

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2018

Efni: Breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum (stefnumótun á sviði húsnæðismála, hlutverk Íbúðalánasjóðs). 469. mál

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita málinu umsögn. Húsnæði er stærsta eign og stærsti útgjaldaliður flestra heimila svo auðveldlega má halda fram að um mikilvægasta markaðinn hér á landi sé að ræða. Því er mikilvægt að vanda til verka. Frumvarpið tekur á ýmsum atriðum og ekki hefur gefist svigrúm til að kanna þau öll til hlítar. Þó vill Viðskiptaráð gera athugasemdir við eftirfarandi.

Íbúðalánasjóð ber að leggja niður í núverandi mynd

Eins og áður hefur komið fram telur Viðskiptaráð að leggja ætti Íbúðalánasjóð niður¹. Tilgangurinn með Íbúðalánasjóði var að leysa markaðsbrest sem fólst í því að erfitt var að tryggja ólíkum hópum fjármögnun til kaupa íbúðarhúsnæðis. Efast má um að sá markaðsbrestur hafi verið til staðar og í dag er sá markaðsbrestur engan veginn til staðar. Hrein ný íbúðalán hafa farið alfarið í gegnum aðrar lánastofnanir og lífeyrissjóði síðustu ár enda býður Íbúðalánasjóður kjör sem eru fjarri því að vera samkeppnishæf. Almennt séð virðist því engin þörf fyrir því að Íbúðalánasjóður veiti ný lán og leggst Viðskiptaráð gegn því að sjóðurinn fái áfram að veita lán ef hann verður áfram starfræktur.

Ekkert sem bendir til að aðrir lánveitendur geti ekki sinnt afskekktari svæðum

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um að tryggja þurfi að lánsfjármögnun standi til boða á afskekktari svæðum þar sem erfitt getur reynst að fá lán á viðunandi kjörum. Tölur benda þó sterklega til þess að ekki sé nauðsynlegt að viðhalda starfsemi sjóðsins með þessi byggðarsjónarmið í huga. Ef horft er til hlutdeildar Íbúðalánasjóðs í veittum lánum með íbúðaveði eftir landshlutum, má sjá að hlutdeildin árið 2017 var 1,5% á Höfuðborgarsvæðinu, á Vesturlandi 3,6%, á Vestfjörðum 1,2%, 5,6% á Norðurlandi

¹ Sjá t.d. tillögur Viðskiptaráðs um fækkun stofnana frá árinu 2015:

<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/snidum-stakk-eftir-vexti/>. Sjá einnig skýrslu Viðskiptaráðs, bls 24, um meintan markaðsbrest sem Íbúðalánasjóður átti að leysa en skapaði þess í stað markaðsbrest: http://vi.is/%C3%BAtg%C3%A1fa/sk%C3%BDrslur/Hid_opinbera_timi_til_breytinga.pdf

vestra, 1,6% á Norðurlandi eystra, 7,3% á Austurlandi, 2,8% á Suðurlandi og 3,4% á Suðurnesjum². Ennfremur virðist ekki sem þörf sé á að Íbúðalánasjóður veiti sveitarfélögum fjármögnun fyrir byggingu húsnæðis sbr. 4 gr. Nær er að þau leiti til Lánasjóðs sveitafélaga sem fjármagnar sig á góðum kjörum sem eru ríflega hálfu prósentu (50 punktum) yfir kjörum ríkissjóðs³. Varðandi aðra sem byggja húsnæði „án hagnaðarkröfu“ væri skynsamlegra að horfa til beinna fjárframlaga í stað þess að auka skuldsetningu í hagkerfinu.

Mögulegt er að tryggja fjárhagslega verr settum einstaklingum aðgang að húsnæði með skilvirkari og sértækari opinberum aðgerðum. Þannig ætti hið opinbera að hverfa frá samkeppnisrekstri á almennum húsnæðislánamarkaði og einbeita sér að virkum félagslegum úrræðum fyrir þá sem þurfa aðstoð við að koma þaki yfir höfuðið. Þar að auki sýnir reynslan af skuldavanda íslenskra heimila fyrir nokkrum árum og undirmálslánakrísan í Bandaríkjunum, að mikið aðgengi að lánsfjármagni getur reynst almenningi bjarnargreiði.

