

Slit og uppgjör ÍL-sjóðs – niðurstöður samráðs

Inngangur

Á vormánuðum 2023 átti sér stað samráð vegna áforma um lagasetningu í tengslum við fyrirhuguð slit og uppgjör ÍL-sjóðs. Haustið 2022 hafði verið lögð fram skýrsla á Alþingi um stöðu sjóðsins og í kjölfarið komu fram athugasemdir og ábendingar hagsmunaaðila við leiðir sem þar voru reifaðar.

Í umsögnum sem bárust í samráðsgáttinni eru m.a. sett fram sjónarmið um að fyrirbyggjandi ábyrgð íslenska ríkisins taki til eftirstandandi afborgana og vaxta af skuldabréfum ÍL-sjóðs allt til lokagildisdags skuldabréfa, en ekki einungis til höfuðstóls þeirra og áfallinna vaxta og verðbóta við uppgjör ef til gjaldþrots kemur. Jafnframt að sérhver röskun á því greiðsluferli feli í sér bótaskylda takmörkun á eignarréttindum. Þessháttar röksemdir höfðu komið fram á fyrri stigum og talsverð umfjöllun er um slík atriði í áformaskjalinu.

Hér á eftir er með almennum hætti farið yfir þær ábendingar sem bárust.

Grundvöllur áformaðrar lagasetningar

Sú athugasemd er sett fram að ekki sé nægilega vel ígrundað að ráðast í fyrirhugaða lagasetningu. Til svars við því verður að benda á að rekstri Íbúðalánasjóðs sem lánastofnunar var endanlega hætt í árslok 2019. Á þeim tíma tók Alþingi ákvörðun um að hjá ÍL-sjóði skyldi fara fram úrvinnsla þeirra eigna og skulda Íbúðalánasjóðs sem tilheyrðu almenna íbúðalánakerfinu, þ.m.t. umrædd íbúðabréf útgefnum með óbeinni ríkisábyrgð.

ÍL-sjóði er að lögum sett það fyrirkomulag og hlutverk að vinna úr uppsöfnuðum fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs frá fyrri tíð með það að markmiði að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs. Í því verkefni verður að horfa til skuldsetningar sjóðsins og umfangsmikilla og reglubundinna afborgana og vaxtagreiðslna á móti eignum sem ekki standa undir greiðslunum til lengri tíma litið. Jafnframt verður að horfa til þess að samningaumleitanir við eigendur skuldabréfa höfðu ekki borið árangur þegar áformaskjalið var kynnt til samráðs. Því þótti óhjákvæmilegt að leita leiða til að ljúka uppgjöri sjóðsins með lögum, greiða skuldir hans, ráðstafa eignum og gera upp ábyrgð ríkissjóðs.

Að ýmsu er að hyggja í þeim efnum og gæta þarf eins og mögulegt er að hagsmunum eigenda íbúðabréfa, þótt ráðherra hafi fyrst og fremst skyldum að gegna gagnvart hagsmunum almennings og ríkissjóðs. Þeir kostir sem hafa verið ígrundaðir eru reifaðir í áformaskjalinu og þar er tíundað af hverju nauðsynlegt þykir að ÍL-sjóði verði slitið með lögum. Til upprifjunar fela slit sjóðsins á grundvelli laga í sér ráðstöfun eigna hans til kröfuhafa, uppgjör ríkisábyrgðar og eftir atvikum greiðslur fyrir bótaskyldt tjón sem af ráðstöfuninni kynni að hljóta, þótt slíkt tjón sé ekki fyrirséð.

Staða lántaka

Bent er á mikilvægi þess að hagsmunir lántaka raskist ekki ef lánasöfn verða framseld. Taka verður undir þá ábendingu. Hvorki verða lagðar til lagabreytingar sem raska lögbundnum rétti lántaka í tengslum við mögulega lagasetningu né í tengslum við mögulega yfirfærslu eigna ef um slíkt verður að ræða. Ekki er þörf á sérákvæðum í fyrirhuguðu frumvarpi til að viðhalda þeim rétti.

Forsendur fjárfesta

Af umsögnum má ráða að það hafi verið forsenda einhverra fjárfesta fyrir kaupum á íbúðabréfum að ekki gæti komið til gjaldfellingar bréfanna á lánstímanum og að íslenska ríkið myndi tryggja greiðslu vaxta og verðbóta út líftíma þeirra. Viðkomandi hafi þannig talið að um ríkisskuldabréf væri að ræða fremur en markaðsbréf sjóðs í eigu ríkisins, en þó með betri ávöxtun. Þótt þessi skilningur kunni að hafa verið til staðar þá samræmist hann ekki skilmálum bréfanna. Hærri ávöxtun þessara skuldabréfa hefði auk þess átt að gera fjárfestum ljóst að bréfin væru ekki sambærileg ríkisskuldabréfum m.t.t. greiðsluöryggis.

