

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10

150 Reykjavík.

Reykjavík, 12. janúar 2016

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um almennar íbúðir, 435. mál.**

Velferðarnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins (SA) um ofangreint frumvarp. Markmið frumvarpsins er að leggja grunn að nýju félagslegu leiguíbúðakerfi þar sem áhersla er á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Félaglega leigukerfið á að fjármagna með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga eða með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði. Auk þess er markmið frumvarpsins að tryggja sjálfbærni félagslega leiguíbúðakerfisins með lagaumgjörð sem stuðla á að uppbyggingu á leiguhúsnæði í samræmi við þörf á hverjum tíma.

Frumvarpið á sér stoð í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 28. maí 2015 sem var ætluð til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á almennum markaði. Frumvarpið á sér þó enn lengri aðdraganda og höfðu SA á fyrri stigum komið á framfæri við ráðuneytið athugasemdum sem það hafði að engu. Frumvarpið byggir því verulega á stefnu sem Alþýðusamband Íslands hefur markað og stjórnvöld gert að sinni.

SA telja ekki heppilegt að hið opinbera beiti miklum inngrípum á húsnæðismarkaði fremur en á öðrum mörkuðum. Slík afskipti af markaðshagkerfinu geta haft í för með sér bjögun á forsendum ákvarðana, að skekkja myndist í samkeppnisskilyrðum fyrirtækja og atvinnugreina og að röskun verði á hagkvæmustu nýtingu aðfanga. Miklir opinberir styrkir til húsnæðismála geta t.d. leitt til þess að einstaklingar eða fjölskyldur búi í dýrara og stærra húsnæði en hagkvæmara væri.

Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað, í samvinnu við sveitarfélög og aðila vinnumarkaðsins, komið á fyrirkomulagi sem hefur verið ætlað að búa efnalitlu fólki öryggi í húsnæðismálum. Oftar en ekki hefur þurft að breyta ríkjandi fyrirkomulagi, m.a. til að bregðast við mikilli eftirspurn eftir niðurgreiddu húsnæði og vaxandi kostnaði hins opinbera því samfara.

Lögum samkvæmt hefur Íbúðalánasjóður heimild til að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sérstök niðurgreidd vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Á árunum 1999–2014 veitti Íbúðalánasjóður ríflega 37 mia.kr. í lán vegna samtals 4.051 íbúða með niðurgreiddum vöxtum. Í heildina greiðir ríkissjóður Íbúðalánasjóði árlega um 660 m.kr. vegna þessara lána.<sup>1</sup> Engu að síður þykir ekki nóg að gert og í fjárlögum 2016 er veittur 1.600 m.kr. fjárstyrkur til að kaupa eða byggja allt að 400 leiguíbúðir á grundvelli ákvæða þessa frumvarps.

---

1 . Sjá umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis sem er fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Það er mat SA að vanda þurfi til undirbúnings nýs fyrirkomulags á stuðningi hins opinbera við félagslegt húsnæðiskerfi eigi það verða langlífara en fyrri stuðningskerfi sem og í ljósi stórauðs fjárstuðnings hins opinbera. Samtökin telja að eftirfarandi atriði þurfi frekari skoðunar við í meðförum velferðarnefndar Alþingis:

### 1. Flókið fyrirkomulag

Með frumvarpinu er verið að setja upp nýtt flókið fyrirkomulag í stað þess að móta almennan ramma um þau skilyrði sem hið opinbera telur þurfa að gæta svo tryggt sé að lágtekjufólk eigi kost á tryggju húsnæði við hófleg leigukjör. Ábyrgð þeirra sem sitja í stjórn almennra íbúðarféлага, sjálfseignarstofnana sem fengið hafa leyfi ráðherra til að byggja eða kaupa, eiga og hafa umsjón með rekstri og viðhaldi almennra íbúða, er takmörkuð. Sama gildir um fulltrúaráðið. Enga er hægt að sækja til ábyrgðar ef út af bregður. Þetta er að mati SA óásættanlegt.

