

Frumvarp til fjáráukalaga
fyrir árið 2025.

(Lagt fyrir Alþingi á 156. löggjafarþingi 2025.)

Efnisyfirlit

	Bls.
Lagagreinar	
1. gr. Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir.....	3
Greinargerð	
Inngangur	4
1. Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir.....	15

Ýmis ákvæði

Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir

1. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2025:

Nýr liður sem kemur á undan síðasta lið um ýmis ákvæði:

1. Að gefa út ríkisskuldabréf allt að 510 ma.kr. að höfuðstól til að endurfjármagna skuld ríkissjóðs við ÍL-sjóð og innleysa hluta eigna sjóðsins, ásamt því að gera upp fyrirliggjandi ríkisábyrgð á skuldum sjóðsins.

Greinargerð.

Inngangur

Fjárukalagafrumvarp þetta er lagt fram til að sækja nauðsynlegar heimildir fyrir ríkissjóð til útgáfu ríkisskuldabréfa fyrir allt að fjárhæð 510 ma.kr. Útgáfa bréfanna mun gera ÍL-sjóði kleift að gera upp skuldir sínar, sem einföld ríkisábyrgð hvílir á, og skapa að uppgjöri loknu skilyrði til að hægt sé að slíta sjóðnum. Að stærstum hluta er um að ræða skuldabréf (íbúðabréf), gefin út af ÍL-sjóði (áður Íbúðalánasjóður), sem almennt er vísað til sem HFF-skuldabréfa. Aðrar skuldir ÍL-sjóðs, að fjárhæð um 23 ma.kr., verða jafnframt gerðar upp.

Uppgjör HFF skuldabréfa er í samræmi við og á grundvelli tillögu sem lögð var fram af hálfu viðræðunefnda fjármála- og efnahagsráðherra og ráðgjafa 18 lífeyrissjóða þann 10. mars 2025. Verkefnisstjórn ÍL-sjóðs hefur lagt til við ráðherra að unnið yrði að framgangi tillögunnar og að heimilda yrði aflað til að hægt yrði að ganga frá uppgjöri á sjóðnum. Heimild til útgáfu ríkisskuldabréfa sem fram kemur í þessu frumvarpi er jafnframt forsenda þess að mögulegt verði að gera upp við aðra kröfuhafa sjóðsins.

Tillaga að uppgjöri ÍL-sjóðs er afrakstur rúmlega eins árs viðræðna við ráðgjafa kröfuhafa sjóðsins og var ákveðið að leggja hana fyrir eigendur bréfanna á fundi kröfuhafa sjóðsins þann 10. apríl 2025. Með tilskildu samþykki á kröfuhafafundinum verður heimilt að gera upp bréfin með afhendingu eigna sem samanstanda að mestu af ríkisskuldabréfum, öðrum markaðsverðbréfum í eigu ÍL-sjóðs auk gjaldeyris í evrum og íslenskum krónum. Heimildin er virk til 14. júní 2025 en fellur þá úr gildi.

Til uppgjörnsins verða gefnir út 9 flokkar ríkisskuldabréfa, en þar af eru 8 verðtryggðir flokkar sem bera 3,5% vexti og einn óverðtryggður flokkur sem ber fasta 7,0% vexti. Miðað er við ávöxtunarkröfu fyrirhugaðs uppgjörns, sem er lægri en nafnvextir skuldabréfanna,

Til uppgjörns HFF-skuldabréfa sem eru með lokagjalddaga 2034 (HFF 34) er gert ráð fyrir útgáfu ríkisskuldabréfa að fjárhæð 127,4 ma.kr. en vegna uppgjörns bréfa á lokagjalddaga 2044 (HFF 44) er gert ráð fyrir útgáfu ríkisskuldabréfa að fjárhæð 359,3 ma.kr. Útgefin bréf vegna uppgjörns HFF bréfa yrðu því að höfuðstól um að 486,7 ma.kr. Virði þeirra á viðmiðunardegi uppgjörnsins 7. mars 2025 er herra, eða 540,4 ma.kr., aðallega sökum þess að vextir ríkisskuldabréfanna eru hærri en umsamin ávöxtunarkrafa.

Í útgáfu og með afhendingu ríkisskuldabréfanna fælist jafnframt að ríkissjóður gerir upp eldri skuld sína við ÍL-sjóð að fjárhæð 238 ma.kr., metið markaðsvirði um 214 ma.kr., auk þess sem ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs er gerð upp, en bilið á milli eigna og skulda sjóðsins nemur um 168 ma.kr. miðað við forsendur uppgjörnsins.

Verði tillaga að samkomulagi samþykkt mun heildaruppgjör verða á þá leið sem sýnt er í töflu á næstu bls.:

Heildarskuldir ÍL-sjóðs

HHF-bréf samningsvirði	651
Aðrar skuldir skv. stöðu um áramót 2024	23
Samtals skuldir	674

Eignir ÍL-sjóðs m.v. áramót 2024 metið á gangvirði*	506
Mismunur eigna og skulda (ábyrgð ríkissjóðs)	-168

Mótteknar og afhentar eignir í uppgjöri

Ný útgáfa ríkisskuldabréfa	-540
Endurfjármögnun skuldar ríkissjóðs við ÍL-sjóð	214
Aðrar skuldir ÍL-sjóðs	-23
Samtals aukning ríkisskulda (brúttó)	-349

Afhentur gjaldeyrir	-55
Eignir ÍL-sjóðs sem renna til ríkissjóðs	236
Samtals kostnaður ríkissjóðs (nettó)	-168

*Eignunum er ráðstafað þannig í uppgjörinu að 56 ma.kr. verðbréfaeign og reiðufé er ráðstafað beint til kröfuhafa sjóðsins, 214 ma.kr. krafa á ríkissjóð er endurfjármögnuð og eftirstöðvar eignar, 236 ma.kr. renna í ríkissjóð.

Rétt er að árétta að um er að ræða endurfjármögnun á skuldum ÍL-sjóðs, sem talðar eru með í skuldum samstæðu A-hluta ríkissjóðs skv. flokkun þeirra hjá Hagstofunni en það hlutfall mun lækka um a.m.k. 5% af VLF að uppgjöri loknu. Lækkunin verður annars vegar vegna þess að skuldir ÍL-sjóðs voru færðar á gangvirði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs og á afskrifuðu kostnaðarverði síðan þá sem er hærra en virði skuldanna samkvæmt þeirri tillögu sem nú liggur fyrir. Hins vegar vegna þess að verið er að nýta eignir ÍL-sjóðs að fjárhæð 56 ma.kr. auk gjaldeyris úr ríkissjóði að fjárhæð 55 ma.kr. beint til uppgjörsins og ný útgáfa því lægri sem því nemur. Ríkisábyrgðir, eins og þær eru skráðar hjá Ríkisábyrgðasjóði, munu jafnframt lækka um 88% miðað við stöðu í árslok 2024.

