



5. desember 2019
Tilv.: 1911040

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, 319. mál.

Með tölvupósti dags. 14. nóvember s.l. óskaði velferðanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, 319. mál.

Frumvarpið er samið af starfshópi sem félags- og barnamálaráðherra skipaði í maí 2019 til að kanna kosti og galla þess að sameina Íbúðalánasjóð og Mannvirkjastofnun í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Með frumvarpinu er lagt til annars vegar að sett verði á fót ný stofnun sem fær heitið Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og að til hennar flytjist verkefni Mannvirkjastofnunar og hins vegar að sá hluti starfsemi sjóðsins sem snýr að útgáfu skuldabréfa Íbúðalánasjóðs (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárstýringu eigna utan lánasafns, svo sem lausafjár og annarra verðbréfa, verði eftir í sjóði sem mun fá nafnið ÍL-sjóður. Þá er lagt til að settur verði á fót Húsnæðissjóður sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar mun hafa yfirumsjón með sem taka á við þeim eignum og réttindum Íbúðalánasjóðs sem ekki verða eftir í ÍL-sjóði.

Seðlabankinn styður það markmið sem að er stefnt með sameiningu Mannvirkjastofnunar og Íbúðalánasjóðs að efla stjórnslu, stefnumótun og framkvæmd í húsnæðis- og mannvirkjamálum hér á landi, hagræða í rekstri hins opinbera með samþættingu verkefna og fækkun stofnana.

Samhliða frumvarpi þessu leggur fjármála- og efnahagsráðherra fram frumvarp um fjárhagsvanda og úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, 381. mál á yfirstandandi löggjafarþingi. Í því frumvarpi er að finna ákvæði um starfsemi sjóðsins, og er þar gert ráð fyrir að ráðherra sem fer með fjármál ríkisins fari með stjórn sjóðsins. Seðlabankinn telur til mikilla bóta að aðskilja efnahagsreikning núverandi Íbúðalánasjóðs frá

starfsemi nýrrar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem fara skal með framkvæmd laga nr. 44/1998 um húsnæðismál m.s.br. Að öðru leyti vísar Seðlabankinn til umsagnar sinnar dags 3. desember s.l., til efnahags- og viðskiptanefndar vegna þess frumvarps.

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Í ákvæði 3. málslíðar 1. mgr. 2. gr. segir:

„Einnig skal stefnt að því að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði á viðráðanlegu verði og í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu, þannig að almenningur hafi raunverulegt val um búsetuform.“

Orðalagið um aðgang almennings að húsnæði „óháð efnahag“ virðist óþarflega opið og má skilja sem svo að greiðslugeta lántaka eigi ekki að skipta máli við ákvörðun um lánveitingu sem Húsnæðissjóðurinn veitir. Lagt er til að orðalagi ákvæðisins verð breytt með eftirfarandi hætti:

„Einnig skal stefnt að því að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði á viðráðanlegu verði og í samræmi við þarfir hvers og eins, með tilliti til efnahags og búsetu, þannig að almenningur hafi aukið val um búsetuform.“

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í félagsmálaráðuneytinu séu í undirbúningi enn frekari breytingar á ákvæðum laga nr. 44/1998 um húsnæðismál sem fjalla eiga um lánveitingar Húsnæðissjóðs, en gert er ráð fyrir að í því frumvarpi verði mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja viðmið vegna lánveitinga í reglugerð og að stjórn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar ákvarði vexti með hliðsjón af ákvæðum reglugerðarinnar. Æskilegt er að lagaramminn um markmið og hlutverk Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sé nægilega skýr til þess að lagastoð vegna reglugerða sem stefnt er að setja síðar um viðmið vegna lánveitinga Húsnæðissjóðs sé styrk.

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um fjármögnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Í 12. gr. segir að stofnunin fjármagni þau verkefni sem henni eru falin með framlögum úr ríkissjóði á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum hverju sinni, með framlögum úr Húsnæðissjóði og með þjónustugjöldum.

Í 13. gr. frumvarpsins er fjallað um Húsnæðissjóð sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun mun hafa yfirumsjón með. Sjóðurinn er í eigu ríkisins og ber ríkið ábyrgð á skuldbindingum hans.

Í 3. mgr. 13. gr. er tiltekið að ráðstöfunarfé Húsnæðissjóðs séu tekjur af eigin fé sjóðsins og afborgunum, vöxtum og verðtryggingu af lánnum í eigu sjóðsins ásamt lánnum sem sjóðurinn tekur frá ríkissjóði í samræmi við áætlaða lánsþörf byggða á húsnæðisáætlunum. Um þetta atriði segir í greinargerð:

„Til þess að tryggja sem hagstæðasta fjármögnun á lánum sjóðsins getur ríkissjóður þannig sótt fjármagn á markaði í samræmi við áætlun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um lánveitingar næsta árs sem hann svo lánar sjóðnum. Um er að ræða breytingu frá því fyrirkomulagi sem var hjá Íbúðalánasjóði en sjóðurinn gaf út skuldabréf á markaði til þess að fjármagna útlán.“

Seðlabankinn telur það vera til bóta að Húsnæðissjóðurinn verði m.a. fjármagnaður með lántöku frá ríkissjóði en ekki með eigin útgáfu eins og í tilviki Íbúðalánasjóðs í dag. Í frumvarpinu kemur hins vegar ekki fram á hvaða kjörum ríkissjóður eigi að lána Húsnæðissjóði. Frumvarpið ber ekki með sér vissu um það hvort lánahluti Húsnæðissjóðs verði fjárhagslega sjálfbær til að ekki myndist hættu á að ríkissjóður þurfi að niðurgreiða lán til sjóðsins. Æskilegt væri að tiltaka með skýrum hætti í 4. mgr. 13. gr. að í reglugerð ráðherra skuli kveðið á um með hvaða hætti vaxtakjör og önnur kjör á fjármögnun Húsnæðissjóðs hjá ríkissjóði verði ákveðin.

Þá er óljóst af lestri frumvarpsins hvort ætlunin sé að lánveitingar Húsnæðissjóðs standi undir skuldbindingum hans gagnvart ríkissjóði að viðbættum rekstrarkostnaði og vaxtaáhættu. Þetta gæti þýtt að Húsnæðissjóður safni upp ófjármögnum skuldbindingum gagnvart ríkissjóði.

Í greinargerðinni með frumvarpinu kemur eftirfarandi fram um *vaxtaáhættu* sjóðsins, í kaflanum um mat á áhrifum á ríkissjóð:

„Í ljósi framangreinds er gert ráð fyrir að vextir á nýjum lánum stofnunarinnar verði ákvarðaðir með hliðsjón af markmiðum lánveitinga auk þess sem horft verði til markaðsvaxta á útgefnum ríkisskuldabréfum að viðbættu álagi til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu.“

Seðlabankinn telur að ofangreind umfjöllun sé óljós. Eðlilegra sé að vaxtaálagið taki mið af markmiðum lánveitinga. Ef markmiðið er að Húsnæðissjóðurinn standi undir skuldbindingum sínum gagnvart ríkissjóði þá þarf að vera til staðar einhver ráðstöfun sem kemur í veg fyrir að ófjármagnaðar framtíðarskuldbindingar safnist upp hjá Húsnæðissjóði gagnvart ríkissjóði. Seðlabankinn telur æskilegt að hugað verði að þessu atriði, við undirbúning frekari breytinga á ákvæðum laga um húsnæðismál.

Þá vekur einnig athygli Seðlabankans eftirfarandi umfjöllun í í kaflanum um mat á áhrif ríkissjóðs:

„Er gert ráð fyrir að Húsnæðissjóður taki, á grundvelli útgefningar áætlunar, lán hjá ríkissjóði og fjármagni lán Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem veitt verða í samræmi við lánareglur stofnunarinnar. Endurgreiðsla lána frá ríkissjóði myndi endurspeglu sjóðsstreymi Húsnæðissjóðs með sambærilegri uppgreiðsluheimild og hjá lántökum.“

Eigi ekki að beita uppgreiðslugjaldi á lánveitingar Húsnæðissjóðs, verður ekki betur séð skv. greinargerðinni, en að uppgreiðsluáætta sjóðsins sé færð yfir á ríkissjóð. Ekki er útilokað að lántakar vilji greiða lánin sín hraðar upp ef vextir lækka enn frekar á markaði með sama hætti og gerðist hjá Íbúðalánasjóði. Eigi lántakar kost á því að greiða lánin sín hraðar upp án þess að greiða uppgreiðslugjald sem tekur mið af ráðandi markaðskjörum, þá mun ríkissjóður sitja uppi með tapið.

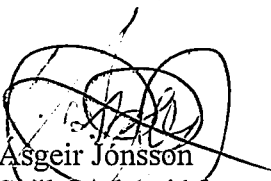
Í kaflanum um mat á áhrifum ríkissjóðs kemur einnig eftirfarandi fram:

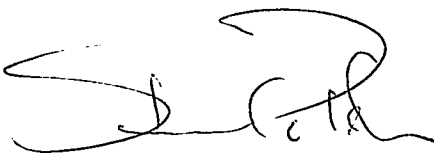
„Í ljósi framangreinds er gert ráð fyrir að vextir á nýjum lánnum stofnunarinnar verði ákvarðaðir með hliðsjón af markmiðum lánveitinga auk þess sem horft verði til markaðsvaxta á útgefnum ríkisskuldabréfum að viðbættu álagi til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu. Með því að vextir verði ákvarðaðir með hliðsjón af markmiðum lánveitingar geta stjórnvöld ákvarðað mismunandi vexti vegna ólíkra félagslegra verkefna og þannig forgangsraðað húsnæðisstuðningi eftir þörfum.“

Af framansögðu mætti álykta að vextir af lánveitingum Húsnæðissjóðs gætu orðið lægri en fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs, sem myndi leiða til uppsöfnunar ófjármagnaðra skuldbindinga gagnvart ríkissjóði. Sé það ekki markmiðið, þyrfti að binda í lög eða reglugerð að vextir af lánnum Húsnæðissjóðs yrðu að lágmarki markaðsvextir á útgefnum ríkisskuldabréfum að viðbættu álagi til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu.

Seðlabankinn telur æskilegt að hugað sé að þeirri uppgreiðsluáættu og fjármögnunaráhættu sem að framan eru nefnd, við undirbúning frekari breytinga á ákvæðum laga um húsnæðismál.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Asgeir Jónsson
Seðlabankastjóri


Sturla Pálsson
Frkst. markaðsviðskipta