

23. janúar 2014

**Greinargerð og megin sjónarmið teymi 4
um hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannabágu
á húsnæðislánamarkaði**

Á vegum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála var teymi 4 falið að kanna og gera tillögur um með hvaða hætti stjórnvöld gætu sinnt afmörkuðu hlutverki við veitingu þjónustu í almannabágu á húsnæðislánamarkaði.

Teymið skipuðu eftirtaldir einstaklingar:

Bolli Þór Bollason (fundarstjóri, verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála),
Daníel Hafsteinsson (Búmönnum hsf.),
Elín Hirst (þingflokkur Sjálfstæðisflokksins),
Gestur Guðjónsson (þingflokkur Bjartrar framtíðar),
Guðbjartur Hannesson (þingflokkur Samfylkingarinnar),
Gylfi Arnbjörnsson (Alþýðusambandi Íslands),
Halldór Auðar Svansson (þingflokkur Pírata),
Halldór Árnason (Samtökum atvinnulífsins),
Jónína S. Lárusdóttir (Samtökum fjármálafyrirtækja),
Ólöf Birna Björnsdóttir (þingflokkur Framsóknarflokksins),
Sigurbjörn Skarphéðinsson (Félagi fasteignasala),
Soffía Guðmundsdóttir (Íbúðalánasjóði),
Tryggvi Þórhallsson (Sambandi íslenskra sveitarfélaga)
Vilhjálmur Bjarnason (Hagsmunasamtökum heimilanna) og
Þórný K. Sigmundsdóttir (Samtökum leigjenda).

Fundarritarar voru Lís Margrét Sigurðardóttir og Sigrún Jana Finnbogadóttir, lögfræðingar í velferðarráðuneytinu, og Helga María Pétursdóttir, viðskipta- og hagfræðingur í velferðarráðuneytinu.

Fyrsti fundur teymisins var haldinn 6. nóvember 2013 og alls hélt teymið 8 fundi, hinn síðasta 22. janúar 2014 þar sem þessi greinargerð var rædd og samþykkt með fyrirvara um bókanir einstakra fulltrúa.

Óskað var eftir því að teymið skilaði stuttri greinargerð og hugmyndum sem byggðu meðal annars á þeirri vinnu sem þegar hefði verið unnin í tengslum við verkefni teymisins. Ennfremur að hafa mætti hliðsjón af greiningu ráðgjafarfyrirtækjanna KPMG ehf. og Analytica ehf. um nokkra valkosti í húsnæðismálum sem verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála hefði óskað eftir. Þar voru eftirtaldir sviðsmyndir sérstaklega tilgreindar:

1. Stofnun heildsölubanka og hlutverk Íbúðalánasjóðs einskorðist við að veita félagsleg lán. Sjóðurinn hafi þó heimild til að veita almenn lán til að bregðast við markaðsbresti.

2. „Danska leiðin“, sbr. tillögur ASÍ.
3. Sameining Íbúðalánasjóðs og Landsbankans.
4. Ríkið dragi sig út af húsnæðislánamarkaðnum og leggi Íbúðalánasjóð niður.

Ráðgjafarfyrirtækjunum var í sjálfs valds sett nánari útfærsla á því hvernig þau kysu að nálgast greiningarvinnuna, þar á meðal að gera tillögur um aðra valkosti sem þau teldu heppilega og fýsilega að skoða.

Það var frá upphafi ljóst að vinna teymisins tengdist óhjákvæmilega hugsanlegum breytingum á fyrirkomulagi fjármögnunar almennra húsnæðislána þótt það viðfangsefni væri ekki á verksviði teymisins (um það var fjallað í teymi 1). Það var því ákveðið að óska eftir kynningu á ýmsum hugmyndum og tillögum sem fram hafa komið.

Þannig kynnti Gunnar Tryggvason, formaður starfshóps á vegum velferðarráðuneytisins um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs, helstu niðurstöður sem fram komu í skýrslu sem starfshópurinn skilaði í apríl 2013.

