



Alþingi

B.t. Frosta Sigurjónssonar, formanns efnahags- og viðskiptanefndar

v/ Austurvöll

150 REYKJAVÍK

13. september 2016

Tilvísun: 2015120013

**Efni: Heimildir til beitingar þjóðhagsvarúðartækja (frumvarp til laga um fasteignalán til neytenda, þskj. 519, 383. mál.)**

Notkun þjóðhagsvarúðartækja hefur aukist mjög á síðustu árum, enda viðurkennt alþjóðlega að mikilvægt sé að styðja við fjármálastöðugleika með slíkum stjórnækjum.<sup>1</sup> Reynslan sýnir að heimildir eftirlitsstofnanna til að beita þjóðhagsvarúðartækjum er varða fasteignalánamarkaðinn geta haft áhrif á væntingar markaðsaðila sem aftur getur haft markverð áhrif til draga úr fasteignabólum og uppsöfnun áhættu.<sup>2</sup>

Áhersla eftirlitsstofnana á kerfisáhættumiðaða nálgun hefur stóraukist í kjölfar fjármálakreppunnar sem hófst haustið 2007. Síðan þá hafa mörg þjóðhagsvarúðartæki verið tekin í notkun sem hafa hvert sína eiginleika.<sup>3</sup> Reynsla síðustu ára hefur sýnt að mikilvægt sé að hafa mismunandi stjórnækni tiltæk sem geta unnið gegn uppsöfnun áhættu út frá aðstæðum hverju sinni þar sem ekkert fjármálaáfall er eins.<sup>4,5,6,7</sup> Með hliðsjóð af framan- greindu er mikilvægt að eftirlitsaðilar hafi viðtækar heimildir til að beita þjóðhagsvarúðartækjum.

Aðgerðir sem hafa bein áhrif á lántakendur, eins og veðsetningarhlutföll (e. loan-to-value, LTV) og skuldahlutföll (e. debt-to-income, DTI) eða lánahlutföll (e. loan-to-income, LTI), hafa reynst áhrifaríkar við að draga úr útlánasveiflum.<sup>8</sup> Framagreind stjórnækni hafa þann tilgang að takmarka þá fjárhæð sem kaupendur fasteigna geta að hámarki fengið að láni og þannig draga úr eftirspurn á fasteignamarkaði í þjóðhagsvarúðarskyni. Rannsóknir hafa sýnt að það ræðst af aðstæðum hverju sinni hvaða stjórnækni henta best. Írski seðlabankinn hefur t.a.m. sýnt fram á að takmörkun á heildarfjárhæð fasteignalána miðað við tekjur skuldara hafi meiri

<sup>1</sup> IMF (2013). Key aspects of macroprudential policy.

<sup>2</sup> Igan, D., & Kang, H. (2011). Do loan-to-value and debt-to-income limits work? Evidence from Korea. IMF Working Papers, 1-34.

<sup>3</sup> Cerutti, E., Claessens, S. & Laeven, L. (2015) The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence. IMF Working Papers 15/61.

<sup>4</sup> ESRB (2016), A review of Macroprudential policy in the EU in 2015, maí 2016.

<sup>5</sup> IMF (2011), Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences. Working Paper, WP/11/238.

<sup>6</sup> Borio, C. og Drehmann, M. (2009), Assessing the risk of banking crises – revisited. BIS quarterly review, march.

<sup>7</sup> Bjarni G. Einarsson, Kristófer Gunnlaugsson, Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Þórarinn G. Pétursson (2015) The long history of boom-bust cycles in Iceland Part I: Financial crises. Working paper no. 68. Central bank of Iceland.

<sup>8</sup> Cerutti, E., Claessens, S. & Laeven, L. (2015) The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence. IMF Working Papers 15/61.



## FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

virgni en veðsetningarhlutfall við þarlandar aðstæður.<sup>9</sup> Niðurstaða sænska seðlabankans er sú að skuldahlutfall vinnur vel með veðsetningarhlutfallinu til að takmarka útlánavöxt fasteignalána þegar húsnæðisverð fer hækkandi og hefur alþjóðgaldeyrissjóðurinn stutt þessa afstöðu hans.<sup>10,11,12</sup> Einnig hefur verið sýnt fram á að þessi stjórnþæki virka best í uppgangi fjármálasveiflunnar, þegar útlánavöxtur er mikill, til að draga úr útlánavextinum og minnka líkur á að uppsveiflur endi með fjármálaáfalli.<sup>13</sup> Því er mikilvægt að hafa slík stjórnþæki tiltæk tímanlega.

