

Velferðarnefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. júní 2020

Efni: Umsögn um frumvarp laga um breytingu á lögum um húsnæðismál (hlutdeildarlán)

Mál nr. 926

Samtök atvinnulífsins hafa tekið til umsagnar frumvarp félags- og barnamálaráðherra til laga um hlutdeildarlán. Frumvarpið er afrakstur vinnu sem hófst í aðdraganda kjarasamningsviðræðna á almennum vinnumarkaði. Markmið frumvarpsins er að bæta stöðu ungra og tekjulágra á húsnæðismarkaði. Samtök atvinnulífsins taka undir mikilvægi þess að styðja sérstaklega við þessa hópa. Þá mun úrræðið hafa jákvæð áhrif á byggingamarkaðinn og getur virkað sem sveiflujafnari á þann markað þegar hægir á nýbyggingu íbúðarhúsnæðis. Samtök atvinnulífsins setja þó fyrirvara við frumvarpið sem þau vilja koma á framfæri.

1. Læra þarf af reynslu annarra ríkja af sambærilegum úrræðum og sníða af helstu agnúa hlutdeildarlánanna til að endurtaka ekki mistök þessara ríkja.
2. Nokkur skilyrði frumvarpsins vinna gegn því markmiði að hjálpa tekjulágum að kaupa sér fasteign og leiða til þess að stuðningurinn renni að stórum hluta til þeirra sem þurfa ekki á honum að halda.
3. Heimildir ráðherra til að setja reglugerðir sem eiga að kveða nánar á um hlutdeildarlán eru of rúmar.

Inngangur: Bætt staða ungra og tekjulágra við fasteignakaup er mikilvægur hlekkur í stuðningi stjórnvalda við Lífskjarasamninginn

Eitt af markmiðum stjórnarsáttmálans er að bæta stöðu ungra og tekjulágra á húsnæðismarkaði. Skref í átt að því markmiði hafa verið tekin á kjörtímabilinu með að festa skattfrjálsa ráðstöfun séreignasparnaðar í sessi, áframhaldandi uppbygging almenna íbúðakerfisins ásamt fleiri smærri og sérhæfðari verkefnum.

Í aðdraganda kjarasamningsviðræðna haustið 2018 skipuðu stjórnvöld átakshóp um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði (hér eftir átakshópurinn). Átakshópurinn skilaði af sér 40 tillögum í byrjun árs 2019 sem voru grunnurinn að aðgerðum sem stjórnvöld birtu samhliða undirritun Lífskjarasamningsins 3. apríl 2019.

Í þeim aðgerðum var að finna fyrirheit um að unnið yrði með aðilum vinnumarkaðarins til að finna skynsamlegar leiðir til að auðvelda ungu fólki og tekjulágum fyrstu fasteignakaup t.d. með svokölluðum hlutdeildarlánum. Útfærsla þessara hlutdeildarlána lítur dagsins ljós í frumvarpi þessu sem er til umsagnar og var ekki unnin í samráði við Samtök atvinnulífsins.

Í frumvarpinu er lagt til að fyrstu kaupendur og þeir sem hafa ekki átt eigið húsnæði í fimm ár eða lengur geti fengið allt að 20% af kaupverði nýbyggðrar hagkvæmrar íbúðar í hlutdeildarlán frá ríkinu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Lánin bera enga vexti né afborganir heldur eru svokölluð kúlulán þar sem lánþegi greiðir upp lánið við sölu íbúðarinnar og afmarkast sú upphæð við sama hlutfall af söluverði íbúðarhúsnæðis og upphafleg lánveiting nam af kaupverði. M.ö.o. mun lánið bera vexti sem nemur breytingu fasteignaverðs og stjórnvöld hafa þar af leiðandi beina hagsmuni af því að fasteignaverð muni hækka á þessum eignum á sama tíma.

1. Reynsla annarra ríkja ekki góð

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að sambærilegum úrræðum verið komið á í Englandi, Skotlandi og Wales. Breska þingið samþykkti Help to Buy (H2B eða HtB) árið 2013. Þegar frumvarpið var lagt fram í breska þinginu þótti það mjög umdeilt og var mjög gagnrýnt af aðilum vinnumarkaðarins og fræðimönnum.

- Fjöldi hagfræðiprófessora og hagfræðingar hjá hagsmunasamtökum voru [sammála](#) um að úrræðið gæti unnið gegn markmiðum sínum.
- [Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn](#) varaði við hættunni á að úrræðið gæti unnið gegn markmiði sínu og hækkað fasteignaverð.
- [Skrifstofa ábyrgra ríkisfjármála](#) (e. *Office of Budget Responsibility*) varaði við því að úrræðið myndi líklega hækka fasteignaverð.

Hafa ber í huga að einn grundvallarmunur var á Help to Buy og hlutdeildarlánunum. Það var ríkisábyrgð á hluta fyrsta veðláns en sú ríkisábyrgð var afnumin árið 2017.

Nú þegar sjö ár eru liðin frá gildistöku Help to Buy er komin ágæt reynsla á kerfið. Þrátt fyrir að Help to Buy hafi náð einu markmiði sínu, sem var að fjölga íbúðum og koma byggingariðnaðinum aftur á skrið eftir efnahagskreppuna 2008, þá eru stjórnvöld þessara landa sammála um að úrræðið sé of almennt og standi til boða fyrir of marga sem þurfa ekki á því að halda.

England

Í september árið 2019 birti neðri deild breska þingsins [skýrslu](#) um hlutdeildarlánin sín (e. *Equity loan scheme*). Niðurstaða skýrslunnar var að þrátt fyrir að úrræðið hafi verið framlengt og að útgjöld sem fóru í það séu áttfalt hærri en upphaflega stóð til er ávinningur framlengingar úrræðisins óljós. Markmið úrræðisins um að auka framboð af nýju íbúðarhúsnæði og efla byggingargeirann gekk eftir. Ráðuneyti málaflokksins metur að úrræðið hafi fjölgað íbúðum um 14% frá 2013. En þrátt fyrir að tekist hafi að fjölga íbúðum með hjálp þessa úrræðis töldu 63% sem nýttu sér það að þau hefðu geta keypt sér íbúð án Help to Buy.

Skotland

Þann 11. júní síðastliðinn birti ríkisstjórn Skotlands [matsskýrslu](#) á þremur úrræðum, Help to Buy (HtB) og tveimur öðrum. Þar gekk markmið HtB um að fjölga ódýrum íbúðum eftir og verð á HtB íbúðum hefur verið lægra en meðalverð íbúða í Skotlandi. En HtB íbúðir voru samt sem áður 20% dýrari en meðalverð íbúða fyrstu kaupenda. Þá töldu 56% þeirra sem keyptu íbúð með hjálp HtB að þeir hefðu getað keypt íbúð án úrræðisins.

Þá gaf Miðstöð efnahagslegs árangurs (e. *Centre for Economic Performance*) hjá London School of Economics and Political Science út [skýrslu](#) í mars á þessu ári um mat á efnahagslegum áhrifum Help to Buy. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var eftirfarandi:

We find that HtB increased house prices by more than the expected present value of the implied interest rate subsidy and had no discernible effect on construction volumes in the Greater London Authority (GLA), where housing supply is subject to severe long-run constraints and housing is already extremely unaffordable. HtB did increase construction numbers without affecting prices near the English/Welsh border, an area with less binding supply constraints and comparably affordable housing. HtB also led to bunching of newly built units below the price threshold, building of smaller new units and an improvement in the financial performance of developers. We conclude that credit expansion policies such as HtB may be ineffective in tightly supply constrained and already unaffordable areas.

Það að auðvelda ungu fólki skuldsetningu til kaupa á fasteign á svæðum þar sem framboð er mjög takmarkað mun koma til með að hækka fasteignaverð þar enn frekar nema tekið sé á framboðsvandanum samhliða. Slíkt úrræði gæti því aukið á verðsveiflur á íbúðamarkaði, en á sama tíma er verið að takmarka ávinning fólks í þröngri fjárhagslegri stöðu af íbúðaverðshækkunum þar sem vextirnir eru tengdir við eignaverð.

2. Skilyrði lánanna vinna gegn markmiðum frumvarpsins og leiða til þess að stuðningurinn rennur að stórum hluta til þeirra sem þurfa ekki á honum að halda.

Til þess að geta fengið hlutdeildarlán þarf umsækjandi að uppfylla ákveðin skilyrði sem fram koma í frumvarpinu ásamt skilyrðum sem ráðherra á að setja með reglugerð.

Skilyrði	Athugasemd
<i>Á aðeins við um nýbyggðar hagkvæmar íbúðir</i>	Með því að afmarka hlutdeildarlánin við nýbyggðar íbúðir, sem nú þegar eru að seljast á hærra verði en eldri íbúðir, eru líkur á því að það skapist sérstakur markaður fyrir hlutdeildarlánsíbúðir sem seldar verði á hærra verði en aðrar íbúðir fyrstu kaupanda, eins og raunin varð í Skotlandi.
<i>Lán sem kemur á undan hlutdeildarláni í veðröð skal að jafnaði ekki vera til lengri tíma en 25 ár.</i>	Ungt fólk og tekjulágir eru einmitt þeir hópar sem er líklegastir til að taka 40 ára lán því slíkt lán er með lægri greiðslubyrði en 25 ára lán. Til að úrræðið gagnist helst þeim sem þurfa á því að halda ætti að afnema hámarkslánstíma. Skilgreina þarf hvað átt er við með að lánin séu að jafnaði til 25 ára.

<i>Umsækjandi skal verja skattfrjálsri ráðstöfun séreignasparnaðar til lækkunar höfuðstóls fasteignaláns á fyrsta veðrétti.</i>	Skynsamlegt er að ráðstafa séreignasparnaði skattfrjálst inn á höfuðstól fasteignaláns. Með því að festa það í lög er þó verið að útiloka þann möguleika að nýta séreignasparnað til greiðslu inn á afborgun óverðtryggðs láns sem gæti lækkað afborgun lánsins niður fyrir 40% af ráðstöfunartekjum.
---	---

Þessi skilyrði gera þeim, sem helst þyrftu á aðstoðinni að halda, erfiðara fyrir. Frumvarpið mun því aðeins gagnast þeim sem standast greiðslumat fyrir 25 ára fasteignalán og eru þá líklega nær efri hluta tekjumarkanna en þeim neðri.

Samkvæmt greinargerð frumvarpsins eiga hlutdeildarlánin fyrst og fremst að gagnast þeim sem eru í 4.-7. tekjutíund sem samkvæmt skilgreiningu ætti að teljast til millitekjufólks fremur en tekjulágs. Samkvæmt töflu 5 í greinargerð frumvarpsins eru það einmitt þær tekjutíundir sem fá mestan húsnæðisstuðning nú þegar. Ef stjórnvöld telji að þeir sem falli undir þessar tekjutíundir þurfi aukinn húsnæðisstuðning gefur það til kynna að núverandi stuðningskerfi séu ekki að virka sem skildi.

Það er því töluverð hætta á því að hlutdeildarlánin gagnist fyrst og fremst þeim sem þurfa minnst á þeim að halda. Húsnæðisstuðningi hins opinbera væri mikið betur varið í þá sem sannarlega þurfa á honum að halda.

3. Of rúmar reglugerðaheimildir ráðherra

Samkvæmt d-lið 2. gr. frumvarpsins er ráðherra meðal annars heimilt að kveða nánar á um hvaða skilyrði íbúðarhúsnæði skal uppfylla, þ.m.t. hámarkskaupverð, stærðarviðmið og samstarf við byggingaraðila skv. 29. gr. a., heimildir til að veita undanþágu frá 6. og 7. tölul. 1. mgr. 29. gr. b., nánari skilyrði fyrir veitingu hlutdeildarlána, þar á meðal um frekari skilyrði þess að geta fengið hlutdeildarlán, uppfærð tekjumörk og um eignastöðu kaupanda skv. 29. gr. b., endurgreiðslu hlutdeildarlána skv. 29. gr. c., mat á endurgreiðslufjárhæð skv. 29. gr. c., heimildir til tímabundinnar útleigu íbúðarhúsnæðis skv. 6. mgr. 29. gr. c. og gjaldfellingarheimild skv. 6. og 7. mgr. 29. gr. c.

Eins og sjá má er um mjög rúma heimild að ræða. Ofangreind atriði kunna að fela í sér takmörkun á réttindum borgara sem gætu notið verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem mörg þessara atriða eru mjög matskennd. Það færi því betur á því að þau yrðu betur leidd til lykta í lögnum sjálfum og að reglugerðarheimildin yrði þrengd.

4. Samantekt

Markmið frumvarpsins um að styðja við fasteignakaup ungs fólk og tekjulágra er göfugt. Óljóst er hins vegar hvort hlutdeildarlánin munu í raun bæta kjör þessara hópa og vinna sum skilyrði frumvarpsins gegn því. Ef marka má reynslu annarra ríkja af sambærilegum lánnum eru hlutdeildarlán líkleg til þess að hækka fasteignaverð nýrra íbúða á ákveðnum svæðum og gagnast þeim sem geta keypt

íbúð án þessa stuðnings. Mikilvægt er að stuðningurinn sé ekki of almennur en frekar afmarkaður við þann hóp sem þarf á aðstoðinni að halda.

Samtök atvinnulífsins telja að vinna þurfi frumvarpið betur áður en það verður að lögum. Markmiðið er gott en úrræðið sjálft vekur upp margar spurningar sem þarf að svara. Læra þarf af reynslu annarra ríkja og koma í veg fyrir að stuðningur af þessu tagi þrýsti upp húsnæðisverði og gagnist fyrst og fremst þeim sem þurfa lítið eða ekkert á honum að halda.

Samtök atvinnulífsins þakka fyrir tækifærið að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og bjóða fram frekari aðstoð sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

Halldór Benjamín Þorbergsson
framkvæmdastjóri