

Viðauki 2 Opinber stuðningur við kaupendur íbúðarhúsnæðis á Íslandi og í öðrum löndum

Sjórnvöld geta í meginatriðum haft áhrif á húsnæðismarkaðinn með tvennum hætti: í gegnum skatta- og bótakerfið, eða með afskiptum af fjármögnun íbúðarhúsnæðis. Hér er leitast við að kortleggja afskipti hins opinbera af húsnæðis- og húsbrefamarkaði hér á landi og bera þau saman við Norðurlöndin og nokkur önnur lönd Evrópu.

Íbúðalánasjóður hefur ráðandi stöðu á íslenska húsnæðislánamarkaðnum...

Íbúðalánasjóður er opinber stofnun og langstærsti lánveitandi á íslenskum húsnæðisskuldabréfamarkaði. Íbúðalánasjóður lánar bæði vegna félagslegs húsnæðis og til kaupa á húsnæði á almennum markaði, hvort heldur til nýbygginga eða kaupa á notuðu húsnæði. Sjóðurinn lánar gegn veði í húsnæði sem má nema allt að 90% af markaðsvirði húsnæðis ef um félagslega aðstoð er að ræða, 70% ef um fyrstu húsnæðis kaup er að ræða, en 65% til almennra kaupa á notuðu húsnæði eða til nýbygginga, þó með 7 til 8 m.kr. hámark á lánsfjárhæð. Í árslok 2002 voru úti-standingandi lán Íbúðalánasjóðs rúmlega 388 ma.kr. Af öðrum útistandandi lánnum með veði í húsnæði voru 84 ma.kr. lán lífeyrissjóða og 27 ma.kr. frá viðskiptabönkum. Markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs á húsnæðislánamarkaði er því yfir 75%.

...og meiri en í flestum öðrum löndum

Umfang starfsemi Íbúðalánasjóðs er meira en í nágrennalöndunum, eins og fram kemur í töflu 1. Í þeim löndum sem þar eru tilgreind, að Noregi og Frakklandi undanskildum, eiga útlán opinberra stofnana vegna húsnæðis kaupa sér aðeins stað í gegnum félagslega kerfið. Í Noregi t.d. lánar hið opinbera (n. Husbanken) til nýbygginga og er markaðshlutdeild hans 12% alls. Husbanken lánar allt að 60%-70% af virði húsnæðis að uppfylltum ákveðnum kröfum um tegund þess. Ekki er veitt ríkisábyrgð á önnur lán en þau sem Husbanken lánar. Í Frakklandi er aðstoð ríkisins við húsnæðis kaupendur öllu flóknari og tegundir lána margar, t.d. lán til opinberra starfsmanna sem bera lægri vexti en boðnir eru á almennum lánamarkaði og vaxtalaus lán vegna félagslegrar aðstoðar.

Í Svíþjóð og Finnlandi eru veittar ríkisábyrgðir gegn gjaldi, en mjög strangar reglur gilda um þær, m.a. um gerð húsnæðis, hlutfall af virði eignar og hámark fjárhæðar. Í nýlegri skýrslu SBV¹ er komist að þeirri niðurstöðu að ríkisábyrgð á húsnæðislánnum Íbúðalánasjóðs og það að gerðar eru minni kröfur um eigið fé Íbúðalánasjóðs en annarra lánastofnana leiði til 0,9%-1,3% lægri vaxta á lánnum Íbúðalánasjóðs en ella. Miðað við útlán Íbúðalánasjóðs í lok árs 2002 samsvarar munurinn 0,5%-0,7% af landsframleiðslu. Þótt tölulegt mat á samsvarandi stuðningi í gegnum húsnæðislánakerfi annarra landa sé ekki fyrir hendi má telja víst að það sé víðast mun minna en hérlendis.

