

16. september 2016
1609136

Nefndarsvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál

Í tölvupósti hinn 14. september sl. óskaði Velferðarnefnd Alþingis eftir því að Seðlabanki Íslands veitti umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál, 849. mál.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs sem þrengja hana umtalsvert frá því sem kveðið er á um í núverandi lögum. Íbúðalánasjóður mun samkvæmt frumvarpinu hætta lánveitingum til almennra fasteignaviðskipta en einbeita sér að lánþegum sem reynist erfitt að fá húsnæðislán á almennum lánamarkaði. Hið breytta hlutverk Íbúðalánasjóðs er liður í því að framfylgja stefnu stjórnvalda um að aðstoða heimili sem ekki eiga kost á fjármögnun húsnæðiskaupa með almennum húsnæðislánnum.

Það er jákvætt að Íbúðalánasjóður fái með þessum hætti skýrara félagslegt hlutverk og dragi sig út af almennum lánamarkaði sem bankar, lífeyrissjóðir og hugsanlega aðrar lánastofnanir sinna.

Aðskilnaður nýrrar og eldri starfsemi

Í frumvarpinu kemur fram að tryggja skuli skýran bókhaldslegan og skipulagslegan aðskilnað milli þeirrar starfsemi og markmiða sem boðuð eru með frumvarpinu annars vegar og hins vegar umsýslu með núverandi eigna- og skuldasafni Íbúðalánasjóðs vegna starfsemi sjóðsins fyrir gildistöku frumvarps þessa. Seðlabankinn fagnar því að tekið hefur verið tillit til ábendinga bankans hvað þetta varðar. Bankinn telur mikilvægt að tryggja þennan aðskilnað þar sem hætta er á að fjármögnun Íbúðalánasjóðs verði ógagnsæ ef ekki er skilið að fullu á milli nýrrar lánastarfsemi og þess verkefnis að vinda ofan af stöðu sjóðsins vegna fyrri lánastarfsemi. Í frumvarpinu er hins vegar ekki skýrt með fullnægjandi hætti hvernig bókhaldslega og skipulagslega aðskilnaðinum verði háttað. Til að tryggja þennan aðskilnað í verki þarf að tryggja stjórnunarlegan aðskilnað þarna á milli. Það þarf að vera skýrt að rekstrarniðurstöðu þessara tveggja hluta starfseminnar verði ekki blandað saman, þ.e. að tap eða eftir atvikum hagnaður flytjist ekki að nokkru leyti á milli þeirra deilda sem sjá um nýjar lánveitingar og fjármögnun þeirra annars vegar og hinnar sem sér um að vinda ofan af eldri starfsemi sjóðsins. Þá er nauðsynlegt að aðskilnaðurinn verði með þeim hætti að tryggt sé að sjóðir Íbúðalánasjóðs af fyrri lánastarfsemi verði ekki nýttir til niðurgreiðslu á nýjum lánnum sem gæti leitt til þess

að tap sjóðsins yrði meira en ella, t.d. ef vaxtaþróun yrði sjóðnum óhagstæð. Það samræmist ekki þeirri starfsemi að vinda ofan af efnahagsreikningi vegna eldri lána að vera jafnframt að kaupa lánasöfn en ráðstöfun á sjóðstreymi inn í eldri hluta Íbúðalánasjóðs til útlána í nýja hlutanum er jafngilt því að kaupa lánasafn af nýja hlutanum. Mikilvægt er að þeim hluta starfseminnar sem miðar að því að lágmarka tjón ríkissjóðs af fyrri lánastarfsemi séu sett skýr markmið í lögum.

Hægt væri að framkvæma þennan aðskilnaðinn með því að koma á fót nýrri stofnun. Á grundvelli sjónarmiða um hagkvæmni og samreksturs innviða mætti einnig byggja á deildarskiptingu stofnunar sem núverandi Íbúðarlánasjóður yrði hluti af en þar sem bókhaldslegur aðskilnaður væri skýr og með sérstakri stjórn fyrir hvorn hluta fyrir sig. Þeirri starfsemi sem hefur með höndum umsýslu með eigna- og skuldafni Íbúðalánasjóðs vegna starfsemi sjóðsins fyrir gildistöku frumvarps þessa, m.a. að taka við greiðslum af veittum lánnum og greiða af útgefnum skuldabréfum, þarf þá einnig að setja skýr markmið. Meginmarkmiðið yrði að lágmarka tjón ríkissjóðs af starfseminni. Ekki ætti heldur að útiloka að hagkvæmasta lausnin fyrir ríkissjóð felist í sölu hluta eða alls eignasafnsins til annarra lánastofnana á móti yfirtöku skuldbindinga. Hafa verður í huga að tap af starfsemi sjóðsins mun meðal annars ráðast af þróun markaðsvaxta. Því hærri sem þeir eru, því betri verður afkoma Íbúðalánasjóðs. Því er varhugavert að áætla tapið út frá skammtímaþróun vaxta og binda vonir við að háir vextir leysi vanda sjóðsins.

Frumvarpsdrögin taka því ekki nægilega skýrt á einu stærsta verkefni Íbúðalánasjóðs um þessar mundir, sem er að leysa fortíðarvanda sjóðsins og draga saman efnahagsreikning hans þannig að tap ríkissjóðs verði sem minnst. Þetta verkefni er eðlisólíkt þeirri starfsemi og markmiðum sem boðuð eru með frumvarpinu.

Önnur atriði

Þessu til viðbótar vill Seðlabankinn benda á nokkur sértækari atriði sem lúta að frumvarpsdrögnum.

Í 10. tölulið 6. greinar er Íbúðalánasjóði veitt heimild til þess að reka leigufélag með íbúðarhúsnæði sem hann hefur yfirtekið á nauðungarsölu. Sé markmiðið með því að reka leigufélag í félagslegum tilgangi þyrfti að skilgreina það betur eða útfæra nánar að hér sé um að ræða heimild til tímabundins reksturs yfirtekinna eigna. Þar sem rekja má núverandi eignir Íbúðalánasjóðs sem hafa verið yfirteknar á nauðungarsölu til fortíðarvanda hans er eðlilegast að ákvæði um ráðstöfun þeirra tilheyri þeim hluta Íbúðalánasjóðs sem snýr að lágmarkun taps vegna fyrri lána.

Í 8. gr. frumvarpsins er bætt lið við 10. gr. laganna sem fjallar um fjármögnun Íbúðalánasjóðs þar sem tekið er fram að hann verði einnig fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum. Slík

fjármögnun er í samræmi við nýtt félagslegt hlutverk sjóðsins en tryggja verður að lánveitingar úr sjóðnum séu innan marka sem sett eru í fjárlögum, að teknu tilliti til útgáfuheimildar. Í 10. gr. eru fyrir heimildir til skuldabréfaútgáfu og fjármögnunar með greiðsluflæði af þegar veittum lánum. Mikilvægt er að slík útgáfa sé á skýran hátt aðskilin frá fyrri útgáfum Íbúðalánasjóðs og taka þyrfti fyrir þann möguleika að innborganir almennra lána Íbúðalánasjóðs verði nýttar til fjármögnunar á hinum nýju sértækum lánum.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingar á 18. gr. laganna. Til viðbótar við ákvæði um veðhæfni eigna og greiðslugetu skuldara er lagt til „að umsækjandi sýni fram á að hann fái ekki lán á ásættanlegum kjörum vegna fasteignarinnar hjá fjármálafyrirtæki, t.d. sakir staðsetningar fasteignarinnar eða af öðrum ástæðum.“ Óljóst er hvað átt er við með „ásættanlegum kjörum“. Á svæðum þar sem húsnæðismarkaður er grunnur og sölutími eigna getur því verið langur endurspeglast það jafnan í lægra verði eignarinnar. Vextir á lánum ráðast hins vegar af almennum þjóðhagslegum þáttum og sértækum áhættuþáttum, sem m.a. endurspeglar áhættu vegna kaupanna, og geta því verið hærri og hámarksveðsetningarlutfall lægra. Ekki er rétt að tala um markaðsbrest í slíkum tilfellum. Sé tekið tilliti til lægra kaupverðs er greiðslubyrði lántaka jafnframt ekki endilega meiri fyrir sambærilega eign þótt vextir séu hærri. Ef markmið laganna er að veita lán til fasteignakaupa tekjulágra og eignalítilla lántakenda eða til fasteignakaupa á markaðssvæðum þar sem ekki er kostur á almennum fasteignalánum er heppilegra að segja það með skýrum hætti.

Í frumvarpinu er ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að Íbúðalánasjóði sé heimilt að bregðast við uppgreiðslu þegar veittra lána með því að veita lán skv. VI. eða VIII. kafla laganna til endurfjármögnunar lána hjá sjóðnum sem veitt voru fyrir gildistöku laga þessara. Tilgangurinn skv. frumvarpinu er að stuðla að jafnvægi milli inn- og útgreiðslna hjá Íbúðalánasjóði, sbr. 3. mgr. 11. gr. laganna, og draga þannig úr áhættu sjóðsins vegna uppgreiðslna. Líkt og áður hefur komið fram er mikilvægt að sjóðir Íbúðalánasjóðs af fyrri lánastarfsemi verði ekki nýttir til niðurgreiðslu á nýjum lánum, sem gæti aukið tap sjóðsins, t.d. ef vaxtaþróun yrði sjóðnum óhagstæð. Því ætti fremur að ráðstafa uppgreiðslum þegar veittra lána með uppkaupum íbúðabréfa á markaði í því skyni að stuðla að jafnvægi milli inn- og útgreiðslna Íbúðalánasjóðs.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir
framkvæmdastjóri