

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



KYNNING Á HELSTU NIÐURSTÖÐUM

REYKJAVÍK
2. JÚLÍ 2013

Nokkur mikilvæg atriði



- Allir líklegast í góðri trú en sáust kannski ekki fyrir
- Verðum að læra af mistökum – ekki þau einu sem gerðu mistök
 - LSE
 - AGS
- Vanda sig og ana ekki í hlutina
- Vera raunsæ og hlusta á ráð þeirra sem þekkja til

Sviðsmyndin 1 - alþjóðleg



- Ofgnótt sparifjár á heimsvísu
 - Gjaldeyrisforði í kjölfar Asiukreppu
 - Olíuauður v/ hás olíuverðs
 - Sjóðasöfnun vegna lífeyrisskuldbindinga
- Jafnvægi í hagkerfum heimsins
- Lágir vextir
 - Í kjölfar dot-com bólunnar til að hefta lækkun eignaverðs „Eignaverð getur ekki lækka“
 - Taumlaus ákefð og hjarðhegðun ásamt árattu til að hafna öllum efasemdum

Sviðsmyndin 2 - alþjóðleg



- Greiðslubyrði af fasteignlánnum lækkar
- Fjármálaupppfinningar
 - skuldabréfavafningar m.a. vegna aukninga á lánum til tekjulágra
- Fasteignamarkaðir á fleygiferð upp á við
- Sambærileg og víða meiri sveifla en hér
- Styttri og snarpari á Íslandi

Sviðsmynd 1 - Ísland



- Mjög hraðar breytingar í átt til markaðs – og alþjóðavæðingar
- Fjármálaumhverfi gjörbreytt
- Stefnt var að því að gera fjármögnun Íbúðalánasjóðs meira aðlaðandi fyrir erlent áhættufjármagn
 - Veita því inn á íslenskan íbúðalánamarkað í þeim tilgangi að ná niður vöxtum og auðvelda skuldsetningu enn frekar
- Húsnæðisstefnan fólst fyrst og fremst í aðstoð við fjármögnun íbúðakaupa og varð sífelld almennari

Sviðsmynd 2 - Ísland



- Íslensku bankarnir nýeinkavæddir með nóg fé
 - ódýrt erlent fjármagn
 - lækkun bindiskyldu
 - greiður lausafjáraðgangur hjá S.Í.
- Umgerð ÍLS því breytt
 - Skilgreindur sem félagsmálastofun en var það ekki
 - Eini bankinn sem ekki er einkavæddur...
- Bankarnir ætluðu sér hlut á fasteignalánamarkaði
- Mikil þensla því efnahagsstefnan snerist um að halda uppi kaupmætti og peningastefnan þegar frá leið að forða gengisfalli

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



Jón Þorvaldur Heiðarsson

Breytingarnar 2004



- Árið 2004 var farið í örlagaríka vegferð með Íbúðalánasjóð.
- Íbúðabréfakerfið var tekið upp með beinum peningalánnum en húsbrefakerfið var lagt niður.
- Hámarkslán voru hækkuð og veðhlutfall hækkað í 90%
- Að mestu ótengdar aðgerðir.
- Þessi vegferð endaði illa og varð þjóðinni dýrkeypt.

Hækkun veðhlutfalls í 90%



- Hækkun veðhlutfalls (láns hlutfalls) úr 65% í 90% átti rætur sínar til kosningaloforðs Framsóknarflokksins fyrir alþingiskosningarnar 2003.
- Að kosningum loknum varð það stefna ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks að hækka veðhlutfallið á kjörtímabilinu í 90%.

Íbúðabréfakerfið tekið upp



- Aðdragandi íbúðabréfanna var nefnd um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs sem skilaði álit í október 2003.
- Áhugi var á því að gefa út nýja gerð skuldabréfa, íbúðabréf.
- Skuldabréfin áttu að vera áhugaverð fyrir erlenda fjárfesta
 - Einn megintilgangurinn með nýjum bréfum

Íbúðabréfakerfið tekið upp



- Til þess var talið nauðsynlegt að ný skuldabréf Íbúðalánasjóðs yrðu óinnkallanleg (óútdraganleg).
 - Íbúðalánasjóður gæti ekki greitt þau upp fyrir lokagjaldlega
 - Það var breyting frá húsbrefunum sem voru innkallanleg
- Óinnkallanleg bréf skapa uppgreiðsluðáhættu ef látakendum er alltaf heimilt að greiða upp sín lán.