Tafla 1 Opinber afskipti af íbúðarhúsnæðis-skuldabréfamarkaði

	<i>Opinber lán vegna kaupa á:</i>			<i>Ríkis- ábyrgð</i>
	<i>félagslegu húsnæði</i>	<i>nýbyggðu húsnæði</i>	<i>notuðu húsnæði</i>	
Danmörk	Nei	Nei	Nei	Nei
Bretland.....	Nei	Nei	Nei	Já ¹
Finnland	Já	Nei	Nei	Já
Frakkland	Já	Já	Já	Já
Holland.....	Nei	Nei	Nei	Nei
Ísland.....	Já	Já	Já	Já
Noregur	Nei	Já	Nei	Já
Svíþjóð	Nei	Nei	Nei	Já
Þýskaland	Nei	Nei	Nei	Já ²

1. Eins konar félagsleg aðstoð sem miðar við að aðstoða við vaxtabyrði sé um t.d. veikindi eða atvinnuleysi að ræða, ekki er unnt að fá aðstoðina fyrr en eftir 39 vikur fyrir fólk á vinnualdri.

2. Eins konar félagsleg aðstoð, m.a. við greiðslu húsnæðisveðlana að gefinni fjölskyldustærð og heimilistekjum (þ. Wohngeld).

Heimildir: M. O. Wyman, Financial Integration of European Mortgage Markets; P. A. Kemp og G. Pryce, Evaluating the mortgage safety net; Heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti Þýskalands; Husbanken og Íbúðalánasjóður.

1. *Markaðsvæðing húsnæðisfjármögnunar á Íslandi*, Samtök banka og verðbréfafyrirtækja, febrúar 2003.

Tafla 2 Opinber stuðningur/skattheimta sem % af VLF

	ECB		OECD		Nord 2001:27 Stuðningur vegna húsnæðis ¹		Skattar vegna húsnæðis ²		Stuðningur umfram skatta	
	1990	2000	1990	1998	1995	1999	1995	1999	1995	1999
	Danmörk	1,3	1,4	0,66	0,72	3,26	2,67	1,33	1,35	1,93
England	0,6	1,28	1,61	-	-	-	-	-	-
Finnland	1,6	1,2	0,18	0,38	1,93	1,32	0,13	0,13	1,8	1,19
Frakkland	1,1	1,1 ³	0,74	0,92	-	-	-	-	-	-
Holland	0,9	0,7 ³	0,33	0,44	-	-	-	-	-	-
Ísland	-	-	.	0,12	1,06	0,87	0,6	0,5	0,46	0,37
Noregur	-	-	0,15	0,2	1,44	0,8 ⁴	0,82	0,72 ⁴	1,44	0,8 ⁴
Svíþjóð	1,5	1,4	0,66	0,81	3,91	1,74	0,93	0,93	2,98	0,81
Þýskaland	0,6	0,9	0,13	0,18	-	-	-	-	-	-

1. 1990. 2. 1998. 3. Bætur vegna húsnæðis eru vegna ársins 1999. 4. 1998.

Heimildir: ECB (mars 2003), OECD (Social benefits) og Norræna ráðherranefndin (Nord 2001:27).

Afskipti hins opinbera af húsnæðismarkaði í gegnum skatta- og bótakerfi

Stuðningur við kaupendur húsnæðis í gegnum skatta- og bótakerfi er ekki síður mismikill eftir löndum. Ólík kerfi og mismunandi gagnasöfnun gera samanburð hins vegar erfiðan. Í töflu 2 eru tekin saman nýleg gögn sem birt hafa verið af Seðlabanka Evrópu (ECB), OECD og í skýrslu Norræna ráðherranefndarinnar (Nord 2001:27) um bein afskipti hins opinbera af húsnæðismarkaði, þar sem bein afskipti eru skilgreind sem skattar, skattaafslættir og bætur sem beinlínis tengjast húsnæðiseign. Nokkur munur er á niðurstöðum eftir heimildum og stafar líklega af mismunandi skilgreiningum þeirra á viðfangsefninu.

Í gögnum þessara þriggja stofnana kemur fram að opinber afskipti af húsnæðismarkaði á Íslandi í gegnum skatta- og bótakerfið eru með því minnsta sem gerist og næst minnst á Norðurlöndum. Yfirleitt er almennur stuðningur vegna vaxtabyrða á húsnæðislánum í formi skattaafsláttar, en ekki bóta eins og hér á landi, en í formi bóta sé um félagslega aðstoð að ræða. Víða hefur verið dregið úr bæði skattaafsláttum og bótum vegna vaxtabyrða. Innan Evrópusambandsins hafa t.d. Írland, Holland, Austurríki, Portúgal og Bretland öll lækkað eða afnumið vaxtabætur/skattaafslætti undanfarinn áratug, aðeins Lúxemborg hefur aukið þær.

Víðast hvar hefur hið opinbera heldur verið að draga úr afskiptum af húsnæðismarkaði

Í flestum löndum miðar stefnan í húsnæðismálum að því að allir landsmenn eigi þess kost að búa í viðunandi húsnæði sem hæfir fjárhag þeirra. Áherslurnar eru þó mismunandi milli landa. Stuðningurinn beinist í mismunandi mæli að því að auka almenna húsnæðiseign, stuðla að nýbyggingum, auðvelda kaup á fyrstu íbúð eða koma hinum tekjulægri til hjálpar með félagslegu húsnæði. Hægt er að greina áherslur í húsnæðisstefnu stjórnvalda með því að skoða samsetningu skatta og bóta eða skattaafsláttar. Skattaafslættir eða bætur vegna vaxtagjalda koma til dæmis einkum þeim til góða sem nýlega hafa fest kaup á húsnæði, en eignarskatta greiða þeir sem hafa átt húsnæði lengi og endurgreitt stóran hluta húsnæðislána sem þeir tóku. Á heildina litið felur skattakerfi með vaxtabætur og eignarskatta í sér tilfærslu húsnæðiskostnaðar til síðari hluta æviskeiðs skattþegna.

Þróunin hefur verið með ýmsum hætti. Sums staðar hafa opinber afskipti af húsnæðismálum verið aukin á meðan annars staðar hefur verið horfið frá afskiptum. Á heildina litið má þó segja að í löndunum sem hér er fjallað um hafi hið opinbera heldur verið að draga úr afskiptum af húsnæðismarkaði, einkum fjármögnun húsnæðis. Frelsi viðskiptabanka til að lána til íbúðarhúsnæðiskaupa hefur verið aukið, t.d. með auknu vaxtafrelsi og heimildum til meiri breyti-

leika lánsforma. Löndin virðast hafa verið nokkuð samstíga um að draga úr eða afnema vaxtabætur og skattaafslætti vegna vaxtagreiðslna. Frakkar, sem hafa haft mjög víðtækt stuðningskerfi við íbúðakaupendur, breyttu t.d. lögum um opinbera aðstoð vegna húsnæðiskaupa árið 1999. Markmið lagabreytinganna var að einfalda kerfið og draga úr afskiptum hins opinbera af fjármögnun húsnæðis.

Samantekt

Afskipti hins opinbera af húsnæðismarkaði í gegnum skatta- og bótakerfi eru frekar lítil hér á landi miðað við önnur lönd sem hér hefur verið aflað gagna um. Þau fara að auki heldur minnkandi samanber lækkun

eignarskattshlutfalls á þessu ári og hugsanlega lækkun vaxtabóta. Öðru máli gegnir þegar tekið er tillit til umfangs lána til húsnæðiskaupa sem njóta ríkisábyrgðar og þess að ekki eru gerðar sömu kröfur um eigið fé Íbúðalánasjóðs og annarra lánaþyrirtækja. Þessi stuðningur eykst enn frekar ef hugmyndir um hækkun hámarkslána í 90% af virði eigna ná fram að ganga. Í samanburðarlöndunum er yfirleitt ekki lánað gegn veði nema að sem nemur 70%-80% af virði húseignar. Hækkun hámarkslána væri því skref í átt til enn meiri afskipta af húsnæðislánamarkaði, sem myndi færa skipan mála á Íslandi lengra frá því sem gerist í nálægum löndum.