Gylfi Arnbjörnsson, forseti ASÍ, kynnti „dönsku leiðina“ svokölluðu.

Bjarnveig Eiríksdóttir hdl. LL.M., sérfræðingur í Evrópurétti, kynnti ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins með tilliti til starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Soffía Guðmundsdóttir, sviðsstjóri einstaklingssviðs hjá Íbúðalánasjóði, kynnti framtíðarsýn Íbúðalánasjóðs.

Svanbjörn Thoroddsen, ráðgjafi hjá KPMG ehf., kynnti helstu niðurstöður skýrslu KPMG ehf. um framtíðarskipan húsnæðismála.

Loks gerði fundarstjóri á næstsíðasta fundi teymisins stuttlega grein fyrir þeim efnisatriðum úr drögum að greinargerð Analytica ehf. sem snertu beinlínis verkefni teymisins og þeim var síðan dreift til allra fulltrúa fyrir lokafund teymisins.

Umræða teymisins um helstu valkosti

Fulltrúar í teyminu voru almennt sammála um að óbreytt húsnæðislánakerfi þar sem Íbúðalánasjóður héldi áfram að lána almenn húsnæðislán með ríkisábyrgð án nokkurra takmarkana væri ekki valkostur. Eins og fram kom í fyrrnefndri kynningu Bjarnveigar þá samræmdist veiting slíkra lána ekki skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið á meðan sjóðurinn nýtur ríkisaðstoðar í ýmsu formi, einkum ríkisábyrgðar. Umræður á fundum teymisins hafa einkum beinst að eftirfarandi sviðsmyndum en þó hafa komið fram sjónarmið um að fleiri sviðsmyndir kæmu jafnframt til greina:

- a) Dreigið verði úr starfsemi Íbúðalánasjóðs og ný húsnæðislán takmörkuð við félagslegt hlutverk og lánveitingar þar sem markaðsbrestur væri fyrir hendi. Hér hefur meðal annars verið horft til norska Húsbankans (*Husbanken*) sem hugsanlegrar fyrirmyndar.
- b) Rekstri Íbúðalánasjóðs verði hætt og íslenska ríkið dragi sig út af húsnæðislánamarkaði. Félagslegum og byggðalegum markmiðum stjórnvalda á húsnæðislánamarkaði verði mætt, t.d. með alþjónustukvöð og öðrum beinum aðgerðum ríkisins án milligöngu lánastofnunar í eigu ríkisins, t.d. í samstarfi við sveitarfélög.
- c) Íbúðalánasjóður verði áfram virkur á almennum húsnæðislánamarkaði með lánveitingum án ríkisábyrgðar og annarrar ríkisaðstoðar. Sjóðurinn veiti ekki lengur þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði, (e. *services of a general economic interest*), heldur verði ríki og sveitarfélögum falið að sinna því hlutverki með öðrum hætti en gert hefur verið fram til þessa.

Umræðan um valkosti a) og b) hefur aðallega snúist um hvort nauðsynlegt sé að ríkið haldi úti sérstakri stofnun til að sinna félagslegum markmiðum stjórnvalda í húsnæðismálum.

Skóðanir hafa verið hér nokkuð skiptar og telur teymið frekari greiningu nauðsynlega á því með hvaða hætti ríkið geti veitt þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði með beinum hætti fremur en með milligöngu lánastofnunar í eigu ríkissjóðs. Eins skiptir máli hver þörf væri fyrir aðkomu opinberra aðila á svæðum þar sem aðstæður byðu ekki upp á markaðslausnir við fjármögnun á byggingu eða kaupum á íbúðarhúsnæði, hvort sem er til eignar eða útleigu. Þar sem slíkur markaðsbrestur væri fyrir hendi skiptir meginmáli að framtíðarskipan fjármögnunar á húsnæðismarkaði geri opinberum aðilum kleift að bregðast við, t.d. með alþjónustukvöð, sem skuldbinda myndi fjármálastofnanir með lögum til að veita húsnæðislán á starfssvæði sínu, að því tilskildu að lánþegar standist greiðslumat. Jafnframt hefur verið bent á, meðal annars í greinargerð KPMG, að samvinnu sé þörf milli ríkis og sveitarfélaga til að tryggja megi framboð almenns félagslegs húsnæðis á erfiðum markaðssvæðum. Í þessu samhengi er bent á reynslu Dana af samspili ríkisins (vaxtaniðurgreiðsla), sveitarfélaga (stofnkostnaðarframlög) og húsnæðislánastofnana (hagstæðustu lánakjör) til að mæta þörf fyrir almennt félagslegt húsnæði (sbr. greinargerð KPMG). Verði sú leið farin hérlendis má vænta þess að með tíð og tíma muni byggjast upp öflug félög, sem starfi á grundvelli þess langtímamarkmiðs að tryggja varanlegt og stöðugt framboð húsnæðis á landsvísu.

Í skýrslu Analytica ehf. er dregið í efa að félagslegt hlutverk Íbúðalánasjóðs sé nægilega skýrt skilgreint og afmarkað og bent á að hlutverk norska Húsbankans sé t.d. talsvert skýrara. Þá er varpað fram spurningum um hvort Íbúðalánasjóður sé það fyrirtæki sem sé best fallið til að leysa hið félagslega hlutverk og hvort framlag til hans vegna þess sé hagkvæmt. Svarið við þeirri fyrri sé háð nákvæmri pólitískri skilgreiningu á félagslegu hlutverki en svarið við þeirri síðari sé torveldara þar sem raunverulegt framlag ríkisins til sjóðsins sé ekki augljóst. Jafnframt er þar bent á að unnt sé að sinna hinu félagslega hlutverki með starfrækslu

ríkisstofnunar eða af hálfu einkaaðila sem er falin þjónustan á grunni alþjónustukvaðar, gjarnan í kjölfar útboðs.

Umræðan um valkost c) hefur einkum snúist um það hvort ríkið eigi að reka sérstakan sjóð eða banka til að lána til almennra íbúðakaupa í samkeppni við banka og aðrar einkareknar fjármálastofnanir. Hér hefur annars vegar komið fram það sjónarmið að áhrif bankahrunsins á lánveitingar til íbúðakaupa þar sem verulega hafi dregið úr lánveitingum til húsnæðiskaupa á vegum bankanna, a.m.k. fyrst eftir hrunið, og að Íbúðalánasjóður hafi þurft að bregðast við fyrirbyggjandi markaðsbresti með auknum umsvifum á húsnæðislánamarkaði sýni að ekki sé hægt að treysta alfarið á einkarekinn húsnæðislánamarkað heldur þurfi ríkið að hafa örugga aðkomu að markaðnum. Því sjónarmiði hefur SFF hins vegar mótmælt og þvert á móti talið að bankarnir hafi haldið áfram að bjóða fram íbúðalán eftir hrunið en hafi ekki getað veitt jafn hagstæð kjör og Íbúðalánasjóður.

Á móti sjónarmiðum um að ríkið þurfi að reka sérstakan sjóð til almennra íbúðakaupa var bent á slæma fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs sem hafi kallað á ómæld fjárframlög úr ríkissjóði sem ekki sjái fyrir endann á. Hér var reyndar bent á tvo mismunandi kosti. Annars vegar að ekki sé ástæða til að innleiða nýtt húsnæðislánakerfi þar sem bankar og aðrar fjármálastofnanir séu vel fær um að sinna húsnæðislánamarkaðnum eins og sjáist best á því að markaðshlutdeild þeirra í nýjum útlánnum sé nú um og yfir 80%. Einnig var bent á þann möguleika að lögfesta skyldu á fjármálafyrirtæki, sem veita húsnæðislán, að veita slíka þjónustu á starfssvæði sínu. Hins vegar að nauðsynlegt sé að nýir aðilar komi inn á markaðinn til þess að skapa traust á markaðnum. Þar er einkum bent á innleiðingu lánatilhögunar sem byggir á danska húsnæðislánakerfinu með stofnun sérstakra húsnæðislánafélaga sem eingöngu sinni lánveitingum til húsnæðiskaupa sem væru fjármagnaðar með útgáfu bréfa á markaði hverju sinni.

MEGINSJÓNARMÍÐ TEYMISINS

Framangreindar umræður á vettvangi teymisins hafa leitt til eftirfarandi meginsjónarmiða:

1. Tekið verði sérstaklega á fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs þannig að hann verði alfarið skilinn frá aðgerðum sem lúta að framtíðarskipan á húsnæðislánamarkaði. Hér verði til dæmis horft til tillagna ráðgjafarfyrirtækjanna um að starfsemi Íbúðalánasjóðs í núverandi mynd verði lögð af og umsýsla lánasafns og skuldbindinga sjóðsins verði sett í sérstakan farveg.
2. Opnað verði fyrir möguleika á stofnun sérstakra húsnæðislánafélaga, t.d. að danskri fyrirmynd, þar sem áhersla verði lögð á að jafnvægi ríki á milli greiðsluflæðis húsnæðislána og fjármögnunar þeirra.
3. Aðkomu ríkisins að slíku fyrirkomulagi mætti tryggja með stofnun hlutafélags sem veiti almenn húsnæðislán á markaðsvöxtum án ríkisábyrgðar.

Fulltrúar SFF og SA lýstu sig afar ósammála þeirri hugmynd að ríkið kæmi að húsnæðislánamarkaði með stofnun hlutafélags sem veiti almenn húsnæðislán, í beinni samkeppni við almennar lánastofnanir. Má færa fyrir því rök að slík bein aðkoma ríkisins á opnum samkeppnismarkaði geti orðið til þess að hamla þróun og framgangi skilvirks og hagkvæms húsnæðislánamarkaðar. Sé talin hætta á að almennar lánastofnanir sinni ekki öllu landinu í starfsemi sinni er einfaldara að leysa það með kvöð um þjónustu annað hvort í lögum eða samningum við almennar lánastofnanir.

Fulltrúi ASÍ taldi hins vegar afar mikilvægt, að því gefnu að fortíðarvandi Íbúðalánasjóðs verði leystur með því að skilja þau lán og þau undirliggjandi skuldabréf sem standa að baki frá efnahagsreikningi Íbúðalánasjóðs, að Íbúðalánasjóður starfi áfram á þessum markaði. Það eru einfaldlega engin efnisleg rök fyrir því að hann hverfi af markaði, þó það kunni að vera rök fyrir því að jafna samkeppnisskilyrði gagnvart bönkunum. ASÍ setur sig því alfarið gegn þeirri hugmynd að sjóðurinn verði lagður niður.

Að mati fulltrúa Íbúðalánasjóðs er einnig afar mikilvægt að ríkið þurfi að koma að húsnæðislánamarkaði. Þrátt fyrir fullyrðingar SFF um að fjármálafyrirtæki þjóni öllu landinu telji hann að sagan segi annað og ekki sé hægt að tryggja öryggi og fjármögnun til búsetu almennings á annan hátt en með aðkomu ríkisins.

4. Við mat á aðkomu ríkisins að félagslegu húsnæðislánakerfi þar sem meðal annars er horft til lánveitinga til landssvæða þar sem markaðsbrestur væri fyrir hendi og félagslegra leiguíbúða með sérstakri fyrirgreiðslu/ívilnunum frá ríkinu er meðal annars bent á tillögur í greinargerð KPMG um að líklega þurfi milligöngu sveitarfélaga eða einhvers konar samvinnu ríkis og sveitarfélaga til að ná markmiðum stjórnvalda um veitingu húsnæðislána á erfiðum markaðssvæðum. Í þessu samhengi er t.d. bent á reynslu Dana og Norðmanna.