

Nefndarálit

um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Esther Finnbogadóttur, Tómas Brynjólfsson og Sigurð H. Helgason frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sturlu Pálsson, Örn Hauksson og Hákon Zimsen frá Seðlabanka Íslands, Finn Sveinbjörnsson, Björk Sigurgísladóttur og Andrés Þorláksson frá Fjármálaeftirlitinu, Hermann Jónasson, Þorstein Arnalds og Katrínu Oddsdóttur frá Íbúðalánasjóði og Magnús Árna Skúlason frá Reykjavík Economics. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Fjármálaeftirlitinu, Íbúðalánasjóði og Seðlabanka Íslands auk minnisblaðs frá fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði lagaumgjörð um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, þ.e. þess hluta Íbúðalánasjóðs sem eftir stendur þegar Húsnæðisstofnun og Mannvirkjastofnun hafa sameinast og Húsnæðissjóður tekið yfir þann hluta lánasafnsins sem lýtur að lánum til félagslegra þarfa. Gert er ráð fyrir að ÍL-sjóður verði starfræktur í fjármála- og efnahagsráðuneyti undir yfirumsjón og á ábyrgð ráðherra. Frumvarpið helst í hendur við frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sbr. 319. mál á yfirstandandi löggjafarþingi.

Fyrir nefndinni komu m.a. fram sjónarmið um að starfsemi ÍL-sjóðs væri með frumvarpinu ekki markaður nægilega skýr rammi og að fyrirhuguðum fjárfestingum væru litlar skorður settar. Mikilvægt væri að skýrar yrði kveðið á um ýmis atriði í lögnum, svo sem um skyldu til að skipa sjóðnum verkefnisstjórn og um hæfi stjórnarmanna, skyldu til að setja sjóðnum stefnu um áhættustýringu og upplýsingaskyldu gagnvart verðbréfamarkaði, m.a. vegna svokallaðra HFF-bréfa sem eru óuppgreiðanleg og munu mynda stóran hluta af skuldafni ÍL-sjóðs. Þá væri æskilegt að tryggja sjóðnum ákveðið sjálfstæði frá ráðherra.

Í minnisblaði sem ráðuneytið sendi nefndinni í tilefni af framkomnum athugasemdum um frumvarpið segir að það telji ekki þörf á að gera breytingar á frumvarpinu eins og það liggur fyrir en að í þeim umsögnum sem nefndinni hafi borist komi fram gagnlegar ábendingar sem ráðuneytið muni taka tillit til við útfærslu verkefna sem leiðir af lögnum. Ráðuneytið árétti að hefðbundnar fjármálaeignir sem krefjast virkrar stýringar verði aðeins hluti eignasjóðsins og að samkvæmt frumvarpinu hafi ráðherra svigrúm til að ráðstafa þeim hluta eignasafnsins upp í lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eða til Þjóðarsjóðs sem fyrirhugað er að setja á fót sem kunní að vera ráðlegt til að draga úr eignum í virkri stýringu í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins.

Meiri hlutinn telur rétt að leggja til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem gerð verður grein fyrir hér á eftir. Jafnframt leggur meiri hlutinn áherslu á að lögin sæti endurskoðun með hliðsjón af reynslu innan tveggja ára frá gildistöku þeirra. Beinir meiri hlutinn því til ráðuneytisins að slík endurskoðun fari fram árið 2021 og að við þá vinnu verði m.a. litið til þeirra ábendinga sem fram hafa komið við umfjöllun um frumvarpið.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Áhættustýring.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar sem komið hafa fram um mikilvægi áhættustýringar sjóðs af þeirri stærðargráðu sem ÍL-sjóður verður. Í 6. gr. frumvarpsins er að finna heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð þar sem m.a. komi fram áhættuvilji og áhættustýring ÍL-sjóðs ásamt fleiri atriðum. Meiri hlutinn leggur til að kveðið verði á um skyldu til setningar slíkrar reglugerðar í greininni. Til áréttingar mikilvægi þess að sjóðnum verði mörkuð skýr áhættustefna leggur meiri hlutinn til að við markmiðsákvæði 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins bætist málsliður um að áhættustefna sjóðsins skuli stuðla að markmiði laganna um að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs.

Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar kemur fram að ljóst sé að umfang og umgjörð áhættustýringar ráðist af því hversu vel takist til við að minnka efnahag ÍL-sjóðs á fyrstu misserunum eftir gildistöku laganna. Til að geta brugðist við þessu telur ráðuneytið heppilegast að ráðherra hafi heimild til að setja reglugerð þar um. Meiri hlutinn hefur skilning á þessu sjónarmiði en leggur til að við endurskoðun laganna verði sérstaklega metið hvort rétt sé að kveða á um sjálfstæða og óháða áhættustýringu í lögum.

