



Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánnum Íbúðalánasjóðs 2004

Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis

Maí 2010

**Hallur Magnússon
Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir
Guðmundur Guðmarsson**

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	2
Inngangur	3
Samantekt	4
Breytingar hjá Íbúðalánasjóði 2003 - 2005	6
Þensluáhrif íbúðalána bankakerfisins 2004 - 2008	13
Þróun vaxta, hámarkslána og 90% lána Íbúðalánasjóðs.....	20
Vaxtaþróun útlána Íbúðalánasjóðs	20
Þróun hámarkslána Íbúðalánasjóðs	24
Þróun 90% lána Íbúðalánasjóðs	30
Niðurlag.....	33
Fylgiskjöl	34

Inngangur

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis vegna efnahagshrunsins segir í yfirlitskafla:

Þær breytingar sem gerðar voru á útlánareglum Íbúðalánasjóðs árið 2004 voru einnig þensluhvetjandi. Breytingarnar á útlánareglunum voru með stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna. Þau mistök voru gerð með fullri vitund um líklegar afleiðingar aðgerðanna. Afleiðingarnar létu ekki á sér standa. Áhrif þeirra urðu enn meiri í alþjóðlegu lágvaxtaumhverfi þess tíma. Þessar hagstjórnarákvarðanir og aðrar sem nefndar eru í skýrslunni ýktu ójafnvægið í hagkerfinu. Þær áttu þátt í að knýja fram aðlögun með afar harðri lendingu.

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 34-35

Þessar ásakanir á stjórnvöld hljóta að skoðast sem mjög alvarlegar og gera verður ráð fyrir að þær séu settar fram að vel athuguðu máli eftir gaumgæfilega skoðun nefndarinnar.

Við skoðun á skýrslunni kemur í ljós að nánar er fjallað um húsnæðislánamarkaðinn í kafla 4.4.5 en þrátt fyrir að þessi umfjöllun sé á köflum vönduð er þar engu að síður að finna staðreyndavillur og misskilning sem leiðir til rangra ályktana.

Ekki er að sjá að rannsóknarnefndin hafi leitað sér upplýsinga um fyrirætlanir stjórnvalda hjá þeim sem komu að undirbúningi og framkvæmd breytinga á opinbera íbúðalánakerfinu eða hjá stjórnendum Íbúðalánasjóðs. Þetta er umhugsunarvert í ljósi þess hve nefndin lítur þessar breytingar alvarlegum augum.

Í skýrslu nefndarinnar er fjallað innkomu bankakerfisins á húsnæðislánamarkaðinn og helstu staðreyndir reifaðar, en lítið gert úr þeim miklu áhrifum sem hún hafði á fasteignaverð, skuldsetningu heimila og þá þenslu sem varð í efnahagslífinu.

Þess í stað er sú ályktun dregin að Íbúðalánasjóður og breytingar á umhverfi sjóðsins hafi verið meginástæða þeirrar miklu hækkunar fasteignaverðs og þenslu sem því fylgdi, en ekki útlán bankakerfisins.

Í Rannsóknarskýrslunni er atburðarrás sem varð á árinu 2004 stillt upp í tímaröð, en sundurliðuð og nákvæm greining á henni hefði undirstrikað áhrif aðgerða og innkomu bankanna og varpað ljósi á það af hverju stjórnvöld hættu við að innleiða hækkun hámarksláns og lánshlutfall Íbúðalánasjóðs í 90 % í áföngum fram til vors 2007 svo sem áætlanir höfðu gert ráð fyrir.

Slík áfangainnleiðing hafði enga þýðingu eftir innkomu bankanna með þeim hætti sem raun varð á, hún hefði aðeins leitt til þess að Íbúðalánasjóður hefði ekki verið lengur á þessum markaði, trúlega misst hlutverk sitt og tilgang og þar með hefði megin markmiði bankanna með þessari innkomu verið náð.

Skýrslu þessari sem hér er birt er ætlað að draga fram gleggri mynd af þeirri atburðarrás sem varð á sviði húsnæðislána á árunum 2003 – 2008 og einnig að koma á framfæri leiðréttingum og mikilvægum upplýsingum sem hefðu vafalítið haft áhrif á heildarniðurstöðu Rannsóknarnefndar Alþingis um húsnæðislánamarkaðinn ef eftir þeim hefði verið leitað.

Þá er í skýrslu þessari dregin skýrar fram en áður hefur verið gert sterk tengsl íbúðalána bankanna og þeirrar þróunar sem varð á húsnæðislánamarkaði og efnahagslífinu með innkomu þeirra á þennan markað á árinu 2004.

Samantekt

- Áhrif breytinga á úlánaþyrirkomulag Íbúðalánasjóðs árið 2004 eru stórlega ofmetin í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Innleiðing 90% lána og hófleg hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs er ekki sá áhrifavaldur á þróun fasteignaverðs til verulegrar hækkunar og þenslu í íslensku efnahagslífi sem haldið er fram í skýrslunni.
- Á sama hátt eru áhrif skyndilegrar og kröftugrar innkomu bankakerfisins í ágústmánuði 2004 inn á íbúðalánamarkaðinn stórlega vanmetin. Bankarnir innleiddu á einni nóttu nánast óheft 80% - 100% íbúðalán og á fjórum síðustu mánuðum ársins 2004 veittu bankarnir ný íbúðalán að fjárhæð samtals rúmlega 115 milljörðum króna.
- Rannsóknarnefnd Alþingis vegna efnahagshrunsins gagnrýnir í skýrslu sinni stjórnvöld fyrir þær breytingar sem gerðar voru á útlánum Íbúðalánasjóðs árið 2004. Nefndin átelur meint aðgerðarleysi stjórnvalda og telur að stjórnvöld hafi ekki sinnt aðvörunum um möguleg efnahagsleg áhrif aðgerðanna og telur að breytingarnar hafi leitt til stórhækkaðs fasteignaverðs og aukið á þenslu.
- Gagnstætt því sem haldið er fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis var brugðist við ábendingum um þensluáhrif breytinga á hámarkslánshlutfalli og hámarkslánum Íbúðalánasjóðs, enda alla tíð lögð áhersla á að svokölluð 90% lán ógnuðu ekki efnislegum stöðugleika.
- Áætlanir stjórnvalda um hóflega innleiðingu hækkunar hámarkslána og lánshlutfalls í áföngum þar sem meginþungi innleiðingarinnar skyldi verða í kjölfar stóriðjuframkvæmda urðu að engu þegar bankarnir hófu í ágúst 2004 að lána íbúðalán á áður óþekktum kjörum, án hámarks eða annarra takmarkandi skilyrða og fyrir allt að 100% af markaðsvirði eigna.
- Eftir innkomu bankanna og þá gegndarlausu hækkun á fasteignaverði sem kom í kjölfarið og það áður en almenn 90% lán Íbúðalánasjóðs voru heimiluð, hafði það enga efnahagslega þýðingu að heimila ekki hóflega hækkun á hámarksláni og bíða með innleiðingu 90% lána til ársins 2007.
- Hækkun á fasteignaverði og mikil þensla á fasteignamarkaði var fyrst og fremst tilkomin vegna óheftra íbúðalána bankakerfisins. Íbúðalán Íbúðalánasjóðs höfðu þar takmörkuð áhrif þar sem íbúakaupendur höfðu aðgang að ótakmörkuðum íbúðalánum bankanna án hámarkslánsfjárhæðar eða annarra takmarkandi skilyrða á svipuðum vöxtum og með mun hærra lánshlutfalli en Íbúðalánasjóður bauð.
- Hækkun hámarksláns Íbúðalánasjóðs úr 9,7 milljónum í upphafi árs 2004 í 11,5 milljónir í október og síðan í 15,4 milljónir í desember 2004 þegar heimild til almennra 90% lána Íbúðalánasjóðs fékkst skipti því litlu máli efnahagslega séð.
- Íslenskir bankar höfðu nánast ekki verið sýnilegir á íslenskum íbúðalánamarkaði fyrr en í lok ágústmánaðar 2004. Í ágúst 2004 veittu bankarnir 9 íbúðalán samtals að fjárhæð tæplega 90 milljónir króna. Tímabilið september til desember 2004 áður en Íbúðalánasjóði var heimilað að veita almenn 90% lán voru mánaðarleg útlán bankanna að meðaltali um 30 milljarðar króna og urðu alls 115,5 milljarðar frá ágústmánuði fram að áramótum.

- Þetta leiddi til stórhækkaðs fasteignaverðs á þessu tímabili og óhóflegrar þenslu á fasteignamarkaði og í efnahagslífinu.
- Markaðshlutdeild nýrra íbúðalána bankanna gagnvart Íbúðalánasjóði fór úr 2% í ágúst 2004 í 77% í september og um 88% í október og nóvember.
- Á sama tíma drógust heildarútlán Íbúðalánasjóðs saman um 38,3 milljarða og samtals um 80 milljarða ári eftir innkomu bankanna og höfðu lækkað um rúma 100 milljarða þegar heildarútlán Íbúðalánasjóðs hættu að lækka á vormánuðum 2006.
- Sökin á þenslu á fasteignamarkaði liggur því nánast alfarið í innkomu bankanna á íbúðalánamarkað en ekki í útlánum Íbúðalánasjóði eins og má skilja af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.
- Raunvextir á almennum íbúðalánnum hafa frá upphafi húsbréfakerfisins verið ákvarðaðir á markaði en ekki með ákvörðunum stjórnvalda. Það er því misskilningur að Íbúðalánasjóður hafi lækkað raunvexti við breytingu á útlánnum Íbúðalánasjóðs úr húsbréfakerfi í peningalán.
- Ferli vaxtalækkunar á íbúðalánnum hófst síðari hluta árs 2001 löngu áður en ákvarðanir stjórnvalda um breytingar á fyrirkomulagi útlána voru teknar. Vaxtalækkunar á lánnum Íbúðalánasjóðs árið 2004 og 2005 hefðu orðið verulegar þótt húsbréfakerfið hefði ekki verið lagt niður. Stjórnvöld gátu á engan hátt komið í veg fyrir slíkar vaxtalækkunar með sértækum aðgerðum þar sem raunvextirnir ákvörðuðust á markaði hvort sem um var að ræða húsbréfakerfið eða hin nýju peningalán Íbúðalánasjóðs.
- Við breytingu á útlánnum Íbúðalánasjóðs 1. júlí 2004 þegar húsbréfakerfið og viðbótalánakerfið var aflagt féll hlutfall 90% lána Íbúðalánasjóðs úr 48% af fjölda lána fyrri part ársins í 16% af fjölda lána síðari hluta ársins. Það var því veruleg fækkun á 90% lánnum á því tímabili sem fasteignaverð tók stökk í kjölfar innkomu bankanna á íbúðalánamarkað.
- Íbúðalánasjóði var veitt heimild til almennra 90% lána 6. desember 2004. Þá höfðu bankarnir verið í rúma 3 mánuði á íbúðalánamarkaðim, lánað um 90 milljarða og höfðu náð 88% markaðshlutdeild gagnvart Íbúðalánasjóði í nýjum útlánnum.
- Þótt Íbúðalánasjóður hefði fengið heimild til 90% lána í desember 2004 þá lánaði sjóðurinn einungis 40 eiginleg almenn 90% lán á höfuðborgarsvæði allt árið 2005. Ljóst er því að 90% lán Íbúðalánasjóðs ollu ekki verðhækkunum á fasteignaverði á höfuðborgarsvæðinu árið 2005.
- Það er því ekki unnt að kenna almennum 90% íbúðalánnum Íbúðalánasjóðs um hækkun fasteignaverðs og þenslu í efnahagslífinu

Breytingar hjá Íbúðalánasjóði 2003 - 2005

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Davíðs Oddsonar segir:

Að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki. Leigumarkaður íbúðarhúsnæðis verði efldur.

Jafnframt var áhersla lögð á stöðugleika í efnahagsmálum:

Að tryggja að jafnvægi og stöðugleiki ríki í efnahagsmálum þjóðarinnar. Með því skapast skilyrði til enn frekari vaxtar þjóðartekna og aukins kaupmáttar almennings. Jafnframt er stöðugleiki í efnahagsmálum forsenda aukinnar samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Þegar þessar fyrirætlanir eru settar fram býður Íbúðalánasjóður lægstu vexti á lánum sem þjóðast á Íslandi til kaupa eða bygginga á íbúðarhúsnæði og er nánast einn á þeim markaði. Lán sjóðsins voru þó verulegum takmörkunum háð, hámarksupphæð lánsins var í júní 2004 9,7 milljónir króna og takmarkaðist við 65% af þeirri upphæð sem lægst var af brunabótamati, kaupverði eða áætlunum byggingakostnað af fyrstu íbúð en þar var viðmiðunartalan 70%.

Auk þess voru önnur atrið sem þurfti að lagfæra þar sem þau voru ekki í fullu samræmi við inntak laga um húsnæðismál.

Þessar breytingar sem fyrirhugaðar voru á starfsemi Íbúðalánasjóðs á árinu 2004 voru í nokkrum liðum.

- Í fyrsta lagi fólst ein stærsta breytingin í því að hætta útgáfu húsbréfa og taka upp sölu á íbúðabréfum til að fjármagna útlán sjóðsins.
- Í öðru lagi var ákveðið að hætta útgáfu viðbótarlána.
- Í þriðja lagi var fyrirhugað að hækka viðmið láns upp í 90% af þeirri upphæð sem lægst var af brunabótamati, kaupverði eða byggingarkostnaði.
- Í fjórða lagi var gert ráð fyrir að hækka hámarkslánsupphæð til að nálgast það viðmið sem lagt var til grundvallar við setningu laganna.

Íbúðalánasjóður fjármagnaði útlán sín með útgáfu af svokölluðum húsbréfum en þau voru gefin út í samræmi við ákvæði laga og reglugerð og báru fasta vertryggða vexti og voru með ríkisábyrgð. Útlán Íbúðalánasjóðs fóru fram með þeim hætti að gefin voru út fasteignaveðbréf til einstaklinga og byggingaraðila sem sjóðurinn greiddi fyrir með húsbréfum.

Þessi bréf seldu viðskiptavinir sjóðsins í fjármálastofnunum, oftast einhverjum viðskiptabankanum og var verð á þeim mjög mishátt. Ýmist voru þau keypt með afföllum sem var algengast og fóru þau talsvert upp fyrir 20% þegar verst lét en stöku sinnum voru þau keypt á yfirverði eins og raunin var um mitt ár 2004.

