

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Umsögn um þingmál

Viðtakandi: **Velferðarnefnd Alþingis**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneytið**
Dagsetning: **25. ágúst 2020**
Málsnúmer: **FJR20060039**

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

Vísað er til beiðnar velferðarnefndar Alþingis þann 18. júní sl. um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál (hlutdeildarlán) og fundar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið átti með velferðarnefnd þann 19. júní sl. Meðfylgjandi eru ábendingar ráðuneytisins varðandi efni frumvarpsins eins og það var lagt fram á Alþingi. Ábendingarnar taka ekki til hugsanlegra breytingatillagna meirihluta velferðarnefndar en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki yfirfarið drög að breytingatillögum nefndarinnar.

Ábendingar varðandi áhrifamat frumvarpsins

- Að mati FJR er áhrifamatskafla frumvarpsins ófullnægjandi, einkum hvað varðar fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð en kostnaði ríkissjóðs vegna hlutdeildarlánanna má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi er um að ræða kostnað vegna fjármögnunar verkefnisins þ.e. aukinni lántöku ríkissjóðs með tilheyrandi vaxtakostnaði. Í öðru lagi er gert ráð fyrir árlegri gjaldfærslu í formi félagslegra tilfærslna til heimila vegna þess hluta fjármögnunarkostnaðar sem sparast hjá heimilum sem fá hlutdeildarlán. Þannig mætti líta á vaxtasparnað heimilanna sem beinan styrk frá ríkissjóði á sama hátt og t.d. vaxtabætur. Í þriðja lagi er um að ræða endurheimtur ríkissjóðs af lánunum en þróun húsnæðisverðs til framtíðar skiptir einna mestu við mat á þeim kostnaði en mikil óvissa ríkir um þróun húsnæðisverðs.
- Til að nálgast möguleg kostnaðaráhrif frumvarpsins út frá þróun húsnæðisverðs var byggt á greiningu ráðgjafafyrirtækisins Summu fyrir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) en sú greining tekur eingöngu til mögulegra endurheimta ríkissjóðs af lánunum. Ekkert er hins vegar fjallað um fyrstu tvo liðina en ljóst er að vaxtakostnaður ríkissjóðs af þessum lánveitingum verður töluverður yfir líftíma lánasafnsins þar sem hlutdeildarlánin verða bæði afborgana- og vaxtalaus og því hefur HMS engar tekjur af lánunum þar til þau eru greidd upp, haldist tekjur lántaka undir tilteknum tekjuviðmiðum. Á meðan þarf stofnunin engu að síður að standa undir rekstrar- og fjármögnunarkostnaði vegna lánanna og ríkissjóður þarf að standa undir vaxtakostnaði af skuldabréfaútgáfu sinni en ríkissjóður mun fjármagna lánin með skuldabréfaútbóði og lána áfram í gegnum Húsnæðissjóð og HMS.
- Vextir leggjast á lánin ef tekjur lántaka eru umfram tekjumörk samfellt síðastliðin þrjú ár. Stjórn HMS ákvarðar vextina en þeir skulu taka mið af húsnæðiskostnaði lántaka; ekki er útskýrt frekar í greinargerð frumvarpsins hvað átt er við með því.
- Engin umfjöllun er um stöðu ríkissjóðs með tilliti til áhættustýringar en ljóst er að þetta úrræði gæti leitt af sér umtalsverðan kostnað fyrir ríkissjóð í efnahagslegri niðursveiflu þegar fara saman

lækkandi tekjur heimila og lækkun eignaverðs. Frumvarpið felur í sér ígildi stöðutöku ríkissjóðs í húsnæðismarkaðnum þar sem möguleiki er á að hann hagnist hækki húsnæðisverð en einnig að hann tapi lækki það. Leiða má líkum að því að stór hluti lántakenda selji íbúð sína áður en lántímanum líkur og innleysi þar með tap eða hagnað fyrir ríkissjóð. Sérstaklega er vert að nefna mögulega áhættu ríkissjóðs af lánnum til kaupa á nýjum íbúðum á svokölluðum köldum svæðum þar sem byggingarkostnaður er hærri en markaðsvirði íbúða en ekki er fjallað um áhættu af þessum völdum í greinargerðinni.

- Engin umfjöllun er um áhrif frumvarpsins á skuldir ríkissjóðs. Auknar lántökur ríkissjóðs, sem verða óhjákvæmilegar, verði frumvarpið að lögum, hafa bein áhrif á skuldahlutföll hins opinbera til hækkunar og draga því úr svigrúmi ríkissjóðs til annarra verkefna í framtíðinni. Heildarskuldsetning ríkissjóðs vegna frumvarpsins gæti numið um 40 ma.kr. á tíu ára tímabili að viðbættum áföllnum vöxtum.

Framsetning fjárreiðna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS), Húsnæðissjóðs og ÍL-sjóðs

- FJR telur rétt að vekja athygli á framsetningu fjárreiðna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS), Húsnæðissjóðs og ÍL-sjóðs þrátt fyrir að lögfesting þessa frumvarps sem slíks feli ekki beinlínis í sér breytingar hvað varðar framsetninguna.
- Þegar Íbúðalánasjóður var starfandi þá var hann flokkaður sem B-hluta aðili ríkissjóðs samkvæmt lögum um opinber fjármál og áður C-hluta aðili samkvæmt eldri fjárreiðulögum. Við uppskiptingu hans í Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS), Húsnæðissjóð og ÍL-sjóð með lagabreytingum í lok árs 2019 var gengið út frá því að sjóðirnir tveir yrðu B-hluta aðilar en að HMS yrði hefðbundin A-hluta stofnun. Þessi flokkun er nú til nánari skoðunar hjá reikningsskilaráði ríkisins þar sem óskað hefur verið eftir álitni ráðsins á því hvort framangreindir sjóðir teljist til A eða B hluta ríkissjóðs til samræmis við 50. gr. laga um opinber fjármál. Tilfnið að skoðuninni er m.a. álit reikningsskilaráðsins og Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) að Lánasjóður íslenskra námsmanna, sem hefur um árabil verið flokkaður sem B-hluta aðili í starfsemi ríkisins, eigi að flokkast sem A-hluta aðili. Slíkt hefur í för með sér að allur rekstur og allur efnahagur viðkomandi aðila telst með starfsemi A-hlutans og hefur þar með meðal annars áhrif á töluleg viðmið fjármálareglna í lögum um opinber fjármál.
- Við nánari skoðun á starfsemi sjóðanna þá eru líkur á því að Húsnæðissjóður og ÍL-sjóður muni teljast til A-hluta ríkissjóðs. Verði það raunin þá mun umfang sjóðanna og allar breytingar á því hafa áhrif á afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs og verður þar með hluti af umfjöllun í fjármálaáætlun og fjárlögum ár hvert. Þannig munu allar tekjur og gjöld sjóðanna teljast til tekna og gjalda A-hluta ríkissjóðs en ekki til B-hluta eins og áður. Þá munu einnig allar eignir og skuldir sjóðsins teljast til A-hluta ríkissjóðs. Þetta hefur meðal annars í för með sér að sjóðurinn mun að óbreyttum lögum hafa áhrif á mat á skuldum hins opinbera samkvæmt fjármálareglum laga um opinber fjármál en ætla má að bæði brúttóskuldir og skuldir skv. skilgreiningu LOF muni aukast á um annað hundrað milljarða vegna þessa.

Áhrif á efnahagslíf og fjármálastöðugleika

- Með frumvarpinu er boðuð umtalsverð rýmkun á aðgengi að lánsfé fyrir nokkurn hóp fólks á hverju ári. Nánar tiltekið mun tiltekinn hópur lántaka geta fengið íbúðalán með tvöfalt til þrefalt lægri eiginfjárkröfu en ella (5% í stað 10-15% eins og almennt gildir) og jafnframt á hagstæðari kjörum en nú fást á markaði. FJR vekur athygli á að aukið aðgengi að lánsfé á lægri kjörum getur ýtt leitt til hækkunar húsnæðisverðs og þannig unnið gegn markmiðum aðgerðanna og ógnað

fjármálastöðugleika, enda hafa mikla vaxtalækkunir stutt við hækkun húsnæðisverðs að undanfögnu. Efnahagsleg áhrif úrræðisins ráðast af umfangi úrræðisins.

