

**Sp.**

**543. Skýrsla**

**[307. mál]**

félagsmálaráðherra um álit millipinganevndar um húsnæðismál.

(Lögð fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–87.)

Opinbera húsnæðislánakerfið er einn þeirra málaflokka sem er þess eðlis að vera til sífelliðrar umfjöllunar og endurmats. Þetta hefur endurspeglast í lagasetningu um Húsnæðisstofnun ríkisins. Ný lög um stofnunina tóku gildi á árinu 1984. Með lögum nr. 54/1986 var útlánareglum Byggingarsjóðs ríkisins gjörbreytt og lán til bygginga eða kaupa á íbúðarhúsnæði stórhækkuð. Á þessum tíma hafa verið skipaðar nokkrar nefndir á vegum félagsmálaráðuneytisins til að taka til nánari athugunar ýmsa þætti húsnæðismála. Þeirra á meðal er nefnd sem í umræðum á Alþingi, í fjölmiðlum og manna á meðal hefur hlotið nafnið „millipinganevnd um húsnæðismál“. Nefndin var skipuð 11. júlí 1985. Hún skilaði lokaálit 23. janúar s.l.

Þar sem alþingismenn hafa nokkrum sinnum lagt fram fyrirspurnir um starf þessarar nefndar þykir rétt að leggja álit hennar fyrir Alþingi á sérstöku þingskjali.

#### **1. Inngangur.**

Í framhaldi af samkomulagi þingflokka á júní 1985 skipaði félagsmálaráðherra, Alexander Stefánsson, nefnd 11. júlí sama ár sem fékk það hlutverk að gera tillögur um nýtt húsnæðislánakerfi. Auk þess skyldi nefndin setja fram tillögur um ráðstöfun á því fjármagni sem aflað yrði á árinu 1986 með stöð í lögum nr. 48/1985 um sérstaka fjáröflun vegna húsnæðismála. Að fengnum tillögum þingflokka voru eftirtaldir skipaðir í nefndina:

Guðni Jóhannesson verkfræðingur tilnefndur af þingflokki Alþýðubandalagsins, Magnús H. Magnússon, fyrrverandi félagsmálaráðherra, tilnefndur af þingflokki Alþýðuflokksins, Guðlaugur Ellertsson viðskiptafræðingur tilnefndur af þingflokki Bandalags jafnaðar-

manna, Guðmundur Bjarnason alþingismaður og Jón Sveinsson lögfræðingur tilnefndir af þingflokki Framsóknarflokksins, Kristín Einarsdóttir lífeðlisfræðingur tilnefnd af þingflokki Samtaka um kvennalista, Halldór Blöndal alþingismaður, Björn Þórhallsson, varaforseti ASÍ, og Steingrímur Ari Arason hagfræðingur tilnefndir af þingflokki Sjálfstæðisflokksins.

Félagsmálaráðherra skipaði Guðmund Bjarnason alþingismann formann nefndarinnar og Gylfa Kristinsson, deildarstjóra í félagsmálaráðuneytinu, ritara. Með nefndinni hefur unnið Ingi Valur Jóhannsson, starfsmaður Húsnæðisstofnunar ríkisins. Fulltrúi Bandalags jafnaðarmanna sagði sig úr nefndinni hinn 30. september 1985.

## 2. Verkefni nefndarinnar.

Eins og áður sagði var verkefni nefndarinnar skilgreint þannig í skipunarbréfi dags. 11. júlí 1985 að hún setti fram tillögur um nýtt húsnæðislánakerfi. Í bréfi félagsmálaráðherra til formanns nefndarinnar dags. 10. september 1985 er þess óskað, með tilvísun til greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 48/1985, um sérstaka fjáröflun vegna húsnæðismála á árunum 1985 og 1986, að nefndin geri einnig tillögu um ráðstöfun á því fé sem aflað verður á árinu 1986 með stöð í lögnum.

