



Ríkisendurskoðun

**Stjórnsýsluendurskoðun á
Húsnæðisstofnun ríkisins**

Október 1996

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR	9
2. SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR	11
ALMENNT UM STARFSEMI HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	11
HÚSBRÉFADEILD	13
FÉLAGSÍBÚÐADEILD	17
ÞJÓNUSTUDEILD	21
VEÐDEILD L.Í. OG LÖGFRÆÐIDEILD	24
ÍBÚÐIR KEYPTAR Á UPPBOÐUM	26
FJÁRMÖGNUN HÚSNÆÐISKERFISINS OG FJÁRHAGSLEG STAÐA BYGGINGARSJÓÐANNA	29
REKSTUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	30
3. YFIRLIT UM SKIPULAG OG STARFSEMI HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	35
3.1 SKIPULAG OG STARFSEMI	35
3.2 ÞRÓUN STÖÐUGILDA	38
4. HÚSBRÉFADEILD - húsbrefaviðskipti og lánveitingar Byggingarsj. ríkisins	41
4.1 INNGANGUR	41
4.2 GREIÐSLUMATIÐ	42
4.3 HVERNIG SKOÐUN Á HÚSBRÉFADEILD FÓR FRAM	44
<i>Þeir þættir sem kannaðir voru</i>	<i>45</i>
4.4 UMSÓKN UM GREIÐSLUMAT	45
4.5 FYLGIGÖGN MEÐ UMSÓKN UM GREIÐSLUMAT	47
<i>Skattskýrslur</i>	<i>48</i>
<i>Launaseðlar</i>	<i>48</i>
<i>Greiðslukvittanir lána</i>	<i>48</i>
<i>Sparifé</i>	<i>48</i>
<i>Söluverð núverandi íbúðar</i>	<i>49</i>
<i>Staðfesting á öðrum lánum</i>	<i>49</i>
<i>Vottorð</i>	<i>49</i>
<i>Styrkur eða lán skyldmenna</i>	<i>49</i>
<i>Samantekt</i>	<i>50</i>
4.6 GREIÐSLUGETA OG LAUN	51
<i>Reglur um heildarlaun umsækjenda</i>	<i>51</i>
<i>Launahlutfallið í húsbrefakerfinu</i>	<i>52</i>
<i>Samantekt</i>	<i>55</i>
4.7 MATSVERÐ ÍBÚÐA	56

4.8 VEÐSETNINGARHLUTFALLIÐ	56
4.9 FJÁRMÖGNUNARÞÁTTURINN	57
<i>Umsækjandi á fleiri fasteignir</i>	58
<i>Samantekt</i>	59
4.10 NÝBYGGINGAR	60
<i>Greiðslumat</i>	60
<i>Kostnaðaráætlun og byggingakostnaður</i>	61
<i>Vottorð</i>	61
<i>Útgáfa frumbréfs og viðaukabréfs</i>	61
<i>Samantekt</i>	62
4.11 SYNJANIR	62
<i>Samantekt</i>	63
4.12 SÉRÞARFALÁN BYGGINGARSJÓÐS RÍKISINS	63
<i>Athugun Ríkisendurskoðunar</i>	65
<i>Greiðslugeta umsækjenda</i>	66
<i>Samantekt</i>	66
4.13 TÖLVUKERFIÐ	67
4.14 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	67
<i>Breyttir starfshættir Húsnæðisstofnunar</i>	67
<i>Breytt verkefni Húsnæðisstofnunar</i>	68
5. FÉLAGSÍBÚÐAÐEILD - lánveitingar til byggingar og kaupa félagslegs húsnæðis	71
5.1 INNGANGUR	71
5.2 FRAMKVÆMDALÁN VEGNA BYGGINGAR EÐA KAUPA Á FÉLAGSLEGUM ÍBÚÐUM	73
5.3 ÚTHLUTUN FÉLAGSLEGRA ÍBÚÐA TIL EINSTAKLINGA	77
5.4 STAÐFESTING Á ÚTHLUTUNUM FÉLAGASAMTAKA	78
5.5 UNÐANÞÁGUR FRÁ 64. GREIN	79
<i>Lagareglur um undanþágur</i>	79
<i>Athugun Ríkisendurskoðunar á umsóknum</i>	81
<i>Samantekt</i>	83
5.6 VIÐBÓTARLÁN TIL ÚTBORGUNAR	83
<i>Eignamörk</i>	85
<i>Meðaltekjur</i>	85
<i>Grundvöllur greiðslumats</i>	86
<i>Greiðslumat</i>	86
<i>Viðmiðunartekjur við gerð greiðslumats</i>	87
<i>Lögheimili í sveitarfélaginu</i>	88
<i>Fjárhæð láns</i>	88
<i>Fjölskyldu- eða fjárhagsaðstæður</i>	88
<i>Synjanir</i>	88
<i>Samantekt</i>	88
5.7 GREIÐSLUMAT	89
5.8 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	91
6. ÞJÓNUSTUÐEILD - ráðgjafarstöðin og aðstoð vegna greiðsluerfiðleika	93
6.1 INNGANGUR	93

6.2 AFGREIÐSLA UMSÓKNA UM SKULDBREYTINGAR OG FRESTANIR	95
<i>Ástæður vanda</i>	97
<i>Stærðarmörk húsnæðis</i>	98
<i>Eignamörk umsækjenda</i>	98
<i>Fjöldi íbúða í eigu umsækjenda</i>	99
<i>Samþykki annarra lánardrottna</i>	99
<i>Greiðslubyrði</i>	99
<i>Veðmörk íbúða</i>	100
<i>Lánskjör skuldbreytingarlána og frestun á greiðslum</i>	100
<i>Fylgigögn með umsóknum</i>	101
<i>Synjanir um skuldbreytingu eða frestun</i>	101
<i>Afgreiðslutími umsókna</i>	102
<i>Samantekt</i>	102
6.3 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	105
7. LÖGFRÆÐIDEILD OG VEÐDEILD L. Í. - innheimta vanskila	109
7.1 INNGANGUR	109
7.2 SAMSTARFSSAMNINGUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR OG VEÐDEILDAR	109
7.3 INNHEIMTUFERLIÐ	110
7.4 NÁNAR UM SAMSTARFSSAMNING HÚSNÆÐISSTOFNUNAR OG VEÐDEILDAR OG VERKASKIPTINGU Á GRUNDEVLLI SAMNINGSINS	116
7.5 VINNUFERLI VEÐDEILDARINNAR	117
7.6 INNHEIMTA VANSKILA Á LÁNUM HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	118
<i>Aldur vanskila</i>	118
<i>Fjárhæð vanskila</i>	119
<i>Fjárhæð lýstra krafna</i>	119
<i>Eftirstæðir vextir krafna Húsnæðisstofnunar</i>	119
<i>Einstök dæmi</i>	120
<i>Samantekt</i>	122
7.7 VANKANTAR SEM RÍKISENDURSKOÐUN TELUR VERA Á INNHEIMTUFERLINU	123
7.8 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	127
<i>Breytt innheimtuferli innan Húsnæðisstofnunar</i>	127
<i>Innheimtan utan Húsnæðisstofnunarinnar</i>	129
8. ÍBÚÐIR KEYPTAR Á UPPBOÐUM	131
8.1 INNGANGUR	131
8.2 ATHUGUN Á UMSÝSLU OG MEÐFERÐ UPPBOÐSEIGNA	131
<i>Fjárhæð krafna Húsnæðisstofnunar</i>	132
<i>Eftirstæðir vextir við uppboð</i>	132
<i>Greiðsla Húsnæðisstofnunar til annarra veðhafa við uppboðskaupin</i>	132
<i>Tími sem líður frá útgáfu uppboðsafsals til Húsnæðisstofnunar þar til eign selst</i>	132
<i>Rýming eignanna</i>	133
<i>Samantekt</i>	134
8.3 HAGSMUNAGÆSLA HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	135
<i>Samantekt</i>	139
8.4 KOSTNAÐUR VIÐ AÐ EIGA UPPBOÐSÍBÚÐIR	140
8.5 KRÖFUR SEM GLATAÐ Hafa VEÐTRYGGINGU	141
8.6 ENDURKAUP UPPBOÐSPOLA Á FASTEIGN	142
<i>Reglur Húsnæðisstofnunar um endurkaup uppboðspola á íbúðum</i>	143

<i>Afstaða Ríkisendurskoðunar til endursölu uppboðsíbúða til uppboðspóla</i>	144
<i>Samantekt</i>	145
8.7 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	145
9. FJÁRMÖGNUN HÚSNÆÐISKERFISINS OG FJÁRHAGSLEG STAÐA BYGGINGARSJÓÐANNA	147
9.1 FJÁRMÖGNUN	147
9.2 FJÁRHAGSLEG STAÐA HÚSNÆÐISKERFISINS	151
<i>Byggingarsjóður ríkisins</i>	151
<i>Byggingarsjóður verkamanna</i>	152
<i>Húsbréfadeild</i>	154
<i>Niðurstaða</i>	156
10. REKSTUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR	159
10.1 REKSTRARKOSTNAÐUR	159
<i>Fjárlög og útkoma</i>	159
<i>Skipting kostnaðar</i>	161
<i>Skipting tekna</i>	165
10.2 AFKOMA EINSTAKRA DEILDA	166
<i>Kostnaður</i>	166
<i>Afkoma einstakra starfssviða</i>	167
10.3 KOSTNAÐUR EINSTAKRA VERKÞÁTTA	169
<i>Húsbréfadeild</i>	169
<i>Ráðgjafarstöð</i>	169
<i>Félagsíbúðadeild</i>	169
<i>Lögfræðideild</i>	170
<i>Veðdeild</i>	170
10.4 NIÐURSTÖÐUR	171
<i>Rekstrarkostnaður</i>	171
<i>Afkoma einstakra starfssviða</i>	173
<i>Kostnaður einstakra verkþátta</i>	174

Töflur

Tafla 1.	Starfmannafjöldi Húsnæðisstofnunar á árinu 1995	38
Tafla 2.	Starfmannafjöldi veðdeildar Landsbankans á árinu 1995	38
Tafla 3.	Samanburður launa skv. skattskýrslu og launaseðlum við greiðslumat	51
Tafla 4.	Lánaflokkar Byggingarsjóðs verkamanna	72
Tafla 5.	Fjöldi félagslegra íbúða á skrá hjá Húsnæðisstofnun ríkisins	72
Tafla 6.	Kostnaðaruppgjör vegna uppboðsíbúða	136
Tafla 7.	Fjármögnun Byggingarsjóðs ríkisins 1986 til 1995	149
Tafla 8.	Fjármögnun Byggingarsjóðs verkamanna 1986 til 1995	150
Tafla 9.	Fjármagnsflæði húsbrefadeildar 1989 - 1995	150
Tafla 10.	Rekstrarkostnaður Húsnæðisstofnunar árin 1994 og 1995	162
Tafla 11.	Rekstrargjöld veðdeildar árin 1994 og 1995	162
Tafla 12.	Þóknanir og þjónustutekjur Húsnæðisstofnunar	165
Tafla 13.	Skipting kostnaðar milli deilda árið 1995	167

Myndir

Mynd 1.	Skipurit Húsnæðisstofnunar þann 1. september 1996	35
Mynd 2.	Stöðugildi hjá Húsnæðisstofnun 1990 - 1996	39
Mynd 3.	Stöðugildi hjá veðdeild Landsbankans 1990 - 1996	39
Mynd 4.	Þróun eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs ríkisins 1986 - 1995	151
Mynd 5.	Þróun eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs verkamanna 1986 - 1995	153
Mynd 6.	Rekstrarkostnaður og -tekjur Húsnæðisstofnunar 1990 - 1996	161

1. INNGANGUR

Með bréfi félagsmálaráðuneytisins dags. 6. desember 1995 var þess farið á leit við Ríkisendurskoðun að framkvæmd yrði stjórn-sýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins. Ríkisendurskoðun er heimilt að gera stjórn-sýsluendurskoðanir á grundvelli 9. gr. laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun, en þar segir að stofnunin geti framkvæmt stjórn-sýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum. Í slíkri endurskoðun felist að könnuð er meðferð og nýting á ríkisfé. Skuli stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskæiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Ríkisendurskoðun ákvað að verða við framangreindri beiðni félagsmálaráðuneytisins og hófst vinna við verkið í byrjun maímánaðar 1996. Þar sem heimildir, starfshættir og verkefni Húsnæðisstofnunar eru í þaula bundin í lög og reglugerðir, fór skoðun á stofnuninni að mestu leyti þannig fram að kannað var hversu vel stofnunin framfylgdi þeim lögum og reglugerðum sem um hana gilda. Þannig var kannað hvort þeim fjármunum sem stofnunin ráðstafar af ríkisfé eða með ríkisábyrgð er varið í samræmi við gildandi lög og reglugerðir þar um. Þá var innheimta stofnunarinnar á vanskilamálum sérstaklega skoðuð svo og þáttur veðdeildar Landsbanka Íslands í innheimtunni. Einnig voru sérstaklega könnuð þau mál þar sem Húsnæðisstofnun hafði leyst til sín fasteignir á uppboðum. Þá var fjármögnun húsnæðislána og staða Byggingarsjóðanna skoðuð sérstaklega. Loks var gerð úttekt á rekstri Húsnæðisstofnunar. Tekið skal fram að stjórn-sýsluleg staða húsnæðisstofnunar og samband hennar við félagsmálaráðuneytið eru ekki til umfjöllunar í skýrslunni.

Endurskoðunin fór þannig fram að hver deild stofnunarinnar var skoðuð sérstaklega. Fyrst var rætt við viðkomandi forstöðumann. Síðan var tekið úrtak af afgreiðslum viðkomandi deildar þar sem það átti við. Rætt var við það starfsfólk sem að málunum kom eftir því sem tilefni þótti til. Skoðuninni var þannig hagað að leitast var við að gefa sem besta mynd af starfsemi stofnunarinnar eins og hún er í dag. Drög að skýrslunni voru send Húsnæðisstofnun og félagsmálaráðuneyti til umsagnar.

Við endurskoðunina naut starfsfólk Ríkisendurskoðunar góðrar aðstoðar fjölmargra starfsmanna Húsnæðisstofnunar og kann Ríkisendurskoðun þeim bestu þakkir fyrir.

2. SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR

ALMENNT UM STARFSEMI HÚSNÆÐISSTOFNUNAR

Núverandi skipulag og starfshættir Húsnæðisstofnunar mótast mjög af þeim breytingum sem átt hafa sér stað á almennri skipan húsnæðismála og lögum og reglum um stofnunina á undanförunum árum. Veigamestu breytingarnar í þessu sambandi áttu sér án efa stað í lok níunda áratugarins, en þá var húsbrefakerfið sem kunnugt er sett á fót. Fram til þess tíma byggðust lánveitingar til almennra húsnæðislána á samningum milli ríkisvaldsins og verkalýðshreyfingarinnar sem fólu m.a. í sér að lán voru bundin aðild að lífeyrissjóðum og kaupum þeirra á skuldabréfum af stofnuninni. Í kjölfar þessa var húsnæðislánakerfið í raun flutt að talsverðu leyti yfir á almennan markað, en fjármögnun þess fer nú að mestu leyti fram með sölu skuldabréfa á fjármagnsmarkaði. Með húsbrefakerfinu breyttust verkefni og verklag Húsnæðisstofnunar verulega. Þá urðu miklar og tíðar breytingar á lögum og reglugerðum um stofnunina á árunum sem fylgdu í kjölfarið, ekki síst hvað félagslega íbúðarkerfið varðar sem hefur farið stöðugt vaxandi. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Húsnæðisstofnun brugðist vel við þeim almennu breytingum sem átt hafa sér stað á skipan húsnæðismála undanfarin ár.

Húsbrefakerfið hefur nú verið starfrækt í um sjö ár og má telja að það hafi fest sig nokkuð vel í sessi. Ríkisendurskoðun telur að hugsanlega sé nú ástæða til að endurskoða einstök verkefni Húsnæðisstofnunar og starfsemi deilda m.t.t. kostnaðarlegra sjónarmiða, ekki síst vegna ýmissa breytinga sem átt hafa sér stað að undanförunu, bæði að frumkvæði stofnunarinnar og félagsmálaráðuneytisins. Í því sambandi ber í fyrsta lagi að nefna starfsemi húsbrefadeildar, en frá apríl á þessu ári hefur deildin einungis sinnt eftirliti vegna greiðslumats banka og sparisjóða með úrtakskönnunum í stað þess að yfirfara ýmsar upplýsingar í tengslum við greiðslumatið eins og áður var gert. Með framangreindum breytingum hefur Húsnæðisstofnun lagt aukið traust á fjármálastofnanir varðandi þá vinnu sem þær hafa innt af hendi fyrir stofnunina. Í framhaldi af því sýnist rökrétt að varpa fram þeirri spurningu hvort rétt sé að fela þessum aðilum fleiri verkefni tengdum húsbrefaumsýslunni s.s. að fylgjast með

veðmörkum, ganga frá skuldabréfum o.þ.h. Grundvallarforsenda þess frá rekstrarlegu sjónarmiði hlýtur þó ávallt að vera sú að fjármálastofnanir geti sinnt þessum verkefnum með hagkvæmari hætti en Húsnæðisstofnun. Niðurstaða varðandi slíkt fengist væntanlega ekki nema með könnunarútboðum af einhverju tagi og getur Ríkisendurskoðun því ekki lagt mat á hugmyndir af þessu tagi hér og nú.

Í öðru lagi sýnist ástæða til að beina sjónum að þeirri starfsemi sem fram fer í ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar. Útreikningar Ríkisendurskoðunar benda til þess að hvert vanskilamál sem leiðir til skuldbreytinga hjá stofnuninni kosti tæpar 24.000 krónur, en heildarkostnaður vegna ráðgjafarstöðvarinnar, að teknu tilliti til sameiginlegs kostnaðar, nam tæpum 40 milljónum króna á árinu 1995. Hluta af þeirri þjónustu sem stöðin sinnir er nú einnig sinnt af Ráðgjafastofu um fjármál heimilanna sem sett var á fót á þessu ári að frumkvæði félagsmálaráðuneytisins sem tilraunaverkefni til tveggja ára. Vill Ríkisendurskoðun í framhaldinu benda á að líklega megi ná fram nokkrum sparnaði og hagræðingu með breytingum sem ganga í þá átt að aðgreina verkefni þessara tveggja stofnana betur. Þá telur Ríkisendurskoðun rétt að huga að því hvort bankar og sparisjóðir geti tekið meiri þátt í upplýsingagjöf og úrlausnum vegna greiðsluferfiðleikamála þar sem hagsmunir fara saman með Húsnæðisstofnun.

Í þriðja og síðasta lagi vill Ríkisendurskoðun vekja máls á þeirri sérstöðu sem Húsnæðisstofnun hefur m.v. margar aðrar stofnanir hvað varðar umfang aðkeyptrar þjónustu, en hlutfall þessa er nú um 43% af heildargjöldum hennar. Langstærsti liðurinn í þessu sambandi er aðkeypt þjónusta af veðdeild Landsbankans og Reiknistofu bankanna. Hvað veðdeildina varðar telur Ríkisendurskoðun að núverandi samningur hennar og Húsnæðisstofnunar feli ekki í sér fullnægjandi hvata til að reka lánaumsýslu stofnunarinnar með hagkvæmasta hætti. Vill Ríkisendurskoðun í framhaldinu benda á að sú þjónusta sem veðdeildin sinnir er í öllum meginráttum áþekkt þeim verkefnum sem bankar, sparisjóðir og lögmenn sinna og virðast því allar rekstrarlegar forsendur fyrir hendi til að bjóða verkið út og ná þannig hugsanlega fram sparnaði á þessum stóra útgjaldalið.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir niðurstöðum af athugun Ríkisendurskoðunar á einstökum þáttum í starfsemi Húsnæðisstofnunar.

HÚSBRÉFADEILD

Eitt meginhlutverk Húsnæðisstofnunar er að veita húsbrefalán til íbúðarkaupenda á almennum markaði og er í því skyni starfrækt sérstök húsbrefadeild innan stofnunarinnar. Hlutverk deildarinnar er í meginatriðum þrenns konar: Í fyrsta lagi að gefa út flokka markaðshæfra skuldabréfa í nafni Byggingarsjóðs ríkisins, svokölluð húsbref, með þeim kjörum og skilmálum sem ákveðin eru með lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun og reglugerðum. Í öðru lagi að skipta á húsbrefum og fasteignaveðbrefum sem gefin eru út með veði í íbúðarhúsnæði í tengslum við fasteignaviðskipti, nýbyggingar og meiri háttar viðbyggingar, endurbætur og endurnýjun á notuðu íbúðarhúsnæði. Í þriðja og síðasta lagi að stuðla að því að húsbref séu ávallt seljanleg á markaði.

Á meðal þeirra breytinga sem urðu með tilkomu húsbrefakerfisins árið 1989 var sú nýbreytni að mat á greiðslugetu lántakenda var gert að skilyrði fyrir að húsbrefalán fengist. Í byrjun annaðist Húsnæðisstofnun sjálf greiðslumatið, en frá árinu 1991 hefur stofnunin á grundvelli laga samið við viðskiptabanka og aðrar fjármálastofnanir um að þessir aðilar önnuðust matið. Húsnæðisstofnun hefur hins vegar úrslitaáhrif á það hvernig greiðslumatið er úr garði gert, þar sem stofnunin gefur út leiðbeiningar um vinnugang við matið í samræmi við reglugerð, útvegar tölvuforrit sem notað er við vinnuna og heldur námskeið fyrir starfsfólk sem annast greiðslumatið. Reyndar er í samningi stofnunarinnar við bankana beinlínis tekið fram að ábyrgð verktaka á þjónustu við umsækjendur takmarkist við þær leiðbeiningar um vinnugang við matið sem verksali lætur verktaka í té og að ábyrgðin falli síðan úr gildi þegar samþykki Húsnæðisstofnunar fyrir húsbrefaviðskiptunum liggja fyrir. Við þetta er því að bæta að þar til fyrir skemmstu könnuðu starfsmenn húsbrefadeildarinnar hvort tilskilin gögn fylgdu umsóknum og fjármögnun kaupanna fengist staðist. Úr þessu eftirliti var hins vegar dregið verulega í apríl 1996 og frá þeim tíma eru húsbrefaviðskiptin grundvölluð á vinnu fjármálastofnana við gerð greiðslumatsins. Ástæða er til að vekja á því athygli, að samningar við fjármálastofnanir um greiðslumatið hafa ekki verið endurskoðaðir í ljósi fenginnar reynslu af störfum þeirra eða nýrra vinnubragða húsbrefadeildarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að Húsnæðisstofnun hlutist til um gerð nýrra samninga við viðskiptabanka, sparisjóði og aðrar fjármálastofnanir vegna hins nýja fyrirkomulags á meðferð umsókna. Með þeirri endurskoðun er nauðsynlegt að gerð verði mun ítarlegri grein fyrir réttarstöðu hvors samningsaðila fyrir sig en nú er gert.

Ríkisendurskoðun athugaði afgreiðslu Húsnæðisstofnunar á umsóknum um húsbrefaviðskipti, einkum með tilliti til þess hvort gætt væri í hvívetna ákvæða reglugerðar nr. 467/1991 og vinnureglna stofnunarinnar. Athugunin gefur tilefni til eftirfarandi ályktana.

Umsóknir um greiðslumat og fylgigögn með þeim

Í reglugerð nr. 467/1991 með síðari breytingum og vinnureglum Húsnæðisstofnunar eru tilgreind þau atriði sem koma eiga fram í umsókn um greiðslumat og nauðsynlegar eru til þess að greiðslumatið þjóni þeim tilgangi sínum að sýna greiðslugetu umsækjanda vegna húsnæðiskaupa. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir talsvert á að gengið sé eftir því að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir áður er greiðslumatið er gert. Þannig hafa ekki ávallt verið lagðir fram greiðsluseðlar allra skulda né launaseðlar eins og krafist er.

Greiðslumat og greiðslubyrði í húsbrefakerfinu

Vinnureglur Húsnæðisstofnunar kveða á um að við áætlun heildarlauna skuli miða við meðallaun síðustu þriggja mánaða. Ennfremur segir þar að ef þau meðallaun eru meira en 10% hærra en meðalmánaðarlaun síðasta árs skv. skattskýrslu, ásamt staðfestri útskrift skattstjóra, skuli miða við meðallaun síðasta árs með breytingum samkvæmt breytingum á launavísitölu, nema fram komi fullnægjandi skýringar á hækkun launanna. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að við afgreiðslu á tæplega helmingi þeirra umsókna sem skoðaðar voru, hafði verið miðað við umtalsvert hærra viðmiðunartekjur í greiðslumati en gert er ráð fyrir í vinnureglum Húsnæðisstofnunar. Hætt er við að þegar forsendur greiðslumatsins eru rangar að þessu leyti og ekki er miðað við raunverulega stöðu manna við gerð greiðslumats, kunni fólk að hafa ráðist í kaup á dýrari fasteignum en það ræður við. Þessi niðurstaða hlýtur því að verða til þess að þeir aðilar sem unnið hafa greiðslumatið, þ.e. bankar, sparisjóðir og aðrar fjármálastofnanir, taki vinnubrögð sín að þessu leyti til gagn Gerrar endurskoðunar.

Lög og reglugerðir um húsbrefakerfið gera ráð fyrir ákveðnum sveigjanleika við mat á greiðslugetu umsækjenda. Þannig gerir reglugerð nr. 467/1991 ráð fyrir því að greiðslugeta hvers og eins umsækjanda um húsbrefaviðskipti sé metinn með tilliti til einstaklingsbundinna aðstæðna. Í reglugerðinni er þetta orðað með þeim hætti, að Húsbrefadeild skuli „*að öllu jöfnu ekki samþykkja skipti á skuldabréfum í þeim tilvikum sem áætluð greiðslubyrði allra skulda væntanlegs íbúðarkaupanda, húsbýggj-*

anda eða íbúðareiganda fer fyrir 30% af áætluðum heildarlaunum hans á ári að jafnaði næstu fjögur árin ... að teknu tilliti til vaxta- eða húsnæðisbóta.¹“ Eftir að hafa skoðað afgreiðslu húsnæðisbóta er það mat Ríkisendurskoðunar að húsnæðisbótaferfið hafi að þessu leyti ekki verið starfrækt eins og upphaflega var ætlast til af lög- og reglugerðargjafanum. Að því er virðist hafa hvorki þeir aðilar sem unnið hafa greiðslumatið né umsækjendur um húsnæðisbóta, verið nægjalega upplýstir um þennan sveigjanleika kerfisins. Þess í stað var kerfið staðlað að verulegu leyti með þeim afleiðingum að nánast allir umsækjendur hafa verið taldir ráða við sömu greiðslubyrðina, sem í vinnureglum Húsnæðisstofnunar hefur verið miðað við að væri að jafnaði 18% af launum. Ljóst þykir að þeir aðilar sem vinna greiðslumatið, þ.e. fjármálastofnanir, hafa talið sig í meginatriðum bundna af 18% hámarkinu. Félagsmálaráðuneytið hefur ekki gert athugasemd við þessa framkvæmd. Engu að síður liggur fyrir að reglugerð um greiðslumatið var ekki breytt til samræmis og telur Ríkisendurskoðun það aðfinnsluvert.

Fjármögnun húsnæðiskaupa

Stór þáttur í gerð greiðslumatsins felst í að kanna hvort sú fjármögnun stenst sem gert er ráð fyrir í greiðslumati. Við athugun Ríkisendurskoðunar á þessum þætti kom í ljós að í um 20% tilvika var ekki gerð fullnægjandi grein fyrir fjármögnun ef miðað var við framlögð gögn og greiðslumat. Nefna má að í sumum tilvikum voru upplýsingar um eigið fé allsendis ófullnægjandi, í öðrum lágu engin gögn fyrir um að sala lausafjármuna hefði átt sér stað áður en kaupboð var gert eins og verklagsreglur Húsnæðisstofnunar gera ráð fyrir. Þess voru einnig dæmi að engar upplýsingar lögju fyrir um söluverðmæti íbúða sem umsækjandi ætlað að selja til að fjármagna kaup á nýrri íbúð, eða að styrkur sem lofað var og nota átti sem hluta af eigin fé í íbúðarkaupum hefði ekki verið lagður inn á bankareikning umsækjanda þegar kaupboð var gert eins og fyrirnefndar verklagsreglur Húsnæðisstofnunar kveða á um. Í öðrum tilvikum var ekki tekið tillit til ýmissa lausaskulda sem komu á daginn þegar kaupboð var gert.

Nýbyggingar

Það er mat Ríkisendurskoðunar að þeim reglum sem gilda um útgáfu frumbréfa og viðaukabréfa þegar um íbúðir í byggingu er að ræða, sé almennt fylgt vel eftir. Undantekning eru þó þær reglur sem segja að byggingarkostnaður skuli vera innan reynslutalna Húsnæðisstofnunar. Í

¹ Rg. nr. 467/1991, 24. gr.

Því efni þarf að fylgja reglum betur eftir og leita skýringa hjá umsækjendum sem telja sig geta byggt íbúðir fyrir umtalsvert lægri fjárhæðir en viðmiðunartölur Húsnæðisstofnunar segja til um. Tilgangur þessara reglna hlýtur að vera sá, að tryggja að fullnægjandi fasteignaveð standi að baki kröfum Húsnæðisstofnunar. Þegar byggt er fyrir mun lægri fjárhæð en viðmiðunartölur um byggingarkostnað segja til um getur það leitt til þess að ekki verði lokið við húsbyggingar í sumum tilfellum og þannig séu kröfur stofnunarinnar tryggðar með lakara veði en ella.

Synjanir um húsbrefaviðskipti

Í ljós kom að hluti þeirra umsókna um húsbrefaviðskipti sem Húsnæðisstofnun synjaði voru haldnar sömu annmörkum og aðrar umsóknir sem höfðu verið samþykktar. Þannig hafa samkynja mál í sumum tilvikum verið afgreidd með mismunandi hætti. Átti það einkum við um atriði s.s. að mat á greiðslugetu væri ekki í samræmi við laun, eigið fé ófullnægjandi og að ekki hafi verið gerð grein fyrir fjármögnun með nægjanlega skýrum hætti.

Lán til sérþarfa úr Byggingarsjóði ríkisins

Heimilt er að veita sérstök lán til einstaklinga með sérþarfir úr Byggingarsjóði ríkisins. Í lögum um Húsnæðisstofnun er nánari útfærsla á þessum lánaflökki og þeim skilyrðum sem umsækjandi þarf að uppfylla til að vera lánshæfur, en þar segir að aðeins sé heimilt að veita lánin ellilífeyrisþegum og öryrkjum sem búa við skerta starfsorku eða eru hreyfihamlaðir. Lánin eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði vegna aukins kostnaðar af völdum sérþarfa umsækjanda og geta komið til viðbótar fasteignaveðlánnum sem húsbrefadeild gefur út vegna byggingar eða kaupa á íbúð. Lánin má enn fremur veita til endurbóta á húsnæði. Loks má veita þeim lán sem hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa vegna fráfalls maka eða af öðrum ástæðum lækkað svo í tekjum að þeir geta ekki haldið íbúðum sínum.

Athugun Ríkisendurskoðunar sýndi að nokkuð var um að lán væru veitt án þess að séð yrði að umsækjendur hefðu sýnt fram á örorku sína, skerta starfsgetu eða meiriháttar röskun á högum, með því að leggja fram gögn eða vottorð þar um. Af þeim gögnum sem fylgdu þessum umsóknum varð ekki ráðið á hvaða forsendum lánin voru veitt. Í einu tilfelli var aðilum veitt sérþarfalán vegna taps af áhættufjárfestingu. Að mati Ríkisendurskoðunar er í slíkum tilfellum farið út fyrir ystu mörk þess lagaramma sem stofnuninni er markaður á þessu sviði.

Samþykktar lánsúmsóknir um sérþarfalán vegna endurbóta, byggingar eða kaupa á húsnæði, gagnert vegna aukins kostnaðar sem á rætur sínar að rekja til sérþarfa, reyndust heldur ekki alltaf uppfylla sett skilyrði. Í nokkrum tilfellum voru lán veitt úr þessum lánaflökki til utanhússviðgerða á fjöleignarhúsum án þess að umsækjendur féllu undir skilyrði laganna. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að Húsnæðisstofnun leiti til félagsmálaráðuneytisins um heimild til þess að stofna nýjan lánaflökk um þetta á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga nr. 97/1993, telji hún þörf á slíku.

Tillögur til úrbóta

Ljóst má vera af því sem rakið hefur verið að taka þarf vinnubrögð við húsbrefaviðskipti til endurskoðunar með það fyrir augum að aðlaga þau betur að þeim reglum sem um það gilda. Sérstaklega virðist þörf á að vinna launahluta greiðslumatsins betur en nú er gert, en það er mál sem fyrst og fremst snýr að fjármálastofnunum sem annast gerð greiðslumatsins. Húsnæðisstofnun þarf jafnframt að bæta eftirlit sitt með störfum þessara aðila. Ganga þarf ríkt eftir að öllum tilskildum gögnum sé skilað með úmsóknum um húsbrefalán. Full þörf sýnist á því að Húsnæðisstofnunin beiti sér í auknum mæli fyrir leiðbeiningum og upplýsingagjöf til þeirra aðila sem vinna að gerð greiðslumata. Í því sambandi telur Ríkisendurskoðun eins og áður segir nauðsynlegt að endurskoða samninga við fjármálastofnanir um gerð greiðslumatsins með það fyrir augum að skilgreina betur verklag og auka ábyrgð þeirra. Upplýsa þarf fjármálastofnanir og umsækjendur frekar um þá möguleika til að taka tillit til einstaklingsbundinna aðstæðna í greiðslumatinu. Sé hins vegar talin þörf á að staðla greiðslumatið og draga úr sveigjanleika þess, verður slíkt ekki gert að álit Ríkisendurskoðunar, nema með reglugerðarbreytingu. Loks telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi skýrari ákvæði um veitingu sérþarfalána þannig að fullkomlega ljóst verði hverjum megi veita slíka lánafyrirgreiðslu.

FÉLAGSÍBÚÐAÐEILD

Félagsíbúðadeild Húsnæðisstofnunar hefur umsjón með þeim verkefnum sem tengjast félagslegum íbúðum og Húsnæðisstofnun eru falin lögum samkvæmt. Deildin annast þannig t.d. starfrækslu Byggingarsjóðs verkamanna, lánveitingar úr honum og önnur fjármál á vegum félagslega lánakerfisins. Markmið með lánveitingum til félagslegra íbúða er samkvæmt lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins að jafna kjör og aðstöðu

fólks í landinu og skapa fólki öryggi að því er húsnæðismál varðar. Til að ná því markmiði veitir Húsnæðisstofnun sveitarfélögum, félagasamtökum og fyrirtækjum, lán á hagstæðum kjörum til að byggja eða kaupa húsnæði sem að því búnu skal úthluta til þeirra sem eiga rétt á slíku húsnæði.

Framkvæmdalán vegna byggingar eða kaupa á félagslegum íbúðum

Ríkisendurskoðun athugaði úrtak umsókna um félagslegar íbúðarbyggingar og íbúðarkaup á árunum 1995 og 1996 með það fyrir augum að kanna hvaða gögn og upplýsingar lægju til grundvallar við veitingu framkvæmdalána. Að mati Ríkisendurskoðunar leiðir sú athugun í ljós að í öllum meginatriðum er kröfum laga og reglugerða fylgt að þessu leyti. Framkvæmdaaðilum er gert að leggja fram ítarlegar upplýsingar um eðli lánaþyrirgreiðslunnar, stærð og gerð húsnæðis, áætlaðan byggingakostnað ásamt fleiri atriðum. Í flestum tilfellum lágu þessar upplýsingar fyrir með lánsumsóknnum. Nokkuð skorti þó á að fylgt hafi upplýsingar um fjölskylduaðstæður væntanlegra íbúðarkaupenda eða leigjenda. Jafnframt kom í ljós að greinargerðir frá húsnæðisnefndum um áætlaða íbúðarþörf næstu fjögur árin fylgdu ekki öllum umsóknum eins og áskilið er, og að þær greinargerðir sem þó voru lagðar fram, voru mjög mismunandi að eðli og gerð.

Ríkisendurskoðun kannaði einnig hvernig formlegri afgreiðslu framkvæmdalána og kostnaðareftirliti væri háttað hjá Húsnæðisstofnun. Reyndust lánssamningar m.a. liggja fyrir í öllum tilfellum ásamt umsögnum frá tæknideild um byggingarframkvæmdir og -kostnað. Eftirlit með að greitt sé í samræmi við framkvæmdalánssamninga og verkstöðu verður að telja gott.

Staðfesting á úthlutunum félagasamtaka

Húsnæðisstofnun er ætlað að staðfesta úthlutanir félagasamtaka á íbúðum, þ.e. öðrum en leiguíbúðum, sem eru á þeirra vegum, s.s. þegar húsnæðissamvinnufélög eiga í hlut, ólíkt því sem gildir um sveitarfélög þar sem slíkrar staðfestingar er ekki krafist. Skulu úthlutanir félagasamtaka staðfestar af Húsnæðisstofnun. Ríkisendurskoðun athugaði verklag Húsnæðisstofnunar við staðfestingar á úthlutunum félagasamtaka og kom í ljós að þær voru yfirleitt ekki byggðar á yfirferð þeirra frumgagna sem umsækjanda er ætlað að skila með umsókn sinni. Aðeins þegar sótt var um undanþágur frá skilyrðum um tekjur og eignir hafði öllum gögnum verið framvísað. Það er mat Ríkisendurskoðunar að staðfesting Húsnæðisstofnunar á úthlutun verði vart byggð eingöngu á skoðun yfirlitsblaðs frá

hlutaðeigandi félagasamtökum, heldur þurfi stofnunin að kalla eftir öllum gögnum um úthlutunina.

Undanþágur frá tekjumörkum, eignamörkum og greiðslugetu

Til þess að úthluta megi félagslegri eignaríbúð eða félagslegri kaupleiguíbúð þarf umsækjandi að fullnægja ákveðnum lagaskilyrðum sem setja hámark á nettóeign umsækjenda, meðaltekjur þeirra síðustu þrjú árin fyrir úthlutun og um fullnægjandi greiðslugetu. Umsækjendur um leigu í félagslegum kaupleiguíbúðum og félagslegum leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga eða félagasamtaka þurfa að uppfylla skilyrðin um eignir og tekjur. Skilyrðin eru ekki ófrávíkjanleg þar sem Húsnæðisstofnun er við vissar kringumstæður heimilt að víkja frá þeim, t.d. þegar um er að ræða umsækjendur sem búa við ófullnægjandi húsnæðisaðstöðu, hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa vegna atvinnuleysis, veikinda, fráfalls maka eða af öðrum ástæðum lækkað svo í tekjum að þeir geta ekki haldið íbúðum sínum. Þegar gefin er undanþága frá ákvæði um greiðslugetu, þurfa að liggja fyrir upplýsingar um félagslega hagi umsækjandans er þyki staðfesta að hann borið þyngri greiðslubyrði en reglugerðin kveður annars á um.

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig staðið væri að afgreiðslu undanþáguþeirra hjá Húsnæðisstofnun. Niðurstaðan varð sú, að í mörgum tilvikum var undanþáguheimildin, sem byggir á að umsækjendur þurfi að hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa lækkað svo í tekjum að þeir geti ekki haldið íbúðum sínum, túlkuð rúmt. Einkennandi var að undanþágur frá tekju- og eignamörkum eru aðallega veittar þegar úthluta á félagslegu húsnæði á landsbyggðinni, sem skýrist væntanlega af þeirri staðreynd að víða er meira framboð á slíku húsnæði en nemur eftirspurn. Þá varð ekki séð að ákvæði um að umsóknum um undanþágur frá eign- og tekjumörkum skuli fylgja umsögn félagsmálanefndar í hverju sveitarfélagi, hafi verið framfylgt nema í undantekningartilvikum.

Viðbótarlán til útborgunar

Almenna reglan um lánveitingar úr Byggingarsjóði verkamanna, er að lánshlutfallið megi nema allt að 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði (að frádregnu 3,5% sérstöku framlagi sveitarfélaga til hvernar félagslegrar íbúðar). Engu að síður er húsnæðismálastjórn heimilt að veita sérstök lán, allt að 10% af verði íbúðar, til allt að þriggja ára til þeirra sem eiga í verulegum erfiðleikum með útborgun við kaup á íbúð, ef um er að ræða sérstaklega erfiðar fjölskyldu- eða fjárhagsástæður, enda sýni umsækjandi

fram á fullnægjandi greiðslugetu. Lánafyrirgreiðsla Byggingarsjóðs verkamanna getur þannig í undantekningartilvikum numið allt að 100% af kaupverði eða byggingarkostnaði.

Athugun á vinnulagi við afgreiðslu viðbótarlánanna sýndi að laga- og reglugerðarákvæðum, sem gilda um viðbótarlánin, var almennt vel framfylgt af Húsnæðisstofnun. Tvær undantekningar voru einkum frá þessu. Annars vegar virtist talsverður misbrestur á að tilskildir launaseðlar væru lagðir fram með öðrum gögnum málsins sem aftur gerir það að verkum að grundvöllur greiðslumatsins verður ekki eins traustur og nauðsyn ber til. Hins vegar var reglum um viðmiðunartekjur við gerð greiðslumats aðeins fylgt í 46% tilvika. Í 54% tilvika var greiðslumatið hins vegar reiknað út frá launaseðlum sem voru frá 26% og upp í 80% hærri en reglur segja til um. Afleiðingin er sú að raunveruleg greiðslubyrði umsækjandans verður töluvert meiri en greiðslumatið segir til um.

Greiðslumat í félagslega íbúðarlánakerfinu

Við mat á greiðslugetu umsækjenda um lán úr Byggingarsjóði verkamanna er miðað við að greiðslubyrði allra fjárskuldbindinga fari almennt ekki yfir 28% af tekjum. Reyndar getur greiðslubyrðin orðið hærri fái umsækjandinn undanþágu frá þessum mörkum en hugmyndin með undanþáguheimildinni var að auka sveigjanleika greiðslumatsins. Það er athyglisvert að þegar kemur að greiðslumati vegna húsbrefaviðskipta hefur verið miðað við umtalsvert strangari mörk. Í reynd hefur Húsnæðisstofnun þannig miðað við að greiðslubyrði umsækjenda færi í flestum tilvikum ekki fram úr 18% af tekjum og það jafnvel þótt reglugerð um greiðslumatið setji mörkin við að greiðslubyrði verði að jafnaði ekki hærri en 30%. Umsækjendum um félagslegt íbúðarhúsnæði hefur þannig verið gefið talsvert meira svigrúm varðandi greiðslumatið en umsækjendum um húsbrefalán. Þetta hefur orðið reyndin enda þótt ætla mætti að aðstæður fyrrnefnda hópsins kölluðu á strangari reglur um hámarksgreiðslubyrði þar sem tekjuhærri umsækjendur ættu að jafnaði að geta staðið undir hlutfallslega hærri greiðslubyrði af lánum en þeir sem lægri tekjur hafa. Að þessu leyti hefur, að mati Ríkisendurskoðunar, ekki verið gætt nægjanlegs jafnræðis milli umsækjenda í almenna og félagslega lánakerfinu.

Annað sem vekur athygli er að samkvæmt lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins er ekki gerð krafa til þess að umsækjendur um kaupleiguíbúðir gangist undir greiðslumat, nema því aðeins að þeir nýti sér kaupréttinn til kaupa á 100% eignarhlut í íbúð. Þetta hefur verið

rökstutt með vísan til þess að um leigjendur væri að ræða, íbúðirnar væru eign viðkomandi sveitarfélags eða félagasamtaka, sem aftur væru skráð fyrir veðlánnum vegna íbúðanna. Ríkisendurskoðun vill í framhaldi af þessu koma þeirri hugmynd á framfæri við löggjafann að þess verði krafist að allir umsækjendur um kaupleiguíbúðir gangist undir greiðslumat, einnig þeir sem teljast leigjendur íbúðanna. Rökstyðja má þetta álit á þann veg að vanskil leigutaka geta hæglega orðið þess valdandi að greiðslufall verði á lánum til Húsnæðisstofnunar, ekki síst þegar í hlut eiga félagasamtök sem ekki hafa bolmagn til þess að taka sjálf á sig vanskilin. Húsnæðisstofnun, sem kröfuhafi áhvílandi lána, gæti þá þurft að leysa til sín íbúðirnar á uppboði með tilheyrandi kostnaði fyrir stofnunina.

Tillögur til úrbóta

Athugun Ríkisendurskoðunar gefur til kynna að ástæða er til þess að skilgreina ítarlega í lögum um Húsnæðisstofnun til hvers konar íbúðarhúsnæðis lána megi fé úr Byggingarsjóði verkamanna. Það er ennfremur álit Ríkisendurskoðunar að setja þurfi skýrari reglur um úthlutun félagasamtaka á félagslegu leiguhúsnæði, s.s. um til hverra úthluta megi slíku húsnæði. Þá þyrfti að skilgreina eftirlitshlutverk Húsnæðisstofnunar í því sambandi.

Ríkisendurskoðun telur að ganga þurfi ríkt eftir að húsnæðisnefndir sveitarfélaganna leggi fram raunhæfar áætlanir um íbúðarþörf, ekki síst í ljósi þess að á sumum stöðum á landinu virðist félagslegt íbúðarhúsnæði hafa verið byggt talsvert umfram eftirspurn. Í því sambandi telur Ríkisendurskoðun ennfremur fulla ástæðu til að kannað verði ennþá frekar en gert hefur verið hvort ekki sé unnt að mæta íbúðarþörf í meira mæli með kaupum á notuðu húsnæði á hverjum stað í stað nýbygginga, bæði til þess að fyrirbyggja offjárfestingu í húsnæði og jafnframt til að ná niður verði á félagslegum íbúðum. Húsnæðisstofnun hefur reyndar gefið þær upplýsingar að stofnunin hafi einmitt um langt skeið lagt þunga áherslu á þetta atriði.

ÞJÓNUSTUDEILD

Þjónustudeild Húsnæðisstofnunar ríkisins annast upplýsingagjöf til einstaklinga, móttöku viðskiptavina, sí mavörslu, útgáfu á ársskýrslu stofnunarinnar, ráðgjöf til einstaklinga, aðstoð við íbúðareigendur í greiðsluerfiðleikum og öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál. Óhætt er að segja að aðstoð við fólk í greiðsluerfiðleikum sé veigamesta

verkefni þjónustudeildarinnar. Yfir deildinni, sem heyrir undir rekstrar-svið Húsnæðisstofnunar, er forstöðumaður en starfsmenn eru alls 12 talsins.

Núgildandi reglur um heimild Húsnæðisstofnunar til að skuldbreyta van-skilum og fresta greiðslu á lánum voru að grunni til lögfestar árið 1993, þótt rekja megi upphafið að aðstoð Húsnæðisstofnunar við íbúðareigendur í greiðsluerfiðleikum allt aftur til ársins 1985. Reglunum var síðast breytt í ársbyrjun 1996. Í þeim segir að húsnæðismálastjórn sé heimilt að veita lán úr Byggingarsjóði ríkisins til allt að 15 ára í því skyni að leysa úr tímabundnum greiðsluerfiðleikum hjá lánþegum fasteignaveðbréfa húsbrefadeildar og lánþegum Byggingarsjóðs ríkisins. Það skilyrði er sett að greiðsluvandi stafi af óvæntum tímabundnum erfiðleikum vegna veikinda, slysa, minni atvinnu, atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum atvikum. Einnig er húsnæðismálastjórn heimilt, með sömu skilyrðum, að fresta greiðslum hjá einstökum lánþegum í allt að þrjú ár, enda þyki slík aðstoð líkleg til að koma í veg fyrir greiðsluvanda. Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmdina að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar. Þær er nú að finna í reglugerð nr. 184/1996 um viðmiðunarreglur vegna skuldbreytinga og/eða frestun greiðslna á lánum Byggingarsjóðs ríkisins og af fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar. Þar eru tilgreind þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að hægt sé að skuldbreyta eða fresta lánum, s.s. um orsakir greiðsluerfiðleikanna, stærðarmörk íbúðarhúsnæðis, eignarhluta umsækjanda í íbúð og aðrar eignir, greiðslubyrði og veðmörk.

Afgreiðsla umsókna um skuldbreytingar og frestanir

Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar eftir að hafa kannað afgreiðslu Húsnæðisstofnar á umsóknum um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika, að stofnunin hafi almennt leitast við að ráða bót á greiðsluvanda fólks, þegar sýnt er að úrræði stofnunarinnar séu líkleg til að koma að gagni fyrir viðkomandi, jafnvel þótt fyrirgreiðslan kunni að stangast á við orðalag fyrrnefndrar reglugerðar nr. 184/1996. Virðist t.d. látið nægja að heimfæra megi aðstæður umsækjenda undir eitthvert þeirra skilyrða sem reglugerðin setur, í stað þess að líta svo á, að umsækjendur þurfi að uppfylla þau öll. Einnig gildir þetta m.a. um það skilyrði að orsaka vandans sé að leita í ófyrirséðum atvikum, erfiðleikar séu til komnir vegna fjármögnunar á hóflegu íbúðarhúsnæði og að koma megi greiðslubyrði niður fyrir 30% af tekjum. Túlkun Húsnæðisstofnunar á reglugerðinni virðist að mestu, ef ekki öllu leyti, samhljóða skilningi félagsmálaráðuneytisins á henni. Jafnframt hefur Ríkisendurskoðun fengið staðfest að með reglugerðinni hafi ráðuneytið ekki stefnt að

þrengingu á skilyrðum fyrir aðstoð frá því sem tíðkaðist hafði, heldur hafi markmiðið með henni verið það að gera vinnureglur Húsnæðisstofnunar í þessu efni opinberar með augljósum hætti. Með hliðsjón af þessu telur Ríkisendurskoðun að draga megi þá ályktun, að Húsnæðisstofnun hafi verið fengið mjög mikið svigrúm til þess að aðstoða aðila sem lent hafa í greiðsluerfiðleikum vegna húsnæðislána. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að breyta reglugerðinni þannig að hún verði í samræmi við verklag Húsnæðisstofnunar og stefnu félagsmálaráðuneytisins við afgreiðslu umsókna vegna greiðsluerfiðleika.

Ríkisendurskoðun benti á nokkur dæmi um hnökra sem voru á afgreiðslu umsókna, s.s. vöntun á gögnum um ástæðu erfiðleika og misbrest á að tekið væri tillit til allra lána umsækjenda þegar greiðslubyrði var reiknuð út. Ríkisendurskoðun vill í því sambandi geta þess að yfirstjórn Húsnæðisstofnunar brást skjótt við eftir að athugasemdum þar um var komið á framfæri við stofnunina og var starfsfólki ráðgjafarstöðvar sent minnisblað þar sem ábendingum um úrbætur var komið á framfæri.

Tillögur til úrbóta

Ríkisendurskoðun gerir að tillögu sinn, að hrint verði í framkvæmd hugmyndum sem fram komu í skýrslu samráðsnefndar um greiðsluvanda heimilanna frá júlí 1995 og sem bryddað hefur verið á innan Húsnæðisstofnunar um að stofnunin hafi af fyrra bragði samband við skuldara í vanskilum og bjóði ráðgjöf og fræðslu um hvernig bregðast eigi við greiðsluvanda þeirra. Jafnframt er lagt til að ráðgjafarstöðin verði umsagnaraðili um greiðsluerfiðleikamál og vinni þau jafnvel að einhverju leyti, en forræði allra slíkra mála yrði á hendi lögfræðideildarinnar sem bæri ábyrgð á málsmeðferðinni og tæki allar ákvarðanir um innheimtuaðgerðir, samninga, skuldbreytingar vanskila og frestanir á greiðslum.

Húsnæðisstofnun hefur staðið þannig að skuldbreytingum að gefið er út nýtt skuldabréf vegna vanskila og því síðan þinglýst aftast í veðröðina. Með þessu móti glatar sá hluti kröfu Húsnæðisstofnunar sem skuldbreytt er veðtryggingu sem hún hafði áður þar sem kröfur sem á undan koma í veðröðinni njóta forgangs við úthlutun á andvirði eignarinnar komi til nauðungarsölu á henni. Ríkisendurskoðun telur að Húsnæðisstofnun taki á sig óþarfa áhættu með þessu verklagi og að stofnuninni beri að leita eftir samþykki annarra veðhafa fyrir að skuldabréf vegna vanskila fari á sama veðrétt og lánið sem skuldbreytt var. Reyndar er ráð fyrir því gert í

samkomulagi Húsnæðisstofnunar við fjármálastofnanir um aðstoð vegna greiðsluferfiðleika.

Að lokum telur Ríkisendurskoðun rétt að kannað verði hvort aðrar fjármálastofnanir, s.s. bankar, geti tekið aukinn þátt í þeirri vinnu sem ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar hefur nú með höndum. Það sem m.a. mælir með að þessi möguleiki verði kannaður frekar er að bankarnir annast nú þegar ráðgjöf við fólk í greiðsluferfiðleikum, greiðsluferfiðleikar eru oft tilkomnir vegna skammtímalána í bönkum og skuldbreyting þeirra forsenda þess að hægt sé lækka greiðslubyrðina, bankarnir geta boðið greiðsluþjónustu og biðtíminn ætti að stytta þegar fólk getur leitað til fleiri aðila um ráðgjöf og aðstoð vegna greiðsluferfiðleika. Þá má nefna að verkefni ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar skarast talsvert á við þau verkefni sem sinnt er af Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Tekið skal fram að Ráðgjafarstofan var sett á laggirnar m.a. með þátttöku Húsnæðisstofnunar en um er að ræða tilraunaverkefni til tveggja ára.

VEÐDEILD L.Í. OG LÖGFRÆÐIDEILD

Innheimta á skuldabréfum í eigu Húsnæðisstofnunar ríkisins fer að mestu leyti fram hjá veðdeild Landsbanka Íslands í samræmi við samkomulag þessara aðila. Veðdeildin annast nánast allt innheimtustarf fyrir Húsnæðisstofnun auk annarra starfa sem deildin hefur með höndum fyrir stofnunina. Annars vegar er hér um að ræða almenna innheimtu krafna, hins vegar vanskilainnheimtu sem lögmenn sjá venjulega um. Lögfræðideild Húsnæðisstofnunar kemur alla jafna ekki beint að málum fyrr en framhaldsuppboð hefur verið ákveðið. Lögfræðideildin sér m.a. um frestun á byrjunum uppboða í sumum tilvikum, mætingu á framhaldsuppboð, mat á hagsmunum stofnunarinnar, ákvörðun um að hvaða marki hagsmunir hennar skulu varðir með kaupum á uppboði og sjá síðan um alla vinnu við þær eignir sem keyptar eru á nauðungarsöllum, s.s. rekstur, rýmingu og sölu eignanna.

Innheimta vanskila á lánum Húsnæðisstofnunar

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig staðið hefur verið að innheimtu vanskila af lánum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Í ljós kom að töluvert var um að langur tími liði frá því vanskil hófust og þar til óskað var eftir nauðungarsölu á fasteignum. Þessi tími var að meðaltali um tvö og hálf ár, enda þótt finna mætti dæmi um bæði lengri og skemmri tíma. Innheimta sem dregin er jafn mikið á langinn og raun ber vitni, hefur í för með sér að vanskil eru í flestum tilvikum orðin veruleg. Engar augljósar

skýringar virtust vera á þeim drætti sem var á að ljúka innheimtu vanskila. Almennt reyndist mjög torsótt að fá heildaryfirsýn yfir gang einstakra innheimtumála vegna þess að upplýsingar um stöðu vanskila og innheimtuaðgerðir eru geymdar í mörgum kerfum og hjá ýmsum deildum innan Húsnæðisstofnunar og veðdeildar. Upplýsingar um viðskiptasögu skuldarans, s.s. fyrri lántökur hjá stofnuninni, eldri vanskilamál á hendur honum, hugsanlega aðstoð vegna greiðsluferfiðleika o.fl. lágu heldur ekki fyrir með aðgengilegum hætti. Afleiðingin er óhjákvæmilega sú, að sá sem er að vinna með innheimtumál hverju sinni, hefur lítil sem engin tók á að vita nákvæmlega hvað þegar hefur verið gert í málinu og hvers vegna. Skortur er á samræmdum verklagsreglur um vinnu þessara mála. Enginn einn aðili hefur yfirumsjón með vankilaferlinu og ber ábyrgð eða hefur eftirlit með því. Afleiðingin er sú að innheimtustarfið er í heild sinni ekki nægjanlega markvisst og skipulagt.

Vankantar sem Ríkisendurskoðun telur vera á innheimtuferlinu

Svo virðist sem talsvert skiptar skoðanir séu innan Húsnæðisstofnunar um meðferð innheimtumála, ekki síst um hversu skjótt beita skuli öllum tiltækum innheimtuúrræðum. Annars vegar er það sjónarmið, að nauðungarsala sé úrræði sem forðast beri að grípa til fyrr en í lengstu lög, en þess í stað beri að koma eins langt til móts við skuldara og frekast er kostur jafnvel þó sýnt sé að slíkt komi niður á fjárhagslegum hagsmunum Húsnæðisstofnunar. Hitt sjónarmiðið er að reka eigi vanskilainnheimtuna miðað við hagsmuni stofnunarinnar og er þá bent á að skuldari hafi á þeim tíma sem líður frá upphafi innheimtuaðgerða þegar honum er send greiðsluútrekun, og þar til mál hans er til lykta leitt með nauðungarsölu, alla möguleika á að semja um vanskilin eða leita til ráðgjafarstöðvarinnar. Með nokkrum sanni virðist mega slá því föstu, að fyrrnefnda viðhorfið hafi fremur verið ráðandi við meðferð Húsnæðisstofnunar á vanskilamálum og skýri a.m.k. að hluta þá meinbugi sem eru að mati Ríkisendurskoðunar á vanskilainnheimtunni.

Ríkisendurskoðun vill benda á að núverandi samstarfssamningur Húsnæðisstofnunar og veðdeildar gerir ekki ráð fyrir að veðdeildin beri ábyrgð á því að ná tilteknum árangri eða ná fram ákveðinni skilvirkni eða sparnaði í störfum sínum fyrir Húsnæðisstofnun. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að endurskoða þetta fyrirkomulag.

Tillögur til úrbóta

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að skipuleggja innheimtuferlið að nýju frá grunni. Í því sambandi telur stofnunin nauðsynleg að öll vinna, ábyrgð og eftirlit með vanskilainnheimtunni sé hjá einni deild, þ.e. lögfræðideildinni. Þannig fái lögfræðideildin kröfur til innheimtu, ýmist þegar vanskil hafa náð ákveðinni fjárhæð eða vanskil hafa náð ákveðnum aldri. Lögfræðideildin hafi eftir það fullt forræði á málinu og sjái m.a. um að senda út og halda utan um greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir. Aðrar deildir hefðu ekki heimild til að rjúfa þann farveg sem mál væri komið í. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að taka saman skriflegar verklagsreglur um hvernig málsmeðferð skuli almennt hagað hjá lögfræðideildinni. Ríkisendurskoðun telur að það yrði mjög til bóta ef nauðungarsölubeiðnir og greiðsluáskoranir yrðu sendar út einu sinni í mánuði, en ekki á þriggja mánaða fresti eins og nú á sér stað. Vinnuálag yrði jafnara og hætta á vaxtatapi stórminnka frá því sem nú er, þar sem ekki liðu margir mánuðir frá því uppboð er afturkallað og þar til það fer af stað að nýju, ef vanskil eru enn til staðar. Þá er nauðsynlegt að koma upp viðskiptamannaskrá hjá stofnuninni þar sem hægt er að nálgast viðskiptasögu skuldara á aðgengilegan og fljótlegan hátt. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að svo lengi sem veðdeild L.Í. annast innheimtu skuldabréfa Húsnæðisstofnunar áður en til vanskila kemur, verði samið að nýju á milli aðilanna, og réttindi og skyldur hvors aðila um sig skýrt afmarkaðar.

ÍBÚÐIR KEYPTAR Á UPPBOÐUM

Til að verja hagsmuni sína hefur Húsnæðisstofnun í vaxandi mæli neyðst til þess að kaupa fasteignir sem standa til tryggingar á lánnum stofnunarinnar og seldar hafa verið nauðungarsölu. Í árslok 1995 átti Húsnæðisstofnun 198 svonefndar uppboðsíbúðir. Ákvörðun um hvort stofnunin eigi að kaupa fasteign á uppboði er að öllu jöfnu tekin á uppboðsstað af þeim lögfræðingi sem gætir hagsmuna hennar hverju sinni. Húsnæðisstofnun setur eignir ekki í sölumeðferð hjá fasteignasala fyrr en þær hafa verið rýmdar.

Athugun á umsýslu og meðferð uppboðseigna

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við það hve langur tími líður frá því Húsnæðisstofnun eignast fasteignir á nauðungaruppboðum og þar til stofnunin selur þær aftur. Í því sambandi fá fyrri eigendur oft að dvelja óhæfilega lengi á eignunum á kostnað Húsnæðisstofnunar. Skortir

jafnframt verulega á að framkvæmd slíkra mála sé samræmd hjá stofnuninni.

Hagsmunagæsla Húsnæðisstofnunar

Niðurstaða skoðunar á því hvernig staðið var að lánveitingum vegna þeirra eigna sem síðar lentu á nauðungaruppboði, bendir til þess að við útlán í upphafi hafi ekki verið gengið sem skyldi eftir staðfestingum á eigin fé og lausaskuldum lántakenda. Þá var áberandi hversu stór hluti þessara eigna voru með há greiðsluerfiðleikalán áhvílandi frá árunum 1991 og 1992 eða allt að 8 - 10 milljónir króna.

Kostnaður við að eiga uppboðsíbúðir

Húsnæðisstofn hefur lagt út í töluverðan kostnað vegna þeirra íbúða sem hún hefur keypt á uppboðum, s.s. greiðslur til annarra veðhafa, sölubóknun til fasteignasala og beinan rekstrarkostnað við eignirnar. Húsnæðisstofnun greiðir sjálf upp öll vanskil sem eru á lánum stofnunarinnar þegar hún eignast íbúð á uppboði og bera þau því ekki vexti frá þeim tíma. Þá bera áhvílandi lán ekki vexti á meðan íbúðirnar eru í eigu stofnunarinnar. Kostnaður vegna þessa hefur ekki öllum verið haldið til haga í bókhaldi stofnunarinnar. Húsnæðisstofnun hefur þar af leiðandi ekki tiltækar upplýsingar um raunverulegan hagnað eða tap af einstökum fasteignum sem stofnunin hefur keypt á uppboðum. Engu að síður er ljóst að Húsnæðisstofnun hefur orðið fyrir tapi vegna töluverðs hluta þeirra íbúða sem stofnunin hefur keypt á uppboðum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að ráða hér bót á þannig að fyrir liggi hjá stofnuninni upplýsingar um raunverulegan kostnað vegna uppboðs-íbúðanna. Þær upplýsingar eru nauðsynlegar þegar ákveða skal hvort kaupa eigi íbúð á nauðungaruppboði eða ekki, með það sjónarmið að leiðarljósi að lágmarka tap stofnunarinnar.

Kröfur sem glatað hafa veðtryggingu

Húsnæðisstofnun hefur bókfært talsverðar fjárhæðir til eignar sem „glötuð veð“, þ.e. eftirstöðvar krafna sem ekki hafa fengist greiddar af uppboðsandvirði eigna við nauðungarsölu eða söluverði ef Húsnæðisstofnun var kaupandinn. Á reikningslykli vegna „glataðra veða“ í húsbrefadeild stóðu þannig 188 m.kr., vegna Byggingarsjóðs ríkisins um 597 m.kr. og vegna Byggingarsjóðs verkamanna um 89 m.kr. Samtals höfðu þannig verið bókaðar til eignar 874 m.kr. vegna þessa. Húsnæðisstofnun hefur ekki gengið eftir að innheimta þessar kröfur hjá skuldurum, en innan stofnunarinnar og hjá húsnæðismálastjórn hafa verið skiptar

skoðanir um þetta. Á síðasta ári mótaði húsnæðismálastjórn þó reglur að þessu leyti, en samkvæmt þeim skal leitast við að innheimta kröfur sem eru yngri en 5 ára. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Húsnæðisstofnun alls ekki gengið sem skyldi eftir innheimtu á þeim kröfum stofnunarinnar sem ekki hafa fengist greiddar af uppboðsandvirði. Þá telur Ríkisendurskoðun skýra lagaheimild skorta til að falla frá innheimtu krafna sem eldri eru en fimm ára og glatað hafa veðtryggingu.

Endurkaup uppboðspola á fasteign

Í nokkrum tilfellum hefur Húsnæðisstofnun heimilað uppboðspolum að kaupa aftur fyrri íbúðir sínar af stofnuninni. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að telja mjög ósennilegt að uppboðspoli hafi bolmagn til þess að festa kaup á fasteign, hafi hann ekki verið í aðstöðu til þess að semja um vanskilin eða greiða inn á þau til þess að komast hjá uppboðinu, þar sem nauðungarsalan breytir ekki raunverulegri skuldastöðu uppboðspólans. Ríkisendurskoðun telur því slík endurkaup uppboðspola séu í fæstum tilfellum til þess fallin að gæta fjárhagslegra hagsmuna Húsnæðisstofnunar.

Tillögur til úrbóta

Að mati Ríkisendurskoðunar eru margvíslegar ástæður fyrir þeim vanköntum sem telja verður að séu á meðferð uppboðsíbúða. Hluta vandans má rekja til hárra greiðsluferfiðleikalána sem nú hafa verið aflögð. Umfjöllun um húsbrefakerfið í 4. kafla skýrslunnar gefur engu að síður til kynna að vanda þurfi mun betur til útlánaþáttarins en gert hefur verið. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að Húsnæðisstofnun þurfi að bókfæra allan kostnað vegna uppboðsíbúða þannig að ljóst sé hver er heildarkostnaður vegna viðkomandi íbúða. Breyta þarf verklagi við rýmingu fasteigna þannig að gætt sé jafnræðis og skilvirkni. Grípa þarf skjótar til aðgerða þegar vanskil verða á lánnum, en telja má að mikið tap vegna uppboðseigna stafi m.a. af því hve seint er oft gripið til aðgerða þegar vanskil fara að safnast upp. Þá má nefna að hluta þess taps sem verður vegna útlána má rekja til þeirra viðmiðunarreglna sem settar hafa verið í lög og reglugerðir um veðsetningarhlutfall eigna. Nauðsynlegt er að Húsnæðisstofnun móti heildarstefnu varðandi kaup og meðferð uppboðsíbúða þannig að fjárhagslegir hagsmunir stofnunarinnar séu betur tryggðir en nú er.

FJÁRMÖGNUN HÚSNÆÐISKERFISINS OG FJÁRHAGSLEG STAÐA BYGGINGARSJÓÐANNA

Staða einstakra hluta hins opinbera íbúðarlánakerfis er mjög mismunandi. Byggingarsjóður ríkisins og húsbrefadeild standa nokkuð traustum fótum en sýnt þykir að fjárhagsstaða Byggingarsjóðs verkamanna, sem fer með félagslega hluta húsnæðislánakerfisins, stefni í óefni. Tekið skal fram að þessar meginályktanir eru háðar nokkrum mikilvægum forsendum.

Að mati Ríkisendurskoðunar bendir fátt til annars en að eigin fé Byggingarsjóðs ríkisins muni varðveitast á næstu árum og staða sjóðsins haldast traust. Við núverandi aðstæður er sjóðurinn í raun að greiða niður skuldir nettó á sama tíma og vaxtamunur útlána og tekinna lána hefur verið að lækka. Þörf fyrir lántökur er jafnframt lítil en það hefur í för með sér að vaxtabreytingar á hinum almenna fjármagnsmarkaði munu hafa lítil áhrif á stöðu sjóðsins á næstu árum.

Fjárhagsstaða húsbrefadeildarinnar virðist jafnframt nokkuð traust og er útlit fyrir að tekjur af útlánunum muni standa undir kostnaði deildarinnar í framtíðinni þannig að ekki verði þörf fyrir framlög frá ríkissjóði. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þó tveir þættir sem taka þarf til sérstakrar skoðunar í tengslum við starfsemi deildarinnar. Í fyrsta lagi er ljóst að 1% lántökugjald sem ætlað er að standa undir rekstrarkostnaði hennar nægir ekki til að greiða nema um 60% þess kostnaðar sem deildin ber samkvæmt reglugerð. Fram til þessa hafa ýmsar vanskilategjur ásamt vaxtamun, sem markaður er til að mæta töpuðum útlánunum, staðið undir því sem á hefur vantað. Telur Ríkisendurskoðun því einsýnt að leita þurfi leiða til að auka hagræði og spara í rekstri deildarinnar, en ella að hækka lántökugjaldið m.v. núverandi kostnaðarreglu. Í annan stað sýnir reynsla undanfarinna ára að 0,35% vaxtamunur, sem ætlað er að mæta útlánatapi, stendur ekki undir tapinu a.m.k. ef miðað við þá fjármuni sem lagðir hafa verið í afskriftarsjóði. Á það ber þó að líta í þessu sambandi að flest veð sem hafa glatast hjá deildinni eru vegna hinna svokölluðu greiðsluferfiðleikalána sem veitt voru á árunum 1991 og 1992, en enginn vaxtamunur hafði þá verið markaður til mæta þessum töpum.

Alvarleg staða blasir á hinn bóginn við Byggingarsjóði verkamanna, en útreikningar benda til þess að sjóðinn vanti um 4 - 5 milljarða króna til að standa undir skuldbindingum sé miðað við núvirtar eignir og skuldir um síðustu áramót. Útreikningar benda jafnframt til þess að eigið fé sjóðsins verði upp urið skömmu eftir næstu aldamót miðað við að útlánunum sjóðsins yrði hætt. Ljóst er að þær aðgerðir sem gripið var til á árunum 1992 og

1993 og miðuðu að því að tryggja fjárhagsgrundvöll Byggingarsjóðs verkamanna hafa brugðist. Bæði hefur það gerst að ýmsar forsendur sem lagt var af stað með á þessum tíma, s.s. um lækkun meðallána til félagslegra eignaríbúða og hlutdeild almennra kaupleiguíbúða í heildarútlánnum, hafa ekki náð fram að ganga eins og til stóð, en ekki síður er mikilvægt í þessu sambandi að ríkissjóður hefur ekki staðið nema að hluta við fyrirheit sín um ríkisframlög. Ber í því sambandi að nefna að á árinu 1992 lýsti þáverandi ríkisstjórn yfir að sjóðnum yrðu tryggðar tæpar 1.100 milljónir króna á ári til frambúðar. Framlag þetta hefur hins vegar farið ört lækkandi ár frá ári, en samkvæmt fjárlögum verður framlagið 400 milljónir á þessu ári sem er einungis ríflega þriðjungur af því sem fyrirheit voru gefin um. Við núverandi aðstæður er vanda sjóðsins velt áfram frá ári til árs. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að stjórnvöld grípi tafarlaust til aðgerða til lausnar yfirvofandi fjárhagsvanda Byggingarsjóðs verkamanna og horfist þannig í augu við þann kostnað sem fylgir því að veita lán til félagslegra íbúða.

REKSTUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR

Rekstrarkostnaður Húsnæðisstofnunar nam 440,3 m.kr. á árinu 1995, en þóknanir og þjónustutekjur voru á sama tíma 279,0 m.kr. Ef lántökgjöldum byggingarsjóðanna og húsbrefadeildar er bætt við tekjurnar, en þau námu 159 m.kr., má segja að nettó rekstrarkostnaður hafi numið 2,6 m.kr.

Í fjárlögum fyrir árið 1995 voru heildargjöld Húsnæðisstofnunar áætluð um 355 m.kr. Niðurstaða á sambærilegum grunni og fjárlögin var hins vegar um 411 milljónir króna og fór stofnunin þannig 56 m.kr. fram úr fjárlögum eða 15,8%. Þóknanir og þjónustutekjur voru samkvæmt fjárlögum áætlaðar 245 m.kr., en niðurstaðan af rekstrinum varð hins vegar 279 m.kr. eða um 34 m.kr. Nemur frávikið um 13,9%.

Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar hefur sá skilningur ríkt gagnvart fjármálaráðuneytinu að líta beri fyrst og fremst til nettó rekstrarkostnaðar stofnunarinnar við samanburð á fjárlögum og útkomu. Á þennan mælikvarða fór stofnunin 22 milljónir króna fram úr fjárlagaheimildum og nemur frávikið um 20% hlutfallslega.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að efla kostnaðareftirlit hjá stofnuninni og draga úr útgjöldum þannig að henni verði kleift að halda sig innan þess fjárveitingaramma sem Alþingi hefur markað henni árlega. Í fjárlögum fyrir árið 1996 eru útgjaldaheimildir stofnunarinnar 385 milljónir króna.

Strax í byrjun mars á þessu ári, eða einungis 2-3 mánuðum eftir samþykkt fjárlaga á Alþingi, lögðu stjórnendur hennar hins vegar fyrir húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytið endurskoðaða rekstraráætlun sem gerði ráð fyrir 424 milljóna króna útgjöldum sem er um 39 milljónum króna meira en samkvæmt fjárlögum. Þessi aukning var réttlætt með samsvarandi meiri þóknunum og þjónustutekjum en fjárlög gerðu ráð fyrir. Slíkt vanmat á gjöldum og tekjum stofnunarinnar er óviðunandi að mati Ríkisendurskoðunar enda gengur slíkt þvert á þær meginhugmyndir sem fjárlögin og fjárlagavinnan byggir á. Þá telur Ríkisendurskoðun að húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytið þurfi að sinna virkara eftirlits- og aðhaldshlutverki með fjárhagsmálefnum stofnunarinnar.

Athugun á einstökum kostnaðarþáttum gefur til kynna að ýmsir möguleikar eru fyrir hendi til að lækka útgjöld Húsnæðisstofnunar. Launa-kostnaður stofnunarinnar nam um 154 m.kr. á árinu 1995. Gera má ráð fyrir að spara megi nokkuð í þessum kostnaðarlið með fækkun stöðugilda í húsbrefadeild. Þá telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að skoðað verði hvort draga megi úr starfsemi ráðgjafarstöðvarinnar með hliðsjón af því að hluta af þeirri þjónustu sem deildin sinnir nú er einnig sinnt af Ráðgjafastofu heimilanna, en hún var sett á laggirnar í tilraunaskyni til tveggja ára. Önnur rekstrargjöld námu um 96 m.kr., en talsverður hluti þessa kostnaðar er borinn beint af viðskiptavinum stofnunarinnar með þóknunum og þjónustugjöldum. Á þessum lið vegur þyngst auglýsingar og prentun vegna húsbrefakerfisins ásamt almennri kynningarstarfsemi. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að kanna frekar með útboð einstakra þátta í þessu sambandi s.s. vegna prentunar, hönnunar, auglýsingagerðar o.fl. Þá telur Ríkisendurskoðun líklegt að draga megi úr upplýsinga- og kynningarkostnaði án þess að það komi verulega niður á viðskiptavinum Húsnæðisstofnunar.

Aðkeypt þjónusta verktaka er áberandi stór rekstrarliður hjá Húsnæðisstofnun, en kostnaður vegna þessa nam um 190 m.kr. á síðasta ári sem var um 43% heildarútgjalda. Langþyngst vegur í þessu sambandi þjónusta veðdeildar Landsbankans sem kostaði um 87 m.kr. Veðdeildin hefur með höndum alla lánainnheimtu fyrir stofnunina og vanskilainnheimtu að stórum hluta auk þess sem hún sinnir ýmsum öðrum verkefnum s.s. bókhaldi stofnunarinnar að hluta til, umsýslu vegna skyldusparnaðar o.fl. Að mati Ríkisendurskoðunar hníga veigamikil rekstrarleg rök að því að kanna grundvöll fyrir útboði á þeim verkefnum sem veðdeildin sinnir nú fyrir Húsnæðisstofnun og snúa að lánainheimtunni, enda eru sambærileg verkefni unnin í öllum bönkum, sparisjóðum og hjá lögmönnum. Kostnaður vegna aðkeyptrar tölvuþjónusta nam um 25 m.kr. á árinu 1995.

Tekist hefur að lækka þennan kostnað talsvert síðustu ár í kjölfar ráðningar á kerfisfræðingi hjá stofnuninni. Þessi kostnaður samsvarar nú um fjórum ársverkum mælt í vinnumagni. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnist full ástæða til að kanna útboð þessa þáttar enda samkeppni mikil á tölvumarkaðinum. Mætti þá hugsa sér að slíkt útboð tæki annars vegar til kerfisþjónustu stofnunarinnar, sem hefur verið um 15% aðkeyptrar tölvuþjónustu, og hins vegar til sérhæfðar þjónustu í kringum stórtölvu hennar sem er um 85% kostnaðarins.

Afkoma einstakra starfssviða

Ef litið er til Húsnæðisstofnunar í heild sinni námu þóknar og þjónustutekjur ásamt tekjum af lántökugjöldum því sem næst sömu upphæð og rekstrargjöld á árinu 1995. Þannig var jafnvægi í almennum rekstrar-tekjum og gjöldum stofnunarinnar ef litið er til hennar í heild sinni. Þó er ljóst að afkoma einstakra starfssviða er nokkuð mismunandi. Þannig skilar lána- og lögfræðiinnheimta stofnunarinnar um 55 m.kr. tekjuafgangi. Þá voru tekjur húsbrefadeildarinnar um 18 m.kr. meiri en raunveruleg gjöld á síðasta ári. Á hinn bóginn voru gjöld byggingarsjóðanna um 73 m.kr. meiri en þær tekjur sem hér um ræðir.

Kostnaður einstakra verkþátta

Á árinu 1995 kannaði *húsbrefadeild* stofnunarinnar ákveðna þætti varðandi greiðslumót sem unnin voru af bönkum og sparisjóðum vegna 5.110 umsókna um skuldabréfaskipti ásamt því að kanna veðmörk í því sambandi. Kostnaður vegna þessa nam um 35 milljónum króna. Þannig má segja að afgreiðsla hvernar umsóknar um greiðslumat hafi kostað um 6.800 krónur. Til samanburðar má geta þess að bankar og sparisjóðir taka almennt 1.500 - 1.800 krónur fyrir hvert greiðslumat sem þeir vinna.

Hjá *ráðgjafarstöð* stofnunarinnar voru samþykkt alls 1.264 skuldbreytingalán vegna greiðsluferfiðleika á árinu 1995. Kostnaður vegna þessa er áætlaður um 30 milljónir króna. Þannig var kostnaður vegna hvernar skuldbreytingar um 23.700 krónur að jafnaði. Þeirri þjónustu sem ráðgjafarstöðin sinnir er nú einnig að hluta til sinnt hjá Ráðgjafarstofu heimilanna og bönkunum. Ráðgjafarstofan var sett á fót snemma á þessu ári að frumkvæði félagsmálaráðuneytisins sem tilraunaverkefni til tveggja ára.

Framkvæmdalán sem afgreidd voru hjá *félagsíbúðadeild* vegna félagslegra íbúða voru alls 459 talsins á árinu 1995. Heildargjöld vegna þessa

námu um 10,6 milljónum króna að frádregnum þjónustutekjum. Þannig var kostnaður vegna hvers framkvæmdaláns um 23.100 krónur að jafnaði. Endursöluíbúðir voru alls 817 á sama tíma og námu gjöld vegna þessa um 17 milljónum. Kostnaður vegna hvernar endursöluíbúðar var því um 20.800 krónur.

Alls komu um 880 mál til kasta *lögfræðideildar* vegna uppboða á húseignum skuldara stofnunarinnar á síðasta ári. Áætla má að gjöld vegna þessa hafi numið um 57,5 milljónum króna að meðtalinni hlutdeild í vanskilainnheimtu veðdeildar. Þannig var kostnaður vegna hvers uppboðsmáls um 65.300 krónur eða um 2,1% af meðalláni Húsnæðisstofnunar í árslok 1995.

Í árslok 1995 var heildarfjöldi lána húsbrefadeildar og byggingarsjóðanna 134.136. Kostnaður *veðdeildar Landsbankans* vegna þessara lánaumsýslu ásamt kostnaði vegna Reiknistofu bankanna nam um 110 milljónum króna. Þannig var umsýslukostnaður vegna hvers láns stofnunarinnar um 820 krónur að meðaltali, eða tæpar 70 krónur á mánuði. Álögð gjöld vegna greiðsluseðla og ítrekana námu hins vegar um 1.140 krónum á hvert lán, en það gerir um 95 krónur á mánuði.

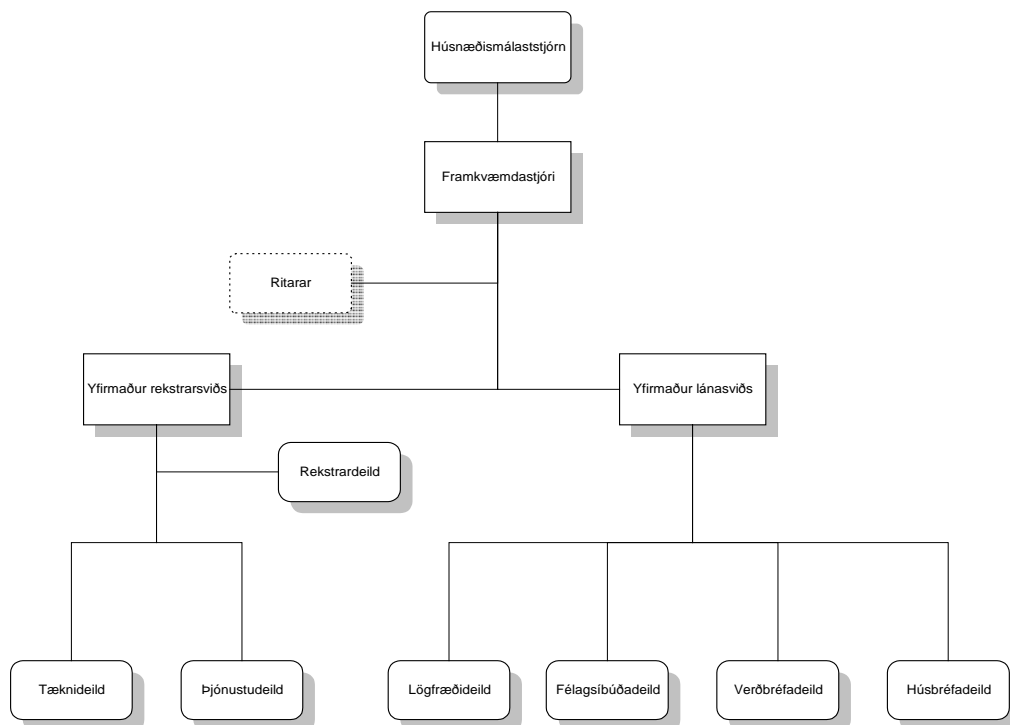
3. YFIRLIT UM SKIPULAG OG STARFSEMI HÚSNÆÐIS-STOFNUNAR

3.1 SKIPULAG OG STARFSEMI

Húsnæðisstofnun ríkisins heyrir undir félagsmálaráðherra sem lögum samkvæmt fer með yfirstjórn húsnæðismála. Yfir stofnuninni er stjórn, húsnæðismálastjórn, skipuð 7 mönnum sem kosnir eru af Alþingi.

Starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins fer í megindráttum fram á tveimur sviðum, rekstrarsviði og lánasviði. Undir rekstrarsviðið heyra tvær deildir, þjónustudeild og tæknideild, en auk þess er undir því rekstrardeild sem er stoðdeild á sviðinu. Undir lánasviðið falla lögfræðideild, félagsbúðadeild, verðbréfadeild og húsbrefadeild. Stjórnskipulagi Húsnæðisstofnunar eins og það var þann 1. september 1996 má lýsa með eftirfarandi hætti:

Mynd 1. Skipurit Húsnæðisstofnunar þann 1. september 1996



Ef litið er til starfsemi einstakra deilda rekstrarsviðsins sinnir *þjónustudeildin* í meginráttum afgreiðslu og móttöku viðskiptavina, símsvörun, póstdreifingu o.þ.h. Þá fer deildin m.a. með skjala- og bókasafn stofnunarinnar, auglýsinga- og kynningarmál ásamt almennri upplýsingagjöf um húsnæðismál. Að lokum annast þjónustudeildin starfsemi ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar, en meginverkefni hennar er að aðstoða íbúðarkaupendur sem lent hafa í greiðsluvanda og veita almenna ráðgjöf um húsnæðismál.

Verkefni *tæknideildarinnar* eru nú að mestu bundin við félagslega lána-kerfið. Í því sambandi sinnir deildin m.a. gerð tæknilegra umsagna vegna framkvæmdalána til íbúðarbygginga, kostnaðar- og greiðslueftirliti vegna félagslegra framkvæmda og lokaúttektum í tengslum við þær. Þá hefur deildin ýmis samskipti út á við í tengslum við rannsóknir og stefnumótun á sviði byggingarmála auk þess að sinna ráðgjafastörfum fyrir aðrar deildir stofnunarinnar og húsnæðismálastjórn.

Rekstrardeild er eins og áður segir stoðdeild innan stofnunarinnar. Annast deildin m.a. bókhald stofnunarinnar að því er varðar merkingu og skráningu fylgiskjala auk forvinnslu tímakorta vegna launavinnslu, gagnavörslu vegna starfsmannahalds og innkaup rekstrarvara. Þá hefur deildin með höndum kostnaðareftirlit ásamt því að gera rekstraráætlanir fyrir stofnunina.

Á lánasviði er meginverkefni *lögfræðideildar* að annast að hluta til hagsmunagæslu fyrir Húsnæðisstofnun í tengslum við lögfræðilega innheimtu og nauðungarsölur, en auk þessa hefur deildin m.a. umsjón með endursölu þeirra íbúða sem stofnunin hefur þurft að leysa til sín á nauðungaruppboðum. Þá annast deildin almenna lögfræðiþjónustu við aðrar deildir stofnunarinnar og þjónustu vegna kærunefnda fjöleignarhúsa og húsaleigumála auk annarra starfa.

Félagsíbúðardeild fer með málefni Byggingarsjóðs verkamanna sem lánar til félagslegra íbúðarkaupa og -framkvæmda, þ.m.t. daglegan rekstur sjóðsins, stýringu á útstreymi úr honum og gerð fjárhagsáætlana. Deildin hefur samskipti við húsnæðisnefndir víðs vegar um landið í tengslum við lánveitingar til félagslegra íbúða, eigendaskipti og fer með umfjöllun um lánsúmsóknir vegna endursöluíbúða. Að lokum sinnir deildin ýmis konar ráðgjöf í tengslum við félagsleg íbúðarlán.

Verðbréfadeild hefur með höndum útgáfu á markaðshæfum skuldabréfum Húsnæðisstofnunar, þ.m.t. undirbúning og stofnun nýrra húsbrefaflokka,

og hefur í tengslum við það nán samskipti við verðbréfamarkaðinn og aðila á honum ásamt því að fylgjast náið með þróun mála á markaðinum. Annað meginverkefni deildarinnar er að vinna fjárhagsáætlanir fyrir stofnunina í tengslum við fjárlagagerð hverju sinni og annast fjárstýringu fyrir byggingarsjóðina, m.a. með hliðsjón af nauðsynlegri lánsfjármögnun, ásamt því að ávaxta geymslufé húsbrefadeildar sem myndast vegna mismunandi greiðslufyrirkomulags á fasteignaveðbréfum og húsbrefum.

Að lokum annast *húsbrefadeild* almenna umsýslu vegna húsbrefalána. Deildin annast þannig útgáfu fasteignaveðbréfa vegna fasteignaviðskipta, nýbygginga og endurbóta. Deildin hefur auk þess m.a. með höndum veðleyfi, veðbandslausnir og skilmálabreytingar í samráði við yfirmann lánasviðs og hefur samskipti við fasteignasala. Þá fer deildin með lánsúmsóknir sem berast Byggingarsjóði ríkisins. Töluverður hluti starfseminnar felst í upplýsinga- og ráðgjöf til fjármálastofnana sem annast greiðslumat, fasteignasala og almennings.

Framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður stofnunarinnar. Undir hann heyra aðstoðarframkvæmdastjóri, sem jafnframt er yfirmaður lánasviðsins, og rekstrarstjóri sem er yfirmaður rekstrarsviðsins. Með málefni einstakra deilda fara forstöðumenn, ef rekstrardeild eru undanskilin.

Framkvæmdastjóri, aðstoðarframkvæmdastjóri og rekstrarstjóri Húsnæðisstofnunar mynda rekstrarstjórn sem hefur umsýslu með öllum rekstri og starfsmannamálum hennar. Auk þessa er hlutverk rekstrarstjórnarinnar m.a. að tryggja samræmingu í starfsemi einstakra deilda, miðla upplýsingum út á við og taka þátt í undirbúningi að fundum húsnæðismálastjórnar. Forstöðumaður tæknideildar er varamaður í rekstrarstjórninni.

Í nánnum tengslum við Húsnæðisstofnun starfar veðdeild Landsbanka Íslands, en frá fornu fari hefur deildin sinnt þjónustu við stofnunina á grundvelli sérstaks samkomulags. Veðdeildin hefur með höndum alla lánaumsýslu fyrir stofnunina að því er varðar skráningu og innheimtu lána, m.a. vanskilainnheimtu, ásamt innlausn og skipti á fasteignaveðbréfum fyrir húsbref. Deildin annast einnig m.a. umsýslu fyrir stofnunina vegna skyldusparnaðar, færslu bókhalds og almenna gjaldkerapjónustu. Yfirstjórn veðdeildarinnar skipa forstöðumaður og skrifstofustjóri, en þeir heyra stjórnskipulega undir bankastjórn Landsbankans.

3.2 ÞRÓUN STÖÐUGILDA

Í lok síðasta árs voru starfsmenn Húsnæðisstofnunar alls 58. Hjá veðdeild Landsbankans var starfsmannafjöldi að meðaltali um 28 manns á árinu 1995. Þannig má í raun segja að hjá stofnuninni eða í nánnum tengslum við hana hafi starfað alls um 86 manns á þessum tímapunkti. Skiptist sá fjöldi sem hér segir milli einstakra starfseininga:

Tafla 1. Starfsmannafjöldi Húsnæðisstofnunar á árinu 1995

Framkvæmdastjóri	3
-Framkvæmdastjóri	1
-Ritarar	2
Lánasvið	28
-Aðstoðarframkvæmdastjóri	1
-Lögfræðideild	7
-Félagsbúðardeild	5
-Verðbréfadeild	5
-Húsbréfadeild	10
Rekstrarsvið	27
-Rekstrarstjóri	1
-Þjónustudeild	16
-Tæknideild	6
-Rekstrardeild	4
Húsnæðisstofnun samtals	58

Tafla 2. Starfsmannafjöldi veðdeildar Landsbankans á árinu 1995^{*)}

Forstöðumaður	1
Skrifstofustjóri	1
Almenn afgreiðsla	7
Byggingarsjóður verkamanna	3
Byggingarsjóður ríkisins	1
Vanskilainnheimta og -samningar	5
Upplýsingaþjónusta	4
Annað	6
Veðdeild samtals	28

*) Meðaltal ársins.

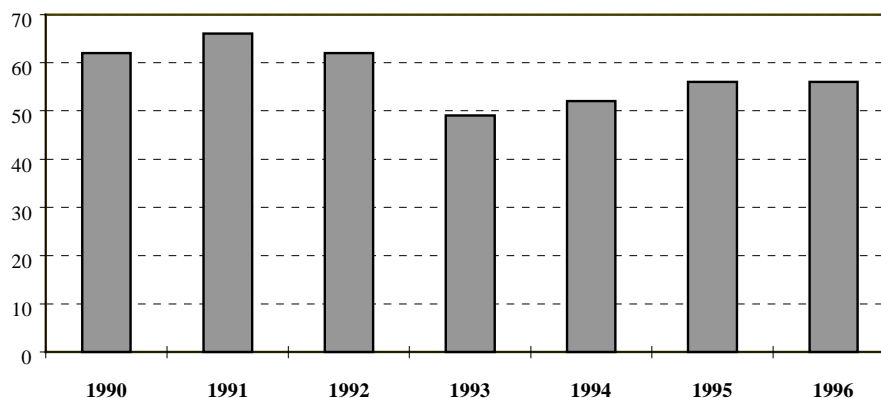
Eins og sjá má eru hin tvö megin svið Húsnæðisstofnunar, lánasvið og rekstrarsvið, ámóta umfangsmikil ef litið er til starfsmannafjölda. Af einstökum deildum er ljóst að þjónustudeild og húsbréfadeild eru áberandi stærstar á þennan mælikvarða. Af starfsmönnum þjónustudeildarinnar voru alls 8 sem störfuðu við ráðgjafarstöðina í lok síðasta árs, en því til viðbótar var einn starfsmaður á vegum stofnunarinnar starfandi hjá Ráðgjafastofu um fjármál heimilanna.

Hvað veðdeildina varðar eru flest störf unnin við almenna afgreiðslu. Önnur veigamikil viðfangsefni hjá deildinni tengjast vanskilainnheimtu auk almennrar upplýsingaþjónustu, en stærstur hluti þeirrar vinnu felst í veitingu upplýsinga um stöðu lána í tengslum við fasteignaviðskipti.

Þann 1. september sl. starfaði hjá stofnuninni sami fjöldi starfsmanna og í lok árs 1995 eða 58 manns í 56 stöðugildum. Nokkrar breytingar hafa þó orðið á starfsmannasamsetningu milli einstakra deilda á þessu ári. Þannig hefur fækkað um þrjú starfsmenn í þjónustudeild og um einn starfsmann bæði í rekstrardeild og húsbrefadeild. Á hinn bóginn hefur hefur starfsmönnum lögfræðideildar fjölgað um alls fimm. Þrjú starfsmenn voru í barnsburðarleyfi.

Á meðfylgjandi mynd ber að líta þróun stöðugilda hjá Húsnæðisstofnun undanfarin ár.

Mynd 2. Stöðugildi hjá Húsnæðisstofnun 1990 - 1996^{*)}

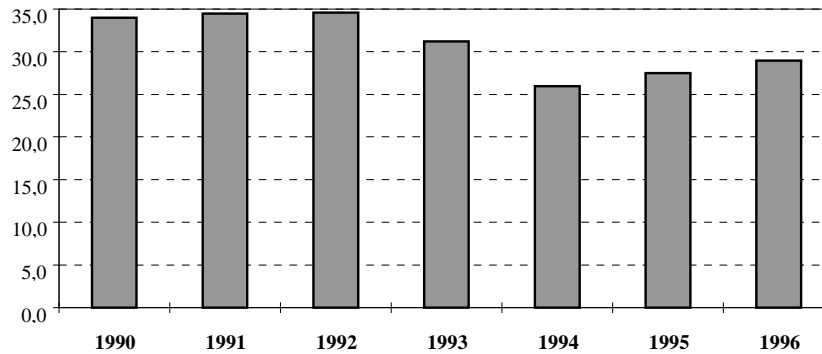


^{*)} Þann 1. september 1996.

Í árslok 1991 voru alls 66 stöðugildi hjá stofnuninni. Á árinu 1993 varð umtalsverð fækkun stöðugilda í kjölfar þess að hönnunardeild tæknisviðs stofnunarinnar var lögð niður og seld þáverandi starfsmönnum deildarinnar, en jafnframt var hætt innheimtu skyldusparnaðar hjá ungu fólki. Frá þeim tíma hefur stöðugildum stofnunarinnar fjölgað jafnt og þétt og þann 1. september 1996 voru þau orðin 56 og hafði þá fjölgað um 7 frá árslokum 1993.

Að lokum má á næstu mynd sjá þróun starfsmannafjölda veðdeildar á sama tímabili.

Mynd 3. Stöðugildi hjá veðdeild Landsbankans 1990 - 1996^{*)}



*) Þann 1. september 1996.

Fjöldi stöðugilda í veðdeildinni hélst nokkuð stöðugur fram á árið 1993, en með afnámi skyldusparnaðarins varð talsverð fækkun á árunum 1993 og 1994 eða alls um tæp 9 stöðugildi. Frá þeim tíma hefur stöðugildum hjá veðdeildinni farið jafnt og þétt fjölgandi og má ástæðu þessa einkum rekja til nýrra laga um nauðungarsölur á árinu 1993 og meiri umsýslu í kringum vanskilainnheimtur og greiðslusamninga að sögn forráðamanna deildarinnar.

4. HÚSBRÉFADEILD - húsbrefaviðskipti og lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins

4.1 INNGANGUR

Skv. 18. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins er heimilt að starfrækja sérstaka húsbrefadeild við Byggingarsjóð ríkisins. Fjárhagur húsbrefadeildarinnar er aðskilinn frá öðrum þáttum í starfsemi Byggingarsjóðs ríkisins. Um starfsemi Húsbrefadeildar er fjallað í IV. kafla laga nr. 97/1993. Á grundvelli laganna hefur verið sett reglugerð nr. 467/1991 um húsbrefadeild og húsbrefaviðskipti sbr. reglugerðir nr. 537/1994, nr. 640/1994, nr. 351/1995 og nr. 264/1996. Hlutverk húsbrefadeildarinnar er einnig tilgreint nánar í reglugerð nr. 370/1994 um skipulag Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Gerð er sérstök grein fyrir hlutverki húsbrefadeildar í 19. gr. laga nr. 97/1993. Það felst einkum í eftirtöldum þremur þáttum: Að gefa út flokka markaðshæfra skuldabréfa í nafni Byggingarsjóðs ríkisins, svokölluð húsbref, með þeim kjörum og skilmálum sem ákveðin eru með lögum nr. 97/1993 og reglugerðum. Að skipta á húsbrefum og fasteignaveðbrefum sem gefin eru út með veði í íbúðarhúsnæði í tengslum við fasteignaviðskipti, nýbyggingar og meiri háttar viðbyggingar, endurbætur og endurnýjun á notuðu íbúðarhúsnæði. Og að stuðla að því að húsbref séu ávallt seljanleg á markaði. Samþykkt skuldabrefaskipti á árinu 1995 námu samtals 12,8 milljörðum kr. vegna 5.110 umsókna. Gert er ráð fyrir skuldabrefaskiptum fyrir nokkuð hærri fjárhæð á árinu 1996 eða 13,6 milljarða.

Í 20. gr. laga nr. 97/1993 segir að húsbrefadeild setji ákveðnar viðmiðunarreglur um veðhæfni fasteigna og greiðslugetu skuldara fasteignaveðbrefa. Ef þau skilyrði eru ekki uppfyllt getur húsbrefadeildin synjað um skipti á fasteignaveðbrefum fyrir húsbref. Einnig segir í fyrrnefndri 20. gr. að við skipti á húsbrefum gegn fasteignaveðbrefum sem gefin eru út með veði í íbúðarhúsnæði skuli liggja fyrir mat á eftirfarandi þáttum:

- a. Veðhæfni þeirrar fasteignar sem lögð er að veði fyrir tilgreindri skuld.
- b. Greiðslugetu skuldara.
- c. Verðmæti húsbrefa og fasteignaveðbrefa miðað við markaðsverti sambærilegra verðbrefa á viðskiptadegi.

Mat á greiðslugetu skuldara er samkvæmt framansögðu nauðsynlegur undanfari þess að gera megi kauptilboð í fasteignir í húsbrefakerfinu. Á grundvelli 3. mgr. 20. gr. laga nr. 97/1993 skal Húsnæðismálastjórn, að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, semja við viðskiptabanka og aðrar fjármálastofnanir um að annast mat skv. framangreindum b og c liðum 2. mgr. 20 gr. og hafa með höndum samskipti skuldara fasteignabrefa við húsbrefadeild.

Í reglugerð nr. 370/1994 kemur fram að húsbrefadeild skal annast úrvinnslu aðsendra gagna vegna húsbrefalána, dagleg samskipti við þá er annast greiðslumat fyrir einstaklinga vegna fyrirhugaðra húsbrefalána og samskipti við fasteignasala. Ítarleg ákvæði eru síðan í reglugerð nr. 467/1991 með síðari breytingum, um húsbrefadeildina og húsbrefaviðskipti. Þá annast húsbrefadeildin starfrækslu Byggingarsjóðs ríkisins. Úr Byggingarsjóði ríkisins er heimilt að veita lán skv. 1. - 3. tl. 11. gr. laga nr. 97/1993, enda hafi verið gert ráð fyrir þessum lánaflokkum í fjárhagsáætlun sjóðsins fyrir það ár sem veiting láns fer fram. Lánaflokkarnir eru:

1. Lán til bygginga heimila fyrir aldraða og dagvistarstofnana fyrir börn og aldraða.
2. Sérstök lán til einstaklinga með sérþarfir.
3. Lán eða styrkir til tækninýjunga og annarra umbóta í byggingariðnaði.

Nánari skilyrði eru síðan sett í lögum fyrir veitingu lána eða styrkja úr hverjum lánaflokk fyrir sig. Á árinu 1995 var veitt 384 m.kr. til lánveitinga Byggingarsjóðs ríkisins og á árinu 1996 verður 300 m.kr. úthlutað til lánaflokka Byggingarsjóðsins. Hér er því um að ræða tiltölulega lítið fjármagn í samanburði við það sem fer um húsbrefakerfið.

4.2 GREIÐSLUMATIÐ

Í húsbrefadeildinni starfa 6 starfsmenn við afgreiðslu umsókna um fyrirgreiðslu í húsbrefakerfinu, ásamt því að hafa með höndum samskipti við

fasteignasala og svara fyrirspurnum símléiðis. Hér er um að ræða vinnu við umsóknir einstaklinga vegna kaupa á notuðum fasteignum, kaupa eða bygginga á nýjum fasteignum og umsóknir vegna endurbóta á notuðu húsnæði. Einnig umsóknir byggingaaðila til byggingar á nýju íbúðarhúsnæði. Til að fá fyrirgreiðslu húsbréfadeildar þarf að liggja fyrir mat á greiðslugetu skuldara skv. b. lið 2. mgr. 20. gr. laga nr. 97/1993. Á grundvelli 3. mgr. fyrrgreindrar 20. gr. skal húsnæðismálastjórn semja við viðskiptabanka og aðrar fjármálastofnanir um að annast mat á greiðslugetu skuldara, svokallað greiðslumat. Slíkir verktakasamningar, hafa verið gerðir við Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands, Íslandsbanka hf., Samband sparisjóða fyrir hönd sparisjóðanna, Landsbréf hf., Kaupþing hf., Kaupþing Norðurlands hf. og Fjárfestingafélagið Skandiu hf. Samkvæmt samningunum skuldbinda framangreindar fjármálastofnanir sig, sem verktakar, til að meta greiðslugetu umsækjenda vegna húsbréfavíðskipta og hafa til þess opna ákveðna þjónustustaði og ákveðinn fjölda starfsmanna sem veitt geta allar almennar upplýsingar, aðstoð og þjónustu samkvæmt samningunum. Í þessu skyni skuldbindur Húsnæðisstofnun sig til að láta verktökum í té tölvuforrit fyrir frummat á greiðslugetu, ásamt leiðbeiningum, sem eru prentaðar leiðbeiningar um vinnugang við matið o. fl. Auk þess skuldbindur Húsnæðisstofnun sig til að leggja til leiðbeinendur á námskeið fyrir allt starfsfólk verktakanna einu sinni á ári.

Í 12. gr. samninganna er tekið fram að ábyrgð verktaka á þjónustu við umsækjendur takmarkist við þær leiðbeiningar um vinnugang við matið sem verksali lætur verktaka í té. Ábyrgðin falli síðan úr gildi þegar samþykki Húsnæðisstofnunar við seinna greiðslumat liggja fyrir. Önnur ákvæði eru ekki í samningunum um ábyrgð fjármálastofnana á störfum sínum við mat á greiðslugetu umsækjenda vegna húsbréfavíðskipta. T. d. eru engin ákvæði um hverju það varði ef fjármálastofnun brýtur þær reglur sem settar hafa verið um forsendur húsbréfavíðskiptanna eða byggir úrlausn sína á ófullnægjandi gögnum. Þessi takmarkaða ábyrgð sem framangreindar fjármálastofnanir bera á störfum sínum við gerð greiðslumata skv. samningunum leggur óhjákvæmilega ríka skyldu á Húsnæðisstofnun að hafa eftirlit með því að fjármálastofnanirnar fari í einu og öllu að settum reglum við störf sín skv. samningunum.

Fyrst eftir að greiðslumatið í húsbréfakerfinu var fært yfir til fjármálastofnana yfirfór húsbréfadeild Húsnæðisstofnunar öll greiðslumöt. Að sögn stofnunarinnar ætlaðist félagsmálaráðuneytið þó ekki til þess. Þessu verklagi mun hafa verið breytt á árinu 1991 þannig að eftir það var einungis tekið tilviljanakennt úrtak greiðslumata fjármálastofnana og það

skoðað af starfsmönnum húsbrefadeildar. Að mati húsbrefadeildarinnar kom hins vegar á daginn að greiðslumöt fjármálastofnana voru enn ekki nægilega vel unnin. Húsbrefadeildin tók því að yfirfara þá þætti allra greiðslumata er sneru að framlagningu áskildra gagna og fjármögnun íbúðarkaupanna. Að öðru leyti lagði húsbrefadeildin traust á að vinna fjármálastofnana væri samkvæmt gildandi reglum um greiðslumatið og yfirfór ekki vinnubrögð fjármálastofnanna. Að sögn starfsmanna húsbrefadeildarinnar hafa vinnubrögð þeirra aðila er framkvæma greiðslumötin batnað mjög undanfarna mánuði. Reyndar svo mjög að húsbrefadeildin tók í apríl 1996 upp önnur vinnubrögð við meðferð þessara umsókna. Nú afgreiðir húsbrefadeildin umsóknir á grundvelli greiðslumata frá fjármálastofnunum í stað þess að yfirfara greiðslumötin að hluta. Greiðslumötin eru svo skoðuð eftir á. Með þessu telur húsbrefadeildin sig geta veitt betri þjónustu og hraðað afgreiðslu umsókna um 20 - 30%.

Í samræmi við breytta starfshætti húsbrefadeildarinnar varðandi greiðslumötin hefur Húsnæðisstofnun gefið út verklagsreglur til starfsmanna sinna um afgreiðslu húsbrefalána dagsettar 21. apríl 1996 þar sem ítarlega er gerð grein fyrir skráningu, vinnslu og meðferð umsókna. Einnig hafa verið gefnar út verklagsreglur um athugun á greiðslumati í húsbrefakerfinu dagsettar 21. apríl 1996 þar sem grein er gerð fyrir því hvernig stofnunin hyggst fylgjast með vinnubrögðum fjármálastofnana við gerð greiðslumata, einkum með úrtaksskoðunum eftir að afgreiðsla hefur farið fram. Ekki hafa samningar við fjármálastofnanirnar verið endurnýjaðir í ljósi fenginnar reynslu af störfum þeirra eða í tilefni af nýjum vinnubrögðum húsbrefadeildarinnar að þessu leyti. Af því sem hér hefur komið fram er nauðsynlegt að mati Ríkisendurskoðunar, að Húsnæðisstofnun geri nýja samninga við framangreindar fjármálastofnanir, þar sem miðað er við hið nýja fyrirkomulag húsbrefadeildarinnar í meðferð umsókna, jafnframt því að gera mun ítarlegri grein fyrir réttarstöðu hvors samningsaðila fyrir sig, en það felur m. a. í sér að réttindi og skyldur verksala og verktaka svo og ábyrgð verktaka á störfum sínum yrði í samræmi við þá hagsmuni sem í húfi eru.

4.3 HVERNIG SKOÐUN Á HÚSBREFADEILD FÓR FRAM

Til að fá sem besta mynd af starfsemi húsbrefadeildarinnar var ákveðið úrtak umsókna um húsbrefaviðskipti skoðað. Stærð úrtaksins var fundið þannig að niðurstöður skoðunarinnar væru innan 5% skekkjumarka. Skoðunin var takmörkuð við 12 mánaða tímabilið maí 1995 til og með apríl 1996. Valin voru af handahófi jafn mörg mál úr hverjum

ofangreindra mánuða. Ítarlega var farið yfir hverja umsókn með það að markmiði að kanna hvort gildandi lögum, reglugerðum og verklagsreglum væri framfylgt. Hjalögð fylgigögn með umsóknum voru vandlega yfirfarin og útreikningar þeir sem umsóknargögn byggðu á voru staðreyndir. Þannig voru bæði vinnubrögð húsbréfadeildarinnar og fjármálastofnana athuguð. Á þeim grunni var lagt sjálfstætt mat á hverja umsókn fyrir sig. Hér á eftir verður leitast við að lýsa þeim þáttum sem skoðaðir voru og gerð grein fyrir því sem í ljós kom við skoðunina.

Peir þættir sem kannaðir voru

Peir þættir sem athugaðir voru í umsóknum um fyrirgreiðslu í húsbréfa-kerfinu miðuðu eins og áður segir að því að staðreyna hvort framfylgt væri þeim lögum, reglum og reglugerðum sem gilda um starfsemina. Það felur einnig í sér athugun á því hvort samræmis og jafnræðis gæti í afgreiðslum mála og hvort samkynja úrlausnarefni eru að öðru leyti leyst með sama hætti.

Einstaka þættir sem kannaðir voru samkvæmt framangreindu voru hvort öll áskilin og nauðsynleg gögn og upplýsingar eru lögð fram, hvort umsækjendur geri viðunandi grein fyrir því hvernig þeir hyggjast fjármagna íbúðarkaup eða byggingu, hvernig greiðslugeta umsækjenda er metin af þeim sem greiðslumat gerir, hvernig heildarlaun umsækjenda eru áætluð og hvort reglum um veðhlutfall fasteigna er fylgt. Þá var afgreiðslutími umsókna kannaður, þ. e. hvaða tími liði frá því að umsókn er móttækin og þar til fasteignaveðbréf er tilbúið til afhendingar. Loks var kannað hvernig staðið er að skráningu upplýsinganna í tölvukerfi Húsnaðisstofnunar.

Í því skyni að skoðunin yrði sem nákvæmest var útbúinn gátlisti með 30 atriðum þar sem fram komu allir þeir þættir sem farið var yfir fyrir hverja umsókn fyrir sig. Eins og fram hefur komið samanstendur listinn eingöngu af þeim skilyrðum sem sett eru fyrir húsbréfavíðskiptum í lögum, reglugerðum og verklagsreglum. Hér á eftir verða hverjum þætti fyrir sig gerð skil.

4.4 UMSÓKN UM GREIÐSLUMAT

Í 23. gr. reglugerðar nr. 467/1991, með síðari breytingum, segir að húsbréfadeild, eða aðrir aðilar sem hún vísar til, aðstoði væntanlega íbúðarkaupendur, húsbyggjendur og íbúðareigendur við að meta greiðslugetu þeirra og greiðslubyrði vegna fyrirhugaðra íbúðarkaupa, bygginga, viðbygginga, endurbóta og endurnýjunar á notuðu íbúðarhúsnaði. Áður

en gengið er frá kauptilboði, bygging eða viðbygging hafin eða endurnýjun og endurbætur eru hafnar, skal umsækjandi sækja formlega um að fá greiðslugetu sína metna hjá húsbrefadeildinni eða öðrum aðilum sem hún vísar til. Til að unnt sé að meta greiðslugetu skal væntanlegur íbúðarkaupandi, húsbyggjandi eða íbúðareigandi skv. 2. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 467/1994 leggja fram upplýsingar um eignir, heildarlaun og skuldir. Greiðslumatið er meðal annars forsenda þess að skipti á fasteignaveðbréfum fyrir húsbref geti farið fram skv. 2. mgr. b. liðar 20. gr. laga nr. 97/1993.

Á grundvelli fyrrnefndrar 23. gr. reglugerðar nr. 467/1991 gaf Húsnæðisstofnun ríkisins út nánari vinnureglur um greiðslumatið í húsbrefakerfinu dagsettar 10. nóvember 1994 að undangengnum fundum með starfsmönnum fjármálastofnana. Í vinnureglunum kemur fram að umsækjendur skuli sækja um greiðslumat á sérstöku eyðublaði Húsnæðisstofnunar ríkisins. Í umsókninni komi eftirfarandi atriði fram:

1. Nafn og kennitala umsækjanda og maka/sambýlings og heimilisfang.
2. Lýsing íbúðar sem umsækjandi hefur hug á að kaupa eða byggja
3. Áætlað kaupverð eða heildarbyggingarkostnaður.
4. Áætluð fjármögnun umsækjandans.
5. Skuldir umsækjandans, óviðkomandi íbúðarkaupum eða -byggingu.

Auk þessa skal kostnaðaráætlun fylgja með umsókn um húsbrefaviðskipti ef umsækjandi hyggst byggja sjálfur eða kaupa íbúð í smíðum.

Rétt er að ítreka það sem sagt var hér að framan að greiðslumötin eru nánast eingöngu unnin af fjármálastofnunum, en starfsmenn húsbrefadeildarinnar yfirfara síðan afmarkaða þætti greiðslumatsins. Greiðslumöt ásamt nauðsynlegum fylgigögnum eru síðan send Húsnæðisstofnun þegar húsbrefaviðskiptanna er óskað. Skoðun Ríkisendurskoðunar á því hvernig reglum um greiðslumat er framfylgt á því tímabili sem hér er ræðir, er eins og áður hefur komið fram, bæði skoðun á vinnubrögðum fjármálastofnana og vinnubrögðum húsbrefadeildarinnar.

Athugun Ríkisendurskoðunar á umsóknum leiddi í ljós að nokkuð skorti á að umsækjendur gæfu þær upplýsingar á umsóknarblaðinu sem þar eiga að koma fram, s.s. áætlað kaupverð, áætlaða fjármögnun og skuldastöðu. Fram hefur komið hjá starfsmönnum húsbrefadeildar að eyðublað um umsókn um greiðslumat þjóni í sjálfu sér litlum tilgangi að þeirra mati ef nauðsynlegar upplýsingar eru lagðar fram í gögnum málsins eða koma að

öðru leyti fram. Þannig sé ekki mikil áhersla lögð á sjálfa útfyllingu eyðublaðsins. Ríkisendurskoðun getur út af fyrir sig fallist á þetta sjónarmið, en telur engu að síður að benda þurfi umsækjendum á að vanda betur til umsókna sinna að þessu leyti.

4.5 FYLGIGÖGN MEÐ UMSÓKN UM GREIÐSLUMAT

Í 2. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 467/1991 segir að til að unnt sé að meta greiðslugetu skuli væntanlegur íbúðarkaupandi, húsbyggjandi eða íbúðareigandi leggja fram upplýsingar um eignir, heildarlaun og skuldir.

Í fyrrnefndum vinnureglum Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 10. nóvember 1994 um greiðslumatið í húsbréfakerfinu er gerð grein fyrir fylgigögnum með umsókn um greiðslumat í lið II. Þar segir að eftirtalin fylgigögn þurfi að fylgja með umsókn:

1. Afrit af síðustu skattskýrslu.
2. Staðfest útskrift úr tölvugögnum viðkomandi skattstjóra unnin upp úr síðustu skattskýrslu umsækjanda.
3. Afrit af launaseðlum síðustu 3 mánaða.
4. Afrit af síðustu greiðslukvittunum allra lána. Greinargerð um aðrar skuldir.
5. Yfirlit frá fjármálastofnun, eigi umsækjandi þar sparifé.
6. Upplýsingar um áætlað söluverðmæti núverandi íbúðar.
7. Upplýsingar um áætlað söluverðmæti lausafjármuna sem selja á til að fjármagna íbúðarkaupin.
8. Skrifleg staðfesting fyrir öðrum lánnum en fasteignaveðbréfi Húsnæðisstofnunar, sem umsækjandi hyggst nota til fasteignakaupa sinna.
9. Veðbókavottorð fyrir núverandi íbúð.
10. Brunabótamat fyrir núverandi íbúð.
11. Yfirlýsing frá skyldmönnum sem ætla að veita umsækjanda styrk til kaupanna.

Skoðun Ríkisendurskoðun á umsóknum sem borist höfðu til Húsnæðisstofnunar að þessu leyti miðaðist við að staðreyna hvort framangreindum reglum væri framfylgt og að nauðsynleg gögn væru lögð fram með umsókn til Húsnæðisstofnunar um húsbréfavíðskipti. Könnuð voru þau gögn sem er að finna í málamöppum Húsnæðisstofnunar, en skv. upplýsingum húsbréfadeildarinnar eru öll gögn sem varða viðkomandi mál geymd í einni möppu sem merkt er málanúmeri.

Skattskýrslur

Skattskýrslur eru grundvallarupplýsingar í þessu sambandi og veita veigamiklar vísbendingar um fjárhagslega stöðu umsækjanda. Í 7% þeirra tilvika sem skoðuð voru lágu ekki fyrir skattskýrslur umsækjanda eða staðfest útskrift af þeim frá skattstjóra.

Launaseðlar

Umsækjandi skal leggja fram afrit launaseðla síðustu þriggja mánaða eða skilagrein vegna staðgreiðslu reiknaðs endurgjalds ef um sjálfstæða atvinnurekendur er að ræða. Launaseðlar ásamt upplýsingum um laun í skattskýrslu eru síðan grundvöllur þess hve háa greiðslubyrði umsækjandi er talinn ráða við mánaðarlega og þar með hversu miklar skuldir hans geta orðið þannig að viðráðanlegt sé, þó að fleiri atriði komi þar til skoðunar. Í 12% þeirra umsókna sem skoðaðar voru vantaði launaseðla síðustu þriggja mánaða. Hér var ýmist um að ræða að launaseðla vantaði alveg eða að hluta, að aðeins væru lagðir fram launaseðlar fyrir annað hjóna eða sambylinga þó að laun beggja væru lögð til grundvallar í greiðslumati, skilagrein vegna sjálfstæðs atvinnurekstrar skorti eða þeir launaseðlar sem lagðir voru fram voru ekki fyrir síðustu þrjú mánuði áður en sótt var um mat á greiðslugetu án þess að skýringar væru fyrir hendi.

Greiðslukvittanir lána

Umsækjandi skal leggja fram afrit af síðustu greiðslukvittunum allra lána og greinargerð um aðrar skuldir, t. d. greiðslukortaskuldir. Þessi gögn er nauðsynlegt að leggja fram annars vegar til að ljóst sé hvert eigið fé umsækjanda er í núverandi íbúð og hins vegar til að reikna út greiðslubyrði umsækjanda á öðrum skuldum sem hann hefur þegar stofnað til. Upplýsingar þessar eru síðan notaðar sem forsendur greiðslumats fyrir íbúðarkaup umsækjanda, enda ræðst verð íbúðar sem ráðlegt er fyrir umsækjanda að ráðast í m. a. af eigin fé umsækjanda og greiðslugetu hans. Í allmörgum af þeim umsóknum sem skoðaðar voru vantaði afrit af síðustu greiðslukvittunum allra lána. Tilvikin voru margs konar, t. d. vantaði allar upplýsingar um stöðu skulda í sumum tilvikum, í öðrum tilvikum voru lagðir fram greiðsluseðlar vegna sumra skulda en ekki allra og misjafnt var hvort gerð var grein fyrir námslánum umsækjanda eða ekki. Þegar á heildina er litið var gerð ófullnægjandi grein fyrir skuldastöðu umsækjanda í 25% tilvika að mati Ríkisendurskoðunar.

Sparifé

Ef umsækjandi kveðst eiga sparifé sem hann getur fjármagnað íbúðarkaup sín með, er þess krafist að hann framvísi yfirliti frá hlutaðeigandi fjármálastofnun um sparifjáreign sína. Í 3% þeirra tilvika þar sem

umsækjandi hugðist nota sparifé sitt til íbúðarkaupna, reyndist yfirlýsing frá fjármálastofnun annað hvort ekki fyrir hendi eða hún staðfesti ekki þá sparifjáreign sem umsækjandi kvaðst eiga og hugðist nota til íbúðarkaupanna.

Söluverð núverandi íbúðar

Skv. framangreindum reglum er þess krafist að umsækjandi leggi fram upplýsingar um áætlað söluverðmæti núverandi íbúðar og þeirra lausafjármuna sem hann ætlar að selja til að fjármagna húsnaðskaup sín. Almenn tálágu þessar upplýsingar fyrir við umsókn um greiðslumat. Þó vantaði upplýsingar um áætlað söluverðmæti núverandi íbúðar í 4% tilvika og upplýsingar um áætlað söluverðmæti lausafjármuna einnig í 4% tilvika.

Staðfesting á öðrum lánnum

Gert er ráð fyrir að með umsókn um greiðslumat liggi fyrir skrifleg staðfesting á öðrum þeim lánnum en fasteignaveðbréfi Húsnaðisstofnunar, sem umsækjandi hyggst taka og ætlar að nota til að fjármagna íbúðarkaup sín. Í staðfestingu þessari skulu koma fram lánskjör til þess að unnt sé að reikna út greiðslubyrði lánsins og taka hana inn í heildargreiðslubyrði umsækjanda. Þessa staðfestingu skorti í um 6% þeirra tilvika sem skoðuð voru þar sem umsækjendur sögðust ætla að fjármagna íbúðarkaup sín með viðbótarlánsfé. Í sumum tilvikum var um háar fjárhæðir að ræða. Einnig voru dæmi um að lánsloforð lægi fyrir en ekki hafi verið tekið tillit til þess í greiðslumatinu.

Vottorð

Umsækjandi á að leggja fram bæði brunabótamat og veðbókavottorð fyrir núverandi íbúð, ef umsækjandi á íbúð fyrir. Í 11% þeirra tilvika þar sem umsækjandi átti íbúð fyrir var ekki lagt fram veðbókavottorð fyrir núverandi íbúð og í 18% tilvika þar sem umsækjandi átti íbúð fyrir var ekki lagt fram brunabótamat fyrir núverandi íbúð.

Styrkur eða lán skyldmenna

Í þeim tilvikum er skyldmenni eða aðrir ætla að veita umsækjanda styrk eða lán til íbúðarkaupna, skal leggja fram skriflega yfirlýsingu þar um frá styrk- eða lánveitanda á þar til gerðum eyðublöðum frá Húsnaðisstofnun ríkisins. Í þeim umsóknum sem skoðaðar voru var ein umsókn þar sem slíkur styrkur var ekki staðfestur af styrkveitanda með skriflegum hætti.

Samantekt

Eins og fram hefur komið þarf að leggja ákveðin gögn fyrir til að unnt sé að meta greiðslugetu manna til viðskipta í húsbrefakerfinu. Gögn þessi eru annars vegar staðfesting á fjárhagsstöðu manna og hins vegar nauðsynleg til að unnt sé að gera sér góða grein fyrir eiginfjárstöðu, skuldum og fjárhagslegu bolmagni umsækjenda til fasteignakaupa. Öll eru þessi gögn nauðsynleg fyrir mat á greiðslugetu vegna fyrirhugaðra fasteignakaupa og misbrestur á framlagningu þeirra til þess fallinn að greiðslumat sýni ekki raunverulega greiðslugetu umsækjanda. Þegar litið er á þau gögn sem nauðsynleg eru til að unnt sé að meta greiðslugetu manna lágu almennt fyrir fullnægjandi gögn um sparifé umsækjenda, söluverðmæti fasteigna og lausafjár og styrk frá skyldmönnum. Hins vegar voru ekki lagðir fram þeir launaseðlar sem krafist er í 12% tilvika. Í 25% þeirra tilvika þar sem um skuldir var að ræða voru ekki lagðir fram greiðsluseðlar allra skulda og í 11% tilvika voru ekki lögð fram veðbókavottorð fyrir núverandi fasteign umsækjandans. Húsbrefadeildin hefur upplýst að starfsmenn hennar eigi að sjá til þess að áskilin gögn liggi fyrir með umsókn um húsbrefaviðskipti og yfirfara að því leyti þau gögn sem berast frá þeim aðila er framkvæmir greiðslumatið. Eftirlitshlutverk húsbrefadeildarinnar hefur skv. framansögðu brugðist að nokkru leyti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Húsnæðisstofnun ekki heimild til að afgreiða umsóknir um viðskipti í húsbrefakerfinu þegar veigamiklar upplýsingar skortir frá umsækjanda.

4.6 GREIÐSLUGETA OG LAUN

Reglur um heildarlaun umsækjenda

Í vinnureglum Húsnæðisstofnunar frá 10. nóvember 1994 segir á bls 5:

„Greiðslugeta skal að jafnaði metin að hámarki 18% af heildarlaunum. Við áætlun heildarlauna skal miða við meðallaun síðustu 3ja mánaða. Ef þau meðallaun eru meira en 10% hærri en meðalmánaðarlaun síðasta árs skv. skattskýrslu ásamt staðfestri útskrift skattstjóra, skal miða við meðallaun síðasta árs með breytingum samkvæmt breytingum á launavísitölu, nema fram komi fullnægjandi skýringar á hækkun launa.“

Sú fjármálastofnun sem gerir greiðslumatið skal reikna meðallaun umsækjanda á grundvelli fyrirbyggjandi launaseðla. Fram kom hjá húsbréfadeild að starfsmenn deildarinnar hafa fyrirmæli um að yfirfara ekki þessa vinnu fjármálastofnana, en ganga þess í stað út frá því að þau laun sem lánastofnun byggir á séu í samræmi við framlagað launaseðla og skattskýrslur. Þegar kannað var hvort að þau laun sem notuð eru sem viðmiðun í greiðslumatinu væru í samræmi við framangreinda reglu Húsnæðisstofnunar kom í ljós að einungis í 53% tilvika voru þau laun sem notuð voru til að ákvarða greiðslugetu umsækjandans, og þar með grundvöll greiðslumats, í samræmi við þessar reglur. Í um 47% tilvika var ekki farið eftir reglum Húsnæðisstofnunar, þ. e. laun þau sem greiðslumat byggði á voru mun hærri en laun þau sem gefin voru upp í síðustu skattskýrslu. Þessi tilvik voru margs konar og þykir rétt að nefna hér fáein dæmi af handahófi þar sem hlutfall launa skv. greiðslumati og launa skv. skattskýrslu er reiknað út:

Tafla 3. Samanburður launa skv. skattskýrslu og launaseðlum við greiðslumat

<i>Mál</i>	<i>Laun skv. skattskýrslu</i>	<i>Launaseðlar</i>	<i>Greiðslumat</i>	<i>Mismunur %</i>
1	507.000	752.000	752.000	48
2	255.000	276.000	311.000	22
3*)	92.000	192.000	211.000	129
4	109.000	303.000	296.000	172
5	127.000	405.000	339.000	167
6	193.000	263.000	263.000	36
7	133.000	260.000	260.000	95

*) Umsækjandi fékk til viðbótar launum greitt meðlag og barnabætur.

