

Félagsmálanefnd,
b.t. Sivjar Friðleifsdóttur formanns
Alþingi v/Austurvöll

28. nóvember 2005

Í-396
SP/bb

150 Reykjavík

Í framhaldi af fundi félagsmálanefndar hinn 21. júlí sl. um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til banka og sparisjóða og uppgreiðslu lána til sjóðsins fór nefndin þess á leit við Ríkisendurskoðun með bréfi dags. sama dag að hún gerði almenna stjórnýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði.

Með hliðsjón af þeim vanda, sem skapaðist hjá Íbúðalánasjóði vegna mikilla uppgreiðslna lánþega sjóðsins frá haustdögum 2004 og fram á mitt árið 2005, ákvað Ríkisendurskoðun að takmarka úttekt þessa við athugun á aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir. Í meðfylgjandi greinargerð Ríkisendurskoðunar um málið er leitast við að draga upp mynd af þeim vanda, sem sjóðurinn glímdi við á nefndu tímabili, og gerð tilraun til þess að greina ástæður fyrir því að hann varð svo mikill, sem raunin varð. Jafnframt er gerð grein fyrir aðgerðum þeim, sem sjóðurinn greip til í því skyni að verja sig áföllum og vikið að mjög mismunandi sjónarmiðum, sem fram hafa komið varðandi lagaheimildir sjóðsins í þessum efnum. Ekki var ráðist í að kanna fjárhagsstöðu sjóðsins sérstaklega að svo stöddu, þar sem félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafa um nokkurt skeið haft uppi áform um að fela ráðgjafarfyrirtæki það verkefni. Ekki er ljóst hvernig þessum áformum lyktar.

Helstu niðurstöður Ríkisendurskoðunar eru þessar:

Frumorsökina að baki þeim vanda, sem Íbúðalánasjóður átti við að glíma í formi mikils innstreymis fjár, má annars vegar rekja til skiptiútboðs sjóðsins, sem ákveðið var að standa fyrir við kerfisbreytinguna hinn 1. júlí 2004 og hins vegar til óvæntrar samkeppni á húsnæðislánamarkaði, sem sjóðurinn gat ekki séð fyrir. Alls námu uppgreiðslurnar tæpum 157,6 milljörðum króna á tímabilinu september 2004 til júliloka 2005. Þær höfðu í för með sér umtalsverða röskun á jafnvægi milli eigna og skulda sjóðsins og fólu jafnframt í sér mikla hættu á fjárhagslegum áföllum ef ekki yrði gripið til sérstakra ráðstafana.

Með því að bjóða eigendum húsbrefa að skipta þeim fyrir íbúðabréf var ljóst að möguleikar sjóðsins til að mæta uppgreiðslu fasteignaveðlána með því að efna til aukaútdráttar á húsbrefum hlytu að skerðast verulega. Því reið á miklu að ákvarða skiptiálagið, sem sjóðurinn áskildi sér í þessum viðskiptum, þannig að tryggt væri að hættunni á tjóni vegna óhóflegra uppgreiðslna yrði ekki boðið heim. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að gagnrýna Íbúðalánasjóð fyrir ákvörðun skiptiálagsins. Sjóðurinn tók mið af tillögum ráðgjafa sinna og fór ef eitthvað var nokkru vægar í sakirnar en þeir lögðu til. Þá verður að ætla að skiptiálagið hafi verið

hæfilegt í ljósi markmiða stjórnvalda með skiptunum. Þau fólust í því að skipta umtalsverðu magni og tryggja með þeim hætti skjóta og örugga verðmyndun með íbúðabréf á markaði.

Íbúðalánasjóður sinnti ekki þeirri lagaskyldu sinni að leita umsagnar Fjármálaeftirlitsins um breytingar á áhættustýringarstefnu sinni fyrr en u.þ.b. hálfu ári eftir að þessum breytingum var hrint í framkvæmd í lok desember 2004. Þessi yfirsjón á formlegri hlið málsins er bagaleg, einkum í ljósi þess að sumir þeirra, sem leita bar til í þessu sambandi, hafa haft uppi ákveðnar efasemdir um lögmæti þeirra aðgerða, sem gripið var til.

Vegna uppgreiðslanna greip sjóðurinn til eftirfarandi mótaðgerða:

- Í fyrsta lagi að greiða upp eftir því sem kostur var lán og skuldbindingar, þar sem uppgreiðsluheimildir lágu fyrir.
- Í öðru lagi voru húsbref dregin út aukalega og greidd upp svo sem heimildir leyfðu.
- Í þriðja lagi var hluta varið til hefðbundinna íbúðalána.
- Í fjórða lagi er sjóðnum nauðsynlegt að liggja ávallt með talsvert mikið laust fé á skammtímaásvöxtun í bönkum og sparisjóðum til að geta svarað skuldbindingum sínum með sem minnstum fyrirvara þegar á þarf að halda.
- Í fimmta og síðasta lagi greip sjóðurinn til þess ráðs að gera lánasamninga við nánar tilgreinda banka og sparisjóði.

Ágreiningslaust er að fjórar fyrsttöldu aðgerðirnar, sem sjóðurinn greip til, flokkast undir hefðbundna áhættu- og fjárstýringu, sem er í fullkomnu samræmi við bæði lögin um stofnunina og áhættustýringarstefnuna, sem hún hefur sett sér. Ef litið er fram hjá efasemdum um lagagrunn þann, sem lánasamningarnir við fjármálafyrirtækin hvíla á, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en að Íbúðalánasjóði hafi með framangreindum aðgerðum tekist að forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þökkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans. Aðgerðirnar sem slíkar sýnast því hafa tryggt fjárhagslega hagsmuni sjóðsins með nokkuð viðunandi hætti.

Fjármálaeftirlitið telur eftir að hafa skoðað lagagrundvöll samninganna gaumgæfilega að enginn vafi leiki á því að samningarnir séu í samræmi við lög. Hvorki í lögnum né í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004 sé að finna skilgreiningu eða afmörkun á því hvað teljist til hefðbundinna áhættustýringaraðferða. Engin frekari skilyrði eða skorður eru settar í lögnum eða frumvarpi með lögnum varðandi inntak og umfang reglugerðarinnar að þessu leyti. Orðalag reglugerðarinnar sé mjög opið og gefi til kynna rúmar heimildir til áhættustýringar. Verði því ekki séð að Íbúðalánasjóður hafi verið óheimilt að gera umrædda lánasamninga sem lið í áhættustýringu sinni. Þá telur Fjármálaeftirlitið ákvörðun Íbúðalánasjóðs um að halda áfram útgáfu íbúðarbréfa óháð þróun uppgreiðslna ekki faraí bága við lagaheimildir sjóðsins.

Með hliðsjón af eðli þeirra aðgerða, sem sjóðurinn greip til, telur Ríkisendurskoðun að samhliða undirbúningi að nauðsynlegum breytingum á áhættustýringarstefnunni sl. haust, hefði verið tryggara að skoða betur lagaheimildir sjóðsins í þessu efni og eftir atvikum að beita sér fyrir því að treysta lagagrundvöllinn, sem þær eru byggðar á.

Hafa verður í huga að þegar upp er staðið, þ.e. frá desember 2004 og fram á mitt þetta ár, hafði sjóðurinn lánað bönkum og sparisjóðum um 85 milljarða kr., eða um 20% af efnahag sjóðsins, til allt að 40 ára á grundvelli reglna og fyrirmæla um áhættustýringu, sem að ýmsu leyti voru a.m.k. óskýrar.

Þó svo að ýmsir efist um lögmæti umræddra áhættustýringaraðgerða Íbúðalánasjóðs og útboða hans á íbúðabréfum verður ekki fram hjá því litið að sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er afdráttarlaus að lagaskilyrði eru fyrir umræddum aðgerðum. Ríkisendurskoðun gerir í sjálfu sér ekki sérstakar athugasemdir við þessa meginniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins. Engu að síður vekur Ríkisendurskoðun athygli á því að almennt séð verður að telja óheppilegt að byggja svo umfangsmikla og langa lánasamninga og raun ber vitni á mjög almennum og ónákvæmum lagafyrirmælum er lúta að áhættustýringu. Engum blöðum er um það að fletta að hagsmunir, sem í húfi eru fyrir sjóðinn og ríkissjóð, eru gríðarlega miklir. Þá er a.m.k. líklegt að viðvarandi lánastarfsemi af þessu tagi breyti að nokkru eðli starfsemi Íbúðalánasjóðs og raski jafnvel samkeppnisstöðu á fjármagnsmarkaði. Með vísan til þessa er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að löggjafinn sjálfur leggi skýrari línur en gert er í gildandi lögum um þá þætti í starfsemi sjóðsins, er lúta að áhættustýringu og eðli þeirra aðgerða, sem honum eru tæk undir þeim formerkjum.

Þó telja verði að Íbúðalánasjóður hafi lögum samkvæmt mjög rúmar heimildir til þess að bjóða út íbúðabréf, verður ekki hjá því komist að láta í ljós nokkrar efasemdir um að hagkvæmt sé eða skynsamlegt að stunda umfangsmikla útgáfu íbúðabréfa þegar hann er í vandræðum vegna ofgnóttar af handbæru fé. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Íbúðalánasjóði ekki tekist að sýna fram á með nægilega sannfærandi rökum að honum hafi verið nauðsynlegt að standa fyrir svo umtalsverðri útgáfu á fjármögnunarbrefum á sama tíma og uppgreiðslur eldri lána voru í hámarki og eftirspurn eftir húsnæðislánum hans dvínandi. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sér, eru miklar líkur á að hægt hefði verið að fara mun hægur í sakirnar en gert var í þessu efni án þess að slíkt hefði umtalsverð áhrif á verðmyndun íbúðabréfanna á markaði.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að mælt sé með skýrari hætti í lögum hvernig standa skuli að útgáfu íbúðabréfa við þessar aðstæður og ekki síður hvort Íbúðalánasjóði skuli almennt heimilt að taka virkan þátt í fjármögnun fasteignalána annarra lánastofnana. Með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, er brýnt að viðeigandi stjórnvöld og löggjafinn bregðist skjótt við til þess að eyða allri óvissu um lögformlegar starfsheimildir Íbúðalánasjóðs og ákvarða með skilmerkilegum hætti hvaða hlutverki hann skuli gegna í framtíðinni á fjármagnsmarkaði. Rétt er í þessu sambandi að taka fram að félagsmálaráðherra hefur þegar hrint af stökkunum endurskoðun á húsnæðislöggjöfinni, þar sem mál þessi verða skoðuð í þá mál.

Afrit sent:
Félagsmálaráðherra.
Íbúðalánasjóði

Íbúðalánasjóður

**Um aðdraganda og gerð lánasamninga
sjóðsins við fjármálastofnanir vegna
áhættustýringar**

Nóvember 2005

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	3
2	AÐDRAGANDI OG ATVIK MÁLS	4
3	LÁNASAMNINGAR VIÐ BANKA OG SPARISJÓÐI.....	10
4	ATHUGASEMDIR FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS	14
5	BREYTING Á REGLUGERÐ UM FJÁRHAG OG ÁHÆTTUSTÝRINGU ÍBÚÐALÁNASJÓÐS... ..	22
6	NIÐURSTÖÐUR RÍKISENDURSKOÐUNAR	24

1 Inngangur

Í framhaldi af fundi félagsmálanefndar hinn 21. júlí sl., þar sem fjallað var um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til banka og sparisjóða og uppgreiðslu lána til sjóðsins, fór nefndin þess á leit við Ríkisendurskoðun með bréfi dagsettu sama dag að gerð yrði almenn stjórnsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði. Með hliðsjón af þeim vanda, sem skapaðist hjá Íbúðalánasjóði vegna mikilla uppgreiðslna lánþega sjóðsins frá haustdögum 2004 og fram á mitt árið 2005 ákvað Ríkisendurskoðun að takmarka úttekt þessa við athugun á aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir. Uppgreiðslurnar, sem höfðu í för með sér umtalsverða röskun á jafnvægi milli eigna og skulda sjóðsins, fólu í sér mikla hættu á fjárhagslegum áföllum ef ekki yrði gripið til sérstakra ráðstafana.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur stofnunin framkvæmt stjórnsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum, sem henni ber lögum samkvæmt að endurskoða, sbr. 6. gr. laganna. Samkvæmt nefndri 9. gr. felst stjórnsluendurskoðun eftir atvikum í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.

Með hliðsjón af ofanskráðu hefur athugun Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst beinst að því að draga upp mynd af þeim vanda, sem sjóðurinn hefur átt við að glíma vegna uppgreiðslanna, greina ástæðurnar fyrir því að vandinn varð svo mikill, sem raun bar vitni, og í hverju þær aðgerðir, sem sjóðurinn greip til í því skyni að verja sig áföllum, fólust. Þá er vikið að mjög mismunandi sjónarmiðum, sem fram hafa komið varðandi lagaheimildir sjóðsins í þessum efnum. Ekki var ráðist í að kanna fjárhagsstöðu sjóðsins sérstaklega að svo stöddu, þar sem félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafa um nokkurt skeið haft uppi áform um að fela ráðgjafarfyrirtæki það verkefni. Ekki er ljóst hvernig þessum áformum lyktar.

2 Aðdragandi og atvik máls

2.1 Kerfisbreyting

Með lögum nr. 57/2004, um breytingu á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998, sem tóku gildi hinn 1. júlí 2004, var húsbrefakerfið fellt niður og við tók peningalánakerfi. Eitt af höfuðmarkmiðum stjórnvalda með breytingum þessum var að stuðla að lækkun vaxta með einföldun á skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs og afnámi uppgreiðsluheimilda hans. Samkvæmt hinum nýju lögum hefur Íbúðalánasjóður frá 1. júlí 2004 gefið út íbúðabréf í stað húsbrefa og húsnæðisbréfa. Íbúðabréf eru markaðshæf skuldabréf, sem sjóðurinn selur á almennum markaði til að afla fjár fyrir lánveitingar sínar. Húsbrefin þóttu samkvæmt eðli sínu og skilmálum ekki nægilega markaðshæf á alþjóðlegum markaði en það þykja íbúðabréfin á hinn bóginn. Að baki meiri markaðshæfni íbúðabréfa býr einkum sú ástæða að lánaflokkar þeirra eru mjög stórir og gjalddagar tíðir og reglubundnir. Af þeim sökum þykja þeir bæði áhugaverðari og aðgengilegri fyrir fjárfesta en húsbrefin, sem byggðu á útdráttarfyrirkomulagi. Helstu kaupendur þessara verðbréfa eru lífeyrissjóðir, bankastofnanir og önnur slík fjármálafyrirtæki, bæði hérlend og erlend. Íbúðabréfin eru verðtrygg jafngreiðslubréf í íslenskum krónum, skráð í Kauphöll Íslands og hjá Euroclear í Brussel.

Til þess að greiða fyrir því að íbúðabréf yrðu markaðshæf svo fljótt sem kostur væri eftir gildistöku laganna hinn 1. júlí 2004 var Íbúðalánasjóði heimilað að bjóða eigendum húsbrefa og húsnæðisbréfa að skipta þeim fyrir íbúðabréf og stækka þannig íbúðabréfaflokka, sbr. ákvæði til bráðbirgða I í lögum nr. 57/2004. Jafnframt var í bráðabirgðaákvæði III mælt fyrir um óbreytt fyrirkomulag á innheimtu þeirra fasteignaveðbréfa, sem skipt var fyrir húsbref. Til þess að rétta af sjóðstreymið vegna aukaafborgana og uppgreiðslna fasteignaveðbréfa var jafnframt mælt fyrir um það í nefndu ákvæði til bráðbirgða III að sjóðnum væri áfram heimilt að efna til aukaútdráttá á húsbrefum.

