

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

Reykjavík, 6. desember 2019

Efni: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (319. mál)

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Frumvarpið felur í sér sameiningu Mannvirkjastofnunar og Íbúðalánasjóðs í eina stofnun, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Markmiðið með umræddri sameiningu er að efla stjórnsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis- og mannvirkjamála hér á landi, skerpa á stjórnsýslu byggingarframkvæmda, hagræða í rekstri hins opinbera með samþættingu verkefna og fækkun stofnana.

Viðskiptaráð styður í sjálfu sér að horft sé til sameiningar og samlegðar milli stofnana sem vinna að húsnæðismálum. Engu að síður telur ráðið erfitt að sjá hvernig umrædd breyting muni skila hagræðingu og telur nauðsynlegt að huga betur að útfærslunni. Ráðið hefur oft bent á að Íbúðalánasjóður sé barn síns tíma, en með frumvarpinu virðist ekki hafa verið dreginn nauðsynlegur lærdómur af starfsemi hans. Helstu atriði sem koma fram í umsögninni eru:

- Ítrekun á fyrri umsögn um Íbúðalánasjóð
- Fögnum sameiningu og rafrænni byggingargátt en söknum hagræðingar
- Setjum spurningarmerki við að húsnæði sé óháð efnahag
- Stofnun ÍL-sjóðs verkur upp spurningar og óljóst hvernig það dregur úr áhættu ríkisins
- Við hvetjum til að húsnæðisstuðningur sé við framboðshlið frekar en eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðsins. Það er þó eitt og sér ekki nægjanlegt til að tryggja virkni markaðarins.
- Höfum efasemdir um boðuð hlutdeildarlán

Ítrekun: Tími Íbúðalánasjóðs er liðinn

Viðskiptaráð skilaði inn umsögn um breytingu á lögum um hlutverk Íbúðalánasjóðs (lög nr. 65 2018) og á hún enn við þar sem hér er lagt til að það starfsemi sjóðsins, fyrir utan það eignasafn sem færast til Íbúðarlánasjóðs, fari inn í nýja stofnun.¹ Umsögnin á að mestu leyti enn við og því rétt að ítreka það sem þar kom fram:

- Íbúðalánasjóð ber að leggja niður í núverandi mynd
- Ekkert sem bendir til að aðrir lánveitendur geti ekki sinnt afskekktari svæðum þar sem markaðshlutdeild sjóðsins í íbúðalánum er vel innan við 10% í öllum landshlutum
- Fortíðarvandi Íbúðalánasjóðs sem fólgin er í uppgreiðslu íbúðalána á meðan skuldir sjóðsins eru óuppgreiðanlegar er nútímavandi. Taka ætti til skoðunar að færa eignir Íbúðalánasjóðs með einhverjum hætti á hendur bankanna.
- Hagfræðileg rök hníga að framboðsstuðningi frekar en eftirspurnarstuðningi, líkt og reynslan enn fremur sýnir.

¹ Umsögn Viðskiptaráðs um hlutverk Íbúðalánasjóðs 3. maí 2018:

https://vi.is/%C3%BAtg%C3%A1fa/umsagnir/2017-2018/2018_05_03_ibudalanasjodur_umsogn.pdf

- Hægt er að færa nauðsynleg verkefni Íbúðalánasjóðs annað og þá má benda á að skortur á gögnum miklu frekar en skortur á greiningum stendur húsnæðismarkaði fyrir þrifum.

Sameining góð en hvar er hagræðingin?

Viðskiptaráð hefur lengi talað fyrir því að tækifæri séu í sameiningum stofnana ekki síst vegna fámennis hér á landi. Það getur bæði styrkt stofnanir með aukinni samlegð og sparað fé, sem nýta má í önnur brýnni verkefni eða skattalækkanir. Möguleikar á samlegð milli stofnanna virðast vera til staðar en minna fer fyrir þeim sparnaði sem hlotist getur af sameiningunni þar sem starfsmannafjöldi helst óbreyttur.

Þá telur Viðskiptaráð mikilvægt að hafa í huga að sé ekki rétt staðið að sameiningu stofnana getur sameining leitt til vaxandi útgjalda ríkisins og þvert á markmið hennar um hagræðingu. Mikilvægt er því að fullnýta þau tækifæri sem eru til hagræðingar og telur ráðið að nýta mætti betur þau tækifæri hér. Viðskiptaráð telur að stærsta tækifærið til hagræðingar þegar kemur að Íbúðalánasjóði er aflagning hans, eða í öllu falli aflagning á meirihluta verkefna hans. Nauðsynleg verkefni mættu færast yfir í hina nýju stofnun. Viðskiptaráð telur til að mynda hagdeild (greiningar- og áætlanadeild) sjóðsins óþarfa. Fjölmarginir 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, en ráðið telur í öllu falli ekki réttlætanlegt að 8 starfsmenn séu að sinna þessu hlutverki hjá sjóðnum. Þá telur ráðið mikilvægt að huga að því að til að rannsóknir á húsnæðismálum séu öflugri hér á landi er fyrst og fremst þörf á betri gögnum um húsnæðismarkaðinn. Í því ljósi er boðuð rafræn byggingargátt gott skref og réttara að stjórnvöld einbeiti sér að því að efla gagnasöfnun og aðgengi að gögnum heldur en að greiningum.

Á húsnæði að vera óháð efnahag?

Í 2.gr. frumvarpsins, segir um hlutverk stofnunarinnar: „Einnig skal stefnt að því að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði á viðráðanlegu verði og í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu, þannig að almenningur hafi raunverulegt val um búsetuform.“

Þó að Viðskiptaráð taki heilshugar undir það markmið að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði og að stjórnvöld tryggi að allir hafi þak yfir höfuðið virðist ansi vel í lagt að það sé háð þörfum hvers og eins - en óháð efnahag. Túlka mætti þetta markmið með þeim hætti að tryggt sé að óskir þess sem telur sig þurfa 200 fermetra nýtt einbýlishús verði að veruleika, þrátt fyrir að viðkomandi hafi engar eignir og tekjur. Ef til vill er þetta langsótt túlkun en Viðskiptaráð telur þó orðalag greinarinnar varhugavert og hvetur til þess að greinin sé skoðuð nánar.

Tilgangur með skiptingu í ÍL-sjóð óljós

Með frumvarpinu verður sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem snýr að eldri lánastarfsemi, útgáfu HFF-bréfa o.s.frv. færður í sérstakt félag: ÍL-sjóð. Tilgangurinn með uppskiptingu Íbúðalánasjóðs er „að draga úr áhættu ríkisins vegna stórauðinna uppgreiðslna lána hjá Íbúðalánasjóði“ og að með breytingunni sé verið að „tryggja að úrvinnsla fjármuna og stýring áhættu vegna fjármálaumsýslu eldri starfsemi verði markviss og aðgreind enda samræmist hún illa annarri starfsemi“. Að mati ráðsins skortir rökstuðning fyrir því hvernig uppskiptingin minnkar áhættuna eina og sér, þó að hún sannarlega færir frá annarri starfsemi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Eftir sem áður er þessi áhætta öll á hendi ríkisins og sú sama og áður. Ráðið telur þetta skref þó geta aukið gagnsæi í framkvæmd og er slíkt til bóta en þetta gengur aftur á móti gegn markmiði um hagræðingu. Nauðsynlegt er að skýra þetta atriði betur.

Húsnæðisstuðningur á framboðshlið – ekki eftirspurnarhlið

Í gegnum árin hafa Íslendingar og raunar flestar þjóðir stutt við húsnæðismarkaðinn fyrst og fremst með því að styðja við kaupendur og leigjendur og þar með eftirspurnarhlið markaðarins. Þó að endanlegt markmið, að auðvelda fólki að koma þaki yfir höfuðið, sé rétt er leiðin misráðin. Á síðustu árum virðist hafa verið dreginn einhver lærdómur af þessu en engu að síður ekki nægilegur þar sem Íbúðalánasjóður, eða Húsnæðis- og mannvirkjastofnun ef frumvarpið verður að lögum, hefur boðað svokölluð hlutdeildarlán til fyrstu kaupenda.

Vandi húsnæðismarkaðarins á Íslandi síðustu ár er umfram allt að fólksfjölgun hefur verið mun hraðari en fjölgun íbúða sem hefur eðli málsins samkvæmt gert fólki erfiðara að koma þaki yfir höfuðið. Jafnvel þó að öll fjárlög ríkisins og hefðu farið í að styðja leigjendur, fyrstu kaupendur o.s.frv. hefði það engan veginn leyst þann vanda og því enn ólíklegra að slíkur stuðningur í minni mynd leiði til þess. Framboð húsnæðis er ólíkt öðrum vörum á markaði einkum af því það er einstaklega tregbreytanlegt – ferli íbúðabygginga er flókið, dýrt og tímafrekt.

Framboðsstuðningur ekki einn og sér nóg – mun ríkið niðurgreiða sumarbústaði?

Það væri því nærri lagi að ráðast á rót vandans og styðja við nægt framboð. Það er þó eitt og sér ekki nóg og almennt ættu stjórnvöld að einbeita sér að því að búa húsnæðismarkaði skýran og skynsamlegan ramma til að tryggja virkni hans en síður veita beinan fjárhagslegan stuðning. Mjög nærtækt dæmi er breyting á reglugerð fyrir á árinu þar sem aðilum er gert kleift að fjármagna nýbyggingar frá Íbúðalánasjóði á hagstæðum kjörum þar sem húsnæðisverð er lágt og lítið er byggt. Eins og framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs benti á í grein um málið endurspeglar lágt verð og litlar byggingar litla eftirspurn og fólksfækkun.² Þannig sé einfaldlega ekki þörf til staðar og því muni slíkar aðgerðir rýra virði þeirra fasteigna sem fyrir eru og jafnvel niðurgreiða sumarbústaði þegar upp er staðið. Almennt er hér gott dæmi um þær villigötur sem húsnæðismálin rata inn á og hætt er á að sú tilhneiging festist í sessi með frumvarpinu.

Efasemdir um boðuð hlutdeildarlán

Mögulegt dæmi um þær villigötur sem málaflokkurinn getur ratað inn á innan núverandi lagaramma og stefnu stjórnvalda eru svokölluð hlutdeildarlán sem boðuð voru á Húsnæðisþingi í síðasta mánuði. Með því verður hluti útborgunar vegna fyrstu kaupa veittur í formi sérstakra vaxtalausra hlutdeildarlána frá ríkinu. Svo virðist sem lánin geti jafnvel verið umfangsmeiri þar sem í skýrslu Íbúðalánasjóðs frá Húsnæðisþingi segir að lánin gætu numið allt að 20-40% af kaupverði fasteignaverðs.³ Í dæmi sem sett var fram í fréttum Stöðvar 2 var láns hlutfallið með hlutdeildarláninu 95% en í dag er það almennt 85% fyrir fyrstu kaup.

Viðskiptaráð hefur talsverðar efasemdir um þessar hugmyndir. Í fyrsta lagi vegna áðurnefndra galla eftirspurnarstuðnings á íbúðamarkaði. Í öðru lagi þar sem frumvarpið gengur gegn þeim reglum sem gilda um láns hlutfall fasteigna og því líklegt að tillagan sé ógn við fjármálastöðugleika, enda reglur um hámarksveðhlutfall settar af Fjármálaeftirlitinu til að tryggja fjármálastöðugleika. Í þriðja lagi er reynslan frá Bretlandi, sem er fyrirmyndin, ekki ýkja góð og virðast jákvæðu áhrifin óljós.⁴ Í fjórða lagi virðist sem Íbúðalánasjóður geri sér ekki grein fyrir því hvaða áhrif slíkt úrræði getur haft,

² Sjá grein „Niðurgreiddir sumarbústaðir“: <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/greinar/nidurgreiddir-sumarbustadir/>

³ Staða og þróun húsnæðismála, skýrsla frá Húsnæðisþingi 2019: [https://www.ils.is/library/4-Hagdeild-skrar/STA%C3%90A%20OG%20%C3%9ER%C3%93UN%20H%C3%BAsn%C3%A6%C3%B0ism%C3%A1la%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.ils.is/library/4-Hagdeild-skrar/STA%C3%90A%20OG%20%C3%9ER%C3%93UN%20H%C3%BAsn%C3%A6%C3%B0ism%C3%A1la%20-%20Copy%20(1).pdf)

⁴ Samantekt á skýrslu breska þingsins um „Help to Buy“: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/2046/204603.htm#_idTextAnchor000

sem vekur upp miklar efasemdir um vegferðina. Með ódýrara og auðveldara aðgengi að fjármagni mun eftirspurn eftir húsnæði aukast sem á fasteignamarkaði þýðir óhjákvæmilega hærra verð en ella, a.m.k. til skemmri tíma. Ef hugmyndir um hlutdeildarlán rætast og miða sérstaklega að nýlegu húsnæði verður enn flóknara að leggja mat á áhrifin á húsnæðisverðs þar sem það getur haft framboðsáhrif. Reynslan frá Bretlandi sýnir þó að verð á nýbyggingum hafi hækkað, en úrræðið þar miðar eingöngu að þeim. Þrátt fyrir allt þetta og skýrar vísbendingar um að úrræði eins og hlutdeildarlán sé líklegt til að hafa áhrif á húsnæðisverð, segir á bls. 71 í skýrslu Íbúðalánasjóðs frá fyrrnefndu Húsnæðisþingi að ekki megi vænta breytinga á þróun húsnæðisverðs.

Viðskiptaráð leggur til að tekið verði tillit til framangreindra athugasemda, bæði í afgreiðslu frumvarpsins og í stefnumótun stjórnvalda á sviði húsnæðismála.

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands