Þórólfur Matthíasson, prófessor í hagfræði við Háskóla Íslands:

Umsögn um

„Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu og lögum um vísitölu neysluverðs (takmarkanir á notkun verðtryggingar í lánssamningum til neytenda).

Mál S-178/2019“

Samkvæmt greinargerð frumvarpsdraganna er tilgangur lagafrumvarpsins fjórþættur: 1) að setja hámark á lánstíma svokallaðra verðtryggðra jafngreiðslulána, 2) að hækka lágmarkstíma slíkra lána úr 5 árum í 10 ár, 3) að fjölga vísitölum sem heimilt er að nota sem grundvöll verðtryggingar og lögbinda notkun vísitölu neysluverðs án húsnæðis sem grundvöll útreiknings verðbóta verðtryggðra jafngreiðslulána og 4) að lögbinda skyldu Hagstofu Íslands til að reikna og birta vísitölu neysluverðs án húsnæðis.

Lagafrumvarpið er samið að undirlagi samningsaðila á almenna vinnumarkaðnum, (verkalýðsfélaga og atvinnurekendasamtaka). Launþegar munu hafa haft frumkvæði að því að knýja fram umræddum breytingum á lagaumhverfi verðtryggðra lána, sjá <https://efling.is/2019/04/03/efling-undirritar-kjarasamning/> og <https://www.vr.is/kjaramal/kjarasamningar/krofugerdir-og-fl-kjarasamningar-2019/krofur-vr-a-stjornvold/>. Með breytingum er líkleg ætlan fulltrúa launþega á almennum vinnumarkaði að draga úr notkun verðtryggingar á húsnæðismarkaði og auka hlutdeild óverðtryggðra lána. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að ¾ hluti húsnæðislána eru verðtryggð og um helmingur allra nýrra slíkra lána sé verðtryggður. Hér er því ráðist í að draga úr notkun vinsælasta lánaformsins á húsnæðismarkaði. Grunnforsenda aðgerðanna er því að stór huti þeirra sem taka lán til kaupa á húsnæði velji lánaform sér til skaða. Mýmörg dæmi eru um það bæði á efnahagssviðinu og á öðrum sviðum mannlífsins að taki einstaklingar ákvarðanir útfrá eiginhagsmunum einum saman verði niðurstaðan heildinni óhagstæð, að uppsöfnuð áhrif góðra áforma verði slæm fyrir heildina: Ósk foreldra ungra barna um að fá sýklalyf til að slá á eyrnarverki er skiljanleg, en sýnt hefur verið fram á að ofnotkun þessa úrræðis ýti undir þróun sýkla sem eru ónæmir gagnvart sýklalyfjum(sjá t.d. <https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item25137/Mideyrnabolgur.pdf>). Á hagræna sviðinu má vitna til losunar koltvísýrings í andrúmsloft, losunar mengunarefna í árvatn eða vatnasvæði. Viðleitni landeiganda til að fá sem best verð fyrir jarðeign sína getur grafið undan búsetugrundvelli annarra íbúa sveitarfélagsins eins og dæmi eru um í nýlegri umræðu (sjá t.d. <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/07/19/vilja_fyrst_og_fremst_nytingarskyldu/>). Almennt eru vandamál af þessu tagi kennd við „vandamál fangans“ (e. Prisoners dilemma) eða kölluð „ytri áhrif“ (e. Externalities). Niðurstaða athugana hagfræðinga er að atbeina hins opinbera sé þörf til að draga úr eða eyða áhrifum ytri áhrifa og „fangavandamála“. Það má gera með beinum fyrirmælum í lögum (bann við að erlendir aðilar eigi meira en 50% í sjávarútvegsfyrirtækjum (lög 34/1991) eða skylda forráðamenn ungra barna til að færa þau til bólusetningar), með óbeinum aðgerðum [skattlagningu (t.d. ef nýtingu bújarðar er breytt), niðurgreiðslum (t.d. á bóluefni) eða fjárfestingum í innviðum]. Fyrirfram hefði mátt búast við að frumvarpssemjendur hefðu dregið fram eittthvert gangvirki af „fangavandamálstegundinni“ til að réttlæta þá aðgerð að takmarka langvinsælasta lánaformið á húsnæðismarkaði. Þessu er ekki að heilsa. Engin rök eru sett fram til að réttlæta inngripið. Talsmenn afnáms verðtryggingar hafa reyndar stundum sett fram þá skoðun að slík aðgerð myndi breyta lánamarkaðnum og knýja lánveitendur til að taka á sig aukna áhættu, endurgjaldslaust. Frumvarpssemjendur benda reyndar á að áhrif breyttrar vísitöluviðmiðunar verði líklega þau að breytileiki vísitölunnar (e. Varians) aukist. Með öðrum mun krónutöluávöxtun lánveitanda verða ótryggari. Sama á við um skuldara, krónutölukostnaður hans af lántökunni verður einnig óvissari. Frumvarpshöfundar gera ekki tilraun til að meta hvar kostnaður vegna aukinnar áhættu lendi eins og vikið verður að síðar. Í greinargerð er einnig vitnað til úttektar Seðlabanka Íslands frá 2014 sem ályktaði að yrðu verðtryggð jafngreiðslulán til lengri tíma en 25 ára bönnuð myndi húsnæðisverð lækka um 8%. Frumvarpshöfundar benda á að forsenda þeirrar ályktunar Seðlabanka Íslands hafi verið að á þeim tíma sem greiningin var gerð hafi verið slaki á eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðarins. Jafnframt gekk Seðlabankinn útfrá því árið 2014 að bann á veitingu jafngreiðslulána til lengri tíma en 25 ára yrði algilt. Vegna undanþáguákvæða í núverandi frumvarpi og vegna breyttra markaðsaðstæðna gera frumvarpshöfundar ekki ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins hafi teljandi áhrif á jafnvægisverð á húsnæðismarkaðnum nú.

