

Skýrsla eftirlitsnefndar með lánum með ríkisábyrgð

skv. ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, sbr. lög um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020.

Júní 2021

Innihald

I. INNGANGUR	4
II. FORSAGA, TILEFNI OG LEIÐIR.....	5
III. FRAMKVÆMD	5
Almennt	5
Lántakar:.....	5
Lánveitendur:.....	6
Tölulegar upplýsingar	7
Viðbótlán	7
Stuðningslán	8
VI. MAT OG ÁBENDINGAR	20
Mat	20
Almennt	20
Frá greiðsluvanda til skuldavanda	21
Ábendingar	22

Töfluyfirlit

TAFLA I. Staða viðbótlána í lok maí 2021.....	8
TAFLA II. Skipting allra veittra stuðningslána niður á atvinnugreinar.....	8
TAFLA III. Skipting stuðningslána allt að kr. 10 milljónir og svo hærri en kr. 10 milljónir eftir atvinnugreinum.	9
TAFLA IV. Skipting beggja flokka stuðningslána á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. .	9
TAFLA V. Skipting eftir lánveitendum.	10
TAFLA VI. Stuðningslán eftir lánveitendum og atvinnugreinum.	11
TAFLA VII. Veitt stuðningslán eftir kennitölum lántaka.	12
TÖFLUR IX OG X	20

Myndayfirlit

MYND I. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána.	12
MYND II. Uppsafnaður fjöldi stuðningslána.....	13
MYND III. Greining á fjárhæð stuðningslána.....	13
MYND IV. Fjárhæð stuðningsláns á móti tekjum.	14
MYND V. Fjöldi lánveitinga eftir lánveitendum.	14
MYND VI. Hlutfall lánveitanda af heildar útlánnum.....	15
MYND VII. S.....	15
MYND VIII	16
MYND IX.....	16

MYND X.....	17
MYND XI.....	17
MYND XII.....	18
MYND XIII.....	18
MYND XIV	19
MYND XV	19

I. INNGANGUR

Skýrsla þessi er gerð af eftirlitsnefnd með framkvæmd viðbótarlána og stuðningslána með ríkisábyrgð.

Eftirlitsnefndin starfar samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997, sbr. 21. gr. laga nr. 38/2020.

Í fyrrnefndu greininni, sem leiðir í lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 ákvæði nr. II til bráðabirgða, segir um nefndina að ráðherra skipi hana til að hafa eftirlit með framkvæmd þess ákvæðis. Nefndarmenn skuli hafa þekkingu á málefnum fjármálamarkaða. Forsætisráðherra tilnefni einn nefndarmann, samstarfsnefnd háskólastigsins einn og skuli einn, formaður nefndarinnar, skipaður án tilnefningar. Þá segir að nefndin geti kallað eftir upplýsingum og gögnum um framkvæmd samnings ráðherra og Seðlabanka Íslands bæði frá Seðlabankanum og hlutaðeigandi lánastofnunum. Nefndin skuli skila ráðherra skýrslu um framkvæmdina á sex mánaða fresti, í fyrsta sinn fyrir 1. nóvember 2020, en jafnframt skuli hún upplýsa ráðherra án tafar ef hún verður vör við brotalamir í framkvæmdinni. Nefndarmenn séu bundnir þagnarskyldu samkvæmt X. kafla stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Í síðarnefndu greininni segir að nefnd, sem ráðherra skipi samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997, hafi eftirlit með framkvæmd kafla laganna um stuðningslán, þar á meðal samninga ráðherra við Seðlabanka Íslands og samninga Seðlabankans við lánastofnanir. Ákvæði bráðabirgðaákvæðisins um upplýsingarétt nefndarinnar, skýrsluskil, upplýsingaskyldu við ráðherra og þagnarskyldu eigi við að breyttu breytanda um eftirlit samkvæmt greininni.

Í skipunarbréfi fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 29. apríl 2020, segir meðal annars að nefndinni sé ætlað að hafa almennt eftirlit með framkvæmd viðbótarlána með ábyrgð ríkissjóðs bæði af hálfu Seðlabanka Íslands og hlutaðeigandi lánastofnana. Skyldur Seðlabankans komi einkum fram í samningi hans og ráherra og skyldur lánastofnana í samningum sem Seðlabankinn gerir við einstaka lánastofnanir og endurspegla samning Seðlabankans og ráðherra. Þá kemur fram í skipunarbréfinu að við ritun þess liggi fyrir Alþingi frumvarp fjármála- og efnahagsráherra til laga um fjárstuðning við minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í 19. gr. frumvarpsins sé lagt til að sömu eftirlitsnefnd verði falið að hafa eftirlit með framkvæmd lánastofnana á stuðningslánum samkvæmt frumvarpinu. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt að þessu leyti aukist verkefni nefndarinnar og við bætist eftirlit með framkvæmd stuðningslána. Eins og fyrir liggur var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 38/2020.

Að mati nefndarmanna er nefndin ekki stjórnvald og tekur ekki ákvarðanir um réttindi og skyldur neins þeirra aðila sem henni er ætlað að hafa eftirlit með. Það er ráðherra og eftir atvikum löggjafans að bregðast við skýrslum og ábendingum nefndarinnar svo sem þeir kunna að telja tilefni til.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 og ákvæði 21. gr. laga nr. 38/2020 eru nokkuð ólík hvað eftirlitssvið nefndarinnar varðar. Í fyrrnefnda ákvæðinu kemur fram að eftirlitsnefndinni sé ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd þess án sérstakra takmarkana, þó svo ákveðnar takmarkanir leiði af öðrum lögum. Síðarnefnda ákvæðið er hins vegar beinskeyttara hvað varðar eftirlitssvið nefndarinnar, en þar segir að hún hafi eftirlit með framkvæmd kafla laganna um stuðningslán, þar á meðal framkvæmd samnings ráðherra við Seðlabanka Íslands og samninga Seðlabankans við lánveitendur. Svo gott sem allt sem varðar viðbótarlán á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða II í lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 telst til framkvæmdar laganna vegna almenns eðlis þess. Eftirlitsnefndin hefur tekið þá afstöðu að af tilvísun laga nr. 38/2020 til fyrrnefnda ákvæðisins leiði að eftirlitssvið nefndarinnar samkvæmt ákvæðunum sé sams konar og að í því felist bæði eftirlit með því að framkvæmd Seðlabanka Íslands og lánveitenda sé í samræmi við einstök ákvæði laganna, eins og þau eru réttilega skýrð með hliðsjón af lögskýringargögnum, og með því að

framkvæmdin sé í samræmi við markmið laganna eins og þau verða lesin út úr lagaákvæðunum sjálfum og lögskýringargögnum.

Eftirlitsnefndina skipa sem fyrr eftirfarandi nefndarmenn:

Einar Páll Tamimi, formaður, skipaður án tilnefningar;

Ásta Dís Óladóttir, skipuð eftir tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins;

Kristrún Heimisdóttir, skipuð eftir tilnefningu forsætisráðherra.

Skýrsla þessi er önnur í röð skýrslna sem nefndinni er ætlað að skila ráðherra á sex mánaða fresti á skipunartíma sínum, þeirri fyrstu var skilað 30. október 2020. Eins og talnaglökkir gera sér grein fyrir eru liðnir meira en sex mánuðir frá síðustu skýrsluskilum nefndarinnar og hefði nefndin alla jafna skilað skýrslu þessari eigi síðar en 31. maí sl. Hins vegar voru gerðar þær breytingar á lagaramma veitingar stuðningslána, með lögum nr. 140/2020, að endanlega var hætt að veita slík lán einmitt á þeim skiladegi í stað 31. desember 2020, svo sem upphafleg löggjöf hafði gert ráð fyrir. Taldi nefndin breytinguna fela í sér forsendubreytingu hvað skýrsluskilatímann varðar og tók þá ákvörðun að fresta skilum skýrslu þessarar þar til fyrir lægi nákvæmlega hversu mörg og há viðbótar- og stuðningslán hefðu verið veitt í heild sinni, enda væri þess ekki langt að biða að þær upplýsingar lægju fyrir. Var ráðherra upplýstur um þessa ákvörðun nefndarinnar. Nú liggja þessar upplýsingar fyrir og því er skýrslunni skilað á þessu tímamarki.

II. FORSAGA, TILEFNI OG LEIÐIR

Um forsögu, tilefni og markmið þeirra úrræða sem eftirlitsnefndinni er ætlað að hafa eftirlit með, auk þeirra leiða sem gert var ráð fyrir til að ná þeim, vísast til skýrslu nefndarinnar frá 31. október 2020.

III. FRAMKVÆMD

Um framkvæmd veitingar viðbótar- og stuðningslána var ítarlega fjallað í skýrslu eftirlitsnefndarinnar frá 31. október 2020. Frá þeim tíma hefur nefndin aflað sér viðbótarupplýsinga sem ástæða er til að fram komi í skýrslu þessari, bæði almennra og tölulegra.

Almennt

Frá því er nefndin skilaði skýrslu sinni hinn 31. október 2020 hefur hún á átt fundi með helstu hagsmunaaðilum og aflað sér upplýsinga og heyrt sjónarmið sem gerð verður grein fyrir hér á eftir:

Lántakar:

Sú skoðun kom fram af hálfu lántaka að bankakerfið hafi frá því heimsfaraldur kórónuveiru gerði fyrst strandhögg hérlendis, verið viljugt að veðja á fyrirtæki og áttað sig á að um tímabundið ástand væri að ræða. Þannig hafi bankar verið viljugir til að frysta lán og fresta greiðslu höfuðstóls og vaxta fyrirtækja sem orðið höfðu fyrir tekjufalli. Sú staða hafi þó breyst mikið á árinu 2021 og nú standi slíkar frýstingar og frestanir aðeins einhverjum fyrirtækum í ferðapjónustu til boða. Þá hafi ný lán frá fjármálafyrirtækum ekki verið í boði frá upphafi faraldursins og til þessa dags nema gegn fasteignaveðum eða öðrum sambærilegum tryggingum.

Mat lántaka virðist vera að ríkisábyrgðarlán stjórnvalda hafi gagnast gjaldgengum fyrirtækjum mjög vel, sérstaklega í upphafi heimsfaraldurs kórónuveiru. Þetta eigi þó við um stuðningslán frekar en viðbótarlán og þá einkum áður en úrræði í formi beinna styrkja, svo sem uppsagnarstyrkir, komu til. Þó hafi það dregið úr gagnsemi stuðningslánanna að lánveitendur hafi í einhverjum tilvikum gert það að kröfu fyrir veitingu 85% ríkistryggðra stuðningslána, að eigendur legðu fram aukið eigið fé til lántaka. Þá hafi skammur endurgreiðslutími ríkisábyrgðarlánanna leitt til þess að mörg fyrirtæki treystu sér ekki til að nýta úrræðin, þar sem þau hafi ekki séð fyrir sér að geta staðið í skilum með afborganir og vexti.