Þá var dæmi um að aðeins eiginkona sótti um fyrirgreiðslu, en laun beggja hjóna væru tekin inn í greiðslumatið.

Að mati Ríkisendurskoðunar er hér um alvarlegan misbrest á framkvæmd greiðslumatsins að ræða. Eins og fram hefur komið eru mót þessi unnin utan Húsnæðisstofnunar og starfsmenn húsnæðisfáeildar yfirfara ekki þennan þátt. Hér hafa því starfsmenn banka, sparisjóða og annarra fjármálastofnana ekki starfað skv. þeim reglum sem gilda þegar ákvarða skal heildarlaun umsækjanda. Leiða má að því líkur að þegar svo mikilvægar forsendur greiðslumatsins eru rangar, verði það til þess að fleiri en ella kunna að reisa sér hurðarás um öxl með íbúðarkaupum. Stór hluti greiðslumata fjármálastofnana er skv. framansögðu ekki miðaður við raunverulegar aðstæður manna til lengri tíma litið. Hér má e. t. v. finna undirrót einhverra þeirra erfiðleika sem skuldarar fasteignaveðbréfa hafa átt við að glíma undanfarin misseri.

Launahlutfallið í húsnæðisfákerfinu

Í 24. gr. reglugerðar nr. 467/1991 um húsnæðisfákerfi og húsnæðisfákerfi með síðari breytingum, segir að húsnæðisfákerfið skuli að öllu jöfnu ekki samþykkja skipti á skuldabréfum í þeim tilvikum sem áætluð greiðslubyrði allra skulda væntanlegs íbúðarkaupanda, húsnæðisfákerfið eða íbúðareiganda fer yfir 30% af áætluðum heildarlaunum hans á ári að jafnaði næstu fjögur árin, að teknu tilliti til vaxta- eða húsnæðisbóta. Eins og áður hefur komið fram gaf Húsnæðisstofnun út vinnureglur um greiðslumatið í húsnæðisfákerfinu dagsettar 10. nóvember 1994, en þar kemur eftirfarandi fram í lið IV á bls. 6:

„Greiðslubyrði allra lána (þ.m.t. námslána) fyrstu 3 árin eftir íbúðarkaup, byggingu eða endurbætur, fari ekki yfir reiknaða greiðslugetu, þ. e. 18% af heildarlaunum, að jafnaði, að teknu tilliti til vaxtabóta.

Eigið fé umsækjanda að viðbættum lánamöguleikum hans, sem miðast við að greiðslubyrði sé ekki yfir 18% af heildarlaunum fyrstu 3 árin, gefur heildarverð íbúðar eða framkvæmda, sem umsækjandi er talinn hafa greiðslugetu til að kaupa eða ráðast í. Þar með er komið greiðslumat.

Á það skal bent, að gert er ráð fyrir því að fjármálastofnanir, sem þekkja vel til fjármála umsækjanda og viðskiptavina sinna, leggi sjálfstætt mat á greiðslugetu hvers og eins og nýti til þess öll venjuleg bankagögn, svo sem viðskiptamanna-, lokana- og vanskilaskrá. Viðmiðunin er að greiðslugetan sé ekki metin hærri en 18% að jafnaði. Telji fjármálastofnun að greiðslugeta umsækjanda sé lægri eða hærri en það, þá verði tekið tillit til þess í því greiðslumati sem gefið verður út.“

Í dreifibréfi Húsnæðisstofnunar frá 25. janúar 1996 sem nefnist „Greiðslumatið í húsnæðisfákerfinu, - útfærsla ýmissa atriða í vinnureglum frá 10. nóv.1994 -“ sem sent var til tengiliða banka og sparisjóða varðandi greiðslumatið, kemur eftirfarandi fram á bls. 3, undir lið 3, sem nefnist Greiðslugeta:

„Með þessum vinnureglum, sem nú gilda, er miðað við 18% launahlutfall að jafnaði en það hlutfall var áður 20%.

Það hefur sýnt sig, að mjög margir starfsmenn við gerð greiðslumats hafa haldið, að þetta hlutfall væri bindandi, en svo er ekki, eins og fram kemur í vinnureglunum, í kafla IV.

Ef starfsmaðurinn, sem er að greiðslumeta, telur að umsækjandinn hafi tök á að nota meiri fjármuni af heildarlaunum sínum en þessi 18%, til að ráðstafa í afborganir og kostnað af lánum sínum, e. t. v. vegna létrar framfærslu og hárra launa, getur hann sett inn það hlutfall, sem hann telur réttast, þó að öllu jöfnu ekki hærra en 30%, sbr. 24. gr. reglugerð nr. 467/1991. Sama á við ef álitid er, að rétt sé að nota lægra hlutfall, þá er það sett inn.

Þetta verður að vera alfarið mat þeirrar stofnunar, sem vinnur matið, en að sjálfsgöðu verður að fylgja skýring, sem starfsmenn húsbréfadeildarinnar eiga að taka afstöðu til við endurskoðun greiðslumatanna, eins og annarra þátta í matinu.

Tekið skal skýrt fram, vegna þess, sem hér hefur verið sagt að ofan, að reynslan sýnir, að ekki er nægilegt að hækka launahlutfallið nema mjög sérstakar aðstæður séu til staðar. Þegar vinna hefur minnkað og laun dregist saman, eins og verið hefur að undanfögnu, kemur þetta berlega í ljós, því greiðslumötin hafa oftast miðað við „bestu laun“, og við samdrátt hefur fólk því mjög fljótt lent í vandræðum.“

Að sögn Húsnæðisstofnunar hafa bankar og aðrar fjármálastofnanir haft nokkuð frjálssar hendur við mat á greiðslugetu skuldara þó að Húsnæðisstofnun hafi sett sér þá verklagsreglu að miða að jafnaði við að greiðslugeta sé 18% af brúttólaunum. Húsnæðisstofnun hefur þó á grundvelli fyrrnefndra reglna litið svo á að sérstakra skýringa væri þörf ef greiðslubyrðin færi yfir 18% af heildarlaunum. Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá tveimur fjármálastofnunum sem gera greiðslumat um fyrirmæli Húsnæðisstofnunar til þeirra varðandi framangreint atriði. Þar kom fram að Húsnæðisstofnun hefði gert fjármálastofnunum grein fyrir þeim sveigjanleika sem er í ákvörðun launahlutfalls, en stofnunin legði þó á það áherslu að þær héldu sig sem mest við 18% launahlutfallið.

Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega hvort fjármálastofnanir þær sem greiðslumatið gera, hefðu nýtt þann sveigjanleika sem margnefnd reglugerð nr. 467/1991 gerir ráð fyrir eða hvort þær héldu fast við hámarksviðmið það sem Húsnæðisstofnun gaf út m. a. með vinnureglum sínum frá 10. nóvember 1994. Niðurstaðan var sú að í um 91% tilvika er miðað við að greiðslugeta sé 18% af brúttólaunum eða lægri. Lánastofnanir hafa þannig að verulegu leyti beitt stöðluðu launahlutfalli í stað þess að meta greiðslugetu hvers og eins umsækjanda sérstaklega eins og gert er ráð fyrir í framangreindri reglugerð.

Þess skal getið að hvorki fjármálastofnanir né Húsnæðisstofnun hafa gert umsækjendum um húsbréfavíðskipti sérstaka grein fyrir þeim sveigjan-

leika í mati á greiðslugetu sem reglugerð nr. 467/1991 gerir ráð fyrir, t. d. í leiðbeiningum með umsókn um greiðslumat.

Það hefur komið fram af hálfu félagsmálaráðuneytisins, að ráðuneytið líti svo á, að það sé hlutverk húsnæðismálastjórnar að setja vinnureglur um gerð greiðslumatsins. Ráðuneytið hefur í því sambandi m.a. talið að húsnæðismálastjórn væri heimilt að ákveða þá hámarksviðmiðun vegna launahlutfalls sem notað er við gerð greiðslumatsins, enda gangi það ekki á svig við ákvæði laga og reglugerða. Að mati ráðuneytisins var Húsnæðisstofnun þannig heimilt að færa launahlutfallið sem notað er í greiðslumatinu, úr 30% í 20% og síðan í 18%. Það kom reyndar einnig fram, að ráðuneytið hefur álitnið að vinnureglur Húsnæðisstofnunar fælu í sér að ekki væri heimilt að nota annað og hærra launahlutfall en þar er tilgreint, þ.e. 18%. Félagsmálaráðuneytið telur að frumkvæði að breytingu á launaviðmiðun hafi komið frá Húsnæðisstofnun. Eftir upplýsingum Húsnæðisstofnunar fór hins vegar aldrei á milli mála að það hafi verið ákvörðun félagsmála- og fjármálaráðuneyta að hámarks greiðslugeta í húsbrefakerfinu skyldi metin 18% af heildarlaunum eftir breytingar á vinnureglum hinn 10. nóvember 1994.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til þess að gera tvær athugasemdir vegna þeirrar launaviðmiðunar sem notuð hefur verið við gerð greiðslumatsins. Í fyrsta lagi hefði ekki átt að ákveða annað launahlutfall en fram kemur í reglugerð nema að reglugerðinni hefði um leið verið breytt til samræmis. Þegar stjórnvöldum er að lögum eftirlátið mat, setja þau sér oft verklagsreglur til þess að gæta betur samræmis í stjórnsýsluframkvæmd og gera almenningi auðveldara að sjá fyrir niðurstöður þeirra. Með slíkum reglum er matið þá í raun takmarkað og í sumum tilvikum jafnvel afnumið, eins og hér hefur gerst. Þó að þetta geti í mörgum tilvikum verið æskilegt og leiði oft til aukinnar skilvirkni í stjórnsýslu, þar sem afgreiðsla matskenndra mála tekur yfirleitt langan tíma, eru samt takmörk fyrir því hversu langt er hægt að ganga í þessu efni. Þar sem löggjafinn hefur eftirlátið stjórnvöldum mat til þess að geta tekið ákvörðun sem best hentar hag hvers aðila, með tilliti til allra aðstæðna, er stjórnvöldum óheimilt að afnema matið með því að setja t. d. reglu sem tekur til allra mála, sambærilegra sem ósambærilegra.² Í slíkum tilvikum er mat stjórnvalda skyldubundið og því óheimilt að afnema það eða takmarka óhóflega. Stjórnvöldum getur engu að síður verið heimilt að setja sér viðmiðunarreglur og takmarka matið að einhverju leyti. Í því tilviki sem hér um ræðir var það lagaskylda þeirra sem vinna greiðslumatið að

² Christensen, B.: Forvaltningsret, bls. 181 - 193.

bregðast við aðstæðum hvers og eins á grundvelli 24. gr. reglugerðarinnar og reglunnar um skyldubundið mat þar til félagsmálaráðherra breytti 24. gr. reglugerðarinnar.

Síðari athugasemdin lítur að því atriði, að hvorki þeim aðilum sem unnið hafa greiðslumatið né umsækjendum um húsbréfalán virðist hafa verið gerð nægjanleg grein fyrir þeim sveigjanleika sem greiðslumatið gefur til þess að meta greiðslugetu hvers og eins umsækjanda á sjálfstæðan hátt. Af 24. gr. reglugerðar nr. 467/1991, sem rakin hefur verið hér að framan má sjá að reglugerðargjafinn gerði ráð fyrir töluverðum sveigjanleika í húsbréfakerfinu. Þannig var ætlast til þess að greiðslugeta hvers og eins yrði metin með tilliti til launa og aðstæðna s. s. framfærslukostnaðar og fjölskyldustærðar. Það hefur hins vegar komið í ljós að flestir þeir aðilar sem að málum hafa komið, bankastofnanir, fasteignasalar, að ógleymdum umsækjendum sjálfum, hafa talið að slíkur sveigjanleiki væri í reynd ekki til staðar í kerfinu. Ríkisendurskoðun telur þannig að vinnureglur Húsnaðisstofnunar frá 10. nóvember 1994 hafi ekki gefið til kynna þann sveigjanleika sem framangreind reglugerð byggir á, heldur var þar ítarlega rætt um að greiðslugeta skyldi að jafnaði metin að hámarki 18% af heildarlaunum. Ekki var vísað til reglugerðarinnar né minnst á 30% hámarkið sem þar kom fram, en í reglunum er bent á það að fjármálastofnanir leggi sjálfstætt mat á greiðslugetu umsækjenda, án þess að nokkrar tölur eða viðmið séu nefnd í því sambandi. Afleiðingin er sú að í stað þess að beina greiðslumötunum í þann farveg sem ákveðið hafði verið með framangreindri reglugerð, er tekin ákvörðun um að nánast allir muni ráða við sömu greiðslubyrðina, þ. e. 18% af heildarlaunum, óháð aðstæðum og launum, og það án þess að einstaklingsbundið mat fari fram. Að mati Ríkisendurskoðunar er það Húsnaðisstofnun sem fyrst og fremst hefur það hlutverk að upplýsa þessa aðila um þennan þátt greiðslumatsins. Húsnaðisstofnun ríkisins hefur á grundvelli 3. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993 sérstaka upplýsingaskyldu við almenning sem ekki verður séð að hafi verið sinnt nægjanlega að þessu leyti.

Samantekt

Athugun Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós að fjármálastofnanir sem gera greiðslumöt sem verktakar á vegum húsbréfadeildar fara ekki að reglum Húsnaðisstofnunar að því er viðmiðunartekjur varðar, með þeim afleiðingum að viðmiðunartekjur í tæpum helmingi umsókna eru umtalsvert hærri í greiðslumati en heimilt er. Eins og sjá má af dæmum sem rakin eru hér að framan eru viðmiðunartekjur þær sem notaðar eru við gerð greiðslumatsins verulega hærri en reglur heimila. Ríkisendurskoðun telur að Húsnaðisstofnun hafi borið að fylgjast betur

með þeim sem unnið hafa greiðslumöt í hennar umboði og grípa í taumanna um leið og fyrir lá að greiðslumötin uppfylltu ekki tilsett skilyrði. Það hefur einnig komið fram að sveigjanleikinn við gerð greiðslumats í húsbrefakerfinu hefur verið minni en upphaflega virðist hafa verið ætlast til af lög- og reglugerðargjafanum. Reglugerð nr. 467/1991 gerir ráð fyrir því að hver og einn umsækjandi um húsbrefaviðskipti verði metinn með tilliti til einstaklingsbundinna aðstæðna sinna að því er varðar það hlutfall launa sem hann er talinn ráða við til greiðslu skulda. Að jafnaði skuli ekki samþykkja húsbrefaviðskipti ef launahlutfallið fari yfir 30%. Í framkvæmd hafa nánast allir umsækjendur verið metnir eins, og þar með taldir ráða við sama launahlutfall, eða að hámarki 18% eins og segir í framangreindum vinnureglum Húsnæðisstofnunar. Loks virðist þeim aðilum sem unnið hafa greiðslumötin og umsækjendum sjálfum ekki hafa verið nægjanlega kunnugt um þann sveigjanleika sem greiðslumatið átti að byggjast á.

4.7 MATSVERÐ ÍBÚÐA

Í 22. gr. reglugerðar nr. 467/1991 eru reglur um matsverð íbúða. Matsverð notaðrar íbúðar er kaupverð hennar, en þó aldrei hærra en brunabótamatið. Matsverð nýrrar íbúðar er samþykktur byggingakostnaður. Í 26. gr. eru reglur um þau gögn sem þurfa að liggja fyrri til að unnt sé að leggja mat á veðhæfni íbúðar. Hér er einkum um að ræða veðbókavottorð, brunabótamat, kauptilboð, yfirlýsingu húsfélags og ljósrit af síðasta greiðsluseðli allra áhvílandi lána.

Í þeim umsóknum sem kannaðar voru, var sérstaklega athugað hvort þessi gögn lægju fyrir og reyndist svo almennt vera. Í nokkrum tilvikum vantaði þó vottorð um brunabótamat og í einu tilviki var veðbókavottorð tveggja mánaða gamalt. Hins vegar skorti mikið á að áskildar yfirlýsingar húsfélaga lægju fyrir. Þannig skorti þessar upplýsingar í 44% tilvika þar sem um fjölbýlishús var að ræða.

4.8 VEÐSETNINGARHLUTFALLIÐ

Skv. 27. gr. laga nr. 97/1993 sbr. 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 467/1991 sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 351/1995 má skipta á fasteignaveðbrefi og húsbrefum fyrir fjárhæð sem nemur allt að 70% af matsverði íbúðar ef umsækjandi er að kaupa eða byggja sína fyrstu íbúð, en annars allt að 65% af matsverði íbúðar, þó aldrei fyrir hærri fjárhæð en 6,5 m.kr. vegna nýrrar íbúðar og 5,4 m.kr. vegna notaðrar íbúðar.

Af þeim umsóknum sem farið var yfir var aðeins ein umsókn þar sem farið var út fyrir framangreint veðsetningarhlutfall. Það var í tilviki þar sem Húsnaðisstofnun hafði keypt fasteign á uppboði og var að selja hana aftur. Skv. greiðslumati sem Húsnaðisstofnun gerði átti umsækjandi að ráða við greiðslu á fasteignaveðbréfi fyrir allt að 2,8 m.kr. en lánaþingreiðsla til umsækjanda nam alls 3,2 m.kr. Hér er lánaþingreiðsla Húsnaðisstofnunar til umsækjandans meiri en hann er talinn ráða við skv. greiðslumati. Hér var um að ræða 83% veðsetningarhlutfall. Samkvæmt reglunum var fasteignaveðbréfinu ekki skipt fyrir húsbréf, en telja má varhugavert að veita þingreiðslu sem þessa þegar umsækjandi er ekki talinn hafa fjárhagslegt bolmagn til að standa undir greiðslubyrði af lánunum skv. greiðslumati.

4.9 FJÁRMÖGNUNARÞÁTTURINN

Þegar kauptilboð ásamt mati á greiðslugetu umsækjanda og umsókn um húsbréfavíðskipti berst húsbréfadeildinni, þarf að meta hvort umsóknin uppfyllir öll skilyrði um víðskipti í húsbréfakerfinu og afgreiða í framhaldinu fasteignaveðbréf til umsækjanda. Stór þáttur í því er að kanna hvort fjármögnunarþátturinn er í lagi, þ. e. hvort sú fjármögnun sem gert er ráð fyrir í greiðslumati stenst. Við athugun á þessum þætti kom í ljós að í 80% tilvika var fjármögnunarþátturinn í lagi að svo miklu leyti sem miðað er við framlögð gögn og greiðslumat.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að gera athugasemdir við þennan þátt í starfsemi húsbréfadeildarinnar. Sem dæmi um einstök atriði sem aðfinnsluverð voru má nefna að í sumum tilvikum voru upplýsingar um eigið fé ófullnægjandi, engin gögn lágu fyrir um að sala lausafjármuna hefði farið fram áður en kauptilboð var gert eins og verklagsreglur Húsnaðisstofnunar gera ráð fyrir. Þess voru einnig dæmi að engar upplýsingar lögju fyrir um söluverðmæti íbúða sem umsækjandi ætlaði að selja til að fjármagna kaup á nýrri íbúð. Dæmi voru um að umsækjendur ættu allt sitt eigið fé í annarri fasteign, hefðu gert kauptilboð í nýja fasteign og ætluðu að greiða útborgun af eigin fé á mjög skömmum tíma, en væru ekki búnir að selja fyrri eignina. Þá voru þess einnig dæmi að styrkur sem lofað hafði verið og nota átti sem hluta af eigin fé í íbúðarkaupum, hafði ekki verið lagður inn á bankareikning umsækjanda þegar kauptilboð var gert eins og fyrrnefndar verklagsreglur Húsnaðisstofnunar kveða á um. Í öðrum tilvikum var óljóst hvaðan eigið fé umsækjanda kæmi. Í enn öðrum tilvikum var í útreikningi á greiðslubyrði ekki gert ráð fyrir þeim lausaskuldum sem komu á daginn þegar kauptilboð var gert og eignarhluti umsækjanda úr sinni fyrri íbúð

dugði ekki til að greiða lausaskuldirnar, þannig að forsendur greiðslumatsins voru brostnar. Dæmi voru um að greiðslumat byggði á launum tveggja einstaklinga (hjóna, mæðgna, feðga) enda þótt aðeins annar þeirra gerði kaupsamninginn, undirritaði fasteignaveðbréfið eða væri skráður á yfirtökubréf. Einnig voru dæmi þess að í greiðslumati væri gert ráð fyrir eigin fé sem ekki var gerð grein fyrir í umsókn eða framlögðum gögnum.

Það varðar að sjálfsögðu bæði hagsmuni umsækjendanna og hagsmuni Húsnæðisstofnunar að vanda sérstaklega úrvinnslu umsókna að þessu leyti. Það varðar hagsmuni umsækjanda þannig að ef fjármögnun íbúðarkaupa stenst ekki eða er óljós eru töluverðar líkur á því að umsækjandinn lendi í erfiðleikum með greiðslur samkvæmt kaupsamningi og vanskilum með afborganir af fasteignaveðbréfinu. Þetta varðar einnig hagsmuni Húsnæðisstofnunar með þeim hætti að því vandaðri sem úrvinnsla umsókna er, því minni líkur eru á því að málið komi aftur til kasta starfsmanna stofnunarinnar í formi fyrirgreiðslu vegna greiðsluerfiðleika eða lögfræðilegrar innheimtu. M.a. á framangreindum forsendum er starfsfólki húsbrefadeildar gert að yfirfara greiðslumót fjármálastofnana að þessu leyti. Eins og vikið hefur verið að í kaflanum hér á undan er þó ekki gerð nægilega góð grein fyrir fjármögnun í 20% tilvika. Töluvert vantar því upp á að vinnubrögð fjármálastofnana og húsbrefadeildarinnar séu nægjanlega traust að þessu leyti.

Umsækjandi á fleiri fasteignir

Ástæða er til að fjalla sérstaklega um þau tilvik þegar umsækjandi á eina eða fleiri fasteignir og sækir um fyrirgreiðslu húsbrefadeildar vegna fasteignar sem hann hyggst kaupa til viðbótar. Slík mál hafa verið meðhöndluð með þeim hætti, að sögn Húsnæðisstofnunar, að inn í greiðslumatið eru aðeins teknar þær skuldir sem umsækjandi yfirtekur af þeirri eign sem hann er að festa kaup á. Áhvílandi skuldir vegna annarra fasteigna umsækjanda eru ekki teknar með í greiðslumat þegar verið er að reikna út greiðslugetu og greiðslubyrði umsækjandans. Rökin fyrir þessu verklagi eru að þær skuldir sem hvíla á öðrum fasteignum umsækjanda eru að mati Húsnæðisstofnunar taldar tryggðar með veðrétti í eignunum, þannig að hinar veðsettu fasteignir eru taldar standa undir öðrum skuldum. Hérna leggur Húsnæðisstofnun alla áhersluna á veðtrygginguna, en telur greiðslumat ekki nauðsynlegt.

Sem dæmi um tilvik sem þessi er hægt að nefna tvö dæmi af þeim málum sem Ríkisendurskoðun athugaði hjá húsbrefadeildinni. Í öðru tilvikinu var um að ræða umsækjanda sem gerði tilboð í fasteign þar sem áhvílandi voru fasteignaveðbréf sem óskað var eftir að yfirtaka. Engin grein var

gerð fyrir áhvílandi lánum á öðrum fasteignum umsækjanda á umsókn. Í meðfylgjandi skattskýrslu kom hins vegar fram að skuldir umsækjanda og maka námu samtals um 30 m.kr. Greiðslumat miðaði við laun beggja hjóna þó að aðeins annað þeirra væri að sækja um fyrirgreiðslu, enda bjuggu þau við séreignafyrirkomulag. Í greiðslumati var aðeins tekið tillit til þeirra húsbréfa sem átti að yfirtaka við fasteignkaupin, en engin grein var gerð fyrir því hvernig öðrum skuldum var háttað. Í hinu tilvikinu var um að ræða umsækjendur sem áttu eina íbúð og voru að kaupa aðra, án þess að hin fyrri væri seld. Þau höfðu skv. greiðslumati greiðslugetu til að standa undir húsbréfum að fjárhæð 3,1 m.kr. Með kaupum á nýju eigninni var skuldbinding umsækjanda við húsbréfadeild orðin tæplega kr. 4,3 m.kr.

Engar sérreglur er að finna um tilvik sem þessi í lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, reglugerð nr. 467/1991 með síðari breytingum, né heldur vinnureglum Húsnæðisstofnunar. Það sem við er að styðjast er því 24. gr. reglugerðar nr. 467/1991 sem áður hefur verið vikið að. Þar segir : „Húsbréfadeild skal að öllu jöfnu ekki samþykkja skipti á skulda- bréfum í þeim tilvikum sem áætluð greiðslubyrði allra skulda væntanlegs íbúðarkaupanda...fer yfir 30% af áætluðum heildarlaunum hans á ári að jafnaði næstu 4 árin...“

Að mati Ríkisendurskoðunar er verklag húsbréfadeildarinnar þegar svona háttar til umdeilanlegt. Með hliðsjón af orðalagi framangreindrar 24. gr. reglugerðar nr. 467/1991 sem nefnir „allar skuldir“ og þeirri megin reglu húsbréfakerfisins að gefa eigi mönnum vísbendingu um raunverulegt fjárhagslegt bolmagn sitt og greiðslugetu, verður að telja að afgreiðsla þessara mála skjóti nokkuð skökku við. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að menn geri grein fyrir því hvernig þeir hyggist standa undir greiðslum allra skulda sinna, t. d. með leigutekjum eða öðrum tekjum, til að fá slíka fyrirgreiðslu húsbréfadeildar. Veðtryggingin er síðan sá varnagli sem kröfuhafi hefur ef vanefndir verða, en varhugavert er að líta eingöngu til veðtryggingar í tilvikum sem þessum, þar sem það hlýtur alltaf að vera síðasta úrræði kröfuhafa að ganga að veðtryggingu með nauðungarsölu.

Samantekt

Eins og ráða má af framansögðu skortir töluvert á að unnið sé nægilega úr umsóknum af hálfu húsbréfadeildarinnar eða þeirra fjármálastofnana sem greiðslumatið gera. Þegar svo mikilvægur þáttur eins og fjármögnun íbúðarkaupanna er annars vegar, er ljóst að það er lögbundin skylda fjármálastofnana skv. verktakasamningi og Húsnæðisstofnunar að vanda

mjög til þess þáttar, enda um að ræða upplýsingar sem leggja veigamikinn grundvöll að greiðslumati umsækjandans og þeim fasteignakaupum sem hann ræðst í. Ríkisendurskoðun telur að bæði Húsnæðisstofnun og þær fjármálastofnanir sem greiðslumatið vinna, þurfi að sjá til þess að þessum grundvallarþætti verði framvegis betur sinnt.

4.10 NÝBYGGINGAR

Eðli máls samkvæmt koma nokkuð önnur atriði til skoðunar húsbrefadeildar þegar umsækjandi er að byggja íbúð eða kaupa íbúð í byggingu, en þegar um kaup á notaðri íbúð er að ræða. Í 10. gr. reglugerðar nr. 467/1991 er fjallað um nýbyggingar. Þar segir í 2. mgr. að fasteignaveðbrefi vegna íbúðarbygginga megi skipta í frumbréf og viðaukabréf, eitt eða fleiri, þegar brunabótamat liggur fyrir. Í 3. mgr. segir að við gerð frumbréfs skuli tekið tillit til áhvílandi lána þannig að fjárhæð þess nemi mismuninum á umbeðinni fjárhæð og öllum áhvílandi lánnum uppfærðum. Fjárhæð frumbréfs getur numið allt að 90% af samþykktum byggingarkostnaði fokheldrar íbúðar, enda hafi byggingakostnaður áður hlotið samþykki húsbrefadeildar. Í 4. mgr. segir að við gerð viðaukabréfs skuli tekið tillit til áhvílandi lána þannig að fjárhæð þess nemi mismuninum á umbeðinni fjárhæð og öllum áhvílandi lánnum, uppfærðum, til þess dags er brunabótavottorð er gefið út. Í 5. mgr. 10. gr. segir að frumbréfi skuli fylgja fokheldisvottorð, vottorð um smíðatryggingu og ljósrit af kaupsamningi þegar hann er fyrir hendi. Í 6. mgr. segir síðan að viðaukabréfi skuli fylgja nýtt veðbókavottorð, brunabótavottorð og ljósrit af þinglýstum kaupsamningi ef um íbúðarkaup er að ræða. Viðaukabréf eða óskipt fasteignaveðbref skal ekki gefið út fyrr en aflýsingu þeirra lána sem kaupandi yfirtekur ekki er lokið. Í 25. gr. reglugerðarinnar segir að byggingaraðilar sem fullnægja ákvæðum 7. tl. 1. gr. geti fengið frumbréfum skipt fyrir húsbref gegn því að leggja fram ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun eða sveitarfélagi.

Úttekt á nýbyggingarlánnum miðaðist við að kanna hvort framangreindum reglum, sem mælt er fyrir í reglugerð nr. 467/1991 og gilda sérstaklega um lán til nýbygginga, væri fylgt með fullnægjandi hætti.

Greiðslumat

Kannað var hvort greiðslumat lægi fyrir og hvort það nægði fyrir láni vegna áætlaðs heildarbyggingarkostnaðar. Greiðslumat lá fyrir í öllum tilvikum. Í 12% tilvika nægði greiðslumat ekki fyrir láni vegna áætlaðs heildarbyggingarkostnaðar. Í einu tilviki miðaði greiðslumat t.d. við hámarksbyggingarkostnað upp á 8,0 m.kr., en samþykktur bygginga-

kostnaður var 9,5 m.kr. Skýringu skorti á því hvernig fjármagna ætti mismuninn. Í öðru tilviki gerði greiðslumat ráð fyrir heildarbyggingakostnaði upp á 11,6 m.kr., en samþykktur byggingakostnaður reyndist 13,2 m.kr.

Kostnaðaráætlun og byggingakostnaður

Þá var athugað hvort kostnaðaráætlun væri samþykkt af Húsnæðisstofnun eins og áskilið er. Reyndist svo vera í öllum tilvikum. Skilyrði er að byggingakostnaður sé innan reynslutalna Húsnæðisstofnunar. Nokkur brögð voru að því að þetta skilyrði væri ekki uppfyllt. Alls reyndust 35% þeirra umsókna sem skoðaðar voru þannig, að byggingakostnaður var ekki innan reynslutalna Húsnæðisstofnunar. Í einu tilviki reyndist byggingakostnaður hærri. Oftast var byggingakostnaður nokkru lægri og í sumum tilvikum umtalsvert lægri. Sem dæmi má nefna að áætlaður byggingakostnaður einbýlishúss hljóðaði upp á 11,3 m.kr. en viðmiðunartölur Húsnæðisstofnunar voru milli 13,5 og 18,3 m.kr. Annað dæmi má nefna þar sem skv. viðmiðunartölum Húsnæðisstofnunar kostaði að lágmarki 4 m.kr. að ljúka við smíði einbýlishúss en kaupandi hugðist fullgera húsið fyrir 3 m.kr. Engar skýringar voru gefnar á þessu fráviki. Rétt þykir að taka fram að engar upplýsingar lágu fyrir í gögnum þessara mála sem skýra hinn lága byggingakostnað.

Vottorð

Gerð er krafa um að með umsóknum séu lagðar fram samþykktar teikningar, fokheldisvottorð og veðbókavottorð, ásamt smíðatryggingu þegar það á við. Þessi gögn lágu ávallt fyrir, utan eins tilviks þar sem smíðatrygging hafði ekki verið lögð fram.

Útgáfa frumbréfs og viðaukabréfs

Reglum um útgáfu frumbréfa var fylgt í öllum þeim tilvikum sem skoðuð voru, þ. e. frumbréf voru aldrei hærri en 90% af samþykktum byggingakostnaði og þau voru gefin út innan árs frá fokheldisdegi. Einnig var í öllum tilvikum fylgt eftir reglu um að viðaukabréf megi ekki vera herra en 65% af heildarbyggingakostnaði eða brunabótamati, hvort sem lægra er, og brunabótamat lá fyrir við samþykki viðaukabréfs í öllum tilvikum nema einu. Þessum reglum var því fylgt mjög vel eftir. Seljandi skal hafa lokið aflýsingum allra lána sem kaupandi yfirtekur ekki áður en viðaukabréf er gefið út. Í 8% tilvika varð ekki séð af gögnum málsins að aflýsing lána sem fram komu á veðbókavottorði hefði farið fram áður en viðaukabréf var gefið út.

Samantekt

Almennt er þeim reglum sem gilda um útgáfu frumbréfa og viðaukabréfa þegar um íbúðir í byggingu er að ræða vel fylgt að mati Ríkisendurskoðunar. Undantekning frá því eru þó þær reglur sem gilda um að byggingakostnaður skuli vera innan reynslutalna Húsnæðisstofnunar. Þar þyrfti að fylgja reglum betur eftir og ganga á eftir skýringum þegar menn telja sig geta byggt íbúðir fyrir umtalsvert lægri fjárhæðir en viðmiðunartölur segja til um. Þessi atriði eru mikilvæg þar sem markmið reynslutalnanna hlýtur að vera að tryggja kröfur Húsnæðisstofnunar nægilega með þeim fasteignaveðum sem eru til tryggingar kröfunum. Þegar byggt er fyrir mun lægri fjárhæð en viðmiðunartölur byggingarkostnaðar segja til um gæti krafa stofnunarinnar í einhverjum tilvikum verið tryggð í verðminni fasteign en gengið var út frá við lánveitinguna.

4.11 SYNJANIR

Loks var skoðað úrtak af þeim umsóknum sem synjað hefur verið um afgreiðslu í húsbrefakerfinu. Skulu hér rakin nokkur dæmi um synjanir og getið um ástæður fyrir synjun. Undir hverjum lið er fjallað um eitt mál og gerð grein fyrir þeirri ástæðu sem tilgreind var fyrir synjun á viðskiptum.

1. Greiðslugeta ekki fyrir hendi að mati Húsnæðisstofnunar, greiðslubyrði fer í 33% af brúttólaunum m. v. 3ja ára meðaltal. Leyfileg greiðslubyrði talin 18%. Ekki var tekið tillit til allra lána í greiðslumati.
2. Kaupsamningi var rift. Ekki fékkst veðleyfi hjá Húsnæðisstofnun vegna lífeyrissjóðsláns sem nota átti til uppgreiðslu á lánum og vanskilum.
3. Mat á greiðslugetu var ekki viðurkennt vegna ófullnægjandi upplýsinga. Skattframtal vantaði, upplýsingar um verðmæti núverandi íbúðar vantaði, launaseðlar voru ófullnægjandi, skuldabréfaskipti skv. kauptilboði voru ekki heimil þar sem óheimilt er að gefa út hærra fasteignaveðbréf en sem nemur mismun á kaup- og söluverði.
4. Staðfestingu á eigin fé, að fjárhæð kr. 312.000, vantaði. Greiðslugeta var ekki talin fyrir hendi þar sem greiðslubyrði var 26%.
5. Hjón vildu eignaskipti sín á milli þrátt fyrir að lögskilnaður lægi ekki fyrir.
6. Fjármögnun var talin ófullnægjandi, upplýsingar skorti um 650.000 kr. lánsloforð frá banka, greiðslumat byggði á 25% greiðslubyrði. Í bréfi sem sent var umsækjanda sagði að hámarkshlutfall greiðslubyrði af brúttótekjum væri 18%.
7. Greiðslumat vantaði fyrir aðila sem keypti 50% eignarhluta á móti öðrum aðila svo og skattframtal. Þá voru ekki öll lán tekin með í greiðslumatið.
8. Ýmis lán vantaði í greiðslumatið, þ.m.t. skammtímalán og námslán. Laun skv. greiðslumati voru talin of há. Greiðslubyrði var 30% af launum.
9. Kaupandi var ekki fjárráða.

10. Laun voru talin of há skv. greiðslumati, greiðsluseðil vantaði vegna eins láns, greiðslumat gerði ekki ráð fyrir lífeyrissjóðsláni að fjárhæð 1,9 m.kr. sem nota átti til að greiða niður aðrar skuldir. Eigið fé í greiðslumati var talið mun meira en gögn sýndu fram á.
11. Synjað var um lán til nýbyggingar m.a. vegna þess að byggingakostnaður var lægri en viðmiðun, þrátt fyrir að umsækjandi gerði grein fyrir því hvers vegna byggingakostnaður hans var lægri en viðmiðanir gerðu ráð fyrir.

Í flestum þessara tilvika er um að ræða þá afgreiðslu málsins sem lög, reglugerðir og reglur gera ráð fyrir. Það er þó ekki í öllum tilvikum. Í þeim málum sem númeruð eru 1, 4, 6 og 8 er ein af þeim ástæðum sem nefnd er fyrir synjun að greiðslubyrði fari upp fyrir 18% hámarkshlutfall Húsnaðisstofnunar. Í þessu sambandi er vísað til umfjöllunar í kafla 4.6. hér að framan um heimildir Húsnaðisstofnunar til slíkrar málsmeðferðar, þar sem fram kemur að þessi málsmeðferð brýtur í bága við meginregluna um hið skyldubundna mat í stjórnáhrætti. Húsnaðisstofnun er því vart stætt á að hafna viðskiptum á þessum grundvelli eingöngu. Þessi niðurstaða Húsnaðisstofnunar brýtur einnig í bága við þær vinnureglur stofnunarinnar sjálfar sem áður hefur verið vísað til og segja að ráð sé fyrir því gert að fjármálastofnanir leggi sjálfstætt mat á greiðslugetu viðskiptavina sinna.

Samantekt

Þegar tekið er mið af framangreindri umfjöllun er það mat Ríkisendurskoðunar, að umsóknir sem afgreiddar hafa verið og gerð hefur verið grein fyrir í köflunum hér á undan, hafi sumar verið haldnar sömu annmörkum og þær umsóknir sem var hafnað. Á þetta einkum við um atriði eins og að mat á greiðslugetu sé ekki í samræmi við laun, eigið fé sé ófullnægjandi og að ekki hafi verið gerð grein fyrir fjármögnun með nægilega skýrum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar er töluvert ósamræmi í afgreiðslum að þessu leyti.

4.12 SÉRÞARFALÁN BYGGINGARSJÓÐS RÍKISINS

Sama aðferð og lýst er hér að framan í kafla 4.3. var notuð við að kanna umsóknir um lán úr Byggingarsjóði ríkisins en þær eru innan við 100 á ári. Hér er um að ræða umsóknir um lán vegna sérþarfa, fötlunar umsækjanda eða meiriháttar röskunar á högum (sérþarfalán), lán til byggingar dvalarheimila og styrki til tækninýjunga í byggingariðnaði. Um þessi lán er mælt fyrir í 11. - 15. gr. laga nr. 97/1993 auk þess sem reglugerð nr. 54/1989 var í gildi um þennan málaflokk þar til reglugerð nr. 38/1996 um lánveitingar úr Byggingarsjóði ríkisins tók gildi í janúar 1996.

Ríkisendurskoðun kannaði aðeins úrtök umsókna um svokölluð sérþarfalán sem úthlutað er á talsvert öðrum forsendum en fyrirgreiðsla húsbrefakerfisins byggir á. Skilyrði fyrir fyrirgreiðslunni eru önnur, og þau kjör sem umsækjendum standa til boða eru mun hagstæðari en gerist í húsbrefakerfinu. Vextir eru t.d. 2%. Lánin skulu veitt til ellilífeyrisþega og öryrkja til bygginga, kaupa eða endurbóta á húsnæði, vegna sérþarfa umsækjandans eða meiriháttar röskun á högum. Þeir þættir sem skoðaðir voru sérstaklega í þessum lánaflökum voru því nokkuð aðrir en þeir þættir sem skoðaðir voru í húsbrefakerfinu.

Í 2. tl 1. mgr. 11. gr. laga nr. 97/1993 segir að úr Byggingarsjóði ríkisins sé heimilt að veita sérstök lán til einstaklinga með sérþarfir. Í 13. gr. sömu laga er nánari útfærsla á þessum lánaflökki og þeim skilyrðum sem umsækjandi þarf að uppfylla til að vera láns hæfur. Greinin hljóðar svo:

„Lán skv. 2. tölul. 11. gr. er aðeins heimilt að veita ellilífeyrisþegum og öryrkjum sem búa við skerta starfsorku eða eru hreyfihamlaðir. Lánin eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði vegna aukins kostnaðar af völdum sérþarfa umsækjanda og geta komið til viðbótar fasteignaveðlánum sem húsbrefadeild gefur út vegna byggingar eða kaupa á íbúð.

Lán þessi má enn fremur veita til endurbóta á húsnæði.

Lán samkvæmt þessari grein má einnig veita þeim sem hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa vegna fráfalls maka eða af öðrum ástæðum lækkað svo í tekjum að þeir geta ekki haldið íbúðum sínum. Umsóknum um lán samkvæmt þessari málsgrein skal fylgja umsögn félagsmálastofnunar eða viðkomandi sveitarstjórnar.“

Í reglugerð nr. 54/1989 um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins, sem féll úr gildi í janúar 1996 voru ákvæði um þennan lánaflökk í 54. og 55. gr. Í núverandi reglugerð nr. 38/1996 um lánveitingar úr Byggingarsjóði ríkisins eru ákvæði um þennan lánaflökk í 8. - 11. gr. Efnislega eru sömu skilyrði sett fyrir lánaforgreiðslu þessari í nýju reglugerðinni og þeirri gömlu. Skoðun á þeim umsóknum sem lentu í úrtaki var þannig hagað að kannað var hvort fylgt væri þeim ákvæðum laga og reglugerða sem um þennan lánaflökk gilda. Lánveiting hefur ýmist átt sér stað eða verið samþykkt vegna allra þessara umsókna.

Á árinu 1995 bárust 25 umsóknir um lán úr þessum lánaflökki. Það sem af er árinu 1996 hafa 13 umsóknir borist. Að sögn Húsnæðisstofnunar hefur engri umsókn verið synjað, heldur er orðið við þeim öllum, en fjárhæð fer eftir atvikum hverju sinni.

Athugun Ríkisendurskoðunar

Athugað var hvort einstakir umsækjendur fullnægðu þeim skilyrðum laga að vera annað hvort ellilífeyrisþegar eða öryrkjar með skerta starfsorku, hreyfihamlaðir eða einstaklingar sem orðið hefðu fyrir meiri háttar röskun á högum og lækkað svo í tekjum að þeir gætu ekki haldið íbúðum sínum. Niðurstaðan var sú að í 11% tilvika reyndust umsækjendur ekki hafa sýnt fram á örorku sína eða skerta starfsgetu með því að leggja fram gögn eða vottorð þar um. Af þeim gögnum sem fylgdu þeim umsóknum varð ekki ráðið á hvaða forsendum þessi lán eru veitt. Í einhverjum tilvikum lágu fyrir vottorð frá lækni sem staðfesta ákveðna sjúkdóma, t. d. ofnæmi eða gigt, en ekkert um örorku eða skerta starfsorku umsækjenda.

Eins og áður er rakið er það lagaskilyrði fyrir veitingu sérþarfaláns að endurbætur, bygging eða kaup á húsnæði sé gagngert vegna aukins kostnaðar sem á rætur sínar að rekja til sérþarfa. Af þeim umsóknum sem skoðaðar voru reyndist 41% ekki uppfylla þau skilyrði sem lög og reglugerðir setja. Hér skulu nefnd sérstaklega nokkur dæmi um lánveitingar sem að mati Ríkisendurskoðunar orka tvímælis.

1. Öldruð hjón skulduðu 2 m.kr. vegna taps sem þau höfðu orðið fyrir í kjölfar áhættufjárfestingar. Vegna mikillar greiðslubyrði af láninu, sem var í eigu verðbrefafyrirtækis, báðu þau um húsbrefaviðskipti. Heimild til láns var veitt á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laga nr. 97/1993. Engin umsögn fylgdi frá félagsmálastofnun eins og áskilið er, né lá heldur fyrir um að umsækjendur gætu ekki haldið íbúð sinni fengju þeir ekki lánið.
2. Óskað var eftir láni vegna endurbóta á illa fögnu húsi, sem ekki er samþykkt af byggingayfirvöldum sem heilsárshús. Einnig var sótt um lánið til að greiða úr fjárhagslegum hremmingum sem fyrir hendi voru. Ekki lá fyrir umsögn frá félagsmálayfirvöldum um hagi umsækjandans. Veitt var lán að fjárhæð 1.700 þ.kr. vegna aukins kostnaðar vegna endurbóta/sérþarfa enda þótt fyrir lægi að áætlaður kostnaður vegna endurbótanna næmi aðeins um 350 þ.kr. Þótt umsækjandinn hafi átt við fjárhagserfiðleika að stríða kemur ekkert fram um hvaða röskun á högum hafi orsakað þá.
3. Sótt var um lán vegna sameiginlegra utanhússviðgerða á stóru fjöleignarhúsi. Viðkomandi sótti um endurbótalán í almenna kerfinu en Húsnæðisstofnun benti umsækjandanum á sérþarfalánin. Ekki var sótt um lánið vegna sérstakra endurbóta vegna fötlunar og ekki vegna röskunar á högum.
4. Endurbætur vegna örorku voru 1,3 m.kr. en sótt var um lán upp á 3,3 m.kr. Veitt var lán að fjárhæð 2 m.kr.
5. Lán var veitt vegna greiðsluerfiðleika. Ekkert lá fyrir um örorku, hreyfihömlun, fötlun eða röskun á högum. Engin staðfesting var á því að röskun á högum hafi valdið því að umsækjandi gæti ekki haldið íbúð sinni.
6. Íbúð öryrkja þarfnaðist viðhalds og var sótt um lán til endurbóta á henni. Ekki lágu fyrir upplýsingar um að endurbæturnar tengdust umframkostnaði vegna örorkunnar.
7. Gigtveikur einstaklingur keypti íbúð fyrir 8,8 m.kr., en íbúðin var verulega illa farin að innan. Óskað var eftir endurbótaláni vegna heildarendurnýjunar á eldhúsi,

- baði, gólfum o. fl. Engin staðfesting lá fyrir á örorku. Ekki verður heldur séð að endurbæturnar tengist veikindum eða skertri starfsorku, né var sýnt fram á að kaup á annarri íbúð hefðu ekki komið til greina. Upplýsingar um tekjur lágu ekki fyrir.
8. Óskað var eftir láni til utanhússviðgerða á fjöleignarhúsi. Viðgerðin tengdist á engan hátt örorku umsækjandans. Engin læknisvottorð fylgdu né staðfesting á örorku. Engar upplýsingar voru um að umsækjandinn myndi missa íbúðina fengi hann ekki lánið.
 9. Lánað var til ýmissa endurbóta á pípulögnum, rafmagnstöflu, til málunar á veggjum, til lagningar á nýju parketi o. fl. Umsækjandi er öryrki en ekkert lá fyrir um að endurbæturnar væru vegna örorkunnar. Ekkert lá heldur fyrir um að umsækjandinn myndi missa íbúð sína fengi hann ekki lánið.

Greiðslugeta umsækjenda

Að því er varðar eigið fé umsækjanda, greiðslugetu og fjárhæð láns eru ekki til neinar sérstakar reglur hjá Húsnæðisstofnun. Undanfarið hefur þó verið gert „óformlegt greiðslumat“ í Húsnæðisstofnun fyrir þessa umsækjendur. Ekki virðist þó algert samræmi í meðhöndlun umsókna að þessu leyti, en þess ber að geta að Húsnæðisstofnun hefur verið að þróa þetta verklag. Þá er einnig allur gangur á því hvernig kostnaðaráætlanir eru lagðar fyrir Húsnæðisstofnun með umsóknum og hvaða gagna stofnunin krefst í hverju tilviki fyrir sig. Húsnæðisstofnun hefur mótað sér þá reglu að óformlegt hámark sérþarfaláns sé 3 m.kr. Ein undantekning fannst frá því þar sem hjónum, er áttu tvo fatlaða drengi, var veitt lán að samtals rúmar 5 m.kr.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Húsnæðisstofnun setji sér ákveðnar, skriflegar verklagsreglur um alla meðhöndlun þessara um sókna, s. s. lánsfjárhæðir, greiðslugetu og málsmeðferð alla, er byggi á fyrirliggjandi reglugerða- og lagafyrirmælum.

Samantekt

Af upptalningu þessari má sjá að verulega skortir upp á að lánveitingar vegna sérþarfa uppfylli öll skilyrði gildandi laga og reglugerða. Ekki er dregið í efa að margir þeir umsækjendur sem leita eftir þessari fyrirgreiðslu þarfnast hennar, einkum þó lána vegna utanhússviðgerða á fjöleignarhúsum. Í nokkrum tilvikum voru þessi lán veitt án þess að séð yrði að umsækjendur féllu undir skilyrði laganna. Ef Húsnæðisstofnun telur hins vegar þörf á rýmri heimildum til slíkra lánveitinga er eðlilegt að stofnunin nýti heimild í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 97/1993 þar sem segir að Húsnæðismálastjórn sé heimilt að ákveða nýja lánaflokka að fengnu samþykki félagsmálaráðherra. Einnig getur stofnunin beint því til löggjafans að taka lögin um stofnunina til athugunar að þessu leyti.

4.13 TÖLVUKERFIÐ

Útbúið hefur verið tölvukerfi húsbrefadeildar þar sem færa á inn þau atriði sem fram koma á umsóknum, einnig á að skrá fylgigögn, kaupsamninga, upplýsingar um fasteignaveðbréf o. fl. Þegar þær umsóknir sem skoðaðar voru af Ríkisendurskoðun voru yfirfarnar, var jafnframt kannað að hvaða marki upplýsingarnar væru skráðar í tölvukerfið. Skemmst er frá því að segja að mikill misbrestur reyndist á því að allar upplýsingar sem fram koma á lánsúmsóknum og í gögnum málsins væru færðar inn í tölvukerfi stofnunarinnar. Það virðist tilviljunum háð hvaða upplýsingar eru færðar í tölvukerfi og hverjar ekki. Leiða má að því líkur að því betri sem skráning gagna er í tölvukerfi sem þetta, því meiri upplýsinga er hægt að afla um sjálft lánakerfið, skjólstæðinga þess, eignir og skuldir, lánsfjárhæðir og þær íbúðir sem verið er að lána til. Upplýsingar sem þessar hljóta að vera mikilvægar bæði fyrir yfirvöld húsnæðismála og ekki síður Húsnæðisstofnun sjálfa, ef menn vilja t. d. breyta einhverjum þáttum í svo viðamiklu lánakerfi sem húsbrefakerfið er eða staðreyna einstaka þætti þess eða reynsluna af ákveðnum ákvörðunum. Því er nauðsynlegt að gera þær kröfur til Húsnæðisstofnunar að upplýsingar sem þessar liggi fyrir á aðgengilegan og skjótan hátt. Þess vegna er því beint til Húsnæðisstofnunar að skrá héðan í frá allar upplýsingar inn í þar til gert tölvukerfi.

4.14 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Eins og fram hefur komið gerir Ríkisendurskoðun athugasemdir við ýmsa þætti í starfsemi húsbrefadeildarinnar. Ljóst má vera af því sem rakið hefur verið að bæta þarf vinnubrögð við húsbrefaviðskipti. Hér á eftir verða reifaðar tvær tillögur Ríkisendurskoðunar að breyttum starfsháttum húsbrefadeildarinnar og jafnframt breyttu fyrirkomulagi húsbrefaviðskipta í heild sinni. Annars vegar er í tillögum þessum gert ráð fyrir að Húsnæðisstofnun ríkisins verði áfram starfrækt í óbreyttri mynd en að starfsháttum verði breytt og hins vegar er gert ráð fyrir því að stofnuninni sjálfri verði breytt og verkefnum hennar þar með.

Breyttir starfshættir Húsnæðisstofnunar

Eins og áður hefur komið fram byggir húsbrefadeildin nú alfarið afgreiðslu sína á þeim greiðslumötum sem berast frá fjármálastofnunum. Starfsfólk húsbrefadeildarinnar gerir svo úrtakskannanir eftir á, þar sem málin eru vandlega yfirfarin. Í ljósi þeirra athugasemda sem Ríkisendurskoðun hefur gert hér að framan, er það önnur tveggja tillagna Ríkisendurskoðunar að starfsháttum húsbrefadeildarinnar verði breytt. Lagt er til að húsbrefadeildin leggi verulega aukna áherslu á að kenna og

leiðbeina þeim aðilum sem vinna beint við gerð greiðslumata, en eins og núna háttar til fara samskipti við fjármálastofnanirnar aðallega í gegnum ákveðna tengiliði innan þeirra. Lagt er til að starfsmenn húsbrefadeildarinnar heimsæki eftir föngum þau bankaútibú og sparissjóði sem gera greiðslumötin og kynni þeim gildandi lög og reglur með markvissum hætti. Jafnframt haldi húsbrefadeildin námskeið í gerð greiðslumata oftar en nú er. Loks þarf húsbrefadeildin að hafa virkt eftirlit með vinnubrögðum þeirra aðila sem gera greiðslumötin.

Samfara framangreindum breytingum er nauðsynlegt að gera nýja samninga við fjármálastofnanir um gerð greiðslumata. Þar væri m. a. kveðið á um ýmis þau atriði sem gæta verður að við greiðslumat, hvaða verklag ætti að viðhafa, hvaða gögn væru nauðsynleg svo og ábyrgð þessara aðila á verkum sínum. Hugsanlegt væri að skilyrða leyfi til gerðar greiðslumats við ákveðinn lágmarks fjölda greiðslumata á ári, þannig að tryggt væri að innan viðkomandi bankaútibús væri ákveðin þjálfun í gerð greiðslumata. Til greina hlýtur að koma að segja upp samningum við þá aðila sem ekki fylgja settum reglum við gerð greiðslumatsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar ættu breytingar í framangreinda átt að draga verulega úr þeim annmörkum sem verið hafa á gerð greiðslumata fram að þessu. Þannig er líklegra að starfsmenn banka öðlist betri skilning á viðfangsefninu ef ákveðinn starfsmaður húsbrefadeildarinnar heimsækir bankann reglulega, kynnist starfsfólki þar og leiðbeinir, ásamt því að hafa eftirlit með störfum bankans. Ýmis vandamál yrðu þá leyst milliliðalaust og á einfaldan og fljótvirkan hátt.

Breytt verkefni Húsnæðisstofnunar

Undanfarin misseri hefur verið rætt um að færa alla afgreiðslu og þjónustu við húsbrefakerfið til fjármálastofnana. Í því sambandi er rétt að benda á þá staðreynd að stór hluti húsbrefakerfisins er nú þegar unninn í bankakerfinu, annars vegar greiðslumötin hjá fjármálastofnunum og hins vegar umsýsla vegna skuldabréfa hjá veðdeild Landsbanka Íslands. Samkvæmt upplýsingum veðdeildarinnar nemur kostnaður Húsnæðisstofnunar við þessa verktöku Landsbankans 19,8 m.kr. á árinu 1995. Starfsfólks húsbrefadeildarinnar reiknar út veðhæfni fasteigna, gerir úrtakskannanir á greiðslumötum til eftirlits, hefur samskipti við fasteignasala og gefur ýmsar upplýsingar um húsbrefakerfið. Ef fyrirkomulagi húsbrefviðskipta yrði breytt þannig að afgreiðsla og þjónusta við húsbrefakerfið væri unnin hjá fjármálastofnunum myndi gerð greiðslumata, ákvörðun um lánshæfni, mat á veðtryggingum, upplýsingagjöf, samskipti við fasteignasala og önnur umsýsla vegna

húsbréfanna öll vera hjá fjármálastofnunum. Með hliðsjón af þeim athugasemdum sem gerðar hafa verið við vinnubrögð fjármálastofnana hér að framan yrði að setja ákveðinn gæðastaðal sem fjármálastofnanir yrðu að uppfylla þar sem m. a. væru ákvæði um menntun og hæfni þess starfsfólks sem myndi sinna verkinu, vinnureglur væru skýrar og greinargóðar, ábyrgð væri ljós og viðkomandi banki eða sparisjóður yrði að sæta einhvers konar eftirliti eða úttektum með starfseminni með reglulegu millibili. Ýmist væri hægt að semja um slíka verktöku við alla viðskiptabanka og sparisjóði eða einungis yrði samið við ákveðnar fjármálastofnanir að undangengnu útboði. Þannig ættu viðskiptavinir að öllu jöfnu að geta sótt þessa fjármálaþjónustu sem aðra, í sinn eigin viðskiptabanka eða sparisjóð, þar sem þekking á högum og fjármálum viðskiptavinarins er hvað mest. Það hlutverk sem starfsfólk Húsnæðisstofnunar hefði í þessu fyrirkomulagi gæti verið að sinna eftirliti, kennslu- og upplýsingamálum eins og vikið var að í kaflanum hér að framan. Flutningur þessara verkefna er þó háður þeirri forsendu að fjármálastofnanir geti sinnt þeim með hagkvæmari hætti en Húsnæðisstofnun.

5. FÉLAGSÍBÚÐAÐEILD - lánveitingar til byggingar og kaupa félagslegs húsnæðis

5.1 INNGANGUR

Í reglugerð nr. 370/1994 um skipulag Húsnæðisstofnunar ríkisins, segir í 8. gr. að félagsíbúðadeild annist starfrækslu Byggingarsjóðs verkamanna, lánveitingar og önnur fjármál á vegum félagslega lánakerfisins og útbúi tillögur um ráðstöfun þess fjármagns sem sjóðurinn hefur til umráða. Almennt má segja að deildin hafi umsjón með þeim verkefnum sem Húsnæðisstofnun eru falin með lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, með síðari breytingum, og tengjast félagslegum íbúðum. Nánari útfærslu á einstökum ákvæðum laganna er síðan að finna í reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Á því tímabili sem hér er til skoðunar, voru reglugerðir sem máli skiptu í þessu sambandi, reglugerð nr. 46/1991 um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna og reglugerð nr. 449/1995 um tekjumörk, eignamörk og greiðslugetu vegna félagslegra íbúða. Ennfremur hefur Húsnæðisstofnun sett sér vinnureglur um afgreiðslu ýmissa mála sem hljóta að koma til skoðunar eftir því sem við á. Yfir deildinni, sem heyrir undir lánasvið stofnunarinnar, er sérstakur forstöðumaður en alls eru starfsmenn deildarinnar fimm talsins.

Markmið með lánveitingum til félagslegra íbúða er samkvæmt 35. gr. laga nr. 97/1993, „að jafna kjör og aðstöðu fólks í landinu og skapa fólki öryggi að því er húsnæðismál varðar“. Til að ná því markmiði veitir Húsnæðisstofnun sveitarfélögum, félagasamtökum og fyrirtækjum, lán á hagstæðum kjörum til að byggja eða kaupa húsnæði sem úthluta skal til þeirra er uppfylla skilyrði laga og reglugerða og eiga skv. því rétt á slíku húsnæði. Lánunum úr Byggingarsjóði verkamanna til félagslegra íbúða er skv. 50. gr. laga 97/1993 skipt í fimm flokka sem eru (1) lán til félagslegra kaupleiguíbúða, (2) lán til félagslegra eignaríbúða, (3) lán til félagslegra leiguíbúða, (4) lán til almennra kaupleiguíbúða og (5) lán til sveitarfélaga til byggingar félagslegra eignaríbúða á lögbýlum. Þess skal getið að aldrei hefur verið sótt um lán úr síðasttalda flokknum. Um hverja tegund félagslegra íbúða gilda nokkuð mismunandi ákvæði um lánstíma, vaxtakjör og fleiri atriði, sbr. neðangreinda töflu:

Tafla 4. Lánaflokkar Byggingarsjóðs verkamanna

Lánaflokkur	Láns- hlutfall	Láns- tími	Árs- vextir	Tekju- mörk	Eignar- mörk	Greiðslu- mat	Afb.laust 1. árið
Fél. eignaríbúðir	90%	43 ár	2,4%	já	já	já	já
Fél. leiguíbúðir	90%	50 ár	1,0%	já	já	nei	nei
Fél. kaupleiguíb.							
- kaup	90%	43 ár	2,4%	já	já	já	já
- leiga með kauprétti	90%	50 ár	1,0%	já	já	nei	nei
- leiga með hlutareign	90%	50 ár	1,0%	já	já	nei	nei
Alm. kaupleiguíb.							
- 10% kaup	90%	43 ár	4,9%	nei	já	já	já
- 30% kaup	70%	43 ár	4,9%	nei	nei	já	já
- leiga með kauprétti	90%	50 ár	4,5%	nei	nei	nei	nei
- leiga 10% hlutareign	90%	50 ár	4,5%	nei	já	nei	nei
- leiga 30% hlutareign	70%	50 ár	4,5%	nei	nei	nei	nei

Sem fyrr segir er lánað til tvenns konar kaupleiguíbúða, þ.e. félagslegra kaupleiguíbúða og almennra kaupleiguíbúða. Sá sem óskar eftir að fá úthlutað kaupleiguíbúð á, skv. 72. gr. sbr. 5. mgr. 36. gr., síðan um þrjá kosti að velja: kaup, leigu með kauprétti eða leigu með hlutareign³. Fram kemur í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 97/1993, að sveitarfélög geta komið á fót og rekið allar gerðir félagslegra íbúða. Félagasamtök hafa rétt til að bjóða félagslegar og almennar kaupleiguíbúðir, og félagslegar leiguíbúðir. Fyrirtæki geta hins vegar aðeins boðið almennar kaupleiguíbúðir. Til að gefa hugmynd um umfang félagslegra íbúðalánakerfisins má geta þess að fjöldi félagslegra íbúða á skrá hjá Húsnæðisstofnun þann 1. apríl 1996 var um tíu þúsund. Árið 1995 var úthlutað 1.004 íbúðum. Í árslok 1995 námu kröfur Byggingarsjóðs verkamanna 45,5 milljörðum króna. Árlega lánar sjóðurinn út um 3,5 til 4 milljarða króna.

Tafla 5. Fjöldi félagslegra íbúða á skrá hjá Húsnæðisstofnun ríkisins í apríl 1996

	Reykjavík	Landsbyggðin	Samtals
Fél. eignaríbúðir	3.690	2.898	6.588
Fél. leiguíbúðir	575	1.138	1.713
Fél. kaupleiguíbúðir	307	996	1.303
Alm. kaupleiguíbúðir	77	429	506
Samtals	4.649	5.461	10.110

³ Í tveimur síðarnefndu tilfellunum telst sveitarfélag/félagasamtök vera eigandi íbúðanna og um leið skuldari lána hjá Húsnæðisstofnun.

5.2 FRAMKVÆMDALÁN VEGNA BYGGINGAR EÐA KAUPA Á FÉLAGSLEGUM ÍBÚÐUM

Þegar sveitarstjórn eða annar viðurkenndur framkvæmdaraðili hefur tekið ákvörðun um byggingu eða kaup á félagslegum íbúðum skal hann skv. 54. gr. laganna um Húsnæðisstofnun tilkynna stofnuninni um ákvörðun sína og sækja jafnframt formlega um framkvæmdalán úr Byggingarsjóði verkamanna. Skal í umsókn m.a. koma fram hvaða tegund félagslegra íbúða er um að ræða, fjöldi þeirra, stærð, gerð, framkvæmdatími og áætlaður byggingakostnaður eða kaupverð. Jafnframt skal fylgja með greinargerð um stöðu og horfur byggingaframkvæmda, áætluð byggingaþörf næstu fjögur árin og helstu forsendur fyrir þeirri þörf sem áætluð er.

Með umsókn sinni um lán til félagslegra eignaríbúða skuldbinda sveitarfélögin sig til að leggja fram 10% kostnaðar vegna þeirra með því að kaupa skuldabréf af Húsnæðisstofnun ríkisins, og endurgreiðir stofnunin sveitarfélögunum bréfin á 15 árum. Framkvæmdaaðilar sem fá allt að 90% lán til almennra eða félagslegra kaupleiguíbúða skulu sjá um að afla 10% af kostnaðarverði eða kaupverði íbúða. Í því sambandi er þeim heimilt að selja einstaklingum, sem vilja tryggja sér búseturétt, 10% hlutareign í íbúðum. Þegar um almennar kaupleiguíbúðir er að ræða er heimilt að selja einstaklingum eignarhlut, 10% eða 30%. Umsóknum sveitarfélaga og annarra framkvæmdaaðila skal skilað fyrir 1. október ár hvert.

Skv. 55. gr. er eigi heimilt að hefja framkvæmdir eða ganga frá kaupum á félagslegum íbúðum fyrr en borist hefur staðfesting húsnæðismálastjórnar um byggingarkostnað, húsgerð, gæði, íbúðarstærð og framkvæmdahraða.

Þegar um framkvæmdalán er að ræða er skv. 58. gr. heimilt að greiða allt að 95% af láni á framkvæmdatímanum. Lánið kemur til greiðslu í samræmi við ákvæði sammings við framkvæmdaaðila. Heimilt er í sérstökum undantekningartilfellum að greiða allt að 5% umfram verkstöðu framkvæmda. Framkvæmdirnar sjálfar standa til tryggingar veittu framkvæmdaláni á hverjum tíma. Þó er heimilt við kaup á notuðum íbúðum að taka gildar ábyrgðir sveitarfélaga til tryggingar lánnum.

Þegar íbúð er fullgerð skal Húsnæðisstofnun undantekningalaust staðfesta lok framkvæmda og byggingakostnað með úttekt sinni skv. ákvæðum 61. gr. laganna. Sveitarstjórn (húsnæðisnefnd) eða annar framkvæmdaaðili skal skila lokauppgjöri á byggingakostnaði innan mánaðar frá því framkvæmdalánssamningur rann út eða lokaúttekt fór fram. Innan tveggja

mánaða skal skila þinglýstum skuldabréfum til breytinga á framkvæmdaláni í endanlegt lán.

Að lokum segir m.a. í 62. gr. að þegar um er að ræða kaup á félagslegu húsnæði skuli kaupverð eigi vera hærra en kostnaðargrundvöllur húsnæðismálastjórnar að teknu tilliti til aldurs íbúðar.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 46/1991 um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna ber sveitarstjórn fjárhagslega ábyrgð á félagslegum íbúðum og byggingaframkvæmdum öllum eða kaupum á íbúðum sem eiga sér stað í sveitarfélaginu og tekur hún endanlegar ákvarðanir um fjölda þeirra, stærð og byggingartíma. Hún ber jafnframt ábyrgð á að verð íbúða sé innan ramma þess kostnaðargrundvallar, sem húsnæðismálastjórn hefur sett, og fjármagnar umframkostnað ef byggingakostnaður fer fram úr kostnaðargrundvelli húsnæðismálastjórnar.

Auk ofangreindra þátta er að finna í tilvitnaðri reglugerð ýmis ákvæði er snúa að framkvæmd einstakra atriða og ekki þykir ástæða til að rekja hér sérstaklega.

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd og vinnugang við afgreiðslu láns-umsókna vegna félagslegra íbúðarbygginga og -kaupa. Í því sambandi ræddi stofnunin við og aflaði gagna hjá forstöðumönnum og öðrum starfsmönnum félagsíbúðardeildar og tæknideildar, en þessar tvær deildir koma einkum að þessari vinnu.

Ferli umsókna um framkvæmdalán eða kaup á félagslegum íbúðum er í meginráttum með þeim hætti að á upphafsstigi skila framkvæmdaaðilar inn umsóknum á stöðluðu eyðublaði sem Húsnæðisstofnun hefur látið útbúa. Á þessu eyðublaði gefa framkvæmdaaðilar upplýsingar um eignar- eða leiguform, gerð íbúða, stærð og áætlaðan heildarbyggingakostnað. Þá er krafist upplýsinga um áætlaða íbúðarþörf á næstu árum ásamt upplýsingum um fjölskylduhagi væntanlegra íbúðarkaupenda eða leigjenda. Með umsókn skal fylgja könnun á íbúðarþörf næsta árs ásamt greinargerð um áætlaða íbúðarþörf næstu ára í samræmi við 54. gr. laganna um Húsnæðisstofnun.

Húsnæðismálastjórn tekur á grundvelli ofangreindra upplýsinga ákvörðun um lánshæfi og lánafyrirgreiðslu til einstakra verkefna, en lokafrestur umsókna er 1. október ár hvert. Jafnan berast mun fleiri umsóknir en samþykktar eru, en sem dæmi var sótt um lán vegna 687 íbúða á árinu

1996 samanborið við 250 íbúðir sem ákveðið var að veita lán til. Var skipting þeirra með eftirfarandi hætti:

Félagslegar eignaríbúðir	101
Félagslegar leiguíbúðir	98
Félagslegar kaupleiguíbúðir	36
Almennar kaupleiguíbúðir	15
Samtals	<u>250</u>

Fram hefur komið að húsnæðismálastjórn leitast við að forgangsraða umsóknum um framkvæmdalán á grundvelli þeirra þarfa sem húsnæðisnefndir gera grein fyrir í umsóknum sínum. Í greinargerð um veitingu framkvæmdalána úr Byggingarsjóði verkamanna á árinu 1996, dags. 7. mars 1996, segir m.a.: „Ákveðið var að fjalla fyrst um umsóknir sveitarfélaga/húsnæðisnefnda og síðar um umsóknir annarra umsækjenda. Höfð var í huga hin mismunandi ábyrgð og lagaskylda, sem hvílir á framkvæmdaaðilum, er varðar forsjá og úrræði í húsnæðismálum.“

Ef samþykki húsnæðismálastjórnar liggur fyrir ber framkvæmdaraðilum að skila inn staðfestum byggingateikningum, kostnaðaráætlun og verkáætlun ásamt fleiri gögnum í samræmi við ákvæði reglugerðar. Tæknideild Húsnæðisstofnunar fer yfir gögn og gerir umsögn um viðkomandi framkvæmdir eða kaup. Í vinnu tæknideildarinnar á þessu stigi felst m.a. að meta hvort kostnaðaráætlanir séu innan viðmiðunar-kostnaðarmarkna sem Húsnæðisstofnun hefur mótað sér. Að þessu loknu er gerður framkvæmdalánssamningur, sé um nýbyggingar að ræða, þar sem fram kemur m.a. auk lánsfjárhæðar, lánstími (framkvæmdatími) og veðstaður. Lánveitingar Húsnæðisstofnunar á framkvæmdatíma eru tryggðar með veði í viðkomandi byggingaframkvæmdum.

Tæknideildin fær reglulega upplýsingar frá framkvæmdaaðilum um verkstöðu. Sé tilteknum verkhlutum lokið í samræmi við ákvæði samnings sendir tæknideildin beiðni til veðdeildar Landsbankans um að verktaka verði greidd tiltekin fjárhæð í samræmi við stöðu framkvæmdanna. Frá hverri samningsbundinni fjárhæð eru dregin 5% sem tæknideildin heldur eftir, svonefnt geymslufé, og eru því einungis greidd 95% framkvæmdakostnaðar að hámarki á meðan framkvæmdum stendur. Við lok verks gera starfsmenn deildarinnar lokaúttekt á viðkomandi framkvæmd. Telji tæknideildin verki lokið og að kostnaður sé innan samningsbundinna marka fer fram lokauppgjör og eru þá þau 5% heildarlánupphæðarinnar sem haldið var eftir á framkvæmdatímanum greidd út. Samkvæmt upplýsingum tæknideildarinnar eru stundum tekin til greina aukaverk á framkvæmdatíma við lokauppgjör, en á síðari árum

hefur þessi viðbótarkostnaður minnkað í hlutfalli við heildarkostnað. Aukaverkin verða þó í öllum tilfellum að rúmast innan þeirra kostnaðarviðmiðana sem Húsnæðisstofnun hefur sett fyrir tilteknar íbúðargerðir.

Veðdeild Landsbankans gengur frá öllum greiðslum til verktaka og geymir afrit skuldabréfa.

Ríkisendurskoðun tók úrtak umsókna um félagslegar íbúðarbyggingar og íbúðarkaup vegna ára 1995 og 1996 með það fyrir augum að kanna hvaða gögn og upplýsingar lægju til grundvallar við veitingu framkvæmdalána. Að mati stofnunarinnar leiðir sú athugun í ljós að í öllum meginatriðum er kröfum laga og reglugerða fylgt í því efni. Eins og að framan greinir er framkvæmdaaðilum gert að leggja fram ítarlegar upplýsingar um eðli lánafyrirgreiðslu, stærð og gerð húsnæðis, áætlaðan byggingakostnað ásamt fleiri atriðum á stöðluðu eyðublaði sem Húsnæðisstofnun hefur látið útbúa. Greinilegt er að 54. gr. laga um Húsnæðisstofnun hefur verið höfð til hliðsjónar við gerð þessa eyðublaðs. Í flestum tilfellum voru eyðublöð skilmerkilega útfyllt, en í þeim tilfellum sem upplýsingar vantaði var einkum um að ræða þær er sneru að fjölskylduaðstæðum væntanlegra íbúðarkaupenda (-leigjenda). Í ljós kom að greinargerðir frá húsnæðisnefndum um áætlaða íbúðarþörf næstu fjögur árin fylgdu ekki öllum umsóknum og þær sem mátti finna í framlögðum gögnum voru mjög mismunandi að eðli og gerð.

Ríkisendurskoðun kannaði einnig hvernig formlegri afgreiðslu framkvæmdalána og kostnaðareftirliti hefur verið háttað innan Húsnæðisstofnunar. Reyndust lánssamningar liggja fyrir í öllum tilfellum ásamt umsögnum frá tæknideild um byggingaframkvæmdir og -kostnað. Í sumum tilfellum lágu þó einungis fyrir frumumsagnir, en þær eru gerðar í þeim tilfellum þegar samningar hafa ekki verið gerðir við verktaka um framkvæmdirnar. Auk þessa fylgdu gögnum þinglýstar yfirlýsingar frá viðkomandi framkvæmdaaðilum um að eignir yrðu ekki veðsettar á byggingastigi. Eftirlit með að greitt sé í samræmi við samning og verkstöðu verður að telja gott. Stundum hefur verið greitt skemur en samningar segja til um ef fjárhagsleg staða Byggingarsjóðs verkamanna er góð, en þó aldrei umfram verkstöðu.

Ástæða er til að gera að umtalsefni framkvæmdalán sem veitt var á árinu 1995. Sótt var um framkvæmdalán til kaupa og breytinga á húseign í Reykjavík. Húsnæðið skyldi leigt námsmönnum yfir veturinn en nýttast sem gistihúsnæði á sumrin. Í umsögn tæknideildar Húsnæðisstofnunar frá

júní 1995 voru ýmsar athugasemdir gerðar við umsóknina. Í fyrsta lagi var bent á að ekkert samræmi væri á milli eignarhluta og skiptingar kaupverðs, þar sem í samningi um kaup og endurnýjun eignarinnar kæmi fram að umsækjandinn um framkvæmdalánið skyldi greiða 17 m.kr. af 18 m.kr. kaupverði eignarinnar en eignaðist hins vegar aðeins 68,45% í henni. Slíkt væri heldur ekki í samræmi við þinglýstan kaupsamning en skv. honum var lánsumsækjandinn kaupandi alls hússins. Í öðru lagi var bent á, að hér væri ekki um að ræða íbúðir heldur stök herbergi til útleigu, eins konar hótélherbergi. Í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins væri hins vegar talað um að hlutverk Byggingarsjóðs verkamanna væri að annast lánveitingar til félagslegra íbúða. Að mati tæknideildar uppfyllti húsnæðið ekki það ákvæði að teljast íbúðir og væri því ekki lánshæft úr Byggingarsjóði verkamanna. Loks var í umsögninni tekið fram að heildarkostnaður á fermetra virtist vera yfir viðmiðunarverði Húsnæðisstofnunar að teknu tilliti til aldurs og afskriftar. Húsnæðismálastjórn ákvað hins vegar að veita framkvæmdalán til kaupa og breytinga á þessu húsnæði. Í því sambandi var m.a. litið til þess að húsnæðismálastjórn hefur um langt skeið haft þá reglu að samþykkja sambýli, t.d. á vegum félagasamtaka námsmanna og öryrkja, sem ígildi íbúða ef samþykki um lánshæfi samtakanna liggur fyrir frá félagsmálaráðuneytinu. Það er engu að síður mat Ríkisendurskoðunar að umrætt dæmi sýni að ekki sé nægjanlega vel skilgreint í lögum um Húsnæðisstofnun til hvers konar íbúðarhúsnæðis lána megí fé úr Byggingarsjóði verkamanna.

5.3 ÚTHLUTUN FÉLAGSLEGRA ÍBÚÐA TIL EINSTAKLINGA

Skv. 3. tl. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 97/1993 hafa Húsnæðisnefndir á sinni hendi úthlutun félagslegra íbúða til einstaklinga á vegum sveitarfélaga. Ákvörðun þeirra er fullnaðarákvörðun og ber húsnæðisnefnd ábyrgð á því að við úthlutunina sé gætt ákvæða laga um eignir, tekur og greiðslugetu. Engu að síður hefur Húsnæðisstofnun þarna ákveðnu hlutverki að gegna, þar sem óskir um undanþágu frá eignamörkum, tekjumörkum eða greiðslugetu skulu, á grundvelli fyrrnefndrar lagagreinar, sendar stofnuninni til ákvörðunar. Húsnæðisnefndum er einnig skylt að senda Húsnæðisstofnun öll nauðsynleg gögn varðandi úthlutun í einstökum málum fari Húsnæðisstofnun fram á það vegna úrtakskönnunar. Með þessu er viss eftirlitsskylda lögð á stofnunina. Reyndar er það svo að leiði athugun hennar í ljós að húsnæðisnefnd hafi ekki gætt lagaskilyrða í þessu sambandi er húsnæðismálastjórn heimilt, á grundvelli 41. gr. að ákvarða að húsnæðisnefnd sendi öll gögn um úthlutanir til staðfestingar

Húsnæðisstofnunar í eitt ár. Það skal tekið fram að Húsnæðisstofnun hefur ekki ennþá gert úrtakskönnun skv. 45. gr.

Félagasamtök og fyrirtæki úthluta einnig íbúðum á sínum vegum skv. 1. mgr. 67. gr., en ólíkt því sem á sér stað um sveitarfélög skal úthlutun staðfest af Húsnæðisstofnun. Þetta á þó ekki við þegar félagslegar leiguíbúðir á vegum félagasamtaka eiga í hlut.

Á tímabilinu janúar til maí 1996 bárust Húsnæðisstofnun um 570 umsóknir um úthlutun á félagslegu húsnæði. Í úrtaki því sem Ríkisendurskoðun athugaði til að sannreyna hvort ákvæðum laga væri fylgt við afgreiðslu á þeim, voru 115 umsóknir valdar af handahófi. Úrtakið skiptist eins og hér er sýnt.

- Umsóknir til staðfestingar á úthlutun félagasamtaka voru 64 talsins.
- Umsóknir vegna undanþágu frá skilyrðum 64. gr. voru 20 talsins (þar af voru 13 samþykktar en 7 var synjað). Í einu tilfalli var jafnframt heimiluð undanþága frá alíð 100. gr. rg. nr. 46/1991 þar sem mælt er fyrir um að við skipti á íbúðum innan félagslega íbúðakerfisins skuli fjárhæð sú sem íbúðareigandi á rétt á að fá greidda út við sölu fyrri íbúðarinnar ganga óskipt upp í kaupverð þeirrar síðari.
- Umsóknir um breytingu á einni tegund félagslegra íbúða í aðra voru 5 talsins (sem allar voru samþykktar).
- Umsóknir um nafnbreytingu á láni voru tvær (báðar samþykktar).
- Umsókn um frestun á innheimtu skuldabréfa var ein (henni var hafnað).
- Umsókn vegna ósamræmis á milli fjölskyldustærðar og íbúðarstærðar var ein (hún var samþykkt).
- Umsókn sem hafði verið synjað af húsnæðisnefnd var ein (hún var samþykkt).
- Umsóknir um 10% viðbótarlán skv. 52. gr. voru 21 talsins í úrtakinu (þar af voru 13 samþykktar en 8 synjað).

5.4 STAÐFESTING Á ÚTHLUTUNUM FÉLAGASAMTAKA

Athugun Ríkisendurskoðunar á afgreiðslu umsókna vegna úthlutana félagasamtaka sýndi að í fæstum tilvikum lágu fyrir hjá Húsnæðisstofnun öll gögn sem úthlutanir íbúða á vegum húsnæðissamvinnufélaga voru grundvallaðar á. Oftast lá aðeins fyrir yfirlitsblað frá slíkum félögum með helstu upplýsingum um umsækjandann. Aðeins þegar sótt var um undanþágur frá skilyrðum um tekjur og eignir hafði öllum gögnum verið framvísað. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að telja hæpið að skoðun Húsnæðisstofnunar á yfirlitum sem húsnæðissamvinnufélög skila til stofnunarinnar, skapi ein og sér nægjanlega traustan grunn fyrir staðfestingu hennar á úthlutunum samtakanna. Ætla má að ákvæði laganna, um að Húsnæðisstofnun staðfesti úthlutanir félagasamtaka, leggi

stofnuninni aðrar og ríkari skyldur á herðar um yfirferð umsókna en þegar um úthlutanir sveitarfélaga er að ræða. Þannig verður ekki annað séð en stofnunin beri sjálf ábyrgð á því að við úthlutunina sé gætt ákvæða laga um eignir, tekur og greiðslugetu. Eins og málum er nú háttað virðist gengið út frá því að upplýsingar sem félagasamtök skila stofnuninni og taka m.a. til tekna og eigna umsækjenda, séu í samræmi við undirliggjandi gögn. Án þess að það sé út af fyrir sig dregið í efa, virðist núverandi fyrirkomulag aðeins fela í sér formlega staðfestingu á úthlutun húsnæðissamvinnufélaga án þess að Húsnæðisstofnun hafi áður haft tók á að sannreyna réttmæti úthlutunarinnar. Ríkisendurskoðun telur að miðað við óbreytt lagaákvæði verið ekki hjá því komist að taka upp breytt vinnubrögð við yfirferð á umsóknum vegna úthlutana félagasamtaka.

5.5 UNÐANÞÁGUR FRÁ 64. GREIN

Lagareglur um undanþágur

Almenna reglan er sú að réttur til að festa kaup á félagslegri eignaríbúð eða félagslegri kaupleiguíbúð er bundinn við þá sem uppfylla þau laga-skilyrði sem tilgreind eru í 1. mgr. 64. gr. laga nr. 97/1993. Þau lúta að tekjum, eignum og greiðslugetu umsækjenda og koma þeir einir til álita við úthlutun sem þannig er ástatt um:

- a. Eiga ekki nettóeign yfir ákveðnu marki sem ákvarðað skal í reglugerð.
- b. Hafa haft meðaltekjur síðustu þrjú árin áður en úthlutun fer fram sem fari ekki yfir ákveðna fjárhæð sem ákveðin skal í reglugerð. Með meðaltekjum er átt við heildartekjur umsækjanda, maka hans og barna 20 ára og eldri. Tekjumörk skulu ákvörðuð árlega með reglugerð að fengnum upplýsingum frá Þjóðhagsstofnun um breytingar á atvinnutekjum milli ára.
- c. Sýna fram á greiðslugetu sem metin er hjá húsnæðisnefnd eða öðrum aðila sem hún vísar á. Komi upp ágreiningur má vísa honum til húsnæðismálastjórnar. Nánar skal kveðið á um mat á greiðslugetu í reglugerð.

Auk ofangreindra skilyrða er sveitarstjórn, skv. 2. mgr. 64. gr. heimilt að gera kröfu til þess að umsækjandi eigi lögheimili í sveitarfélaginu þegar íbúðir á vegum hennar eru auglýstar.

Rétt til félagslegra leiguíbúða á vegum sveitarfélaga eða félagasamtaka eiga þeir sem „búa við erfiðar aðstæður“ eins og það er orðað í 65. gr. laga nr. 97/1993, enda uppfylli þeir skilyrði skv. a- og b-lið hér að ofan. Sömu skilyrði gilda um leigu í félagslegri kaupleiguíbúð. Samkvæmt þessu virðist ekki gert ráð fyrir að t.d. þeir sem fá úthlutað íbúðum með búseturétti gangist undir greiðslumat. Kaup á almenntri kaupleiguíbúð

með 90% láni eru bundin skilyrði um eignamörk sem ákveðin skulu í reglugerð, en að öðrum kosti á kaupandi rétt á 70% láni. Kaupandi skal auk þess sýna fram á greiðslugetu sem nánar skal kveðið á um í reglugerð. Að öðru leyti setur framkvæmdaaðili sérstakar úthlutunarreglur, sem birta skal á opinberum vettvangi, þar sem komi fram að tekið sé tillit til húsnæðisaðstæðna og fjölskyldustærðar umsækjanda.

Eins og fram hefur komið skal ákvarða mörkin fyrir nettóeign, tekjur og greiðslugetu í reglugerð. Um þetta efni gildir nú reglugerð nr. 449/1995 um tekjumörk, eignamörk og greiðslugetu vegna félagslegra íbúða, frá 8. ágúst 1995. Ákvæði hennar að þessu leyti eru eftirtalin:

- *Tekjumörk* miðast við meðaltekjur sl. þriggja ára, skv. skattskrá, áður en úthlutun á íbúð fer fram. Mörkin eru sett við að meðaltekjur nemi eigi hærri fjárhæð en 1.500.000 kr. fyrir einstakling og 1.875.000 kr. fyrir hjón. Mörkin hækka um 250.000 kr. fyrir hvert barn að 20 ára aldri sem býr á heimilinu.
- *Eignamörk* miðast við heildareign, að frádregnum heildarskuldum, skv. síðustu skattskrá. Mörkin eru 1.900.000 kr.
- *Greiðslugeta* miðast við að greiðslubyrði allra fjárskuldbindinga fari ekki yfir 28% af tekjum. Meðaltekjur síðustu þriggja mánaða skulu lagðar til grundvallar. Séu þær meira en 10% hærri en meðaltekjur á mánuði á síðasta ári skv. skattskrá, skal miða við þær meðalmánaðartekjur, að teknu tilliti til launavísitölu. Loks segir að greiðslumat skuli byggt á þeim forsendum sem húsnæðismálastjórn hefur ákveðið og kynnt húsnæðisnefndum og öðrum framkvæmdaaðilum.

Fyrirnefnd skilyrði um tekjur, eignir og greiðslugetu eru ekki ófrávíkjanleg, heldur heimila lögin Húsnæðisstofnun að víkja frá þeim þegar svo háttar til sem segir í 3. mgr. 64. gr.:

- *Undanþága frá ákvæðum a-liðar um eignir.* Þegar um er að ræða umsækjendur sem búa við ófullnægjandi húsnæðisaðstöðu.
- *Undanþága frá ákvæðum a- og b-liðar um eignir og tekjur.* Þegar umsækjendur hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa vegna atvinnuleysis, veikinda, fráfalls maka eða af öðrum ástæðum lækkað svo í tekjum að þeir geta ekki haldið íbúðum sínum.
Umsóknum skal í báðum tilvikum fylgja umsögn félagsmálanefndar í hverju sveitarfélagi.
- *Undanþága frá ákvæði c-liðar um greiðslugetu.* Komi um það rökstudd beiðni frá framkvæmdaraðila.

Reglugerðin gerir kröfu til þess að þegar vikið er frá ákvæði um greiðslugetu, felist í rökstuðningnum upplýsingar um félagslega hagi umsækjanda sem þyki staðfesta að umsækjandi geti, tímabundið, borið þyngri greiðslubyrði en reglugerðin kveður annars á um.

Athugun Ríkisendurskoðunar á umsóknum

Sem fyrr segir voru í úrtaki 20 umsóknir þar sem farið var fram á undanþágu frá framangreindum skilyrðum 64. gr. Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við afgreiðslu á 10 af þessum 20 umsóknum. Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim málum þar sem Ríkisendurskoðun taldi málsmeðferð aðfinnsluverða.

Dæmi 1.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá tekjumörkum, sem í þeirra tilfelli voru 2.125.000 kr., þar sem tekjur voru 12,9% yfir. Undanþágan var samþykkt, að því er helst má ráða af gögnum málsins, þar sem gera mætti ráð fyrir lækkandi tekjum vegna fyrirhugaðra barneigna (fram kom að umsækjendur vildu stækka fjölskylduna) og óæskilegt væri fyrir börn að þurfa oft að skipta um húsnæði. Að mati Ríkisendurskoðunar falla framkomnar málsástæður ekki undir undanþáguheimildir skv. 64. gr. enda ekki sýnt fram á meiri háttar röskun á högum.

Dæmi 2.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá ákvæði um greiðslugetu. Í þessu tilviki var meðalgreiðslubyrði fjárskuldbindinga næstu þrjú árin 29,7%. Helst er að ráða af gögnum málsins að beiðnin hafi verið samþykkt þar sem um óverulegt frávík væri að ræða. Í því sambandi ber þess þó að gæta að útreiknuð greiðslubyrði fyrsta árið var 43,7% sem er verulega fram yfir leyfileg mörk og 30,8% á öðru árinu. Í gögnum málsins vantaði staðfestingu á meðaltekjum síðustu þriggja mánaða. Þá var eigið fé umsækjenda sagt vera 930.000 kr. og innifalið í þeirri fjárhæð bifreið að verðmæti 800.000 kr. Engin staðfesting á verðmæti bifreiðarinnar var í umsóknargögnum. Að þessu virtu telur Ríkisendurskoðun að ekki hafi verið efni til að samþykkja undanþáguna.

Dæmi 3.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá tekjumörkum sem í þeirra tilfelli voru 2.625.000 kr. Tekjur umsækjenda öll árin 1992-95 voru yfir þessum mörkum. Þá voru meðallaun síðustu þriggja mánaða einnig talsvert yfir þeim eða tæpar 3 m.kr. á ársgrundvelli. Undanþágan var samþykkt vegna sýnilega lækkandi tekna og þess að umsækjendur gátu ekki haldið íbúð sem þeir áttu. Þegar hins vegar er horft til þess að tekjur umsækjenda öll viðmiðunarárin eru yfir tekjumörkum og hækkuðu jafnvel á árinu 1995, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki séð að undanþáguheimildir 64. gr. hafi átt við í þessu tilviki.

Dæmi 4.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá ákvæði a-liðar 100. gr. reglugerðar nr. 46/1991 sem tekur til skipta á íbúðum innan félagslega kerfisins og kveður á um að fjárhæð sú, sem íbúðareigandi á rétt á að fá greidda út við sölu á eigin íbúð, þ.e. brúttó eignarhluti, skuli ganga óskiptur upp í kaupverð hinnar íbúðarinnar til viðbótar greiðslu skv. b-lið. Undanþágan var samþykkt. Ríkisendurskoðun vill benda á í þessu sambandi að heimild húsnæðismálastjórnar til að ákveða að seljandi fái hluta af eignarhluta sínum í fyrri íbúð til ráðstöfunar er bundin við öryrkja og ellilífeyrisþega. Um slíkt var

ekki að ræða í þessu tilviki. Þá er gerð athugasemd við að í greiðslumati skuli miðað við tekjur síðustu þriggja mánaða enda þótt þær séu 39% hærri en tekjur skv. skattskrá árið á undan. Loks er þess að geta að Húsnæðisstofnun samþykkir úthlutun á grundvelli undanþágu frá a- og b-liðs 64. gr. sem var óþarft, þar sem umsækjendur voru innan eigna- og tekjumarka.

Dæmi 5.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá tekjumörkum sem voru 2.625.000 kr. en meðaltekjur síðustu þriggja ára voru nokkru hærri. Undanþágan var samþykkt. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins á grundvelli hvaða röskunar á högum umsækjenda undanþágan var veitt. Þá er gerð athugasemd við að afrit launaseðla síðustu þriggja mánaða var ekki að finna í gögnunum né heldur staðfestar upplýsingar úr skattskrá vegna síðustu þriggja ára.

Dæmi 6.

Umsækjendur óskuðu eftir undanþágu frá tekjumörkum sem voru 2.125.000 kr. en meðaltekjur undanfarinna þriggja ára voru um hálfri milljón króna hærri. Umsókn um undanþágu var fyrst hafnað en síðan samþykkt eftir að umsækjendur sendu stofnuninni bréf þar sem fram kom að annar aðilinn væri hættur að vinna þar sem þau ættu von á barni og fyrirvinna því aðeins ein. Í þessu tilviki telur Ríkisendurskoðun að framlögð gögn bendi til þess að umsækjendur hafi í reynd einnig verið yfir eignamörkum og nettóeign verið um 3,5 m.kr. Undanþága var hins vegar ekki veitt á þeim grundvelli.

Dæmi 7.

Óskað var eftir undanþágu frá tekjumörkum sem voru 1.500.000 kr. enda þó meðaltekjur væru rétt innan við eina milljón króna. Undanþága var síðan veitt frá b-lið 64. gr. þ.e. undanþága frá tekjumörkum. Nettóeign umsækjanda er hins vegar talsvert yfir eignamörkum. Ef tilefni var til undanþágu hefði því átt að veita hana á grundvelli a-liðar 64. gr. Gögn málsins bera þó ekki með sér að umsækjandi hafi búið við ófullnægjandi húsnæðisaðstöðu eða orðið fyrir meiri háttar röskun á högum að réttlætt gæti undanþágu frá ákvæðum 64. gr. Þá voru lagðar til grundvallar greiðslumati tekjur skv. launaseðlum sem voru til muna hærri en nam mánaðartekjum skv. síðustu skattskrá. Þannig var frávikid 51% en má mest vera 10% skv. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 449/1995.

Dæmi 8.

Óskað var eftir undanþágu frá tekjumörkum sem voru 1.500.000 kr. en meðaltekjur voru 1.816.667 kr. Beiðninni var synjað. Að mati Ríkisendurskoðunar voru forsendur til undanþágu fyrir hendi af tveimur ástæðum. Annars vegar voru upplýsingar úr skattskrá árána 1992-’94 lagðar til grundvallar við útreikning á meðallaunum, en ekki árána 1993-’95 sem hefðu þýtt að umsækjandi féll undir tekjumörkin⁴. Hins vegar lá

⁴ Fram hefur komið að Húsnæðisstofnun tekur upplýsingar úr skattskrá fyrst gildar eftir að álagningu líkur, þ.e. í ágúst ár hvert. Að mati Ríkisendurskoðunar er vandséð hvers vegna sú vinnuregla er viðhöfð. Álagning opinberra gjalda er í sjálfu sér ekki staðfesting skattyfirvalda á réttmæti þeirra gagna sem álagningin er byggð á. Skattyfirvöldum er þannig t.d. heimilt, skv. 97. gr. l. 75/1981, að endurákværða gjöld sex ár aftur í tímann hafi gjaldandi gefið ófullnægjand upplýsingar í framtali sínu. Því verður heldur ekki slegið föstu að skattyfirvöldum hafi gefist ráðrúm til að endurskoða framtöl fyrir álagningu. Ríkisendurskoðun telur því öll rök hníga til þess að tekið sé tillit til nýjustu upplýsinga úr skattskrá við

fyrir að umsækjandi yrði að skipta búi eftir fráfall eiginkonu, ef þess yrði krafist, þar sem hann átti ekki rétt til setu í óskiptu búi. Við þau skipti hefði umsækjandinn m.a. orðið að selja íbúð sem hann bjó í.

Dæmi 9.-10.

Um er að ræða tvær umsóknir þar sem veittar voru undanþágur frá tekjumörkum. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við afgreiðslu þessara erinda þar sem ekki verður séð hvort að öll gögn hafi legið fyrir þegar hún átti sér stað. Í öðru tilvikinu varð ekki séð að afrit af launaseðlum hefðu legið fyrir né staðfest skattframtal. Þannig var einnig ástatt í hinu tilvikinu, auk þess sem greiðslubyrði á fyrsta ári fór talsvert fram yfir leyfileg mörk eða 34,6% .

Samantekt

Ofantaldar athugasemdirnar eru af ýmsum toga en þó er það gegnumgangandi að undanþáguheimildinni sem byggir á að umsækjendur þurfi að hafa orðið fyrir meiri háttar röskun á högum og hafa lækkað svo í tekjum að þeir geti ekki haldið íbúðum sínum, er í mörgum tilvikum beitt við tilvik sem sýnast falla utan orðalags heimildarinnar. Að því er best verður séð eru undanþágur frá tekju- og eignamörkum aðallega veittar þegar úthluta á félagslegu húsnæði á landsbyggðinni. Það þarf þó etv. ekki að koma á óvart í ljósi þess að víða hefur framboð á slíku húsnæði verið meira en eftirspurnin og því gengið erfiðlega að finna umsækjendur sem uppfylla öll skilyrði um úthlutun. Við framangreindar athugasemdir má einnig bæta því við, að ekki varð séð að ákvæðinu um að umsóknum um undanþágur frá a- eða b-lið 1. mgr. 64. gr. skuli fylgja umsögn félagsmálanefndar í hverju sveitarfélagi, hafi verið framfylgt nema í undantekningartilvikum. Húsnæðisstofnun hefur gefið þá skýringu, að því hafi verið hætt eftir að það hafi sýnt sig að lítið væri á slíkum umsögnum að byggja. Án þess að Ríkisendurskoðun leggi mat á réttmæti þeirrar fullyrðingar, skal bent á að Húsnæðisstofnun hefur ekki heimild að lögum til þess að víkja til hliðar fortakslausu ákvæði laganna um ákveðna málsmeðferð við meðhöndlun undanþágubeiðna, þ.e. að umsögn félagsmálanefndar liggi fyrir áður en stofnunin tekur afstöðu til undanþágubeiðni. Löggjafinn hefur sýnlega talið þörf á að slíkar umsagnir lægju fyrir og er einn til þess bær að gera breytingar á málsmeðferðinni að þessu leyti.

5.6 VIÐBÓTARLÁN TIL ÚTBORGUNAR

Í 1. mgr. 52. gr. laga nr. 97/1993 er gerð grein fyrir þeim lánnum og lánskjörum sem standa til boða í félagslega kerfinu. Þar segir að lán til

útreikning á meðaltekjum til þess að sem gleggst mynd fáist af núverandi stöðu umsækjenda og þeir fái úrlausn sinna mála í samræmi við það.

félagslegra íbúða veiti húsnæðismálastjórn úr Byggingarsjóði verkamanna. Lánshlutfall má nema allt að 90% af byggingakostnaði eða kaupverði, þó aldrei meira en 90% af þeim kostnaðargrundvelli að lánveitingu sem húsnæðismálastjórn hefur samþykkt að frádregnu 3,5% sérstöku framlagi sveitarfélaga til hverrar félagslegrar íbúðar. Heimilt er húsnæðismálastjórn að veita sérstök lán til allt að þriggja ára til þeirra sem eiga í verulegum erfiðleikum með útborgun við kaup á íbúð, ef um er að ræða sérstaklega erfiðar fjölskyldu- eða fjárhagsástæður, enda sýni umsækjandi fram á greiðslugetu skv. c lið 1. mgr. 64. gr.

Skv. framangreindri reglu má lánafyrirgreiðsla Byggingarsjóðs verkamanna til þeirra sem fengið hafa úthlutað félagslegri íbúð nema allt að 90% af byggingakostnaði eða kaupverði íbúðar. Í ákveðnum undantekningartilvikum má veita allt að 10% lán því til viðbótar, þannig að lánafyrirgreiðsla Byggingarsjóðs ríkisins nemi allt að 100% af kaupverði eða byggingarkostnaði. Þessi svokölluðu 10% viðbótarlán eru skv. fyrir-mælum í 1. mgr. 52. gr. laganna einungis bundin við þá sem eiga í verulegum erfiðleikum með útborgun við kaup á íbúð þegar um er að ræða sérstaklega erfiðar fjölskyldu- eða fjárhagsástæður. Lögin skilgreina ekki nánar hverjar hinar erfiðu aðstæður skulu vera. Skilyrði fyrir 10% viðbótarláni er að umsækjandi sýni fram á að geta staðið undir greiðslum af öllum sínum fjárskuldbindingum, þ. á m. lánum úr Byggingarsjóði verkamanna. Nánar er nú kveðið á um mat á greiðslugetu í reglugerð nr. 449/1995 sem áður hefur verið gerð grein fyrir í kafla 5.5.

Töluvert er sótt um 10% viðbótarláni. Á árinu 1995 bárust 218 umsóknir, þar af var 39 synjað en 179 voru samþykktar og nam heildarfjárhæð þeirra 68,5 m.kr. Fram til september 1996 hafði stofnuninni borist 179 umsóknir.

Skoðun á því vinnuferli sem tíðkað er í Húsnæðisstofnun ríkisins við úrlausn þessara mála var þannig háttáð að úrtak var tekið af öllum umsóknum um 10% viðbótarláni. Síðan var kannað hvort skilyrðum laga og reglugerða væri framfylgt og var umsóknum skipt í tvo hópa þ. e. umsóknir þar sem synjað var um viðbótarláni og umsóknir þar sem viðbótarláni voru samþykkt. Laut skoðunin einkum að fjölskyldu- og fjárhagsástæðum umsækjenda og þeim þáttum sem liggja til grundvallar ákvörðun um greiðslugetu umsækjanda samkvæmt reglugerð nr. 449/1995 sbr. 64. gr. laga nr. 97/1993. Þannig var kannað hvort eignir og tekjur umsækjenda væru innan leyfilegra marka, hvort öll áskilin gögn hefðu legið fyrir við greiðslumatið, hvort fylgt væri reglum um hvaða tekjur bæri að leggja til grundvallar við greiðslumatið og hvort greiðslubyrði

allra fjárskuldbindinga umsækjenda væri innan við 28% af tekjum. Einnig var kannað hvort umsækjendur hefðu lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi og hverjar væru fjölskyldu- og fjárhagsaðstæður umsækjenda.

Einnig var kannað hvort afgreiðsla væri í samræmi við eftirfarandi vinnureglur frá 17. maí 1991 sem húsnæðismálastjórn hefur sett um þessar viðbótarlánveitingar:

- A. Umsækjendur búa við sérstaklega erfiðar fjölskyldu- eða fjárhagsaðstæður.
- B. Umsækjandi sýni fram á að nauðsynleg greiðslugeta sé fyrir hendi.
- C. Athugað verði sérstaklega hvort ekki sé hagkvæmara fyrir hlutaðeigandi umsækjanda að taka á leigu félagslega kaupleiguíbúð með kauprétti.
- D. Viðbótarlán er að jafnaði aðeins veitt við kaup á fyrstu íbúð.
- E. Viðbótarlán þetta er ekki veitt ef bílgeymsla fylgir íbúð.
- F. Viðbótarlán þetta er ekki veitt við kaup á nýjum íbúðum, heldur aðeins vegna notaðra íbúða, enda séu þær ódýrari en nýjar íbúðir.
- G. Sé notuð íbúð ekki í boði er lán þetta því aðeins veitt, að umsækjandi eigi kost á ódýrustu nýrri íbúð sem völ er á. Ef svo er ekki verður hann að bíða eftir notaðri íbúð, eigi hann að fá 100% lán.

Skoðunin fór fram með þeim hætti að öll gögn viðkomandi mála voru yfirfarin, enda ráð fyrir því gert að öll þau gögn sem ákvarðanataka sem þessi byggir á, liggi fyrir í samræmi við góða stjórnsýsluhætti.

Eignamörk

Í 4. gr. reglugerðar nr. 449/1995 segir að eignamörk við kaup á félagslegri eigna- eða kaupleiguíbúð séu kr. 1.900.000. Í 3. gr. sömu reglugerðar segir að eignamörk miðist við heildareign, að frádregnum heildarskuldum skv. síðustu skattskrá. Kannað var hvort að skilyrði þetta væri uppfyllt í þeim tilvikum sem viðbótarlánið var veitt. Reyndust allir í úrtakinu sem viðbótarlánið fengu innan eignamarka. Einnig reyndust þeir sem skoðaðir voru og synjað var um viðbótarlánið innan eignamarkanna.

Meðaltekjur

Skv. 1. gr. reglugerðar nr. 449/1995 skulu tekjumörk vegna félagslegra íbúða miðast við meðaltekjur sl. þriggja ára skv. skattskrá, áður en úthlutun á íbúð fer fram. Með meðaltekjum er átt við heildartekjur umsækjanda, maka hans og barna 20 ára og eldri sem búa á heimilinu. Af þeim umsóknum sem skoðaðar voru reyndust allir þeir sem fengu viðbótalán innan tekjumarkanna. Hins vegar voru aðeins 13% þeirra sem synjað var um viðbótarlánið með hærri tekjur en tekjumörk gera ráð fyrir.

Grundvöllur greiðslumats

Skv. 2. mgr. 6. gr. títtnefndar reglugerðar nr. 449/1995 skulu meðaltekjur síðustu þriggja mánaða lagðar til grundvallar við mat á greiðslugetu manna. Séu meðaltekjur síðustu þriggja mánaða meiri en 10% hærri en meðaltekjur á mánuði á síðasta ári skv. skattskrá, skal miða við þær meðalmánaðartekjur, að teknu tilliti til launavísitölu. Greiðslumatið grundvallast því á þeim upplýsingum sem finna má í síðustu skattskrá og á launaseðlum umsækjenda fyrir þrjá síðustu mánuði. Skv. c lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar miðast greiðslugeta við að greiðslubyrði allra fjárskuldbindinga fari ekki yfir 28% af tekjum. Ljóst er því að staðfestar upplýsingar um allar aðrar skuldir umsækjenda þurfa að liggja fyrir til að unnt sé að meta greiðslugetu umsækjanda. Á grundvelli þess sem hér hefur verið rakið var kannað hvort þau gögn Húsnæðisstofnunar sem hér eru til skoðunar hefðu að geyma afrit af launaseðlum síðustu þriggja mánaða, upplýsingar um aðrar skuldir umsækjenda og upplýsingar úr skattskrá síðasta árs.

Niðurstaða þeirrar athugunar varð sú að í 23% þeirra tilvika þar sem viðbótarlán var samþykkt voru tilskildir launaseðlar ekki lagðir fram. Hér voru tilvik með ýmsu móti. T.d. að eingöngu væru lagðir fram launaseðlar fyrir annað hjóna, ljósrit af reikningum fyrir vinnu lagðir fram sem launaseðlar og yfirlýsing frá einyrkja um hvaða laun hann greiddi sjálfum sér væri tekin jafngild launaseðlum. Í þeim tilvikum sem viðbótarláni var hafnað skorti tilskilda launaseðla í 38% tilvika.

Skattskýrslur lágu fyrir í öllum tilvikum þar sem viðbótarlán var veitt. Hins vegar voru tilskildar skattskýrslur ekki lagðar fram í 13% þeirra tilvika þar sem viðbótarláni var hafnað.

Upplýsingar um aðrar skuldir umsækjanda skorti í 50% þeirra tilvika þar sem viðbótarláni var hafnað. Þar sem samþykkt var að veita viðbótarlán voru upplýsingar óljósar um aðrar skuldir umsækjanda í 8% tilvika.

Greiðslumat

Eins og þegar hefur komið fram er það lögbundin forsenda þess að veita megi 10% viðbótarlánið að umsækjandi sýni fram á greiðslugetu. Þetta kemur fram í 1. mgr. 52. gr. laga nr. 97/1993. Skv. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 449/1995 miðast leyfileg greiðslugeta við að greiðslubyrði allra fjárskuldbindingar fari ekki yfir 28% af tekjum eins og þær eru skilgreindar í 2. mgr. 6. gr. Starfsfólk Húsnæðisstofnunar gerir greiðslumötin þegar umsóknir berast stofnuninni. Í öllum þeim málum sem úrtak Ríkisendurskoðunar náði til lá fyrir greiðslumat. Meðal þeirra umsókna sem

samþykktar voru, var reglunni um 28% hámarks greiðslubyrði ekki fylgt í 15% tilvika. Aðstæður voru þar einkum með tvennum hætti. Annars vegar var um það að ræða að meðalgreiðslubyrði var um 28% en greiðslubyrðin fyrsta árið var nokkuð hærri. Hins vegar að greiðslubyrðin var sannarlega meiri en leyfilegt er samkvæmt gildandi reglugerð þar um. Hér þykir rétt að nefna eitt dæmi sérstaklega. Þar var umsókn um viðbótarlán fyrst synjað á þeim grundvelli að umsækjendur væru mjög skuldsettir og að mati Húsnæðisstofnunar vandséð hvernig þeir ættu að geta staðið undir skuldum. Meðalgreiðslubyrðin fyrstu 3 árin var 37,3%, en minnkaði eftir það niður í tæp 31%. Eftir að umsókn hafði verið synjað barst félagsíbúðadeild bréf þess efnis að bankastofnun staðfesti að hún myndi taka umsækjendur í greiðsluþjónustu og sjá til þess að afborganir af húsnæðislánum yrðu greiddar fyrst. Yfirlýsingu þessa túlkaði félagsíbúðadeildin þannig að bankinn hefði ábyrgst greiðslur af láninu og í framhaldinu var 10% viðbótarlán samþykkt. Afgreiðsla þessi er umdeilanleg, svo ekki sé kveðið fastar að orði, enda fjarri því að yfirlýsing banka um að hann hafi tekið fólk í greiðsluþjónustu sé ábyrgðaryfirlýsing um greiðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar var hér farið út fyrir þær heimildir laga og reglugerða sem um viðbótarlánin gilda.

Varðandi þær umsóknir sem synjað var var greiðslubyrðin yfir 28% markið í 13% tilvika.

Viðmiðunartekjur við gerð greiðslumats

Eins og áður hefur komið fram skal leggja meðaltekjur síðustu þriggja mánaða til grundvallar við greiðslumat. Séu meðaltekjur síðustu þriggja mánaða meira en 10% hærri en meðaltekjur á mánuði á síðasta ári skv. skattskrá, skal miða við þær mánaðartekjur, að teknu tilliti til launavísitölu. Kannað var hvort þessari reglu væri framfylgt við gerð greiðslumats.

Í þeim umsóknum sem samþykktar voru var reglu þessari ekki framfylgt í 54% tilvika. Þar var greiðslumat með öðrum orðum miðað við tekjur samkvæmt framlögðum launaseðlum þó að þær væru meira en 10% hærri en laun skv. síðustu skattskrá. Mismunur þeirra launa sem notaðar voru sem grundvöllur greiðslumats og þeirra launa sem hefði átta að nota var allt frá 80% hærri laun og niður í 26% hærri laun. Hér er því um verulegt frávik frá gildandi reglum að ræða.

Að því er varðar þær umsóknir sem synjað var vantaði upplýsingar í 38% umsókna þannig að hægt væri að staðreyna hvort lögum og reglugerð

hefði verið fylgt að þessu leyti. Í öðrum 38% tilvika var í þeim greiðslumötum sem gerð voru miðað við hærri tekjur en lög og reglugerð leyfa.

Lögheimili í sveitarfélaginu

Í þeim umsóknum sem skoðaðar voru, áttu umsækjendur lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi í öllum tilvikum.

Fjárhæð láns

Í 77% þeirra tilvika sem skoðuð voru þar sem viðbótarlán var veitt var um 100% lán að ræða. Í 23% tilvika var um lægri viðbótarlán að ræða, ýmist 7,5% eða 5%. Meðalverð íbúðanna sem lánað var til var 5,7 m.kr. Þar af kostaði ódýrasta íbúðin 3,2 m.kr. en sú dýrasta 7,5 m.kr.

Fjölskyldu- eða fjárhagsaðstæður

Eins og þegar hefur komið fram er forsenda þess að veita megi einstaklingum viðbótarlán að um sé að ræða sérstaklega erfiðar fjölskyldu- eða fjárhagsaðstæður. Við skoðun þeirra umsókna sem í úrtaki lentu verður ekki annað séð en að þeir sem viðbótarlán fengu hafi búið við erfiðar fjárhags- eða fjölskylduaðstæður með einum eða öðrum hætti, þó að orsakir erfiðleikanna væru af ýmsum toga.

Synjanir

Ástæður þess að fólki er synjað um viðbótarlán virðast einkum þær að greiðslugeta er ekki fyrir hendi, að íbúð sú sem viðkomandi hyggst kaupa er mjög dýr, að umsækjandi hafi greiðslugetu til að taka bankalán fyrir útborgun og loks að aðstæður eru ekki þær sem lög og reglugerð gera ráð fyrir. Oft áttu fleiri en ein framangreindra ástæða við hverja synjun.

Samantekt

Eins og greina má af framansögðu er þeim laga- og reglugerðarákvæðum sem gilda um viðbótarlánin almennt vel framfylgt. Undantekningar frá þessu eru einkum tvær. Annar vegar virðist nokkur misbrestur á því að tilskildir launaseðlar séu lagðir fram með öðrum gögnum málsins eins og fjallað var um hér að framan. Afleiðing þessa hlýtur að verða sú að ekki er upplýst í þessum tilvikum hver raunveruleg laun umsækjandans eru og þar með er grundvöllur greiðslumatsins ekki eins traustur og nauðsyn ber til. Hins vegar er þeim reglum sem gilda um viðmiðunartekjur við gerð greiðslumats illa fylgt eftir, eða aðeins í 46% tilvika eins og einnig kom fram hér að framan. Í 54% tilvika er greiðslumat reiknað út frá launaseðlum sem eru frá 26% og upp í 80% hærri en reglur segja til um. Afleiðingarnar geta ekki orðið aðrar en þær að raunveruleg greiðslugeta umsækjandans er ekki reiknuð út, heldur byggt á upplýsingum um laun

sem eru mun hærri. Það leiðir aftur til þess að raunveruleg greiðslubyrði umsækjandans er töluvert meiri en greiðslumatið gefur til kynna.

Eftirfarandi kemur fram á bls. 42 - 43 í skýrslu sem gefin var út af félagsmálaráðuneytinu í maí 1993 og samin er af nefnd sem vann að því að leggja mat á reynsluna af lögum um félagslegar íbúðir og í áttu sæti fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti og Húsnæðisstofnun:

„...Þrátt fyrir hátt lánsflutfall og lága vexti af lánnum til félagslegra íbúða sýnir reynslan að ef ekki er fyrir hendi einhver eigin sparnaður kaupenda getur greiðslubyrðin orðið fólki ofviða. Höfuðmarkmið greiðslumatsins er að draga úr líkum á því að íbúðarkaup leiði til greiðsluvanda. Til mikils er að vinna. Vanskil og nauðungarsala er öllum í óhag, enda er greiðslumatið af flestum talið til mikilla bóta og gagnlegt í alla stadi. Enginn dregur í efa að greiðslumatið á rétt á sér og hefur forðað fólki frá greiðsluvandræðum. Greiðslumatið getur hins vegar að sjálfsögðu aldrei verið örugg trygging gegn vanskilum. Það er byggt á upplýsingum um tekjur á þeim tíma sem matið fer fram en forsendur geta breyst. Greiðslumatið hefur eðli máls samkvæmt ekkert forsagnargildi um óvænta atburði í lífi manna, svo sem tekjulækkun, atvinnumissi eða heilsuþrest. Hins vegar hefur það mikið gildi sem leiðbeining um möguleika fólks til íbúðarkaupa.“

Segja má að framanritað sé kjarni málsins þegar greiðslumat er annars vegar. Þess vegna skiptir sköpum við gerð greiðslumatsins að miðað sé við þær forsendur sem eru sem næst því að vera raunveruleg staða umsækjandans til lengri tíma litið og reglugerðargjafinn hefur mælt fyrir um í reglugerð nr. 449/1995. Ljóst má vera að skuldaranum er enginn greiði gerður með því að miða greiðslugetu hans við laun sem eru fjarri raunverulegum meðallaunum hans, auk þess sem slíkt er brot á lögum nr. 97/1993 og framangreindri reglugerð. Þegar slík vinnubrögð eru viðhöfð við greiðslumat er líklegra en ella að skuldarinn lendi í greiðsluvanda, ef fjárhagur hans breytist til hins verra.

5.7 GREIÐSLUMAT

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að gera að umtalsefni þær reglur sem gilda um greiðslumat í félagslega íbúðalánakerfinu. Það hefur áður komið fram að við mat á greiðslugetu umsækjenda er miðað við að greiðslubyrði allra fjárskuldbindinga fari ekki yfir 28% af tekjum. Greiðslubyrðin getur jafnvel orðið hærri fái umsækjandinn undanþágu frá þessum mörkum. Að því er best verður séð var undanþáguheimildinni ætlað að auka sveigjanleika greiðslumatsins. Í athugasemd með frumvarpi til breytinga á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem síðar varð að lögum nr. 58/1995, segir m.a.:

„Auk þess er lagt til að Húsnæðisstofnun verði heimilað að veita undanþágu frá greiðslumati, sbr. 3. tölul. 45. gr. Með því móti verði komið til móts við ábendingar um að greiðslumat þurfi að vera sveigjanlegt. Þannig komi til álita að greiðslubyrði lána verði þyngri en kveðið verði á um í reglugerð. Aðstæður fólks eru með mismunandi hætti. Má sem dæmi nefna að þá sem njóta óformlegrar aðstoðar vandamanna meðan verið er að komast yfir erfiðasta hjallann í íbúðakaupum. Einnig hefur verið bent á að fólk geti verið undir það búíð að leggja hart að sér í ákveðinn tíma til að eignast eigið húsnæði. Þessi félagslegu atriði getur húsnæðisnefnd haft upplýsingar um og því er lagt til að hún sendi Húsnæðisstofnun rökstudda beiðni um undanþágu þar sem hún á við“.

Á öðrum stað í skýrslu þessari er fjallað um þær reglur sem gilda um greiðslumat vegna húsnæðisfávæðis. Eins og þar kemur fram hefur Húsnæðisstofnun í framkvæmd miðað við að greiðslubyrði umsækjenda færi ekki fram úr 18% af tekjum að öllu jöfnu, jafnvel þótt reglugerð um greiðslumatið gangi út frá því að greiðslubyrði verði að jafnaði ekki hærri en 30%. Það sem vekur einna helst athygli í þessu sambandi er að umsækjendum um félagslegt íbúðarhúsnæði er gefið mun meira svigrúm heldur en umsækjendum um húsnæðisfálán. Þó hefði mátt ætla að aðstæður fyrrnefnda hópsins gerðu það að verkum að strangari reglur þyrftu að gilda um hámarksgreiðslubyrði, enda raunhæft að líta svo á að tekjuhærri umsækjendur geti að jafnaði staðið undir hlutfallslega hærri greiðslubyrði af lánnum en þeir sem lægri tekjur hafa. Húsnæðisstofnun hefur þó bent á að reynsla ráðgjafarstöðvar stofnunarinnar gefi til kynna að greiðslugeta aukist ekki alltaf hlutfallslega með auknum tekjum. Þar vega m.a. þungt tekjutengingar í skattkerfinu auk þess sem framfærslukostnaður eykst gjarnan með auknum tekjum. Að mati Ríkisendurskoðunar er engu að síður til staðar ákveðið ósamræmi varðandi greiðslumat í almenna og félagslega lánakerfisins sem ástæða er til að vekja athygli á. Mál þetta virðist fyrst og fremst snúa að félagsmálaráðuneytinu.

Annað sem vekur athygli er að samkvæmt lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins er ekki gerð krafa til þess að umsækjendur um kaupleiguíbúðir gangist undir greiðslumat, nema því aðeins að þeir nýti sér kaupréttinn til kaupa á 100% eignarhlut í íbúð. Þannig þurfa þeir félagsmenn í húsnæðissamvinnufélögum sem kaupa búseturétt með kaupum á eignarhluta í félagslegri kaupleiguíbúð ekki að undirgangast greiðslumat vegna þess að skv. 72. gr. laga nr. 97/1993 teljast slíkar íbúðir leiguíbúðir og skv. 103. sbr. 65. gr. sömu laga þurfa þeir sem fá úthlutað félagslegum leiguíbúðum, þ.e. kaupa búseturétt, aðeins að uppfylla skilyrði um eigna- og tekjumörk, en ekki að sýna fram á fjárhagslega getu til að standa undir greiðslum af íbúðinni. Þetta hefur verið rökstutt með vísan til þess að um leigjendur væri að ræða, íbúðirnar

væru eign viðkomandi sveitarfélags eða félagasamtaka, sem aftur væru skráðir fyrir veðlánnum vegna íbúðanna. Ríkisendurskoðun vill benda á þann möguleika, að breyta lögum á þá leið, að þess verði krafist að allir umsækjendur um kaupleiguíbúðir gangist undir greiðslumat, einnig þeir sem teljast leigjendur íbúðanna. Fyrir þessari skoðun má færa þau rök, að vanskil leigutaka geta orðið þess valdandi að greiðslufall verði á lánum til Húsnæðisstofnunar, ekki síst þegar í hlut eiga félagasamtök, sem ekki hafa bolmagn til þess að taka sjálf á sig vanskilin. Húsnæðisstofnun þarf þá að leysa íbúðirnar til sín á uppboði, enda stofnunin kröfuhafi áhvílandi lána. Að þessu leyti myndi greiðslumat væntanlega draga úr líkum þess að til uppboðsmeðferðar kæmi.

5.8 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að setja fram tillögur um skipulagsbreytingu á félagsíbúðadeild Húsnæðisstofnunar. Telja verður að starfsemi deildarinnar, sem felst í lánveitingum til byggingar og kaupa á félagslegu íbúðarhúsnæði, verði síður falin öðrum aðilum, s.s. bönkum, en önnur starfsemi stofnunarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að skilgreina ítarlegar í lögum um Húsnæðisstofnun til hvers konar íbúðarhúsnæðis lána megi fé úr Byggingarsjóði verkamanna. Ennfremur kann að þurfa að setja skýrari reglur um úthlutun félagasamtaka á félagslegu leiguhúsnæði, s.s. um til hverra úthluta megi slíku húsnæði og þá ekki síst hvort heimilt verði að reka þar atvinnustarfsemi í einu eða öðru formi. Einnig þyrfti að skilgreina eftirlitshlutverk Húsnæðisstofnunar í því sambandi.

Ríkisendurskoðun telur að gera þurfi ríkari kröfur til þess að húsnæðisnefndir leggi fram raunhæfar áætlanir um íbúðarþörf í sveitarfélögum. Þetta er ekki síst mikilvægt í ljósi þess að víða sitja sveitarfélög uppi með félagslegt íbúðarhúsnæði vegna þess að engir umsækjendur eru til staðar. Þá telur Ríkisendurskoðun fulla ástæðu til að krefjast betri upplýsinga frá húsnæðisnefndunum um það hvort mæta megi félagslegri íbúðarþörf í meira mæli með kaupum á notuðu húsnæði á hverjum stað í stað nýbygginga. Að mörgu leyti er skiljanlegt að lögð hafi verið áhersla á atvinnuskapandi nýbyggingar en á móti má segja að það sé varla hlutverk hins félagslega húsnæðiskerfis að halda uppi atvinnustarfsemi í byggingariðnaði. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að taka þurfi stærðar- og kostnaðarviðmiðanir félagslegs húsnæðis til gagnrýnnar endurskoðunar en finna má dæmi þess að hátt verð á félagslegu húsnæði torveldi sölu á því.

Eins og fram hefur komið er nokkur misbrestur á því að tilskildir launaseðlar séu lagðir fram þegar sótt er um 10% viðbótlán og reglum sem gilda um viðmiðunartekjur við gerð greiðslumats er illa fylgt eftir. Á þessu þarf að ráða bót. Gera má ráð fyrir að umsækjendum sem uppfylla skilyrði til viðbótlántöku fækki þar með. Það þarf þó ekki að vera neikvætt, enda virðist boginn spenntur til hins ýtrasta með slíkum viðbótlántökum og full ástæða til að kanna hvort ekki beri fremur að vísa því fólki sem ekkert getur lagt til íbúðarkaupanna út á leigu-markaðinn.

6. ÞJÓNUSTUDEILD - ráðgjafarstöðin og aðstoð vegna greiðsluferfiðleika

6.1 INNGANGUR

Verkefni þjónustudeildar eru talin upp í reglugerð um skipulag Húsnæðisstofnunar ríkisins nr. 370/1994 en þar segir í 5. gr. að þjónustudeild annist upplýsingagjöf til einstaklinga, móttöku viðskiptavina, sí mavörslu, útgáfu á ársskýrslu stofnunarinnar, ráðgjöf til einstaklinga, aðstoð við íbúðareigendur í greiðsluferfiðleikum og öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál. Yfir deildinni er forstöðumaður en starfsmenn eru alls 12 talsins. Þjónustudeildin fellur undir rekstrarsvið Húsnæðisstofnunar. Óhætt er að segja að aðstoð við fólk í greiðsluferfiðleikum sé veigamesta verkefni þjónustudeildarinnar og um leið sá þáttur í starfsemi hennar sem helst er ástæða til að fjalla hér um.

Upphafið að aðstoð Húsnæðisstofnunar við íbúðareigendur í greiðsluferfiðleikum má rekja til ársins 1985 þegar stjórnvöld heimiluðu Húsnæðisstofnun að veita sérstök lán vegna greiðsluferfiðleika húsnæðis kaupenda og ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar ríkisins var komið á fót. Byggingarsjóður ríkisins veitti lán sem verja skyldi til þess að greiða upp vanskil á öðrum lánum umsækjenda. Á árinu 1991 hafði stofnunin heimild í lögum til þess að kaupa fasteignaveðbréf af íbúðareigendum í greiðsluferfiðleikum og greiða fyrir þau með húsbrefum. Á árinu 1992 og lengst af ársins 1993 veitti stofnunin engin lán vegna greiðsluferfiðleika, enda heimild til þess konar fyrirgreiðslu ekki í lögum. Húsnæðisstofnun var veitt heimild til að skuldbreyta vanskilum af lánum Byggingarsjóðs ríkisins og af fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar með reglugerð nr. 414/1993. Stofnuninni var hins vegar veitt heimild til að fresta greiðslum af lánum skuldara við þessa aðila með lögum nr. 12/1994. Heimild til skuldbreytinga og frestunar á greiðslum af lánum Byggingarsjóðs verkamanna var hins vegar á grundvelli laga nr. 97/1993 um stofnunina. Þá var gert samkomulag milli Húsnæðisstofnunar, félagsmálaráðuneytis og ýmissa fjármálastofnana um aðgerðir til að leysa greiðsluvanda fólks vegna íbúðarkaupa. Til marks um umfang þessarar starfsemi má nefna, að frá árinu 1993 og til ársloka 1995 bárust Húsnæðisstofnun um 2.900

umsóknir um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika. Samþykkt voru 1.900 skuldbreytingarlán vegna vanskila, samtals að fjárhæð um 760 m.kr. Þá var frestað greiðslum á um 1.400 lánum, samtals að fjárhæð um 6,3 milljarðar króna. Frá upphafi til miðs árs 1996 afgreiddi stofnunin um 660 umsóknir. Samþykkt var að veita 385 umsækjendum skuldbreytingarlán, samtals að fjárhæð um 210 m.kr. Einnig var greiðslum frestað af lánum 366 umsækjenda, en lánin voru samtals að fjárhæð um 1,4 milljarðar króna. Ekki er lengur sett þak á heildarfjárhæð sem verja má til aðstoðar vegna greiðsluerfiðleika eins og gert var allt til ársloka 1995 og hefur svigrúm Húsnæðisstofnunar til að veita aðstoð þannig verið rýmkað.

Um skuldbreytingar lána og frestun greiðslna gildir núna ákvæði 27. gr. a í lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins sbr. lög nr. 150/1995, en lagabreytingin tók gildi 1. janúar 1996. Þar segir að húsnæðismálastjórn sé heimilt að veita lán úr Byggingarsjóði ríkisins til allt að 15 ára í því skyni að leysa úr tímabundnum greiðsluerfiðleikum hjá lánþegum fasteignaveðbréfa húsbrefadeildar og lánþegum Byggingarsjóðs ríkisins. Það skilyrði er sett að greiðsluvandi stafi af óvæntum tímabundnum erfiðleikum vegna veikinda, slysa, minni atvinnu, atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum atvikum. Einnig er húsnæðismálastjórn heimilt, með sömu skilyrðum, að fresta greiðslum hjá einstökum lánþegum í allt að þrjú ár, enda þyki slík aðstoð líkleg til að koma í veg fyrir greiðsluvanda. Tekið er fram að skuldbreytingarlán og frestun á greiðslum geti farið saman. Ólíkt því sem áður tíðkaðist falla þessar heimildir ekki sjálfkrafa úr gildi, en eldri lagaákvæði voru sett til bráðabirgða. Í lögnum segir að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar. Þær er að finna í reglugerð nr. 184/1996 um viðmiðunarreglur vegna skuldbreytinga og/eða frestun greiðslna á lánum Byggingarsjóðs ríkisins og af fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar. Reglugerðin öðlaðist gildi þegar eftir setningu hennar 22. mars 1996. Í henni eru tilgreind nokkuð ítarlega þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að hægt sé að skuldbreyta eða fresta lánum, s.s. um orsakir greiðsluerfiðleikanna, stærðarmörk íbúðarhúsnæðis, eignarhluta umsækjanda í íbúð og aðrar eignir, greiðslubyrði og veðmörk. Ákvæði um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika lántakenda hjá Byggingarsjóði verkamanna eru ekki jafn ítarleg og hér var rakið. Í 80. gr. laga nr. 97/1993 segir aðeins að húsnæðismálastjórn geti heimilað frestun á greiðslum hjá einstökum lánþegum ef greiðslubyrði afborgana, vaxta og verðbóta fer yfir tiltekið hlutfall af heildartekjum greiðanda. Í 84. gr. reglugerðar nr. 46/1991 um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna segir, að hafi tekjur lántakanda lækkað svo frá þeim tíma sem

kaupsamningur var gerður að stefni í vanskil að mati Húsnæðisstofnunar sé húsnæðismálastjórn heimilt að fresta greiðslum í tiltekinn tíma.

Sem fyrr segir var á árinu 1993 gert samkomulag milli Húsnæðisstofnunar, félagsmálaráðuneytis og fjármálastofnana um aðgerðir til að leysa greiðsluvanda fólks vegna íbúðarkaupa. Þetta samkomulag var endurnýjað 2. febrúar 1996. Aðild að því eiga núna félagsmálaráðuneyti, Húsnæðisstofnun ríkisins, Búnaðarbanki Íslands, Íslandsbanki hf., Landsbanki Íslands, Samband íslenskra sparisjóða í samstarfi við samtök lífeyrissjóða auk Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar. Fram kemur að um sé að ræða samkomulag um aðgerðir til að leysa greiðsluvanda fólks sem á í erfiðleikum með að standa í skilum með lán til íbúðarkaupa og/eða aðrar fjárskuldbindingar vegna tekjulækkunar sem stafar af langvarandi atvinnuleysi, veikindum eða öðrum óviðráðanlegum orsökum. Í samkomulaginu kemur m.a. fram að lánastofnun sem umsækjandi snýr sér til skuli vísa honum til þeirrar lánastofnunar þar sem almenn viðskipti eða vanskil viðkomandi eru mest. Sú lánastofnun skuli reikna út greiðslubyrði lána, greiðslugetu og kanna til hvaða ráða þurfi að grípa til að draga úr greiðslubyrði og koma í veg fyrir greiðsluvanda.

6.2 AFGREIÐSLA UMSÓKNA UM SKULDBREYTINGAR OG FRESTANIR

Ferill afgreiðslu á málum vegna greiðsluerfiðleika er með þeim hætti að umsækjandi skilar útfylltu eyðublaði til Húsnæðisstofnunar. Jafnframt er fólki gefinn kostur á að hafa samband við starfsfólk ráðgjafarstöðvarinnar, sem vinnur að þessum málum, og ræða við það um fjárhagsvanda sinn. Það er ýmist gert símleiðis eða fólk kemur til viðtals. Mál vegna greiðsluerfiðleika eru þó ekki tekin til afgreiðslu hjá stofnunni nema samkvæmt skriflegri umsókn. Í umsókninni eiga m.a. að koma fram upplýsingar um öll lán umsækjanda. Með umsókn ber einnig að skila ýmsum gögnum skv. 4. gr. reglugerðar nr. 184/1996, s.s. skattframtali síðustu 2ja ára, launaseðlum síðustu 3ja mánaða, afriti síðustu greiðsluseðla og greinargerð um ástæður greiðsluerfiðleikanna. Tekið er við umsókn og hún skráð hjá Húsnæðisstofnun. Umsóknir eru afgreiddar í þeirri röð sem þær berast. Ráðgjafi sem fer yfir umsóknina byrjar á því að reikna út greiðslubyrði vegna allra lána umsækjandans. Reynist greiðslubyrðin vera of þung fyrir umsækjanda, er athugað hvort mögulegt er að lækka hana með því að skuldbreyta lánnum til lengri tíma. Oftast þarf að hafa samband við umsækjandann á meðan á þessari vinnu stendur. Ráðgjafinn fyllir út vinnublað með upplýsingum um málið og tillögum sínum um afgreiðslu. Forstöðumaður þjónustudeildarinnar fer síðan yfir

vinnublöðin og leggur þau fyrir greiðsluerfiðleikanefnd Húsnæðisstofnunar, hvort sem lagt er til að umsókn verði samþykkt eða synjað. Í nefndinni eiga sæti framkvæmdastjóri Húsnæðisstofnunar, rekstrarstjóri stofnunarinnar, forstöðumaður þjónustudeildar, forstöðumaður húsbrefadeildar (eða fulltrúi hans) og lögfræðingur frá lögfræðideild stofnunarinnar. Forstöðumaður félagsíbúðadeildar tekur sæti í nefndinni ef ástæða þykir til, s.s. ef afgreiða á umsóknir um skuldbreytingu á lánum Byggingarsjóðs verkamanna. Enda þótt það sé ekki skilyrði að allir nefndarmenn séu sammála um afgreiðslu hvers máls, kom fram í viðræðum við fulltrúa Húsnæðisstofnunar sem sæti eiga í nefndinni, að nefndin afgreiddi yfirleitt ekki mál nema allir væru sammála um afgreiðsluna. Á milli 10-20% mála er frestað til næsta fundar nefndarinnar ef afla þarf frekari upplýsinga eða leggja meiri vinnu í málin.

Eftir að nefndin hefur afgreitt mál, fer það aftur til þess ráðgjafa sem hefur með málið að gera. Hann sendir viðkomandi lánastofnunum tillögu um skuldbreytingu á lánum ef það var forsenda fyrir jákvæðri afgreiðslu málsins og tilkynnir umsækjandanum bréflega um lyktir málsins. Lánastofnanir munu yfirleitt hafa tekið tillögum Húsnæðisstofnunar vel og orðið við þeim ef þess er nokkur kostur. Í sumum tilvikum hefur Húsnæðisstofnun talið að greiðsluvandi yrði ekki leystur með þeim úrræðum sem stofnunun hefur yfir að ráða og þá er umsækjendum ráðlagt að selja íbúðarhúsnæði sitt. Það er hins vegar undir hælinn lagt hvort orðið er við slíkum ábendingum enda hefur Húsnæðisstofnun engin tók á að fylgja slíku eftir. Sama á við þegar umsækjendum er bent á að notfæra sér greiðsluþjónustu bankanna til að koma betri reglu á fjármál sín. Stundum felur ráðgjafi veðdeild Landsbankans að semja við fólk um greiðslu vanskila. Einkum er gripið til þessa ráðs ef umsækjandi uppfyllir ekki skilyrði um skuldbreytingar og fær af þeirri ástæðu synjun, s.s. ef ekki tekst að lækka greiðslubyrði lána nægjanlega mikið. Þetta er þó úrræði sem gagnast tiltölulega fáum. Um þriðjungi umsækjenda er synjað um fyrirgreiðslu og er þeim bent á að leita til Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Um 20% umsókna um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika sem Húsnæðisstofnun berast, koma frá öðrum lánastofnunum. Aðilar eins og bankar senda Húsnæðisstofnun tillögur um aðgerðir til lausnar á greiðsluerfiðleikum viðskiptamanna sinna, enda gengur áður nefnt samkomulag þessara aðila út á að umsækjendum sé vísað til þeirra lánastofnunar þar sem almenn viðskipti eða vanskil þeirra eru mest. Sú lánastofnun reiknar út greiðslubyrði lána, greiðslugetu og kannar til hvaða ráða þarf að grípa til að draga úr greiðslubyrði og koma í veg fyrir greiðsluvanda. Húsnæðisstofnun tekur þá afstöðu til tillagna sem þar eru

settar fram um skuldbreytingar eða frestun á greiðslum vegna lána sem stofnunin hefur veitt.

Í því skyni að sjá hvort afgreiðsla á umsóknum um skuldbreytingar á vanskilum og frestun á greiðslum af lánum væri í samræmi við ákvæði laga, kannaði Ríkisendurskoðun tilviljanakennt úrtak af umsóknum sem Húsnæðisstofnun afgreiddi frá setningu reglugerðar nr. 184/1996, þann 22. mars og til júníloka. Skoðaðar voru 34 umsóknir sem lætur nærri að séu um tíundi hluti afgreiddra umsókna á því tímabili. Umsóknirnar voru yfirfarnar með tilliti til þess hvort ákvæðum fyrrnefndrar reglugerðar hefði verið fylgt við afgreiðslu á þeim. Af umsóknum í úrtaki höfðu 20 (59%) verið samþykktar af Húsnæðisstofnun, 12 (35%) verið synjað, ein verið afturkölluð og ein var í biðstöðu. Hér á eftir gerð grein fyrir þeim atriðum sem komu til skoðunar og niðurstöðu varðandi þau.

Ástæður vanda

Eins og áður kom fram er í lögum um Húsnæðisstofnun sett það skilyrði, að greiðsluvandi stafi af óvæntum tímabundum erfiðleikum vegna veikinda, slysa, minni atvinnu, atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum atvikum. Í 1. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996 er þetta orðað efnislega á sömu leið. Þó það sé ekki beinlínis tekið fram, virðast þau atvik sem upp eru talin eiga það sammerkt að hafa skert tekjur lánþegans án þess að honum verði kennt um. Í 2. tl. 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að erfiðleikar þurfi að vera til komnir vegna fjármögnunar á hóflegu íbúðarhúsnæði miðað við fjölskylduaðstæður. Samkvæmt orðanna hljóðan virðist þetta ákvæði geta útilokað skuldbreytingu og/eða frestun lána ef greiðsluerfiðleikar stafa af atvikum sem ekki tengjast öflun íbúðarhúsnæðis, s.s. fjárskuldbindingum vegna atvinnurekstrar, ábyrgðaskuldbindinga sem fallið hafa á umsækjandann, o.s.frv. Þrátt fyrir þetta hefur framkvæmdin í reynd verið önnur. Í úrtakinu, sem valið var til skoðunar, voru orsakir greiðsluvandans hjá þeim sem fengu jákvæða úrlausn sinna mála, eftirtaldar (í tveimur tilfellum voru orsakir vandans fleiri en ein):

Veikindi umsækjanda eða fjölskyldumeðlims	6 *)
Sambúðarslit	2
Atvinnuleysi	2
Lækkandi tekjur v/minni atvinnu eða nýs starfs	2
Dýrt húsnæði (offjárfesting)	2
Endurbætur eða viðgerð á húsnæði	2 *)
Erfiðleikar v/atvinnurekstrar	2 *)
Yfirtaka skulda	1
Óviss ástæða (kom ekki fram í gögnum)	3

*) Í einu tilviki var um að ræða bæði veikindi og endurbætur á húsnæði, og í öðru veikindi og erfiðleika vegna atvinnureksturs.

Eins og sjá má hafa umsóknir um aðstoð vegna greiðsluferfiðleika verið samþykktar enda þótt þær falli vart að orðalagi laga og reglugerðar, sbr. offjárfesting í húsnæði, kostnaðarsamar endurbætur og viðgerðir, erfiðleikar vegna atvinnurekstrar og yfirtaka skulda. Á það er minnst síðar í þessari umfjöllun að umsóknum virðist ekki synjað á þeirri forsendu að greiðsluvandi sé til kominn vegna atvika sem reglugerðin nær ekki yfir. Almennt þykir því mega álykta sem svo, að umsækjendur um skuld-breytingar eða frestunar á greiðslum, fái aðstoð frá Húsnæðisstofnun hvað sem líður orsökum greiðsluvanda þeirra.

Stærðarmörk húsnæðis

Í 2. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996 er það skilyrði sett, að greiðsluferfiðleikar séu til komnir vegna fjármögnunar á hóflegu íbúðarhúsnæði miðað við fjölskylduáðstæður. Skv. reglugerðinni telst íbúðarhúsnæði að jafnaði hóflegt, ef stærð þess miðað við fjölskyldustærð er eftirfarandi: 1-2: 85 m²; 3-4: 120 m²; 5-6: 150 m². Ef um stærri fjölskyldu eða aðrar sérstakar áðstæður er að ræða skal hvert tilfelli metið sérstaklega. Ennfremur er við mat á stærðarmörkum íbúða heimilt að taka tillit til markaðsverðs íbúða á viðkomandi stað. Af samþykktum umsóknum í úrtaki voru íbúðir í 40% tilvika stærri en ofangreind mörk segja til um.

Eignamörk umsækjenda

Í 3. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996 er sett það skilyrði, að eignarhluti umsækjanda í íbúð, og aðrar eignir hans, sé að jafnaði með eftirfarandi hætti, með hliðsjón af fjölskyldustærð: 1-2, 4,0 millj. kr.; 3 eða fleiri, 6,0 millj. kr. Eignarhluti er skilgreindur sem raunvirði/matsvirði/matsverð íbúðar, að frádregnum þeim skuldum sem stafa af byggingu eða kaupum á íbúð. Samkvæmt þessu á ekki að draga aðrar skuldir umsækjanda frá við útreikninginn. Í 10% tilvika þar sem umsókn var samþykkt voru eignir umsækjanda hærri en ofangreind mörk.

Fjöldi íbúða í eigu umsækjenda

Það skilyrði er sett að umsækjandi eigi aðeins eina íbúð, sbr. 4. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996. Í tveimur tilvikum, þar sem umsókn um aðstoð var samþykkt, báru gögn ekki með sér hvort umsækjandi ætti aðeins eina íbúð. Þetta skilyrði var annars uppfyllt í öllum tilvikum.

Samþykki annarra lánardrottna

Aðrir lánardrottnar umsækjanda þurfa einnig að samþykkja að veita aðstoð vegna greiðsluferfiðleika ef þörf er talin á því, sbr. 5. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996. Að því er best varð séð, skorti á að þessu væri framfylgt í 15% tilvika þar sem umsókn var samþykkt. Tekið skal fram að Húsnæðisstofnun hefur komið með þá skýringu að leitað hafi verið munnlegs samþykkis annarra lánardrottna.

Greiðslubyrði

Í 6. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996 segir að til þess að umsækjandi eigi rétt á skuldbreytingu vanskila eða frestun á greiðslum af láni, þurfi greiðslubyrði hans að jafnaði að vera yfir 30% af heildarlaunum fyrir afgreiðslu. Þá segir þar að stafi greiðsluferfiðleikar af lækkun tekna, sé heimilt að veita aðstoð þó svo að greiðslubyrði verði yfir 30% af heildarlaunum eftir afgreiðslu, ef líklegt er talið að tekjur verði innan árs frá afgreiðslu þannig, að greiðslubyrði verði þá undir 30% af heildarlaunum að jafnaði á næstu 4 árum. Samkvæmt þessu virðist mega líta svo á, að almenna reglan sé, að til þess að veita megi aðstoð þurfi greiðslubyrði á eftir að vera undir 30%. Umsækjendur sýna fram á tekjur með afriti þriggja síðustu launaseðla og afriti af tveimur síðustu skattframtölum. Í 50% tilvika í úrtaki Ríkisendurskoðunar þar sem umsókn var samþykkt verður að líta svo á, að skilyrðum um greiðslubyrði hafi ekki verið fullnægt að öllu leyti. Frávik voru aðallega með tvennum hætt, annars vegar að greiðslubyrði eftir aðstoð varð hærri en 30%, hins vegar að ekki var tekið tillit til allra lána umsækjandans í greiðslumatinu.

Í helmingi tilvika þar sem umsókn var samþykkt, fór meðalgreiðslubyrði næstu fjögurra ára, ekki niður fyrir 30% eftir skuldbreytingu, eins og hér er sýnt:

Fyrir (%)	45	52	82	36	50	36	65	60	44	43
Eftir (%)	32	42	55	34	40	32	49	36	33	40

Fram hefur komið hjá Húsnæðisstofnun að skuldbreytingar séu heimilaðar enda þótt greiðslubyrði umsækjanda á eftir sé talin illviðráðanleg. Tilgangurinn er, að sögn Húsnæðisstofnunar, að gera umsækjandanum

auðveldara að selja fasteign sína með því að koma áhvílandi lánum í skil. Gallinn við þessa málsmeðferð er aftur á móti sá, að Húsnæðisstofnun hefur hvorki tök á né heimildir til að fylgja því eftir að eignin verði seld. Auk þess verður ekki séð að þessi málsmeðferð sé í samræmi við ákvæði gildandi reglugerðar.

Talsvert var um að ekki væri tekið tillit til allra lána umsækjanda við útreikning á greiðslubyrði. Í einu tilfalli vantaði lífeyrissjóðslán að fjárhæð 657 þúsund krónur og bankalán að fjárhæð 240 þúsund. Í öðru var ekki tekið tillit til námsláns frá LÍN að fjárhæð 1.036 þúsund krónur og láns frá sparisjóði að fjárhæð 184 þúsund. Í þriðja dæminu vantaði í greiðslumatið lán frá banka að fjárhæð 217 þúsund krónur og lífeyrissjóðslán sem skv. veðbókarvottorði var upphaflega 500 þúsund krónur. Í fjórða dæminu vantaði námslán frá LÍN að fjárhæð 1.767 þúsund krónur í greiðslumatið. Í heild var niðurstaðan sú að ekki hefði verið tekið tillit til allra lána umsækjenda í 7 af 20 samþykktum umsóknum sem skoðaðar voru eða í 35% tilvika.

Við útreikning á greiðslubyrði var í einu tilviki gengið út frá að laun umsækjanda væru 399 þúsund krónur á mánuði. Útreiknuð greiðslubyrði eftir skuldbreytingu varð 26%. Aftur á móti voru laun umsækjenda skv. launaseðlum 313 þúsund á mánuði, og ekki nema 257 þúsund ef ekki er tekið tillit til orlofs sem greitt var út. Í gögnum málsins var ekki að finna nokkuð það sem skýrt gæti þetta misræmi. Dæmi sem þetta heyrir þó til undantekninga og almennt er stuðst við þær upplýsingar sem fram koma á launaseðlum og skattframtölum.

Veðmörk íbúða

Það skilyrði er sett, að skuldbreytingarlán ásamt áhvílandi lánum á undan því, sé innan við 70% af brunabótamati, sbr. 7. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996. Athugun á framkvæmd þessa ákvæðis sýndi að í 10% tilvika þar sem umsókn var samþykkt, fór veðsetning fram úr þessum mörkum. Í úrtakinu voru tvö tilvik sem þannig var ástatt um og var hlutfall veðskulda í öðru 77% en í hinu 72%.

Lánskjör skuldbreytingarlána og frestun á greiðslum

Í 2. gr. reglugerðar nr. 184/1996 er ákvæði þess efnis að lánstími skuldbreytingarlána sé 5 - 15 ár, en þó aldrei lengri en þörf er á hverju sinni til að fullnægja skilyrðum um greiðslubyrði eftir afgreiðslu. Athuginin leiddi í ljós að lánstími var alltaf innan ofangreindra marka. Þess má geta að meðallánstíminn var 8,6 ár sem gefur til kynna að frekar en hitt sé leitast við að takmarka lánstímann. Í öllum tilvikum voru vextir skuld-

breytingarlána þeir sömu og þeirra lána sem skuldbreytt var og skilyrði 2. gr. þar um því fullnægt. Loks er þess að geta að í 3. gr. reglugerðarinnar er heimild til að fresta greiðslum af lánnum takmörkuð við 3 ár. Aðeins í einu tilviki virtist þessu ákvæði ekki framfylgt. Að meðaltali var greiðslum frestað í 2,8 ár.

Fylgigögn með umsóknum

Títtnefnd reglugerð gerir mjög ákveðnar kröfur til þess hvaða gögn umsækjanda beri að láta fylgja umsókn sinni. Þau gögn sem fylgja eiga umsókn eru skv. 4. gr. (1) afrit af tveimur síðustu skattskýrslum, staðfest af viðkomandi skattyfirvöldum eða löggiltum endurskoðanda, (2) afrit af þremur síðustu launaseðlum, (3) afrit af síðasta greiðsluseðli allra lána umsækjanda, (4) veðbókarvottorð, (5) brunabótamat, og (6) bréf þar sem greiðsluferfiðleikum umsækjanda er lýst í stuttu máli. Í reglugerðinni er sérstaklega tekið fram, að umsókn verði einungis afgreidd ef öll framangreind gögn fylgja með henni, svo og ef umsóknareyðublað er útfyllt til fulls. Nokkuð misjafnt var í hvaða mæli tilskilin gögn fylgdu umsóknum. Veðbókarvottorð fylgdi öllum umsóknum, en hins vegar vantaði launaseðla eða staðfest afrit skattskýrslu í 10% tilvika, staðfestingu á brunabótamati vantaði í 20% tilvika, bréf með lýsingu á greiðsluferfiðleikum vantaði í 35% tilvika og gerð var athugasemd við vöntun á greiðsluseðlum í 50% tilvika þar sem umsókn hafði verið samþykkt. Að síðustu var í 15% tilvika gerð athugasemd við að umsóknareyðublað væri ekki útfyllt til fulls. Eðlilegt má telja að umsækjendur séu krafðir um staðfestingar á ástæðum sem tilgreindar eru sem orsök greiðsluferfiðleikanna. Hins vegar voru dæmi um að slíkar staðfestingar vantaði, s.s. á yfirtöku lána vegna lánsábyrgða eða atvinnuleysi.

Synjanir um skuldbreytingu eða frestun

Eins og fram hefur komið synjar Húsnaðisstofnun um þriðjungi umsókna um aðstoð vegna greiðsluferfiðleika. Helsta ástæða fyrir synjun er að greiðsluferfiðleikar umsækjanda eru ekki taldir það miklir að þörf sé á aðstoð. Nálægt því jafn oft er aðstoð synjað þar sem hún er ekki talinn gagnast umsækjanda við að koma greiðslubyrði í viðráðanlegt horf. Í þeim tilvikum ráðleggur Húsnaðisstofnun umsækjendum að selja húsnaðið. Ástæður fyrir synjunum voru annars eftirtaldar í úrtakinu sem kom til skoðunar:

Greiðsluerfiðleikar ekki miklir	5
Of mikil greiðslubyrði eftir aðstoð	4
Of háar tekjur	2 *)
Of stórt húsnæði	1 *)
Annað ótilgreint	2

*) Í einu tilviki var ástæða synjunar bæði of háar tekjur og of stórt húsnæði.

Athugun á ástæðum synjana virðist benda til þess að ekki sé synjað um aðstoð á grundvelli þess hver orsök vandans sé.

Afgreiðslutími umsókna

Loks var athugað hve langan tíma hefði tekið að afgreiða umsóknirnar og reyndist hann mislangur. Í úrtakinu voru dæmi um að umsókn væri 116 daga í vinnslu, þ.e. frá því hún barst Húsnæðisstofnun og þar til stofnunin skýrði umsækjanda frá afgreiðslu málsins. Stysti afgreiðslutíminn í úrtakinu var tveir dagar. Að meðaltali tók um 57 daga að afgreiða umsókn um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika.

Samantekt

Af umfjölluninni hér að framan má ráða að Húsnæðisstofnun hafi almennt leitast við að ráða bót á greiðsluvanda fólks teljist sýnt að úrræði stofnunarinnar komi að gagni fyrir viðkomandi, í stað þess að miða afgreiðslu við orðalag reglugerðar nr. 184/1996. Þannig virðist, svo dæmi sé tekið, látið nægja að heimfæra megi aðstæður umsækjenda undir eitthvert eitt skilyrða sem hún setur, en ekki litið svo á að umsækjendur þurfi að uppfylla þau öll. Það hefur komið fram að Húsnæðisstofnun lítur fremur á reglugerðina sem leiðbeiningu um framkvæmd skuldbreytinga og frestana á greiðslum, heldur en fortakslaus fyrirmæli þar um. Því til stuðnings bendir Húsnæðisstofnun á, að í heiti reglugerðarinnar sé talað um „viðmiðunarreglur“ auk þess sem í henni sé á nokkrum stöðum notað orðalagið „að jafnaði“. Ennfremur hefur Húsnæðisstofnun talið sig mega líta svo á, að í reglugerðinni hafi ekki falist þrenging á þeim skilyrðum fyrir skuldbreytingum og frestunum lána sem áður giltu. Hefur stofnunin litið svo á að félagsmálaráðuneytinu hafi verið fullkunnugt um á hvaða hátt Húsnæðisstofnun hefur afgreitt umsóknir um greiðsluerfiðleika og hafi ráðuneytið ekki gert neinar athugasemdir. Af þessu tilefni taldi Ríkisendurskoðun rétt að leita eftir staðfestingu félagsmálaráðuneytis á ýmsum atriðum umræddrar reglugerðar.

Í bréfi ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar dags. 1. ágúst 1996 er fyrst rakinn aðdragandinn að setningu laga nr. 150/1996. Þá segir þar að eftir að lögin voru sett hafi félagsmálaráðherra óskað eftir tillögum

húsnæðismálastofnunar um framkvæmd ákvæðis laganna um skuldbreytingar og greiðslufrest. Reglugerð nr. 184/1996 um viðmiðunarreglur vegna skuldbreytinga og/eða frestun á greiðslu á lánum Byggingarsjóðs ríkisins og af fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar sé efnislega í samræmi við tillögur húsnæðismálastjórnar að undanskilinni 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar þar sem kveðið er á um ef vanskilum af tveimur eða fleiri lánum er skuldbreytt með einu skuldbreytingarláni, skuli vextir þess vera vegið meðaltal vaxta þeirra lána sem skuldbreytt er og í samræmi við fjárhæð vanskila af hverju láni fyrir sig. Þá kemur fram í bréfinu að tillögur húsnæðismálastjórnar um vinnureglur hafi byggst í meginatriðum á verklagsreglum sem mótast höfðu hjá Húsnæðisstofnun. Markmiðið með setningu reglugerðarinnar hafi verið að gera vinnureglurnar opinberar með augljósum hætti. Reglugerðin sé í meginatriðum samkvæmt tillögum húsnæðismálastjórnar. Þá kemur fram að heitið „viðmiðunarreglur“ komi fram í tillögum húsnæðismálastjórnar en félagsmálaráðuneytið geri engan greinarmun á reglum og viðmiðunarreglum í þessu sambandi. Ennfremur kemur fram að ráðuneytið telji ekki rétt að líta svo á að hægt sé að flokka atriði sem breyta fjárhagslegum forsendum fjölskyldunnar eftir því hvort þau tengist beint útvegum eigin húsnæðis. Flestar breytingar á högum sem raska afkomu fjölskyldunnar geta leitt til greiðsluferfiðleika. Í 1. gr. sé heimilað að veita aðstoð vegna annarra óvæntra atvika sem hafa breytt forsendum viðkomandi til að standa í skilum með húsnæðislán. Hjónaskilnaður, svo dæmi sé tekið, getur haft í för með sér lakari afkomu fyrir viðkomandi og leitt til greiðsluferfiðleika á sama hátt og minni atvinna. Megininntak 2. greinar sé fyrst og fremst að takmarka aðstoðina við útvegum hóflegs húsnæðis miðað við fjölskyldustærð. Loks vék ráðuneytið í bréfi sínu að orðalaginu „að jafnaði“ og segir að það hafi verið notað þegar um tölulega viðmiðunarþætti er að ræða og erfitt geti reynst að hafa skurðlínu hárfína. Erfitt geti reynst, svo dæmi sé tekið, að rökstyðja synjun ef brúttóstærð húsnæðis fer 1-2 fermetra umfram viðmiðunarmörk. Ráðuneytið tekur engu að síður fram að orðalag þetta gefi ekki tilefni til verulegra frávíka frá viðmiðunarstærðum.

Með hliðsjón af því sem segir hér að framan telur Ríkisendurskoðun einsýnt að draga megi þá ályktun, að Húsnæðisstofnun hafi verið fengið mjög rúmt svigrúm til þess að aðstoða aðila sem lent hafa í greiðsluferfiðleikum vegna húsnæðislána. Óhætt er að segja að í framkvæmd hafi ýmis ákvæði reglugerðarinnar verið túlkuð með rýmri hætti en orðalag reglugerðarinnar býður upp á. Þetta á m.a. við um það skilyrði að orsaka vandans sé að leita í ófyrirséðum atvikum, erfiðleikar séu til komnir vegna fjármögnunar á hóflegu íbúðarhúsnæði og að koma

megi greiðslubyrði niður fyrir 30% af tekjum. Þessu til viðbótar var talsverður misbrestur á að öll tilskilin gögn fylgdu umsóknum um greiðsluerfiðleikafyrirgreiðslu. Ríkisendurskoðun vill geta þess að yfirstjórn Húsnæðisstofnunar brást skjótt við eftir að athugasemdum hennar við starfshætti ráðgjafarstöðvarinnar var komið á framfæri. Rekstrarstjóri Húsnæðisstofnunar sendi starfsfólki ráðgjafarstöðvar minnisblað þar sem ábendingum þessum var komið á framfæri.

Ljóst er að talsvert skiptar skoðanir eru innan Húsnæðisstofnunar um gagnsemi ýmissa þeirra aðgerða sem ráðgjafarstöðin hefur gripið til. Gagnrýnin beinist ekki síst að því hvort skuldbreyta eigi vanskilum og fresta greiðslum af lánum fólks þegar ekki tekst að lækka greiðslubyrði niður fyrir 30% af tekjum eins og dæmi eru um. Umsókn er stundum samþykkt í þeirri von að tekjur umsækjenda hækki. Tilgangurinn getur annars verið sá, að gefa fólki tækifæri til þess að selja íbúðir sínar og losna þannig við skuldir. Er þá vísað til þess að auðveldara er að selja eignir þar sem áhvílandi lán eru ekki í vanskilum. Ríkisendurskoðun er ekki í aðstöðu til að taka afstöðu til þessa máls, að öðru leyti en að benda á að slík fyrirgreiðsla samrýmist vart ákvæðum margnefndrar reglugerðar. Það má jafnframt benda á að Húsnæðisstofnun hefur engin tók á að sjá til þess að fólk verði við tilmælum um sölu. Ekki liggja heldur fyrir hjá stofnuninni upplýsingar eða rannsóknir um hvort skuldbreyting á vanskilum hafi reynst gagnleg við slíkar aðstæður. Hlýtur að orka mjög tvímælis að samþykkja skuldbreytingar þannig nánast upp á von og óvon.

Annað sem kallað hefur á gagnrýni er langur afgreiðslutími umsókna hjá ráðgjafarstöðinni. Í minnisblaði sem forstöðumaður þjónustudeildar tók saman 17. apríl 1996 um stöðu umsókna í deildinni, kom fram að þá hafi óafgreiddar umsóknir verið um 300 talsins. Afgreiðslutími væri að nálgast þrjá mánuði sem væri algjörlega óviðunandi. Tilgreindar voru tvær ástæður sem aðallega voru taldar skýra langan afgreiðslutíma. Annars vegar hefði fjöldi umsókna aukist og væru þær rúmlega 100 á mánuði fyrir utan umsóknir frá húsnæðisskrifstofunni á Akureyri og bönkum. Hins vegar að um áramótin rann út samningur við þrjá starfsmenn sem höfðu verið ráðnir tímabundið til starfa við ráðgjafarstöðina. Fyrir utan óhagræði sem umsækjendur geta orðið fyrir vegna langs afgreiðslutíma, hefur hann einnig bitnað á vanskilainnheimtu stofnunarinnar eins og rakið er í 7. kafla þessarar skýrslu. Þannig hefur t.d. stundum þurft að fresta eða afturkalla uppboð til þess að ráðrúm gefist til að yfirfara umsóknir. Í þeim tilvikum sem umsókn er synjað veldur þetta drætti á að hægt sé að ljúka innheimtuferlinum með tilheyrandi kostnaði fyrir skuldaranna og tapsáhættu fyrir stofnunina. Að hálfu þjónustudeildarinnar hefur því verið

haldið fram að með styttri biðtíma eftir afgreiðslu verði þetta vandmál úr sögunni.

Loks hefur verið fundið að því að ekki hafi verið vandað nægjanlega vel til undirbúnings að framkvæmd skuldbreytinga. Þegar Húsnæðisstofnun hóf að fresta greiðslum af fasteignaveðbréfum árið 1993, vanrækti stofnunin frágang skilmálabreytinganna. Þannig hefði stofnunin átt að útbúa sérstakt skjal um skilmálabreytinguna, fá samþykki síðari veðhafa og láta svo að lokum þinglýsa skilmálabreytingunni. Þetta var ekki gert, en látið nægja að breyta skilmálum lánanna í skuldabréfakerfi Reiknistofu bankanna. Þessi yfirsjón varð þess valdandi að stofnunin á nú á hættu að glata vöxtum sem féllu til þann tíma sem ekki var greitt af lánunum vegna frestunar. Þegar hafist var handa við skjalagerð og þinglýsingu hafði greiðslum af um 2.700 skuldabréfum Húsnæðisstofnunar verið frestað og varð stofnunin að hafa samband við þá skuldara sem hlut áttu að máli. Nú þegar hefur verið haft samband við um 300 aðila, þeim fengið í hendur skjal um skilmálabreytinguna og þeir beðnir um að leita eftir samþykki síðari veðhafa fyrir henni og láta að því búnu þinglýsa skjalinu. Eftir því sem fram hefur komið hjá Húsnæðisstofnun hefur fólk brugðist vel við þessari málaleitan og aðrir veðhafar samþykkt skilmálabreytinguna. Reyndar hefur Húsnæðisstofnun tekið að sér að greiða kostnað vegna þinglýsingar, 1.000 kr. vegna hverrar skilmálabreytingar, sem annars hefði fallið á skuldarann. Húsnæðisstofnun hefur skýrt mistök við undirbúninginn með að stofnunin hafi á þessum tíma verið stórlega vanmönnuð, bæði lögfræði- og þjónustudeild, með hliðsjón af umfangi verkefna.

6.3 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Ríkisendurskoðun telur að nokkuð skorti á að framkvæmd skuldbreytinga og frestana á greiðslum sé í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 184/1996. Eftir því sem næst verður komist er ekki ágreiningur á milli Húsnæðisstofnunar og félagsmálaráðuneytisins um hvernig framkvæmdinni skuli háttað. Það hafi heldur ekki staðið til að reglugerðin þrengdi þá framkvæmd sem viðgengist hafði áður. Miðað við þetta telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að breyta orðalagi reglugerðarinnar þannig að það verði í samræmi við verklag Húsnæðisstofnunar við afgreiðslu umsókna vegna greiðsluferfiðleika og vilja félagsmálaráðuneytisins. Jafnframt er nauðsynlegt að Húsnæðisstofnun gangi ríkt eftir því við umsækjendur að tilskilin gögn fylgi öllum umsóknum.

Tillögur Ríkisendurskoðunar um vanskilainnheimtu á lánum Húsnæðisstofnunar sem reifaðar eru í kafla 7 hér á eftir, gera ráð fyrir að forræði allra innheimtumála verði á einni hendi, þ.e. í lögfræðideild stofnunarinnar. Lögfræðideildin beri ábyrgð á meðferð slíkra mála og taki allar ákvarðanir um innheimtuaðgerðir, samninga og skuldbreytingar vanskila og frestanir á greiðslum. Það má að sjálfsögðu hugsa sér að ráðgjafarstöðin verði áfram umsagnaraðili um greiðsluerfiðleikamál og vinni þau jafnvel að einhverju leyti. Engu að síður er það tillaga Ríkisendurskoðunar að það verði lögfræðideildin sem myndi fela ráðgjafarstöðinni að skoða mál en tæki síðan lokaákvörðun eftir að umsögn ráðgjafarstöðvarinnar liggur fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar virðist ekki sérstök ástæða til að greiðsluerfiðleikanefnd Húsnæðisstofnunar taki ákvörðun um skuldbreytingar og frestanir vegna allra slíkra mála enda ætti í flestum tilvikum að vera hægt að afgreiða mál með hlutlægum hætti á grundvelli reglugerðar þar um. Þessu til stuðnings má ennfremur nefna að fram hefur komið að oft er mikill fjöldi mála lagður fram á fundum greiðsluerfiðleikanefndarinnar og að lítil tími gefist til umræðu um hvert þeirra. Rétt er að taka fram að forsvarsmenn Húsnæðisstofnunar eru ekki sammála þessu sjónarmiði og telja að starf nefndarinnar tryggi betur en ella að allir umsækjendur fái sambærilega afgreiðslu sinna mála.

Samráðsnefnd um greiðsluvanda heimilanna sem skilaði álit í júlí 1995 lagði til að tekið yrði fyrir á greiðsluvanda fólks en nú er gert, s.s. með því að hafa að fyrri bragði samband við fólk sem er í vanskilum með lán frá stofnuninni. Það var mat nefndarinnar að með því móti væri oft hægt að forða fólki frá því að lenda í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum, en reynslan sýnir að fólk sem er í greiðsluerfiðleikum leitar sér iðulega aðstoðar mjög seint. Það sem helst hefur staðið í vegi fyrir að þessu væri hrint í framkvæmd, er tímaskortur ráðgjafarstöðvar. Hér er tekið undir þetta sjónarmið og lagt til að ráðgjafarstöðin fái það hlutverk að hafa samband við skuldara áður en vanskil koma til kasta lögfræðideildarinnar. Fólki yrði boðin ráðgjöf og fræðsla um hvernig forðast megi vanskil og hvatt til að bregðast skjótt við og upplýst um afleiðingar vanskila og þann feril sem fer af stað um leið og mál verður „vanskilamál“. Þannig yrði markmið ráðgjafarstöðvarinnar að fækka viðskiptavinum lögfræðideildar í stað þess að taka á vandanum þegar í óefni er komið eins og nú er gert í of ríkum mæli.

Þrátt fyrir það sem að ofan segir um breytt hlutverk ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar, er full ástæða til að athuga hvort aðrar fjármála- stofnanir, s.s. bankar, geti ekki í auknum mæli tekið að sé þá vinnu sem ráðgjafarstöðin hefur nú með höndum. Ýmislegt mælir með að sá

möguleiki verði kannaður frekar. Þar má nefna að bankarnir annast nú þegar ráðgjöf við fólk í greiðsluferfiðleikum og er um fimmti hluti umsókna sem ráðgjafarstöðinni berast komnar þaðan. Bankar og aðrar fjármálastofnanir annast sem kunnugt er einnig allt greiðslumat vegna húsbrefalána. Oft á tíðum eru greiðsluferfiðleikar tilkomnir vegna skammtímalána í bönkum og skuldbreyting þeirra forsenda þess að hægt sé lækka greiðslubyrðina. Húsnæðislán eru yfirleitt hvort sem er til það langs tíma að skuldbreyting kemur ekki til með að lækka greiðslubyrðina, nema vanskil séu þess hærrí. Bankarnir geta ólíkt Húsnæðisstofnun boðið fólki upp á greiðsluþjónustu, sem óneitanlega er úrræði sem oft á tíðum má telja nauðsynlega forsendu þess að koma megi lagi á fjármál umsækjenda eftir skuldbreytingu. Sem fyrr segir hefur biðtími eftir afgreiðslu mála hjá ráðgjafarstöðinni verið óviðunandi og bitnað bæði á umsækjendum og hagsmunum Húsnæðisstofnunar. Biðtíminn ætti að styttest þegar fólk getur leitað til fleiri aðila um ráðgjöf og aðstoð vegna greiðsluferfiðleika. Á vissan hátt skýtur auk þess nokkuð skökku við að Húsnæðisstofnun veiti þjónustu sem þessa, á sama tíma og stjórnvöld hafa sett á laggirnar sérstaka Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, sem Húsnæðisstofnun á þar að auki aðild að. Enda þótt hlutverki ráðgjafarstöðvarinnar yrði breytt þarf Húsnæðisstofnun að sjálfsgöðu eftir sem áður að taka afstöðu til óska fjármálastofnana um skuldbreytingar að svo miklu leyti sem lán Húsnæðisstofnunar koma þar við sögu. Mætti hugsa sér að lögfræðideild Húsnæðisstofnunar hefði það hlutverk.

Ástæða er hér að lokum til að fjalla nokkuð um þá aðferð sem Húsnæðisstofnun viðhefur við frágang skuldabréfa vegna skuldbreytinga. Skuldbreytingarnar hafa verið framkvæmdar með þeim hætti að gefið er út nýtt skuldabréf vegna vanskilanna sem skuldbreytt er og nýja bréfinu síðan þinglýst aftast í veðröðina. Með þessu móti glatar sá hluti kröfu Húsnæðisstofnunar sem skuldbreytt er, þeirri veðtryggingu sem hún áður hafði þar sem kröfur sem á undan koma í veðröðinni njóta forgangs við úthlutun á andvirði eignarinnar komi til nauðungarsölu á henni. Starfsmenn Húsnæðisstofnunar hafa verið inntir eftir því hvers vegna þessi háttur hafi verið hafður á skuldbreytingunum. Þær skýringar sem nefndar hafa verið eru einkum þær að í upphafi hafi bankar í einhverjum tilvikum neitað að samþykkja skuldbreytingu sem síðari veðhafi og því hafi Húsnæðisstofnun ekki haldið því til streitu að skuldbreytingar færu á sama veðrétt og krafa stofnunarinnar að öðru leyti. Þannig hafi Húsnæðisstofnun eingöngu horft til ákvæða 7. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 184/1996 í þessu sambandi þar sem segir að skuldbreytingarlán ásamt áhvílandi lánum á undan því sé innan við 70% af brunabótamati. Húsnæðisstofnun hefur því ekki haft uppi tilburði til að tryggja kröfu sína

eins vel og kostur er í hverju tilviki fyrir sig, heldur viðhaft þá vinnureglu að skuldabréf vegna skuldbreytinga færi aftast í veðröð.

Því verður engan veginn slegið föstu að veðmörk sem miðast við 70% af brunabótamati eignar tryggi hagsmuni stofnunarinnar að þessu leyti. Þvert á móti sýnir reynslan að veðmæti eigna getur oft á tíðum verið innan þessara marka. Það er mat Ríkisendurskoðunar að Húsnæðisstofnun taki á sig óþarfa áhættu með því að skuldbreyta vanskilum með þeim hætti sem tíðkast hefur. Þess í stað sýnist eðlilegt að Húsnæðisstofnun leiti eftir samþykki annarra veðhafa fyrir að skuldabréf vegna vanskila færist á sama veðrétt og lánið sem skuldbreytt var. Í þessu sambandi er rétt að minna á áður nefnt samkomulag Húsnæðisstofnunar við banka og sparisjóði frá 2. febrúar 1996 en þar segir m.a.: „Vanskilum sem verður skuldbreytt haldi veðrétti upphaflega lánsins“. Með framangreindum vinnubrögðum má í ljósi reynslunnar fullyrða að Húsnæðisstofnun hefur glatað skuldbreyttum kröfum sínum í einhverjum mæli. Það ber því brýna nauðsyn til að stofnunin breyti framkvæmd skuldbreytinga þannig að skuldbreyting fari á sama veðrétt og upphaflega krafan.

7. LÖGFRÆÐIDEILD OG VEÐDEILD L. Í. - innheimta vanskila

7.1 INNGANGUR

Húsnæðisstofnun ríkisins er lánastofnun og því felst, eðli málsins samkvæmt, verulegur og veigamikill hluti af störfum hennar í því að innheimta þær kröfur sem stofnunin á. Innheimta á skuldabréfum sjóða Húsnæðisstofnunar fer að mestu leyti fram hjá veðdeild Landsbanka Íslands. Veðdeildin er í sama húsnæði og Húsnæðisstofnun ríkisins og vinnur m.a. að innheimtum fyrir Húsnæðisstofnun. Húsnæðisstofnun greiddi veðdeildinni 24,4 m.kr. fyrir störf deildarinnar við innheimtu á kröfum Húsnæðisstofnunar á árinu 1995. Á áramótum 1995/1996 var heildarfjöldi lána Húsnæðisstofnunar sem til innheimtu er hjá veðdeild 134.136. Heildarfjöldi lántakenda var 56.904 þar af var fjöldi lántakenda í vanskilum 6.697 eða 11,8% af heildarfjölda lántakenda.

7.2 SAMSTARFSSAMNINGUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR OG VEÐDEILDAR

Húsnæðisstofnun ríkisins og veðdeild Landsbanka Íslands hafa gert með sér samstarfssamning um þjónustu og endurgjald fyrir þá starfsemi, sem veðdeildin annast fyrir Húsnæðisstofnun. Núgildandi samningur er frá 5. janúar 1988. Þar kemur fram í grein 1.2. að veðdeildin annist vörslur skuldabréfa og sjái um innheimtu lántökugjalda, afborgana, vaxta og verðbóta á þeim gjalddögum sem veðskuldabréfin kveða á um. Í grein 1.3. kemur fram að veðdeildin sér um uppboðsbeiðnir varðandi öll vanskil við þá sjóði sem veðdeildin þjónustar, og fylgir þeim eftir til hlítar með aðstoð Húsnæðisstofnunar. Skv. grein 1.7. sér veðdeildin um fjárhags- og rekstrarbókhald fyrir sjóðina og útborgun reikninga í samráði við ríkisbókhald. Í grein 2.4. kemur fram að aðilar eru sammála um að gera með sér fylgisamninga um einstaka liði aðalsamningsins og hugsanlegar breytingar á verkefnum, eftir því sem nauðsynlegt kann að vera. Í grein 2.5. kemur síðan fram að samningurinn er uppsegjanlegur með eins árs fyrirvara, miðað við að hann falli niður um áramót. Óska má endurskoðunar á einstökum efnisatriðum með sex mánaða fyrirvara og

taka þá breytingarnar gildi miðað við áramót. Skuldabréfakerfi Reiknistofu bankanna er notað til að halda utan um skuldabréfinnheimtuna hjá veðdeildinni. Hér er um að ræða sama tölvukerfi og almennt er notað af bönkum og sparisjóðum við innheimtu skuldabréfa. Kerfi þetta reiknar út stöðu skuldabréfsins á hverjum tíma, hver eru vanskil og eftirstöðvar ásamt því að geyma tilteknar grunnupplýsingar um hvert skuldabréf. Greiðsluseðlar eru síðan prentaðir út og sendir til skuldara eftir þessu kerfi. Einnig eru í notkun hjá veðdeildinni tölvukerfi sem keyra rafrænt út greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir ef vanskil eru orðin og svokallað samningakerfi sem er notað þegar skuldari vill semja við veðdeild um vanskil sín við Húsnæðisstofnun.

Á grundvelli framangreinds samstarfssamnings annast veðdeild Landsbankans nánast allt innheimtustarf fyrir Húsnæðisstofnun ríkisins auk annarra starfa sem veðdeildin hefur með höndum fyrir Húsnæðisstofnun. Hér er annars vegar um að ræða almenna innheimtu krafna sem bankar sjá venjulega um. Hins vegar vanskilainnheimtu sem lögmenn sjá venjulega um og felst m. a. í því að ná fram fullnustu á þeim hagsmunum sem í húfi eru með nauðungarsölumeðferð. Lögfræðideild Húsnæðisstofnunar kemur alla jafna ekki beint að málum fyrr en að framhaldsuppboð vofir yfir. Þrjú lögfræðingar stofnunarinnar sinna þessum þætti og skipta þeir með sér störfum eftir landssvæðum þannig að hver lögfræðingur hefur umsjón með uppboðum í ákveðnum landshlutum. Þeir sjá um frestun á byrjunum uppboða í sumum tilvikum, mæta á framhaldsuppboðin, meta hagsmuni stofnunarinnar, ákveða að hvaða marki hagsmunir hennar skulu varðir eftir atvikum með kaupum á uppboði og sjá síðan um alla vinnu við þær eignir sem keyptar eru á nauðungarsölum, s.s. rekstur, rýmingu og sölu eignanna.

7.3 INNHEIMTUFERLIÐ

Nokkuð flókið er að gera grein fyrir innheimtuferlinu þar sem all margir starfsmenn stofnunarinnar bæði í lögfræðideild, sem heyrir undir lánasvið Húsnæðisstofnunar, og ráðgjafarstöð, sem heyrir undir rekstrarsvið Húsnæðisstofnunar, auk starfsmanna veðdeildar, geta komið að því.

Almennt vinnuferli veðdeildar við vanskilainnheimtu hefst með því að einum mánuði eftir gjalddaga er send út ítrekun til skuldara. Þar er hann hvattur til að greiða vanskilin innan ákveðins tíma ella falli á hann verulegur innheimtukostnaður. Sinni skuldari ekki ítrekun er greiðsluáskoran send út, ein fyrir hvert skuldabréf í vanskilum, og jafnframt lagt á gjald skv. 1. tl. 3. gr. reglugerðar nr. 466/1994 um gjaldskrá Húsnæðis-

stofnunar ríkisins, kr. 4.500 auk virðisaukaskatts á hverja greiðslu-áskorun. Gjaldið er takmarkað við tvær greiðsluáskoranir á hverja íbúð í hvert sinn sem greiðsluáskoranir eru sendar út. Greiðsluáskoranir eru keyrðar vélrænt út fjórum sinnum á ári þ. e. þegar gjalddagi láns hjá Byggingarsjóðum hefur verið í vanskilum í u. þ. b. 3 mánuði en þegar gjalddagi láns hjá húsbrefadeild hefur verið í vanskilum í u. þ. b. 4½ mánuð. Þó eru greiðsluáskoranir ekki sendar út ef skuldari hefur gert samning við starfsmann veðdeildar um greiðslu vanskila sinna eða ef starfsmaður ráðgjafarstöðvar hefur stöðvað innheimtuferlið vegna þess að mál er til meðferðar hjá ráðgjafarstöðinni. Miðað við núverandi fyrirkomulag er mjög misjafnt hversu langur tími líður frá gjalddaga og þar til greiðsluáskorun er send skuldara, allt eftir því hvaða gjalddagi er í vanskilum. Munurinn getur orðið allt að 2½ mánuður samkvæmt upplýsingum frá verðbrefadeild Húsnæðisstofnunar. Þannig líða minnst 96 dagar frá gjalddaga að greiðsluáskorun en mest 182 dagar. Afleiðingin er sú að skuldurum er mismunað eftir því hvaða gjalddaga þeir skulda. Jafnframt getur orðið erfiðara að gefa skuldara ákveðin svör um það hvenær hann verði að vera búinn að greiða vanskilin til að komast hjá innheimtukostnaði og/eða nauðungarsölubeiðni.

Sérstakt tölvukerfi heldur nú utan um þá samninga um greiðslu vanskila sem starfsmenn veðdeildar gera við skuldara. Þetta kerfi hefur verið í notkun í u.þ.b. eitt ár. Samningakerfið er þannig að skuldari gefur sig fram við veðdeild og óskar eftir því að fá að semja um vanskil sín. Ef starfsmenn veðdeildar telja grundvöll fyrir lausn málsins með þessum hætti er gerður samningur við skuldarann. Ekki eru til skriflegar verklagsreglur frá Húsnæðisstofnun fyrir veðdeildina um þetta samningaferli né heldur reglur um þær heimildir sem veðdeild hefur í þessum efnum. Veðdeildin hefur þó að eigin sögn heimildir til að gera samninga til 3ja og allt upp í 24 mánuði. Samningar þessir geta verið þrenns konar. Í fyrsta lagi samningur sem kveður á um að skuldarinn komi lánnum sínum í skil með reglulegum greiðslum yfir ákveðið tímabil. Í öðru lagi getur verið um það að ræða að skuldari semji um að greiða vanskil sín með óreglulegum greiðslum en á fyrirfram ákveðnum tíma. Í þriðja lagi er um það að ræða að innheimtuaðgerðum er frestað í tiltekinn tíma og skuldari greiðir ekkert inn á skuld sína á þeim tíma. Samningakerfið er þannig upp byggt að slegið er inn í kerfið hvernig skuldari ætlar að koma lánnum sínum í skil, á hvað löngum tíma og hver verður greiðslubyrði hans við það. Jafnframt frestar gerður samningur sjálfkrafa frekari innheimtuaðgerðum, ef nauðungarsölubeiðni hefur ekki verið send út. Skuldari fær enga greiðsluseðla fyrir samningsgreiðslum þessum, heldur verður hann að sjá um að standa við samninginn án allra tilkynninga þar um. Þær innborganir

sem inntar eru af hendi á samningstímanum eru ekki færðar sérstaklega inn í samningakerfið heldur verður að finna þær upplýsingar í skuldabréfakerfi Reiknistofu bankanna þar sem staða lánsins og innáborganir á hverjum tíma liggja fyrir og bera saman við þann samning sem skuldari hefur gert við starfsmann veðdeildar. Þannig þarf að fara inn í tvö tölvukerfi til að sjá hvort staðið hefur verið við gerðan samning eða ekki. Á u. þ. b. 3 mánaða fresti er fylgst með því hvort fólk standi við gerða samninga. Hafi menn ekki staðið við samninginn er hann felldur niður í tölvukerfi veðdeildarinnar og þegar næst kemur að því að keyra út greiðsluáskorun eða nauðungarsölubeiðni er viðkomandi mál tekið með í þá keyrslu. Reynslan sýnir að sögn veðdeildar, að um 60% þeirra sem þannig semja um að greiða vanskil sín upp standa við gerðan samning. Fram hefur komið að sá möguleiki að semja um vanskil með þessum hætti er ekki kynntur sérstaklega í þeim ítrekunum og greiðsluáskorunum sem sendar eru til skuldara. Ef skuldari óskar hins vegar eftir samningum um vanskilin að fyrra bragði er orðið við því eins og að framan greinir. Þeir samningar sem eru í gildi um þessar mundir og eru í skilum eru 983 vegna 2.314 lána. Þeim til viðbótar eru nokkur hundruð samningar sem ekki hefur verið staðið við. Ekki mun vera til tæmandi listi yfir allra þá samninga sem gerðir hafa verið með þessum hætti hjá veðdeildinni. Að mati veðdeildarinnar virðist samningakerfið reynast vel.

Fjórum sinnum á ári, u. þ. b. tveimur mánuðum eftir að greiðsluáskorun var keyrð út úr tölvukerfi veðdeildar, er nauðungarsölubeiðni sjálfkrafa keyrð út, ef ekki hefur verið samið um vanskilin eða þau greidd. Athyglisvert er að nauðungarsölubeiðni er ekki send hafi skuldari samið við veðdeild um vanskilin, jafnvel þó að vanskil séu orðin eldri en eins árs og hætta á að vextir tapi veðtryggingu þegar orðin. Næst þegar farið er yfir þá samninga sem gerðir hafa verið er málið athugað. Ef ekki hefur verið staðið við samninginn er hann felldur niður og nauðungarsölubeiðni send næst þegar nauðungarsölubeiðnir eru sjálfkrafa keyrðar út. Nauðungarsölubeiðnir eru í þessum tilvikum ekki sendar úr sérstaklega þegar í ljós hefur komið að ekki er staðið við gerðan samning, nema ef fyrirmæli um að senda nauðungarsölubeiðnir í einstökum málum berast beinlínis frá Húsnæðisstofnun. Samningar eins og lýst var hér að framan eru að sögn veðdeildarinnar aldrei gerðir við menn eftir að nauðungarsölubeiðni hefur verið send sýslumanni. Ef menn vilja semja eftir að beiðst hefur verið nauðungarsölu á íbúð þeirra, eru þeir hvattir til að borga sem mest inn á kröfuna, en ekki er samið við þá með formlegum hætti eins og tíðkast samkvæmt samningakerfinu.

Skv. 2. tl. 3. gr. reglugerðar nr. 466/1994 er gjald við sendingu nauðungarsölubeiðnar kr. 2.000 á hverja beiðni auk virðisaukaskatts. Við það bætist nauðungarsölugjald í ríkissjóð frá kr. 9.000 til kr. 30.000 fyrir hverja nauðungarsölubeiðni skv. 5. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991. Nauðungarsölubeiðnir eru beiðnir til viðkomandi sýslumannsembættis um að ráðstafa eign án tillits til vilja eiganda hennar á uppboði eða á annan hátt sem tilgreindur er í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1991 um nauðungarsölu. Með því að óska eftir nauðungarsölu á eign er málið sett í þann farveg sem nauðungarsölulögin mæla fyrir um. Nauðungarsölumeðferðin er eina leiðin sem Húsnæðisstofnun ríkisins hefur lögum samkvæmt til að gæta hagsmuna sinna og tryggja réttindi sín í þeim fasteignum sem standa sem veð fyrir þeim lánnum sem skuldarar hafa fengið á vegum stofnunarinnar, ef vanskil verða hjá skuldara. Hér er einnig rétt að hafa í huga lög nr. 23/1901 um forgangsrétt veðhafa fyrir vöxtum, en þar segir að forgangsréttur til veðsins fyrir vöxtum þeim sem komnir eru í gjalddaga, haldist ekki lengur en eitt ár frá því að þeir komu í gjalddaga gagnvart síðari veðhöfum. Það merkir með öðrum orðum að sýslumanni verður að hafa borist nauðungarsölubeiðni innan árs frá því elstu vextir, sammingsvextir og dráttarvextir, féllu í gjalddaga, ella verða þeir vextir sem eldri eru eftirstæðir við úthlutun uppboðsandvirðis og verða ekki greiddir af uppboðsandvirði nema eitthvað fé sé eftir þegar allar áhvílandi veðkröfur hafa verið greiddar.

Ferill nauðungarsölu er þannig að eftir að nauðungarsölubeiðni hefur verið móttækin hjá sýslumannsembætti fer fram fyrsta fyrirtaka málsins skv. 21. gr. laga nr. 90/1991. Fyrirtaka þessi er auglýst einu sinni í Lögbirtingablaðinu skv. 1. mgr. 20. gr. sömu laga. Við fyrirtöku ákveður sýslumaður hvenær uppboð skuli byrja á eigninni. Byrjanir uppboðs eru auglýstar í dagblöðum með nokkurra daga fyrirvara. Ef allir gerðarbeiðendur óska skal sýslumaður slá því að frest að uppboð byrji. Hafi uppboð ekki byrjað á eigninni innan eins árs frá fyrirtöku skv. 21. gr. telst beiðnin sjálfkrafa niður fallin. Hafi uppboð hins vegar byrjað innan eins árs frá fyrirtöku, fer framhald uppboðs fram innan fjögurra vikna frá byrjun uppboðsins. Málinu lyktar í flestum tilvikum með afturköllun málsins en sjaldnar með framhaldsuppboði.

Samkvæmt reglum um vinnuferli vanskilainnheimtu sem veðdeildin hefur sett sér og eru dagsettar 23.11.1995, getur skuldari samið um greiðslur við veðdeildina allt fram yfir byrjun uppboðs og frestar veðdeildin þá byrjun uppboðsins með myndbréfi til viðkomandi sýslumannsembættis. Þegar skuldari hefur ekki beint samband við veðdeildina, hefur veðdeildin enga milligöngu um frestun á byrjun uppboðs. Stundum snúa skuldarar sér

beint til lögfræðinga Húsnæðisstofnunar og fresta lögfræðingar þá byrjunum uppboðs eða afturkalla uppboð ef ástæða þykir til. Lögfræðingar Húsnæðisstofnunar fylgjast auk þess sjálfir með öllum auglýsingum um uppboð á vegum sjóða Húsnæðisstofnunar á sínu svæði, bæði auglýsingum um byrjanir uppboðs og framhaldsuppboð. Þannig yfirfara þeir lögfræðingar stofnunarinnar sem hafa uppboðsmálin á sinni könnu á bilinu 35 - 45 uppboðsmál hver á dag vítt og breitt um landið og ákvarða hvað gert skuli í hverju tilviki fyrir sig. Þegar svo háttar til að skuldari greiðir beint inn á vanskil sín við Húsnæðisstofnun, t. d. í einhverjum banka eða sparisjóði, en leitar ekki eftir fresti á byrjun uppboðs, frestar viðkomandi lögfræðingur uppboðinu í flestum tilvikum að eigin frumkvæði ef staða málsins og innáborgarir eru innan viðmiðunarmarka og frestun er möguleg.

Ef óskað hefur verið eftir framhaldssölu á viðkomandi fasteign eða frekari frestun málsins er ekki möguleg, er málið í höndum viðkomandi lögfræðings hjá lögfræðideildinni. Veðdeildin hefur á því stigi málsins t.d. ekki heimild til að afturkalla framhaldsuppboð nema með samþykki lögfræðideildar og þá aðeins ef skuldari hefur greitt helming vanskila sinna. Ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar hefur heimildir til að afturkalla uppboð ef mál hefur borist stöðinni til meðferðar. Annars er það svo að þegar skuldarinn hefur greitt sín vanskil, utan síðasta gjalddaga, keyrir tölvukerfi veðdeildarinnar sjálfkrafa út afturköllun uppboðsins. Þetta er einnig hægt að gera handvirkt ef þörf er á. Leiti skuldari til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar meðan á uppboðsmeðferð stendur, getur ráðgjafarstöðin afturkallað uppboð eða frestað því. Hvort starfsmenn ráðgjafarstöðvar fresta eða afturkalla uppboð fer eftir því hvað biðtími eftir afgreiðslu mála hjá ráðgjafarstöðinni er langur. Í júlí 1996 var biðtíminn u.þ.b. einn mánuður og 7 ráðgjafar voru starfandi við afgreiðslu umsókna vegna greiðsluferfiðleika. Fyrir hefur komið að biðtími hafi verið allt að þrjú mánuðir. T. d. var staðan sú í apríl 1996 að afgreiðslutími umsókna nálgadist tæplega þrjú mánuði. Þá voru ráðnir tveir starfsmenn tímabundið til 1. september 1996 til að reyna að vinna upp það sem safnast hafði fyrir. Að sögn ráðgjafarstöðvarinnar er uppboði undir flestum kringumstæðum frestað ef biðtíminn er skammur en uppboð er frekar afturkallað ef biðtími eftir ráðgjöfinni er lengri. Þetta mun þó ekki einhlýtt og upplýst hefur verið að starfsmenn ráðgjafarstöðvar afturkalla uppboð þó að bið eftir afgreiðslu í ráðgjafarstöð sé skammur. Ekki virðist ráðgjafarstöðin gera sérstaka forkönnun á því hvort líklegt er að heimild verði fyrir greiðsluferfiðleikafyrirgreiðslu til handa skuldara eða hvort uppboð verði yfir höfuð umflúið, áður en ráðgjafar ákveða að afturkalla uppboð. Einnig hefur beinlínis komið fram hjá

ráðgjafarstöðinni að ráðgjafar líta ekki á hagsmuni Húsnæðisstofnunar þegar þeir taka ákvörðun um hvort rjúfa eigi innheimtuferlið vegna umsóknar skuldara um fyrirgreiðslu ráðgjafarstöðvarinnar, heldur er nánast eingöngu horft á hagsmuni og aðstöðu skuldarans. Þetta leiðir til þess að skuldari getur fengið algjöran frið frá innheimtuaðgerðum þann tíma sem málið er hjá ráðgjafarstöðinni.

Fái skuldari ekki þá fyrirgreiðslu ráðgjafarstöðvar sem hann óskaði eftir, er ný greiðsluáskorun send út frá veðdeild í næstu keyrslu eftir að ráðgjafarstöð hefur afgreitt málið og uppboðsbeiðni síðan í næstu reglulegu útkeyrslu uppboðsbeiðna þar á eftir. Hér geta hugsanlega liðið allt að 7 - 9 mánuðir áður en málið er komið í nauðungarsölumeðferð að nýju með þeim afleiðingum að Húsnæðisstofnun getur hæglega tapað vöxtum af kröfum sínum. Þessi mál fara m. ö. o. alla jafna aftur inn í hið vanalega innheimtuferli, en eru ekki sett af stað sérstaklega, þrátt fyrir að hér sé oftast orðið um nokkuð mikil eða gömul vanskil að ræða. Fyrir kemur þó að starfsmenn ráðgjafarstöðvar óska eftir því við lögfræðinga Húsnæðisstofnunar að þeir sjái um að hraða málum í gegn um ferlið og kemur lögfræðingur því þá á framfæri við veðdeild. Við vinnslu sína notast ráðgjafarstöðin við sérstakt tölvukerfi sem er ekki tengt öðrum tölvukerfum sem notuð eru við meðhöndlun vanskilamála.

Ef nauðungarsölubeiðnin er afturkölluð án þess að máli hafi verið komið í skil, fer sá vanskilaferill sem lýst hefur verið hér að ofan af stað að nýju frá upphafi við næstu sjálfvirku útkeyrslu. Það þýðir að keyrð er út ný greiðsluáskorun vegna málsins næst þegar greiðsluáskoranir eru keyrðar út og ný uppboðsbeiðni send næst þegar uppboðsbeiðnir eru sendar út. Einstök innheimtumál eru almennt ekki sett af stað sérstaklega, heldur beðið eftir því að hið rafræna ferli fari af stað að nýju.

Að sögn starfsmanna veðdeildar hefur vinna við almenna afgreiðslu dregist saman á undanförunum misserum, en vinna vegna vanskila aukist. Að mati veðdeildarinnar má að einhverju leyti rekja aukna vinnu við vanskilainnheimtuna til nauðungarsölulaganna nr. 90/1991 sem tóku gildi 1. júlí 1992. Hins vegar er vinnan við mál fólks sem stendur í skilum vélrænt ferli, þar sem handavinna er nánast engin.

7.4 NÁNAR UM SAMSTARFSSAMNING HÚSNÆÐISSTOFNUNAR OG VEÐDEILDAR OG VERKASKIPTINGU Á GRUNDEVELLI SAMNINGSINS

Eins og áður hefur komið fram er núgildandi samningur Húsnæðisstofnunar og veðdeildar Landsbankans frá 5. janúar 1988. Fylgisamningar sem kveðið er á um í grein 2.4. munu ekki hafa verið gerðir. Frá árinu 1988 hafa ýmsar veigamiklar breytingar átt sér stað á starfsemi Húsnæðisstofnunar. Í fyrsta lagi má nefna tilkomu húsbrefakerfisins. Í öðru lagi má nefna gerbreytta löggjöf um nauðungarsölur og í þriðja lagi má nefna tilkomu lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar. Þrátt fyrir þetta hefur samstarfssamningur aðilanna ekki verið lagaður að þessum breyttu aðstæðum. Fyrirnefndur samstarfssamningur veðdeildar og Húsnæðisstofnunar, er eðli málsins samkvæmt samningur um verktöku veðdeildarinnar. Samningurinn er rammamningur þar sem grein er gerð fyrir þeim verkum sem veðdeildin á að sinna í mjög grófum dráttum. Engin grein er gerð fyrir einstaka verkþáttum, t. d. hvað á að felast í innheimtu veðdeildarinnar og hvaða heimildir veðdeildin hefur á grundvelli verksamningsins til að ráðstafa hagsmunum Húsnæðisstofnunar, þ.m.t. gera samninga við skuldara. Engin ákvæði eru um að uppboðsbeiðni verði að vera komin til sýslumanns innan árs frá elstu vanskilum, en sé það ekki gert getur það hæglega leitt til þess að vextir af kröfu tapast eins og vikið hefur verið að hér að framan. Engin ákvæði eru um að veðdeildinni beri að varðveita greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir svo og önnur þau skjöl sem tengjast hverju skuldabréfi og vista þau með skuldabréfinu. Veðdeildin fleygir þessum gögnum ef þau eru ekki send til sýslumanna og heldur ekki eftir afriti af þeim skjölum sem viðkomandi skuldabréf varða. Engin ákvæði eru í samningnum um hvernig skuli fara með skuldabréf og fylgigögn með þeim þar sem Húsnæðisstofnun kaupir fasteign á nauðungarsölu eða hluti kröfu hefur greiðst af uppboðsandvirði en innheimta þarf eftirstöðvar hjá greiðanda og fjárhæð skuldabréfs er færð á bókhaldslykilinn „glötuð veð“. Húsnæðisstofnun hefur hins vegar upplýst að fylgigögn, t. d. veðleyfi og veðbókavottorð, séu afhent lögfræðideildinni í þeim tilvikum. Loks er þess að geta að í samningnum eru engin ákvæði um eftirlit Húsnæðisstofnunar með starfsemi veðdeildar.

Hér hafa í dæmaskyni verið rakin nokkur atriði sem ætti að fjalla um í samstarfssamningi Húsnæðisstofnunar og veðdeildarinnar, en ekki er minnst á þar. Afleiðingarnar af þessu óljósa samningssambandi eru að mati Ríkisendurskoðunar þær að verkaskipting, ábyrgð og skyldur aðilanna er ekki nægilega ljós. Þannig er það t.d. mat veðdeildarinnar að

lögfræðideild Húsnæðisstofnunar beri alla ábyrgð á því ef hluti veðkröfu verður eftirstæður við nauðungarsölu, skv. lögum 23/1901 um forgangsrétt veðhafa fyrir vöxtum sem áður hefur verið gerð grein fyrir. Samt sem áður er það óumdeilt að það er í verkahring veðdeildar að senda út nauðungarsölubeiðnir og þar með að sinna hagsmunum Húsnæðisstofnunar þar til byrjun uppboðs hefur farið fram. Þá virðast veðdeildinni ekki settar skýrar skorður að því er varðar samningagerð við skuldara sem eru í vanskilum. Að sögn veðdeildarinnar hefur Húsnæðisstofnun ekki gert athugasemdir við þá starfshætti veðdeildarinnar sem tíðkast í þessum efnum eða það hvernig veðdeildin gætir hagsmuna Húsnæðisstofnunar.

7.5 VINNUFERLI VEÐDEILDARINNAR

Vinnuferli veðdeildarinnar við útsendingar á greiðsluáskorunum og nauðungarsölubeiðnum kom sérstaklega til skoðunar. Telja verður að með núverandi fyrirkomulagi sé hagsmuna Húsnæðisstofnunar ekki nægilega vel gætt. Þannig kemur fyrir að vanskil eru óhæfilega gömul þegar nauðungarsölubeiðni er send sýslumannsembættum, sérstaklega þegar uppboð er afturkallað án þess að kröfu sé komið í skil, en sett af stað að nýju, þannig að vaxtakrafa Húsnæðisstofnunar nýtur ekki þeirrar veðtryggingar sem í upphafi var fyrir hendi skv. lögum nr. 23/1901 um forgangsrétt veðhafa fyrir vöxtum. Í athugun sem Húsnæðisstofnun gerði að beiðni Ríkisendurskoðunar kom þannig í ljós að vaxtakröfur sem voru 12 mánaða gamlar eða eldri námu samtals 359 m.kr.

Eins og áður hefur komið fram sendir veðdeildin greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir frá sér nokkrum sinnum á ári á fyrirfram ákveðnum tímum. Menn hafa rætt það sín á milli í Húsnæðisstofnun að það væri mjög til hagsbóta fyrir stofnunina að útsendingar veðdeildarinnar á greiðsluáskorunum og nauðungarsölubeiðnum væru mánaðarlega, t. d. sendu menn greiðsluáskoranir 15. hver mánaðar vegna þeirra vanskila sem væru orðin 2 - 3 mánaða gömul og nauðungarsölubeiðnir 1. hvers mánaðar. Þrátt fyrir það hefur ákvörðun um að beina því til veðdeildar að haga vinnunni með þessum hætti ekki verið tekin.

Sú starfsemi sem veðdeildin hefur með höndum er að miklu leyti lögfræðileg innheimta, sem aðrar fjármálastofnanir og fyrirtæki láta ýmist eigin lögfræðideildir annast eða sjálfstætt starfandi lögmennt hafa umsjón með. Hjá veðdeild starfar enginn lögfræðingur, en starfsmenn þar ráðfæra sig við lögfræðideild Húsnæðisstofnunar eftir því sem þeir telja þörf á. Lögfræðideild Húsnæðisstofnunar kemur yfirleitt ekki inn í innheimtu-

ferlið fyrr en framhaldsuppboð er yfirvofandi. Jafnvel þó að í 7. gr. reglugerðar nr. 370/1994 um skipulag Húsnæðisstofnunar ríkisins segi að lögfræðideild annist lögfræðilega innheimtu á vegum stofnunarinnar.

Það sjónarmið virtist nokkuð ríkjandi innan veðdeildarinnar að málafrjöldinn sé slíkur að engin leið sé að hafa heildaryfirsýn og eftirlit með vanskilunum, að því marki sem hið sjálfvirka innheimtukerfi sjái ekki um það. Hugsanlega tengist þetta viðhorf veðdeildarinnar þeirri staðreynd að veðdeildin starfar að mörgu leyti eins og ein af deildum Húsnæðisstofnunar, en ekki eins og sjálfstæður verktaki sem tekur að sér ákveðið og afmarkað verk fyrir ákveðna þóknun og ber fulla ábyrgð á störfum sínum. Samskipti Húsnæðisstofnunar og veðdeildarinnar eru mjög óformleg fremur en að veðdeild fái bein fyrirsmæli um að starfa með einhverjum tilteknum hætti að ákveðnum verkefnum. Sumir starfsmenn Húsnæðisstofnunar telja veðdeildina virka eins og hún stjórnir starfi Húsnæðisstofnunar, en ekki öndvert og að yfirstjórn stofnunarinnar taki oft málstað veðdeildarinnar á kostnað stofnunarinnar. Þessi atriði og önnur sem hafa verið rakin hér að framan leiða til þess að nánast ógjörningur er að meta starfsemi veðdeildarinnar sjálfstætt og kanna hvort hún sinnir skyldum sínum á fullnægjandi hátt og fyrir eðlilegt verð.

7.6 INNHEIMTA VANSKILA Á LÁNUM HÚSNÆÐISSTOFNUNAR

Ríkisendurskoðun hefur kannað hvernig staðið er að innheimtu vanskila af lánum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Valið var tilviljanakennt úrtak af málum þar sem lögfræðideild Húsnæðisstofnunar hafði útbúið kröfulýsingu á tímabilinu janúar til júní 1996, en þau voru alls 591, þar af fóru 368 uppboð fram. Alls voru valin 42 mál til skoðunar sem lyktað hafði með uppboði.

Aldur vanskila

Þrjátíu mál í úrtakinu voru skoðuð sérstaklega í því skyni að rekja vanskilasögu og innheimtuaðgerðir sem gripið var til vegna þeirra. Athugað var hversu langur tími leið frá elstu vanskilum og þar til nauðungarsala fór fram, þ.e. framhald uppboðs. Niðurstöður voru á þá leið, að tíminn frá elstu vanskilum til nauðungarsölu var að meðaltali um 31 mánuður, þ.e. tvö ár og sjö mánuðir. Tíminn gat annars verið frá ríflega sjö mánuðum til fimm og hálfis árs. Annars sýndi sig, að í 12% tilvika leið innan við eitt ár frá vanskilum þar til uppboð fór fram, í 24% tilvika liðu á bilinu eitt til tvö ár, í 24% tilvika liðu tvö til þrjú ár og í 40% tilvika var þessi tími lengri. Tíminn sem leið frá elstu vanskilum og þar til óskað var eftir uppboði var að meðaltali um 26 mánuðir. (Í mörgum

tilvikum hafði beiðni um uppboð þó verði send fyrir en þá ýmist verði afturkölluð eða fallið á tíma.) Einnig kom í ljós, að eftir að mál bárust sýslumönnum tók að meðaltali sex og hálfan mánuð að ljúka uppboðsmeðferðinni með sölu. Þessi ferill gat annast tekið allt að einu ári.

Fjárhæð vanskila

Ennfremur var athugað hver fjárhæð vanskila hefði verið þegar óskað var eftir nauðungarsölu. Að meðaltali námu vanskil um 800 þ.kr. þegar farið var fram á nauðungarsölu eða sem svaraði til 17% af uppreiknuðum eftirstöðvum lánanna. Engu að síður voru dæmi um mjög há vanskil, allt upp í 2,7 m.kr., en lægstu vanskil voru um 60 þ.kr. Annars voru vanskil undir 0,2 m.kr. í 21% tilvika, á bilinu 0,2 - 1,0 m.kr. í 36% tilvika, á bilinu 1,0 til 2,0 m.kr. einnig í 36% tilvika og yfir 2,0 m.kr. í 7% tilvika.

Fjárhæð lýstra krafna

Af þeim 42 málum, sem voru í úrtakinu, hafði úthlutun á uppboðsandvirði farið fram í 15, en nauðungarsölubeiðni væntanlega verið afturkölluð í öðrum, ýmist áður en framhald uppboðs fór fram eða fyrir lok þess frests sem sýslumaður tók sér til að taka afstöðu til framkominna boða. Lýstar kröfur vegna þessara 15 mála námu samtals 91 m.kr. Við úthlutun á uppboðsandvirði fengu húsbréfadeild Húsnæðisstofnunar og byggingarsjóðirnir greiddar 73,1 m.kr. sem að meðaltali nemur um 80% af lýstum kröfum. Þess skal getið að í þeim málum sem komu til skoðunar nam samanlagt uppboðsandvirði nánast sömu fjárhæð og kröfur sem Húsnæðisstofnun gerði við uppboðin eða tæplega 92 m.kr. Ef aðeins eru skoðaðar þær söluþær sem aðrir en Húsnæðisstofnun keyptu, en þær voru níu talsins, sést að stofnunin fékk úthlutað fjárhæð sem nemur 89% af sínum kröfum. Þennan mun á niðurstöðum má e.t.v. skýra með því að þegar Húsnæðisstofnun kaupir eignir sé einungis boðið eins hátt og þarf til þess að verja kröfu stofnunarinnar. Það þarf jafnframt að hafa í huga að uppboðsmál í úrtakinu þar sem úthlutun fór fram, voru það fá að vafasamt er að draga eindregnar ályktanir á grundvelli þeirra, heldur ber frekar ber að líta á niðurstöðurnar sem vísbendingu.

Eftirstæðir vextir krafna Húsnæðisstofnunar

Sem fyrir segir námu kröfur Húsnæðisstofnunar um 91 m.kr. á uppboðsdegi, en þar af voru eftirstæðir vextir um 6,4 m.kr. eða 7% af fjárhæð krafnanna. Eftirstæðir vextir eru, eins og áður hefur komið fram, þeir sammings- og dráttarvextir sem eru eldri en eins árs þegar sýslumanni er send beiðni um nauðungarsölu. Slíkir vextir njóta ekki veðtryggingar með sama hætti og krafan að öðru leyti, heldur greiðast á eftir öllum öðrum veðkröfum. Til þess að kröfur Húsnæðisstofnunar njóti fullrar

veðtryggingar við nauðungarsölu er því áriðandi að vanskilainnheimtan sé rekin með þeim hætti að veðtrygging á vaxtakröfum glattist ekki. Það verður þó að taka það fram, að enda þótt hluti kröfu falli utan veðs með þessum hætti, er ekki þar með sagt að hann tapist. Að vísu sýndi sig í þeim málum sem skoðuð voru, að uppboðsandvirði hrökk ekki ætíð til að greiða upp allar veðkröfur. Á móti kemur að Húsnæðisstofnun hefur sett það sem skilyrði fyrir að yfirtaka megi áhvílandi veðlán og láta þau þannig hvíla áfram á viðkomandi eign, að öllum vanskilum vegna lánanna sé komið í skil, þar á meðal kröfum vegna eftirstæðra vaxta. Í þeirri athugun sem hér er gerð að umtalsefni, mátti finna dæmi um að Húsnæðisstofnun hefði náð að bjarga hagsmunum sínum með þessum hætti.

Einstök dæmi

Ástæða er til að gera nánari grein fyrir nokkrum af þeim vanskilamálum sem athuguð voru og þar sem ástæða er til að ætla að innheimtuaðgerðir hafi dregist úr hófi fram með þeirri afleiðingu að kröfur vegna vaxta glötuðu veðtryggingu. Slíkt átti við í um helmingi þeirra mála sem athuguð voru af Ríkisendurskoðun.

1. Tvö lán Byggingarsjóðs ríkisins og eitt lán húsbrefadeildar voru í vanskilum, að því er virðist samfelld frá desember 1993 og febrúar 1994. Skuldurum voru birtar þrjár greiðsluáskoranir eftir það, í febrúar 1994, maí 1994 og maí 1995. Nauðungarsölubeiðni er send sýslumanni í júlí 1995 eða um einu og hálfu ári eftir að vanskil hófust. Þegar beiðnin var send námu vanskilin 1.105 þ.kr. Framhald uppboðs fór fram á eigninni í janúar 1996, hálfu ári eftir að uppboðs var óskað. Eftirstæðir vextir voru þá 303 þ.kr. sem rekja má til þess að hluti vaxtakröfu var orðinn eldri en eins árs þegar óskað var uppboðs. Skuldarar leituðu til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar en umsókn þeirra virðist ekki hafa verið afgreidd. Ekki kom fram í þeim gögnum málsins sem Ríkisendurskoðun hafði undir höndum hvort afgreiðslutími málsins hjá ráðgjafarstöðinni hafi ollið töfum á innheimtuaðgerðum.
2. Fasteignaveðbréf var í vanskilum frá desember 1993 án þess að nokkuð væri greitt inn á lánið. Tvær greiðsluáskoranir voru birtar skuldara eftir það og eru þær dagsettar í febrúar 1994 og nóvember 1995. Beiðni um nauðungarsölu var send sýslumanni í apríl 1994 en er skráð afturkölluð í innheimtukerfi veðdeildar einu og hálfu ári síðar, í október 1995. Skýringu á afturkölluninni var ekki að finna í þeim málsgögnum sem Ríkisendurskoðun hafði undir höndum. Önnur nauðungarsölubeiðni var send í desember 1995, tveimur árum eftir að vanskil hófust, en þau námu þá 1.332 þ.kr. Framhald uppboðs átti sér stað fimm mánuðum síðar, í maí 1996. Þegar kröfum var lýst námu eftirstæðir vextir 590 þ.kr. Þessir vextir fengust reyndar greiddir þar sem eignin seldist á frjálsum markaði fyrir lok samþykkisfrests og Húsnæðisstofnun féllst á að lán stofnunarinnar yrðu yfirtekin með því skilyrði að öll vanskil yrðu greidd. Skuldari leitaði til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar en umsókn var synjað í nóvember 1995 þar sem veðrymi taldist ekki fyrir hendi.

3. Tvö lán Byggingarsjóðs ríkisins voru í vanskilum frá ágúst og nóvember 1990. Greiðsluáskoranir voru gefnar út í ágúst 1992, september 1993 og loks í nóvember 1994. Gögn málsins bera með sér að nauðungarsölubeiðni var send sýslumanni í janúar 1995, og voru þá liðin meira en fjögur ár frá því vanskil hófust. Ekkert var greitt inn á lánin á þessum tíma. Vanskil þegar uppboðsbeiðni var send námu 1.662 þ.kr. Þegar eignin var seld við framhald uppboðs tæpu ári síðar, í desember 1995, voru eftirstæðir vextir af kröfunni 1.411 þ.kr. Skuldari leitaði til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar og fékk synjun í janúar 1996 þar sem talið var að skuldbreyting gagnaðist ekki til að lækka skuldabyrðina. Gera má ráð fyrir að ráðgjafarstöðin hafi frestað uppboðsmeðferðinni á meðan málið var til afgreiðslu þar. Hins vegar liggur ekki fyrir hvers vegna meðferð málsins hafði áður tekið fjögur ár sé miðað við upphafi vanskilanna. Sá tími er hins vegar orsök hárra vanskila og þess að hluti af vaxtakröfu Húsnæðisstofnunar glataði veðtryggingu.
4. Í þessu tilviki voru tvö lán Byggingarsjóðs ríkisins í vanskilum frá febrúar 1993. Greiðsluáskoranir voru hins vegar ekki gefnar út fyrr en maí 1995 og nauðungarsölubeiðni ekki send fyrr en í júlí það ár, þegar komið var á þriðja ár frá því vanskil hófust. Ekkert var greitt af lánunum á þessum tíma. Þegar óskað var eftir nauðungarsölu námu vanskil 2.721 þ.kr. og þegar hin veðsetta eign var seld við framhald uppboðs sjö mánuðum síðar, í febrúar 1996, voru eftirstæðir vextir 1.481 þ.kr. Umsókn um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika var til afgreiðslu hjá ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar í mars 1996, en ekki kemur fram í gögnum málsins hvers vegna greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðni voru ekki gefnar fyrr út.
5. Tvö lán Byggingarsjóðs ríkisins voru í vanskilum, annað frá maí 1992, hitt frá nóvember 1994. Greiðsluáskoranir voru gefnar út í maí 1993, ágúst 1994 og í febrúar og nóvember 1995. Nauðungarsölubeiðni sem send var sýslumanni í júlí 1993 var afturkölluð ellefu mánuðum síðar eftir að öðru láninu var komið í skil. Önnur nauðungarsölubeiðni var send í október 1994 en afturkölluð í apríl árið, en þá var öllum innheimtuaðgerðum frestað í fimm mánuði, þ.e. til októberloka, með því að skrá samning án greiðslu í tölvukerfi Veðdeildar. Þriðja beiðnin var sendi í apríl (virðist send 6.4.95 og afturkölluð 21.4.95) Loks var sýslumanni send beiðni um nauðungarsölu í janúar 1996 þegar vanskil námu orðið 360 þ.kr. og var eignin seld á uppboð einum og hálfum mánuði síðar. Eftirstæðir vextir námu þá 160 þ.kr. en fengust greiddir þar sem láninu var komið í skil af uppboðskaupanda.
6. Um er að ræða lán Byggingarsjóðs verkamanna sem var í vanskilum frá maí 1991. A.m.k. ein greiðsluáskorun var gefin út og er hún dagsett í maí 1995. Beiðni um nauðungarsölu er dagsett í júlí 1995, fjórum árum og tveimur mánuðum eftir að vanskil hófust. Vanskil námu þá 1.772 þ.kr. en ekkert hafði verið greitt af láninu frá því vanskil hófust. Þegar eignin var seld á framhaldi uppboðs átta mánuðum síðar, í mars 1996, voru eftirstæðir vextir af kröfunni 896 þ.kr. Í gögnum málsins er ekki að finna skýringar á miklum drætti sem varð á innheimtu kröfunnar.
7. Fasteignaveðbréf gefið út af húsbrefadeild Húsnæðisstofnunar var í vanskilum frá september 1992. Ekkert var greitt inn á vanskilin þrátt fyrir að greiðsluáskoranir væru gefnar út í janúar og september 1993, og aftur í maí og nóvember 1995. Nauðungarsölubeiðni sem send var sýslumanni í nóvember 1993 er skráð afturkölluð í innheimtukerfi veðdeildar einu og hálfu ári síðar, í maí 1995. Í júní

1995 frestar ráðgjafarstöðin síðan öllum innheimtuaðgerðum í málinu í fimm mánuði, þ.e. til loka október sama ár, með því að skrá samning án greiðslu í tölvukerfi veðdeildarinnar. Önnur nauðungarsölubeiðni var send í janúar 1996 og fór nauðungarsala fram fimm mánuðum síðar, í júní 1996. Þegar síðari nauðungarsölubeiðnin var send námu vanskil 2.165 þ.kr. og voru þau elstu orðin þriggja ára og fjögurra mánaða gömul. Er deginum ljósara að afgreiðslutíma ráðgjafarstöðvar verður ekki kennt um alla töfina á meðferð málsins. Eftirstæðir vextir á uppboðsdegi voru 1.415 þ.kr. sem ekki fengust greiddir af uppboðsandvirði, heldur var 514 þ.kr. úthlutað til síðari veðhafa.

Samantekt

Að mati Ríkisendurskoðunar sýna ofangreind dæmi glögglega hvar skóinn kreppir við innheimtu á þeim lánnum Húsnæðisstofnunar sem fallið hafa í vanskil. Dæmin eiga það sammerkt að langur tími líður frá því vanskil hefjast og þar til leitað er þess úrræðis að óska eftir nauðungarsölu á fasteignum. Eins og áður hefur komið fram er þessi tími að meðaltali um tvö og hálf ár, enda þótt finna megi dæmi um bæði lengri og skemmri tíma. Þegar innheimtan er dregin jafn mikið á langinn og raun ber vitni, hefur það í för með sér að vanskil eru í flestum tilvikum orðin veruleg og því þegar af þeirri ástæðu illviðráðanleg fyrir skuldarann. Engar augljósar skýringar virðast vera á þeim drætti sem er á að ljúka innheimtu vanskila. Nefna má að í 16 af þeim 42 málum sem í úrtakinu voru hafði skuldari gert samning við veðdeild L.Í. um greiðslu vanskila eða samningur án greiðslu verið skráður í kerfið af starfsfólki ráðgjafarstöðvar. Enda þótt slíkir samningar hljóti eðli málsins samkvæmt að valda töfum á innheimtunni komi til þess að nauðsynlegt sé að halda málinu áfram vegna vanefnda skuldarans, skýra samningarnir einir og sér ekki hvers vegna innheimtumál hafa dregist á langinn svo oft sem raun ber vitni. Í úrtakinu voru þannig allmörg dæmi um langan innheimtuferil vegna mála þar sem ekki varð séð að samningar hefðu legið fyrir við skuldara.

Almennt séð reyndist mjög torsótt að fá heildaryfirsýn yfir gang einstakra innheimtumála. Ástæðan er sú, að upplýsingar um stöðu vanskila og innheimtuaðgerðir eru geymdar í mörgum kerfum og hjá ýmsum deildum innan Húsnæðisstofnunar og veðdeildar. Sem dæmi má nefna að upplýsingar um aldur vanskila er að finna í skuldabréfakerfi Reiknistofu bankanna, upplýsingar um greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir er að finna í vanskilainnheimtukerfi veðdeildarinnar og upplýsingar um samninga vegna greiðslu á vanskilum eru í enn einu tölvukerfinu. Skjölum sem tengjast málinu, s.s. afrit ítrekana, greiðsluáskorana, nauðungarsölubeiðna, birtingarvottorð, samningar um greiðslu vanskila o.þ.h., er ekki safnað saman í möppu hjá veðdeildinni. Þegar lögfræðideild Húsnæðisstofnunar kemur að málum, liggja því yfirleitt

ekki fyrir á einum stað upplýsingar um allan innheimtuferilinn fram að því. Þess í stað er oftast útbúin ný málamappa sem í eru lögð skjöl og vinnupappírar sem til verða í deildinni. Komi málið síðan á einhverju stigi til kasta ráðgjafarstöðvarinnar, eru gögn um afgreiðslu þeirra varðveitt í enn annarri möppu. Ekki er gerð sérstök grein fyrir frestunum á uppboðum sem veðdeild, ráðgjafarstöð eða lögfræðideildin kunna að veita, öðruvísi en svo að tveir þeir fyrstnefndu lista upp veitta fresti og skila þeim upplýsingum til lögfræðideildar, án þess þó að tilgreina ástæður þess að frestur var heimilaður. Svipuðu máli gegnir um afturkallanir uppboðsbeiðna. Aðeins í um fjórðungi mála í úrtaki höfðu einhverjar athugasemdir eða skýringar á afturköllun uppboðs, verið skráðar í vanskilakerfi veðdeildar. Í um helmingi tilfella var ástæða afturköllunar sögð vera ráðgjöf vegna greiðsluferfiðleika. Upplýsingar um viðskiptasögu skuldans, s.s. fyrri lántökur hjá stofnuninni, eldri vanskilamál á hendur honum, hugsanlega aðstoð vegna greiðsluferfiðleika o.fl. liggja heldur ekki fyrir með aðgengilegum hætti. Sama máli gegnir um samskipti hans við einstakar deildir eða starfsmenn, s.s. um hvort viðkomandi hafi verið gefin fyrirheit um einhverja sérstaka málsmeðferð. Afleiðingin af öllu þessu er óhjákvæmilega sú, að sá sem er að vinna með innheimtumál hverju sinni, hefur lítil sem engin tók á að vita nákvæmlega hvað þegar hefur verið gert í málinu og hvers vegna.

7.7 VANKANTAR SEM RÍKISENDURSKOÐUN TELUR VERA Á INNHEIMTUFERLINU

Svo virðist sem allskiptar skoðanir ríki innan Húsnæðisstofnunar um meðferð innheimtumála, ekki síst um hversu skjótt beita skuli öllum tiltækum innheimtuúrræðum. Með nokkurri einföldun má skipta þessum sjónarmiðum í tvennt. Annars vegar heyrir því haldið fram, að nauðungarsala sé úrræði sem forðast beri að nota fyrr en í lengstu lög. Þess í stað beri að koma eins langt til móts við skuldara og frekast er kostur, gefa honum ítrekaða fresti til að ganga frá sínum málum, hlífa honum við kostnaði sem óhjákvæmilega fylgir útsendingu nauðungarsölubeiðna o.s.frv., jafnvel þó sýnt sé að slíkt komi niður á fjárhagslegum hagsmunum Húsnæðisstofnunar. Andstætt sjónarmið er hins vegar, að reka eigi vanskilainnheimtuna miðað við hagsmuni stofnunarinnar. Á það er bent að skuldari hafi á þeim tíma sem líður frá upphafi innheimtu- aðgerða þegar honum er send greiðslútrekun, og þar til mál hans er til lykta leitt (a.m.k. eins og málum er nú háttað) með nauðungarsölu, alla möguleika á að semja um vanskilin eða leita til ráðgjafarstöðvarinnar með umsókn um skuldbreytingu vanskila eða frestun á greiðslum, og fá umsókn sína afgreidda þar. Það sé því í raun engin ástæða til að haga

innheimtuaðgerðum öðruvísi en svo að í hvívetna sé gætt hagsmuna Húsnæðisstofnunar, s.s. með því að tryggja að vaxtakröfur glati ekki veðtryggingu. Með nokkrum sanni virðist mega slá því föstu, að fyrrnefnda viðhorfið hafi fremur verið ráðandi við meðferð Húsnæðisstofnunar á vanskilamálum og skýri a.m.k. að hluta þá meinbugi sem eru að mati Ríkisendurskoðunar á vanskilainnheimtunni. Hagsmunir Húsnæðisstofnunar virðast ekki ávallt vera í brennidepli þegar kemur að innheimtunni svo sem berlega sést þegar horft er til fjölda dæma um tveggja, þriggja ára eða þaðan af lengri innheimtuferils, og þess að lítil viðleitni hefur verið að hálfu yfirstjórnar stofnunarinnar til að grafast fyrir um orsakirnar og bregðast við þeim með viðeigandi hætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það viðhorf, að nauðungarsala sé síðasta úrræði og ekki beri að grípa til þess fyrir en allar aðrar innheimtuleiðir hafa reynst árangurslausar, að sjálfsögðu góðra gjalda vert. Það að svipta fjölskyldur heimilum sínu vegna vanskila á lánum er aðgerð sem haft getur mikla röskun í för með sér fyrir hlutaðeigandi. Á hitt ber þó eins að líta, að reynist nauðungarsala á endanum óhjákvæmileg, er fólki sjaldnast greiði gerður með því að draga innheimtuaðgerðir á langinn. Á meðan lán er í vanskilum safnast upp dráttarvextir og innheimtukostnaður sem bætist við skuldina með þeirri afleiðingu að sá eignarhluti, sem fólk kann að hafa átt í íbúðum sínum, rýrnar eða verður að engu. Það er þess vegna vandséð hvernig dráttur á innheimtu á að geta gagnast fólki sem er í vanskilum, heldur virðist skjót meðferð innheimtumála ekki síst vera til hagsbóta fyrir skuldarana sjálfa. Það ber einnig að hafa hugfast, að eftir því sem vanskil standa lengur, hækkar krafan og örðugra reynist að leysa vandann öðruvísi en með nauðungarsölu eins og málum er nú háttað. Hagsmunum Húsnæðisstofnunar er einnig stefnt í hættu ef látið er hjá líða of lengi að óska eftir nauðungarsölumeðferð. Áður hefur komið fram að vaxtakröfur sem eru eldri en eins árs þegar sýslumanni er send beiðni um nauðungarsölu, glata veðtryggingu. Dæmin sem rakin voru hér að ofan sýna að þannig var ástatt í mörgum tilfellum. Það verður einnig ósennilegra, eftir því sem kröfurnar hækka vegna dráttarvaxta og annars vanskilakostnaðar, að verðmæti þeirra fasteigna sem standa sem veð fyrir kröfunum, hrökkvi til þess að greiða þær upp. Reynist ekki unnt að innheimta eftirstöðvar kröfunnar hjá skuldurum eftir að veðtryggingin er úr sögunni, er ekki um annað að ræða fyrir Húsnæðisstofnun en að afskrifa þær kröfur sem eftir standa.

Þegar sá innheimtuferill vanskila sem stuttlega hefur verið gerð grein fyrir hér, er skoðaður í heild sinni, vekur það athygli að mjög erfitt, ef ekki ómögulegt er að fá yfirsýn yfir feril einstakra innheimtumála þar sem þau

eru ekki einasta unnin í mörgum tölvukerfum, heldur eru þau einnig á hendi margra aðila innan Húsnæðisstofnunar og utan. Auk þess eru samræmdar verklagsreglur um vinnu þessara mála ekki fyrir hendi. Enginn einn aðili eða deild hefur í raun yfirumsjón með vanskilaferlinu og ber ábyrgð eða hefur eftirlit með þessum veigamikla þætti í starfsemi stofnunarinnar. Afleiðingin er sú að innheimtustarfið er í heild sinni ekki nægjanlega markvisst og skipulagt. Það veldur því að þess jafnræðis og samræmis sem stofnuninni er skylt að gæta í störfum sínum, m. a. á grundvelli meginreglna stjórnarsýsluréttarins, er ekki gætt sem skyldi. Úrlausnir velta þess vegna fremur á einstaklingsbundnu mati starfsmanna en hlutlægum málsmeðferðarreglum. Slíkt verður að telja óviðunandi og ber stofnuninni því brýn skylda til að bæta hér úr.

Lögfræðideild Húsnæðisstofnunar hefur gert tillögur að ýmsum breytingum á innheimtuferlinu, en þær hafa ekki náð fram að ganga. T. d. lagði deildin í nóvember 1994 til að alveg ný vinnubrögð yrðu tekin upp við meðferð vanskilamála með það að markmiði að reynt væri að hindra að vanskil hlæðust upp með því að bregðast fyrr við og með markvissari hætti en tíðkast. Í grófum dráttum voru tillögur lögfræðideildar þær að Húsnæðisstofnun skyldi takmarka vinnu við vanskil og kostnað skuldara þar sem vanskil væru undir 100 þ.kr. Þar sem vanskil væru á bilinu 100-200 þ.kr. skyldi skuldara sent kröfubréf og bent sérstaklega á samninga um vanskilin. Samningstími yrði allt að 12 mánuðir og tekið yrði tillit til áfallandi gjalddaga. Þegar vanskil færu síðan yfir 200 þ.kr. væri skuldara sent kröfubréf og jafnframt bent á þá aðstoð sem fá mætti hjá ráðgjafarstöð. Ef kröfubréfi er ekki sinnt þá fari mál í nauðungarsölumeðferð. Ef úrræði ráðgjafarstöðvar duga ekki er skuldara strax gerð grein fyrir því. Fyrirgreiðsla ráðgjafarstöðvar myndi miðast við 75 - 80% af markaðsverði íbúða en ekki brunabótamati. Jafnframt verði frestur til að selja íbúð einungis veittur ef heildarkrafa stofnunarinnar rúmast innan markaðsverðs íbúðar. Að lokum kom fram í tillögunum að ef úrræði ráðgjafarstöðvar dygðu ekki til að leysa málið, væri tilgangslaust að úthluta skuldara eða maka hans eignaríbúð að nýju hafi forsendur ekki breyst verulega. Sveitarfélög yrðu þá að koma til aðstoðar eftir atvikum hverju sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar eru tillögur þessar athygli verðar og full ástæða til að kanna hvort þær gætu orðið þáttur í því að gera innheimtuferlið mun markvissara og skilvirkara en nú er, jafnframt því sem úrræðum til hagsbóta fyrir skuldara yrði beitt á markvissari hátt. Heildstæð könnun á þessum atriðum hefur hins vegar ekki farið fram á vegum Húsnæðisstofnunar.

Athygli vekur að engin viðskiptamannaskrá er til innan Húsnæðisstofnunar yfir viðskipta- og skuldaferil einstakra viðskiptamanna stofnunarinnar. Það hefur í för með sér að þegar málefni tiltekins viðskiptamanns koma til athugunar er ekki hægt að sjá á aðgengilegan hátt t. d. hvernig viðkomandi hefur staðið við skuldbindingar sínar eða hvort hann hefur leitað ráðgjafar eða aðstoðar hjá stofnunni. Þetta er einnig mjög bagalegt fyrir þá lögfræðinga stofnunarinnar sem sinna uppboðsmálum og þurfa t.d. rétt fyrir framhaldsuppboð að líta á viðkomandi innheimtumál í heild sinni t. d. með tilliti til þess hvort afturkalla á uppboð eða láta nauðungarsölu fara fram. Sömu sögu verður að segja þegar viðskiptamaður kemur í ráðgjafarstöð og rekur sögu sína. Þá væri mikilvægt fyrir ráðgjafa að geta séð feril viðskiptamanns hjá stofnuninni. Fram kom í viðræðum við starfsmenn að almennt er talin mjög mikil þörf á slíkri viðskiptamannaskrá, t. d. hefur lögfræðideild beðið um slíka skrá allt frá árinu 1991. Afleiðingin er að ekki er með góðu móti hægt að leysa þau úrlausnarefni og álitamál sem upp koma varðandi einstakar innheimtur annars vegar og ráðgjöf við skuldara hins vegar, á þeim heildstæða grundvelli sem byggir á viðskiptasögu hlutaðeigandi. Það leiðir aftur til þess að sú vinna sem innt er af hendi hjá stofnunni að þessu leyti gæti verið mun markvissari og skilvirkari en hún nú er.

Að því er varðar samningagerð við skuldara telur Ríkisendurskoðun rétt að Húsnæðisstofnun semji við skuldara vanskila ef nokkur leið er til þess að samningar leysi vandann. Hins vegar verða menn að haga samningum um vanskilin þannig að Húsnæðisstofnun bíði ekki tjón af. Með öðrum orðum eru þessi viðhorf eðlileg, ef samið er í því skyni að fá kröfuna að fullu greidda, enda sé því fylgt eftir með hagsmuni Húsnæðisstofnunar í huga og nauðsynlegum aðgerðum, ef þörf er á til að vernda hagsmuni Húsnæðisstofnunar. Hér kristallast þau ólíku og um margt ósamrýmanlegu viðhorf sem ríkja innan Húsnæðisstofnunar til eðlis stofnunarinnar og hvaða hagsmuni beri að hafa að leiðarljósi, þá félagslegu eða þá fjárhagslegu. Þau viðhorf eru ríkjandi í ráðgjafarstöðinni og að sumu leyti hjá veðdeild að horfa fyrst og fremst á hagsmuni skuldarans en síður á hagsmuni Húsnæðisstofnunar. Stofnunin skuli reyna að verða við sem flestum óskum skuldara, hvernig sem aðstæður eru. Hjá deildum eins og lögfræðideild og verðbréfadeild líta menn fremur þannig á að oft eru þeir frestir og skuldbreytingar sem verið er að veita fólki engin hjálp í raun, og koma hvorki skuldaránú né Húsnæðisstofnun til góða, heldur er um að ræða ávísun á meiri erfiðleika og vanskil skuldara og meira tap stofnunarinnar í framtíðinni.

Eins og fram hefur komið hér að framan í kafla nr. 7.4. um samstarfs-samning veðdeildar og Húsnæðisstofnunar, skortir verulega á að samningurinn sé með þeim hætti sem gera verður kröfu um. Ríkis-endurskoðun telur rétt að leggja sérstaka áherslu á að núverandi samstarfssamningur Húsnæðisstofnunar og veðdeildar gerir ekki ráð fyrir að veðdeildin beri ábyrgð á því að ná tilteknum árangri eða ná fram ákveðinni skilvirkni eða sparnaði í störfum sínum fyrir Húsnæðisstofnun. Sú staðreynd sem rakin er hér að framan að núverandi samstarfs-samningur er rammamningur, þar sem einstakir verkþættir eru ekki tilgreindir, eða mælt fyrir um vinnubrögð veðdeildarinnar eða eftirlit með störfum deildarinnar, leiða enn frekar til þess að kröfur um ákveðna skilvirkni og tiltekið gjald fyrir þjónustuna eru ekki fyrir hendi. Veðdeild virðist þess í stað hafa afar mikið svigrúm og sjálfðæmi í þessum efnunum. Það verður að telja afar óheppilegt fyrirkomulag þar sem veðdeildin er verktaki Húsnæðisstofnunar.

7.8 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Af því sem rakið hefur verið hér að framan má ljóst vera að breyta þarf innheimtustarfsemi þeirri sem fram fer á vegum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Innheimtuferillinn er tilviljanakenndur eftir því hvaða starfsmaður sinnir máli hverju sinni, oft ómarkviss þar sem heildarstefnu í innheimtumálum stofnunarinnar og skriflegar verklagsreglur skortir og óaðgengilegur þar sem upplýsingar um viðkomandi innheimtumál eru vistaðar í nokkrum tölvukerfum á víð og dreif um stofnunina. Þannig er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að skipuleggja innheimtuferlið að nýju frá grunni. Þar koma einkum til greina tvær leiðir. Annars vegar að innheimtuferlinu sjálfu verði breytt en þó þannig að það verði áfram unnið innan stofnunarinnar. Hins vegar að innheimtuferlið eigi sér stað annars staðar en innan stofnunarinnar. Verður nú gerð grein fyrir þessum hugmyndum í köflunum hér að neðan.

Breytt innheimtuferli innan Húsnæðisstofnunar

Eins og ítrekað hefur verið vikið að hér að framan koma veðdeild, ráðgjafarstöðin og lögfræðideildin að vanskilamálum. Að mati Ríkis-endurskoðunar ber brýna nauðsyn til að breyta þessu fyrirkomulagi þannig að öll vinna, ábyrgð og eftirlit með vanskilainnheimtunni sé hjá einni deild, lögfræðideildinni, og þar sinni menn málunum með það fyrir augum að gæta hagsmuna stofnunarinnar og fylgi því eftir með nauðsynlegum aðgerðum þar sem þörf er á. Þannig verði hvert mál skilgreint vanskilamál á ákveðnum tíma, ýmist eftir fjárhæð eða aldri vanskila og mætti t. d. hafa þær tillögur lögfræðideildar Húsnæðis-

stofnunar sem minnst var á í kafla 7.7. hér að framan til hliðsjónar í þeim efnum. Eftir að mál er skilgreint sem vanskilamál er það afhent lögfræðideildinni til meðferðar. Upp frá því hafi lögfræðideildin algert forræði á málinu. Þannig sendi deildin út og haldi utan um greiðsluáskoranir og nauðungarsölubeiðnir stofnunarinnar. Aðrar deildir hefðu ekki heimild til að rjúfa þann farveg sem málið er komið í. Útbúnar væru skriflegar verklagsreglur um hvernig málsmeðferð skuli almennt hagað hjá lögfræðideildinni. Óski skuldari t. d. eftir samningum meðan á innheimtu lögfræðideildarinnar stendur, verði samið við viðkomandi lögfræðing, sem tekur þá ákvörðun um framhald málsins og fylgir því síðan strax eftir ef ekki er staðið við gerða samninga. Lögfræðingurinn tæki jafnframt ákvörðun um hvaða frestir yrðu veittir meðan skuldari greiðir inn á vanskil sín. Óski skuldari eftir skuldbreytingu láns eða frystingu eftir að mál er komið til lögfræðideildar, skal skuldari beina beiðni sinni til þess lögfræðings sem með málið fer. Það mætti hugsa sér að lögfræðingurinn sendi ráðgjafarstöðinni erindið til umsagnar og að þar yrði kannað hvort skilyrði væru fyrir slíkri fyrirgreiðslu að teknu tilliti til launa, eigna o. fl. Málið yrði síðan sent lögfræðideildinni aftur og þar væri tekin endanleg ákvörðun um fyrirgreiðsluna. Lögfræðideildin myndi sjá um nauðsynlega skjalagerð þar sem það á við. Þá væri það einnig ákvörðun lögfræðings að meta hvort fresta eigi málum þegar beiðni hefur borist um skuldbreytingu eða frystingu. Lögfræðideildin tæki einnig ákvörðun um hvort fresta eða afturkalla skyldi uppboð. Að því er vistun skjala varðar er mikilvægt að öll gögn sem tengjast viðkomandi skuldabréfi eða lánveitingu verði geymd með frumriti skuldabréfsins og fylgi bréfinu síðan allar götur þar til það er greitt, enda er slíkt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og telja verður nauðsynlegt fyrir þá sem að málinu koma að hafa aðgang að öllum gögnum og forsögu málsins.

Fram kom í viðtölum við ýmsa þá starfsmenn sem koma að vanskilaferlinu bæði hjá Húsnæðisstofnun og veðdeild að þeir telja mjög til bóta ef nauðungarsölubeiðnir og greiðsluáskoranir yrðu sendar út einu sinni í mánuði í stað fjórum sinnum á ári eins og nú er. Þannig myndi vinna við hverja útsendingu verða mun minni því færri mál væru til meðferðar í hvert sinn og yfirsýn myndi aukast. Hætta á vaxtatapi myndi stórminnka frá því sem nú er, þar sem ekki liðu margir mánuðir frá því uppboð er afturkallað og þar til það fer af stað að nýju, ef vanskil eru enn til staðar. Álag á þá starfsmenn sem svara fyrirspurnum vegna vanskila myndi að sama skapi verða jafnara. Forsvarsmenn Húsnæðisstofnunar hafa enn ekki tekið af skarið og tekið ákvörðun um að vinnuferlinu skuli breytt með þessum hætti, jafnvel þó að menn virðist almennt sammála um galla núverandi fyrirkomulags.

Fyrirkomulag eins og lýst er hér að ofan leiðir til þess að tiltölulega auðvelt á að vera að hafa yfirsýn yfir vanskilamálin á hverjum tíma. Boðleiðir væru skýrar og enginn vafi um hvar ábyrgðin lægi, öndvert við það sem er í dag. Innheimtan yrði mun skilvirkari og vandaðri en nú er, bæði stofnuninni og skuldurum til hagsbóta. Það leiðir til þess að nokkurra ára vanskil hlaðast ekki upp eins og gerst hefur í allt of mörgum tilvikum, heldur er gripið í taumana mun fyrr. Þeir skuldara sem á annað borð geta leyst vanda sinn ættu auðveldara með það en ella og þeir vissu líka að hverju þeir gengju, þar sem vinnureglur við innheimtuna væru skýrar og afdráttarlausar. Vaxtatap stofnunarinnar ætti að vera að mestu úr sögunni og þarf ekki að fara mörgum orðum um mikilvægi þess.

Þá er nauðsynlegt að koma upp viðskiptamannaskrá hjá stofnuninni þar sem hægt er að nálgast viðskiptasögu skuldara á aðgengilegan og fljótlegan hátt. Slík skrá yrði mikilvægt vinnutæki þeim sem sinna innheimtunni hverju sinni og til þess fallin að gera vinnubrögð öll markvissari og skilvirkari.

Meðan skuldabréf væru í skilum, þ. e. áður en viðkomandi mál verður vanskilamál hjá lögfræðideild, væru þau í venjulegri bankainnheimtu. Skipti Húsnaðisstofnun áfram við veðdeildina að þessu leyti er það alger forsenda að mati Ríkisendurskoðunar að samið verði að nýju milli aðilanna og við það tækifæri séu réttindi og skyldur hvors aðila um sig skýrt afmarkaðar, svo og nákvæmlega samið um það hvaða störf verði á hendi veðdeildar. Þá verði gerðar ákveðnar kröfur um skilvirkni og tiltekinn árangur af hálfu veðdeildarinnar. Einnig verði skýrt afmarkaður sá rammi sem veðdeild hefði til að semja við skuldarana áður en mál verður vanskilamál.

Innheimtan utan Húsnaðisstofnunarinnar

Önnur hugmynd að breyttu innheimtufyrirkomulagi er að öll innheimta á kröfum Húsnaðisstofnunar fari fram utan stofnunarinnar. Í þessu sambandi er rétt að ítreka það sem áður hefur komið fram að verulegur hluti innheimtunnar fer nú þegar fram utan stofnunarinnar, þ. e. hjá veðdeild Landsbanka Íslands. Ef ákvörðun væru tekin um að öll innheimta á vegum Húsnaðisstofnunar færi fram utan stofnunarinnar væri eðlilegast og í samræmi við það sem tíðkast nú um stundir að bjóða þessa starfsemi út. Innheimtuna yrði að mati Ríkisendurskoðunar að bjóða út í tvennu lagi. Annars vegar almenna bankainnheimtu og hins vegar lögfræðilega innheimtu. Bankainnheimtan yrði boðin út meðal banka, sparisjóða og annarra þeirra aðila sem hafa slíka almenna innheimtu með

höndum. Lögfræðiinnheimtan yrði boðin út meðal starfandi lögmannna. Í báðum tilvikum yrðu settar ítarlegar reglur um þá málsmeðferð sem verktaki ætti að viðhafa við innheimtuna og þá þóknun sem honum yrði greidd fyrir verkið. T. d. yrðu lögmönnum þeim sem störfuðu fyrir Húsnæðisstofnun að þessu leyti settar reglur um heimild til gjaldfellingar skuldabréfanna, með hvaða hætti samningar við skuldara skuli gerðir, hvaða sjónarmið eigi að ráða við nauðungarsölumeðferð o. s. frv. Þeir bæru síðan ábyrgð á störfum sínum eftir almennum reglum þar um. Það væri síðan í verkahring Húsnæðisstofnunar að hafa eftirlit og yfirumsjón með innheimtustarfinu í heild sinni. Ef þessi leið yrði valin myndu skuldarar áfram standa straum af þeim kostnaði sem vanskilin hefðu í för með sér. Rétt er þó að leggja áherslu á að nauðsynlegur undanfari útboða af þessu tagi er mikil og vönduð undirbúningsvinna þar sem farið er í saumana á hverju atriði innheimtunnar og vinnuferlið skilgreint til hins ýtrasta.

8. ÍBÚÐIR KEYPTAR Á UPPBOÐUM

8.1 INNGANGUR

Húsnæðisstofnun hefur í sívaxandi mæli keypt fasteignir sem seldar hafa verið nauðunarsölu á uppboðum til að freista þess að gæta hagsmuna sinna. Hér er undantekningalaust um að ræða fasteignir sem veðsettar eru til tryggingar á lánum stofnunarinnar. Á árinu 1995 keypti stofnunin 140 íbúðir. Í árslok 1995 voru 198 uppboðsíbúðir í eigu Húsnæðisstofnunar og skiptust þannig milli landshluta að 44 íbúðir voru í Reykjavík, 48 á Reykjanesi, 7 á Vesturlandi, 17 á Vestfjörðum, 9 á Norðurlandi vestra, 20 á Norðurlandi eystra, 30 á Austurlandi og 23 á Suðurlandi.

Ákvörðun um hvort kaupa á fasteign á uppboði eða ekki, er að öllu jöfnu tekin á uppboðsstað af þeim lögfræðingi sem gætir hagsmuna Húsnæðisstofnunar hverju sinni. Lögfræðingurinn metur verðmæti eignarinnar, stundum með aðstoð fasteignasala. Ákvörðun er síðan tekin með hliðsjón af verðmæti eignarinnar og þeirri kröfu sem stofnunin á.

Þegar fasteign hefur verið slegin Húsnæðisstofnun á uppboði, þarf stofnunin að greiða uppboðsandvirði til viðkomandi sýslumanns, eftir atvikum að frádreginni sinni eigin kröfu, að viðbættri sölubóknun í ríkissjóð skv. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, ásamt þinglýsingar og stimpilgjöldum. Þá fær stofnunin afhent uppboðsafsal. Húsnæðisstofnun setur eignir ekki í sölumeðferð hjá fasteignasala fyrir en uppboðspoli hefur rýmt eignina. Eignamiðlunin hf. hefur séð um sölu fasteigna fyrir Húsnæðisstofnun á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni hafa fasteignasalar eða lögmenn á hverjum stað annast hana. Þegar kauptilboð hefur borist í viðkomandi eign leggur fasteignasali tilboðið fyrir Húsnæðisstofnun og taka framkvæmdastjóri og forstöðumaður húsbrefadeildar afstöðu til tilboðsins að fenginni tillögu lögfræðideildar.

8.2 ATHUGUN Á UMSÝSLU OG MEÐFERÐ UPPBOÐSEIGNA

Fyrri hluta árs 1996 seldi Húsnæðisstofnun aftur 50 íbúðir sem stofnunin keypti á nauðungaruppboðum á árunum 1993-96. Í því skyni að kanna

hvernig Húsnæðisstofnun stendur að kaupum fasteigna á uppboðum og sölu eignanna kannaði Ríkisendurskoðun 26 þessara mála, m.a. hver krafa stofnunarinnar hefði verið, hvaða fjárhæð hún þurfti að inna af hendi við kaupin, hvert tap eða hagnaður af eignunum var, hve langur tími leið frá útgáfu uppboðsafsals og þar til eignin var sett á sölu o.fl. Verður nú gerð nánari grein fyrir þessari athugun.

Fjárhæð krafna Húsnæðisstofnunar

Að meðaltali nam lýst krafa Húsnæðisstofnunar í uppboðsandvirði þessara fasteigna 5,7 m.kr. Hæsta krafan var 13,3 m.kr. og sú lægsta 2,4 m.kr. Samtals voru kröfur Húsnæðisstofnunar vegna 12 mála undir 5 m.kr. en vegna 14 mála yfir 5 m.kr. Þar af voru kröfur stofnunarinnar í þremur tilvikum yfir 10 m.kr. Í 15 tilvikum var húsbréfadeildin kröfuhafinn, í 8 tilvikum Byggingarsjóður ríkisins og í 3 tilvikum áttu bæði húsbréfadeild og byggingarsjóðurinn veðtryggða kröfu í viðkomandi eign.

Eftirstæðir vextir við uppboð

Aðeins í 6 af þessum 26 málum mátti ráða af gögnum málsins hvort og þá hverjir væru eftirstæðir vextir Húsnæðisstofnunar við uppboðið. Í öðrum tilvikum kom ekki fram útreikningur á því hvort um eftirstæða vexti væri að ræða. Í þessum 6 málum voru eftirstæðir vextir á bilinu 80-1.300 þ.kr. eða á bilinu 1-12% fjárhæð krafanna. Varhugavert er að draga almennar ályktanir um fjárhæðir eftirstæðra vaxta af kröfum Húsnæðisstofnunar vegna þess hve fá mál var hér um að ræða.

Greiðsla Húsnæðisstofnunar til annarra veðhafa við uppboðskaupin

Tekið var saman hvaða fjárhæð Húsnæðisstofnun hefði greitt til annarra veðhafa vegna uppboðskaupanna. Í þessum 26 málum greiddi stofnunin samtals um 31,6 m.kr. eftir því sem næst verður komist, eða að meðaltali um 1,2 m.kr. á eign. Kemur þetta nánar fram í töflu 6.

Tími sem líður frá útgáfu uppboðsafsals til Húsnæðisstofnunar þar til eign selst

Húsnæðisstofnun hefur tekið þá stefnu, að setja fasteignir sem stofnunin kaupir á uppboðum, aldrei í sölu fyrr en uppboðspoli hefur rýmt eignina. Af þeim 26 eignum sem skoðaðar voru, var í 14 tilvikum hægt að sjá hvenær fasteignasala hafði fengið eignina til sölumeðferðar. Ekki var því af gögnum málsins hægt að ráða hve lengi allar eignirnar voru í sölumeðferð hjá fasteignasala. Hins vegar var hægt að kanna hvað stofnunin hafði haft viðkomandi eignir lengi í eigu sinni og þá var miðað við tímabilið frá því að uppboðsafsal var gefið út og þar til fasteignin var seld aftur. Þessi tími var mjög mismunandi í þessum 26 málum. Í einu

tilviki var eign þegar seld þegar uppboðsafsalið var gefið út, en rétt þykir að taka hér fram að uppboðskaupandi hefur öðlast ráðstöfunarrétt yfir eigninni frá þeim tíma er sýslumaður samþykkir boð hans, en það er að öllu jöfnu 2 vikum eftir að uppboð fer fram. Uppboðsafsal er að jafnaði ekki gefið út fyrr en nokkrum vikum eftir það. Meðal eignarhaldstími Húsnæðisstofnunar á eignunum samkvæmt framansögðu var rúmir 10 mánuðir. Þar af skáru sig þrjár eignir úr að því er þetta varðaði og liðu 24-26 mánuðir frá útgáfu uppboðsafsals þar til kauptilboð í eignina var samþykkt. Þá átti stofnunin fimm eignir í 13-19 mánuði og átta eignir í 6½ til 12½ mánuði. Aðrar eignir í úrtakinu átti stofnunin skemmri tíma.

Af þessum 26 eignum var um þriðjungur í Reykjavík og átti Húsnæðisstofnun þær eignir að meðaltali í um 12 mánuði. Annar þriðjungur var á Reykjanesi og átti stofnunin þær að meðaltali í tæplega 7 mánuði. Fjórar eignir voru á Suðurlandi en þær voru í eigu stofnunarinnar að meðaltali í tæpa 13 mánuði og loks voru fjórar eignir, staðsettar annars staðar á landinu, sem voru í eigu stofnunarinnar að meðaltali í 10½ mánuð. Af þessu má ráða að það hefur að jafnaði ekki tekið Húsnæðisstofnun skemmri tíma að selja eignir í Reykjavík en annars staðar á landinu. Rétt er að nefna hér að það er afgerandi þáttur fyrir þann tíma sem stofnunin á viðkomandi eign hvenær uppboðspoli rýmir hana. Ef hann fer ekki af eigninni sjálfviljugur þarf stofnunin að höfða útburðarmál.

Rýming eignanna

Í þeim málum sem hér eru til umfjöllunar, naut ekki alls staðar upplýsinga um hvenær húsnæðið hafði verið rýmt og Húsnæðisstofnun þar með auglýst það til sölu. Í 16 málum var að finna einhverjar upplýsingar þar um. Ýmist lágu fyrir bréf frá lögfræðingum stofnunarinnar þar sem rýmingar var krafist fyrir tiltekinn dag og verður að gera ráð fyrir að húsnæðið hafi verið rýmt um það leyti, enda engin gögn í málunum sem benda til annars. Hins vegar lágu fyrir beiðnir og dómsúrskurðir um útburð eða dómsáttir gerðar fyrir héraðsdómi þar sem fyrri eigandi skuldbatt sig til að rýma eignina fyrir tiltekinn dag. Var þá miðað við þá dagsetningu sem fram kom í þessum gögnum um rýmingu húsnæðisins. Þá er frestur sá sem sýslumaður tekur sér við að skoða framkomin boð í viðkomandi eignir mislangur eða allt frá 2 og upp í 12 vikur og getur það haft áhrif á þennan tíma í sumum málunum. Rétt er því að leggja áherslu á að þar sem gögn málsins báru yfirleitt ekki með sér tiltekna dagsetningu í þessu sambandi eru þær niðurstöður sem hér fara á eftir aðeins vísbendingar um hve langan tíma stofnunin er að koma eignum sínum í sölu.

Á grundvelli þess sem er rakið hér að framan kom í ljós að sá tími sem leið frá því að uppboð fór fram og þar til viðkomandi eign var rýmd og þar með komið á fasteignasölu, var að meðaltali 8 mánuðir. Húsnæði var rýmt á 3-5 mánuðum eftir uppboð í 38% tilvika, á 5-7 mánuðum í 25% tilvika, á 7-9 mánuðum í 13% tilvika, á 11-13 mánuðum í 13% tilvika og á 18 til 22 mánuðum í 13% málanna.