Hvað er uppgreiðsluáhætta?



- Þegar ÍLS tekur lán með því að gefa út skuldabréf (óinnkallanleg) og endurlánar viðskiptavinum sínum á hærri vöxtum, þá virðist staðan í lagi.
- Nema.....
- ...ef viðskiptavinirnir skila láninu, greiða það upp, þá verður að ávaxta það féð með öðrum hætti.
- Ef vextir hafa almennt lækkað er ekki hægt að ávaxta þetta fé á góðum kjörum.
- Þá blasir við tap, vaxtatekjur verða minni en vaxtagjöld.

Íbúðabréfakerfið tekið upp



- Til þess að koma í veg fyrir uppgreiðsluáhættu eru fyrst og fremst tvær leiðir
 - Að skuldabréf sjóðsins séu innkallanleg
 - Að leggja gjald á uppgreiðslur viðskiptavina
- Þar sem bréfin áttu ekki að vera innkallanleg lagði nefndin til að uppgreiðslugjald yrði tekið upp.
 - Mikil áhersla var lögð á það.
- Nýtt íbúðabréfakerfi var undirbúið á þessum forsendum.

Íbúðabréfakerfið tekið upp



- Í miðju kafi var ákveðið að hafa ekki uppgreiðslugjald.
- Báðum leiðum til að verjast uppgreiðsluáhættu lokað.
- Við þetta var áhætta sjóðsins aukin mjög mikið.

Íbúðabréfakerfið tekið upp



- Við aukinni áhættu var síðan reynt að bregðast með atriðum sem í eðli sínu voru ófullkomin.
- Þar á meðal að setja upp áhættustýringarkerfi
- Óraunhæft traust var sett á að það gæti leyst nánast allan vanda.
- Íbúðabréfakerfið var tekið upp 1. júlí 2004.
- Ákveðið var að bíða með hækkun veðhlutfallsins.

Skuldabréfaskiptin



- Ákveðið var að bjóða eigendum hús- og húsnæðisbréfa að skipta bréfum sínum í íbúðabréf í júnílok 2004.
- Þessi skuldabréfaskipti voru ein verstu mistök Íbúðalánasjóðs.
- Þau leiddu til afar slæmrar atburðarásar.

Skuldabréfaskiptin



- ÍLS tapaði að lágmarki 21 milljarði króna á skuldabréfaskiptunum (verðlag 2012)
- Auk þess var gerð í þeim reiknivilla.
- Þar töpuðust til viðbótar 3,5 milljarðar (verðlag og vextir 2012)
 - 1,5 milljarðar miðað við verðlag og vexti 2004

Skuldabréfaskiptin



- 69% húsbréfa var skipt í íbúðabréf.
 - 31% var haldið eftir.
- Hugmyndin var að ef til uppgreiðslna kæmi mætti draga út úr eftirstandandi húsbréfum (31% hluta) „á meðan birgðir entust“.
- Ýmislegt var athugavert við framkvæmd skiptanna.
- Svo sem að meðaltími skulda var lengdur í skiptunum
 - Þvert á áhættustýringu

Skuldabréfaskiptin



- Það alvarlegasta var hins vegar að þegar uppgreiðslur hófust í stórum stíl 23. ágúst 2004 kom brátt í ljós að skiptin voru framkvæmd á forsendum sem stóðust ekki.
- Ekki var hægt að draga úr „á meðan birgðir entust“
- Það var vanrækt að kanna hvort það mætti áður en skiptin fóru fram.
- Einungis mátti draga út húsbréf á móti fjórðungi uppgreiðslna.

Skuldabréfaskiptin



- Þrír fjórðu af hverri uppgreiðslu var fé sem sjóðurinn var í vandræðum með og gat ekki ávaxtað nægilega vel.
 - 21 milljarðs tapið

Innkoma KB banka



- Uppgreiðslurnar urðu vegna hagstæðra lána sem KB banki bauð 23. ágúst 2004.
- Hvað átti ÍLS að gera þegar aðrir lánuðu hagstæð lán?
- Hvert var grunnmarkmiðið með ÍLS?
- Sjóðurinn hefði átt að halda sér til hlés og einbeita sér að því að lágmarka eigið tap.
- Íbúðalánasjóður gerði það ekki heldur fór í samkeppni við bankana og reyndi að lána sem allra mest.

90% veðhlutfall og hærri hámarkslán



- Í desember 2004 voru hámarkslán sjóðsins hækkuð mikið og veðhlutfall hækkað í 90%.
- Hafði takmarkaðan tilgang miðað við aðstæður en gaf ÍLS kost á að lána meira en ella.

Aukin útlánaáhætta



- Aukið veðhlutfall jók útlánaáhættu mikið.
- Auk þess komu til önnur atriði.
- Slakað var á greiðslumati sem lántakendur þurftu að standast til að fá lán.
- Húsnæðisverð hækkaði skarpt og því jukust líkur á að í framtíðinni myndi húsnæðisverð síga.
- Það skapaði hættu á að eftirstöðvar 90% láns yrðu hærri en verðmæti íbúðar.
- Þrátt fyrir þetta var vaxtaálag vegna útlánataps ekki hækkað.

Áframhaldandi útgáfur



- Uppgreiðslur hrúguðust inn í sjóðinn.
- Frá september 2004 til apríl 2006 voru uppgreiðslur 112 milljörðum meiri en útlán Íbúðalánasjóðs.
- Sjóðurinn var í vandræðum með þetta fé
- Samt sem áður ákvað ÍLS að sækja sér aukalega 69 milljarða með útboðum.
- Hafði þá samtals 181 milljarða króna sem hann hafði ekkert með að gera.
- Engin haldbær rök voru fyrir áframhaldandi útgáfum

Áframhaldandi útgáfur



- Í desember 2004 ákvað ÍLS að lána Landsbankanum 17 milljarða.
- Lán sjóðsins til banka og sparisjóða til ársloka 2005 urðu samtals 95 milljarðar.
- Vafasamt er að nokkur vaxtaávinningur hafi falist í þessum samningum umfram að kaupa eigin bréf.
 - Með samningunum var tekin áhætta.
- Lánin notuðu bankar og sparisjóðir til að fjármagna íbúðaveðlán sín sem þeir veittu í samkeppni við ÍLS.

Áframhaldandi útgáfur



- ÍLS var því farinn að fjármagna uppgreiðslur hjá sjálfum sér og auka þannig eigið tap.
- Lánin juku þenslu því að öðrum kosti hefðu bankar og sparisjóðir líklega ekki lánað eins mikið og raun bar vitni.
- Þensluaukandi aðgerðir á þessum tíma voru afar slæmar því þensla var ærin fyrir.
- Með lánunum fór sjóðurinn á vissan hátt framhjá eigin reglum.
- Allt bendir til að þessir lánessamningar hafi ekki staðist lög.

Áhættustýring



- Mikið traust var lagt á áhættustýringu þegar upptaka íbúðalánakerfisins var undirbúin.
- Erlendir sérfræðingar settu upp áhættustýringarkerfi í sjóðnum.
- Áhættustýringu sjóðsins var samt sem áður verulega ábótavant.
- Starfsmenn virðist hafa skort þekkingu til að nota kerfið og stunda áhættustýringu.

Áhættustýring



- Til dæmis voru áhættumælikvarðar reiknaðir án þess að gera ráð fyrir uppgreiðslum þrátt fyrir að þær væru miklar.
 - Fyrst og fremst svokallaður meðaltími eigna
- Sjóðurinn skilaði FME skýrslu um áhættustýringu sína ársfjórðungslega.
- Sumir útreikningar í skýrslunum voru rangir og oft endurteknir úr eldri skýrslum
- FME virtist ekki taka eftir þessu.
- Áhættustýring varð því alls ekki að því gagni sem hún átti að vera.