Við athugun á frumvarpi til laga nr. 54/1986, um breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985, varð meiri hluti félagsmálanefndar neðri deildar Alþingis sammála um að vísa eftirfarandi atriðum til nefndarinnar til nánari athugunar:

1. Reglur um veð og veðhæfni íbúða.
2. Kaupleiguíbúðir, húsnæðissamvinnufélög og leiguhúsnæði.
3. Fjármögnun húsnæðislánakerfisins til frambúðar.
4. Áhrif nýja húsnæðislánakerfisins á félagslegar íbúðabyggingar og verkamannabústaðakerfið yfirleitt.
5. Verndaðar þjónustuíbúðir fyrir öryrkja og/eða aldraða.
6. Staða og hlutverk ráðgjafarþjónustu Húsnæðisstofnunar.
7. Ráðstafanir til þess að koma enn frekar til mótis við þá sem höfðu byggt eða keypt íbúð og lent í verulegum greiðsluþleikum eftir 1980 og hið nýja húsnæðislánakerfi tekur ekki til.
8. Stærðarmörk íbúða verði athuguð sérstaklega og reglur opinberra stofnana þar að lútandi samræmdar.

Enn fremur óskar meiri hluti félagsmálanefndar neðri deildar Alþingis eftir því að nefndin kanni með hvaða hætti ætlunin sé að framkvæma ákvæði 12. gr. núgildandi laga um Húsnæðisstofnun ríkisins en henni var breytt með 3. gr. laga nr. 54/1986, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985. Í greininni er að finna ákvæði um það með hvaða hætti lánsréttur stofnast hjá Byggingarsjóði ríkisins. Einnig beinir félagsmálanefnd Nd. því til nefndarinnar að kannað sé hvernig farið skuli með lánsrétt þeirra sem ekki geta nýtt sér lánsrétt sinn til fulls við kaup á fyrstu íbúð vegna þess að um ódýra eða litla íbúð er að ræða. Til skýringar er þess getið að haft sé í huga að viðkomandi þurfi á stærri íbúð að halda vegna breyttra aðstæðna.

## 3. Starfshættir.

Fyrsti fundur nefndarinnar var haldinn 25. júlí 1985. Á þeim fundi var skipst á skoðunum um verkefni hennar og með hvaða hætti þau yrðu best leyst af hendi. Nefndarmenn voru sammála um að meginhlutverk nefndarinnar væri að setja fram tillögur um nýskipan húsnæðismála sem gæti staðið um nokkra framtíð. Starfsáætlun nefndarinnar var miðuð við þetta og fór fram á hennar vegum umfangsmikil gagnaöflun um húsnæðismál hérlendis og erlendis. Haustið 1985 hafði hún aflað margvíslegra gagna um húsnæðismál. Á fundum hennar í september og október það ár var farið yfir þær upplýsingar sem höfðu

borist og fyrstu drög að heildarskýrslu nefndarinnar tekin til umræðu. Eftir setningu laga nr. 48/1985 sem áður er getið og vegna umfjöllunar í þjóðfélaginu um greiðsluvanda íbúðaeigenda var því beint til nefndarinnar að hún legði í starfi sínu sérstaka áherslu á það atriði. Nefndin varð við þessum tilmælum og samþykkti á fundi sínum hinn 7. desember 1985 álitargerð um greiðsluvanda íbúðaeigenda sem send var félagsmálaráðherra.

Nefndin gerði hlé á störfum sínum eftir að hún sendi frá sér álitargerðina 7. desember 1985 og kom aftur saman til fundar 9. janúar 1986 og voru drög að skýrslu nefndarinnar tekin til framhaldsumræðu. Um svipað leyti fóru fram á milli aðila vinnumarkaðarins samningaviðræður um kaup og kjör. Meðal þeirra atriða sem voru til umræðu í samningaviðræðunum var róttæk breyting á húsnæðislánakerfinu. Með tilliti til þessa þótti rétt að gera enn hlé á störfum nefndarinnar og sjá hvaða tillögur aðilar vinnumarkaðarins hefðu fram að færa í húsnæðismálum. Atvinnurekendur og samtök launafólks undirrituðu kjarasamninga 26. febrúar 1986. Húsnæðismál eru veigamikill þáttur í kjarasamningunum. Samkvæmt þeim er gert ráð fyrir stóráuknu fjármagni til opinbera húsnæðislánakerfisins frá lífeyrissjóðum. Nefnd, sem forsætisráðherra skipaði 18. mars 1986 á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við undirritun kjarasamninganna, var falið að semja frumvarp til breytinga á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins byggt á samkomulagi aðila vinnumarkaðarins. Nefndin og húsnæðisnefnd ríkisstjórnarinnar og aðila vinnumarkaðarins héldu þrjá sameiginlega fundi í mars og apríl þar sem farið var yfir frumvarpsdrög nefndar ríkisstjórnarinnar um breytingar á húsnæðislánakerfinu. Á þessum fundum komu einstakir nefndarmenn á framfæri ábendingum um atriði sem betur mættu fara í frumvarpsdrögum.

Frá gildistöku laga nr. 54/1986, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, hinn 7. maí 1986 hefur nefndin einbeitt sér að athugunum og umræðum um þau atriði sem meiri hluti félagsmálanefndar neðri deildar Alþingis óskaði eftir að hún tæki til sérstakrar umfjöllunar, sbr. það sem að framan greinir.

Í starfi sínu hefur nefndin haft samband við fjölda fulltrúa stofnana og félagasamtaka sem tengjast með einum eða öðrum hætti húsnæðismálum og hafa fjölmargir mætt á fundi hennar. Nefndin hefur haldið samtals 32 bókaða fundi. Auk þess hefur verið haldinn fjöldi smærri funda. Þá skal þess getið að nefndin samþykkti á fundi sínum 9. maí 1986 að kjósa undirnefnd þriggja manna til að fjalla um félagslega hluta íbúðalánakerfisins. Guðmundur Bjarnason, formaður nefndarinnar, Guðni Jóhannesson og Halldór Blöndal áttu sæti í undirnefndinni sem hefur haldið 11 bókaða fundi. Á þessa fundi hafa mætt forustumenn samtaka og stofnana sem tengjast félagslega íbúðakerfinu.

Það kom fljótlega í ljós að innan nefndarinnar voru skoðanir skiptar um það hvernig húsnæðislánakerfi framtíðarinnar skyldi líta út. Þó voru flestir nefndarmanna þeirrar skoðunar að rétt væri að halda núverandi fyrirkomulagi sem byggir á hugmyndinni um sjóð sem láni húsnæðisgjöldum í stað þess að stefna að stofnun sérstaks húsnæðisbanka. Þótt skoðanir innan nefndarinnar væru skiptar hafði mikið undirbúningsstarf verið unnið á vegum hennar og tekist að ræða marga þætti húsnæðislánakerfisins þegar hún hóf umfjöllun um greiðsluvanda íbúðaeigenda í október til desember 1985. Segja má að kjarasamningar aðila vinnumarkaðarins í febrúar 1986 hafi valdið straumhvörfum í starfi nefndarinnar. Með kjarasamningunum var að verulegu leyti brostin forsenda fyrir umfjöllun hennar um það meginviðfangsefni sem henni var ætlað að fjalla um, þ.e. framtíðarskipan húsnæðislánakerfisins hér á landi. Frá þessum tíma snerust umræður innan nefndarinnar að verulegu leyti um vankanta sem menn þóttust sjá á þeirri skipan sem tekin var upp með lögum nr. 54/1986, um breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins. Nefndarmenn voru ekki sammála um hvort rétt væri á þessu stigi málsins að gera veigamiklar breytingar á hinu nýja lánakerfi. Þegar komið var fram í janúar 1987 var ljóst að nefndin gæti ekki sameinast um heildar- tillögur um breytingar á húsnæðislánakerfinu. Því var ákveðið að freista þess að ná samstöðu

um að nefndin setti fram í nefndaráliti ýmsar ábendingar og kæmi á framfæri hugmyndum sem höfðu verið ræddar á fundum hennar. Jafnframt var ákveðið að einstakir nefndarmenn kæmu skoðunum sínum og tillögum á framfæri í sérálitum sem fylgdu nefndarálitinu. Líta verður á nefndarálit þetta og þær tillögur og athugasemdir sem hér eru settar fram í ljósi þess sem að framan greinir.

#### **4. Tillögur.**

##### **4.1. Inngangur.**

Þegar ákvæði í kjarasamningunum frá febrúar 1986 birtust hafði nefndin fjallað um allfesta þætti húsnæðismála og nefndarmenn tekið saman skriflega hugmyndir sínar um nýskipan þessara mála og/eða breytingar á núverandi kerfi. Það er mat nefndarinnar að þær breytingar, sem voru gerðar á útlánareglum Byggingarsjóðs ríkisins með lögum nr. 54/1986, geri róttækar breytingar ólíklegar næstu árin meðan reynsla fæst af hinu nýja fyrirkomulagi. Til skýringar er rétt að taka fram að húsnæðissamkomulag aðila vinnumarkaðarins tók bæði til fjármögnunar og útlánareglna byggingarsjóðanna. Í samkomulaginu felast ekki stjórnskipulegar breytingar á húsnæðislánakerfinu. Þrátt fyrir þetta telur nefndin rétt að gera nokkra grein fyrir umræðum og hugmyndum sem ræddar hafa verið á fundum hennar um endurbætur á húsnæðislánakerfinu. Einnig telur nefndin rétt að gera stuttlega grein fyrir tillögum sem hún setti fram til lausnar á greiðsluvanda íbúðaeigenda. Loks er greint frá og settar fram hugmyndir um breytingar á félagslega hluta íbúðalánakerfisins.

##### **4.2. Greiðsluvandi íbúðaeigenda.**

Með tilvísun til greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 48/1985, um sérstaka fjáröflun vegna húsnæðismála á árunum 1985 og 1986, óskaði félagsmálaráðherra, Alexander Stefánsson, eftir því í bréfi til formanns nefndarinnar að nefndin gerði einnig tillögu um ráðstöfun á því fé sem aflað verður á árinu 1986 með stoð í lögnum. Nefndin varð við þessum tilmælum og fjallaði um þessi mál á fundum sínum í október til desember 1985. Sérstök áhersla var á það lögð að leita leiða til lausnar á þeim greiðsluvanda íbúðaeigenda sem átti rót að rekja til misgengis vísitalna kaupaxta og lánskjara á árunum 1981 til 1983. Það ásamt verulegri vaxtahækkun olli aukinni greiðslubyrði. Á árunum 1983–1985 kom til alvarlegra greiðsluerfiðleika hjá húseigendum sem höfðu fengið lánaþyrngreiðslu á tímabilinu frá 1981 til 1983. Þegar kom fram á haustið 1983 var ljóst að til almennra ráðstafana yrði að grípa til að létta undir með þeim.

Haustið 1983 ákvað ríkisstjórnin að sérstök viðbótarlán yrðu veitt úr Byggingarsjóði ríkisins til þeirra sem fengið höfðu lán úr sjóðnum frá ársbyrjun 1981 jafnframt því sem lán úr sjóðnum, bönkum og sparisjóðum voru lengd eða ný veitt til að létta greiðslubyrðina. Þessar aðgerðir náðu til 5000 íbúðaeigenda og námu rúmum 300 millj. kr.

Þessar ráðstafanir leystu vanda margra en þegar frá leið varð ljóst að þeir voru einnig margir sem þurftu á frekari fyrirgreiðslu að halda. Af þeim sökum setti félagsmálaráðherra á fót ráðgjafarstöð við Húsnæðisstofnun ríkisins snemma árs 1985 og ákveðið var að stofna sérstakan lánaflökk fyrir þá sem áttu í greiðsluerfiðleikum. Á árinu 1985 var varið 250 millj. kr. til þessa lánaflökks. Var það 50 millj. kr. meira en gert var ráð fyrir. Á árinu 1986 tók ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar ríkisins við 2265 umsóknum um lán vegna greiðsluerfiðleika. Samtals voru samþykkt tæplega tvö þúsund lán að upphæð 575 millj. kr. Frá í febrúar 1985 hefur um það bil 825 millj. kr. verið varið úr Byggingarsjóði ríkisins til aðstoðar húsbýggjendum og íbúðakaupendum í greiðsluerfiðleikum. Jafnframt þessu hafa lán hjá bönkum og sparisjóðum verið lengd til allt að átta ára en til allt að fimm ára á árinu 1985. Ráðgjafarstöðin áætla að um 100 millj. kr. hafi verið skuldbreytt hjá bönkum og

sparisjóðum á árinu 1985. Samkvæmt upplýsingum stöðvarinnar var ekki vitað í desember 1986 um umfang skuldbreytinga á því ári en hún telur að upphæðin hafi verið hærri en á árinu 1985. Ráðgjafarstöðin áætla að Byggingarsjóður ríkisins, bankar og sparisjóðir hafi á árunum 1985 og 1986 varið rúmlega einum milljarði króna á einn eða annan hátt til aðstoðar húsbyggjendum og íbúðakaupendum í greiðsluerfiðleikum.

Vorið 1985 voru sett lög um greiðslujöfnun lána hjá Húsnæðisstofnun sem er til hagræðis þegar til lengri tíma er litið. Nefndin var sammála um að greiðslujöfnunin næði einnig til lána lífeyrissjóða og annarra langtímalána til húsnæðismála. Við útreikning greiðslujöfnunar yrði miðað við vísitölu kaupaxta í stað launavísitölu.

Nefndin vill einnig vekja athygli á því að sett voru lög um sérstaka húsnæðissparnaðarreikninga sem tengdir eru skattaafslætti vegna íbúðakaupa, húsbygginga eða viðhalds og endurbóta á íbúðarhúsnæði. Hér er um að ræða reglubundinn sparnað í bönkum og sparisjóðum sem veitir rétt til lána til kaupa eða endurbóta á íbúðarhúsnæði. Nefndin er þeirrar skoðunar að efla þurfi sparnað í þágu húsnæðismála eins og hægt er. Nefndin leggur til að reynslan sem fengist hefur af húsnæðissparnaðarreikningum bankanna verði tekin til nánari athugunar.

Haustið 1985 var gert ráð fyrir 2050 millj. kr. til útlána Byggingarsjóðs ríkisins samkvæmt frumvörpum til fjárlaga og lánsfjárlaga. Nefndin kaus Guðmund Bjarnason, formann nefndarinnar, Halldór Blöndal og Kristínu Einarsdóttur í undirnefnd til að fjalla um áætlanir um fjárveitingar til byggingarsjóðanna á árinu 1986. Nefndin samþykkti tillögu undirnefndarinnar um greiðsluáætlun fyrir byggingarsjóðinn að upphæð 2405 millj. kr. Með tillögunni undirstrikaði nefndin það álit sitt að nauðsynlegt væri að koma enn frekar til móts við þá húseigendur sem áttu í erfiðleikum vegna þungrar greiðslubyrðar húsnæðislána.

Í álitserð, sem nefndin sendi félagsmálaráðherra 7. desember 1985 um greiðsluvanda íbúðaeigenda, gerði hún eftirfarandi tillögur:

1. Á árinu 1986 yrði varið 200 millj. kr. úr Byggingarsjóði ríkisins til að létta greiðslubyrði íbúðaeigenda vegna skammtímalána. Þessi lánafyrirgreiðsla færi í gegnum banka og sparisjóði.
2. Ríkisstjórnin gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að húseigendur sem hefðu þunga greiðslubyrði vegna íbúðalána fengju skuldbreytingu og lengingu lána í bönkum og sparisjóðum.
3. Lagfæringar yrðu gerðar á ákvæðum laga um tekju- og eignarskatt varðandi frádrátt vaxta og verðbóta á lánnum til íbúðarhúsnæðis þannig að réttur skattgreiðenda yrði ótvíræður. Í þessu sambandi lagði nefndin sérstaka áherslu á að skuldbreyting lána rýrði ekki rétt til verðbóta eða vaxtafrádráttar við álagningu tekjuskatts.
4. Nefndin var sammála um að lögð yrði áhersla á lánveitingar til þeirra sem ekki ættu íbúð fyrir. Á árinu 1986 yrði sá háttur upp tekinn að húsbyggjendum yrði gert það að skyldu að leggja inn í Húsnæðisstofnun nauðsynlegar upplýsingar um byggingarframkvæmdir áður en þær hæfust. Síðan mundi Húsnæðisstofnun ákveða hvernig tilhögun og útborgun lánsins yrði háttáð og tilkynna umsækjanda það bréflega. Til þess að þetta væri hægt væri nauðsynlegt að fé samkvæmt greiðsluáætlun stofnunarinnar yrði tryggt.

Við afgreiðslu framangreindra tillagna lögðu fulltrúar Alþýðubandalags, Alþýðuflokks og Samtaka um kvennalista í nefndinni fram sérstaka bókun. Í henni kemur m.a. fram að þeir telja tillögurnar ganga í rétta átt en of skammt.

Félagsmálaráðherra kynnti tillögur nefndarinnar á fundi ríkisstjórnarinnar og hlutu þær jákvæðar undirtektir. Meðal annars var ákveðið að gera ráð fyrir meira fjármagni til Byggingarsjóðs ríkisins þannig að hægt yrði að koma til móts við tillögur nefndarinnar. Félagsmálaráðherra og viðskiptaráðherra áttu fundi með forsvarsmönnum banka og

sparisjóða um lengingu skammtímalána vegna byggingar eða kaupa íbúðarhúsnæðis. Unnið hefur verið að fleiri þáttum ofangreindra tillagna.

Nefndin telur nauðsynlegt að Húsnæðisstofnun kynni sérstaklega þeim íbúðaeigendum úti á landi sem lent hafa í greiðsluerfiðleikum þá möguleika sem þeir hafi hjá ráðgjafarstöð stofnunarinnar. Það er hægt að gera með m.a. útgáfu kynningarrita.

Í samkomulagi aðila vinnumarkaðarins frá 26. maí 1986 er ákvæði um að þegar verði varið 300 millj. kr. til viðbótar þeim 200 millj. kr. sem ákveðið var að verja á fjárlögum þess árs til lausnar á greiðsluerfiðleikum þeirra sem keyptu húsnæði á árunum 1980 eða síðar eða hafa ekki getað lokið framkvæmdum. Samkvæmt samkomulaginu er lánstími þessara lána sá sami og almennt er á lánum hjá Byggingarsjóði ríkisins. Þessum 500 millj. kr. hefur nú verið úthlutað. Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar ríkisins, dags. 17. nóvember 1986, er dreifing umsókna eftir því hvenær íbúð var keypt eða bygging hafin sem hér segir:

Íbúð keypt eða bygging hafin	Skipting umsókna (%)
1979 eða fyrr .....	8.7
1980 .....	6.9
1981 .....	7.3
1982 .....	12.5
1983 .....	17.6
1984 .....	30.0
1985 .....	14.7
1986 .....	2.3

Fjöldi umsókna frá aðilum sem keyptu eða hófu byggingu eftir 1983 vekur athygli. Eins og áður er getið hefur samtals verið varið 825 millj. kr. úr Byggingarsjóði ríkisins til greiðsluerfiðleikalána frá febrúar 1985.

### 4.3. Lánakerfi og starfshættir Húsnæðisstofnunar.

#### 4.3.1. Skipulag.

Á fundum nefndarinnar hafa ekki komið fram tillögur um breytingar á núverandi stjórn húsnæðismála. Í 2. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins er kveðið á um að hún skuli vera sjálfstæð stofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Í 2. mgr. er fjallað um verkefni stofnunarinnar og er það skilgreint þannig að hún skuli vinna að samræmingu og skipulagi opinberra afskipta af húsnæðismálum. Einnig er tekið fram að stofnunin skuli hafa forustu um stefnumótun í húsnæðismálum. Í lögnum er kveðið á um það að húsnæðismálastjórn skuli skipuð 10 mönnum og eru sjö kjörnir af Alþingi, tveir tilnefndir af ASÍ og einn af VSÍ. Í umræðum innan nefndarinnar um hlutverk húsnæðismálastjórnar og tengsl hennar við stjórnvöld komu fram hugmyndir um að ríkisstjórn hefði jafnan meiri hluta í stjórninni. Einnig komu fram þau sjónarmið að húsnæðismálastjórn ætti að vera óháð ríkisstjórn.

Fram hafa komið hugmyndir um að breyta Húsnæðisstofnun ríkisins í húsnæðisbanka. Það hefði í för með sér grundvallarbreytingar á núverandi starfsemi Húsnæðisstofnunar. Þar með yrði horfið frá því markmiði að efla sjóði stofnunarinnar þannig að eigið fé þeirra nægi til að fjármagna útistandandi íbúðalán á hverjum tíma. Bankahugmyndin felur í sér að veitt íbúðalán verði fyrst og fremst fjármögnuð með fé sem stofnunin aflar með almennum skuldabréfaútböðum til lífeyrissjóða og ef til vill fleiri aðila. Ef stofnaður verður húsnæðis-

banki leiðir það af sér að bankinn ákveður útlánsvexti en ekki ríkisstjórnin. Ljóst er að vaxtaniðurgreiðsla verður háð framlagi ríkissjóðs á hverjum tíma. Nefndin er sammála um að hafna hugmyndinni um húsnæðisbanka í þessari mynd. Hún leggur áherslu á að aukin hlutdeild lífeyrissjóðanna í fjármögnun útlána byggingarsjóðanna færir þá síðarnefndu nær bankahugmyndinni og gerir meiri vaxtaniðurgreiðslu en 2–3 prósentustig óraunhæfa. Í því felst að ávöxtunarkrafa lífeyrissjóðanna hlýtur fyrir eða síðar að hafa áhrif á útlánsvexti byggingarsjóðanna. Nefndin vill einnig vekja athygli á því að niðurgreiðsla vaxta um 2–3 prósentustig gengur því aðeins að framlag ríkissjóðs til Húsnæðisstofnunar sé a.m.k.  $\frac{1}{3}$  áætlaðra útlána og staðið verði við núverandi stefnu um að það séu byggingarsjóðir sem fjármagni íbúðalán en ekki húsnæðisbanki.

