

# Skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs

Apríl 2013



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Velferðarráðuneyti:  
Skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs  
Apríl 2013

Útgefandi: Velferðarráðuneyti  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
150 Reykjavík  
Sími: 545 8100  
Bréfasími: 551 9165  
Netfang: postur@vel.is  
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© 2013 Velferðarráðuneyti

ISBN 978-9979-799-67-2

## Efnisyfirlit

---

Helstu niðurstöður starfshópsins .....	4
1 Inngangur .....	6
1.1 Starfshópur um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs .....	6
1.2 Helstu niðurstöður í skilabréfi starfshóps um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs .....	7
1.3 Breyttar forsendur á fasteignalánamarkaði .....	8
2 Hlutverk Íbúðalánasjóðs .....	9
2.1 Hlutverk Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um húsnæðismál .....	9
2.2 Áhrif ríkisaðstoðarreglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið á starfsemi Íbúðalánasjóðs .....	9
2.3 Ríkisábyrgð Íbúðalánasjóðs og áhætta ríkissjóðs .....	11
3 Staða á núverandi fasteignalánamarkaði .....	13
3.1 Framboð á lánamarkaði .....	13
3.2 Fjármögnun fasteignalána .....	13
3.2.1 Fjármögnun Íbúðalánasjóðs .....	13
3.2.2 Fjármögnun fjármálafyrirtækja .....	14
3.2.3 Vaxtaferlar og verðmyndun .....	14
4 Tillögur starfshópsins .....	15
4.1 Tillögur um markmið Íbúðalánasjóðs .....	15
4.2 Tillögur að breyttu fyrirkomulagi á fasteignalánamarkaði, þar á meðal framtíðarhlutverki Íbúðalánasjóðs .....	17
4.3 Tillögur um aðgerðir vegna núverandi rekstrarvanda Íbúðalánasjóðs .....	20
Viðaukar .....	22

## Helstu niðurstöður starfshópsins

### A. Markmið með tilvist Íbúðalánasjóðs (ÍLS) og leiðir

Markmið	Leiðir
1. Sinna þjónustuhlutverki sjóðsins í almannapágu	a. Lána til eigna undir skilgreindum verðmörkum b. Lána til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem hafa það að langtíamarkmiði að leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum án hagnaðarkvaðar
2. Vera til taks við markaðsbrest, hvort sem er almennt eða á einstökum svæðum	a. Lán sjóðsins þjóðist áfram til fasteignakaupa hvar sem er á landinu

### B. Tillögur að breyttu fyrirkomulagi á fasteignalánamarkaði, þar á meðal framtíðarhlutverki Íbúðalánasjóðs

Markmið	Leiðir
3. Minnka sem kostur er ábyrgð ríkisins á framtíðarskuldbindingum sjóðsins	a. ÍLS sinni að jafnaði eingöngu þjónustuhlutverki sínu í almannapágu þannig að lán séu háð þrengri verðmörkum og þar með lækki heildarútlán sjóðsins b. Hætta eða draga verulega úr nýrri fjármögnun ÍLS sem ber ríkisábyrgð
4. Minnka áhættu sjóðsins	a. Tryggja skal að áhættujafnvægi ríki milli nýrrar fjármögnunar og útlána með beinni þörun að því marki sem hægt er b. Hlutfall lána til einstaklinga fari ekki umfram 80% af verðmati húsnæðis og lán til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka án hagnaðarkvaðar (e. <i>non profit</i> ) verði eins og tiltekið er í lögum um húsnæðismál c. Áfram verði unnið að eflingu greiðslumatsferlis sem og útlánaeftirlits
5. Bæta lánskjör lántakenda og stuðla að aukinni samkeppni á útlánamarkaði	a. Stofnaður verði utan ÍLS sérstakur heildsölubanki með aðild lánveitenda, án hagnaðarkvaðar, sem hefur það hlutverk að gefa út stóra markaðshæfa skuldabréfaflokka á hagstæðum kjörum b. Öllum fjármálastofnunum sem uppfylla ákveðin skilyrði, þar á meðal ÍLS, verði boðin aðkoma að heildsölubankanum c. Heildsölubankinn fjármagni bæði verðtryggð og óverðtryggð lán

### C. Tillögur til að mæta núverandi rekstrarerfiðleikum Íbúðalánasjóðs

Markmið	Leiðir
6. ÍLS einbeiti sér að útlánastarfsemi	a. Skilið verði á milli útlánastarfsemi og umsýslu fullnustueigna
7. ÍLS reyni sem kostur er að draga úr opinni uppgreiðsluáhættu	a. Meta alla valkosti í stöðunni vegna uppgreiðsluáhættu og hvaða leiðir séu raunhæfar
8. ÍLS minnki sem kostur er handbært fé umfram skilgreint lágmark	a. ÍLS leiti allra leiða til að koma handbæru fé í ávöxtun, til dæmis með kaupum á lánasöfnum
9. Minnka vanskil	a. Áfram verði unnið að eflingu innheimtuferla ÍLS með það að markmiði að koma sem flestum lánum í skil
10. Lánshæfi sjóðsins verði viðunandi á ný með auknum trúverðugleika	a. Langtímamarkmiði um 5% eiginfjárlutfall verði náð, meðal annars með ofangreindum aðgerðum

# 1 Inngangur

---

Starfshópur um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs var skipaður í framhaldi af vinnu starfshóps um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs. Síðarnefndi starfshópurinn var skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra þann 13. september 2012 og hafði það hlutverk að fara yfir stöðu og horfur um efnahag sjóðsins. Í skilabréfi þess hóps, dags. 23. nóvember 2012, kemur fram sú meginafstaða starfshópsins að staða og horfur í rekstri sjóðsins væru verri en áður hefði komið fram. Það felst meðal annars í ófullnægjandi vaxtamun sjóðsins, áframhaldandi vexti vanskila, aukinni afskriftarþörf og áframhaldandi uppgreiðslu veittra lána. Þá er yfirtaka fullnustueigna farin að valda sjóðnum verulegum skuldbindingum og kostnaði. Í skilabréfinu segir enn fremur: „Jafnframt telur starfshópurinn mikilvægt að velferðarráðuneytið beiti sér fyrir ítarlegri skoðun á framtíðarhorfum og -hlutverki sjóðsins, meðal annars með tilliti til athugasemda ESA um að lánastarfsemi sjóðsins eigi fyrst og fremst að beinast að því að veita þjónustu í almannapágu.“ Þessi ítarlega skoðun hefur nú farið fram og er skýrsla þessi afrakstur hennar.

## 1.1 Starfshópur um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs

Þann 22. janúar 2013 skipaði velferðarráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að fara yfir framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs sem leitt gæti til þess að rekstur sjóðsins stæði undir sér. Jafnframt var hlutverk starfshópsins að fylgjast með framgangi aðgerða til þess að bæta eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs og tryggja rekstur sjóðsins til lengri tíma lítið.

Starfshópurinn skipa:

- Gunnar Tryggvason, án tilnefningar, formaður
- Hanna Sigr. Gunnsteinsdóttir, án tilnefningar
- Ágúst Ólafur Ágústsson, tiln. af forsætisráðuneyti
- Valdimar Halldórsson, tiln. af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
- Þórhallur Arason, tiln. af fjármála- og efnahagsráðuneyti
- Katrín Ólafsdóttir, tiln. af Íbúðalánasjóði

Með starfshópnum störfuðu Guðmundur Pálsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti, og Hrafnkell Hjörleifsson, sérfræðingur í velferðarráðuneyti.

Samstaða hefur ríkt innan starfshópsins um það markmið vinnunnar að takmarka hlutverk Íbúðalánasjóðs við að veita þjónustu í almannapágu í samræmi við lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, sbr. einnig lög nr. 84/2012, og þannig draga úr ríkisábyrgð vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs um leið og starfsemi hans dregst saman. Enn fremur að sjóðurinn geti ávallt sinnt hlutverki lánveitanda á húsnæðismarkaði ef markaðsbrestur verður, hvort sem er almennt eða á einstökum svæðum. Hefur þetta verið leiðarljós starfshópsins í allri vinnu hans.

Á fundi starfshópsins komu gestir til að ræða verkefni og hugmyndir hópsins, þeir Guðjón Rúnarsson og Yngvi Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Bjarnveig Eiríksdóttir hdl., Gunnhildur Gunnarsdóttir, Sigurður Erlingsson og Sigurður Jón Björnsson frá Íbúðalánasjóði, Magnús Norðdahl frá Alpýðusambandi Íslands, Kristjana Sigurðardóttir og Ólafur Sigurðsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Ingi Valur Jóhannsson frá velferðarráðuneyti og Arnar Jónsson og Ísak S. Hauksson frá ALM fjármálum. Jafnframt hefur IFS greining starfað með starfshópnum að gerð skýrslu þessarar.

## 1.2 Helstu niðurstöður í skilabréfi starfshóps um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs

Hlutverk starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra sem skipaður var í september 2012 var að fara yfir stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs og meta meðal annars hvort og þá hvernig staðið verði að því að tryggja efnahag sjóðsins. Sú greining sem unnin var á vegum starfshópsins leiddi í ljós að helstu gerðir áhættu sem sjóðurinn stendur frammi fyrir væru uppgreiðsluáhætta, útlánaáhætta, kostnaður vegna reksturs fullnustueigna og rekstur sjóðsins.

Miðað við áætlanir stefndi í að eigið fé sjóðsins yrði uppuríð í lok ársins 2012. Starfshópurinn lagði til að afla yrði heimildar til þess að auka eiginfjárframlag til Íbúðalánasjóðs í fjárlögum 2013 þannig að það næmi 2–3% af eiginfjárgrunni miðað við ársuppgjör 2012, sem jafngildir 10–13 mö. kr. Áður en tekin yrði ákvörðun um frekari eiginfjárframlög þyrfti að fara vandlega yfir leiðir til að ná jafnvægi í rekstri sjóðsins þannig að hann verði sjálfbær til framtíðar. Hluti af þeirri lausn væri að taka innheimtuferla Íbúðalánasjóðs til endurskoðunar með það að markmiði að koma lánunum sem mest í skil. Jafnframt þyrfti að finna hentuga leið til að draga úr hluta af þeirri uppgreiðsluáhættu sem sjóðurinn stendur frammi fyrir. Þegar náðst hefði jafnvægi í rekstri sjóðsins yrði stefnt að hækkan eiginfjárframlagsins í áföngum þar til 5% markinu er náð.

Þá lagði hópurinn til að fullnustueignir sjóðsins yrðu færðar í sérstakt félag í eigu ríkisins. Það félag kaupir eignirnar og sjái alfarið um rekstur þeirra og sölu. Til álita komi að hið nýja félag tæki yfir skuldir sem samsvari kaupvirði eignanna. Jafnframt var lagt til að skoðuð yrði hagkvæmni þess að flytja hluta þeirra eigna í sérstakt félag sem annist rekstur leiguíbúða.