- Þegar horft er til mögulegra áhrifa úrræðisins á þjóðhags- og fjármálalegan stöðugleika þarf að greina í sameiningu öll inngrip hins opinbera á þessum markaði.

Umfang úrræðisins og heimildir til breytinga

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að úrræðið sé afmarkað m.a. með því að hámarksupphæð heildarlánveitinga hlutdeildarlána sé ákveðin í fjárlögum og að þeir tekjuhópar og þær tegundir húsnæðis sem lánað er til séu ákvarðaðar í reglugerð. Jafnframt er gert ráð fyrir því að aðeins sé lánað til kaupa á nýju húsnæði. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir að heildarfjárhæð hlutdeildarlána geti numið 4 milljörðum króna árlega og að veitt verði lán fyrir 400-500 íbúðum á ári. Jafnframt er gert ráð fyrir því að aðeins sé lánað til kaupa á nýju húsnæði.
- Þrátt fyrir að umfangið sé afmarkað með þessum hætti í frumvarpinu þá er félagsmálaráðherra heimilt skv. 2. gr. frumvarpsins að útfæra í reglugerð nánari skilyrði fyrir veitingu hlutdeildarlána, þar á meðal um skilyrði þess að geta fengið hlutdeildarlán, um tekjumörk og eignastöðu kaupanda, hámarkskaupverð og endurgreiðslu lána. Auk þess er ráðherra heimilt að kveða á um undanþágur frá tekjumörkum til handa þeim sem misstu húsnæði sitt við efnahagshrunið en hafa ekki getað safnað sér fyrir útborgun.
- Í ljósi þess að slíkar reglugerðarbreytingar geta haft áhrif á skuldbindingar ríkissjóðs og þjóðhags- og fjármálalegan stöðuleika þá telur fjármála- og efnahagsráðuneytið æskilegt að kveðið sé á um það í frumvarpinu að slíkar reglugerðarbreytingar verði ekki gerðar nema að undangengnu samráðs við ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og ráðherra sem fer með fjármálastöðugleika og málefni Seðlabanka Íslands.
- Einnig væri til bóta ef kveðið væri skýrt á um það í lögnum hvemig brugðist verði við eftirspurn eftir lánunum umfram fjárheimildir en frumvarpið tekur ekki á þessu atriði eins og það stendur.

Önnur atriði

- Ráðherra má skv. frumvarpinu veita undanþágu frá því skilyrði að lán sem koma á undan hlutdeildarláni í veðröð megi ekki vera til lengri tíma en 25 ára ef um er að ræða óverðtryggt lán. Því gæti sú staða komið upp að hlutdeildarlán falli á gjalddaga á meðan enn er áhvílandi óverðtryggt grunnlán á húsnæðinu en veðið sjálft er þá ótryggt á 2. veðrétti á eftir bönkum og lífeyrissjóðum. Ef staða forgangsláns með vanskilum er umfram 80% af söluverði skerðast endurheimtur ríkissjóðs sem því nemur og á hann engar frekari kröfur.
- Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að heimilt sé að selja hagkvæmar íbúðir yfir verðmörkum hlutdeildarlána sem gera það að verkum að íbúðirnar uppfylla þá ekki lengur skilyrði hlutdeildarláns. Þetta ásamt því að félags- og barnamálaráðherra geti í reglugerð breytt hámarkskostnaðarverði íbúða til að þær teljist hagkvæmar og uppfylli skilyrði fyrir lánveitingu getur haft áhrif til hækkunar fasteignaverðs. Hér getur því orðið um að ræða stuðning til tekjuhærra hópa en lagt var upp með. Því er mikilvægt að skoða hvort að takmarka beri heimildir byggingaraðila til að selja íbúðir utan úrræðisins eða að takmarka heimild ráðherra til að gera breytingar í reglugerð á skilyrðum sem snúa að hámarkskaupverði.
- Loks vekur FJR athygli á að félags- og barnamálaráðherra getur gert sérstakar undanþágur frá tekjumörkum vegna afmarkaðs hóps eins og þeirra sem misstu húsnæði sitt í efnahagshruninu án þess að fyrir liggi nokkur greining á hópnum.