Um verulega uppstokkun er að ræða á efnahag samstæðu A-hluta ríkissjóðs þar sem talsverðar eignir sem áður voru á bókum ÍL-sjóðs færast til ríkissjóðs auk þess sem ríkissjóður leggur tilteknar eignir sínar til uppgjörsins til viðbótar við ný útgefin ríkisskuldabréf. Uppgjörið mun því jafnframt fela í sér önnur fjárhagsleg áhrif á samstæðu A-hluta.

Gert er ráð fyrir að áhrif af afkomu A1-hluta verði neikvæð. Á árinu 2025 er áætlað að vaxtagjöld muni hækka um 15–30 ma.kr. en vaxtatekjur hækki á móti um 10–15 ma.kr. Enn ríkir óvissa um þessar stærðir þar sem ekki liggur fyrir hvenær endanlegt uppgjör getur átt sér stað. Þegar það liggur fyrir munu fjárhagsleg áhrif á A1-hluta skýrast og er gert ráð fyrir að fyrir þeim verði gerð grein í fjáráukalagafrumvarpi í október þar sem viðeigandi heimildir m.a. til greiðslu vaxtagjalda verða lagðar fyrir Alþingi.

Heildaráhrifin á fjárhag samstæðu A-hluta verða hins vegar jákvæð sem endurspeglar hagkvæmni samkomulagsins í samanburði við að reka sjóðinn áfram út líftíma skulda sem jafnframt fæli í sér ákvörðun stjórnvalda um að leggja sjóðnum til þá fjármuni sem nauðsynlegir eru til að hann geti greitt af öllum skuldum sínum. Þá er gert ráð fyrir jákvæðu

greiðsluflæði til ríkissjóðs á næstu árum sem ætti að létta á lánsfjárfjöfnuði eins og hann birtist í áætlunum ríkissjóðs og forsendum fjármálaáætlunar undanfarin ár.

Breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs árið 2004 og þróun í kjölfarið

Íbúðalánasjóður var stofnaður árið 1998 og tók þá við framkvæmd húsnæðismála af Húsnæðisstofnun ríkisins í samræmi við lög um húsnæðismál, nr. 44/1998. Þeim lögum var breytt með lögum nr. 57/2004 og sú skipan tekin upp að sjóðurinn gæfi út íbúðabréf sem skyldi selja á almennum markaði til að afla fjár fyrir lánveitingum hans, sbr. einnig reglugerð nr. 522/2004. Öll íbúðabréf í sama flokki skyldu bera sömu lánskjörið og svo var fyrir mælt að vextir skyldu vera „óbreytanlegir allan lánstímann“ en að öðru leyti skyldi stjórn sjóðsins gera tillögu til félagsmálaráðherra um skilmála hvers flokks, svo sem um hæð vaxta, verðtryggingu, endurgreiðslu og lánstíma. Á þessu tímabili voru einnig gerðar breytingar á tilhögun lánveitinga sjóðsins, leyfileg veðhlutföll voru hækkuð úr 65%, sem almennt gildi áður, í 90%.

Hið nýja fyrirkomulag byggði að nokkru leyti á tillögum nefndar sem skipuð var á vegum fjármálaráðherra á árinu 2001 til að endurskoða skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs og Íbúðalánasjóðs. Þar hafði verið lagt til að gefa út eina tegund verðbréfa í stað tveggja áður í formi verðtryggðra jafngreiðslubréfa, skuldabréfaflokkarnir skyldu verða fáir en stórir með 10 árum á milli gjalddaga sem myndu gera þá markaðshæfa á alþjóðlegum vettvangi. Einnig var þar mælt með að eigendum eldri húsbreifa og húsnæðisbréfa yrði boðið að skipta þeim í nokkrum útboðum fyrir hin nýju íbúðabréf þegar myndast hefði markaðsgengi en þó þyrfti að fara varlega í skiptin sökum vaxtaáhættu sem gæti myndast ef vextir lækkuðu niður fyrir vexti á fasteignaveðbréfum. Tillögunar gerðu einnig ráð fyrir því að í stað hins eldra húsbrefakerfis yrðu lán til fasteignakaupa greidd út í peningum. Í skýrslunni var mælt með því að hin nýju íbúðabréf yrðu ekki uppgreiðanleg en á móti skyldi verða uppgreiðslugjald vegna greiðslna lántakenda fyrir gjalddaga.

Ekki var farið eftir síðastnefndum hluta tillagnanna varðandi íbúðabréfin við gerð lagafrumvarpsins sem varð að lögum nr. 57/2004. Benda má á að í umsögn Seðlabanka Íslands til félagsmálanefndar Alþingis var eindregið mælt með því að farið yrði eftir þessum hluta tillagna nefndarinnar. Í lögunum var þó einungis miðað við að taka mætti uppgreiðslugjöld „við sérstakar aðstæður“ og að tilteknum öðrum skilyrðum uppfylltum.

Með bráðabirgðaákvæði í breytingalögum nr. 57/2004 var Íbúðalánasjóði heimilað að bjóða eigendum húsbreifa og húsnæðisbréfa sem gefin höfðu verið út í tíð eldri laga að skipta á þeim og hinum nýju skuldabréfum. Stærstan hluta skulda Íbúðalánasjóðs sem nú hvíla á ÍL-sjóði má rekja til þessa útboðs á árinu 2004, en skuldabréfin sem um ræðir skyldu greiðast upp á árunum 2024, 2034 og 2044. Ráðist var í skiptiútboðin áður en markaðsvirði myndaðist á íbúðabréfunum eins og nefnd fjármálaráðherra hafði þó lagt til að beðið yrði eftir. Skipt var á húsbrefum og húsnæðisbréfum fyrir 334 ma.kr. og nýju skuldabréfin afhent í staðin gegn lágu skiptiálagi fyrir aukna áhættu sem fólst í því að nýju bréfin voru ekki uppgreiðanleg. Ekki var öllum eldri húsnæðisbréfum skipt út og hélt Íbúðalánasjóður um 117 ma.kr. eftir af húsbrefum og var það meðal annars í þeim tilgangi að vera áhættuvörn, og væri hægt að „draga út“ til greiðslu ef útlán yrðu greidd upp í stórum stíl. Hins vegar töldu eigendur húsbrefanna að þetta væri óheimilt, ekki væri heimilt að draga út húsbref nema í þeim tilvikum þar sem útlán hefðu verið fjármögnuð sérstaklega með viðkomandi húsbrefaflokki. Þetta þýddi að áhættuvörnin varð þýðingarminni en til hafði staðið, en Íbúðalánasjóður féllst á sjónarmið eigenda húsbrefanna um þetta í október 2004.

Í 5. gr. fjárlaga 2004 var tekið fram að fjármálaráðherra væri heimilt fyrir hönd ríkissjóðs að veita ríkisábyrgðir til handa Íbúðalánasjóði og einnig var ráðherra heimilað að leyfa aðilum sem nyttu ríkisábyrgðar að taka ný lán í því skyni að endurgreiða fyrir gjalddaga eftirstöðvar eldri lána.

