

## Tillaga til þingsályktunar

### um mótvægisáðgerðir vegna verðbólgu og hækkana á húsnæðiskostnaði.

Flm.: Krístrún Frostadóttir, Logi Einarsson, Oddný G. Harðardóttir,  
Helga Vala Helgadóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Jóhann Páll Jóhannsson,  
Eyjólfur Ármannsson, Björn Leví Gunnarsson, Guðbrandur Einarsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að grípa til mótvægisáðgerða til að mæta hækkaðri greiðslubyrði húsnæðis með auknum fjárhagsstuðningi, annars vegar með sértækri niðurgreiðslu á húsnæðiskostnaði viðkvæmra hópa og hins vegar með dreifingu húsnæðisgreiðslna til skamms tíma fyrir stærri hóp heimila til að milda höggið af hröðum viðsnúningi vaxta og verðbólgu.

Áðgerðirnar byggist á upplýsingum og greiningu á því hvaða hópar verða fyrir mestum bú sífjum vegna örra breytinga á vaxtakjörum og aukins verðþrýstings og miði að því að koma í veg fyrir að snarukið aðhaldsstig peningastefnu og ríkisfjármála skapi ójafnvægi meðal heimila í landinu og auki ójöfnuð.

Ríkisstjórninni verði falið að leggja fram nauðsynlegar tillögur til þinglegrar meðferðar eigi síðar en 8. mars 2022.

### Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að Alþingi feli ríkisstjórninni að safna upplýsingum og ráðast tafarlaust í greiningu á því hvaða hópar eru viðkvæmastir fyrir hröðum viðsnúningi hagstjórnarviðbragða og fyrirsjáanlegum verðbólguþrýstingi. Í kjölfarið verði útfærðar beinar mótvægisáðgerðir við snörpum breytingum á kostnaði heimilanna og þær lagðar fyrir Alþingi. Með áðgerðunum verði komið til móts við þá hópa sem þurfa eða gætu þurft á dreifingu á húsnæðisgreiðslum að halda og sérstökum niðurgreiðslum á húsnæðiskostnaði. Líta mætti til sértækra vaxtabóta í tilviki beinnar niðurgreiðslu á húsnæðiskostnaði meðal viðkvæmari hópa. Í tilviki leigjenda þyrfti að skoða húsaleigubætur. Ríkisstjórnin hefur áður stigið inn og beint fyrirmælum til fjármálafyrirtækja í faraldrinum, með milligöngu Seðlabanka Íslands, um að gera fyrirtækjum kleift að dreifa áfalli heimsfaraldursins yfir lengri tíma. Dreifingarúræði fyrir heimili skoðist í samhengi við fyrri áðgerðir og erlend fordæmi sem farið verður yfir hér að aftan.

Mikilvægt er að ríkisstjórnin verði ekki að nýju eftir á í viðbrögðum sínum við heimsfaraldrinum, líkt og árið 2020 þegar verulegur dráttur varð á veitingu rekstrarstyrkja til fyrirtækja sem höfðu orðið fyrir tekjufalli vegna faraldursins. Eftir tvö ár í heimsfaraldri ætti að vera geta innan Stjórnarráðsins til að bregðast skjótt við. Úrræðin verða að vera til staðar ef ástandið versnar, en taka mið af þróun efnahagsmála á næstu mánuðum.

Miklar breytingar hafa orðið á húsnæðismarkaði á tímum heimsfaraldurs. Ekki liggur þó fyrir hvort stjórnvöld fylgist sérstaklega með þeim hópum sem hafa aukið við skuldsetningu sína í kjölfar þeirra almennu örvunaraðgerða sem ráðist var í. Nú blasir við breytt staða þar sem hraður viðsnúningur á sér stað í hagstjórn hér á landi vegna verulegs verðbólguþrýstings

sem kemur að miklu leyti til vegna mikilla húsnæðisverðhækkana. Verðþrýstingur vegna innfluttrar verðbólgu hefur færst í aukana, en þó liggur fyrir að verðbólga væri tveimur prósentustigum lægri ef húsnæðisverðhækkanir væru ekki inni í myndinni. Fyrirsjáanlegt er að Seðlabanki Íslands bregðist við verðþrýstingnum með hertu aðhaldi peningastefnunnar. Við blasa stýrivaxtahækkanir og ef marka má spá greiningaraðila gætu vextir hækkað um 2 prósentustig á rúmu ári. Svo hröð breyting á vaxtastefnu er til þess fallin að skapa ójafnvægi hjá þeim hópum sem hafa ekki mikið á milli handanna til að mæta ófyrirséðum útgjöldum.