Þetta hafði í för með sér mikið óöryggi fyrir viðskiptavinum sjóðsins því ógerlegt var að sjá fyrir hver fjármögnunarþörf vegna íbúðakaupa var umfram lán frá Íbúðalánasjóði þar sem oft leið nokkur tími frá ákvörðun um kaup og sölu til þess að af viðskiptum yrði. Einnig má benda á að þessi mikla sveifla skilaði sér að einhverju leyti inn í fasteignaverð og skapaði þannig mikla óvissu um raunvirði eigna.

Til þess að bregðast við þessu og ná fram jöfnuði fyrir viðskiptavinum sjóðsins eins og lögin kveða á um að eigi að gera var ákveðið að breyta fjármögnun Íbúðalánasjóðs og hætta útgáfu húsbrefanna og gefa í staðinn út íbúðabréf. Þessi bréf var gert ráð fyrir að sjóðurinn seldi í útboðum og verðið sem fyrir þau fengist myndaði grunn vaxta á útlánum sjóðsins sem eftirleiðis yrðu greidd í peningum til viðskiptavina hans. Þar með yrði ekki lengur um að ræða þær miklu sveiflur á verði húsbrefa sem höfðu verið viðvarandi.

Viðbótarlán voru veitt viðskiptavinum sjóðsins í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1998 um húsnæðismál. Þau komu til viðbótar við almenn lán sjóðsins og gátu numið allt að 90% af kaupverði eigna, óháð brunabótamati. Þessi lán voru ætluð tekjulægri einstaklingum og þurfti heimild sveitarstjórna til að geta fengið þau en reglur þeirra um veitingu þessara heimilda voru ekki alls staðar þær sömu. Þetta þýddi í raun að lánveitingar til tekjulágra íbúðakaupenda á stór-Reykjavíkursvæðinu voru oft 90% af kaupverði sem gjarna var hærra en brunabótamat á meðan þeir sem voru tekjuhærri en einhver viðmið þurftu að sætta sig við lánsfjárhæð sem miðaðist við 65% af brunabótamati.

Með því að breyta viðmiðuninni í eina, þ. e. 90% af brunabótamati, kaupverði eða áætluðum byggingarkostnaði var leitast við að uppfylla markmið laga um húsnæðismál þar sem kveðið er á um jafna aðstöðu til lánsfjár.

Sérstakur starfshópur var skipaður í júní 2003 til undirbúnings á fyrirhugðum breytingum.¹ Stjórnvöld lögðu mjög ríka áherslu á stöðugleika í efnahagsmálum og gerðu kröfu um að þær aðgerðir sem teknar væru ákvarðanir um fælu ekki í sér þenslu eða ókyrrð á fasteignamarkaði eða í efnahagsmálum. Starfshópurinn fundaði með framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, aðalhafgræðingi og framkvæmdastjóra hagfræðisviðs Seðlabanka Íslands, framkvæmdastjóra peningamálasviðs Seðlabanka Íslands, framkvæmdastjóra Lánasýslu ríkisins, forstöðumanni Hagfræðistofnunar HÍ, sérfræðingi Hagfræðistofnunar HÍ, fulltrúa ASÍ, formanni BSRB og aðstoðarframkvæmdastjóra Samtaka atvinnulífsins um sumarið og haustið 2003² til þess að komast að farsælli niðurstöðu.

Rétt er að rifja upp nokkur atriði sem fram komu í tengslum við vinnu starfshópsins og lágu fyrir í aðdraganda þeirra skipulagsbreytinga sem fyrirhugaðar voru.

Starfshópnum var meðal annars falið að kanna hvort unnt væri að ná markmiði um almenn 90% lán með samstarfi Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði. Fyrir lágu hugmyndir Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) um breytingar á húsnæðiskerfinu sem fælu í sér svokallaða heildsöluleið. SBV vildi að Íbúðalánasjóður hætti lánveitingum til íbúðakaupenda, en myndi kaupa bréf af bönkunum, sem þeir gæfu út hver í sínu nafni. Fjár til þeirra kaupa yrði aflað í mánaðarlegu skuldabréfaútboði Íbúðalánasjóðs og vextir til kaupenda myndu því ráðast af því vaxtastigi sem fengist í útboðinu að viðbætti álagningu bankanna.

Þessi hugmynd Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja var skoðuð ofan í kjölinn, en var hafnað á grundvelli lögfræðialits Árna Páls Árnasonar sérfræðings í Evrópurétti.

Í lögfræðialiti Árna Páls segir meðal annars:

“Helsti vandinn við tillögur SBV er sá að í þeim felst ríkisaðstoð við bankakerfið við útlán til almennra íbúðakaupa. Kerfið felur í sér að bankarnir fái beinan aðgang að lánsfé með ríkisábyrgð, til endurlána til íbúðakaupenda. Erfitt er að tryggja að bankarnir nýti ekki þann

¹ Starfshópurinn skipuðu Þórhallur Arason fulltrúi fjármálaráðuneytisins, Benedikt Árnason fulltrúi viðskiptaráðuneytisins, Sigurður Örn Þórsson fulltrúi félagsmálaráðherra og Hallur Magnússon verkefnastjóri vegna innleiðingar 90% lánanna.

² Yfirlit yfir þá aðila sem fundað var með er í fylgiskjali I.

ávinning í öðrum þáttum rekstrarins og noti hann til dæmis ekki til að lækka vaxtamun í öðrum lánnum. Út frá sjónarhóli Evrópuréttar er svo sérstakt áhyggjuefni ef bankar, sem hafa umfangsmikla starfsemi á öðrum mörkuðum innan EES, njóta ríkisábyrgðar á sumum veðlánnum á íslenska markaðnum.

Hér er mikilvægt að rifja upp niðurstöðu ESA í seinna húsbankamálinu, þegar stofnunin tók til athugunar tillögur norsku bankasamtakanna um nýtt húsnæðislánakerfi, sem einnig byggði á veitingu ríkisábyrgða á útlán viðskiptabankanna. Stofnunin var þá gagnrýnin á það fyrirkomulag að ríkisábyrgð yrði veitt í gegnum bankakerfið, þar sem hættu væri á samkeppnisforskotinu innlendra banka á markaði og mögulegt fyrir þá að færa ávinning af ríkisstyrkta hlutanum í annan rekstur. Þá gæti ávinningurinn haft áhrif á aðstöðu þeirra á öðrum mörkuðum.

Í þessu sambandi er einnig rétt að minna á niðurstöðu samninga þýskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sem byggðu á því grundvallaratriði að skilja þau útlán sem byggðu á ríkisábyrgð með afgerandi hætti frá annari lánastarfsemi bankanna.

Þá er athugunarefni að grunnforsenda tillagna bankanna er að Íbúðalánasjóður fallist ávallt á að lán Íbúðalánasjóðs verði á síðasta veðrétti. Með því er öðrum lánveitendum veitt óbein trygging – eða í það minnsta skjól - fyrir þeim útlánnum sem á undan koma. Ekki er útilokað að þessi þáttur yrði talinn geta falið í sér óbeina ríkisaðstoð, út frá sjónarhóli Evrópuréttar. Það er því ljóst að ef ákveðið yrði að fara heildsöluleiðina, þyrfti að tilkynna hana sem nýjan ríkisstyrk til ESA. Það er mitt mat, í ljósi þeirra fordæma og afgreiðslna sem vísað hefur verið til, að stofnunin muni vera gagnrýnni á ríkisstyrki sem veita á fyrirtækjum í samkeppni bæði innanlands og á EES-markaði, heldur en þegar aðstoð ríkisins er takmörkuð við eina ríkisstofnun sem ekki hefur samkeppnisrekstur með höndum.”

Álitsgerð Árna Páls Árnasonar til félagsmálaráðherra,
dags. 3. október 2003, bls. 21 - 22

Í kjölfar þessa er ákvörðun tekin um að innleiðing almennra 90% lána yrði innan vébanda Íbúðalánasjóðs. Þetta kemur fram í fréttatilkynningu frá félagsmálaráðuneytinu þann 27. nóvember 2003:

“Hækkun láns hlutfalls almennra íbúðalána í 90% af verði hóflegar íbúðar mun verða framkvæmd innan vébanda Íbúðalánasjóðs. Þetta er niðurstaða samráðs félagsmálaráðherra, forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra sem kynnt hefur verið í ríkisstjórn. Í kjölfar samráðsins hafa stjórnvöld tilkynnt fyrirhugaðar breytingar á hækkun láns hlutfallsins innan núverandi íbúðalánakerfis til Eftirlitsstofnunar EFTA. Ákvörðun um hver hámarksfjárhæð húsnæðislána verður í breyttu íbúðalánakerfi og innleiðing hækkunar í áföngum liggur ekki fyrir...”

Félagsmálaráðuneytið. Fréttatilkynning 31. desember 2003.

Í fréttatilkynningunni kemur skýrt fram að ekki hefði verið tekin ákvörðun um tímasetningar og fjárhæðir í innleiðingarferli almennra 90% lána.

Athygli skal vakin á að sérstök áhersla er lögð á að um sé að ræða lán til hóflegar íbúðar sem er vísbending um að verið sé að draga úr væntingum til 90% lánanna, enda var í undirbúningi að hægja verulega á innleiðingu slíkra lána vegna efnahagslegra aðstæðna. Þá hafði þegar verið tekin sú ákvörðun að lækka skyldi fjárhæð þá sem áætlað var að hámarkslán mundi ná á vormánuðum 2007 miðað við upphaflegar forsendur.

Það lá því fyrir í nóvembermánuði 2003 að ekki hefði verið tekin ákvörðun um tímasetningar innleiðingar 90% lána né hámarksfjárhæðir slíkra lána, enda áhersla lögð á að hætta ekki efnahagslegum stöðugleika.

Þegar ákvörðun lá fyrir um að innleiðing almennra 90% lána yrði innan vébanda Íbúðalánasjóðs var óskað eftir álitum Seðlabanka þar sem gert væri ráð fyrir lægri hámarkslánum en upphaflega.

Fyrirhuguð lækkun hámarksláns lá hins vegar ekki fyrir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands þegar stofnunin vann skýrslu um möguleg áhrif hækkunar láns hlutfalls og hækkunar hámarksláns Íbúðalánasjóðs fyrir Samtök banka og verðbréfafyrirtækja haustið 2003.

Hagfræðistofnun miðaði við að hámarkslán yrði 18 milljónir í lok innleiðingartímabilsins og í niðurstöðum hennar er gert ráð fyrir að breytingarnar geti leitt til 11 – 16% hækkunar en ekki 100% hækkunar eins og raun varð á:

Það var niðurstaða Hagfræðistofnunar að þær breytingar sem gengið var út frá, þ.e. 90% láns hlutfall miðað við það sem lægst er af kaupverði, brunabótamati eða byggingarkostnaði, og hækkun hámarksláns myndi leiða til að minnsta kosti 11% til 16% hækkunar fasteignaverðs umfram það sem annars yrði.

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 118

Rannsóknarnefnd Alþingis tekur ekki tillit til þess að stjórnvöld höfðu breytt fyrirætlunum sínum og miðuðu við að hámarkslán yrði 15,4 milljónir í árslok 2007 áður en kallað var eftir formlegu álitum Seðlabanka Íslands.

Niðurstaða Hagfræðistofnunar kom starfshópi vegna undirbúnings innleiðingar 90% lána ekki á óvart þar sem hópurinn hafði fundað með fjölda hagsmunaaðila og sérfræðinga þar sem áhyggjur komu fram um að hækkun láns hlutfalls og óhóflega hækkun hámarksláns á þenslutímum vegna stóriðjuframkvæmda gæti haft alvarlegar afleiðingar.

Meðal annars í ljósi þessarar afstöðu sem fram kom í samráðsferlinu var áætlunum um hækkun hámarksláns strax á haustmánuðum 2003 breytt á þann veg að í stað þess að hámarkslán yrði 18 milljónir vorið 2007 þá yrði hámarkslánið einungis 15,4 milljónir króna.

Eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þá fjallaði Hagfræðisvið Seðlabanka Íslands einmitt um þessar breyttu áætlanir stjórnvalda en þau óskuðu eftir að Seðlabankinn legði mat á áhrif á innleiðingu almennra 90% lána á stöðugleika og efnahagslíf landsins. Óskað var eftir afstöðu Seðlabankans til þessara breyttu forsendna í lok árs 2003.

Þá var ljóst í upphafi árs 2004 að ákvörðun um innleiðingu 90% lána yrði ekki tekin fyrir en á síðari hluta ársins 2004. Þetta kemur skýrt fram í fréttatilkynningu Félagsmálaráðherra á gamlársdag 2003:

“Frekari ákvörðun um hámarkslán og innleiðingu hækkunar hámarkslána í 90% verður tekin í kjölfar þess að niðurstaða ESA vegna málsins liggur fyrir á vormánuðum.”

Félagsmálaráðuneytið. Fréttatilkynning 31. desember 2003

Eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þá skilaði Seðlabankinn ekki álitinu sínu fyrir en 28. júní 2004, einungis þremur dögum áður en Íbúðalánasjóður breytti lánum sínum úr húsbrefalánum yfir í peningalán og á sama tíma og í gangi voru viðamestu skuldabréfaskipti Íslandssögunnar þegar húsbrefum var skipt yfir í hin nýju íbúðabréf Íbúðalánasjóðs.

Um þetta segir í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis:

“Skýrsla Seðlabankans um áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis er dagsett 28. júní 2004. Hún var sem fyrr segir kynnt fyrir félagsmálaráðherra og aðstoðarmanni hans ásamt yfirmönnum Íbúðalánasjóðs vorið 2004.

Í þessari skýrslu voru metin efnahagsleg áhrif breytinga á útlánareglum Íbúðalánasjóðs í samræmi við minnisblað þar að lútandi sem félagsmálaráðherra sendi til Seðlabankans í lok árs 2003.”

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 119

Ef Seðlabankinn hefði haft efasemdir um að breyta ætti fyrirkomulagi útlána Íbúðalánasjóðs úr húsbrefakerfi í peningalán þá hefði átt að skila skýrslu með athugasemdum um skipulagsbreytinguna fyrir.

Staðreynd málsins er hins vegar sú að Seðlabankinn var sammála þeirri skipulagsbreytingu sem varð á útlánum Íbúðalánasjóðs um mitt ár 2004, enda hafði bankinn verið þátttakandi í nefnd sem skipuð hafði verið árið 2001, löngu áður en hugmyndir um almenn 90% lán komu fram, þar sem undirbúa skyldi breytingar á skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs. Skýrsla þeirrar nefndar kom út í október 2003 og var mikilvægur þáttur í þeim skipulagsbreytingum sem urðu á útlánum Íbúðalánasjóðs árið 2004.³

Meginniðurstaða nefndarinnar var eftirfarandi:

Nefndin leggur til að í stað þess að Íbúðalánasjóður gefi út tvær tegundir verðbréfa eins og verið hefur, þ.e. Húsbref og Húsnæðisbref, gefi sjóðurinn einungis út eina tegund verðbréfa. Leggur nefndin til að nafn þessara nýju bréfa verði Íbúðabréf og vísi þannig bæði til tilgangans með útgáfu bréfanna og útgefanda þeirra.

Endurskipulagning á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs. Álit nefndar um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs. Október 2003, s. 5

Aðvaranir Seðlabankans lutu heldur ekki að skipulagsbreytingunni heldur mögulegri tímasetningu á innleiðingu 90% lána. Vert er að rifja upp eftirfarandi úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis:

“Meginniðurstöður Seðlabankans voru að þótt breytingarnar væru ef til vill ekki líklegar til að hafa “mikil áhrif á lánsfjárefnirspurn væri ákaflega mikilvægt að tímasetja þær með tilliti til efnahagslegra aðstæðna.”

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 120

³ Nefndina skipuðu Tómas Örn Kristjánsson forstöðumaður peningamálasviðs Seðlabanka, Bergþóra Bergsdóttir fjármálaráðuneyti, Ingi Valur Jóhannsson félagsmálaráðuneyti, Sigurður Geirsson Íbúðalánasjóði og Sigurður Arni Kjartansson forstöðumaður Lánasýslu ríkisins.

Einnig:

“Tímasetning var talin óheppileg þar sem verið væri að auka þenslu og eftirspurn á tímum mikilla stóriðjuframkvæmda og því myndi Seðlabankinn bregðast við með hærri stýrivöxtum en ella.”

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 120

Rifjað skal upp að þessi niðurstaða Seðlabanka var birt 28. júní 2004 einungis þremur dögum fyrir skipulagsbreytingarnar 1. júlí 2004. Engar breytingar voru gerðar á hámarkslánum né lánshlutfalli frá útkomu skýrslu Seðlabankans þar til bankarnir hófu innreið sína á íbúðalánamarkaðinn.

Rannsóknarnefnd Alþingis virðist ekki hafa kannað nógu ítarlega aðdraganda og forsendur þeirra skipulagsbreytingar sem urðu á fjármögnun og lánveitingum Íbúðalánasjóðs 1. júlí 2004 og tiltölulega breið samstaða var um að væri æskileg og greinir ekki milli þeirra breytinga og fyrirætlana um innleiðingu almennra 90% lána.

Þetta var hin raunverulega staða mála hvað varðar innleiðingu almennra 90% lána þann 12. ágúst 2004, rúmum mánuði eftir að breytingar voru gerðar á fyrirkomulagi fjármögnunar og útlána Íbúðalánasjóðs, þegar Eftirlitsstofnun EFTA úrskurðaði á þann veg að almenn íbúðalán Íbúðalánasjóðs stæðust skilyrði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og að innleiðing 90% lána Íbúðalánasjóðs væri heimil.

Athygli skal vakin á því að á þessum tíma hafði ekki verið lagt fram frumvarp um breytingar á lögum sem heimiluðu Íbúðalánasjóði að veita almenn lán fyrir allt að 90% af verðmæti hóflegar íbúðar né heldur samþykktar áætlanir um innleiðingu slíkra lána eða hvernig hækkun hámarkslána skyldi háttáð.

Hins vegar var þróun efnahagsmála á þann veg að stjórnvöldum var ljóst að æskilegt væri að fresta innleiðingu 90% lána og hækkun hámarkslána til ársins 2006 og 2007. Skýr vísbending um þetta er sú staðreynd að hámarkslán Íbúðalánasjóðs var ekki hækkað 1. júlí 2004 þegar kerfisbreyting á fjármögnun og útlánum Íbúðalánasjóðs var gerð, þrátt fyrir að sú breyting hefði í för með sér verulega raunlækkun á virði hámarkslána Íbúðalánasjóðs þegar skipt var úr húsbréfakerfi í bein peningalán eins og síðar verður komið að.

Ef stjórnvöld hefðu ætlað að viðhalda raunkaupmætti hámarksláns við kerfisbreytinguna þá hefðu þau hækkað hámarkslánið samhliða breytingunni 1. júlí 2004.

Allar áætlanir stjórnvalda um hófsama innleiðingu almennra 90% lána Íbúðalánasjóðs og frestun á hækkun hámarkslána sjóðsins urðu að engu 24. ágúst 2004, tólf dögum eftir niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA um að almenn íbúðalán Íbúðalánasjóðs væri heimil.

Þann dag hóf KB banki að veita lán með veði í íbúðarhúsnæði á helmingi lægri vöxtum en slík lán bankans höfðu áður verið og án eiginlegra hámarkslánsfjárhæðar Þá gerði KB banki ekki kröfu um að lánveiting væri háð byggingu, endurbótum eða viðskiptum með íbúðarhúsnæði. Þannig var afar hóflegt þak á hámarkslánum sem almenningi stóðu til boða, 9,7 milljónir hjá Íbúðalánasjóði í raun afnumið með afdrifaríkum afleiðingum.⁴

Aðrir bankar fylgdu strax í kjölfarið.

⁴ Samanburðardæmi á lánum Íbúðalánasjóðs og KB banka í september 2004 er að finna í viðauka II.

Á einni nóttu voru áform stjórnvalda til skynsamlegrar efnahagsstjórnunar með stýringu húsnæðislána og æskilegrar aðlögunar á innleiðingu 90% lána Íbúðalánasjóðs í takt við efnahagsástand hverju sinni útilokuð af bankakerfinu. Þessar afdrifaríku breytingar bankakerfisins voru gerðar án aðvörunar og án nokkurs samstarfs bankakerfisins við stjórnvöld, seðlabanka, fjármálaeftirlit eða aðra þá aðila sem að efnahagsmálum koma.

Eftir 24. ágúst 2004 þegar bankarnir lögðu til atlögu við Íbúðalánasjóð með skilyrðum um 1. veðrétt og uppgreiðslu lána Íbúðalánasjóðs til þeirra sem kusu að nýta sér haftalaus lágvaxtalán þeirra hafði það enga efnahagslega þýðingu að fresta innleiðingu 90% lána Íbúðalánasjóðs og leiðréttingu hámarkslána sjóðsins langt umfram fyrirbyggjandi áætlanir um hækkun hámarksláns á árunum 2006 -2007.

Undirstrikað skal að almenn 90% lán Íbúðalánasjóðs voru ekki innleidd fyrir en í desembermánuði 2004 eftir að bankarnir höfðu lánað ný íbúðalán að fjárhæð alls um 85,7 milljarða króna á fyrstu þremur mánuðum eftir að þeir hófu þessi útlán. Um áramót 2004/2005 höfðu bankarnir lánað alls 115,7 milljarða króna í íbúðalánum. Bankarnir höfðu þannig hækkað mánaðarleg útlán sín úr 90 milljónum í ágústmánuði í að meðaltali nær 30 milljarða á mánuði. Það er nær 300 föld aukning.

Því miður virðist rannsóknarnefnd Alþingis ekki hafa kynnt sér nægilega vel framangreinda atburðarrás þar sem ljóst var að áætlanir stjórnvalda voru að auka ekki á þenslu með hraðri og óhóflegri innleiðingu almennra 90% lána heldur þvert á móti að leitast við að haga innleiðingu þannig að efnahagsleg áhrif hennar yrðu sem minnst.

Rannsóknarnefnd Alþingis leggur hins vegar grunn að gagnrýni sinni með tilvísun í einhliða vitnisburð hagfræðings Seðlabanka Íslands um hans persónulegu upplifun á fundi með félagsmálaráðherra og forsvarsmönnum Íbúðalánasjóðs og ábendinga í skýrslu sem birt er í lok júnímánaðar 2004 rúmum mánuði áður en íslensku bankarnir umbylta íslensku íbúðalánakerfi og komu af stað gegndarlausum hækkunum á fasteignaverði og stóraukinni verðbólgu.

Staðhæfingin *“Breytingarnar á útlánareglunum voru með stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna. Þau mistök voru gerð með fullri vitund um líklegar afleiðingar aðgerðanna”* hefði væntanlega aldrei litið dagsins ljós í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis ef nefndin hefði kynnt sér nánar fyrirbyggjandi gögn og rætt við þá aðila sem unnu að undirbúningi breytinga á íbúðalánnum hjá Íbúðalánasjóði.

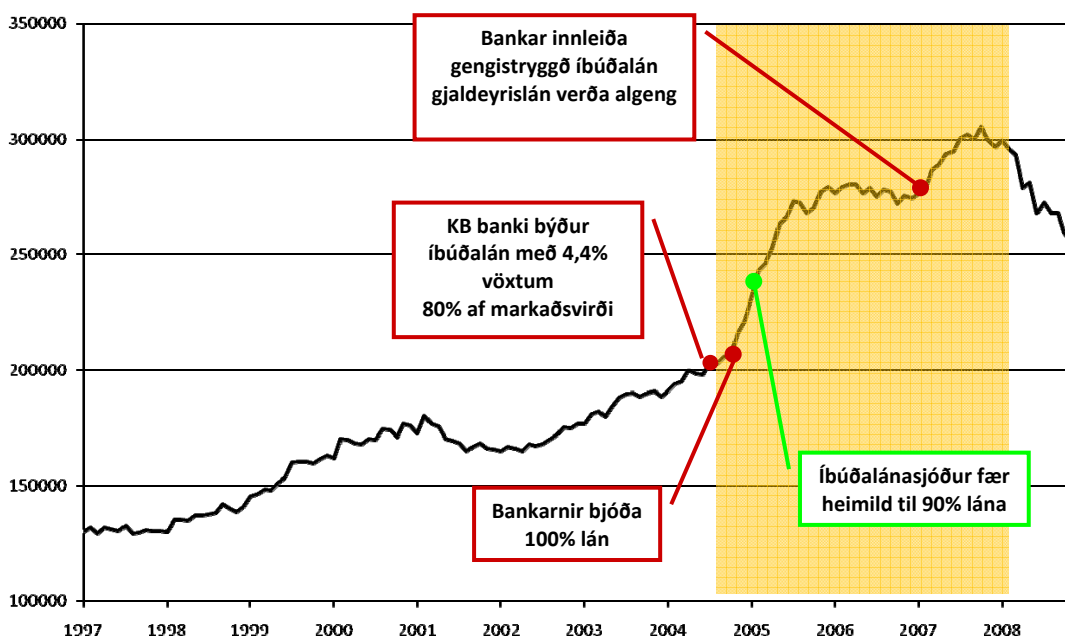
Í eftirfarandi köflum er dregin fram í ítarlegri texta, línuritum og gröfum þróun og samanburður útlána Íbúðalánasjóðs og bankakerfisins frá miðju ári 2004 til 2008.

Þensluáhrif íbúðalána bankakerfisins 2004 - 2008

Gagnstætt því sem rannsóknarnefnd Alþingis heldur fram þá er innkoma bankanna á íbúðalánamarkað og gegndarlaus útlán þeirra til heimila meginástæða stórhækkunar á húsnæðisverði og þenslu frá því í ágúst 2004 fram á árið 2008, en ekki Íbúðalánasjóður og þær breytingar sem gerðar voru á fyrirkomulagi og útlánareglum hans.

Þetta má sjá á eftirfarandi mynd sem sýnir þróun fasteignaverðs á höfuðborgarsvæðinu og það tímabil sem bankar voru virkir þátttakendur á Íbúðalánamarkaði:

Verð íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu



Heimild: FMR og Hagfræðistofnun HÍ. Verðlag ársins 2008

Eins og sést þá tekur húsnæðisverð stökk í kjölfar þess að bankarnir hefja að lána íbúðalán og hefur það hækkað umtalsvert áður en Íbúðalánasjóður fær heimild til 90% lána. Reyndar höfðu 90% lán Íbúðalánasjóðs engin áhrif á verðlag íbúða á höfuðborgarsvæðinu þar sem sjóðurinn veitti einungis nokkra tugi slíkra lána þar.

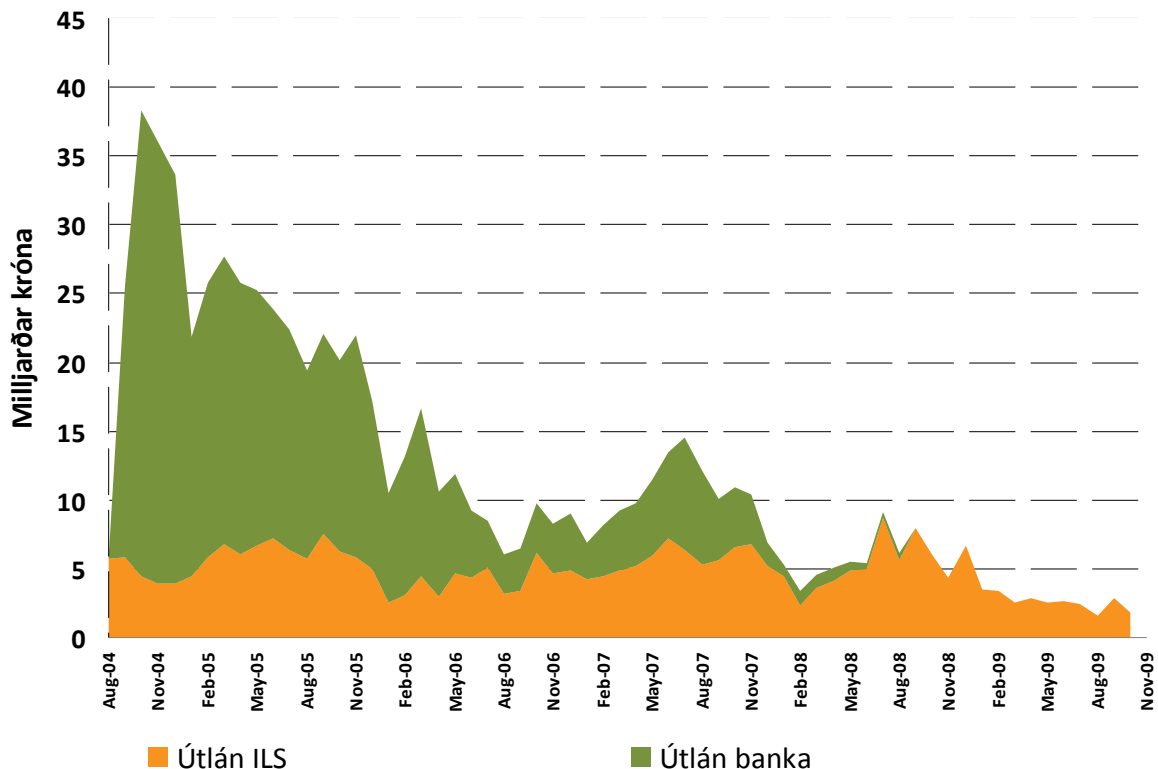
Þótt rannsóknarnefnd Alþingis haldi fram að breytingar á lánaþyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs hafi verið orsök þeirrar miklu þenslu sem varð á fasteignamarkaði og í efnahagslífinu á síðari hluta ársins 2004 og allt fram á árið 2008, þá var greiningardeild KB banka á annarri skoðun í desember 2004 eins og eftirfarandi frétt á Stöð 2 staðfestir:

“Fasteignaverð hefur aldrei hækkað jafnhvort á höfuðborgarsvæðinu og undanfarna þrjú mánuði. Verðið hefði hins vegar lækkað eða staðið í stað ef íbúðalán bankanna hefðu ekki komið til, að mati greiningardeildar KB-banka...”

