

Lokaálit stýrihóps

um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum

Inngangur

Með bréfi dags. 21. febrúar sl. setti þáverandi félagsmálaráðherra á fót þriggja manna stýrihóp sem falið var að efna til víðtæks samráðs um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum. Í stýrihópinn voru skipaðir Ármann Kr. Ólafsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, Jóhann G. Jóhannsson, sviðsstjóri hjá Íbúðalánasjóði, og Sigurjón Örn Þórssón, þáverandi aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður. Þá var Árni Páll Árnason lögmaður skipaður starfsmaður hópsins. Stýrihópnum var falið að skipuleggja og sinna formlegu samráði við hagsmunaaðila um kosti og galla óbreytts fyrirkomulags Íbúðalánasjóðs og hugsanlegar nýjar leiðir varðandi aðkomu hins opinbera að húsnæðismarkaðnum. Jafnframt var hópnum falið að vinna skýrslu og móta tillögur til ráðherra á grundvelli samráðsins.

Fyrri hluti starfsins – febrúar og mars 2006

Hópurinn tók til starfa í lok febrúar og hófst handa með að kynna sér ítarlega þá undirbúningsvinnu sem fram hafði farið á vegum félagsmálaráðuneytisins og Íbúðalánasjóðs til undirbúnings hugmyndum um nýtt fyrirkomulag á aðkomu ríkisins að íbúðalánamarkaði. Sérfræðingar á vegum Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytis höfðu misserin á undan kannað sérstaklega stöðu heildsölubanka í helstu löndum Evrópu og í Bandaríkjunum og kynnt sér helstu strauma og nýjungar í vöruframboði og

fjármögnunarkostum slíkra banka. Sérfræðingarnir höfðu fundað með sérfræðingum og forsvarsmönnum Fannie Mae og Freddie Mac í Bandaríkjunum, SBAB í Svíþjóð og Nykredit, Totalkredit og Realkredit í Danmörku. Þá höfðu sérfræðingarnir lagt vinnu í að þróa hugmyndir um uppbyggingu mögulegs heildsölubanka og leitað um það ráðgjafar og álits hjá erlendum ráðgjöfum, þar á meðal Deutsche Bank, JP Morgan og Capto Financial Consulting.

Í kjölfar þessarar upphafsvinnu leitaði hópurinn samráðs við yfir 20 hagsmunaaðila. Þannig fundaði hópurinn með og leitaði upplýsinga frá fulltrúum Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, BSRB, Neytendasamtakanna, Talsmanns neytenda, Félags fasteignasala, Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, KB banka, Landsbanka Íslands, Glitnis, Sambands sparisjóða, MP fjárfestingarbanka, VBS fjárfestingarbanka, Landssamtakanna Proskahjálpar, hússjóðs Öryrkjabandalagsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Félagsbústaða hf., Byggingarfélag námsmanna, Félagsstofnunar stúdenta, Seðlabankans, Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst. Þess ber þó að geta að þegar rætt var við þessa aðila lágu ekki fyrir ítarlega útfærðar hugmyndir um útfærslu heildsölukerfis.

Viðhorf viðmælenda hópsins til Íbúðalánasjóðs og til opinberra afskipta af íbúðalánakerfinu skiptust nokkuð í tvö horn. Annars vegar kom fram það viðhorf að Íbúðalánasjóður gegndi í dag mikilvægu hlutverki til að tryggja samkeppni á íbúðalánamarkaði og því væri það áhyggjuefni ef aðhalds frá honum gagnvart bankakerfinu nyti ekki við í kjölfar mögulegra breytinga. Hins vegar kom fram það viðhorf að Íbúðalánasjóður sem slíkur kynni að hafa lokið hlutverki sínu og að ríkisvaldinu byðust einfaldari og skilvirkari leiðir til að ná markmiðum húsnæðisstefnu stjórnvalda en í gegnum starfrækslu stórs íbúðalánasjóðs í samkeppni við bankakerfið. Það væri unnt að gera til dæmis með aðstoð í gegnum skattkerfið og með því að greiða fyrir fyrirgreiðslu markaðarins við þá aðila sem helst þyrftu á að halda.

Almennt viðhorf viðmælenda starfshópsins úr fjármálalífinu var að ríkið hafi ekki lengur hlutverki að gegna í smásölu á fjármálamarkaði, í samkeppni við einkafyrirtæki. Flestir viðmælendur úr þeim geira töldu nokkurn akk í því að ríkið hefði forgöngu um að

þróa Íbúðalánasjóð í átt að bakhjarli íbúðalána fyrir banka og sparisjóði. Af hálfu þeirra viðmælenda var lögð áhersla á að þess yrði gætt að sérrettindi slíks bakhjarls myndu ekki trufla eðlileg markaðsviðskipti í fjármálaþjónustu og samkeppnisstöðu á markaðnum.

Viðhorf flestra viðmælenda starfshópsins var að ekki skipti höfuðmáli hver sæi um afgreiðslu íbúðalána, aðalatriðið væri hvernig aðstaða og umgjörð neytenda á markaðnum væri tryggð. Það væri því ekkert því til fyrirstöðu að Íbúðalánasjóður sem slíkur hætti að veita lán beint til lántaka. Meiru skipti hvaða skilmálar giltu um slík lán og hvort réttindi neytenda væru áfram tryggð í nýju kerfi.

Sérfræðingar úr efnahagslífinu lögðu áherslu á mikilvægi þessa verkefnis til að draga úr verðbólguþrýstingi og treysta stöðir fjármálakerfisins. Ljóst væri að verðbólgu undanfarinna missera mætti að hluta rekja til hækkunar húsnæðisverðs og mikilvægt væri að draga úr þeirri þróun. Sérfræðingar úr efnahagslífinu og fjölmargir aðrir nefndu einnig hversu mikilvægt það væri að tryggja áfram heildstæða útgáfu stórra skuldabréfaflokka á markaði. Slík útgáfa væri til þess fallin að styrkja og dýpka íslenskan skuldabréfamarkað og styðja með því við eðlilega vaxtamyndun í landinu sem gæti leitt til lækkandi raunvaxta til lengri tíma litið. Ef útgáfu íbúðabréfa nyti ekki við yrðu líklega til margir smærri skuldabréfaflokkar og slíkt hefði neikvæð áhrif á vaxtastigið í landinu til lengri tíma ef ekki kæmi til annarrar skuldabréfaútgáfu af hálfu ríkisins. Fjölmargir viðmælendur nefndu einnig að ríkið þyrfti í þessu sambandi að hafa í huga að hlutverk ríkisins væri meðal annars að styðja við vaxtamyndun á skuldabréfamarkaði og að í því skyni væri tímabært fyrir ríkið að huga að aukinni útgáfu skuldabréfa með reglulegum hætti.