Að mati stjórnvalda er óumdeilanlegt að íslenska ríkið ber ábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs og að sú ábyrgð er einföld. Jafnframt að í einfaldri ríkisábyrgð felst ekki að ríkissjóður muni tryggja að ÍL-sjóður verði aldrei gjaldþrota.

Ávöxtun eigna ÍL-sjóðs

Bent er á gagnsemi þess að fram fari óháð athugun á því hversu mikið væri hægt að bæta ávöxtun eigna sjóðsins með endurskoðun fjárfestinga hans. Sú ábending á rétt á sér og gerðar hafa verið athuganir á þessu af hálfu ráðuneytisins og ráðgjafa á þess vegum að greina nánar ávöxtunarmöguleika sjóðsins miðað við áframhaldandi rekstur.

Hvort sjóðurinn verði tekinn til gjaldþrotaskipta

Í umsögnum er því borið við að gjaldþrotaskipti ÍL-sjóðs með lagasetningu fari gegn „afdráttarlausum skilmálum íbúðabréfanna“ um að sjóðurinn verði ekki tekinn til gjaldþrotaskipta. Þessi túlkun samræmist ekki orðalagi skilmálanna, sem útskýra að sjóðurinn verði ekki tekinn til gjaldþrotaskipta að óbreyttum lögum. Gert er ráð fyrir að lög kunni að mæla fyrir um slíkt, líkt og fram kemur í lögum um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991, sbr. 3. mgr. 5. gr.

Tjón

Í umsögnum er gengið að því vísu að fyrirhuguð lagasetning eða ráðstafanir á grundvelli hennar muni leiða til tjóns. Í því sambandi er þó í umsögnum ekki fjallað um hefðbundin sjónarmið um hvernig meintar eignaskerðingar yrðu fjárhagslega metnar. Sjónarmið eigna- og skaðabótaréttar myndu eiga við um skilgreiningu og ákvörðun tjóns vegna slita- eða gjaldþrotameðferðar ÍL-sjóðs, að því marki sem bótaskylda kynni að leiða af slíkri lagasetningu eða af ráðstöfun á grundvelli hennar.

Sú afstaða er sett fram í umsögnum að það sé villandi í áformaskjali að leggja upp með að ekki sé víst að skuldabréfaeigendur verði fyrir tjóni og það sama eigi við um umfjöllun í áformaskjali um skyldu skuldabréfaeigenda til að takmarka tjón sitt. Sem svar við þeirri afstöðu skal á það bent að verði áformuð lagasetning að veruleika þá munu hefðbundin sjónarmið eiga við um mat á því hvort og að hvaða marki eignaskerðing hafi átt sér stað. Leiða verður sterkum líkum að því að sá sem verður af framtíðargreiðslustraumi af skuldabréfi þurfi að sæta því að ætluð ávöxtun þess höfuðstóls sem hann fær í hendur hafi áhrif á bótarétt hans og þar með mat á eignaskerðingu. Jafnvel þótt því verði ekki slegið föstu hversu langt þau sjónarmið ná þá eru fullyrðingar á borð við „*það stenst auðvitað ekki*“ eða „*ávöxtun skiptieigna í framtíðinni er þýðingarlaus með öllu*“, sem settar eru fram í umsögnum, ekki til þess fallnar að þróa áfram samtal um þær.

Mat á tjóni

Í umsögnum er vikið að hugmyndum í áformaskjali um að setja í löggjöf reglu um mat á tjóni og þær afgreiddar sem „markleysa“. Ráðuneytið fellst á að löggjafinn hafi ekki frjálsar hendur um hvernig slík regla yrði útfærð. Engu að síður er heimilt að setja fram slíka matsreglu og í vissum tilvikum æskilegt, enda sé í útfærslu tekið tillit til hagsmuna þess sem sætir mögulegri takmörkun eignarréttinda og reglan byggi á viðurkenndum sjónarmiðum skaðabóta- og eignarréttar. Við samningu frumvarps hefur verið miðað við að almennar reglur gildi um ákvörðun bóta, en einnig að það mat fari fram þegar vísir er um það. Þá verður tekið mið af reglum bóta- og eignarréttar um takmörkun tjóns eins og komið er að hér á eftir.