Umtalsverðar breytingar hafa verið gerðar á tilfærslukerfunum undanfarinn áratug sem hafa veikt vaxtabótakerfið. Vaxtabætur hjálpa því ekki nýjum fasteignaeigendum á sama hátt og þær gerðu fyrir tíu árum vegna brattrar eignaskerðingar sem hefur ekki þróast með eignaverði. Í staðinn hafa fjármunir færst til þeirra sem geta notað séreignarsparnað til inngreiðslu. Þá hefur fjármagni að hluta til verið ráðstafað á framboðshliðina. Þótt markmiðið hafi verið að setja aukið fjármagn í að styðja við framboðshlið íbúðamarkaðarins í stað þess að niðurgreiða skuldsetningu fólks, þá þurfa slíkar breytingar í hagstjórnaráherslum að eiga sér stað á lengri tíma. Markmið til langs tíma eru góð og gild en til skamms tíma þarf að koma í veg fyrir að fólk líði fyrir hraðar breytingar á íbúðamarkaðinum og vaxtabætur eru þar eitt tól.

Það er lögbundið hlutverk Seðlabanka Íslands að stuðla að verðstöðugleika en það er hlutverk stjórnmalanna í velferðarsamfélagi að tryggja með öllum ráðum að þær aðgerðir skapi ekki neyð meðal hóps fólks. Grípa þarf hratt til mótvægisáðgerða og koma í veg fyrir að þessi hraði viðsnúningur í hagstjórn lendi með fullum þunga á heimilunum. Um mjög óvenjulegar aðstæður er að ræða og ekki edlilegt að jafnhraðar breytingar verði á vaxtastigi í landinu og nú blasir við, en það kemur m.a. til af hagstjórnarmistökum sem gerð hafa verið í glímunni við efnahagsáhrif heimsfaraldursins.

Viðbragðsáætlun ætti nú þegar að vera til hjá stjórnvöldum til að bregðast við mögulegu efnahagslegu ójafnvægi sökum hraðra breytinga í hagstjórn á tímum COVID-19. Legið hefur fyrir í marga mánuði að miklar hækkanir væru í farvatninu á húsnæðismarkaði og verðþrýstingur væri að aukast. Nýjasta verðbólguþæling frá því í janúar 2022 er 5,7%.

### **Fordæmi vegna verðþrýstings.**

Fordæmi hafa nú þegar skapast á erlendri grundu fyrir mótvægisáðgerðum fyrir heimilin vegna aukins kostnaðar þeirra af völdum heimsfaraldurs. Má í því sambandi líta til ráðstafana sem gripið hefur verið til í Bretlandi þar sem verðbólga mælist nú svipuð og hér á landi, eða 5,4%.<sup>1</sup> Þar hefur húsnæðisverð hækkað talsvert líkt og hér, en einna helst ber á miklum kostnaðarhækkunum fyrir heimilin vegna COVID-áhrifa á orkumarkaði. Orkumarkaðir lúta ströngu eftirliti í Bretlandi líkt og víðast hvar og eru takmörk fyrir því hversu mikið er hægt að rukka heimili á ári. Nýlega var hámarksverð þó hækkað umtalsvert í Bretlandi vegna hækkandi orkuverðs á heimsvísu.<sup>2</sup>

Talið er að hækkandi orkuverð geti bætt 600 pundum við árlegan kostnað heimilanna í Bretlandi, og að hækkunin gæti numið allt að 1.000 pundum þegar líður á árið ef fram heldur sem horfir eða sem nemur 170.000 kr. miðað við núverandi gengi. Ljóst er að um bein áhrif af heimsfaraldrinum er að ræða.

Þrátt fyrir að umræddar hækkanir megi ekki rekja til hagstjórnarmistaka ríkisstjórnar hefur ríkisstjórnin í Bretlandi þó kynnt aðgerðir til að vega á móti þessum snörpu hækkunum sem

<sup>1</sup> <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/datasets/consumerpriceinflation>

<sup>2</sup> <https://www.bbc.com/news/business-60234732>

blasa við heimilunum. Rökin eru þau að ójafnvægi geti skapast þegar verð hækkar svo skarpt og að heimilin þurfi svigrúm til að dreifa þessum kostnaðarhækkunum yfir lengri tíma.

