



Samráðsgátt stjórnvalda

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, mál nr. S-178/2019

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur birt til umagnar í samráðsgátt drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu (hér eftir „frumvarpið“). Umsögn þessi varðar þær megin tillögur frumvarpsins (1) að stytta hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda og (2) að grundvöllur verðtryggingar í neytendalánum og fasteignalánum til neytenda skuli vera víslitala neysluverðs án húsnæðis.

1. Stytting hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu mun þessi tillaga leiða til hækunar á greiðslubyrði verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda. Erfiðara verður að standast greiðslumat og þeir sem standast greiðslumat munu ekki geta keypt jafn dýrar íbúðir miðað við tiltekna greiðslugetu. Tillagan er þannig til þess fallin að gera neytendum í vissum tilfellum ókleyft að kaupa húsnæði eða ókleyft að kaupa húsnæði sem hentar þeim miðað við fjölskyldustærð, staðsetningu, aldur og aðrar aðstæður og þarfir. Að mati Landsbankans verður því ekki séð að tillagan sé til hagsbóta fyrir neytendur. Tillöggunni er ætlað að vernda lántaka með því að stuðla að hraðari eignamyndun og draga úr hættu á að eigið fé þeirra í húsnæði verði neikvætt. Þeir lántakar sem hafa þörf fyrir vernd af þessum ástæðum eru einkum ungrir lántakar og lántakar með lága greiðslugetu. Ekki verður hins vegar annað séð en að þær víðtæku undanþágur sem frumvarpið kveður á um, þ.e. varðandi aldur og skattskyldar tekjur lántaka og veðsetningarhlutfall, myndu koma í veg fyrir að þetta markmið næðist. Ekki er fjallað um það í greinargerð með frumvarpinu af hverju þörf sé á að takmarka möguleika annarra lántaka til að taka verðtryggð jafngreiðslulán til lengri tíma. Því verður að efast um tilgang þess að stytta hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.¹

Mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins er verulega ábótavant. Í greinargerð er vísað til mats Seðlabanka Íslands frá árinu 2014 á banni við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára. Þar kemur fram að Seðlabankinn áætli að slíkt bann myndi leiða til þess að íbúðaverð yrði 8% lægra en ella annað árið eftir að bann tekur gildi. Miðað við fasteignamat Þjóðskrár Íslands fyrir árið 2020 myndi það hafa í för með sér að verðmæti íbúðarhúsnæðis landsmanna gæti lækkað úr 6.219 milljörðum króna í 5.721 milljarð króna eða um tæplega 598 milljarða króna. Það verður að teljast veruleg skerðing á helsta eignastofni heimilanna, á alla eðlilega

¹ Landsbankinn bendir á að á árinu 2019 var tekin sú ákvörðun innan bankans að lækka hámarkstíma verðtryggðra íbúðalána úr 40 árum í 35 ár. Breytingin gekk þannig mun skemur en tillagan í frumvarpinu. Breytingin var hófleg að mati bankans og hefur haft mun minni áhrif en búast má við að tillagan í frumvarpinu myndi hafa, verði hún samþykkt.



mælikvarða. Jafnframt hlýtur lækkun verðmætis íbúðarhúsnaðis af þessari stærðargráðu að hafa allnokkur áhrif á tekjur sveitarfélaga af álögðum fasteignagjöldum. Ekkert er hins vegar minnst á möguleg áhrif fumvarpsins á fjármál sveitarfélaga í greinagerð með frumvarpinu. Jafnframt var það mat Seðlabankans að breyting af þessu tagi hefði í för með sér að einkaneysla yrði á bilinu 1% til 1,5% lægri en ella, þ.e. að einkaneysla yrði um 14-21 milljörðum króna minni en ella, miðað við heildareinkaneyslu árið 2018. Þess háttar áhrif á einkaneyslu eru líklega til að hafa teljandi áhrif á afkomu og rekstur verslunar og þjónustufyrirtækja í landinu, að ekki sé minnst á skatttekjur ríkissjóðs. Seðlabankinn mat það sem svo að í heild myndi bann við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára leiða til þess að hagvöxtur yrði um það bil ½ prósentu minni en ella. Það væru veruleg áhrif á íslenska hagkerfið á viðkvæmum tíma þar sem almennt er gert ráð fyrir efnahagssamdrætti á yfirstandandi ári og veikburða efnahagsbata á næsta ári. Í greinagerðinni með frumvarpinu er bent á að slíkt bann sé lagt til með víðtækum undanþágum án þess þó að lagt sé sérstakt mat á áhrif undanþagnanna. Jafnframt er bent á að mat Seðlabankans tók ekki mið þeim breytingum sem nú eru boðaðar á viðmiðunarvísitölu verðtryggingar sem felur að öllum líkindum í sér hækjun á greiðslubyrði allra nýrra verðtryggðra lána á fyrsta gjalddaga. Á meðan ekki liggur fyrir heildstæð rannsókn á áhrifum banns við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára með þeim undantekningum sem eru í frumvarpinu er eina opinbera greiningin á efnahagslegum áhrifum sem hægt er að styðjast við greining Seðlabankans frá því í upphafi árs 2014. Samkvæmt þeirri greiningu eru vænt efnahagsleg áhrif bannsins neikvæð og veruleg.