Lán Íbúðalánasjóðs til lögaðila



- Íbúðalánasjóður lánaði ekki eingöngu til einstaklinga, hann lánaði einnig til lögaðila.
- Samtals voru lánaðir 112 milljarðar króna til byggingarverktaka, leigufélaga og fleiri aðila á tímabilinu 1999-2012.
- Það var fimmtungur af öllum lánnum sjóðsins.
- Mikið fé tapaðist í þessum lánveitingum.
- Mestu tapaði sjóðurinn á lánveitingum til leigufélaga.
 - Þeim var lánað mikið fé í átaki til að fjölga leiguíbúðum sem hófst 2001.

Lán Íbúðalánasjóðs til lögaðila



- Umgjörðin um leigufélagalánin var illa hugsuð frá upphafi.
 - Litlar kröfur um eigið fé
 - Ýmsar smugur til að misnota kerfið
 - ✦ Fá lán, byggja og selja svo sjálfum sér
 - Byggt var á stöðum þar sem ekki var sýnileg þörf á auknu íbúðarhúsnæði. (Húsnæði stóð jafnvel autt).
- Íbúðalánasjóður átti að fylgjast með þörf fyrir auknu íbúðarhúsnæði.
- Það var ekki gert á fullnægjandi hátt.

Tap Íbúðalánasjóðs



- Íbúðalánasjóður hefur tapað miklu fé frá stofnun 1999.
 - Með tapi er hér átt við hvers konar fjárhagslegt tjón.
- Hluta af þessu tapi er búið að bókfæra en hluti þess er ekki kominn fram eða hefur ekki verið bókfærður.

Tap Íbúðalánasjóðs



- Frá stofnun 1999 til ársloka 2012 hefur bókfært tap verið eftirfarandi (á verðlagi 2012):
- Vegna útlána og fullnustueigna 57 milljarðar
- Vegna lausafjárstýringar 17 milljarðar
- Vegna uppgreiðslna og fl. 27 milljarðar
- Samtals 100 milljarðar
- Þar af 80 milljarðar frá árinu 2008

Tap Íbúðalánasjóðs



- Metið tap áramótin í árslok 2012 sem ekki hefur verið bókfært er eftirfarandi (á verðlagi 2012):
- Vegna útlána og fullnustueigna 29 milljarðar
- Vegna lausafjárstýringar 11 milljarðar
- Vegna uppgreiðslna og fl. 27 milljarðar
- Samtals 67 milljarðar
- Auk þess vofir yfir uppgreiðslutap 103 milljarðar

Tap Íbúðalánasjóðs



- Bókfært og óbókfært tap (á verðlagi 2012):
- Vegna útlána og fullnustueigna 86 milljarðar
- Vegna lausafjárstýringar 28 milljarðar
- Vegna uppgreiðslna og fl. 54 milljarðar
- Samtals 167 milljarðar
- Auk þess vofir yfir uppgreiðslutap 103 milljarðar

Tap Íbúðalánasjóðs



- Vegna útlána og fullnustueigna 86 milljarðar
- Þar af vegna lána til einstaklinga 50 milljarðar (58%)
- Þar af vegna lána til lögaðila 36 milljarðar (42%)

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



Kirstín Flygenring

Stjórnun ÍLS



- Óskýr stjórnsýsluleg staða ÍLS
 - sjálfstæð en þó ekki-ráðherra skipaði stjórn
 - stefnumótun húsnæðismála í ráðuneyti
- Röng skilgreining á stofnuninni
 - Fjármálastofnun en ekki félagsmála – eftirliti því ábótavant
- Stjórnin með vítt verksvið og illa í stakk búin til að rækta eftirlitshlutverk
 - Skorti þekkingu á fjármálastarfsemi
 - Stjórnarformaður fyrst framkvæmdastjóri og sat oft fundi fjárhagsnefndar - báðum megin boðs
- Meira en áratugar töf á innleiðingu innra eftirlits – þrátt fyrir stöðugar áminningar innri endurskoðunar
 - Hefð bætt útlánastjórnun og áhættustýringu