Það er ekki að ástæðulausu að greiningardeild KB banka kemst að þessari niðurstöðu.

Þar til í ágústmánuði 2004 höfðu eiginleg íbúðalán bankanna verið nánast óþekkt og vextir þeirra afar háir, 7,5% - 9,5%, auk verðtryggingar. Útlán bankakerfisins skilgreind sem íbúðalán voru einungis 9 talsins að fjárhæð samtals 90 milljónir í ágústmánuði 2004 en höfðu náð rúmum 100 milljörðum þegar ofangreind greining KB banka var gerð um miðjan desember 2004!

Þróun íbúðalána banka og Íbúðalánasjóðs ágúst 2004 – september 2009



Á tímabilinu frá því KB banki hóf þann 24. ágúst 2004 að veita 80% íbúðalán á 4,4% vöxtum upphaflega með almenna viðmiðunarfjárhæð 26 milljónir og möguleika á enn hærri lánum fram til 31. desember 2004 hafði bankakerfið veitt ný íbúðalán samtals að fjárhæð kr. 115,7 milljarða króna.

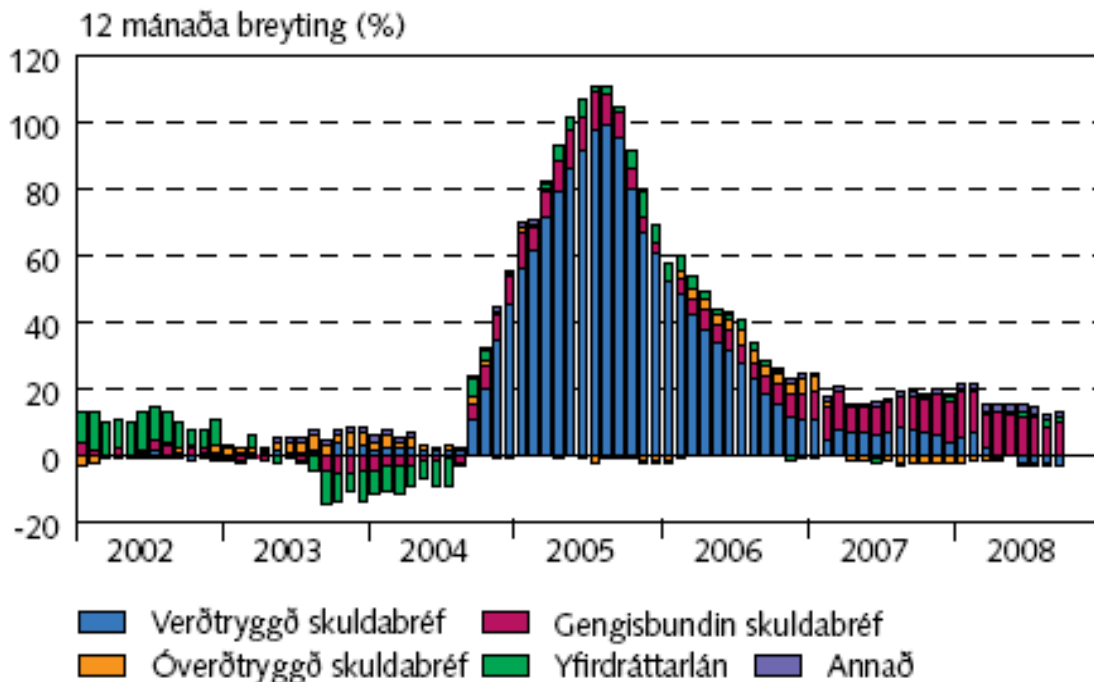
Eins og glöggjt má sjá eru útlán bankakerfisins gífurleg frá því þeir koma inn á íbúðalánamarkaðinn á ágúst 2004.

Þess má geta að þótt svo virðist á myndinni hér að framan sem bankar hafi dregið verulega úr íbúðalánnum sínum á árinu 2007, þá var ekki svo því í stað íbúðalána í íslenskum krónum sem fram koma á myndinni stórjukust gengistryggð lán bankanna eins og sjá má á línuriti síðar.

Krafturinn í innkomu bankanna á íbúðalánamarkað haustið 2004 sést ekki síður í eftirfarandi mynd Seðlabankans sem sýnir 12 mánaða breytingum í útlánnum innlánsstofnana til heimila en inni í þeim tölum eru ekki einungis íbúðalán heldur öll lán bankanna til heimila.

Tólf mánaða breyting náði 110% á tímabilinu um mitt ár 2004 fram á mitt ár 2005.

Útlán innlánsstofnana til heimila



Framlag einstakra liða til útlánsvaxtar. Flokkurinn annað samanstendur af víxlum, innlestum ábyrgðum og eignaleigusamningum. Mánaðarlegar tölur.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Á sama tíma og íbúðalán bankanna fóru úr 90 milljónum í ágúst 2004 í samtals 85,7 milljarðar á tímabilinu september til loka nóvember, drógust heildarútlán Íbúðalánasjóðs saman um 38,3 milljarða króna, en ný útlán Íbúðalánasjóðs voru einungis 14,3 milljarðar eða um 14% af nýjum útlánnum íbúðalána á tímabilinu. Þá er ekki tekið tillit til nýrra lána lífeyrissjóða þannig að hlutfall Íbúðalánasjóðs var í raun enn lægra.

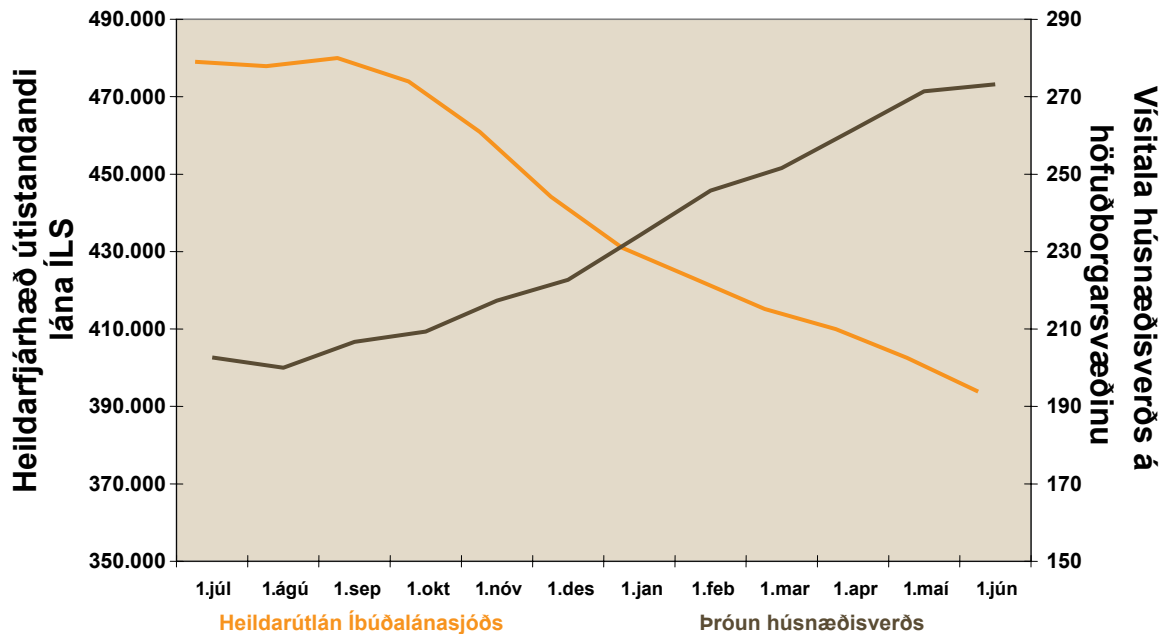
Þetta var áður en Íbúðalánasjóður fékk heimild til almennra 90% lána,

Þess má geta að þótt bankarnir miðuðu við 80% - 100% láns hlutfall á þessum tíma þá buðu þeir viðskiptavininum sínum að hækka matsverð eigna sinna með því að kaupa sérstaka auka brunatryggingu til að hækka lánamöguleika sína. Á sama tíma hefti brunabótamat mjög lán íbúðalánasjóðs þegar kaupverð var yfir brunabótamati sem var almennt reglan á höfuðborgarsvæðinu.

Samdrátt í heildarútlánnum Íbúðalánasjóðs á sama tíma og húsnæðisverð hækkaði verulega má sjá á eftirfarandi mynd:

Heildarútlán Íbúðalánasjóðs

Samanburður á samdrætti útlána Íbúðalánasjóðs og hækkun húsnæðisverðs júlí 2004 - júní 2005

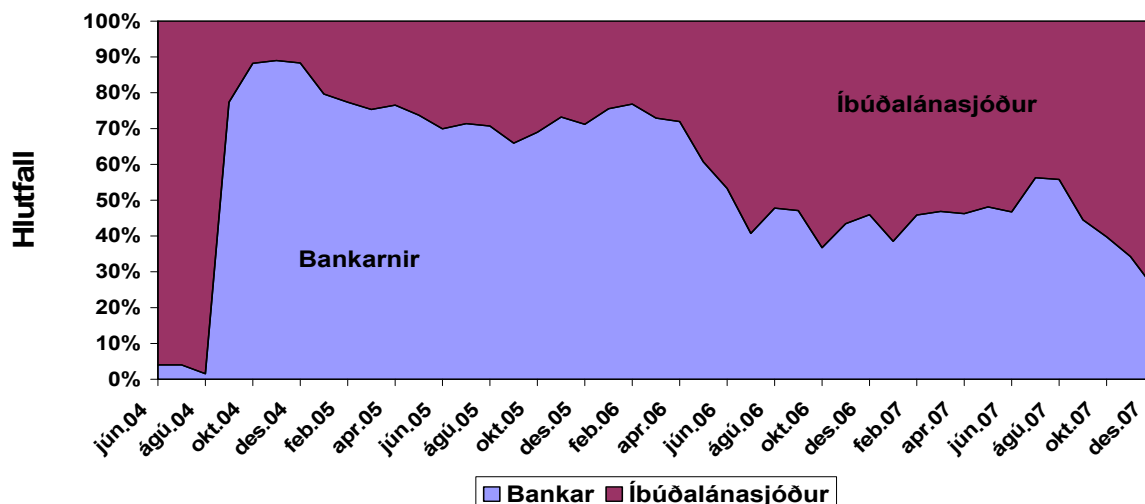


Útistandandi lán Íbúðalánasjóðs lækka hratt á sama tíma og verð íbúðarhúsnæðis hækkar hratt. Á einu ári lækkuðu útistandandi lán Íbúðalánasjóðs um 80 milljarða og héldu áfram að lækka fram í marsmánuð 2006. Þá höfðu útistandandi lán lækkað um rúma 100 milljarða.

Það er afar hæpið að halda því fram að íbúðalán Íbúðalánasjóðs sem dragast svona mikið saman valdi hækkun húsnæðisverðs og því vandséð að staðhæfing rannsóknarnefndar Alþingis um að Íbúðalánasjóður beri ábyrgð á þenslu á haustmánuðum 2004 og á árinu 2005 standist þegar heildarútlán sjóðsins dragast saman um tugi milljarða.

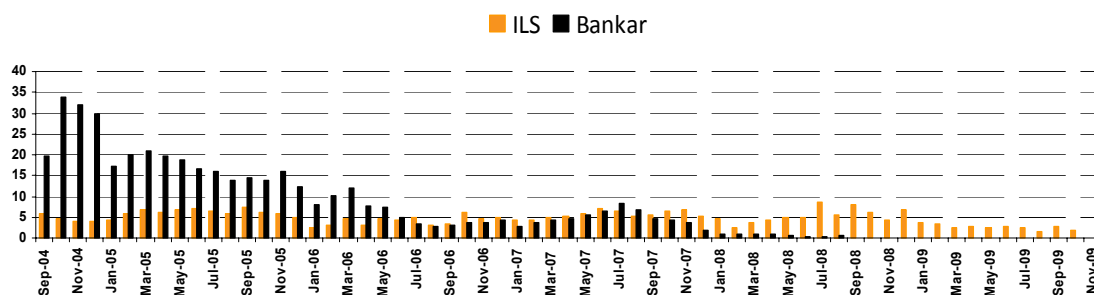
Staðreyndin er sú að það eru fyrst og fremst íbúðalán bankanna sem verða til að stórhækka fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu. Það er ljóst að viðamikil útlána bankanna hafi haft meira um þenslu á fasteignamarkaði og í efnahagslífinu að segja en hófleg útlán Íbúðalánasjóðs, en markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs hrapaði á sama tíma eins og sjá má á eftirfarandi mynd sem sýnir hlutfallslega skiptingu banka og Íbúðalánasjóðs í íbúðalánnum.

