

Reykjavík, 19. júní 2020

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998 (hlutdeildarlán). (Mál nr. 926)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita málinu umsögn. Með frumvarpinu er ætlunin að auðvelda fólki íbúðarkaup þannig að þeir sem uppfylla ákveðin skilyrði geti fengið hlutdeildarlán til þess að brúa kröfu um eigið fé við íbúðarkaup. Jafnframt er frumvarpinu ætlað að auka hvata byggingaraðila til að byggja hagkvæmt íbúðarhúsnæði sem hentar þessum hópum fólks. Markmið þessi eru í sjálfu sér góð en sú leið sem hér er farin virðist ekki vænleg til árangurs auk þess sem frumvarpið sjálft virðist gallað og óljóst. Þá má ekki gleyma að ríki og sveitarfélög hefur beitt fjölda úrræða á húsnæðismarkaði á síðustu árum og áratugum sem hafa haft svipuð markmið og kostað háar fjárhæðir án þess að ná ásættanlegum árangri.¹ Viðskiptaráð vill því koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

- Vísbendingar eru um að húsnæðisskortur fari dvínandi a.m.k til skamms tíma og skortur er á mati á nauðsyn úrræðisins
- Ríkið þarf að vanda mjög vel til verka ef beita á sérstökum úrræðum á íbúðamarkaði
- Jákvætt að styðja við nýbyggingar en engin rök fyrir því að beina fyrstu kaupendum sérstaklega þangað
- Skilyrði lánanna vinna gegn markmiðum laganna
- Óskýr skilyrði og heimildir ráðherra of rúmar
- Lánsfjárhlutfall of hátt og er lánið í raun kúlulán sem ber vexti íbúðaverðshækkana eða óskilgreinda vexti
- Alvarlegt ef ekki er tekið mið af og lært af reynslu annarra ríkja líkt og virðist vera raunin

Hver er þörfin á nýjum úrræðum?

Umræða um hátt fasteignaverð og takmarkaða möguleika fólks til að kaupa sína fyrstu fasteign hefur verið umfangsmikil á síðustu árum. Fasteignaverð hefur vissulega hækkað hratt en gefur þó ekki rétta mynd af möguleikum fólks til að kaupa fasteign. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að horfa til tekjuþróunar og nýlegra breytinga á vaxtastigi sem hafa umtalsverð áhrif á byrði húsnæðiskostnaðar líkt og íbúðaverðið. Lækkun vaxtastigs auk mikillar fjölgunar nýbygginga vegna framtaks fjárfesta, byggingaraðila, félaga eins og Bjargs og annarra síðustu ár, svo ekki sé minnst á þær

¹ Dæmi: Íbúðalánasjóður, vaxtabætur, húsnæðisbætur, félagsleg úrræði, leiðréttingin, fyrsta fasteign og almennar íbúðir.

skammtímaleiguíbúðir sem fyrséð er komi inn á almennan markað, munu að öllum líkindum ganga langt með að leysa þann framboðsskort sem hefur skapast á íbúðamarkaði.

Vísbendingar um þetta sjást nú þegar. Þannig hækkuðu ráðstöfunartekjur meira en íbúðaverð á síðasta ári og fjölgun íbúða var meiri en sem nemur fólksfjölgun. Íbúðamarkaðurinn er þar að auki tregbreytanlegur í eðli sínu og því afar líklegt að áhrif alls framangreinds eigi enn eftir að koma fram að fullu leyti. Í ljósi þeirrar staðreyndar og þróunarinnar á markaði virðist skorta mat á því hvort vandinn muni e.t.v. leysast án þess að til þurfi sértækt úrræði á borð við hlutdeildarlán.

Ríkið þarf að vanda til verka við beitingu sérstakra úrræða á íbúðamarkaði

Markaðsbrestir geta myndast á húsnæðismarkaði og þannig komið upp aðstæður þar sem beita þarf sértækum úrræðum. Brýnt er að stíga varlega til jarðar í beitingu slíkra úrræða þar sem þau geta haft ófyrséðar og óæskilegar afleiðingar eins og að ýta einungis undir hækkun húsnæðisverðs með eftirspurnarhvetjandi aðgerðum. Æskilegra er, líkt og Viðskiptaráð hefur margoft bent á, að hið opinbera styðji við húsnæðismarkaðinn með því að stefna að lækkun byggingarkostnaðar og hvetja þannig til aukins framboðs. Viðskiptaráð hefur þannig lagt til leiðir í þessa veru, t.d. í umfjöllun ráðsins um „Leynda galla fasteignagjalda“ og „Af hverju er dýrt að byggja“.² Þá er mikilvægt að úrræði séu gagnsæ, skilvirk og eins einföld og hægt er. Það verður seint sagt um hlutdeildarlánin, en ýmis atriði hvað þau varðar eru um margt óljós og mjög háð reglugerðum ráðherra líkt og fram kemur síðar. Þá er úrræðið einnig beinlínis eftirspurnarhvetjandi þó rétt sé að taka fram að það hafi einnig áhrif til aukins framboðs sem er út af fyrir sig jákvætt.

Engin rök fyrir því að fyrstu kaupendur kaupi sérstaklega nýbyggingar þó hvetja megi almennt til þeirra

Í greinargerð er fjallað um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar. Þar er að miklu leyti byggt á skýrslu átakshóps um húsnæðismál. Í greinargerðinni segir um skýrsluna: „*Þar kemur fram að þrátt fyrir mikla uppbyggingu á íbúðum séu vísbendingar um að þær íbúðir muni síður henta tekju- og eignalágum einstaklingum. Stór hluti lítilla íbúða sem koma á markað á höfuðborgarsvæðinu sé í hverfum þar sem fermetraverð er hvað hæst.*“

Erfitt er að átta sig á því hvers vegna það er talið sérstakt vandamál og úrlausnarefni að þær íbúðir séu byggðar nú henti ekki endilega þörfum þeirra sem eru að reyna að komast inn á markaðinn. Aðeins ef fólk myndi kaupa eina fasteign um ævina og flytja aldrei þaðan væri það vandamál. Staðreyndin er þó að sjálfsögðu sú að flestir flytja og kaupa nýja fasteign oftast en einu sinni sem endurspeglast í því að hlutfall fyrstu kaupenda á höfuðborgarsvæðinu hefur hæst farið í 27,5% síðastliðinn áratug. Það er því réttast að lögð sé áhersla á fjölbreytta uppbyggingu svo til staðar séu fjölbreyttar eignir sem henti öllum samfélagshópum.

Þó að það sé út af fyrir sig gott að úrræðið hvetji til nýbygginga er ekki hægt að sjá efnisleg rök fyrir því að fyrstu kaupendur, sem eru minnihluti kaupenda, kaupi nýbyggingar fremur en aðrir. Einkum ef það er haft í huga að nýbyggingar eru eðli málsins samkvæmt dýrari en eldri fasteignir að teknu tillit til staðsetningar. Þar sem markmiðið er að auðvelda fasteignakaup og lækka húsnæðiskostnað má frekar færa rök fyrir hinu gagnstæða að það sé hagkvæmara að fyrstu kaupendur kaupi eldri og þar með ódýrari fasteignir á meðan þeir koma undir sig fótunum. Einnig má færa fyrir því rök að það muni frekar

² Sjá skoðun Ví frá 2015: <https://www.vi.is/skidanir/leyndir-gallar-fasteignagjalda> og kortlagningu Ví og SI á byggingaferli húsnæðis: <https://www.vi.is/frettir/kortlagning-byggingarferlis>

vanta húsnæði sem hentar elstu aldurshópum þar sem nær öll fólksfjölgun næstu áratugi verður í eldri aldurshópum samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar.³

Skilyrði lánanna vinna gegn markmiðinu

Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði hlutdeildarlána. Þar kemur fram að lántakendum hlutdeildarlánanna verði skylt að verja skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar til lækkunar höfuðstóls láns á fyrsta veðrétti, sem er almennt veitt af banka eða lífeyrissjóði. Þetta er vissulega skynsamleg ráðstöfun en kemur í veg fyrir það að umsækjandi geti valið að nýta séreignasparnað sinn til lækkunar afborgana sem myndi nýtast þeim tekjulægstu hvað best til að draga úr byrði húnæðiskostnaðar.

Í 2. gr. segir enn fremur að umsækjandi þurfi að uppfylla það skilyrði að hafa fasteignalán á fyrsta veðrétti sem skuli „að jafnaði ekki vera til lengri tíma en 25 ára“. Þannig eru möguleikar umsækjenda til þess að taka lán til fleiri ára takmarkaðir og greiðslubyrði þeirra sem lögunum er ætlað að hjálpa eykst til muna, mögulega svo mikið að þeir geta ekki nýtt sér úrræðið. Miðað við lánareiknivélar viðskiptabankanna eykur þetta greiðslubyrði óverðtryggðra jafngreiðslulána um hátt í 30%. Markmið frumvarpsins á að vera að aðstoða ungt fólk og tekjulága að kaupa sér fasteign, en þessi hópur er einmitt hvað líklegastur til að þurfa að taka lengra lán en til 25 ára. Þá er einnig óskýrt hvað er átt við með að lán sem kemur á undan hlutdeildarláni í veðröð skuli „að jafnaði“ ekki vera til lengri tíma en 25 ára. Þetta er nauðsynlegt að skýra frekar. Heimilt er að veita undanþágur frá ofangreindum skilyrðum en leiða má líkur að því að meirihluti lántaka ef ekki flest allir myndu óska eftir eða þarfnast undantekninga frá þessum reglum, og því væri markmiði frumvarpsins betur þjónað ef meginreglan væri önnur.

Þá segir í 2. gr. að lánveitingar skv. greininni takmarkist við heimildir í fjárlögum til útlánaflokksins hverju sinni. Hafi heimild samkvæmt fjárlögum verið fullnýtt sé Húsnæðis- og mannvirkjastofnun óheimilt að samþykkja umsókn um lán þrátt fyrir að umsækjandi uppfylli skilyrði fyrir því. Ekki verður annað séð en að biðröð þeirra sem gætu þurft á hlutdeildarláni að halda og uppfylla öll skilyrði laganna geti því myndast. Þannig verður jafnræði þeirra skert sem í brýnni þörf eru til að nýta sér úrræðið.

Loks má gera athugasemd við að lánin séu einungis veitt sé lántaki innan tekjumarka og án þess að stuðningurinn fjari út eftir vaxandi tekjum. Þannig fær einstaklingur sem er með 629.999 krónur á mánuði 20% hlutdeildarlán, að öðrum skilyrðum uppfylltum, á meðan einstaklingur sem er með einni krónu meira, eða 630.000 krónur á mánuði fær ekkert hlutdeildarlán.

Óskýrleiki og of rúmar heimildir ráðherra

Hlutdeildarlánin fást aðeins að því gefnu að kaupandi fjárfesti í nýrri íbúð sem samþykkt hefur verið af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem „hagkvæm íbúð“ á grundvelli samnings byggingaraðilans við stofnunina. Með hagkvæmum íbúðum er meðal annars átt við íbúðir sem uppfylla stærðar- og verðmörk samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur og íbúðir sem taka mið af herbergjafjölda miðað við fjölskyldustærð. Viðskiptaráð telur nauðsynlegt að skýra þessi atriði frekar í lögunum. Hér er um afar opna reglugerðarheimild að ræða sem felur ráðherra ákvörðunarvald til að skilgreina að fullu hvers konar íbúðir falli undir lögin eða þau verðmörk sem taka beri mið af. Ráðið telur bagalegt hversu óskýr lögin eru hvað þetta varðar. Óljóst er hvernig valið verður um byggingaraðila þessa hagkvæmu íbúða. Þá er einnig óljóst hvaða kröfum þeir þurfa að mæta.

Mörgum spurningum er ósvarað og til viðbótar má nefna óljóst skilyrði um að umsækjandi skuli sýna fram á að hann geti ekki fjármagnað kaup á íbúðarhúsnæði nema með hlutdeildarláni. Í 29. gr. d.

³ Mannfjöldaspá Hagstofunnar: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldaspa-2019-2068/>

frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að útfæra skilyrðin nánar í reglugerðum, í stað þess að þau atriði séu útfærð nánar í lögnum. Þringja þyrfti þessar reglugerðarheimildir þar sem í núverandi mynd hefur ráðherra of rúmar heimildir til að útfæra veigamikil atriði laganna.

Of hátt lánsfjárlutfall og kúlulán sem ber vexti íbúðaverðshækkana eða óskilgreinda vexti

Samkvæmt frumvarpinu eiga hlutdeildarlán að geta numið allt að 20% af kaupverði íbúðarhúsnæðis en þó er skilyrði að lántaki leggi fram eigið fé sem nemur 5% kaupverðs. Í dag veita lánastofnanir íbúðalán fyrir allt að 85% kaupverðs. Miðað við eiginfjárkröfuna ætti því 10% hlutdeildarlán almennt að duga og ekki að sjá rök fyrir því að ríkið stígi inn í lánveitingar sem eru flestum aðgengilegar.

Þá vekur það athygli að endurgreiðslufjárhæð hlutdeildarláns nemur sama hlutfalli af söluverði íbúðarhúsnæðis við endurgreiðslu og upphafleg lánveiting nam af kaupverði. Þetta þýðir í reynd að hlutdeildarlán er kúlulán, þar sem allur höfustóll auk vaxta eru greidd við lok lánstíma, og sem ber vexti sem nemur árlegri meðalhækkun fasteignaverðs. Til að setja þetta í samhengi hefur fasteignaverð hækkað að jafnaði um 8% á ári síðasta áratug. Velta má fyrir sér hvort það sé skynsamlegt fyrirkomulag.

Þó vextirnir séu almennt ekki greiddir á lánstíma breytist það ef tekjur lántaka hækka umfram tekjumörk skv. 1. mgr. 29. gr. og þá skal greiða vexti sem eru ákvarðaðir af stjórn HMS og taki skuli mið af húsnæðiskostnaði. Afar óljóst er hvað felst í þessu og betur þarf að skýra hverjir þessir vextir eigi að vera og innan hvaða ramma.

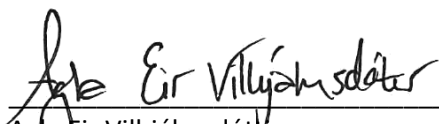
Alvarlegt ef ekki er tekið mið af og lært af reynslu annarra ríkja


Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um reynslu annarra ríkja af sambærilegu úrræði, og þá reynslu Englands, Skotlands og Wales þar sem svipað úrræði var kynnt árið 2013 sem kallaðist „Help to buy“. Ráðherra fjallaði um það í ræðu sinni í fyrstu umræðu um frumvarp þetta að úrræðið hafi reynst þar vel, en við nánari athugun kemur þó í ljós að það var mjög umdeilt. Eftir að reynsla komst á það voru áhrif þess ekki ýkja góð og jákvæð áhrif þess óljós. Með úrræðinu var mörgum rétt hjálparhönd til að eignast heimili en síðar kom í ljós að stórt hlutfall þeirra kaupenda þurfti ekki á fjárhagslegri aðstoð að halda, ásamt því að úrræðið hafði umtalsverð áhrif á fasteignamarkaðinn.⁴

Þrátt fyrir þessa annmarka á úrræðinu er engu vikið að þeim í greinargerð. Það er afar varhugavert þar sem eðlilegt er að læra af reynslu annarra ríkja og koma þannig í veg fyrir vandamál sem hafa skapast annars staðar. Sýnilegur skortur á því að tekið sé tillit til þessara annmarka og raunverulegrar reynslu annarra ríkja bendir sterklega til þess að hlutdeildarlán séu ekki vænleg til árangurs.

Viðskiptaráð leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði samþykkt en að öðrum kosti verði tekið tillit til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,


Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur


Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur

⁴ Sjá umfjöllun um Help to Buy úrræðið og reynsluna af því í skýrslunni: „[The Economic Impacts of Help to Buy](https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news-parliament-2017/help-to-buy-report-published-17-19/)“ og hér: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news-parliament-2017/help-to-buy-report-published-17-19/>