Þá er í umsögnum fullýrt að mat á mögulegu tjóni fari fram á grundvelli „fjármálafræða“ og að miðað verði við ávöxtunarkröfu ríkisútgáfu. Sú afgreiðsla er nokkuð einföld enda er í eigna- og skaðabótarétti gengið út frá því að ef tjónþoli telur framboðnar bætur ekki nægjanlegar þá beri hann sönnunarbyrðina fyrir því að tjón hans hafi verið meira. Kröfur dómstóla til sönnunar eru ekki einhlítar og í málum sem snerta skerðingu á eignarréttindum er sönnunarmat frjálst.

Takmörkun tjóns

Mótmæli eru sett fram í umsögnum gegn því að sjónarmið um tjónstakmörkunarskyldu skipti máli þegar kemur að bótaákvörðunum, ef talið yrði að uppgjör fyrir lokagjalddaga fæli í sér óheimila eignaskerðingu. Því er einfaldlega til að svara að í skaðabóta- og eignarétti er þessi regla talin gilda við bótaákvörðun ásamt reglum um orsakatengsl og sennilega afleiðingu. Um tjónstakmörkunarskylduna er fjallað meðal annars í riti Karls Axelssonar og Ásgerðar Ragnarsdóttur um eignarnám frá 2021, bls. 191 og segir þar að ótvírætt sé að eignarnámsþola sé skylt að draga úr tjóni sínu eins og kostur er og þar eigi við svipuð sjónarmið eins og í skaðabótarétti. Til marks um þessa reglu hefur t.a.m. verið vísað til úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta frá árinu 1981 þar sem framkvæmdir Vegagerðarinnar höfðu truflað æðavarp. Við ákvörðun bóta var í málinu vísað til þess að tjónið yrði aðeins tímabundið enda mætti að fullu ná því upp á tveggja til þriggja ára tímabili, sæju eigendur varpsins sér hag í því.

Greining á fjárhagsáhrifum

Í umsögnum er bent á nauðsyn þess að fjárhagsleg áhrif mögulegrar lagasetningar verði tilhlýðilega metin. Af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins er tekið undir að greina þurfi áhrif af mögulegri lagasetningu og áhrif af líklegum ráðstöfunum á grundvelli hennar. Slíkar greiningar lágu að einhverju leyti fyrir og bætt hefur verið við þær frá því áformaskjalið var birt.

Afleiðingar af inngripi

Ábendingar eru settar fram um að áformaðar ráðstafanir muni óhjákvæmilega rýra eignastöðu eigenda íbúðabréfa. Jafnframt virðast einhverjir umsagnaraðila telja að með því að fyrirhuguð löggjöf og ráðstafanir á grundvelli hennar verði ríkissjóði til hagsbóta þá hljóti hún að verða eigendum íbúðabréfa til tjóns að sama skapi.

Ráðuneytið ítrekar af þessu tilefni að þegar hagur annars aðila viðskiptasambands batnar þá er ekki sjálfgefið að hinn aðilinn verði fyrir samsvarandi tjóni (sem á ensku er kallað *zero-sum game*). Líkt og segir í áformaskjalinu geta eigendur krafna farið á mis við vexti en á móti yrði flýtt til þeirra greiðslu höfuðstóls, sem unnt er að hafa ávöxtun af til framtíðar. Greiningar gefa til kynna að góðar líkur séu til þess að sú ávöxtun geti skilað jafn góðri ef ekki betri ávöxtun en skuldabréf ÍL-sjóðs bera. Þær ráðstafanir sem gert er ráð fyrir í áformunum geta þannig skapað aðstæður þar sem báðir aðilar gætu bætt hag sinn.

Bætur vegna mögulegs tjóns

Rétt þykir, til að taka af vafa um hugsanlegt tjón, að fyrirhugað frumvarp hafi að geyma bótareglu sem kveði á um skyldu til að bæta tjón sem leiða kynni af slitum á aðila á borð við ÍL-sjóð, ef unnt er að sýna fram á að tjón hafi í reynd orðið. Slíkt tjón mundi felast í mismun á ávöxtun sem fengist hefur á verðmæti sem látin eru í té við slitin og þeim ábata sem viðkomandi hefði borið úr bítum á grundvelli ef ekki hefði komið til slita. Um er að ræða hlutlæga bótareglu og því er komið til móts við öll sjónarmið sem lúta að réttaröryggi og réttarvissu.