Þann tíma sem uppboðspoli dvelur á eigninni er rekstrarkostnaður, annar en fasteignagjöld, s.s. rafmagn, hiti og hússjóðsgjöld, almennt greiddur af uppboðspolanum, en hann er hins vegar ekki krafinn um húsaleigu. Því skemur sem uppboðspoli dvelur á eigninni þess minna verður að jafnaði tap Húsnæðisstofnunar vegna þess fjármagns sem bundið er vaxtalaust í viðkomandi eign. Það er því stofnunni nauðsynlegt að uppboðspoli víki sem fyrst af eigninni og ber stofnuninni skylda til að takmarka kostnað sinn með því að rýma eignina sem fyrst. Það er ljóst að í sumum þeirra mála sem skoðuð voru í þessu tilliti fer dvöl uppboðspola á eigninni langt úr hófi fram. Þannig verður að telja óviðunandi að uppboðspoli dvelji á eign með þessum hætti lengur en 6 mánuði. Eðlilegt má telja að uppboðspola sé gefið eitthvert svigrúm til þess að útvega sér annað húsnæði, en það ætti að öllu jöfnu ekki að þurfa að vera lengur en 3 mánuði frá því að sýslumaður samþykkir boð Húsnæðisstofnunar í eignina.

Samantekt

Í stuttu máli má segja að það sem Ríkisendurskoðun gagnrýnir helst við eignarhald uppboðseigna er sá langi tími sem líður frá því Húsnæðisstofnun eignast viðkomandi eign og þar til hún er seld aftur. Ljóst er að með uppboðskaupunum er Húsnæðisstofnun almennt að verja verulega háar fjárhæðir. Það verður því að teljast ein helsta skylda stofnunarinnar í þessu sambandi að takmarka það tjón sem verður eins og mögulegt er með því að láta rýma eignir sem fyrst og koma þeim í sölu. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir töluvert upp á að hagsmunagæsla Húsnæðisstofnunar miði að þessu með nægjanlega markvissum og samræmdum hætti. Að jafnaði líður óhóflegur tími þar til sölutilraunir hefjast á eignum. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að Húsnæðisstofnun taki þessi mál til endurskoðunar með jafnræði skuldara og þá fjárhagslegu hagsmuni sem stofnuninni ber að gæta að leiðarljósi.

8.3 HAGSMUNAGÆSLA HÚSNÆÐISSTOFNUNAR

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega lyktir hvers af uppboðsmálunum 26, þ. e. hvort stofnunin stæði uppi með tap eða hagnað eftir kaup eignar á uppboði og sölu hennar. Hér á eftir fer tafla þar sem fram kemur hver var krafa stofnunarinnar á uppboðsdegi (krafa), hvaða fjárhæð Húsnæðisstofnun innti af hendi til annarra veðhafa við kaupin (greitt öðrum), hvaða kostnað stofnunin hefur alls lagt í vegna kaupanna, þ.m.t. hvað er greitt til annarra veðhafa (útlagður kostnaður) og loks reiknaður hagnaður eða tap Húsnæðisstofnunar af sölu (mismunur +/-). Rétt er að geta þess að inn í kostnaðartöluna vantar sölupóknun til fasteignasala og þá sammings- og dráttarvexti sem stofnunin verður af við kaupin, en um leið og stofnunin kaupir fasteign á uppboði greiðir hún sjálf upp vanskilin á eigin láni og flokkar þá greiðslu undir liðnum útlagður kostnaður, en frystir síðan eftirstöðvar lánsins þar til eignin er seld að nýju. Í bókhaldi kemur ekki fram vaxtatap stofnunarinnar vegna kröfunnar á þessu tímabili. Það tjón sem stofnunin verður fyrir af þessum sökum er þar af leiðandi vanáætlað í kostnaðaruppgjöri vegna uppboðskaupanna og er nauðsynlegt að hafa það í huga við þá umfjöllun sem hér fer á eftir.

Sjá má af töflunni að stofnunin reiknar sér hagnað vegna 8 uppboðsíbúða eða í 31% mála, tap er reiknað vegna 16 eigna eða í 62% mála og enginn útreikningur liggur fyrir vegna 2 eigna eða í 8% málanna. Ef skoðuð eru þau mál þar sem Húsnæðisstofnun reiknar sér hagnað af uppboðsmálum má sjá að hann er allt að 1,1 m.kr. Samanlagður hagnaðar í þessum málum var 3,3 m.kr. eða að meðaltali 415 þ.kr. í hverju máli, en rétt er að ítreka að frá þessari fjárhæð ætti með réttu að draga sölupóknun fasteignasala og áfallna dráttarvexti á kröfur stofnunarinnar. Eins og áður segir varð tap á uppboðsíbúðum Húsnæðisstofnunar í 62% tilvika. Það tap sem stofnunin reiknar sér er allt frá 57 þ.kr. til 7,0 m.kr. Heildartapið nam alls 32,4 m.kr. eða að meðaltali 2 m.kr. á eign.

Tafla 6. Kostnaðaruppgjör vegna uppboðsíbúða

<i>Mál nr.</i>	<i>Krafa</i>	<i>Greitt öðrum</i>	<i>Útlagður kostnaður</i>	<i>Mismunur +/-</i>
1.	6.355.560	477.546	550.000	+ 1.128.189
2.	6.832.595	1.475.824	2.882.937	- 863.025
3.	3.562.782	400.000	1.096.300	+ 832.230
4.	7.275.907	162.261	2.584.233	- 281.221
5.	2.454.287	2.204.425	2.523.800	+ 123.800
6.	4.037.181	1.138.302	2.208.597	- 1.147.788
7.	12.011.810	6.655.530	6.810.801	- 1.878.221
8.	10.806.381	103.009	3.009.300	- 3.511.700
9.	2.984.627	162.249	710.940	- 1.892.940
10.	2.656.949	89.620	2.844.488	- 444.488
11.	5.801.969	603.924	1.581.187	+ 332.262
12.	6.071.488	347.778	1.908.100	- 56.700
13.	6.456.791	61.166	869.500	+ 107.400
14.	4.248.483	453.634	918.013	+ 8.371
15.	5.370.281	6.552	879.768	kemur ekki fram
16.	3.042.721	2.472.349	3.461.821	- 706.989
17.	2.564.993	172.235	kemur ekki fram	kemur ekki fram
18.	13.358.631	6.187.039	10.305.392	- 6.994.885
19.	4.457.334	2.527.681	3.892.436	- 2.205.724
20.	6.287.032	681.672	2.280.086	+ 715.501
21.	3.455.141	214.106	974.368	+ 76.000
22.	5.407.942	928.685	1.463.329	- 3.824.935
23.	4.243.423	38.553	916.000	- 119.885
24.	4.288.115	167.940	1.241.300	- 2.288.200
25.	8.102.492	288.154	2.804.920	- 1.404.000
26.	6.286.334	3.584.650	5.261.247	- 4.796.674

Rétt þykir að gera hér nánari grein fyrir þeim málum þar sem tap stofnunarinnar var einna mest. Ennfremur er gerð grein fyrir upphaflegri lánveitingu stofnunarinnar til skuldarans og hvaða upplýsingar lágu fyrir við lánveitinguna í því skyni að kanna hvort sjá hefði mátt lyktir málsins fyrir.

Eign 7: Eigendur einbýlishúss lögðu inn umsókn til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar vegna greiðsluferfiðleika á árinu 1991 og fóru fram á að fá húsbrefalán fyrir vanskilum og óhagstæðum skammtímalánum. Á skattskýrslum sem voru lagðar fram með umsókninni kom fram að meðalmánaðartekjur á árinu 1989 voru 345 þ.kr. en á árinu 1990 430 þ.kr. Laun samkvæmt launaseðlum voru 410 þ.kr. Brunabótamat eignarinnar var 20,6 m.kr. Hér var um að ræða 313 fm. einbýlishús. Áhvílandi veðskuldir voru 12,3 m.kr. þar af voru 4,5 m.kr. í vanskilum. Skuldir við Byggingarsjóð ríkisins námu um 3 m.kr., þar af vanskil 2,2 m.kr., og hafði ekkert verið greitt af þeim lánum frá 1982. Í útreikningum ráðgjafarstöðvarinnar var í fyrstu komist að þeirri niðurstöðu að veðrymi væri ekki nægjanlegt fyrir því húsbrefaláni sem umsækjandi þyrfti að fá, ætti aðstoðin að koma að gagni. Húsnæðisstofnun sendi umsækjanda því bréf í ágúst 1991 þar sem erindinu var hafnað á þeirri forsendu að eign væri ekki innan viðmiðunarmarka. Af gögnum málsins má síðan ráða að ákvörðun

Húsnæðisstofnunar hafi verið endurskoðuð og samþykkt í september 1991. Umsækjandinn fékk því húsbref að fjárhæð 8,8 m.kr. og hvíldu þau upphaflega á 9. veðrétti. Fyrir skuldbreytingu var greiðslubyrði 49% en eftir að umsækjandi hafði fengið fasteignaveðbréfin til að greiða upp vanskil sín var greiðslubyrðin 27% að meðaltali.

Eignin var síðan seld á uppboði í maí 1995. Þá var krafa Húsnæðisstofnunar 12,0 m.kr. Við uppboðið voru elstu vanskilin frá september 1992 en þau voru vegna fasteignaveðbréfs upphaflega að fjárhæð 8,2 m.kr. sem hvíldi á 9. veðrétti eignarinnar og var staða bréfsins á uppboðsdag 10,4 m.kr. Þá hvíldu einnig lán frá Byggingarsjóði ríkisins á 1. veðrétti en þau voru í vanskilum frá maí 1994. Húsnæðisstofnun keypti eignina á 13,5 m.kr. á uppboðinu, þar af fengust 4,0 m.kr. upp í kröfuna á 9. veðrétti. Húsnæðisstofnun greiddi öðrum veðhöfum 6,7 m.kr. af uppboðsandvirðinu. Eignin seldist síðan í febrúar 1996 á 14,5 m.kr. Reiknað tap Húsnæðisstofnunar vegna eignarinnar var um 1,9 m.kr.

Eign 8: Gögn um lánveitingu finnast ekki hjá stofnuninni, en eignin er seld á uppboði í nóvember 1995. Þá nam krafa Húsnæðisstofnunar 10,8 m.kr. vegna skuldabréfa á 1.-4. veðrétti. Við uppboðið voru elstu vanskil frá september 1992 en þau voru vegna fasteignaveðbréfs á 4. veðrétti að fjárhæð 9,1 m.kr. miðað við uppboðsdag. Húsnæðisstofnun keypti eignina á 3,0 m.kr. á uppboðinu en seldi hana í mars 1996 á 7,5 m.kr. Reiknað tap stofnunarinnar vegna málsins er 3,5 m.kr.

Eign 9: Engin gögn eru til um lánveitinguna hjá stofnuninni vegna þess að hér er um að ræða lán frá Byggingarsjóði ríkisins, fyrir daga greiðslumatsins. Eignin var seld á uppboði í júní 1995. Þá nam krafa Húsnæðisstofnunar 3,0 m.kr. vegna skuldabréfa á 1. og 2. veðrétti. Bréfin voru í vanskilum frá maí 1993. Húsnæðisstofnun keypti eignina á 500 þ.kr. en seldi hana aftur á 1,4 m.kr. Reiknað tap vegna málsins var 1,9 m.kr.

Eign 18: Umsækjendur leituðu til Húsnæðisstofnunar í janúar 1991 vegna greiðsluerfiðleika og yfirvofandi uppboðs. Eign þeirra er 308 fm. einbýlishús byggt 1984. Þá nema vanskil þeirra við Byggingarsjóð ríkisins tæpum 600 þ.kr. Skv. launaseðlum voru laun rúm 300 þ.kr. á mánuði. Heildarskuldir námu 10,5 m.kr. þar af voru vanskil um 2,5 m.kr. Brunabótamat eignarinnar var 25 m.kr. en umsækjandi hafði verið að reyna að selja eignina og var ásett verð 18 m.kr. Sölutilraunir báru ekki árangur. Erindinu var fyrst hafnað af Húsnæðisstofnun vegna stærðar húsnæðisins, en síðar virðist erindið samþykkt þó gögn málsins beri ekki með sér hvers vegna það var gert. Lyktir málsins urðu því þær að umsækjendur fengu húsbref fyrir 8,1 m.kr. til greiðslu vanskila og annarra skulda. Húsbrefið hvíldi upphaflega á 12. veðrétti eignarinnar. Eignin er svo seld á uppboði í september 1993. Þá nam krafa stofnunarinnar 13,4 m.kr. vegna skuldabréfa á 1., 2., 3., 4. og 10. veðrétti. Bréfin á 1. - 4. veðrétti voru vegna Byggingarsjóðs ríkisins og voru í vanskilum frá 1. febrúar 1992. Bréfið á 10. veðrétti var fasteignaveðbréf, í vanskilum frá 15. desember 1991 og nam krafan vegna þess 9,7 m.kr. Húsnæðisstofnun keypti eignina á uppboðinu á 9,8 m.kr., þar af greiddi stofnunin 6,2 m.kr. til annarra veðhafa. Eignin var seld aftur í desember 1995 á 14,5 m.kr., en fyrri eigandi hafði búið á eigninni fram í júní 1995, eða í tæp tvö ár frá uppboðsdegi. Reiknað tap vegna málsins var 6,2 m.kr.

Eign 19: Hér er um að ræða lán frá Byggingarsjóði ríkisins og því engin gögn til um lánveitinguna. Eignin var seld á uppboði í maí 1994. Þá nam krafa Húsnæðisstofnunar 4,5 m.kr. vegna skuldabréfa á 2., 4. og 5. veðrétti. Skuldabréfin voru í vanskilum frá ágúst 1991. Húsnæðisstofnun keypti eignina á uppboðinu á 5,5 m.kr. Stofnunin greiddi 2,5 m.kr. til annarra veðhafa. Eignin er seld aftur í febrúar 1996 eða rúmlega einu og hálfu ári eftir uppboðið. Söluverð var 5,3 m.kr. Reiknað tap málsins var 2,2 m.kr.

Eign 22: Sótt var um húsbrefaviðskipti vegna nýbyggingar í desember 1994. Umsækjendur hugðust byggja 163 fm. einbýlishús og var áætlaður byggingakostnaður 10,2 m.kr. Samkvæmt reynslutölum Húsnæðisstofnunar er byggingarkostnaður hins vegar frá 11,4-15,4 m.kr. Skuldir umsækjanda námu um 850 þ.kr. Þegar sótt var um fyrirgreiðsluna en laun hans voru 168 þ.kr. á mánuði skv. greiðsluseðlum en 113 þ.kr. miðað við skattframtal ársins 1994. Í greiðslumati var miðað við 18% launahlutfall, laun að fjárhæð 168 þ.kr. og eigið fé að fjárhæð 7 m.kr. Engar staðfestingar voru hins vegar á eigin fé og skattskýrsla fyrir árið 1993 ber ekki með sér annað eigið fé en 140 þ.kr. bankainnstæðu. Viðskiptin voru þó samþykkt og var gefið út fasteignaveðbréf að fjárhæð 4,9 m.kr. Fasteignin var seld á uppboði í apríl 1996. Þá nam krafa Húsnæðisstofnunar 5,4 m.kr. vegna fasteignaveðbréfs á 1. veðrétti sem var í vanskilum frá apríl 1995. Kaupverð á uppboðinu var 1,2 m.kr. Stofnunin greiddi 929 þ.kr. til annarra veðhafa. Eignin var seld aftur í júní 1996. Söluverð var 2,6 m.kr. og reiknað tap vegna málsins 3,8 m.kr.

Eign 24: Hér er um að ræða lán frá Byggingarsjóði ríkisins og því liggja ekki fyrir gögn um lánveitinguna. Eignin var hins vegar seld á uppboði í febrúar 1995. Þá námu kröfur Húsnæðisstofnunar 4,3 m.kr. vegna skuldabréfa á 1., 2. og 3. veðrétti og vegna vanefnda á kaupsamningi auk veðskuldabréfs samkvæmt kaupsamningi, en Húsnæðisstofnun hafði áður eignast eignina á uppboði og þá selt núverandi uppboðspola eignina í október 1992, en hann vanefnt kaupsamninginn. Elstu vanskil voru vegna kaupsamningsins frá maí 1993. Kaupverð á uppboðinu var 500 þ.kr. en eignin síðan seld aftur í febrúar 1996 á 2,8 m.kr. Reiknað tap vegna málsins var 2,3 m.kr.

Eign 26: Sótt var um húsbrefaviðskipti í júlí 1992. Umsækjendur áttu eign fyrir sem þau höfðu verið að reyna að selja frá árinu 1990. Áhvílandi skuldir námu skv. gögnum málsins 5,5 m.kr. en ásett verð var 12,5 m.kr. Laun skv. skattframtali voru 130 þ.kr. árið 1990, en 155 þ.kr. skv. launaseðlum. Greiðslumat miðaði við 7 m.kr. eigið fé, sem var eignarhluti umsækjenda í núverandi fasteign sinni skv. mati fasteignasala, og húsbrefafyrirgreiðslu upp á 5 m.kr. Umsækjendur keyptu einbýlishús fyrir 12,1 m.kr. Þau yfirtóku skuldir að fjárhæð tæpar 3 m.kr. og fengu til viðbótar húsbrefafyrirgreiðslu upp á 5 m.kr. Fasteignaveðbréfið fór á 8. veðrétt. Ekki kom fram í gögnum málsins hvort umsækjendur hefðu selt þá fasteign sem þeir áttu fyrir og þar með hvert hið raunverulega eigin fé þeirra var. Eignin var síðan seld á uppboði í febrúar 1994. Þá námu kröfur Húsnæðisstofnunar 6,3 m.kr. vegna skuldabréfa á 1. og 8. veðrétti, þar af nam krafan á 8. veðrétti 5,7 m.kr. og var hún í vanskilum frá desember 1992. Kaupverð á uppboðinu var 4,2 m.kr. en eignin var síðan seld aftur á 6,0 m.kr. í júní 1996. Reiknað tap vegna málsins nam 4,8 m.kr.

Þessu til viðbótar þykir rétt að gera grein fyrir máli (eign 4) þar sem sótt var um húsbrefafyrirgreiðslu til kaupa á 190 fm. raðhúsi:

Umsóknin barst Húsnæðisstofnun í september 1990. Í henni var tekið fram að annar umsækjenda hafi orðið gjaldþrota á árinu og greiddi því ekki af neinum eldri skuldum. Ennfremur kemur fram í fylgigögnum með umsókn að fyrri fasteign umsækjenda hafi verið seld nauðungarsölu í apríl 1990. Meðallaun fyrir árið 1989 skv. skattframtali voru 105 þ.kr. á mánuði. Einnig má sjá af skattframtali að skuldir umsækjenda á árinu 1989 voru 35,4 m.kr. en eignir 11 m.kr. Laun skv. launaseðlum voru 221 þ.kr. Uppgefnar skuldir með umsókn voru 161 þ.kr. Í greiðslumati ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar var miðað við 222 þ.kr. mánaðarlaun, sem eru tekjur beggja umsækjenda. Þá var miðað við að eigið fé væri 4,6 m.kr. en skv. upplýsingum á umsókn var hér um að ræða hlutfé upp á 700 þ.kr., 1/5 hluta jarðar sem metinn var á 2,2 m.kr. og bifreið sem metin var á 800 þ.kr., auk 900 þ.kr. sparifjár. Engin staðfesting á sparifénu né á öðrum eignum fylgdi umsókn og engar upplýsingar voru um að aðrar eignir hefðu verið seldar eða þær verðið metnar af sérfróðum aðilum. Þá voru lausaskuldir að fjárhæð 400 þ.kr. ekki dregnar frá meintu eigin fé. Samkvæmt greiðslumati þessu mátti kaupverð íbúðar vera að hámarki 11,5 m.kr. Annar umsækjenda keypti síðan fasteign á 7,7 m.kr., þó að í greiðslumat væri gert ráð fyrir launum beggja til að standa undir greiðslubyrðinni. Umsækjandinn fékk fasteignaveðbréf að fjárhæð 4,7 m.kr. sem hvíldi á 3. veðrétti. Í gögnum málsins kemur fram að báðir umsækjendur eru á vanskilaskrá. Þessu til viðbótar er þess að geta að skömmu eftir kaupin gaf kaupandi út 7 handhafaskuldabréf samtals að fjárhæð 3,5 m.kr. og var bréfum þessum þinglýst á eignina. Af því virðist mega draga þá ályktun að kaupendur hafi í raun ekki haft neitt handbært fé til kaupanna.

Samantekt

Niðurstaða skoðunar á þeim málum, sem grein hefur verið gerð fyrir hér að framan og öðrum hliðstæðum málum sem skoðuð voru, bendir til þess að við útlán hafi borið við að ekki væri gengið eftir staðfestingu á eigin fé og lausaskuldum umsækjenda. Oft er miðað við mun hærri laun en viðmiðunarreglur segja til um og þar með meiri greiðslugetu en umsækjandi ræður í raun við. Einnig skortir í mörgum tilvikum staðfestingu á fjárhagsstyrk sem ættmenni hafa lofað til íbúðarkaupanna. Töluvert var einnig um að vanskil á greiðsluerfiðleikalánunum, sem nema verulegum fjárhæðum, væru ástæða nauðungarsölu. Að því er greiðsluerfiðleikalánin varðar er um að ræða mjög skuldsetta umsækjendur í afar stórum eignum sem fengið höfðu lánaðar 8-10 m.kr. vegna greiðsluerfiðleika. Einnig voru dæmi um lánveitingar til nýbygginga þar sem byggingakostnaður er verulega vanmetinn.

Ekki er almennt hægt að fullyrða að sjá hefði mátt fyrir lyktir þessara mála. Hins vegar verður að telja verulegar líkur á vanskilum þegar 8-10 m.kr. greiðsluerfiðleikalán eru veitt til fólks sem er mjög skuldsett fyrir og hefur ekki hæstu tekjur. Hins vegar er rétt að benda á að þess háttar

lánveitingar tíðkast ekki lengur. Að mati Ríkisendurskoðunar er þó hægt að slá því föstu, að ef í hvívetna hefði verið fylgt settum reglum og vönduðum vinnubrögðum við útlán, hefði að líkindum dregið úr þeim töpum stofnunarinnar sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan. Eins og fram kemur í kafla 4 um húsnæðisástand, er enn ástæða fyrir stofnunina til að huga að þeim málum.

8.4 KOSTNAÐUR VIÐ AÐ EIGA UPPBOÐSÍBÚÐIR

Eins og fram hefur komið leggur Húsnæðisstofnun út í töluverðan kostnað vegna þeirra íbúða sem stofnunin kaupir á uppboðum. Í fyrsta lagi er hér um að ræða útlagðan kostnað sem stofnunin greiðir fyrri veðhöfum í þeirri eign sem um ræðir, sölubóknun til fasteignasala, beinan rekstrarkostnað vegna eignar o.þ.h. Í annan stað er þessi kostnaður vegna þess að Húsnæðisstofnun greiðir sjálf upp öll vanskil sem eru á lánum stofnunarinnar þegar hún eignast íbúð á uppboði. Þessi vanskil bera því ekki vexti frá þeim tíma er stofnunin eignast íbúðina. Í þriðja lagi frystir stofnunin eftirstöðvar þeirra lána sinna sem hvíla á viðkomandi eign meðan íbúðin er í eigu Húsnæðisstofnunar, þannig að þessar fjárhæðir bera enga vexti frá því að stofnunin eignast íbúðina á uppboði og þar til eignin er seld aftur, en þá yfirtekur nýr eigandi í flestum tilvikum kröfuna samkvæmt skuldabréfinu. Þegar stofnunin gerir svo upp stöðu sína eftir að viðkomandi eign hefur verið seld aftur, er framangreindur kostnaður ekki allur tekinn með í útreikninga um hvort hagnaður eða tap hafi verið af viðkomandi eign. Fyrir liggur að sölubóknun fasteignasalans er ekki tekin með í þessa útreikninga. Þá eru þeir vextir sem fallið hafa á vanskil og eftirstöðvar kröfunnar einnig vantaldir í þessum útreikningum.

Þannig er ljóst að kostnaður Húsnæðisstofnunar við að kaupa íbúðir að uppboðum liggur ekki fyrir í heild sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar er hér um töluverðan misbrest að ræða. Annars vegar hlýtur það að vera mikilvægt fyrir stofnunina sjálfa að hafa á reiðum höndum upplýsingar um heildarkostnað við að eiga uppboðsíbúðir í rekstrarlegu tilliti. Hins vegar er það mikilvægt vegna þess að það hlýtur að hafa afgerandi þýðingu við mat á því hvort kaupa á íbúð á uppboði eða ekki, hver kostnaður af uppboðskaupum er líklegur til að verða í ljósi reynslunnar. Rétt er að það komi fram að stofnunin getur ekki kafið skuldara um alla þessa kostnaðarliði, ef söluverð íbúðar hrekkur ekki til greiðslu þeirra, en þetta eru upplýsingar sem nauðsynlegt er að hafa á reiðum höndum fyrir stofnunina sjálfa sem fjármálastofnun.

8.5 KRÖFUR SEM GLATAÐ Hafa VEÐTRYGGINGU

Þegar fasteign sem stendur til tryggingar kröfu Húsnæðisstofnunar hefur verið seld nauðungarsölu en uppboðsandvirði eða söluverð ekki dugað til að greiða kröfuna upp að fullu, hefur sú fjárhæð sem eftir stendur glatað veðtryggingu. Húsnæðisstofnun hefur fært þessar kröfur á bókhaldslykil undir nafninu „glötuð veð“. Um síðustu áramót höfðu verið færðar á hann 188 m.kr. hjá húsnæðisstofnun, 597 m.kr. vegna Byggingarsjóðs ríkisins og 89 m.kr. vegna Byggingarsjóðs verkamanna, eða samtals 874 m.kr.

Fram að þessu hefur Húsnæðisstofnun ekki gert frekari innheimtutilraunir vegna þessara krafna heldur safnað þeim árum saman á framangreindan bókhaldslykil án þess að aðhafast frekar. Innan stofnunarinnar og hjá húsnæðismálastjórn hafa verið skiptar skoðanir um innheimtu þessara krafna og reiðileysi hefur einkennt málsmeðferðina í langan tíma. Þannig hefur fjárhagslegra hagsmuna stofnunarinnar ekki verið gætt sem skyldi. Húsnæðismálastjórn hefur loks ákveðið að innheimta hluta þessara krafna, það er kröfur sem eru yngri en 5 ára. Hins vegar hefur ekki verið ákveðið hvort leggja á viðskiptabréfakröfu stofnunarinnar til grundvallar eða að innheimta þær sem almennar fjárkröfur.

Með bréfi til Húsnæðisstofnunar, dags. 18. maí 1994, lét Ríkisendurskoðun í ljós álit sitt á fyrirliggjandi tillögum að reglum um afskriftir lána sem ekki voru lengur tryggð með fasteignaveði. Álitið var á þá leið að tillaga sem gerði ráð fyrir að allar kröfur af þessu tagi, sem voru 5 ára eða eldri, væri frá bókhaldslegu sjónarmiði skynsamlegt að afskrifa. Þar sem regla þessi hefur ekki einungis gilt um hina bókhaldslegu hlið málsins, heldur og verið lögð til grundvallar við ákvörðun þess hvenær innheimtutilraunum vegna þessara krafna skuli hætt, þykir ekki hjá því komist að endurskoða hana. Það getur orkað tvímælis með tilliti til jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins að innheimta aðeins kröfur hjá sumum en ekki öðrum sem eru í sömu sporum. Þau mörk sem dregin voru varðandi afskrift krafna virðast ekki styðjast við nein þau málefnaleg og lögmæt sjónarmið sem réttlætt geta 5 ára markið, heldur aðeins atriði er varða vinnuhagræðingu hjá stofnuninni sjálfri. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Húsnæðisstofnun ekki að lögum heimild til að standa að málum með þessum hætti, heldur ber stofnuninni skylda til að innheimta allar ófyrndar kröfum sem glatað hafa veðtryggingu og halda kröfunum til haga með þeim aðgerðum sem tiltækar eru uns kröfurnar eru greiddar. Hagsmuna stofnunarinnar verður ekki að fullu gætt nema útistandandi kröfum verði undir öllum kringumstæðum haldið til haga, enda er lagaheimild ekki fyrir hendi sem heimilar Húsnæðisstofnun eða

húsnæðismálastjórn að láta hjá líða að innheimta sumar kröfur stofnunarinnar.

8.6 ENDURKAUP UPPBOÐSPOLA Á FASTEIGN

Í tveimur af þeim 26 uppboðsmálum sem skoðuð voru hér, seldi Húsnæðisstofnun uppboðspolum aftur íbúðirnar. Skulu mál þessi nú rakin.

A. Uppboð fór fram í apríl 1995. Uppboðspoli bað um endurkaup og í júlí 1995 sendi Húsnæðisstofnun honum bréf þar sem m.a. kemur fram að ekki verði unnt að taka beiðnina til athugunar fyrir en ýmis gögn hefðu borist lögfræðideild stofnunarinnar, m.a. skýrsla um ástæður fyrir uppboðinu og ástæður þess að uppboðspoli geti staðið við fjárskuldbindingar sínar í framtíðinni. Skýringa var jafnframt krafist á því hverjar væru gerbreyttar aðstæður uppboðspola í dag. Þess var og krafist að ofangreind gögn hefðu borist lögfræðideild innan þriggja vikna frá dagsetningu bréfsins, ella yrði litið svo á að fallið hefði verið frá beiðni um endurkaup og fasteignin sett í sölumeðferð. Næst gerist það að í ágúst 1995 var þess krafist af uppboðspola að hann rýmdi húsnæðið í síðasta lagi 15. september 1995. Bréf dagsett 31. júlí 1995 barst síðan Húsnæðisstofnun frá lögmanni uppboðspola, en ekki kemur fram í gögnum málsins hvenær það var mótttekið. Þar voru óskir um endurkaup ítrekaðar auk þess sem ýmis gögn fylgdu. Í október 1995 sendi lögfræðideild beiðni til Ráðgjafarstöðvar um mat á greiðslugetu uppboðspola til endurkaupanna. Ráðgjafarstöðin framkvæmir hefðbundið greiðslumat, en tók ekki aðrar skuldir umsækjanda með í matið en kaupverð eignarinnar, þó að fyrir lægju skuldir við banka. Í nóvember 1995 sendi lögfræðideild uppboðspola bréf þar sem fram kom að Húsnæðisstofnun sæi sér fært að selja honum eignina aftur fyrir 3 m.kr., en fyrir lá mat fasteignasala um að áætlað söluverð eignarinnar væri 3,5 m.kr. auk 0,6 m.kr. fyrir lóð eða samtals 4,1 m.kr. Um miðjan mars 1996 barst Húsnæðisstofnun undirritaður kaupsamningur ásamt ávísun að fjárhæð 0,5 m.kr. sem reyndist innistæðulaus. Lyktir málsins urðu síðan þær að uppboðspolinn greiddi 430 þ.kr. af þeim 500 þ.kr. sem greiða átti og Húsnæðisstofnun undirritaði kaupsamninginn. Þær 70 þ.kr. sem upp á vantaði voru færðar á næsta gjaldlega 1.5.1996 og kaupanda tilkynnt um þá ráðstöfun með bréfi í apríl 1996.

B. Uppboð fór fram 4. apríl 1995. Húsnæðisstofnun sendi uppboðspola samskonar bréf og að ofan greinir. Í nóvember 1995 sendi lögfræðideild Húsnæðisstofnunar uppboðspola bréf þar sem fram kemur að þar sem engin gögn hafi borist sé farið fram á rýmingu fasteignarinnar eigi síðar en 27. nóvember 1995. Með aðfararbeiðni dags. 15. janúar 1996 var krafist dómsúrskurðar héraðsdóms um að uppboðspoli verði borinn út af eigninni. Uppboðspoli sendi lögfræðideild stofnunarinnar bréf dags. 16. janúar 1995, þar sem m. a. kom fram að orsök erfiðleikanna væri atvinnuleysi beggja hjóna og þau hefðu leitað til ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar og uppfyllt þau skilyrði sem stofnunin setti fyrir fyrirgreiðslu en uppboðið hafi gert það að engu. Í mars 1996 sendi lögfræðideildin bréf til uppboðspola þar sem fram kemur að stofnunin hafi samþykkt að selja honum eignina aftur fyrir 3,2 m.kr. Kaupsamningur var síðan sendur uppboðspola í apríl 1996 og óskað eftir því að greiðsla samkvæmt kaupsamningi að fjárhæð rúmlega 300 þ.kr. verði send stofnuninni fyrir 22. apríl. Að beiðni uppboðspola var fresturinn framlengdur til 29. apríl, en með bréfi dags. 8. maí 1996 tilkynnti

Húsnæðisstofnun að þar sem undirrituð skjöl og umsamin fjárhæð hefðu ekki borist, yrði litið svo á að fallið hefði verið frá kaupum á eigninni nema skjöl og fé hefðu borist fyrir 15. maí 1996. Uppboðspoli sendi peningana og skjölin síðan og var kaupsamningur undirritaður af hálfu Húsnæðisstofnunar 17. maí 1996.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að gera athugasemdir við nokkur atriði varðandi þessi tvö mál. Að því er varðar eign A er ljóst að uppboðspola hafa hér verið veittir frestir úr hófi fram. Engar upplýsingar liggja fyrir um þær breyttu aðstæður skuldara frá uppboðsdegi sem að öllu jöfnu ættu að vera grundvöllur endurkaupanna. Inn í greiðslumatið, sem ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar gerir, eru ekki teknar allar þær skuldir uppboðspólans sem gögn málsins benda til að hann standi í við lánardrottna. Greiðsla sú sem uppboðspoli átti að inna af hendi samkvæmt kaupsamningi fyrir 25. janúar 1996 var ekki greidd fyrr en um 20. mars 1996, eða tveimur mánuðum of seint og því til viðbótar var greiðslan 70.000 kr. lægri en umsamið var. Undirritaður kaupsamningur um eignina var auk þess ekki afhentur Húsnæðisstofnun á tilskildum tíma. Telja verður að Húsnæðisstofnun hafi hér engan veginn sýnt þau vinnubrögð sem ætlast verður til af stofnuninni en þess í stað látið uppboðspólann draga málið óhæfilega á langinn.

Að því er varðar eign B vekur það athygli að rúmt ár líður frá uppboðsdegi og þar til kaupsamningur er undirritaður við uppboðspola að nýju. Þrátt fyrir að uppboðspoli hafi ekki látið í sér heyra eða reynt að semja um endurkaup frá uppboðsdegi í byrjun apríl 1995 og þar til útburður vofir yfir í janúar 1996, eða í rúma 9 mánuði, gengur stofnunin til samninga við hann. Hér verður að telja óhæfilega langan tíma líða af hálfu Húsnæðisstofnunar. Ekkert liggur fyrir um að fasteignasali hafi verið látinn meta verðmæti eignarinnar fyrir Húsnæðisstofnun, né er gerð grein fyrir því í gögnum málsins hver bar rekstrarkostnað eignarinnar í þetta rúma ár sem eignin er í eigu Húsnæðisstofnunar.

Reglur Húsnæðisstofnunar um endurkaup uppboðspola á íbúðum

Húsnæðisstofnun hefur gert drög að reglum um endurkaup uppboðspola á uppboðsíbúðum í eigu Húsnæðisstofnunar dagsettar 15.4.1996. Þar segir orðrétt:

„Almenna reglan er sú, að eftir að Húsnæðisstofnun hefur eignast íbúðir á uppboðum ganga þær áfram til sölu á almennum markaði. Undir vissum kringumstæðum og þegar sérstaklega stendur á getur þó komið til álita að láta slíkan gjörning ganga aftur og fallast þar með á endurkaup uppboðspola á íbúðinni. Skal það þá gert ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi og að fullnægðum ákveðnum skilyrðum. Eru þau þessi:

1. Viðsemjandi sé uppboðspoli sjálfur, maki hans eða sambylíismaður/kona.

2. Kaupverð íbúðar skal vera samtala allra áhvílandi lána frá Húsnæðisstofnun, auk vanskila og kostnaðar, sem og sú heildarfjárhæð, sem hún hefur greitt öðrum aðilum við kaup hennar á uppboðinu.
3. Kaupandi tekur við öllum áhvílandi lánnum frá stofnuninni og greiðir afborganir sem falla til á gjalddögum, þegar eftir undirritun kaupsamnings. Mismun á áhvílandi lánnum og kaupverði skal kaupandi greiða á 12 mánuðum, frá undirritun kaupsamnings. Skal hann þar af greiða um 25% við undirskrift samningsins.
4. Kaupandi skal sýna fram á, með greiðslumati frá viðurkenndri fjármálastofnun, að hann geti fyrirsjáanlega staðið við samninginn.

Við sendingu rýmingarbréfs skal uppboðspola bent á reglur um endurkaup. Óski hann eftir að eignast íbúðina á ný skal það gert innan rýmingarfrests, sem er 3 mánuðir, frá dagsetningu rýmingarbréfs.“

Afstaða Ríkisendurskoðunar til endursölu uppboðsíbúða til uppboðspola

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir drögum að reglum Húsnæðisstofnunar um endurkaup uppboðspola á uppboðsíbúðum og gerð grein fyrir tveimur slíkum málum. Þær athugasemdir sem Ríkisendurskoðun hefur við meðferð þessara mála hjá Húsnæðisstofnun skulu nú raktar.

Ljóst er að almenn ástæða þess að fasteign er seld nauðungarsölu á uppboði eru vanskil eiganda hennar við þá kröfuhafa sem veðréttar njóta í eigninni. Eins og rakið hefur verið á öðrum stað í kafla þessum eru vanskil við Húsnæðisstofnun iðulega orðin mjög veruleg og langvarandi þegar að uppboði kemur. Uppboðið fer að lokum fram vegna þess að uppboðspoli hefur ekki séð sér fært að greiða inn á kröfu Húsnæðisstofnunar þann hluta kröfunnar sem stofnunin fer fram á til að afturkalla uppboðið. Eins og áður hefur komið fram í kafla um innheimtuferli veðdeildar nægir uppboðspola yfirleitt að greiða stofnuninni helming vanskila til að lögfræðideildin afturkalli nauðungarsölubeiðni Húsnæðisstofnunarinnar. Hafi skuldari ekki bolmagn til þess fer uppboðið fram. Eins og hér að framan hefur verið gerð ítarleg grein fyrir fer nauðungarsala ekki fram af hálfu Húsnæðisstofnunar, nema skuldari standi í umtalsverðum vanskilum við stofnunina. Einnig getur það gerst að uppboðs sé beiðst vegna vanskila skuldara við aðra veðhafa og verður þá að miða við að skuldari hafi vanefnt greiðslur sínar til þeirra veðhafa mjög verulega. Af framanrituðu má ráða að nauðungarsala er afleiðing umtalsverðra vanskila skuldara við veðhafa. Þessi vanskil eða skuldir verða áfram til eftir að uppboð hefur farið fram, þó að einhverjar kröfur kunni að glata veðtryggingu sinni, þannig að uppboðið breytir í sjálfur sér ekki raunverulegri skuldastöðu skuldarans. Við þessar aðstæður skýtur það talsvert skökku við að selja uppboðspola eignina aftur eftir að uppboð hefur farið fram. Þar sem skuldari hafði ekki aðstöðu til að semja við

skuldunauta sína eða greiða þeim til að komast hjá uppboði, hljóta líkurnar á því að hann geti samið við skuldunauta sína eða greitt þeim eftir uppboðið, að vera hverfandi svo ekki sé fastar að orði kveðið.

Í ljósi þessa er það mat Ríkisendurskoðunar að Húsnæðisstofnun eigi að forðast að selja uppboðspola aftur íbúð sem stofnunin hefur leyst til sín á uppboði.

Samantekt

Í ljósi þess sem að framan hefur verið sagt, telur Ríkisendurskoðun ekki þörf fyrir reglur af þeim toga sem hér um ræðir. Fallist Húsnæðisstofnun ekki á það sjónarmið, er það það mat Ríkisendurskoðunar að Húsnæðisstofnun verði í samræmi við góða og vandaða stjórnsýsluhætti að setja sér reglur sem eru miklum mun ítarlegri og afdráttarlausari en þau drög að reglum sem fyrir liggja. Þannig séu þau tilvik þar sem endurkaup koma til greina tæmandi talin í reglunum. Kaupverð eignarinnar verði aldrei lægra en markaðsverð eignarinnar, undantekningarlaust grundvallað á verðmati löggilts fasteignasala, þannig að stofnunin verði ekki verr sett ef uppboðspola er selt en öðrum. Kaupverð verði hins vegar hærra en markaðsverð ef áhvílandi lán Húsnæðisstofnunar að viðbættum öllum þeim kostnaði sem stofnunin hefur orðið fyrir vegna uppboðskaupanna, þ.m.t. sölulaun til fasteignasala, nemi hærri fjárhæð en markaðsverði eignarinnar. Þá verði kaupverð eignarinnar jafnt og framangreindar kröfur og útgjöld stofnunarinnar samanlagt. Loks verði uppboðspola skilyrðislaust gert að sýna fram á hverjar aðstæður hans hafi svo breyst að hann geti leyst til sín eignina að nýju. Síðan verði settar ófrávíkjanlegar reglur um þann tíma sem uppboðspoli hefur til kaupanna og mun ítarlegri reglur en nú er ráð fyrir gert um hvernig greiðslum uppboðspola til Húsnæðisstofnunar skuli hagað og á hvaða tímamarki. Ennfremur verði greiðslumat skilyrði endurkaupanna og þar verði tekið tillit til allra skulda uppboðspólans, einnig þeirra sem misstu veðtryggingu sína við uppboðið. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þær tillögur sem settar eru hér fram vænlegri til að stuðla að því samræmi og jafnræði sem Húsnæðisstofnun er skylt að gæta í störfum sínum, en það verklag sem tíðkast hefur hjá stofnuninni til þessa.

8.7 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Að mati Ríkisendurskoðunar eru margvíslegar ástæður fyrir þeim vanköntum sem gerð hefur verið grein fyrir í þessum kafla. Hluta vandans verður að telja fortíðarvanda, þ.e. hin háu greiðsluerfiðleikalán sem áður voru veitt, en eru nú aflögð. Hins vegar er hægt að bæta ýmis atriði í því

ferli sem hér hefur verið rakið. Þannig telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að betur verði vandað til útlánaþáttarins en gert hefur verið og má um það atriði vísa til kafla 4 hér að framan. Þá þarf Húsnæðisstofnun að gera sér skýra grein fyrir því hvað það kostar að meðaltali að kaupa fasteign á uppboði og miða síðan uppboðskaup í framtíðinni við að lágmarka tap stofnunarinnar m.a. að teknu tilliti til þess kostnaðar. Þá ber nauðsyn til þess að án undantekninga verði verklag við rýmingar uppboðsíbúðanna annað en nú er, þannig að þess jafnræðis og skilvirkni sem nú skortir verði undantekningarlaust gætt. Þá er hluti vandans og hins mikla taps af uppboðseignunum að mati Ríkisendurskoðunar, hve stofnunin grípur oft seint inn í vanskil með þeim afleiðingum að þegar aðgerðir eru í raun hafnar eru vanskil skuldara orðin svo veruleg að við þau verður ekki ráðið. Þá verður ekki hjá því komist að nefna að hluta tapsins má rekja til þeirra viðmiðunarreglna sem settar hafa verið í lög og reglugerðir um hversu hátt veðsetningarhlutfall eigna má vera. Þannig eru lánsfjárhæðir í mörgum tilvikum, sérstaklega úti á landsbyggðinni, svo háar að verðmæti eignanna stendur tæpast undir þeim, sérstaklega ef vanskil verða. Hér er á ferðinni pólitísk ákvörðun sem ekki verður tekin afstaða til á þessum vettvangi.

Húsnæðisstofnun þarf því nauðsynlega að móta heildarstefnu að því er kaup og meðferð uppboðsíbúða varðar, hver svo sem sinnir innheimtum fyrir stofnunarinnar í framtíðinni. Slík heildarstefna þarf að byggja bæði á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og fjárhagslegum hagsmunum stofnunarinnar.

9. FJÁRMÖGNUN HÚSNÆÐISKERFISINS OG FJÁRHAGSLEG STAÐA BYGGINGARSJÓÐANNA

Eins og umfjöllunin fram að þessu gefur til kynna greinist húsnæðis-lánakerfið í þrjú lánakerfi þ.e. húsbrefahluta, Byggingarsjóð verkamanna og Byggingarsjóð ríkisins. Almenn íbúðarlán fara nú að öllu leyti í gegnum húsbrefadeild Húsnæðisstofnunar með skiptum á markaðshæfum skuldabréfum (húsbrefum) fyrir fasteignaveðbréf. Byggingarsjóður verkamanna veitir lán til félagslegra íbúðarkaupa og -bygginga sem og til almennra kaupleiguíbúða. Hlutverk Byggingarsjóðs ríkisins er að lána til framkvæmda í tengslum við heimili fyrir aldraða og dagvistunarstofnana fyrir börn og aldraða, til einstaklinga með sérþarfir ásamt því að veita lán og styrki sem stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingar-iðnaði.

Húsbrefakerfið svokallaða má rekja aftur til ársins 1989, en þá voru samþykkt á Alþingi lög nr. 76/1989 um breytingu á lögum nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins sem fólu í sér heimild til að starfrækja sérstaka húsbrefadeild við stofnunina. Var hlutverk hennar að gefa út flokka markaðshæfra skuldabréfa í nafni Byggingarsjóðs ríkisins og kaupa fasteignaveðbréf fyrir húsbref í tengslum við eigendaskipti á íbúðum, fyrst í stað einungis vegna notaðra íbúða. Fram til þess tíma hafði Byggingarsjóður ríkisins alfarið séð um að veita veðlán til almennra íbúðarkaupa, síðast í hinu svokallaða almenna lánakerfi, en það hóf göngu sína á árinu 1986 í kjölfar samkomulags milli aðila vinnumarkaðarins í tengslum við kjarasamninga í febrúar það ár. Með lögum nr. 47/1991 var almenna lánakerfið formlega lagt niður og lánaflokkum Byggingarsjóðs ríkisins fækkað úr 8 í 3. Frá þeim tíma hefur húsbrefadeildin alfarið séð um að lána til almennra íbúðarkaupa og -framkvæmda og fjármagnað þau viðskipti með útgáfu húsbrefa.

9.1 FJÁRMÖGNUN

Húsbrefakerfið er í grundvallaratriðum frábrugðið því lánakerfi sem var við lýði fyrir daga þess, bæði hvað varðar fjármögnun og lánveitingar. Í eldra kerfi fjármagnaði Byggingarsjóður ríkisins útlán sín í megindráttum

með ríkisframlögum og sölu á skuldabréfum til lífeyrissjóða í nafni Húsnæðisstofnunar. Lánsréttindi einstaklinga voru þá bundin við kaup þeirra lífeyrissjóða á skuldabréfum frá stofnuninni er þeir greiddu lífeyrisiðgjald sitt til, en skv. lögum nr. 54/1986 um Húsnæðisstofnun ríkisins var gert ráð fyrir að lífeyrissjóðirnir keyptu skuldabréf af stofnuninni fyrir 55% af ráðstöfunarfé sínu. Urðu á tíðum miklar tafir á afgreiðslu lána í hinu eldra kerfi enda var það oft nefnt biðraðakerfið í daglegu tali. Í kjölfar húsnæðisbréferfisins var kaupskylda lífeyrissjóðanna á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar afnumin. Í húsnæðisbréferfinu láta íbúðakaupendur eða framkvæmdaaðilar húsnæðisbréfadeildinni í té fasteignaveðbréf, en húsnæðisbréfadeildin gefur á móti út markaðshæf húsnæðisbréf með ríkisábyrgð. Húsnæðisbréfin eru vanalega gefin út í nokkrum flokkum á hverju ári og endurgreiðir húsnæðisbréfadeildin þau með sérstöku útdráttarfyrirkomulagi. Ein meginbreytingin gagnvart lántakendum frá almenna lánakerfinu felst líklega í mun skjótari afgreiðslu lánsútsóknna í húsnæðisbréferfinu. Frá upphafi hafa Landsbréf hf. komið fram sem viðskiptavaki fyrir húsnæðisbréfin samkvæmt sérstökum samningi þar um og stuðlað, ásamt Seðlabanka Íslands, að virkum eftirmarkaði með þau.

Byggingarsjóður verkamanna hefur verið fjármagnaður í megindráttum með framlagi frá ríkissjóði, framlagi frá sveitarfélögum fram til ársins 1991 og lánum þeirra eftir það og skuldabréfasölu til lífeyrissjóða. Eins og áður segir hefur Húsnæðisstofnun ríkisins selt nær öll skuldabréf til lífeyrissjóða í sínu nafni frá árinu 1986, en ekki nafni Byggingarsjóðanna. Þessi lán hafa hins vegar verið bókuð hjá Byggingarsjóði ríkisins og hefur hluti þeirra síðan verið endurlánaður til Byggingarsjóðs verkamanna á hinum upprunalegu lántökukjörum eftir því sem fjárþörf sjóðsins hefur kallað á.

Formlegir samningar við lífeyrissjóði um fjármögnun Byggingarsjóðanna voru gerðir allt fram á árið 1993. Við hina almennu vaxtalækkun sem varð undir lok árs 1993 þegar ríkisstjórnin og Seðlabankinn beittu sér fyrir samræmdum aðgerðum til lækkunar vaxta hættu lífeyrissjóðirnir að mestu kaupum sínum á skuldabréfum af Húsnæðisstofnun þar sem ríkisstjórnin setti sér það markmið að taka ekki tilboðum í ríkisverðbréf ef ávöxtunarkrafa þeirra væri hærrí en 5%. Frá nóvember 1993 og allt fram til síðustu áramóta fjármögnuðu Byggingarsjóðirnir fjárþörf sína að langstærstum hluta með endurlánunum frá ríkissjóði. Frá ársbyrjun hefur Byggingarsjóður verkamanna selt skuldabréf, svokölluð húsnæðisbréf, á almennum markaði í eigin nafni og eru þau bókuð beint hjá sjóðnum. Hefur sala þessara bréfa verið boðin út til verðbréfafyrirtækja ársfjórðungslega og sá VÍB hf. um fyrstu tvö útboðin á 1. og 2.

ársfjórðungi, en Kaupþing hf. um útboð á þriðja ársfjórðungi. Sala húsnæðisbréfa hjá Húsnæðisstofnun á sér reyndar nokkuð lengri aðdraganda, en byrjað var að selja þau á árinu 1992. Vegna framan- greindra aðgerða ríkisstjórnar og Seðlabanka gekk sala þeirra hins vegar treglega lengst af. Þá ber að geta þess að frá miðju ári 1989 og fram á árið 1992 gaf Húsnæðisstofnun út skuldabréf tengd evrópsku mynteiningunni ECU.

Í neðangreindum töflum ber að líta yfirlit um fjármögnun Byggingarsjóðanna á tímabilinu 1986 til 1995.

Tafla 7. Fjármögnun Byggingarsjóðs ríkisins 1986 til 1995^{*)}

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Framlag úr ríkissjóði	3.117	2.041	1.861	769	54	0	0	0	0	0
Lán frá ríkissjóði	360	321	165	0	1.463	338	0	741	3.101	2.731
Lán frá lífeyrissjóðum	4.148	7.564	9.405	10.231	8.871	5.608	2.554	1.774	1.145	0
Afb. veittra lána	2.968	3.432	4.128	5.098	5.955	7.100	8.162	8.782	9.000	9.487
Annað	175	393	1.263	583	789	293	-145	383	-219	-258
	10.767	13.750	16.823	16.682	17.131	13.338	10.570	11.681	13.028	11.960

*) Allar tölur færðar til verðlags í júní 1996. Lántökur Byggingarsjóðs verkamanna sem bókaðar hafa verið hjá Byggingarsjóði ríkisins eru ekki inni í ofangreindum tölum.

Byggingarsjóður ríkisins fékk framlög úr ríkissjóði allt fram til ársins 1990 eða um það leyti sem almenna lánakerfið frá árinu 1986 var lagt niður. Eftir það hefur sjóðurinn lengst af fjármagnað sig að mestu með lánum frá lífeyrissjóðum og endurgreiðslum af veittum lánum. Frá árslokum 1993 og fram til 1995 hljóp ríkissjóður undir bagga með lánsfjáröflun til sjóðsins vegna sölutregðu á skuldabréfum til lífeyrissjóða í kjölfar almennu vaxtaaðgerðanna 1993. Frá og með árinu 1996 mun Byggingarsjóður ríkisins eingöngu aflu lánsfjár hjá ríkissjóði eftir því sem þurfa þykir. Heildarfjármagn sem rann til sjóðsins á árabílinu 1986 til 1995 nam um 135,7 milljörðum króna á verðlagi í júní 1996. Þar af voru ríkisstyrkir tæp 6%.

Tafla 8. Fjármögnun Byggingarsjóðs verkamanna 1986 til 1995^{*)}

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Framlag úr ríkissjóði	719	612	993	839	597	1013	1167	980	955	547
Framlag sveitarfélaga	164	145	169	210	166	61	0	12	0	0
Lán frá sveitarfélögum	0	0	0	0	0	136	227	165	149	113
Lán frá ríkissjóði	0	0	0	0	0	0	0	0	3710	5457
Lán frá lífeyrissjóðum	1.390	1.000	2.383	3.321	3.623	4.786	5.465	5.751	1.303	0
Endurgr. af veittum lánum	284	287	404	741	366	371	1314	496	1.106	1.250
Lán frá Byggsj. ríkisins	367	682	0	0	23	95	280	126	503	381
Annað	295	491	366	482	881	464	731	812	432	292
	3.219	3.217	4.314	5.593	5.656	6.926	9.184	8.342	8.158	8.038

*) Allar tölur færðar til verðlags í júní 1996.

Byggingarsjóður verkamanna hefur að mestu leyti verið fjármagnaður með ríkisframlögum og lánum frá lífeyrissjóðum. Á tímabilinu 1986 til 1995 námu ríkisframlög samtals um 6,6 milljörðum króna á núgildandi verðlagi. Á þessu ári er áætlað að framlögin nemi 400 milljónum króna og hafa þau þá lækkað um rúm 60% að raungildi frá því sem þau voru hæst á árinu 1992. Hátt í 70% af fjármagni Byggingarsjóðs verkamanna átti uppruna hjá lífeyrissjóðum á árinu 1993, en í kjölfar títtnefndra vaxta- aðgerða endurlánaði ríkissjóður sjóðnum fé. Nú fer fjármögnun hans alfarið fram með sölu húsnæðisbréfa á almennum fjármagnsmarkaði eins og áður segir. Heildarfjármagn sem rann til sjóðsins á framangreindu níu ára tímabili nemur um 62,6 milljörðum króna á verðlagi í júní sl., en þar af eru styrkir frá ríkissjóði og sveitarfélögum tæp 15%.

Fjármagnsflæði hjá húsbrefadeild hefur verið með eftirfarandi hætti frá stofnun hennar:

Tafla 9. Fjármagnsflæði húsbrefadeildar 1989 - 1995^{*)}

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Húsbref	17	6.715	17.012	13.484	12.573	15.447	12.653
Afborganir, vextir og verðbætur	-	128	1.049	2.271	3.361	4.677	6.092
Byggsj. ríkisins - v/bráðab.lána	-	62	65	60	132	1.604	82
Annað	-	67	177	94	1.033	187	1.711
	17	6.972	18.304	15.908	17.099	21.915	20.537

*) Allar tölur færðar til verðlags í júní 1996.

Frá upphafi húsbrefakerfisins og til loka síðustu áramóta hafði húsbrefadeildin skipt á húsbrefum fyrir fasteignaveðbréf samtals að upphæð um 77,9 milljarðar króna á núgildandi verðlagi. Á árinu 1993 veitti húsbrefa-

deildin Byggingarsjóði ríkisins bráðabirgðalán og skýrir það endurgreiðslu frá sjóðnum á árinu 1994 að upphæð um 1.604 milljónir króna.

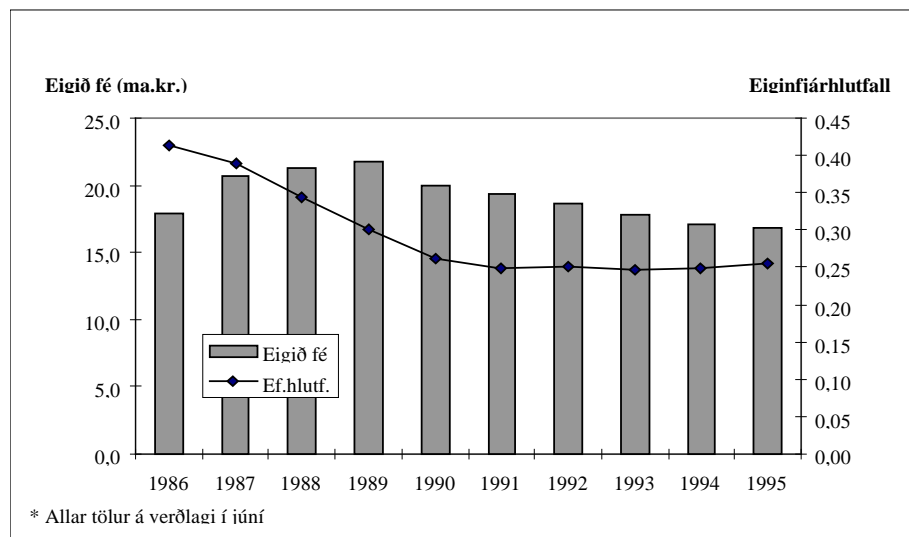
Að öllu samanlögðu lætur nærri að heildarfjármagn til húsnæðislánakerfisins hafi numið rúmum 299 milljörðum króna á árabílinu 1986 til 1995. Af þeirri fjárhæð eru húsbref um 26,1% hlutfallslega, lán lífeyrissjóða um 26,9% og endurgreiðslur vegna útlána 29,3%. Þá eru lántökur frá ríkissjóði um 6,2% og styrkir ríkissjóðs um 5,4%.

9.2 FJÁRHAGSLEG STAÐA HÚSNÆÐISKERFISINS

Byggingarsjóður ríkisins

Í lok ársins 1995 námu eignir Byggingarsjóðs ríkisins um 99,1 milljarði króna og skuldir um 82,6 milljörðum. Eigin fé sjóðsins var því jákvætt um 16,5 milljarða króna. Eins og áður segir hefur mestur hluti af lántökum Byggingarsjóðs verkamanna verið bókaður hjá Byggingarsjóði ríkisins, en staða endurlána til sjóðsins nam um 34,7 milljörðum króna á framangreindum tímamarki. Í neðangreindri mynd ber að líta þróun eiginfjár og eiginfjárlutfalls sjóðsins frá árinu 1986.

Mynd 4. Þróun eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs ríkisins 1986 - 1995^{*)}



Eigið fé fór nokkuð vaxandi að raungildi fram til ársins 1989 enda fékk sjóðurinn umtalsverð framlög úr ríkissjóði allt fram til þess tíma eins og fram kemur á töflu hér að framan. Á árinu 1990 voru ríkisframlög hins vegar skorin niður og frá og með 1991 hefur sjóðurinn ekki notið neinna styrkja. Til að treysta fjárhagsstöðuna voru vextir af lánum sem veitt

höfðu verið úr sjóðnum frá og með 1. júlí 1984 og borið höfðu 3,5% og 4,5% vexti hækkaðir í 4,9% á árinu 1991. Í kjölfar þessarar breytingar minnkaði nokkuð sá munur sem er á kjörum útlána sjóðsins annars vegar og kjörum á teknum lánnum hins vegar.

Þróun eiginfjárlutfallsins hefur verið heldur hagstæðari frá því sjóðurinn hætti útlánnum til almennra íbúðarkaupna, en við útreikning þess hafa lán vegna Byggingarsjóðs verkamanna sem bókuð hafa verið hjá Byggingarsjóði ríkisins verið undanskilin. Endurspeglar þetta þá staðreynd að rýrnun eiginfjárins sbr. ofar hefur verið nokkurn vegin í takt við minnkandi umsvif sjóðsins frá því lánaflokkum hans var fækkað úr 8 í 3 á árinu 1991. Bæði eru vextir af útlánnum nú hærri en áður eins og minnst hefur verið á, en jafnframt er ekki síður mikilvægt í þessu sambandi að endurgreiðslutími skulda hefur verið skemmri en endurgreiðslutími útlána og hefur því náðst að endurfjármagna skuldinar á nokkuð lægri meðalvöxtum en ella vegna þeirra almennu vaxtalækkana sem átt hafa sér stað á fjármagnsmarkaðinum allra síðustu ár.

Horfur í rekstri Byggingarsjóðs ríkisins verða að teljast nokkuð bjartar. Í árslok 1995 var hlutfall útlána og skulda sjóðsins um 1,35, en hlutfall vaxta á útlánnum og innlánnum um 1,28. Með nokkurri einföldun má segja að svo fremi sem lánahlutfallið er herra en vaxtahlutfallið muni sjóðurinn standa undir skuldbindingum, þó að teknu tilliti til rekstrarkostnaðar. Þessi forsenda hlýtur þó að vera háð því að vextir af teknum lánnum fari ekki yfir tiltekin mörk.

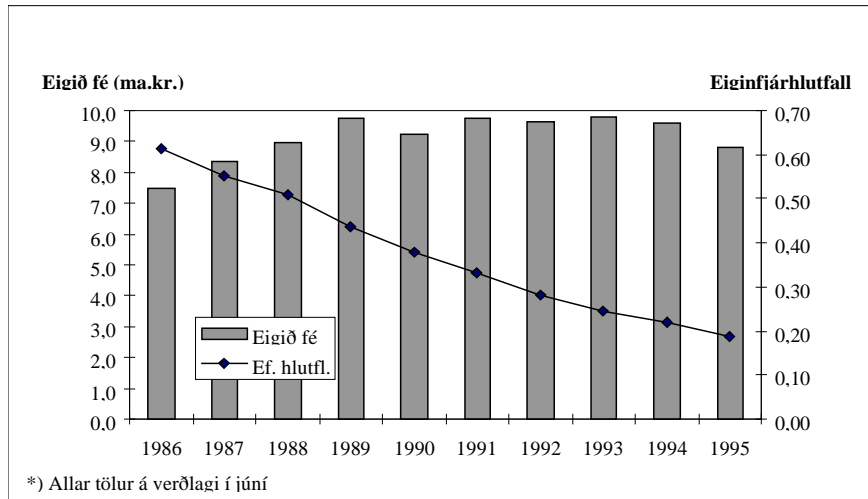
Á undanförunum árum hefur Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur, unnið reglulega úttektir á fjárhagsstöðu Byggingarsjóðanna fyrir húsnæðismálastjórn, en með hliðsjón af slíkri úttekt vann Ríkisendurskoðun m.a. sérstaka skýrslu um sjóðina á árinu 1990. Síðast athugun af þessu tagi var gerð í árslok 1995. Í niðurstöðum hennar hvað varðar Byggingarsjóð ríkisins kemur fram að við núverandi aðstæður stefni í að sjóðurinn verði skuldlaus á árunum 2016 - 2018 og eigi hreint eigið fé á bilinu 15 - 17 milljarða króna eftir því hvort miðað er við 5,0% eða 5,9% lántökuvexti sem telja má efri og neðri mörk vaxta miðað við eðlilega þróun á fjármagnsmarkaði. Þróun eiginfjárstöðunnar virðist nokkuð ónæm fyrir forsendum um vexti sem skapast af því að þörf fyrir lántökur sjóðsins á næstu árum er lítil og fellur niður skömmu eftir aldamót.

Byggingarsjóður verkamanna

Eignir Byggingarsjóðs verkamanna námu 45,6 milljörðum króna í lok árs 1995 og skuldir um 37 milljörðum króna. Eigið fé var því jákvætt um 8,6

milljarða króna. Á eftirfarandi mynd ber að líta þróun eiginfjárstöðu sjóðsins frá árinu 1986.

Mynd 5. Þróun eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs verkamanna 1986 - 1995



Á undanförunum árum hefur eigið fé sjóðsins haldist nokkuð stöðugt að raungildi. Í hlutfalli við niðurstöðutölu efnahagsreiknings hefur eiginfjárstaðan hins vegar farið hratt versnandi sem skýrist af miklum útlánum og skuldsetningu samfara því. Á árinu 1992 og reyndar fyrr þótti ljóst að í óefni stefndi með fjárhag sjóðsins miðað við þær forsendur sem þá giltu í rekstri hans, meðal annars m.t.t. vaxtamunar á lánunum. Á þessum grundvelli var gripið til aðgerða til að tryggja fjárhagsstöðu sjóðsins á árinu 1992. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1992 kemur fram ásetningur stjórnvalda til að leggja sjóðnum til 1.075 milljónir króna úr ríkissjóði á ári og var miðað við að það framlag héldist óbreytt að raungildi til frambúðar. Þá var m.a. miðað við að 20% af nýjum skuldbindingum sjóðsins færu almennra kaupleiguíbúða, dregið yrði úr vaxtamun með endurskoðun vaxta af félagslegum lánunum á sex ára fresti og að lækka meðallán með þrengri stærðarmörkum á íbúðum. Auk þessa má svo nefna að áform voru uppi um að auka hagræði í rekstri sjóðsins. Þann 1. mars 1993 voru vextir á félagslegum lánunum sjóðsins svo hækkaðir úr 1% í 2,4% og tók sú breyting gildi frá 1. júlí 1984.

Ofangreindar aðgerðir hafa líklega haft nokkur áhrif á það að eiginfjárstaða sjóðsins hélst nokkurn veginn í horfinu fram á árið 1994. Stjórnvöld stóðu þó ekki fyllilega við fyrri loforð um tæplega 1,1 milljarða króna ríkisframlag á árunum 1993 og 1994. Á árinu 1995 verður hins vegar stökkbreyting á, en á því ári voru einungis veittar um 608 milljónir króna til sjóðsins. Reyndar urðu raunveruleg framlög sem bárust sjóðnum

einungis 534 milljónir króna á framangreindu ári. Jafnframt var þá ljóst að fyrri forsendur um endurskoðun vaxta, lækkun meðallána, sparnað í rekstri o.fl. gengu ekki eftir nema að hluta.

Ofangreind þróun hefur haft í för með sér að fjárhagsleg staða Byggingarsjóðs verkamanna byggir enn á veikum grunni og stefnir reyndar í verulegan vanda ef ekkert verður að gert á næstu árum. Sé tekið mið af stöðunni í lok síðasta árs og jafnframt að útlánnum sjóðsins yrði hætt nema að því er varðar endursöluíbúðir stefnir í að eigin fé hans verði upp urið skömmu eftir aldamót m.v. 5% vexti á lántökum. Séu eignir og skuldir núvirtar benda útreikningar til að nú vanti um 4 - 5 milljarða króna í sjóðinn.

Húsbréfadeild

Heildareignir húsbréfadeildar námu 78 milljörðum króna og skuldir um 77,8 milljörðum, en þær eru að nær öllu leyti útistandandi húsbréf. Eigið fé var því jákvætt um rúmar 200 milljónir króna.

Eins og áður hefur verið minnst á er húsbréfakerfið í eðli sínu sjálfbært lánakerfi í þeim skilningi að við eðlilegar aðstæður á ekki að vera þörf á ríkisframlögum til að tryggja viðgang þess. Sú fyrirgreiðsla sem ríkið veitir lántakendum í húsbréfakerfinu felst í reynd einungis í yfirlýsingu um bakábyrgð á skuldbindingum þeirra. Vextir fasteignaveðlana og húsbréfa voru í upphafi þeir sömu. Þann 1. janúar 1994 voru vextir á húsbréfum hins vegar lækkaðir úr 5% í 4,75%, en vextir fasteignaveðbréfa voru áfram 5% eins og þeir höfðu verið frá 1. nóvember 1993. Með þessu var myndað vaxtaálag, 0,25 prósentustig, sem sérstaklega er markað til að mæta útlánatöpum. Síðan hafa vextir fasteignaveðlana verið hækkaðir í 5,1% og er vaxtaálagið í dag því 0,35 prósentustig.

Vanskil í húsbréfakerfinu hafa farið vaxandi á undanförunum árum. Þannig námu þriggja mánaða vanskil 0,7% af heildarútlánnum þann 1. janúar 1994, en um síðustu áramót var hlutfallið komið í 1,3% og hafði það þá reyndar lækkað lítillega frá árinu áður. Af einstökum lánaflokkum er ljóst að hin svokölluðu greiðsluerfiðleikalán, sem veitt voru á árunum 1991 og 1992, skera sig nokkuð úr í þessu sambandi. Þannig nam hlutdeild þessara lána í heildarvanskilum húsbréfadeildarinnar um 13% um síðustu áramót, en hlutdeild þeirra í heildarútlánnum deildarinnar er hins vegar einungis tæp 4%. Þá var um 57% vanskilanna vegna notaðra íbúða, 25% vegna nýbygginga einstaklinga, 4% vegna byggingaraðila og um 1% vegna endurbótalána.

Á síðustu árum hefur húsbrefadeildin gjaldfært hugsanleg útlánatöp á afskriftareikning útlána. Þannig var staða þessa afskriftareiknings um 268 milljónir króna í árslok 1994, en á árinu 1995 voru til viðbótar gjaldfærðar á hann ríflega 186 milljónir og stóð hann því í um 454 milljónum króna í árslok 1995. Áðurnefnt vaxtaálag sem ætlað er að standa undir töpuðum kröfum nam hins vegar einungis um 70,4 milljónum króna á árinu 1995. Ef til einföldunar er gert ráð fyrir að áðurnefnt vaxtaálag hefði verið lagt á frá upphafi húsbrefakerfisins má gera ráð fyrir að samanlögð upphæð þess frá árinu 1989 næmi um 260 milljónum króna. Gjaldfærð töp á afskriftareikningi eru hins vegar um 454 milljónir eins og áður segir. Þannig er ljóst að vaxtamunurinn nægir einungis til að greiða um 57% þess taps sem áætlað hefur verið að deildin verði fyrir vegna útlánastarfsemi sinnar m.v. tölur í fortíð.

Til að mæta rekstararkostnaði húsbrefadeildarinnar er lagt 1% gjald á allar lánveitingar hennar. Á árinu 1995 nam upphæð þessa samtals tæpum 125 milljónum króna. Rekstrarkostnaði Húsnæðisstofnunar er skipt milli Byggingarsjóðanna og húsbrefadeildarinnar m.t.t. starfsmannafjölda og heildareigna á grundvelli reglugerðar félagsmálaráðherra. Á árinu 1995 var hlutdeild húsbrefadeildarinnar um 47% sem gerði um 205 milljónir króna skv. reglugerðinni. Ljóst er því að framangreint álag dugir ekki fyrir nema um 60% af rekstrarkostnaði deildarinnar m.v. núverandi kostnaðarskiptingu.

Vegna fyrirkomulags við endurgreiðslur húsbrefa, útdráttarfyrirkomulagsins svonefnda, hefur jafnan verið nokkur sjóðsmyndun hjá húsbrefadeildinni⁵. Þennan sjóð ávaxtaði húsbrefadeildin lengst af í Seðlabanka, en síðla árs 1995 hóf deildin þátttöku í útboðum ríkisvixla til að freista þess að ná aukinni ávöxtun á féð sem og raunin hefur orðið. Frá því þetta fyrirkomulag var tekið upp hefur deildin náð tæplega 5% raunávöxtun á framangreindan sjóð. Samkvæmt útreikningum deildarinnar þarf ávöxtunin að nema um eða yfir 5% til lengri tíma. Dregið hefur úr þessari sjóðmyndun frá því sem var í upphafi þar sem húsbref eru nú dregin út fyrr en áður.

⁵ Þegar húsbrefakerfið fór af stað voru gjalddagar fasteignaveðbréfa 99 en þeir voru 96 á húsbrefum. Í byrjun árs 1995 var gjalddögum fasteignaveðbréfa fjölgað úr 4 á ári í 12. Samtals urðu gjalddagarnir því 298 á fasteignaveðbréfum, en gjalddögum húsbrefa var fjölgað um einn, þannig að þeir urðu 97. Í ársbyrjun 1996 var jafnframt boðið upp á 15 ára og 40 ára fasteignaveðbréf auk 25 ára bréfanna. Gjald dagar fasteignaveðbréfa sem keypt hafa verið eru því 99, 178, 298 og 478. Gjald dagar húsbrefanna eru 58, 96, 97, 98 og 158.

Niðurstaða

Eins og lesa má út úr umfjölluninni hér að framan er staða einstakra lánahluta hins opinbera íbúðarlánakerfis mjög mismunandi. Þannig má segja að þeir hlutar þess sem snúa einkum að almennum íbúðarlánum, þ.e. Byggingarsjóður ríkisins og húsnæðisdeild, standi nokkuð traustum fótum frá fjárhagslegu sjónarmiði. Á hinn bóginn þykir sýnt að fjárhagsstaða Byggingarsjóðs verkamanna, sem fer með félagslega hluta húsnæðislánakerfisins, stefni í óefni. Þessar meginályktanir eru þó háðar nokkrum mikilvægum forsendum.

Að mati Ríkisendurskoðunar bendir fátt til annars en að eigin fé Byggingarsjóðs ríkisins muni varðveitast á næstu árum og staða sjóðsins haldist þannig traust. Við núverandi aðstæður er sjóðurinn í raun að greiða niður skuldir nettó á sama tíma og vaxtamunur útlána og tekinn lána hefur verið að lækka. Þörf fyrir lántökur eru jafnframt litlar sem hefur í för með sér að vaxtabreytingar á hinum almenna fjármagnsmarkaði munu hafa lítil áhrif á stöðu sjóðsins á næstu árum.

Fjárhagsstaða húsnæðisdeildarinnar virðist jafnframt nokkuð traust og er útlit fyrir að tekjur af útlánunum muni standa undir kostnaði deildarinnar í framtíðinni þannig að ekki verði þörf fyrir framlög frá ríkissjóði. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þó tveir þættir sem taka þarf til sérstakrar skoðunar í tengslum við starfsemi deildarinnar. Í fyrsta lagi er ljóst að 1% lántökugjald sem ætlað er að standa undir rekstrarkostnaði hennar nægir ekki til að greiða nema um 60% þess kostnaðarhluta í rekstri Húsnæðisstofnunar sem henni er gert að greiða skv. reglugerð. Fram til þessa hafa ýmsar vanskilategjur ásamt vaxtamun, sem markaður er til að mæta töpuðum útlánunum, staðið undir því sem á hefur vantað. Telur stofnunin því einsýnt að leita þurfi leiða til að auka hagræði og spara í rekstri deildarinnar, en ella hækka lántökugjaldið m.v. núverandi kostnaðarreglu. Í annan stað sýnir reynsla undanfarinna ára að 0,35% vaxtamunur sem eins og áður segir er ætlað að mæta útlánatapi stendur ekki undir tapinu a.m.k. ef miðað við þá fjárhæð sem færð hefur verið á afskriftareikning. Á það ber þó að líta í þessu sambandi að flest veð sem hafa glatast hjá deildinni eru vegna hinna svokölluðu greiðsluferfiðleikalána sem veitt voru á árunum 1991 og 1992, en enginn vaxtamunur hafði þá verið markaður til mæta þessum töpum.

Alvarleg staða blasir á hinn bóginn við Byggingarsjóði verkamanna, en útreikningar benda til þess að nú vanti inn í sjóðinn um 4 - 5 milljarða króna sé miðað við núvirtar eignir og skuldir um síðustu áramót. Útreikningar benda jafnframt til þess að eigin fé sjóðsins verði upp urið skömmu eftir aldamót miðað við að útlánunum sjóðsins yrði hætt.

Ljóst er að þær aðgerðir sem gripið var til á árunum 1992 og 1993 og miðuðu að því að tryggja fjárhagsgrundvöll Byggingarsjóðs verkamanna hafa brugðist. Bæði hefur það gerst að ýmsar forsendur sem lagt var af stað með á þessum tíma, s.s. um lækkun meðallána til félagslegra eignaríbúða og hlutdeild almennra kaupleiguíbúða í heildarútlánum, hafa ekki náð fram að ganga eins og til stóð, en ekki síður er mikilvægt í þessu sambandi að ríkissjóður hefur ekki staðið nema að hluta við fyrirheit sín um ríkisframlög. Ber í því sambandi að nefna að á árinu 1992 lýsti þáverandi ríkisstjórn yfir að sjóðnum yrðu tryggðar tæpar 1.100 milljónir króna á ári til frambúðar. Framlag þetta hefur hins vegar farið ört lækkandi ár frá ári, en samkvæmt fjárlögum verður framlagið 400 milljónir á þessu ári sem er einungis ríflega þriðjungur af því sem fyrirheit voru gefin um. Við núverandi aðstæður er vanda sjóðsins því í raun velt áfram frá ári til árs.

Til að koma í veg fyrir yfirvofandi greiðsluþrot sjóðsins þarf í aðalatriðum annað tveggja að koma til, vaxtahækkun á félagslegum íbúðarlánum eða aukið ríkisframlag. Nýlegir útreikningar sem gerðir hafa verið fyrir húsnæðismálastjórn benda til þess að vextir á félagslegum íbúðum þurfi að hækka um og yfir eitt prósentustig, úr 2,4% í allt að 3,6%, svo að tryggt sé að eiginfjárstaða sjóðsins varðveitist m.v. það framlag sem ríkissjóður áætla að leggja til á þessu ári, þ.e. 400 milljónir króna. Á hinn bóginn þarf ríkisframlag að vera á bilinu ríflega 600 milljónir og upp í um 800 milljónir króna á ári í framtíðinni til að ná sama markmiði m.v. núverandi útlánsvexti, en þá er miðað við mismunandi forsendur um fjölda íbúða sem lánað er til. Í framangreindum útreikningum hefur verið gert ráð fyrir að vextir á lántökum lækki í 5% á næstu árum, en tekið skal fram að fjárhagsstaða sjóðsins er viðkvæm fyrir forsendum um vexti og geta vikmörk því verið nokkur.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að stjórnvöld grípi tafarlaust til aðgerða til lausnar yfirvofandi fjárhagsvanda Byggingarsjóðs verkamanna og horfist þannig í augu við þann kostnað sem fylgir því að veita lán til félagslegra íbúða.

Eftir upplýsingum Húsnæðisstofnunar hafa verið uppi hugmyndir að undanfögnu um sameiningu Byggingarsjóðanna bæði hjá húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytinu. Er þá gengið út frá því að traust fjárhagsstaða Byggingarsjóðs ríkisins verði að einhverju leyti látin standa undir veikri stöðu Byggingarsjóðs verkamanna. Ríkisendurskoðun tekur í sjálfu sér ekki afstöðu til hugmynda af þessu tagi enda er það í verkahring

Alþingis að taka ákvörðun um hvernig því fé, sem bundið er í Byggingarsjóði ríkisins, verður á endanum varið. Stofnunin telur mikilvægast að tillögur sem fram kunna að koma séu vel ígrundaðar og tryggi sannanlega fjárhagslegan grundvöll alls húsnæðislánakerfisins til lengri tíma litið.

10. REKSTUR HÚSNÆÐISSTOFNUNAR

10.1 REKSTRARKOSTNAÐUR

Fjárlög og útkoma

Rekstrarkostnaður Húsnæðisstofnunar nam alls 440,3 milljónum króna á árinu 1995 að meðtöldum afskriftum af varanlegum rekstrarfjármunum. Af þeirri upphæð voru laun og launatengd gjöld tæplega 35% hlutfallslega. Á móti þessari upphæð komu þóknanir og þjónustutekjur alls að upphæð 279,0 milljónir króna. Rekstrarkostnaður að frádregnum tekjum nam því 161,3 milljónum króna. Auk þessa voru tekjur húsbrefadeildar af lántökugjöldum, sem markaðar eru til reksturs hennar, um 125,0 milljónir króna og samsvarandi tekjur byggingarsjóðanna námu um 33,7 milljónum. Þannig námu rekstrargjöld stofnunarinnar að frádregnum þóknunum, þjónustutekjum og lántökugjöldum um 2,6 milljónum króna á árinu 1995.

Rekstrargjöld stofnunarinnar skv. fjárlögum 1995 námu alls 355 milljónum króna. Útkoma ársins á sambærilegum grunni og fjárlögin var um 411 milljónir króna. Þannig fór stofnunin um 56 milljónir króna fram úr fjárlögum á árinu eða sem nemur 15,8% hlutfallslega. Launakostnaður var 25 milljónum króna eða um 22,3% meiri en fjárlög sögðu til um. Önnur rekstrargjöld fóru 31 milljón króna fram úr heimildum og nemur frávikið í því tilfelli um 12,8% hlutfallslega.

Helstu skýringar á umframgjöldum stofnunarinnar voru sem hér segir:

Ráðgjöfum sem starfa í ráðgjafarstöð var fjölgað um þrjá í upphafi árs 1995 í kjölfar samkomulags milli félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra sem fól í sér að stytta biðtíma á afgreiðslum vegna greiðsluferfiðleika, en ekki var gert ráð fyrir þessari fjölgun í fjárlögum. Gert var ráð fyrir að tekjur sem fyrirsjáanlegt var að myndu verða meiri en áætlanir bentu í upphafi til stæðu undir kostnaði vegna þessa. Þá voru stöðugildi hjá húsbrefadeild 2 - 3 fleiri að jafnaði yfir árið en gert hafði verið ráð fyrir

og var tilgangur þessa að stytta biðtíma í húsbrefakerfinu. Samkvæmt upplýsingum stofnunarinnar lá fyrir óformlegt samþykki félagsmálaráðuneytisins vegna þessa. Aukning í öðrum gjöldum stofnunarinnar má m.a. rekja til 40 ára afmælis hennar á síðasta ári, en ráðist var í gerð heimildarmyndar vegna þess auk þess sem gefnir voru út veglegir kynningarbæklingar. Á fjárlögum voru hins vegar engin gjöld áætluð í tengslum við þetta. Þá voru gjaldfærðar alls 17 milljónir króna vegna tölvubúnaðar samkvæmt ábendingu endurskoðenda, en stofnunin hafði áætlað að kaup á þessum tölvubúnaði yrðu eignfærð.

Tekjur stofnunarinnar af þóknunum og þjónustu námu sem áður segir alls 279,0 milljónum króna. Í fjárlögum var samsvarandi tala 245,0 milljónir króna og urðu tekjurnar því um 34,0 milljónum króna eða um 13,9% meiri en ráðgert var. Auknar tekjur komu einkum fram vegna lögfræðinnheimtu og útgáfu greiðsluseðla, en fleiri reyndust vilja skipta úr ársfjórðungslegum greiðslum af húsnæðislánum yfir í mánaðarlegar greiðslur en búist hafði verið við. Á móti urðu tekjur af vanskilum minni en skv. áætlun sem og tekjur vegna vinnu tæknideildar. Gert var ráð fyrir að innheimta um 131 milljón króna vegna 1% lántökugjalds húsbrefadeildarinnar sem standa á straum af rekstrarkostnaði hennar. Niðurstaðan varð hins vegar um 125 milljónir króna eða 6 milljónum lægri fjárhæð.

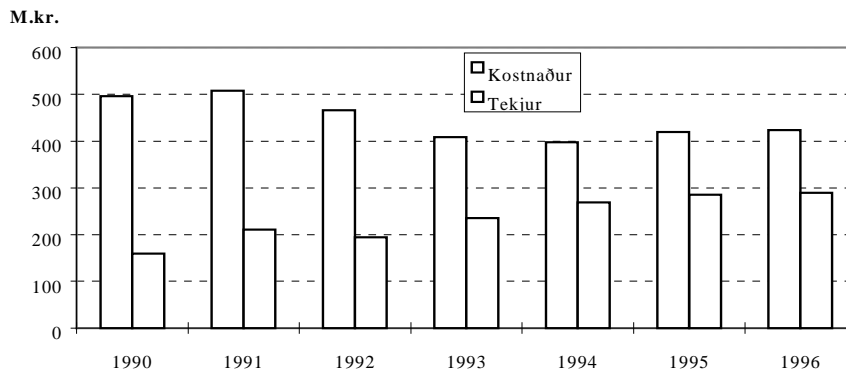
Samkvæmt upplýsingum forráðamanna Húsnæðisstofnunar hefur sá skilningur ríkt gagnvart fjármálaráðuneytinu að líta beri á nettó rekstrarkostnað stofnunarinnar, þ.e. gjöld að frádregnum þóknunum og þjónustutekjum, þegar fjárlög og útkoma eru borin saman. Samkvæmt því nam kostnaður stofnunarinnar um 132 milljónum króna á síðasta ári. Nettó rekstrarkostnaður skv. fjárlögum var á hinn bóginn 110 milljónir króna. Kostnaður stofnunarinnar á þennan mælikvarða var því 22 milljónum króna eða 20% meiri en fjárlög heimiluðu.

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1996 eru almenn rekstrargjöld stofnunarinnar áætluð 385 milljónir króna á þessu ári. Eins og áður hefur komið fram námu rekstrargjöld alls 411 milljónum króna á árinu 1995. Í endurskoðaðri rekstraráætlun sem gerð var í febrúar á þessu ári og lögð var fyrir húsnæðismálastjórn í byrjun mars voru gjöldin hins vegar áætluð 424 milljónir króna eða um 39 milljónum meiri en fjárlög sögðu til um. Þannig var ljóst strax á fyrstu mánuðum ársins að stofnunin myndi fara umtalsvert fram úr heimildum fjárlaga eða sem nemur um 10%. Tekjur stofnunarinnar vegna þóknana og þjónustu voru áætlaðar 250 milljónir króna í fjárlögum. Endurskoðuð tekjuáætlun gerir hins vegar ráð fyrir að tekjurnar verði 289 milljónir króna á þessu ári eða 39 milljónum meiri en

áætlað var. Þannig gerir stofnunin ráð fyrir að vera að halda sig á fjárlögum m.v. nettó rekstrarkostnað.

Að lokum ber að líta á meðfylgjandi mynd þróun rekstrarkostnaðar og tekna Húsnæðisstofnunar án lántökugjalda, frá árinu 1990.

Mynd 6. Rekstrarkostnaður og -tekjur Húsnæðisstofnunar 1990 - 1996*)



*) Á verðlagi í ágúst 1996

Heildarkostnaður stofnunarinnar fór talsvert lækkandi milli árana 1991 og 1993 eins og sjá má og felst skýringin á því einkum í niðurlagningu og sölu á hönnunardeild á árinu 1993 auk þess sem innheimtu skyldu-sparnaðar var hætt. Frá árinu 1994 hefur kostnaður þökast upp á við, en samhliða því hafa tekjur aukist, einkum vegna meiri vanskila.

Skipting kostnaðar

Í neðangreindri töflu gefur að líta skiptingu kostnaðar milli helstu rekstrarliða á árinu 1995 ásamt samanburði við árið 1994.

Launakostnaður stofnunarinnar var eins og áður hefur komið fram um 35% af rekstrarkostnaðinum á árinu 1995, en það er ámóta hlutfall og á árinu 1994. Af öðrum liðum var aðkeypt þjónusta verktaka langstærst, en hlutfall hennar var um 43% á fyrrgreindu ári. Í því sambandi vegur þjónusta Landsbankans langþyngst sem og þjónusta sem keypt er af Reiknistofu bankanna. Önnur rekstrargjöld, þ.á.m. kostnaður vegna reksturs fasteignar, voru um 22% hlutfallslega. Verður nú gerð nánari grein fyrir einstökum kostnaðarliðum.

Tafla 10. Rekstrarkostnaður Húsnæðisstofnunar árin 1994 og 1995

<i>Í m.kr.</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>	<i>Breyt.</i>
Laun og launatengd gjöld ^{*)}	153,9	135,5	13,6%
Veðdeild Landsbanka Íslands	87,1	85,3	2,1%
Tölvuþjónusta Reiknistofu bankanna	52,8	46,5	13,5%
Auglýsingar, kynningar, prentun, pappír o.fl.	39,6	32,4	22,2%
Tölvuþjónusta og leiga	24,8	22,3	11,2%
Rekstur fasteignar, rafm., hiti, sími, fasteignagi., ræst. o.fl.	23,4	19,0	23,2%
Birtingakostnaður	15,3	13,7	11,7%
Aðkeypt lögfræðiþjónusta	11,8	11,8	0,0%
Gjaldf. áhöld og búnaður ásamt viðhaldi tækja	6,7	5,1	31,4%
Ýmis sérfræðiþjónusta	6,6	6,0	10,0%
Ferðir, akstur o.þ.h.	5,9	5,6	5,4%
Endurskoðun	4,8	5,0	-4,0%
Annað	14,9	19,1	-22,0%
	447,6	407,3	9,9%
Endurgreiddur innskattur	19,8	12,8	54,7%
Afskriftir	12,5	20,7	-39,6%
Rekstrarkostnaður alls	440,3	415,2	6,0%

*) Gjaldfærð framlög vegna lífeyrisskuldbindinga meðtalin.

Laun og launatengd gjöld. Stöðugildi hjá stofnuninni voru alls um 56 í lok ársins 1995. Launakostnaður á hvert stöðugildi nam því um 2,7 milljónum króna á árinu að meðtaldri aukavinnu og greiðslum í lífeyris-sjóði. Árið 1994 var samsvarandi kostnaður um 2,6 milljónir króna.

Veðdeild Landsbankans. Kostnaður vegna þessa grundvallast nú á samningi sem gerður var milli veðdeildarinnar og Húsnæðisstofnunar í byrjun árs 1988. Samkvæmt samningnum greiðir stofnunin beinan rekstrarkostnað af starfsemi veðdeildarinnar m.v. tilgreinda þjónustu sem og ýmsan óbeinan kostnað tengdan rekstrinum sem gerður er upp árlega. Kostnaður stofnunarinnar vegna þjónustu deildarinnar byggir því ekki á fastri fjárhæð eins og þegar um útboð er að ræða heldur getur hann verið breytilegur frá einum tíma til annars. Á árunum 1994 og 1995 skiptist kostnaður veðdeildarinnar sem hér segir:

Tafla 11. Rekstrargjöld veðdeildar árin 1994 og 1995

<i>Í m.kr.</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>	<i>Breyt.</i>
Laun og launatengd gjöld	59,3	59,2	0,2%
Húsaleiga og rekstur húsnæðis	10,3	10,3	0,0%
Aðkeypt þjónusta	5,3	4,0	32,5%
Póstur og sími	3,7	3,0	23,3%
Kostnaðarhlutdeild vegna sameignar, húsvarða o.þ.h.	2,3	1,9	21,1%
Annað	6,2	6,9	-10,1%
Samtals	87,1	85,3	2,1%

Laun og launatengd gjöld voru um 68% af heildargjöldum veðdeildarinnar á árinu 1995. Launakostnaður á hvert stöðugildi var um 2,2 milljónir króna. Húsaleiga ein og sér nam um 8,6 milljónum króna á árinu eða um 10% heildarkostnaðar og er hún greidd til Landsbankans sem er eigandi þeirrar hæðar að Suðurlandsbraut 24 sem veðdeildin starfar á. Heildarfermetrafjöldi þessa rýmis er um 600 fermetrar. Leigukostnaður á hvern fermetra er því um 14.300 krónur á ári eða 1.200 krónur á mánuði.

Tölvuþjónusta Reiknistofu bankanna. Kostnaður vegna þessa byggir á gjaldskrá Reiknistofu bankanna og nýtur stofnunin í því sambandi sömu kjara og Landsbanki Íslands sem er eignaraðili að henni. Þrátt fyrir síaukin umsvif húsnæðislánakerfisins hefur kostnaður vegna framangreindrar þjónustu ekki vaxið í sama hlutfalli. Þannig hefur stofnunin notið bættra kjara undanfarin ár. Miðað við heildarfjölda lána byggingarsjóðanna og húsbrefadeildar voru greiddar til Reiknisstofunnar um 390 krónur vegna hvers láns á árinu 1995.

Auglýsingar, kynningar, prentun o.fl. Af þessum lið er prentun og pappírskostnaður um 15,1 milljón króna og auglýsingar og kynningar um 24,5 milljónir. Í fyrrgreinda tilfellinu er einkum um að ræða prentkostnað vegna húsbrefa, umsóknareyðublaða og leiðbeiningabæklinga, en samið hefur verið við eina prentsmiðju um þessa vinnu án útboðs. Í síðara tilfellinu er að mestu leyti um að ræða greiðslur til auglýsingastofunnar Hvíta hússins, en þær námu um 15,3 milljónum króna á árinu 1995. Þar af var beinn birtingakostnaður auglýsinga í fjölmiðlum, einkum vegna húsbrefaútdráttar, um 6,3 milljónir króna.

Tölvuþjónusta og leiga. Langstærsti kostnaðarliðurinn í þessu sambandi er aðkeypt þjónusta frá einu tölvufyrirtæki. Fram til þessa hefur öllu forritunarvinna í tengslum við tölvukerfi stofnunarinnar verið unnin af fyrirtækinu og enn fremur talsverður hluti af kerfisþjónustu. Á árinu 1993 var ráðinn til starfa hjá stofnuninni kerfisfræðingur og náðist með því að lækka þennan kostnaðarlið um 13 milljónir króna samkvæmt upplýsingum forráðamanna hennar. Nýlega lét viðkomandi starfsmaður hins vegar af störfum og hefur ekki tekist að ráða annan í hans stað vegna hárra launakrafna tölvunarfræðinga um þessar mundir skv. upplýsingum rekstrarstjóra. Er því búist við að þessi kostnaðarliður muni hækka umtalsvert á næstunni. Sú vinna sem framkvæmd var af tölvufyrirtækinu á árinu 1995 samsvarar um fjórum ársverkum í dagvinnu.

Rekstur fasteignar, hiti, rafmagn, sími o.fl. Húsnæðisstofnun er vistuð í eigin húsnæði að Suðurlandsbraut 24 í Reykjavík, en Landsbankinn er einnig eignaraðili í húsinu. Heildarstærð þess er um 3.700 fermetrar að

gólfleti og er hlutur stofnunarinnar 54% eða um 2.000 fermetrar. Eignarhluti stofnunarinnar er að langmestu leyti nýttur undir starfsemi hennar ef undanskildur er 341 fm. sem vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins leigði þar til nú nýlega. Skipting einstakra kostnaðarpáttá á árinu 1995 var með þeim hætti að beinn kostnaður vegna fasteignar nam 6,6 milljónum króna, fasteignagjöld voru 2,7 milljónir, öryggisgæsla og ræsting 2,6 milljónir og viðhaldsþjónusta og rekstrarvörur námu 6,0 milljónum króna. Þá var síma- og póstburðar-kostnaður 4,2 milljónir króna og rafmagn og hiti námu um 1,2 milljónum.

Birtingakostnaður. Hér er um að ræða kostnað við birtingu greiðslu-áskorana sem Póstur og Sími hefur tekið að sér fyrir stofnunina samkvæmt samkomulagi. Mestur hluti þessa kostnaðar fæst endurgreiddur við uppgjör viðkomandi mála.

Aðkeypt lögfræðiþjónusta. Lögfræðideildin kaupir þjónustu af lögfræðistofum víðs vegar um landið í tengslum við mætingar við fyrirtökur mála hjá sýslumönnum og uppboð á landsbyggðinni. Kostnaður við hverja mætingu er vanalega um 3.000 krónur og fer upphæðin lækkandi með auknum fjölda. Hvað Stór-Reykjavíkursvæði varðar hefur lögfræðingur sinnt alfarið fyrirtökunum fyrir lögfræðideildina í verktakavinnu, en samkvæmt upplýsingum deildarinnar eru greiddar 150.000 krónur til hans mánaðarlega vegna þessa auk virðisaukaskatts. Lögfræðingar deildarinnar sinna hins vegar alfarið framhaldsuppboðum á Stór-Reykjavíkursvæðinu og í sumum tilfellum á landsbyggðinni. Kostnaður vegna þessa næst að mestu leyti til baka hjá skuldurum við uppgjör.

Gjaldfærð tæki og viðhald. Af þessum lið námu gjaldfærð kaup á skrifstofubúnaði og áhöldum alls um 2,7 milljónum króna á árinu 1995. Viðhaldskostnaður vegna áhalda og tækja, s.s. tölvu- og skrifstofubúnaðar, nam um 4,0 milljónum króna.

Ýmis sérfræðiþjónusta. Helsti kostnaður undir þessum lið er vegna aðkeyptrar vinnu ráðgjafafyrirtækisins Ráðgarðs hf. vegna starfslýsinga, ráðgjafaverkefna í deildum og aðstoðar við mannráðningar. Annar kostnaður sem fellur undir þennan lið er vinna bókasafnsfræðings sem nam um 700 þúsund krónum á síðasta ári, aðkeypt þjónusta vegna útreikninga á fjárhagsstöðu byggingarsjóðanna sem nam um 0,5 milljónum o.fl.

Ferðir, akstur o.fl. Af þessum kostnaðarlið voru um 3,5 milljónir króna vegna ferða á árinu 1995 og um 2,4 milljónir vegna aðkeypts aksturs. Í

fyrri tilfellinu er annars vegar um að ræða kostnað vegna ráðstefna, funda og sýninga erlendis, og þá einkum á Norðurlöndum, og hins vegar kostnað vegna ferðalaga lögfræðinga stofnunarinnar vegna uppboða og endursölu fasteigna sem stofnunin hefur leyst til sín. Í síðara tilfellinu er mest um að ræða aðkeyptan akstur leigubíla. Samkvæmt upplýsingum stofnunarinnar geta starfsmenn valið á milli þess að nota leigubíla til að sinna erindum úti í bæ á vegum stofnunarinnar eða halda akstursdagbók fyrir eigin bifreiðar. Þá er töluverður hluti leigubílakostnaðarins vegna boðsendinga póstis á Reykjavíkursvæðinu.

Endurskoðun. KPMG Endurskoðun hf. hefur sinnt endurskoðun stofnunarinnar undanfarin ár í umboði Ríkisendurskoðunar. Vinnumagn vegna þessa samsvarar hátt í einu stöðugildi við endurskoðun allan ársins hring.

Annad. Stærstu einstöku liðirnir í þessu sambandi eru rekstur mötuneytis sem kostaði um 3,1 milljón króna á árinu 1995 og kostnaður vegna aðgangs að fasteignamatsskrá sem nam 3,6 milljónum króna.

Skipting tekna

Þóknanir og þjónustutekjur Húsnæðisstofnunar skiptust með eftirfarandi hætti á árunum 1994 og 1995:

Tafla 12. Þóknanir og þjónustutekjur Húsnæðisstofnunar

<i>Í m.kr.</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>	<i>Breyt.</i>
Greiðsluáskoranir, nauðungasölubeiðnir o.fl.	106	80	32,5%
Greiðsluseðlar	95	74	28,4%
Ítrekunargjöld	56	71	-21,1%
Útseld vinna tæknideildar	17	30	-43,3%
Skiptigjald húsbrefa, þóknun	2	2	0,0%
Húsaleigutekjur	3	2	50,0%
	279	259	7,7%

Gjald vegna greiðsluáskorana og nauðungarsölubeiðna er innheimt á grundvelli reglugerðar nr. 466/1994 um gjaldskrá Húsnæðisstofnunar ríkisins. Við sendingu greiðsluáskorunar leggjast 4.500 kr. auk virðisaukaskatts á skuldara, en vegna nauðungarsölubeiðnar eru innheimtar 2.000 krónur auk virðisaukaskatts. Af hverjum útsendum greiðsluseðli er innheimt þóknun, en hún nemur nú 195 krónum á hvern seðil. Stofninn að baki ítrekunargjöldunum eru 360 krónur sem lagðar eru á viðskiptamann ef greiðsla hefur ekki verið innt af hendi innan mánaðar frá gjalddaga.

Útseld vinna tæknideildar er til komin að mestu vegna tæknilegra umsagna, kostnaðareftirlits og lokaúttekta á félagslegum íbúðarbyggingum og byggir gjaldskrá vegna þessa á áðurnefndri reglugerð. Gjaldið nemur nú 0,75% af byggingakostnaði sem lagður er til grundvallar verksamnings auk virðisaukaskatts. Þá er tæknideildinni heimilt að taka 2.800 króna tímagjald fyrir aðra þjónustu sem hún veitir. Aðrir tekjustofnar eru veigaminni.

Tekjur af lántökugjöldum námu alls um 160 milljónum króna á árinu 1995. Skiptist sú upphæð þannig að húsbrefadeild innheimti 125 milljónir, Byggingarsjóður verkamanna 32,2 milljónir og Byggingarsjóður ríkisins 1,5 milljónir. Lántökugjald fyrst og síðastnefndu sjóðanna er 1%, en lántökugjald Byggingarsjóðs verkamanna er 0,5%.

10.2 AFKOMA EINSTAKRA DEILDA

Kostnaður

Rekstrarkostnaði Húsnæðisstofnunar er skipt upp milli Byggingarsjóðs ríkisins, Byggingarsjóðs verkamanna og húsbrefadeildar skv. reglugerð nr. 54/1994. Í reglugerðinni kveður á um að launum og öðrum starfsmannakostnaði, húsnæðiskostnaði og afskriftum fastafjármuna skuli skipt á milli lánahlutanna eftir fjölda starfsmanna. Þá skal öðrum rekstrarkostnaði skipt upp eftir heildareignum hvers sjóðs að frádregnum lánveitingum þeirra. Í samræmi við þessa reglu var hlutdeild Byggingarsjóðs ríkisins í rekstrarkostnaði Húsnæðisstofnunar alls 105,9 milljónir króna á árinu 1995, hlutdeild Byggingarsjóðs verkamanna 129,1 milljón og að lokum bar húsbrefadeild 205,3 milljónir króna af kostnaðinum.

Kostnaður vegna einstakra starfsdeilda er sérgreindur í fjárhagsbókhaldi Húsnæðisstofnunar. Á það jafnt við um launakostnað sem og almennan rekstrarkostnað og aðkeypta þjónustu. Á árinu 1995 skiptist kostnaður milli deildanna sem hér greinir:

Tafla 13. Skipting kostnaðar milli deilda árið 1995^{*)}

<i>Í m.kr.</i>	<i>Laun</i>	<i>Annað</i>	<i>Samtals</i>	<i>Hlutf. af heild</i>
Rekstrarstjórn	24,2	31,0	55,2	13,4%
Rekstrardeild	8,3	3,6	11,9	2,9%
Lögfræðideild	18,9	40,7	59,6	14,5%
Þjónustudeild	31,1	12,2	43,3	10,5%
Verðbréfadeild	9,6	16,5	26,1	6,4%
Húsbréfadeild	15,7	11,6	27,3	6,6%
Félagsíbúðadeild	10,5	5,8	16,3	4,0%
Tæknideild	18,4	5,8	24,2	5,9%
Veðdeild og Reiknist. bankanna	55,8	84,1	139,9	34,0%
	192,5	211,3	403,8	98,2%
Óskipt		7,2	7,2	1,8%
Samtals	192,5	218,5	411,0	100,0%

Afkoma einstakra starfssviða

Kostnaður lögfræðideildar nam alls um 59,6 milljónum króna á síðasta ári eins og sjá má í framangreindri töflu. Sú verkaskipting hefur átt sér stað að veðdeild Landsbankans hefur séð um útgáfu greiðsluáskorana og nauðungarsölubeiðna í tengslum við vanskil skuldara, en lögfræðideildin eða aðilar á hennar vegum hafa séð um mætingar við fyrirtökur mála hjá sýslumönnum og lokasölur eigna. Fyrir hverja greiðsluáskorun eru innheimtar 4.500 krónur af skuldara auk virðisaukaskatts og gjald vegna sendingu nauðungarsölubeiðna er 2.000 kr. auk vsk. Hjá veðdeildinni eru 8 stöðugildi við vanskilainnheimtuna og greiðslusamninga og nam kostnaður vegna þessa, þ.e. launakostnaður og önnur rekstrargjöld, alls um 25 milljónum króna á árinu 1995. Þá bætast við um 7,4 milljónir króna vegna sameiginlegs kostnaðar o.fl. Að öllu samanlögðu nam lögfræði- og innheimtukostnaður stofnunarinnar vegna vanskila því um 92,0 milljónum króna á árinu 1995. Tekjur vegna greiðsluáskorana og nauðungarsölubeiðna, sem ætla má að markaðar séu á mótí framangreindum kostnaði, námu hins vegar um 106 milljónum króna á sama tíma og voru þannig um 14,0 milljónum króna meiri en gjöldin.

Kostnaður vegna innheimtu lána og ýmissar annarrar umsýslu í tengslum við skuldabréf stofnunarinnar nam tæpum 140 milljónum króna á síðasta ári. Hér er um að ræða greiðslur til veðdeildar Landsbankans og Reiknistofu bankanna. Frá þessum kostnaði má draga um 25 milljónir króna vegna vanskilainnheimtu sem tekjur vegna greiðsluáskorana og nauðungarsölubeiðna mæta og um 3,1 milljón vegna bókhaldsþjónustu fyrir Húsnæðisstofnun. Eftir standa því um 112 milljónir. Á mótí þessu

kostnaði koma tekjur vegna útsendra greiðsluseðla, en þær námu alls um 95 milljónum króna á árinu 1995, tekjur vegna sérstaks ítrekunargjalds sem námu um 56 milljónum og að lokum eru 2 milljónir króna í þóknunir vegna skiptigjalds húsbrefa. Samtals nema því tekjur sem ætla má að eigi að mæta innheimtu og skuldabréfaumsýslu stofnunarinnar um 153 milljónum króna sem er 41 milljón króna hærri fjárhæð en framangreind gjöld.

Sá kostnaður sem eftir stendur skiptist á milli húsbrefahluta stofnunarinnar, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Fyrir liggur hjá Húsnæðisstofnun nokkuð nákvæm skipting á vinnu starfsmanna að málefnum hvers sjóðs og má nota þau hlutföll til að nálgast kostnaðarhlutdeild hvers og eins lánahluta. Var kostnaðarskipting samkvæmt þessu sem hér segir á árinu 1995:

	Hlud.	Kostn. *) (m.kr.)
Húsbrefahluti	48,9%	98,2
Byggingarsjóður verkamanna	33,3%	66,9
Byggingarsjóður ríkisins	17,8%	35,8
	<u>100,0%</u>	<u>200,9</u>

*) Kostnaði vegna kæruneftnda fjöleignarhúsa og húsaleigumála er skipt á milli sjóðanna svo og húsaleigutekjum. Nettó upphæð þessa var um 2 m.kr. á árinu 1995.

Gjöld húsbrefahlutans námu alls 98,2 milljónum króna á árinu 1995. Til viðbótar þeim gjöldum koma afskriftir samkvæmt ársreikningi að upphæð um 600 þúsund krónur og sérstakt framlag vegna lífeyrisskuldbindinga að upphæð um 8,3 milljónir, en Húsnæðisstofnun ber ábyrgð á hluta áunninna réttinda starfsmanna sinna. Heildarframlagið var um 17 milljónir króna og er því skipt hlutfallslega milli lánahlutanna á sama hátt og í töflunni hér að framan. Á móti kostnaði húsbrefadeildarinnar komu tekjur vegna 1% lántökugjalds sem áður hefur verið minnst á, samtals að upphæð um 125 milljónir króna. Niðurstaðan er því sú að á árinu 1995 voru tekjur, sem sérstaklega eru markaðar til reksturs deildarinnar, tæpum 18 milljónum króna hærri en rekstrargjöld hennar.

Gjöld Byggingarsjóðs verkamanna námu alls 66,9 milljónum króna. Hlutdeild sjóðsins í gjaldfærðu framlagi vegna lífeyrisskuldbindinga var um 5,7 milljónir króna á árinu 1995 og var heildarrekstrarkostnaður sjóðsins því um 72,6 milljónir króna. Tekjur sjóðsins af lántökugjaldi námu um 32,2 milljónum króna, en auk þessa námu tekjur vegna vinnu tæknideildar í tengslum við framkvæmdalán vegna félagslegra íbúða um

17 milljónum króna. Rekstrarkostnaður sjóðsins nettó nam því um 23,4 milljónum króna á framangreindu ári.

Kostnaður vegna Byggingarsjóðs ríkisins nam alls um 50,8 milljónum króna að meðtöldu gjaldfærðu lífeyrisframlagi að fjárhæð um 3,0 milljónir króna og afskriftum að fjárhæð um 12,0 milljónir. Á móti þessari upphæð komu tekjur af 1% lántökugjaldi, en upphæð þessa nam alls 1,5 milljónum króna á síðasta ári. Nettó rekstrarkostnaður sjóðsins nam því um 49,3 milljónum króna.

Rétt er að undirstrika að kostnaður vegna innheimtu og vanskilaumsýslu veðdeildar og lögfræðideildar er ekki innifalinn í ofangreindri kostnaðarskipting vegna lánahlutanna þriggja, heldur er mætt með sérstökum þjónustugjöldum á lánþega eins áður hefur verið rakið.

10.3 KOSTNAÐUR EINSTAKRA VERKÞÁTTA

Húsbrefadeild

Á árinu 1995 vann húsbrefadeildin úr samtals 5.110 umsóknum um húsbrefalán. Heildarrekstrarkostnaður deildarinnar sem tengja má framangreindu verkefni var um 35 milljónir króna. Kostnaður vegna afgreiðslu hvernar umsóknar nam því um 6.800 krónum. Af þeirri fjárhæð var launakostnaður um 2.200 krónur.

Ráðgjafarstöð

Hjá ráðgjafarstöð voru samþykkt 1.264 skuldbreytingalán á árinu 1995. Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar má áætla að 75% af vinnu starfsmanna hennar sé í tengslum við þessi lán, en um fjórðungi vinnutímans sé varið til almennrar upplýsingaþjónustu með símatímum og viðtölum. Heildarkostnaður nam tæplega 40 milljónum króna að meðtöldum sameiginlegum kostnaði og er hlutdeild skuldbreytingalánanna því um 30 milljónir króna. Kostnaður vegna hvers samþykks skuldabréfaláns nam því um 23.700 krónum að jafnaði á síðasta ári.

Félagsíbúðadeild

Alls voru framkvæmdalán vegna félagslegra íbúðabygginga 459 talsins á síðasta ári. Endursöluíbúðir voru 817 á sama tíma. Samkvæmt upplýsingum félagsíbúðadeildar er um 20% starfstíma deildarinnar varið til umsýslu vegna fyrrgreindra lána, en um 60% tímans vegna endursöluíbúðanna. Með hliðsjón af heildarkostnaði deildarinnar, sem var tæpar 28 milljónir króna að meðtalinni hlutdeild í sameiginlegum

kostnaði, var kostnaður vegna framkvæmdalánaumsýslunnar um 5,6 milljónir króna á árinu 1995. Samsvarandi kostnaður við endursöluíbúðirnar var tæpar 17 milljónir.

Auk félagsíbúðadeildarinnar eru störf tæknideildar stofnunarinnar að miklu leyti bundin við félagslega kerfið og þá einkum framkvæmdalánin, en samkvæmt yfirliti frá deildinni má áætla að hátt í 60% af vinnu deildarinnar sé varið til þessa viðfangsefnis. Miðað við þetta hlutfall má áætla að kostnaður tæknideildarinnar vegna framkvæmdalánanna hafi numið tæpum 22 milljónum króna á árinu 1995. Á móti þessum kostnaði koma um 17 milljónir í sértekjur vegna eftirlits, lokaúttekta o.þ.h. Gera má því ráð fyrir að í heild hafi kostnaður vegna framkvæmdalánaumsýslunnar numið um 10,6 milljónum króna.

Með hliðsjón af ofangreindu var nettó kostnaður sem Húsnæðisstofnun bar vegna hvers framkvæmdaláns um 23.100 krónur á síðasta ári. Kostnaður vegna hvernar endursöluíbúðar nam 20.800 krónum á sama tíma.

Lögfræðideild

Alls voru kröfulýsingar lögfræðideildar vegna uppboða á húseignum skuldara stofnunarinnar 628 á síðasta ári. Samkvæmt upplýsingum forstöðumanns deildarinnar eru þó mál sem koma til kasta deildarinnar um 40% fleiri vegna afturkallana áður en til lokasölu kemur. Má því gera ráð fyrir að lögð hafi verið vinna í kringum 880 vanskila- og uppboðsmál á framangreindu tímabili. Áætla má að um 60% af vinnu lögfræðideildarinnar fari til þessa verkefnis og nam kostnaður samkvæmt því um 45 milljónum króna. Beinn kostnaður lögfræðideildarinnar á hvert mál er því rétt rúmar 50.000 krónur eða um 1,6% af meðalláni reiknuðu sem hlutfalli heildarútlána allra sjóða í árslok 1995 og fjölda lántakenda. Sé auk þessa tekið tillit til kostnaðar veðdeildar vegna þessara mála sérstaklega má gera ráð fyrir að kostnaðurinn fari í um 65.300 krónur á hvert mál sem er um 2,1% af meðalláninu, eins og innheimtan er í dag.

Veðdeild

Í árslok 1995 var heildarfjöldi lána húsbrefadeildar og byggingarsjóðanna 134.136. Kostnaður veðdeildarinnar án vanskilaumsýslunnar, bókhaldsfærslu fyrir Húsnæðisstofnun og skyldusparnaðar ásamt kostnaði vegna Reiknistofu bankanna var um 110 milljónir króna á sama tíma. Þannig má segja að umsýsla vegna hvers og eins láns stofnunarinnar hafi kostað um 820 krónur að meðaltali á síðasta ári eða tæpar 70 krónur á mánuði. Álögð gjöld vegna greiðsluseðla og ítrekana námu á sama tíma alls um 153

milljónum króna eða um 1.140 krónum á hvert lán, en það gerir um 95 krónur á mánuði.

10.4 NIÐURSTÖÐUR

Rekstrarkostnaður

Rekstrarkostnaður Húsnæðisstofnunar nam alls um 440,3 milljónum króna á árinu 1995. Á móti þessum kostnaði komu þóknanir og þjónustutekjur að upphæð um 279 milljónir króna. Þá námu lántökugjöld sem byggingarsjóðirnir og húsbrefadeild innheimtu um 158,7 milljónum króna. Nettó kostnaður nam því um 2,6 milljónum króna.

Í fjárlögum fyrir árið 1995 voru heildargjöld Húsnæðisstofnunar áætluð um 355 milljónir króna. Niðurstaða á sambærilegum grunni og fjárlögin var hins vegar um 411 milljónir króna og fór stofnunin þannig 56 milljónir króna fram úr fjárlögum eða 15,8% hlutfallslega. Þóknanir og þjónustutekjur voru samkvæmt fjárlögum áætlaðar 245 milljónir króna. Niðurstaðan varð hins vegar um 279 milljónir króna eins og áður segir eða um 34 milljónum meiri en ráð var fyrir gert. Nemur frávikið um 13,9% hlutfallslega.

Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar hefur sá skilningur ríkt gagnvart fjármálaráðuneytinu að líta beri fyrst og fremst til nettó rekstrarkostnaðar stofnunarinnar við samanburð á fjárlögum og útkomu. Á þennan mælikvarða fór stofnunin 22 milljónir króna fram úr fjárlagaheimildum og nemur frávikið um 20% hlutfallslega.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að efla kostnaðareftirlit hjá stofnuninni og draga úr útgjöldum þannig að henni verði kleift að halda sig innan þess fjárveitingaramma sem Alþingi hefur markað henni árlega. Í fjárlögum fyrir árið 1996 eru útgjaldaheimildir stofnunarinnar 385 milljónir króna. Strax í byrjun mars á þessu ári, eða einungis 2-3 mánuðum eftir samþykkt fjárlaga á Alþingi, lögðu stjórnendur hennar hins vegar fyrir húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytið endurskoðaða rekstraráætlun sem gerði ráð fyrir 424 milljónum króna útgjöldum sem er um 39 milljónum króna meira en samkvæmt fjárlögum. Þessi aukning var réttlætt með samsvarandi meiri þóknunum og þjónustutekjum en fjárlög gerðu ráð fyrir. Slíkt vanmat á gjöldum og tekjum stofnunarinnar er óviðunandi að mati Ríkisendurskoðunar enda gengur slíkt þvert á þær meginhugmyndir sem fjárlögin og fjárlagavinnan byggir á. Þá telur Ríkisendurskoðun að

húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytið þurfi að sinna virkara eftirlits- og aðhaldshlutverki með fjárhagsmálefnum stofnunarinnar.

Athugun á einstökum kostnaðarþáttum gefur til kynna að ýmsir möguleikar séu fyrir hendi til að lækka útgjöld Húsnæðisstofnunar. Launakostnaður stofnunarinnar nam um 154 milljónum króna á árinu 1995. Gera má ráð fyrir að spara megi nokkuð í þessum kostnaðarlið með fækkun stöðugilda í húsbrefadeild, en í apríl á þessu ári hætti deildin að yfirfara upplýsingar í tengslum við greiðslumat banka og sparisjóða og sinnir hún því í raun einungis eftirlitshlutverki í dag með úrtakskönnunum auk starfa í þágu Byggingarsjóðs ríkisins. Þá telur stofnunin ástæðu til að skoðað verði hvort draga megi úr starfsemi ráðgjafarstöðvarinnar með hliðsjón af því að hluta af þeirri þjónustu sem deildin sinnir nú er einnig sinnt af Ráðgjafastofu heimilanna.

Önnur rekstrargjöld námu um 96 milljónum króna, en talsverður hluti þessa kostnaðar er borinn beint af viðskiptavinum stofnunarinnar með þóknunum og þjónustugjöldum. Á þessum lið vegur þyngst auglýsingar og prentun vegna húsbrefakerfisins ásamt almennri kynningarstarfsemi. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að kanna með útboð einstakra þátta í þessu sambandi s.s. vegna prentunar, hönnunar, auglýsingagerðar o.fl., en fram til þessa hefur verið samið við einstaka aðila um þessa vinnu án undangenginna útboða. Þá telur stofnunin hugsanlegt að draga megi úr upplýsinga- og kynningarkostnaði án þess að það komi verulega niður á þjónustuaðilum Húsnæðisstofnunar.

Aðkeypt þjónusta verktaka er áberandi stór rekstrarliður hjá Húsnæðisstofnun, en kostnaður vegna þessa nam um 190 milljónum króna á síðasta ári sem var um 43% heildarútgjalda. Langþyngst vegur í þessu sambandi þjónusta veðdeildar Landsbankans sem kostaði um 87 milljónir króna. Veðdeildin hefur með höndum alla lánainnheimtu fyrir stofnunina og vanskilainnheimtu að stórum hluta auk þess sem hún sinnir ýmsum öðrum verkefnum s.s. bókhaldi stofnunarinnar að hluta til, umsýslu vegna skyldusparnaðar o.fl. Samskipti veðdeildarinnar og Húsnæðisstofnunar grundvallast á gamalli hefð, en við núverandi aðstæður greiðir Húsnæðisstofnun allan útlagðan kostnað deildarinnar samkvæmt reikningi. Að mati Ríkisendurskoðunar hníga veigamikil rekstrarleg rök að því að kanna grundvöll fyrir útboði á þeim verkefnum sem veðdeildin sinnir nú fyrir stofnunina og snúa að lánainnheimtunni, enda eru sambærileg verkefni unnin í öllum bönkum og sparisjóðum. Þá eru upplýsingar um einstök skuldabréf vistuð í Reiknistofu bankanna, en kostnaður vegna þessarar þjónustu nam um 53 milljónum króna á árinu

1995. Húsnæðisstofnun hefur notið sömu kjara og Landsbankinn hvað varðar gjöld vegna Reiknistofunnar.

Af öðrum liðum aðkeyprar þjónustu ber einkum að nefna tölvuþjónustu sem nam um 25 milljónum króna á árinu 1995. Tekist hefur að lækka þennan kostnað talsvert síðustu ár í kjölfar ráðningar á kerfisfræðingi hjá stofnuninni, en nú er fyrirsjáanlegt að þessi kostnaður muni aukast aftur þar sem viðkomandi starfsmaður hefur sagt upp störfum og ekki hefur fengist annar í staðinn vegna hárra launakrafna tölvumenntaðra manna um þessar mundir samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar. Í ljósi þessa og ekki síður þess að aðkeypt tölvuþjónusta stofnunarinnar af Streng hf. samsvarar nú um fjórum ársverkum mælt í vinnumagni sýnist full ástæða til að kanna með útboð þessa þáttar enda samkeppni mikil á tölvumarkaðinum. Mætti þá hugsa sér að slíkt útboð tæki annars vegar tekið til kerfisþjónustu stofnunarinnar, sem hefur verið um 15% aðkeyprar tölvuþjónustu, og hins vegar til sérhæfðar þjónustu í kringum stórtölvu hennar sem hefur skýrt um 85% kostnaðarins.

Afkoma einstakra starfssviða

Sé litið til vanskilaumsýslu Húsnæðisstofnunar má gera ráð fyrir að hún hafi kostað um 92 milljónir króna í heild sinni á árinu 1995 þegar meðtalinn hefur verið kostnaður sem greiddur er til veðdeildar Landsbankans vegna þessa viðfangsefnis. Á móti þessum gjöldum voru tekjur af greiðsluáskorunum og nauðungarsölubeiðnum samtals að upphæð 106 milljónir króna. Þannig voru tekjur vegna vanskila-innheimtunnar um 14 milljónum króna meiri en gjöld á árinu 1995.

Veðdeild Landsbankans hefur með höndum innheimtu lána fyrir Húsnæðisstofnun auk annarra starfa. Kostnaður vegna starfsemi deildarinnar nam um 87,1 milljón króna á árinu 1995. Sé vanskila-innheimta veðdeildar undanskilin auk kostnaðar vegna bókhaldsþjónustu fyrir stofnunina má gera ráð fyrir að reglubundin lánaumsýsla deildarinnar hafi kostað um 59 milljónir króna. Við það bætist þjónusta Reiknistofu bankanna sem nam um 52,8 milljónum króna. Á móti þessum kostnaði komu tekjur af greiðsluseðlum, ítrekunum o.fl. að upphæð um 153 milljónir króna á síðasta ári. Tekjur sem deildin innheimti fyrir Húsnæðisstofnun vegna reglubundinnar lánainnheimtu voru því um 41 milljón króna hærri en samsvarandi gjöld.

Kostnaður húsbrefahluta stofnunarinnar, án hlutdeildar í kostnaði veðdeildar og lögfræðideildar sem sérstakar þjónustutekjur standa undir, nam alls um 107,1 milljón króna. Á móti þessu komu tekjur af 1% lántökugjaldi sem ganga til reksturs deildarinnar samkvæmt reglugerð, en

upphæð þessa nam um 125 milljónum króna. Þannig voru rekstrartekjur deildarinnar án fjármunatekna um 18 milljónum króna hærri en gjöld á síðasta ári.

Gjöld vegna Byggingarsjóðs verkamanna námu alls um 72,6 milljónum króna á árinu 1995. Tekjur sjóðsins af 0,5% lántökugjaldi námu um 32,2 milljónum króna á sama tíma, en auk þessa voru tekjur tæknideildar um 17 milljónir. Rekstrargjöld sjóðsins voru þannig um 23,4 milljónum króna meiri en rekstrartekjur.

Að lokum var kostnaður vegna Byggingarsjóðs ríkisins um 50,8 milljónir króna. Á móti þeirri upphæð komu tekjur af 1% lántökugjaldi alls að upphæð um 1,5 milljónir. Rekstrargjöld að frádregnum rekstrartekjum námu þannig um 49,3 milljónum króna.

Ef litið er til Húsnæðisstofnunar í heild sinni námu þóknarir og þjónustutekjur ásamt tekjum af lántökugjöldum því sem næst sömu upphæð og rekstrargjöld á árinu 1995. Þannig var jafnvægi í almennum rekstrartekjum og gjöldum stofnunarinnar ef litið er til hennar í heild sinni. Með hliðsjón af framangreindum niðurstöðum er þó ljóst að afkoma einstakra starfssviða er nokkuð mismunandi. Þannig skilar lána- og lögfræðinnheimta stofnunarinnar um 55 milljóna króna tekjuafgangi. Þá voru tekjur húsbrefadeildarinnar um 18 milljónum króna meiri en gjöld á síðasta ári. Á hinn bóginn voru gjöld byggingarsjóðanna um 73 milljónum króna meiri en þær tekjur sem hér um ræðir.

Kostnaður einstakra verkþátta

Á árinu 1995 yfirfór *húsbrefadeild* stofnunarinnar samtals um 5.110 frumgreiðslumöt frá bönkum og sparisjóðum ásamt því að kanna veðmörk. Kostnaður vegna þessa nam um 35 milljónum króna. Þannig má segja að hvert greiðslumat hafi kostað um 6.800 krónur. Til samanburðar má geta þess að bankar og sparisjóðir taka almennt 1.500 - 1.800 krónur fyrir hvert frumgreiðslumat.

Hjá *ráðgjafarstöð* stofnunarinnar voru samþykkt alls 1.264 skuld-breytingalán vegna greiðsluferfiðleika á árinu 1995. Kostnaður vegna þessa er áætlaður um 30 milljónir króna. Þannig var kostnaður vegna hvers láns um 23.700 krónur að jafnaði. Þeirri þjónustu sem ráðgjafarstöðin sinnir er nú einnig að hluta til sinnt hjá Ráðgjafastofu heimilanna, en hún var sett á fót snemma á þessu ári að frumkvæði félagsmálaráðuneytisins.

Framkvæmdalán sem afgreidd voru hjá *félagsíbúðadeild* vegna félagslegra íbúða voru alls 459 talsins á árinu 1995. Heildargjöld vegna þessa námu um 10,6 milljónum króna að frádregnum þjónustutekjum. Þannig var kostnaður vegna hvers framkvæmdaláns um 23.100 krónur að jafnaði. Endursöluíbúðir voru alls 817 á sama tíma og námu gjöld vegna þessa um 17 milljónum. Kostnaður vegna hvernar endursöluíbúðar var því um 20.800 krónur.

Alls komu um 880 mál til kasta *lögfræðideildar* vegna uppboða á húseignum skuldara stofnunarinnar á síðasta ári. Áætla má að gjöld vegna þessa hafi numið um 57,5 milljónum króna að meðtalinni hlutdeild í vanskilainnheimtu veðdeildar. Þannig var kostnaður vegna hvers uppboðsmáls um 65.300 krónur eða um 2,1% af meðalláni Húsnæðisstofnunar í árslok 1995.

Í árslok 1995 var heildarfjöldi lána húsbrefadeildar og byggingarsjóðanna 134.136. Kostnaður *veðdeildar Landsbankans* vegna þessara lánaumsýslu ásamt kostnaði vegna Reiknistofu bankanna nam um 110 milljónum króna. Þannig var umsýslukostnaður vegna hvers láns stofnunarinnar um 820 krónur að meðaltali, eða tæpar 70 krónur á mánuði. Álögð gjöld vegna greiðsluseðla og ítrekana námu hins vegar um 1.140 krónum á hvert lán, en það gerir um 95 krónur á mánuði.