Fram kom að lánaúrræðin hafi eðli máls samkvæmt aukið við skuldavanda þeirra fyrirtækja sem þau hafi nýtt og að víðtækari styrkjaúrræði, sem séu mun rýmri í sumum þeirra ríkja sem við kjósum að bera okkur saman við, hefðu verið farsælli lausn til lengri tíma litið.

Það var skýr afstaða lántaka að endurgreiðslutími ríkisábyrgðarlánanna væri enn of brattur, þrátt fyrir að hann hafi verið lengdur á stuðningslánnum um eitt ár með reglugerð nr. 324/2021. Var nefndinni bent á að stór hluti lántaka yrði með ósjálfbæran skuldavanda þegar endurgreiðslutími ríkisábyrgðarlánanna rynni upp. Það væri því nauðsynlegt að lengja endurgreiðslutímamann bæði á viðbótar- og stuðningslánnum.

Þeirri hugmynd var hreyft að ríkissjóður tefldi fram úrræðum sem væru hliðstæð þeim sem í boði voru eftir bankahrunið árið 2008, t.d. í líkingu við það sem nefnt var „beina brautin“, sem Samkeppniseftirlitið taldi í fullu samræmi við samkeppnisreglur. Það virtist áhyggjuefni að héraendis ríkti af hálfu stjórnvalda meiri ótti en víðast annars staðar við að stíga á samkeppnisréttarleg strik með þeim úrræðum sem væru í boði.

Lántakar í ferðaþjónustu sögðust telja mikilvægt að hlutum eins og endurgreiðslum ríkisábyrgðarlánanna, sköttum og gjöldum yrði frestað svo unnt yrði að nota fyrstu tekjur sem kæmu inn eftir að markaðurinn opnaðist að nýju í rekstur viðkomandi félaga. Það væri ekki fyrr en fyrir lægi að tekjumyndun í greininni gæti staðið undir framangreindum greiðslum sem rétt væri að krefjast þeirra að nýju, ella mætti vera að þetta gæti leitt af sér gjaldþrotahrinu og atvinnuleysi.

Það sem fram kom að heitast brynni á lántökum var að rekstrarvandi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru yrði ekki að viðvarandi skuldavanda þeirra fyrirtækja sem nýtt hefðu sér lán með ríkisábyrgð. Þau úrræði sem þegar hefðu verið í boði hefðu átt að tryggja líf fyrirtækjanna út árið 2020 og fram á sumarið 2021. Nú lægi hins vegar fyrir að tekjur ferðaþjónustunnar og tengdra greina yrðu langt undir meðalári næsta sumar og rekstrarafkoman í takti við það. Það væri því öðru mikilvægara að fyrir sumarlok yrðu kynntar leiðir til að skuldastaða fyrirtækjanna legði þau ekki að velli á vetri komanda. Þeir töldu að eigendur fyrirtækjanna þyrftu strax þá að geta gert sér grein fyrir því hvort fyrirtækin væru á vetur setjandi. Að öðrum kosti væri hætta á að mörg þeirra skelltu í lás, standandi frammi fyrir vonlausri endurgreiðslubyrði.

Lánveitendur:

Það er afstaða lánveitenda að stuðningslán hafi almenn gengið vel og skipt miklu máli fyrir lánveitendur. Þau hafi þannig gert þeim kleift að lána „inn í óvissuna“ sem þeir hefðu ella ekki treyst sér til að gera. Aðra sögu sé að segja um viðbótarlán sem ekki hafi virkað sem skyldi. Lánstíminn hafi verið of stuttur og í raun mun styttri en ríkisábyrgðartíminn vegna þess innheimtuferlis sem lánveitendur þyrftu að hafa lokið til að geta nýtt sér ríkisábyrgðina. Þá hafi skilyrðin fyrir lántöku verið of huglæg.

Innan fjármálakerfisins komu fram talsverðar áhyggjur af fyrirsjáanlegum skuldavanda fyrirtækja þar sem óvissa væri um samspil greiðslugetu og endurgreiðslutíma. Mikil óvissa væri um fjárhagsstöðu þeirra fyrirtækja sem tekið hefðu lán með ríkisábyrgð. Vilji fjármálafyrirtækja til að leysa mál fyrirtækja væri ríkur, en ljóst væri að lánveitendur gætu ekki endurfjármagnað ríkisábyrgðarlán allra fyrirtækja án frekari ríkisábyrgða eða annarra haldgóðra trygginga.

Fram kom að lánveitendur teldu nokkra mikilsverða annmarka á ríkisábyrgðarlánunum. Fyrst væri að nefna of skamman lánstíma, en betra hefði verið að endurgreiðslutíminn væri mjög langur. Þá hefðu mörg fyrirtæki verið treg til að nýta sér þessa lánakosti, einkum viðbótarlánin, þar sem þau hefðu litið á lánstímann og ýmis önnur skilyrði sem þeim fylgdu sem spennitreyju á rekstri sínum til frambúðar.

Lánveitendur lögðu áherslu á að fyrirsjáanleiki og gagnsæi um það hvert væri stefnt hér eftir skipti lántakendur í erfiðleikum miklu máli. Sá tími færi að renna upp að fyrirtæki stæðu frammi fyrir þeirri ákvörðun hvort halda ætti rekstri áfram innan vébanda sama lögaðila, halda honum áfram á annarri kennitölu eða hætta jafnvel alfarið rekstri. Ekki væri eftir neinu að bíða með að skýra línur í þessu sambandi.

Tölulegar upplýsingar

Eftirlitsnefndin hefur aflað sér margháttaðra tölulegra upplýsinga frá bæði Seðlabanka Íslands og Stafrænu Íslandi sem hefur umsjón með gáttinni island.is. Upplýsingar frá Seðlabankanum eiga rætur sínar í mánaðarlegum skýrsluskilum lánveitenda til Seðlabanka Íslands, sem bankinn hefur komið áfram til nefndarinnar, en bankinn hefur einnig unnið umbeðnar greiningar á þeim upplýsingum. Stafrænt Ísland hefur vikulega skilað gögnum til nefndarinnar sem byggja bæði á umsóknum í gegnum island.is og samtímaupplýsingum frá lánveitendum um afdrif þeirra, en Stafrænt Ísland hefur kallað eftir þeim upplýsingum frá lánveitendum, að beiðni nefndarinnar.

Þær tölulegu upplýsingar sem neðangreindar töflur og myndir endurspeglar miðast við lok maí 2021, en þá taldi nefndin tryggt að allar upplýsingar um veitt lán til loka apríl 2021 hefðu skilað sér til Seðlabanka Íslands og Stafræns Íslands.

Viðbótarlán

Alls veittu fjármálafyrirtæki átta viðbótarlán á meðan það úrræði stóð til boða. Það eru nokkru fleiri en í stefndi við ritun skýrslu eftirlitsnefndarinnar frá 31. október 2020 en þó mun færri en löggjafinn virðist hafa gert ráð fyrir þegar úrræðinu var komið á fót. Samtals námu lánin innan við kr. 3 milljörðum, eitt lán var meira en 40% þeirrar fjárhæðar og þrjú stærstu lánin yfir 80% hennar. Allir viðskiptabankarnir veittu viðbótarlán og námu lánveitingarnar frá kr. 75 milljónum að kr. 1.310 milljónum.

TAFLA I. Staða viðbótarlána í lok maí 2021

Staðan viðbótarlána í lok maí 2021	Fjárhæð-kröfuvirði (m.kr.)	Eftirstöðvar láns í lok viðmiðunarmánaðar (m.kr.)
Arion banki	1.310	1.318
Ferðapjónusta	60	60
Ferðapjónusta	1.200	1.207
Ferðapjónusta	50	50
Íslandsbanki	715	663
Ferðapjónusta	600	613
Ferðapjónusta	115	51
Landsbankinn	735	757
Ferðapjónusta	215	224
Óflokkað	520	533
Kvika	75	76
Verslun	75	76
Alls	2.835	2.814

Stuðningslán

Taflan hér að neðan sýnir skiptingu allra veittra stuðningslána niður á atvinnugreinar:

TAFLA II. Skipting allra veittra stuðningslána niður á atvinnugreinar

Stuðningslán Samþykkt lán í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)	Útlán viðskiptavinar við veitingu láns (m.kr.)
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	34	191	5,6	1,51	76,3	787
Ferðapjónusta	657	6.108	9,3	2,00	83,7	48.870
Iðnaður	58	617	10,6	2,13	65,6	1.881
Landbúnaður	12	73	6,1	0,82	77,8	1.063
Samgöngur og flutningar	5	24	4,8	1,00	71,9	37
Sjávarútvegur	11	55	5,0	1,18	72,2	332
Verslun	112	840	7,5	1,83	65,5	2.296
Pjónusta	278	1.925	6,9	1,72	75,4	9.852
Óflokkað/annað	20	186	9,3	2,05	65,6	523
Einstaklingar	6	16	2,7	0,75	78,7	105
ALLS	1.193	10.035	8,4	1,91	78,4	65.748

Næsta tafla sýnir skiptingu stuðningslána allt að kr. 10 milljónir, annars vegar, og skiptingu stuðningslána hærrí en kr. 10 milljónir, hins vegar, á milli atvinnugreina:

TAFLA III. Skipting stuðningslána allt að kr. 10 milljónir og svo hærri en kr. 10 milljónir eftir atvinnugreinum

Stuðningslán Samþykkt lán í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)	Útlán viðskiptavinar við veitingu láns (m.kr.)
100% ríkisábyrgð	1006	6.611	6,6	0,91	78,4	45.445
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	32	155	4,8	0,96	76,2	682
Ferðapjónusta	530	3.875	7,3	0,90	83,7	33.532
Iðnaður	47	352	7,5	0,96	66,5	1.208
Landbúnaður	11	61	5,5	0,79	80,6	843
Samgöngur og flutningar	5	24	4,8	1,00	71,9	37
Sjávarútvegur	10	49	4,9	0,87	72,3	243
Verslun	99	598	6,0	0,93	65,9	1.723
Þjónusta	249	1.375	5,5	0,92	75,4	6.668
Óflokkað/annað	17	105	6,2	0,93	67,4	404
Einstaklingar	6	16	2,7	0,75	78,7	105
85% ríkisábyrgð	187	3.424	18,3	3,85	78,6	20.303
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	2	36	18,0	3,90	78,5	106
Ferðapjónusta	127	2.234	17,6	3,90	83,3	15.338
Iðnaður	11	265	24,1	3,69	61,7	673
Landbúnaður	1	12	12,5	0,97	47,0	220
Sjávarútvegur	1	6	5,6	3,90	71,0	89
Verslun	13	242	18,6	4,05	62,0	574
Þjónusta	29	549	18,9	3,72	75,5	3.185
Óflokkað/annað	3	80	26,7	3,51	55,5	119
ALLS	1.193	10.035	8,4	1,91	78,4	65.748

Rétt er að taka fram að í töflunum tveimur hér að ofan er annars vegar að finna atvinnugreinina ferðapjónustu og hins vegar atvinnugreinina þjónustu. Ljóst er að umtalsverður hluti þeirra lána sem heimfærð eru upp á þjónustu eru til aðila í ferðapjónustu eða ferðapjónustutengdrar starfsemi, en þar sem lánveitendur sjálfir flokka lánin eftir atvinnugreinum og skilin á milli ferðapjónustu og annarrar tengdrar þjónustu eru ekki í öllum tilvikum skýr, er innbyggður möguleiki á skekkju í samantektinni að þessu leyti.