Í nefndu bráðabirgðaákvæði er mælt fyrir um að skuldurum fasteignaveðbréfanna skuli eftir sem áður heimilt að greiða aukaafborganir af skuld sinni eða endurgreiða skuldina að fullu fyrir gjalddaga án uppgreiðslugjalds. Sambærilegt ákvæði er jafnframt að finna í meginmáli fasteignaveðbréfanna sjálfra. Í þessu felst sú áhætta að sjóðurinn sitji uppi með óhóflega mikið lausafé vegna uppgreiðslna, án þess að bjóðast ávöxtun, er samsvari þeim vöxtum, sem og sjóðurinn sjálfur þarf að svara af skuldum sínum. Til þess að draga úr þessari áhættu er sjóðnum samkvæmt lögum heimilt að beita aukaútdráttum á húsbrefum á móti uppgreiðslum, auk þess sem honum er heimilt að veita slíku fé til nýrra húsnæðislána. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, sbr. lög 57/2004, hvílir rík skylda á sjóðnum til að varðveita og ávaxta það fé, sem hann hefur umsjón með, og gæta þess að hafa jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar. Jafnframt er sjóðnum skv. 3. mgr. sömu greinar skylt að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna og gera áætlanir þar um.

2.2 Skiptiútboð við kerfisbreytingu á árinu 2004

Með útboði í júní 2004 var eigendum hús- og húsnæðisbréfa gefið tækifæri til að leggja inn skriflega beiðni á tímabilinu 28. til 30. júní 2004 um skipti á þeim fyrir íbúðabréf að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Tekið var fram að tilboð þetta yrði ekki endurtekið. Samkvæmt því bauðst eigendum allra húsbréfa og húsnæðisbréfa, sem sjóðurinn hafði gefið út til fjármögnunar á útlánum sínum, að skipta á þessum bréfum og hinum nýju íbúðabréfum samkvæmt sanngjörnu skiptiálagi. Skiptiútboðið sem slíkt þótti takast afar vel en tilgangurinn með því var eins og að framan hefur verið rakið fyrst og fremst sá að greiða fyrir því að íbúðabréf yrðu markaðshæf svo fljótt sem kostur væri eftir kerfisbreytinguna hinn 1. júlí 2004, sbr. ákvæði til bráðbrigða I í lögum nr. 57/2004. Aðgerðin sem slík er m.a. talin hafa skilað nokkurri lækkun á vöxtum af íbúðalánum.

Rétt er að taka fram að þetta verkefni var á könnu stjórnar sjóðsins og framkvæmdastjóra, sbr. 9. gr. laga nr. 44/1998, og ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 57/2004, um breytingu á þeim. Forsvarsmönnum sjóðsins var fullljóst að á miklu reið að ákveða skiptiálagið í þessum viðskiptum þannig að hættu á tjóni vegna óhóflegra uppskipta yrði ekki boðið heim. Í því skyni leitaði sjóðurinn til Deutsche Bank, Ráðgjafar og Efnahagsspár ehf. og Capto Finacial Consulting, sem er sænskt ráðgjafarfyrtæki á þessu sviði. Þá vann greiningardeild Íslandsbanka hf. vandaða greinargerð um skiptiálagið, sem birtist á vefsíðu bankans. Samkvæmt útreikningum ráðgjafa sjóðsins hvers um sig þurfti vaxtaálagið eftir atvikum að vera á bilinu 0,19% til 0,27% ef tryggja ætti sjóðinn með viðunandi hætti fyrir óvæntum uppgreiðslum í framhaldi af áformuðum uppskiptum. Niðurstaða Íslandsbanka var mjög á sömu lund og ráðgjafanna. Með skírskotun til þessa ákvað sjóðurinn að skiptiálagið skyldi vera á bilinu 0,21-0,24% að meðaltali og telur hann sig þannig hafa tekið fullt tillit til ábendinga og útreikninga ráðgjafanna. Lægra hlutfallið átti við um styttri húsbréfaflokkana en það hærra við þá lengri.

Uppgjör skiptanna fór fram 8. júlí 2004. Ákveðið var að skipta hús- og húsnæðisbréfum yfir í nýja flokka íbúðabréfa fyrir um 334 milljarða króna eða alls um 87% af úti-standandi flokkum. Skiptiálagið var tekið til að verja sjóðinn hugsanlegu tapi vegna uppgreiðslna og var eins og áður segir að meðaltali 0,21-0,24%. Núvirt nemur skiptiálagið um 7 milljörðum króna.

Í minnisblaði fyrir félagsmálaráðherra frá 12. júlí 2004 gerði sjóðurinn nánari grein fyrir niðurstöðu útboðsins. Í minnisblaðinu er jafnframt gerð svofelld grein fyrir áhættustýringu í tengslum við skiptin:

„Í samráði við ráðgjafa sjóðsins var í upphafi ákveðið að halda eftir um þriðjung húsbréfa fyrir utan skiptin til að takmarka uppgreiðslu- og vaxtaáhættu sjóðsins. Þessu markmiði var unnt að ná með því að halda eftir eldri flokkum húsbréfa en einnig með því að takmarka það magn sem ákveðið var að skipta í rafvæddu flokkunum. Því áskildi Íbúðalánasjóður sér í útboðs- og skráningarlýsingu rétt til að taka einungis tilboðum 85% af heildarfjárhæð útistandandi húsbréfa í hverjum flokki.

Þegar niðurstöður útboðs lágu fyrir var ljóst að unnt var að ná því heildarmarkmiði að halda eftir rúmlega 30% húsbréfa með því að takmarka einungis skipti í lengri rafvæddu flokkunum, það er IBH 37 og IBH 41 (40 ára flokkarnir 1998 og 2001), en taka öllum óskum um skipti á styttri flokkum húsbréfa, IBH 21, IBH 22 og IBH 26 (25 ára flokkarnir 1996, 1998 og 2001).

Þessir flokkar voru mun minni en lengri flokkarnir og því einfaldara að skipta þeim alfarið. Þá var þátttaka í þessum flokkum á bilinu 96,84% til 99,11% þannig að skerðing þessara flokka hefði orðið hlutfallslega meiri en skerðing lengri flokkanna.

Húsbréfum sem haldið var eftir skiptast í eldri pappírsflokka um 82 milljarðar og nýrri rafvædda flokka um 22 milljarðar. Þessar aðgerðir einfalda mjög fjárstýringu sjóðsins.“

Í minnisblaði Íbúðalánasjóðs til fjármálaráðuneytisins, dags. 18. júní 2004, var fjallað um vaxtaálag við fyrirhuguð skipti húsbréfa og húsnæðisbréfa fyrir íbúðabréf. Í niðurlagi þess sagði svo orðrétt: „Til að auka enn öryggi skiptanna gerir sjóðurinn ráð fyrir að halda eftir allt að 40% af húsbréfum, þó aldrei minna en 33% af útistandandi húsbréfum. Það eykur á öryggi sjóðsins.“ Svo sem greinir í minnisblaðinu til félagsmálaráðherra frá 12. júlí 2004 ákvað sjóðurinn engu að síður að halda eftir öllum „pappírsbréfum“ húsbréfa en aðeins 12% í rafvæddum flokkum. Þá mun Íbúðalánasjóður á þessum tíma hafa gengið út frá því að hann gæti dregið hvaða húsbréf sem væri út á móti væntanlegum uppgreiðslum. Miklar efasemdir voru uppi meðal fjárfesta, einkum lífeyrissjóða, um þennan lagaskilning Íbúðalánasjóðs. Á haustmánuðum 2004 féllst sjóðurinn á sjónarmið lífeyrissjóðanna um að draga beri hvern húsbréfaflokk út á móti viðeigandi fasteignalánaflokki í réttum hlutföllum við útistandandi stærð flokka. Við þetta þrengdust enn frekar möguleikar sjóðsins til útdráttar á móti uppgreiðslum því raunin var sú að um 85% uppgreiðslna fasteignaveðbréfa Íbúðalánasjóðs eftir skiptin tengdist rafvæddum flokkum.

Nokkru eftir að skiptum á húsbréfum og húsnæðisbréfum fyrir íbúðabréf lauk eða nánar tiltekið í lok ágúst 2004 hóf KB banki að bjóða íbúðalán í samkeppni við Íbúðalánasjóð. Aðrir bankar og sparisjóður fylgdu fljótlega í kjölfarið og buðu einnig samkeppnishæf íbúðalán. Lánsfjárhæðir, lánstími, vextir og önnur lánskjör og skilyrði, sem fjármálafyrirtækin buðu, voru þess eðlis að fjölmargir skuldarar fasteignaveðbréfa Íbúðalánasjóðs sáu sér hag í því að greiða þau upp og endurfjármagna þau með nýjum íbúðalánnum hjá bönkum og sparisjóðum.

2.3 Útboð íbúðabréfa

Þrátt fyrir hina rúmu og þar með áhættusömu lausafjárstöðu í kjölfar hinna miklu uppgreiðslna og minnkandi markaðshlutdeild á íbúðalánamarkaði taldi sjóðurinn sig engu að síður hafa ríkar skyldur skv. 1. tölul. 9. gr. laganna um húsnæðismál til að standa fyrir útboðum íbúðabréfa. Skyldur þessar felast í því að sinna viðskiptum með skuldabréf, sem sjóðurinn gefur út, og gæta þess að framboð íbúðabréfa sé jafnan nægjanlegt til að tryggja eðlilega verðmyndun með bréfin á markaði. Í þessu sambandi bendir sjóðurinn á að um sé að ræða verðbréfaflokka, sem séu yfir 300 milljarða kr. að stærð, með alþjóðlegt láns hæfismat og skráðir í alþjóðlegum uppgjörsmiðstöðvum. Ef hætt væri að gefa út skuldabréf í þessum flokkum hefði slíkt að mati sjóðsins mjög óheppileg áhrif á verðmyndun á markaði og á langtímavaxtastig í landinu og tefldi í tvísýnu möguleikum sjóðsins til fjármögnunar á síðari stigum. Með vísan til þessara sjónarmiða hélt sjóðurinn áfram að bjóða út íbúðabréf þó svo að hann væri á sama tíma að glíma við mikinn vanda vegna óvenjumikilla uppgreiðslna, svo sem nánar er rakið í kafla 2.4.

Útboð á íbúðabréfum á vegum Íbúðalánasjóðs frá því að kerfisbreyting tók gildi hinn 1. júlí 2004 til 8. júlí 2005 voru samtals 11, þar af voru tvö skiptiútboð í desember 2004. Í hinum níu var samtals tekið tilboðum að fjárhæð rúmlega 66 milljarðar kr. að nafnverði. Af þessum útboðum áttu 7 sér stað eftir að uppgreiðslur jukust stórlega, þ.e. í september 2004, og í þeim var tekið tilboðum að fjárhæð rúmlega 54 milljarðar króna. Þar sem sjóðnum er heimilt að nota uppgreiðslufé til endurlána, sbr. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I í lögum 57/2004, verður að ætla að regluleg útboð hafi aukið þann vanda, sem sjóðurinn glímdi þegar við vegna uppgreiðslna og minnkandi markaðshlutdeildar á húsnæðislánamarkaði.

2.4 Uppgreiðslur og áhættustýring

Í 11. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, sbr. 5. gr. laga nr. 57/2004, er fjallað um eigna- og skuldastýringu. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skal Íbúðalánasjóður halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um. Einnig ber sjóðnum að varðveita og ávaxta það fé, sem hann hefur umsjón með. Samkvæmt 4. mgr. 11. gr. setur ráðherra í reglugerð áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins. Í athugasemdum með frumvarpi að lögum nr. 57/2004 er m.a. tekið fram að nauðsynlegt sé að Íbúðalánasjóður hafi heimild til að eiga viðskipti með verðbréf og beita hefðbundnum aðferðum við áhættustýringu með það fyrir augum að dreifa áhættu sjóðsins. Í samræmi við framangreint lagaboð var í kjölfar kerfisbreytingarinnar skv. lögum nr. 57/2004 gefin út reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004. Í 2. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að Íbúðalánasjóður skuli setja sér stefnu um áhættustýringu í því skyni að stjórna áhættu sjóðsins og draga úr henni svo sem kostur er. Samkvæmt 3. gr. skal Íbúðalánasjóður tryggja jafnvægi inn- og útgreiðslna sjóðsins og beita hefðbundnum áhættustýringaradferðum til að tryggja vandaða áhættu- og fjárstýringu. Í því skyni er sjóðnum heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Slíkar aðferðir skulu nánar útfærðar í áhættustýringarstefnu sjóðsins. Vegna þessarar skyldu sjóðsins kallar áhættustýringarstefnan á að samræmi sé milli líftíma eigna og skulda sjóðsins.

Samkvæmt áhættustýringarstefnu sjóðsins, sem gildi frá 1. júlí 2004, bar Íbúðalánasjóði að haga lausafjárstýringu sinni með eftirgreindum hætti: Umframlausafé skyldi festa til skamms tíma, hjá ríkissjóði og tilteknum fjármála fyrirtækjum, sem uppfylltu tilteknar gæðakröfur. Samningar á þessum grunni gátu aldrei numið hærri fjárhæð en 5 milljörðum króna hjá hverjum stóru íslensku bankanna og 300 milljónum króna hjá smærri lánastofnunum, sbr. 6. kafla þágildandi áhættustýringarstefnu og þó einkum lið 6.2.2. og viðauka I í 9. kafla hennar. Samkvæmt framansögðu gat lausafjárstýring aðeins falist í því að lána eða fjárfesta í verðbréfum banka og sparisjóða til skamms tíma, án þess að það hafi verið skilgreint nánar í stefnunni sjálfri, og ekki umfram sömu hámarksfjárhæðir og giltu um lausafjárstýringu eftir því hver viðsemjandinn var hverju sinni. Sjóðurinn leit svo á að undir lausafjárstýringu samkvæmt framansögðu félli stýring á lausu fé til útlána og afborgana á tímabili, sem væri 12 mánuðir eða skemmra.

Í 7. kafla þágildandi stefnu var fjallað um áhættustýringu og var hún eðli málsins samkvæmt að mörgu leyti mjög svipuð fyrirmælum 6. kafla um lausafjárstýringu. Sá meginmunur er þó á þessum úrræðum að áhættustýring getur falist í ákvörðunum eða

skuldbindingum, sem gilda ýmist í skamman eða langan tíma. Í niðurlagi liðar 7.2.1. í þágildandi áhættustefnu Íbúðalánasjóðs sagði að sjóðurinn skyldi ef þörf krefði í glímu sinni við vaxtaáhættu og til að halda lykilvaxtaáhættuhlutfalli undir nánar tilgreindum mörkum nýta innlausnarrétt sinn fyrir innleysanlegt fjármagn og/eða endurfjármagna fjármögnunarsamval sitt með hæfilegum binditíma. Íbúðalánasjóður leit svo á að samkvæmt þessu ákvæði gæti hann gert lánasamninga til langs tíma. Hins vegar taldi hann sig bundinn af fyrirmælum 9. kafla áhættustefnunnar um viðsemjendur og fjárhæðir.

Áhrifa þess að bankar og sparisjóðir hófu í lok ágúst 2004 að bjóða íbúðalán í samkeppni við Íbúðalánasjóð tók óðara að gæta í starfsemi hans. Annars vegar dró verulega úr útlánum og hins vegar jukust uppgreiðslur gríðarlega. Uppgreiðslur útlána sjóðsins námu frá janúar 2004 til og með júlí sama árs að meðaltali rúmum 1,4 milljarði króna á mánuði. Í ágúst 2004 námu uppgreiðslurnar rúmum 2,3 milljörðum króna. Í september tóku þær hins vegar geysilegt stökk því þá námu þær rúmlega 12,2 milljörðum króna. Í október námu uppgreiðslur tæplega 20,2 milljörðum, í nóvember tæplega 20,3 milljörðum og desember rúmum 18,1 milljörðum króna. Frá ársbyrjun 2005 og fram til loka október s.l. námu uppgreiðslurnar rúmlega 113,3 milljörðum króna eða rúmlega 11,3 milljörðum á mánuði að meðaltali. Samtals námu uppgreiðslurnar frá september 2004 til loka október s.l. rúmlega 184,1 milljörðum króna. Þar af námu þær rúmlega 70,8 milljörðum kr. frá september 2004 til ársloka sama ár.