## Nokkur orð um ávinning lánþega af að taka lán og ávinning lánveitanda af að veita lán

Grundvöllur fyrir þróun markaðar fyrir langtímalán er annars vegar ósk mögulegs lántaka um að fjárfesta umfram þær skorður sem lausafjárstaða hans setur og hins vegar þörf fjármagnseiganda eða fjármálastofnunar á að hafa ávöxtun af eign sinni eða umsýslufé. Þannig hafa 40 ára verðtryggð lán gert mörgum íslenskum fjölskyldum kleyft að festa sér húsnæði sem er að verðmæti til jafngilt 20faldri árlegri sparnaðargetu (heimild reiknivél LSR, m.v. 40 ára verðtryggt lán á föstum 3,4% vöxtum). Einstaklingar sem vilja fá lánafyrirgreiðslu geta jafnan ekki leitað til margra aðila um úrlausn sinna mála. Sambýlisaðilar geta átt aðgang að 2 lífeyrissjóðum auk bankastofnana. Þessar stofnanir (lífeyrissjóðir og bankar) veita ekki lán til húsnæðiskaupa nema að undangenginni nákvæmri skoðun á greiðslugetu og greiðsluhæfi væntanlegs lántaka. Á endanum eru tillögur um fyrirgreiðslu til væntanlegs lántaka afgreiddar í lánanefnd viðkomandi stofnunar.

Umsýsluaðilum fjármagns standa margir kostir til boða þegar kemur að því að ávaxta fjármagnseign sína: Innlendir og erlendir skuldabréfa- og hlutabréfamarkaðir auk þess sem margir aðilar aðrir en væntanlegir húsnæðiskaupendur sækjast eftir lánafyrirgreiðslu. Lánveitendur eru þannig ávallt í þeirri stöðu að geta valið sér viðskiptavini. Lántakendur eru ekki í þeirri stöðu. Því er hætt við að verði gerðar ráðstafanir sem minnka ávinning lánveitenda af viðskiptum við einstaka kúnnahópa verði erfiðara fyrir þann kúnnahóp verði að fá fyrirgreiðslu þegar lánveitendur ráðstafa tiltæku lánsfé. Þannig geta ráðstafanir löggjafans á sviði húsnæðifjármögunar sem gerðar eru af góðum hug gagnvart lántakendum, orðið til þess að vinna gegn markmiðum sínum með því að þurka upp framboð lánsfjár til þess háttar fjármögunar. Þannig gæti verið verr af stað farið en heima setið. Það er því fyllsta ástæða til að íhuga vel hvert skerf sem tekið er í þá átt að skerða samningsfrelsi á húsnæðislánamarkaði. Lögbundnar ívilnanir í hag lántaka kunna að verða til þess að mjög lítið lánsfé leiti í þá braut. Einnig er þekkt að lánveitendur hafi farið í kringum íþyngjandi takmörkanir á skilmálum lánveitinga með hugvitsamlegum hætti. Þannig mun það hafa verið algengt á árum verðbólgu og okurvaxtalaga á tímabilinu 1970 til 1980 að bankar skikkuðu lánþega til að festa allt að helming lánaðrar upphæðar á bundnum innlánsreikningi í viðkomandi lánastofnun til árs eða lengri tíma. Þannig tókst viðkomandi lánastofnunum að fara í kringum ákvæði „okurvaxtalaganna“ og hækka verulega virka vexti á útlánum sínum.