Í töflunni hér fyrir neðan má sjá skiptingu beggja flokka stuðningslána á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar:

TAFLA IV. Skipting beggja flokka stuðningslána á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar

Höfuðb.sv./landsbyggðin Samþykkt lán í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	1.006	6.611	6,6	0,91	78,4
Höfuðborgarsvæðið	600	3.999	6,7	0,93	77,3
Landsbyggðin	406	2.612	6,4	0,89	80,0
85% ríkisábyrgð	187	3.424	18,3	3,85	78,6
Höfuðborgarsvæðið	121	2.324	19,2	3,89	77,8
Landsbyggðin	66	1.100	16,7	3,76	80,1
ALLS	1.193	10.035	8,4	1,91	78,4

Í næstu töflu má sjá skiptingu beggja flokka stuðningslána eftir lánveitendum:

TAFLA V. Skipting eftir lánveitendum

Lánastofnun Samþykkt lán í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	1.006	6.611	6,6	0,91	78,4
Arion banki	286	1.855	6,5	1,00	78,5
Íslandsbanki	383	2.446	6,4	1,00	77,6
Kvika	4	24	5,9	1,00	76,9
Landsbankinn	310	2.132	6,9	0,75	78,5
Sp.sj. S-Þing.	18	132	7,3	0,75	88,2
Sp.sj. Strand.	3	21	6,9	0,75	91,7
Sp.sj. Austurl.	2	2	1,2	0,75	80,0
85% ríkisábyrgð	187	3.424	18,3	3,85	78,6
Arion banki	66	1.166	17,7	3,47	77,8
Íslandsbanki	65	1.214	18,7	3,90	78,5
Kvika	1	30	30,0	3,50	62,0
Landsbankinn	48	915	19,1	4,50	79,3
Sp.sj. S-Þing.	6	79	13,2	0,94	82,0
Sp.sj. Strand.	1	19	19,4	4,80	100,0
ALLS	1.193	10.035	8,4	1,91	78,4

Í næstu töflu er búið að flokka stuðningslán eftir bæði lánveitendum og atvinnugreinum:

TAFLA VI. Stuðningslán eftir lánveitendum og atvinnugreinum

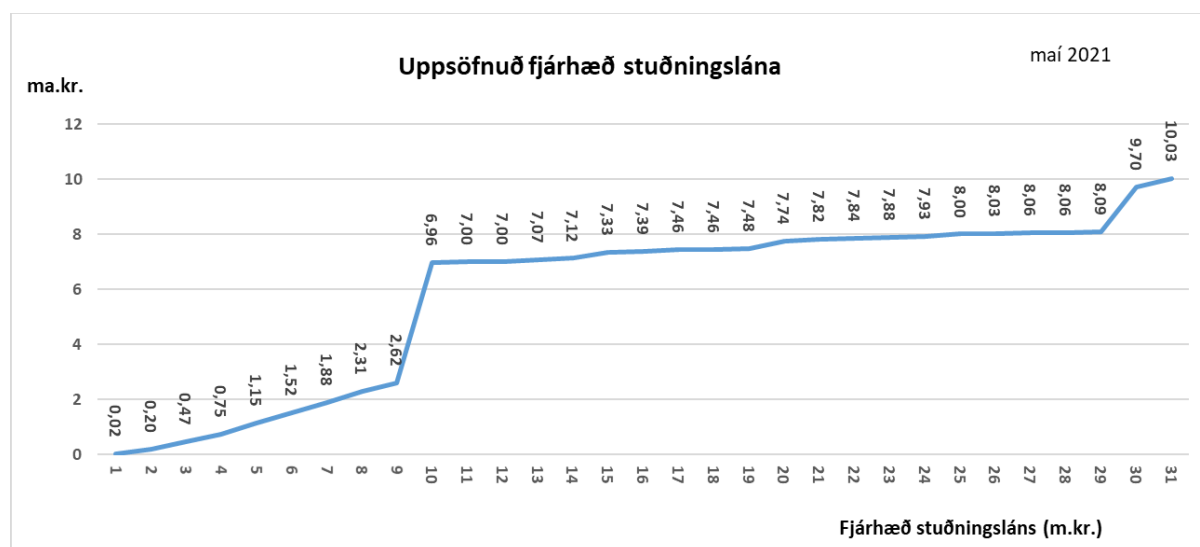
Lánastofnun/geiri Samþykkt lán í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
Arion banki	352	3.021	8,6	1,95	78,4
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	10	36	3,6	1,00	76,9
Ferðapjónusta	207	1.881	9,1	2,02	83,2
Iðnaður	16	208	13,0	2,27	65,0
Samgöngur og flutningar	3	7	2,4	1,00	86,2
Sjávarútvegur	4	13	3,3	1,00	80,7
Verslun	29	192	6,6	1,58	67,2
Þjónusta	76	619	8,1	1,84	73,3
Óflokkað/annað	7	65	9,3	2,05	66,4
Íslandsbanki	448	3.660	8,2	1,96	77,7
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	17	129	7,6	1,81	76,8
Ferðapjónusta	209	1.933	9,2	2,03	83,1
Iðnaður	33	310	9,4	1,97	69,3
Landbúnaður	3	11	3,5	1,00	87,7
Samgöngur og flutningar	2	17	8,5	1,00	50,5
Sjávarútvegur	2	16	7,8	2,04	71,0
Verslun	56	427	7,6	1,99	65,4
Þjónusta	120	770	6,4	1,82	77,1
Óflokkað/annað	6	49	8,2	2,19	72,2
Landsbankinn	358	3.047	8,5	1,88	78,6
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	7	27	3,8	0,75	74,2
Ferðapjónusta	220	2.101	9,6	2,03	84,1
Iðnaður	9	99	11,0	2,32	53,0
Landbúnaður	5	35	7,1	0,75	75,3
Sjávarútvegur	4	21	5,3	0,75	57,2
Verslun	26	215	8,3	1,77	62,6
Þjónusta	77	503	6,5	1,49	74,1
Óflokkað/annað	4	29	7,2	0,75	57,3
Einstaklingar	6	16	2,7	0,75	78,7
Kvika	5	54	10,7	2,40	73,9
Ferðapjónusta	2	11	5,5	1,00	92,3
Óflokkað/annað	3	43	14,2	2,76	61,7
Sp.sj. S-Þing.	24	211	8,8	0,82	86,7
Ferðapjónusta	15	147	9,8	0,83	88,3
Landbúnaður	4	27	6,8	0,85	73,5
Sjávarútvegur	1	5	4,8	0,75	100,0
Þjónusta	4	32	7,9	0,80	90,5
Sp.sj. Strand.	4	40	10,1	2,70	93,8
Ferðapjónusta	3	34	11,3	3,06	94,3
Verslun	1	6	6,2	0,75	92,0
Sp.sj. Austurl.	2	2	1,2	0,75	80,0
Ferðapjónusta	1	2	1,5	0,75	80,0
Þjónusta	1	1	0,9	0,75	80,0
ALLS	1.193	10.035	8,4	1,91	78,4

Í töflunni hér á eftir er búið að greina öll veitt stuðningslán eftir kennitölum lántaka.

TAFLA VII. Veitt stuðningslán eftir kennitölum lántaka

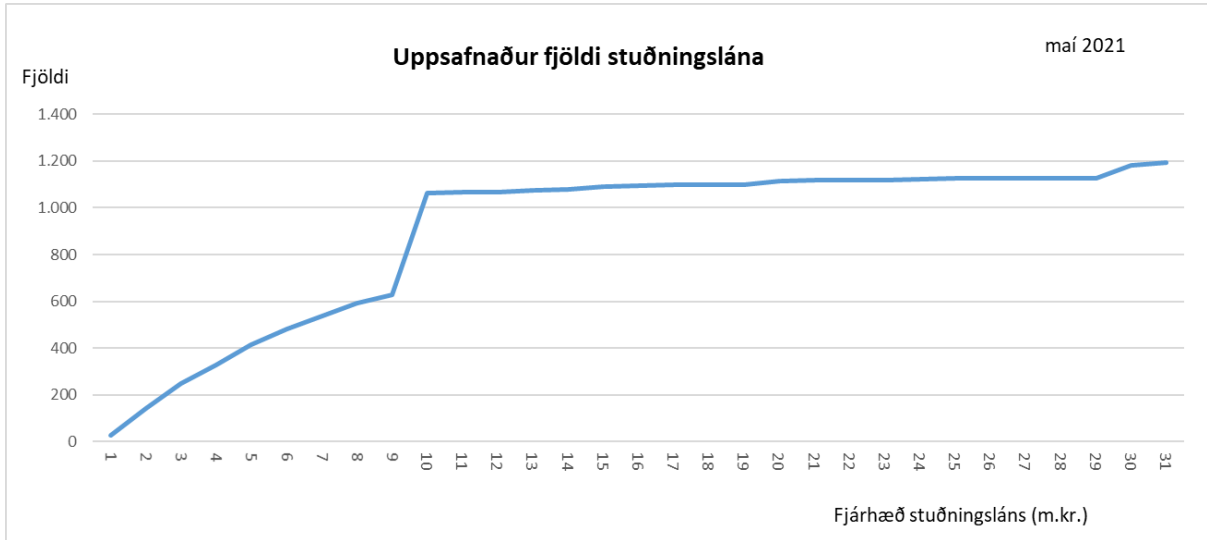
STUÐNINGSLÁN	HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ			LANDSBYGGÐIN			ALLT LANDIÐ		
	Fjöldi aðila	Fjöldi lána	Fjárhæð (m.kr.)	Fjöldi aðila	Fjöldi lána	Fjárhæð (m.kr.)	Fjöldi aðila	Fjöldi lána	Fjárhæð (m.kr.)
Samþykkt lán í lok maí 2021									
Aðeins með 100% ríkisábyrgð	473	473	2.803	335	335	1.952	808	808	4.755
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	14	14	72	12	12	54	26	26	126
Einstaklingar	2	2	4	4	4	13	6	6	16
Ferðaþjónusta	199	199	1.395	202	202	1.234	401	401	2.630
Iðnaður	18	18	126	18	18	116	36	36	242
Landbúnaður	3	3	14	7	7	37	10	10	51
Óflokkað/annað	6	6	27	8	8	49	14	14	75
Samgöngur og flutningar	2	2	12	3	3	12	5	5	24
Sjávarútvegur	1	1	2	8	8	37	9	9	39
Verslun	67	67	347	20	20	132	87	87	478
Þjónusta	161	161	805	53	53	268	214	214	1.072
Með 85% og 100% ríkisábyrgð	121	248	3.520	67	137	1.759	188	385	5.280
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	2	4	56	1	4	8	3	8	64
Ferðaþjónusta	75	155	2.109	50	101	1.369	125	256	3.479
Iðnaður	9	18	319	2	4	56	11	22	375
Landbúnaður	0	0	0	1	2	22	1	2	22
Óflokkað/annað	3	6	110	0	0	0	3	6	110
Sjávarútvegur	0	0	0	1	2	16	1	2	16
Verslun	9	19	272	3	6	90	12	25	362
Þjónusta	23	46	654	9	18	198	32	64	852
ALLS	594	721	6.323	402	472	3.711	996	1.193	10.035

