

Skýrsla eftirlitsnefndar með lánum með ríkisábyrgð

skv. ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, sbr. lög um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020.

Október 2020

Innihald

I. INNGANGUR.....	4
II. FORSAGA OG TILEFNI	5
1. Almenn.....	5
2. Viðbótarlán	6
3. Stuðningslán.....	8
III. MARKMIÐ.....	9
1. Almenn.....	9
2. Viðbótarlán	10
3. Stuðningslán.....	10
4. Samanburður á markmiðum viðbótar- og stuðningslána	11
IV. LEIÐIR	11
1. Almenn.....	11
2. Kortlagning úrræða	11
3. Kortlagning skilyrða.....	12
4. Samantekt	13
V. FRAMKVÆMD	14
1. Almenn.....	14
2. Fyrirspurnarbréf til lánveitenda	15
2.1. Svör við fyrstu spurningunni	16
2.2. Svör við annarri spurningunni	17
2.3. Svör við þriðju spurningunni	18
2.4. Svör við fjórðu spurningunni.....	18
2.5. Svör við fimmtu spurningunni.....	19
2.6. Svör við sjöttu spurningunni	19
3. Tölulegar upplýsingar.....	20
3.1. Almenn.....	20
3.2. Viðbótarlán.....	20
3.3. Stuðningslán.....	20
VI. MAT OG ÁBENDINGAR.....	31
1. Mat.....	31
1.1. Almenn.....	31
1.2. Viðbótarlán.....	37
1.3. Stuðningslán.....	37
2. Ábendingar.....	39

Töfluyfirlit

TAFLA I. Almennt um úrræðin.....	11
TAFLA II. Skilyrði lánveitinga	12
TAFLA III. Skipting stuðningslána eftir atvinnugreinum	20
TAFLA IV. Skipting stuðningslána eftir fjárhæðum	21
TAFLA V. Skipting stuðningslána eftir landsvæði	21
TAFLA VI. Skipting stuðningslána eftir lánveitendum	22
TAFLA VII. Skipting stuðningslána eftir lánveitendum og atvinnugreinum	23

Myndayfirlit

MYND I. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána	24
MYND II. Dreifing stuðningslána eftir fjárhæð láns	24
MYND III. Greining á fjárhæð stuðningslána.....	25
MYND IV. Fjárhæð stuðningsláns á móti tekjum	25
MYND V. Fjárhæð lánveitinga eftir lánastofnunum.....	26
MYND VI. Hlutfall lánastofnana af öllum lánveitingum	26
MYND VII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.....	27
MYND VIII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.....	27
MYND IX. Vikulegar hreyfingar allra lána.....	28
MYND X. Uppsöfnuð fjárhæð lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.	28
MYND XI. Uppsöfnuð fjárhæð lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.....	29
MYND XII. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána alls	29
MYND XIII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.	30
MYND XIV. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.	30
MYND XV. Vikulegar hreyfingar allra lána.....	31

I. INNGANGUR

Skýrsla þessi er gerð af eftirlitsnefnd með framkvæmd viðbótarlána og stuðningslána með ríkisábyrgð. Skýrslan er sú fyrsta í röð skýrslna sem nefndinni er ætlað að skila ráðherra á sex mánaða fresti á skipunartíma sínum, þeirri fyrstu fyrir 1. nóvember 2020.

Eftirlitsnefndina skipa eftirfarandi nefndarmenn:

Einar Páll Tamimi, formaður, skipaður án tilnefningar;
Ásta Dís Óladóttir, skipuð eftir tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins;
Kristrún Heimisdóttir, skipuð eftir tilnefningu forsætisráðherra.

Eftirlitsnefndin starfar samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997, sbr. 21. gr. laga nr. 38/2020.

Í fyrrnefndu greininni, sem leiðir í lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 ákvæði nr. II til bráðabirgða, segir um nefndina að ráðherra skipi hana til að hafa eftirlit með framkvæmd þess ákvæðis. Nefndarmenn skuli hafa þekkingu á málefnum fjármálamarkaða. Forsætisráðherra tilnefni einn nefndarmann, samstarfsnefnd háskólastigsins einn og skuli einn, formaður nefndarinnar, skipaður án tilnefningar. Þá segir að nefndin geti kallað eftir upplýsingum og gögnum um framkvæmd samnings ráðherra og Seðlabanka Íslands bæði frá Seðlabankanum og hlutaðeigandi lánastofnunum. Nefndin skuli skila ráðherra skýrslu um framkvæmdina á sex mánaða fresti, í fyrsta sinn fyrir 1. nóvember 2020, en jafnframt skuli hún upplýsa ráðherra án tafar ef hún verður vör við brotalamir í framkvæmdinni. Nefndarmenn séu bundnir þagnarskyldu samkvæmt X. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Í síðarnefndu greininni segir að nefnd sem ráðherra skipi samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997, hafi eftirlit með framkvæmd kafla laganna um stuðningslán, þar á meðal samninga ráðherra við Seðlabanka Íslands og samninga Seðlabankans við lánastofnanir. Ákvæði bráðabirgðaákvæðisins um upplýsingarétt nefndarinnar, skýrsluskil, upplýsingaskyldu við ráðherra og þagnarskyldu eigi við að breyttu breytanda um eftirlit samkvæmt greininni.

Í skipunarbréfi fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 29. apríl 2020, segir meðal annars að nefndinni sé ætlað að hafa almennt eftirlit með framkvæmd viðbótarlána með ábyrgð ríkissjóðs bæði af hálfu Seðlabanka Íslands og hlutaðeigandi lánastofnana. Skyldur Seðlabankans komi einkum fram í samningi hans og ráherra og skyldur lánastofnana í samningum sem Seðlabankinn gerir við einstaka lánastofnanir og endurspegla samning Seðlabankans og ráðherra. Þá kemur fram í skipunarbréfinu að við ritun þess liggja fyrir Alþingi frumvarp fjármála- og efnahagsráherra til laga um fjárstuðning við minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í 19. gr. frumvarpsins sé lagt til að sömu eftirlitsnefnd verði falið að hafa eftirlit með framkvæmd lánastofnana á stuðningslánum samkvæmt frumvarpinu. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt að þessu leyti aukist verkefni nefndarinnar og við bætist eftirlit með framkvæmd stuðningslána. Eins og fyrir liggur var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 38/2020.

Að mati nefndarmanna er nefndin ekki stjórnvald og tekur ekki ákvarðanir um réttindi og skyldur neins þeirra aðila sem henni er ætlað að hafa eftirlit með. Það er ráðherra og eftir atvikum löggjafans að bregðast við skýrslum og ábendingum nefndarinnar eftir því sem þeir kunna að telja tilefni til.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 og ákvæði 21. gr. laga nr. 38/2020 eru nokkuð ólík hvað eftirlitssvið nefndarinnar varðar. Í fyrrnefnda ákvæðinu kemur fram að eftirlitsnefndinni sé ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd þess án sérstakra takmarkana, þó svo ákveðnar takmarkanir leiði af öðrum lögum. Síðarnefnda ákvæðið er hins vegar beinskeyttara hvað varðar eftirlitssvið nefndarinnar, en þar segir að hún hafi eftirlit með framkvæmd kafla laganna um

stuðningslán, þar á meðal framkvæmd samnings ráðherra við Seðlabanka Íslands og samninga Seðlabankans við lánveitendur. Svo gott sem allt sem varðar viðbótarlán á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 telst til framkvæmdar laganna vegna almenns eðlis þess. Eftirlitsnefndin hefur tekið þá afstöðu að af tilvísun laga nr. 38/2020 til fyrrnefnda ákvæðisins leiði að eftirlitssvið nefndarinnar samkvæmt ákvæðunum sé sams konar og að í því felist bæði eftirlit með því að framkvæmd Seðlabanka Íslands og lánveitenda sé í samræmi við einstök ákvæði laganna, eins og þau eru réttilega skýrð með hliðsjón af lögskýringargögnum, og með því að framkvæmdin sé í samræmi við markmið laganna eins og þau verða lesin út úr lagaákvæðunum sjálfum og lögskýringargögnum.

II. FORSAGA OG TILEFNI

1. Almennt

Sá faraldur kórónuveiru sem heimsbyggðin er nú að takast á við er umfangsmeiri og alvarlegri en nokkur faraldur sem riðið hefur yfir frá tímum spænsku veikinnar sem gekk yfir heiminn á árunum 1918 til 1919. Nauðsynlegt hefur verið hérlandis sem erlendis að grípa til mjög íþyngjandi ráðstafana til að hefta útbreiðslu faraldursins og hafa efnahagslegar afleiðingar þeirra verið miklar og alvarlegar.

Þann 6. mars 2020 lýsti ríkislögreglustjóri yfir neyðarstigi almannavarna í samráði við sóttvarnalækni vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Þann 13. mars 2020 virkjaði heilbrigðisráðherra, að tillögu sóttvarnalækis, heimildir sóttvarnalaga til að takmarka samkomur með það að markmiði að hægja eins og unnt væri á útbreiðslu kórónuveirunnar. Viðburðir þar sem fleiri en 100 manns koma saman voru bannaðir á tímabilinu 16. mars 2020 til og með 12. apríl 2020. Ekki var tæmandi talið í auglýsingu heilbrigðisráðherra hvaða starfsemi félli þar undir en tiltekið var í dæmaskyni ráðstefnuhald, málþing, fundir, skemmtanir og kirkjuathafnir. Í auglýsingunni var einnig birt regla um nálægðartakmörkun. Almennt skyldi starfsemi skipulögð þannig að hægt væri að hafa að minnsta kosti 2 metra á milli einstaklinga.

Þann 22. mars 2020 ákvað heilbrigðisráðherra að takmarka samkomur enn frekar en áður og meðal þess sem hertar aðgerðir fólu í sér var bann við samkomum þar sem fleiri en 20 manns koma saman og lokun samkomustaða og ýmissar starfsemi vegna sérstakrar smithættu frá 24. mars til og með 12. apríl 2020. Þá var 2 metra nálægðartakmörkun á milli einstaklinga áfram í gildi. Í auglýsingu heilbrigðisráðherra var nánar fjallað um þá starfsemi sem skylt var að loka og þjónustu sem óheimilt var að veita. Þar var mælt fyrir um að skemmtistöðum, krám, söfnum, sundlaugum, líkamsræktarstöðvum, spilasölum og spilakössum skyldi lokað á gildistíma auglýsingarinnar. Þá var mælt fyrir um að aðrir veitingastaðir, þar sem heimilaðar væru áfengisveitingar, skyldu ekki hafa opið lengur en til kl. 23:00. Loks var kveðið á um að starfsemi og þjónusta sem krefðist eða að hætta væri á snertingu milli fólks eða mikillar nálægðar væri óheimil, svo sem allt íþróttastarf, starfsemi hárgreiðslustofa, snyrtistofa, nuddstofa og önnur sambærileg starfsemi. Framangreindar takmarkanir á samkomum voru í framhaldinu framlengdar til og með 3. maí 2020.

Framangreindu til viðbótar voru margháttaðar takmarkanir við komur til landsins sem tóku breytingum eftir því sem faraldrinum vatt fram.

Frá því gripið var til framangreindra takmarkana sýna lögskýringargögn að fyrir hafi legið að þær myndu bæði hafa áhrif á hagkerfið í heild sinni og einstaka atvinnugreinar. Þær myndu meðal annars hafa neikvæð áhrif á innlenda eftirspurn og leiða til tekjuhruns ferðaþjónustufyrirtækja. Þá væri

umtalsvert og mögulega langvarandi atvinnuleysi afleiðing af áhrifum takmarkananna og áhrifum faraldursins almennt á heimsvísu. Af þeim ástæðum tók ríkisstjórnin að leggja til við Alþingi mjög umfangsmiklar aðgerðir til stuðnings atvinnulífinu og almenningi og varð niðurstaðan sú að hrundið var í framkvæmd efnahagsaðgerðum sem eiga sér enga hliðstæðu á lýðveldistímanum.

2. Viðbótarlán

Þann 21. mars 2020 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram stjórnarfrumvarp til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Fram kom í greinargerð með frumvarpinu að tilefni lagasetningarinnar mætti rekja til samþykktar ríkisstjórnarinnar þann 10. mars 2020 um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum af völdum kórónufaraldursins. Útbreiðsla veirunnar og ráðstafanir til að hamla útbreiðslu hennar hefðu þegar haft áhrif á efnahagslífið og samfélagið allt og búast mætti við að þau áhrif myndu aukast. Fyrirhugaðar aðgerðir miðuðu að því að draga úr tjóni, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag verðu sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öflugna viðspyrnu í kjölfarið.

Í 12. gr. frumvarpsins var að finna ákvæði um að bætt skyldi nýju ákvæði til bráðabirgða við lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Í því væri kveðið á um að ríkissjóði væri heimilt að undirgangast ábyrgðarskuldbindingar í tengslum við samning Seðlabanka Íslands um að bankinn veitti fyrirgreiðslu til að auðvelda viðbótarlán lánastofnana til fyrirtækja, sem orðið hefðu fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs; afla skyldi heimilda í fjárukalögum 2020 vegna þessara ábyrgðarskuldbindinga; ákvæði laga um ríkisábyrgð myndu að öðru leyti ekki gilda um þær ábyrgðarskuldbindingar sem ríkissjóður myndi undirgangast með samningi við Seðlabanka Íslands.

Í athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins segir að gert sé ráð fyrir að heimildar ríkissjóðs til að undirgangast ábyrgðarskuldbindingar þær sem greinin kveður á um verði aflað í fjárukalögum fyrir árið 2020 þar sem fjárhagslegt umfang skuldbindingarinnar verði afmarkað. Ákvæði laga um ríkisábyrgðir muni þar af leiðandi ekki gilda um þær ábyrgðarskuldbindingar sem ríkissjóður muni undirgangast með samningi við Seðlabanka Íslands í samræmi við heimild í fjárukalögum. Sé það gert sökum þess að þau lög eigi fyrst og fremst við þegar ríkissjóður veiti ábyrgðir vegna einstakra framkvæmda eða verka en ekki þegar verið sé að veita almennan efnahagslegan stuðning til fyrirtækja. Í samningnum við Seðlabankann sé jafnframt miðað við að skilgreind verði markmið og skilyrði þeirrar fyrirgreiðslu sem veitt yrði.

Þann 21. mars 2020 lagði fjármála- og efnahagsráðherra einnig fram frumvarp til fjárukalaga. Í 4. gr. fjárukalaganna var gerð sú breyting á 6. gr. fjárlaga 2020 að kynntur var til sögunnar nýr liður, 7.3.2. Í honum var fjármála- og efnahagsráðherra heimilað að leita samninga við Seðlabanka Íslands um að bankinn veitti fyrirgreiðslu til að auðvelda viðbótarlán lánastofnana til fyrirtækja, sem orðið hefðu fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Skyldu lánastofnanir við lánveitingar uppfylla nánari skilyrði sem ráðherra setti í samningi við Seðlabanka. Í samningnum skyldu tilgreind þau hlutlægu skilyrði sem lögð yrðu til grundvallar ákvörðunum um skiptingu ábyrgða milli lánastofnana, ásamt nánari skilyrðum við veitingu ábyrgða, hvernig tryggja mætti að ráðstöfun Seðlabankans byggði á skýrum, málefnalegum og gagnsæjum forsendum sem leiddu til jafnræðis þeirra fyrirtækja sem leituðu eftir fyrirgreiðslu og hvernig eftirliti og reglubundinni skýrslugjöf skyldi háttáð. Kveðið skyldi á um það í samningnum að ríkissjóður tryggði Seðlabankanum skaðleysi vegna þess kostnaðar sem hann kynni að verða fyrir vegna slíkrar fyrirgreiðslu. Samningur ráðherra við Seðlabankann skyldi eftir föngum tryggja endurgreiðslu slíkra viðbótarlánveitinga og miða við að heildaráhætta ríkissjóðs vegna þeirra gæti að hámarki numið 35 milljörðum króna.

Í athugasemd við 4. gr. fjárukalaganna kom fram að heimildargrein 7.32 gerði ráð fyrir að Seðlabanki Íslands veitti ábyrgðir með bakábyrgð ríkissjóðs til lánastofnana sem þær nýttu til að veita viðbótarlán til viðskiptavina sinna sem uppfylltu sett skilyrði. Í samningnum yrðu skilgreind markmið og skilyrði þeirrar ábyrgðar sem veitt yrði. Einnig væri gert ráð fyrir að sett yrði aukin lagastoð fyrir heimildargreinina í bráðabirgðaákvæði laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir. Nánar yrði kveðið á um hlutverk Seðlabankans við framkvæmdina í samningi ráðherra við bankann.

Að gerðum samningi ráðherra við Seðlabanka Íslands myndi hann gera samninga við lánastofnanirnar þar sem umfang og skilyrði ábyrgða væru skilgreind nánar. Fyrirgreiðslan byggði á því að Seðlabanki veiti 50% ábyrgð á veitt viðbótarlán lánastofnana til fyrirtækja. Áhættu af lánveitingum yrði þannig skipt jafnt milli lánveitanda og Seðlabanka. Lánin yrðu veitt af lánastofnununum sjálfum og af þeirra efnahag. Þó að Seðlabankinn veitti ábyrgðirnar myndi ríkissjóður tryggja Seðlabankanum skaðleysi vegna þess kostnaðar sem hann kynni að verða fyrir vegna ábyrgða á lánum sem fyrirtækin réðu ekki við að endurgreiða. Heildaráhætta ríkissjóðs af fyrirgreiðslunni gæti að hámarki numið 35 milljörðum króna sem þýddi að heildarlánveitingar vegna þessa úrræðis gætu numið 70 ma.kr. Þar sem um væri að ræða fyrirtæki í miklum vanda mætti gera ráð fyrir því að tapsáhætta ríkissjóðs væri veruleg.

Í samningi ráðherra við Seðlabanka þyrfti að skilgreina með hvaða hætti bankinn ráðstafaði svigrúmi til veitingar ábyrgða til einstakra lánastofnana. Mikilvægt væri að slík ráðstöfun byggði á skýrum, málaefnalegum og gagnsæjum forsendum sem tryggðu jafnræði þeirra fyrirtækja sem leituðu eftir fyrirgreiðslu. Í samningnum skyldu einnig tilgreind þau hlutlægu skilyrði sem lögð yrðu til grundvallar ákvörðunum um skiptingu ábyrgða milli lánastofnana og hvernig eftirliti og reglubundinni skýrslugjöf til fjármála- og efnahagsráðherra og Alþingis skyldi háttað.

Veita þyrfti ákveðinn sveigjanleika við útfærslu þeirra skilyrða sem sett yrðu við veitingu ábyrgða, enda myndu umfang og eðli vandans fyrst verða ljós á næstu vikum og mánuðum. Engu að síður væri gert ráð fyrir því að ráðherra myndi í samningi við Seðlabanka setja eftirfarandi skilyrði við veitingu ábyrgða:

1. Ábyrgðir tækju eingöngu til nýrra lána til fyrirtækja sem hefðu orðið fyrir 40% tekjumissi eða meira milli ára, vandi fyrirtækisins væri ófyrirséður og að það gæti með viðeigandi aðstoð orðið rekstrarfært þegar drægi úr áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru;
2. lánastofnanir gripu fyrst til hefðbundinna úrræða sem þær réðu yfir til aðstoðar fyrirtækjum og að lán með ábyrgðum yrðu því aðeins veitt að hefðbundin úrræði dygðu ekki til;
3. kveðið yrði á um hámarkslán til einstakra fyrirtækja sem að hámarki gætu numið tvöföldum árslaunakostnaði viðkomandi fyrirtækis á næstliðnu ári;
4. við ákvörðun kjara lánveitingar tæki lánastofnun tillit til þess að hún bæri aðeins hluta áhættu við veitingu lánsins;
5. ábyrgðin yrði afturkölluð að 18 mánuðum liðnum;
6. lán takmarkaðist við fyrirtæki þar sem launakostnaður væri a.m.k. 25% af heildarútgjöldum undangengins árs;
7. heimilt yrði að takmarka hagnýtingu lánsins þannig að það yrði t.d. eingöngu nýtt til greiðslu launa, rekstraraðfanga og húsaleigu; og
8. umfangi veittra ábyrgða yrði skipt með eftirfarandi hætti: (a) fyrirtæki með færri en 20 starfsmenn; (b) fyrirtæki með 20–100 starfsmenn; (c) fyrirtæki með 100–250 starfsmenn; og (d) fyrirtæki með fleiri en 250 starfsmenn.

Frumvarp til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru gekk til efnahags- og viðskiptanefndar að lokinni 1. umræðu þann 23. mars 2020. Þann 29. mars 2020 lagði efnahags- og viðskiptanefnd fram nefndarálit og breytingartillögu við frumvarpið. Breytingartillagan fól í sér að 12. gr. frumvarpsins yrði 15. gr. og nokkrar efnisbreytingar

sem gerðu ákvæðið samhljóða því sem varð ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 þegar frumvarpið var samþykkt af Alþingi þann 30. mars 2020. Frumvarp til fjárukalaga gekk til fjárlaganefndar að lokinni 1. umræðu sama dag og áður nefnt frumvarp og lagði meirihluti nefndarinnar fram nefndarálit og breytingartillögu við 4. gr. þess frumvarps einnig þann 29. mars 2020, þar á meðal um að heildarábyrgð ríkissjóðs vegna viðbótarlána gæti numið kr. 35 til 50 milljörðum, sem gerði ákvæðið samhljóða því sem síðar var samþykkt sem 4. gr. laga nr. 26/2020.

Þann 17. apríl 2020 undirrituðu fjármála- og efnahagsráðherra og seðlabankastjóri samning milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um framkvæmd á veitingu ábyrgða gagnvart lánastofnunum vegna viðbótarlána þeirra til fyrirtækja vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Eins og heiti samningsins ber með sér fjallar hann um framkvæmd veitingar viðbótarlána, þar á meðal þau skilyrði sem mælt var fyrir um í greinargerð með lögum nr. 26/2020 að fjármálaráðherra skyldi setja fyrir slíkum lántökum í samningi við Seðlabanka Íslands og fleiri til. Þó var þar ekki að finna skilyrði um að umfangi veittra ábyrgða skyldi skipt á fyrirtæki með tilteknum hætti eftir starfsmannafjölda þeirra sem tilgreint var í greinargerðinni. Þann 6. maí 2020 undirritaði fjármála- og efnahagsráðherra bókun við samning ráðuneytisins við Seðlabankann þar sem hámarksábyrgðartími ríkisins vegna viðbótarlána var framlengdur um 12 mánuði, úr 18 í 30.

Á tímabilinu 7. til 12. maí 2020 gerði Seðlabanki Íslands samninga við viðskiptabankana fjóra, Arion banka hf., Íslandsbanka hf., Kviku banka hf. og Landsbankann hf., um veitingu ábyrgða vegna viðbótarlána þar sem fram kom að þeir skyldu fara að lögum, reglum og samningum um ábyrgðir ríkissjóð; umfang lána sem hver þeirra gæti veitt með ábyrgð ríkissjóðs og ábyrgðarhlutfall; sömu skilyrði fyrir veitingu viðbótarlána og í samningi Seðlabankans við fjármála- og efnahagsráðuneytið, skilyrði fyrir uppgjöri ábyrgða og kröfur um upplýsingagjöf. Þá kom fram að heildarábyrgð ríkissjóðs vegna áður nefndra banka gæti hæst orðið kr. 10 milljarðar, kr. 16 milljarðar, kr. 630 milljónir og kr. 20 milljarðar.

3. Stuðningslán

Þann 20. maí 2020 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram stjórnarfrumvarp um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að á meðan áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru og nauðsynlegar sóttvarnaaðgerðir knýðu fram verulegan sparnað í hagkerfinu með tilheyrandi áhrifum á atvinnulíf og vinnumarkað væri hlutverk hagstjórnar að vinna gegn því að minnkandi eftirspurn leiddi til greiðsluflæðisvanda sem leiddi til enn minni eftirspurnar og samdráttar í hagkerfinu. Draga mætti úr atvinnuleysi og efnahagslegu tapi sem leiddi af efnahagssamdrættinum með því að draga úr líkum á að fyrirtæki lentu í vanda með að standa skil á skuldbindingum á meðan samdráttur neyslu væri mestur og fresta óumflýjanlegri aðlögun í ferðaþjónustu vegna mikillar fækkunar ferðamanna þar til innlend eftirspurn hefði náð sér á strik.

Jafnframt segir í greinargerðinni að frumvarpinu sé ætlað að gera fyrirtækjum, einkum þeim minni, sem orðið hafa fyrir tekjufalli af völdum heimsfaraldursins auðveldara um vik við að standa straum af föstum rekstrarkostnaði með opinberri ábyrgð á stuðningslánnum til þeirra.

Á meðan þeir lagatextar sem kynntir voru til sögunnar með 15. gr. laga nr. 25/2020 og lokalið 4. gr. laga nr. 26/2020 voru ekki miklir umfangs, var texti frumvarps um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru umtalsverður að vöxtum, eða 24 greinar, sumar mjög langar og ítarlegar. Þess ber þó að gæta að II. kafli frumvarpsins um lokunarstyrki, sem ekki tengist stuðningslánnum með beinum hætti, taldi sex greinar.

Frumvarpið gekk til efnahags- og viðskiptanefndar að lokinni 1. umræðu þann 22. apríl 2020. Meirihluti nefndarinnar lagði fram álit og breytingartillögu við margar greinar frumvarpsins þann 11. maí 2020.

Að lokinni 2. umræðu lagði formaður efnahags- og viðskiptanefndar fram breytingatillögu við eina grein frumvarpsins þann 13. maí 2020 og sama dag var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 38/2020 með tillagðri breytingu nefndarformannsins. Í hinni samþykktu útgáfu geymdu lögin 27 greinar, þar af 21 sem varðaði stuðningslán. Lögin voru að ýmsu leyti frábrugðin löggjöf um viðbótarlán en þau byggðu þó að nokkru leyti á grunnsjónarmiðum viðbótarlánanna eins og þau endurspeglast bæði í viðkomandi lagatexta og athugasemdum við hann í greinargerðum.

Lögum nr. 38/2020 hefur tvívegis verið breytt, annars vegar með lögum nr. 55/2020, sem ekki vörðuðu stuðningslánin, og hins vegar með lögum nr. 82/2020 sem gerðu breytingar á 10., 12. og 16. gr. laganna. Við lögin hefur verið sett reglugerð nr. 534/2020 sem breytt var með reglugerðum nr. 697/2020 og 842/2020.

Samhliða meðferð frumvarps til laga nr. 38/2020 var til meðferðar frumvarp til breytingar á fjárukalögum nr. 26/2020 sem samþykkt var þann 11. maí 2020 sem lög nr. 36/2020. Í 3. gr. þeirra laga var sú breyting gerð á fjárlögum að við 6. gr. bættist liður 7.33. sem heimilaði ríkissjóði að veita lánastofnunum ábyrgðir á þeim stuðningslánum sem lög 38. fjalla um.

Þann 25. maí 2020 undirrituðu fjármála- og efnahagsráðherra og seðlabankastjóri samning milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um framkvæmd á veitingu ábyrgða gagnvart lánastofnunum vegna stuðningslána þeirra til fyrirtækja vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Eins og heiti samningsins ber með sér fjallar hann um framkvæmd veitingar stuðningslána, þar á meðal þau skilyrði sem fram koma í lögum nr. 38/2020.

Á tímabilinu 19. til 24. júní 2020 gerði Seðlabanki Íslands samninga við viðskiptabankana fjóra um veitingu ábyrgða vegna stuðningslána þar sem fram kom að þeir skyldu fara að lögum, reglum og samningum um ábyrgðir ríkissjóðs; umfang lána sem hver þeirra gæti veitt með ábyrgð ríkissjóðs og ábyrgðarhlutfall; sömu skilyrði fyrir veitingu stuðningslána og í samningi Seðlabankans við fjármála- og efnahagsráðuneytið, skilyrði fyrir uppgjöri ábyrgða og kröfur um upplýsingagjöf. Á tímabilinu 30. júní til 9. júlí 2020 gerði Seðlabankinn sams konar samninga við Sparisjóð Höfðhverfinga, Sparisjóð Strandamanna og Sparisjóð Suður-Þingeyinga. Þann 17. september 2020 gerði Seðlabankinn einnig sams konar samning við Sparisjóð Austurlands.

Stuðningslánin eru frábrugðin viðbótarlánunum að því leyti að ekkert tiltekið hámark er á heildarfjárhæð ríkisábyrgðar vegna þessa lánaflokks, en í samningi fjármála- og efnahagsráðherra við Seðlabanka Íslands um viðbótarlán kemur fram að talið sé að stuðningslán með fullri ábyrgð ríkissjóðs gætu numið kr. 40 milljörðum. Í samningum Seðlabankans og lánveitenda um viðbótarlán er gert ráð fyrir því að heildarábyrgð ríkissjóðs vegna útlána hvers þeirra ráðist af samþykktum umsóknum lántakenda hjá hverjum fyrir sig.

III. MARKMIÐ

1. Almenn

Eins og tilvitnanir I. kafla í texta greinargerða með frumvörpum til þeirrar löggjafar sem stofnaði til viðbótar- og stuðningslánanna bera með sér, endurspeglar þær með misskýrum hætti markmið hvors úrræðis fyrir sig. Á meðan greinargerðir með lögum nr. 25/2020 og 26/2020 fjalla mjög almennum orðum um markmið viðbótarlánanna er greinargerðin með lögum nr. 38/2020 skýrari um markmiðin

með stuðningslánunum. Á sama tíma er texti viðeigandi ákvæða laga nr. 25/2020 og 26/2020 knappari og minna upplýsandi um markmið löggjafarinnar á meðan texti laga nr. 38/2020 er bæði efnismeiri og ítarlegri og ber sjálfur betur með sér markmið laganna, rétt eins og heiti laganna gerir að ákveðnu marki.

2. Viðbótarlán

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 25/2020 kemur fram að þær fjölmörgu aðgerðir sem lögin fjalla um, þar á meðal viðbótarlánin, miði að því að draga úr tjóni, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag vari sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öflugra viðspyrnu í kjölfarið. Í athugasemdum við ákvæðin um viðbótarlánin segir sérstaklega að þeim sé ætlað að auðvelda slík lán til fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Þá kemur fram að viðbótarlánunum sé ætlað að fela í sér almennan efnahagslegan stuðning við fyrirtæki. Loks kemur fram í athugasemdunum að markmið þeirrar fyrirgreiðslu sem fyrirtækjum verði veitt verði skilgreind í samningi fjármála- og efnahagsráðuneytisins við Seðlabanka Íslands. Í athugasemdum við 4. gr. laga nr. 26/2020 kemur bæði fram að veita þurfi sveigjanleika við útfærslu skilyrða fyrir veitingu ríkisábyrgða, þar sem umfang og eðli þess vanda sem við væri að etja yrðu fyrst ljós á komandi vikum og mánuðum, og að gert sé ráð fyrir því að ráðherra setji í samningnum skilyrði í átta töluliðum fyrir veitingu ábyrgða.

Þau skilyrði sem ráðherra er ætlað að setja fyrir veitingu ábyrgða veita nokkra leiðbeiningu um markmið viðbótarlánanna, einkum 1., 2. og 6. tl. upptalningar athugasemdana. Þar kemur fram að ábyrgðirnar séu ætlaðar fyrirtækjum sem með viðeigandi aðstoð geti orðið rekstrarfær þegar dragi úr áhrifum kórónuveiru, að fyrirtæki hafi tæmt öll hefðbundin úrræði hjá lánastofnunum og að launakostnaður hafi verið hið minnsta 25% af rekstrarkostnaði næstliðins árs.

Þegar allt ofangreint er dregið saman verður helst komist að þeirri niðurstöðu að markmið viðbótarlánanna hafi verið að draga úr tjóni af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag vari sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öflugra viðspyrnu í kjölfarið, með því að aðstoða fyrirtæki í mannaflsrekri starfsemi sem með slíkri aðstoð, sem þau ella hefðu ekki fengið, geti orðið rekstrarfær þegar dregur úr áhrifum faraldursins.

3. Stuðningslán

Í greinargerð til laga nr. 38/2020 kom fram að draga mætti úr atvinnuleysi og efnahagslegu tapi sem leiddi af efnahagssamdrætti vegna heimsfaraldurs kórónuveiru með því að draga úr líkum á að fyrirtæki lentu í vanda með að standa skil á skuldbindingum á meðan samdráttur neyslu væri mestur og fresta óumflýjanlegri aðlögun í ferðaþjónustu vegna mikillar fækkunar ferðamanna þar til innlend eftirspurn hefði náð sér á strik. Stuðningslánunum sé ætlað að gera einkum minni fyrirtækjum sem orðið hafa fyrir tekjufalli af völdum heimsfaraldursins auðveldara um vik að standa straum af föstum rekstrarkostnaði.

Af ofangreindu virðist mega ráða að markmið stuðningslánanna hafi verið að draga úr atvinnuleysi og efnahagslegu tapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru með því að draga úr líkum á því að einkum minni fyrirtæki lentu í vanda með að standa skil á þeim skuldbindingum sem teljast til fasts rekstrarkostnaðar þar til innlend eftirspurn hefði náð sér á strik.

4. Samanburður á markmiðum viðbótar- og stuðningslána

Eins og umfjöllun þessa kafla ber með sér eru markmiðin með viðbótarlánnum og stuðningslánnum um margt ólík á sama tíma og þau eru áþekkt að öðru leyti.

Þjóðhagslega verður ekki betur séð en að markmið úrræðanna sé hið sama. Bæði virðast stefna að því að lágmarka neikvæð efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru með því að fyrirtæki sem án tilkomu hans hefðu lifað af komist í gegnum faraldurinn. Þannig fari sem minnst verðmæti forgörðum í faraldurinum og hagkerfið verði í sem bestu horfi þegar faraldurinn er að baki.

Engu að síður virðast markmið úrræðanna að ýmsu öðru leyti frábrugðin hvort öðru. Það sem upp úr virðist standa er að stuðningslánunum er í orði og á borði ætlað að aðstoða minni fyrirtæki, enda þær lánsfjárhæðir sem um er að tefla takmörkuð bjargráð fyrir stærri fyrirtæki þrátt fyrir að slík fyrirtæki hafi einnig aðgang að úrræðinu. Þá er viðbótarlánunum aðeins ætlað að aðstoða fyrirtæki í tiltölulega mannaflsfrækri starfsemi á meðan kröfur vegna stuðningslána eru óverulegar hvað hlutfall launakostnaðar varðar. Mörg önnur smærri atriði, sem um verður fjallað síðar í skýrslu þessari, greina á milli úrræðanna tveggja en þau virðast ekki sem slík endurspegla ólík markmið úrræðanna.

IV. LEIÐIR

1. Almennt

Hvað viðbótarlánin áhrærir verður aðferðafræðin við að koma þeim til framkvæmdar lesin út úr ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997, 4. gr. laga nr. 26/2020, samningi fjármála- og efnahagsráðherra og Seðlabanka Íslands, dags. 17. apríl 2020, sbr. bókun ráðherra við samninginn, dags. 6. maí 2020, auk samninga Seðlabankans við viðskiptabankana sem gerðir voru á tímabilinu 7. til 12. maí 2020.

Hvað varðar stuðningslánin verður aðferðin við að koma þeim til framkvæmdar lesin út úr lögum 38/2020, sbr. lög nr. 55/2020 og 82/2020, reglugerð nr. 534/2020, sbr. reglugerðir nr. 697 og 842/2020, samningi fjármála- og efnahagsráðherra við Seðlabanka Íslands, dags. 25. maí 2020, samningum Seðlabankans við viðskiptabankana á tímabilinu 19. til 24. júní 2020 og samningum Seðlabankans við þrjá sparisjóði á tímabilinu 30. júní til 9. júlí 2020.