Hinn 17. og 22. nóvember 2004 lagði Íbúðalánasjóður samtals 24 milljarða inn á viðskiptareikning Seðlabankans „*meðan hann var að átta sig á þessari nýju stöðu og þessu nýja viðfangsefni, sem alls ekki var nein óskastaða*“, eins og orðrétt segir í greinargerð sjóðsins til félagsmálanefndar um málefni hans frá 21. júlí s.l. Af lestri fundargerða verður ekki með beinum hætti ráðið að þetta vandamál hafi verið tekið til sérstakrar umræðu á fundum stjórnar frá því september 2004 og fram yfir miðjan nóvember s.á. Á stjórnarfundi hinn 18. nóvember 2004 var m.a. rætt um ávöxtun lausafjár. Á fundinum var dreift minnisblaði sviðstjóra áhættu- og fjárstýringarsviða um lausafjárstýringu. Þar er gerð grein fyrir því að laust fé sjóðsins á þessum tíma hafi að mestu verið endurfjárfest til skamms tíma hjá bönkum og fjármálastofnunum og sagt að æskilegra væri til að minnka áhættu að fjárfesta til lengri tíma í verðtryggðum pappírnum. Þannig fáist ákjósanlegur vaxtamunur samhliða því að það lengist í eignum sjóðsins, sem væri mjög mikilvægt við þessar ástæður. Jafnframt er í minnisblaðinu vikið að öðrum fjárfestingarkostum. Segir þar svo orðrétt:

„Um þessar mundir er lítið um langa og trausta fjárfestingarkosti á ákjósanlegum kjörum. Bankar og sparisjóðir hafa nálgast sjóðinn og viljað selja honum skuldabréf er tengjast með einum eða öðrum hætti íbúðalánum þeirra. Ljóst er að þessi bréf eru mjög ákjósanlegur fjárfestingarkostur fyrir sjóðinn hvað varðar greiðsluflæði, líftíma, vexti og áhættu. Lagt er til að leyft verði að fara í viðræður við banka og sparisjóði um leiðir til að fjárfesta í ákjósanlegum fjárfestingarkostum fyrir sjóðinn sem byggja á m.a. fyrrgreindum skuldabréfum.“

Á þessum fundi, þ.e. 18. nóvember 2004, heimilaði stjórnin framkvæmdastjóra að fjárfesta í slíkum langtímabréfum og fara í viðræður við bankastofnanir um leiðir til að fjárfesta í fjárfestingarkostum, sem m.a. byggja á fyrrgreindum skuldabréfum.

Í lok minnisblaðsins er vikið að þörf á að leiðrétta fjárfestingarstefnu sjóðsins. Segir þar svo orðrétt:

„Í ljósi breyttra aðstæðna er mikilvægt að leiðrétta fjár- og áhættustýringarstefnu sjóðsins. Ljóst er að aðlaga þarf mörk upphæða sem heimilt er að lána til viðkomandi lánastofnana.

Einnig er lagt til að sjóðurinn megi fjárfesta í breiðari hópi skuldara t.d. sveitarfélögum og fleiri tegundum verðbréfa.“

Á þessum sama fundi fól stjórn sjóðsins framkvæmdastjóra að undirbúa tillögur þessa efnis. Málið var aftur til umfjöllunar á stjórnarfundum 10. desember 2004. Í fundargerð er gerð svofelld grein fyrir henni undir yfirskriftinni „Lagfæring á áhættustýringarstefnu ÍLS“.

„Lögð fram tillaga að endurnýjaðri áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs. Í tillögunni hafa verið gerðar ákveðnar breytingar í samræmi við fyrri samþykkt stjórnar Íbúðalánasjóðs. Breytingarnar lúta að hækkun þeirra fjárhæða sem Íbúðalánasjóði er heimilt að geyma hjá einstökum bönkum og rýmkun heimilda sjóðsins til að fjárfesta í skuldabréfum. Breytingarnar eru innan þess ramma sem reglugerð um áhættustýringu gefur.“

Ofangreind tillaga var samþykkt á fundinum. Í fundargerðinni er sérstaklega tekið fram að breytingarnar séu innan þess ramma, sem reglugerð um áhættustýringu mælir fyrir um.

Þó svo að stjórnin hefði ekki fyrir sitt leyti samþykkt nauðsynlegar breytingar á áhættustýringarstefnunni fyrir en 10. desember 2004, svo sem að ofan greinir, heimilaði stjórnin framkvæmdastjóra á fundi sínum 18. nóvember 2004 að fjárfesta í langtímabréfum banka og sparisjóða ásamt því að taka upp viðræður við þessa aðila um kaup á skuldabréfum, sem tengjast með einum eða öðrum hætti íbúðalánum þeirra. Þá láðist sjóðnum að senda Fjármálaeftirlitinu breytingarnar á stefnunni til umsagnar og að kynna þær fyrir Ríkisábyrgðarsjóði og fjármálaráðuneyti eins og skýrlega er mælt fyrir um í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 544/2004. Svo var ekki gert fyrir en á miðju ári 2005 og þá í framhaldi af bréfi Fjármálaeftirlitsins svo sem síðar verður rakið.

Þó svo að Íbúðalánasjóður hafi ekki sent Fjármálaeftirlitinu breytingarnar á áhættustýringarstefnu sinni til umsagnar kynnti hann því engu að síður á fundum 17. og 28. desember 2004 hugmyndir að samningum við banka og sparisjóði, sem þá lágu fyrir í drögum. Fjármálaeftirlitið lítur hins vegar svo á að í þeirri kynningu og upplýsingagjöf hafi ekki falist formleg beiðni um umsögn á breytingum á áhættustýringarstefnu sjóðsins, sbr. bréf Fjármálaeftirlitsins frá 10. maí 2005 til sjóðsins. Því tók eftirlitið ekki afstöðu til hugmynda sjóðsins að breytingum á áhættustýringarstefnunni. Það er ekki fyrir en í framhaldi af ofangreindu bréfi að sjóðurinn óskaði formlega eftir umsögn Fjármálaeftirlitsins, ásamt því að þær voru kynntar fyrir Ríkisábyrgðarsjóði og fjármálaráðuneyti, sbr. bréf sjóðsins frá 27. maí og 31. maí 2005. Tekið skal fram að Fjármálaeftirlitið mun ekki hafa talið ástæðu til þess að veita umsögn um þessa breytingu því þegar frá leið varð ljóst að sjóðurinn þyrfti að samþykkja nýja stefnu í framhaldi af breytingu á reglugerð 544/2004, sem unnið var að. Breytingin var talin æskileg í ljósi þess hvernig áhættu- og fjárstýring Íbúðalánasjóðs tók að þróast í kjölfar ofangreindrar samþykktar stjórnar hans í desember 2004.

Um drögin að lánasamningum við nánar tiltekna banka og sparisjóði, sem Fjármálaeftirlitinu voru kynnt á framangreindum fundum, gerði það ekki sérstakar athugasemdir enda taldi það á þeim tíma að samningarnir væru gerðir til þess að bregðast við vanda á tilteknu tímabili og fælu í þeim skilningi í sér nauðsynlega áhættustýringu. Tæpu hálfu ári síðar eða í tilvitnuðu bréfi sínu frá 10. maí sl., sem síðar verður rakið, taldi Fjármálaeftirlitið hins vegar ljóst að samningar af þessu tagi væru orðnir veigamikill þáttur í starfsemi sjóðsins a.m.k. til náinnar framtíðar. M.a. af þeim sökum væri fullt tilefni til að athuga hvort samningar af þessu tagi samræmdust lögum nr. 44/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

3 Lánasamningar við banka og sparisjóði

Fyrstu lánasamningarnir til langs tíma, sem Íbúðalánasjóður gerði í kjölfar breytinga á áhættu- og fjárstýringarstefnu sinni, vegna mikillar og ört vaxandi þarfar til að ávaxta handbært fé, voru gerðir í lok desember 2004 við tvo innlenda banka og nokkra sparisjóði, samtals að fjárhæð tæplega 31,6 milljarða. Alls hefur sjóðurinn gert 31 lánsamning við banka og sparisjóði á grundvelli áhættustýringar og nemur lánsfjárhæðin tæpum 85,4 milljörðum króna. Viðsemjendur hans eru alls 22. Flestir lánasamningarnir eru til 40 ára, verðtryggðir og eru í flestum tilfellum miðaðir við u.þ.b. 4,1% ávöxtunarkröfu. Þeir eru óframseljanlegir og ekki skráðir á markaði. Af þessum sökum teljast þeir ekki til verðbréfa skv. 4. mgr. 11. gr. húsnæðislaga, því eitt af grunnskilyrðum fyrir því að lánasamningur geti talist verðbréf er að hann sé framseljanlegur til þriðja manns, sbr. a. lið 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 33/2003 um verðbréfavíðskipti. Nefnd 4. mgr. 11. gr. húsnæðislaga hljóðar svo:

“Íbúðalánasjóði er heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.”

Íbúðalánasjóður telur að heimildir hans á sviði áhættustýringar séu alls ekki bundnar við viðskipti með verðbréf. Í því sambandi bendir sjóðurinn á að skv. ákvæðum 3. mgr. 11. gr. laganna er honum gert að viðhafa áhættustýringu og í greinargerð með frumvarpi að lögnum er tekið fram að gert sé ráð fyrir að sjóðurinn beiti hefðbundnum áhættustýringaraðferðum. Skýrt er tekið fram í reglugerð að aðferðir sjóðsins til áhættustýringar séu skilgreindar í áhættustýringarstefnu sjóðsins, sem staðfest hefur verið af stjórn sjóðsins, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Þar eru heimildir hér að lútandi ekki bundnar við verðbréf. Því eru lánasamningar við fjármálastofnanir að mati Íbúðalánasjóðs eðlilegt form áhættustýringar enda hafi Fjármálaeftirlitið ekki gert neinar athugasemdir þar að lútandi.

Til fróðleiks skal þess getið að bankar og sparisjóðir höfðu í desember 2004 boðið íbúðalán í samkeppni við Íbúðalánasjóð í fjóra mánuði og námu útlán þeirra á þeim vettvangi um 140 milljörðum króna. Bæði stjórnvöld og eftirlitsaðilar munu hafa haft nokkrar áhyggjur af því hvernig fjármálafyrirtækin fjármögnuðu íbúðalánin, sem þau buðu almenningi.

Samkvæmt meginefni lánasamninganna lánaði Íbúðalánasjóður fjármálafyrirtækjunum peninga gegn tryggingum í formi kaupréttar í nánar tilgreindum fasteignatryggðum veðskuldabréfum, svokölluðum undirliggjandi veðskuldabréfum. Lánin skulu endurgreiðast í samræmi við greiðsluskilmála hinna undirliggjandi veðskuldabréfa. Samkvæmt lánasamningunum ber Íbúðalánasjóður en ekki lántakinn áhættuna af réttum efdum hinna undirliggjandi veðbréfa. Skuldbinding lántaka felst fyrst og síðast í að innheimta afborganir af hinum undirliggjandi veðskuldabréfum, þ.e. íbúðalánunum, sem hann hefur þegar veitt, og afhenda þær Íbúðalánasjóði. Áhætta Íbúðalánasjóðs er að þessu leyti mjög sambærileg við þá áhættu, sem hann býr við í hefðbundinni húsnæðislánastarfsemi sinni, sbr. 3. þátt laga um húsnæðismál. Þó er ekki

réttarsamband, a.m.k. ekki beint, á milli sjóðsins og einstakra skuldara íbúðalána samkvæmt hinum undirliggjandi veðskuldabréfum. Það, sem Íbúðalánasjóður telur sig á hinn bóginn hafa áunnið með þessari útfærslu, eru betri vaxtakjör til lengri tíma en ella auk þess sem hann telur að með þessu móti verði áhættan hans minni.

Í viðauka með lánasamningunum eru tilgreind þau skilyrði, sem hin undirliggjandi veðskuldabréf verða að uppfylla, en þau eru þessi:

- Skuldabréfin skulu tryggð með 1. veðrétti í íbúðarhúsnæði.
- Veðhlutfall má ekki vera hærra en 80% af markaðsverði.
- Lánið skal bundið vísitölu neysluverðs.
- Skuldabréfin skulu bera 4,15% eða 4,20% vexti.
- Skuldara ber að uppfylla skilyrði lánastofnunar um viðskipti.
- Hvert skuldabréf má ekki vera hærra en 25 milljónir.

Endurskoðunarfyrtækið KPMG hefur séð um áreiðanleikakannanir á þessum lánnum og kannað hvort ofangreindum skilyrðum, ásamt fleirum, sé fullnægt. Rétt er að taka fram að í fyrstu samningunum við sparisjóðina er að finna undantekningu frá ofangreindum skilyrðum, því samkvæmt þeim var heimilt að hin undirliggjandi skuldabréf hvíldu á 2. veðrétti í sérstökum tilfellum og veðhlutfallið væri 90% af markaðsverðmæti. Hér mun þó vera um óverulegan hluta þeirra veðskuldabréfa, sem standa lánnum Íbúðalánasjóðs til tryggingar.

Vextir af lánunum til banka og sparisjóða taka mið af vöxtum af hinum undirliggjandi veðskuldabréfum þó þannig að miða ber við tiltekna ávöxtunarkröfu miðað við núvirt greiðsluflæði af bréfunum. Vextirnir geta breyst eftir viðskiptaskilmálum veðskuldabréfsins hjá viðkomandi lánastofnun og tekur hún ákvarðanir hér að lútandi.

Í viðauka B með lánasamningunum er að finna sérstakan samning um framkvæmd innheimtu hinna undirliggjandi skuldabréfa. Samkvæmt samningnum mun Íbúðalánasjóður bera kostnað vegna innheimtu veðskuldabréfanna, ef vanskil verða. Sem dæmi má nefna að verði hagnaður af sölu íbúðar á nauðungaruppbóði vegna vanskila rennur hann til Íbúðalánasjóðs. Með sama hætti yrði sjóðurinn að bera hallann ef tap yrði af sölunni og önnur innheimtuúrræði væru ekki tæk.

Með þessum samningum kveðst Íbúðalánasjóður hafa leitast við að tryggja ávöxtun fjármuna sinna í sem mestu samræmi við langtímaskuldbindingar sínar. Samningarnir eiga því að stuðla að því að sjóðurinn viðhaldi skilgreindu eiginfjárlutfalli, jákvæðum vaxtamun, jafnvægi í meðallíftíma eigna og skulda og jöfnu sjóðstreymi svo ekki þurfi að reyna á ríkisábyrgðina. Þá hefur hluti uppgreiðslufjárins verið varðveittur með skammtímasamningum við bankastofnanir eins og jafnan áður.

Vaxtakjörin, sem ofangreindir samningar mæla fyrir um, telur sjóðurinn a.m.k. sambærileg við húsnæðislán hans. Í ársbyrjun 2005 báru ný húsnæðislán Íbúðalánasjóðs 4,15% vexti. Þau byggjast þannig upp að ofan á fjármögnunarkjör hans, þ.e. 3,55%, er lagt 0,60% álag. Álagið skiptist þannig að 0,15% er umsýsluálag, 0,20% álag gegn tapsáhættu og 0,25% álag vegna uppgreiðsluáhættu. Vextir af lánasamningunum, sem sjóðurinn gerði við fjármálastofnanirnar, eru á hinn bóginn um 4,10%. Þar sem sjóðurinn annast ekki umsýslu með hinum undirliggjandi veðskuldabréfum samkvæmt ákvæðum lánasamninganna, reiknar hann sér ekki sérstakt álag til að standa undir umsýslukostnaði. Á sama hátt þarf hann ekki að reikna sér sérstakt álag vegna

uppgreiðsluáhættu, þar sem í hinum undirliggjandi veðskuldabréfum er mælt fyrir um sérstakt 2% álag, sem lántakinn þarf að greiða, kjósi hann að greiða skuld sína upp. Álagið rennur, ef á reynir, til Íbúðalánasjóðs samkvæmt ákvæðum lánasamninganna. Tapsáhætta er hins vegar metin sú sama og í hefðbundnum húsnæðislánum sjóðsins eða 0,20%. Að mati Íbúðalánasjóðs eru vextir af lánasamningunum því allt að 0,35% hagstæðari en húsnæðislán sjóðsins.