### 2. Stofnstyrkir eða vaxtaniðurgreiðsla

SA telja heppilegast að opinber stuðningur til að greiða fyrir fjölgun félagslegra leiguíbúða sé bein stofnframlög til leigufélaga en ekki vaxtaniðurgreiðslur eða niðurfelling gjalda sveitarfélaga. Þannig er stuðningurinn í senn gagnsær og fyrirfram ákveðinn af hálfu stjórnvalda með hliðsjón af stöðu efnahagsmála og ríkisfjármála. Sveitarfélög fá eftir sem áður tekjur af lóða- og gatnagerðargjöldum. Reynsla af vaxtaniðurgreiðslu til að styðja við kaupendur eða leigjendur félagslegra íbúða er slæm. Annars vegar vegna þess að niðurgreiðsla vaxta felur heildarkostnað af stuðningi hins opinbera. Við ákvarðanir er gjarnan aðeins horft til þess hluta kostnaðarins sem fellur til á næsta eða næstu árum en litíð framhjá skuldbindingunni til langs tíma. Hins vegar vegna þess að lán með niðurgreiddum vöxtum felur í sér ósveigjanleika gagnvart lántaka. Erfitt er að breyta stuðningnum ef aðstæður breytast, bæði vegna almennra þarfa við efnahagsstjórn og hins vegar vegna breyttra aðstæðna notenda íbúða, t.d. ef þeir uppfylla ekki lengur skilyrði fyrir notkun á félagslegri íbúð.

### 3. Endurskoðun ef leigjendur uppfylla ekki lengur tekju- og eignaskilyrði

SA telja að ef leigjendur félagslegra íbúða uppfylla ekki lengur þau skilyrði sem sett fyrir aðgangi að félagslegum leiguíbúðum sé óhjákvæmilegt að þeir víki úr kerfinu. Fráleitt er að opinbert fé sé notað til þess að styðja leigjendur sem eru umfram tekju- og eignamörk. Hátt stuðningshlutfall í þessu kerfi gerir það enn brýnna en annars að leigjendur á hverjum tíma séu undir þeim tekju- og eignamörkum sem lögð eru til grundvallar. Við þessu er hægt að bregðast með ýmsum hætti. Hægt er að hækka leiguna í markaðsleigu, eða sem nemur hlutfalli opinbers stuðnings. Þá mætti bjóða leigjendum íbúðina til kaups.

### 4. Úthlutunarreglur og alltof rúm tekju- og eignaviðmið

Aðgangur að leiguíbúðum skv. frumvarpinu er mjög rúmur. Í raun alltof rúmur. Fyrir einstaklinga nema tekjumörkin 4.320 þús.kr. á ári en hjá hjónum eða sambúðarfólki eru tekjumörkin 60% hærri eða 6.063 m.kr. Eignamörkin miðast við að heildareign umfram heildarskuldir megi ekki vera hærri en 4.673 m.kr. Árið 2014 voru heildartekjur einstaklinga á Íslandi um 5,1 milljónir króna að meðaltali á ári.<sup>2</sup> Mikil ofrausn er að veita

<sup>2</sup> Hagstofa Íslands, 23. desember 2015.

nálægt 40% þjóðarinnar (tveimur neðstu tekjufimmtungunum) aðgang að félagslegu húsnæði. Þessi aðgangur ætti að vera mun takmarkaðri, t.d. bundinn við neðstu 15-20%. Ljóst er að svo rúm mörk, ásamt mun meiri opinberum stuðningi en í boði hefur verið til þessa, mun skapa mikla eftirspurn eftir íbúðum hjá þeim sem rétt eiga á að njóta þessa stuðnings. Líklegt má telja að eftirspurn verði langt umfram þær 600 íbúðir ári sem í boði verða. Skömmtun íbúða er því fyrirsjáanleg.

Ekki verður séð í frumvarpinu hvernig Íbúðalánasjóði, í ljósi takmarkaðs fjármagns, er ætlað að forgangsraða umsóknum út frá mati á þörf á almennum íbúðum fyrir efnaminni leigjendur eftir svæðum ef mörg almenn íbúðafélög uppfylla öll skilyrði fyrir veitingu stofnframlags. Þá er nauðsynlegt að skýrt sé í lögum hvaða sjónarmið leigufélög skulu leggja til grundvallar við úthlutun leiguíbúða.

## 5. Áhrif á almennan fasteignamarkað og íbúðabyggingar einkaaðila

Fram hefur komið að frumvarpið felur í sér stórfelldan stuðning við leigubúðir til mjög stórs hluta þjóðarinnar. Samhliða þessu, samkvæmt öðru lagafrumvarpi, er áformuð umtalsverð hækkun húsaleigubóta. Með þessu er verið að skapa stórfelldar væntingar hjá stórum þjóðfélagshópi um ódýrara íbúðarhúsnæði en í boði er á almennum markaði. Það mun draga úr eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði á almennum markaði. Fólk er líklegt til að fresta íbúðarkaupum í þeirri von að fá úthlutað í hinu nýja kerfi.