Að loknu samráðsferlinu skilaði stýrihópurinn áfangaáliti til félagsmálaráðherra 3. apríl sl. Þar kom fram að stýrihópurinn hefði unnið eftir þeirri stefnumörkun stjórnvalda að við breytingar á íbúðalánakerfinu verði í engu fórnað því hlutverki sem Íbúðalánasjóður sinni í dag. Þar skipti mestu eftirfarandi atriði:

- Að stjórnvöld tryggja aðgang almennings að lánsfé til íbúðakaupa á eins góðum kjörum og kostur er.
- Að stjórnvöld auðveldi tekju- og eignaminni kaupendum þátttöku á fasteignamarkaði á jafnréttisgrundvelli.

- Að landsmenn geti átt viðskipti með húsnæði um allt land. Í því felst að tryggja jafnan aðgang að lánnum til íbúðakaupa á sömu kjörum hvar sem er á landinu.
- Að stjórnvöld tryggi framboð lánsfjár til að efla og halda við leigumarkaði.
- Að þeirri neytendavernd sem Íbúðalánasjóður tryggir í dag verði ekki fórnað.

Stýrihópurinn rakti einnig í áfangaálitinu að hann teldi margt mæla með að þróa hlutverk Íbúðalánasjóðs í átt til hlutverks bakhjarls eða heildsölubanka á íbúðalánamarkaði. Æskilegt væri að þróa nýtt kerfi sem hafi það hlutverk að vera bakhjarl fyrir lánveitingar til almennings og myndi auka á fjármálalegan stöðugleika, styðja við samkeppni á íbúðalánamarkaði, tryggja jafnræði í aðgangi landsmanna að húsnæðislánnum og draga úr notkun ríkisábyrgða í húsnæðislánakerfinu. Grunnhugsunin í slíku kerfi myndi fela í sér:

- Að nýr íbúðabanki bjóði bönkum og sparisjóðum að veita lán samkvæmt skilmálum hans.
- Að bankar og sparisjóðir fari alfarið með afgreiðslu lána íbúðabankans og þjónustu við einstaklinga.
- Að lánaskilmálar íbúðabankans tryggi að lántakar geti áfram fengið lán á sömu kjörum óháð búsetu og félagslegri stöðu og að vaxtaniðurgreiðslu til félagslegs íbúðarhúsnæðis verði viðhaldið.
- Að lántakar njóti sömu réttinda til úrræða við greiðsluferfiðleika og nú eru tryggð við lántökur hjá Íbúðalánasjóði, svo sem til skuldbreytinga, lengingar lána og til greiðslufrýstingar.
- Að slíkur bakhjarl njóti ekki almennrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum sínum og að sú fyrirgreiðsla sem hann myndi að öðru leyti njóta af hálfu ríkisins væri í beinu samhengi og réttu hlutfalli við þær sérstöku skyldur sem honum væri falið að uppfylla af löggjafanum. Ástæða er til að ætla að vel útfærð fjármögnunarleið geti skilað sambærilegum útlánakjörum og Íbúðalánasjóður býður í dag.

Á þessum grundvelli lagði stýrihópurinn til að honum yrði falið að vinna áfram að þróun framtíðarkerfis með aðstoð sérfræðinga og í samráði við þá sem hagsmuna eiga að

gæta af framtíðarfyrirkomlagi. Gert var ráð fyrir að tillögur starfshópsins um framtíðarfyrirkomulag yrðu tilbúna ekki síðar en fyrir lok maímánaðar og að þar yrði fjallað um uppbyggingu hins nýja íbúðabanka, rekstrarform, fjármögnun og hvernig hagað yrði samskiptum hans og samstarfsaðila á markaðnum. Þá fælist í tillögunum útfærsla á því hvernig markmiðum stjórnvalda um framboð lána á sömu kjörum, óháð búsetu eða félagslegri stöðu, verði náð.

Síðari hluti starfsins – apríl til júní 2006

Í kjölfar áfangaálitsins kynnti stýrihópurinn fjármálaráðherra og þáverandi félagsmálaráðherra niðurstöðu vinnu sinnar. Í þeirri kynningu setti stýrihópurinn fram hugmyndir að útfærslu sem tók mið af ofangreindum markmiðum stjórnvalda og var byggð á vel útfærðum heildsölukerfum í nágrannalöndunum. Félagsmálaráðherra veitti endurnýjað umboð til verkefnisins 18. apríl sl. með vísan til forsendna áfangaálitsins og þessarar kynningar. Var ákveðið að stefna að pólitískri ákvörðun í málinu, af eða á, fyrir maílok.

Um leið og endurnýjað umboð lá fyrir var leitað samráðs við fyrisvarsmenn viðskiptabanka og sparisjóða um samvinnu um verkefnið, enda höfðu þeir lagt áherslu á að unnið yrði hratt að málinu. Var óskað eftir að þeir tilnefndu sérfræðinga til setu í sérfræðingahópi sem myndi fá ítarlegri upplýsingar um hugmyndir stýrihópsins og vinna að frekari útfærslu hugmyndanna með honum.

Föstudaginn 21. apríl var sérfræðingum banka og sparisjóða sent tölvuskeyti þar sem tilkynnt var um endurnýjað umboð stýrihópsins og fengu bankastjórar afrit af því skeyti. Þar kom fram að stýrihópurinn hefði sett sér að komast að niðurstöðu um helstu atriði í útfærslu hugmynda um nýjan íbúðabanka fyrir 19. maí og til að ná því takmarki hefði stýrihópurinn mótað svofellda verkáætlun:

1. Fundur með sérfræðingahópi 25. apríl.
2. Fundir stýrihóps með forsvarsmönnum banka og sparisjóða, hverjum fyrir sig, 2. maí, þar sem rætt yrði frekar um afstöðu aðila hvers um sig til verkefnisins.