Íslensku viðskiptabankarnir tóku að bjóða húsnæðislán veturinn 2003–2004 og buðu upp á fjölbreytt kjör, m.a. lægri vexti gegn lánveitingu sem bundin var við erlendar myntir. Aukin samkeppni leiddi til mjög mikilla uppgreiðslna á eldri lánum Íbúðalánasjóðs sem voru á óhagkvæmari kjörum. Fram hefur komið að á tímabilinu frá 2004–2006 hafi uppgreiðslur numið samtals 237 ma.kr.¹ og við það bættist ný skuldabréfaútgáfa Íbúðalánasjóðs upp á 69 ma.kr. Í umhverfi lækkandi vaxta var því augljóst að verulegur vandi var á höndum. Hér ber að geta að heimild lántakenda hjá Íbúðalánasjóði til uppgreiðslna var í raun bundin í lög. Auk þess verður að telja að það hefði verið lagalega hæpið að unnt hefði verið að breyta eða takmarka afturvirkir þeim forsendum sem giltu við töku húsnæðislána fyrir 2004.

Lengi hefur legið fyrir að fjármögnun sjóðsins hentaði ekki hinum breytta veruleika á fjármálamarkaði. Lækkun vaxta leiddi til þess að uppgreiðslur jukust verulega þar sem lántakar nutu mun betri kjara á íbúðalánum hjá bönkum og lífeyrissjóðum. Afleiðingin varð sú að vaxtatekjur af lausu fé sjóðsins, sem varð til vegna uppgreiðslnanna, dugðu ekki til að greiða föst vaxtagjöld og því hefur æ síðan þurft að ganga á eignir sjóðsins til að greiða af skuldum. Tap í rekstri Íbúðalánasjóðs varð mikið af þessum völdum og leiddi ásamt öðru til þess að eignir dugðu ekki fyrir skuldum.

Við hinar gjörbreyttu markaðsaðstæður bættust verulegar takmarkanir á lánastarfsemi sjóðsins sem leiddi af tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á grundvelli ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins árið 2011 og lagasetningu þar um árið 2012. Að áliti ESA var ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs, niðurgreiðslur á vöxtum ásamt skattundanþágum, talin fela í sér ólögmæta ríkisaðstoð. Frá þeim tíma hafa lánveitingar sjóðsins verið takmarkaðar að mestu við félagslegan stuðning. Jafnframt hösluðu bankar og lífeyrissjóðir sér völl á íbúðalánamarkaði og þörfum þess hluta landsmanna, sem ekki þarf á félagslegum stuðningi að halda, er sinnt án atbeina hins opinbera. Þessar gjörbreyttu forsendur í rekstri Íbúðalánasjóðs gerðu að verkum að fyrri aðalstarfsemi hans á húsnæðislánamarkaði var í raun sjálfhætt og hefur meginþorri eldri lána verið greiddur upp. Með því hvarf þörfin á því umfangsmikla fjármögnunarfyrirkomulagi sem sjóðurinn hafði stofnað til.

Uppskipting Íbúðalánasjóðs og stofnun ÍL-sjóðs

ÍL-sjóður varð til við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum nr. 151/2019, sbr. og 4. mgr. 18. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, en ÍL-sjóður er sami lögaðili og Íbúðalánasjóður var og hefur sömu kennitölu. Fjármála- og efnahagsráðherra fer skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 151/2019 með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem urðu eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Skuldirnar eru einkum skuldabréf sem Íbúðalánasjóður hafði gefið út, en samkvæmt skilmálum bréfanna eru þau með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs. Eignirnar eru aðallega útlánasafn, önnur verðbréf og innlán.

Um aðdragandann að setningu umræddra laga um úrvinnslu skulda og eigna ÍL-sjóðs, nr. 151/2019, segir m.a. í greinargerð með frumvarpi til laganna að í júní 2018 hafi stjórn Íbúðalánasjóðs sent bréf til félags- og jafnréttismálaráðherra, þar sem vakin hafi verið athygli á vanda sjóðsins sem einkum væri kominn til vegna uppgreiðslu á lánum sem hann hafi veitt. Vandinn lyti fyrst og fremst að erfðileikum við að ávaxta andvirði þessara útlána, vaxtamunur sjóðsins væri orðinn neikvæður sökum þess að eignir hans bæru lægri vexti en skuldir og því fyrirsjáanlegt að reynt gæti á ríkisábyrgð á skuldbindingum hans. Eignir utan útlánasafns sjóðsins hefðu vaxið jafnt og þétt á síðustu árum og um mitt ár 2019 hefðu þær numið 45% af

¹ Til að mynda kemur þetta fram í svari velferðarráðherra á 139. löggjafarþingi 2010–2011 um stöðu Íbúðalánasjóðs auk þess sem þar er greint frá ýmsum öðrum atvikum í tengslum við endurfjárfestingu og fjármálahrúnið 2008 sem juku á vanda sjóðsins.

heildareignum hans. Samkvæmt grunnsviðsmynd sem sjóðurinn hefði gert stæði greiðsluflæði eigna undir greiðsluflæði skulda fram til ársins 2034 en þá yrði ríkissjóður að leggja honum til frekara fé. Það kæmi til viðbótar þeim 52 ma.kr. sem ríkissjóður hefði þurft að leggja til sjóðsins 2012–2014 til að styrkja eiginfjárlutfall sem þá hefði verið komið undir lögboðið lágmark. Ætla mætti að munur á virði eigna og skulda sjóðsins væri neikvæður um 200 ma.kr. sem yrði tap hans ef hann yrði gerður upp á þeim tímapunkti. Ekki yrði þar með sagt að sú yrði raunin, því vextir á markaði hefðu afgerandi áhrif á afkomu Íbúðalánsjóðs og gangvirði eigna og skulda breytist um u.þ.b. 40 ma.kr. fyrir hver 0,5% sem ávöxtunarkrafa breytist. Ef vextir myndu hækka umfram gildandi vaxtastig gæti tapið minnkað verulega, en á sama hátt gæti vandinn enn aukist ef vextir lækkuðu. Niðurstaðan myndi raungerast á löngum tíma og sé eðli máls samkvæmt erfitt að meta hvernig vaxtastig og aðrir þættir myndu þróast. Þá gæti markviss úrvinnsla sjóðsins dregið úr áhættu vegna stöðu hans.

Þann 31. desember 2019 var svo skilið með lögformlegum hætti á milli starfsemi Íbúðalánsjóðs sem hafði falist í lánveitingum og eldri fjármögnun annars vegar og hins vegar stefnumótun og framkvæmd húsnæðismála. Við verkefnunum tóku ÍL-sjóður, Húsnæðissjóður og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun („HMS“). Við uppskiptinguna fór fram mat á virði eigna og skulda sem innleidd voru í reikningsskil stofnananna þriggja. Eigið fé var samanlagt neikvætt um sem nemur um 160 ma.kr. (eignir voru metnar á um 880 ma.kr. og skuldir á 1.040 ma.kr.). Eftir uppskiptinguna um áramótin 2019–2020 varð staða ÍL-sjóðs þannig að eignir voru metnar á um 737 ma.kr. en skuldir á 915 ma.kr. Staðan var því neikvæð um röska 178 ma.kr. Þess ber að geta að við matið voru skuldir færðar á markaðsverði sem var talsvert herra en bókfært virði þeirra hafði áður verið í ársreikningum Íbúðalánsjóðs. Í minnisblaði fjármálaráðgjafar Deloitte til ÍL-sjóðs frá 29. maí 2020 kemur fram að til staðar sé virkur markaður með HFF flokkana og að verðlagning þeirra á markaði endurspeglir gangvirði. Eignir sjóðsins voru einnig metnar á ný og hækkaði nokkuð frá fyrra bókfærða verði.