## Nú verður vikið að virkni og áhrifum hvers af viðfangsefnum frumvarpsins.

Í upphafi er rétt að taka fram að á húsnæðislánamarkaði eru tveir höfuðflokkar verðtryggðra lána. Annars vegar er um að ræða verðtryggð jafngreiðslulán og hins vegar er um að ræða verðtryggð jafnafborganalán. Það er einkenni óverðtryggðra jafnafborganalána að upphæð afborgunar af láninu er sú sama á hverjum gjalddaga, en upphæð vaxtagreiðslna er eðlilega hæðst í upphafi. Það einkennir óverðtryggð jafngreiðslulán að þá krónutala hverrar greiðslu sú sama allan lánstímann. Þetta næst fram með því að lántaki fær í raun „framhaldslán“ fyrir hluta af vaxtagreiðslunni á fyrri hluta endurgreiðslutímabilsins (sjá <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=4754>). Það einkennir verðtryggð jafnafborgunarlán að verðmæti afborgunar er það sama allan lánstímann en vaxtagreiðslur mestar í upphafi. Verðtryggð jafngreiðslulán einkennast af að verðmæti greiðslu (afborgun og vextir) er það sama á hverjum gjalddaga. Jafngreiðslulán henta vel aðilum sem gera ráð fyrir að tekjur (raungildi tekna) aukist á lánstímanum. Form endurgreiðsluferilsins hefur ekki áhrif á verðmæti lánsins séð frá sjónarhóli lánveitandans. Form endurgreiðsluferilsins er fyrst og fremst mótað með hliðsjón af þörfum lántakandans og getu hans til að standa við skuldbindingar sínar. Ákvæði frumvarpsins sem hér er til umsagnar á aðeins við um verðtryggð jafngreiðslulán. Tekið er fram í greinargerð að ákvæðin eigi ekki við um verðtryggð jafnafborganalán eins og vikið verður að síðar.

1. Hámark lánstíma verðtryggðra jafngreiðslulána.

Samkvæmt frumvarpinu á hámark lánstíma verðtryggðra jafngreiðslulána að verða 25 ár. Á þessu eru þó undantekningar: Sé lántaki eða annað sambúðaraðila undir 35 ára aldri er heimilt að veita verðtryggt jafngreiðslulán til 40 ára; sé lántaki eða annað sambúðaraðila á bili 35-40 ára er heimilt að veta verðtryggt jafngreiðslulán til allt að 35 ára og sé lántaki eða annar sambúðaraðila undir 40 ára aldri og til allt að 30 ára sé lántaki eða annar sambúðaraðila undir 40 ára aldri. Þá er heimilt að veita þeim sem eru með lágar tekjur á „næst liðnu ári“ allt að 40 ára verðtryggt jafngreiðslulán. Í þriðja lagi er heimilt að veita verðtryggt jafngreiðslulán til allt að 40 ára sé veðsetningarhlutfall vegna þess láns lægra en 50%. Í greinargerð er upplýst að um 90% þeirra sem taka sitt fyrsta húsnæðislán séu undir 40 ára aldri. Ekki er upplýst hvernig samspil hinna ýmsu undanþáguákvæða er, en líklega snýr takmörkunin að fámennum hluta mögulegra lántaka. Hugsanlega undir 5%. Sá hópur myndi samanstanda af einstaklingum eða sambýlisfólki sem er yfir 40 ára gamalt með tekjur umfram 4,2 milljónir (einstaklingur) eða 7,2 milljónir (sambýlisfólk) á næstliðnu ári og af fólki sem sæktist efir verðsetningu milli 50 og 70% af verðmæti húsnæðis. Spyrja má hvort eðlilegt sé að þrengja kjör svo fámenns og sértæks hóps með almennri lagasetningu án þess að vitna megi til almannaheilla eins og lýst er í aðfararorðum umsagnar þessarar. En líklega munu þessi ákvæði þó ekki bíta fast. Í greinargerð er bent á að áfram verði heimilt að veita verðtryggð jafnafborganalán. Beinast liggur því við að þeir sem falla utan þess hóps sem undanþágur ná til taki jafngreiðslulán fyrir allt að 50% af verði húsnæðis og jafnafborganalán fyrir 20%. Enn fremur er líklegt að lánastofnanir muni koma til móts við þennan litla hóp með því að bjóða upp á lánaafurðir sem líkja í ríku mæli eftir hefðbundnum jafngreiðslulánum á 50-70% hlutanum. Það má t.d. gera með því að safna vaxtagreiðslum á sérstakt kúlulán sem yrði gert upp þegar lánstími væri hálfnaður eða meira með nýju skuldabréfi. Í greinargerð er vikið að því hvort þær takmarkanir á samningsfrelsi sem felast í lögfestingu hámarks og lágmarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána samræmist stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Frumvarpshöfundar telja ákvæðin standast gagnvart hvorutveggja. Ekki er vikið að því hvort víðtæk undanþáguákvæði séu í raun mismunun gagnvart ákveðnum hópi mögulegra lántakenda sem ekki falla undir undanþágurnar. Höfundur þessarar umsagnar treystir sér ekki til að leggja mat á þann þátt, en sé litið til anda þeirra ákvæða sem snúa að banni við mismunun í stjórnarskrá og í mannréttindasáttmálum er lítill vafi á að aðgerðir sem snúa að mjög litlum minnihluta landsmanna hljóta að teljast sértæk aðgerð. Slíkar aðgerðir kunna að vera réttlætanlegar útfrá almannahagsmunum séu þeir almannahagsmunir skýrir og vel afmarkaðir. Því er ekki að heilsa í fyrirliggjandi tillögum rétt eins og bent var á í inngangi að umsögn þessari.

Það er einnig rétt að benda á að sá hópur sem líklegast verður fyrir takmörkunum, fólk um fertugt, með tiltölulega góðar tekjur en með lítið eigið fé í fasteignum eða öðrum fjáreignum er ekki sá hópur sem telst til umbjóðenda verkalýðsfélaga á almennum markaði. Þvert á móti er slíka hópa fyrst og fremst að finna meðal þeirra sem leita sér mjög langrar skólagöngu erlendis, t.d. sérfræðilæknar og fólk með doktorspróf. Þessir hópar tilheyra flestir Bandalagi háskólamanna. Þannig má segja að inntak undanþáganna sé í raun að hafa áhrif á aðila sem ekki eru félagsmenn þeirra félaga sem gerðu kröfu um umræddar breytingar.

1. Hækkun lágmarkstíma vísitölubundinna jafngreiðslulána úr 5 árum í 10 ár

Í frumvarpsdrögunum er þessi tillaga ekki rökstudd. Ætla má að höfuðmarkmiðið sé að tryggja að vísitölubundin jafngreiðslulán séu ekki tekin til að fjármagna dýra varanlega neyslufjármuni á borð við bifreiðar eða frístundavarning á borð við hjólhýsi eða snjósleða. Þess má reyndar geta að á árunum fyrir 2008 var algent að varanlegir dýrir neyslufjármunir væru fjármagnaðir með gjaldeyrislánum. Ætla má að reynsla hrunáranna hafi kennt bæði lántakendum og lánveitendum að stilla áhættu í slíkri fjármögnun í hóf fyrir báða aðila. En ekki er líklegt að þetta ákvæði komi til með að skipta miklu máli á markaði fyrir húsnæðislán.

1. og 4) Breytt vísitöluviðmið og skylda Hagstofu til útreiknings vísitölu neysluverðs án húsnæðisverð.

Veigamesta breytingin sem kveðið er á um í frumvarpinu, og hugsanlega sú eina sem hefur raunveruleg áhrif fyrir nýja lántaka er ákvæðið um breyttan vogagrundvöll vístölu þeirrar sem afborganir af verðtryggðum jafngreiðslulánum skuli taka mið af. Ekki er kveðið á um gildissvið ákvæðisins að öðru leyti en því að því er ætlað að taka til fyrrgreindra verðtryggðra jafngreiðslulána. Óljóst er hvort ákvæðið gildi um verðtryggð jafnafborganalán. Viss vísbending er í því fólgin að Hagstofunni er ætlað að reikna út vísitölu neysluverðs með og án húsnæðisliðar. Þannig er tæknilega séð ekkert því til fyrirstöðu að jafnafborganalánin og jafngreiðslulánin miðist við sitt hvora vísitöluna!

Í greinargerð er bent á að þróun vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar sé breytilegri en þróun vísitölu neysluverðs með húsnæðisliðnum. Frá sjónarhóli lánveitanda verður raunávöxtun af lánum bundnum við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar ótryggari en raunávöxtun af lánum bundnum við vísitölu neysluverðs með húsnæðislið. Ætla má að lánveitendur muni velta að minnsta kosti hluta þess kostnaðar sem af aukinni áhættu hlýst yfir á lántaka. Það helgast m.a. af því að lánveitendur þurfa allan tímann að bera raunávöxtun af lánasafni húsnæðislána við raunávöxtun af öðrun útlánakostum.