Á myndinni hér að neðan er búið að flokka öll stuðningslán sem búið var að veita í lok maí 2021 og raða þeim eftir fjárhæð hvers láns. Myndin sýnir uppsöfnuð gildi. Þannig er heildarfjárhæð stuðningslána sem eru lægri en kr. 1 milljón alls kr. 0,02 milljarðar. Þegar stuðningslánnum er bætt við sem nema hærri fjárhæð en kr. 1 milljón og allt að kr. 2 milljónir er heildarfjárhæðin kr. 0,18 milljarðar sem aftur þýðir að heildarfjárhæð stuðningslána að fjárhæð 2 m.kr. eða lægri er kr. 0,2 milljarðar. Að sama skapi er heildarfjárhæð stuðningslána þar sem fjárhæð hvers láns er kr. 9 milljónir eða lægri kr. 2,62 milljarðar.



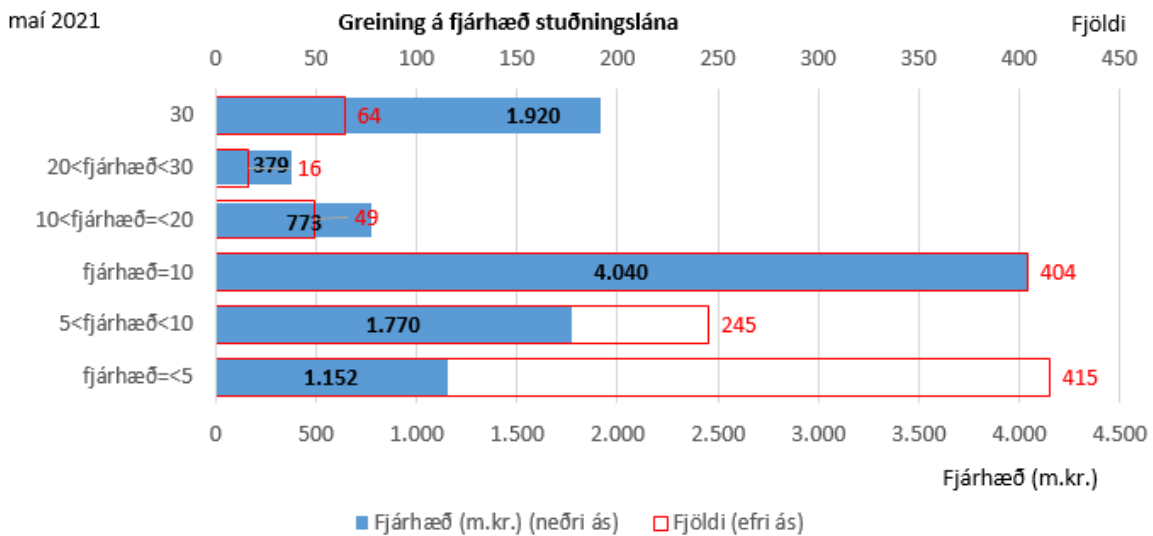
MYND I. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána

Á næstu mynd má sjá hvernig stuðningslán dreifast eftir fjárhæð láns. Um er að ræða uppsöfnuð gildi sem þýðir til dæmis að lánsfjárhæð rúmlega 600 af tæplega 1.200 stuðningslánnum er kr. 9 milljónir eða lægri. Fjárhæð lána er því skert hjá meira en helmingi stuðningslána sem eru veitt.



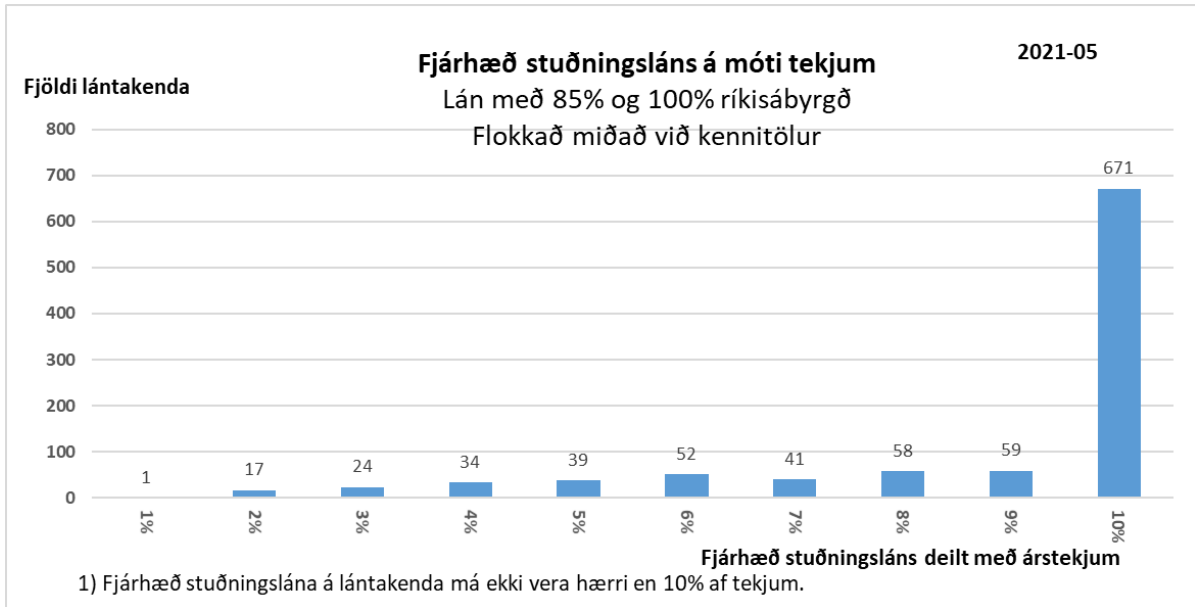
MYND II. Uppsafnaður fjöldi stuðningslána

Myndin hér að neðan sýnir hvernig veitt stuðningslán skiptast eftir fjárhæðum, bæði hvað varðar fjölda og heildarfjárhæð lána. Hvert stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, annars vegar, og hvert stuðningslán yfir kr. 10 milljónir, hins vegar, kemur fram í töflunni sem sjálfstætt lán sem skýrir hvers vegna hámarkslánið er kr. 30 milljónir.



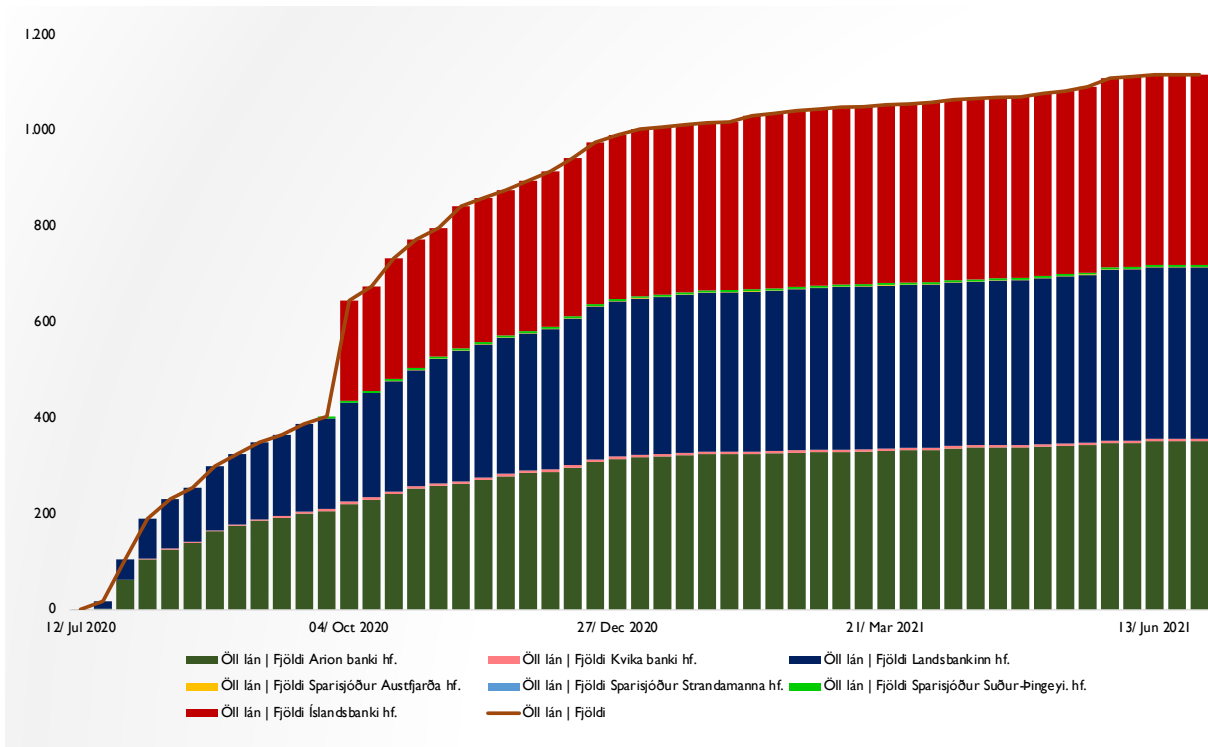
MYND III. Greining á fjárhæð stuðningslána