Í fyrsta ársreikningi ÍL-sjóðs, fyrir árið 2019, kemur fram í áritun endurskoðanda að eigið fé sjóðsins sé í árslok neikvætt um 180 ma.kr. en að sjóðurinn ætti nægt laust fé til að mæta afborgunum skulda á næstu árum. Óháðir endurskoðendur KPMG staðreyndu jafnframt áðurgreint gangvirðismat eigna og skulda.

Þróun rekstrar ÍL-sjóðs eftir gerð stofnefnahags

Nokkur óvissa var á þessum tíma um niðurstöðu málaferla gegn sjóðnum sem snerust um lögmæti uppgreiðslugjalda sem lantakendur höfðu greitt. Dómar féllu á árunum 2021 og 2022 sem skýrðu stöðuna að mestu leyti. Í lok árs 2021 hafði mismunur á milli eigna og skulda (neikvætt eigið fé) aukist nokkuð og stóð í 196,6 ma.kr. samkvæmt ársreikningi sjóðsins sem staðfestur var 29. apríl 2022. Í skýringum við ársreikninginn er tekið fram að einungis um 36 ma.kr. af heildarútlánasafni sjóðsins væru varðir með uppgreiðsluálagi. Uppgreiðslur lána á árinu 2021, umfram samningsbundnar afborganir, námu tæpum 50 ma.kr. Í lok árs 2021 námu innstæður ÍL-sjóðs hjá viðskiptabönkum og Seðlabanka alls um 238 ma.kr.

Árið 2022 nam tap ÍL-sjóðs 34 ma.kr. og var neikvætt eigið fé því komið í 230 ma.kr. í lok ársins. Uppgreiðslur útlána umfram samningsbundnar afborganir voru 23,5 ma.kr. árið 2022. Fram kemur í skýringum við ársreikninginn 2022 að á árunum 2020 og 2021 hafi ÍL-sjóður veitt ríkissjóði 190 ma.kr. lán vegna útgjalda tengdum COVID-19 faraldrinum en um leið hafi uppgreiðslur lána verið talsverðar og umfram áætlanir sem jók á fjárfestingarþörf. Sameiginlegir hagsmunir hafi því falist í þessari ráðstöfun sem jafnframt hafi í ljósi lánaskilmála dregið úr verðtryggingarójöfnuði ÍL-sjóðs sem komið hafi sér vel í þeirri verðbólgu sem í hönd fór. Íslenska ríkið greiddi ÍL-sjóði vexti sem voru ákveðnir miðað við verðtryggð fjármögnunarkjör ríkissjóðs á markaði á sama tíma.

Tap ÍL-sjóðs árið 2023 nam 23,5 ma.kr. og kemur fram í ársreikningi að neikvætt eigið fé,

miðað við gangvirðismat skulda, hafi í árslok 2023 numið 255 ma.kr. Í skýringum með ársreikningnum er gerð grein fyrir skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis um málefni sjóðsins sem nánar er vikið að í næsta kafla. Auk þess er vikið að því að frá framlagningu skýrslunnar hafi verið leitast við að eiga viðræður við eigendur skuldabréfa sjóðsins um lausn sem fæli í sér að unnt verði að slíta sjóðnum og gera upp ríkisábyrgðina. Þá hafði jafnframt verið lagt fram frumvarp um slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila. Í ársreikningnum segir einnig að ef miðað væri við virði eigna sjóðsins um áramótin 2023-2024 og eftirstöðvar höfuðstóls skulda með áföllnum vöxtum myndi uppgjör ríkisábyrgðar kosta 88 milljarða króna en að sú fjárhæð hækkaði um nærri 1,5 ma.kr. á mánuði. Segja má að þarna hafi endurspeglast munur á sjónarmiðum eigenda skuldabréfa sjóðsins og ríkissjóðs um uppgjör. Eigendur skuldabréfanna töldu að rétt væri að greiða gangvirði bréfanna sem hefði leitt til þess að þær hefðu verið metnar 255 ma.kr. hærri en virði eigna, en ríkissjóður tefldi fram sjónarmiðum um uppgjör nær 100 ma.kr. á ríkisábyrgð. Rétt er að geta að allar þessar tölulegu forsendur röskuðust vegna breytinga á fjármálamörkuðum og höfðu jákvæð áhrif á samningaviðræður.

Rétt er að geta þess að í nóvember 2023 var efnt til skiptiútboðs þar sem eigendum HFF bréfa gafst kostur á að skipta á þeim fyrir ríkisskuldabréf í eigu ÍL-sjóðs. Markmiðið var að draga úr vaxtatapi sjóðsins og gefa eigendum kost á að losa um eignarhald sitt. Góð þátttaka varð í útboðunum og var skipt á bréfum að fjárhæð 38 ma.kr. Snemma árs 2024 var aftur efnt til skiptiútboða og leysti sjóðurinn þá til sín HFF bréf að fjárhæð um 16 ma.kr.

Í skýrslu umsjónaraðila sjóðsins fyrir fyrstu sex mánuði ársins 2024 kemur fram að tap hafi numið röskum 7 ma.kr. og að eigið fé sé því neikvætt um 261,5 ma.kr.

Þess ber að geta að á árunum 2010–2016 lagði ríkissjóður Íbúðalánasjóði til 53 ma.kr. sem eigin fjár- og rekstrarframlög. Nauðsynlegt var talið að greiða þessar fjárhæðir vegna útlánaafskrifta í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 og til að mæta neikvæðum rekstri. Hæsta fjárhæðin var greidd árið 2010 eða 33 ma.kr.

Skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis í október 2022

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fyrir Alþingi í október 2022 skýrslu þar sem greint var frá þeim fjárhagsvanda sem ÍL-sjóður hefur glímt við og ástæðum hans (þskj. 371, 357. mál á 153. löggjafarþingi). Þar kemur fram að vegna grundvallarbreytinga á starfsumhverfi sjóðsins og húsnæðislánamarkaði sé fyrirsjáanlegt tap á rekstri hans til frambúðar sem nemi um 18 ma.kr. á ári að jafnaði. Vegna þróunar á eignasafni sjóðsins og fjármálamörkuðum almennt sé ljóst að vænta megi viðvarandi taprekstrar og því vaxi að öðru óbreyttu sú fjárhæð með tímanum sem ríkið þurfi að axla á grundvelli einfaldrar ábyrgðar sinnar á skuldbindingum sjóðsins. Staða hans sé að ákveðnu marki óvenjuleg þar sem hann búi yfir nægu handbæru fé til að greiða af skuldum sínum til ársins 2034. Ef gengið yrði til uppgjors þá, þyrfti ríkissjóður að leggja fram 260 ma.kr. eða 170 ma.kr. að núvirði. Ef ákveðið yrði að leggja sjóðnum til fé til að standa undir greiðslu á eftirstöðvum skulda og vaxta af þeim út líftíma þeirra nemi áætluð heildarfjárhæð sem greiða þyrfti úr ríkissjóði um 450 ma.kr. eða 200 ma.kr. að núvirði.