2. Kortlagning úrræða

Eftirlitsnefndin taldi bæði gagnlegt og nauðsynlegt að kortleggja eftir föngum samspil viðbótar- og stuðningslánanna til að unnt væri að gera sér grein fyrir þeirri heildarmynd sem úrræðin draga upp. Var það gert með því að útbúa annars vegar töflu sem lýsti úrræðunum almennt (tafla I) og hins vegar töflu þar sem fjallað var sérstaklega um skilyrði lánveitinga samkvæmt hvoru úrræði fyrir sig (tafla II):

TAFLA I. Almennt um úrræðin

	Viðbótarlán	Stuðningslán
Gjaldgengir rekstraraðilar	Allir	Árstekjur 9 – 1.200m
Hámarkslán	<ul style="list-style-type: none">1.200mTvöfaldur árslaunakostnaður	<ul style="list-style-type: none">10/40m10% árstekna 2019
Hámarksfjöldi lána	Enginn	Fjögur

Umfang ríkisábyrgðar	70%	<ul style="list-style-type: none"> • 100% að 10m • 85% 10 að 40m
Til hvers nær ríkisábyrgð?	Eingöngu höfuðstóls	Höfuðstóls og vaxta
Umsóknaraðferð	Lántaki sækir um til lánastofnunar	Lántaki sækir um í gegnum island.is
Fylgigögn	Lántaki leggur fram/lánastofnun sækir	Ráðuneytið sækir
Mat á umsókn	Lánastofnun metur	Ekki ljóst (ráðuneytið segir lánveitendur/a.m.k. sumir lánveitendur segja ráðuneytið).
Vextir	Endurspegla ríkisábyrgð	<ul style="list-style-type: none"> • Að 10m – Sí vextir á 7d bundnum innlánnum • Yfir 10m – endurspegla ríkisábyrgð
Þóknun	Að hámarki 2%	Að hámarki 2%
Árangurslaus innheimta/virkjun ríkisábyrgðar	<ul style="list-style-type: none"> • Birting stefnu virkjar ríkisábyrgð. • Greiðsluskylda ríkissjóðs þegar innheimta er fullreynd, t.d. með árangurslausu fjárnámi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Birting stefnu – lánsamningar/ greiðsluáskorun – skuldabréf virkjar ríkisábyrgð. • Greiðsluskylda ríkissjóðs þegar innheimta er fullreynd, t.d. með árangurslausu fjárnámi.
Hámarkslánstími	30 mánuðir	<ul style="list-style-type: none"> • Að 10m – 30 mánuðir • Yfir 10m – 48 mánuðir
Endurgreiðsla	Síðustu 12 mánuði lánstímans	Síðustu 12 mánuði lánstímans/hefst aldrei síðar en eftir 24 mánuði
Greiðsla vaxta	Á lánstíma eða með höfuðstól?	Vextir með höfuðstól?
Skjölun	Bréfleg skjölun skuldaskjala	Rafræn skuldabréf

3. Kortlagning skilyrða

TAFLA II. Skilyrði lánveitinga

Viðbótarlán	Stuðningslán
Verulegt tap (lög)	-
40% tekjutap (samningar Sí)	40% tekjutap (lög)
Launakostnaður 25% (samningar Sí)	Launakostnaður 10% (lög)
Rekstrarhæfi til framtíðar (samningar Sí)	<ul style="list-style-type: none"> • Rekstrarhæfi til framtíðar (lög): • annaðhvort líkur á alvarlegum vanskilum skv. lánshæfismati minni en 5% á nk. 12 mánuðum eða tvö af þremur eftirfarandi skilyrðum uppfyllt: (a) ekki á vanskilaskrá; (b) jákvæð EBITDA a.m.k. annað af síðustu tveimur rekstrarárum; (c) eigið fé rekstrar jákvætt í lok síðasta rekstrarárs (reglugerð)

Lán mikilvæg forsenda rekstrarhæfis (samningar SÍ)	-
Hefðbundin úrræði lánastofnunar tæmd (samningar SÍ)	-
Lán til greiðslu rekstrarkostnaðar ekki endurfjármögnunar (samningar SÍ)	Lán til greiðslu rekstrarkostnaðar ekki endurfjármögnunar annarra lána en sem tekin voru eftir lok febrúar (lög)
Ekki arðgreiðslur eða kaup eigin hluta frá 1. mars 2020 (lög)	Ekki arðgreiðslur, kaup eigin hluta, óumsamdir kaupaukar eða greiðslur af víkjandi lánum fyrir gjalddaga frá 1. mars 2020 (lög)
Ekki arðgreiðslur, kaup eigin hluta eða greiðslur til nákominna frá 1. mars 2020 (samningar SÍ)	Ekki greiðslur til nákominna frá 1. mars 2020 (lög)
Ótakmörkuð skattskylda á Íslandi (lög)	Ótakmörkuð skattskylda á Íslandi (lög)
-	Ekki meira en 90 daga vanskil við lánastofnanir (lög)
-	Ekki vanskil með opinber gjöld (lög)
-	Ekki til slita eða gjaldþrotaskipta (lög)

4. Samantekt

Í töflu I vekja eftirfarandi atriði athygli:

- Hámarkslán eru skilgreind með tilliti til launakostnaðar hvað viðbótarlán varðar á meðan miðað er við heildartekjur þegar kemur að stuðningslánnum.
- Ekki er neitt hámark á fjölda viðbótarlána en fjögurra lána hámark á stuðningslánnum.
- Umfang ríkisábyrgðar er ólíkt eftir því hvort um er að ræða viðbótarlán, stuðningslán allt að kr. 10 milljónir eða stuðningslán sem er hærra en kr. 10 milljónir og allt að kr. 40 milljónir. Ekki verður betur séð en að sami rekstraraðili geti verið gjaldgengur fyrir lántöku með 70% og 100/85% ríkisábyrgð á sama tíma þegar um er að ræða lán allt að kr. 40 milljónir. Óljóst er hverjar afleiðingar þessarar skörunar eiga að vera eða geta orðið.
- Ríkisábyrgð nær aðeins til höfuðstóls láns þegar um er að ræða viðbótarlán en til höfuðstóls og vaxta þegar um er að ræða stuðningslán.
- Ekki er afdráttarlaust hvort mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins (í gegnum island.is) á því hvort skilyrði fyrir veitingu stuðningslána sé fullnaðarmat hvað varðar þau skilyrði sem þar koma til skoðunar eða hvort lánveitendur geta eða eiga að gera á þeim frekara mat. Fyrir liggur að ráðuneytið telur fullnaðarmatið hjá lánveitendum á meðan að minnsta kosti sumir lánveitenda telja það liggja hjá ráðuneytinu.
- Hámarkslánstími viðbótarlána og stuðningslána allt að kr. 10 milljónir er 30 mánuðir. Hámarkslánstími stuðningslána yfir kr. 10 milljónir er hins vegar 48 mánuðir. Endurgreiðsla lánanna skal hefjast eigi síðar en 18 mánuðum eftir að þau eru tekin, nema hvað varðar stuðningslán hærra en kr. 10 milljónir, þar sem lánstími án endurgreiðslna getur verið allt að 24 mánuðir.

- Engin lagaákvæði, reglugerðarákvæði eða samningar um viðbótar- eða stuðningslán fjalla um það hvort það á, má eða má ekki krefja lántaka slíkra lána um greiðslu vaxta allan lánstímann eða eingöngu eftir að endurgreiðsla höfuðstóls hefst.

Í töflu II vekja eftirfarandi atriði athygli:

- Til að vera gjaldgengur fyrir viðbótarlán þarf launakostnaður að vera minnst 25% af rekstrarkostnaði. Til að vera gjaldgengur fyrir stuðningslán þarf launakostnaður að vera 10% af rekstrarkostnaði. Á sama tíma geta lántakar verið gjaldgengir fyrir báðar tegundir lána.
- Mat á rekstrarhæfi til framtíðar er alfarið huglægt mat lánveitenda, eftir atvikum innan ramma útlánareglna viðkomandi lánveitanda, hvað viðbótarlán varðar en byggir á hlutlægum skilyrðum í reglugerð þegar kemur að stuðningslánum. Hlutlægu skilyrðin reiða sig aftur umtalsvert á skrár og greiningar einkaaðilans Creditinfo.
- Hvað viðbótarlán varðar þarf lán að vera mikilvæg forsenda rekstrarhæfis. Engu slíku skilyrði er til að dreifa um stuðningslán.
- Hefðbundin úrræði lánveitenda skulu tæmd áður en viðbótarlán kemur til álita. Engu slíku skilyrði er til að dreifa um stuðningslán.
- Viðbótarlán skulu fortakslaust notuð til greiðslu rekstrarkostnaðar en ekki annars. Stuðningslán má nota til endurfjármögnunar lána sem tekin voru 1. mars 2020 eða síðar.
- Lántakendur viðbótarlána mega ekki hafa greitt arð, keypt eigin hluti eða innt af hendi greiðslur til nákominna frá 1. mars 2020. Það sama á við um lántakendur stuðningslána sem auk þess mega ekki hafa eftir það tímamark greitt óumsamda kaupauka eða greitt af víkjandi lánum fyrir gjalddaga.
- Lántakendur stuðningslána mega ekki hafa verið í meira en 90 daga vanskilum við lánastofnanir en engu slíku skilyrði er til að dreifa um viðbótarlán.
- Lántakendur stuðningslána mega ekki vera í vanskilum með opinber gjöld. Það skilyrði á ekki við um lántakendur viðbótarlána.
- Lántakendur stuðningslána mega ekki vera í slitum eða undir gjaldþrotaskiptum, en það skilyrði á ekki við um viðbótarlán.

V. FRAMKVÆMD

1. Almennt

Það er mikilvægt svo skilja meg framkvæmdina að öðru leyti að átta sig á hvernig umsóknum um viðbótarlán og stuðningslán er háttað. Umsækjandi um viðbótarlán skal beina umsókn sinni til einhverrar lánastofnunar og eru ekki sérstök takmörk á því til hverrar þeirra hann getur beint henni. Þó má alla jafna gera ráð fyrir að umsókn sé beint til viðskiptabanka/-sparisjóðs umsækjanda þar sem viðskiptasaga hans liggur fyrir og skuldsetning hans er væntanlega mest. Lánastofnanir gátu byrjað að

taka við umsóknum um viðbótarlán þegar hver og ein þeirra hafði lokið samningsgerð við Seðlabanka Íslands um þann lánaflokk.

Umsóknir um stuðningslán fara, eins og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/2020 gerir ráð fyrir, í gegnum miðlægu gáttina island.is. Umsókninni er að meginstefnu til beint til aðallánastofnunar umsækjanda sem er sú lánastofnun þar sem mest velta var á innstæðum umsækjanda síðustu tólf almanaksmánuði. Sjálfkrafa fer fram mat á því í miðlægu gáttinni hvort umsækjandi uppfylli skilyrði 10. gr. laga 38/2020 fyrir veitingu stuðningsláns og er umsóknin með niðurstöðu þar að lútandi send viðkomandi lánastofnun. Opnað var fyrir möguleika umsækjanda á að kanna hvort þeir uppfylltu skilyrði fyrir veitingu stuðningslána á island.is þann 22. maí 2020¹. Opnað var fyrir umsóknarviðmót á island.is þann 9. júlí 2020² og þann 15. september voru gerðar breytingar á umsóknarviðmótinu³.

Eftirlitsnefndin hefur orðið undir höndum umtalsverðar upplýsingar um framkvæmd þeirrar löggjafar sem liggur viðbótarlánunum og stuðningslánunum til grundvallar. Þær upplýsingar hefur nefndin að mestu fengið beint frá lánveitendum, frá Stafrænu Íslandi og frá Seðlabanka Íslands. Upplýsingarnar varða bæði tölulegar stærðir og afstöðu og viðhorf aðila undir eftirliti nefndarinnar.

2. Fyrirspurnarbréf til lánveitenda

Þann 29. september 2020 sendi eftirlitsnefndin fyrirspurnarbréf til allra lánveitenda sem gert höfðu samning við Seðlabanka Íslands um viðbótarlán eða stuðningslán, nema hvað slíkt bréf var sent Sparisjóði Austurlands þann 26. október, daginn sem eftirlitsnefndin fékk upplýsingar um að Seðlabankinn hefði gert samning við þann sparisjóð. Fjórir lánveitendur, viðskiptabankarnir, höfðu gert samning um báða lánaflokkka, en fjórir lánveitendur, sparisjóðir, höfðu gert samning einvörðungu um stuðningslán. Í fyrirspurnarbréfinu til viðskiptabankanna spurði nefndin lánveitendur eftirfarandi spurninga:

1. Hver er almenn afstaða lánveitanda til veitingar viðbótar- og stuðningslána, sérstaklega til þess hvenær hann telur rétt að veita slík lán frekar en hefðundin lán lánveitanda og þá hvers vegna?
2. Er full fylgni á milli áhættuflokkunar lántakenda og vaxtakjara/vaxtaálags, ef ekki hvaða önnur sjónarmið koma við sögu við vaxtaávarðanir?
3. Eru útlánsvextir viðbótar- og stuðningslána alltaf ákveðnir heildstætt fyrir hvert slíkt lán eða eru þeir í einhverjum tilvikum eða alltaf ákveðnir sérstaklega fyrir hvorn lánshluta, þ.e. annars vegar þann hluta láns sem nýtur ríkisábyrgðar og hins vegar þann sem ekki gerir það?
4. Hversu hátt hlutfall umsókna um viðbótar- og stuðningslán hefur lánveitandi samþykkt og hverjar hafa verið ástæður synjunar í þeim tilvikum sem hún hefur komið til?
5. Hefur lánveitandi í einhverjum tilvikum krafist viðbótartrygginga frá lántaka þar sem ríkið veitir ekki fulla ábyrgð á endurgreiðslu höfuðstóls og vaxta viðbótar- eða stuðningslána; ef svo er hafa þær tryggingar náð til alls lánsins eða eingöngu þess lánshluta sem er án ríkisábyrgðar?

¹<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/05/22/Haegt-ad-aaetla-fjarhaedir-studningslana-og-lokunarstyrkja-i-reiknival-a-Island.is/>

²<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/07/09/Studningslan-virkjud-a-Island.is/>

³<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/15/Umsoknarferli-studningslana-endurbaett/>

6. Hefur lánveitandi mótað sér almenna afstöðu til mögulegrar endurfjármögnunar, án ríkisábyrgðar, á þeim viðbótar- og stuðningslánnum þar sem lántaki ekki ræður við endurgreiðslur lánanna samkvæmt því endurgreiðsluferli sem samningar lánveitanda við Seðlabankann mæla fyrir um?

Í fyrirspurnarbréfinu til sparisjóða spurði nefndin sömu spurninga og beint var til viðskiptabankanna, að breyttu breytanda, þannig að þær vörðuðu eingöngu stuðningslán.

Sjö af lánveitendum var veittur frestur til 7. október 2020 til að svara eftirlitsnefndinni og bærust öll svör innan þess frests. Sparisjóður Austurlands svaraði fyrirspurnarbréfi nefndarinnar samdægurs.

Svör lánveitenda voru um margt athyglisverð og vörpuðu ljósi á framkvæmdina í tengslum við veitingu viðbótarlána og stuðningslána sem beinar tölulegar upplýsingar gátu ekki endilega náð utan um.

2.1. Svör við fyrstu spurningunni

Lánveitendur lýstu almennt því viðhorfi að þeir hefðu talið rétt að taka þátt í umræddum úrræðum stjórnvalda, veitingu viðbótarlána og stuðningslána, til að styðja við fyrirtæki sem lent hefðu í lausafjávanda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, annaðhvort með vísun í að þeir hefðu gert samninga við Seðlabanka Íslands þar að lútandi eða berum orðum.

Varðandi það sérstaklega hvenær lánveitendur teldu rétt að veita viðbótarlán eða stuðningslán, frekar en hefðbundin lán lánveitenda, gerðu tveir viðskiptabankanna greinarmun á lánaflokkunum tveimur í svörum sínum. Annar þeirra vísaði til greinar 3.2.2 í samningi hans við Seðlabanka Íslands um það hvenær viðbótarlán ættu við en ekki önnur lánsform hans. Það ákvæði kveður á um að bankinn skuli hafa gripið til allra þeirra úrræða sem hann grípur til undir venjulegum kringumstæðum til að leysa lausafjávanda lántakanda til að viðhalda rekstri hans og að lántakandi uppfylli ekki skilyrði sem alla jafna séu sett fyrir frekari lánveitingum af hálfu bankans.

Hinn viðskiptabankinn sem greindi á milli viðbótarlána og stuðningslána svaraði því til að það væri hluti af skilyrði fyrir veitingu ábyrgðar ríkissjóðs á viðbótarlánnum samkvæmt samningi á milli bankans og Seðlabanka Íslands, að fyrir liggi að bankinn hefði gripið til allra þeirra úrræða sem bankinn gripi til undir venjulegum kringumstæðum, meðal annars samkvæmt útlánareglum eins og þær voru áður en heimsfaraldur kórónuveiru reið yfir, til að leysa lausafjávanda fyrirtækis.

Eðli máls samkvæmt fjölluðu framangreindir tveir viðskiptabankar einnig sérstaklega um það hvenær þeir teldu viðeigandi að veita stuðningslán frekar en hefðbundin lán bankanna. Annar þeirra sagði lánin samþykkt með sjálfvirkum hætti hefðu þau talist uppfylla skilyrði slíkrar lánveitingar samkvæmt island.is. Einu frávikin frá því sagði bankinn vera, hvað varðar stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, ef lántakandi væri með skráða alvarlega textalínu í kerfum bankans eða lánshæfismat DD eða lægra; og ef lántakandi væri með skráða alvarlega textalínu í kerfum bankans og innra lánshæfismat bankans lægra en CCC+ þegar um væri að ræða stuðningslán yfir kr. 10 milljónir. Þær umsóknir sem féllu á framangreindum viðbótarviðmiðum bankans færu í handvirkt ferli þar sem fram færi nánari skoðun á umsækjanda og greiðsluhæfi hans.

Hinn viðskiptabankinn lýsti því að hann samþykkti umsóknir um þau stuðningslán sem honum bærust í gegnum island.is þar sem hin lögbundnu og samningsbundnu skilyrði væru uppfyllt, en í samræmi við samnings bankans við Seðlabanka Íslands og reglugerð 534/202 hefði bankinn sett sér viðmið um ítarlegra mat á rekstrarhæfi áður en samþykkt væri veiting stuðningslána sem næmu hærri fjárhæð en kr. 10 milljónir.

Hinir tveir viðskiptabankarnir gerðu ekki greinarmun á viðbótarlánnum og stuðningslánnum í svörum sínum. Annar sagðist hafa talið rétt að veita slík lán frekar en hefðbundin lán þegar lántaki sækti um viðbótarlán og uppfyllti skilyrði lánveitingar. Hinn sagðist veita viðbótarlán og stuðningslán þegar hann myndi ella halda að sér höndum vegna óljósra framtíðahorfa og getuleysis lántaka til að láta bankanum í té fullnægjandi tryggingar, ef ekki kæmi til ríkisábyrgð⁴.

Sparisjóðirnir svöruðu einnig með ólíkum hætti hvenær þeir teldu stuðningslán viðeigandi úrræði frekar en hefðbundin lán þeirra. Einn lýsti þeirri afstöðu að þeir lántakendur sem rétt ættu á stuðningslánnum nýttu sér þann rétt svo þörf væri á lántöku og sjóðurinn gæti ekki boðið sambærileg kjör. Annar sagði einfaldlega að í þeim tilvikum þegar umsóknir hefðu borist sjóðnum í gegnum island.is hefðu umræddir umsækjendur ekki farið fram á aðra fyrirgreiðslu. Sá þriðji svaraði því til að ef sjóðurinn mæti það svo að þörf fyrir lánveitinguna væri fyrst og fremst vegna samdráttar í rekstri sem væri afleiðing af heimsfaraldri kórónuveiru, þá væri rétt að veita viðkomandi umsækjanda stuðningslán frekar en hefðbundið lán sjóðsins. Sá fjórði sagðist standa í þeirri trú að ef umsækjandi stæðist öll skilyrði til að fá stuðningslán bæri honum að samþykkja veitingu slíks láns.

2.2. Svör við annarri spurningunni

Vaxtakjör stuðningslána allt að kr. 10 milljónir eru lögbundin og því varða svörin einungis viðbótarlán og stuðningslán yfir kr. 10 milljónum.

Einn viðskiptabankinn sagði fulla fylgni á milli áhættuflokkunar og vaxtaálags vegna stuðningslána og viðbótarlána. Annar sagði fast vaxtaálag stuðningslána jafn hátt fyrir alla lántakendur; viðbótarlán væru verðlögð með sömu viðmiðum og önnur lán að teknu tilliti til 70% ríkisábyrgðar. Sá þriðji sagði tekið tillit til þess við áhættuflokkun að viðbótarlánin og stuðningslánin gætu tapast að hluta og vaxtaálag væri reiknað út frá því. Sá fjórði sagði viðbótarlánin og stuðningslánin veitt með sömu kjörum óháð áhættuflokkun lántakenda þar sem þau væru með ríkisábyrgð að stærstum hluta.

Einn sparisjóðurinn svaraði ekki spurningunni þar sem hann hefði ekki veitt neitt stuðningslán. Annar sagði lagt 1% vaxtaálag á þann 15% hluta stuðningslána sem ekki væri með ríkisábyrgð. Sá þriðji sagði að enn hefði ekki reynt á vaxtaákvörðun stuðningslána en að að vaxtaákvörðun myndi fara eftir aðstæðum í hverju máli fyrir sig. Fjórði sparisjóðurinn sagði einnig að ekki hefði reynt á ákvörðun vaxta á stuðningslán þar sem honum hefði ekki borist umsókn um slíkt lán þar sem vextir væru ekki

⁴ Umræddur lánveitandi, einn lánveitenda, hefur sett svokallað bersýnileikaskilyrði fyrir veitingu stuðningslána. Bersýnileikaskilyrðisskoðun hans felst í staðfestingu á hluta af því sem kemur úr miðlægni umsóknargátt island.is ásamt fleiru. Ef eitt eða fleiri bersýnileikaskilyrði eru ekki uppfyllt er lánsúmsókn sett í handvirka skoðun. Bersýnileikaskilyrðin eru eftirfarandi: Er lögheimili á Íslandi samkvæmt þjóðskrá? Er ISAT-flokkun í lagi samkvæmt þjóðskrá? eru tekjur umsækjanda samkvæmt ársreikningi innan ramma laga nr. 38/2020? Er launakostnaður umsækjanda samkvæmt ársreikningi innan ramma laga nr. 38/2020? Hefur ársreikningi umsækjanda fyrir síðustu tvö rekstrarár verið skilað til ársreikningaskrár? eru fyrir hendi meira en 90 daga vanskil umsækjanda samkvæmt innra lánakerfi? Sýnir vanskilaskrá Creditinfo að umsækjandi verið úrskurðaður gjaldþrota, að gjaldþrotaskiptum á honum sé lokið eða að gert hafi verið hjá honum árangurslaust fjárnám? Staðfesta ársreikningar veltu árið 2019 og fyrstu 3 mánuði ársins 2020? Var velta ársins 2019 samkvæmt ársreikningi eigi lægri en tíföld umsótt lánsfjárhæð eða velta janúar og febrúar 2020 eigi lægri en 1,5 föld umsótt lánsfjárhæð? Er lánshæfiseinkunn umsækjanda samkvæmt innri kerfum hærri en 0? Var umsækjandi ekki á vanskilaskrá Creditinfo þegar umsókn var lögð fram? Skilaði rekstur umsækjanda hagnaði fyrir fjármagnsliði, skatta og afskriftir (EBITDA) samkvæmt ársreikningum hið minnsta annað af tveimur síðustu tveimur rekstrarárum? Var eigið fé rekstrar umsækjanda jákvætt í síðasta ársreikningi sem lánveitandinn hefur undir höndum? Er fjárhæð umsótt láns samkvæmt island.is hærri en kr. 0? eru ársreikningar og skattskýrslur í skilum hjá RSK? Er misræmi í uppgefnum rekstrartekjum umsækjanda og ársreikningi?

lögbundnir og að hann hefði ekki tekið afstöðu til þess hvaða sjónarmið myndu liggja til grundvallar slíkri vaxtaákvörðun ef til kæmi.

2.3. Svör við þriðju spurningunni

Hér á það sama við og um svör við annarri spurningu, svörin varða einungis viðbótarlán og stuðningslán yfir kr. 10 milljónum þar sem vaxtakjör lægri stuðningslána eru lögbundin.

Einn viðskiptabankinn svaraði spurningunni þannig að vaxtakjör bæði viðbótarlána og stuðningslána væru ákveðin heildstætt í öllum tilvikum. Hann gerði þá grein fyrir því hvernig þau vaxtakjör væru í hvoru tilviki fyrir sig: vextir á viðbótarlánum væru miðaðir við óverðtryggða kjörvexti bankans að viðbættu 1,5% álagi; vextir á stuðningslánum væru óverðtryggðir kjörvextir bankans að viðbættu 0,5% álagi.

Annar viðskiptabanki svaraði því að vextir bæði viðbótarlána og stuðningslána væru ákveðnir heildstætt fyrir allt lánið. Við veitingu viðbótarlána væri vaxtaákvörðun miðuð við arðsemiskröfur bankans og þá mögulegu tapsáhættu sem gæti verið af láninu fyrir bankann. Við veitingu stuðningslána væru vextir ákvarðaðir út frá arðsemiskröfu bankans að teknu tilliti til ríkisábyrgðarinnar.

Þriðji viðskiptabankinn sagði að í öllum tilvikum væri um eitt lán að ræða sem ekki væru í aðgreindum lánshlutum eftir hlutfalli ríkisábyrgðar. Taldi sá banki annað ekki í samræmi við samning hans við Seðlabanka Íslands. Við verðlagningu viðbótarlána og stuðningslána væri tekið tillit til ríkisábyrgðarinnar ásamt öðrum þáttum. Fjórði viðskiptabankinn veitti þau svör að áhættuflokkun lántakenda hefði áhrif á vaxtastig í samræmi við hefðbundna verðlagningu innan bankans. Álag vegna útlánaáhættu hefði ekki áhrif á þann hluta sem ríkið ábyrgðist.

Einn sparisjóðurinn svaraði ekki þessari spurningu þar sem hann hefði engin slík lán veitt. Annar, sem heldur hafði ekki veitt slík lán, sagði að vaxtaákvörðanir yrðu teknar með tilliti til áhættu. Sá þriðji sagði að vaxtakjör stuðningslána væru þau sömu fyrir alla viðskiptavinum og þau lítillaga hærrí en á slíkum lánnum allt að kr. 10 milljónir. Sá fjórði sagði enga afstöðu hafa verið tekna eða stefnu mótaða þar sem engin umsókn um slíkt lán hefði borist.

2.4. Svör við fjórðu spurningunni

Einn viðskiptabankinn gaf þær upplýsingar að honum hefði borist ein formleg umsókn um viðbótarlán og hafi hún verið samþykkt. Þá sagði hann að búið væri að samþykkja og afgreiða 182 umsóknir af 225 um stuðningslán allt að kr. 10 milljónir; 21 umsókn væri í vinnslu; niðurfelldar umsóknir (uppfylltu ekki skilyrði; rangur reikningur) væru 22; og engri umsókn hefði verið synjað. Búið væri að samþykkja og afgreiða 39 af 48 umsóknum um stuðningslán yfir kr. 10 milljónum; fjórar umsóknir væru í vinnslu; niðurfelldar umsóknir (uppfylltu ekki skilyrði; rangur reikningur) væru fimm; og engri umsókn hefði verið synjað.

Annar viðskiptabanki sagði að miðað við síðustu samantekt sem bankinn hefði sent Seðlabanka Íslands hefðu 99% umsókna um stuðningslán verið samþykkt. Ástæða synjunar væru alvarleg og löng vanskil umsækjanda og því mat bankans að rekstrarhæfi væri ekki fyrir hendi. Frá þeim tíma hefðu tvær umsóknir um viðbótarlán verið samþykktar.

Þriðji viðskiptabankinn sagði að í lok 6. október 2020 hefði hann veitt eitt viðbótarlán að fjárhæð kr. 215.000.000. Þá sagðist bankinn hafa veitt 200 stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, samtals að fjárhæð kr. 1.404.644.000; bankinn hefði hafnað sjö umsóknum en þrjár þeirra verið samþykktar að fengnum nýjum upplýsingum; ástæður synjunar væru meðal annars að fyrirtæki uppfylltu ekki skilyrði laga nr. 38/2020 fyrir stuðningsláni, svo sem varðandi vanskil, og að uppgefnaðar tekjur hefðu ekki verið í

samræmi við ársreikning. Bankinn sagðist jafnframt hafa veitt 12 stuðningslán hærrí en kr. 10 milljónir, samtals að fjárhæð kr. 250.662.000; tveimur umsóknum hefði verið hafnað vegna þess að fyrirtækin voru ekki talin rekstrarhæf til lengri tíma.

Fjórði viðskiptabankinn sagðist hafa samþykkt þær umsóknir sem honum hefðu borist, eina um viðbótarlán, þrjár um stuðningslán allt að kr. 10 milljónir og eina um stuðningslán hærrí en kr. 10 milljónir.

Einn sparisjóðurinn svaraði ekki þessari spurningu þar sem hann hafði engin slík lán veitt eða fengið umsókn um slík lán. Annar sparisjóður hafði engum umsóknum synjað og lýsti þeirri afstöðu að ekki væri heimilt að synja umsóknum um stuðningslán nema þær væru byggðar á ófullnægjandi upplýsingum. Þriðji sparisjóðurinn hafði veitt sjö stuðningslán en fimm biðu frekari vinnslu; engri umsókn hafði verið synjað. Þau lán sem biðu afgreiðslu voru umsækjendur sem þrátt fyrir að vera í fullum skiljum hjá sparisjóðnum töldust með mjög skerta greiðslugetu samkvæmt ársreikningum, mælda í vaxta- og greiðsluþekju. Hafði sparisjóðurinn kallað eftir og fengið leiðbeiningar frá Seðlabanka Íslands um hvort lánveitanda væri heimilt að synja um stuðningslán þrátt fyrir að öll skilyrði laga og reglugerða væru uppfyllt. Svar Seðlabankans var að svo væri ekki og sagði sparisjóðurinn að gert væri ráð fyrir að afgreiða þær fimm umsóknir sem biðu án athugasemda á næstu dögum. Fjórði sparisjóðurinn sagðist eina umsókn hafa fengið og að hún hefði bæði verið samþykkt og afgreidd.

2.5. Svör við fimmtu spurningunni

Svör við þessari spurningu eiga einungis við um viðbótarlán og stuðningslán hærrí en kr. 10 milljónir þar sem lægri stuðningslán eru með 100% ríkisábyrgð.

Einn viðskiptabankinn sagði að hann hefði ekki krafist viðbótartrygginga en að slíkar umsóknir hefðu farið fyrir lánanefnd bankans og fengið umfjöllun þar. Annar sagði að almennt væri ekki krafist sérstakra trygginga en þó hefði verið farið fram á sjálfskuldarábrygð fasteignafélags á láni rekstrafélags þar sem eigendur félaganna tveggja voru þeir sömu. Þriðji viðskiptabankinn svaraði spurningunni afdráttarlaust neitandi. Fjórði viðskiptabankinn sagði slík tilvik hafa komið upp en þá hefðu þær tryggingar sem krafist var ætíð náð til alls lánsins.

Einn sparisjóður svaraði ekki spurningunni þar sem hann hefði engar umsóknir fengið um stuðningslán. Annar sparisjóður svaraði því til að hann hefði ekki afgreitt umsókn um lán sem fellur undir spurninguna en að eitt slíkt mál væri til skoðunar þar sem horft væri til tryggingar vegna þess 15% hluta lánsins sem ekki væri með ríkisábyrgð. Þriðji sparisjóðurinn veitti þau svör að ekki hefði reynt á þetta álitamál hjá honum þar sem í flestum málum væru allar eignir fullveðsettar og frekari tryggingataka ekki fær; ekki hefði komið til álita að leita ábyrgða þriðju aðila. Fjórði sparisjóðurinn svaraði því til að spurningin ætti ekki við þar sem hann hefði engin slík stuðningslán veitt.

2.6. Svör við sjöttu spurningunni

Einn viðskiptabankinn veitti þau svör að hann hefði ekki mótað sér almenna afstöðu til mögulegrar endurfjármögnunar. Eins og fram kæmi í samningum hans við Seðlabanka Íslands væru um að ræða lán til lífvænlegra fyrirtækja og lánveitingin byggði á trúverðugum rekstrarætlanum. Annar viðskiptabanki sagði að þessi mál hefðu ekki verið rædd. Þriðji viðskiptabankinn svaraði spurningunni afdráttarlaust neitandi.

Fjórði viðskiptabankinn svaraði þessari spurningu þannig að hann hefði frá upphafi lýst áhyggjum af því að lánstími viðbótarlána og stuðningslána væri of stuttur. Þær áhyggjur hefðu síst minnkað í ljósi þess hvernig faraldurinn hefði þróast. Bankinn hefði hins vegar ekki mótað sér almenna afstöðu til

endurfjármögnunar án ríkisábyrgðar og teldi það ótímabært á þessari stundu. Mikil óvissa væri um hver endurgreiðslugetan væri í byrjun árs 2022 þegar fyrstu endurgreiðslur ættu að hefjast.

Einn sparisjóðurinn svaraði þannig að spurningin ætti ekki við þar sem hann hefði ekki fengið umsóknir um viðbótarlán eða stuðningslán. Annar sagði enga almenna afstöðu hafa verið mótaða varðandi endurfjármögnun á stuðningslánum en kæmi til slíkra aðstæðna yrði hvert mál tekið fyrir á sínum forsendum. Sá þriðji sagði að hann mæti einhverjar líkur á að hann þyrfti að endurfjármagna slík lán með því að framlengja endurfjármögnunartíma. Fjórdi sparisjóðurinn svaraði spurningunni einfaldlega neitandi.

3. Tölulegar upplýsingar

3.1. Almenn

Eftirlitsnefndin hefur aflað sér margháttaðra tölulegra upplýsinga frá bæði Seðlabanka Íslands og Stafrænu Íslandi sem hefur umsjón með gáttinni island.is. Upplýsingar frá Seðlabankanum eiga rætur sínar í mánaðarlegum skýrsluskilum lánveitenda til Seðlabanka Íslands sem bankinn hefur komið áfram til nefndarinnar, en bankinn hefur einnig unnið umbeðnar greiningar á þeim upplýsingum. Stafrænt Ísland hefur vikulega skilað gögnum til nefndarinnar sem byggja bæði á umsóknum í gegnum island.is og samtímaupplýsingum frá lánveitendum um afdrif þeirra sem Stafrænt Ísland hefur kallað eftir frá lánveitendum að beiðni nefndarinnar. Umfang upplýsinga um viðbótarlánin er mjög lítið í samanburði við tölulegar upplýsingar um stuðningslánin þar sem lánveitingar hafa ekki verið margar og heildarfjárhæð þeirra ekki há.

Þar sem tíðni upplýsingaöflunar og -veitingar Seðlabanka Íslands og Stafræns Íslands er ekki sú sama, miða sumar tölulegar upplýsingar sem eftirlitsnefndin hefur undir höndum við lok septembermánaðar sl. en aðrar eru frá síðustu viku októbermánaðar.

3.2. Viðbótarlán

Samkvæmt skýrsluskilum lánveitenda til Seðlabanka Íslands höfðu verið veitt tvö viðbótarlán í lok september 2020. Einn viðskiptabanki hafði lánað kr. 215 milljónir og annar kr. 1.200.000. Bæði lánin voru veitt til fyrirtækja sem flokkuð voru sem ferðapjónustufyrirtæki. Svör viðskiptabankanna við fyrirspurnarbréfi eftirlitsnefndarinnar benda til þess að einn þeirra til viðbótar hafi lánað tvö viðbótarlán og annar eitt fyrir lok september, þannig að viðbótarlánin hafi þá verið orðin fimm. Nefndin hefur engar frekari upplýsingar um síðastnefndu þrjú lánin, hvorki um fjárhæðir né til hvaða atvinnugreina hafi verið lánað.

3.3. Stuðningslán

Taflan hér að neðan sýnir skiptingu allra stuðningslána niður á atvinnugreinar í lok september 2020:

TAFLA III. Skipting stuðningslána eftir atvinnugreinum

Stuðningslán Staðan í lok september 2020	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	16	62	3,9	1,0	84,8
Ferðapjónusta	338	2.885	8,5	1,6	86,0
Iðnaður	40	401	10,0	1,8	67,6
Landbúnaður	4	29	7,2	1,0	87,5
Samgöngur og flutningar	4	17	4,3	1,0	76,1
Sjávarútvegur	7	40	5,7	1,4	67,3
Verslun	61	445	7,3	1,6	64,2
Þjónusta	177	1.247	7,0	1,7	77,3
Óflokkað/annað	7	65	9,3	2,2	60,7
ALLS	654	5.191	7,9	1,6	79,9

Taflan hér að neðan sýnir skiptingu stuðningslána allt að kr. 10 milljónir, annars vegar, og skiptingu stuðningslána hærrí en kr. 10 milljónir, hins vegar, á milli atvinnugreina:

TAFLA IV. Skipting stuðningslána eftir fjárhæðum

Stuðningslán			Meðal	Vegið	Meðal
Staðan í lok september 2020	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	fjárhæð (m.kr.)	meðaltal vaxta (%)	tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	592	3.994	6,7	1,0	80,0
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	16	62	3,9	1,0	84,8
Ferðapjónusta	303	2.281	7,5	1,0	86,0
Iðnaður	35	267	7,6	1,0	68,0
Landbúnaður	4	29	7,2	1,0	87,5
Samgöngur og flutningar	4	17	4,3	1,0	76,1
Sjávarútvegur	6	34	5,7	1,0	66,6
Verslun	56	355	6,3	1,0	64,5
Þjónusta	162	914	5,6	1,0	77,2
Óflokkað/annað	6	35	5,8	1,0	60,4
85% ríkisábyrgð	62	1.197	19,3	3,7	79,3
Ferðapjónusta	35	604	17,3	3,8	85,5
Iðnaður	5	134	26,7	3,4	64,4
Sjávarútvegur	1	6	5,6	3,9	71,0
Verslun	5	91	18,2	4,1	60,4
Þjónusta	15	333	22,2	3,6	77,7
Óflokkað/annað	1	30	30,0	3,5	62,0
ALLS	654	5.191	7,9	1,6	79,9

Rétt er að taka fram að í töflunum tveimur hér að ofan er annars vegar að finna atvinnugreinina ferðapjónustu og hins vegar atvinnugreinina þjónustu. Ljóst er að umtalsverður hluti þeirra lána sem heimfærð eru upp á þjónustu eru til aðila í ferðapjónustu eða ferðapjónustutengdrar starfsemi, en þar sem lánveitendur sjálfir flokka lánin eftir atvinnugreinum og skilin á milli ferðapjónustu og annarrar tengdrar þjónustu eru ekki í öllum tilvikum skýr, er innbyggður möguleiki á skekkju í samantektinni að þessu leyti.

Í töflunni hér fyrir neðan má sjá skiptingu beggja flokka stuðningslána á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar:

TAFLA V. Skipting stuðningslána eftir landsvæði

Höfuðb.sv./landsbyggðin			Meðal	Vegið	Meðal
Stuðningslán í lok september 2020	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	fjárhæð (m.kr.)	meðaltal vaxta (%)	tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	592	3.994	6,7	1,0	80,0
Höfuðborgarsvæðið	364	2.495	6,9	1,0	79,0
Landsbyggðin	228	1.500	6,6	1,0	81,5
85% ríkisábyrgð	62	1.197	19,3	3,7	79,3
Höfuðborgarsvæðið	44	883	20,1	3,7	79,0
Landsbyggðin	18	314	17,4	3,8	80,1
ALLS	654	5.191	7,9	1,6	79,9

Í næstu töflu má sjá skiptingu beggja flokka stuðningslána eftir lánveitendum:

TAFLA VI. Skipting stuðningslána eftir lánveitendum

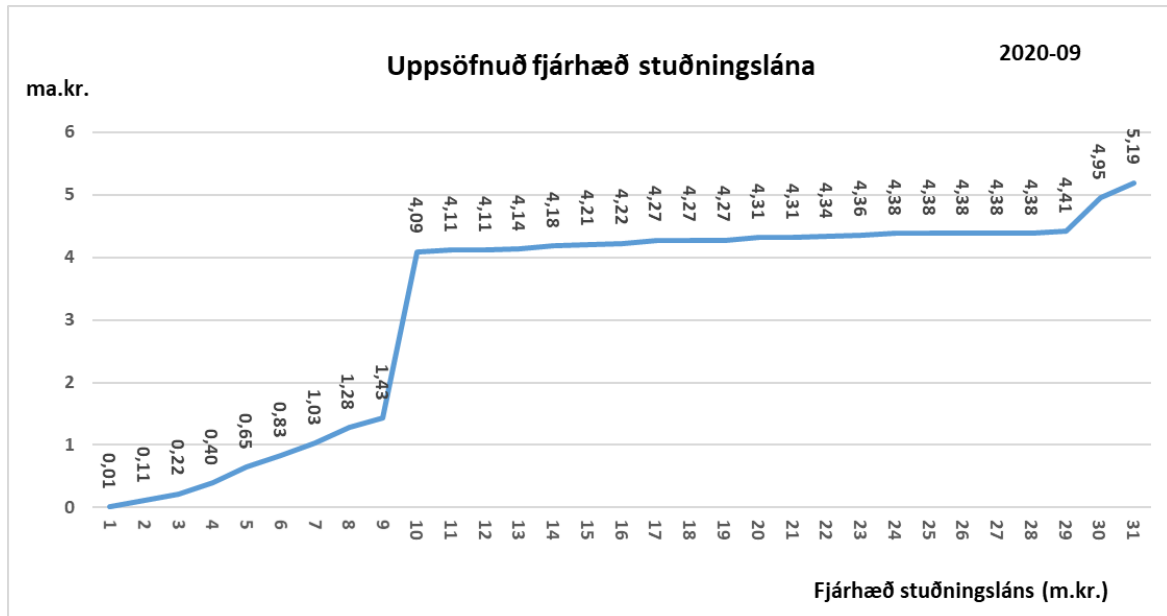
Lánastofnun Stuðningslán í lok september 2020	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	592	3.994	6,7	1,0	80,0
Arion banki	179	1.175	6,6	1,0	79,6
Íslandsbanki	211	1.406	6,7	1,0	80,2
Kvika	4	23	5,9	1,0	76,9
Landsbankinn	191	1.335	7,0	1,0	79,8
Sp.sj. S-Ping.	7	55	7,8	1,0	89,3
85% ríkisábyrgð	62	1.197	19,3	3,7	79,3
Arion banki	38	688	18,1	3,3	81,2
Íslandsbanki	15	262	17,5	3,9	75,6
Kvika	1	30	30,0	3,5	62,0
Landsbankinn	8	217	27,1	4,8	79,5
ALLS	654	5.191	7,9	1,6	79,9

Í næstu töflu er búið að flokka stuðningslán eftir bæði lánveitendum og atvinnugreinum:

TAFLA VII. Skipting stuðningslána eftir lánveitendum og atvinnugreinum

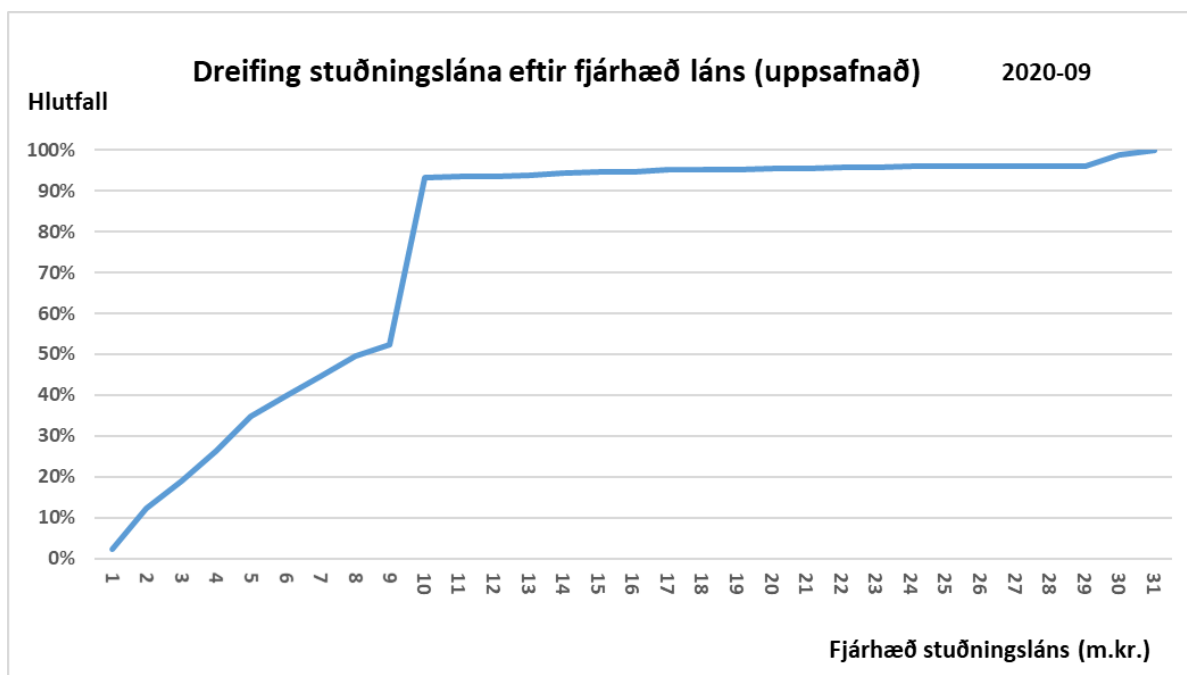
Lánastofnun/geiri Stuðningslán í lok september 2020	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
Arion banki	217	1.864	8,6	1,9	79,9
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	4	11	2,8	1,0	86,2
Ferðaþjónusta	112	1.020	9,1	1,9	84,5
Iðnaður	13	158	12,1	2,3	69,0
Samgöngur og flutningar	3	7	2,4	1,0	86,2
Sjávarútvegur	1	3	2,9	1,0	100,0
Verslun	16	102	6,4	1,2	61,7
Þjónusta	66	550	8,3	1,8	78,2
Óflokkað/annað	2	11	5,5	1,0	66,0
Íslandsbanki	226	1.668	7,4	1,5	79,8
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	7	36	5,1	1,0	86,9
Ferðaþjónusta	94	747	8,0	1,2	88,4
Iðnaður	22	199	9,1	1,6	70,0
Landbúnaður	1	7	7,2	1,0	65,0
Samgöngur og flutningar	1	10	10,0	1,0	46,0
Sjávarútvegur	2	16	7,8	2,0	71,0
Verslun	33	233	7,1	1,6	66,8
Þjónusta	65	419	6,4	1,7	78,0
Óflokkað/annað	1	1	1,4	1,0	64,0
Landsbankinn	199	1.552	7,8	1,5	79,8
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	5	15	3,0	1,0	80,9
Ferðaþjónusta	124	1.062	8,6	1,6	85,2
Iðnaður	5	44	8,8	1,0	52,9
Landbúnaður	3	22	7,2	1,0	95,0
Sjávarútvegur	4	21	5,3	1,0	57,2
Verslun	12	110	9,2	2,0	60,3
Þjónusta	45	268	6,0	1,4	74,6
Óflokkað/annað	1	10	10,0	1,0	43,5
Kvika	5	53	10,7	2,4	73,9
Ferðaþjónusta	2	11	5,5	1,0	92,3
Óflokkað/annað	3	43	14,2	2,8	61,7
Sp.sj. S-Þing.	7	55	7,8	1,0	89,3
Ferðaþjónusta	6	45	7,4	1,0	88,9
Þjónusta	1	10	10,0	1,0	91,9
ALLS	654	5.191	7,9	1,6	79,9

Á myndinni hér að neðan er búið að flokka öll stuðningslán sem búið var að veita í lok september 2020 og raða þeim eftir fjárhæð hvers láns. Myndin sýnir uppsöfnuð gildi. Þannig er heildarfjárhæð stuðningslána sem eru lægri en kr. 1 milljón alls kr. 0,01 milljarður. Þegar stuðningslánnum er bætt við sem nema hærri fjárhæð en kr. 1 milljón og allt að kr. 2 milljónir er heildarfjárhæðin kr. 0,11 milljarðar sem aftur þýðir að heildarfjárhæð stuðningslána að fjárhæð 2 m.kr. eða lægri er kr. 0,11 milljarðar. Að sama skapi er heildarfjárhæð stuðningslána þar sem fjárhæð hvers láns er kr. 9 milljarðar eða lægri kr. 1,43 milljarðar.



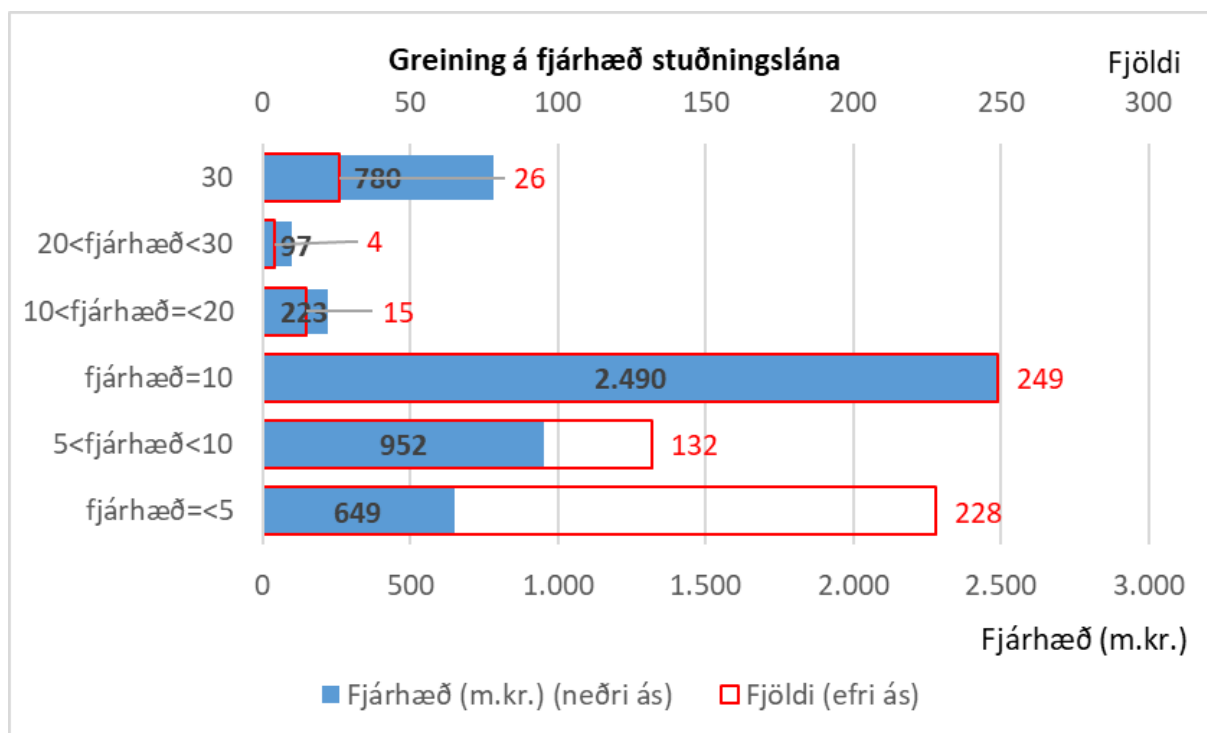
MYND I. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána

Á næstu mynd má sjá hvernig stuðningslán dreifast eftir fjárhæð láns. Um er að ræða uppsöfnuð gildi sem þýðir til dæmis að lánsfjárhæð um 53% stuðningslána er kr. 9 milljónir eða lægri. Fjárhæð lána er því skert hjá meira en helmingi stuðningslána sem eru veitt.



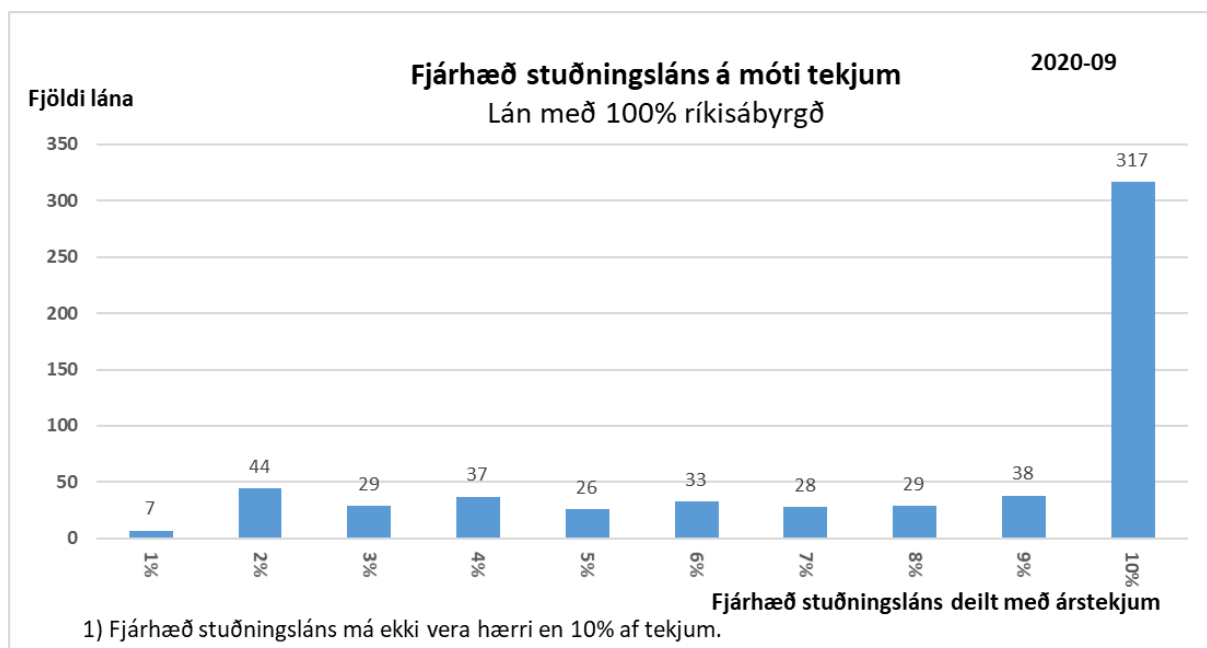
MYND II. Dreifing stuðningslána eftir fjárhæð láns

Myndin hér að neðan sýnir hvernig veitt stuðningslán skiptast eftir fjárhæðum, bæði hvað varðar fjölda og heildarfjárhæð lána. Hvert stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, annars vegar, og hvert stuðningslán yfir kr. 10 milljónir, hins vegar, kemur fram í töflunni sem sjálfstætt lán sem skýrir hvers vegna hámarkslánið er kr. 30 milljónir.



MYND III. Greining á fjárhæð stuðningslána

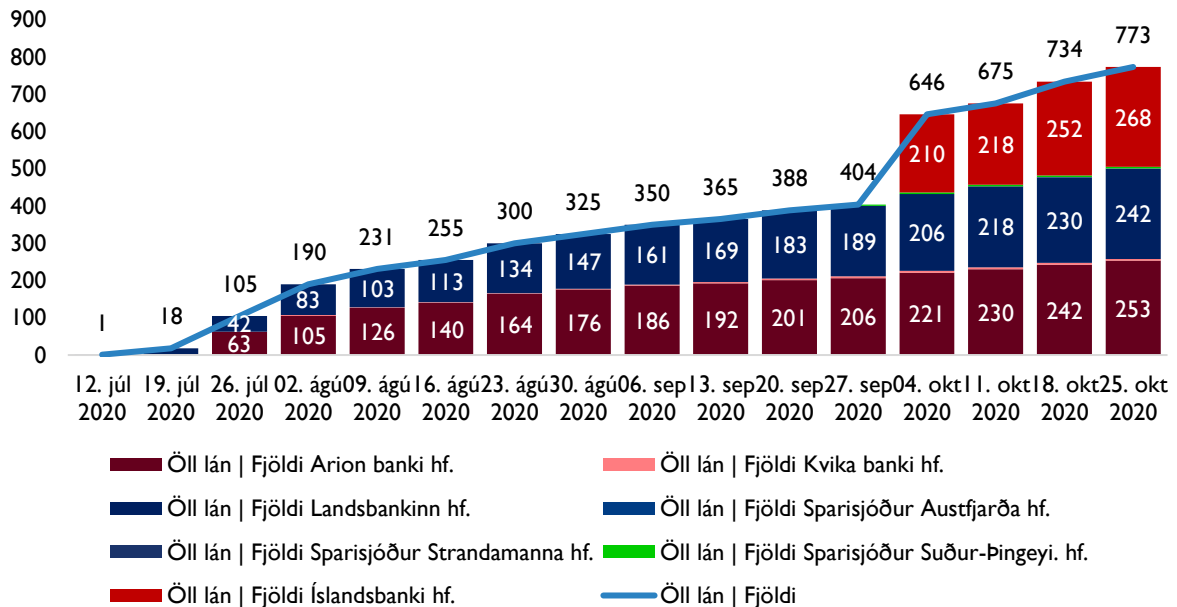
Í súluritinu hér að neðan er búið að flokka stuðningslán allt að kr. 10 milljónir eftir því hversu há lánsfjárhæðin er sem hlutfall af árstekjum lántakanda:



MYND IV. Fjárhæð stuðningsláns á móti tekjum

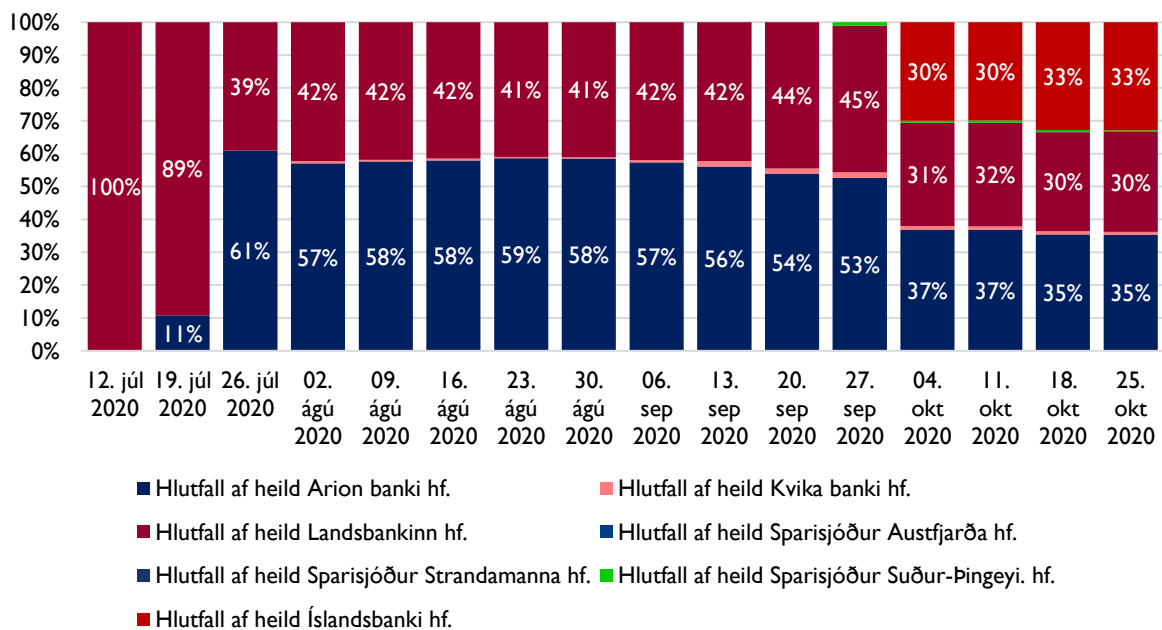
Á næstu tveimur myndum má sjá annars vegar hvernig fjöldi stuðningslána og hins vegar fjárhæð slíkra lána skiptist á milli lánveitenda. Vert er að hafa í huga að vegna skalans koma ekki endilega fram á súlunum lán smæstu lánveitendanna sem aftur leiðir til þess að samtala fjölda lána sem á súlunum sjást er ekki jafnhá samtölu lánafjöldans á mynd V og hlutfallstala lána sem sést á súlunum á mynd VI nær ekki 100%.

Fjöldi lánveitinga eftir lánastofnunum | Fjöldi



MYND V. Fjárhæð lánveitinga eftir lánastofnunum

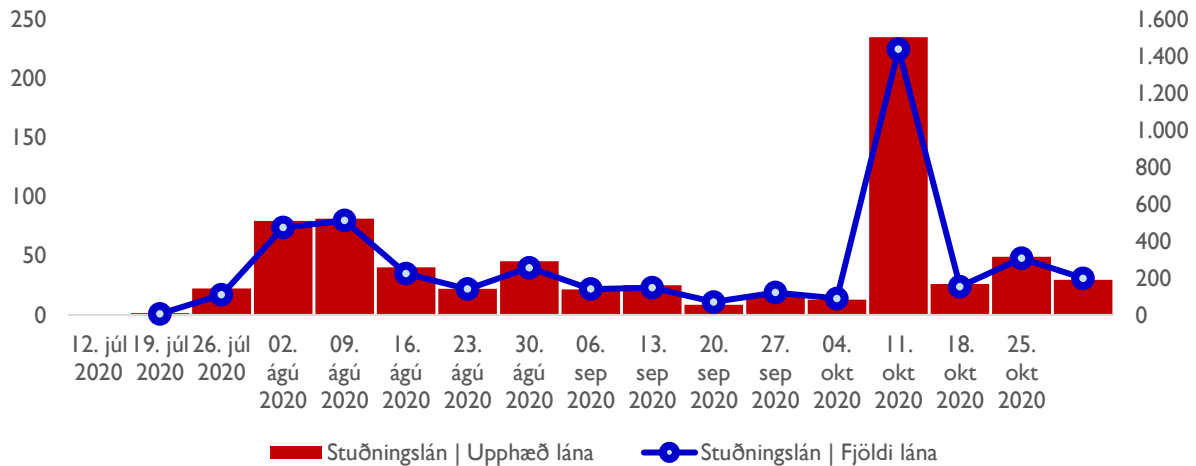
Hlutfall lánastofnana af öllum lánveitingum | Fjárhæð



MYND VI. Hlutfall lánastofnana af öllum lánveitingum

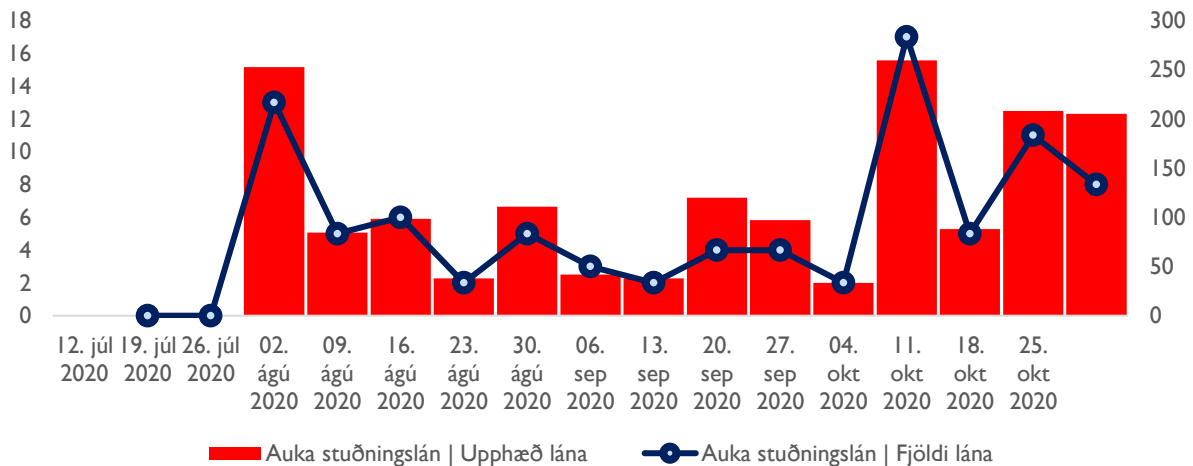
Á næstu þremur myndum má sjá hvernig veiting stuðningslána hefur þróast frá því opnað var fyrir umsóknir á island.is, fyrst sýnir mynd VII fjölda og fjárhæð stuðningslána allt að kr. 10 milljónir, þá sýnir mynd VIII fjölda og fjárhæð stuðningslána umfram kr. 10 milljónir (lán sem eru umfram kr. 10 milljónir eru talin sem sérstök lán jafnvel þó svo sami lántakandi hafi einnig tekið lán allt að kr. 10 milljónir). Loks sýnir mynd IX heildarfjölda og fjárhæð stuðningslána óháð fjárhæð þeirra.

Stuðningslán <= 10m | Vikulegar hreyfingar



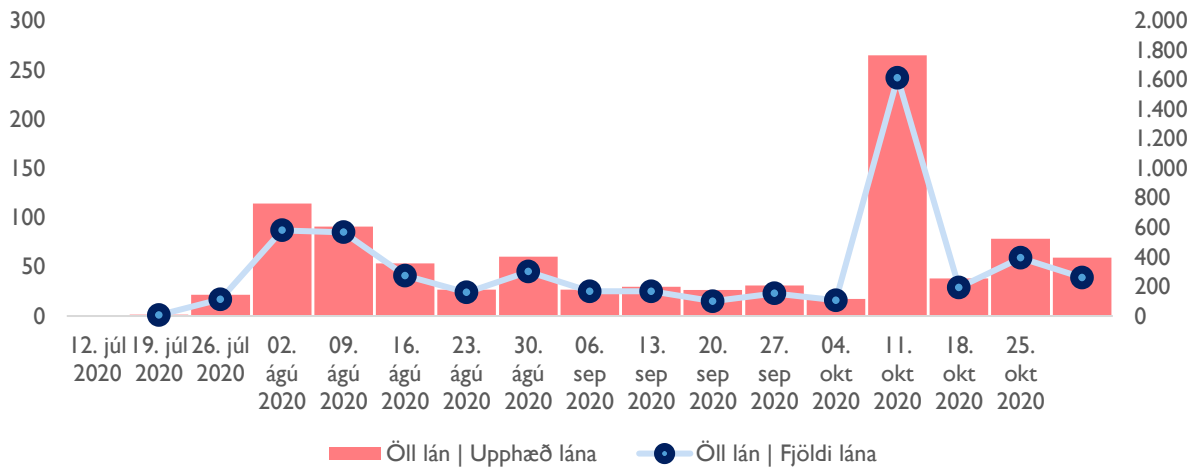
MYND VII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.

Stuðningslán > 10m | Vikulegar hreyfingar



MYND VIII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.

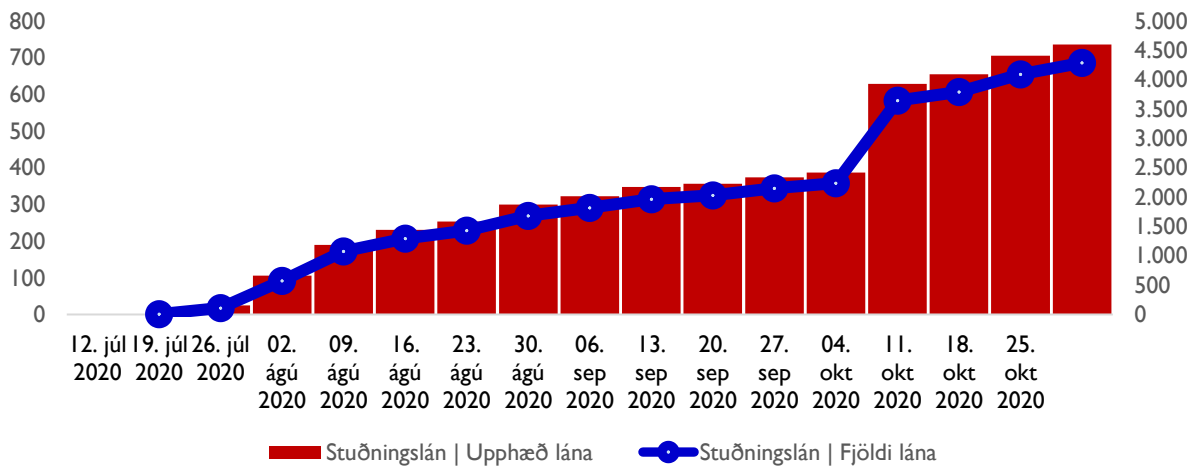
Öll stuðningslán | Vikulegar hreyfingar



MYND IX. Vikulegar hreyfingar allra lána

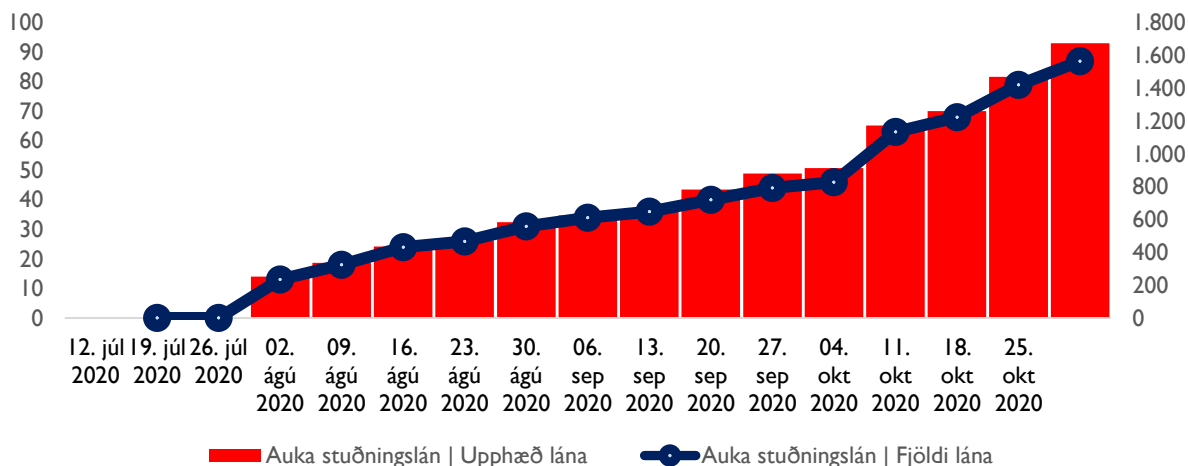
Næstu þrjár myndir sýna uppsafnaða fjárhæð og fjölda stuðningslána sem veitt hafa verið frá því opnað var fyrir umsóknir. Mynd X sýnir stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, mynd XI sýnir stuðningslán hærri en kr. 10 milljónir og mynd XII sýnir samtölur beggja tegunda stuðningslána.

Stuðningslán <= 10m | Uppsafnað



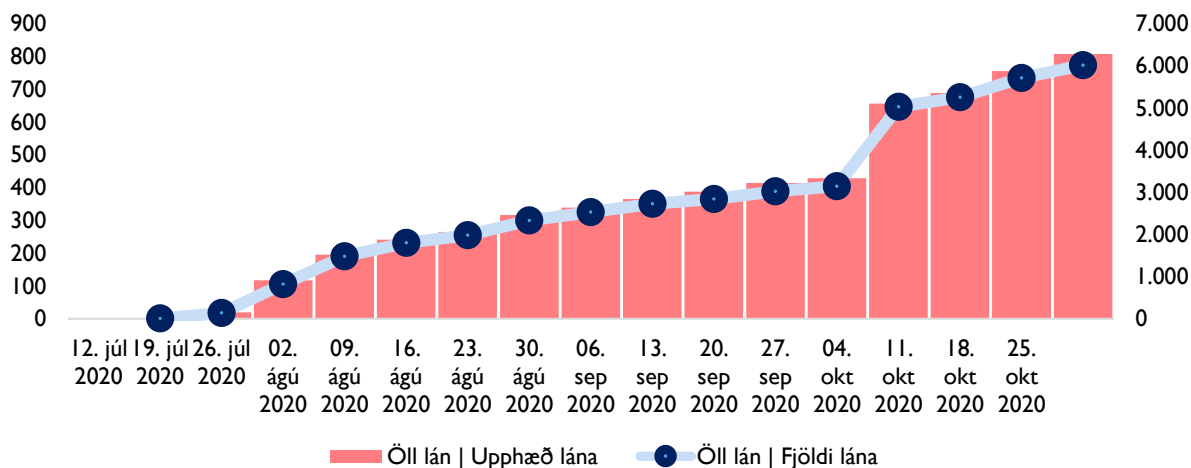
MYND X. Uppsöfnuð fjárhæð lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.

Stuðningslán > 10m | Uppsafnað



MYND XI. Uppsöfnuð fjárhæð lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.

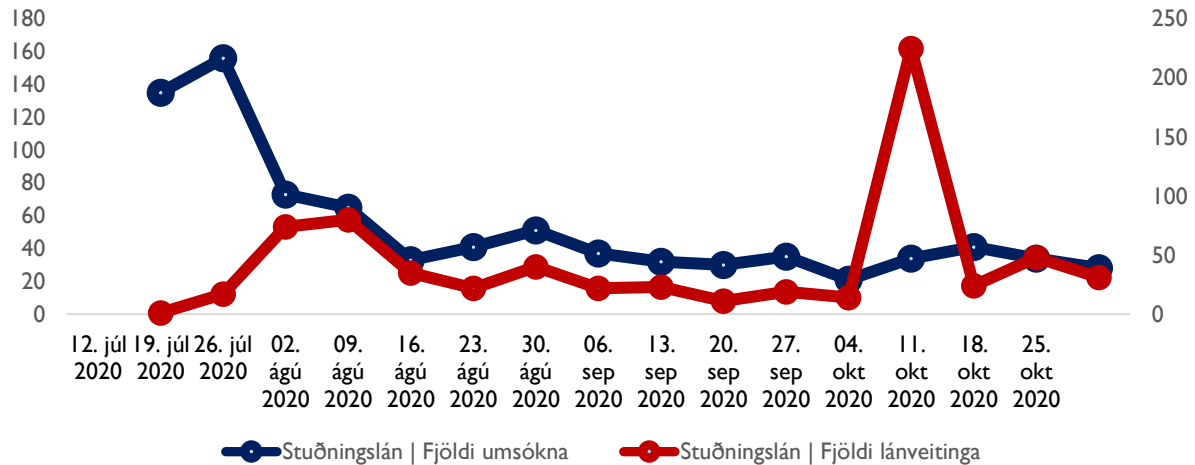
Öll stuðningslán | Uppsafnað



MYND XII. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána alls

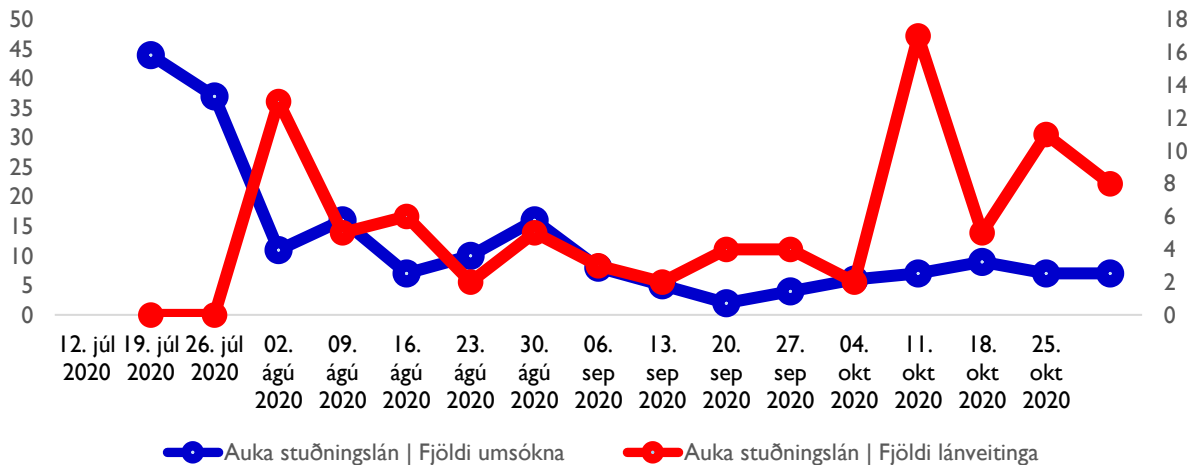
Síðustu þrjár myndirnar sýna þróun veittra stuðningslána samanborið við umsóknir um stuðningslán á hverjum tíma. Mynd XIII sýnir umsóknir og veitt lán allt að kr. 10 milljónir. Mynd XIV sýnir umsóknir og veitt lán hærri en kr. 10 milljónir. Loks sýnir Mynd XV samtölu umsókna um báðar tegundir stuðningslána og veitt lán beggja tegunda.

Stuðningslán <= 10m | Vikulegar hreyfingar



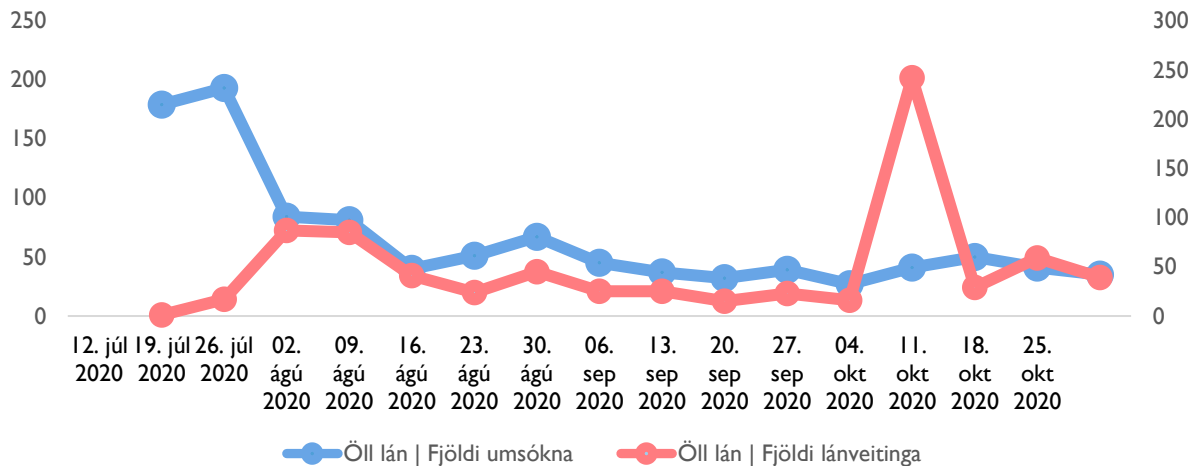
MYND XIII. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð allt að 10 m.kr.

Stuðningslán > 10m | Vikulegar hreyfingar



MYND XIV. Vikulegar hreyfingar lána að fjárhæð yfir 10 m.kr.

Öll stuðningslán | Vikulegar hreyfingar



MYND XV. Vikulegar hreyfingar allra lána

VI. MAT OG ÁBENDINGAR

1. Mat

1.1. Almennt

Þegar litið er til þeirra úrræða sem felast í viðbótarlánunum og stuðningslánunum, eins og þau birtast í töflum I og II, blasir við mynd sem ekki er alls kostar heildstæð og þar sem samhengi úrræðanna er ekki að öllu leyti skýrt. Þetta þarf ekki að koma á óvart. Úrræðin voru kynnt til sögunnar á ólíkum tíma og á ólíkum stað í þróun heimsfaraldurs kórónuveiru hérlendis og utan lands. Þá verður ekki litið fram hjá því að annað úrræðið var útfært fyrst og fremst með færri og stærri rekstraraðila í huga á meðan hitt úrræðið beindist öðru fremur að færri og smærri aðilum. Rétt eins og sóttvarnaryfirvöld hafa þurft og þurfa að glíma við áður óþekktu veiru og nýja tegund faraldurs, fordæmalausar aðstæður, eins og þeim hefur á stundum verið lýst, standa hagstjórnaryfirvöld frammi fyrir algerlega nýjum aðstæðum sem breytast dag frá degi með ófyrirsjáanlegum málalyktum.

