



3. desember 2019

Tilv.: 1911063

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, 381. mál.

Með tölvupósti dags. 20. nóvember s.l. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, 381. mál.

Í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (319. mál á yfirstandandi löggjafarþingi) er mælt fyrir um uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Seðlabanki Íslands skilar einnig umsögn vegna þess frumvarps og vísast til hennar. Samkvæmt tillögunum verður greint á milli uppgjors eldri skuldbindinga sjóðsins og framtíðarstarfsemi með stofnun tveggja nýrra sjóða, þ.e. Húsnæðissjóðs, sem falla mun undir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, en uppgjör eldri skuldbindinga Íbúðalánasjóðs verður í sjóði sem mun kallast ÍL-sjóður. ÍL-sjóður mun sinna þeim verkefnum og fara með þau réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs sem ekki eru fluttar til Húsnæðissjóðs. Seðlabanki Íslands styður ákvörðun um uppskiptingu Íbúðalánasjóð en telur að ýmis ákvæði um ÍL-sjóðinn í frumvarpinu skorti skýrleika.

Miðað við mitt ár 2019 verða í úrvinnslu og uppgjöri ÍL-sjóðs um 719 ma.kr. af eignum og ásamt um 714 ma.kr. af skuldum. Vegna þeirra miklu hagsmuna sem um ræðir telur Seðlabankinn mikilvægt að yfir ÍL-sjóði sé með lögum skipuð stjórn, framkvæmdarstjóri, áhættustýringarnefnd og jafnvel fjárstýringarnefnd og eftirlit og ábyrgð þessara aðila skilgreind. Armslengdarsjónarmið leiða einnig til þess að slíku skipulagi sé komið á milli ÍL-sjóðs og fjármála- og efnahagsráðherra vegna ákvarðana er varða fjárhagsleg málefni sjóðsins. Æskilegt er að lögin mæli fyrir um skyldu til að koma slíku fyrirkomulagi á, fremur en að ráðherra hafi heimild til að setja verkefnastjórn með óljós markmið. Æskilegt væri að mæla skýrar fyrir um hvernig skipa skuli æðstu stjórnendur ÍL-sjóðs og hvaða hæfis- og hæfnisskilyrði þeir eiga að uppfylla. Þá telur Seðlabankinn að kveða ætti

skýrar á um markmið ÍL-sjóðs um að takmarka uppgreiðsluáhættu og aðra áhættu sem gæti leitt til fjárhagslegra skuldbindinga fyrir ríkissjóð í framtíðinni.

Samkvæmt frumvarpinu er ekki annað eftirlit með sjóðnum en árleg skýrsla ráðherra til Alþingis. Æskilegt er að eftirlit verði virkara en lýst er í frumvarpinu. Þá er óljóst hvernig upplýsingaskylda gagnvart verðbréfamarkaði verður uppfyllt og virðist gengið út frá því að fjármála- og efnahagsráðuneytið taki að sér upplýsingaskyldu á verðbréfamarkaði vegna HFF-bréfa sem Íbúðalánasjóður, sem útgefandi þessara bréfa, hefur sinnt.

Um einstakar greinar frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að fjármála- og efnahagsráðherra fari með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hafi yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem verða eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Í skýringum með ákvæðinu er gert ráð fyrir að verkefnið muni heyra stjórnarfarslega undir fjármála- og efnahagsráðherra. Þá segir í greinargerðinni að meginmarkmið frumvarpsins sé að mynda faglega umgjörð utan um verkefnið og lágmarka áhættu eða kostnað ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins.

Það fyrirkomulag að fjármála- og efnahagsráðherra sé settur yfirmaður yfir sjóðnum er að mati Seðlabankans óheppilegt þar sem venjan er að setja stjórn, framkvæmdarstjóra, áhættustýringarnefnd og jafnvel fjárstýringarnefnd yfir sambærilega sjóði. Mikilvægt er að gætt sé að armslengdarsjónarmiða á milli ákvarðana er varða fjárhagsleg málefni sjóðsins og ráðherra, þannig að ráðherra komi ekki beint að ákvörðunum um fjárfestingar og ráðstöfun fjármuna sjóðsins. Í núverandi lögum er mælt fyrir um hvernig skipa skuli stjórn Íbúðalánasjóðs, hver hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra eru og hvaða kvaðir gilda um fjárhagsleg tengsl þessara aðila. Í frumvarpinu eru gerðar sambærilegar kröfur til stjórnarmanna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Engar sambærilegar kröfur eru hins vegar gerðar samkvæmt frumvarpinu þrátt fyrir hina miklu hagsmuni sem þar eru í húfi.

Seðlabankinn telur það fyrirkomulag á yfirstjórn sjóðsins sem lýst er í 1. gr. vera óæskilegt. Mikilvægt er að hafa í huga, að hér verður um að ræða eitt stærsta eigna og skuldaumsýslufélag landsins. Því verður að gera ríka kröfu til eftirlitsskyldu þeirra aðila sem stýra eiga félaginu.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er fjármála- og efnahagsráðherra heimilt að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Þá er einnig heimilt að fela verkefnisstjórn afmörkuð verkefni sem varða úrvinnslu eigna og skulda. Í skýringum með ákvæðinu er gert ráð fyrir því að verkefnisstjórnin verði skipuð

einstaklingum sem hafa nauðsynlega menntun, þekkingu og reynslu við úrvinnslu á eignum sem þessum.