Fortíðarvandinn er nútímavandi

Í greinargerð frumvarpsins er talað um fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs. Að mati Viðskiptaráðs er þar léttúðlega fjallað um það 307 ma.kr. tap⁴ sem hlotist hefur af sjóðnum og lendir með beinum eða óbeinum hætti á skattgreiðendum. Í dag er rekstur sjóðsins enn í járnnum og ávöxtun eigin fjár var einungis 5,5% árið 2017, sem er óviðunandi. Við þessa stöðu mætti mögulega sættast á ef sjóðurinn myndi ná tilgangi sínum um að auðvelda fólki að eignast húsnæði. Staðan í dag er þó sú að meira að segja sjálfur Íbúðalánasjóður metur að mikill skortur sé á íbúðarhúsnæði⁵.

Ætti að færa eignasafn Íbúðalánasjóðs til bankanna?

Þó að Íbúðalánasjóður hætti að veita lán eru í honum eignir upp á 762 ma.kr., þar af 500 ma.kr. útlán, og 737 ma.kr. skuldir. Þessar skuldbingar og eignir hverfa ekki þó að sjóðurinn sé lagður niður. Þar sem ríkið á nú tvo viðskiptabanka má velja því upp hvort best sé að eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs renni inn í annan hvorn eða báða ríkisbankana. Þar með væru eignasöfn bankanna stærri og dreifðari og eflaust hægt að ná fram aukinni stærðarhagkvæmni. Einnig mætti kanna að selja eignasafnið með uppboði. Þetta gæti þó verið flókið og þýtt að ríkið þurfi að greiða með Íbúðalánasjóði og þannig tapa á slíkri sölu sökum þess að eiginfjárlutfall hans er einungis 3%. Það endurspeglar kostnaðinn sem hlýst af Íbúðalánasjóði óháð því hvort hann verður lagður niður eða ekki. Þar sem ríkissjóður er ágætlega staddur fjárhagslega og ræður yfir meirihluta bankakerfisins er núna góður tímapunktur til að kanna þetta.

Köllum eftir framboðsstuðningi frekar en eftirspurnarstuðningi

² Svar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra við fyrirspurn frá Unni Brá Konráðsdóttur um hlutfall lána með veði í íbúðarhúsnæði: <https://www.althingi.is/altext/148/s/0298.html>

³ Miðað við ávöxtunarkröfu verðtryggðra skuldabréfa 2. maí 2018.

⁴ Skv. skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis nam heildartap sjóðsins 270 ma.kr. á verðlagi ársins 2012 sem eru um 307 ma.kr. á verðlagi dagsins í dag.

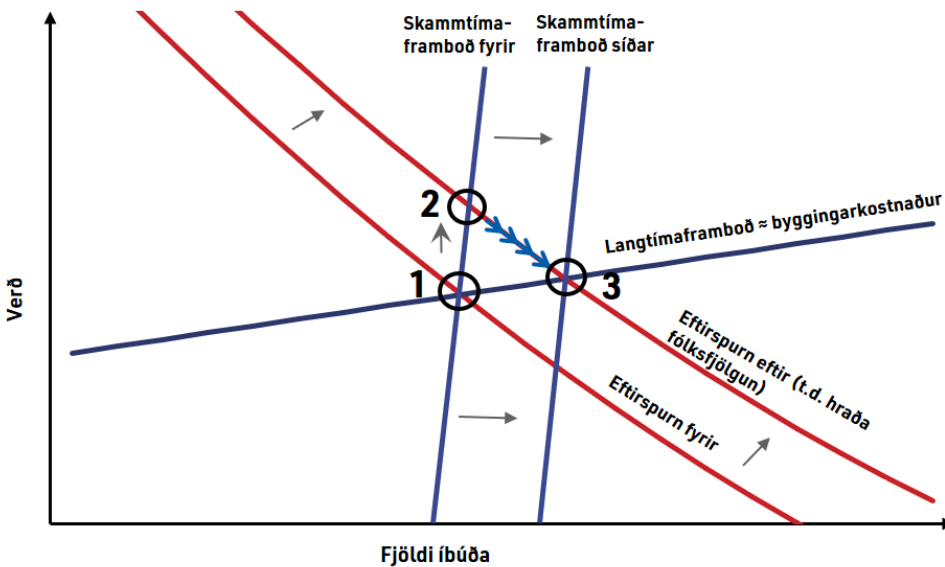
⁵ Sjá skýrslu ÍLS um undirliggjandi þörf frá því í janúar.

