

## Áfangaálit stýrihóps

Með bréfi dags. 21. febrúar sl., setti þáverandi félagsmálaráðherra á fót þriggja manna stýrihóp sem falið var að efna til víðtæks samráðs um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðinum. Í stýrihópinn voru skipaðir Ármann Kr. Ólafsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, Jóhann G. Jóhannsson, sviðsstjóri hjá Íbúðalánasjóði, og Sigurjón Örn Þórsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt er formaður, en starfsmaður hópsins er Árni Páll Árnason, lögmaður. Stýrihópnum var falið að skipuleggja og sinna formlegu samráði við hagsmunaaðila um kosti og galla óbreytts fyrirkomulags Íbúðalánasjóðs og hugsanlegar nýjar leiðir í aðkomu hins opinbera að húsnæðismarkaðnum. Jafnframt var hópnum falið að vinna skýrslu og móta tillögur til ráðherra á grundvelli samráðsins.

Hópurinn hóf störf strax næsta dag og hefur lagt áherslu á að hraða verkefni sínu. Hópurinn hefur fundað með og leitað upplýsinga frá fulltrúum Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, BSRB, Neytendasamtakanna, Talsmanns neytenda, Félags fasteignasala, Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, KB banka, Landsbanka Íslands, Glitnis, Sambands sparisjóða, MP fjárfestingarbanka, VBS fjárfestingarbanka, Landssamtakanna Þroskahjálpar, hússjóðs Öryrkjabandalagsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Félagsbústaða hf., Byggingarfélags námsmanna, Félagsstofnunar stúdenta, Seðlabankans, Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst.

## Helstu viðhorf

Viðmælendur stýrihópsins komu úr öllum áttum samfélagsins. Viðhorf þeirra til mögulegra breytinga var því eðlilega ólíkt, eftir því hver átti í hlut. Hér verður þess freistað að draga saman meginatriði úr samtölum stýrihópsins við viðmælendur. Tekið skal fram að margir viðmælenda lögðu áherslu á að erfitt væri að kveða af eða á um afstöðu til hugmynda um breytingar á húsnæðiskerfinu, þegar jafn lítið lægi opinberlega fyrir um það hvernig nýjar lausnir myndu verða útfærðar. Því væri mikilvægt að fá möguleika á síðari stigum til að fjalla um mögulegar lausnir og setja fram ábendingar þar um.

### *Hlutverk Íbúðalánasjóðs á markaði*

Þegar rætt var um hvort Íbúðalánasjóður ætti að draga sig út af smásölumarkaði kom fram almenn gagnrýni á lýsinguna „heildsölubanki“ þegar verið væri að lýsa þeirri breytingu. Bent var á að heildsala fæli í sér væntingu um að slíkur aðili hefði með höndum víðtæka lánsfjáröflun fyrir smásala sem ekki væri raunin í sambærilegum kerfum í vestrænum ríkjum. Hópurinn hefur því reynt að vinna með það hugtak að

Íbúðalánasjóður í breyttri mynd yrði bakhjarl lánveitinga til íbúðarhúsnæðis á markaði og því hlutverki væri unnt að lýsa á þann veg að til yrði íbúðabanki sem sæi um fjármögnun íbúðalána banka og sparisjóða á markaði. Hópurinn hefur því reynt að nota hugtökin „bakhjarl“ og „íbúðabanki“ til að lýsa því hlutverki sem hingað til hefur verið kallað heildsöluhlutverk.

Viðhorf viðmælenda hópsins til Íbúðalánasjóðs og til opinberra afskipta af íbúðalánakerfinu skiptust nokkuð í tvö horn. Annars vegar var það álit margra að Íbúðalánasjóður gegndi í dag mikilvægu hlutverki til að tryggja samkeppni á íbúðalánamarkaði og því væri það áhyggjuefni ef aðhalds frá honum gagnvart bankakerfinu nyti ekki við í kjölfar mögulegra breytinga. Hins vegar var það álit margra að Íbúðalánasjóður sem slíkur kynni að hafa lokið hlutverki sínu og að ríkisvaldinu byðust einfaldari og skilvirkari leiðir til að ná markmiðum húsnæðisstefnu stjórnvalda en í gegnum starfrækslu stórs íbúðalánasjóðs í samkeppni við bankakerfið. Það væri unnt að gera til dæmis með aðstoð í gegnum skattkerfið og með því að greiða fyrir fyrirgreiðslu markaðarins við þá aðila sem helst þyrftu á að halda.