Meðan staða sjóðsins væri jafn óljós og hún er nú taldi starfshópurinn að ákvörðun um að Íbúðalánasjóður byði óverðtryggð lán ætti fyrst að koma til skoðunar þegar framtíðarskipulag hans yrði ljóst og fjárhagsleg staða hans traustari en hún væri.

Jafnframt taldi starfshópurinn mikilvægt að velferðarráðuneytið beitti sér fyrir ítarlegri skoðun á framtíðarhorfum og -hlutverki sjóðsins, meðal annars með tilliti til athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA um að lánastarfsemi sjóðsins eigi fyrst og fremst að beinast að því að veita þjónustu í almannapágu.

Efni minnisblaðs velferðarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar

Í kjölfar vinnu starfshóps um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs ákvað ríkisstjórn Íslands á fundi sínum þann 27. nóvember 2012 að afla heimilda í fjárlögum 2013 til að auka stofnfé Íbúðalánasjóðs um allt að 13 ma. kr. til að styrkja eiginfjárhlutfall hans. Var þetta niðurstaðan að lokinni ítarlegri umfjöllun um stöðu Íbúðalánasjóðs, veika eiginfjárstöðu hans og erfiðan rekstur sem rekja mætti til útlánatapa í kjölfar efnahagshrunsins, ófullnægjandi vaxtamunar sjóðsins og áhættu af uppgreiðslum.

Hafa framangreindir áhættuþættir ítrekað verið til umræðu í stjórn Íbúðalánasjóðs og kynntir viðeigandi stjórnvöldum. Til að bregðast við aðsteðjandi vanda hefur Íbúðalánasjóður þegar komið af stað verkefnum á tilteknum sviðum auk þess sem önnur eru í farvatninu. Ríkisstjórnin áréttaði mikilvægi þess að eftirfarandi mál yrðu skoðuð og leyst:

- Innheimtuferlar sjóðsins yrðu teknir til endurskoðunar og skuldarar hvattir til að nýta sér almenn skuldaúrræði til að koma lánunum í skil.
- Fullnustueignir sjóðsins yrðu færðar í sérstakt félag í eigu ríkisins sem fari með umsýslu eignanna, komið yrði í veg fyrir virðisryrnun þeirra og þeim komið í verð eftir því sem aðstæður leyfa.

- Áhættustýring Íbúðalánasjóðs yrði styrkt og meðal annars settar fram tillögur um hvernig draga mætti úr hluta af þeirri uppgreiðsluhættu sem sjóðurinn stæði frammi fyrir.

Í viðauka A má finna nánari útlistun á þeim aðgerðum sem þegar eru hafnar hjá Íbúðalánasjóði.

### 1.3 Breyttar forsendur á fasteignalánamarkaði

Hlutverk Íbúðalánasjóðs við veitingu fasteignalána hefur tekið breytingum á síðustu árum. Lengi vel var Íbúðalánasjóður ásamt forverum sínum einn helsti lánveitandi íbúðafjármögnunar hér á landi en markaðshlutdeild hans hefur minnkað frá árinu 2004 þegar aðrir lánveitendur hófu einnig að bjóða slík lán. Fyrir þann tíma höfðu takmarkanir á heimildum Íbúðalánasjóðs til útlána sem fólust bæði í takmörkun veðhlutfalls og lánsfjárhæðar þau áhrif að flestir þurftu einnig að taka lán hjá öðrum lánveitendum, svo sem viðskiptabönkum eða lífeyrissjóðum. Algengt var því að lán frá Íbúðalánasjóð fjármagnaði meiri hluta nýs húsnæðis en aðrir lánveitendur veittu lán þar ofan á sem tryggð voru á öðrum veðrétti fasteignar og oftast en ekki á hærri vöxtum en þeim sem Íbúðalánasjóður bauð. Jafn góð eða betri lánskjör hafa hins vegar staðið lántakendum til boða hjá öðrum lánveitendum á fasteignalánamarkaði frá árinu 2004 sem jafnframt hafa boðið fram heildarlánapakka. Þá ber til þess að líta að Íbúðalánasjóði hefur ekki verið heimilt að bjóða óverðtryggð fasteignalán á sama tíma og áhugi lántakenda á slíkum útlánnum hefur aukist. Viðskiptabankarnir hafa boðið fasteignakaupendum óverðtryggð fasteignalán.

Þegar horft er til þróunar á innlendum fasteignalánamarkaði verður að líta út fyrir landsteinana og skoða í samhengi hver þróunin hefur verið erlendis. Almennt hefur verið gerð aukin krafa um að veiting fasteignaveðlána verði gerð tryggari fyrir lánveitanda og lántakanda og því hefur regluverk það er snýr að fasteignalánveitendum í atvinnuskyni víða verið til endurskoðunar. Í drögum að tilskipun Evrópusambandsins um fasteignaveðlán (Proposal for a Directive on Credit Agreements Relating to Residential Property, COM(2011) 142) og í grunnreglum alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðsins (Financial Stability Board-Principles for Sound Residential Mortgage Underwriting Practices, April 2012) er að finna ítarlegar reglur um undirbúning, úrvinnslu og öflun upplýsinga í aðdraganda lánveitinga. Þá er einnig gengið út frá því að eðlilegt sé að þeir aðilar sem stunda samkynja starfsemi lúti sama regluverki.

Starfandi er nefnd á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem hefur það hlutverk að semja frumvarp til laga um veitingu veðlána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði og tekur starf nefndarinnar meðal annars mið af áður nefndum drögum að tilskipun og regluverki. Áætlað er að nefndin ljúki störfum í júní 2013. Því er útlit fyrir að veiting veðlána vegna íbúðarkaupa verði starfsleyfisskyld starfsemi samkvæmt sérstökum lögum. Má því gera ráð fyrir að heimildir þeirra sem ekki hafa slík leyfi – en hafa það samkvæmt öðrum lögum – verði felldar úr gildi en þess ber þó að geta að drögin að tilskipuninni taka ekki til félagslegra lánveitinga til öflunar íbúðarhúsnæðis.

Enn fremur hafa skuldabréfaútgáfur Íbúðalánasjóðs myndað vaxtaferil áhættulausra verðtryggðra vaxta með þeirri ábyrgð sem ríkissjóður veitir. Þeir markflokkar sem myndað hafa ferilinn hafa verið stórir og með öflugum viðskiptavakt. Við endurskilgreiningu á hlutverki Íbúðalánasjóðs þarf sérstaklega að huga að þessum þætti. Þegar starfsemi Íbúðalánasjóðs dregst saman getur hann ekki gegnt þessu hlutverki áfram þar sem verðmyndun verður ótryggari og viðhald markflokkanum ófullnægjandi. Í umræðu um framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs verður að líta til þess að fjármögnun íbúðalána geti orðið með stórum markaðshæfum flokkum sem draga úr áhættuvægi milli eigna og skulda og tryggja lántakendum fasta vexti til lengri tíma. Með stofnun heildsölubanka, sbr. tillögu starfshópsins í kafla 4.2, mætti ná þessu markmiði.



## 2 Hlutverk Íbúðalánasjóðs

---

### 2.1 Hlutverk Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um húsnæðismál

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð ríkisstofnun sem hefur þann tilgang samkvæmt lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum, að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Í samræmi við framangreint hlutverk veitir Íbúðalánasjóður einstaklingum, sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum húsnæðislán til íbúðarkaupa og byggingarframkvæmda auk þess sem sjóðurinn annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála ásamt því að vera stjórnvöldum til ráðgjafar.

Samkvæmt lögum um húsnæðismál eru helstu verkefni Íbúðalánasjóðs meðal annars:

1. Að annast lánveitingar og sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út í samræmi við ákvæði laga um húsnæðismál.
2. Að annast lánveitingar til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði.
3. Að leigja eða fela öðrum með samningi að annast leigumiðlun með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á nauðungarsölu samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð.
4. Að eiga leigufélag með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á nauðungarsölu samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð þar sem meðal annars skal kveðið á um sjálfstæði stjórnar leigufélags gagnvart stjórn Íbúðalánasjóðs og um rekstrarlegan og bókhaldslegan aðskilnað.

Enn fremur hefur sjóðurinn samkvæmt lögum um húsnæðismál meðal annars þau verkefni að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði ásamt því að stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingariðnaði. Í lögunum er einnig að finna ákvæði um hvernig fjármagna beri þau verkefni sem Íbúðalánasjóði eru falin og fjallað er um aðra grundvallarþætti, svo sem innri endurskoðun, áhættustýringu, eftirlit með sjóðnum og hvernig skipulagi og stjórn sjóðsins skuli háttað.

Gerðar voru breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, sem tóku gildi 5. júlí 2012 á þá leið að Íbúðalánasjóði var gert óheimilt að lána til íbúðarhúsnæðis umfram 50 m.kr. að fasteignamati, hámarkslán skyldi ekki vera hærra en 20 m.kr. og næmi að hámarki 80% af matsverði fasteignar. Lán til leigufélaga voru einnig takmörkuð við þá aðila sem reknir eru án hagnaðarkvaðar. Með þessum breytingum var félagslegt hlutverk sjóðsins undirstrikað enda samræmist rekstur lánasjóðs með ríkisábyrgð í samkeppni við einkaaðila ekki ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og fjallað er um í kafla 2.2.

### 2.2 Áhrif ríkisaðstoðarreglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið á starfsemi Íbúðalánasjóðs

Í 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram sú meginregla að hvers kyns aðstoð sem aðildarríki að samningnum veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Eftirlitsstofnun EFTA hefur eftirlit með slíkri ríkisaðstoð EES/EFTA-ríkjanna og úrskurðar um hvort veiting ríkisaðstoðar teljist samræmanleg framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. EES/EFTA-ríkjunum ber meðal annars að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um áætlanir sínar um að veita aðstoð sem

kann að falla undir ríkisaðstoðarreglur samningsins og er ríkjunum óheimilt að veita slíka aðstoð fyrr en niðurstöður stofnunarinnar liggja fyrir.