Grundvallaratriðið, sem er líklega ein stærsta ástæðan fyrir því að lánveitingar Íbúðalánasjóðs hafa ekki þjónað tilgangi sínum en um leið verið skattgreiðendum dýrkeyptar, er nokkuð einfalt: Eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðsins er kvik en framboðshliðin mjög tregbreytanleg. Mynd 1, með framboði og eftirspurn á einföldum húsnæðismarkaði, lýsir því ágætlega. Þar sem framboð er nánast fast til skamms tíma birtast allar breytingar á eftirspurn fyrst í íbúða- og/eða leiguverði. Það er ekki fyrr en aukinn hvati til húsbyggingar skilar sér í auknu framboð með tíð og tíma sem nýtt jafnvægi myndast.

MYND 1

EINFALT LÍKAN AF HÚSNÆÐISMARKAÐI

Sviðsmynd með skyndilegri aukningu eftirspurnar



Heimild: Greiningardeild Arion banka

Ástæða þess að þetta skiptir máli er að opinber inngríp, líkt og lán íbúðalánasjóðs, eru stuðningur við eftirspurnarhlið markaðarins. Þau inngríp hafa fremur hækkað verð og jafnvel skapa sveiflur, frekar en að styðja við aðalatriðið sem er að nægt húsnæði sé til staðar fyrir landsmenn á hverjum tíma. Því væri æskilegra, ef hið opinbera ætlar að styðja við húsnæðismarkaðinn, að það stefni að lægri byggingarkostnaði og styðji þannig við framboðshliðina. Þannig myndi, eins og mynd 2 sýnir, verð raunverulega getað lækkað til lengri tíma. Rétt er að taka fram að hér er um mikla einföldun á raunveruleikanum að ræða, en hún er engu að síður gagnleg. Viðskiptaráð hefur áður lagt til leiðir í þessa veru – t.d. í umfjöllun um „Leynda galla fasteignagjalda“⁶ og „Af hverju er dýrt að byggja?“⁷

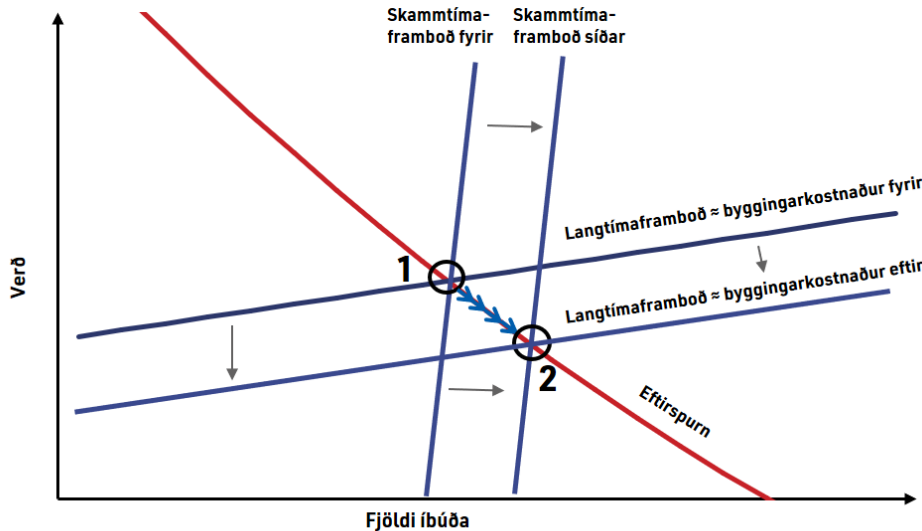
⁶ Sjá skoðun Viðskiptaráðs frá 2015: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skidanir/leyndir-gallar-fasteignagjalda>