Seðlabankinn bendir á að eingöngu er kveðið á um *heimild* ráðherra til að skipa verkefnastjórn. Engin skylda hvílir á ráðherra að framselja ákvörðunarvald um fjárhagsleg málefni sjóðsins auk þess sem ekkert er fjallað um hvernig skuli skipað í verkefnastjórnina eða hvaða nánari kröfur eigi að gera til hennar og starfsmanna hennar.

Í 3. gr. frumvarpsins, sem lýtur að úrvinnslu eigna og skulda, telur Seðlabankinn nauðsynlegt að bæta við málsgrein sem kveður á um samráð við Seðlabanka Íslands áður en teknar eru ákvarðanir um meiriháttar breytingu á samsetningu eigna ÍL-sjóðsins eða sölu þeirra, þ.e.a.s. að því marki það gæti haft áhrif á laust fé í umferð, útgáfu og umfangsmikil viðskipti með skuldabréf, verðmyndun á markaði og/eða fjármálastöðugleika.

Í 3. gr. segir jafnframt að heimilt sé að fela öðrum umsýslu, varðveislu og ávöxtun afmarkaðra hluta eigna sjóðsins án þess að því sé lýst nánar. Í skýringum með ákvæðinu kemur fram að til greina komi að fela aðila eins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að annast umsýslu lánasafns sjóðsins. Þá segir í 3. kafla greinargerðarinnar að verði frumvarpið að lögum þá sé *gert ráð fyrir* að samið verði við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um að stofnunin þjónusti lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Í 5. kafla greinargerðarinnar segir að vegna ábendinga umsagnaraðila um að hætta stafi af heimild til að útvista þjónustu við lánasafn ÍL-sjóðs sé rétt að áréttu að ætlunin sé að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Með hliðsjón af ofangreindu gæti verið rétt að kveða á með skýrari hætti í lögnum eða a.m.k. í skýringum með lögnum að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs.

Í 6. gr. frumvarpsins er tiltekið að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem m.a. komi fram áhættuvilji og áhættustýring ÍL-sjóðs, og ákvæði um hvernig eignastýringu sjóðsins, eftirliti og upplýsingagjöf skuli háttað auk hlutverks verkefnisstjórnar. Brynt er að reglugerð verði sett um eignastýringu sjóðsins sem skilgreini áhættuvilja sjóðsins, með það að markmiði að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs af sjóðnum. Ætti því 6. gr. frumvarpsins að kveða á um *skyldu* til að setja slíka reglugerð í stað heimildar.

Samkvæmt 6. gr. er mælt fyrir um að heimilt verði að setja í reglugerð ákvæði um upplýsingagjöf. Íbúðalánasjóður er útgefandi HFF-bréfa, sem eru skráð skuldabréf í kauphöll, og ber ábyrgð á opinberri upplýsingagjöf gagnvart markaðsaðilum. Eins og fram kemur í 1. kafla greinargerðarinnar er gert ráð fyrir að það sem eftir standi af

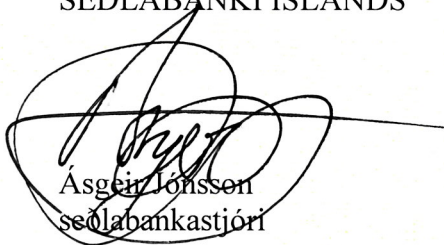
Íbúðalánasjóði fái nafnið ÍL-sjóður og sinni þeim verkefnum og fari með þau réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs sem ekki eru fluttar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Húsnæðissjóðs. Meðal þessara verkefna er umsýsla með HFF-bréfin, þ.m.t. skyldur til upplýsingagjafar.

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

Einnig er hátt hlutfall eigna ÍL-sjóðsins skráð ríkisskuldabréf og sértryggð skuldabréf sem skráð eru í kauphöll. Þegar dregið verður úr eignum sjóðsins með sölu eða annarri ráðstöfun er mikilvægt að rétt sé staðið að tilkynningarskyldu og upplýsingagjöf gagnvart markaðinum og gangsæi og jafnræði fjárfesta sé gætt.

Í samningi milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um lánaumsýslu ríkissjóðs dags. 29. janúar 2019 kemur fram að bankinn annist samskipti við m.a. kauphöll vegna tilkynningarskyldu og upplýsingagjafar þegar kemur að útboðum, uppkaupum og skiptiútboðum ríkisverðbréfa. Í frumvarpsdrögunum er óljóst hvernig þessu verður háttað þegar byrjað verður að draga úr skráðum eignum ÍL-sjóðsins.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Ásgeir Jónsson
seðlabankastjóri



Sturla Pálsson
framkvæmdastjóri