Aðildarríkjum að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er heimilt að veita ríkisaðstoð í skilningi fyrrnefnds ákvæðis á grundvelli sérstakra undanþága að nánari skilyrðum uppfylltum, svo sem á grundvelli 2. mgr. 59. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt þeirri undanþágu er heimilt að veita ríkisaðstoð til fyrirtækis sem falið hefur verið að veita þjónustu í almannapágu (e. *services of general economic interest*) að fullnægðum tilteknum skilyrðum en með þess konar þjónustu er almennt átt við þjónustu sem hefði ekki verið veitt á markaðnum án íhlutunar ríkisins. Skilyrði fyrir beitingu undanþágunnar eru:

1. Að ríkisaðstoðin feli í sér endurgjald fyrir þjónustu sem veitt er í almannapágu.
2. Að viðkomandi aðila sé sérstaklega falið að veita nánar skilgreinda þjónustu í þágu almennings.
3. Að einungis sé heimilt að veita aðstoð sem er nauðsynleg og ekki fram úr hófi miðað við þá skilgreindu þjónustu sem ætlunin er að veita.
4. Að ríkisaðstoð megi ekki fela í sér röskun á markaði að því marki að hún skaði hagsmuni samningsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur komist að þeirri niðurstöðu að ríkisábyrgð sé á starfsemi Íbúðalánasjóðs í formi eigendaábyrgðar, vaxtaniðurgreiðslna, undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts og veitingu eiginfjárframlags til sjóðsins sem samrýmist ekki meginreglum ríkisstyrkjareglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Í kjölfarið hafa stjórnvöld leitast við að skilgreina almannapjónustuhlutverk Íbúðalánasjóðs með skýrari hætti þannig að unnt sé að tryggja að ríkisaðstoðin nái einungis til þeirrar starfsemi sjóðsins sem felur í sér almannapjónustu og falli þar með undir framangreind undanþáguákvæði frá meginreglu ríkisstyrkjareglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samhliða hafa stjórnvöld lagt áherslu á mikilvægi hlutverks Íbúðalánasjóðs á innlendum húsnæðismarkaði við að tryggja virkni markaðarins vegna markaðsbrests. Áhersla hefur verið lögð á að Íbúðalánasjóður sé rekinn sem ein heild þannig að starfsemi sjóðsins er ekki skipt upp heldur er öll starfsemi hans skilgreind sem þjónusta í almannapágu.

Í því skyni að tryggja að starfsemi Íbúðalánasjóðs samræmist ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið voru lagðar til breytingar á lögum um húsnæðismál sem Alþingi samþykkti í júní 2012. Þær breytingar helstar voru að heimildir Íbúðalánasjóðs til að lána til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæðis voru takmarkaðar við einstaklinga en áður hafði sjóðnum verið heimilt að lána til félaga, þar á meðal byggingaverktaka. Talið var að lánveitingar til félaga sem rekin eru í hagnaðarskyni samræmist ekki ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og þeim félagslega tilgangi Íbúðalánasjóðs að veita þjónustu í almannapágu. Því ættu lánveitingar til slíkra félaga frekar að vera hluti verkefna fjármálafyrirtækja en Íbúðalánasjóðs.

Þrenns konar takmarkanir voru settar á lánveitingar Íbúðalánasjóðs til einstaklinga til fasteignakaupa. Skulu lán frá Íbúðalánasjóði ekki fara yfir 80% af matsverði íbúðar en lögin heimiluðu áður að það hlutfall gæti farið upp að 90% af matsverði. Gert var áfram ráð fyrir að hámarkslán sjóðsins nemi 20 m.kr. Það nýmæli var jafnframt samþykkt að Íbúðalánasjóði er óheimilt að veita lán til einstaklinga þegar hámarkslán sjóðsins nemur minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins. Þetta hefur þau áhrif að Íbúðalánasjóði er einungis heimilt að lána vegna kaupa á fasteignum sem metnar eru að hámarki 50 m.kr. samkvæmt fasteignamati miðað við að hámarkslán sjóðsins nema 20 m.kr. Ástæða þessarar breytingar er að veiting láns vegna svo verðmæts íbúðarhúsnæðis þykir ekki rúmast innan félagslegra markmiða sjóðsins um fjármögnun kaupa á íbúðarhúsnæði fyrir almenning á viðráðanlegum kjörum. Fæli slík lánveiting þannig í sér brot á meðalhófsskilyrði 2. mgr. 59. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Þrátt fyrir framangreindar takmarkanir er staðan sú að flestar fasteignir á Íslandi eru lánshæfar hjá Íbúðalánasjóði. Við gerð frumvarpsins er varð að lögum nr. 84/2012 þótti mikilvægt að hafa hámarkið á lánveitingum Íbúðalánasjóðs svo hátt að svo stöddu en við mat á því var tekið tillit til stöðunnar á fasteignamarkaði á þeim tíma sem og þeirrar óvissu sem þótti ríkja um aðkomu íslenskra fjármálafyrirtækja að fasteignalánamarkaði til framtíðar. Í því sambandi þótti ekki sýnt að stöðugleiki hefði náðst í lánveitingum þeirra til íbúðarkaupa einstaklinga. Þannig var metið að ekki hafi einungis afmarkaður hópur þurft á þjónustu Íbúðalánasjóðs að halda heldur væri nauðsynlegt að tryggja að sem flestir hefðu möguleika á að fá þar lán til íbúðarkaupa.

Í ljósi þess að ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs kann að hindra aðgengi samkeppnisaðila að markaðnum var samþykkt að velferðarráðherra endurskoði annað hvert ár hvort breyta þurfi hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis með tilliti til breytinga á lánamörkuðum, þróun verðlags og þjóðhagsfarsendna. Er þannig leitast við að tryggja að umfang ríkisaðstoðar til Íbúðalánasjóðs verði í samræmi við undanþágur frá ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið þegar aðstæður á markaði breytast. Hafi orðið breytingar í þá veru að takmarka beri hlutdeild Íbúðalánasjóðs á fasteignalánamarkaði þegar litið er til framangreindra skilyrða er jafnframt gert ráð fyrir að ráðherra mæli í reglugerð fyrir um breytingu á hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar. Þessu endurskoðunarákvæði er ætlað að takmarka enn frekar heimildir Íbúðalánasjóðs til að veita lán til kaupa á dýrari eignum og þar með að draga úr útlánnum sjóðsins. Með þessum hætti er jafnframt gert ráð fyrir að unnt sé að stuðla að því að lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs raski ekki samkeppni á markaði þegar markaðsaðstæður breytast.

Enn fremur er Íbúðalánasjóði eingöngu heimilt að veita lán til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem hafi það sem langtímamarkmið að eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis og ekki eru rekin í hagnaðarskyni. Slíkum lánveitingum eru settar frekari takmarkanir þannig að möguleiki fólks til að leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum verði tryggður, þar á meðal um lágmarksfjölda íbúða, gerð íbúða, stærð þeirra, hagkvæmni og byggingarkostnað, úrræði til að tryggja sem lægst íbúðaverð, takmarkanir við arðgreiðslum og þinglýsingu leigusamninga. Þá kveða lög in á um heimild Íbúðalánasjóðs til að veita sérstök vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til félagslegra leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og verðmörkum sem tilgreind eru í reglugerð sem ráðherra setur að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

### 2.3 Ríkisábyrgð Íbúðalánasjóðs og áhætta ríkissjóðs

Skuldabréf Íbúðalánasjóðs njóta einfaldrar ábyrgðar ríkissjóðs Íslands. Stjórnvöld hafa lýst yfir vilja sínum til að draga úr ríkisábyrgðum. Stærsti hluti ríkisábyrgða tengist Íbúðalánasjóði. Verði Íbúðalánasjóði ætlað að jafnaði að sinna eingöngu þjónustuhlutverki sínu í almannabágu eins og lög um húsnæðismál gera þegar ráð fyrir má gera ráð fyrir að heildarútlán sjóðsins lækki og eðli málsins samkvæmt dragi úr ríkisábyrgð honum tengdum til framtíðar.

Í skráningarlýsingu fyrir skuldabréfaflokka Íbúðalánasjóðs (HFF-flokkanna) er meðal annars fjallað um ríkisábyrgð. Um hana er sagt:

Skuldabréf Íbúðalánasjóðs njóta einfaldrar ábyrgðar ríkissjóðs Íslands. Ábyrgðin er óafturkallanleg og nær til núverandi og framtíðar skuldbindinga Íbúðalánasjóðs, þar á meðal þeirra skuldbindinga að greiða höfuðstól og vexti vegna nýju skuldabréfanna. Ábyrgðin á rætur að rekja til viðurkenndrar meginreglu íslensks réttar að ríkissjóður ábyrgist skuldbindingar allra ríkisaðila nema ábyrgðin sé með ótvíræðum hætti takmörkuð við eignir þessa ríkisaðila. Það felst í ábyrgðinni, að verði vanskil af hálfu

Íbúðalánasjóðs, þá þarf handhafi skuldabréfanna fyrst að tæma öll innheimtuúrræði gagnvart Íbúðalánasjóði, áður en hann getur krafði ríkissjóð. Sem opinber stofnun verður Íbúðalánasjóður ekki tekinn til gjaldþrotaskipta, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Sönnun þess, að Íbúðalánasjóður geti ekki innt af hendi greiðslur samkvæmt skuldabréfunum, gæti fengist með því fara fram á fjárnám að undangengnum dómi. Komi í ljós við fjárnámið að Íbúðalánasjóður eigi ekki nægilegar eignir til fullnægju skuldarinnar, þá telst það næg sönnun þess að Íbúðalánasjóður geti ekki greitt. Er þá unnt að krefja ríkissjóð Íslands beint vegna ábyrgðarinnar.

Áhætta ríkissjóðs felst einkum í að staða Íbúðalánasjóðs muni ekki batna nægjanlega mikið til þess sjóðurinn verði sjálfbær. Árið 2010 var samþykkt að leggja sjóðnum til 33 ma. kr. til að styrkja eiginfjárlutfall sjóðsins og árið 2012 var samþykkt að veita sjóðnum allt að 13 ma. kr. Miðað var við að 13 ma. kr. framlagið dugi til að koma sjóðnum upp í 3% eiginfjárlutfall og samkvæmt ársuppgjöri sjóðsins fyrir árið 2012 var eiginfjárlutfallið 3,2%. Liggur því fyrir að sjóðnum hafa verið lagðir til 46 ma. kr. á síðastliðnum tveimur árum en samkvæmt skýrslu sem unnin var af hálfu IFS greiningar<sup>1</sup> gæti þurft að leggja sjóðnum því til viðbótar allt að 35 mö. kr. á næstu þremur til fimm árum að gefnum þeim forsendum sem byggt var á.

Hér að neðan má sjá þróun á stöðu ríkisábyrgða gagnvart Íbúðalánasjóði, fjárhæðir í milljörðum króna.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Íbúðalánasjóður	656	814	879	911	944	942
Skráðar ríkisábyrgðir samtals	813	1.120	1.212	1.185	1.217	1.320
Hlutfall ÍLS af ríkisábyrgðum	81%	73%	73%	77%	78%	71%
Hlutfall ÍLS af vergri landsframléiðslu	50%	55%	59%	59%	58%	55%

Tölur fyrir Íbúðalánasjóð sýna verðbréfaútgáfu á nafnverði með áföllnum vöxtum og verðbótum, utan húsbrefa, sem eru á markaðsvirði. Innifalið í tölum fyrir Íbúðalánasjóð er íbúðabréf (HFF-bréf) sem frátekin eru vegna samnings við aðalmiðlara.

Heimild: Lánamál ríkisins og Hagstofa Íslands.

<sup>1</sup> Skýrsla IFS greiningar „Mat á áhættu og eiginfjárförf ásamt tillögum að aðgerðum“ dagsett 23. nóvember 2012.

