Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

3

Rannsóknarnefnd Alþingis 2013

Útgefandi:
Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.,
samkvæmt þingsályktun nr. 3/139 frá 17. desember 2010.

Ritstjórn:
Sigurður Hallur Stefánsson
Kirstín Þ. Flygenring
Jón Þorvaldur Heiðarsson

Kápur:
Stefán Einarsson

Ljósmyndir:
Torfi Agnarsson

Prentun og bókband:
Svansprent

Umbrot:
Stefán Einarsson

Reykjavík 2013

Merking tákna í töflum:

0 Minna en helmingur einingar

– Núll, þ.e. ekkert

... Upplýsingar vantar eða tala ekki til

· Tala á ekki við

Efnisyfirlit

11. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs 1
11.1 Inngangur 2
11.1.1 Hvað er áhættustýring? 2
11.1.2 Skipulag áhættustýringar Íbúðalánasjóðs og ábyrgð 3
11.2 Helstu áhættuþættir í starfsemi Íbúðalánasjóðs 5
11.2.1 Útlánaáhætta 5
11.2.2 Önnur mótaðilaáhætta 5
11.2.3 Lausafjáráhætta 6
11.2.4 Vaxtaáhætta 6
11.2.5 Uppgreiðsluáhætta 6
11.2.6 Aðrir áhættuþættir 7
11.3 Lög og reglur um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs 7
11.3.1 Lög og reglugerðir 7
11.3.1.1 Áhættustýringarkerfi og heimildir til fjárfestinga 7
11.3.1.2 Vaxtaálag og uppgreiðsluheimild lántaka 9
11.3.2 Innri reglur – áhættustýringarstefna Íbúðalánasjóðs 10
11.3.2.1 Áhættuvörn fyrir vaxtaáhættu 11
11.3.2.2 Heimildir til fjárfestinga 12
11.3.2.3 Vaxtaálag 14
11.4 Eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs með áhættu 15
11.4.1 Inngangur og helstu niðurstöður 15
11.4.2 Áhrif vaxtabreytinga á eigið fé Íbúðalánasjóðs 15
11.4.3 Áhrif vaxtaáhættu á sjóðstreymi Íbúðalánasjóðs 23
11.4.3.1 Meðaltími eigna og skulda fyrir mat á væntu sjóðstreymi 23
11.4.3.2 Áætlað greiðsluflæði (GAP) 28
11.5 Lausafjáráhætta og lausafjárstýring Íbúðalánasjóðs 34
11.5.1 Lausafjáráhætta 34
11.5.2 Stýring lausafjáráhættu með lausu fé 35
11.5.3 Stýring lausafjáráhættu með lánalínum hjá bönkum 37
11.5.4 Stýring lausafjáráhættu með lánalínu hjá Seðlabanka Íslands 38
11.6 Áhættuvörn Íbúðalánasjóðs gegn uppgreiðsluáhættu 39
11.6.1 Útreikningur Íbúðalánasjóðs á meðaltíma útlána 40
11.6.2 Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við uppgreiðslum 41
11.6.3 Útboð íbúðabréfa 42
11.6.4 Viðskipti Íbúðalánasjóðs með eigin fjármögnunarbréf 42
11.7 Úrbætur á áhættustýringu Íbúðalánasjóðs 43
11.7.1 Heimildir til fjárfestinga 43
11.7.2 Viðskipti við Seðlabanka Íslands 44
11.7.3 Lausafjárstýring 44
11.7.4 Áhættuvörn gegn uppgreiðsluáhættu 44

Ítarefni 11.A 45

Eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs með áhættu 45
11.A.1 Útreikningar á eiginfjárhlutfalli að gangvirði 45
11.A.1.1 Forsendur Capto um framtíðarútlánatap Íbúðalánasjóðs 45
11.A.1.2 Forsendur Capto um uppgreiðslur og ný lán 46
11.A.1.3 Niðurstöður útreikninga á eiginfjárhlutfalli að gangvirði 48
11.A.2 Útreikningar á meðaltíma og kúpni 48

12. Stýring og eftirlit með útlánaáhættu 54
12.1 Hvað er útlánaáhætta? 54
12.2 Skipulag eftirlits og stýringar útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs 55
12.3 Lagaumgjörð um eftirlit með útlánaáhættu og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs 57
12.3.1 Almennt 57
12.3.2 Núgildandi reglur um útlánaeftirlit og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs 58
12.3.3 Útlánaeftirlit Íbúðalánasjóðs 59
12.3.4 Útlánastýring Íbúðalánasjóðs 60
12.3.4.1 Útlánareglur Íbúðalánasjóðs 61
12.3.4.2 Útlán til einstaklinga fram að gildistöku laga nr. 57/2004 og nr. 120/2004 61
12.3.4.3 Útlán eftir setningu laga nr. 57/2004 og nr. 120/2004 62
12.3.4.4 Lán til lögaðila 64
12.3.4.5 Almenn lán til lögaðila 64
12.3.4.6 Lán til byggingar leiguíbúða 66
12.3.5 Niðurstöður 70
12.4 Eftirlit með útlánaáhættu 72
12.4.1 Eftirlit Íbúðalánasjóðs með útlánaáhættu 73
12.4.1.1 Breytt lánaskilyrði á lánum til einstaklinga 74
12.4.1.2 Aukin útlán til almennra lögaðila og breytingar á lánaskilyrðum 78
12.4.2 Niðurstöður 82
12.5 Stýring útlánaáhættu 82
12.5.1 Greiðslumat 83
12.5.2 Lánshlutföll og hámarkslán 87
12.5.2.1 Tillögur að breytingum á lánshlutfalli og hámarkslánum Íbúðalánasjóðs 88
12.5.2.2 Lánssamningar við bankana 91
12.5.3 Vaxtaálag vegna útlánaáhættu 92

Ítarefni 12.A 95

Útlánaáhætta 95
12.A.1 Dreifing á útlánatapi 95
12.A.2 Áhættuþættir sem geta aukið útlánatap 96
12.A.3 Eiginfjárútreikningar 98

13. Lán til leigufélaga, byggingaverktaka og annarra fyrirtækja og félagasamtaka 101
13.1 Átak til fjölgunar leiguíbúða 102
13.2 Reglur um leiguíbúðalán og deilur um þær 104
13.3 Lán til byggingaverktaka 107
13.4 Hvernig skiptust lán til fyrirtækja og félagasamtaka? 109
13.5 Ástand á húsnæðismarkaði skoðað 2008 – dregið úr útlánum 112
13.6 Einstakir lánaflokkar 114
13.7 Ráðagerðir um íbúðir fyrir aldraða á Álftanesi 2009–2010 115
13.8 Lánveitingar til Suðurnesja og Mið-Austurlands 119
13.8.1 Uppgangur á Suðurnesjum 120
13.9 Svæðið var viðkvæmt fyrir efnahagsáföllum 121
13.10 Tjón Íbúðalánasjóðs 122
13.11 Lánað, þrátt fyrir viðvaranir og bankahrun 122
13.12 Leiguíbúðir í Reykjanesbæ 124
13.13 Uppbygging á Mið-Austurlandi á fyrsta áratug aldarinnar 127
13.13.1 Spár um íbúðaþörf á Mið-Austurlandi 130
13.14 Upphafið á smíði leiguíbúða í Fjarðabyggð og á Héraði 130
13.15 Einstök leigufélög 131
13.16 Niðurstöður 135

14. Tap Íbúðalánasjóðs 138
14.1 Inngangur 141
14.1.1 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs 141
14.1.2 Tap 142

14.1.3 Bókfært og óbókfært tap ... 142
14.1.4 Skipulag kaflans ... 143
14.2 Tap bókfært sem virðisrýrnun ... 144
14.2.1 Virðisrýrnun fullnustueigna ... 145
14.2.2 Virðisrýrnun útlána ... 145
14.2.3 Virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar ... 146
14.3 Tap bókfært sem lægri vaxtatekjur ... 147
14.3.1 Áætlað heildartap vegna lægri vaxtatekna ... 148
14.3.2 Greining taps vegna lægri vaxtatekna ... 149
14.3.3 Vaxtatap vegna fullnustueigna ... 150
14.3.4 Vaxtatap vegna lausafjár ... 151
14.3.5 Vaxtatap vegna uppgreiðslna ... 152
14.4 Óbókfært vaxtatap ... 152
14.4.1 Heildartap vegna lægri vaxtatekna í framtíðinni ... 153
14.4.2 Vaxtatap vegna lausafjárstýringar ... 153
14.4.3 Vaxtatap vegna uppgreiðslna útlána o.fl. ... 153
14.5 Viðbótartap á næstu árum ... 154
14.5.1 Endurmat fullnustueigna ... 154
14.5.2 Endurmat útlána ... 157
14.5.3 Endurmat eigna og skulda vegna ágreinings eða málaferla ... 158
14.5.4 Uppgreiðslur útlána ... 158
14.6 Nánari skipting á tapi ... 160
14.6.1 Skipting útlánataps ... 160
14.6.1.1 Skipting útlánataps eftir lántökuári ... 161
14.6.1.2 Skipting útlánataps eftir landshlutum ... 162
14.6.1.3 Skipting útlánataps milli heimila og lögaðila ... 163
14.6.1.4 110%-leið ... 164
14.6.1.5 Lánssamningar við banka ... 165
14.6.2 Skipting taps vegna lausafjárstýringar ... 165
14.6.2.1 Lánshæfistengd skuldabréf ... 165
14.6.2.2 Viðskipti við verðbréfasjóði ... 169
14.6.2.3 Erlend skuldabréf ... 170
14.6.3 Skipting taps vegna uppgreiðslu útlána o.fl. ... 170
14.6.3.1 Tap af skiptum húsbréfa í íbúðabréf ... 170
14.6.3.2 Tap vegna reiknivillu í skiptiútboði húsbréfa ... 171

15. Stjórnmálavensl húsnæðiskerfisins ... 176
15.1 Inngangur ... 176
15.2 Húsnæðiskerfið og hin pólitíska veldisbygging ... 176
15.3 Áhrif verkalýðshreyfingarinnar á húsnæðiskerfið ... 179
15.4 Nokkrir pólitískir átakapunktar ... 181
15.5 Samvirkni og samstaða í húsnæðismálum ... 183
15.6 Átök og veldisbygging um aldamót ... 184
15.7 Þróun starfshátta í stjórnsýslu húsnæðismála ... 187

16. Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnsýslan í kringum hann ... 189
16.1 Opinber stefnumótun í málefnum Íbúðalánasjóðs í alþjóðlegu og fræðilegu ljósi ... 190
16.1.1 Um ályktun Alþingis: Var eftirlit Alþingis, ráðuneytis og stofnana á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands með starfsemi sjóðsins fullnægjandi? ... 190
16.1.2 Hið alþjóðlega umhverfi Íbúðalánasjóðs, kenningar um framsal og ábyrgð, opinber stefnumótun, flöskuháls athyglinnar og áhrif óvissu ... 191
16.1.3 Tíðarandinn og stefnuyfirlýsingar ríkisstjórna 1995, 1999 og 2003 ... 198
16.2 Stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs og breyttir tímar 1995–2003 ... 200
16.2.1 Breytingar á stjórnsýslu húsnæðismála 1999–2003 ... 200
16.2.2 Breytingar á stjórnsýslu húsnæðismála 1995–2003: Ný stofnun og breytt staða – Íbúðalánasjóður ... 202
16.2.3 Undirbúningur 1997–1998 að setningu laga nr. 44/1998 um húsnæðismál ... 203
16.2.4 Undirbúningur að stofnun Íbúðalánasjóðs 1998 ... 206

16.2.5 Samantekt: Stefnumótandi ákvörðunarvald ráðherra aukið með lögum nr. 44/1998 208
16.2.6 Breytingar í umhverfi íslenska fjármálamarkaðarins og þar með Íbúðalánasjóðs 1995–2003 210
16.2.7 Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem tóku gildi í janúar 1999 212
16.2.8 Ný lög um Seðlabanka Íslands í maí 2001 213
16.2.9 Lög um fjármálafyrirtæki sem tóku gildi í janúar 2003 215
16.3 Breytingar á íbúðalánasjóði og aðkoma Alþingis og annarra stofnana að eftirliti með sjóðnum 2004–2005 216
16.3.1 Inngangur 216
16.3.2 Undirbúningur að breytingunum á Íbúðalánasjóði 2003 og 2004 218
16.3.3 Alþingi 221
16.3.4 Félagsmálanefnd Alþingis 224
16.3.5 Ríkisendurskoðun 225
16.3.6 Félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið 226
16.3.7 Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður 227
16.3.8 Seðlabanki Íslands og Íbúðalánasjóður 229
16.3.9 Fjármálaeftirlitið og Íbúðalánasjóður 231
16.3.9.1 Innra eftirlit Íbúðalánasjóðs 233
16.3.9.2 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði 233
16.3.10 Lánasýsla ríkisins og Íbúðalánasjóður 236
16.3.11 Meginniðurstöður 238

17. Vandi Íbúðalánasjóðs og húsnæðisstefna til framtíðar 248
17.1 Lærdómur sögunnar 248
17.1.1 Almenn útlánastarfsemi ríkisins 248
17.1.2 Verkefni hins opinbera á húsnæðismarkaði 249
17.1.2.1 Staða Íbúðalánasjóðs 249
17.1.2.2 Húsnæðisstefna 249
17.2 Horft til framtíðar 250
17.2.1 Þjóðhagsvarúðarhlutverk ríkisins 250
17.2.2 Sértæk aðstoð hins opinbera varðandi tilgreinda hópa og fleira 250
17.2.3 Mismunandi form aðstoðar 250
17.2.3.1 Engin aðstoð 251
17.2.3.2 Aðstoð í formi bóta (einstaklingar fá greiddan einhvers konar húsnæðisstyrk) 251
17.2.3.3 Aðstoð í formi skattaafsláttar 252
17.2.3.4 Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með veitingu ríkisábyrgðar 252
17.2.3.5 Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með niðurgreiðslu vaxta 253
17.2.3.6 Annað, svo sem niðurgreiðsla á byggingarkostnaði (framleiðslustyrkur) 253
17.2.4 Þrjú atriði varðandi núverandi ástand Íbúðalánasjóðs 253

18. Vinna stjórnvalda 1999–2012 varðandi stefnumótun í húsnæðismálum og hlutverk Íbúðalánasjóðs 256
18.1 Erindi Sambands íslenskra viðskiptabanka 1999 256
18.2 Breytingar líklegar, frétt ríkissjónvarpsins 21. júlí 2005 256
18.3 Starfshópur október 2005 257
18.4 Stýrihópur september 2006 260
18.4.1 Lokaálit stýrihóps um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum 261
18.5 Samráðshópur um húsnæðisstefnu 262
18.6 Vinnuhópar 263
18.7 Ágrip um rannsókn ESA 266
18.8 Eftirfylgni við rannsókn ESA 267

11. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs

Samantekt

Frá því í júlí 2004 hefur margt farið mjög illa í áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Breyting á lögum um húsnæðismál um mitt ár 2004 rýmkaði heimildir Íbúðalánasjóðs til verðbréfaviðskipta og beitingar áhættustýringaraðferða. Reglugerð sem átti að kveða frekar á um heimildir sjóðsins til verðbréfaviðskipta gerði það ekki, heldur var sjóðnum sjálfum falið að útfæra þær heimildir í áhættustýringarstefnu. Sjóðurinn túlkaði heimildir sínar til viðskipta með verðbréf rúmt til ýmiss konar fjárfestinga í lok árs 2004 og framan af ári 2005, þegar hann þurfti að bregðast við auknum uppgreiðslum, en í september 2005 var reglugerðinni breytt til samræmis við áhættustýringarstefnu sjóðsins.

Starfsmenn sjóðsins virðist hafa skort þekkingu til að nýta eftirlitskerfið sem ráðgjafarfyrirtækið Capto setti upp fyrir sjóðinn. Útreikningar sjóðsins fyrir mat á áhættu voru oft rangir og endurspegluðu ekki raunverulega áhættu sjóðsins. Virkt eftirlitskerfi með áhættu og raunhæft mat á áhættu eru forsenda þess að réttum áhættustýringaraðferðum sé beitt, en vegna þessa gat sjóðurinn ekki beitt réttum fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættu.

Skýrslur til eftirlitsaðila um fjárhagsstöðu sjóðsins voru oft fullar af röngum eða ófullnægjandi upplýsingum og upplýsingum sem ekki skiptu máli. Skýrslur til eftirlitsaðila eru hluti af eftirlitskerfi sjóðsins með áhættu og ef þær eru rangar eða ófullnægjandi gefa þær ekki rétta mynd af stöðunni og eru því gagnslitlar ef ekki skaðlegar.

Áhættustýring sjóðsins varði hann aldrei fyrir einum stærsta áhættuþættinum, uppgreiðsluáhættu, og ýmsar aðgerðir sjóðsins í nafni áhættustýringar juku áhættu sjóðsins í stað þess að draga úr henni, eins og ætlunin er með áhættustýringu.

Sjóðurinn hélt áfram útgáfu íbúðabréfa á tímum þegar augljóst mátti vera að rétt var að draga úr útgáfunni eða hætta henni. Sjóðurinn átti aldrei viðskipti með eigin fjármögnunarbréf, sem var og er eitt helsta tæki hans til að stýra uppgreiðsluáhættu.

Á árunum 2004–2008 notaði sjóðurinn lausafé sitt í áhættufjárfestingar, sem báru hærri vexti en áhættuminni fjárfestingarkostir, án annarra skýringa en að með þeim væri reynt að auka hagnað sjóðsins. Margar fjárfestinganna leiddu hins vegar til verulegs taps.

11.1 Inngangur

Íbúðalánasjóður stendur frammi fyrir ýmsum áhættuþáttum í starfsemi sinni. Stærstu áhættuþættirnir eru útlánaáhætta, uppgreiðsluáhætta og lausafjáráhætta. Breytingar á fyrirkomulagi fjármögnunar og útlána sjóðsins í júlí 2004 leiddu til aukinnar áhættu í starfsemi hans. Mestu áhrifin voru þau að með breytingunum tók sjóðurinn á sig uppgreiðsluáhættu, en fyrir breytingarnar lá uppgreiðsluáhættan hjá fjármögnunaraðilum sjóðsins. Þá juku breytingarnar einnig aðra vaxtaáhættu (uppgreiðsluáhætta er flokkuð sem hluti af vaxtaáhættu) og lausafjáráhættu sjóðsins. Vegna þessa voru gerðar meiri kröfur til áhættustýringar sjóðsins samfara breytingunum. Jafnframt voru sjóðnum veittar auknar heimildir til virkrar áhættustýringar, eins og til að eiga viðskipti með eigin fjármögnunarbréf og önnur verðbréf. Eftirfarandi tafla sýnir helstu áhættuþætti í rekstri sjóðsins og hvaða áhrif breytingarnar höfðu á hvern áhættuþátt.

Með breytingunum 2004 tók sjóðurinn á sig uppgreiðsluáhættu sem fjármögnunaraðilar sjóðsins báru fyrir breytingarnar

Tafla 11.1 Helstu áhættuþættir í rekstri Íbúðalánasjóðs fyrir og eftir kerfisbreytinguna 2004

Áhættuþáttur	Áhætta fyrir breytingar	Áhrif breytinga á áhættu	Áhætta eftir breytingar
Útlánaáhætta	Mikil	Engin	Mikil
Önnur mótaðilaáhætta	Mjög lítil	Aukning	Lítil
Uppgreiðsluáhætta	Mjög lítil	Mikil aukning	Mikil
Önnur vaxtaáhætta	Mjög lítil	Aukning	Lítil
Lausafjáráhætta	Mjög lítil	Aukning	Lítil
Rekstraráhætta	Meðal	Aukning	Meðal

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Í þessum kafla er fjallað um áhættuþætti í starfsemi Íbúðalánasjóðs, aðra en útlánaáhættu, og áhættustýringu sjóðsins vegna þeirra. Um útlánaáhættu er fjallað í 12. kafla, Stýring og eftirlit með útlánaáhættu. Fyrst er farið stuttlega yfir helstu áhættuþættina og svo yfir lög, reglugerðir og innri reglur sjóðsins sem gilda um áhættustýringu. Næst er farið ítarlega yfir eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs með áhættu, og stýringu vegna tveggja stærstu áhættuþáttanna, lausafjáráhættu og uppgreiðsluáhættu. Að lokum eru lagðar til breytingar á áhættustýringu sjóðsins með hliðsjón af niðurstöðum kaflans.

11.1.1 Hvað er áhættustýring?

Fjárhagsleg áhætta er yfirleitt skilgreind sem hugsanlegt tap í framtíðinni. Hún er flokkuð á margvíslegan hátt eftir uppruna hennar og eru flokkarnir kallaðir áhættuþættir. Áhættustýring snýst í fyrsta lagi um að bera kennsl á áhættuþætti, í öðru lagi að meta eða mæla áhættuna og í þriðja lagi, eftir atvikum, að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða til að draga úr henni. Ekki er sjálfgefið að í áhættustýringu felist alltaf aðgerðir til að draga úr áhættu. Aukinni áhættu fylgir oft ávinningur og ef niðurstaða áhættumats er að áhætta sé innan ásættanlegra marka er ekki ástæða til að draga úr henni. Jafnvel getur niðurstaða áhættumats verið sú að ástæða sé til að auka áhættuna.

Áhættustýring er að bera kennsl á áhættuþætti, mæla áhættuna og grípa til fyrirbyggjandi aðgerða til að draga úr henni

Aðferðir til að meta og mæla áhættu eru kallaðar eftirlitskerfi með áhættu og má líkja við mælaborð; mælar sýna ástand kerfisins og ljós kvikna þegar tilteknir þættir nálgast hættumörk. Fyrirbyggjandi aðgerðir og aðgerðaáætlanir til að draga úr áhættu eru kallaðar áhættustýringaraðferðir og geta verið mjög mismunandi, allt frá því að viðhafa vel skilgreint verklag upp í að eiga viðskipti með verðbréf eða afleiður. Aðgerðir til að auka áhættu teljast hins vegar almennt ekki til áhættustýringaraðferða. Loks er orðið áhættustýringarkerfi oft notað yfir allar aðferðir sem fyrirtæki eða stofnun beitir við að bera kennsl á, mæla og bregðast við áhættu, þar á meðal eftirlitskerfi með áhættu og þær áhættustýringaraðferðir sem beitt er.

Tökum sem dæmi uppgreiðsluáhættu Íbúðalánasjóðs. Fyrsta skref í áhættustýringu vegna uppgreiðsluáhættu er að bera kennsl á að uppgreiðslur séu áhættuþáttur í rekstri sjóðsins, þ.e. að uppgreiðslur lántaka á lánum sínum hjá sjóðnum geti leitt til fjárhagslegs taps fyrir hann. Næsta skref er að mæla áhættuna, með öðrum orðum að leggja mat á hversu mikið hugsanlegt tap vegna uppgreiðslna getur orðið. Þær aðferðir sem beitt er við matið mynda eftirlitskerfi með uppgreiðsluáhættu, og geta til dæmis falist í að reikna meðaltíma eigna og skulda sjóðsins, sem farið er nánar yfir í þessum kafla. Þriðja skref áhættustýringar vegna uppgreiðsluáhættu er að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða til að draga úr áhættu (hugsanlegu tapi) vegna uppgreiðslna. Beita má mismunandi aðgerðum til þess, allt frá því að hafa fjármögnun sjóðsins innkallanlega (uppgreiðanlega) upp í að eiga viðskipti með eigin fjármögnunarbréf og önnur verðbréf. Nánar er farið yfir slíkar áhættustýringaraðferðir í þessum kafla.

Annað dæmi er útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs. Fyrst er að bera kennsl á að greiðslufall lántaka hjá sjóðnum geti leitt til fjárhagslegs taps fyrir sjóðinn. Næsta skref er að leggja mat á hversu mikið tapið getur orðið. Þriðja skrefið er að beita fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættunni, t.d. með því að krefjast tiltekins veðhlutfalls og framkvæma greiðslumat á lántakendum.

Fyrirbyggjandi aðgerðir til að draga úr áhættu hafa oft kostnað í för með sér og geta einnig falið í sér aðra áhættu (hugsanlegt tap). Það er því alltaf háð mati hversu langt er rétt að ganga í að draga úr áhættu. Augljóst er að ef kostnaður við áhættustýringaraðferð er meiri en hugsanlegt tap vegna áhættuþáttarins þá borgar hún sig ekki.

11.1.2 Skipulag áhættustýringar Íbúðalánasjóðs og ábyrgð

Vegna breytinganna 2004 var stofnað nýtt áhættustýringarsvið og sænska ráðgjafafyrirtækið Capto ráðið til að koma upp áhættustýringarkerfi

Breytt fyrirkomulag á fjármögnun Íbúðalánasjóðs árið 2004 hafði þau áhrif að vaxtaáhætta sjóðsins, einkum uppgreiðsluáhætta, jókst. Til að efla áhættu- og fjárstýringu Íbúðalánasjóðs var stofnað nýtt áhættustýringarsvið innan sjóðsins og vinnuferlar fjárstýringarsviðs endurskipulagðir. Að auki réð Íbúðalánasjóður sænska ráðgjafafyrirtækið Capto til að setja fram stefnu um áhættustýringu og koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að stýra vaxtaáhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur væri, sjá nánar í rammagrein 11.1 (Skipulag áhættustýringar Íbúðalánasjóðs og ábyrgð).[1]

Áhættustýringarsvið átti að bera ábyrgð á að útfæra og hafa eftirlit með áhættustýringarkerfinu, en fjárstýringarsvið átti að bera ábyrgð á að framfylgja og fínstilla það á hverjum tíma. Fram að hausti 2005 sáu ráðgjafar hjá Capto hins vegar um að meta og mæla vaxtaáhættu sjóðsins og miðluðu niðurstöðum sínum til Jóhanns G. Jóhannssonar, sem var sviðsstjóri fjár- og áhættustýringar Íbúðalánasjóðs. Þegar starfsmenn sjóðsins tóku við matinu sjálfir voru starfsmenn Capto búnir að setja upp útreikninga á helstu lykilstærðum sjóðsins í áhættustýringarkerfi Íbúðalánasjóðs, TWIN.[2]

Rammagrein 11.1 Skipulag áhættustýringar Íbúðalánasjóðs og ábyrgð

Fyrir breytingar á fjármögnun og útlánum Íbúðalánasjóðs árið 2004 var engin formleg áhættustýring innan sjóðsins.[1] Fjárstýring sá um að gæta lausafjár hans en það voru hins vegar engar formlegar reglur til um lausafjáreftirlit sjóðsins. Samkvæmt Sigurði Geirssyni, þáverandi sviðsstjóra fjárstýringar, var sú almenna regla mótuð innan sviðsins að ávaxta fjármuni sjóðsins með öruggum hætti, þar sem öryggi var fremra en ávöxtun.[2]

Þjónustusvið lána sá um greiðslumat einstaklinga og að lántakendur uppfylltu lánaskilyrði samkvæmt lögum og reglugerðum. Ekkert svið bar formlega ábyrgð á eða hafði eftirlit með útlánaáhættu.[3]

Til að mæta aukinni áhættu vegna breytinganna voru settar auknar kröfur á sjóðinn um áhættustýringu. Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður fengu til sín ýmsa ráðgjafa til að aðstoða við breytingarnar. Miðað við upplýsingar um þá sérfræðiaðstoð sem Íbúðalánasjóður keypti á árunum 2000-2008 var

1. *Kaupþöll Íslands*, „Íbúðalánasjóður eflir áhættu- og fjárstýringu sína", 10. mars 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newsattachment?attachmentnumber=12713

2. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 15. ágúst 2005.

„Og kapasitetið var ekki til innan þessarar stofnunar og þess vegna þurfti að fá menn utan frá.“

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

Mynd 1 Skipurit Íbúðalánasjóðs fyrir skipulagsbreytingar í mars 2004

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð (byggt á fréttatilkynningu Íbúðalánasjóðs til Kauphallar Íslands 11. mars 2004.)

Jóhann G. Jóhannsson ráðinn sem ráðgjafi sjóðsins seinni hluta nóvember 2003. Árni Páll Árnason var lögfræðilegur ráðgjafi félagsmálaráðherra árið 2003, en var fenginn sem lögfræðilegur ráðgjafi Íbúðalánasjóðs í undirbúningsferlinu árið 2004.[4] Hallur Magnússon, starfsmaður Íbúðalánasjóðs, kom einnig talsvert að undirbúningi breytinganna.[5]

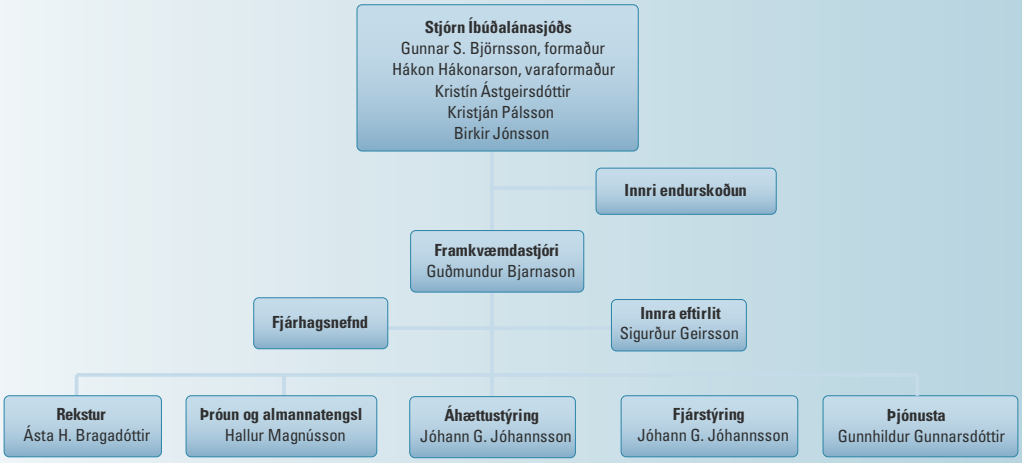
Starfsmenn Deutsche Bank voru Íbúðalánasjóði innan handar sem ráðgjafar varðandi undirbúning að skuldabréfaskiptunum í júní 2004 og útgáfu íbúðabréfa, eins og hvernig yrði staðið að útgáfunni, hvar bréfin yrðu skráð og hvernig þau yrðu kynnt fyrir markaðsaðilum.[6, 7] Að auki hafði Íbúðalánasjóður samband við sænska ráðgjafarfyrirtækið Capto Financial Consulting, en Jóhann G. Jóhannsson kynnti þá aðila fyrir stjórn sjóðsins.[8, 9] Miðað við skýrslutökur rannsóknarnefndar af starfsfólki Íbúðalánasjóðs og minnisblöð starfsmanna komu Deutsche Bank og Capto fyrr að undirbúningsferlinu en tilkynnt var um formlega í Kauphöllinni.

„Það var einn starfsmaður sem ég kynntist þegar ég var hjá Flugleiðum, þegar ég var að byggja upp þar áhættustýringuna. Hann færði sig yfir í Capto og þannig tengist það. Síðan notaði ég þá í Svíþjóð og síðan notaði ég þá aftur. Þannig gerðist það.“

Úr skýrslu Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þann 11. mars 2004 tilkynnti Íbúðalánasjóður Kauphöllinni um skipulagsbreytingar, þar sem sett voru á fót tvö ný svið, áhættustýringarsvið og þróunar- og almannatengslasvið. Jóhann G. Jóhannsson var ráðinn sviðsstjóri áhættustýringarsviðs og Hallur Magnússon sviðsstjóri þróunar- og almannatengsla.[10]

Mynd 2 Skipurit Íbúðalánasjóðs eftir skipulagsbreytingar í mars 2004



Heimild: Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2004-2005.

Verkefnum var fljótlega skipt á milli Jóhanns G. Jóhannssonar og Sigurðar Geirssonar, sem var sviðsstjóri fjárstýringar, á þann veg að Sigurði var falin umsjá daglegs rekstrar húsbréfakerfisins en Jóhann sá um allt sem kom að nýju íbúðabréfunum og þann hluta húsbréfakerfisins sem sneri að áhættustýringu sjóðsins í ljósi aukinnar vaxtaáhættu. Jóhann sá einnig fljótlega um daglega fjárstýringu

sjóðsins þar sem hann sá um áætlanir á fjárþörf sjóðsins, útboð íbúðabréfa og ráðstöfun fjármuna vegna uppgreiðslna.[11, 12] Það var skýrt fyrir Sigurði, stjórn Íbúðalánasjóðs, framkvæmdastjóra og öðrum starfsmönnum sjóðsins hver ábyrgð Sigurðar var eftir skipulagsbreytingar, og hún var ekki sú sama og kom fram í áhættustýringarstefnu sjóðsins og opinberum gögnum.[15] Nýja skipuritið var að lokum kynnt í ársskýrslu Íbúðalánasjóðs 2004-2005 (mynd 2). Fljótlega voru áhættustýring og fjárstýring sameinuð í eitt svið, fjármálasvið.

Í skýrslutökum rannsóknarnefndar af stjórn Íbúðalánasjóðs og framkvæmdastjóra kom fram að fjármálaþekkingu innan stjórnarinnar hefði verið ábótavant. Einnig hefði vantað upp á reynslu á sviðum fjármála innan sjóðsins og því verið treyst mikið á ráðgjöf Jóhanns G. Jóhannssonar, sem sá um að miðla vinnu utanaðkomandi erlendra og innlendra ráðgjafa áfram til stjórnar og tryggja að hún nýttist sjóðnum eins og lagt var upp með. Stjórn Íbúðalánasjóðs og framkvæmdastjóri báru mikið traust til Jóhanns. Litið var svo á að Jóhann væri með mikla þekkingu á áhættustýringu og útgáfu verðbréfa.[14] Kristín Ástgeirsdóttir stjórnarmaður sagði m.a. að Jóhann hefði verið áhrifamikill og hefði verið ráðinn til Íbúðalánasjóðs þar sem hann þekkti fjármálamarkaðinn.[15] Gunnar S. Björnsson stjórnarformaður sagði að Jóhann hefði verið þeirra langsamlega stærsti og besti ráðgjafi.[16]

„Svona er þetta með þessar stjórnir sem eru svona pólitískt eða þannig skipaðar það er bara ekki víst að þú sért með nægilega góða sérfræðiþekkingu."

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

1. Skýrsla Sigurðar Geirssonar og Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
2. Tölvubréf Sigurðar Geirssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 4. janúar 2013.
3. Skýrsla Hákonar Hákonarsonar, Kristjáns Pálssonar og Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
4. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar og Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
5. Minnisblað Halls Magnússonar um áhættugreiningu vegna nýs íbúðalánakerfis, 12. desember 2003.
6. *Kauphöll Íslands*, „Íbúðalánasjóður – Samningaviðræður við Deutsche Bank, 20. apríl 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=28278
7. Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
8. *Kauphöll Íslands*, „Íbúðalánasjóður eflir áhættu- og fjárstýringu sína", 10. mars 2004. news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newsattachment?attachmentnumber=12713
9. Skýrsla Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
10. Kauphöll Íslands, „Skipulagsbreyting hjá Íbúðalánasjóði", 11. mars 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newsattachment?attachmentnumber=12722.
11. Fundargerðir stjórnar Íbúðalánasjóðs 25. ágúst 2004, 24. ágúst 2004, 5. ágúst 2004, 13. júlí 2004, 24. júní 2004 og 15. júní 2004.
12. Fundargerðir fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 20. júlí 2004.
13. Skýrsla Sigurðar Geirssonar, Jóhanns G. Jóhannssonar, Guðmundar Bjarnasonar, Hákonar Hákonarsonar, Kristínar Ástgeirsdóttur og Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
14. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
15. Skýrsla Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
16. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

11.2 Helstu áhættuþættir í starfsemi Íbúðalánasjóðs

11.2.1 Útlánaáhætta

Einn af stærstu áhættuþáttum Íbúðalánasjóðs hefur frá upphafi verið útlánaáhætta, sem er hugsanlegt tap standi lántakendur sjóðsins ekki við skuldbindingar sínar gagnvart sjóðnum, þ.e. greiði ekki lán sín að fullu. Útlánaáhætta er hluti af mótaðilaáhættu, en hún er hugsanlegt tap ef mótaðilar sjóðsins standa ekki við gerða samninga við sjóðinn. Nánar er fjallað um útlánaáhættu sjóðsins í köflum 12.4 og 12.5 og verður ekki frekar fjallað um hana hér.

Útlánaáhætta er stærsti áhættuþáttur Íbúðalánasjóðs

11.2.2 Önnur mótaðilaáhætta

Mótaðilaáhætta er, sem fyrr segir, hugsanlegt tap ef mótaðilar (einnig kallað gagnaðilar, e. counterparty) sjóðsins í samningum standa ekki við gerða samninga. Breytingarnar í júlí 2004 reyndust hafa töluverð áhrif á mótaðilaáhættu sjóðsins, aðra en útlánáhættu, því

Breytingarnar 2004 juku mótaðilaáhættu sjóðsins

þær juku á misræmi í greiðsluflæði eigna og skulda og leiddu því til þess að sjóðurinn var oft með mikið lausafé. Á tíma húsbréfakerfisins, á árunum 1999–2004, greiddi sjóðurinn ársfjórðungslegar afborganir höfuðstóls og vaxta af skuldum sínum í samræmi við mánaðarlegar afborganir höfuðstóls og vaxta lántaka af útlánum sjóðsins. Samræmi milli greiðsluflæðis eigna og skulda Íbúðalánasjóðs var því mjög mikið á þeim árum. Íbúðabréfin báru hins vegar tvær afborganir höfuðstóls og vaxta á ári, sem ekki voru endilega í samhengi við afborganir af útlánum sjóðsins. Að auki setti sjóðurinn sér, samhliða breytingunum, strangar reglur um lágmarks laust fé sem höfðu í för með sér að sjóðurinn var alltaf með mikið laust fé. Laust fé þarf að geyma og ef það er geymt annars staðar en hjá Seðlabanka eða ríkissjóði er hætta á að það glatist að hluta eða öllu leyti ef mótaðilar í samningum standa ekki við gerða samninga. Nánar er fjallað um mótaðilaáhættu Íbúðalánasjóðs, sérstaklega í tengslum við lausafjárstýringu, í undirkafla 11.5.

11.2.3 Lausafjáráhætta

Lausafjáráhætta er hugsanlegt tap vegna ónógs lausafjár

Lausafjáráhætta er hugsanlegt tap sem leiðir af ónógu lausafé sjóðsins, t.d. ef hann á ekki nægt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar á réttum tíma. Í hefðbundnum rekstri getur hluti af lausafjáráhættu einnig verið tímabundinn skortur á aðgangi að lausu fé til að mæta rekstrar- og launakostnaði. Nánari umfjöllun um lausafjáráhættu og lausafjárstýringu Íbúðalánasjóðs er að finna í undirkafla 11.5.

11.2.4 Vaxtaáhætta

Vaxtaáhætta er hugsanlegt tap vegna breytinga á vöxtum

Vaxtaáhætta er hugsanlegt tap vegna breytinga á vöxtum. Verð á hefðbundnu verðbréfi með fasta vexti færist í öfuga átt við breytingar á vöxtum; þegar vextir hækka þá lækkar verð bréfsins og öfugt. Þannig getur hækkun vaxta leitt til taps hjá fjárfestum sem eiga verðbréf með föstum vöxtum og selja þau fyrir lokagjalddaga. Vaxtaáhætta myndast einnig ef misvægi er á tímalengd eigna og skulda. Sem dæmi má taka lánveitanda sem fjármagnar útlán til 40 ára með skuldabréfi til 10 ára. Ef vextir hafa hækkað að tíu árum liðnum er hætta á að hann þurfi að endurfjármagna útlánin á hærri vöxtum sem hefur áhrif á hreinar vaxtatekjur hans.

Vaxtaáhætta er misjöfn eftir lánstíma og afborgunarskilmálum skuldabréfa. Verð skuldabréfs til langs tíma er almennt næmara fyrir vaxtabreytingum en verð á skuldabréfi til skamms tíma þar sem fjármagnið er bundið lengur við upphaflega vexti lánsins.

Fyrir breytingarnar á fjármögnun og fyrirkomulagi útlána var algert samræmi í tímalengd útlána og skuldabréfa Íbúðalánasjóðs. Þegar lántakendur tóku lán hjá sjóðnum gáfu þeir út fasteignaveðbréf til sjóðsins, sem lét lántakendur í staðinn hafa sambærileg húsbréf sem lántakendur svo notuðu til að greiða fyrir húsnæði. Eftir breytingarnar gat hins vegar misvægi myndast í tímalengd eigna og skulda Íbúðalánasjóðs þar sem hið mikla samræmi sem verið hafði milli útlána og fjármögnunar var ekki lengur til staðar. Ástæðan fyrir því var að sjóðurinn gaf út flokka skuldabréfa með ólíkum tímalengdum, fyrir útlán í öðrum tímalengdum. Sú aukna áhætta sem fylgdi því var að sjóðurinn gat þurft að endurfjármagna sig á hærri vöxtum en hvíldu á útlánum sjóðsins, og mismunur á vaxtatekjum og -gjöldum sjóðsins því minnkað. Þessi vaxtaáhætta var þó talsvert minni en uppgreiðsluáhættan sem sjóðurinn tók á sig við breytingarnar.

11.2.5 Uppgreiðsluáhætta

Uppgreiðsluáhætta er hugsanlegt tap vegna uppgreiðslna útlána sjóðsins

Uppgreiðsluáhætta er hugsanlegt tap sem leiðir af því að lántakendur sjóðsins greiða upp lán sín fyrir gjalddaga. Uppgreiðsluáhætta er yfirleitt flokkuð sem hluti af vaxtaáhættu þar sem uppgreiðslur útlána leiða alla jafna ekki til taps nema vextir hafi jafnframt lækkað frá því að lánin voru veitt. Við breytingarnar á fjármögnun og fyrirkomulagi útlána Íbúðalánasjóðs í júlí 2004 tók sjóðurinn uppgreiðsluáhættu sem var ekki til staðar fyrir breytingarnar.

Fyrir breytingarnar voru bæði útlán og fjármögnun sjóðsins uppgreiðanleg (innkallanleg), þ.e. lántakendur sjóðsins gátu á hverjum tíma greitt upp lán sín hjá sjóðnum að hluta eða öllu leyti án sérstaks uppgreiðslugjalds, og sjóðurinn gat jafnframt innkallað (greitt upp)

skuldir sínar án sérstaks uppgreiðslugjalds. Sjóðurinn gat því fyrir breytingar brugðist við uppgreiðslum útlána með samsvarandi innköllun skulda. Eftir breytingarnar voru útlán sjóðsins áfram uppgreiðanleg, án uppgreiðslugjalds, en fjármögnun þeirra óinnkallanleg (óuppgreiðanleg). Sjóðurinn gat því ekki brugðist við uppgreiðslum útlána með jafn einföldum hætti og áður. Við þetta skapaðist uppgreiðsluáhætta hjá sjóðnum. Vegna þessa hækkaði sjóðurinn vaxtaálag sitt á nýjum útlánum um 0,35%, sem átti að nýta til að mæta þessari auknu áhættu. Nánar er fjallað um uppgreiðsluáhættu og stýringu hennar hjá Íbúðalánasjóði í undirkafla 11.6.

11.2.6 Aðrir áhættuþættir

Upptalningin hér að framan tekur til stærstu áhættuþátta í starfsemi Íbúðalánasjóðs en er þó ekki tæmandi. Af öðrum áhættuþáttum má t.d. nefna verðbólgu-, gjaldmiðla- og rekstraráhættu. Rekstraráhætta er hugsanlegt tap vegna mistaka starfsmanna eða utanaðkomandi atburða. Eins og öll starfsemi, stendur Íbúðalánasjóður frammi fyrir rekstraráhættu. Rekstraráhætta sjóðsins jókst við breytingarnar í júlí 2004 þar sem rekstur sjóðsins varð flóknari. Sjóðurinn tekur verðbólguáhættu þegar hann festir lausafé í óverðtryggðum eignum, en stærsti hluti skulda sjóðsins er verðtryggður. Sjóðurinn stendur ekki frammi fyrir gengisáhættu nema hann fjármagni sig í erlendri mynt eða fjárfesti á erlendum mörkuðum. Þessir áhættuþættir eru mun viðaminni en vaxta- og lausafjáráhætta sjóðsins og verður því ekki fjallað frekar um þá í þessum kafla, nema að því leyti sem þeir eiga uppruna sinn í áhættustýringu vegna annarra áhættuþátta sjóðsins.

Rekstraráhætta sjóðsins jókst við breytingarnar 2004

11.3 Lög og reglur um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs

Um starfsemi Íbúðalánasjóðs gilda ýmis lög, reglugerðir og innri reglur sjóðsins og verður hér farið yfir þau ákvæði þeirra sem sérstaklega varða áhættustýringu sjóðsins, og helstu breytingar á þeim frá 1. júlí 2004.

11.3.1 Lög og reglugerðir

Um starfsemi Íbúðalánasjóðs gilda lög nr. 44/1998 um húsnæðismál. Í tengslum við breytingarnar í júlí 2004 var lögunum breytt.[3] Með lagabreytingunni var meðal annars lögð meiri áhersla á áhættustýringu sjóðsins í ljósi hinna auknu áhættuþátta í starfsemi hans. Nánar er kveðið á um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs frá júní 2004, sem gerð var veigamikil breyting á í september 2005.[4]

Með lagabreytingunni 2004 var lögð meiri áhersla á áhættustýringu sjóðsins

11.3.1.1 Áhættustýringarkerfi og heimildir til fjárfestinga

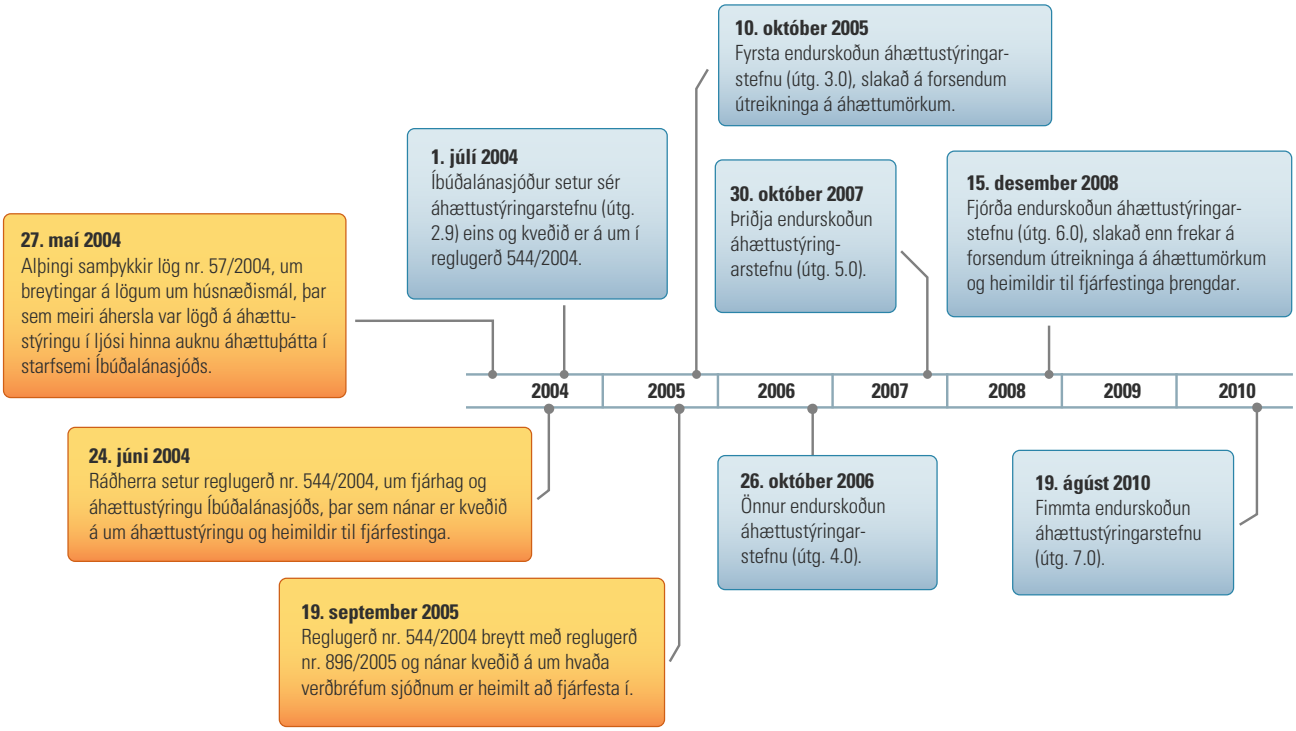
Til að mæta aukinni vaxtaáhættu sjóðsins eftir breytingarnar í júlí 2004 var eftirfarandi ákvæðum bætt við 11. gr. laga um húsnæðismál:[5]

> Íbúðalánasjóður skal halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um. Sjóðurinn skal koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni.
>
> Íbúðalánasjóði er heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.

Með þessari breytingu var sjóðnum gert að koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins, og honum heimilað að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf til að ná því markmiði. Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir um ákvæðið:[6]

3. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
4. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs og reglugerð nr. 896/2005, um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.
5. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
6. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál á þskj. 1196, 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003-2004.

Mynd 11.1 Lög og reglur um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs



Sjóðnum var veitt heimild til að eiga viðskipti með verðbréf til að draga úr áhættu og ráðherra falið að setja í reglugerð nánari ákvæði um viðskiptin

> Í greininni er kveðið á um skyldu Íbúðalánasjóðs til að koma á áhættustýringarkerfi og sjóðnum veitt heimild til að eiga viðskipti með verðbréf, til að draga úr áhættu sjóðsins í samræmi við almenn sjónarmið um áhættustýringu. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf. Leita skal umsagnar stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins um efni reglugerðarinnar.

Af þessu má ráða að ætlun löggjafans hafi verið að fela ráðherra að tilgreina nánar í reglugerð í hvaða flokkum verðbréfa Íbúðalánasjóði væri heimilt að fjárfesta til áhættustýringar.

Lítið var kveðið á um heimildir til fjárfestinga í reglugerðinni

Í reglugerðinni[7] er hins vegar lítið fjallað um heimildir sjóðsins til fjárfestinga og ákvæði laganna um að nánar yrði kveðið á um heimildir sjóðsins til viðskipta með verðbréf í reglugerð[8] því ekki fylgt eftir. Það helsta sem fram kemur í reglugerðinni varðandi varðveislu fjármuna og fjárfestingar er eftirfarandi:

> Íbúðalánasjóður skal varðveita og ávaxta á tryggan hátt það fé sem hann hefur umsjón með, í þeim tilgangi að tryggja eins góð lánskjör og kostur er og lágmarka áhættu ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins.
>
> Íbúðalánasjóður skal setja sér stefnu um áhættustýringu og koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að stjórna áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur er.

Í 3. gr. reglugerðarinnar er nánar kveðið á um innihald stefnunnar:

> Íbúðalánasjóður skal tryggja jafnvægi inn- og útgreiðslna sjóðsins og beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum til að tryggja vandaða áhættu- og fjárstýringu. Í því skyni er sjóðnum heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Slíkar aðferðir skulu nánar útfærðar í áhættustýringarstefnu sjóðsins.

Af þessu má ráða að ætlun ráðherra hafi verið að takmarka heimildir sjóðsins til fjárfestinga þar sem hann leggur áherslu á að sjóðurinn varðveiti fé á tryggan hátt, lágmarki áhættu ríkissjóðs og dragi úr áhættu sem kostur er, en minnsta áhættan fyrir sjóðinn liggur í viðskiptum með eigin fjármögnunarbréf. Þó er tilgreint í 3. gr. reglugerðarinnar að sjóðnum sé heimilt að eiga viðskipti með önnur verðbréf en fjármögnunarbréf sín, og honum sjálfum

7. Reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.
8. 5. gr. laga nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

falið að útfæra nánar reglur um heimilar fjárfestingar og mótaðila í áhættustýringarstefnu. Sjóðurinn setti sér áhættustýringarstefnu í júlí 2004 og eru heimilar fjárfestingar tilgreindar í viðauka við hana, sjá undirkafla 11.3.2.

Rúmu ári eftir breytingu á fjármögnun Íbúðalánasjóðs var reglugerðinni breytt og nánar kveðið á um hvaða verðbréfum sjóðnum væri heimilt að fjárfesta í.[9] Í 3. gr. reglugerðarinnar var bætt við tilvísun í viðauka I þar sem eftirfarandi kom fram:

Rúmu ári eftir lagabreytingarnar var reglugerðinni breytt

> Í því skyni er Íbúðalánasjóði heimilt að ávaxta handbært fé á bankareikningum, með viðskiptum með verðbréf eða með öðrum viðurkenndum fjárfestingaleiðum til skemmri eða lengri tíma.
>
> Til annarra viðurkenndra fjárfestingarleiða skv. 1. mgr. teljast meðal annars kaup á fjármálagerningum eða skuldarviðurkenningum útgefnum af mótaðilum skv. A–E-flokki hér á eftir eða hlutdeildarskírteinum í verðbréfasjóðum sem fjárfesta í verðbréfum útgefnum af þeim. Einnig samningar um kaup á fasteignaveðbréfum skv. F-flokki eða vaxtaberandi eignum sem byggja á greiðsluflæði frá slíkum bréfum.
>
> Flokkar mótaðila og eigna eru:
>
> A. Ríkissjóður Íslands eða ríkisstofnanir.
>
> B. Lánastofnanir með fjárfestingarlánshæfismat sem er að minnsta kosti BBB frá Moody's eða sambærilegt frá öðrum matsfyrirtækjum.
>
> C. Fyrirtæki í OECD-ríkjum með langtímalánshæfismat sem er að minnsta kosti A1 frá Moody's eða sambærilegt frá öðrum matsfyrirtækjum.
>
> D. Innlend fjármálafyrirtæki, önnur en þau sem getið er í B-lið.
>
> E. Sveitarfélög.
>
> F. Skuldabréf tryggð með veði í íbúðarhúsnæði, útgefin af einstaklingum, fyrirtækjum eða fjármálafyrirtækjum. Skuldabréfin skulu almennt vera innan 80% af söluandvirði viðkomandi eignar, en þó aldrei umfram 90%.

Flokkar mótaðila voru nánast samhljóða fyrstu áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs frá júlí 2004, sjá nánar undirkafla 11.3.2.2. Með reglugerðinni var stjórn Íbúðalánasjóðs falið að setja vikmörk fyrir hvern flokk í áhættustýringarstefnu sjóðsins. Þessar breytingar á reglugerðinni eiga sér stað nokkru eftir að sjóðurinn gerði lánssamninga við banka og sparisjóði, en þær ná í raun ekki yfir lánssamningana sem sjóðurinn gerði, þar sem þeir eru ekki framseljanlegir og teljast ekki verðbréf.

Reglugerðinni var breytt eftir að sjóðurinn gerði lánssamninga við banka og sparisjóði

11.3.1.2 Vaxtaálag og uppgreiðsluheimild lántaka

Fjármögnunarbréf sjóðsins urðu óinnkallanleg með breytingunum í júlí 2004. Eftir breytingarnar varð 23. gr. laga um húsnæðismál svohljóðandi:[10]

> Íbúðalánasjóður innheimtir afborganir, verðbætur og vexti af ÍLS-veðbréfum og ráðstafar því fé sem þannig innheimtist til endurgreiðslu fjármögnunarbréfa sjóðsins. Skuldurum ÍLS-veðbréfa er heimilt að greiða aukaafborganir af skuldabréfum sínum eða að endurgreiða skuldina að fullu fyrir gjalddaga.
>
> Ráðherra er heimilt, við sérstakar aðstæður og að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs, að ákveða að aukaafborganir og uppgreiðsla ÍLS-veðbréfa verði aðeins heimilar gegn greiðslu þóknunar sem jafni út að hluta eða að öllu leyti muninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og markaðskjörum sambærilegs íbúðabréfs. Geta skal um þessa heimild í skilmálum ÍLS-veðbréfa.

Með þessu ákvæði var lögfest uppgreiðsluheimild lántaka sjóðsins án sérstakrar þóknunar. Jafnframt var sett inn það neyðarúrræði að ráðherra geti ákveðið að afturkalla gjaldfrelsi uppgreiðsluheimildarinnar og að uppgreiðsla verði aðeins heimil gegn greiðslu þóknunar. Um þetta ákvæði segir í greinargerð með lagafrumvarpinu:[11]

9. Reglugerð nr. 896/2005, um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004.
10. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
11. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál á þskj. 1196, 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003-2004.

> Íbúðalánasjóður mun ekki hafa heimild til innköllunar á íbúðabréfum á móti uppgreiddum lánum og er það hluti af þeirri stefnumótun að gera íbúðabréfin aðgengilegri á markaði. Nefnd um endurskipulagningu verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs lagði til að brugðist yrði við þessum vanda með því að skuldara sem nýtti sér uppgreiðsluheimild yrði gert að greiða að fullu þann vaxtamun sem hlytist af uppgreiðslu láns fyrir lokagjalddaga. Sú leið er þó talin hafa í för með sér ýmis vandkvæði, enda getur hún mögulega sett íbúðakaupendur í erfiða stöðu, torveldað sölu fasteigna vegna áhvílandi lána og veikt samkeppnisstöðu banka í útlánum til húsnæðiskaupa. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir þeirri meginreglu að almenn vaxtaákvörðun Íbúðalánasjóðs taki mið af áhrifum uppgreiðslna á fjármagnskostnað sjóðsins. Í því felst að vextir verði ákveðnir sem vegið meðaltal vaxta í útboði og vaxta uppgreiddra lána, að viðbættu vaxtaálagi sjóðsins. Þannig mun kostnaður vegna uppgreiddra lána jafnast út á ný lán.

Heimild til uppgreiðslu var mikilvæg fyrir stöðu lántakenda, virkni fasteignamarkaðar og samkeppnisstöðu banka á íbúðalánamarkaði

Löggjafinn taldi því heimild til uppgreiðslu mikilvæga fyrir stöðu lántakenda, virkni fasteignamarkaðar og samkeppnisstöðu banka á íbúðalánamarkaði, og heimild ráðherra til að setja á uppgreiðslugjald ætti því að líta á sem algert neyðarúrræði. Um þetta neyðarúrræði segir í greinargerð með frumvarpinu:

> Þessari heimild verður væntanlega eingöngu beitt þegar ófyrirséð atvik valda því að uppgreiðslur aukast svo mjög að þær ógni stöðu sjóðsins. Gert er ráð fyrir að heimild þessari verði eingöngu beitt sem neyðarúrræði þegar hefðbundnar áhættustýringaraðferðir og svigrúm sjóðsins við vaxtaákvörðun nægja ekki til að verja hag sjóðsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður mæti áhrifum af uppgreiðslum af ÍLS-veðbréfum með því að taka tillit til vaxta uppgreiddra lána í vaxtaákvörðun sinni, að viðbættu vaxtaálagi. Sjóðurinn tók ekki tillit til vaxta uppgreiddra lána við vaxtaákvörðun sína fyrr en ári eftir breytingar, því annars hefði sjóðurinn þurft að hækka útlánsvextina og skerða þar með samkeppnisstöðu Íbúðalánasjóðs á íbúðalánamarkaði, sjá nánar í kafla 9.9.[12]

Við breytingarnar var ákvæði um vaxtaálag til að mæta vaxtaáhættu sett í 28. gr. laga um húsnæðismál:[13]

> Íbúðalánasjóði er heimilt að áskilja sér vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu sjóðsins. Ráðherra ákveður vaxtaálag þetta að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs.

Sjóðnum var því ætlað að svara þeim kostnaði sem fylgdi uppgreiðslum lána með tekjum af vaxtaálagi sjóðsins. Í undirkafla 11.6 er farið yfir hvernig Íbúðalánasjóður stýrði vaxtaáhættu sinni með framangreindri áhættuvörn. Í kafla 9.6 er hins vegar farið nánar yfir af hverju íbúðabréfin voru án innköllunarákvæðis en útlán sjóðsins uppgreiðanleg, og þá áhættuvörn sem var ætlað að mæta hugsanlegum auknum uppgreiðslum eftir skiptin í júlí 2004.

11.3.2 Innri reglur – áhættustýringarstefna Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður setti sér áhættustýringarstefnu með ráðgjöf frá Capto

Í lögum um húsnæðismál og reglugerð nr. 544/2004 er Íbúðalánasjóði falið að útfæra eigin áhættustýringu vegna áhættuþátta sem komu til við breytingarnar í júlí 2004, þ.e. vegna uppgreiðsluáhættu og annarrar vaxtaáhættu. Með ráðgjöf frá Capto Financial Consulting setti Íbúðalánasjóður sér áhættustýringarstefnu, dags. 1. júlí 2004.[14]

Gagngerar breytingar voru gerðar á stefnunni í kjölfar bankahrunsins

Í stefnunni segir að hún skuli endurskoðuð árlega fyrir 31. október ár hvert.[15] Stefnan var endurskoðuð árlega allt til ársins 2008, en endurskoðunin árið 2009 tók mikinn tíma og var ekki endanlega samþykkt af stjórn og Fjármálaeftirlitinu fyrr en í ágúst 2010. Flestar breytingar á stefnunni voru minniháttar og afmarkaðar, nema við endurskoðunina árið 2008, í kjölfar bankahrunsins, en þá voru gerðar gagngerar breytingar á henni. Hér á eftir er fjallað um helstu atriði áhættustýringarstefnunnar, og helstu breytingar á henni frá árinu 2004 til 2010.

12. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
13. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
14. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy*, version 2,29.
15. Sama heimild, bls. 4.

11.3.2.1 Áhættuvörn fyrir vaxtaáhættu

Í stefnunni segir um áhættustýringu vegna vaxtaáhættu:[16]

> Hinir nýju áhættuþættir [uppgreiðsluáhætta og önnur vaxtaáhætta] verða meðhöndlaðir með tilbúinni ófullkominni áhættuvörn, sem mun jafna út áhrif vegna vaxtabreytinga. Áhættustýring ber ábyrgð á að útfæra og hafa eftirlit með áhættuvörninni til að tryggja að vaxtabreytingar hafi eins lítil áhrif á ÍLS og mögulegt er. Fjárstýring ber ábyrgð á að framfylgja og fínstilla áhættuvörnina á hverjum tíma.

Stefnan tilgreinir svo að áhættuvörnin sé útfærð með válíkani (Value-at-Risk, VaR) og virkri sjóðsstýringu (e. active matching of cash flows). Válíkanið átti sjóðurinn að nota til að reikna leyfileg áhættumörk fyrir mismun á meðaltíma, kúpni og væntu greiðsluflæði (GAP) eigna og skulda sjóðsins. Áhættumörkin, sem voru þannig ákvörðuð, áttu að tryggja langtíma- og skammtímagjaldfærni sjóðsins og að áhætta sjóðsins væri í samræmi við áhættuþol hans.[17] Þessari áhættuvörn átti síðan að vera framfylgt með því að halda mismun á meðaltíma, kúpni (e. convexity) og væntu greiðsluflæði eigna og skulda sjóðsins innan áhættumarkanna. Nánar má lesa um meðaltíma í rammagrein 11.5. og um kúpni í ítarefni í kaflalok. Í fyrstu útgáfu af áhættustýringarstefnu sjóðsins, nr. 2.9 í júlí 2004, voru áhættumörkin, sem voru reiknuð með válíkaninu, eftirfarandi:[18]

Áhættumörkin áttu að tryggja að áhætta sjóðsins væri í samræmi við áhættuþol hans

1. Mismunur á meðaltíma eigna og skulda ÍLS skal að hámarki vera 0,9 ár.
2. Mismunur á kúpni eigna og skulda ÍLS skal að hámarki vera 0,2 ár.
3. Mismunur á árlegu væntu greiðsluflæði í framtíðinni (GAP) skal að hámarki vera 1,5% af bókfærðu virði eigna næstu tvö árin, 1,25% á þriðja ári og 1% eftir það.

Einnig var tiltekið í stefnunni að áhættumörkin þyrfti að endurreikna reglulega.

Við fyrstu endurskoðun stefnunnar, í útgáfu 3.0 (2005), var leyfilegt frávik í GAP aukið talsvert, tvöfaldað á styttri endanum (eitt til þrjú ár) og aukið um helming á lengri endanum, úr 1% í 1,5%. Kaflinn um válíkan (Value-at-Risk, VaR) var hins vegar tekinn út, og sjóðnum því ekki lengur skylt að endurreikna áhættumörk fyrir meðaltíma, kúpni og GAP. Sjóðurinn virðist hafa haldið sig við þau áhættumörk sem voru tilgreind fyrir meðaltíma og kúpni í fyrstu áhættustýringarstefnunni þrátt fyrir að umtalsverðar breytingar hafi átt sér stað í rekstri hans. Í fyrstu stefnunni virtist válíkanið vera lykilatriði í ákvörðun áhættumarkanna og því athyglisvert að því hafi verið sleppt alfarið í fyrstu endurskoðun stefnunnar og áhættumörkin fyrir GAP aukin til frambúðar.

Við fyrstu endurskoðun stefnunnar voru áhættumörkin aukin og horfið frá því að endurreikna þau reglulega

Í fyrstu útgáfu stefnunnar, 2.9 (júlí 2004), er tekið fram að við útreikninga á meðaltíma og kúpni skuli taka tillit til væntra framtíðaruppgreiðslna:[19, 20]

> Við útreikning meðaltíma og kúpni er gert ráð fyrir að breytingar á ávöxtunarkröfu hafi áhrif á sjóðstreymi (vegna uppgreiðsluheimilda), þ.e. virkur meðaltími og virk kúpni eru reiknuð.

Í útgáfu 3.0 (2005) var þessari setningu breytt í:[21]

> Við útreikning meðaltíma og kúpni er ekki gert ráð fyrir að breytingar á ávöxtunarkröfu hafi áhrif á sjóðstreymi.

Hér var um mikla breytingu að ræða. Með þessari breytingu hefur sjóðurinn ákveðið að meta ekki áhrif breytingar á ávöxtunarkröfu á sjóðstreymi. Í beinu framhaldi er hins vegar farið yfir það að breytingar á ávöxtunarkröfu hafi í raun áhrif á sjóðstreymi, og til að takmarka áhrif hægfara breytinga á ávöxtunarkröfu þurfi að fylgjast náið með mismun á

Við fyrstu endurskoðun var horfið frá því að meta áhrif breytinga á ávöxtunarkröfu á uppgreiðslur og sjóðstreymi

16. Sama heimild, bls. 7. „The new risk will be handled by a synthetic imperfect hedge, which will balance the effect of interest rate changes. The hedge will be set-up and monitored by the Risk Manager to secure that interest rate changes have as low effect on HFF as possible. The hedge will be executed and continuously fine-tuned by the Treasurer."
17. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy*, version 2,29, bls. 15.
18. Sama heimild, bls. 18-19.
19. Sama heimild, bls. 16.
20. „When calculating duration and convexity it is assumed that yield changes do affect cash flows (as there are embedded prepayment options), i.e. the effective duration and the effective convexity are calculated."
21. „When calculating duration and convexity it is assumed that yield changes do not affect cash flows."

vmeðaltíma eigna og skulda og fínstilla það. Þá var bætt við eftirfarandi setningu:[22]

> Allir áhættumælikvarðar, nema eiginfjárhlutfallið miðað við bókfært virði, skulu vera reiknaðir miðað við áætlanir ÍLS um uppgreiðslur lána og uppgreiðslur sjóðsins á uppgreiðanlegum skuldabréfum. Eiginfjárhlutfallið miðað við bókfært virði, á hinn bóginn, skal reiknað skv. tilmælum Fjármálaeftirlitsins.

Uppgreiðsluáhætta er yfirleitt flokkuð sem hluti af vaxtaáhættu, þar sem uppgreiðslur útlána valda aðeins tapi ef vextir hafa lækkað frá því að lánin voru veitt. Vaxtabreytingar eru því lykilatriði í mati á uppgreiðsluáhættu. Það að gera ráð fyrir að vaxtabreytingar hafi ekki áhrif á uppgreiðslur og þar með sjóðstreymi vanmetur því stórkostlega áhættuna af uppgreiðslum. Strax við fyrstu endurskoðun á stefnunni hætti sjóðurinn því að líta til áhrifa af þeim þætti sem hefur mest áhrif á uppgreiðsluáhættu. Eftir það var því ekki hægt að gera ráð fyrir að sjóðurinn myndi beita réttum fyrirbyggjandi aðgerðum til að verjast uppgreiðsluáhættu.

Slakað enn frekar á áhættumörkum við fjórðu endurskoðun

Í útgáfu 6.0 (2008) var búið að taka út kúpni sem mælikvarða á áhættu, en í fyrri útgáfum höfðu verið sett áhættumörk upp á 0,2 fyrir mismun á kúpni eigna og skulda. Með þessu slakaði sjóðurinn enn frekar á þeim kröfum sem hann setti um mat á vaxtaáhættu sjóðsins. Nánari umfjöllun um áhættuvörn sjóðsins og þær lykilstærðir sem voru reiknaðar fyrir mat á vaxtaáhættu er að finna í undirkafla 11.4.2.

11.3.2.2 Heimildir til fjárfestinga

Í fyrstu útgáfu áhættustýringarstefnu sjóðsins, nr. 2.9 í júlí 2004, segir að til að viðhalda samræmi í meðaltíma, kúpni og væntu greiðsluflæði eigna og skulda skuli sjóðurinn beita eftirfarandi aðferðum:[23]

1. Nýta uppgreiðsluheimildir á verðbréfum ÍLS.
2. Endurfjármagna skuldir með verðbréfum með viðeigandi gjalddaga með því að eiga viðskipti með eigin skuldabréf eða önnur verðbréf.

Ráðherra fól Íbúðalánasjóði sjálfum að setja reglur um heimilar fjárfestingar vegna áhættustýringar

Eins og fyrr greinir fól ráðherra Íbúðalánasjóði sjálfum, með reglugerð nr. 544/2004, að setja í áhættustýringarstefnu sjóðsins reglur um heimilar fjárfestingar og mótaðila vegna áhættu- og fjárstýringar sjóðsins. Í stefnunni eru heimildir sjóðsins til fjárfestinga tilgreindar í viðaukum við stefnuna og eru það innstæður og verðbréf til skamms og langs tíma útgefin af eftirfarandi aðilum:[24]

A. Íslenska ríkinu
B. Íslenskum bönkum með lánshæfismat BBB eða hærra og dótturfélögum þeirra
C. Aðilum innan OECD með langtímalánshæfismat a.m.k. A+ frá S&P eða A1 frá Moody's
D. Smærri íslenskum bönkum og dótturfélögum þeirra
E. Sveitarfélögum
F. Verðbréf sem tryggð eru með veði í fasteign (mortgage backed securities) og gefin út af einstaklingum, fyrirtækjum, bönkum eða fjármálafyrirtækjum.

Eins og sjá má eru flokkar mótaðila nánast samhljóða viðauka I í breytingu á reglugerð nr. 544/2004,[25] (sjá undirkafla 11.3.1.1) að því undanskildu að í F-lið reglugerðarinnar var tilgreint hámarksveðhlutfall (e. loan to value) skuldabréfa sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði, og skyldi það almennt vera innan við 80%, en þó aldrei umfram 90%. Eins og fram hefur komið var þessi reglugerðarbreyting gerð rúmu ári eftir að áhættustýringarstefnan var sett, og eftir að sjóðurinn hafði lánað viðskiptabönkunum og sparisjóðunum í talsverðum mæli.

Í útgáfu 5.0 (2007) var eftirfarandi flokki verðbréfa bætt við listann hér að framan:[26]

22. „All risk measures, except for the book valued CAD, shall be calculated including HFF's current assumptions on prepayments, and calls of callable debt. The book valued CAD, on the other hand, shall be calculated in accordance with the guidelines of Financial Supervisory Authority (FME)."
23. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy*, version 2,29, bls. 19.
24. Sama heimild, bls. 24.
25. Reglugerð nr. 896/2005, um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004.
26. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna,* útgáfa 5.0.

G. Peningamarkaðssjóðir svo og verðbréfa- eða fjárfestingarsjóðir, sem starfa skv. lögum nr. 30/2003, er fjárfesta í skuldabréfum útgefnum af aðilum skv. A-D liðum.

Í töflum 11.2 og 11.3 eru teknar saman heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga samkvæmt hverri útgáfu áhættustýringarstefnu sjóðsins, annars vegar vegna skammtímalausafjárstýringar og hins vegar vegna langtímaáhættustýringar. Sérstaka athygli vekur að engin mörk voru sett á neina flokka fjárfestinga í fyrstu stefnunni svo að hlutfall hvers þeirra mátti vera 100% af gildandi heildarfjárfestingum. Augljóst er að talsverður munur er t.d. á fjárfestingu í flokki A annars vegar og einhverjum hinna flokkanna hins vegar. Starfsmenn sjóðsins höfðu hins vegar heimild til að setja alla fjármuni sjóðsins í hvern þessara flokka sem var.

Engin mörk voru sett á neina flokka fjárfestinga í fyrstu útgáfu stefnunnar

Tafla 11.2 Heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga vegna skammtímalausafjárstýringar 2004–2010[1]

	Áhættustýringarstefna (útgáfunúmer og gildistími)					
	2.9	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0
Flokkur	2004	2005	2006	2007	2008	2010
A	100%	100%	100%	100%	100%	100%
B	100%	**80%**	80%	**95%**	**75%**	**80%**
C	100%	**30%**	30%	30%	**20%**	20%
D	100%	**75%**	75%	**35%**	**10%**	10%
E	100%	.	.	.	**75%**	**80%**
F	100%	.	.	.	.	.
G	.	.	.	**25%**	**10%**	10%

1. Heimildir til fjárfestinga í mismunandi flokkum verðbréfa samkvæmt þeirri áhættustýringarstefnu sem í gildi var á hverjum tíma.
Breyting frá fyrri útgáfu er táknuð með feitletrun.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Tafla 11.3 Heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga vegna langtímaáhættustýringar 2004–2010[1]

	Áhættustýringarstefna (útgáfunúmer og gildistími)					
	2.9	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0
Flokkur	2004	2005	2006	2007	2008	2010
A	100%	100%	100%	100%	.	.
B	100%	**25%**	25%	**35%**	.	.
C	100%	**25%**	25%	25%	.	.
D	100%	**20%**	20%	20%	.	.
E	100%	**50%**	50%	50%	.	.
F	100%	100%	100%	100%	.	.
G	.	.	.	.	.	.

1. Heimildir til fjárfestinga í mismunandi flokkum verðbréfa samkvæmt þeirri áhættustýringarstefnu sem í gildi var á hverjum tíma.
Breyting frá fyrri útgáfu er táknuð með feitletrun.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Við fyrstu endurskoðun á stefnunni, í útgáfu 3.0 (2005), var heimildum til fjárfestinga skipt í tvo flokka, annars vegar vegna skammtímalausafjárstýringar og hins vegar vegna langtímaáhættustýringar. Með þessari breytingu voru heimildir sjóðsins til lausafjárstýringar takmarkaðar meira en þær heimildir sem hann hafði til langtímaáhættustýringar. Í útgáfu 6.0 (2008), eftir hrunið, var svo heimild til fjárfestinga vegna langtímaáhættustýringar felld niður að fullu.[27] Starfsmenn sjóðsins höfðu því, eftir þá breytingu, aðeins heimildir til skammtímalausafjárstýringar en ekki langtímafjárfestinga.

Eftir hrun var heimild til fjárfestinga vegna langtímaáhættustýringar felld niður að fullu...

27. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 3.0.

...og sett bann á gerð afleiðusamninga án sérstakrar heimildar stjórnar

Í útgáfu 6.0 (2008) var sett þak upp á sjö milljarða króna í flokkum B og C (íslenskir bankar og aðilar með hátt lánshæfismat) nema með sérstöku samþykki stjórnar. Þessi breyting hefur líklega verið viðbrögð við tapi sjóðsins vegna samninga við viðskiptabankana í hruninu. Í útgáfu 7.0 (2010) var bætt við heimild til að hafa meira en sjö milljarða króna á innlánsreikningum banka næsta viðskiptadag fyrir afborgun af íbúðabréfum án sérstaks samþykkis stjórnar. Eftir breytinguna árið 2008 hafa starfsmenn sjóðsins líklega lent í vandræðum með að hafa til reiðu fé sem ætlað var til afborgana af íbúðabréfum og gátu numið hærri fjárhæðum en sjö milljörðum króna.

Þá var í útgáfu 6.0 (2008) bætt við eftirfarandi setningu: „Ekki er heimilt að gera samninga sem fela í sér afleiður, skuldabréfavafninga eða aðra sambærilega fjármálagjörninga án heimildar stjórnar." Eins og greint er frá hér að framan voru á sama tíma einnig teknar út allar heimildir til langtímafjárfestinga án sérstakrar heimildar stjórnar.[28] Á árunum 2007 og 2008 var sjóðurinn í ýmsum áhættufjárfestingum og afleiðusamningum og við hrunið varð hann fyrir verulegu tapi vegna þeirra. Með þessari breytingu var tekið fyrir slíkar fjárfestingar án sérstakrar heimildar stjórnar fyrir hverjum viðskiptum.

Þá var flokkur E einnig sameinaður flokki B í útgáfu 6.0 (2008), þ.e. sveitarfélög sem mótaðilar voru sett með innlendum viðskiptabönkum, og önnur innlend fjármálafyrirtæki og tryggingafélög tekin út. Þetta takmarkaði heimildir sjóðsins til fjárfestinga vegna lausafjárstýringar.

Í október 2007 var heimilað að fjárfesta í verðbréfasjóðum

Í útgáfu 5.0 (2007) var heimilað að fjárfesta vegna skammtímalausafjárstýringar í peningamarkaðs-, verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum fyrir allt að 25%. Líkleg skýring á þessari heimild er að peningamarkaðssjóðir gáfu hærri ávöxtun en innlán. Sjóðurinn hafði reyndar á árinu 2006 fjárfest að einhverju leyti í slíkum sjóðum, sjá kafla 14. Í útgáfu 6.0 (2008) var þeirri heimild breytt þannig að peningamarkaðssjóðir voru teknir út og verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir takmarkaðir við sjóði sem fjárfesta í skuldabréfum útgefnum af opinberum aðilum, og hámarkið minnkað í 10%. Þetta voru líklega viðbrögð við því að peningamarkaðssjóðir komu mjög illa út úr hruninu.

11.3.2.3 Vaxtaálag

Í áhættustýringarstefnu sjóðsins er tilgreint vaxtaálag nýrra útlána hans og skipting þess vegna rekstrarkostnaðar, útlánaáhættu og uppgreiðsluáhættu. Í eftirfarandi töflu er vaxtaálagið samkvæmt stefnunni í hverri útgáfu. Breytingar eru feitletraðar. Þá er í neðstu línunni lagt saman svigrúm sjóðsins til ákvörðunar heildarvaxtaálags samkvæmt stefnunni.

Tafla 11.4 Vaxtaálag Íbúðalánasjóðs 2004-20101

	Áhættustýringarstefna (útgáfunúmer og gildistími)					
	2.9	**3.0**	**4.0**	**5.0**	**6.0**	**7.0**
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2010**
Rekstur	0,15%	0,15%	**0,15%** **– 0,45%**	0,15% – 0,45%	0,15% – 0,45%	0,15% – 0,45%
Útlánaáhætta	0,20%	**0,10%** **– 0,20%**	**0,05%** **– 0,20%**	0,05% – 0,20%	0,05% – 0,20%	**0,05%** **– 0,40%**
Uppgreiðslur	0,15% – 0,35%	0,15% – 0,35%	**0,25%** **– 0,75%**	**0,25%** **– 0,95%**	0,25% – 0,95%	0,25% – 0,95%
Alls	0,50% – 0,70%	**0,40%** **– 0,70%**	**0,45%** **– 1,40%**	**0,45%** **– 1,60%**	0,45% – 1,60%	**0,45%** **– 1,80%**

1. Vaxtaálag samkvæmt þeirri áhættustýringarstefnu sem í gildi var á hverjum tíma. Breyting frá fyrri útgáfu er táknuð með feitletrun.

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Hámarksvaxtaálag á útlánum Íbúðalánasjóðs var aukið um 70bp árið 2006, um 20bp árið 2007 og um aðra 20bp árið 2010, alls 110 bp, og má rekja stærstan hluta aukningarinnar til álags vegna uppgreiðsluáhættu.

28. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna,* útgáfa 6.0.

11.4 Eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs með áhættu

11.4.1 Inngangur og helstu niðurstöður

Eftirlitskerfi með áhættu er safn aðferða til að meta og mæla hugsanlegt fjárhagslegt tap í framtíðinni, eins og að leggja mat á hversu mikið tap vegna uppgreiðslna getur orðið. Fyrir breytingarnar í júlí 2004 var ekkert formlegt eftirlit með áhættu innan Íbúðalánasjóðs, en stærstu áhættuþættir hans voru á þeim tíma lausafjár- og útlánaáhætta, sjá nánar í rammagrein 11.1 (Skipulag áhættustýringar Íbúðalánasjóðs og ábyrgð) og kafla 12 (Stýring og eftirlit með útlánaáhættu).

Ráðgjafarfyrirtækið Capto Financial Consulting setti upp eftirlitskerfi með áhættu

Ljóst var að Íbúðalánasjóður þyrfti að efla eftirlit sitt með vaxtaáhættu í framhaldi af breytingunum í júlí 2004. Til þess fékk sjóðurinn sér til aðstoðar sænska ráðgjafarfyrirtækið Capto Financial Consulting. Eftirlitskerfið sem Capto setti upp fyrir sjóðinn snerist að mestu um að mæla hversu mikið kynni að tapast vegna uppgreiðslna og vaxtabreytinga og meta hvaða áhrif hugsanlegt tap gæti haft á gjaldfærni sjóðsins. Til þess átti sjóðurinn að meta áhrif uppgreiðslna og vaxtabreytinga á eigið fé sitt. Sjóðurinn átti einnig að leggja mat á hve mikil áhrif uppgreiðslur útlána og vaxtabreytingar myndu hugsanlega hafa á samræmi sjóðstreymis eigna og skulda.

Vinna Capto skilaði sér illa í áhættustýringu sjóðsins og skýrslum til eftirlitsaðila og stjórnar

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs virðist hins vegar hafa skort þá þekkingu sem þurfti til að nýta eftirlitskerfið sem Capto setti upp. Til að mynda nýttu þeir ekki alla þá vinnu sem Capto vann fyrir sjóðinn. Jafnframt voru sumir útreikningar sjóðsins fyrir mat á áhættu rangir. Skýrslur Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila voru oft með röngum upplýsingum eða niðurstöður Capto rangt túlkaðar og endurspegluðu því ekki raunverulega áhættu sjóðsins. Þær upplýsingar sem starfsmenn sjóðsins birtu í skýrslunum voru oft endurtekning frá eldri skýrslum og augljóst að sá sem uppfærði niðurstöður útreikninga lagði ekki vinnu í að túlka þær. Þetta varð til þess að vinna Capto skilaði sér hvorki í áhættustýringu sjóðsins, í skýrslum til eftirlitsaðila né til stjórnar Íbúðalánasjóðs.

Í næstu köflum er farið ítarlega yfir eftirlitskerfið sem Capto setti upp fyrir sjóðinn. Fyrst er farið yfir hvernig Íbúðalánasjóður átti að meta áhrif hugsanlegs taps á eigið fé sitt. Næst er farið yfir hvernig sjóðurinn átti að meta áhrif vaxtaáhættu á sjóðstreymi sitt. Þá er farið yfir hvernig starfsmenn sjóðsins nýttu eftirlitskerfið til að mæla þá auknu áhættu sem fylgdi breyttri fjármögnun.

11.4.2 Áhrif vaxtabreytinga á eigið fé Íbúðalánasjóðs

Skipta má fjármögnun Íbúðalánasjóðs í lánsfé og eigið fé. Í upphafi var eigið fé sjóðsins það sem ríkissjóður lagði inn í stofnunina. Síðan hefur hagnaður lagst við eigið fé og tap dregist frá.

Þar sem eigið fé er skilgreint sem heildareignir að frádregnum skuldum endurspeglar það hversu mikið eignir geta rýrnað áður en virði þeirra verður minna en virði skulda. Vel er hægt að reka fyrirtæki með neikvætt eigið fé, eins og t.d. fyrirtæki í nýsköpun. Eins hefur Íbúðalánasjóður, þegar þetta er skrifað, um langt skeið verið rekinn með mjög lítið eigið fé. Það sem skiptir höfuðmáli er að tekjur mæti gjöldum. Staða eigin fjár fjármálafyrirtækis telst hins vegar vera merki um styrk þess og hefur þannig áhrif á lánshæfiseinkunn fyrirtækisins. Ástæðan fyrir því er að fjármálafyrirtæki með sterka eiginfjárstöðu er talið vera betur í stakk búið til að mæta framtíðartapi, án þess að það hafi afgerandi áhrif á rekstur þess.

Koma má í veg fyrir að of mikil áhætta sé tekin í rekstri Íbúðalánasjóðs með því að setja mörk á þann mismun sem er á virði eigna og skulda sjóðsins. Það er gert með því að setja áhættumörk á eiginfjárhlutfall hans, sem er eiginfjárgrunnur sjóðsins sem hlutfall af áhættugrunni hans, sjá nánar í rammagrein 11.2.[29]

29. Óefnislegar eignir eru lítill hluti af heildareignum Íbúðalánasjóðs og hafa því ekki áhrif á eiginfjárútreikninga hans.

Reglur um eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs voru fyrst settar árið 2004. Langtímamarkmið var að halda eiginfjárhlutfalli yfir 5%

Félagsmálaráðherra setti fyrst reglur um eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs um mitt ár 2004, samhliða breytingum á fjármögnun sjóðsins. Samkvæmt reglugerð nr. 544/2004 er langtímamarkmiðið að halda eiginfjárhlutfalli sjóðsins yfir 5%. Ef eiginfjárhlutfallið stefnir niður fyrir 4% skal stjórn Íbúðalánasjóðs vekja athygli ráðherra á því og leggja fram tillögur um leiðir til að ná langtímamarkmiði um eiginfjárhlutfall.[30]

Áhættumörk fyrir eiginfjárhlutfall skilgreind sem 4%

Þegar Capto setti upp eftirlitskerfi með vaxtaáhættu fyrir Íbúðalánasjóð lagði fyrirtækið mat á hve mikla áhættu sjóðurinn gæti tekið. Capto gaf sér þá forsendu að áhættuþol Íbúðalánasjóðs væri sá hluti af eigin fé sjóðsins sem væri umfram 4% lágmarkseiginfjárhlutfall hans og tekjur vegna þess vaxtaálags sem bætt var ofan á útlánavexti vegna vaxtaáhættu. Þannig gerði Capto ráð fyrir að eignir sjóðsins gætu rýrnað um sem næmi eigin fé sjóðsins yfir 4% af áhættugrunni og að tekjur af vaxtaálagi væru til að mæta þeim kostnaði sem fylgdi áhættustýringu sjóðsins. Til að vakta langtíma- og skammtímagjaldfærni áttu starfsmenn Íbúðalánasjóðs að reikna eiginfjárhlutfall hans og sjá til þess að það stefndi ekki undir áhættumörk, sem voru 4%.[31]

Eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs að gangvirði endurspeglar best gjaldfærni hans

Eiginfjárhlutfall að bókfærðu virði tekur ekki tillit til uppgreiðsluáhættu

Unnt er að reikna eiginfjárhlutfall bæði miðað við bókfært virði eigna og skulda og miðað við gangvirði þeirra.[32] Eiginfjárhlutfall miðað við bókfært virði eigna og skulda sýnir stöðu eigin fjár samkvæmt efnahagsreikningi. Efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs tekur ekki tillit til áhrifa vaxtabreytinga og hugsanlegra uppgreiðslna. Þar sem eftirlitskerfi Capto snerist að mestu um vaxtaáhættu Íbúðalánasjóðs gaf eiginfjárhlutfall sjóðsins að bókfærðu virði ekki nógu skýra mynd af stöðu hans.

Við útreikninga á eiginfjárhlutfalli miðað við gangvirði eigna og skulda er tekið tillit til áhrifa vaxtabreytinga og hugsanlegra uppgreiðslna. Hlutfallið gefur því skýrari mynd af stöðu Íbúðalánasjóðs. Ef vextir breytast þá breytist jafnframt almennt ávöxtunarkrafa skuldabréfa. Breytingar á vöxtum og ávöxtun hafa áhrif á gangvirði skuldabréfa þar sem það er reiknað með því að núvirða framtíðarsjóðstreymi bréfanna með ávöxtun á markaði, sjá nánar um núvirðingu skuldabréfa í rammagrein 11.3. Til að mynda leiða lægri vextir

Rammagrein 11.2 **Hvað er eiginfjárhlutfall?**

Eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækis gefur mat á eiginfjárstöðu þess að teknu tilliti til mismunandi tegundar áhættu í starfsemi þess. Eiginfjárhlutfallið er reiknað sem hlutfall eiginfjárgrunns af áhættugrunni:

$$\text{Eiginfjárhlutfall} = \frac{\text{Eiginfjárgrunnur}}{\text{áhættugrunnur}} \quad \text{Jafna 1}$$

Í grófum dráttum er eiginfjárgrunnur jafn bókfærðu virði eigin fjár að frádregnum óefnislegum eignum og að viðbættum víkjandi lánum. Dæmi um óefnislegar eignir er viðskiptavild en víkjandi lán eru þær kröfur sem eru endurgreiddar á eftir öllum öðrum kröfum, ef til gjaldþrots kemur, fyrir utan endurgreiðslu hlutafjár/stofnfjár.

Áhættugrunnur er reiknaður með því að gefa hverri eign ákveðna áhættuvog miðað við undirliggjandi áhættu; t.d. fá útlán með veði í íbúðarhúsnæði 35% áhættuvog, miðað við eiginfjárreglur fjármálafyrirtækja, en útlán í 90 daga vanskilum fá 100% áhættuvog, þar sem meiri líkur eru á að tap hljótist af þeim.[1] Virði hverrar eignar er síðan margfaldað með viðeigandi áhættuvog. Áhættugrunnur er þá samtala áhættuveginna eigna. Því áhættumeiri sem eignin er, þeim mun meira er vægi hennar í áhættugrunni fjármálafyrirtækisins. Með þessu er tekið tillit til mismunandi áhættu sem fylgir eignum fjármálafyrirtækja.

1. Reglur um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja nr. 215/2007.

30. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

31. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.

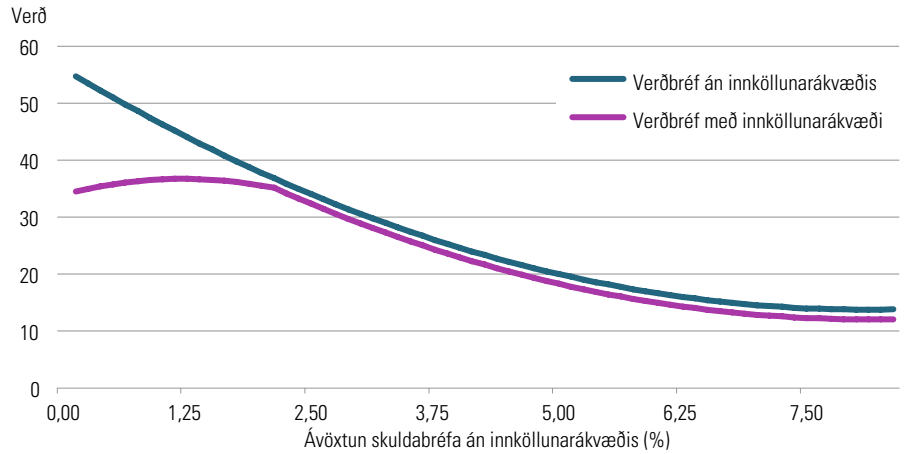
32. Gangvirði er sú fjárhæð sem hægt er að fá þegar eign er skipt eða skuld gerð upp í viðskiptum á milli upplýstra og viljugra, óskyldra aðila. Ef virkur markaður er með eignina er gangvirði hennar hið sama og markaðsvirðið.

og ávöxtun á markaði til hærra gangvirðis skuldabréfa. Breytingar á vöxtum hafa því áhrif á eiginfjárhlutfall að gangvirði, sjá nánar um eiginfjárhlutfall að bókfærðu- og gangvirði í rammagrein 11.4.

Eiginfjárhlutfall að gangvirði tekur tillit til áhrifa vaxtabreytinga og uppgreiðslna

Það er einnig hægt að meta áhrif hugsanlegra uppgreiðslna á gangvirði skuldabréfa, og um leið eiginfjárhlutfallsins að gangvirði. Þegar vextir lækka aukast líkurnar á því að lántakendur endurfjármagni lán sín með lántöku á lægri vöxtum og greiði upp eldri óhagstæðari lán. Líkur á að skuldabréf með uppgreiðsluákvæði verði greitt upp aukast því ef vextir á markaði eru lægri en þeir vextir sem hvíla á skuldabréfinu, sem eykur óvissu í sjóðstreymi þess og minnkar virði bréfsins, sjá mynd 11.2. Capto reiknaði því eiginfjárhlutfall að gangvirði með tilliti til hugsanlegra uppgreiðslna.[33] Íbúðalánasjóður átti síðan að vakta langtímagjaldfærni sjóðsins með því að reikna eiginfjárhlutfall sitt að gangvirði með tilliti til uppgreiðslna reglulega.[34, 35]

Mynd 11.2 Samband skuldabréfaverðs og ávöxtunarkröfu með og án innköllunarákvæðis



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Til viðbótar við það að reikna eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs miðað við gangvirði áttu starfsmenn sjóðsins að framkvæma álagspróf á eiginfjárstöðu hans með því að breyta forsendum um hugsanlegar uppgreiðslur og breytingar á vöxtum. Með því átti sjóðurinn að sjá hvaða áhrif áhættuþættirnir hefðu á gjaldfærni sjóðsins. Þar sem Capto tók tillit til uppgreiðslna og vaxtabreytinga þegar það reiknaði eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs að gangvirði var hægt að nota hlutfallið sem viðvörunarmerki (e. early warning signal) um framtíðarstöðu sjóðsins. Ef hlutfallið var lágt gat það verið merki um minni framtíðarhagnað

Rammagrein 11.3 Núvirði framtíðarsjóðstreymis

Það er almennt betra að fá 100 krónur strax en 100 krónur eftir ár. Ástæðan er sú að hægt er að ávaxta 100 krónur og fá eins árs vaxtagreiðslu. Ef ársvextir eru 10% getur eigandinn lagt fyrir og fengið 110 krónur ári síðar. Til að bera saman upphæð í dag við sömu upphæð eftir ár þarf því að deila upphæðinni eftir ár með vöxtum. Ef það er gert eru 100 krónur eftir ár 91 krónu virði í dag ef ársvextir eru 10%. Þar af leiðandi velja flestir að fá féð strax í stað þess að fá sömu fjárhæð eftir ár.

Þegar sjóðstreymi ýmissa tímabila er borið saman fyrir mat á virði skuldabréfa er það núvirt til dagsins í dag með vöxtum á markaði. Með því er tekið tillit til áhrifa vaxta á sjóðstreymi og virði skuldabréfa. Því lengra sem það er í að greiðslan fáist greidd þeim mun minna virði er hún í dag.

33. Íbúðalánasjóður talaði um eiginfjárhlutfall að markaðsvirði í skýrslum til eftirlitsaðila. Capto gerði það einnig í áhættuskýrslum til Íbúðalánasjóðs.

34. Capto Financial Consulting, *Detailed description of 2006 Q2 risk report.*

35. Capto Financial Consulting, *Scenario inputs for risk calculations 2005.*

Rammagrein 11.4 Eiginfjárhlutfall að bókfærðu og gangvirði

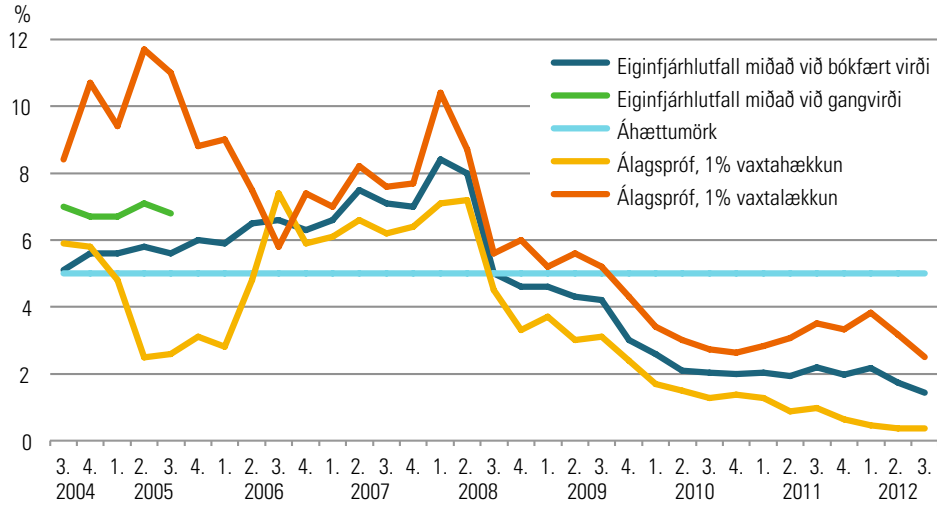
Eiginfjárhlutfall miðað við bókfært virði eigna og skulda sýnir stöðu eigin fjár samkvæmt efnahagsreikningi. Almennt heimila reikningsskilavenjur að það sé ekki tekið tillit til uppgreiðsluáhættu og annarrar vaxtaáhættu á efnahagsreikningi. Ef sú heimild er nýtt kemur tap vegna uppgreiðslna og vaxtabreytinga ekki fram í eiginfjárhlutfalli að bókfærðu virði fyrr en það raungerist, sem getur verið mörgum árum seinna.

Þegar eiginfjárhlutfall er reiknað miðað við gangvirði eigna og skulda er tekið tillit til áhrifa vaxta og uppgreiðslna. Gangvirði er reiknað með því að núvirða framtíðarsjóðstreymi með ávöxtunarkröfu á markaði og meta áhrif hugsanlegra uppgreiðslna á greiðsluflæði. Gangvirði eigna og skulda breytist því ef ávöxtun á markaði breytist. T.d. hækkar virði eigna ef ávöxtun á markaði lækkar, þar sem núvirðingarstuðullinn hækkar. Að auki eru útlán með uppgreiðsluákvæði minna virði en skuldabréf án innköllunarákvæðis þegar vextir eru lágir. Ástæðan er sú að það er hagstæðara fyrir lántakendur að greiða upp skuldir sínar þegar vextir eru lágir. Ef lántakandinn borgar upp skuldir sínar fyrir lokagjalddaga verður lánveitandinn af þeim vaxtatekjum sem hann hefði annars fengið. Sú áhætta sem fylgir uppgreiðsluákvæðinu leiðir því til lægra virðis útlána við lága vexti.

sjóðsins, nema sjóðurinn brygðist við á viðunandi hátt. Það gat til að mynda gerst þegar uppgreiðslur útlána voru miklar og sjóðurinn þurfti að endurfjárfesta á lægri vöxtum en hvíldu á skuldum hans.

Mynd 11.3 Eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs og niðurstöður álagsprófa 2004 – 2012[1]

Ársfjórðungsgögn, 3. ársfj. 2004 – 3. ársfj. 2012



1. Álagsprófið er miðað við gangvirði fram til fjórða ársfjórðungs 2005 en bókfært virði eftir það.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs nýttu ekki fyllilega þá vinnu sem Capto vann fyrir sjóðinn

Auk þess að reikna eiginfjárhlutfallið átti að framkvæma álagspróf á eiginfjárstöðu sjóðsins

Eftir breytingarnar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs um mitt ár 2004 hóf sjóðurinn að skila inn skýrslum til eftirlitsaðila sem innihéldu helstu lykilstærðir í rekstri hans. Þar á meðal voru niðurstöður útreikninga á eiginfjárhlutfalli og álagsprófa, þar sem metin voru áhrif 1% hækkunar og lækkunar vaxta á eiginfjárhlutfallið. Fram að hausti 2005 sáu ráðgjafar hjá Capto um útreikningana og starfsmenn áhættustýringar Íbúðalánasjóðs sáu um að túlka niðurstöður þeirra í skýrslunum.[36] Capto reiknaði eiginfjárhlutfall sjóðsins og álagspróf að gangvirði bæði með og án uppgreiðslna.[37]

36. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 15. ágúst 2005.
37. Capto Financial Consulting, *Scenario inputs for risk calculations 2005*.

Í fyrstu skýrslunum kom fram að eiginfjárhlutfall sjóðsins miðað við gangvirði væri vel fyrir ofan áhættumörkin, 4% (mynd 11.3). Að auki sýndu niðurstöður álagsprófa að eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði væri hærra en áhættumörk sjóðsins, hvort sem vextir myndu hækka eða lækka um 1%.[38] Út frá vinnuskjölum sjóðsins fyrir skýrslurnar, sem innihalda meðal annars niðurstöður útreikninga Capto, má sjá að eiginfjárhlutfallið og álagsprófin sem Íbúðalánasjóður birti í skýrslunum voru útreikningar Capto á eiginfjárhlutfalli að gangvirði án þess að tekið væri tillit til hugsanlegra uppgreiðslna. Niðurstöðurnar endurspegluðu því ekki raunverulega áhættu í rekstri sjóðsins.

Tafla 11.5 Yfirlit yfir áhættumælikvarða sem Capto ætlaði sjóðnum að reikna fyrir mat á stöðu eigin fjár og það sem sjóðurinn birti í skýrslum til eftirlitsaðila

Blátt: það sem Capto ætlaði ÍLS að nota í eftirliti með áhættu
Grænt: ef ÍLS notaði annað en Capto ætlaði honum
Fjólublátt: endurtekning frá fyrri skýrslu

	Útreikningar sem Capto vann fyrir ÍLS							
	3. ársfj. 2004	4. ársfj. 2004	1. ársfj. 2005	2. ársfj. 2005	3. ársfj. 2005	4. ársfj. 2005	1. ársfj. 2006	2. ársfj. 2006
Áhættumælikvarðar				Hugsanlega skilaði ekki öll vinna Capto sér til RNA				
Eigið fé								
að gangvirði án uppgreiðslna	√	√	√	√	√	√	√	√
að gangvirði með tilliti til uppgreiðslna	√	√	√	√	√	√	√	√
miðað við bókfært virði eigna og skulda	√	√	√	√	√	√	√	√
Álagspróf á eiginfjárstöðu								
að gangvirði með breytilegum vöxtum	√	√	√	√				
að gangvirði með breytilegum vöxtum og uppgreiðslum	√	√	√	√				
Birt í skýrslum til eftirlitsaðila				Capto sá um útreikning fyrir ÍLS				ÍLS sá um útreikninga sjálfur
Eigið fé								
að gangvirði án tillits til uppgreiðslna	√	√	√	√	√			
miðað við bókfært virði eigna og skulda	√	√	√	√	√	√	√	√
Álagspróf á eiginfjárstöðu								
að gangvirði með því að breyta vöxtum	√	√√	√√	√√				
að bókfærðu virði með því að breyta vöxtum					√√	√√	√√	
að bókfærðu virði með því að breyta vöxtum og taka tillit til uppgreiðslna								√√

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Í vinnuskjölunum var einnig að finna niðurstöður útreikninga Capto á eiginfjárhlutfalli að gangvirði að gefnum ákveðnum forsendum um framtíðaruppgreiðslur. Sem dæmi var eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði með tilliti til uppgreiðslna 1,5% fyrsta ársfjórðung 2005, sem er vel undir áhættumörkum hans.

Einnig sýndu niðurstöður álagsprófa, með tilliti til uppgreiðslna, fyrir fyrsta ársfjórðung 2005, að eiginfjárhlutfall sjóðsins yrði neikvætt um 4% ef vextir myndu lækka um 1%. Á sama tíma tóku starfsmenn Íbúðalánasjóðs fram í skýrslunum að uppgreiðslur hefðu átt sér stað og að sjóðurinn væri vel varinn fyrir þeim, en nefndu ekki hugsanleg áhrif aukinna uppgreiðslna á eiginfjárstöðu sjóðsins, sjá mynd 11.4.[39]

Álagspróf sýndu neikvætt eiginfjárhlutfall ef vextir lækkuðu um 1%

38. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji og fjórði ársfjórðungur 2004 og fyrsti ársfjórðungur 2005.
39. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji og fjórði ársfjórðungur 2004 og fyrsti og annar ársfjórðungur 2005.

„[...] ég held að þetta hafi ekki verið talið neitt tilefni til sérstakra viðbragða, þó að eitthvað álagspróf gæfi til kynna að staðan gæti versnað eða batnað. Þetta er í mínum huga ekkert stórkostlegt sem að hefði gerst þó að eiginfjárstaðan hefði farið, og eins og hún gerði svo hérna seinna, niður fyrir 4%. Í mínum huga gaf þetta ekki tilefni til neinna sérstakra viðbragða, enda man ég ekki til þess að það hafi [...] nein viðbrögð komið. [...] Þessar skýrslur fóru líka til [...] einhverra ráðuneytanna.“

Úr skýrslu Ragnars Hafliðasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Tafla 11.6 Niðurstöður útreikninga á eiginfjárhlutfalli ÍLS og álagsprófa á fyrsta ársfjórðungi 2005

	Án uppgreiðslna	Með tilliti til uppgreiðslna
Eiginfjárhlutfall að gangvirði	6,7%	1,5%
Álagspróf miðað við 1% hækkun vaxta	4,8%	-4,0%

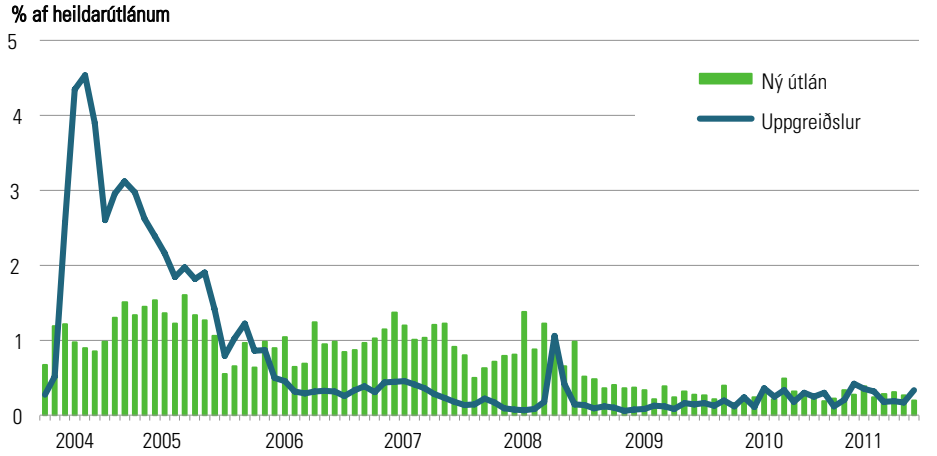
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Í skýrslum sjóðsins fyrir annan ársfjórðung 2005 fram til annars ársfjórðungs 2006 birti Íbúðalánasjóður niðurstöður álagsprófa án uppgreiðslna, sem sýndu að eiginfjárhlutfall sjóðsins færi niður fyrir áhættumörk hans ef vextir myndu hækka um 1%, sjá mynd 11.3. Á þessum tíma höfðu vextir verið lágir í langan tíma og átti ekki að teljast ólíklegt að þeir myndu hækka á komandi árum. Annan ársfjórðung 2005 sagði sjóðurinn um álagsprófið:[40]

> Við s.k. stress test [álagsprófi] þar sem vextir eru færðir 1% upp og 1% niður kemur í ljós að CAD hlutfallið lækkar í 2,5% (4,8%) ef vextir eru hækkaðir en hækkar í 11,7% (9,4%) ef vextir eru lækkaðir. Slík þróun er rökrétt þar sem eignir sjóðsins hafa hærri meðallíftíma en skuldir hans.

Mynd 11.4 Uppgreiðslur og ný útlán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af heildarútlánum 2004 – 2011

Mánaðartölur, júlí 2004 – október 2011



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Textinn var óbreyttur frá fyrstu skýrslu sjóðsins og hélst nánast óbreyttur fram til annars ársfjórðungs 2006. Eins og sjá má túlkuðu starfsmenn Íbúðalánasjóðs aldrei niðurstöður álagsprófanna og tóku ekki fram hvað sjóðurinn myndi gera til að bregðast við þessari áhættu.[41] Fjármálaeftirlitið sá ekki ástæðu til að bregðast við því að álagspróf sjóðsins sýndi að eiginfjárhlutfall sjóðsins færi niður fyrir áhættumörk.[42]

Eftir að starfsmenn Íbúðalánasjóðs tóku við útreikningum reiknuðu þeir einungis eiginfjárhlutfallið að bókfærðu virði og einfölduðu álagsprófin

Eftir að starfsmenn ÍLS taka við útreikningum er aðeins reiknað eiginfjárhlutfall að bókfærðu virði

Haustið 2005 tóku starfsmenn Íbúðalánasjóðs við útreikningum á eiginfjárhlutfalli sjóðsins. Eftir það birti sjóðurinn einungis eiginfjárhlutfall sitt að bókfærðu virði í skýrslum til eftirlitsaðila, og skýrslurnar sýndu því hvorki áhrif hugsanlegra vaxtabreytinga né heldur uppgreiðslna á stöðu sjóðsins. Þar sem eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði án uppgreiðslna var hærra en eiginfjárhlutfall að bókfærðu virði má álykta að sjóðurinn hafi ekki verið að fegra stöðu sína með því að birta einungis eiginfjárhlutfall að bókfærðu virði.[43] Miðað við vinnuskjöl sjóðsins reiknuðu starfsmenn sjóðsins aldrei eiginfjárhlutfallið að gangvirði.

40. Tölur í sviga eru niðurstöður álagsprófsins ársfjórðunginn á undan. Meðallíftími hjá Íbúðalánasjóði merkir það sama og meðaltími í skýrslu RNA.
41. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annan ársfjórðung 2005 til annars ársfjórðungs 2006.
42. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar og Árna Jóns Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.
43. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðja ársfjórðung 2004 til þriðja ársfjórðungs 2005.

Álagsprófin sem starfsmenn sjóðsins reiknuðu fyrir eiginfjárstöðu hans voru einnig einfaldari og um leið ónákvæmari en það álagspróf sem Capto setti upp fyrir sjóðinn. Sá hluti eftirlitskerfisins sem Capto setti upp fyrir sjóðinn og sneri að eiginfjárstöðu hans nýttist því að engu leyti eftir að starfsmenn Íbúðalánasjóðs tóku við útreikningum af Capto.

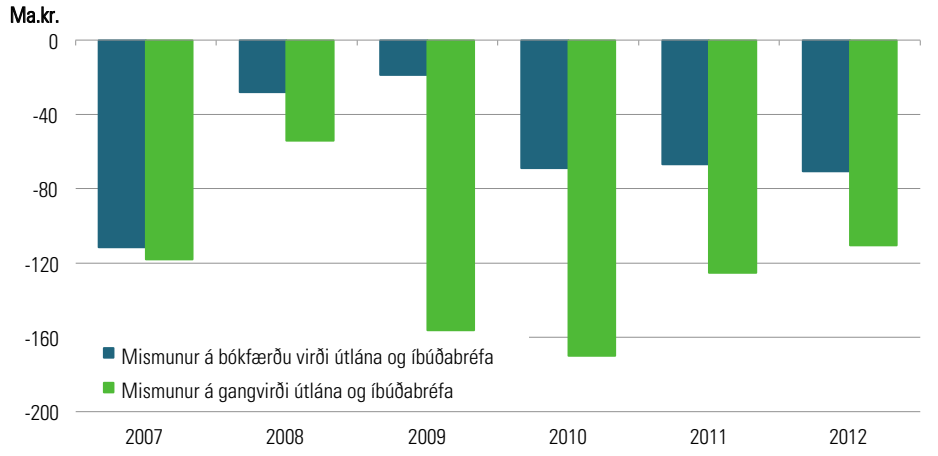
Íbúðalánasjóður reiknaði fyrst álagsprófið með tilliti til uppgreiðslna fyrir annan ársfjórðung 2006. Í framhaldi af því var eiginfjárhlutfallið á ný komið vel upp fyrir áhættumörk sjóðsins við 1% vaxtahækkun. Eins og sjá má hafði það mikil áhrif á útreikninga sjóðsins að taka tillit til hugsanlegra uppgreiðslna.

Þar sem sjóðurinn var að álagsprófa eiginfjárhlutfallið að bókfærðu virði, og tók því ekki tillit til þess hvaða áhrif breytingar á ávöxtunarkröfu á markaði höfðu á eiginfjárhlutfall sjóðsins, gaf álagsprófið enn ekki rétta mynd af stöðu sjóðsins.

Íbúðalánasjóður byrjaði að birta gangvirði eigna og skulda án tillits til uppgreiðslna í ársreikningi sínum árið 2007. Á mynd 11.5 má sjá hve mikill munur getur verið á gangvirði og bókfærðu virði skuldabréfa. Mismunur á gangvirði og bókfærðu virði íbúðabréfa jókst talsvert eftir að gjaldeyrishöftin voru sett á, þar sem ávöxtunarkrafa þeirra lækkaði mikið eftir það. Þar sem gangvirði útlána hækkaði ekki eins mikið jókst mismunur á gangvirði íbúðabréfa og útlána. Hann var neikvæður um rúmlega 111 milljarða króna í lok árs 2012 (mynd 11.5).[44] Þetta endurspeglar þá vaxtaáhættu sem fylgir því að útlán sjóðsins séu uppgreiðanleg á sama tíma og skuldir sjóðsins eru án innköllunarákvæðis. Það hefði bætt vaxtamun sjóðsins ef hann hefði haft tækifæri til að greiða upp skuldir sínar með uppgreiðslufé sínu og endurfjármagnað sig á lægri vöxtum á markaði fyrir ný lán, í stað þess að þurfa að nota uppgreiðsluféð til að lána út.

Mikill munur á bókfærðu virði og gangvirði skulda Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðsluáhættu

Mynd 11.5 Mismunur á virði eigna og skulda Íbúðalánasjóðs[1] 2007 – 2012



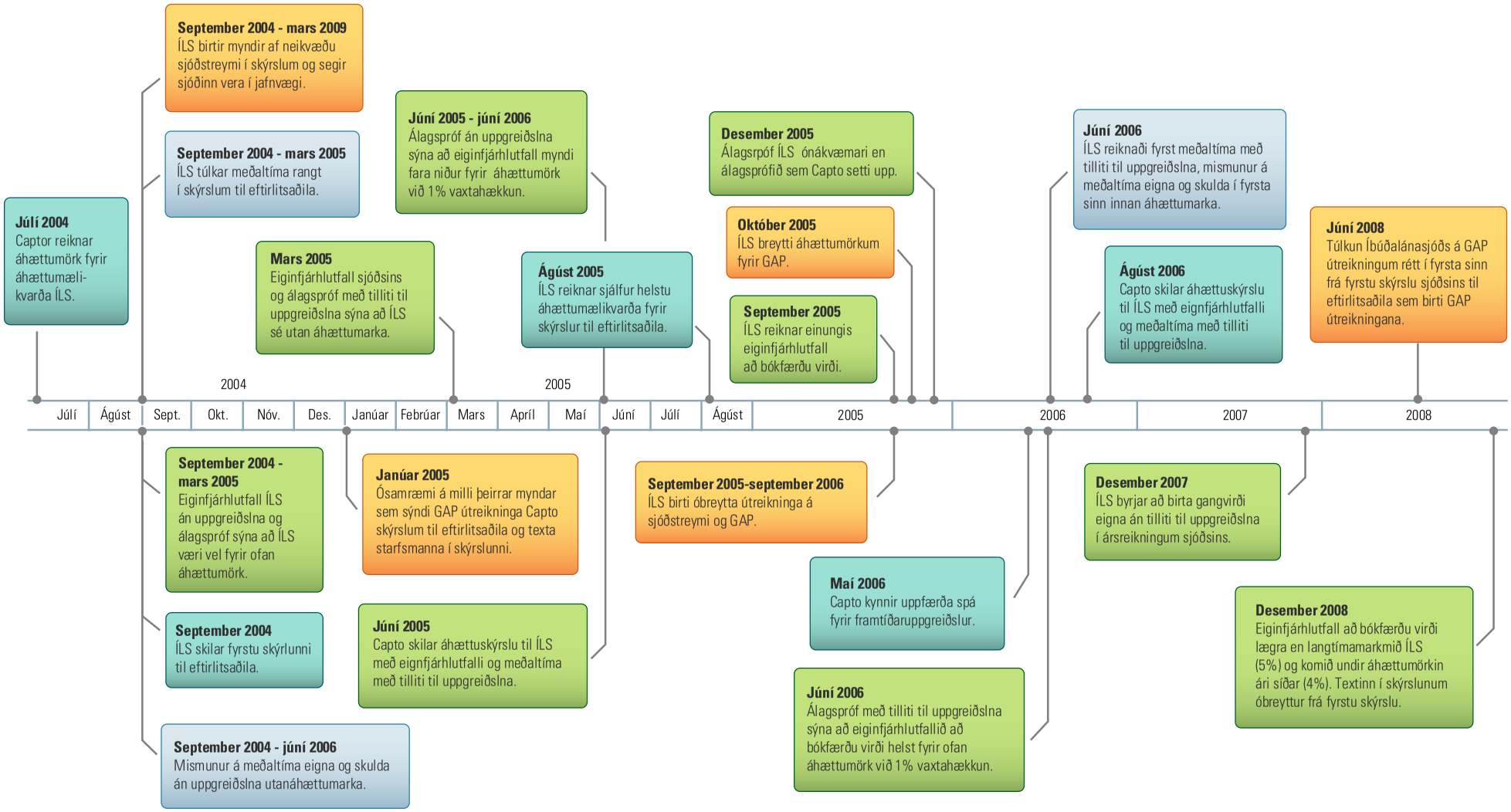
1. Virði eigna (útlána) að frádregnu virði skulda (íbúðabréfa).
Heimildir: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs.

Í lok fjórða ársfjórðungs 2008, eftir að bankarnir féllu, var eiginfjárhlutfall sjóðsins miðað við bókfært virði orðið lægra en 5%, sem er langtímamarkmið Íbúðalánasjóðs samkvæmt reglugerð, og ári síðar var hlutfallið komið niður fyrir áhættumörk hans, 4%. Þegar þetta er skrifað er hlutfallið enn fyrir neðan áhættumörk. Textinn í skýrslunum til eftirlitsaðila breyttist hins vegar aldrei frá fyrstu skýrslu sjóðsins á þriðja ársfjórðungi 2004. Starfsmenn sjóðsins fóru aldrei yfir hugsanlegar ástæður þess að eiginfjárhlutfall sjóðsins væri fyrir neðan áhættumörk hans, né heldur hvað það þýddi fyrir stöðu sjóðsins.[45]

Eiginfjárhlutfallið fór undir 5% eftir hrun og undir 4% ári síðar

44. Lækkun á mismun gangvirðis útlána og íbúðabréfa skýrist meðal annars af því að sjóðurinn breytti þeirri aðferðafræði sem hann notar við mat á gangvirði eigna og skulda.
45. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðja ársfjórðung 2004 til nóvember 2012.

Mynd 11.6 Eftirlit Íbúðalánasjóðs með áhættu



11.4.3 Áhrif vaxtaáhættu á sjóðstreymi Íbúðalánasjóðs

Misvægi í sjóðstreymi eigna og skulda hefur áhrif á lausafé

Stór hluti af sjóðstreymi Íbúðalánasjóðs er afborganir og vaxtagreiðslur af eignum og skuldum. Þegar sjóðurinn gefur út skuldabréf til að fjármagna ný útlán þarf hann að gæta þess að afborganir og vaxtatekjur útlána komi til móts við afborganir og vaxtagjöld af skuldum. Ef sjóðstreymi eigna er lægra en sjóðstreymi skulda lækkar lausafé sjóðsins sem því nemur að öðru óbreyttu. Íbúðalánasjóður þarf því að stunda virka sjóðstýringu með því að reikna reglulega framtíðarsjóðstreymi og grípa til viðeigandi aðgerða ef misvægi er á innstreymi og útstreymi fjármagns.

Til að meta áhrif vaxtabreytinga á sjóðstreymi þarf Íbúðalánasjóður að gera sér grein fyrir hver tímalengd útlána er og miða hana við tímalengd skulda. Ef tímalengd eigna er meiri en tímalengd skulda getur sjóðurinn þurft að endurfjármagna sig á hærri vöxtum en hvíla á útlánum sjóðsins. Því er best að hafa sem minnstan mun á tímalengd eigna og skulda. Einnig getur Íbúðalánasjóður þurft að endurfjárfesta á lægri vöxtum en hvíla á skuldum hans ef lántakendur greiða upp útlán sín þegar vextir eru lágir og sjóðurinn getur ekki greitt upp skuldir sínar á móti. Því þarf sjóðurinn einnig að leggja mat á hugsanlegar uppgreiðslur og áhrif þeirra á framtíðarsjóðstreymi eigna og skulda.

Capto reiknaði áhættumörk fyrir meðaltíma og GAP

Fyrir mat á áhrifum vaxtabreytinga og uppgreiðslna á sjóðstreymi Íbúðalánasjóðs reiknaði Capto áhættumörk fyrir meðaltíma og vænt sjóðstreymi (GAP).[46] Sjóðurinn átti síðan að reikna meðaltíma og GAP reglulega og sjá til þess að það væri innan áhættumarka. Einnig átti sjóðurinn að endurmeta áhættumörkin reglulega miðað við breyttar aðstæður hverju sinni.[47, 48] Í næstu undirköflum verður farið yfir hvað meðaltími og GAP eru og hvernig Íbúðalánasjóður nýtti vinnu Capto til að stýra sjóðstreymi eigna og skulda.

11.4.3.1 Meðaltími eigna og skulda fyrir mat á væntu sjóðstreymi

Meðaltími er notaður til að meta áhrif vaxtabreytinga á virði eigna og skulda

Algengt er að meðaltími sé reiknaður til að meta áhrif vaxtabreytinga á virði skuldabréfa. Meðaltíma má einnig nota sem mat á hvað það mun taka langan tíma að meðaltali að greiða skuldabréfið upp. Því er algengt að meðaltími sé notaður til að meta mismun á tímalengd eigna og skulda. Ef meðaltími eigna Íbúðalánasjóðs er lengri en meðaltími skulda aukast líkur á að sjóðurinn þurfi að endurfjármagna sig á hærri vöxtum en hvíla á útlánum hans. Einnig má nota meðaltíma til að meta áhrif uppgreiðslna á tímalengd eigna og skulda. Nánar má lesa um hvað meðaltími er í rammagrein 11.5 (Meðaltími skuldabréfa) og í ítarefni í kaflalok.

Hluti af eftirlitskerfinu sem Capto setti upp fyrir sjóðinn snerist um að vakta og stýra mismun á meðaltíma eigna og skulda, þ.e. að meðaltími eigna myndi ekki verða mikið hærri en meðaltími skulda og öfugt. Til þess reiknaði Capto ákveðin áhættumörk fyrir mismuninn. Síðan áttu starfsmenn sjóðsins að reikna mismuninn reglulega, með tilliti til vaxtabreytinga og ákveðinna forsendna um framtíðaruppgreiðslur, og vakta hvort mismunurinn væri innan áhættumarkanna. Ef mismunurinn væri utan áhættumarka sjóðsins átti hann að bregðast við með viðeigandi hætti, sjá kafla 11.6 um áhættustýringaraðferðir Íbúðalánasjóðs. Capto reiknaði virkan meðaltíma til að taka tillit til þess sambands sem er á milli vaxta og uppgreiðslna.[49]

Áhættumörk sjóðsins hafa aldrei verið endurmetin

Í fyrstu áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs er tekið fram að sjóðurinn ætti að endurreikna reglulega þau áhættumörk sem Capto reiknaði fyrir meðaltíma sjóðsins, miðað við breyttar forsendur hverju sinni.[50] Þegar þetta er skrifað hefur Íbúðalánasjóður enn ekki endurreiknað áhættumörkin. Sjóðurinn er því enn að nota þau áhættumörk sem áttu við húsbréfakerfið því Capto reiknaði áhættumörkin fyrir breytingarnar í júlí 2004. Þar sem fjármögnun Íbúðalánasjóðs og samkeppnisumhverfi hans hafa breyst mikið síðan hafa áhættumörk sjóðsins hugsanlega einnig breyst og verið of há eða lág frá miðju ári 2004. Af þessu má

46. Capto notaði válíkan (Value-at-Risk, VaR) til að reikna áhættumörk fyrir meðaltíma og kúpni.
47. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
48. Capto Financial Consulting, *Detailed description of 2006 Q2 risk report.*
49. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
50. Sama heimild.

Rammagrein 11.5 Meðaltími skuldabréfa

Meðaltími skuldabréfs segir til um hve næmt virði þess er fyrir breytingum á vöxtum. Hann segir einnig til um hve langan tíma að meðaltali það tekur að greiða skuldabréf upp. Þar af leiðandi er algengt að meðaltími sé reiknaður til að meta vaxtaáhættu skuldabréfa. Til að mynda er hægt að leggja mat á hversu mikið skuldabréfaverð myndi lækka ef vextir myndu hækka um 1%. Því lengri sem meðaltími skuldabréfaverðs er, mælt í árum, því næmara er verð bréfsins fyrir breytingum á ávöxtunarkröfu.

Ef meðaltími eigna er hærri en meðaltími skulda hafa vaxtabreytingar meiri áhrif á virði eigna en skulda. Ef meðaltími skulda lánastofnunar er hærri en meðaltími eigna er hætta á að hún þurfi að endurfjárfesta greiðslur sem hún fær á lægri vöxtum en hún fjármagnaði sig á, sem hefur áhrif á hreinar vaxtatekjur hennar.

Þegar skuldabréf eru uppgreiðanleg er hægt að taka tillit til þess sambands sem er á milli vaxta og uppgreiðslna með því að reikna svokallaðan virkan meðaltíma (e. effective duration). Með því að reikna virkan meðaltíma er tekið tillit til þess að lægri ávöxtunarkrafa getur leitt til aukinna uppgreiðslna og um leið breytts sjóðstreymis.[1, 2]

1. Cvitanic og Zapatero, *Introduction to the economics and mathematics of financial markets.*

2. Hull, *Options, futures, and other derivatives.*

álykta að starfsmenn sjóðsins hafi ekki lagt eigið mat á stöðu og framvindu eftirlitskerfis Capto. Þetta mátti einnig sjá í skýrslum Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila, sem verður farið yfir í næstu undirköflum.

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs kunnu ekki að túlka niðurstöður Capto á meðaltíma eigna og skulda

Capto reiknaði mismun á meðaltíma eigna og skulda fyrir Íbúðalánasjóð með og án uppgreiðslna. Þrátt fyrir að Capto hafi ætlað sjóðnum að nota meðaltíma með tilliti til uppgreiðslna í eftirliti sínu með vaxtaáhættu birti sjóðurinn meðaltíma án uppgreiðslna í skýrslum sínum til eftirlitsaðila.[51]

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins rangtúlka niðurstöður og áhættumörk

Í skýrslu sjóðsins til eftirlitsaðila fyrir þriðja ársfjórðung árið 2004 kemur fram að mismunur á meðaltíma eigna og skulda væri innan áhættumarka sjóðsins. Í sömu skýrslu birtir Íbúðalánasjóður hins vegar tölur fyrir meðaltíma eigna og skulda sem sýndu að hann var fyrir utan áhættumörk: [52, 53]

> Niðurstöður útreikninga sýna að CAD hlutfall Íbúðalánasjóðs er um þessar mundir um 5,1% með meðallíftíma skulda um 10,4 ár og eigna um 11,5 ár sem er innan marka áhættustýringarstefnu sjóðsins.

Miðað við þetta var mismunur á meðaltíma eigna og skulda 1,1 ár, en samkvæmt áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs mátti mismunurinn ekki vera meiri en 0,9 ár.[54] Svo virðist sem skilningur starfsmanna á útreikningum Capto hafi verið það takmarkaður að þeir hafi í fyrstu ekki áttað sig á að þeir þyrftu að draga meðaltíma skulda frá meðaltíma eigna til að sjá hvort sjóðurinn væri innan áhættumarka. Eins virðist hafa vantað upp á skilning starfsmanna Fjármálaeftirlitsins á þessum niðurstöðum því það var ekkert athugavert við niðurstöðu Íbúðalánasjóðs að þeirra mati.[55]

Í skýrslu sjóðsins fyrir fjórða ársfjórðung 2004 kemur aftur fram að sjóðurinn sé innan áhættumarka en tölur sýndu að mismunur á meðaltíma eigna og skulda væri 1,9 ár. Enn fremur kemur fram að: [56]

51. Byggt á vinnuskjölum frá Íbúðalánasjóði.
52. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2004.
53. Meðallíftími í tilvitnuninni merkir það sama og er kallað meðaltími í þessum skrifum.
54. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
55. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar og Árna Jóns Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
56. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fjórði ársfjórðungur 2004.

Tafla 11.7 Yfirlit yfir áhættumælikvarða sem Capto ætlaði sjóðnum að reikna fyrir misvægi í sjóðstreymi og það sem sjóðurinn birti í skýrslum til eftirlitsaðila

Blátt: það sem Capto ætlaði ÍLS að nota í eftirliti með áhættu
Grænt: ef ÍLS notaði annað en Capto ætlaði honum
Rautt: útreikningar voru rangir eða röng túlkun

	Útreikningar sem Capto vann fyrir ÍLS							
	3. ársfj. 2004	**4. ársfj. 2004**	**1. ársfj. 2005**	**2. ársfj. 2005**	**3. ársfj. 2005**	**4. ársfj. 2005**	**1. ársfj. 2006**	**2. ársfj. 2006**
Áhættumælikvarðar				Hugsanlega skilaði ekki öll vinna Capto sér til RNA				
Mismunur á meðaltíma eigna og skulda								
án uppgreiðslna	√	√	√	√	√	√	√	√
með tilliti til uppgreiðslna	√	√	√	√	√	√	√	√
Birt í skýrslum til eftirlitsaðila		Capto sá um útreikning fyrir ÍLS				ÍLS sá um útreikninga sjálfur		
Mismunur á meðaltíma eigna og skulda								
án uppgreiðslna	√√	√√	√	√	√	√	√	
með tilliti til uppgreiðslna								√

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

> Bilið á milli meðallíftíma eigna og skulda hefur aukist úr rúmu einu ári í tæp tvö ár. Ástæður þess er [svo] m.a. aukaútdráttur innkallanlegra skuldabréfa. Í útreikningum sjóðsins er gert ráð fyrir að áhrif uppgreiðslna eigna muni hafa áhrif á meðallíftími [svo] þeirra þannig að hann muni lækka í takt við meðallíftíma skulda.

Erfitt er að skilja hvað átt er við með því að meðaltími eigna muni lækka í takt við meðaltíma skulda, en ályktа má að starfsmenn sjóðsins töldu sig vera að birta meðaltíma eigna með tilliti til uppgreiðslna.

Samt sem áður virðast starfsmenn sjóðsins hafa gert sér grein fyrir að uppgreiðslur voru að lækka meðaltíma eigna þar sem þeir brugðust við auknum uppgreiðslum haustið 2004 með aukaútdrætti innkallanlegra húsbréfa og með því að gefa út stuttan 10 ára skuldabréfaflokk til að lækka meðaltíma skulda.[57, 58, 59] Það kom einnig fram í viðauka sem Íbúðalánasjóður undirbjó fyrir skýrsluna fjórða ársfjórðung 2004:[60]

> Þær uppgreiðslur sem hafa átt sér stað að undanförnu hafa leitt til þess að meðallíftími eigna sjóðsins hefur lækkað og vaxtamunur minnkar. Verkefni fjárstýringar sjóðsins er því að viðhalda ákjósanlegum vaxtamun og líftíma eigna, m.t.t. áhættu. Ein ákjósanleg leið til þess að mati sjóðsins er að kaupa íbúðalán banka og sparisjóða. Þau uppfylla markmið sjóðsins m.t.t. líftíma og greiðsluflæðis en einnig er vaxtamunurinn ákjósanlegur m.t.t áhættu.

Ákjósanlegt að kaupa íbúðalán banka og sparisjóða að mati sjóðsins

Sjóðurinn gerði loks lánssamninga við Landsbankann og sparisjóði í lok árs 2004 með það að markmiði að lengja meðaltíma eignasafns síns.

Mikill munur á niðurstöðum eftir því hvort tekið var tillit til uppgreiðslna eða ekki

Í næstu skýrslu Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila, fyrir fyrsta ársfjórðung 2005, sýndu niðurstöður útreikninga að sjóðurinn var enn fyrir utan áhættumörk sín:[61]

> Bilið á milli meðallíftíma eigna og skulda hefur minnkað í 1,6 ár úr tæpum tveimur árum um áramótin. Ástæður þess eru helstar virk fjárstýring en einnig aukaútdráttur innkallanlegra skuldabréfa. Stefna sjóðsins er að reyna að minnka þetta bil eins og kostur er með hliðsjón að [svo] mögulegum uppgreiðslum.

57. *The nordic exchange,* „Skráningarlýsing Íbúðalánasjóðs – Skuldabréf HFF150914“, 11. desember 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=29839

58. *The nordic exchange,* „Lokið er útboði á íbúðabréfum“, 22. nóvember 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=29902

59. *The nordic exchange,* „Íbúðalánasjóður tilkynnir niðurstöðu fyrsta útboðs HFF14“, 16. nóvember 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspagepf?language=EN&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=29873

60. Íbúðalánasjóður, *Viðauki A. við skýrslu 4. ársfjórðungs 2004 lausafjárstýring.*

61. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti ársfjórðungur 2005.

Starfsmenn telja að meðaltími eigna sé of langur þegar hann er í raun alltof stuttur

Að þessu sinni virtust starfsmenn Íbúðalánasjóðs gera sér grein fyrir að sá mismunur á meðaltíma eigna og skulda sem þeir birtu í skýrslum til eftirlitsaðila væri mikill og stefndu þeir að því að minnka bilið. Erfitt að sjá hvort starfsmenn sjóðsins gerðu sér grein fyrir að þeir voru að birta ranga útreikninga. Ef þeir hefðu birt niðurstöður útreikninga Capto að gefnum forsendum um framtíðaruppgreiðslur hefði mismunur á meðaltíma eigna og skulda verið neikvæður um 2 ár í stað þess að vera jákvæður um 1,6 ár.[62, 63]

Það að sjóðurinn birti niðurstöður útreikninga á meðaltíma skulda með tilliti til áhrifa innköllunar á húsbréfum, en ekki meðaltíma eigna með tilliti til uppgreiðslna útlána, leiddi til þess að sjóðurinn var að bera saman ólíka mælikvarða í skýrslunum.

Í skýrslu sjóðsins til eftirlitsaðila fyrir annan ársfjórðung 2005 jókst mismunur á meðaltíma eigna og skulda í 1,8 ár. Textinn var óbreyttur á milli ársfjórðunga, fyrir utan það að sjóðurinn nefnir að mismunur á meðaltíma eigna og skulda hafi hækkað lítillega á milli ársfjórðunga. Meira segja starfsmenn sjóðsins ekki um það að meðaltími hafi hækkað á ný og sé tvöfalt meiri en áhættumörk sjóðsins.[64] Ekki kemur heldur fram að mismunur á meðaltíma eigna og skulda, með tilliti til uppgreiðslna, hafi minnkað á milli ársfjórðunga í -1,5 ár. Þar sem sjóðurinn var utan áhættumarka hvort sem hann birti mismuninn með tilliti til uppgreiðslna eða ekki er ekki hægt að álykta að sjóðurinn hafi verið að fegra niðurstöður útreikninga.

Tafla 11.8 Meðaltími eigna og skulda Íbúðalánasjóðs á fyrri hluta ársins 2005

	Fyrsti ársfjórðungur 2005			Annar ársfjórðungur 2005		
Árafjöldi	**Eignir**	**Skuldir**	**Mismunur**	**Eignir**	**Skuldir**	**Mismunur**
Meðaltími án uppgreiðslna	11,7	10,1	1,6	12,2	10,4	1,8
Meðaltími með uppgreiðslum	7,4	9,4	-2,0	8,6	10,1	-1,5

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Snöggur viðsnúningur í niðurstöðum útreikninga staðfestir að sjóðurinn hafi ekki notað niðurstöður þar sem tekið var tillit til uppgreiðslna

Íbúðalánasjóður tekur við útreikningum á meðaltíma

Íbúðalánasjóður tók við útreikningum á meðaltíma eigna og skulda haustið 2005. Starfsmenn sjóðsins voru þá með aðgang að útreikningum Capto í áhættustýringarkerfinu TWIN, þar sem þeir gátu sótt útreikninga á meðaltíma með og án uppgreiðslna.[65] Starfsmenn sjóðsins virðast hafa keyrt út niðurstöðurnar miðað við ný gögn án gagnrýninnar hugsunar. Skrif sjóðsins í skýrslunum voru nánast óbreytt allt fram til annars ársfjórðungs 2006, fyrir utan það að mismunur meðaltíma eigna og skulda breyttist lítillega á milli ársfjórðunga.[66]

Starfsmaður Capto kynnir ÍLS uppfærða spá um framtíðaruppgreiðslur

Í maí 2006 kemur starfsmaður Capto til Íbúðalánasjóðs og kynnir uppfærða spá fyrir framtíðaruppgreiðslur, þar sem ár var liðið frá því að Capto gerði fyrri spá sína fyrir sjóðinn. Það fer því ekki á milli mála að Capto ætlaði sjóðnum frá upphafi að nota meðaltíma að gefnum ákveðnum forsendum um framtíðaruppgreiðslur í eftirliti með áhættu sjóðsins.

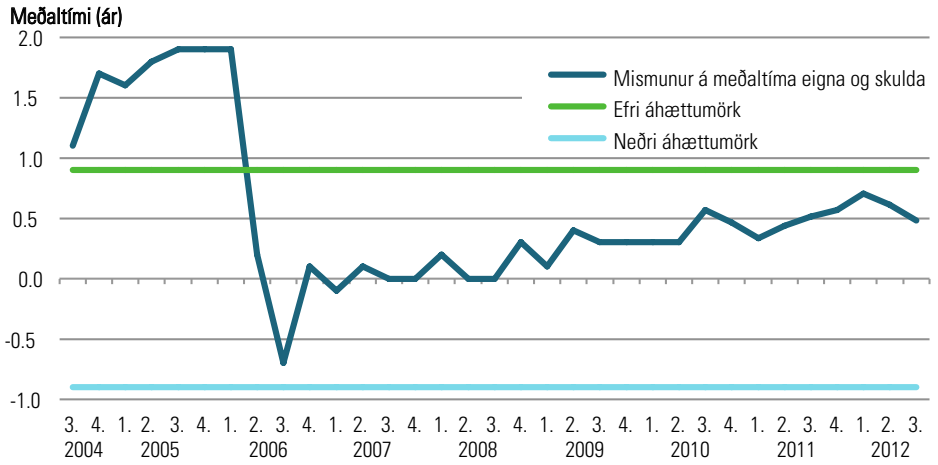
Starfsmenn áhættustýringar Íbúðalánasjóðs virtust hins vegar ekki gera sér grein fyrir hvaða niðurstöður útreikninga á mismun á meðaltíma eigna og skulda þeir áttu að birta í skýrslum sjóðsins til eftirlitsaðila.

ÍLS birtir meðaltíma með tilliti til uppgreiðslna í fyrsta sinn

Í framhaldi af kynningu Capto birti Íbúðalánasjóður meðaltíma með tilliti til uppgreiðslna í fyrsta sinn í skýrslum til eftirlitsaðila og mismunur á meðaltíma eigna og skulda lækkaði úr 1,8 árum fyrsta ársfjórðung 2006 niður í 0,2 ár á öðrum ársfjórðungi 2006.[67] Þetta staðfestir hve mikil áhrif það hafði á mismun á meðaltíma eigna og skulda að sjóðurinn

62. Capto gerði ráð fyrir að uppgreiðslur myndu halda áfram að vera miklar á komandi ári en myndu minnka hratt eftir það, sem endurspeglaði að lokum ágætlega raunverulegar framtíðaruppgreiðslur.
63. Capto Financial Consulting, *Scenario inputs for risk calculations 2005.*
64. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annar ársfjórðungur 2005.
65. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 15. ágúst 2005.
66. Skýrsla um fjárhagslegu stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitið, þriðji og fjórði ársfjórðungur 2005 og fyrsti og annar ársfjórðungur 2006.
67. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti og annar ársfjórðungur 2006.

Mynd 11.7 Mismunur á meðaltíma eigna og skulda Íbúðalánasjóðs 2004 – 2012[1]



1. Með uppgreiðslum fram til 2. ársfjórðungs 2006 og án uppgreiðslna þar á eftir.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

hafði fram að þessu ekki skoðað meðaltíma með tilliti til uppgreiðslna. Sá mikli munur sem er á mismun meðaltíma eigna og skulda með tilliti til uppgreiðslna annan ársfjórðung 2006, miðað við fyrsta og annan ársfjórðung 2005, skýrist líkast til af breyttum forsendum Capto um uppgreiðslur.

Eins og sjá má á mynd 11.7 hefur mismunur eigna og skulda verið innan áhættumarka sjóðsins síðan hann hóf að reikna meðaltíma eigna með tilliti til uppgreiðslna. Þegar þetta er skrifað hefur sá texti sem fylgir niðurstöðum útreikninga á meðaltíma í skýrslum til eftirlitsaðila lítið breyst frá upphafi.

Yfirmaður áhættustýringar hafði ekki nægilegan skilning á meðaltíma

Þegar Jóhann G. Jóhannsson, yfirmaður áhættustýringar Íbúðalánasjóðs, var spurður í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni hvort hann hefði tekið tillit til uppgreiðslna og þess að vextir hefðu áhrif á uppgreiðslur í útreikningum á meðaltíma sagði hann:

> Við gerðum það. Við reiknuðum miðað við vexti og kúrfuna náttúrlega. Tókum hana inn[…] Við gáfum okkur miðað við forsendur við uppgreiðslur, sögulegar. […] Það voru fullt af senaríum gerð, hellingur. Hvort sem þau voru birt eða ekki.

„Jóhann kemur þarna með svo miklu meiri þekkingu og reynslu. Hversu bitastæð hún var svo í ljósi sögunnar."

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

Síðan tók hann fram að starfsmenn sjóðsins hefðu ekki séð um þetta sjálfir heldur hefði Capto reiknað þetta fyrir sjóðinn. Þegar hann var spurður hvort hann hefði þá alltaf treyst á niðurstöður Capto svaraði hann:[68]

> Já, við gerðum það held ég. Eftir smá tíma fengu menn svolítið tilfinningu fyrir því. Þetta var ekki það flókið í sjálfu sér. Allavega voru stóru stærðirnar nokkuð þekktar. Þetta voru svo einsleit söfn og einsleitar eignir þannig að þetta var miklu flóknara en ef þú ert til dæmis með einhverja, eins og í banka þegar þú ert með alls konar lengdir og eignir. En það getur vel verið að menn hafi verið að koma sér fyrir í byrjun og aðeins að stilla kúrsinn. En þeir komu með alla þessa hugmyndafræði sem þú nefnir inn.

Út frá þessu má ályktta að yfirmaður áhættustýringar Íbúðalánasjóðs hafi ekki haft nægilegan skilning á þeim útreikningum sem Capto skilaði til sjóðsins. Eins og fram kemur í rammagrein 11.1. um skipulag og ábyrgð áhættustýringar var Jóhann helsti ráðgjafi stjórnar Íbúðalánasjóðs. Þar sem Jóhann var sjálfur ekki með þá þekkingu á sviði áhættustýringar sem þurfti til að taka við upplýsingum frá Capto og því áhættustýringarkerfi sem fyrirtækið setti upp fyrir sjóðinn skilaði vinna Capto sér ekki fyllilega í áhættustýringu sjóðsins, eins og það að nýta meðaltíma eigna miðað við uppgreiðslur til að greina á sem bestan hátt raunverulega stöðu sjóðsins árin sem uppgreiðslur voru mestar.

„Jóhann var náttúrulega okkar langsamlega stærsti og besti ráðgjafi."

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

68. Skýrsla Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

11.4.3.2 Áætlað greiðsluflæði (GAP)

Capto setti upp kerfi til að meta misvægi sjóðstreymis eigna og skulda

Sjóðurinn lagði ekki mat á framtíðarsjóðstreymi eigna og skulda fyrir breytingarnar í júlí 2004.[69] Hluti af eftirlitskerfinu sem Capto setti upp fyrir sjóðinn snerist um að meta misvægi sjóðstreymis eigna og skulda með því að teikna upp sjóðstreymi eigna og skulda og reikna áætlað sjóðstreymi (GAP) með tilliti til uppgreiðslna.[70]

GAP er nettóvirði sjóðstreymis hvers árs, fengið með því að draga sjóðstreymi skulda frá sjóðstreymi eigna. Capto reiknaði áhættumörk fyrir GAP-útreikninga Íbúðalánasjóðs. Starfsmönnum sjóðsins var síðan ætlað að reikna GAP reglulega, miðað við ákveðnar forsendur um uppgreiðslur í framtíðinni, og sjá til þess að sjóðurinn væri innan áhættumarka. Ef sjóðstreymi skulda væri mun meira en sjóðstreymi eigna eitthvert árið þyrfti sjóðurinn að grípa til viðeigandi aðgerða til að jafna þann mismun eða sjá til þess að nægt laust fé yrði til staðar til að mæta mismuninum.

„Ég man það ekki alveg en ég held að þetta hafi verið gert meira að Norrænum fyrirmyndum, hvað tíðkaðist á þeim bænum en ég man það ekki alveg því það er svo langt síðan þetta gerðist. Við tókum þarna, það er tekið allt prepayment og duration og svo er það meðaltal þar á hvað er líklegt og svo framvegis. Worst case og best case og allt það var tekið niður."

Úr skýrslu Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Í töflu 11.9 má sjá áhættumörkin fyrir GAP.[71] Íbúðalánasjóður breytti áhættumörkum sínum fyrir GAP-útreikninga í uppfærðri áhættustýringarstefnu sjóðsins í október 2005. Sjóðurinn hækkaði leyfileg frávik í GAP, þannig að frávikin fyrir jákvætt GAP voru tvöfalt meiri á styttri endanum og helmingi meiri á lengri endanum. Frávikin fyrir neikvætt GAP hækkuðu mest, sem dæmi fór leyfilegt frávik fyrir neikvætt GAP fyrir ár 1 úr -0,1% í -3%, sjá töflu 11.9.[72] Rannsóknarnefndin óskaði eftir upplýsingum um það af hverju frávikunum hefði verið breytt. Hvorki núverandi né fyrrverandi starfsmenn sjóðsins vissu hvers vegna þeim var breytt.

Tafla 11.9 Áhættumörk fyrir GAP-útreikninga Íbúðalánasjóðs samkvæmt áhættustýringarstefnu 2004 og 2005

	Útgáfa 2.9 (2004)		Útgáfa 3 (2005)	
Ár	Hámarks jákvætt GAP	Hámarks neikvætt GAP	Hámarks jákvætt GAP	Hámarks neikvætt GAP
1	1,50%	-0,10%	3,00%	-3,00%
2	1,50%	-0,20%	2,50%	-2,50%
3	1,25%	-0,30%	2,00%	-2,00%
4	1,00%	-0,40%	1,75%	-1,75%
5	1,00%	-0,50%	1,50%	-1,50%
6	1,00%	-0,60%	1,50%	-1,50%
7	1,00%	-0,70%	1,50%	-1,50%
8	1,00%	-0,80%	1,50%	-1,50%
9	1,00%	-0,90%	1,50%	-1,50%
10	1,00%	-1,00%	1,50%	-1,50%
Hvert ár eftir það	1,00%	-1,00%	1,50%	-1,50%

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Ekki er hægt að sjá hvernig áhættumörkin voru reiknuð af þeim skjölum sem rannsóknarnefndin hefur yfir vinnu Capto. Í viðræðum við núverandi og fyrrverandi starfsmenn sjóðsins kom fram að þeir vissu ekki hvernig áhættumörkin voru reiknuð. Samt sem áður nota starfsmenn sjóðsins, þegar þetta er skrifað, enn áhættumörkin sem Capto reiknaði og hafa ekki lagt eigið mat á hvort þau eigi við miðað við rekstrarumhverfi sjóðsins. Starfsemi og umhverfi sjóðsins er gerbreytt frá því sem það var þegar áhættumörkin voru metin og því ekki gefið að þau séu enn viðeigandi, svo ámælisvert er að þau hafi aldrei verið endurmetin.

69. Tölvubréf Sigurðar Geirssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð 4. janúar 2013.
70. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
71. Sama heimild.
72. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna,* útgáfa 3,0.

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs sögðu sjóðinn vera í ágætis jafnvægi á sama tíma og niðurstöður útreikninga Capto sýndu ójafnvægi sjóðstreymis

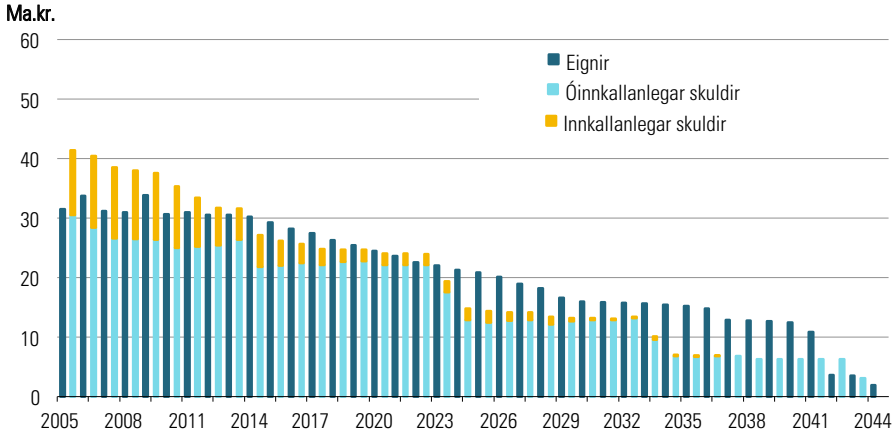
Skýrslur til eftirlitsaðila sýna sjóðstreymi án uppgreiðslna

Í skýrslum sjóðsins til eftirlitsaðila, frá þriðja ársfjórðungi 2004 til fjórða ársfjórðungs 2007, birti sjóðurinn myndir af sjóðstreymi eigna og skulda án uppgreiðslna. Myndirnar sýndu að sjóðstreymi eigna væri töluvert minna en sjóðstreymi skulda næstu 7 árin eða meira. Miðað við það dugðu afborganir og vextir af útlánum ekki til að mæta afborgunum og vöxtum af skuldum sjóðsins. Þrátt fyrir það skrifuðu starfsmenn hans í skýrslurnar að sjóðurinn væri í jafnvægi. Sjóðurinn nefndi aldrei þann neikvæða mun sem var á sjóðstreymi eigna og skulda fyrstu árin á myndunum, né heldur hvort hann ætti nægt laust fé til að mæta afborgunum og vöxtum skulda, þar sem sjóðstreymi eigna dugði ekki til að mæta þeim. Starfsmenn sjóðsins tóku heldur ekki fram hvort myndin sýndi sjóðstreymi eigna miðað við áhrif uppgreiðslna eða ekki.[73]

Á mynd 11.8 má sjá sjóðstreymi eigna og skulda, sem Íbúðalánasjóður birti í skýrslu til eftirlitsaðila fyrsta ársfjórðung 2005, og hvernig sjóðstreymi sjóðsins var neikvætt næstu 9 árin þann ársfjórðunginn.[74] Í vinnuskjölum Íbúðalánasjóðs, sem hafa að geyma útreikninga Capto á sjóðstreymi, var að finna niðurstöður útreikninga með tilliti til hugsanlegra uppgreiðslna og innkallana fyrir fyrsta ársfjórðung 2005. Eins og sjá má á mynd 11.9 var sjóðstreymi jákvætt fyrstu 4 árin, þegar búið var að taka tillit til áhrifa af því að uppgreiðslur útlána voru að aukast á sama tíma og sjóðurinn gat ekki greitt upp skuldir sínar til að mæta þeim.

Mynd 11.8 Sjóðstreymi eigna og skulda Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2005 – 2044

Fyrsti ársfjórðungur 2005



Birt í skýrslu Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila á fyrsta ársfjórðungi 2005.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

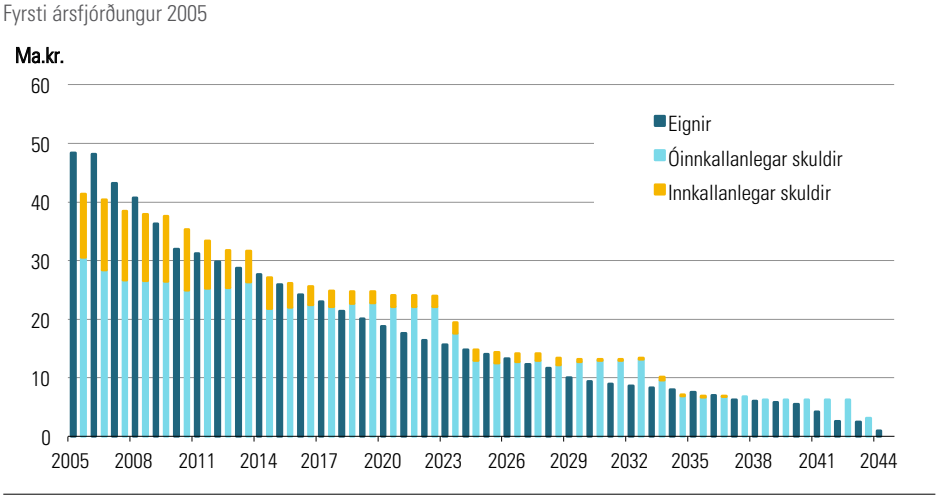
Starfsmenn ÍLS birta ekki gagnlegustu upplýsingarnar frá Capto

Erfitt er að skilja af hverju starfsmenn sjóðsins birtu ekki niðurstöður útreikninga Capto miðað við áhrif uppgreiðslna og innkallana, þar sem þær gáfu bestu myndina af stöðu sjóðsins. Einnig vekur athygli að þeir hafi ekki tekið fram í skýrslunum að það þyrfti ekki að hafa áhyggjur af því neikvæða sjóðstreymi sem sæist á myndunum yfir sjóðstreymi eigna og skulda þar sem það ætti eftir að taka tillit til þeirra miklu uppgreiðslna sem voru að eiga sér stað og myndu mæta þessum mismun.

Frá fyrsta ársfjórðungi 2008 til fyrsta ársfjórðungs 2009 kom fram að myndirnar í skýrslunum sýndu sjóðstreymi Íbúðalánasjóðs með tilliti til uppgreiðslna. Sjóðstreymið var samt sem áður neikvætt og enn stóð að sjóðurinn væri í jafnvægi.[75] Annan ársfjórðung 2009 breytti sjóðurinn loks textanum sem átti við myndina yfir sjóðstreymi eigna og skulda:[76]

73. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2004 til fjórða ársfjórðungs 2007.
74. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti ársfjórðungur 2005.
75. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti ársfjórðungur 2008 til fyrsta ársfjórðungs 2009.
76. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annar ársfjórðungur 2009.

Mynd 11.9 Sjóðstreymi eigna og skulda Íbúðalánasjóðs með tilliti til áætlaðra uppgreiðslna og innkallana 2005 – 2044



Útreikningar Capto. Samkvæmt vinnuskjölum Íbúðalánasjóðs á fyrsta ársfjórðungi 2005.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Myndatexti í skýrslu nánast óbreyttur í þrjú ár þrátt fyrir miklar breytingar á myndinni

> Mynd 2 sýnir sjóðstreymi eigna og skulda Íbúðalánasjóðs ásamt peningalegum eignum (sjóðstreymi fyrir árið 2009 miðast seinni [svo] hluta ársins júlí til desember). Myndin sýnir að greiðslubyrði skulda er nokkuð meiri en eigna til ársins 2014. Sjóðstreymið er jafnara frá árinu 2014 til ársins 2024, en eftir það er sjóðstreymið jákvætt, þ.e. sjóðstreymi eigna er hærra en sjóðstreymi skulda.

Textinn var eftir það nánast óbreyttur fram til maí 2012.[77] Myndirnar í skýrslum til eftirlitsaðila sýndu neikvætt sjóðstreymi fram til desember 2011.[78]

Starfsmenn Íbúðalánasjóðs kunnu ekki að nota niðurstöður útreikninga Capto á GAP

Íbúðalánasjóður birti fyrst GAP-útreikninga sjóðsins í skýrslu sinni til eftirlitsaðila fjórða ársfjórðung 2004. Eins og fram hefur komið sá Capto um útreikninga fyrir starfsmenn sjóðsins á þeim tíma, en þeir sáu um að túlka þá í skýrslum til eftirlitsaðila. Á mynd 11.10 má sjá að Íbúðalánasjóður var utan áhættumarka fyrstu 4 árin, og munar þar mjög miklu. Sjóðurinn nefndi það hins vegar ekki í skýrslunni. Það eina sem hann skrifaði um niðurstöðu GAP-útreikninganna var:[79]

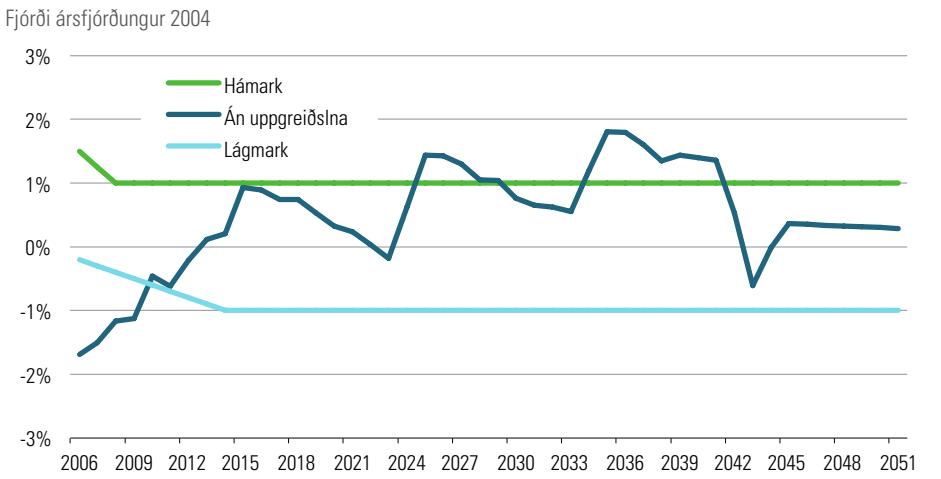
> Taflan sýnir langtíma þróun sjóðstreymis Íbúðalánasjóðs og hvernig það sveiflast innan fyrirfram greindra vikmarka (GAP). Sjóðstreymið rýfur vikmörkin á lokagjalddögum skuldabréfa sjóðsins HFF14,HFF24, HFF34 og HFF44. Vikmörkin eru skilgreind frekar þröng -/+ 1%.

Ljóst er að starfsmenn Íbúðalánasjóðs kunnu ekki að túlka niðurstöður útreikninga Capto þar sem sjóðstreymi fór ekki yfir GAP-mörkin á lokagjalddögum HFF14 og HFF44. Að auki voru sjóðstreymi og GAP-útreikningar birtir án þess að tekið hefði verið tillit til uppgreiðslna. Það er erfitt að sjá hvort starfsmenn sjóðsins hafi skilið almennt hvað staða sjóðstreymis eigna og skulda þýddi fyrir stöðu sjóðsins. Fjármálaeftirlitið sá ekkert athugavert við GAP-útreikninga sjóðsins og þann texta sem þeim fylgdi.[80]

Í skýrslu sjóðsins fyrir þriðja ársfjórðung 2007 breytir sjóðurinn fyrst þeim texta sem fylgdi GAP-myndinni. Textinn var samt sem áður rangur þar sem enn var ósamræmi á milli myndarinnar og þess sem stóð í texta um áhættumörk sjóðsins. Það er ekki fyrr en í skýrslu sjóðsins fyrir annan ársfjórðung 2008 sem hann birtir réttan texta við mynd með GAP-útreikningum sjóðsins.[81]

77. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, maí 2012.
78. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, desember 2011.
79. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fjórði ársfjórðungur 2004.
80. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar og Árna Jóns Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
81. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2007 til annars ársfjórðungar 2008.

Mynd 11.10 GAP-útreikningar Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2006 – 2051



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Tafla 11.10 Yfirlit yfir áhættumælikvarða sem Capto ætlaði sjóðnum að reikna fyrir mat á misvægi í sjóðstreymi og það sem sjóðurinn birti í skýrslum til eftirlitsaðila

Blátt: það sem Capto ætlaði ÍLS að nota í eftirliti með áhættu
Grænt: ef ÍLS notaði annað en Capto ætlaði honum
Fjólublátt: endurtekning frá fyrri skýrslu
Rautt: útreikningar voru rangir eða röng túlkun

	Útreikningar sem Capto vann fyrir ÍLS							
	3. ársfj. 2004	4. ársfj. 2004	1. ársfj. 2005	2. ársfj. 2005	3. ársfj. 2005	4. ársfj. 2005	1. ársfj. 2006	2. ársfj. 2006
Áhættumælikvarðar	Hugsanlega skilaði ekki öll vinna Capto sér til RNA							
Mynd af sjóðstreymi eigna og skulda								
án uppgreiðslna	√	√	√	√	√			
með tilliti til uppgreiðslna	√	√	√	√	√			
Áætlað sjóðstreymi (GAP)								
án uppgreiðslna	√	√	√	√	√			
með tilliti til uppgreiðslna	√	√	√	√	√			√
Birt í skýrslum til eftirlitsaðila	Capto sá um útreikning fyrir ÍLS					ÍLS sá um útreikninga sjálfur		
Mynd af sjóðstreymi eigna og skulda								
án uppgreiðslna	√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√
Áætlað sjóðstreymi (GAP)								
án uppgreiðslna		√√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Niðurstöður óbreyttar á milli skýrslna eftir að Íbúðalánasjóður tók við útreikningunum

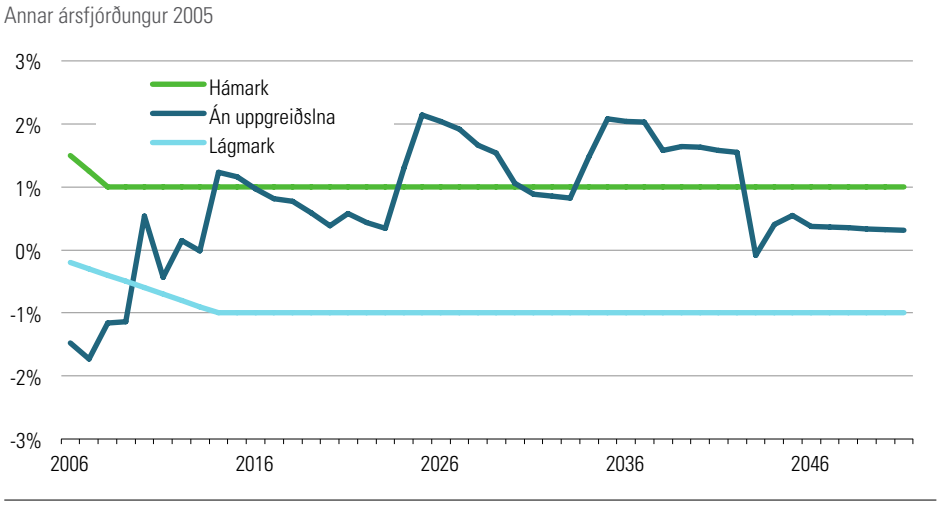
Óbreytt sjóðstreymi skv. skýrslum þrátt fyrir miklar uppgreiðslur

Seinni hluta ársins 2005 hófu starfsmenn sjóðsins að reikna sjálfir GAP og sjóðstreymi eigna og skulda fyrir skýrslurnar til eftirlitsaðila.[82] Frá því að sjóðurinn tók við útreikningunum fram að fyrsta ársfjórðungi 2006 birti sjóðurinn óbreytta mynd af niðurstöðum yfir GAP og sjóðstreymi eigna og skulda, og textinn var einnig óbreyttur. Það stenst hins vegar ekki að sjóðstreymi eigna og skulda sjóðsins hafi haldist óbreytt frá júní 2005 til apríl 2006 því að á sama tíma greiddu lántakendur upp rúma 77 milljarða króna og ný lán námu 54 milljörðum króna. Einnig mætti sjóðurinn miklum uppgreiðslum með því að kalla inn húsbréf. Ekki er því annað að sjá en að starfsmenn sjóðsins hafi skilað inn upplýsingum um sjóðstreymi og GAP óbreyttum á milli ársfjórðunga fyrsta árið sem þeir áttu að reikna

82. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 15. ágúst 2005.

sjóðstreymi eigna og skulda sjálfir.[83] Starfsmenn Fjármálaeftirlitsins sáu ekkert athugavert við skýrslurnar.[84] Starfsmenn sjóðsins komust því auðveldlega upp með að skila skýrslunum að miklu leyti óbreyttum á milli ársfjórðunga.