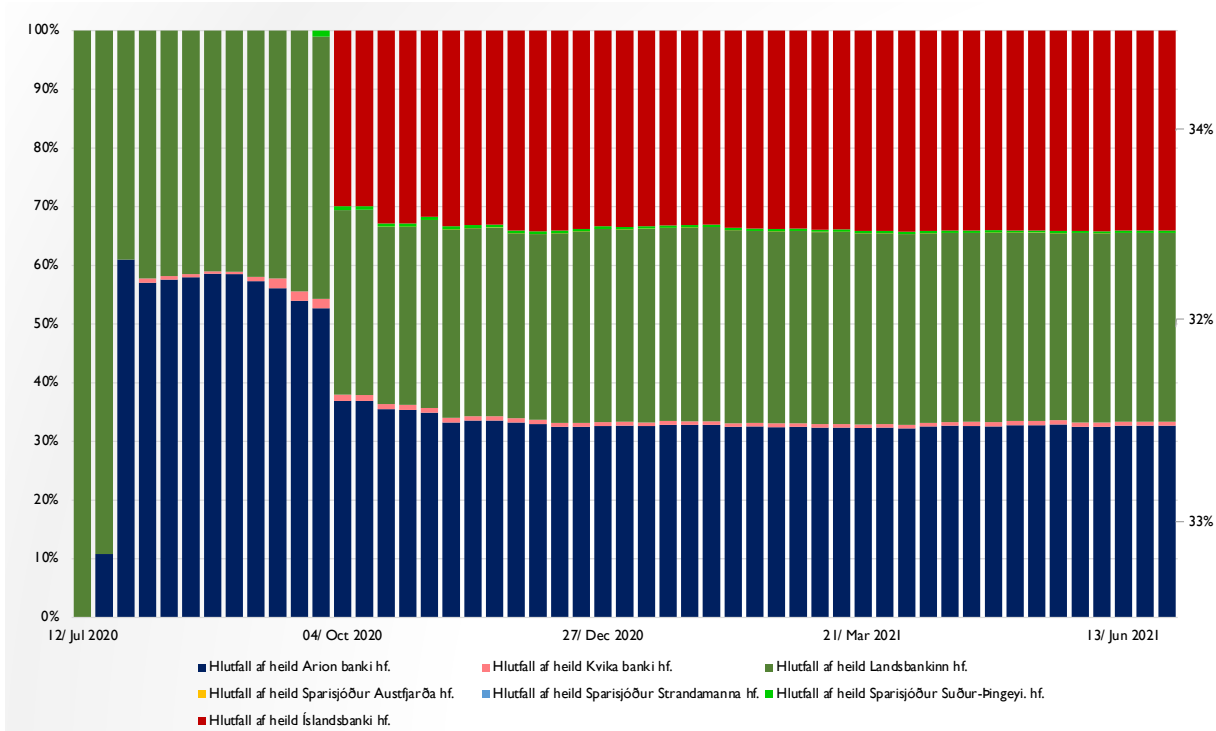
Í súluritinu á næstu síðu eru stuðningslán flokkuð eftir því hversu há lánsfjárhæðin er sem hlutfall af árstekjum lántakanda og þar má sjá að hjá 67% fyrirtækja nam lánveitingin 10% af tekjum:



MYND IV. Fjárhæð stuðningsláns á móti tekjum

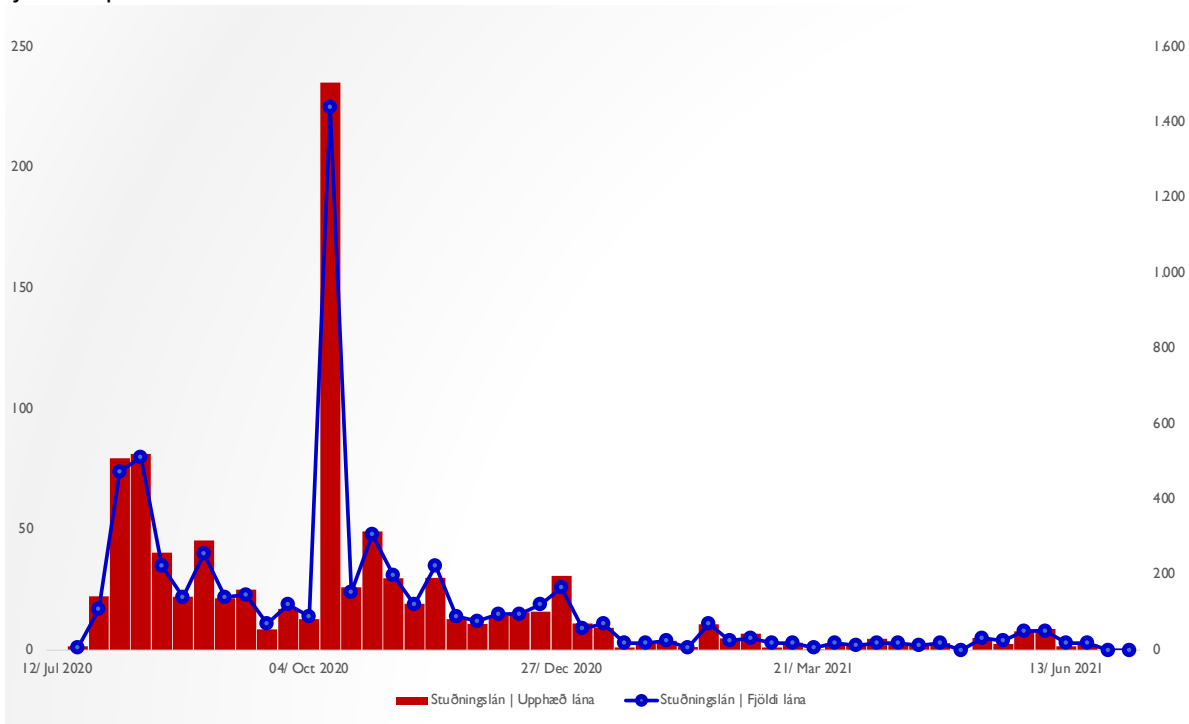
Á næstu tveimur myndum má sjá annars vegar hvernig fjöldi stuðningslána hefur vaxið og hvernig fjöldi lánanna hefur skipst á milli lánveitenda og hins vegar hvernig fjárhæð heildarlánanna skiptist á milli lánveitenda. Vert er að hafa í huga að vegna skalans og lágs hlutfalls þeirra koma ekki endilega fram á súlunum lán smæstu lánveitendanna.