Hinn 3. febrúar síðastliðinn kynnti fjármálaráðherra Bretlands aðgerðapakka til að mæta auknum orkukostnaði heimila sem hljóðar upp á 9 milljarða punda. Ef miðað er við landsframleiðslu Íslands er upphæðin ígildi 1 milljarðs króna. Var það gert samhliða stýrivaxtahækkun Englandsbanka, sem þó var aðeins 0,25%. Bankinn hafði varað við því að framundan væri kostnaðarkreppa fyrir heimilin.

Aðgerðapakinn er tvískiptur, annars vegar greiðsla með milligöngu ríkissjóðs upp á 200 pund, sem nemur um þriðjungi af ætlaðri hækkun orkuverðs meðalheimilis, sem greiðist til baka á fimm ára tímabili. Með þessu á að milda höggið fyrir heimilin í landinu. Hins vegar er um að ræða 150 punda skattaflátt í gegnum útsvar fyrir 80% heimilanna í landinu, sem nemur um fjórðungi af ætlaðri hækkun orkuverðs fyrir meðalheimili. Þar er hugmyndin að ráðast í beina niðurgreiðslu vegna óvenjumikilla verðhækkana af völdum heimsfaraldurs til þeirra heimila sem ráða illa við umræddar hækkunir.<sup>3</sup>

Meðaltekjur í Bretlandi eru um 32.000 pund, og 600 punda hækkun kostnaðar á ársgrundvelli er því um 2%. Meðaltekjur á Íslandi út frá svipuðum mælikvarða eru 6 millj. kr. og 2% kostnaðarauki miðað við tekjur því um 115.000 kr. á ári. Er þetta dæmi um úrræði sem gripið er til vegna kostnaðarkreppu heimilanna og til marks um að stjórnvöld erlendis telja brýna þörf að stíga þar inn.

Til samanburðar má benda á að hér á landi mælist 5,7% verðbólga, miðað við 5,4% verðbólgu í Bretlandi, en verðbólgan hér er að mestu leyti drifin áfram af húsnæðisverðhækkunum. Alþýðusambandið hefur metið sem svo að hækkun um eitt prósentustig á breytilegum vöxtum á húsnæðisláni upp á 50 millj. kr. gæti falið í sér 33.000 kr. viðbótarútgjöld heimilis á mánuði. Lán upp á 25 millj. kr. fæli þá í sér um 16.000 kr. mánaðarlega hækkun, eða 190.000 kr. á ári.<sup>4</sup> Miðstjórn Alþýðusambandsins hefur í þessu samhengi krafist þess að stjórnvöld grípi þegar í stað til aðgerða til að bæta stöðu þeirra hópa sem verða einna helst fyrir barðinu á áhrifum verðbólgunnar.

Ljóst er að skarpar vaxtahækkunir hafa mun meiri áhrif núna á heimilin í landinu en fyrir heimsfaraldurinn þar sem mikil breyting hefur orðið á samsetningu útlána á undanförunum mánuðum. Í lok árs 2018 voru um 70% útistandandi lána heimilanna verðtryggð en eru nú um 40%. Breytingin er fyrst og fremst tilkomin vegna nýrrar lántöku fremur en skuldbreytingar, en heildarvirði verðtryggðra lána dróst saman um 10% á tímabilinu.<sup>5</sup>

Að sama skapi hefur aukin verðbólga áhrif á greiðslubyrði heimila með verðtryggð lán, en fjölmiðillinn Kjarninn hefur bent á að kostnaður heimilis með verðtryggt lán upp á 25 millj. kr. af hækkun verðbólgu um eitt prósentustig umfram spár gæti verið allt að 20% meiri en í ársbyrjun 2013 ef óvæntu verðbólgunni fylgir vaxtahækkun upp á eitt prósentustig.<sup>6</sup>

Aukið vægi óverðtryggðra lána eykur vissulega virkni peningastefnunnar þar sem vaxtahækkunir hafa strax mikil áhrif á greiðslubyrði fólks. Vandí skapast aftur á móti ef breytingarnar eru mjög hraðar eftir tímabil hraðrar skuldaaukningar, og þá sér í lagi meðal ungs fólks með lítið á milli handanna og viðkvæmra hópa. Má í því samhengi vitna til yfirlýsingar fjármálastöðugleikanefndar Seðlabanka Íslands frá því í byrjun desember 2021 þar sem fram kom að kerfisáhætta færi nú vaxandi vegna hækkandi íbúðaverðs og skulda heimilanna.

<sup>3</sup> <https://www.bnnbloomberg.ca/u-k-s-sunak-reveals-9-billion-package-to-offset-energy-crunch-1.1717787>

<sup>4</sup> <https://infogram.com/1p206v16k2mqedc0q31krk10xmtrgx69n6>

<sup>5</sup> Hagtölur Seðlabankans.

<sup>6</sup> <https://kjarninn.is/frettir/heimilin-enn-vidkvaem-fyrir-ovaentri-verdbolgu-og-vaxtahakkunum/>

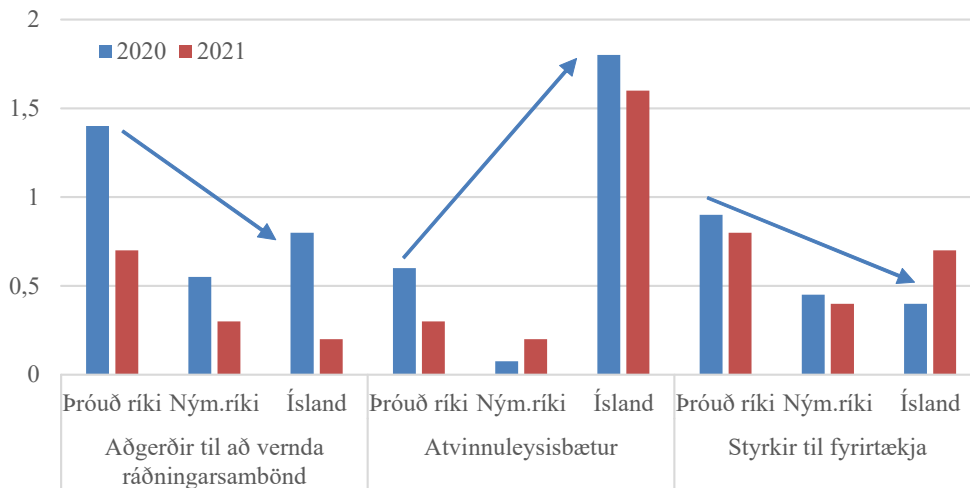
Aukna áhættu mætti merkja í greiðslubyrði, sérstaklega hjá fyrstu kaupendum og veðsetningarhlutföll hefðu hækkað. Fram kom að Seðlabankinn hefði áhyggjur af því að hraðar eignaverðshækkningar yrðu til þess að skuldsetning ykist enn frekar sem gæti þrýst enn meira á íbúðaverð.

Eðlilegt er að reynt sé að vinna á móti þenslu á eignamörkuðum með stýritækjum Seðlabankans en gæta þarf af því að hraður viðsnúningur í efnahagsstjórn skapi ekki ójafnvægi í samfélaginu. Þar gegnir ríkið mikilvægu hlutverki.

### Mikilvægt að læra af reynslunni.

Frá því að kórónuveiran skall á hefur verið ráðist í fjölda efnahagsúræða til að mæta ójafnvægi í hagkerfinu. Ríkisstjórnin hefur verið eftir á í efnahagsviðbrögðum ef lítið er til nágrannalanda. Vorið 2020 var beðið með að ráðast í beinar stuðningsaðgerðir við lítil og meðalstór fyrirtæki í formi styrkja og ákvað ríkisstjórnin fremur að styðjast við brúarlán og treysta á bankakerfið til að koma fjármagni til þeirra sem á því þurftu að halda. Strax sama vor höfðu önnur lönd, svo sem Danmörk og Þýskaland, samþykkt beinar styrkveitingar vegna COVID-19-faraldursins til fyrirtækja í rekstrarstöðvun vegna sóttvarnaaðgerða. Hér á landi liðu aftur á móti níu mánuðir þar til slíkir styrkir komu til afgreiðslu, en í millitíðinni hafði atvinnuleysi aukist meira á Íslandi en í nokkru öðru OECD-ríki.