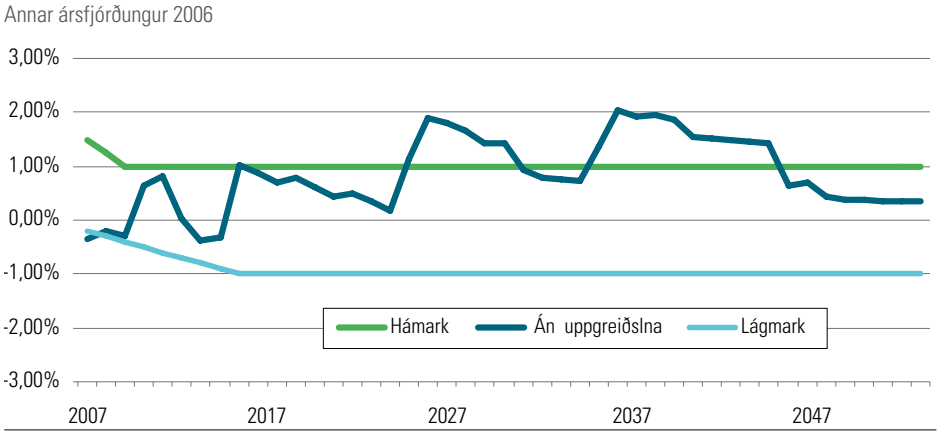
Mynd 11.11 GAP-útreikningar Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2006 – 2051



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Það var fyrst í skýrslunni til eftirlitsaðila fyrir annan ársfjórðung 2006 sem niðurstöður útreikninga breyttust. Þann ársfjórðung voru GAP-útreikningarnir í fyrsta sinn innan áhættumarka ÍLS fyrir fyrstu 5 árin (mynd 11.12), sem var á skjön við niðurstöður útreikninga á sjóðstreymi eigna og skulda, því að þeir sýndu fram á mikinn mismun á sjóðstreymi eigna og skulda fyrstu árin (mynd 11.13).[85] Enn fremur mátti ályktа út frá GAP-útreikningunum að sjóðstreymi væri jafnara almennt, þar sem sjóðstreymi fór minna yfir áhættumörk sjóðsins miðað við fyrri skýrslur, en miðað við útreikninga á sjóðstreymi eigna og skulda hafði misvægi eigna og skulda aukist milli ára. Það er því ljóst að útreikningar starfsmanna Íbúðalánasjóðs voru jafn óáreiðanlegir og túlkun þeirra var á niðurstöðum útreikninga Capto.

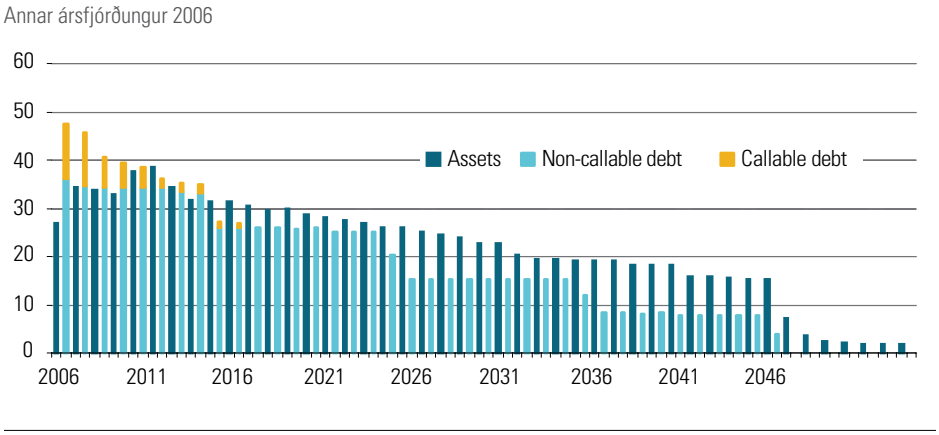
Mynd 11.12 GAP-útreikningar Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2007 – 2051



Skýringar: árlegt greiðsluflæði (GAP) án áhrifa uppgreiðslna og innkallana; ljósblá og græn lína: neðri og efri áhættumörk.
Heimild: Íbúðalánasjóður. Gögn að baki myndinni voru ófáanleg hjá Íbúðalánasjóði og því er myndin afrituð úr skýrslu um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit fyrir 2. ársfjórðung 2006.

83. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annar, þriðji og fjórði ársfjórðungur 2005 og fyrsti ársfjórðungur 2006.
84. Skýrsla Ragnars Hafliðasonar og Árna Jóns Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
85. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annar ársfjórðungur 2006.

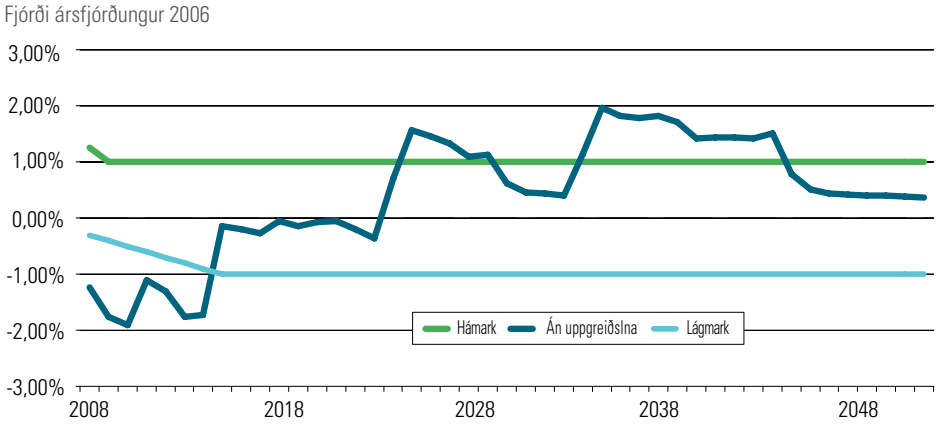
Mynd 11.13 Sjóðstreymi eigna og skulda Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2006 – 2050



Skýringar: dökkblá súla: eignir; ljósblá súla: óinnkallanlegar skuldir; ljósgul súla: innkallanlegar skuldir.
Heimild: Íbúðalánasjóður. Gögn að baki myndinni voru ófáanleg hjá Íbúðalánasjóði og því er myndin afrituð úr skýrslu um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit fyrir 2. ársfjórðung 2006.

Skýrslan fyrir þriðja ársfjórðung 2006 var óbreytt á milli ársfjórðunga, en í skýrslu sjóðsins fyrir síðasta ársfjórðung 2006 voru GAP-útreikningar fyrir fyrstu árin aftur komnir vel út fyrir áhættumörk sjóðsins á ný. Þá var búið að gera lítilsháttar breytingar á textanum í skýrslunni, sem hafði ekki áhrif á innihald skýrslunnar.[86]

Mynd 11.14 GAP-útreikningar Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2008 – 2052



Skýringar: dökkblá lína: árlegt greiðsluflæði (GAP) án áhrifa uppgreiðslna og innkallana; ljósblá og græn lína: neðri og efri áhættumörk.
Heimild: Íbúðalánasjóður. Gögn að baki myndinni voru ófáanleg hjá Íbúðalánasjóði og því er myndin afrituð úr skýrslu um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit fyrir 4. ársfjórðung 2006.

Breytt áhættumörk fyrir GAP árið 2005 komu ekki fram í skýrslum til eftirlitsaðila fyrr en árið 2007

Eins og fram kom hér að framan breytti Íbúðalánasjóður áhættumörkum sínum fyrir GAP-útreikninga í október 2005. Sjóðurinn hækkaði leyfileg frávik í GAP, þannig að frávikin voru tvöfalt meiri á styttri endanum og helmingi meiri á lengri endanum, sjá töflu 11.7.[87] Í ljósi þess að breytingar á frávikum í GAP voru gerðar fljótlega eftir að Íbúðalánasjóður varð fyrir harðri samkeppni vegna innkomu bankanna haustið 2004 mætti álykta að sjóðurinn hafi breytt frávikunum til að auðvelda það að halda sér innan settra marka í ljósi mikilla uppgreiðslna eftir innkomu bankanna á íbúðalánamarkað. Breytingar á áhættumörkum koma hins vegar ekki fram í skýrslum sjóðsins til eftirlitsaðila

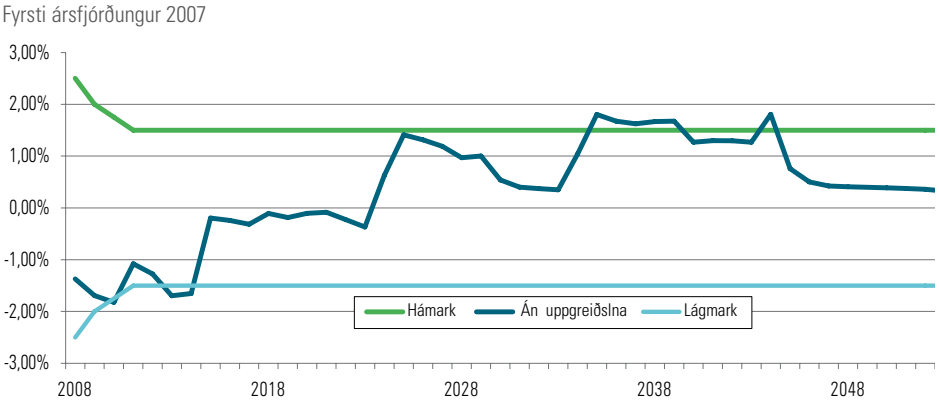
Breytt áhættumörk fyrir GAP árið 2005 komu ekki fram í skýrslum fyrr en árið 2007

86. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji og fjórði ársfjórðungur 2006.

87. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna,* útgáfa 7,0.

fyrr en á fyrsta ársfjórðungi 2007. Loks þegar Íbúðalánasjóður birti breytt áhættumörk fyrir GAP tók hann ekki fram hvaða forsendur lægju þar að baki, en eðli málsins samkvæmt fór sjóðstreymi minna út fyrir áhættumörk sjóðsins (mynd 11.15).[88]

Mynd 11.15 GAP-útreikningar Íbúðalánasjóðs án áhrifa uppgreiðslna og innkallana 2008 – 2053



Skýringar. dökkblá lína: árlegt greiðsluflæði (GAP) án áhrifa uppgreiðslna og innkallana; ljósblá og græn lína: neðri og efri áhættumörk.
Heimild: Íbúðalánasjóður.
Gögn að baki myndinni voru ófáanleg hjá Íbúðalánasjóði og því er myndin afrituð úr skýrslu um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit fyrir 1. ársfjórðung 2007.

Skömmu eftir breytingarnar í júlí 2004 fékk Íbúðalánasjóður mikla samkeppni frá bönkunum á íbúðalánamarkaðnum á sama tíma og raunvextir höfðu lækkað umtalsvert. Uppgreiðslur lána hjá Íbúðalánasjóði urðu því miklar árin 2004 og 2005 og gangvirði eigna lækkaði. Á sama tíma tóku starfsmenn sjóðsins ekki tillit til áhrifa vaxtabreytinga og uppgreiðslna þegar þeir mátu eiginfjárstöðu sjóðsins, meðaltíma og vænt sjóðstreymi. Afleiðingar þessa voru alvarlegar þar sem Íbúðalánasjóður hefur tapað miklum fjármunum vegna skorts á viðbrögðum við aukinni vaxtaáhættu sjóðsins. Aðgerðaleysi starfsmanna hafði mikil áhrif á hvernig staða Íbúðalánasjóðs versnaði frá haustinu 2004. Það er ljóst að auknar uppgreiðslur á útlánum Íbúðalánasjóðs árin 2004 og 2005 leiddu til minni vaxtamunar eigna og skulda, þar sem Íbúðalánasjóður náði ekki að endurfjárfesta á nægilega háum vöxtum miðað við þá vexti sem hvíldu á skuldum hans. Það varð til þess að tekjur dugðu ekki fyrir gjöldum og með tímanum lækkaði eigið fé sjóðsins í samræmi við það. Það er ámælisvert að starfsmenn sjóðsins hafi ekki nýtt betur þá vinnu sem Capto vann fyrir sjóðinn.

11.5 Lausafjáráhætta og lausafjárstýring Íbúðalánasjóðs

11.5.1 Lausafjáráhætta

Lausafjáráhætta Íbúðalánasjóðs er að hann eigi ekki nægt lausafé til að greiða afborganir skulda

Lausafjáráhætta er hætta á fjárhagslegu tapi vegna ónógs lausafjár. Helsta hættan sem Íbúðalánasjóði er búin á tapi vegna ónógs lausafjár er sú að sjóðurinn hafi ekki nægt lausafé til að greiða samningsbundnar afborganir verðbóta, vaxta og höfuðstóls af skuldum sínum. Ef sjóðurinn greiðir ekki af skuldum sínum á réttum tíma kallast það greiðslufall. Slíkar aðstæður geta leitt til verulegs taps fyrir sjóðinn. Til dæmis, ef greiðslufall varir lengur en 31 dag hafa lánardrottnar sjóðsins heimild til að gjaldfella kröfur sínar og krefjast greiðslu á þeim í heild.[89] Tap getur hlotist af því, t.d. ef greiðslufall verður þegar vaxtastig er hærra en vextir af skuldum sjóðsins og sjóðurinn þyrfti því að endurfjármagna skuldir

88. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti ársfjórðungur 2007.
89. Íbúðalánasjóður, *Exchange offer memorandum.*

sínar á lakari kjörum. Íbúðalánasjóður verður þó ekki tekinn til gjaldþrotaskipta[90] og vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldum sjóðsins er líklegt að hann myndi leggja sjóðnum til lausafé áður en til greiðslufalls kæmi.

Þá getur greiðslufall, jafnvel þó að það sé aðeins tímabundið, skaðað orðspor og lánshæfismat sjóðsins og leitt til verri fjármögnunarkjara í framtíðinni. Tap vegna lausafjáráhættu kæmi í því tilviki ekki fram í beinu fjárhagslegu tapi sjóðsins heldur í hærri fjármögnunarkostnaði og um leið lakari kjörum framtíðarlántakenda. Lausafjáráhætta er því stundum skilgreind í víðara samhengi sem hætta á því að ónógt lausafé komi með einhverjum hætti niður á settum markmiðum, þó ekki sé um beint fjárhagslegt tap að ræða. Afleiðingar lausafjárskorts geta þá verið lakari fjármögnunarkjör sem koma niður á því markmiði Íbúðalánasjóðs að veita lántakendum sínum sem best kjör á hverjum tíma.

Í hefðbundnum rekstri getur hluti af lausafjáráhættu verið tímabundinn skortur á lausu fé til að mæta rekstrar- og launakostnaði. Rekstrarkostnaður Íbúðalánasjóðs er lítill í samanburði við reglulegar greiðslur af skuldum sjóðsins, og því ekki stór hluti af lausafjáráhættu sjóðsins.

Önnur hugsanleg ástæða fyrir tapi sjóðsins vegna ónógs lausafjár er að hann geti ekki fjármagnað útlán sín á markaði og hafi ekki lausafé til að veita útlán. Nánast útilokað er þó, við nánari skoðun, að sjóðurinn verði fyrir tapi vegna þessa.

11.5.2 Stýring lausafjáráhættu með lausu fé

Ein leið til að draga úr lausafjáráhættu er að eiga ávallt nægt laust fé. Því meira sem laust fé er, þeim mun minni er áhætta vegna ónógs lausafjár. En lausafé fylgir yfirleitt bæði beinn kostnaður og oft annars konar áhætta. Ofgnótt lausafjár getur því þýtt að kostnaður sjóðsins vegna þess sé meiri en hugsanlegt tap vegna ónógs lausafjár, og að önnur áhætta sem myndast sé meiri en lausafjáráhætta sjóðsins. Ástæður þessa eru meðal annars eftirfarandi:

Kostnaður og áhætta getur hlotist af miklu lausu fé

1. Eigi lausafé að nýtast þegar þörf er á því þarf að geyma það á tryggum stað þar sem aðgengi að því er gott. Tryggasta geymsla slíks fjár er innstæðureikningur í Seðlabanka Íslands, ríkisvíxlar, og ríkisskuldabréf til skamms tíma. Slíkar eignir gefa lága ávöxtun sem leiðir til kerfisbundins taps af lausafé þar sem skuldir sjóðsins bera yfirleitt hærri vexti (e. negative carry).
2. Til að eiga lausafé þarf sjóðurinn að gefa út meira af íbúðabréfum en ella. Íbúðabréf eru verðtryggð og bera fasta vexti til langs tíma, en skammtímageymsla lausafjár er yfirleitt óverðtryggð og með vexti til skamms tíma. Ofgnótt lausafjár skapar því bæði verðtryggingarójöfnuð hjá sjóðnum, þ.e. verðtryggðar skuldir sjóðsins verða meiri en verðtryggðar eignir, og vaxtaójöfnuð milli langtíma- og skammtímavaxta.
3. Sé lausafé geymt í öðru formi en sem innstæða hjá Seðlabanka eða í skuldabréfum ríkissjóðs tekur sjóðurinn á sig mótaðilaáhættu, þ.e. þá áhættu að lausaféð glatist að hluta eða öllu leyti t.d. vegna greiðslufalls eða gjaldþrots mótaðila síns í viðskiptunum (sjá rammagrein 11.6).

Rammagrein 11.6 **Mótaðilaáhætta**

Mótaðilaáhætta (e. counterparty risk) er skilgreind sem hætta á fjárhagslegu tapi vegna þess að mótaðili (gagnaðili, e. counterparty) samnings eða útgefandi verðbréfs stendur ekki við samningsbundnar greiðslur. Yfirleitt má rekja slíka vanefnd á samningi til greiðsluþrots eða gjaldþrots mótaðilans. Útlánaáhætta (e. credit risk) er t.d. ein tegund mótaðilaáhættu. Útlánaáhætta er hætta á tapi vegna þess að lántaki eða útgefandi skuldabréfs greiðir ekki að hluta eða öllu leyti samningsbundnar greiðslur af láni eða skuldabréfi. Uppgjörsáhætta (e. settlement risk) er önnur tegund mótaðilaáhættu og er hætta á tapi vegna þess að mótaðili í verðbréfaviðskiptum stendur ekki við viðskiptin þegar þau koma til uppgjörs. Hugtakið mótaðilaáhætta nær að auki til hugsanlegs taps vegna vanefnda af hvers konar samningum milli aðila, t.d. afleiðusamningum.

90. 3. mgr, 5.gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl.

Samkvæmt fyrstu útgáfu áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs, útgáfu 2.9 í júlí 2004, var stefna sjóðsins frá og með 1. júlí 2004 að halda lausafé í lágmarki, og er vísað í sömu röksemdir fyrir því og í lið 1 að framan, þ.e. kerfisbundið tap af lausafé. Í stefnunni kemur hins vegar fram að sjóðurinn skyldi þó ávallt hafa nægt laust fé til að mæta sex mánaða afborgunum vaxta og höfuðstóls af skuldum sjóðsins og sem næmi þriggja mánaða nettó útlánum.[91] Þetta þýðir að ef stefnunni er framfylgt ætti sjóðurinn að geta haldið áfram hefðbundnum útlánum í þrjá mánuði og greitt af öllum skuldum sínum í sex mánuði, þó svo sjóðurinn gæfi ekki út ný íbúðabréf til að fjármagna lánveitingarnar og allir lántakendur sjóðsins myndu hætta að greiða af lánum sínum hjá sjóðnum. Við fimmtu endurskoðun stefnunnar árið 2009, eftir hrun, voru þessi mörk lækkuð um þriðjung, þ.e. breytt í fjögurra mánaða afborganir vaxta og höfuðstóls og sem nemur tveggja mánaða útlánum.[92]

Sjóðurinn átti að hafa laust fé sem nam sex mánaða afborgunum skulda og þriggja mánaða nettó útlánum

„Tilgangurinn með þessu var í rauninni fyrst og fremst að tryggja okkur gott vaxtaálag [...] og þetta skipti sjóðinn máli vegna þess að það sem náttúrulega gerist í uppgreiðslunum er að vaxtamunurinn snarminnkar og sjóðurinn hann þarf að uppfylla ákveðin markmið um eiginfjárhlutfall og hérna þannig honum ber að leita leiða til þess og á meðan að vaxtamunur á milli útlánasafnsins og skuldbindinga er svona lítill eins og hann var, auðvitað tekur ákveðinn tíma fyrir sjóðinn að vinna það til baka. En á meðan svo er þá skiptir hann gott vaxtaálag á lausafé mjög miklu máli [...]“

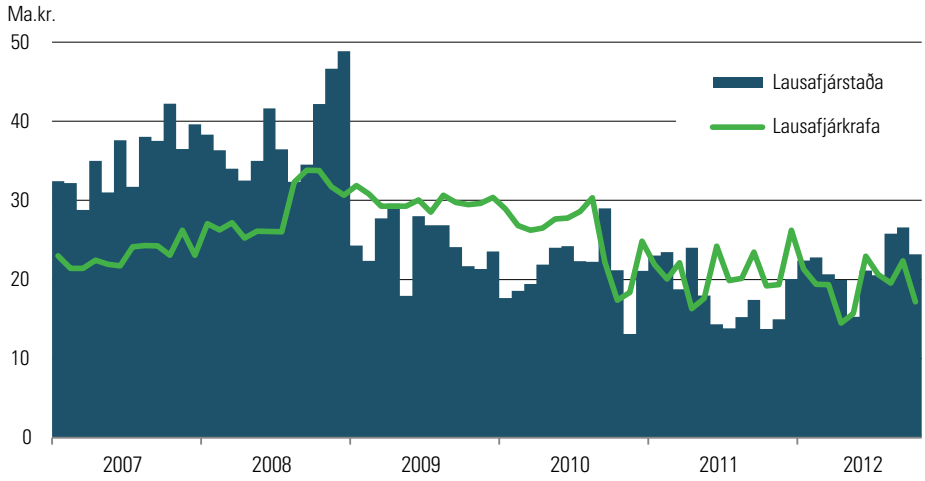
Úr skýrslu Ívars Ragnarssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Sjóðurinn færði hluta lausafjár í áhættufjárfestingar til að auka hagnað

Vegna eigin stefnu um lausafé var Íbúðalánasjóður ávallt með tugi milljarða króna í lausafé. Mynd 11.16 sýnir lausafjárstöðu sjóðsins í hverjum mánuði á tímabilinu frá janúar 2007 til október 2012. Eins og sjá má á myndinni nam lausafjárstaðan á bilinu 10–50 milljörðum króna Á árunum fyrir hrun færðu starfsmenn sjóðsins lausafé hans í auknum mæli í áhættusamari fjárfestingar. Að sögn fyrrverandi starfsmanns fjárstýringar sjóðsins var það gert vegna minnkandi vaxtamunar sjóðsins.[93] Það virðist því hafa verið tilraun til að nota lausafé sjóðsins til að auka tekjur hans og minnka kerfisbundið tap vegna lausafjárstýringar, eins og farið er yfir í lið 1 að framan.

Mynd 11.16 Lausafjárstaða og lausafjárkrafa Íbúðalánasjóðs 2007 – 2012

Mánaðarlegar tölur janúar 2007 – október 2012



Heimild: Lausafjárskýrslur Íbúðalánasjóðs.

Í lok árs 2007 og byrjun árs 2008 keypti sjóðurinn t.a.m. svokölluð lánshæfistengd skuldabréf (sjá rammagrein 14.6) útgefin af Straumi fjárfestingarbanka og Glitni, með áhættu á Kaupþing, alls að fjárhæð 12,2 milljarðar króna. Fjárfesting í lánshæfistengdum skuldabréfum telst almennt ekki til hefðbundinna aðferða við lausafjárstýringu; lánshæfistengd skuldabréf eru sjaldnast markaðsskráð og því illseljanleg og bera mótaðilaáhættu á tvo aðila. Tilgangur slíkra fjárfestinga er yfirleitt að fá hærri ávöxtun en af hefðbundnum skuldabréfum. Meira en helmingur skuldabréfanna sem Íbúðalánasjóður keypti var með lokagjalddaga eftir meira en tvö ár, og gat því ekki nýst sjóðnum ef hann lenti í lausafjárvandræðum fyrir þann tíma. Til að reyna að forðast kerfisbundið tap af lausafé (sbr. lið 1 að framan) var sjóðurinn að sækjast eftir hærri ávöxtun, en tók á sama tíma aukna mótaðilaáhættu (sbr.

91. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9, bls. 13 og 21.
92. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna,* útgáfa 7,0.
93. Skýrsla Ívars Ragnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

lið 3 að framan). Að auki missti sjóðurinn sjónar á markmiði lausafjárstýringarinnar og fjárfestingar sjóðsins vegna lausafjárstýringar uppfylltu ekki það grunnatriði að lausaféð væri til taks ef á þyrfti að halda.

Sjóðurinn gerði ýmsa afleiðusamninga við banka og sparisjóði

Vegna verðtryggingar- og vaxtaójafnaðarins sem farið var yfir í lið 2 að framan gerði Íbúðalánasjóður jafnframt ýmsa afleiðusamninga við banka og sparisjóði. Á árunum 2005–2008 gerði sjóðurinn tugi slíka samninga við Landsbankann, Glitni, Straum fjárfestingarbanka og Sparisjóð Kópavogs. Tímalengd samninganna var allt frá einum mánuði upp í 40 ár. Meðal afleiðusamninganna voru vaxtaskiptasamningar, verðbólguskiptasamningar, skiptasamningar og framvirkir samningar um íbúðabréf, og kaupréttir og söluréttir á íbúðabréf. Tilgangur margra þeirra var að draga úr þeim ójöfnuði sem ofgnótt lausafjár skapaði. Með samningunum tók sjóðurinn hins vegar jafnframt mótaðilaáhættu á banka og sparisjóði sem voru mótaðilar hans í samningunum.

Rammagrein 11.7 **Lausafjárstýring**

Það að ákveða hversu mikið laust fé fyrirtæki eða stofnun eigi að hafa á hverjum tíma og hvar það skuli geymt eða í hvaða eignum skuli fjárfesta er kallað lausafjárstýring. Markmið lausafjárstýringar er yfirleitt að geta staðið við skuldbindingar til skamms tíma, nokkurra mánaða eða ára, á gjalddaga.

Laust fé er þannig ætlað til notkunar innan skamms tíma og þarf því að vera aðgengilegt ef á þarf að halda. Skilgreining á lausu fé er einmitt reiðufé (óbundnar innstæður) og lausafjáreignir, sem eru eignir sem auðvelt er að breyta í reiðufé á skömmum tíma. Dæmi um lausafjáreignir eru ríkisvíxlar, sem greiðast að fullu innan nokkurra mánaða, og ríkisskuldabréf, sem er almennt auðvelt að selja með skjótum hætti.

Umfang lausafjárstýringar fyrirtækja og stofnana fer eftir umfangi rekstrarins. Lausafjárstýring stórrar samstæðu fyrirtækja snýst t.d. oft að miklu leyti um að nýta sameiginlegt lausafé dótturfélaga sem best og veita því milli félaga eftir þörfum. Lausafjárstýring Íbúðalánasjóðs er einföld í sniðum og snýst aðallega um að meta lausafjárþörf og hvar best er að geyma lausaféð á hverjum tíma.

Stýring á lausafjáráhættu leiddi til verulegs taps

Við hrunið haustið 2008 var stór hluti af lausafé Íbúðalánasjóðs í áhættufjárfestingum, þar á meðal lánshæfistengdum skuldabréfum og verðbréfasjóðum, og mikið um opna afleiðusamninga við íslensku viðskiptabankana. Við hrunið raungerðist því mótaðilaáhættan og sjóðurinn tapaði miklum fjármunum vegna lausafjárstýringar. Í árslok 2012 var heildarbókfært tap vegna lausafjárstýringar á árunum 2004–2012 tæpir 17 milljarðar króna á verðlagi ársins 2012, þar af tæpir 14 milljarðar króna vegna mótaðilaáhættu á árunum 2004–2008 og 3 milljarðar króna vegna kerfisbundins taps af lausafé á árunum 2009–2012 (sjá kafla 14). Stýring Íbúðalánasjóðs á lausafjáráhættu á árunum 2004–2008 leiddi því til verulegs taps. Eins og rakið er að framan minnkaði sjóðurinn eigin kröfur um laust fé árið 2009, í kjölfar hrunsins, og þrengdi verulega heimildir sínar til fjárfestinga. Þær breytingar drógu að miklu leyti úr áhættu sjóðsins vegna lausafjárstýringar, en beinn kostnaður var enn hár.

11.5.3 Stýring lausafjáráhættu með lánalínum hjá bönkum

Í stað þess að hafa ávallt laust fé til að geta mætt útstreymi fjár er önnur fær leið til að draga úr lausafjáráhættu sú að hafa tryggan aðgang að lausafé þegar þess er þörf. Þetta má til dæmis gera með samningi við banka eða annan aðila um að veita lausafjárfyrirgreiðslu þegar sjóðurinn óskar eftir því, þ.e. að aðilinn veiti sjóðnum lánsloforð, oft kallað lánalína eða lausafjárlína. Gæði slíkrar fyrirgreiðslu fara augljóslega eftir fjárhagslegri stöðu þess sem veitir lánalínuna. Ef skortur Íbúðalánasjóðs á lausafé fer saman við almenna lausafjárkreppu er þó hætta á að samningsaðili sjóðsins geti ekki staðið við lánsloforð sitt um lausafjárfyrirgreiðslu þegar á reynir.

Samkvæmt áhættustýringarstefnu átti að nota lausafjárlínur til að draga úr þörf fyrir lausafé

Í áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs var frá upphafi ákvæði um að sjóðurinn ætti að nota slíkar lausafjárlínur til að draga úr þörf fyrir lausafé vegna neikvæðra áhrifa ofgnóttar lausafjár á afkomu sjóðsins.[94] Sjóðurinn kannaði árið 2004 þann kost að tryggja lausafé með þessum hætti, bæði hjá Íslandsbanka[95] og hjá erlendum banka[96] en þær umleitanir báru ekki árangur.[97]

Gera má ráð fyrir að lánalína hjá erlendum banka hefði verið í erlendri mynt. Til þess að nýta lausafé í erlendri mynt í rekstur sjóðsins hefði því þurft að selja gjaldeyrinn fyrir krónur. Eftir söluna hefði sjóðurinn skuldað bankanum í erlendri mynt en hefði ekki átt samsvarandi eignir í erlendri mynt á móti. Við það hefði skapast gjaldeyrisójöfnuður. Ókostir þess að uppfylla lausafjárkröfur Íbúðalánasjóðs með lánalínu í erlendri mynt hjá erlendum banka eru þá einkum þrír:

1. Ádráttur Íbúðalánasjóðs á lánalínuna getur leitt til gjaldeyrisójafnaðar hjá sjóðnum ef hann fær fyrirgreiðslu í erlendri mynt.
2. Þegar á reynir getur verið að bankinn hafi ekki burði til að standa við loforð sitt um lausafjárfyrirgreiðslu.
3. Þegar á reynir getur verið að bankinn beiti fyrir sig skilmálum lánalínunnar til að neita sjóðnum um fyrirgreiðslu.

Lánalína í íslenskum krónum hjá íslenskum banka hefur ekki fyrsta ókostinn sem nefndur er að framan, en seinni tveir ókostirnir eru líklega áhrifameiri hjá íslenskum banka; líklegt er að sé Íbúðalánasjóður í lausafjárvandræðum eigi hið sama við um innlenda banka. Vegna þessara ágalla er lítið eða ekkert hald í að treysta á lánalínu hjá hefðbundnum banka til stýringar á lausafjáráhættu Íbúðalánasjóðs.

11.5.4 Stýring lausafjáráhættu með lánalínu hjá Seðlabanka Íslands

Aðgang að lausafé í íslenskum krónum má einnig tryggja með lánalínu frá Seðlabanka Íslands. Seðlabankar hafa þá sérstöðu að aðgangur þeirra að lausafé í eigin mynt er ótakmarkaður (sjá rammagrein 11.8), og því geta þeir ávallt veitt lausafjárfyrirgreiðslu þegar eftir því er leitað, sama hvert ástand fjármálamarkaða er. Lánsloforð frá Seðlabanka Íslands án skilyrða hefur því engan af þeim ókostum sem lánsloforð frá öðrum bönkum hafa og tilgreindir eru að framan. Ríkissjóður ber einfalda ábyrgð á öllum skuldbindingum Íbúðalánasjóðs.[98] Stýring lausafjáráhættu Íbúðalánasjóðs með lánalínu hjá Seðlabanka Íslands myndi því ekki auka ábyrgðir ríkissjóðs á skuldbindingum sjóðsins, en alla jafna draga úr skuldum sjóðsins og minnka kostnað vegna lausafjárstýringar.

„Það var rætt við seðlabankastjórn og oftar en einu sinni að fá lánalínur hjá þeim til þess að fylla þessa lausafjárkröfu en það gekk ekkert."

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Samkvæmt upplýsingum frá fyrrverandi stjórnarmönnum sjóðsins leitaði sjóðurinn jafnframt eftir slíkri lausafjárlínu hjá Seðlabanka Íslands, en þær umleitanir báru ekki árangur.[99, 100] Ekkert er bókað um þær umleitanir í fundargerðir stjórnar Íbúðalánasjóðs og fundargerðir af fundum starfsmanna eða stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs og Seðlabanka vegna þessa máls virðast ekki vera til.

Rammagrein 11.8 Aðgangur Seðlabanka að lausafé

Peningar eru gefnir út af Seðlabankanum. Ef Seðlabankinn þarf á lausafé að halda getur hann prentað peninga. Við það stækkar efnahagsreikningur Seðlabankans. Að auki eykst peningamagn í umferð með tilheyrandi margföldunaráhrifum og verðbólga eykst. Eitt meginmarkmið bankans er að stuðla að stöðugu verðlagi, þ.e.a.s. að verðbólgan sé alla jafna sem næst verðbólgumarkmiðinu. Ef aukning lausafjár í umferð er talin hafa áhrif á þetta jafnvægi getur Seðlabankinn brugðist við með því að hækka vexti.

94. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9, bls. 13.
95. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 10. júní 2004.
96. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 8. september 2004.
97. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
98. Íbúðalánasjóður, *Exchange offer memorandum,* bls. 13.
99. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
100. Skýrsla Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Núverandi stjórn og stjórnendur sjóðsins hafa ekki sóst eftir slíkri lánalínu hjá Seðlabanka Íslands, og eru helstu ástæður þess að þeirra sögn pólitísk áhætta, þ.e. að hætta væri á að fyrirgreiðslan fengist ekki veitt þegar á reyndi vegna pólitískrar afstöðu til sjóðsins.

11.6 Áhættuvörn Íbúðalánasjóðs gegn uppgreiðsluáhættu

Uppgreiðsluáhætta er hætta á tapi vegna uppgreiðslu útlána Íbúðalánasjóðs. Sjóðurinn verður almennt ekki fyrir tapi vegna uppgreiðslna útlána nema vextir hafi lækkað frá því að lánið var veitt og er uppgreiðsluáhætta því hluti af vaxtaáhættu.

Með breytingum á fyrirkomulagi fjármögnunar og veitingu útlána Íbúðalánasjóðs í júlí 2004 tók sjóðurinn á sig uppgreiðsluáhættu sem fjármögnunaraðilar sjóðsins höfðu borið fyrir breytingarnar. Vegna þessarar auknu áhættu voru gerðar auknar kröfur til sjóðsins varðandi áhættustýringu og honum veittar sérstakar heimildir í lögum um húsnæðismál til viðskipta með eigin fjármögnunarbréf, þ.e. íbúðabréf, og önnur verðbréf í því skyni. Í reglugerð var tiltekið að sjóðurinn skyldi setja sér stefnu um áhættustýringu og beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum.

Í samræmi við þetta setti sjóðurinn sér fjár- og áhættustýringarstefnu. Í kafla 9.5 er rækilega lýst með hvaða hætti Íbúðalánasjóður gat varist uppgreiðsluáhættu með því að viðhalda sama meðaltíma á eignum (útlánum) og skuldum. Í áhættustýringarstefnunni var tiltekið að áhættuvörn sjóðsins vegna vaxtaáhættu ætti einmitt að vera með þeim hætti sem þar er lýst, þ.e. að viðhalda sama meðaltíma á eignum og skuldum sjóðsins. Í stefnunni segir nánar tiltekið um þetta:[101,102]

Áhættuvörnin átti að byggjast á að viðhalda sama meðaltíma á eignum og skuldum

> ÍLS stendur frammi fyrir þeirri áhættu að lántakendur sjóðsins auki uppgreiðslur lána þegar vextir fara lækkandi, og við það glatast hluti af auknu gangvirði eigna ÍLS. Þessum nýja áhættuþætti verður stýrt með tilbúinni, ófullkominni áhættuvörn, sem jafnar út áhrif vaxtabreytinga.

Þá segir síðar í stefnunni:[103, 104]

> Til að stýra vaxtaáhættunni sem lýst er að ofan og til að halda mælikvörðum á vaxtaáhættu innan vikmarka skal ÍLS, ef með þarf, nýta heimild sína til að innkalla skuldir og/eða endurfjármagna skuldir með viðeigandi gjalddögum.

Samkvæmt áhættustýringarstefnunni átti sérstök áhættunefnd að funda að lágmarki mánaðarlega um aðgerðir til að stýra vaxtaáhættu sjóðsins, og átti forstöðumaður fjárstýringar að leggja fram tillögur um nýjar útgáfur íbúðabréfa og/eða endurkaup íbúðabréfa á markaði.[105]

Þrátt fyrir það reyndist sjóðurinn óvarinn fyrir uppgreiðslum, bæði haustið 2004 og í upphafi árs 2012. Sjóðurinn var í raun í bæði skiptin í svipaðri stöðu og fjárfestingarbanki sem hefur selt kauprétt á hlutabréf en ekki varið stöðuna með þeim hætti sem farið er yfir í rammagrein 9.10 og verð hlutabréfsins er komið langt upp fyrir samningsverð kaupréttarins. Nefndin hefur áætlað að tap sjóðsins vegna uppgreiðslna hafi numið alls um 37 milljörðum króna á árunum 2004–2012 og að hugsanlegt tap sjóðsins vegna uppgreiðsluáhættu nemi þegar þetta er skrifað allt að 103 milljörðum króna til viðbótar. Það eru öðru fremur fjórar ástæður fyrir þessari stöðu sjóðsins:

1. Útreikningar Íbúðalánasjóðs á meðaltíma voru ekki í samræmi við áhættustýringarstefnu sjóðsins. Stefnan gerir ráð fyrir að *virkur meðaltími* útlánanna sé metinn. Við útfærslu stefnunnar framan af var *hvorki* virkur meðaltími *né* meðaltími að gefnum ákveðnum forsendum um uppgreiðslur útlána metinn, heldur meðaltími

„Nei, ég held að það hafi ekki verið óvænt en náttúrlega óvænt hvernig það gerðist. Það er náttúrlega óvænt þegar banki er að fara inn og taka 100 punkta „kött“ á sínum hagnaði með því að bjóða út bréf, það er náttúrlega bara dömping og ekkert annað. Það er enginn skyni borinn maður sem gerir svoleiðis og enginn í hinum fullkomna heimi með „rational expectations“ sem á von á því, engan veginn.“

Úr skýrslu Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

101. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9, bls. 7.

102. „There is a risk for HFF that mortgage holders will increase prepayment in times of falling interest rates, and if so parts of the market value increase for HFF's assets will be lost. The new risk will be handled by a synthetic imperfect hedge, which will balance the effect of interest rate changes.“

103. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy*, version 2,9, bls. 19.

104. „In order to handle the interest rate risk described above and to keep key interest rate risk ratios below the threshold levels HFF shall, if needed, utilize its call option for the callable funding and/or refund its funding portfolio with suitable maturities.“

105. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy*, version 2,9, bls. 12.

útlánanna *miðað við að þau væru óuppgreiðanleg*. Þetta virðist hafa breyst í maí-mánuði 2006 á þann hátt að meðaltími útlána var reiknaður að teknu tilliti til ákveðinnar forsendu um uppgreiðslur.

2. Þegar uppgreiðslur voru sem mestar árin 2004 og 2005 brást sjóðurinn við þeim með því að *fjárfesta* í ýmsum eignum, m.a. lánssamningum við banka, skuldabréfum og útlánasöfnum banka, og erlendum skuldabréfum.
3. Sjóðurinn hefur aldrei átt bein viðskipti með eigin fjármögnunarbréf á eftirmarkaði og því ekki framfylgt áhættustýringarstefnunni með þeim hætti. Við breytingarnar í júlí 2004 var sjóðnum veitt sérstök heimild í lögum til að eiga viðskipti með eigin fjármögnunarbréf til að stunda áhættustýringu.
4. Sjóðurinn hefur á stundum haldið útgáfu íbúðabréfa áfram þrátt fyrir miklar uppgreiðslur og mikla ofgnótt lausafjár.

Áhættustýring Íbúðalánasjóðs hefur því aldrei reiknað þá áhættumælikvarða sem skipta máli við áhættustýringu vegna vaxtaáhættu, og því hefur stýringin ekki getað nýst til að verja sjóðinn gagnvart þessari áhættu og tapi vegna hennar. Vegna þess var sjóðurinn óundirbúinn fyrir uppgreiðslur, bæði árin 2004 og 2005 og árið 2012. Á árunum 2004 og 2005 brást sjóðurinn við uppgreiðslum með því að taka frekari áhættu og jók að auki á vandann með því að halda útgáfu íbúðabréfa áfram, þrátt fyrir ofgnótt lausafjár. Hér á eftir er farið nánar yfir hverja og eina af þessum ástæðum.

11.6.1 Útreikningur Íbúðalánasjóðs á meðaltíma útlána

Samkvæmt áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs var lykilatriði í stýringu uppgreiðslu- og vaxtaáhættu að viðhalda sama meðaltíma á útlánum sjóðsins og skuldum hans. Sé það gert hafa vaxtabreytingar sömu áhrif á virði eigna sjóðsins og skulda og því verður sjóðurinn ekki fyrir tapi vegna vaxtabreytinga. Í fyrstu útgáfu stefnunnar var jafnframt tekið fram mikilvægi þess að reikna virkan meðaltíma (e. effective duration) útlánasafnsins, en ekki hefðbundinn meðaltíma, vegna þess að vaxtastig hefur áhrif á uppgreiðsluáhættu sjóðsins.[106] Þetta er í samræmi við umfjöllunina í kafla 9.5 um áhættuvörn gegn uppgreiðsluáhættu. Sjóðurinn virðist hins vegar aldrei hafa metið virkan meðaltíma útlánasafnsins, og á árunum 2004 og fram til maí 2006 virðist sjóðurinn einfaldlega hafa notað hefðbundinn meðaltíma, þ.e. meðaltíma að gefinni þeirri forsendu að engar uppgreiðslur myndu eiga sér stað. Bein afleiðing af því var að sjóðurinn var aldrei varinn fyrir uppgreiðsluáhættu; hann gerði aldrei ráð fyrir því að vaxtalækkun hefði áhrif á uppgreiðslur.

Lykilatriði í áhættustýringu var að viðhalda sama meðaltíma á eignum og skuldum

Eitt skýrasta dæmið um þessa nálgun sjóðsins er í skiptiútboðinu í júlí 2004, þar sem stærstum hluta útistandandi húsbréfa var skipt fyrir hin nýju íbúðabréf. Eins og rækilega er farið yfir í kafla 9.6 (meðaltími lengdur með skiptunum) var meðaltími skulda Íbúðalánasjóðs lengdur umtalsvert með skiptunum, jafnvel þótt ekki væri tekið tillit til uppgreiðsluheimildar húsbréfanna. Þetta var gert þrátt fyrir að markaðsvextir væru komnir talsvert undir nafnvexti húsbréfanna og því líkur á uppgreiðslum orðnar verulegar. Þá var yfirlýst markmið breytinganna í júlí 2004 að bæta fjármögnunarkjör sjóðsins, og því væntingar um að vextir myndu lækka enn frekar. Eina rökrétta skýringin á þessu er að starfsmenn og ráðgjafar sjóðsins hafi ekki áttað sig á að virkur meðaltími húsbréfanna hafi verið miklu minni en meðaltími íbúðabréfanna.

Meðaltími skulda var lengdur umtalsvert í skiptiútboðinu 2004

Þá bera fyrstu áhættuskýrslur sjóðsins þess merki að ekkert tillit hafi verið tekið til uppgreiðslna við útreikning á meðaltíma útlána. Í fyrstu áhættuskýrslu sjóðsins, sem miðuð er við 30. september 2004, kemur fram að meðaltími eigna sé 11,5 ár og meðaltími skulda 10,4 ár og munurinn því 1,1 ár.[107] Munurinn eykst svo stöðugt út árið 2004, allt árið 2005 og allt til 30. mars 2006, þegar meðaltími eigna er 11,7 ár og skulda 9,9 ár og munurinn því 1,8.[108] Í næstu skýrslu á eftir, miðað við 30. júní 2006, snarlækkar hins vegar meðaltími eigna niður í 9,6.[109]

Útreikningar sjóðsins á meðaltíma tóku aldrei fyllilega tillit til hugsanlegra uppgreiðslna

106. Sama heimild, bls.16.
107. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2004.
108. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, fyrsti ársfjórðungur 2006.
109. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, annar ársfjórðungur 2006.

Þessi snöggi viðsnúningur skýrist af því að 30. júní 2006 fór áhættustýring loks að líta á áhrif af uppgreiðslum á meðaltíma. Áhættustýring sjóðsins reiknaði hins vegar meðaltíma að gefnum ákveðnum forsendum um uppgreiðslur, en ekki virkan meðaltíma, eins og sjá má út frá því að munurinn á meðaltíma eigna er ekki meiri en 2 ár fyrir og eftir breytinguna.

Áhættustýring Íbúðalánasjóðs hefur því aldrei reiknað þá áhættumælikvarða sem skipta máli við áhættustýringu vegna uppgreiðsluáhættu og því hefur stýringin ekki getað nýst til að verja sjóðinn gagnvart þessari áhættu og tapi vegna hennar. Þess vegna tapaði sjóðurinn miklum fjármunum vegna uppgreiðslna á árunum 2004–2012. Sjóðurinn var líka óvarinn gegn uppgreiðslum í lok árs 2012 og því fyrirséð að enn frekara tap yrði vegna uppgreiðslna í framtíðinni.

Sjóðurinn var óvarinn gegn uppgreiðslum haustið 2004 og var það enn í lok árs 2012

11.6.2 Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við uppgreiðslum

Þar sem áhættustýring Íbúðalánasjóðs nýttist aldrei til að takmarka áhættu vegna uppgreiðslna hjá lántökum var sjóðurinn algerlega óundirbúinn þeim miklu uppgreiðslum sem hófust haustið 2004, í kjölfar innkomu viðskiptabankanna á íbúðalánamarkað[110, 111]. Með skiptiútboðinu í júlí 2004 hafði sjóðurinn skipt út innkallanlegum húsbréfum fyrir óinnkallanleg íbúðabréf, og ekki stytt í skuldunum í samræmi við auknar líkur á uppgreiðslum hjá lántökum sjóðsins vegna lækkandi vaxtastigs, heldur þvert á móti lengt í þeim.

„Málið er það að í öllu eðlilegu eru þetta bestu bréf sem þú færð, húsnæðisbréf landsmanna sem er ekki ósvipað eins og hluta ríkisábyrgð [...]. Þetta á að vera besti kostur sem þú getur fengið nokkurs staðar í heiminum. Það er svona safn af slíku, gefið að það séu þokkaleg veðhlutföll og allt það og þau séu nokkurn veginn í skilum. Þannig að ákvörðunin var eða það var leitað til okkar varðandi að kaupa eða fjárfesta í þessu. Fyrr hafði verið rætt við Seðlabankann um að þeir myndu ávaxta þetta fé og jafna þannig lengdir og annað en Seðlabankinn gat ekki gert það."

Úr skýrslu Jóhanns G. Jóhanssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þegar uppgreiðslurnar hófust safnaðist því mikið lausafé upp hjá sjóðnum sem setti hann í nokkur vandræði. Sjóðurinn nýtti allar heimildir sem hann hafði til uppgreiðslu á skuldum sjóðsins, greiddi t.d. upp innkallanleg lán frá ríkissjóði og greip til aukaútdráttar á húsbréfum eftir því sem heimildir leyfðu. Í ljós kom hins vegar að heimildir sjóðsins til aukaútdráttar húsbréfa voru takmarkaðri en gert hafði verið ráð fyrir við skipti húsbréfa í íbúðabréf, sjá nánar kafla 9.7. Eftir að sjóðurinn var búinn að nýta allar uppgreiðsluheimildir skulda var enn töluvert eftir af aukalegu lausafé.

Stjórnendur sjóðsins ákváðu að endurfjárfesta þetta lausafé í ýmsum eignum, einna helst lánssamningum og skuldabréfum banka og sparisjóða sem tengd voru við íbúðalánasöfn þeirra. Samkvæmt stjórnendum sjóðsins voru þessar fjárfestingar hluti af áhættustýringu hans.[112, 113] Skiptar skoðanir voru hjá Fjármálaeftirlitinu, félagsmálaráðuneytinu, fjármálaráðuneytinu, Seðlabankanum, Ríkisendurskoðun og Ríkisábyrgðasjóði um hvort lagaheimild væri fyrir þessum fjárfestingum og hvort Íbúðalánasjóður hefði með þeim brotið eigin lánareglur. Ítarlega er fjallað um það í kafla 9.12 en hér er farið yfir þessar fjárfestingar frá sjónarhóli áhættustýringar.

Í því samhengi er fyrst upplýsandi að bera stöðu og viðbrögð Íbúðalánasjóðs saman við stöðu fjárfestingarbanka sem hefur selt kauprétt á skráð hlutabréf, sjá rammagrein 9.10. Staða Íbúðalánasjóðs þegar uppgreiðslur hófust var sú að hann var óvarinn gagnvart uppgreiðsluáhættunni, rétt eins og staða fjárfestingarbanka sem hefði ákveðið að eiga ekki viðskipti með undirliggjandi hlutabréf til að verjast áhættu vegna sölu kaupréttarins. Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við stöðunni voru þau að gera fyrrnefnda lánssamninga. Með nokkurri einföldun má líkja því við það að fjárfestingarbankinn myndi bregðast við stöðunni með því að fjárfesta í óskráðum hlutabréfum, í þeirri von að þau hækki til jafns við skráða hlutabréfið á næstu mánuðum. Slík ákvörðun hefur ekkert með áhættustýringu vegna kaupréttarins að gera, heldur er óháð fjárfestingarákvörðun. Sú fjárfesting getur skilað hagnaði, en allt eins skilað enn meira tapi. Hún hefur því ekki dregið úr áhættunni heldur þvert á móti aukið hana og getur því ekki talist áhættustýringaraðferð.

Viðbrögð við uppgreiðslum voru ekki áhættustýring heldur fjárfestingarákvörðun

Annar kostur Íbúðalánasjóðs var að kaupa eigin fjármögnunarbréf, íbúðabréf, á markaði. Samkvæmt stjórnendum sjóðsins var ein ástæða þess að ákveðið var að gera lánssamningana í stað þess að kaupa eigin bréf sú að lánssamningarnir báru hærri vexti.[114] Ávöxtunarkrafa

110. Skýrsla Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
111. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
112. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
113. Skýrsla Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
114. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

íbúðabréfa var á þessum tíma um 3,5–3,6% en vextir á lánssamningunum um 4,1–4,2%. Sjóðurinn var því að fá um 0,5–0,6% hærri vexti á lánssamningunum. Það er jafnhátt eða lægra en vaxtaálag Íbúðalánasjóðs á nýjum útlánum var á þessum tíma. Vaxtaálaginu var ætlað að standa undir rekstri, uppgreiðsluáhættu og útlánaáhættu. Vaxtaálagið sem sjóðurinn fékk í lánssamningunum umfram íbúðabréfin gat því varla réttlætt þá auknu áhættu og kostnað sem sjóðurinn tók með gerð lánssamninganna. Einu réttu viðbrögðin frá sjónarhóli áhættustýringar voru því að kaupa íbúðabréf á markaði. Með því hefði sjóðurinn dregið úr áhættu og minnkað ábyrgð ríkissjóðs.

„Ég ímynda mér að það hafi verið tekið svona mikið vegna þess að það var ákveðið væntanlega að stytta í honum. Upphæðin er náttúrlega há en engu að síður hafa menn áreiðanlega hugsað sem svo að nýta þá peninga í útlán, gerir ég ráð fyrir. Setja fjármagnið yfir í löng útlán geri ég ráð fyrir. “

Úr skýrslu Jóhanns G. Jóhanssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

11.6.3 Útboð íbúðabréfa

Þrátt fyrir þessar miklu uppgreiðslur haustið 2004 og árið 2005 hélt sjóðurinn áfram útgáfu íbúðabréfa og gaf jafnvel út umfram áætlanir. Sem dæmi efndi sjóðurinn til útboðs hinn 19. nóvember 2004 með tilkynningu til Kauphallar Íslands, þar sem fram kom að sjóðurinn hygðist taka tilboðum fyrir allt að 3 milljarða króna.[115] Í tilkynningu um niðurstöðu útboðsins til Kauphallar hinn 22. nóvember kemur fram að sjóðurinn ákvað að taka tilboðum fyrir 8 milljarða króna.[116] Á þessum tíma námu uppgreiðslur hjá sjóðnum um 20 milljörðum króna á mánuði og ný útlán voru 5–6 milljarðar króna á mánuði. Með útboðinu aflaði sjóðurinn sér því 8 milljarða króna til viðbótar við allar uppgreiðslur, sem jók enn frekar á vanda sjóðsins vegna ofgnóttar lausafjár.

Fyrrverandi starfsmenn og stjórnarmenn sjóðsins hafa í viðtölum við rannsóknarnefndina gefið mismunandi skýringar á því að útboðum íbúðabréfa var haldið áfram árin 2004 og 2005, þrátt fyrir miklar uppgreiðslur og ofgnótt lausafjár, og voru eftirfarandi ástæður m.a. nefndar:

1. Sjóðnum bar að halda húsbréfakerfinu og íbúðabréfakerfinu aðskildu og mátti því ekki endurlána fé sem sjóðurinn fékk vegna uppgreiðslna.[117]
2. Sjóðurinn þurfti að bjóða út íbúðabréf til að ákvarða vexti á nýjum útlánum.[118]
3. Sjóðurinn myndi senda slæm skilaboð til markaðarins ef hann viki frá áður útgefinni útgáfuáætlun.[119, 120]
4. Sjóðurinn þurfti að gefa út íbúðabréf til að halda uppi vaxtamyndun á verðtryggðum vöxtum.[121, 122]
5. Sjóðurinn gat endurfjárfest andvirði útboðanna á hærri vöxtum.[123]
6. Sjóðurinn þurfti „að halda andliti út á við“ vegna samkeppni við bankana.[124]

„En eins og ég segi þá var rosaleg samkeppni þarna í gangi og stríð og þó að sjóðurinn hafi svo farið að lána bönkunum þá voru samskiptin mjög erfið og ég held að það verði að skýra einhvern hluta af þessu með því að þetta er fjármálastofnun sem á að standa undir sér og þá eru menn að reyna að halda úti einhverjum profile, hér er nú allt í fínasta lagi og við erum hér bara í samkeppni, og síðan hafði það farið eitthvað fram úr sér.“

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

Engin af þessum skýringum getur talist góð röksemd fyrir áframhaldandi útgáfu. Þá stenst engin nema sú síðastnefnda nánari skoðun, og var því líklega raunveruleg skýring á útboðunum sú að sjóðurinn hafi með því viljað „halda andliti út á við“, reyna að sýna að innkoma bankanna á íbúðalánamarkað hafi ekki haft áhrif á hann. Einu réttu viðbrögðin við uppgreiðslum umfram ný útlán hefðu verið þau að draga tímabundið úr útgáfu íbúðabréfa.

11.6.4 Viðskipti Íbúðalánasjóðs með eigin fjármögnunarbréf

Sem fyrr segir var grunnatriði í áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs að verja skyldi vaxtaáhættu sjóðsins með því að halda sama meðaltíma eigna og skulda. Samkvæmt stefnunni var hlutverk áhættunefndar sjóðsins að taka ákvarðanir um útboð íbúðabréfa,

115. *The nordic exchange,* „Íbúðalánasjóður efnir til útboðs á íbúðabréfum“, 19. nóvember 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=newstypesnewslist&primarylanguagecode=IS&newsnumber=29896
116. *The nordic exchange,* „Lokið er útboði á íbúðabréfum“, 22. nóvember 2004. http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?newsnumber=29902
117. Skýrsla Jóhanns G. Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
118. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
119. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
120. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
121. Skýrsla Braga Bragasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
122. Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
123. Skýrsla Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
124. Skýrsla Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

endurkaup á íbúðabréfum, vaxtaálag útlána og semja um lánalínur og langtímafjármögnun.[125] Nefndin átti að funda a.m.k. mánaðarlega og forstöðumaður fjárstýringar að leggja fram tillögur um útgáfu og/eða endurkaup íbúðabréfa.[126] Tillögur forstöðumanns fjárstýringar áttu að byggjast á nýjum útlánum, uppgreiðslum útlána og núverandi stöðu útlána m.t.t. meðaltíma og greiðsluflæðis.

„Við áttum fundi með þó nokkuð mörgum lífeyrissjóðum á sínum einmitt út af þessu að fá að kaupa af þeim bréf en niðurstaðan var sú að það var gefist upp á því."

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þrátt fyrir mikið lausafé vegna uppgreiðslna keypti sjóðurinn aldrei eigin bréf á markaði. Á sama hátt og varðandi áframhaldandi útgáfu íbúðabréfa hafa fyrrverandi starfsmenn og stjórnendur sjóðsins einnig nefnt mismunandi ástæður fyrir því að sjóðurinn átti ekki viðskipti með eigin fjármögnunarbréf, þrátt fyrir miklar uppgreiðslur og ofgnótt lausafjár, m.a. eftirfarandi:

1. Endurkaup á eigin bréfum hefðu minnkað flokka íbúðabréfa, sem var ekki æskilegt rétt eftir útgáfu þeirra.[127,128]
2. Sjóðurinn gat fengið betri ávöxtun með öðrum fjárfestingarkostum.[129]
3. Sjóðurinn hefði með endurkaupum sent slæm skilaboð til markaðarins.[130]
4. Sjóðurinn hefði þurft að bókfæra tap strax vegna kaupanna.[131]

Aftur getur engin þessara ástæðna talist góð röksemd fyrir því að bregðast ekki við uppgreiðslum með því að kaupa eigin fjármögnunarbréf.

Sjóðurinn fór þó nokkrum sinnum í svokölluð skiptiútboð, þar sem löngum íbúðabréfum var skipt fyrir íbúðabréf til skemmri tíma. Þau útboð voru til þess fallin að draga úr meðaltíma skulda sjóðsins og laga þar með meðaltíma þeirra betur að meðaltíma útlána sjóðsins, og voru því rétt viðbrögð við breyttum aðstæðum.

11.7 Úrbætur á áhættustýringu Íbúðalánasjóðs

Til að koma í veg fyrir frekara tap af ófullnægjandi áhættustýringu er mikilvægt að læra af þeim mistökum sem gerð hafa verið og finna leiðir til úrbóta. Að því gefnu að starfsemi sjóðsins verði áfram í svipaðri mynd eru gerðar eftirfarandi tillögur sem eru til þess fallnar að bæta áhættustýringu sjóðsins og draga úr frekara tapi sjóðsins í framtíðinni:

1. Heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga verði takmarkaðar við skuldabréf með ríkisábyrgð.
2. Íbúðalánasjóður fái sömu heimildir til viðskipta við Seðlabanka Íslands og lánastofnanir.
3. Lausafjárkröfur Íbúðalánasjóðs verði uppfylltar með verðtryggðum ríkisskuldabréfum.
4. Uppgreiðsluáhættu Íbúðalánasjóðs verði stýrt með viðskiptum með íbúðabréf og útgáfu íbúðabréfa í samræmi við virkan meðaltíma eigna.

11.7.1 Heimildir til fjárfestinga

Fjárfestingar verði takmarkaðar við skuldabréf með ríkisábyrgð

Lagt er til að heimildir Íbúðalánasjóðs til fjárfestinga og verðbréfaviðskipta vegna áhættustýringar verði takmarkaðar við skuldabréf með ríkisábyrgð. Þetta má gera með breytingu á reglugerð nr. 544/2004 eða með því að þrengja ákvæði 4. mgr. 11. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, á þann veg að Íbúðalánasjóður hafi heimildir til viðskipta með eigin fjármögnunarbréf og önnur verðbréf með ábyrgð ríkissjóðs Íslands.

Íbúðalánasjóður hefur stundað ýmsar áhættufjárfestingar frá árinu 2004, þar á meðal eru lánssamningar við banka og sparisjóði og fjárfestingar í verðbréfasjóðum og lánshæfistengdum skuldabréfum. Þessar fjárfestingar hafa verið gerðar í nafni

125. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
126. Sama heimild, bls. 12.
127. Skýrsla Braga Bragasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
128. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
129. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
130. Sama heimild.
131. Skýrsla Ívars Ragnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

áhættustýringar en hafa aukið áhættu sjóðsins og oft leitt til verulegs taps. Heimild til viðskipta með eigin fjármögnunarbréf og verðbréf með ábyrgð ríkissjóðs Íslands er fullnægjandi til að stunda þá áhættustýringu sem er nauðsynleg sjóðnum. Þrengri heimild til fjárfestinga minnkar því áhættu sjóðsins.

11.7.2 Viðskipti við Seðlabanka Íslands

Lagt er til að Íbúðalánasjóður fái sömu heimildir til viðskipta við Seðlabanka Íslands og lánastofnanir.

Sömu heimildir til viðskipta við Seðlabanka og lánastofnanir

Með innlánsreikningi hjá Seðlabanka Íslands getur sjóðurinn geymt handbært fé á tryggum stað og án mótaðilaáhættu. Með veðlánaviðskiptum við Seðlabankann getur sjóðurinn breytt eign sinni í ríkisskuldabréfum í handbært fé án þess að þurfa að selja þau á markaði.

11.7.3 Lausafjárstýring

Lagt er til að lausafjárkröfur Íbúðalánasjóðs verði uppfylltar með verðtryggðum ríkisskuldabréfum. Lausafjárkröfur verði líka endurmetnar og tryggt að þær séu viðeigandi og til þess fallnar að draga úr lausafjáráhættu.

Lausafjárkröfur endurmetnar og uppfylltar með verðtryggðum ríkisskuldabréfum

Vegna eigin reglna um lausafé hefur Íbúðalánasjóður verið með mikið laust fé. Þetta fé ætti að geyma á traustum stað þar sem aðgengi að því er gott. Það veldur kerfisbundnu tapi hjá sjóðnum. Til að koma í veg fyrir þetta tap hefur sjóðurinn beint lausafé í áhættufjárfestingar sem hefur leitt til taps. Stýring lausafjáráhættu með verðtryggðu ríkisskuldabréfi dregur jafn mikið úr lausafjáráhættu og að hafa til staðar handbært fé, en með lágmarkstilkostnaði og án mótaðilaáhættu og verðtryggingarójafnaðar.

11.7.4 Áhættuvörn gegn uppgreiðsluáhættu

Lagt er til að uppgreiðsluáhættu Íbúðalánasjóðs verði stýrt með viðskiptum með íbúðabréf og útgáfu íbúðabréfa í samræmi við virkan meðaltíma eigna og miðað við verstu hugsanlegu niðurstöðu fyrir sjóðinn. Vaxtaálag á nýjum útlánum vegna uppgreiðsluáhættu verði metið miðað við raunverulegan kostnað af fullnægjandi áhættustýringu. Reynist kostnaður við áhættustýringu og tap vegna uppgreiðslna minna en áætlað var verði það nýtt til að lækka vaxtaálag á nýjum útlánum.

Uppgreiðsluáhættu stýrt með útgáfu íbúðabréfa og viðskiptum með þau

Ein stærsta ástæðan fyrir taprekstri Íbúðalánasjóðs undanfarin ár og fyrirsjáanlegu tapi næstu ár er ófullnægjandi áhættustýring vegna uppgreiðsluáhættu. Stýring á uppgreiðsluáhættu með viðurkenndum áhættustýringaraðferðum getur dregið úr uppgreiðsluáhættu og þar með tapi. Með því er tapi vegna uppgreiðslna ekki velt yfir á nýja lántakendur heldur munu nýir lántakendur njóta betri kjara í framtíðinni reynist uppgreiðslur sjóðnum ekki eins kostnaðarsamar og áætlað var.

Ítarefni 11.A
Eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs með áhættu

Í kafla 11.4. var farið yfir eftirlitskerfið sem ráðgjafafyrirtækið Capto setti upp fyrir Íbúðalánasjóð. Í þessum viðauka er farið ítarlegar í áhættumörkin sem Capto reiknaði fyrir sjóðinn og útreikningana sem Capto ætlaði sjóðnum að taka við.

11.A.1 Útreikningar á eiginfjárhlutfalli að gangvirði

Capto skilaði inn áhættuskýrslum til Íbúðalánasjóðs þar sem farið var ítarlega yfir útreikning á eiginfjárhlutfalli sjóðsins að gangvirði, með tilliti til áætlaðra uppgreiðslna. Þar kemur fram að Capto núvirti greiðsluflæði skulda sjóðsins með ávöxtunarkröfu íbúðabréfa. Fyrir mat á gangvirði útlána bætti Capto 25 punkta álagi ofan á ávöxtunarkröfu íbúðabréfa, sem skiptist í 15 punkta fyrir rekstrarkostnað og 10 punkta fyrir útlánatap.[1]

11.A.1.1 Forsendur Capto um framtíðarútlánatap Íbúðalánasjóðs

Að mati Capto var 20 punkta álag Íbúðalánasjóðs fyrir útlánaáhættu of hátt miðað við sögulega þróun útlánataps. Útlánatap hafði verið um 1,5 punktar árið 2004 og undir 5 punktum að meðaltali undanfarin 5 ár. Capto nefndi Svíþjóð og Bandaríkin sem dæmi um önnur lönd sem hafi svipaða reynslu af litlu útlánatapi, en útlánatap hafði á þeim tíma verið 3 punktar að meðaltali undanfarin 5 ár hjá sænsku lánastofnununum SBAB og SEB Bolan og 6 punktar hjá Ginnie Mae í Bandaríkjunum. Capto áréttaði hins vegar í skýrslunni að sögulegt útlánatap þyrfti ekki að endurspegla framtíðartap sjóðsins þar sem uppsveifla hefði verið á Íslandi undanfarin ár, fasteignaverð hefði hækkað ört og lánshlutfall hefði einnig hækkað. Að mati Capto var 10 punkta áhættuálag ofan á ávöxtunarkröfu íbúðabréfa því hæfilegt. Capto gerði samt sem áður ráð fyrir að Íbúðalánasjóður myndi halda vaxtaálagi sínu í 20 punktum fyrir útlánatap.[2]

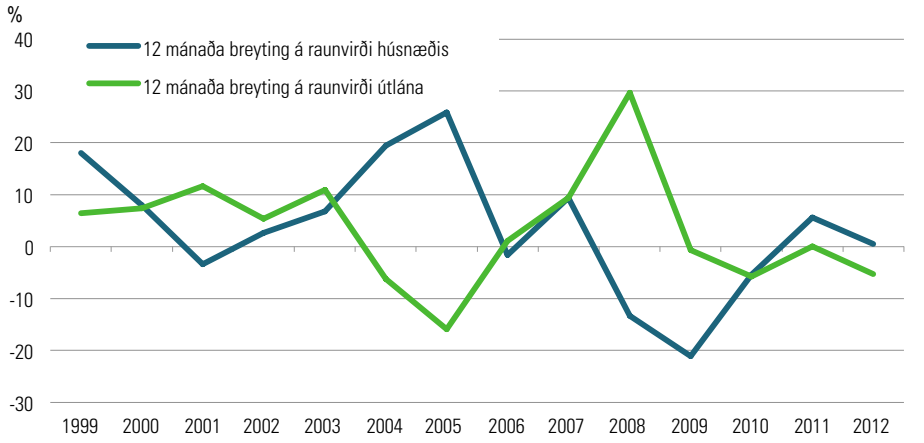
Ári síðar lækkaði Capto áhættuálagið í 5 punkta þar sem Capto taldi það vera betra mat á hugsanlegu framtíðartapi. Capto bætti við að útlánatap á íbúðalánamarkaði hefði verið 5 til 6 punktar að meðaltali árin 1989–2003, samkvæmt KPMG.[3] Með því að lækka álagið niður í 5 punkta gerði Capto ráð fyrir að undirliggjandi áhætta gæti ekki verið meiri en síðastliðin 14 ár. Capto ofmat með því virði eigna og um leið eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði.

Sögulegt tap voru ekki einu upplýsingarnar sem Capto hafði til að meta þróun á útlánatapi. Á sama tíma og Capto skrifaði áhættuskýrslu sína var 12 mánaða hækkun á raunverði húsnæðis um 35% sem var tvöfalt meiri hækkun en þegar 12 mánaða hækkun á raunverði húsnæðis var hæst 18% í febrúar 2000 (mynd 11.A.1). Það hefði verið hægt að líta á þetta sem vísbendingu um að áhætta á fasteignamarkaði væri talsverð árið 2005.

1. Capto financial consulting, *Scenario inputs for risk calculations. 2005*.
2. Sama heimild.
3. Capto financial consulting, *Detailed description of 2006 Q2 risk report.*

Heildarupphæð nýrra útlána var einnig sögulega há á sama tíma og lítið var um vanskil. Útlán fara sjaldnast í vanskil fyrr en nokkur tími er liðinn frá lántöku og því er algengt að sjá lækkandi vanskilahlutföll og afskriftir hjá lánastofnunum samhliða hröðum útlánavexti, en auknar afskriftir í framtíðinni.[4,5,6] Því er hægt að nota minnkandi vanskil samhliða hraðri útlánaaukningu sem vísbendingu um uppsöfnun ójafnvægis.

Mynd 11.A.1 Breytingar á húsnæðisverði og útlánum Íbúðalánasjóðs að raunvirði 1999–2012



1. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012.

Heimild: Íbúðalánasjóður og Fasteignamat ríkisins.

Torvelt getur hins vegar verið að sjá fyrir framtíðina. Eins og reynslan hefur leitt í ljós er erfitt að greina uppsveiflur fyrr en áhættan kemur fram í niðursveiflunni. Hugsanlegt tap verður heldur aldrei þekkt fyrr en í niðursveiflunni og því er ekki hægt að ætlast til þess að markaðsaðilar geti séð fyrir útlánatap. Þetta kom glögglega í ljós í fjármálakreppunni á Íslandi þegar áhættan sem byggðist upp í þenslunni kom fram í lok uppsveiflunnar og magnaði að lokum niðursveifluna þegar fjárfestar misstu traust á fjármálakerfinu.

11.A.1.2 Forsendur Capto um uppgreiðslur og ný lán

Capto reiknaði gangvirði eigna bæði með því að gefa sér þá forsendu að sjóðurinn veitti ekki frekari ný lán og með því að áætla nýjar lánveitingar. Með því að áætla uppgreiðslur og nýjar lánveitingar fram í tímann jókst óvissan í mati Capto.[7]

Sjóðurinn hafði lánað út 44% af uppgreiðslum að meðaltali frá júlí 2004 til júlí 2005 (mynd 11.A.2). Capto gaf sér því þá forsendu að ný útlán myndu vera 50% af uppgreiðslum ár hvert. Capto leit bæði til þess að bankarnir væru enn að veita fasteignatryggð lán á góðum kjörum og að Íbúðalánasjóður væri kominn í gott samstarf við banka og sparisjóði.

Capto reiknaði virði eigna út frá ákveðnum forsendum um væntar uppgreiðslur. Capto gaf sér mismunandi forsendur um uppgreiðslur eftir tegund útlánaflokka; þar sem hluti af eignasafni sjóðsins var félagsleg lán sem ekki var hagkvæmt að greiða upp (útlánaflokkar 1002 og 1003)[8, 9] gerði Capto ráð fyrir að uppgreiðslur yrðu áfram miklar á komandi ári en myndu minnka hratt eftir það (tafla 11.A.1).[10] Eins og sjá má á mynd 11.A.2 gekk þetta eftir og ný lán voru orðin rúmlega helmingi meiri en uppgreiðslur um mitt ár 2006.

4. Jiménez og Jesus, „Credit cycles, credit risk and prudential regulation“, bls. 65-98.
5. Solttila og Vihriälä, *Finnish banks´ problem assets: result of unfortunate asset structure or too rapid growth?*
6. King, Nuxoll og Yeager, „Are the causes of bank distress changing? Can researchers keep up?“.
7. Capto financial consulting, *Detailed description of 2005 Q1 risk report.*
8. Flokkar 1002 og 1003 innihalda meðal annars almenn lán úr Byggingarsjóði ríkisins, greiðsluerfiðleikalán, viðgerðarlán vegna félagslegra íbúða, lán til sveitarfélaga og dagvistunar aldraðra. Flokkur 1004 inniheldur almenn lán, lán til nýbyggingar og lán til endurbóta.
9. Tölvupóstur Ásgríms Sigurbjörnssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 26. október 2012.
10. Capto financial consulting, *Detailed description of 2005 Q1 risk report.*

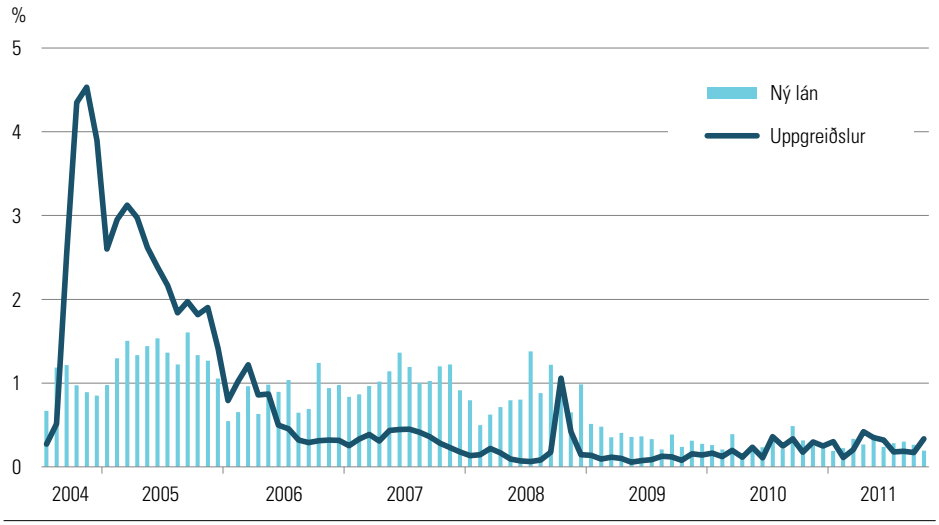
Tafla 11.A.1 Forsendur Capto um framtíðaruppgreiðslur 2005 og 2006

Áætlað hlutfall uppgreiddra lána af heildarútlánum eftir útlánaflokkum

	Áhættuskýrsla Capto sumarið 2005		Áhættuskýrsla Capto sumarið 2006	
	1002 og 1003	1004	1002 og 1003	1004
Næsta ár	15%	40%	13%	19%
Næstu 2-3 ár	8%	15%	7%	13%
Eftir 4 ár	4%	7%	4%	7%

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Mynd 11.A.2 Uppgreiðslur og ný lán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af heildarútlánum



Mánaðartölur, júlí 2004 – október 2011
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Í uppfærðri áhættuskýrslu Capto sumarið 2006 dró Capto úr áhrifum uppgreiðslna á útreikninga helstu lykilstærða sjóðsins, þar sem útlánavextir höfðu hækkað og voru svipaðir og meðalvextir útlánasafns ÍLS.

Fyrir mat á gangvirði skulda bætti Capto við 40 punkta álagi á innkallanlegar skuldir, sem var í takt við sögulegan vaxtamun á innkallanlegum húsbréfum og óinnkallanlegum húsnæðisbréfum. Að lokum gerði Capto ráð fyrir að Íbúðalánasjóður myndi nýta innköllunarákvæði sitt á húsbréfum eins og kostur væri. Þar sem hann gat einungis dregið út þann flokk húsbréfa sem tilheyrði því láni sem var verið að greiða upp gerði Capto ráð fyrir að sjóðurinn myndi ná að mæta 70% af uppgreiðslum með útdrætti húsbréfa.[11] Eftir að ÍLS bauð eigendum stærstu húsbréfaflokkanna að skipta þeim í íbúðabréf var sjóðnum ekki heimilt að innkalla nema lítinn hluta þeirra flokka. Ef lántaki greiddi upp lán sem voru tengd húsbréfaflokkum 98/2 og 01/2 var sjóðnum einungis heimilt að innkalla samsvarandi skuldir sem næmi 15% af uppgreiðslufjárhæðinni. Alls voru 57% af húsbréfunum í þessum tveimur flokkum. Til viðbótar voru flokkar sem sjóðnum var einungis heimilt að innkalla 7,27% af eða minna til að mæta uppgreiðslum þeim tengdum. Þetta varð til þess að sjóðnum var einungis heimilt að innkalla 15% eða minna af alls 82% af húsbréfunum til að mæta uppgreiðslum. Sjóðurinn var því með mjög takmarkaða getu til að kalla inn húsbréf til að mæta uppgreiðslum, eða um 55% af uppgreiðslufé sínu. Þar af leiðandi lækkaði Capto forsendur sínar um hve stóran hluta sjóðurinn myndi ná að innkalla til að mæta uppgreiðslum í 55% sumarið 2006.[12]

11. Capto financial consulting, *Detailed description of 2005 Q1 risk report.*
12. Capto financial consulting, *Detailed description of 2006 Q2 risk report.*

11.A.1.3 Niðurstöður útreikninga á eiginfjárhlutfalli að gangvirði

Capto birti niðurstöður útreikninga í áhættuskýrslu sinni um mitt ár 2005. Eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði var 2,7% miðað við þá forsendu að sjóðurinn gæti ekki lánað uppgreiðslufé út, en 6,3% ef hann gat lánað út helminginn af uppgreiðslufé sínu. Sú forsenda að Íbúðalánasjóður gæti lánað út helminginn af uppgreiðslufé sínu hafði því mikil áhrif á niðurstöður útreikninga.

Til viðbótar setti Capto upp nokkrar sviðsmyndir með mismunandi forsendum um uppgreiðslur og álag til að mæta útlánatapi. Eins og sjá má í töflu 11.A.2 hefði eiginfjárhlutfall sjóðsins orðið 0,6% ef uppgreiðslur yrðu miklar á sama tíma og útlánatap yrði 15 punktar og sjóðurinn hefði ekki getað endurlánað neitt af uppgreiðslufé sínu. Hlutfallið hefði hins vegar orðið 4,2% ef sömu forsendur hefðu gilt um uppgreiðslur og útlánatap en sjóðurinn hefði náð að endurlána helminginn af uppgreiðslufénu.[13]

Tafla 11.A.2 Niðurstöður útreikninga Capto á eiginfjárhlutfalli Íbúðalánasjóðs 2005

		Áhættuálag fyrir útlánatap hækkað í 15 punkta	
Eiginfjárhlutfall að gangvirði	**Grunndæmi**	**Uppgreiðslur eins og í grunndæmi**	**Uppgreiðslur hærri en í grunndæmi**
miðað við að ÍLS geti ekki lánað uppgreiðslufé út	2.70%	2.20%	0.60%
miðað við að ÍLS láni helming af uppgreiðslufé út	6.30%	5.80%	4,20%

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Í áhættuskýrslu Capto sumarið 2006 var eiginfjárhlutfall sjóðsins að gangvirði 1,4%, væri miðað við að sjóðurinn gæti ekki veitt ný lán. Capto tekur fram í skýrslu sinni að ástæðan fyrir því væri að gangvirði eigna hafði lækkað vegna mikilla uppgreiðslna á sama tíma og sjóðurinn gat ekki innkallað skuldir sínar. Þegar Capto gerði ráð fyrir að Íbúðalánasjóður gæti endurfjárfest 50% af uppgreiðslufé sínu var eiginfjárhlutfallið 5,6%.[14]

Útreikningar Capto á eiginfjárhlutfalli sjóðsins að gangvirði gáfu ágæta mynd af raunverulegri stöðu Íbúðalánasjóðs. Rannsóknarnefndin hefur ekki upplýsingar um af hverju sjóðurinn reiknaði ekki eiginfjárhlutfallið að gangvirði eftir að hann tók við útreikningunum sjálfur. Það er hins vegar ljóst, þar sem eignir sjóðsins eru uppgreiðanlegar en skuldir sjóðsins án innköllunarákvæðis, að mat sjóðsins á gjaldfærni hans varð slakara í framhaldinu.

11.A.2 Útreikningar á meðaltíma og kúpni

Meðaltími skuldabréfs er mælikvarði á hversu mikið virði skuldabréfsins breytist við ákveðna breytingu á ávöxtunarkröfu. Því er algengt að meðaltími skuldabréfs sé notaður fyrir mat á vaxtaáhættu þess. Meðaltími er hins vegar línuleg nálgun á sambandi ávöxtunarkröfu og skuldabréfaverðs. Þar sem samband skuldabréfaverðs og ávöxtunar er almennt kúpt vanmetur meðaltími áhrif breytinga á ávöxtunarkröfu á skuldabréfaverð. Því reikna margir kúpni sem mælir hversu næmur meðaltími er fyrir vaxtabreytingum og er um leið nálgun á hve mikið meðaltími vanmetur samband breytanna. Sjá ítarlegri umfjöllun um meðaltíma í rammagrein 11.A.1 og kúpni í rammagrein 11.A.2.

Íbúðalánasjóði var ætlað að stýra vaxta- og uppgreiðsluáhættu með því að halda misvægi á meðaltíma eigna og skulda í lágmarki. Ef meðaltími skulda er hærri en meðaltími eigna er hætta á að sjóðurinn þurfi að endurfjárfesta á lægri vöxtum en hann fjármagnaði sig

13. Capto financial consulting, *Detailed description of 2005 Q1 risk report.*
14. Capto financial consulting, *Detailed description of 2006 Q1 risk report.*

á, sem hefur áhrif á hreinar vaxtatekjur hans. Á hinn bóginn gæti sjóðurinn þurft að endurfjármagna sig á hærri vöxtum, miðað við vexti á eignasafni hans, ef eignir eru með hærri meðaltíma en skuldir sjóðsins.

Þar sem útlán ÍLS eru uppgreiðanleg ráðlagði Capto sjóðnum að reikna svokallaðan virkan meðaltíma, sem tekur tillit til þess að vaxtabreytingar geta leitt til þess að vænt greiðsluflæði breytist.

Erfitt eða ómögulegt er að stýra meðaltíma útlána Íbúðalánasjóðs og því breytir sjóðurinn meðaltíma skulda ef þess þarf. Sem dæmi lækka auknar uppgreiðslur á útlánum Íbúðalánasjóðs meðaltíma eigna. Leiði það til þess að meðaltími skulda verði hærri en meðaltími eigna sem nemur meiru en áhættumörkum sjóðsins getur sjóðurinn brugðist við með því að draga út húsbréf með langan meðaltíma eða kaupa löng íbúðabréf á markaði og þannig fært meðaltíma skulda nær meðaltíma eigna. Að auki getur hann lækkað meðaltíma skulda með því að gefa út stutt íbúðabréf, borga upp þær skuldir sem eru innkallanlegar eða kaupa íbúðabréf á markaði.

Sjóðurinn átti einnig að reikna kúpni til að mæla hversu næmur meðaltími væri fyrir vaxtabreytingum. Capto gerði ekki ráð fyrir að Íbúðalánasjóður myndi reyna að hafa áhrif á kúpni skulda. Sjóðurinn átti einungis að nota hana til að leiðrétta það vanmat eða ofmat sem verður á mismun meðaltíma eigna og skulda ef ekki er tekið tillit þess hver næmur meðaltími er fyrir vaxtabreytingum. Einnig getur kúpni verið vísbending um hve oft Íbúðalánasjóður þarf að endurreikna meðaltíma, þar sem lítil vaxtabreyting hefur mikil áhrif á meðaltíma ef kúpni er há.

Þar sem útlán sjóðsins eru uppgreiðanleg en ekki skuldir hans er kúpni útlánanna lægri en kúpni skulda þegar vextir eru lágir, sem þýðir að breytingar í vöxtum hafa minni áhrif á meðaltíma eigna, sjá rammagrein 11.A.2 um kúpni. Einnig er líklegra að sjóðurinn lendi í þeirri stöðu að meðaltími eigna sé lægri en meðaltími skulda þegar vextir eru lágir þar sem auknar uppgreiðslur á útlánum lækka meðaltíma eigna. Aftur á móti hefur verið algengt undanfarin ár að lántakendur velji 40 ára lán, en fjármögnun sjóðsins er til 10, 20, 30 og 40 ára. Meðaltími eigna getur því orðið hærri en meðaltími skulda ef sjóðurinn fjármagnar ekki lánin með 40 ára skuldabréfum.

Rammagrein 11. A.1

Meðaltími

Macaulay-meðaltími

Algengt er að meðaltími sé notaður til að meta vaxtaáhættu skuldabréfa, þar sem meðaltími skuldabréfs segir til um hve nærnt skuldabréfaverðið er fyrir breytingum á vöxtum. Macaulay-meðaltími er vegið meðaltal núvirts greiðsluflæðis skuldabréfsins:

$$D = \sum_{n=1}^{N} t_n \frac{\frac{C_n}{(1+y)^{t_n}}}{P}, \qquad \text{Jafna 1}$$

þar sem P er skuldabréfaverð, Cn eru afborganir vaxta og höfuðstóls á tíma tn, y er ávöxtunarkrafa og tn er gjalddagi afborgunar n. Eins og sjá má á jöfnu 1 fær hver afborgun (Cn) ákveðna vigt, sem er hlutfall núvirðis afborgunarinnar af virði skuldabréfsins. Vigt hverrar afborgunar er síðan margfölduð með gjalddaga hennar (tn), sem gefur vigtaðan meðaltíma núvirts sjóðstreymis. Þannig eru eingreiðslubréf með sama Macaulay-meðaltíma og lánstíma (líftíma), en Macaulay-meðaltími skuldabréfs með reglulegum afborgunum er lægri en lánstími þess, þar sem eigandi bréfsins fær hluta af fjármagni sínu greiddan fyrir lokagjalddaga bréfsins.

Breyttur meðaltími

Breyttur meðaltími (e. modified duration) mælir vaxtanæmni skuldabréfaverðs með því að mæla hlutfallslega breytingu í skuldabréfaverði miðað við ákveðna breytingu á ávöxtun:

$$D^* = -\frac{1}{P}\frac{\partial P}{\partial y} = -\frac{1}{(1+y)}\sum_{n=1}^{N} t_n \frac{\frac{C_n}{(1+y)^{t_n}}}{P} \qquad \text{Jafna 2}$$

Því lengri sem meðaltími bréfsins er því nærmara er verð bréfsins fyrir breytingum á ávöxtunarkröfu. Þegar jöfnur 1 og 2 eru bornar saman sést að seinni hluti jöfnu breytts meðaltíma (D*) er Macaulay-meðaltími, sem sýnir eftirfarandi samband þessara stærða:[1]

$$D^* = \frac{D}{(1+y)} \quad \text{Jafna 3}$$

Eins og sjá má er breyttur meðaltími útvíkkun á Macaulay-meðaltíma.

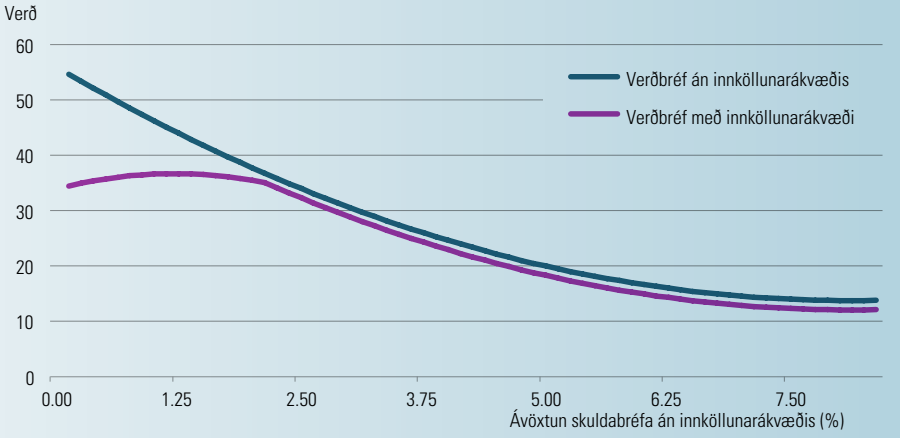
Út frá ofangreindum jöfnum má sjá að fjárhæð afborgana (C_n), ávöxtunarkrafa (y) og gjalddagar afborgana (t_n) hafa áhrif á meðaltíma. Hærri afborgun fær meiri vigt í útreikningum á meðaltíma. Skuldabréf með framhlaðnar afborganir er því með lægri meðaltíma en skuldabréf með afturhlaðnar afborganir. Hærri vextir hækka afvöxtunarstuðul skuldabréfa og núvirði þess lækkar, sem leiðir að lægri meðaltíma. Vaxtahækkunin hefur mest áhrif á afborganir sem lengra er í að greiðist og afborganir fyrr á lánstímanum hafa því meiri vigt. Að lokum eru skuldabréf með lengri lánstíma með hærri meðaltíma og því næmari fyrir breytingu á ávöxtunarkröfu á markaði.

Virkur meðaltími

Við háa ávöxtunarkröfu er samband verðs og ávöxtunar skuldabréfs með innköllunarákvæði keimlíkt og fyrir bréfi án innköllunarákvæðis (mynd 1). Líkur á að skuldabréf með innköllunarákvæði verði greitt upp aukast hins vegar með lækkun vaxta sem minnkar virði bréfsins og eykur óvissu í sjóðstreymi. Ferillinn sem lýsir sambandi innkallanlegs skuldabréfaverðs og ávöxtunar fer frá því að vera kúptur yfir í að vera íhvolfur við lága ávöxtun, þ.e. kúpni er neikvæð.[2,3]

Macaulay meðaltími og breyttur meðaltími eru vegið meðaltal núvirts sjóðstreymis skuldabréfa með þekkt greiðsluflæði og nýtast því ekki fyrir mat á vaxtaáhættu innkallanlegra skuldabréfa. Virkur meðaltími (e. effective duration) tekur tillit til þess að lægri ávöxtunarkrafa getur leitt að breyttu sjóðstreymi og er því betri nálgun á vaxtanæmni innkallanlegra skuldabréfa. Til að reikna virkan meðaltíma er afleiðulíkan notað til að meta áhrif innköllunarákvæðis á virði bréfsins:

Mynd 1 Samband skuldabréfaverðs og ávöxtunarkröfu með og án innköllunarákvæðis



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

$$\text{Virkur meðaltími} \quad \frac{V_{-\Delta y} - V_{+\Delta y}}{2(V_0)\Delta y} \quad = \quad \text{Jafna 5}$$

Þar sem $V_{-\Delta y}$ og $V_{+\Delta y}$ eru virði bréfsins miðað við ákveðna breytingu í ávöxtunarkröfu (Δy). Einnig er hægt að reikna virka kúpni:

$$\text{Virkur meðaltími} \quad \frac{V_{-\Delta y} - V_{+\Delta y} - 2V_0}{2V_0(\Delta y)^2} \quad = \quad \text{Jafna 6}^4$$

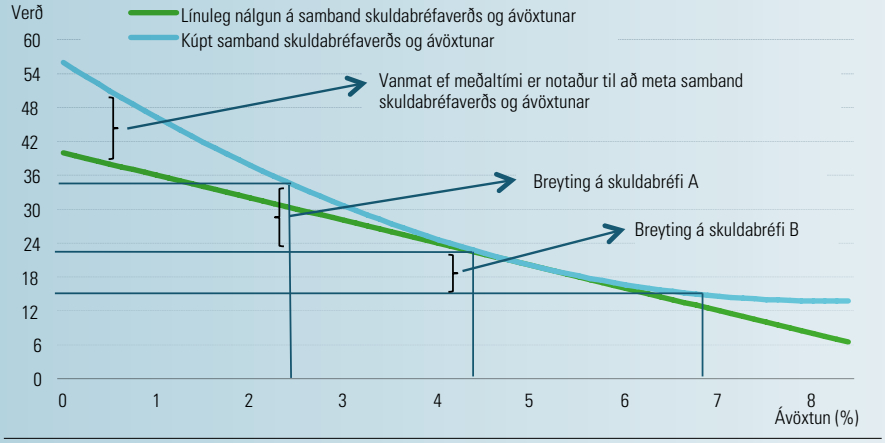
Sjá nánar um kúpni í rammagrein 11.A.2.

1. Þegar vextir eru samfelldir þá er Macaulay-meðaltími jafn breyttum meðaltíma.
2. Civitanic og Zapatero, *Introduction to the economics and mathematics of financial markets.*
3. Hull, *Options, futures, and other derivatives.*
4. Capto financial consulting, *Áhættustýringarkerfi Íbúðalánasjóðs.*

Rammagrein 11. A.2 **Kúpni**

Samband verðs og ávöxtunarkröfu fyrir óuppgreiðanlegt skuldabréf er niðurhallandi ferill, en þar sem verðbreyting óuppgreiðanlegs skuldabréfs er ekki sú sama við hækkun og lækkun ávöxtunarkröfu er ferillinn kúptur. Breyttur meðaltími er línuleg nálgun á sambandi stærðanna og vanmetur því áhrif mikillar hækkunar eða lækkunar á ávöxtunarkröfu á skuldabréfaverð. Því kúptari sem samband stærðanna er þeim mun meira vanmetur meðaltími áhrif vaxtalækkunar og ofmetur áhrif vaxtahækkunar (mynd 1). Því nýtist meðaltími eingöngu til að skoða áhrif lítilla breytinga á ávöxtunarkröfu á skuldabréfaverð. Kúpni, sem er önnur afleiða skuldabréfaverðs m.t.t. ávöxtunarkröfu, mælir hve kúpt samband stærðanna er. Saman gefa meðaltími og kúpni því nákvæmara mat á vaxtanæmni skuldabréfaverðs.

Mynd 1 Samband skuldabréfaverðs og ávöxtunar



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Afborgunarfyrirkomulag hefur áhrif á hve kúptur ferillinn er. Þannig er kúpni eingreiðslubréfa önnur en kúpni bréfa með reglulegum afborgunum. Eins eru bréf með framhlöðnum afborgunum minna kúpt en bréf með afturhlöðnum afborgunum. Til viðbótar skiptir máli á hvaða punkti á ferlinum skuldabréfið er statt. Ef skuldabréf A er statt á teygnari hluta ferilsins miðað við skuldabréf B hefur ávöxtunarbreyting meiri áhrif á verð A en B, sjá mynd 1.

Nálgun á áhrifum vaxtabreytinga á meðaltíma

Taylor-nálgun er notuð til að nálga áhrif vaxtabreytinga á meðaltíma, þar sem meðaltími er fyrsti liður Taylor-nálgunarinnar og annar liður hennar fæst út frá kúpni:

$$\%\Delta P = -\text{breyttur meðaltími} * \Delta y + \frac{1}{2}\text{kúpni} * (\Delta y)^2 \quad \text{Jafna 4}$$

Ef litið er á mynd 1 má sjá að ef vextir hækka ofmetur meðaltími verðlækkunina, en með því að leggja kúpni við er leiðrétt fyrir því vanmati. Sem dæmi má nefna skuldabréf með meðaltímann 11,8 ár og kúpni 114,3. Ef ávöxtunarkrafa hækkar um 1% þá lækkar skuldabréfaverð um 11,8% miðað við línulega nálgun, en með því að taka tillit til kúpni er lækkunin einungis 11,2% (sjá jöfnu 4). Ef ávöxtunarkrafa lækkar um 1% vanmetur línuleg nálgun hins vegar verðhækkunina sem er 12,4% ef tekið er tillit til kúpni, í stað 11,8%. Eins og sjá má ætti meðaltími að vera lægri fyrir mat á áhrifum hækkunar ávöxtunar en hærri fyrir mat á áhrifum prósentulækkunar í ávöxtun, sem nemur kúpni margfaldaðri með ávöxtunarbreytingu og hálfri prósentu.

Áhættumörk sjóðsins fyrir meðaltíma og kúpni og niðurstöður útreikninga

Capto notaði válíkan (Value-at-Risk, VaR) til að reikna áhættumörk fyrir meðaltíma og kúpni.[15] Mismunur á meðaltíma eigna og skulda mátti vera að hámarki 0,9 ár að viðbættum 0,2 árum til að leiðrétta fyrir áhrifum vaxtabreytinga á meðaltíma, alls 1,1 ár. Til að leiðrétta fyrir áhrifum vaxta á meðaltíma margfaldaði Capto kúpni eigna og skulda með 1% og lagði við meðaltíma, en þannig voru kúpnimörkin 0,2 einnig ákvörðuð.

Þegar mismunur meðaltíma eigna og skulda er skoðaður með línulegri nálgun er misjafnt hvort um ofmat eða vanmat sé að ræða, en það fer eftir því hvort meðaltími eigna sé hærri eða lægri en meðaltími skulda, hvort kúpni eigna sé hærri eða lægri en kúpni skulda og hvort um hækkun eða lækkun ávöxtunar sé að ræða. Ef meðaltími eigna er 9 ár og skulda 11 ár og kúpni eigna er lægri en kúpni skulda þá eru breytingar á mismun eigna og skulda **vanmetnar við 1% lækkun á ávöxtunarkröfu en ofmetnar við 1% hækkun.** Ef meðaltími eigna er aftur á móti 11 ár en skulda 9 ár og kúpni eigna lægri en kúpni skulda þá eru breytingar á mismun eigna og skulda **ofmetnar við 1% lækkun en vanmetnar við 1% vaxtahækkun.** Öfugt gildir ef kúpni eigna er hærri en kúpni skulda.

Í töflu 11.A.3 má sjá upplýsingar um meðaltíma og kúpni sjóðsins þriðja ársfjórðung 2004. Miðað við þær upplýsingar hefði sjóðurinn átt að þrengja áhættumörk sín með því að draga kúpni frá meðaltíma í stað þess að leggja kúpni við meðaltíma. Ástæðan er sú að meðaltími eigna (11,5 ár) var hærri en meðaltími skulda (10,4 ár) á sama tíma og kúpni eigna (93 ár) var lægri en kúpni skulda (111 ár).[16] 1% vaxtabreyting hafði því minni áhrif á meðaltíma eigna en meðaltíma skulda, sem varð til þess að mismunurinn lækkaði um 0,2 ár þegar tekið var tillit til kúpni.

Tafla 11.A.3 Áhættumörk fyrir meðaltíma eigna og skulda Íbúðalánasjóðs

Árafjöldi	Eignir	Skuldir	Mismunur eigna og skulda
Meðaltími	11.5	10.4	1.1
Kúpni	93	111	-18
Áhrif vaxta á meðaltíma	0.9	1.1	-0.2
Meðaltími alls	.	.	**0.9**

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Meðaltími eigna og skulda og álagspróf Íbúðalánasjóðs

Sjóðurinn birtir niðurstöður álagsprófa í skýrslum sínum til eftirlitsaðila, þar sem hann notaði meðaltíma til að meta áhrif vaxtabreytinga á eiginfjárhlutfall sitt. Sjóðurinn notaði ekki kúpni til að meta áhrif vaxtabreytinga á meðaltíma og ofmat því áhrif vaxtahækkunar eða vanmat áhrif vaxtalækkunar. Ef litið er á fyrstu skýrslu Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila má sjá að meðaltími eigna var 11,5 ár og kúpni 111.[17] Þar sem sjóðurinn notaði einungis meðaltíma til að meta áhrif 1% vaxtahækkunar á eignir sínar gaf línuleg nálgun eftirfarandi niðurstöðu:

$$\%\Delta P = -breyttur\ meðaltími * \Delta y = -11{,}5 * 0{,}01 = -11{,}5\%$$

Ef sjóðurinn hefði tekið tillit til áhrifa vaxtabreytinga á meðaltíma hefðu áhrifin verið:

$$\%\Delta P = -breyttur\ meðaltími * \Delta y + \frac{1}{2} kúpni * (\Delta y)^2 = -11{,}5 * 0{,}01 + \frac{1}{2} * 111 * (0{,}01)^2$$

Ef meðaltími er einungis notaður lækkar virði eigna um 11,5% ef vextir hækka um 1%. Ef tekið er tillit til kúpni lækkar virði eigna hins vegar einungis um 10,9% við 1% vaxtahækkun. Sjóðurinn var því að ofmeta áhrifin sem nemur 0,6%. Ef sjóðurinn hefði tekið tillit til kúpni væri samt um nálgun að ræða þar sem kúpni er önnur afleiða af meðaltíma. Sú

15. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.
16. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2004.
17. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlit, þriðji ársfjórðungur 2004.

skekkja sem er mögulega í meðaltíma hefur því áhrif á mat á kúpni. Mat Capto á áhrifum vaxtabreytinga á eiginfjárhlutfall sjóðsins var því betra þar sem Capto núvirti sjóðstreymi eigna og skulda í stað þess að nota meðaltíma.

12. Stýring og eftirlit með útlánaáhættu

Samantekt

Segja má að Íbúðalánasjóður hafi almennt verið vel varinn fyrir útlánaáhættu vegna útlána til einstaklinga fram til ársins 2004. Til að mæta aukinni samkeppni frá öðrum lánastofnunum haustið 2004 var slakað á lánaskilyrðum Íbúðalánasjóðs.

Þegar litið er á þróun útlána Íbúðalánasjóðs má leiða líkur að því að mikill vöxtur útlána að raunvirði og slakari lánaskilyrði hafi leitt til þess að gæði útlánasafns sjóðsins minnkuðu á árunum 2004–2008 og að meiri líkur hafi verið á að þau lán sem voru veitt á því tímabili lentu í vanskilum en önnur.

Þar sem Íbúðalánasjóður var ekki með eftirlit með útlánaáhættu lagði hann ekki mat á þessa auknu áhættu. Engar ráðstafanir voru því gerðar af hálfu sjóðsins eða löggjafans til þess að bregðast við henni og sjóðurinn hélt óbreyttu vaxtaálagi til að mæta útlánatapi.

Ámælisvert er að sjóðurinn hafi ekki greint útlánasafn sitt og að engin vinna hafi verið lögð í að meta líklega þróun á útlánatapi vegna breyttra lánaskilyrða. Með því að þekkja þá áhættu sem fylgdi lánasafninu hefði sjóðurinn getað verðlagt áhættu þess betur og beitt fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættunni eða með því að leggja hærra álag á útlánsvexti til að mæta væntu útlánatapi.

Í þessum kafla er fjallað um útlánaáhættu og hvað er hægt að gera til að vakta og stýra henni. Fyrst er farið yfir hvað útlánaáhætta er svo og lög, reglugerðir og innri reglur sjóðsins sem gilda um stýringu á útlánaáhættu. Þá er eftirlit með útlánaáhættu og áhættustýringu skoðað.

12.1 Hvað er útlánaáhætta?

Útlánaáhætta er hugsanlegt tap af því að lántakar standi ekki við skuldbindingar sínar gagnvart lánveitendum, þ.e. greiði ekki lán sín að fullu. Áhættan verður til þegar lántaki ætlar að nota framtíðarsjóðstreymi til þess að greiða skuld sem þegar hefur verið stofnað til.

Þar sem lántakar eru með mismunandi greiðsluhæfi getur útlánaáhætta myndast vegna mögulegs taps af einstökum lánum.[1] Það dugar hins vegar ekki að skoða einstaka lán þar sem samþjöppun í útlánasafni lánastofnana getur einnig haft mikið að segja um þróun útlánaáhættu. Til að mynda getur mikið útlánatap orðið ef tap af einu útláni er líklegt

1. Bluhm o.fl., *An Introduction to Credit Risk Modeling*, bls. 11.

til að verða á sama tíma og tap af öðru útláni. Það getur átt sér stað ef lánastofnun lánar mikið til einsleits hóps sem er viðkvæmur fyrir sömu áhættuþáttum, eins og ákveðinni þróun á fjármálamarkaði eða í hagkerfinu.[2,3]

Útlánaáhætta getur einnig aukist ef útlánavöxtur er mikill. Bjartsýni lánastofnana og aukin samkeppni geta leitt til slakari lánaskilyrða í góðæri. Aukin samkeppni á lánamarkaði getur minnkað hagnað og markaðshlutdeild lánastofnana. Sumir stjórnendur reyna að endurheimta markaðshlutdeildina og veg sinn með því að slaka á lánaskilyrðum og auka útlánavöxt. Með því að rýmka lánaskilyrði í uppsveiflu eykur lánastofnunin líkurnar á fjárhagslegu tapi vegna greiðslufalls lántakenda í næstu niðursveiflu, þegar húsnæðisverð lækkar, atvinnuleysi eykst og lántakendum í greiðsluerfiðleikum fjölgar.[4,5,6] Hér á landi þarf einnig að hafa í huga áhrif verðbólgu á höfuðstól verðtryggðra lána, hugsanlega á sama tíma og húsnæðisverð lækkar þannig að líkur á að veð dugi ekki fyrir láninu aukast.

Samþjöppun útlánaáhættu er óumflýjanlega mikil

Íbúðalánasjóður er í sérstöðu þegar kemur að útlánaáhættu. Sjóðnum er ætlað samkvæmt lögum að sjá til þess að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum. Hingað til hefur sjóðurinn því haft sama álag á útlánsvexti óháð greiðsluhæfi lántakenda. Samþjöppun útlánaáhættu er einnig óumflýjanlega mikil hjá sjóðnum vegna hlutverks hans sem er að veita fasteignalán til einstaklinga og tiltekinna lögaðila. Sjóðurinn hefur hins vegar alltaf getað takmarkað stórar áhættuskuldbindingar[7] með því að setja þak á lán til einstakra lögaðila.

12.2 Skipulag eftirlits og stýringar útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs

Útlánaáhætta er einn af stærstu áhættuþáttum Íbúðalánasjóðs. Þar sem sjóðnum er ætlað að vera fjárhagslega sjálfstæður og standa undir lánveitingum og rekstri með eigin tekjum þarf hann að gera sér grein fyrir umfangi útlánaáhættu á hverjum tíma og mæta henni bæði með því að beita fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr henni og setja vaxtaálag á útlánsvexti til að mæta útlánatapi. Eftir að útlán eru veitt getur sjóðurinn einungis vaktað þróun eignasafnsins og lækkað virði eigna með framlagi í afskriftareikning ef merki eru um virðisrýrnun útlána. Ef tekjur sjóðsins samsvara ekki útlánatapi lækkar eigið fé sjóðsins sem því nemur. Því er mikilvægt að sjóðurinn hafi virkt útlánaeftirlit og áhættustýringu.

Umfang útlánaáhættu þarf að vera þekkt ef rekstur á að vera sjálfbær

Útlánaeftirlit átti ekki formlegan sess í skipuriti Íbúðalánasjóðs fyrr en árið 2010. Fram að því var óljóst undir hvaða svið eftirlit með útlánaáhættu og áhættustýring heyrði. Fjármálasvið sá um fjáröflun fyrir sjóðinn og lausafjárstýringu og heyrði útlánaáhætta því ekki þar undir. Þjónustusvið sá um að taka á móti umsóknum og afgreiða þær en stjórn sjóðsins sá um að samþykkja og hafna ýmsum lánafyrirspurnum. Að mati Bjarna Frímanns Karlssonar, fyrrverandi sviðstjóra þjónustusviðs, var eftirlit með útlánaáhættu og mat á vaxtaálagi til að mæta áhættunni ekki í verkahring þjónustusviðs. Framlag í afskriftareikning var reiknað á rekstrarsviði og önnur svið höfðu samband við rekstrarsvið ef þau þurftu upplýsingar um stöðu lána.[8]

Fyrst formlegt útlánaeftirlit árið 2010

Að mati fráfarandi stjórnar og stjórnenda Íbúðalánasjóðs takmarkaðist eftirlit sjóðsins með útlánaáhættu við reglur um lánshlutföll og hámarkslán en slík reglusetning hefði komið beint frá löggjafanum. Því væri sjóðnum lögum samkvæmt skylt að lána öllum þeim sem uppfylltu lánaskilyrðin.[9] Þegar Kristján Pálsson, fyrrverandi stjórnarmaður ÍLS, var spurður hver hefði borið ábyrgð á stefnu ÍLS um eftirlit og stýringu á útlánaáhættu sagði hann:

2. Comptroller of the currency administrator of national banks, *Concentrations of credit*.
3. Basel committee on banking supervision, „Studies on credit risk concentration".
4. Jiménez o.fl., „Credit cycles, credit risk, and prudential reglulation", bls. 65-98.
5. Rajan, „Why bank credit policies fluctuate: A theory and some evidence".
6. Williamson, „Managerial discretion and business behavior".
7. Sjá rammagrein 12.2. um stórar áhættuskuldbindingar.
8. Skýrsla Bjarna Frímanns Karlssonar og Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
9. Skýrsla Sigurðar Geirssonar, Hákonar Hákonarsonar, Guðmundar Bjarnasonar og Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

> Það er nú Alþingi fyrir það fyrsta sem tekur ákvörðun um það hvernig við ráðstöfum þessu … síðan er það í lögum ákveðið hvernig vextir séu og reglugerðum frá ráðuneytinu. Að frágenginni stjórninni að þá myndi ég segja að það væri ráðherra sem bæri ábyrgð á þessu og Alþingi.[10]

Þegar Hákon Hákonarson, fyrrverandi stjórnarmaður, var spurður hver innan sjóðsins hefði átt að sjá um að meta útlánaáhættu kvaðst hann ekki skilja spurninguna:

> Okkur bar bara samkvæmt lögum að lána öllum þeim sem að sóttu um lán hjá okkur og uppfylltu ákveðin skilyrði sem að lög kváðu á um.[11]

Skylt að lána til allra sem uppfylltu lánaskilyrði frá löggjafa

Formleg vöntun var því á eftirliti með útlánaáhættu innan sjóðsins og ætla má að ekki hafi nægjanlegt tillit verið tekið til útlánaáhættu við veitingu útlána og breytingar á reglum um hámarkslán og lánshlutföll.

Eðli lánanna gæti einnig hafa gert það að verkum að útlánaáhætta var ekki talin veruleg þar sem tryggingar í fasteignum voru almennt taldar traustar og reglur um lánshlutföll og hámarkslán áttu alla jafna að tryggja litla tapshættu ef lántakendur stæðu ekki í skilum með skuldbindingar sínar. Útlánatöp og vanskil voru einnig lítil í sögu sjóðsins.

Þrátt fyrir að útlánaeftirlit hafi ekki átt formlegan sess í skipuriti Íbúðalánasjóðs fyrr en árið 2010 var ýmsum þáttum þess samt sem áður sinnt í reynd innan sjóðsins. Nefna má ákvarðanir rekstrarsviðs um framlag á afskriftareikning og skýrsluskil fjármálasviðs til eftirlitsaðila frá hausti 2004 þar sem komið var inn á atriði sem snúa að útlánaáhættu sjóðsins. Þannig kom þróun vanskila, staða afskriftareiknings ÍLS og endanlegt útlánatap fram í fyrstu skýrslunum. Árið 2005 var bætt við upplýsingum um hve stór hluti af útlánasafni ÍLS væri til landsbyggðarinnar og árið 2006 voru veðhlutföll útlána sjóðsins fyrst birt. Sjóðurinn tók fyrst saman upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar í maí 2012, sjá rammagrein 12.3 um stórar áhættuskuldbindingar.

Formlegt útlánaeftirlit sett undir rekstrarsvið árið 2010

Í niðurstöðum úttektar Fjármálaeftirlitsins á útlánaáhættu sjóðsins árið 2008 kom fram að útlánaeftirliti og áhættustýringu sjóðsins væri ábótavant. Í úttektinni setti Fjármálaeftirlitið út á að áhættustýring vegna útlánaáhættu ætti sér ekki formlegan stað innan skipulags sjóðsins nema sem hluti af verkferlum á þjónustusviði við afgreiðslu útlána.[12] FME krafðist þess að áhættustýring vegna útlánaáhættu yrði hluti af innra skipulagi sjóðsins og lagði til fleiri úrbætur á eftirliti með útlánaáhættu. Meðal annars gerði eftirlitið kröfu um að upplýsingar úr lánakerfum ÍLS gæfu nákvæmari upplýsingar um raunveruleg veðhlutföll lána og að yfirsýn yfir flokka lögaðila sem sjóðurinn hefði lánað yrði bætt.[13] Sjóðurinn hafði samkvæmt þessu ekki lagt fullnægjandi mat á tapsáhættu sína og horfur um afskriftir fram að þessu, eins og honum var skylt að gera samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 544/2004.

Lagði ekki fullnægjandi mat á tapsáhættu

Fjármálaeftirlitið setti einnig út á að það skorti formlegar innri verklagsreglur um lánveitingar. Þau gögn sem bárust eftirlitinu voru ýmist minnisblöð eða tölvupóstar starfsmanna sjóðsins. Þar var tekið á ýmsum atriðum er vörðuðu reglur um útlán en með nokkuð handahófskenndum hætti. Vöntun var á formlegum heildstæðum verkferlum vegna afgreiðslu útlána og annarra aðgerða er tengjast lánveitingum hjá sjóðnum. Þó virtist vera til staðar þjónustuhandbók en þar mátti finna ýmsar leiðbeiningar um einstök atriði sem giltu um útlán sjóðsins. Fjármálaeftirlitið benti hins vegar á mikilvægi þess að til væru innri verklagsreglur vegna útlána en það gegndi mikilvægu hlutverki í áhættustýringu vegna útlána.

Íbúðalánasjóður brást við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins og í desember árið 2009 var búið að ráða starfsmann til starfa í áhættustýringu og útlánaeftirliti á rekstrarsviði Íbúðalánasjóðs.[14] Guðmundur Bjarnason, framkvæmdastjóri sjóðsins fram til júlí 2010, var

10. Skýrsla Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
11. Skýrsla Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
12. Fjármálaeftirlitið, *Skýrsla um útlánaáhættu hjá Íbúðalánasjóði.*
13. Sama heimild.
14. Íbúðalánasjóður, *Yfirferð á úrbótum í kjölfar skýrslu Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu.*

spurður í skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis af hverju útlánaeftirlitið hefði verið sett undir rekstrarsvið í stað fjármálasviðs þar sem önnur áhættustýring var. Guðmundur sagði að eftirlitið hefði verið sett undir rekstrarsvið þar sem starfsmenn sviðsins sáu til þess að Íbúðalánasjóður færi að lögum og reglugerðum, með því að láta tölvukerfið stoppa af þá sem „gera eitthvað sem að brýtur í bága við útlánareglurnar."[15] Þegar þetta er skrifað heyrir eftirlit með útlánaáhættu og áhættustýring undir fjármálasvið sem ber einnig ábyrgð á annarri áhættustýringu sjóðsins.

12.3 Lagaumgjörð um eftirlit með útlánaáhættu og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs

12.3.1 Almennt

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun sem komið var á fót með lögum nr. 44/1998, og var ætlað það hlutverk að aðstoða almenning við að koma þaki yfir höfuðið; að fólk gæti eignast eða leigt húsnæði á viðráðanlegum kjörum.[16] Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 44/1998 segir að Íbúðalánasjóður eigi að vera fjárhagslega sjálfstæður til framtíðar og skuli standa undir lánveitingum sínum og rekstri með eigin tekjum.[17] Í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins kemur fram að miðað sé við að Íbúðalánasjóður standi undir þeim verkefnum sem honum eru falin með vöxtum af lánastarfsemi sinni, ávöxtun eigna sinna og með sölu húsnæðisbréfa.[18]

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 44/1998 er Íbúðalánasjóður sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Yfir Íbúðalánasjóði er sérstök stjórn en samkvæmt 3. gr. laganna fer ráðherra með yfirstjórn í málefnum Íbúðalánasjóðs. Starfsemi sjóðsins verður alltaf að vera í samræmi við fyrirmæli laga og þau stjórnvaldsfyrirmæli ráðherra, þ.m.t. reglugerða, sem sett hafa verið með heimild í lögum. Um Íbúðalánasjóð gilda einnig reglur stjórnsýslulaga og hefur Íbúðalánasjóður frá upphafi þurft að gæta þess að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga um ákvörðun um útlán sjóðsins, m.a. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en í þeirri reglu felst að Íbúðalánasjóði er skylt að gæta þess að allar ákvarðanir um útlán séu byggðar á nægjanlegum upplýsingum.[19]

Ýmist stjórnin eða ráðherra sem setja reglur um lánveitingar

Ráðherra getur ekki sagt fyrir um afgreiðslu tiltekinna mála hjá Íbúðalánasjóði. Hlutverk hans er að marka Íbúðalánasjóði stefnu með setningu reglugerða, stundum að eigin frumkvæði en í öðrum tilvikum að fenginni tillögu frá sjóðnum. Stjórn sjóðsins fer hins vegar með ákvörðun um þau málefni Íbúðalánasjóðs sem ekki eru sérstaklega falin ráðherra í lögunum. Í lögum nr. 44/1998 er t.a.m. fjallað um hvernig standa eigi að lánveitingum Íbúðalánasjóðs en samkvæmt þeim er það ýmist stjórn Íbúðalánasjóðs eða ráðherra sem hefur vald til að ákveða eða setja reglur um framkvæmd útlána.

Þessar reglur eru flóknar og ekki alltaf ljóst hver er ástæða þess að verkum er skipt milli ráðherra og stjórnar Íbúðalánasjóðs eða hvers vegna stjórn Íbúðalánasjóðs þurfi í sumum tilvikum en ekki öðrum að fá staðfestingu ráðherra á reglum. Má sjá dæmi um að þetta hafi valdið afdrifaríkum misskilningi, eins og sjá má í dómi Hæstaréttar 10. maí 2012 í máli nr. 539/2011.[20] Þar hafði stjórn Íbúðalánasjóðs gert að nýju kröfu um að lögaðilar legðu fram bankaábyrgð við töku almennra lána hjá sjóðnum. Stjórn Íbúðalánasjóðs hafði samþykkt þessa nýju reglu en ráðherra hafði hins vegar ekki sett regluna í reglugerð. Var það niðurstaða Hæstaréttar að þar sem nýja reglan hefði ekki verið sett í reglugerð hefði Íbúðalánasjóður ekki mátt krefjast bankaábyrgðar og leiddi það til bótaskyldu.

15. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
16. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html
17. Sama heimild.
18. Sama heimild.
19. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.
20. Hrd. 10. maí 2012, mál nr. 539/2011.

Hægt er að stýra útlánaáhættu með reglum um greiðslugetu lántakenda og veðhæfi fasteigna

Ef litið er til reglna laganna sem fjalla um tilhögun útlána Íbúðalánasjóðs má sjá að þegar stjórn Íbúðalánasjóðs ákveður reglur um matsverð fasteigna er gert ráð fyrir því að ráðherra staðfesti þær.[21] Hins vegar setur stjórn Íbúðalánasjóðs sér sjálf viðmiðunarreglur um veðhæfni fasteigna og um greiðslugetu skuldara í tengslum við útlán sjóðsins en þær reglur þarfnast ekki staðfestingar ráðherra og eru þær reglur afar mikilvægar fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs þegar kemur að stýringu útlána.[22] Alþingi ákveður hins vegar hámark veðsetningar við almenn útlán Íbúðalánasjóðs, þ.e. hversu hátt hlutfall veðsetningarinnar má vera, en ráðherra er falið að afmarka hlutfallið nánar innan þess ramma sem Alþingi hefur ákveðið. Það gerir hann með setningu reglugerðar. Í þessu samhengi er ekki aðalatriði hvað hugtökin matsverð fasteigna, veðhæfi fasteigna og greiðslugeta skuldara þýða nákvæmlega heldur hvort ætlast sé til aðkomu ráðherra eða ekki, þar sem Íbúðalánasjóður getur fyrr gripið til ráðstafana þegar það er á valdi sjóðsins sjálfs að setja reglurnar.

Mismunandi er einnig hvernig staðið er að því þegar ráðherra ákveður atriði sem lúta að útlánum sjóðsins. Stundum er gert ráð fyrir því að Íbúðalánasjóður sendi ráðherra fyrst tillögu eða umsögn áður en hann tekur slíka ákvörðun. Þetta á til dæmis við um það þegar ákvörðun er tekin um greiðslukjör verðbréfaflokka íbúðabréfa[23] og um sérstakt vaxtaálag útlána.[24] Þetta er því annað fyrirkomulag en þegar stjórn Íbúðalánasjóðs tekur ákvörðun um vexti ÍLS-veðbréfa, þar sem í því tilviki er ekki gert ráð fyrir staðfestingu ráðherra.[25]

12.3.2 Núgildandi reglur um útlánaeftirlit og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs

Tafla 12.1 Ábyrgð stjórnvalda og tæki til að stýra útlánaáhættu

Ákvörðunarvald	Framsetning	Tæki til að stýra útlánaáhættu
Alþingi	Setur lög um Íbúðalánasjóð	Hámark veðsetningar við almenn útlán Íbúðalánasjóðs og hámarkslán
		Setning lagareglna um útlánastýringu og útlánaáhættu
Ráðherra	Markar Íbúðalánasjóði stefnu með setningu reglugerða	Vaxtaálag útlána og bankaábyrgð lögaðila
		Ákveður hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa og veðhlutfall innan marka laganna
		Ákveður lánstíma einstakra lánaflokka almennra lána
		Getur sett nánari reglur um framkvæmd áhættustýringar og áhættuviðmið
		Getur sett frekari fyrirmæli um lánveitingar Íbúðalánasjóðs
		Getur ákveðið sérstakt vaxtaálag, að fengnum tillögum stjórnar ÍLS
Stjórn Íbúðalánasjóðs	Semur innri reglur Íbúðalánasjóðs	Viðmiðunarreglur um veðhæfni fasteigna og um greiðslugetu skuldara
		Gerir tillögu til ráðherra um reglur um eðlilegt matsverð fasteigna
		Ákveður vexti ÍLS-veðbréfa að viðbættu vaxtaálagi
		Gerir tillögu til ráðherra um sérstakt vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu sjóðsins

Árið 2012 var lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, breytt með setningu laga nr. 84/2012[26] þar sem sett voru ítarlegri ákvæði um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Í lögum nr. 44/1998 og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra, ásamt innri verklagsreglum Íbúðalánasjóðs, er því nú að finna ákvæði sem móta þann ramma sem sjóðnum er framvegis ætlað að starfa innan með tilliti til útlánaáhættu og áhættustýringar.

Í 11. gr. b laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, kemur nú fram að Íbúðalánasjóður skuli á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við starfsemi sína. Í 3. mgr. 11. gr. b kemur einnig fram að ráðherra setji með reglugerð ákvæði m.a. um áhættuviðmið og áhættustýringu.[27] Framangreint ákvæði tók við af þeirri reglu, sem

21. 20. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, sem síðari breytingum.
22. 18. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum.
23. 2. málsl. 24. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum.
24. 2. málsl. 28. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum.
25. 3. mgr. 21. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum.
26. Lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.).
27. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.

hafði verið sett í lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, með lögum nr. 57/2004,[28] þar sem Íbúðalánasjóði var gert skylt að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um og átti Íbúðalánasjóður að koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni. Fram að því, þ.e. frá árinu 1998 til gildistöku laga nr. 57/2004, hafði ekki verið sérstakt ákvæði um áhættustýringu í lögum um Íbúðalánasjóð enda minni þörf á áhættustýringu í húsbréfakerfinu en hins vegar rík þörf í íbúðabréfakerfinu sem tók við af því 1. júlí 2004.

Hér á eftir verður fjallað um þau lög og þær reglur sem gilt hafa um Íbúðalánasjóð frá stofnun hans, meðal annars til að kanna hver kunni að vera skýring þess að Íbúðalánasjóður setti sér ekki sérstaka stefnu um eftirlit með útlánaáhættu og stýringu útlána, einkum eftir setningu laga nr. 57/2004.[29] Verða reglur um útlán til einstaklinga einnig teknar til sérstakrar skoðunar og jafnframt þær reglur sem giltu um útlán til lögaðila. Reglum um útlán til einstaklinga og lögaðila var breytt mikið á því tímabili sem hér er til athugunar og áhætta Íbúðalánasjóðs varð meiri í kjölfarið. Verður því sérstaklega skoðað hvort stjórnendur Íbúðalánasjóðs hefðu getað gripið til ráðstafana til þess að verja sjóðinn fyrir þessari auknu áhættu eða hvort þeir hefðu í reynd ekki getað varið sjóðinn þessari auknu áhættu vegna þess lagaramma sem Íbúðalánasjóði var markaður.

12.3.3 Útlánaeftirlit Íbúðalánasjóðs

Frá upphafi átti Íbúðalánasjóður að gera áætlanir um útlán sín og aðra starfsemi. Þetta má m.a. sjá af 3. gr. reglugerðar nr. 458/1999 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs þar sem fram kom að stjórn Íbúðalánasjóðs skyldi gera árlega áætlun um veitingu lána og styrkja sem stofnað var til samkvæmt reglugerðinni. Af því leiddi að meta þurfti endurheimtur lána, auk þess sem í 28. gr. laga nr. 44/1998 var tekið fram að húsbréfadeild mætti áskilja sér sérstakt vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum. Í 3. gr. reglugerðar nr. 7/1999 um húsbréf og húsbréfaviðskipti var tekið fram að:

Gert að áætla útlán frá upphafi ...

> Rekstrarkostnaður húsbréfadeildarinnar og áætlað tap vegna útlána skal greitt af tekjum deildarinnar. Félagsmálaráðherra ákveður að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs, lántökugjald auk vaxtaálags til að standa straum af rekstrarkostnaði og til að mæta áætluðum útlánatöpum. Verði tekjur hærri en útgjöld skal mynda sérstakan varasjóð til að bera þann kostnað sem verður af sveiflum í tekjum deildarinnar og mögulegu tapi vegna útlána.

Má ráða af framangreindu að gert var ráð fyrir að lántökuálagi og vaxtaálagi væri ætlað að standa straum af rekstrarkostnaði, auk þess sem safnað yrði í sérstakan varasjóð ef tekjur yrðu hærri en gjöld til þess að unnt yrði að mæta áætluðum útlánatöpum, auk þess sem í þessu sambandi má nefna að samhliða setningu laga nr. 44/1998 var komið á fót sérstökum sjóði til þess að verja Íbúðalánasjóð fyrir væntu útlánatapi vegna viðbótarlána til einstaklinga, sbr. X. kafla laga nr. 44/1998.

Framangreint ákvæði var einnig að finna óbreytt í 3. gr. reglugerðar nr. 157/2001,[30] sem leysti reglugerð nr. 7/1999 af hólmi.[31] Við breytingu úr húsbréfakerfinu á árinu 2004 var sett reglugerð nr. 522/2004 um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf þar sem fram kom í 3. mgr. 3. gr. að rekstrarkostnað Íbúðalánasjóðs og tap vegna útlána skyldi greiða af tekjum sjóðsins en félagsmálaráðherra myndi ákveða að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs lántökugjald auk vaxtaálags til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðu útlánatapi og vaxtaáhættu sjóðsins.

Vegna þeirrar breytingar, sem varð á fyrirkomulagi lánveitinga Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 57/2004, var bætt við lögin sérstöku ákvæði um áhættustýringarkerfi Íbúðalánasjóðs. Í 6. gr. reglugerðar nr. 544/2004[32], sem sett var í kjölfar framangreindra lagabreytinga, kom fram að Íbúðalánasjóður skyldi ársfjórðungslega skila félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitinu skýrslu um framvindu áhættustýringarstefnunnar og um lykilkennitölur í rekstri sjóðsins. Tók skýrslan því til atriða sem snúa beint að útlánaáhættu sjóðsins. Tiltekið er í reglugerðinni að skýrslan skuli innihalda greiningu á þróun vanskila, hlutfalli

... skila inn skýrslum til eftirlitsaðila frá 2004 ...

28. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
29. Sama heimild.
30. Reglugerð nr. 157/2001, um húsbréf og húsbréfaviðskipti.
31. Reglugerð nr. 522/2004, um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf.
32. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

lána í sérmeðferð af heildarútlánum sjóðsins, uppgreiðslum ÍLS-veðbréfa og fasteignaveðbréfa og vaxtaþróun nýrra útlána. Þá átti sjóðurinn að leggja mat á tapsáhættu og vaxtaáhættu útlána og greina stöðu afskriftareiknings, horfur um afskriftir og áhrif aukaafborgana og uppgreiðslna á fjárhag sjóðsins. Þrátt fyrir að greiningu á útlánaáhættu væri ekki fundin formleg staðsetning innan skipulags sjóðsins þá er engu að síður ljóst að greining og mat á útlánaáhættu fór fram og var hluti af reglulegri skýrslugjöf sjóðsins til eftirlitsaðila.

... og setja umgjörð um mat á áhættu með áhættustýringarstefnu

Samkvæmt 2. gr. sömu reglugerðar var það skylda Íbúðalánasjóðs að koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að stjórna áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur væri. Áhættustýringarstefnan átti að setja umgjörð um mat á áhættu sjóðsins og gera kleift að greina áhættuþætti, leggja mat á ólíka áhættu og mæla fyrir um skipulag sem tryggði aðskilnað verkþátta. Stefnuna átti að endurmeta árlega og gera breytingar ef þess væri þörf.

Samkvæmt lögum[33] átti Íbúðalánasjóður að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um, auk þess sem hann skyldi koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni. Þrátt fyrir framangreind ákvæði setti Íbúðalánasjóður ekki upp eftirlitskerfi með útlánaáhættu á því tímabili sem hér er til skoðunar.

12.3.4 Útlánastýring Íbúðalánasjóðs

Vegna eðlis starfsemi fjármálafyrirtækja grundvallast stýring á útlánaáhættu á mati á greiðslugetu lántakenda og þeim tryggingum sem settar eru fyrir greiðslu útlána. Í tilviki Íbúðalánasjóðs hlýtur meginþungi útlánastýringar að felast í þeim reglum sem settar eru um skilyrði lánveitinga og þeim tryggingum sem settar eru fyrir útlánum, þ.e. reglum um greiðslumat og veðhæfni fasteigna.

Falið að koma upp áhættustýringarkerfi til að stýra áhættu...

Ef litið er til þeirra laga sem gilt hafa um starfsemi Íbúðalánasjóðs, sést að reglur um greiðslumat væntanlegra lántakenda og veðhæfni fasteigna hafa verið til staðar frá því að sjóðurinn tók til starfa. Í 18. gr. laga nr. 44/1998 er vísað til þess að stjórn Íbúðalánasjóðs setji sér reglur um þau skilyrði sem lántaki þarf að uppfylla til þess að fá lán hjá sjóðnum. Þar segir að viðmiðunarreglur sjóðsins þurfi að hafa að geyma reglur um veðhæfni fasteigna og greiðslugetu skuldara, auk þess sem sjóðnum sé heimilt að synja um lánveitingu uppfylli skuldari ekki þau skilyrði.[34] Er því ljóst að löggjafinn ætlaði stjórn Íbúðalánasjóðs mikilvægt og sjálfstætt hlutverk við tilhögun og stýringu útlána þegar í upphafi, m.a. við mat á greiðslugetu lántakenda en eins og fjallað var um hér að framan þarfnast þessar reglur ekki samþykkis ráðherra.

Í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004, sem tók gildi þann 1. júlí 2004 og var sett í kjölfar gildistöku laga nr. 57/2004, er sjóðnum falið að setja stefnu um áhættustýringu og koma upp áhættustýringarkerfi til að stjórna áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur er. Í fjár- og áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs segir að hlutverk áhættustýringar sé:

A. Dagleg áhættustýringarstörf

B. Miðla þekkingu og áhættuvitund innan sjóðsins

... en áhættustýringarstefnan náði ekki yfir útlánaáhættu

Íbúðalánasjóður setti sér hins vegar ekki stefnu um áhættustýringu vegna útlánaáhættu en í stefnunni var sérstaklega tekið fram að hún næði ekki yfir lánsáhættu sem fælist í útlánum.[35] Ráðgjafafyrirtækið Capto vann stefnuna fyrir Íbúðalánasjóð. Stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti síðan stefnuna samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 544/2004 að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt átti að kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar. Rannsóknarnefnd Alþingis er ekki með upplýsingar um af hverju útlánaáhætta var undanskilin í stefnunni.

33. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
34. Sama heimild.
35. Íbúðalánasjóður, *Fjár- og áhættustýringarstefna*, útgáfa 7,0.

12.3.4.1 Útlánareglur Íbúðalánasjóðs

Þrátt fyrir að sjóðurinn væri ekki með formlega stefnu um stýringu á útlánaáhættu giltu ýmsar reglur um útlánastarfsemi sjóðsins sem takmörkuðu útlánaáhættu hans. Í næstu undirköflum verður farið yfir þær útlánareglur sem giltu fram að gildistöku laga nr. 57/2004 og nr. 120/2004 og hvernig þær breyttust eftir að samkeppni banka og fjármálastofnana hófst hér á landi um útlán til einstaklinga og félaga en slakari lánaskilyrði í framhaldinu leiddu til aukinnar áhættu í starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Við stofnun Íbúðalánasjóðs voru helstu lánaflokkar útlána þrír en um þá var fjallað í 15. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál. *Í fyrsta lagi* almenn lán eftir VI. kafla laganna (húsbréf). *Í öðru lagi* viðbótarlán til einstaklinga sem fóru eftir ákvæðum VII. kafla laganna og *í þriðja lagi* lán til leiguíbúða, ýmist til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til útleigu af hálfu sveitarfélaga, félaga eða félagasamtaka, sem nánar var mælt fyrir um í VIII. kafla laganna. Þá var til viðbótar gert ráð fyrir útgáfu annarra lánaflokka, sbr. 16. gr. laganna.[36] Á þeim grundvelli voru veitt lán til byggingar almennra leiguíbúða.

12.3.4.2 Útlán til einstaklinga fram að gildistöku laga nr. 57/2004 og nr. 120/2004

Frá upphafi var það hlutverk Íbúðalánasjóðs að lána til einstaklinga. Almennar reglur um mat á greiðslugetu lántakenda og um mat á verðmæti þeirra eigna, sem settar voru að veði til tryggingar greiðslu lána Íbúðalánasjóðs, var að finna í 18. gr. laga nr. 44/1998.[37] Auk þess var fjallað um mat á greiðslugetu lántakenda í 30. gr. reglugerðar nr. 7/1999 um húsbréf og húsbréfaviðskipti.[38] Þar kom fram að væntanlegur íbúðarkaupandi, húsbyggjandi eða íbúðareigandi þyrfti að fá greiðslugetu sína metna og leggja fram í því skyni þau gögn sem Íbúðalánasjóður krefðist hverju sinni. Átti stjórn Íbúðalánasjóðs að setja sér nánari reglur um framkvæmd greiðslumatsins. Reglan um mat á greiðslugetu lántakenda var óbreytt í 30. gr. reglugerðar nr. 157/2001 um húsbréf og húsbréfaviðskipti[39] og enn síðar í 9. gr. reglugerðar nr. 522/2004 um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf.[40] Reglur stjórnar Íbúðalánasjóðs um greiðslumat lántakenda hafa ekki verið birtar opinberlega en þar sem þessar reglur þarfnast ekki staðfestingar ráðherra getur stjórn Íbúðalánasjóðs sett þær reglur um greiðslugetu væntanlegra lántakenda sem hún telur uppfylla best markmið sjóðsins hverju sinni.

Í samantekt Íbúðalánasjóðs, „Þak yfir höfuðið“ 1999–2000, kom fram um greiðslumat að fyrst væri könnuð greiðslugeta einstaklinga sem væri skilgreind sem nettótekjur að frádregnum framfærslukostnaði og afborgunum lána sem væru ótengd íbúðakaupum. Miðað væri við framfærslukostnað þess umsækjanda sem um ræddi en þó gæti framfærslan ekki farið undir lágmarkstölur sem miðuðust við neyslulitla fjölskyldu. Auk þess var að finna reglur um hámarksgreiðslubyrði einstaklinga. Þegar greiðslugeta lægi fyrir, væri því næst lagt mat á hve stór kaup gætu verið fjármögnuð miðað við eigin fjármögnun umsækjanda sem skiptist í eigið fé og ný lán hans. Eigið fé gæti verið fasteignir, sparifé, verðbréf, aðrir lausafjármunir, eigin vinna við framkvæmdir og styrkir.[41] Í þjónustuhandbók Íbúðalánasjóðs, dags. 1. október 2007, var þetta áréttað og tekið fram að hægt væri að setja inn styrki sem hverjar aðrar tekjur í greiðslumati, að því er virtist án frekari skoðunar á því hvort slík styrkjaloforð væru gerð til málamynda.[42]

Hægt að setja inn styrki sem tekjur

Fram til þess að reglum Íbúðalánasjóðs um útlán var breytt á árinu 2004 var áhætta sjóðsins talsvert takmörkuð. Öll útlán Íbúðalánasjóðs voru háð veðsetningu í húsnæði sem gerði þau mjög örugg. Íbúðalánasjóður lánaði 70% af matsverði íbúðar, að hámarki 9,7 milljónir króna, ef umsækjandi var að byggja sína fyrstu íbúð, en annars allt að 65% af matsverði íbúðar, að hámarki 9,2 milljónir króna. Í bréfi Íbúðalánasjóðs til Alþingis í apríl 2004 kom m.a. fram að ef verð á húsnæði á Íslandi myndi lækka, hefði það í för með sér að „ [...] veð Íbúðalánasjóðs yrðu verri en á það myndi ekki reyna nema ef til sölu íbúðanna kæmi.“[43]

36. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
37. Sama heimild.
38. Reglugerð nr. 7/1999, um húsbréf og húsbréfaviðskipti.
39. Reglugerð nr. 157/2001, um húsbréf og húsbréfaviðskipti.
40. Reglugerð nr. 522/2004, um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf.
41. Íbúðalánasjóður, *Þak yfir höfuðið.*
42. Íbúðalánasjóður, *Þjónustuhandbók.*
43. Minnisblað Íbúðalánasjóðs um fund fulltrúa Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytisins með félagsmálanefnd, 15. apríl 2004.

Matsverð eigna var svo sérstaklega skilgreint í 20. gr. laganna, þar sem gert var ráð fyrir því að stjórn Íbúðalánasjóðs setti reglur, sem félagsmálaráðherra staðfesti, um eðlilegt matsverð fasteigna sem skyldi byggjast á viðmiðun við markaðsverð, brunabótamat, byggingarkostnað og samþykktan kostnað við meiriháttar endurnýjun eða endurbætur á íbúðarhúsnæði.

Þótt alltaf fylgi útlánum einhver áhætta, þá var áhætta Íbúðalánasjóðs mun minni af almennum lánum sjóðsins, miðað við viðbótarlán sjóðsins, þar sem reglur giltu samkvæmt framansögðu um greiðslubyrði og greiðslumat lántakenda, auk þess sem takmörk voru sett fyrir veðsetningu þeirrar fasteignar sem sett var að veði við lántökuna. Meiri áhætta var þegar um svokölluð viðbótarlán Íbúðalánasjóðs var að ræða. Þau voru veitt til viðbótar almennum lánum sjóðsins, en heildarlánveiting Íbúðalánasjóðs (almennt lán og viðbótarlán) gat þó aldrei orðið hærri en 90% af matsverði íbúðar. Viðbótarlánin voru ekki fjármögnuð með húsbréfum heldur húsnæðisbréfum. Ekki áttu allir rétt til viðbótarlána, en við veitingu viðbótarlána átti að hafa hliðsjón af fjölskyldustærð, eignum, tekjum, íbúðastærð og gerð húsnæðis.[44] Til að mæta þessari auknu útlánaáhættu var ákveðið að koma á fót sérstökum varasjóði til þess að verja Íbúðalánasjóð fyrir væntu útlánatapi viðbótarlána, sbr. X. kafla laga nr. 44/1998. Átti varasjóðurinn að bæta einstök tjón sem Íbúðalánasjóður yrði fyrir vegna útlánatapa viðbótarlána og vegna kostnaðar við uppboðsmeðferð eigna sem á hvíldu viðbótarlán. Átti sjóðurinn að vera aðskilinn frá öðrum fjárhag Íbúðalánasjóðs og vera fjármagnaður með greiðslu sveitarfélaga sem í upphafi var 5% af viðbótarláni sem veitt var út á hverja íbúð í sveitarfélaginu.[45]

12.3.4.3 Útlán eftir setningu laga nr. 57/2004 og nr. 120/2004

Slakari lánaskilyrði komu strax fram í auknum útlánum

Í frumvarpi til laga nr. 57/2004 var tekið fram að um það hefði verið samið í málefnasáttmála þáverandi ríkisstjórnar að hækka húsnæðislán á stjórnartímanum í 90% af verðmæti fasteignar.[46] Sú hækkun varð síðar að veruleika með setningu laga nr. 120/2004.[47] Samhliða því var eldri viðskiptavinum boðið að lækka greiðslubyrði sína á eldri lánum með því að lengja í lánstíma þeirra í allt að 40 ár. Viðmið vegna brunabótamats var rýmkað úr 85% í 100% og hámarksfjárhæð íbúðalána var hækkuð úr rúmum 9 milljónum króna í 18 milljónir króna í nokkrum skrefum, frá október 2004 til apríl 2006. Þessara breytinga varð strax vart í auknum útlánum.[48]

Samhliða kerfisbreytingunni árið 2004 var lögð til breyting á orðalagi 18. gr. laga nr. 44/1998 sem fjallar m.a. um mat á greiðslugetu lántakenda. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var leitað eftir umsögnum ýmissa hagsmunaaðila, m.a. Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, en innan þeirra vébanda voru lánastofnanir sem höfðu annast greiðslumat fyrir hönd Íbúðalánasjóðs. Í umsögn þeirra til Alþingis, dags. 15. apríl 2004, kom fram:

Raunhæft greiðslumat lykilatriði til að lágmarka útlánatap

> Ákvæðið, sem breytir 18. gr. laganna, felur engar efnislegar breytingar í sér. 18. gr. snýr hins vegar að greiðslumatinu, en SBV lögðu í fyrrgreindum tillögum sínum áherslu á að greiðslumatskröfur vegna húsnæðislánakaupa yrðu hertar. Fullyrða má að greiðslumat húsnæðislána hafi verið laust í reipum fram til þess [svo] sökum þess hvað þær viðmiðunarreglur sem Íbúðalánasjóður hefur falið lánastofnunum að byggja greiðslumat á eru veikar. Sá neyslugrunnur sem þar er miðað við kemur upphaflega frá Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna og tekur með að [svo] þeirri lágmarkseyðslu sem hægt er að komast af með í skamman tíma meðan verið er að vinna sig út úr mestu greiðsluerfiðleikunum. Slíkt viðmið getur á engan hátt talist eðlilegt þegar um lántímalántöku [svo] er að ræða. Raunhæft greiðslumat er eitt af lykilatriðum þess að lágmarka afskriftaáhættu sjóðsins og því er mikilvægt að löggjafinn komi skýrum skilaboðum á framfæri um þennan þátt. Eðlilegast er að setja þau fram í lagatextanum sjálfum, t.d. þannig

44. 31. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
45. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
46. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html
47. Lög nr. 120/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
48. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2004–2006.

að 2. tölul. 1. mgr. orðist svo: *„Greiðslugetu skuldara, sem skal metin á grundvelli greiðslumatsreglna sem Íbúðalánasjóður gefur út og miða að því að endurspegla raunverulegt greiðsluhæfi.*[49]

Við þinglega meðferð frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 120/2004 var sérstaklega dregin fram aukin áhætta Íbúðalánasjóðs vegna hækkaðs hlutfalls lána af verðmæti fasteigna. Til að mynda kom fram í umsögn Fjármálaeftirlitsins, dags. 18. nóvember 2004, að hækkun veðsetningarhlutfalla almennra útlána Íbúðalánasjóðs úr 65% eða 70%, í 90%, fæli í sér aukna áhættu í starfsemi sjóðsins sem kallaði á vönduð vinnubrögð við mat á veðhæfi fasteigna og greiðslugetu skuldara.[50]

Greiðslumat þarf að endurspegla raunverulega greiðslugetu

Í þessu ljósi vekur það athygli að stjórn Íbúðalánasjóðs slakaði á kröfum í greiðslumati lántakenda á svipuðum tíma og ákveðið var að auka veðsetningarhlutfall fasteigna í allt að 90%. Meðal annars var greiðslumatið framkvæmt af viðskiptavininum sjálfum sem þýddi að þeir mátu greiðslugetu sína út frá þeim forsendum sem notast var við í greiðslumatinu og fallið frá því skilyrði að lántaki skilaði launaseðlum.[51]

Af framansögðu má ráða að útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs jókst verulega samhliða hækkun veðsetningarhlutfalls fasteigna og slakari krafna við greiðslumat væntanlegra lántaka.

Slakað á kröfum í greiðslumati samhliða hækkun veðsetningahlutfalls

Þar sem Íbúðalánasjóði var ætlað að fjármagna útlán sín og tap vegna útlána, hefði verið rökrétt að bregðast við þeim nýju aðstæðum sem urðu við hækkun útlána í 90% með þeim aðferðum sem sjóðnum voru tiltækar enda jókst útlánaáhætta verulega samhliða hækkun veðsetningarhlutfalls. Nærtækast hefði verið að gera auknar kröfur til greiðslugetu einstaklinga en þær leiðir voru sjóðnum færar með setningu almennra reglna.

Útlánatap sjóðsins hefur einnig ráðist af þeim takmörkuðu heimildum til innheimtu þess hluta krafna sjóðsins sem teljast hafa glatað veðtryggingu, en með hærra veðsetningarhlutfalli aukast líkur á að fasteign sem sett er að veði dugi ekki sem trygging fyrir greiðslu alls lánsins. Í 47. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, og í reglugerð nr. 359/2010[52] sem sett var á grundvelli laganna eru reglur um heimild stjórnar Íbúðalánasjóðs til að afskrifa kröfur sem glatað hafa veðtryggingu. Áður gilti reglugerð nr. 119/2003[53] um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu. Þar kom fram í 2. gr. að kröfur Íbúðalánasjóðs teldust hafa glatað veðtryggingu annars vegar þegar sjóðurinn keypti fasteign við nauðungarsölu og kröfur sjóðsins væru hærri en matsverð hennar við uppboð, sbr. 57. gr. laga nr. 90/1991, og hins vegar þegar aðrir keyptu fasteign við nauðungarsölu og kröfur sjóðsins sem hvíldu á fasteign fengust ekki að fullu greiddar af söluverði fasteignarinnar. Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar var svo tekið fram að þegar krafa teldist hafa glatað veðtryggingu myndi sjóðurinn ekki aðhafast frekar við innheimtu kröfu nema sjóðurinn teldi að krafa hefði orðið til vegna saknæmra athafna eða meintra brota á lánareglum. Við slík brot félli niður heimild sjóðsins til niðurfellinga skv. 5. gr. og afskrifta skv. 6. gr.

Í nýrri reglugerð um meðferð krafna sem hafa tapað veðtryggingu nr. 359/2010 hefur stjórn Íbúðalánasjóðs nú fengið enn rýmri reglur til að telja skuldir hafa glatað veðtryggingu og tekur reglan nú til þess þegar um frjálsa sölu fasteigna er að ræða. Á grundvelli reglugerðarinnar samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs reglur um meðferð slíkra umsókna á fundi þann 6. maí 2010. Rétt er þó að geta þess að í úrskurði úrskurðarnefndar um félagsþjónustu og húsnæðismál frá árinu 2012 var talið að lagastoð skorti fyrir framangreindu ákvæði reglugerðarinnar þegar um frjálsa sölu fasteigna væri að ræða.[54]

49. Umsögn Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja um 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003–2004. http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=130&dbnr=1815
50. Umsögn Fjármálaeftirlitsins um 220. mál á 131. löggjafarþingi 2004–2005. http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=131&malnr=220&dbnr=137&nefnd=f%E9l.
51. Minnisblað Hrafnhildar Sifjar Hrafnsdóttur er varðar nýja tillögu að greiðslumati til félagsmálaráðuneytis, 3. nóvember 2004.
52. Reglugerð nr. 359/2010, um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu.
53. Reglugerð nr. 119/2003, um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu.
54. Úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála dags. 22. febrúar 2012, í máli nr. 114/2011.

12.3.4.4 Lán til lögaðila

Meiri áhætta tengd lánveitingum til lögaðila

Frá upphafi hefur Íbúðalánasjóður lánað til lögaðila. Mestur hluti lánanna eru svokölluð almenn lán, jafnan veitt til verktaka í tengslum við byggingu húsnæðis, og svo hins vegar lán til byggingar leiguíbúða. Félög, sem Íbúðalánasjóður hefur lánað til, eru af mörgum toga, svo sem einkahlutafélög, sjálfseignarstofnanir eða félög með ótakmarkaða ábyrgð. Mismunandi reglur gilda um ábyrgð eigenda slíkra félaga og stjórn þeirra, en almennt bera t.d. eigendur hlutafélaga og einkahlutafélag ekki ábyrgð umfram það hlutafjárframlag sem þeir hafa lagt slíku félagi til og svipaðar reglur gilda um sjálfseignarstofnanir. Áhætta fylgir því lánveitingu til félaga umfram lánveitingar til einstaklinga, sem jafnframt skuldbinda sjálfa sig til greiðslu skuldarinnar.

12.3.4.5 Almenn lán til lögaðila

Í upphaflegu frumvarpi til laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, var ekki gert ráð fyrir því að almenn lán Íbúðalánasjóðs stæðu lögaðilum til boða.[55] Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var þessu breytt. Ástæða þess var sögð sú að ekki þætti ástæða til þess að binda veitingu almennra lána sérstaklega við einstaklinga. Tekið var fram að með því að veita lán til lögaðila væri skapað svigrúm til þess að veita lán til félaga, þar á meðal húsnæðissamvinnufélaga, til þess að byggja íbúðir handa félagsmönnum sínum sem ekki uppfylltu tilgreind skilyrði um tekju- og eignamörk. Slík félög hefðu að öðrum kosti ekki átt rétt á að fá lán hjá Íbúðalánasjóði. Ekki verður séð að sérstakt mat hafi farið fram á því við meðferð frumvarpsins á Alþingi hvaða áhrif þessi útvíkkun á starfsemi Íbúðalánasjóðs hefði á fjárhag eða rekstur sjóðsins eða þær forsendur sem frumvarpið var byggt á.[56]

Sömu reglur fyrir byggingaraðila og einstaklinga

Sömu reglur giltu um mat á getu byggingaraðila til töku láns og giltu um einstaklinga, sbr. 18. gr. laga nr. 44/1998. Því hafði stjórn Íbúðalánasjóðs frá upphafi sömu möguleika á að setja sér reglur um mat á greiðslugetu byggingaraðila og um einstaklinga. Í 32. gr. reglugerðar nr. 7/1999 um húsbréf og húsbréfaviðskipti[57] og síðar reglugerð nr. 157/2001 um húsbréf og húsbréfaviðskipti[58] var gert ráð fyrir því að byggingaraðilar væru þeir sem teldust viðurkenndir framkvæmdaraðilar sem byggðu og seldu fullfrágengnar íbúðir skv. ÍST 51. Gátu þeir fengið lán til nýbygginga, að uppfylltum öðrum skilyrðum, sbr. 20. og 21. gr. reglugerðarinnar.

Þegar um nýbyggingar var að ræða var heimild til þess að skipta fasteignaveðbréfi annars vegar í frumbréf, sem gefið var út þegar fokheldisvottorð lá fyrir, og hins vegar viðaukabréf, sem gefin voru út þegar brunabótamat lá fyrir, sbr. 20. gr. reglugerðar nr. 157/2001. Ef slíkir aðilar vildu skipta frumbréfum fyrir húsbréf, þurftu þeir að leggja fram ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun, sem gilti þar til væntanlegur íbúðarkaupandi, sem Íbúðalánasjóður samþykkti, yfirtæki frumbréf. Félli ábyrgðin niður fyrir sölu íbúðar var hægt að gjaldfella lánið en framangreindar reglur komu fram í 32. gr. reglugerðarinnar. Auk þess var gert ráð fyrir mati á greiðslugetu húsbyggjanda í 30. gr. reglugerðarinnar.[59] Í fyrrgreindu ákvæði var skýrt tekið fram að stjórn Íbúðalánasjóðs setti nánari reglur um framkvæmd greiðslumatsins og gat sjóðurinn því stýrt nokkuð útlánaáhættu sinni við lánveitingar til lögaðila vegna nýbygginga með reglum um greiðslumat.

Eftir kerfisbreytinguna, sem varð á útlánum árið 2004, var sett ný reglugerð nr. 522/2004 um ÍLS-veðbréf. Í 11. gr. hennar var tekið fram að lánveiting til byggingaraðila væri háð því skilyrði að hann legði fram ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun. Varð ábyrgð þessi að gilda þar til væntanlegur íbúðarkaupandi, sem Íbúðalánasjóður samþykkti, yfirtæki ÍLS-veðbréfið en félli ábyrgðin niður væri heimilt að gjaldfella lánið.

55. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html
56. Nefndarálit meiri hluta félagsmálanefndar á þskj. 1349, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/1349.html
57. Reglugerð nr. 7/1999, um húsbréf og húsbréfaviðskipti.
58. Reglugerð nr. 157/2001, um húsbréf og húsbréfaviðskipti.
59. Sama heimild.

Með reglugerð nr. 300/2006,[60] sem tók gildi 18. apríl 2006, var fyrrgreind 11. gr. reglugerðar nr. 522/2004 um bankaábyrgð felld brott. Upp frá því var hætt að gera það að skilyrði lánveitingar til byggingaraðila að hann legði fram ábyrgðaryfirlýsingu frá viðurkenndri fjármálastofnun. Í kjölfarið jukust útlán Íbúðalánasjóðs til byggingaraðila en svo virðist sem Íbúðalánasjóður hafi sótt fram á þennan lánamarkað í ljósi aukinnar samkeppni við banka og vegna aukinnar uppgreiðslna lána hans á þessum tíma. Þetta kom m.a. fram í minnisblaði Ástu H. Bragadóttur, dags. 20. febrúar 2008, til stjórnar Íbúðalánasjóðs:[61]

> [...] Ofangreind breyting var lögð fram og samþykkt í ljósi þeirrar markaðsstöðu sem ÍLS var þá í. Uppgreiðslur hjá sjóðnum voru verulegar og því þurfti að leita leiða til að milda áhrif þeirra á afkomu sjóðsins og því lögð áhersla á að halda byggingaverktökum inni í útlánum sjóðsins. Því má segja að aflétting bankaábyrgða á sínum tíma hafi ekki hvað síst verið tekin í ljósi áhættu- og fjárstýringar sjóðsins.[62]

Krafa um bankaábyrð felld niður í nafni áhættustýringar

Í minnisblaði Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar á árinu 2006 var fjallað um afleiðingar þess að slakað væri á þeirri kröfu að verktakar legðu fram bankaábyrgð við lántöku. Kom þar fram að nauðsynlegt væri að gera lágmarksáhættumat áður en byggingaraðilar fengju lán hjá sjóðnum. Þannig væri lagt til að athugað skyldi hvort viðkomandi byggingaraðili væri með færslur vegna vanskila hjá Lánstrausti og eins hvort hann væri í skilum við Íbúðalánasjóð, þ.e. með meira en tvo ógreidda gjalddaga. Var vinnureglan samþykkt á fundinum, en í minnisblaðinu var jafnframt vakin athygli á að e.t.v. væri rétt að gera sömu kröfur um eigið fé byggingaraðila og giltu fyrir umsækjendur um leiguíbúðalán.[63] Af því varð þó ekki en þær kröfur sem gerðar voru til lögaðila að þessu leyti voru að öllu leyti í höndum stjórnar Íbúðalánasjóðs og því hefði stjórn sjóðsins getað sett sér strangari reglur um framkvæmd greiðslumats lögaðila til þess að stýra betur útlánaáhættu sjóðsins, til að mynda á þá leið sem bent var á í minnisblaðinu.

Gat stýrt áhættunni með meiri kröfum í greiðslumati

Það var ekki fyrr en stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti á fundi 21. febrúar 2008 tillögu um að krefjast bankaábyrgðar frá byggingaraðilum að slíkt var gert að nýju. Var það þó gert án þess að nauðsynlegar breytingar væru gerðar á reglugerð nr. 522/2004 um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf sem varð ekki fyrr en með reglugerð nr. 402/2009 sem tók gildi 22. apríl 2009.[64] Var samþykktin byggð á tillögu Ástu H. Bragadóttur, dags. 20. febrúar 2008, sem rakin var hér að framan.[65] Var tillagan samþykkt, með vísan til reglna 18. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, en með reglunni var m.a. leitast við að einfalda ferli lánsumsókna til nýbygginga og tryggja veðkröfur sjóðsins.[66] Um áhrif þessarar ákvörðunar stjórnar Íbúðalánasjóðs var fjallað í dómi Hæstaréttar í máli nr. 539/2011 frá 10. maí 2012[67] þar sem niðurstaðan varð sú að Íbúðalánasjóður hefði ekki haft heimild til að setja slíka kröfu um bankaábyrgð án breytingar á reglugerð. Var Íbúðalánasjóður því dæmdur til greiðslu bóta vegna þess kostnaðar sem byggingaraðili hafði haft af öflun bankaábyrgðarinnar umfram skyldu.

Í dómi EFTA-dómstólsins í máli E9/04 frá 7. apríl 2006 var fjallað um hvort ríkisaðstoð Íbúðalánasjóðs samrýmdist reglum 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Var það niðurstaða dómstólsins að lánveitingar Íbúðalánasjóðs, m.a. til lögaðila, kynnu að brjóta í bága við framangreindar reglur. Leiddi framangreind niðurstaða EFTA-dómstólsins til þess að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tók málefni Íbúðalánasjóðs til skoðunar sem lauk þann 18. júlí 2011. Þar var lagt til við íslensk stjórnvöld að gera breytingar á Íbúðalánasjóði til að laga starfsemi hans að ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins. Að mati Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þurfti m.a. að skilgreina betur hlutverk Íbúðalánasjóðs í almannaþjónustu og gæta þyrfti þess sérstaklega að sú ríkisaðstoð, sem sjóðurinn nyti, yrði bara nýtt í starfsemi sem tengd væri almannaþjónustu en ekki í starfsemi af viðskiptalegum toga.[68]

Lán til byggingaraðila lögð niður

60. Reglugerð nr. 300/2006, um breytingu á reglugerð nr. 522/2004, um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf, með síðari breytingum.
61. Minnisblað Ástu H. Bragadóttur er varðar greiðslumat byggingaraðila vegna lána til nýbygginga, 20. febrúar 2008.
62. Sama heimild.
63. Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs vegna breytinga á reglugerðum um íbúðalán, 18. apríl 2006.
64. Reglugerð nr. 402/2009, um breytingu á reglugerð um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf, nr. 522/2004, með síðari breytingum.
65. Minnisblað Ástu H. Bragadóttur er varðar greiðslumat byggingaraðila vegna lána til nýbygginga, 20. febrúar 2008.
66. Sama heimild.
67. Hrd. 10. maí 2012, mál nr. 539/2011.
68. Ákvörðun ESA í máli nr. 70382, frá 18. júlí 2011.

Leiddi þetta síðar til setningar laga nr. 84/2012[69] þar sem lánveitingar Íbúðalánasjóðs til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði voru takmarkaðar við almenn lán til einstaklinga og því lögð af heimild sjóðsins til að veita félögum, þar á meðal byggingaverktökum, lán til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði.

12.3.4.6 Lán til byggingar leiguíbúða

Íbúðalánasjóður hefur frá upphafi veitt lán til byggingar leiguíbúða. Um var að ræða tvær tegundir lána, þ.e. lán til byggingar félagslegra leiguíbúða og til byggingar almennra leiguíbúða. Mismunur var á kjörum þeirra lána sem um ræddi. Vextir á lánum til félagslegra leiguíbúða voru lægri en til hinna almennu en í báðum tilvikum var um að ræða 90% lánshlutfall af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúða (þótt því hafi síðar verið breytt).

Félagslegar leiguíbúðir

Í VIII. kafla laga nr. 44/1998 voru reglur um lánveitingar til byggingar og kaupa leiguíbúða á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka, þar á meðal húsnæðissamvinnufélaga.[70] Auk þess var í 16. gr. laganna gert ráð fyrir heimild sjóðsins til að stofna til nýrra lánaflokka sem gert var m.a. vegna byggingar leiguíbúða.[71] Um þau lán verður fjallað í næsta kafla.

Lán samkvæmt VIII. kafla laga nr. 44/1998 voru ætluð sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sem hefðu að markmiði að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis.[72] Til þess þurftu samþykktir eða stofnskrár viðkomandi félaga og félagasamtaka að hafa fengið staðfestingu ráðherra áður en þau væru skráð og hæfu starfsemi sína. Auk þess áttu að vera ákvæði í samþykktum félaga og félagasamtaka um eigið fé, fjárhagslega ábyrgð, skipun stjórnar, fjölda stjórnarmanna, kjör stjórnarmanna, fundarboðun, hver gæti skuldbundið félagið, reikningsár og endurskoðun og ráðstöfun eigin fjár við slit félags.[73] Þá var gert ráð fyrir því að ráðherra setti nánari fyrirmæli í reglugerð, m.a. um eigið fé og fjárhagslega ábyrgð slíkra aðila.

Umsókn átti að fylgja upplýsingar um þörf á íbúðarhúsnæði ...

Í reglugerð nr. 423/1999 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur var að finna ákvæði um að umsækjandi skyldi sýna fram á að hann hefði fjárhagslegt bolmagn til að greiða 10% af kostnaðarverði íbúða og átti hann að leggja fram í því skyni bankaábyrgð eða annað það sem Íbúðalánasjóður myndi meta gilt.[74] Auk þess var gert ráð fyrir því að umsókn fylgdu upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd og þörf íbúðarhúsnæðis. Í reglugerð nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur,[75] sem leysti reglugerð nr. 423/1999 af hólmi, var einnig að finna samsvarandi ákvæði í 10. gr. um að umsækjendur skyldu sýna fram á að þeir gætu kostað 10% af kostnaðarverði íbúða, m.a. með framlagningu bankaábyrgða.

... og sýna átti fram á að bolmagn væri fyrir 10% af kostnaðarverði íbúða ...

Í reglugerðinni var í 7. gr. að finna almenn skilyrði um að í samþykktum eða reglum félags væri m.a. upplýst um hver væri fjárhagsleg ábyrgð slíkra félaga en í ákvæðinu var jafnframt vísað til 12. gr. reglugerðarinnar þar sem fram kom að umsækjendur þyrftu að sýna fram á það við lánsumsókn að þeir hefðu fjárhagslegt bolmagn til að greiða 10% af kostnaðarverði íbúða. Var Íbúðalánasjóði jafnframt heimilt að víkja frá skilyrðum um sjálfstætt stofnfé ef framangreind skilyrði 12. gr. reglugerðarinnar væru uppfyllt. Þá var kveðið á um það í 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar[76] að fjárhagsstaða félaga og félagasamtaka skyldi ætíð við það miðuð að staðið yrði við skuldbindingar vegna eigin framlags og að það rýrnaði ekki, þannig að félagið gæti alltaf haft fjárhagslegt bolmagn til þess að greiða 10% af kostnaðarverði íbúða. Ekki verður séð að þessari reglu hafi almennt verið fylgt eftir af hálfu Íbúðalánasjóðs en hún hefði getað nýst Íbúðalánasjóði sem tæki við áhættu- og útlánastýringu sjóðsins.

69. Lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.).
70. Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.
71. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
72. 33. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
73. 34. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
74. 5. gr. reglugerðar nr. 423/1999, um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur.
75. Reglugerð nr. 873/2001, um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur.
76. Sama heimild.

Í 35. gr. laga nr. 44/1998[77] var að finna frekari skilyrði fyrir lánveitingu til leiguíbúða en gert var að skilyrði að í lánsumsókn kæmi fram fjöldi, gerð og stærð fyrirhugaðra íbúða, framkvæmdatími, áætlaður byggingarkostnaður og annað það sem nauðsynlegt væri til þess að unnt væri að taka afstöðu til umsóknar. Þá var gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður tæki við lánsumsókn, færi yfir hana og tæki að þeirri athugun lokinni ákvörðun um hvort framkvæmdin og lánveiting félli að settum skilyrðum fyrir láni og var sjóðnum m.a. heimilt að hafna lánsumsókn teldist íbúðarhúsnæði óvandað eða ófullnægjandi að mati stjórnar sjóðsins. Átti ráðherra að setja í reglugerð frekari ákvæði um skilyrði lána til leiguíbúða, þar á meðal um gerð íbúða, stærðir þeirra, hagkvæmni og byggingarkostnað, svo og úrræði til þess að tryggja sem lægst íbúðarverð. Var tilgangurinn með því sagður vera sá, auk þess að tryggja vandaðri málsmeðferð, að tryggja að sveitarstjórnir og húsnæðisnefndir hefðu á hverjum tíma vitneskju um fjölda þeirra félaga og félagasamtaka sem hafa að markmiði að byggja og reka leiguíbúðir. Þá var auk þess mælt fyrir um eftirlit Íbúðalánasjóðs en félög og félagasamtök áttu að afhenda honum bókhaldsgögn, ársskýrslur og upplýsingar um framkvæmdir, húsbyggingar, ráðstöfun leiguhúsnæðis og ákvörðun leigufjárhæðar væri óskað eftir því.[78] Kæmi í ljós að félög eða félagasamtök hefðu vikið frá skilyrðum lánveitinga eða um ráðstöfun leiguhúsnæðis var Íbúðalánasjóði heimilt að endurskoða lánskjör eða gjaldfella lán. Ekki verður séð að þessu eftirliti hafi verið fylgt eftir með reglubundnum hætti af hálfu sjóðsins.

... en ekki verður séð að þessu hafi verið fylgt eftir

Almennar leiguíbúðir

Í VIII. kafla reglugerðar nr. 458/1999 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs[79] sem sett var m.a. á grundvelli 16. gr. laga um húsnæðismál var fjallað um lán til byggingar almennra leiguíbúða. Í 35. gr. reglugerðarinnar kom fram að:

> Lán skal nema allt að 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar. Stjórn Íbúðalánasjóðs ákveður lánshlutfallið hverju sinni. Við ákvörðun lánshlutfallsins skal líta til markmiða lánveitingarinnar svo sem, hvort íbúðarhúsnæðið er sérstaklega gert fyrir fatlaða, aldraða, ungt fólk eða barnafjölskyldur.

Stjórnin ákveður lánshlutfallið hverju sinni

Samkvæmt framansögðu virðist því sem stjórn Íbúðalánasjóðs hafi verið ætlað að meta það hversu hátt lánshlutfallið ætti að vera en við þá ákvörðun átti að líta til þeirra atriða sem vikið var að í ákvæðinu. Skyldi lánið vera tryggt með veði í viðkomandi fasteign, skv. 36. gr., en umsækjendur áttu, samkvæmt 37. gr. reglugerðarinnar,[80] að sýna fram á að þeir hefðu fjárhagslegt bolmagn til að greiða þann hluta af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar sem ekki fengist lánað til og átti umsækjandi að leggja fram ábyrgð af hálfu fjármálastofnunar eða annað sem Íbúðalánasjóður myndi meta gilt til að sýna fram á greiðslugetu viðkomandi.[81]

Með reglugerð nr. 1000/2001[82] um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs[83] var reglum um lán til leiguíbúða breytt og sett inn í 37. gr. m.a. fyrirmæli til umsækjenda að senda sjóðnum fyrir 1. október hvert ár áætlanir um fyrirhugaðar byggingar eða kaup á íbúðum á komandi ári ásamt rökstuðningi. Þetta ákvæði var síðar fellt úr gildi með reglugerð nr. 558/2006.[84] Þá var tekið fram í 41. gr. reglugerðarinnar að stjórn Íbúðalánasjóðs gæti ákveðið lánshlutfallið hverju sinni að teknu tilliti til fjölda umsókna og þess fjármagns sem væri til ráðstöfunar hverju sinni.[85] Áfram gilti svo reglan um að umsækjendur sýndu fram á fjárhagslegt bolmagn sitt til að greiða þann hluta af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar sem ekki fengist lánað til og áttu umsækjendur að leggja fram bankaábyrgð eða annað það sem sjóðurinn teldi vera gilt, sbr. 1. mgr. 39. gr. reglugerðarinnar, en reglur um það fóru eftir ákvörðun stjórnar.[86] Hámark lána var áfram 90% af byggingarkostnaði eða

Rökstyðja þurfti áætlanir um byggingar eða kaup á íbúðum

77. Sama heimild.
78. 40. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
79. Reglugerð nr. 458/1999, um lánaflokka Íbúðalánasjóðs.
80. Sama heimild.
81. Sama heimild.
82. Reglugerð nr. 1000/2001, um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, nr. 458/1999.
83. Reglugerð nr. 458/1999, um lánaflokka Íbúðalánasjóðs.
84. Reglugerð nr. 558/2006, um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, nr. 458/1999, með síðari breytingum.
85. Reglugerð nr. 1000/2001, um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, nr. 458/1999.
86. Sama heimild.

ÍLS bjó yfir ýmsum tækjum til að stýra áhættu

kaupverði íbúðar en það hlutfall var svo lækkað með reglugerð nr. 558/2006 niður í allt að 80% af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar. Samkvæmt framanröktu bjó stjórn Íbúðalánasjóðs því yfir ýmsum tækjum til að stýra útlánaáhættu vegna lána til leiguíbúða, þótt reyndin hafi orðið sú að hluti þessara lána hafi nú tapast. Sjá nánar kafla 12.4 og kafla 13 um lán til leigufélaga, byggingarverktaka o.fl.

Í reglugerð nr. 1000/2001 var ennfremur mælt fyrir um sérstakt átak til fjölgunar leiguíbúða en samkvæmt henni var Íbúðalánasjóði ætlað að úthluta í samráði við félagsmálaráðuneyt lánum til umsækjenda. Við þá úthlutun skyldi tekið tillit til þarfar fyrir leiguhúsnæði í viðkomandi sveitarfélagi og þátttöku sveitarfélagsins í átakinu. Var jafnframt mælst til þess að sérstök áhersla yrði lögð á að auka framboð á minni íbúðum. Í kjölfar þessa var samþykkt á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 19. apríl 2002 að ekki yrði lánað til byggingar stærri íbúða en fjögurra herbergja og að lán gæti numið að hámarki 90% af leiðbeinandi viðmiðunarverði Íbúðalánasjóðs en ekki yrði lánað til framkvæmdar sem að heildarkostnaði færi meira en 10% fram úr viðmiðunarverði ÍLS.[87]

Lágir vextir örvuðu aðila til að næla sér í ódýrt fjármagn

Á það var bent í minnisblaði, dags. 15. september 2003, sem lagt var fyrir fund stjórnar Íbúðalánasjóðs, að vextir til lána í félagslega og almenna leigukerfinu væru lægri en vextir annarra lána Íbúðalánasjóðs sem hefði örvað:

> [...] aðila á byggingarmarkaði til að næla sér í ódýrt fjármagn og opnað þeim leið til að bæta úr verkefnaskorti. Fyrir tveimur árum eygðu þeir í þessu leið fram hjá sölutregðu á fasteignamarkaði og stofnuðu leigufélög sem keyptu af þeim óseldar nýjar íbúðir [...][88]

Í sama minnisblaði var bent á að erfitt hefði reynst að meta fjárhagslegan styrk umsækjenda um lán til byggingar leiguhúsnæðis. Á það var bent að hið háa lánshlutfall leiddi til þess að eigin fjármögnun lántakans takmarkaðist við 10% framlag hans. Fram kom einnig að:

> Ekki hefur verið farið fram á að umsækjendur ættu þetta fé í handraðanum heldur látið duga að þeir sýndu fram á fjármögnunina. Í raun eru flest almennu leigufélögin með eigið fé sem nemur lágmarkshlutafé, skv. hlutafélagalögunum, þ.e. 500 þús. kr. Íbúðirnar eru jú alltaf að veði fyrir lánunum og unnt að selja þær ef ekki er borgað af þeim en vissulega er lánshlutfallið hátt og útlánatapið hærra en ella.[89]

„[...] ætli það hafi ekki verið um 2003 [...] að þá förum við að sjá það að það er algengt að sömu aðilar eigi tvö félög, annars vegar byggingarfélag sem þeir láta þá byggja eignirnar og svo stofna þeir leigufélag sem að keypti þá eignirnar af byggingarfélaginu. Það var vakin athygli á þessu við stjórn sjóðsins [...]“

Úr skýrslu Gunnhildar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Þá var á það bent í fyrrgreindu minnisblaði að þess hefði orðið vart að leigufélög keyptu ýmist húsnæði til útleigu eða létu byggja íbúðir fyrir sig. Þegar um væri að ræða leigufélög í eigu byggingaverktaka væri nær undantekningarlaust um það að ræða að félagið keypti húsnæði af byggingaraðilanum og þar væri kaupverðið uppi á borðinu en ekki byggingarkostnaðurinn og þar með ekki hagnaður byggingaraðilans og ætti Íbúðalánasjóður ekki heimtingu á að sjá „hið rétta í þeim efnum“.[90]

Þetta byði heim hættunni á að kaupverðið fylgdi hámarksbyggingarkostnaði samkvæmt viðmiðunarkúrfu Íbúðalánasjóðs en um leið væri sparað svo mikið sem mögulegt væri í efni og vinnu við bygginguna og þannig fenginn eins mikill hagnaður og kostur væri við bygginguna.[91] Í kjölfar framlagningar minnisblaðsins samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs að leita eftir endurskoðun á reglugerðum og breytingu á lögum enda var stjórn Íbúðalánasjóðs sammála þeim sjónarmiðum sem fram komu í minnisblaðinu og samþykkti að vinna áfram að því að ná fram breytingum. Ekki verður séð að af því hafi orðið fyrr en að hluta til á árinu 2008 eins og fjallað verður um hér á eftir.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setti sér vinnureglur 28. nóvember 2003 um lán til leiguíbúða. Þar var gert að skilyrði fyrir útborgun láns til félags að innborgað hlutafé næmi a.m.k. 5% af samþykktum byggingarkostnaði eða kaupverði auk þess sem gert var að skilyrði að lögð yrði fram raunhæf rekstraráætlun. Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. september 2006 var á ný fjallað um afgreiðslu lána til leiguíbúða og samþykkt tillaga um breytingu á vinnureglum útlána. Þar kom fram að tekið hefði verið upp að kanna skuldastöðu

87. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 19. apríl 2002.
88. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar er varðar lánveitingar til leiguíbúða, 15. september 2003.
89. Sama heimild.
90. Sama heimild.
91. Sama heimild.

forsvarsmanna leigufélaga sem og tengdra félaga auk þess sem gert væri ráð fyrir að ströng eftirfylgni yrði framvegis um að öll tilskilin gögn bærust um leið og sótt væri um lán.[92] Auk þess var samþykkt að lán væru ekki greidd út fyrr en sýnt væri fram á að eigið fé hefði verið innborgað og að innborgað eigið fé skyldi nema 10% af heildarkostnaði framkvæmdar.

Allir gátu sótt um lán vegna almennra leiguíbúða

Í minnisblaði Gunnhildar Gunnarsdóttur, dags. 12. desember 2006, til stjórnar Íbúðalánasjóðs, sem lagt var fram á fundi stjórnar þann 21. desember 2006, kom fram að allir gætu sótt um lán vegna almennra leiguíbúða svo fremi sem þeir hefðu hlotið leyfi félagsmálaráðuneytis til að reka leigufélög. Ekki væru gerðar sérstakar kröfur í lögum til eiginfjárstöðu félaganna eða fjárhagslegs stöðugleika þeirra.[93] Í minnisblaðinu var einnig greint frá því að þar sem mikið hefði borið á því að félög í eigu sömu aðila ættu viðskipti sín á milli hefði í byrjun árs 2006 verið tekin upp sú vinnuregla að kanna markaðsverð eigna á staðnum þegar um væri að ræða kaup á nýjum íbúðum eða notuðum. Þá kom jafnframt fram að vegna nýliðinna áfalla út af íbúðum á Suðurlandi hefðu reglur um úttektir á leiguíbúðum og könnun á stöðu umsækjenda hjá Íbúðalánasjóði og hjá Lánstrausti verið hertar. Einnig væri könnuð staða tengdra fyrirtækja ef vitneskja lægi fyrir um þau.[94]

Staða umsækjanda könnuð og tengdra félaga ...

Áfram var rætt um tilhögun lána til leigufélaga á fundum stjórnar Íbúðalánasjóðs. Í minnisblaði Ástu H. Bragadóttur, dags. 1. febrúar 2007, var m.a. lagt til að breytt yrði orðalagi reglna um lán til leiguíbúða þannig að lánshæfi umsækjenda yrði metið m.a. á grundvelli eiginfjárhlutfalls lögaðila og ætti það að lágmarki að nema 10% að teknu tilliti til lánveitingar Íbúðalánasjóðs til framkvæmdar og miðast við síðasta endurskoðaða ársreikning/árshlutareikning. Væri um að ræða nýtt félag þyrfti skráð hlutafé að nema 10% af áætluðu verðmati framkvæmdar.[95] Var breytingin samþykkt á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 1. febrúar 2007. Þá var bent á það í minnisblaði Einars Jónssonar, dags. 22. apríl 2008, að sjóðnum bæri að ráðstafa fé í samræmi við reglur og þannig að það nýttist í þeim tilgangi sem sjóðnum væri ætlað að starfa eftir. Því ætti sjóðurinn við veitingu leiguíbúðalána m.a. að leggja til grundvallar íbúðaþörf sem hægt væri að byggja á eigin könnun sjóðsins, lánareynslu eða með vísan til áætlanagerðar sveitarfélaga um íbúðaþörf, m.a. með vísan til 38. gr. reglugerðar um lánaflokka Íbúðalánasjóðs nr. 458/1999 sem og með vísan til 7. tölul. 9. gr. laga nr. 44/1998 en samkvæmt því ákvæði var það skylda Íbúðalánasjóðs að fylgjast með íbúðaþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.[96]

Lánhæfi umsækjenda metið út frá eiginfjárhlutfalli lögaðila

Fyrrgreind ábending skýrist af því að á þeim tíma var orðið vart við offramboð af leiguíbúðum á nokkrum stöðum á landinu. Úttekt sem sjóðurinn lét gera sumarið 2008 leiddi í ljós að nokkuð víða stóðu íbúðabyggingar sem hætta væri á að seldust ekki á næstu mánuðum eða misserum. Í tillögu að texta dreifibréfs vegna leiguíbúðalána, sem unnin var af Svanhildi Guðmundsdóttur 8. september 2008, var vísað til þess að af þeim sökum hefði niðurstaða sjóðsins verið að fara þyrfti með gát við veitingu lánsvilyrða vegna leiguíbúða og því hefði stjórnin samþykkt breyttar reglur sem giltu frá og með 29. september 2008 um skilyrði útlána til leigufélaga. Eftirleiðis væri gerð krafa um þinglýsta leigusamninga til að minnsta kosti sex mánaða við útgreiðslu láns, ekki yrði veitt leiguíbúðalán þar sem leiguíbúðir fjármagnaðar af Íbúðalánasjóði stæðu auðar í þrjá mánuði eða lengur (með frekari skilyrðum) og þá þyrfti lágmarksfjöldi íbúða í nýjum leiguíbúðafélögum að vera þrjár íbúðir.[97] Rétt er þó að geta þess að á fundi stjórnar sjóðsins 21. ágúst 2008 hafði verið samþykkt krafa um að fyrir lægju þinglýstir leigusamningar íbúða til eins árs en úr þeirri kröfu var dregið með samþykkt fundar stjórnar sjóðsins 29. september 2008 og einungis gerð ofangreind krafa um þinglýsta leigusamninga til sex mánaða. Þá var einnig samþykkt að Íbúðalánasjóður færi fram á að fá senda ársfjórðungslega skýrslu um fjölda auðra íbúða í eigu viðkomandi félags og hve lengi þær hefðu staðið auðar.

Gerð krafa um leigusamninga til sex mánaða og skýrslu um fjölda auðra íbúða

92. Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs er varðar greinargerð með vinnureglum um afgreiðslu lána til leiguíbúða, 20. september 2006.

93. Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur er varðar lánveitingar Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða og byggingaraðila, 12. desember 2006.

94. Sama heimild.

95. Minnisblað Ástu H. Bragadóttur titlað „Leiguíbúðir – vinnureglur", 1. febrúar 2007.

96. Minnisblað Einars Jónssonar um ákvarðanir ÍLS um lánveitingu leiguíbúðalána, 22. apríl 2008.

97. Umburðarbréf Svanhildar Guðmundsdóttur er varðar breyttar reglur almennra lánveitinga til leiguíbúða, 8. september 2008.

Það er því ljóst að Íbúðalánasjóður gat með ýmsum hætti sett reglur um útlán vegna almennra leiguíbúða og gerði það í reynd eftir því sem meiri reynsla komst á þessa tegund útlána. Hins vegar verður ekki litið fram hjá því að stór hluti þessara útlána hefur glatast og standa margar leiguíbúðir nú auðar. Má því velta því upp hvort nógu fljótt hafi verið brugðist við af hálfu sjóðsins.

Með setningu laga nr. 84/2012,[98] m.a. vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), voru lagðar til breytingar á lánum til leigufélaga. Kom fram um þetta í greinargerð með frumvarpi til laganna að:

Lagt til að krafa sé gerð um það langtímamarkmið að eiga húsnæðið

> Lán til almennra leigufélaga hafa í rúmlega tíu ár verið hluti af húsnæðisstefnu stjórnvalda sem meðal annars felst í að auka valkosti fólks á húsnæðismarkaði. Almenn leigufélög virðast hafa átt erfitt uppdráttar hér á landi og hafa stjórnvöld lagt á það mikla áherslu að það samræmist hlutverki Íbúðalánasjóðs að lána til félaga sem hafa það langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis. Í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA kemur fram að ríkisaðstoð vegna lána til leigufélaga geti talist samræmast ríkisaðstoðarreglunum að því tilskildu að settar verði frekari takmarkanir á slíkar lánveitingar þannig að þær tryggi möguleika fólks á að leigja húsnæði á viðráðanlegum [kjörum]. ... er lagt til að gert verði að skilyrði fyrir lánveitingum til leiguíbúða að félög og félagasamtök sem fá lán til kaupa eða bygginga leiguhúsnæðis hafi það sem langtímamarkmið að eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis. Enn fremur er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að setja frekari skilyrði um lán til leiguíbúða í reglugerð. Þar á meðal um lágmarksfjölda íbúða, gerð íbúða, stærð þeirra, hagkvæmni og byggingarkostnað, úrræði til þess að tryggja sem lægst íbúðarverð, takmarkanir við arðgreiðslum og þinglýsingu leigusamninga.[99]

12.3.5 Niðurstöður

Að framan hefur verið farið yfir þær reglur sem settar voru af hálfu löggjafans með setningu laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, og af hálfu framkvæmdarvalds með setningu reglugerða um ýmis atriði í framkvæmd Íbúðalánasjóðs sem og reglur sem stjórn Íbúðalánasjóðs setti sér sjálf um ýmis atriði sem varða útlán sjóðsins. Með lögum nr. 57/2004 og reglugerð nr. 544/2004[100] var því beint til Íbúðalánasjóðs að hann mótaði sjálfur áhættustýringarstefnu og kæmi upp áhættustýringarkerfi. Í fjár- og áhættustýringarstefnu sjóðsins var hins vegar gerð sérstaklega grein fyrir því að stefnan tæki ekki til stefnumörkunar og reglna um útlán og til lánsáhættu sem fælist í útlánum. Hvergi í áhættustýringu sjóðsins var því að finna formlegt eftirlit með útlánaáhættu eða umfjöllun um útlánastýringu.

Á sama tíma og bankar og sparisjóðir komu inn á íbúðaveðlánamarkaðinn á árinu 2004, sem leiddi til uppgreiðslu lána hjá sjóðnum, var slakað á skilyrðum útlána Íbúðalánasjóðs m.a. með því að auka veðsetningarhlutfall fasteigna upp í 90%. Í ljós hefur komið að ekki voru nægar tryggingar fyrir hendi í mörgum þessara útlána, m.a. í útlánum til lögaðila, en þar hafði Íbúðalánasjóður aukið hlutdeild sína m.a. með því að slakað var á kröfum um framlagningu bankaábyrgða án þess þó að samhliða hefðu verið gerðar auknar kröfur um tryggingar. Það leiddi til aukinnar útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs sem reynt hefur á í starfi sjóðsins.

Samandregið má segja að Íbúðalánasjóður hafi almennt verið vel varinn fyrir útlánaáhættu vegna útlána til einstaklinga fram til ársins 2004, bæði vegna almennra lána og viðbótarlána til einstaklinga. Þegar veðhlutfall og hámarkslán Íbúðalánasjóðs voru hækkuð á árinu 2004 og viðbótarlán voru felld niður voru engar ráðstafanir gerðar af hálfu sjóðsins eða löggjafans til þess að bregðast við útlánaáhættu sjóðsins sem eðli máls samkvæmt hlaut að aukast. Í þessu sambandi má benda á að samhliða auknum heimildum til veðsetningar fasteigna voru útlánsvextir sjóðsins ekki hækkaðir. Telja verður að sjóðnum hafi borið að skoða það sérstaklega og að marka sér stefnu um það sem hluta af útlánastýringu sjóðsins,

98. Lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.).

99. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.), á þskj. 1172, 734. mál á 140. löggjafarþingi 2011–2012. http://www.althingi.is/altext/140/s/1172.html

100. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

sbr. heimild Íbúðalánasjóðs eftir 28. gr. laga nr. 44/1998 til að áskilja sér vaxtaálag til að mæta m.a. áætluðum útlánatöpum sjóðsins en í ákvæðinu kemur fram að ráðherra ákveði það álag að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs.

Þá var á það bent á Alþingi við meðferð frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 120/2004[101] að vanda þyrfti sérstaklega til mats á greiðslugetu lántakenda við hækkun veðhlutfalls fasteigna. Til þess hafði Íbúðalánasjóður alla möguleika, eins og fjallað hefur verið um að framan, bæði með ákvæðum laga nr. 44/1998 og reglugerðum settum á grundvelli þeirra, sbr. einnig lög nr. 57/2004 þar sem Íbúðalánasjóði var gert að koma sér upp áhættustýringarkerfi. Stjórn Íbúðalánasjóðs var í reynd ætlað að gæta að stýringu útlána með setningu reglna um greiðslumat væntanlegra lántakenda og um veðhæfi fasteigna. Það var einnig skýr stefna löggjafans að sjóðurinn myndi kosta sig af eigin rekstri og að ekki kæmi til viðbótarframlaga úr ríkissjóði. Auk þess var sjóðurinn alltaf bundinn af málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar við meðferð lánsumsókna.

Í skýrslutökum nefndarinnar hefur hins vegar komið fram sú skoðun að allir hafi átt jafnan rétt til lántöku uppfylltu þeir skilyrði þar um. Ekki verður séð að þetta standist nánari skoðun þar sem það var Íbúðalánasjóður sem setti veigamikil skilyrði fyrir lánveitingu og vó þar þyngst sú krafa sem gerð var til greiðslugetu væntanlegra lántakenda. Þótt ekki mætti í reynd gera upp á milli umsækjenda sem uppfylltu skilyrði um lánveitingu var það alltaf í höndum Íbúðalánasjóðs að gera tillögu um eða setja skilyrði lánveitinga og stýra þannig útlánaáhættu sinni.

Má hér til að mynda benda á þær reglur sem giltu um almenn útlán til verktaka og einstaklinga. Samkvæmt þeim reglum sem giltu í starfsemi Íbúðalánasjóðs átti stjórn sjóðsins að setja reglur um lán til lögaðila. Í því fólst að stjórn Íbúðalánasjóðs setti sér reglur um framkvæmd lánveitinga og um rannsókn á greiðslugetu væntanlegra lántakenda. Auk þess má einnig vísa til þeirra reglna sem smám saman þróuðust í Íbúðalánasjóði við útlán til almennra leigufélaga sem fjallað var um hér að framan. Setning þeirra reglna var á valdi stjórnar sjóðsins eins og reyndin varð síðar með setningu ítarlegri vinnureglna um meðferð lánsumsókna. Með framangreindum hætti var því í reynd brugðist við aukinni útlánaáhættu þótt í tilviki leigufélaga hafi það ekki verið gert fyrr en í lok september 2008.

Íbúðalánasjóður starfaði í reynd sjálfstætt og átti að fjármagna sig með útgáfu skuldabréfa. Við mat á inn- og útstreymi fjármagns varð sjóðurinn að taka mið m.a. af útlánaáhættu og til hennar átti því að líta þegar stjórn sjóðsins setti sér reglur um útlán og tryggingar þeirra. Slíkar reglur ætti ekki að setja nema tekið sé mið af væntu útlánatapi, bæði af almennum lánum til lögaðila sem og til einstaklinga. Nú er komið í ljós að mikið útlánatap hefur orðið af lánum til almennra leigufélaga. Eins og rakið hefur verið hér að framan hvíldi skylda á stjórn Íbúðalánasjóðs til þess að fylgjast með ástandi leigumarkaðar og þörf hans fyrir þær leiguíbúðir, sem óskað var eftir lánum til að fjármagna, og að stýra útlánum til leigufélaga. Íbúðalánasjóði var skylt að fylgjast með íbúðaþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði, sbr. 7. tölul. (nú 10. tölul.) 9. gr. laga nr. 44/1998. Sjá nánar kafla 7 í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Samkvæmt þessu átti sjóðurinn með réttu, við ákvörðun lánveitinga, m.a. að leggja til grundvallar íbúðaþörf við veitingu leiguíbúðalána, sem verður einnig að telja eðlilegan þátt útlánastýringar Íbúðalánasjóðs enda hefur komið á daginn að margar eignir, svo sem á Suðurnesjum og á Austurlandi, standa auðar og hefur orðið mikið tap vegna lána sem veitt voru til byggingar þeirra. Ekki verður þó séð að við þessu hafi verið brugðist fyrr en með þeim aðgerðum sem stjórn sjóðsins greip til á árinu 2008 þegar hert var á reglum um útlán til almennra leigufélaga. Þar var m.a. gerð krafa um tiltekinn lágmarksfjölda íbúða í slíku félagi auk þess sem leggja þurfti fram þinglýsta leigusamninga áður en til útgreiðslu láns kom. Ekki hefur komið fram skýring á því hvers vegna slíkar reglur voru ekki settar fyrr af hálfu sjóðsins en hluta skýringarinnar má ráða af minnisblaði Ástu H. Bragadóttur, dags. 20. febrúar 2008, þar sem vísað er til þess að slakað hafi verið á reglum sjóðsins, með afléttingu kröfu um bankaábyrgðir, vegna mikilla uppgreiðslna lána sjóðsins. Reyndar var tekið fram í minnisblaðinu að aflétting bankaábyrgða hefði ekki hvað síst verið tekin

101. Lög nr. 120/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

í ljósi áhættu- og fjárstýringar sjóðsins. Íbúðalánasjóður var einnig kominn í samkeppni við banka og önnur fjármálafyrirtæki á lánamarkaði og reyndi að halda markaðshlutdeild sinni þar en því markmiði varð ekki náð með því að herða lánareglur sjóðsins.[102]

Eðli máls samkvæmt þurfti einnig að hafa eftirlit með útlánum sjóðsins og útlánaáhættu en fram hefur komið að það var ekki framkvæmt með formlegum hætti innan Íbúðalánasjóðs. Útlánaáhætta sjóðsins vegna lána til einstaklinga var takmörkuð fram til setningar laga nr. 120/2004. Samhliða gildistöku laganna jókst útlánaáhætta sjóðsins en samkvæmt lögum nr. 57/2004 átti Íbúðalánasjóður að setja sér reglur um áhættustýringu. Útlánastýring og -stefna sjóðsins var þó sérstaklega undanþegin áhættustýringarstefnunni.

Samkvæmt lögum nr. 44/1998 átti stjórn Íbúðalánasjóðs að setja sér reglur um greiðslumat lántakenda og veðhæfi fasteigna og gæta að jafnvægi inn- og útstreymis í starfi sjóðsins. Til þess er einnig að líta að í reglugerð sem sett var eftir gildistöku laga nr. 57/2004, þ.e. reglugerð nr. 544/2004,[103] var í 6. gr. gerð sú skýra krafa að sjóðurinn gerði skýrslu um og mæti tapsáhættu og vaxtaáhættu útlána og greindi stöðu afskriftareiknings, horfur um afskriftir og áhrif aukaafborgana og uppgreiðslna á fjárhag sjóðsins. Löggjafinn gerði því ráð fyrir því að skýrsla um tapsáhættu bærist reglulega en engar skýringar hafa komið fram um hvers vegna Íbúðalánasjóður uppfyllti ekki þessa skyldu.

12.4 Eftirlit með útlánaáhættu

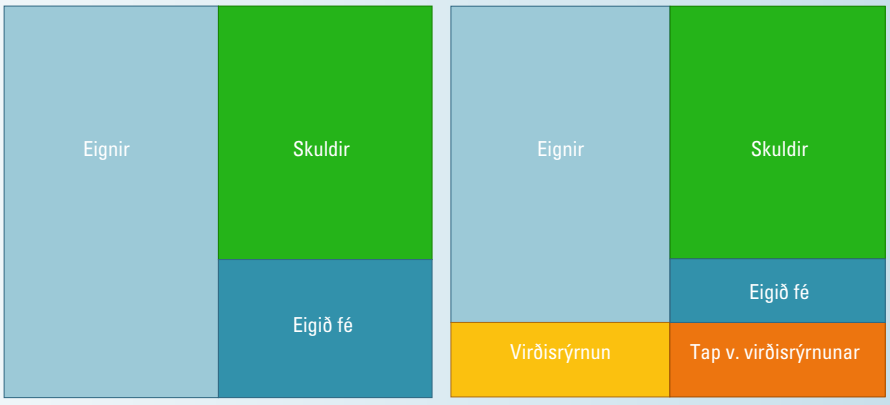
Eftirlit með útlánaáhættu snýst um að leggja mat á hversu mikið fjárhagslegt tap getur orðið vegna greiðslufalls lántaka. Mikilvægt er fyrir Íbúðalánasjóð að hafa virkt útlánaeftirlit til að geta dregið úr útlánaáhættu með fyrirbyggjandi aðgerðum og með því að leggja viðeigandi álag á útlánsvexti til að mæta útlánatapi. Einnig þarf sjóðurinn að vakta þróun útlánasafnsins og lækka virði þess með framlagi í afskriftareikning ef merki eru um útlánatap.

Íbúðalánasjóður getur lagt mat á framtíðarútlánatap með því að meta hve miklar líkur eru á greiðslufalli lántakenda og út frá upplýsingum um lánsfjárhæðir og veðsetningarhlutföll lána. Sjóðurinn þarf því að þekkja útlánasafn sitt vel, sjá nánar í rammagrein 12.1

Rammagrein 12.1 Útlánatap, vaxtaálag og eigið fé

Útlánatap verður ef lántakendur greiða ekki lán sín að fullu og ef virði veða sem standa að baki lánunum er lægra en lánin sjálf. Hversu mikið tapið verður fer því eftir ýmsum þáttum eins og til dæmis líkum á greiðslufalli lántakenda, lánsupphæð, veðsetningarhlutfalli og tegund lána.[1]

Mynd 1 Efnahagsreikningur fyrir og eftir framlag í afskriftareikning



102. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar og Árna Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
103. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

Lánastofnun setur ákveðið vaxtaálag á útlánsvexti sem ætlað er að mæta útlánatapi. Þar sem lánastofnun getur ekki vitað hversu mikið útlánatap verður í framtíðinni leggur hún mat á hversu mikið útlánatap kunni að verða að meðaltali og ákveður vaxtaálag út frá því. Það er til dæmis hægt að spá fyrir um útlánatap með því að spá fyrir um líkur á greiðslufalli lántakenda (e. probability of default) og hve mikið muni innheimtast af kröfunni ef til greiðslufalls kemur (e. loss given default). Þá er hægt að stýra útlánatapi t.d. með því að herða greiðslumat, eins og með því að gera kröfu um hámarksgreiðslubyrði eða lækka veðhlutföll lána.

Þegar merki eru um að virðisrýrnun útlána hafi átt sér stað, sem er lækkun á virði eigna vegna hugsanlegs útlánataps, færir lánastofnunin eignir niður með framlagi í afskriftareikning. Tapið er síðan fært í gegnum rekstrarreikning og eigið fé sjóðsins lækkar sem því nemur (mynd 1). Það er því ljóst að fyrir góða stýringu á útlánaáhættu þarf lánastofnun að hafa skilvirkt útlánaeftirlit.

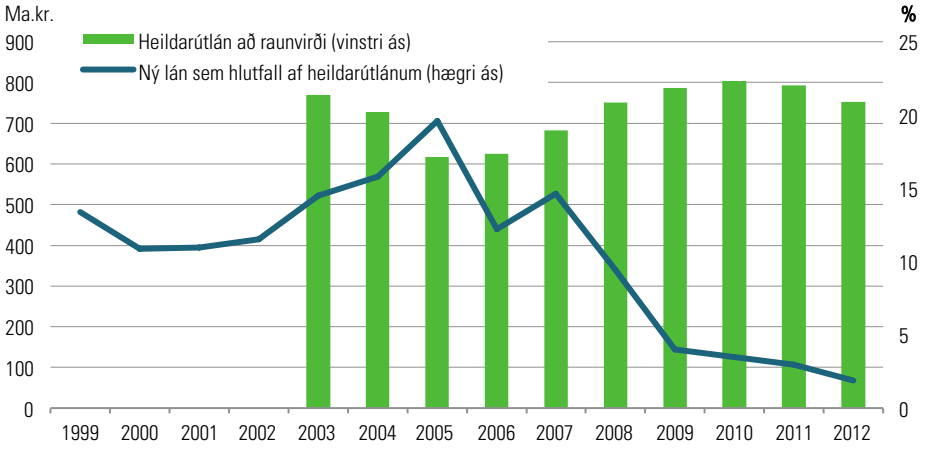
1. Lütkebohmert, *Concentration risk in credit portfolios.*

12.4.1 Eftirlit Íbúðalánasjóðs með útlánaáhættu

Eftir að bankar og sparisjóðir komu af krafti inn á íbúðalánamarkaðinn haustið 2004 drógust útlán ÍLS saman að raunvirði vegna mikilla uppgreiðslna (mynd 1). Eins og fram kom í kafla 14.3, Lagaumgjörð um eftirlit með útlánaáhættu og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs, var aukinni samkeppni frá öðrum lánastofnunum mætt með því að slaka á lánaskilyrðum Íbúðalánasjóðs. Það varð til þess að heildarupphæð nýrra útlána ÍLS hækkaði þrátt fyrir þessa auknu samkeppni og var hæst árið 2005 frá stofnun sjóðsins, eða tæplega 20% af uppreiknuðu virði útlána sjóðsins (mynd 12.1).

Útlán drógust saman vegna uppgreiðslna en fjárhæð nýrra lána hækkaði með slakari lánaskilyrðum ...

Mynd 12.1 Uppreiknað virði heildarútlána Íbúðalánasjóðs að raunvirði[1] og hlutfall nýrra lána af heildarútlánum[2]



1. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012. Uppreiknað virði er reiknað með tilliti til nýjustu útreikninga á vöxtum og verðbótum.
2. Upplýsingar um uppreiknað virði útlána Íbúðalánasjóðs eru einungis til fyrir árið 2003 og eftir það. Þar af leiðandi eru ný lán reiknuð sem hlutfall af uppreiknuðum eftirstöðvum útlána, sem er staða útlána í ársreikningum Íbúðalánasjóðs.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Á þessum tíma var Íbúðalánasjóður ekki með eftirlit með útlánaáhættu og lagði því ekki mat á hvaða áhrif slakari lánaskilyrði myndu hafa á framtíðartap hans. Stjórnendur sjóðsins litu svo á að lítil útlánaáhætta fylgdi lánasafni sjóðsins vegna hámarksveðhlutfalla og -fjárhæða. Að þeirra mati voru lítil vanskil í sögu sjóðsins einnig merki um að sjóðurinn þyrfti ekki að huga að útlánaáhættu.[104]

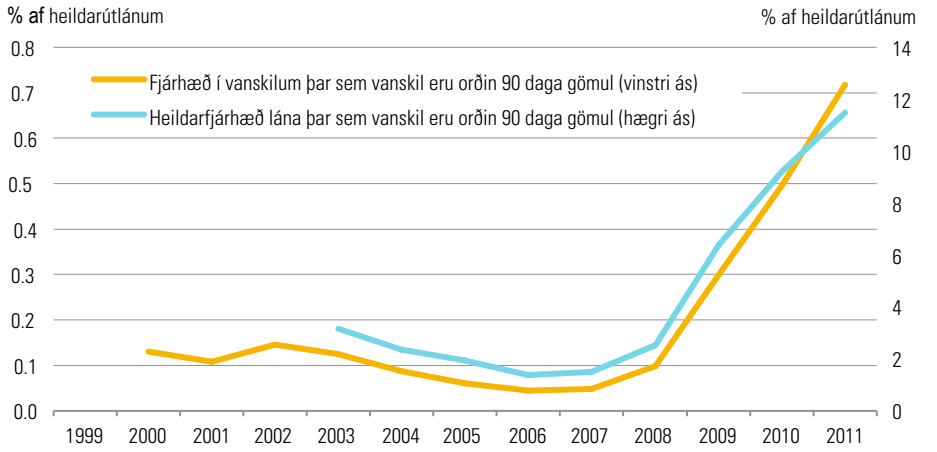
... á sama tíma og ekkert eftirlit var með útlánaáhættu

104. Skýrsla Sigurðar Geirssonar, Hákonar Hákonarsonar, Guðmundar Bjarnasonar og Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Íbúðalánasjóður var ekki einn um að hafa vanmetið áhættu fasteignalána í aðdraganda fjármálakreppunnar. Margir á fjármálamarkaði töldu fasteignalán vera örugg þar sem fasteignir eru almennt taldar öruggar tryggingar.[105]

Heildarfjárhæð nýrra útlána Íbúðalánasjóðs nam 340 milljörðum króna að raunvirði[106] árin 2003–2005, sem var 55% af raunvirði útlánasafns sjóðsins í lok árs 2005. Minnstar líkur eru á greiðslufalli lántakenda fyrstu árin eftir að lán eru veitt og einnig eru minni líkur á vanskilum í uppsveiflu. Ör útlánavöxtur hjá Íbúðalánasjóði og góðærið áttu því mikinn þátt í að vanskil sjóðsins lækkuðu árin 2003–2006. Aukin útlánaáhætta vegna slakari lánaskilyrða byrjaði ekki að koma fram í auknum vanskilum fyrr en haustið 2007 (mynd 12.2).

Mynd 12.2 Fjárhæðir vanskila[1] og lán í yfir 90 daga vanskilum[2]



1. Birt í skýrslu Íbúðalánasjóðs til eftirlitsaðila, ekki tekið tillit til nýjustu útreikninga á vöxtum og verðbótum.
2. Uppreiknað virði útlána Íbúðalánasjóðs.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

12.4.1.1 Breytt lánaskilyrði á lánum til einstaklinga

Útlánaáhætta eldri lána minnkar við hækkun á húsnæðisverði þar sem eignarhlutur lántakenda og trygging útlána eykst. Hins vegar eykst útlánaáhætta þeirra útlána, sem eru veitt á tímum mikilla verðhækkana fasteigna ef veðsetningarhlutfallið er hátt. Líkurnar á að veð myndu ekki duga fyrir lánum jukust því þegar félagsmálaráðherra hækkaði veðhlutfall Íbúðalánasjóðs í 90% í lok árs 2004 á sama tíma og húsnæðisverð var í sögulegu hámarki.

Vísbendingar voru um meiri áhættu á fasteignamarkaði

Íbúðaverð hækkaði um 61% að raunvirði árin 2002–2005. Til viðmiðunar hækkaði íbúðaverð um 35% í uppsveiflunni árin 1997–2000. Tólf mánaða hækkun á húsnæðisverði var hæst 35% um mitt árið 2005 sem var helmingi meiri hækkun en þegar tólf mánaða hækkun á raunverði húsnæðis var hæst 18% í febrúar 2000. Það hefði því verið hægt að líta svo á að þetta væri vísbending um aukna áhættu á fasteignamarkaði. Seðlabanki Íslands benti á þessa áhættu í skýrslu sinni til félagsmálaráðherra í júní 2004.[107]

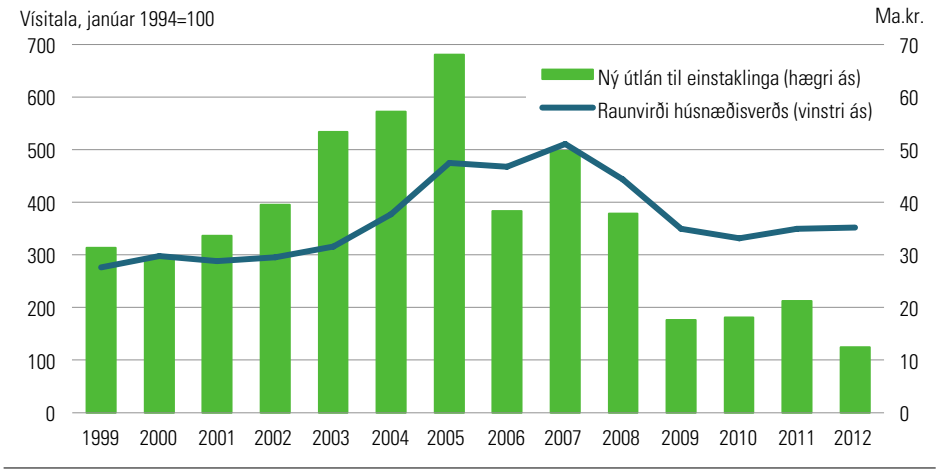
Stór hluti útlána veittur þegar húsnæðisverð var hátt

Ný útlán sjóðsins til einstaklinga voru rúmlega 178,6 milljarðar króna árin 2003–2005 en til samanburðar var uppreiknað virði heildarútlána sjóðsins til einstaklinga 317,9 milljarðar króna í lok árs 2005. Meðallánstími útlána Íbúðalánasjóðs hækkaði því umtalsvert og stór hluti af útlánasafni Íbúðalánasjóðs voru lán sem sjóðurinn veitti þegar íbúðaverð var hátt. Því voru talsverðar líkur á að veð myndu ekki duga til tryggingar fyrir útlánum þegar íbúðaverð tæki að lækka.[108]

Íbúðalánasjóður safnaði ekki upplýsingum um veðsetningarhlutfall einstakra útlána sjóðsins fyrr en árið 2006 og því er ekki hægt að sjá hvaða áhrif hækkun hámarkslánshlutfallsins í

105. Comptroller of the currency administrator of national banks, *Concentrations of credit*, bls. 2-3.
106. Raunvirði var reiknað miðað við verðlag ársins 2012.
107. Seðlabanki Íslands, *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis.*
108. ÍLS gerir ekki kröfu um fyrsta veðrétt. Ef eldri lán eru yfirtekin á fyrri veðréttum og/eða ný tekin til viðbótar og sett á veðrétt framar sjóðnum skerðist upphæð nýja lánsins um krónu á móti krónu. Ef ÍLS er á öðrum veðrétti þá gæti kostnaður aðfarar lent á honum.

Mynd 12.3 Raunvirði húsnæðis[1] og ný útlán Íbúðalánasjóðs til einstaklinga

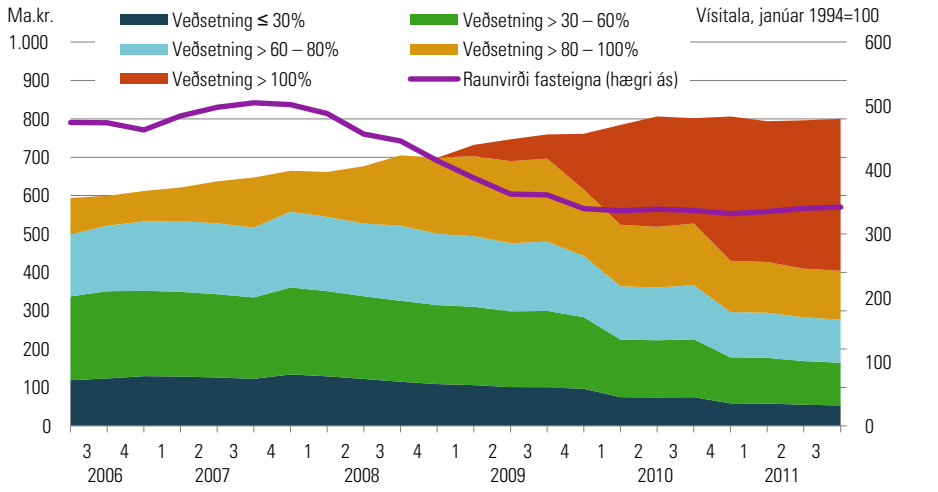


1. Raunvirði húsnæðis reiknað á verðlagi ársins 2012.
Heimildir: Íbúðalánasjóður, Fasteignamat ríkisins.

90% hafði á samsetningu útlánasafns Íbúðalánasjóðs. Afleiðingar þess að stór hluti útlána sjóðsins var veittur eftir að mikil hækkun hafði átt sér stað á húsnæðisverði má hins vegar sjá á mynd 12.4. Hámark Íbúðalánasjóðs á fjárhæðum útlána og hratt hækkandi húsnæðisverð varð til þess að lítill hluti útlána sjóðsins var með veðsetningu yfir 80% fram til ársloka 2007. Eftir að húsnæðisverð tók að lækka í byrjun árs 2008 breyttust veðhlutföll útlána ÍLS samhliða lækkun á fasteignaverði og voru 65% af þeim með yfir 80% veðsetningu um mitt árið 2011 samanborið við 16% árið 2006. Á sama tíma var um helmingur af útlánum ÍLS með veðsetningu yfir 100%.

Um helmingur lána með veðsetningu yfir 100%

Mynd 12.4 Veðhlutföll útlána Íbúðalánasjóðs að raunvirði og raunvirði fasteigna[1]



1. Raunvirði miðað við verðlag ársins 2012.
Heimildir: Íbúðalánasjóður, Fasteignamat ríkisins.

Eins og sjá má er mikilvægt að sjóðurinn fylgist með þróun fasteignaverðs og áhrifum þess á veðhlutföll útlána þar sem það getur haft mikið að segja um áhættu í útlánasafni sjóðsins.

Afleiðingar þess að slakað var á reglum um veðhæfni fasteigna má einnig sjá af upplýsingum sem komu fram við lögfestingu 110%-leiðarinnar árið 2011[109] þar sem sjóðnum var veitt heimild til að afskrifa veðkröfur sem væru umfram 110% af verðmæti fasteignar sem væri í eigu lántaka eða maka hans. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kom fram að kostnaður vegna niðurfærslu Íbúðalánasjóðs á þeim hluta veðkrafna á hendur einstaklingum sem

109. Lög nr. 29/2011, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum.

væru umfram 110% af verðmæti fasteigna gæti numið allt að 21,8 milljörðum króna.[110] Var þá miðað við að afskriftarþörf vegna frumvarpsins gæti að hámarki orðið um 27,1 milljarður króna sem byggðist á lánasafni sjóðsins í lok desember 2010.[111] Hér verður þó að gera þann fyrirvara að ekki eru allar kröfur tapaðar þótt þær hafi glatað veðtryggingu.

Rammagrein 12.2 Veðhlutfall útlána Íbúðalánasjóðs í skýrslum til eftirlitsaðila

Frá ársbyrjun 2006 birti Íbúðalánasjóður upplýsingar um veðhlutfall útlána í skýrslum til eftirlitsaðila. Sjóðurinn skilaði inn töflu yfir hvernig útlán sjóðsins skiptust í flokka eftir veðhlutfalli. Að auki birti sjóðurinn vegið meðaltal veðsetningar útlánasafnsins þar sem hann notaði vægi útlána í hverjum veðflokki.

Þegar vegið meðaltal er reiknað fá mælingarnar misjafnt vægi. Sem dæmi má taka einfalt útlánasafn upp á 100 milljarða króna, sem er með 25 milljarða lán með 30% veðsetningu og 75 milljarða lán með 90% veðsetningu. Vigt hverrar mælingar er þá 25% og 75% og vegið meðaltal:

Vegið meðaltal veðsetningar = $\frac{25\%\cdot 30\% + 75\%\cdot 90\%}{25\% + 75\%} = 75\%$

Þar sem stærri hluti útlánasafnsins er með hærra veðhlutfall er vegið meðaltal hærra en venjulegt meðaltal.

Á þriðja ársfjórðungi ársins 2008 breytti sjóðurinn útreikningum sínum á vegnu meðaltali og notaði hlutfall virðis fasteigna í hverjum veðflokki af heildarvirði fasteigna sem vigt. Þegar veðhlutfall er lágt eru lán lítil miðað við virði fasteigna. Vægi slíkra lána eykst ef vegið er með fasteignaverði en ekki lánum. Á sama hátt minnkar vægi lána sem eru með hátt veðhlutfall, sjá töflu 1.

Tafla 1 Veðhlutfall útlána Íbúðalánasjóðs

Veðsetningarhlutfall	Uppreiknaðar eftirstöðvar	Fasteignamat	Veðhlutfall	Hlutfall af fasteign	Hlutfall af heildarútlánum
≤ 30%	90.221.890.404	510.402.343.360	18%	44%	16%
> 30% – 60%	165.556.763.600	325.203.413.579	51%	28%	30%
> 60% – 80%	153.466.904.646	189.723.535.546	81%	16%	28%
> 80% – 100%	143.820.248.113	140.459.247.516	102%	12%	26%
Vegið meðaltal				**47%**	**67%**

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

Eðli málsins samkvæmt lækkuðu útreikningar ÍLS á vegnu meðaltali talsvert (mynd 1). Þetta voru villandi upplýsingar fyrir eftirlitsaðila, sér í lagi þar sem sjóðurinn tók hvorki fram í skýrslunni hvernig hann reiknaði vegið meðaltal né heldur af hverju lækkunin hefði átt sér stað. Í lok árs 2012 var vegið meðaltal veðhlutfalla Íbúðalánasjóðs 90%, en í skýrslu sjóðsins kom fram að vegið meðaltal veðhlutfallsins væri 64%. Þegar þetta er skrifað skilar sjóðurinn enn inn vegnu meðaltali með því að nota hlutfall virðis fasteigna af heildarvirði fasteigna sem vægi hvers flokks.

Fjármálaeftirlitið gerði athugasemd við reiknisaðferð ÍLS árið 2010. Í svarbréfi sjóðsins til Fjármálaeftirlitsins kemur fram að sjóðurinn taldi þetta vera réttari aðferð. Þar kemur fram að þegar vegið veðhlutfall er reiknað er ekki tekið mið af hugsanlegum hagnaði af sölu eigna sem kæmi til móts við hugsanlegt útlánatap.[1]

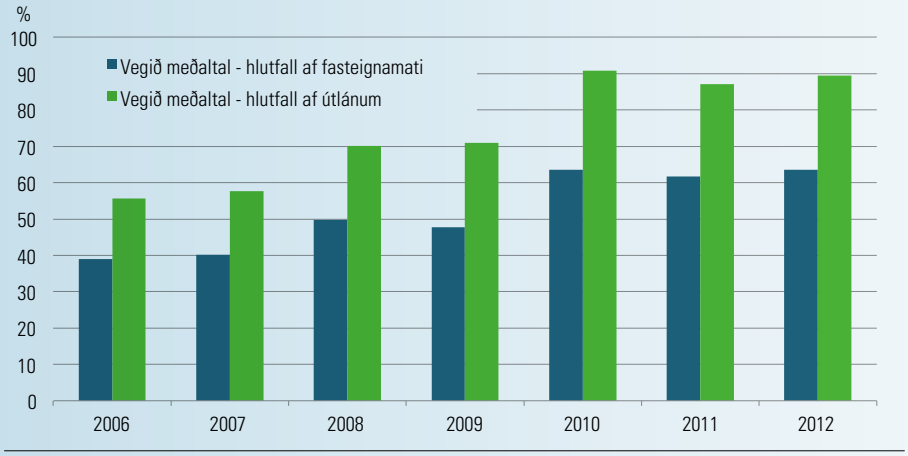
Erfitt er að sjá að rök sjóðsins um að aðferðin sé betri standist. Með þessari aðferð gefur sjóðurinn þeim lánum sem eru með lágt veðhlutfall meira vægi í útreikningum sínum á vegnu meðaltali en ef vegið er með lánum. Með því er sjóðurinn að gefa sér þá forsendu að hagnaður af ákveðinni eign

110. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 921, 547. mál á 139. löggjafarþingi 2010–2011. http://www.althingi.is/altext/139/s/0921.html

111. Umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, á þskj. 921, 547. mál á 139. löggjafarþingi 2010–2011. http://www.althingi.is/altext/139/s/0921.html

gæti komið á móts við tap sem hlýst af sölu annarrar eignar. Staðreyndin er sú að með reikniaðferð sinni er sjóðurinn að auka vægi eigna með lágt veðsetningarhlutfall, og minni útlánaáhættu að baki, en lækka vægi þeirra útlána sem meiri líkur eru á að tap hljótist af.

Mynd 1 Vegið meðaltal veðhlutfalla Íbúðalánasjóðs



Heimild: Íbúðalánasjóður.

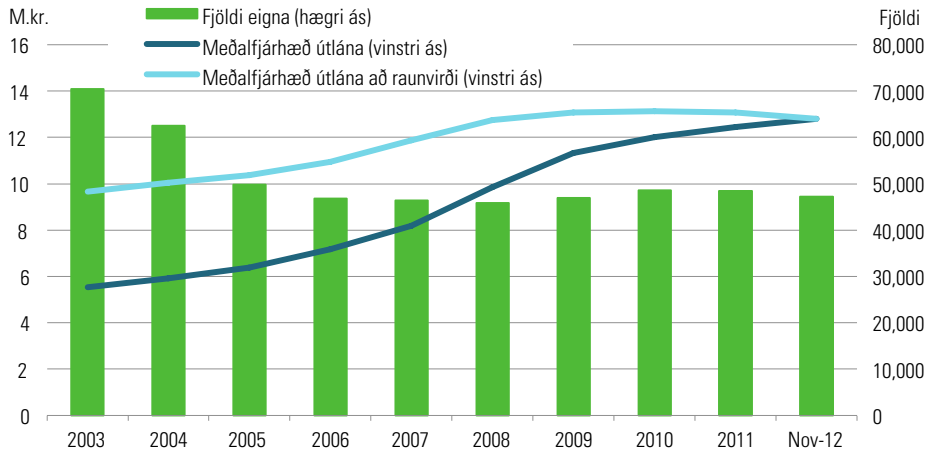
1. Tölvubréf Inga Kristinns Pálsonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 24.1.2013.

Hækkun hámarkslána og minni kröfur í greiðslumati juku útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs

Í framhaldi af breyttu fyrirkomulagi lánveitinga Íbúðalánasjóðs lánaði sjóðurinn hærri fjárhæðir til færri aðila. Hækkun hámarkslána, hærri meðallánsfjárhæð vegna lægri vaxta og lengri lánstími varð til þess að meðalfjárhæð útlána sjóðsins til einstaklinga rúmlega tvöfaldaðist að nafnvirði frá 2003 til 2012 og hækkaði um 33% að raunvirði (mynd 12.5).[112] Þetta varð til þess að áhætta í starfsemi sjóðsins jókst. Á árinu 2003 stóðu 70.000 fasteignir að baki útlánum Íbúðalánasjóðs sem voru um 680 milljarðar króna að raunvirði. Árið 2011 voru hins vegar mun færri fasteignir að baki útlánum sjóðsins og hafði fækkað í tæplega 50.000 á sama tíma og útlán voru svipuð að raunvirði, eða 605 milljarðar króna. Útlánaáhætta sjóðsins jókst einnig þegar hann slakaði á kröfum við greiðslumat lántakenda og bauð eldri viðskiptavinum að lækka greiðslubyrði sína á eldri lánum með því að lengja lánstíma þeirra í allt að 40 ár. Fjárhæðir útlána sem sjóðurinn gat tapað af lánveitingu til hvers lántakanda hækkuðu því á sama tíma og líkur jukust á að lánin gjaldfellu.

Fjárhæðir útlána sem gátu tapast hækkuðu og líkur á gjaldfalli jukust

Mynd 12.5 Fjöldi fasteigna að baki lána Íbúðalánasjóðs til einstaklinga og meðalfjárhæðir útlána



1. Meðalfjárhæð útlána er útlán sem hlutfall af fjölda eigna sem Íbúðalánasjóður lánar til kaupa á. 2. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012.

Heimild: Íbúðalánasjóður.

112. Raunvirði var reiknað miðað við verðlag ársins 2012.

„Eina sem var í tengslum við útlánaáhættuna var það að það væri greiðslumat sem færi fram á lántakandanum og að lánið færi ekki umfram ákveðið hlutfall af kaupverði. Punktur. Ekkert annað varðandi útlánamatsáhættu.“

Úr skýrslu Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þrátt fyrir aukna útlánaáhættu var vaxtaálagi sjóðsins sem ætlað var að mæta útlánatapi ekki breytt

Sjóðurinn hefði getað brugðist við aukinni áhættu vegna hærra lánshlutfalls, hækkunar meðalfjárhæðar útlána og slakari skilyrða í greiðslumati með því að leggja hærra álag á útlánsvexti þessara útlána. Þá hefði sjóðurinn þurft að leggja mat á áætlað útlánatap þeirra en ekki verður séð að Íbúðalánasjóður hafi gert það. Hærra álag á vextina hefði líka veikt stöðu sjóðsins sem átti í vök að verjast í samkeppni við bankana og því var líklega lítill vilji fyrir slíku.

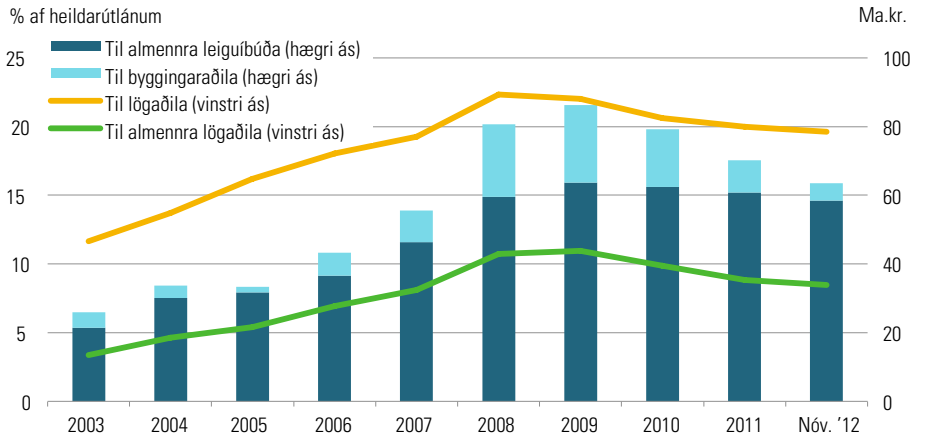
Árið 2004 skilaði Seðlabankinn skýrslu til félagsmálaráðherra um efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lána. Í skýrslunni kom m.a. fram að þróun þjóðhagsstærða bentu til ofþenslu í hagkerfinu og að rýmri lánaskilyrði við þær aðstæður gætu leitt til stórfellds taps. Slakari lánaskilyrði við tiltölulega hátt húsnæðisverð gætu einnig aukið líkurnar á því að verðmæti húsnæðis lækkaði niður fyrir eftirstöðvar útistandandi lána þannig að eigið fé einstaklinga í eigin húsnæði yrði neikvætt.[113] Þrátt fyrir niðurstöður Seðlabankans var vaxtaálagi Íbúðalánasjóðs fyrir útlánatap ekki breytt.

12.4.1.2 Aukin útlán til almennra lögaðila og breytingar á lánaskilyrðum

Útlán til lögaðila nær fjórfölduðust að raunvirði á árunum 2003–2009 eins og sjá má á mynd 12.6. Hlutfall útlána til lögaðila var 12% af heildarútlánum sjóðsins árið 2003 en sama hlutfall var 22% árið 2009. Þar af jukust útlán til almennra lögaðila mest og fóru úr því að vera 3% af heildarútlánum árið 2003 í 11% árið 2009. Þau eru jafnan veitt til verktaka í tengslum við byggingu húsnæðis og til byggingar almennra leiguíbúða. Önnur lán til lögaðila eru veitt til byggingar félagslegra leiguíbúða en hlutfall þeirra af heildarútlánum hækkaði lítið á framangreindu tímabili.

Mynd 12.6 Útlán Íbúðalánasjóðs til lögaðila að raunvirði[1]

Útlán til lögaðila nær fjórfölduðust ...



1. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

... sem varð til þess að útlánaáhætta jókst

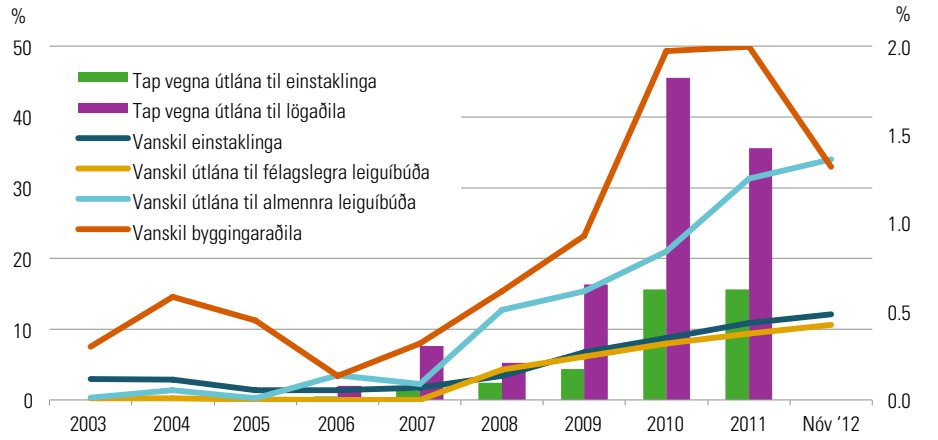
Útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs jókst við aukna hlutdeild lögaðila í útlánasafni hans. Almennt bera eigendur hlutafélaga og einkahlutafélaga ekki fjárhagslega ábyrgð umfram það hlutafjárframlag sem þeir hafa lagt slíku félagi til og svipaðar reglur gilda um sjálfseignarstofnanir. Áhætta fylgir því lánveitingu til félaga umfram lánveitingar til einstaklinga sem jafnframt skuldbinda sjálfa sig til greiðslu skuldarinnar. Áhættan jókst síðan 2006 með setningu reglugerðar nr. 300/2006 þar sem fallið var frá kröfu um að byggingaraðilar legðu fram bankaábyrgð við lántöku hjá sjóðnum. Í framhaldinu jukust útlán sjóðsins til byggingaraðila talsvert (mynd 12.6).

113. Seðlabanki Íslands, *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis.*

Íbúðalánasjóður safnaði ekki upplýsingum um vanskil og tap útlána sundurgreint eftir einstaklingum og lögaðilum fyrr en í nóvember 2009.[114] Sjóðurinn hafði því ekki þau gögn og þær upplýsingar sem þurfti til að meta áhættu tengda útlánum til lögaðila. Eftir að sjóðurinn hóf að sundurgreina útlánasafn sitt nánar fyrir eftirlit með útlánaáhættu kom í ljós að vanskil og útlánatap almennra lána til lögaðila hafa reynst meira en útlána til einstaklinga og félagslegra lána til lögaðila. Um 34% af lánum til almennra leiguíbúða voru í yfir 90 daga vanskilum í nóvember árið 2012. Á sama tíma voru um 33% af útlánum til byggingaraðila í yfir 90 daga vanskilum en sama hlutfall var hæst 50% árið 2011. Þessi aukna áhætta hefur einnig komið fram í útlánatapi sjóðsins á undanförnum árum. Eins og sjá má á mynd 12.7 var tap sjóðsins vegna útlána til lögaðila 1,8% af útlánum sjóðsins til lögaðila árið 2010. Sama hlutfall var 1,4% árið 2011. Tap sjóðsins vegna útlána til einstaklinga var hins vegar talsvert minna bæði árin eða um 0,6% af útlánum til einstaklinga.[115]

Hafði ekki gögn til að meta áhættu lántakenda...

Mynd 12.7 Lán í yfir 90 daga gömlum vanskilum og útlánatap sundurgreind eftir tegund lántakenda



1. Útlánatap er skilgreint sem sértækar afskriftir.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Eins og fram kemur í kafla 12.3, Lagaumgjörð um eftirlit með útlánaáhættu og útlánastýringu Íbúðalánasjóðs, gat stjórn ÍLS gripið til ýmissa aðgerða til draga úr áhættu tengdri útlánum til lögaðila. Sem dæmi gat stjórn sjóðsins hert kröfur í greiðslumati byggingaraðila. Einnig hefði ÍLS getað stýrt áhættu með því að ákveða lánshlutfall útlána til leiguíbúða. Án útlánaeftirlits gerði ÍLS sér hins vegar ekki grein fyrir hve mikil áhætta fylgdi lánveitingum til almennra lögaðila og gat þar af leiðandi ekki vitað hvort þyrfti að herða lánaskilyrðin. Ef sjóðurinn hefði þekkt umfang útlánaáhættu lána til almennra lögaðila fyrr hefði hann einnig getað lagt hærra vaxtaálag á þær lánveitingar.

... og gat því ekki stýrt áhættunni

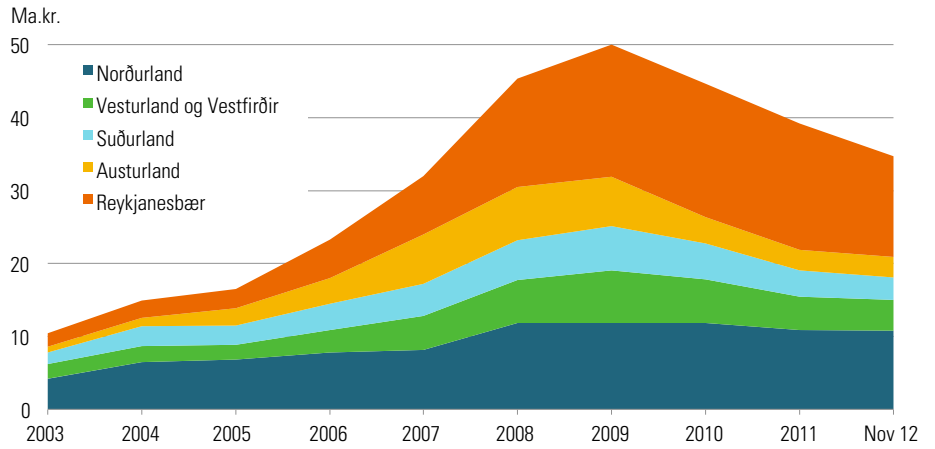
Stór hluti af lánum til lögaðila var utan höfuðborgarsvæðisins

Árið 2012 tók Íbúðalánasjóður saman stöðu útlána eftir landsvæðum fyrir rannsóknarnefndina. Út frá þeim gögnum má sjá að útlánaáhætta sjóðsins jókst mest árin fyrir hrun vegna aukinna útlána til almennra lögaðila utan höfuðborgarsvæðisins. Útlán Íbúðalánasjóðs til almennra lögaðila utan höfuðborgarsvæðisins fóru úr 10,4 milljörðum króna að raunvirði[116] árið 2003 (1% af heildarútlánum) í 34,8 milljarða króna (5% af heildarútlánum) í nóvember 2012. Tæplega helmingur þessara lána var í vanskilum í nóvember 2012. Þessi útlán hafa því reynst mun áhættumeiri en útlán til almennra lögaðila á höfuðborgarsvæðinu (mynd 12.9).

Áhættan mest hjá almennum lögaðilum utan höfuðborgasvæðisins ...

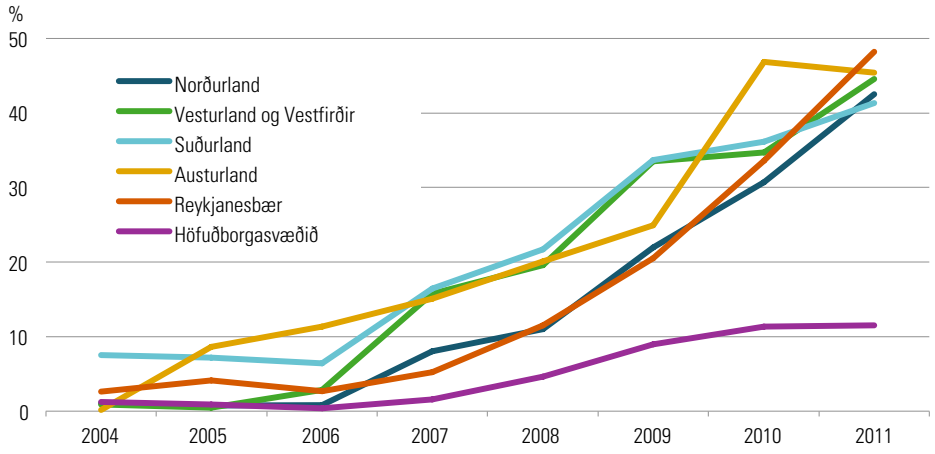
114. Glærukynning Capacent, HFF spread review, nóvember 2009.
115. Glærukynning Capacent, HFF spread review, janúar 2011.
116. Raunvirði var reiknað miðað við verðlag ársins 2012.

Mynd 12.8 Útlán Íbúðalánasjóðs til almennra lögaðila utan höfuðborgarsvæðisins að raunvirði



1. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

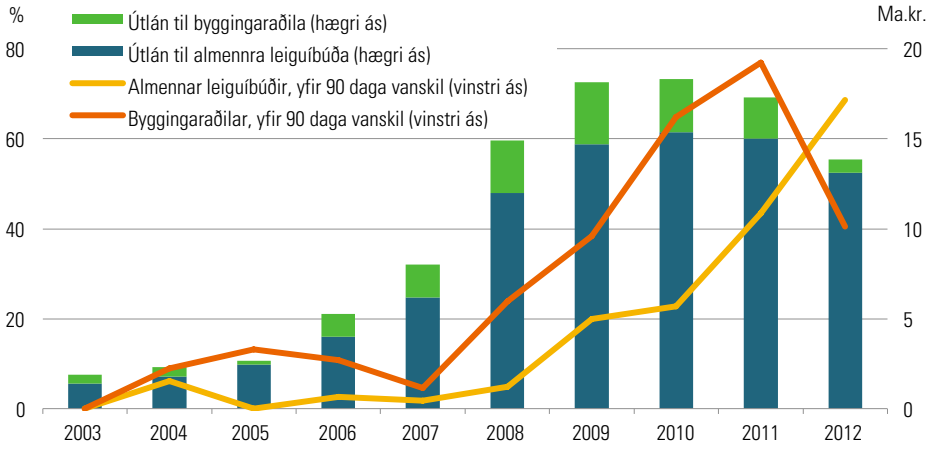
Mynd 12.9 Útlán almennra lögaðila í yfir 90 daga vanskilum sundurgreind eftir landsvæðum



1. Notað var 3 ára miðsett meðaltal til að jafna gögnin.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Hlutfall útlána til byggingaraðila í vanskilum var hæst 77% í Reykjanesbæ

Mynd 12.10 Útlán til lögaðila í Reykjanesbæ að raunvirði[1] og lán í yfir 90 daga vanskilum



1. Raunvirði reiknað miðað við verðlag ársins 2012.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Mest jukust útlán til lögaðila í Reykjanesbæ eða úr 5 milljörðum króna að raunvirði[117] árið 2003 í 24 milljarða króna árið 2009. Útlán til almennra lögaðila í Reykjanesbæ fór úr því að vera 18% af útlánum til almennra lögaðila utan höfuðborgarsvæðisins árið 2003 í 36% árið 2009 en samsvarandi hlutfall var hæst árið 2011, 44% (mynd 12.8). Eins og sjá má á mynd 12.10 jók þetta talsvert útlánaáhættu sjóðsins. Hlutfall útlána til byggingaraðila í Reykjanesbæ í yfir 90 daga vanskilum var hæst árið 2011, 77%, og hlutfall útlána til almennra leiguíbúða var hæst árið 2012, um 69%.

... einkum hjá lögaðilum í Reykjanesbæ

Á stjórn sjóðsins hvíldi sú skylda að stýra þeirri áhættu sem fylgdi lánveitingum til Reykjanesbæjar. Stjórn sjóðsins gat til að mynda hert á lánaskilyrðum til byggingaraðila. Einnig var skylt að fylgjast með ástandi leigumarkaðar og þörf fyrir leiguíbúðir sem óskað var eftir lánum til að fjármagna. Það var hins vegar ekki gert fyrr en sumarið 2008 en þá hvatti ráðgjafi sjóðsins, Magnús Árni Skúlason, eindregið til þess að hætt yrði að lána til byggingar nýs íbúðarhúsnæðis í Reykjanesbæ.[118] Samt hélt sjóðurinn áfram að lána til lögaðila í Reykjanesbæ.

Stjórnin gat stýrt þessari áhættu

Stórar áhættuskuldbindingar

Íbúðalánasjóður hefur alltaf getað stýrt útlánaáhættu með því að setja takmörk á stórar áhættuskuldbindingar. Sjóðurinn gerði hins vegar ekki yfirlit um stórar áhættuskuldbindingar fyrr en í maí 2012 þegar hann birti slíkt yfirlit í skýrslu sinni til Fjármálaeftirlitsins og félagsmálaráðherra.[119,120] Í nóvemberskýrslu sjóðsins árið 2012 kemur fram að stærsta áhættuskuldbinding hans nam 117% af eiginfjárgrunni. Þess ber að geta að eigið fé sjóðsins var á sama tíma undir lögbundnum mörkum. Samkvæmt framangreindu er eðlilegt að reynt sé að glöggva sig á stærð stærstu lántakenda sjóðsins með því að líta á útlán þeirra sem hlutfall af heildarútlánum og hve stór áhættuskuldbindingin er sem hlutfall af áhættugrunni ÍLS.

Þekkti fyrst umfang stórra áhættuskuldbindinga árið 2012

Rammagrein 12.3 Stórar áhættuskuldbindingar og áhættugrunnur

Stór áhættuskuldbinding er áhættuskuldbinding fjármálafyrirtækis vegna einstaks viðskiptamanns eða fjárhagslega tengdra aðila, sem nemur 10% eða meira af eiginfjárgrunni. Samkvæmt reglum 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar er heimilt að undanskilja kröfur sem tryggðar eru með veði í tilbúnu íbúðarhúsnæði sem nemur allt að 50% af fasteignamati og lántaki nýtir eða leigir út.

Áhættugrunnur er notaður til að reikna eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja. Þá er eiginfjárhlutfallið reiknað sem hlutfall eiginfjárgrunns af áhættugrunni. Áhættugrunnur er samtala áhættuveginna eigna fjármálafyrirtækis. Hver tegund eigna fjármálafyrirtækis fær ákveðna áhættuvog miðað við undirliggjandi áhættu. Því áhættumeiri sem eignin er, þeim mun hærra er vægi hennar í áhættugrunni fjármálafyrirtækisins. Með þessu er verið að meta hvert eigið fé fjármálafyrirtækisins er miðað við þá áhættu sem fylgir eignum fjármálafyrirtækisins.

Í nóvember 2012 voru útlán ÍLS til stærsta viðskiptavinar síns 3% af heildarútlánum sjóðsins. Samtals voru útlán fimm stærstu viðskiptavina ÍLS 8% af útlánasafni sjóðsins.

Tafla 12.2 Útlán stærstu lántakenda Íbúðalánasjóðs

Lán til stærsta lántakans	Lán til fimm stærstu lántakanna	Stærsta áhættuskuldbindingin	Fimm stærstu áhættuskuldbindingarnar
(hlutfall af heildarútlánum)		(hlutfall af áhættugrunni)	
3%	8%	2%	7%

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (byggt á gögnum frá Íbúðalánasjóði).

117. Raunvirði var reiknað miðað við verðlag ársins 2012.
118. Magnús Árni Skúlason, *Íbúðamarkaðurinn á Suðurnesjum – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs.*
119. Tölvubréf Inga Kristins Pálssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 30. janúar 2013.
120. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitið, september 2012.

Ef fimm stærstu gjaldfalla þarf 33 milljarða til að halda eigin fé óbreyttu

Stærsta áhættuskuldbinding Íbúðalánasjóðs var um 8 milljarðar króna í nóvember 2012, eða 2% af áhættugrunni sjóðsins.[121] Þá er búið að undanskilja kröfur sem tryggðar eru með veði í tilbúnu íbúðarhúsnæði allt að 50% af fasteignamati. Komi til greiðslufalls stærsta lántaka Íbúðalánasjóðs gæti ríkissjóður því þurft að leggja til 8 milljarða króna til að halda eigin fé sjóðsins óbreyttu. Ef útlán fimm stærstu lántakenda sjóðsins myndu gjaldfalla þyrfti ríkissjóður hugsanlega að leggja til 33 milljarða króna til að halda eigin fé óbreyttu en fimm stærstu áhættuskuldbindingar ÍLS voru um 7% af áhættugrunni sjóðsins í nóvember 2012.

12.4.2 Niðurstöður

Af þróun útlána Íbúðalánasjóðs má ráða að vöxtur raunskulda einstaklinga og slakari lánaskilyrði Íbúðalánasjóðs hafi leitt til þess að gæði útlánasafns Íbúðalánasjóðs minnkuðu á árunum 2004–2008 og að meiri líkur hafi verið á að lán, sem voru veitt á því tímabili, lentu í vanskilum en önnur.

Vegna mikilla uppgreiðslna á eldri lánum, samhliða hröðum útlánsvexti hjá sjóðnum, var stór hluti af útlánasafni ÍLS lán sem sjóðurinn veitti á árunum þegar íbúðaverð var hátt. Þegar fasteignaverð tók að lækka í byrjun árs 2008 og höfuðstóll útlána hækkaði vegna aukinnar verðbólgu dugði veð í mörgum tilvikum ekki fyrir láninu á sama tíma og margir lántakendur réðu ekki við þyngri greiðslubyrði.

Útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs jókst einnig í uppsveiflunni vegna breyttrar samsetningar útlánasafns sjóðsins. Helstu breytingarnar voru aukin útlán til lögaðila og landsvæða utan höfuðborgarsvæðisins.

Þar sem Íbúðalánasjóður var ekki með eftirlit með útlánaáhættu lagði hann ekki mat á þessa auknu áhættu og hélt vaxtaálagi til að mæta útlánatapi óbreyttu. Það er ámælisvert að sjóðurinn skyldi ekki greina útlánasafn sitt og að engin vinna skyldi hafa verið lögð í að meta líklega þróun á útlánatapi vegna breyttra lánaskilyrða. Með því að þekkja þá áhættu sem fylgdi lánasafni sínu hefði sjóðurinn getað verðlagt hana betur og beitt fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættunni eða með því að leggja hærra álag á útlánsvexti til að mæta væntu útlánatapi.

12.5 Stýring útlánaáhættu

Til að bregðast við útlánaáhættu þarf að setja vaxtaálag á útlánsvexti og mynda þannig tekjur sem notaðar eru til að mæta útlánatapi.

Íbúðalánasjóði er ætlað að vera fjárhagslega sjálfstæður og standa undir lánveitingum með eigin tekjum. Mikilvægt er því að sjóðurinn stýri útlánaáhættu með því að setja vaxtaálag á útlán til að mæta útlánatapi og beiti fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr útlánaáhættu. Í ársskýrslu Íbúðalánasjóðs fyrir árin 2004–2005 segir um útlánaáhættu:

> Öll útlán sjóðsins eru tryggð með fasteignaveðum. Sjóðurinn takmarkar áhættu sína vegna þessara lána með tvennum hætti, það er með því að setja hámark á lánsfjárhæð og hámark á veðsetningu eigna. Áhættustýring metur útlánaáhættu sjóðsins á hverjum tíma og er hún [svo] verðleggur hana sem hluta af því álaginu [svo] sem lagt er á skuldavexti sjóðsins þegar útlánsvextir hans eru ákveðnir.

Auk þess þarf að fyrirbyggja útlánaáhættu eins og kostur er

Miðað við framangreint er útlánaáhættu sjóðsins stýrt með því að setja ákveðin mörk á hámarkslán og veðsetningarhlutföll ásamt því að vera með fasteignaveð fyrir öllum útlánum sjóðsins. Alþingi ákveður hámark veðsetningar við almenn útlán Íbúðalánasjóðs en ráðherra afmarkar hlutfallið nánar innan þess ramma sem Alþingi hefur ákveðið með setningu reglugerðar. Hins vegar setur stjórn Íbúðalánasjóðs sér sjálf viðmiðunarreglur um veðhæfni fasteigna og um greiðslugetu skuldara í tengslum við útlán sjóðsins og eru þær reglur afar mikilvægar fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs þegar kemur að stýringu útlána. Þar sem það er ekki hægt að koma fyllilega í veg fyrir að útlánaáhætta myndist leggur sjóðurinn mat á umfang hennar og ákveður út frá því álag ofan á útlánsvexti.

121. ÍLS birtir upplýsingar um fjárhæðir stærstu áhættuskuldbindinga sinna í skýrslum sjóðsins til eftirlitsaðila. Sá áhættugrunnur sem rannsóknarnefndin notaði til að reikna hlutfallið er nálgun á áhættugrunni ÍLS, þar sem nefndin notaði upplýsingar um eigið fé og eiginfjárhlutfall sjóðsins úr skýrslum ÍLS til eftirlitsaðila.

Rammagrein 12.4 **Lán með jöfnum afborgunum og jafngreiðslulán**

Lán með jöfnum afborgunum: Afborganir lánsins eru þær sömu út lánstímann þar sem höfuðstólnum er dreift jafnt á fjölda afborgana. Vaxtagreiðslurnar eru hins vegar hæstar í byrjun en fara síðan lækkandi. Þar af leiðandi er greitt mest í upphafi, þegar vaxtagreiðslur eru háar, en minnst undir lokin þegar höfuðstóllinn er orðinn lítill og vaxtagreiðslur lágar.

Jafngreiðslulán: Lántakandinn greiðir sömu upphæð á hverjum gjalddaga ef vextir eru fastir og lán óverðtryggð. Samsetning greiðslunnar á milli vaxta og afborgana breytist hins vegar. Í fyrstu vega vaxtagreiðslur þungt og afborganir lítið en smám saman, eftir því sem líður á lánstímann og höfuðstóll lánsins minnkar, dregur úr vægi vaxtagreiðslna og vægi afborgana vex.

12.5.1 Greiðslumat

Greiðslumati er ætlað að lágmarka fjölda þeirra lánþega sem lent gætu í greiðsluerfiðleikum vegna íbúðarkaupa. Með því er reynt að finna út hve dýra eign lántakendur hafa getu til að kaupa miðað við forsendur um laun og eigið fé. Greiðslumatið mun aldrei koma fyllilega í veg fyrir greiðsluerfiðleika lántakenda því þar er ekki hægt að taka tillit til ýmissa þátta sem ekki verða séðir fyrir eins og til dæmis launalækkunar, minnkandi vinnu eða veikinda svo dæmi séu nefnd. Niðurstaða greiðslumats á að gefa hugmynd um hve mikið svigrúm lántaki hafi til þess að greiða af fyrirhugaðri lánveitingu og eftir því fari síðan ákvörðun um lánsfjárhæð. Með tilkomu fjölbreyttari valkosta í lánamálum er jafnframt hægt að velja lán sem lágmarka greiðslubyrði í upphafi og í því sambandi eru „Íslandslánin“ hvað algengust.[122] Íslandslánin eru 40 ára verðtryggð, fastvaxta jafngreiðslulán með ríkisábyrgð en þessir þættir stuðla að því að greiðslubyrði lánsins verður nokkuð stöðug og áberandi lág í upphafi.

Greiðslumat er gert til að auka líkur á því að lántaki ráði við viðkomandi lán og þannig minnka útlánaáhættu.

Tafla 12.3 Mánaðarleg greiðslubyrði mismunandi lána í upphafi lánstíma

Forsendur: 20 milljón króna lán, 4,5% raunvextir og 8,9% óverðtryggðir vextir

Tegund láns		Afborgun[1]	Vextir	Heildargreiðsla	Munur miðað við lægstu
Verðtryggðar, jafnar greiðslur	25 ár	36.000	75.000	111.000	23%
Verðtryggðar, jafnar greiðslur	40 ár	15.000	75.000	90.000	-
Verðtryggðar, jafnar afborganir	25 ár	67.000	75.000	142.000	58%
Verðtryggðar, jafnar afborganir	40 ár	42.000	75.000	117.000	30%
Óverðtryggðar, jafnar greiðslur	25 ár	18.000	148.000	166.000	84%
Óverðtryggðar, jafnar greiðslur	40 ár	4.000	148.000	152.000	69%
Óverðtryggðar, jafnar afborganir	25 ár	67.000	148.000	215.000	139%
Óverðtryggðar, jafnar afborganir	40 ár	42.000	148.000	190.000	111%

1. Afborgun höfuðstóls verðtryggðu lánanna er blekkjandi þar sem verðbólgu er bætt við höfuðstólinn sem nemur u.þ.b. 16.000 krónum fyrir hvert prósent í ársverðbólgu (um 0.083% mánaðarverðbólga). Hér er því hægt að hugsa þetta sem afborgun í tilfelli 0% verðbólgu. Hér sést því skýrt að ef verðbólgan verður 1% þá dugar afborgun á 40 ára láni ekki einu sinni fyrir verðbólgunni og mismunurinn bætist við höfustólinn þannig að afborgunin er í rauninni neikvæð um þúsund krónur.

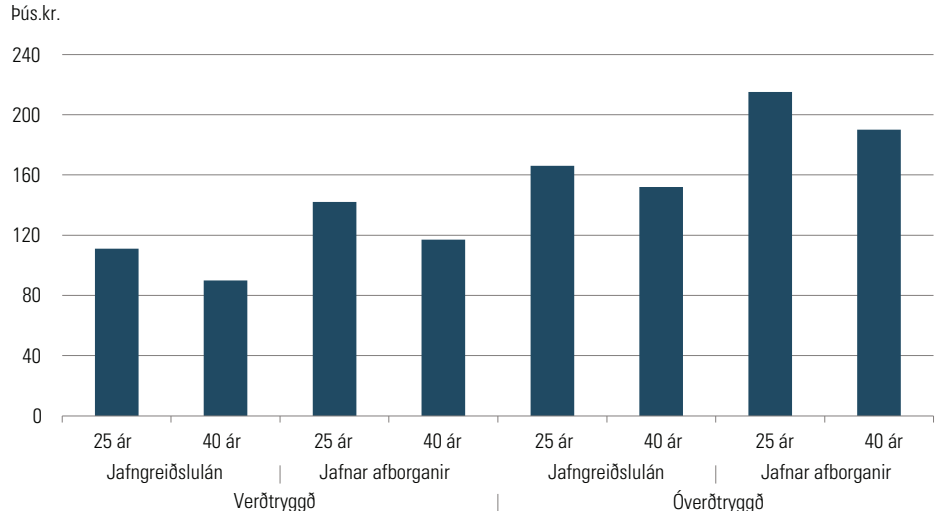
Heimild: Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga á Íslandi eftir Ásgeir Jónsson o.fl., tafla á bls. 143.

122. Ásgeir Jónsson o.fl., *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga á Íslandi.* bls. 15.

Íslandslánin eru þess eðlis að greiðslubyrði er lág en eignamyndun verður að sama skapi afar hæg.

Jafngreiðslufyrirkomulagið í samspili við verðtryggingu verður til þess að verðbólgunni er jafnað út líftíma lánsins allan greiðsluferilinn, áratugi fram í tímann. Með því móti safnast verðbólgan ofan á höfuðstól lánsins. Íslandslánin geta hentað í tilfelli ungs fólks sem nýlega er komið út á vinnumarkaðinn, sér fram á hækkandi tekjur og kaupmáttaraukningu í framtíðinni með aukinni starfsreynslu og telur sig þar af leiðandi muni ráða við hækkandi greiðslubyrði. Jafnframt hjálpa lánin fólki að kaupa eigið húsnæði fyrr en ella þar sem aukin skuldsetning er möguleg með þessu lánsformi enda greiðslubyrði í upphafi lægri samanborið við aðrar tegundir íbúðalána. Fórnarkostnaður við þetta lánafyrirkomulag er hæg eignamyndun þar sem í upphafi lánstímans fer stærstur hluti heildargreiðslunnar til greiðslna vaxta fremur en til afborgunar af höfuðstól. Þetta lánafyrirkomulag reyndist mörgum óhentugt þegar verðbólga hækkaði greiðslubyrði árin 2008–2009 á sama tíma og raunlaun lækkuðu. Eins lækkaði eigið fé lántakendanna þegar verðbólgan jókst á sama tíma og fasteignaverð lækkaði. Til lengri tíma fylgja bæði laun og fasteignaverð verðbólgu. Því mun það eigið fé sem tapaðist í verðbólguskotinu koma til baka með hækkun fasteignaverðs og greiðslubyrðin sem hlutfall af ráðstöfunartekjum færast í samt lag með launahækkunum.

Mynd 12.11 Mánaðarleg greiðslubyrði í upphafi láns á mismunandi lánum



1. 20 milljónir króna, 4,5% raunvextir og 8,9% óverðtryggðir vextir.

Heimild: Ásgeir Jónsson o.fl., *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga á Íslandi.*

Bankar og sparisjóðir sáu um greiðslumat Íbúðalánasjóðs fram að hausti 2004

Framkvæmd greiðslumats í bönkum og sparisjóðum gaf þeim tækifæri á að beina viðskiptavinum ÍLS til sín.

Í kjölfar innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn árið 2004 sagði Íbúðalánasjóður upp samningi við banka og sparisjóði um framkvæmd greiðslumats en slíkur samningur hafði verið lögbundinn fram að þeim tíma. Þegar viðskiptavinir ÍLS óskuðu eftir láni var þeim beint til banka eða sparisjóða til þess að fá greiðslumat. Bankar og sparisjóðir fóru eftir vinnureglum ÍLS þegar greiðslumatið var gert og notuðust við öryggislágmark ÍLS hvað varðaði framfærslukostnað. Með öflugri innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn taldi ÍLS eðlilegt að segja upp þessum samningi þar sem í hinu nýja umhverfi væru ráðgjafar sumra banka og sparisjóða farnir að vísa viðskiptavinum með ÍLS-lán frá og bjóða þess í stað eingöngu upp á sín eigin lán.[123]

Eldra greiðslumat ÍLS, sem unnið var af bönkum og sparisjóðum, einkenndist að mati ÍLS af síendurteknum dæmum þess að umsækjendur færu fram hjá reglum með liðsinni ráðgjafa banka eða leituðu til nýrra stofnana til gerðar greiðslumats þangað til sú niðurstaða sem óskað væri eftir væri fengin. Synjanir voru afar óalgengar í greiðslumatinu á þessum tíma (1999–2004). Einnig taldi ÍLS að fleiri atriðum hefði verið ábótavant í greiðslumatinu, s.s. að skort hefði ráðgjöf frá starfsmönnum banka og sparisjóða, reglur verið flóknar og kerfið í heild óaðgengilegt. Til að mynda voru allmörg atriði sem umsækjendur þurftu að

123. Minnisblað Hrafnhildar Sifjar Hrafnsdóttur er varðar nýja tillögu að greiðslumati til félagsmálaráðuneytis, 3. nóvember 2004.

útvega staðfestingu á er varðaði greiðsluhæfi þeirra. Hagsmunatengsl banka og sparisjóða við viðskiptavini voru þess eðlis að frávísun eða synjun þeirra hugnaðist þeim ekki. Einnig voru sumir bankar sakaðir um að taka við þeim sem aðrir hefðu synjað, einfaldlega vegna skorts á viðskiptavinum.[124]

Íbúðalánasjóður slakar á kröfum í greiðslumati

Með stofnun Íbúðalánasjóðs árið 1999 var slakað á greiðslumatinu með því að falla frá kröfu um hámarksgreiðslubyrði (e. maximum debt to income ratio), þ.e. að greiðslubyrði af lánum færi ekki yfir 18% af brúttótekjum.[125] Skilyrði um hámarksgreiðslubyrði er ætlað að takmarka þá fjárhæð sem einstaklingur má verja af heildartekjum sínum til greiðslu afborgana af íbúðaláni sem aftur takmarkar þá fjárhæð sem hægt er að taka að láni. Lánastofnanir setja skilyrði um hámarksgreiðslubyrði til að hafa áhrif á framtíðargetu lántaka til að mæta skuldbindingum sínum. Lántakar verða í kjölfarið ekki jafn berskjaldaðir fyrir tekjulækkun eða tímabundnu atvinnuleysi þar sem hlutfallið gerir ráð fyrir ákveðnu svigrúmi til þess að mæta slíkum áföllum.[126] Það verður að teljast óheppilegt að hlutfallið hafi verið undanskilið árið 1999, sérstaklega með tilliti til þeirrar þenslu sem varð á íbúðamarkaði á næstu árum og breytinga á lánshlutföllum og hámarkslánum hjá sjóðnum.

Fallið frá kröfum um hámarksgreiðslubyrði

Eftir að ÍLS tók við greiðslumatinu í lok árs 2004 var það framkvæmt á vefnum af viðskiptavininum sjálfum. Aukin áhersla var á að viðskiptavinir áttuðu sig á raunverulegri stöðu sinni og gerðu sér grein fyrir því hvort þeir gætu staðið undir greiðslum af lánum út frá þeim forsendum sem notast var við í greiðslumatinu. Þetta var talið unnt með því að auka upplýsingar um lánin og lántökuna í formi ítarefnis og reiknivéla á vefnum og gera þannig viðskiptavini betur meðvitaða um greiðslubyrði fyrirhugaðrar lántöku.[127]

Viðskiptavinir áttu að meta stöðu sína sjálfir ...

Eins og gefur að skilja eru niðurstöður greiðslumats einungis vísbending um greiðslugetu viðskiptavinar á þeim tímapunkti sem matið sjálft fer fram en ekki trygging fyrir greiðslum. Sá möguleiki er fyrir hendi að viðskiptavinur auki enn frekar skuldbindingar sínar eftir lántöku með öðrum lánum, s.s. bílaláni, kreditkortaskuld eða yfirdrætti. Þannig getur greiðslumatið ekki komið í veg fyrir greiðsluerfiðleika ef forsendur lántakenda breytast eftir kaup. Ef greiðslumati er beitt rétt er hægt að nýta það sem öflugt stýritæki við að takmarka útlánaáhættu. Hjá ÍLS virtist stefnan vera að höfða til skynsemi lántakanda svo hann gæti tekið upplýsta ákvörðun um hversu háa greiðslubyrði hann réð við. Til að mynda var ekki gert að skilyrði að lántaki skilaði launaseðlum við upphaf rafræna greiðslumatsins. Því hefur þó verið breytt og í dag er lántaka skylt að skila inn launaseðlum síðustu þriggja mánaða við gerð greiðslumats.

Þegar Íbúðalánasjóður byrjaði með rafræna greiðslumatið gafst notendum kostur á að nota fyrirfram ákveðinn framfærslukostnað eða slá inn sínar eigin framfærslutölur og er greiðslumatið með því fyrirkomulagi í dag. Í matinu eru innbyggð öryggismörk vegna framfærslu- og bifreiðakostnaðar ásamt rekstrarkostnaði væntanlegs húsnæðis. Ef notendur velja að skrá eigin framfærslukostnað birtist sundurliðun útgjaldaliða til útfyllingar, sem getur ekki orðið lægri en öryggislágmarkið sem miðast við ákveðna lágmarksframfærslu samkvæmt neyslukönnun Hagstofunnar. Ef notast var við gefinn framfærslukostnað árið 2004 þá var miðað við ákveðinn meðalframfærslukostnað samkvæmt útgjaldarannsókn Hagstofunnar. Þegar þetta er skrifað er viðmið Íbúðalánasjóðs um meðalframfærslukostnað byggt á viðmiðunartölum Hagstofunnar. Öryggislágmarkinu hefur verið breytt og er byggt á framfærslutölum umboðsmanns skuldara sem eru svipaðar og lágmarksframfærsla var samkvæmt neyslukönnun Hagstofunnar.

... og fallið var frá kröfu um launaseðla

Önnur öryggismörk, sem sett voru fram í greiðslumatinu, voru þau að væri lántaki með vanskilaskuldir samkvæmt lánayfirliti Lánstrausts (Creditinfo í dag) greiddi hann þær upp eða gerður væri um þær lánssamningur sem rúmaðist innan greiðslumats lántakandans. Óheimilt var fyrir lántaka að vera í vanskilum við ÍLS.

124. Sama heimild.
125. Hrafnhildur Sif Hrafnsdóttir o.fl., *Greiðslumat Íbúðalánasjóðs – Minnisblað fyrir Rannsóknarnefnd Alþingis.*
126. Crow o.fl., „Policies for macrofinancial stability: options to deal with real estate booms".
127. Íbúðalánasjóður, *Tillaga að nýju greiðslumati.*

Í grein sem birtist í Morgunblaðinu 25. október 2001 var fjallaði um hvort greiðslumat ÍLS hefði verið helst til of rúmt. Fyrrverandi forstjóri ÍLS segir í greininni að greiðslumatið hefði vissulega verið gagnrýnt fyrir að vera of rúmt en á hinn bóginn væri ljóst að allir reyndu að fá sem mest lán og oftar en ekki hefði sjóðurinn verið gagnrýndur fyrir að hafa „of miklar takmarkanir t.d. varðandi hámarkslánsfjárhæð og viðmið við brunabótamat".[128]

Stjórnendur vildu hafa sveigjanleika í greiðslumatinu

Á þessu má skilja að það hafi verið með vilja og vitund stjórnenda sjóðsins að hafa sveigjanleika í greiðslumatinu þar sem aðrar útlánatakmarkanir, s.s. hámarkslán og veðhlutföll, væru nægjanlega íþyngjandi fyrir lántakendur. Hér er þó ekki um sambærileg atriði að ræða þar sem greiðslumatið getur bæði stýrt því hversu háa fjárhæð lántaki getur tekið að láni og því hvort hann fái nokkra lánafyrirgreiðslu. Hinar takmarkanirnar snúa einvörðungu að fjárhæðarmörkum láns.

Í notendahandbók Íbúðalánasjóðs um greiðslumat og lánsumsóknir er tekið fram að ein algengustu mistök við gerð greiðslumatsins, að dómi þjónustufulltrúa sem aðstoða við gerð þess í síma eða með netsamtali, sé að fólk vanmeti eigin framfærslukostnað sem í kjölfarið leiði til hagkvæmari niðurstöðu fyrir viðkomandi lántaka þar sem greiðslugetan virðist mun betri en hún raunverulega er. [129]

Velta má upp þeirri spurningu hvort það hafi verið nægjanleg varúð að notast við lágmarksframfærslu samkvæmt neyslukönnun Hagstofunnar sem öryggismörk þegar verið var að áætla greiðslugetu einstaklings á skuldbindingu sem gat verið allt að 40 ár fram í tímann. Í þessu samhengi skiptir einnig máli hvort lántakandi sé ungur, sé að feta sín fyrstu skref á vinnumarkaðinum og hvort hann hafi aflað sér þekkingar með námi og sé því líklegur til að fá auknar tekjur í framtíðinni samhliða aukinni starfsreynslu. Í slíkum tilvikum er hægt að færa rök fyrir því að áætla framfærslukostnað undir meðalframfærslunni þrátt fyrir að um skuldbindingu til allt að 40 ára sé að ræða þar sem greiðslubyrði lánsins sem hlutfall af tekjum færi lækkandi sökum vaxandi launa viðkomandi og því líkur á að aukið svigrúm myndist til þess að auka við framfærslu. Sé lántaki hins vegar kominn á efri ár snýst dæmið við þar sem þá er ekki hægt að treysta á hækkun launa samhliða aukinni starfsreynslu. Einnig gæti aldur að einhverju leyti takmarkað getu lántaka til þess að auka við tekjurnar með meiri vinnu. Enn fremur er hugsanlegt að lántaki vilji hagnýta sér snemmtekinn lífeyri áður en komið er að formlegum ellilífeyrisaldri. Viðskiptasamband lánveitandans við lántakann þarf að vera gott til þess að hægt sé að átta sig á slíkum atriðum og þarf lánveitandinn helst að „þekkja viðskiptavininn" þannig að hægt sé að meta hann. Rafrænt greiðslumat var ekki til þess fallið að auka tengsl Íbúðalánasjóðs við einstaka lántakendur heldur jók það líkur á að lán væru veitt á röngum forsendum.

Hægt var að nota lágmarksframfærslu til að áætla greiðslugetu á skuldbindingu til 40 ára

Það er skynsamlegt að gera ráð fyrir svigrúmi til þess að mæta óvæntum útgjöldum án þess að lenda í vanskilum. Greiðslumatið sem slíkt er ekki einvörðungu stýritæki fyrir lánveitanda til þess að takmarka vanskil og útlánatöp viðskiptavina heldur má líka líta á það sem öryggisventil fyrir lántaka til þess að koma í veg fyrir að hann reisi sér hurðarás um öxl og í því samhengi er honum enginn greiði gerður með því að hafa matið óraunhæft eða forsendur of léttvægar. Þó ber að benda á að suma þætti í framfærsluviðmiðinu er hægt að undanskilja í skamman tíma, t.d. útgjöld á veitinga- og gististöðum og kostnað við tómstundir.

Í innsendum erindum og umsögnum til Alþingis um breytingu á lögum um húsnæðismál við hækkun lánshlutfalla upp í 90%, sem tóku gildi í desember 2004, var bent á að það væri ákaflega mikilvægt að vanda vinnubrögð við mat á greiðslugetu skuldara. Einnig er vikið að því í skýrslu fjármálaráðuneytisins um efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalána að endurskoða þurfi reglur um greiðslumat og framkvæmd þess þannig að það sýni raunhæfa mynd af greiðslugetu einstaklinga.[130] Rafræna greiðslumatið færði meðal annars ábyrgðina við að framkvæma greiðslumatið af lánastofnuninni til lántakans samhliða aukinni upplýsingagjöf sem aðgengileg var í formi reiknivéla og upplýsingaefnis á vefnum. Þrátt fyrir hið nýja greiðslumat virðist sem lántakendum hafi enn verið gert kleift að hafa ákveðið svigrúm til þess að stýra forsendum matsins á frjálslegan hátt í því skyni að fá þá

Nýja greiðslumatinu var hugsanlega ætlað að styrkja samkeppnisstöðuna

128. *Morgunblaðið,* „Greiðslumat er ekkert grín", 25. október 2001. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/633288/?item_num=195&dags=2001-10-25

129. Íbúðalánasjóður, *Notendahandbók greiðslumat.*

130. Fjármálaráðuneytið, *Efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalána.*

niðurstöðu sem að var stefnt en þessu atriði hafði Íbúðalánasjóður talið vera ábótavant við vinnslu greiðslumats hjá bönkum og fjármálastofnunum áður en sjóðurinn tók sjálfur að sér framkvæmd matsins. Spurning vaknar um það hvort tilgangur nýja greiðslumatsins hafi ekki verið að styrkja samkeppnisstöðu Íbúðalánasjóðs fremur en að efla og styrkja það fyrirkomulag sem fyrir hafði verið við gerð greiðslumatsumsókna. En með slíkri sókn var sjóðurinn að fara í beina samkeppni við bankana um umsækjendur íbúðalána.

12.5.2 Lánshlutföll og hámarkslán

Með því að takmarka útlán við ákveðið veðhlutfall undirliggjandi eignar er reynt að fyrirbyggja að upp komi aðstæður sem veiki stöðu lántakandans. Með því að halda skuldsetningu í skefjum geta lánastofnanir jafnframt dregið úr þeirri áhættu sem fylgir lækkandi húsnæðisverði. Með öðrum orðum, því lægra sem lánið er sem hlutfall af virði íbúðarinnar því meira getur eignin lækkað án þess að eigið fé lántakandans verði neikvætt. Þar af leiðandi er líklegt að færri aðilar lendi í vanskilum þegar efnahagslægð gengur yfir. Að auki takmarka lánveitendur útlánatap sitt með því að hafa veðhæfar tryggingar að baki lánunum. Veðsetningarhlutfall er einnig stýritæki sem eftirlitsaðilar geta notað, t.d. takmarkar veðsetningarhlutfall íbúðalána aðgengi lántaka að fjármögnun sem minnkar líkur á að stór hluti raunhagkerfisins verði yfirskuldsettur. Takmarkað aðgengi að fjármagni heldur einnig aftur af eftirspurnaraukningu og minnkar þannig líkur á þenslu.[131]

Ríkisstjórnin lofaði að hækka lánshlutföll á kjörtímabilinu

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks vorið 2003 kom fram að eitt af helstu markmiðum á kjörtímabilinu yrði að halda „áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð." Hækka ætti lánshlutfall almennra íbúðalána á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna að ákveðnu hámarki.[132] Í minnisblaði Halls Magnússonar, verkefnisstjóra nefndar um undirbúning að endurskipulagningu húsnæðismarkaðar frá því í ágúst 2003, kom fram að megintillögur Árna Magnússonar þáverandi félagsmálaráðherra væru að Íbúðalánasjóði yrði heimilað að lána öllum viðskiptavinum sjóðsins 90% af matsverði íbúðarhúsnæðis að ákveðnu marki.[133]

Tafla 12.4 Hækkun hámarkslána og lánshlutfalla Íbúðalánasjóðs frá árinu 1999

	Hámarkslán (kr.)		Hlutfall af		
Frá	**notað húsnæði**	**nýtt húsnæði**	**kaupverði[1]**	**brunabótamati[1]**	**lóðarmati**
júlí 1999	6.315.000	7.589.000	65% / 70%	65% / 70%	.
október 1999	6.347.000	7.627.228	65% / 70%	65% / 70%	.
júlí 2000	6.420.000	7.714.000	65% / 70%	65% / 70%	.
júní 2001	8.000.000	9.000.000	65% / 70%	65% / 70%	.
desember 2003	9.200.000	9.700.000	65% / 70%	85%	.
október 2004	11.500.000	11.500.000	65% / 70%	100%	.
desember 2004	14.900.000	14.900.000	90%	100%	.
apríl 2005	15.900.000	15.900.000	90%	100%	.
apríl 2006	18.000.000	18.000.000	90%	100%	100%
júlí 2006	17.000.000	17.000.000	80%	100%	100%
mars 2007	18.000.000	18.000.000	90%	100%	100%
júlí 2007	18.000.000	18.000.000	80%	100%	100%
júní 2008	20.000.000	20.000.000	80%	.[2]	.[2]

1. Seinni talan táknar lánshlutfall fyrir fyrstu íbúð. Einnig voru boðin viðbótarlán sem ætluð voru eignalitlum og tekjulágum einstaklingum.
2. Hætt að miða við brunabótamat og lóðarmat við lánveitingu og aðeins miðað við kaupverð og byggingarkostnað.
Heimild: Íbúðalánasjóður, „Lánsfjárhæðir og veðsetningarhlutfall" á vefsíðu Íbúðalánasjóðs.

131. Crow o.fl., „Policies for macrofinancial stability: options to deal with real estate booms".
132. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003.*
133. Minnisblað Halls Magnússonar er varðar grunn að umræðu hagsmunaaðila vegna endurskipulagningar húsnæðismarkaðar, 25. ágúst 2003.

Tekið var fram í minnisblaðinu að hærra lánshlutfall leiddi hugsanlega af sér aukna hættu á útlánatöpum en hugsanlega mætti takmarka þá áhættu með hærri vöxtum á láni sem væri t.d. yfir 65% af verði fasteignar. Sérstaklega var vikið að ástæðu þess að innleiðing á 90% lánshlutfallinu yrði framkvæmd í þrepum á fjögurra ára tímabili og mið tekið af efnahagslegum aðstæðum við þær breytingar. Nefnt var að þrepahækkun lánshlutfalls væri ætlað að koma í veg fyrir eftirspurnarsprengingu á fjármagni til íbúðakaupa. Hækkun hlutfalls íbúðalána og hámarksláns hvetji ákveðinn hluta kaupenda til að bíða með fyrirhuguð fasteignaviðskipti þar til breytingin hefði að fullu náð fram að ganga. Ítarlega er fjallað um minnisblaðið og aðdraganda 90% lánanna í kafla 9.1.

Aukin áhætta vegna hærra lánshlufalls og hámarkslánsfjárhæðar en vaxtaálag óbreytt

Í desember 2003 var hámarkslánsfjárhæð hækkuð og var sú ákvörðun rökstudd með greinargerð sem unnin var af félagsmálaráðherra og byggðist á áliti ráðgjafahóps um framtíðarskipan íbúðalána að höfðu samráði félagsmálaráðherra við forsætis-, utanríkis- og fjármálaráðherra.[134] Í greinargerðinni sagði meðal annars að hámarkslán Íbúðalánasjóðs hefðu verið óbreytt frá því í maí 2001 og því hvorki fylgt almennum verðlagshækkunum né verðhækkunum á húsnæði. Hámarkslán hækkaði úr 8,0 í 9,2 milljónir króna fyrir notað húsnæði og fyrir nýtt húsnæði hækkaði hámarkslán úr 9,0 í 9,7 milljónir króna. Í október 2004 voru hámarkslán Íbúðalánasjóðs aftur hækkuð í 11,5 milljónir króna og gilti sama fjárhæð hvort sem um var að ræða nýtt eða notað húsnæði enda þóttu á þeim tíma ekki vera lengur uppi aðstæður til þess að hvetja sérstaklega til nýbygginga. Í desember 2004 hækkuðu hámarkslán Íbúðalánasjóðs úr 11,5 í 14,9 milljónir króna. Í apríl 2005 hækkuðu síðan hámarkslánin í 15,9 milljónir króna. Frá apríl 2005 fram til júní 2008 hækkuðu hámarkslán úr 15,9 í 20 milljónir króna.

12.5.2.1 Tillögur að breytingum á lánshlutfalli og hámarkslánum Íbúðalánasjóðs

Búist við 11-16% hækkun fasteignaverðs við breytt lánafyrirkomulag ....

Í ágúst 2003 fóru Samtök atvinnulífsins og Samtök banka og verðbréfafyrirtækja þess á leit við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að hún ynni hagræna greiningu á verðmyndun á íbúðamarkaði og að sérstök áhersla yrði lögð á að kanna áhrif breytinga á lánareglum á verð íbúðarhúsnæðis og hugsanleg áhrif á hagstjórn.[135] Í skýrslu Hagfræðistofnunar er búist við 11–16% hækkun fasteignaverðs umfram það sem ella hefði orðið verði tillögum um breytingar á fyrirkomulagi íbúðalána hrint í framkvæmd.[136] Þó er talið líklegt að þegar frá líði lækki raunverð húsnæðis frá upphaflegum hækkunum og nái jafnvægi í svipuðu verði og fyrir hafi verið. Á það er bent að þessi þróun geti komið afar illa við þá einstaklinga sem séu með eiginfjármögnun í lágmarki og gætu því lent í að vera með neikvæða eiginfjárstöðu þegar lækkun eignaverðs gengi yfir, enda greiðist mjög lítill hluti höfuðstóls verðtryggðra lána niður í upphafi lánstímans (sérstaklega ef um löng lán er að ræða). Varað er við því að fara í slíkar breytingar á húsnæðiskerfinu meðan hagkerfið sé í jafn mikilli þenslu og raunin var á umræddum tímapunkti en af því taldi Hagfræðistofnun geta leitt að hagstjórn á Íslandi yrði afar vandasöm næstu árin á eftir.

...en þegar frá líður muni raunvirði húsnæðis lækka til sama horfs sem muni auka líkur á neikvæðu eigin fé

Félagsmálaráðuneytið bar tillögur um hækkun lánshlutfalls og hámarkslána undir Seðlabanka Íslands og fjármálaráðuneyti og var þá miðað við eftirfarandi forsendur:

1. Hækkun hámarkslána úr 9–10 milljónum króna upp í 15,4 milljónir króna frá ársbyrjun 2005 til ársbyrjunar 2007.
2. Lánshlutfall hækki úr 65%–70% í 90% af kaupverði í ársbyrjun 2005 en yrði þó innan við brunabótamat.
3. Lán Íbúðalánasjóðs verði ávallt á fyrsta veðrétti.
4. Hámarkslánstími styttur úr 40 árum í 30 ár.
5. Lækkun vaxta vegna breyttrar fjármögnunar íbúðalána.

134. Félagsmálaráðuneytið, „Greinargerð ráðgjafahóps félagsmálaráðherra um mögulega útfærslu framtíðarskipulags íbúðalána“, 27. október 2003.

135. Skýrslan var unnin af sérfræðingum Hagfræðistofnunar, þeim Axel Hall, M.Sc., dr. Ásgeiri Jónssyni, dr. Sigurði Jóhannessyni og dr. Tryggva Þór Herbertssyni.

136. Hagfræðistofnun, *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*.

Í skýrslu Seðlabankans um efnahagsleg áhrif af hækkun lánshlutfalls er vakin athygli á því að líkur á því að eigið fé lántaka verði neikvætt aukast verulega við hækkun lánshlutfalls úr 80% í 90%.[137] Enn fremur segir í skýrslunni: „Útreikningarnir sýna einnig að sé húsnæði keypt á tímum þar sem húsnæðisverð er hátt í sögulegu samhengi, eins og ætla má að nú sé fyrir hendi, geta þessar líkur aukist enn meira". Bent var á reynslu Norðurlandanna en þar urðu mikil útlánatöp lánastofnana sökum sams konar þróunar. Yrði þróunin með sama hætti hérlendis gæti ÍLS staðið frammi fyrir auknum útlánatöpum sem gætu leitt til þess að reyna myndi á ríkisábyrgð vegna skuldbindinga sjóðsins. Um skuldsetningu íslenskra heimila segir í skýrslunni að hún sé mjög mikil í sögulegu og alþjóðlegu samhengi og aðgerðirnar séu til þess fallnar að auka hana enn frekar sem að mati bankans væri mjög óheppilegt. Seðlabankinn lagði mikla áherslu á að yrði farið í þær breytingar, sem félagsmálaráðuneytið lagði til, væri mjög mikilvægt að ekki yrði slakað á þeim hluta breytinganna sem lytu að því að draga úr þensluáhrifum þeirra en þar var átt við að hámarkslánstími yrði 30 ár í staðinn fyrir 40 ár og að lán Íbúðalánasjóðs yrðu ávallt á fyrsta veðrétti. Einnig segir í skýrslunni að þó svo að áhrif breytinganna séu ekki líkleg til þess að hafa mikil áhrif á lánsfjáreftirspurn sé ákaflega mikilvægt að tímasetja þær með tilliti til efnahagslegra aðstæðna. Á tímum efnahagslegrar ofþenslu geti smávægilegar breytingar sem örvi eftirspurn aukið ójafnvægið í þjóðarbúskapnum og leitt til harkalegrar aðlögunar að því loknu.

Gæti staðað frammi fyrir auknu útlánatapi þannig að reyna myndi á ríkisábyrgð

Í niðurstöðum skýrslu fjármálaráðuneytisins um efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalána kemur fram að við ákvörðun hækkunar lánsfjárhæða sé tímasetning breytinganna lykilatriði.[138] Eindregið er mælt gegn frekari hækkun lánsfjárhæða fram til ársins 2005 en þá ætti að vera komin nokkur reynsla á viðbrögð markaðarins við nýju lánakerfi. Mikilvægt er að mati fjármálaráðuneytisins að sá hluti aðgerðanna sem sé til þess fallinn að draga úr þenslu, þ.e. stytting hámarkslánstíma og krafa um að ÍLS sé ávallt á fyrsta veðrétti, gangi eftir. Að öðrum kosti sé veruleg hætta á að kerfisbreytingin leiði til enn meiri hækkunar fasteignaverðs og kyndi undir verðbólgu. Slíkt kalli á hörð viðbrögð í peninga- og ríkisfjármálum sem meðal annars muni birtast í hækkun vaxta en það vinni gegn markmiðum nýs íbúðalánakerfis. Einnig kom fram í skýrslunni að yrði ekki gert ráð fyrir styttingu hámarkslánstíma yrði árleg greiðslubyrði fasteignalána um 11,5% minni eftir breytingar, í stað 4% lækkunar eftir breytingar ef hámarkslánstími yrði styttur, sem aftur myndi leiða til meiri hækkunar á fasteignamarkaði. Talað er um „auðsáhrif" þegar það ástand myndast að hækkun fasteignaverðs umfram almenna verðbólgu eykur raunverðmæti húseigna þannig að húseigendur telji sig ríkari en áður. Slíkt leiðir gjarnan til aukinnar neyslu heimilanna sem fjármagna sig með lánum. Í skýrslunni er tekið fram að vaxandi skuldsetning heimila sé sérstakt áhyggjuefni þar sem þau séu þegar mjög skuldsett í sögulegum og alþjóðlegum samanburði; ungur aldur þjóðarinnar skýri þó að einhverju leyti þennan mismun gagnvart útlöndum.

Út frá útlánaáhættusjónarmiði er það afar slæmt að ekki skuli hafa verið fylgt eftir því skilyrði að lækka hámarkslánstíma íbúðalána niður í 30 ár samhliða breytingum um hámarkslán og lánshlutföll. Slík aðgerð hefði aukið greiðslubyrði miðað við sambærileg 40 ára lán og orðið til þess að dregið hefði úr ásókn í slík lán enda færri lántakendur sem ráða við þá auknu greiðslubyrði sem fylgir styttri lánum. Eins og fram kom hér að framan hefur verið talað um svokölluð „Íslandslán"[139] þegar um er að ræða 40 ára verðtryggð, fastvaxta jafngreiðslulán með ríkisábyrgð, en ofangreindir þættir stuðla að því að greiðslubyrði lánsins verður nokkuð stöðug. Jafngreiðslufyrirkomulagið í samspili við verðtryggingu gerir það að verkum að verðbólgunni er jafnað út líftíma lánsins allan greiðsluferilinn, áratugi fram í tímann. Með þessu móti safnast verðbólga ofan á höfuðstól lánsins og ef húsnæðisverð lækkar á sama tíma að raunvirði getur það étið upp eigið fé lántaka en slíkt ástand getur til skamms tíma valdið yfirveðsetningu á eignum. Til lengri tíma litið ætti hins vegar fasteignaverð að hækka í takt við verðbólgu og jafnvel gott betur. Allar lánastofnanir ættu að forðast það að eiga á hættu að neikvætt eigið fé myndist hjá lántakendum. Í tilfelli húsnæðislána til einstaklinga er einungis hin ótakmarkaða

Meiri áhætta þar sem hámarkslánstími var ekki lækkaður í 30 ár

137. Seðlabanki Íslands, *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis.*
138. Fjármálaráðuneytið, *Efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalána.*
139. Ásgeir Jónsson o.fl., *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga á Íslandi.*

sjálfskuldarábyrgð lántakendanna sjálfra sem gerir það að verkum að bankarnir geti í einhverjum mæli enn treyst á greiðslur vegna yfirveðsettra eigna. Umræða og atburðarás hérlendis undanfarin ár í kjölfar skuldakreppunnar árið 2008 hefur þó í auknum mæli verið á þann veg að auka réttindi skuldara og fara út í ýmsar skuldaleiðréttingar. Það ætti því að vera enn meiri áhersla á það hjá lánastofnunum að passa upp á að greiðslugeta og lánshlutföll séu innan skynsamlegra marka við veitingu lána til íbúðakaupa.

„[...] var það [...] ákvörðun sjóðsins að benda stjórnvöldum á það að annaðhvort skyldi sjóðurinn að einhverju leyti fylgja með þeirri þróun sem var að verða á markaðnum eða hann væri hreinlega bara gerður óvirkur [...]“

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Með innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn í ágúst 2004 virðist sem öllum tímaáætlunum um innleiðingu hækkunar á hámarkslánum og aukningu á veðhlutföllum hafi verið rutt til hliðar ásamt skilyrði um styttingu hámarkslánstíma sem var ein meginforsendan í mati Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins á áhrifum breytinganna á húsnæðislánakerfið. Ef ekki hefði verið fyrir skilyrði um styttingu hámarkslánstíma hefðu niðurstöðurnar um áhrif breytinganna orðið mun neikvæðari og er á það bent í skýrslu fjármálaráðuneytisins að árleg greiðslubyrði fasteignalána myndi lækka um 11,5% í stað 4% að þessu skilyrði slepptu. Jafnframt var þrepahækkun vaxta eftir lánshlutföllum sleppt í endanlegri útfærslu á hækkun hámarkslána. Aðspurður svaraði þáverandi félagsmálaráðherra að líklega væri skýringin sú að vegna samkeppni við bankana hefði þessu ákvæði ekki verið framfylgt þar sem „það var auðvitað eitt af markmiðum okkar að gera Íbúðalánasjóð hæfan í þessa samkeppni eins langt og það gat raunverulega náð.“[140]

Ítrekað voru stjórnvöld vöruð við því að tímasetning breytinganna væri algert lykilatriði. Miðað við það þensluástand sem ríkti og var framundan í íslensku efnahagslífi, ásamt því að ætla mátti að húsnæðisverð væri í sögulegu samhengi hátt á Íslandi á umræddum tímapunkti, mátti álykta að aukin líkindi væru á því að upp kæmu þær aðstæður að eiginfjárstaða þeirra íbúðareiganda, sem væru hvað mest skuldsettir, yrði neikvæð.

Sú staðreynd að bankarnir komu inn á íbúðamarkaðinn í ágúst 2004 og buðu hærri hámarkslán og lánshlutföll heldur en Íbúðalánasjóður hafði án efa mikil áhrif á þensluástandið í hagkerfinu. Slíkt réttlætti þó ekki að ÍLS skyldi fylgja þeim eftir og fara í beina samkeppni við þá líkt og skilja má í skýrslu ÍLS um aðdraganda og innleiðingu á breytingum á húsnæðislánakerfinu. Þar segir að sú áfangainnleiðing sem fyrirhuguð var með hækkun hámarkslána og lánshlutfalla hefði einungis leitt til þess að ÍLS hefði ekki lengur verið þátttakandi á þessum markaði og í kjölfarið misst hlutverk sitt og tilgang en þar með væri meginmarkmiði bankanna með þessari innkomu náð.[141]

Ekki tilgangur ÍLS að elta aðra markaðsaðila

Í lögum um ÍLS segir að tilgangur laganna sé að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við jafnrétti og öryggi í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.[142] Það að einhver annar aðili en ÍLS taki að sér að bjóða landsmönnum upp á íbúðalán á viðráðanlegum kjörum ætti á engan hátt að valda því að ÍLS missi hlutverk sitt og tilgang en eðli málsins samkvæmt myndi slík þróun valda því að stærð og umfang sjóðsins myndi minnka. Með þeirri ákvörðun að flýta innleiðingu hækkunar hámarksláns og lánshlutfalla í lok árs 2004 gekk ÍLS lengra en eðlilegt gat talist með hliðsjón af hlutverki sjóðsins. Hlutverk sjóðsins var að tryggja sömu kjör og skilyrði til lántakenda sjóðsins óháð búsetu en ekki að elta aðra markaðsaðila í kjörum og öðru sem viðkom lánaskilmálum.

Því sjónarmiði hefur verið haldið á lofti innan sjóðsins að hann þurfi að nota stærð sína til þess að geta boðið viðunandi kjör til allra landsmanna. Þannig fari t.d. í raun tekjur af útlánum til höfuðborgarsvæðisins í það að greiða niður aukinn tapskostnað við útlán til landsbyggðarinnar. Ef ekki eru nægjanlega margir lántakendur á höfuðborgarsvæðinu dugi tekjur sjóðsins ekki til þess að bjóða viðunandi vaxtakjör fyrir allt landið í heild. Greining Capacent á virðisrýrnunarsjóði ÍLS fyrir einstaklinga sýnir að á milli 2003 og 2010 hefur meðaltalstapshlutfall verið 25 punktar (0,25%) fyrir lántakendur utan

140. Skýrsla Árna Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

141. Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnsdóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004 – Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis.*

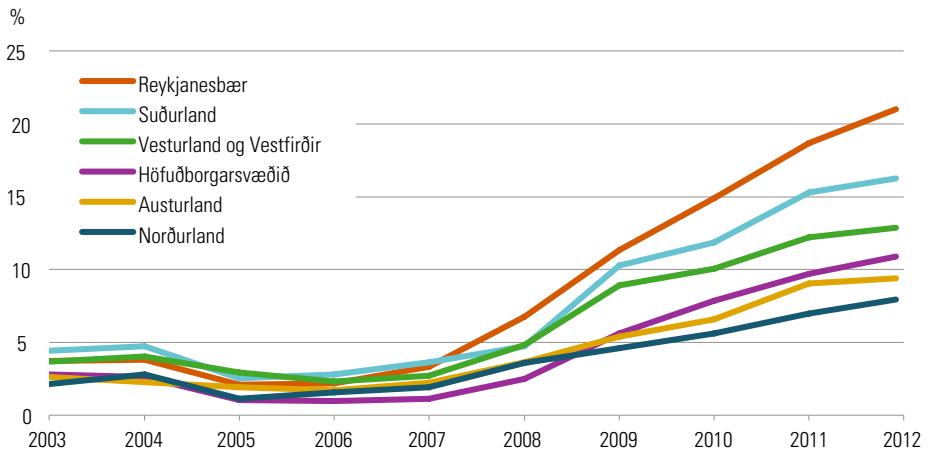
142. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.

höfuðborgarsvæðisins á móti 5 punkta meðaltalstapshlutfalli höfuðborgarsvæðisins.[143] Á sama tímabili hefur hlutfall lántaka utan höfuðborgarsvæðisins hækkað úr 32% í 41% af heildarlánum til einstaklinga. [144]

Hins vegar er nauðsynlegt að benda á að það gefur ekki rétta mynd að skipta Íslandi í tvö svæði; höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina. Sem dæmi var hlutfall útlána í vanskilum hjá Íbúðalánasjóði lægst á Norðurlandi og Austurlandi í nóvember 2012 á sama tíma og hlutfallið var hærra miðað við höfuðborgarsvæðið á öðrum landsvæðum (mynd 12.12). Vanskil yfir 90 daga gömul eru einungis vísbending um töpuð útlán og var því ekki hægt að sjá hvernig útlánatap skiptist á milli landsvæða.

Vanskil einstaklinga lægst á Norðurlandi

Mynd 12.12 Vanskil yfir 90 daga gömul sundurgreind eftir landsvæðum



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Við útfærslu endanlegra tillagna að breytingum á lánshlutfalli og hámarkslánum ÍLS var ekki fjallað um það sérstaklega hvers vegna hætt var við að stytta hámarkslánstíma úr 40 árum niður í 30 ár en draga má þá ályktun að það hafi verið vegna framangreindra samkeppnissjónarmiða. Undir það tekur fyrrverandi félagsmálaráðherra í skýrslutöku sinni hjá rannsóknarnefndinni en þar segir hann að hið endanlega frumvarp hafi markast af þeim veruleika, sem sjóðurinn stóð frammi fyrir, þ.e. að bankarnir hafi verið komnir af fullum þunga inn á íbúðalánamarkaðinn og það hafi verið eitt af markmiðum stjórnvalda að gera Íbúðalánasjóð hæfan í þessari samkeppni eins langt og það gat raunverulega náð.[145] Með því að hætta við þrepahækkun hámarksláns og að hækka lánshlutfall Íbúðalánasjóðs í 90% ásamt því að falla frá styttingu hámarkslánstíma var ÍLS að auka enn frekar þenslu sem var töluverð í árslok 2004 og auka útlánaáhættu sjóðsins. ÍLS átti að vera mun varkárari í stefnu sinni enda með fé almennings í höndunum.

„En það sem sagt er í desember 2004 sem að Íbúðalánasjóður fær heimild til þess að lána 90% lán og þá var það gert strax. [...] Það var engin tilefni eða ástæða til þess að það gerðist í einhverjum áföngum."

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Það verður ekki annað séð en að sú þrönga staða, sem sjóðurinn hafði komið sér í við húsbréfaskiptin um mitt árið 2004, hafi knúið hann til þess að ganga lengra en ella hefði verið í samkeppni við bankana um lántakendur til þess að draga úr þeim uppgreiðsluvanda sem að sjóðnum steðjaði. Uppgreiðsluvandinn var tilkominn vegna þess að sjóðurinn gat ekki greitt upp sínar skuldir samhliða uppgreiðslum af hálfu lántakenda sjóðsins ásamt því að þær varnir sem sjóðurinn taldi sig búa yfir til þess að ráða við auknar uppgreiðslur voru ófullnægjandi. Sjá nánari umfjöllun í kafla 11.

12.5.2.2 Lánssamningar við bankana

Í desember 2004 hóf ÍLS að gera lánssamninga við banka og sparisjóði. Samningarnir voru með þeim hætti að ÍLS lánaði fé gegn því að fá allt greiðsluflæði af potti undirliggjandi íbúðaveðlána sem viðkomandi banki eða sparisjóður hafði veitt einstaklingum.

143. Hér eru sértækar afskriftir skilgreindar sem útlánatap.
144. Glærukynning Capacent, HFF spread review, janúar 2011.
145. Skýrsla Árna Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

„Nei, ekki af því að við vorum sannfærðir um það að þessi lán væru trygg.“

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni spurður hvort honum hafi ekki fundist óeðlilegt að veikari kröfur hafi verið gerðar til lána að baki lánssamningunum en eigin lána ÍLS

Íbúðaveðlánin sem sett voru í pottinn þurftu að uppfylla viss skilyrði. Fyrst og fremst þau að vera á 1. veðrétti og með veðhlutfall ekki hærra en 80%. Þau þurftu einnig að vera jafngreiðslulán. Útlánaáhætta hinna undirliggjandi íbúðaveðlána færðist frá fjármálafyrirtækjunum yfir til ÍLS við samninginn þó svo að þjónusta við upphaflegan lántaka væri áfram hjá fjármálafyrirtækjunum. Þegar fyrsti lánssamningurinn við fjármálastofnanir var undirritaður 23. desember 2004 voru hámarkslán sjóðsins 14,9 milljónir króna en hækkuðu í 15,9 milljónir króna í apríl 2005. Í kafla 9.12 er fjallað ítarlega um lánssamningana og þar kemur fram að í fyrsta samningnum voru 15–20% íbúðaveðlánanna í undirliggjandi potti yfir þáverandi hámarki ÍLS. Fjárhæð einstakra lána í pottinum fór upp í 36 milljónir króna. Með þessu var sjóðurinn að auka hugsanlegt tap en minni útlánaáhætta er að veita 14,9 milljóna króna lán en t.d. 36 milljóna króna til sama lántaka með sömu eign að veði ef um 1. veðrétt var að ræða í báðum tilvikum. Að auki var mat á greiðslugetu lántakenda fjármálafyrirtækjanna einnig annað en starfsreglur ÍLS gerðu ráð fyrir.

Aðspurður taldi fyrrverandi forstjóri Íbúðalánasjóðs, Guðmundur Bjarnason, að sér þætti ekki óeðlilegt að það giltu aðrar og í þessu tilfelli léttvægari reglur um veitingu útlána í áhættustýringarskyni heldur en um almenn útlán sjóðsins.[146] Rannsóknarnefndin telur ekki ásættanlegt að vægari kröfur séu gerðar til reglna um veitingu útlána undir merkjum áhættustýringar og í þessu tilfelli vegna lausafjárstýringar sjóðsins.

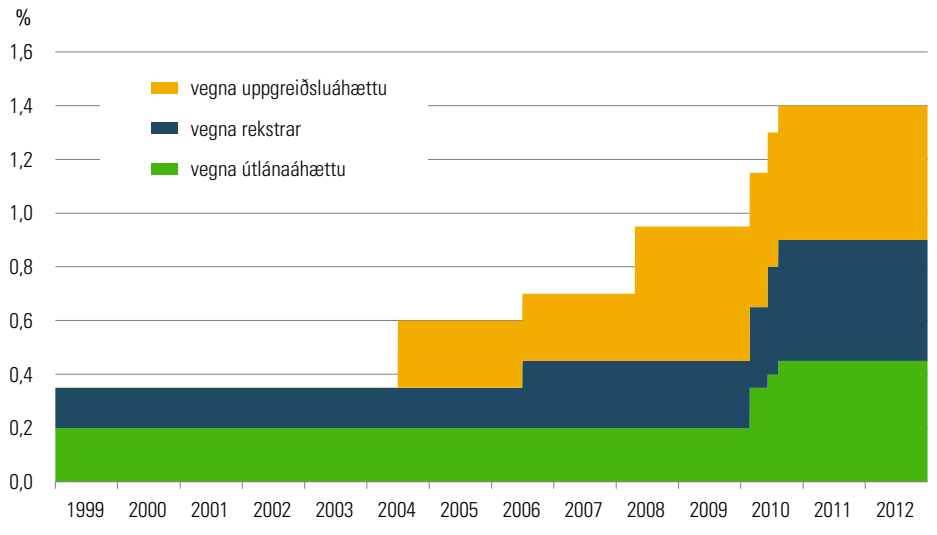
12.5.3 Vaxtaálag vegna útlánaáhættu

Útlánsvextir Íbúðalánasjóðs eru ákveðnir á grunni fjármögnunarkostnaðar sjóðsins. Ofan á fjármögnunarkostnaðinn leggst vaxtaálag sem ákvarðast af þremur þáttum:[147]

- Rekstrarkostnaði Íbúðalánasjóðs
- Kostnaði við útlánatap
- Áhættustýringu (uppgreiðsluálag)

Vaxtaálaginu er ætlað að taka mið af aðstæðum hverju sinni og því er sjóðnum unnt að breyta því þegar þess er talin þörf. Innan sjóðsins er starfrækt fjárhagsnefnd og er eitt af hlutverkum hennar að leggja fyrir stjórn ÍLS tillögur um álag á útlánsvexti í samræmi við útlánsvaxtareglur sjóðsins. Fjárhagsnefnd metur útlánaáhættu sjóðsins á hverjum tíma og verðleggur hana sem hluta af því álagi sem lagt er á fjármögnunarkjör sjóðsins þegar

Mynd 12.13 Mynd 13 Þróun vaxtaálags Íbúðalánasjóðs



Heimild: Íbúðalánasjóður.

146. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
147. Íbúðalánasjóður, *Funding and risk policy,* version 2,9.

útlánsvextir hans eru ákveðnir.[148] Sá hluti vaxtaálagsins sem ætlað var að mæta kostnaði vegna útlánataps stóð óbreyttur í 0,2% allt frá stofnun sjóðsins og fram í febrúar 2010, en þá hækkaði hann í 0,35%.

Í mars 2003 settu Hallur Magnússon og Bragi Bragason, starfsmenn Íbúðalánasjóðs, saman minnisblað fyrir Árna Magnússon, þá framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins.[149],[150] Árni birti það síðan undir eigin nafni í miðopnu Morgunblaðsins í aðdraganda kosninganna vorið 2003 þar sem hann var í framboði fyrir Framsóknarflokkinn.[151] Í minnisblaðinu kemur fram að útlánatap íbúðalána myndi aukast með hærra lánshlutfalli og til að mæta því yrði sett hærra vaxtaálag á lán með 90% veðhlutfall. Yrðu afskriftir vegna lánaflokksins með lánshlutfall 76–90% miklar mætti bregðast við því með enn frekari hækkun vaxtaálags í þeim flokkum.[152] Í minnisblaði ráðgjafahóps félagsmálaráðherra vegna undirbúnings 90% húsnæðislána[153] í október 2003 um mögulegar útfærslur framtíðarskipulags íbúðalána segir einnig að mikilvægt sé að leggja mat á þessa auknu áhættu og hækka áhættuálag samkvæmt því.[154] Ennfremur kemur fram í tilkynningu Íbúðalánasjóðs til ESA í nóvember 2003, um hækkun lánshlutfalls í 90%, að það sé augljóst, þegar litið sé á bókhald sjóðsins, að vaxtaálag hans sé ekki of hátt.[155]

„Þá munu tillögur um hækkun lánshlutfalls koma til með að auka útlánaáhættu sjóðsins. Mikilvægt er að lagt verði mat á þessa áhættu og að áhættuálag á fasteignaveðbréf hækki samsvarandi til að byggja upp eðlilegan varasjóð."

Úr greinargerð ráðgjafahóps félagsmálaráðherra um mögulega útfærslu framtíðarskipulags íbúðalána 27. október 2003.

Ekki verður séð að Íbúðalánasjóður hafi lagt mat á umrædda áhættu. Árið 2004 skilaði Seðlabankinn skýrslu til félagsmálaráðherra um efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lána. Í skýrslunni kom m.a. fram að þróun þjóðhagsstærða bentu til ofþenslu í hagkerfinu og að rýmri lánaskilyrði við ríkjandi aðstæður gætu leitt til stórfellds taps. Slakari lánaskilyrði við tiltölulega hátt húsnæðisverð gætu einnig aukið líkurnar á því að verðmæti húsnæðis lækkaði niður fyrir eftirstöðvar útistandandi lána, þannig að eigið fé einstaklinga í eigin húsnæði yrði neikvætt.[156]

Þrátt fyrir niðurstöður Seðlabankans var ekki tekið tillit til þeirrar auknu útlánaáhættu sem fylgdi hækkun lánshlutfalls í 90% í endanlegri útfærslu á hækkun hámarkslána og vaxtaálaginu var haldið óbreyttu í 0,2%. Ekki virðast hafa verið fyrir því aðrar ástæður en að það hafi þótt of flókið að vera með mismunandi vaxtaálag. Í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni sagði Hallur Magnússon að mögulega hefðu menn ekki alveg hugsað málin ofan í kjölinn varðandi útfærslu á 90% lánshlutfallinu og hvað það gæti þýtt með tilliti til áhættu. Þegar kosningar nálguðust hafi þetta allt verið sett inn sem vænlegt kosningaloforð. Hann hafi verið fenginn til að útfæra hugmyndina um 90% lán. Ljóst var að áhættan myndi aukast eftir því sem lánshlutfallið hækkaði. Hann hafi lagt til að lánin yrðu þrepaskipt og vextir stighækkandi, fyrst upp að 60%, síðan frá 60 og upp í 75% og loks frá 75 og upp í 90%. Eftir kosningar varð pólitíska niðurstaðan sú, þegar kominn var nýr félagsmálaráðherra, að farið var í 90% lán en vaxtamunurinn var jafnaður eða eins og það var orðað: „Það er bara eitt lán með einum vöxtum, það er einfaldara".[157] Aðspurður um vöntun á þrepaskiptingu vaxta við mismunandi lánshlutföll sagði þáverandi félagsmálaráðherra, Árni Magnússon, að hann myndi ekki hver væri ástæðan fyrir því að lokatillögur um breytingar á lánshlutföllum innihéldu ekki slíkt ákvæði. Hann taldi þó að mögulega gætu samkeppnissjónarmið hafa gert það að verkum að fallið hefði verið frá umræddu ákvæði.[158]

Hætt við þrepaskiptingu því hún var of flókin

Hér vekur furðu að ekki skuli hafa verið málefnalegri sjónarmið að baki ákvörðunarinnar um að hafa ekki mismunandi vaxtaálag vegna útlánaáhættu eftir því hversu há veðsetning lántaka væri. Enn fremur er það illskiljanlegt að innan sjóðsins hafi ekki þótt ástæða til

148. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2007.

149. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

150. Minnisblað Árna Magnússonar um mögulega framtíðarskipan íbúðalána, 28. mars 2003.

151. Morgunblaðið, „Framtíðarlánakerfi Íbúðalánasjóðs?" 28. apríl 2003. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/727388/?item_num=1&searchid=8f9dd3a78817c3dc45a03e10ab929f08be671f31

152. Minnisblað Árna Magnússonar um mögulega framtíðarskipan íbúðalána, 28. mars 2003.

153. Í hópnum voru: Hallur Magnússon (verkefnastjóri), Sigurjón Örn Þórsson, Benedikt Árnason og Þórhallur Arason.

154. Minnisblað Halls Magnússonar o.fl. um hækkun hámarkslána til félagsmálaráðherra, 30. október 2003.

155. Fjármálaráðuneytið, *Notification according to Article 1(3) of Protocol 3 to the Surveillance and Court Agreement on the increase of lending by the Icelandic Housing Financing Fund to 90% of purchase price.*

156. Seðlabanki Íslands, *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis.*

157. Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

158. Skýrsla Árna Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Margir bentu á að endurmeta þyrfti álag á vexti

að endurskoða vaxtaálag vegna útlánaáhættu þar sem búið var að hækka lánshlutföll og hámarkslán ásamt því að bent hafði verið á í skýrslum og minnisblöðum margra aðila að breytingarnar hefðu í för með sér að endurmeta þyrfti álag á vexti fasteignaveðbréfa með tilliti til aukinnar áhættu við lánveitingar Íbúðalánasjóðs.

Fjárhagsnefnd nefnir fyrst endurmat á vaxtaálagi árið 2008

Frá því að Íbúðalánasjóður tók til starfa og þar til um miðjan júlí 2004 voru húsbréf aðalfjármögnunarbréf hans. Vextir á útlánum voru með 0,35% álagi á vexti húsbréfanna, sem báru þá 4,75% vexti, til að mæta rekstrar- og útlánaáhættu. Eins og sést á mynd 12.13 hækkaði álag vegna útlánaáhættu ekki fyrr en seinni hluta ársins 2009 og hafði þá verið óbreytt allt frá árinu 2004. Ef skoðaðar eru fundargerðir fjárhagsnefndar á árunum 2004–2009 þá er fyrst minnst á vaxtaálag og hækkun þess 8. ágúst 2006 vegna þess að útreikningar á framtíðarþróun greiðsluflæðis sjóðsins sýndu að þörf væri á hækkun til að sporna við lækkun á eiginfjárhlutfalli sjóðsins.[159] Þarna var ekki minnst á endurskoðun vaxtaálags vegna útlánaáhættu. Það var ekki fyrr en á árinu 2008 sem fjárhagsnefnd fjallaði um að ástæða væri til að endurskoða vaxtaálag vegna útlánaáhættu vegna fyrirhugaðra lánakaupa sjóðsins en þau myndu leiða til viðameiri útlánastarfsemi og aukinnar útlánaáhættu í kjölfarið.[160] Nokkuð reglulega eftir þetta var á fundum fjárhagsnefndar fjallað um endurskoðun vaxtaálags vegna útlánaáhættu.

Capacent keypti Capto í ágúst 2008 og eftir það starfaði fyrirtækið undir heitinu Capacent

Árin 2009 og 2011 bað Íbúðalánasjóður Capacent í Svíþjóð (áður Capto) um að vinna fyrir sjóðinn greiningu á því hvert vaxtaálag þyrfti að vera hið lægsta til þess að mæta auknu útlánatapi. Seinni greining Capto var kynnt á fundi fjárhagsnefndar í janúar 2011 en niðurstöður greiningarinnar voru að vaxtaálag sjóðsins eins og það var á þeim tíma væri nokkuð hærra en talið var að þyrfti til langs tíma. Gerð var tillaga að skiptingu vaxtaálagsins eftir flokkum og þá eftir því hvort útlán væri til einstaklinga eða lögaðila, en á slíkt hafði verið bent í fyrri greiningu Capacent.[161] Niðurstöður Capacent voru þær að áhætta útlána væri minni til einstaklinga heldur en til lögaðila og þar af leiðandi væri hægt að hafa lægra vaxtaálag á einstaklingslánum en lánum til lögaðila.[162] Ákveðið var á fundi fjárhagsnefndar að skoða nánar breytingar á álagi og skiptingu þess eftir útlánaflokkum. Jafnframt að skoða hvort ástæða væri til að taka upp frekari skiptingu vaxtaálags en eftir einstaklingum og lögaðilum.[163]

Það að fjárhagsnefnd hafi ekki fjallað um endurskoðun vaxtaálags vegna útlánaáhættu á þeim tíma þegar ákveðið var að auka hámarkslán og lánshlutföll sjóðsins er torskilið. Samkvæmt fjár- og áhættustýringarstefnu sjóðsins var það hlutverk fjárhagsnefndar að fjalla um slíka endurskoðun og leggja fram við stjórn sjóðsins tillögur að endurskoðun. Það vekur óneitanlega furðu að enga umræðu skuli vera að finna um málefnið í fundargerðum fjárhagsnefndar fyrr en á fundum nefndarinnar árið 2008. Þrátt fyrir að slík vinna hefði leitt til þeirrar niðurstöðu að ekki væri tilefni til endurskoðunar álagsins, sem þó hefði verið ólíklegt miðað við þá auknu áhættu sem nýju reglurnar höfðu í för með sér. Tillögur Capacent og umræða innan fjárhagsnefndar um að endurskoða vaxtaálag vegna útlánaáhættu með tilliti til mismunandi útlánaflokka var mjög þörf umræða enda mikill munur á tapslíkum eftir því hvort um var að ræða útlán til einstaklinga eða lögaðila eða annars vegar til svæða með sögulega lágu útlánatapi og hins vegar til landsvæða þar sem sögulega hafði verið meira útlánatap. Samkvæmt niðurstöðum Capacent eru einstaklingar á höfuðborgarsvæðinu að einhverju leyti að greiða niður kostnað vegna útlánataps, annars vegar á lánum til einstaklinga á landsbyggðinni og hins vegar á lánum til lögaðila. Hér er því um einhvers konar dulda niðurgreiðslu á vaxtaálagi til einstakra hópa lántakenda að ræða. Vissulega er sjóðurinn bundinn af lögum um húsnæðismál og segir þar að tilgangur sjóðsins sé meðal annars að tryggja landsmönnum jafnrétti í húsnæðismálum og því óljóst hvort það væri í anda laganna að bjóða lántakendum á einu landsvæði hagstæðari kjör en lántakendum á öðru landsvæði.

159. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 8. ágúst 2006.
160. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 13. október 2008.
161. Glærukynning Capacent, HFF spread review, nóvember 2009.
162. Glærukynning Capacent, HFF spread review, janúar 2011.
163. Fundargerð fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs 18. janúar 2011.

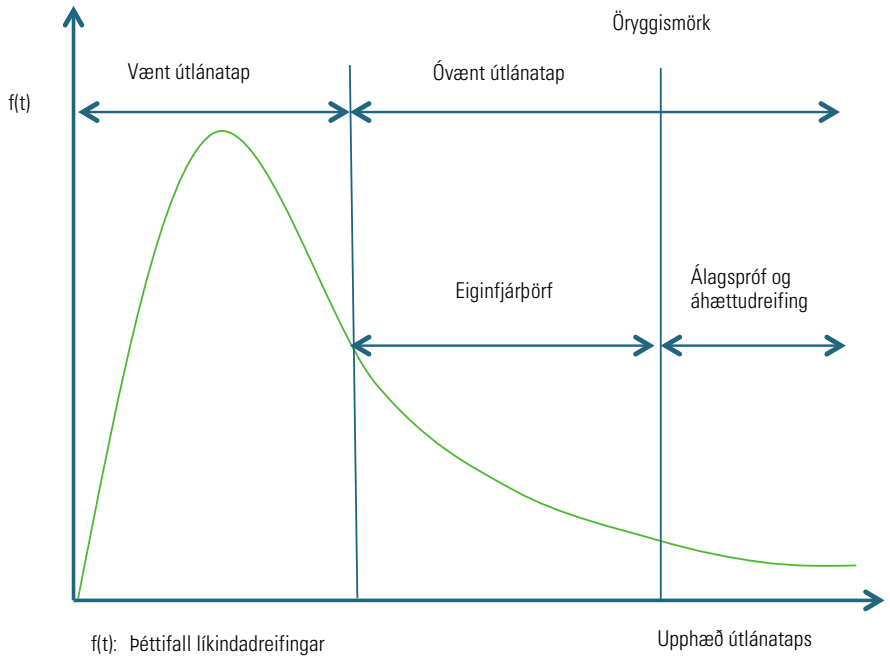
Ítarefni 12.A
Útlánaáhætta

12.A.1 Dreifing á útlánatapi

Flestar lánastofnanir verja töluverðum fjármunum í að greina og mæla útlánaáhættu. Sumar lánastofnanir starfrækja sérstaka útlánaáhættudeild þar sem fjárhagsleg heilsa núverandi eða tilvonandi viðskiptavina er metin og áhætta útlánasafnsins í heild. Algengt er að lánastofnanir þrói eigin líkön sem nýtast við mat á útlánaáhættu í því skyni að komast hjá, draga úr eða dreifa áhættu. Einnig leita sumar lánastofnanir til utanaðkomandi ráðgjafa fyrir mat á eigin áhættu. Ekki er alltaf nauðsynlegt að hafna áhættusömum útlánum, en lánastofnun þarf að leggja álag á vexti til þess að mæta umræddri áhættu og stýra henni með fyrirbyggjandi aðgerðum. Með öðrum orðum þarf verðlagning áhættunnar að vera rétt til þess að arðsemi útlánsins sé í takt við áhættuna sem því fylgir.

Hvernig útlánatap dreifist í kringum ákveðið meðaltal gefur til kynna hversu mikil áhætta fylgir lánasafninu. Á mynd 1 má sjá dreifingu á útlánatapi og hvernig útlánaáhættu er almennt skipt í vænt útlánatap, sem er spá lánastofnunarinnar á útlánatapi að meðaltali, og óvænt útlánatap sem er útlánatap umfram það.

Mynd 1 Dreifing á útlánatapi



Lánastofnun getur spáð fyrir um vænt útlánatap t.d. með því að spá fyrir um líkur á greiðslufalli lántakenda (e. probability of default) og hversu mikið muni tapast af kröfunni ef til greiðslufalls kemur (e. loss given default). Þá er hægt að stýra útlánatapi t.d. með því að herða greiðslumat, eins og með því að setja kröfu um hámarksgreiðslubyrði, eða lækka veðhlutföll lána. Íbúðalánasjóður er að þróa líkan sem ætlað er að spá fyrir um greiðslufall. Hann notar aðhvarfsgreiningu þar sem vanskil eru háða breytan og óháðu breyturnar eru hagstærðir eins og hagvöxtur, verðbólga og atvinnuleysi.[164]

164. Íbúðalánasjóður, Aðferðafræði.

Það er hins vegar erfiðara að sjá fyrir óvænt útlánatap. Lánastofnanir geta reiknað eiginfjárþörf út frá ákveðnum áhættumörkum og dreifingu á útlánatapi. Eiginfjárþörf lánastofnana er þá ætlað að mæta óvæntu útlánatapi upp að ákveðnum áhættumörkum. Lánastofnanir reyna ekki að mæta því tapi sem minnstar líkur eru á með eigin fé, sem er óvænt útlánatap umfram sett áhættumörk, heldur leggja mat á það tap með álagsprófum. Það er því ljóst að til að hafa góða stýringu á útlánaáhættu þarf lánastofnun að hafa skilvirkt útlánaeftirlit.

Rammagrein 12. A.1 Mat á væntu útlánatapi

Algengt er að vænt útlánatap (EL) sé metið út frá bókfærðu virði útlána (EAD), eitt ár fram í tímann. Ef lántaki lendir í vanskilum þarf ekki að vera að lánastofnunin tapi öllu láninu. Til að mynda tapast einungis hluti af útláninu ef lánastofnun getur innheimt það veð sem er á bak við útlánið. Lánastofnun leggur því einnig mat á líklegt tap að gefnu greiðslufalli lántakenda (e. loss given default (LGD)):[1]

$$EL = EAD \times LGD \times PD$$

Að lokum þarf lánastofnunin að meta líkur á greiðslufalli lántakenda (e. probability of default (PD)). Greiðsluföll lántakenda eru fátíð og oft óvænt, en leiða oft til mikils taps sem erfitt er að sjá fyrir.

Ef lántakendur eru einstaklingar og fyrirtæki sem eru ekki skráð á markaði er algengt að tvíkosta-aðhvarfsgreining (e. logistic regression) sé notuð til að meta líkur á greiðslufalli.[2] Þá er metið hvaða áhrif ýmsar stærðir í fjármála- og hagkerfinu hafa á greiðslufall lántakenda og upplýsingarnar notaðar til að spá fyrir um greiðsluföll. Fylgni milli stærðanna og greiðslufalls er metin með eftirfarandi formúlu:

$$\mathrm{PD} = \mathrm{E}[DX] = \frac{1}{1+e^{-\beta x}} \quad \text{Þ.s.} \quad \boldsymbol{\beta X} = \alpha + \beta_1 x_{1,i} + \cdots + \beta_k x_{k,i} \quad \forall\, i = 1, \ldots, n$$

Þar sem xk eru ýmsar breytur sem hafa áhrif á líkur á greiðslufalli, en stuðlar og fjöldi breyta eru k. Breytan PD er tvíkosta-breyta sem tekur gildið einn ef greiðslufall á sér stað en núll annars.

Helsti kostur tvíkosta-aðhvarfsgreiningar er að hún er tiltölulega einföld í framkvæmd. Það er hins vegar erfitt að nota línulegt líkan til að meta fylgni á milli fjármála- og hagstærða þar sem ólínulegir atburðir eins og fjármálaáföll og skörp aðlögun í hagkerfinu hafa áhrif á tölfræðilega eiginleika tímaraðanna og um leið á marktækni niðurstaðna. Þetta má hins vegar leysa að hluta með villuleiðréttingarlíkaninu (e. error correction model, ECM).

Einnig getur verið erfitt að nota söguleg gögn til að meta framtíðarþróun á greiðslufalli lántakenda sökum kerfisbreytinga. Þeir þættir sem höfðu áhrif á stöðu lántakenda í fráfarandi kreppu þurfa ekki að vera þeir sömu og í næstu niðursveiflu. Það er því mikilvægt að hafa yfirgripsmikla greiningu á útlánasafni lánastofnana samhliða útreiknuðum líkum á vanskilum.

1. Lütkebohmert, *Concentration risk in credit portfolios.*
2. Sjá til dæmis Nordal og Syed, *A model for predicting aggregated corporate credit risk*, bls. 20-29. Shanazarian og Åsberg, „Macroeconomic Impact on Expected Default Frequency". Shanazarian og Åsberg, *Interdependencies between Expected Default Frequency and the Macro Economy.*

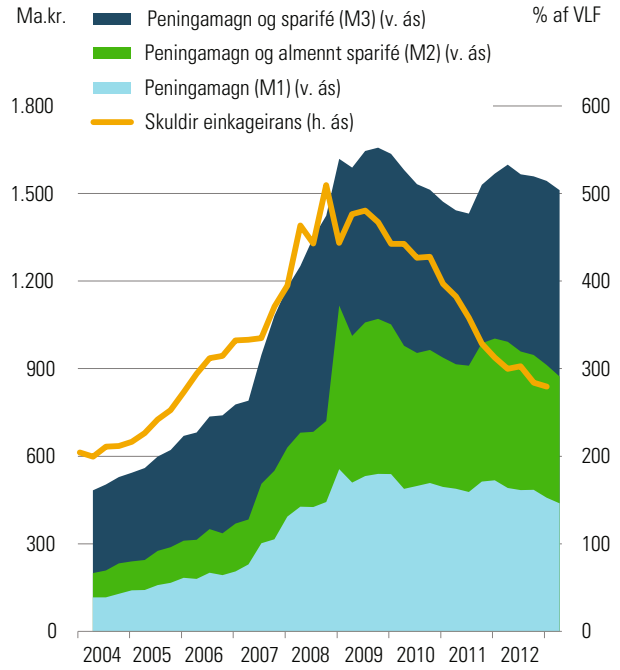
12.A.2 Áhættuþættir sem geta aukið útlánatap

Fyrir fjármálakreppuna sem hófst haustið 2007 tóku lánastofnanir ekki tillit til hvaða áhrif sveiflumögnun í hagkerfinu hafði á lánasöfn þeirra. Með sveiflumögnun er átt við það ferli þegar veikleikar og áhættur í fjármálakerfi byggjast upp í þenslu, þegar bjartsýni er mikil, en koma fram í lok uppsveiflu og magna að lokum niðursveifluna þegar fjárfestar missa traust á fjármálakerfinu.[165]

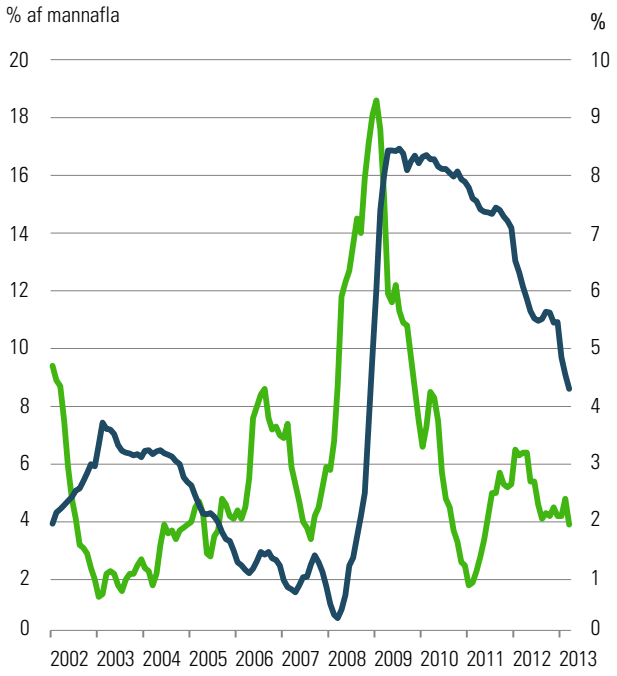
165. 1. Andritzky o.fl., „ Policies to mitigate procyclicality".