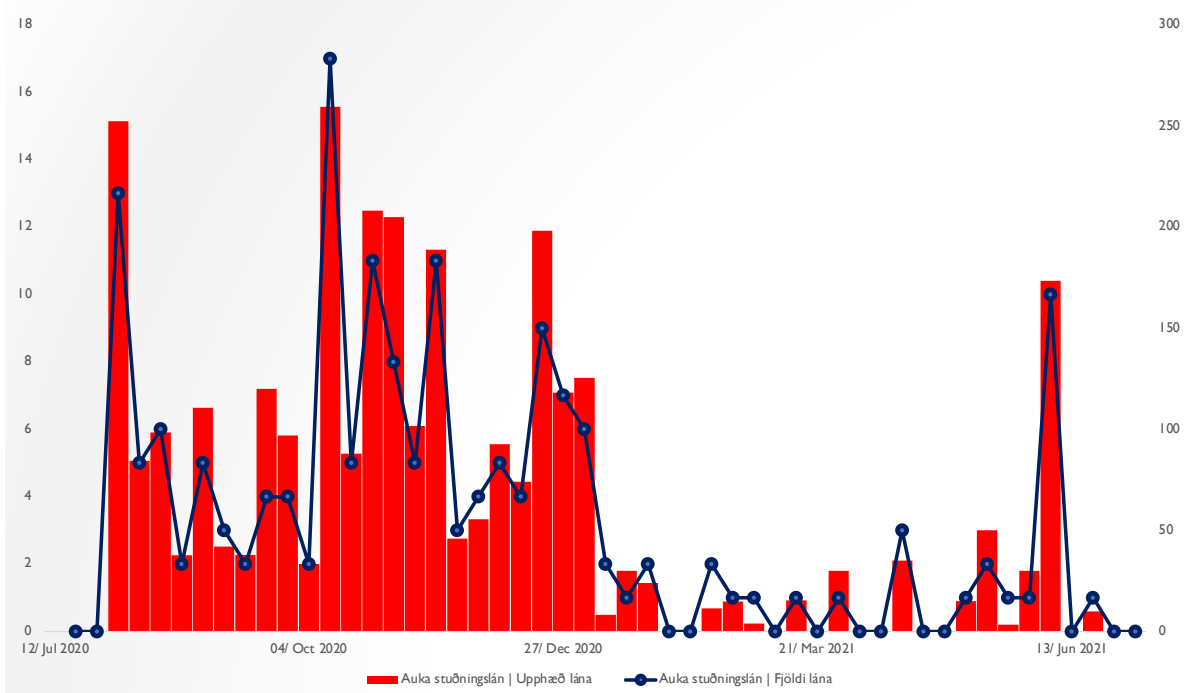


MYND VI. Hlutfall lánveitanda af heildar útlánnum

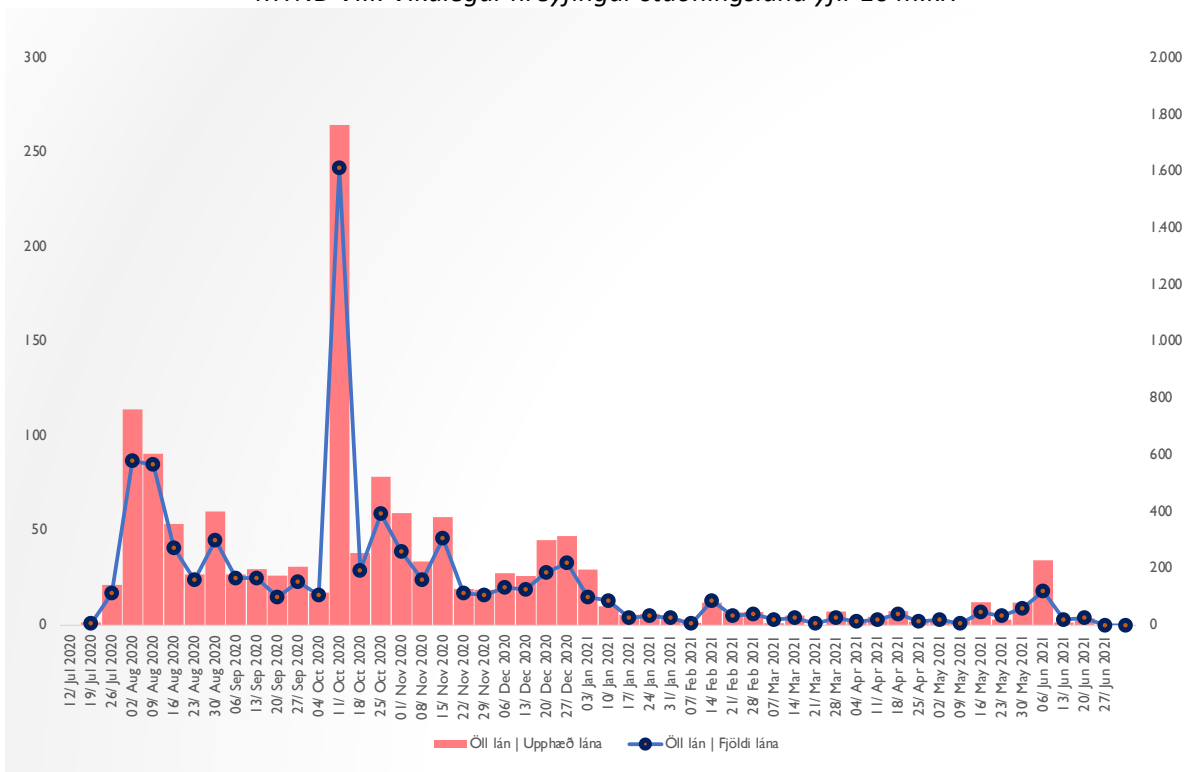
Á næstu þremur myndum má sjá hvernig veiting stuðningslána hefur þróast frá því opnað var fyrir umsóknir á island.is. Fyrst sýnir mynd VII fjölda og fjárhæð stuðningslána allt að kr. 10 milljónir eftir vikum, þá sýnir mynd VIII fjölda og fjárhæð stuðningslána umfram kr. 10 milljónir eftir vikum (lán sem eru umfram kr. 10 milljónir eru talin sem sérstök lán jafnvel þótt sami lántakandi hafi einnig tekið lán allt að kr. 10 milljónir). Loks sýnir mynd IX heildarfjölda og fjárhæð stuðningslána eftir vikum, óháð fjárhæð þeirra.



MYND VII. Vikulegar hreyfingar stuðningslána undir 10 m.kr.

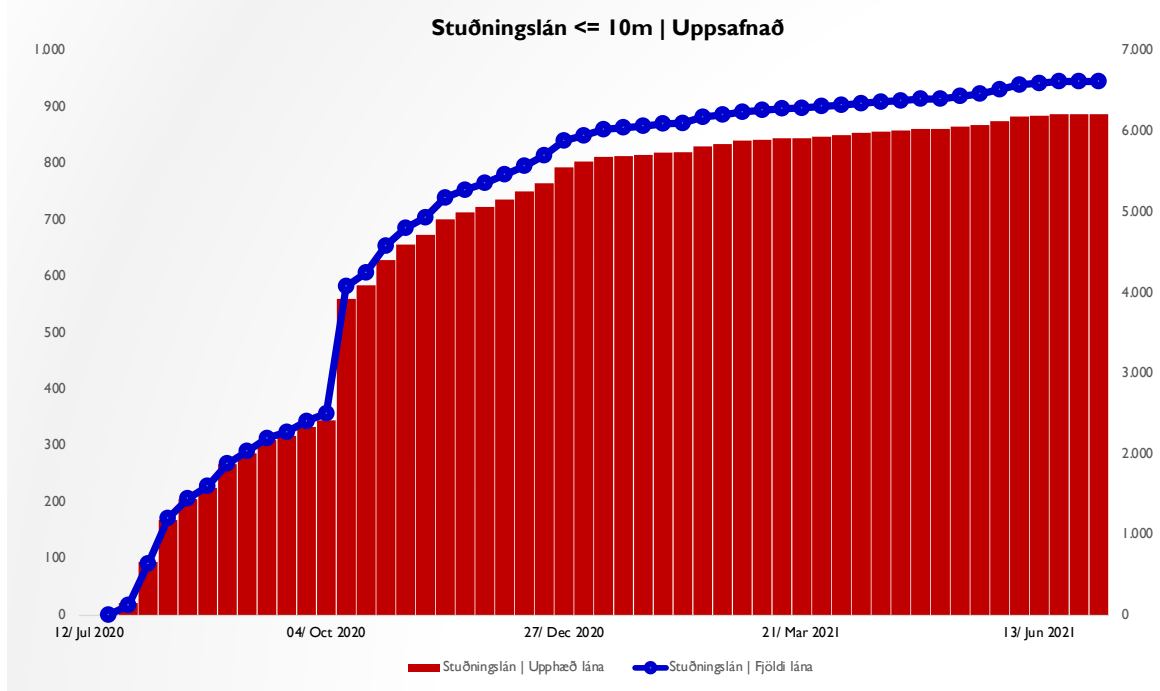


MYND VIII. Vikulegar hreyfingar stuðningslána yfir 10 m.kr.

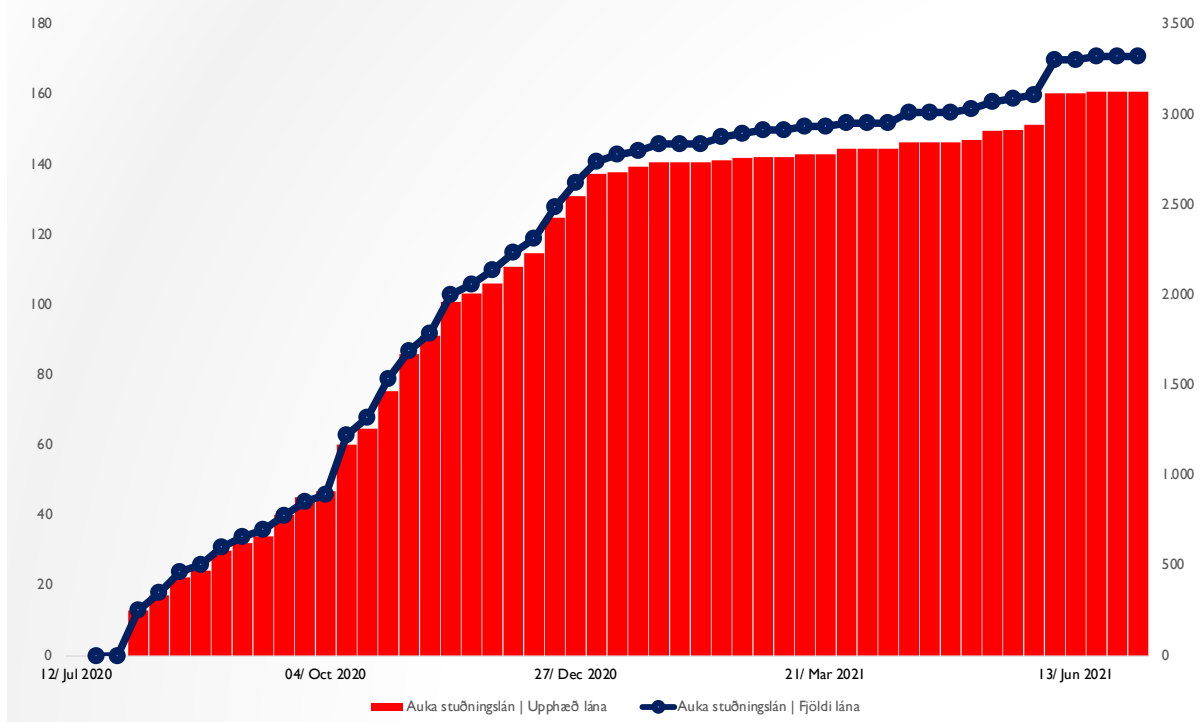


MYND IX. Vikulegar hreyfingar allra stuðningslána

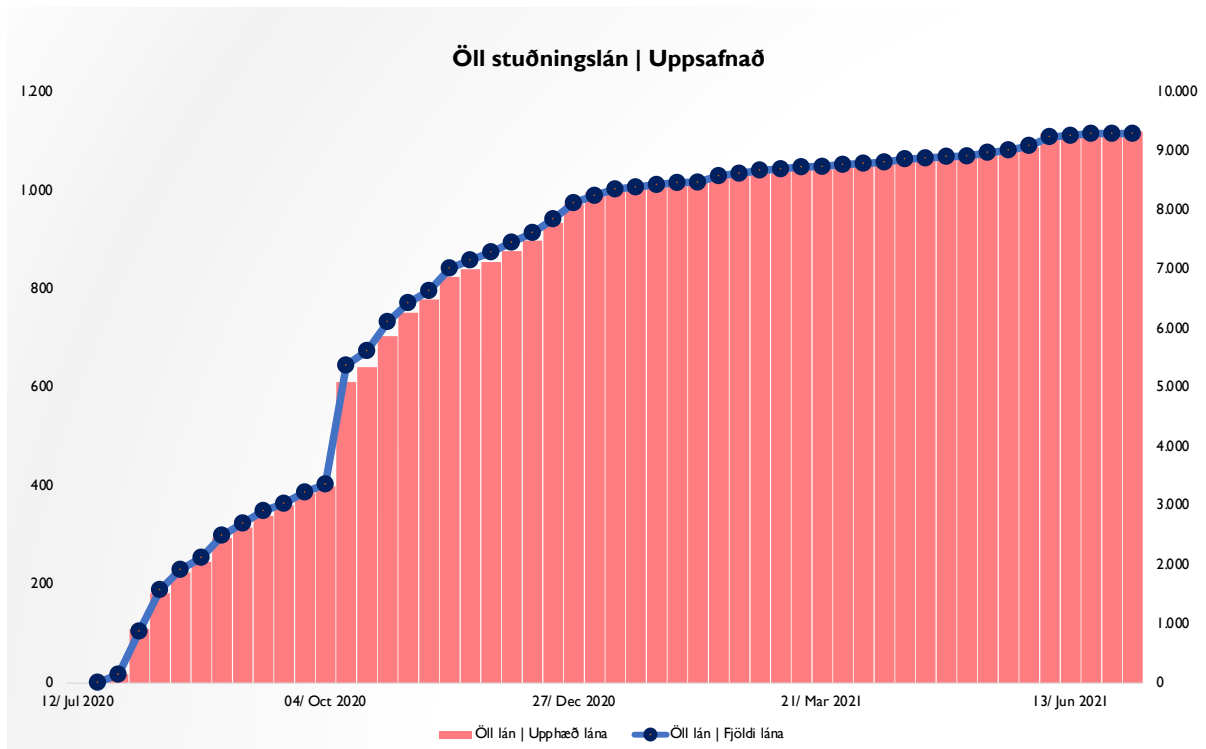
Næstu þrjár myndir sýna uppsafnaða fjárhæð og fjölda stuðningslána sem veitt hafa verið frá því opnað var fyrir umsóknir. Mynd X sýnir stuðningslán allt að kr. 10 milljónir, mynd XI sýnir stuðningslán hærri en kr. 10 milljónir og mynd XII sýnir samtölur beggja tegunda stuðningslána.