2. Verðtrygging allra neytandalána og fasteignalána til neytenda verði miðuð við vísitölu neysluverðs án húsnæðis

Í greinagerð með frumvarpinu er bent á ýmsa ókosti þess að miða neytandalán og fasteignalán til neytenda við vísitölu neysluverðs án húsnæðis (VNVH). Þar kemur m.a. fram að VNVÁH muni líklega leiða til hærri vaxta og hærri greiðslubyrði en vísitala neysluverðs með húsnæði (VNV). Viðmið við VNVH muni leiða til þess að erfiðara verði að standast greiðslumat. Þá sveiflist VNVÁH að meðaltali meira en VNV.

Því má ætla að greiðslubyrði og höfuðstóll lána sem tengd yrðu VNVÁH myndu hækka að jafnaði sérstaklega mikið þegar efnahagsaðstæður versna. Þetta gæti komið sér sérstaklega illa fyrir unga lántakendur og lántakendur með lága greiðslugetu eða ótrygga afkomu. Þótt VNV hafi hækkað meira en VNVÁH á undanförnum árum er ekki útilokað að sú þróun geti snúist við í framtíðinni, alla vega yfir einhver tímabil. Við slíkar aðstæður væri óhagstæðara fyrir lántakendur að miða verðtryggingu við VNVÁH. Ljóst má því vera að verðtrygging fasteignalána miðað við VNVÁH myndi fela sér verulega óvissu og ókosti fyrir neytendur.

Í greinagerð með frumvarpinu kemur jafnframt fram að ekki eru til staðar á innlendum skuldabréfamarkaði útgáfur sem tengdar eru VNVÁH. Misvægi gæti skapast á milli vaxtasamsetningar í fjármögnun og útláanasafni lánveitenda sem gæti falið í sér óvissu og aukna áhættu. Óljóst er hvernig lánveitendur myndu fjármagna íbúðalán tengd VNVÁH. Slík óvissa er almennt óheppileg fyrir skuldabréfamarkaðinn, lánveitendur og lántaka. Þá eru skuldbindingar lífeyrissjóða að miklu leyti til langs tíma og verðtryggðar með VNV. Því hafa verðtryggð húsnæðislán tengd VNV verið ákjósanlegur fjárfestingarkostur fyrir lífeyrissjóði með hliðsjón af vaxta- og fjármögnunaráhættu. Styttri verðtryggð lán tengd VNVÁH nýtast ekki vel til að takmarka þá áhættu, eins og bent er á í greinagerð með frumvarpinu. Með þessari



breytingu væri einnig verið að taka í notkun eitt viðmið í viðbót við flóru viðmiðana sem notaðar eru á íslenskum fjármagnsmarkaði. Ekki verður séð að það sé til bóta.

Ekki verður séð að í greinargerðinni sé því haldið fram að viðmið við VNVÁH muni fela í sér eitthvert raunverulegt hagræði eða ábata.

Jafnframt bendir Landsbankinn á að ef tillögur frumvarpsins verða samþykktar munu þær kalla á aðlögun að kerfum og fræðslu til neytenda. Reynslan hefur sýnt að til þess að breytingar á kerfum takist vel þurfa þær að vera vel skilgreindar, vel undirbúnar, samræmdar og raunhæfar hvað innleiðingartíma varðar að teknu tilliti til annarra breytinga sem verið er að framkvæma á sama tíma. Þá er mikilvægt að meta umfang og kostnað við breytingar bæði til að vega á móti væntum ávinnungi og bæta ákvarðanatöku. Vakin er athygli á að um þessar mundir standa yfir yfirgrípsmiklar breytingar á innviðum fjármálamarkaðar hér á landi og verður þeim breytingar ekki lokið fyrir 1. júlí 2020. Að mati bankans er því veittur of stuttur frestur fyrir lánveitendur til að bregðast við þeim breytingum sem lagðar eru til.

Samantekt

Með vísan til ofangreinds verður að efast um efni þeirra tillagna sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ekki verður séð að tillögurnar séu til þess fallnar að leiða til ábata eða hagræðis, hvorki fyrir neytendur né lánveitendur. Þvert á móti má búast við að þær breytingar sem lagðar eru til myndu leiða til aukins kostnaðar, flækjustigs og ógagnsæis.

Reykjavík, 23. ágúst 2019

Virðingarfyllst,

Lilja Björk Einarsdóttir
Bankastjóri