Óvenjulega hraður vöxtur útlána og miklar eignaverðshækkanir geta t.d. bent til hugsanlegs ójafnvægis á fjármálamarkaði sem líklegt er að vindist ofan af á ákveðnum tímapunktum í framtíðinni. Aðrir þættir sem skipta máli eru þjóðhagsstærðir sem gefa víðari sýn á hagkerfið eins og verðbólga, þróun húsnæðisverðs, ráðstöfunartekjur, framleiðsluspenna, atvinnuleysi og ytri skilyrði hagkerfisins.[166, 167, 168]

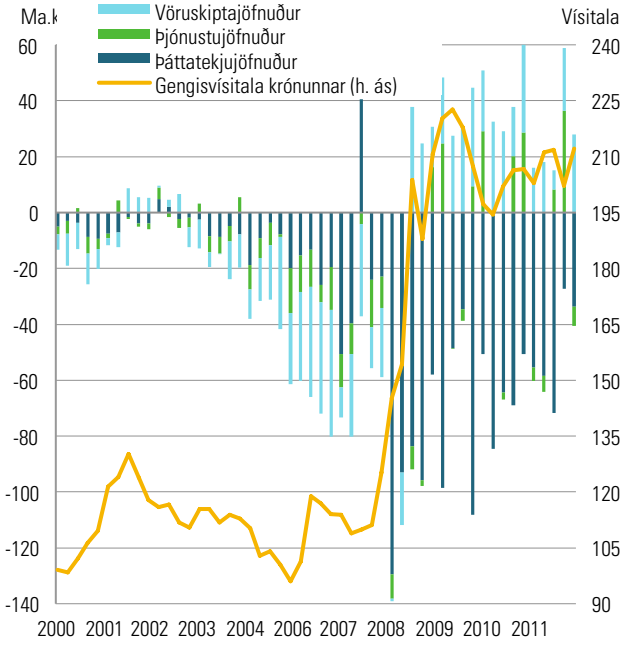
1) Peningamagn í umferð og skuldir einkageirans



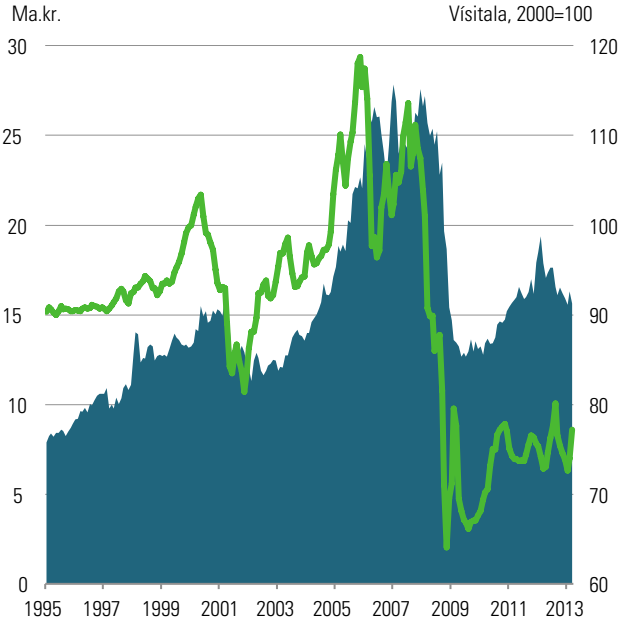
2) Árstíðarleiðrétt atvinnuleysi og verðbólga



3) Árstíðarleiðréttur innflutningur og raungengi



4) Undirþættir viðskiptajafnaðar og gengisvísitala krónunnnar



Ef litið er á þjóðhagsstærðir fyrir hrun bankanna voru ýmis merki um ofþenslu í hagkerfinu og að líkur væru á að erlent fjármagn myndi streyma hratt úr landi ef fjárfestar misstu traust á íslenska fjármálakerfinu, með tilheyrandi afleiðingum. Peningamagn í umferð og

166. International monetary fund, *Financial soundness indicators – Compilation guide.*
167. *International monetary fund, Global financial stability report – Navigating the financial challenges ahead.*
168. Gadanecz og Jayaram, *Measure of financial stability – a review.*

undirliggjandi verðbólga jókst til muna á sama tíma og atvinnuleysi minnkaði og útlán jukust. Krónan styrktist og umtalsverður viðskiptahalli myndaðist. Innlendir aðilar nýttu sér hagstæð lánskjör og greitt aðgengi að lánsfé til umfangsmikillar fjárfestingar á erlendum mörkuðum og innanlands í húsnæði og hlutabréfum. Í kjölfarið hækkaði eignaverð hröðum skrefum, hvort sem litið var til hlutabréfaverðs, húsnæðisverðs eða gengis krónunnar. Óvenjulega hraður vöxtur útlána og miklar eignaverðshækkanir voru merki um ójafnvægi á fjármálamarkaði sem líklegt var að myndi vindast ofan af í framtíðinni.

Með því að þekkja þá áhættuþætti sem geta aukið útlánatap geta lánastofnanir verðlagt áhættuna og sett vaxtaálag í samræmi við það. Sem dæmi getur lánastofnun haft hærra vaxtaálag á lánum með 90% hámarksveðhlutfall í uppsveiflu. Þá er líklegt að vaxtaálagið verði hærra en útlánatap í uppsveiflu og hagnaður af rekstri útlánasafnsins leggist við eigið fé. Ef lánastofnunin greiðir ekki allan hagnaðinn út í arð þá hefur hún meira bolmagn til að mæta auknu útlánatapi í niðursveiflunni. Eins geta lánastofnanir hert lánaskilyrði ef augljós merki eru um að langvarandi uppsveifla hafi leitt til ójafnvægis í hagkerfinu og að miklar líkur séu á að atvinnuleysi muni t.d. hækka og húsnæðisverð og ráðstöfunartekjur muni lækka.[169,170,171]

Þegar þetta er skrifað er til umræðu á alþjóðavettvangi að eftirlitsaðilar þurfi að leggja mat á sveiflumögnun í fjármála- og hagkerfinu og hækka eiginfjárkröfu lánastofnana samkvæmt því.[172]

12.A.3 Eiginfjárútreikningar

Lög um fjármálafyrirtæki eiga ekki við um Íbúðalánasjóð. Sjóðurinn þarf til að mynda ekki að uppfylla sömu kröfur og önnur fjármálafyrirtæki um lágmarkseiginfjárhlutfall. Frá stofnun ÍLS fram til ársins 2004 lagði sjóðurinn ekki mat á eiginfjárhlutfall sitt. Það breyttist hins vegar með reglugerð nr. 544/2004, en samkvæmt 7. gr. þeirrar reglugerðar var sjóðnum skylt að „hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárhlutfalli sjóðsins yfir 5%, miðað við reglur Fjármálaeftirlitsins um eigið fé og eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja, til að tryggja að sjóðurinn geti mætt skuldbindingum sínum. Ef eiginfjárhlutfall sjóðsins stefnir niður fyrir 4% skal stjórn sjóðsins vekja athygli ráðherra á því.“[173]

Í 6. gr. reglugerðar nr. 544/2004 segir að Íbúðalánasjóður skuli ársfjórðungslega skila félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitinu skýrslu sem inniheldur m.a. upplýsingar um lykilkennitölur í rekstri sjóðsins. Tiltekið er í reglugerðinni að skýrslan skuli meðal annars innihalda greiningu á þróun vanskila, mat sjóðsins á tapsáhættu útlána og stöðu afskriftareiknings. Ekki er hins vegar tekið fram að sjóðnum sé skylt að skila inn eiginfjárskýrslum. Fjármálaeftirlitið byrjaði samt sem áður að innheimta eiginfjárskýrslu frá Íbúðalánasjóði í lok árs 2005, þá í samræmi við reglur nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja.

Í byrjun árs 2008 skilaði Íbúðalánasjóður hinni svokölluðu COREP-eiginfjárskýrslu til Fjármálaeftirlitsins í samræmi við reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja, sem er í samræmi við Basel II.[174] Einnig er sjóðurinn kominn á veg með að innleiða stoð 2 í BASEL II, sem er ætlað að taka á þeim áhættuþáttum sem lánastofnanir standa frammi fyrir og ekki eru teknir fyrir í stoð 1. Markmiðið með þessu ferli er að tengja betur saman áhættuþætti lánastofnunarinnar, áhættustýringu og viðeigandi eiginfjárkröfu. Hluti af ferlinu er að skila inn til Fjármálaeftirlitsins ICAAP-skýrslu þar sem farið er yfir innra matsferlið fyrir eiginfjárþörf. Í ICAAP-skýrslum er sett fram stefnumótun um hversu

169. Jiménez og Jesus, „Credit cycles, credit risk and prudential regulation“, bls. 65-98.
170. Elekdag og Wu, „Rapid credit growth: boon or boom-bust?“.
171. Solttila og Vihriälä, „Finnish banks´ problem assets: result of unfortunate asset structure or too rapid growth“.
172. Basel committee on banking supervision, „Countercyclical capital buffer proposal”.
173. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.
174. Áður var farið eftir reglum nr. 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja.

mikla áhættu lánastofnunin ætlar að taka og eiginfjárþörf hennar metin út frá því. Einnig er lögð áhersla á að viðeigandi álagspróf séu framkvæmd og að fram komi áætlun um hvernig lánastofnunin ætlar sér að mæta áföllum.

Rammagrein 12. A.2 Eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja og Basel II

Eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja er reiknað sem hlutfall eiginfjárgrunns af áhættugrunni. Samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, skal eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækja ekki vera lægri en sem svarar 8% af áhættugrunni, sem er í samræmi við kröfur Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit.[1]

$$\text{Eiginfjárhlutfall} = \frac{\text{Eiginfjárgrunnur}}{\text{Áhættugrunnur}} \qquad \text{Jafna 1}$$

Í grófum dráttum er eiginfjárgrunnur: bókfært virði eigin fjár að frádregnum óefnislegum eignum, s.s. viðskiptavild, og að viðbættum víkjandi lánum. Áhættugrunnur er hins vegar samtala áhættuveginna eigna fjármálafyrirtækja, þ.e. hver tegund eigna fjármálafyrirtækja fær ákveðna áhættuvog miðað við undirliggjandi áhættu. Því áhættumeiri sem eignin er, þeim mun hærra er vægi hennar í áhættugrunni fjármálafyrirtækisins.

Fjármálafyrirtæki skila síðan inn eiginfjárskýrslum í samræmi við reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja, sem er í samræmi við Basel II.[2] Samkvæmt reglunum er hægt að meta áhættuvog einstakra eigna með tvennum hætti. Annars vegar er hægt að nota hina svokölluðu stöðluðu aðferð (e. standardized approach). Þá er sérhver fjárhæð áhættuskuldbindingar vegin með því að margfalda fjárhæð eignar með ákveðinni áhættuvog. Áhættuvogin er ákvörðuð eftir ákvæðum reglna nr. 215/2007, eins og að útlán með veði í íbúðarhúsnæði og lánshlutfall upp að 80% fá 35% áhættuvog og útlán í 90 daga vanskilum fá 100% áhættuvog. Með þessu er verið að ákveða eiginfjárþörf út frá mati eftirlitsaðila á þeirri áhættu sem fylgir eignum fjármálafyrirtækisins.

Fjármálaeftirlitið getur einnig heimilað fjármálafyrirtækjum að nota innramatsaðferð (IRB) til að meta áhættuvogir eigna í samræmi við ákvæði reglna nr. 215/2007. Þá er áhættuvog veðlána metin út frá sögulegu útlánatapi, sem getur leitt til þess að áhættuvog fyrir fasteignaveðlán sé undir ofangreindu ákvæði reglna nr. 215/2007 um 35% áhættuvog fyrir fasteignalán. Samkvæmt reglunum skal byggja útreikning á áhættuvogum útlána á breytum eins og líkum á vanskilum (PD), tapi að gefnum vanskilum (LGD) og gjalddaga áhættuskuldbindingarinnar.[3] Það gefur lánastofnun kost á að meta hvaða áhrif efnahags- og fjármálastærðir hafa á óvænt tap útlánasafnsins.

1. Fjármálaeftirlitinu er hins vegar heimilt að ákvarða hærra eiginfjárhlutfall ef fjárhagsstaða fjármálafyrirtækis er talin ófullnægjandi, með hliðsjón af áhættustigi.

2. Áður var farið eftir reglum 530/2003 um eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja.

3. Fjármálaeftirlitið, *Reglur um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja.*

13. Lán til leigufélaga, byggingaverktaka og annarra fyrirtækja og félagasamtaka

Samantekt

Íbúðalánasjóður lánaði byggingarsamvinnufélögum, sjálfseignarstofnunum, byggingaverktökum og öðrum fyrirtækjum og félagasamtökum 121 milljarð króna á árunum 1999–2012. Þetta var fimmtungur af öllum lánveitingum sjóðsins á þessu tímabili. Um 43 milljarðar voru lánaðir til félagslegra leiguíbúða og 50 milljarðar til almennra leiguíbúða. Þá fengu byggingaverktakar sem reistu íbúðir og seldu 28 milljarða að láni. Heimtur af mörgum lánum í þessum flokki voru slæmar, einkum lánum til leigufélaga og byggingaverktaka, eins og rakið er í kaflanum um tap sjóðsins. Umgjörðin um leigufélagalánin virðist hafa verið illa hugsuð frá upphafi. Allt fram undir árslok 2004 voru þau hærra hlutfall af byggingarkostnaði en þegar lánað var til heimila. Kröfur um eigið fé voru litlar og stundum var þeim ekki fylgt eftir. Dæmi eru um að leigufélög hafi fengið háar fjárhæðir að láni frá sjóðnum án þess að eigendur þeirra hafi lagt fram umtalsvert fé. Stundum virðast þeir aðeins hafa lagt fram hálfa milljón króna í upphafi, en það er það lágmark sem krafist er í lögum um einkahlutafélög. Íbúðalánasjóður bar því mesta áhættu af smíði íbúðanna. Áhætta Íbúðalánasjóðs var einnig mikil þegar lánað var til smíði nemendagarða, ekki síst þegar byggt var á afskekktum stöðum. Gera má ráð fyrir að þeir sem standa fyrir heimilum leggi meira á sig til þess að standa í skilum en eigendur fyrirtækja. Af þessari ástæðu og fleirum er sennilega varasamara að lána fyrirtækjum á húsnæðismarkaði en heimilum. Þess vegna hefur Íbúðalánasjóður jafnan krafist ábyrgðar banka á fokheldislánum til byggingaverktaka, sem byggja hús til þess að selja. En frá 2006 til 2008 hætti sjóðurinn að fara fram á þessar ábyrgðir. Forstjóri sjóðsins sagði í skýrslu hjá rannsóknarnefndinni að ótti við að sjóðurinn missti viðskipti yfir til banka hefði átt mikinn þátt í þessu. Sjóðurinn tapaði miklu fé á lánum til verktaka sem voru veitt meðan bankaábyrgða var ekki krafist. Starfsmaður sjóðsins varaði stjórnendur hans við því strax árið 2003 að lán til leiguíbúða kynnu að vera varasöm. Hann lagði meðal annars til að kröfur um eigið fé leigufélaga yrðu hertar og lýsti áhyggjum af því fyrirkomulagi að verktakar byggðu hús fyrir leigufélög í eigu sömu manna. Þá sagði hann að framkvæmd leiguíbúðalána snerist fremur um að leysa vandamál á byggingamarkaði en að leysa vandamál leigjenda. Síðar kom í ljós að mörg af viðvörunarorðum hans áttu við rök að styðjast. Í skýrslum hjá rannsóknarnefndinni kom fram að forráðamenn sjóðsins hefðu frá upphafi haft vantrú á sumum leiguíbúðaverkefnum sem lánað var til. En það var skoðun þeirra að ekki væri hægt að neita þeim um lán sem stæðust öll skilyrði. Því yrði að lána, þó að horfur á endurgreiðslum væru ekki miklar. Samkvæmt lögum um sjóðinn átti hann að fylgjast með húsnæðisþörf í

landinu. Ekki verður séð að það hafi verið gert af neinni alvöru fyrr en sumarið 2008. En jafnvel þá var ekki farið nema að hluta til að ráðum sem gefin voru um að hægja á útlánum.

Hér á eftir er meginathyglin á tveimur lánaflokkum; lánum til leigufélaga og byggingaverktaka. Rætt er um lán sjóðsins til námsmannaíbúða í stuttum kafla auk þess sem fjallað er um áhuga hans á að lána til smíði þjónustuíbúða fyrir aldraða á Álftanesi. Þá eru sérkaflar um tvö svæði sem mikið var lánað til: Reykjanesbæ og Mið-Austurland.

13.1 Átak til fjölgunar leiguíbúða

Lánað til leiguíbúða frá upphafi

Íbúðalánasjóður tók til starfa 1999, samkvæmt lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, sem samþykkt voru árið áður. Í lögunum er sjóðnum falið að lána sveitarfélögum, félagasamtökum og leigufélögum fyrir allt að 90% af byggingarkostnaði leiguíbúða eða kaupverði þeirra. Lánin skyldu vera til langs tíma, allt að 50 árum.[1] Svipað ákvæði var í fyrri lögum. Lán til smíði leiguíbúða voru að sumu leyti rausnarlegri en lán til eignaríbúða. Almenn lán til eignaríbúða voru að hámarki 65 eða 70% af fasteignamati húsnæðis eða byggingarkostnaði[2,3] en með viðbótarlánum, sem ætluð voru þeim sem bjuggu við erfiðar aðstæður, gat lánshlutfallið farið í 90%.[4,5] Lánshlutfallið var því hærra á lánum til leiguíbúða en á almennum íbúðalánum til heimila. Þá skipti máli að þegar Íbúðalánasjóður lánaði til nýbygginga var lánsfjárhæðin hlutfall af byggingarkostnaði en ekki fasteignamati eins og þegar fest var kaup á húsnæði. Víða á landsbyggðinni hefur byggingarkostnaður verið langt yfir markaðsverði húsnæðis sem fasteignamat er miðað við. Lán til nýbygginga hafa því verið hærri þar en lán til húsnæðiskaupa. Með því að lána meira til nýsmíði en húsnæðiskaupa ýtti Íbúðalánasjóður undir smíði íbúðarhúsnæðis.

Átaksíbúðir 5-6 hundruð á ári

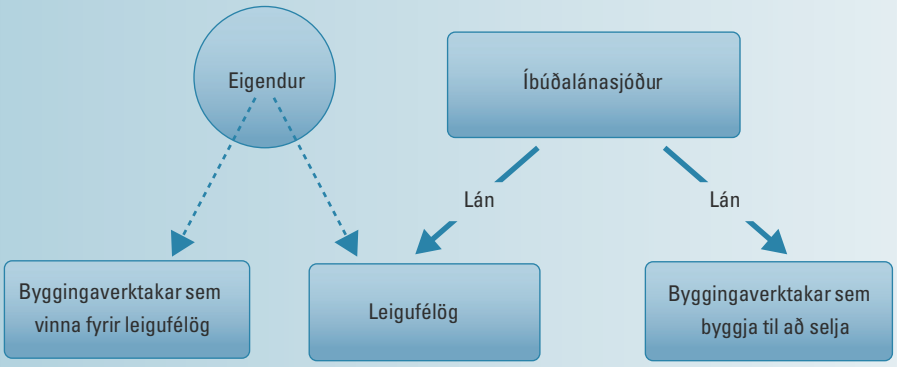
Í ágúst 2001 komust félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra að sameiginlegri niðurstöðu um að hrinda af stað átaki til þess að fjölga leiguíbúðum. Nú átti að lána til kaupa eða smíði 5–6 hundruð íbúða á ári í fjögur ár. Sjóðurinn skyldi lána til 400 leiguíbúða á ári fyrir fólk sem byggi við bág kjör og skyldu lán til þeirra bera 3,5% vexti ofan á verðtryggingu. Þessi lán voru einkum ætluð sveitarfélögum og félagasamtökum sem störfuðu í þágu aldraðra, öryrkja og námsmanna. Auk þess skyldi hann lána til 150 leiguíbúða á ári fyrir almennan markað, gegn 4,5% vöxtum ofan á verðtryggingu, auk almennra lánsheimilda með óniðurgreiddum vöxtum.[6] Ekki var lánað til stærri íbúða en fjögurra herbergja og ekki til framkvæmda sem fóru meira en 10% fram úr viðmiðunarverði sjóðsins.[7] Vextir almennra leiguíbúðalána, utan átaksins, tóku hins vegar mið af vöxtum í útboðum Íbúðalánasjóðs. Þegar átak til að fjölga leiguíbúðum hófst árið 2001 báru almenn leiguíbúðalán 4,9% vexti „og var reiknað með að [þeir] þyrftu að hækka enn frekar.“[8] En lánskjör vegna átaksíbúðanna voru undir markaðskjörum, hvort sem byggt var fyrir almennan markað eða þá sem stóðu höllum fæti. Í yfirlýsingu fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra frá ágúst 2001 segir að ríkissjóður muni bæta Íbúðalánasjóði vaxtamun á lánum sem sjóðurinn taki og útlánum hans til leiguíbúða.[9] Átaki um fjölgun leiguíbúða var haldið áfram eftir kosningarnar 2003. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í maí 2003, kom fram að leigumarkaður með íbúðir skyldi efldur.[10]

1. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
2. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál (í lögunum er talað um matsverð).
3. Tölvubréf Gunnhildar Gunnarsdóttur til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 17. janúar 2013.
4. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html
5. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
6. Meginniðurstöður nefndar Árna Magnússonar félagsmálaráðherra til að fara yfir stöðu leigumarkaðar og gera tillögur um aukið framboð leiguíbúða, dags. 5 nóvember 2004.
7. Félagsmálaráðuneytið, *Íslenskur húsaleigumarkaður staða og horfur*.
8. Sama heimild.
9. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2001, skýrsla og áritun stjórnenda.
10. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003*.

Rammagrein 13.1 Leigufélög og byggingaverktakar

Meðal þeirra sem Íbúðalánasjóður lánaði fyrir leiguíbúðum voru byggingarsamvinnufélög, sjálfseignarfélög og leigufélög í einkaeign. Öll þessi félög voru með byggingaverktaka á sínum snærum. Íbúðalánasjóður lánaði aðeins félögum sem áttu leiguíbúðir, en verktakarnir fengu ekki lán frá sjóðnum. Lán voru ekki afgreidd fyrr en íbúðirnar voru fullbúnar og búið var að ganga frá lóðum. Starfsmaður sjóðsins tók verkið út. Í kaflanum koma byggingaverktakar sem unnu fyrir leigufélög töluvert við sögu, en yfirleitt áttu sömu menn verktakafyrirtækin og leigufélögin. Rakin eru dæmi um að byggingaverktakar hafi grætt vel, meðan leigufélög í eigu sömu manna stóðu tæpt. Íbúðalánasjóður átti aðeins kröfu á leigufélögin, en ekki á verktakana.

Mynd 1 Byggingaverktakar og leigufélög



Verktakafyrirtæki sem unnu fyrir leigufélög voru oft í eigu sömu manna og leigufélögin. Aðeins leigufélögin fengu lán frá Íbúðalánasjóði. Sjóðurinn lánaði einnig verktökum sem byggðu íbúðir til þess að selja.

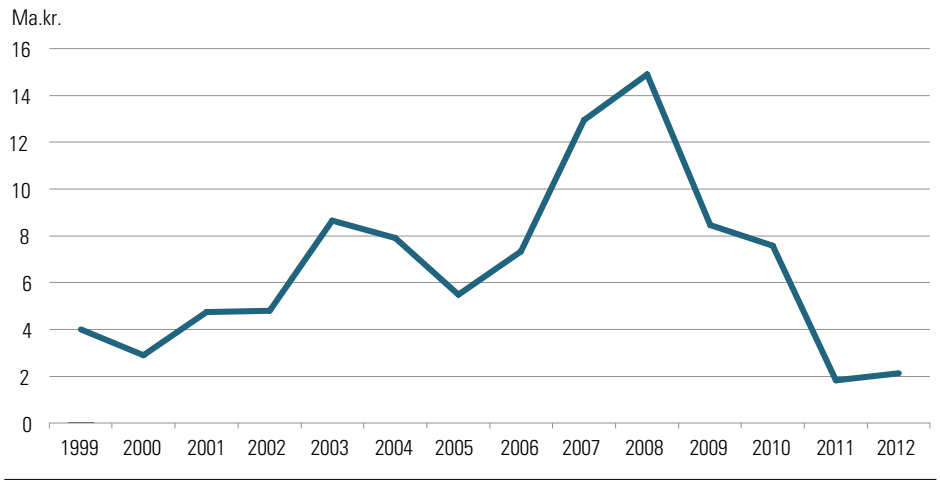
Einnig er fjallað um byggingaverktaka sem smíðuðu hús til þess að selja. Íbúðalánasjóður lánaði þeim beint þegar húsin voru fokheld. Kostnaður við að gera hús fokheld er oft liðlega helmingur kostnaðar við að ganga að fullu frá þeim. Þegar húsin höfðu verið seld væntanlegum íbúum færðust lánin til þeirra. Stundum gekk illa að selja húsin og þá vildu sumir verktakar stofna leigufélög um íbúðirnar, því að félögin áttu rétt á meira láni en þeir.

Mest lánað til Suðurnesja og annarra grannsvæða Reykjavíkur

Leiguíbúðalánin í átakinu sem boðað var 2001 fóru rólega af stað. Minna var byggt en áætlað var fyrstu árin. Árið 2003 var rúmlega 8½ milljarður króna lánaður til leiguíbúða (en það eru um 15 milljarðar á meðalverðlagi neyslu ársins 2012).[11] Í félagslega hlutanum munaði mest um húsbyggingar á vegum námsmannasamtaka víða um land fyrstu árin. Flestar íbúðir, sem byggðar voru í almennum hluta átaksins fram á árið 2004, voru á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni þess og á Akureyri.[12] Þá höfðu árið 2004 verið stofnuð allmörg félög til þess að leigja út íbúðir á frjálsum markaði.[13] Árin 2004 til 2006 var álíka mikið lánað til leiguíbúða og 2003, eða heldur minna, eins og sjá má á mynd 13.1, en mun meira var lánað árin 2007 og 2008.[14] Flest árin var einkum lánað til sveitarfélaga og félagasamtaka, en þau tvö ár sem mest var lánað, 2007 og 2008, virðist mestöll lánsfjárhæðin hafa farið til leigufélaga í einkaeign. Stór hluti af leiguíbúðalánum sem veitt voru eftir 2003 fór til vaxtarsvæða kringum höfuðborgarsvæðið. Mest fór til Suðurnesja og annarra grannsvæða Reykjavíkur, en einnig var mikið lánað til leigufélaga á Austurlandi.

11. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2003.
12. Félagsmálaráðuneytið, *Íslenskur húsaleigumarkaður, staða og horfur*.
13. Sama heimild.
14. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2009.

Mynd 13.1 Lánveitingar Íbúðalánasjóðs vegna leiguíbúða 1999–2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Rammagrein 13.2

Leiguíbúðum fækkaði á 20. öld

Árið 1920 voru leiguíbúðir meirihluti íbúðarhúsnæðis hér á landi. Í Reykjavík var hlutfall leiguíbúða 63%[1] en hlutfallið lækkaði jafnt og þétt eftir því sem leið á öldina og á árunum 2000 – 2002 áttu aðeins 20% landsmanna heima í leiguhúsnæði.[2] Breytingin á sér margar skýringar en batnandi efnahagur almennings á líkast til þátt í henni. Fleiri höfðu efni á að eiga húsnæði en áður. Verðbólga og lágir vextir áttu einnig hlut að máli. Fram á níunda áratug aldarinnar voru hámarksvextir ákveðnir af Seðlabanka og þeir voru iðulega lægri en verðbólga. Fjárfesting í húsnæði var meðal fárra sparnaðarforma sem jafnan héldu verðgildi sínu. Eðlilegt þótti að ungt fólk setti sparnað sinn í eigin íbúð. Þá gerðu lög um hámark húsaleigu leigusölum erfitt fyrir á tímabili. Frá 1917 til 1926 og aftur frá 1939 til 1965 voru ákvæði um hámarksleigu í lögum.[3] Ef leigu er haldið niðri með lögboði getur borgað sig fyrir leigusala að selja húsnæðið. Meginskýringin á því að leiguíbúðum fækkaði er þó vafalaust sú að stjórnvöld og félagasamtök studdu þá með ýmsu móti, sem komu sér upp eigin húsnæði, einkum með lánveitingum.[4] Opinbert húsnæðiskerfi snerist í upphafi um að hjálpa fólki að eignast húsnæði, t.d. voru verkamannabústaðir eignaríbúðir. Á Íslandi hefur húseign verið talin merki um sjálfstæði. Þeir sem eiga íbúð missa hana ekki meðan lán eru í skilum. Á hinn bóginn er mikið fé bundið í húseign og eigendur hennar taka fjárhagslega áhættu. Þar liggur jafnan stór hluti af ævitekjum eigendanna. Háar fjárhæðir geta verið í húfi ef aðstæður breytast og selja þarf eignina með hraði. Ekki hentar öllum að taka slíka áhættu. Rök fyrir því að hið opinbera styðji séreign umfram leiguhúsnæði eru ekki augljós. Stigin hafa verið skref í átt til þess að jafna stöðu leigjenda. Langt er síðan opinberir sjóðir fóru að lána til smíði leiguhúsnæðis. Árið 1965 fékk Húsnæðismálastjórn leyfi til að lána sveitarfélögum fyrir smíði leiguhúsnæðis í kaupstöðum. Árið 1988 fór Húsnæðisstofnun að lána til kaupleiguíbúða, bæði félagslegra og almennra, og árið 1990 voru leiguíbúðir settar jafnhátt eignaríbúðum í félagslegu húsnæðiskerfi.[5]

1. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon ritstj., *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland.*
2. Hagstofa Íslands, „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2000–2002".
3. Frumvarp til húsaleigulaga á þskj. 160, 144. mál á 117. löggjafarþingi 1993. http://www.althingi.is/altext/117/s/0160.html
4. Hagfræðistofnun, *Þróun á húsnæðismarkaði og samanburður við önnur lönd.*
5. Sama heimild.

13.2 Reglur um leiguíbúðalán og deilur um þær

Allir, sem sóttu um lán til að smíða leiguíbúðir, þurftu að standast ýmsar kröfur um fjárhag, að minnsta kosti að forminu til. Allir umsækjendur þurftu að sýna fram á það að þeir gætu staðið straum af 10% af kostnaði íbúðar (þeim hluta sem sjóðurinn lánaði ekki fyrir). Því

til staðfestingar áttu þeir að framvísa bankaábyrgð eða öðru sem Íbúðalánasjóður mat gilt.[15] Félagsmálaráðherra fór yfir samþykktir félaga og félagasamtaka sem hugðust leigja út húsnæði. Í reglugerð frá 2001 var sérstaklega kveðið á um að reikningar leigufélaga skyldu endurskoðaðir af löggiltum endurskoðendum og áritaðir af þeim.[16] Lán var ekki veitt fyrr en íbúðirnar voru tilbúnar og gengið hafði verið frá lóðum. Starfsmaður sjóðsins gekk úr skugga um að íbúðirnar væru í samræmi við þær kröfur sem gerðar voru.[17]

Á síðari hluta árs 2003 ritaði Bjarni Frímann Karlsson, sviðsstjóri Þjónustusviðs lána hjá Íbúðalánasjóði, nokkur minnisblöð til Guðmundar Bjarnasonar framkvæmdastjóra sjóðsins þar sem hann lýsti áhyggjum sínum af lánveitingum til leigufélaga og gerði tillögur um breytingar. Meðal annars benti hann á að erfitt væri að framfylgja skilyrðum um að tilteknar íbúðir tilheyrðu félagslegu kerfi en aðrar ekki. Lægri vextir voru af lánum til félagslegra íbúða en almennra og ýmis gjöld voru lægri. Bjarni spurði hvort ætlast væri til að leiguíbúðir stæðu auðar ef ekki fengjust leigjendur sem væru undir tekju- og eignamörkum félagslega kerfisins. Bjarni benti einnig á að vextir á lánum til almennra leiguíbúða væru lægri en á öðrum lánum sjóðsins. Því yrðu til biðraðir eftir lánum og lánsheimildir gengju kaupum og sölum. Hann lagði til að öll lán sjóðsins bæru sömu vexti. Þá minnti hann á að niðurgreiddir vextir opnuðu byggingaverktökum leið til að bæta úr verkefnaskorti. Hann minnti á að áhætta sem eigendur slíkra félaga tækju þyrfti ekki að vera mikil: Ef offramboð reyndist vera á íbúðamarkaði yrðu leigufélögin látin fara á höfuðið. Markmiðið með því að veita þessi lán hefði verið að leysa vandamál leigjenda en framkvæmdin hefði fremur snúist um að leysa vandamál á byggingamarkaði. Litlar kröfur væru gerðar um fjárhagslegan styrk leigufélaganna. Aðeins væri farið fram á að lántakendur sýndu fram á að þeir gætu fjármagnað það sem vantaði upp á lán sjóðsins að fullum byggingarkostnaði. Í raun væru flest almenn leigufélög einungis með 500 þúsund króna eigið fé en það var þá lágmark samkvæmt hlutafélagalögum.[18,19] Til samanburðar nefndi hann að Byggðastofnun krefðist þess að hlutafé næmi að minnsta kosti 25% af kostnaði við þær framkvæmdir sem lánað væri til. Eigið fé lánþega Byggðastofnunar væri oft 60–140 milljónir króna. Bjarni skýrði frá því að starfsmaður Byggðastofnunar hefði furðað sig mjög á þeim fréttum að Íbúðalánasjóður lánaði milljarð króna eða meira út á 500 þúsund króna hlutafé. Hann sagði að Byggðastofnun mundi „einfaldlega ýta slíkri umsókn út af borðinu“.[20] Ekki hafa þó allar lánveitingar Byggðastofnunar endað vel eins og kunnugt er. Bjarni lagði til að innborgað hlutafé leigufélags yrði að lágmarki 10% af byggingarkostnaði. Þá vakti hann athygli á því að lánsvilyrði stæðu langtímum saman þótt fátt væri að gerast hjá lántakendum. Þetta torveldaði áætlanagerð sjóðsins. Hann vakti einnig athygli á að oft keyptu leigufélög í eigu byggingaverktaka íbúðirnar af verktakanum („[h]ægri hönd [seldi] þeirri vinstri“).[21] Þetta byði heim hættu á því að kaupverð fylgdi hámarksbyggingarkostnaði samkvæmt viðmiðun sjóðsins en sparað væri eins og hægt væri í framkvæmdinni.[22] Hann benti á að upplýsingar úr *Verðsjá Fasteignamats ríkisins* sýndu að fermetraverð samkvæmt viðmiðunarreglum Íbúðalánasjóðs væri almennt þó nokkru hærra en reyndist vera í viðskiptum með nýlegar íbúðir í fjölbýli, bæði á höfuðborgarsvæðinu og í stórum kaupstöðum utan þess.[23] Verktakinn gæti innleyst mikinn hagnað á þessum viðskiptum en „kaldrifjaður leigusali“ léti húsnæðið róa. Bjarni lagði til að raunhæf rekstraráætlun yrði skilyrði fyrir láni til leigufélags. Sjóðurinn mætti afturkalla lánsvilyrði ef framkvæmdir drægjust á langinn eða aðrar breytingar yrðu á forsendum sem legið hefðu til grundvallar vilyrðinu.[24] Hugmyndir Bjarna voru ræddar á stjórnarfundi í september 2003. Töldu stjórnarmenn að tillögur hans kölluðu á umtalsverðar lagabreytingar, en ekki er ljóst hvaða tillögur var þar átt við. Fram kom að flest sjónarmið Bjarna hefðu verið uppi af hálfu

Áhyggjur af leiguíbúðalánum 2003

„Hvað hvetur einstaklinga þá til að stofna þessi leigufélög? Undirritaður hefur áður bent á að sjónarmið byggingarverktaka ráði þarna för, miklu fremur en sjónarmið leigjendamarkaðar. Það fyrikomulag að leigufélög í eigu byggingaraðilans kaupa húsnæðið af honum er sennilega lykillinn að eftirspurninni eftir þessum lánum. Mjög margt bendir til þess að kaupverðið sé hærra en raunkostnaður og því getur byggingaraðilinn innleyst umtalsverðan hagnað strax. Ef einungis 500 þús. kr. eru bundnar í hlutafé í leigufélaginu gefur auga leið að þetta er fundið fé.“

Bjarni Frímann Karlsson, sviðstjóri þjónustusviðs lána: Minnisblað til Guðmundar Bjarnasonar 19. nóvember 2003.

15. Reglugerð nr. 423/1999, um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur.
16. Reglugerð nr. 873/2001, um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur.
17. Samtal rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. við Guðna F. Guðjónsson.
18. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar er varðar lánveitingar til leiguíbúða, 15. september 2003.
19. Sjá einnig 1. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög.
20. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar um eigið fé í leigufélögum til Guðmundar Bjarnasonar, 25. nóvember 2003.
21. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar er varðar lánveitingar til leiguíbúða, 15. september 2003.
22. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 17. september 2003.
23. Bjarni Frímann Karlsson, „Greinargerð með A. Samræmdum reglum Íbúðalánasjóðs um útreikning húsaleigu og B. Viðmiðunarverði í tengslum við viðmiðunarstærðir leiguíbúða sveitarfélaga og félagasamtaka“, 30. janúar 2002.
24. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar er varðar lánveitingar til leiguíbúða, 15. september 2003.

Íbúðalánasjóðs þegar reglugerðir um leiguíbúðir hefðu verið endurskoðaðar síðla árs 2001. Þá hefði ekki verið pólitískur vilji fyrir slíkum breytingum. Fundarmenn lýstu sig sammála sjónarmiðum Bjarna og ákveðið var að vinna að því að koma tillögum hans fram.[25] Síðar lagði Bjarni til að hámark lána Íbúðalánasjóðs yrði miðað við brunabótamat en það á að endurspegla byggingarkostnað. Hann sagði mýmörg dæmi um að leiguíbúðalán Íbúðalánasjóðs væru yfir brunabótamati.[26]

Hertar kröfur um hlutafé leigufélaga

Í nóvember 2003, nokkru eftir að Bjarni Frímann Karlsson setti fram tillögur sínar, ákvað stjórn Íbúðalánasjóðs að innborgað hlutafé leigufélaga skyldi vera a.m.k. 5% af samþykktum byggingarkostnaði eða kaupverði húsnæðis. Sjóðurinn áskildi sér jafnframt rétt til að afturkalla lánsvilyrði ef verulegar breytingar yrðu á upphaflegum forsendum. Dæmi um tilefni til þess að afturkalla lánsvilyrði væri að framkvæmdir drægjust á langinn eða verulegar breytingar yrðu á eignarhaldi félaga. Það skilyrði var sett fyrir lánveitingu að lögð væri fram raunhæf rekstraráætlun fyrir leigufélag. Þá færi lán til leiguíbúða að jafnaði ekki fram úr brunabótamati.[27] Hér var farið að mörgum tillögum Bjarna, sem sagt var frá hér að framan, en hugmynd hans um 10% eiginfjárlágmark leigufélaga var ekki samþykkt fyrr en þrem árum síðar, árið 2006. Ekki var tekið á ýmsum vandamálum sem Bjarni benti á, til dæmis því að leigufélag gæti keypt íbúðir á háu verði af verktakafyrirtæki sem væri í höndum sömu eigenda. Þetta fyrirkomulag gerði verktökum kleift að hagnast vel á framkvæmdum þótt leigufélög sömu manna, sem Íbúðalánasjóður átti kröfu á, stæðu tæpt.

Haustið 2006 samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs að „innborgað eigið fé“ leigufélags skyldi nema 10% af heildarkostnaði framkvæmdar.[28] Í reglum frá því snemma árs 2007 sagði að eiginfjárhlutfall skyldi vera að minnsta kosti 10% að teknu tilliti til lánveitinga sjóðsins. Hlutfallið skyldi reiknað frá síðasta endurskoðaða ársreikningi eða árshlutareikningi. Ef um væri að ræða nýtt félag þyrfti skráð hlutafé að nema 10% af áætluðu verðmæti framkvæmdar.[29]

Haustið 2008 samþykkti stjórn sjóðsins að krefjast þess að fyrir lægju þinglýstir leigusamningar til eins árs áður en lán væri afgreitt til leiguíbúða.[30] Tímabilið var nokkru síðar stytt í hálft ár.[31]

Lánsloforð sjaldan afturkölluð

„[Rekstrar]áætlun var lögð fyrir og stundum komu áætlanir þannig að menn gerðu ráð fyrir að þeir ætluðu að vera í mínus næstu þrjú árin. Þá tilkynnti ég það, en þeir fengu kannski samt lánsvilyrði. Það er dálítið furðulegt.“

Úr skýrslu Helgu Arngrímsdóttur, rannsóknarnefndinni.

Yfirleitt virðist mikið hafa þurft að ganga á áður en lánsloforð til leigufélags væri afturkallað. Sem fyrr segir áskildi sjóðurinn sér árið 2003 rétt til að afturkalla lánsvilyrði ef verulegar breytingar yrðu á upphaflegum forsendum. Ekki verður séð að loforð hafi nokkurn tíma verið afturkallað með vísun til þess að íbúðamarkaður væri mettaður, þótt full ástæða væri stundum til þess. Í reglum um lán til leiguíbúða er offramboð á íbúðum að vísu ekki tekið sem dæmi um tilefni þess að afturkalla lánsloforð en ekki verður betur séð en að ákvæðið nái til slíks forsendubrests. Ekki var nóg með að sjóðurinn nýtti sér ekki heimildir sínar til fullnustu heldur var mikill misbrestur á því að hann fylgdi eftir þeim kröfum sem gerðar voru til leigufélaga. Hér á eftir verða nefnd dæmi sem sýna að flestar eða allar reglur um leigufélög, sem hér hafa verið nefndar, voru brotnar. Að vísu er ólíklegt að dugað hefði að fylgja öllum reglum út í ystu æsar. Þær voru hreinlega ekki nógu strangar. Tíu prósenta eiginfjárhlutfall nægði ekki alltaf til þess að koma í veg fyrir að sjóðurinn tapaði á lánveitingum til leigufélaga. Benda má á að á árunum 2001–2007 var eiginfjárhlutfall fyrirtækja sem leigðu út fasteignir hér á landi að meðaltali tæp 24%, samkvæmt yfirliti Hagstofunnar.[32] Á frjálsum markaði þótti þetta hæfilegt borð fyrir báru hjá fyrirtækjum í þessum rekstri. Útleiga á íbúðum er líkast til ekki eins áhættusöm og leiga á atvinnuhúsnæði, en það skýrir þó varla að fullu það misræmi sem þarna virðist vera.

25. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 17. september 2003.
26. Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar til Guðmundar Bjarnasonar titlað „Lánað upp fyrir brunabótamat! – Til umhugsunar“, 28. nóvember 2003.
27. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 28. nóvember 2003.
28. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. september 2006.
29. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 1. febrúar 2007.
30. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. ágúst 2008 með framhaldi 22. ágúst 2008.
31. Umburðarbréf Svanhildar Guðmundsdóttur er varðar breyttar reglur almennra lánveitinga til leiguíbúða, 8. september 2008.
32. Hagstofa Ísland, slóð: www.hagstofa.is.

Starfsemi sjóðsins markast að nokkru af því að hann er opinber stofnun. Stjórnendur hans virðast hafa litið svo á að honum bæri skylda til þess að lána þeim sem stæðust skilyrði um lánveitingar. Ekki væri hægt að hafna umsókn nema með tilvísun í reglur. Það teldist ekki málefnaleg ástæða fyrir því að hafna lánsumsókn að umsækjandi hefði ekki gott orð á sér eða að starfsfólki sjóðsins litist ekki á hann. Þá virðist sú skoðun hafa orðið ofan á að sjóðurinn þyrfti að standa við loforð sem hann hefði veitt fram í tímann, jafnvel svo að árum skipti, þó að fyrirvari sé í lánareglum um breytingar á forsendum. Jafnvel virðist það hafa verið skoðun stjórnenda að sjóðurinn gæti ekki hafnað lánsbeiðni á þeim forsendum að ekki væri þörf fyrir það húsnæði sem lána átti til. Að vísu var eitt af lögboðnum verkefnum Íbúðalánasjóðs að fylgjast með íbúðaþörf í landinu,[33] en það starf virðist hafa átt að vinna af hreinum vísindaáhuga, en ekki til þess að hafa áhrif á lánveitingar. Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi framkvæmdastjóri sjóðsins, kom inn á þetta í skýrslu hjá rannsóknarnefndinni síðla sumars 2012. Hann sagði að oft hefði verið rætt um að byggt væri umfram þörf á Austurlandi.

Lána átti öllum sem áttu rétt á láni

> Hitt er líka rétt að nefna að það var okkar álit og er mín skoðun að það hafi í raun verið dálítið erfitt fyrir Íbúðalánasjóð að segja absalút við þennan aðila: „Þú átt ekki að byggja svona hús.“ Hann hafði sín plön á hreinu. Hann hafði sína fjármögnun, hann leggur fram sínar rekstraráætlanir, hann uppfyllir þau skilyrði sem að sjóðurinn setur fyrir uppbyggingu á íbúðinni og þá kemur hann til sjóðsins með nokkrum rétti og segir: „Þetta er minn réttur“. Þetta á ekki bara við í þessu, heldur almennt það að menn segja: „Ég á rétt á láni frá Íbúðalánasjóði að uppfylltum þeim kröfum sem hann setur.“[34]

13.3 Lán til byggingaverktaka

Byggingaverktakar, sem byggðu hús til sölu, fengu lán frá Íbúðalánasjóði þegar íbúðir þeirra urðu fokheldar. Lánið nam 90% af áætluðum kostnaði við að gera húsin fokheld. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá er kostnaður við að gera íbúðir í fjölbýlishúsum fokheldar að jafnaði rétt rúmur helmingur af kostnaði við húsbyggingu.[35] Fullt lán var ekki veitt vegna íbúðanna fyrr en þær voru komnar í hendur endanlegra kaupenda. Íbúðalánasjóður lét ekki skoða íbúðirnar, áður en fokheldislán var veitt, heldur studdist hann við fokheldisvottorð frá Fasteignamati (síðar Þjóðskrá). Auk þess þurfti verktaki að leggja fram ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun og skyldi ábyrgðin gilda þar til endanlegur kaupandi tæki við íbúðinni. Áhætta Íbúðalánasjóðs var því lítil meðan fjármálastofnanirnar voru traustar. Heimilt var að gjaldfella lán til verktaka ef ábyrgð félli niður.

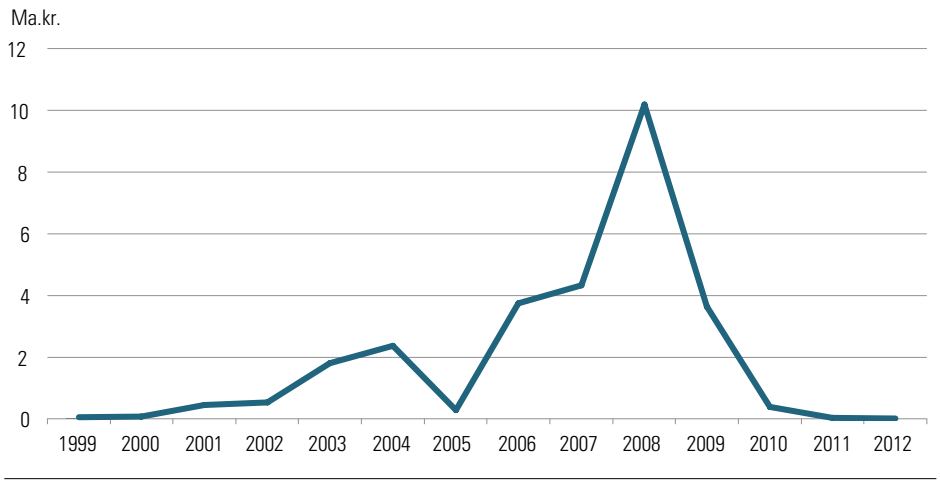
Fokheldislán gegn bankaábyrgð

Töluvert var lánað til verktaka á fyrri hluta árs 2004. Lánveitingar til þeirra virðast síðan hafa legið niðri að mestu um skeið. Bankar tóku að veita langtímalán til húsbygginga síðsumars 2004 og sennilega hafa verktakar leitað þangað. En í apríl 2006 hætti Íbúðalánasjóður að krefja verktaka um bankaábyrgðir og fljótlega eftir það tók hann að lána þeim af krafti á ný. Stjórnendur sjóðsins töldu að leita þyrfti allra leiða til þess að fá byggingaverktaka í viðskipti við sig. Mikið hafði verið greitt upp af lánum og þess vegna var talin nauðsyn á að lána sem mest út.[36] „Því má segja að aflétting bankaábyrgða á sínum tíma hafi ekki hvað síst verið tekin í ljósi áhættu- og fjárstýringar sjóðsins“,[37] segir í minnisblaði starfsmanns sjóðsins frá því snemma árs 2008. En í máli Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni sumarið 2012 kom fram að samkeppnissjónarmið höfðu mikil áhrif á þessa ákvörðun:

Hætt að krefjast ábyrgða 2006

33. 9. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
34. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
35. Samtal rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. við Þórð Þorsteinsson.
36. Skýrsla Gunnhildar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
37. Minnisblað Ástu H. Bragadóttur er varðar greiðslumat byggingaraðila vegna lána til nýbygginga, 20. febrúar 2008.

Mynd 13.2 Lánveitingar Íbúðalánasjóðs til byggingaverktaka 1999–2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

> Ef [verktakar][…] ætluðu að fara til Íbúðalánasjóðs [...] þurftu þeir að biðja sinn viðskiptabanka um þessa bankaábyrgð. Bankinn síðan gat auðvitað haft það í hendi sér að segja við viðskiptavininn: Nei, við erum ekkert að veita þér bankaábyrgð. Þú færð bara lánið þitt hér […][M]enn töldu að á þeim tímapunkti væri sjóðurinn dálítið að setja sig út af markaði með þessari kröfu.

Eftir að hætt var að krefjast bankaábyrgða fór Íbúðalánasjóður að kanna fjárhagsstöðu byggingaverktaka áður en lán voru veitt. Athugað var hvort þeir hefðu staðið í skilum við sjóðinn og aðra lánardrottna. Eiginfjárhlutfall byggingaverktaka skyldi vera 10% „að teknu tilliti til lánveitingar Íbúðalánasjóðs“.[38,39] En eftirlit með fjárhag verktaka reyndist óþjált og vanskil byggingaverktaka jukust töluvert árið 2007.[40] Stjórn sjóðsins samþykkti í febrúar 2008 að krefjast aftur bankaábyrgða af byggingaverktökum (tillagan hlaut 4 atkvæði, en Kristján Pálsson sat hjá).

Aftur farið fram á bankaábyrgðir 2008

Á þeim tíma, sem Íbúðalánasjóður krafðist ekki bankaábyrgða, frá apríl 2006 til febrúar 2008, fengu byggingaverktakar níu milljarða króna að láni. Ekki liggja fyrir gögn um kostnað Íbúðalánasjóðs af gjaldþrotum byggingaverktaka á þessum tíma. Eitt dæmi, að minnsta kosti, er þekkt um að verktaki hafi haft rangt við í skiptum við sjóðinn. Í desember 2007 skýrði framkvæmdastjóri sjóðsins stjórninni frá því að við gjaldþrotameðferð byggingaverktaka á Ísafirði hefði komið í ljós að endursmíði húss á hans vegum í bænum væri ekki lokið. Íbúðalánasjóður hafði afgreitt lán til verktakans á grundvelli gagna frá Fasteignamati ríkisins. „Framkvæmdastjóra falið að fylgja málinu eftir af festu,“ segir í fundargerð stjórnar um þetta mál.[41] Síðar var Ísafjarðarbæ sent kvörtunarbréf þar sem fram kom að bærinn hefði gefið Landskrá fasteigna rangar upplýsingar.[42] Sumarið 2008 var ákveðið að kæra Fasteignamat ríkisins og Ísafjarðarbæ vegna málsins. Framkvæmdastjóri gerði stjórninni jafnframt grein fyrir kæru á hendur Guðna Geir Jóhannessyni, fyrrverandi bæjarfulltrúa á Ísafirði og forsvarsmanni G7 ehf.[43] Ekki verður séð að málið hafi farið fyrir dómstóla eða að sættir hafi náðst í því.

Verktakar vilja breyta söluíbúðum í leiguíbúðir

Eftir að sjóðurinn fór aftur að krefja byggingaverktaka um bankaábyrgðir, í febrúar 2008, og fram að gjaldþroti bankanna í október lánaði hann verktökum á sjöunda milljarð króna. Á þessum tíma tók þess að gæta að byggingaverktakar sætu lengi á lánum sínum, því að illa gekk að selja íbúðirnar (en þá tóku nýir eigendur við lánum verktakanna eins og áður kom fram). Sumir verktakar freistuðu þess að breyta óseldum íbúðum sínum í leiguíbúðir og óskuðu eftir lánum frá Íbúðalánasjóði til þess að ljúka við þær. Guðmundur Bjarnason,

38. Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs titlað „Niðurfelling á kröfu um bankaábyrgð fyrir byggingaraðila – Tillaga að vinnureglu“, 18. apríl 2006.
39. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 22. febrúar 2007.
40. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóð 27. september 2007.
41. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 19. desember 2007.
42. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 17. apríl 2008.
43. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 17. júlí 2008.

framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, sagði í blaðaviðtali sumarið 2008 að sjóðurinn íhugaði hvernig komið yrði til móts við þær óskir. „Þeir sem gera þetta eiga leiguíbúðarlánarétt hjá okkur," sagði hann.[44] En vandi sjóðsins var ekki leystur þótt söluíbúðum væri breytt í leiguíbúðir. Í samtali Guðmundar við blaðamann sumarið 2008 kom fram að erfiðleikar hefðu komið upp hjá lánþegum sjóðsins á tveim stöðum. Erfitt hefði reynst að leigja út íbúðir á Austurlandi en á Suðurnesjum hefði það áhrif að íbúðir á Keflavíkurflugvelli bættust við miklar byggingarframkvæmdir. Vanskil hjá sjóðnum hefðu aukist en þau væru þó miklu minni en 2003 og 2004.[45]

Í ágúst 2008 lagði stjórnarformaður Íbúðalánasjóðs til að farið yrði fram á viðræður við félagsmálaráðherra um að hætt yrði að veita verktökum fokheldislán frá ársbyrjun 2009.[46] Afgreiðslu málsins var frestað og verður ekki séð að það hafi fengið neina afgreiðslu. Sjóðurinn hélt áfram að lána verktökum en mjög dró úr lánveitingunum allt árið 2009.

Sumarið 2009 óskuðu Samtök iðnaðarins eftir því við Íbúðalánasjóð að kröfur um bankaábyrgð á lánum yrðu endurskoðaðar. Töldu Samtökin nóg að veð væri tekið í eignunum sjálfum. Í tilkynningu þeirra kom fram að bankar hefðu hert lánareglur[47] en skammt var liðið frá hruni þeirra. Umkvörtun samtakanna má skilja þannig að bankaábyrgðir hafi ekki legið á lausu um þetta leyti. Dauft var þá yfir fasteignamarkaði. Líklega var það mat bankanna að veruleg hætta væri á að ábyrgðirnar féllu á þá. Árið 2009 fékk að minnsta kosti einn verktaki loforð fyrir leiguíbúðaláni hjá Íbúðalánasjóði eftir að hafa verið synjað um bankaábyrgð vegna fokheldisláns.[48]

Lítið var lánað til verktaka eftir árslok 2009. Alls lánaði Íbúðalánasjóður byggingaverktökum 25 milljarða króna á árunum 2004–2011.

„Ég lagði það til oftar en einu sinni að sjóðurinn hætti að lána svokölluð fokheldislán þannig að það var tekið fyrir oftar en einu sinni og oftar en tvisvar í stjórn Íbúðarlánasjóðs. Ég ræddi það sérstaklega við ráðherra vegna þess að ég taldi að í því væri talsverð áhætta fólgin en það var ekki vilji til þess að stíga það skref, það var ekki pólitíiskur vilji til þess þó að ég legði það til og teldi að það væri öryggisatriði fyrir sjóðinn þannig að stofnunin er auðvitað að hluta til og kannski fyrst og fremst félagsleg stofnun meira heldur en fjármálastofnun. "

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Samtök iðnaðarins mótmæla kröfum um bankaábyrgð

13.4 Hvernig skiptust lán til fyrirtækja og félagasamtaka?

Í töflum 13.1 – 13.3 má sjá hvernig lán Íbúðalánasjóðs til félagslegra íbúða, verktaka og almennra leiguíbúða skiptust á landshluta á árunum 2003–2012.[49] Lán til félagslegra íbúða voru í upphafi einkum ætluð sveitarfélögum og félagasamtökum sem störfuðu í þágu aldraðra, öryrkja og námsmanna, en nokkuð var þó um að félög í einkaeigu eignuðust slíkar íbúðir. Leigufélög í einkaeigu og byggingarsamvinnufélög byggðu almennar leiguíbúðir. Töflurnar sýna stöðu lánanna, en ekki lánveitingar. Í stórum dráttum virðast þau ekki vera langt frá dreifingu fólks um landið. Heldur minna var þó lánað til höfuðborgarsvæðisins en samsvaraði hlutdeild þess í mannfjölda. Hlutur þess í lánum sjóðsins til fyrirtækja og félagasamtaka var í nóvember 2012 um 56%, en íbúar höfuðborgarsvæðisins voru í upphafi árs 2012 um 64% landsmanna. Á hinn bóginn var hlutur Suðurnesja í þessum lánaflokkum hár í nóvember 2012, eða 12%, en um það leyti áttu þar heima um 7% landsmanna. Árið 2010 var hlutdeild þessa landshluta í lánum sjóðsins enn hærri eða 14%. Íbúum fjölgaði mikið á Suðurnesjum eftir að bandaríska herliðið fór frá Keflavík árið 2006. Umsvif fóru vaxandi í flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli en einnig virðist hafa verið nokkuð um það að fólk sem vann á höfuðborgarsvæðinu flyttist í ódýrt húsnæði í Reykjanesbæ. Fjallað er nánar um lánveitingar til Reykjanesbæjar í köflum 13.8-13.12. Hlutdeild Austurlands í útlánum til fyrirtækja og félagasamtaka var um 3% síðla árs 2012, eða aðeins undir hlutdeild landshlutans í mannfjölda á landinu, sem er um 4%. En þessar tölur segja ekki alla söguna, því að sjóðurinn hefur afskrifað mikið af lánum til Austurlands. Fyrir nokkrum árum var hlutdeild landshlutans í útlánum sjóðsins til fyrirtækja og félagasamtaka mun meiri. Þannig var hún 7% árið 2007 en þá stóðu framkvæmdir við Kárahnjúkavirkjun og smíði álvers í Reyðarfirði sem hæst. Fjallað

Mikið lánað til Suðurnesja

Mikið afskrifað af lánum til Austurlands

44. (Björg Eva Erlendsdóttir, „Breyting á útlánum – Verktakar stopp í fokheldu", Morgunblaðið, 11. júní 2008. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1221283/

45. Björg Eva Erlendsdóttir, „Breyting á útlánum – Verktakar stopp í fokheldu", Morgunblaðið, 11. júní 2008. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1221283/) Sama heimild.

46. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. ágúst 2008 með framhaldi 22. ágúst 2008.

47. *Samtök iðnaðarins*, "SI bíða eftir svörum frá Íbúðalánasjóði", 18. september 2009. http://www.si.is/um-si/frettir/nr/3839

48. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 7. maí 2009.

49. Félagslegar íbúðir eru hér meðal annars leiguíbúðir sveitarfélaga og leiguíbúðir með 3,5% vöxtum, en með almennum leiguíbúðum eru taldar átaksíbúðir (úr átaki til fjölgunar leiguíbúða) með 4,5% vöxtum auk almennra kaupleiguíbúða.

Tafla 13.1 Lán Íbúðalánasjóðs til félagslegra íbúða 2003-2012

Staða í árslok í m.kr. á verðlagi hvers árs	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nov/ 2012
Óflokkað	1.648	1.806	2.240	1.958	1.912	2.200	10	110	542	820
Austurland	1.662	1.701	1.521	1.373	1.291	1.426	1.490	1.414	1.456	1.449
Höfuðborgarsvæðið	16.587	18.343	20.183	24.192	29.473	39.085	44.936	47.582	49.388	50.788
Norðurland eystra	3.898	4.333	4.263	4.470	4.438	5.617	6.298	6.382	6.501	6.472
Norðurland vestra	1.391	1.595	1.729	1.775	2.054	2.444	2.731	2.970	3.134	3.412
Suðurnes	1.658	1.842	1.769	2.039	2.420	2.858	3.590	3.804	3.879	3.165
Suðurland	2.008	2.069	2.002	2.074	2.405	2.790	3.229	3.168	3.291	3.346
Vestfirðir	1.763	1.742	1.687	1.581	1.534	1.717	1.709	1.717	1.762	1.724
Vesturland	2.173	2.209	2.609	3.054	3.530	4.721	6.026	6.096	6.510	6.937
Heildarfjárhæð	32.789	35.638	38.003	42.516	49.056	62.858	70.019	73.242	76.464	78.113
Heildarfjárhæð á árslokaverði 2012	57.338	59.973	61.409	64.237	70.015	75.943	78.686	80.333	79.673	78.152

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Tafla 13.2 Lán Íbúðalánasjóðs til verktaka 2003-2012

Staða í árslok í m.kr. á verðlagi hvers árs	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nov/ 2012
Óflokkað	375	77	25	19	27	12				
Austurland	66	168	36	315	686	831	716	551	135	134
Höfuðborgarsvæðið	1.071	938	451	2.167	2.378	9.611	11.081	8.354	4.602	3.210
Norðurland eystra	401	122	88	112	130	695	889	603	531	208
Norðurland vestra	10	10	10	9	34	37	51	27	3	2
Suðurnes	291	317	134	826	1.259	2.275	2.998	2.711	2.176	729
Suðurland	203	335	139	492	878	1.463	1.689	1.461	398	231
Vestfirðir	26	73	45	224	165	53	57	40	5	5
Vesturland	120	78	32	210	732	1.404	1.964	1.591	1.043	678
Heildarfjárhæð	2.563	2.118	961	4.374	6.288	16.381	19.444	15.339	8.892	5.197
Heildarfjárhæð á árslokaverði 2012	4.482	3.564	1.553	6.609	8.975	19.791	21.851	16.824	9.265	5.200

Heimild: Íbúðalánasjóður.

er nánar um lánveitingar til Mið-Austurlands í köflum 13.13-13.15. Hlutur Vesturlands var um 7% af lánum Íbúðalánasjóðs til fyrirtækja og félagasamtaka árið 2012. Það er nokkru meira en nam hlutdeild landshlutans í íbúafjölda en þar áttu nærri 5% mannfjöldans heima um það leyti. Mikil uppbygging hefur verið í stóriðju í Hvalfirði undanfarin ár og byggð á Akranesi efldist í kjölfar þess að göng voru grafin undir Hvalfjörð.

Töflur 13.1 – 13.3 sýna hvernig útistandandi lán Íbúðalánasjóðs skiptust á a) félagslegar íbúðir með ábyrgð sveitarfélaga, b) verktaka og c) leigufélög. Lán í flokki a) og c) eru langmest. Undir lok árs 2012 voru útistandandi lán til félagslegra íbúða 78 milljarðar króna, lán til verktaka voru 5 milljarðar og lán til leiguíbúða voru 58 milljarðar. Ekki má gleyma því að mikið hefur verið afskrifað af lánum, einkum til byggingaverktaka. Útistandandi lán til þeirra náðu hámarki árið 2009 og voru þá um 19 milljarðar.

Vanskil jukust 2008

Árið 2008 jukust vanskil mikið á lánum Íbúðalánasjóðs til fyrirtækja, einkum á lánum til verktaka og vegna leiguíbúða.[50] Árið 2010 náði fjárhæð vanskilalána byggingaverktaka hámarki. Þá höfðu lán til þeirra, að fjárhæð 7½ milljarður króna, verið í vanskilum í 3 mánuði eða lengur en þetta var þá um helmingur útistandandi lána til verktaka. Reyndar var töluvert um vanskil á lánum til verktaka allt frá 2003, eins og sjá má í töflu 13. 4. Í ljósi

50. Í þeim flokki teljast almenn leiguíbúðalán, lán til kaupleiguíbúða og lán til viðgerða á leiguíbúðum.

Tafla 13.3 Lán Íbúðalánasjóðs til almennra leiguíbúða 2003-2012

Staða í árslok í m.kr. á verðlagi hvers árs	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nov/ 2012
Óflokkað	722	734	939	1,070	1,031	1,204	.	.	.	.
Austurland	384	518	1,421	2,011	3,998	4,796	5,168	2,745	2,567	2,662
Höfuðborgarsvæðið	6,660	9,310	8,921	9,894	12,737	16,488	20,253	23,281	24,765	25,589
Norðurland eystra	1,629	3,135	3,465	4,275	4,615	7,449	8,242	9,138	8,718	9,518
Norðurland vestra	363	555	625	728	837	979	1,073	1,031	1,069	1,082
Suðurnes	790	1,046	1,496	2,626	4,268	9,274	12,751	14,053	14,279	13,111
Suðurland	699	1,275	1,489	1,846	2,120	2,758	3,544	3,002	3,033	2,901
Vestfirðir	506	468	401	431	487	618	670	724	751	794
Vesturland	486	689	777	1,148	1,842	2,518	3,599	3,157	2,577	2,708
Heildarfjárhæð	**12,238**	**17,731**	**19,534**	**24,028**	**31,936**	**46,084**	**55,301**	**57,131**	**57,758**	**58,364**
Heildarfjárhæð á árslokaverði 2012	**21,401**	**29,839**	**31,565**	**36,304**	**45,581**	**55,677**	**62,146**	**62,662**	**60,182**	**58,393**

Heimild: Íbúðalánasjóður.

þess verður að telja afar óvarlegt af sjóðnum að hætta að krefja þá um bankaábyrgð. Bankar og aðrar fjármálastofnanir riðuðu til falls haustið 2008 eins og kunnugt er. Ábyrgðir þeirra reyndust ekki eins gulltryggðar og vonast var til. En þótt ekki væri alltaf hald í ábyrgðum fjármálafyrirtækja hagnaðist sjóðurinn á að fara fram á þær, því að sumum var neitað um ábyrgð. Þær urðu því til þess að færri verktökum var lánað en ella. Umkvörtun Samtaka iðnaðarins frá 2009, sem vitnað var til hér að framan, ber vitni um það. En þótt vanskil væru aldrei jafn útbreidd á leiguíbúðalánum og verktakalánum reyndust leiguíbúðirnar sjóðnum að líkindum dýrari. Samanlagt lánaði Íbúðalánasjóður mun meira til þeirra. Í árslok 2008 voru útistandandi lán sjóðsins til leiguíbúða til dæmis um 46 milljarðar króna (nálægt 56 milljörðum á neysluverðlagi í árslok 2012), en lán til verktaka 16 milljarðar (um 20 milljarðar á verðlagi 2012). Í upphafi tímabilsins sem skoðað er í töflu 13.4 var lítið um vanskil á leiguíbúðalánum. Fyrst fór að bera á vanskilum leigufélaga árið 2006 og þau jukust hratt á næstu árum. Árið 2012 höfðu tæpir 20 milljarðar króna af leiguíbúðalánum verið í vanskilum í 3 mánuði eða lengur, eða um þriðjungur allra lána í þessum flokki. Auk þess voru leiguíbúðalán ekki baktryggð með ábyrgðum fjármálafyrirtækja eins og lán til verktaka voru lengst af. Rétt er að ítreka áður en tafla 13.4 er skoðuð, að vanskil minnka þegar gengið er að lánþegum og íbúðir eru seldar á uppboði.

Tafla 13.4 Lán Íbúðalánasjóðs til félagslegs húsnæðis, verktaka og leiguíbúða, og hlutfall lána í meira en 90 daga vanskilum 2003-2012

Heildarútlán í árslok, m.kr. á verðlagi hvers árs	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nóv 2012
Félagslegt húsnæði	32.789	35.638	38.003	42.516	49.056	62.858	70.019	73.242	76.464	78.113
Verktakar	2.563	2.118	961	4.374	6.288	16.381	19.444	15.339	8.892	5.197
Leiguíbúðir	12.238	17.731	19.534	24.028	31.936	46.084	55.301	57.131	57.758	58.364
Hlutfall útlána í meira en 90 daga vanskilum í árslok										
Félagslegt húsnæði	0%	0%	0%	0%	0%	4%	6%	8%	9%	11%
Verktakar	7%	15%	11%	3%	8%	15%	23%	49%	50%	33%
Leiguíbúðir	0%	1%	0%	3%	2%	13%	15%	21%	31%	34%

Heimild: Íbúðalánasjóður.

13.5 Ástand á húsnæðismarkaði skoðað 2008 – dregið úr útlánum

Lán til smíði leiguíbúða og annarra nýbygginga voru sérstaklega viðkvæm fyrir verðlækkunum, því að þau voru miðuð við byggingarkostnað, en ekki markaðsverð. Utan höfuðborgarsvæðisins voru lán, sem miðuð voru við 90% af byggingarkostnaði, oft þegar í upphafi jafnhá markaðsverði húsanna eða hærri. Þegar svo er háttað er minna hald í veðunum en ella. Um mitt ár 2006 ákvað félagsmálaráðherra að lækka lánshlutfall á leiguíbúðalánum í 80% af byggingarkostnaði,[51] en áfram var haldið að lána fyrir 90% af byggingarkostnaði á grunni gamalla lánsloforða.

Lítið fylgst með íbúðaþörf fyrr en 2008

Meðal lögbundinna hlutverka Íbúðalánasjóðs er að „fylgjast með íbúðaþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði".[52] Má raunar líta svo á að þetta sé nauðsynlegur hluti af því að reka fjármálafyrirtæki sem lánar fé út um allt land. Ekki verður séð að sjóðurinn hafi sinnt þessu hlutverki að neinu ráði fyrr en komið var fram á árið 2008. Nánar má lesa um rannsóknir á húsnæðisþörf í kafla 7. Árið 2008 var húsnæðisverð tekið að lækka að raungildi og ýmis óveðursteikn á lofti í efnahagslífinu. Sumir stjórnendur sjóðsins, að minnsta kosti, virðast hafa verið farnir að hafa áhyggjur af fjárhag hans. Leitað var til Magnúsar Árna Skúlasonar hagfræðings og hann beðinn að skoða húsnæðismarkað á nokkrum svæðum. Um vorið og fram eftir sumri kynnti hann stjórninni niðurstöður sínar. Hann benti á að rétt væri að fara varlega í lánveitingar á Suðurnesjum[53] og að töluvert væri um að íbúðir á Austurlandi væru auðar.[54] Þá kom fram í máli hans að um sinn væri framboð á íbúðum á stór-höfuðborgarsvæðinu meira en eftirspurn.[55] Í rammagrein 13.3 er nánar fjallað um athugun hans á húsnæðismarkaði á einstökum svæðum. Magnús Árni lét í ljós þá skoðun að almennt væri æskilegt að lána áfram til byggingariðnaðar, þó að ekki væri nema til þess að viðhalda þekkingu og vissu

Rammagrein 13.3 Athuganir Magnúsar Árna Skúlasonar á íbúðamarkaði í einstökum landshlutum sumarið 2008

Vor og sumar 2008 kannaði Magnús Árni Skúlason hagfræðingur íbúðaþörf í einstökum landshlutum og skilaði um það skýrslum til stjórnar Íbúðalánasjóðs. Í ágúst 2008 sagði hann að ástand á íbúðamarkaði í Reykjavík væri nokkuð gott miðað við það sem gerðist annars staðar og mætti vafalaust skýra það með hægara skipulagsferli en í grannsveitarfélögum og ákveðinni íhaldssemi í deiliskipulagi. Hann taldi þó að vandræði væru framundan á Norðlingaholti. Þá væri mjög mikið skráð til sölu af íbúðum á svæðinu við Elliðavatn, sem tilheyrir Kópavogi, og í Hafnarfirði virtist sveitarstjórnin hafa farið ógætilega í úthlutun lóða. Ljóst væri að bæjarstjórn Hafnarfjarðar hefði ekki skoðað hve mikið væri byggt í öðrum sveitarfélögum á svæðinu. Magnús Árni mælti með því að farið yrði með gát í fjármögnun húsnæðis á Völlunum og við Norðurbakkann í Hafnarfirði. Þá benti hann á að þá (í ágúst 2008) virtust á fjórða hundrað húseigna vera til sölu á Austurlandi. Æskilegast væri að ljúka smíði þeirra íbúða, sem þá væri unnið að, og huga að sölu þeirra og útleigu, áður en lagt væri í fleiri nýframkvæmdir. „Með því móti ætti að vera hægt að takmarka útlánatap Íbúðalánasjóðs." Þá væri framboð íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum gríðarlegt miðað við fólksfjölda og einkum þá í Reykjanesbæ. Ljóst væri að fara yrði varlega næstu mánuði í nýbyggingar „þannig að offramboð mynd[að]ist ekki á markaðinum með tilheyrandi verðfalli og neikvæðum félagslegum áhrifum vegna auðra íbúða". Magnús lagði til að lokið yrði við það húsnæði sem þegar væri í smíðum í Reykjanesbæ og hugað að sölu þess eða útleigu áður en lagt væri í fleiri nýframkvæmdir. Einnig kom fram í máli Magnúsar að „gríðarlega mikið magn húsnæðis" væri í smíðum á Akranesi, en á hitt væri að líta að fólki hefði fjölgað mikið þar undanfarin ár.[1]

1. Magnús Árni Skúlason, Samantekt um íbúðamarkaðinn á Höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi, Vesturlandi, Suðurnesjum og á Austurlandi – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs.

51. Reglugerð nr. 558/2006, um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, nr. 458/1999, með síðari breytingum, 3. júlí 2006.
52. 9. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.
53. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 22. maí 2008.
54. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 5. júní 2008.
55. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 7. ágúst 2008.

atvinnustigi í greininni. Hins vegar væri ekki skynsamlegt að lána til fyrirtækja til þess eins að fresta gjaldþroti þeirra. Eitt fjölbýli í viðbót sem ekki seldist myndi ekki leysa úr vandræðum þeirra. Magnús Árni ráðlagði stjórn sjóðsins að gera miklar kröfur um fjárhagsstyrk byggingaverktaka. Einnig kæmi til greina að óska eftir ábyrgðum frá sveitarfélögum.[56] En þótt ábyrgðir sveitarfélaga á skuldum félaga og félagasamtaka væru alþekktar á fyrri tíð var orðið erfitt að koma þeim við árið 2008 vegna ákvæðis 73. gr. sveitarstjórnarlaga frá 1998, en þar sagði um ábyrgðir á skuldbindingum lögaðila, eftir breytingu frá 2004 : „Skilyrði fyrir ábyrgðarveitingu er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila[...]“[57] Þessi leið kom því ekki til greina.

Úttekt frá 2008 nýttist ekki sem skyldi

Ekki verður betur séð en að skýrslur Magnúsar Árna hafi gefið góða mynd af ástandi húsnæðismarkaðarins á Íslandi vor og sumar 2008. Tvennt olli því að þessar upplýsingar nýttust ekki sem skyldi. Í fyrsta lagi komu þær fram seint. Ef svipuð rannsókn hefði verið gerð fyrr hefði mátt draga úr útlánatapi sjóðsins. Í öðru lagi hlutu ekki allar tillögur Magnúsar stuðning í stjórn sjóðsins. Þar virtust ekki allir vera tilbúnir að samþykkja það mat hans að offramboð væri á húsnæði hér á landi. Að lokinni kynningu hans í stjórninni um vorið 2008 kom fram það sjónarmið hjá stjórnarmanni að ástæða þess vanda sem virtist vera á húsnæðismarkaði væri skortur á lánsfé, fremur en offramboð á húsnæði „að minnsta kosti á höfuðborgarsvæðinu“.[58] Þó taldi stjórnin að ástæða væri til að gæta „enn frekari varúðar og skoða ýtarlega fjárhagslegan styrkleika byggingaraðila og félagasamtaka áður en samþykktar væru lánveitingar til þeirra.“[59] Í ágúst 2008 voru samþykktar tillögur um breytingar á tilhögun lána til leiguíbúða í ljósi skýrslna Magnúsar Árna. Ekki skyldi veita leiguíbúðalán þar sem „leiguíbúðir fjármagnaðar af ÍLS [stæðu] auðar.“ Þetta leiddi til þess að hætt var að lána til smíði nýrra leiguíbúða á Austurlandi en áfram var lánað til smíði slíkra íbúða í Reykjanesbæ.[60]

Um leið og stjórnin samþykkti að breyta reglum um lán til leiguíbúða í ljósi slæmra frétta af markaðinum sagðist framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs ætla að sækja um að heimildir sjóðsins til að veita leiguíbúðalán yrðu hækkaðar um 3–5 milljarða króna en almenn íbúðalán lækkuðu á móti.[61]

Dregið úr lánum til leiguíbúða ...

Í samræmi við nýjar lánareglur var mörgum umsóknum leigufélaga um íbúðakaup í Fjarðabyggð hafnað síðla sumars 2008 en þar voru margar leiguíbúðir, sem Íbúðalánasjóður hafði lánað til, auðar. En víða um land var haldið áfram að lána leigufélögum til kaupa á íbúðum og til nýbygginga. Lánin voru jafnan „samþykkt með fyrirvara um nýjar reglur og auknar fjárheimildir“.[62] Í október 2008 hrundu stóru bankarnir þrír. Um það leyti voru erfiðleikar í efnahag landsins farnir að hafa áhrif á rekstur sjóðsins. Í byrjun október kom fjöldi uppboðsíbúða til tals á stjórnarfundi. Rætt var um hvaða leiðir væru til þess að halda þeim í útleigu og hvort sjóðurinn gæti tekið að sér það verkefni.[63] Í lok mánaðarins samþykkti stjórnin reglur um frystingu leiguíbúðalána.[64]

... en það gerðist hægt

Reynt var að draga úr útlánum til leigufélaga, en það gerðist hægt. Um miðjan október 2008 áréttaði stjórnin að þeir, sem þegar hefðu hafist handa við nýbyggingar á leiguíbúðum, héldu því lánshlutfalli sem þeim hefði verið lofað.[65] Þetta átti meðal annars við um þá sem hafði verið lofað 90% lánshlutfalli áður en hámarkið var lækkað í 80% árið 2006. Þeim, sem ekki hefðu hafist handa, yrði hins vegar tilkynnt að lánsloforð sem gilti árið 2008 félli niður.[66] Í lok janúar 2009 var ákveðið að afgreiða aðeins lán til leiguíbúða sem lofað hefði verið ef framkvæmdir hefðu hafist fyrir byrjun þess árs eða ef keypt væri gamalt húsnæði.[67]

56. Magnús Árni Skúlason, *Íbúðamarkaðurinn á Suðurnesjum – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs.*
57. 73. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, breytt með lögum nr. 69/2004.
58. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 22. maí 2008.
59. Sama heimild.
60. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. ágúst 2008 með framhaldi 22. ágúst 2008.
61. Sama heimild.
62. Sama heimild.
63. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 2. október 2008.
64. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 30. október 2008.
65. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 16. október 2008.
66. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 16. október 2008.
67. Minnisblað Svanhildar Guðmundsdóttur er varðar almenn leiguíbúðalán, endurskoðun á reglum og uppfærslu, 26. júní 2009.

Undir lok árs 2008 fékk fasteignafélag vilyrði fyrir láni til byggingar íbúða í Reykjanesbæ í stað láns til byggingar í Reykjavík sem ekki varð af.[68] Þetta vekur athygli í ljósi ráðgjafar Magnúsar Árna Skúlasonar um íbúðamarkaðinn í Reykjanesbæ þá um sumarið. Á þessum tíma átti stjórnendum sjóðsins að vera ljóst að íbúðamarkaður þar væri mjög þungur.

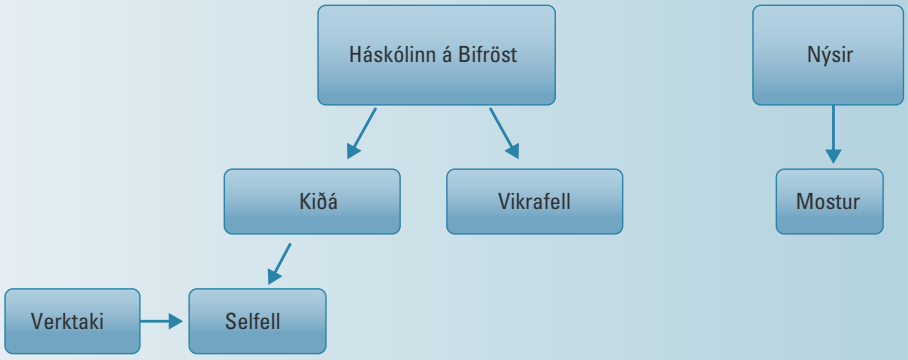
13.6 Einstakir lánaflokkar

Hér á eftir er fjallað um einstaka lánaflokka Íbúðalánasjóðs og einstakar lánveitingar og afdrif þeirra. Sjóðurinn hefur meðal annars lánað til smíði nemendagarða víða um land. Erfitt er að nota slíkt húsnæði í annað en stofnað var til í upphafi, ekki síst þegar byggt er á afskekktum stöðum. Staða sjóðsins er ekki góð þegar eigendur slíks húsnæðis standa ekki í skilum. Íbúðalánasjóður hefur einnig lánað til smíði elliheimila. Sjóðurinn samþykkti að lána til smíði þjónustuíbúða fyrir aldraða á Álftanesi í byrjun árs 2009. Bakhjarl verkefnisins var Sveitarfélagið Álftanes sem átti um þær mundir í miklum fjárhagserfiðleikum. Það komst í greiðsluþrot haustið 2009 og því var í framhaldinu skipuð fjárhaldsstjórn. Það virtist ekki breyta neinu um áhuga stjórnenda Íbúðalánasjóðs á verkefninu. Í köflum um lán sjóðsins til Reykjanesbæjar og Austurlands hér á eftir er mikið rætt um lánveitingar til leigufélaga sem virðast oft og tíðum hafa verið vanhugsaðar. Stundum var lánað til verkefna sem stjórnendur sjóðsins höfðu litla trú á allt frá upphafi. Umfjöllunin hér á eftir er langt frá því að vera tæmandi. Lán sjóðsins til fleiri félagasamtaka hafa reynst illa. Nefna má að Búseti á Norðurlandi, sem leigir út á þriðja hundrað íbúða á Akureyri og Húsavík, skuldaði Íbúðalánasjóði um mitt ár 2012 um 5 milljarða króna.[69] Eigið fé var í árslok 2011 neikvætt um 1,9 milljarða króna samkvæmt ársreikningi. Rúmlega 270 milljóna tap var á rekstrinum 2011. Unnið var að því að semja við lánardrottna.

Rammagrein 13.4 Námsmannaíbúðir

Meðal skuldunauta Íbúðalánasjóðs sem hafa átt erfitt með að standa í skilum eru eigendur nemendaíbúða víða um land. Síðla vetrar 2013 kom fram í Morgunblaðinu að Nemendagarðar Hólaskóla skulduðu alls 1,8 milljarða króna og að sjálfseignarstofnun sem ræki nemendaíbúðir á Hvanneyri skuldaði 1,2 milljarða króna. Um 80–90% skuldanna væru hjá Íbúðalánasjóði. Rætt væri við sjóðinn um uppgjör skuldanna. Stjórnarformaður nemendagarða á Hvanneyri sagði að ekki væri nokkur vegur að garðarnir réðu við skuldirnar að óbreyttu, því að ekki væri hægt að hækka leiguna endalaust. Jafnframt kom fram í frétt Morgunblaðsins að þrjú fasteignafélög á Bifröst hefðu náð samkomulagi við Íbúðalánasjóð um fjárhagslega endurskipulagningu, en þau skulduðu sjóðnum um 4 milljarða króna vegna 280 námsmannaíbúða.[1]

Mynd 1 Eignarhald á nemendaíbúðum á Bifröst



68. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 18. desember 2008.
69. Skýrsla um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitið, ágúst 2012.

Fróðlegt er að skoða nánar lánveitingar til nemendaíbúða á Bifröst. Kiðá er eignarhaldsfélag um nemendaíbúðir þar. Háskólinn á Bifröst á félagið. Í óendurskoðuðum reikningi fyrir árið 2011 kemur fram að rekstrartap þess var 67 milljónir króna það ár en tæpar 400 milljónir árið á undan. Eigið fé var neikvætt um 450 milljónir í lok árs 2011. Annað dótturfélag skólans var Vikrafell ehf. sem einnig átti nemendaíbúðir. Það tapaði 66 milljónum króna árið 2011 samkvæmt ársreikningi. Í árslok 2011 voru skuldir þess 250 milljónir umfram eignir. Árið 2007 seldi skólinn Mostri ehf. skólahúsnæði og nemendaíbúðir en fasteignafélagið Nýsir átti það félag. Mostur og háskólinn gerðu leigusamning til ársins 2037 og var samningurinn metinn á um 6 milljarða króna að því er fram kom í frétt Vísis um málið. Á miðju ári 2009 keypti dótturfélag háskólans, Kiðá, húsnæðið aftur. Háskólinn hafði þá ekki borgað húsaleigu frá því fyrir áramót en hann hélt því fram að eigandinn hefði ekki staðið við kaupsamning.[2] Kiðá átti í Selfelli ehf. sem átti Sjónarhól, nemendaíbúðir sem teknar voru í notkun árin 2007 og 2008. Meðeigandi Kiðár í Selfelli var verktaki hússins. Skólinn sakaði hann um vanefndir og fóru þær deilur fyrir dómstóla.[3] Í október 2009 var auglýst nauðungaruppboð á 56 íbúðum í fjölbýlishúsinu á Sjónarhóli. Íbúðalánasjóður fór fram á uppboðið vegna langvarandi vanskila Selfells. Í viðtali við Morgunblaðið sagði Ágúst Einarsson rektor á Bifröst að málið tengdist ekki skólanum en hefði valdið honum vanda.[4] Í máli Jóns Pálssonar, stjórnarformanns Selfells, í viðtali við Morgunblaðið nokkru síðar kom fram að undirstofnun háskólans hefði ekki greitt leigugjöld í heilt ár og því hefði Selfell ekki staðið í skilum við Íbúðalánasjóð.[5] Flestar nemendaíbúðir á Bifröst voru aftur komnar að mestu í eigu skólans og dótturfélaga hans um mitt ár 2009. Í framhaldi af því var tilkynnt að húsaleiga myndi lækka um 20%. Í tilkynningu frá skólanum kom fram að hann byði lægstu leigu í stúdentagörðum á landinu og að frá nóvember 2008 hefði leigan lækkað um nálægt 35% að raunvirði.[6]

Þessi umfjöllun sýnir þá hættu sem þeir setja sig í sem leggja fé í smíði íbúða sem ætlaðar eru til mjög afmarkaðra nota. Námsmannaíbúðir í afskekktum skólum nýtast varla öðrum en skólunum og nemendum þeirra. Samningsstaða þeirra sem eiga kröfur vegna slíkra íbúða er slæm ef eigendurnir standa ekki í skilum.

Ekki er heldur öruggt að lána til smíði námsmannaíbúða á höfuðborgarsvæðinu. Byggingafélag námsmanna, sem leigir út námsmannaíbúðir þar og víðar, skuldaði Íbúðalánasjóði 7,4 milljarða króna í árslok 2011 samkvæmt ársreikningi. Félagið tapaði rúmlega 160 milljónum króna árið 2011 og eigið fé þess var í lok árs 2011 neikvætt um 4,2 milljarða króna. Í ársskýrslu segir að náðst hafi samkomulag við Landsbankann um greiðslu skulda en samningar hafi ekki enn náðst við Gamla Landsbankann og Íbúðalánasjóð. Óvissa sé um rekstrarhæfi félagsins.

Staða Íbúðalánasjóðs er betri þegar lánað er til nemendaíbúða í stórum þéttbýlisstöðum svo sem í Reykjavík en þegar lánað er til menntasetra sem eru fjarri annarri byggð. Það er vegna þess að sókn í öflugustu háskóla landsins er traustari en í þá minni. Í þéttbýli er auk þess yfirleitt hægt að leigja „nemendaíbúðirnar" fólki sem ekki er í skóla.

1. *Morgunblaðið*, Skulda samtals um þrjá milljarða króna, 20. mars 2013. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1459232/?t=751758039&_t=1366134502.94

2. *Fréttablaðið,* Háskólinn á Bifröst hefur keypt aftur fasteignir sínar, 7. júní 2009. http://www.visir.is/article/20090607/FRETTIR01/419493547

3. Háskólinn á Bifröst, *Ársskýrsla Háskólans á Bifröst 2008–2009.*

4. *Morgunblaðið,* 56 íbúðir á Bifröst verða seldar á nauðungaruppboði", 31. október 2009. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2009/10/31/56_ibudir_a_bifrost_verda_seldar_a_naudungaruppbodi/

5. *Morgunblaðið,* Leigugjöld ekki greidd í heilt ár, 9. nóvember 2009. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2009/11/09/leigugjold_ekki_greidd_i_heilt_ar/?ref=morenews

6. *Háskólinn á Bifröst,* Lægsta leiga á stúdentagörðum á landinu Háskólinn á Bifröst lækkar leigu um 20%", 19. júní 2009. http://bifrost.rat.nepal.is/islenska/um-haskolann/frettir/nr/89299/

13.7 Ráðagerðir um íbúðir fyrir aldraða á Álftanesi 2009–2010

Sveitarfélagið Álftanes gerði í lok árs 2006 rammasamkomulag við húsnæðissamvinnufélagið Búmenn um uppbyggingu öldrunarþjónustu í nýjum miðbæ bæjarfélagsins. Næst fréttist af málinu nokkru eftir hrun bankanna, í lok nóvember 2008, en þá hafnaði stjórn

Beiðni um lán til íbúða á Álftanesi hafnað 2008...

Íbúðalánasjóðs beiðni Búmanna um 250 milljóna lán vegna leiguíbúða á Álftanesi og 500 milljóna vegna þjónustumiðstöðvar.[70] Í desember 2008 samþykkti bæjarstjórn Álftaness að fela bæjarstjóra að kynna markmið sveitarfélagsins um uppbyggingu á þjónustu fyrir aldraða fyrir stjórnendum Íbúðalánasjóðs. Bæjarstjórnin taldi „mikilvægt fyrir framkvæmdina að umsókn Búmanna hsf. [fengi] jákvæða og skjóta afgreiðslu hjá Íbúðalánasjóði".[71] Í janúar 2009 féllst stjórn Íbúðalánasjóðs á að lána Búmönnum 750 milljónir króna til smíði þjónustumiðstöðvar og íbúða fyrir aldraða á Álftanesi,[72] að því er best verður séð út á væntanlegt samkomulag við sveitarfélagið.[73] Lánið skyldi greitt árið 2010.[74] Sveitarfélagið Álftanes og Búmenn gengu síðan frá samningum sín á milli í maí og júní 2009. Í fyrsta áfanga átti að rísa þjónustumiðstöð ásamt bílakjallara, auk íbúða sem yrðu tengdar þjónustuhúsinu. Aldraðir í sveitarfélaginu myndu njóta þjónustu í miðstöðinni.[75] Fyrst um sinn var þó ætlunin að þarna yrði önnur starfsemi. Meðal annars skyldu skrifstofur bæjarfélagsins vera í húsinu.[76] Búmenn myndu eiga húsin en sveitarfélagið greiða leigu fyrir afnot af þjónustumiðstöð og bílageymslu. Húsnæðið var leigt til 50 ára og var ekki hægt að segja leigunni upp. Búmenn myndu ráðstafa búseturétti í íbúðum í samráði við sveitarfélagið. Skuldbinding sveitarfélagsins vegna samningsins var metin á 926 milljónir króna að núvirði.[77]

... en hún síðar samþykkt eftir milligöngu bæjarstjórnar

Tafla 13.5 Fjárhagur Sveitarfélagsins Álftaness (samstæðureikningur) 2005–2009

M.kr. á verðlagi hvers árs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Rekstrartekjur[1]	962	976	1,542	1,160	1,401
Afkoma	210	-320	393	-832	-322
Eigið fé	551	231	707	-126	-448
Skuldir	1,031	1,677	1,620	2,514	3,150
Skuldbindingar utan efnahags	-	-	756	2,522	4,106
Skuldir og skuldbindingar	1,031	1,677	2,376	5,037	7,256
Skuldir og skuldbindingar sem hlutfall af árstekjum (%)	107%	172%	154%	434%	518%

1. Á árinu 2007 er tekjuliðurinn „aðrar tekjur" 578 milljónir króna.

Heimild: Ársreikningar Sveitarfélagsins Álftaness.

Fáir hugðu á íbúðarbyggingar 2009

Almennt húsnæðisverð lækkaði mikið árið 2008. Í upphafi árs 2009 var dýrt að byggja miðað við fasteignaverð og lánveitingar áhættusamar. Kaupgeta almennings hafði skroppið saman. Þess vegna var sáralítið um nýbyggingar um þetta leyti. Árið 2007 hófust Íslendingar handa við smíði rúmlega 4.400 íbúða, árið 2008 byrjuðu þeir á rúmlega 3.000 íbúðum en árið 2009 hófust aðeins framkvæmdir við tæplega 200 íbúðir á Íslandi. Varla hefði nokkrum dottið í hug að byrja á slíku verkefni á þessum tíma án þess að hafa bakhjarl á borð við sveitarfélag. En þegar hér var komið lék vafi á hvað samningar við Álftanes voru mikils virði. Fjárhagur þess hafði laskast mikið. Álftanes var fámennasta sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu með um 2.500 íbúa en um margra ára skeið hafði íbúum fjölgað um 5–6% á ári. Árið 2004 ákvað hreppsnefnd Bessastaðahrepps að breyta um nafn á hreppnum. Hreppsnefndin varð bæjarstjórn og sveitarstjóri varð bæjarstjóri. Við sama tækifæri samþykkti hreppsnefndin að sameining við önnur sveitarfélög kæmi ekki til greina.[78] Nýr meirihluti Á-listans, sem kom til valda eftir kosningarnar 2006, ráðgerði mikla uppbyggingu. Skuldir jukust hratt (sjá töflu 13.5). Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga ritaði bæjarstjóra bréf haustið 2007 vegna ársreiknings sveitarfélagsins fyrir árið á undan en þá nam halli á rekstri þess þriðjungi af árstekjum. Eiginfjárhlutfall fór úr 35% árið 2005 í 12%

70. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. nóvember 2008.
71. Hér er stuðst við Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 57.
72. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 22. janúar 2009.
73. Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 31.
74. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 22. janúar 2009.
75. Rammasamningur um framkvæmdir á miðsvæði Álftaness, 4. júní 2009.
76. Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 59.
77. Hér er stuðst við Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 5, og Rammasamning um framkvæmdir á miðsvæði Álftaness, 4. júní 2009.
78. *Morgunblaðið*, „Bessastaðahreppur verður Álftanes", 19. febrúar 2004. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/781977/?item_num=24&dags=2004-02-19

árið 2006. Eftirlitsnefndin bað um greinargerð frá bæjarstjórn um ástæður hallans og hvað gert yrði til þess að jafna hann, auk áætlunar um fjárhag bæjarfélagsins á komandi árum. Í svarbréfi bæjarins kom fram að útlit væri fyrir mun betri afkomu árið 2007. Nokkur afgangur varð af rekstrinum það ár en hann stafaði af því að eignir bæjarins voru seldar og leigðar aftur af eignarhaldsfélögum. Skuldir drógust lítillega saman en samtala skulda og skuldbindinga hækkaði um 700 milljónir króna.[79] Árið 2008 seig fyrir alvöru á ógæfuhliðina. Skuldir og skuldbindingar meira en tvöfölduðust, fóru úr tæplega 2½ milljarði króna í rúma 5 milljarða. Summan varð meira en fjórfaldar árstekjur. Þetta hlutfall var þá miklu verra en hjá nokkru öðru sveitarfélagi hér á landi. Fall krónunnar árið 2008 var sveitarfélaginu mikið áfall, því að skuldbindingar þess voru að stórum hluta í erlendum gjaldeyri, en í skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhag þess, sem lokið var um mitt ár 2010, er því haldið fram að rekstur sveitarfélagsins hafi verið kominn í óefni löngu áður. Í skýrslunni segir meðal annars:

> Ákvörðun sveitarstjórnar um að ganga til samninga um sölu á byggingarrétti, kaup á búseturétti og leigu húsnæðis við húsnæðissamvinnufélagið Búmenn hsf. [...] [fyrri hluta sumars 2009] vekur furðu. Á þessum tíma hlýtur forráðamönnum sveitarfélagsins að hafa verið það ljóst að allar forsendur að baki rekstri bæjarfélagsins voru brostnar. [...] Sömuleiðis var ljóst að fasteignamarkaðurinn var hruninn, eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði lítil sem engin vegna óvissu og öll verðlagning á byggingarrétti og lóðum í uppnámi. Mjög sterk varnaðarorð komu fram í sveitarstjórn á meðan málin voru þar til afgreiðslu um að skoða þyrfti þau betur, m.a. í ljósi nýrra upplýsinga um fjárhagsstöðu sveitarfélagsins en þau voru að engu höfð af bæjarstjóra og meirihluta bæjarfulltrúa.[80]

Viðskiptaráðgjafar mæla með verkefninu

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skal leita umsagnar sérfræðinga um stórar fjárskuldbindingar.[81] Í skýrslu ParX, viðskiptaráðgjafar IBM, frá því í byrjun maí 2009, segir að útreikningar á skuldaþoli og yfirferð á helstu forsendum sýni fram á að sveitarfélagið hafi fjárhagslega burði til þess að takast á við verkefnið. Síðan segir að „sveitarfélagið [sé] að leggja grunn að traustari tekjustofnum til lengri tíma litið með markvissri uppbyggingu á miðsvæðinu". Rétt sé þó að taka fram að áætlanir sveitarfélagsins, sem stuðst hafi verið við, geri ráð fyrir umtalsverðri aukningu í tekjum. Reiknað sé með að útsvarstekjur hækki vegna þess að íbúum fjölgi.[82] Ríkisendurskoðun ræddi við höfunda ParX-skýrslunnar og gerði grein fyrir því samtali í skýrslu sinni um fjárhag Álftaness frá 2010. Þar segir meðal annars:

Stjórnendur bæjarins voru góðir sölumenn

> Við gerð skýrslunnar 2009 [töldu starfsmenn] ParX [...] ástæðu til að leggja meiri áherslu á að niðurstaðan væri háð forsendum sem gengið væri út frá enda hafi þeir ekki verið allskostar sáttir við þær. Þeir hafi reyndar verið nokkuð undrandi á að vera kallaðir til á þessum tíma og spurt sig hvort það væri „virkilega ennþá góðæri á Álftanesi" ólíkt því sem væri annars staðar. Eftir að hafa rætt ítarlega við þáverandi bæjarstjóra um þjónustumiðstöðina hafi niðurstaðan verið að ganga út frá forsendum bæjarins en vekja sérstaka athygli á þeim. Þá hafi skipt máli að bæjarstjóri hafi fullyrt við þá að bærinn væri kominn með vilyrði um framlag til verkefnisins frá Framkvæmdasjóði aldraðra. Aðspurðir, hvaða lærdóm mætti draga af reynslunni hvað varðar Álftanes, sögðu skýrsluhöfundar að ljóst væri að rýna þyrfti betur þær áætlanir, sem sveitarfélög legðu fram, og þyrfti að fá til þess óháða aðila. Það var einnig mat þeirra að talsvert hafi skort á að kjörnir stjórnendur bæjarins hefðu búið yfir nægjanlegri fjármálaþekkingu en að þeir hefðu hins vegar verið góðir „sölumenn".[83]

Þessi frásögn er fróðleg í ljósi þess að ætla má að stjórn Íbúðalánasjóðs hafi fengið svipaða kynningu á verkefninu áður en hún ákvað að endurskoða ákvörðun sína um að hafna lánsumsókn Búmanna snemma árs 2009.

79. Í nýjum sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er ekki gerður greinarmunur á skuldum og skuldbindingum sveitarfélaga í viðmiðum fyrir fjárhag sveitarfélaga.

80. Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 7.

81. Sama heimild, bls. 36.

82. Ásmundur Helgi Steindórsson og Magnús Gísli Eyjólfsson, *Mat á uppbyggingu á þjónustumiðstöð*.

83. Ríkisendurskoðun, *Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*, bls. 38.

Á fundi bæjarstjórnar Álftaness 28. maí 2009 var samþykkt að leyfa bæjarstjóra að skrifa undir rammasamning um framkvæmdir á miðsvæði sveitarfélagsins. Fulltrúar D-lista lögðu fram bókun þar sem sagði að hafa yrði til hliðsjónar ársreikning bæjarfélagsins fyrir 2008 áður en gengið yrði til samninga við Búmenn.[84]

Nýr meirihluti lýsti sveitarfélagið í fjárþröng

Í lok september 2009 var lögð fram yfirlýsing um nýjan meirihluta í bæjarstjórninni. Hann mynduðu einn fulltrúi Á-lista og þrír fulltrúar D-lista. Nýi meirihlutinn komst fljótlega að þeirri niðurstöðu að sveitarfélagið ætti í miklum fjárhagsvandræðum. Í byrjun nóvember 2009 lýsti sveitarfélagið sig í fjárþröng. Þar með hófst formlegt ferli samkvæmt ákvæðum VII. kafla þáverandi sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, um fjárþröng sveitarfélags. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skýrði samgönguráðherra frá því í desember að Sveitarfélagið Álftanes væri komið í greiðsluþrot. Þá hafði viðskiptabanki þess neitað því um meiri lánveitingar.[85] Þá taldi nefndin að skuldir sveitarfélagsins og ábyrgðir væru 7,4 milljarðar króna.[86] Í febrúar 2010 var Sveitarfélaginu Álftanesi skipuð fjárhaldsstjórn.[87] Fjárhaldsstjórnin vann að lausn skuldavandans á næstum mánuðum og kom m.a. í hlut hennar að semja við Búmenn um að hætt yrði við framkvæmdirnar á miðsvæði Álftaness, þar sem ljóst væri að ekki væru forsendur fyrir þeim rekstri sem byggingunum var ætlað að hýsa.[88] Svo fór þó að steypt var plata undir húsið áður en verkið stöðvaðist og reyndist frágangur á svæðinu sveitarfélaginu dýr.

Sú ákvörðun stjórnar Íbúðalánasjóðs í upphafi árs 2009 að lána Búmönnum til stórframkvæmda á Álftanesi vekur athygli af ýmsum ástæðum. Stjórn Íbúðalánasjóðs hafnaði síðla árs 2008 lánsumsókn Búmanna vegna húsbyggingar á Álftanesi þegar húsnæðismarkaðurinn hafði orðið fyrir miklu áfalli og íbúðaverð lækkað mikið en hún endurskoðaði afstöðu sína eftir að sveitarstjórn Álftaness beitti sér í málinu. Aðkoma hreppsins að byggingu þjónustumiðstöðvarinnar hlýtur að hafa skipt sköpum um afstöðu sjóðsstjórnarinnar, en eins og fram hefur komið voru loforð Álftaness um greiðslur ekki gulltryggðar um þessar mundir. Sveitarfélagið skuldaði margfaldar árstekjur og nú hugðist það taka á sig greiðslur sem námu nálægt einum árstekjum í viðbót að núvirði. KPMG komst að þeirri niðurstöðu í upphafi árs 2010 að Álftanes gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar jafnvel þó að hagrætt væri í rekstri og samningar við Búmenn felldir niður.[89] Svipað má lesa úr skýrslu Ríkisendurskoðunar og skýrslu fjárhaldsstjórnarinnar.[90] Með öðrum orðum réð sveitarfélagið ekki við þær skuldbindingar sem það hafði stofnað til áður en samningurinn við Búmenn kom til. Ekki kemur fram í fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs hvort hún kynnti sér fjárhag þess á nokkurn hátt áður en ákveðið var að veita fé til verkefnisins. Reikningur sveitarfélagsins fyrir árið 2008 lá ekki fyrir þegar samþykkt var að lána Búmönnum í janúar 2009, en skuldir sveitarfélagsins og skuldbindingar voru opinberar. Til dæmis var umsögn Guðmundar Gunnarssonar bæjarfulltrúa um fjárhagsáætlun sveitarfélagsins fyrir 2009 birt á vef Sjálfstæðisfélags Álftaness 5. desember 2008. Þar segir meðal annars:

Upplýsingar lágu fyrir um bágan fjárhag hreppsins 2008

> Í dag eru skuldir [sveitarfélagsins] um 2,3 milljarðar kr. og leiguskuldbindingar vegna Fasteignar (Íþróttamiðstöð) eru um 2,3 milljarðar kr. Því eru skuldir og skuldbindingar alls um 4,6 milljarðar kr. eða um 5 sinnum áætlaðar árstekjur 2009. Þetta eru ógnarupphæðir, sem nema um 1.917.000 kr. á hvern íbúa, þ.e. hvern einasta fæddan Álftnesing.[91]

84. Sama heimild, bls. 63.

85. Garðar Jónsson, *Rannsókn á fjárreiðum og rekstri Sveitarfélagsins Álftaness*.

86. Bréf Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga til Kristjáns Möller, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra 14. desember 2009.

87. *Innanríkisráðuneytið*, „EFS leggur til skipan fjárhaldsstjórnar fyrir Sveitarfélagið Álftanes“, 4. febrúar 2010. http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/frettir/nr/23926

88. Starfi fjárhaldsstjórnarinnar lauk ekki endanlega fyrr en tæpum þremur árum síðar. Þá höfðu kröfuhafar Álftaness fellt niður hluta skulda sveitarfélagsins, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitt því sérstök framlög og sveitarfélagið misst sjálfstæði sitt.

89. KPMG, *Sveitarfélagið Álftanes – Tillögur bæjarstjórnar um fjárhagslegar aðgerðir*.

90. Fjárhaldsstjórn sveitarfélagsins Álftaness, *Úttekt á rekstri og áætlun 2011 til 2014 – Sveitarfélagið Álftanes*.

91. Guðmundur G. Gunnarsson, „Fjárhagsáætlun 2009“, 5. desember 2008. http://alftanes.xd.is/?action=grein&id=14833 Áætlaðar árstekjur 2009 voru um 1.350 milljónir, þannig að skuldir og skuldbindingar Álftaness eru ekki fimmfaldar árstekjur þess samkvæmt fjárhagsáætlun þess tíma. Ef til vill er átt við skatttekjur 2009 sem áætlaðar voru um 900 milljónir króna.

Fátt hefði því átt að vera því til fyrirstöðu að stjórn Íbúðalánasjóðs aflaði sér upplýsinga um fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Frásögn starfsmanna ParX, sem vitnað var til hér að framan, bregður ljósi á sannfæringarkraft stjórnenda Álftaness. En þegar svo miklir fjármunir eru í húfi mætti ætla að meira þyrfti til. Krefjast hefði átt gagna um skuldir hreppsins og skuldbindingar. Þegar allt þetta er haft í huga er erfitt að skýra afgreiðslu stjórnar sjóðsins á 750 milljóna króna láni til Búmanna í upphafi árs 2009.

Enn meiri athygli vekur ef til vill að um einum mánuði eftir að fjárhaldsstjórn hafði tekið við rekstri Álftaness og fjárhagsvandi þess átti að vera öllum ljós endurnýjaði stjórn Íbúðalánasjóðs lánsloforðið til Búmanna. Það gerðist í mars 2010.[92] Þá höfðu birst margar fréttir í fjölmiðlum um slæma fjárhagsstöðu hreppsins. Meðal annars hafði komið fram að hann væri kominn í greiðsluþrot og gæti ekki staðið við skuldbindingar sínar.[93] Stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti því framlengingu lánsloforðs við Búmenn þrátt fyrir að fyrir lægi að leigutakinn, Sveitarfélagið Álftanes, væri ekki fær um að greiða Búmönnum leiguna.

Sjóðurinn vildi lána eftir að fjárhaldsstjórn hafði tekið við

13.8 Lánveitingar til Suðurnesja og Mið-Austurlands

Hér á eftir er fjallað nánar um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til Reykjanesbæjar, Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs. Meginathyglin er á lánum til félaga og félagasamtaka og þá einkum leigufélaga, en stundum verða slík lán ekki greind frá öðrum lánum til þessara staða. Rakin er saga nokkurra leigufélaga og verktaka sem stóðu fyrir húsbyggingum þar. Fram kemur að athafnamennirnir sem áttu frumkvæðið að framkvæmdunum lögðu ekki alltaf mikið fé sjálfir í þær. Þótt ekki kæmi fleira til virðast þessar lánveitingar því oft og tíðum hafa verið varhugaverðar þegar í upphafi. Bandarískt herlið hvarf frá Keflavíkurflugvelli 2006 og fljótlega var tekið til við að breyta húsnæði þess fyrir íslenskan markað. En auk þess var geysimikið byggt í öðrum hverfum í Keflavík og Njarðvíkum fram á árið 2009. Íbúum fjölgaði hratt þrátt fyrir að margir þeirra sem unnu áður fyrir herinn hefðu misst vinnuna. Mjög dró úr nýbyggingum í Reykjanesbæ þegar bankarnir hrundu en lokið var við flestar íbúðir sem byrjað hafði verið á. Nokkuð var þó um að hlaupið væri frá hálfkláruðu verki. Sumarið 2012 voru 170 íbúðir í smíðum í Reykjanesbæ eða 7% allra íbúða sem voru í smíðum hér á landi.[94] Til samanburðar má nefna að þá áttu um 14 þúsund manns heima í Reykjanesbæ en það eru 4½% af öllum Íslendingum. Minna var lánað til Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs en rétt eins og í Reykjanesbæ tapaðist hátt hlutfall þess fjár sem lánað var þangað (sjá umfjöllun í kafla 14 um tap Íbúðalánasjóðs). Ljóst var að skortur væri á íbúðarhúsnæði á þessum stöðum eftir að ákveðið var að hefja smíði álvers í Reyðarfirði. Fleiri íbúðir voru á endanum smíðaðar en spáð hafði verið að þyrfti. Auk þess voru fjölmargar þeirra af öðru tagi en heimamenn kærðu sig um. Guðmundur Bjarnason, sem var framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs frá 1999 til 2010, sagði í skýrslu hjá rannsóknarnefndinni að mikil áhersla hefði verið af hálfu félagsmálaráðherra og ráðamanna á Austurlandi á uppbyggingu leiguíbúða á Austurlandi þegar unnið var að Kárahnjúkavirkjun og smíði álvers í Reyðarfirði. Lántökuheimild sjóðsins hefði verið hækkuð af því tilefni. Guðmundur sagði að strax í upphafi hefðu starfsmenn Íbúðalánasjóðs rætt um hvort „þessar miklu blokkabyggingar“ fyrir austan væru skynsamlegar.[95]

Þau tvö svæði, sem hér eru skoðuð sérstaklega, skera sig úr vegna þess að mikið var lánað þangað og mikið af því virðist hafa tapast . Íbúðalánasjóður tapaði hins vegar lánum víðar. Mikið tapaðist í öðrum grannbyggðum Reykjavíkur en í Reykjanesbæ. Mikið tapaðist t.d. af lánum til Árborgar.

92. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 4. mars 2010.

93. *Morgunblaðið,* „Álftanes fær neyðarhjálp“, 16. desember 2009. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1314694/?item_num=2&dags=2009-12-16

94. Hér er sleppt þeim íbúðum sem voru á byggingarstigi 1. Þá hefur byggingarleyfi verið gefið út, en eiginlegar framkvæmdir hafa ekki hafist.

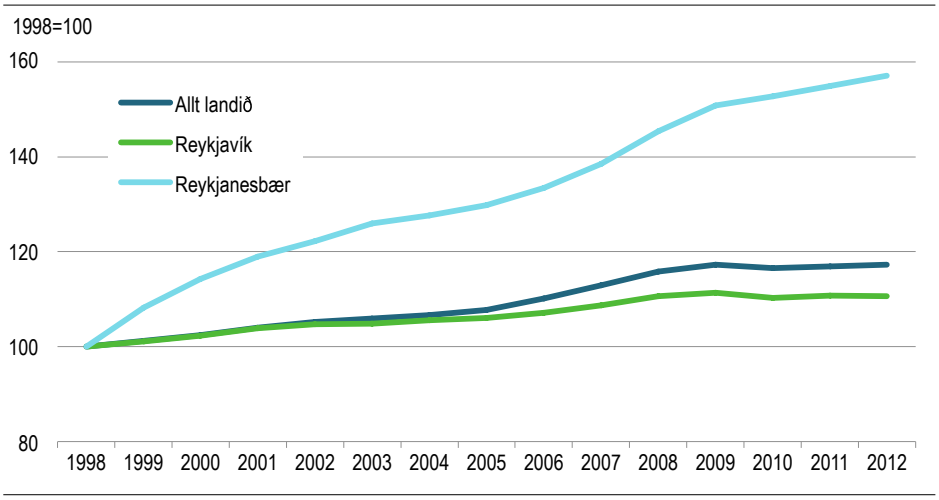
95. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

13.8.1 Uppgangur á Suðurnesjum

Óvíða var meira byggt en í Reykjanesbæ og víðar á Suðurnesjum á þensluárunum á fyrsta áratug aldarinnar. Þar varð uppsveifla sem átti fáa sína líka. Umsvif jukust um tugi prósenta á svæðinu skömmu eftir að einn af burðarásum í atvinnulífi landshlutans hvarf á braut haustið 2006. Bandaríska herliðið á Keflavíkurflugvelli hafði lengi verið einn stærsti vinnuveitandi á Suðurnesjum. Árið 2005 störfuðu rúmlega 600 Íslendingar hjá hernum. Um 70% þeirra áttu heima á Suðurnesjum,[96] um 7% starfandi manna á svæðinu. Að auki voru á snærum varnarliðsins vorið 2006 um 250 starfsmenn hjá Ratsjárstofnun, ÍAV þjónustu, Kögun og fleirum, en ekki unnu allir á Suðurnesjum.[97] Þegar herinn fór fengu margir vinnu annars staðar, meðal annars hjá þeim sem tóku við rekstri flugvallarins. En í október 2006 höfðu 30% þeirra Suðurnesjamanna sem áður störfuðu hjá Varnarliðinu ekki fengið aðra vinnu.[98] Brottför hersins var því mikið áfall en í kjölfarið hófst uppgangur og hagvöxtur sem var meiri en annars staðar á landinu. Íbúum í Reykjanesbæ fjölgaði um 3.200 frá 2005 til 2009, eða tæp 30% (sjá mynd 13.3). Hafa síðan um 14.000 manns átt heima í bænum.

Íbúum í Reykjanesbæ fjölgaði hratt eftir að herinn fór

Mynd 13.3 Fólksfjöldi á Íslandi, í Reykjavík og Reykjanesbæ 1998–2012



Heimild: Hagstofa Íslands.

Ýmsar skýringar eru á þessum mikla vexti. Vonir um stálröraverksmiðju, álver, kísiliðju og gagnaver áttu þátt í að skapa bjartsýni um framtíð byggðarinnar en ýmist hafa þessi verkefni brugðist eða þeim verið slegið á frest. Hlutur svæðisins í sjávarútvegi óx hratt um nokkurt skeið. Mikið var flutt út af fiski með flugi um tíma en auk þess eru helstu útflutningshafnir landsins nærri. Þá uxu umsvif í flugstöðinni mikið og ýmis þjónusta sem tengist henni efldist. Fjármálaþjónusta óx líka hratt á svæðinu en umsvif Sparisjóðs Keflavíkur voru mikil um hríð. Þeim kosti var haldið að höfuðborgarbúum að þeir gætu selt blokkaríbúðir sínar, eignast einbýlishús og garð suður með sjó og ekið um Reykjanesbraut til vinnu í borginni. Ekki er ljóst hve margir tóku þennan kost en margir sækja vinnu í höfuðborginni frá því sem hér er nefnt grannsvæði Reykjavíkur (það eru Suðurnes, Akranes, Hveragerði, Ölfus og Árborg). Árið 2001 mátti ætla að tæp 10% landsmanna ækju í hálftíma eða lengur á leið til vinnu.[99] Um það bil hálftíma tekur að aka frá Keflavík að suðurhluta höfuðborgarsvæðisins. Bæjarfélagið sjálft hefur staðið fyrir miklum fjárfestingum. Það setti mikið fé í höfn í Helguvík sem ekki hefur fengið mikil verkefni. Byggingarstarfsemi var meiri á Suðurnesjum á uppgangstímanum fram að hruni bankanna en annars staðar á landinu. Árið 2003 voru 15% framleiðslu á Suðurnesjum í byggingum en landsmeðaltal var 8%.[100] Árið 2008 voru fjárfestingar 13% framleiðslu á svæðinu þegar

Brostnar vonir um atvinnuuppbyggingu

96. Lára Kristín Sturludóttir, *Nauðungarsala íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum 2001–2011.*

97. Sigurður Jóhannesson, *Hagvöxtur landshluta 2003–2008.*

98. Lára Kristín Sturludóttir, *Nauðungarsala íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum 2001–2011.*

99. Jón Þorvaldur Heiðarsson o.fl., *Olíuhreinsistöð á Vestfjörðum – Skoðun á völdum samfélagsþáttum.*

100. Hér hefur tekjum framleiðsluþátta (launum, rekstrarafgangi og afskriftum) verið skipt niður á atvinnugreinar. Hugtakið er ekki langt frá landsframleiðslu (munur á tekjum framleiðsluþátta, eða þáttatekjum og landsframleiðslu liggur í óbeinum sköttum og framleiðslustyrkjum). Sigurður Jóhannesson og Sigurður Árnason, *Hagvöxtur landshluta 2004–2009.*

landsmeðaltal var 9%.[101] Aðflutningur fólks kallaði á húsbyggingar og öflug uppbygging á svæðinu kallaði á fólk. Fyrstu árin eftir aldamót var stækkun flugstöðvarinnar langmikilvægasta framkvæmdin en á árunum 2006 til 2009 vó smíði íbúðarhúsa þyngst. Eftir að herinn fór var hafist handa við að laga mannvirki á gamla varnarsvæðinu að nýrri atvinnustarfsemi og nýjum íbúum. Háskólasetrið Keilir hóf þar störf árið 2007[102] og unnið hefur verið að því að breyta íbúðum varnarliðsmanna svo að þær standist íslenskar húsnæðisreglugerðir. Námsmenn hafa haft forgang, en hlutfall þeirra sem ekki eru í námi fer vaxandi (var líklega 15–20% vorið 2012). Alls voru um 700 íbúðir fullbúnar til leigu á varnarsvæðinu sumarið 2012[103] en þar bjuggu milli 1.700 og 1.800 manns síðla árs 2012.[104] Frá 2003 til 2010 fjölgaði íbúðum í Reykjanesbæ um tæplega 3.500, eða 77%.[105] Á sama tíma fjölgaði íbúðum á höfuðborgarsvæðinu um 16%.[106] Bæjarbúum fjölgaði um rúm 3.000 frá 2003 til 2010 eða um 29%. Með öðrum orðum hélt fólksfjölgun hvergi nærri í við fjölgun íbúða. Fólki á hverja íbúð í Reykjanesbæ fækkaði um 27% frá 2003 til 2010. Árið 2011 voru 1,9 menn á hverja íbúð í bænum en hlutfallið fyrir Reykjavík var 2,4. Að vísu er þessi samanburður ekki alveg sanngjarn, því að á varnarsvæðinu eru margar íbúðir sem ætlaðar eru einstaklingum.

Íbúðum fjölgaði hraðar en fólki

13.9 Svæðið var viðkvæmt fyrir efnahagsáföllum

Hrun banka og sparisjóða varð mikið áfall fyrir Suðurnesjamenn og atvinnulíf á þessum slóðum var viðkvæmt fyrir áföllum. Jafnvel áður en bandaríska herliðið fór mátti vinnumarkaður á svæðinu ekki við miklum hremmingum vegna þess að menntunarstig er lægra en í öðrum landshlutum.[107] Undanfarin ár hefur mun fleiri vantað vinnu þar en annars staðar á landinu. Árið 2008 voru 4% vinnuafls á Suðurnesjum á atvinnuleysisskrá

Mikið atvinnuleysi

Tafla 13.6 Lán Íbúðalánasjóðs vegna íbúðakaupa í Reykjanesbæ og íbúðir á uppboðum 1999–2010[1]

	Á verðlagi hvers árs			Á verðlagi ársins 2012	
M.kr.	Lán til íbúða	Þar af á uppboð	Hlutfall sem lendir á uppboði	Lán til íbúða	Þar af á uppboð
1999	1.389	113	8%	2.911	237
2000	1.541	218	14%	3.075	435
2001	1.412	94	7%	2.641	176
2002	1.853	103	6%	3.307	184
2003	2.298	410	18%	4.017	717
2004	2.851	618	22%	4.828	1.047
2005	6.805	1.923	28%	11.076	3.130
2006	5.295	1.145	22%	8.073	1.746
2007	6.150	2.027	33%	8.927	2.942
2008	8.529	1.416	17%	11.013	1.828
2009	4.917	2.051	42%	5.669	2.365
2010	2.057	14	1%	2.250	15
Alls 2003-2010	38.902	9.604	25%	55.852	13.789
Alls 2005-2009	31.697	8.562	27%	44.757	12.011

1. Árlegar lánveitingar vegna íbúðakaupa og matsverð þess hluta íbúðanna sem hafði lent á uppboði á miðju ári 2012.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

101. Sigurður Jóhannesson, *Hagvöxtur landshluta 2003–2008*.
102. Sama heimild.
103. Samtal rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. við Ingva Jónsson.
104. Lára Kristín Sturludóttir, *Nauðungarsala íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum 2001–2011*.
105. Þjóðskrá Íslands, slóð: www.skra.is.
106. Sama heimild.
107. Sjá til dæmis tölur um fjölda nemenda í framhaldsskólum og háskólum á vef Hagstofu.

en árið eftir fór atvinnuleysi í 13%. Hlutfallið hélst svipað árin 2010 og 2011. Á landinu öllu var atvinnuleysi að meðaltali 7½–8% á árunum 2009 til 2011. Um eitt þúsund íbúar í Reykjanesbæ voru á atvinnuleysisskrá þessi ár.[108] Hlutfall örorkulífeyrisþega er hærra á Suðurnesjum en annars staðar á landinu og álag á félagsþjónustu sveitarfélaga á svæðinu er mikið.[109] Reykjanesbær, Sandgerðisbær og Vogar voru í hópi 5 sveitarfélaga sem skulduðu hæst hlutfall tekna í lok árs 2011. Skuldir og skuldbindingar Reykjanesbæjar og Sandgerðisbæjar voru meira en þrefaldar árstekjur og Vogar voru ekki langt undan.[110]

13.10 Tjón Íbúðalánasjóðs

Hátt hlutfall íbúða lenti á uppboði

Tafla 13.6 sýnir lánveitingar Íbúðalánasjóðs til heimila, fyrirtækja og félaga í Reykjanesbæ frá 1999 til 2010 og hve margar þeirra höfðu lent á uppboði á miðju ári 2012. Eins og sjá má hefur hlutfall þeirra íbúða, sem endað hafa á nauðungaruppboði, lengi verið hátt í bænum. Alls rann fimmtungur þess fjár, sem Íbúðalánasjóður lánaði þangað árin 2003 og 2004, til kaupa á íbúðum sem enduðu á nauðungaruppboði. Stærstur hluti útlánataps sjóðsins í bænum er frá árunum 2005–2009 en meðallán sjóðsins hækkaði mikið frá 2004 til 2005. Alls veitti sjóðurinn tæplega 3.400 lán til íbúðakaupa í Reykjanesbæ á árunum 2005–2009, þar af 900 lán til kaupa á nýjum íbúðum. Lánsfjárhæðin var um 32 milljarðar króna (um 45 milljarðar á meðalneysluverðlagi 2012). Íbúðalánasjóður leysti síðar til sín íbúðir sem tengdust lánum að fjárhæð 8½ milljarður króna (um 12 milljarðar á meðalverðlagi 2012). Með öðrum orðum þurfti hann að taka aftur við rúmum fjórðungi lánsfjárhæðarinnar frá þessum tíma. Ekki er enn komið í ljós hve mikið af þeirri fjárhæð tapast, en slegið er mati á það í kafla 14 um tap Íbúðalánasjóðs. Árið 2010 var fimmtungur heimila á Suðurnesjum með lán í vanskilum en þá var landsmeðaltalið 10%.[111]

13.11 Lánað, þrátt fyrir viðvaranir og bankahrun

Þegar tafla 13.6 er skoðuð vekur athygli að aldrei fór hærra hlutfall lána til íbúða sem sjóðurinn eignaðist síðar á uppboði en árið 2009. Það ár lánaði sjóðurinn tæplega 5.000 milljónir króna til íbúða í bænum. Þar af runnu 42% til íbúða sem sjóðurinn eignaðist síðar á uppboði.[112] Haustið 2008 höfðu bankarnir hrunið og verulega hafði syrt í álinn í efnahagsmálum landsins. Raunverð húsnæðis hafði lækkað mikið. Sumarið 2008 hafði ráðgjafi sjóðsins, Magnús Árni Skúlason, eindregið hvatt til þess að hætt yrði að lána til smíði nýs íbúðarhúsnæðis í Reykjanesbæ. Í ljósi alls þessa vekur nokkra athygli að haldið skuli hafa verið áfram að lána af slíkum krafti. Skoðum nánar það sem Magnús Árni hafði að segja um húsnæðismarkaðinn í Reykjanesbæ sumarið 2008:

„Gríðarlegt framboð“ á íbúðum 2008...

> Í september 2007 voru 1.516 íbúðir í byggingu í Reykjanesbæ og þarf ekki að spyrja að leikslokum fyrir þá verktaka sem hefðu orðið fyrir þeirri framboðsaukningu að fá tvöþúsund íbúðir í sölu á sama búsetusvæði... Framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjanesbæ er gríðarlegt m.v. fólksfjölda og ljóst [að] fara verður varlega næstu mánuði í nýbyggingar, þannig að offramboð myndist ekki á markaðinum með tilheyrandi verðfalli og neikvæðum félagslegum áhrifum vegna auðra íbúða.[113]

Magnús skýrði einnig frá því að á fasteignavefnum mbl.is væru þá um 300 íbúðir í Keflavík og Njarðvíkum á söluskrá. Síðan sagði hann:

> Í ljósi þessa er æskilegast að klára þær byggingar sem nú þegar er verið að reisa og huga að sölu eða útleigu þeirra áður en lagt er í nýframkvæmdir. Með því móti ætti að vera hægt að takmarka útlánatap fjármálastofnana eins og Íbúðalánasjóðs.[114]

108. Hagstofa Íslands, slóð: www.hagstofa.is.

109. Velferðarráðuneytið, *Áfangaskýrsla samstarfshóps á Suðurnesjum*.

110. Samband íslenskra sveitarfélaga, *Árbók sveitarfélaga 2012*.

111. Lára Kristín Sturludóttir, *Nauðungarsala íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum 2001 til 2011*.

112. Rétt er að ítreka að fjárhæð lána sem enduðu með uppboði er með vöxtum, en ekki upphafleg lánsfjárhæð. Hlutfall uppboðsíbúða er því hærra en rétt er (það sama á við um öll árin).

113. Magnús Árni Skúlason, *Íbúðamarkaðurinn á Suðurnesjum – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs*.

114. Sama heimild.

Í skýrslu sinni talaði Magnús Árni einnig um fasteignamarkað í Grindavík, Vogum og Sandgerði. Lokaorð skýrslunnar eru afdráttarlaus, en þar segir meðal annars:

- Eftir skoðun á íbúðamarkaðinum á Suðurnesjum, þá er ljóst að stíga verður varlega til jarðar í frekari uppbyggingu, ekki síst þegar horft er til þess að önnur sveitarfélög á stórhöfuðborgarsvæðinu, allt frá Árborg til Akraness, hafa einnig verið í mikilli uppbyggingu og mikið af húsnæði er óselt.
- Ákveðin tilhneiging getur verið hjá byggingaraðilum að breyta almennum íbúðum í leiguíbúðir og stofna sérstök leigufélög til að njóta bestu kjara hjá Íbúðalánasjóði, án þess að forsendur séu fyrir því að leigutakar fáist. Með því að selja íbúðir inn í leigufélag tækist verktakanum að verja sig gegn tapi og einskorða tapið við eiginfjárframlag leiguíbúðafélaga sem er nú um 20%, m.v. 80% lánshlutfall Íbúðalánasjóðs.
- Velta á fasteignamarkaði hefur ekki verið minni í mörg ár sem endurspeglar sölutregðu nýbygginga.
- Bankar og sparisjóðir halda nú þegar að sér höndum þegar kemur [að] útlánum til nýframkvæmda og ef þeir lána, þá eru vaxtakjör himinhá sem endurspeglar það áhættuálag sem fjármálastofnanir leggja á byggingarframkvæmdir í dag.
- Gengisfall krónunnar hefur gert það að verkum að ekki er eins vænlegt fyrir útlendinga að flytjast hingað til lands [og áður], því er ljóst að nú mun hægja allverulega á innflytjendastraumi hingað til lands. Einnig vaknar sú spurning hvort[...]þeir sem hafa komið hingað í uppgrip flytjist ekki aftur úr landi.[115]

Sem fyrr segir sóttu verktakar það fast um þessar mundir að fá að breyta söluíbúðum í leiguíbúðir. Alla jafna bauð Íbúðalánasjóður verktökum aðeins fokheldislán sem dugðu fyrir nálægt helmingi byggingarkostnaðar. Þar sem markaður fyrir íbúðir var lítill á fyrri hluta árs 2008 var freistandi fyrir verktaka, sem höfðu smíðað íbúðir til sölu, að breyta íbúðunum í leiguhúsnæði. Sjóðurinn lánaði á þessum tíma fyrir 80% af kostnaði við smíði leiguíbúða. Verktakar gátu þannig tryggt sér rekstrarfé í nokkurn tíma og frestað tapinu, sem virtist blasa við mörgum þegar hér var komið. Tapshætta eigenda leigufélaga einskorðaðist nú við 20% eiginfjárframlag en verktakar, sem áttu söluíbúðir sem þeir gátu ekki losnað við, sátu uppi með allan byggingarkostnaðinn. Mismunurinn lenti á Íbúðalánasjóði. Greinargerð Magnúsar Árna sýnir að sú aðferð verktaka til þess að koma sér úr vandræðum, að breyta söluíbúðum í leiguíbúðir, hefur verið alkunn á þessum tíma.

... en áfram lánað af krafti

Í ljósi þess sem síðar gerðist virðist lýsing Magnúsar Árna gefa ágæta mynd af ástandinu en stjórnarmenn í Íbúðalánasjóði virðast hafa gert sér allt aðrar hugmyndir um það. Niðurstaða stjórnarinnar varð að minnsta kosti sú að áfram var lánað til húsbygginga í Reykjanesbæ af töluverðum krafti. Íbúðalánasjóður lánaði alls rúmlega 8½ milljarð króna til byggingar um 760 íbúða í Reykjanesbæ árið 2008. Árið 2009 lánaði sjóðurinn til 5–6 hundruð íbúða og námu lánin tæplega 5 milljörðum króna. Árið 2010 lánaði sjóðurinn 2 milljarða króna.

Óvíst um not fyrir íbúðir

Sem fyrr segir lánaði Íbúðalánasjóður á árunum 2005–2009 32 milljarða króna til íbúða í Reykjanesbæ. Samkvæmt upplýsingum frá sjóðnum hafði hann um mitt sumar 2012 eignast íbúðir sem tengdust rúmum fjórðungi lánsfjárhæðarinnar. Fleiri íbúðir áttu eftir að bætast við mánuðina á eftir. Í september 2012 átti sjóðurinn ríflega 500 íbúðir í Reykjanesbæ sem metnar voru á 6,2 milljarða í bókhaldi hans. Bókfært verð íbúðanna er 88% af fasteignamati. Helmingur þeirra var upphaflega eign leigufélaga, verktaka eða annarra fyrirtækja. Krafa sjóðsins á uppboði vegna íbúðanna var 9,6 milljarðar króna og bókfært tap sjóðsins á íbúðunum er því 3,4 milljarðar króna. Tæplega tveir þriðju íbúðanna, 323, voru auðar í september 2012 og það hlutfall virtist ekki hafa breyst mikið samkvæmt mánaðarskýrslu Íbúðalánasjóðs í apríl 2013. Þar að óvíst er að fólki fjölgi mikið í bænum á næstunni og íbúðir á mann eru fleiri en víðast annars staðar á landinu er töluverð óvissa um verðmæti íbúða sem ekki hefur tekist að leigja út. Nálægð við höfuðborgina og flugvöllinn styðja við byggð á þessu svæði. Fjárfestingar í stóriðju í Helguvík, sem lengi

115. Sama heimild.

hefur verið beðið eftir, gætu einnig breytt stöðunni til hins betra. Í hina áttina togar slæm fjárhagsstaða bæjarfélagsins. Hún mun að óbreyttu draga úr getu þess til að sjá borgurunum fyrir þjónustu á næstu árum.

13.12 Leiguíbúðir í Reykjanesbæ

Hér er aðeins fjallað um fáein leigufélög sem gengust fyrir húsbyggingum í Keflavík og Njarðvík. Ástæður þess að þessi félög eru tekin til umfjöllunar, en ekki einhver önnur, er að Fjármálaeftirlitið hefur gert athugasemdir við lán til þeirra eða að lánveitingarnar hafa að öðru leyti þótt sögulegar.

Smíði hefst 2003

Árið 2003 sagði Morgunblaðið frá því að Fasteignafélagið Þrek ehf. (gjaldþrota 2011) væri að hefja smíði 32 íbúða til útleigu á almennum markaði í Reykjanesbæ. Í fréttinni sagði að félagið stefndi að smíði fleiri leiguíbúða í kjölfar þess. Þrek væri fyrsta einkafyrirtækið sem réðist í smíði íbúða til útleigu í bæjarfélaginu. Smíði íbúðanna væri liður í átaki Íbúðalánasjóðs til að auka við húsnæði á leigumarkaðinum. Fram kom að sjóðurinn lánaði til þessa verkefnis á lægri vöxtum en almennt gerðist. Halldór Ragnarsson framkvæmdastjóri Húsaness, móðurfélags Þreks, sagði í viðtali við blaðið að könnun á vegum bæjarfélagsins sýndi að það vantaði 80 leiguíbúðir í Reykjanesbæ. Það væri grundvöllur þessa framtaks.[116] Haustið 2008 skuldaði Þrek Íbúðalánasjóði ríflega 1.100 milljónir króna, eða 5,5% af CAD-eiginfé hans. Undir lok ársins benti Fjármálaeftirlitið á að eiginfjárhlutfall fyrirtækisins hefði samkvæmt ársreikningi þess fyrir 2006 verið 3,5%, langt innan við 10%-mörkin sem lánareglur sjóðsins gerðu kröfu um. Sjóðurinn svaraði því til að eigið fé félagsins hefði verið í samræmi við reglur sjóðsins þegar lánið hefði verið veitt.[117] Reglur um 10% eiginfjárhlutfall voru settar haustið 2006. Áður gilti sú regla að innborgað hlutafé leigufélaga skyldi vera að minnsta kosti 5% af byggingarkostnaði.

Þrek tengdist mörgum öðrum félögum t.d. Vallarási, sem einnig átti húsnæði í Reykjanesbæ, og verktakafyrirtækinu Vallakór. Eigandi Þreks var Húsanes ehf. (gjaldþrota 2011) fram til 2006. Húsanes var verktaki og reisti íbúðarhús fyrir Þrek. Húsanes hafði áratugina á undan byggt hátt í 500 íbúðir í Reykjanesbæ.[118] Hluthafar Húsaness voru fjórir árið 2008: Þorbjörn Tjörvi Stefánsson, Jóhannes Ellertsson, Halldór Karl Ragnarsson og Margeir Þorgeirsson. Samkvæmt óendurskoðuðum ársreikningum Þreks virðist eiginfjárhlutfall oftast hafa verið yfir 5% fyrir 2006 (þó að „innborgað hlutafé“ væri mun minna), og 2006 og 2007 var eiginfjárhlutfallið nálægt þeim 10% sem krafist var. Hæst fór eiginfjárhlutfallið í 20% í árslok 2003, sama árið og Morgunblaðið sagði frá því að fyrirtækið væri að hefja smíði leiguíbúða í Reykjanesbæ. En oft var félagið undir þeim mörkum sem sjóðurinn setti. Reikningar Þreks segja reyndar lítið um áhættu eigendanna fram til 2006, því að lítil verðmæti voru í móðurfélagi þess, Húsanesi. Eigið fé Húsaness var neikvætt til 2005. Þá fór það yfir núllið eftir mikinn hagnað.

Lítið eigið fé í móðurfélagi leigufélags

Tafla 13.7 Fasteignafélagið Þrek ehf, leigufélag: rekstur og efnahagur 2002-2009

M.kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hagnaður	-	-2	-10	-33	-36	9	-155	-231
Eigið fé	1	13	21	86	50	190	271	40
Hlutafé	1	1	1	41	41	100	240	240
Skuldir	12	54	350	1.011	1.407	1.899	2.400	2.963
Eiginfjárhlutfall	4%	20%	6%	8%	3%	9%	10%	1%

Heimild: Ársreikningaskrá ríkisskattstjóra.

116. *Morgunblaðið*, „Byggja 32 íbúðir til að leigja út á markaðnum“, 24. janúar 2003. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/710456/?item_num=15&dags=2003-01-24
117. Fjármálaeftirlitið, *Skýrsla um útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs*.
118. *Morgunblaðið*, „Byggja 32 íbúðir til að leigja út á markaðnum“, 24. janúar 2003. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/710456/?item_num=15&dags=2003-01-24

Eignarhald Þreks breyttist, sennilega árið 2007 (ársreikningur fyrir það ár finnst ekki í ársreikningaskrá), þannig að Húsanes hætti að vera móðurfélag Þreks. Eftir það áttu sömu hluthafar bæði félögin beint. Árið 2007 var hlutafé í Þreki orðið 100 milljónir króna. Sama ár greiddu eigendurnir sér 24 milljónir í arð af Húsanesi, en þeir þurftu að leggja fram þá fjárhæð og meira til sem aukið hlutafé í Þreki um sama leyti til þess að félagið stæðist eiginfjárskilyrði Íbúðalánasjóðs. Eiginfjárstaða Þreks nálgaðist 10% árin 2007 og 2008 og framkvæmdir virðast vera í gangi fram á árið 2009. Afkoma fyrirtækisins var aldrei góð en verulega tók að síga á ógæfuhliðina með fallandi húsnæðisverði árin 2008 og 2009.

Sígur á ógæfuhliðina 2008 og 2009

Tafla 13.8 Húsanes ehf., móðurfélag Þreks, verktaki: rekstur og efnahagur 2003-2009

M.kr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hagnaður	92	150	281	58	35	-168	-96
Eigið fé	-415	-268	11	18	27	-153	-249
Hlutafé	3	3	3	3	3	3	3
Skuldir	856	834	972	1.196	1.232	2.673	1.867
Arður					24		
Eiginfjárhlutfall	-94%	-47%	1%	1%	2%	-6%	-15%

Heimild: Ársreikningaskrá ríkisskattstjóra.

Nesvellir íbúðir ehf., sem enn eru í rekstri, voru stofnaðar af meiri myndarbrag en mörg önnur leigufélög. Fyrirtækið rekur íbúðir fyrir fólk sem er 55 ára eða eldra í Reykjanesbæ.[119] Haustið 2012 átti það 59 öryggisíbúðir og 23 raðhús. Fyrirtækið hóf starfsemi árið 2006 og var hlutafé 54 milljónir króna. Eigendur voru Nesvellir ehf. sem voru aftur í eigu tveggja fyrirtækja, Klasa fasteigna ehf. og Tryggingamiðstöðvarinnar hf. Í stjórn Nesvalla íbúða ehf. voru 2007 Halldór Karl Ragnarsson, Ingvi Jónasson, Margeir Þorgeirsson og Þorgils Óttar Mathiesen en Sigurður Garðarsson var framkvæmdastjóri. Fyrirtækið fór af stað í lok uppsveiflunnar og virðist mest hafa verið byggt á vegum þess árið 2008. Þá þegar varð mikið tap á rekstrinum eins og reyndar öll rekstrarár þess. Eigið fé þess var neikvætt um tæpan hálfan milljarð króna í árslok 2011. Skuld þess við Íbúðalánasjóð nemur rúmum 2 milljörðum króna og er hún að mestu tilkomin árið 2008. Árið 2011 voru hreinar leigutekjur þess 28 milljónir króna (hér hefur rekstrarkostnaður fasteigna, 25 milljónir króna, verið dreginn frá), en fasteignir voru bókfærðar á tæpa 2 milljarða í árslok. Leigutekjurnar eru nálægt 1½% af þeirri fjárhæð. Til samanburðar má nefna að vextir af verðtryggðum lánum fyrirtækisins hjá Íbúðalánasjóði voru í árslok 2011 4,85–4,9%. Mikið vantar því upp á að leigutekjur standi undir vöxtum af lánum fyrirtækisins.

Félagið er enn í rekstri...

... en eigið fé neikvætt um hálfan milljarð

Tafla 13.9 Nesvellir íbúðir ehf.: rekstur og efnahagur 2007-2011

M.kr.	2007	2008	2009	2010	2011
Hagnaður	-3	-116	-45	-110	-459
Eigið fé	54	77	32	-38	-498
Hlutafé	57	197	197	237	237
Skuldir	546	1,981	2,219	2,307	2,485
þ.a. við Íbúðalánasjóð	-	1,658	1,862	1,975	2,081
Arður	-	-	-	-	-
Eiginfjárhlutfall	9%	4%	1%	-2%	-25%

Heimild: Ársreikningaskrá ríkisskattstjóra.

Móðurfélagið, Nesvellir ehf., hagnaðist vel árið 2007, en síðan hefur verið tap á rekstri þess. Ekki verður séð að nokkru sinni hafi verið greiddur arður af rekstri félagsins. Fram kemur í ársreikningum félaganna fyrir árið 2011 að unnið sé að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra. Samkomulag hafi náðst við Íslandsbanka í apríl 2012 en enn sé unnið að samningum við Íbúðalánasjóð.

119. Nesvellir ehf., slóð: www.nesvellir.is.

Tafla 13.10 Nesvellir ehf.: rekstur og efnahagur 2006-2011

M.kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hagnaður	-13	336	-84	-154	-73	-189
Eigið fé	107	502	539	465	392	203
Hlutafé	120	181	301	380	381	381
Skuldir	25	1,954	3,010	3,350	3,461	3,266
Arður	-	-	-	-	-	-
Eiginfjárhlutfall	81%	20%	15%	12%	10%	6%

Heimild: Ársreikningaskrá ríkisskattstjóra.

Bæjarfélagið fékk líka lán

Íbúðalánasjóður lánaði ekki einungis fyrirtækjum í Reykjanesbæ. Bæjarfélagið sjálft tók einnig lán vegna félagslegs húsnæðis. Haustið 2008 námu ábyrgðir Reykjanesbæjar á lánum Íbúðalánasjóðs til félagslegs húsnæðis í bænum 1,5 milljörðum króna. Fjárhagsstaða bæjarins er slæm. Hann skuldaði 41 milljarð króna á samstæðureikningi í árslok 2011 en bókfært eigið fé var þá 8 milljarðar króna. Árið 2011 var 650 milljóna rekstrarhalli á samstæðureikningi, eða 47 þúsund krónur á mann í bæjarfélaginu. Fram kemur í skýringum með ársreikningi að nokkur óvissa sé um virði einstakra eigna bæjarins auk þess sem hann eigi í lausafjárvanda. Því sé ákveðinn vafi um rekstrarhæfi bæjarins. Meðal annars er staða Reykjaneshafnar erfið en hana hefur skort verkefni. Höfnin skuldaði 6,2 milljarða í árslok 2011 og bar bærinn ábyrgð á skuldunum. Sagði í ársreikningi bæjarins fyrir 2011 að reikningsskil hafnarinnar væru gerð miðað við þá „forsendu að rekstrarhæfi [væri] til staðar" en það veltur meðal annars á því að kísilver eða önnur sambærileg verksmiðja rísi á svæðinu. Ella er hætt við að höfnin í Helguvík sé lítils virði fyrir bæjarfélagið. Þá var í árslok 2011 óvissa um rekstrarhæfi Fasteigna Reykjanesbæjar nema bærinn legði til meira fé en „ársreikningurinn [var] settur fram miðað við að rekstrarhæfi [væri] til staðar." Ekki er ólíklegt að ríkið þurfi að hlaupa undir bagga með bænum hvort sem Íbúðalánasjóður á þar beinan hlut að máli eða ekki.

4 milljarðar til varnarliðsíbúða

Háskólavellir reka byggð á Ásbrú, gamla varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Árið 2007 stóðu að Háskólavöllum Fasteignaþróunarfélagið Klasi ehf., Glitnir, Fasteignafélagið Þrek ehf., sem fyrr er getið, Fjárfestingafélagið Teigur ehf. og Sparisjóðurinn í Keflavík.[120] Stjórnarmenn í maí 2008 voru Halldór Karl Ragnarsson, Þorgils Óttar Mathiesen, Ríkharð Ottó Ríkharðsson, Þröstur Leósson og Runólfur Ágústsson. Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs í október 2007 voru kynnt áform Háskólavalla um fjárfestingar í íbúðum á Miðnesheiði. Var það samdóma álit stjórnarmanna að í þessu máli yrði að koma til fulltingi stjórnvalda.[121] Á fundi í nóvember 2007 fól stjórn sjóðsins framkvæmdastjóra að óska eftir hækkun lánsfjárheimildar til almennra leiguíbúða á fjárlögum vegna fyrirsjáanlegrar umsóknar Háskólavalla.[122] Í febrúar 2009 var lögð fram í stjórn Íbúðalánasjóðs tillaga þjónustusviðs um lán til Háskólagarða, dótturfélags Háskólavalla, um lán til kaupa á íbúðum á gamla varnarsvæðinu að fjárhæð 4,1 milljarður króna. Samþykkt var tillaga framkvæmdastjóra um að lána 2 milljarða til verkefnisins. [123] Í september sama ár hafnaði sjóðsstjórnin umsókn fyrirtækisins um 1½ milljarðs lán. Bent var á að fyrirtækið hefði alls fengið vilyrði fyrir lánum að fjárhæð 4,2 milljarðar frá Íbúðalánasjóði.[124] Í febrúar 2010 óskuðu Háskólavellir eftir almennu lánsvilyrði að fjárhæð 1,4 milljarðar króna vegna um það bil 136 leiguíbúða. Útlánanefnd lagði til að umsókninni yrði hafnað á þeim forsendum að ekki væri skortur á leiguíbúðum á svæðinu. Bent var á að um 50 íbúðir sem leiguíbúðalán hvíldu á væru með 100% frystingu hjá sjóðnum. Stjórnin hafnaði því umsókninni.[125] Í árslok 2011 skulduðu Háskólavellir ehf. og dótturfélög þess, Háskólagarðar og HV2, Íbúðalánasjóði hátt á fimmta milljarð króna.[126] Um 900 milljóna króna tap varð á

120. Magnús Gunnarsson og Kjartan Þór Eiríksson, *Greinargerð vegna fundar með efnahags- og skattanefnd*.
121. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 18. október 2007.
122. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. nóvember 2007.
123. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 19. febrúar 2009.
124. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 24. september 2009.
125. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 29. apríl 2010.
126. Skuldir við lánastofnanir eru 4,8 milljarðar. Þetta eru skuldir við Íbúðalánasjóð auk bílasamninga við SP-fjármögnun og má gera ráð fyrir að megnið af fjárhæðinni sé skuld við Íbúðalánasjóð.

Háskólavöllum og dótturfélögum þess árið 2011 og bókfært eigið fé þess fór úr 700 milljónum í mínus 225 milljónir. Samtals skulduðu Háskólavellir og dótturfélög 14,7 milljarða króna í lok árs 2011. Aðaleignir félagsins voru húsnæði og lóðir sem metin voru á 14,4 milljarða í ársreikningi. Alls áttu Háskólavellir ehf. 1.500 íbúðir um mitt ár 2012. Töluvert var um íbúðir fyrir einstaklinga. Búið var að setja nokkurt fé í þær allar en 700 voru fullbúnar til leigu snemma sumars 2012 og voru 90% þeirra í útleigu.[127] Álíka margar íbúðir voru í leigu í desember 2012 og ólíklegt var talið að fleiri íbúðir yrðu fullgerðar á næstunni. Áætla má að 1–1½ milljón króna kosti að jafnaði að koma hverri ófullgerðri íbúð á svæðinu í það horf að hægt sé að leigja hana út.[128] Leigutekjur ársins 2011 voru 520 milljónir króna samkvæmt ársreikningi en rekstrarkostnaður fasteigna var 436 milljónir. Hreinar leigutekjur voru því 83 milljónir króna, eða 0,6% af fjárfestingareignum fyrirtækisins. Erfitt er að sjá að reksturinn geti staðið undir sér á næstunni. Félagið á íbúðir sem eru 132 þúsund fermetrar og er hver fermetri metinn á 100 þúsund krónur. Í ljósi þess að aðeins tæpur helmingur íbúða í eigu félagsins skilaði tekjum í lok árs 2012 virðist sem það sé verulegt ofmat. Í skýrslu stjórnar fyrir 2011 segir að unnið sé að fjárhagslegri endurskipulagningu félagsins. Helstu kröfuhafar séu Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar og Íbúðalánasjóður. Fyrir liggi viljayfirlýsing Þróunarfélagsins um helstu þætti endurskipulagningarinnar. Náist ekki góð niðurstaða sé rekstrarhæfi félagsins í verulegri óvissu.

Rekstrarhæfi félagsins í verulegri óvissu

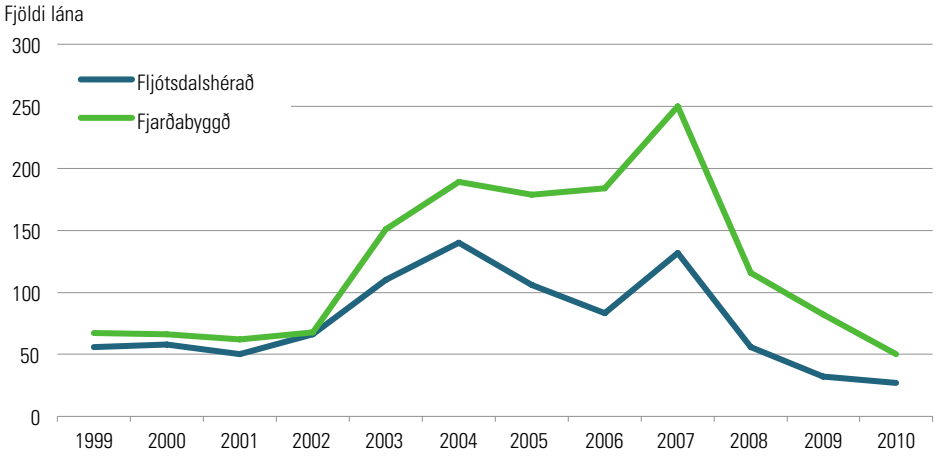
13.13 Uppbygging á Mið-Austurlandi á fyrsta áratug aldarinnar

Á fyrri hluta árs 2007 tók álver Alcoa til starfa í Reyðarfirði og var það komið í fullan rekstur ári síðar. Samkvæmt upplýsingum fyrirtækisins voru starfsmenn 480 árið 2011 en að auki unnu 320 manns á álverssvæðinu við störf sem voru nátengd því.[129] Áður en hafist var handa var ljóst að fjölga þyrfti íbúðum á svæðinu til þess að koma starfsfólkinu fyrir. Spár um þörf fyrir nýjar íbúðir virðast hafa verið nærri lagi ef miðað er við fjölgun fullorðinna, en miklu meira var byggt en spáð var að þyrfti. Betur er vikið að því síðar. Frá 2002 til 2012 fjölgaði íbúum á Mið-Austurlandi, landsvæðinu frá Fljótsdalshéraði suður í Breiðdal, tvítugum og eldri, um þúsund manns, eða 18½%. Fullbúnum íbúðum á svæðinu fjölgaði á sama tíma um 773 eða um 24%. Íbúðum fjölgaði með öðrum orðum um tæp 5% umfram fjölgun tvítugra og eldri. Íbúðalánasjóður virðist hafa lánað fyrir tæplega tveim þriðju þeirra. Íbúðum fjölgaði eingöngu í tveim hreppum, svo að heitið geti, þ.e. Fjarðabyggð og Fljótsdalshéraði. Á árunum 2003 til 2010 lánaði Íbúðalánasjóður 15 milljarða króna (um 22 milljarða á meðalneysluverðlagi 2012) til kaupa á 1.800 íbúðum

Álver á Austurlandi kallaði á nýjar íbúðir...

... en margar voru af öðru tagi en Austfirðingar vildu

Mynd 13.4 Fjöldi lána Íbúðalánasjóðs til Fljótsdalshéraðs og Fjarðabyggðar 1999–2010



Heimild: Íbúðalánasjóður.

127. Samtal rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. við Ingva Jónsson.
128. Samtal rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. við Samúel Pétursson.
129. Alcoa, *Staðreyndir um starfsemi Alcoa Fjarðaáls*.

í þessum tveim sveitarfélögum og þar af voru um 480 nýjar. Íbúum á hverja íbúð fjölgaði en ekki verður þó séð að þeir séu margir miðað við aðra landshluta. Árið 2011 voru 2,3 íbúar á fullbúna íbúð í hreppunum tveimur. Það er heldur lægri tala en í Reykjavík þar sem hlutfallið var 2,4. Úr þessu verður ekki lesið að ofgnótt íbúða sé á Mið-Austurlandi miðað við Reykjavík. Á hinn bóginn virðist sem mikið af þeim íbúðum sem byggðar voru eystra sé annarrar gerðar en íbúar þess kæra sig um.

Tafla 13.11 Lán Íbúðalánasjóðs til íbúða á Héraði og í Fjarðabyggð og íbúðir á uppboðum 2003-2010

	Á verðlagi hvers árs			Á verðlagi ársins 2012	
M.kr.	Lán til íbúða	Þar af á uppboð	Hlutfall sem lendir á uppboði	Lán til íbúða	Þar af á uppboð
2003	1.018	26	3%	1.779	45
2004	1.465	148	10%	2.481	251
2005	2.655	830	31%	4.321	1.351
2006	2.305	969	42%	3.514	1.477
2007	4.366	2.222	51%	6.338	3.225
2008	1.733	600	35%	2.238	775
2009	645	78	12%	744	90
2010	495	18	4%	541	20
Alls 2003-2010	14.681	4.891	33%	21.956	7.234
Alls 2005-2009	11.703	4.699	40%	17.154	6.918

1. Árlegar lánveitingar vegna íbúðakaupa og matsverð þess hluta íbúðanna sem hafði lent á uppboði á miðju ári 2012.
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Margar íbúðir auðar í fjölbýlishúsum

„Þeir fóru austur og það var mikill hugur í mönnum og þeir voða kátir yfir að sýna mér þessar teikningar af þessum stóru blokkum þarna og ég segi við þá : Mér líst nú ekkert á þetta, þetta eru blokkir og fólk úti á landi - ég er sko sjálf utan af landi- þetta eru blokkir og það vill auðvitað enginn búa í blokkum úti á landi. “

Úr skýrslu Helgu Arngrímsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

Haustið 2009 voru alls 218 íbúðir auðar á Héraði og í Fjarðabyggð og voru ríflega 4/5 smíðaðar 2003 eða síðar. Voru 73% auðra íbúða, eða 160, í fjölbýlishúsum en 12% í einbýli. [130] Langflestar auðar íbúðir, eða tæplega þrír fjórðu þeirra, voru á bilinu 50–120 fermetrar. Þessar íbúðir eru af öðru tagi en annað húsnæði á svæðinu. Besta hugmynd um það hvernig fólk á þessum slóðum vill búa má fá með því að skoða það húsnæði sem þar var fyrir. Af öllum íbúðum í hreppunum tveimur voru 63% einbýli í árslok 2011 samkvæmt upplýsingum Þjóðskrár. Yfir 80% íbúða voru í húsum þar sem voru 5 íbúðir eða færri. Haustið 2009 var algengast að þeir sem leituðu að húsnæði á svæðinu sæktust eftir sérbýli með 3 svefnherbergjum og bílskúr. Gilti það jafnt um þá sem voru að kaupa fyrstu fasteign og þá sem verið höfðu lengur á þessum markaði. Eftirspurn eftir íbúðum í fjölbýli til langs tíma var lítil 2009, nema þá helst hjá þeim sem voru 55 ára og eldri og þá einkum á Héraði. Byggingaverktaki var þá með 2 einbýlishús í smíðum og fyrirspurnir voru um fleiri slík hús. Fólk, sem var að flytja inn á svæðið eða kom í skamman tíma, lét sig miklu síður varða hvort það byggi í sérbýli eða fjölbýli. Þeir sem störfuðu aðeins um tíma á Mið-Austurlandi voru yfirleitt ekki með fjölskyldur sínar með sér og þeir voru oft fleiri en einn í íbúð. [131] Ætla má að fækkað hafi í þessum hópi eftir að byggingu álversins lauk og það komst í fullan rekstur.

Meirihluti íbúða sjóðsins ekki leigður út

Á uppgangsárunum var langmest byggt á Egilsstöðum á Héraði og á Reyðarfirði í Fjarðabyggð. Smíði nýrra húsa stóð hæst árið 2007 en á seinni hluta ársins fól stjórn Íbúðalánasjóðs framkvæmdastjóra hans að kanna sérstaklega stöðu þeirra fyrirtækja sem búið var að lofa lánum til húsbygginga á Austurlandi.[132] Mörg leigufélög eystra stóðu þá illa og mörg urðu gjaldþrota skömmu síðar. Íbúðalánasjóður eignaðist fjölmargar leiguíbúðir á nauðungaruppboðum. Snemma árs 2013 átti Íbúðalánasjóður 250 íbúðir á Austurlandi. Þar af voru 146, eða 58%, ekki leigðar út. Tæpur helmingur íbúðanna komst í hendur Íbúðalánasjóðs árið 2010. Langflestar íbúðirnar, eða 194, voru áður eign leigufélaga,

130. Hrönn Pétursdóttir, *Vannýtt íbúðarhúsnæði í Fjarðabyggð og á Fljótsdalshéraði*.
131. Sama heimild.
132. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. nóvember 2007.

verktaka eða annarra fyrirtækja í einkaeign. Alls eignaðist sjóðurinn 290 íbúðir á Austurlandi á árunum 2006–2011 en á sama tíma seldi hann 99 íbúðir.[133] Langflestar íbúðirnar voru í Fjarðabyggð og á Héraði. Húsnæði Íbúðalánasjóðs í Fjarðabyggð og á Héraði var metið á 2,8 milljarða króna í bókum sjóðsins í september 2012. Er það rúmum 3% undir fasteignamati á eignunum. Bókfært virði íbúðanna var 66% af kröfu Íbúðalánasjóðs á uppboði, sem var 4,2 milljarðar króna. Mismunurinn, bókfært tap sjóðsins, er um 1,4 milljarðar.

Markaður ekki kannaður

Svo er að sjá á því, sem hér fer á undan, að ráðist hafi verið í smíði fjölbýlishúsa á Austurlandi án þess að markaður fyrir slíkt húsnæði hafi verið kannaður að neinu ráði. Það hljómar einkennilega, svo að ekki sé meira sagt, að lagt sé í milljarðafjárfestingu án þess að jarðvegurinn sé skoðaður en skýringanna gæti verið að hluta að leita í þeirri umgjörð sem var um leiguíbúðalán Íbúðalánasjóðs. Þeir, sem stofnuðu leigufélögin, lögðu oft lítið undir í upphafi, jafnvel aðeins 500 þúsund krónur, en það var lágmarkið sem krafist var í lögum.[134] Verktakinn, sem var annað hlutafélag en í eigu sömu manna, græddi yfirleitt á því að byggja húsin. Nokkurt eigið fé gat orðið til í leigufélaginu ef markaðsverð íbúða hækkaði nóg en íbúðaverð hækkaði á Austurlandi allt fram til 2007. Þannig var ágóðavon nokkur fyrir þá sem reistu leiguhúsnæðið en áhættan var lítil. Í ljósi þess er skiljanlegt að þeim hafi ekki þótt taka því að skoða markaðinn að neinu ráði. Áhættan var að mestu hjá Íbúðalánasjóði sem lánaði 80–90% af byggingarkostnaði húsnæðisins. Meiri ástæða var því fyrir sjóðinn að kanna áhuga Austfirðinga á því að eiga heima í stórum fjölbýlishúsum. Það var ekki gert.[135] Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi framkvæmdastjóri sjóðsins, sagði í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að strax þegar íbúðabyggingar vegna álvers í Reyðarfirði komu fyrst til tals hefði verið rætt um að fólk úti á landsbyggðinni kynni ekki að búa í blokkum. En það var mat hans að erfitt væri að hafna lánsbeiðnum þeirra sem stæðust kröfur sjóðsins um lán.[136] Þá hafði það sitt að segja að þegar ljóst var að nýtt álver tæki til starfa í Reyðarfirði var mikil áhersla lögð á uppbyggingu leiguíbúða á Austurlandi af ráðamönnum á Austfjörðum og stjórnvöldum fyrir sunnan, að minnsta kosti félagsmálaráðherra.[137]

Áhætta eigenda leigufélaga var lítil...

...en mikil hjá íbúðalánasjóði

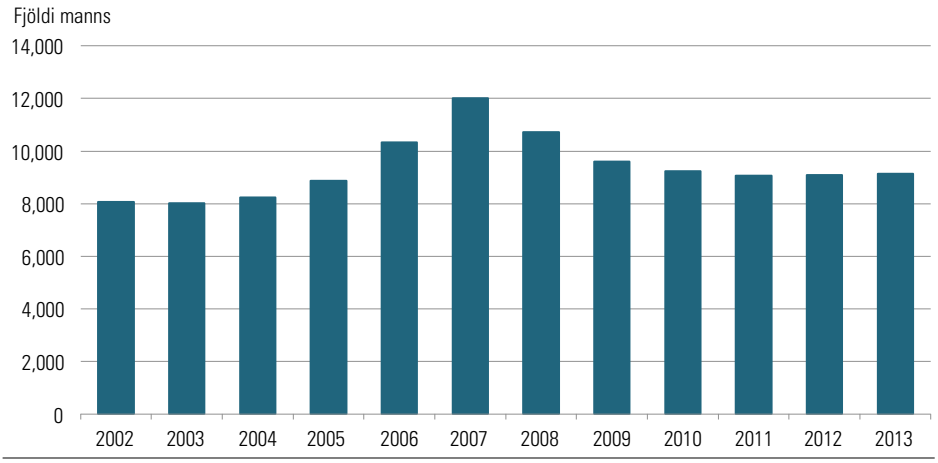
Leigufélög á Austurlandi skera sig úr öðrum leigufélögum, sem hér eru skoðuð, að því leyti að eiginfjárhlutfall margra hverra virtist vera langt undir þeim kröfum sem reglur Íbúðalánasjóðs kváðu á um. Eins og áður hefur komið fram var þess krafist fram á haust 2006 að innborgað hlutafé leigufélaga skyldi vera að minnsta kosti 5% af byggingarkostnaði.

Leigufélög stóðust ekki eiginfjárkröfur

„Ég man eftir pólitískum þrýstingi um að það mætti ekki hægja á uppbyggingunni á Austurlandi. Það voru beinlínis símtöl frá ráðherra á þeim tíma þegar verið var að lána til margra leiguíbúða á Austurlandi og menn voru eitthvað að aðeins að staldra við hvort ekki væri ástæða til þess að kanna þetta og það mátti bara ekki. Þetta var mikil uppbygging á Austurlandi og uppbygging á landsbyggðinni, það mátti ekki stöðva þá uppbyggingu.“

Úr skýrslu Gunnhildar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

Mynd 13.5 Íbúar á Mið-Austurlandi 2000–2013[1]



1. Íbúafjöldi 1. janúar ár hvert.

Heimild: Hagstofa Íslands.

133. Svar velferðarráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um íbúðir sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið, 244. mál á 140. löggjafarþingi 2011–2012. http://www.althingi.is/altext/140/s/0406.html

134. 1. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög.

135. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

136. Sama heimild.

137. Sama heimild.

Eftir það var farið fram á 10% eiginfjárhlutfall. Eins og fram kemur hér á eftir eru dæmi um að eiginfjárhlutfall hafi verið minna en 0% hjá félögum sem fengu há lán hjá Íbúðalánasjóði til íbúðabygginga á Austurlandi.

13.13.1 Spár um íbúðaþörf á Mið-Austurlandi

Smíði álvers í Reyðarfirði var vel skilgreint verkefni sem tók nokkur ár. Vitað er um tvær spár um þörf fyrir nýjar íbúðir á svæðinu. Nýsir hf. spáði árið 2002 áhrifum álvers í Reyðarfirði á íbúafjölda á Mið-Austurlandi og íbúðaþörf. Í spánni var gert ráð fyrir að íbúar svæðisins yrðu um 9.600 árið 2009. Miðað við það hefði þurft að bæta við tæplega 570 íbúðum[138] en það var 17½% viðbót við fjölda íbúða á svæðinu árið 2002. Spá Byggðarannsóknastofnunar Íslands frá 2005 var ekki langt frá því sem Nýsir gerði ráð fyrir nokkrum árum áður. Stofnunin bjóst við að bæta þyrfti við 600 nýjum íbúðum á Mið-Austurlandi til 2008.[139] Árið 2012 voru íbúar Mið-Austurlands rúmlega 12½% fleiri en 2002. Íbúum svæðisins hafði fjölgað úr liðlega 8.000 árið 2002 í rúm 9.000 árið 2012. Austfirðingum fjölgaði því nokkru minna en spáð hafði verið. En þörf fyrir íbúðir ræðst af fjölda fullorðinna. Íbúum Mið-Austurlands, tvítugum og eldri, fjölgaði úr liðlega 5.500 árið 2002 í liðlega 6.500 árið 2012. Fullorðnum íbúum svæðisins fjölgaði með öðrum orðum um 18,5%. Miðað við að þörf tvítugra og eldri fyrir íbúðir hafi haldist óbreytt hefði samkvæmt því þurft rétt um 600 íbúðir í viðbót við þær sem fyrir voru. Það er mjög nálægt spám Nýsis frá 2002 og Byggðarannsóknastofnunar Íslands frá 2005. Íbúðaþörfin kann jafnvel að vera meiri en nemur fjölgun fullorðinna, því að körlum fjölgaði meira en konum.

Spár um íbúðaþörf nærri lagi

Spár um íbúðaþörf á Austurlandi virðast hafa verið nærri lagi en jafnframt er ljóst að byggt var langt umfram það sem spárnar sögðu að þyrfti. Eins og fram kom hér á undan var gert ráð fyrir að 570–600 íbúðir mundi vanta í landshlutanum þegar álverið í Reyðarfirði tæki til starfa. Byggðar voru 773 íbúðir eða 170–200 íbúðir umfram metna þörf.[140]

Margar íbúðir eru auðar í sjö blokkum sem Fasteignafélag Austurlands reisti á Reyðarfirði og á Egilsstöðum. Félagið reisti fjórar blokkir á Reyðarfirði og þrjár á Egilsstöðum. Á Reyðarfirði var ein blokk sérstaklega ætluð 55 ára fólki og eldra og gekk best að leigja íbúðir þar. Í hinum blokkunum sex var um helmingur íbúðanna líklega auður veturinn 2008–2009.[141]

13.14 Upphafið á smíði leiguíbúða í Fjarðabyggð og á Héraði

5 milljarðar til leiguíbúða á Austurlandi

Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 28. nóvember 2003 voru samþykkt lánsvilyrði vegna almennra leiguíbúða að fjárhæð 11,7 milljarðar króna á árunum 2004–2007. Fjárhæðin var 80% af því sem sótt var um. Þar af voru tæp 40%, 4,6 milljarðar, til bygginga á Austurlandi, eða 82% af því sem sótt var um þar. Félögin sem fengu vilyrði fyrir lánum til smíði leiguíbúða á Austurlandi voru Byggingafélag Austurlands (gjaldþrota 2011, eftir sameiningu), Fasteignafélag Austurlands (gjaldþrota 2011), Íslenskir aðalverktakar, Leiguíbúðir í Fjarðabyggð ehf. (gjaldþrota 2011, eftir sameiningu), Rendita ehf., Strandabyggð ehf. og TF Festir ehf. (gjaldþrota 2007).[142] Ekki voru öll lánsloforðin fullnýtt en sumir byggðu meira en ráðgert var í upphafi. Síðar áttu eftir að bætast við lánsvilyrði í þessum landshluta og ný félög: Steinhús ehf.,[143] Tröllaborgir[144] (gjaldþrota 2008), Kirkjuból ehf.[145] og Híbýli ehf. (gjaldþrota 2012).

138. Nýsir hf. (2002). A study of the socio-economic impact of the proposed Alcoa aluminum smelter plant in Reyðarfjörður, Iceland. Reykjavík: Nýsir ltd. Hér er stuðst við Hjalta Jóhannesson (ritstjóri): Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjanaframkvæmda á Austurlandi, lokaskýrslu.
139. Jón Þorvaldur Heiðarsson, „Íbúafjöldi og þörf á íbúðarhúsnæði á Austurlandi árið 2008“.
140. Eigin útreikningar, byggðir á upplýsingum frá Þjóðskrá, sjá nánar á www.skra.is.
141. Hjalti Jóhannesson o.fl., „Lokaskýrsla: Stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002–2008“.
142. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 28. nóvember 2003.
143. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. september 2007.
144. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 12. janúar 2006.
145. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. ágúst 2008.

Á fundi, sem Alcoa Fjarðaál hélt með byggingaverktökum haustið 2005, kom fram að þeir væru nokkuð hikandi. Fólk að sunnan byggist ekki við sama fasteignaverði eystra og í Reykjavík en alls staðar væri jafndýrt að byggja. Hugmyndir voru þá um að koma upp tæplega 800 íbúðum á Héraði og í Fjarðabyggð en þær voru mislangt á veg komnar.[146]

Verktakar hikuðu

13.15 Einstök leigufélög

Meðal þeirra, sem fengu lán til uppbyggingar á Austurlandi, voru verktakar sem störfuðu um allt land. Í þeim hópi voru Íslenskir aðalverktakar. Aðrir unnu aðeins í þessum landshluta. Strandabyggð ehf. var eitt þeirra. Trésmíðaverkstæði Sveins Heiðars ehf. átti Strandabyggð og byggði jafnframt íbúðir á vegum þess. Hluthafar Trésmíðaverkstæðisins voru Sveinn Heiðar Jónsson, Heiðar Jónsson og Erlingur Heiðar Sveinsson. Árið 2005 sagði Sveinn Heiðar í samtali við Morgunblaðið að fyrirtækið hygðist byggja um 90 íbúðir á Reyðarfirði, einbýlishús, parhús og þriggja og fjögurra herbergja íbúðir. Fyrirtækið ráðgerði að smíða 30 íbúðir á Egilsstöðum á sama tíma.[147] Segja má að afkoma Strandabyggðar og Trésmíðaverkstæðisins hafi verið dæmigerð fyrir fyrirtæki í slíkum samsteypum. Strandabyggð, sem átti íbúðirnar, var rekin með lítils háttar hagnaði árin 2006 og 2007. Eiginfjárhlutfall fyrirtækisins var þá 12–16%. Eftir það gekk reksturinn afleitlega. Samanlagt tap Strandabyggðar frá 2005 til 2010 var hátt á þriðja hundrað milljóna króna. Trésmíðaverkstæðið, sem sá um smíðina, græddi hins vegar þokkalega á henni um tíma. Samtals var hagnaður þess 62 milljónir króna á árunum 2005 til 2010. Verkstæðið greiddi eigendum sínum samtals 7 milljónir króna í arð árin 2006 og 2007. Bæði Trésmíðaverkstæðið og Strandabyggð voru með neikvætt eigið fé árið 2010. Tröllaborgir ehf. hugðust árið 2004 koma upp 15 leiguíbúðum í húsnæði kaupfélagsins á Norðfirði. Félagið var í eigu Magna Kristjánssonar og Sigríðar Sjafnar Guðbjartsdóttur.[148] Haustið 2007 voru langstærstu vanskil hjá Íbúðalánasjóði af láni til Tröllaborga ehf. Af 365 milljóna króna skuld Tröllaborga voru 186 í vanskilum. Félagið varð gjaldþrota 2008. Lánað hafði verið til smíði fjölbýlishúss með 14 íbúðum en sjóðurinn lagði hald á það.[149] Tröllaborgir skiluðu aðeins ársreikningi fyrir árið 2004 þegar starfsemi þeirra var lítil. Innborgað hlutafé var hálf milljón króna.

Leigufélagið gekk illa...

...en verktakinn græddi um tíma

Á árunum 2004–2007 unnu Fasteignafélag Austurlands ehf. og nokkur tengd félög að smíði fjögurra sex hæða fjölbýlishúsa á Reyðarfirði, með 101 íbúð, og þriggja sjö hæða húsa á Egilsstöðum, með 81 íbúð sem þegar hafa verið nefnd. Auk þess reisti tengt félag nokkrar íbúðir á Eskifirði. Í viðtali við Morgunblaðið í desember 2005 sagði Haraldur Gunnarsson, einn eigendanna, að blokkin, sem nýlokið var við á Reyðarfirði, hefði fyllst strax, „bæði í sölu og leigu“. Þá var áætlað að blokkirnar á Reyðarfirði og á Egilsstöðum myndu kosta 2,8 milljarða króna (en það er um 4½ milljarður á meðalneysluverði 2012).[150] Í júlí 2007 var lokið við að steypa síðasta fjölbýlishúsið af fjórum sem Fasteignafélagið reisti á Reyðarfirði. Í frétt í Morgunblaðinu segir að þegar sé flutt inn í þrjú húsanna, en hið fjórða verði tilbúið í desember. Félagið muni ljúka við þrjú fjölbýlishús á Egilsstöðum um haustið. Félagið sé stærsta leigufélagið á Austurlandi og starfsemin gangi vel.[151]

„Mikil eftirspurn “ eftir blokkaríbúðum

Fasteignafélag Austurlands var stofnað síðla árs 2003. Stofnendur voru Ágúst Benediktsson, Haraldur Gunnarsson og Ingibjörg Baldursdóttir, eiginkona Franz Jezorskis, sem sums staðar er talinn eigandi,[152,153] en öll áttu þau heima í Reykjavík. Ári síðar áttu sömu hluthafar einnig Leiguíbúðir í Fjarðabyggð ehf. sem stofnaðar höfðu verið árið áður. Þeir áttu

146. *Morgunblaðið*, „Verktakar eru enn nokkuð hikandi,“ 27. október 2005. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1045965/

147. Sama heimild.

148. *Morgunblaðið*, „Tröllaborgir í Kaupfélagshúsið“, 6. apríl 2004. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/791175/?item_num=74&dags=2004-04-06

149. Fjármálaeftirlitið, *Skýrsla um útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs*.

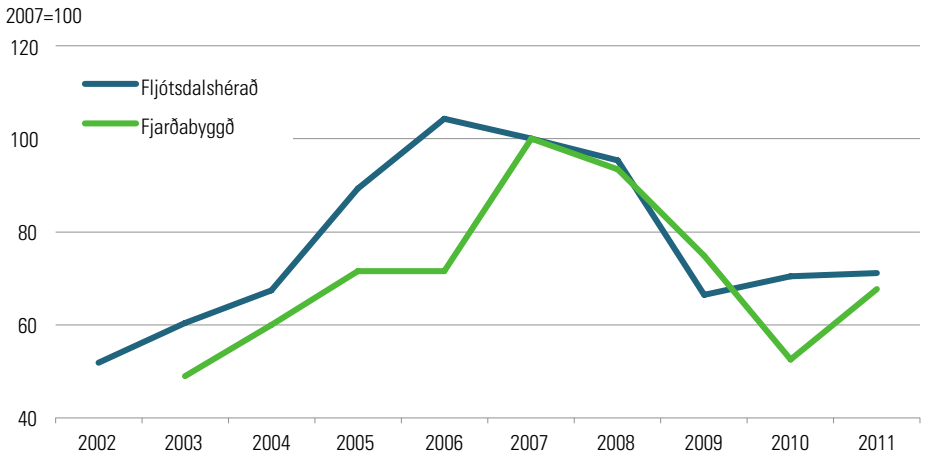
150. *Morgunblaðið*, „BVA byggja 182 íbúðir á Austurlandi“, 5. desember 2005. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1053660/

151. *Morgunblaðið*, „100 nýjar íbúðir í fjölbýli“, 27. júlí 2007. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1157224/?item_num=0&dags=2007-07-27

152. *Morgunblaðið*, „BVA byggja 182 íbúðir á Austurlandi“, 5. desember 2005. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1053660/

153. *DV*, „Fasteignabraskari fær að kaupa Heklu“, 29. desember 2010. http://www.dv.is/frettir/2010/12/29/fasteignabrasakari-faer-ad-kaupa-heklu/

Mynd 13.6 Staðgreiðsluverð íbúða í fjölbýlishúsum á Austurlandi 2002–2011[1]



1. Aðeins íbúðir byggðar 1971 og síðar. Á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs.
Heimild: Þjóðskrá, eigin útreikningar.

einnig Byggingaverktaka Austurlands ehf. en meginverkefni þeirra var að reisa hús fyrir eignarhaldsfélögin. Samanlagt eigið fé félaganna þriggja var í árslok 2004 38 milljónir króna en innborgað hlutafé rúmar 6 milljónir króna. Byggingaverktakar Austurlands byggðu einnig fyrir dótturfélag sitt, Byggingafélag Austurlands ehf. Árið 2004 voru hluthafar Byggingafélagsins fjórir en Byggingaverktakar Austurlands áttu tæplega 90% hlutafjár.

Leigufélög stóðu tæpt...

Í árslok 2007 voru íbúðir félaganna í 4 fjölbýlishúsum á Reyðarfirði metnar á ríflega 1,2 milljarða króna í bókhaldi þeirra. Íbúðir þeirra í 3 fjölbýlishúsum á Egilsstöðum voru metnar á rúman milljarð og íbúðir á Eskifirði á tæplega 50 milljónir króna. Fjárhagsstaða fyrirtækjanna var misgóð. Eignarhaldsfélögin stóðu jafnan mjög tæpt og tap var nær alltaf á rekstri þeirra. Eigið fé þeirra komst hæst í 33 milljónir samanlagt, í árslok 2007, þegar mest var byggt og var það þá 1,4% af heildareignum. Samanlagt eiginfjárhlutfall eignarhaldsfélaganna komst hæst í 3,7% í lok árs 2005, en árið á undan var það 2%. Í árslok 2006 var eigið fé eignarhaldsfélaganna neikvætt. Rekstur Byggingaverktaka Austurlands, sem áttu miklu minni eignir en eignarhaldsfélögin, gekk hins vegar afar vel. Samanlagður hagnaður frá 2004 til 2007 var tæpar 800 milljónir króna og útborgaður arður til eigendanna var um 430 milljónir króna. Hluti af arðinum hefur væntanlega farið inn sem nýtt hlutafé í Fasteignafélagi Austurlands árin 2006 og 2007. Árið 2007 voru 139 milljónir króna borgaðar inn í félagið sem hlutafé og var innborgað hlutafé félagsins frá upphafi þá samtals 178 milljónir króna.

...en verktakinn græddi vel

Íbúðalánasjóður lánaði milljarða...

Í árslok 2005 var eigið fé Leiguíbúða tæpar 10 milljónir króna, skuldir 442 milljónir og eiginfjárhlutfall um 2%. Það ár lánaði Íbúðalánasjóður félaginu 237 milljónir króna. Eigið fé Fasteignafélags Austurlands var 5 milljónir króna eða minna frá stofnárinu 2003 og fram á 2007 og eiginfjárhlutfallið var afar lágt eftir 2004. Athygli vekur að í árslok 2006 voru skammtímaskuldir félagsins 865 milljónir króna. Að minnsta kosti 300 milljónir af þessari fjárhæð eru skuld við Byggingaverktaka Austurlands. Forsvarsmenn félagsins treystu á lánsloforð frá Íbúðalánasjóði eins og vikið verður að á eftir. Eigið fé var undir núlli árið 2006. Árið 2007 fékk félagið 1½ milljarð króna að láni frá Íbúðalánasjóði. Þrátt fyrir að eigendur legðu fram nýtt hlutafé árið 2007 náði eiginfjárhlutfallið ekki 2% í árslok. Í lok árs 2007 sameinuðust félögin þrjú sem eftir voru, Fasteignafélagið, Byggingafélagið og Byggingaverktakar, undir nafni Fasteignafélagsins (ársreikningur félagsins fyrir 2007 er fyrir sameiningu). Samanlagt eigið fé félaganna var 400 milljónir króna í árslok 2007, samkvæmt ársreikningum, og eiginfjárhlutfall 14%. Verð á íbúðum í fjölbýli á Austurlandi lækkaði um 5% frá 2007 til 2008 og um 16% frá 2008 til 2009 (hér hefur ekki verið leiðrétt vegna verðbólgu). Eigið fé Fasteignafélagsins mátti ekki við mikilli verðlækkun á eignum. Fasteignafélag Austurlands skilaði ekki ársreikningi eftir 2007. Árið 2009 var félaginu skipt í 9 félög: FFM7 ehf., FFM9 ehf., FFM11 ehf., FFM13 ehf., FFK41 ehf., FFK43 ehf.,

... þó eigið fé lántakans væri lítið

FFK45 ehf. og FFH ehf, auk smækkaðs Fasteignafélags Austurlands ehf.[154,155] Fasteignafélagið, sem nú var í smækkaðri mynd, var lýst gjaldþrota í september 2011. Árið 2011 var eigið fé FFH ehf. 79 milljónir króna, samkvæmt ársreikningi. Hin félögin 8 höfðu ekki skilað ársreikningi til ársreikningaskrár síðan 2009.

Tafla 13.12 Fasteignafélag Austurlands: rekstur og efnahagur 2003-2007[1]

M.kr. á verðlagi hvers árs í árslok	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Fasteignir	1	61	302	1.468	2.288
Eigið fé	5	4	4	-9	36
Heildarskuldir[2]	-	64	303	1.548	2.301
þ.a. hjá Íbúðalánasjóði	-	-	-	683	2.166
Eiginfjárhlutfall	92%	6%	1%	-1%	2%
Hlutafé	5	5	5	39	178
Arður	-	-	-	-	-
Hagnaður	-	-	-	-43	-104

1. Leiguíbúðir í Fjarðabyggð sameinuðust Fasteignafélaginu 2006. Árið 2005 er sýndur sameinaður reikningur félaganna í árslok 2005.
2. Án eigin fjár.
Heimildir: Ríkisskattstjóri, endurskoðaðir ársreikningar, eigin útreikningar.

Tafla 13.13 Leiguíbúðir í Fjarðabyggð: rekstur og efnahagur 2003-2005

M.kr. á verðlagi hvers árs í árslok	**2003**	**2004**	**2005**
Fasteignir	11	146	417
Eigið fé	-		10
Heildarskuldir[1]	13	155	442
þ.a. hjá Íbúðalánasjóði	-	-	237
Eiginfjárhlutfall	-1%	-1%	2%
Hlutafé	0.5	0.5	14.0
Arður	-	-	-
Hagnaður	-		-3

1. Án eigin fjár.
Heimildir: Ríkisskattstjóri, endurskoðaðir ársreikningar, eigin útreikningar.

Tafla 13.14 Byggingaverktakar Austurlands: rekstur og efnahagur 2004-2007

M.kr. á verðlagi hvers árs í árslok	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Fasteignir	-	-	-	-
Eigið fé	35	130	292	367
Heildarskuldir[1]	78	74	130	139
þ.a. hjá Íbúðalánasjóði	-	-	-	-
Eiginfjárhlutfall	31%	64%	69%	73%
Hlutafé	0.6	0.6	0.6	0.6
Arður	-	10	129	291
Hagnaður	34	105	291	365

1. Án eigin fjár.
Heimildir: Ríkisskattstjóri, endurskoðaðir ársreikningar, eigin útreikningar.

154. Gunnar Rafn Haraldsson, Greining endurskoðun, ehf., bréf, dagsett 4. mars 2009.
155. Ríkisskattstjóri, ársreikningaskrá.

Kvartað undan áformum um að lækka lánshlutfall...

Í ágúst 2006 kvörtuðu forsvarsmenn Fasteignafélagsins við Magnús Stefánsson félagsmálaráðherra yfir nýlegri ákvörðun ríkisstjórnar um að lækka lánshlutfall Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða úr 90% í 80% af byggingarkostnaði. Félagið var þá með 101 íbúð í smíðum í tveimur fjölbýlishúsum á Reyðarfirði. Bent var á að verkið væri komið langt og yrði því að fullu lokið að ári en það mætti ekki verða seinna ef taka ætti á móti starfsmönnum álversins. Félagið fengi allt að tíu fyrirspurnir á dag vegna leiguhúsnæðis frá fólki sem ætlaði að flytja á svæðið á því ári eða næsta. Einnig væri félagið með eitt fjölbýlishús í smíðum á Egilsstöðum og vinna hæfist við annað um haustið. Breyting úr 90% láni í 80% hefði um „190 milljóna áhrif" á verkefni, sem unnið væri að og „115 milljóna áhrif" á verkefni sem ekki væri nokkur leið að hætta við.[156] Magnús Stefánsson félagsmálaráðherra átti fund með forsvarsmönnum Fasteignafélagsins en einnig fóru starfsmenn ráðuneytisins yfir málið með framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs og stjórnarformanni. Niðurstaðan var sú að lánshlutfall yrði „óbreytt til áramóta".[157] Í lok árs 2007 var skuld Fasteignafélagsins við Íbúðalánasjóð 2,2 milljarðar króna. Um svipað leyti gerði Fjármálaeftirlitið þá athugasemd að félagið uppfyllti ekki reglur um að eiginfjárhlutfall skyldi vera að minnsta kosti 10% við síðasta endurskoðaða ársreikning. Íbúðalánasjóður fullyrti í svari við skýrsludrögum 12. september 2008 að lán hefði verið í samræmi við reglur þegar það var veitt.[158] Ekki verður séð á ársreikningum Fasteignafélagsins að það hafi nokkurn tíma staðist skilyrði um 5% hlutfall eiginfjár af áætluðum byggingarkostnaði, hvað þá 10%. Eiginfjárhlutfallið er einungis yfir 5% árin 2003 og 2004 þegar eignir félagsins eru mjög litlar. Svipaða sögu er að segja um félög tengd Fasteignafélaginu, Leiguíbúðir í Fjarðabyggð og Byggingafélag Austurlands, sem einnig fengu lán hjá Íbúðalánasjóði. Leiguíbúðir í Fjarðabyggð náðu rétt um 2% eiginfjárhlutfalli eftir að félagið fékk ríflega 200 milljóna króna lán hjá sjóðnum. Eftir sameiningu Fasteignafélagsins, Byggingafélagsins og Byggingaverktakanna (sem alltaf stóðu vel, sjá töflu 13.14) í árslok 2007 komst eiginfjárhlutfallið í 14%. En það nægði jafnvel ekki, því að eignir hins sameinaða félags lækkuðu í verði um tugi prósenta árin 2008 og 2009. Aðeins hefði þurft um 12% lækkun íbúðaverðs til þess að þurrka eigið fé félagsins út.

... ákveðið að halda lánshlutfallinu óbreyttu

Félagið virðist aldrei hafa staðist kröfur um eigið fé

Þegar málið er skoðað virðist svo sem eigendur Fasteignafélags Austurlands og skyldra félaga hafi borið mjög litla áhættu. Innborgað hlutafé í þessum félögum var innan við 15 milljónir króna í upphafi (þá eru Byggingaverktakar Austurlands taldir með). Þetta fé lögðu stofnendurnir undir. Eignarhaldsfélögin, sem áttu húsin, sömdu um framkvæmdir við byggingaverktaka sem var í höndum sömu eigenda. Samningarnir reyndust hagstæðir verktakanum og hann græddi vel meðan rekstur eignarhaldsfélaganna gekk illa. Þetta fyrirkomulag hentaði eigendunum vel. Þeir gátu greitt sér 430 milljóna króna arð úr verktakafyrirtæki sem lánveitandinn, Íbúðalánasjóður, átti enga kröfu á, meðan eigið fé í eignarhaldsfélögunum sveiflaðist kringum núllið. Árin 2005–2007 voru rúmlega 170 milljónir greiddar inn sem hlutafé í Fasteignafélagið, líklega til þess að það næði eiginfjárskilyrðum Íbúðalánasjóðs, en á sama tíma tóku eigendurnir miklu hærri fjárhæðir úr rekstri Byggingaverktakanna sem arð. Fyrirkomulagið sem var á rekstri Fasteignafélagsins og tengdra félaga gerði eigendum þeirra þannig kleift að hagnast um hundruð milljóna króna á verkefninu þótt það skilaði engum arði í reynd. Ljóst er eftir á að sjóðurinn hefði ekki átt að taka í mál það form sem var á rekstrinum, að eigendur semdu um smíði húsanna við fyrirtæki sem þeir áttu sjálfir. Fram hefur komið að árið 2003 varaði starfsmaður sjóðsins við því að eitthvað svipað myndi gerast. Annaðhvort hefði átt að krefjast þess að smíðin yrði boðin út og samið yrði við óháðan verktaka eða þá að eignarhaldsfélagið og verktakinn væri sama fyrirtækið frá upphafi. Útlánahlutfall sjóðsins, sem fór í 90% á tímabili, reyndist auk þess allt of hátt, og kröfur hans um eigið fé leigufélaga of lágt, auk þess sem sjóðurinn virðist ekki hafa fylgt þeim eftir í þessum landshluta.

Eigendur fengu arð...

... þó að tap væri á verkefninu

156. Bréf til Íbúðalánasjóðs frá Fasteignafélagi Austurlands, undirritað af Birni Snædal, 10. ágúst 2006.
157. Minnisblað Guðjóns Bragasonar um lækkun lánshlutfalls Íbúðalánasjóðs, 10. júlí 2006.
158. Fjármálaeftirlitið, *Skýrsla um útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs*.

13.16 Niðurstöður

Til að skýra vífilengjulaust hvaða gróðavon var í því að fá 90% lán hjá Íbúðalánasjóði til að reisa leiguíbúðir eða kaupa þá var hún í stuttu máli sem hér segir: Íbúðalánasjóður reiknaði viðmiðunarverð á leiguhúsnæði út frá herbergjafjölda og fjölda fermetra.[159] Ef hægt var að smíða íbúðir fyrir lægri fjárhæð en 90% af viðmiði Íbúðalánasjóðs, sem stóðust samt sem áður skilyrði sjóðsins um frágang, var hægt að græða óháð því hvort nokkur þörf væri á íbúðunum eða hvort nokkur íbúð yrði nokkurn tímann leigð út. Til dæmis gat sá sem smíðaði íbúð fyrir 85% af kostnaðarviðmiði Íbúðalánasjóðs rukkað leigufélag sem hann átti sjálfur um 100% af viðmiðinu. Þar sem lán Íbúðalánasjóðs miðaðist við þetta verð fékk leigufélagið 90% af viðmiðinu sem lán frá Íbúðalánasjóði. Leigufélagið greiddi byggingaverktakanum (sem sami maður átti) andvirði lánsins og hann græddi 5% af áætluðum byggingarkostnaði. Þá var búið að loka fléttunni sem gaf gróða og leigufélagið gat farið í þrot og Íbúðalánasjóður tók bygginguna upp í skuldir. Íbúðalánasjóður sat í súpunni, bæjarfélagið sat uppi með hús sem engir hvatar voru til þess að gera þannig úr garði að íbúar hefðu áhuga á að eiga þar heima en húsbyggjandinn gat horfið á braut með gróðann sem hann hafði náð út úr dæminu.

Flétta eigenda leigufélaga

Eins og lýst var hér að framan er einmitt líklegt að þetta hafi gerst nokkrum sinnum, sérstaklega á Austurlandi. Eins er augljóst að lægra lán frá Íbúðalánasjóði, t.d. 80%, hefði komið í veg fyrir svona fléttur. Þá hefði ekki verið hægt að loka inni gróða nema reisa hús fyrir minna en 80% af viðmiðunarkostnaði Íbúðalánasjóðs, en það var sennilega afar erfitt.

Flest bendir til þess að ekki hafi verið settar nærri nógu strangar reglur um fjárhag leigufélaga. Þá virðist lengi vel ekki hafa verið gengið hart eftir því að félögin stæðust þau skilyrði sem sett voru. Ekki verður séð af gögnum um stjórnarfundi Íbúðalánasjóðs fram til 2007, að upplýsingar hafi legið fyrir um fjárhag leigufélaga lengi vel þegar lánsbeiðnir voru afgreiddar í stjórninni. Það var ekki fyrr en 2008 sem það varð regla að skýra frá eiginfjárstöðu félaganna um leið og lánsumsóknir þeirra voru lagðar fyrir stjórn. Mörg dæmi eru um að sjóðurinn hafi tekið við óendurskoðuðum reikningum frá lánþegum en samkvæmt reglugerð frá 2001 áttu þeir að leggja fram endurskoðaðan ársreikning. Sú krafa var ekki gerð að ástæðulausu. Endurskoðendur votta að ársreikningar séu settir fram í samræmi við viðurkennda staðla.[160] Þeir eiga að sannreyna að ársreikningarnir gefi glögga mynd af rekstrinum með því, meðal annars, að kanna frumgögn. Þeir gefa síðan álit á ársreikningnum með áritun sinni.[161] Endurskoðun er ekki trygging fyrir því að ársreikningar séu réttir en hún ætti að minnsta kosti að gefa sterka vísbendingu um að vandað hafi verið til verka við gerð þeirra. Með því að taka við óendurskoðuðum ársreikningi frá lánþegum var sjóðurinn settur í hættu að óþörfu.

Kröfur um fjárhag leigufélaga voru of vægar

Leigufélög stóðu fyrir stórum hluta nýbygginga í Reykjanesbæ á fyrsta tug aldarinnar. Íbúum fjölgaði mikið, en fólksfjölgunin hélt hvergi nærri í við fjölgun íbúða. Áfram var lánað til húsbygginga í bænum af töluverðum krafti fram á árið 2009 þrátt fyrir að fram hefði komið í úttekt sem gerð var fyrir sjóðinn sumarið 2008 að framboð á íbúðarhúsnæði í bænum væri „gríðarlegt“ miðað við fólksfjölda.[162] Haustið 2012 sat Íbúðalánasjóður uppi með yfir 500 íbúðir í Reykjanesbæ og voru flestar auðar. Sjóðurinn hefði komist hjá þessum vanda, að hluta til að minnsta kosti, ef hann hefði brugðist við þeim upplýsingum sem hann fékk sumarið 2008.

Seint brugðist við fréttum frá Reykjanesbæ

Ljóst er að byggt var mun meira en þurfti á Mið-Austurlandi á fyrsta áratug aldarinnar samkvæmt þeim spám sem höfðu verið birtar. Alls bættust 170–200 íbúðir við á svæðinu, umfram þær tvær spár sem kunnar eru. Sjóðurinn hafði yfirsýnina, því að hann lánaði til flestra húsbygginganna. Í ljósi þess að hann bar einnig mesta áhættu af smíði nýs húsnæðis hefði hann átt að sjá til þess að ekki yrði lánað til fleiri íbúða en þörf var talin fyrir.

Byggt umfram mat á þörf á Austurlandi

159. Félagsmálaráðuneytið, *Íslenskur húsaleigumarkaður, staða og horfur*.
160. Sjá 9. gr. laga nr. 79/2008, um endurskoðendur.
161. Sjá 3. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga.
162. Magnús Árni Skúlason, *Íbúðamarkaðurinn á Suðurnesjum – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs*.

Þegar hefur verið rætt um að landsbyggðarfólk kýs yfirleitt ekki að búa mjög þröngt. Gott landrými er af mörgum talið einn af kostum þess að eiga heima utan stærstu þéttbýlisstaða. Íbúar á Egilsstöðum og Reyðarfirði skera sig ekki úr að því leyti. Þeir vilja helst eiga heima í einbýlishúsum eða fjölbýli með fáum íbúðum en ekki stórum íbúðablokkum eins og þeim sem Íbúðalánasjóður á nú. Líklegt virðist því að markaðsverð íbúðablokkanna verði áfram lágt og að ekki verði hægt að krefjast þar hárrar leigu. Þegar lánað er fyrir allt að 90% af byggingarkostnaði er ekki nóg að láta lántakendur eina um markaðsrannsóknir. En reyndar er svo að sjá að stjórnendur Íbúðalánasjóðs hafi gert sér ágæta grein fyrir eftirspurn eftir íbúðum í fjölbýli á Austurlandi. Svar Guðmundar Bjarnasonar, sem var framkvæmdastjóri sjóðsins á þeim tíma sem lán voru veitt til leiguíbúða á Austurlandi, við ákúrum um eftirlitsleysi af hálfu sjóðsins var að erfitt hefði verið að hafna lánsumsóknum þeirra sem stóðust skilyrði um lán. Ef það viðhorf er rétt var hlutverk starfsmanna sjóðsins aðeins að deila út fé en ekki að sjá til þess að það ávaxtaðist. Á hinn bóginn sýna ráðstafanir stjórnar sjóðsins árið 2008 raunar að þetta var ekki eindregin afstaða hennar. Þá var ákveðið að hætta að veita leiguíbúðalán til staða þar sem íbúðir væru auðar. Erfitt er að sjá hvernig sú ráðstöfun samræmist því viðhorfi að sjóðurinn gæti ekki neitað þeim um lán sem stæðust skilyrði um lánveitingar.

Gat sjóðurinn hafnað „gildum umsóknum“?

14. Tap Íbúðalánasjóðs

Samantekt

Helstu niðurstöður kaflans eru teknar saman í töflum 14.1 til 14.3 og á mynd 14.1 sem sýna skiptingu á tapi sjóðsins á verðlagi ársins 2012 í milljörðum króna. Fyrsta taflan sýnir bókfært tap, önnur taflan óbókfært og sú þriðja heildartap sjóðsins, bæði bókfært og óbókfært.

Tafla 14.1 sýnir það tap sem þegar hefur verið bókfært hjá sjóðnum, annars vegar fyrir allan starfstíma sjóðsins, tímabilið 1999–2012, og hins vegar frá og með árinu 2008 til 2012. Lesa má úr töflunni að bókfært tap á árunum 1999–2012 nemur alls 100 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012. Þar af hefur 64 milljarða króna tap verið bókfært beint sem virðisrýrnun og 36 milljarðar óbeint gegnum lægri hreinar vaxtatekjur. Stærstur hluti tapsins var bókfærður á árunum 2008–2012 eða 80 milljarðar króna. Einungis 20 milljarðar af tapinu voru því bókfærðir á árunum 1999–2007, þar af 16 milljarða vaxtatap vegna uppgreiðslna útlána og 4 milljarðar vegna tapaðra útlána. Tapið sem bókfært er á árunum 2008–2012 á þó uppruna sinn að mestu leyti á árunum 2004–2008.

Tafla 14.1 Skipting bókfærðs taps Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2012 annars vegar og 2008–2012 hins vegar

	1999–2012 (verðlag 2012)			2008–2012 (verðlag 2012)		
Ma.kr. á verðlagi ársins 2012	**Virðisrýrnun**	**Vaxtatap**	**Alls**	**Virðisrýrnun**	**Vaxtatap**	**Alls**
Sjá undirkafla	14.2	14.3		14.2	14.3	
Fullnustueignir	3	6	9	3	6	9
Útlán	48	-	48	44	-	44
Lausafjárstýring	14	3	17	14	3	17
Uppgreiðslur o.fl.	-	27	27	-	11	11
Alls	64	36	100	60	20	80

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Virðisrýrnun fullnustueigna nemur 3 milljörðum króna. Fullnustueignir eru fasteignir sem sjóðurinn hefur tekið yfir á nauðungaruppboði vegna greiðslufalls lántaka. Virðisrýrnun fullnustueigna verður annaðhvort þegar þær eru seldar á lægra verði en þær voru yfirteknar á eða þegar verðmæti þeirra er endurmetið.

Vaxtatap fullnustueigna nemur 6 milljörðum króna. Fullnustueignir gefa ekki af sér vaxtatekjur og leigutekjur af þeim hafa einungis dugað fyrir rekstrarkostnaði þeirra.

Virðisrýrnun útlána nemur 48 milljörðum króna, þar af 44 milljörðum á tímabilinu 2008–2012. Þetta er hið svokallaða útlánatap sem verður þegar lántakar greiða ekki lán sín til baka. Þetta tap kemur líka til vegna afskrifta lána svo sem vegna 110% leiðarinnar. Upphæðin skiptist í endanlega afskrifuð útlán og framlag á afskriftareikning vegna áætlunar um endanlegar afskriftir í framtíðinni. Þegar heildarútlánatap er tekið saman er rétt að líta bæði til virðisrýrnunar útlána og fullnustueigna, þar sem fullnustueignir sjóðsins koma til vegna útlána hans sem ekki hafa fengist greidd að fullu. Bókfært heildarútlánatap sjóðsins er því alls 57 milljarðar króna, þar af 53 milljarðar á árunum 2008–2012.

Virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar nemur 14 milljörðum króna. Þetta er að stærstum hluta tap vegna kaupa sjóðsins á lánshæfistengdum skuldabréfum í lok árs 2007 og upphafi árs 2008, sem urðu að mestu verðlaus við bankahrunið, og vegna afleiðuviðskipta hans við banka og sparisjóði. Allt þetta tap er bókfært á árunum 2008–2012.

Vaxtatap vegna lausafjárstýringar nemur 3 milljörðum króna og skiptist í tap vegna lægri vaxtatekna af innstæðu hjá Straumi fjárfestingarbanka í lok árs 2008 og kerfisbundið tap af lausafé eftir 2008, vegna lægri vaxta af lausafé sjóðsins en skuldum hans.

Vaxtatap vegna uppgreiðslna o.fl. nemur 27 milljörðum króna og skýrist að mestu af því að vaxtatekjur af uppgreiðslufé hafa reynst lægri en af útlánum, en einnig af reiknivillu sem sjóðurinn gerði í skiptiútboði íbúðabréfa í júlí 2004. Af þessum 27 milljörðum voru 16 milljarðar bókfærðir á árunum 2004–2007 og 11 milljarðar á árunum 2008–2012.

Tafla 14.2 sýnir óbókfært tap, þ.e. það tap sem getur komið til í framtíðinni vegna stöðu sjóðsins og markaðsaðstæðna í lok árs 2012. Tapinu er skipt í tvennt: Annars vegar það tap, sem er fyrirséð að muni koma til vegna lægri hreinna vaxtatekna í framtíðinni, fyrirséð vaxtatap, og hins vegar það, sem ætla má að gæti komið fram sem frekari virðisrýrnun eða vaxtatap, hér kallað annað tap. Fyrri hlutinn (fyrirséð vaxtatap) er sá sem nokkuð víst er að sjóðurinn muni tapa en síðari hlutinn (annað tap) er mat á hugsanlegu viðbótartapi miðað við stöðu sjóðsins og vaxtastig í lok árs 2012. Þetta tap á einnig uppruna sinn að langstærstu leyti á árunum 2004–2008.

Tafla 14.2 Skipting framtíðartaps Íbúðalánasjóðs á núvirði í lok árs 2012

	Óbókfært, núvirði 2012		
Ma.kr.	**Fyrirséð vaxtatap**	**Annað tap**	**Alls**
Sjá undirkafla	14.4	14.5	
Fullnustueignir	-	9	9
Útlán	-	20	20
Lausafjárstýring	5	6	11
Uppgreiðslur o.fl.	27	103	130
Alls	**32**	**138**	**170**

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Af töflunni má sjá að hugsanlegt tap sjóðsins í framtíðinni, vegna stöðu hans í árslok 2012, er á bilinu 32–170 milljarðar króna. Þar vegur langþyngst tap vegna

uppgreiðslna útlána, eða allt að 130 milljörðum króna. Jafnframt er mesta óvissan um þennan lið. Sjá nánar undirkafla 14.5.4. Allar fjárhæðir í töflunni eru byggðar á ófullkomnu mati, sérstaklega tölurnar í dálknum „annað tap“, og þarf því að taka með fyrirvara. Líta má á heildarniðurstöðuna sem hámark á hugsanlegu tapi sjóðsins í framtíðinni miðað við stöðu hans og markaðsaðstæður í lok árs 2012.

Tap vegna fullnustueigna nemur 9 milljörðum króna. Þetta er niðurstaða endurmats á fullnustueignum. Þær eru með öðrum orðum taldar ofmetnar um 9 milljarða, sjá undirkafla 14.5.1. Annað tap vegna útlána nemur 20 milljörðum króna og er niðurstaða sambærilegs endurmats á útlánum, sjá undirkafla 14.5.2.

Fyrirséð vaxtatap vegna lausafjárstýringar nemur 5 milljörðum króna og kemur til vegna lægri vaxta á lausafé sjóðsins en skuldum hans, sjá undirkafla 14.4.2. Annað tap vegna lausafjárstýringar nemur allt að 6 milljörðum króna og má rekja til ágreinings sjóðsins við banka í slitameðferð, sjá undirkafla 14.5.3.

Fyrirséð vaxtatap vegna uppgreiðslna útlána o.fl. nemur 27 milljörðum króna og má rekja til þess að uppgreiðslur útlána hafa valdið því að hreinar vaxtatekjur eru lægri en þær hefðu ella verið og munu að óbreyttu verða það áfram, sjá undirkafla 14.4.3. Annað tap vegna uppgreiðslna nemur allt að 103 milljörðum króna. Þetta er það tap sem sjóðurinn hefði orðið fyrir ef allir lántakendur hans hefðu ákveðið að greiða upp lán sín í upphafi árs 2013, sjá undirkafla 14.5.4. Að það gerðist var í sjálfu sér ekki líklegt en uppgreiðslur munu óhjákvæmilega eiga sér stað í einhverjum mæli. Hversu miklar þær verða fer eftir markaðsaðstæðum hverju sinni. Til að reyna að gera flókið mál einfalt má segja að ef tíundi hluti lántaka hefði greitt upp lán sín í ársbyrjun en engar uppgreiðslur aðrar ættu sér stað næstu áratugi er tapið að minnsta kosti tíundi hluti af 103 milljörðum. Ef vextir yrðu þeir sömu og allir lántakendur greiddu upp lán sín einhversstaðar á lánstímanum, sumir snemma, aðrir seinna, yrði tapið nálægt helmingi þessarar upphæðar eða líklega um 40–60 milljarðar króna. Miðað við núverandi vaxtastig verður tapið vegna þessa þáttar því á bilinu 0–103 milljarðar en erfitt er að segja um líklegustu niðurstöðuna. Ef verðtryggðir vextir lækka enn frekar mun það leiða til meira taps vegna uppgreiðslna en ella. Ef þeir hækka mun það leiða til minna taps.

Í töflu 14.3 eru fjárhæðir úr töflum 14.1 og 14.2 teknar saman til að sýna skiptingu heildartaps Íbúðalánasjóðs vegna aðgerða hans frá stofnun, miðað við stöðuna í lok árs 2012.

Tafla 14.3 Skipting heildartaps Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2012

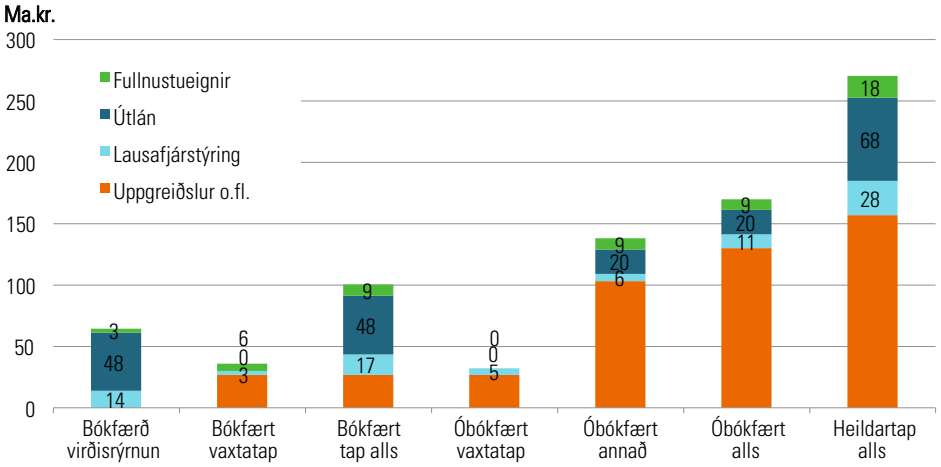
	Heildartap		
Ma.kr. á verðlagi ársins 2012 og að núvirði í lok árs 2012	**Bókfært**	**Óbókfært**	**Alls**
Sjá undirkafla	*14.2 – 14.3*	*14.4 – 14.5*	
Fullnustueignir	9	9	18
Útlán	48	20	68
Lausafjárstýring	17	11	28
Uppgreiðslur o.fl.	27	130	157
Alls	100	170	270

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Að lokum sýnir mynd 14.1 allar upplýsingar í töflum 14.1 til 14.3 myndrænt.

Mynd 14.1 Heildartap Íbúðalánasjóðs, bókfært og óbókfært, 1999–2012

Á verðlagi ársins 2012 og að núvirði í lok árs 2012



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

14.1 Inngangur

Í þessum kafla er tap Íbúðalánasjóðs allt frá stofnun hans árið 1999 til loka ársins 2012 greint eftir uppruna þess. Auk þess er áætlað hversu miklu sjóðurinn gæti að óbreyttu tapað á komandi árum miðað við aðstæður í lok árs 2012.

14.1.1 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs

Framsetning rekstrarreiknings Íbúðalánasjóðs fyrir árin 2011 og 2012, þ.e. framsetning á tekjum og gjöldum sjóðsins þau ár, var eins og sýnt er í næstu töflu.

Tafla 14.4 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs árin 2011 og 2012

M.kr.	**2011**	**2012**
Tekjur	3.441	3.614
Hreinar vaxtatekjur	2.738	2.485
Aðrar tekjur	703	1.129
Gjöld	2.455	11.471
Rekstrarkostnaður	2.183	2.665
Virðisrýrnun útlána og krafna	272	8.806
Hagnaður (tap) ársins	**986**	**-7.856**

Heimild: Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2012.

Árið 2011 var hagnaður tæpur milljarður en ári seinna var rekstrartapið tæpir 8 milljarðar

Tölurnar í töflunni eru í milljónum króna og eiga við rekstur sjóðsins árin 2011 og 2012 en framsetningin er alltaf eins ár frá ári. Hagnaður á hverju ári er mismunur á bókfærðum tekjum og gjöldum. Hagnaður varð af rekstri sjóðsins árið 2011 að fjárhæð 986 milljónir króna en rekstrartap árið 2012 að fjárhæð 7.856 milljónir.

Tekjur sjóðsins skiptast í hreinar vaxtatekjur og aðrar tekjur. Hreinar vaxtatekjur eru mismunur á vaxtatekjum og vaxtagjöldum og eru stærsti tekjuliður sjóðsins. Hann fær vaxtatekjur fyrst og fremst af veittum útlánum og greiðir vaxtagjöld af íbúðabréfum og annarri lántöku sem hann hefur notað til að afla fjármagns til útlána. Að auki fær hann vaxtatekjur af öðrum kröfum en það eru aðallega vextir af lausafé, t.d. innlánum og ríkisskuldabréfum. Hreinum vaxtatekjum er ætlað að standa undir rekstrarkostnaði sem

Stærsti tekjuliður sjóðsins eru hreinar vaxtatekjur

og útlánatapi og öðru tapi, s.s. tapi vegna uppgreiðslna útlána. Aðrar tekjur eru að mestu þjónustutekjur, s.s. seðilgjöld, en í seinni tíð einnig ýmsar aðrar tekjur, s.s. leigutekjur af fasteignum í útleigu.

Gjöld sjóðsins skiptast í rekstrarkostnað og virðisrýrnun útlána og krafna. Rekstrarkostnaður samanstendur af launum og launatengdum gjöldum, öðrum rekstrarkostnaði og afskriftum rekstrarfjármuna. Undir liðnum virðisrýrnun útlána og krafna kemur fram beint tap vegna útlána (útlánatap) og annarra krafna, t.d. skuldabréfa og verðbréfasjóða, bæði vegna framlags í afskriftareikning[1] og vegna endanlega afskrifaðra útlána og krafna. Undir þessum lið í rekstrarreikningi kemur því sá hluti af tapi sjóðsins sem er bókfærður beint sem tap, eins og nánar er vikið að hér á eftir.

14.1.2 Tap

Tap er hér notað í merkingunni fjárhagslegt tjón en rekstrartap yfir neikvæða rekstrarafkomu fyrirtækis eða stofnunar

Orðið tap hefur a.m.k. tvær nátengdar merkingar. Annars vegar þýðir það hvers konar fjárhagslegt tjón og hins vegar neikvæða rekstrarafkomu fyrirtækis eða stofnunar, þ.e. þegar gjöld eru hærri en tekjur. Í þessum kafla er orðið notað í fyrrgreindri merkingu, þ.e. hvers konar fjárhagslegt tjón, en orðið rekstrartap notað yfir hið síðarnefnda. Nánar tiltekið er tap hér skilgreint sem hvers konar lækkun á virði eigna eða hækkun skulda Íbúðalánasjóðs, lækkun á tekjum og útgjöld önnur en rekstrarkostnaður.

ÍLS getur skilað hagnaði samkvæmt rekstrarreikningi þó að hann verði fyrir tapi

Íbúðalánasjóður getur því skilað hagnaði samkvæmt rekstrarreikningi þó svo að hann verði fyrir miklu tapi samkvæmt þessari skilgreiningu, þ.e. ef tekjurnar eru nægjanlega miklar til að vega upp á móti tapinu. Samkvæmt rekstrarreikningi Íbúðalánasjóðs árið 2011, sem sýndur er í töflu 14.4 að framan, skilaði hann hagnaði sem nam 986 milljónum króna og því var ekki um rekstrartap að ræða það ár. Samt sem áður varð sjóðurinn fyrir útlánatapi það ár, eins og kemur fram undir virðisrýrnun útlána og krafna, og nam tapið 272 milljónum króna. Sjóðurinn varð því fyrir tapi árið 2011, að lágmarki 272 milljónir króna, þótt hann hafi skilað hagnaði í heild samkvæmt rekstrarreikningi. Eins og fram kemur síðar í kaflanum var ekki allt tap ársins 2011 bókfært sem virðisrýrnun og því var tapið það ár meira en 272 milljónir króna.

Eins gæti Íbúðalánasjóður skilað rekstrartapi án þess að nokkurt tap sé af honum, samkvæmt þessari skilgreiningu, þ.e. ef rekstrarkostnaður er hærri en tekjur.

Nánast óumflýjanlegt er að lánastofnun verði fyrir einhverju útlánatapi; óraunhæft er að ætla að lánastofnun starfi árum saman og veiti útlán án þess að verða nokkru sinni fyrir því að fá útlán sín ekki endurgreidd að fullu. Eins er ekki óeðlilegt að lánastofnun verði fyrir öðru tapi, s.s. töpuðum kröfum eða vaxtatapi vegna lausafjárstýringar eða vegna kostnaðar við áhættuvörn vegna uppgreiðslna. Það tap, sem hér er tekið saman og áætlað, þarf því ekki að vera óeðlilegt eða umfram það sem vænta má.

14.1.3 Bókfært og óbókfært tap

Tapið er annars vegar bókfært tap og hins vegar mat á framtíðartapi vegna stöðu sjóðsins og markaðsaðstæðna í lok árs 2012

Eins og segir að framan eru markmið þessa kafla að greina tap Íbúðalánasjóðs eftir uppruna þess og áætla hversu miklu hann gæti að óbreyttu tapað á komandi árum. Tapinu má skipta annars vegar í þegar bókfært tap og hins vegar í hugsanlegt viðbótartap á komandi árum vegna stöðu sjóðsins og markaðsaðstæðna í lok árs 2012.

Annars vegar er því um að ræða tap, sem sjóðurinn hefur bókfært í ársreikningum undanfarin ár og hefur þegar haft áhrif á eigið fé hans til lækkunar, en hins vegar tap sem ekki er búið að bókfæra en mun að öllu óbreyttu lenda á honum á næstu árum og koma þannig til lækkunar á eigin fé. Hér er ekki lagt mat á tap, sem hlotist getur t.d. af óvæntum atburðum í framtíðinni eða af nýjum útlánum, heldur byggir mat á framtíðartapi eingöngu á stöðu sjóðsins og markaðsaðstæðum í lok árs 2012.

Það tap, sem hefur þegar verið bókfært, hefur annaðhvort verið bókfært beint sem virðisrýrnun í rekstrarreikningi („virðisrýrnun útlána og krafna“ í rekstrarreikningnum hér að framan) eða óbeint sem lægri hreinar vaxtatekjur („hreinar vaxtatekjur“ í

1. Afskriftareikningur er einnig kallaður virðisrýrnunarreikningur og framlag í afskriftareikning er oft kallað varúðarfærsla.

rekstrarreikningi að framan). Hið fyrrgreinda er auðlesið úr ársreikningum sjóðsins en ekki hið síðara og það þarf að áætla. Tap, sem er bókfært óbeint sem lægri hreinar vaxtatekjur, er hér kallað *vaxtatap*.

Virðisrýrnun er bókfærð en vaxtartap þarf að áætla

Vaxtatap Íbúðalánasjóðs á hverju ári er ekki unnt að lesa beint úr ársreikningum hans og þarf því að áætla. Ný útlán sjóðsins bera hærri vexti en þau lán sem hann tekur sjálfur til að fjármagna útlánin. Mismunur á útlánsvöxtum og vöxtum af lántöku kallast vaxtaálag. Lengst af var vaxtaálag sjóðsins vegna nýrra útlána 60 punktar (0,6%), þ.e. vextir nýrra útlána voru 60 punktum hærri en vextir á lántöku sjóðsins, en það hefur hækkað í nokkrum skrefum og nam 140 punktum (1,4%) í lok árs 2012. Vaxtatekjur sjóðsins ættu því alla jafna að vera hærri en vaxtagjöld sem nemur a.m.k. 0,6% af útlánum, þ.e. hreinar vaxtatekjur ættu að nema a.m.k. 0,6% af útlánum.

Árið 2012 voru hreinar vaxtatekjur Íbúðalánasjóðs 2.485 milljónir króna sem jafngilti um 0,29% af eignum hans. Samkvæmt ofansögðu er það a.m.k. 0,31% lægra en vaxtatekjurnar hefðu átt að vera miðað við vaxtaálag á nýjum útlánum hverju sinni. Árið 2012 var því vaxtatap hjá Íbúðalánasjóði, þ.e. tap sem var bókfært óbeint gegnum lægri hreinar vaxtatekjur, sem nam að lágmarki 0,31% af eignum hans, eða 2.725 milljónum króna. Erfitt er að greina nákvæmlega ástæður þess taps og fjölmörg ár geta verið liðin frá uppruna þess.

Framtíðartapi er skipt í vaxtatap og virðisrýrnun

Tap í framtíðinni mun á sama hátt koma fram annars vegar sem vaxtatap (lægri „hreinar vaxtatekjur“ í rekstrarreikningnum að framan) og hins vegar sem virðisrýrnun (aukin „virðisrýrnun útlána og krafna“ að framan).

Þar sem hreinar vaxtatekjur sjóðsins hafa minnkað er fyrirséð að óbreyttu að kerfisbundið vaxtatap verði af honum næstu árin, þ.e. tap sem mun að öllu óbreyttu koma fram í lægri hreinum vaxtatekjum. Þennan hluta óbókfærðs taps má því kalla *fyrirséð vaxtatap*.

Að auki getur orðið frekara tap af rekstri sjóðsins á næstu árum en það sem er fyrirséð með þessum hætti. Fyrst ber að nefna að óvissa er um verðmæti útlána hans og hvort bókfært virði þeirra sé í samræmi við raunverulegt verðmæti þeirra. Í öðru lagi er sambærileg óvissa uppi um verðmæti fullnustueigna sem eru fasteignir sem sjóðurinn var með veð í og hefur eignast vegna greiðslufalls lántaka. Í þriðja lagi geta skuldir numið hærri fjárhæðum en þær eru bókfærðar á, t.d. vegna ágreinings og málaferla við föllnu viðskiptabankana. Tap vegna þessara þriggja óvissuþátta mun koma fram sem virðisrýrnun útlána og krafna í rekstrarreikningi Íbúðalánasjóðs í framtíðinni.

Þessu til viðbótar tekur bókfært virði útlána og fjármögnunar sjóðsins ekki tillit til uppgreiðsluáhættu og annarrar vaxtaáhættu og getur tap hans vegna þeirrar áhættu orðið verulegt. Tap vegna uppgreiðslna mun koma fram sem enn lægri hreinar vaxtatekjur í framtíðinni. Hreinar vaxtatekjur af nýjum útlánum geta vegið upp á móti því tapi en hér er eingöngu horft til stöðu sjóðsins eins og hún var í lok árs 2012 og ekki gert ráð fyrir hagnaði eða tapi af nýjum útlánum. Það tap, sem ekki er að fullu fyrirséð, getur því komið fram bæði sem virðisrýrnun og (ófyrirséð) vaxtatap og er hér að samanlögðu kallað *annað óbókfært tap*.

14.1.4 Skipulag kaflans

Skipulag kaflans er eftirfarandi: Í undirkafla 14.2 er farið yfir það tap sem þegar hefur verið bókfært beint sem virðisrýrnun í bókhaldi Íbúðalánasjóðs og í undirkafla 14.3 er farið yfir tap sem þegar hefur verið bókfært óbeint sem vaxtatap (lægri hreinar vaxtatekjur). Fyrstu tveir undirkaflarnir fjalla því um tap sem þegar hefur verið bókfært á árunum 1999–2012 og hefur því þegar komið fram til lækkunar á eigin fé. Í undirkafla 14.4 er farið yfir hugsanlegt viðbótartap sem ekki hefur verið bókfært en mun að öðru óbreyttu óhjákvæmilega koma fram sem lægri hreinar vaxtatekjur, fyrirséð vaxtatap, og í undirkafla 14.5 er lagt mat á það framtíðartap sem gæti komið fram sem frekari virðisrýrnun eða jafnvel sem enn lægri hreinar vaxtatekjur, annað óbókfært tap.

Að lokum er í undirkafla 14.6 annars vegar lagt mat á tap vegna ýmissa einstakra aðgerða, t.d. 110% leiðar og kaupa á lánshæfistengdum skuldabréfum, og hins vegar er tapinu skipt niður eftir ýmsum öðrum þáttum, t.d. útlánatapi skipt eftir landshlutum.

14.2 Tap bókfært sem virðisrýrnun

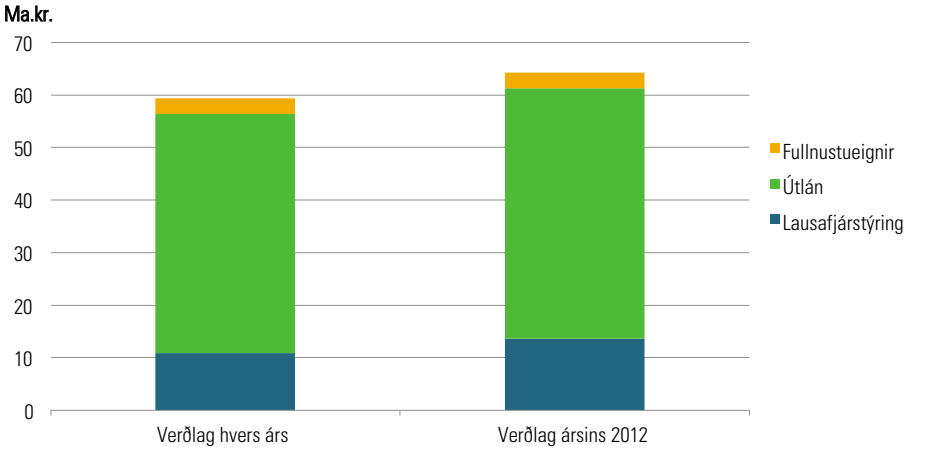
Hluti af tapi Íbúðalánasjóðs hefur þegar verið bókfærður með beinum hætti sem virðisrýrnun í bókhaldi sjóðsins. Þetta tap má lesa með einföldum hætti beint úr ársreikningum hans. Í töflu 14.5 og á mynd 14.2 er sýnt hvernig virðisrýrnunin í heild skiptist niður á endurmat fullnustueigna, útlán og aðrar kröfur, bæði á verðlagi hvers árs og verðlagi ársins 2012. Heildarvirðisrýrnun frá árinu 1999 til 2012 nemur 59,3 milljörðum króna á verðlagi hvers árs en 64,3 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012. Stærsti hluti tapsins á sér stað á árunum 2008–2012 sem skýrir hversu lítill munur er á fjárhæðum á verðlagi hvers árs annars vegar og á verðlagi ársins 2012 hins vegar.

Tafla 14.5 Skipting bókfærðrar virðisrýrnunar Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2012

M.kr.	**Verðlag hvers árs**	**Verðlag ársins 2012**
Fullnustueignir	2.907	2.978
Útlán	45.549	47.649
Lausafjárstýring	10.880	13.658
Alls	**59.336**	**64.285**

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

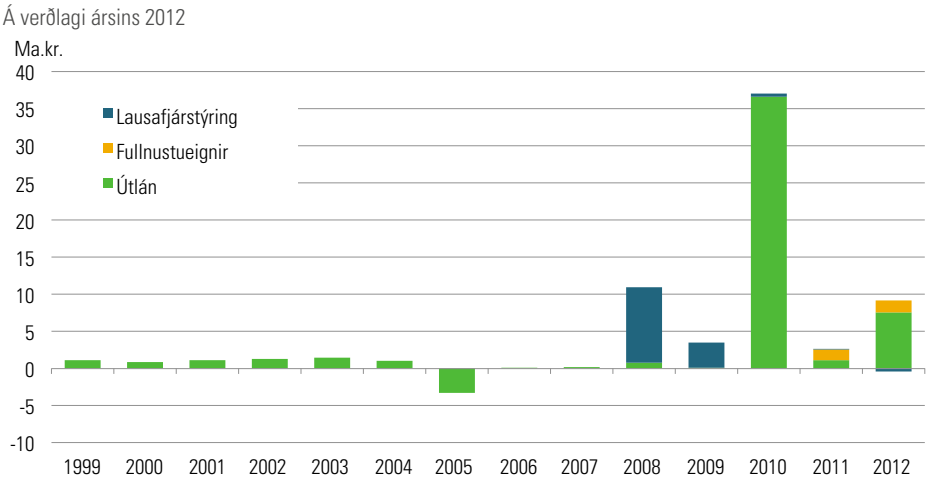
Mynd 14.2 Bókfærð virðisrýrnun Íbúðalánasjóðs alls 1999–2012



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs.

Stærsti hluti virðisrýrnunar ÍLS er árið 2010

Mynd 14.3 Bókfærð virðisrýrnun Íbúðalánasjóðs eftir árum 1999–2012



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs.

Mynd 14.3 sýnir árlega bókfærða virðisrýrnun á verðlagi ársins 2012. Þar má sjá að langmest útlánatap var bókfært árið 2010, 38 milljarðar króna, en einnig var nokkurt tap á útlánum bókfært árið 2012, eða 8 milljarðar. Virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar var mest árin 2008 og 2009 en árin 2011 og 2012 lækkuðu fasteignir nokkuð í verði í bókum sjóðsins.

14.2.1 Virðisrýrnun fullnustueigna

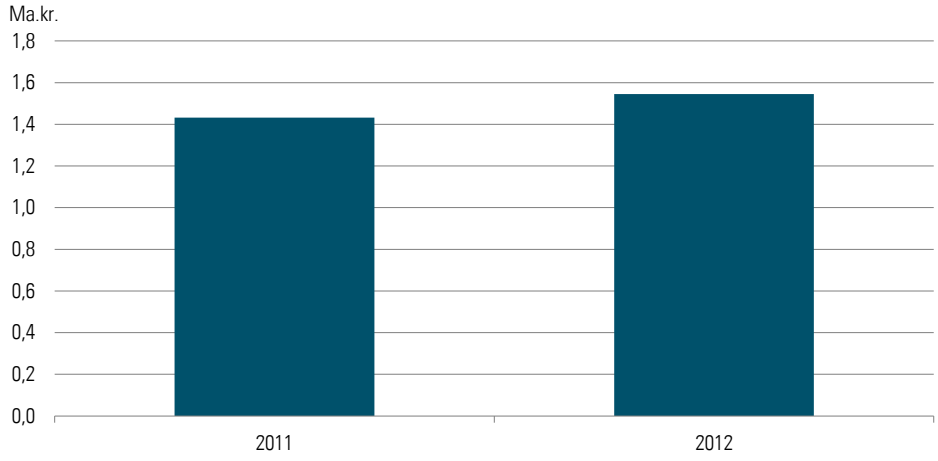
Virðisrýrnun fullnustueigna var fyrst færð í bækur sjóðsins árið 2011 og nam þá 1.361 milljón króna. Árið 2012 var bætt við virðisrýrnun fullnustueigna að fjárhæð 1.546 milljónum króna. Heildarfjárhæð virðisrýrnunar fullnustueigna er því 2.907 milljónir króna eða 2.978 milljónir á verðlagi ársins 2012. Á mynd 14.4 má sjá virðisrýrnun fullnustueigna eftir árum.

14.2.2 Virðisrýrnun útlána

Raunverð fasteigna féll hratt árin 2008 og 2009. En bókfært útlánatap var lítið hjá íbúðalánasjóði á þeim árum. Mat á útlánum sjóðsins breyttist ekki að ráði fyrr en 2010.

Mynd 14.4 Virðisrýrnun fullnustueigna Íbúðalánasjóðs 2011 og 2012

Á verðlagi ársins 2012. Engin virðisrýrnun fullnustueigna var bókfærð fyrr en árið 2011.



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs.

Virðisrýrnun útlána árið 2010 má að mestu leyti rekja til 110% leiðarinnar

Í ársreikningi fyrir árið 2010 er hið mikla framlag á afskriftareikning útlána einkum rakið til samkomulags stjórnvalda og lánastofnana um að færa fasteignalán heimila niður í 110% af markaðsvirði eigna. Alls voru þá tæpir 25 milljarðar króna settir til hliðar vegna 110%-leiðarinnar á verðlagi 2012. Mun minna var þó sótt í úrræðið en búist hafði verið við. Í ársreikningi fyrir 2011 kemur fram að gert sé ráð fyrir að endanleg niðurfærsla vegna 110%-leiðarinnar verði nálægt 8 milljörðum króna á verðlagi 2012. Á hinn bóginn var þá búist við mun meira tapi af lánum til fyrirtækja og félaga (lögaðila) en árið áður.

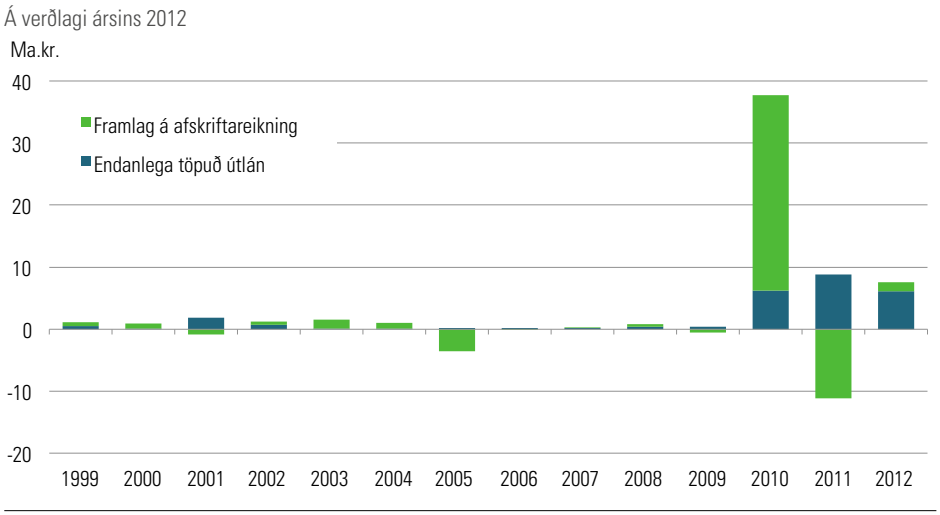
Árið 2007 voru reikningar sjóðsins gerðir í fyrsta sinn í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (e. IFRS). Gerð voru virðisrýrnunarpróf á útlánum og kröfum og leiddi það til hækkunar á eigin fé um rúma 3 milljarða króna. Í ársskýrslu fyrir 2007 eru reikningar færðir með nýja laginu fyrir árið 2006 og er stuðst við þær tölur hér. Stökkið yfir í nýju reikningsskilin er hér tekið milli áranna 2005 og 2006. Það kemur fram sem neikvætt framlag á afskriftareikning árið 2005 að fjárhæð rúmir 3 milljarðar króna.

Virðisrýrnun útlána skiptist í endanlega töpuð útlán og framlag á afskriftareikning útlána

Virðisrýrnun útlána á hverju ári skiptist í annars vegar endanlega töpuð útlán og hins vegar framlag á afskriftareikning útlána. Yfirleitt er ljóst löngu áður en útlán tapast endanlega að það muni að öllum líkindum tapast. Þegar það er ljóst eða líkur eru til þess er sett framlag á afskriftareikning. Mynd 14.5 sýnir skiptingu virðisrýrnunar á hverju ári

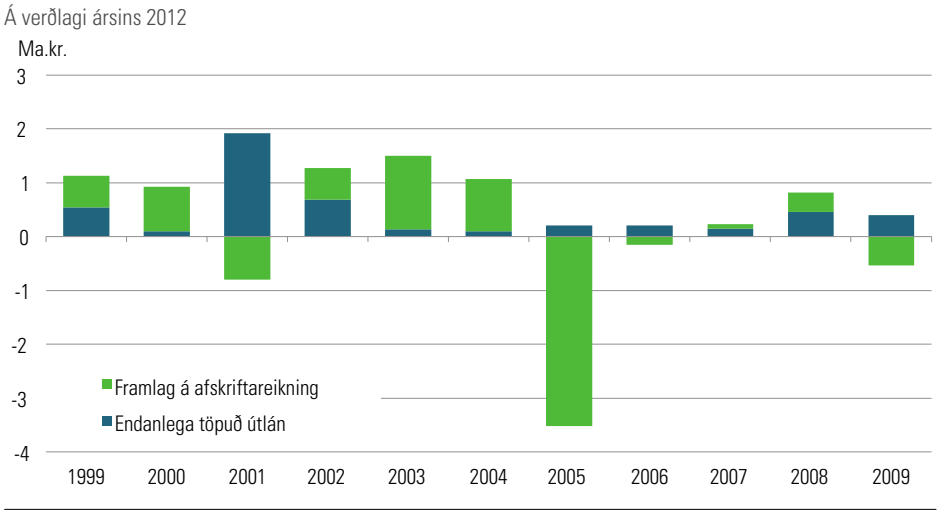
í endanlega töpuð útlán og framlag á afskriftareikning. Þar sem virðisrýrnun áranna 2010–2012 er miklu meiri en áranna 1999–2009 er skiptingin fyrir tímabilið 1999–2009 einnig sýnd á mynd 14.6.

Mynd 14.5 Endanlega töpuð útlán og framlag á afskriftareikning 1999–2012



Heimild: Ásreikningar Íbúðalánasjóðs

Mynd 14.6 Endanlega töpuð útlán og framlag á afskriftareikning 1999–2009



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs

14.2.3 Virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar

ÍLS átti mikið laust fé en lausafé ber almennt ekki eins háa vexti og útlán

Í áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs, sem samþykkt var af stjórn hans í júlí 2004, setti hann sér reglur um lágmarksfjárhæð lausafjár. Samkvæmt stefnunni skyldi sjóðurinn ávallt hafa laust fé sem næmi að lágmarki sex mánaða afborgunum skulda og þriggja mánaða útlánum. Vegna þessa var hann alltaf með mikið laust fé. Þetta lausafé hefði þurft að geyma á traustum stað þar sem aðgengi að því væri gott. Lausafé ber almennt ekki eins háa vexti og útlán sjóðsins og því geta lausafjárkröfur leitt til lægri hreinna vaxtatekna en ella hefðu orðið.

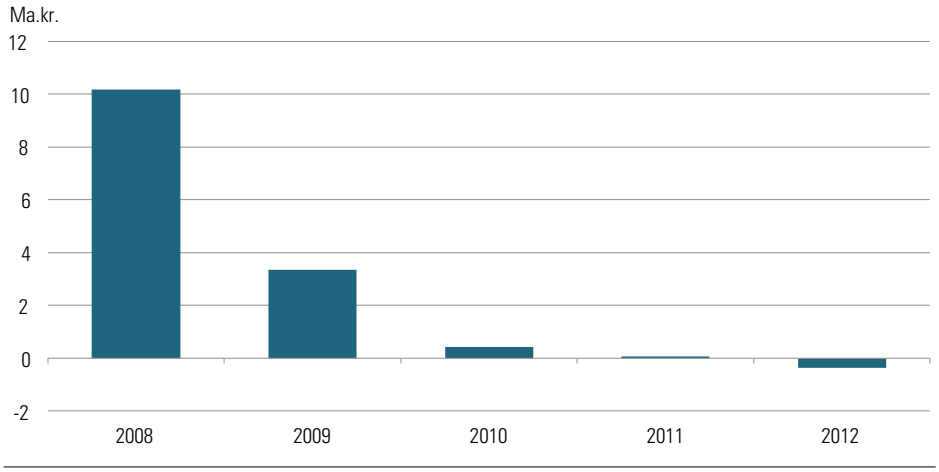
Tap vegna áhættufjárfestinga og afleiðusamninga sem töpuðust í október 2008 nam tæpum 14 milljörðum á verðlagi ársins 2012

Til að draga úr þessu vaxtatapi notaði Íbúðalánasjóður framan af, á árunum 2004–2008, lausafé sitt í áhættufjárfestingar, þ.e. aðrar fjárfestingar en ríkisskuldabréf og innstæður hjá Seðlabanka Íslands. Þannig keypti sjóðurinn t.d. skuldabréf erlendra fjárfestingarbanka, lánshæfistengd skuldabréf og hlutdeildarskírteini í verðbréfasjóðum. Þá gerði hann jafnframt ýmsa afleiðusamninga við banka til að ná hærri ávöxtun eða draga úr ójöfnuði sem

skapaðist vegna lausafjárins. Við hrunið í október 2008 var sjóðurinn því með ýmsar áhættufjárfestingar og afleiðusamninga sem töpuðust að miklu leyti. Tap vegna þessa er bókfært sem virðisrýrnun á kröfum á lánastofnanir og öðrum kröfum, að stærstum hluta árið 2008. Alls nam virðisrýrnun vegna þess 13.658 milljónum króna á verðlagi ársins 2012. Mynd 14.7 sýnir hvernig virðisrýrnunin skiptist á tímabilið 2008–2012.

Mynd 14.7 Bókfærð virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar

Á verðlagi ársins 2012. Engin virðisrýrnun vegna lausafjárstýringar var bókfærð á árunum 1999–2007.



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs

Eftir hrunið takmarkaði sjóðurinn eigin kröfur um lausafé við jafngildi fjögurra mánaða afborgana skulda og tveggja mánaða nettó útlána og breytti jafnframt fjárfestingarstefnu sinni með lausafé sem eftir það var einungis geymt á innlánsreikningum banka eða í skuldabréfum með ríkisábyrgð.

Eftir hrunið var kröfum um lausafé breytt

14.3 Tap bókfært sem lægri vaxtatekjur

Hluti af tapi sjóðsins, sem þegar hefur verið bókfært, hefur ekki verið bókfærður beint sem virðisrýrnun heldur hefur það komið fram í því að hreinar vaxtatekjur, þ.e. mismunur á vaxtatekjum og vaxtagjöldum, hafa verið lægri en ella hefði orðið. Þetta vaxtatap er ekki unnt að lesa úr ársreikningum sjóðsins með eins beinum hætti og virðisrýrnun, sem fjallað var um í undirkafla 14.2 að framan, heldur þarf að áætla það. Hér á eftir verður rakið með hvaða hætti þetta tap er áætlað og hvernig skipta má því niður á einstaka liði. Tafla 14.6 sýnir hvernig áætlað er að tapið í heild skiptist niður á einstaka liði.

Tafla 14.6 Skipting vaxtataps Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2012

M.kr.	**Á verðlagi hvers árs**	**Á verðlagi ársins 2012**
Fullnustueignir	5.636	6.069
Lausafjárstýring	2.647	3.057
Uppgreiðslur o.fl.	19.120	26.940
Alls	**27.402**	**36.065**

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

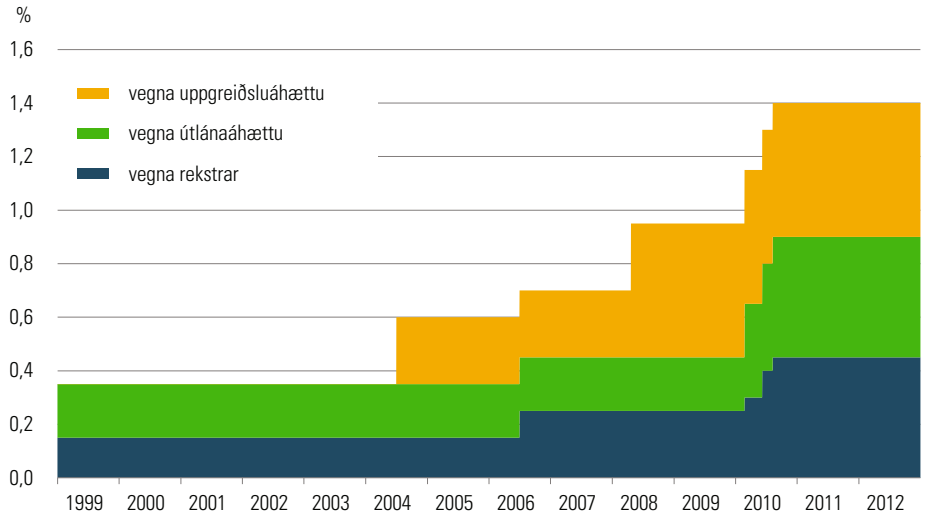
Af töflunni má sjá að heildarvaxtatap frá stofnun sjóðsins nemur um 36 milljörðum króna. Af því má rekja um 6 milljarða til vaxtataps af fullnustueignum, 3 milljarða til lausafjárstýringar frá árinu 2009 og afganginn, um 27 milljarða, að mestu til uppgreiðslna útlána.

14.3.1 Áætlað heildartap vegna lægri vaxtatekna

Á tíma húsbréfakerfisins, frá stofnun Íbúðalánasjóðs árið 1999 allt til júlímánaðar árið 2004, voru vextir á útlánum Íbúðalánasjóðs 35 punktum (0,35%) hærri en vextir á húsbréfum sem hann nýtti til fjármögnunar útlánanna. Hreinar vaxtatekjur á þeim tíma áttu því að nema að lágmarki 0,35% af útlánum á hverju ári. Eftir tilkomu íbúðabréfanna ákvarðaði Íbúðalánasjóður vexti á útlánum sínum með hliðsjón af vöxtum í útboðum íbúðabréfa. Útlán báru vexti sem voru á bilinu 60–140 punktum (0,6%–1,4%) hærri en þeir vextir sem hann fékk í útboðum íbúðabréfa. Hluti af þessu vaxtaálagi var áætlaður til að mæta rekstrarkostnaði, annar hluti til að mæta útlánatapi og enn annar hluti til að mæta tapi vegna uppgreiðslna á útlánum. Þróun vaxtaálags á nýjum útlánum er sýnd á mynd 14.8.

Vaxtaálag átti að mæta rekstrarkostnaði, útlánatapi og uppgreiðslum útlána

Mynd 14.8 Vaxtaálag á nýjum útlánum 1999–2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Eins og fram kemur að framan var vaxtaálag sjóðsins 35 punktar allt frá stofnun hans og fram í júlí 2004. Við niðurlagningu húsbréfakerfisins og upptöku íbúðabréfakerfisins í júlí 2004 var vaxtaálagið aukið í 60 punkta. Jafnframt tók sjóðurinn skiptiálag sem var á bilinu 20–26 punktar í skiptiútboðinu í júlí 2004, þegar útistandandi húsbréfum var skipt út fyrir íbúðabréf til að mæta hinni nýju uppgreiðsluáhættu (sjá kafla 9.6). Aðeins um 30% útistandandi húsbréfa urðu eftir við skiptin. Í júlí 2006 var vaxtaálag nýrra útlána hækkað í 70 punkta, í 95 punkta í apríl 2008 og loks í 140 punkta í október 2009.

Vaxtaálag var hækkað á árunum 2006, 2008 og 2009

Þá hóf sjóðurinn í nóvember 2005 að bjóða útlán sem einungis voru uppgreiðanleg gegn sérstöku uppgreiðslugjaldi. Uppgreiðslugjaldið er ekki fyrirfram ákveðið heldur tekur á hverjum tíma mið af vöxtum á nýjum útlánum. Þau útlán báru lægra vaxtaálag en önnur útlán sjóðsins, fyrst 35 punkta, sem var hækkað í 45 punkta í júlí 2006 og loks í 90 punkta í október 2009. Slík útlán námu um 16% af heildarútlánum sjóðsins í lok árs 2012.

Útlán voru uppgreiðanleg gegn uppgreiðslugjaldi frá því í nóvember 2005

Til að áætla það tap, sem hefur verið bókfært óbeint sem lægri hreinar vaxtatekjur, er hér til einföldunar gert ráð fyrir að vaxtaálag á útlánum hafi verið 35 punktar frá stofnun Íbúðalánasjóðs hinn 1. janúar 1999 og allt til 1. júlí 2004 en 60 punktar eftir það. Þetta er einungis nálgun. Annars vegar leiðir hún til vanmats á vaxtatekjum, og þar með vaxtatapi (sjá síðar), af útlánum sem veitt voru eftir júlí 2006 þar sem vaxtaálag á stærstum hluta af nýjum útlánum hefur verið hærra en 60 punktar frá þeim tíma. Hins vegar leiðir nálgunin til ofmats á vaxtatapi af útlánum sem veitt voru fyrir 1. júlí 2004, þar sem um þriðjungi húsbréfa var haldið eftir í skiptunum 2004. Eftirstandandi húsbréf hafa þó verið dregin út (greidd upp) að því marki sem sjóðurinn hefur haft heimildir til.

Nálgunin hér að framan gerir ráð fyrir að fjárhæð eigna og skulda sé sú sama. Eignir sjóðsins hafa alltaf verið umfram skuldir, þ.e. eigið fé hans hefur verið jákvætt. Því hefur hann að auki haft vaxtatekjur af þeim eignum sem eru umfram skuldir, þ.e. vaxtatekjur af eigin fé.

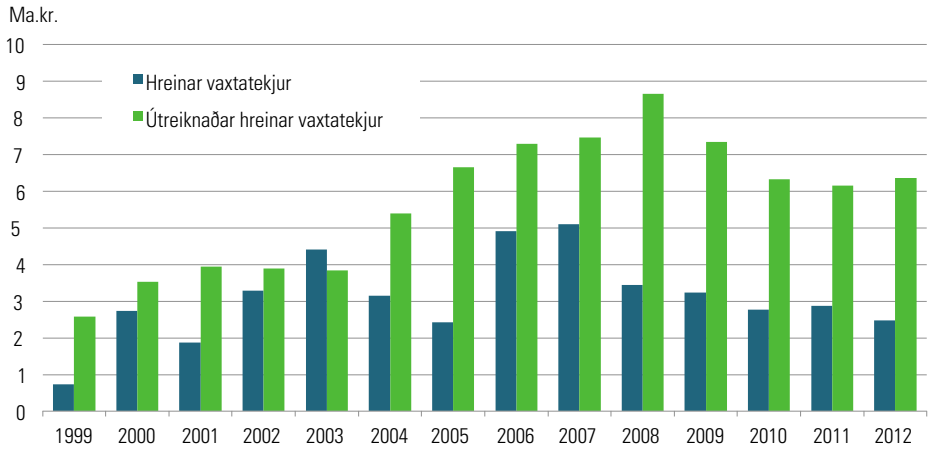
Til að fá mat á hverjar vaxtatekjur af eigin fé sjóðsins hefðu átt að vera má líta til vaxta af skuldum hans. Samkvæmt ársreikningum sjóðsins hafa vegnir virkir vextir af fjármögnun hans farið lækkandi, voru 4,34% árið 2010 og 4,30% árið 2012. Hér er gert ráð fyrir að vaxtatekjur af eigin fé nemi 4,3% af meðalstöðu eigin fjár á hverju ári auk verðbóta. Það er vanmat á þeim vaxtatekjum sem sjóðurinn hefði átt að hafa af eigin fé á hverjum tíma.

Mynd 14.9 sýnir hreinar vaxtatekjur sjóðsins, þ.e. mismun á vaxtatekjum og vaxtagjöldum, á hverju ári frá 1999 til ársins 2012 samkvæmt ársreikningum og til samanburðar ofangreindar útreiknaðar hreinar vaxtatekjur, 0,35% af árlegri meðalstöðu eigna til og með júní 2004 og 0,6% af meðalstöðu eigna frá og með júlí 2004, að viðbættum verðbótum og 4,3% af meðalstöðu eigin fjár á hverju ári. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2012.

Mynd 14.9 Hreinar vaxtatekjur hvers árs og útreiknaðar hreinar vaxtatekjur 1999–2012

Árin 1999 til 2012 var vaxtatap, mismunur á hreinum vaxtatekjum og útreiknuðum vaxtatekjum, rúmir 36 milljarðar á verðlagi ársins 2012

Miðað við vaxtaálag útlána (0,35%–0,60%) og 4,3% vaxtatekjur af eigin fé



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs og eigin útreikningar

Hreinar vaxtatekjur voru lægri en útreiknaðar hreinar vaxtatekjur á fyrstu þremur starfsárum sjóðsins

Myndin sýnir að á fyrstu þremur starfsárum sjóðsins voru hreinar vaxtatekjur hans nokkuð undir útreiknuðum hreinum vaxtatekjum. Jafnvægi komst á að þessu leyti á árunum 2002 og 2003. Eftir það voru hreinar vaxtatekjur alltaf töluvert undir útreiknuðum hreinum vaxtatekjum og hafa verið langt undir þeim allt frá árinu 2008. Á árunum 2006 og 2007 virðist sjóðurinn hafa náð að auka hreinar vaxtatekjur sínar nokkuð og má líklega rekja það að einhverju leyti til ávöxtunar af lausafé hans, t.d. í verðbréfasjóðum og lánshæfistengdum skuldabréfum.

Á tímabilinu 1999–2012 nemur uppsafnaður mismunur á hreinum vaxtatekjum og útreiknuðum vaxtatekjum, sem hér er kallað vaxtatap, alls 27.402 milljónum króna á verðlagi hvers árs og 36.065 milljónum króna á verðlagi ársins 2012. Þar af eru 31.287 milljónir króna vaxtatap á árunum 2004–2012.

14.3.2 Greining taps vegna lægri vaxtatekna

Við fyrstu sýn virðist engin augljós ástæða fyrir því að hreinar vaxtatekjur séu minni en sem nemur útreiknuðum hreinum vaxtatekjum. Rekstrarkostnaður er bókfærður sérstaklega og kemur ekki niður á hreinum vaxtatekjum. Vænt útlánatap er fært á afskriftareikning og hefur ekki áhrif á vaxtatekjur nema að því marki sem eigið fé sjóðsins lækkar við það. Að sama skapi hefur endanleg afskrift útlána áhrif á eigið fé til lækkunar en á ekki að verða til þess að hreinar vaxtatekjur sjóðsins verði lægri en sem nemur útreiknuðum vaxtatekjum. Þá á vaxtaákvörðun útlána samkvæmt lögum að taka mið af fjármagnskostnaði vegna uppgreiddra útlána[2] og því eiga uppgreiðslur útlána ekki að hafa áhrif á hreinar vaxtatekjur að því leyti sem sjóðurinn endurlánar fé sem hann fær við uppgreiðslur lána á nægjanlega háum vöxtum. Hefði sjóðurinn stundað virka áhættustýringu til að verjast

2. 3. mgr. 21. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.

uppgreiðsluáhættu, með þeim hætti sem lýst er í kafla 11, hefði kostnaður vegna hennar komið fram í lægri hreinum vaxtatekjum en eins og fram kemur í kafla 11 hefur hann aldrei stundað virka áhættustýringu með þeim hætti.

Minnkun á hreinum vaxtatekjum má rekja til uppgreiðslna útlána og til fullnustueigna og lausafjárstýringar

Ein ástæða þess að hreinar vaxtatekjur reynast lægri en útreiknaðar vaxtatekjur m.v. vaxtaálag eru uppgreiðslur útlána sem ekki eru endurlánaðar með nægjanlegu vaxtaálagi. Á árunum 2004 og 2005 lánaði sjóðurinn t.d. bönkum og sparisjóðum fé sem hann fékk vegna uppgreiðslna. Lánin báru lægra vaxtaálag en ný útlán sjóðsins. Önnur hugsanleg ástæða eru aðrar eignir sjóðsins sem ekki bera vexti, til dæmis fullnustueignir, eða vexti sem eru lægri en vextir útlána, til dæmis lausafé á innlánsreikningum sem sjóðurinn hefur tiltækt vegna lausafjárstýringar. Minnkun á hreinum vaxtatekjum má því rekja fyrst og fremst til uppgreiðslna útlána og að einhverju leyti til fullnustueigna og lausafjárstýringar. Til að áætla skiptingu milli þessara þátta er hér áætlað hversu stóran hluta tapsins megi rekja til fullnustueigna og lausafjárstýringar og gert ráð fyrir að það sem eftir stendur sé vegna uppgreiðslna.

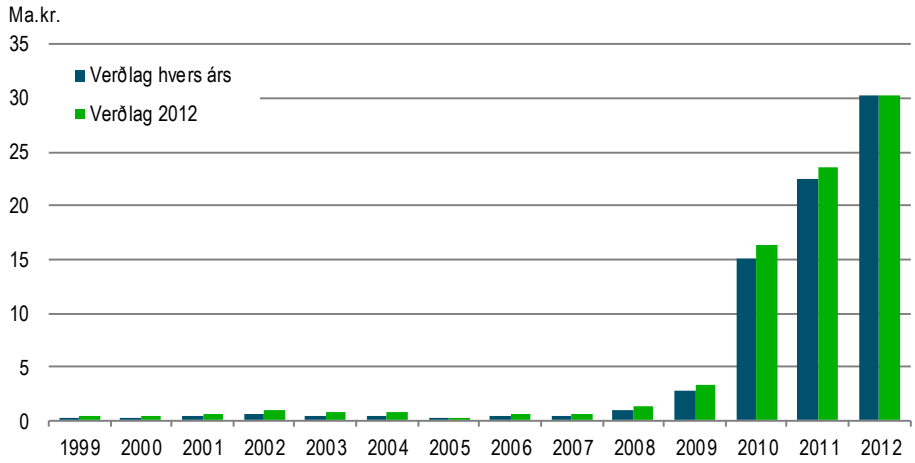
14.3.3 Vaxtatap vegna fullnustueigna

Bókfært virði fullnustueigna nam rúmum 30 milljörðum í árslok 2012

Fullnustueignir eru íbúðir sem Íbúðalánasjóður hefur eignast vegna greiðslufalls lántaka. Fram til ársins 2007 nam bókfært virði fullnustueigna um og undir 500 milljónum króna á hverju ári, en frá og með árinu 2008 jókst bókfært virði þeirra mikið á hverju ári og í árslok 2012 var það 30.369 milljónir króna. Mynd 14.10 sýnir bókfært virði fullnustueigna Íbúðalánasjóðs á hverju ári frá 1999 til 2012.

Mynd 14.10 Bókfært virði fullnustueigna Íbúðalánasjóðs 1999–2012

Á verðlagi hvers árs og á verðlagi ársins 2012



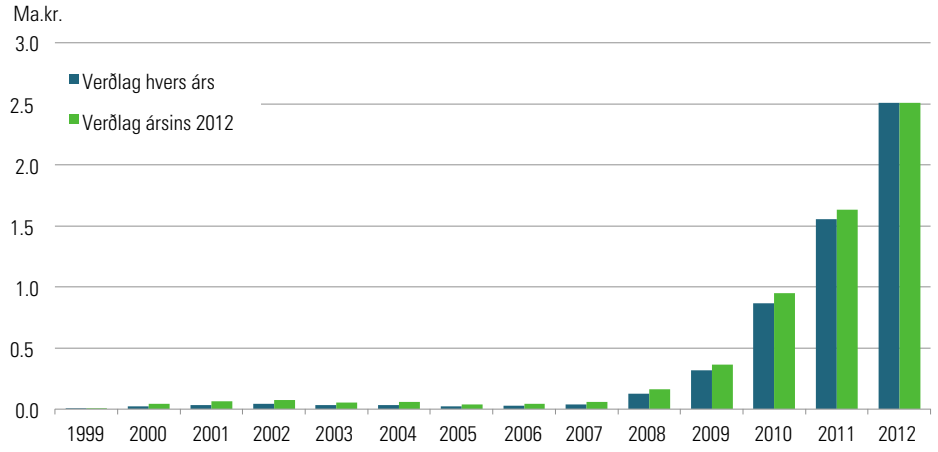
Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs.

Fullnustueignir eru ekki vaxtaberandi eignir. Sjóðurinn hefur leigt út hluta af íbúðasafni sínu og hafa leigutekjur vegna þess verið bókfærðar sem aðrar tekjur. Árið 2012 stóðu leigutekjurnar undir beinum rekstrarkostnaði íbúðanna en ekki kostnaði vegna fjárbindingar.[3] Sjóðurinn hefur því orðið fyrir vaxtatapi af fullnustueignum sínum. Hér er gert ráð fyrir að vaxtatapið nemi 4,3% af meðalvirði fullnustueigna á hverju ári ásamt verðbótum. Þetta er í samræmi við útreiknaðar hreinar vaxtatekjur af eigin fé eins og farið var yfir hér að framan, og byggist á vegnum virkum vöxtum fjármögnunar Íbúðalánasjóðs. Mynd 14.11 sýnir útreiknað vaxtatap af fullnustueignum. Alls nemur vaxtatap fullnustueigna 5.636 milljónum króna að nafnverði, sem eru 6.069 milljónir á verðlagi ársins 2012. Þar af eru 5.621 milljónir á tímabilinu 2008–2012.

3. Íbúðalánasjóður, „Skýrsla og yfirlýsing stjórnar og forstjóra“ í ársreikningi Íbúðalánasjóðs 2012, bls. 5.

Mynd 14.11 Vaxtatap fullnustueigna Íbúðalánasjóðs 1999–2012

Á verðlagi hvers árs og á verðlagi ársins 2012



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs og eigin útreikningar

14.3.4 Vaxtatap vegna lausafjár

Allt frá því í júlí 2004 kváðu innri reglur Íbúðalánasjóðs á um að hann skyldi alltaf hafa til reiðu laust fé til að mæta nokkurra mánaða afborgunum skulda og nettó útlánum, fyrst sex mánaða afborgunum skulda og þriggja mánaða útlánum en síðar fjögurra mánaða afborgunum skulda og tveggja mánaða útlánum. Sjóðurinn hafði vegna þess mikið laust fé á hverjum tíma. Lausafé ber almennt ekki eins háa vexti og útlán og því geta lausafjárkröfur leitt til lægri hreinna vaxtatekna en ella.

Til að vega upp á móti þessu notaði Íbúðalánasjóður framan af, á árunum 2004–2008, lausafé sitt í áhættufjárfestingar, þ.e. aðrar fjárfestingar en ríkisskuldabréf og innstæður í Seðlabanka Íslands. Þannig keypti hann t.d. skuldabréf erlendra fjárfestingarbanka, lánshæfistengd skuldabréf og hlutdeildarskírteini í verðbréfasjóðum. Þá gerði hann jafnframt ýmsa afleiðusamninga við banka til að ná hærri ávöxtun á lausafé sitt og draga úr ójafnvægi sem það skapaði. Við hrunið í október 2008 tapaðist stór hluti af lausafé sjóðsins vegna þessara fjárfestinga og samninga, eða um 13.658 milljónir króna á verðlagi ársins 2012, eins og fram kemur í kafla 14.2 að framan.

Eftir hrunið var lausafé ÍLS einungis geymt á innlánsreikningum banka eða í skuldabréfum með ríkisábyrgð

Eftir hrunið breytti sjóðurinn lausafjárstýringarstefnu sinni og eftir það var lausafé hans einungis geymt á innlánsreikningum banka eða í skuldabréfum með ríkisábyrgð.

Til að áætla vaxtatap vegna lausafjárstýringar er hér gert ráð fyrir að frá og með árinu 2009 hafi laust fé numið 2% af eignum á hverjum tíma. Í kafla 11.5 um lausafjárstýringu kemur fram að eftir hrun nam lausafé sjóðsins á bilinu 10–30 milljörðum króna á hverjum tíma sem er í samræmi við þessa forsendu. Þá er hér gert ráð fyrir að vextir af lausafé hafi verið 2,5% lægri en af útlánum. Að gefnum þessum forsendum má ætla að árlegt vaxtatap vegna skilyrða um lausafé hafi verið 0,05% (5 punktar) af eignum. Heildartap vegna lausafjárskilyrða á árunum 2009–2012 var þá 1.647 milljónir króna á verðlagi hvers árs og 1.765 milljónir á verðlagi ársins 2012.

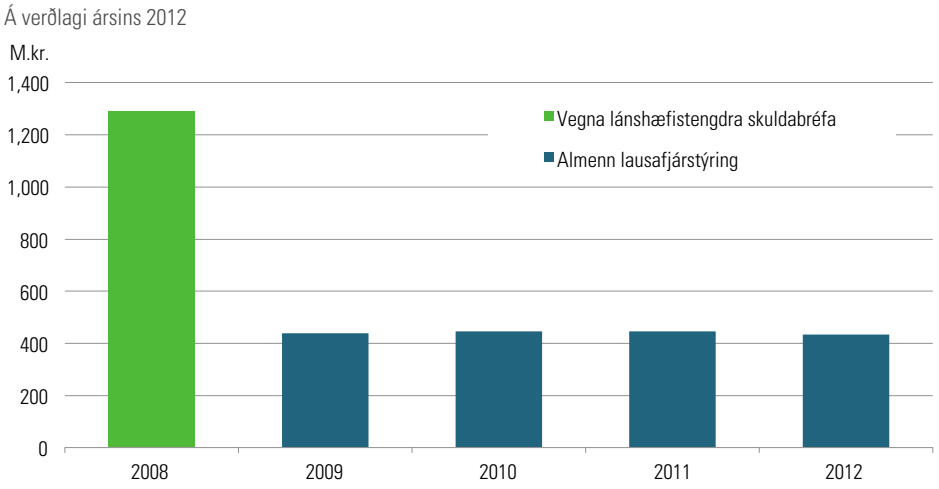
Skömmu eftir bankahrun, í október 2008, gaf sjóðurinn eftir um einn milljarð króna í vaxtatekjur í uppgjöri lánshæfistengdra skuldabréfa Straums fjárfestingarbanka, sjá nánar undirkafla 14.6.2.1. Á verðlagi ársins 2012 er það um 1.291 milljón króna. Rannsóknarnefndinni er ekki kunnugt um önnur tilvik þar sem sjóðurinn gaf eftir vaxtatekjur beint með þessum hætti. Að viðbættu þessu tapi nemur vaxtatap vegna lausafjárstýringar því 3.057 milljónum króna á verðlagi ársins 2012.

Vaxtatap vegna lausafjárstýringar var lítið á árunum 1999-2004

Mynd 14.12 sýnir þróun áætlaðs vaxtataps vegna lausafjárstýringar á tímabilinu 2008–2012. Kröfur sjóðsins um lausafé voru mjög litlar á árunum 1999–2004 og því var ekki vaxtatap að ráði vegna lausafjárstýringar á þeim árum. Á árunum 2004–2008 notaði hann lausafé sitt í áhættufjárfestingar sem skiluðu honum auknum vaxtatekjum og því er ekki gert ráð fyrir vaxtatapi vegna lausafjárstýringar á því tímabili. Eins og sjá má á mynd 14.9 var

tiltölulega lítið vaxtatap á árunum 2006 og 2007 og því má ætla að áhættufjárfestingar sjóðsins með lausafé hafi skilað honum vaxtatekjum sem unnu að hluta upp vaxtatap vegna uppgreiðslna á þessum tveimur árum. Fjárfestingarnar leiddu hins vegar til verulegra afskrifta árið 2008 sem koma ekki fram á myndinni, þar sem afskriftirnar voru bókfærðar beint sem virðisrýrnun.

Mynd 14.12 Vaxtatap vegna lausafjárstýringar á árunum 2008–2012



Heimild: Ársreikningar Íbúðalánasjóðs og eigin útreikningar.

14.3.5 Vaxtatap vegna uppgreiðslna

Vaxtatap vegna uppgreiðslna var tæpir 27 milljarðar á árunum 1999-2012

Þann hluta vaxtataps Íbúðalánasjóðs, sem ekki skýrist af fullnustueignum eða lausafjárstýringu, er ekki unnt að skýra á annan hátt en að það sé tap vegna uppgreiðslna. Áætlað heildarvaxtatap á árunum 1999–2012 er 36.065 milljónir króna á verðlagi ársins 2012 og af því er áætlað hér að framan að 6.069 milljónir megi rekja til fullnustueigna og 3.057 milljónir til lausafjárstýringar. Leiða má líkur að því að mismuninn, 26.940 milljónir króna, megi rekja til uppgreiðslna. Hluti af þessu tapi er reyndar tilkominn vegna reiknivillu sem Íbúðalánasjóður gerði í skiptiútboðinu í júlí 2004, sjá undirkafla 14.6.3, en hér er það flokkað með tapi vegna uppgreiðslna.

Eins og greinir að framan er þetta áætlaða vaxtatap líklega vanmetið þar sem vaxtaálag nýrra útlána var hærra en 60 punktar allt frá júlí 2006. Þar sem vaxtatap vegna uppgreiðslna er áætlað sem mismunur á heildartapi og tapi sem skýra má með öðrum þáttum leiðir framangreint vanmat á heildartapi til samsvarandi vanmats á tapi vegna uppgreiðslna.

14.4 Óbókfært vaxtatap

Eins og fram kemur í undirkafla 14.3 að framan hefur hluti af tapi Íbúðalánasjóðs þegar verið færður óbeint í ársreikningum sjóðsins sem lægri hreinar vaxtatekjur. Hreinar vaxtatekjur á árinu 2012 námu 2.484 milljónum króna. Hefðu hreinar vaxtatekjur verið 0,6% af eignum hefðu þær numið 5.210 milljónum króna. Árlegar hreinar vaxtatekjur sjóðsins voru því a.m.k. 2.725 milljónum króna lægri en þær áttu að vera miðað við upphaflegt vaxtaálag útlána. Því til viðbótar hefðu vaxtatekjur af eigin fé átt að nema 1.151 milljón. Ekki er sérstök ástæða til að ætla að hreinar vaxtatekjur sjóðsins muni að óbreyttu aukast á komandi árum.[4] Það má því líta á þennan árlega mismun sem þegar orðið tap sem ekki hefur verið bókað, en muni raungerast á komandi árum gegnum lægri hreinar vaxtatekjur. Hér er gert ráð fyrir að eigið fé Íbúðalánasjóðs verði lítið í framtíðinni og því ekki tekið tillit til vaxtataps af eigin fé.

4. Hreinar vaxtatekjur í framtíðinni aukast með hverju útláni sem sjóðurinn veitir með 1,4% vaxtaálagi, en ekkert er í hendi með að sjóðurinn geti haldið þeirri starfsemi áfram. Hér er vísað til þess að þessar glötuðu vaxtatekjur eru sokkinn kostnaður sem verður ekki bættur upp með núverandi útlánasafni.

Hluta af bókfærðu vaxtatapi má rekja til fullnustueigna sjóðsins. Í næsta undirkafla eru fullnustueignirnar endurmetnar og séu þær færðar niður sem nemur því endurmati verður ekki um frekara vaxtatap af þeim að ræða. Fyrirsjáanlegt vaxtatap má því annars vegar rekja til taps vegna lausafjárstýringar í framtíðinni, og hins vegar til uppgreiðslna útlána sem þegar hafa orðið. Tafla 14.7 sýnir áætlað framtíðartap vegna lægri hreinna vaxtatekna og skiptingu þess á þessa tvo liði, annars vegar að nafnvirði og hins vegar á núvirði í lok árs 2012 námundað að næsta milljarði.

Fyrirsjáanlegt vaxtatap má rekja til lausafjárstýringar í framtíðinni og uppgreiðslna útlána sem þegar hafa orðið

Tafla 14.7 Skipting framtíðarvaxtataps Íbúðalánasjóðs

M.kr.	**Nafnvirði**	**Núvirði í lok árs 2012**[1]
Lausafjárstýring	6.512	5.000
Uppgreiðslur o.fl.	34.363	27.000
Alls	**40.875**	**32.000**

1. Námundað að næsta milljarði króna.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Íbúðalánasjóður getur komist hjá a.m.k. hluta af fyrirsjáanlegu vaxtatapi vegna lausafjárstýringar með því að minnka eigin kröfur um laust fé og mæta þeim kröfum með verðtryggðu ríkisskuldabréfi frekar en handbæru fé eins og fjallað er um í kafla 11. Annað vaxtatap mun hins vegar raungerast á næstu árum og verður ekki umflúið að öðru óbreyttu.

14.4.1 Heildartap vegna lægri vaxtatekna í framtíðinni

Til að ákvarða jafngilda fjárhæð taps sjóðsins í árslok 2012 vegna lægri hreinna vaxtatekna í framtíðinni er áætlað tap núvirt með ávöxtunarkröfu íbúðabréfsins HFF150644 í lok árs 2012 sem var 2,7%. Með þessari núvirðingu er í raun verið að svara eftirfarandi spurningu: Hvaða upphæð hefði Íbúðalánasjóður þurft að fá í árslok 2012 til þess að mæta þessu tapi næstu áratugi?

Hér að framan var farið yfir að vaxtatap sjóðsins árið 2012 hefði verið 2.725 milljónir króna og að ekki væri sérstök ástæða til að ætla að það yrði minna í framtíðinni. Ef gert er ráð fyrir að núverandi útlán og lántaka sjóðsins greiðist upp með jöfnum hætti á næstu 30 árum[5] þá mun heildartap vegna þessa verða framangreint árlegt tap fimmtánfalt (helmingur af 30 þar sem lánin greiðast jafnt niður) eða alls 40.875 milljónir króna. Að núvirði m.v. 2,7% ávöxtunarkröfu er tapið 32.354 milljónir króna. Eins og rakið er hér að framan er uppruni þessa taps annars vegar uppgreidd útlán sem ekki hafa verið endurlánuð með nægjanlegu vaxtaálagi og hins vegar tap vegna lausafjárstýringar.

14.4.2 Vaxtatap vegna lausafjárstýringar

Að framan var áætlað að árlegt tap sjóðsins á árunum 2009–2012 vegna lausafjárkrafna hefði verið 0,05% af eignum. Sé gert ráð fyrir sama vaxtatapi vegna lausafjárstýringar í framtíðinni nemur það alls 5.155 milljónum króna að núvirði m.v. 2,7% vexti.

14.4.3 Vaxtatap vegna uppgreiðslna útlána o.fl.

Það tap, sem ekki er vegna lausafjárreglna sjóðsins, má líklega rekja til uppgreiðslna. Fjárhæð þess er mismunurinn á heildartapi vegna lægri hreinna vaxtatekna og tapi vegna lausafjárkrafna eða 27.199 milljónir króna. Hluti af þessu tapi er reyndar tilkominn vegna reiknivillu sem Íbúðalánasjóður gerði í skiptiútboðinu í júlí 2004, sjá undirkafla 14.6.3, en hér er það tap flokkað með tapi vegna uppgreiðslna o.fl.

Með háu vaxtaálagi greiða nýir lántakendur fyrir þegar tilkomið tap sjóðsins

Til að auka hreinar vaxtatekjur á ný hefur Íbúðalánasjóður hækkað vaxtaálag á nýjum útlánum og þegar þetta er skrifað er vaxtaálag á nýjum útlánum 140 punktar. Með þessu er ætlunin að nýir lántakendur greiði fyrir það tap sjóðsins sem hlotist hefur af lánveitingum og starfsemi hans hingað til. Ljóst er að slík aðgerð tekst aðeins ef eftirspurn

5. Jöfn niðurgreiðsla næstu 30 árin eru einföld nálgun á eftirstöðvatíma lána sjóðsins.

eftir lánum hjá Íbúðalánasjóði er nægjanleg. Þessir háu vextir leiddu til þess að sjóðurinn var síður samkeppnisfær í útlánum og því drógust ný útlán hans saman. Að auki hófu aðrar lánastofnanir að bjóða óverðtryggð útlán sem dró enn frekar úr eftirspurn eftir lánum Íbúðalánasjóðs.

14.5 Viðbótartap á næstu árum

Til viðbótar því tapi, sem fyrirséð er að sjóðurinn muni verða fyrir á næstu árum vegna lægri hreinna vaxtatekna, getur hann orðið fyrir frekara tapi í framtíðinni sem ekki hefur verið bókfært og mun koma fram annaðhvort sem virðisrýrnun eða enn lægri vaxtatekjur. Uppruna þess taps má skipta í eftirfarandi flokka:

1. Endurmat fullnustueigna
2. Endurmat útlána
3. Endurmat eigna og skulda vegna ágreinings eða málaferla (lausafjárstýring)
4. Uppgreiðslur útlána

Hér á eftir er lagt mat á hversu mikið tap getur orðið í framtíðinni vegna þessa og er miðað við stöðu sjóðsins í lok árs 2012. Tafla 14.8 sýnir samantekt á niðurstöðum matsins.

Tafla 14.8 Áætlað framtíðartap Íbúðalánasjóðs, annað en fyrirsjáanlegt vaxtatap, og uppruni þess

M.kr.	**Núvirði í lok árs 2012[1]**
Fullnustueignir	9.000
Útlán	20.000
Lausafjárstýring	6.000
Uppgreiðslur o.fl.	103.000
Alls	138.000

1. Námundað að næsta milljarði króna.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

14.5.1 Endurmat fullnustueigna

Ef lánþegar Íbúðalánasjóðs standa ekki í skilum getur farið svo að íbúðir þeirra verði seldar á nauðungaruppboði. Undanfarin ár hafa fjölmargar íbúðir verið seldar á slíkum uppboðum. Oft kaupir sjóðurinn íbúðirnar. Ætlunin með því er að draga úr tjóni hans af lánveitingunni á grundvelli þess mats stjórnenda að meira muni fást fyrir eignirnar síðar en ef aðrir kaupa þær á uppboðunum. Þótt íbúðalán sjóðsins séu formlega gerð upp að loknum uppboðum eru endanleg áhrif lánanna á fjárhag hans ekki ljós fyrr en hann selur íbúðirnar. Sá liður í ársreikningi sem nefnist endurmat fasteigna er í reynd viðbót við tap af útlánum. Ef íbúðir í eigu Íbúðalánasjóðs reynast ekki jafnverðmætar og þær eru samkvæmt bókhaldi hans á einhverjum tímapunkti verður að bæta mismuninum við útlánatapið.

Íbúðum í eigu ÍLS fjölgaði mikið á árinu 2012

Í lok árs 2012 átti Íbúðalánasjóður rúmlega 2.200 íbúðir sem bókfærðar voru á rúmlega 30 milljarða króna. Íbúðunum fjölgaði um liðlega 600 á árinu, langmest á fyrri hluta árs. Sjóðurinn leigði liðlega 900 íbúðir út í árslok sem nam 42% af fjöldanum og 46% af bókfærðu verðmæti safnsins.[6]

Undanfarin tvö ár hefur það hlutfall af íbúðum sjóðsins sem leigt er út ekki breyst mikið.[7] Í janúar 2013 stofnaði sjóðurinn leigufélag sem taka skyldi við rekstri hluta af íbúðum hans.[8] Samkvæmt mánaðarskýrslum sjóðsins þokaðist hlutfall íbúða í útleigu upp á við frá nóvember 2012 til apríl 2013, fór úr 41% í 44%.

6. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs árið 2012.
7. Svar velferðarráðherra við fyrirspurn Guðlaugs Þórs Þórðarsonar um stöðu Íbúðalánasjóðs á þskj 950, 356. mál, 139. löggjafarþing 2010–2011. http://www.althingi.is/altext/139/s/0950.html .
8. Íbúðalánasjóður, „Íbúðalánasjóður stofnar leigufélag“, 24. janúar 2013. http://ils.is/um-okkur/frettir/frett/2013/01/24/Ibudalanasjodur-stofnar-leigufelag/

Bókfært verðmæti íbúðasafnsins, sem var sem fyrr segir rúmir 30 milljarðar króna í lok árs 2012, var um 85% af fasteignamati íbúðanna. Fasteignamat á að endurspegla markaðsverð og þetta bendir því til þess að sjóðurinn sé varkár í mati sínu á íbúðunum. Raunar er varúðin meiri en virðist við fyrstu skoðun, því að fasteignamat fyrir 2012 sýnir verðlag á fasteignum í febrúar 2011.[9] Í desember 2012 var fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu að jafnaði 14% hærra en þá samkvæmt vísitölu íbúðaverðs frá Þjóðskrá. Í sömu átt bendir svonefnt gangvirðismat fullnustueigna sem er birt í ársreikningi fyrir 2012. Það er byggt á mati sérfróðra manna á einstökum eignum sjóðsins. Samkvæmt gangvirðismatinu er íbúðasafnið tæplega 33 milljarða króna virði. Með öðrum orðum nemur dulin eign í íbúðasafninu rúmum 2 milljörðum króna.

Hvers virði eru íbúðir í eigu ÍLS?

Tvennt bendir hins vegar til þess að bókfært mat á íbúðasafninu gæti verið of hátt: Illa hefur gengið að selja íbúðir í eigu sjóðsins og jafnframt hefur lengst af gengið erfiðlega að leigja þær út.

Hvernig má meta íbúðasafnið til fjár?

Hér er íbúðasafnið metið með því að horfa annars vegar á tekjur af því og hins vegar því hvað eðlilegt er að krefjast mikilla tekna af slíkum eignum. Leigutekjur sjóðsins árið 2012 voru tæplega 960 milljónir króna. Í nóvember 2012 voru tekjurnar 82 milljónir.[10] Ef nóvembertalan er uppfærð með fjölgun íbúða í leigu og hækkun húsaleigu í vísitölu neysluverðs verða áætlaðar tekjur í desember 2012 um 85 milljónir króna. Hér á eftir er fyrst skoðað hvað eðlilegt er að krefjast mikilla tekna af íbúðum sem sjóðurinn á. Til þess að komast að því þarf bæði að skoða hvaða vextir eru í boði af eignum sem bera svipaða áhættu og hvaða annan kostnað en fjármagnskostnað sjóðurinn hefur af því að eiga íbúðirnar. Þessar upplýsingar eru síðan notaðar til þess að áætla hvað íbúðasafn sem gefur af sér 85 milljónir á mánuði er mikils virði.

Hvers virði er safn íbúða sem gefur af sér 85 milljónir króna á mánuði?

Hver er fjármagnskostnaður af íbúðasafninu?

Í árslok 2012 var krafist 2–3% vaxta af bréfum Íbúðalánasjóðs á markaði umfram verðbólgu.[11] Þær tölur gefa þó ekki rétta mynd af raunverulegum fjármagnskostnaði hans. Ríkið ábyrgist að skuldir sjóðsins verði greiddar. Vextirnir ráðast því af mati kaupenda á greiðslugetu skattborgara fremur en áhættu af rekstrinum. Íbúðaeign sjóðsins er ekki áhættulaus, því að verð á fasteignum sveiflast. Í áhættunni felst kostnaður sem reikna verður með. Ef vextir á bréfum sjóðsins væru lagðir til grundvallar væri þessi kostnaður vantalinn. Mynd af kostnaðinum fæst aðeins með því að skoða vexti af eignum sem bera svipaða áhættu. Vextir af íbúðalánum bankanna gefa hugmynd um áhættuna af lánveitingum sjóðsins. Verðtryggð íbúðalán Arion banka upp að 60% af virði húsnæðis báru í mars 2013 3,5% vexti umfram verðbólgu. Þá bauð bankinn lán fyrir 20% af húsnæðisverði til viðbótar á 4,6% vöxtum. Ef tekið er lán fyrir 80% af húsnæðisverði verða vegnir vextir því 3,8%. Gerum ráð fyrir að fjármagnskostnaður bankans sé um 0,3% lægri en útlánsvextirnir. Þá er vaxtakostnaður hans sjálfs 3,5%.

En hér verður að hafa í huga að Íbúðalánasjóður eignast fullnustuíbúðir sínar í heilu lagi en ekki aðeins 80% þeirra. Bankalán Arion banka, sem nefnd voru hér að framan, fjármagna í hæsta lagi 80% af íbúðakaupum. Mesta hættan af verðsveiflum á markaði liggur í þeim hluta sem er á bilinu frá 80% af virði húsnæðis og upp úr. Svipaðar ástæður eru fyrir því að áhætta hluthafa í fyrirtækjum er jafnan miklu meiri en lánardrottna. Margir fræðimenn hafa skoðað álag á ávöxtunarkröfu hlutabréfa umfram ríkisskuldabréf. Algengar mælingar á þessu álagi eru á bilinu 3–9%.[12] Ef reiknað er með að efstu 20-prósentin beri 5% álag á vexti ríkisskuldabréfa og að ríkisskuldabréfavextir séu 2–3% (samanber það sem fram kom hér fyrir ofan um vexti af bréfum Íbúðalánasjóðs) er rétt að reikna með 7–8% vöxtum umfram verðbólgu af eigin fé íbúðaeigenda (því sem vantar upp á frá 80% lánum upp í 100% af íbúðaverði). Veginn fjármagnskostnaður af íbúðasafninu verður þá um 4,3%.

Safn íbúða er ekki áhættulaus eign. Ef fé er bundið í íbúðasafni, hversu mikla ávöxtunarkröfu er eðlilegt að gera til þess fjár?

9. Sjá vef Þjóðskrár: http://www.skra.is/pages/1199 .
10. Tölvubréf Sigurðar Jóns Björnssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð 1. mars 2013.
11. Seðlabanki Íslands, Hagvísar.
12. Mehra og Prescott, „The Equity Premium in Retrospect“.

En meiri munur er á áhættu af fasteignasafni sjóðsins og íbúðalánum bankanna. Gera verður ráð fyrir að lánþegar bankanna geti oft greitt af lánum sínum þótt íbúðir þeirra lækki í verði. Íbúðirnar, sem bankarnir taka veð í, eru aðeins baktrygging. Íbúðasafn sjóðsins er hins vegar óvarið. Lækki það í verði tapar sjóðurinn. Þá má nefna að stærsti hluti af lánum banka er á höfuðborgarsvæðinu. Þar er íbúðamarkaður jafnan líflegastur. Íbúðasafn sjóðsins er dreifðara um allt land. Að þessu leyti er áhætta Íbúðalánasjóðs einnig meiri en bankanna. Hér er áætlað að raunverulegur fjármagnskostnaður af íbúðasafninu sé á bilinu 4,5–5% af verðmæti þess.

Það kostar að eiga íbúðarhúsnæði. Kostnaðurinn felst í opinberum gjöldum, viðhaldi og fleiru.

Hvaða annan kostnað ber sjóðurinn af íbúðum sínum?

Fjármagnskostnaður er ekki eini kostnaðurinn sem sjóðurinn hefur af íbúðunum. Ofan á fjármagnskostnaðinn má leggja tryggingar og opinber gjöld, sem ætla má að séu 1–1½% af verðmæti íbúðanna á ári, og umsýslukostnað, sem gæti verið 0,1%. Reykjavíkurborg telur viðhald af skólahúsnæði 1,5% af virði þess á ári. Íbúðarhúsnæði þarf minna viðhald, ekki síst ef enginn á þar heima. Algengt er að verð á húsnæði lækki að öðru jöfnu um 1% fyrir hvert ár sem liðið er síðan það var byggt. Samtals eru þessir liðir allir sennilega ekki minna en 3–3½% af virði eignanna á ári.[13] Á móti vegur hins vegar að til langs tíma virðist vísitala íbúðaverðs oft hækka með launum (athugið að húsnæði í vísitölu íbúðaverðs eldist ekki) en laun hækka oftast heldur meira en verðlag á löngum tíma. Undanfarna þrjá áratugi hefur húsnæðisverð á höfuðborgarsvæðinu hækkað að jafnaði um 1,3–1,4% á ári umfram vísitölu neysluverðs. Hér er gert ráð fyrir að húsnæði hækki áfram sem þessu nemur. Að fjármagnskostnaði meðtöldum verður heildarkostnaður af íbúðasafninu þá einhvers staðar á bilinu frá liðlega 6% til rúmlega 7% af verðmæti þess á ári.

Tekjur af 30 milljarða eign í íbúðum þyrftu að vera 160-175 milljónir á mánuði en eru um 85 milljónir.

Ályktanir

Stæðu íbúðir, sem metnar voru á rúma 30 milljarða króna í árslok 2012, undir sér væru leigutekjur af þeim samkvæmt framansögðu 160–175 milljónir króna á mánuði, eða 1,9–2,1 milljarður á ári. Sem fyrr segir má ætla að leigutekjur sjóðsins í desember hafi verið nálægt 85 milljónum króna sem samsvara 1.020 milljónum króna á ári. Tekjurnar eru því um helmingur af heildarkostnaði af íbúðunum ef marka má það sem kom fram hér á undan. Ef sjóðurinn selur ekki eina einustu íbúð og hlutfall íbúða í útleigu af seldum íbúðum hans helst svipað um alla framtíð er virði íbúðanna aðeins um helmingur af bókfærðu verði.

Ósennilegt er að sjóðurinn sitji uppi með íbúðasafnið um eilífð án þess að bæta við leigjendum. Gerum nú ráð fyrir að árlegar leigutekjur sjóðsins verði svipað hlutfall af íbúðaeign hans og verið hefur. Gerum einnig ráð fyrir að honum takist að selja íbúðasafnið á nokkrum árum. Frá 2010 til 2012 seldi sjóðurinn 120–150 íbúðir á ári. Fyrsta árið seldi hann rúmlega fimmtu hverja íbúð sem hann átti en síðasta árið 5–7% þeirra. Hér er reiknað með að sjóðnum takist að losna við allt safnið á tíu árum. Gert er ráð fyrir að hann selji fyrstu íbúðirnar á því verði sem hann færir þær á í árslok 2012. Verðið breytist síðan lítið (hækkun húsnæðisverðsvísitölu, sem hér er reiknað með og lækkun húsnæðisverðs með aldri standast nokkurn veginn á). Sennilega eru þetta ekki of dökkar forsendur því að íbúðum í eigu sjóðsins fjölgaði enn í upphafi árs 2013. Notaðir eru 4,5–5% reiknivextir. Miðað við þessar forsendur er íbúðasafnið ofmetið um sem svarar á bilinu 4–5 milljarða króna. Raunverulegt verðmæti íbúðasafnsins er þá ekki 30 milljarðar heldur um 25–26 milljarðar. Þetta er 81–87% af bókfærðu verðmæti íbúðanna og 69–74% af fasteignamati.

Fráviksdæmi: Lægra mat á íbúðum á Suðurnesjum og Austurlandi

Rétt er að íhuga hvort líklegt sé að sjóðurinn fái bókfært verð fyrir íbúðir sínar í ljósi þess að salan hefur gengið hægt og fremur hefur hægt á henni en hitt. Má túlka minnkandi hlutfall seldra eigna af eignasafninu þannig að sjóðurinn sé að verða búinn að selja þær íbúðir sem séu „kræsilegastar“ eða búið sé að metta markaðinn á viðkomandi svæði?

Haustið 2012 var aðeins rúmur fjórðungur af bókfærðu verðmæti íbúða sjóðsins á höfuðborgarsvæðinu þar sem fólki fjölgar jafnan mest og íbúðamarkaður er líflegastur. Í

13. Sjá nánar um húsnæðiskostnað: Hagfræðistofnun, *Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla*.

tveimur landshlutum á sjóðurinn fjölmargar eignir sem mikið munar um á markaðnum; á Suðurnesjum átti hann í árslok 2012 tæplega 750 íbúðir, sem voru rúm 7½% af öllum íbúðum í þeim landshluta, og á Austurlandi átti hann rúmlega 220 íbúðir sem voru rúm 4% af öllum íbúðum þar.[14] Hlutfall íbúða sjóðsins er hærra ef aðeins er horft á eignir í fjölbýlishúsum og í einstökum byggðarlögum er hlutfallið líka hærra en að framan sagði. Fasteignir sjóðsins myndu lækka í verði ef þessar íbúðir færu allar á markað. Það á bæði við þær sem hann hefur nú þegar leigutekjur af og aðrar. Haustið 2012 voru 38% af bókfærðri íbúðaeign sjóðsins í þessum tveimur landshlutum. Í apríl 2013 voru 43% af þeim íbúðum sem sjóðurinn átti á Austurlandi leigðar út en 36% íbúða hans á Suðurnesjum.[15]

Ekkert sérstakt bendir nú til þess að fólki fjölgi að neinu ráði í framangreindum landshlutum á næstunni þótt auðvitað sé það ekki útilokað. Í versta falli má ímynda sér að sjóðurinn hafi nú þegar eins miklar tekjur af íbúðum á þessum svæðum og hann geti haft; selji hann íbúðir þar eða reyni að leigja fleiri íbúðir út lækki aðrar tekjur hans af svæðunum meira en sem því nemi. Þær íbúðir, sem ekki gefa af sér tekjur núna, séu því í reynd verðlausar. Sé það rétt rýrnar verðmæti íbúðasafns sjóðsins um 3½–4 milljarða króna til viðbótar við það sem áður var rakið.

Niðurstaða

Niðurstaðan er sú að fullnustueignir Íbúðalánasjóðs séu að hámarki ofmetnar um rúmlega 8 til rúmlega 9 milljarða króna. Íbúðirnar, sem bókfærðar voru á rúma 30 milljarða í árslok 2012, séu samkvæmt því 21–22 milljarða króna virði. Virði safnsins verður þá um 71% af bókfærðu verðmæti þess, eða um 60% af fasteignamati.

14.5.2 Endurmat útlána

Lítil upphæð er lögð til hliðar af lánum sem eru í fullum skilum en miklu meira vegna lána sem eru ekki í skilum

Óvissa er um heimtur af þeim lánum sem Íbúðalánasjóður á enn útistandandi. Sjóðurinn metur tapshættu af þessum lánum á grunni reynslu liðinna ára. Af lánum, sem eru í fullum skilum, er lögð til hliðar tiltölulega lág fjárhæð: 0,06% af fjárhæð lána á höfuðborgarsvæðinu og 0,19% af fjárhæð lána í öðrum landshlutum. Miklu meira er lagt til hliðar vegna lána sem eru ekki í skilum. Í árslok 2012 voru rúmir 23 milljarðar króna á afskriftareikningi útlána. Heildarverðmæti útlána, fyrir niðurskrift, var þá 802 milljarðar króna. Á afskriftareikningi voru með öðrum orðum 2,9% af útistandandi lánum sjóðsins. Alla jafna má gera ráð fyrir að starfsmenn lánastofnana séu í bestri aðstöðu til þess að meta tapsáhættu af lánum. Á hitt ber hins vegar að líta að fyrirtæki, sem standa illa, geta verið treg til þess að viðurkenna tap. Árið 2012 bætti sjóðurinn á áttunda milljarði króna við afskriftasjóð vegna útlánataps, eða sem nam um 1% af útistandandi lánum. Þegar litið er til þess að ástæður afskriftaframlagsins liggja að mestu í atburðum, sem urðu fjórum árum áður eða jafnvel fyrr, ætti ekki að koma á óvart að vandinn reynist á endanum meiri en fram kemur í ársreikningnum.

Í árslok 2012 voru á afskriftareikningi 2,9% af útistandandi lánum sjóðsins

Í árslok 2012 voru samtals tæpir 20 milljarðar sem voru ekki varðir af veðum

Þegar lán komast í vanskil leggur Íbúðalánasjóður strax meira í afskriftasjóð en ella. Framlagið eykst þegar lán hafa verið í vanskilum í tvo mánuði en mest er lagt í afskriftasjóð af þeim lánum sem hafa verið þrjá mánuði eða lengur í vanskilum. Sjóðurinn tekur veð í húsnæði sem lánað er til. Einungis sú fjárhæð, sem er umfram verðmæti veðanna, er í hættu. Hér er aðeins horft á vanskil sem hafa staðið í þrjá mánuði eða lengur en langmest munar um þau. Fá má grófa mynd af þörf fyrir framlag í afskriftasjóð með því að skoða hvað stendur eftir af lánum í þessum flokki þegar fasteignamat veðs hefur verið dregið frá hverju láni fyrir sig. Gefi fasteignamat rétta mynd af markaðsverði íbúða, sem lánað er til, er þetta sú fjárhæð sem er ekki varin af veðum. Í árslok 2012 voru þetta samtals tæpir 20 milljarðar króna. Þetta var ekki langt frá þeirri fjárhæð sem þá var á afskriftareikningi útlána hjá sjóðnum. Rúmir 23 milljarðar króna voru á afskriftareikningi útlána í árslok 2012, en töluverð óvissa er um verðmæti veðanna eins og rakið var í undirkafla 14.5.1 um endurmat fullnustueigna. Þar eru færð rök að því að verðmæti íbúðasafns hans sé 26–31% undir fasteignamati (og jafnvel enn minna sé horft til þess að stór hluti safnsins er á svæðum þar sem byggt var umfram þörf á uppgangstímanum á

14. Mánaðarskýrsla Íbúðalánasjóðs janúar 2013, Þjóðskrá, vefslóð: http://www.skra.is/ [sótt 20. apríl 2013], eigin áætlanir.
15. Mánaðarskýrsla Íbúðalánasjóðs mars 2013, Þjóðskrá, vefslóð: http://www.skra.is/ [sótt 20. apríl 2013] , eigin áætlanir.

fyrsta áratugi aldarinnar). Gerum ráð fyrir að það sama gildi um öll veð sjóðsins og þau dugi aðeins fyrir 69–74% af fasteignamati. Hafist ekki annað upp úr þeim lánum sjóðsins, sem hafa verið þrjá mánuði eða lengur í vanskilum, bætast að hámarki um 20 milljarðar króna við afskriftaþörf hans. Þessi fjárhæð kemur til viðbótar því afskriftarframlagi sem þegar hefur verið fært til bókar.

Líklegt er að bæta þurfi að hámarki 20 milljörðum króna við afskriftir sjóðsins af útlánum

Við þessa tölu verður að hafa ýmsa fyrirvara. Í fyrsta lagi skiptast vanskil öðruvísi á landshluta en þær íbúðir sem sjóðurinn á. Mun stærri hluti vanskilanna er á höfuðborgarsvæðinu. Íbúðamarkaður er miklu líflegri í Reykjavík og nágrenni en víðast hvar annars staðar á landinu þannig að fremur auðvelt er að losna við húsnæði þar. Þá enda ekki öll vanskil með nauðungarsölu, stundum eru íbúðir, sem eru að veði fyrir lánum sem eru í vanskilum, seldar öðrum án þess að þær fari á uppboð. Stundum gefur sjóðurinn eftir hluta af skuldum og í ljósi þess hve illa honum gengur að losna við fullnustueignir er ekki ólíklegt að því úrræði verði beitt oftar á næstunni en hingað til. Þá kemur fyrir að lán komist í skil án þess að gripið sé til sérstakra aðgerða. Líkur á því eru ekki síst háðar efnahagsástandinu. Sem stendur er ekki útlit fyrir að það batni hratt á næstu misserum. Engu að síður er talan sem hér var nefnd, um 20 milljarðar króna, að líkindum nærri hámarki þess sem líklegt er að þurfi að bæta við afskriftir sjóðsins af útlánum.

14.5.3 Endurmat eigna og skulda vegna ágreinings eða málaferla

Í skýringu 9 í ársreikningi Íbúðalánasjóðs fyrir árið 2012 kemur fram að hann eigi í ágreiningi við ALMC hf., LBI hf. og Glitni hf. vegna skuldabréfa og afleiðusamninga sem voru opnir við fall þeirra í október 2008 og mars 2009. Í skýringunni kemur fram að við fall viðskiptabankanna í október 2008 hafi sjóðurinn átt 16.620 milljóna króna kröfu á viðskiptabankana og skuldað þeim 5.342 milljónir króna vegna afleiðusamninga og skuldabréfa. Kröfurnar og skuldirnar eru að stórum hluta til komnar vegna lausafjárstýringar. Stjórnendur Íbúðalánasjóðs leggja mat á hversu mikils virði þessar kröfur og skuldir séu samkvæmt reikningsskilavenjum. Kröfurnar og skuldirnar eru bókfærðar á varfærnu mati á því hver niðurstaða ágreiningsmálanna verði.

Í skýringunni kemur fram að kröfur Íbúðalánasjóðs á þessa aðila séu bókfærðar á 3.413 milljónir króna og skuldir við sömu aðila bókfærðar á 6.600 milljónir. Ekkert kemur hins vegar fram um heildarfjárhæð krafna og skulda sjóðsins við þessa aðila eða hversu mikið tapið gæti orðið vegna þeirra, annað en að það geti orðið annað en sjóðurinn áætlar. Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir gat sjóðurinn ekki veitt rannsóknarnefndinni frekari upplýsingar en fram koma í ársreikningnum.

Í skýringu í ársreikningi ÍLS fyrir árið 2012 kemur fram að kröfur ÍLS á viðskiptabankana séu 3,4 milljarðar og skuldir við sömu aðila 6,6 milljarðar

Í sömu skýringu í ársreikningi fyrir árið 2011 koma fram ítarlegri upplýsingar. Þar kemur fram að Glitnir hafi gert kröfu um greiðslu á 5.776 milljónum króna en að skuldir við Glitni séu bókfærðar á 1.300 milljónir. Reynist niðurstaðan á versta veg fyrir Íbúðalánasjóð getur tap hans vegna kröfunnar því líklega orðið allt að 4.476 milljónir króna. Í skýringunni kemur einnig fram að ágreiningur sé um innstæður sjóðsins hjá Straumi fjárfestingarbanka (ALMC hf.) sem bókfærðar eru á 1.293 milljónir króna. Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að tap vegna þessa geti numið að hámarki 1.293 milljónum króna. Ekkert kemur hins vegar fram þar um ágreining við LBI hf. Alls má því áætla að viðbótartap vegna ágreinings við viðskiptabankana geti numið allt að 5.769 milljónum króna.

Ætla má að viðbótartap vegna ágreinings við viðskiptabanka gæti numið allt að 5,8 milljörðum króna

14.5.4 Uppgreiðslur útlána

Veruleg óvissa er uppi um hversu mikið tap Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslna útlána í framtíðinni getur orðið. Eins og fram kemur í kafla 11 hefur sjóðurinn verið nánast algerlega óvarinn gegn uppgreiðslum allt frá því í júlí 2004 og var það einnig í lok árs 2012 að undanskildu því neyðarúrræði að leggja sérstakt uppgreiðslugjald á útlán.

Til að fá efra mat á framtíðartapi vegna uppgreiðslna má líta á mismuninn á bókfærðu virði eigna og gangvirði skulda. Samkvæmt ársreikningi Íbúðalánasjóðs árið 2012 nam bókfært virði eigna hans í árslok 2012 alls 876 milljörðum króna, skuldir voru bókfærðar

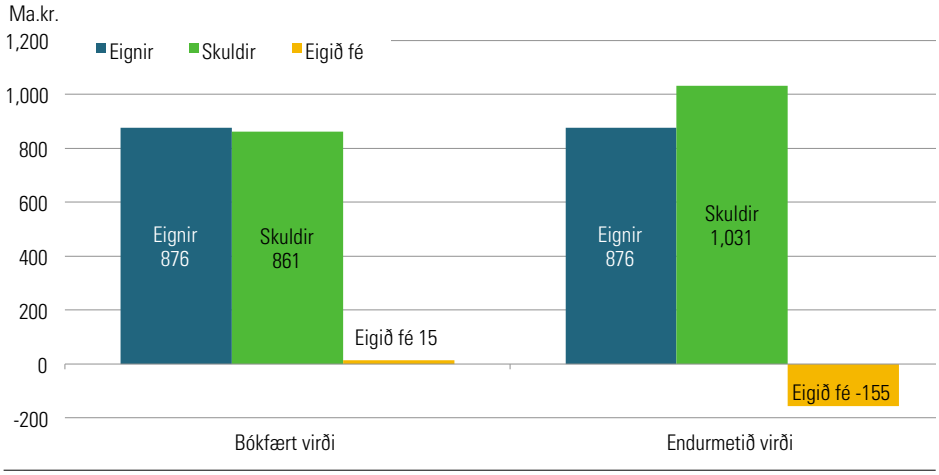
á 861 milljarð króna og bókfært eigið fé því um 15 milljarðar króna. Í skýringu 10 á bls. 27 í ársreikningnum kemur fram að gangvirði skulda sjóðsins hafi í lok árs 2012 numið 1.031 milljarði króna.

Ef öll útlán Íbúðalánasjóðs hefðu verið uppgreiðanleg án uppgreiðslugjalds og öll verðbréfaútgáfan á móti óinnkallanleg hefði mesta hugsanlega tap sjóðsins í lok árs 2012 vegna uppgreiðsluáhættu við þáverandi vaxtastig verið jafnt mismuninum á gangvirði og bókfærðu virði skulda eða 1.031 – 861 = 170 milljarðar króna. Hefðu allir lántakendur sjóðsins ákveðið 2. janúar 2013 að greiða upp lán sín (í samræmi við bókfært virði útlánanna) og hefði honum tekist að selja aðrar eignir á bókfærðu virði[16] hefði hann setið uppi með 876 milljarða króna í reiðufé og á móti skuldir að gangvirði 1.031 milljarður króna. Raunveruleg eiginfjárstaða sjóðsins hefði því verið neikvæð um 155 milljarða króna (1.031 – 876) og tapið því 170 milljarðar króna. Mynd 14.13 sýnir eignir, skuldir og eigið fé sjóðsins bæði að bókfærðu virði og endurmetnu virði miðað við gangvirði skulda.

Þessi fjárhæð, 170 milljarðar króna, gæti verið ofmat á uppgreiðsluáhættu Íbúðalánasjóðs af tveimur ástæðum.

Mynd 14.13 Eignir, skuldir og eigið fé Íbúðalánasjóðs í árslok 2012

Miðað við bókfært virði og endurmetið virði.[1]



1. Endurmetið virði er miðað við gangvirði skulda og allra eigna nema útlána sem eru á bókfærðu virði.
Heimild: Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2012.

Í fyrsta lagi er hluti útlána sjóðsins aðeins uppgreiðanlegur gegn sérstöku gjaldi sem á að bæta honum fjárhagslegt tap sem hlýst af uppgreiðslunni. Í árslok 2012 námu þau útlán 141 milljarði króna eða um 16% af heildareignum. Í skýringu 26 í ársreikningi fyrir árið 2012 kemur fram að töluvert hafi verið um fyrirspurnir og mótmæli lántaka vegna uppgreiðslugjalds þessara útlána. Þar kemur jafnframt fram að ef uppgreiðslugjald þeirra útlána bryti í bága við lög þá gæti tjón sjóðsins vegna uppgreiðslna á öllum slíkum útlánum numið 10 milljörðum króna. Þetta virðist við fyrstu sýn vera vanmat á hugsanlegu tapi þar sem 16% af 170 milljarða tapi eru um 27 milljarðar króna. Þessi útlán eru hins vegar á lægri vöxtum en önnur útlán sjóðsins og tap vegna uppgreiðslna þeirra því ekki eins mikið og vegna uppgreiðslna annarra útlána. Fjárhæðin virðist samt sem áður heldur lág en er hins vegar eina matið á þessari fjárhæð sem fram kemur í ársreikningi Íbúðalánasjóðs og er því miðað við hana hér. Hún kemur til lækkunar á matinu hér að framan.

Á móti kemur að hluti af útlánum íLS ber uppgreiðslugjald og hluti af skuldum sjóðsins er innkallanlegur.

Í öðru lagi er hluti af skuldum Íbúðalánasjóðs innkallanlegur til jafns við uppgreiðslur á ákveðnum útlánum hans. Samkvæmt skýringu 20 í ársreikningi 2012 eru 35 milljarðar króna af skuldum sjóðsins, eða um 4% af heildarskuldum hans, innkallanleg húsbréf. Gangvirði

16. Bókfært virði annarra eigna Íbúðalánasjóðs en útlána var jafnt gangvirði þeirra í árslok 2012 samkvæmt skýringu 10 í ársreikningi sjóðsins.

húsbréfanna er metið hærra en uppgreiðsluvirði þeirra og má áætla að munurinn sé um 4–5 milljarðar króna.[17] Sú fjárhæð kemur einnig til lækkunar á matinu hér að framan og er hér gert ráð fyrir að hún nemi 5 milljörðum króna.

Lægri vextir þýða að yfirvofandi tap vegna uppgreiðslna verður hærra. Hærri vextir þýða að það verður minna.

Eitt mat á uppgreiðsluáhættu Íbúðalánasjóðs í lok árs 2012, þ.e. tapi vegna uppgreiðslna útlána, er því 155 milljarðar króna, sem eru 170 milljarðar að frádregnum 10 milljörðum vegna útlána með uppgreiðslugjald og 5 milljörðum vegna innkallanlegrar fjármögnunar sjóðsins. Þessi fjárhæð var þó ekki mesta hugsanlega tap hans vegna uppgreiðsluáhættu í árslok 2012. Tapið gat orðið meira hefði t.d. almenn vaxtalækkun átt sér stað fyrir eða samhliða uppgreiðslum. Meðaltími skulda sjóðsins var um 10 ár sem þýðir að 1% lækkun vaxta hefði aukið markaðsvirði skuldanna um rúm 10% eða rúma 100 milljarða króna. Fullar uppgreiðslur útlána og 1% lækkun vaxta 2. janúar 2013 hefðu því sem dæmi þýtt alls 255 milljarða króna tap.

Miðað við stöðu sjóðsins og vaxtastig í árslok 2012 var hugsanlegt tap hans vegna uppgreiðsluáhættu því allt að 155 milljarðar króna ef öll útlán hans hefðu þá verið greidd upp. Þar sem sjóðurinn yrði ekki fyrir frekara tapi af útlánum við þær aðstæður er það jafnframt mesta hugsanlega tap sjóðsins af útlánum miðað við stöðu hans og vaxtastig í lok árs 2012. Ekki verður frekara tap vegna útlána sem greidd eru upp. Að frádregnu 5 milljarða króna fyrirsjáanlegu vaxtatapi vegna lausafjárstýringar (sjá undirkafla 14.4.2), 27 milljarða króna fyrirsjáanlegu vaxtatapi vegna uppgreiðslna (sjá undirkafla 14.4.3) og óbókfærðu útlánatapi að fjárhæð 20 milljarðar króna (sjá undirkafla 14.5.2) nemur viðbótartap vegna uppgreiðslna því 103 milljörðum króna. Ef, svo dæmi sé tekið, aðeins helmingur útlánanna er greiddur upp má áætla að tapið væri um helmingur af 103 milljörðum eða tæpir 52 milljarðar króna.

Skv. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál hefur Íbúðalánasjóður reyndar heimild, með atbeina ráðherra, til að leggja sérstakt uppgreiðslugjald á útlán sín sem jafnar út muninn á uppgreiðsluvirði útláns og markaðsvirði sambærilegs íbúðabréfs. Heimildin var sett í lög sem neyðarúrræði ef uppgreiðslur ógnuðu stöðu sjóðsins. Með því að beita þessari heimild getur hann varið sig nánast að fullu gegn tapi af uppgreiðslum.

14.6 Nánari skipting á tapi

Útlánatap er skilgreint sem tap vegna fullnustueigna og útlána

Hér að framan var tapi Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2012 og hugsanlegu framtíðartapi miðað við stöðu hans í árslok 2012 skipt niður á fjóra liði: fullnustueignir, útlán, lausafjárstýringu og uppgreiðslur o.fl. Í þessum undirkafla er farið yfir nánari skiptingu tapsins í hverjum lið. Tap vegna fullnustueigna og útlána er tekið saman sem ein heild og kallað útlánatap.

14.6.1 Skipting útlánataps

Hér á undan hafa verið færð rök að því að Íbúðalánasjóður hafi á árunum 1999–2012 *að hámarki* tapað útlánum að fjárhæð 86 milljarðar króna á verðlagi ársins 2012. Hér er bæði talið það tap sem hefur verið fært til bókar (57 milljarðar) og áætlað tap (29 milljarðar). Tap á fullnustueignum (18 milljarðar alls) er með í þessari tölu enda eru þær komnar til vegna útlána. Ef ætlunin er að skýra tapið verður að skoða *hvar* fé hefur tapast. Hér á eftir er útlánatapi skipt eftir því:

1. Hvenær lán var veitt. Ef fleiri en eitt lán tapast vegna sömu íbúðar er miðað við fyrsta lán.
2. Hvert var lánað. Landinu er skipt í höfuðborgarsvæði, grannsvæði Reykjavíkur, Mið-Austurland, og aðra landshluta.

17. Gangvirði húsbréfanna er í ársreikningi 2012 metið með því að núvirða þau með ávöxtunarkröfu íbúðabréfa í lok árs 2012 að viðbættu 1% álagi. Ávöxtunarkrafa lengstu íbúðabréfanna í árslok 2012 var um 2,4–2,7% svo húsbréfin eru núvirt með 3,4–3,7% ávöxtunarkröfu. Nafnvextir húsbréfanna eru um 4,75% og ef gert er ráð fyrir að meðaltími þeirra sé um 10 ár fæst að uppgreiðsluvirði þeirra er um 4–5 milljörðum króna lægra en gangvirðið.

3. Hvort lánað var til heimila eða fyrirtækja og félagasamtaka. Í seinni flokknum eru leigufélög í einkaeigu, húsnæðissamvinnufélög, félagsbústaðir sveitarfélaga, skólar og hjúkrunarheimili.

Matið er reist á gögnum frá Íbúðalánasjóði, sem veita misgóða hugmynd um skiptinguna. Matið sjálft má því aðeins taka sem vísbendingu.

14.6.1.1 Skipting útlánataps eftir lántökuári

Oft líða nokkur ár frá fyrstu vanskilum þangað til íbúðir fara á uppboð og því er útlánatap vegna uppboðsíbúða sennilega vanmetið seinni árin

Í töflu 14.9 má sjá áætlað hámarkstap af útlánum Íbúðalánasjóðs eftir lántökuári. Viðmiðið er ekki hvenær tapið uppgötvaðist, eða hvenær það var bókfært, heldur hvenær þau lán voru veitt, sem síðar töpuðust. Matið er byggt á upplýsingum um íbúðir sem sjóðurinn hefur keypt á uppboðum en þær voru flokkaðar eftir því hvenær fyrst var lánað til þeirra. Tapshlutfallið er að fullu áætlað síðustu árin. Rétt er að setja þann fyrirvara við tölur um útlánatap að inni í þeim eru vextir fram að þeim degi þegar lán var gert upp, eða fram til 2012 ef það hefur ekki verið gert upp, en tölur um lánveitingar eru án vaxta. Af þeim sökum er hlutfall tapaðra lána af heildarlánum hærra en ella væri. Þá er rétt að hafa í huga að yfirleitt er áður leitað annarra úrræða en uppboða þegar lán komast í vanskil. Þess vegna líða oft nokkur ár frá fyrstu vanskilum þangað til íbúðir fara á uppboð. Af þessu leiðir að þegar útlánatap er metið með því að skoða uppboðsíbúðir er ekki ólíklegt að það sé vanáætlað seinni árin. Einnig er rétt að vekja athygli á því að það er mikilvæg forsenda að afskriftaþörf af lánum sjóðsins hafi reynst rétt metin þegar hann var stofnaður, árið 1999.

Tafla 14.9 Áætlað útlánatap Íbúðalánasjóðs 1999–2012, eftir lántökuári

			Áætlað tap sem hlutfall af	
Ma.kr. á verðlagi ársins 2012	**Útlán**	**Áætlað tap**	**veittum lánum**	**heildar-útlánatapi**
1999	71	2	3%	2%
2000	61	2	3%	2%
2001	68	1	2%	2%
2002	72	2	2%	2%
2003	101	4	4%	5%
2004	103	5	5%	6%
2005	120	15	12%	17%
2006	75	13	17%	15%
2007	98	19	19%	22%
2008	82	14	17%	16%
2009	35	7	21%	8%
2010	29	1	4%	1%
2011	24	-	2%	1%
2012	14	-	2%	0%
Alls	**953**	**86**	**9%**	**100%**

Heimildir: Eigin áætlanir, byggðar á gögnum frá Íbúðalánasjóði.

Samkvæmt matinu má rekja tvo þriðju hluta af útlánatapi sjóðsins til lána sem voru veitt á árunum 2005–2008. Þrjár meginástæður eru fyrir slæmum heimtum af þessum lánum:

Áætlað er að tvo þriðju hluta af útlánatapi sjóðsins megi rekja til lána sem voru veitt á árunum 2005-2008

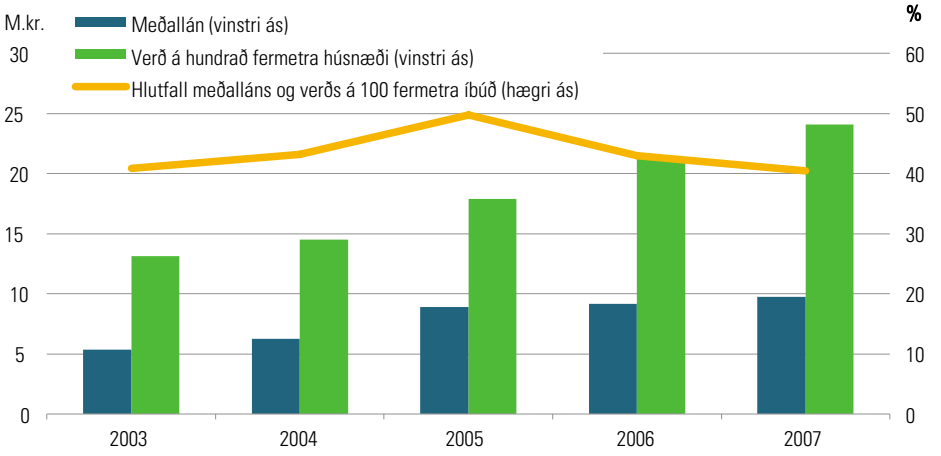
1. Lán sjóðsins voru að hámarki 90% af kaupverði húsnæðis frá október 2004 til apríl 2006, þegar hámarkið var lækkað í 80%. Hlutfallið fór aftur í 90% frá mars til júlí 2007. Fram til 2004 var hámarkið miklu lægra á almennum lánum. Hámarksfjárhæð lána hækkaði einnig mikið í lok árs 2004.[18] Þegar lán eru há má lítið bera út af ef við eiga að duga fyrir þeim.

18. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2008, bls. 22.

2. Húsnæðisverð hækkaði mikið að raungildi árið 2005 og síðan nokkuð árin á eftir. Það tók síðan að lækka hratt árið 2008. Hámark lána til íbúðakaupa er miðað við kaupverð, sem fyrr segir (auk fjárhæðarmarka). Þegar húsnæðisverð er óvenjuhátt eru lán sjóðsins því há að öðru jöfnu og hætta á tapi meiri en vant er.
3. Á árunum 2005–2008 var mikið lánað til smíði leiguíbúða víða um land. Mikið hefur tapast af þeim lánum.

Mynd 14.14 Meðallán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af verðmæti húsnæðis 2003–2007

Á verðlagi neyslu 2012. Miðað við verð á hundrað fermetra húsnæði á landinu öllu.



Heimildir: Íbúðalánasjóður, Þjóðskrá, eigin útreikningar.

Með því að bera saman tölur um heildarlánveitingar og fjölda lána má reikna út meðallán sjóðsins. Meðallánið hækkaði um rúm 35% að raungildi frá 2004 til 2005 (sjá mynd 14.14). Geta má þess að hér er litið svo á að viðbótarlán, sem veitt voru fram til 2004, séu ekki sérstök lán.[19] Meðallánið hélst hátt næstu ár miðað við vísitölu neysluverðs. Lán sjóðsins hækkuðu meira en íbúðaverð frá 2004 til 2005, en þau lækkuðu fljótt aftur á þeim mælikvarða. Þar sem lán sjóðsins voru hæst hlutfall af íbúðaverði árið 2005 mætti búast við að mest hefði tapast af þeim lánum sem þá voru veitt, að öðru óbreyttu. Sú virðist þó ekki hafa orðið raunin. Að því er virðist tapaðist hæst hlutfall af lánum sem veitt voru á árunum 2006–2009.

Svo virðist sem tapast hafi hæst hlutfall af lánum sem veitt voru á árunum 2006-2009

Sérstaka athygli vekur hve mikið virðist hafa tapast af lánum ársins 2009 þegar húsnæðisverð hafði lækkað mikið. Út af fyrir sig hefði það átt að draga úr áhættu lánanna. Á hinn bóginn var þá skammt liðið síðan viðskiptabankarnir hrundu og kaupmáttur launa hafði dregist mikið saman. Víða reyndist erfitt að selja nýjar íbúðir. Í ljósi efnahagsástandsins hefði ef til vill mátt búast við að sjóðurinn héldi að sér höndum í lánveitingum á þessum tíma.

14.6.1.2 Skipting útlánataps eftir landshlutum

Í töflu 14.10 má sjá áætlaða skiptingu útlánataps eftir landshlutum. Stuðst er við tvær vísbendingar. Í fyrsta lagi er horft á tap af íbúðum sem sjóðurinn hefur eignast á uppboðum. Í öðru lagi er horft á skiptingu vanskila eftir landshlutum.

Meira en tveir þriðju af þeim lánum, sem áætlað er að ÍLS hafi tapað að hámarki, töpuðust utan höfuðborgarsvæðisins

Almennt má segja að minna hafi tapast af lánum á höfuðborgarsvæðinu en utan þess. Það kann að koma á óvart. Talað hefur verið um að kreppan sem skall á 2008 sé höfuðborgarkreppa. Bankarnir sem féllu voru þar en sjávarútvegur, sem er mest stundaður utan höfuðborgarsvæðisins, blómstraði eftir fall krónunnar. Húsnæðisverð lækkaði um þriðjung að raungildi á höfuðborgarsvæðinu frá 2007 til 2010. En ef marka má tölur þjóðskrár lækkaði húsnæðisverð litlu minna víða utan þess (á Vestfjörðum og Norðurlandi lækkaði húsnæði þó minna í verði). Meira en tveir þriðju af þeim lánum, sem áætlað er að Íbúðalánasjóður hafi tapað að hámarki, töpuðust utan höfuðborgarsvæðisins. Einkum

19. Með öðrum orðum eru þau talin með í fjárhæðinni, en ekki í fjölda lána, sem deilt er með. Athugið að verið getur að fleiri en eitt lán (önnur en viðbótarlán) hafi verið veitt til sömu eignar. Tölurnar eru úr ársskýrslum Íbúðalánasjóðs.

eru tvær skýringar á því. Í fyrsta lagi eru íbúðir almennt dýrari á höfuðborgarsvæðinu. Þar reynir því meira á fjárhæðarmörk á útlánum sjóðsins en annars staðar. Lán hans verða þá lægra hlutfall af kaupverði og veð eru ekki eins viðkvæm fyrir verðlækkunum. Í öðru lagi skiptir máli að hlutur höfuðborgarsvæðisins í lánveitingum sjóðsins minnkaði eftir að bankarnir fóru að lána í stórum stíl á þeim markaði árið 2004. Húsnæðisverð var hæst á árunum eftir 2004 og þau lán sem sjóðurinn veitti þá reyndust hættulegust. Þessi lán

Tafla 14.10 Áætlað útlánatap Íbúðalánasjóðs 1999–2012, eftir landshlutum

			Áætlað tap sem hlutfall af	
Ma.kr. á verðlagi ársins 2012	**Útlán**	**Áætlað tap**	**veittum lánum**	**heildarútlána-tapi**
Höfuðborgarsvæði	599	25	4%	29%
Grannsvæði Reykjavíkur[1]	161	36	23%	42%
Mið-Austurland[2]	25	6	26%	7%
Aðrir landshlutar	169	18	11%	21%
Alls	**953**	**86**	**9%**	**100%**

1. Grannsvæði Reykjavíkur ná yfir Suðurnes, Akranes, Hveragerði, Ölfus og Árborg.
2. Mið-Austurland er svæðið frá Fljótsdalshéraði suður í Breiðdal.
Heimild: Eigin áætlanir, byggðar á gögnum frá Íbúðalánasjóði.

voru að stórum hluta veitt til staða sem eru utan höfuðborgarsvæðisins.

Lélegar heimtur hafa verið af lánum til grannsvæða Reykjavíkur og Mið-Austurlands

Sem fyrr segir hafa almennt ekki verið góðar heimtur af íbúðalánum utan höfuðborgarsvæðisins, en á tveimur svæðum hafa lán skilað sér óvenju illa; grannsvæði Reykjavíkur og Mið-Austurland. Grannsvæði Reykjavíkur eru hér talin Suðurnes, Akranes, Hveragerði, Ölfus og Árborg en Mið-Austurland nær yfir svæðið frá Fljótsdalshéraði suður í Breiðdal. Í báðum þessum landshlutum var mikið byggt fram að því að bankarnir hrundu. Mikið var lánað til leigufélaga en lélegar heimtur hafa verið af lánum til þeirra. Talið er að allt að fjórðungi lána til þessara svæða hafi tapast. Einkum munar um lán til grannsvæða Reykjavíkur en meira en 40% af áætluðu útlánatapi sjóðsins má rekja til lána þangað. Hlutfall íbúða sem enduðu á nauðungaruppboði var sérstaklega hátt í Reykjanesbæ og í Árborg, en mest var lánað til Reykjanesbæjar. Lán til Mið-Austurlands tengdust smíði álvers í Reyðarfirði. Þörf fyrir nýjar íbúðir á svæðinu reyndist ofmetin, en að auki var byggt langt umfram metna þörf. Fjallað er um lán til Reykjanesbæjar og Mið-Austurlands í 13. kafla skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Íbúðir ÍLS færðar niður um samtals 4 milljarða króna í Reykjanesbæ og Austurlandi, umfram það sem ella hefði verið

Rétt er að ítreka að hér er rætt um líklegt hámark á útlánatapi Íbúðalánasjóðs. Íbúðir sjóðsins í Reykjanesbæ og á Austurlandi eru færðar niður sérstaklega um 3½–4 milljarða króna í samræmi við það sem fram kemur í fráviksdæmi í kaflanum um endurmat fullnustueigna hér að framan. Íbúðir sjóðsins voru af þessu tilefni færðar niður um 3 milljarða króna í Reykjanesbæ, umfram það sem ella hefði verið, og íbúðir á Austurlandi um tæpan milljarð króna.

14.6.1.3 Skipting útlánataps milli heimila og lögaðila

Svo virðist sem lánveitingar ÍLS til fyrirtækja og félagasamtaka hafi verið mun áhættusamari en lánveitingar til heimila á árunum 1999-2012

Á árunum 1999–2012 hafa lánveitingar Íbúðalánasjóðs til fyrirtækja og félagasamtaka (lögaðila) reynst mun áhættusamari en lánveitingar til heimila. Gróflega má ætla að af líklegu hámarkstapi Íbúðalánasjóðs tengist 36 milljarðar króna lánum til fyrirtækja og félagasamtaka (lögaðila) en 50 milljarðar króna hafi tapast af lánum til heimila. Þetta eru um 20% af lánum til félaga og félagasamtaka en um 6% af lánum til heimila sé hvort tveggja reiknað á verðlagi 2012.[20]

20. Athugið að vextir eru reiknaðir á útlánatap en ekki á lánveitingar. Hlutfallið er því of hátt bæði fyrir lán til heimila og fyrirtækja og félagasamtaka.

Tafla 14.11 Áætlað útlánatap Íbúðalánasjóðs 1999–2012, skipt á heimili og lögaðila

Ma.kr. á verðlagi ársins 2012	**Útlán**	**Tap**	**Tapshlutfall**
Heimili	773	50	6%
Félög og samtök	180	36	20%
Alls	**953**	**86**	**9%**

Heimildir: Upplýsingar frá Íbúðalánasjóði, eigin útreikningar og áætlanir.

Skipting taps á milli heimila og lögaðila er áætluð út frá tveimur aðalheimildum. Annars vegar er horft á upplýsingar um íbúðir sem sjóðurinn hefur keypt á uppboðum. Hins vegar eru vanskil lánþega skoðuð.

Sjóðurinn hefur tapað á lánveitingum til félaga og samtaka af öllu tagi. Hann hefur meðal annars tapað á lánum til námsmannaíbúða, sveitarfélaga og húsnæðissamvinnufélaga. Langmest í krónum talið er þó tap á lánum til leigufélaga í einkaeign sem fengu mikið lánað um miðjan fyrsta áratug aldarinnar. Sem hlutfall af útlánum er tapið mest af lánum til byggingarverktaka og því næst af lánum til leigufélaga en verktakar fengu mun minna lánað en leigufélögin.

Svo virðist sem enginn lánaflokkur hafi kostað ÍLS jafnmikið og leiguíbúðalánin

Sem fyrr segir virðist sem enginn lánaflokkur hafi kostað Íbúðalánasjóð jafnmikið og leiguíbúðalánin. Nokkrar ástæður eru fyrir því. *Í fyrsta lagi* var lánshlutfall til leiguíbúða hærra en á almennum lánum sjóðsins fram á seinni hluta árs 2004, eða 90%, í stað 65–70%. Árið 2006 ákvað félagsmálaráðherra að lækka lánshlutfall á leiguíbúðalánum í 80% af byggingarkostnaði[21] en áfram var haldið að lána fyrir 90% af byggingarkostnaði á grunni gamalla lánsloforða. *Í öðru lagi* var lánshlutfall til nýsmíði miðað við byggingarkostnað, en ekki markaðsverð íbúðar (fasteignamat) eins og þegar lánað var til kaupa á gömlu húsnæði. Leigufélög létu smíða mestallt húsnæði sitt. Víða úti um land var fasteignaverð miklu lægra en í höfuðborginni og oft var það lægra en nam kostnaði við að byggja ný hús. Lán gátu því verið meira en 90% af markaðsverði húsnæðis. Litla verðlækkun eða enga þurfti þá til þess að veð sjóðsins dygðu ekki fyrir því sem hann hafði lánað. *Í þriðja lagi* voru litlar kröfur gerðar um eigið fé leigufélaga og ekki alltaf gengið eftir því að félögin stæðust þær kröfur sem gerðar voru. Þetta var hættulegt fyrir fjárhag sjóðsins. Hann gat ekki sótt mikið fé til félaga sem lítið fé var í en auk þess jók þetta hættuna á að lagt væri í hæpnar fjárfestingar. Þeir sem ekki áttu mikið undir því að fjárfestingar reyndust farsælar töldu sig ekki þurfa að leggja í miklar markaðsrannsóknir áður en hafist var handa.

Alla jafna er meiri áhætta að lána fyrirtækjum heldur en heimilum

Færa má rök að því að alla jafna sé tekin meiri áhætta með því að lána fyrirtækjum en heimilum ef eiginfjárstaða fyrirtækjanna er ekki þeim mun betri. Ef húsnæðisverð hrynur dragast tekjur leigufélaga og byggingarverktaka mjög saman. Þau hafa oftast nær ekki tekjur af öðru en húsnæði. Flest heimili hafa hins vegar tekjur úr öðrum áttum. Þeir sem sjá fyrir heimilum reyna yfirleitt allt sem þeir geta til þess að standa í skilum með vexti og afborganir, því að vanskil geta haft alvarlegar afleiðingar fyrir þá um langa framtíð. Illa stödd hlutafélög eru hins vegar lýst gjaldþrota án þess að það skaði eigendur þeirra til langframa. Þetta er væntanlega skýringin á því að lengst af hefur verið krafist bankaábyrgða af lánum til byggingarverktaka. Í ljósi reynslunnar má íhuga hvort ekki hefði verið ástæða til þess að krefja einnig leigufélög og jafnvel fleiri félög og félagasamtök um bankaábyrgðir. Ábyrgðir banka dugðu að vísu stundum skammt, en þær komu samt að gagni, því að sumum var neitað um slíka ábyrgð.

14.6.1.4 110%-leið

Í ársreikningi sjóðsins fyrir árið 2010 voru 22.762 milljónir króna færðar í virðisrýrnun vegna 110%-leiðarinnar eða um 25 milljarðar króna á verðlagi ársins 2012. Mun minna var þó sótt í úrræðið en búist hafði verið við. Í ársreikningi sjóðsins fyrir 2011 kemur fram að gert sé ráð fyrir að endanleg niðurfærsla vegna 110%-leiðarinnar verði nálægt 7.800 milljónum króna, sem jafngildir um 8 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012.

21. Reglugerð nr. 456/1999, um breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, með síðari breytingum.

14.6.1.5 Lánssamningar við banka

Þegar uppgreiðslur lántaka hjá Íbúðalánasjóði voru sem mestar, í lok árs 2004 og framan af ári 2005, gerði hann lánssamninga við banka og sparisjóði sem voru með einum eða öðrum hætti tengdir greiðsluflæði af tilteknum hluta af útlánum þeirra. Íbúðalánasjóður bar yfirleitt alla áhættu af útlánunum og hefur því orðið fyrir tapi vegna þeirra. Tap vegna þessara lána hefur ekki verið aðgreint frá öðrum lánum í bókhaldi sjóðsins.

Útlánin sem sjóðurinn tók áhættu á með þessum hætti fóru ekki í gegnum sama útlánaferli og hefðbundin útlán sjóðsins. Sjóðurinn framkvæmdi ekki greiðslumat á lántakendum og í einhverjum tilvikum voru veðhlutföll og/eða lánsfjárhæðir hærri en lánareglur sjóðsins kváðu á um. Þessi útlán voru því almennt áhættusamari en önnur útlán sjóðsins og eðlilegt að gera ráð fyrir að útlánatap vegna þeirra hafi síst reynst lægra en af öðrum útlánum. Að auki er ekki hægt að útiloka að bankarnir og sparisjóðirnir hafi haft tilhneigingu til að halda hinum betri útlánum sínum utan þessara lánssamninga, og að því hafi enn áhættusamari útlán en ella valist að baki lánssamningunum. Í kafla 9.12 er fjallað um þetta og lánssamningana í heild.

Í lánssamningunum við banka og sparisjóði var falin töluverð áhætta

14.6.2 Skipting taps vegna lausafjárstýringar

14.6.2.1 Lánshæfistengd skuldabréf

Íbúðalánasjóður keypti í lok árs 2007 og í upphafi árs 2008 sjö lánshæfistengd skuldabréf (e. credit linked notes, CLN) útgefin af Straumi fjárfestingarbanka hf. og Glitni banka hf., öll með áhættu á Kaupþing banka hf. Lánshæfistengd skuldabréf eru skuldabréf sem bera mótaðilaáhættu á annan aðila en útgefanda skuldabréfsins (sjá rammagrein 14.1). Þar sem skuldabréfin bera áhættu á annan aðila en útgefandann, til viðbótar við hefðbundna mótaðilaáhættu á útgefandann, bera þau yfirleitt hærri vexti en hefðbundin skuldabréf sama útgefanda.

Árin 2007 og 2008 keypti ÍLS lánshæfistengd skuldabréf sem eru áhættusöm

Rammagrein 14.1 **Lánshæfistengd skuldabréf**

Lánshæfistengd skuldabréf (e. credit linked notes, CLN) eru skuldabréf sem bera mótaðilaáhættu (sjá rammagrein 11.6) á annan aðila en útgefanda skuldabréfsins, auk hefðbundinnar mótaðilaáhættu á sjálfan útgefandann eins og önnur skuldabréf. Tökum sem dæmi að Íslandsbanki gefi út lánshæfistengt skuldabréf til fimm ára. Gerum ráð fyrir að skuldabréfið sé tengt lánshæfi Arion banka. Íslandsbanki mun þá greiða afborganir vaxta og höfuðstóls af skuldabréfinu á meðan ekki verður greiðslufall (e. credit event) hjá Arion banka. Verði greiðslufall hjá Arion banka, sé hann t.d. tekinn til slitameðferðar, þarf Íslandsbanki ekki að greiða frekari afborganir og vexti af bréfinu, heldur aðeins að greiða markaðsvirði tiltekins skuldabréfs Arion banka, sem ákveðið er að miða skuli við þegar lánshæfistengda bréfið er gefið út. Íslandsbanki er útgefandi skuldabréfsins, og kaupandi skuldabréfsins tekur því mótaðilaáhættu á Íslandsbanka. Því til viðbótar tekur kaupandi bréfsins mótaðilaáhættu á Arion banka því verði greiðslufall hjá Arion banka greiðir Íslandsbanki aðeins markaðsvirði skuldabréfs sem útgefið er af Arion banka. Arion banki er kallaður tilgreindur aðili (e. reference entity eða name) lánshæfistengda skuldabréfsins.

Ástæða útgáfu lánshæfistengdra skuldabréfa er fyrst og fremst sú að þau bera hærri vexti en önnur skuldabréf sama útgefanda. Útgefandi lánshæfistengds skuldabréfs getur selt skuldatryggingu á tilgreinda aðilann og fengið af henni tekjur sem nýtast til að greiða hærri vexti.

Mjög algengt er að útgefandi lánshæfistengds skuldabréfs sé félag sem er stofnað í þeim eina tilgangi að gefa út skuldabréfið, svokallað félag með sérstakan tilgang (e. special purpose vehicle, SPV). Félagið gefur þá út lánshæfistengt skuldabréf, kaupir skuldabréf með hátt lánshæfismat (t.d. ríkisskuldabréf) fyrir söluandvirðið og selur jafnframt skuldatryggingu (e. credit default swap, CDS) á tilgreinda aðilann. Vaxtagreiðslur af skuldabréfinu og skuldatryggingaálagið (e. credit default swap spread) standa þá undir vaxtagreiðslum félagsins af lánshæfistengda bréfinu.

Lánshæfistengd skuldabréf, sem gefin eru út af félögum með sérstakan tilgang, eru með svipaða áhættu og skuldabréf sem útgefin eru af tilgreinda aðilanum. Útgáfa þeirra eykst því þegar skuldatryggingaálag tilgreinda aðilans er hærra en vaxtaálag skuldabréfa hans því þá fá kaupendur lánshæfistengdra skuldabréfa hærri ávöxtun heldur en af skuldabréfum tilgreinda aðilans, en taka svipaða áhættu.

Kaup Íbúðalánasjóðs á lánshæfistengdum skuldabréfum

Í töflu 14.12 eru teknir saman helstu skilmálar lánshæfistengdu skuldabréfanna sem Íbúðalánasjóður keypti.

Tafla 14.12 Skilmálar lánshæfistengdra skuldabréfa sem Íbúðalánasjóður keypti á árunum 2007 og 2008

Útgefandi	Kaupdagur	Lokagjalddagi	Höfuðstóll (kr.)	Vaxtaálag	Uppgjör
Straumur	22. nóvember 2007	4. janúar 2009	1.372.500.000	0,4%	Afhending
Straumur	4. janúar 2008	6. janúar 2009	1.000.000.000	0,4%	Reiðufé
Straumur	9. janúar 2008	15. janúar 2009	1.000.000.000	3,6%	Reiðufé
Straumur	14. janúar 2008	14. nóvember 2011	6.413.639.600	2,95%	Reiðufé
Glitnir	30. nóvember 2007	1. desember 2009	620.549.997	2,6%	Afhending
Glitnir	30. nóvember 2007	17. júlí 2009	911.749.986	2,1%	Afhending
Glitnir	7. desember 2007	29. júní 2009	910.100.000	2,3%	Afhending
Alls	.	.	12.228.539.583	.	.

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Skuldabréfin báru öll vexti sem ákvörðuðust af íslenskum millibankavöxtum, svokallaða REIBOR vexti, að viðbættu vaxtaálagi sem tilgreint er í töflunni.

Lánshæfistengdu skuldabréfin áttu að gefa góða ávöxtun ...

Lítum nánar á fjórða skuldabréfið í töflunni, útgefið af Straumi með höfuðstól kr. 6.413.639.600. Á kaupdegi, 14. janúar 2008, greiddi Íbúðalánasjóður Straumi höfuðstól skuldabréfsins. Í staðinn átti Íbúðalánasjóður að fá samkvæmt skuldabréfinu hálfsárslegar vaxtagreiðslur sem næmu 6 mánaða REIBOR vöxtum (millibankavöxtum) að viðbættu 2,95% vaxtaálagi, allt til lokagjalddaga hinn 14. nóvember 2011, rúmum þremur árum seinna. Á lokagjalddaga átti Straumur að endurgreiða Íbúðalánasjóði höfuðstól skuldabréfsins. Að öllu óbreyttu hefðu greiðslur af skuldabréfinu orðið þær sem sýndar eru í töflu 14.13.

Tafla 14.13 Áætlað greiðsluflæði af lánshæfistengdu skuldabréfi Straums fjárfestingarbanka

Dagsetning	Höfuðstóll (m.kr.)	Vextir (m.kr.)	Alls (m.kr.)
14. maí 2008		564	564
14. nóvember 2008		615	615
14. maí 2009		691	691
14. nóvember 2009		351	351
14. maí 2010		351	351
14. nóvember 2010		334	334
14. maí 2011		240	240
14. nóvember 2011	6.414	226	6.640

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Hins vegar fékk Íbúðalánasjóður aðeins fyrstu greiðsluna greidda samkvæmt þessari greiðsluáætlun, vaxtagreiðslu að fjárhæð 564 milljónir króna. Ástæðan er sú að greiðslur Straums af skuldabréfinu voru háðar því að Kaupþing lenti ekki í greiðsluvandræðum. Kæmi til svokallaðs lánshæfisatburðar (e. credit event) hjá Kaupþingi áttu frekari greiðslur Straums af skuldabréfinu að falla niður að því undanskildu að við lánshæfisatburðinn fengi Íbúðalánasjóður greitt sem næmi markaðsvirði skuldabréfs, útgefins af Kaupþingi, eftir lánshæfisatburðinn.

... en gjörningurinn endaði með miklu tapi vegna hrunsins

Þar sem Kaupþing fór í greiðslustöðvun hinn 8. október 2008 varð þetta ákvæði skuldabréfsins virkt og samkvæmt skilmálum bréfsins hefðu heildargreiðslur af skuldabréfinu þá átt að vera þær sem sýndar eru í töflu 14.14.

Tafla 14.14 Greiðsluflæði af lánshæfistengdu skuldabréfi Straums fjárfestingarbanka

Dagsetning	Höfuðstóll (m.kr.)	Vextir (m.kr.)	Alls (m.kr.)
14. maí 2008		564	564
14. nóvember 2008	425	488	913

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Ástæða þessa greiðsluflæðis er sú að eftir greiðslustöðvun Kaupþings var markaðsverðmæti skuldabréfa Kaupþings 6,625% af höfuðstól.[22] Samkvæmt skilmálum bréfsins átti að gera þau upp í reiðufé (en ekki með afhendingu) og því átti Íbúðalánasjóður að fá lokagreiðslu sem nam 6,625% af höfuðstól skuldabréfsins, eða 425 milljónir króna, í stað fullrar greiðslu höfuðstóls. Við réttar efndir af skuldabréfinu hefði tap Íbúðalánasjóðs vegna skuldabréfsins því numið 93,375% af höfuðstól, eða rétt tæpum 6 milljörðum króna. Það sama gilti um öll önnur lánshæfistengd skuldabréf í eigu Íbúðalánasjóðs, og því hefði tap sjóðsins vegna greiðslustöðvunar Kaupþings átt að nema 93,375% af heildarhöfuðstól bréfanna, eða um 11,4 milljörðum króna.

Greiðslustöðvun Kaupþings hefði átt að þýða 11,4 milljarða tap fyrir ÍLS

Uppgjör lánshæfistengdra skuldabréfa Íbúðalánasjóðs á Straum var hins vegar ekki með þessum hætti. Ástæða þess var að við uppgjör lánshæfistengdu skuldabréfanna, eftir greiðslustöðvun Kaupþings, fór Íbúðalánasjóður í viðskipti við Straum fjárfestingarbanka sem sjóðurinn hagnaðist um 3,2 milljarða króna á.

Uppgjör lánshæfistengdra skuldabréfa Straums

Eftir greiðslustöðvun Kaupþings, í byrjun október 2008, var Straumur fjárfestingarbanki í verulegum lausafjárvandræðum og stjórnendur bankans beittu ýmsum ráðum til að forðast greiðsluþrot. Í þeirri viðleitni voru þeir tilbúnir til að greiða mikið fyrir aðgengi að lausafé. Vegna þessa buðu þeir Íbúðalánasjóði að fara í flókin viðskipti við uppgjör lánshæfistengdu skuldabréfanna í eigu Íbúðalánasjóðs sem útgefin voru af Straumi, viðskipti sem gætu leitt til þess að tap Íbúðalánasjóðs af skuldabréfunum yrði minna en ella. Skuldabréfin voru gerð upp hinn 14. október 2008,[23] og í stuttu máli fólst uppgjörið í eftirfarandi viðskiptum milli Straums og Íbúðalánasjóðs:[24]

Straum vantaði lausafé og bauð því ÍLS að taka þátt í viðskiptafléttu

1. Straumur keypti lánshæfistengdu skuldabréfin af ÍLS á fullu verði, alls 9,8 milljarða króna.
2. Straumur keypti af ÍLS þrjá flokka íbúðabréfa (HFF24, HFF34 og HFF44) að markaðsvirði 10 milljarðar króna fyrir 5,1 milljarða.
3. Íbúðalánasjóður lagði andvirði lánshæfistengdu skuldabréfanna (9,8 milljarða), markaðsvirði íbúðabréfanna (10 milljarða) og 2 milljarða að auki, alls tæpa 22 milljarða króna, á innlánsreikning hjá Straumi á lágum vöxtum.

22. *Credit fixings,* „Kaupthing bank hf. CDS auction results", 6. nóvember 2008. http://www.creditfixings.com/information/affiliations/fixings/auctions/2008/kaupth-dis.shtml

23. Þetta uppgjör fór því fram áður en skuldatryggingauppboð Kaupþings fór fram, en lokagreiðslan átti að byggjast á niðurstöðu þess uppboðs. Uppboðið fór fram 6. nóvember 2008.

24. PriceWaterhouseCoopers, *Straumur-Burðarás fjárfestingarbanki hf., skýrsla um ákveðna þætti innra eftirlits,* bls. 75.

Afkomu Íbúðalánasjóðs vegna þessa uppgjörs má sundurliða með eftirfarandi hætti:

Tafla 14.15 Hagnaður Íbúðalánasjóðs af viðskiptum tengdum uppgjöri lánshæfistengdra skuldabréfa Straums fjárfestingarbanka

	Hagnaður / tap (ma.kr.)
Kaup Straums á lánshæfistengdum skuldabréfum	9,1
Kaup Straums á íbúðabréfum	-4,9
Innlán Íbúðalánasjóðs hjá Straumi á lágum vöxtum	
Alls	3,2

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Vegna þessara viðskipta varð tap Íbúðalánasjóðs af lánshæfistengdu skuldabréfunum því einungis um 6,2 milljarðar króna í stað 9,4 milljarða. Að auki var tap ÍLS vegna lægri vaxta ekki bókfært strax hjá sjóðnum, og því nam bókfært tap einungis 5,2 milljörðum. Með viðskiptunum útvegaði Straumur sér 17 milljarða króna af lausafé[25] og greiddi fyrir það um 3,2 milljarða.

Fljótt á litið virðist þetta uppgjör hafa verið Íbúðalánasjóði mjög hagfellt. Hann hagnaðist um 3,2 milljarða króna á viðskiptum sem virðast bera í sér litla áhættu. Með viðskiptunum tók hann hins vegar aukna mótaðilaáhættu á Straum fjárfestingarbanka, að fjárhæð 22 milljarðar króna. Áhættan var í formi innlána, og því forgangskrafa á Straum samkvæmt þá nýsettum neyðarlögum, og krafan hefði því fengist greidd á undan almennum kröfum á Straum. Að auki hafði ríkisstjórnin lýst yfir fullri ábyrgð ríkissjóðs á öllum innlánum í íslenskum bönkum. Ábyrgðaryfirlýsing ríkisstjórnarinnar hafði þó í raun engin fjárhagsleg áhrif fyrir ríkissjóð sem eiganda og ábyrgðaraðila á öllum skuldum ÍLS þar sem tap vegna tapaðra innlána yrði samkvæmt yfirlýsingunni bætt upp af ríkissjóði. Skaðinn hefði því lent á ríkissjóði hvort sem hann bæri ábyrgð á innstæðum eða ekki.

Slitastjórn Straums rifti fléttunni og er málið fyrir dómstólum

Hinn 9. mars 2009, tæpum fimm mánuðum eftir uppgjör skuldabréfanna, var Straumur fjárfestingarbanki yfirtekinn af Fjármálaeftirlitinu og í kjölfarið tekinn til slitameðferðar. Innlán Íbúðalánasjóðs voru þá enn 22 milljarðar króna og var sjóðurinn stærsti innlánseigandinn hjá Straumi.[26] Slitastjórn Straums rifti ofangreindum viðskiptum sem óeðlilegu uppgjöri skulda og er það riftunarmál fyrir dómstólum þegar þetta er skrifað. Nettókrafa Straums, nú ALMC hf., er að ÍLS endurgreiði ofangreinda 3,2 milljarða króna. Nái krafa ALMC fram að ganga verður endanlegt tap ÍLS af lánshæfistengdu skuldabréfunum á Straum 9,4 milljarðar króna og heildartap hans vegna lánshæfistengdra skuldabréfa því 11,4 milljarðar króna.

Tafla 14.16 Tap Íbúðalánasjóðs af viðskiptum með lánshæfistengd skuldabréf

M.kr.	Ár	Straumur	Glitnir	Alls	Verðlag 2012
Virðisrýrnun	2008	4.938	2.281	7.219	9.320
Hreinar vaxtatekjur	2008	1.000	-	1.000	1.291
Bókfært alls		**5.938**	**2.281**	**8.219**	**10.611**
Viðbótartap	2012	3.200	-	3.200	3.200
Alls		9.138	2.281	11.419	13.811

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

25. Straumur fékk nettó sjö milljarða króna reiðufé hjá Íbúðalánasjóði og að auki 10 milljarða króna virði af íbúðabréfum sem hann gat selt eða sett að veði hjá Seðlabanka fyrir 10 milljörðum króna, alls 17 milljarða króna.

26. *Viðskiptablaðið*, „Bæta þarf eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs", 25. febrúar 2010. http://www.vb.is/tolublod/files/478/

Samtals hefur sjóðurinn því þegar bókfært 8,2 milljarða króna tap vegna þessara fjárfestinga, 7,2 milljarða sem virðisrýrnun og um einn milljarð sem lægri hreinar vaxtatekjur. Þá gæti hann tapað allt að 3,2 milljörðum króna til viðbótar vegna ágreinings um uppgjör skuldabréfanna við ALMC hf.

14.6.2.2 Viðskipti við verðbréfasjóði

Íbúðalánasjóður átti viðskipti við ýmsa verðbréfasjóði á tímabilinu frá 3. október 2006 til 29. október 2008. Tafla 14.17 sýnir umfang viðskiptanna, afkomu þeirra og skiptingu þeirra milli rekstraraðila og verðbréfasjóða. Töflunni er raðað í tímaröð síðustu viðskipta ÍLS við hvern verðbréfasjóð.

Tafla 14.17 Viðskipti Íbúðalánasjóðs við verðbréfasjóði

Tímabilið 3. október 2006 – 29. október 2008

Rekstraraðili	Sjóður	Frá	Til	Lengd tímabils (ár)	Hagnaður eða tap (m.kr.)	Hæsta staða (m.kr.)	Meðalstaða (m.kr.)
Landsbanki	Markaðsbréf	október 2006	október 2006	0,06	-60	2.988	2.988
Spron	Peningamarkaðssjóður	júní 2007	september 2007	0,24	110	2.000	2.000
Íslensk Verðbréf	Peningabréf	apríl 2007	desember 2007	0,73	53	500	500
Kaupþing	Peningamarkaðsbréf	maí 2007	desember 2007	0,62	188	2.000	2.000
Virðing	Eignaumsýsla	ágúst 2007	desember 2007	0,33	-13	500	500
Íslensk Verðbréf	Alþj. skuldabréfasjóður	mars 2007	mars 2008	1,06	106	801	473
Glitnir	Peningamarkaðsbréf	apríl 2007	september 2008	1,40	245	3.000	1.166
Landsbanki	Eignaumsýsla	maí 2008	september 2008	0,40	40	1.014	556
Landsbanki	Peningabréf	nóvember 2006	október 2008	1,97	-125	3.945	615
Glitnir	Innlánssjóður	ágúst 2008	október 2008	0,13	16	1.000	1.000
Alls		**október 2006**	**október 2008**	**2,07**	**560**	**9.501**	**2.959**

Töflunni er raðað í tímaröð síðustu viðskipta Íbúðalánasjóðs við hvern verðbréfasjóð.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Taflan sýnir að hagnaður var af viðskiptum Íbúðalánasjóðs við flesta verðbréfasjóðina og í heildina var hagnaður af þessum viðskiptum um 560 milljónir króna á rúmlega tveggja ára tímabili. Ein leið til að meta ávöxtun af þessum viðskiptum í heild er að reikna svokallaða innri ávöxtun þeirra (e. internal rate of return), en það eru þeir föstu vextir yfir allt tímabilið sem hefðu gefið sömu ávöxtun og viðskiptin gerðu í heild. Dæmið er þá sett upp þannig að allar upphæðir, sem notaðar voru til að kaupa í verðbréfasjóðum, hefðu í staðinn verið settar á ákveðna vexti í jafn langan tíma í hverju tilfelli og þær voru bundnar í verðbréfasjóðum. Síðan er reiknað hvað þessir vextir hefðu þurft að vera háir til að ná 560 milljóna króna ávöxtun yfir tímabilið. Niðurstaðan er að innri ávöxtun viðskiptanna var 9,6% á ársgrundvelli. Til samanburðar voru vextir á 7 daga innstæðubréfum í Seðlabanka Íslands að meðaltali um 13,8% á ársgrundvelli á sama tímabili.[27] Í þeim samanburði tókust þessi viðskipti því ekki vel.

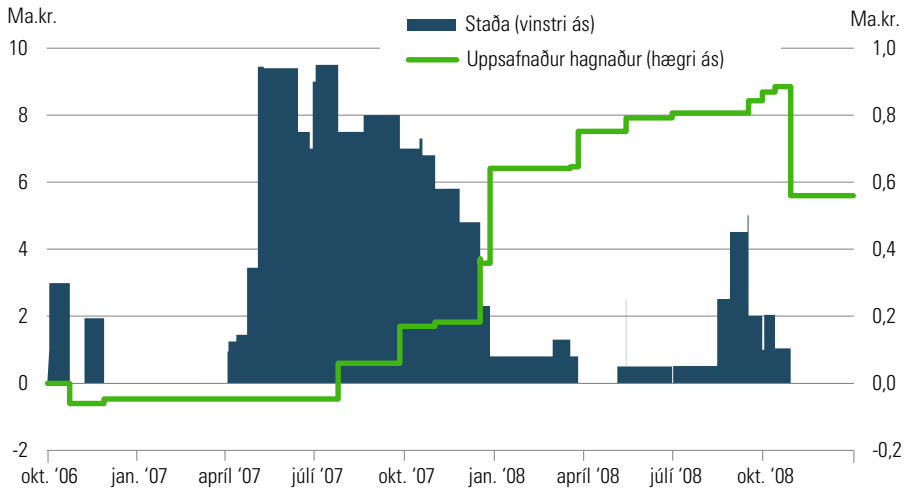
Í þingsályktun um rannsókn á Íbúðalánasjóði er kveðið á um í 11. tölulið að eftirfarandi skuli skoðað: Viðskipti Íbúðalánasjóðs við verðbréfasjóði með verulegu tapi.

Mynd 14.15 sýnir heildarumfang viðskipta Íbúðalánasjóðs við verðbréfasjóði og uppsafnaðan hagnað þeirra yfir tímabilið. Sjóðurinn hóf viðskipti við verðbréfasjóði hinn 3. október 2006 með kaupum á Markaðsbréfum Landsbankans fyrir tæpa 3 milljarða króna. Hann átti bréfin í aðeins þrjár vikur og seldi þau þá með um 60 milljóna króna tapi. Stuttu síðar, 8. nóvember 2006, fjárfesti hann í Peningabréfum Landsbankans fyrir 2 milljarða og átti þau bréf líka í þrjár vikur en seldi þá með um 13 milljóna króna hagnaði. Tap ársins 2006 vegna viðskipta við verðbréfasjóði nam því um 47 milljónum króna. Sjóðurinn átti síðar talsvert meiri viðskipti með Peningabréf Landsbankans og í töflu 14.17 kemur fram að í heildina tapaði hann 125 milljónum króna á þeim viðskiptum.

ÍLS gat lagt inn á vipskiptareikning í SÍ en ekki keypt innstæðubréf. Vextir á viðskiptareikningi voru oftast 0,5–2% lægri en á innstæðubréfum.

27. Aðeins fjármálafyrirtæki sem hafa heimild til viðskipta við Seðlabankann geta keypt innstæðubréf Seðlabankans svo bréfin stóðu Íbúðalánasjóði ekki til boða. Hins vegar er ávöxtun þeirra vísbending um hversu háa ávöxtun fjármálafyrirtæki geti fengið án áhættu. Rannsóknarnefndin leggur til að Íbúðalánasjóður fái sömu heimildir til viðskipta við Seðlabankann og lánastofnanir, m.a. svo hann geti ávaxtað lausafé sitt með öruggum hætti.

Mynd 14.15 Heildarstaða Íbúðalánasjóðs í verðbréfasjóðum á tímabilinu 3. október 2006 til 29. október 2008 og uppsafnaður hagnaður af viðskiptunum



Heimild: Íbúðalánasjóður

Sjóðurinn átti ekki frekari viðskipti við verðbréfasjóði fyrr en í apríl árið 2007 en þá hóf hann stórfelld viðskipti við ýmsa verðbréfasjóði og þegar mest lét var heildarstaða sjóðsins í slíkum sjóðum um 9,5 milljarðar króna. Sjóðurinn seldi nánast alla eign sína fyrir lok árs 2007 og var með einungis um 800 milljónir króna í verðbréfasjóðum í árslok 2007. Hagnaður af þessum viðskiptum á árinu 2007 nam tæpum 700 milljónum króna.

Í apríl 2007 hófust stórfelld viðskipti við verðbréfasjóði

Framan af ári 2008 voru viðskipti sjóðsins við verðbréfasjóði tiltölulega lítil en í ágúst það ár jók hann viðskiptin aftur og um miðjan september náði heildarstaðan rúmum 5 milljörðum króna. Sjóðurinn minnkaði stöðuna aftur fyrir lok september og var hún aðeins milljarður króna í lok september. Síðustu viðskipti sjóðsins við verðbréfasjóði reyndust hins vegar afdrifarík en hinn 2. október jók hann eign sína í Peningabréfum Landsbankans með kaupum fyrir milljarð króna. Á þeim viðskiptum tapaði hann 325 milljónum þegar Peningabréfin voru gerð upp í lok október 2008. Sjóðurinn hafði áður hagnast um 200 milljónir á viðskiptum með Peningabréf Landsbankans og var heildartap vegna þeirra á öllu tímabilinu því 125 milljónir eins og fram kemur í töflunni.

14.6.2.3 Erlend skuldabréf

Hinn 3. ágúst árið 2005 keypti Íbúðalánasjóður skuldabréf útgefin af tveimur bandarískum fjárfestingarbönkum, Morgan Stanley (skuldabréfið MWD 4,75% 04/01/14) og Goldman Sachs (GS 07/22/15), að nafnverði 30 milljónir dala hvort bréf, alls 60 milljónir dala eða jafnvirði um 3.900 milljóna króna. Sama dag gerði sjóðurinn gjaldmiðlaskiptasamning við Íslandsbanka um 60 milljónir dala sem varði sjóðinn gegn breytingum á gengi bandaríkjadals gagnvart íslenskri krónu. Hann seldi skuldabréfin tæpu ári síðar, 6. júní 2006, fyrir alls 4.204 milljónir króna. Ekki liggur fyrir nákvæmt kaupverð bréfanna en ekki er að sjá að sjóðurinn hafi tapað á þessum viðskiptum.

14.6.3 Skipting taps vegna uppgreiðslu útlána o.fl.

14.6.3.1 Tap af skiptum húsbréfa í íbúðabréf

Stóran hluta af tapi Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslna má án efa rekja allt aftur til þess er hann skipti stórum hluta af útistandandi húsbréfum fyrir íbúðabréf. Rækilega er farið yfir skiptin í kafla 9.6 en í kafla 9.7 er tap vegna skiptanna m.a. metið. Niðurstaðan þar er að tapið hafi numið um 13 milljörðum króna á árunum 2004 til 2006 sem er um 21 milljarður á verðlagi ársins 2012. Hér að framan var áætlað að bókfært tap vegna þegar

orðinna uppgreiðslna næmi um 27 milljörðum króna og að fyrirséð tap vegna þeirra væri aðrir 27 milljarðar, alls um 54 milljarðar á verðlagi ársins 2012. Stóran hluta taps vegna uppgreiðslna má því líklega rekja allt aftur til skiptanna.

„[...] venjulega fáum við alls ekki góðu starfsmennina, við fáum frekar lélega starfsmenn sem ráðgjafa, það er alla vega mín reynsla af öllum svona erlendum ráðgjöfum sem ég hef séð vera að vinna fyrir íslenska ríkið. Og þeir virtust vera frekar dýrir og svo voru þeir í rauninni lélegir að okkur fannst og virtust vera að reikna með aðferðafræði sem okkur fannst vera bönkunum til hagsbóta og auðvitað gerði enginn athugasemd við það ef þeir vildu endilega reikna þetta svona."

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

14.6.3.2 Tap vegna reiknivillu í skiptiútboði húsbréfa

Íbúðalánasjóður gerði einfalda reiknivillu í skiptiútboðinu í júlí 2004 þegar útistandandi húsbréfum og húsnæðisbréfum var skipt fyrir íbúðabréf. Villan fólst í því að reikna ávöxtunarkröfu nýju íbúðabréfanna miðað við hálfsárslega vaxtavexti og bera hana saman við ávöxtunarkröfu hús- og húsnæðisbréfa miðað við árlega vaxtavexti. Vegna þessa tapaði sjóðurinn um 1.500 milljónum króna að núvirði árið 2004. Tapið var hins vegar ekki bókfært í reikningum sjóðsins árið 2004 heldur hefur það komið fram í ársreikningum á hverju ári síðan þá sem lægri hreinar vaxtatekjur en ella hefði orðið og mun það halda áfram allt til ársins 2044.

Mistök við útreikning skiptaverðs íbúðabréfa

Íbúðalánasjóður gaf eigendum hús- og húsnæðisbréfa kost á að skipta þeim fyrir íbúðabréf í skiptiútboðinu í júlí 2004. Húsnæðisbréfin voru ekki innkallanleg eins og húsbréfin og voru því mjög sambærileg við hin nýju íbúðabréf sem voru ekki heldur innkallanleg. Við skiptin þurfti sjóðurinn að taka afstöðu til þess hversu mikils virði nýju íbúðabréfin væru í samanburði við húsnæðisbréfin, þ.e.a.s. hvort ávöxtunarkrafan, sem ákvarðar verðið á skuldabréfum, ætti að vera nákvæmlega sú sama eða ekki. Sjóðurinn ákvað að bjóða skiptin á þeim kjörum að íbúðabréfin yrðu á 0,02% (2 punkta) lægri ávöxtunarkröfu, og þar með hærra verði, en húsnæðisbréfin og var þá vísað til þess að íbúðabréfin væru seljanlegri, og því betri fyrir fjárfesta, þar sem þau væru í stærri flokkum, skráð í alþjóðlegri uppgjörsmiðstöð o.fl. Hins vegar varð niðurstaðan sú, vegna reiknivillunnar, að ÍLS afhenti íbúðabréfin á of lágu verði. Í stað þess að verð þeirra tæki mið af tveggja punkta lægri ávöxtunarkröfu varð reyndin sú að þau voru afhent á verði sem samsvaraði tveggja punkta hærri ávöxtunarkröfu en var á húsnæðisbréfunum, og því á lægra verði en húsnæðisbréfin. Sjóðurinn ætlaði að spara sér 750 milljónir með þessu frádragi, en vegna mistakanna greiddi hann 750 milljónum meira í skiptunum, svo heildartapið var um 1.500 milljónir.

Heildartap ÍLS vegna reiknivillu í skiptiútboði íbúðabréfa í júlí 2004 var 1,5 milljarða króna

Þessi mistök virðast hafa orðið vegna misskilnings á áhrifum mislangs tíma milli vaxtagreiðslna.

Rammagrein 14.2 Ársávöxtun og áhrif mislangs tíma milli vaxtagreiðslna

Ef vextir á bankareikningi eru t.d. 5% og þeir eru greiddir árlega, um hver áramót, þá er ekki vafi hver ársávöxtunin er á innistæðunni. Hún er 5%. Algengast er að meðhöndla bankareikninga með þessum hætti, þ.e. að eitt ár sé á milli vaxtagreiðslna. Hins vegar er einnig vel þekkt að greiða vexti oftar en árlega og hafa þá tímann milli vaxtagreiðslna minni en ár. Ef vextir á öðrum bankareikningi eru einnig 5% en vextir eru greiddir á hálfs árs fresti þá er ársávöxtunin hærri en 5%. Auðveldast er að skýra þetta með því að hugsa sér að 100 krónur séu á slíkum reikningi. Eftir hálft ár eru greiddar 2,5 krónur í vexti (5% í hálft ár eru 2,5%). Seinni hluta ársins eru því 102,5 krónur á reikningnum og vextirnir verða þá 2,5625 krónur. Á einu ári hefur upphæðin á reikningnum því vaxið úr 100 krónum í 105,0625 krónur. Ársávöxtunin á þessum reikningi er því 5,0625% þó að vextir á honum séu 5%.

Ef vextir eru greiddir ársfjórðungslega verður ársávöxtunin 5,0945% á reikningi sem ber 5% vexti. Ef vextir eru greiddir daglega, sem þekkist (hér m.v. 365 daga), þá verður ársávöxtunin 5,1267% á reikningi sem ber 5% vexti. Ársávöxtunin getur þó ekki hækkað nema að vissu marki þótt tíminn milli vaxtagreiðslna sé sífellt styttur. Hægt er að hugsa sér að tíminn milli vaxtagreiðslna sé óendanlega stuttur. Þá er talað um samfellda vexti sem eru mikið notaðir í fjármálafræðum. Ársávöxtun á reikningi sem ber 5% samfellda vexti er 5,1271%. Samfelldir vextir eru reiknaðir með veldisfallinu ex. Ef 100 krónur eru á bankareikningi í eitt ár sem ber 5% samfellda vexti verður upphæðin að ári liðnu $100 \times e^{0,05}$. Ef hundraðkallinn er á þessum reikningi í t ár þá verður upphæðin $100 \times e^{0,05} \times t$. Þegar um samfellda vexti er að ræða skiptir ekki máli hversu mörg áramót eru innan tímans sem um er að ræða, einungis tímalengdin skiptir máli.

Eins og fram kemur í rammagrein 9.12 var ávöxtunarkrafa íbúðabréfa í skiptiútboðinu ákvörðuð með línulegri brúun á ávöxtunarkröfu húsnæðisbréfanna sem var 4,040% fyrir IBN 20 og 3,942% fyrir IBN 38. Slík brúun gaf að bréf sem hefðu gjalddaga 15. febrúar 2024 ættu að hafa ávöxtunarkröfuna 4,018%. Íbúðabréfin HFF 24, sem höfðu einmitt þennan gjalddaga, áttu því að vera með þessa ávöxtunarkröfu að frádregnum tveimur punktum eða 3,998%.

Til að reikna virði íbúðabréfs í flokki HFF 24 hinn 7. júlí 2004 þarf að núvirða allar greiðslur af bréfinu með ávöxtunarkröfunni 3,998%. Slík núvirðing gefur núvirðið 99,709 fyrir bréf að nafnvirði 100, sjá rammagrein 9.12. Íbúðalánasjóður fékk hins vegar núvirðið 99,378 sem samsvarar ávöxtunarkröfunni 4,038%. Hún er því 4 punktum hærri.

Það sem átti að vera tveggja punkta yfirverð varð tveggja punkta undirverð

Mistökin lágu í því að sjóðurinn reiknaði ávöxtunarkröfu á íbúðabréfin miðað við hálfsárslega vaxtavexti en ávöxtunarkröfu á hús- og húsnæðisbréfin miðað við árlega vaxtavexti. Ávöxtunarkrafan á íbúðabréf í skiptunum var um 4%. Hálfsársleg ávöxtunarkrafa upp á 4% jafngildir árlegri ávöxtunarkröfu upp á (1 + 2%) * (1+ 2%) – 1 = 4,04%, eða 4 punktum hærri. Það sem átti að verða 2ja punkta yfirverð fyrir íbúðabréfin varð því 2ja punkta undirverð.

Rammagrein 14.3 Útreikningur á virði íbúðabréfs frá ávöxtunarkröfu

Hvers virði var íbúðabréf í flokki HFF þann 7. júlí 2004 ef ávöxtunarkrafa þess var 3,998%? Auðveldast er að miða við bréf sem er að nafnvirði 100. Til þess að reikna hvers virði slíkt bréf var á þessum tíma þarf að núvirða allar greiðslur sem koma af bréfinu með ávöxtunarkröfunni 3,998%. Það er í sjálfu sér ekki flókið en þó verður að gæta þess að miða við réttar forsendur.

Íbúðabréfin eru jafngreiðslubréf eins og húsbréf og húsnæðisbréf. Þau bera 3,75% vexti og eru vextir greiddir tvisvar á ári. Fyrir bréfin í flokki HFF 24 eru gjalddagar (eigandi bréfsins fær greitt) þann 15. ágúst og 15. febrúar á hverju ári. Fyrir jafngreiðslubréf er sama upphæðin greidd á öllum gjalddögum. Skilmálar íbúðabréfs HFF 24 voru þannig að þessi upphæð var einnig greidd þann 15. ágúst 2004 þó að þá væru einungis 38 bankadagar frá því að bréfin voru gefin út. Jafngreiðslan fyrir bréf að nafnvirði 100 var 3,576 fyrir HFF 24. Hver og ein þessara jafngreiðslna er síðan núvirt með ávöxtunarkröfunni (afvöxtunarstuðlinum) 3,998%. Það er hægt að gera á að minnsta kosti tvennan hátt. Hægt er að núvirða þar sem tíminn er mældur í árum, þá eru 0,1056 ár (38 bankadagar milli 7. júlí og 15. ágúst) í fyrstu greiðslu, 0,6056 ár í næstu o.s.frv. Slík núvirðing gefur núvirðið 99,709. Einnig er hægt að núvirða þannig að tíminn sé mældur í hálfum árum, sömu tímalengd og á milli jafngreiðslnanna. Þá eru 0,2111 tímaeiningar í fyrstu greiðslu, 1,2111 tímaeiningar í næstu o.s.frv. Hér verður þó að nota ávöxtunarkröfu (afvöxtunarstuðul) sem er í samræmi við tímaeininguna. Ef einhver gerir kröfu um 3,998% ársávöxtun á upphæð þar sem greiðslur fara fram tvisvar á ári þá er ávöxtunarkrafa hans á hálfu ári 1,979%. Eftir hálft ár eru greiddar út 1,979 krónur ef höfuðstóllinn er 100 krónur og 101,979 krónur á þessum vöxtum í hálft ár verða 103,998 krónur. Ef núvirt er með kröfunni 1,979% þar sem tímaeiningin er hálft ár fæst einnig núvirðið 99,709.

Íbúðalánasjóður virðist hins vegar hafa núvirt þannig að tímaeiningin var hálft ár en krafan 1,999% (helmingurinn af 3,998%) var notuð og þannig fengið núvirðið 99,378. Hálfsárskrafan 1,999% samsvarar ársávöxtun 4,038% en ekki 3,998%. Hún er því 4 punktum hærri.

Íbúðalánasjóður afhenti því íbúðabréfin á lægra verði en hann ætlaði og tapaði þannig mismuninum. Nú hafa þessi hagstæðu kjör væntanlega haft þau áhrif að enn fleiri en ella ákváðu að skipta sínum bréfum, en ef gert er ráð fyrir að umfang skiptanna hefði engu að síður verið svipað þá tapaði Íbúðalánasjóður um einum og hálfum milljarði króna á þessum mistökum.

Alls skipti sjóðurinn hús- og húsnæðisbréfum í íbúðabréf fyrir um 334 milljarða í skiptiútboðinu. Meðaltími íbúðabréfanna var um 11 ár og því var tapið um 4 punktar * 11 * 334 milljarðar = 1,5 milljarðar.

Þessi mistök eru sérstaklega athugaverð í ljósi þess að erlendir sérfræðingar voru fengnir sjóðnum til ráðgjafar um útboðið. Á íslenskum skuldabréfamarkaði er ávöxtunarkrafa skuldabréfa alltaf reiknuð miðað við árlega vaxtavexti, óháð skilmálum skuldabréfanna. Á alþjóðlegum skuldabréfamörkuðum er ávöxtunarkrafa skuldabréfa yfirleitt reiknuð miðað við sömu vaxtavexti og gilda um afborganir af skuldabréfinu. Þannig er t.d. ávöxtunarkrafa á skuldabréfi sem ber tvær greiðslur á ári (eins og íbúðabréfin) reiknuð miðað við hálfsárslega vaxtavexti, og ávöxtunarkrafa skuldabréfs sem ber fjórar greiðslur á ári reiknuð miðað við ársfjórðungslega vaxtavexti. Eftir því sem vextir eru hærri verður munurinn á ávöxtunarkröfu reiknaður með mismunandi vaxtavöxtum meiri. Gæta þarf þess að áður en ávöxtunarkrafa tveggja mismunandi bréfa er borin saman þarf að umbreyta þeim í sambærilegar stærðir, á svipaðan hátt og ekki er hægt að bera saman vegalengd í mílum og vegalengd í kílómetrum án þess að breyta einingunni fyrst.

Á Íslandi er venjan að tala um ávöxtun miðað við eitt ár. Það er ekki alltaf þannig erlendis

Sama reiknivillan var gerð fyrir íbúðabréfaflokkana HFF34 og HFF44 en áhrifin á verð voru meiri þar sem þau bréf höfðu lengri meðaltíma.

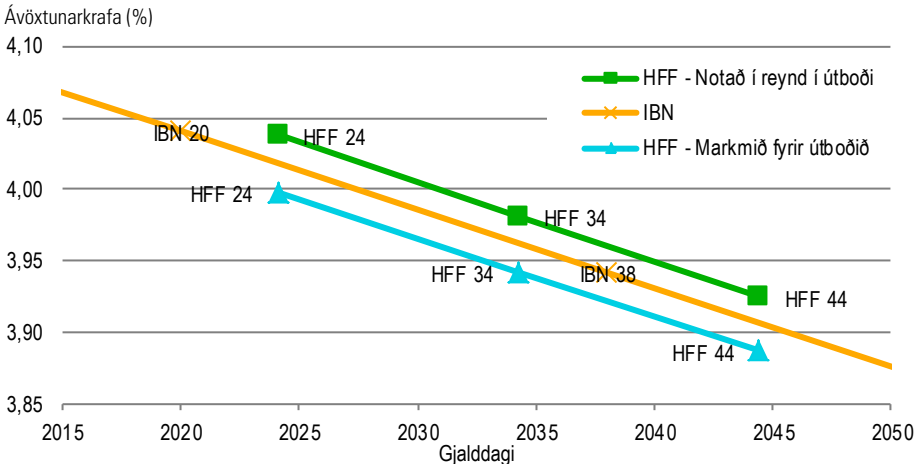
Í töflu 14.18 er tekið saman hver skiptikrafan og skiptiverðið var í útboðinu fyrir hvern flokk íbúðabréfa og hvert rétt verð átti að vera. Mynd 14.16 sýnir sömu upplýsingar.

Tafla 14.18 Ætluð ávöxtunarkrafa og skiptiverð íbúðabréfa í skiptiútboði í júní 2004 og raunveruleg ávöxtunarkrafa og rétt verð

	Ávöxtunarkrafa		Skiptiverð	
Flokkur	**Ætluð**	**Raunveruleg**	**Í útboði**	**Rétt**
HFF24	3,998%	4,038%	99,380	99,706
HFF34	3,943%	3,981%	98,548	98,997
HFF44	3,887%	3,925%	98,181	98,728

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 14.16 Mistök í útreikningi á ávöxtunarkröfu íbúðabréfa í skiptiútboði í júní 2004[1]



1. Miðlínan, IBN, sýnir grunninn sem var ávöxtunarkrafa húsnæðisbréfa, neðsta línan, „HFF – Markmið fyrir útboðið", sýnir ávöxtunarkröfuna sem Íbúðalánasjóður ætlaði að skipta íbúðabréfunum á, og efsta línan sýnir ávöxtunarkröfuna í skiptunum.
Heimild: Íbúðalánasjóður, „Exchange Offer Memorandum", júní 2004

Vegna mistakanna gaf Íbúðalánasjóður út meira af íbúðabréfum í skiptunum en hann hefði gefið út hefði verðið verið rétt reiknað, svo tapið kom fram í meiri skuldum sjóðsins eftir skiptin. Heildaráhrifin eru tekin saman í töflu 14.19.

Vegna mistakanna gaf ÍLS út meira af íbúðabréfum í skiptunum en hann hefði gefið út hefði verðið verið rétt reiknað

Íbúðalánasjóður gaf út of mikið af íbúðabréfum sem nam 1.492 milljónum króna og skuldir sjóðsins urðu því 1.492 milljónum meiri en annars hefði orðið með sömu þátttöku í skiptiútboðinu.

Tafla 14.19 Áhrif reiknivillu á útgáfu íbúðabréfa í skiptiútboði í júní 2004

	Nafnverð íbúðabréfa		
Flokkur	**Í skiptiútboði**	**Rétt verð**	**Mismunur**
HFF24	121.756.093.423	121.358.255.280	397.838.143
HFF34	105.893.953.621	105.413.523.311	480.430.310
HFF44	110.686.736.197	110.073.257.668	613.478.529
Alls	**338.336.783.241**	**336.845.036.258**	**1.491.746.983**

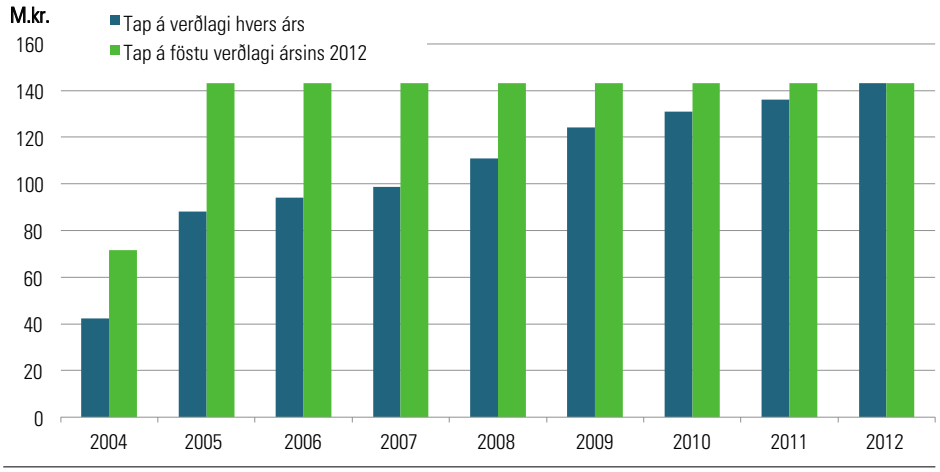
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Bókfært og óbókfært tap vegna reiknivillunnar

Tap vegna reiknivillunnar er 143 milljónir á ári til ársins 2024

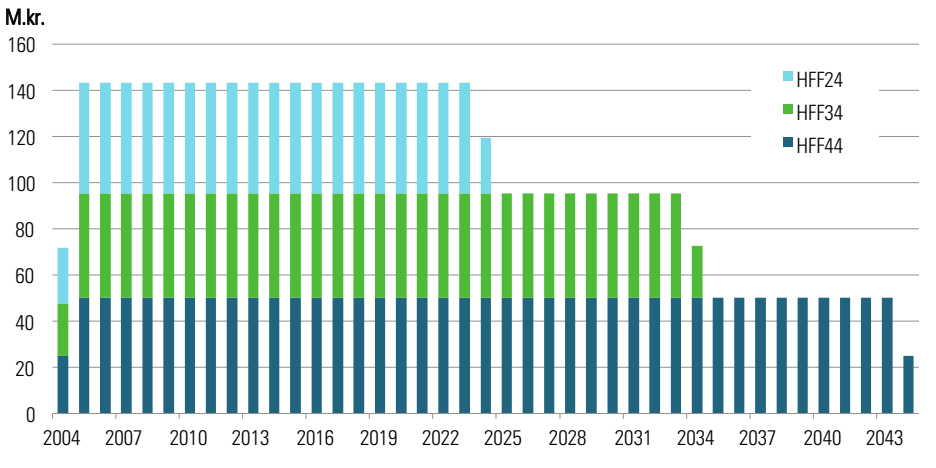
Á mynd 14.17 má sjá bókfært tap Íbúðalánasjóðs á hverju ári frá 2004 vegna þessarar reiknivillu. Tapið nam um 42 milljónum árið 2004, 88 milljónum árið 2005 o.s.frv. á verðlagi hvers árs. Á verðlagi ársins 2012 gerir það 72 milljónir króna árið 2004 og 143 milljónir króna árlega á árunum 2005 til 2012. Ástæða þess að tapið er fast miðað við verðlag ársins 2012 er að það kemur fram í viðbótarafborgunum af íbúðabréfum sem eru verðtryggðar.

Mynd 14.17 Bókfært vaxtatap á árunum 2004 til 2012 vegna reiknivillu í skiptiútboði í júní 2004



Heimild: Eigin útreikningar.

Mynd 14.18 Framtíðarvaxtatap vegna reiknivillu í skiptiútboði í júní 2004



Heimild: Eigin útreikningar

Vegna reiknivillunnar munu hreinar vaxtatekjur sjóðsins verða minni en ella allt til ársins 2044. Tap hvers árs nemur 143 milljónum króna allt til ársins 2024, lækkar þá í 95 milljónir króna árlega til ársins 2034, og að lokum í 50 milljónir króna árlega til ársins 2044. Mynd 14.18 sýnir tap hvers árs í framtíðinni á verðlagi ársins 2012.

Heildartap vegna reiknivillunnar, þ.e. bæði það sem er þegar bókfært og hitt sem mun

Tafla 14.20 Heildartap vegna reiknivillu Íbúðalánasjóðs í skiptiútboði í júní 2004 og skipting þess í bókfært tap og óbókfært

M.kr.	**Nafnvirði**	**Núvirði í lok árs 2012**
Bókfært tap	969	1.218
Óbókfært tap	3.102	2.253
Tap alls	**4.071**	**3.470**

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

raungerast sem lægri hreinar vaxtatekjur í framtíðinni, nemur 3.470 milljónum króna á verðlagi ársins 2012. Þar af hafa 1.218 milljónir þegar verið bókfærðar en óbókfært tap nemur 2.253 milljónum að núvirði m.v. 2,7% vexti.[28] Tafla 14.20 sýnir heildartap vegna reiknivillunnar og skiptingu þess í bókfært og óbókfært tap.

28. Það getur virst ósamræmi í því að árið 2004 var tap vegna reiknivillunnar um 1.500 milljónir króna en í árslok 2012 nam bókfært tap 1.218 milljónum og óbókfært tap 2.253 milljónum. Ástæðurnar fyrir þessu eru annars vegar verðbólga og hins vegar lækkun vaxta. Ástæðan fyrir því að bókfært tap er orðið næstum jafnhátt og það var að núvirði árið 2004 er að greiðslurnar vegna villunnar eru verðtryggðar og hækka því í takt við verðbólgu, og tapið árið 2004 var að núvirði og á verðlagi þess árs. Fært á verðlag ársins 2012 nemur það 1.218 milljónum króna. Að auki hafa vextir lækkað frá árinu 2004. Árið 2004 var tapið núvirt með 4% vöxtum en í lok árs 2012 er það sem eftir er núvirt með 2,7% vöxtum.

15. Stjórnmálavensl húsnæðiskerfisins

15.1 Inngangur

Eftir fall bankanna 2008 hefur íslensk stjórnmálamenning verið gagnrýnd, svo sem glöggt kemur fram í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna 2008.

Eitt af því sem lengi hefur verið gagnrýnisvert í stjórnmálamenningu Íslendinga eru náin tengsl og jafnvel samfléttun stjórnmálastarfsemi og embættismannakerfis.

Íslensk stjórnsýsla frá byrjun tengd stjórnmálakerfinu sterkum böndum

Hugmyndir um faglega stjórnsýslu og óvilhallt embættismannakerfi hafa lengi legið fyrir og má í því sambandi vísa til rita þýska félagsfræðingsins Max Weber (1864–1920). Þegar stjórnsýslu- og embættismannakerfi byggðist upp á Íslandi frá og með tilkomu heimastjórnar Íslendinga árið 1904 er ljóst að fyrirmyndir þessa kerfis voru að mestu sóttar til danskra embættishefða.[1] Þrátt fyrir þetta er þó enginn vafi á að stjórnsýsla og embættisfærsla þess opinbera á Íslandi fór fljótlega að fara sínar eigin leiðir. Fámennið í landinu vann einnig gegn því að hér næði að myndast nógu stór kjarni sjálfstæðrar og faglegrar embættismannastéttar. Í staðinn varð sú tilhneiging sterk að embættismannakerfið varð tengt stjórnmálakerfinu og lykilmenn í stjórnsýslunni og embættiskerfinu voru oftar en ekki með tiltölulega auðrekjanleg tengsl við stjórnmálastarfsemina í landinu.

Víðtæk veldisbygging stjórnmálaflokkanna innan margra samfélagssviða, þar á meðal á vettvangi húsnæðismála

Stjórnmálasaga Íslands hefur því í nokkrum mæli snúist um það hvernig stjórnmálaflokkarnir hafa komið sér upp sterkri stöðu innan samfélagsstofnana, félagshreyfinga, atvinnulífs og stjórnsýslu. Flokkarnir hafa hver með sínum hætti byggt sér veldi, vinstri flokkarnir innan verkalýðshreyfingarinnar, Framsóknarflokkurinn innan samvinnuhreyfingarinnar meðan hún var sem öflugust og Sjálfstæðisflokkurinn í borgarstjórn Reykjavíkur til 1994 og víða í atvinnulífinu. Innan málasviðs húsnæðismála og í húsnæðiskerfinu hafa allir flokkarnir sömuleiðis látið til sín taka, sumir þeirra þó talsvert meira en aðrir.

15.2 Húsnæðiskerfið og hin pólitíska veldisbygging

Verkefnaskipting íslensku stjórnsýslunnar var framan af tiltölulega einföld. Fyrstu 14 árin var aðeins einn ráðherra og stjórnarráðinu ekki skipt upp í einstök ráðuneyti. Frá 1918 urðu ráðherrar og ráðuneyti þrjú talsins. Eitt ráðuneytanna var atvinnumálaráðuneytið og húsnæðismál heyrðu undir það.[2]

Árið 1939 varð þáverandi formaður Alþýðuflokksins, Stefán Jóhann Stefánsson, ráðherra í fyrsta sinn og var þá titlaður félagsmálaráðherra. Engin sérstök stjórnardeild sem kallaðist félagsmálaráðuneyti varð þó til fyrr en árið 1946 og undir það heyrðu húsnæðismálin.[3] Tengsl félagsmálaráðuneytisins við stjórnmálakerfið hafa verið með þeim hætti að lengst af hafa ráðherrar málaflokksins komið úr röðum vinstri flokkanna, einkum Alþýðuflokksins. Ef sá flokkur átti sæti í ríkisstjórn var félagsmálaráðuneytið ætíð í hans höndum, að undanteknum árunum 1956–1958, þegar Hannibal Valdimarsson, þá formaður Alþýðubandalagsins, gegndi embættinu. Einu undantekningarnar frá því að vinstri flokkarnir hafi ráðið ríkjum í félagsmálaráðuneytinu eru þau tímabil þegar Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn hafa starfað saman í tveggja flokka ríkisstjórnum.[4]

1. Agnar Kl. Jónsson: *Stjórnarráð Íslands – Fyrra bindi*, bls. 9-36.
2. Sama heimild, bls. 371-379.
3. Sama heimild, bls. 371-379.
4. Tímabilin 1950–1956, 1974–1978, 1983–1987 og 1995–2007. Þá var Ólafur Thors félagsmálaráðherra frá desember 1949 til mars 1950 í minnihlutastjórn þeirri sem hann þá veitti forstöðu.

Félagsmálaráðuneytið oft í höndum vinstri flokkanna, einkum Alþýðuflokksins

Stofnanalegt upphaf íslenska húsnæðislánakerfisins er að finna á slíku tímabili tveggja samstjórna Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks árin 1950–1956. Var þar um að ræða Lánadeild smáíbúða sem sett var á fót 1952 og húsnæðismálastjórn sem kom til sögunnar árið 1955. Leiðandi menn í starfi Lánadeildar smáíbúða voru Hannes Pálsson frá Undirfelli (1898–1978), fulltrúi Framsóknarflokksins, og Ragnar Lárusson frá Sjálfstæðisflokknum, sem lengi hafði starfað á vegum flokksins á vettvangi bæjarmála Reykjavíkur.[5] Hannes segir í æviminningum sínum frá þessari lánastarfsemi undir fyrirsögninni: „Tveir í úthlutunarplágunni“:

Tveir í „úthlutunarplágunni“

> Þetta var nú engin fúlga, sem ríkið byrjaði að leggja fram 1952, aðeins 70 millj. kr. og bankarnir áttu að leggja fram hlut á móti. Þá vorum við Ragnar Lárusson settir til að úthluta lánunum. Það var auðvitað versta plága og þrengingar, sem við lentum í, því að þetta var ekkert miðað við þörfina. Það hófst raunar með því að Reykjavík fór að úthluta lóðum undir smáíbúðir í Sogamýrinni. Þetta hjálpaði þó mörgum til að koma þaki yfir höfuðið, og fjárfyrirgreiðslan var kölluð smáíbúðalán og átti að ná til alls landsins. En af því að allt var og er pólitískt í þessu landi, áttu þeir Steingrímur [Steinþórsson] og Bjarni Benediktsson að skera úr ef okkur Ragnar greindi á um úthlutunina. Og það var ekki gert ráð fyrir því, að þeim gæti ekki komið saman þá. Þetta var auðvitað hroðaleg lánastarfsemi á allar lundir. Hámarkslán skyldu vera 30 þús. á íbúð, en þá gátu duglegir menn, sem unnu mikið að byggingunni sjálfir, komið sér upp smáíbúð fyrir svo sem 200 þús. kr. en vönduðustu húsin kostuðu þá um 270 þúsund. […] Við höguðum starfinu þannig, að við áttum viðtöl við alla umsækjendur aðallega eftir klukkan fimm á daginn, og við þá sem ekki gátu komið til fundar við okkur utan af landi, ræddum við í síma. Ragnar var ódrepandi vinnuhestur eins og ég og reiðubúinn að sinna starfinu jafnt virka daga sem helga, og við sátum við kolann flesta helgidaga ársins, nema ef til vill föstudaginn langa, jóladag og páskadag.[6]

Rammagrein 15.1

Úr skáldsögunni „Draumar á jörðu“[1]

"Ég veit vel að það skiptir miklu máli að vera í réttum flokki," segir Finnur. „Þú þarft ekki að segja mér neitt um það.

Ég skal bara segja þér, þegar ég var að byggja inni við Báruvog. Húsið var orðið fokhelt en ég peningalaus. Mig vantaði lán til að halda áfram.

Þá hétu lánin smáíbúðalán en menn fengu þau ekki nema þeir hefðu rétt sambönd. Ég talaði við Friðrik, son Gunnars í Hvalvogi, því hann hafði sambönd, en hann sagði við mig: „Ég skal hjálpa þér að fá lán en þá verður þú að ganga í Sjálfstæðisflokkinn, því þeir álíta að þú sért rauður eins og bræður þínir."

"Það er allt í lagi," segi ég.

Ég var ekkert á móti Sjálfstæðisflokknum. Ég er frjálslyndur maður. Mér finnst Geir Hallgrímsson fínn. Við gengum bara frá þessu á staðnum. Mér finnst ekki skipta neinu máli í hvaða flokki maður er.

Svo gekk ég fyrir fjárveitinganefndina, en hún var í Fálkahúsinu við Laugaveginn. Mér varð strax ljóst að Friðrik var búinn að tala við þá, því nafnið mitt var komið á lista. Ég átti að fá A-lán á fyrsta veðrétti.

Maðurinn hjá fjárveitinganefndinni horfði á listann, síðan á mig og sagði: „Ertu með skírteinið?"

Ég sýndi honum skírteinið. Það var blátt með svona fálka á. Hann leit á mig og sagði: „Þú færð það næst."

1. Einar Már Guðmundsson, *Draumar á jörðu*, bls. 142.

Þeir Hannes og Ragnar unnu saman að úthlutunum hinna naumt skömmtuðu húsnæðislána á árum Lánadeildar smáíbúða 1952–1955 og einnig á fyrstu árum húsnæðismálastjórnar, 1955–1957.

Ásakanir um pólitíska úthlutun lána Húsnæðismálastofnunar

Eftir stofnun Húsnæðismálastofnunar ríkisins árið 1957 sátu um árabil, þ.e. allar götur til 1965, fjórir fulltrúar stjórnmálaflokkanna í húsnæðismálastjórn, Hannes Pálsson fyrir Framsóknarflokkinn, Ragnar Lárusson fyrir Sjálfstæðisflokkinn, Sigurður Sigmundsson

5. „Ragnar var þaulkunnugur í bænum, enda hafði hann lengi verið formaður Varðar og sendiherra Sjálfstæðisflokksins.“ Andrés Kristjánsson, *Vopnaskipti og vinakynni – Ævifrásögn Hannesar frá Undirfelli*, bls. 178.

6. Sama heimild bls. 177-178.

fyrir Alþýðubandalagið og Eggert G. Þorsteinsson fyrir Alþýðuflokkinn. Í október árið 1959, rétt fyrir alþingiskosningar, braust út mjög hörð deila milli tveggja stjórnarmannanna, þeirra Hannesar Pálssonar og Sigurðar Sigmundssonar. Tilefnið var að Sigurður sakaði Hannes um pólitískar úthlutanir húsnæðislána og lagði fram til sönnunar nafnalista sem hann hafði náð frá Hannesi á fundi í húsnæðismálastjórn. Listinn var með nöfnum lánsumsækjenda á Selfossi og var merkt við nöfnin með auðkennum stjórnmálaflokkanna. Um þetta sagði svo í Þjóðviljanum:

> Myndin hér fyrir ofan sýnir hluta af njósnalistum þeim sem Hannes Pálsson lætur agenta Framsóknarflokksins senda sér um stjórnmálaskoðanir þeirra manna sem sækja um lán til íbúðabygginga. Eftir slíkum listum var öll úthlutun íbúðarlána framkvæmd meðan helmingaskipti íhalds og Framsóknar voru í gildi, og enn reyna þessir flokkar að nota úthlutunaraðstöðu sína til pólitískrar kúgunar. Hannes Pálsson hefur reynt að hugga sig við það undanfarna daga að Þjóðviljinn hefði ekki njósnalista undir höndum, en eins og myndin sýnir skjátlast honum þar. Annars er það nýjast í málinu, að *Morgunblaðið* hefur nú gerzt málgagn Hannesar Pálssonar, eins og Þjóðviljinn hafði spáð. Það birtir í gær hvorki meira né minna en tvær greinar til varnar Hannesi, aðra sem aðalefni á forsíðu sinni og gerir þar orð hans að sínum! Ástæðan er sú að öll afbrot Hannesar eru jafnframt afbrot Ragnars Lárussonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins. Þar sækjast sér um líkir, og eiga vísa vernd flokka sinna.[7]

Tveimur stjórnarmönnum vikið tímabundið úr húsnæðismálastjórn

Hannes Pálsson taldi hins vegar af og frá að ásakanir um pólitískar lánsúthlutanir ættu við rök að styðjast, hann hefði þvert á móti notað flokksauðkennin til þess að tryggja að réttar kjósenda allra flokkanna væri gætt svo að þar gæti „engin hlutdrægni komið til, ef hver og einn gætti sinna manna“.[8] Bæði Hannesi og Sigurði var af þessu tilefni vikið úr húsnæðismálastjórn meðan þáverandi félagsmálaráðherra, Friðjón Skarphéðinsson, lét fara fram rannsókn á málinu. Eftir kosningarnar lognaðist deilan hins vegar út af[9] og sat Sigurður eftir þetta í húsnæðismálastjórn til 1965 og Hannes samfleytt til 1974.

Gylfi Þ. Gíslason gagnrýnir setu pólitískra fulltrúa í húsnæðismálastjórn

Þegar húsnæðismálastjórn var stofnsett árið 1955 hafði Gylfi Þ. Gíslason, einn helsti forystumaður Alþýðuflokksins um langt árabil, verið mjög gagnrýninn á þá ráðstöfun:

> Þá leggjum við til, að ákvæðin um húsnæðismálastjórnina verði felld niður og að veðdeild Landsbankans verði falið að úthluta lánunum. Veðdeild Landsbankans er stjórnað af bankastjórum Landsbankans, sem ég hygg að enginn hafi ástæðu til annars en að bera fyllsta traust til, þegar um slík mál er að ræða sem hér eru á döfinni. Og þá finnst okkur langeðlilegast, að þessir embættismenn annist lánveitingarnar, en að pólitískir fulltrúar komi þar hvergi nærri. Við teljum ekki heldur rétt, að sett verði upp nýtt bákn til þess að annast tæknileiðbeiningarnar, heldur verði skrifstofu húsameistara falið að hafa það hlutverk með höndum og honum þá auðvitað heimilað að ráða þá sérfræðinga sem honum kynnu að reynast nauðsynlegir til þess að geta sinnt þessu verkefni sómasamlega.[10]

Veldisbygging Alþýðuflokksins í húsnæðismálum á tímum Viðreisnarstjórnarinnar

Alþýðuflokkurinn stóð hins vegar tveimur árum síðar, þá orðinn þátttakandi í ríkisstjórn, að tilurð nýrrar lánastofnunar, Húsnæðismálastofnunar ríkisins, undir stjórn hinnar pólitískt kjörnu húsnæðismálastjórnar. Helsti fulltrúi flokksins í húsnæðismálastjórn á þessum árum var, sem fyrr sagði, Eggert G. Þorsteinsson, sem kjörinn var í húsnæðismálastjórn 1957, þ.e. í fyrstu stjórnina eftir að Húsnæðismálastofnun ríkisins var stofnsett það sama ár. Árið 1960, þ.e. í upphafi valdatíma Viðreisnarstjórnar Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks, varð Eggert formaður húsnæðismálastjórnar. Árið 1961 tók Eggert við starfi skrifstofustjóra Húsnæðismálastofnunar, sem hann gegndi jafnhliða formennsku í húsnæðismálastjórn. Eggert átti samtímis þessu sæti á Alþingi, þ.e. frá haustkosningunum 1959. Sumarið 1965 lauk svo störfum Eggerts hjá Húsnæðismálastofnun og í húsnæðismálastjórn er hann varð sjávarútvegs- og félagsmálaráðherra í Viðreisnarstjórninni og þar með æðsti yfirmaður húsnæðismála í landinu.[11]

7. *Þjóðviljinn*, 7. október 1959, bls. 1.

8. Andrés Kristjánsson, *Vopnaskipti og vinakynni – Ævifrásögn Hannesar frá Undirfelli*, bls. 181.

9. Sama heimild, bls. 182.

10. *Alþingistíðindi 1954*, B:1039.

11. Eggert G. Þorsteinsson (1925–1995) hóf félagsstörf í Múrarafélagi Reykjavíkur og gegndi margvíslegum trúnaðarstörfum í verkalýðshreyfingunni. Eftir lok starfa sem ráðherra í Viðreisnarstjórninni gegndi hann m.a. starfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

Við starfi Eggerts sem skrifstofustjóri Húsnæðismálastofnunar ríkisins tók Sigurður E. Guðmundsson, þá 33 ára að aldri, áður framkvæmdastjóri Alþýðuflokksins. Eftir fráfall Halldórs Halldórssonar, framkvæmdastjóra Húsnæðismálastofnunar ríkisins frá 1957, tók Sigurður í byrjun ársins 1971 við framkvæmdastjórastöðunni, sem hann gegndi til loka ársins 1998 er Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður.

Í framkvæmdastjóratíð sinni sinnti Halldór Halldórsson (1900–1969), fyrsti framkvæmdastjóri Húsnæðismálastofnunar, einkum málefnum teiknistofu Húsnæðismála-stofnunar, en meginhlutverk stofnunarinnar, lánveitingar hennar, voru á hendi skrifstofustjóranna þriggja er störfuðu á hans starfstíma, þeirra Árna Halldórssonar, Eggerts G. Þorsteinssonar og Sigurðar E. Guðmundssonar. Halldór var talinn vera úr þeim hluta Alþýðubandalagsins er taldist til stuðningsmanna Hannibals Valdimarssonar og það sama átti við um Sigurð Sigmundsson, formann húsnæðismálastjórnar 1957–1960 og voru þeir báðir skipaðir í félagsmálaráðherratíð Hannibals Valdimarssonar 1956–1958. Árni Halldórsson taldist til Sósíalistaflokkshluta Alþýðubandalagsins.[12]

Veldisbyggingar stjórnmálaflokkanna voru því mjög áberandi í því húsnæðismálakerfi sem var að verða til á Íslandi á sjötta og sjöunda áratugnum. Fyrstu árin, frá 1952 til 1956, voru leiðandi menn þeir Hannes Pálsson og Ragnar Lárusson, skipaðir af þeim tveimur ríkisstjórnum Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks sem voru við völd 1950–1956, sem oft hafa verið kenndar við svonefnd helmingaskipti. Eftir myndun Viðreisnarstjórnarinnar í nóvember 1959 hófst svo veldisbygging Alþýðuflokksins í húsnæðiskerfinu, þar sem flokksmenn leystu hver annan af í æðstu stöðum Húsnæðismálastofnunar og húsnæðismálastjórnar, þeir Eggert G. Þorsteinsson, Sigurður E. Guðmundsson og Óskar Hallgrímsson,[13] sem tók við formennsku í húsnæðismálastjórn þegar Eggert varð félagsmálaráðherra 1965. Nokkurs jafnvægis milli ríkisstjórnarflokkanna var þó gætt, því þegar Sigurður E. Guðmundsson tók við stöðu framkvæmdastjóra Húsnæðismálastofnunar árið 1971 var Skúli Sigurðsson, lögfræðingur og virkur sjálfstæðismaður, skipaður skrifstofustjóri.[14]

15.3 Áhrif verkalýðshreyfingarinnar á húsnæðiskerfið

Verkalýðshreyfingin var á uppbyggingarárum húsnæðiskerfisins mjög að eflast hérlendis. Hún hafði lengi verið vettvangur opinna og harðra stjórnmálaátaka.[15] Frá stofnun Alþýðusambands Íslands árið 1916 og allar götur til ársins 1942 laut sambandið forystu Alþýðuflokksins. Árabilið 1942–1954 var oft hart barist um yfirráðin í sambandinu, uns Hannibal Valdimarsson og bandamenn hans úr Sósíalistaflokknum náðu yfirhöndinni árið 1954. Þetta leiddi til stofnunar Alþýðubandalagsins, upprunalega kosningabandalags Sósíalistaflokksins og þeirra stuðningsmanna Hannibals sem fylgdu honum þegar hann gekk úr Alþýðuflokknum árið 1956.[16] [17]

Hörð stjórnmálaátök innan verkalýðshreyfingarinnar

Sterkasta vopn verkalýðshreyfingarinnar var verkfallsvopnið og á sjötta áratugnum urðu tvívegis víðtæk átök á vinnumarkaði sem fengu á sig sterkan pólitískan blæ. Þetta gerðist fyrst árið 1952 og einnig árið 1955, þegar lausn víðtækra verkfalla byggðist mjög á loforði þáverandi ríkisstjórnar um stofnun atvinnuleysistryggingasjóðs.[18] Hörð verkfallsátök urðu einnig á upphafsárum Viðreisnarstjórnarinnar, og var Alþýðubandalagið sakað um að beita verkalýðshreyfingunni sem pólitísku vopni gegn ríkisstjórninni.[19]

12. Skýrsla Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
13. Óskar Hallgrímsson starfaði fyrst að félagsmálum rafvirkja og var virkur í Alþýðuflokknum, var um tíma framkvæmdastjóri ASÍ og starfaði, eftir formennsku í húsnæðismálastjórn, mest að vinnumarkaðsmálum, var m.a. fyrsti forstöðumaður vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins.
14. Skýrsla Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
15. Sumarliði R. Ísleifsson, *Í samtök – Saga Alþýðusambands Íslands*, bls. 249-279.
16. Sama rit, bls. 262-279.
17. Hannibal Valdimarsson var forseti ASÍ til ársins 1965 og formaður Alþýðubandalagsins til 1968.
18. Þorgrímur Gestsson, *Öryggissjóður verkalýðsins – Baráttan fyrir atvinnuleysistryggingum á Íslandi.* , bls. 89-108.
19. Verkfallinu lauk með hagstæðum samningum Vinnumálasambands samvinnufélaganna við verkalýðsfélögin og fylgdu samningar á svipuðum nótum við önnur félög vinnuveitenda. Af hálfu stjórnarflokkanna var því haldið fram að Framsóknarflokkurinn stæði á bak við góðan samningavilja af hálfu Vinnumálasambands samvinnufélaganna.

Samstöðustefna og stéttasamvinna í stað átaka á vinnumarkaði

Eftir þetta varð án efa ákveðið endurmat innan verkalýðshreyfingarinnar á gildi ólíkra baráttuaðferða. Norðurlöndin voru talsverð fyrirmynd um breytta stefnu, þar voru verkföll mun sjaldgæfari en hér á landi og sátt ríkti milli ríkisstjórnar, verkalýðshreyfingar og atvinnurekenda um víðtækar félagslegar umbætur sem að talsverðu leyti komu í stað beinna launahækkana. Umbætur í húsnæðismálum höfðu öðlast stóran sess á öðrum Norðurlöndum í þeirri samstöðustefnu og stéttasamvinnu sem þar hafði þróast frá lokum síðari heimsstyrjaldarinnar.[20]

Lífeyrissjóðir launafólks hafa haft mikla þýðingu fyrir uppbyggingu lánamöguleika á sviði húsnæðismála bæði með beinum lánveitingum til sjóðfélaga sinna, en þó einkum með því að festa fjármuni sína í skuldabréfum byggingarsjóða Húsnæðisstofnunar ríkisins

Um miðjan sjöunda áratug síðustu aldar urðu því straumhvörf í samskiptum aðila vinnumarkaðarins hér á landi, sem bæði 1964 og 1965 náðu sín á milli samkomulagi um víðtækar kjarabætur í formi félagslegra umbóta, m.a. á sviði húsnæðismála. Hæst ber þar stofnun Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar í Reykjavík sem fól í sér samkomulag um byggingu 1.250 félagslegra íbúða í Breiðholtshverfi, sem á þessum árum var í byggingu. Lykilmenn af hálfu verkalýðshreyfingarinnar voru helstu verkalýðsforingjar Alþýðubandalagsins, þeir Eðvarð Sigurðsson, Guðmundur J. Guðmundsson og Hannibal Valdimarsson. Þá gerðist það árið 1969 að í kjarasamningum var kveðið á um stofnun hinna almennu lífeyrissjóða með skylduaðild allra launþega. Uppbygging lífeyrissjóðakerfisins tafðist vegna skaðvænlegra áhrifa mikillar verðbólgu á áttunda áratugnum, en eftir tilkomu verðtryggingar árið 1979 hófst raunveruleg uppbygging lífeyrissjóðanna. Lífeyrissjóðirnir hafa frá upphafi haft mikla þýðingu fyrir uppbyggingu betri lánamöguleika á sviði húsnæðismála, í byrjun í miklum mæli með beinum lánveitingum til sjóðfélaga sinna, en fljótlega fyrst og fremst með því að festa fjármuni sína í skuldabréfum hinna þáverandi húsnæðisfjármögnunarsjóða Húsnæðisstofnunar, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna.

Áhrif verkalýðshreyfingarinnar á húsnæðismál mest við gerð kjarasamninga og vegna vaxandi styrks lífeyrissjóðanna

Styrkur verkalýðshreyfingarinnar á sviði húsnæðismála var því í raun tvíþættur: Annars vegar styrkur hennar til þess að ná fram húsnæðistengdum baráttumálum í kjarasamningum og hins vegar með því að tengja skuldabréfakaup lífeyrissjóðanna áhersluatriðum á sviði húsnæðismála. Dæmi um slíkt eru yfirlýsingar tveggja ríkisstjórna á áttunda áratugnum um það sem yfirlýst stefnumið húsnæðisstefnunnar að þriðjungur allra íbúðabygginga í landinu yrði framvegis byggður á félagslegum grundvelli. Eftir að svonefndir sólstöðusamningar frá 1977 höfðu verið felldir úr gildi af ríkisstjórn Geirs Hallgrímssonar snemma árs 1978 hóf verkalýðshreyfingin og stjórnarandstaðan mikla sókn gegn ríkisstjórninni og stefnu hennar í kjaramálum. Niðurstaðan 1978 varð kosningasigur A-flokkanna svonefndu, Alþýðubandalags og Alþýðuflokks, sem urðu mjög mótandi um stjórnarstefnu ríkisstjórna áranna 1978–1983.

Krafa verkalýðshreyfingarinnar um að þriðjungur íbúðabygginga í landinu sé á félagslegum grundvelli

Þessa sá mjög stað í mótun húsnæðisstefnunnar á umræddu tímabili, á tíma tveggja félagsmálaráðherra úr A-flokkunum, þeirra Magnúsar H. Magnússonar og Svavars Gestssonar.[21] Magnús lét vinna mjög ítarlegt frumvarp um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem samþykkt var með litlum breytingum vorið 1980, eftir að Svavar var orðinn félagsmálaráðherra. Áhrif verkalýðshreyfingarinnar á húsnæðismálin jukust mjög í ráðherratíð Svavars, hún átti nú, samkvæmt hinum nýju lögum, tvo fulltrúa í húsnæðismálastjórn og fyrirheit voru gefin um stórauknar byggingar verkamannabústaða. Þau fyrirheit voru vissulega aðeins efnd að hluta, en mikil aukning varð þó í byggingu slíkra íbúða víðsvegar um landið. Fjármögnun verkamannabústaða hafði verið færð undir hatt Húsnæðismálastofnunar ríkisins árið 1970 og settar á laggirnar sérstakar stjórnir verkamannabústaða, sem komu í stað Byggingarfélaga verkamanna er höfðu starfað síðan á fjórða áratugnum. Formaður húsnæðismálastjórnar í ráðherratíð Svavars Gestssonar var Ólafur Jónsson, sem ekki síst lét sér annt um þróun verkamannabústaðakerfisins.[22]

Mikil aukning byggingar verkamannabústaða eftir 1980

Skömmu eftir þetta var gengi krónunnar fellt um 12%, sem stjórnarandstöðuflokkarnir töldu vera aðferð ríkisstjórnarinnar til þess að gera kjarabætur þær sem áunnist höfðu með verkfallinu að engu. Sjá Sigurður E. Guðmundsson: *Kjaradeilur og félagsmálalöggjöf á tíma viðreisnarstjórnar 1960–1971*, bls. 10-17.

20. Þessi stefna hefur á erlendum málum verið nefnd „korporatismi", á íslensku samstöðustefna.

21. Magnús var félagsmálaráðherra frá september 1978 til febrúar 1980, er Svavar tók við embættinu og gegndi því til maí 1983.

22. Ólafur Jónsson (1919–2006) starfaði lengi að bæjarmálum í Kópavogi, sat í hreppsnefnd og bæjarstjórn, var formaður Stjórnar verkamannabústaða og forstjóri Strætisvagna Kópavogs. Þá var hann framkvæmdastjóri Alþýðubandalagsins og formaður útgáfufélags Þjóðviljans um árabil og sat í húsnæðismálastjórn fyrir Alþýðubandalagið 1972–1983.

Hámark áhrifa verkalýðshreyfingarinnar á húsnæðismál landsmanna birtist þó í ákvæðum kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins í febrúar 1986 um fjármögnun lífeyrissjóðanna á nýju almennu húsnæðislánakerfi. Haft var á orði að stjórnvöld hefðu fengið hið nýja húsnæðislánakerfi „sent í pósti“ frá aðilum vinnumarkaðarins, þar sem hin endanlegu lög um hið svonefnda 1986-kerfi væru að mestu samhljóða tillögum ASÍ og VSÍ. Lögfest var að VSÍ ætti einnig fulltrúa í húsnæðismálastjórn, þannig að aðilar vinnumarkaðarins réðu nú þremur atkvæðum af tíu í húsnæðismálastjórn.

Áhrif verkalýðshreyfingarinnar ná hámarki með nýja húsnæðislánakerfinu 1986

Eftir þetta fóru áhrif verkalýðshreyfingarinnar á sviði húsnæðismála nokkuð dvínandi. Lánakerfið frá 1986 varð fljótlega mjög umdeilt og verulegir hnökrar komu upp við innleiðingu þess og stefndi fljótlega í sífellt lengri biðtíma eftir afgreiðslu lánanna til umsækjenda. Andstaðan við kerfið og erfiðleikar þess urðu því til þess að það var afnumið eftir aðeins nokkur misseri og í staðinn var komið á öðru nýju lánakerfi, húsbréfakerfinu. Árið 1993 var sú skipan afnumin að verkalýðshreyfingin ætti, ásamt samtökum atvinnurekenda, fulltrúa í húsnæðismálastjórn og árið 1999 var verkamannabústaðakerfinu, sem frá 1990 hafði verið endurnefnt félagslega eignaríbúðakerfið, lokað og þetta eignarform lagt niður, réttum 70 árum eftir að verkamannabústaðafrumvarp Héðins Valdimarssonar, eins helsta forystumanns verkalýðshreyfingarinnar á upphafsárum hennar, var samþykkt árið 1929.

15.4 Nokkrir pólitískir átakapunktar

Þau 61 ár sem nú eru liðin frá stofnun Lánadeildar smáíbúða má finna talsvert marga pólitíska átakapunkta á sviði húsnæðismála og innan húsnæðiskerfisins. Meðal þeirra helstu má telja eftirfarandi:

- Árið 1958 urðu mikil átök um tillögur húsnæðismálanefndar sem Hannibal Valdimarsson, félagsmálaráðherra 1956–1958, hafði skipað á árinu 1956. Nefndina skipuðu Hannes Pálsson, Sigurður Sigmundsson og Tómas Vigfússon. Nefndin skilaði tillögum sínum í árslok 1956 og fólu þær m.a. í sér að komið skyldi upp öflugum húsnæðisnefndum sveitarfélaganna, sem tækju að sér að ákvarða leigu sem og að sjá um að leigja út íbúðir í eigu einkaaðila. Þá var gert ráð fyrir því að sveitarfélögin myndu opna sérstakar skrifstofur, sem myndu sjá um að kaupa og selja íbúðarhúsnæði á almennum fasteignamarkaði í stað fasteignasala. Ríkisstjórnin gat þó ekki náð samstöðu um málið og varð niðurstaðan því sú að hinar róttæku tillögur nefndarinnar voru lagðar til hliðar í bili. Fyrir bæjarstjórnarkosningar í Reykjavík rúmlega einu ári síðar, í janúar 1958, sló *Morgunblaðið* upp ýmsum helstu efnisatriðum nefndarálits húsnæðisnefndarinnar. Blaðið kallaði tillögurnar „gulu tillögurnar“ eftir litnum á kápu nefndarálitsins. *Morgunblaðið* og *Vísir*, sem studdu Sjálfstæðisflokkinn í bæjarstjórnarkosningunum, töldu tillögurnar bera vott um ofsóknarhugmyndir sitjandi vinstri stjórnar og fela í sér harðar árásir á einkaeignarrétt manna. Þetta var orðað þannig í *Vísi*, feitletrað:

  > Ef glundroðaflokkarnir sigra á morgun, verða kommúnistar leiddir til valda í Reykjavík. Ráðstöfunarfrelsi og eignarréttur einstaklinganna verður þá ekki mikils virði. Framsókn vinnur með kommúnistum af fullkomnum undirlægjuhætti og gætir þess eins að SÍS og kaupfélögin sleppi við stóreignaskatt og alla aðra skatta sem aðrir skattþegnar ríkis og bæjar verða að greiða. Meðan framsóknarmenn geta haldið samvinnufélögunum skattfrjálsum, er þeim sama hvað lagt verður á aðra. HVERT ATKVÆÐI SEM SJÁLFSTÆÐISFLOKKURINN FÆR í KOSNINGUNUM Á MORGUN, ER HÖND, SEM RÉTT ER FRAM TIL VARNAR EIGNARRÉTTI OG ATHAFNAFRELSI EINSTAKLINGANNA.[23]

Róttækar húsnæðistillögur vinstri stjórnar leiða til stórsigurs Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík

23. *Vísir*, 25. janúar 1958, bls. 1.

Stórsigur Sjálfstæðisflokksins í umræddum kosningum[24] árið 1958 mátti m.a. rekja til velheppnaðrar áróðursherferðar vegna hinna „gulu tillagna", sem svo voru nefndar. Frá víðara sjónarhorni styrktu þessi átök líklega til langframa viðtekin sjónarmið um ágæti sjálfseignarstefnu í húsnæðismálum Íslendinga.

- Árið 1983 komu fram á sjónarsviðið öflug grasrótarsamtök, er nefndu sig Áhugamenn um úrbætur í húsnæðismálun, betur þekkt sem Sigtúnshópurinn. Aðdragandi aðgerða Sigtúnshópsins var sá að frá júní 1982 til jafnlengdar árið 1983 hækkaði neysluvöruvísitala um 96% og á fyrri hluta ársins 1983 náði verðbólguhraðinn 133% á ársgrundvelli.[25] Þáverandi ríkisstjórn, stjórn Gunnars Thoroddsen, var sökuð um að hafa misst stjórn á verðbólgunni og bjó þar að auki við ótraustan meirihluta á Alþingi. Eftir kosningar vorið 1983 greip stjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks til víðtækra efnahagsaðgerða, þar á meðal frystingar allra launahækkana með bráðabirgðalögum. Verðbólgan geisaði hins vegar áfram með svipuðum hraða og áður með þeim afleiðingum að kaupmáttur launa í landinu hríðféll, á sama tíma og afborganir, höfuðstóll og vextir húsnæðislána voru bundnir við fulla verðtryggingu. Þetta varð til þess að hópur 10–15 húsbyggjenda fór um sumarið 1983 að hittast reglulega að frumkvæði Ögmundar Jónassonar, þáverandi fréttamanns Sjónvarps. Hópurinn kynnti fljótlega kröfur sínar um úrbætur á húsnæðiskerfinu og 24. ágúst var haldinn fjölmennur baráttufundur í veitingahúsinu Sigtúni. Mikill hiti ríkti á fundinum og var hróp gert að stjórnmálamönnum sem áræddu að stíga í pontu. Ríkisstjórnin kom að nokkru leyti til móts við kröfur Sigtúnshópsins með ýmsum aðgerðum og jukust heildarlánveitingar Húsnæðisstofnunar talsvert í kjölfarið. Gagnrýnendum húsnæðisstefnunnar þótti þó engan veginn nóg að gert og Sigtúnshópurinn starfaði áfram um nokkra hríð við verulegan hljómgrunn almennings.

Óðaverðbólga eftir 1980 leiðir til misgengis lána og launa

Fjölmennur fundur í veitingahúsinu Sigtúni í ágúst 1983 krefst umbóta í húsnæðismálum

- Á sama tíma og Sigtúnshópurinn var í brennidepli fjölmiðlaathyglinnar í landinu, haustið 1983, var hópur sem spratt upp úr Leigjendasamtökunum að vinna í tiltölulegri kyrrþey að stofnun húsnæðissamvinnufélags að skandinavískri fyrirmynd.[26] Húsnæðissamvinnufélögin fengu talsverðan hljómgrunn og fyrir lok ársins 1983 voru stofnfélagar fyrsta félagsins, er hlaut nafnið Búseti, orðnir um 2.500. Forsvarsmenn hins nýja félags sóttu um lán til byggingar úr Byggingarsjóði verkamanna, með tilvísun til stjórnarfrumvarps Alexanders Stefánssonar um breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun sem fól í sér að m.a. samtök leigjenda gætu staðið að myndun samtaka er byggðu leiguíbúðir og að einnig gæti verið um að ræða hlutareign í leiguíbúðum. Við afgreiðslu frumvarpsins á Alþingi vorið 1984 greindi stjórnarflokkana á um það hvort húsnæðissamvinnufélögin ættu lánsrétt samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Endanleg afgreiðsla málsins varð sú, að samkvæmt kröfu Sjálfstæðisflokksins var lánsréttur félagasamtaka bundinn við þá félagsmenn sem væru undir tilteknum tekjumörkum. Vafi lék þar á því hvernig lánsrétti félaganna væri háttað, væri hann yfirleitt til staðar. Þingmenn skiptust mjög í fylkingar hvað snerti afstöðu til málsins. Framsóknarmenn, með Alexander Stefánsson í broddi fylkingar, vildu opna fyrir lánsréttindi til handa húsnæðissamvinnufélögunum, en Sjálfstæðismenn, ekki síst Halldór Blöndal og Þorsteinn Pálsson, formaður flokksins, voru þessu andvígir. Stjórnarandstöðuþingmennirnir Jóhanna Sigurðardóttir og Steingrímur J. Sigfússon, ásamt formönnum A-flokkanna, þeim Svavari Gestssyni og Jóni Baldvin Hannibalssyni, studdu eindregið lánsréttindi til handa Búseta.[27]

Hörð átök á Alþingi um lánsréttindi húsnæðissamvinnufélaga, stjórnarflokkana Sjálfstæðisflokk og Framsóknarflokk greinir á um málið

- Gagnrýni Sigtúnshópsins átti verulegan þátt í því að húsnæðismálin voru tekin til gaumgæfilegrar athugunar og endurskoðunar í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði í febrúar árið 1986. Niðurstaðan varð sú að aðilar vinnumarkaðarins sameinuðust um tillögur um nýtt húsnæðislánakerfi, sem byggðist á því að 55% ráðstöfunarfjár lífeyrissjóðanna skyldu renna í gegnum hina tvo byggingarsjóði

Miklar deilur um nýtt lánakerfi sem innleitt var 1986

24. Sjálfstæðismenn fengu 10 af 15 bæjarfulltrúum.

25. Hagstofa Íslands 1997, bls. 640-641.

26. Skipulagsform húsnæðissamvinnufélaga var, samkvæmt þeim tillögum sem forsvarsmenn þeirra lögðu fram, ólíkt hinum hefðbundnu íslensku byggingarsamvinnufélögum, er starfað höfðu áratugum saman í landinu, því eignarhald íbúðanna var í sameign félagsmanna og allur rekstur húsnæðisins á félagslegum grundvelli. Samvinnuform byggingarsamvinnufélaganna takmarkaðist hins vegar einungis við byggingarstigið, að því loknu voru einstakar íbúðir í eigu félagsmannanna hvers fyrir sig.

27. Sem félagsmálaráðherra hafði Jóhanna Sigurðardóttir svo nokkrum árum seinna forystu um veitingu lánsréttinda til húsnæðissamvinnufélaganna (lög nr. 109/1988) og um setningu sérstakra laga um húsnæðissamvinnufélög (lög nr. 24/1991).

Húsnæðisstofnunar, Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna. Frumvarp byggt á þessum tillögum varð að lögum vorið 1986. Hið aukna fjárstreymi sem fólst í þessu nýja lánakerfi gerði mögulegt að hækka almenn húsnæðislán verulega, byggingarlán upp í 70% af viðmiðunarkostnaði og lán til kaupa notaðra íbúða á fasteignamarkaði í um 50% kostnaðar. Nýtt lánakerfi var innleitt þann 1. september 1986. Miklar pólitískar deilur geisuðu um nýja kerfið frá upphafi, því stjórnarandstaðan, einkum Alþýðuflokkurinn, var mjög gagnrýnin á það. Fjölmiðlar, margir hverjir, ekki síst DV og Helgarpósturinn, birtu afar gagnrýnar fréttir um vaxandi biðraðir lánsumsækjenda og erfiðleika Húsnæðisstofnunar við að afgreiða lán innan eðlilegra tímamarka. Á útmánuðum 1987 dró að alþingiskosningum og var hið nýja lánakerfi eitt af helstu kosningamálum Framsóknarflokksins. Miklar breytingar urðu á styrkleika-hlutföllum flokkanna í þingkosningunum í apríl 1987, Borgara-flokkurinn kom nýr inn á þing og Kvennalistinn styrktist. Eftir stjórnarmyndunartilraunir flokkanna, sem lengi vel reyndust árangurslausar, varð niðurstaðan sú, að Þorsteinn Pálsson myndaði þriggja flokka stjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks. Ljóst var að nýr félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, hygðist leggja af lánakerfið sem komið hafði verið á fyrir minna en ári síðan. Veruleg togstreita varð um þessi áform og m.a. beitti fyrrverandi félagsmálaráðherra, Alexander Stefánsson, nú óbreyttur þingmaður Framsóknarflokksins, sér gegn þeim, enda hafði hann haft forystu um tilurð hins nýja lánakerfis vorið 1986. Málalokin urðu afnám 1986-lánakerfisins á Alþingi vorið 1989, samtímis því að húsbréfakerfið var tekið upp í staðinn. Var þá komin til valda ný þriggja flokka stjórn Framsóknarflokksins og A-flokkanna. Stjórnarflokkarnir gengu ekki í takt við afgreiðslu málsins, sem þó var samþykkt fyrir þinglok með fulltingi eins stjórnarandstöðuflokkanna, Kvennalistans.

Enn deilt hart 1989 um nýtt lánafyrirkomulag, húsbréfakerfið

Eins og komið hefur fram hér á undan, þá hefur þróunin í húsnæðismálum hér á landi verið nátengd stjórnmálaþróuninni. Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn voru tveir stærstu flokkar stjórnmálakerfisins allan þann tíma sem hér hefur verið fjallað um og störfuðu ýmist tveir saman í ríkisstjórn eða leiddu samsteypustjórnir með einhverjum þeirra flokka, einum eða fleiri, sem starfandi voru á vinstri væng íslenskra stjórnmála. Vinstri flokkarnir hafa þó haft talsverð áhrif á húsnæðisstefnuna, með því að fara með ráðuneyti málaflokksins, félagsmálaráðuneytið, með sterkri stöðu í stofnanakerfi húsnæðismála og loks fyrir tilverknað sterkrar stöðu innan verkalýðshreyfingarinnar.

15.5 Samvirkni og samstaða í húsnæðismálum

Íslensk stjórnmál hafa oftar en ekki verið átakasækin og eru það í mjög ríkum mæli enn þann dag í dag. Ef litið er til einstakra málefnasviða, má telja húsnæðismálin meðal þeirra sem einkennst hafa af öflugri pólitískri átakamenningu og þau hafa verið vettvangur talsvert harðvítugra deilna um meginstefnu innan málaflokksins. Á hitt er þó einnig að líta að oft hefur samvinna og samvirkni ólíkra afla fengið að njóta sín og hefur í þeim tilvikum oft tekist talsvert betur til en þegar átakasæknin hefur haft yfirhöndina um lengri eða skemmri tíma.

Samvinna og samvirkni í stað átakasækni við mótun húsnæðisstefnu

Meðal þeirra tilvika þegar samvirkni og samstaða hafa sett svip á stefnumótun í húsnæðismálum má telja eftirfarandi:

- Sigra samvinnustefnu aðila vinnumarkaðarins á sjöunda áratugnum yfir átakahefð sjötta áratugarins í kjaramálum og húsnæðismálum. Hin breytta stefna birtist í fráhvarfi verkalýðsforystunnar frá fyrri átakastefnu, þar sem áhrif verkalýðsleiðtoga Alþýðubandalagsins, ekki síst Eðvarðs Sigurðssonar, voru afgerandi. Undir lok áratugarins, árið 1969, voru sem liður í kjarasamningum sett lög um almenna lífeyrissjóði, sem áttu eftir að verða einn mikilvægasti liðurinn í því að tryggja húsnæðislánakerfinu traustari grundvöll, með því að endurlána fjármuni lífeyrissjóðanna gegnum hina opinberu byggingarlánasjóði.

Samstöðustefna í kjarasamningum á sjöunda áratugnum

- Árið 1973 hófst átak við byggingu 1.000 leiguíbúða á landsbyggðinni. Verkefnið hófst á tímum vinstri stjórnarinnar 1971–1974 og því lauk á árum stjórnar Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins 1974–1978. Átakinu var ætlað að

Samkomulag um byggingu 1.250 íbúða á sjöunda áratugnum og 1.000 leiguíbúðir á áttunda ártugnum

Rammagrein 15.2 **Leifur Sveinsson, lögfræðingur, um Húsnæðismálastofnun ríkisins[1]**

Fyrir nokkrum árum var fenginn hingað bankastjóri Norges Husbank í Osló og átti hann að leiðbeina um það, með hverjum hætti húsnæðislánum væri bezt fyrir komið á Íslandi […]

Stjórn Norges Husbank er auðvitað algerlega ópólitísk og er þar fjallað um lánsumsóknir af þaulvönum bankamönnum á hlutlægan hátt.

Á Íslandi hefur sá furðulegi háttur tíðkazt allt of lengi, að pólitískar nefndir hafa úthlutað húsnæðislánum. Hinum norska bankastjóra tókst aldrei að skilja, hvers vegna stjórnmálamenn hefðu meira vit á úthlutun húsnæðislána en þrautreyndir bankamenn. Fór svo, að hann fór af landi brott og var engin af tillögum hans tekin til greina, þar sem maðurinn var svo ósvífinn að neita að skilja.

Fyrirkomulag húsnæðislána hefur lengi verið þjóðarskömm og ber að afnema það hið allra fyrsta og bezta leiðin til þess er að leggja niður Húsnæðismálastofnun ríkisins og fela Veðdeild Landsbanka Íslands einni að annast alla úthlutun og afgreiðslu húsnæðislána, eins og hún hefur ávallt gert með sóma, þegar henni hefur verið lagt fé og vald til.

Mikið fé myndi einnig sparast með því, að Húsnæðismálastofnunin yrði lögð niður og gæti hópur sá, sem þar hefur starfað, þá tekið til við nýt störf fyrir þjóðfélagið.

1. Leifur Sveinsson, „Af vettvangi húseigenda“, *Morgunblaðið* 12. apríl 1970, bls. 23.

styðja við félagslegar íbúðabyggingar á landsbyggðinni, eftir að bygging 1.250 íbúða hafði notið opinbers stuðnings innan ramma Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar í Breiðholti.

Samstaða um nýja húsnæðislöggjöf 1979–1980

- Haustið 1979 lagði félagsmálaráðherra Alþýðuflokksins fram viðamikið frumvarp um nýja húsnæðislöggjöf. Þrátt fyrir kosningar og tvenn ríkisstjórnaskipti í millitíðinni var frumvarpið samþykkt sem lög frá Alþingi vorið 1980 án stórvægilegra breytinga. Ný löggjöf hafði m.a. í för með sér verulega aukningu á byggingu íbúða undir félagslegum formerkjum, einkum innan ramma verkamannabústaðakerfisins. Þá var lögfest ákvæði um að stefna skyldi að því að þriðjungur íbúðabygginga í landinu væri byggður á félagslegum grundvelli.

Húsbréfakefið entist betur en 1986-lánakerfið

- Deilur og togstreita urðu í upphafi um húsbréfakerfið, sem hóf göngu sína við lok ársins 1989 og ætlað var að koma í stað 1986-lánakerfisins. Þetta breyttist þó er fram liðu stundir og Páll Pétursson, félagsmálaráðherra Framsóknarflokksins 1995–2003, taldi ekki ástæðu til þess að gera á því breytingar, aðrar en þær að bjóða upp á allt að 40 ára lánstíma. Áður hafði hámarkslánstími í húsbréfakerfinu verið 25 ár.

Húsaleigubótakerfið sem komið var á 1995 var mikilvægur þáttur í eflingu leigumarkaðarins

- Svipaða sögu má segja um húsaleigubótakerfið, sem samþykkt var á Alþingi 1993. Talsvert var deilt um ágæti þess við umræður á Alþingi og sum sveitarfélög ákváðu að taka ekki þátt í því.[28] Eftir að Framsóknarflokkurinn var sestur í samstjórn með Sjálfstæðisflokknum árið 1995 í stað Alþýðuflokksins áður var húsaleigubótakerfið fest í sessi og hefur umfang þess farið vaxandi með árunum. Aukinn styrk, bæði almenns og félagslegs leigumarkaðar eftir aldamótin 2000, má m.a. þakka tilvist húsaleigubótakerfisins.

15.6 Átök og veldisbygging um aldamót

Þó svo ríkisstjórn sú er tók við völdum árið 1995 tæki bæði húsbréfakerfinu og húsaleigubótakerfinu vel, þá var sú ekki raunin um þann félagslega hluta íslenska húsnæðiskerfisins sem þróast hafði áratugina á undan. Auk eignaríbúða verkamannabústaðanna jukust byggingar leiguíbúða sveitarfélaga og félagasamtaka, kaupleiguíbúða og búseturéttaríbúða á tímabilinu 1980–1995.

28. Lög um húsaleigubætur voru fyrst samþykkt sem eins konar „tilraunaverkefni“ til tveggja ára og var sveitarfélögunum í sjálfsvald sett hvort þau tækju þátt í því.

Við lagabreytingu 1990 breyttist nafn verkamannabústaða í félagslegar eignaríbúðir. Félagslega kerfið náði orðið til alls um 10 þúsund íbúða árið 1995, þar af töldust um 6.500 til félagslegra eignaríbúða. Þetta kerfi sætti vaxandi gagnrýni er leið á tíunda áratuginn. Kom sú gagnrýni bæði úr röðum eigenda félagslegra eignaríbúða og frá talsmönnum sveitarfélaganna vegna rekstrarörðugleika kerfisins og vandkvæða vegna auðra íbúða. Einnig var ljóst að fjárhagsstaða Byggingarsjóðs verkamanna var orðin mjög erfið og að erfiðleikar sjóðsins færu vaxandi.

Mat félagsmálaráðherra hinnar nýju ríkisstjórnar, Páls Péturssonar, var það að erfiðleikar félagslega eignaríbúðakerfisins væru það miklir, að vinda þyrfti ofan af kerfinu með því að leggja fyrirliggjandi félagslegt lánakerfi niður. Þá yrði vandi Byggingarsjóðs verkamanna best leystur með því að sameina hann Byggingarsjóði ríkisins, sem bjó er hér var komið sögu við ágæta stöðu. Umfangsmikil vinna nokkurra starfshópa skilaði loks frumvarpi til laga um húsnæðismál í mars 1998. Sameining byggingarsjóðanna myndi eiga sér stað í nýjum sjóði, Íbúðalánasjóði, sem jafnframt yrði heiti nýrrar lánastofnunar sem kæmi í stað Húsnæðisstofnunar ríkisins.[29]

Ný ríkisstjórn 1995 áformar að leggja Húsnæðisstofnun niður

Það er einnig ljóst að fljótlega – jafnvel alveg frá byrjun – tengdist sú hugmynd að leggja niður Húsnæðisstofnun ríkisins þeim breytingum á félagslega húsnæðiskerfinu sem fyrirhugaðar voru. Ekkert hindraði þó að hinn nýi sameinaði sjóður, þar sem áður voru Byggingarsjóður verkamanna og Byggingarsjóður ríkisins, væri eini sjóðurinn sem starfaði undir stjórn stofnunar sem áfram væri nefnd Húsnæðisstofnun ríkisins. Alveg frá 1957 til 1970 hafði Húsnæðisstofnun haft aðeins einn sjóð á sínum vegum, Byggingarsjóð ríkisins. Eftir árið 1991 hafði raunar lánastarfsemi Byggingarsjóðs ríkisins að mestu verið lokið, þ.e. eftir að almennar lánveitingar Húsnæðisstofnunar tóku að renna að mestu leyti í gegnum húsbréfakerfið.

Aðspurður um þessa þróun mála sagði Páll Pétursson að sér hefði fundist bæði hentugra og hreinlegra að leggja niður Húsnæðisstofnun og stofna í staðinn alveg nýja stofnun.[30] Þá má telja ljóst, að viss tíðarandi vann gegn Húsnæðisstofnun ríkisins, svo sem vissar tískusveiflur í nafngiftum ríkisstofnana, m.a. viss tregða á seinni árum að nota sjálft orðið „stofnun“.[31]

Meðal þeirra þátta félagslega húsnæðiskerfisins sem gagnrýndir voru má nefna vaxandi flækjustig þess, því innan þess mátti finna bæði félagslegar eignaríbúðir og einnig kaupleiguíbúðir og búseturéttaríbúðir, ýmist almennar eða félagslegar og einnig gátu reglur um kaupskyldu, forkaupsrétt og vaxtastig verið mismunandi eftir því hvenær viðkomandi íbúð var byggð. Þá beindist gagnrýni að þeirri hægu eignarmyndun sem féll í skaut eigenda félagslegra eignaríbúða, sem í raun gerðu stöðu þeirra áþekka stöðu leigjenda fyrstu tvo áratugina af þeim 42 árum sem tók að greiða niður lán Byggingarsjóðs verkamanna.

Aukið flækjustig félagslega kerfisins

Á hinn bóginn risu sterk öfl til varnar félagslega húsnæðiskerfinu og bar þar hæst gagnrýni tveggja helstu launþegasamtaka landsins, ASÍ og BSRB, sem skiluðu saman ítarlegri umsögn um húsnæðismálafrumvarp ríkisstjórnarinnar. Þá lýstu velflest almannasamtök er störfuðu á sviði húsnæðismála andstöðu við það í heilsíðuauglýsingu í *Morgunblaðinu*.[32]

Hörð andstaða ASÍ og BSRB gegn lokun félagslega húsnæðiskerfisins

Þingleg meðferð frumvarps til laga um húsnæðismál tók lengri tíma en gengur og gerist með þingmál, enda málið afar viðamikið. Umræður urðu langar og tafðist málið, og þar með störf Alþingis, verulega vegna málþófs af hálfu þingmanna stjórnarandstöðunnar. Frumvarpið hlaut því ekki samþykki þingsins fyrr en í lok maí 1998, aðeins tveimur dögum fyrir sveitarstjórnarkosningar.

Síðustu ár Húsnæðisstofnunar ríkisins skipuðu þriggja manna rekstrarstjórn stofnunarinnar framkvæmdastjóri hennar, Sigurður E. Guðmundsson, Hilmar Þórisson, aðstoðarframkvæmdastjóri, og Grétar J. Guðmundsson, yfirmaður rekstrarsviðs. Hilmar

29. Skýrsla Páls Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.
30. Sama heimild.
31. Algengara varð t.d. að ný opinber embætti nefndust „stofa“ og einstakar undirdeildir stofnana frekar „svið“.
32. *Morgunblaðið*, 14. maí 1998, bls. 33.

hafði starfað hjá stofnuninni síðan árið 1973 og Grétar frá 1979. Öllum þremur ber saman um að með einum eða öðrum hætti hafi það legið í loftinu allt frá upphafi ráðherratíðar Páls Pétursson ar 1995 að á döfinni væri að leggja Húsnæðisstofnun niður.

Starfslok yfirmanna og stjórnenda hjá Húsnæðisstofnun við stofnun Íbúðalánasjóðs

Viðamikill undirbúningur nýrrar löggjafar hófst fljótlega eftir stjórnarskiptin í apríl 1995 og þótti öllum yfirmönnum Húsnæðisstofnunar sem lítið væri leitað til þeirra og til stofnunarinnar í því ferli.[33] Ráðherra kallaði Sigurð E. Guðmundsson til fundar við sig í félagsmálaráðuneytinu eftir áramótin 1998 og staðfesti það, sem Sigurður hafði þegar gert sér í hugarlund, þ.e. að starfstíma hans sem framkvæmdastjóri Húsnæðisstofnunar myndi senn ljúka. Var Sigurði boðinn starfslokasamningur og gerði hann þá gagnkröfu um launakjör, sem hafnað var af ráðuneytinu.[34] Hilmar Þórisson sótti bæði um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs og stöðu aðstoðarframkvæmdastjóra, en fékk hvoruga stöðuna.[35] Grétar J. Guðmundsson sóttist ekki eftir störfum hjá Íbúðalánasjóði.

Samstarfi við Veðdeild Landsbankans lýkur

Allar götur frá upphafi þeirra á 5. áratugnum hafði afgreiðsla hinna opinberu húsnæðislána farið fram hjá Veðdeild Landsbanka Íslands, sem lengst af hafði haft aðsetur í sama skrifstofuhúsnæði og Húsnæðismálastofnun/Húsnæðisstofnun. Í frumvarpi til laga um húsnæðismál 1998, umræðum um það á Alþingi og í skýrslu Páls Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kemur fram að þjónusta veðdeildarinnar hafi þótt of dýr. Þegar Íbúðalánasjóður tók til starfa lauk því samstarfi ríkisins við veðdeildina um afgreiðslu húsnæðislána á vegum hins opinbera og var veðdeildin lögð niður eftir að starfsemi Íbúðalánasjóðs hófst. Fyrri starfsemi veðdeildarinnar fluttist eftir stofnun Íbúðalánasjóðs þann 1. janúar 1999 í nýtt útibú Íbúðalánasjóðs, er stofnað var á Sauðárkróki.[36]

Hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs flutt til Sauðárkróks

Eftir samþykkt laga um húsnæðismál á Alþingi þann 28. maí 1998 hóf störf sérstök undirbúningsnefnd Íbúðalánasjóðs undir forystu Gunnars S. Björnssonar, annars tveggja fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í húsnæðismálastjórn allt frá árinu 1980. Starfsmaður undirbúningsnefndarinnar var Hrólfur Ölvisson, sem lengi hafði starfað í Framsóknarflokknum, m.a. talsvert með Finni Ingólfssyni, sem á þessum tíma gegndi starfi viðskiptaráðherra. Hrólfur Ölvisson starfar þegar þetta er ritað sem framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins.[37]

Ráðherrann Guðmundur Bjarnason ráðinn framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs

Starf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs var auglýst laust til umsóknar í júlímánuði 1998 og var Guðmundur Bjarnason, þá ráðherra Framsóknarflokksins í ríkisstjórn Davíðs Oddssonar, ráðinn í stöðuna. Umsækjendur voru alls 17 talsins[38] og var haft eftir Gunnari S. Björnssyni í viðtali við *Morgunblaðið*[39], „að það hafi verið sameiginlegt álit nefndarinnar að ganga til viðræðna við Guðmund Bjarnason þar sem hann hafi þótt hæfastur af þeim sem sóttu um stöðuna.“ Guðmundur tók ekki við stöðunni fyrr en ráðherradómi hans lauk eftir alþingiskosningar í apríl 1999 og gegndi Gunnar S. Björnsson, sem ráðherra hafði skipað formann stjórnar hins nýja Íbúðalánasjóðs, stöðu framkvæmdastjóra sjóðsins fyrstu mánuði hans.

Aukin stjórnmálaleg tengsl við stofnun Íbúðalánasjóðs

Breytingaferlið frá Húsnæðisstofnun yfir í hinn nýja Íbúðalánasjóð ber augljós merki þess að Framsóknarflokkurinn og félagar í þeim flokki komu þar mjög við sögu. Tengsl húsnæðismála við ákveðinn stjórnmálaflokk höfðu raunar vart verið jafn áberandi allt frá sjöunda áratugnum, þegar Alþýðuflokkurinn hafði haft sterka stöðu um mótun og framkvæmd húsnæðisstefnu landsmanna, svo sem lýst var hér að framan.

33. Fram kom í skýrslutökum rannsóknarnefndarinnar að forystumenn Húsnæðisstofnunar töldu að skort hefði samráð við stofnunina af hálfu félagsmálaráðuneytisins og lítið hefði verið um fundahöld forystumanna ráðuneytis og stofnunar, sem hefðu verið mjög mikil í tíð fyrri ráðherra.

34. Skýrsla Páls Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

35. Samkvæmt frásögn Hilmars voru góðar horfur á að hann hreppti stöðuna, en svo varð þó ekki og tilkynnti Gunnar S. Björnsson honum að sjónarmið um kynjajafnrétti réðu því að Hilmar gæti ekki fengið stöðuna.

36. „Talandi um pólitískar ákvarðanir þá var það auðvitað pólitísk ákvörðun Páls Péturssonar og stjórnarformannsins, Skagfirðingsins Gunnars [S. Björnssonar], að það yrði flutt í Skagafjörðinn og það var bara þannig.“ Skýrsla Halls Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

37. Hrólfur var ráðinn framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins í ársbyrjun 2010. Hann hafði þá verið virkur félagi í Framsóknarflokknum í 30 ár og verið fulltrúi í miðstjórn flokksins um árabil, verið framkvæmdastjóri Sambands ungra framsóknarmanna og framkvæmdastjóri dagblaðsins Tímans. (*Viðskiptablaðið*, 2. janúar 2010.)

38. Umsækjendur, auk Guðmundar Bjarnasonar, voru eftirtaldir: Arngrímur Blöndahl, Dóra Stefánsdóttir, Elín Sigrún Jónsdóttir, Guðmundur Gylfi Guðmundsson, Guðlaugur Stefánsson, Kristín Sigurðardóttir, Hilmar Þórisson, Hjálmar Kjartansson, Ingi Valur Jóhannsson, Lárus Bjarnason, Magnús I. Erlingsson, Sigurður Geirsson og Vilhjálmur Bjarnason. Þrír umsækjendur sem óskuðu nafnleyndar drógu umsóknir sínar til baka.

39. *Morgunblaðið*, „Guðmundur Bjarnason þótti hæfastur umsækjenda um stöðu framkvæmdarstjóra Íbúðalánasjóðs“, 21. ágúst 1998.

Einn viðmælenda rannsóknarnefndarinnar var Þór Saari, alþingismaður, sem starfað hefur bæði hjá Seðlabanka Íslands og Lánasýslu ríkisins. Við skýrslutöku af Þór hjá nefndinni bar pólitísk áhrif í stjórnsýslunni á góma. Hjá Seðlabankanum kvaðst Þór hafa kynnst vel þeirri flokkspólitísku stjórnsýslu sem Íslendingar búi við. Þar hafi verið mikið af mjög hæfu starfsfólki sem fékk ekki að láta hæfileika sína njóta sín vegna þess að yfirstjórnin var flokkspólitísk og einhvers konar flokkspólitískar tilskipanir hafi í rauninni ráðið starfsemi bankans. Í starfi sínu hjá Lánasýslu ríkisins hafði Þór afskipti af málefnum Íbúðalánasjóðs. Þar kvað hann hafa verið um að ræða hefðbundna flokkspólitíska skipan stjórnar, reynt hafi verið að ná fram sama meirihlutavaldi í stjórnum og fyrir hendi sé á Alþingi hverju sinni og slíkum stofnunum sé ekki ætlað að starfa á faglegum forsendum. Forstjóri sjóðsins, stærstu fjársýslustofnunar landsins, hafi verið Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi ráðherra Framsóknarflokksins, og mikið af starfsfólki sjóðsins hafi verið félagar í Framsóknarflokknum.[40]

Þór Saari gagnrýnir pólitískar mannaráðningar í húsnæðiskerfinu

Ætla má einnig að löng seta ráðherra úr sama flokki sem æðsti ábyrgðaraðili húsnæðismála auki nokkuð hættuna á sterkum pólitískum venslum innan stjórnsýslunnar. Lengstu tímabil einstakra flokka við stjórnvöl félagsmálaráðuneytisins voru annars vegar tímabil Alþýðuflokksins í Viðreisnarstjórninni 1959–1971 og síðan tímabil samstjórna Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins árin 1995–2007. Átta af þessum 12 árum, árin 1995–2003, gegndi Páll Pétursson embætti félagsmálaráðherra. Arftaki hans, Árni Magnússon, sat síðan í embætti til mars 2006 og lokaár Framsóknarflokksins í félagsmálaráðuneytinu bættust við sem ráðherrar þeir Jón Kristjánsson og Magnús Stefánsson.

Guðmundur Bjarnason lét sem áður sagði af ráðherraembætti í maí 1999 og settist í stól framkvæmdastjóra hins nýstofnaða Íbúðalánasjóðs. Skömmu síðar, í júlí 1999, réðist Hallur Magnússon til sjóðsins sem sviðsstjóri gæða- og markaðssviðs. Hallur átti sér sömuleiðis forsögu innan Framsóknarflokksins og hafði m.a. starfað sem blaðamaður á málgagni flokksins, Tímanum.

15.7 Þróun starfshátta í stjórnsýslu húsnæðismála[41]

Svo sem lýst hefur verið að framan einkenndust upphafsár húsnæðismálastjórnar töluvert af innbyrðis flokkspólitískri togstreitu, sem gekk svo langt að tveimur fulltrúum var tímabundið vikið úr stjórninni af ráðherra. Lengi framan af voru afskipti stjórnarmanna af lánveitingum mikil, raunar alger til að byrja með, því að fyrstu tvö árin voru það beinlínis stjórnarmenn sem úthlutuðu lánum þeim sem í boði voru.

Smátt og smátt færðist afgreiðsla lána Húsnæðismálastofnunar/Húsnæðisstofnunar yfir í faglegt vinnsluform samkvæmt þeim lögum og regluverki er í gildi voru. Afskipti stjórnarmanna voru þó áfram mikil og algengt að umsækjendur um lán leituðu eftir persónulegri fyrirgreiðslu og greiðasemi af hálfu stjórnarmanna. Með vaxandi lánafjölda varð þó fagleg vinnsla og eðlileg og „rútínubundin“ afgreiðsla lánsumsókna reglan í langflestum tilvikum.

Fagleg vinnubrögð við lánastarfsemina fóru batnandi er á leið

Eftir lagabreytingu árið 1970 hóf Húsnæðismálastofnun að veita lán til kaupa á eldri íbúðum á almennum fasteignamarkaði, en til þess tíma höfðu eingöngu verið veitt lán til nýbygginga og í litlum mæli til endurbóta á eldra húsnæði. Kom þá til kasta undirnefndar helmings fulltrúa í húsnæðismálastjórn, er nefnd var G-lánanefnd, að vinna að úthlutun þessara lána, m.a. framan af tímabilinu, og ákvörðun lánsfjárhæða til einstakra umsækjenda. Hélst þessi skipan mála frá upphafi þeirra um 1970 og þar til húsbréfakerfið kom til sögunnar um 1990.[42]

40. Skýrsla Þórs Saari fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

41. Í þessum kafla er stuðst við eftirtaldar frásagnir í skýrslutökum rannsóknarnefndarinnar: skýrslu Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., skýrslu Hilmars Þórissonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., og skýrsla Grétars J. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

42. Hilmar Þórisson lýsti þessu svona í skýrslutöku rannsóknarnefndarinnar: „Það var svokölluð G-lánanefnd sem fjallaði um umsóknir til kaupa á eldra húsnæði. Það voru lán sem þeir ákváðu alveg nákvæmlega sjálfir. Það voru einhver hámarkslán en þeir ákváðu hvort lánið ætti að vera 100 þúsund kall eða 200 þúsund kall. Við starfsfólkið unnum þetta bara upp í hendurnar á þeim með ýmsum gögnum, hvort viðkomandi ætti íbúð fyrir o.s.frv. og svo sáu þeir hvernig staðan var og svo ákváðu þeir lánin. Það er náttúrlega vitað mál þegar svona er, þegar fjórir pólitíkusar úr stjórninni eru að vinna þetta að það er kannski meira sem ræður heldur en faglegheitin, það gefur auga leið.“

G-lánanefnd stjórnarmanna í húsnæðismálastjórn

Fyrrverandi embættismenn Húsnæðisstofnunar ríkisins, þeir Hilmar Þórisson, aðstoðarframkvæmdastjóri, og Grétar J. Guðmundsson, rekstrarstjóri, greindu báðir rannsóknarnefndinni frá talsverðum þrýstingi stjórnarmanna um að afgreiða lánsumsóknir, þó svo að samkvæmt lögum eða formlegum útlánareglum bæri að hafna þeim. Á einhverju árabili náði þetta hámarki, samkvæmt frásögn Hilmars Þórissonar, á síðasta fundi húsnæðismálastjórnar fyrir hver jól:

Jólafundir húsnæðismálastjórnar

> […] þá voru ýmsir, við köllum þá jólafundi, því þá komu stjórnarmenn með einhver ákveðin mál frá sínum skjólstæðingum, oft á tíðum voru það frá mönnum sem höfðu fengið synjun frá okkur starfsmönnum um það að þeir fengju ekki lán til að byggja nýtt hús vegna þess að þeir hefðu fengið lán á síðastliðnum fimm árum eða byggðu of stórt. Þarna voru ákveðnar reglur í gangi, að menn máttu byggja ákveðna stærð en menn byggðu stærra en það og síðan var óskað eftir að fá undanþágu frá reglum. Stundum var það jafnvel þannig að við vorum búin að synja þessum mönnum tvisvar um að fá lán og þá leituðu þeir til síns manns í stjórninni og á þessum svokölluðu jólafundum sem voru þá, þá má segja að hver stjórnarmaður hafi komið með nokkur svona mál. […] Stundum þekktum við hvorki haus né hala á þessum mönnum, hvernig þeir þekktust en stundum voru þetta kannski menn sem maður kannaðist við. En þetta fór svakalega fyrir brjóstið á manni, sérstaklega þegar maður var búinn að standa í því sjálfur að synja þessum mönnum, svo fékk maður þetta allt í hausinn þannig að þetta voru svolítið skrýtin vinnubrögð. Þess vegna, eins og ég sagði áðan, að stjórnin á ákveðnu tímabili allavega, þá var það ekki mikið mál að fara framhjá reglum. […] Þannig að maður hafði það á tilfinningunni, ég ætla ekki að nefna nein nöfn, en ég man að einn stjórnarmaður sagði: „Þessi lög og þessar reglur, þær eru stundum bara til hliðsjónar, það verður heilbrigð skynsemi að ráða."

Embættismenn Húsnæðisstofnunar töldu að almennt hefði faglegum vinnubrögðum vaxið fiskur um hrygg er á leið tímabil það er Húsnæðismálastofnun/Húsnæðisstofnun starfaði. Fulltrúar í húsnæðismálastjórn sem sérstaklega voru nefndir í þessu sambandi voru þau Kristín Einarsdóttir, Yngvi Örn Kristinsson og Kristinn H. Gunnarsson.

16. Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnsýslan í kringum hann

Samantekt

Til að varpa ljósi á hvort eftirlit Alþingis, ráðuneytis, Fjármálaeftirlits, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum annarra stofnana með Íbúðalánasjóði hafi verið fullnægjandi voru þessar stofnanir stjórnkerfisins skoðaðar og sjónum beint sérstaklega að sambandinu milli þeirra og Íbúðalánasjóðs.

Í stuttu máli má segja að eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs var ekki fullnægjandi. Almennt er meginskýringuna fyrir ófullnægjandi eftirliti að finna í útbreiddu skeytingarleysi í umgengni við eftirlit, skilningsleysi á því hvað gerir eftirlit virkt og trúverðugt og í áhrifum pólitískra ráðninga. Af þessum ástæðum brugðust stofnanir stjórnsýslukerfisins ein af annarri.

Þegar litið er til einstakra stofnana liggja ólíkar ástæður að baki því að eftirlit með Íbúðalánasjóði reyndist ekki fullnægjandi árið 2004 þegar umfangsmestu breytingarnar á lánastarfsemi sjóðsins voru gerðar.

Í fyrsta lagi hafði Alþingi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 44/1998. Íbúðalánasjóður varð í kjölfarið sjálfstæðari gagnvart þinginu en ósjálfstæðari gagnvart flokkspólitísku valdi ráðherra sem einn skipaði í stjórn sjóðsins án tilnefningar.

Í öðru lagi gróf skipan fulltrúa úr félagsmálanefnd þingsins til setu í stjórn sjóðsins undan eftirlitshlutverki þingsins. Það dregur úr trúverðugleika eftirlits sitji aðilar báðum megin borðs því að enginn getur haft eftirlit með sjálfum sér.

Í þriðja lagi rýrðu pólitískar ráðningar, að því er séð verður, í stöður framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, forstjóra Fjármálaeftirlits og bankastjóra Seðlabanka Íslands trúverðugleika og virkni eftirlits þessara stofnana með starfsemi sjóðsins.

Í fjórða lagi bjó Ríkisábyrgðasjóður yfir veikustu stjórntækjunum af framangreindum eftirlitsstofnunum. Þegar á reyndi skorti á þá pólitísku forystu sem til þurfti svo að Ríkisábyrgðasjóður gæti gegnt því hlutverki að varna því að ábyrgðir féllu á ríkissjóð.

Að lokum hafði Ríkisendurskoðun með samningi við Íbúðalánasjóð tekið að sér innri endurskoðun fyrir stofnunina og var þar með ekki lengur sá óháði aðili sem Alþingi þurfti á að halda til að gera úttekt á starfseminni. Með þessum samningi hafði Ríkisendurskoðun skapað sér vanhæfi og þar með skaðað eitt veigamesta eftirlitstæki þingsins.

Við innleiðingu kerfisbreytinga á Íbúðalánasjóði árið 2004 sem fólust í upptöku íbúðabréfakerfisins og 90% veðhlutfalls, myndaðist nokkur fjarlægð á milli nánustu samstarfsmanna félagsmálaráðherrans, sem voru m.a. starfsmenn ÍLS, og starfsmanna ráðuneytisins. Það hafði óheppilegar afleiðingar.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks var samábyrg fyrir breytingunum 2004 en um þær var samt sem áður pólitískur ágreiningur milli flokkanna og jafnvel innan þeirra. Það veikti þá umgjörð og festu sem hefði þurft að vera til staðar við innleiðinguna. Þessi pólitíski ágreiningur endurspeglaðist í mismunandi afstöðu ráðuneyta og einnig annarra stofnana. Það veikti eftirlitið með Íbúðalánasjóði.

Miklar og hraðar breytingar urðu á íslenskum fjármálastofnunum og umhverfi þeirra um aldamótin. Yfirvöld lögðu meiri áherslu á að hvert og eitt fyrirtæki á fjármálamarkaði stæðist ýmsar kröfur en minni áhersla var lögð á að horfa á hvort fjármálakerfið í heild væri í góðu horfi. Stjórnvöld lögðu einnig áherslu á að draga sig út úr þessari atvinnustarfsemi með einkavæðingu. Þar sat Íbúðalánasjóður eftir.

16.1 Opinber stefnumótun í málefnum Íbúðalánasjóðs í alþjóðlegu og fræðilegu ljósi

16.1.1 Um ályktun Alþingis: Var eftirlit Alþingis, ráðuneytis og stofnana á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands með starfsemi sjóðsins fullnægjandi?

Minna tjón af kerfisbreytingum 2004 með betra eftirliti?

Athugunum sem gerðar hafa verið á fjárhags- og rekstrarlegri stöðu Íbúðalánasjóðs ber saman um að núverandi stöðu sjóðsins megi rekja til meiriháttar kerfisbreytinga sem gerðar voru á starfsemi sjóðsins á árinu 2004.[1] Tilefni þessarar rannsóknar á Íbúðalánasjóði á sér einnig að mestu leyti rætur í ákvörðunum sem teknar voru á árunum 2003 og 2004. Ætla má að forsenda 13. tölul. 3. mgr. þingsályktunarinnar, þar sem spurt er hvort eftirlit Alþingis, ráðuneytis og eftir atvikum stofnana á borð við Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitið og annarra stofnana hafi verið fullnægjandi, sé það viðhorf að með „fullnægjandi eftirliti“ hefði mátt koma í veg fyrir eða minnka það tjón sem þjóðin hefur orðið fyrir með rekstri Íbúðalánasjóðs. M.ö.o. má skilja spurninguna sem svo að eftirlit feli í sér aðhald sem beita má við töku ákvarðana og þannig hugsanlega afstýra ákvörðunum sem kynnu að valda tjóni en ekki að eftirlit felist eingöngu í skoðun eftir að ákvörðun er tekin og skaðinn þar með skeður.

Skyldur, heimildir og geta stofnana til að koma að ákvörðunum Íbúðalánasjóðs á einhverju stigi í þeim tilgangi að veita aðhald og eftirlit markast af lögum og reglugerðum sem um þessar stofnanir samfélagsins gilda. Hér er átt við Alþingi, ráðuneyti og stofnanir á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands og aðrar stofnanir stjórnsýslukerfisins. Miklar breytingar höfðu átt sér stað á starfsemi Íbúðalánasjóðs og á skyldri starfsemi í nánasta umhverfi sjóðsins á tiltölulega skömmum tíma um og upp úr aldamótum og fram til ársins 2003. Ríkisendurskoðun hafði að beiðni félagsmálaráðherra, dags. 6. desember 1995, framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins og skilað skýrslu sinni um niðurstöðurnar í október 1996.[2]

1. Sjá til dæmis skýrslu Ólafs Ásgeirssonar, *Íbúðalánasjóður – Mat á áhættu og eiginfjárþörf ásamt tillögum að aðgerðum.*
2. Ríkisendurskoðun, Stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins.

Þessi skoðun Ríkisendurskoðunar beindist að mestu leyti að því að kanna hversu vel stofnunin framfylgdi þeim lögum og reglugerðum sem um hana giltu á þessum tíma auk þess að gera úttekt á rekstri hennar. Aftur á móti var stjórnsýsluleg staða Húsnæðisstofnunar og samband hennar við félagsmálaráðuneytið ekki til umfjöllunar í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Það skipulag og starfshættir Húsnæðisstofnunar sem þá ríktu höfðu mótast mjög af þeim breytingum sem orðið höfðu á almennri skipan húsnæðismála og lögum og reglum um stofnunina á undangengnum árum. Veigamestu breytingarnar í þessu sambandi áttu sér stað í lok níunda áratugarins með innleiðingu á húsbréfakerfinu. Nánar er fjallað um þessar breytingar í kafla 3.

Eins og fyrr segir markast skyldur, heimildir og geta Alþingis, ráðuneytis og stofnana á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka og annarra stofnana stjórnsýslukerfisins til að veita Íbúðalánasjóði aðhald og eftirlit af þeim lögum og reglugerðum sem um þær gilda. Laga- og stjórnsýsluleg umgjörð svo og almennt ytra starfsumhverfi þessara stofnana hafði tekið mjög miklum breytingum í aðdraganda þeirra ákvarðana sem teknar voru um starfsemi sjóðsins á árinu 2004. Þessi kafli rannsóknarinnar beinist að því að greina og útskýra stefnumörkun og þróun á stjórnsýslu og stjórnskipulagi yfirstjórnar og eftirlits með starfsemi Íbúðalánasjóðs í aðdraganda og við undirbúning að þessum ákvörðunum. Þar er rakin saga stefnumarkandi breytinga sem hófust með nýrri ríkisstjórn vorið 1995. Með skoðun á aðdraganda og innleiðingu þeirra stefnubreytinga, sem urðu á starfsemi Íbúðalánasjóðs og í hans nánasta umhverfi, verður leitast við að greina þau atriði sem geta varpað ljósi á það hvernig eftirlit Alþingis, ráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum annarra stofnana virkaði í raun við þær aðstæður sem upp voru komnar þegar síðan meiriháttar stefnubreytandi ákvarðanir voru teknar um starfsemi sjóðsins á árinu 2004.

Umfjöllun þessa kafla - helstu atriði

Ólíkt skoðun Ríkisendurskoðunar frá 1996 beinist þessi skoðun eðli málsins samkvæmt í megindráttum að sambandinu milli þessara stofnana sem hér um ræðir, þeim breytingum sem þar urðu á og leitað verður skýringa á helstu ástæðum og áhrifum þeirra breytinga. Við þessa skoðun beinist athyglin fyrst og fremst að stefnuyfirlýsingum ríkisstjórna á þessu tímabili, frumvörpum og lagasetningarferlum, opinberum skýrslum, yfirlýsingum og aðgerðum hins opinbera og þeirra aðila sem höfðu hagsmuna að gæta í starfsemi Íbúðalánasjóðs.

„Þeir sem að eiga bankana að þeir verði pirraðir yfir því að það sé í rauninni þessi svik sem að óbeint auðvitað lágu undir samhliða einkavæðingunni ekki satt, það lá auðvitað í loftinu að þeir voru að fara að hætta í þessum bransa og þú veist að það var eina einingin sem þeir ætluðu að halda eftir og hún var klárlega ekki að svona sækja fram sko, en síðan er þessu algjörlega breytt þeir fara að sækja fram af gríðarlegum krafti hækka lánin upp í 90% og hærra lán absalút og og og markaðurinn fer á fleygiflug og Kaupþing bregst við með þessum hætti sem veldur því að allir aðrir bankar verða að gera það sama.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þær breytingar, sem hér urðu á Íbúðalánasjóði og starfsumhverfi hans, gerðust ekki í tómarúmi. Þvert á móti voru breytingarnar hluti af þróun íslenska hagkerfisins til nútímalegri stjórnunar- og starfshátta með innleiðingu EES-samningsins frá 1993 og alþjóðavæðingu íslenska fjármálamarkaðarins. Því er nauðsynlegt að byrja á því að draga upp mynd af því alþjóðlega og fræðilega samhengi sem þessar breytingar áttu sér stað í.

16.1.2 Hið alþjóðlega umhverfi Íbúðalánasjóðs, kenningar um framsal og ábyrgð, opinber stefnumótun, flöskuháls athyglinnar og áhrif óvissu

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks ákvað að gera umfangsmiklar kerfisbreytingar á Íbúðalánasjóði á árunum 2003 og 2004[3]. Teknar voru tvær meiriháttar ákvarðanir sem áttu eftir að verða afdrifaríkar í rekstri sjóðsins og fyrir efnahag landsmanna. Í fyrsta lagi voru innleiddar kerfisbreytingar á fjármögnunarbréfum Íbúðalánasjóðs. Í öðru lagi var með stefnuyfirlýsingu þessarar ríkisstjórnar í maí 2003 tekin sú ákvörðun að bjóða upp á lán til húsnæðiskaupa allt að 90% af verðgildi, að ákveðnu hámarki. Nýeinkavæddir bankar sem voru í samkeppni sín á milli um viðskiptavini sáu í þessari yfirlýsingu skilaboð um það að Íbúðalánasjóður hygðist auka umsvif sín á fasteignalánamarkaðnum. Þá fól þessi stefna í sér hættu á fasteignaverðshækkunum sem gat leitt til aukinna auðsáhrifa í samfélaginu en í auðsáhrifum felst að einkaneysla eykst sem afleiðing af því að hrein eign almennings eykst. Það veldur verðbólguþrýstingi.

Á árunum 2003 og 2004 voru teknar tvær meiriháttar ákvarðanir sem áttu eftir að verða afdrifaríkar í rekstri sjóðsins og fyrir efnahag landsmanna

3. Um þessa ákvörðun vitnar Geir H. Haarde í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna: „það að hafa farið í aðra hluti við hliðina á sem ekki voru heppilegir og ekki voru rétt tímasettir, hækkun á lánum Íbúðalánasjóðs, lækkun vaxta hjá Íbúðalánasjóði, þetta voru hrein mistök og því miður verður maður að viðurkenna hreinskilnislega að um þetta hafði maður náttúrlega miklar efasemdir, en um þetta var samið við ríkisstjórnarmyndunina 2003 og ef það hefði ekki verið gert þá hefði sú ríkisstjórn ekki verið mynduð. Þetta er nú bara svona er hluti af veruleika stjórnmálamannsins að stundum þarf að taka tillit til þessa atriðis.” Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008,* fyrsta bindi, kafli 4.4.5.

Ábendingar og aðvaranir þessa efnis frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, fjármálaráðuneyti og Seðlabanka Íslands voru hins vegar að mestu sniðgengnar. Á tímabili var þó áformað að stytta lán ÍLS í 30 ár og sjóðurinn veitti einungis lán á 1. veðrétti sem mótvægisaðgerð gegn þensluáhrifum hækkaðs veðhlutfalls og hærri hámarkslána. Skýrsla Seðlabankans var skrifuð á þeim grunni að til þessara aðgerða yrði gripið.

Erlendir fjárfestar höfðu byrjað að sýna íslenskum verðbréfamarkaði áhuga. Stefna stjórnvalda var að opna hagkerfið og auka samkeppni á fjármálamarkaði með aðkomu erlendra fjárfesta. Með þeirri óvissu sem fylgir alþjóðavæðingu fjármálamarkaða bættist áður óþekktur óvissuþáttur við hagstjórnina í landinu. Hraðar breytingar á lagaumgjörð og umhverfi fjármálakerfisins um og upp úr aldamótunum voru umfangsmiklar kerfisbreytingar sem tóku mið af þróun hagkerfa víða á Vesturlöndum í átt til aukins frjálsræðis þar sem stefnt var að frelsi á mörkuðum og einföldun ríkisrekstrar. Í þessum efnum hafði íslenska hagkerfið verið áratugum á eftir nágrannalöndunum. Endurskoðun laga og reglna miðaði enn fremur að því að „einfalda regluverkið“ í þeim tilgangi að draga úr íþyngjandi áhrifum opinbers eftirlits á viðskipta- og fjármálalíf.

„Dregið verði úr skrifræði í samskiptum við stjórnvöld og óþarfa laga- og reglugerðaákvæði afnumin.“

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar 1999.

Innleiðingin á nýskipan í ríkisrekstri hafði skilið eftir sig brotakenndara og sundurlausara stjórnkerfi

Innleiðingin á nýskipan í ríkisrekstri skildi eftir sig brotakenndara og sundurlausara stjórnkerfi. Trúin á skilvirkan markað þar sem regluvæðing miðaðist við að skýra leik- og varúðarreglur einstakra stofnana og fyrirtækja á markaði á meðan markaðnum var látið eftir að leita sjálfkrafa jafnvægis gerði ekki ráð fyrir því að beita þyrfti stjórntækjum sem fælu í sér inngrip eða stýringu.

„Grípa mætti til aðgerða til að breyta skilmálum og greiðslu- og uppgjörsfyrirkomulagi skuldabréfa ÍLS til að auðvelda beint eignarhald erlendra aðila. Ráðgjafarnefnd hefur skoðað möguleika á að breyta skilmálum skuldabréfa ÍLS til að auðvelda eignarhald erlendra aðila, svo og innlendra smásölufjárfesta.“

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, fjármálastöðugleikaskýrsla um Ísland í ágúst 2003.

Ísland, sem leitaði aðstoðar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008, hefur verið aðili að sjóðnum allt frá stofnun hans og hefur í áraraðir átt í samstarfi við starfsmenn sjóðsins við reglubundna skoðun á stöðu og horfum í íslensku efnahagslífi. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur ekki farið varhluta af gagnrýni sem að honum hefur beinst hvaðanæva úr alþjóðasamfélaginu, en hann hefur heldur ekki hlíft sér við þrautir innri skoðunar og gagnrýni á eigin frammistöðu. Árið 2011 kom mat á störfum og

Rammagrein 16.1 Hvers vegna sá þetta enginn fyrir?

Þessi þróun mála innan fjármálakerfa og á fjármálamörkuðum átti ekki bara við á Íslandi á þessum tíma. Í nóvember 2008 var Elísabet Bretadrottning við opnunarhátíð á nýrri skólabyggingu við London School of Economics. Þegar talið barst að hruninu á fjármálamörkuðum og erfiðleikum banka sem þá hafði nýlega dunið yfir spurði drottningin: *„Hvers vegna sá þetta enginn fyrir?“*

Yfir 30 breskir sérfræðingar, vísindamenn og embættismenn komu saman á vegum British Academy og ræddu þessa spurningu drottningarinnar með það fyrir augum að veita henni skriflegt svar. Svar akademíunnar upp á tvær og hálfa blaðsíðu, dagsett 22. júlí 2009, barst til drottningar og segir þar í niðurstöðum bréfsins:

> Svo í hverju lá vandinn? Allir virtust vinna sína vinnu samkvæmt bestu vitund. Og samkvæmt viðteknum mælikvörðum um góðan árangur, þá stóðu menn sig oft vel. Mistökin fólust í því að sjá ekki hvernig þetta í heild sinni byggði upp misvægi með innbyrðis tengsl þar sem engin ein stofnun hafði yfirlögsögu. Þetta allt ásamt hjarðhegðun og boðskap fjármálafrömuða varð að hættulegri uppskrift. Einstök áhætta kann að hafa verið réttilega metin sem lítil, en áhættan fyrir kerfið í heild sinni var hrikaleg.
>
> Í stuttu máli, yðar hátign, að hafa ekki séð fyrir tíma, umfang og alvarleika kreppunnar og að hafa ekki afstýrt henni voru í grunninn mistök, og þar sem hún átti sér margar orsakir, þá var það yfirsjón hins sameiginlega ímyndunarafls fjölda snjallra einstaklinga, bæði hér og erlendis, að hafa ekki skilið áhættuna fyrir kerfið í heild[1].

1. Frumtexti á ensku er hér: “So where was the problem? Everyone seemed to be doing their own job properly on its own merit. And according to standard measures of success, they were often doing it well. The failure was to see how collectively this added up to a series of interconnected imbalances over which no single authority had jurisdiction. This, combined with the psychology of herding and the mantra of financial and policy gurus, lead to a dangerous recipe. Individual risks may rightly have been viewed as small, but the risk to the system as a whole was vast.

So in summary, Your Majesty, the failure to foresee the timing, extent and severity of the crisis and to head it off, while it had many causes, was principally a failure of the collective imagination of many bright people, both in this country and internationally, to understand the risks to the system as a whole.”

frammistöðu sjóðsins sem gert var af matsdeild sem starfar óháð annarri starfsemi sjóðsins. Matsdeildin bar Alþjóðagjaldeyrissjóðinn þungum sökum (sjá beina tilvitnun í enska texta skýrslunnar í neðanmálsgrein[4]) og segir í samantekt á umsögn sinni um ástæður þessarar frammistöðu sjóðsins á árunum í aðdraganda alþjóðlegu fjármálakreppunnar:

> Hóphugsun á háu stigi, vitsmunaleg yfirtaka, viðtekinn hugsunarháttur um að meiriháttar fjármálakreppur í stórum þróuðum hagkerfum væru ósennilegar, og greiningaraðferðir sem dugðu ekki til héldu aftur af getu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til að greina réttilega vaxandi áhættu.[5]

Mikilvægt að læra af mistökum

Enda þótt vakin sé athygli á því hér að þennan vanda og orsakir hans sé að finna víðar þá er ekki verið að draga fjöður yfir það sem kann að hafa gerst hér á Íslandi. Þvert á móti, þá er þessi skírskotun ítrekun á mikilvægi þess að skoða hvert og eitt tilvik hugsanlegra mistaka í því samhengi sem þau er að finna hverju sinni í þeim tilgangi einum að geta lært af því sem betur hefði mátt fara.

Með rannsóknum á sviði stjórnmála- og stjórnsýslufræða hafa verið þróaðar kenningar sem varpa ljósi á opinbera stjórnsýslu og það hvernig opinber stefnumótun fer fram. Kenningar um framsal valds og ábyrgðar, þ.e. umboðskenningin (principal-agent theory)[6] og dagskrárkenningar (agenda-setting theories) sem lýsa því hvernig og hvers vegna mál komast á dagskrá stjórnvalda hverju sinni[7] eiga hér við. Þessar kenningar snúast um framkvæmd lýðræðisins í opinberum kerfum þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar stjórnmálanna þurfa að semja um mál til að ná niðurstöðu sem samningsaðilar geta að endingu fallist á. Í slíkum samningum þarf að gefa eftir í einu máli gegn því að ná öðru máli fram.[8]

„Man ekki betur en að lendingin hafi verið sú að ráðherra væri heimilt að setja þetta á. Menn eru alltaf að reyna að finna málamiðlanir, það er eðli stjórnmálanna."

Úr skýrslu Halldórs Ásgrímssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Hvað verður ofan á í samningum á vettvangi stjórnmálanna er ekki alltaf jafnljóst því oft verður niðurstaðan til með heiðursmannasamkomulagi þar sem einungis fáir koma að samningaborðinu. Að rjúfa slíkt samkomulag getur haft í för með sér pólitískan kostnað þótt síðar verði. Í stefnumótunarfræðum vísar hugtakið „svarti kassinn" (e. The black box of decision-making) einmitt til ákvarðana sem verða til við slíkar aðstæður. Sumir stjórnmálamenn geyma sér slíkar upplýsingar til birtingar í æviminningum síðar á ævinni. Það er alkunna að í viðtölum við stjórnmálamenn og háttsetta embættismenn kemur þetta gjarnan fram sem „gleymska". Þegar viðtölin eru hins vegar skoðuð vel má greina ósamræmi í því sem menn muna mjög vel, t.d. ýmis tæknileg (smá)atriði, og því sem menn telja sig hafa gleymt, þ.e. til dæmis ákvarðanir í hápólitískum álitamálum. Þetta fyrirbæri er mjög vel þekkt í eigindlegum rannsóknum og stundum kallað „valkvæð gleymska". Leiðin til að komast nær efninu er að byggja skoðun á viðfangsefninu á stóru gagnasafni sem samanstendur af margs konar gögnum.

Íbúðalánasjóður er opinber stofnun og þar mætast miklir efnahagslegir hagsmunir, bæði einkahagsmunir og almannahagsmunir

Íbúðalánasjóður er opinber stofnun sem lýtur pólitískt skipaðri yfirstjórn og starfar á vettvangi frjálsra fjármálamarkaða. Þar mætast miklir efnahagslegir hagsmunir, bæði einkahagsmunir og almannahagsmunir. Um þessa hagsmuni takast á ólík pólitísk sjónarmið. Ákvarðanir eða yfirlýsingar stjórnmálamanna um málefni stofnunarinnar geta haft áhrif á framvindu mála hjá stofnuninni langt út fyrir það sem menn sjá fyrir hverju sinni. Ástæðan er sú að starfsemi þeirra mörgu, ólíku aðila sem þarna eiga hagsmuni að gæta lýtur allt öðrum lögmálum en starfsemi hins opinbera. Krafan um gegnsæi í opinberri stjórnsýslu og lýðræðisleg stjórnmál fer til dæmis ekki vel saman með lögmálum

4. „IMF provided few clear warnings about the risks and vulnerabilities associated with the impending crisis before its outbreak. Warnings about these risks were seldom incorporated in the IMF's banner messages. They were given in general terms, without an assessment of the scale of the problems or the severity of their potential impact, and were undermined by the accompanying sanguine overall outlook. To a large extent this was due to the belief that, thanks to the presumed ability of financial innovations to remove risks off banks' balance sheets, large financial institutions were in a strong position, and thereby, financial markets in advanced countries were fundamentally sound. This belief was strengthened by the extended period of global growth with low financial volatility that had generated the idea that serious recessions could be avoided, and that the global economy had entered a period of "Great Moderation." Sjá Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn 2011, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07*. bls. 7.
5. Sama heimild, úr samantekt á niðurstöðum skýrslunnar. Enskur texti hér: "The IMF's ability to correctly identify the mounting risks was hindered by a high degree of groupthink, intellectual capture, a general mindset that a major financial crisis in large advanced economies was unlikely, and inadequate analytical approaches."
6. Strøm, og fleiri, *Delegation and accountability in parliamentary democracies.*
7. Kingdon, *Agendas alternatives, and public policies*.
8. March, *A primer on decision making: How decisions happen*.

markaðarins. Fyrirtæki á markaði lesa í og túlka yfirlýsingar og opinberar upplýsingar út frá stöðu sinni á markaði en bíða ekki eftir fyrirmælum eða heimildum stjórnvalda eins og gildir um stofnanir hins opinbera.

Stofnanir á borð við Íbúðalánasjóð sem starfa á mörkum opinberrar stjórnsýslu og markaða búa um margt við meiri óvissu í sínu ytra umhverfi en almennt gerist hjá opinberum stofnunum

Stofnanir á borð við Íbúðalánasjóð sem starfa á mörkum opinberrar stjórnsýslu og markaða búa um margt við meiri óvissu í sínu ytra umhverfi en flestar aðrar opinberar stofnanir þar sem stjórnmál og atburðir í alþjóðasamfélaginu geta haft skyndileg og afdrifarík áhrif á starfsemi stofnunarinnar. Stjórnun og stefnumótun stofnana á borð við Íbúðalánasjóð er erfitt að útskýra nema með þverfaglegri sýn þar sem stuðst er við kenningar sem eiga sér stoð í rannsóknum frá mismunandi greinum félagsvísindanna, t.d. á sviði stjórnmála- og stjórnsýslufræða, hagfræði, stjórnmálahagfræði, fjármála- og atferlishagfræði. M.ö.o. hér er skýringarefnið staða Íbúðalánasjóðs í dag en forsendur skýringarinnar er að finna í fleiri en einni fræðigrein.

Umboðskenningin: Vald frá kjósendum til stofnana framkvæmdavaldsins

Umboðskenningin gerir ráð því að umbjóðandi feli vald sitt fulltrúa. Ráðherra er þannig fulltrúi sem starfar í umboði þings. Embættismenn, sem starfa samkvæmt fyrirmælum ráðherra, og aðrir sem ráðherra framselur vald sitt til með öðrum hætti starfa í umboði ráðherrans og eru því fulltrúar hans. Fulltrúanum er ætlað að vinna að og gæta hagsmuna umbjóðandans í þeim verkefnum sem umbjóðandinn felur honum. Fulltrúinn hefur heimild til að fela öðrum aðila afmarkað vald til þess að vinna í hans umboði við að tryggja hagsmuni upprunalega umbjóðandans og þannig koll af kolli. Í kenningunni er vísað til framsals valds með þessum hætti sem umboðskeðju. Þegar umboðskeðjan er heimfærð upp á stjórnskipulag ríkja þar sem þingræði er við lýði má setja kenninguna fram með einföldum hætti og segja að upphafspunkturinn sé hjá kjósendum, að þaðan komi valdið. Þannig eru það upphaflega kjósendur sem framselja vald sitt til þings sem framselur valdið áfram til ráðherra og ríkisstjórnar, áfram með ráðherra til ráðuneyta og síðan til stofnana eða annars konar aðila sem starfa á vegum ráðuneytanna að hagsmunum kjósenda. Hverjum hlekk í keðjunni fylgir framsal valds frá umbjóðanda til fulltrúa en handhafi valdsins á hverjum tíma er ábyrgur gagnvart umbjóðanda sínum um meðferð þess. Í þingræðisríkjum fara ríkisstjórnir með framkvæmdarvald í umboði þingsins, sem aftur starfar í umboði kjósenda. Hugmyndin um umboðskeðjuna frá kjósendum yfir til stofnana framkvæmdarvaldsins felur það í sér að ríkisvaldið nemi og svari vilja, viðhorfum og hagsmunum kjósenda. Í einstökum tilvikum, þegar rík ástæða er til að tryggja óhlutdrægni, er talið mikilvægt að undanskilja beina íhlutun umbjóðandans en meginregla er þó sú að valdi fylgi ábyrgð.

Lagasetningarferli Alþingis er eftirlit með forskoðun

Umbjóðandi hefur um tvær leiðir að velja til að veita fulltrúanum aðhald og hafa eftirlit með því að hann vinni að hagsmunum hans eins og ráð var fyrir gert. Hann getur annars vegar reynt að tryggja það fyrirfram með því að afla sér góðra upplýsinga um fulltrúann, hæfni, getu og fyrirætlanir hans og jafnvel gert við hann nokkurs konar samning. Þessi tegund aðhalds kallast „for-skoðun“, þ.e. „ex-ante mekanismi“ (e. screening, selection and contracting). Lagasetningarferli Alþingis og ráðningarferli þegar ráðið er í opinber embætti og áhrifastöður og skipan í ráð, stjórnir og nefndir eru dæmi um slíka for-skoðun þar sem afla þarf ítarlegra upplýsinga áður en lokaákvörðun er tekin. Með þessari aðferð er umbjóðandinn að leitast við að tryggja framgang yfirlýstrar stefnu og markmiða en um leið að afstýra aðgerðum eða ákvörðunum sem gætu valdið tjóni á þeirri stefnu.

Aðhald með reglubundinni skýrslugjöf: Fjármáleftirlitið

Hins vegar getur umbjóðandi notað aðferð sem miðar að því að fylgjast með frammistöðu fulltrúans eftir að fulltrúinn er búinn að ljúka ákveðnu verki. Þetta getur hann gert með því að grandskoða athafnir hans ýmist með reglulegu millibili eða með nokkurs konar stikkprufum. Þessi tegund aðhalds kallast „eftir-lit“, þ.e. „ex-post mekanismi“ (e. audit, inspection, independent evaluation) og fer fram með reglubundinni skýrslugjöf, formlegri endurskoðun reikninga, óháðum úttektum og rannsóknum. Aðhald, sem fer fram með eftirlitsaðgerðum, felur það í sér að fulltrúanum á að vera það ljóst að verk hans muni verða skoðuð og að hann muni þurfa að standa reikningsskil gerða sinna gagnvart umbjóðanda sínum fyrr eða síðar.[9] Starfsemi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins, Ríkisábyrgðasjóðs, Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis er dæmi um slíkt eftir-á eftirlit sem og starfsemi rannsóknarnefnda á vegum Alþingis. Þessar stofnanir

9. Lupia, „Delegation and its Perils“.

koma þó að viðfangsefni eftirlitsins á mismunandi stigum og með mismunandi hætti og því eru áhrif þeirra og vægi í aðhaldi með daglegri framkvæmd mismikil. Seðlabanki og Fjármálaeftirlitið hafa heimildir til að setja stofnunum og fyrirtækjum reglur sem hafa bein og stýrandi áhrif á daglega framkvæmd og jafnframt skyldur til að fylgjast með því að reglunum sé framfylgt. Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis fylgjast á hinn bóginn með því að stofnanir ríkisins fari að þeim reglum sem Alþingi hefur sett þeim með setningu laga. Úttektir og úrskurðir þessara síðarnefndu eftirlitsstofnana hafa áhrif og veita ákvörðunum aðhald en þau áhrif eru óbein og meira til framtíðar þar sem álit þeirra og niðurstöður breyta ekki þeim ákvörðunum innan stjórnkerfisins sem þegar hafa verið teknar.

Misjafnt er eftir stjórnkerfum hvort áherslan er meiri á aðgerðir til að tryggja aðhald fyrir fram (ex-ante) eða eftir á (ex-post). Í kerfum þar sem áherslan er minni á ex-ante mekanisma er meiri hætta á því sem kallast hrakval (e. adverse selection) en það felur í sér hættu á því að ákvarðanir misfarist eða reynist rangar, m.a. vegna skorts á góðum upplýsingum eða óvissu sem stafar af takmörkuðu aðgengi að upplýsingum, takmörkuðum skilningi og/eða þekkingu á fyrirliggjandi upplýsingum og aðstæðum. Eins og fyrr segir er skipulagt ráðningarkerfi í störf og embætti og þingleg meðferð lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna dæmi um forskoðun eða ex-ante nálgun. Þegar ráðningarkerfi eru ekki til staðar eða ef eitthvað skortir á upplýsingar, þekkingu eða skilning við undirbúning þingmála eru líkur meiri en ella á að eitthvað geti farið á annan veg en ætlað er.

Hætta á hrakvali þegar ekki er vandað til undirbúnings

Í kerfum þar sem áherslan er minni á ex-post mekanisma eða eftirliti er hætta á því sem kallast freistnivandi (e. moral hazard). Freistnivandi felur það í sér að fulltrúinn lætur sína eigin hagsmuni ganga fyrir hagsmunum umbjóðanda síns í þeirri trú að hann muni komast upp með það vegna þess að eftirlitið sé lítið eða óburðugt, athæfið ekki refsivert og/eða ákvörðun ekki afturkræf. Dæmi um freistnivanda hafa verið til umræðu hér á landi í kjölfar hrunsins og útkomu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem rakti orsakir hrunsins m.a. til veikra eftirlitsstofnana. Ráðningar í opinber embætti sem sæta skipunum ráðherra eru gott dæmi um þetta. Í stjórnkerfum þar sem lítil hefð er fyrir því að ráðherrar þurfi að bera pólitíska ábyrgð er meira svigrúm fyrir pólitískar ráðningar en ella þar sem ráðherra veit að ákvörðun hans er óafturkræf og hann er ekki líklegur til þess að þurfa að taka pólitíska ábyrgð á skipaninni með því að segja af sér.

Veikt eftirlit og pólitískar ráðningar sem freistnivandi

Talsverður munur er á ákvörðunum sem teknar eru frá degi til dags við rekstur stofnana og fyrirtækja og á ákvörðunum sem fela í sér stefnumörkun og stefnumótun stjórnvalda. Þær ákvarðanir um breytingar á Íbúðalánasjóði sem teknar voru á árinu 2004 fela í sér opinbera stefnumótun sem fram fór í kjölfar stefnumörkunar ríkisstjórnarinnar vorið 2003. Þessi stefnumörkun í málefnum Íbúðalánasjóðs birtist í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vorið 2003 og er dæmi um stefnumótun þar sem stefna fer á annan veg en til stóð og áhrifin urðu önnur en að var stefnt.

Oft er gert ráð fyrir því að opinber stefnumótun snúist um val milli nokkurra vel ígrundaðra lausna og að yfirleitt sé á endanum tekin ákvörðun um skynsamlegustu leiðina. Þegar sú ákvörðun liggi fyrir taki við tiltölulega fyrirsjáanlegt ferli innleiðingar og framkvæmda. Þannig sé opinber stefnumótun almennt yfirvegað og skynsamlegt ferli þar sem ákvarðanir eru nánast eingöngu byggðar á faglegum og skynsamlegum útreikningum. Í skýrslu þessari eru víða settar fram ábendingar og hugleiðingar þar sem einmitt er gert ráð fyrir skynsamlegri nálgun við töku ákvarðana í flóknum málum stefnumótunarinnar. Þetta má t.d. sjá í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um það hvernig félagsmálaráðuneytið hefði átt að standa að frumvarpsgerðinni vorið 2004 þar sem segir í kafla 9.3:

Er opinber stefnumótun yfirvegað ferli...

> Í stað slíkrar rækilegrar skoðunar var með litlum fyrirvara reynt að finna einhverjar „reddingar“ í málinu í miðri frumvarpssmíðinni til að minnka uppgreiðsluáhættu sjóðsins í nýju fjármögnunarkerfi.

Þá er einnig gert ráð fyrir slíkri nálgun þegar fjallað er um það hvað Íbúðalánasjóður hefði átt að gera þegar uppgreiðslurnar hófust haustið 2004 svo sem sjá má í kafla 9.9, og hvað Seðlabanki hefði getað gert til að aðstoða Íbúðalánasjóð eins og fjallað er um í kafla 9 og 10.2. Þeim, sem aftur á móti starfa innan opinberrar stjórnsýslu, er ljóst að opinber

... eða kannski ekki?

stefnumótun snýst ekki alltaf um að finna og taka faglega og skynsamlega bestu ákvarðanirnar og allra síst þegar mál eru unnin og undirbúin í pólitískum ágreiningi eins og tilfellið var með breytingarnar á Íbúðalánasjóði og fram kemur skýrslu þessari.

Breytingar á ÍLS í ætt við smáskrefakenninguna

Ákvarðanirnar um breytingarnar á Íbúðalánasjóði eiga meira skylt við hugmyndir Charles E. Lindbloms[10] um smáskrefakenninguna. Hann hélt því fram að opinber stefna væri afrakstur þess að menn „mjaki" málum áfram skref fyrir skref með málamiðlunum og gagnkvæmri aðlögun í pólitísku ferli. Í málamiðlunum og aðlögun af þessu tagi er ekki einungis verið að taka tillit til pólitískra sjónarmiða heldur er einnig verið að sætta sjónarmið þeirra aðila sem hluta eiga að máli og hafa einhvers konar hagsmuna að gæta. Niðurstaðan af slíkum málamiðlunum er oftast einhvers konar lausn eða lending sem menn að endingu fallast á sem nægilega góða (e. satisficing) en þó ekki nægilega góða til að hámarka (e. maximize) þann árangur sem menn annars gerðu sér vonir um.

Stemningin í samfélaginu ræður oft gerðum stjórnmálamanna

Bandarískti stjórnmálafræðingurinn John W. Kingdon er þekktur fyrir dagskrárkenningu sína um glugga tækifæranna.[11] Í rannsóknum hans kemur fram að það, sem hann kallar „stemninguna í samfélaginu" (e. national mood) og ríkjandi hugsun og væntingar, hafi mikil áhrif á það hvort og hvernig stjórnmálamenn taki mál upp á arma sína. Stefnuyfirlýsingar ríkisstjórna endurspegla gjarnan með einum eða öðrum hætti þá stemningu sem ríkir í samfélaginu (sjá hér síðar í 16.2.3). Þá lýsir Kingdon þeim aðferðum sem stjórnmálamenn beita til að komast að ásættanlegri niðurstöðu. Stjórnmálamenn semja og versla með hugmyndir og stefnumál í pólitísku ferli en sérfræðingar beita sannfæringarmætti og rökleiðslum. Í aðferðum stjórnmálanna felst að allir verða að gefa eitthvað eftir til að fá eitthvað af sínum sjónarmiðum inn í staðinn. Samstarfssamningur, sem gerður er við ríkisstjórnarmyndun í kjölfar kosninga og birtist almenningi sem stefnuyfirlýsing, verður til í slíku ferli.