MYND X. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána undir 10 m.kr.

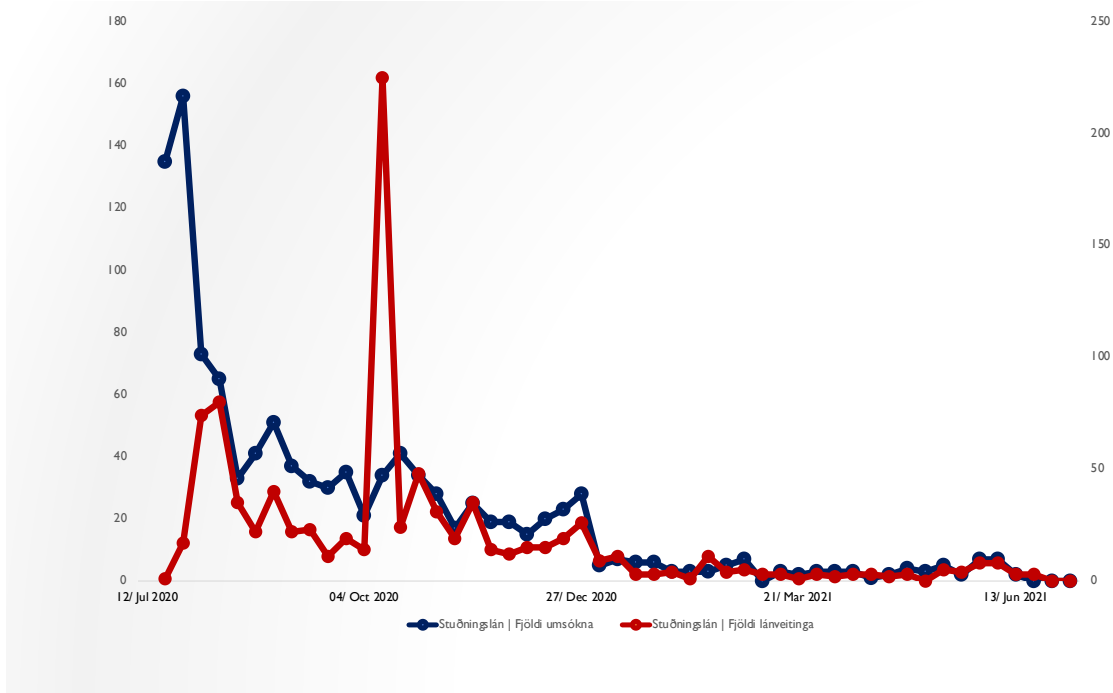


MYND XI. Uppsöfnuð fjárhæð stuðningslána yfir 10 m.kr.

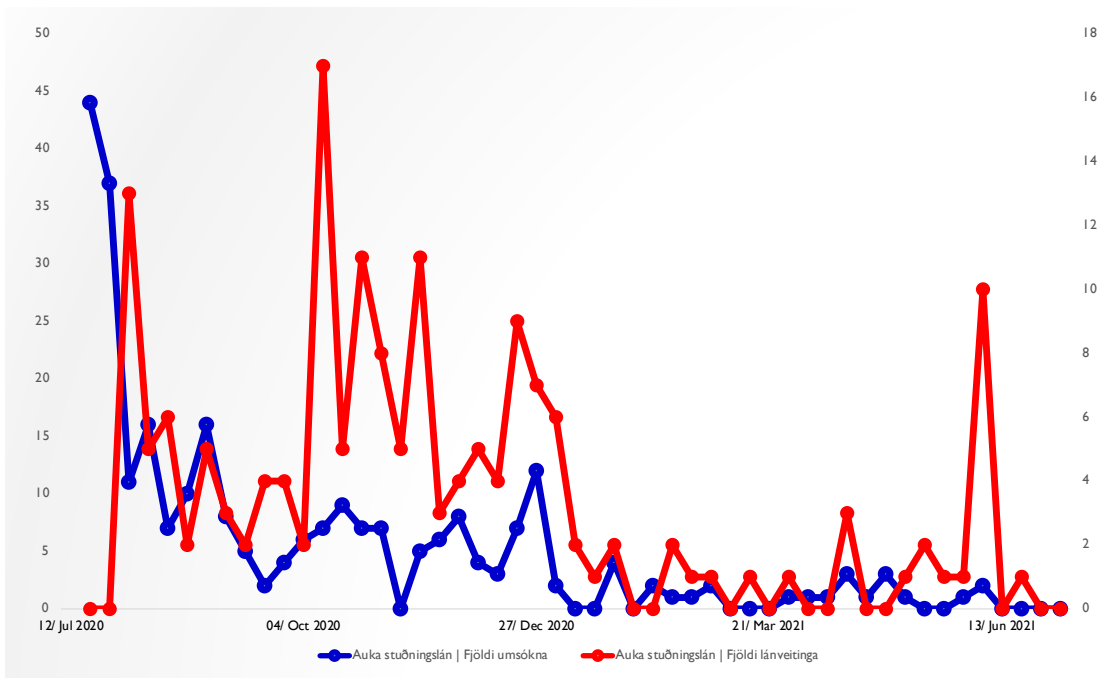


MYND XII. Uppsöfnuð fjárhæð allra stuðningslána

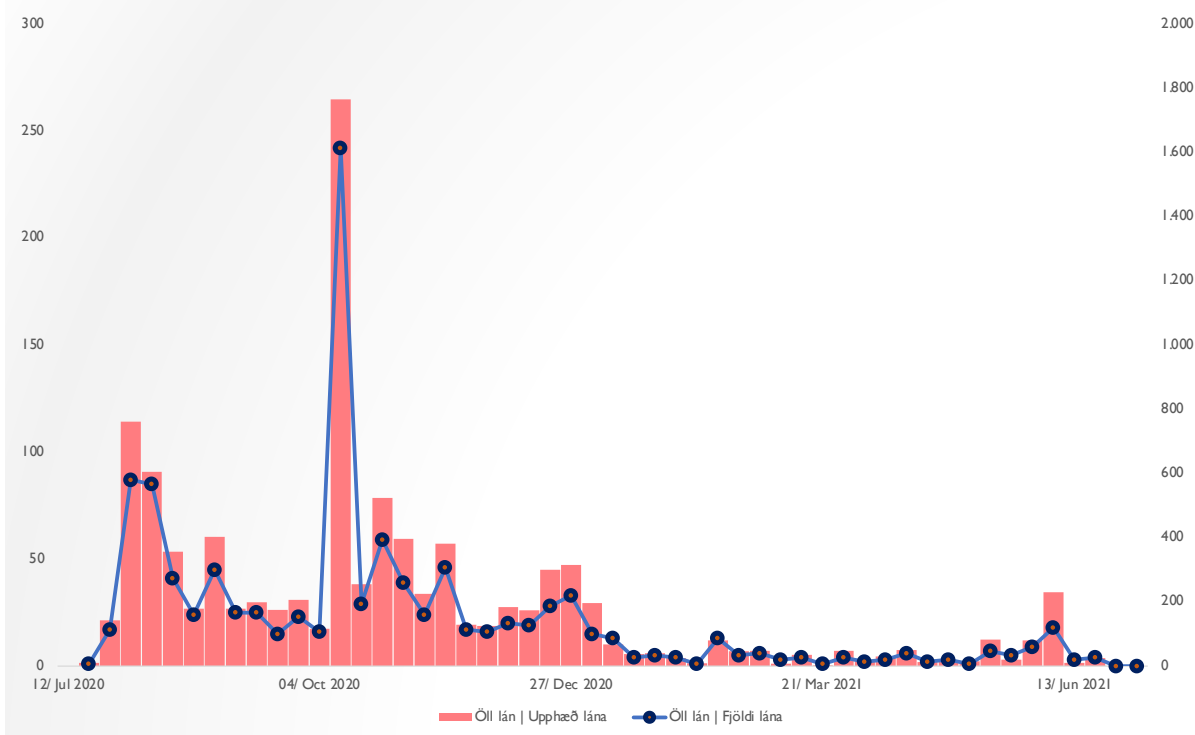
Síðustu þrjár myndirnar sýna þróun veittra stuðningslána samanborið við umsóknir um stuðningslán á hverjum tíma. Mynd XIII sýnir umsóknir og veitt lán allt að kr. 10 milljónir. Mynd XIV sýnir umsóknir og veitt lán hærra en kr. 10 milljónir. Loks sýnir mynd XV samtölu umsókna um báðar tegundir stuðningslána og veitt lán beggja tegunda.



MYND XIII. Umsóknir og veitt lán allt að 10 m.kr.



MYND XIV. Umsóknir og veitt lán yfir 10 m.kr.



MYND XV. Öll stuðningslán, vikulegar hreyfingar

Fyrir liggur að eitt stuðningslán að fjárhæð kr. 3 milljónir hefur verið greitt upp af lántaka, en það lán var veitt af Arion banka og var lántakinn hluti af atvinnugreininni verslun.

Samkvæmt grein 7.3 um uppgjör ábyrgða í samningum milli Seðlabanka Íslands og lánastofnana segir að greiðsluskylda ríkissjóðs verði virk gagnvart lánastofnun þegar innheimta stuðningsláns er árangurslaus og fullreynt sé að ekki fái greiðsla frá lántaka, t.d. með árangurslausu fjárnámi. Greiðsluskylda ríkissjóðs samkvæmt nefndri grein er orðin virk í tveimur tilvikum, sbr. töflurnar hér að neðan:

TÖFLUR IX OG X

Stuðningslán Greiðsluskylda virk í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	2	11,1	5,6	0,77	82,7
Arion banki	1	1,1	1,1	1,00	99,0
Landsbankinn	1	10,0	10,0	0,75	66,3
ALLS	2	11,1	5,6	0,77	82,7

Stuðningslán Greiðsluskylda virk í lok: maí 2021	Fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	Meðal fjárhæð (m.kr.)	Vegið meðaltal vaxta (%)	Meðal tekjutap (%)
100% ríkisábyrgð	2	11,1	5,6	0,77	82,7
Samgöngur og flutningar	1	1,1	1,1	1,00	99,0
Þjónusta	1	10,0	10,0	0,75	66,3
ALLS	2	11,1	5,6	0,77	82,7

Allar töflur hér að ofan, aðrar en töflur IX og X, sýna heildarfjölda og heildarfjárhæð stuðningslána sem veitt hafa verið. Fjöldi og fjárhæð stuðningslána sem enn þá eru virk eru hins vegar þau stuðningslán sem veitt hafa verið að frádrögnum þeim sem búið er að greiða upp og sem eru með virka greiðsluskyldu ríkissjóðs.

VI. MAT OG ÁBENDINGAR

Mat

Almennt

Að fengnum upplýsingum úr samskiptum við hagsmunaaðila og greiningu tölfræðiupplýsinga telur eftirlitsnefndin að ákveðnar ályktanir megi draga sem vert sé að koma á framfæri:

Nefndin telur ljóst að betur var af stað farið en heima setið þegar tekin var ákvörðun um að veita ríkisábyrgð á þeim lánum fjármálafyrirtækja til rekstraraðila sem ganga undir nöfnunum viðbótarlán og stuðningslán. Bæði lánveitendur og lántakar eru einhuga um að lánin hafi gert lánveitendum kleift að veita lán sem þeir ella hefðu ekki treyst sér til að veita og að lánin hafi gagnast rekstraraðilum sem ekki hefðu átt kost á lántöku hefðu umræddi úrræði ekki komið til.

Nú virðist hins vegar einnig ljóst að úrræðin viðbótarlán og stuðningslán voru ekki gallalaus og þau háð annmörkum sem eftirlitsnefndin benti meðal annarra á í skýrslu sinni frá 31. október 2020:

- Skammur endurgreiðslutími virðist hafa latt marga lántaka þess að taka viðbótarlán og stuðningslán og lánveitendur til að veita slík lán sem ekki voru með 100% ríkisábyrgð vegna óvissu um burði mögulegra lántaka til að standa í skilum með afborganir lánanna samkvæmt því greiðsluferli sem til boða stóð.
- Sá fjöldi stuðningslána sem tekinn var á árinu 2021 sýnir að sá veitingartími lánanna sem gert var ráð fyrir í upphafi var skemmri en æskilegt hefði verið og mögulega má segja hið sama um viðbótarlánin, þegar litið er til þess hversu hátt hlutfall þeirra var veitt á síðustu vikunum sem

úrræðið stóð til boða. Það var því án vafa góð ákvörðun hjá löggjafanum að framlengja veitingartíma stuðningslánanna eins og raun ber vitni en enn vekur það spurningar um samhengi þeirra við viðbótarlán að veitingartími síðarnefndu lánanna skyldi ekki framlengdur.

- C. Mjög hátt hlutfall stuðningslána hverra fjárhæð náði 10% tekjuhlutfallshámarkinu, gerir líklegt að margir rekstraraðilar hafi ekki fengið lán í því umfangi sem þeir töldu sig hafa þörf fyrir. Eftirlitsnefndin benti í skýrslu sinni frá 31. október 2020 á að lánshlutfallið næmi tiltölulega lágu hlutfalli árstekna samanborið við lönd sem Íslendingar bera sig oft saman við og að því gæti þetta orðið raunin. Nú þegar frekari stuðningslán verða ekki veitt og allar upplýsingar liggja fyrir um veitingu þeirra virðist unnt að slá þessari niðurstöðu fastri.
- D. Nú liggur fyrir það sem eftirlitsnefndin lýsti áhyggjum af í skýrslu sinni frá 31. október 2020, að rammi veitingar viðbótarlána og stuðningslána með 85% ríkisábyrgð var það óljós að einstök fjármálafyrirtæki hafa talið sér heimilt að bæta skilyrðum við þau sem fram komu í lögum, reglugerðum og samningum við Seðlabanka Íslands. Þetta gerði umrædd lán bæði óaðgengilegru fyrir lántaka og kom í veg fyrir að þeir stæðu jafnfætis, óháð því við hvaða fjármálafyrirtæki þeir skiptu.

Frá greiðsluvanda til skuldavanda

Þegar litið er til lögskýringargagna og forsögu þeirrar löggjafar sem liggur til grundvallar viðbótarlánnum og stuðningslánnum, blasir við að úrræðunum var ætlað að leysa greiðsluvanda gjaldgengra rekstraraðila. Með því móti mætti halda þeim gjaldfærum þrátt fyrir hið mikla tekjufall sem leitt hefur af heimsfaraldri kórónuveiru, viðhalda þeim verðmætum sem fólgin eru í reynslu og markaðsfestu viðkomandi fyrirtækja og lágmarka gjaldþrot og atvinnuleysi. Hið orðaða og óorðaða markmið var að með því móti yrði til viðspyrna fyrir íslenskt atvinnulíf, einkum þær greinar sem harðast yrðu úti, til skjóts bata og hraðari endurreisnar að faraldrinum loknum.

Nefndin telur einsýnt að það hafi ekki getað vakað fyrir löggjafanum að fresta fjöldagjaldþrotum í þeim greinum íslensk atvinnulífs sem verst urðu úti, heldur að koma í veg fyrir umfangsmikil gjaldþrot eftir föngum. Vandséð er að rekstrarstöðvun margra fyrirtækja á árinu 2022 eða 2023 þjóni betur markmiðunum á bak við viðbótarlán og stuðningslán, en slík rekstrarstöðvun á þessu ári eða næsta. Af þessum sökum er það eftirlitsnefndinni talsvert áhyggjuefni hvernig afstaða bæði lánveitenda og lántaka er sú að sjónarmið hennar, sem fram komu í skýrslu nefndarinnar frá 31. október 2020, um mögulegt getuleysi lántaka til að endurgreiða lán sín á hinum skamma endurgreiðslutíma, eigi við rök að styðjast.

Bæði hámarkslánsfjárhæðir og endurgreiðslutími viðbótarlána og stuðningslána virðist hafa mótast af þeirri sýn löggjafans að efnahagslegra áhrifa heimsfaraldurs kórónaveiru myndi ekki lengur gæta þegar kæmi fram á sumar 2021. Þannig myndu lánin, með því hámarki sem á þeim var, í flestum tilvikum ekki einasta bjarga lífvænlegum rekstraraðilum frá ógjaldfærni, heldur yrði tekjuvöxtur þeirra einnig svo brattur að þau gætu skömmu eftir langvarandi tekjuleysi eða tekjufall bæði staðið undir rekstrarkostnaði og endurgreitt ríkisábyrgðarlán sem þeir hefðu tekið til viðbótar fyrri skuldsetningu. Eins og á stendur getur nefndin ekki séð að framangreindar væntingar löggjafans geti gengið eftir. Greiðsluvandi lántaka sé nú að breytast í skuldavanda sem muni að lokum mögulega leiða til sömu niðurstöðu og greiðsluvandinn hefði gert á skömmum tíma án aðkomu ríkisvaldsins og frystinga/frestana fjármálafyrirtækja sem ljóst er að runnið hafi sitt skeið.

Ábendingar

Tilgangurinn með ábendingum eftirlitsnefndarinnar er að aðstoða stjórnvöld og löggjafann við að framkvæmd þeirra úrræða sem felast í viðbótarlánnum og stuðningslánnum verði með þeim hætti að markmið þeirra í bráð og lengd náist með sem bestum hætti.

Eftirlitsnefndin hefur í mati sínu fjallað um nokkur atriði sem eigi verður breytt úr því sem komið er, enda hvorki viðbótarlán né stuðningslán veitt lengur. Þeirra var því öðru fremur getið til að setja ábendingar nefndarinnar í samhengi og til að leggja gott til, komi síðar til beitingar hliðstæðra úrræða. Hins vegar telur nefndin að allt sem varðar endurgreiðslu bæði viðbótarlána og stuðningslána hafi mikla og vaxandi þýðingu, eigi lánaúrræðin að ná markmiði löggjafans og stjórnvalda, en ekki aðeins að fresta og framlengja vandann sem þeim var ætlað að leysa.

Fyrir liggur að íslenskir rekstraraðilar voru fyrir heimsfaraldur kórónuveiru nokkuð skuldsettir og þurftu að greiða afborganir og fjármagnskostnað í hávaxtaumhverfi. Þetta átti ekki síst við um ferðapjónustuaðila. Eina mögulega leið margra þeirra til að mæta tekjuburrð eða tekjufalli í tengslum við faraldurinn var engu að síður að nýta sér frystingar- og frestunarúrræði fjármálafyrirtækja og lán fjármálafyrirtækja með ríkisábyrgð, viðbótarlán og stuðningslán. Frystingar- og frestunarúrræði leiddu til uppsöfnunar vaxta sem síðan lögðust á og hækkuðu höfuðstól lánanna. Við það hækkaði aftur vaxtabyrði lánanna. Viðbótarlánin og stuðningslánin juku síðan enn skuldsetninguna, þó svo vaxtastig lægstu stuðningslánanna og að einhverju marki einnig þeirra hærrí hafi verið lægra en gengur og gerist.

Áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru er síður en svo hætt að gæta hérlendis. Um það tala allar tölur sínu máli, hvað sem öðru líður, og hópmyndir af ferðamönnum hér og þar fá engu um það breytt. Óvíst er hvenær berskjölduðustu atvinnugreinar íslensks hagkerfis ná aftur vopnum sínum. Í þessu ljósi er það mat eftirlitsnefndarinnar að líklegt sé að mjög margir rekstraraðilar, hverra grunnrekstur hefur burði til að standa undir nægilegum tekjum til að mæta kostnaði og skila viðunandi arðsemi í venjulegu árferði, muni að óbreyttu leggja upp laupana á næstu misserum.

Í ljósi ofangreinds er það ábending eftirlitsnefndarinnar að rétt sé að ráðast hið fyrsta í kortlagningu og umfangsmælingu mögulegs skuldavanda. Í framhaldinu verði svo dregnar upp tillögur um viðbrögð í samræmi við markmið löggjafans og stjórnvalda með viðbótarlánnum og stuðningslánnum og tryggt eftir föngum að greiðsluvandi rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru verði ekki skuldavandi sem á endanum leiði til þeirrar neikvæðu niðurstöðu sem lánaúrræðunum var ætlað að koma í veg fyrir.