Hlutfallsleg skipting íbúðalána banka og Íbúðalánasjóðs ágúst 2004 - desember 2007



Tekið skal fram að um er að ræða skiptingu í útlánum þessara tveggja aðila í myndinni að ofan. Ekki er tekið tillit til fasteignatryggðra lána lífeyrissjóðanna. Hlutfall júní og júlí byggir á meðaltalsmarkaðshlutdeild bankanna í fasteignatryggðum útlánnum til heimila árið 2003 þar sem mánaðarlegar tölur um íbúðalán þeirra fást ekki fyrr en í ágústmánuði 2004

Reyndar voru ný útlán Íbúðalánasjóðs nokkuð stöðug og höfðu verið það um alllangt skeið. Breytingin felst í nýjum lágvaxtalánnum bankanna eins og sjá má í yfirliti yfir þróun í útánnum:

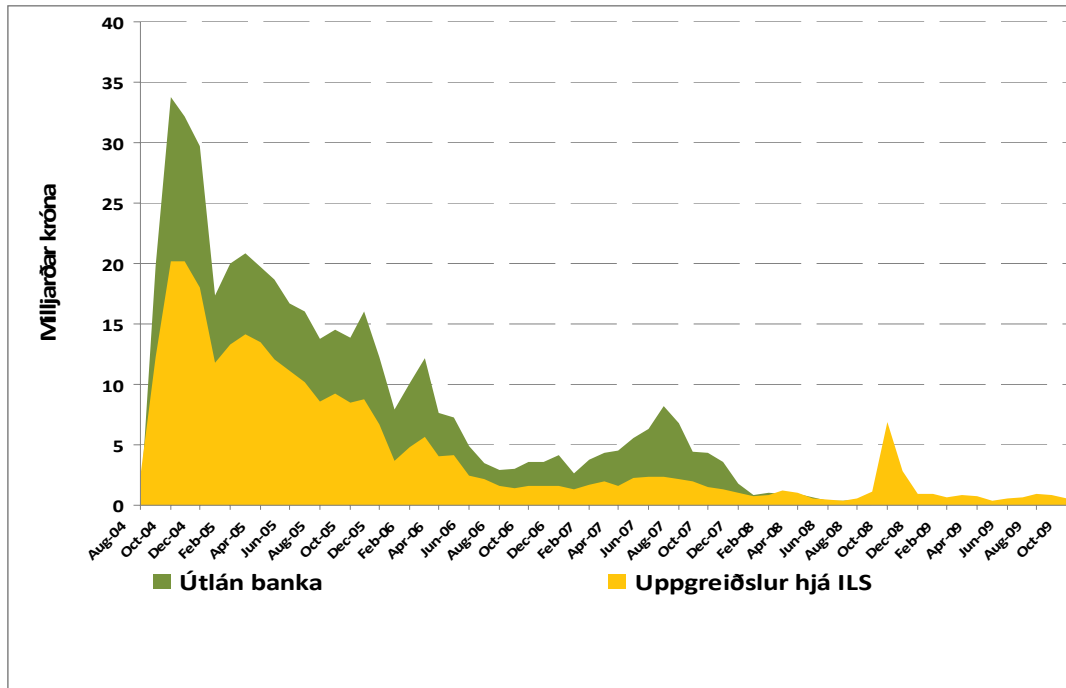


Sá grundvallarmunur var á íbúðalánnum bankanna og íbúðalánnum Íbúðalánasjóðs að bankalánin voru ekki sérstaklega tengd byggingu eða kaupum á íbúðarhúsnæði. Með bankalánunum var því unnt að losa um eigið fé sem áður var bundið í íbúðarhúsnæði og nýta það í neyslu eða aðrar fjárfestingar. Því er ekki að heilsa með lán Íbúðalánasjóðs sem voru einungis veitt vegna bygginga, kaupa og endurbóta á íbúðarhúsnæði.

Vegna þessa höfðu svokölluð íbúðalán bankanna ekki einungis áhrif til mikillar hækkunar húsnæðisverðs, heldur jókst verulega fjármagn til annarra hluta. Stóraukið fjármagn í umferð varð því til að ýta enn frekar undir efnahagslega þenslu, fjármagn sem bankarnir dældu út í hagkerfið.

Þá gerðu íbúðalán bankanna það að verkum að eigendur íbúðahúsnæðis gátu stóraukið greiðslugetu sína tímabundið með því að greiða upp eldri og oft á tíðum hagstæðari lán Íbúðalánasjóðs með nýjum lágvaxtalánnum bankanna til 40 ára.

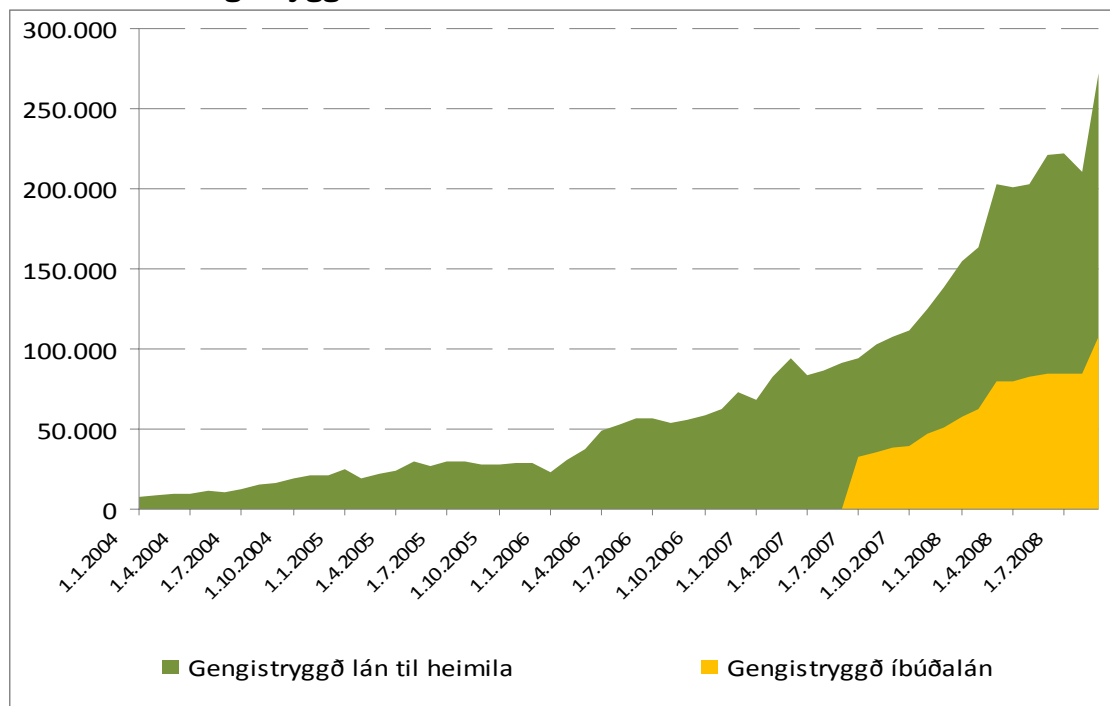
Þetta áhlaup bankakerfisins á Íbúðalánasjóð má sjá á samhengi íbúðalána banka og uppgreiðslna hjá Íbúðalánasjóði:



Íslensku bankarnir hófu að lána gengistryggð íbúðalán á vormánuðum 2006 og út árið 2007 og juku enn á þenslu með stóru aukningu gengistryggðra lána til heimila í stað íbúðalána í íslenskum krónum.

Ekki eru tiltækar tölur um hversu há slík íbúðalán voru á árinu 2006 en glögglega má sjá hversu gengistryggð íbúðalán jukust jafnt og þétt síðari hluta árs 2007 og fram eftir ári 2008.

Gengistryggð lán bankakerfisins til heimila 2004 – 2008



Af framangreindu er alveg ljóst að hækkun íbúðaverðs og aukin þensla í efnahagslífinu síðari hluta ársins 2004 og fram á árið 2008 er ekki af völdum Íbúðalánasjóðs og lána hans, heldur óheftri innkomu bankanna á íbúðalánamarkað í ágúst 2004 og gegndarlausum lánveitingum þeirra til heimila í kjölfarið, bæði í formi lána í íslenskum krónum og gengisbundinna lána.

Ályktun rannsóknarnefndar Alþingis um að þær breytingar sem gerðar voru á útlánareglum Íbúðalánasjóðs árið 2004 hafi verið þensluhvetjandi og að breytingarnar á útlánareglunum hafi verið með stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna er því greinilega röng.

Þróun vaxta, hámarkslána og 90% lána Íbúðalánasjóðs

Til að varpa skýrara ljósi á þá staðreynd að áhrif Íbúðalánasjóðs á efnahagslíf og þenslu á fasteignamarkaði eru í besta falli ofmetin í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er vert að rekja raunverulega vaxtaþróun útlána Íbúðalánasjóðs og áður Húsnæðisstofnunar, skoða þróun hámarkslána sjóðsins og rekja sögu 90% lána Húsnæðisstofnunar og síðar Íbúðalánasjóðs allt frá því 90% lán hófu göngu sína árið 1986.

Vaxtaþróun útlána Íbúðalánasjóðs

Vaxtalækkunarferli almennra útlána hófst ekki 1. júlí 2004 þegar húsbrefakerfið var aflagt eins og haldið er fram í Rannsóknarskýrslu Alþingis. Vaxtalækkunarferlið hófst löngu fyrr og hafði ekkert með breytingu á útlánakerfi Íbúðalánasjóðs og fyrirhuguð almenn 90% lán að gera.

Sambærilegs misskilnings hefur lengi gætt um vexti og vaxtaþróun útlána Íbúðalánasjóðs. Staðreyndin er sú að raunvextir almennra útlána Íbúðalánasjóðs og áður Húsnæðisstofnunar hafa allt frá upphafi húsbrefakerfisins verið ákvarðaðir á markaði en ekki verið handstýrt af stjórnvöldum né stjórn Íbúðalánasjóðs. Ástæða þessa misskilning er eðli húsbrefa.

Því miður hafa bæði innlendir og erlendir aðilar oft á tíðum ekki áttað sig á eðli húsbrefanna auk þess sem sendinefndir erlendra stofnana hafa jafnframt horft fram hjá hinni íslensku verðtryggingu húsnæðislána.

Í húsbrefakerfinu veitti Íbúðalánasjóður ekki lán í eiginlegum skilningi, heldur skipti á stöðluðum fasteignaveðbrefum með veði í íbúðarhúsnæðum og húsbrefum. Húsbref voru frá upphafi verðtryggð með föstum nafnvöxtum og gengu kaupum og sölum á markaði.

Nafnvextir húsbrefanna voru lengstum 5,1%, en raunvextir þeirra tóku mið af ávöxtunarkröfu til þeirra á markaði hverju sinni og endurspegluðust í afföllum eða yfirverði. Þegar ávöxtunarkrafan var hærri en 5,1% þá voru afföll af bréfunum sem jafngilti fyrirfram teknum vöxtum. Ef krafan var lægri þá fékkst yfirverð fyrir húsbrefin sem jafngilti útgreiðslu á vaxtamun.

Reyndar kemur þetta eðli húsbrefakerfisins fram í umfjöllun Rannsóknarskýrslu Alþingis þar sem segir:

“Útlánsvextir Íbúðalánasjóðs hafa frá þessari breytingu á fjármögnun sjóðsins verið ákvarðaðir sem álag ofan á markaðsvexti sem fengust í síðasta útboði sjóðsins á íbúðabrefum. Áður voru lán frá sjóðnum afgreidd í formi skuldabréfa og afföll þeirra endurspegluðu markaðsvexti. Eftir breytingu varð kerfið því gegnsærra þar sem lántakandinn fékk greidda peningaupphæð.”

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 120

En einhverra hluta vegna er ekki tekið tillit til þessa á ályktunum rannsóknarnefndarinnar heldur einblínt á breytingu á 5,1% nafnvöxtum húsbrefa yfir í 4,8% raunvexti almennra íbúðalána þann 1. júlí 2004, sbr:

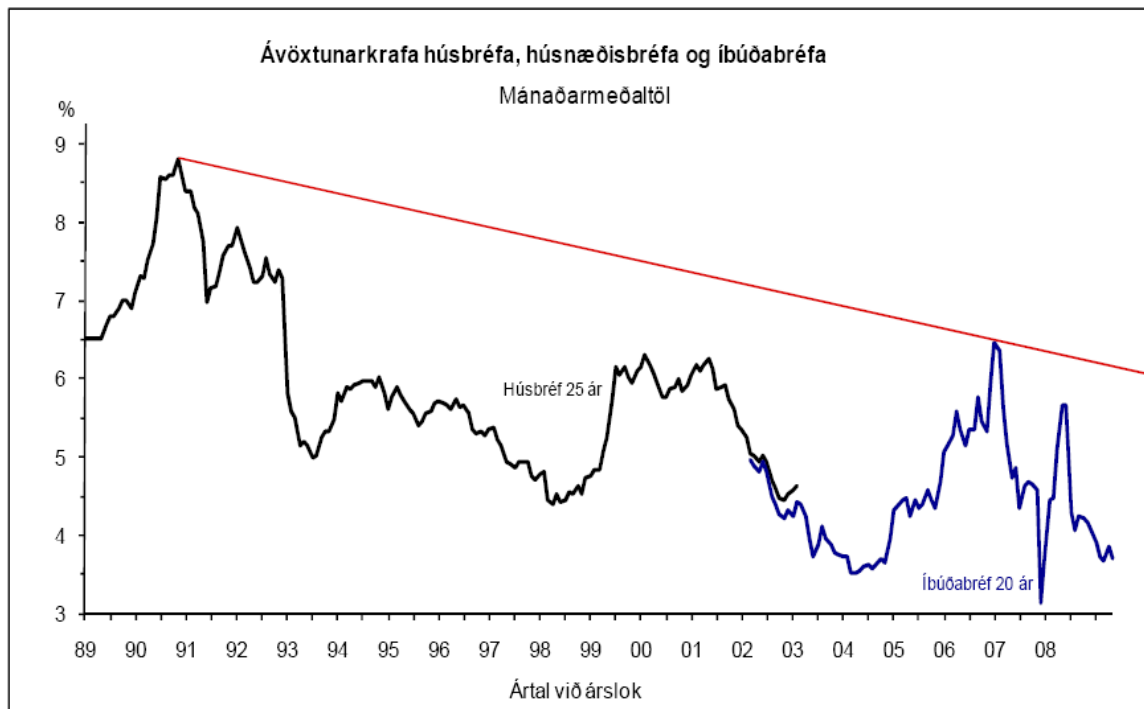
“Um miðjan júlí 2004 lækkaði sjóðurinn vexti á útlánum úr 5,1% í 4,8%”

Rannsóknarskýrsla Alþingis. 2010. 1.bindi s. 120

Staðreyndin er reyndar sú að í rauninni var um að ræða hækkun raunvaxta íbúðalána Íbúðalánasjóðs þegar vextir voru ákvarðaðir 4,8%, ekki lækkun eins og staðan var í júlí 2004 þar sem yfirverð var á húsbrefum við kerfisbreytinguna.

Fyrsta ákvörðun um útlánavexti hinna nýju almennu íbúðalána var ákvörðuð án undangengins útboðs þar sem viðskipti með íbúðabréf hófust fyrst þann sama dag. Ákvarðaðir 4,8% útlánavextir voru mun hærrí vextir en ávöxtunarkrafa húsbrefa og húsnæðisbrefa á markaði á þeim tíma gaf tilefni til, enda lækkuðu vextir niður í 4,4% í kjölfar fyrsta fjármögnunarútboðs Íbúðalánasjóðs.

Þróun raunvaxta íbúðalána Íbúðalánasjóðs má sjá í eftirfarandi grafi sem sýnir ávöxtunarkröfu og þar af leiðir raunvexti húsbrefa til 25 ára og ávöxtunarkröfu til húsnæðisbrefa og íbúðabrefa til 20 ára.



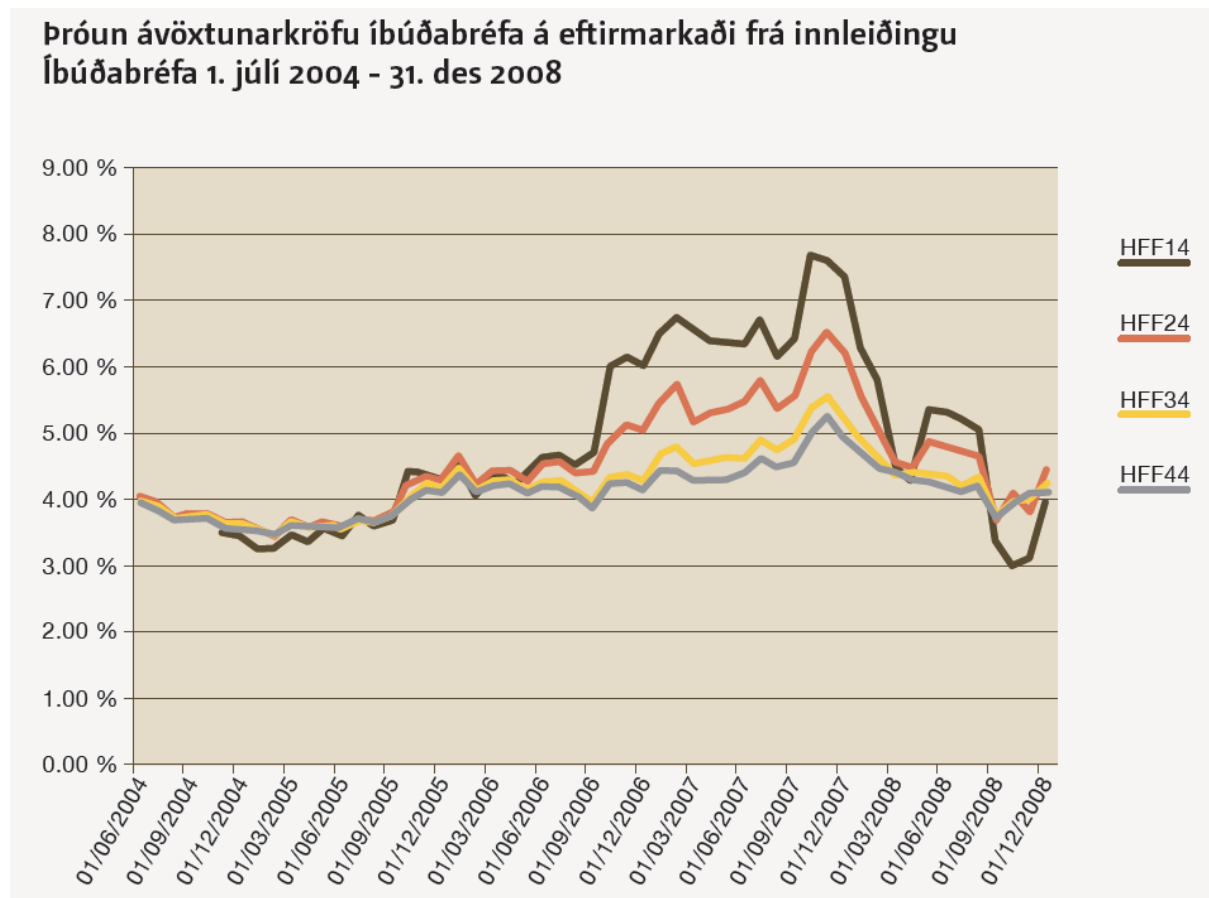
Heimild: Askar Capital hf.

Esther Finnbogadóttir, Guðrún Inga Ingólfssdóttir, Yngvi Harðarson. 2010. *Verðtrygging á Íslandi. Kostir og gallar.* s. 10

Eins og glögggt má sjá hófst raunvaxtalækkunarhrina íbúðalána Íbúðalánasjóðs um mitt ár 2001 þegar raunvextir húsbrefalána sjóðsins lækkuðu úr rúmlega 6% vel niður fyrir 5% á árinu 2003 þegar þeir náðu áður óþekktu lágmarki.

Þessi raunvaxtalækkun húsbrefalána Íbúðalánasjóðs hélt áfram og var í sögulegu lágmarki þegar húsbrefakerfið var lagt af og Íbúðalánasjóður hóf að veita almenn íbúðalán í formi peningalána.

Ávöxtunarkrafan hélt áfram að lækka og sögulegt lágmark ávöxtunarkröfu hélst fram á árið 2005 þegar ávöxtunarkrafa tók að hækka að nýju:



Íbúðalánasjóður 2009. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2008. s. 15

Sú kerfisbreyting sem varð á útlánnum Íbúðalánasjóðs þegar húsbrefakerfið var lagt niður hefur að líkindum skilað lægri raunvöxtum íbúðalána en ella hefði orðið í óbreyttu húsbrefakerfi. Hins vegar hefðu raunvextir húsbrefa haldið áfram að lækka og jafnvel á tímabilum orðið lægri en útlánvextir Íbúðalánasjóðs.

Ástæða þess er sú að vextir Íbúðalánasjóðs er ákvarðaðir á grunni ávöxtunarkröfu við útboð íbúðabréfa til fjármögnunar útlána sjóðsins á meðan endanlegir raunvextir húsbrefa tóku mið af daglegri ávöxtunarkröfu hverju sinni. Dagleg ávöxtunarkrafa á markaði hefur iðulega verið lægri en sú ávöxtunarkrafa sem gerð var í undangengnu útboði Íbúðalánasjóðs. Nokkuð getur liðið milli slíkra útboða þar sem tíðni þeirra tekur mið af fjárþörf Íbúðalánasjóðs en ekki ávöxtunarkröfu á markaði.

Þess ber einnig að geta að raunvaxtalækkun húsbrefa hefur bein áhrif til hækkunar staðgreiðslufjárhæðar umfram hámarkslán í fasteignaviðskiptum þar sem lægri ávöxtunarkrafa skilaði fleiri krónum í vasa lántakanda en reiknað verð húsbrefa gaf til kynna, á meðan lækkun útlánvaxta í núverandi kerfi hefur einungis áhrif á greiðslubyrði skuldara til lengri tíma.

Húsbréf að fjárhæð 1 milljón króna sem viðskiptavinur Íbúðalánasjóðs fékk í hendur frá sjóðnum gat gefið viðskiptavininum til dæmis 1,1 milljón króna ef ávöxtunarkrafa á markaði var lág og yfirverð á bréfunum.

Slíkt yfirverð var á markaði mánuðina fyrir breytingu á fyrirkomulagi útlána Íbúðalánasjóðs 1. júlí 2004. Þannig varð í raun veruleg raunlækkun á hámarksláni Íbúðalánasjóðs við kerfisbreytinguna 1. júlí 2004 þar sem hámarkslán var ekki hækkað samhliða breytingunum.

Miðað við ávöxtunarkröfu á markaði má ætla að þegar hámarkslán Íbúðalánasjóðs var hækkað í 11,5 milljónir í október 2004 þá hafi það hámarkslán gefið viðskiptavinum Íbúðalánasjóðs sambærilega krónutölu og 9,7 milljón króna hámarkslán í húsbréfakerfinu í júní 2004.

Enda lækkaði fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu í júlí 2004, en tók gífurlegt stökk þegar bankarnir hófu að lána á helmingi lægri vöxtum en áður 80% íbúðalán án hámarkslánsfjárhæðar og hækkuðu láns hlutfall síðar í 100%.

Sú verðhækkun varð á sama tíma og hámarksláns hlutfall Íbúðalánasjóðs var einungis 70%, sjóðurinn hætti að veita 90% í formi viðbótarlána og raunfjárhæð hámarkslán lækkaði verulega.

Þróun hámarkslána Íbúðalánasjóðs

Hámarkslán Íbúðalánasjóðs hefur frá upphafi miðað við að aðstoða fólk við að koma sér upp hóflegu íbúðarhúsnæði.

Þegar Íbúðalánasjóður tók til starfa 1. janúar 1999 var fjárhæð hámarksláns sjóðsins til kaupa á notaðri íbúð 66% af meðalkaupverð 4 herbergja 120 fermetra íbúð. Hámarkslán til byggingaar eða kaupa á sömu stærð húsnæðis var öllu hærra og samsvaraði 79% af meðalkaupverði slíkrar íbúðar.

Hafa ber í huga að á þessum tíma var hámarkslánshlutfall 70% fyrir fyrstu kaupendur en annars 65%.

Allar götur síðan hafa hækkanir á hámarksláni Íbúðalánasjóðs orðið eftir að húsnæðisverð hækkaði og kaupmáttur þess rýrnað verulega. Hækkanir á hámarksláni hafa því komið í kjölfar verðhækkana á húsnæði og miðast við að sjóðurinn uppfyllti lögbundið hlutverk sem skilgreint er í lögum um húsnæðismál:

Tilgangur laga þessara er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.

Úr 1. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál.

Ef hámarkslán Íbúðalánasjóðs hefðu ekki fylgt að hluta til eftir hækkunum á fasteignaverði hefði sjóðurinn ekki verið að rækja hlutverk sitt um “...að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.”

Á eftirfarandi töflu og mynd má sjá hvernig leiðrétting á hámarkslánum hefur þróast.

Einungis einu sinni á tímabilinu hefur upphaflegu markmiði um kaupmátt hámarksláns verið náð, það er í desember 2004 þegar Íbúðalánasjóði var með lagabreytingu loks heimilað að innleiða almenn 90% lán.

Þá höfðu íbúðalán bankanna verið við lýði í 5 mánuði, eiginlegt hámarkslán bankanna ótakmarkað, en upphafleg viðmiðunarfjárhæð lána þeirra rúmlega tvöföld hámarkslánveiting Íbúðalánasjóðs.

Reyndar hefur lækkun húsnæðisverðs orðið til þess að á vormánuðum 2010 var kaupmáttur hámarksláns orðinn sambærilegur og í upphafi starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Hafa ber í huga að í töflunni er miðað við fasta skilgreinda stærð 4 herbergja 120 fermetra íbúða, en í línuritinu sýnir viðmið við meðalverð allra 4 herbergja íbúða á höfuðborgarsvæðinu.

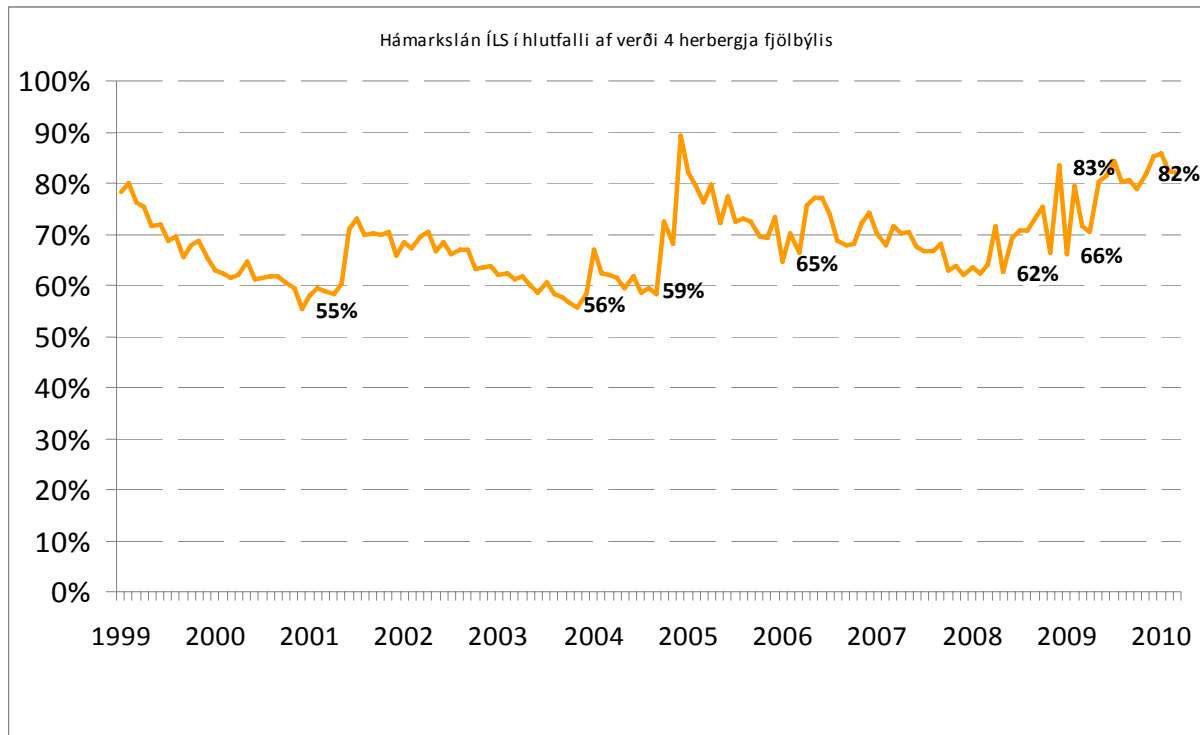
Þróun hámarksláns gagnvart meðalverði 4 herbergja 120 fermetra íbúðar á höfuðborgarsvæðinu.

