



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

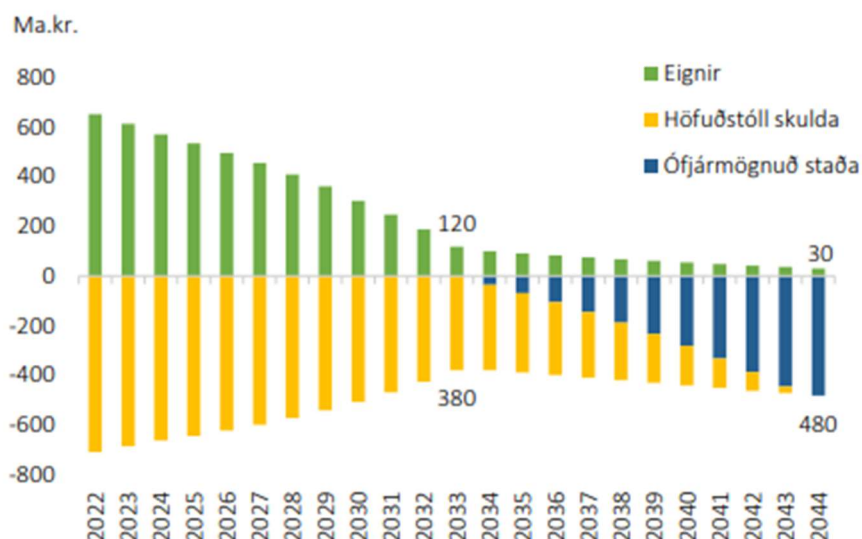
Málsheiti og nr.	Slit og uppgjör ÍL-sjóðs
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	31. mars 2023

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifapáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifapættir á fjárhag ríkissjóðs

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fyrir Alþingi í október 2022 skýrslu um stöðu ÍL-sjóðs. Tilgangur skýrslunnar var að upplýsa Alþingi um úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins með sviðsmyndum um mögulega þróun til næstu áratuga sem gera ráð fyrir viðvarandi taprekstri og áhrif á ríkissjóð í ljósi einfaldrar ábyrgðar á skuldum sjóðsins. Varðandi umfjöllun hér á eftir er rétt að gera fyrirvara um að fjárhæðir sem settar eru fram í þessu frummati á áhrifum byggjast á forsendum og áætlun um fjárhagsstöðu sjóðsins í þeirri skýrslu. Næsta víst er að uppreikningur á því mati miðað við núverandi forsendur mundi leiða í ljós að ófjármagnaðar skuldbindingar ÍL-sjóðs hafi þegar hækkað umtalsvert.

Niðurstöður skýrslunnar, sem byggjast á rekstrarlíkani fyrir sjóðinn og fjárhagsstöðu hans samkvæmt uppgjöri 30. júní 2022, sýna að sjóðurinn geti greitt afborganir og vexti af skuldbindingum sínum til ársins 2034 og eigi síðar en þá muni reyna á ábyrgð ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að staða sjóðsins þá verði neikvæð um u.þ.b. 260 ma.kr., sem að núvirði eru 170 ma.kr. Til þess að reka sjóðinn út líftíma skulda þyrfti ríkissjóður að leggja honum til um 450 ma.kr. eða 200 ma.kr. að núvirði.



Á myndinni hér fyrir ofan má sjá áætlun um þróun eigna og skulda sjóðsins út líftíma hans. Á árinu 2034 byrjar að byggjast upp ófjármögnuð staða þar sem greiðsluflæði eigna stendur

ekki lengur undir afborgunum af skuldum. Ef mögulegt væri að selja eignir sjóðsins á þessum tímapunkti má þó gera ráð fyrir að sjóðurinn gæti staðið skil á greiðslum skulda í 2-3 ár til viðbótar. Eigi síðar en þá verður sjóðurinn orðinn ógjaldfær.

Ef sjóðnum væri slitið nú og eignir seldar og ráðstafað til greiðslu á skuldum, myndi neikvæð staða nema 47 ma.kr. m.v. 30. júní 2022. Uppgjör á sjóðnum með þeim hætti mundi stöðva áframhaldandi taprekstur en eins og fram kom í skýrslu ráðherra má gera ráð fyrir að með hverjum mánuði sem líður aukist kostnaður ríkissjóðs við uppgjör um 1,5 ma.kr. að jafnaði. Það mat miðaði við hóflega verðbólgu en sjóðurinn er útsettur fyrir hækkun verðlags og því er uppsafnað tap orðið enn herra en þessar tölur gefa til kynna í ljósi hárrar verðbólgu að undanfögnu.

Eins og nánar er fjallað um í áformaskjali um lagasetninguna standa mörg rök til þess að sjóðnum verði slitið og að með skipulögðum hætti verði hafist handa við að ráðstafa eignum til uppgjors á skuldbindingum, annað hvort með samkomulagi við eigendur skuldabréfa sjóðsins eða formlegri slitameðferð. Í því felst jafnframt að ríkissjóður geri upp ábyrgð á skuldum eða því sem upp á vantar að eignum slepptum.

Tímasetning uppgjors á ríkisábyrgð vegna skulda ÍL-sjóðs hefur ólík áhrif á fjárhag ríkissjóðs eins og komið hefur fram en ríkissjóður mun í öllum tilvikum þurfa að leggja fram háar fjárhæðir til þess uppgjors. Reiknuð hafa verið áhrif á skuldahlutföll ríkissjóðs og árleg vaxtagjöld miðað við þá forsendu að metið tap sjóðsins samkvæmt stöðu hans 30. júní 2022 væri fjármagnað með útgáfu ríkisskuldabréfa og sjóðnum yrðu lagðir til fjármunir til að varna því að hann færi í þrot. Er þá gengið út frá þremur tímapunktum í rekstri sjóðsins eins og fjallað er um í skýrslu ráðherra, uppgjör nú þegar, uppgjör árið 2034 þegar eignir eru upptarnar, eða í þriðja lagi framlög frá þeim tíma fram að síðasta gjalddaga skuldabréfa árið 2044. Þessar forsendur eru notaðar til að gefa til kynna þær stærðargráður sem um er að ræða án tillits til lögmætis mismunandi leiða.

	30.6.2022	2034	2044
<i>Slit m.v. ákveðinn tímapunktur</i>			
<i>Áætlaðar tölur í ma.kr.</i>			
Skuldaaukning ríkissjóðs, % af VLF	1,2%	4,6%	5,3%
Núvirtur kostnaður á föstu verðlagi	47	170	200
Uppsafnaður kostnaður á verðlagi hvers árs	47	260	450
Árleg vaxtagjöld m.v. 5% nafnvexti*	2,35	8,65	10

*Fer eftir verðbólgu, vaxtastigi og hlutfalli verðtryggðra og óverðtryggðra útgefinna ríkisskuldabréfa

Í því sambandi skiptir einnig máli hvaða eignir væru nýttar í uppgjörið þ.e. hvort fjármögnun ríkisábyrgðar væri alfarið með útgáfu nýrra ríkisskuldabréfa eða hvort aðrar eignir ríkissjóðs væru nýttar. Þessir möguleikar hafa ólík fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð en þó er almennt hægt að segja að nýting eigna á efnahag ríkissjóðs séu skynsamlegri í slíku uppgjöri en útgáfa skulda.

Eins og fram kemur í áformaskjalinu um lagasetninguna kemur einnig til álita að gera breytingar á samsetningu eignasafns ÍL-sjóðs í því skyni að leitast við að koma til móts við þarfir eigenda skuldabréfa um að eignir í uppgjörinu hafi góða möguleika á að skila ásættanlegri ávöxtun eða sambærilegri og skuldabréf ÍL-sjóðs bera. Í því gæti falist að ríkissjóður skipti við ÍL-sjóð á eignum sjóðsins sem ekki falla jafn vel að þeim þörfum og aðrar eignir sem ríkissjóður býr yfir.

Rétt er að halda því til haga að þær fjárhæðir sem hér eru settar fram sem stærðargráður vegna uppgjors á skuldum ÍL-sjóðs koma til viðbótar þeim u.þ.b. 100 ma.kr. að núvirði sem Íbúðalánasjóði voru lagðir til á árunum eftir fall bankakerfisins til að styrkja eiginfjárstöðu

hans.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Mat á greiðsluflæði sjóðsins og mismunandi leiðum við uppgjör hans byggjast á sérstöku rekstrarlíkani sem hefur verið viðhaldið í starfsemi sjóðsins sbr. umfjöllun hér á undan.
- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum
Gerðar hafa verið ýmsar greiningar á stöðu sjóðsins varðandi verðbólgu, vexti sem og ávöxtun eigna til framtíðar. Slíkar greiningar miðað við forsendur sem eðli málsins samkvæmt eru háðar nokkurri óvissu breyta þó ekki þeirri mynd að sjóðurinn er í raun ógjaldfær. Í þessu frummati á áhrifum lagasetningar eru ekki settar fram sérstakar næmnigreiningar m.t.t. slíkra forsendna en það kann að verða til nánari skoðunar í endanlegu áhrifamati.
- c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Lagasetning um slit sjóðsins mundi fela í sér endanlegt uppgjör á honum.
- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
Með lagasetningu um uppgjör sjóðsins væru settar skorður við þeim kostnaði sem fellur á ríkissjóðs vegna ríkisábyrgðar á skuldabréfum ÍL-sjóðs og því varnað að hann verði meiri en felst í einfaldri ábyrgð.
- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Nettó uppgjör á ríkisábyrgð vegna ÍL-sjóðs mun færast til gjalda í rekstrarreikningi ríkissjóðs á því ári sem það fer fram og hafa samsvarandi áhrif á heildarafkomu þess árs. Þá má ætla að skuldsetning ríkissjóðs mundi aukast sem því næmi og af þeim skuldum mundu falla til vaxtagjöld um langt árabíl.

2. Tekjubreytingar

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum

Ekki er ástæða til að ætla að slit og uppgjör ÍL-sjóðs hefðu áhrif á tekjuhlið ríkisfjármálanna nema e.t.v. óbeint ef í tengslum við það færu fram eignaskipti sem hefðu áhrif á stöðu vaxtaberandi eigna ríkissjóðs.

3. Útgjaldabreytingar

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum

Sbr. staflíði d) og e) undir tölulíð 1 í þessum kafla

4. Eignabreytingar

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum

Ekki er hægt að leggja mat á tiltekna eignabreytingar á þessu stigi málsins. Það færi eftir hvaða eignir kynnu að vera nýttar í uppgjöri í tengslum við slit sjóðsins, hvort sem er að ákvörðun stjórnvalda eða í samkomulagi við eigendur skuldabréfa. Ljóst er að slíkt uppgjör gæti haft umtalsverð áhrif á samsetningu eigna og skulda ríkissjóðs.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum
Áform um slit og uppgjör ÍL-sjóðs eru fullu samræmi við það fyrirkomulag við stjórn ríkisfjármála sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Verður raunar að telja að þau ákvæði feli í sér skyldur stjórnvalda til að bregðast tímanlega við fyrirliggjandi ógjaldfærni ÍL-sjóðs og varna því að tjónið fyrir ríkissjóð verði meira en orðið er í þágu

grunnilda laganna um sjálfbærni, stöðugleika og varfærni, sem teljast til fjármálareglna laganna. Einnig í því skyni að stuðla að því að hægt verði að uppfylla töluasetta fjármálareglu laganna um skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu.

Þá er ljóst að afla þyrfti fjárheimilda, lánsfjárheimilda og heimilda til eignaráðstafana í fjárlögum í tengslum við uppgjör sjóðsins.

- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál
Öll reikningshaldsleg framsetning fjárráðstafana í tengslum við uppgjör ÍL-sjóðs yrði færð til bókar í reikningum ríkisins í samræmi við kröfur sem gerðar eru í hagskýrslu- og reikningsskilastaðli sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs
Á ekki við
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur
Á ekki við
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi
Á ekki við
- f) Opinber innkaup og útboð
Á ekki við
- g) Eignaumsýsla ríkisins
Líta má á slit ÍL-sjóðs sem einföldun á eignaumsýslu ríkisins þar sem úrvinnslu og umsýslu sjóðsins sem slíks væri þar með lokið.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna
Á ekki við
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
Ekki þykir ástæða til að ætla annað en að efnd á einfaldri ábyrgð ríkisins við uppgjör ÍL-sjóðs væri í samræmi við ríkisstyrkja- og ívilnanareglur ESB. Hins vegar kynni það að vera álitamál ef ríkissjóður reiddi fram framlög sem væru umfram það.

B.

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
 - a) í gildandi fjárlögum
Nei
 - b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
Á ekki við
 - c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
Nei
2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
Gert er ráð fyrir að lagðar væru fram tillögur um viðeigandi fjárheimildir og heimildir til fjárráðstafana í fjárlagafrumvarpi á Alþingi.
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?
Nei

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Mat á áhrifum á eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs
Fjármála- og efnahagsráðuneytið fékk ráðgjafarfyrtækið Analytica til að meta möguleg áhrif á eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs m.v. ólíkar forsendur um uppgjör á skuldum og ríkisábyrgð.

Unnið var með nokkrar sviðsmyndir þar sem gert var ráð fyrir að eigendur skuldabréfanna tækju við blönduðu eignasafni í ólíkum hlutföllum.