Englandsbanki og danska fjármálaeftirlitið hafa nú þegar heimildir til að beita bæði veðsetningarhlutfallinu og skuldahlutfallinu og írski seðlabankinn hefur innleitt bæði veðsetningarhlutfall og lánahlutfall til að mæta uppsöfnun áhættu á fasteignamarkaði.<sup>14,15,16</sup> Eins hafa eftirlitsstofnanir á Kýpur, Eistlandi, Tékklandi, Litháen, Rúmeníu, Póllandi og Slóvakíu heimildir til að setja á, eftir aðstæðum, bæði veðsetningarhlutfall og greiðslubyrðahlutfall (e. debt service-to-income, DSTI). Fjármálastöðugleikaráð Þýskalands hefur lagt til að innleidd verði í þarlend lög þjóðhagsvarúðartæki, m.a. veðsetningarhlutfall, skuldahlutfall og greiðslubyrðahlutfall, fyrir fasteignamarkaðinn.<sup>17</sup> Eins og sést af þessari upptalningu þá er almennt talið mikilvægt að hægt sé að grípa til fjölbreyttra þjóðhagsvarúðartækja með hliðsjón af aðstæðum á fasteignamarkaði hverju sinni.

Fjármálaeftirlitið hefur safnað gögnum um stóran hluta veittra fasteignalána til neytenda á tímabilinu júlí 2014 til og með apríl 2016. Greining á þeim gögnum bendir til þess að virgni veðsetningarhlutfallsins sé ólík virgni stjórnþækja sem takmarka heildarfjárhæð fasteignalána út frá tekjum lántaka. Bæði virka þessi stjórnþæki mismunandi á lánveitendur sem og lántaka. Fjármálaeftirlitið bar til að mynda saman beitingu veðsetningarhlutfalls við 85% og greiðslubyrðarhlutfalls við 40%. Þess ber að geta að aðgerðirnar hafa sambærileg áhrif á fjölda lántaka sem yrðu fyrir áhrifum af aðgerðinni sem og fjárhæð nýrra fasteignalána sem yrði ekki veitt kæmi til slíkra aðgerða. Á hinn bóginn leiddi könnun eftirlitsins í ljós að efnaminni einstaklingar yrðu frekar fyrir áhrifum af innleiðingu 85% veðsetningarhlutfalls heldur en ef innleitt yrði 40% greiðslubyrðarhlutfall. Einnig kom í ljós að tilteknir lánveitendur yrðu fyrir talsvert meiri áhrifum en aðrir ef veðsetningarhlutfallið yrði takmarkað, en dreifing milli lánveitenda yrði mun jafnari ef greiðslubyrðarhlutfallið yrði notað.

Eitt af meginhlutverkum fjármálastöðugleikaráðs skv. c-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 66/2014, er *„að skilgreina þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórnþækja Seðlabanka Íslands í*

<sup>9</sup> Kelly, R., McCann, F. & O'Toole, C. (2015). Credit conditions, macroprudential policy and house prices. Kynning frá EBA Policy Research Workshop 2015.

<sup>10</sup> Sveriges Riksbank, 2015a, Financial Stability Report, 2015:1.

<sup>11</sup> Alfelt, Lagerwall og Ölcer (2015). An analysis of the debt-to-income limit as a policy measure, Economic commentaries, Sveriges Riksbank, nr. 8, 2015.

<sup>12</sup> IMF (2015), 2015 article IV consultation – press release staff report; informational annex; and statement by the executive director for Sweden, december.

<sup>13</sup> Cerutti, E., Claessens, S., & Laeven, L. (2015). The use and effectiveness of macroprudential policies: new evidence. Journal of Financial Stability.

<sup>14</sup> Bank of England (2015), The financial policy committee's powers over housing tools, a policy statement, July.

<sup>15</sup> ESRB (2016), A review of Macroprudential policy in the EU in 2015, maí 2016.

<sup>16</sup> Central bank of Ireland (2015), Central Bank announces new regulations on residential mortgage lending, press release 27 January.

<sup>17</sup> ESRB (2016), A review of Macroprudential policy in the EU in 2015, maí 2016.



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

peningamálum, sem eru taldar nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika". Til þess að ráðið geti sinnt þessu hlutverki sínu er ljóst að nægjanleg þjóðhagsvarúðartæki þurfa að vera til staðar sem vinna gegn fjármálegum óstöðugleika sem getur verið af mismunandi toga og kallað á ólíkar aðgerðir.

Með hliðsjón af framangreindu telur Fjármálaeftirlitið mikilvægt að auk heimildar til að ákvarða hámark veðsetningarhlutfalls, sem þegar hefur verið lögð til í frumvarpi til laga um fasteignalán til neytenda, verði einnig lögð til sambærileg heimild í frumvarpinu varðandi takmörkun á heildarfjárhæð fasteignalána eða greiðslubyrði miðað við tekjur neytanda að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs. Í samræmi við þetta leggur Fjármálaeftirlitið til eftirfarandi tillögu til breytinga á frumvarpinu:

Fyrirsögn VII. kafla laganna verður: **Veðsetningarhlutföll o.fl.**

Á eftir 26. gr. komi ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Takmörkun í hlutfalli við tekjur neytanda.*

Fjármálaeftirlitinu er heimilt, að fengnu álit fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða í reglum hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns eða greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur neytanda.

Takmörkun í reglum skv. 1. mgr. getur verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum neytenda. Í reglum settum skv. 1. mgr. skal heimilað aukið svigrúm við veitingu fasteignaláns til fjármögnunar kaupa á fyrstu fasteign.

Lánveitanda er óheimilt að veita fasteignalán til neytanda ef heildarfjárhæð fasteignaláns eða greiðslubyrði þess fer yfir þau mörk sem kveðið er á um í reglum skv. 1. mgr.

Eftirfarandi breyting verður á 1. mgr. 56. gr. (áður 55. gr.):

- a. 3. tölul. orðast svo: Veðsetningarhlutföllum o.fl. skv. VII. kafla.

Eftirfarandi breyting verður á 1. mgr. 57. gr. (áður 56. gr.):

- a. Á eftir 4. tölul. komi nýr töluliður, svohljóðandi: 27. gr. um takmörkun í hlutfalli við tekjur neytanda.

Að sama skapi leggur Fjármálaeftirlitið til að sú breyting verði gerð á 1. mgr. 25. gr. frumvarpsins að málsgreinin orðist svo:

Fjármálaeftirlitinu er heimilt, að fengnu álit fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða í reglum hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána.

Fjármálaeftirlitið telur framangreinda breytingu á aðkomu fjármálastöðugleikaráðs í betra samræmi við lög um fjármálastöðugleikaráð nr. 66/2014 en samkvæmt c. lið 2. mgr. 4. gr. laganna skal fjármálastöðugleikaráð skilgreina þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands í peningamálum, sem eru taldar nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Fjármálastöðugleikaráð er enda vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðuleika sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Í 5. gr. laganna er fjallað um heimild





## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

fjármálastöðugleikaráðs til að beina tilmælum til þar til bærra stjórnvalda um aðgerðir til að mæta aðstæðum sem upp hafa komið og eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um fjármálastöðugleikaráð segir um 5. gr. að fjármálastöðugleikaráði sé ekki ætlað beint ákvörðunarvald því það vald verði eftir sem áður hjá aðildarstofnunum ráðsins, þ.e. Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu. Verkefni ráðsins séu frekar að hafa yfirsýn yfir heildarstöðu fjármálakerfisins en sú yfirsýn kunni að benda til þess að grípa þurfi í taumana, til að mynda til að vara við tiltekinni þróun. Gæti ráðið þá beint tilmælum til Fjármálaeftirlitsins um að eftirlitið fylgdist sérstaklega með þróuninni eða grípi jafnvel til aðgerða.

Fjármálaeftirlitið telur samkvæmt þessu að það sé í betra samræmi við tilgang og efni laga um fjármálastöðugleikaráð nr. 66/2014 að Fjármálaeftirlitið geti ákveðið í reglum hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána að undangengnu álíti fjármálastöðugleikaráðs frekar en að undangengnum tilmælum. Fjármálaeftirlitið bendir á að framangreind aðkoma fjármálastöðugleikaráðs á sér fyrirmyndir, sbr. til að mynda í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur), þskj. 520, 384. mál. Þar er talað um heimild Seðlabanka Íslands, í þágu fjármálastöðugleika og að undangenginni kynningu í fjármálastöðugleikaráði, að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánnum tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Jón Þór Sturluson



Einar Jón Erlingsson