Til fróðleiks skal þess getið að fram til 1. júlí 2004 gaf sjóðurinn út húsbref með verðtryggðum vöxtum, sem lengst af báru 4,75% vexti. Á þennan hátt fjármagnaði hann útlán til einstaklinga með 5,1% verðtryggðum vöxtum (fasteignaveðbréf). Sjóðurinn tók því 0,35% vaxtaálag til að fjármagna rekstur sjóðsins og mæta hugsanlegum útlánatöpum. Að auki gaf hann út húsnæðisbréf til þess að fjármagna félagslega íbúðakerfið. Húsnæðisbréfin byggðu ekki á útráttarfyrrkomulagi eins og húsbrefin heldur var greitt af þeim með reglubundnum hætti á ákveðnum gjalddögum.

Við kerfisbreytinguna 1. júlí 2004 lækkuðu vextir almennra lána sjóðsins úr 5,1% í 4,8%, síðan í 4,5% hinn 1. ágúst 2004. Í kjölfar útboða á íbúðabréfum lækkaði sjóðurinn vexti sína í 4,3% 1. október 2004. Hinn 22. nóvember 2004 voru vextirnir síðan lækkaðir í 4,15%. Hinn 24. nóvember sl. hækkuðu vextirnir á ný og eru nú 4,35% ef lán er án almennrar uppgreiðsluheimildar en annars 4,60%. Samkvæmt 21. gr. laga nr. 44/1998, sbr. 10. gr. laga 57/2004, skal stjórn Íbúðalánasjóðs byggja vaxtaákvæðanir sínar á hverjum tíma á ávöxtunarkröfu í útboði íbúðabréfa en vextir á þeim með þóknunarálagi hafa á undanförunu verið um 3,55%. Vaxtaálag vegna rekstrar, varasjóðs og uppgreiðsluáhættu er 0,60% eins og fram hefur komið.

Eðli trygginga Íbúðalánasjóðs vegna lánasamninga þeirra, sem gerðir hafa verið við fjármálastofnanir, hafa vafist nokkuð fyrir ýmsum, sem látið hafa sig málið varða. Íbúðalánasjóður hefur í þessu sambandi bent á að lánasamningar þessir feli í raun í sér kaup á afleiðu, þ.e.a.s. Íbúðalánasjóður felur fjármálafyrirtæki tilgreinda fjárhæð til ávöxtunar og endurgreiðslan byggir á greiðsluflæði tiltekinna íbúðalána, sem viðkomandi fjármálafyrirtæki hefur veitt, sem núvirt eru miðað við umsamda ávöxtunarkröfu. Í samningunum felst ekki ábyrgð fjármálastofnana á endurgreiðslu þar sem markmið samninganna er beinlínis að flytja efndaáhattuna frá fjármálastofnunum til Íbúðalánasjóðs. Með þessum hætti er m.a. girt fyrir að viðkomandi lán hafi í för með sér eiginfjárbindingu hjá fjármálastofnunum á samningstímanum. Veð hefur því ekki verið tekið í hinum undirliggjandi skuldabréfum með formlegum hætti.

Tryggingar Íbúðalánasjóðs samkvæmt lánasamningunum eru í formi kaupréttar og eru tvíþættar. Annars vegar felast þær í áskilnaði um að Íbúðalánasjóður geti á fimm ára fresti út líftíma undirliggjandi veðskuldabréfa, í þrjár vikur hvert sinn, nýtt sér kaupréttinn. Hins vegar er sjóðnum jafnframt tryggður kaupréttur á hinu undirliggjandi veðlánasafni komi til áfalla í rekstri viðkomandi lántaka, þ.e. fjármálastofnunar. Við slíkar aðstæður myndi sjóðurinn leysa til sín hin undirliggjandi skuldabréf og kaupverðið samsvara núvirtum eftirstöðvum viðkomandi láns. Samkvæmt lánasamningunum verður umræddur réttur virkur fari eiginfjárhlutfall fjármálastofnananna niður fyrir það lágmarkshlutfall, sem Fjármálaeftirlitið gerir kröfu um á hverjum tíma, að viðbættum 0,5%. Skyldan til þess að upplýsa um að eiginfjárhlutfallið sé orðið lægra en áskilið er í lánasamningunum hvílir á fjármálastofnununum. Íbúðalánasjóður hefur rétt til að nýta sér kaupréttinn hvenær sem er á meðan eigið fé lántaka er undir ofangreindu viðmiði.

Hin undirliggjandi veðskuldabréf eru tilgreind í viðaukum við samningana og sérgreind í bókum viðkomandi stofnana og í Reiknistofu bankanna. Íbúðalánasjóður telur að umræddur kaupréttur verji hag hans í öllum tilvikum svo fremi sem lögbundið eftirlit af hálfu Fjármálaeftirlitsins skv. X. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, gangi fram með þeim hætti, sem þar er gert ráð fyrir, sbr. einkum 86. gr. laganna. Að mati sjóðsins á riftunarheimild þrotabús skv. 134. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. ekki við um afhendingu skuldabréfa til Íbúðalánasjóðs skv. ofangreindum kaupréttarákvæðum, þar sem þrotabúið (þ.e. fjármálafyrirtækið) hefur engar tekjur af þeim samkvæmt samningnum við sjóðinn. Svo sem kunnugt er má krefjast riftunar á greiðslu skuldar á síðustu sex mánuðum fyrir frestdag ef greitt var með óvenjulegum greiðslueyri, greitt fyrir en eðlilegt var eða greidd fjárhæð, sem hefur skert greiðslugetu þrotamannsins verulega, nema greiðslan hafi virst venjuleg eftir atvikum. Íbúðalánasjóður viðurkennir á hinn bóginn að hann sé ekki vel varinn fyrir skyndilegu og óvæntu hruni fjármálastofnunar, sem jafnframt kæmi opinberum eftirlitsaðilum í opna skjöldu. Þótt Íbúðalánasjóður telji að engar líkur séu á skyndilegu hruni fjármálastofnunar vill hann ekki útloka að slíkar aðstæður gætu komið upp. Af þessum sökum hefur hann lýst sig reiðubúinn til þess að fara yfir allar ábendingar, sem Fjármálaeftirlitið kann að gera, um það hvernig unnt sé að skapa frekari tryggingar fyrir sjóðinn í þessum efnum. Sjóðurinn hefur jafnframt haft náið samstarf við Fjármálaeftirlitið um leiðir til að auka enn á tryggingar hans vegna lánasamninganna. Jafnframt munu samningaviðræður við viðsemjendur sjóðsins um aðlögun samninganna að þessu leyti langt komnar.

Til fróðleiks í þessu sambandi má geta þess að útlánatap Íbúðalánasjóðs af almennum veðlánum sjóðsins frá 1999-2003 nam að meðaltali um 0,05%. Á síðasta ári nam útlánatap hans einungis 0,015%. Þessar tölur eru í samræmi við sambærilegar tölur frá Bandaríkjunum og frá Norðurlöndunum. Af framansögðu má ráða að lán með tryggu veði í íbúðarhúsnæði eru einhver öruggustu lán, sem veitt eru, og sem slík því mjög áhugaverð fyrir lánastofnanir.

4 Athugasemdir Fjármálaeftirlitsins

Samkvæmt 27. gr. laga um húsnæðismál skal Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða settra samkvæmt þeim. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi eftir því sem við á. Í samræmi við þetta hlutverk sitt gerði Fjármálaeftirlitið í bréfi til Íbúðalánasjóðs, dags. 10. maí 2005, að umfjöllunarefni starfsheimildir, áhættustýringu og upplýsingagjöf sjóðsins í tengslum við framangreinda lánasamninga sjóðsins. Í bréfinu fylgdi Fjármálaeftirlitið eftir fyrri samskiptum og setti jafnframt óskir um sjóðurinn kæmi nánar tilgreindum sjónarmiðum og upplýsingum á framfæri.

Fyrst vék eftirlitið að áhættustýringu í tengslum við lánasamningana og lagfæringum á áhættustýringarstefnu sjóðsins, sem stjórn sjóðsins samþykkti 10. desember 2004, og nefndi að því væri ekki kunnugt um að Íbúðalánasjóður hefði óskað formlegrar um-sagnar um þessar breytingar eins og mælt er fyrir í 2. gr. reglugerðar 544/2004. Þó tekur Fjármálaeftirlitið sérstaklega fram í bréfinu að sjóðurinn hafi kynnt því „hugmyndir“ um samninga við banka og sparisjóði á tveimur fundum hinn 17. og 28. desember 2004. Rifjað skal upp í þessu sambandi að fyrsti lánasamningur sjóðsins þessa eðlis var undirritaður 23. desember 2004 og síðan voru tveir samningar undir-ritaðir hinn 30. desember s.á. Með hliðsjón af þessu óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum um hvernig staðið var að breytingu áhættustýringarstefnunnar og kynningu á breyttri stefnu í samræmi við tilvitnaða reglugerð. Jafnframt óskaði það eftir upplýsingum um hvernig umræddir lánasamningar féllu að áhættustýringarstefn- unni með tilvísun í einstök ákvæði hennar. Þá óskaði það eftir upplýsingum um hvernig samningarnir hefðu verið kynntir í stjórn, bæði á undirbúningsstigi og eftir að þeir voru gerðir.

Í II. kafla bréfsins fjallaði Fjármálaeftirlitið þessu næst um starfsheimildir og áhættu- stýringu vegna lánasamninganna við viðskiptabanka og sparisjóði. Kaflinn hljóðar svo orðrétt:

„Í 11. gr. laga nr. 44/1998 og reglugerð nr. 544/2004, sem vitnað er til í kafla I. hér að framan, er að finna nokkuð rúmar heimildir til eigna- og skuldarstýringar. Afmörkun þessarar áhættu- stýringar er einkum að finna í áhættustýringarstefnu þeirri sem sjóðnum ber að setja sér fyrir- fram og með formlegum hætti. Ennfremur er nauðsynlegt að skýra umrædd ákvæði með hliðsjón af öðrum ákvæðum laga og reglugerða sem um starfsemi Íbúðalánasjóðs gilda, sem skilgreina hvaða starfsemi sjóðnum er heimilt að stunda. Þannig er í V. kafla laganna kveðið á um lánveitingar Íbúðalánasjóðs, lánaflokka sem heimilir eru og aðskilnað þeirra, hámarkslán samkvæmt ÍLS-verðbréfum, matsverð fasteigna, lánstíma og lánskjör, greiðslukjör o.fl.

Með lánasamningum við viðskiptabanka og sparisjóði sem kynntir hafa verið Fjármála- eftirlitinu, virðist Íbúðalánasjóður orðinn virkur þátttakandi í fjármögnun fasteignalána sem viðsemyndur sjóðsins bjóða viðskiptavinum sínum. Í samningunum felst m.a. að Íbúðalána- sjóður er að taka á sig útlánaáhættu gagnvart lántakendum banka og sparisjóða, þrátt fyrir að veiting lánanna samræmist VI. kafla laganna sem mögulega fylgi ekki þeirri afmörkun sem kveðið er á um í V. kafla laganna.

Þegar hugmyndir að samningum þessum voru kynntar fyrir Fjármálaeftirlitinu var það skilningur þess að þeir væru til þess ætlaðir að bregðast við vanda á tilteknu tímabili og fælu í þeim skilningi í sér nauðsynlega áhættustýringu. Nú virðist ljóst að þessir samningar eru orðnir veigamikill þáttur í starfsemi sjóðsins a.m.k. til náinnar framtíðar. Jafnframt er ljóst að taka yrði rekstrarforsendur sjóðsins til endurskoðunar ef hann hefði ekki kost á ávöxtun fjármuna sem losnað hafa, sambærilega við þessa. Um síðustu áramót námu lánasamningar með eftirstöðvatíma yfir 5 ár um 28 ma.kr. Á fundi með Íbúðalánasjóði þann 19. apríl sl. kom fram að samningar af þessu tagi næmu nú um 60 ma.kr. og líklegt væri að í lok þessa árs næmu samningarnir um 80-100 ma.kr. Komi til þess munu um 20% af heildareignum sjóðsins m.v. 31.12.2004 verða bundnir í þessum samningum.

Með hliðsjón af framangreindu telur Fjármálaeftirlitið fullt tilefni til athugunar á því hvort samningar af þessu tagi samræmist lögum nr. 44/1998, sbr. einnig reglugerðir settar samkvæmt þeim. Því óskar Fjármálaeftirlitið eftir umfjöllun Íbúðalánasjóðs um það hvort og með hvaða hætti umræddir lánasamningar við viðskiptabanka og sparisjóði samræmast tilvitnuðum lögum og reglum settum samkvæmt þeim. Verði niðurstaðan sú að vafi leiki á heimildum Íbúðalánasjóðs til samninga af þessu tagi, telur Fjármálaeftirlitið mikilvægt að tekin verði upplýst ákvörðun um það af hálfu stjórnvalda hvernig við skuli bregðast.“

Í III. kafla bréfsins vék Fjármálaeftirlitið að upplýsingagjöf Íbúðalánasjóðs í tengslum við umrædda lánasamninga. Í því sambandi benti eftirlitið á að hvergi hafi verið upplýst um þennan þátt í starfsemi sjóðsins á markaði, lítið væri fjallað um þá í skýrslum um fjárhagslega stöðu hans, ársreikningi o.fl. Með hliðsjón af þessum atriðum taldi Fjármálaeftirlitið „ástæðu til að ætla að upplýsingagjöf Íbúðalánasjóðs um framangreinda lánasamninga hafi verið ófullnægjandi“ og að brýnt væri að taka þennan þátt til nánari athugunar. Af þessu tilefni óskaði Fjármálaeftirlitið eftir sjónarmiðum sjóðsins í þessu sambandi og upplýsingum hvernig upplýsingagjöf hafi verið háttáð gagnvart öðrum stjórnvöldum.

4.1 Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins

Í bréfi, dags. 27. maí 2005, svaraði framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs ofangreindu bréfi Fjármálaeftirlitsins. Þar viðurkennir sjóðurinn að hann hafi fyrir athugunarleysi ekki staðið „með fullkomlega réttum hætti“ eins og það er orðað að staðfestingu áhættustefnunnar að því er varðar umsögn Fjármálaeftirlitsins og formlega kynningu stefnunnar fyrir Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneytinu. Á hinn bóginn minnti sjóðurinn á að stjórnin hafi ákveðið breytingar á stefnunni og þær hafi ítrekað verið kynntar munnlega fyrir Fjármálaeftirlitinu. Því væri ljóst að eftirlitinu hafi verið kunnugt um þær frá upphafi. Jafnframt er greint frá því að breytingarnar á áhættustýringarstefnunni hafi með bréfi þennan sama dag, þ.e. 27. maí sl., verið sendar Fjármálaeftirlitinu til umsagnar og muni að þeim fengnum verða lagðar fyrir stjórn á ný í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar.

Í bréfinu er síðan gerð grein fyrir þeim vanda, sem fólust í stórauknum uppgreiðslum þegar bankar og sparisjóðir hófu að veita Íbúðalánasjóði samkeppni á íbúðalánamarkaði, skyldu sjóðsins til að bregðast við þessu, m.a með nauðsynlegum breytingum á áhættustýringarstefnunni, og í hverju þær fólust. Þá er gerð grein fyrir því hvernig staðið var að gerð lánasamninganna við fjármálastofnanirnar og hvernig stjórn sjóðsins var upplýst um þá. Að mati forsvarsmanna Íbúðalánasjóðs fjallaði stjórn hans ítarlega um þá stefnumörkun, sem fólst í heimild til að gera langa lánasamninga við banka og sparisjóði, í því skyni að tryggja sjóðnum viðeigandi ávöxtun og líftíma eigna. Stjórnin hafi sem slík einnig ítrekað fjallað beint um lánasamninga þá, sem gerðir hafi verið við

fjármálastofnanirnar. Þó einstakir samningar hafi ekki verið bornir undir stjórnina til samþykktar eða synjunar hafi gerð slíkra samninga ávallt verið kynnt í reglulegu yfirliti sviðsstjóra áhættustýringar um aðgerðir á því sviði. Þá hafi stjórnin samþykkt skýrslur til Fjármálaeftirlitsins á þessu tímabili, þar sem skýrt væri tekið fram hvers eðlis þessir samningar væru og hvert umfang þeirra væri.