3. Frekari úrvinnsla hugmynda um nýjan íbúðabanka myndi hefjast mánudaginn 8. maí.
4. Endanleg útfærsla myndi liggja fyrir í höfuðdráttum 19. maí. Gert væri ráð fyrir að tillögurnar yrðu gerðar opinberar 30. maí.

Stýrihópurinn fundaði með sérfræðingahópnum þriðjudaginn 25. apríl. Á þeim fundi voru sérfræðingum banka og sparisjóða kynntar þær hugmyndir sem stýrihópurinn hafði þróað um nýjan íbúðabanka og hlutverk hans á íbúðalánamarkaði og hópurinn hafði áður kynnt félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra. Í kjölfar þessa fyrsta fundar voru haldnir fundir með forsvarsmönnum viðskiptabanka og sparisjóða. Á þessum fundum var rætt um efni tillagna stýrihópsins. Afstaða viðmælendanna var ólík eftir því hver í hlut átti. Sumir voru jákvæðir í garð tillagnanna en aðrir töldu æskilegra að byggja á annarri aðferðafræði. Einn aðili tók ekki efnislega afstöðu til tillagnanna en taldi það ekki þjóna hagsmunum sínum að taka þátt í verkefninu.

Í framhaldi af þessari fundahrinu sendi starfsmaður stýrihópsins fulltrúum þeirra banka og sparisjóða sem áhuga höfðu sýnt á samstarfi frekari skýringar í skeytum 10. og 11. maí. Jafnframt var óskað upplýsinga um „*hvort viðmælendur séu tilbúnir til samstarfs á þeim grunni sem ræddur hefur verið ekki síðar en í vikulok. Í því felst ekki að öll atriði þurfi að vera frágengin á þeim tímapunkti en við teljum nauðsynlegt að þá liggi fyrir almenn viljaafstaða um samstarf, með fyrirvara um niðurstöðu í samningum um kjör. Því sendast meðfylgjandi drög að viljayfirlýsingu.*“ Síðdegis fimmtudaginn 11. maí kom fram í skeytum frá fulltrúum allra aðila að þeir gætu ekki gengið frá samkomulagi fyrir helgi, þ.e. 12. maí, en fyrirheit voru veitt um frekari svör eins fljótt og mögulegt væri.

Í ljósi þessara svara ákvað stýrihópurinn að víkja frá fyrri verkáætlun og bíða átekta. Haft var samband við fulltrúa banka og sparisjóða mánudaginn 15. maí og kom þá í ljós að menn töldu sig enn ekki geta svarað um vilja til samstarfs. Því var fulltrúum bankanna sent skeyti að kvöldi mánudagsins 15. maí þar sem sagði meðal annars: „*Að höfðu samráði við félagsmálaráðherra er stýrihópurinn tilbúinn til að gefa fulltrúum bankanna frekari frest fram eftir vikunni. Engu að síður stefnir stýrihópurinn að því að hefja undirbúning að því að skila af sér endanlegum tillögum ekki síðar en um miðja vikuna. Því er óskað eftir að afstaða aðila til fyrrgreindra hugmynda liggi fyrir ekki síðar*

en við lok dags á miðvikudag.“ Munnlega var þeim skilaboðum komið á framfæri við banka og sparisjóði að mikilvægt væri að afstaða kæmi fram, hvort sem hún væri jákvæð eða neikvæð. Engin frekari svör eða upplýsingar bárust hins vegar frá fulltrúum viðskiptabanka og sparisjóða.

Svör bankanna – júní til ágúst 2006

Í upphafi júnímánaðar komu fyrirsvarsmenn bankanna þeim skilaboðum til ráðherra ríkisstjórnarinnar að sérfræðingar viðskiptabanka og sparisjóða ynnu að gerð eigin tillagna. Var sameiginleg niðurstaða að sérfræðingar þeirra og stýrihópurinn myndu funda um þær tillögur þegar þær kæmu fram.

Til að greiða fyrir upplýstri umræðu um málið stóð stýrihópurinn fyrir fundi með Nils Tørslev, forstjóra Totalkredit í Danmörku, á Hótel Nordica 28. júní sl. Til fundarins var boðið fulltrúum banka og sparisjóða, fulltrúum Seðlabankans og embættismönnum úr félagsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Nils Tørslev er einn þeirra lykilmanna sem stýrihópurinn leitaði til um ráðgjöf og byggðu tillögur stýrihópsins í veigamiklum atriðum á þeirri útfærslu sem liggur til grundvallar uppbyggingu Totalkredit. Á fundinum gerði Nils grein fyrir uppbyggingu Totalkredit og þeim grundvallaratriðum sem hafa yrði í huga við uppbyggingu heildsölubanka í fjármögnun íbúðalána.

Eftir að sérfræðingar banka og sparisjóða höfðu tekið saman sínar tillögur á vettvangi Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) var boðað til fundar fulltrúa SBV og stýrihópsins. Sá fundur var haldinn 19. júlí sl. Þar gerðu sérfræðingar SBV grein fyrir hugmyndum sínum um heildsölukerfi og skýrðu að hvaða leyti þær hugmyndir stönguðust á við hugmyndir stýrihópsins. Í fjölmörgum atriðum var samhljómur milli tillagna SBV og tillagna stýrihópsins. Það sem greindi á milli var í stuttu máli eftirfarandi:

- *Eignarhald.* Tillögur SBV fólu í sér að heildsölusjóður ætti að vera í sameiginlegri eigu Íbúðalánasjóðs, banka og sparisjóða eftir nánara samkomulagi.

