

Umsögn sérfræðingahóps LL um tillögur verkefnisstjórnar um nýtt húsnæðislánakerfi

Verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála, skipuð af félags- og húsnæðismálaráðherra þann 9. september 2013, kynnti skýrslu sína og tillögur um nýtt húsnæðislánakerfi 6. maí 2014. Í kjölfarið fól stjórn Landssamtaka lífeyrissjóða hópi sérfræðinga frá sjóðunum að veita umsögn um skýrsluna og tillögurnar og skyldi verkinu lokið í júní 2014.

Í sérfræðingahópnum voru:

Auður Finnbogadóttir (Lífsværk)

Kristjana Sigurðardóttir (Almenni lífeyrissjóðurinn)

Ólafur Örn Jónsson, (Arion banki)

- Marinó Örn Tryggvason (Arion banki) var staðgengill hans um skeið

Tómas N. Möller (Lífeyrissjóður verzlunarmanna).

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri Landssamtaka lífeyrissjóða, sat fundi hópsins og Stefán Halldórsson var starfsmaður hópsins.

Júlí 2014

Samantekt um áherslur í umsögninni um nýtt húsnæðislánakerfi

1. Fagnað er vilja til að efla markað fyrir húsnæðisveðlán til einstaklinga. Ekki er lagst gegn tillögu um að koma á fót nýju húsnæðislánakerfi, en gerðar eru ýmsar athugasemdir við útfærsluna og áhersla lögð á að skoða þá þætti nánar:

- Full ástæða er til að kanna til hlítar hvort breytingar á lögum um sértryggt skuldabréf gætu náð sama markmiði.
- Eindregið er lagst gegn því að afnumin verði heimild lífeyrissjóða og annarra til að veita bein fasteignaveðlán. Slík breyting dregur úr samkeppni um kjör og er líkleg til að fækka valkostum um lánaskilmála.
- Bent er á að auknar uppgreiðsluheimildir munu leiða til hærri vaxta.
- Hætt er við litlum seljanleika húsnæðisskuldabréfa vegna smæðar flokka og lántakendum getur því orðið torvelt að kaupa skuldabréf af markaði til að greiða upp lán í sama flokki.
- Hugmyndir um að mæta alþjónustukvöð með ríkisábyrgð á lán í strjálbýli þarfnast sérstakrar athugunar.
- Leggja ber áherslu á valfrelsi lántakenda um helstu lánaskilmála (til að mynda varðandi verðtryggð eða óverðtryggð kjör, fasta eða breytilega vexti og kjör við uppgreiðslu/endurfjármögnun).
- Greiningu vantar á kostnaði og ávinningi af nýju kerfi til að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun um nytsemi þess. Í því sambandi væri til að mynda mikilvægt að fá nánari samanburð á danska og íslenska fasteignalánamarkaðinum.

2. Eindregið er lagst gegn hugmyndum um varanlega heimild til að nýta séreignarsparnað til húsnæðisöflunar. Meginrök gegn varanlegri breytingu eru þrenns konar:

- Séreignarsparnaður er nauðsynlegur fyrir flesta til að draga úr tekjuskerðingu þegar fólk fer á eftirlaun.
- Vaxandi byrði vinnandi fólks af samneysluútgjöldum.
- Áhættudreifing í lífeyrissparnaði minnkar og þar með grundvöllur framfærslu-tryggingar hvers og eins lífeyrisþega.

3. Ekki er tekin afstaða til hugmynda um eflingu leigumarkaðar. Hver og einn lífeyrissjóður mun taka ákvörðun um aðkomu á leigumarkað á markaðslegum forsendum.

4. Varað er við einhliða ákvörðunum um afnám verðtryggingar í lífeyriskerfinu.

Umsögn

Umsögnin skiptist í sjö hluta. Í yfirskrift hvers hluta er vitnað í skýrslu og kynningarefni verkefnisstjórnarinnar.