Þá reifaði framkvæmdastjórinn starfsheimildir Íbúðalánasjóðs og áhættustýringu vegna lánasamninganna við viðskiptabanka og sparisjóði og tók fram að á stjórn hans og framkvæmdastjóra hvíli skv. 1. mgr. 11. gr. laga um húsnæðismál sú skylda að varðveita og ávaxta það fé, sem sjóðurinn hefur umsjón með, og að gæta þess að hann hafi jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar. Í samræmi við þessar lagaskyldur átti stjórn og framkvæmdastjóri sjóðsins engan annan kost en að leita allra leiða til að hámarka ávöxtun þess fjár, sem féll til vegna uppgreiðslna eldri lána sjóðsins og hraða sem kostur væri uppgreiðslu sinna eigin skuldbindinga. Íbúðalánasjóður minnti jafnframt á að Fjármálaeftirlitið hafi sjálft í bréfi sínu frá 10. maí 2005 tekið fram að sjóðurinn hafi rúmar heimildir til eigna- og skuldastýringar. Viðbrögð sjóðsins á liðnum misserum hafi byggst á þessari stefnumörkun og telja forsvarsmenn hans hafið yfir allan vafa að aðgerðir sjóðsins að þessu leyti hafi verið til þess fallnar að verja hag hans og ríkissjóðs sem eiganda sjóðsins.

Varðandi hugsanlega „*togstreitu*“ milli áhættustýringar sjóðsins skv. 11. gr. laganna og útlánahlutverks hans skv. V. kafla bendir sjóðurinn á að lánasamningarnir við sparisjóði og viðskiptabanka hafi verið „*einskiptisaðgerðir*“ og skýrt verið tekið fram við lántaka að sjóðurinn gæti einungis varið uppgreiðslufé til þessarar lánastarfsemi. Síðan segir svo orðrétt í bréfi Íbúðalánasjóðs til Fjármálaeftirlitsins:

„Alltaf hafi legið skýrt fyrir, jafnt gagnvart Fjármálaeftirlitinu og viðsemjendum, að óhugsandi væri að verja því fé sem sjóðurinn aflar með skuldabréfaútböðum til lánsamninga af þessum toga. Þegar af þeirri ástæðu er því ekki réttmætt að draga þá ályktun að svo virðist sem Íbúðalánasjóður sé orðinn „virkur þátttakandi í fjármögnun fasteignalána, sem viðsemjendur sjóðsins bjóða viðskiptavinum sínum“ eins og FME gerir í bréfinu. Íbúðalánasjóður var nákvæmlega jafn „virkur þátttakandi“ í fjármögnun útlána bankanna með því að hafa handbært fé í Seðlabankanum á 6% vöxtum, sem síðan lánaði það bönkum til útlána, eða með því að geyma féð á 8% óverðtryggðum vöxtum á reikningum í bönkunum sjálfum. Eini munurinn er sá að nú eru hagsmunir sjóðsins betur tryggðir og misvægi í líftíma og eigna afstýrt. Því fé sem fellur til vegna uppgreiðslna þarf að ráðstafa og það verður ekki með auðveldum hætti tekið úr hinni efnahagslegu hringrás í opnu hagkerfi.

Fræðilega séð hefði eini kostur sjóðsins verið að hætta skuldafjárútböðum og veita uppgreiðslufé í útlán. Uppgreiðslur urðu hins vegar með örari hætti en svo að slíkt væri unnt á síðasta misseri síðasta árs, á sama tíma og dreifikerfi sjóðsins gerbreyttist og spurn eftir lánnum hans minnkaði stórlega. Sjóðurinn sat því uppi með fé sem ekki var hægt að lána út. Jafnvel þótt hægt hefði verið að lána féð út, hefðu útlán skilað sjónum lakari ávöxtun en fékkst með lánsamningunum. Þegar bankarnir hófu íbúðalán síðasta haust var alls óljóst hvort um stundarbólu væri að ræða, eða hvort bankarnir ætluðu sér hlutdeild á íbúðalánamarkaði til frambúðar. Ábendingar FME, Seðlabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins bentu meðal annars til þess að sumar fjármálastofnanir hefðu leiðst út í lánveitingar íbúðalána í samkeppnis-kapphlaupi og ekki gætt að því hvernig þær hygðust endurfjármagna lánin. Útgáfa fjármögnunarbréfa sjóðsins hefur um árabil verið ráðandi um langtímavaxtastig í landinu og ríkið stendur ábyrgt fyrir öllum skuldbindingum hans. Við slíkar aðstæður var algerlega fráleitt fyrir Íbúðalánasjóð að hætta útgáfu íbúðabréfa. Slíkt hefði leitt til hruns vaxtamyndunar á markaði og gert sjóðinn ósamkeppnishæfan um ný útlán. Lánshæfismat sjóðsins hefði hrunið í kjölfarið og hagsmunum ríkissjóðs verið teft í voða. Þetta hefði verið skýrt brot á lagaskyldum stjórnar og framkvæmdastjóra og óhugsandi út frá því hlutverki sem sjóðnum er að lögum falið“.

Loks er í bréfi Íbúðalánasjóðs vikið að upplýsingagjöf sjóðsins vegna lánasamninga við viðskiptabanka og sparisjóði. Fallist er á þau sjónarmið Fjármálaeftirlitsins að skýringar á umræddum lánasamningum í ársreikningi hafi mátt vera ítarlegri. Sjóðurinn hafi engu að síður komið að ítarlegri skýringum þegar ársreikningurinn var kynntur og hafi sú kynning verið send Kauphöll Íslands. Þá er þess getið að sjóðurinn muni, í samræmi við ábendingar Fjármálaeftirlitsins, veita ítarlegri skýringar á þessum þætti starfsemi sinnar og auka þannig enn á gagnsæi hennar. Að endingu getur sjóðurinn þess að hann hafi upplýst félagsmálaráðuneytið óformlega um fyrirhugaða samningsgerð áður en fyrstu lánasamningar hafi verið gerðir, m.a. hvaða sjónarmið lægju þar að baki og að málið hafi verið kynnt Fjármálaeftirlitinu. Hins vegar hafi Lánasýslu ríkisins og Ríkisábyrgðasjóði ekki verið gerð grein fyrir málinu fyrr en með bréfi 21. mars sl. og nánar í maí sl. Fjármálaráðuneytinu hafi á hinn bóginn ekki verið gerð formleg grein fyrir þessu máli.

Í minnisblaði Íbúðalánasjóðs um lánasamningana við banka og sparisjóði, sem hann tók saman í tilefni af álitsgerð Jóhannesar Sigurðssonar um sama efni, sem nánari grein verður gerð fyrir hér á eftir, gerði sjóðurinn ítarlegri grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum sínum og lagagrundi, sem hann byggði allar ákvarðanir sínar á í málinu. Í því er einkum vikið nánar að áhættustýringu sjóðsins og skyldum í því sambandi, frekari grein gerð fyrir tryggingarþætti samninganna og eðli þeirra, möguleikum Íbúðalánasjóðs til að bregðast við uppgreiðslum og loks heimildum hans til að gefa út íbúðabréf samhliða uppgreiðslum. Í minnisblaðinu er jafnframt vikið að því sjónarmiði, sem gagnrýnendur sjóðsins hafa haldið fram, að lánasamningar Íbúðalánasjóðs feli í sér lán til fjármálastofnana, sem þær endurláni síðan til íbúðakaupenda. Af þessu dragi þeir síðan þá ályktun að þessar lánveitingar samrýmist ekki lögbundnum heimildum sjóðsins til húsnæðislána.

Að mati Íbúðalánasjóðs er hér um misskilning að ræða enda telur hann sig aldrei hafa veitt fjármálastofnunum lán til endurlána til íbúðakaupa. Bendir hann á í þessu sambandi að fyrstu lánasamningarnir við fjármálastofnanir hafi verið gerðir í lok árs 2004 en þá höfðu fjármálastofnanirnar veitt um 140 milljarða króna í íbúðalán. Lánasamningar sjóðsins hafi hljóðað upp á tæplega 32 milljarða króna. Í samningum þeim, sem Íbúðalánasjóður hefur gert við fjármálastofnanir, felst að mati sjóðsins sú eina tenging við íbúðalán bankanna að sjóðurinn semur um að endurgreiðsla lánsins felist í greiðsluflæði tiltekins safns íbúðalána í eigu viðkomandi fjármálastofnunar. Settir séu skilmálar um veðmörk og hámarksfjárhæð til að draga úr áhættu Íbúðalánasjóðs, þar sem sjóðurinn kaupir með samningunum efndaáhættu af lánunum.

Að því er varðar það sjónarmið þeirra, sem gagnrýnt hafa sjóðinn, að lánasamningarnir séu ekki í samræmi við ákvæði laganna, þar sem þeir séu óframseljanlegir og geti því ekki talist verðbréf í skilningi 11. gr. laganna um húsnæðismál, bendir sjóðurinn í nefndu minnisblaði á að í lögnum sé honum gert að viðhafa áhættustýringu. Í greinargerð með frumvarpi að lögnum hafi verið tekið fram að gert væri ráð fyrir að sjóðurinn myndi beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum. Skýrt væri tekið fram í reglugerð að aðferðir sjóðsins til áhættustýringar væru skilgreindar í áhættustýringarstefnu sjóðsins, sem staðfest hafi verið af stjórn sjóðsins, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Þar eru heimildir sjóðsins alls ekki bundnar við viðskipti með verðbréf. Lánasamningar við fjármálastofnanir væru eðlilegt form áhættustýringar, sem best sæist á því að greiningardeildir banka hafi sérstaklega tekið fram að sjóðurinn hafi með þessum samningum brugðist með skynsamlegum hætti við uppgreiðslum.

4.2 Útdráttur úr álitsgerð Árna Páls Árnasonar, hdl., ráðgjafa Íbúðalánasjóðs

Í tilefni af opinberri umræðu um lánasamningana og efasemda um þann lagagrunn, sem þeir byggja á, óskaði Íbúðalánasjóður eftir því við Árna Pál Árnason hdl., og sérfræðing í Evrópurétti, að hann gæfi sjóðnum álit sitt á því hvort lánasamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði um ávöxtun fjár, sem sjóðurinn hefur fengið vegna uppgreiðslna eldri lána sjóðsins, standist ákvæði laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum. Jafnframt var óskað álits á því hvort slíkir samningar kynnu að brjóta gegn ríkisstyrkjareglum EES-samningsins og hvort í þeim fælist að verið væri að lána fé með ríkisábyrgð til annarra fjármálastofnana.

Í álitsgerð sinni vísar Árni fyrst að skyldu sjóðsins til þess að varðveita og ávaxta sitt fé og segir m.a. svo í því sambandi:

„Samkvæmt 4. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, sbr. lög nr. 57/2004, skal Íbúðalánasjóður annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögnum. Skv. 1. tölul. 9. gr. laganna skal Íbúðalánasjóður annast lánveitingar og sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út í samræmi við ákvæði laganna. Þá skal sjóðurinn skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 44/1998 „varðveita og ávaxta það fé sem hann hefur umsjón með“ og að gæta þess að sjóðurinn „hafi jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar“. Sjóðurinn skal skv. 3. mgr. 11. gr. „halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um“. Um lánveitingar sjóðsins er fjallað í V. og VI. kafla laganna.

Ljóst er af framansögðu að Íbúðalánasjóður getur einungis lánað fé sem hann aflar með útgáfu skuldabréfa skv. 10. gr. með lánveitingum til húsnæðismála í samræmi við ákvæði V. og VI. kafla laganna. Á hinn bóginn hvílir á sjóðnum skýr lagaskylda til að varðveita og ávaxta það fé sem hann hefur umsjón með og að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins. Þegar lántakendur greiða upp lán fyrir gjalddaga skapast ójafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins. Æskilegt er að nýta slíkar uppgreiðslur til endurgreiðslna eldri lána og nýrra útlána, ef kostur er. Í því sambandi þarf þó að hafa í huga að sjóðnum ber skv. 1. tölul. 9. gr. laganna að sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út. Sjóðurinn þarf því líka að gæta þess að framboð íbúðabréfa sé nægjanlegt til að tryggja eðlilega verðmyndun með bréfin á markaði. Ef uppgreiðslur eru meiri en svo að sjóðurinn geti ráðstafað þeim til afborgana eldri lána eða nýrra útlána hlýtur sjóðurinn í samræmi við lagaskyldur sínar skv. 11. gr. laganna að þurfa að leita eins góðrar ávöxtunar og kostur er fyrir það fé og leitast við að forðast misvægi milli líftíma eigna og skulda, í samræmi við almenn viðmið um áhættustýringu, enda beinlínis gert ráð fyrir að sjóðurinn beiti hefðbundnum áhættustýringaraðferðum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 57/2004 og í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Að öðrum kosti eru stjórnendur sjóðsins ekki að sinna þeirri lagaskyldu sem á þeim hvílir með skýrum hætti skv. 11. gr. laganna.“

Þessu næst vísar hann að því álitamáli hvort lánasamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði um ávöxtun þess fjár, sem sjóðurinn hefur fengið vegna uppgreiðslna eldri lána sjóðsins, kunni að brjóta gegn ríkisstyrkjareglum EES-samningsins og hvort í þeim felist að verið sé að lána fé með ríkisábyrgð til bankanna. Vísar hann í því sambandi að 1. mgr. 61. gr. samningsins, sem fjallar um ríkisaðstoð við aðila á markaði, sem telst ósamrýmanleg framkvæmd samningsins og reifar í því sambandi ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá í ágúst 2004. Í nefndri ákvörðun komst eftirlitsstofnunin að þeirri niðurstöðu að starfsskilyrði Íbúðalánasjóðs væru í samræmi við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins með vísan til 2. mgr. 59. gr. hans. Af þessum sökum m.a. hefur sjóðurinn að mati Árna almennt frelsi til hegðunar á markaði með sama hætti og önnur fyrirtæki, svo fremi sem sjóðurinn virði þá lagalegu umgjörð, sem um hann hefur verið mörkuð og að fjármögnunarkerfi hans sé í samræmi við þá umgjörð. Hann bendir jafnframt á að í ákvörðun ESA komi skýrt fram að miklu skipti við mat á umgjörð sjóðsins að sá ávinningur, sem sjóðurinn hefur af ríkisábyrgð á

skuldbindingum sínum og skattfríðindum, skili sér beint til lánþega hans í formi betri lánskjara. Síðan segir svo orðrétt:

„Það er lyklatríði að ekki sé rofin sú beina tenging sem er á milli fjáröflunar sjóðsins á mörkuðum með ríkisábyrgð og lánveitinga sjóðsins. Með öðrum orðum er það ljóst að ef Íbúðalánasjóður myndi afla fjár á fjármálamörkuðum með ríkisábyrgð og endurlána það bönkum eða fyrirtækjum myndi sjóðurinn brjóta í bág við þá umgjörð sem ESA hefur fallist á og slíkt fela í sér ólögmetan ríkisstyrk við viðkomandi banka og fyrirtæki. Á hinn bóginn er það ljóst að Íbúðalánasjóður verður að ástunda virka áhættustýringu með sama hætti og önnur fjármálafyrirtæki gera, til að uppfylla ákvæði 11. gr. laganna um húsnæðismál. Þar eiga ekki að gilda önnur viðmið um sjóðinn en um aðrar fjármálastofnanir og svigrúm hans þar á að markast af almennum sjónarmiðum um fjármálaeftirlit og hefðbundna áhættustýringu. Það er mikilvægt út frá ríkisstyrkjareglum að rekstri sjóðsins sé hagað með svo ábyrgum hætti að ekki komi til þess að reyni á bakábyrgð ríkisins á skuldbindingum sjóðsins. Það er því ekkert í ríkisstyrkjareglum EES-samningsins sem kemur í veg fyrir að sjóðurinn stundi virka áhættustýringu í samræmi við ákvæði 11. gr. laganna.

