

Reykjavík, 15. september 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, 849. mál.

Íbúðalánasjóður hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 þar sem m.a. er fjallað um stefnumótun á sviði húsnæðismála og breytingu á hlutverki Íbúðalánasjóðs.

#### I. Aukið hlutverk við stefnumótun og áætlanagerð

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að breytingar verði á hlutverki Íbúðalánasjóðs sem meðal annars felast í því að sjóðurinn taki að sér mun viðameira hlutverk í stefnumótun og áætlanagerð í húsnæðismálum. Um jákvæða þróun er að ræða að mati Íbúðalánasjóðs enda afar mikilvægt að framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda verði fundinn traustur og varanlegur farvegur. Það er jafnframt mat Íbúðalánasjóðs að þetta aukna hlutverk sé til þess fallið að styrkja sjóðinn í því nýja hlutverki sem sjóðnum var falið með lögum um almennar íbúðir, að hafa umsjón með veitingu stofnframlaga ríkisins og eftirlit með slíkum íbúðum og eigendum þeirra. Með þeim breytingum ásamt þeim breytingum sem nú eru fyrirhugaðar er verið að færa hlutverk Íbúðalánasjóðs mun nær því sem þekktist í nágrannalöndum okkar þar sem sjóðurinn mun eiga sér hliðstæðu einkum í hinum norska Húsbanka og í ARA í Finnlandi. Hvort tveggja eru ríkisstofnanir þar sem hlutverkið hefur tekið breytingum í tímanna rás frá því að vera einungis í almennum lánveitingum yfir í að vera stofnanir með ýmis verkefni sem öll miða að því að framkvæma húsnæðisstefnu stjórnvalda. Þar á meðal sér ARA um veitingu stofnstyrkja, ábyrgða og niðurgreiðslu vaxta til byggingar eða kaupa á félagslegu húsnæði eða leiguíbúðum. Húsbankinn sér hins vegar um lánveitingar og styrki til kaupa og byggingar húsnæðis auk þess að sjá um greiðslu húsnæðisbóta. Í lögum um húsnæðisbætur sem taka munu gildi þann 1. janúar 2017 var Vinnumálastofnun falið að úthluta húsnæðisbótum hér á landi. Í umsögn<sup>1</sup> sinni um frumvarpið sem varð að lögum lýsti Íbúðalánasjóður vilja sínum til að taka það hlutverk að sér, enda hafði framkvæmdaraðila þá ekki verið tilgreindur. Nú þegar efni þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar liggur fyrir telur Íbúðalánasjóður enn sterkari rök en áður fyrir því að taka til skoðunar að sjóðurinn hafi umsjón með framkvæmd laga um húsnæðisbætur.

Í 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að í 2. mgr. 6. gr. komi fram heimild Íbúðalánasjóðs til að kalla eftir gögnum og frekari vinnslu gagna frá Hagstofu Íslands og Þjóðskrá Íslands. Íbúðalánasjóður telur eðlilegt að bæta við heimild fyrir sjóðinn til að kalla eftir gögnum frá Mannvirkjastofnun og eftir atvikum Ríkisskattstjóra. Þá er mikilvægt að áréttta það sem fram kemur í athugasemd með 6. gr. frumvarpsins að gert sé ráð fyrir að vinnsla og afhending gagnanna verði án sérstaks endurgjalds af hálfu Íbúðalánasjóðs.

<sup>1</sup> Sjá <http://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-642.pdf>