Fram kom í skýrslunni að þeir valkostir sem til greina komi við að gera upp ríkisábyrgðina séu allir slæmir og hafi í för með sér mikil fjárútlát fyrir ríkissjóð og skattgreiðendur, hvernig sem að því verði staðið. Það væri hins vegar í þágu komandi kynslóða að gengið verði til uppgjors fyrr en seinna og viðvarandi taprekstur og hækkun ábyrgðarinnar stöðvuð. Miðað við stöðu sjóðsins í hálfársuppgjöri 2022 hefði ríkissjóður þurft að leggja 47 ma.kr. til uppgjors ábyrgðar en gera megi ráð fyrir að með hverjum mánuði sem líði aukist kostnaður ríkissjóðs af þessu um 1,5 ma.kr. eða 18 ma.kr. á ári. Mikilvægt sé að kröfuhafar ÍL-sjóðs hafi með góðum fyrirvara upplýsingar um hvernig ríkissjóður muni standa að málum. Við þessar aðstæður þurfi Alþingi að ákveða hvernig fara skuli með hagsmuni ríkissjóðs og almennings og verði ekki

vikist undan því mikið lengur. Við framhald málsins þurfi einnig að taka tillit til áhrifa á fjármálamarkaði, hagsmuni og jafnræði kröfuhafa ÍL-sjóðs auk annarra álitaefna.

Fyrirséð var þá og er enn að ÍL-sjóður mun verða rekinn með viðvarandi tapi að óbreyttu. Þegar skýrslan var gerð var neikvæð staða sjóðsins 47 ma.kr. Þegar litið var til höfuðstóls skulda og virðis eigna. Staðan var hins vegar neikvæð um 230 ma.kr. eins og áður greinir þegar horft var á ætlað gangvirðismat skulda. Áætlað var að árlegt tap á rekstri sjóðsins yrði um 18 ma.kr. en vegna hárrar verðbólgu í kjölfar kórónuveirufaraldurs hefur tap sjóðsins reynst enn meira og er neikvæð staða í lok árs 2024 metin 137 ma.kr. Þegar horft er til kröfuvirðis skulda en ekki gangvirðismats þeirra.

Í skýrslu ráðherra frá október 2022 er farið yfir þrjár mögulegar sviðsmyndir sem endurspegla valkosti ríkissjóðs en þeir eru í fyrsta lagi að leggja sjóðnum til fjármagn til að greiða af skuldum út líftímann, í öðru lagi slit með lagasetningu og í þriðja lagi, sú leið sem ávallt hefur verið talin farsælust, að leita leiða til að semja við kröfuhafa sjóðsins um uppgjör. Frá birtingu skýrslunnar hafa þessar sviðsmyndir verið uppfærðar reglulega og kostnaður við uppgjör á ríkisábyrgð metinn á hverjum tíma.

Áætlanir sem byggja á stöðu sjóðsins í lok árs 2024 gera ráð fyrir að hann geti greitt afborganir og vexti af skuldbindingum sínum til ársins 2034 og að eigi síðar en þá myndi reyna á ábyrgð ríkissjóðs. Neikvæð eiginfjárstaða verði á þeim tíma um 274 ma.kr.

Ábyrgð íslenska ríkisins og efndir hennar

Meginhluti skuldbindinga ÍL-sjóðs eru í formi skuldabréfa sem gefin voru út í samræmi við lagaheimildir og reglugerð á árinu 2004. Þau eru í útgáfulýsingu og daglegri umræðu yfirleitt nefnd HFF-skuldabréf. Við útgáfu bréfanna var gefin út sérstök lýsing til þeirra fjárfesta sem keyptu bréfin eða fengu skipt fyrir eldri húsbréf.

Í þessum gögnum er eðli ábyrgðar íslenska ríkisins útskýrð fyrir þeim sem tóku þátt í því að kaupa bréfin í upphafi og hafa skilmálarnir verið aðgengilegir og hluti af skuldbindingu Íbúðalánasjóðs og síðar ÍL-sjóðs æ síðan. Í þeim kemur meðal annars fram að hin nýju bréf njóti einfaldrar ábyrgðar íslenska ríkisins. Sú ábyrgð sé óafturkallanleg og taki til allra skuldbindinga Íbúðalánasjóðs þar með talið þeirra að greiða höfuðstól og áfallna vexti samkvæmt nýju bréfunum.

Í skilmálunum er eðli einfaldrar ábyrgðar skýrt á þann hátt að um sé að ræða ábyrgð, sem felur í sér að ekki reynir á skyldu ábyrgðarmanns fyrr en innheimtuúrræði hafa verið tæmd gagnvart útgefanda bréfanna. Sanna þurfi greiðsluþrot Íbúðalánasjóðs áður en gengið er að einföldu ábyrgðinni. Þessi tegund ábyrgðar er því ólík sjálfskuldarábyrgð sem er algengasta form ábyrgðar á fjárskuldbindingum á Íslandi. Einföld ábyrgð ríkissjóðs er í samræmi við það sem almennt hefur verið talið gilda um ábyrgð á ríkisstofnunum og í reglugerð um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs nr. 557/2001 er þetta áréttað.

Enginn vafi er á því að ríkissjóður ber þannig ábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs. Á hinn bóginn hefur verið óvissa um það hvernig beri nákvæmlega að standa að því þegar og ef slík ábyrgð verður virk. Sem fyrr segir miðar form einfaldrar ábyrgðar við að hún verði ekki virk fyrr en búið er að ganga að öllum skuldbindingum skuldarans. Eignir ÍL-sjóðs munu að óbreyttu duga til að greiða af skuldum sjóðsins allt til ársins 2034. Þá þyrfti íslenska ríkið að axla ábyrgðina. Vandinn er hins vegar sá að í millitíðinni hefði ábyrgðarskuldbindingin vaxið gífurlega vegna viðvarandi hallareksturs sjóðsins sem eykur misvægið á milli eigna og skulda. Einnig væri ótækt að biða þess að ríkisstofnun færi í greiðsluþrot án þess að fyrir lægi hvernig leysa ætti úr efndum á skuldbindingum hennar.

Frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila

Á 154. löggjafarþingi var lagt fram stjórnarfrumvarp um slit ógjaldfærra aðila sem samið var af því tilefni sem reis vegna stöðu ÍL-sjóðs. Frumvarpið byggði meðal annars á áformum um lagasetningu sem kynnt voru í samráðsgátt 31. mars 2023. Var þar gerð grein fyrir tilgangi áformanna þannig að stjórnvöld hefðu um nokkurt skeið unnið að því að skapa grundvöll fyrir því að vinna úr fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Ljóst væri að umfang þessa fortíðarvanda væri af þeirri stærðargráðu að skipulögð úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs yrði eitt brýnasta viðfangsefnið í ríkisfjármálum næstu misseri. Nauðsynlegt væri vegna hagsmuna eigenda skuldabréfa, jafnvægis á fjármálamörkuðum og mögulegra áhrifa slíks uppgjors á fjármálastöðugleika að fyrir liggi með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins yrði ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Hagsmunir almennings væru fölgirnir í því að fullvissa ríki um það uppgjör. Ekki yrði vikist undan því að takast á við þessa stöðu og það áður en í öfni sé komið, hvort sem er fyrir ríkissjóð, eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs eða fjármálamarkaðinn í heild. Annað tilefni til að leggja málið fyrir Alþingi væri að trúverðugleiki í stjórn ríkisfjármála og lánshæfismat ríkissjóðs fælist ekki sist í því að sýnt sé að stjórnvöld bregðist við og komi í veg fyrir að uppgjör ÍL-sjóðs verði meira íþyngjandi fyrir ríkissjóð og þar með skattgreiðendur en ástæða sé til.

Í framhaldi af þessu sagði í áformaskjalinu að við þessar aðstæður og í samræmi við markmið gildandi laga um ÍL-sjóð liggi beint við að hefjast þurfi handa með skipulegum hætti við að ráðstafa eignum til uppgjors á skuldbindingum og ljúka á skýran hátt starfsemi sjóðsins, annaðhvort með samkomulagi við kröfuhafa eða slitameðferð. Því sé brýnt að hefja undirbúning og umræðu á Alþingi um ákvarðanatöku sem lúti að því hvenær og hvernig ríkissjóður muni axla einfalda ábyrgð á skuldum ÍL-sjóðs, hvort sem væri með frekari fjárframlögum eða á annan hátt.

Í áður nefndu frumvarpi var lagt til að heildstætt ferli við slitameðferð opinberra aðila og uppgjör ábyrgðar ríkissjóðs. Rakið var í athugasemdum með frumvarpinu að leiða mætti að því rök að ríkinu væri skylt að grípa til ráðstafana til að draga úr skaðlegum afleiðingum greiðsluþrots með eins hagfelldri niðurstöðu og kostur væri fyrir þá sem hefðu hagsmuna að gæta en það væru fyrst og fremst skuldabréfaeigendur, ríkissjóður og almenningur. Ríkið gæti með öðrum orðum „ekki látið við það sitja að aðhafast ekki við þessar aðstæður“ og var jafnframt áréttað að í handhöfn ríkisvalds fælist ekki aðeins heimild valdhafanna til að gæta velferðar almennings, heldur einnig skylda. Bent var á að kostnaður við að aðhafast ekkert í stöðunni gæti numið 200 ma.kr. að núvirði.

Með frumvarpinu var lagt til að við slitameðferðina gjaldféllu allar kröfur á hendur hinum opinbera aðila, með svipuðum hætti og gerist við gjaldþrotaskipti einstaklinga og lögaðila. Ábyrgð ríkisins yrði virk um leið og dómur um slitameðferð hefði verið kveðinn upp. Gert var ráð fyrir því að kröfuhöfum gæfist kostur á að leysa til sín eignir opinberra aðilans á ásættanlegu verði að mati slitastjórnar. Tækist ekki slíkt samkomulag myndi ríkinu vera heimilt, með sömu skilmálum, að leysa til sín eignir slitabúsins, en ella yrði eignunum komið í verð og andvirði þeirra skipt meðal kröfuhafa eftir almennum reglum. Gert var ráð fyrir því að ríkið myndi síðan greiða eftirstöðvar allra krafna við lokauppgjör búsins, þar með talið vexti sem fallið hefðu á kröfurnar á meðan skiptum stæði og fram til greiðslu þeirra. Einnig var lögð til regla um að ríkið bæri jafnframt ábyrgð á tjóni sem kröfuhafi gæti sýnt fram á að hann hefði orðið fyrir við gjaldfellinguna. Slík bótakrafa gæti fyrst verið sett fram á lokagjaldþaga viðkomandi kröfu og gæti þá falist í mismun á þeim vöxtum sem samið hefði verið um að krafan bæri, og þeirri ávöxtun sem kröfuhafinn hefði í raun náð á sama tímabili. Kröfuhafi bæri sönnunarbyrði fyrir slíku tjóni og væri bundinn við reglur skaðabótaréttar um tjónstakmörkunarskyldu eins og nánar greindi í 7. gr. frumvarpsins og athugasemdum með henni.

Í áliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, sem fjallaði um frumvarpið að lokinni

fyrstu umræðu, kom meðal annars fram að fara þyrfti fram ítarlegt áhrifamat ef slíta ætti ÍL-sjóði. Sérstaklega þyrfti að huga að áhrifum á fjármálastöðugleika, en nefndin lagði þó til að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt.

Frumvarpið varð ekki útrætt á þingi en á meðan umfjöllun þingnefndarinnar stóð hófust viðræður á milli fulltrúa 18 lífeyrissjóða annars vegar og viðræðunefndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins hins vegar sem nánar er vikið að hér síðar.

Framgangur samningaviðræðna

Allt frá útgáfu skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis í október 2022 hefur verið leitast við að eiga samtal við eigendur HFF-bréfanna um mögulegt uppgjör þeirra. Með skiptiútboðunum sem lýst er að framan og að lokinni síðustu afborgun sjóðsins af skuldabréfaflokknum HFF24 sem var á lokagjalddaga í febrúar 2024 eiga lífeyrissjóðir nú um 97% af skuldum ÍL-sjóðs í flokkunum HFF34 og HFF44. Eigendum bréfa fækkaði því til muna sem hefur greitt fyrir því að koma á virkum samskiptum.

Í febrúar 2024, rúmu ári eftir að skýrslan var birt, hófust samskipti við stóran hluta kröfuhafa sjóðsins í því skyni að móta tillögur að lausn. Þá var birt sameiginleg yfirlýsing viðræðunefnda um að viðræður hefðu hafist og sammælst hafði verið um aðferðarfræði til að meta virði HFF-bréfanna þótt enn ætti eftir að ná niðurstöðu um nokkur veigamikil atriði. Á þeim tíma höfðu markaðsvextir hækkað nokkuð en það gerir það að verkum að munurinn á metnu markaðsvirði HFF bréfanna og höfuðstólsvirði þeirra hefur minnkað umtalsvert.