Einnig var gengið út frá þeirri forsendu að þær eignir sem afhentar yrðu eigendum skuldabréfanna væru ekki bundnar af sambærilegu greiðsluflæði og skuldir ÍL-sjóðs skila heldur hefðu eigendur meira svigrúm í tíma til að ávaxta þær. Í sviðsmyndunum er gengið út frá forsendum langtíma fagfjárfesta sem eiga megnið af skuldum sjóðsins og að fjárfestingaþörf þeirra á hverju ári sé veruleg. Þessir aðilar standa í dag frammi fyrir endurfjárfestingaráhættu vegna framtíðargreiðsluflæðis íbúðabréfa. Þannig mætti horfa á þessi eignaskipti sem tilfærslu í tíma þar sem eigendur skuldabréfa fengju höfuðstólinn afhentan að fullu í dag í blönduðu eignasafni í stað þess að þeir fengju höfuðstólinn til baka yfir tíma samkvæmt skilmálum skuldabréfanna og færu þá í sambærilegar fjárfestingar.

Niðurstaða Analytica sýnir að vænt langtímaávöxtun af blönduðu eignasafni skuldabréfa og innlendra og erlendra hlutabréfa, miðað við gefnar forsendur, geti verið á bilinu 4,1-4,7% með 0,8-1,1% árlegu staðalfrávikum væntrar langtímaávöxtunar. Af því má sjá að möguleikar eigenda til að fá sambærilega ávöxtun og skuldabréf ÍL-sjóðs gefa eru góðir. Þetta er einnig í takt við sögulega ávöxtun lífeyrissjóðanna á síðustu áratugum sem að jafnaði hefur verið nokkuð hærri en vextir íbúðabréfa.

Það er því mat stjórnvalda, í ljósi stöðu ÍL-sjóðs, að sameiginlegir hagsmunir ríkissjóðs og eigenda skuldabréfa ÍL-sjóðs geti falist í uppgjöri á skuldum sjóðsins með blönduðu safni eigna og að með því séu heildarhagsmunir almennings í landinu best tryggðir.

2. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið

Tilgangurinn með því að leggja lagafrumvarpið fyrir Alþingi er að fjallað verði um og tekið á fyrirbyggjandi gjaldþroti ÍL-sjóðs með fyrirbyggju og skipulegum aðgerðum á þann hátt að eigendur skuldabréfa sjóðsins verði jafn eða betur settir miðað við að ríkissjóður efni að fullu þá ríkisábyrgð sem kveðið er á um í skilmálum skuldabréfanna og tekur til höfuðstóls að viðbættum verðbótum og vöxtum á uppgjörsegi. Samhliða því verði án frekari dráttar komið í veg fyrir að vegna aðgerðaleyfis stjórnvalda myndist gríðarlegar viðbótarskuldbindingar sem kröfur á ríkissjóð án lagastóðar. Þannig verði vaxandi vanda ekki velt áfram til framtíðarinnar heldur leyst úr honum tímanlega áður en í öfni er komið. Reynslan sýnir að það er farsælasta leiðin til að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála þannig að þau geti mildað ágjöf og skakkaföll sem hætt er við að samfélagið gæti þurft að standa af sér.

Jafnframt er nauðsynlegt vegna jafnvægis á fjármálamörkuðum og mögulegra áhrifa slíks uppgjors á fjármálastöðugleika að fyrir liggi með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins verður ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Vert er að nefna að trúverðugleiki í stjórn ríkisfjármála og lánshefismati ríkissjóðs felst ekki síst í því að sýnt sé að stjórnvöld bregðist við og komi í veg fyrir að uppgjör ÍL-sjóðs verði kostnaðarmeira og meira íþyngjandi fyrir skattgreiðendur en það þarf að vera og ástæða er til. Hagsmunir almennings eru fölgir í því að fullvissa ríki um það uppgjör og að vandanum verði ekki velt yfir á komandi kynslóðir.

3. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.

– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“

Á ekki við

4. Samkeppnisskilyrði

Á ekki við

- Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta)
- Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja)

c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd) d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
D. Önnur áhrif
Á ekki við 1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011 – Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi) – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011 3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000 – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011 4. Áhrif á byggðalög 5. Áhrif á frjáls félagasamtök 6. Áhrif á jafnrétti kynjanna – Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum 7. Áhrif á lýðheilsu 8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir 9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri 10. Áhrif á stjórnýsly, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni 11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar 12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun
E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á
1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag 2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á 3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat)
F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati
1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?