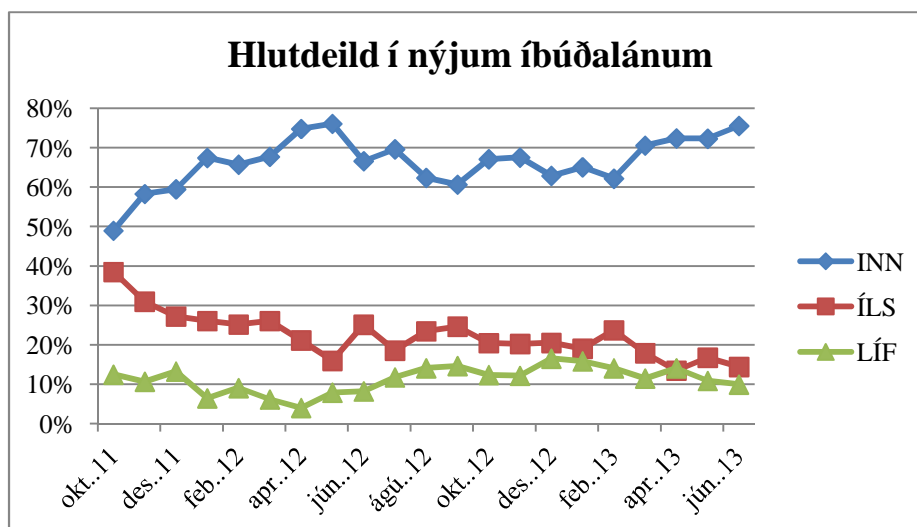
1. „Lánveitingar fara í gegnum sérstök og sérhæfð húsnæðislánafélög“

Fagnað er vilja til þess að efla markað fyrir fjármögnum íbúðarhúsnæðis fyrir einstaklinga. Slík fjármögnun er mikilvæg fyrir sjóðfélaga lífeyrissjóða.

Árétta ber mikilvægi markaðslegra forsendna og virks samkeppnismarkaðar við fjármögnun íbúðarhúsnæðis á sama tíma og neytendasjónarmiða er gætt. Leggja ber áherslu á valfrelsi lántakenda um helstu lánaskilmála (til að mynda varðandi verðtryggð eða óverðtryggð kjör, fasta eða breytilega vexti og kjör við uppgreiðslu/endurfjármögnun).

Jafnframt er mikilvægt að tryggja að umgjörð kerfisins og mögulegir milliliðir valdi ekki óþarfa kostnaði og dragi úr virkni þess. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að verkefnisstjórninni var falið að kanna hvaða fyrirkomulag væri hagkvæmast.

Lífeyrissjóðir hafa um áratugaskeið gegnt lykilhlutverki þegar kemur að fjármögnun íbúðarhúsnæðis, í seinni tíð einkum sem kaupendur markaðsskuldabréfa til fjármögnunar lánakerfis fyrir fasteignaveðlán. Hlutdeild þeirra í beinum íbúðalánum hefur síðustu misserin að jafnaði verið á bilinu 11-13%.



INN: Innlánsstofnanir. ÍLS: Íbúðalánasjóður. LÍF: Lífeyrissjóðir.

(Heimild: Hagvísar Seðlabankans 31.jan. 2014)

Reynsla lífeyrissjóðanna og lántaka af sjóðfélagalánum lífeyrissjóða er almennt góð. Þátttaka lífeyrissjóða á markaði fyrir fasteignaveðtryggð lán til einstaklinga byggir á áratuga sögu og reynslu, hefur verið eftirsótt af lántökum og hefur aukið úrval í framboði til einstaklinga. Hún hefur leitt til virkari samkeppni og hefur ekki hindrað aðra lánveitendur til virkrar þátttöku á þessum markaði.

Með tilliti til kostnaðarhagræðis og virkrar samkeppni telur hópurinn ekki tilefni til að takmarka heimildir lífeyrissjóða til núverandi veðlánastarfsemi til einstaklinga.

Lífeyrissjóðir hafa í starfsemi sinni sem lýtur að veitingu veðlána til einstaklinga þegar innleitt reglur um neytendavernd sbr. gildandi lög um neytendalán nr. 33/2013. Flestir lífeyrissjóðir bjóða upp á uppgreiðslu lána án sérstaks uppgreiðslugjalds. Starfshópurinn telur mikilvægt að kjör fasteignaveðlána til einstaklinga séu með þeim hætti að þau hindri ekki lántakendur í að leita bestu kjara með endurfjármögnun. Á sama tíma getur verið eðlilegt að áskilja lánveitendum rétt til að leggja á tiltekið uppgreiðslugjald innan vissra marka.

Gerður er fyrirvari um nauðsyn þess að skikka alla lánveitendur sem veita fasteignaveðlán til einstaklinga til að gera það í gegn um sérstök húsnæðislánafélög. Hópurinn gerir ekki athugasemdir við að útbúin verði sérstök umgjörð fyrir félög sem veita eingöngu fasteignaveðtryggð lán. Hver og einn lífeyrissjóður mun taka afstöðu til þess hvort og á hvaða kjörum hann kaupir slík sértryggð skuldabréf.