Hið sama má segja um framkvæmd úrræðanna gagnvart lántakendum. Bæði upplýsingar frá lánveitendum og töluleg gögn benda til þess að viðbótarlán og stuðningslán séu ekki heildstæð og einsleit úrræði gagnvart þeim sem eru eða kunna að vera gjaldgengir til slíkrar lántöku, hvorki metin saman né hvort fyrir sig.

- A. Við fyrstu sýn mætti ætla að löggjöf um viðbótarlán og stuðningslán hefðu komið á fyrirkomulagi þar sem lánveitendum og lántakendum standa til boða þrjú lánaflokkar þar sem skilyrði lánveitinga með ríkisábyrgð standa í áþreifanlegu sambandi við umfang ríkisábyrgðar í hverju tilviki. Það gefur þessari hugmynd undir fótinn að í einn flokkinn falla lán með 100% ríkisábyrgð, þann næsta lán með 85% ríkisábyrgð og í þann þriðja lán með 70% ríkisábyrgð. Þannig skalast ríkisábyrgðin niður í jöfnum 15 prósentustiga skrefum á milli lánaflokkanna. Málum er hins vegar ekki þannig háttað eins og töflur I og II sýna glögglega. Munur á milli skilyrða og skilmála lánaflokkanna þriggja er talsverður og ekki alltaf augljós í samhengi umfangs ríkisábyrgða eða hámarkslántökufjárhæða, auk þess sem bæði skilyrðin eins og þau koma fram í viðeigandi lögum, reglugerðum og samningum eru ekki eins skýr og æskilegt væri.

Eftirlitsnefndin telur að framangreind aðstaða dragi úr gagnsæi þeirra úrræða sem felast í viðbótarlánnum og stuðningslánnum, sérstaklega gagnvart mögulegum lántakendum en að einhverju marki einnig gagnvart lánveitendum. Hvað hina síðarnefndu varðar geti þetta leitt til þess að framboð ríkisábyrgðarlánanna sé ómarkvisst og mögulega takmarkaðra en ástæða er til, auk þess sem svör lánveitenda við fyrirspurnarbréfi eftirlitsnefndarinnar sýna glögg að þeir meðhöndla umsóknir um lánin með ólíkum hætti. Hvað hina fyrrnefndu varðar felst í þessu hætta á að þeir ekki geri sér grein fyrir því hvort þeir uppfylli skilyrði lántöku eða með hvaða skilmálum lántaka gæti átt sér stað. Varðandi þá síðarnefndu sýna svör lánveitenda við fyrirspurnarbréfi eftirlitsnefndarinnar að skilningur lánveitenda á skilyrðum og skilmálum er ekki samhljóða.

B. Láns- og endurgreiðslutími bæði viðbótarlána og stuðningslána er að mati nefndarinnar styttri en aðstæður gefa tilefni til og skemmri en lög nr. 25/2020 og nr. 38/2020 gera kröfu um. Í tilfalli viðbótarlána og stuðningslána allt að kr. 10 milljónir er lánstíminn 30 mánuðir og skulu lánin og vextir að fullu endurgreidd á síðustu 12 mánuðum lánstímans. Stuðningslán að hærri fjárhæð en kr. 10 milljónir skulu að fullu endurgreidd með vöxtum 48 mánuðum frá lántökudegi, en endurgreiðslur skulu ná yfir síðustu 24 mánuði lánstímans. Hámarksendurgreiðslutími stuðningslána er ákveðinn í reglugerð nr. 534/2020 en hámarkslánstími viðbótarlána ræðst af brottfalli ríkisábyrgðar samkvæmt lögum nr. 26/2020. Telur nefndin nokkur líkindi fyrir því að þessi skammti lánstími vinni gegn því að mögulegir lántakar geti uppfyllt það skilyrði fyrir veitingu bæði viðbótarlána og stuðningslána að lántakendur verði rekstrarhæfir þegar bein áhrif kórónuveiru eru um garð gengin.

C. Í lögskýringargögnum kemur skýrt fram áhersla löggjafans á að veiting viðbótarlána og stuðningslána byggji á skýrum, málefnalegum og gagnsæjum forsendum sem tryggi jafnræði þeirra rekstraraðila sem leita eftir fyrirgreiðslu. Eftirlitsnefndin telur að nokkur atriði standi því í vegi að þessi markmið náist að öllu leyti, en vill þó taka fram að hún hefur engar vísbendingar um að neinn lánveitandi mismuni viðskiptavinum sínum innbyrðis. Þvert á móti virðist hver lánveitandi fyrir sig beita hlutlægum viðmiðum varðandi vexti og önnur kjör sinna viðskiptavina. Það er hins vegar aðstaða viðskiptavina eins lánveitanda samanborið við viðskiptavini annars lánveitanda sem leiðir til þessarar niðurstöðu nefndarinnar:

1. Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/2020 segir að lánastofnun afgreiði stuðningslán. Í greinargerð með ákvæðinu segir að lánastofnanir annist yfirferð lánsumsóknna. Í 1. mgr. 12. gr. laganna segir að umsókn um stuðningslán skuli beint í gegnum miðlæga þjónustugátt á vefnum, til lánastofnunar sem hefur samið við Seðlabanka Íslands.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 534/2020 segir um miðlæga þjónustugátt að í gegnum hana afli fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýsinga frá rekstraraðila, lánastofnunum, Skattinum, Fjársýslu ríkisins og aðilum sem annast lánshæfismöt eða vanskilaskrár sem eru nauðsynlegar til að meta hvort rekstraraðili uppfylli skilyrði fyrir því að fá stuðningslán og hver fjárhæð þess geti að hámarki orðið. Jafnframt segir að fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýsi aðallánastofnun umsækjanda sem fær umsókn framsenda um hvort framkomnar upplýsingar gefi til kynna að rekstraraðili uppfylli skilyrði fyrir því að fá stuðningslán og hvort umsókn kunni að kalla á sérstaka skoðun lánastofnunarinnar. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 534/2020 segir að lánastofnun sem fær umsókn framsenda ákveði hvort rekstraraðila skuli veitt stuðningslán og fjárhæð þess.

Það liggur fyrir að lánveitendur innbyrðis, fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabanki Íslands hafa ólíkan skilning á efni og samspili ofangreindra laga- og reglugerðarákvæða og sjá það ekki sömu augum hver meta á hvort skilyrði fyrir veitingu stuðningslána eru uppfyllt. Þannig hefur komið fram í samskiptum við eftirlitsnefndina að ráðuneytið telur lánveitendur eiga þetta mat. Bæði í svörum lánveitenda við fyrirspurnarbréfi nefndarinnar og í óformlegum samskiptum við nefndarmenn hefur hins vegar komið fram að sumir

lánveitendur telja að ráðuneytið, í gegnum notkun island.is, eigi það mat, með þröngum undantekningum. Aðrir lánveitendur eru hins vegar sammála ráðuneytinu og telja auk þess að þeir megi bæta viðbótarskilyrðum við þau sem lög nr. 38/2020 og reglugerð nr. 534/2020 mæla fyrir um. Seðlabankinn er þeirrar skoðunar að skilyrði laga og reglugerðar séu tæmandi talin.

Afleiðing áður lýsts ósamræmis í skilningi lánveitenda er sú að umsóknir fá afar ólíka meðferð eftir því hver er aðallánastofnun umsækjanda. Á öðrum jaðrinum er lánveitandi sem er með nánast algerlega sjálfvirkt ferli þar sem allar umsóknir sem island.is metur fullnægjandi leiða til þess að hann lánar umsækjendum þá fjárhæð sem matið slær föstu að þeir eigi tilkall til, nema samkeyrsla við kerfi hans sýni mjög lágt innra lánshæfismat eða alvarlega skráða textalínu. Á hinum jaðrinum er lánveitandi sem telur sér rétt að setja svokallað bersýnileikaskilyrði sem felur bæði í sér viðbótaryfirferð yfir þau gögn sem island.is hefur þegar lagt mat á og viðbótarskilyrði sem ekki er að finna í lögum nr. 38/2020 eða reglugerð 534/2020. Aðrir lánveitendur eru annaðhvort sammála fyrrnefnda lánveitandanum eða staðsettir einhvers staðar á milli hans og síðarnefnda lánveitandans.

Það gefur að mati nefndarinnar augaleið að þessi ólíki skilningur lánveitenda, og reyndar fleiri aðila sem að viðbótarlánum og stuðningslánum koma, leiði til ójafnræðis á milli umsækjenda eftir því hver aðallánastofnun þeirra er. Ekki er unnt að slá neinu föstu um það að endanleg niðurstaða um lánveitingu sé ólík eftir því við hvern lánveitanda er átt, en hið minnsta virðist óhætt að ganga út frá því að málsmeðferðartíminn og kröfurnar til umsækjenda á þeim tíma geti verið afar ólíkar og misíþyngjandi frá einum lánveitanda til annars.

2. Á hinn bóginn og að því marki sem lánveitendur una mati island.is á því hvort umsækjendur uppfylli skilyrði fyrir veitingu stuðningslána, er sú matsaðferð einkar vel til þess fallin að stuðla að hlutlægni og jafnræði umsækjenda á sama tíma og skilyrði veitingar viðbótarlána eru matskenndari, enda skilyrði fyrir veitingu þeirra síður klippt og skorin.
3. Á meðan vöxtum á stuðningslánum allt að kr. 10 milljónum er slegið föstum í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 38/2020, eiga kjör á stuðningslánum hærra en kr. 10 milljónir og viðbótarlánum að bera þess merki að lánveitandi ber aðeins hluta áhættu vegna veitingar lánsins. Ekki þarf að fjölyrða um að verulegt svigrúm er fyrir ólíka túlkun og beitingu síðarnefndu reglunnar. Ólíkur skilningur á þessu skilyrði hefur enda raungerst í því að einn stór lánveitandi er með að jafnaði 1,5 prósentustigs hærra vexti á stuðningslánum hærra en kr. 10 milljónir en aðrir lánveitendur. Þegar um er að ræða umtalsverðar fjárhæðir telur nefndin óhætt að slá því föstu að þarna sé og geti verið á ferðinni verulegt frávik frá jafnræði lántakenda.
4. Bæði þegar um er að ræða viðbótarlán og stuðningslán er það skilyrði fyrir lánveitingu að telja megi að umsækjandi verði rekstrarhæfur þegar bein áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru eru liðin hjá (stuðningslán) eða þegar dregur úr heimsfaraldrinum (viðbótarlán). Hvað varðar stuðningslánin er mælt fyrir um hlutlæg viðmið hvað þetta atriði varðar í 7. gr. reglugerðar nr. 534/2020. Engin fyrirmæli laga eða reglugerða geyma skilyrði um rekstrarhæfi umsækjenda um viðbótarlán til framtíðar, en í samningi fjármála- og efnahagsráðuneytisins við Seðlabanka Íslands kemur það skilyrði fram. Inntak skilyrðisins er ekki frekar skilgreint í samningnum, en í samningi Seðlabankans við lánveitendur kemur fram að þeir skuli meta hvort umsækjandi væri rekstrarhæfur ef ekki væri fyrir heimsfaraldur kórónuveiru. Lánveitendur geti óskað yfirlýsingar umsækjanda um að fyrirtækið geti staðið í skilum við lánardrottna sína þegar dregur úr áhrifum heimsfaraldursins. Þá segir að mat lánveitenda miðist við þær upplýsingar og áætlanir sem liggja fyrir þegar ákvörðum um lánveitingu er tekin.

Svo sem áður er komið fram liggur fyrir að ekki telja allir lánveitendur hin hlutlægu viðmið 7. gr. reglugerðar 534/2020 tæmandi eða mat island.is á því hvort þau skilyrði séu uppfyllt endanleg. Í því felst hætta á að jafnræðis umsækjenda sé ekki að öllu leyti gætt. Sú hætta virðist hins vegar að mati nefndarinnar vera sýnu meiri þegar kemur að viðbótarlánum. Í fyrsta lagi er mat lánveitanda á því hvort umsækjandi væri rekstrarhæfur ef ekki kæmi til heimsfaraldur kórónuveiru að langmestu leyti huglægur. Það er ljóst að við mat þeirra á rekstrarhæfisskilyrðinu eru lánveitendur ekki bundnir af áætlunum umsækjenda telji þeir þær ekki trúverðugar og mat þeirra á fyrirliggjandi upplýsingum og þýðingu þeirra fyrir rekstrarhæfi umsækjanda er að miklu leyti huglægt.

Þá er heimild lánveitenda til að krefja umsækjendur um yfirlýsingu um að þeir geti staðið í skilum við lánardrottna sína sjálfstæð hindrun í vegi þess að umsækjendur geti fengið viðbótarlán hjá þeim lánveitendum sem kjósa að nýta sér heimildina. Þessi réttur til að krefjast yfirlýsingar af framangreindu tagi speglar ákvæði 5. tl. 2. mgr. 65. gr. laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 sem heimilar lánardrottni að skora á skuldara að lýsa því yfir að hann verði fær um að greiða skuld við hlutaðeigandi lánardrottin þegar hún fellur í gjalddaga eða innan skamms tíma ef hún er þegar gjaldfallin. Almennt er talið að slík yfirlýsing sem síðar reynist röng geti leitt til persónulegrar ábyrgðar þeirra fyrirsvarsmanna skuldara sem að baki yfirlýsingunni standa. Ýmis rök standa til þess að lögfylgjur slíkrar rangrar yfirlýsingar um rekstrarhæfi gætu orðið þær sömu. Afleiðing þess getur vart orðið önnur en sú að fyrirsvarsmenn umsækjenda séu mjög hikandi eða því alfarið fráhverfir að gefa umbeðna yfirlýsingu um rekstrarhæfi sem aftur getur leitt til ójafnræðis á milli viðskiptavina lánveitenda sem krefjast slíkrar yfirlýsingar og viðskiptavina þeirra sem láta það hjá líða.

- D. Hvergi er kveðið á um það berum orðum í þeim lögum sem liggja viðbótarlánum til grundvallar eða í lögskýringargögnum að ríkisábyrgðir vegna slíkra lána takmarkist við lán sem veitt eru á árinu 2020. Sú niðurstaða leiðir hins vegar af þeirri staðreynd að heimild fyrir ábyrgðunum er veitt í fjárukalögum ársins 2020 sem ekki veita heimildir til fjárútláta eða skuldbindinga á öðrum fjárlagaárum. Hvað stuðningslán varðar er kveðið á um það berum orðum í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 38/2020 að ríkisábyrgðir vegna þeirra nái aðeins til lána sem veitt eru fyrir árslok 2020.
- E. Þann 22. mars 2020 gerðu allir helstu lánveitendur landsins, þar á meðal allir þeir sem gert hafa samninga við Seðlabanka Íslands um viðbótarlán eða stuðningslán, með sér samkomulag um tímabundna greiðslufresti á lánum fyrirtækja vegna heimsfaraldurs Covid-19. Skyldi það gilda til 30. júní 2020. Í samkomulaginu kom fram að öllum endurgreiðslum á skuldum gjaldgengra fyrirtækja, þar með talið vöxtum og afborgunum, skyldi frestað í allt að sex mánuði. Frestaðar greiðslur afborgana og vaxta skyldu leggjast á höfuðstól og samningstími lánveitanda og skuldara lengjast sem næmi fjölda frestaðra afborgana. Samkeppniseftirlitið veitti undanþágu vegna samkomulagsins þann 23. mars 2020. Þann 2. júlí 2020 var gerður viðauki við samkomulagið sem framlengdi gildistíma þess til 30. september 2020, þó þannig að greiðslufrestur gæti eigi varað lengur en út árið 2020.

Ofangreint samkomulag lánveitenda kom til framkvæmdar allöngu áður en viðbótarlán og stuðningslán urðu virk. Greiðslufrestir samkvæmt því voru því lengi vel einu bjargráð fyrirtækja sem kreppti að vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru á Íslandi. Þannig má nefna að í lok maí 2020 höfðu fjármálafyrirtæki veitt 1.736 rekstraraðilum greiðslufresti á grundvelli samkomulagsins og samþykkt 97% þeirra umsókna sem borist höfðu. Um miðjan september 2020 voru um það bil kr. 190 milljarðar af útlánum stóru bankanna þriggja í greiðsluhléi vegna farsóttarinnar og eru þá lán annarra lánveitenda ótalin.

Sú ályktun verður dregin af framangreindu að stór hluti rekstraraðila í vanda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru hafi nýtt sér úrræði samkomulagsins frá þeim tíma sem það var gert og fram eftir árinu 2020. Afleiðing þess er sú að þessir rekstraraðilar eru með greiðslufresti hjá sínum lánveitendum til einhvers staðar á tímabilinu 23. september til 31. desember 2020 og þess má ef til vill sjá einhver merki á myndum VII til XII. Af þessu leiðir einnig að greiðslufrestur þess mikla fjölda rekstraraðila er að renna út á lokaársfjórðungi ársins 2020, í einhverjum tilvikum jafnvel á gamlársdag.

Eftirlitsnefndin telur að ekki verði litið fram hjá samkomulaginu um greiðslufresti og áhrifum þess á umsóknir um viðbótarlán og stuðningslán. Leiða má að því líkur að margir rekstraraðila hafi getað komist í gegnum það sem af er árinu 2020 án slíkra lána vegna greiðslufrestana en nú sé tími þeirra að renna sitt skeið. Því megi ætla að umsóknum um viðbótarlán og stuðningslán muni fjölga það sem eftir lifir árs. Nefndin telur jafnframt, í ljósi þess hversu seint síðustu greiðslufrestirnir samkvæmt samkomulaginu renna út, að gæti lánveitendur og lántakendur ekki því meiri fyrirhyggju muni tímamörkin fyrir veitingu viðbótarlána og stuðningslána mögulega leiða til þess að ekki muni allir þeir sem á þeim þurfa að halda geta nýtt sér úrræðin.

- F. Eins og áður er komið fram telur eftirlitsnefndin líkandi á því að tiltölulega skammur lánstími viðbótarlána og stuðningslána geti leitt til þess að umsækjendur verði ekki taldir rekstrarhæfir vegna endurgreiðslubyrði og fjármagnskostnaðar þegar áhrif kórónuveiru ganga yfir. Nefndin telur hins vegar ekki síður áhyggjuefni hversu mikil óvissa er um hvað við tekur ef lántakendur ekki geta staðið í skilum með viðbótarlán og stuðningslán sem þeim hafa verið veitt. Óvissan um það hvenær heimsfaraldur kórónuveiru verður genginn yfir að því marki að þær atvinnugreinar sem helst þurfa á úrræðunum að halda beri sitt barr er nánast alger. Ekkert liggur fyrir um hvenær verður hægt að aflétta eða slaka á sóttvarnaaðgerðum hérlendis eða erlendis og að hvaða marki, hvað þá á hvaða hraða það mun duga til að efnahagslíf heimsins færast aftur í samt horf.