## 3 Staða á núverandi fasteignalánamarkaði

### 3.1 Framboð á lánamarkaði

Innlend íbúðalán eru einkum veitt af þremur aðilum, þ.e. Íbúðalánasjóði, fjármálafyrirtækjum og lífeyrissjóðum. Heildarútlán þessara aðila til íbúðarkaupa námu um 1.300 ma. kr. um síðustu áramót samkvæmt gögnum Seðlabanka Íslands.

Eftir að hafa dregið sig út af fasteignalánamarkaði að mestu í kjölfar efnahagshrunsins 2008 eru fjármálafyrirtæki aftur farin að lána til íbúðarkaupa á síðustu misserum. Vextir á útlánum fjármálafyrirtækja (verðtryggðum og óverðtryggðum) eru almennt fastir til skamms tíma, fimm ára að jafnaði, og því fylgir tilheyrandi óvissa fyrir lántakendur. Lífeyrissjóðir hafa í gegnum tíðina boðið sjóðsfélögum lán með veði í íbúðarhúsnæði og bjóða ýmist fasta vexti út lánstímann eða breytilega vexti sem taka mið af ávöxtunarkröfu á markaði. Að síðustu býður Íbúðalánasjóður lán til lengri tíma með föstum verðtryggðum vöxtum.

Framboð á íbúðalánamarkaði má sjá í viðauka B.

### 3.2 Fjármögnun fasteignalána

Á síðustu árum hafa fjármálafyrirtæki fjármagnað hluta af fasteignalánnum sínum með útgáfu sértryggðra skuldabréfa (e. *covered bond*), bæði verðtryggð og óverðtryggð til mismunandi langs tíma, sem og með innlánnum. Lífeyrissjóðirnir hafa fjármagnað útlán sín með því lausafé sem sjóðirnir búa yfir og hafa þeir boðið verðtryggð lán. Þá hefur Íbúðalánasjóður fjármagnað útlán sín með skuldabréfum á markaði og hafa skuldabréfaútgáfur Íbúðalánasjóðs myndað vaxtaferil áhættulausra verðtryggðra vaxta með þeirri ábyrgð sem ríkissjóður veitir.

#### 3.2.1 Fjármögnun Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður hefur fjármagnað útlán sín með útgáfu á skuldabréfum á markaði. Þessi skuldabréf eru skráð á verðbréfamarkaði, bera fasta raunvexti, eru verðtryggð og óuppgreiðanleg. Eigendur þessara bréfa eru einkum lífeyrissjóðir landsins en einnig aðrir aðilar. Í eftirfarandi töflu má sjá skiptingu eigenda HFF-bréfa, útgefinna af sjóðnum þann 31. mars 2013.

Eins og taflan ber með sér eru lífeyrissjóðir og verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir mjög veigamiklir í allri fjármögnun sjóðsins. Þá má reikna með að lífeyrissjóðir – í gegnum ýmsa verðbréfasjóði – eigi eitthvað meira en fram kemur í töflunni þó með óbeinum hætti sé.

	HFF14	HFF24	HFF34	HFF44
Bankar og sparisjóðir	5,8%	2,5%	1,8%	1,1%
Einstaklingar	4,4%	3,6%	1,5%	1,1%
Erlendir aðilar	26,4%	2,0%	1,9%	0,8%
Önnur fyrirtæki	8,5%	3,6%	3,2%	0,5%
Lánafyrirtæki	20,1%	7,0%	5,0%	3,2%
Lífeyrissjóðir	2,8%	51,5%	68,1%	83,8%
Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir	28,3%	23,9%	15,8%	7,6%
Aðrir	3,6%	5,9%	2,7%	1,9%
Nafnverð í mö. kr.	70	164	175	273

Heimild: Íbúðalánasjóður.

Í efnahagi Íbúðalánasjóðs eru auk þess eldri útgáfur í formi svokallaðra húsbréfa og húsnæðisbréfa. Hér er þó aðeins um óverulegan hluta af heildarfjármögnun að ræða eða um 60 ma. kr. samkvæmt síðasta ársreikningi sjóðsins.

### **3.2.2 Fjármögnun fjármálafyrirtækja**

Innlent bankakerfi virðist að verulegum hluta fjármagnað með innlánum um þessar mundir. Heildareignir fjármálafyrirtækja námu rúmum 2.900 ma. kr. í febrúar 2013. Þessar eignir eru einkum fjármagnaðar með fernum hætti, innlán eru um 1.500 ma. kr., innlán frá fjármálafyrirtækjum og víkjandi lán um 150 ma. kr., bein lántaka og verðbréfaútgáfa er um 550 ma. kr. og eigið fé nemur um 500 mö. kr.

Útlán fjármálafyrirtækja til íbúðafjármögnunar heimilanna nam um 340 mö. kr. í febrúar 2013. Ekki er einfalt að lesa þróun síðustu ára úr opinberum gögnum vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem hér hafa verið uppi frá efnahagsáfallinu. Dómar hafa fallið um gengistryggð lán og aðgerðir fjármálafyrirtækja til aðstoðar heimilunum hafa haft sitt að segja. Þó má greina að áhugi lántakenda á óverðtryggðum lánnum hafi aukist. Þannig námu slík íbúðalán aðeins fáeinum milljörðum króna í lok árs 2009 en nema nú tæpum 100 mö. kr.

Fjármögnun fasteignalána með sértryggðum skuldabréfum hefur verið að ryðja sér til rúms á undanförunum árum og hafa hérland fjármálafyrirtæki þegar hafið útgáfu á sértryggðum skuldabréfum með heimild Fjármálaeftirlitsins. Þær útgáfur byggja á lögum um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008. Með tilkomu þessarar tegundar fjármögnunar hafa opnast möguleikar fyrir innlendar fjármálastofnanir á útgáfu á langtímaskuldabréfum, hvort sem er verðtryggðum eða óverðtryggðum. Þetta er mest notaða form á fjármögnun húsnæðislána á öðrum Norðurlöndum og Evrópu. Slík fjármögnun hefur þótt henta vel á fasteignamarkaði en er talin kostnaðarsöm og má ætla að hún sé eingöngu á færi stærri fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir þetta hafa fjármálafyrirtæki almennt ekki boðið lántakendum fasta vexti til lengri tíma en fimm ára.

### **3.2.3 Vaxtaferlar og verðmyndun**

Áhættulausir vextir mynda grunn í allri verðlagningu á fjármálamarkaði. Ríkissjóður myndar almennt viðkomandi vaxtaferil áhættulausra vaxta með útgáfu skuldabréfaflokka til mismunandi langs tíma. Undanfarin ár hefur ríkissjóður gefið út óverðtryggða ríkisvixla og óverðtryggð ríkisbréf, til að mynda vaxtaferil áhættulausra óverðtryggðra vaxta. Ríkissjóður hefur á hinn bóginn treyst á fjármögnun Íbúðalánasjóðs til að mynda vaxtaferil áhættulausra verðtryggðra vaxta.

Ríkið hefur viðhaldið tveimur nokkuð jafngildum áhættulausum vaxtaferlum, bæði óverðtryggðum (ríkissjóður) og verðtryggðum (Íbúðalánasjóður), meðan flest önnur lönd sem við berum okkur saman við leggja megináherslu á einn vaxtaferil, þann óverðtryggða.

Við endurskilgreiningu á hlutverki Íbúðalánasjóðs þarf sérstaklega að huga að þessum þætti. Útgáfur heildsölubankans koma ekki til með að mynda grunn fyrir áhættulausa verðtryggða vexti en hins vegar má gera ráð fyrir að HFF-flokkarnir muni áfram gera það í nánustu framtíð. Ríkissjóður mun áfram mynda grunn fyrir áhættulausa óverðtryggða vexti.

## 4 Tillögur starfshópsins

Starfshópurinn hafði það hlutverk að fara yfir framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk sem leitt gæti til þess að rekstur Íbúðalánasjóðs stæði undir sér. Jafnframt var hlutverk starfshópsins að fylgjast með framgangi aðgerða til þess að bæta eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs og tryggja rekstur sjóðsins til lengri tíma lítið.

Tillögur starfshópsins eru settar hér fram í þremur hlutum. Í fyrsta lagi tillögur um þau núverandi markmið með rekstri Íbúðalánasjóðs sem starfshópurinn telur að eigi að vera óbreyttar, og eru þær settar fram í kafla 4.1. Í kafla 4.2 er að finna tillögur um breytt fyrirkomulag á fasteignalánamarkaði sem starfshópurinn leggur til að stefnt verði að til lengri tíma lítið. Loks er að finna í kafla 4.3 tillögur um viðbrögð við núverandi vanda sjóðsins.

Tillögurnar eru settar fram á því formi að efst í hverjum kafla er að finna töflu með númeruðum markmiðum og leiðum en rökstuðning er að finna í texta sem eftir fylgir.

### 4.1 Tillögur um markmið Íbúðalánasjóðs

Markmið	Leiðir
1. Sinna þjónustuhlutverki sjóðsins í almannapágu	a. Lána til eigna undir skilgreindum verðmörkum b. Lána til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem hafa það að langtímamarkmiði að leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum án hagnaðarkvaðar
2. Vera til taks við markaðsbrest, hvort sem er almennt eða á einstökum svæðum	a. Lán sjóðsins bjóðist áfram til fasteignakaupa hvar sem er á landinu

Það hefur verið stefna stjórnvalda að hafa fjölbreytni að leiðarljósi í vali á búsetuformi til að mæta þörfum ólíkra hópa fólks. Sú hefð hefur lengi ríkt hér á landi að mjög stór hluti heimila á sitt eigið húsnæði og hefur það því jafnframt verið stefna stjórnvalda að fjölga valkostum á húsnæðismarkaði. Í þessu sambandi hefur Íbúðalánasjóður gegnt mikilvægu hlutverki í því að stuðla með lánveitingum að því að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum. Hefur sjóðurinn tryggt fjármögnun húsnæðis fyrir almenning á viðráðanlegum kjörum að nánari skilyrðum uppfylltum. Í því skyni að tryggja að starfsemi Íbúðalánasjóðs samræmist ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið hafa stjórnvöld þegar tekið afstöðu til þess að Íbúðalánasjóður verði rekinn sem ein heild þannig að starfsemi sjóðsins verði skilgreind sem þjónusta í almannapágu. Hlutdeild Íbúðalánasjóðs á fasteignalánamarkaði er því ætlað að verða takmörkuð svo unnt sé að stuðla að eðlilegri samkeppni á þeim markaði.

Þannig er Íbúðalánasjóði heimilt að hámarki að veita 20 m.kr. lán til kaupa á húsnæði og jafnframt er honum óheimilt að veita lán þegar hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa nemur minna en 40% af fasteignamati. Sökum þessa er Íbúðalánasjóði óheimilt að lána til íbúðarhúsnæðis umfram 50 m.kr. að fasteignamati. Er það gert til að tryggja að sjóðurinn taki ekki þátt í lánveitingum á íbúðarhúsnæði sem ekki verður talist samræmast félagslegu markmiði hans um fjármögnun íbúðarhúsnæðis fyrir almenning á viðráðanlegum kjörum.

