

Alþingi
við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 3. maí 2018
Tilvísun: 2018040035

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál, 469. mál.

Vísað er til tölvubréfs, dags. 19. apríl sl., þar sem óskað var umsagnar Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um húsnæðismál.

Fjármálaeftirlitið þakkar velferðarnefnd fyrir að veita eftirlitinu tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum um frumvarpið á framfæri. Eftirlitið vill einnig nota tækifærið og benda á atriði sem brýnt er að taka afstöðu til við endurskoðun laga um húsnæðismál.

Almennt um eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins

Líkt og kom fram í umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um húsnæðismál, sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi, hefur hlutverk eftirlitsins varðandi Íbúðalánasjóð verið óljóst á margan hátt. Þannig liggur fyrir að Íbúðalánasjóður telst ekki vera fjármálafyrirtæki, sbr. 1. mgr. 116. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Í 11. gr. d í lögum um húsnæðismál hefur Fjármálaeftirlitinu hins vegar verið falið að hafa eftirlit með því að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög og reglugerðir settar samkvæmt þeim, auk annarra laga eftir því sem við á. Þannig skal Fjármálaeftirlitið til dæmis staðfesta starfsreglur stjórnar, meta hvort stjórnarmenn og forstjóri uppfylli hæfisskilyrði laga, auk þess sem gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu séu reglulega send gögn á borð við skýrslu innri endurskoðunar. Valdheimildir eftirlitsins gagnvart Íbúðalánasjóði eru hins vegar afar takmarkaðar. Sérstaklega er vakin athygli á að samkvæmt lögum hefur Fjármálaeftirlitið afar takmarkaðar heimildir til að grípa inn í rekstur sjóðsins.

Ljóst má vera að með nýjum verkefnum sem Íbúðalánasjóði er falið með lögum kunna á sama tíma að verða til atriði sem Fjármálaeftirlitið þarf að huga að í eftirliti sínu með starfsemi sjóðsins. Slíkt eftirlit gæti til dæmis falist í því að kanna hvort Íbúðalánasjóður veiti stofnframlög í andstöðu við skilyrði laganna, eða hvort Íbúðalánasjóður uppfylli sjálfur eigin eftirlitsskyldu gagnvart stofnframlagshöfum.

Fjármálaeftirlitið áréttar að æskilegt er að hlutverk Fjármálaeftirlitsins sé tekið til skoðunar og skilgreint nánar hvar eftirliti Fjármálaeftirlitsins gagnvart sjóðnum ætti að sleppa.

Telur Fjármálaeftirlitið æskilegt að setja í það minnsta inn í lög ákvæði um stórar áhættuskuldbindingar auk þess sem breyta ætti fyrirkomulagi við skipun stjórnar sjóðsins til samræmis við það sem gildir um aðra eftirlitsskylda aðila. Þá ítrekar Fjármálaeftirlitið að takmarkað gagn er af lagaákvæðum sem gera ráð fyrir eftirliti með fjárhagsstöðu og fylgni við lög, ef engar valdheimildir fylgja.

Um eignir Íbúðalánasjóðs utan lánasafns

Eignir Íbúðalánasjóðs, utan lánasafns, námu í árslok 2017 um 254,5 milljörðum króna og höfðu aukist um tæpa 58 milljarða frá fyrra ári. Skýrist þessi aukning eigna utan lánasafns annars vegar af samningsbundnum greiðslum af útlánum og hins vegar af auknum uppgreiðslum í lánasafninu. Á sama tíma er sjóðurinn að lána lítið út. Fer þannig hlutfall útlánasafnsins í efnahagi sjóðsins sífellt minnkandi á meðan hlutfall eigna utan lánasafnsins vex á móti.

Til að setja þessar eignir utan lánasafns í samhengi bendir Fjármálaeftirlitið á að ef um væri að ræða eignasafn lífeyrissjóðs væri um fimmta stærsta lífeyrissjóð landsins að ræða, á eftir LSR, Lífeyrissjóði verslunarmanna, Gildi og Birtu. Ef um væri að ræða eignasafn í stýringu hjá rekstrarfélagi verðbréfasjóða væri umrætt félag næst umsvifamesta rekstrarfélag landsins, stærra en Íslandssjóðir hf. og Landsbréf hf., en nokkru minna en Stefmir hf. Er nú svo komið að hreyfingar Íbúðalánasjóðs til dæmis á skuldabréfamarkaði kunna að hafa áhrif á markaðinn í heild.