Að því er varðar þá spurningu hvort að í lánum Íbúðalánasjóðs til bankanna felist að verið sé að lána bönkunum fé með ríkisábyrgð er því til að svara að svo er skýrlega ekki. Íbúðalánasjóður nýtur eigandaábyrgðar ríkisins á skuldbindingum sínum. Af því leiðir að ríkið ábyrgist í reynd endurgreiðslu skuldabréfa þeirra sem Íbúðalánasjóður gefur út til að fjármagna starfsemi sína. Það fé sem fæst fyrir þau skuldabréf er með ríkisábyrgð. Það fé fer einungis til útlána til einstaklinga, fyrirtækja, félagasamtaka og sveitarfélaga vegna byggingar eða kaupa á íbúðum. Ef sjóðurinn aflaði fjár með skuldabréfaútbóði til endurlána til bankanna, væri um lán með ríkisábyrgð að ræða. Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við bankana fela hins vegar í sér ávöxtun uppgreiðslufjár. Það er fráleitt með öllu að greina ekki á milli fjármögnunarbréfa sjóðsins sem bera ríkisábyrgð og svo uppgreiðslufjár, sem er fyrirfram-endurgreiðsla lántakenda á lánum sem sjóðurinn hefur veitt. Í síðara tilvikinu hefur lántaki, sem fékk lán sem var fjármagnað með ríkisábyrgð, kosið að greiða lánið upp hraðar en upphaflega var áætlað. Sjóðurinn þarf að ávaxta það fé þar til að kemur að gjalddaga þeirra skuldabréfa sem að baki láninu standa. Það er því ótvírætt að ávöxtun uppgreiðslufjár í áhættustýringarskyni felur ekki í sér lán með ríkisábyrgð til viðkomandi banka.

Af framansögðu tel ég rétt að draga þá ályktun að 11. gr. laga nr. 44/1998, sbr. lög nr. 57/2004, kalli á að Íbúðalánasjóður gæti þess að ávaxta eins vel og kostur er það fé sem hann fær vegna uppgreiðslna eldri lána og gæta í því sambandi sérstaklega að samræmi í líftíma eigna og skulda, svo og ásættanlegri áhættu og vaxtamun. Svigrúm sjóðsins til að velja um ávöxtunarkosti takmarkast að þessu leyti einungis af ákvæðum í reglugerð og áhættustýringarstefnu sjóðsins. Lög um sjóðinn og ákvæði EES-samningsins standa því ekki í vegi að sjóðurinn ávaxti uppgreiðslufé með þeim hætti sem heppilegast er fyrir sjóðinn, enda ekki um það að ræða að sjóðurinn aflí fjár á skuldabréfamarkaði sem síðan sé varið til endurlána til fjármálastofnana. Rétt er að minna á að lagaleg umgjörð sjóðsins að þessu leyti hefur verið könnuð sérstaklega af ESA og verið talin standast ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.“

4.3 Útdráttur úr álitserð Jóhannesar Sigurðssonar, prófessors við Háskólann í Reykjavík

Að beiðni Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja skilaði Jóhannes Sigurðsson, lagaprófessor við Háskólann í Reykjavík, álitserð hinn 17. ágúst 2005 um heimildir Íbúðalánasjóðs til lánveitinga, fjármögnunar og áhættustýringar. Er skemmt frá því að segja að niðurstaða hans er mjög á einn veg, þ.e. lánasamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði á grundvelli heimilda til áhættustýringar eru ólögmetir og stangast á við reglur EES. Niðurstaða hans felur m.ö.o. í sér að Íbúðalánasjóði hafi bæði verið óheimilt að gera samninga þessa og að þeir væru einnig ólögmetir að efni til, því þeir uppfylli ekki skilyrði þess að teljast verðbréf auk þess að fela í sér ólögmetan ríkisstyrk fyrir viðsemjendur hans. Á sama hátt telur hann að

Íbúðalánasjóði sé ekki að lögum heimilt að bjóða út íbúðabréf þegar hann skortir ekki laust fé til þess að fjármagna húsnæðislán. Samandregnar niðurstöður Jóhannesar hljóða svo:

„Við ákvörðun á heimildum Íbúðalánasjóðs verður að hafa í huga að honum er markað hlutverk í lögum um húsnæðismál og reglugerðum settum með stoð í lögnum. Samkvæmt lögætisreglu stjórnisýsluréttarins verður sú starfsemi sem ríkisstofnun stundar að rúmast innan þeirra lagaheimilda sem um starfsemina fjalla.

Komist er að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóði er samkvæmt lögum og reglugerðum ekki heimilt að veita lán til fjármálafyrirtækja með þeim hætti sem sjóðurinn gerir, jafnvel þótt tilgangurinn með þeim lánum sé að endurlána einstaklingum eða byggingaraðilum til kaupa eða bygginga á íbúðarhúsnæði. Ástæðan er fyrst og fremst sú að lán til íbúðareigenda í gegnum fjármálafyrirtækin eru á öðrum kjörum og umtalsvert hærrí en heimildirnar sem sjóðurinn hefur til að veita almennum lánum.

Ekki er gert ráð fyrir því í lögum um húsnæðismál að Íbúðalánasjóður afli sér fjármuna til þess að stunda aðra fjármálaþjónustu en þá sem honum er falin sérstaklega skv. lögum. Með því að auka við lántökur umfram það sem eðlilegt er til að standa við skuldbindingar um útlán, er sjóðurinn í raun að taka þátt í annarri fjármálastarfsemi en þeirri sem rúmast innan starfsheimilda hans samkvæmt lögum. Lántökur umfram það sem Íbúðalánasjóður þarf til þess að fjármagna skyldubundin útlán skv. 10. gr. og 15. gr. laganna eru því óheimilar og að auki brot á reglum 3. mgr. 11. gr. laga um húsnæðismál um eigna- og skuldastýringu sem mælir fyrir um að jafnvægi skuli vera á milli inn- og útlána sjóðsins.

Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við fjármálafyrirtæki uppfylla ekki skilyrði laga og reglugerða um eigna- og áhættustýringu. Samkvæmt reglunum er sjóðnum heimilt að eiga viðskipti með eigin verðbréf og önnur verðbréf í því skyni að stýra áhættu, sbr. 4. mgr. 11. gr. laganna. Lánasamningarnir uppfylla ekki skilyrði þess að vera verðbréf. Samkvæmt ákvæðum lána-samninganna eru þeir ekki framseljanlegir en það er eitt skilgreiningaratriði verðbréfa. Að auki getur það ekki talist til hefðbundinna áhættustýringaraðferða að Íbúðalánasjóður veiti lán til íbúðarkaupa fyrir milligöngu fjármálafyrirtækja sem fela í sér meiri áhættu en almenn lán sjóðsins til íbúðarkaupa. Fjárhæðir íbúðalána, sem liggja að baki lánasamningum við fjármálafyrirtæki, eru að auki hærrí en heimildir sjóðsins til almennra íbúðalána. Með lánveitingunum er því farið með ólögætum hætti í kringum lagaheimildir sjóðsins til íbúðalána.

Endurlán ríkisstofnunar til tiltekinna fjármálafyrirtækja á fjármunum sem hún hefur aflað í skjóli ríkisábyrgðar á skuldbindingum er ólögætur ríkisstyrkur sem fer í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins skv. EES-samningnum. Engin rök, hvorki félagsleg né önnur, styðja slíkar lánveitingar til tiltekinna fjármálafyrirtækja á samkeppnismarkaði. Ekki er unnt að fallast á þá skoðun að líta beri á uppgreiðslufé íbúðalána með öðrum hætti en upphaflegar lántökur sjóðsins. Uppruni fjárins er sá sami og þess aflað af Íbúðalánasjóði á grundvelli ríkisábyrgðarinnar. Viðkoma peninganna hjá lántökum breytir því ekki að þeirra er aflað á betri kjörum en aðrir aðilar eiga almennt kost á.

Endurlán Íbúðalánasjóðs til fjármálafyrirtækja á fé sem aflað er með ríkisábyrgð felur í sér samkeppnislega hindrun fyrir önnur fjármálafyrirtæki lánastofnanir sem ekki er unnt að réttlæta með tilvísun til almennra hagsmuna. Hindrun af þessum toga brýtur því í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum um staðfesturétt, þjónustufrelsi og frjálst flæði fjármagns.“

4.4 Bréf Íbúðalánasjóðs frá 7. september 2005 til viðsemjenda sinna

Í framhaldi af því að þessi eindregna niðurstaða Jóhannesar Sigurðssonar, laga-
professors, lá fyrir sendi Íbúðalánasjóður Sambandi íslenskra sparisjóða og þeim fjár-
málafyrirtækjum, sem hann hafði gert umrædda lánasamninga við, samhljóða bréf hinn
7. september 2005. Í bréfinu er vakin athygli á þessari niðurstöðu lögfræðilegs

ráðunautar hagsmunataka þeirra. Jafnframt lýsir sjóðurinn sig algerlega ósammála niðurstöðu lögfræðialitsins og vísar í því efni til ítarlegra röksemda þar að lútandi, sem birst hafi á opinberum vettvangi. Í lok bréfsins tekur sjóðurinn fram að hann telji óhjákvæmilegt að viðsemjendur hans í þessu efni sendi hver og einn frá sér yfirlýsingu þess efnis að þeir séu efnislega ósammála umræddu álitni og að þeir efist ekki um lagaheimildir sjóðsins í þessum efnunum. Á sama hátt væri óhjákvæmilegt að viðsemjendur sjóðsins lýsi því yfir að þeir telji að lánasamningarnir feli ekki í sér ólögmetan ríkisstyrk þeim til handa. Þá fór hann þess á leit að í yfirlýsingunni kæmi fram að viðkomandi fjármálafyrirtæki muni ekki gera kröfur á hendur Íbúðalánasjóði vegna meints heimildarskorts til gerðra samninga eða bera álitamál, sem af slíkum atriðum kynna að leiða, undir dómsstóla.

Með bréfi dags. 26. september sl. svaraði Samband íslenskra sparisjóða (SÍSP) ofangreindu bréfi sjóðsins f.h. sparisjóða og SPRON á þá lund að það efaðist ekki um lagaheimildir Íbúðalánasjóðs í þessum efnunum jafnframt því sem það lýsir sig ósammála niðurstöðum fyrrgreinds lögfræðialits

Bankarnir, sem gert hafa lánasamninga við Íbúðalánasjóð, hafa einnig svarað ofangreindu bréfi Íbúðalánasjóðs og eru svör þeirra afdráttarlaus og efnislega samhljóða svari sparisjóðanna.

5 Breyting á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til Fjármálaeftirlitsins hinn 16. júní 2005 greinir það frá því að það hafi um nokkurt skeið fylgst með bréfaskiptum milli Fjármálaeftirlitsins og Íbúðalánasjóðs varðandi lánasamninga sjóðsins við banka og sparisjóði. Í bréfinu lýsir það að auki yfir stuðningi sínum við sjónarmið Íbúðalánasjóðs um að umræddir samningar séu þáttur í fjárstýringu sjóðsins og að ekki verði séð að hagstæðari kostir hafi staðið sjóðnum til boða við þáverandi aðstæður. Jafnframt óskaði ráðuneytið formlega „*eftir samstarfi við Fjármálaeftirlitið varðandi hugsanlegar breytingar á reglugerð um áhættu- og fjárstýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004, ef það er mat Fjármálaeftirlitsins að þörf sé á að setja útarlegri ákvæði í reglugerð um lausafjárstýringu sjóðsins*“ eins og orðrétt segir í nefndu bréfi.

Í svari sínu við ofangreindu bréfi ráðuneytisins, dags. 22. júní 2005, lýsti Fjármálaeftirlitið sig reiðubúið til samstarfs varðandi breytingar á reglugerðinni. Jafnframt tók það sérstaklega fram að það teldi mikilvægt „*með hliðsjón af þeirri þróun, sem orðið hefur á fasteignalánamarkaði, að ráðuneytið taki með reglugerð skýra afstöðu til þess hvort lánasamningar þeir sem Íbúðalánasjóður gerir nú við banka og sparisjóði geti í skilningi laganna talist áhættustýring og hvar mörkin liggja í því efni. Með því yrði jafnframt stuðlað að auknu gegnsæi í starfsheimildum og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs*“, eins og orðrétt segir í bréfinu.

Hinn 19. september sl. gaf félagsmálaráðherra út reglugerð nr. 896/2005 um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004 að fengnum umsögnum Fjármálaeftirlitsins og stjórnar Íbúðalánasjóðs og tók hún þegar gildi. Breytingin fólst í því að bæta viðauka við stofnreglugerðina um viðurkennd viðskipti og mótaðila vegna áhættustýringar, til fyllingar ákvæði í 3. gr. hennar, sem fjallar um áhættustýringaraðferðir og áður hafa verið raktar. Í viðaukanum er m.a. kveðið á um að til viðurkenndra áhættustýringaraðferða teljist samningar um kaup á skuldabréfum, tryggðum með veði í íbúðarhúsnæði, útgefin af einstaklingum, fyrirtækjum eða fjármálafyrirtækjum, enda skuli þau almennt vera innan 80% af söluandvirði eignarinnar, en þó aldrei umfram 90%.

Í lögmæltri umsögn sinni frá 15. september sl. segir Fjármálaeftirlitið að það telji flokkun mótaðila og nánari tilgreiningu á áhættustýringaraðferðum í dæmaskyni til þess fallna að skýra stöðu Íbúðalánasjóðs betur og heimildir sjóðsins til aðgerða í tengslum við skyldur hans til þess að halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna. Þá telur Fjármálaeftirlitið að fyrirmæli reglugerðarinnar um að stjórn sjóðsins skuli setja sérstök vikmörk fyrir hvern flokk áhættustýringarstefnu hans og greini jafnframt á milli þarfar til þess að gæta jafnvægis í líftíma eigna og skulda og greiðsluflæðis annars vegar og skammtímafjárstýringar sjóðsins hins vegar sé til mikilla bóta, enda sé um eðlislíka þætti í áhættustýringu að ræða. Með hliðsjón af þessum atriðum taldi Fjármálaeftirlitið ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við reglugerðina.

Til viðbótar framansögðu er rétt að geta þess að í framhaldi af gildistöku reglugerðar-breytingarinnar sendi Íbúðalánasjóður hinn 23. september sl. Fjármálaeftirlitinu breytingar á áhættustýringarstefnu sína til umsagnar. Í svari sínu frá 10. október sl. gerir Fjármálaeftirlitið engar athugasemdir við breytingarnar og vísaði í því sambandi til umsagnar um hinar nýgerðu breytingar á reglugerðinni og upphaflegrar umsagnar um áhættustýringarstefnu sjóðsins.

6 Niðurstöður Ríkisendurskoðunar

6.1 Um orsakir uppgreiðsluvanda Íbúðalánasjóðs o.fl.

Frumorsökina að baki þeim vanda, sem Íbúðalánasjóður átti við að glíma í formi mikils innstreymis fjár, má annars vegar rekja til skiptiútboðs sjóðsins, sem ákveðið var að standa fyrir við kerfisbreytinguna hinn 1. júlí 2004 og hins vegar til óvæntrar samkeppni á húsnæðislánamarkaði Alls námu uppgreiðslurnar tæpum 157,6 milljörðum króna á tímabilinu september 2004 til júliloka 2005. Með því að bjóða eigendum húsbrefa að skipta þeim fyrir íbúðabréf var ljóst að möguleikar sjóðsins til að mæta uppgreiðslu fasteignaveðlana með því að efna til aukaútdráttar á húsbrefum hlytu að skerðast verulega. Því reið á miklu að ákvarða skiptiálagið, sem sjóðurinn áskildi sér í þessum viðskiptum, þannig að tryggt væri að hættunni á tjóni vegna óhóflegra uppgreiðslna yrði ekki boðið heim. Svo sem að framan er rakið var forsvarsmönnum sjóðsins fullljóst að ákveðin vandamál kynnu að skapast í þessum punkti enda höfðu ráðgjafar hans bent á hættuna þessu samfara og gert tillögur um aðgerðir í formi sérstaks vaxtaálags í skiptunum til þess að verja sjóðinn áföllum. Samkvæmt útreikningum ráðgjafanna þurfti vaxtaálagið eftir atvikum að vera á bilinu 0,19% til 0,27% til þess að tryggja sjóðinn með viðunandi hætti fyrir væntanlegum uppgreiðslum. Forsvarsmenn ákváðu að skiptiálagið skyldi vera á bilinu 0,21 – 0,24% að meðaltali og átti lægra hlutfallið við um styttri húsbrefaflokka.