Lífeyrissjóðir hafa þá sérstöðu að aðkoma þeirra er tvenns konar, bæði sem lánveitendur og kaupendur að bréfum. Þeir munu verða langstærstu kaupendur þeirra markaðsskuldabréfa sem gefin verða út til að fjármagna kerfið. Ekki er ráðlegt að skylda þá til að setja á stofn íbúðalánabanka með tilheyrandi kostnaði sem selur þeim sjálfum skuldabréf.

Verkefnisstjórnin hefur einkum horft til danska húsnæðislánakerfisins, eins og það var fram til ársins 2003, við gerð þeirra tillagna sem hér eru til umsagnar. Það byggir í grunninn á sérstökum fasteignalánafélögum sem veita veðlán til íbúðakaupa einstaklinga. Samhliða því tíðkast einnig að einstaklingum séu veitt fasteignaveðlán milliliðalaust.

Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar er ekki að finna fjárhagslega greiningu á kostnaði og ávinningi af nýja kerfinu sem þar er gerð tillaga um, hvorki fyrir fjármálakerfið í heild, lántakendur eða kaupendur markaðsskuldabréfanna. Mikilvægt væri að fá nánari samanburð á danska og íslenska fasteignalánamarkaðinum, t.d. m.t.t. heildarfjárhæðar og fjölda útlána, veltu á fasteignamarkaði, eðlis og samsetningar fagfjárfesta á hvorum markaði og hvaða áhrif gildandi gjaldeyrishöft hafa í þessu sambandi.

2. „Jafnvægi ríki milli útlána og fjármögnunar. Umgjörð allra húsnæðisveðlana taki almennt mið af þröngri jafnvægisreglu.“

Jafnvægisreglan sem lýst er í skýrslu verkefnisstjórnarinnar felst í eftirfarandi þáttum:

- a) Lán eru veitt á þeim kjörum sem markaðurinn býður á hverjum tíma (vaxtajafnvægi í hverjum potti) – þó verði leitast við að halda hverjum potti opnum nægilega lengi til að hann nái stærð sem veitir fullnægjandi seljanleika;

Vert er að skoða nánar hvort ekki megi skrifa jafnvægisregluna með einhverjum hætti inn í lögum um sértryggð skuldabréf í stað þess leggja áherslu á að koma lánunum í sérstök félög.

- b) Greiða má upp lán með því að kaupa bréf úr viðkomandi flokki af markaði á kjörum hvers tíma (jafnvægi milli eigna og skulda í hverjum potti – þ.e. útlána og fjármögnunar þeirra);

Lífeyrissjóðir eru eðlisólfkir öðrum lánveitendum að því leyti að þeir eru fyrst og fremst með langtímaskuldbindingar. Jafnframt er rétt að minna á að sérstök lagaákvæði gilda um jafnvægi milli fjárfestinga þeirra og skuldbindinga.

Ljóst er að lán með uppgreiðsluheimild munu bera hærri vexti en lán án slíkrar heimildar. Slíkt álag má reikna með ýmsum hætti, en ljóst er að sama hvaða aðferð er notuð verður niðurstaðan alltaf hærri vextir. Frá 1998 til 2004 voru skuldabréf útgefin af Íbúðalánasjóði á markaði með og án uppgreiðsluheimildar. Munurinn á ávöxtunarkröfu bréfa, af svipaðri tímallengd, á þessu tímabili var að meðaltali 0,27%. Munurinn var breytilegur og jókst eftir því sem vextir lækkuðu. Ekki er hægt að mæla þennan mun út frá markaðskjörum í dag. Hinsvegar er hægt áætla með notkun vaxtarlíkana hver munurinn ætti að vera, en samkvæmt slíkum útreikningum ættu vextir af uppgreiðanlegum lánunum að vera a.m.k. 0,3-0,6% hærri.¹

Reynslan af íslenskum markaði sýnir að drjúgan tíma getur tekið að mynda nægilega stóra flokka markaðsbréfa til að ná viðunandi seljanleika. Ef reynt er að halda flokki opnum lengi getur skapast áhætta og óhagræði fyrir útgefendur og lántakendur. Því eru líkur á að margir flokkar verði smáir og hætt við að lántakendum geti reynst erfitt að kaupa skuldabréf af markaði í viðkomandi flokki til að greiða upp lán.