Breytingar á hámarksláni	Hámarkslán Íbúðalánasjóðs		Meðalverð 4 herbergja íbúðar	Hámarkslán sem hlutfall af meðalverði	
	Dags.	Nýtt		Notað	Nýtt
1. janúar 1999	7.450.000	6.200.000	9.413.760 kr.	79%	66%
1. maí 2001	8.175.022	6.803.374	12.721.080 kr.	64%	53%
30. maí 2001	9.000.000	8.000.000	12.721.080 kr.	71%	63%
31. desember 2003	9.000.000	8.000.000	14.719.680 kr.	61%	54%
1. janúar 2004	9.700.000	9.200.000	14.719.680 kr.	66%	63%
4. október 2004	9.700.000	9.200.000	17.254.320 kr.	56%	53%
5. október 2004	11.500.000	11.500.000	17.254.320 kr.	67%	67%
5. desember 2004	11.500.000	11.500.000	17.841.480 kr.	64%	64%
6. desember 2004	14.900.000	14.900.000	17.841.480 kr.	84%	84%
11. apríl 2005	14.900.000	14.900.000	21.115.560 kr.	71%	71%
12. apríl 2005	15.900.000	15.900.000	21.115.560 kr.	75%	75%
11. apríl 2006	15.900.000	15.900.000	24.126.360 kr.	66%	66%
12. apríl 2006	18.000.000	18.000.000	24.126.360 kr.	75%	75%
26. júní 2006	18.000.000	18.000.000	25.180.920 kr.	71%	71%
27. júní 2006	17.000.000	17.000.000	25.180.920 kr.	68%	68%
27. febrúar 2007	17.000.000	17.000.000	25.148.400 kr.	68%	68%
28. febrúar 2007	18.000.000	18.000.000	25.148.400 kr.	72%	72%
2. júní 2008	18.000.000	18.000.000	28.646.040 kr.	63%	63%
3. júní 2008	20.000.000	20.000.000	28.646.040 kr.	70%	70%
1. apríl 2010	20.000.000	20.000.000	23.995.200 kr.	83%	83%

Bláa línan sýnir stöðuna þegar hámarkslán er hækkað. Rauða lína sýnir þá stöðu sem meðalverð 4 herbergja 120 fermetra íbúðar var orðin gagnvart hámarksláni Íbúðalánasjóðs áður en leiðrétting var gerð með hækkun hámarkslánsins.

Þessa þróun má sjá línulega á eftirfarandi línuriti sem sýnir hámarkslán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af meðalverði 4 herbergja íbúða á höfuðborgarsvæðinu:

Hámarkslán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af meðalverði 4 herbergja íbúða í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu 1999 – 2010



Línuritið tekur mið af hámarksláni til kaupa á nýjum íbúðum sem var hærra en til kaupa á notuðum íbúðum þar til í desember 2004.

Hámarkslán Íbúðalánasjóðs fylgdi byggingarvísitölu allt fram til 1. maí 2001. Þó lánin tækju mið af byggingarvísitölu þá rýrnaði kaupmáttur þeirra á höfuðborgarsvæðinu verulega vegna hækkunar á markaðsverði húsnæðis.

Til að leiðrétta þetta misvægi að hluta var hámarkslán hækkað í 9 milljónir fyrir nýtt húsnæði og 8 milljónir fyrir notað húsnæði með nýrri reglugerð í maí 2001. Jafnframt var sjálfvirk hækkun hámarkslán í takt við byggingarvísitölu hætt.

Þrátt fyrir þessa hækkun hámarksláns þá náði hámarkslánið einungis 71% af meðalverði notaðrar 4 herbergja 120 fermetra íbúðar á höfuðborgarsvæðinu en hafði verið 79% í upphafi starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Hámarkslán Íbúðalánasjóðs var síðan ekki hækkað á ný fyrr en 1. janúar 2004. Þá hafði hámarkslánið rýrnað um 10%. Hækkun hámarkslánsins náði þó ekki að veða upp nema helming þeirrar rýrnunar og náði einungis 66% af meðalverðinu.

Hækkun hámarksviðmiðs fjárhæðar afgreiddra húsbrefa sem gefið er í skyn í Rannsóknarskýrslu Alþingis að hafi sett af stað tugprósenta hækkun á fasteignaverði tímabilið ágúst til desember 2004 var þó ekki nema 5% og var 79% af meðalverði 3 herbergja íbúðar á höfuðborgarsvæðinu, 21% lægra en sambærilegt lán hafði verið 1. janúar 1999.

Í kjölfar gegndarlausra hækkana á íbúðaverði í kjölfar þess að bankar hófu að lána óheft 80% - 100% lán til íbúðakaupa í ágúst 2004 var hámarkslán Íbúðalánasjóðs næst leiðrétt í október 2004. Hámarkslán Íbúðalánasjóðs námu þá 67% af kaupverði 4 herbergja íbúðar á höfuðborgarsvæðinu og var því enn 12% undir því sem upphaflega var lagt upp með í starfsemi Íbúðalánasjóðs árið 1999. Hámarkslánið var einnig 5% lægra sem hlutfall af kaupverði en þegar hámarkslán hafði verið hækkað árið 2001.

Hafa ber í huga að þegar hámarkslán Íbúðalánasjóðs var hækkað í 11,5 milljónir í október 2004 var hámarkslánshlutfall sjóðsins enn 70% og takmarkaðist lánið einnig af brunabótamati. En á sama tíma var hámarkslánshlutfall bankakerfisins 80% - 100% og takmarkaðist ekki af brunabótamati og var án hámarksfjárhæðar þó í fyrstu hafi viðmið íbúðalána bankanna verið 26 milljónir eða rúmlega tvisvar sinnum hærra en hámarkslán Íbúðalánasjóðs.

Það er því erfitt að sjá hverju hækkun hámarksláns Íbúðalánasjóðs skipti fyrir þróun fasteignaverðs, ekki hvað síst þar sem bankarnir höfðu náð yfirburðastöðu í íbúðalánunum á höfuðborgarsvæðinu og útlán Íbúðalánasjóðs á höfuðborgarsvæðinu á þessum tíma dregist verulega saman.

Þá ber einnig hafa í huga að í október 2004 höfðu orðið skipulagsbreyting á útlánunum sjóðsins þannig að í stað voru komin bein peningalán, en eins og bent hefur verið þá lækkaði raunverð hámarksláns Íbúðalánasjóðs við þá breytingu þar sem húsbref höfðu borið verulegt yfirverð fyrri hluta árs 2004.

Íbúðalánasjóður fékk lagaheimild til að veita almenn 90% lán í desember 2004. Þótt áætlanir stjórnvalda hafi vegna efnahagsaðstæðna verið að almenn 90% lán tækju ekki að fullu gildi fyrir en á vormánuðum 2007 eftir að stóriðjuframkvæmdir væru að baki og að hámarkslán Íbúðalánasjóðs yrðu 15,4 milljónir á vordögum 2007, þá hafði innkoma banka á íbúðalánamarkaði í ágúst 2004 breytt öllu umhverfi á íbúðalánamarkaði.

Fasteignaverð hafði hækkað um tugi prósentu í kjölfar innkomu bankanna. Fjármagn streymdi nær óheft frá bankakerfinu inn á íbúðalánamarkaðinn án hámarks lánsfjárhæða og láns hlutfall bankanna var orðið 100% þannig að efnahagsleg áhrif hámarkslána Íbúðalánasjóðs hafði ekkert gildi lengur. Hvað þá hæg innleiðing á hækkun hámarksveðsetningar lána Íbúðalánasjóðs sem reyndar takmörkuðust af stífum viðmiðum við brunabótamat.

Í ljósi þessa ákvað félagsmálaráðherra með reglugerð að veita Íbúðalánasjóði strax í desember heimild til að veita almenn 90% lán og að hækka hámarkslán sjóðsins. Hámarkslán var því hækkað í 14,9 milljónir sem var 11 milljónum lægra en upphafleg almenn viðmiðun íbúðalána bankanna, viðmið sem reyndar hafði ekki gildi lengur þar sem íbúðalán bankanna til stærri eigna voru almennt mun hærri.

Eins og síðar verður rakið þá urðu eiginleg almenn 90% lán Íbúðalánasjóðs nánast undantekning vegna takmarkana við brunabótamat og hás fasteignaverðs á höfuðborgarsvæðinu. Þar voru 80%-100% lán bankanna hins vegar áfram ráðandi.

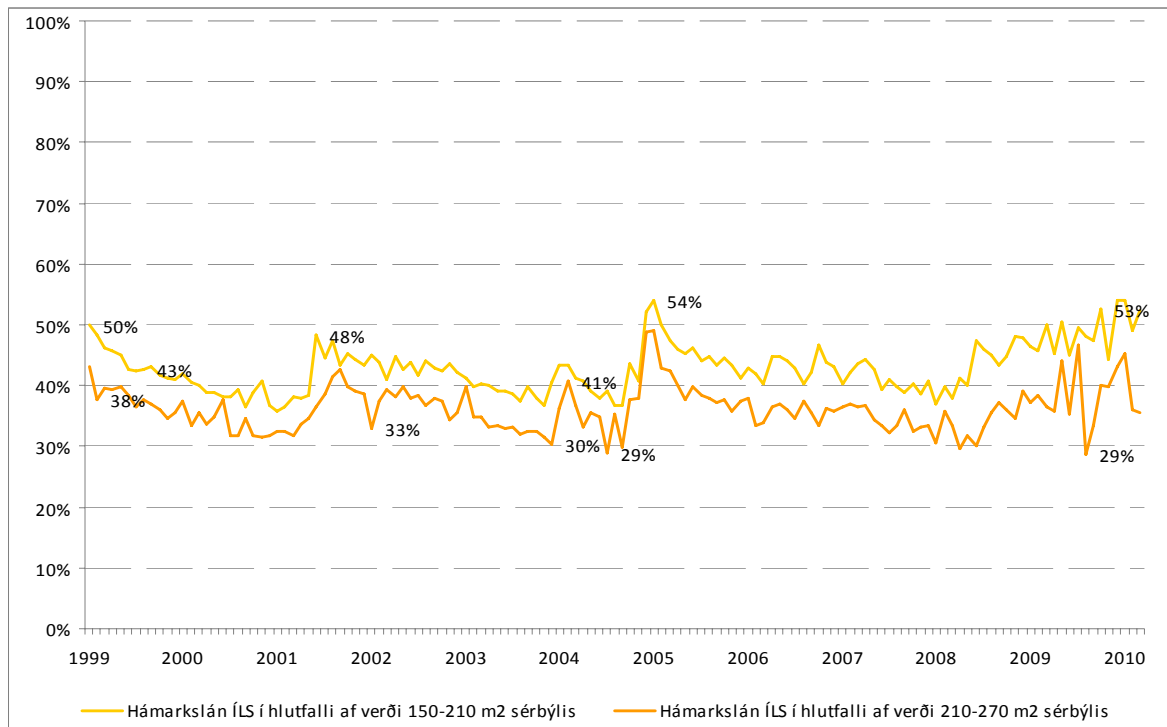
Sú mikla þensla sem varð á húsnæðismarkaði var ekki hvað síst vegna hækkunar á verði sérbyla, en þar til bankar hófu að veita ótakmörkuð íbúðalán þá hafði hámarkslán Íbúðalánasjóðs takmarkað verulega möguleika almennings á að fjármagna kaup á stærri eignum.

Það er því athyglisvert að skoða þróun hámarksláns Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af meðalverði sérbylis á höfuðborgarsvæðinu, ekki hvað síst á árinu 2004.

Þá féll hlutfall hámarksláns af verði 210-270 fermetra sérbylis úr 36% í 29%, náði síðan 49% þegar hámarkslán var hækkað í desember 2004 og lækkaði síðan í kjölfarið niður í 35% um mitt ári 2006.

Undirstrikað skal að hér er um meðalverð að ræða og að verð á nýju húsnæði í sérbyli var töluvert hærra en meðalverð.

Hámarkslán Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af meðalverði sérbylis á höfuðborgarsvæðinu 1999 – 2010



Það er alveg ljóst að kaupendur sérbylis nýttu sér ekki 9,2 milljóna hámarkslán Íbúðalánasjóðs sem nam 29% af kaupverði til kaupa á notuðu húsnæði eftir að bankar hófu að veita lán sem nam að minnsta kosti 26 milljónir til slíkra kaupa og í reyndinni miklu hærri en lán þar sem hlutfallið var allt að 80%.

Það er jafn ljóst að þótt hámarkslán hafi verið hækkað í 11,5 milljónir og síðan í 14,9 milljónir í desember 2004 og þannig náð 49% af meðalverði sérbylis að kaupendur sérbylis nýttu sér ekki slík lán sjóðsins.

Það er því afar langsótt að kenna hækkunum á hámarkslánum Íbúðalánasjóðs um verulega hækkun á verði sérbylis sem fyrst og fremst var fjármagnað af bankakerfinu.

Þá ber einnig að hafa í huga að hér hefur verið fjallað um hóflega stærð sérbyla þrátt fyrir að stór hluti nýbygginga sérbyla hafi verið mun stærri og enn fjær lagi að hámarkslán Íbúðalánasjóðs og almenn lán sjóðsins hafi eitthvað haft um verðþróun og byggingu þess húsnæðis að segja.

Reyndar ber að geta þess í umfjöllun um þróun hámarksláns að í desember 2004 bauð Íbúðalánasjóður þeim bönkum og sparisjóðum sem vildu veita íbúðakaupendum lán á 2. veðrétti á eftir 14,9 milljón króna hámarksláni Íbúðalánasjóðs samstarf um afgreiðslu slíkra lána gegnum vefsvæðið www.ibudalan.is. SPRON og sparisjóðirnir ákváðu að taka þátt í samstarfinu.

Hafa verður í huga að þótt formlegt samstarf hafi verið milli Íbúðalánasjóðs og sparisjóðanna um sameiginlega þjónustugátt á netinu þar sem sparisjóðirnir veittu íbúðalán á 2. veðrétt þá gátu eðli málsins vegna þær lánastofnanir sem það kusu veitt íbúðalán á 2. veðrétt á eftir láni Íbúðalánasjóðs óháð því hvort um það væri samstarf um afgreiðslu lánanna eða ekki.

Þróun 90% lána Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður hóf ekki að veita 90% lán árið 2004 eins og ætla mætti við lestur Rannsóknarskýrslu Alþingis og þeirri umræðu sem verið hefur í fjölmiðlum og stjórnmálum frá árinu 2005 þegar forsvarsmenn bankakerfisins hófu að svara gagnrýni á þensluáhrif íbúðalána bankanna með því að kenna Íbúðalánasjóði og 90% lánnum stjórnvalda um þróunina.

Upphaf opinbera 90% lána má rekja allt til ársins 1986.

Staðreyndin er sú að við breytingar á útlánnum Íbúðalánasjóðs 1. júlí 2004 var viðbótalánakerfið afnumið og hætti sjóðurinn nánast að lána eiginleg 90% lán til almennings allt fram í desembermánuð 2004 þegar sjóðnum var loks veitt heimild til að veita almenn lán fyrir allt að 90% af kaupverði íbúða. Einungis voru veitt 90% lán til leiguíbúða.