Málamiðlanir og hrossakaup við breytingar á ÍLS

En hugmyndir þurfa að standast ákveðin viðmið svo sem að vera tæknilega framkvæmanlegar og ekki hvað síst þurfa þær að standast þau grunnhugmyndafræðilegu gildi sem stjórnmálamenn og flokkar þeirra standa fyrir. Í umræðum á þingi við setningu laga nr. 120/2004 um hækkun á lánshlutfalli Íbúðalánasjóðs kom t.d. skýrt fram hvernig sú tillaga Framsóknarflokksins samræmdist illa stefnu og hugmyndafræðilegum gildum Sjálfstæðisflokksins. Niðurstaðan úr pólitísku samningaferli verður oftast sú að upprunalega hugmyndin lifir af, ýmist í eitthvað breyttri mynd en þó oftast í einhvers konar samsettri mynd, þ.e. búið er að setja tvær eða jafnvel fleiri hugmyndir saman í eina stefnu. Þetta kallar Kingdon „recombination" eða „re-packaging". Með þessu móti vinnst tvennt; menn ná samkomulagi en nýta jafnframt tækifærið til að koma fleiri en einni hugmynd í framkvæmd í einum og sama pakkanum. Í máli þingmanna Sjálfstæðisflokks í umræðunum í þinginu haustið 2004 við setningu laga nr. 120/2004 kom skýrt fram að um þetta þingmál hafi verið samið við myndun ríkisstjórnarinnar vorið 2003, að hér hafi verið gerð málamiðlun. Aftur á móti kom ekki fram í umræðunni hvað Sjálfstæðisflokkurinn hefði fengið í staðinn. Hugsast getur að stefnubreytingarnar í heild sem gerðar voru á starfsemi Íbúðalánasjóðs á árinu 2004, þar sem annars vegar verðbréfaútgáfa sjóðsins var endurskipulögð og hins vegar veðhlutfallið og hámarkslánið hækkað síðar á árinu og vísað var til hér að framan um tvær ákvarðanir sem eigi sér ólíkan uppruna, séu dæmi um slíka samsetta hugmynd eða „recombination" eins og Kingdon fann í sínum rannsóknum. Hvort um þetta hafi verið samið við myndun rikisstjórnarinnar vorið 2003 eða sú niðurstaða hreinlega orðið til í innleiðingarferlinu verður ekkert fullyrt um. Aftur á móti er ljóst að frumvörpin sem komu fram og urðu að lögum á árinu 2004 og mörkuðu tímamót í sögu Íbúðalánasjóðs eiga sér ólíkan uppruna og ólíka fylgjendur í samfélaginu. Mismunandi undirtektir hagsmunaaðila og umræða þingmanna við afgreiðslu laga nr. 57/2004 um endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu sjóðsins og laga nr. 120/2004 um hækkað lánshlutfall styður þessa ályktun (sjá hér síðar í kaflanum og í köflum 9.4 og 9.11).

Þá lýsir Kingdon því hvernig áhugasamir athafnamenn (e. policy entrepreneurs) um tiltekin málefni séu duglegir við að setja sig í samband við embættismenn og stjórnmálamenn og halda tilteknum hugmyndum og lausnum á lofti við þá. Þessir

10. Lindblom, „Still Muddling, not yet through".
11. Kingdon, *Agendas alternatives, and public policies*.

áhugasömu athafnamenn eigi oftast sjálfir hagsmuna að gæta og séu því tilbúnir til að verja tíma sínum og jafnvel fjármunum í að nýta sér ákveðnar aðstæður sem þeir sjái sem tækifæri til að koma hugmyndum sínum á framfæri og í framkvæmd. Í skýrslu þessari, þar sem lýst er aðdragandanum að breytingum á endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs, koma ungir íslenskir athafnamenn á sviði alþjóðlegra fjárfestinga einmitt við sögu og miðla þar bæði hugmyndum um breytingar og samböndum við erlenda aðila í fjárfestingarheiminum.[12]

Við kenningasmíð sína gengur Kingdon í rauninni út frá hugmyndum Charles E. Lindblom um smáskrefakenninguna sem rædd var hér að framan. Það sem Kingdon er hins vegar að sýna fram á er að stundum bregði hér út af og meiriháttar breytingar á stefnu stjórnvalda eigi sér stað. Rannsóknir hans hafa sýnt að til að slíkar breytingar verði þurfi þrennt að koma til. Þær aðstæður verði að vera uppi samtímis að í fyrsta lagi standi menn andspænis *vandamáli* sem allir séu sammála um að hið opinbera þurfi að leysa með einum eða öðrum hætti, í öðru lagi þurfi menn að hafa komið sér saman um ákveðna *lausn* á vandamálinu og í þriðja lagi þurfi að vera til staðar ákveðnar *pólitískar aðstæður*, t.d. stjórnarskipti eða ráðherraskipti sem skapi grundvöll til meðferðar málsins.

Kingdon telur að oft komi lausnirnar á dagskrá hjá stjórnmálamönnum áður en menn hafi fundið „vandamál“ sem hentar lausninni. Þá leggja menn sig einfaldlega fram um að skilgreina vel þekkt vandamál upp á nýtt og búa svo um hnútana að skilgreiningin gefi skýra vísbendingu um eina lausn og yfirleitt sé það sú lausn sem mönnum hugnast best og eru oft búnir að gefa sér fyrirfram. Þannig sé skilgreiningin á vandamálinu hápólitískt ferli. Hér byggir Kingdon á rannsóknum bandaríska stjórnmálafræðingsins James G. March sem er þekktastur fyrir rannsóknir sínar á ákvarðanatöku í stofnunum og hegðun einstaklinga og hópa við mismunandi ákvarðanatökuaðstæður.[13] March lýsir því í rannsóknum sínum hvernig mönnum hætti til þess við mat á áhættu að ofmeta það vald sem þeir hafa á umhverfinu. Áður en af stað er farið hættir mönnum til að ofmeta áhrif sinna eigin aðgerða, en vanmeta áhrif frá öðrum þáttum svo sem viðbrögðum annarra eða tilviljunum. Gott dæmi um þetta er ef til vill það hvernig starfsmenn Íbúðalánasjóðs létu sér koma á óvart að bankarnir færu út á fasteignalánamarkaðinn í kjölfar breytinganna á skuldabréfaútgáfu sjóðsins á árinu 2004. Þá hafi menn ríkari tilhneigingu til að leita eftir upplýsingum sem staðfesta þeirra eigin skoðun en að afla nýrra upplýsinga, þ.e. menn eru haldnir „staðfestingarárattu“ (e. confirmation-bias). Þá sýna rannsóknir hans að þótt mjög reyndir einstaklingar standi sig nokkuð vel í aðstæðum sem þeir þekkja vel bendi margt til þess að þeir leitist við að afneita óvissu með því að beina athyglinni meira að því sem þeim finnst líklegra að gerist en því sem þeir telja að muni ekki gerast. Aftur er afstaða starfsmanna Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðherra gott dæmi um þetta. Mjög reyndir einstaklingar hafa ríka tilhneigingu til að líta svo á að það sem muni gerast sé svipað því sem hafi gerst áður og þeir þekkja af eigin reynslu og þá gjarnan nýlegri. Eitthvað áður óþekkt, óvænt eða framandi er fjarstæðukennt í þeirra huga, eitthvað sem kom ekki til greina í þeirra áhættugreiningu.

Mönnum hættir til að ofmeta áhrif sinna eigin aðgerða, en vanmeta áhrif frá öðrum þáttum svo sem viðbrögðum annarra eða tilviljunum

Eitt af því sem einkenndi ákvarðanirnar sem hér eru til skoðunar var óvissa. Við undirbúning að endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu hjá Íbúðalánasjóði leituðust menn við að taka mið af hugsanlegum viðbrögðum annars vegar lántakenda og hins vegar markaðsaðila á fjármagnsmarkaði. Menn töldu að ógerlegt væri að segja með nokkurri vissu fyrir um viðbrögð þessara aðila. Það fyrirbæri að taka ákvarðanir í ástandi þar sem óvissa er mikil og ástæður hennar margþættar, þ.e. þátttakendur eru margir og ólíkir og með mismunandi hagsmuni, hefur verið þaulrannsakað. Þegar þannig háttar til getur margt farið á annan veg en ætlað var vegna þess að óvissa getur skapað ákveðna stemningu í samfélaginu sem aftur getur komið af stað skriðu atvika og ákvarðana sem ekkert verður ráðið við. Í rannsóknum félagsvísindanna er vísað til slíkra áhrifa sem félagslegra „mekanisma“ (e. social mechanisms).[14] Hjarðhegðun er slíkur mekanismi og eru ákvarðanir sem fjárfestar taka með hliðsjón af ákvörðunum annarra fjárfesta en ekki með sjálfstæðum, úthugsuðum

Þegar skapast nýjar aðstæður fer ýmislegt á annan veg en ætla mætti

12. Skýrsla Heiðars Más Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

13. March, *A Primer on Decision Making: How decisions happen*.

14. Peter Hedström og Richards Swedberg (ritstj.) Social Mechanisms: an analytical approach to social theory.

Hjarðhegðun í stað sjálfstæðrar hugsunar

skynsemisútreikningum þekkt dæmi um slíkt.[15] Annað dæmi er atburðarásin sem fer af stað þegar ákveðnum vendipunkti (e. tipping point) er náð og við það fer skriða af stað (þröskuldsáhrif).[16]

Fræðimennirnir Baumgartner og Jones hafa í kenningum sínum m.a. byggt á rannsóknum Herbert Simons og James March og sýnt fram á hvernig „flöskuháls athyglinnar" (e. bottleneck of attention) dregur úr vitsmunalegri getu mannsins til að vinna úr málum og leiðir til þess að menn verða hreinlega að velja að hverju þeir vilja beina athyglinni hverju sinni (e. selective attention). Þegar athygli er af skornum skammti, athyglisspönnin stutt, minnið takmarkað, upplýsingar misvísandi, hraðinn mikill og mál í eðli sínu flókin geta aðstæður orðið til þess að auðvelt sé að beina athygli manna að öðrum málum, málum sem gjarnan höfða til tilfinninga. Þetta kallast á ensku „attention shifting".[17] Við aðstæður sem þessar ræðst niðurstaða mála af því hvernig athygli manna er ráðstafað í ákvörðunartökuferlinu og þá skiptir höfuðmáli hvernig mál eru kynnt eða þau sett fram (e. framed). Orðræðan, sem fylgdi kynningunni á kerfisbreytingunni á Íbúðalánasjóði, var t.d. „að lækka vexti fyrir fólkið í landinu" og „að gera fólki kleift að eignast eigið húsnæði". Fyrirbærið „upplýsinga-ofgnótt" (e. Information overload) leiðir einnig til skömmtunar á athygli. Í þessu sambandi má nefna að þegar frumvarpið um endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs var til meðferðar í þinginu vorið 2004 og við tók innleiðing á þessu flókna og vandasama verkefni inni í stjórnkerfinu, sem m.a. fólst í skuldabréfaskiptunum sem fóru fram um mánaðamótin júní og júlí það ár, var þingheimur allur, stjórnmálin í landinu, fjölmiðlarnir og háskólasamfélagið með hugann við annað mál. Það mál var „fjölmiðlamálið" svokallaða sem markaði tímamót í íslenskri stjórnmálasögu, þ.e. þegar forseti Íslands synjaði lögum staðfestingar í fyrsta sinni í sögu lýðveldisins . Sú atburðarás, sem þá fór af stað í júní 2004, tók til sín drjúga athygli þingmanna, fjölmiðla og stofnana samfélagsins um það leyti sem skuldabréfaskiptin afdrifaríku fóru fram á vegum Íbúðalánasjóðs. Ítarlega er fjallað um skuldabréfaskiptin í kafla 9.6.

Fjölmiðlafrumvarpið varð flöskuháls athyglinnar og málefni ÍLS féllu í skuggann

16.1.3 Tíðarandinn og stefnuyfirlýsingar ríkisstjórna 1995, 1999 og 2003

Mikilvægt er að hafa í huga að eitt af því sem einkenndi þær aðstæður þegar ákvarðanir um breytingar á fjármögnun og lánum Íbúðalánasjóðs voru teknar og staðfestar með lögum nr. 57/2004 og lögum nr. 120/2004 var blanda af annars vegar ákveðinni óvissu sem gjarnan fylgir miklum breytingum og hins vegar bjartsýni og miklum væntingum. Stemningin í samfélaginu var bjartsýni, mikil trú á framtíðina og væntingar um áframhaldandi hagvöxt og velgengni voru miklar. Hugurinn í atvinnu- og viðskiptalífinu virtist gefa til kynna að allt væri hægt og að stefnan yrði eingöngu upp á við. Slíkur andi höfðar til kjósenda og því tala stjórnmálamenn hann gjarnan upp. Það er litið á það sem hluta af skyldum stjórnmálamannsins að viðhalda trúnni á framtíð og framfarir. Við þessar aðstæður var litið á varfærni og gagnrýni sem úrtölur. Þegar einstaklingar áttu í hlut gat slíkt verið túlkað sem öfund, en á merkjamáli markaðarins sem veikleikamerki og jafnvel skaðleg skilaboð út á markaðinn. Á þessum árum var fjármálamarkaður að taka sér stöðu sem öflugri gerandi en þekkst hafði í íslenskri hagsögu. Ekki verður fram hjá því litið að þetta voru efnahagslega miklir uppgangstímar. Hagkerfið hafði tekið stakkaskiptum eftir tíunda áratuginn og frekari breytinga var að vænta þar sem íslenskt efnahagslíf var ennþá á hraðri leið út úr hagkerfi gamla tímans á öldum nútímavæðingar, frá ríkisbúskap til markaðsbúskapar.

Allt er hægt og stefnan eingöngu upp á við

Í apríl 1995 höfðu Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn hafið samstarf í ríkisstjórn sem átti eftir að standa óslitið til vorsins 2007. Stefnuyfirlýsing þessarar ríkisstjórnar vorið 1995 boðaði framhald á breytingum innan stjórnkerfis ríkisins sem hafði byrjað með Viðeyjarstjórninni vorið 1991. Við myndun þessarar ríkisstjórnar var samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hins vegar kominn til sögunnar. Í stefnuyfirlýsingunni kom fram m.a. eftirfarandi:

15. Shiller (2000), Irrational Excuberance.

16. Mark Granovetter. Threshold Models of Collective Behaviour. American Journal of Sociology 83, bls. 1420-43.

17. Jones og Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. „Attention shifting" á margt skylt við það sem stundum hefur verið kallað „smjörklípa" í íslenskum stjórnmálum.

> Að vinna að nýskipan í ríkisrekstri, t.d. með auknum útboðum, sameiningu stofnana, þjónustusamningum, breyttu launakerfi og aukinni ábyrgð stjórnenda. Stefnt verður að meiri hagkvæmni við opinberar framkvæmdir. Unnið verður að því að gera ríkisrekstur einfaldari en um leið skilvirkari. Aðstöðumunur verður jafnaður þar sem ríkið stundar atvinnurekstur í samkeppni við einkaaðila. Arðsemiskröfur verða gerðar til fyrirtækja ríkisins.
>
> Að leggja fram áætlun um verkefni á sviði einkavæðingar sem unnið verður að á kjörtímabilinu. Áhersla verður lögð á að breyta rekstrarformi ríkisviðskiptabanka og fjárfestingarlánasjóða. Það á einnig við um fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkisins sem eru í samkeppni við einkaaðila. Unnið verður að sölu ríkisfyrirtækja á kjörtímabilinu í samræmi við ákvarðanir Alþingis.

Þá sagði í þessari stefnuyfirlýsingu um húsnæðismál:

> stefnt verður að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið.“[18]

Stefnuyfirlýsing 1995: Stefnt verður að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið

Þessi yfirlýsing nýrrar ríkisstjórnar boðaði umfangsmiklar breytingar á stjórnkerfi og stjórnarháttum hins opinbera. Þar á meðal var sala á ríkisfyrirtækjum og undirbúningur að einkavæðingu bankanna. Þá er fjallað um samskipti stjórnvalda og borgaranna og eftirlit og þar segir:

> Dregið verði úr skrifræði í samskiptum borgaranna við stjórnvöld og óþarfa laga- og reglugerðaákvæði verða afnumin. Þjónusta ríkisins verði sniðin að nútíma tækni, t.d. með nettengingu þjónustustofnana og pappírslausum tollviðskiptum. Tryggt verður að eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki um of með starfsemi sinni.

Eftir kosningarnar í maí 1999 endurnýjaði ríkisstjórn þessara flokka samstarfssamning sinn með stefnuyfirlýsingu við myndun ríkisstjórnarinnar. Yfirlýsingin bar með sér fyrirheit og mikinn metnað sem gaf til kynna hvernig stjórnvöld sáu Ísland fyrir sér í samfélagi þjóðanna. Yfirskrift stefnuyfirlýsingarinnar var „Í fremstu röð á nýrri öld“ og boðaði áframhald á skipulagðri einkavæðingarstefnu ríkisstjórnarinnar og mótun umhverfis þar sem ríkið væri ekki í samkeppni við fyrirtæki í eigu einkaaðila og þar sem dregið yrði úr eftirliti með starfsemi fyrirtækja á markaði. Í stefnuyfirlýsingunni sagði m.a.:

> Að halda áfram einkavæðingu ríkisfyrirtækja, einkum þeirra sem eru í samkeppni við fyrirtæki í eigu einkaaðila. Hlutabréf í ríkisbönkunum verði seld með það að markmiði að ná fram hagræðingu á fjármagnsmarkaði en tryggja um leið virka samkeppni á markaðnum til að ná fram ódýrari þjónustu. Við söluna verði þess gætt að ríkið fái hámarksverð fyrir eign sína í bönkunum. Hafinn verði undirbúningur að sölu Landssímans. Við sölu hans verði þess gætt að tryggja góða þjónustu á sem hagstæðustu verði við byggðir landsins og einnig að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Stefnumörkun á sviði einkavæðingar fari fram í ráðherranefnd um einkavæðingu en undirbúningur og framkvæmd verkefna á þessu sviði verði í höndum framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Áður en sala einstakra ríkisfyrirtækja hefst verði lögð fram í ríkisstjórn áætlun um tímasetningu, fyrirkomulag og ráðstöfun andvirðis af sölu þeirra. Tekjunum verði varið til að greiða niður skuldir ríkissjóðs, til að fjármagna sérstök verkefni í samgöngumálum og til að efla upplýsingasamfélagið.[19]

Stefnuyfirlýsing 1999: Við söluna verði þess gætt að ríkið fái hámarksverð fyrir eign sína í bönkunum

> Dregið verði úr skrifræði í samskiptum við stjórnvöld og óþarfa laga- og reglugerðaákvæði afnumin. Haldið verði áfram að sníða þjónustu ríkisins að nútíma tækni, t.d. með nettengingu þjónustustofnana og rafrænum viðskiptum. Tryggt verði að eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki að óþörfu.

Tryggt verði að eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki að óþörfu

Fjórum árum seinna, í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar þessara sömu flokka eftir kosningarnar 2003, var ekkert lát á þeirri bjartsýni sem einkenndi yfirlýsinguna 1999. Stefnuyfirlýsingin byrjaði á upptalningu sem lýsti sigurgöngu liðinna ára sem hefði verið tími hagvaxtar, vaxandi kaupmáttar með fyrirheitum um áframhaldandi uppbyggingu og ótal tækifærum til aukinnar velmegunar. Yfirlýsingin hófst á þessu orðum:

18. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995*.
19. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1999.*

> Undanfarin átta ár hafa einkennst af bjartsýni, framförum og bættum hag þjóðarinnar. Öflugt atvinnulíf hefur lagt grunninn að blómlegu mannlífi og sókn á flestum sviðum þjóðlífsins. Styrk stjórn landsmála hefur leitt af sér lengsta samfellda skeið vaxandi kaupmáttar og hagsældar í Íslandssögunni og tekist hefur að tryggja efnahagslegan stöðugleika. Á grundvelli þessa og í ljósi hins mikla hagvaxtar sem framundan er skapast þjóðinni nú ótal tækifæri til að sækja fram til aukinnar velmegunar og enn betri lífskjara.[20]

Framsækni og stefnufesta sem boðaði áframhaldandi hagvöxt og velgengni var allsráðandi og skilaboðin út í samfélagið voru skýr:

> Að nýta aukið svigrúm ríkissjóðs til að tryggja aukinn kaupmátt þjóðarinnar með markvissum aðgerðum í skattamálum. Á kjörtímabilinu verður m.a. tekjuskattsprósenta á einstaklinga lækkuð um allt að 4%, eignarskattur felldur niður, erfðafjárskattur samræmdur og lækkaður og virðisaukaskattskerfið tekið til endurskoðunar með það í huga að bæta kjör almennings. Enn fremur er ætlunin að auka möguleika almennings á skattfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði. Skattalækkanir verði nánar ákveðnar í tengslum við gerð kjarasamninga.

Stefnuyfirlýsing 2003: Lánshlutfall almennra íbúðalána hækkað í 90%

> Að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki. Leigumarkaður íbúðarhúsnæðis verði efldur.

Og þá var enn ítrekað áform ríkisstjórnarinnar um aukna samkeppni, útboð á ríkisrekstri og aukið sjálfstæði eftirlitsstofnana sem þó skyldi ekki íþyngja starfsemi fyrirtækja.

> Að tryggja að öflug samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins til hagsbóta fyrir neytendur. Boðinn verði út rekstur á vegum ríkisstofnana þar sem því verður komið við en jafnframt verði aðgengi og þjónusta tryggð. Sjálfstæði eftirlitsstofnana hins opinbera þarf að vera ótvírætt og tryggja þarf að starfsemi þeirra verði ekki óþarflega íþyngjandi.

Þessi yfirlýsing endurspeglaði ekki aðeins stemninguna sem var í samfélaginu á þessum tíma heldur kynti hún einnig undir miklum væntingum. Stjórnvöld gáfu landsmönnum tilefni til að trúa því að nú væru þeim allir vegir færir. Hver áfangasigur á fætur öðrum sýndi og staðfesti að landinn væri á réttri leið. Miklar tækninýjungar, hraði og áður óþekkt aðgengi að upplýsingum á veraldarvefnum gerði það að verkum að fyrir þá kynslóð, sem var að taka við í athafnalífinu, væri samanburður við liðna tíma markleysa því að nú væri öldin önnur. Þessi hugsunarháttur var alþjóðlegt fyrirbæri og heyra mátti í kauphöllum um allan hinn vestræna heim „*this time is different*“.[21] Nú voru nýir og breyttir tímar.

Þegar svo háttar til skapast gjarnan það sem kallað hefur verið í rannsóknum á atferli fyrirtækja og stofnana staðfestingarárátta (e. success-induced bias)[22]. Staðfestingarárátta beinist eingöngu að því að sannfærast um áframhaldandi velgengni. Hún lýsir sér í því að velgengni sem stendur yfir í lengri tíma leiðir af sér bjagaða hugsun, þ.e. að menn byrja að trúa því að ekkert geti farið úrskeiðis. Við slíkar aðstæður er fólk líklegra til að útskýra velgengni sína með því að vísa til hæfni sinnar og getu fremur en til heppni. Á sama hátt og líklegt er að það útskýri mistök sín með óheppni en ekki skorti á hæfni eða getu. Viðvarandi velgengni getur skapað oftrú á eigin getu og leitt þannig af sér tilhneigingu til að vanmeta áhættu. Það stuðlar að áhættuhegðun.

16.2 Stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs og breyttir tímar 1995–2003

16.2.1 Breytingar á stjórnsýslu húsnæðismála 1999–2003

Ný lög um húsnæðismál voru samþykkt á Alþingi vorið 1998 þegar þrjú ár voru liðin af kjörtímabilinu. Aðeins nokkrum dögum síðar voru lög um opinbert eftirlit með

20. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003*.
21. Reinhart og Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*.
22. March, *A Primer on Decision Making: How decisions happen*.

fjármálastarfsemi samþykkt og tóku bæði þessi lög gildi á sama tíma, 1. janúar 1999 (sjá nánar um stofnun Fjármálaeftirlitsins í kafla 16.2.7). Þær breytingar sem gerðar voru á lögum um húsnæðismál og hvernig að þeim breytingum var staðið átti síðar eftir að hafa áhrif á stöðu Íbúðalánasjóðs með tilliti til aðhalds og eftirlits. Ekki síst hafði áhrif í þessu tilliti hvernig innleiðing þessara nýju húsnæðislaga og laganna um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi tengdust með formlegum og óformlegum hætti. Þá áttu breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, ný lög um fjármálafyrirtæki og umhverfi íslenska fjármálamarkaðarins almennt eftir að hafa áhrif á stöðu eftirlitsumhverfis Íbúðalánasjóðs.

Þótt nýju lögin um húsnæðismál kvæðu skýrt á um að Íbúðalánasjóður væri sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins með sérstaka stjórn, þá heyrði stofnunin stjórnarfarslega undir ráðherra. Í þeim skilningi hafði ráðherra veigamiklar heimildir til að hlutast til um málefni stofnunarinnar samkvæmt sérstökum fyrirmælum laga.[23]

Með nýju lögunum um húsnæðismál frá 1998 færðust stjórnunarheimildir og stefnumótandi ákvarðanavald á sviði húsnæðismála í ríkara mæli frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins. Horfið var frá því að Alþingi tilnefndi fulltrúa í stjórn sjóðsins eins og verið hafði. Í þess stað skipaði ráðherra stjórnina. Þannig söfnuðust enn meiri stefnumótandi völd saman á einum stað innan Stjórnarráðsins, þ.e. hjá félagsmálaráðherra, en hann hafði auk þess reglugerðarvaldið eins og verið hafði.

Völd í húsnæðismálum færast að nokkru frá Alþingi til ráðherra samkvæmt nýju lögunum

Þegar lögin voru samþykkt á Alþingi 28. maí 1998 var eftirlit annarra stofnana með starfsemi sjóðsins óbreytt frá því sem verið hafði fyrir breytingu, þ.e. eftirlit með útgáfu húsbréfa, fjárhag og starfsemi húsbréfadeildar og viðskiptum með húsbréf á eftirmarkaði var í höndum Bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, auk þess sem Seðlabankinn hafði þær skyldur að stuðla að því að jafnvægi ríkti á húsbréfamarkaði og hindra að verulegt misvægi myndaðist á þeim markaði. Þá hafði Ríkisábyrgðasjóður eftirlit með skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs. Íbúðalánasjóður hafði eftir breytinguna áfram lögbundnu félagslegu hlutverki að gegna en með setningu laganna átti í meira mæli að fjármagna húsnæðislán til almennings með húsbréfakerfinu því að Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna voru lagðir niður og sameinaðir hinum nýja sjóð. Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis höfðu eftirlitshlutverk gagnvart sjóðnum samkvæmt þeim lögum sem um þessar stofnanir þingsins giltu og því viðlíka eftirlit og þær höfðu með öðrum stofnunum framkvæmdarvaldsins.

Skylda Seðlabankans að stuðla að jafnvægi á húsbréfamarkaði

Við gildistöku nýju laganna um Íbúðalánasjóð 1. janúar 1999 var eftirlit með starfsemi sjóðsins hins vegar orðið dreifðara. Aðeins nokkrum dögum eftir samþykkt nýju húsnæðislaganna í maí 1998 höfðu, eins og fyrr sagði, ný lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi verið samþykkt.[24] Með þessum lögum fluttist eftirlit með starfsemi húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs frá Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins. Seðlabanki Íslands hafði eftir sem áður þær skyldur samkvæmt lögum nr. 44/1998 að stuðla að því að jafnvægi ríkti á húsbréfamarkaði og hindra að verulegt misvægi myndaðist á þeim markaði.

FME fær hlutverk í eftirliti með húsbréfadeild ÍLS

Þegar svo lögunum um húsnæðismál var breytt árið 2004 með lögum nr. 57/2004 urðu, eins og síðar verður frá greint, aftur nokkrar breytingar á fyrirkomulagi eftirlits frá því sem hafði verið fyrir breytingu. Eftir þessa breytingu fækkaði þeim sem með einum eða öðrum hætti komu að eftirliti með starfsemi Íbúðalánasjóðs. Seðlabanki Íslands, sem á árinu 2004 hafði starfað undir forræði forsætisráðuneytisins frá því í byrjun árs 2000 og samkvæmt nýjum lögum um Seðlabanka Íslands nr.36 frá 2001, hafði eftir þessa breytingu á lögum um húsnæðismál með gildistöku laga nr.57 á árinu 2004 ekki lengur neitt með starfsemi Íbúðalánasjóðs að gera þar sem eftirlit með allri starfsemi Íbúðalánasjóðs færðist alfarið til Fjármálaeftirlitsins. Með breytingunni á lögunum um húsnæðismál nr.57/2004 var fellt út ákvæðið um skyldur Seðlabanka Íslands til að stuðla að því að jafnvægi ríkti á húsbréfamarkaði og að hindra að verulegt misvægi myndaðist á þeim markaði. Þar með hafði Seðlabankinn hvorki beinar lagalegar skyldur gagnvart Íbúðalánasjóði né stjórntæki til að bregðast við og taka á hugsanlegum áhrifum sem starfsemi Íbúðalánasjóðs kynni

Seðlabankinn ekki lengur með beinar lagalegar skyldur gagnvart ÍLS né sérstök stjórntæki til að taka á áhrifum ÍLS á fjármálastöðugleika

23. Forsætisráðuneytið, *Starfsskilyrði stjórnvalda – Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu.*

24. Lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

að hafa á stöðugleika í fjármálakerfinu í heild líkt og hann gat gert gagnvart fjármálastofnunum sem störfuðu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki (sjá nánar um þetta síðar í þessum kafla). Ríkisábyrgðasjóður (Lánasýsla ríkisins) hafði eftir sem áður eftirlitshlutverki að gegna þar sem útgáfa fjármögnunarbréfa Íbúðalánasjóðs var enn með ábyrgð ríkisins. Samkvæmt lögunum gengur eftirlitshlutverk félagsmálaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins lengra en eftirlit Ríkisábyrgðasjóðs þar sem kveðið var á um að félagsmálaráðherra skyldi setja í reglugerð

> ákvæði um áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.[25]

Þannig voru t.d. allar breytingar á áhættustýringarstefnu sjóðsins háðar reglugerðarheimildum ráðherra og umsögnum Fjármálaeftirlitsins meðan reglugerð ráðherrans um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs gerði aðeins ráð fyrir því að slíkar breytingar yrðu kynntar Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti[26], en undir það ráðuneyti falla ríkisábyrgðir og þar með Ríkisábyrgðasjóður.

Breytingar eins og þessar á sviði húsnæðismála þar sem æ meira stefnumótandi ákvarðanavald fluttist til ráðherra var ekki einsdæmi á þessum árum. Svipaða þróun mátti sjá í öðrum málaflokkum, t.d. í heilbrigðismálum þar sem ráðherra gat með heimild í lögum tekið meiriháttar stefnumótandi ákvarðanir sem fólu í raun í sér kerfisbreytingar innan málaflokksins án þess að leita samþykkis þingsins. Í lok tíunda áratugarins og í upphafi nýrrar aldar hafði það form í íslenskri stjórnskipan að ráðherra bæri einn ábyrgð á stjórnarathöfnum öllum á sínu sviði tekið á sig vissa mynd, sem birst hefur í íslenskri ráðherrastjórnsýslu. Formið felst í því að ráðherrar eru nánast einráðir vegna þess að þeir geta tekið ákvarðanir í einstökum málum innan ramma laga án þess að þurfa að leita samþykkis samráðherra í ríkisstjórn. Á það hefur verið bent að hvergi í nágrannaríkjunum hafi verið gengið eins langt í slíku framsali valds til ráðherra eins og á Íslandi, þ.e. að í íslenska þingræðinu geri ráðherrastjórnsýsla ráð fyrir því að ráðherra fari einn með ábyrgð á þeim málaflokki sem undir hann heyrir.[27] Frekara framsal valds, eins og lög nr. 44/1998 gera ráð fyrir, felur því í sér að stóraukin stefnumarkandi völd færast á hendur einum ráðherra í ríkisstjórninni.

ÍLS undir „íslenskri ráðherrastjórnsýslu“

16.2.2 Breytingar á stjórnsýslu húsnæðismála 1995–2003: Ný stofnun og breytt staða – Íbúðalánasjóður

Meiriháttar breytingar voru gerðar á stjórnsýslu húsnæðismála með setningu laga nr. 44/1998. Rekja má þessar breytingar og breytingar á umhverfi þeirra til fyrstu stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks vorið 1995. Þar segir í upptalningu um meginmarkmið ríkisstjórnar þessara flokka, m.a. um húsnæðismál:

> Stefnt verður að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið.[28]

Stefnt að einkavæðingu banka og fjárfesingarlánasjóða

En þar segir líka eins og áður greinir að:

> Áhersla verður lögð á að breyta rekstrarformi ríkisviðskiptabanka og fjárfestingarlánasjóða. Það á einnig við um fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkisins sem eru í samkeppni við einkaaðila.

Af þessu má ljóst vera að samhliða breytingum á stjórnsýslu Íbúðalánasjóðs var unnið að endurskipulagningu á starfsemi sem var nátengd starfsemi sjóðsins.

Framsóknarflokkurinn hafði alltaf gefið skýrt til kynna að stefna hans væri sú að Íbúðalánasjóður yrði áfram í eigu ríkisins. Þetta má m.a. ráða af ræðu formanns Framsóknarflokksins, Halldórs Ásgrímssonar, sem hann hélt á flokksþingi flokksins í Þjóðleikhúsinu 21. febrúar 2003, en þar sagði formaðurinn orðrétt:

25. 5. gr. laga nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
26. 2. gr. reglugerðar nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.
27. Sjá forsætisráðuneytið, *Samhent stjórnsýsla – Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*, bls.35-45.
28. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995*.

> Við framsóknarmenn viljum styðjast áfram öflugan Íbúðalánasjóð. Okkar stefna er að til staðar sé öflug sjálfstæð lánastofnun í eigu ríkisins, Íbúðalánasjóður sem hefur það hlutverk að tryggja landsmönnum jafnræði í húsnæðismálum með því að veita hagkvæm grunnlán til bygginga og kaupa íbúðarhúsnæðis. Íbúðalánasjóður er ekki rekinn með arðsemissjónarmið að markmiði.[29]

En framsóknarmenn vildu hafa ÍLS áfram í eigu ríkisins

Þessi afstaða framsóknarmanna kom einnig fram í máli félagsmálaráðherra, Páls Pétursson, þegar hann síðar mælti fyrir frumvarpi til laga um húsnæðismál í þinginu snemma árs 1998. Ljóst var að meðal stjórnarflokkanna tókust á nokkuð andstæð pólitísk sjónarmið um markmið og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Sjálfstæðisflokkurinn vildi minnka ríkisábyrgðir í kerfinu, m.a. á bréfum sjóðsins.

Þegar Páll Pétursson tók við embætti félagsmálaráðherra í ríkisstjórn vorið 1995 kom það því í hans hlut að fylgja eftir stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum. Undirbúningur virtist fara hægt af stað.

Möguleikar kannaðir á að draga úr ríkisábyrgð í húsbréfakerfinu

Það var ekki fyrr en 10. janúar 1996 að Páll Pétursson, félagsmálaráðherra, skipaði nefnd til að kanna möguleika á því að draga úr ríkisábyrgð í húsbréfakerfinu og færa starfsemi húsbréfadeildar frá Húsnæðisstofnun til lánastofnana. Í nefndina voru skipaðir Benedikt Árnason hagfræðingur, viðskiptaráðuneyti, Einar K. Guðfinnsson alþingismaður, Ingi Valur Jóhannsson deildarstjóri, félagsmálaráðuneyti, Pétur H. Blöndal alþingismaður, Sigurður E. Guðmundsson, framkvæmdastjóri Húsnæðisstofnunar, Yngvi Örn Kristinsson, framkvæmdastjóri peningamálasviðs Seðlabanka Íslands, og Magnús Stefánsson alþingismaður sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar. Sigurður Geirsson, forstöðumaður verðbréfadeildar Húsnæðisstofnunar, starfaði með nefndinni. Í starfi sínu hafði nefndin samráð við Samband íslenskra viðskiptabanka og forráðamenn fasteignasala.[30]

Nefndin skilað sameiginlegum tillögum og niðurstöðum í skýrslu til félagsmálaráðherra í janúar 1997. Þar lagði nefndin til ýmsar breytingar á starfsháttum og verkaskiptingu milli sjóðsins og annarra lánastofnana og taldi að með því móti mætti draga úr áhættu ríkissjóðs af rekstri húsbréfadeildarinnar. Þar með var niðurstaðan sú að Íbúðalánasjóður yrði áfram í ríkisrekstri og bréf hans með ríkisábyrgð.

Skipun nefndarinnar var eðlilegt framhald af því sem sett var fram í stjórnarsáttmála um Íbúðalánasjóð.

16.2.3 Undirbúningur 1997–1998 að setningu laga nr. 44/1998 um húsnæðismál

Undirbúningur nýrra húsnæðislaga

Formlegur undirbúningur að gerð frumvarps til nýrra húsnæðislaga hófst ekki fyrr en rúmum tveimur árum eftir kosningar eða 15. október 1997. Þá skipaði félagsmálaráðherra *samráðshóp ríkis og sveitarfélaga* og nokkru síðar, 22. október 1997, skipaði ráðherrann *starfshóp*. Í samráðshópinn voru skipaðir Karl Björnsson, bæjarstjóri á Selfossi, Páll R. Magnússon, formaður húsnæðisnefndar Reykjavíkur, Gunnar S. Björnsson, húsasmíðameistari og varaformaður húsnæðismálastjórnar, Steingrímur Ari Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, og Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður samráðshópsins. Í starfshópinn voru skipaðir Hákon Hákonarson, formaður húsnæðismálastjórnar, Gunnar S. Björnsson, húsasmíðameistari og varaformaður húsnæðismálastjórnar, Páll Gunnar Pálsson, deildarstjóri í iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Steingrímur Ari Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, og Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður starfshópsins.

Þessi skipan félagsmálaráðherra í nefndir vegna undirbúnings við gerð frumvarpsins vekur athygli. Hér má sjá að mikil skörun er á milli þessara hópa, þ.e. fyrir utan starfsmann beggja hópanna sem var Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu, þá voru Gunnar S. Björnsson, Árni Gunnarsson og Steingrímur Ari Arason í báðum

29. Yfirlitsræða Halldórs Ásgrímssonar, formanns Framsóknarflokksins, við upphaf flokksþings í Þjóðleikhúsinu 21. febrúar 2003.

30. Úr athugasemdum við frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998.

hópunum.[31] Þennan starfshóp skipaði ráðherrann til að undirbúa frumvarp um breytt hlutverk og starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að frumvarpið hafi verið samið sameiginlega af þessum tveimur hópum, þ.e. starfshópnum og samráðshópnum, og í víðtæku samráði við sérfræðinga, embættismenn og stjórnmálamenn.[32]

Helstu breytingar á húsnæðiskerfinu með nýju lögunum

Frumvarpið var lagt fram á Alþingi í mars 1998. Meginmarkmið frumvarpsins, eins og segir í greinargerðinni, var m.a. að einfalda og samræma meðferð og lánveitingar til húsnæðismála til lengri tíma litið, stofna sjálfstæðan sjóð, Íbúðalánasjóð, sem ætti að verða fjárhagslega sjálfstæður til framtíðar og standa undir lánveitingum sínum og rekstri með eigin tekjum, sameina Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna, loka félagslega eignaríbúðakerfinu í þáverandi mynd og að félagsleg jöfnun við öflun eigin húsnæðis yrði í formi sértækra viðbótarlána og fjárhagsleg aðstoð til einstaklinga færi í gegnum vaxtabótakerfi.[33]

Markmið gömlu laganna var látið halda sér en orðið „tilgangur“ kom í staðinn fyrir orðið „markmið“ í lagagreininni og hljóðar því svo:

> Tilgangur laga þessara er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.[34]

Ekki voru gerðar neinar breytingar á þessu meginmarkmiði laganna og því greinilega ætlunin að hafa starfsemi Íbúðalánasjóðs áfram í rekstri ríkisins en þó með öðru sniði.

Frumvarpið gerði ráð fyrir breytingu á stjórnsýslulegri stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins. Ný stofnun, þ.e. Íbúðalánasjóður, var sett á laggirnar á grunni Húsnæðisstofnunar, sem í frumvarpinu var skilgreind sem sjálfstæð ríkisstofnun. Aftur á móti var gert ráð fyrir ákveðnum grundvallarbreytingum á starfsemi stofnunarinnar, því eins og segir um stofnun Íbúðalánasjóðs í greinargerð með frumvarpinu:

> er horft til framtíðar um rekstur og fjármögnun nýs húsnæðislánakerfis, sem ætlað er að standa undir eigin lánveitingum og að þátttaka ríkisins verði fyrst og fremst í formi vaxtabóta að því er snertir kaup og byggingu eigin íbúðarhúsnæðis.

Um þetta ákvæði segir nánar í athugasemd við frumvarpið:

> Til þess að annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála í umboði ráðherra er gert ráð fyrir stofnun Íbúðalánasjóðs, sem verði sjálfstæð ríkisstofnun. Með sjálfstæðri ríkisstofnun er vísað til þeirra almennu reglna sem gilda um samband æðra og lægra stjórnvalds og um heimildir æðra stjórnvalds til afskipta af einstökum málum. Ekki er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra hafi afskipti af starfsemi sjóðsins, nema með setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Þrátt fyrir þetta felst þó ekki takmörkun á rétti félagsmálaráðherra sem yfirstjórnanda húsnæðismála til þess að krefja sjóðinn um upplýsingar og gögn um málefni sjóðsins, þar á meðal um einstök mál. Sú staðreynd að sjóðurinn skuli vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum takmarkast að sjálfsögðu af því sem fram kemur í einstökum greinum frumvarpsins og þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem kunna að verða gefin á grundvelli þeirra.

Með þessu stjórnunarfyrirkomulagi er sambandið milli ráðherrans og stofnunarinnar gert formlegra og gegnsærra þar sem gert er ráð fyrir að afskipti ráðherra af starfsemi stofnunarinnar sé framkvæmt í krafti reglugerðarákvæða. Aftur á móti getur það orðalag að kalla stofnunina „sjálfstæða“ verið misvísandi vegna þess að í þessu tilviki hefur ráðherrann miklar stjórnarfarslegar heimildir til að gefa fyrirmæli og jafnvel, eins og segir í 12. gr. laganna, ákveða í reglugerð um innra skipulag stofnunarinnar. Stofnun, sem býr við slíkar heimildir ráðherra, getur vart talist mjög sjálfstæð. Þá segir í athugasemdum

31. Á þessum tíma var Árni Magnússon aðstoðarmaður Finns Ingólfssonar, en Árni Magnússon varð síðar félagsmálaráðherra eftir að Páll Pétursson féll af þingi í kosningum til Alþingis 2003. Þegar Finnur Ingólfsson fluttist í Seðlabanka Íslands í byrjun árs 2000, tók Valgerður Sverrisdóttir við sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Hennar aðstoðarmaður varð Páll Magnússon, bróðir Árna Magnússonar. Finnur Ingólfsson var í Seðlabanka Íslands fram til ársins 2002.

32. Úr athugasemdum við frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998.

33. Sama heimild.

34. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.

við greinina að þrátt fyrir ákvæðið um að til þurfi setningu stjórnvaldsfyrirmæla þá hafi það ekki í för með sér takmörkun á rétti félagsmálaráðherra sem yfirstjórnanda húsnæðismála til þess að krefja sjóðinn um upplýsingar og gögn um málefni sjóðsins, þar á meðal um einstök mál. Hér má því skilja að þrátt fyrir sjálfstæði Íbúðalánasjóðs hafi ráðherrann einnig heimildir til að hafa nokkur bein og/eða óbein afskipti af einstökum málum, hann gat t.d. spurt um einstakar lánveitingar. Íbúðalánasjóður er því dæmi um stofnun sem samkvæmt laganna hljóðan er skilgreind sem sjálfstæð en löggjafinn hefur veitt ráðherranum víðtækar heimildir til að hafa afskipti af starfsemi hennar.[35]

ÍLS tæplega sjálfstæður þrátt fyrir yfirlýsingar þar um

Allt frá árinu 1957 hafði Alþingi kosið í Húsnæðismálastjórn eftir hverjar kosningar. Samkvæmt lögum nr. 42 frá 1957 [36] voru fimm í stjórn stofnunarinnar og voru fjórir þeirra kosnir hlutbundinni kosningu af sameinuðu Alþingi eftir hverjar kosningar og varamenn með sama hætti. Einn var skipaður af ráðherra eftir tilnefningu Landsbanka Íslands. Þá skyldi félagsmálaráðherra skipa stofnuninni framkvæmdastjóra að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar.

Í nýja frumvarpinu var hins vegar lögð til sú breyting á stjórnskipan stofnunarinnar að í stað þess að stjórn stofnunarinnar væri kosin af Alþingi gerði frumvarpið ráð fyrir því að félagsmálaráðherra skipaði stjórn Íbúðalánasjóðs til fjögurra ára án þess þó að geta þess hvað ráðherra skyldi hafa til hliðsjónar við skipan stjórnarmanna. Um þessa breytingu segir orðrétt í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins:

Félagsmálaráðherra skipar stjórn ÍLS í stað Alþingis

> Í samræmi við þá grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar að ráðherra beri stjórnskipulega ábyrgð á þeim málaflokki eða málaflokkum, sem honum eru fengnir samkvæmt lögum, er eðlilegt að hann skipi stjórn Íbúðalánasjóðs.

Um þetta segir áfram í athugasemdum við 7. gr.:

> Sé litið yfir þróun löggjafar um afskipti opinberra aðila af húsnæðismálum er ljóst að hún hefur einkennst nokkuð af því hvernig staðið hefur verið að fjármögnun húsnæðislánakerfisins og útdeilingu þeirra fjármuna sem til ráðstöfunar hafa verið hverju sinni. Með því að fela Alþingi afskipti af skipun húsnæðismálastjórnar má segja að í því hafi verið fólgið visst eftirlit með ráðstöfun þeirra fjármuna sem Húsnæðisstofnun voru fengnir til ráðstöfunar. Þegar litið er til þess að með frumvarpinu er stefnt að því að Íbúðalánasjóður verði fjárhagslega sjálfstæður, að fjármunum til húsnæðismála er að miklu leyti aflað með sölu skuldabréfa á almennum markaði og að það er félagsmálaráðherra sem fer með yfirstjórn húsnæðismála í landinu verður ekki séð að sérstök ástæða sé til þess að Alþingi kjósi stjórn Íbúðalánasjóðs með sama hætti og fyrr. Auk þess ber að líta til þess að Íbúðalánasjóður kemur til með að lúta eftirliti þeirra stofnana er undir Alþingi heyra, Ríkisendurskoðunar og eftir atvikum umboðsmanns Alþingis.[37]

Í þessari röksemdafærslu sem kemur fram í frumvarpinu er ekki minnst á ríkisábyrgðina sem ennþá var á skuldabréfaútgáfu sjóðsins og þar með eftirlitsábyrgð Alþingis með ríkisábyrgðum sem varða fjárlög. Þótt ríkisábyrgðir séu og hafi verið „ósýnilegur“ þáttur á fjárlögum þá eru fjárlög á ábyrgð fjármálaráðherra og þar með ríkisábyrgðir sem færast ekki á fjárlög fyrr en á þær ábyrgðir reynir.

Gleymdist ríkisábyrgðin þegar völd voru flutt frá Alþingi til ráðherra?

Þá var talið nauðsynlegt með setningu þessara laga að sameina Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna til þess að mynda einn sterkan sjóð sem gæti orðið bakhjarl hins nýja húsnæðislánakerfis. Á þessum tíma hafði mikill halli myndast á Byggingarsjóði verkamanna og var hann kominn í þrot og rúmlega það. Ástæðan var sú að ríkið hafði ekki staðið við loforð um framlag í sjóðinn vegna niðurgreiðslu vaxta. Það sem til var í Byggingarsjóði ríkisins á þessum tíma var nokkurn veginn nóg til að jafna upp fyrrgreindan halla á sjóði verkamanna. Með sameiningu sjóðanna í einn sterkari sjóð töldu menn að möguleikar myndu skapast í nýju fjármálaumhverfi að leita eftir hagstæðari fjármögnun

Kostir þess að sameina eldri sjóði í einn sterkan sjóð

35. Sjá Forsætisráðuneytið, *Starfsskilyrði stjórnvalda – Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*, bls. 88.

36. Lög nr. 42/1957, um Húsnæðismálastofnun ríkisins.

37. Úr athugasemdum við frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998.

viðbótarlána með sölu húsnæðisbréfa á innlendum og erlendum markaði[38]. Nánar er vikið að þessum breytingum síðar þar sem fjallað er um breytingar á umhverfi fjármálamarkaða (sjá í undirkafla 16.2.6).

Um eftirlit með starfsemi húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs segir í 1. og 2. mgr. 28. gr. frumvarpsins orðrétt:

> Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skal hafa eftirlit með því að starfsemi húsbréfadeildar sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Um eftirlitið fer eftir ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands. Haft skal eftirlit með útgáfu húsbréfa og fjárhag húsbréfadeildar. Skal Íbúðalánasjóður veita bankaeftirlitinu allar þær upplýsingar sem það telur nauðsynlegar. Í þeim mæli sem bankaeftirlitið telur nauðsynlegt til að meta fjárhagsstöðu húsbréfadeildar hefur það rétt til að afla upplýsinga og láta fara fram vettvangsrannsóknir hjá öðrum deildum Íbúðalánasjóðs.
>
> Auk eftirlits með húsbréfadeild skv. 1. mgr. skal bankaeftirlitið hafa eftirlit með viðskiptum með húsbréf á eftirmarkaði á grundvelli laga um verðbréfaviðskipti og laga um verðbréfasjóði. Seðlabanki Íslands skal stuðla að því að jafnvægi ríki á húsbréfamarkaði. Seðlabankinn skal í þeim mæli sem hann telur nauðsynlegt hindra að verulegt misvægi myndist á markaðnum fyrir húsbréf.

Þessi grein í frumvarpinu var höfð óbreytt frá því sem var í lögunum frá 1993, nema að því leyti að í lögunum frá 1993 er vísað til laga nr. 20/1989, um verðbréfaviðskipti og verðbréfasjóði.[39]

Harðar umræður á Alþingi um frumvarpið

Frumvarpið kom nokkuð seint fram í þinginu og því ætlaður lítill tími til meðferðar og umfjöllunar. Umræður í þinginu urðu harðar og langar og snerust að stórum hluta um afdrif félagslega eignaríbúðakerfisins sem frumvarpið gerði ráð fyrir að yrði í raun lagt niður í þáverandi mynd sem eitt af verkefnum Íbúðalánasjóðs. Aftur á móti var ráð fyrir því gert að félagsleg aðstoð sjóðsins yrði færð yfir í vaxtabótakerfið og þar með í hendur fjármálaráðherra sem fór með málaflokk skattkerfisins.

Var stofnun ÍLS skref í átt til einkavæðingar?

Þá virtist stjórnarandstaðan sjá teikn á lofti sem boðuðu endalok Íbúðalánasjóðs sem ríkisstofnunar. Þetta kom fram í ítrekaðri gagnrýni á það sem stjórnarandstaðan taldi sig sjá í spilunum, þ.e. að sameining Byggingarsjóðs verkamanna og Byggingarsjóðs ríkisins í einn stóran sjóð og stofnun Íbúðalánasjóðs væri skref í átt til einkavæðingar sjóðsins. Í löngu og ítarlegu nefndaráliti minnihlutans kom einnig fram að þar höfðu þingmenn áhyggjur af því mikla valdi sem hér var verið að framselja til ráðherrans. Frumvarpið var samþykkt með 33 atkvæðum stjórnarliða á Alþingi hinn 28. maí 1998 sem lög nr. 44/1998 og skyldu taka gildi þann 1. janúar 1999.

16.2.4 Undirbúningur að stofnun Íbúðalánasjóðs 1998

Í frumvarpinu hafði verið gert ráð fyrir þriggja manna nefnd til þess að annast undirbúning og nauðsynlegar aðgerðir vegna stofnunar Íbúðalánasjóðs og yfirtöku réttinda og skyldna samkvæmt því sem frumvarpið gerði ráð fyrir. Kveðið er á um að félagsmálaráðherra skuli skipa undirbúningsnefnd en í lögunum eru nefndarmennirnir orðnir fimm. Kostnaður við störf nefndarinnar skyldi greiddur úr ríkissjóði. Segir í lögunum að nefndin skuli:

> hafa heimild til þess að gera hvers kyns löggerninga, sem eru nauðsynlegir vegna fyrirhugaðrar starfrækslu Íbúðalánasjóðs. Við gildistöku laga þessara skal Íbúðalánasjóður bundinn við þá löggerninga. Ráðherra setur nefndinni erindisbréf.

Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu var við það miðað að nefndin skyldi skipuð eigi síðar en 15. maí 1998 og að hún tæki til starfa frá þeim tíma. Markmiðið með þessu var, eins og segir í athugasemdinni:

> að gera þá stjórn Íbúðalánasjóðs, er tekur til starfa 1. janúar 1999, betur hæfa til þess að takast á við verkefni sjóðsins.

38. Sama heimild.

39. 32. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, hljóðaði svo: „Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skal hafa eftirlit með viðskiptum með húsbréf á grundvelli laga um verðbréfaviðskipti og verðbréfasjóði, nr. 20/1989. Seðlabanki Íslands skal stuðla að því að jafnvægi ríki á húsbréfamarkaði. Seðlabankinn skal í þeim mæli, sem hann telur nauðsynlegt, hindra að verulegt misvægi myndist á markaðnum fyrir húsbréf.“

Lögin gerðu ráð fyrir því að ný stjórn Íbúðalánasjóðs yrði skipuð frá og með 1. janúar 1999.

Hinn 28. maí 1998 skipaði svo félagsmálaráðherra undirbúningsnefnd þá sem kveðið er á um í 55. gr. laganna. Í nefndina skipaði ráðherra Gunnar S. Björnsson, húsasmíðameistara sem formann, Árna Gunnarsson aðstoðarmann sinn, Hákon Hákonarson vélvirkja, Steingrím Ara Arason aðstoðarmann fjármálaráðherra og Kristínu Ástgeirsdóttur, alþingiskonu. Þá varð fyrir valinu sem starfsmaður nefndarinnar Hrólfur Ölvisson sem m.a. hafði verið framkvæmdastjóri Sambands ungra framsóknarmanna og framkvæmdastjóri dagblaðsins Tímans. Þessi nefnd vann að undirbúningi að stofnun Íbúðalánasjóðs samkvæmt erindisbréfi ráðherra sem gefið var út 18. júní 1998. Voru nefndinni falin umtalsverð stjórnunarverkefni, m.a. að auglýsa og ráða framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, annast um, í samráði við framkvæmdastjóra, að auglýst yrðu laus störf hjá Íbúðalánasjóði og undirbúning að gerð reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla sem Íbúðalánasjóði var upp á lagt að gera tillögur um samkvæmt nýju lögunum og láta félagsmálaráðherra í té umsagnir eftir því sem við átti. Þá skyldi undirbúningsnefndin hafa fullan aðgang að öllum gögnum Húsnæðisstofnunar ríkisins og sjóða sem hún fór með og stjórnendur og starfsmenn stofnunarinnar veita nefndinni alla nauðsynlega aðstoð sem hún óskaði eftir.[40]

Undirbúningsnefnd að stofnun ÍLS

Í júlí 1998 var starf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs auglýst laust til umsóknar. Var Guðmundur Bjarnason, þá ráðherra landbúnaðar- og umhverfismála og varaformaður Framsóknarflokksins, ráðinn framkvæmdastjóri sjóðsins. Alls voru 17 umsækjendur um stöðuna[41] og var haft eftir Gunnari S. Björnssyni, formanni undirbúningsnefndar Íbúðalánasjóðs, í viðtali við Morgunblaðið:[42]

> að það hafi verið sameiginlegt álit nefndarinnar að ganga til viðræðna við Guðmund Bjarnason þar sem hann hafi þótt hæfastur af þeim sem sóttu um stöðuna.

„En smám saman breytist nú þetta fjármálakerfi. Ég var einu sinni, fyrir ótal, tugum ára, bankamaður og þegar ég kem inn sem framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs og var stundum að vitna til þess að ég þekkti nú til bankamála, hafði verið bankamaður fyrir 20 árum, að fátt hafði nú á þeim tíma breyst meira heldur en fjármálakerfið. Það hafði náttúrulega tekið alveg byltingu frá því að menn sátu og voru að úthluta einhverjum víxlum til viðskiptavina.“

Guðmundur Bjarnason umhverfis- og landbúnaðarráðherra ráðinn framkvæmdastjóri ÍLS

Í skýrslutöku fyrir nefndinni sagði Gunnar um ástæða þess að Guðmundur hafi verið talinn öðrum hæfari í stöðuna:

> staðreyndin er sú að þeir sem sóttu um voru ekki að okkar mati margir sem að höfðu þá þekkingu og þá reynslu sem við töldum okkur þurfa á að halda í þessu starfi þannig að það voru tiltölulega fáir sem að og þar fannst okkur Guðmundur skara svolítið fram úr að því leytinu, hann var búinn að vera í bankastarfsemi og þekkti vel til á fjármálamarkaðnum og var vissulega búinn að vera þingmaður í ákveðinn tíma þannig að hann þekkti líka vel til á þeim markaði sem slíkum og ég held að það hafi verið svona þeir þættir sem að við töldum að sköruðu fram úr af þeim sem að sóttu um.[43]

Nánar er fjallað um ráðningu Guðmundar Bjarnasonar í 6. kafla rannsóknarskýrslunnar.

Svo sem lögin gerðu ráð fyrir skipaði félagsmálaráðherra í stjórn Íbúðalánasjóðs til fjögurra ára frá 1. janúar 1999. Í stjórnina skipaði ráðherrann Gunnar S. Björnsson sem formann, sem jafnframt hafði verið formaður undirbúningsnefndarinnar. Aðrir í stjórn urðu samkvæmt skipun ráðherrans: Hákon Hákonarson, sem jafnframt varð varaformaður stjórnarinnar en hann hafði líka verið í undirbúningsnefndinni, Árni Gunnarsson, sem var nýhættur sem aðstoðarmaður ráðherrans og einnig í undirbúningsnefndinni, Arnbjörg Sveinsdóttir, alþingiskona Sjálfstæðisflokki, og Kristín Ástgeirsdóttir, alþingiskona utan flokka, sem hafði verið í undirbúningsnefnd. Á þessum tíma var Kristín Ástgeirsdóttir einnig formaður félagsmálanefndar Alþingis, þeirrar nefndar sem fór með eftirlit með málefnum á málasviði félagsmálaráðuneytisins, þar með töldum Íbúðalánasjóði. Eftir kosningarnar vorið 1999 tók Arnbjörg Sveinsdóttir við embætti formanns félagsmálanefndar þingsins og gegndi því embætti samfellt fram að 129. löggjafarþingi sem var aukaþing sem stóð í einn dag eftir kosningarnar í maí 2003. Arnbjörg sat í stjórn Íbúðalánasjóðs fram til ársins 2001 og allan þann tíma var hún jafnframt formaður félagsmálanefndar þingsins.

Fyrsta stjórn ÍLS

40. Félagsmálaráðherra, Erindisbréf fyrir undirbúningsnefnd, samkvæmt 55. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.

41. Umsækjendur, auk Guðmundar Bjarnasonar, voru eftirtaldir: Arngrímur Blöndahl, Dóra Stefánsdóttir, Elín Sigrún Jónsdóttir, Guðmundur Gylfi Guðmundsson, Guðlaugur Stefánsson, Kristín Sigurðardóttir, Hilmar Þórisson, Hjálmar Kjartansson, Ingi Valur Jóhannsson, Lárus Bjarnason, Magnús I. Erlingsson, Sigurður Geirsson og Vilhjálmur Bjarnason. Þrír umsækjendur sem óskuðu nafnleyndar drógu umsóknir sínar til baka.

42. *Morgunblaðið*, „Guðmundur Bjarnason þótti hæfastur umsækjenda um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs“, 21. ágúst 1998.

43. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Fyrirspurn kom til félagsmálaráðherra 12. janúar 1999 frá Guðmundi Árna Stefánssyni varðandi skipun stjórnar vegna þess að ekki var haft samráð við þingflokka stjórnarandstöðunnar um tilnefningar auk þess sem fjórir af fimm stjórnarmönnum voru fulltrúar stjórnarflokkanna.[44] Þessari fyrirspurn var ekki svarað. Sjá nánar í kafla 6.

Fyrstu mánuðina gegndi Gunnar S. Björnsson stjórnarformaður ÍLS jafnframt starfi framkvæmdastjóra

Guðmundur tók ekki við stöðu framkvæmdastjóra fyrr en ráðherradómi hans lauk eftir alþingiskosningar í maí 1999, og gegndi Gunnar S. Björnsson, sem ráðherra hafði skipað formann stjórnar hins nýja Íbúðalánasjóðs, stöðu framkvæmdastjóra sjóðsins samhliða formennsku í stjórn hans fyrstu 4–5 mánuðina eftir stofnun hans.[45]

Málshöfðun Sigurðar E. Guðmundssonar

Félagsmálaráðherrann, Páll Pétursson, hafði boðað fyrrum framkvæmdastjóra Húsnæðisstofnunar, Sigurð E. Guðmundsson, á sinn fund seint á árinu 1997 og í byrjun árs 1998 og gert honum ýmis starfslokatilboð. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni sagði Sigurður að sér hefði orðið ljóst að Páll vildi koma að nýjum manni sem væri honum að skapi og gerði ríkisstjórninni auðveldara fyrir að koma á breytingum. Ástæður uppsagnar hafi Páll sagt vera breytingar á starfsemi og hlutverki Húsnæðisstofnunar ríkisins. Sigurður höfðaði hins vegar síðar mál vegna eftirlaunaréttinda sinna á þeirri forsendu að Íbúðalánasjóður gegndi í grundvallaratriðum sama hlutverki og Húsnæðisstofnun ríkisins gerði áður og að starf hans sem framkvæmdastjóra Húsnæðisstofnunar hefði verið sambærilegt að eðli, umfangi og ábyrgð starfi framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs. Sigurður vann það mál fyrir Hæstarétti. Þá hafði einum af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar með viðskiptafræðimenntun, sem sótt hafði um starf framkvæmdastjóra, verið tjáð að hann fengi ekki stöðuna þar sem til stæði að ráða annan með meiri menntun[46] (nánar er fjallað um þennan þátt í undirkafla 6.4.5.3).

Í þeirri atburðarás, sem tekur við eftir samþykkt laganna í þinginu vorið 1998, má sjá dæmi um það svigrúm sem ráðherrar geta haft innan ramma laga og hvernig þeir geta farið með það vald til að koma fram sinni eigin stefnu og áherslum án þess að löggjafinn komi þar nærri. Hér reynir á traust umbjóðandans, þ.e. Alþingis, á ráðherranum, þ.e. að Alþingi geti treyst því að ráðherra vinni í anda laganna og þjóni þeim hagsmunum og þeirri stefnu sem lögunum er ætlað að þjóna.

16.2.5 Samantekt: Stefnumótandi ákvörðunarvald ráðherra aukið með lögum nr. 44/1998

Lögin gerðu ekki ráð fyrir breytingum á meginmarkmiði löggjafarinnar. Markmið laganna fól áfram í sér jafnréttis- og velferðarsjónarmið og því átti áfram að vinna að félagslegum markmiðum með starfsemi Íbúðalánasjóðs. Sjóðurinn átti aftur á móti að vera fjárhagslega sjálfbær og því átti að fjármagna stærri hluta húsnæðislána á fjármálamarkaði en áður hafði verið. Eftir sem áður var ætlunin að hafa starfsemi Íbúðalánasjóðs áfram í rekstri ríkisins. Í ljósi breytinga sem voru að verða á starfsemi fjármálamarkaða átti þessi útfærsla á starfsemi sjóðsins eftir að hafa áhrif á stöðu sjóðsins með tilliti til eftirlits. Nánar er fjallað um það síðar.

Eins og fram hefur komið fór undirbúningur frumvarpsins fram í víðtæku samráði. Ákvörðunum um það hvaða ábendingar og upplýsingar úr því samráði voru teknar til greina og þar með hvaða tillögur enduðu á borði ráðherrans var komið í skipulagðan farveg.

Þrír menn unnu náið með ráðherra að stofnun ÍLS. Enginn þeirra var embættismaður úr ráðuneytinu eða sérfræðingur úr stjórnsýslunni

Þegar grannt er skoðað þá voru þrír einstaklingar sem unnu mjög náið með ráðherranum að undirbúningi nýrrar stofnunar og fylgdu málinu eftir allt frá upphafi til enda. Þeir voru í starfshópi við undirbúning frumvarpsins, undirbúningsnefnd að stofnun Íbúðalánasjóðs og síðan skipaðir í stjórn stofnunarinnar. Þetta voru: Árni Gunnarsson, Gunnar S. Björnsson og Hákon Hákonarson. Tveir hinir síðastnefndu sátu í stjórn Húsnæðisstofnunar. Gunnar skipaður af Sjálfstæðisflokki og Hákon af Framsóknarflokki. Rétt er að taka fram að það getur verið mikill kostur að hafa samfellu í slíku starfi og því þarf ekki að vera óeðlilegt

44. Fyrirspurn Guðmundar Árna Stefánssonar til félagsmálaráðherra um skipun stjórnar Íbúðalánasjóðs, 417. mál á 123. löggjafarþingi 1998–1999. http://www.althingi.is/altext/123/s/0690.html

45. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar og Hilmars Þórissonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

46. Skýrsla Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

að sömu aðilar komi að öllum þáttum. Athygli vekur hér að enginn úr þessum þriggja manna hópi var embættismaður úr ráðuneyti ráðherrans eða sérfræðingur innan stjórnsýslunnar.

Þótt mikið hafi verið úr því gert að þessi nýja stofnun væri „sjálfstæð“ eins og kveðið er á um í lögunum átti eftir að koma í ljós að hér voru í raun mjög misvísandi skilaboð á ferðinni. Nýju lögin veittu ráðherranum miklar stjórnarfarslegar heimildir til að gefa fyrirmæli og vera með bein eða óbein afskipti af starfsemi sjóðsins. Íbúðalánasjóður er því dæmi um stofnun sem samkvæmt laganna hljóðan er skilgreind sem sjálfstæð stofnun sem heyri undir félagsmálaráðherra. Ráðherranum eru hins vegar veittar svo víðtækar reglugerðarheimildir að hann var í raun kominn í þá aðstöðu að geta gert það sem honum þóknaðist án eftirlits þingsins. Þessi aðstaða ráðherrans helgaðist ekki hvað síst af því að hann gat valið sér þá fulltrúa sem honum einum þóknaðist til að sitja í þeim ráðum, nefndum og síðar stjórn sem mörkuðu hinni nýju stofnun stjórnunarlega umgjörð og samfelldan farveg fyrirmæla og eftirfylgni af hendi þessara fulltrúa ráðherrans sem þáðu þóknun sína samkvæmt ákvörðun hans. Rannsóknarnefndin hefur ekki óyggjandi upplýsingar um hvort félagsmálaráðherra hafi haft beinni afskipti af Íbúðalánasjóði en forverar hans en í einni skýrslutöku kom það þó fram.[47]

Gat ráðherra gert það sem honum þóknaðist án eftirlits þingsins?

Um verkefni stjórnar sjóðsins er getið í lögunum. Auk þess bar stjórninni að vinna samkvæmt fyrirmælum ráðherra eins og þau voru kynnt í reglugerðum ráðherra um starfsemi sjóðsins. Þessi fyrirmæli ráðherra voru flest annaðhvort reglugerðarákvæði sem samin voru af stjórninni sjálfri og samþykkt af ráðherra eða þau höfðu fengið umsagnir stjórnar sjóðsins áður en reglugerðin var gefin út. Ekkert er því til fyrirstöðu að í stjórn veljist hæft fólk sem tekur frumkvæði að umbótum og þrýstir á ráðherra að setja til þess viðeigandi reglugerðir. Staða stjórnar, eins og henni hefur verið lýst hér, býður hins vegar upp á það að ráðherrann freistist til að líta á hana sem eigið stjórntæki til að framkvæma og fylgja eftir lögum svo og ákvörðunum og forgangsmálum ráðherrans hverju sinni rétt eins og ráðuneyti gera almennt. Stjórn sjóðsins kom með svo beinum hætti að daglegri stjórn og einstökum ákvörðunum um starfsemi og skipulag sjóðsins að um eftirlitshlutverk í eiginlegri merkingu eftirlits var ekki að ræða heldur eftirfylgni þar sem gengið var eftir því við framkvæmdastjóra og aðra starfsmenn sjóðsins að ákvarðanir stjórnar og ráðherra gengju eftir. Hér var í gildi boðvald ráðherrans (e. command and control), en ekki stýring (e. governance) eins og gera hefði mátt ráð fyrir þegar þeirri nálgun er beitt að láta stofnanir vera sjálfstæðar með sérstaka stjórn. Fulltrúar í stjórninni sem jafnframt voru þingmenn voru því að koma beint að framkvæmd og stjórn verkefna innan framkvæmdarvaldsins en strangt til tekið ekki að fara með eftirlit með sjóðnum fyrir hönd löggjafans. Þarna voru skilin milli stjórnunar og eftirlits orðin óljós eða ekki til staðar. Það að Gunnar S. Björnsson stjórnarformaður starfaði jafnframt sem framkvæmdastjóri fyrstu mánuðina meðan beðið var eftir framkvæmdastjóranum, Guðmundi Bjarnasyni, ber einnig vott um þetta.

Boðvald ráðherrans vóg þungt

Óljós skil stjórnunar og eftirlits

Á þessum tíma var íslenska stjórnkerfið að undirgangast miklar breytingar með nýskipan í ríkisrekstri enda hluti af stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þarna var verið að hverfa frá því fyrirkomulagi að hafa stjórnir við stofnanir hins opinbera eða hlutverki þeirra breytt í þá veru að skerpa á eftirlitshlutverki stjórna um leið og sjálfstæði stofnana var aukið. Þessar breytingar á stjórnarháttum hins opinbera voru liður í nútímavæðingu stjórnsýslunnar og að mestu á forræði fjármálaráðuneytisins[48] eða forsætisráðuneytisins[49]. Svo virðist sem þessum hugmyndum hafi ekki verið fylgt jafnt eftir hjá ráðuneytunum innan stjórnarráðsins. Margt bendir til þess að í framkvæmd hafi stjórnarhættir á þessum tíma einkennst af því að skilin milli framkvæmdar og eftirlits hafi ekki alltaf verið jafn skýr og nýjar hugmyndir um aðhald og eftirlit gerðu ráð fyrir. Í tilfelli Íbúðalánasjóðs komu slíkir stjórnarhættir t.d. aftur vel í ljós síðar þegar stjórnarformaður sjóðsins, Gunnar S. Björnsson, sat flesta fundi fjármálanefndar sjóðsins á árunum 2003 og 2004, en fjármálanefnd var þá sett saman af

47. Skýrsla Grétars J. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

48. Sjá t.d. vinnu sem birtist í nefndaráliti nefndar á vegum fjármálaráðuneytisins, Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, maí 2000.

49. Sjá t.d. Forsætisráðuneytið, *Starfsskilyrði stjórnvalda – Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*, bls. 88 um sjálfstæðar ríkisstofnanir.

einstaka yfirmönnum innan sjóðsins til að fara með það hlutverk að gera allar tillögur til stjórnar um fjármálahreyfingar og annað sem snerti fjármál sjóðsins.[50] Formaður stjórnarinnar var þannig kominn í þá stöðu að leggja fyrir stjórnina tillögur sem hann sjálfur tók þátt í að móta innan stofnunarinnar og samþykkja síðan þessar tillögur hinum megin við borðið. Þetta er ekki eftirlit heldur eftirfylgni þar sem ákvörðunum er fylgt fast eftir með beinni þátttöku þess fulltrúa sem vinnur sem framlengdur armur ráðherrans.

Hætta á umboðsvanda vegna skorts á eftirliti

Það stjórnunarfyrirkomulag sem hér var komið á fól í sér hættu á umboðsvanda eða það sem vísað er til sem umboðstaps[51] í kenningunni um framsal og ábyrgð, þ.e. umboðskenningunni sem rædd var hér að framan. Hvorki ráðuneyti né stjórn Íbúðalánasjóðs höfðu eftirlit með starfsemi sjóðsins í þeirri merkingu sem flokkast gat undir ytra aðhald og eftirlit með starfseminni, þ.e. eftirlit af þeirri gerð þar sem þess má vænta að aðvörunarbjöllur hringi áður en ákvarðanir eru teknar. Í fyrsta lagi virtist ráðuneytið þvert á móti hafa lítið með Íbúðalánasjóð að gera enda fór sérstök stjórn fyrir stofnuninni. Í öðru lagi má segja að í þessu ferli sem hér var lýst hafi skilin milli félagsmálaráðherra annars vegar og stjórnar Íbúðalánasjóðs hins vegar verið í stjórnunarlegum skilningi horfin. Þar sem í hlut átti Íbúðalánasjóður, sem áfram starfaði með ríkisábyrgð sem heyrði undir fjármálaráðuneytið, þá bar þetta fyrirkomulag í sér hættu á freistnivanda,[52] þ.e. þá hættu að ákvarðanir í málefnum sjóðsins tækju ekki mið af almannahag til lengri tíma heldur sérhagsmunum vegna þess að stjórn og ráðuneyti voru ekki í hlutverki eftirlitsaðila.

Hætta á að ákvarðanir í málefnum ÍLS tækju ekki mið af almannahag

Í ljósi þessara stjórnarhátta og augljósra pólitískra tengsla má segja að ráðning Guðmundar Bjarnasonar í starf framkvæmdastjóra hafi lítið átt skylt við faglega ráðningu. Þessi ákvörðun undirbúningsnefndar, þar sem hver og einn nefndarmaður átti framtíðarskipun í stjórn Íbúðalánasjóðs undir ráðherra, stenst ekki þá kröfu um trúverðugleika sem gera verður til ráðninga í æðstu stöður og embætti hins opinbera. Ráðning af þessu tagi flokkast undir pólitíska ráðningu vegna þess að hún ber öll merki þess. Pólitískar ráðningar gera stjórnsýsluna pólitískari og því pólitískari sem stjórnsýslan er því meiri er hætta á ógegnsæi í vinnubrögðum og óljósri ábyrgð.[53] Sjá einnig rammagrein um hið strategíska líkan pólitískra ráðninga í undirkafla 6.5.2.1.

Því pólitískari sem stjórnsýslan er því meiri er hætta á ógegnsæi í vinnubrögðum

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar fyrir kjörtímabilið 1999–2003 er ekkert að finna sem beinlínis miðast við endurskipulagningu á starfsemi eða stjórnskipulagi húsnæðismála. Engar breytingar með áhrif á stöðu Íbúðalánasjóðs þar að lútandi voru því gerðar á lögunum á þessu kjörtímabili. Á kjörtímabilinu var hins vegar unnið að stofnsetningu og breytingum á starfsemi Íbúðalánasjóðs til samræmis við það sem lög nr. 44/1998 gerðu ráð fyrir og undirbúningsnefndinni og síðar stjórn sjóðsins var upp á lagt samkvæmt erindisbréfi ráðherra. Nánar er fjallað um stofnsetningu sjóðsins, innleiðingu laga og ákvarðana ráðherra og stjórnar á þessu kjörtímabili annarsstaðar í þessum kafla.

Aftur á móti ríkir í stefnuyfirlýsingum ríkisstjórnarinnar mikil bjartsýni og boðað var aukið frelsi á mörkuðum og í viðskiptum og áform um að ríkið myndi draga sig út úr samkeppni við fyrirtæki í eigu einkaaðila. Að sama skapi var boðað að dregið yrði úr skrifræði í samskiptum við borgarana og tryggt að eftirlitsaðilar íþyngdu ekki fyrirtækjum um of.

16.2.6 Breytingar í umhverfi íslenska fjármálamarkaðarins og þar með Íbúðalánasjóðs 1995–2003

Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnsýslu húsnæðismála á tíunda áratugnum áttu sér ekki stað í tómarúmi. Samhliða undirbúningi og innleiðingu þessara breytinga á stjórnsýslu húsnæðismála var unnið að umtalsverðum breytingum á stjórnsýslu og lagaumhverfi fyrirtækja og stofnana sem stunduðu fjármálastarfsemi. Þessar breytingar voru ekkert séríslenskt fyrirbæri heldur hluti af alþjóðlegri þróun og einkenni aukinnar alþjóðavæðingar á síðasta áratug 20. aldar og í upphafi þessarar aldar. Ísland hafði um árabil verið langt á

50. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

51. Í þessum kenningum stjórnmála- og stjórnsýslufræðanna er „umboðstap“ það sem í viðskipta- og fjármálafræðunum flokkast undir „umboðssvik“. Umboðstap varðar fyrst og fremst pólitíska ábyrgð, en í viðskiptum varða umboðssvik við lög og eru refsiverð.

52. Moral hazard. Sjá umfjöllun um þetta fyrirbæri í kafla 16.1.2 hér að framan.

53. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

eftir nágrannalöndunum í þessum efnum en var nú að feta sig hratt út úr ríkisafskiptum og höftum til aukinnar markaðsvæðingar og viðskiptafrelsis. Mikil þróun hafði verið á fjármálamörkuðum á Íslandi allt frá stofnun Verðbréfaþings Íslands árið 1985. Þessari þróun var fram haldið með þeim breytingum sem tóku við í kjölfar aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og fólu í sér fjórfrelsið svokallaða, þ.e. frjálst flæði fjármagns, vinnuafls, vöru og þjónustu. Þá hafði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn verið fylgjandi óheftum fjármagnsflutningum og hóf hann að hvetja sérstaklega til frjálsra fjármagnsflutninga á tíunda áratug síðustu aldar. Það var þó undir stjórnvöldum í hverju landi komið hvort og þá að hve miklu leyti farið var að ráðum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í þessum efnum eða ekki.

Úr ríkisafskiptum til markaðsvæðingar og viðskiptafrelsis

Stefnuyfirlýsingar ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, sem myndaðar voru árin 1995, 1999 og 2003, báru allar merki þess að í garð voru gengnir miklir umbrotatímar í viðskipta- og efnahagslífinu. Þessar ríkisstjórnir höfðu allar á stefnuskrá sinni að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og jafnvægi í ríkisfjármálum jafnframt því að ráðast í mikla uppstokkun og endurskipulagningu á íslenska stjórnkerfinu sem óhjákvæmilega fylgdu alþjóðavæðingunni.

Eins og stefnuyfirlýsingin 1995 gaf til kynna voru framundan á því kjörtímabili áform um breytingar á rekstrarformi ríkisbanka og fjárfestingarlánasjóða, breytingar sem einnig áttu að ná til fyrirtækja og stofnana í eigu ríkisins sem voru í samkeppni við einkaaðila. Samhliða þessum breytingum var lögð á það áhersla að regluverk og eftirlit skyldi endurskoðað með það fyrir augum að íþyngja ekki atvinnustarfsemi í landinu. Þá var stefnt að því á tímabilinu að leggja fram áætlun um verkefni á sviði einkavæðingar og sölu ríkisfyrirtækja. Þá segir í stefnuyfirlýsingunni að markmið ríkisstjórnarinnar skuli vera:

> Að vinna að frekari erlendri fjárfestingu í atvinnulífinu. Markaðsstarfsemi verður efld með því að styrkja starfsemi Útflutningsráðs, Ferðamálaráðs og Markaðsskrifstofu iðnaðarráðuneytisins og Landsvirkjunar. Utanríkisþjónustan mun leggja meiri áherslu á að kynna möguleika erlendra fjárfesta hérlendis. Unnið verður áfram að undirbúningi orkufreks iðnaðar. Lög um erlenda fjárfestingu verða endurskoðuð í því skyni að laða að erlent fjármagn.[54]

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar 1995: Að vinna að frekari erlendri fjárfestingu í atvinnulífinu

Til að auðvelda viðskipti með íslensk verðbréf þurfti að koma eignarskráningu og útgáfu verðbréfa af pappír og á rafrænt form. Sú breyting verður að teljast eðlileg þróun og liður í nútímavæðingu íslenska hagkerfisins. Um endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs er fjallað nánar í kafla 9 og einnig síðar í þessum kafla að svo miklu leyti sem sú breyting hafði áhrif á stöðu Íbúðalánasjóðs.

Frumvarp um rafræna eignarskráningu verðbréfa var lagt fyrir Alþingi 14. október 1997 og samþykkt þaðan sem lög nr. 131/1997 hinn 15. desember 1997. Lögin tóku gildi 1. janúar 1998. Þá var frumvarp, sem miðaði að því að setja almenna umgjörð um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, samþykkt á Alþingi 20. desember 1997 sem lög nr. 129/1997 og tóku flest ákvæði þeirra gildi 1. júlí 1998. Lífeyrissjóðirnir voru stærstu kaupendur á skuldabréfum Íbúðalánasjóðs. Hrein eign lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris hafði á þessum tíma verið áætluð rúm 60% af vergri landsframleiðslu (VLF) og var áætlað að uppsöfnun fjár héldi áfram hjá lífeyrissjóðunum til ársins 2040 og samsvaraði þá a.m.k. 150% af VLF.[55]

Einkavæðing ríkisbankanna hófst í reynd á árinu 1998 en þeim og fleiri ríkisfyrirtækjum hafði verið breytt í hlutafélög á kjörtímabilinu sem þá var að ljúka. Ítarlega var um áhrif einkavæðingarinnar fjallað í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna. Einkavæðingarferli íslensku bankanna var í gangi á sama tíma og Íbúðalánasjóður var í sínu endurskipulagningarferli. Íbúðalánasjóður naut þeirrar sérstöðu að starfa með ríkisábyrgð og veitti viðskiptavinum sínum lán án milligöngu viðskiptabanka eða sparisjóða.

Með innkomu nýrra einkabanka í íslenskt fjármála- og viðskiptalíf hófst hörð samkeppni á þessum markaði. Nýju bankarnir kepptu um viðskiptavini á þeim hluta fasteignalánamarkaðarins sem stóð út af þegar lánum Íbúðalánasjóðs sleppti, þ.e. á bilinu

Hörð samkeppni nýeinkavæddu bankanna

54. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995*.

55. Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða á þskj. 294, 249. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998. http://www.althingi.is/altext/122/s/0294.html

frá um það bil 65–75% upp að 100% af verði íbúðarhúsnæðis en með ótryggari veð. Um þetta er fjallað nánar í kafla 9.9. Eins og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis hefur sýnt þá hefði víða mátt draga lærdóm af því hvað ber að varast þegar bankar eru einkavæddir.

En það var fleira sem kom inn í íslenskt samfélag en nýir einkareknir viðskiptabankar sem kepptust um viðskiptavini. Bankarnir settu allir upp greininga- og spádeildir og enginn skortur virtist á upplýsingum um stöðu og horfur í efnahagslífinu þrátt fyrir að Þjóðhagsstofnun hefði verið lögð niður um mitt ár 2002.[56] Um þróun og horfur efnahagsmála fjölluðu t.d. Efnahagsfregnir KB banka á seinni helmingi ársins 2003 með spá fyrir 2004 og 2005[57] (sjá í rammagrein 16.2).

Þjóðhagsstofnun lögð niður og greiningardeildir bankanna birtu efnahagsfréttir daglega

Rammagrein 16.2 Um hið nýja samhengi í íslenskum þjóðarbúskap: Sjálfstýring fjármálamarkaða

Miklar fjárfestingar í stóriðju eru á næsta leiti en mikilvægt er að horfa ekki í baksýnisspegilinn þegar litið er til framtíðar. Hagsveifla sú sem nú er í uppsiglingu er hin fyrsta eftir stríð þar sem allir markaðir eru frjálsir. Nú eru fjármagnsviðskipti við útlönd ekki aðeins frjáls heldur er verðmyndun einnig laus og liðug þar sem gengi krónunnar flýtur. Þetta þýðir raunverulega að efnahagslífið hefur að nokkru leyti verið sett á sjálfstýringu. Væntingar um hagvöxt og vaxtamun við útlönd í tengslum við stóriðjuframkvæmdir hafa til að mynda orðið til þess að hækka gengi krónunnar og þannig framkallað samdrátt í útflutningsgreinum. Þannig hefur fjármagnsmarkaðurinn í raun og veru framkallað mótvægisaðgerðir með sjálfs síns afli og tekið ómakið af Seðlabankanum að einhverju leyti hvað varðar vaxtahækkanir. KB banki *„Efnahagsgreining KB Banka", í Þróun og horfur – Efnahagsmál,* 6. febrúar 2004.

Nýju bankarnir áttu eftir að verða áhrifamikið afl við mótun fjármálakerfisins og þess umhverfis sem Íbúðalánasjóður starfaði innan.

Í stuttu máli: Um leið og ytra viðskipta- og starfsumhverfi Íbúðalánasjóðs var á fleygiferð og tók miklum breytingum fjölgaði þeim óvissuþáttum sem taka þurfti tillit til við ákvarðanatöku og eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs. Á meðan urðu engar breytingar á stjórnsýslulegri stöðu Íbúðalánasjóðs og aðkoma Alþingis að eftirliti með starfsemi sjóðsins hafði í raun veikst í kjölfar setningar laga nr. 44/1998.

Starfsumhverfi ÍLS á fleygiferð meðan stjórnsýsluleg staða breyttist ekkert

Á árunum 1999–2003 voru þrjár lagasetningar sem öðru fremur mörkuðu þáttaskil í þróun íslenska fjármálakerfisins með áhrif á stöðu og framvindu mála hjá Íbúðalánasjóði. Þetta eru lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, og lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

16.2.7 Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem tóku gildi í janúar 1999

Undirbúningur að endurskipulagningu og sameiningu á opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi hófst í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu í maí 1996. Þá skipaði iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Finnur Ingólfsson, nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastarfsemi.[58] Nefndin sem vann að endurskoðun á opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi skilaði skýrslu með bréfi dags. 19. desember 1997. Í kjölfar þess var frumvarp að lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi lagt fram í þinginu 13. mars 1998 eða tíu dögum eftir að frumvarpið um húsnæðismál kom fram á Alþingi. Frumvarpið um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi varð síðan að lögum nr. 87 5. júní 1998.

Frumvarp um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi á svipuðum tíma og frumvarp um húsnæðismál

56. Frumvarp til laga um brottfall laga nr. 54/1974, um Þjóðhagsstofnun, með síðari breytingum, á þskj. 1153, 709. mál á 127. löggjafarþingi 2001–2002. http://www.althingi.is/altext/127/s/1153.html

57. KB banki „Efnahagsgreining KB Banka", í *Þróun og horfur – Efnahagsmál*, 6. febrúar 2004.

58. Í nefndinni áttu sæti Guðmundur Skaftason, fyrrverandi hæstaréttardómari, sem var formaður, Steingrímur Hermannsson, bankastjóri Seðlabankans, tilnefndur af Seðlabankanum, Sveinn Jónsson, aðstoðarbankastjóri Búnaðarbanka Íslands, tilnefndur af fjármálastofnunum sem heyrðu undir eftirlit Bankaeftirlits Seðlabankans, Sigmar Ármannsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra tryggingafélaga, tilnefndur af Sambandi íslenskra tryggingafélaga, og Kjartan Gunnarsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu, sem fór með vátryggingamál í ráðuneytinu. Starfsmaður nefndarinnar var Páll Gunnar Pálsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneyti.

Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og ný lög um húsnæðismál voru samþykkt frá Alþingi með aðeins nokkurra daga millibili og tóku bæði lögin gildi 1. janúar 1999. Það, sem tengir aðdraganda og undirbúning þessara laga saman og varðar Íbúðalánasjóð, er í fyrsta lagi að við gildistöku þeirra fluttist það eftirlit sem Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafði með Húsbréfadeild Íbúðalánasjóðs til Fjármálaeftirlitsins 1. janúar 1999. Í öðru lagi kemur Páll Gunnar Pálsson við sögu við undirbúning beggja þessara laga. Páll Gunnar Pálsson var síðan ráðinn forstjóri Fjármálaeftirlitsins og hóf störf 1. janúar 1999.

Lögin um eftirlit með fjármálastarfsemi kváðu á um stofnun Fjármálaeftirlitsins sem skyldi vera ríkisstofnun með sérstakri stjórn og heyra undir iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Þriggja manna stjórn Fjármálaeftirlitsins skyldi skipuð af iðnaðar- og viðskiptaráðherra til fjögurra ára í senn og skyldi einn skipaður eftir tilnefningu frá Seðlabanka Íslands. Hlutverk stjórnar var m.a. að ráða forstjóra, móta áherslur og fylgjast með starfsemi og rekstri Fjármálaeftirlitsins. Eiríkur Guðnason, einn af bankastjórum Seðlabankans, var skipaður í nýja stjórn Fjármálaeftirlitsins. Í tölvuskeyti frá Þór Saari til rannsóknarnefndarinnar 30. maí 2013 segir hann frá samtali sem átti sér stað að viðstöddum nokkrum starfsmönnum Seðlabankans í matsal hans um það leyti sem verið var að setja hina nýju stofnun, Fjármálaeftirlitið, á laggirnar. Þór var þá starfsmaður Seðlabankans. Í skeytinu segir orðrétt:

> Eiríkur tjáði okkur frá að daginn áður hafi hann verið skipaður í stjórn hins nýja Fjármálaeftirlits sem var að taka til starfa við sameiningu Bankaeftirlitsins sem hafði áður verið innan Seðlabankans og Tryggingaeftirlitsins. Við óskuðum honum til hamingju með skipunina og að það gætu verið spennandi tímar framundan með svona nýja stofnun. Eiríkur þakkaði fyrir og sagði svo þessi orð sem enn hafa ekki liðið mér úr minni. „Það sérkennilega er að skipunin var háð því skilyrði að ég væri sammála því að ráða son félagsmálaráðherra sem forstjóra stofnunarinnar.“[59]

Skipun í stjórn FME háð skilyrði?

Ef þetta er rétt, þ.e. að Eiríkur hafi verið skipaður eftir að hann samþykkti hver yrði forstjóri, þá liggur í augum uppi að það var ekki stjórn Fjármálaeftirlitsins sem mat hæfi umsækjenda um stöðu forstjóra hinnar nýju stofnunar og réð þann hæfasta. Sá sem skipaði stjórnina var sjálfur búinn að ákveða það. Hér vakna einnig spurningar um hæfi í tvennum skilningi þess orðs. Annars vegar í merkingunni hæfi þar sem spurningin er um hæfi þess sem ráðinn var til að gegna starfinu, hins vegar í merkingunni viðeigandi sem beinist að ráðningarákvörðuninni sjálfri. Þannig má ef til vill segja að þessi ráðning hafi getað verið tæknilega rétt, þ.e. að rétt og faglega hafi verið að ráðningarferlinu staðið og öllum hæfnisskilyrðum þess er ráðinn var hafi verið fullnægt. En óhætt er að segja að í þessu tilfelli var ákvörðun um þessa ráðningu ekki við hæfi í þeirri merkingu að ákvörðunin var ekki viðeigandi. Þessi ákvörðun var óviðeigandi vegna þess trúverðugleika sem þarf að ríkja við ráðningar í áhrifa- og ábyrgðarstöður hins opinbera almennt. Þá var þessi ákvörðun sérstaklega óviðeigandi vegna þess að trúverðugleiki er fjöregg eftirlitsstofnana sem eiga að sinna eftirlitshlutverki sínu óháðar pólitískum áhrifum. Oft þarf lítið til að spurningar vakni um trúverðugleika eftirlits. Efasemdir um trúverðugleika eftirlits veikja stöðu eftirlits sem aftur getur vakið upp spurningar um lögmæti eftirlitsins.

Trúverðugleiki fjöregg eftirlitsstofnana

16.2.8 Ný lög um Seðlabanka Íslands í maí 2001

Með nýjum lögum um Seðlabanka Íslands frá 2001 verða tímamót í sögu íslenska hagkerfisins og þróun fjármálamarkaða sem áttu eftir að hafa veruleg áhrif á stöðu Íbúðalánasjóðs.

Í desember 2000 skipaði forsætisráðherra nefnd til þess að semja frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands.[60] Í erindisbréfi nefndarinnar sagði m.a. að gildandi lög um Seðlabankann væru að stofni til frá árinu 1986. Frá þeim tíma hefðu orðið miklar breytingar á íslenskum og alþjóðlegum fjármálamarkaði. Því væri nauðsynlegt að laga löggjöf um Seðlabankann að breyttum aðstæðum.

59. Tölvubréf Þórs Saari til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 30. maí 2013.

60. Í nefndinni áttu sæti Ólafur Davíðsson, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneyti, sem var formaður nefndarinnar, Jón Sigurðsson rekstrarhagfræðingur, Sighvatur Björgvinsson alþingismaður, síðar framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður og Vilhjálmur Egilsson alþingismaður. Ritari nefndarinnar var Skarphéðinn Steinarsson frá forsætisráðuneyti. Ingimundur Friðriksson, aðstoðarbankastjóri Seðlabanka Íslands, starfaði með nefndinni.

Seðlabankinn með verðbólgumarkmið skv. lögum 18. maí 2001

Með frumvarpinu var gert ráð fyrir að starfsemi Seðlabanka Íslands yrði gerð sjálfstæðari en áður. Þannig skyldi starfsemi bankans beinast að peningastjórnun og sjálfstæði hans gera honum kleift að vinna með markvissari hætti að því hlutverki sínu. Starfsemi Seðlabankans fengi skýrt markmið um að tryggja stöðugt verðlag (verðbólgumarkmið). Ráðherra kæmi að skilgreiningu markmiðsins en bankinn hefði fullt sjálfstæði í ákvörðunum um það hvernig því markmiði yrði náð og hefði því á að skipa stjórntækjum sem nauðsynleg væru til þeirra hluta.

Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi 4. apríl 2001 og var samþykkt sem lög 18. maí sama ár. Með gildistöku laganna voru bankanum veittar margs konar heimildir til að búa sér til tilhlýðileg stjórntæki og var tekin upp sambærilegt meginmarkmið í peningastefnumálum og var að finna annars staðar í Evrópu, þ.e. eins og sagði í 3. gr. laganna:

> Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi. Með samþykki forsætisráðherra er Seðlabankanum heimilt að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu.
>
> Seðlabankinn skal stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu skv. 1. mgr.[61]

Aukið sjálfstæði og óhæði Seðlabankans

Líkt og aðrir seðlabankar í Evrópu hafði Seðlabanki Íslands nú veigamiklu hagstjórnarhlutverki að gegna og hliðstæðar kröfur voru gerðar til hans og gerðar voru til annarra seðlabanka um gagnsæi og fagleg vinnubrögð við mótun og framkvæmd stefnunnar í peningamálum. Bankanum var veitt sjálfstæði til þess að beita tækjum sínum til þess að ná meginmarkmiði laganna og fjárhagslegt sjálfstæði hans aukið með því að loka fyrir möguleika ríkissjóðs á fjármögnun í Seðlabankanum.[62]

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði frá 1998 eindregið hvatt aðildarlöndin til að taka upp staðfestar reglur um gegnsæi í peningamálum. Stjórnarflokkarnir höfðu samið um það 1999 að flytja Seðlabankann undir forsætisráðuneytið. Þegar þessi nýju lög um Seðlabankann tóku gildi árið 2001 var bankanum þar með falið að stýra vöxtum og vinna að því að ná niður verðbólgu. Peningastefnunni var breytt og í stað fastgengisstefnu var tekið upp verðbólgumarkmið og gengi krónunnar leyft að ráðast á markaði.

Stiglitz 2001: Lítil opin hagkerfi í hættu vegna vaxandi umfangs fjármagnsflutninga. Nauðsynlegt að beita sköttum og regluverki.

Nokkrum mánuðum eftir gildistöku laganna ritaði prófessor Joseph Stiglitz grein í ritröð Seðlabankans um fyrirkomulag peninga- og gengismála í litlu, opnu hagkerfi þar sem hann tók Ísland sem dæmi. Um þetta er fjallað ítarlega í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.[63] Stiglitz vakti í greininni athygli á þeirri hættu sem litlum, opnum hagkerfum stafaði af frelsi til fjármagnsflutninga og vaxandi umfangi þeirra. Hann fjallaði um hagstjórnaraðgerðir sem ætlað er að vega á móti þessari hættu með sérstakri áherslu á Ísland. Þar taldi Stiglitz að þörf væri á því að beita sköttum og regluverki, þar á meðal reglum um fjármálageirann og um upplýsingaskyldu, til þess að draga úr líkum á fjármálakreppu. Þannig mætti draga úr neikvæðum áhrifum af flæði skammtímafjármagns sem hefði leikið lykilhlutverk í nýlegum fjármálakreppum. Hann taldi að rökstyðja mætti verðstýringu og varúðarreglur um bankastarfsemi (e. prudential banking regulation). Stiglitz hafði efasemdir um réttmæti þess viðhorfs, sem var nokkuð útbreitt á fjármálamörkuðum, að best væri að markaðirnir sæju að mestu leyti um að setja sér reglur og að þeir leituðu alltaf aftur í jafnvægi. Hann taldi einnig að það hefði sýnt sig að forsendan um að markaðir hegðuðu sér ávallt á skynsamlegan hátt væri vafasöm.

Meginboðskapurinn í grein Stiglitz er að flæði skammtímafjármagns, sem er mjög kvikt fjármagn, geti leitt til sveiflna í hagkerfinu sem komi misjafnlega niður á einstökum fyrirtækjum og geirum samfélagsins. Ef skilyrði í landinu breyttust geti flæði skammtímafjármagns snúist skyndilega, leitað hratt út úr landinu og gæti þannig valdið miklum skaða. Flæði skammtímafjármagns felur því í sér ytri áhrif og því er um markaðsbrest að ræða og þar af leiðandi ber ríkið ábyrgð á því að draga úr þessum kostnaði.[64]

---

61. Lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.
62. Frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands á þskj. 1054, 675. mál á 126. löggjafarþingi 2000–2001. http://www.althingi.is/altext/126/s/1054.html
63. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, kafli 4.4.
64. Byggt á umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna.

Þetta var sérfræðingum Seðlabankans ljóst eins og síðar átti eftir að koma fram í ítrekuðum ábendingum og umfjöllun í riti bankans, *Peningamálum*, skýrslum og umsögnum við lagasetningu.[65]

Starfsemi Bankaeftirlitsins, sem var innan Seðlabankans, var flutt yfir í Fjármálaeftirlitið við stofnun þess árið 1999 eins og áður sagði. Það eftirlit sem þarna var komið til Fjármálaeftirlitsins snýr að því að setja og hafa eftirlit með því að eindahagsvarúð (e. micro-prudential control) sé fylgt innan hverrar fjármálastofnunar eða fjármálafyrirtækis sem lýtur eftirlitinu. Eftir þá breytingu laut eftirlitsstarfsemi Seðlabankans að eftirliti með þjóðhagsvarúð (e. macro-prudential control) sem snýr að virkni fjármálakerfisins í heild. Um mismuninn á þessari starfsemi fjármálaeftirlits og seðlabanka segir hagfræðingurinn Charles Goodhart í grein sem hann skrifaði fyrir Seðlabanka Spánar árið 2009:

Seðlabanki sinni þjóðhagsvarúð en fjármálaeftirlit hafi eftirlit með einstökum stofnunum innan hagkerfisins

> Viðmið og sérfræðileg þekking seðlabanka og fjármálaeftirlits eru ólík. Seðlabankar eru, og ættu að vera meira hagfræðilega hugsandi og beina athygli sinni að samspili markaðarins og stofnana markaðarins. Fjármálaeftirlit á að beina athygli sinni að hegðun einstakrar stofnunar innan kerfisins, og ætti fyrst og fremst að vera mannað með endurskoðendum og lögfræðingum. Sjónarmið, viðfangsefni og viðhorf þessara faghópa eru ólík.[66]

Goodhart vísar í McChesney Martin, fyrrum formann bankastjórnar Seðlabanka Bandaríkjanna, og segir að það sé:

> hlutverk Seðlabanka „að fjarlægja veigarnar þegar gleðin stendur sem hæst“, en að það sé sérlega óvinsælt hlutverk.

Sjálfstæði Seðlabankans fólst meðal annars í því að nú gat bankinn við reglusetningu sótt þær reglur og viðmið sem aðrir sjálfstæðir Seðlabankar störfuðu eftir en laut ekki fyrirmælum né afskiptum stjórnvalda af framkvæmd peningamálastefnunnar. Þrátt fyrir þessa tengingu við systurstofnanir í alþjóðasamfélaginu þá er eitt af vandamálum þeirra sem sinna stefnumótun peningamála það að mati Goodharts að í alþjóðavæddum heimi eru markaðir alþjóðlegir (e. global) en þeir sem taka ákvarðanir eru staðbundnir (e. local) og þeim reynist erfitt að gefa eftir fullveldið.[67] Aftur á móti felst í sjálfstæði seðlabanka almennt sú hagstjórnarskylda að greina og meta aðstæður heima fyrir og tímasetja setningu þeirra reglna sem seðlabankar taka mið af og sækja í alþjóðlegt samstarf seðlabanka í ljósi staðbundinna og oft tímabundinna aðstæðna.

Markaðir alþjóðlegir en ákvarðanir staðbundnar

16.2.9 Lög um fjármálafyrirtæki sem tóku gildi í janúar 2003

Eins og fyrr segir fór fjármálakerfið í gegnum gagngerar og hraðar breytingar. Undirbúningur að einkavæðingu ríkisbankanna hófst árið 1998 og stóð sem hæst árin þar á eftir. Viðskiptaráðherra skipaði nefnd um endurskoðun á löggjöf um fjármálastofnanir 23. ágúst 1999. Nefndin gekk undir nafninu bankalaganefnd og var í skipunarbréfi ætlað að gera tillögur um breytingar á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, og lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. Skyldi nefndin í því sambandi sérstaklega skoða hvort æskilegt væri að sameina fyrrgreind lög í ein heildarlög um lánastofnanir eða jafnvel að setja eina heildstæða löggjöf um fjármálastofnanir. Fjölmargir komu að undirbúningi þessarar endurskoðunar sem staðið hafði frá lokum ársins 1998.

Með frumvarpinu, sem lagt var fram á Alþingi 17. október, var lagt til að lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóða, lög nr. 37/2002, um rafeyrisfyrirtæki, og ákvæði um stofnun og starfsemi verðbréfafyrirtækja og verðbréfamiðlana í lögum nr. 13/1996, um verðbréfaviðskipti, yrðu sameinuð í ein heildarlög um fjármálafyrirtæki. Hugtakið fjármálafyrirtæki var nýjung í íslenskum rétti. Það hugtak nær yfir starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða, annarra

Hugtakið fjármálafyrirtæki var nýjung í íslenskum rétti

65. Sjá t.d. Seðlabanki Íslands, *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis*.

66. Goodhart, „Procyclicality and financial regulation“. Þessa grein byggir Goodhart á Geneva Report „The Fundamental Principles of Financial Regulation“, sem hann ásamt fleirum skrifaði 2009.

67. Charles Goodhart er prófessor emeritus í Finance and Financial Regulation við London School of Economics and Political Science og stundar ráðgjöf, rannsóknir og skrif á rannsóknarstofnuninni LSE Financial Markets Group. Þessa tilvitnun í Goodhart er að finna í grein hans Global Macroeconomic and Financial Supervision: Where next? Sjá: http://www.nber.org/papers/w17682

lánastofnana, rafeyrisfyrirtækja, verðbréfafyrirtækja, verðbréfamiðlana og rekstrarfélaga verðbréfasjóða. Samheitið fjármálafyrirtæki er notað yfir allar tegundir starfsleyfa að því marki sem það er unnt.

ÍLS ekki fjármálafyrirtæki?

Við undirbúning frumvarpsins var þeirri hugmynd varpað fram hvort ekki væri eðlilegt að ein stærsta lánastofnun landsins, Íbúðalánasjóður, félli undir þessa skilgreiningu og þar með undir ný lög um fjármálafyrirtæki. Á þeim tíma var það talin nokkuð róttæk breyting sem kallaði jafnframt á mikla uppstokkun í kerfinu og breytingu á lögunum um Stjórnarráð Íslands þar sem Íbúðalánasjóður hafði ákveðnu félagslegu hlutverki að gegna og félli því undir félagsmálaráðuneytið.

Í athugasemdum Íbúðalánasjóðs við frumvarpið er vakin athygli á því að undanþáguákvæði í 21. gr. laga nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, hafi fallið brott, en þar sagði:

> Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. falla Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna ekki undir ákvæði laga þessara.

Í umsögninni er tekið fram að við gildistöku laga nr. 44/1998 skuli öll réttindi og undanþágur sem þessir sjóðir nutu samkvæmt þágildandi lögum taka til Íbúðalánasjóðs. Þá segir í niðurstöðum umsagnarinnar að:

> Ef hins vegar vilji stendur til að gera breytingar á því rekstrarformi sem er á þeirri starfsemi sem Íbúðalánasjóður hefur á höndum í dag þarf einnig að gera grundvallarbreytingar á lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál, auk þess sem stjórnvöld þurfa þá að huga nánar að styrkingu eiginfjárstöðu sjóðsins, þannig að hann uppfylli ákvæði frumvarpsins um eigið fé.[68]

Kostir og gallar þess að ÍLS heyrði undir lög um fjármálafyrirtæki

Í skriflegri skýrslu til rannsóknarnefndarinnar kom fram hjá Eiríki Guðnasyni, fyrrum bankastjóra Seðlabanka, að hann hefði átt sæti í nefndinni sem undirbjó setningu laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Hann kvaðst hafa haldið því fram í nefndinni að Íbúðalánasjóður ætti að heyra undir lögin og talið ófært að sjóður af slíkri stærð heyrði ekki undir lög um fjármálafyrirtæki. Þessi skoðun hafi ekki hlotið fylgi nægilega margra nefndarmanna til að hún yrði sett í frumvarpsdrögin.[69] Ef það hefði verið gert hefði af því m.a. leitt að Íbúðalánasjóður hefði þá þegar farið undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins en af því varð ekki fyrr en með breytingu á lögum nr. 44/1998 með lögum nr. 57/2004. Í skýrslu Eiríks til nefndarinnar kemur einnig fram að ef af því hefði orðið þá hefði sjóðurinn einnig þurft að uppfylla sömu ákvæði um eigið fé og önnur fjármálafyrirtæki og hefði þurft nokkurn aðlögunartíma til þess. Með þessu hefði sjóðurinn getað haft fullan aðgang að Seðlabanka ef hann kysi svo og keypt innstæðubréf beint af Seðlabankanum eins og bankar og sparisjóðir.[70] Það hefði verið til bóta fyrir ÍLS að geta keypt innstæðubréf en hefði þó ekki skipt sjóðinn meginmáli því hann starfaði í verðtryggðu umhverfi. Aukið eigið fé hefði þurft að koma úr ríkissjóði en af því fé hefði ríkissjóður ekki fengið neinn arð. Þar sem ekki var um arðgreiðslu að ræða virkaði því eiginfjárframlag frá ríkinu sem ríkisstyrkur til sjóðsins.

16.3 Breytingar á íbúðalánasjóði og aðkoma Alþingis og annarra stofnana að eftirliti með sjóðnum 2004–2005

Leiðir þingsins til þess að hafa eftirlit með stofnunum framkvæmdavaldsins

16.3.1 Inngangur

Alþingi veitir aðhald og eftirlit með opinberri stefnumótun með tvennum hætti. Í fyrsta lagi hefur Alþingi áhrif og veitir aðhald með ákvörðunum áður en þær eru teknar með því að koma beint að stefnumarkandi ákvörðunum við setningu laga, samþykkt á

68. Umsögn Íbúðalánasjóðs um 215. mál á 128. löggjafarþingi 2002–2003. http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=128&dbnr=285

69. Skrifleg skýrsla Eiríks Guðnasonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. Sjá ennfremur umfjöllun um þessa lagasetningu framar í þessari greinargerð.

70. Sama heimild.

þingsályktunum og við árlega meðferð og afgreiðslu fjárlaga. Leiðir þingsins til að hafa eftirlit með stofnunum framkvæmdarvaldsins sem fylgja eftir ákvörðunum þess eru í fyrsta lagi innan veggja þingsins og þá með umfjöllun í viðkomandi nefndum þess, fyrirspurnum og umræðum utan dagskrár og beiðnum til ráðherra um skýrslur. Í öðru lagi getur Alþingi beitt stofnunum þingsins, þ.e. Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis. Þessar stofnanir þingsins eru þýðingarmikil stjórntæki í því eftirlitshlutverki sem þingið hefur með framkvæmdarvaldinu. Að síðustu hefur Alþingi með setningu laga þar um framselt eftirlitshlutverk til einstakra stofnana stjórnsýslukerfisins og þar með falið þeim það sérhæfða hlutverk að hafa eftirlit með starfsemi einstakra stofnana og fyrirtækja eða kerfinu í heild, svo sem fjármálastöðugleika. Dæmi um stofnanir sem hafa fengið slíkt hlutverk eru Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og Ríkisábyrgðasjóður. Stofnunum eins og Seðlabanka og Fjármálaeftirlitinu er í lögum veitt mikið sjálfstæði og einnig sjálfdæmi um það hvernig þær haga starfi sínu, hvaða stjórntækjum þær beita og jafnvel hvort þær yfirhöfuð aðhafast nokkuð eins og í tilfelli Seðlabanka Íslands.

Alþingi framseldi með setningu laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, stefnumótandi ákvarðanavald til ráðherra félagsmála. Um setningu laga nr. 44/1998 og áhrif þeirra á stjórnsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs er aftur á móti fjallað sérstaklega í kafla 16.2.5 hér að framan.

Með sjálfstæðum eftirlitsstofnunum er verið að koma í veg fyrir pólitísk afskipti og auka trúverðugleika

Þegar þannig háttar til að Alþingi hefur framselt eftirlitshlutverk til stofnana innan stjórnsýslukerfisins þarf að ríkja sérstakt traust þingmanna á þeim. Ástæðan er sú að það er afar takmarkað sem Alþingi getur gert þegar málið er komið úr höndum þingsins. Með sjálfstæðu eftirliti er verið að koma í veg fyrir pólitísk afskipti af eftirliti almennt og þar með leitast við að auka trúverðugleika eftirlits. Fyrirspurnum í þinginu um starfsemi stofnana sem fara með sjálfstætt eftirlit er því hægt að svara á þá leið eins og hér kemur fram í máli Valgerðar Sverrisdóttur iðnaðar- og viðskiptaráðherra við tiltekinni fyrirspurn:

> Við höfum komið því þannig fyrir í sambandi við bankana að þeir starfa samkvæmt lögum þar um, en stofnanir eins og Fjármálaeftirlitið hafa miklu hlutverki að gegna í sambandi við þá starfsemi sem fer fram í fjármálastofnunum. Eins og ég hef margoft tekið fram fer ég ekki með stjórn þeirrar stofnunar. Fjármálaeftirlitið er algjörlega sjálfstætt og ég hef ekki upplýsingar um það að hvaða málum þeir eru að vinna hverju sinni.
>
> Með lagasetningu okkar höfum við komið okkur upp umhverfi og farvegi fyrir tilfelli eins og þetta þar sem við hljótum að treysta á að eftirlitið sé með þeim hætti sem þarf að vera og það sé tekið á þegar farið er út fyrir velsæmi í sambandi við mál eins og þetta.[71]

Hér hlýtur þó að vakna hin klassíska spurning: hver á að hafa eftirlit með eftirlitinu?

Hver á að hafa eftirlit með eftirlitinu?

Stundum er málum þannig komið fyrir af hálfu löggjafans að nokkrir eftirlitsaðilar hafa eftirlit með sömu starfsemi en með mismunandi þáttum hennar. Þetta þykir heppilegt vegna þess að rannsóknir hafa sýnt að þegar einn eftirlitsaðili fer með eftirlit með einu kerfi og það kerfi er tiltölulega einsleitt hvað varðar starfsemi og samsetningu starfsfólks þá er meiri hætta á því sem kallað er „regulatory capture“ sem þýðir að eftirlitsskyldir aðilar ná að „yfirtaka“ eftirlitið.[72] Við slíka yfirtöku er búið að draga úr áhrifum og virkni eftirlitsins. Af þessum ástæðum getur eftirlit þar sem vel skilgreindum eftirlitsþáttum innan sömu starfsemi er dreift milli aðila verið góður kostur þar sem þessir eftirlitsaðilar geta myndað innbyrðis aðhald með eftirlit hvers annars.[73] Dæmi um dreift eftirlit með skyldri starfsemi er einmitt þar sem eftirliti er skipt milli seðlabanka og fjármálaeftirlits

71. Valgerður Sverrisdóttir við umr. um húsnæðislán bankanna, 21. fundur á 131. löggjafarþingi, 8. nóvember 2004. http://www.althingi.is/altext/131/11/l08151300.sgml

72. Willem Buiter, fyrrum prófessor í hagfræði við London School of Economics, sem nú er yfirhagfræðingur City Group bankakeðjunnar hefur reyndar í þessu sambandi kynnt til sögunnar hugtakið „cognitive (regulatory) capture“ sem lýsir því hvernig starfsmenn eftirlits sem alla jafna eru með sömu menntun, sambærilegan bakgrunn, jafnvel svipaðan lífstíl og áhugamál og starfsmenn þeirra stofnana sem þeir eiga að hafa eftirlit með hafa tilhneigingu til að deila sömu sýn og skoðunum og starfsmenn eftirlitsskylds aðila og byrja að draga ályktanir í samræmi við það, þ.e. þeir gera sjónarmið starfsmanna hins eftirlitsskylda aðila að sínum og hafa því fjarlægst varðstöðuna um almannahagsmuni, en þess í stað tekið sér stöðu með sértækum einkahagsmunum. Willem Buiter, Lessons from the North Atlantic financial crisis.

73. Koliba og fleiri, *Governance networks in public administration and public policy*.

eins og nú er að finna hér á landi. Hins vegar er Samkeppniseftirlitið dæmi um einn eftirlitsaðila sem hefur eftirlit með mörgum ólíkum aðilum með mismunandi starfsemi á markaði. Þar er hættan á veikingu eftirlits með yfirtöku eftirlitsskyldra aðila minni þar sem eftirlitsskyldir aðilar eru starfandi á mörgum ólíkum mörkuðum.

Eftir að lög nr. 57/2004 um endurskipulagningu verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs voru afgreidd úr þinginu var framkvæmd endurskipulagningarinnar framseld til ráðherra, ráðuneytis og Íbúðalánasjóðs. Þegar á þetta stig var komið gat þingið aðeins reitt sig á hæfni og getu framkvæmdaraðila til að leysa verkefnið af hendi svo og á þá aðila sem fengið höfðu það verkefni að hafa eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs innan kerfisins. Í þessu tilviki voru það félagsmálaráðuneytið, Fjármálaeftirlitið og Ríkisábyrgðasjóður.

Ágreiningur við endurskipulagningu verðbréfaútgáfu ÍLS

Við endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs fór eftirlitið með henni að nokkru leyti úrskeiðis. Undirbúningur og innleiðing kerfisbreytinganna á Íbúðalánasjóði fór fram í pólitískum ágreiningi sem jafnframt kom fram í togstreitu innan stjórnsýslukerfisins og milli einstakra stofnana þess. Þetta má sjá á samskiptum sem áttu sér stað milli félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis seint á árinu 2003 og í upphafi árs 2004 annars vegar og hins vegar í samskiptum Íbúðalánasjóðs, Fjármálaeftirlitsins og Lánasýslunnar á tímabilinu júní 2004 til nóvember 2005. Um það hvað nákvæmlega fór úrskeiðis efnislega í þessum þætti innleiðingarinnar og hvernig og hvaða áhrif það hafði á fjárhagslega og rekstrarlega stöðu Íbúðalánasjóðs er ítarlega fjallað í kafla 9 hér að framan. Hér verður hins vegar skoðað og ályktað um það hvað, út frá sjónarmiðum stjórnsýslu og eftirlits, kann að skýra það að svona fór.

16.3.2 Undirbúningur að breytingunum á Íbúðalánasjóði 2003 og 2004

Nauðsynlegt er að rifja upp nokkur atriði sem skipta máli þegar kemur að því að meta getu innan kerfisins til að koma við virku aðhaldi og eftirliti. Geta Alþingis og stofnana stjórnsýslukerfisins til að veita ríkisstjórninni aðhald og eftirlit við framkvæmd kerfisbreytinganna á Íbúðalánasjóði á árinu 2004 réðst ekki einungis af stöðu þessara stofnana eins og hún var skilgreind í lögum. Hún dró einnig dám af því hvort viðkomandi stofnun var undir ráðuneyti sem laut forystu annars stjórnarflokksins eða hins. Stjórnarflokkarnir tveir, Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, höfðu mismunandi skoðanir og sýn á hlutverk Íbúðalánasjóðs. Má því segja að pólitískur ágreiningur hafi verið á milli flokkanna um hlutverk Íbúðalánasjóðs. Þessar mismunandi áherslur komu fram í því hvernig ráðuneytum var beitt af viðkomandi ráðherra og stefna ráðuneytis hafði áhrif á undirstofnanir þess ráðuneytis.

Hallur Magnússon fenginn „að láni“ úr ÍLS í ráðuneytið til að vinna að framgangi 90% lánanna

Í kafla 9 er rækilega fjallað um kerfisbreytingarnar á Íbúðalánasjóði 2004. Í undirkafla 9.1 er fjallað um aðdraganda 90% lánanna svokallaðra. Þau voru mikil áhersla Framsóknarflokksins í alþingiskosningunum 2003 en ekki Sjálfstæðisflokksins. Í stjórnarmyndun varð þó að samkomulagi flokkanna að innleiða lánin og var Sjálfstæðisflokkurinn þar með orðinn samábyrgur fyrir innleiðingu þeirra. Jafnframt er þar lýst að fljótlega eftir alþingiskosningarnar 2003 skipaði nýr félagsmálaráðherra, Árni Magnússon Framsóknarflokki, sérstakan verkefnisstjóra, Hall Magnússon, til að vinna að framgangi 90% lánanna. Hallur var þá starfsmaður Íbúðalánasjóðs og virðist hafa starfað þar eitthvað áfram í takmörkuðu starfshlutfalli ásamt verkefninu sem hann vann innan félagsmálaráðuneytisins. Með verkefnisstjóra var valinn þriggja manna ráðgjafahópur. Í hann var valinn aðstoðarmaður ráðherra en einnig voru skipaðir fulltrúar úr iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu til að koma að útfærslu hugmyndarinnar. Þannig fékk undirbúningurinn umtalsvert aðhald úr öðrum ráðuneytum. Til verkefnisstjórnar og í ráðgjafahópinn voru því ekki valdir sérfræðingar félagsmálaráðuneytisins heldur ráðgjafar ráðherrans sem störfuðu náið með honum auk manna úr öðrum ráðuneytum. Svo fór að leitað var álits ESA[74] á 90% lánunum og því fór málið í bið um áramótin 2003-2004 meðan beðið var niðurstöðu frá ESA.

74. Eftirlitsstofnun EFTA (EFTA Surveillance Authority).

Í fjármálaráðuneytinu, sem var stjórnað af ráðherra Sjálfstæðisflokksins Geir H. Haarde, var unnið álit að beiðni félagsmálaráðherra en hann hafði með bréfi, dagsettu 11. desember 2003, óskað eftir því að fjármálaráðuneytið legði mat á efnahagsleg áhrif tillaga um hækkun íbúðalána Íbúðalánasjóðs. Þetta álit er dagsett 2. apríl 2004. Það er ekki að finna á vef fjármálaráðuneytisins en er skráð í málaskrá félagsmálaráðuneytisins móttekið 2. apríl 2004 og sent til ráðherraskrifstofu, en ekki er til eintak af álitinu í skjalasafni ráðuneytisins. Þetta álit fjármálaráðuneytisins mælti gegn hugmyndum um hækkun á lánshlutfallinu upp í 90% og var ekki gert opinbert í félagsmálaráðuneytinu.

Mat fjármálaráðuneytisins á efnahagslegum áhrifum 90% lána ekki gert opinbert

Almennt um áformin um 90% lánin kemur fram það mat í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna að:

> ríkisstjórnin hafi verið ákveðin í því að fara út í boðaðar breytingar á Íbúðalánasjóði sem fyrst á kjörtímabilinu og það raunverulega óháð því hversu heppilegt það væri eða hve miklar vaxtahækkanir fylgdu í kjölfarið.[75]

Ennfremur kemur fram í skýrslunni að frásögn Geirs H. Haarde við skýrslutöku hjá þeirri nefnd, sem var fjármálaráðherra á þessum tíma, hafi stutt þessa ályktun:

> Auðvitað var ljóst að [Kárahnjúkavirkjun] mundi hafa þensluáhrif, sérstaklega fyrir austan, og það sem ég vitna til í minni landsfundarræðu, sem var vitnað í hérna áðan, er það að ef það er hægt að saka okkur um einhver mistök í hagstjórninni varðandi þetta, þá er það ekki það að hafa ráðist í þessa virkjun því hún var mjög nauðsynleg og á eftir að vera hér mikil stoð í framtíðinni í efnahagslífi, heldur það að hafa farið í aðra hluti við hliðina á sem ekki voru heppilegir og ekki voru rétt tímasettir, hækkun á lánum Íbúðalánasjóðs, lækkun vaxta hjá Íbúðalánasjóði. [76]

Ákveðnir þættir í þessari atburðarás benda til þess að það sem samið var um við stjórnarmyndunarborðið vorið 2003 og menn, eins og fram er komið, vissu að var gegn betri vitund um skynsamlega hagstjórn, hafi valdið ágreiningi milli stjórnarflokkanna. En sá ágreiningur virðist líka hafa komið fram innan stofnana stjórnsýslukerfisins eins og síðar átti eftir að koma á daginn og hafa áhrif þar bæði á framkvæmd verkefnisins og eftirlit með því.

Ágreiningur um uppgreiðslugjald milli ráðuneyta fjármála og félagsmála

Í október 2003 komu fram niðurstöður nefndar sem starfaði á vegum fjármálaráðuneytisins að hugmyndum um endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs og er um þær fjallað í undirkafla 9.2. Það verður úr að endurskipuleggja verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs og hefst undirbúningur að frumvarpi í þá veru um áramótin 2003-2004. Um þennan undirbúning má lesa í undirkafla 9.3. Ætla má að auðvelt hafi verið fyrir ríkisstjórnarflokkana að sameinast um stefnu sem laut að því að lækka vexti á lánum til húsnæðiskaupa með því að laða að erlent fjármagn. Erfitt er að sjá að um þetta hafi getað verið mikill pólitískur ágreiningur. Aftur á móti geta tæknileg atriði sem nauðsynleg eru til að hugmyndir gangi upp reynst pólitískt óvinsæl eða ósamrýmanleg öðrum pólitískum markmiðum. Þannig fór í þessu máli að við undirbúning frumvarps um endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs reyndist hugmynd nefndarinnar um uppgreiðslugjald verða aðalásteytingarsteinninn. Þau samskipti, sem áttu sér stað milli starfsmanna fjármálaráðuneytisins og ráðgjafa ráðherrans í félagsmálaráðuneytinu í tillögugerðinni sýna að ráðgjafar ráðherrans teygðu sig langt fyrir hönd síns ráðherra til að komast hjá því að hafa ákvæðið um uppgreiðslugjald inni í frumvarpinu.

Við skýrslutöku hjá nefndinni kvaðst Árni Magnússon ekki muna hvers vegna hætt hefði verið við að hafa uppgreiðslugjald vildu lántakendur hjá ÍLS greiða upp skuldir sínar hjá sjóðnum. Aðspurður hvort hann hefði rætt þetta mál við fjármálaráðherrann sagði Árni:

> Við Geir náttúrulega hittumst alltaf annað slagið. Það voru nú óformlegir fundir og svo sem allir ráðherrar hittu fjármálaráðherra annað slagið. Jú, jú, eitthvað ræddum við málefni Íbúðalánasjóðs, við Geir. Ég minnist þess nú ekki sérstaklega að þetta hafi verið rætt okkar á milli.[77]

Hjá Guðmundi Bjarnasyni, fyrrum framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, kom fram að hann:

75. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, kafli 4.4.5, bls. 124.

76. Sama heimild bls. 124.

77. Skýrsla Árna Magnússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

> man ekki eftir formlegri, ítarlegri umræðu um að hverfa frá tillögu nefndar um að setja sérstakt uppgreiðslugjald á íbúðabréfin.[78]

Guðjón Bragason, sem var skrifstofustjóri í félagsmálaráðuneytinu frá 2003 til 2007, sagði að horfið hefði verið frá ákvæðinu um uppgreiðslugjald í janúar/febrúar 2004 en að ástæður þess hafi í hans huga verið óljósar:

Uppgreiðslugjald „klárlega ekki vinsælt"

> Uppgreiðslugjaldið var klárlega ekki vinsælt. Það var náttúrulega verið að reyna að skapa sátt um þetta pólitískt.[79]

Það er því nokkuð ljóst að pólitískur ágreiningur var milli stjórnarflokkanna um afstöðuna til breytinga sem gerðar voru á Íbúðalánasjóði á árinu 2004. Sjálfstæðisflokkurinn var ekki hrifinn af kosningaloforði Framsóknarflokksins um 90% lánin. Þetta má sjá í umræðum í þinginu haustið 2004 þar sem þingmenn Sjálfstæðisflokksins fagna því að bankarnir séu loksins komnir inn á húsnæðismarkaðinn. Þar sagði Pétur H. Blöndal m.a.:

> Síðastliðið sumar fékk Íbúðalánasjóður óvænta samkeppni og var ekki seinna vænna að kæmist á samkeppni í lánveitingum til einstaklinga.[80]

Og í ræðu Guðlaugs Þórs Þórðarsonar kemur fram m.a.:

> Frá því hins vegar að þessi fyrirætlun var kynnt hefur orðið afskaplega mikil breyting á íslenskum íbúðalánamarkaði eins og menn þekkja og stærsta breytingin er auðvitað sú að nú hafa bankarnir loksins tekið virkan þátt á þessum markaði og lána núna til íbúðakaupa. Sá sem hér stendur segir loksins því að þetta er eitthvað sem ég hefði viljað sjá gerast fyrr.[81]

Sigurður Kári Kristjánsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, gekk svo langt að spyrja samstarfsráðherra í eigin ríkisstjórn, félagsmálaráðherrann, þeirrar spurningar í þingsal:

Er eðlilegt að ÍLS með ríkisábyrgð keppi við bankana?

> hvort hann telji eðlilegt að Íbúðalánasjóður taki þátt í samkeppni við viðskiptabankana, sparisjóðina og eftir atvikum lífeyrissjóðina, um að bjóða lægstu vexti á markaði til neytenda, til fasteignakaupenda, með hliðsjón af því að Íbúðalánasjóður nýtur ríkisábyrgðar sem hinir aðilarnir njóta ekki. Telur hæstv. félagsmálaráðherra að þátttaka ríkisins á þessum markaði sé eðlileg eins og hún er nú og sér hann fyrir sér einhverjar breytingar hvað aðkomu Íbúðalánasjóðs að þessum hluta starfseminnar og samkeppninnar varðar?[82]

Af þessum umræðum má glögglega sjá að sú stefnumótun sem fór af stað með stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vorið 2003 um hækkun á lánshlutfalli Íbúðalánasjóðs upp í 90% var byggð á margþættri pólitískri málamiðlun. Það var eins og þingmaður Sjálfstæðisflokksins sagði í ræðu sinni um málamiðlun innan flokka og milli flokka:

90% lánin byggð á málamiðlun

> Ég er hins vegar hér sem varaformaður félagsmálanefndar að koma í framkvæmd stefnu ríkisstjórnarinnar sem er auðvitað málamiðlun á milli aðila, bæði innan flokka og milli flokka. Það er ekkert leyndarmál.[83]

Ekki er óvarlegt að álykta hér að slík málamiðlun í svo stóru máli hafi haft áhrif á framkvæmd málsins og eftirfylgni.

Eftirlit Alþingis og stjórnsýslunnar með breytingum á ÍLS 2004

Nú verður vikið að aðhaldi og eftirliti Alþingis og stofnana þess með þeim breytingum sem gerðar voru á lánum Íbúðalánasjóðs á árinu 2004. Fyrst verður fjallað um Alþingi og félagsmálanefnd þingsins, síðan skoðuð samskipti ráðuneytanna sem í hlut áttu, þá tekið fyrir eftirlit félagsmálaráðherra/félagsmálaráðuneytis með starfsemi Íbúðalánasjóðs, því næst eftirlit og aðhald Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og Lánasýslu ríkisins.

78. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

79. Skýrsla Guðjóns Bragasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

80. Pétur H. Blöndal við umr. um 220. mál á 131. löggjafarþingi, 4. nóvember 2004. http://www.althingi.is/raeda/131/rad20041104T144313.html

81. Guðlaugur Þór Þórðarson við umr. um 220. mál á 131. löggjafarþingi, 2. desember 2004. http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041202T120719.html

82. Sigurður Kári Kristjánsson við umr. um 220. mál á 131. löggjafarþingi, 2. desember 2004. http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041202T134643.html

83. Guðlaugur Þór Þórðarson við umr. um 220. mál á 131. löggjafarþingi, 2.desember 2004 http://www.althingi.is/raeda/131/rad20041202T123208.html

16.3.3 Alþingi

Fram til þess tíma er ríkisstjórn var mynduð um vorið 2003 fólst aðkoma Alþingis að starfsemi Íbúðalánasjóðs nánast eingöngu í árlegri umfjöllun við afgreiðslu fjárlaga og samþykki ríkisreiknings. Á kjörtímabilinu 1999-2003 má þó finna fjórar utandagskrárumræður þar sem stjórnarandstæðingar beina máli sínu til félagsmálaráðherra. Þegar kom fram á árið 2004 komu fram tvö lagafrumvörp sem fólu í sér breytingar á lánum Íbúðalánasjóðs og er það ferli rakið ítarlega í kafla 9.

Hér í þessari umfjöllun verður farið yfir almenna samantekt á tölulegum upplýsingum úr ársskýrslum Alþingis og af vefsíðu þingsins frá átta þingum, frá haustþingi 1999 fram á vorþingið 2007, þ.e. frá 125. til 133. löggjafarþings. Þar eru skoðaðar fjöldatölur um lagafrumvörp, þingsályktunartillögur, fyrirspurnir og umræður utan dagskrár á þessu tímabili. Þær eru flokkaðar eftir því hverjir hafa frumkvæði, ríkisstjórn, stjórnarliðar, stjórnarandstæðingar eða nefndir þingsins. Það má segja að þingmenn hafi ákveðið tæki til aðhalds með fyrirspurnum en ráðherra verður að svara þeim.

Þegar frumkvæði kemur frá þingmönnum er litið svo á að um visst aðhald þingsins sé að ræða gagnvart framkvæmdarvaldinu (sjá töflu 16.1 og töflur 16.6 aftast í kafla). Þá er skoðaður fjöldi fyrirspurna og umræðna utan dagskrár og þeim skipt niður á ráðherra sem fyrirspurninni er beint til (tafla 16.2). Því næst er skoðað hvernig fyrirspurnir og umræður utan dagskrár skiptust niður á þingmenn (tafla 16.4). Leitað var á vef Alþingis og teknar saman allar fyrirspurnir og umræður utan dagskrár sem beindust að starfsemi Íbúðalánasjóðs sérstaklega og að málum sem með einum eða öðrum hætti tengdust starfsemi hans, t.d. varðandi fjármálaeftirlit og vaxtaákvarðanir Seðlabanka Íslands. Í því skyni að prófa áreiðanleika talningar var tekin stikkprufa og þessi listi borinn saman við lista yfir fyrirspurnir til félagsmálaráðherra á þessu tímabili sem var innkallaður frá velferðarráðuneytinu (tafla 16.3).

Tafla 16.1 Störf Alþingis 1999–2007: samantekt

	Fjöldi	Hlutfall
Heildarfjöldi fyrirspurna og umræðna	3.884	
Fyrirspurnir og umræður frá stjórnarandstöðu	3.106	80,0%
Fyrirspurnir og umræður um málefni sem tengjast beint og óbeint Íbúðalánasjóði	38	1,0%
Heildarfjöldi frumvarpa og þingsályktunartillagna	2.697	
Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur frá ríkisstjórn eða stjórnarliðum	1.625	60,3%
Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur frá stjórnarandstöðu	1.072	39,7%

Heimild: Ársskýrslur Alþingis: Störf löggjafarþinga frá 125. löggjafarþingi (1999–2000) til 133. löggjafarþings (2006–2007).

Tölfræði um þingstörf

Aðeins verður lýst heildarniðurstöðum hér en til að taka dæmi um eina „úrlesningu“ má t.d. sjá að þegar 130. þing er skoðað þá voru á því þingi 138 þingfundir sem stóðu samtals í 658 klukkustundir. Af þessum 658 klukkustundum fóru 392 klst. í frumvörp, 62 klst. í þingsályktunartillögur, 60 klst. í fyrirspurnir og 25 klst. í utandagskrárumræður. Sjá má hverjir leggja fram frumvörp og þingsályktunartillögur og í samtöludálkinum til hægri má sjá hvernig þeim varð ágengt þegar saman eru tekin frumvörpin og þingsályktunartillögurnar. Þar má sjá að ríkisstjórn (88,7%) og stjórnarliðar (12,7%) hafa árangur sem erfiði í yfirgnæfandi fleiri tilfellum borið saman við aðeins 2,6% hjá stjórnarandstöðunni, og frumvörp nefnda voru að þessu sinni öll samþykkt. Þegar skoðað er hversu vel þingmenn nýttu sér möguleikann á að fá upplýsingar og veita ráðherrum aðhald, þá má sjá lengra til hægri í töflu 16.6 (sjá aftast í kafla) að stjórnarandstaðan er ein með frumkvæðið að öllum 45 utandagskrárumræðunum í þinginu á þessu þingi og er með langtum fleiri fyrirspurnir en stjórnarliðar. En stjórnarliðar fá í fleiri tilfellum svör en þingmenn stjórnarandstöðunnar. Þegar á allt er litið voru þingmenn stjórnarandstöðunnar með 603 tilraunir til að hafa áhrif og veita aðhald á meðan stjórnarliðar eru með 106 (samtöludálkurinn

lengst til hægri í töflunni). Þetta er þingið haustið 2003 og vorið 2004 (130. þing), fyrsta þingárið eftir kosningarnar vorið 2003 og þingið sem afgreiddi frumvarp til laga nr. 57/2004.

Þegar heildartölur fyrir öll þessi átta þing eru skoðaðar kemur í ljós að heildarfjöldi frumvarpa og þingsályktunartillagna var 2.697, þar af voru þingmenn stjórnarandstöðunnar með 66% frumvarpa og þingsályktunartillagna. Þeir höfðu afar sjaldan erindi sem erfiði, fóru hæst í 4,8% á 128. þingi kosningaveturinn 2002-2003 og þá eingöngu með árangur af tillögum til þingsályktunar. Þegar heildarfjöldi fyrirspurna og utandagskrárumræðna á þessum þingum er skoðaður þá var hann 3.884 og þar af voru 80% fyrirspurna og utandagskrárumræðna að frumkvæði þingmanna stjórnarandstöðunnar. Af þessum 3.884 fyrirspurnum og utandagskrárumræðum voru aðeins 38 eða tæp 1% sem beindust að Íbúðalánasjóði og málum sem tengdust starfsemi sjóðsins innan stjórnsýslukerfisins með einum eða öðrum hætti eins og skýrt var út hér að framan.

Í töflu 16.2 má sjá að 52,6% þessara fyrirspurna beindust til félagsmálaráðherra, 21,1% til viðskiptaráðherra, 15,8% til forsætisráðherra og 10,5% til fjármálaráðherra. Þá má sjá í töflu 16.4 að alls voru það 13 þingmenn sem áttu frumkvæðið að þessum 38 fyrirspurnum og

Tafla 16.2 Fyrirspurnir og utandagskrárumræður á Alþingi um málefni Íbúðalánasjóðs 1999–2007

125. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	1	2	1	4
Viðskiptaráðherra	.	1	.	1
Fjármálaráðherra	.	.	.	.
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**1**	**3**	**1**	**5**

126. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	1	.	.	1
Viðskiptaráðherra	.	.	.	.
Fjármálaráðherra	.	1	.	1
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**1**	**1**	**.**	**2**

127. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	.	5	.	5
Viðskiptaráðherra	.	1	.	1
Fjármálaráðherra	.	.	.	.
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**.**	**6**	**.**	**6**

128. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	.	.	.	.
Viðskiptaráðherra	.	.	.	.
Fjármálaráðherra	.	.	1	1
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**.**	**.**	**.**	**1**

130. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	1	.	.	1
Viðskiptaráðherra	.	1	.	1
Fjármálaráðherra	.	.	.	.
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**1**	**1**	**.**	**2**

131. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	1	1	1	3
Viðskiptaráðherra	2	.	1	3
Fjármálaráðherra	1	.	.	1
Forsætisráðherra	1	.	2	3
Alls	**5**	**1**	**4**	**10**

132. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	.	3	.	3
Viðskiptaráðherra	.	2	.	2
Fjármálaráðherra	.	.	1	1
Forsætisráðherra	.	1	2	3
Alls	**.**	**6**	**3**	**9**

133. löggjafarþing	**Munnlegar**	**Skriflegar**	**Umræður**	**Alls**
Félagsmálaráðherra	1	2	.	3
Viðskiptaráðherra	.	.	.	.
Fjármálaráðherra	.	.	.	.
Forsætisráðherra	.	.	.	.
Alls	**1**	**2**	**.**	**3**

Skipting á ráðherra	**Alls**	**%**
Félagsmálaráðherra	20	52.6
Viðskiptaráðherra	8	21.1
Fjármálaráðherra	4	10.5
Forsætisráðherra	6	15.8
Alls	**38**	**100.0**

Heimild: Alþingisvefur, þingmálalistar eftir þingum.

Tafla 16.3 Fyrirspurnir og umræður á Alþingi um málefni sem tengjast Íbúðalánasjóði beint eða óbeint, 1999–2007

125. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
5. október 1999		Umræða	Framboð á leiguhúsnæði	Ögmundur Jónasson	Félagsmálaráðherra
5. október 1999		Munnl	Um varasjóð bygg. verkamanna	Jón Bjarnason	Félagsmálaráðherra
12. október 1999		Skrifl	Útlán innlánastofnana og ÍLS	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
30. nóvember 1999		Skrifl	Rekstrarkostnaður og fl., Húsnæðisstofnun og ÍLS	Rannveig Guðmundsdóttir	Félagsmálaráðherra
24. apríl 2000		skrifl	Viðbótarlán ÍLS	Rannveig Guðmundsdóttir	Félagsmálaráðherra
126. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
15. febrúar 2001	458	Munnl	Skortur á félagslegum leiguíbúðum	Ögmundur Jónasson	Félagsmálaráðherra
23. mars 2001	604	Skrifl	Vanskil einstaklinga hjá bönkum og ÍLS	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
127. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
4. október 2001	98	Skrifl	Framkvæmd laga um húsnæðismál, íbúðaþörf, sveitarfél. og fl.	Ögmundur Jónasson	Félagsmálaráðherra
15. október 2001	163	Skrifl	Þróun verðs íbúðarhúsnæðis	Örlygur Hnefill Jónsson	Félagsmálaráðherra
15. október 2001	164	Skrifl	Útlán opinberra sjóða til nýbygginga íbúðarhúsnæðis	Örlygur Hnefill Jónsson	Félagsmálaráðherra
6. desember 2001	353	Skrifl	Hækkun vaxta á lán ÍLS	Sverrir Hermannsson	Félagsmálaráðherra
23. janúar 2002	393	Skrifl	Um útdrátt og endurgreiðslu húsbréfa	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
5. apríl 2002	706	Skrifl	Heildarskuldir og vaxtabyrði í íslenska lánakerfinu	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
128. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
18. nóvember 2002		Umræða	Viðbótarlán ÍLS	Ögmundur Jónasson	Fjármálaráðherra
130. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til:**
16. október 2003	189	Munnl	Hvað líður áformum ríkisstjórnarinnar um 90% lánin?	Guðjón Ólafur Jónsson	Félagsmálaráðherra
2. desember 2003	391	Skrifl	Eftirlit með fjármálafyrirtækjum	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
131. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
6. október 2004	93	Skrifl	Breytingar á húsnæðisverði	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
6. október 2004	79	Munnl	Samkeppnishæfi ÍLS	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
7. október 2004	106	Munnl	Afnám stimpilgjalds við endurfjármögnun fasteignalána	Margrét Frímannsdóttir	Fjármálaráðherra
11. október 2004	157	Munnl	Um FME, gegnsæi og heimild til að beita sektum v/innherj.	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
3. nóvember 2004	256	Munnl	Útlán banka og sparisjóða	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
8. nóvember 2004		Umræða	Húsnæðislán bankanna	Ögmundur Jónasson	Viðskiptaráðherra
14. febrúar 2005	527	Munnl	Hlutur húsnæðiskostnaðar í vísitölu neysluverðs	Jón Bjarnason	Forsætisráðherra
21. febrúar 2005		Umræða	Greinargerð SÍ um efnahagsmál – hækkun stýrivaxta	Steingrímur J. Sigfússon	Forsætisráðherra
21. mars 2005		Umræða	Efnahagsmál og stóriðjustefna	Steingrímur J. Sigfússon	Forsætisráðherra
21. mars 2005		Umræða	Húsnæðislán sparisjóðanna	Pétur H. Blöndal	Félagsmálaráðherra
132. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
10. október 2005		Umræða	Vaxtahækkun Seðlabankans	Kristján K. Möller	Forsætisráðherra
13. október 2005	196	Skrifl	Um ÍLS, uppgreiðslur og fl.	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
10. nóvember 2005	305	Skrifl	Lóðaúthlutanir sveitarfélaga og nýbyggingar íbúðarhúsnæðis	Kjartan Ólafsson	Félagsmálaráðherra
17. nóvember 2005	336	Skrifl	Íbúðalán banka og sparisjóða	Kristinn H. Gunnarsson	Viðskiptaráðherra
5. desember 2005		Umræða	Vaxtahækkun Seðlabankans	Steingrímur J. Sigfússon	Forsætisráðherra
2. febrúar 2006	490	Skrifl	Staða bankanna og mat erlendra greiningarfyrirtækja	Jóhanna Sigurðardóttir	Viðskiptaráðherra
20. febrúar 2006		Umræða	Skuldbreytingar hjá ÍLS og greiðsla stimpilgjalda	Kristján K. Möller	Fjármálaráðherra
7. mars 2006	593	Skrifl	Viðbrögð við áföllum í fjármálakerfinu og viðbrögð FME	Jóhanna Sigurðardóttir	Forsætisráðherra
31. maí 2006	804	Skrifl	Fjöldi nýbygginga	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
133. löggjafarþing	**Mál nr.**	**Tegund**	**Málefni**	**Fyrirspyrjandi**	**Beint til**
3. október 2006	105	Munnl	Lánveitingar ÍLS og leiðir til að mæta tekjulægri hópum	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
5. október 2006	115	Skrifl	Nýbyggingar, flokkar, fjöldi, verðþróun	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra
6. janúar 2007	477	Skrifl	Staða fólks við fyrstu íbúðakaup	Jóhanna Sigurðardóttir	Félagsmálaráðherra

Heimild: Alþingisvefurinn, þingmálalistar eftir þingum, allar fyrirspurnir á http://www.althingi.is/vefur/thingmal.html

Tafla 16.4 Fyrirspurnir á Alþingi um málefni Íbúðalánasjóðs 1999–2007, eftir fyrirspyrjendum

Fyrirspyrjandi	Fjöldi fyrirspurna
Guðjón Ólafur Jónsson	1
Jóhanna Sigurðardóttir	16
Jón Bjarnason	2
Kjartan Ólafsson	1
Kristinn H. Gunnarsson	1
Kristján L. Möller	2
Margrét Frímannsdóttir	1
Ögmundur Jónasson	5
Örlygur Hnefill Jónsson	2
Pétur H. Blöndal	1
Rannveig Guðmundsdóttir	2
Steingrímur J. Sigfússon	3
Sverrir Hermannsson	1
Alls	**38**

Heimild: Alþingisvefur, þingmálalistar eftir þingum.

utandagskrárumræðum, flestir í stjórnarandstöðu. Þar voru 6 þingmenn málshefjendur í eitt skipti, 4 voru í tvö skipti, 1 var í 3 skipti, 1 var í 5 skipti og 1 þingmaður var málshefjandi í 16 skipti. Í töflu 16.3 má sjá lista yfir málefni, fyrirspyrjendur og ráðherra eftir þingum.

Þingmenn nota rétt sinn en fá mál varðandi ÍLS

Af þessu verður ekki annað séð en að þingmenn hafi notað rétt sinn til að hafa áhrif. Aftur á móti vekur athygli hve fá mál beinast að Íbúðalánasjóði og því stóra samhengi sem hann starfar í og sem hér er skoðað. Ljóst er að til þess að setja sig inn í þann hluta málaflokksins þarf talsverða tæknileg innsýn og þekkingu á hinu stóra og flókna samhengi þessa þáttar við efnahagslífið. Slíka innsýn og þekkingu fá þingmenn einna helst ef þeir verða ráðherrar og ná þannig að setja sig vel inn í einn tiltekinn málaflokk. Það skýrir ef til vill það að virkasti þingmaðurinn í stjórnarandstöðunni var fyrrverandi ráðherra félagsmála.

16.3.4 Félagsmálanefnd Alþingis

Skoðaðar voru tölur yfir starfsemi félagsmálanefndar frá haustþingi 1999 fram á vorþingið 2007 (125.-133. þing). Þar kemur í ljós, sbr. töflu 16.5, að á 130. þingi (2003-2004) eru afgreidd langflest mál frá nefndinni. Þetta þing sker sig nokkuð úr öðrum þingum á kjörtímabilinu hvað fjölda umsagnarbeiðna, erinda og gesta varðar. Ekki var sérstaklega skoðað með orðaleit hvað mikill hluti þessara mála beindist að málefnum Íbúðalánasjóðs.

Íslenska stjórnkerfið sundurleitt

Íslenska stjórnsýslukerfið er sundurleitt kerfi sem einkum skýrist af þeirri tegund ráðherrastjórnsýslu sem íslenska stjórnskipanin og hefðir hafa komið á. Sundurleitnin skýrist einnig af áhrifum aukinnar dreifstýringar sem fylgdi nýskipan í ríkisrekstri. Með sundurleitum kerfum er átt við að verulega skortir á skipulagða og formlega samhæfingu og samþættingu innan kerfisins. Þegar stjórnkerfi eru sundurleit gerist það að einstaka menn og þá gjarnan fáir einstaklingar innan kerfisins geta öðlast, starfs síns eða stöðu vegna, mjög mikla yfirsýn. Þannig geta áhrif í krafti yfirsýnar færst á hendur einstaklinga þó svo að það gerist ekki með skipulögðum hætti. Og þar sem það gerist ekki með skipulögðum hætti þá getur verið erfitt að sjá hvar slík hugsanleg áhrif eða yfirsýn liggur. Þingmenn sem eiga sæti í nefndum þar sem mismunandi hliðar á máli eða mál tengd einu og sama málefninu falla undir mismunandi nefndir geta átt þess kost að kynnast sama málinu frá mismunandi hliðum. Yfirsýn af þessu tagi getur verið mjög mikilvæg og gefið þingmanni tilefni til að taka málið upp í mismunandi samhengi við umræður í þinginu.

Yfirsýn veitir áhrif

Í töflu 16.5 er listi yfir nefndarmenn í félagsmálanefnd á þessum átta þingum og hverjir þeirra voru einnig annaðhvort í efnahags- og viðskiptanefnd, þar sem málefni bankanna og mál á sviði Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans koma til umfjöllunar, eða í fjárlaganefnd,

Tafla 16.5 Störf félagsmálanefndar Alþingis 1999–2007

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
	125. lögþ.	**126. lögþ.**	**127. lögþ.**	**128. lögþ.**	**130. lögþ.**	**131. lögþ.**	**132. lögþ.**	**133. lögþ.**
Fundir	24	32	28	19	28	22	31	22
Klukkustundir	41	73	46	27	41	29	53	31
Mál til nefndarinnar	19	25	19	24	31	17	27	12
Nefndarálit	12	14	12	14	15	5	10	8
Samhljóma	.	.	.	.	.	5	8	7
Með ágreiningi	.	.	.	.	.	-	2	1
Umsagnarbeiðnir	979	1.920	207	489	683	334	446	218
Erindi til nefndar	228	433	118	172	255	111	183	73
Gestir	77	149	98	78	118	53	83	50
Afgreidd mál	10	10	9	12	112	5	9	8

Heimild: Ársskýrslur Alþingis: Störf löggjafarþinga frá 125. löggjafarþingi (1999–2000) til 133. löggjafarþings (2006–2007).

þar sem t.d. ríkisábyrgðir koma til umfjöllunar. Mest var skörunin við fjárlaganefndina á fyrstu fjórum þingunum en skörunin færist síðan til og verður meiri gagnvart efnahags- og viðskiptanefnd á síðari þingunum. Athygli vekur að á fyrstu fjórum þingunum voru það eingöngu nefndarmenn félagsmálanefndar úr röðum þingmanna stjórnarflokkanna sem áttu jafnframt sæti í efnahags- og viðskiptanefnd eða fjárlaganefnd. Þar á meðal er formaður félagsmálanefndar sem einnig á sæti í fjárlaganefndinni öll þessi þing eða frá haustþingi 1999 og fram á vorþingið 2003.

Formaður félagsmálanefndar í stjórn ÍLS

Þá vekur það athygli að formaður félagsmálanefndar, Arnbjörg Sveinsdóttir, var einnig stjórnarmaður í stjórn Íbúðalánasjóðs. Félagsmálaráðherra skipaði Arnbjörgu í stjórn sjóðsins í byrjun janúar 1999 og var hún í henni allt það kjörtímabil samhliða formennsku í félagsmálanefnd Alþingis. Stjórnsýslulög ná ekki yfir þingmenn, og þar með ekki hæfisreglur stjórnsýslulaganna. Aftur á móti þarf ekki að hafa mörg orð um það hversu óheppilegt og óviðeigandi það er í þessu tilfelli að formaður nefndar sem fer með eftirlit með starfsemi sem heyri undir félagsmálaráðherra skuli á sama tíma sitja í stjórn stofnunar sem fellur undir eftirlitssvið nefndarinnar og þiggur fyrir stjórnarsetuna þóknun sem ákveðin er af ráðherra. Enginn getur haft eftirlit með sjálfum sér.

Félagsmálanefnd fjallaði um lánssamningana við banka og sparisjóði

Hinn 21. júlí 2005 tók félagsmálanefnd Alþingis málefni Íbúðalánasjóðs, þ.e. uppgreiðslur og lánssamninga við banka og sparisjóði, til umfjöllunar. Félagsmálanefnd boðaði til sín yfirstjórn félagsmálaráðuneytis og Íbúðalánasjóðs ásamt ráðgjöfum sjóðsins, fulltrúa frá Fjármálaeftirlitinu, ríkisendurskoðanda, fulltrúa frá Seðlabanka Íslands og Lánasýslu, Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Sambandi íslenskra sparisjóða, Samtökum atvinnulífsins og fleiri hagsmunaaðilum. Sátu allir þessir aðilar fyrir svörum og skýrðu málið hver frá sinni hlið.

Félagsmálanefnd óskaði samdægurs, með bréfi dags. 21. júlí 2005, eftir því við Ríkisendurskoðun, að hún gerði almenna stjórnsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði.

16.3.5 Ríkisendurskoðun

Ríkisendurskoðun er eitt af mikilvægustu stjórntækjum þingsins. Hún starfar samkvæmt lögum nr. 86 frá 1997. Samkvæmt 1. gr. laganna starfar Ríkisendurskoðun á vegum Alþingis. Hún skal endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá getur hún framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun skv. 9. gr. laganna, annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og verið þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins.

Sem fyrr segir óskaði félagsmálanefnd Alþingis eftir því í júlí 2005 að Ríkisendurskoðun gerði almenna stjórnsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í kjölfar fundar nefndarinnar um lánasamninga við banka og sparisjóði.

Almenn stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á ÍLS

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu sinni með bréfi dagsettu 28. nóvember 2005. Í bréfinu eru teknar saman helstu niðurstöður stjórnsýsluúttektarinnar. Þar segir m.a.:

> Ef litið er fram hjá efasemdum um lagagrunn þann, sem lánasamningarnir við fjármálafyrirtækin hvíla á, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en að Íbúðalánasjóði hafi með framangreindum aðgerðum tekist að forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þokkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans. Aðgerðirnar sem slíkar sýnast því hafa tryggt fjárhagslega hagsmuni sjóðsins með nokkuð viðunandi hætti.[84]

Þröngt sjónhorn stjórnsýsluúttektar

Ríkisendurskoðun ákvað að takmarka skoðun sína á Íbúðalánasjóði við aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir haustið 2004. Þá vekur það vissulega athygli að þar nálgast Ríkisendurskoðun úttekt sína frá þröngu stofnanasjónarmiði þar sem athyglinni er einungis beint að afkomu sjóðsins og því að meta hvort sjóðnum hafi tekist að „forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þokkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans“. Í þessari nálgun gildir einu hvaða áhrif aðgerðir sjóðsins kynnu að hafa haft á kerfið í heild sinni. Hugsanleg neikvæð ytri áhrif af þessum björgunaraðgerðum Íbúðalánasjóðs eru þarna í þessari skoðun Ríkisendurskoðunar látin liggja milli hluta. Þá er ekki tekin afstaða til þess í skýrslunni hvort lánasamningarnir hafi verið í samræmi við lög, sbr. upphaf tilvitnunarinnar hér næst á undan. Um téða skýrslu Ríkisendurskoðunar má nánar lesa í kafla 10.3.

Ríkisendurskoðun gerði samning við Íbúðalánasjóð rétt rúmum mánuði fyrir fund félagsmálanefndar, en samningurinn er dagsettur 15. júní 2005. Þar tekur Ríkisendurskoðun að sér sem verksali að annast innri endurskoðun vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs á árinu 2005 til og með árinu 2007. Í samningnum er kveðið á um vinnumagn á ársgrunni og endurgjald á klukkustund.

Vanhæfi Ríkisendurskoðunar vegna tengsla við ÍLS

Ekki er ljóst hvort formaður félagsmálanefndar hafi vitað um þessi tengsl Ríkisendurskoðunar þegar beiðni félagsmálanefndarinnar um stjórnsýsluendurskoðun á Íbúðalánasjóði var send ríkisendurskoðanda. Það verður að teljast afar óheppilegt að Ríkisendurskoðun og Íbúðalánasjóður skuli vera í slíkum verksölu- og verkkaupatengslum um innri endurskoðun sjóðsins um leið og Ríkisendurskoðun sem eitt mikilvægasta stjórntæki þingsins á að gera á vegum Alþingis óháða úttekt á starfsemi sjóðsins.

Því hefði Ríkisendurskoðun í fyrsta lagi ekki átt að gera slíkan samning við Íbúðalánasjóð. Í öðru lagi hefði Ríkisendurskoðun átt að gera félagsmálanefnd grein fyrir umræddum samningi og segja upp samningnum við sjóðinn eða segja sig frá þessari úttekt sem félagsmálanefnd þingsins óskaði eftir.

Ríkisendurskoðun fengin til að meta hvort reyna muni á ríkisábyrgð á skuldbindingum ÍLS

Ríkisendurskoðun var aftur fengin til að skoða Íbúðalánasjóð í desember 2005. Gildir það sama og að framan greinir um hversu óviðeigandi það var vegna samnings aðilanna. Í síðara skiptið voru verkbeiðendur félagsmála- og fjármálaráðuneyti. Viðfangsefnið var eiginfjárstaða sjóðsins og hvort líklegt væri að reyndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum hans sem Ríkisendurskoðun taldi ólíklegt. Stofnunin gaf sér hins vegar vafasamar forsendur að mati utanaðkomandi sérfræðinga sem unnu að úttektinni. Um þessa úttekt má nánar lesa í kafla 10.4.

16.3.6 Félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið

Eftirlit með starfsemi ÍLS heyrði undir tvö ráðuneyti

Í ljósi þess að ríkisábyrgð er á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs heyrði eftirlit með starfsemi sjóðsins undir tvö ráðuneyti til 2007, þ.e. starfsemi sjóðsins almennt heyrði undir félagsmálaráðuneytið en ríkisábyrgðin á bréfum sjóðsins undir fjármálaráðuneytið. Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að greina samskipti þessara ráðuneyta og áhrif þessara samskipta á stofnanir stjórnsýslunnar sem undir þessi ráðuneyti heyrðu. Þetta breyttist árið 2007 þegar Ríkisábyrgðasjóður, sem var deild í Lánasýslu ríkisins, var fluttur undir Seðlabankann þegar Lánasýslan var lögð niður og verkefni hennar færð þangað. Þá heyrði Seðlabankinn, sem er sjálfstæð stofnun, undir forsætisráðherra.

84. Ríkisendurskoðun, *Íbúðalánasjóður – Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar*.

Eins og drepið var á hér að framan höfðu stjórnarflokkarnir kjörtímabilið 2003-2007 mismunandi pólitíska sýn á hlutverk Íbúðalánasjóðs. Má segja að um pólitískan ágreining hafi verið að ræða. Ekki er annað að sjá en að þessi ágreiningur hafi skilað sér inn í stofnanir stjórnsýslunnar við innleiðingu breytinganna á ÍLS árið 2004.

Í kafla 9, sérstaklega í undirköflum 9.2 og 9.3, er fjallað um þessa togstreitu sem var á milli félagsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins við setningu laganna um íbúðabréfakerfið. Innan félagsmálaráðuneytisins fannst mönnum fjármálaráðuneytið vera helst til afskiptasamt og í félagsmálaráðuneytinu vildu menn sleppa uppgreiðslugjaldinu þrátt fyrir að það væri grunnforsenda þess að hin nýju fjármögnunarbréf sjóðsins, íbúðabréfin, yrðu innkallanleg. Fjármálaráðuneytið vildi halda frumvarpsgerðinni við tillögur endurskipulagningarnefndarinnar og hafa uppgreiðslugjald.

Ágreiningur á ágreining ofan

Um þennan ágreining innan ríkisstjórnarinnar varðandi uppgreiðsluákvæðið vitnaði Halldór Ásgrímsson og viðurkenndi að í þessu máli öllu hefðu menn þurft að gera pólitískar málamiðlanir.[85] Þegar frumvarpið um 90% veðhlutfallið kom loksins fram í þinginu haustið 2004 kom ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar um málefni Íbúðalánasjóðs fram umbúðalaust í umræðum meðal þingmanna Sjálfstæðisflokksins eins og tilvitnanir hér að framan eru til vitnis um.

Tortryggni og vantraust

Í kafla 10.1 eru rakin samskipti Lánasýslunnar (Ríkisábyrgðasjóðs) og Íbúðalánasjóðs sem einkenndust af mikilli tortryggni ÍLS gagnvart Lánasýslunni. Því má segja að til staðar hafi verið veruleg togstreita sem ríkti a) á milli starfsmanna sem unnu náið með félagsmálaráðherra innan félagsmálaráðuneytisins og svo embættismanna innan fjármálaráðuneytisins, og b) á milli embættismanna og starfsmanna innan Íbúðalánasjóðs annars vegar og svo Lánasýslunnar hins vegar sem heyrði undir fjármálaráðuneytið. Þarna var á vissan hátt komið andrúmsloft tortryggni og vantrausts á milli þessara stofnana stjórnsýslukerfisins. Viðbrögð Íbúðalánasjóðs báru um margt merki um það sem þekkt er í kenningum um skipulagsheildir og kemur fram við aðstæður þar sem stofnunum þykir sem að þeim sé ögrað eða að þeim steðji einhver utanaðkomandi hætta eða ógn. Við slíkar aðstæður kippa stofnanir gjarnan að sér hendinni og loka sig af gagnvart þeim sem ógnin stafar frá.[86]

Á að hafa „náið samstarf“ við eftirlitsaðila?

Í ágreiningi um lögmæti lánssamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði sem þróaðist út í talsvert mikla togstreitu milli stofnana stjórnsýslunnar (sjá nánari umfjöllun um þetta í kafla 9 og kafla 10.1 og sem einnig er fjallað um hér síðar) naut Íbúðalánasjóður stuðnings síns ráðuneytis.[87] Þá var greinilegt að Íbúðalánasjóður vildi að afskipti og aðkoma Lánasýslunnar að málefnum sjóðsins væri sem minnst. Þá var einnig nokkuð ljóst að Íbúðalánasjóður kaus heldur að hafa „náið samstarf“ við Fjármálaeftirlitið og einnig Ríkisendurskoðun.[88] En samstarfi sem lýst er sem „náið samstarf“ orkar tvímælis þegar í hlut á samband milli eftirlits og eftirlitsskyldra aðila.

16.3.7 Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður

Hér að framan hefur verið fjallað um stjórnunartengsl milli ráðherra og Íbúðalánasjóðs sem sjálfstæðrar stofnunar og breytingar á þeim sem rekja má til stofnunar sjóðsins með lögum nr. 44/1998. Fjallað hefur verið um hvernig háttað var tengslum ráðherra við stjórn sjóðsins sem var skipuð af honum án tilnefningar, ráðningu í embætti framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs og setu formanns félagsmálanefndar Alþingis í stjórn Íbúðalánasjóðs.

Svo virðist sem hér hafi lagabreytingar og stjórnar- og stjórnsýsluhættir í kringum ráðherra lagst á eitt að skapa honum kringumstæður sem virtust nokkuð lausar við íþyngjandi aðhald eða afskipti eftirlits. Það er inn í þessar aðstæður sem nýr ráðherra kemur árið 2003.

85. Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

86. Mintzberg, Henry, *Structure in Fives: designing effective organisations*.

87. Sjá t.d. minnisblað frá félagsmálaráðherra er varðar samskipti félagsmálaráðuneytis við fjármálaráðuneytið og Ríkisábyrgðasjóð vegna málefna Íbúðalánasjóðs, 8. desember 2005.

88. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

„Snjallræði“ Árna Magnússonar

Árni Magnússon átti ákveðið frumkvæði að kosningaloforði Framsóknarflokksins í kosningabaráttunni vorið 2003 að hækka veðhlutfall Íbúðalánasjóðs upp í 90% eins og lesa má í undirkafla 9.1. Honum var þakkað það „snjallræði“ eins og Páll Pétursson komst að orði í skýrslutöku fyrir nefndinni, að hafa með því séð til þess að ekki fór verr en á horfðist í kosningunum. Það að fara beint í ráðherrastól án þess að hafa þingreynslu og þar með vera tekinn fram fyrir aðra og reyndari framsóknarmenn í þinginu, og þar að auki gerður að félagsmálaráðherra bendir til þess að þetta tiltekna kosningamál hafi haft mikinn forgang hjá Framsóknarflokknum við samningaborðið þegar ríkisstjórnin var mynduð.

Sérfræðingar ráðuneytis ekki þátttakendur í stefnumótuninni

Árni Magnússon félagsmálaráðherra sem tók við af Páli Péturssyni virðist hafa safnað í kringum sig utanaðkomandi ráðgjöfum, aðstoðarmönnum og starfsmönnum sem ýmist komu frá Íbúðalánasjóði eða áttu eftir að fara til starfa hjá sjóðnum eftir aðstoðina við ráðherrann um verkefnið á ráðuneytisstiginu. Starfsmenn Íbúðalánasjóðs, sem heita átti sjálfstæð stofnun með sérstakri stjórn, voru hér í raun einhvers konar framlengdur armur ráðherrans. Samráð og tengsl við sérfræðinga og aðra starfsmenn stjórnsýslunnar innan ráðuneytisins um verkefnið var takmarkað.[89] Þar sem sérfræðingar ráðuneytisins voru ekki þátttakendur í stefnumótuninni á þessu stigi málsins var í fyrsta lagi búið að veikja eftirlitshlutverk ráðuneytisins með starfsemi Íbúðalánasjóðs og í öðru lagi veikja stefnumótandi ábyrgð við innleiðingu verkefnisins. Síðar kom á daginn að embættismenn ráðuneytisins höfðu ekki náð að mynda „eignarhald“ á þessari stefnu ráðherrans og ríkisstjórnarinnar þegar á reyndi við innleiðingu íbúðabréfakerfisins. Þetta má sjá á því að bréfi Íbúðalánasjóðs með fyrirspurn um þann skilning Landssamtaka lífeyrissjóða að einungis væri heimilt að draga út skuldabréf á móti húsbréfum í sama flokki í húsbréfasafni sjóðsins en ekki hvaða húsbréfaflokki sem er var, var ekki svarað af hálfu ráðuneytisins. Verður þetta atriði þó að teljast lykilatriði í forsendum skuldabréfaskiptanna. Sjá nánar um þetta í köflum 9.6 og 9.7.

Brást ÍLS sem ráðgjafi ráðherrans?

Þá má með einhverjum rétti segja að bæði stjórn Íbúðalánasjóðs og Íbúðalánasjóður sem stofnun hafi á árunum 2003 og 2004 brugðist sem ráðgjafi í því vandasama verkefni sem breytingarnar á starfsemi Íbúðalánasjóðs voru. Spyrja má hversu heppilegt það var að einstakir starfsmenn sjóðsins kæmu að atburðarásinni sem leiddi til þess að 90% lánin urðu eitt helsta kosningamál Framsóknarflokksins í kosningunum 2003. Einnig má benda á hve gagnteknir forsvarsmenn sjóðsins urðu af því markmiði að gera ný fjármögnunarbréf sjóðsins áhugaverð fyrir erlenda fjárfesta sem leiddi til skuldabréfaskipta sem gerð voru á forsendum sem stóðust ekki og drógu dilk á eftir sér. Við þessar aðstæður má segja að yfirstjórn sjóðsins sem stofnunar sem á að veita ráðherra og ríkisstjórn ráðgjöf í málefnum sjóðsins, hafi brugðist að nokkru leyti því hlutverki að ástunda gagnrýna skoðun og gagngera greiningu á áhættu samhliða ráðgjöf við ráðherra. Greina má í máli yfirstjórnenda sjóðsins einkenni þess sem vísað er til sem „staðfestingar-árättu“ (e. confirmation-bias) og fjallað var um í kaflanum um kenningar hér að framan.

Þensluhvetjandi markmið ÍLS

Í yfirlýsingum forsvarsmanna ÍLS á sínum tíma og í skýrslutökum nefndarinnar af þáverandi stjórnendum sjóðsins kemur endurtekið fram sú fullyrðing að Íbúðalánasjóður hafi ekki verið valdur að þenslunni, sem hófst í kjölfar breytinganna á starfsemi sjóðsins árið 2004, heldur hafi það verið af völdum bankanna þegar þeir buðu hærri lán og hærra veðhlutfall áður en ÍLS bauð 90% veðhlutfall. Ráða má af þessari fullyrðingu að nokkuð hafi skort á skilning yfirstjórnar og starfsmanna innan sjóðsins á því samkeppnisumhverfi sem sjóðurinn starfaði innan eftir einkavæðingu bankanna en tilraunir bankanna til að koma inn á þennan markað höfðu þegar átt sér stað veturinn 2003/2004 og fyrri hluta árs 2004. Auk þess má nefna að það var yfirlýst markmið sjóðsins að ná fram ástandi sem óumdeilanlega var þensluhvetjandi: lægri vextir (vegna kaupa útlendinga á íbúðabréfum), hærra hámarkslán og 90% veðhlutfall.

Ósamstaða veikti umgjörð um breytingarnar á ÍLS

Ósamstaða stjórnarflokkanna um málið og ágreiningur og valdabarátta innan stjórnsýslukerfisins veikti skipulagslega umgjörð og festu sem hefði þurft að vera til staðar við innleiðingu á breytingunum á Íbúðalánasjóði á árunum 2003 og 2004. Fyrir vikið var

89. Skýrsla Inga Vals Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. Vísað er til slíkra stjórnarhátta í breskri umræðu sem „sofa-cabinet“, en þar skapar ráðherra sér huggulegt umhverfi þar sem hann og nánustu ráðgjafar og samverkamenn ráða ráðum sínum án utanaðkomandi afskipta.

búið að veikja innra aðhald og eftirlit með innleiðingu kerfisbreytinganna. Ekki bætti úr skák að búið var að skrúfa upp miklar væntingar um breytt kerfi a.m.k. hvað varðaði 90% lánin sem hamrað var á í kosningabaráttu. Svo virðist sem ráðherra, sem ekki var tilbúinn til að taka óvinsæla ákvörðun (uppgreiðslugjald á lántakendur) sem hefði getað varið sjóðinn áföllum, og Íbúðalánasjóður, sem ekki hafði á að skipa nægilegri þekkingu og reynslu til að stjórna svo flóknu verkefni, hafi við þessar aðstæður misst að nokkru stjórn á innleiðingarferlinu.

16.3.8 Seðlabanki Íslands og Íbúðalánasjóður

Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem starfar samkvæmt lögum nr. 36/2001. Seðlabankinn var á forræði forsætisráðuneytisins frá maí 2001 til október 2009. Fyrir og eftir það tímabil er einungis orðið „ráðherra“ notað í lögum um Seðlabanka Íslands.

Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi og er bankanum heimilt, með samþykki ráðherra, að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu. Þá ber Seðlabankanum samkvæmt lögunum að stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu skv. 1. mgr. laganna.[90] Þá hefur bankinn samkvæmt lögunum víðtækar heimildir til að setja reglur og þar með beita ýmsum þeim stjórntækjum sem hann sjálfur ákveður til að ná markmiðum um stöðugt verðlag og viðhalda fjármálastöðugleika. Þó að viðskipti bankans innanlands beinist fyrst og fremst að innlánsstofnunum þá veitir 6. gr. laganna bankanum heimild til að setja sér nánari reglur um viðskipti, þar á meðal hvaða lánastofnunum öðrum en innlánsstofnunum er heimilt að eiga innstæður í bankanum. Í júní 2007 setti bankinn sér reglur samkvæmt þessari grein um viðskiptareikninga við Seðlabanka Íslands og miðast þær reglur við innlend fjármálafyrirtæki sem störfuðu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, útibú erlendra fjármálafyrirtækja og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu.[91]

Seðlabankinn hefur víðtækar heimildir til að ná markmiði um stöðugt verðlag og fjármálastöðugleika

Í frásögninni hér að framan kemur fram að þegar Fjármálaeftirlitið var stofnað með lögum nr. 87/1998 og starfsemi þess hófst 1. janúar 1999 var bankaeftirlitið flutt út úr Seðlabanka Íslands og til Fjármálaeftirlitsins. Við þá breytingu var gerð breyting á 27. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, um eftirlit og eftirleiðis fór Fjármálaeftirlitið með eftirlit með starfsemi húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs. Eftir stóð þó ákvæðið um skyldur Seðlabanka Íslands til að stuðla að því að jafnvægi ríkti á húsbréfamarkaði og að Seðlabankinn skyldi í þeim mæli sem hann teldi nauðsynlegt hindra að verulegt misvægi myndaðist á markaðnum með húsbréf.

Samkvæmt skriflegri skýrslu Eiríks Guðnasonar, fyrrum bankastjóra Seðlabankans, til rannsóknarnefndarinnar kom til álita við setningu laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, að Íbúðalánasjóður félli undir þau. Hefði svo orðið hefði sjóðurinn þá þegar farið að öllu leyti undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins en þess í stað varð bið á því fram til setningar laga nr. 57/2004, um breytingu á húsnæðislögum, nr. 44/1998. Þessu hefði einnig fylgt að hann hefði þurft að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja um eigið fé en á hinn bóginn hefði hann fengið aukinn aðgang að Seðlabankanum og fyrirgreiðslu hans, til jafns við banka og sparisjóði.

Þegar lög nr. 57/2004 voru samþykkt á Alþingi á vordögum 2004 var ákvæðið um skyldur Seðlabankans fellt út. Þar með hafði Seðlabankinn ekki lengur neinar skyldur sem beindust sérstaklega að áhrifum af starfsemi Íbúðalánasjóðs, hvorki samkvæmt lögunum um húsnæðismál né samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki þar sem Íbúðalánasjóður féll ekki undir þau lög. Þrátt fyrir að bréf Íbúðalánasjóðs væru með ríkisábyrgð og Íbúðalánasjóður annar stærsti útgefandi skuldabréfa með ríkisábyrgð var hvergi að finna ákvæði í lögum sem beinlínis miðuðu að því að geta brugðist við og tekið á hugsanlegum áhrifum sem starfsemi Íbúðalánasjóðs kynni að hafa á stöðugleika í fjármálakerfinu í heild. Þá var eftirlit með ríkisábyrgðum ekki hjá Seðlabanka heldur hjá Ríkisábyrgðasjóði.

Engin ákvæði um ÍLS og fjármálastöðugleika

90. Lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.
91. Sjá reglur um viðskiptareikninga við Seðlabanka Íslands, nr. 540/2007.

Eftir þessa breytingu var það á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins að sjá til þess að Íbúðalánasjóður færi að lögum og reglum um starfsemi sjóðsins. Íbúðalánasjóður átti samkvæmt því að gæta hagsmuna sinna aðeins innan þeirra laga og reglna sem um starfsemina giltu án tillits til þess hvaða áhrif aðgerðir í þeim efnum kynnu að hafa á starfsemi fjármálakerfisins. Sú ábyrgð var ekki hjá Íbúðalánasjóði frekar en hjá fjármálafyrirtækjum innan kerfisins sem störfuðu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Sú ábyrgð var hjá Seðlabanka Íslands, henni gat hann fylgt fram með þeim stjórntækjum sem Seðlabankinn ákvað sjálfur að miðuðust eingöngu við fjármálafyrirtæki sem störfuðu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sbr. reglugerð 540/2007 sem kom þó fram miklu síðar.

ÍLS átti að gæta sinna hagsmuna án tillits til áhrifa á kerfið

Á það er bent að á móti komi að með lögum nr. 57/2004 hafi öll starfsemi Íbúðalánasjóðs færst undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Að þessu sögðu er rétt að ítreka þann mun sem er á setningu og eftirliti með eindamiðuðum varúðarreglum (e. micro-prudential control) og þjóðhagsmiðuðum varúðarreglum (e. macro-prudential control). Eindamiðaðar varúðarreglur beinast að starfsemi einstakra stofnana og er á verksviði Fjármálaeftirlitsins. Þjóðhagsmiðaðar varúðarreglur beinast að virkni markaða, samspili milli einstakra stofnana innan fjármálakerfisins og áhrifum þess á stöðugleika. Tilgangurinn með slíkum reglum er að draga úr hættunni á kerfislægu misvægi og viðhalda fjármálalegum stöðugleika. Þessi tegund reglusetningar og eftirlits er á verksviði seðlabanka. Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun með fullt forræði og sjálfdæmi um það hvenær skuli gripið til þeirra stjórntækja sem bankanum er heimilt að koma sér upp með stoð í lögum um bankann.

Eindamiðaðar og þjóðhagsmiðaðar varúðarreglur

Í ljósi þess að verið var að innleiða kerfisbreytingar á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs og a) koma bréfunum í það form sem gerði þau aðgengilegri og gjaldgengari á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og b) verðbréfaútgáfa sjóðsins var af þeirri stærðargráðu að fáir gátu boðið svo stóra flokka í íslenskum bréfum, þá var með þessari breytingu verið að opna fjármögnun sjóðsins fyrir auknu streymi fjármagns frá erlendum fjárfestum inn í landið – og að sama skapi út úr landinu aftur. Sú opnun á fjármálamarkaði var í anda efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar um aukna samkeppni á fjármálamarkaði og um aðgerðir til að laða að erlenda fjárfesta.

En með þessum aðgerðum var Íbúðalánasjóður aftur á móti kominn í ríkara mæli inn í umhverfi fjármálafyrirtækja og þar með inn á þau hættusvæði sem gerði kröfu til þess að taka þurfti tillit til fleiri þátta og áður óþekktrar óvissu við áhættugreiningu og stýringu. Reynsla af slíkri áhættustýringu var ekki fyrir hendi innan sjóðsins.

ÍLS kominn á alþjóðlegan fjármálamarkað án reynslu af áhættustýringu

Eftir þessar breytingar á regluverkinu í kringum Íbúðalánasjóð var það eftir sem áður verkefni og á ábyrgð yfirstjórnar Íbúðalánasjóðs að gæta fyrst og fremst sinna hagsmuna undir „stofnanamiðuðu“ eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Þegar breytingum á regluverkinu í kringum Íbúðalánasjóð og aðdraganda þeirra var lýst í viðræðum við prófessor Charles Goodhart í mars 2013 var það hans mat að þessi aðgerð væri lýsandi dæmi um þá stefnu sem almennt ríkti í afstöðunni til þjóðhagslegra varúðarreglna á þessum tíma og hugmyndum manna um hlutverk seðlabanka. Ríkjandi stefna boðaði frelsi á mörkuðum og lágmarksinngrip í starfsemi fjármálamarkaða. Sjálfstæði seðlabanka var mikið og trúin á vægi sérfræðilegrar þekkingar sem seðlabankar komu sér upp til að sinna störfum sínu sömuleiðis.

Þá er rétt að vekja athygli á því að líkt er á komið með Seðlabanka Íslands og Íbúðalánasjóði hvað varðar sjálfstæði. Þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á í lögum um þessar stofnanir að þær séu sjálfstæðar þá stenst sú skilgreining ekki stjórnsýslufræðilega skoðun. Tilgangurinn með þeirri stjórnskipulegu tilhögun að gera stofnanir sjálfstæðar er að gefa starfsemi þeirra aukinn trúverðugleika sem talinn er fást með því að undanskilja þær beinum pólitískum fyrirmælum, draga úr flokkspólitískum áhrifum en auka vægi sérfræðilegrar þekkingar í starfsemi stofnananna. Þessi tilgangur tilhögunarinnar er hins vegar að engu gerður með pólitískum ráðningum við báðar þessar stofnanir stjórnsýslunnar. Skipanir í embætti seðlabankastjóra hafa verið því marki brenndar á Íslandi að þar hafa í áraraðir verið skipaðir fyrrverandi ráðherrar eða aðrir þeir einstaklingar sem njóta sérstaklega flokkspólitísks trúnaðartrausts. Þetta hefur rýrt sjálfstæði Seðlabankans og trúverðugleika.

Pólitískar skipanir í embætti seðlabankastjóra hafa rýrt sjálfstæði og trúverðugleika bankans

Seðlabanka Íslands var í sjálfsvald sett hvort hann gripi til aðgerða til að stemma stigu við útstreymi fjármagns frá Íbúðalánasjóði út í kerfið aftur í gegnum lánasamninga við banka og sparisjóði (sjá umfjöllun um lánasamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði í kafla 9.12). Íbúðalánasjóði var hins vegar látið einum eftir að ákveða hvort hann vildi hafa innstæður í Seðlabankanum eða ekki. Með lánasamningunum við banka og sparisjóði var Íbúðalánasjóður orðinn eldsneytisgjafi við þá bólumyndun sem þarna var að byrja innan kerfisins. Aðgerðaleysi Seðlabankans í þessu tilviki þar sem fjármagn streymdi út í bankakerfið í gegnum Íbúðalánasjóð er ámælisvert. Seðlabankinn hefur ótvíræðar hagstjórnarskyldur og ber að vakta kerfið og grípa til aðgerða til að varðveita fjármálastöðugleika. Nánari umfjöllun um samskipti Seðlabanka Íslands og Íbúðalánasjóðs er að finna í kafla 10.2.

Aðgerðaleysi Seðlabankans ámælisvert

16.3.9 Fjármálaeftirlitið og Íbúðalánasjóður

Fjármálaeftirlitið starfar samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þar segir nú í 8. gr. laganna um eftirlit:

> Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.
>
> Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila.
>
> Ákvæði laga þessara eiga, eftir því sem við á, við um eftirlit Fjármálaeftirlitsins, athuganir þess og upplýsingaöflun samkvæmt ákvæðum sérlaga. Er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita eftirlitsúrræðum þessara laga við eftirlit og önnur verkefni gagnvart einstaklingum og lögaðilum sem því er falið að framkvæma á grundvelli sérlaga og annarra reglna. Um starfsheimildir Fjármálaeftirlitsins fer að öðru leyti eftir ákvæðum sérlaga.

Eins og sjá má er hér vísað til sérlaga og í tilviki Íbúðalánasjóðs eru það lög nr. 44/1998, um húsnæðismál. Með setningu laganna[92] hafði Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, síðar Fjármálaeftirlitið, einungis eftirlit með starfsemi húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs sem annaðist almenn húsnæðislán Íbúðalánasjóðs. Þegar breyting varð á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með lögum nr. 57/2004[93] var ákveðið að öll starfsemi Íbúðalánasjóðs skyldi heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Eftir breytinguna sagði í 27. gr. laganna um eftirlit:

FME hafi eftirlit með starfsemi ÍLS

> Fjármálaeftirlitið skal hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á.

Hér er vísað til ákvæða í lögum nr. 44/1998 og reglugerða settra samkvæmt þeim sem og annarra laga eftir því sem við á (sjá meira um það hér síðar). Þá er að lokum vísað aftur til laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en þar segir í 9. gr. laganna um athugun og aðgang:

> Fjármálaeftirlitið skal athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir. Þeim er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan.
>
> Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á.

Nýtt ákvæði í lög um eigna- og skuldastýringu ÍLS

Með gildistöku laga nr. 57/2004[94] kom jafnframt inn nýtt ákvæði í 11. gr. laga nr. 44/1998, um eigna- og skuldastýringu Íbúðalánasjóðs og þar segir:

92. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál.
93. Lög nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.
94. Sama heimild.

> Íbúðalánasjóður skal halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um. Íbúðalánasjóði er heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.

… jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins

Þegar frumvarpið var til meðferðar í þinginu kom eftirfarandi fram í umsögn Fjármálaeftirlitsins um það:[95]

> Fjármálaeftirlitið telur almennt til bóta að Íbúðalánasjóður sé skilgreindur sem hinn eftirlitsskyldi aðili, eins og gert er í frumvarpinu, en ekki einungis húsbréfadeild eins og verið hefur. Fjármálaeftirlitið hefur jafnframt lagt á það áherslu að skýrt sé kveðið á um það með hverju það á að hafa eftirlit, þ.e. hver verkefni eftirlitsins eigi að vera. Nefna má í þessu sambandi að kveðið sé á um skilyrði sem miða að traustum og heilbrigðum rekstri, stjórnun innri endurskoðun, eftirlitskerfi með áhættum og fjárhagslegan styrkleika (laust fé og eigið fé). Það er skilningur Fjármálaeftirlitsins að með fyrirhuguðum breytingum á 11. gr. laganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins, sé gert ráð fyrir að ákvæði af þessu tagi verði mótuð í reglugerð sem ráðherra setji.

FME vildi skýrar reglur um verkefni eftirlits

Meirihluti félagsmálanefndar þingsins tók undir þessi sjónarmið í umsögn Fjármálaeftirlitsins og mæltist til þess að:[96]

> [...] þegar verði hafin vinna við að setja niður nánari reglur um hvað það er sem hafa skal eftirlit með í starfsemi sjóðsins. Meiri hlutinn telur æskilegt að slíkar reglur verði settar í lög frekar en að aðeins sé mælt fyrir um slíkt með stjórnvaldsfyrirmælum og má þá hafa hliðsjón af þeim lagareglum sem gilda um eftirlit með öðrum fjármálafyrirtækjum á markaði.
>
> [...] telur meiri hlutinn að með þeim reglum sem lagðar eru til í frumvarpinu verði regluverkið þannig úr garði gert að engin ástæða sé til að óttast að þær væntingar sem frumvarpið byggist að hluta á, sem m.a. eru væntingar um aukinn áhuga fjárfesta, gangi ekki eftir.

Reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs var sett með stoð í þessu nýja ákvæði 11. gr. laganna og samþykkt af félagsmálaráðherra 24. júní 2004. Í 2. gr. reglugerðarinnar er fjallað um áhættustýringu og þar segir um mótun áhættustýringarstefnu:

> Stjórn Íbúðalánasjóðs skal samþykkja stefnuna og staðfesta breytingar sem á henni eru gerðar, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt skal kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar.

Ljóst er af þessu að Fjármálaeftirlitið er umsagnaraðili og getur þar með komið fram með ábendingar og athugasemdir áður en ákvörðun er tekin um áhættustýringarstefnu sjóðsins. Aftur á móti er staða fjármálaráðuneytisins og Ríkisábyrgðasjóðs nokkuð veikari í þessu orðalagi reglugerðarinnar þar sem þessir aðilar fá stefnuna einungis til kynningar (sjá umfjöllun um Lánasýsluna og Íbúðalánasjóð hér síðar).

Veikari staða Ríkisábyrgðasjóðs og fjármálaráðuneytis en FME í eftirliti með ÍLS

Þá er þessi aðgreining á samskiptum Íbúðalánasjóðs við Fjármálaeftirlitið og félagsmálaráðherra annars vegar og Ríkisábyrgðasjóð og fjármálaráðuneyti hins vegar ítrekuð í 6. gr. reglugerðarinnar[97] um skýrslugjöf með því að fjalla um þessa eftirlitsaðila í aðgreindum málsgreinum en þar stendur í fyrri málsgreininni:

> Stjórn Íbúðalánasjóðs skal ársfjórðungslega skila félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitinu skýrslu um framvindu áhættustýringarstefnunnar og lykilkennitölur í rekstri sjóðsins.

Og í síðari málsgreininni stendur:

> Íbúðalánasjóður skal senda fjármálaráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóði skýrsluna til kynningar.

95. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, á þskj. 1196, 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003-2004.

96. Umsögn Fjármálaeftirlitsins um 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003-2004. http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=130&dbnr=1826

97. Reglugerð nr. 544/2004, um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

Rækilega er fjallað um þessar ársfjórðungslegu skýrslur sjóðsins til félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitsins í kafla 11. Þar kemur meðal annars fram að skýrslurnar voru alla jafna mjög illa unnar, oft óbreyttar milli ársfjórðunga þótt talsverðar breytingar hefðu átt sér stað í rekstri sjóðsins og oft ósamræmi milli mynda og texta. Þá var yfirferð Fjármálaeftirlitsins yfir skýrslurnar verulega ábótavant og það sá ekki ástæðu til að bregðast við þó að skýrslurnar sýndu að lykilkennitölur í rekstri sjóðsins væru utan áhættumarka.

Skýrslur ÍLS til FME oft illa unnar og yfirferð FME ábótavant

Ekki kemur fram í fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs hvort leitað hafi verið eftir umsögn Fjármálaeftirlitsins við samningu reglugerðar nr. 544/2004 en miðað við fundargerðir stjórnar sjóðsins áttu samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og Íbúðalánasjóðs um áhættustýringu sér stað þegar á árinu 2003.[98,99]

16.3.9.1 Innra eftirlit Íbúðalánasjóðs

Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 20. nóvember 2003 var lagt fram bréf Fjármálaeftirlitsins dags. 20. október 2003 þar sem skýrt er frá niðurstöðum könnunar Fjármálaeftirlitsins á áhættustýringu og innra eftirliti Íbúðalánasjóðs. Þessi könnun var gerð í framhaldi af skýrslu KPMG og Íbúðalánasjóðs um eflingu innra eftirlits og áhættugreiningu. Í þessu bréfi kemur fram að Fjármálaeftirlitið leggi mikla áherslu á hlutverk stjórna fjármálafyrirtækja við innra eftirlit og lagt er til við stjórn sjóðsins að hún nýti innri endurskoðun til að framfylgja eftirlitshlutverki sínu. Fjallað er um hina ýmsu áhættuþætti sem skoða þarf sérstaklega í rekstri húsbréfadeildar og segir síðan orðrétt í bréfi eftirlitsins:

FME leggur til að stjórn nýti innri endurskoðun til eftirlitshlutverks

> Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að Íbúðalánasjóður fylgist vel með áhættum, þ.m.t. vaxta- og lausafjáráhættu og hagi áhættustýringu sinni á hverjum tíma með þeim hætti að áhættan sé lágmörkuð. Að lokum bendir Fjármálaeftirlitið á að með hliðsjón af ákvæðum um fjárhagslegan aðskilnað húsbréfadeildar frá annarri starfsemi Íbúðalánasjóðs, sé nauðsynlegt að ársreikningar sjóðsins sé[u] sérgreind[i]r fyrir húsbréfadeildina annars vegar og aðra starfsemi sjóðsins hinsvegar.[100]

Nokkrar umræður urðu um málið á fundi stjórnar sjóðsins. Voru menn sammála um að mikilvægt væri að hafa gott samstarf við Ríkisendurskoðun og Fjármálaeftirlitið og kom m.a. fram hugmynd um hvort stjórn sjóðsins ætti að fá fund með Ríkisendurskoðun og/eða Fjármálaeftirlitinu til að fara yfir þetta mál. Ekki er hins vegar að sjá að þessu máli hafi verið fylgt eftir.

16.3.9.2 Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði

Fyrsta fundargerðin sem rannsóknarnefndin fékk til skoðunar frá Fjármálaeftirlitinu, þar sem fjallað er um Íbúðalánasjóð, er frá 31. ágúst 2004. Þar er fjallað er um áhættustöðu Íbúðalánasjóðs í tilefni af nýlegum tilboðum banka og sparisjóða varðandi fjármögnun íbúðarhúsnæðis.[101] Hinn 14. september er bókað af fundi Fjármálaeftirlitsins með fulltrúum frá Íbúðalánasjóði að von sé á sérstakri skýrslu um áhættustöðu vegna lánveitinga og fjármögnunar Íbúðalánasjóðs.[102]

Þá vekur athygli að á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins 26. nóvember 2004 er bókað að Ingimundur Friðriksson, fulltrúi Seðlabanka Íslands í stjórn Fjármálaeftirlitsins, hafi dreift skýrslu Seðlabankans um áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis, dags. 28. júní 2004, sem birst hafi opinberlega á heimasíðu bankans 15. nóvember 2004.[103] Þetta er athyglisvert þar sem skýrslan var, eins og fram kom hér að framan, kynnt félagsmálaráðherra í lok júní 2004.

Stjórn FME fjallar um lánssamninga ÍLS við nokkrar lánastofnanir

Ekki er meira að finna í fundargerðum Fjármálaeftirlitsins um málefni Íbúðalánasjóðs árið 2004 en í fundargerð stjórnar eftirlitsins frá 7. janúar 2005 kemur fram að rætt hafi verið um lánssamninga Íbúðalánasjóðs við nokkrar lánastofnanir fyrir áramót sem fela það í sér að sjóðurinn nái að ávaxta umtalsverðar fjárhæðir með föstum vöxtum til langs

98. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 23. október 2003.
99. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 20. nóvember 2003.
100. Sama heimild.
101. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 31. ágúst 2004.
102. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 14. september 2004.
103. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 26. nóvember 2004.

tíma og að það dragi þar með úr fastvaxtaáhættunni sem myndast hafi undanfarna mánuði vegna uppgreiðslna á fasteignaveðbréfum. Þá segir í bókuninni að Íbúðalánasjóður muni skila skýrslu til Fjármálaeftirlitsins um áhættustýringu sjóðsins eigi síðar en í lok janúar 2005.[104]

Hinn 9. mars 2005 átti Lánasýslan fund með Fjármálaeftirlitinu. Í minnisblaði sem Sigurður G. Thoroddsen, lögfræðingur Ríkisábyrgðasjóðs, skrifaði um fundinn kemur fram að Fjármálaeftirlitið taki ekki undir áhyggjur Ríkisábyrgðasjóðs þar sem það segist hafa upplýsingar sem Ríkisábyrgðasjóður hafi ekki og Fjármálaeftirlitið neiti að láta Ríkisábyrgðasjóði í té.[105]

Mismunandi skilningur milli FME og Lánasýslu um fjárhagsstöðu ÍLS

Í fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins hinn 19. apríl 2005 er bókað að fulltrúar eftirlitsins hafa átt fund með fulltrúum Lánasýslunnar vegna fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs og áhyggja af versnandi stöðu hans í kjölfar mikilla uppgreiðslna á útlánum undanfarna mánuði. Fram kemur að mismunandi skilningur ríki milli Lánasýslunnar og Fjármálaeftirlitsins á raunverulegri fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs og að unnið verði að því á næstunni að ná fram sameiginlegum skilningi á þeim málum.[106] Þá segir í fundargerðinni að fram hafi komið skortur á gegnsæi af hálfu Íbúðalánasjóðs varðandi hvernig þeim fjármunum, sem losnað hafi við uppgreiðslur útlána, hafi verið ráðstafað í lánssamninga við tilteknar lánastofnanir og að í því sambandi hafi komið upp álitamál um starfsheimildir sjóðsins. Fjármálaeftirlitið muni á næstunni setja sig í samband við félagsmálaráðuneytið vegna málsins en Íbúðalánasjóður heyri undir félagsmálaráðuneytið.

Á fundi stjórnar Fjármálaeftirlitsins 29. apríl 2005 er bókað að forstjóri eftirlitsins og forstjóri Íbúðalánasjóðs hafi fundað um fjárhagsstöðu sjóðsins og óbein kaup sjóðsins á útlánum með föstum vöxtum til langs tíma hjá lánastofnunum.[107]

Hugmyndir ÍLS um lánssamninga ræddar óformlega við FME á tveimur fundum í desember 2004 en ekki óskað formlegrar umsagnar um breytingar á áhættustýringarstefnu

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar[108] til félagsmálanefndar Alþingis, dags. 28. nóvember 2005, er að finna athyglisverða frásögn af samskiptum Fjármálaeftirlitsins og Íbúðalánasjóðs. Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi sent Íbúðalánasjóði bréf 10. maí 2005 þar sem komi fram að „hugmyndir“ um samninga við banka og sparisjóði hafi verið ræddar á tveimur fundum með Íbúðalánasjóði og Fjármálaeftirlitinu, sá fyrri var 17. desember 2004 og hinn síðari 28. desember 2004. Á milli fundanna hafi fyrsti lánssamningur þessarar tegundar verið undirritaður eða hinn 23. desember 2004 og síðan hafi tveir samningar sömu tegundar verið undirritaðir 30. desember 2004. Í skýrslunni segir að í bréfinu komi einnig fram að eftirlitinu sé ekki kunnugt um að sjóðurinn hafi óskað eftir formlegri umsögn um breytingar á áhættustýringarstefnu sjóðsins vegna lánasamninga við banka og sparisjóði, sem stjórnin samþykkti 10. desember 2004, eins og sjóðnum var skylt að gera samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 544/2004.

Þá er sagt í skýrslunni að í umræddu bréfi óski eftirlitið eftir upplýsingum um hvernig staðið var að breytingunum og kynningum á þeim í samræmi við framangreinda reglugerð og hvernig umræddir lánasamningar féllu að áhættustýringarstefnunni. Jafnframt er bein tilvitnun í bréfið svohljóðandi:

> Þegar hugmyndir að samningum þessum voru kynntar fyrir Fjármálaeftirlitinu var það skilningur þess að þeir væru til þess ætlaðir að bregðast við vanda á tilteknu tímabili og fælu í þeim skilningi í sér nauðsynlega áhættustýringu. Nú virðist ljóst að þessir samningar eru orðnir veigamikill þáttur í starfsemi sjóðsins a.m.k. til náinnar framtíðar. Jafnframt er ljóst að taka yrði rekstrarforsendur sjóðsins til endurskoðunar ef hann hefði ekki kost á ávöxtun fjármuna sem losnað hafa, sambærilega við þessa.

104. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 7. janúar 2005.
105. Minnisblað Sigurðar G. Thoroddsen um fund Ríkisábyrgðasjóðs og Fjármálaeftirlitsins, 9. mars 2005.
106. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 19. apríl 2005.
107. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 29. apríl 2005.
108. Ríkisendurskoðun, *Íbúðalánasjóður – Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar*.

Miðað við þetta virðist eftirlitið hafa skort skilning á þeim aðgerðum sem sjóðurinn kynnti fyrir því í desember 2004. Svo virðist sem að eftirlitið hafi litið á aðgerðir sjóðsins sem skammtímalausn og að aðgerðirnar flokkuðust undir áhættustýringaraðgerðir. En eins og fram kemur í undirkafla 9.12 tók sjóðurinn meiri áhættu með þessum aðgerðum í von um hærri ávöxtun og jók því áhættu í stað þess að stjórna henni.

Lánssamningar skammtímalausn að mati FME

Það að Fjármálaeftirlitið a) hafi vitað um „hugmyndir" Íbúðalánasjóðs um lánssamninga við banka og sparisjóði í desember 2004, b) hafi vitað um lánssamninga Íbúðalánasjóðs um umtalsverðar fjárhæðir við nokkrar lánastofnanir fyrir áramót,[109] c) hafi ekki kallað eftir upplýsingum fyrr en um miðjan maí 2005 og d) beri fyrir sig að það hafi litið svo á að ekki hafi verið um „formlega" beiðni um umsögn að ræða, verðskuldar þá spurningu hvort Fjármálaeftirlitið hafi hér ekki brugðist trausti Alþingis sem eftirlitsaðili.

Brást FME eftirlitsskyldu sinni?

Hugmyndir umboðskenningarinnar um framsal valds og ábyrgðar varpa ljósi á þetta samband milli Fjármálaeftirlitsins og Alþingis sem sambands milli umbjóðanda (Alþingi) og umboðsmanns/fulltrúa (Fjármálaeftirlitið).[110]

Það að fá upplýsingar eða búa yfir upplýsingum um tiltekið mál getur stundum komið umboðsmönnum í vandræði. Þetta gerist einkum ef umboðsmaðurinn stendur frammi fyrir því að þurfa að standa reikningsskil gerða sinna gagnvart umbjóðanda. Þegar ljóst er t.d. með fjölda vitna eða bókunum í fundargerðum að umboðsmaðurinn hefur fengið tilteknar upplýsingar getur hann hvorki borið fyrir sig minnisleysi né upplýsingaskort. Þekkt viðbrögð við slíkar aðstæður er að bera fyrir sig nokkurs konar „formalisma", sem er stíll sem er betur þekktur í bókmenntafræðum. Til að útskýra hvernig „formalismi" birtist í stjórnmálum og stjórnsýslu er gagnlegt að taka raunverulegt dæmi úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010.

Þáverandi utanríkisráðherra, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, hafði á fundi með þáverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde, og formanni bankastjórnar Seðlabanka Íslands, Davíð Oddssyni, fengið þær upplýsingar í byrjun apríl 2008 að miklar fjárhæðir væru að streyma út af innstæðureikningum Landsbankans í London. Um þetta sagði utanríkisráðherrann fyrir rannsóknarnefndinni að hún hefði aldrei heyrt talað um áhlaup á Landsbankann í London, hún hefði hins vegar heyrt að fjárhæðir streymdu út af reikningum bankans.

Í ljósi þess að Fjármálaeftirlitið skal skv. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem vísað er í hér að framan, athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir og að eftirlitið getur gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á vegna starfsemi sinnar þá er skýring Fjármálaeftirlitsins á eigin aðgerðaleysi í þessum efnum ótrúverðug. Það verður að teljast ámælisvert að upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fékk í desember 2004 um lánssamninga Íbúðalánasjóðs skuli ekki hafa skilað sér í „formlegum" viðbrögðum eftirlitsins með innköllun upplýsinga.

Skýring FME á eigin aðgerðaleysi ótrúverðug

Í mars 2005, á meðan togstreita milli þessara stofnana stjórnsýslukerfisins stóð sem hæst, var eftirfarandi fyrirspurn til félagsmálaráðherra borin upp í þinginu: [111]

> Herra forseti. Nýlega auglýstu sparisjóðirnir lánveitingar í samstarfi við Íbúðalánasjóð með 4,15% vöxtum, allt að 40 ára lánstíma og 25 millj. kr. hámarki. Fyrirspurn mín til hæstv. félagsmálaráðherra er þessi: Hvernig er þessum samningum milli Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna háttað? Koma aðrar lánastofnanir inn í þá? Getur verið að Íbúðalánasjóður kaupi lánveitingar sem lánaðar eru á 2. veðrétti, þ.e. það sem er umfram hámark Íbúðalánasjóðs á 1. veðrétti þannig að hámarkið sé í raun komið upp í 25 millj. kr.?

Fyrirspurn á þingi um lánssamninga við sparisjóðina og hvort farið væri framhjá reglum ÍLS

Fyrirspurn þingmannsins átti fullan rétt á sér og má lesa um þessa lánssamninga í undirkafla 9.12.

Svar félagsmálaráðherra var eftirfarandi:[112]

109. Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 7.janúar 2005.

110. Sjá umfjöllun um umboðskenninguna hér að framan í kafla um kenningar.

111. Fyrirspurn Péturs H. Blöndal á 93. fundi á 131. löggjafarþingi, 21. mars 2005. http://www.althingi.is/altext/131/03/l21153146.sgml

112. Sama heimild.

> Hæstv. forseti. Eins og hv. fyrirspyrjanda Pétri H. Blöndal er kunnugt samþykktum við á Alþingi fyrir um hálfu ári ný lög um húsnæðismál og þar með um starfsemi Íbúðalánasjóðs. Með þeim lögum er sjóðnum gert að ástunda virka fjárstýringu og áhættufjárstýringu þar með. Ég kannast ekki við dæmi þess sem þingmaðurinn nefndi, að Íbúðalánasjóður tæki þátt í að lána umfram þau mörk sem honum eru sett með lögum og reglugerð. Þvert á móti er alveg skýrt hvert hámark lána Íbúðalánasjóðs er.
>
> Sjóðurinn hefur heimild til að lána með allt að 90% lánshlutfalli allt að 14,9 millj. kr. og við það hefur sjóðurinn að sjálfsögðu staðið.

Traust á eftirliti FME

> Með breyttum lögum lýtur starfsemi Íbúðalánasjóðs líka fyllilega eftirliti Fjármálaeftirlitsins og eftir því sem ég best veit, hæstv. forseti, hafa engar athugasemdir komið af hálfu þess við fjárstýringu sjóðsins.

Í svari viðskiptaráðherra við fyrirspurnum í þinginu í nóvember 2004 hafði ráðherrann áréttað eftirfarandi:[113]

> Með lagasetningu okkar höfum við komið okkur upp umhverfi og farvegi fyrir tilfelli eins og þetta þar sem við hljótum að treysta á að eftirlitið sé með þeim hætti sem þarf að vera og það sé tekið á þegar farið er út fyrir velsæmi í sambandi við mál eins og þetta.

Þótt tilefni fyrirspurnar til viðskiptaráðherrans hafi ekki verið þetta tiltekna mál milli Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins þá felst í þessu svari hans bæði ítrekuð tilmæli ríkisstjórnarinnar um traust á eftirlitsstofnunum og hinn almenni skilningur löggjafans á því hvað felst í framsali valds og ábyrgðar til stofnana samfélagsins. Í því ljósi má álykta að Fjármálaeftirlitið hafi brugðist trausti Alþingis í þessu máli.

16.3.10 Lánasýsla ríkisins og Íbúðalánasjóður

Lánasýslan með veika stöðu til eftirlits bæði lagalega og pólitískt

Starfsfólk hjá Lánasýslu ríkisins sem fór með málefni Ríkisábyrgðasjóðs[114] hafði þær skyldur að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hafði gengið í ábyrgð fyrir eða veitt lán. Það vekur athygli að af þeim stofnunum sem hér koma við sögu í máli Íbúðalánasjóðs hafði Lánasýslan og þar með Ríkisábyrgðasjóður veikustu stöðuna, bæði lagalega og pólitískt.

Í fyrsta lagi er samkvæmt orðalagi reglugerðar nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs staða fjármálaráðuneytisins og Ríkisábyrgðasjóðs veikari en staða Fjármálaeftirlitsins. Í 2. gr. reglugerðarinnar er fjallað um áhættustýringu og þar segir um mótun áhættustýringarstefnu:

> Stjórn Íbúðalánasjóðs skal samþykkja stefnuna og staðfesta breytingar sem á henni eru gerðar, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt skal kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar.

Hér er gert ráð fyrir því að áhættustýringarstefna Íbúðalánasjóðs þurfi umsögn Fjármálaeftirlitsins áður en stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkir og staðfestir stefnuna, en að fyrirhugaðar breytingar skuli kynntar Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti. Þá er þessi aðgreining á tegund samskipta ítrekuð í 6. gr. reglugerðarinnar um skýrslugjöf eins og fjallað var um hér að framan í kaflanum um Fjármálaeftirlitið. Í reglugerðinni segir að þessir aðilar fái áhættustýringarstefnuna einungis til kynningar, en vel að merkja áður en ákvörðun um stefnuna er tekin, þ.e. eins og segir í orðalaginu „kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar“. Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti er því gefinn kostur á að koma fram með athugasemdir hafi þau eitthvað við áhættustýringarstefnuna að athuga í ljósi ríkisábyrgðarinnar, en þar sem þau eru ekki samkvæmt reglugerðinni formlegir umsagnaraðilar þá er það á valdi Íbúðalánasjóðs að ákveða að hve miklu leyti sjóðurinn tekur tillit til þeirra athugasemda.

113. Valgerður Sverrisdóttir við umr. um húsnæðislán bankanna, 21. fundur á 131. löggjafarþingi, 8. nóvember 2004. http://www.althingi.is/altext/131/11/l08151300.sgml

114. Ríkisábyrgðasjóður var stofnaður 1962 og varð hluti af Lánasýslu ríkisins með lögum nr. 83/1990. Lánasýsla ríkisins var síðan lögð niður með lögum nr. 138/2007 sem tóku gildi 1. janúar 2008. Síðan þá hefur starfsemi Ríkisábyrgðasjóðs verið innan Seðlabanka Íslands.

Aftur á móti hafði fjármálaráðherra, sem bar ábyrgð á starfsemi Ríkisábyrgðasjóðs, samkvæmt lögum ákveðið stjórntæki tiltækt sem gat styrkt stöðu Ríkisábyrgðasjóðs í störfum hans sem eftirlitsaðila með ríkisábyrgðum. Í lögum nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, segir í 5. gr. m.a.:

Fjármálaráðherra hafði stjórntæki til að styrkja stöðu Ríkisábyrgðasjóðs

> Ríkisábyrgðasjóður skal fylgjast með rekstri þeirra aðila er ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða veitt lán. Ábyrgðarþegum er skylt að láta Ríkisábyrgðasjóði í té ársreikninga og hverjar þær skýrslur og gögn er nauðsynleg teljast til þess að hann geti rækt þetta eftirlit. Verði dráttur á afhendingu umbeðinna upplýsinga er ráðherra heimilt að beita dagsektum uns gögnin eru komin fram. Um fjárhæð dagsekta skal nánar kveðið á í gjaldskrá er ráðherra setur. Dagsektir þessar skal ákveða með ábyrgðarbréfi, og má innheimta þær með aðför.

Hér kemur skýrt fram að ábyrgðarþegum er í fyrsta lagi skylt að láta Ríkisábyrgðasjóði í té öll gögn sem teljast nauðsynleg til þess að hann geti rækt eftirlitshlutverk sitt. Í öðru lagi er ráðherra heimilt að beita dagsektum uns gögnin eru komin fram. Hér má fljótt á litið ætla að lagaleg staða Ríkisábyrgðasjóðs sé nokkuð sterk með þessu ákvæði um upplýsingaskyldu ábyrgðarþega og heimildinni til að beita dagsektum verði dráttur þar á. En þegar þetta ákvæði laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, er áréttað í reglugerð nr. 237/1998 um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs sem gefin var út 15. apríl 1998 hefur orðalag greinarinnar dregið verulega úr styrk Ríkisábyrgðasjóðs til að afla sér upplýsinga. Í 9. gr. reglugerðarinnar segir:

> Ríkisábyrgðasjóður skal fylgjast með rekstri þeirra aðila, sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða endurlánað. Ábyrgðarþegar skulu árlega láta í té efnahags- og rekstrarreikninga ásamt þeim skýrslum, bókhaldsgögnum og skýringum, er Ríkisábyrgðasjóður telur nauðsynlegar vegna eftirlits síns.

Hér miðast upplýsingaskylda ábyrgðarþega einungis við árlega upplýsingagjöf. Lög eru stjórntæki löggjafans og þótt segja megi að lög standi og gangi lengra en reglugerðir þá eru reglugerðir stjórntæki ráðherrans sem segja til um það hvernig ráðherra vill að lögunum skuli fylgt eftir og hversu langt skuli ganga í þeim efnum enda, eins og segir í lögunum, eru heimildir til að beita dagsektum á valdsviði ráðherrans en ekki Ríkisábyrgðasjóðs. Starfsmenn Ríkisábyrgðasjóðs eru því mjög háðir stuðningi síns ráðherra við framfylgd ákvæðisins um upplýsingaskyldu ábyrgðarþega.

Ríkisábyrgðasjóður háður stuðningi ráðherra

Í öðru lagi kemur fram kemur í gögnum nefndarinnar að félagsmálaráðuneytið hafi óskað eftir umsögn fjármálaráðuneytisins um drög að reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs 16. júní 2004 en að fjármálaráðuneytið hafi hins vegar leitað til Ríkisábyrgðasjóðs sem skilaði umsögn um reglugerðina tveimur dögum síðar eða 18. júní 2004. Af fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs frá 26. maí, 7. júní og 10. júní 2004 má sjá að reglugerðin um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs var í smíðum innan Íbúðalánasjóðs og drögin voru til kynningar fyrir stjórn sjóðsins. Þaðan voru drögin send til félagsmálaráðuneytisins sem síðan sendi þau fjármálaráðherra til umsagnar.

Fram kemur við skoðun nefndarinnar á gögnunum að einungis sé í þessari umsögn Ríkisábyrgðasjóðs sett út á 7. gr. reglugerðarinnar sem fjallar um eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs. Ítarlega er fjallað um þessi samskipti í kafla 10.1 og þar kemur m.a. fram að Ríkisábyrgðasjóður hefur áhyggjur af aukinni áhættu sjóðsins sem gæti leitt til þess að eiginfjárhlutfallið lækki niður fyrir tilskilin mörk. Ástæður aukinnar áhættu segir Ríkisábyrgðasjóður vera annars vegar nýtt íbúðalánakerfi þar sem útlánin eru uppgreiðanleg en skuldabréfin sem fjármagna útlánin óinnkallanleg og hins vegar vegna aukinnar samkeppni við bankana á fasteignamarkaði. Ríkisábyrgðasjóður telur að mat á uppgreiðslum gæti verið vanmetið sem setji Íbúðalánasjóð í erfiða stöðu ef ekki næst ásættanleg ávöxtun á þær uppgreiðslur. Vissulega geti sjóðurinn hækkað vaxtaálag en samkeppni við aðrar lánastofnanir takmarki slíkt.[115] Þá kemur fram að það sé mat Ríkisábyrgðasjóðs að almennt eigi að halda eiginfjárhlutfallinu yfir 5% en fari það undir 5% beri Íbúðalánasjóði að bregðast við og tilkynna það Fjármálaeftirlitinu, Ríkisábyrgðasjóði, fjármála- og félagsmálaráðuneytinu. Ennfremur leggur Ríkisábyrgðasjóður til að fari hlutfallið undir

Ríkisábyrgðasjóður sér aukna áhættu ÍLS í spilunum

115. Minnisblað Ríkisábyrgðasjóðs um málefni Íbúðalánasjóðs, 30. nóvember 2005.

4,5% vegna uppgreiðslna veðbréfa taki sjóðurinn upp uppgreiðsluþóknun[116]. Mat fjármálaráðuneytisins byggðist að miklu leyti á umsögn Ríkisábyrgðasjóðs. Fjármálaráðuneytið lagði að auki til að áhættustýringarstefnan yrði send Ríkisábyrgðasjóði en ekki bara Fjármálaeftirlitinu til umsagnar.[117] Hér er m.ö.o. þess farið á leit að aðkoma Ríkisábyrgðasjóðs að eftirliti með starfsemi Íbúðalánasjóðs verði styrkt og til jafns við stöðu Fjármálaeftirlitsins. Sú varð þó ekki raunin sem vekur furðu þar sem félagsmálaráðuneytið setti sig ekki upp á móti því.

Áhyggjur af eiginfjárhlutfalli ÍLS

Þegar reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs var samþykkt í félagsmálaráðuneytinu 24. júní 2004 var sú útgáfa að mestu leyti eins og drögin sem komu þaðan í upphafi. Daginn eftir sendi félagsmálaráðuneytið reglugerðina til fjármálaráðuneytisins þar sem fram kom að ráðuneytin væru sammála um þær breytingar sem gerðar hefðu verið og að fjármálaráðuneytið hefði bakkað með kröfur sínar varðandi eiginfjárhlutfall og uppgreiðsluþóknun.[118]

Fjármálaráðuneyti bakkar með kröfur um eiginfjárhlutfall og uppgreiðsluþóknun

Þegar stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkti reglugerðina á fundi sínum 24. júní 2004 segir í bókun fundargerðar stjórnar eftirfarandi:

> Lögð fram drög að reglugerð um fjárhag og áhættustýringu ÍLS eins og hún liggur fyrir eftir samráðsfund fulltrúa félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis.
>
> Stjórn Íbúðalánasjóðs gerir ekki athugasemdir við þær breytingar sem gerðar hafa verið á reglugerðardrögunum.

Enda má segja að hér hafi verið búið að tryggja sjónarmið Íbúðalánasjóðs á hinu pólitíska plani innan ráðuneytanna.[119]

Tveimur mánuðum síðar hófust uppgreiðslur lána af miklum krafti eftir að bankarnir komu inn á fasteignalánamarkaðinn. Fljótt stefndi í það sem starfsmenn Ríkisábyrgðasjóðs höfðu óttast og tekið fram í áliti sínu um reglugerðardrög Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytisins. Í kafla 10.1 er lýst þrautagöngu Ríkisábyrgðasjóðs í samskiptum hans við Íbúðalánasjóð og Fjármálaeftirlitið í tilraunum Ríkisábyrgðasjóðs við að afla upplýsinga frá Íbúðalánasjóði um stöðu hans. Fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs breyttist hratt á milli mánaða á þessu tímabili sem uppgreiðslur voru hvað mestar. Á meðan komst Íbúðalánasjóður upp með það í heila fimm mánuði að sinna ekki kalli Ríkisábyrgðasjóðs um upplýsingar. Þá vaknar auðvitað sú spurning hvernig það mátti vera að ríkisábyrgðarþegi gæti gengið svo langt í óhlýðni við eftirlitsaðila sem lögum samkvæmt ber að fara með eftirlit með ríkisábyrgðum án þess að þeim tækjum væri beitt sem lög heimila, þ.e. dagsektum?

ÍLS komst upp með það í fimm mánuði að sinna ekki kalli Ríkisábyrgðasjóðs eftir upplýsingum

16.3.11 Meginniðurstöður

Á fyrsta kjörtímabili ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks voru gerðar breytingar á húsnæðiskerfinu sem leiddu til þess að stefnumótandi ákvarðanavald færðist í ríkara mæli frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins. Með nýju lögunum um húsnæðismál nr. 44 frá 1998 var horfið var frá því að Alþingi tilnefndi fulltrúa í stjórn sjóðsins eins og verið hafði. Í kjölfar framsalsins söfnuðust mikil stefnumótandi völd í málefnum sjóðsins saman á einum stað innan Stjórnarráðsins, þ.e. í höndum félagsmálaráðherra. Í nýju lögunum hét það að Íbúðalánasjóður væri sjálfstæð ríkisstofnun með sérstaka stjórn.

Með þessari breytingu fékk stofnunin aukið sjálfstæði gagnvart þinginu en að sama skapi varð hún í stjórnskipulegu tilliti ósjálfstæðari gagnvart ráðherra. Þetta veikti það aðhalds- og eftirlitshlutverk sem Alþingi hefði þurft að hafa með starfsemi sjóðsins þegar miklir breytingatímar fóru í hönd í umhverfi hans upp úr aldamótum. Þar sem ráðherra skipaði stjórnina hneigðist hún til að vera meira í stöðu framkvæmdastjórnar en eftirliti. Þá veikti það enn frekar eftirlitshlutverk þingsins að fulltrúar úr félagsmálanefnd þingsins áttu

ÍLS ósjálfstæðari gagnvart ráðherra

116. Bréf frá Ríkisábyrgðasjóði til fjármálaráðuneytisins, 18. júní 2004.
117. Bréf frá fjármálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins, 18. júní 2004.
118. Bréf frá félagsmálaráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins, 25. júní 2004.
119. Sjá tilvitnun í skýrslu Halldórs Ásgrímssonar hér að framan þar sem Halldór ræðir um pólitískar málamiðlanir þegar umræðan barst að uppgreiðsluákvæði frumvarpsins.

samkvæmt skipun ráðherra sæti í stjórn Íbúðalánasjóðs. Ekki fer vel á því að aðili sem hefur að hluta eftirlitshlutverk (þingmaður, nefndarmaður í félagsmálanefnd) eigi sæti í stjórn eftirlitsskylds aðila því að enginn getur haft eftirlit með sjálfum sér.

Pólitískar ráðningar í stöður framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs og forstjóra Fjármálaeftirlitsins á árinu 1998 drógu enn frekar úr getu stjórnsýslukerfisins til að veita Íbúðalánasjóði aðhald og eftirlit. Þegar að innleiðingu kerfisbreytinganna á árinu 2004 kom skapaðist nokkurs konar gjá milli annars vegar ráðherrans og nánustu samstarfsmanna hans í ráðuneytinu og Íbúðalánasjóði og hins vegar sérfræðinga og embættismanna innan ráðuneytisins. Það olli því að minni þekking á málefnum sjóðsins myndaðist innan félagsmálaráðuneytisins en ella og sú sérfræðikunnátta sem þar var að finna var ekki virkjuð. Þar af leiðandi var lítið sem ekkert „eignarhald“ á stefnu ríkisstjórnarinnar meðal sérfræðinga og embættismanna innan ráðuneytisins sem vegna lítilla tengsla voru þá í verri stöðu við innleiðingu breytinganna og á eftirfylgni við framkvæmd þeirra þegar mest á reyndi.

Átök um markmið og hlutverk ÍLS

Meðal stjórnarflokkanna tókust á andstæð pólitísk sjónarmið um markmið og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Þar tókust á annars vegar hugmyndir Sjálfstæðisflokksins, sem vildi færa starfsemi Íbúðalánasjóðs til bankakerfisins, og hins vegar hugmyndir Framsóknarflokksins sem vildi að sjóðurinn yrði áfram opinber stofnun í rekstri ríkisins. Markmið laganna um starfsemi Íbúðalánasjóðs naut stuðnings Framsóknarflokksins sem og annarra stjórnmálaflokka í þinginu. Endurskipulagningin á verðbréfaútgáfu sjóðsins og hækkun á veðhlutfalli lána voru breytingar sem innleiddar voru í pólitískum ágreiningi milli ríkisstjórnarflokkanna, ágreiningi sem kallaði á pólitískar málamiðlanir bæði milli flokkanna og innan þeirra. Þetta má sjá á umsögnum og umræðum sem áttu sér stað þegar frumvörp ríkisstjórnarinnar voru til meðferðar í þinginu. Þessi ágreiningur birtist í togstreitu milli félagsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins og átökum og tortryggni milli stofnana innan stjórnsýslukerfisins. Ósamstaða innan ríkisstjórnarinnar um breytingarnar þrátt fyrir að hún væri samábyrg fyrir þeim og ágreiningur og valdabarátta innan stjórnsýslukerfisins veiktu þá umgjörð og festu sem hefði þurft að vera til staðar við innleiðingu þeirra árið 2004. Fyrir vikið var búið að veikja skipulagslegar varnir hinnar opinberu stjórnsýslu. Við þær aðstæður sem ríktu á þessum tíma voru væntingar miklar í efnahagslífinu.

Gífurlegar kerfisbreytingar á skömmum tíma en ÍLS starfaði áfram óbreyttur

Markmið ríkisstjórnanna á þessu tímabili var að auka frelsi í viðskiptum, opna hagkerfið, stuðla að samkeppni og að ríkið myndi draga sig út úr starfsemi þar sem einkaaðilar voru fyrir á markaði. Þá var ítrekuð sú stefna ríkisstjórnarinnar að einfalda regluverk og skrifræði og tryggja að eftirlitsaðilar myndu ekki íþyngja fyrirtækjum um of. Í lok tímabilsins var tekin upp ný peningastefna, sem tók mið af verðbólgumarkmiði, og Seðlabanka Íslands var veitt fullt sjálfstæði til að beita þekktum tækjum, fyrst og fremst vöxtum, til að ná þeim markmiðum. Um svipað leyti var umgjörð íslenskra fjármálafyrirtækja einfölduð með því að koma á einni heildarlöggjöf og þar var skerpt á ákvæðum um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að setja fjármálafyrirtækjum reglur og viðmið. Skömmu síðar lauk einkavæðingu ríkisbankanna sem voru í samkeppni hver við annan. Þrátt fyrir þessi markmið ríkisstjórnarinnar og breytingar sem urðu í umhverfi Íbúðalánasjóðs starfaði hann áfram óbreyttur og var fyrr en varði kominn í samkeppni við einkafyrirtæki á markaði.

Oftrú á virkni markaðarins

Í hnotskurn má orða þessar breytingar á fjármálamarkaði svo að þær lutu að því að skilgreina leik- og varúðarreglur einstakra fjármálafyrirtækja og stofnana í nýju opnu markaðskerfi í eindamiðuðum skilningi (e. micro-prudential regulation). Aftur á móti var dregið úr þeim varúðarreglum og fækkað þeim stjórntækjum sem beindust að kerfinu sjálfu (e. macro-prudential regulation). Gengið var út frá því að gætti hver og einn sinna hagsmuna og allir færu að sömu reglum og nytu sömu skilyrða í gegnsæju umhverfi þá myndi kerfið stilla sig sjálft af og markaðurinn leita jafnvægis. Gallinn við þessar breytingar á kerfinu varð sá að þær náðu ekki til starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Þróunin á þessum árum innan fjármálakerfisins var hluti af stærri mynd. Þessar breytingar í og á umhverfi fjármálamarkaðarins á Íslandi láta einar og sér lítið yfir sér og virðast gerast í skrefum. Oftast gætir áhrifa slíkra breytinga á fjármálamörkuðum að mestu innan fjármálakerfisins og með takmörkuð áhrif út í efnahagslífið að öðru leyti. Þegar þær gerast

hins vegar á víð og dreif í fjármálakerfinu snerta breytingarnar æ fleiri utan kerfisins, einkum þegar starfsemi og stjórnsýsla hins opinbera og starfsemi á opnum markaði mætast. Þegar til dæmis breytingar eiga sér stað á fjármálamörkuðum og streymi fjármagnsins beinist ýmist að eða frá fasteignalánamarkaði þá verða flest heimili í landinu fyrir áhrifum þeirra breytinga með einum eða öðrum hætti. Hér á Íslandi gerðust breytingar á ytra og innra umhverfi fjármálakerfisins, sem er smátt í sniðum, á nokkuð skömmum tíma. Við slíkar aðstæður getur fljótt orðið til eitthvað sem líkja má við þröskuldaáhrif. Þá getur orðið til vendipunktur og þróun sem virtist vera hæg verður allt í einu að skriðu. Þátttakendur í breytingunum verða fleiri og ef til vill dreifðari sem gerir það að verkum að áhrifin geta orðið stærri í sniðum. Þar með eru breytingar ekki einungis á valdi þeirra sem upphaflega komu breytingunum af stað.

Þegar streymi fjármagns beinist að eða frá fasteignalánamarkaði hefur það áhrif á heimilin í landinu

Í hringiðu þessara miklu breytinga á regluverki og virkni fjármálamarkaða var sem Íbúðalánasjóður léki lausum hala innan fjármálakerfisins þar sem um hann giltu aðrar reglur. Hann var annar stærsti verðbréfaútgefandi ríkisskuldabréfa og áfram rekinn sem ríkisstofnun undir nokkurs konar flokkspólitískri stjórn. Hann var áfram skilgreindur sem opinber stofnun með velferðarmarkmið á málasviði félagsmálaráðuneytis en ekki fjármálafyrirtæki sem gerði það að verkum að þessi stærsta lánastofnun á landinu var einstæðingur hvað regluverk varðaði og var ekki undir sömu reglur settur og allar aðrar fjármálastofnanir á markaði. Það breytir því ekki að Fjármálaeftirlitið átti að hafa fullnægjandi eftirlit með sjóðnum sem og öðrum sem undir eftirlitið heyrðu. Hver sem ástæðan var leit Seðlabanki Íslands greinilega ekki svo á að Íbúðalánasjóður félli ekki undir hagstjórnarábyrgð bankans.

ÍLS stofnun með velferðarmarkmið eða fjármálafyrirtæki?

Sú atburðarás sem tók við eftir skuldabréfaskiptin ber einnig mörg einkenni þröskuldaáhrifa.[120] Ákveðnum vendipunkti er náð á fasteignalánamarkaðnum þegar Kaupþing banki kemur inn á þann markað í lok ágúst 2004. Eftir það virðist ekki verða við neitt ráðið og uppgreiðslur hjá ÍLS hefjast af miklum krafti. Íbúðalánasjóður verður fyrir áhlaupi sem lýsir sér í því að með uppgreiðslu lána horfir sjóðurinn fram á stórfellt vaxtatap á lánahliðinni og því hratt vaxandi hættu á því að sjóðurinn geti ekki staðið við skuldbindingar sínar á fjármögnunarhliðinni, þ.e. við fjárfesta sem eiga fjármögnunarbréf hjá sjóðnum. Þegar þessi skriða hófst er engu líkara en stjórnendur sjóðsins hafi frosið og fest viðbrögð sín annars vegar í reglubindandi aðgerðum með áframhaldandi skuldabréfaútgáfu sem var óviðeigandi og óheppileg við þessar aðstæður (sjá umfjöllun í kafla 9.10) og hins vegar í björgunarstarfi sem tók mið af forsendum eindamiðaðra varúðarreglna sem gera ráð fyrir því að fari hver og ein stofnun að settum reglum þá sé kerfið sjálft „heilbrigt“. Fyrirtækjum og stofnunum í þessu nýja umhverfi fjármálamarkaða bar fyrst og fremst skylda til þess að bjarga eigin starfsemi og hugsa um afkomu sinnar starfsemi án tillits til þess hvaða áhrif það kynni að hafa fyrir kerfið í heild. Lausnarorðið við slíkar aðstæður er rétt áhættugreining og lausnin því áhættustýring.

Vendipunktur á fasteignalánamarkaði þegar Kaupþing fer að bjóða fasteignaveðlán

Vandinn varðandi mat á áhættu hjá Íbúðalánasjóði var þríþættur. Í fyrsta lagi var hvorki nægileg þekking né reynsla til staðar hjá Íbúðalánasjóði til að viðhafa þær aðgerðir sem þurfti til að móta og framkvæma áhættustýringarstefnu fyrir sjóðinn. Í öðru lagi var ríkisábyrgð á bréfum sjóðsins; ekki er óvarlegt að álykta hér að ríkisábyrgðin hafi haft þau áhrif að þegar starfsmenn Íbúðalánasjóðs verða þess áskynja að þeir standa í straumi þar sem þeir fá litlu ráðið hafi þeir leyft sér að tefla á tæpasta vað. Í þriðja lagi heyrði starfsemi sjóðsins undir félagsmálaráðuneytið. Ríkisábyrgðir á skuldabréfum sjóðsins heyrðu hins vegar undir fjármálaráðuneytið. Hér skapast hætta á freistnivanda, þ.e. þeim vanda sem af því hlýst að ekki fer saman ábyrgð á rekstri og umsýslu með skuldabréf ríkissjóðs og ábyrgðin á kostnaðinum sem af því hlýst ef illa fer. Segja má að í þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að leggja höfuðáherslu á eindamiðaðar (rekstrarlegar) varúðarreglur þar sem hverri og einni stofnun innan kerfisins bar fyrst og fremst að hugsa um sína eigin hagsmuni en samhliða aflétta þjóðhagsmiðuðum varúðarreglum sem taka til heilbrigðis og stöðugleika kerfisins í heild felist einnig uppskrift að slíkum vanda.

Þríþættur vandi varðandi mat á áhættu hjá ÍLS

120. Granovetter, „Threshold Models of Collective Behaviour“.

Tafla 16.6 Störf Alþingis 1999–2007

Tölur í svigum tákna fundartíma í klukkustundum.

125. löggjafarþing 1999–2000

123 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
539 klst.	**Frumvörp (289)**			**Þingsályktanir (109)**			**Alls (398)**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	145	127	80	20	19	13	165	146	88
Stjórnarliðar	13	4	2	27	4	4	40	8	20
Stjórnarandstaða	61	-	.	54	3	2	115	3	3
Nefndir/meirihl.	10	7	7	1	1	1	.	.	.
Alls		**138**			**27**				

126. löggjafarþing 2000–2001

131 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
567 klst.	**Frumvörp (376)**			**Þingsályktanir (55)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	141	118	69	31	28	21	172	146	85
Stjórnarliðar	15	2	2	42	3	2	57	5	9
Stjórnarandstaða	75	-		61	5	5	136	5	4
Nefndir/meirihl.	10	10	10	1	1		.	.	.
SAMTALS:		**130**			**37**		**365**	**156**	

127. löggjafarþing 2001–2002

138 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
618 klst.	**Frumvörp (388)**			**Þingsályktanir (68)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	135	111	71	25	25	19	160	136	85
Stjórnarliðar	19	2	2	38	8	8	57	10	18
Stjórnarandstaða	54	-	1 til R	66	4	4	120	4	3
Nefndir/meirihl.	7	6	3	2	2	2	.	.	.
SAMTALS:		**119**			**39**		**337**	**150**	

128. löggjafarþing 2002–2003

104 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
387 klst.	**Frumvörp (205)**			**Þingsályktanir (64)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	130	115	74	27	27	23	157	142	90
Stjórnarliðar	13	1	1	31	7	6	44	8	18
Stjórnarandstaða	50	-		76	6	6	126	6	5
Nefndir/meirihl.	12	12	10				.	.	.
SAMTALS:		**128**			**40**		**327**	**156**	

Heimild: Ársskýrslur Alþingis: Störf löggjafarþinga frá 125. löggjafarþingi (1999–2000) til 133. löggjafarþings (2006–2007).

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
		Fyrirspurnir (38)									
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(22)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
45	42	36	36	9	9	90	87	97		2	92
120	109	87	84	40	40	247	233	94		33	280
.	.	.	.	.	.	.	.	.		.	.
165	**151**	**123**	**120**	**49**	**49**					**35**	**372**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
		Fyrirspurnir (45)					Alls				
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(28)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
46	45	63	61	10	10	119	116	97		2	121
131	128	105	97	46	46	282	271	96		45	327
177	**173**	**168**	**158**	**56**	**56**					**47**	**448**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
		Fyrirspurnir (43)					Alls				
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(20)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
46	46	38	31	5	5	89	82	92		-	89
131	126	151	141	39	39	321	306	95		36	357
177	**172**	**189**	**172**	**44**	**44**					**36**	**446**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
		Fyrirspurnir (36)					Alls				
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(19)	Fram -lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
56	56	48	44	5	5	109	105	96		-	109
102	96	149	139	28	28	279	263	94		32	311
158	**152**	**197**	**183**	**33**	**33**					**32**	**420**

130. löggjafarþing 2003–2004

138 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
658 klst.	**Frumvörp (392)**			**Þingsályktanir (62)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	126	109	64	24	24	18	150	133	89
Stjórnarliðar	24	3	1	24	3	3	48	6	13
Stjórnarandstaða	61	1	1	90	3	3	151	4	3
Nefndir/meirihl.	9	9	9						
SAMTALS:		**122**			**30**		**349**	**143**	

131. löggjafarþing 2004–2005

134 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
568 klst.	**Frumvörp (311)**			**Þingsályktanir (73)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	105	93	41	18	18	15	123	111	90
Stjórnarliðar	20	-	-	28	1	-	48	1	2
Stjórnarandstaða	65	2	2	99	-	-	164	2	1
Nefndir/meirihl.	8	6	5	1	1	1			
SAMTALS:		**101**			**20**		**335**	**114**	

132. löggjafarþing 2005–2006

125 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
628 klst.	**Frumvörp (383)**			**Þingsályktanir (51)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	138	115	71	19	19	18	157	134	85
Stjórnarliðar	25	2	2	30	6	6	55	8	15
Stjórnarandstaða	68	-	-	69	-	-	137	-	-
Nefndir/meirihl.	3	3	3	1	1	1			
SAMTALS:		**120**			**26**		**349**	**142**	

133. löggjafarþing 2006–2007

96 þingfundir	**Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur**								
490 klst.	**Frumvörp (321)**			**Þingsályktanir (40)**			**Alls**		
	Frv.	Lög	Samhlj.	Till.	Samþ.	Samhlj.	Framl.	Samþ.	%
Ríkisstjórn	125	103	75	20	18	14	145	121	83
Stjórnarliðar	22	3	2	25	9	7	47	12	26
Stjórnarandstaða	59	2	1	64	3	3	123	5	4
Nefndir/meirihl.	6	6	6						
SAMTALS:		**114**			**30**		**315**	**138**	

Heimild: Ársskýrslur Alþingis: Störf löggjafarþinga frá 125. löggjafarþingi (1999–2000) til 133. löggjafarþings (2006–2007).

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
Fyrirspurnir (60)						Alls					
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(25)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
47	39	56	56	3	3	106	98	92		-	106
263	230	251	241	44	44	558	515	92		45	603
310	**269**	**307**	**297**	**47**	**47**					**45**	**709**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
Fyrirspurnir (55)						Alls					
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(24)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
43	38	24	24	7	7	74	69	93		7	81
206	187	173	163	39	39	418	389	93		38	456
249	**225**	**197**	**187**	**46**	**46**					**45**	**537**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
Fyrirspurnir (62)						Alls					
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(25)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
30	25	51	48	7	7	88	80	91		9	97
217	215	135	131	42	42	394	388	98		38	432
247	**240**	**186**	**179**	**49**	**49**					**47**	**529**

Fyrirspurnir og utandagskrárumræður											
Fyrirspurnir (42)						Alls					
Munnl.		Skrifl.		Óundirb.			Afgr.			Utan-dagskr.(19)	Fram-lagt alls
Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Sp.	Sv.	Framl.	fj.	%			
34	27	46	46	3	3	83	76	92			83
160	141	115	112	31	31	306	284	93		34	340
194	**168**	**161**	**158**	**34**	**34**						**423**

125. löggjafarþing 1999–2000

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Arnbjörg Sveinsdóttir, form	x
	Drífa Hjartardóttir	
	Guðrún Ögmundsdóttir	
	Jónína Bjartmarz	
	Kristján L. Möller	
	Kristján Pálsson	x
	Ólafur Örn Haraldsson, vform	
x	Pétur H. Blöndal	
	Steingrímur J. Sigfússon	

126. löggjafarþing 2000–2001

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Arnbjörg Sveinsdóttir, form	x
	Ásta R. Jóhannesdóttir	
	Drífa Hjartardóttir	
	Guðrún Ögmundsdóttir	
	Jónína Bjartmarz	
	Kristján Pálsson	x
	Magnús Stefánsson, vform	
x	Pétur H. Blöndal	
	Steingrímur J. Sigfússon	
	Ólafur Örn Haraldsson[1]	

127. löggjafarþing 2001–2002

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Arnbjörg Sveinsdóttir, form	x
	Ásta R. Jóhannesdóttir	
	Drífa Hjartardóttir	x
	Guðrún Ögmundsdóttir	
	Jónína Bjartmarz	
	Kristján Pálsson	x
	Magnús Stefánsson, vform	
	Pétur H. Blöndal	
	Steingrímur J. Sigfússon	

128. löggjafarþing 2002–2003

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Arnbjörg Sveinsdóttir, form	x
	Ásta R. Jóhannesdóttir	
	Drífa Hjartardóttir	x
	Guðrún Ögmundsdóttir	
	Jónína Bjartmarz	
	Kristján Pálsson	x
	Magnús Stefánsson, vform	
	Pétur H. Blöndal	
	Steingrímur J. Sigfússon	

130. löggjafarþing 2003–2004

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Birkir J. Jónsson	x
	Guðjón Hjörleifsson	
	Guðlaugur Þ Þórðarson, vform	
	Gunnar Örlygsson[2]	
	Helgi Hjörvar	x
	Hjálmar Árnason, form	
x	Jóhanna Sigurðardóttir	
	Katrín Júlíusdóttir	
x	Pétur H. Blöndal	
	Sigurður Þórðarson	

131. löggjafarþing 2004–2005

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Birkir J. Jónsson	x
	Guðjón Hjörleifsson	
	Guðlaugur Þ Þórðarson, vform	
	Gunnar Örlygsson	
	Helgi Hjörvar	x
x	Jóhanna Sigurðardóttir	
x	Pétur H. Blöndal	
	Katrín Júlíusdóttir	
x	Siv Friðleifsdóttir, form	

132. löggjafarþing 2005–2006

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
	Birkir J. Jónsson	x
	Guðjón Hjörleifsson	
	Guðlaugur Þ Þórðarson, vform	
x	Lúðvík Bergvinsson	
	Valdimar L. Friðriksson	
x	Jóhanna Sigurðardóttir	
x	Pétur H. Blöndal	
	Magnús Þór Hafsteinsson	
	Siv Friðleifsdóttir[3], form	
	Dagný Jónsdóttir	

133. löggjafarþing 2006–2007

Efnahags- og viðskiptanefnd	Félagsmálanefnd	Fjárlaganefnd
x	Dagný Jónsdóttir, form	
	Einar Oddur Kristjánsson, vform	x
	Birkir J. Jónsson	x
	Guðjón Hjörleifsson	
x	Jóhanna Sigurðardóttir	
x	Lúðvík Bergvinsson	
	Helgi Hjörvar	
	Magnús Þór Hafsteinsson	
x	Pétur H. Blöndal	
	Valdimar L. Friðriksson[4]	

1. Fór út 24. júní og inn kom Magnús Stefánsson. 2. Fór út 19. nóvember og inn kom Sigurður Þórðarson. 3. Fór út 7. mars og inn kom Dagný Jónsdóttir. 4. Fór út 20. nóvember og inn kom Helgi Hjörvar.
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Tafla 16.8 Umræður um lagafrumvörp um Íbúðalánasjóð og breytingar á honum 1998 og 2004

Frumvarp til laga nr. 44/1998, þingskj. 877 lagt fram 3. mars 1998

	Tími umræðna	
Mínútur	Stjórnarliðar	Stjórnarandstæðingar
1. umræða	167	437
2. umræða	113	1.940
3. umræða	29	295
Alls mín.	309	2.672
Alls klst.	5,2	44,5

Frumvarp til laga nr. 57/2004, þingskj. 1196 lagt fram 23. mars 2004

	Tími umræðna	
Mínútur	Stjórnarliðar	Stjórnarandstæðingar
1. umræða	43	50
2. umræða	65	224
3. umræða	-	-
Alls mín.	108	274
Alls klst.	1,8	4,6

Frumvarp til laga nr. 120/2004, þingskj. 223 lagt fram 20. október 2004

	Tími umræðna	
Mínútur	Stjórnarliðar	Stjórnarandstæðingar
1. umræða	105	104
2. umræða	64	57
3. umræða	-	-
Alls mín.	169	161
Alls klst.	2,8	2,7

17. Vandi Íbúðalánasjóðs og húsnæðisstefna til framtíðar

17.1 Lærdómur sögunnar

17.1.1 Almenn útlánastarfsemi ríkisins

Við framkvæmd húsnæðisstefnu á Íslandi hefur mikil áhersla verið lögð á fjárhagslega aðstoð við íbúðakaupendur. Með tímanum jókst áherslan á almenna aðstoð fremur en sértæka. Sífellt jókst vægi lána vegna fasteignaviðskipta fremur en vegna íbúðabygginga. Þessi stefna og útfærsla hennar mótaðist um og upp úr miðri tuttugustu öldinni. Síðan þá hefur efnahagslegt umhverfi, tengsl við umheiminn og dýpt og virkni fjármálamarkaða tekið algerum stakkaskiptum. Umhverfið var því gjörbreytt þegar Íbúðalánasjóður tók við starfsemi Húsnæðisstofnunar árið 1999. Áherslan á almenn lán vegna íbúðakaupa var aukin og unnið að því að auka umsvif Íbúðalánasjóðs enn frekar þótt ýmsum væri ljóst að bankakerfið væri að búa sig undir að veita almenn íbúðakaupalán á fyrstu árum aldarinnar.

Geti markaðir ekki leyst verkefni á skilvirkan hátt er ástæða til að athuga hvort ríkið geti gripið inn í starfsemina og bætt almannahag án þess að valda miklum skaða. Þannig var ástandið varðandi framboð húsnæðis og fjármögnun íbúðabygginga og fasteignakaupa á seinni hluta síðustu aldar þegar húsnæðisstefnan var að mótast. Ríkið varð nánast eini lánveitandinn og gat veitt hagstæðustu lánin vegna þess m.a. að sparifé var af skornum skammti. Eftir markvissa nútímavæðingu fjármálamarkaða og einkavæðingu bankakerfisins um og upp úr aldamótum var umhverfið gjörbreytt. Full ástæða var til þess að endurskoða hlutverk og verkefni Íbúðalánasjóðs.

Íbúðalán eru veitt til tiltölulega langs tíma, oft áratuga. Því fylgir viss áhætta að fjármagna íbúðalán vegna þess að þau geta verið greidd upp fyrr en samkvæmt samningi. Þegar íbúðalán eru fjármögnuð með sölu skuldabréfa er mikilvægt að draga úr áhættu með því að gæta þess að samsvörun sé á milli útlána og fjármögnunar.

Nauðsynlegt er að ráðstafa takmörkuðu fjármagni ríkisins á skynsamlegan hátt svo að það nýtist sem best til þess að bæta almannahag. Það kann að vera rökrétt og eðlilegt að ríkið sjái um að veita almenn íbúðalán þegar fjármagnsmarkaðir ráða ekki við það verkefni. Ríkið þarf þá að geta dregið sig út af markaðnum, án þess að verða fyrir miklum kostnaði, þegar fjármálakerfið er í stakk búið til þess að veita slík lán.

Almennt er talið að minnst áhætta fylgi því að lána ríkissjóði og því hefur hann alla jafna aðgengi að lánum á betri kjörum, þ.e. til lengri tíma og á lægri vöxtum, en aðrir. Ástæða þess er sú að ríkið hefur einkaleyfi á því að skattleggja. Það getur sótt fjármagn til almennings til þess að standa í skilum með afborganir ef ráðstöfun lánsfjárins skilar ekki þeim tekjum til ríkisins sem til stóð. Þar með er ekki sagt að hægt sé að lækka fjármagnskostnað við öll íbúðakaup og fyrirtækjarekstur og einkaneyslu með því að fjármagna allt saman á markaði með útgáfu ríkisskuldabréfa eða bréfa með ríkisábyrgð. Stjórnvöld sem haga sér þannig verða verri skuldunautar sem síður er treyst og þeir vextir sem ríkið getur fengið á markaði verða á endanum hærri en ella og því ekki augljóslega hagstæðari fyrir samfélagið þegar upp er staðið. Niðurgreiðsla vaxta (með ríkisábyrgð á fjármögnun) til húsnæðiskaupa getur líka skekkt hlutföll fjárfestinga milli atvinnulífs og heimila, þ.e. að meira fé fer til íbúðakaupa en ella sem verður á kostnað fjárfestingar í atvinnulífi. Það getur aftur leitt til minni hagvaxtar. Á þetta hefur OECD bent í fjölmörgum skýrslum um Ísland. Um þær má nánar lesa í kafla 10.6.

Lækkun vaxta með því að taka lán með ríkisábyrgð er ein margra leiða sem notaðar hafa verið til þess að létta greiðslubyrði íbúðalána hjá þeim sem eiga í sérstökum erfiðleikum með að koma sér þaki yfir höfuðið. Fái allur almenningur hins vegar aðgengi að slíkum leiðum, hvort sem um er að ræða ríkisábyrgð, niðurgreiðslu vaxta eða vaxtabætur, lengingu

lána, verðtryggingu eða jafngreiðsluform frekar en jafnar afborganir, þá verða þær ráðandi. Sá, sem nýtir sér bestu möguleikana sem í boði eru til þess að lækka greiðslubyrði, er tilbúinn að greiða hærra verð fyrir húsnæði en aðrir sem ekki hafa slíka möguleika. Af þessu hlýst síðan að því fleiri leiðir sem verða almennar til að draga úr greiðslubyrði því meira hækkar fasteignaverð og skuldsetning eykst sem endar með því að greiðslubyrðin verður sú sama og áður.

Fasteignaverð sveiflast með efnahagsástandinu. Því meiri sem kaupmáttur er og því lægri sem raunvextir eru því hærra verður fasteignaverð. Hátt veðhlutfall við fasteignakaup eykur líkurnar á því að verðmæti eignarinnar verði einhvern tímann lægra en sem nemur eftirstöðvum lánsins. Gerist það á sama tíma og rauntekjur lækka eða atvinnuleysi eykst munu vanskil aukast og hluti lánanna tapast. Þessar líkur aukast einnig eftir því sem lánið er til lengri tíma.

Ókostirnir við það að reka opinberan banka sem lýtur öðrum skorðum en aðrar fjármálastofnanir en starfar í samkeppni við þær eru ljósir. Áhersla stjórnvalda á sem almennasta aðstoð við fjármögnun fasteignakaupa, án tillits til aðstæðna og með sem lægstri greiðslubyrði fyrir alla, endaði með útbreiddri ósjálfbærri skuldsetningu almennra íbúðareigenda.

Einnig er orðið ljóst að niðurgreiðsla lána til almennings skilar fyrst og fremst aukinni skuldsetningu og veikari eignastöðu heimilanna en dregur lítið úr greiðslubyrði þar sem fasteignaverð hefur tilhneigingu til að hækka með aukinni greiðslugetu. Það er einnig varasamt að ríkið hvetji tekjulága og eignalitla einstaklinga til skuldsettra kaupa á eign sem getur sveiflast mjög í verði.

17.1.2 Verkefni hins opinbera á húsnæðismarkaði

Stjórnvöld standa frammi fyrir tveimur stórum verkefnum varðandi húsnæðismál. Annað er úrlausn viðvaranda rekstrarvanda Íbúðalánasjóðs. Hitt er mótun húsnæðisstefnu. Þessi verkefni þarf að leysa hvort um sig og ekki er vænlegt, þótt það kunni að vera freistandi, að reyna að leysa þau saman. Það mun ekki liggja fyrir fyrr en húsnæðisstefnan hefur verið mótuð og markmið hennar skilgreind, hvort það verður yfir höfuð þörf á því að ríkið reki banka er fæst við lánveitingar vegna íbúðarkaupa. Það er að minnsta kosti ljóst að bankakerfið er fullfært um að sinna öllum almennu lánveitingum, þar á meðal vegna fasteignakaupa.

17.1.2.1 Staða Íbúðalánasjóðs

Staða Íbúðalánasjóðs er mjög alvarleg. Það er ljóst að mjög mikil mistök voru gerð við stjórnun sjóðsins á undanförnum árum. Verkefnið er tvíþætt: Að finna leið til að bregðast við því tapi sem orðið hefur á rekstri hans og sjá til þess að ekki verði aukið á vandann.

17.1.2.2 Húsnæðisstefna

Skilgreina þarf húsnæðisstefnuna og síðan markmið hennar. Þegar markmiðin liggja fyrir er hægt að útfæra hvernig hún verði framkvæmd. Að bjóða almenn íbúðalán í samkeppni við aðrar fjármálastofnanir er ekki húsnæðisstefna.

Aðkoma ríkisins að húsnæðismálum þarf að vera vel skilgreind, þ.e. hverju á að ná fram með henni og hvernig á að gera það. Ef ríkið þarf að veita einhvern stuðning, fjárhagslegan eða annan, þarf að skilgreina hvaða skilyrðum slíkur stuðningur sé háður. Einnig þarf að athuga að allar tilfærslur, ívilnanir og niðurgreiðslur fela í sér hvata til vissrar hegðunar. Ef, til dæmis, vextir á tilteknum lánum eru niðurgreiddir tekur fleira fólk slík lán og hærri en annars og skuldsetja sig þannig meira en ella. Einnig þarf að taka með í reikninginn að aðgerðir sem eitthvað kosta þarf að fjármagna og fjármögnun þeirra hefur áhrif á þá sem greiða kostnaðinn en kostnaðurinn getur fallið á skattgreiðendur eða þá sem ella hefðu hlotið aðra þjónustu hefði fjármagni ekki verið ráðstafað til þess að ná markmiðum húsnæðisstefnunnar.

Nýlega hafa verið gefnar út þó nokkrar skýrslur á vegum velferðarráðuneytis um húsnæðisstefnu. Í þær vantar útfærslu á húsnæðisstefnu og markmiðum hennar en þar er á hinn bóginn að finna útfærslur á tæknilegum framkvæmdaatriðum, líkt og húsnæðisbótum og skattaumhverfi rekstrarfélaga, án þess að markmið útfærslnanna sé ljóst. Stefnuna vantar.

17.2 Horft til framtíðar

Eins og nefnt var hér að framan er aðkallandi að yfirvöld marki sér húsnæðisstefnu. Þ.e. stefnu um það hvort og hvernig þau vilja styðja þegna sína varðandi íbúðarhúsnæði. Um það þarf helst að vera almenn sátt þannig að stefnan geti staðið í grundvallaratriðum þótt ríkisstjórnir komi og fari. Allir þegnar landsins þurfa húsnæði og það kostar fé hver svo sem stendur undir kostnaðinum.

Samhliða mótun húsnæðisstefnu þarf að bregðast við vanda Íbúðalánasjóðs en þegar stjórnvöld eru komin að niðurstöðu um húsnæðisstefnu þarf að taka á málum Íbúðalánasjóðs í samræmi við hana; leggja hann niður, breyta honum eða halda í svipaðri eða óbreyttri mynd.

17.2.1 Þjóðhagsvarúðarhlutverk ríkisins

Reynslan hér, líkt og annars staðar, bendir eindregið til þess að íbúðalánamarkaði þurfi að búa sérstaka umgjörð vegna hættunnar á of mikilli skuldsetningu almennings í uppsveiflu ef aðgengi að íbúðalánum er ótakmarkað. Af þeim sökum er full þörf á því að setja sérstakar þjóðhagsvarúðarreglur um íbúðalán sem vinni gegn tilhneigingu lánveitenda og lántakenda til þess að slaka á útlánareglum og auka áhættu þegar efnahagsástandið er hagfellt. Eftirlitslaust íbúðalánakerfi hefur tilhneigingu til að magna hagsveiflur og því er þörf á eftirliti og reglum sem gefa lánveitendum rétta hvata til að halda aftur af útlánavexti á þensluskeiðum. Sá vandi leysist ekki með því að fela ríkisstofnun ákvarðanatöku um lánveitingar. Heppilegra er að slíkar reglur verði þannig uppbyggðar að þær gefi réttu hvatana. Hyggilegt er að skoða þetta mál til hlítar, m.a. með hliðsjón af því hvernig slíkt er nú að þróast í nágrannalöndunum.

17.2.2 Sértæk aðstoð hins opinbera varðandi tilgreinda hópa og fleira

„Við verðum auðvitað alltaf með eitthvað neðsta lag. Við getum kallað það efsta lag eða neðsta lag, við erum alltaf með eitthvað ákveðinn hóp af fólki sem getur ekki eignast húsnæði á hinum almenna markaði miðað við það þjóðfélag sem við búum við í dag. Það er alveg á hreinu og ríkið á að hjálpa þeim.“

Skýrsla Grétars J. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni

Hið opinbera, ríki eða sveitarfélög, mun alltaf þurfa að veita sértæka aðstoð fólki sem fellur innan tiltekinna marka, til að mynda vegna fötlunar, aldurs, eigna, tekna eða annarra aðstæðna. Oft er talað um félagslega hópa í þessu tilliti. Mikilvægt er að skilgreina til hlítar hverjum aðstoð standi til boða og í hvaða tilgangi hún sé veitt. Síðan má útfæra þá aðstoð sem veitt er, til að mynda á þá leið hvort um sé að ræða framboðs- eða neysluaðstoð. Alls ekki er sjálfgefið að slík aðstoð verði útfærð með lánveitingum til íbúðarkaupenda.

Einnig er hægt að skilgreina sértæka aðstoð varðandi húsnæðismál í veikum byggðum sé pólitískur vilji til þess en þá er mikilvægt að kostnaðurinn við það sé gagnsær.

17.2.3 Mismunandi form aðstoðar

Kostirnir, sem ríkið hefur um aðstoð við þegna sína varðandi íbúðarhúsnæði, eru margir og mismunandi og reyndar líka mis raunhæfir. Hér er velt upp leiðum varðandi fólk sem ekki er í skilgreindri félagslegri stöðu sem réttlætir sértæka aðstoð. Hér er því sjónum beint að meginþorra landsmanna. Þrátt fyrir það má einnig líta til þessara kosta í sértækri aðstoð þótt hún gangi oft lengra en þetta.

Kostirnir eru einkum þessir:

- Engin aðstoð.
- Aðstoð í formi bóta (fólk fær greiddan einhverskonar húsnæðisstyrk).
- Aðstoð í formi skattaafsláttar.
- Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með veitingu ríkisábyrgðar.

- Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með niðurgreiðslu vaxta.
- Annað svo sem niðurgreiðsla á byggingarkostnaði (framleiðslustyrkur).

17.2.3.1 Engin aðstoð

Flestir Íslendingar geta spjarað sig í húsnæðismálum án aðstoðar ríkisins. Engin aðstoð ríkisins við meginþorra fólks vegna íbúðarhúsnæðis ætti því að vera fyrsti valkostur.

Það sem helst blasir við ef þessi kostur er valinn er eftirfarandi:

- Fyrir þá sem vilja kaupa þýðir þetta að þeir verða að taka lán á almennum markaði. Þar eru einkum tveir kostir.
  1. Annar er að taka lán hjá bönkum og sparisjóðum. Bankar hafa lánað til húsnæðiskaupa undanfarið og bjóða nokkuð fjölbreytt lán. Engin ástæða er til að ætla annað en að þeir vilji sinna þessum markaði í framtíðinni. Spurning er hvort og þá hvaða reglur ríkið setur til að auka stöðugleika í slíkum lánveitingum (sjá síðar).
  2. Hinn kosturinn er að taka lán hjá lífeyrissjóðum. Tilvera íslensku lífeyrissjóðanna og stærð þeirra gera aðstæður nokkuð sérstakar á Íslandi. Lífeyrissjóðir hafa við hvaða aðstæður sem er boðið húsnæðislán á bærilegum kjörum til félagsmanna sinna í nokkra áratugi. Mjög litlar líkur eru á að það breytist. Lífeyrissjóðir eru í eðli sínu að leita að langtímaávöxtun á fjármunum sínum og íbúðarkaupendur eru að leita að langtímafjármögnun á húsnæðiskaupum sínum. Jafnvel þótt lífeyrissjóðir lánuðu ekki beint eru miklar líkur á að þessir aðilar myndu „finna“ hver annan á markaði með milligöngu einhvers þriðja aðila. Tilvera lífeyrissjóðakerfisins á Íslandi dregur úr þörf fyrir aðkomu ríkisins að fasteignalánamarkaðnum miðað við annars staðar þar sem slíkt kerfi er veikara eða ekki til.
- Fyrir þá sem leigja þýðir þetta litla breytingu. Helsta breytingin yrði sú að ekki yrði um húsaleigubætur að ræða. Húsaleigubætur koma hins vegar ekki í miklum mæli til þeirra sem ekki eru í skilgreindri félagslegri stöðu.

Ríkið hefur samt hlutverk

Jafnvel þótt ríkið aðstoðaði ekki almenning á húsnæðismarkaði hefur það mikilvægt hlutverk. Til viðbótar við það sem þegar hefur verið nefnt varðandi þjóðhagsvarúð og sértæka aðstoð við félagslega hópa má nefna:

- Ríkið setur lagalegan ramma um íbúðaveðlán banka og lífeyrissjóða. Ríkið gæti hugsanlega bannað veðhlutfall yfir einhverjum tilteknum mörkum, t.d. 70% eða 80%. Ríkið gæti einnig sett skilyrði um form íbúðaveðlána frá bönkum og fjármögnun þeirra.
- Ríkið gæti einnig haft með höndum heildsölubanka sem fjármagnaði (án ríkistryggingar) fasteignaveðlán bankanna eða mótað umgjörð slíkra stofnana í einkaeigu. Á þann hátt eru mestar líkur á að hagræði næðist í skuldabréfaútgáfu með eins stórum skuldabréfaflokkum og hægt væri á hinum litla íslenska markaði. Mjög varasamt er að bankarnir sameinist um eignarhald á slíkri stofnun. Reynslan um heim allan sýnir að í því felst mikil hætta á verðsamráði fyrirtækja sem eiga að vera í samkeppni; verðsamráði sem þróist á fleiri svið en samstarfsvettvangurinn nær til. Því er meðvitað reynt að koma í veg fyrir að samráðsvettvangur samkeppnisfyrirtækja verði til í einni eða annarri mynd.
- Ríkið setur lög og reglur um byggingar. Ákaflega mikilvægt er að byggingarreglugerðir séu ekki dragbítur á að reisa lítið og hagkvæmt húsnæði. Þetta er sérstaklega mikilvægt í tilviki leigumarkaðarins. Það þarf að vera hvati til að byggja og leigja hagkvæmt húsnæði eigi heilbrigður og stöðugur leigumarkaður að verða til staðar á Íslandi.

17.2.3.2 Aðstoð í formi bóta (einstaklingar fá greiddan einhvers konar húsnæðisstyrk)

Bein aðstoð ríkisins til einstaklinga í formi húsnæðisstyrks hefur ýmsa kosti en krefst hærri skattlagningar en sumar aðrar leiðir:

- Yfirvöld geta haft einhverja sérstaka stefnu í húsnæðismálum og notað húsnæðisstyrk til að ná henni fram. Ef t.d. yfirvöld hafa þá stefnu að sem flestir eigi heima í eigin húsnæði þá fá þeir einir húsnæðisstyrk sem eiga húsnæði.
- Mun eðlilegra er þó að veita húsnæðisstyrk án þess að reyna að hafa áhrif á hvernig þegnarnir búa. Fólk fái því sama húsnæðisstyrk hvort sem það er í eigin húsnæði eða leigir. Jafnframt ber að varast að húsnæðisstyrkurinn sé í samræmi við húsnæðiskostnað. Ekki er eðlilegt að sá sem kýs að búa í dýrasta hverfi landsins fái hærri húsnæðisstyrk en sá sem býr á svæði þar sem húsnæðisverð er lágt eða að sá sem kýs að búa í stóru húsnæði fái hærri húsnæðisstyrk en sá sem býr í minna húsnæði. Ríkið á ekki að borga fólki sérstaklega fyrir það að velja dýra búsetu. Húsnæðisstyrkur ætti því að vera óháður því hvort fólk býr í vesturbæ Reykjavíkur eða á Raufarhöfn.
- Hins vegar er líklegt að samfélagsleg sátt sé um það að gera greinarmun á aðstoð eftir fjölskyldustærð enda felst í því að fólk sé aðstoðað af samfélaginu, jafnvel þótt um börn sé að ræða og þá með því að aðstoða forráðamenn þeirra. Húsnæðisstyrkur í samræmi við fjölskyldustærð er því talinn eðlilegur enda þurfa stórar fjölskyldur stærra húsnæði en litlar. Í þessu sambandi er eðlilegt að spyrja hvort hluti húsnæðisstyrks sé ekki best veittur með því að láta hann einfaldlega koma fram í hærri barnabótum.
- Þar sem nánast allir þurfa að búa einhvers staðar er ekki óeðlileg fyrsta nálgun að allir fullorðnir fái húsnæðisstyrk ef um hann er yfirleitt að ræða. Hann má síðan tengja tekjum, eignum eða einhverju öðru, þar á meðal fjölskyldustærð en það er þó óþarft sé farin sú leið að veita hann að hluta með hærri barnabótum.

17.2.3.3 Aðstoð í formi skattaafsláttar

Þessa aðstoð er hægt að framkvæma á marga vegu, t.d. væri hægt að heimila fólki að draga húsnæðiskostnað frá tekjuskattsstofni að einhverju marki. Með húsnæðiskostnaði er þá einkum átt við greidda leigu fyrir þá sem leigja og fjármagnskostnað af lánum fyrir þá sem eiga húsnæði. Ýmiss annar húsnæðiskostnaður gæti verið lagður til grundvallar, svo sem húshitun og fasteignagjöld.

Aðstoð í formi skattaaflsláttar hefur þó þann stóra galla að þeir sem ekki greiða skatta fá enga aðstoð. Ef t.d. öryrki hefur tekjur sem eru undir skattleysismörkum gagnast honum ekki skattaafsláttur. Viss hætta er því á að skattaafsláttur endi sem aðstoð við þá sem hærri hafa tekjurnar.

Skattaafsláttur sem tekur mið af húsnæðiskostnaði felur einnig í sér ranga hvata eins og allur annar stuðningur sem tekur mið af kostnaði. Slíkur stuðningur hvetur til meiri húsnæðiskostnaðar en ella hjá einstaklingum þar sem þeir þurfa ekki að borga hann allan sjálfir. Slíkt leiðir til sóunar sem ekki er alltaf auðsjáanleg en sóun er nánast alltaf fylgifiskur þess að einhverjir geti notið gæða án þess að þurfa að borga fyrir þau að fullu.

Skattaafsláttur og leigumarkaður

Fleiri leiðir eru til sem hafa áhrif á húsnæðismarkað með skattaafslætti. Leigumarkaður byggist á því að sá sem leigir hafi viðunandi arð af eign sinni með leigunni. Sé arðurinn af eigninni ekki nægjanlegur er hagkvæmara að selja hana og ráðstafa fénu á annan hátt svo sem að geyma það á bankavöxtum. Til að stór leigumarkaður skapist með bærilegum stöðugleika er því mikilvægt að leiga skili eðlilegum arði. Leigutekjur eru fjármagnstekjur og því ber að greiða af þeim fjármagnstekjuskatt. Þegar þetta er skrifað er frítekjumark á fjármagnstekjur af bankainnstæðum einstaklinga 100.000 krónur. Ekkert frítekjumark er á leigutekjum (miðað er við að hreinar leigutekjur séu 70% af greiddri leigu). Þetta hvetur sparifjáreigendur til að ávaxta sparnað sinn frekar á bankareikningi en með því að eiga og leigja húsnæði. Með því að minnka skatt af leigutekjum eða gera þær skattfrjálsar (að fullu eða upp að vissu marki) væri leigumarkaður styrktur. Fleiri myndu vilja eiga húsnæði til að leigja og leiguverð ætti að lækka samfara minni kostnaði.

17.2.3.4 Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með veitingu ríkisábyrgðar.

Þessa aðstoð er hægt að veita á a.m.k. tvennan hátt:

- Ríkið getur veitt ríkisábyrgð á skilgreindum hluta íbúðaveðláns á almennum markaði. Sá sem veitir lánið, t.d. banki, getur þá boðið lægri vexti en ella því útlánaáhætta hans verður lítil. Þessi leið þekkist í Svíþjóð. Ríkið verður fyrir kostnaði með þessum hætti þegar lántakar standa ekki í skilum og þarf að ákveða hvernig sá kostnaður er fjármagnaður Það gæti verið með einhvers konar ríkisábyrgðargjaldi sem lántakinn greiddi ofan á vextina.
- Ríkið getur starfrækt sérstakan sjóð sem veitir ríkistryggð lán. Þetta er fyrirkomulagið sem hefur verið við lýði á Íslandi undanfarna áratugi með starfrækslu Húsnæðisstofnunar ríkisins og Íbúðalánasjóðs. Þessi skýrsla í heild sinni sýnir vonandi glöggt allar þær fjölmörgu hættur sem fyrirkomulag sem þetta felur í sér; hættur sem geta leitt til þess að á ríkið falli mikill kostnaður.

Vert er að árétta að sé um að ræða ríkisrekinn lánasjóð er ríkisaðstoð við íbúðakaupendur því meiri sem eigið fé sjóðsins er hærra. Hærra eigið fé gerir það að verkum að sjóðurinn þarf að taka minni lán til að fjármagna útlán og þannig minnkar fjármagnskostnaður hans með hærra eiginfjárhlutfalli. Við þessu er hægt að bregðast með því að skylda sjóðinn til að greiða arð til eiganda síns (ríkisins) af eigin fé sínu.

Aðstoð í formi ríkisábyrgðar nýtist eingöngu þeim sem kaupa húsnæði. Hún nýtist leigjendum ekki nema leiguhúsnæði sé sérstaklega reist með ríkistryggðu fjármagni sem þá ætti að leiða til lægri leigu en ella. Þessi leið var farin hér á landi með lánum frá Íbúðalánasjóði og mistókst gersamlega með tugmilljarða tapi fyrir íslenska skattgreiðendur og er því lýst í skýrslu þessari, sérstaklega í kafla 13. Má segja að þessi leið sé fullreynd.

17.2.3.5 Aðstoð við að taka lán til húsnæðiskaupa með niðurgreiðslu vaxta.

Með niðurgreiðslu vaxta er átt við að sá sem tekur lánið þurfi ekki að greiða sjálfur að fullu vextina af því heldur greiði ríkið hluta af þeim. Þetta hefur verið gert á Íslandi með svokölluðum vaxtabótum. Bæturnar hafa verið tengdar tekjum og eignum þannig að tekjuháir og eignamiklir fái þær ekki.

Vaxtabætur hafa þann galla að þær virka sem hvati til að taka lán því kostnaðurinn lendir ekki að fullu á þeim sem tekur lánið. Þær hvetja því beint til skuldsetningar. Þeir sem taka ekki lán fá ekki neitt en þeir sem taka lán og greiða háa vexti fá greitt af skattfé landsmanna. Að geta notið gæða án þess að borga fyrir þau að fullu veldur oftast einhverri sóun eins og þegar hefur verið nefnt.

17.2.3.6 Annað, svo sem niðurgreiðsla á byggingarkostnaði (framleiðslustyrkur)

Hægt er að lækka verð á húsnæði með því að niðurgreiða byggingarkostnað, efni eða vinnu eða hvort tveggja. Ekki er þó víst að þessi niðurgreiðsla skili sér öll til þeirra sem kaupa eða leigja húsnæði. Verið getur að eftirspurn eftir húsnæði verði þá með þeim hætti að lóðaverð hækki á móti. Niðurgreiðslan fari því að einhverju leyti í vasa þeirra sem eigi land undir lóðir.

Niðurgreiðslur eru í eðli sínu vandasamar og kostnaðarsamar og fela í sér ýmsar hættur á misnotkun á því fé sem varið er til niðurgreiðslna.

17.2.4 Þrjú atriði varðandi núverandi ástand Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður miðar við að hafa ávallt ákveðið magn lausafjár. Miðað er við að lausaféð dugi fyrir útlánum í tvo mánuði og afborgunum af lánum í fjóra mánuði. Að vera með laust fé veldur sjóðnum vissu tapi þar sem ekki er hægt að ávaxta það á sambærilegum kjörum og eru á lánum sjóðsins. Það að vera með lausafé er varúðarráðstöfun sem veldur því að minni líkur eru á að sjóðurinn þurfi að leita á náðir eigenda síns ef á bjátar.

Ennfremur er sjóðnum gert að leitast við að hafa ákveðið magn eigin fjár í hlutfalli við eignir. Eigið fé gerir það að verkum að sjóðurinn hefur upp á eitthvað að hlaupa ef hann verður fyrir tapi og þarf þá ekki að leita hjálpar hjá eiganda sínum. Sé tapið mikið kann svo að fara að eigið féð dugi ekki til og ríkið, eigandi sjóðsins, verði að leggja honum til fé.

Íbúðalánasjóður er nú á framfæri ríkisins ef svo má segja. Vandræði hans eru á því stigi að lausafé og eigið fé hrökkva þar skammt. Við þær aðstæður er ekki ástæða til að hann liggi með mikið lausafé né að eigið fé liggi inni í sjóðnum. Þar sem sjóðurinn er hvort sem er háður aðstoð ríkisins er í lagi að hann sé sem næst eiginfjárlaus á meðan yfirvöld ákveða hvað gert verður við hann til framtíðar. Eftir þá ákvörðun er rétti tíminn til að huga eftir atvikum að eiginfjárframlagi ríkisins. Í millitíðinni ætti Íbúðalánasjóður alls ekki að standa í samkeppni á markaði eða taka á sig (og þar með ríkið) frekari skuldbindingar og áhættu.

Ráðherra skal setja gjald á uppgreiðslur viðskiptavina sjóðsins ef aðrar leiðir eru ekki færar til að verja hag hans skv. reglugerð nr. 544/2004. Slíkar aðstæður eru einmitt um þær mundir þegar þetta er skrifað. Mikil hætta er á að sjóðurinn tapi frekara fé vegna uppgreiðslna viðskiptavina. Íbúðalánasjóður hefur tapað verulegu fé vegna uppgreiðslna í nokkur misseri. Má því segja að ráðherra hafi brotið reglugerðina. Þetta gjald er hægt að setja á nú og koma þannig í veg fyrir að sjóðurinn verði fyrir frekara tapi af völdum uppgreiðslna.

18. Vinna stjórnvalda 1999–2012 varðandi stefnumótun í húsnæðismálum og hlutverk Íbúðalánasjóðs

Tímabilið frá og með setningu húsnæðislaga nr. 44/1998 til ritunartíma þessarar skýrslu hefur í ríkum mæli einkennst af almennri umræðu og aðgerðum stjórnvalda varðandi stefnumótun í húsnæðismálum, aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum og mótun framtíðarstefnu Íbúðalánasjóðs. Hér á eftir verður drepið á nokkra áfanga á þeirri vegferð.

18.1 Erindi Sambands íslenskra viðskiptabanka 1999

Hinn 13. október 1999 sendi Samband íslenskra viðskiptabanka félagsmálaráðherra bréf varðandi breytingu á hlutverki Íbúðalánasjóðs og var afrit sent viðskiptaráðherra. Meginefni þess er sem hér verður rakið:

Stjórn sambands íslenskra viðskiptabanka (SÍV) telur tímabært að taka upp nýtt fyrirkomulag við veitingu íbúðalána þannig að ríkið hverfi frá smásölu og samskiptum við lántakendur en taki þess í stað að sér endurfjármögnun íbúðalána. Vísað er um fyrirmynd til Bandaríkjanna þar sem lánastofnun, Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), endurfjármagni íbúðalán sem viðskiptabankar, sparisjóðir, sérhæfðir íbúðalánasjóðir og fleiri aðilar veiti. Fannie Mae var upphaflega í eigu bandarísku alríkisstjórnarinnar en er í dreifðri eignaraðild og hlutabréfin skráð í kauphöllinni í New York.

Markmið breytingarinnar er að gera Íbúðalánasjóð að heildsölulánveitanda í stað smásölulánveitanda. Í grófum dráttum má hugsa sér eftirfarandi fyrirkomulag sem nefnt hefur verið verðbréfun (e. securitisation): Viðskiptabankar og sparisjóðir veita íbúðalán. Þeir annast öll samskipti við lántaka, meta greiðslugetu þeirra, taka ákvörðun um lánveitingu og annast frágang skuldabréfa. Þessi skuldabréf geta lánveitendur síðan selt sem söfn til Íbúðalánasjóðs gegn peningagreiðslu en því aðeins að við veitingu lánanna hafi verið fylgt reglum sem Íbúðalánasjóður setur. Í þessum reglum geta komið fram hin ýmsu samfélagslegu markmið og skilyrði sem felast í stefnu stjórnvalda varðandi íbúðalán. Lán, sem veitt væru á skjön við reglur Íbúðalánasjóðs, t.d. hærri lán, gæti lánveitandi ekki selt til sjóðsins. Íbúðalánasjóður mundi síðan semja við lánveitendur um að þeir önnuðust innheimtu á skuldunum. Með þessu móti ættu lántakendur einungis samskipti við viðskiptabanka sinn eða sparisjóð og yrðu aldrei varir við Íbúðalánasjóð sem fjármagnaði lánin. Íbúðalánasjóður mundi halda áfram að fjármagna sig með sölu húsnæðisbréfa á markaði.

Í þeirri hugmynd, sem hér hefur verið reifuð, er ekki get ráð fyrir afnámi ríkisábyrgðar á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs eða einkavæðingu hans. Breyting sjóðsins úr smásölulánveitanda í heildsölulánveitanda útilokar þó á engan hátt slíkar breytingar síðar og kann jafnvel að auðvelda þær.

Að lokum segir að þar sem framtíðarfyrirkomulag íbúðalána og starfsemi Íbúðalánasjóðs hafi töluverð áhrif á heildarhagræðingu í bankakerfinu, sem stjórnvöld hafi lýst yfir að þau stefni að, sé afrit af því sent til viðskiptaráðherra.

18.2 Breytingar líklegar, frétt ríkissjónvarpsins 21. júlí 2005

Sagt var að líklegt mætti telja að breytingar yrðu gerðar á Íbúðalánasjóði að lokinni stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar. Seðlabankastjóri kallaði eftir því að sjóðnum yrði breytt í heildsölubanka en framkvæmdastjórinn segði að vilji menn breyta hlutverki sjóðsins yrði að breyta lögum. Seðlabankastjóri, sem hafi komið á fund félagsmálanefndar Alþingis þá um morguninn til að ræða mál Íbúðalánasjóðs, sé óánægður með lánasamninga

sjóðsins við banka og sparisjóði upp á 80 milljarða króna. Hann vilji eigi að síður ekki horfa til baka heldur sjá breytingar.

Birgir Ísleifur Gunnarsson seðlabankastjóri: „[...] ég bendi til dæmis á það sem Alþjóðagjaldeyris-sjóðurinn sagði, hann gerði Íbúðalánasjóð sérstaklega að umtalsefni í sinni greinargerð um daginn, að hlutverk hans í framtíðinni gæti orðið einhvers konar heildsölubanki. Það er að segja að bankar og sparisjóðir önnuðust viðskipti við íbúðareigendur eða fasteignaeigendur en síðan kæmi Íbúðalánasjóður til og fjármagnaði þessi kaup eins og við sjáum að er mjög víða erlendis.“

Guðmundur Bjarnason, framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs: „Það kom hér fram í upplýsingum frá Seðlabankanum að á einu ári hafa bankarnir aukið sín útlán til heimila um 180 milljarða eða 95%. Á sama tíma hafa útlán Íbúðalánasjóðs dregist saman um 50 miljarða eða 12%. Þannig að það er svona spurning hver er að skrúfa upp verðbólguna og hver er að skrúfa upp húsnæðisverðið og hver er aðal gerandinn á þessum markaði.“

18.3 Starfshópur október 2005

Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 18. ágúst 2005 var gerð eftirfarandi bókun:

> „Lagt fram bréf félagsmálaráðherra til stjórnar Íbúðalánasjóðs, þar sem fram kemur ósk um samstarf Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytis um mótun framtíðarstefnu fyrir Íbúðalánasjóð, meðal annars í ljósi þeirra sviptinga sem verið hafa á íbúðalánamarkaði undanfarin misseri.
>
> Í ljósi þeirrar umræðu sem varð um málið á fundi félagsmálaráðherra og stjórnar Íbúðalánasjóðs á síðasta fundi stjórnarinnar leggur ráðherra til að settur verði á fót starfshópur sérfræðinga og ráðgjafa til að vinna að tillögum um framtíðarstefnu sjóðsins.
>
> Ráðherra tilnefnir frá hálfu ráðuneytisins Sigurjón Örn Þórsson, aðstoðarmann ráðherra, og Guðjón Bragason skrifstofustjóra í starfshópinn og óskar eftir því að stjórn Íbúðalánasjóðs tilkynni ráðuneytinu sem fyrst hvaða sérfræðinga og ráðgjafa hún tilnefni til verksins.
>
> Stjórnin samþykkir að hefja samstarf við ráðuneytið en leggur áherslu á að starfshópurinn leggi mat á núverandi stöðu Íbúðalánasjóðs, hver staða hans gæti orðið ef hann verður rekinn í óbreyttri mynd, jafnframt því að leggja fram hugmyndir að mögulegu breyttu rekstrarformi.
>
> Stjórn Íbúðalánasjóðs samþykkir að skipa Hall Magnússon, sviðsstjóra þróunarsviðs, Jóhann G. Jóhannsson, ráðgjafa sjóðsins, og Jón Garðar Hreiðarsson stjórnunarráðgjafa í framangreindan starfshóp.
>
> Jafnframt felur stjórnin framkvæmdastjóra og formanni stjórnar að ákvarða í samráði við félagsmálaráðherra hver stýra skuli vinnu hópsins, hvenær hópurinn taki til starfa og fylgjast með vinnu starfshópsins í samvinnu við ráðherra.“

Starfshópurinn skilaði skýrslu sem ber yfirskriftina: „Framtíðarhlutverk og stefna Íbúðalánasjóðs. Starfshópur félagsmálaráðherra og Íbúðalánasjóðs. Áfangaskýrsla. Október 2005.“

Í inngangi skýrslunnar eru tilgreind eftirfarandi orð félagsmálaráðherra í tilvitnuðu bréfi hans sem er dagsett 17. ágúst 2005:

> „Innkoma bankanna á íbúðalánamarkaðinn og mikill vöxtur þeirra á undanförnum árum gefa tilefni til að ætla að þeir kunni að vera tilbúnir að bjóða íbúðalán til frambúðar. Við þær aðstæður þarf að huga að því hvernig best verði hagað aðkomu hins opinbera að íbúðalánakerfinu og hvernig hið opinbera geti áfram tryggt aðgang landsmanna allra, sem á annað borð uppfylla tiltekin lágmarksskilyrði, að íbúðalánum á hagstæðum kjörum án tillits til efnahags eða búsetu, líkt og verið hefur.“

Í skýrslunni sé að finna mat á stöðu Íbúðalánasjóðs og hugmyndir um framtíðarhlutverk. Einnig séu gerðar tillögur um næstu skref sem m.a. feli í sér frekari athugun á þeim leiðum sem hópurinn hafi velt upp. Mat á stöðu Íbúðalánasjóðs byggist á því að leggja annars

vegar mat á sjóðinn sem slíkan og hins vegar mat á stöðu hans á íbúðalánamarkaðnum.

Um aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaði segir:

> „[...] Húsnæðismarkaður á Íslandi hefur undanfarna áratugi einkennst af miklum skorti á fjármögnun. Alla 20. öldina þurfti atbeina ríkisins til að tryggja fjármagn til kaupa á íbúðarhúsnæði þar sem viðskiptabankar veittu einungis takmörkuð lán á háum vöxtum. Mikil umbreyting hefur orðið á íslenska fjármálamarkaðnum síðustu ár. Með breyttu eignarhaldi bankanna og auknum efnahagslegum styrk þeirra hefur vilji þeirra til að láta til sín taka á íbúðalánamarkaði aukist eins og kom í ljós með innkomu þeirra á markaðinn í ágúst 2004.“

Íbúðalánasjóður

Íbúðalánasjóður starfar á grundvelli laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum. Markmið laganna er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.

Með lagasetningunni var Íbúðalánasjóður settur á fót og lagður grunnur að heildstæðu og einsleitu húsnæðislánakerfi. Hið félagslega húsnæðiskerfi í eldri mynd var lagt af og í staðinn komið á kerfi sem gerir tekju- og eignaminni kaupendum kleift að standa undir kaupum á íbúð. Þessi breyting hafði jákvæð félagsleg áhrif, jók valfrelsi tekju- og eignaminni kaupenda og batt enda á hverfaskiptingu milli félagslegra íbúða og eignaríbúða.

Íbúðalánasjóður hefur unnið að markmiðum laganna með því að veita lán til íbúðakaupa með sömu skilmálum hvar sem er á landinu og án tillits til efnahags kaupenda.

- Helstu skilyrði lánveitinga Íbúðalánasjóðs eru að skuldarar sýni fram á getuna til að endurgreiða lánið. Sjóðurinn getur ekki gert kröfu á hendur skuldara persónulega ef veð dugar ekki fyrir eftirstöðvum gjaldfallins láns og skuldarar njóta fjölþættra annarra lögbundinna réttinda ef þeir lenda í greiðsluvanda.
- Íbúðalánasjóður hefur einnig, í ljósi stærðar sinnar, borið afföll vegna afskrifta félagslegs húsnæðis á undanförnum árum, án þess að þær afskriftir hefðu áhrif á almenn lánakjör.
- Stærð sjóðsins, fjölþætt eignasafn í stórum skuldabréfaflokkum og ábyrgð ríkisins á skuldbindingum hans hefur tryggt honum sífellt hagstæðari fjármögnunarkjör.
- Markaðshlutdeild sjóðsins hefur tryggt að sjóðurinn hefur þar til nýlega verið ráðandi um þróun fasteignalánamarkaðarins. Þetta stafar að sjálfsögðu af því að bankarnir hafa ekki veitt sjóðnum beina samkeppni í veitingu íbúðalána fyrr en á haustmánuðum 2004.

Til að afla fjár til starfsemi sinnar selur Íbúðalánasjóður skuldabréf á innlendum og erlendum skuldabréfamörkuðum. Vaxtaákvarðanir sjóðsins eru gagnsæjar og byggjast samkvæmt lögum á fjármögnunarkostnaði sjóðsins og skilgreindu vaxtaálagi.

Íbúðalánasjóður nýtur tiltekinna lögbundinna fríðinda sem ætlað er að auðvelda honum að sinna hlutverki sínu. Hann nýtur ríkisábyrgðar á skuldbindingum sínum, skattleysis, undanþágu frá stimpilskyldu fjármögnunarbréfa og þarf ekki að greiða arð til eiganda. Starfsskilyrðin gera sjóðnum kleift að fjármagna sig með ódýrari hætti en aðrir lánveitendur eiga kost á.

Markmið húsnæðisstefnu stjórnvalda

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2003 er sett fram heildstæð stefnumörkun í húsnæðismálum. Kveðið er á um að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna að ákveðnu hámarki og að leigumarkaður íbúðarhúsnæðis verði efldur.

Á fyrri hluta árs 2004 var hafist handa um endurskipulagningu skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs sem tók gildi í júli 2004. Sú aðgerð hafði þau áhrif að lækka fjármögnunarkostnað sjóðsins verulega og skapa þannig forsendur fyrir lækkandi útlánsvöxtum. Hækkun lánshlutfalls í 90% náðist fram með lagabreytingu í árslok 2004. Með þessum breytingum var lokið við það umbótaferli í húsnæðismálum sem hófst með setningu laganna frá 1990 og miðaði að því að lánshlutfall fyrir almenna lántakendur yrði eins hátt og kostur væri með eins góðum kjörum og unnt væri að veita.

Á hinn bóginn er ljóst að innkoma bankanna á húsnæðislánamarkaðinn hefur vakið spurningar um það hvert hlutverk ríkisins eigi að vera á þessum markaði og hvernig því hlutverki verði best sinnt. Sú breyting á markaðsaðstæðum kallar óhjákvæmilega á endurmat á því hvernig aðkomu stjórnvalda að húsnæðislánamarkaðnum skuli háttað.

Í þeirri vinnu, sem hér hefur verið unnin, er gengið út frá því að markmiðssetning stjórnarsáttmálans frá 2003 eigi ennþá við og að hún sé það leiðarljós sem vinna þarf eftir þegar mat er lagt á það hvort breyta eigi með einhverjum hætti aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaði. Gengið er út frá því að í „markmiðum um Íbúðalánasjóð“ sem vísað er til í stjórnarsáttmálanum felist eftirfarandi:

- Að stjórnvöld tryggi aðgang almennings að lánsfé til íbúðakaupa á eins góðum kjörum og kostur er.
- Að stjórnvöld auðveldi tekju- og eignaminni kaupendum þátttöku á fasteignamarkaði á jafnréttisgrundvelli og forðist skiptingu markaðarins á ný í almenn úrræði og félagsleg úrræði.
- Að landsmenn geti átt markaðsviðskipti með húsnæði um land allt. Í því felst að tryggja aðgengi að lánum til íbúðakaupa utan virkra markaðssvæða.
- Að stjórnvöld tryggi framboð lánsfjár til að efla og halda við leigumarkaði ...“

Kafli með fyrirsögninni Framtíðarhlutverk er svohljóðandi:

„Eins og fyrr hefur verið rakið bendir flest til þess að framtíðarhorfur Íbúðalánasjóðs við óbreyttar rekstrarforsendur felist í að sjóðurinn sinni í sífellt ríkari mæli þeim hópum sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaðnum, svo sem þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð, tekju- og eignaminni kaupendum og kaupendum á svæðum utan virkra markaðssvæða. Bankarnir muni líklega bjóða sínum bestu viðskiptavinum þau bestu kjör sem þeir geta boðið en óvíst er hvernig fari með hinn almenna húsnæðismarkað að öðru leyti. Slíkt ræðst m.a. af því hvaða kjör einkaaðilar bjóði til lengri tíma litið.

Í ályktunum um stöðu Íbúðalánasjóðs í kaflanum hér á undan eru færð skýr rök

- fyrir áframhaldandi tilvist sjóðsins á íbúðalánamarkaðnum og
- þörf á breytingum.

Þá hefur verið lýst þeim tækifærum sem nú eru til breytinga og því hvernig æskilegt væri að leita nýrra leiða til að auka á jafnvægi og draga úr spennu á íbúðalánamarkaði.“

Valkostum við breytingar er lýst á eftirfarandi hátt:

- ÍLS fari af smásölumarkaði og útvegi markaðsaðilum hagkvæmt fjármagn með skilyrðum. Í þessu felst að sett yrði á fót sérstakt hlutafélag sem hefði með höndum öflun fjár og myndi svo endurfjármagna með einum eða öðrum hætti útlán viðskiptabanka og sparisjóða – hin eiginlega **heildsöluleið**.
- ÍLS verði áfram á smásölumarkaði en taki einnig að sér að útvega markaðsaðilum hagkvæmt fjármagn með skilyrðum. Í þessu felst annars vegar að sett yrði á fót sérstakt hlutafélag sem hefði með höndum öflun fjár og myndi svo endurfjármagna með einum eða öðrum hætti útlán viðskiptabanka og sparisjóða og hins vegar að ÍLS myndi geta sinnt smásölu áfram – nokkurs konar sambland af **heildsölu- og smásöluleið**.
- ÍLS verði lagður niður og markaðnum látið eftir að sinna lánveitingum til húsnæðismála. Í þessu felst að sjóðnum yrði lokað og eignasafn hans selt en ríkið gæti nýtt söluandvirðið til annarra verkefna. Markaðnum yrði hins vegar treyst fyrir íbúðalánamarkaðnum – hin eiginlega **markaðsleið**.

- ÍLS verði breytt í hlutafélag og það einkavætt með sölu í heild sinni. Í þessu felst að hið einkavædda fyrirtæki myndi starfa áfram á markaði en ríkið gæti nýtt söluandvirðið til annarra verkefna – **einkavæðingarleið**.
- Óbreytt starfsemi með aðlögun að breyttum markaðsaðstæðum. Í þessu felst að sjóðurinn myndi starfa áfram með minni háttar breytingum, svo sem hækkun hámarksláns – **óbreytt smásöluleið**.
- ÍLS sinni einungis lánveitingum á félagslegum forsendum til tekju- og eignaminni kaupenda og kaupenda á óvirkum markaðssvæðum – **félagsleg leið**.

Í niðurlagi skýrslunnar segir:

> „[...] Hópurinn telur því rétt að leggja til að haldið verði áfram frekari könnun á **heildsöluleið**. Hópurinn telur á þessu stigi ekki efni til að útiloka að saman geti farið **heildsöluhlutverk og smásala** í einhverju formi eða um einhvern tíma og telur rétt að það verði til frekari umfjöllunar ef ráðist verður í frekari könnun á heildsölukostinum.
>
> Vissulega er óvissa um endanleg fjármögnunarkjör sem heildsölufyrirtæki getur náð. Þær tilgátur sem hér hafa verið settar fram byggja á vel ígrunduðu mati á fyrirliggjandi forsendum og eru settar fram eftir bestu vitund. Fjármögnunarkjör geta hins vegar breyst frá einum tíma til annars eins og dæmin sanna. Ef forsendur breytast með einhverjum hætti kunna að skapast þær aðstæður að rétt sé að kanna á ný aðrar leiðir en útfærslu á heildsöluleið. Þá er ljóst að ekki er hægt að spá með neinni vissu fyrir um markaðshegðun annarra aðila á smásölumarkaði í kjölfar þess að Íbúðalánasjóður færði sig yfir á heildsölumarkað. Ekki er útilokað að slík áhrif gætu til skamms tíma verið þensluvaldandi.
>
> Hópurinn telur ekki efni að halda lengra í umfjöllun sinni en sem nemur þessum ráðleggingum. Stjórn Íbúðalánasjóðs óskaði sérstaklega eftir umfjöllun um hvort breytinga væri þörf og því var áhersla lögð á að draga fram helstu sjónarmið þar um í vinnu hópsins. Eðlilegt er að stjórn Íbúðalánasjóðs og ráðherra fari yfir athugun hópsins og niðurstöður og að í kjölfarið verði tekin ákvörðun um næstu skref. Hópurinn bendir á að margt er ókannað varðandi útfærslu heildsöluleiðar og í henni felast hættur og tækifæri. Ef vel tekst til við útfærsluna er það álit hópsins að heildsöluleið sé skynsamleg leið. Meðal þeirra atriða sem kanna þarf frekar er:
>
> - Hvernig starfsumgjörð fyrirtækisins verði skilgreind til að hámarka lánshæfismat þess.
> - Hvernig unnt verði að hrinda nýjum skuldabréfaflokkum af stokkunum með eins góðum árangri í verðmyndun og kostur er.
> - Hvaða svigrúm er fyrir hendi til að skilgreina samband stjórnvalda, ríkisins sem eiganda, og nýs heildsölufyrirtækis á þann hátt að hentugt sé fyrir lánshæfismat fyrirtækisins.
> - Hver viðhorf viðskiptabanka og sparisjóða eru til málsins og hvernig unnt yrði að koma á samvinnu milli þeirra og nýs heildsölufyrirtækis.
> - Hvernig tryggt verði að ávinningur af fjármögnunarkjörum heildsölufyrirtækisins skili sér eins vel og kostur er til lántakenda, óháð efnahag og búsetu.
> - Hvernig hægt yrði að halda í þau réttindi sem skuldarar njóta samkvæmt lögum við lántöku hjá Íbúðalánasjóði og tryggja þau í hinu nýja kerfi.“

Atvik höguðu svo til að ekki varð af frekari skýrslugerð af hálfu þessa starfshóps.

18.4 Stýrihópur september 2006

Félagsmálaráðherra mætti á stjórnarfund Íbúðalánasjóðs 6. janúar 2006 og skýrði frá því að í kjölfar niðurstöðu framangreinds starfshóps hygðust ríkisstjórnarflokkarnir setja á fót stýrihóp sem leitaði víðtæks samráðs með hagsmunaaðilum um framtíðarfyrirkomulag opinbera húsnæðiskerfisins. Til að annast það verkefni setti félagsmálaráðherra, með bréfi dags. 21. febrúar 2006, á fót stýrihóp sem var skipaður Ármanni Kr. Ólafssyni, aðstoðarmanni

fjármálaráðherra, Jóhanni G. Jóhannssyni, sviðsstjóra hjá Íbúðalánasjóði, og Sigurjóni Erni Þórssyni, aðstoðarmanni félagsmálaráðherra, sem var jafnframt formaður, en starfsmaður hópsins var Árni Páll Árnason lögmaður. Stýrihópnum var falið að skipuleggja og sinna formlegu samráði við hagsmunaaðila um kosti og galla óbreytts fyrirkomulags Íbúðalánasjóðs og hugsanlegar nýjar leiðir í aðkomu hins opinbera að húsnæðismarkaðnum. Jafnframt var hópnum falið að vinna skýrslu og móta tillögur til ráðherra á grundvelli samráðsins.

Stýrihópurinn hélt fundi með fjölmörgum aðilum og leitaði upplýsinga m.a. frá fulltrúum Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, BSRB, Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, Neytendasamtakanna, Félags fasteignasala, Sambands sparisjóða, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst.

Að loknum fyrri hluta samráðsferlis skilaði stýrihópurinn áfangaáliti til félagsmálaráðherra 3. apríl 2006. Þar segir að æskilegt sé að þróa íbúðalánakerfið með þeim hætti að dragi úr almennri ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Þróa þurfi hlutverk sjóðsins í átt til hlutverks bakhjarls, íbúðabanka, á íbúðamarkaði. Grunnhugsunin í nýju kerfi myndi m.a. fela í sér að nýr íbúðabanki bjóði bönkum og sparisjóðum að veita lán samkvæmt skilmálum hans og að bankar og sparisjóðir annist einir afgreiðslu lána íbúðabankans og þjónustu við einstaklinga. Í minnisblaði félagsmálaráðherra, dags. 26. september 2006, til ríkisstjórnar Íslands segir að áfangaálitið hafi verið kynnt fyrir ríkisstjórninni 18. apríl 2006 og hún hafi samþykkt að stýrihópurinn ynni áfram að þróun framtíðarkerfis, slíks sem hér um ræðir, með aðstoð sérfræðinga og í samráði við þá sem hagsmuna ættu að gæta af framtíðarfyrirkomulagi á íbúðalánamarkaði.

18.4.1 Lokaálit stýrihóps um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum

Það er dagsett 11. september 2006 og segir þar að orðið hafi að ráði að sérfræðingar viðskiptabanka og sparisjóða ynnu að gerð eigin tillaga. Eftir að þeir höfðu tekið saman tillögur sínar á vettvangi Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) var fundur þeirra og stýrihópsins haldinn 19. júlí 2006. Í mörgum atriðum var samræmi milli tillaga SBV og tillaga stýrihópsins. Það sem á greindi var eftirfarandi:

- Eignarhald. Tillögur SBV fólu í sér að heildsölusjóður ætti að vera í sameiginlegri eigu Íbúðalánasjóðs, banka og sparisjóða eftir nánara samkomulagi. Stýrihópurinn benti á að í umboði því sem hann hefði fengið hefði verið gert ráð fyrir að nýr íbúðabanki væri að öllu leyti í eigu ríkisins. Því þyrfti pólitíska ákvörðun til að breyta um stefnu í því efni.
- Félagslegt hlutverk og neytendavernd. SBV var andvígt því að heildsölusjóður hefði einhverjar félagslegar kvaðir. Æskilegra væri að Íbúðalánasjóður yrði áfram starfræktur til að sinna því hlutverki, m.a. að veita leiguíbúðalán háð tekju- og eignamörkum. Allar lánveitingar nýs sjóðs ættu að vera á markaðslegum forsendum. Stýrihópurinn benti á að í umboði því sem hann hefði fengið hefði verið lögð áhersla á að samþætta enn sem fyrr félagslegt hlutverk almennum lánveitingum og tryggja jafnrétti í húsnæðismálum óháð búsetu og efnahag.
- Útfærsla á heildsöluleiðinni. Tillögur SBV fólu í sér að nýr heildsölusjóður ákvarðaði þau lánsform sem smásöluaðilar gætu selt til sjóðsins, með áþekkum hætti og gert var ráð fyrir í tillögum stýrihópsins. Á hinn bóginn vildi SBV að viðskiptabankar og sparisjóðir hefðu samningssamband við lántakendur og seldu lánin eftir þörfum til heildsölusjóðsins, þvert á þær hugmyndir stýrihópsins að samningssamband væri beint milli heildsöluaðila og lántakenda; væru gagnsæi og samningssamband lánssamninga milli heildsölubankans og lántaka ekki fyrir hendi mundi það draga úr ávinningi kerfisins fyrir neytendur og leiða m.a. til aukins rekstrarkostnaðar, verri þjónustu, minni stöðlunar fjármálaafurða, verri samningsaðstöðu heildsölubanka gagnvart smásölum og verri gæða lána.

Í niðurstöðuhluta lokaálitsins er greint frá því að samhljómur hafi verið í áherslum stýrihópsins og SBV varðandi ýmis atriði í uppbyggingu nýs heildsölubanka; þannig hafi allir verið sammála um mikilvægi þess að almenn löggjöf yrði sett um sérvarin skuldabréf (e. covered bonds).

Stýrihópurinn leggur til að stjórnvöld hlutist til um lagabreytingar sem heimili Íbúðalánasjóði að setja á fót fjármögnunarkerfi á heildsölustigi, sem byggi á útgáfu sérvarinna skuldabréfa, sem sjálfstæða rekstrareiningu innan sjóðsins án ríkisaðstoðar. Þannig tækist stjórnvöldum að styðja við samkeppni á íbúðalánamarkaði en standa jafnframt vörð um þau pólitísku markmið sem liggi að baki húsnæðisstefnu þeirra.

Viðauki með lokaáliti stýrihópsins hefur að geyma útfærslu hans á nýjum Íbúðabanka. Þar segir að í tillögum hans að útfærslu varðandi stofnun nýs Íbúðabanka, er mundi sinna fjármögnun íbúðalána sem síðan yrðu veitt í gegnum banka og sparisjóði, væri gengið út frá eftirfarandi grunnforsendum:

- Að bankar og sparisjóðir fari alfarið með afgreiðslu og útlánastarfsemi til einstaklinga og geti boðið lán samkvæmt skilyrðum Íbúðabankans.
- Að bankar og sparisjóðir veiti lánin á bestu fáanlegum kjörum.
- Að slíkur bakhjarl mundi ekki njóta almennrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum sínum og að sú fyrirgreiðsla, sem hann mundi að öðru leyti njóta af hálfu ríkisins, væri í beinu samhengi og réttu hlutfalli við þær sérstöku skyldur sem honum væri falið að uppfylla af löggjafanum.
- Að lánaskilmálar Íbúðabankans tryggi að lántakar geti áfram fengið lán á sömu kjörum, óháð búsetu og félagslegri stöðu.
- Að lántakar mundu áfram njóta sömu réttinda til greiðsluvandaúrræða og tryggð séu við lántökur hjá Íbúðalánasjóði, svo sem til lengingar lána og til greiðslufrystingar.
- Að Íbúðabankinn yrði hlutafélag að öllu leyti í eigu ríkisins, sambærilegt við SBAB í Svíþjóð.
- Að Íbúðabankinn gæti framfylgt pólitískum markmiðum stjórnvalda í húsnæðismálum á hverjum tíma, sambærilegt við Fannie Mae og Freddie Mac í Bandaríkjunum, og fengi fyrir það endurgjald.
- Að Íbúðabankinn mundi fjármagna íbúðalán fyrir innlendar fjármálastofnanir samkvæmt settum reglum.
- Lán Íbúðabankans yrðu með fyrir fram ákveðnu vaxtaálagi til að auka gagnsæi í verðlagningu, með sama hætti og tíðkist hjá Totalkredit í Danmörku.
- Íbúðabankinn mundi þurfa að fylgja almennum reglum Fjármálaeftirlitsins um fjármálafyrirtæki.
- Íbúðabankinn mundi þurfa að skila arðsemi á eigið fé umfram áhættulausa vexti.

18.5 Samráðshópur um húsnæðisstefnu

Hinn 4. nóvember 2010 skipaði félags- og tryggingamálaráðherra samráðshóp um húsnæðisstefnu sem hafði það hlutverk að móta heildstæða húsnæðisstefnu sem yrði grundvölluð á því markmiði að tryggja landsmönnum fjölbreytta og örugga valkosti í húsnæðismálum. Sérstök áhersla var lögð á að efla varanlega leigu- og búseturéttarkosti, stuðla að jöfnuði milli búsetuforma og mæta stöðu sem upp væri komin í húsnæðismálum í kjölfar efnahagsþrenginganna. Nefndin var skipuð 20 mönnum. Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, sem formaður, og Ingi Valur Jóhannsson voru skipuð að tilhlutan félags- og

tryggingamálaráðherra en aðrir eftir tilnefningu ýmissa aðila/þingflokka/samtaka. Samhliða samráðshópnum var starfræktur starfshópur sem var skipaður formanni samráðshópsins, Inga Vali Jóhannssyni, Birni Þór Hermannssyni og Ásgeiri Runólfssyni.

Samráðshópurinn skilaði skýrslu í apríl 2011. Í henni er vísað til þess að samkvæmt vegvísi Evrópuráðsins um húsnæðisöryggi sé mikilvægt að horfa til eftirfarandi þátta þegar markmið húsnæðisstefnu séu skilgreind:

- Atriða til að auka framboð af viðunandi og viðráðanlegu húsnæði.
- Fjárhagslegs stýritækis fyrir viðkvæma hópa vegna öflunar eigin húsnæðis.
- Atriða til að bæta skilvirkni í greiðslu húsnæðisbóta.

Um hlutverk ríkisins á húsnæðislánamarkaði segir í skýrslunni:

> „Samráðshópur um húsnæðisstefnu leggur til að ríkið sé á húsnæðislánamarkaði til að ná hagkvæmni við öflun fjár til útlána, tryggja jöfn búsetutækifæri um allt land, stuðla að bættu aðgengi og auðvelda stjórnvöldum að ná félagslegum markmiðum. Félagsleg markmið koma fram í húsnæðisáætlun, lögum og reglugerðum. Þau geta náð til uppbyggingar íbúða í samræmi við húsnæðisáætlun, stuðnings til að auka framboð af leigu-, búseturéttar- og eignaríbúðum og lána til kaupa á fyrstu íbúð. Ríkið vinnur að þessum markmiðum í gegnum Íbúðalánasjóð. Til viðbótar á sjóðurinn að hafa umsjón með allri þátttöku ríkisins í uppbyggingu á íbúðamarkaði, til dæmis fyrir eldri borgara, fatlað fólk og námsmenn. Færa þarf húsnæðissjóði hins opinbera inn í Íbúðalánasjóð og skilgreina hlutverk þeirra í samræmi við markmið húsnæðisstefnunnar. Með þessu er félagslegt hlutverk sjóðsins aukið og byggð upp sérfræðiþekking í húsnæðismálum innan stjórnkerfisins. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur sett sem skilyrði fyrir samþykki á framlagi ríkisins til Íbúðalánasjóðs að gerð verði áætlun um endurskipulagningu sjóðsins í félagslegt og samkeppnislegt hlutverk í samræmi við reglur EFTA. Starfsemi Íbúðalánasjóðs til framtíðar þarf að gera ráð fyrir að ríkið geti náð fyrrnefndum markmiðum um hlutverk sitt á húsnæðislánamarkaði. Við endurskoðun á hlutverki ríkisins á húsnæðislánamarkaði þarf að skoða hvort auðvelda eigi ungu fólki innkomu á húsnæðismarkaðinn með húsnæðissparnaðarkerfi með skattalegum hvötum.“

Í niðurstöðukafla segir:

> „Samráðshópur um húsnæðisstefnu leggur til að:
>
> - Teknar verði upp húsnæðisbætur í stað vaxta- og húsaleigubóta til að tryggja jafnræði milli búsetuforma. Bæturnar verði samtímagreiðslur eins og húsaleigubætur eru í dag.
> - Upplýsingaöflun og greining á húsnæðismarkaðinum verði stórefld.
> - Húsnæðisáætlun verði innleidd til að auðvelda sveitarfélögum að ná markmiðum húsnæðisstefnunnar.
> - Húsaleigulög og rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga verði endurskoðað til að treysta rekstrargrundvöll þeirra og bæta stöðu leigjenda og búseturéttarhafa.
> - Framboð af leigu- og búseturéttaríbúðum taki mið af niðurstöðum þarfagreiningar.
> - Hlutverk ríkisins á húsnæðislánamarkaði verði endurskoðað til að ná félagslegum markmiðum og stuðla að efnahagslegum stöðugleika.“

18.6 Vinnuhópar

Í september 2011 voru skipaðir fimm vinnuhópar í samræmi við skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu. Frá velferðarráðuneytinu barst, sem svar við fyrirspurn nefndarinnar, stöðuskjal 23. ágúst 2012 varðandi vinnuhópa um húsnæðismál. Efni þess verður tilgreint hér í heild sinni:

- Vinnuhópur, sem fékk það hlutverk að **efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál**, skilaði skýrslu með tillögum sínum 16. febrúar síðastliðinn. ÍLS er að vinna að tillögum til velferðarráðuneytisins varðandi tilhögun upplýsingavinnslu og -miðlunar í samræmi við tillögur vinnuhópsins. Fyrsti áþreifanlegi árangur þessa verkefnis er bætt upplýsingagjöf um leiguverð en Þjóðskrá vinnur nú með reglubundnum hætti upplýsingar um leiguverð íbúðarhúsnæðis. Íbúðalánasjóður hefur með höndum eftirfylgni með tillögum vinnuhópsins sem snúa að öðrum stofnunum eða aðilum. Unnið er að sameiginlegri niðurstöðu velferðarráðuneytisins og Íbúðalánasjóðs varðandi greiningar sjóðsins um húsnæðismál.
- Vinnuhópur, sem skipaður var til að **endurskoða rekstrar– og skatta umhverfi húsnæðis- og leigufélaga**, hefur ekki lokið störfum. Vinnuhópnum er ætlað að endurskoða rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga, húsnæðissamvinnufélaga, fasteignasjóða og einstaklinga sem vilja leigja út íbúðir og gera tillögur um breytingar ef ástæða þykir til.
- Vinnuhópur, sem fékk það hlutverk að koma með tillögur um að taka upp **húsnæðisbætur** í stað vaxtabóta og húsaleigubóta, hefur skilað tillögum sínum. Ekki þykir vænlegt að gera breytingar á núverandi vaxtabótakerfi fyrr en öll áhrif slíkra breytinga hafi verið könnuð til hlítar. Unnið er að tillögum og útreikningum sem miða að því að hefja aðlögun húsaleigubóta að nýju húsnæðisbótakerfi í áföngum þegar á árinu 2013.
- Vinnuhópur um gerð **húsnæðisáætlunar** skilaði tillögum sínum 6. júní síðastliðinn. Vinnuhópurinn fékk það hlutverk að koma með tillögur um víðtæk samráð húsnæðis- og skipulagsyfirvalda við gerð landsskipulagsstefnu sem sveitarfélög eiga að taka mið af við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Velferðarráðuneytið hefur komið tillögunum til úrvinnslu hjá Íbúðalánasjóði. Áformað er að halda samráðsfund með ÍLS til að yfirfara hugsanlegt hlutverk sjóðsins við innleiðingu húsnæðisáætlunar.
- Verkefni vinnuhóps um **framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs** var tvíþætt; annars vegar að yfirfara hlutverk sjóðsins með hliðsjón af reglum Evrópuréttar um ríkisaðstoð, hins vegar að fjalla um aðkomu Íbúðalánasjóðs að húsnæðislánamarkaðnum. Vinnuhópurinn kom að undirbúningi fyrir svar stjórnvalda við athugasemdum ESA þess efnis að fjárhagsstuðningur ríkisins til Íbúðalánasjóðs væri ekki félagslegur og þar af leiðandi ekki í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum. Einnig kom vinnuhópurinn að undirbúningi að frumvarpi sem samþykkt var á Alþingi í júní.
- Unnið er að **endurskoðun húsaleigulaga og laga um húsnæðissamvinnufélög**. Velferðarráðuneytið hefur sent núgildandi húsaleigulög, sem sett voru 1994, til umsagnar og athugunar hjá fjölmörgum aðilum. Miðað við fyrstu yfirferð hafa ekki komið fram tillögur um viðamiklar breytingar á lögunum.
- Jafnframt hefur verið leitað eftir umsögnum frá starfandi **húsnæðissamvinnufélögum** varðandi reynsluna af framkvæmd laga um húsnæðissamvinnufélög. Af svörum forsvarsmanna félaganna má ætla að nauðsynlegt sé að fram fari heildarendurskoðun á lögunum og því er nauðsynlegt að setja á laggirnar sérstakan vinnuhóp með fulltrúum þessara félaga til að hrinda því í framkvæmd.

Undir stafliðum a-c verður hér greint frá meginatriðum niðurstaðna þeirra skýrslna sem frammi liggja frá framangreindum vinnuhópum:

a.

Vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar

Vinnuhópurinn telur húsnæðisáætlun nauðsynlega til að fylgjast með þróun húsnæðismarkaðarins, stuðla að hæfilegu framboði íbúðarhúsnæðis og styðja við markmið stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga, í húsnæðismálum. Þá eigi húsnæðisáætlun að vera hluti af landsskipulagsstefnu.

Vinnuhópurinn bendir á að gerð húsnæðisáætlunar verði að byggjast á víðtæku samstarfi hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, opinberra stofnana, sem tengjast málaflokknum, og fjármálafyrirtækja. Aukið samráð og samstarf þessara aðila geti leitt til skynsamlegri ákvarðana þeirra og annarra um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og góðrar húsnæðisáætlunar.

Lagt er til að velferðarráðuneytið beri ábyrgð á gerð húsnæðisáætlunar sem verði unnin á fjögurra ára fresti hið minnsta. Upplýsingar, sem liggja til grundvallar húsnæðisáætlun, verði opinberar, sundurliðaðar eftir landshlutum og sveitarfélögum og uppfærðar árlega.

Vísað er til þess að haustið 2010 samþykkti Alþingi tvenn lög sem fela í sér aukna upplýsingaöflun á sviði skipulags- og mannvirkjamála. Annars vegar er þar um að ræða ný skipulagslög, nr. 123/2010, þar sem Skipulagsstofnun er falið það hlutverk „að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi“ og hins vegar ný lög um mannvirki, nr. 160/2010, sem kveða á um að Mannvirkjastofnun starfræki gagnasafn fyrir upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt. „Skipulagsstofnun áformar nú að taka saman upplýsingar úr aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga um áætlaða uppbyggingu á íbúðarhúsnæði. Þær upplýsingar nýtast við að áætla framboð af íbúðarhúsnæði mörg ár fram í tímann.“

b.

Vinnuhópur um húsnæðisbætur

Vinnuhópur fékk það hlutverk að koma með tillögur um að taka upp húsnæðisbætur í stað vaxtabóta og húsaleigubóta. Hugmyndin að baki skipunar hans var að útfæra nánar tillögur samráðshópsins um húsnæðisstefnu varðandi jöfnun húsnæðisstuðnings.

Vinnuhópurinn lýsir sig sammála hugmyndafræðinni sem lá til grundvallar starfi hans og byggist á því að hið opinbera tryggi öllum sama rétt til fjárhagsstuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, óháð búsetuformi. Hópurinn leggur áherslu á að nýtt kerfi verði sem einfaldast og gerir því tillögu um að útreikningur húsnæðisbóta ráðist af fjölskyldustærð en sé óháður fjölskyldugerð eða aldri barna. Þá sé eðlilegast að mæta þörf barnafjölskyldna fyrir stuðning með barnabótum.

Tillögur vinnuhópsins miða að því að smíða stuðningskerfi til framtíðar sem hvetji ekki til skuldasöfnunar heimila og allir sitji við sama borð, óháð búsetuformi.

c.

Vinnuhópur um upplýsingar um húsnæðismál

Í samantektarhluta skýrslu vinnuhóps, sem fékk það hlutverk að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál, segir:

> „[...] Mikilvægt er að hið opinbera safni reglulega upplýsingum um húsnæðismarkað svo hagsmunaaðilar og stjórnvöld geti nýtt þær við ákvarðanatöku, bætt áætlanagerðir sínar og aukið þannig skilvirkni á húsnæðismarkaði. Til að stuðla að því er nauðsynlegt að upplýsingarnar séu aðgengilegar og nái athygli sem flestra.
>
> Helstu gallar á núverandi fyrirkomulagi söfnunar og miðlunar upplýsinga um húsnæðismál eru að upplýsingarnar eru ekki aðgengilegar á einum stað og að enginn opinber aðili birtir reglulega greiningu á þróun húsnæðismarkaðar. Lagt er til að stofnanir, sem safna og miðla upplýsingum um húsnæðismál, sameinist um að miðla þeim á vefsvæðinu island.is. Á vefsvæðinu yrði birt árlega eða oftar ítarleg greining á húsnæðismarkaðnum. Lagt er til að greiningarnar verði unnar af Íbúðalánasjóði í samvinnu við efnahags- og viðskiptaráðuneytið og velferðarráðuneytið. Það er í samræmi við lög um húsnæðismál að Íbúðalánasjóður

> sé ráðgefandi fyrir stjórnvöld í húsnæðismálum. Til að greiningar Íbúðalánasjóðs og annarra aðila um húsnæðismarkaðinn verði sem bestar er mikilvægt að þeim verði tryggt aðgengi að upplýsingum úr fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Lagt er til að 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna kveði nánar á um rétt og skyldur Þjóðskrár til að vinna upplýsingar úr fasteigna- og þjóðskrá fyrir utanaðkomandi aðila.“

Hinn 30. janúar 2012 gaf velferðarráðherra svar á Alþingi við fyrirspurn um hvernig unnið hefði verið úr niðurstöðum og tillögum starfshóps um húsnæðisstefnu til framtíðar. Þar segir:

> „[...] Síðan er það fimmti hópurinn, sem er verkefni vinnuhóps um framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs, sem er gríðarlega stórt verkefni og tengist umræðu margra ára í sambandi við ESA. Sá hópur er í fullum gangi og hefur verið í samskiptum við ESA um þær breytingar. Ég hef áður gert grein fyrir því í þinginu. Við höfum farið þar mjög varlega og reiknað með því að Íbúðalánasjóður haldi sínu félagslega hlutverki sem hann hefur haldið hingað til.“

18.7 Ágrip um rannsókn ESA

Framangreint gefur tilefni til að hér verði í ágripsformi tilgreind nokkur þeirra atriða, sem eru ítarlega rakin í ritsmíð Bjarnveigar Eiríksdóttur sem fylgir í viðaukahefti skýrslunnar, þ.e. þeirra sem fjalla um rannsókn ESA á árunum 2003-2012 á Íbúðalánasjóði sem þiggjanda ríkisaðstoðar. Þar er því lýst að rannsóknin greinist í tvo meginþætti:

> „1. Fyrri athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Forathugun hófst 20. nóvember 2003 og lauk 11. ágúst 2004 með ákvörðun nr. 213/04/COL. Ákvörðun ESA ógilt með dómi (innskot: 7. apríl 2006) í máli E-9/04. Formleg rannsókn málsins hófst 21. júní 2006 og lauk 27. júní 2008 með ákvörðun ESA nr. 405/08/COL.
>
> Fyrri athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs hófst í kjölfar tilkynningar íslenskra stjórnvalda til ESA þann 20. nóvember 2003 í tilefni af því að fyrirhugað var að sjóðurinn myndi hækka hámarkslán sín úr 80% í 90% af kaupverði húsnæðis[...] Skömmu síðar eða þann 29. janúar 2004 sendu Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) bréf til ESA þar sem þau lýstu ástandi á húsnæðislánamarkaði á Íslandi og að húsnæðislánakerfi ÍLS væri brot á EES-reglu. Að lokinni athugun sinni í málinu komst ESA að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður nyti ríkisaðstoðar vegna starfsemi sinnar[...] Þrátt fyrir að um ríkisaðstoð væri að ræða taldi ESA þó að umrædd aðstoð til sjóðsins væri í samræmi við þau viðmið sem sett væru fram í 2. mgr. 59. gr. EES um fjármögnun vegna þjónustu í almannaþágu, þ.e. aðstoðin nyti því undanþágu. Taldi stofnunin ekki efni til að taka málið til formlegrar rannsóknar og lýsti því yfir að fjármögnun íslenska ríkisins á starfsemi Íbúðalánasjóðs samrýmdist ríkisaðstoðarreglum 2. mgr. 59. gr. EES. Tók ESA því ákvörðun um að ljúka athugun sinni, sbr. ákvörðun nr. 213/04/COL [...]
>
> **Mál E-9/04.** Samtök banka og verðbréfafyrirtækja höfðuðu mál gegn Eftirlitsstofnun EFTA til ógildingar á ákvörðun nr. 213/04/COL í máli Íbúðalánasjóðs á grundvelli 36. gr. ESE-samningsins. Taldi dómstóllinn að ekki væri ástæða til að telja ríkisaðstoð til ÍLS óhóflega miðað við almannaþjónustuhlutverk sjóðsins. Þó taldi dómstóllinn að í þeirri þjónustu sem ÍLS veitti væru a.m.k. tvö atriði sem ekki samrýmdust almannaþjónustuhlutverkinu. Í fyrsta lagi væru ekki neinar takmarkanir á því hvers konar húsnæði væri hægt að kaupa með hinum niðurgreiddu íbúðalánum. Tók dómstóllinn fram að aðeins væri takmörkuð fjárhæð lána en engar formlegar takmarkanir á því til hve stórs eða verðmæts húsnæðis væri lánað. Í öðru lagi gæti sami aðili átt kost á láni til kaupa á fleiri en einni íbúð. Að mati dómstólsins skorti á að útlánastarfsemin væri formlega takmörkuð við lánveitingar til hins almenna borgara til öflunar íbúðarhúsnæðis[...] Þetta kallaði því að mati dómstólsins á að málið yrði tekið til formlegrar rannsóknar og hagsmunaaðilum þá gefinn kostur á að gæta hagsmuna sinna[...] Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ESA hefði borið að taka málið til formlegrar rannsóknar og ógilti því ákvörðun stofnunarinnar[...]

Meðan á formlegri rannsókn stóð samþykkti ESA röksemdir íslenskra stjórnvalda um að möguleg ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs væri „yfirstandandi aðstoð“. Var því ekki lengur tilefni til formlegrar rannsóknar málsins. Tók ESA ákvörðun um að ljúka formlegri rannsókn málsins með ákvörðun sinni nr. 405/08/COL 27. júní 2008 en tók á sama tíma ákvörðun um að hefja nýja rannsókn málsins.

2. Síðari athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að þau grípi til viðeigandi ráðstafana til að aðlaga ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs að reglum EES-samningsins. Málsmeðferð í samræmi við 2. mgr. 17. gr. II. hluta bókunar 3 við ESE-samninginn. Málinu er ekki lokið.

Þann 27. júní 2008 sendi ESA íslenskum stjórnvöldum svonefnt 17. gr. bréf vegna meðferðar á „yfirstandandi aðstoð“. Í bréfinu tilkynnti stofnunin íslenskum stjórnvöldum það bráðabirgðamat sitt að yfirstandandi aðstoð til ÍLS væri ekki í samræmi við EES-samninginn. Beindust athugasemdir ESA aðeins að almennri lánastarfsemi ÍLS en ekki sérstökum lánaflokkum, s.s. til lántakenda undir tilteknum tekjumörkum, og var því niðurgreiðsla vaxta til ÍLS ekki til umfjöllunar í málinu[. . .] Með vísan til ofangreindra röksemda hefur ESA talið að Íbúðalánasjóður njóti ríkisaðstoðar í formi óbeinnrar og ótakmarkaðrar ríkisábyrgðar, undanþágu frá tekjuskatti og undanþágu frá áskilnaði um arð.

Í samskiptum sínum við ESA á þessu tímabili lýstu íslensk stjórnvöld því að bankarnir hefðu dregið sig út af íbúðalánamarkaði og því væri markaðsbrestur. Í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 kom fram sú afstaða ESA á fundum með íslenskum stjórnvöldum að vegna ástandsins á húsnæðislánamarkaði myndi stofnunin sýna biðlund í málinu og sökum þess dróst meðferð þess á langinn[...]

Eftirlitsstofnunin fylgdi að lokum eftir yfirlýsingum sínum með því að senda íslenskum stjórnvöldum bréf þann 18. júlí 2011 með tillögum um viðeigandi ráðstafanir samkvæmt 18. gr. II. hluta bókunar 3 við Samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól. Í bréfinu var íslenskum stjórnvöldum gert að grípa til viðeigandi ráðstafana til að afnema í síðasta lagi 1. janúar 2012 ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs að því marki sem aðstoðin samrýmdist ekki skuldbindingum EES-samningsins[...] Þann 18. janúar 2012 samþykkti stjórn ESA að gera breytingar á leiðbeiningarreglum sínum um ríkisaðstoð um meðferð mála þar sem ríkisaðstoð er veitt til þjónustu sem veitt er í almannaþágu. Tóku reglurnar gildi 31. janúar 2012. Í hinum nýju reglum er útskýrt með gleggri hætti en áður hvaða skilyrðum slík aðstoð skuli bundin til að hún samrýmist EES-reglum. Einnig eru settar svonefndar rammareglur um slíka aðstoð þar sem m.a. er gert ráð fyrir að EES-ríki þurfi að fylgja ákveðnum málsmeðferðarreglum þegar þau ákveði að veita ríkisaðstoð vegna þjónustu í almannaþágu [...] Í kjölfar þess að hinar nýju reglur voru settar bauð ESA íslenskum stjórnvöldum að mál Íbúðalánasjóðs yrði rannsakað einnig í samræmi við hinar nýju reglur þrátt fyrir að liðinn væri sá frestur, sem ESA hafði sett stjórnvöldum til að gera ráðstafanir til að breyta þeirri aðstoð sem veitt er til Íbúðalánasjóðs, til samræmis við ríkisaðstoðarreglur EES [...]“

18.8 Eftirfylgni við rannsókn ESA

Með frumvarpi um breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs, sem varð með smávægilegum breytingum að lögum nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.), var einkum brugðist við niðurstöðu rannsóknar Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs, sbr. ákvörðun stofnunarinnar, dags. 18. júlí 2011. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu er vísað til þess að Eftirlitsstofnun EFTA hafi komist að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður njóti ríkisaðstoðar í formi eigendaábyrgðar, vaxtaniðurgreiðslna og undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts. Í 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið komi fram sú meginregla að hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki að samningnum veiti eða veitt sé af ríkisfjármunum og raski eða sé til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hafi áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

> „Í 2. mgr. 59. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er kveðið á um sérstakar undanþágur frá þeirri meginreglu að óheimilt sé að veita ríkisaðstoð og ríkjum heimilað að veita ríkisaðstoð til fyrirtækja sem veita þjónustu í almannaþágu að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Hefur ákvæðið verið skýrt á þann veg að slík undanþága sé meðal annars bundin þeim skilyrðum að fela þurfi viðkomandi aðila sérstaklega að veita nánar skilgreinda þjónustu í almannaþágu. Enn fremur að viðkomandi aðili megi einungis veita þjónustu í almannaþágu sem sé nauðsynleg og hún sé ekki fram úr hófi miðað við þá skilgreindu þjónustu sem ætlunin er að veita.“

Helstu breytingar, sem gerðar voru samkvæmt lögum nr. 84/2012 á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, eru raktar í 5. kafla skýrslu þessarar.

Á fundi með fulltrúum ESA 5. júní 2012 lögðu íslensk stjórnvöld fram bréf þar sem lýst var þeim lagabreytingum og öðrum breytingum sem fyrirhugaðar væru til að laga starfsemi Íbúðalánasjóðs að ríkisaðstoðarreglum EES. Fram kom sú afstaða stofnunarinnar að miða bæri umfang hennar við þjónustu sem væri ekki veitt af markaðinum og hefja þyrfti undirbúning að því að vinna að málinu samkvæmt nýju málsmeðferðarreglunum sem fæli í sér að skilgreina, að höfðu samráði við hagsmunaaðila, hver umsvif almannaþjónustu Íbúðalánasjóðs skyldu vera til framtíðar. Íslensk stjórnvöld lögðu til að stofnaður yrði vinnuhópur vegna málsins og mundu þau upplýsa ESA um skipan hans í síðasta lagi 15. ágúst 2012.

Í tölvupósti velferðarráðuneytisins 19. september 2012 er upplýst að vinnuhópur þessi hafi ekki verið formlega skipaður en hann hafi eigi að síður komið saman, myndaður af Bjarnveigu Eiríksdóttur hdl. og fulltrúum velferðarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og Íbúðalánasjóðs.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF, áður Samtök banka og verðbréfafyrirtækja, SBV) hafa enn sem fyrr, allt frá því er þau sendu kvörtun til ESA í byrjun árs 2004, stöðu kæranda í málafylgju ESA gagnvart íslenska ríkinu varðandi ráðstafanir sem gera þurfi á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Samtökin komu á framfæri við Alþingi athugasemdum sínum meðan þingleg meðferð framangreinds frumvarps um breytingu á lögum um húsnæðismál stóð yfir. Þær lutu m.a. að því að þær ráðstafanir, sem frumvarpið gerði ráð fyrir, gengju of skammt og væru ekki í samræmi við tillögur ESA.

Samtök fjármálafyrirtækja hafa einnig gert athugasemdir við rannsókn ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Með bréfi, dags. 6. júlí 2012, veitti ESA íslenskum stjórnvöldum frest til að gera athugasemdir við bréf SFF til eftirlitsstofnunarinnar, dags. 1. júní 2012, eigi síðar en 31. ágúst 2012. Með tölvupósti velferðarráðuneytisins til nefndarinnar fylgdi afrit bréfs ráðuneytisins, dags. 7. október 2012, með ítarlegum athugasemdum vegna framangreinds. Í ritsmíð Bjarnveigar Eiríksdóttur hdl. í viðaukahefti skýrslu þessarar er greint ítarlega frá athugasemdum beggja aðila; SFF og íslenskra stjórnvalda.