Kostnaður vegna COVID aðgerða:  
2021 áætlaður kostnaður og raunkostnaður 2020  
(Hlutfall af landsframleiðslu)



Heimild: IMF Europe Regional Economic Outlook Update, íslensk stjórnvöld

Ríkisstjórnin greip frekar til þeirrar leiðar að niðurgreiða uppsagnir fjölda fólks vorið 2020. Fjöldi fyrirtækja sem gátu nýtt sér hlutabótaleið hefðu einnig þurft styrk til að mæta föstum kostnaði til að koma í veg fyrir uppsagnir. Ljóst er að atvinnuleysi var mun hærra hér á landi en víða í nágrannalöndunum sökum þessa. Úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á vinnu- markaðsúrræðum á þessum tíma staðfestir þetta en þar má sjá að þróuð lönd eyddu umtalsvert hærri upphæðum í aðgerðir til að viðhalda ráðningarsambandi en í atvinnuleysisbætur í upphafi faraldurs. Þessu var öfugt farið hér á landi, þar sem stór hluti útgjalda fór í atvinnuleysisbætur, þar sem hlutabótaleiðin nýttist til að byrja með ekki nógu vel sökum þess hve langan tíma tók að koma á öðrum beinum stuðningsúrræðum.<sup>7</sup>

Seinagangur í beinum inngrípum vegna faraldursins og áhersla á að beina fjármagni frekar með óbeinum hætti í gegnum bankakerfið til þeirra sem á því þurftu að halda varð til þess að fjármagn rataði með mjög ómarkvissum hætti um hagkerfið. Gripið var til þess ráðs að slaka umtalsvert á eiginfjárkröfum fjármálastofnana til að liðka fyrir lánveitingum til fyrirtækja í vandræðum. Samhliða var ráðist í mjög hraðar vaxtalækkunar og fóru stýrivextir Seðlabankans úr 3% í byrjun árs 2020 í 0,75% í desember sama ár. Áhættufælni meðal útlánastofnana sökum ástandsins varð til þess að nær allt útlánsvigrúm sem skapaðist var nýtt í útlán til íbúðakaupa. Áhyggjur af niðursveiflu á húsnæðismarkaði reyndust óþarfar þar sem stór hluti heimila sem lentu ekki í atvinnumissi bætti við sparnað sinn vegna takmarkaðrar útgjaldagetu á tímum sóttvarnaaðgerða héraðs sem erlendis.

Frá byrjun árs 2020 til loka ársins 2021 jukust húsnæðisskuldir heimilanna hér á landi um 450 milljarða kr. Eru það rúmlega 200 milljarðar kr. á ári, um tvöfaldur taktur miðað við árin þar á undan. Á sama tíma var samdráttur í nettóútlánnum til fyrirtækja og sér í lagi til byggingargeirans, auk þess sem sóttvarnaaðgerðir settu strik í reikninginn á byggingarstöðum. Ójafnvægi skapaðist því á húsnæðismarkaðnum eftir talsverðar lækkunarir sem þó höfðu verið á íbúðamarkaði undanfarinn áratug. Húsnæðisverð á landinu öllu hefur hækkað um 28% frá lokum árs 2019 til loka árs 2021. Er þetta í annað skiptið á fimm ára tímabili sem svo mikil hækkun mælist á vísitölu íbúðaverðs á tveggja ára tímabili, en hækkunin nam um 25% frá lokum árs 2016 til loka árs 2018.<sup>8</sup>

Stór hluti þeirra sem tóku lán á lágum vöxtum á tímum COVID-19 er ungt fólk, en fram hefur komið að aldrei hafi fleiri fyrstu kaupendur verið á íbúðamarkaði á tíma COVID-19, eða um þriðjungur.<sup>9</sup> Til viðbótar má gera ráð fyrir því að í þeim hópi séu einnig tekjulágir einstaklingar sem komust loks í gegnum greiðslumat vegna lægri vaxtabyrði.

Leiguverð hefur aftur á móti ekki hækkað í sama mæli og íbúðaverð á tímum heimsfaraldurs ef litið er til vísitölu leiguverðs.<sup>10</sup> Þá þróun má að hluta rekja til umtalsvert minni umsvifa í ferðaþjónustunni sem hefur orðið til þess að íbúðum á leigumarkaði hefur fjölgað. Jafnframt má færa rök fyrir því að fjölgun almennra leiguíbúða (stofnframlagaíbúða), stúdentaíbúða og félagslegra íbúða eigi sinn hlut í því að vísitala leiguverðs hafi ekki elt fasteignaverðshækkunarir. Þessi áhrif eru bein – í gegnum mörg hundruð samninga á ári undanfarin ár – en líka óbein í gegnum temprun á hækkun leigu og lengri samninga hjá almennum leigufélögum sem þurfa að mæta þessum nýju valkostum til að missa ekki leigjendur. Raunveruleg hættu er þó á því að aukinn verðþrýstingur og hækkandi vextir leki út í leiguverð á hagnaðardríf-