Í greinargerð er ekki fjallað um hugsanlegar breytingar á útreikningi húsnæðiskostnaðar í neysluverðsvísitölu. Við ákvörðun á húsnæðiskostnaði þarf að taka tillit til þess að húsnæðismarkaðurinn er margskiptur. Sérstök áskorun er að takast á við vanda sem skapast vegna þess að sumir eiga þær eignir sem þeir búa í, meðan aðrir leigja. Í löndum þar sem leigumarkaður er þróaður og algengt er að almenningur leigi húsnæði til langs tíma er einfalt að láta þróun á leigukostnaði ráða þróun húsnæðiskostnaðar í vísitölu með því að gera ráð fyri að eigendur séu í raun leigjendur hjá sjálfum sér. Hækki leiguverð á gefnu tímabili um 3% svo dæmi sé tekið er hægt að láta þá hækkun ná bæði til þeirra sem eiga og leigja. Á Íslandi og nokkrum öðrum löndum er leigumarkaður vanþróaður. Leiguverð er afar sveiflukennt vegna þess hversu grunnur markaðurinn er, þ.e.a.s. vegna þess hversu fáar eignir eru til leigu og hversu margir bítast um þær eignir. Því er ekki hægt að nota leiguverðsvísitölu til að meta heildarþróun húsnæðiskostnaðar í neysluverðsvísitölu. Á Íslandi hefur verið brugðist við þessum vanda með því að ganga útfrá því að húsnæðiseigiendur séu sífellt að endurfjármagna lán vegna húsnæðis síns. Þetta verður til þess að hækki verðbólga og/eða vaxtakjör jafngreiðslulána slær sú hækkun „ómenguð“ út í hækkun húsnæðisliðar vísitölunnar. Sama gerist raunar ef húsnæðisverð hækkar. Í Svíþjóð er farin önnur leið. Þar er litið til sögulegrar þróunar. Setjum sem svo að öll lán séu til 40 ára með föstum verðtryggðum vöxtum. Gerum jafnframt ráð fyrir að verðbólga sé engin. Þá mun afborgun af lánum síðustu 39 ára ekkert breytast þó svo lánakjör snar versni. Þ.e.a.s. í stað þess að tvöföldun verðtryggðra vaxta tvöfaldaði reiknaðan húsnæðiskostnað (eins og myndi gerast á Íslandi að óbreyttri útreikningsaðferð Hagstofu) myndi slíkur atburður aðeins hafa óveruleg áhrif á reiknaðan húsnæðskostnað væri litið til hins sögulega ferlis í útreikningnum. Á þetta benti t.d. Gylfi Zoega í skýrslu til forsætisráðherra sumarið 2018 (sjá tölulið 2 á bls. 61 hér https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e9054c76-a7ae-11e8-942c-005056bc530c). Það er galli að frumvarpssemjendur skyldu ekki líta til þessa möguleika í viðleitni sinni við að bæta húsnæðislánafyrirkomulagið. En þingið á enn leik og getur breytt.

Frumvarpssemjendur ræða ekki möguleg áhrif þess að heimila fleiri vísitölur til verðtryggingar en neysluverðsvísitölu án húsnæðisverðs. Fyrir launþega gæti það verið áhugaverður kostur að miða verðtryggingu hluta lána sinna við launavísitölu, eða að miða greiðslubyrði við þróun launavísitölunnar. Því kynni að fylgja breytilegur lánstími sama láns eftir því hvort launavísitala vex hraðar eða hægar en verðlagsvísitala.

## Niðurstaða

Ekki verður séð að fyrirliggjandi frumvarpsdrög bæti stöðu launþega á húsnæðismarkaði. Ekki verður heldur séð að tillögur um breytta vísitölu bæti gæði þeirra útreikninga sem húsnæðislánin byggja á. Frá sjónarhóli siðfræði og almennrar kurteisi má spyrja hvort eðlilegt sé að krafa sem sett er fram af hálfu verkalýðsfélaga á almennum markaði gagnvart stjórnvöldum sé útfærð á þann hátt að hafa fyrst og fremst neikvæð áhrif á meðlimi annarra stéttarfélaga. Undanþáguákvæði frumvarpsins draga stórlega úr áhrifum fyrirhugaðrar lagabreytingar á meðlimi þeirra verkalýðsfélaga sem settu fram kröfuna. Undanþáguákvæði verða til þess að fyrirhugaðar lagabreytingar gera meðlimum annarra verkalýðsfélaga erfiðara fyrir að fá lánafyrirgreiðslu við húsnæðiskaup. Ekki er hægt að mæla með samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd.