

Greinargerð SA um þróun á húsnæðismarkaði 2003-2008

Ríkisstjórnin kynnti nýlega breytingar á reglum Íbúðalánasjóðs sem ætlað er að milda þá kólnun á fasteignamarkaði sem nú er í gangi. Er stefnt að því að stofna tvo nýja lánaflokka hjá Íbúðalánasjóði til lánveitinga til banka og fjármálastofnana, annars vegar til endurfjármögnunar á íbúðalánnum sem þessar stofnanir hafa þegar veitt og hins vegar til fjármögnunar á nýjum íbúðalánnum. Þá hefur verið ákveðið að viðmið við brunabótamat verði afnumið í lánareglum Íbúðalánasjóðs en þess í stað verði miðað við 80% af kaupverði íbúða. Jafnframt verður hámarkslán sjóðsins hækkað úr 18 milljónum í 20 milljónir króna. Þá verða heimildir til leiguíbúðalána Íbúðalánasjóðs á almennum markaði auknar til að breyta söluíbúðum í leiguhúsnæði.

Viðbrögð margra við tillögum ríkisstjórnarinnar hafa verið á þann veg að nú væri endanlega staðfest að erfiðleikar á húsnæðismarkaði væru bönkunum að kenna. Ríkisstjórnin eða jafnvel Íbúðalánasjóður væri að bjarga bönkunum. Þeir hafi komið inn á íbúðalánamarkaðinn með miklum hamagangi og ætlað sér að ná honum undir sig en hafi síðan horfið þaðan þegar aðstæður breyttust og þar með brugðist íbúðakaupendum. Það sé fyrst og fremst bönkunum að kenna að fasteignamarkaðurinn hafi kólnað.

Með svo einföldum skýringum er þó algjörlega horft fram hjá raunverulegum ástæðum fyrir núverandi stöðu og sögulegum staðreyndum um þróun mála.

Skynsamlegt skammtímaúrræði

Hin raunverulega staða er sú að Íslendingar, eins og flestar aðrar þjóðir, hafa orðið fyrir alvarlegum áföllum vegna hruns á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Á sú þróun sér rót í erfiðleikum á húsnæðislánamörkuðum víða um heim. Afleiðingarnar eru m.a. áhættufælni fjárfesta og lánsfjárræði. Hér á landi bitnar staðan ekki aðeins á bönkunum heldur á öllu atvinnulífi og heimilum í landinu. Á sama tíma glíma Íslendingar við aðlögunarvanda vegna langvarandi hágengistímabils og þenslu undanfarin ár. Engin töfralausn er til á þessum vanda, en aðgerðir ríkisstjórnarinnar voru í sjálfu sér skynsamlegt skammtímaúrræði til að freista þess að afstýra hruni á fasteignamarkaði, bæta lausafjárstöðu og stuðla að eðlilegra ástandi á innlendum lánamarkaði. Í þessum ráðstöfunum felst þó hvorki lausn varðandi aðgang íslenskra fjármálafyrirtækja að erlendu lánsfé né ásættanleg langtíma lausn á húsnæðislánamarkaði. Eftirlitsstofnun EFTA tók til að mynda þá ákvörðun þann 27. júní 2008, að halda áfram formlegri rannsókn á Íbúðalánasjóði og kemst að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu að fyrirkomulagið standist ekki ríkisstyrkjaákvæði EES samningsins.

Það er mikill misskilningur að ofangreindar aðgerðir miði að því að bjarga bönkunum. Þær stefna fyrst og fremst að því að létta undir með viðskiptavinum bankanna, sem búa nú við allt aðrar og verri aðstæður til fjármögnunar en áður, og koma í veg fyrir að viðskipta- og athafnalíf þjóðarinnar stöðvist.