Verkefnisstjórn.

Í 2. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs og til að sinna öðrum afmörkuðum verkefnum. Í umsögnum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til nefndarinnar er lagt til að kveðið verði á um sérstakar hæfiskröfur verkefnisstjórnar ÍL-sjóðs auk þess sem skoðað verði hvort fleiri aðilar en ráðherra skuli koma að skipun stjórnar. Seðlabankinn leggur aukinheldur til að auk verkefnisstjórnar verði með lögum kveðið á um skipun framkvæmdastjóra, áhættustýringarnefndar og fjárstýringarnefndar ásamt skilgreindu eftirliti og ábyrgð þessara aðila. Í minnisblaði ráðuneytisins kemur m.a. fram að það telji tillögur stofnananna ekki samrýmast því markmiði að dregið verði úr efnahag og starfsemi ÍL-sjóðs. Eðli starfseminnar krefjist ekki sérstakrar stjórnar eða framkvæmdastjóra enda væri slíkt frekar í ætt við sérstaka stofnun eða fyrirtæki. Þá sé verkefnisstjórn, sem ráðherra er heimilt að skipa, ætlað að veita ráðgjöf um úrvinnslu eigna og skulda og í því felist m.a. að gera tillögur um fjárstýringu. Ráðuneytið telur tillögur Seðlabankans skapa hættu á „að ÍL-sjóður öðlist sjálfstætt líf sem dragi ekki úr áhættu ríkissjóðs“.

Meiri hlutinn leggur til að kveðið verði á um skyldu ráðherra, en ekki heimild, til að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um starfsemi sjóðsins og að stjórnarmenn skuli skipaðir til þriggja ára í senn að hámarki. Þá telur meiri hlutinn rétt að gerðar verði hæfiskröfur til stjórnarinnar og að horft verði til 31. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, eftir því sem við getur átt í því sambandi. Að auki verði tekið fram að a.m.k. einn þeirra sem skipaðir verða í verkefnisstjórn hafi sérþekkingu á ríkisfjármálum. Meiri hlutinn leggur til að við endurskoðun laganna verði metið hvort ástæða sé til að kveða með öðrum hætti á um stjórnir og eftir atvikum framkvæmdastjóra yfir mismunandi þáttum í starfsemi ÍL-sjóðs.

Skýrsla til Alþingis.

Í 5. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra skuli árlega gefa Alþingi skýrslu um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs og um stöðu hans. Meiri hlutinn telur ákvæðið nauðsynlegt til að tryggja aðhald og leggur til að við ákvæðið bætist að skýrsluna skuli ræða í þeirri þingnefnd sem forseti Alþingis ákveður, líkt og m.a. á við um skýrslur peningastefnu-

nefndar Seðlabanka Íslands til Alþingis. Að auki leggur meiri hlutinn til að í ákvæðinu verði tekið fram að skýrslan skuli m.a. innihalda umfjöllun um áhættu- og eignastýringarstefnu sjóðsins og hvernig til hafi tekist um ávöxtun eigna hans í því ljósi. Þá leggur meiri hlutinn til að í bráðabirgðaákvæði við löginn verði kveðið á um að í skýrslu til Alþingis fyrir árið 2021 verði sérstaklega fjallað um þá vinnu sem farið hafi fram til að endurskoða löginn með tilliti til þeirrar reynslu sem á þau verður komin.

Upplýsingagjöf.

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

Meiri hlutinn telur rétt að í reglugerð sem ráðherra skal setja á grundvelli 6. gr. komi fram hvernig upplýsingagjöf til verðbréfamarkaðar verði háttáð og að þar verði einnig að finna reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga og innherjaviðskipti. Bendir meiri hlutinn í því sambandi á reglur Fjármálaeftirlitsins um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja, nr. 1050/2012, sem stjórnvöld og aðrir sem fá reglulega innherjaupplýsingar í starfsemi sinni skulu fylgja eftir því sem við getur átt, sbr. 3. mgr. 1. gr., ásamt leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins, nr. 2/2012, um framkvæmd reglnanna.

Aðrar breytingartillögur en þær sem hér hefur verið gerð grein fyrir eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvarpið. Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 12. desember 2019.

Óli Björn Kárasón,
form.

Þorsteinn Víglundsson,
frsm.

Brynjar Nielsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Jóhann Friðrik Friðriksson.