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra til ráðherranefndar ríkisfjármála frá 4. mars 2024 sagði að munur á sjónarmiðum um uppgjör bréfanna hefði minnkað, hluti eigenda skuldabréfanna teldi að virði HFF-bréfanna væri 716 ma.kr. en samkvæmt því sem ráðuneytið hafði lagt til grundvallar ætti það að vera 666 ma.kr. miðað við gildandi forsendur. Kostnaður af uppgjöri ábyrgðar – en eignir sjóðsins voru á þessum tíma taldar vera virði 564 ma.kr. – var því á bilinu 102-152 ma.kr. Var talið „raunhæft að allir hlutaðeigandi aðilar telji hagkvæmt að miðla málum innan þessara 50 ma.kr. marka.“

Segir jafnframt í minnisblaði ráðherra frá 4. mars 2024 að ávinningur ríkisins af því að ná samkomulagi um uppgjör fælist í því að ná endanlegu uppgjöri við eigendur skuldabréfanna í stað þess að halda rekstri sjóðsins áfram með tilheyrandi kostnaði og áhættu fyrir ríkissjóð. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort vilji væri til að leggja til aðrar eignir en fyrir væru í ÍL-sjóði og auk þess hversu mikið ríkið væri reiðubúið að leggja af mörkum til að ljúka málinu. Lagt var til að ráðherra myndi upplýsa nánar um framgang viðræðna, ráðherra myndi skipa viðræðunefnd og leggja niðurstöður fyrir nefndina og Alþingi. Markmið ríkissjóðs í viðræðunum voru eftirfarandi:

1. Að niðurstaða sé hagstæð fyrir ríkissjóð
2. Að uppgjörið verði endanlegt þannig að allar skuldbindingar ÍL-sjóðs yrðu gerðar upp
3. Að uppgjörið hefði ekki teljanleg áhrif á fjármálastöðugleika
4. Að við samningaumleitanir verði heimilt að taka tillit til mögulegra áhrifa gagnvart báðum aðilum af þeirri óvissu og áhættu sem gæti falist af því að semja ekki og ljúka málum nú. Yrði í því sambandi horft til lagalegra og efnahagslegra atriða
5. Að áhrif á skuldir ríkissjóðs yrðu lágmörkuð

Fyrsti fundur viðræðunefnda var haldinn 1. mars 2024 og eftir það að jafnaði vikulega. Auk þess var staða viðræðna rædd á fundum verkefnisstjórnar ÍL-sjóðs á vikulegum fundum hennar. Viðræðurnar drógust á langinn af ýmsum ástæðum enda málið bæði flókið og talsvert bar í milli þegar lagt var af stað. Þegar kom fram á haust 2024 fór að hilla undir sameiginlega sýn á nokkur aðalatriði sem snerust um mat á HFF-bréfunum og hvernig yrði greitt fyrir. Miðað við þágildandi forsendur var gert ráð fyrir því að ríkissjóður greiddi um umsamda fjárhæð umfram höfuðstól bréfanna, áfallna vexti og verðbætur², sjóðnum yrði slitið, eignum sjóðsins umbreytt á ýmsan hátt auk þess sem ríkissjóður léti í té ríkisskuldabréf og aðrar eignir til uppgjörins. Segja má að lokaniðurstaða viðræðnanna séu í nokkuð góðu samræmi við minnisblað til ráðherranefndar ríkisfjármála frá október 2024 þótt þá hafi enn skort á ýmsar útfærslur. Á þeim tíma kom jafnframt fram að reikningshaldslegt tap ÍL-sjóðs hefði numið 24 ma.kr. á ári í stað þeirra 18 ma.kr. sem gert hafði verið ráð fyrir í skýrslu fjármálaráðherra í október 2022.

Ráðherranefnd um ríkisfjármál var kynnt staða viðræðna alls fimm sinnum auk þess sem á síðustu stigum viðræðna var ráðgast við Seðlabanka Íslands um ýmsar tæknilegar útfærslur er varða útgáfu ríkisskuldabréfa og uppgjör sjóðsins. Deloitte annaðist ýmsa fjármálalega ráðgjöf vegna samningsviðræðna og einnig var aflað utanaðkomandi lögfræðiráðgjafar.

Röksemdir fyrir því að ljúka slitum ÍL-sjóðs og ganga frá skuldauppgjöri.

Fyrir liggur fyrir að rekstur Íbúðalánasjóðs og síðar ÍL-sjóðs hefur verið ósjálfbær um langt skeið. Eiginlegri lánastarfsemi sjóðsins var hætt fyrir meira en áratug og vegna fyrirkomulags á fjármögnun sjóðsins hefur áframhaldandi rekstur hans sem sjálfstæðrar einingar verið með viðvarandi halla og samsvarandi tjóni fyrir ríkissjóð sem ábyrgðaraðila. Í ljósi skuldsetningar sjóðsins, og talsvert mikilla og reglubundinna afborgana, er talið varhugavert að hann fari í fjárfestingar sem krefjast ýmist aukinnar áhættutöku eða bindingar í eignum sem erfitt eða óhagkvæmt getur verið að losa til að mæta afborgunum.

Um talsvert skeið hafa erlend matsfyrirtæki bent á óvissu um hvernig staðið yrði að því að axla ábyrgð ríkissjóðs á neikvæðri eignastöðu ÍL-sjóðs (sjá t.d. Moodys um ÍL-sjóð 2. ágúst 2018 og S&P 10. febrúar 2020). Reynsla undangenginna ára bendir eindregið til þess að það sé í þjóðarhag að grípa fyrr en síðar inn í stöðuna og fjármagna þegar orðið tjón með hagkvæmari hætti en verið hefur. Í stað óvissu um umfang skuldbindinga ríkissjóðs kemst með samningsbundnu uppgjöri á vissa um þær fjárhæðir sem er við að etja. Einnig er það hluti samkomulagsins að skuldbindingarnar eru fjármagnaðar með hagkvæmum hætti og nýtur ríkissjóður þannig góðs af góðri stöðu með tilliti til kjara á markaði með því að axla skuldbindingarnar beint, og án sérstaks álags.

Í áformaskjali um lagasetningu sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda í mars 2023 (mál nr. S-8/2023) segir að greiðslubrot ÍL-sjóðs verði eigi síðar en árið 2034 og eigi síðar en þá muni reyna á einfalda ábyrgð ríkisins sem veruleg óvissa sé um hvernig standa skuli að uppgjöri á. Verði ekkert að gert muni fjárhæð einföldu ábyrgðarinnar vaxa ár frá ári vegna fyrirsjáanlegs tapreksturs sjóðsins. Við mat á valkostum þá sagði að ef vel tækist til í viðræðum við kröfuhafa gæti vel útfærð lausn skilað kröfuhöfum jafn góðri eða betri ávöxtun ásamt því að afstýra mikilli óvissu um afleiðingar af gjaldþroti sjóðsins. Einnig var bent á að það væri allra hagr að skipulegt uppgjör sjóðsins færi fram sem fyrst, og það væri mat stjórnvalda að slíkt uppgjör tryggði best heildarhagsmuni almennings. Við framlagningu fjáráukalagafrumvarps þessa er þessi staða óbreytt og þær samningstillögur sem fyrir liggja verða að teljast betri en aðrar leiðir sem í boði eru, þegar á allar hliðar málsins er litið.

Það er jafnframt mat verkefnisstjórnar ÍL-sjóðs, sem starfar á grundvelli laga um ÍL-sjóð, og niðurstaða greiningar að samningar af þeim toga sem nú liggja fyrir tillögur um feli í sér

² Miðað við forsendur uppgjörstillögunnar frá 7. mars 2025 nam sú fjárhæð um 24 ma.kr.

hagkvæmustu lausn til framtíðar litið. Hún felur í sér minni kostnað en að reka sjóðinn áfram og leggja honum til fjármuni þegar eignir hans duga ekki lengur til að fjármagna greiðslur af skuldum. Miðað við forsendur samningstillögu er einnig talið að svokölluð slitaleið feli í sér talsverða óvissu um fjárhagslega niðurstöðu og auk þess kynni sú leið að fela í sér langvarandi réttarágreining.

Samkvæmt upplýsingum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fékk á árinu 2023 frá Seðlabanka Íslands voru um 90% þessara skuldabréfa í eigu íslenskra lífeyrissjóða, en um 9% skuldabréfanna voru í eigu sjóða, váttryggingafélaga, fjármálastofnana og opinberra aðila. Einstaklingar áttu minna en 1% og erlendir aðilar nánast ekkert. Með skiptiútboðum á árinu 2024 leysti ÍL-sjóður til sín talsvert af skuldabréfunum og hefur nú samsetning hóps kröfuhafa breyst þannig að hlutfall lífeyrissjóða er talið komið yfir 97%. Því er hér að langmestu leyti um innlenda fagfjárfesta að ræða sem beinlínis hafa það hlutverk að ávaxta fjármuni til lengri tíma.

1 Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 5. gr. fjárlaga yfirstandandi árs. Nú þegar liggur fyrir heimild í 6. gr. fjárlaga, sbr. lið 7.28, sem nýtt verður samhliða útgáfu ríkisskuldabréfa. Í henni kemur fram að heimilt sé að ganga til samninga um uppgjör á ÍL-sjóði með skiptum á eignum úr eignasafni sjóðsins og tilteknum eignum ríkissjóðs, eftir atvikum skuldabréf, hlutabréfum og öðrum sambærilegum eignum ásamt því að gera upp fyrirbyggjandi ríkisábyrgð á skuldum ÍL-sjóðs.

Þá liggur fyrir tillaga að uppgjöri vegna HFF-skuldabréfa, um að gefnir verði út 9 flokkar ríkisskuldabréfa, en þar af eru 8 verðtryggðir flokkar sem bera 3,5% vexti og einn óverðtryggður flokkur sem ber fasta 7,0% vexti. Miðað við ávöxtunarkröfu fyrirhugaðs uppgjors, sem er lægri en nafnvextir skuldabréfanna, er virði útgáfunnar 540,4 ma.kr. á viðmiðunardegi 7. mars 2025, eða um 53,7 ma.kr. hærra en höfuðstóll bréfanna.

Frumvarpið er lagt fram í tengslum við tillögu viðræðunefnda fjármála- og efnahagsráðuneytisins og 18 lifeyrissjóða, sem saman fara með stærstan hluta skulda sjóðsins, um mögulegt uppgjör á skuldum sjóðsins en tillagan var birt opinberlega þann 10. mars 2024 og er afrakstur rúmlega eins árs viðræðna sem hófust með formlegum hætti í febrúar 2024. Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar heimildir fyrir ríkissjóð til útgáfu ríkisskuldabréfa sem er forsenda þess að ÍL-sjóður geti gert upp við kröfuhafa sína á grundvelli áðurnefndrar tillögu. Jafnframt felur heimildin í sér að mögulegt verði að gera upp við aðra kröfuhafa sjóðsins á sömu forsendum. Tillagan gerði ráð fyrir að lagt yrði fyrir fund kröfuhafa að gerð yrði breyting á skilmálum íbúðabréfa sjóðsins, svokallaðra HFF-bréfa, sem fæli í sér heimild ÍL-sjóðs til að greiða upp bréfin að fullu með afhendingu tiltekinna eigna innan tiltekinna tímamarka eða fyrir 14. júní 2025. Þær eignir sem þar eru boðnar fram eru að mestu ríkisskuldabréf, en einnig önnur markaðsskuldabréf í eigu ÍL-sjóðs auk gjaldeyris og íslenskra króna. Er framsetning tillögunnar í takt við ákvæði í skilmálum bréfanna sem heimilar að mögulegt sé útgefanda að leggja til skilmálabreytingu hvað varðar greiðslur af bréfunum sem, ef borin undir fund eigenda sem samþykki með 75% atkvæðamagni, bindi aðra eigendur bréfanna til jafns.

Fundur skuldabréfaeigenda var auglýstur í samræmi við ákvæði í skilmálum bréfanna, með birtingu fundarboðs og tillögu fyrir fundinn í kauphöll, bæði í nafni ÍL-sjóðs og ríkissjóðs, þann 10. mars 2025 og í Morgunblaðinu með heilsíðuauglýsingu á íslensku þann 13. mars 2025 og á ensku þann 16. mars 2025. Þá var boðun til fundarins jafnframt send til einstakra kröfuhafa fyrir milligöngu umsjónaraðila skuldabréfaútgáfunnar.

Tillaga að uppgjöri ÍL-sjóðs fól enn fremur í sér að ef eigendur skuldabréfanna staðfestu hana myndi fjármála- og efnahagsráðherra leggja fram frumvarp til fjáráukalaga til að afla ríkissjóði nauðsynlegra heimilda til að ganga til uppgjors í samræmi við tillöguna. Þær heimildir sem nauðsynlegar eru endurspeglast í þeirri breytingu sem lögð er til á 5. gr. fjárlaga og felur í sér útgáfu á allt að 510 ma.kr. ríkisskuldabréfa til viðbótar við þegar veittar heimildir í fjárlögum. Í tillögunni er einnig gert ráð fyrir að ríkissjóður leggi sjóðnum til sem svarar 55 ma.kr. af evrum (375,3 m.EUR) auk þess sem ríkissjóður tekur til sín tilteknar eignir ÍL-sjóðs, m.a. útlánasafn sjóðsins og skuldabréf útgefin af Húsnæðissjóði og Bríeti ehf., en heimild til þeirra ráðstafana er þegar til staðar í 6. gr. fjárlaga.

Með tillögunni og uppgjöri í samræmi við hana skapast þegar upp verður staðið skilyrði slita á ÍL-sjóði. Þá verður ríkisábyrgð á skuldum sjóðsins að fullu niður fallin en ríkisábyrgðir vegna skulda ÍL-sjóðs telja um 88% af öllum ábyrgðum í árslok 2024. Þá hefur verkefnisstjórn ÍL-sjóðs fjallað um og farið yfir tillöguna með hliðsjón af þeim möguleikum sem taldir eru standa ríkissjóði til boða varðandi framtíð sjóðsins og lagt til við ráðherra að unnið verði að framgangi tillögunnar, samið verði við eigendur krafna á þeim forsendum, skuldir gerðar upp

og ríkisábyrgð vegna þeirra þar með og sjóðnum að loknu uppgjöri slitið. Í þessu felst mat á því að samningaleið feli í sér hagkvæmustu niðurstöðu málsins fyrir ríkissjóð en það er jafnframt sú leið sem unnið hefur verið að í ráðuneytinu við lausn á vanda sjóðsins á undangengnum árum.

Þar sem heimildin í 5. gr. varðar útgáfu ríkisskuldabréfa fyrir verulegar fjárhæðir er forsaga og forsendur um fyrirhugað uppgjör á skuldbindingum ÍL-sjóðs reifað með ítarlegri hætti en almennt tíðkast þegar óskað er eftir einstökum lántökuheimildum í 5. gr. fjárlaga.