Greiningardeildir bankanna bentu á sínum tíma á að ofangreint skiptiálág væri nokkuð hagstætt. Lánasýsla ríkisins hefur m.a. haldið því fram að sjóðurinn hafi ekki tekið nægjanlegt tillit til sumra ráðgjafa sinna við ákvörðun skiptiálagsins og þá einkum Ráðgjafar og efnahagsspár ehf. Ekki hafi verið hugað nægilega að líklegri lækkunarhneigð vaxta og áhrifa þess í þessu sambandi. Þvert á móti hafi sjóðurinn lagt áherslu á að hafa skiptiálagið hóflegt til að tryggja sem mest skipti. Þessum fullyrðingum mótmæla forsvarsmenn sjóðsins og telja að fullt tillit hafi verið tekið til þeirra og skiptihlutfallið verið ákveðið hærra en sumir þeirra a.m.k. gerðu tillögu um. Jafnframt fullyrða þeir að útreikningar Ráðgjafar og efnahagsspár ehf. hafi verið „í takt við sérfræðimat ráðgjafa sjóðsins m.v. eðlilegar tölfræðilegar forsendur“, eins og það er orðað í minnisblaði sjóðsins til félagsmálaráðherra frá 22. júní 2005.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að gagnrýna Íbúðalánasjóð fyrir ákvörðun skiptiálagsins. Sjóðurinn tók mið af tillögum ráðgjafa sinna og fór ef eitthvað var nokkru vægar í sakirnar en þeir lögðu til. Þá verður að ætla að skiptiálagið hafi verið hæfilegt í ljósi markmiða stjórnvalda með skiptunum. Þau fólust í því að skipta umtalsverðu magni og tryggja með þeim hætti skjóta og örugga verðmyndun með íbúðabréf. Þessi markmið náðust samhliða því að álagið skilaði sjóðnum um 7,4 milljörðum kr. Hin góða þátttaka í útboðinu sýnir svo ekki verður um villst að eigendum húsbrefa hafi þótt skiptiálagið hagstætt eða hæfilegt og því verið reiðubúnir að inna það af hendi enda fengu þeir í staðinn mun markaðshæfari verðbréf.

Þó svo að umrædd skipti hafi að sínu leyti tekist ágætlega er ekki hægt að horfa fram hjá þeirri staðreynd að við að skipta svo miklu af húsbréfum fyrir íbúðabréf takmörkuðust að sama skapi möguleikar sjóðsins til þess að ráðstafa uppgreiðslufé með hagkvæmum hætti með aukaútdrætti. Að þessu leyti varð staða Íbúðalánasjóðs mjög viðkvæm ef skuldarar fasteignaveðlána kysu í ríkara mæli en áður að greiða skuldirnar upp fyrir gjalddaga. Þetta er þeim ætíð heimilt samkvæmt skýrum ákvæðum bæði í lögum um húsnæðismál og skuldabréfunum sjálfum.

Hvað svo sem segja má um ákvörðun skiptaálagsins blasir við að mjög ákveðin og viðvarandi samkeppni af hálfu KB-banka hf. og síðan annarra fjármálafyrirtækja strax í lok ágúst 2004, þ.e. skömmu eftir skiptiútboðið, kom Íbúðalánasjóði í opna skjöldu. Hvorki sjóðurinn né t.d. Seðlabankinn eða fjármálaráðuneytið virðast hafa reiknað með því að bankar og sparisjóðir byðu löng lán til endurfjármögnunar skulda á hagstæðari kjörum en húsnæðislán Íbúðalánasjóðs. Bankar og sparisjóðir buðu viðskiptavinum m.ö.o. að endurfjármagna með hagstæðari kjörum bæði fasteignaveðlán Íbúðalánasjóðs og aðrar skuldir þeirra við fjármálafyrirtæki. Að þessu leyti misreiknuðu meðal annarra forsvarsmenn Íbúðalánasjóðs samkeppnisþróunina á húsnæðislánamarkaðinum. Hin óvænta samkeppni banka og sparisjóða á húsnæðislánamarkaði jók ekki aðeins á uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði heldur dró hún verulega úr eftirspurn eftir húsnæðislánnum frá honum. Að mati Ríkisendurskoðunar var hér um að ræða atburðarás, sem Íbúðalánasjóður gat ekki séð fyrir að yrði jafn hröð og raunin varð. Hins vegar er ekki hægt að horfa fram hjá því að þrátt fyrir þessa þróun hélt sjóðurinn ótrauður áfram útboðum á íbúðabréfum. Þannig raskaðist enn frekar það jafnvægi, sem nauðsynlegt er að sé á milli inn- og útgreiðslna sjóðsins, sbr. 3. mgr. 11. gr. húsnæðis laga. Nefna má til skýringar í þessu sambandi að á sömu stjórnarfundum í nóvember og desember 2004 og rætt var um og brugðist við hinum mikla vanda vegna mikilla uppgreiðslna voru teknar ákvarðanir um útboð á íbúðabréfum upp á tugi milljarða króna. Eins og áður er komið fram námu uppgreiðslurnar frá því í september 2004 fram til októberloka 2005 samtals 184,1 milljarði króna. Á sama tíma seldi Íbúðalánasjóður fjármögnunarbréf fyrir rúma 54 milljarða króna. Húsnæðislán hans á sama tímabili námu á hinn bóginn rúmum 80 milljörðum króna.

6.2 Um áhrif áhættustýringaraðgerða á stöðu Íbúðalánasjóðs.

Uppgreiðsluvandinn, sem Íbúðalánasjóður stóð frammi fyrir strax í haustbyrjun 2004, var alvarlegur og hann jókst jafnt og þétt eftir því sem á haustið leið því samhliða dró verulega úr eftirspurn eftir lánnum sjóðsins. Hættan, sem þessari þróun fylgdi, lýsti sér fyrst og fremst í því að meðallíftími eigna sjóðsins fór slækkandi og vaxtamunur hans minnkaði. Af þessum sökum var nauðsynlegt fyrir forsvarsmenn sjóðsins að bregðast strax við því ella myndi ganga hratt á eigið fé hans.

Mótaðgerðir þær, sem sjóðurinn greip til vegna uppgreiðslnanna, fólust í fyrsta lagi í því að greiða upp eftir því sem kostur var lán og skuldbindingar, þar sem uppgreiðsluheimildir lágu fyrir. Í öðru lagi voru húsbréf dregin út aukalega og greidd upp svo sem heimildir leyfðu. Í þriðja lagi var hluta varið til hefðbundinna íbúðalána. Í fjórða lagi er sjóðnum nauðsynlegt að liggja ávallt með talsvert mikið laust fé á skammtímaávöxtun í bönkum og sparisjóðum til að geta svarað skuldbindingum sínum með sem minnstum fyrirvara þegar á þarf að halda. Í fimmta og síðasta lagi greip

sjóðurinn eins og að framan er rakið til þess ráðs að gera lánasamninga við nánar tilgreinda banka og sparisjóði.

Ágreiningslaust er að fjórar fyrsttöldu aðgerðirnar, sem sjóðurinn greip til, flokkast undir hefðbundna áhættu- og fjárstýringu, sem er í fullkomnu samræmi við bæði lögin um stofnunina og áhættustýringarstefnuna, sem hún hefur sett sér. Svo sem að framan hefur verið rakið hafa ýmsir hins vegar efast um lögmæti síðasttöldu aðgerðarinnar, þ.e. lánasamninganna við fjármálastofnanirnar, og verður nánar vikið að þeim þætti málsins í næsta kafla. Ef á hinn bóginn er litið fram hjá efasemdum um lagagrunn þann, sem ofangreindir lánasamningar hvíla á, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en að Íbúðalánasjóði hafi með framangreindum aðgerðum tekist að forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þokkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans. Aðgerðirnar sem slíkar sýnast því hafa tryggt fjárhagslega hagsmuni sjóðsins með nokkuð viðunandi hætti.

Forsvarsmenn sjóðsins hafa jafnframt bent á að uppgreiðslur í húsbrefadeildinni hafa numið rúmum 148 milljörðum króna frá 1. júlí 2004 til 31. október 2005. Til að mæta þessum uppgreiðslum hafa verið innkölluð húsbref, með aukaútdrætti, fyrir tæplega 58,5 milljarða króna og gerðir lánasamningar við banka og sparisjóði fyrir um rúma 85 milljarða króna. Samtals nema því uppgreiðslur í húsbrefakerfinu og fjárfestingar í lánasamningum um 143,5 milljörðum króna en það er 4,5 milljarði lægri fjárhæð en heildarfjárhæð uppgreiðslna á sama tímabili. Þannig lítur Íbúðalánasjóður á að húsbrefadeildin sé í ágætis jafnvægi.

Samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2003 nam eigið fé Íbúðalánasjóðs tæpum 11,7 milljörðum kr. í árslok 2003. Samkvæmt ársreikning fyrir árið 2004 nam það rúmum 12,7 milljörðum kr. og samkvæmt síðasta árshlutauppgjöri sjóðsins, þ.e. fyrir fyrstu 6 mánuði ársins 2005, nam það rúmum 13,3 milljörðum kr. í lok júní sl. Þróun eiginfjár á þessu tímabili sýnist gefa vísbendingu um að sjóðurinn hafi vegna aðgerða sinna varið sig fyrir fjárhagslegum áföllum vegna hinna gífurlegu uppgreiðslna. Þá má í þessu sambandi geta þess að sjóðurinn telur að umræddir lánasamningar séu „*einskiptis-aðgerðir*“, sem aðeins hafi verið beitt vegna uppgreiðsluvanda hans, sem ætla verði að sé tímabundinn. Skýrt hafi verið tekið fram við alla viðsemjendur í hverju tilviki að samningsgerðin fæli ekki í sér fyrirheit um frekari samninga síðar því gerð samninga af þessum toga stafaði einungis af þörf Íbúðalánasjóðs á að finna langtímafjárfestingu fyrir handbært fé. Þannig hafi mjög dregið úr þörf hans til að gera samninga af þessum toga á undanförunum mánuðum og gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að uppgreiðslur og útlán nái jafnvægi á næstu mánuðum. Af framansögðu verður því ekki annað ráðið en að sjóðurinn hafi með aðgerðum sínum á sviði áhættustýringar náð að verja sig fjárhagslegum áföllum.

6.3 Lögfræðileg álitamál

Eins og ráða má af því, sem að framan hefur verið rakið, hafa vaknað mörg lögfræðileg álitamál í tengslum við lánasamninga þá, sem hér hafa verið gerðir að umfjöllunarefni. Því til vitnis nægir að benda á að í málinu liggja þegar fyrir tvö rökstudd lögfræðialit, þar sem komist er að gagnstæðum niðurstöðum, sbr. útdrætti úr þeim í kafla 4.2 og 4.3 hér að framan. Þau álitæfni, sem helst er tekist á um, snúa m.a. að heimildum sjóðsins almennt til þess að veita önnur lán en húsnæðislán, heimildum hans til að bregðast við

uppgreiðsluáhættu, hvernig túlka beri reglur laga um húsnæðismál um eigna- og skuldastýringu Íbúðalánasjóðs, hvort farið sé á svig við reglur um hámark einstakra húsnæðislána, hvort lán sjóðsins til fjármálastofnana feli í sér ólögmetan ríkisstyrk í ljósi EES reglna og þar með hindranir eða röskun á samkeppni á fjármagnsmarkaði o.fl.

Samkvæmt 27. gr. laga um húsnæðismál skal Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða settra samkvæmt þeim. Í 9. gr. reglugerðar um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004 eru fyrirmæli þessi ítrekuð og því bætt við að um upplýsingaskyldu og eftirlit með starfsemi sjóðsins fari samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, með síðari breytingum. Svo sem áður er rakið kynnti Íbúðalánasjóður Fjármálaeftirlitinu drög að fyrstu lánasamningunum, sem hann gerði við banka og sparisjóði, á tveim fundum í lok desember sl. svo og þær breytingar, er samþykktar höfðu verið á áhættustýringarstefnu sjóðsins. Fjármálaeftirlitinu var því kunnugt um málið og eðli þess nánast frá upphafi þó sjóðnum hafi vissulega láðst að gera formlega grein fyrir því með því að leita lögboðinnar umsagnar um breytingar á áhættustýringarstefnunni.

Í framhaldi af óformlegum samskiptum Fjármálaeftirlitsins og sjóðsins um málið kallaði eftirlitið formlega eftir nánar tilteknum upplýsingum frá sjóðnum auk þess að gera nokkrar athugasemdir við upplýsingagjöf hans, sbr. bréf þess til sjóðsins frá 10. maí sl. og bréf þess til félagsmálaráðherra frá 22. júní sl. Í fyrra bréfinu lýsti Fjármálaeftirlitið m.a. þeirri skoðun sinni að það teldi fullt tilefni til athugunar á því hvort samningar, sem Íbúðalánasjóður hafði gert við viðskiptabanka og sparisjóði á grundvelli áhættustýringar, væru í samræmi við lög um húsnæðismál. Svo sem rakið er í kafla 5.0 hér að framan lét Fjármálaeftirlitið í bréfi til félagsmálaráðuneytisins hinn 22. júní sl. jafnframt í ljós það álit sitt að það teldi mikilvægt með hliðsjón af þeirri þróun, sem orðið hefur á fasteignalánamarkaði, að ráðuneytið tæki með reglugerð skýra afstöðu til þess hvort lánasamningar þeir, sem Íbúðalánasjóður hefur gert við banka og sparisjóði, geti í skilningi laganna talist áhættustýring og hvar mörkin liggi í því efni.

Þrátt fyrir þann vafa, sem Fjármálaeftirlitið hefur samkvæmt framansögðu augljóslega talið vera á lögmæti umræddra samninga, liggur engu að síður fyrir að eftir að hafa fengið frekari upplýsingar og skoðað málið nánar taldi það lítinn vafa leika á því að samningarnir væru í samræmi við lög. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar hér að lútandi bendir Fjármálaeftirlitið á að skv. 4. mgr. 11. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998 skuli ráðherra setja í reglugerð ákvæði um áhættuviðmið og áhættustýringu að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins. Hvergi í lögunum né í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004 sé að finna skilgreiningu eða afmörkun á því hvað teljist til hefðbundinna áhættustýringaraðferða. Engin frekari skilyrði eða skorður eru settar í lögunum eða frumvarpi með lögunum varðandi inntak og umfang reglugerðarinnar að þessu leyti. Orðalag reglugerðarinnar sé mjög opið og gefi til kynna rúmar heimildir til áhættustýringar. Verði því ekki séð að Íbúðalánasjóður hafi verið óheimilt að gera umrædda lánasamninga sem lið í áhættustýringu sinni.

Jafnframt spurði Ríkisendurskoðun um afstöðu Fjármálaeftirlitsins til þess álitamáls hvort Íbúðalánasjóði væri heimilt að halda áfram útgáfu íbúðabréfa þrátt fyrir hinar

miklu uppgreiðslur. Svar þess var á þá lund að með tilliti til ákvæða um áhættustýringu í lögum og þá sérstaklega m.t.t. krafna um jafnvægi inn- og útgreiðslna sjóðsins hefði hugsanlega mátt nýta fjármuni, sem fengust við uppgreiðslu, til endurlána í formi íbúðalána að einhverju leyti. Að mati Fjármálaeftirlitsins fór ákvörðun Íbúðalánasjóðs um að halda áfram útgáfu íbúðarbréfa óháð þróun uppgreiðslna þó ekki í bága við lagaheimildir sjóðsins.