## II. Aðskilnaður

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að tryggður verði skýr bókhaldslegur og skipulagslegur aðskilnaður milli þeirrar starfsemi sjóðsins sem lýtur að veitingu stofnframlaga og nýrra lána annars vegar og hins vegar umsýslu með eigna- og skuldafns sjóðsins vegna eldri starfsemi hans. Íbúðalánasjóður tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í athugasemdum með frumvarpinu. Nauðsynlegt er að takmarka áhættu Íbúðalánasjóðs og ríkisins vegna fyrri skuldbindinga. Samkvæmt frumvarpinu er ráðherra falið að útfæra þennan aðskilnað nánar í reglugerð og liggur endanleg útfærsla því ekki enn fyrir. Við vinnslu frumvarpsins var leitað til Íbúðalánasjóðs um það hvernig eðlilegt væri að framkvæma bókhaldslegan aðskilnað vegna þessara tveggja rekstrareininga, þ.e. nýrra lánveitinga og stofnframlaga annars vegar og utanumhald um núverandi eignasafn og skuldbindingar hins vegar. Gert var ráð fyrir að bókhaldi yrði deildaskipt þannig að einstakir liðir heyri undir ákveðna deild. Hvað útlán sjóðsins varðar myndi þetta þýða að stofna yrði nýja útlánaflokka sem aðskildir væru eldri útlánnum. Með því væri hægt að láta kerfi sjóðsins aðgreina útlánin á milli rekstrareininga. Vaxtatekjur, lántökugjöld og aðrir liðir sem kerfi sjóðsins reiknar út mundu þannig skila sér sjálfkrafa í fjárhagsbókhaldinu á réttar deildir á grundvelli þessara útlánaflokka. Lagt var til að sjóðurinn mundi stofna nýtt bankanúmer fyrir nýju rekstrareininguna sem aðgreind er frá annarri starfsemi. Með þessu yrði skipting rekstrareininga Íbúðalánasjóðs sambærileg við það sem gert er hjá viðskiptabönkum og öðrum fjármálastofnunum sem starfrækja útibú. Innlánsreikningar og útlán einstakra útibúa viðskiptabanka og annarra fjármálastofnana eru aðgreind með sérstökum bankanúmerum en útibúin eru ekki sjálfstæðir lögaðilar heldur rekin á kennitölu höfuðstöðvanna. Gert er ráð fyrir því að ráðherra útfæri þennan aðskilnað í reglugerð.

Í þeim tilvikum sem nýjar lánveitingar sjóðsins yrðu fjármagnaðar með lausafé sjóðsins þyrfti að huga að innri fjármögnun. Þá yrði nýja rekstrareiningin í raun að taka lán frá eldri rekstrareiningunni og reikna þyrfti innri vexti á þá lánveitingu. Sjóðurinn vekur athygli á að nokkur óvissa er um hvernig ákvörðun vaxta á sértæk lán til einstaklinga verður háttáð. Meðal annars er ekki tiltekið hvort og hvernig þau verði niðurgreidd með framlagi úr ríkissjóði eða hvort mæta eigi aukinni áhættu með auknu vaxtaálagi. Fram til þessa hefur lánasafn sjóðsins verið nokkuð vel dreift milli landssvæða og tekjuhópa og áhætta því minni en með einsleitara útlánasafni. Verði frumvarpið að lögum er við setningu reglugerðar er varðar sértæk lán mikilvægt að tryggjast að áhætta Íbúðalánasjóðs verði í lágmarki.

## III. Afskriftir og greiðsluvandi

Í 22. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 47. gr. laganna sem fjallar um heimildir Íbúðalánasjóðs til afskrifta. Eingöngu er um tvær efnislegar breytingar að ræða. Það er annars vegar að bæta inn í upptalningu 2. máls. 3. mgr. 47. gr. tilvísun í lög um greiðsluaðlögun einstaklinga nr. 101/2010, en sjóðurinn hefur afskrifað kröfur í gegnum úrræðið á grundvelli heimildar í 17. gr. laga nr. 101/2010 og er því hér ekki um auknar heimildir að ræða. Hins vegar er það í 2. málslið 6. mgr. 47. gr. þar sem tekinn er út áskilnaður um samþykki Ríkisendurskoðunar á samningi Íbúðalánasjóðs um fjárhagslega endurskipulagningu lögaðila. Að öðru leyti snúa breytingar á greininni að því að gæta samræmis við 1. mgr. 8. gr. c laganna þar sem segir að stjórn Íbúðalánasjóðs skuli ekki taka þátt í ákvörðunum um afgreiðslu einstakra mála, þar á meðal eru lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar, nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð sjóðsins eða annað sé ákveðið í lögunum. Þykir eðlilegt að stjórn sjóðsins taki ekki til afgreiðslu einstök mál vegna afskrifta nema í þeim tilvikum þar sem umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð sjóðsins.

Sambærilega breytingu er að finna í 23. gr. þar sem gerð er tillaga að breyting á 48. gr. laganna sem snýr að greiðsluvanda. Auk þess er orðalag einfaldað þannig að hún taki til allra lána sem sjóðurinn hefur veitt einstaklingum óháð lánaflokkum. Þá er lagt til að skilyrði fyrir veitingu greiðsluerfiðleikaaðstoðar verði

færð úr lögum og ráðherra falið að setja þau í reglugerð. Þarna er horft til reynslu sjóðsins undanfarinn áratug þar sem það er mat sjóðsins að skilyrðin ættu í sumum tilvikum vera rýmri auk þess sem fjölga mætti úrræðum til að þau nýtist fleirum. Þá er að lokum lagt til að sjóðurinn fái heimild til þess að leggja vanskil við höfuðstól en skv. núgildandi lögum er sjóðnum einungis heimilt að skuldbreyta vanskilum með því að gefa út sérstakt skuldabréf. Í þeim tilvikum sem viðskiptavinur sjóðsins er með vanskil á fleiri en einu láni verður að greiða öll vanskilin með útgáfu eins skuldabréf sem ber þá óvegna meðalvexti allra lánanna. Í einhverjum tilvikum getur það orðið til þess að viðskiptavinurinn greiðir hlutfallslega hærri vexti en ef vanskilum hefði verið bætt við höfuðstól hvers og eins láns.

#### IV. Heimildir til að vinna með eldra lánasafn

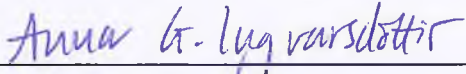
Eitt stærsta vandamálið sem Íbúðalánasjóður glímir við er uppgreiðsluvandinn sem felst í því að sjóðurinn getur ekki greitt upp fjármögnun til samræmis við uppgreiðslur á lánum sem sjóðurinn hefur veitt. Uppgreiðslur á lánum skaða fjárhag Íbúðalánasjóðs og auka þar með áhættu ríkisins vegna skuldbindinga sinna. Það er því afar mikilvægt að sjóðurinn hafi heimildir til þess að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum uppgreiðslna eins og kostur er í því skyni að takmarka tjón sjóðsins og ríkisins.

Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að Íbúðalánasjóður fái heimild til þess að veita núverandi viðskiptavinum nýtt lán til uppgreiðslu á eldra láni sem sjóðurinn hefur veitt. Heimildin nær eingöngu til lána sem Íbúðalánasjóður hefur veitt fyrir gildistöku laga þeirra sem ráðgert er að setja með frumvarpi þessu og þar af leiðandi eingöngu til viðskiptavina sjóðsins. Þá er heldur ekki gert ráð fyrir því að auka við þær lánveitingar. Takmarkið er að sjóðurinn hafi heimild til að bregðast við uppgreiðslu lána með því að veita nýtt lán á móti og endurfjárfesta fyrir þá fjármuni sem koma til vegna uppgreiðslna, enda væri með því verið að takmarka það tjón sem sjóðurinn yrði annars fyrir. Þannig mundi sjóðurinn hvorki hafa heimild til að endurfjármagna lán sem veitt eru eftir gildistöku né til að endurfjármagna lán frá öðrum lánastofnunum óháð því hvenær þau voru veitt.

Þessi tillaga byggist m.a. á 3. mgr. 11. gr. laganna þar sem segir að Íbúðalánasjóður skuli halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins en með því er ætlunin að lágmarka áhættu ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins með virkri fjár- og áhættustýringu. Eðlilegt er að ráðherra útfæri nánar heimildir skv. ákvæðinu í reglugerð.

Virðingarfyllst,

f.h. Íbúðalánasjóðs

  
\_\_\_\_\_  
Anna Guðmunda Ingvaldsdóttir, yfirlögfræðingur