¹ Hægt er að nota t.d. Black, Derman og Toy til þess að meta uppgreiðsluálag. Líkanið er m.a. næmt fyrir lögun eingreiðsluvaxtaferils, væntu flökti ávöxtunarkröfu og lengd skuldabréfa. (Heimild: Verðlagning uppgreiðsluheimilda á íslenskum verðtryggðum skuldabréfamarkaði (2014), MS ritgerð eftir Andra Stefan Guðrúnarsson.)

c) Áhættumælikvarðar verða notaðir fyrir hvern pott eða hvert húsnæðislánafélag til að gera stjórnendum áhættuminni aðila kleift að auka áhættu.

Lífeyrissjóðir starfa þegar eftir reglum um áhættustýringu og reglubundnar áhættumælingar.

3. „Alþjónustukvöð.“

Alþjónustukvöðin og hugmyndir um að mæta henni með ríkisábyrgð á lán til strjálbýlisins þarfnast sérstakrar athugunar, þar sem m.a. yrði litið á hlutverk nýrrar húsnæðisstofnunar (eða annarra stofnana sem tækju við verkefnum) varðandi félagslega kerfið eða sérstakar byggðalausnir.

4. „Í nýju kerfi verði lán til framtíðar óverðtrygð“

Leggja ber áherslu á valfrelsi lántakenda og að skapa aðstæður sem stuðla að fjölbreytni í lánakostum. Ekki er lagst gegn því að vægi óverðtrygðra lána aukist, ef lántakendur velja þann kost, en forsenda þess að sá valkostur verði farsæll til lengdar er að jafnvægi náist í efnahagsmálum Íslands, þ.e. stöðugur gjaldmiðill og lág verðbólga.

Lífeyrissjóðir munu alltaf geta boðið upp á óverðtrygð lán, en eftir því sem óvissa með verðbólguhorfur er meiri er líklegt að slík lán verði dýrari en verðtrygð lán. Það orkar því tvímælis að ein-skorða framboð íbúðarlána við óverðtrygð lán áður en stöðugleika er náð hvað varðar gjaldmiðilinn og verðlagsþróun.

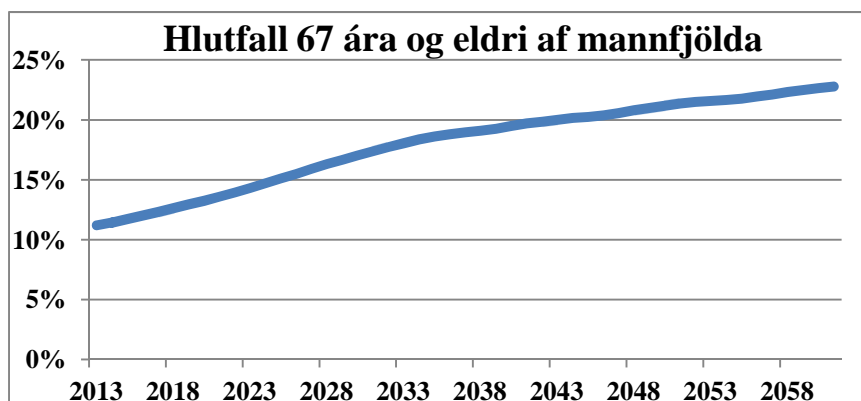
5. „Heimild til nýtingar á séreignarsparnaði til öflunar íbúðarhúsnæðis verði varanleg.“

Lagst er algerlega gegn því að festa þessa skipan í sessi til langframa. Ekki var lagst gegn þessu sem skammtímaaðgerð í kjölfar hrunsins, en ekki er rétt að halda þessu áfram til frambúðar.

Meginrök gegn varanlegri breytingu eru þessi:

Nægjanleiki lífeyrissparnaðar. Séreignarsparnaður er nauðsynlegur þáttur til að tryggja eftirlaunaþegum nægilegan lífeyri, a.m.k. fyrstu árin eftir að starfsferli lýkur. Þótt lífeyrissjóðalögin kveði á um að réttindakerfi skili 56% af meðallaunum yfir 40 ára starfsævi, þá bendir reynsla lífeyrissjóðanna til að lokalaun hvers einstaklings séu almennt umtalsvert hærrí en meðallaun. Hætt er við verulegu tekjufalli við upphaf lífeyristöku nema séreignarsparnaður sé notaður til að bæta upp tekjutapið að hluta.

Vaxandi byrði vinnandi fólks. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar mun hlutfall 67 ára og eldri vaxa úr 11,2% árið 2013 í 22,8% árið 2061. Þetta þýðir að í lok spátímabilsins verður tæplega fjórði hver íbúi á ellilífeyrisaldri og fyrir hvern slíkan tæplega 2,5 á vinnualdri (16 – 66 ára). Árið 2013 var þetta hlutfall tæplega 6, þ.e. 6 sinnum fleiri einstaklingar á aldrinum 16-66 en 67 ára og eldri.