Staðan er þó engu síður sú að flestar fasteignir á Íslandi eða um 94,1% miðað við fasteignamat 2013 eru lánshæfar hjá Íbúðalánasjóði. Hámarkið á lánveitingum Íbúðalánasjóðs var haft svo hátt að svo stöddu í ljósi stöðunnar á fasteignamarkaði á þeim tíma er unnið var að breytingum laga sem og þeirrar óvissu sem þótti ríkja um aðkomu

Íslenskra fjármálafyrirtækja að fasteignalánamarkaði til framtíðar. Þannig var metið að ekki hafi einungis afmarkaður hópur þurft á þjónustu Íbúðalánasjóðs að halda heldur væri nauðsynlegt að tryggja að sem flestir hefðu möguleika á að fá þar lán til íbúðarkaupa. Gert er því ráð fyrir að lánveitingar Íbúðalánasjóðs komi til með að einskorðast við verðminna húsnæði en gildir samkvæmt lögnum, sbr. 4. mgr. 19. gr. laganna, í því skyni að tryggja að umfang ríkisaðstoðar til Íbúðalánasjóðs hindri ekki aðgengi samkeppnisaðila að fasteignalánamarkaðnum.

Í því skyni að tryggja fjölbreytni í valkostum fólks á húsnæðismarkaði hefur það verið stefna stjórnvalda um nokkurn tíma að tryggja lán til leigufélaga í eigu sveitarfélaga, félaga eða félagasamtaka. Hefur verið litið svo á að slíkar lánveitingar séu hluti af þjónustu Íbúðalánasjóðs í almannaþágu í ljósi aðstæðna á almennum leigumarkaði hér á landi. Því hafi stjórnvöld ákveðið að Íbúðalánasjóður veiti áfram lán til leiguíbúða enda sé um að ræða lán til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem hafi það sem langtímamarkmið að eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis og eru ekki rekin í hagnaðarskyni.<sup>2</sup>

Að teknu tilliti til framangreinds er starfshópurinn sammála um mikilvægi þess að Íbúðalánasjóði verði áfram falið það hlutverk að veita þjónustu í almannaþágu á fasteignalánamarkaði til að tryggja tilteknum hluta almennings fjármögnun íbúðarhúsnæðis á viðráðanlegum kjörum. Mikilvægt er því að velferðarráðherra fylgist náið með breytingum á lánamörkuðum, þróunar verðlags og þjóðhagsforsendna til að meta hvenær breyta skuli hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis í því skyni að takmarka lánveitingar Íbúðalánasjóðs við verðminna húsnæði en gildir nú. Er mikilvægt að þetta verði gert í því skyni að stuðla að eðlilegri samkeppni fjármálafyrirtækja á fasteignalánamarkaði. Starfshópnum er kunnugt um að til standi að skipa starfshóp á vegum velferðarráðherra sem meðal annars hafi það hlutverk að ákveða hvaða gögn og upplýsingar eru nauðsynlegar við endurskoðun á hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis, með hvaða hætti unnt sé að safna þeim sem og að þróa á hvað hátt matið skuli fara fram.

Þá geta komið upp tilvik þar sem samkeppnismarkaðir virka ekki sem skildi. Á jafn mikilvægum markaði og fasteignalánamarkaði er ábyrgð ríkisvaldsins að koma í veg fyrir að markaðsbrestir nái að grafa um sig og valda umtalsverðum skaða. Mikilvægur tilgangur Íbúðalánasjóðs er því að vera sá öryggisventill sem getur gripið inn í ef markaðsaðstæður þróast með framangreindum hætti. Undir slíkum kringumstæðum getur Íbúðalánasjóður tryggt virkni markaðarins og jafnað aðgengi heimilanna að lánsfjármagni á viðráðanlegum kjörum hvar sem er á landinu. Verður að ætla að unnt sé að bregðast við slíkum aðstæðum með því að breyta hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis eftir að farið hefur fram mat á aðstæðum. Sé það mat velferðarráðherra að markaðsbrestur sé yfirvofandi er hlutfallinu breytt þannig að Íbúðalánasjóður fái heimildir til að lána til kaupa á dýrari eignum svo hann nái til stærri hluta markaðarins.

---

<sup>2</sup> Með félagi sem ekki er rekið í hagnaðarskyni er átt við félag þar sem hagnaður þess er notaður til að vinna að meginmarkmiðum félagsins en ekki í greiðslu arðs til eigenda eða ígildi arðgreiðslna. Gert er ráð fyrir að hagnaður verði notaður til vaxtar, viðhalds eða niðurgreiðslu lána.



## 4.2 Tillögur að breyttu fyrirkomulagi á fasteignalánamarkaði, þar á meðal framtíðarhlutverki Íbúðalánasjóðs

Markmið	Leiðir
3. Minnka sem kostur er ábyrgð ríkisins á framtíðarskuldbindingum sjóðsins	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. ÍLS sinni að jafnaði eingöngu þjónustuhlutverki sínu í almannapágu þannig að lán séu háð þrengri verðmörkum og þar með lækki heildarútlán sjóðsins</li> <li>b. Hætta eða draga verulega úr nýrri fjármögnun ÍLS sem ber ríkisábyrgð</li> </ul>
4. Minnka áhættu sjóðsins	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tryggja skal að áhættujafnvægi ríki milli nýrrar fjármögnunar og útlána með beinni þörun að því marki sem hægt er</li> <li>b. Hlutfall lána til einstaklinga fari ekki umfram 80% af verðmati húsnæðis og lán til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka án hagnaðarkvaðar (e. <i>non profit</i>) verði eins og tiltekið er í lögum um húsnæðismál</li> <li>c. Áfram verði unnið að eflingu greiðslumatsferlis sem og útlánaeftirlits</li> </ul>
5. Bæta lánskjör lántakenda og stuðla að aukinni samkeppni á útlánamarkaði	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Stofnaður verði utan ÍLS sérstakur heildsölubanki með aðild lánveitenda, án hagnaðarkvaðar, sem hefur það hlutverk að gefa út stóra markaðshæfa skuldabréfaflokka á hagstæðum kjörum</li> <li>b. Öllum fjármálastofnunum sem uppfylla ákveðin skilyrði, þar á meðal ÍLS, verði boðin aðkoma að heildsölubankanum</li> <li>c. Heildsölubankinn fjármagni bæði verðtryggð og óverðtryggð lán</li> </ul>

Starfshópurinn leggur til að framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs verði í samræmi við það hlutverk sem honum er ætlað lögum samkvæmt, sbr. einnig lög nr. 84/2012, og fjallað er um í kafla 4.1. Þannig er gert ráð fyrir að verulega sé dregið úr umfangi Íbúðalánasjóðs í veitingu nýrra fasteignaveðlána á samkeppnismarkaði. Hlutverk sjóðsins felist því fyrst og fremst í að tryggja þjónustu í almannapágu á húsnæðismarkaði sem óhjákvæmilega leiðir til þess að sjóðnum verði eingöngu heimilt að lána til verðminni eigna en nú er. Með þessu móti er gert ráð fyrir að rekstur sjóðsins muni dragast jafnt og þétt saman meðan umsvif fjármálafyrirtækja ættu að aukast að sama skapi á fasteignalánamarkaði.

Jafnframt leggur starfshópurinn til að uppgreiðsluáhætta sjóðsins verði ekki aukin umfram það sem nú er og því er mikilvægt að framtíðarfjármögnun sjóðsins tryggi að áhættujafnvægi ríki milli nýrrar fjármögnunar og útlána. Þá verði aðgætni í starfsemi sjóðsins þannig að lánahlutföll verði ekki hækkuð umfram það sem nú er. Þannig er lagt til að hlutfall lána til einstaklinga fari ekki yfir 80% af verðmæti húsnæðis og lán til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka án hagnaðarkvaðar verði eins og tiltekið er í lögum um húsnæðismál. Einnig er lagt til að áfram verði unnið að eflingu á greiðslumatsferli og útlánaeftirliti innan sjóðsins. Þannig verði betur tryggt að lántakendur Íbúðalánasjóðs séu í stakk búnir til að standa við skuldbindingar sínar og þar með ættu vanskil og útlánatöp að verða minni til framtíðar.

Þá leggur starfshópurinn til að í stað þess að Íbúðalánasjóður sjái um útgáfu skuldabréfa til að fjármagna eigin starfsemi verði stofnaður heildsölubanki sem hafi það meginhlutverk að sjá um skuldabréfaútgáfu til að fjármagna íbúðarkaup á íslenskum húsnæðismarkaði í heild sinni. Heildsölubankinn verði í sameiginlegri eigu þeirra aðila sem veita einstaklingum fasteignaveðlán, þ.e. fjármálafyrirtækja og Íbúðalánasjóðs. Heildsölubankinn verði rekinn án hagnaðarkvaðar og aðild að bankanum eigi allir þeir sem uppfylla fyrirfram ákveðin skilyrði til lánveitinga á húsnæðismarkaði. Hlutverk heildsölubankans verði þannig að sjá um

skuldabréfaútgáfu fyrir hönd þeirra aðila sem lána til húsnæðiskaupa. Skuldabréfaútgáfan verði bæði verðtryggð og óverðtryggð til að tryggja að íbúðakaupendur hafi val við ákvörðun á fjármögnun íbúðarkaupa.

Með þessu fyrirkomulagi á fjármögnun húsnæðislána er talið að unnt sé að ná markmiðum á nokkrum sviðum samtímis. Þannig yrði unnt með stærðarhagkvæmni heilðsölubankans að veita lántakendum trygga fjármögnun á fasteignaveðlánunum á bestu mögulegum kjörum á hverjum tíma. Með stofnun heilðsölubankans er jafnframt ætlað að unnt sé að nýta stærðarhagkvæmni á skuldabréfamarkaði til að tryggja hagstæða fjármögnun skuldabréfa. Jafnframt yrði hægt að fjármagna íbúðarkaup á föstum vaxtakjörum til lengri tíma en almenn er í boði á almennum markaði í dag.

Einnig þykir þessi leið vera til þess fallin að tryggja aðgang nýrra og minni fjármálafyrirtækja að fasteignalánamarkaði og auðvelda þeim þannig innkomu á markaðinn. Með því að veita lánunum í gegnum heilðsölubanka er hægt að tryggja innkomu nýrra fyrirtækja á markaðinn svo framarlega sem þau uppfylla fyrirfram ákveðin skilyrði. Má því ætla að með þessu sé því unnt að tryggja samkeppni á lánamarkaði sem enn frekar tryggi hagkvæmt lánaframboð til lántakenda og eðlilegt samkeppnisumhverfi á fasteignalánamarkaði.