- *Félagslegt hlutverk og neytendavernd.* SBV voru andvíg því að heildsölusjóður hefði einhverjar félagslegar kvaðir. Æskilegra væri að Íbúðalánasjóður yrði áfram til til að sinna því hlutverki, m.a. að veita leiguíbúðalán háð tekju- og eignamörkum. Allar lánveitingar nýs sjóðs ættu að vera á markaðslegum forsendum.
- *Útfærsla á heildsöluleiðinni.* Tillögur SBV fólu í sér að nýr heildsölusjóður myndi ákvarða þau lánsform sem smásöluaðilar gætu selt til sjóðsins, með áþekkingu hætti og gert var ráð fyrir í tillögum stýrihópsins. Á hinn bóginn vildu SBV að viðskiptabankar og sparisjóðir hefðu samningssamband við lántakendur og seldu lánin eftir þörfum til heildsölusjóðsins, þvert á þær hugmyndir stýrihópsins að samningssamband væri beint milli heildsöluaðila og lántakenda. Viðskiptabankar og sparisjóðir vildu þannig hafa sjálfræði um það hvort og þá í hve miklum mæli þeir seldu áfram til slíks sjóðs lán sem þeir hefðu þegar veitt.

Í kjölfar þessa fundar voru ráðherrar upplýstir um athugasemdir SBV. Að því er varðar einstakar athugasemdir SBV taldi stýrihópurinn vert að benda á eftirfarandi:

- *Eignarhald.* Stýrihópurinn benti á að í umboði því sem hann hefði fengið hafi verið gert ráð fyrir að nýr íbúðabanki væri að öllu leyti í eigu ríkisins. Því þyrfti pólitíska ákvörðun til að breyta um stefnu í því efni.
- *Félagslegt hlutverk og neytendavernd.* Stýrihópurinn benti á að í umboði því sem hann hefði fengið hefði verið lögð áhersla á að samþætta félagslegt hlutverk almennum lánveitingum, líkt og nú væri gert hjá Íbúðalánasjóði, og tryggja jafnrétti í húsnæðismálum óháð búsetu og efnahag. Fyrir því væru augljós félagsleg rök að auðvelda tekju- og eignaminni kaupendum þátttöku á fasteignamarkaði á jafnréttisgrundvelli. Þá mælti flest með því út frá efnahagslegu sjónarmiði, enda myndi annað fyrirkomulag draga úr stærðarhagkvæmni í nýju kerfi og auka líkur á hærra vaxtastigi til lengri tíma litið. Stýrihópurinn benti einnig á að í umboði hans hafi verið sérstaklega tekið fram að gæta ætti að því að

gildandi lagaákvæði sem tryggja lántakendum rétt til greiðslufrýstingar, lánalengingar og annarra úrræða við greiðsluvanda myndu gilda áfram. Sú afstaða bankanna að allar lánveitingar ættu að vera á markaðslegum forsendum virtist koma í veg fyrir það.

- *Útfærsla á heildsöluleiðinni.* Stýrihópurinn benti á að tillögur hópsins um gagnsæi í verðlagningu og samningssamband heildsölubanka og lántakenda, þ.e. að að lán yrðu ávallt eign hins nýja heildsölubanka, væru grundvallaratriði til að tryggja neytendum ávinning af nýju kerfi. Tillögurnar væru byggðar á fyrirmyndum sem löng og farsæl reynsla er af erlendis frá. Þar væru þessir þættir taldir skipta höfuðmáli. Ef gagnsæið og samningssambandið væru ekki fyrir hendi myndi það draga úr ávinningi kerfisins fyrir neytendur. Sem dæmi mætti nefna:
 - Rofið samband útlána og fjármögnunar. Mikilvægt er að beint samband sé milli lána og fjármögnunar. Það er almennt talin hagkvæmasta leiðin í heildsölufyrirkomulagi við útlán íbúðalána, enda tryggir það lægri rekstrarkostnað, skilvirkari og betri þjónustu og ódýrari fjármögnun. Slíkt fyrirkomulag er almennt við lýði hjá heildsölubönkum á borð við Totalkredit, SBAB og Freddie Mac og Fannie Mae. Ef það samband er ekki fyrir hendi er aukin hættu á að smásalar safni upp lánnum. Við það eykst markaðs- og vaxtaáhætta smásala og rekstrar- og samkeppnisáhætta heildsala því þá er hætt við að flæði lána frá smásölum til heildsala sveiflist mjög eftir aðstæðum á markaði á hverjum tíma. Við þessar aðstæður er líklegt að báðir aðilar þurfi á herra vaxtaálagi að halda til að verja sig gegn óvissu og markaðssveiflum. Ógagnsæi myndi því almennt leiða til hærri vaxtakostnaðar neytenda.
 - Minni stöðlun fjármálaafurða. Mikilvægt er að útlán sem smásöluaðilar veita séu stöðluð. Slíkt leiðir almennt til betri fjármögnunarkjara og þar með útlánakjara. Skortur á stöðlun

veldur óþarfa kostnaði við úttektir, flokkun og kostgæfnisathuganir á öllum þeim lánnum sem heildsölubankinn myndi kaupa og truflar hagkvæma uppbyggingu skuldabréfaútgáfu.

- Verri samningsaðstaða heildsölubanka gagnvart smásölum. Ef skuldbinding um verðmyndun milli smásala og heildsala er ekki fyrir hendi er líklegt að þrýstingur myndi aukast á heildsöluaðilann að bjóða mismunandi kjör. Aðstöðumunur í slíkum samningum yrði yfirgnæfandi því bankarnir réðu því alfarið hvort heildsölubankinn fengi einhverja viðskiptavinina og samningsaðstaða heildsöluaðilans yrði því óásættanleg. Erfitt yrði að halda sömu kjörum óháð búsetu við þessar aðstæður.
- Verri gæði lána. Ef bankarnir hefðu sjálfðæmi um hvort þeir seldu lán áfram væru þeir líka í þeirri stöðu að velja úr bestu viðskiptavinina og selja einungis áfram þau lán þar sem áhætta lánveitanda væri meiri. Slíkt myndi auka rekstraráhættu heildsölubankans og leiða til verri kjara.