⁷ Sjá kortlagningu Viðskiptaráðs og SI á byggingaferli húsnæðis frá 2015: <http://vi.is/malefnastarf/frettir/kortlagning-byggingaferlis/>

MYND 2

EINFALT LÍKAN AF HÚSNÆÐISMARKAÐI

Lækkun byggingarkostnaðar



Heimild: Greiningardeild Arion banka

Hver á að sinna öðru hlutverki Íbúðalánasjóðs?

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk Íbúðalánasjóðs. Ef Íbúðalánasjóður er lagður niður, líkt og Viðskiptaráð leggur til, þarf ekki einungis að ákveða hvað verður um eignir og skuldir þess heldur einnig hvernig sinna skuli þeim hlutverkum sem snúa ekki að lánastarfsemi. Flest þessara hlutverka gæti ráðuneyti húsnæðismála, Velferðarráðuneytið, sinnt. Hlutverk 6-11 ættu að falla niður að mestu leyti ef Íbúðalánasjóður hættir að veita lán en að öðru leyti gætu slík hlutverk færst til ráðuneytisins. Hvað varðar hið ætlaða greiningarhlutverk sjóðsins sbr. 2. lið, bendir Viðskiptaráð á að fjölmargir einkaaðilar (t.d. viðskiptabankarnir), auk Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans, rannsaka og fjalla um húsnæðismarkaðinn nú þegar. Ef stjórnvöld þurfa að leggja aukna áherslu á rannsóknir er hægt að leita til einkaaðila.

Með 2. og 3. lið 4. gr. er verið að byrja á vitlausum enda. Til að rannsóknir á húsnæðismálum séu öflugri hér á landi er fyrst og fremst þörf á betri gögnum um húsnæðismarkaðinn. Í þeim tilgangi væri betra að efla starfsemi Þjóðskrá Íslands og/eða Hagstofu Íslands eða annarra óháðra aðila, sem á ekki við um Íbúðalánasjóð skv. frumvarpinu. Það skiptir engu máli hversu vel t.d. búsetuúrræði eru metin ef nægilega góð gögn eru ekki til staðar.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um að vegna þessa og skorts á rannsóknum séu nú erfiðar aðstæður á húsnæðismarkaði. Viðskiptaráð lýsir efasemdum um þessa staðhæfingu. Staðan á húsnæðismarkaði í dag helgast af því að fordæmalaus efnahagslægð tók ofskuldsettan byggingargeira nær allan niður með sér sem leiddi til þess að of lítið var byggt of lengi. Aðalatriðið er þó ferðamannafjölgun sem fáir ef einhverjir gátu séð fyrir. Það leiddi til þess að íbúðum á almennum markaði fækkaði vegna

heimagistingar og að íbúum fjölgaði hraðar en nokkru sinni áður í Íslandssögunni á síðasta ári⁸. Með hliðsjón af þessu virðist ólíklegt að einhverskonar greiningardeild Íbúðalánasjóðs hefði bætt stöðuna eða getað séð hana fyrir frekar en aðrir.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga nema gerðar séu verulega breytingar sem miða að því að leggja niður Íbúðalánasjóð í núverandi mynd.

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁸ Sjá umfjöllun um húsnæðisskortinn í „Hálaunalandið Ísland“:
<https://medium.com/@vidskiptarad/h%C3%A1launalandi%C3%B0-%C3%ADsland-a55d3a981980>