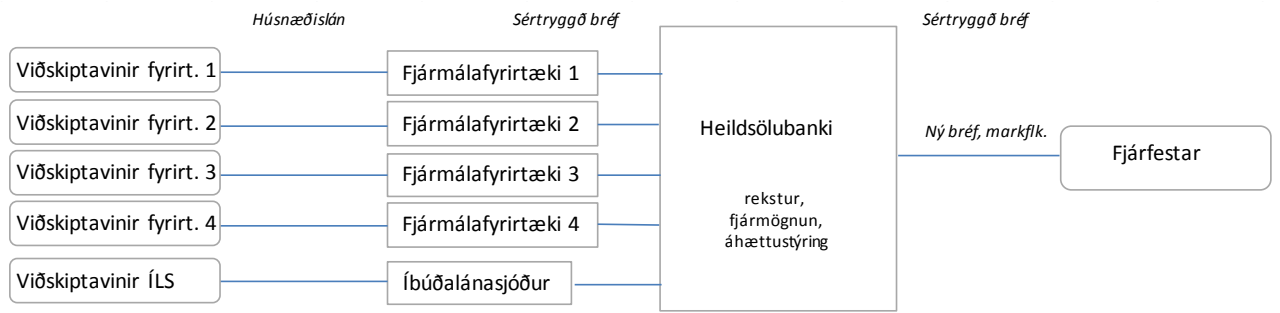
Á sama tíma má gera ráð fyrir að umsvif heilðsölubankans muni tryggja að eftirmarkaður með bæði verðtryggð og óverðtryggð skuldabréf verði virkur og þar með eðlileg verðmyndun sem hugnast ætti fjárfestum á markaði. Stærðarhagkvæmni er mikilvæg á þessum markaði vegna smæðar innlends fasteignalánamarkaðar og heilðsölubanki muni tryggja að viðskipti með skuldabréf útgefin af hans hálfu væru virk á markaði. Til að ná þessu markmiði þarf að skapa sátt milli hagsmunaaðila, einkum lántakenda, stjórnvalda, fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða.

Bein þörun lánaskilmála, að því marki sem hægt er, tryggir áhættujafnvægi á milli fjármögnunar og lánveitingar á einum mikilvægasta eignamarkaði hagkerfisins. Það er það fyrirkomulag sem notað er í fjármögnun húsnæðislána í Danmörku. Að undanfögnu hafa spunnist umræður um danska húsnæðiskerfið og kosti þess að innleiða slíkt kerfi á Íslandi. Í því sambandi er vert að geta þess að starfshópurinn kynnti sér reynsluna af íslenska húsbrefakerfinu sem var í gildi á árunum 1989–2004 og var að danskri fyrirmynd. Starfshópurinn er hins vegar sammála um að fjármögnunarhluti þess kerfis sé hugsanlega ekki heppilegur við íslenskar aðstæður sökum smæðar markaðarins. Heilðsölubanki sem lánar til margra fjármálastofnana væri því í raun leið til að laga danska húsnæðislánakerfið að íslenskum aðstæðum.

Það er mat starfshópsins að draga þurfi úr ábyrgð ríkisins á skuldbindingum sjóðsins en ríkissjóður ber nú 100% ábyrgð á skuldum Íbúðalánasjóðs og námu þær 942 mö. kr. um síðustu áramót sem nemur 55% af vergri landsframleiðslu. Í framangreindum tillögum starfshópsins um stofnun heilðsölubanka er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður fjármagni sig á markaði í gegnum heilðsölubankann.

Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að hlutverk heilðsölubankans lúti einungis að því að fjármagna útlán fyrir hönd Íbúðalánasjóðs og fjármálafyrirtækja. Gert er ráð fyrir að viðskipta-samband lántakenda verði við einstakar lánastofnanir sem með aðild sinni að heilðsölubankanum geti veitt samkeppnishæf fasteignaveðlán á þann hátt sem viðkomandi lánastofnun telji best fyrir komið og að Íbúðalánasjóður geti veitt þjónustu í almannapágu.

Starfshópurinn leggur til að frekari athugun fari fram á vegum stjórnvalda hvernig haganlegast sé að standa að stofnun heilðsölubanka í samstarfi við Samtök fjármálafyrirtækja, Íbúðalánasjóð og aðra hagsmunaaðila.



### 4.3 Tillögur um aðgerðir vegna núverandi rekstrarvanda Íbúðalánasjóðs

Markmið	Leiðir
6. ÍLS einbeiti sér að útlánastarfsemi	a. Skilið verði á milli útlánastarfsemi og umsýslu fullnustueigna
7. ÍLS reyni sem kostur er að draga úr opinni uppgreiðsluáhættu	a. Meta alla valkosti í stöðunni vegna uppgreiðsluáhættu og hvaða leiðir séu raunhæfar
8. ÍLS minnki sem kostur er handbært fé umfram skilgreint lágmark	a. ÍLS leiti allra leiða til að koma handbæru fé í ávöxtun, til dæmis með kaupum á lánasöfnum
9. Minnka vanskil	a. Áfram verði unnið að eflingu innheimtuferla ÍLS með það að markmiði að koma sem flestum lánum í skil
10. Lánshæfi sjóðsins verði viðunandi á ný með auknum trúverðugleika	a. Langtíamarkmið um 5% eiginfjárlutfall verði náð, meðal annars með ofangreindum aðgerðum

Núverandi rekstrarerfiðleikar Íbúðalánasjóðs eru kunnir og hafa fengið ítarlega umfjöllun á síðustu mánuðum. Einn angi þessa vandamáls er fjöldi fullnustueigna sem sjóðurinn hefur leyst til sín. Starfshópurinn leggur til að skilið verði á milli útlánastarfsemi og umsýslu fullnustueigna og sú vinna fari fram í eigu félags á vegum ríkisins, hvort sem þær eru óíbúðarhæfar, í byggingu eða henta illa til útleigu. Þegar hefur Leigufélagið Klettur ehf. verið stofnað. Að mati starfshópsins á að hraða þessari vinnu eins og hægt er enda bendir ekkert til að umfang þessa hlutverks sé að dragast saman og samrýmist það illa hlutverki sjóðsins sem lánveitanda. Nánar er komið inn á fullnustueignir í eigu Íbúðalánasjóðs í viðauka A.

Verulegur hluti af útlánum Íbúðalánasjóðs er uppgreiðanlegur á meðan skuldir sjóðsins eru það ekki. Þetta hefur skapað umtalsverða uppgreiðsluáhættu eins og rakið er í skýrslu IFS greiningar frá því í nóvember 2012. Íbúðalánasjóður og stjórnvöld munu þurfa að meta alla valkosti í stöðunni vegna uppgreiðsluáhættu og hvaða leiðir séu raunhæfar. Starfshópurinn telur mikilvægt að eyða eins mikilli óvissu og hægt er.

Handbært fé sjóðsins er talsvert meira en tilskilin lágmark kveða á um og líkur eru á að það eigi eftir að aukast á komandi misserum. Um það ríkir reyndar óvissa sem tengist komandi þróun á uppgreiðslum útlána sjóðsins. Leita þarf allra leiða til að koma handbæru fé Íbúðalánasjóðs í ávöxtun. Ein leið til þess er að skoða kaup á lánasöfnum sem gætu bætt vaxtamun sjóðsins þegar tekið hefur verið tillit til áhættu.

Samkvæmt upplýsingum Íbúðalánasjóðs hefur verið óskað ráðgjafar frá KPMG að því er varðar þann hluta verkefnisins sem snýr að kerfum og innheimtuferlum og stendur sú vinna yfir en áætluð verklok eru í apríl 2013.

Með því að koma sem mestu af lánum sjóðsins í skil mætti hafa bein áhrif á eiginfjárför þar sem lán í vanskilum bindur almennt 100% en íbúðalán í skilum aðeins 35%. Þessi aðgerð gæti því mögulega lækkað eiginfjárför verulega þar sem háar fjárhæðir eru í vanskilum. Hér er reyndar gengið út frá því að ekki þurfi að afskrifa vegna þessara lána. Jafnframt gætu þessar aðgerðir dregið úr afskriftarþörf og með réttu lausnunum mögulega skilað sér til ánægðari viðskiptamanna.

Eiginfjárlutfall sjóðsins er háð umfangi vanskila með neikvæðum formerkjum. Því leggur starfshópurinn til að efla beri innheimtuferla svo koma megi lánum sem mest í skil. Þar á meðal má skoða að hafa samband við lántakendur í vanskilum fyrr en nú er gert. Mætti þar líta til verklags á Norðurlöndum, sbr. viðauka D. Almennt er það hvorki sjóðnum né lántaka til hagsbóta að sjóðurinn leysi til sín fasteignir þó ekki verði hjá því komist í einhverjum tilfellum.

Samkvæmt upplýsingum frá Íbúðalánasjóði hefur dregið úr vanskilum einstaklinga á síðustu mánuðum. Ætla má að hluti þess sé tilkominn vegna yfirtöku fullnustueigna. Nánari umfjöllun um vanskila þróun sjóðsins má finna í viðauka C.

Langtímamarkmið sjóðsins um eiginfjárlutfall er 5% og er það reiknað á sama hátt og hjá fjármálafyrirtækjum. Um síðustu áramót var hlutfallið 3,2%. Stefnt skal að því að koma eiginfjárlutfalli sjóðsins upp í 5% enda horfa erlendir greiningaraðilar til þessa hlutfalls. Skal markmiðinu meðal annars náð með minnkuðu útlánatapi, sölu fullnustueigna, minnkun vanskila og með því að auka vaxtamun sjóðsins með kaupum á lánasöfnum fyrir umfram handbært fé sjóðsins.

Rekstrarkostnaður Íbúðalánasjóðs hefur aukist fá árinu 2007 til ársins 2012 eða úr 945 m.kr. í 2.665 m.kr. Gera má ráð fyrir að rekstrarkostnaður sjóðsins lækki nái framangreindar tillögur starfshópsins fram að ganga.

## Viðaukar

---

### **Viðauki A. Aðgerðir Íbúðalánasjóðs**

Íbúðalánasjóður hefur á síðustu misserum gripið til margvíslegra aðgerða til að bæta stöðu sjóðsins. Hér er farið yfir helstu aðgerðirnar.

### **Innheimtuferlar og minni vanskil**

Þetta verkefni á sér tvo meginfleti, annars vegar kerfi og ferlar sem tengjast innheimtuferlinum og hins vegar einstakar aðgerðir til að bæta stöðu skuldara eða úrvinnslu skuldamála.