## 6. Form stuðnings sveitarfélaga ýtir undir byggingu frekar en kaup á leiguíbúðum

Samkvæmt frumvarpinu er heimilt að stofnframlag sveitarfélags (12%) geti „falist í lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda um stofnframlag ber að standa skil á til sveitarfélags vegna byggingar eða á umræddum almennum íbúðum“.<sup>3</sup> Hætta á er á að þetta ákvæði ýti undir nýbyggingar á kostnað kaupa á notuðum íbúðum. Hliðstæð lagaákvæði hafa fyrir á tímum, t.d. í verkamannabústaðakerfinu, haft þau áhrif. Reynslan sýnir að ákvæði af þessu tagi geta leitt til offramboðs á íbúðarhúsnæði og verðfellingar á notuðu húsnæði í endursölu. Ef til vill væri skynsamlegra að gerð væri almennt sú krafa að sveitarfélögum bæri að leggja fram lóðir endurgjaldslaust og án gjalda vegna félagslegra leiguíbúða auk stofnframlags í reiðufé.

Þá er viðbúið að það myndist hvati til offjárfestingar sveitarfélaga í leiguhúsnæði þar sem slíkar framkvæmdir skapa atvinnu og auka tekjur sveitarfélaga í formi útsvars og fasteignagjalda, eins og reyndin varð í því félagslega íbúðakerfi sem var aflagt undir lok síðustu aldar. Offramboð á niðurgreiddu leiguhúsnæði mun líklega raska íbúðaverði á almennum markaði og verðfella íbúðir á fámennum svæðum og þar með binda íbúa í áttahagafjötra.

## 7. Nýr Húsnæðismálasjóður er óþarfur

Þá er í frumvarpinu lagt til að stofnaður verði svokallaður Húsnæðismálasjóður sem hafi það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins og að frekari uppbyggingu almennra íbúða. Helsta tekjulind sjóðsins er að tveimur þriðju hlutum af leigugreiðslum vegna almennra íbúða, að frádregnum kostnaði vegna reksturs þeirra hafi lán vegna

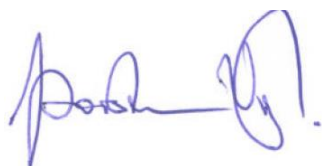
<sup>3</sup> Sjá 16. gr. frumvarpsins.

Íbúðarinnar verið greidd upp. Frumvarpið felur í sér að fjárstreymi hefst ekki fyrr en lán sem veitt hafa verið til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum hafa verið greidd upp. Ætla má að það verði varla fyrr en í fyrsta lagi að þrjátíu árum liðnum. Í ljósi sögunnar og hvernig staðið hefur verið að smíði þessa frumvarps er líklegt að kerfinu hafi verið kollvarpað löngu áður en að fjárstreymið hefst.

Nýr Húsnæðismálasjóður er óþarfur og hægt að tryggja markmið frumvarpsins með einfaldari og ódýrari hætti. Í stað þess að stofna til nýs Húsnæðismálasjóðs væri eðlilegra að viðkomandi lögaðili (félag) endurgreiddi stofnstyrkina (að raungildi eða með ákveðnu vaxtaálagi) að tilteknum árafjölda liðnum. Sú endurgreiðsla myndi nýtast ríki og sveitarfélögum til nýrra stofnstyrkja síðar. Í stað greiðslu 2/3 hluta leigunnar í Húsnæðismálasjóð myndi félagið nýta þá fjármuni til frekari uppbyggingar eða til að lækka leiguna.

#### 8. Íbúðalánasjóður hætti nýjum lánveitingum

Verði fjögur fyrirhuguð frumvörp um húsnæðismál að lögum mun Íbúðalánasjóður fá aukið eftirlits- og umsýsluhlutverk. Eðlilegt er að samhliða afgreiðslu þessara frumvarpa hætti Íbúðalánasjóður nýjum lánveitingum og unnið verði að úrvinnslu lánasafns sjóðsins. Reynsla síðustu 5 ára sýnir að bankar og almennir fjárfestingasjóðir (þ.m.t. lífeyrissjóðir) eru í nægri samkeppni til að tryggja íbúðaeigendum hagstæð lán.



Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka atvinnulífsins