Stjórnun ÍLS -2



- Verksvið framkvæmdastjóra ÍLS óskilgreint fram til ársins 2006 þegar fyrsta erindisbréf samið
- Mikið um óformleg samskipti milli stofnunar og ráðuneytis
- Ófullkomnar og óljósar fundargerðir stjórnar og framkvæmdastjórnar
 - Starfsmenn með aðgang að fundargerðum
- Almennt skortur á gögnum um mikilvæga fundi t.d. með Seðlabanka og FME
- Skortur á aga og góðum vinnubrögðum

Stjórnsýsla og eftirlit



- Eftirlit í litlum metum á þessum tíma
 - sbr. málefнасamninga ríkisstjórna – eftirlit sé ekki of íþyngjandi (1995, 1999, 2003)
 - Skilningsleysi á hvað gerir eftirlit virkt og trúverðugt – trúverðugleiki fjöregg eftirlitsstofnana
- ÍLS líklega á „röngum stað“ varðandi eftirlit. Ekki undir lögum um fjármálafyrirtæki

Stjórnsýsla og eftirlit -Alþingi



- Alþingi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum 44/1998. Veikti stöðu þingsins gagnvart sjóðnum.
- Formaður félagsmálanefndar á tímabili í stjórn ÍLS – sat báðum megin borðs
- Ríkisábyrgðin skiptir máli – Alþingi ber ábyrgð á öllum fjárveitingum

Stjórnsýsla og eftirlit – Ný lög 2004



- Ráðherra með „eigin menn“ í undirbúningi að lagabreytingunum 2004
 - Skil milli ráðuneytis og ÍLS óljós – sameiginlegir starfsmenn
- Stjórnsýslan og sérfræðingar hennar ekki nýtt sem skyldi í undirbúningi og eftirfylgni breytinganna

Stjórnsýsla og eftirlit - Ríkisendurskoðun



- Ríkisendurskoðun gerði tvær úttektir á ÍLS 2005 og 2006.
- Vanhæf vegna tengsla við sjóðinn
- Báðar skýrslur sjóðnum hagstæðari en efni standa til
 - Fyrri skýrslan með þröngt sjónhorn og tók ekki afstöðu til mikilvægra atriða
 - Seinni skýrslan studdist við óraunhæfa forsendu og gaf stjórnsýslu og stjórnámálamönnum falskt öryggi

Stjórnsýsla og eftirlit - Lánasýsla



- Ríkisábyrgðasjóður varaði við þeirri atburðarrás sem varð með innkomu bankanna en ekki var hlustað
- Fylgdist náið með uppgreiðslum og bað stöðugt um upplýsingar
 - áhyggjur af ríkisábyrgð
- Vissu ekki af lánum til banka og sparisj. og FME þagði
- Fékk ekki umbeðnar upplýsingar frá ÍLS - dróst m.a.í 5 mánuði
 - fékk ekki mikinn pólitískan stuðning

Stjórnarsýsla og eftirlit - FME



- ÍLS átti að fá umsögn FME um breytingu á áhættustýringarstefnu lögum skv.
- Breytti stefnunni í desember 2004 með lánum til banka og sparisjóða
- Tveir óformlegir fundir FME og ÍLS í lok desember um lán til bankanna – engar fundargerðir til
- FME kallar eftir formlegri tilkynningu í maí 2005
 - Hvers vegna ekki fyrr?
 - Brást FME trausti Alþingis sem eftirlitsaðili?

Stjórnsýsla og eftirlit – S.Í.



- ÍLS reyndi fyrst að koma uppgreiðslufénu fyrir í Seðlabankanum – aðalleg haustið 2004 en líka 2005
- Fékk ekki næga ávöxtun að eigin mati – voru ekki undir lögum um fjármálafyrirtæki
- Nokkrir fundir haldnir – engar fundargerðir til – tölvupóstar glataðir

Stjórnsýsla og eftirlit – S.Í. - 2



- 95 milljarðar fóru aftur út í hagkerfið - meiri þensla
- Voru engin önnur ráð í stöðunni?
- Brást Seðlabankinn hagstjórnarskyldum sínum