Almennt viðhorf viðmælenda starfshópsins úr fjármáلالífinu er að ríkið hafi ekki lengur hlutverki að gegna í smásölu á fjármálamarkaði, í samkeppni við einkafyrirtæki. Flestir viðmælendur úr þeim geira töldu nokkurn akk í því að ríkið hefði forgöngu um að þróa Íbúðalánasjóð í átt að bakhjarli íbúðalána fyrir banka og sparisjóði. Af hálfu allra viðmælenda hefur verið lögð áhersla á að þess verði gætt að sérréttindi slíks bakhjarls verði ekki til að trufla eðlileg markaðsviðskipti í fjármálaþjónustu og trufla ekki samkeppnisstöðu á markaðnum.

Viðhorf flestra viðmælenda starfshópsins var að ekki skipti höfuðmáli hver sæi um afgreiðslu íbúðalána, aðalatriði væri hvernig aðstaða og umgjörð neytenda á markaðnum væri tryggð. Það væri því ekkert því til fyrirstöðu að Íbúðalánasjóður sem slíkur hætti að veita lán beint til lántaka. Meiru skipti hvaða skilmálar giltu um slík lán og hvort réttindi neytenda væru áfram tryggð í nýju kerfi.

Sérfræðingar úr efnahagslífinu lögðu áherslu á mikilvægi þessa verkefnis til að draga úr verðbólguþrýstingi og treysta stöðir fjármálakerfisins. Ljóst væri að verðbólgu undanfarinna missera mætti að hluta rekja til hækkunar húsnæðisverðs og mikilvægt væri að draga úr þeirri þróun. Sérfræðingar úr efnahagslífinu og fjölmargir aðrir nefndu einnig hversu mikilvægt það væri að tryggja áfram heildstæða útgáfu stórra skuldabréfaflokka á markaði. Slík útgáfa væri til þess fallin að styrkja og dýpka íslenskan skuldabréfamarkað og styðja með því við eðlilega vaxtamyndun í landinu sem gæti leitt til lækkandi raunvaxta til lengri tíma litið. Ef útgáfu íbúðabréfa nyti ekki við væri líklegast að til yrðu margir smærri skuldabréfaflokkar og slíkt hefði neikvæð áhrif á vaxtastigið í landinu til lengri tíma, ef ekki kæmi til annarrar skuldabréfaútgáfu af hálfu ríkisins. Fjölmargir viðmælendur nefndu einnig að ríkið þyrfti í þessu sambandi að hafa í huga að hlutverk ríkisins væri meðal annars að styðja við vaxtamyndun á skuldabréfamarkaði og að í því skyni væri tímabært fyrir ríkið að huga að aukinni útgáfu skuldabréfa með reglulegum hætti.

### *Félagsleg úrræði*

Af hálfu viðmælenda úr hópi sveitarfélaga, námsmannasamtaka, samtaka öryrkja og annarra þeirra sem reiða sig á fjármögnun til félagslegs íbúðarhúsnæðis var lögð áhersla á að nauðsynlegt væri að styrkja aðra þætti opinberrar fyrirgreiðslu við félagslegt íbúðarhúsnæði. Félagslegt hlutverk Íbúðalánasjóðs í dag væri lítið, þótt tilvist hans tryggði jafnan aðgang allra landsmanna að lánsfé. Með stofnun Íbúðalánasjóðs árið 1999 hafi vextir lána til félagslegra leiguíbúða hækkað úr 1% í 3,5%. Samhliða hafi átt að koma til aðrar aðgerðir á borð við stofnstyrki og hækkun húsaleigubóta sem gerðu þessa aðila jafnsetta, en á það hafi skort. Við núverandi vaxtastig væri ljóst að vaxtaniðurgreiðsla niður í 3,5% skipti litlu máli. Því væri eðlilegast, samhliða breytingum nú, að búa svo um hnútana að komið verði á fót kerfi sem tryggi frekari stofnstyrki af hálfu hins opinbera til félagslegs leiguhúsnæðis og einnig aðlögun húsaleigubóta að þessum nýju aðstæðum. Núverandi ástand væri með öðrum orðum ekki framtíðarástand hvað félagslegt húsnæði varðaði. Eðlilegt markmið þyrfti að vera að þessir hópar væru ekki verr settir en þeir voru þegar 1% vaxtanna naut við á sínum tíma.