Loks grennsaðist Ríkisendurskoðun um afstöðu Fjármálaeftirlitsins til eðlis trygginga þeirra, sem Íbúðalánasjóður áskilur sér í umræddum lánasamningum. Af þessu tilefni gat Fjármálaeftirlitið þess að það hafi þegar komið á framfæri athugasemdum við Íbúðalánasjóð varðandi ofangreint. Lutu athugasemdirnar annars vegar að mögulegum úrræðum sjóðsins ef til vanefnda kæmi af hálfu lántaka og hins vegar að formlegum frágangi trygginga í hinum undirliggjandi veðskuldabréfum. Nánar tiltekið beindust athugasemdir Fjármálaeftirlitsins að því að gera stöðu Íbúðalánasjóðs tryggari við hugsanlegar vanefndir/gjaldþrot lántakanna, þ.e. fjármálafyrirtækjanna.

Með hliðsjón af lögbundinni stöðu og hlutverki Fjármálaeftirlitsins annars vegar sem sjálfstæðs eftirlitsaðila með fjármálastarfsemi og hins vegar stöðu Ríkisendurskoðunar sem eftirlitsaðila á vegum Alþingis með fjárreiðum ríkisins, sem á ýmsan hátt sýnist mega jafna við stöðu sjálfstæðra eftirlitsaðila á sviði stjórnslu, þykir hvorki rétt né eðlilegt að stofnunin taki beina afstöðu til þeirra lögfræðilegu álitafna, sem hér hefur verið fjallað um og Fjármálaeftirlitinu ber að leysa úr á stjórnslustigi, sbr. áður nefnd 27. gr. laga um húsnæðismál og lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

6.4 Athugasemdir Ríkisendurskoðunar

Skv. 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun felst stjórnsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Með vísan til þessa lögbundna hlutverks stofnunarinnar annars vegar og lögformlegrar stöðu Íbúðalánasjóðs verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir afstöðu Ríkisendurskoðunar til nokkurra atriða, er tengjast því hvernig Íbúðalánasjóður stóð að verki við að leysa uppgreiðsluvanda þann, sem hann hefur glímt við á síðustu misserum, svo sem breytingum hans á áhættustýringarstefnu sinni, samráði við stjórnvöld, upplýsingagjöf o.fl.

Eins og rakið er að framan skal Íbúðalánasjóður samkvæmt 1. mgr. 11. gr. húsnæðislaga varðveita og ávaxta það fé, sem hann hefur umsjón með og gæta þess að hann hafi jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar. Engum blöðum er því um það að fletta að Íbúðalánasjóði er að lögum skylt að bregðast við vanda sem þessum á grundvelli reglna um eigna- og skuldastýringu sjóðsins. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. skal hann halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um. Í því skyni skal sjóðurinn koma sér upp áhættustýringarkerfi. Loks er í 11. gr. laganna mælt svo fyrir að Íbúðalánasjóði sé heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf og að ráðherra beri að setja reglugerð um áhættuviðmið, áhættustýringu, innra eftirlit og viðskipti sjóðsins með verðbréf. Í samræmi við þetta var sett sérstök reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs við kerfisbreytinguna hinn 1. júlí 2004. Í henni er m.a.

mælt svo fyrir að sjóðnum beri að varðveita og ávaxta eignir sínar á öruggan hátt til að tryggja góð lánskjör og lágmarka áhættu ríkissjóðs. Hann skal jafnframt setja sér stefnu um áhættustýringu og koma á áhættustýringarkerfi til að stjórna og draga úr áhættu sjóðsins. Samkvæmt því skal Íbúðalánasjóður tryggja jafnvægi inn- og útgreiðslna sjóðsins og beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum til að tryggja vandaða áhættu- og fjárstýringu. Í því skyni er sjóðnum heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Slíkar aðferðir skulu nánar útfærðar í áhættustýringarstefnu sjóðsins. Nánari fyrirmæli um eðli þeirra ráðstafana, sem sjóðurinn getur gripið til í þessu sambandi, var ekki að finna í reglugerðinni.

Í samræmi við framangreind lagaboð setti sjóðurinn sér sérstaka áhættustýringarstefnu í framhaldi af kerfisbreytingunni. Varla verður um það deilt að óbreytt leyfði hún tæplega þau úrræði, sem sjóðurinn greip síðar til í formi mjög stórra lánasamninga til langs tíma við nánar tilgreind fjármálafyrirtæki. Þvert á móti var í henni aðeins mælt fyrir um heimildir til að gera samninga af þessu tagi um mun lægri fjárhæðir. Miðað við þær áhættustýringaraðferðir, sem sjóðurinn og forveri hans hafði jafnan beitt, var a.m.k. ekki að fullu ljóst hvort hægt hafi verið að flokka þá tegund lánasamninga, sem sjóðurinn áformaði að gera við banka og sparissjóði sem hefðbundnar áhættustýringaraðferðir í skilningi laganna. Með hliðsjón af fyrri framkvæmd svo og þeim aðferðum, sem almennt hafa tíðkast hérlendis í þessum efnum, verður að ætla að hefðbundnar áhættustýringaraðgerðir í skilningi laganna og reglugerða, settra samkvæmt þeim, feli að jafnaði í sér lánasamninga um lægri fjárhæðir og til skemmri tíma en hér um ræðir.

Samkvæmt framansögðu var ljóst að sjóðsstjórnin þurfti að beita sér fyrir breytingum á áhættustýringarstefnu sinni, ef hrinda átti í framkvæmd hugmyndum um lánasamninga við fjármálafyrirtæki. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 544/2004 er með skýrum hætti mælt fyrir um hvernig standa skuli að breytingum á áhættustýringarstefnu sjóðsins. Þar segir að stjórn Íbúðalánasjóðs skuli samþykkja stefnuna og staðfesta breytingar, sem á henni eru gerðar, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt skal kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar. Af þessu má ráða að beinlínis er gert ráð fyrir að leitað sé umsagnar og að kynning fari fram áður en stefnan er staðfest og henni hrint í framkvæmd. Fyrir liggur að sjóðurinn sinni ekki þessari lagaskyldu sinni fyrir en u.þ.b. hálfu ári eftir að breytingunni á stefnunni var hrint í framkvæmd í lok desember 2004. Þessi yfirsjón á formlegri hlið málsins er bagaleg, einkum í ljósi þess að sumir þeirra, sem leita bar til í þessu sambandi, hafa haft uppi ákveðnar efasemdir um lögmæti þeirra aðgerða, sem gripið var til. Þannig hefur Ríkisábyrgðasjóður t.d. enn uppi ákveðnar efasemdir í þessu efni, sbr. bréf hans frá 3. október sl. Þá verður bréf Fjármálaeftirlitsins frá 10. maí og 22. júní sl. ekki túlkað á annan hátt en þann að lagagrundvöllur aðgerðanna hafi a.m.k. þótt óljós á þeim tíma eða hann hafi í það minnsta ekki verið kannaður nægilega.

Óumdeilt er að Fjármálaeftirlitið hafði nánast frá upphafi fulla vitneskju um aðgerðir Íbúðalánasjóðs á sviði áhættustýringar í formi lánasamninga við banka og sparissjóði, enda gerði sjóðurinn eftirlitinu sérstaka grein fyrir þessum áformum sínum. Þrátt fyrir þessa vitneskju og nokkrar efasemdir hafði Fjármálaeftirlitið ekki formleg afskipti af málinu fyrir en í bréfi dags. 10. maí sl., en þá hafði Íbúðalánasjóður gert fjölmarga lánasamninga af svipuðu tagi. Í ljósi þess hve seint Fjármálaeftirlitið brást við má fallast á það með Íbúðalánasjóði að hann hafi a.m.k. haft ástæðu til þess að ætla að Fjármálaeftirlitið gerði ekki athugasemdir við það hvernig hann stóð að verki og hafi því verið í góðri trú að þessu leyti.

Með hliðsjón af eðli þeirra aðgerða, sem sjóðurinn greip til, telur Ríkisendurskoðun að samhliða undirbúningi að nauðsynlegum breytingum á áhættustýringarstefnunni sl. haust, hefði verið tryggara að skoða betur lagaheimildir sjóðsins í þessu efni og eftir atvikum að beita sér fyrir því að treysta lagagrundvöllinn, sem þær eru byggðar á. Hafa verður í huga að þegar upp er staðið, þ.e. frá síðustu áramótum og fram yfir mitt þetta ár, hafði sjóðurinn lánað bönkum og sparisjóðum um 85 milljarða kr. til allt að 40 ára á grundvelli reglna og fyrirmæla um áhættustýringu, sem að ýmsu leyti voru a.m.k. óskýrar. Í þessu sambandi er ekki hægt að líta fram hjá því að réttra formreglna var ekki gætt við breytingar á áhættustefnu sjóðsins, sem nauðsynlegt var að gera til þess að þessar aðgerðir rúmuðust innan þeirra. Rétt er þó að taka fram að nú hafa umrædd formaskilyrði verið uppfyllt. Aldrei áður hafði verið gripið til aðgerða af þessu tagi undir formerkjum áhættustýringar. Í þeim fólst að umtalsverður hluti efnahags sjóðsins, eða um 20%, skyldi bundinn með lánasamningum til allt að 40 ára, gegn nýstárlegum tryggingum í formi greiðsluflæðis tiltekinna lánveitinga banka og sparisjóða. Að auki skal Íbúðalánasjóður bera alla áhættuna af því að undirliggjandi samningar verði efnidir með réttum hætti en ekki er að fullu ljóst hve öruggar tryggingar sjóðsins eru lendi viðsemjendur hans í fjárhagslegum hremmingum. Rétt er þó að ítreka það, sem áður er rakið, að sjóðurinn hefur í nánu samstarfi við Fjármálaeftirlitið unnið að því auka á tryggingar hans vegna lánasamninganna og munu samningaviðræður við viðsemjendur sjóðsins um aðlögun samninganna að þessu leyti vera á lokastigi.

Mikilvægt hlutverk og umfangsmikil starfsemi Íbúðalánasjóðs á húsnæðis- og fjármagnsmarkaði er þess eðlis, hvort sem litið er til hennar frá stjórnmalalegum sjónarhóli eða efnahagslegum, að nauðsynlegt er við breytingar á henni að hafa sem víðtækast samráð við helstu stjórnvöld á þessu sviði. Að mati Ríkisendurskoðunar voru þær aðgerðir, sem sjóðurinn taldi sig nauðbeygðan til að grípa til á sviði áhættustýringar haustið 2004, þess eðlis að æskilegt hefði verið að bæði forsvarsmenn hans og félagsmálaráðuneytið, sem fer með yfirstjórn málefna sjóðsins, hefðu haft nánara samráð við þau stjórnvöld, sem helst koma að fjárstjórn ríkisins og stjórn efnahagsmála. Með nokkrum rétti má segja að í viðleitni sinni til þess að verja hagsmuni sína hafi Íbúðalánasjóður með gerð margumræddra lánasamninga við banka og sparisjóði stigið ákveðin skref í þá átt að breyta hlutverki sínu í þá veru að verða einnig endurfjármögnunarsjóður. Langeðlilegast er að löggjafinn sjálfur taki slíkar ákvarðanir enda mjög brýnt að hafa víðtækt pólitískt samráð um slík mál.

Þó svo að ýmsir efist um lögmæti umræddra áhættustýringaraðgerða Íbúðalánasjóðs og útboð hans á íbúðabréfum verður ekki fram hjá því litið að sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er afdráttarlaus að lagaskilyrði eru fyrir umræddum aðgerðum. Ríkisendurskoðun gerir í sjálfu sér ekki sérstakar athugasemdir við þessa meginniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins. Engu að síður vekur stofnunin athygli á því að almennt séð verður að telja óheppilegt að byggja svo umfangsmikla og langa lánasamninga og raun ber vitni á mjög almennum og ónákvæmum lagafyrirmælum, er lúta að áhættustýringu. Engum blöðum er um það að fletta að hagsmunir, sem í húfi eru fyrir sjóðinn og ríkissjóð, eru gríðarlega miklir. Þá er a.m.k. líklegt að viðvarandi lánastarfsemi af þessu tagi breyti að nokkru eðli starfsemi Íbúðalánasjóðs og raski jafnvel samkeppnisstöðu á fjármagnsmarkaði. Með vísan til þessa er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að löggjafinn sjálfur leggi skýrari línur en gert er í gildandi lögum um þá þætti í starfsemi sjóðsins, er lúta að áhættustýringu og eðli þeirra

aðgerða, sem honum eru tæk undir þeim formerkjum. Á sama hátt er nauðsynlegt að mælt sé með skýrari hætti hvernig standa skuli að útgáfu íbúðabréfa við þessar aðstæður og síðast en ekki síst hvort Íbúðalánasjóði skuli almennt heimilt að taka virkan þátt í fjármögnun fasteignalána annarra lánastofnana. Með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, er brýnt að viðeigandi stjórnvöld og löggjafinn bregðist skjótt við til þess að eyða allri óvissu um lögformlegar starfsheimildir Íbúðalánasjóðs og ákvarða með skilmerkilegum hætti hvaða hlutverki hann skuli gegna í framtíðinni á fjármagnsmarkaði. Rétt er í þessu sambandi að taka fram að félagsmálaráðherra hefur þegar hrint af stokkunum endurskoðun á húsnæðislöggjöfnni, þar sem mál þessi verða skoðuð í þaula.

Þó telja verði að Íbúðalánasjóður hafi lögum samkvæmt mjög rúmar heimildir til þess að bjóða út íbúðabréf, verður ekki hjá því komist að láta í ljós nokkrar efasemdir um að hagkvæmt sé eða skynsamlegt að stunda umfangsmikla útgáfu íbúðabréfa þegar hann er í vandræðum vegna ofgnóttar af handbæru fé. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Íbúðalánasjóði ekki tekist að sýna fram á með nægilega sannfærandi rökum að honum hafi verið nauðsynlegt að standa fyrir svo umtalsverðri útgáfu á fjármögnunarbréfum á sama tíma og uppgreiðslur eldri lána voru í hámarki og eftirspurn eftir húsnæðislánum hans dvínandi. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sér, eru miklar líkur á að hægt hefði verið að fara mun hægar í sakirnar en gert var í þessu efni án þess að slíkt hefði umtalsverð áhrif á verðmyndun íbúðabréfanna á markaði.

Auk þess sem að framan greinir verður að hafa í huga að ýmsir hafa efast um hvort sjóðnum beri og jafnvel hvort honum sé að lögum heimilt að bjóða íbúðabréf út þegar hann hefur nægilegt handbært fé vegna uppgreiðslna. Þannig telur Lánasýsla ríkisins að við þessar aðstæður hafi ekki verið nein þörf á að bjóða út svo mikið af íbúðabréfum, sem raun ber vitni. Þá telur m.a. Jóhannes Sigurðsson, lagaprófessor, í álitsgerð sinni, að lántökur umfram það, sem Íbúðalánasjóður þarf til þess að fjármagna skyldubundin útlán, séu óheimilar og feli í sér brot á 11. gr. laganna um húsnæðismál sem fjallar um eigna- og skuldastýringu.

Ríkisendurskoðun tekur undir athugasemdir Fjármálaeftirlitsins við það hvernig sjóðurinn stóð að upplýsingagjöf um framangreinda lánasamninga í ársskýrslu sinni, sem og gagnvart stjórnvöldum. Rétt er þó að taka fram að sjóðurinn hefur þegar tekið tillit til þeirra og lagað upplýsingagjöf að kröfum Fjármálaeftirlitsins. Þá væri og mjög æskilegt að sjóðurinn formgeri frekar en gert hefur verið niðurstöður samráðs og ákvarðanir, sem teknar voru í tengslum við undirbúning og gerð umfangsmikilla lánasamninga sjóðsins við banka og lánastofnanir.

Að lokum skal tekið fram að nokkra athygli vakti við athugun þessa að Seðlabanki Íslands gat ekki boðið Íbúðalánasjóði hagstæðari þjónustu á sviði áhættustýringar en almenna bankakerfið. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða fyrir stjórnvöld að kanna hvort nauðsynlegt sé að efla samráð þessara aðila og hvort Seðlabankinn geti á virkari hátt veitt Íbúðalánasjóði viðunandi þjónustu á sviði áhættustýringar. Á sama hátt væri æskilegt að efla samstarf og samráð Íbúðalánasjóðs og Lánasýslu ríkisins í tengslum við útboð sjóðsins á verðbréfum og aðrar fjármögnunaraðgerðir hans.