Minnið svíkur marga

Sögulegar staðreyndir sem skýra útpenslu á húsnæðislána- og fasteignamarkaði undanfarin ár virðast mörgum gleymdar. Haustið 2004 tóku viðskiptabankarnir að bjóða húsnæðislán til 40 ára á hagstæðari vaxtakjörum en áður höfðu þekkt. Ólíkt því sem ýmsir kjósa að halda fram var þetta hins vegar ekki upphafið að stórauðnu lánsfjárframboði og verðbólgu á fasteignamarkaði. Upphafið má rekja til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnar að afloknum Alþingiskosningum sumarið 2003, þar sem kveðið var á um að lánshlutfall almennra íbúðalána skyldi hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna og hámarkslán hækkuð. Var síðan lagt kapp á að hrinda þessu kosningaloforði í framkvæmd.

SA vöruðu við auknum íbúðalánnum

Samtök atvinnulífsins höfðu miklar efasemdir um stefnu fyrri ríkisstjórnar um að stóraka útlán og umsvif Íbúðalánasjóðs. Í ljósi fyrirséðrar metfjárfestingar í stóriðju var slík stefna í fyrsta lagi talin ógnun við stöðugleika í efnahagslífinu. Í annan stað fælu stórakinn umsvif slíks opinbers sjóðs með fullri ríkisábyrgð í sér alvarlega röskun á samkeppni og fráhrarf frá stefnu um minnkandi ítök hins opinbera í atvinnulífi og á fjármálamörkuðum. Að beiðni Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (nú Samtök fjármálafyrirtækja) tók Hagfræðistofnun Háskóla Íslands saman skýrslu þar sem lagt var mat á áhrif aukinna lánveitinga Íbúðalánasjóðs á fasteignamarkaðinn annars vegar og efnahagslífið í heild hins vegar. Skýrsla þessi lá fyrir í október 2003 – tæpu ári áður en bankarnir hófu í ágúst 2004 að bjóða hærri og hagstæðari íbúðalán en áður höfðu þekkt. Niðurstöður skýrslunnar eru mjög athyglisverðar; varnaðarorð samtakanna eru þar staðfest og því spáð að fyrirhugaðar breytingar á opinberum íbúðalánnum myndu leiða til sviptinga á verði íbúðarhúsnæðis og gætu ógnað jafnvægi í þjóðarbúskapnum, eins og síðar varð raunin.

Í skýrslunni voru stjórnvöld hvött til þess að fara afar gætilega í rýmkun lánareglna Íbúðalánasjóðs og varað við afleiðingum þess að hækka verulega lánshlutfall og hámarkslán Íbúðalánasjóðs á tiltölulega skömmum tíma. Var því spáð að fasteignaverð gæti hækkað um 11-16% umfram þær hækkanir sem ella hefðu orðið í kjölfar slíkrar rýmkunar lánareglna. Þessar miklu hækkanir myndu síðan ganga að mestu til baka að raunvirði á nokkrum árum (4-6 árum) þar sem hærri fasteignaverð myndi hvetja til nýbygginga og auka þannig íbúðaframboð. Það þarf ekki glögggt auga til að sjá að þetta er sú staða sem uppi er nú um stundir.

Opinber húsnæðislán ýttu skriðunni af stað

Í skýrslu Hagfræðistofnunar er tekið fram að heilbrigði íslenska hagkerfisins muni að miklu leyti ráðast af ástandi fasteignamarkaðarins á næstu árum. Væri líklegt að helsti farvegur framkvæmdanna á Austurlandi yfir í þenslu á höfuðborgarsvæðinu myndi liggja í gegnum

fasteignaverð. Hærra fasteignaverð myndi stuðla að launaskriði í byggingariðnaði, aukinni neyslu, skuldsetningu heimilanna og hærra vaxtastigi í kjölfar aukinnar húsbreftútgáfu.

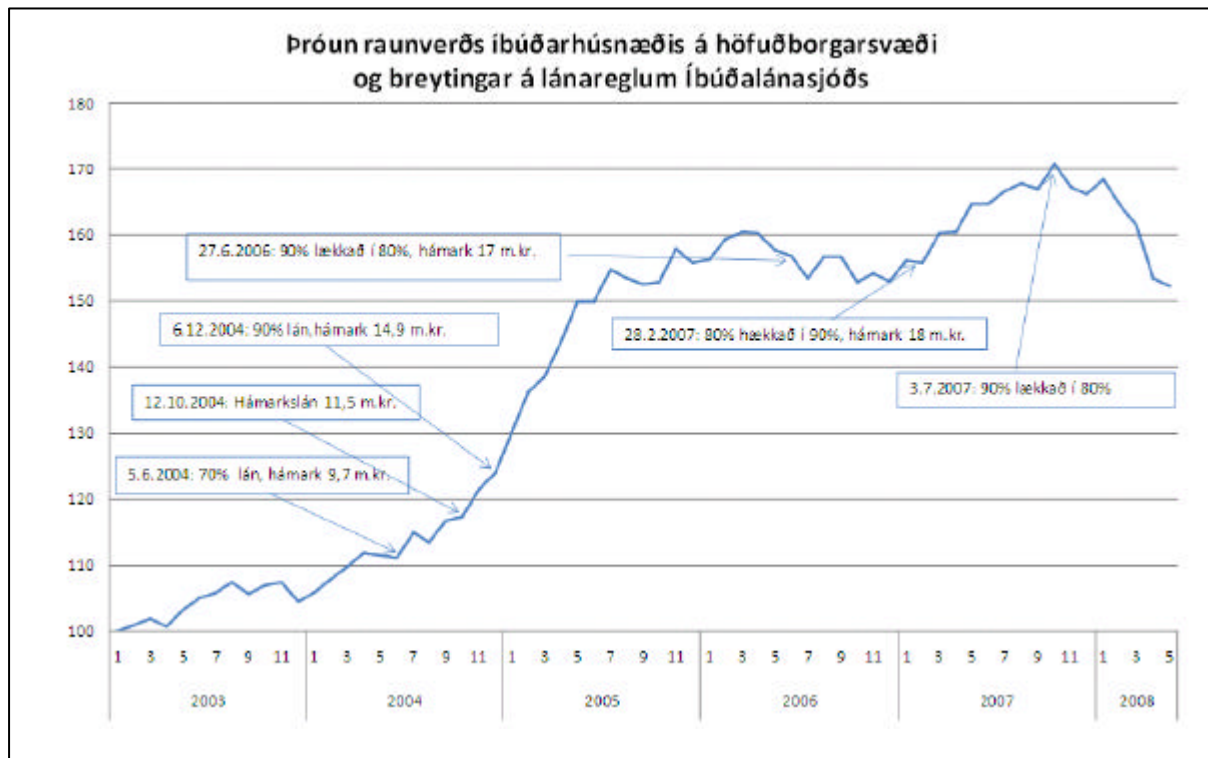
Mætti búast við að Seðlabankinn brygðist við þeirri verðbólgu, sem veruleg hækkun fasteignaverðs stuðlaði að, með hækkun stýrivaxta bankans. Sú hækkun skilaði sér síðan í hækkun almennra vaxta, auknum vaxtamun milli landa og þar með gengishækkun krónunnar. Vaxtahækkarnir myndu einnig draga úr fjárfestingum fyrirtækja. Heildaráhrifin yrðu þau að hækkun húsnæðisverðs myndi ryðja í burtu framleiðslu og atvinnutækifærum sem annars hefðu orðið til. Frá sjónarhóli hagstjórnar bæri því að fara afar gætilega í rýmkun lánareglna Íbúðalánasjóðs. Er ekki ofsögum sagt að skýrsla Hagfræðistofnunar um afleiðingar stóraukinna íbúðalána hefur reynst einkar sannspá. Á það skal einnig minnt að Seðlabankinn, IMF og OECD hafa einnig varað við stórauikum umsvifum hins opinbera íbúðalánakerfis.

Ekki var hlustað á slík varnaðarorð heldur allt kapp lagt á að keyra í framkvæmd meiri landvinninga hins opinbera á húsnæðislánamarkaði en áður höfðu þekkt. Það var því mikil hækkun lána og lánshlutfalls almennra lána í opinbera íbúðalánakerfinu sem ýttu skriðunni af stað. Ekki má gleyma því að bankarnir hafa ávallt að vissu marki tekið þátt í lánveitingum til íbúðakaupa. Þegar húsbrefakerfið var tekið upp undir lok níunda áratugarins var flestum ljóst að ríkisábyrgðin sem það fól í sér væri óheppileg þegar til lengdar léti og væri æskilegt að opna þennan markað á næstu 4-6 árum eða svo fyrir samkeppni frá bönkum og öðrum aðilum á fjármálamarkaði með líkum hætti og tíðkaðist í öðrum viðskiptalöndum okkar. Öllum tillögum um aukna þátttöku banka og fjármálafyrirtækja í fjármögnun var þó fálega tekið af stjórnvöldum. Hefur verið áætlað að árið 2003, þegar útrás Íbúðalánasjóðs var hleypt af stokkunum, hafi markaðshlutdeild viðskiptabankanna á íbúðalánamarkaði einungis verið um 16% eða á móta rýr og einum og hálfum áratug áður, við upphaf húsbrefakerfis. Var því ekki að undra að bönkunum þætti mjög sótt að sínum hlut með áformum fyrri ríkisstjórnar um stórauikn lánveitingar Íbúðalánasjóðs og gat engum komið á óvart að þeir brygðust við til að afstýra því að þeir yrðu endanlega hraktir út af þessum markaði.

Öflugir bankar auka samkeppni

Þá skal minnt á að bankarnir höfðu nýlega eflst mjög í kjölfar einkavæðingar og samruna. Voru þeir því sterkari og snarari í snúningum en áður, jafnframt því sem bættar aðstæður sköpuðust til aukinnar þátttöku þeirra á húsnæðislánamarkaði með hagstæðum skilyrðum á alþjóða fjármálamörkuðum og lækkandi vöxtum. Er þetta í stuttu máli bakgrunnurinn að aukinni þátttöku banka og fjármálafyrirtækja á húsnæðislánamarkaði með framboði á lánsfé á hagstæðari kjörum en áður höfðu þekkt. Má segja að upphafið hafi verið tilboð KB banka (nú Kaupþing) í ágúst 2004 að bjóða aukin íbúðalán á hagstæðari kjörum en Íbúðalánasjóður, en Landsbanki, Íslandsbanki (nú Glitnir), stærstu sparisjóðir og lífeyrissjóðir fylgdu hratt í kjölfarið. Að sjálfsögðu er misskilningur að líta á bankana sem einn aðila í þessu sambandi, eins og mörgum hættir til að gera, heldur varð afleiðingin stórauikn samkeppni ekki aðeins við Íbúðalánasjóð heldur milli allra aðila á þessum markaði, með meira framboði

og hagstæðari lánskjörum en áður höfðu þekkt. Hafa tugþúsundir heimila í landinu nýtt sér þessa auknu þjónustu fjármálafyrirtækja, til húsnæðiskaupa og endurfjármögnunar á óhagstæðari lánum. Það getur því naumast talist sanngjarn og heiðarlegur málflutningur að tala um að bankarnir hafi brugðist með því að láta viðskiptavinum sína njóta þeirra hagstæðu lána sem þeir gátu boðið á þessum tíma.



Áhrif rýmkaðra lánsheimilda Íbúðalánasjóðs á raunverð íbúðarhúsnæðis á árunum 2004 og 2005 eru ótvíræð og sjást greinilega á meðfylgjandi línuriti. Raunverð íbúðarhúsnæðis tók að hækka þegar í kjölfar Alþingiskosninga 2003 og stjórnarsáttmála þar sem 90% lánshlutfall og hækkun hámarkszlána voru boðuð. Þær ákvarðanir komu síðan til framkvæmda á síðari hluta ársins 2004, áður en fjármálafyrirtækin hófu sóknina inn á íbúðalánamarkaðinn. Hækkaði raunverð íbúðarhúsnæðis um fjórðung frá ársbyrjun 2003 til ársloka 2004. Árið 2005 bættist síðan önnur fjórðungs hækkun raunvirðis við þegar samkeppni Íbúðalánasjóðs og fjármálafyrirtækjanna var sem hörðust. Einnig má hafa í huga að á sama tíma og stjórnvöld hækkuðu lánshlutföll og hámarkslán hækkaði kaupmáttur í landinu, m.a. vegna skattalækkana, og vextir fóru lækandi um allan heim.

Eftir mikil íbúðalán bankanna haustið 2004 og árið 2005, drógu þeir verulega úr framboði allt frá upphafi árs 2006 og lækkuðu lánshlutföll. Það var þó ekki fyrr en um mitt ár 2006 að stjórnvöld féllust á að lækka lánshlutfall Íbúðalánasjóðs í 80%. Í kjölfarið stöðvuðust verðhækkningar og raunverð lækkaði um þáverandi félagsmálaráðherra ákvað í febrúar 2007, aðdraganda Alþingiskosninga, að hækka lánshlutfallið á ný í 90%. Við það hófst ný alda verðhækkana íbúðarhúsnæðis sem stöðvaðist ekki fyrr en í upphafi þessa árs.

Forgangur Íbúðalánasjóðs að sparnaði þjóðarinnar

Íbúðalánasjóður býr við forgang að langtíma sparnaði þjóðarinnar í krafti ríkisábyrgðar á skuldbindingum hans og löggjafar um útbreiddustu langtímaskuldabréf á markaðnum, íbúðabréf. Sparnaðurinn sem lánveitingar Íbúðalánasjóðs byggjast á kemur að sjálfsgöðu ekki frá sjóðnum sjálfum heldur fyrst og fremst frá lífeyrissjóðum sem líta á íbúðabréf sem heppilega langtíma fjárfestingu. Bankar og önnur fjármálafyrirtæki hafa ekki átt kost á sambærilegri fjármögnun heldur hafa í vaxandi mæli reitt sig á erlenda fjármögnun. Þegar slík leið nánast lokast bitnar það óhjákvæmilega á útlánastarfsemi þeirra. Umræddar ráðstafanir ríkisstjórnarinnar taka því miður ekki á þessum langtíma vanda og markaðsröskun, sem fjármálafyrirtækin og samtök þeirra hafa lengi bent á. Er það í raun undrunarefni, þar sem lengi hefur verið unnið að undirbúningi breytinga á hlutverki og aðkomu stjórnvalda að íbúðalánamarkaðnum, enda hefur legið fyrir alllengi að fyrirkomulagið stenst ekki ríkisstyrkjaákvæði EES-samningsins.

Almennar lánveitingar verði í höndum fjármálafyrirtækja

Af framangreindu má vera ljóst að það eru ekki bankarnir sem hafa brugðist. Þvert á móti voru það aðgerðir stjórnvalda með upptöku 90% lána Íbúðalánasjóðs í tíð fyrri ríkisstjórnar sem ýttu þeim bolta af stað sem hefur skapað þann vanda sem nú er við að glíma. Hefði ekki til þeirra komið væri ekki við sama vanda að etja og nú er raunin. Fyrir almenning í landinu er það farsælt að geta átt öll sín helstu fjármálaviðskipti við viðskiptabanka sinn eða sparisjóð. Með því er stuðlað að sem bestri heildarráðgjöf um fjármál hvers og eins, en slíkt fyrirkomulag er ríkjandi í nágrannaríkjum okkar. Það er því forgangsmál að stjórnvöld hefji hið fyrsta nauðsynlegar breytingar á aðkomu sinni að húsnæðislánamarkaði og skilji að félagslega lánastarfsemi, þar sem þau hafa hlutverk, og almennar lánveitingar sem betur er komið í höndum fjármálafyrirtækja. Ráðstafanir ríkisstjórnarinnar að þessu sinni fela hins vegar því miður enga slíka breytingu í sér.