<sup>7</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2021/04/12/regional-economic-outlook-for-europe>

<sup>8</sup> Gögn um vísitölu söluverðs frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

<sup>9</sup> <https://www.landsbankinn.is/umraedan/efnahagsmal/fyrstu-kaupendur-aldrei-verid-fleiri>

<sup>10</sup> <https://www.landsbankinn.is/uploads/documents/hagsja/2022-01-03-leigumarkadur.pdf>

um markaði, auk þess sem aukin efnahagsumsvif og viðspyrna í ferðapjónustunni er til þess fallin að skapa þrýsting á leiguverð á ný.

Rétt er að geta þess að vísitala leiguverðs nær aðeins utan um nýja þinglýsta samninga. Óljóst er hvernig þróunin er á leiguverði fyrir utan þinglýsta samninga en þar gætu hækkanir leynst í vísitölutengingum.

### **Undirbúningur aðgerða og yfirsýn yfir ójafnvægi.**

Með tillögunni er lagt til að fjármálaráðuneytið ráðist í greiningarvinnu á því hvaða hópar eru viðkvæmir fyrir hraðri aukningu á greiðslubyrði vegna óhóflegrar verðbólgu og hraðra stýrivaxtahækkana. Mikilvægt er að ríkisstjórnin verði ekki of sein að bregðast við þessum seinni fasa af efnahagsáhrifum kórónuveirunnar þar sem vandinn er fyrst og fremst verðbólga og ójafnvægi í þjóðarbúskapnum, en fyrri fasinn einkenndist af glímunni við atvinnuleysi og sögulegan framleiðsluslaka. Fordæmi erlendis eru nú þegar komin fram um aðgerðir til að milda höggið fyrir heimili. Líta má til Bretlands í því samhengi og er hér mælt til þess að fjármála- og efnahagsráðuneyti móti tillögur sem snúa að því að gera heimilum kleift að dreifa auknum húsnæðiskostnaði yfir lengra tímabil, og greina hvaða hópar þurfi beina niðurgreiðslu vegna örra breytinga, bæði vegna lána og leigu.

Færa má sterk rök fyrir því að núverandi staða í efnahagsmálum, bæði hvað snertir verðbólgu og húsnæðisverðhækkanir, sé tilkomin vegna hagstjórnarmistaka af hálfu stjórnvalda þegar ákveðið var að fara fjallabaksleið að því að styðja við hópa sem lentu í vandræðum vegna sóttvarnaaðgerða á tímum kórónuveirufaraldurs. Stjórnvöld hafa oft á undanförunum mánuðum, og sérstaklega í aðdraganda kosninga, vitnað til lágra vaxta vegna vel heppnaðra efnahagsúrræða og gáfu til kynna að um eðlilegt ástand væri að ræða á markaði fyrir húsnæðislán. Ítrekað hefur komið fram að aldrei hafi fleiri getað skuldsett sig fyrir fyrstu fasteign og nú á tímum kórónuveirufaraldursins. Stjórnvöld bera ábyrgð á því að hafa hvatt fólk til aukinnar skuldsetningar á einstökum tímum í sögu vaxta á Íslandi og má í raun segja að heimilin í landinu hafi skuldsett sig um 450 milljarða kr. fyrir hvatningu stjórnvalda. Þessi viðbótarskuldsætning hefur orðið til þess að auka fjármálaóstöðugleika í landinu, líkt og Seðlabankinn hefur varað við, en að sama skapi gert heimilin berskjölduð fyrir hertu aðhaldsstigi í peningastjórnun.

Langtímastefnumótun í húsnæðismálum þarf að sjálfsögðu að vera til staðar til að draga úr undirliggjandi ójafnvægi á íbúðamarkaði.

Stjórnvöld verða að komast fram úr vandanum til að draga úr áfallinu sem er í vændum. Kostnaður ríkissjóðs af því að bregðast of seint við verður meiri en ef ráðist er strax í aðgerðir. Það má ekki endurtaka þau mistök sem áttu sér stað í upphafi heimsfaraldurs þar sem tregða stjórnvalda til að stíga inn skapaði ójafnvægi í hagkerfinu með þeim afleiðingum sem nú blasa við.