Öfugt við lífeyrissjóði eða verðbréfa- og fjárfestingarsjóði gilda hins vegar engin lagaákvæði um eignastýringu Íbúðalánasjóðs. Þannig er til dæmis hvergi í lögum fjallað um í hvaða eignaflokkum Íbúðalánasjóður má fjárfesta, hvert vægi eignaflokkanna á að vera eða hvernig takmarka beri mótaðilaáhættu. Reglugerð nr. 896/2005, um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, er helsta haldreiðið í þessum efnunum í dag. Ljóst er þó að hún er komin til ára sinna, hefur óljósa lagastoð og endurspeglar illa þann veruleika sem blasir við sjóðnum í dag.

Í ljósi ríkisábyrgðar á Íbúðalánasjóði, umfangs eignasafnsins og þeirrar miklu vaxtaáhættu sem sjóðurinn býr við, telur Fjármálaeftirlitið brýnt að sett verði lagaákvæði um eignastýringu sjóðsins.

Aðskilnaður nýrrar og eldri starfsemi

Öfugt við það frumvarp, sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi, er nú ekki gert ráð fyrir aðskilnaði milli þeirrar starfsemi, sem boðað er að sjóðurinn hafi með höndum samkvæmt frumvarpinu, og umsýslu með núverandi eigna- og skuldafni Íbúðalánasjóðs vegna fyrri starfsemi.

Fjármálaeftirlitið bendir á að þetta kunni að valda því að erfitt verði að greina á milli fjármögnunar núverandi verkefna Íbúðalánasjóðs, sem fjármagna á með framlögum úr ríkissjóði sbr. 6. gr. frumvarpsins, og eldri lánastarfsemi. Að mati Fjármálaeftirlitsins er því bókhaldslegur aðskilnaður milli eldri og yngri verkefna sjóðsins eftir sem áður æskilegur.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

4. gr. frumvarpsins

Að því er varðar 7. tölulið 1. mgr., þá telur Fjármálaeftirlitið ekki nógu skýrt hvað felst í því að „sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út“. Skilja má málsgreinina þannig að Íbúðalánasjóður ætti að hafa forgöngu um markaðsvakt með skuldabréf, en einnig má skilja hana þannig að sjóðurinn eigi að geta gefið út ný skuldabréf. Fjármálaeftirlitið telur að ef ætlunin er að sjóðnum sé heimilt að gefa út skuldabréf þurfi það að koma skýrar fram.

Að því er varðar 2. mgr., þá skal á það bent að hluti af lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs telst óhjákvæmilega vera í samkeppni við fjármálafyrirtæki. Með 2. mgr. er Íbúðalánasjóði tryggður betri aðgangur að upplýsingum frá Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands, ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun ríkisins en samkeppnisaðilum sjóðsins.

14. og 15. gr. frumvarpsins

Fjármálaeftirlitið telur æskilegt að aðkoma stjórnar sjóðsins sé tryggð að ákvarðanatöku ef um háar fjárhæðir er að ræða.

Ákvæði til bráðabirgða

Erfitt er að sjá hvernig eftirliti á grundvelli þessa ákvæðis skal háttað og hverju það eigi að skila. Fjármálaeftirlitið bendir þó á að slík endurfjármögnun sem mælt er fyrir um í ákvæðinu þyrfti að líkindum að vera í samræmi við núgildandi 8. kafla laganna, sem fjallar um lán til leiguíbúða. Að öðrum kosti gæti verið um að ræða brot á ríkisaðstoðarreglum EES samningsins, sbr. það sem fram kom í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 84/2012, um breytingu á lögum um húsnæðismál.

Virðingarfyllt,
FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Björk Sigurgísladóttir


Andrés Þorleifsson