Undir framangreindum kringumstæðum felst ekki aðeins áhætta í að lána illa stöddum rekstraraðilum fé til tilltölulega skamms tíma, heldur felst gríðarleg áhætta í því fyrir þá aðila að taka slík lán. Þeir rekstraraðilar sem fá viðbótarlán eða stuðningslán hafa verið metnir rekstrarhæfir þegar áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru minnka eða eru gengin yfir, en sá maður er enn ekki fæddur sem sagt getur fyrir um það hvort eða að hvaða marki það verður áður en lánstími úrræðanna rennur sitt skeið. Sá möguleiki að rekstraraðili verði algerlega upp á endurfjármögnun viðbótarláns eða stuðningsláns kominn án nokkurrar vissu eða vísbendinga um hvort slík endurfjármögnun verður í boði eða hvort lánin verða innheimt af fullum þunga og að honum gengið, virðist til þess fallin að letja rekstraraðila þess að nýta sér úrræðin. Þá viðrist nefndinni það mögulega ástand varhugavert að mikill fjöldi viðbótarlána og stuðningslána falli í vanskil á sama eða svipuðum tíma án þess að fyrir liggi hvernig tekist verði á við þá stöðu.

- G. Svör lánveitenda við fyrirspurnarbréfi eftirlitsnefndarinnar varpa ljósi á þá afstöðu sumra lánveitenda að það samræmist lagaramma viðbótarlána og stuðningslána og samningum þeirra við Seðabanka Íslands að skipta fjárhæð láns upp í tvo hluta með ólík vaxtakjör og ólíka tryggingastöðu. Þannig geti lánveitandi krafist betri trygginga á þann lánshluta sem ríkið ábyrgist ekki endurgreiðslu á en ríkið sjálft nýtur. Jafnframt geti lánveitandi krafist hærri vaxta á þann lánshluta sem ríkið ábyrgist ekki endurgreiðslu á en vexti sem endurspeгла að lánveitandi ber aðeins hluta áhættu vegna veitingar lánsins á það sem eftir stendur.

Nefndin sér sérstaklega tvo greinilega annmarka á uppskiptingu lána með tilliti til vaxtakjara og tryggingatöku:

1. Það er sjálfur kjarni þeirra úrræða sem felast í viðbótarlánum og stuðningslánum hærrí en kr. 10 milljónir að sú 15% til 30% eigin áhætta sem lánveitandi ber af slíkum lánum leiði til þess að hann láni ekki öðrum aðilum en þeim sem hann telur allgóðar líkur á að geti endurgreitt lánið, á sama tíma og ríkisábyrgðin leiði til þess að hann láni rekstraraðilum sem hann hefði ekki lánað bæri hann alla áhættuna sjálfur. Ef lánveitandi getur krafist sérstakra trygginga vegna þess lánshluta sem ríkið ábyrgist ekki endurgreiðslu á, er fyrir bí það aðhald sem felst í áhættu lánveitenda af veitingu láns og tapáhætta ríkissjóðs eykst að sama skapi. Hugsunin er sú að ríkið og lánveitandinn beri sömu tapsáhættu í hlutfalli við veitta ríkisábyrgð.
2. Ef unnt er að bjóða ólík vaxtakjör á þeim hluta láns sem ríkið ábyrgist endurgreiðslu á og þeim sem lánveitandi ber áhættuna af, virðist sá möguleiki fyrir hendi að lánveitandi geti krafist mjög hárra vaxta á þann lánshluta sem hann ber áhættuna af á meðan meðalvextir láns eru ekki langt frá almennum markaðsvöxtum vegna lágra vaxta á þeim lánshluta sem ríkið ábyrgist. Þannig háttar til með þau viðbótarlán sem Seðlabanki Íslands fékk upplýsingar um að veitt hefðu verið í september að í öðru tilvikinu var 1,5% vaxtaálag á 4,3% grunnvexti lánsins, eða 5,8% vextir á öllu láninu. Í hinu tilvikinu var ekkert vaxtaálag á 1,234% grunnvexti á þeim 70% hluta lánsins sem ríkið ábyrgist en 18,96% vaxtaálag á þann 30% lánshluta sem lánveitandi bar sjálfur áhættu af.

Telja verður langsótt að lánveitandi hefði getað lánað nokkrum aðila í venjulegum rekstri, að ekki sé talað um rekstraraðila í þannig vanda að lánveiting sé forsenda rekstrarhæfni hans, fjármuni með 20,194% vöxtum. Á umræddu láni eru meðalvextirnir hins vegar 6,9% sem eru ekki stórkostleg frávik frá vaxtakjörum hins lánveitandans sem beitti sömu grunnvöxtum og álagi á alla lánsfjárhæðina. En ef litið er svo á að uppskipting lánshlutanna sé heimil verður ekki séð að nein takmörk, önnur en þau sem leiða af framboði og eftirspurn, séu á þeim vaxtakröfum sem lánveitandi getur gert á 15% eða 30% hluta stuðnings- og viðbótarlána sem hann veitir og þannig meðalverðlagningu lánsins.

- H. Heimilt er að veita allt að kr. 50 milljarða ríkisábyrgð á árinu 2020 vegna viðbótarlána en í lok september 2020, eftir að lánveitingar höfðu verið mögulegar frá 7. maí 2020, höfðu verið lánaðar kr. 1.415 milljónir. Þá höfðu þann 25. október 2020 verið veitt stuðningslán að fjárhæð kr. 6.274 milljónir, en áætluð þörf fyrir ríkisábyrgðir vegna þess flokks er allt að kr. 40 milljarðar. Þannig er staðfest að veitt hafa verið viðbótarlán og stuðningslán að samtals fjárhæð kr. 7.689 milljónir, þó svo sú fjárhæð kunni að hafa hækkað eitthvað vegna viðbótarlána veittra í október og stuðningslána veittra eftir 25. þess mánaðar. Heimilaðar og áætlaðar ríkisábyrgðir vegna lánaflokkanna tveggja eru allt að kr. 90 milljarðar og heildarfjárhæð slíkra lána, sem eru aðeins að hluta með ríkisábyrgð, getur því verið nokkru hærrí.

Ástæða ofangreind misræmis er ekki augljós og koma ýmsir möguleikar og hugsanleg blanda þeirra til álita. Þannig kann að vera að heildarþörfin fyrir stuðning hafi verið ofmetin. Vera kann að aðrar stuðningsleiðir stjórnvalda hafi nýst það vel að þær hafi dregið svo mjög úr þörf fyrir viðbótarlán og stuðningslán sem raun ber vitni. Ef til vill er umgjörð viðbótarlána og stuðningslána með þeim hætti að hún sé ekki hvetjandi fyrir lánveitendur til að bjóða upp á úrræðin eða hún er með þeim hætti að lántakendum hugnast ekki að taka lán undir þeim formerkjum. Loks kann að vera eitthvað við það hvernig umgjörð lánanna er hrundið í framkvæmd sem leiðir til þess að lánveitendur og lántakar eru þeim afhuga að einhverju leyti. Að endingu er rétt að horfa til þess að þegar hámarksábyrgð ríkissjóðs vegna viðbótarlána var ákveðin lá ekki fyrir að annar flokkur ríkisábyrgðarlána, stuðningslán, yrði leiddur í lög síðar og því kynni tilkoma síðarnefnda flokksins að hafa leitt til lækkunar ríkisábyrgðar vegna hins fyrrnefnda og þar með lægri samtölu heimilla og áætlaðra ríkisábyrgða, hefði tilkoma hans legið fyrir.

- I. Eins og töflur III og IV sýna bera atvinnugreinarnar ferðaþjónusta og þjónusta, sem oftast ekki má ætla að sé að meira eða minna leyti ferðaþjónustutengd, höfuð og herðar yfir aðrar atvinnugreinar hvað varðar bæði fjárhæð og fjölda stuðningslána sem hafa verið tekin. Þannig hafa framangreindar tvær atvinnugreinar tekið 79% af fjölda allra stuðningslána og hafa þau numið 80% af heildarfjárhæð slíkra lána. Það eru einnig fyrirtæki í ferðaþjónustu sem tekið hafa þau tvö viðbótarlán sem upplýsingar liggja fyrir um hjá Seðlabanka Íslands. Þetta þýðir jafnframt að rekstraraðilar í öllum öðrum atvinnugreinum samtals hafa eingöngu nýtt sér um það bil 20% stuðningslánanna og engin viðbótarlán.

Ekki liggja fyrir gögn sem gera eftirlitsnefndinni kleift að leggja mat á það hvort þessar tölur endurspeglu lánsfjárförfina eftir atvinnugreinum eða hvort aðgengi að lánunum eða öðrum úrræðum vegna fyrirliggjandi skilyrða hefur áhrif á þessa afgerandi niðurstöðu. Hins vegar sýna haldbær gögn að mjög lágt hlutfall umsækenda um stuðningslán fær synjun um lán, þó svo gögn bendi einnig til að þau séu í mörgum tilvikum lægri en umsækjendur telja sig þurfa. Sambærilegar upplýsingar um samþykkishlutfall liggja ekki fyrir um viðbótarlán, enda er umsóknarferli þeirra flóknara og ógagnsærra og óvíst að fram komi umsóknir þegar gefið hefur verið til kynna að þær hljóti að líkindum ekki brautargengi.

1.2. Viðbótarlán

Fyrirliggjandi upplýsingar um viðbótarlán og veitingu þeirra benda til þess að á úrræðinu og framkvæmd þess séu ákveðin annmarkar sem kunna að draga úr áhrifum úrræðisins.

- A. Ekki er ríkisábyrgð á vöxtum af stuðningslánunum. Ef veitt væri hámarksviðbótarlán að fjárhæð kr. 1.200 milljónir til 30 mánaða, safnar lánið umtalsverðum vöxtum á lánstímanum. Ef miðað er við þá 5,8% vexti sem einn af viðskiptaböndkunum innheimtir sem sakir standa af slíkum lánunum, þá er vaxtakostnaðurinn af slíku láni, ef vextir eru allir greiddir í lok lánstímans, kr. 174.000.000, en eitthvað lægri ef vöxtum er dreift yfir endurgreiðslutímann. Það að ekki sé ríkisábyrgð á þessari vaxtakröfu eða 70% hennar kann að letja lánveitendur þess að veita slíkt lán.
- B. Hámarkslán samkvæmt þessu úrræði nemur tvöföldum árslaunakostnaði ársins 2019, allt að kr. 1.200 milljónir. Ef horft er til þeirra atvinnugreina sem harðast hafa orðið úti í tengslum við aðgerðir sóttvarnaryfirvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, ferðaþjónustu og ferðaþjónustutengdrar starfsemi, er algengt að launakostnaður nemi um eða yfir 50% af veltu. Þannig er sú aðstaða uppi að lánþakanda í framangreindum atvinnugreinum sem stendur til boða og nýtir sér hámarksviðbótarlán er ætlað að endurgreiða lán sem nemur heils árs tekjum hans, auk vaxta, á 12 mánaða tímabili, þegar sú starfsemi sem hann leggur stund á er mögulega enn í samdráttarástandi eða að sigla út úr því. Endurgreiðslutímann verður að meta í samhengi við hámarkslánsfjárhæð og það getur tæpleg talist fýsilegt að taka eða veita lán undir þessum formerkjum.

1.3. Stuðningslán

Langflest þeirra ríkisábyrgðarlána sem veitt hafa verið falla í þennan flokk og stærstur hluti þess fjár sem lánað hefur verið, auk þess sem tvisvar sinnum fleiri lánveitendur bjóða viðskiptavinum lán af þessum toga en viðbótarlán. Myndin af beitingu þessa úrræðis í raun er því að einhverju marki skýrari en sú sem veiting tiltölulega fárra viðbótarlána dregur upp.

Eins og með viðbótarlánin benda fyrirliggjandi upplýsingar til ákveðinna ágalla á úrræðinu og framkvæmd þess sem hamlað gætu nytsemi þess og sem fara í bága við ákveðin markmið löggjafans með innleiðingu þess.

- A. Eins og myndir II, III og IV sýna ná 53% lántakenda ekki að nýta sér hámarkslánsheimild stuðningsláns með fullri ríkisábyrgð og fá enga lánsheimild með 85% ríkisábyrgð vegna þess ákvæðis að hámarkslán nemi 10% af tekjum ársins 2019. Þannig má ætla að í mesta lagi 47% umsækjenda fái lánaða þá fjárhæð sem þeir telja sig í raun þurfa. Þetta háa hlutfall umsækjenda sem reka sig á skilyrðið um 10% hámark af tekjum vekur eftirlitsnefndina til umhugsunar um það hvort hámarkið kunni að vera lægra en ástæða væri til, einkum í því ljósi að þau erlendu úrræði sem nefndin hefur kynnt sér gera alla jafna ráð fyrir hærra hlutfalli af tekjum.
- B. Svo sem áður er komið fram telur eftirlitsnefndin það umhugsunarefni með tilliti til jafnræðis lántakenda að dæmi séu um að lánveitendur setji viðbótarskilyrði fyrir veitingu stuðningslána umfram þau sem fram koma í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 38/2020 og 7. gr. reglugerðar nr. 534/2020. Nefndin telur jafnframt ástæðu til þess að velta fyrir sér lögmæti slíkra viðbótarskilyrða og samþýðanleika þeirra við ákvæði laga nr. 38/2020 og reglugerðar nr. 534/2020, auk áhrifa þess á málsmeðferðarhraða og skilvirkni að endurmeta gögn sem þegar hafa verið metin á island.is.
- C. Við mat á rekstrarhæfi umsækjenda um stuðningslán hefur einkafyrirtækið Creditinfo nokkurt vægi og vanskilaskrá og lánshæfismat þess fyrirtækis geta ráðið úrslitum um hvort rekstraraðili telst uppfylla skilyrði lánveitingar. Eftirlitsnefndin telur að hægt sé að slá því föstu að fæstir rekstraraðilar skilji til hlítar þær innri og ytri reglur sem um vanskilaskrána og lánshæfismatið gilda og veltir því fyrir sér hvernig háttar til um löggjafann og reglugerðargjafann hvað það varðar. Sem dæmi má nefna að skráning á vanskilaskrá gengur alla jafna þannig fyrir sig að kröfuhafi sendir Creditinfo tilkynningu um vanskil og Creditinfo tilkynnir skuldara um fyrirhugaða skráningu á vanskilaskrá.

Alla jafna þekkja rekstraraðilar ekki úrræði sín þegar svo stendur á. Þannig er vel þekkt að umdeildar kröfur leiði til skráningar á vanskilaskrá vegna þess að skuldarar þekkja ekki rétt sinn til að koma í veg fyrir skráninguna eða fá hana fjarlægða með því að tilkynna kröfuhafa sannarlega um að krafan sé umdeild og upplýsa Creditinfo um þau samskipti. Þá rata sumar fyrirhugaðar fullnustugerðir, svo sem nauðungarsala, á vanskilaskrá á grundvelli auglýsingar sýslumanns en til þess að slík skráning sé fjarlægð vegna afturköllunar, sem getur komið til af ýmsum ástæðum, þurfa gerðarbeiðendur að senda Creditinfo tilkynningu um afturköllun eða skuldari að sýna fram á afturköllunina. Það getur oft reynst skuldara erfitt þar sem slíkar afturkallanir eru ekki færðar í gerðarbók sýslumanns og hvati kröfuhafa til að aðhafast í málinu er takmarkaður.

Lánshæfismat Creditinfo er svo aftur í meginatriðum byggt á vanskilaskránni. Ef rangar færslur vegna umsækjanda, til dæmis vegna þess að þar voru skráðar umdeildar kröfur, hafa farið á vanskilaskrá hafa þær aftur bein áhrif á lánshæfismatið. Blint traust á vanskilaskrá og lánshæfismat Creditinfo við mat á rekstrarhæfi er að mati nefndarinnar ekki augljós kostur við slíkt mat.

- D. Leiða má að því líkur að notkun óskráðra rafrænna skuldabréfa við skjölun stuðningslána, í fyrsta skipti sem slík skuldaskjöl eru notuð hérlandis, geri lánveitendum í raun kleift að ráða við mikið umfang þess lánaflokks, ekki síst ef hann verður á endanum nýttur í því umfangi sem jafnvel var gert ráð fyrir. Umtalsverður fjöldi stuðningslána hefur þegar verið afgreiddur, svigrúm er fyrir veitingu mun fleiri lána og ljóst að álag á hefðbundna innviði lánveitenda hefði getað orðið til þess að afgreiðsla lánanna hefði getað dregist að ófyrirsynju. Þá er ljóst að við þær aðstæður að útibú banka og sparisjóða eru að stærstum hluta lokuð og strangar fjöldatakmarkanir í gildi um stærð hópa í verslunar- og þjónusturýmum, hefði getað orðið fast að ómögulegt að ganga frá skuldaskjöllum vegna stuðningslána með öðrum hætti en rafrænum.

2. Ábendingar

Ábendingar eftirlitsnefndarinnar taka eðli máls samkvæmt einkum mið af ofangreindu mati hennar. Þær fela ekki í sér tæmandi talningu mögulegra jákvæðra breytinga á útfærslu úrræðanna eða framkvæmd, heldur þær hugmyndir sem nefndin telur æskilegt að skoða hvort hrinda eigi í framkvæmd í einhverju formi. Markmiðið með ábendingunum er tilraun til að aðstoða stjórnvöld og löggjafann við staðsetningu viðbótarlána og stuðningslána í heildarmengi þeirra efnahagsaðgerða sem þau hafa gripið til og við að framkvæmd þeirra úrræða verði með þeim hætti að þau skili sem mestum árangri:

1. Nefndin bendir á þann möguleika að tekið verði til skoðunar að framlengja ríkisábyrgð vegna viðbótarlána og stuðningslána inn í árið 2021.
2. Nefndin bendir á þann möguleika að tryggja samræmi í framkvæmd veitingar viðbótarlána og stuðningslána með lagabreytingu, eftir atvikum að undangengnu eða samhliða samkomulagi ríkis og lánveitenda sem væru lögunum til fyllingar, þar sem skerpt væri á samhengi úrræðanna, gagnsæi þeirra, ríkisábyrgð á vaxtakröfum samræmd og hámarkslánsfjárhæðum og samspili þeirra við lánstíma og endurgreiðsluferli lána gefinn sérstakur gaumur.
3. Nefndin bendir á þann möguleika að tekið verði til skoðunar að lengja lánstíma viðbótarlána og stuðningslána og rýmka endurgreiðslutíma þeirra.
4. Nefndin bendir á þann möguleika að tekið verði til skoðunar hvort auka megi með lagabreytingu, eftir atvikum að undangengnu eða samhliða samkomulagi ríkis og lánveitenda, jafnræði lántakenda með því að skýra skilyrði og matsferli lánsúmsókna viðbótarlána og stuðningslána í ljósi fenginnar reynslu, skerpa á ákvæðum um vexti og tryggingar lánanna og afnema heimild lánveitenda til að kalla eftir yfirlýsingu umsækjenda um að þeir geti staðið í skilum í óvissri framtíð.
5. Nefndin bendir á þann möguleika að tekið verði til skoðunar hvort þáttur vanskilaskrár og lánshæfismats Creditinfo við mat rekstrarhæfni umsækjenda hafi eðlilegt vægi.
6. Nefndin bendir á þann möguleika að tekið verði til skoðunar hvort nauðsynlegt kunni að vera að draga þegar skýrar línur um viðbrögð við og afleiðingar af því að til vanskila komi á viðbótarlánum eða stuðningslánum, þar á meðal hvort og hvers konar fjárhagsleg endurskipulagning kunni að standa skuldara til boða, óháð afstöðu lánveitenda eða með almennu fyrirframsamþykki allra lánveitenda sem samið hafa við Seðlabanka Íslands um viðbótarlán og stuðningslán.