Fulltrúar SBV og stýrihópurinn funduðu á ný 9. ágúst sl. Á þeim fundi fóru fulltrúar stýrihópsins yfir þær tillögur sem fulltrúar SBV lögðu fram 19. júlí. Fram kom á fundinum skýr afstaða SBV í þá veru að ef ekki væri vilji til þess af hálfu ríkisins að fallast á þau þrjú lykilatriði sem fyrr voru nefnd, það er að heildsölubankinn yrði í sameiginlegri eigu ríkisins og bankanna, félagslegum lánveitingum yrði haldið utan við heildsölubankann og að bankar og sparisjóðir hefðu eignarhald á lánnum og seldu þau svo áfram til heildsölubankans, myndi ekki nást samstaða milli bankanna og ríkisins. Umboð stýrihópsins gerði honum ekki kleift að fallast á áherslur SBV að þessu leyti.

Niðurstöður

Sem fyrr segir hefur stýrihópurinn kynnt ráðherrum tillögur sínar og athugasemdir SBV. Sumar af athugasemdum SBV eru þess eðlis að ákvörðun um hvort farið verður að tillögum bankanna er pólitísku eðlis og því ekki á verksviði stýrihópsins. Að því er varðar fjármögnunarkerfið leggur stýrihópurinn hins vegar áherslu á að mikilvægt er að ný heildsöluleið, ef af verður, byggji á gagnsæi í verðlagningu og að samningssamband lánsamninga verði milli heildsölubankans og lántaka, eins og tíðkast í sambærilegum kerfum erlendis. Slíkt kerfi er mikið hagsmunamál neytenda og tryggir skilvirkni í fjármögnun og bestu fánlegu kjör. Önnur útfærsla er óhagkvæmari og dýrari og setur nýjan heildsölubanka í óásættanlega samningsstöðu gagnvart smásölum.

Stýrihópurinn leggur áherslu á að þótt hér hafi verið fjallað nokkuð ítarlega um þá þætti sem ágreiningur var um milli stýrihópsins og SBV var samhljómur í áherslum aðila varðandi ýmis atriði í uppbyggingu nýs heildsölubanka. Þannig voru allir aðilar sammála um mikilvægi þess að almenn löggjöf yrði sett um sérvarin skuldabréf (e. *covered bonds*). Slík löggjöf myndi auðvelda fjármögnun íbúðalána og gera hana hagkvæmari. Þá voru aðilar einnig sammála um að nýr heildsölubanki ætti ekki að njóta neinna samkeppnishamlandi sérréttinda.

Stýrihópurinn minnir á að í umboði því sem hópurinn fékk til starfa var horft til þess að eitt af þeim atriðum sem taka ætti tillit til væri að draga úr ríkisábyrgðum í íbúðalánakerfinu til lengri tíma litið. Stýrihópurinn telur ljóst að vel útfærð fjármögnun íbúðalána sem byggji á útgáfu sérvarinna skuldabréfa eigi að geta skilað sambærilegum útlánakjörum og Íbúðalánasjóður býður upp á í dag. Þannig væri hægt að draga úr ríkisaðstoð til íbúðalána án þess að það hefði neikvæð áhrif á vaxtakjör útlána. Í ljósi þessa telur stýrihópurinn æskilegt að feta áfram leiðina í átt til nýrra lausna í fjármögnun íbúðalána, þótt stjórnvöld og bankarnir hafi ekki náð saman um aðferðafræði í þessari atrennu.

Það er því tillaga stýrihópsins að stjórnvöld hlutist til um lagabreytingar sem heimili Íbúðalánasjóði að setja á fót fjármögnunarkerfi á heildsölustigi sem byggji á þeirri útfærslu sem stýrihópurinn hefur lagt til og nánar er útskýrð í viðauka. Slíkt kerfi, sem

byggði á útgáfu sérvarinna skuldabréfa, er unnt að setja á fót án ríkisaðstoðar sem sjálfstæða rekstrareiningu innan Íbúðalánasjóðs. Íbúðalánasjóður gæti þá selt lán sem sjóðurinn myndi veita til þessa lögaðila, sem síðan bæri einn ábyrgð á endurgreiðslu fjármögnunarbréfanna. Þær tillögur sem hópurinn hefur sett fram byggja á þeim fyrirmyndum sem vel hafa gefist í nágrannalöndum okkar áratugum saman. Ef vel tekst til við uppbyggingu fjármögnunarkerfis sem þessa gæti það verið vísir að nýrri fjármögnunarleið fyrir Íbúðalánasjóð þar sem unnt væri að afla fjár til íbúðalána án ríkisábyrgðar með skilvirkum hætti og á hagstæðum kjörum. Þannig tækist stjórnvöldum að stíga heppilegt skref í framtíðarþróun íbúðalánamarkaðarins og styðja við samkeppni á íbúðalánamarkaði, en standa jafnframt vörð um þau pólitísku markmið sem liggja að baki húsnaðisstefnu stjórnvalda.

Reykjavík, 11. september 2006.

Sigurjón Örn Þórsson
formaður

Ármann Kr. Ólafsson

Jóhann G. Jóhannsson

Árni Páll Árnason

Viðauki – Útfærsla stýrihóps á nýjum íbúðabanka

Inngangur

Útfærsla stýrihópsins var þróuð eftir fyrirmyndum um vel heppnaðar heildsöluleiðir í nágrannalöndunum. Við útfærsluna var höfð hliðsjón af stefnumörkun stjórnvalda um áherslur í húsnæðismálum.

■ Pólitísk markmið:

- Að veita landsmönnum bestu mögulegu kjör við fjármögnun á húsnæði, óháð efnahag og búsetu
- Tryggja skynsamlegt hlutverk ríkisins á markaðnum sem kemur neytendum til góða
- Minnka óróa sem er á fasteignalánamarkaði en hann getur leitt til aukins efnahagslegs óstöðugleika

■ Markaðsleg markmið:

- Veita markaðnum ávallt bestu kjör sem bjóðast við öflun íbúðarhúsnæðis
- Vera í fremstu röð í vöruþróun
- Viðhalda nauðsynlegri stærðarhagkvæmni
- Viðhalda efnahagslegum styrk og ásættanlegri afkomu
- Auka fjölbreytni dreifileiða

Grunnforsendur

Í hugmyndum stýrihóps voru settar fram tillögur að útfærslu varðandi stofnun nýs Íbúðabanka, sem myndi sinna fjármögnun íbúðalána sem síðan yrðu veitt í gegnum banka og sparisjóði. Í hugmyndunum var gengið út frá eftirfarandi grunnforsendum:

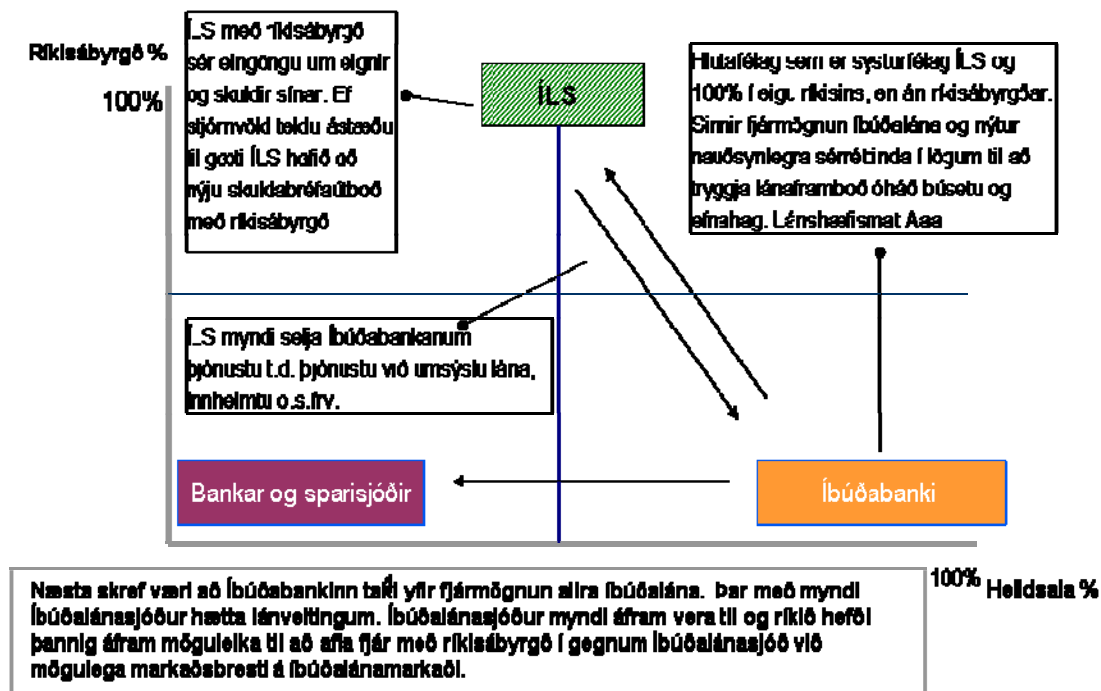
- Að bankar og sparisjóðir fari alfarið með afgreiðslu og útlánastarfsemi til einstaklinga og geti boðið lán samkvæmt skilyrðum Íbúðabankans.
- Að bankar og sparisjóðir veiti lánin á bestu fánlegum kjörum.
- Að slíkur bakhjarl myndi ekki njóta almennrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum sínum og að sú fyrirgreiðsla sem hann myndi að öðru leyti njóta af hálfu ríkisins væri í beinu samhengi og réttu hlutfalli við þær sérstöku skyldur sem honum væri falið að uppfylla af löggjafanum.
- Að lánaskilmálar Íbúðabankans tryggi að lántakar geti áfram fengið lán á sömu kjörum óháð búsetu og félagslegri stöðu.

- Að lántakar myndu áfram njóta sömu réttinda til greiðsluvandaúrræða og nú eru tryggð við lántökur hjá Íbúðalánasjóði, svo sem til lengingar lána og til greiðslufyrstingar.
- Að Íbúðabankinn yrði hlutafélag að öllu leyti í eigu ríkisins, sambærilegt við SBAB í Svíþjóð.
- Að Íbúðabankinn gæti framfylgt pólitískum markmiðum stjórnvalda í húsnæðismálum á hverjum tíma, sambærilegt við Fannie Mae og Freddie Mac í Bandaríkjunum og fengi fyrir það endurgjald.
- Að Íbúðabankinn myndi fjármagna íbúðalán fyrir innlendar fjármálastofnanir samkvæmt fyrirfram settum reglum.
- Lán Íbúðabankans yrðu með ákveðnu fyrirfram ákveðnu vaxtaálagi til að auka gagnsæi í verðlagningu, með sama hætti og tíðkast hjá Totalkredit í Danmörku
- Íbúðabankinn myndi þurfa að fylgja almennum reglum Fjármálaeftirlitsins um fjármálafyrirtæki
- Íbúðabankinn myndi þurfa að skila arðsemi á eigið fé umfram áhættulausa vexti

Íbúðabankinn

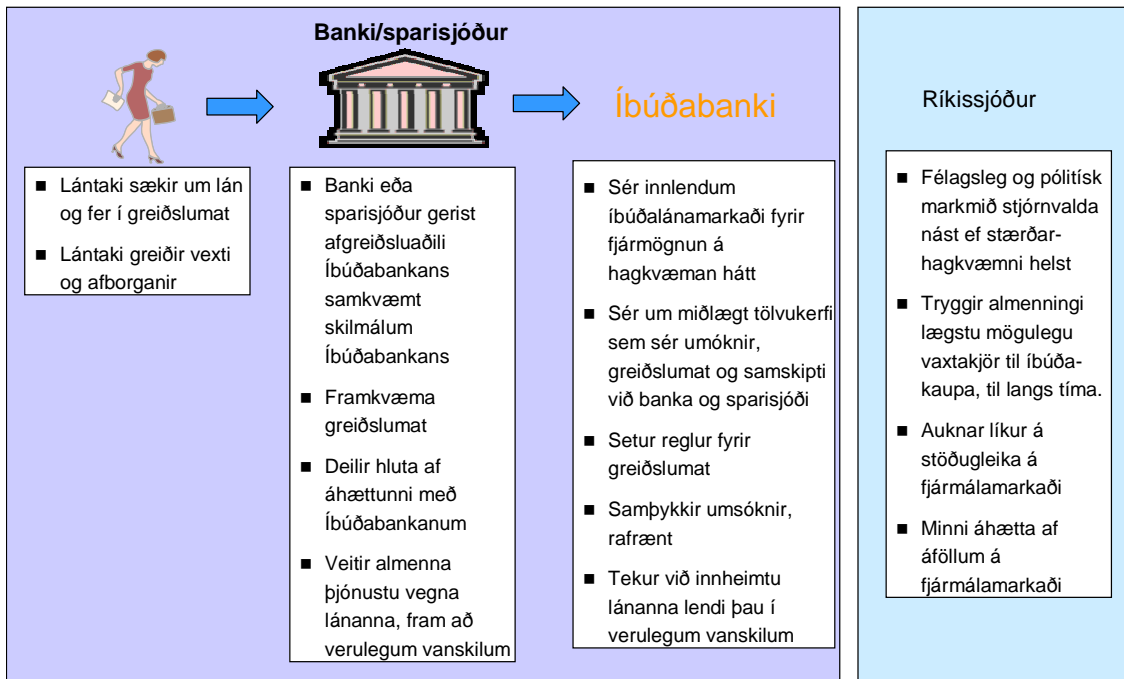
Meðfylgjandi mynd sýnir þá tillögu sem starfshópurinn lagði fram um stofnun Íbúðabanka sem myndi taka til starfa í byrjun árs 2007. Íbúðabankinn átti eingöngu að sinna heildsöluhlutverki í íbúðalánum og ekki átti að vera ríkisábyrgð á skuldbindingum hans. Sjá nánar á mynd 1:

Mynd 1: Íbúðabankinn og tengsl hans við ÍLS og banka og sparisjóði



Í tillögunum var gert ráð fyrir að Íbúðabankinn myndi setja skilyrði vegna kaupa á lánum um atriði á borð við greiðslumat, kjör, veðhlutfall og hámarksfjárhæðir. Íbúðabankinn myndi fjármagna kaupin með útgáfu skuldabréfa. Hið lögformlega samningssamband milli lántaka og lánveitanda væri milli lántaka og Íbúðabankans. Íbúðabankinn myndi sinna eftirliti með að samstarfsbankarnir færu að settum reglum um mat á lántökum og veðhæfni og myndi taka við innheimtu lánanna þegar komið væri að verulegum greiðsluferfiðleikum. Íbúðabankinn myndi við þær aðstæður tryggja að lántakar ættu áfram rétt á sömu réttindum og þeir njóta nú við greiðsluferfiðleika samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál, þ.e. réttar til greiðslufrýstingar og lánalengingar o.þ.h.

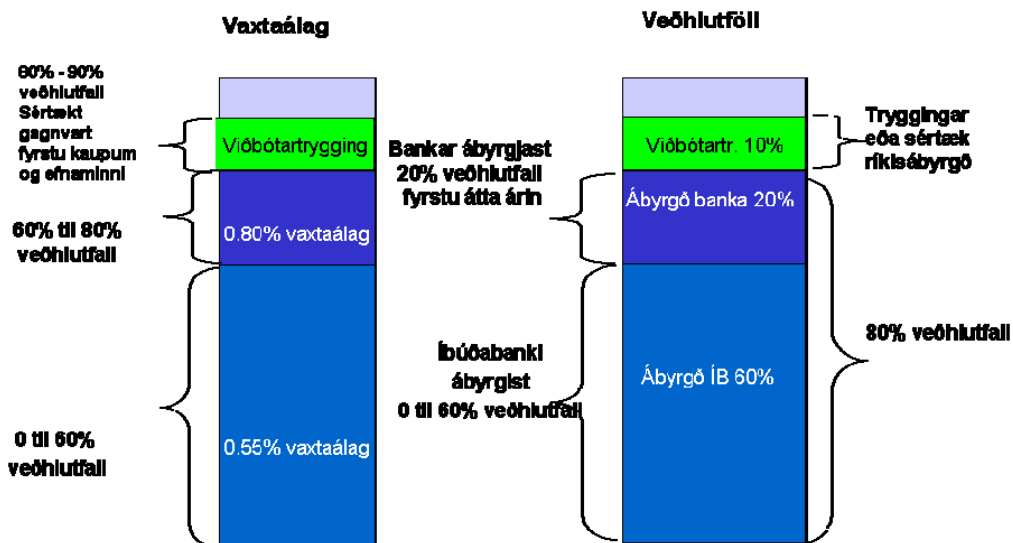
Mynd 2: Hlutverk Íbúðabankans og bankakerfisins



Myndin sýnir samband banka og sparisjóða og nýs Íbúðabanka samkvæmt tillögum stýrihópsins. Það var mat stýrihópsins að góð útfærsla á hugmyndinni um heildsölubanka myndi leiða til þess að markmið stjórnvalda með breytingunni myndu nást. Einnig myndi slíkur banki halda áfram að tryggja almenningi lægstu mögulegu vaxtakjör til íbúðakaupa til langs tíma. Vel útfærð lausn myndi einnig að öllum líkindum leiða til aukins stöðugleika á fjármálamarkaði og þannig minnka möguleg áföll.

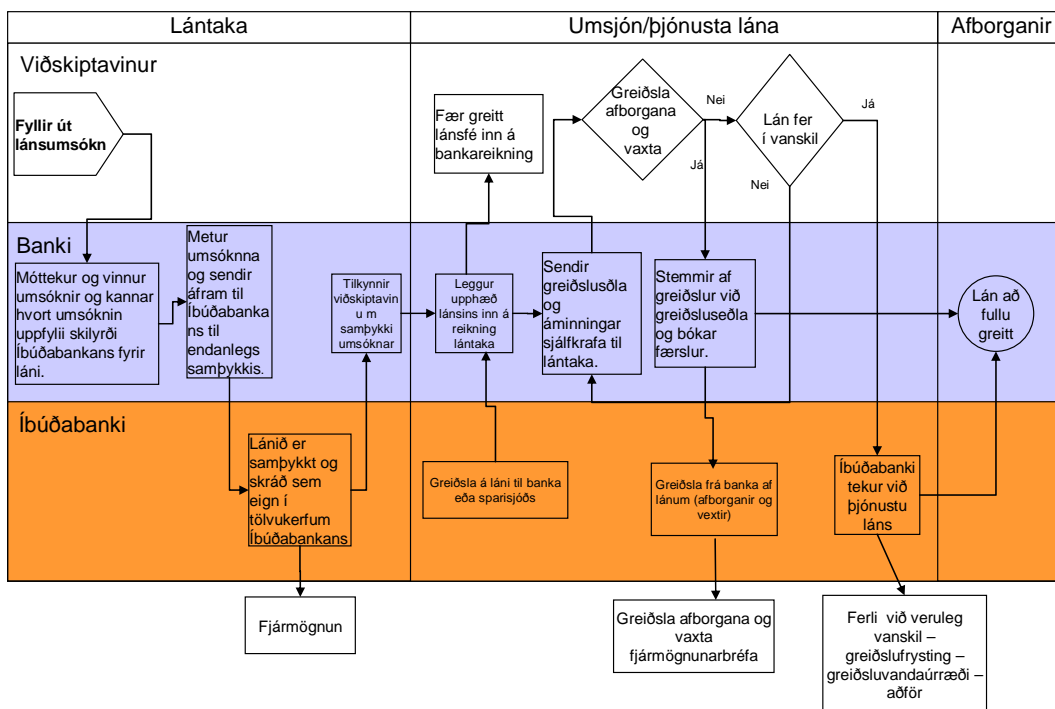
Hvað varðar vaxtaálag og lánshlutföll var hugmyndin að hafa mismunandi vaxtaálag sem færi eftir veðsetningu fasteignar. Þannig væri lægra vaxtaálag á lægra veðhlutfall. Einnig var gert ráð fyrir að bankar og sparisjóðir tækju á sig hluta af skuldaraáhættu vegna útlána sinna. Slíkt kerfi er við lýði í Danmörku og þykir leiða til ábyrgrar útlánastefnu. Afar mikilvægt er að búa svo um hnútana að samstarfsbankar á smásölumarkaði beri einhvern hluta útlánaáhættu, því ella væri boðið heim hættu á að smásalar legðust í óábyrga útlánasamkeppni. Í tillögum stýrihópsins var lagt til að bankar og sparisjóðir tækju á sig áhættu af síðustu 20% lánanna í nokkur ár og fengju fyrir það greitt sanngjarna þóknun. Gert var ráð fyrir að Íbúðabankinn myndi almennt fjármagna lán upp að 80% af markaðsverði, en að þeir lántakendur sem kysu fjármögnun upp að 90% gætu fengið slík lán gegn því að taka viðbótartryggingu fyrir endurgreiðslu. Einnig var gert ráð fyrir því að tekju- og eignaminni kaupendur ættu kost á 90% lánnum og að ríkisvaldið myndi axla skuldaraáhættu í þeim tilvikum. Þetta fyrirkomulag er betur skýrt á mynd 3.

Mynd 3: Vaxtaálag og láns hlutföll



Að mati stýrihópsins hefði ferli og þjónusta lánanna verið nokkuð auveld þar sem miðlægt greiðslu- og upplýsingakerfi er að finna hér á landi, rekið af Reiknistofu bankanna. Slíkt miðlægt kerfi er mjög mikilvægt svo að heildsölukerfið gangi hratt og vel fyrir sig. Myndin 4 sýnir greiðsluflæði og ábyrgðarsvið aðila í heildsöluleið.

Mynd 4: Ferli lántaka, þjónusta lánsins og greiðsluflæði



Fjármögnunarleið

Tillögur stýrihópsins byggðust á að notast yrði við sérvarin skuldabréf (e.: „covered bonds“) við fjármögnun í nýju heildsölukerfi. Sérvarin skuldabréf eru notuð í miklum mæli við fjármögnun íbúðalán erlendis og útgáfa þeirra er í stöðugum vexti. Nú er svo komið að flest ríki Evrópu notast við þessa leið fjármögnunar í meira eða minna mæli við fjármögnun íbúðalána. Sú aðferð sem unnið var út frá í tillögum stýrihópsins var eftirfarandi:

- Íbúðalánunum yrði safnað saman á efnahagsreikning Íbúðabankans.
- Þegar búið er að safna saman ákveðnu magni af íbúðalánunum er hægt gefa út sérvarin skuldabréf í nafni Íbúðabankans til fjármögnunar þeirra sem tryggt er með íbúðalánasafninu.
- Tryggt er að eignaréttur íbúðalánanna sé aðskilinn frá Íbúðabankanum þannig að kaupendur sérvarinna skuldabréfa Íbúðabankans geti einir gengið að íbúðalánunum ef greiðslufall verður á sérvörnum skuldabréfum útgefnum af Íbúðabankanum. Íbúðabankinn getur þannig aldrei ráðstafað íbúðalánunum sem tilgreind eru til tryggingar sérvörnu skuldabréfunum út líftíma þeirra á annan veg en til endurgreiðslu sérvörnu skuldabréfanna.
- Sérvarin skuldabréf íbúðabréfa eru mjög vinsæl meðal erlendra fjárfesta og eru talin mjög örugg og fá yfirleitt gott lánshæfismat. Þau þurfa þó að uppfylla ákveðin skilyrði til að hljóta hæstu matseinkunn lánshæfismatsfyrirtækja.
- Sérvörðu skuldabréfin eru seld til fjárfesta sem fá endurgreiðslur sem speglast að stærstum hluta af greiðsluflæði íbúðabréfanna.
- Mikilvægt er að setja lög um sérvarin skuldabréf hér á landi til að auðvelda útgáfu slíkra bréfa. Mörg nágrannaríki hafa sett slíka löggjöf eða hafa hana í bígerð, svo sem Finnland, Svíþjóð, Írland, Bretland, Noregur og Danmörk. Slíkur lagarammi gerir sérvörðu skuldabréfin seljanlegri á alþjóðlegum mörkuðum og getur þannig haft jákvæð áhrif á vaxtakjör.

Mynd 5: Fjármögnun með áherslu á virkan skuldabréfamarkað.