Vegna stórhækkunar á markaðsverði íbúðarhúsnæðis sem orðið hafði á höfuðborgarsvæðinu þann tíma sem 90% lán Íbúðalánasjóðs lágu niðri síðari hluta árs 2004, vegna hóflegs hámarksláns og vegna strangra takmarkana vegna brunabótamats, þá veitti Íbúðalánasjóður einungis örfá eiginleg 90% lán á höfuðborgarsvæðinu frá því veitt var heimild til slíkra lána í desember 2004 og fram yfir hrun bankakerfisins á haustmánuðum 2008.

Reyndar voru eiginleg 90% lán á höfuðborgarsvæðinu einungis um 40 á árinu 2005. Af þeim 581 almennu lánnum sem náðu 90% veðsetningarhlutfalli á árinu 2006 áður en láns hlutfall var lækkað í 80% voru einungis 33 veitt á höfuðborgarsvæðið.

Það er því erfitt að færa rök fyrir því að 90% lán Íbúðalánasjóðs hafi verið orsök þeirra miklu hækkunar sem varð á íbúðaverði á haustmánuðum 2004 eftir að bankar hófu að lána á helmingi lægri vöxtum en áður 80% íbúðalán án hámarkslánsfjárhæðar og hækkuðu láns hlutfall síðar í 100%. Hvað þá á árunum 2005 og 2006.

Hins vegar er ljóst að 90% lán Íbúðalánasjóðs skiptu miklu máli á landsbyggðinni þar sem því var mjög víða ekki að heilsa að hátt fasteignaverð né lágt brunabótamat takmarkaði eiginlegt 90% láns hlutfall sjóðsins.

En eins og áður segir má rekja sögu 90% lána til ársins 1986 þegar gerðar voru róttækar breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Þótt almenn lán Húsnæðisstofnunar hafi þá ekki mátt fara yfir 70% af kostnaðarverði íbúðar þá hafði Byggingarsjóði verkamanna verið heimilt að lána 80% af kostnaðarverði félagslegra íbúða. Með lögunum var þetta hámark almennt hækkað í 85% af kostnaðarverði félagslegrar íbúðar, en sjóðnum jafnframt heimilað að veita lán til allt að 90% af kostnaðarverði slíkra íbúða ef um sérstakar erfiðar fjölskyldu- og fjárhagsaðstæður væri um að ræða.⁵

Árið 1990 eru enn gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál. Þar er láns hlutfall til félagslegra íbúða hækkað í 90%, þannig að öll félagsleg lán sem veitt eru eftir það eru 90% lán.⁶ Hafa ber í huga að um niðurgreidd lán var að ræða

Þegar Íbúðalánasjóður hóf starfsemi var félagslega íbúðalánakerfinu breytt á þann veg að niðurgreiðslum vaxta var hætt og í stað 90% lána úr Byggingarsjóði ríkisins komu svokölluð viðbótarlán sem bættust ofan á hefðbundin húsbrefalán. Húsbrefalán að viðbættu viðbótarláni gat numið 90% af kaupverði íbúðarhúsnæðis.

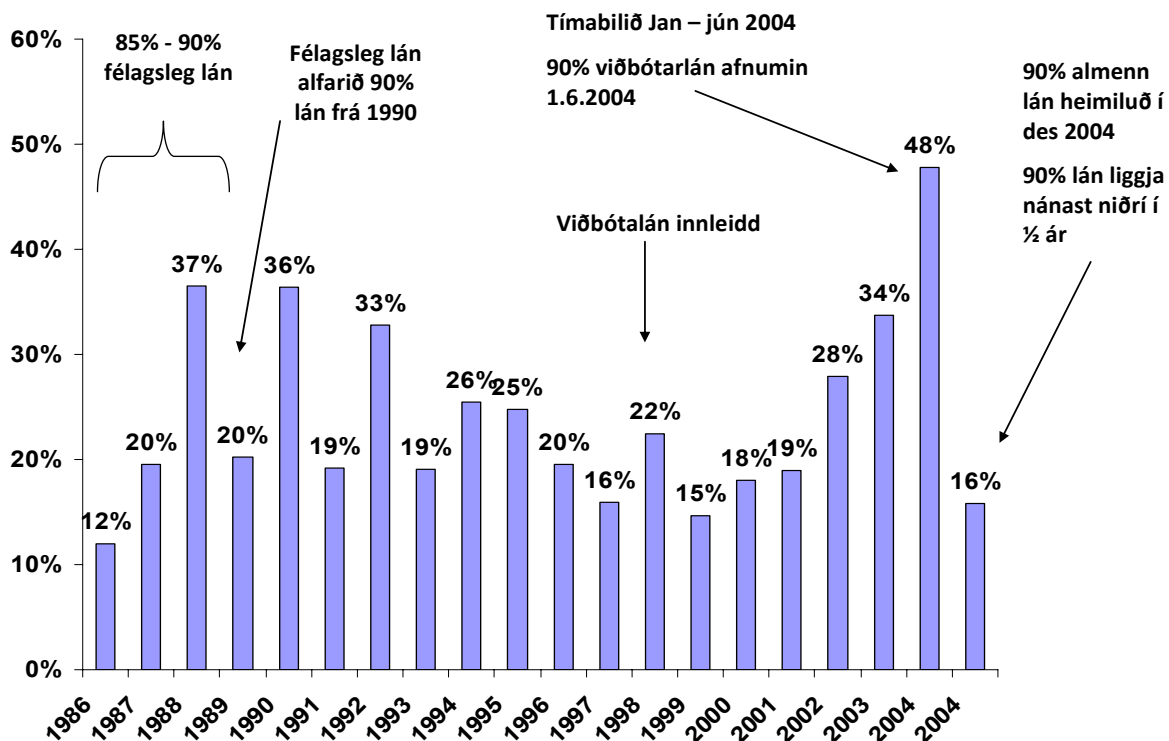
⁵ Húsnæðisstofnun ríkisins. 1987. Ársskýrsla 1986, s. 42

⁶ Húsnæðisstofnun ríkisins. 1991. Ársskýrsla 1986, s. 44.

Eins og í eldra félagslega íbúðalánakerfinu áttu einungis þeir sem féllu innan skilgreindra tekju- og eignamarka rétt á viðbótarláni og þannig 90% fjármögnun íbúðarhúsnæðis. Fjöldi slíkra viðbótarlána jókst jafnt og þétt og náði hámarki á árinu 2003 og fyrri hluta ársins 2004 þegar um þriðja hver lánveiting Íbúðalánasjóðs var með 90% láni og því eiginlegt 90% lán.

En eins og áður sagði lögðust slík 90% lán af á tímabilinu 1. júlí 2004 til 6. desember 2004 og einungis brot af útlánum Íbúðalánasjóðs á höfuðborgarsvæðinu hafa verið 90% lán síðan þá.

Hlutfall 85-90% lána af fjölda lána 1986 - 2004

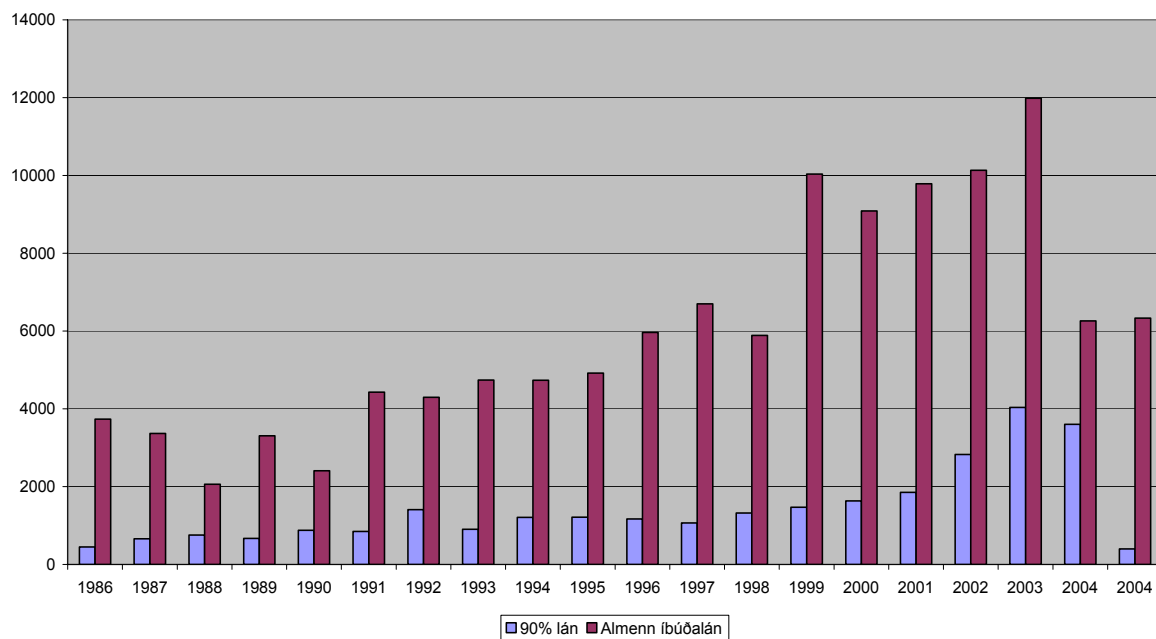


Athygli skal vakin á því að á línuritinu er árinu 2004 skipt í tvennt. Annars vegar tímabilið janúar til júní 2004 þegar veitt voru 90% viðbótarlán. Hins vegar tímabilið júlí til desember 2004 eftir að lánsvilyrði vegna viðbótarlána var hætt.

Það er sláandi hve hlutfall 90% lána er hátt áður en viðbótarlán eru afnumin og 5 mánaða tímabil án almennra 90% lána gengur í garð frá 1. júlí 2004 til 6. desember 2004 þegar Íbúðalánasjóður fær heimild til að veita almenn lán til allt að 90% af verðmæti íbúða þó ekki hærra en sem nemur brunabótamati íbúðar.

Annars vegar er um að ræða viðbótarlán sem voru 3.304 og hins vegar leiguíbúðalán sem voru alls 612. 90% lán sem veitt eru eftir 1. júlí 2004 eru fyrst og fremst leiguíbúðalán og lán sem afgreidd voru á grunni lánsvilyrðis sem gefið var fyrir breytingu á útlánareglum Íbúðalánasjóðs.

Fjöldi lána Húsnæðisstofnunar og Íbúðalánasjóðs 1996-2004



Eftir að hafa greint þróun 90% lána Húsnæðisstofnunar og Íbúðalánasjóðs þar sem eiginleg 90% lán Íbúðalánasjóðs nánast hurfu af almennum lánamarkaði við breytingar á útlánafyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs 1. júlí 2004, er hæpið að kenna 90% lánunum sjóðsins um þenslu frá því síðari hluta árs 2004. Leita þarf annarra skýringa.

Niðurlag

Það er niðurstaða þessarar skýrslu að rannsóknarnefnd Alþingis hafi ekki kannað nægilega undirbúning og skipulag ákvarðana um breytingar á útlánareglum Íbúðalánasjóðs sem áttu að taka gildi á árunum 2004 til 2007.

Allur undirbúningur ákvörðunartöku vegna fyrirhugaðra skipulagsbreytinga á opinbera húsnæðislánakerfinu miðuðu markvisst að því að valda eins litlum efnahagslegum áhrifum og nokkur kostur var og allt kapp var lagt á að vanda undirbúning og feril þessara breytinga.

Skýrslan sýnir að það voru róttækar breytingar á útlánareglum viðskiptabankanna sem settu þessar fyrirætlanir í uppnám og voru meginorsök viðtækrar hækkunar fasteignaverðs og þenslu efnahagslífsins sem stjórnvöld höfðu engin tók á að bregðast við.

Þær breytingar sem stjórnvöld gerðu á opinbera húsnæðiskerfinu í kjölfar þessa höfðu hverfandi áhrif á þróun efnahagsmála.

Niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis um að þær breytingar sem gerðar voru á útlánareglum Íbúðalánasjóðs árið 2004 hafi verið með stærrri hagstjórnarmistökum í aðdraganda að falli bankanna stenst því ekki gaumgæfilega skoðun.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal I

Yfirlit yfir aðila sem undirbúningsnefnd um fundaði með í samráðferli árið 2003.

Fundað var með:

Formanni stjórnar Íslandsbanka
Bankastjóra Íslandsbanka
Formanni stjórnar Landsbankans.
Tveimur bankastjórum Landsbankans
Yfirmanni verðbréfasviðs Landsbankans
Stjórnarformanni SPRON
Bankastjóra Sparisjóðabankans.
Stjórnarformaður og bankastjóri Kaupþings Búnaðarbanka höfðu ekki tæk á að hitta ráðgjafarhópinn þegar samráð stóð yfir
Lykilstarfsmönnum allra verðbréfadeilda banka og sparisjóða
Framkvæmdastjórum 4 lífeyrissjóða
Stjórnarformanni og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs
Framkvæmdastjóra fjármálasviðs Seðlabanka Íslands
Aðalhogfræðingi og framkvæmdastjóra hagfræðisviðs Seðlabanka Íslands
Framkvæmdastjóra peningamálasviðs Seðlabanka Íslands
Framkvæmdastjóra Lánasýslu ríkisins
Verðbréfasölum íslenskra verðbréfa erlendis
Erlendum fjárfestum
Forstöðumanni Hagfræðistofnunar HÍ
Sérfræðingi Hagfræðistofnunar HÍ
5 manna stjórn Félags fasteignasala
Fulltrúa ASÍ
Formanni BSRB
Aðstoðarframkvæmdastjóra Samtaka atvinnulífsins
Formanni neytendastamtakanna
Formanni Stúdentaráðs HÍ
Formanni leigjendasamtakanna
Fulltrúa Húseigendafélagsins
Sérfræðingi Borgarfræðaseturs.
Skipulagsfræðingi
Formanni Samtaka íslenskra sveitarfélaga
Þá fundaði Árni Páll Árnason hdl með Guðjóni Rúnarssyni framkvæmdastjóra SBV um lögfræðileg álitaeftirni sem snúa að húsneðislánakerfinu og aðkomu banka.

Að auki var fundað formlega í tvígang með samráðshópi skipuðum fulltrúum eftirtalinna aðila:

SBV
Seðlabanka
ASÍ
BSRB
ÍLS
Fjármálaeftirlit
Félags fasteignasala
Húseigendafélagsins
Kauphallar Íslands
Samtaka atvinnulífsins
Samtaka íslenskra sveitarfélaga

Kallað var eftir athugasemdum og ábendingum fulltrúanna. Sú ósk var ítrekuð.