Það er mat Íbúðalánasjóðs að þau úrræði sem hann býður skuldurum í alvarlegum vanskilum gagnvart sjóðnum ásamt opinberum úrræðum, meðal annars í samstarfi við umboðsmann skuldara (UMS) og aðrar lánastofnanir, leiði til þess að fleiri skuldarar geti staðið í skilum með lán sín en áður. Í þessu sambandi hefur sjóðurinn jafnframt sett í gang sérstakt verkefni þar sem haft er samband símleiðis við þá viðskiptavini sem eru í miklum greiðsluvanda<sup>3</sup>, aðra en þá sem þegar hafa sótt um úrræði eða eru þegar í úrræðum. Meðal þess sem boðið er upp á er ráðgjöf um hugsanlega valkosti í stöðunni hjá Íbúðalánasjóði eða ráðgjöfum hjá UMS enda hafa margir í þessum hópi látið hjá líða í nokkurn tíma að taka á fjárhagsvanda sínum af ýmsum ástæðum. Þónokkrir hafa þegar nýtt sér þetta úrræði og í framhaldi fengið aðstoð við að endurskipuleggja fjármál sín. Engu síður verður að horfast í augu við að ekki er unnt að leysa skuldavanda allra og á þetta ekki síst við þegar vanskil eru komin nokkuð til ára sinna án þess að nokkuð hafi verið að gert. Með þessum aðgerðum er því leitast við að auðvelda fólki að stíga það skref að fara í opinber skuldaúrræði og hraða úrvinnslu þeirra mála. Þann tíma sem verkefnið hefur verið í gangi hafa margir sem eygðu það að missa fasteign sína á nauðungarsölu nú skráð sig í þau opinberu skuldaúrræði sem ætlað er að endurskipuleggja fjármál hlutaðeigandi í því skyni að raunhæft sé að skuldari geti staðið við skuldbindingar sínar um fyrirsjáanlega framtíð.

Fyrst um sinn verður unnið úr elstu vanskilunum hjá sjóðnum sem eru allt upp í rúmlega fimm ára gömul. Stærsti hluti þeirra lántakenda sem eru með svo gömul vanskil eru í ferli hjá UMS og hafa þá verið í greiðsluskjóli síðan 2010. Samkvæmt upplýsingum Íbúðalánasjóðs er það stefna sjóðsins að framvegis verði unnið eftir þeirri meginreglu að alltaf verði haft samband við þá lántakendur sem eru komnir í 90 daga vanskil. Markmiðið á þeim tímamarki er að greina milli léttvægari skammtímavanda og þeirra sem eiga í viðvarandi og alvarlegri vanda þannig að unnt sé að bjóða viðeigandi úrræði fyrr en áður hefur verið gert. Þetta verkefni er ný nálgun á þá aðferðafræði sem notuð hefur verið til að nálgast vanskil innan sjóðsins. Fyrstu viðbrögð eru góð og verkefnið er að skila árangri að mati Íbúðalánasjóðs.

### **Fullnustueignir**

Þann 24. janúar 2013 stofnaði Íbúðalánasjóður Leigufélagið Klett ehf. sem tekur í upphafi yfir eignarhald og rekstur 524 fasteigna í eigu sjóðsins. Líklegt er að leigufélagið muni taka yfir fleiri fullnustueignir sjóðsins þegar fram í sækir. Leigufélaginu hefur verið skipuð sjálfstæð stjórn og búið er að ráða framkvæmdastjóra. Áætlað er að haustið 2013 verði félagið að mestu komið í fullan rekstur. Leigufélaginu er fyrst um sinn ætlað að vera að öllu leyti í eigu Íbúðalánasjóðs en markmið sjóðsins er að selja félagið enda samræmist eignarhaldið ekki langtímahlutverki sjóðsins.

Eftir stofnun leigufélagins er Íbúðalánasjóður áfram með um 1.700 fullnustueignir og gert er ráð fyrir að sjóðurinn kunni að leysa til sín allt að 1.000 fasteignir á næstu misserum. Verið er að skoða ýmsar leiðir sem eru færar til að selja þessar eignir frá sjóðnum en stefnt er að því

---

<sup>3</sup> Skilgreint sem lán sem komin eru í 90 daga vanskil og lán sem eru í greiðslufrýstingum. Lántakendur sem hafa verið í greiðslufrýstingum og falla í vanskil að þeim loknum falla einnig hér undir.

að sölustarfsemi verði eflað enn frekar frá því sem verið hefur. Það er skoðun sjóðsins að úrvinnsla þessara fullnustueigna muni taka að minnsta kosti fimm til tíu ár að óbreyttu en það mat sjóðsins byggist á reynslu annarra landa sem hafa tekist á við sambærileg verkefni.

### **Áhættustýring og uppgreiðsluáhætta**

Með breytingum á lögum um húsnæðismál í júní 2012 með lögum nr. 84/2012 voru kröfur um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs eflaðar og færðar nær því sem tíðkast um önnur lánaþing. Gerðar eru sömu hæfiskröfur til stjórnar og forstjóra Íbúðalánasjóðs og hjá fjármálaþingum ásamt því að ákvæði í lögum um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs, eftirlitskerfi með áhættu, ársreikning og endurskoðun auk eftirlits Fjármálaeftirlits með starfsemi sjóðsins eiga sér efnislega fyrirmyndir úr lögum um fjármálaþing, nr. 161/2002, með síðari breytingum. Þetta leiðir meðal annars til þess að Íbúðalánasjóður mun eftirleiðis fara í gegnum ICAAP-ferlið hjá Fjármálaeftirlitinu sem og að almenn skýrslugjöf Íbúðalánasjóðs til Fjármálaeftirlitsins er aukin umtalsvert og færð í meginatriðum til þess sem á við um fjármálaþing.

Uppgreiðsluáhætta er áhættan sem fylgir því að lántakendur Íbúðalánasjóðs greiði upp lán sín og sjóðurinn getur ekki greitt upp skuldir sínar eða ávaxtað fjárhæðina á sömu kjörum og útlán sjóðsins sem greitt var upp eins og staðan er um þessar mundir. Sú kerfisbreyting sem gerð var árið 2004 á skuldabréfaútgáfu sjóðsins og skiptiútbod sem fylgdu í kjölfarið eru talin hafa lagt grunn að þeim vanda sem sjóðurinn hefur glímt við síðustu árin vegna uppgreiðsna lána. Frá þeim tíma hefur Íbúðalánasjóður verið með opna vaxtaáhættu sem lýsir sér í því að skuldir sjóðsins eru óuppgreiðanlegar á meðan útlán sjóðsins til lántakenda eru það ekki. Opin vaxtaáhætta veldur óvissu en það getur verið mjög kostnaðarsamt að draga úr slíkri áhættu.

Það var niðurstaða þeirrar greiningar sem gerð var á vegum starfshóps um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs að mikilvægt væri að reyna að draga úr hluta af þeirri uppgreiðsluáhættu sem sjóðurinn býr við til að draga megi úr þeirri áhættu sem fylgir því að vera með óvarða uppgreiðsluáhættu sem gæti raungerst á skömmum tíma eins og gerðist á árunum 2004–2006. Í því sambandi kynni að vera mikilvægt að fara í athugun á því hvaða kostnaður fylgi því að loka hluta áhættunnar, til dæmis 100-200 m. kr. af þeim 200-300 m. kr. sem metið var að gæti greitt upp lán sín á næstu misserum. Nánar er fjallað um þetta atriði í skýrslu IFS greiningar frá nóvember 2012.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Skýrsla IFS „Mat á áhættu og eiginfjárförf ásamt tillögum að aðgerðum“ dagsett 23. nóvember 2012.

### Viðauki B. Framboð á lánamarkaði

Hér eru upplýsingar um þá möguleika sem standa einstaklingum til boða hvað varðar fjármögnun fasteignakaupa miðað við lok mars 2013.

#### Íslandsbanki

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Lánstími
Verðtryggt lán	3,95%	5 ár	2%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,70%	3 ár	2%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,95%	5 ár	2%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	3 ár	2%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,25%	BR	0%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár

#### Arion banki

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Lánstími
Verðtryggt lán	4,25%	Út líftíma	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,60%	5 ár	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,50%	BR	2%	0-60%		5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,45%	5 ár	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	5,35%	Út líftíma	0%	60-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,70%	5 ár	0%	60-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,60%	BR	0%	60-80%		5-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,55%	5 ár	0%	60-80%		5-40 ár

#### Landsbankinn hf.

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Lánstími
Verðtryggt lán	3,75%	BR	0,2% *	0-70%		0-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,75%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,75%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	7,50%	3 ár	2%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,50%	3 ár	2%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	7,60%	5 ár	2%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	5 ár	2%	70-85%		0-15 ár

\*Uppgreiðsluþóknun/umframgr., vegna verðtryggðra íbúða-og fasteignalána í ISK, fyrir hvert ár sem eftir er

#### 1) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

3 ár = Fastir vextir með vaxtaendurskoðun eftir 3 ár

5 ár = Fastir vextir með vaxtaendurskoðun eftir 5 ár

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

Lán með föstum vöxtum (vextir til 3 ára og 5 ára). Hægt að greiða upp lán 30 dögum fyrir endursetningu vaxta án kostnaðar

**Gert með fyrirvara um breytingar og aðra skilmála hjá ofangreindum aðilum.**



## Lífeyrissjóðir<sup>1</sup>

	Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag <sup>2</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-lánsfjárhæð	Láns tími
Líf.sj. Verzlunarmanna	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Líf.sj. Verzlunarmanna	Verðtryggt lán	2,93%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Lífsj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Lífsj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,10%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stapi líf.sj.	Verðtryggt lán	4,20%	BR	0%	0-65%	10 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,85%	Út líftíma	0%	0-75%	35 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,75%	BR	0%	0-75%	35 m.kr	5-40 ár
Frjálsi líf.sj.	Verðtryggt lán	2,81%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	Gjald <sup>3</sup>	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,25%	BR	0%	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	4,15%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	4,40%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	3,85%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár

## Íbúðalánasjóður

	Tegund	Vaxtakjör <sup>5</sup>	Vaxtafyrirkomulag <sup>2</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-lánsfjárhæð	Láns tími
	Verðtryggt lán	4,20%	Út líftíma	Þóknun <sup>4</sup>	0-80%	20 m.kr	20-40 ár
	Verðtryggt lán	4,70%	Út líftíma	0%	0-80%	20 m.kr	20-40 ár

1) Valdir voru tíu stærstu lífeyrissjóðirnir skv. eignayfirliti á heimasíðu Landssamtaka lífeyrissjóða.

2) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

Lán með föstum vöxtum (vextir til 3 ára og 5 ára). Hægt að greiða upp lán 30 dögum fyrir endursetningu vaxta án kostnaðar

3) Uppgr.gj. er á þessari tegund lána ef vextir láns eru hærri en gildandi vextir samkvæmt verðskrá.

4) Lán án heimildar til uppgreiðslu eða aukaafborgana nema gegn sérstakri þóknun.

5) Íbúðalánasjóður hefur ekki farið í útboð á nýrri fjármögnun frá því í janúar 2012 og því endurspeglar lánakjör sjóðsins vexti á skuldabréfamarkaði á þeim tímapunkti. Vaxtaákvörðanir vegna útlána eru aðeins teknar þegar útboð

**Gert með fyrirvara um breytingar og aðra skilmála hjá ofangreindum aðilum.**

## Viðauki C. Vanskilabróun og rekstur sjóðsins

### Vanskilabróun

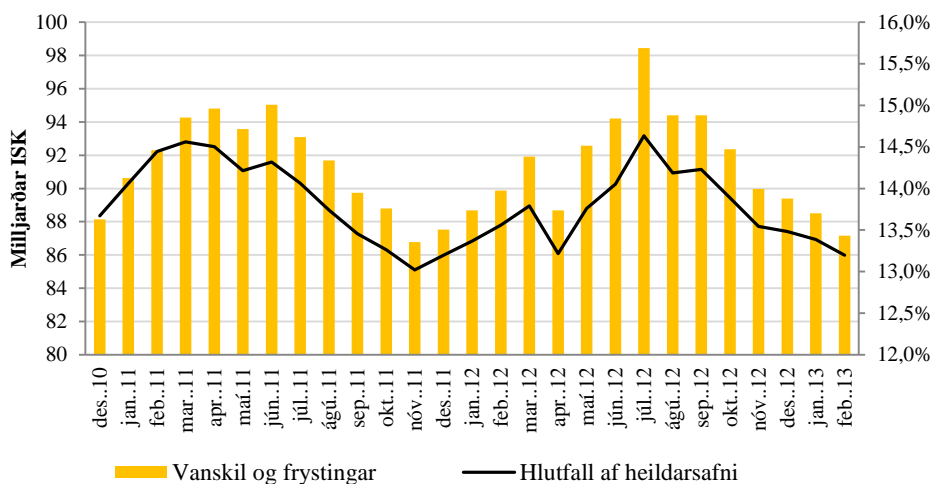
Í lok febrúar 2013 hafði hlutfall lána í vanskilum einstaklinga lækkað áttunda mánuðinn í röð frá því að vanskil í lánasafni Íbúðalánasjóðs náðu hámarki í júlí síðastliðnum.

Í lok febrúar 2013 nam fjárhæð lána einstaklinga í vanskilum tæpum 4,7 mö. kr. og var undirliggjandi lánvirði 87,2 ma. kr. eða um 13,2% útlána sjóðsins til einstaklinga. Þetta samsvarar 0,2% lækkun frá fyrra mánuði og var undirliggjandi hlutfall lánafjárhæðar í vanskilum í lok febrúar 0,4% lægra en í febrúar 2012. Heimili í vanskilum eru 4.703 og þar af eru 606 heimili með frystingu á lánum sínum. Alls voru því 9,2% þeirra heimila sem eru með fasteignalán sín hjá Íbúðalánasjóði með lánin í vanskilum í lok febrúar 2013 (var 11,8% í febrúar 2012). Það er 2,6% lægra hlutfall heimila en í lok febrúar 2012.

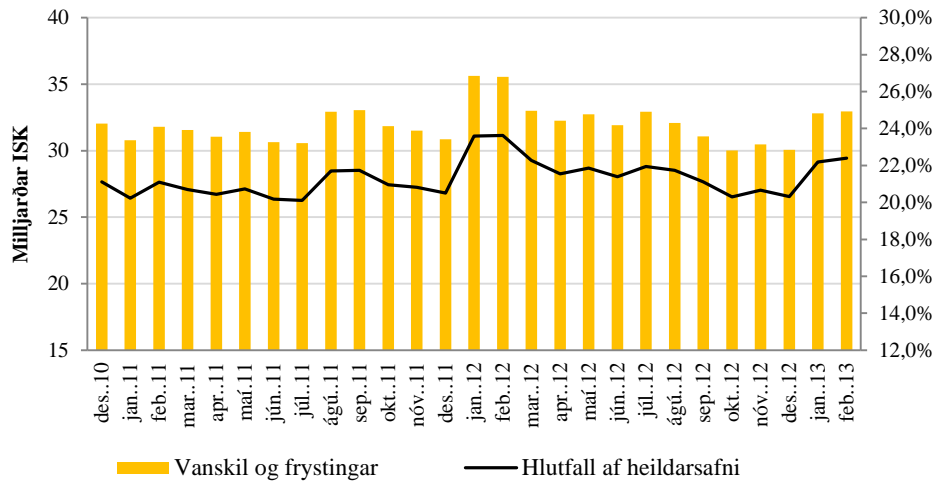
Í lok febrúar 2013 nam fjárhæð vanskila útlána til lögaðila alls um 2,8 mö. kr. og nam undirliggjandi lánvirði 32,9 mö. kr. Tengjast því vanskil um 22,4% lánafjárhæðar sjóðsins til lögaðila, sem samsvarar 0,2% hækkun frá fyrri mánuði en er 1,2% lægra hlutfall en í lok febrúar 2012.

Vanskil eða frystingar ná samtals til 14,9% lánasafnsins, en sambærilegt hlutfall í janúar 2012 nam 15,4%.

### Vanskil og frystingar einstaklinga



## Vanskil og frystingar lögaðila



### Rekstur sjóðsins

Samkvæmt ársuppgjöri Íbúðalánasjóðs árið 2012 var rekstrarniðurstaða tímabilsins neikvæð sem nemur 7,9 mö. kr. samanborið við 1,0 ma. kr. hagnað árið á undan. Eigið fé Íbúðalánasjóðs í lok tímabilsins var 14,7 ma. kr. samanborið við rúma 9,6 ma. kr. í árslok 2011. Eiginfjárhlutfall sjóðsins sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004, er 3,2% en var 2,3% í upphafi árs. Hlutfallið er reiknað með sama hætti og eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja.

## **Viðauki D. Samantekt frá stjórnendum Íbúðalánasjóðs**

Stjórnendur Íbúðalánasjóðs hafa nýverið átt ítarlega fundi með nokkrum af helstu húsnæðislánveitendum og samtökum húsnæðislánveitenda á Norðurlöndunum til að kynna sér umhverfið á Norðurlöndum og hvernig þar er staðið að rekstri slíkra stofnana. Hér er samantekt Íbúðalánasjóðs frá þessum fundum.

Þó greiðslumat Íbúðalánasjóðs sé ívið ítarlegra en almennt gerist á Norðurlöndum sýna norrænir lánveitendur meiri varfærni þegar kemur að greiðslugetu í greiðslumati. Er litið svo á að megintilgangur útlánastarfsemi sé að lána aðeins þeim sem hafa greiðslugetu en veðið sem að baki láninu standi sé í raun formsatriði. Greiðslubyrði lána er því reiknuð út frá þeim lánnum sem hafa mesta greiðslubyrði, jafnvel þótt umsækjandi ætli að taka önnur lán sem hafa lægri greiðslubyrði, svo sem lán sem aðeins eru greiddir vextir af. Enn fremur líta einhverjir lánveitendur á að greiðslumatið endurspegli aðeins grunnkostnað en í raunveruleikanum falli til ýmsir kostnaðarliðir og því þurfi umsækjendur að hafa greiðslugetu sem er allt að 20% umfram lágmarksviðmið framfærslukostnaðar. Fyrir vikið má verða nokkur röskun á högum lántakenda áður en þeir hætta að geta staðið í skilum með lán og hefur þetta fyrirkomulag verið við lýði frá því eftir bankakreppuna frá um 1990.

Enn fremur hafa norrænu húsnæðislánveitendurnir allir innleitt kerfi sem gefa lántakendum lánshæfiseinkunn (e. credit scoring). Einkunnin byggir á skuldasögu viðkomandi einstaklings sem og greiðslugetu og sé umsækjandi í þremur lægstu flokkunum leiðir það sjálfkrafa til synjunar um lánveitingu. Slök lánshæfiseinkunn getur enn fremur leitt til þess að gerð sé krafa um auknar tryggingar, meiri greiðslugetu eða lægra veðhlutfall. Norrænu húsnæðislánastofnanirnar, ólíkt lánveitendum í öðrum löndum, bjóða öllum sínum viðskiptavinum sömu vaxtakjör (e. unified pricing) óháð lánshæfiseinkunn. Kveðið er á um gerð lánshæfismats lántakenda í breyttum lögum um neytendalán sem taka gildi 1. september 2013.

Nær öll fjármögnun þeirra lánveitenda sem heimsóttir voru byggir á útgáfu sértryggðra skuldabréfa í gegnum sérhæfð dótturfélög. Þar sem lánað er umfram 80% veðhlutfall er sá hluti lánsins ekki fjármagnaður með sértryggðum skuldabréfum heldur með innlánnum eða annarri tegund fjármögnunar. Alltaf er aflað verðmats á Norðurlöndum sem lánsfjárhæðin byggir á og er verðmatið oft gert með sjálfvirkum verðmatslíkönum<sup>5</sup>. Útlánareglur Íbúðalánasjóðs miðast við 80% af veðsetningu sem byggir á kauptilboðsverðum, fasteignamati eða verðmati. Þá hafa lánveitingar til nýbygginga á landsbyggðinni miðast við endurstofnverð þó á því sé fjárhæðarþak, en slíkar lánveitingar eru gjarnan nokkuð umfram markaðsverð.

Greina má ábyrgara viðhorf gagnvart skuldum á Norðurlöndum. Ef svo fer að bankar leysa til sín fasteign og söluverðmæti eignar dekkar ekki áhvílandi lán, er viðskiptavinurinn látinn greiða mismuninn. Mjög sjaldgæft að lán séu felld niður en þó eru slík lán oft seld til innheimtufyrirtækja með afslætti. Þetta er nokkuð frábrugðið því sem hér þekkist. Einnig má benda á að innheimtufurlið byrjar hjá flestum þeirra mun fyrr á Norðurlöndum þó innheimtufurternir séu mjög áþekkir því sem hér þekkist. Þannig er alla jafna búið að senda þrjár tilkynningar, hringja í viðskiptavininn og lánið komið til lögfræðinnheimtu 46 dögum frá fyrstu vanskilum.

Vaxtamunur flestra lánveitenda hefur verið á bilinu 50–90 punktar á síðustu áratugum. Með auknum kröfum um eigið fé, verðlagningu áhættu, eftirlitsþáttar og aukið lausafé er það samdóma álit lánveitenda að vaxtamunur þurfi að verða um eða yfir 100 punktar til frambúðar. Flestir eru byrjaðir að hækka vaxtamuninn og munu halda því áfram, enda er skipulag útlána þannig að unnt er að breyta vöxtum, bæði til að endurspegla breytingu í

<sup>5</sup> Sjá t.d. [www.ev.no](http://www.ev.no) sem dæmi um þjónustuaðila sem veitir slíka þjónustu. Líkan þeirra er tekið út og vottað með 5% verðmatsskekkju af fjármálaeftirlitinu í Noregi.

vaxtaumhverfinu sem og til að hækka álagningu lánveitandans. Þær stofnanir sem við var rætt eru allar með eiginfjárlutfall umfram 8% og vegna lagabreytinga mun það heldur aukast frá því sem nú er.