(Heimild: Hagstofan)

Það er því nokkuð ljóst að verulegt ójafnvægi skapast í framtíðinni ef ekki verður til að dreifa öflugum sjóðmynduðu lífeyriskerfi sem er fært að tryggja lífeyrisþegum nægjanlegan lífeyri og á sama tíma að greiða til samfélagslegra útgjalda í forni tekjuskatts. Ef um of er gengið á stofn séreignarsparnaðar mun svo ekki verða. Þvert á móti mun byrði almannatryggingakerfisins aukast og hlutdeild þess í útgjöldum ríkissjóðs. Ekki er greining á því í skýrslu verkefnisstjórnarinnar hvaða áhrif niðurfelling skatta af þeim séreignarsparnaði sem rennur til húsnæðiskaupa hefur á fjárhag ríkisins. Grunnhugmyndin með sjóðsöfnunarkerfi er að einstaklingar leggja fyrir í nútíð til að greiða bæði fyrir einka- og samneyslu í framtíð. Lagst er gegn því að raska þessu fyrirkomulagi.

Áhættudreifing. Alþjóðastofnanir á borð við OECD og AGS hafa lagt áherslu á mikilvægi þriggja stöða kerfisins, bæði með tilliti til áhættudreifingar fyrir einstaklinga og til að hækka ráðstöfunar- tekjur. Ef séreignarsparnaður rynni til öflunar íbúðarhúsnæðis, færu í langflestum tilvikum iðgjöld fyrir hluta starfsævinnar í slíkan sparnað og áhrifin á séreignarsparnað yrðu enn þyngrri fyrir vikið, því að framlag fyrstu árána er mun verðmætara vegna áhrifa vaxtavaxta. Ef áhættudreifing versnar, veikir það grundvöll framfærslutryggingar hvers og eins lífeyrisþega.

6. „Uppbygging á virkum leigumarkaði.“

Það er stjórnvalda að móta starfsskilyrði leigumarkaðar. Því er ekki mótuð hér sérstök afstaða til tillagna verkefnisstjórnarinnar í þeim efnum. Hver og einn lífeyrissjóður tekur eðlilega ákvörðun um þátttöku í fjármögnun eða eignarhaldi á markaðslegum forsendum.

7. „Lífeyriskerfið endurbætt með afnám verðtryggingar í huga.“

Lífeyrisréttindi brunnu upp áður en verðtrygging var heimiluð á fjárskuldbindingum. Eigi að víkja frá því fyrirkomulagi þarf að skoða það heildstætt. Minnt er á að aðilar vinnumarkaðarins komu kerfinu á fót með heildarsamningum 1969 og breytingar á grunnforsendum þess hafa síðan verið gerðar í samningum.

Skilgreint markmið lífeyrissjóða er að tryggja kaupmátt sjóðfélaga sinna. Réttindi sjóðfélaga fylgja almennt vísitölu neysluverðs (í einhverjum tilvikum launavísitölu). Ef eignir nægja ekki fyrir réttindum sjóðfélaga eru réttindin lækkuð eða gengið á ábyrgðaraðila þeirra sjóða sem eru með bakábyrgð. Lífeyriskuldbindingar eru því í raun ekki verðtryggðar, en við mat á þeim er gert ráð fyrir því að skuldbindingar séu verðtryggðar, enda er það í samræmi við markmið lífeyrissjóða.

Langsótt er að skynsamlegt sé fyrir lífeyrissjóði að starfa eftir öðru markmiði en að tryggja kaupmátt sjóðfélaga sinna því lífeyrisgreiðslum er ætlað að standa undir neyslu í framtíðinni. Mikilvægt er að uppbygging sjóðanna taki mið af tilgangi þeirra og áður en ákveðið er hvort afnema eigi verðtryggingu við mat á lífeyriskuldbindingum er nauðsynlegt að ræða um hvort markmið sjóðanna eigi að vera eitthvað annað en að tryggja neyslu sjóðfélaga í framtíðinni.

Auk ofanskráðrar umsagnar er vakin athygli á eftirtöldum umsögnum:

„Ekki þörf á dönsku íbúðalánakerfi“ – viðtal við Höskuld Ólafsson, bankastjóra Arion banka, í Morgunblaðinu 27. maí 2014, bls. 16.

„Framtíðarskipan húsnæðismála – mörgum spurningum ósvarað“ – Hagsjá Hagfræðideildar Landsbankans 9. maí 2014.