Af hálfu verkalýðshreyfingarinnar var lögð áhersla á að horft yrði til stofnstyrkja, húsaleigubóta eða vaxtabóta sem myndu auðvelda almenningi kaup eða leigu á framtíðarhúsnæði. Sérstök ástæða væri lögð á að styðja við íbúðakaupendur við fyrstu kaup. Einnig væri mikilvægt að ríkisvaldið kæmi með beinni hætti að uppbyggingu félagslegs íbúðarhúsnæðis og leiguíbúða, til að auðvelda hinum tekjuminnstu að fá langtímalausn á húsnæðisþörf sinni.

### **Næstu skref**

Stýrihópurinn hefur unnið eftir þeirri stefnumörkun að við breytingar á íbúðalánakerfinu verði í engu fórnað því hlutverki sem Íbúðalánasjóður sinnir í dag. Þar skipta mestu eftirfarandi atriði:

- Að stjórnvöld tryggi aðgang almennings að lánsfé til íbúðakaupa á eins góðum kjörum og kostur er.
- Að stjórnvöld auðveldi tekju- og eignaminni kaupendum þátttöku á fasteignamarkaði á jafnréttisgrundvelli.
- Að landsmenn geti átt viðskipti með húsnæði um allt land. Í því felst að tryggja jafnan aðgang að lánnum til íbúðakaupa á sömu kjörum hvar sem er á landinu.
- Að stjórnvöld tryggi framboð lánsfjár til að efla og halda við leigumarkaði.
- Að sú neytendavernd sem Íbúðalánasjóður tryggir í dag verði ekki fórnað.

Stýrihópurinn telur að breytingar þær sem gerðar voru á fjármögnun og útlánaheimildum Íbúðalánasjóðs á árinu 2004 hafi stuðlað að lægri raunvöxtum og betri fjármögnunarmöguleikum fyrir íslensk heimili. Með sama hætti er ljóst að innkoma bankanna á fasteignalánamarkaðinn á haustdögum 2004 markaði tímamót á íbúðalánamarkaði. Hlutverk ríkisins á markaðnum fram til þess tíma var meðal annars afleiðing af viðvarandi markaðsbresti á íbúðalánamarkaði. Í ljósi þess að aðilar á markaði eru nú í auknum mæli tilbúnir til að veita þessa þjónustu er því eðlilegt að laga þjónustuframboð og hlutverk ríkisins á markaði að þeirri staðreynd. Þannig er rétt að hlutverk ríkisins taki mið af þeim markmiðum sem ríkið vill ná á húsnæðismarkaðnum.

Slíkt verklag styður við fjármálalegan stöðugleika í landinu og eflir heilbrigðan fjármálamarkað.

Stýrihópurinn telur að mikilvægt sé fyrir hagsmuni almennings að umgjörð lánveitinga til íbúðakaupa sé sjálfbær og kalli ekki á spennu og undirboð. Mikilvægt er að vaxtakjör verði áfram gagnsæ. Mestu skiptir fyrir almenning að nýta þann árangur sem náðst hefur í lánsfjáröflun á vegum Íbúðalánasjóðs til hagsbóta fyrir landsmenn til framtíðar. Óumdeilt er að útgáfa íbúðabréfa í stórum, markaðshæfum skuldabréfaflokkum hefur stuðlað að lægri raunvöxtum á markaði. Því er mikilvægt þjóðhagslegt verkefni að skapa forsendur fyrir því að áfram verði um að ræða umfangsmikla útgáfu stórra verðbréfaflokka sem tryggja bestu vaxtakjör á innlendum markaði og styðji við samkeppni á íbúðalánamarkaði.

Stýrihópurinn leggur áherslu á að tryggt verði að almenningur í landinu eigi áfram rétt á eins góðum lánum til eins langs tíma og á eins góðum kjörum og kostur er. Þá er mikilvægt að aðgangur að lánaþyrngreiðslu verði áfram án tillits til búsetu eða félagslegrar stöðu.

Stýrihópurinn bendir á að núverandi kerfi byggir á ríkisábyrgð á öllum skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Slíkt kerfi felur því í sér ríkisaðstoð við Íbúðalánasjóð, en hún hefur verið talin réttlætanager af Eftirlitsstofnun EFTA í ljósi sérstakra aðstæðna á íbúðalánamarkaði hér á landi. Æskilegt er að þróa íbúðalánakerfið með þeim hætti að dragi úr almennri ábyrgð ríkisins að þessu leyti, en að þess í stað verði ríkisaðstoð beint að því að tryggja að markmið stjórnvalda, um framboð íbúðalána með sömu kjörum um allt land óháð félagslegri stöðu, nái fram að ganga.

Stýrihópurinn telur í þessu ljósi rétt að þróa hlutverk Íbúðalánasjóðs í átt til hlutverks bakhjarls, íbúðabanka, á íbúðamarkaði. Þróa þarf nýtt kerfi sem hafi það hlutverk að vera bakhjarl fyrir lánveitingar til almennings og myndi auka á fjármálalegan stöðugleika, styðja við samkeppni á íbúðalánamarkaði, tryggja jafnræði í aðgangi landsmanna að húsnæðislánum og draga úr notkun ríkisábyrgða í húsnæðislánakerfinu. Grunnhugsunin í slíku kerfi myndi fela í sér:

- Að nýr íbúðabanki bjóði bönkum og sparisjóðum að veita lán samkvæmt skilmálum hans.
- Að bankar og sparisjóðir fari alfarið með afgreiðslu lána íbúðabankans og þjónustu við einstaklinga.
- Að lánaskilmálar íbúðabankans tryggi að lántakar geti áfram fengið lán á sömu kjörum óháð búsetu og félagslegri stöðu og að vaxtaniðurgreiðsla til félagslegs íbúðarhúsnæðis verði viðhaldið.
- Að lántakar njóti sömu réttinda til úrræða við greiðsluferfiðleika og nú eru tryggð við lántökur hjá Íbúðalánasjóði, svo sem til skuldbreytinga, lengingar lána og til greiðslufrýstingar.
- Að slíkur bakhjarl njóti ekki almennrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum sínum og að sú fyrirgreiðsla sem hann myndi að öðru leyti njóta af hálfu ríkisins væri í beinu samhengi og réttu hlutfalli við þær sérstöku skyldur sem honum væri falið að uppfylla af löggjafanum. Ástæða er til að ætla að vel útfærð fjármögnunarleið geti skilað sambærilegum útlánakjörum og Íbúðalánasjóður býður í dag.

### **Tillaga um framhald málsins**

Stýrihópurinn leggur til að honum verði falið að vinna áfram að þróun framtíðarkerfis á næstu vikum, með aðstoð sérfræðinga og í samráði við þá sem hagsmuna eiga að gæta af framtíðarfyrirkomlagi. Tillögur starfshópsins um framtíðarfyrirkomulag verði tilbúnaðar ekki síðar en fyrir lok maímánaðar. Í tillögunum verði tekið á eftirfarandi þáttum:

- Uppbyggingu hins nýja íbúðabanka, rekstrarformi, fjármögnun og hvernig hagað verði samskiptum hans og samstarfsaðila á markaðnum.
- Útfærslu á því hvernig markmiðum stjórnvalda um framboð lána á sömu kjörum, óháð búsetu eða félagslegri stöðu, verði náð.

Reykjavík, 3. apríl 2006

Árman Kr. Ólafsson

Sigurjón Örn Þórsson

Jóhann G. Jóhannsson