Nefndin ræddi nokkuð á fundum sínum hvort binda ætti lánveitingu við einstaklinga eða lána út á íbúð eins og nú er gert. Í fyrra tilvikinu er byggt á þeirri hugmynd að sérhver einstaklingur eigi rétt á einu myndarlegu láni frá opinberu byggingarsjóðunum á lífsleiðinni. Einstaklingurinn geti ef því er að skipta skilað þessum rétti og notað hann síðar.

Sameiningu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna hefur borið á góma á fundum nefndarinnar. Þau rök sem hafa verið færð fyrir slíkri breytingu eru að með sameiningu byggingarsjóðanna verði dregið úr þeim mun sem nú er á lánskjörum sjóðanna og skapaður meiri sveigjanleiki í lánakerfinu. Þeir sem eru andvígir breytingu í þessa átt óttast að hún leiði til þess að draga muni úr stuðningi við byggingu félagslegs íbúðarhúsnæðis, sérstaklega verkamannabústaða. Með setningu laga nr. 54/1986, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, hefur dregið saman með sjóðunum hvað varðar lánsfjárhæðir og lánstíma. Hins vegar er munur á niðurgreiðslum vaxta á lánum úr sjóðunum.

Nefndin hefur tekið félagslega hluta opinbera íbúðarlánakerfisins til sérstakrar umfjöllunar. Hún hefur einnig leitað eftir álit margra aðila á stöðu og framtíð þess, sérstaklega eftir að breytingar voru gerðar á húsnæðiskerfinu með lögum nr. 54/1986. Þeir fulltrúar aðila vinnumarkaðarins sem nefndin hefur rætt við um þetta efni hafa ekki lagt til meiri háttar breytingar á núverandi húsnæðislánakerfi. Í umræðunum lögðu þeir áherslu á að þeir túlkuðu fyrst og fremst sín eigin sjónarmið í umfjöllun um atriði félagslega kerfisins sem taka þyrfti til athugunar. Bent var á ýmis atriði sem betur mættu fara. Til dæmis var oft bent á ákvæði laga um ákvörðun endursöluverðs íbúða í verkamannabústöðum. Enn fremur hefur verið varpað fram hugmyndum um sveigjanlegri lánskjör sem taki m.a. mið af breytilegum tekjum þeirra sem búa í félagslegu húsnæði. Nánar er vikið að félagslega íbúðarlánakerfinu í kafla 4.5.

#### 4.3.2. Fjármögnun og lánskjör.

Skortur á fjármagni hefur verið þrándur í götu fyrirgreiðslu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Takmarkað fjármagn var meginskýringin á lágu lánshlutfalli miðað við byggingarkostnað eða kaupverð íbúðar. Þetta var einnig skýringin á löngum biðtíma eftir láni og of stuttum lánstíma sem leiddi til þyngrri greiðslubyrði en ella. Af þeirri ástæðu voru ræddar nokkrar hugmyndir um fjármögnun húsnæðislánakerfisins. Til dæmis komu fram ákveðnar hugmyndir um fjármögnun húsnæðislánakerfisins með aukinni skattheimtu og auknu lánsfé frá lífeyrissjóðum og bönkum.

Með samkomulagi aðila vinnumarkaðarins frá febrúar 1986 og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tilefni þess 27. febrúar og síðan lögum nr. 54/1986 er útlánareglum Húsnæðisstofnunar ríkisins gjörbreytt. Lánsfjárhæðir til þeirra sem ekki eiga íbúð fyrir eru verulega hækkaðar og geta orðið allt að 2,1 millj. kr. vegna byggingar eða kaupa á nýrri íbúð miðað við verðlag í febrúar 1986 og um 1,5 millj. kr. vegna kaupa á notaðri íbúð. Lögin byggja á því að lífeyrissjóðirnir stórauki skuldabréfakaup sín af Húsnæðisstofnun ríkisins og er gert ráð fyrir

að lánsréttur einstaklinga miðist við skuldabréfakaup lífeyrissjóðs hlutaðeigandi láns-umsækjanda. Þannig er hámarksréttur einstaklings bundinn því skilyrði að lífeyrissjóður hans kaupi skuldabréf hjá Húsnæðisstofnun fyrir a.m.k. 55% af ráðstöfunarfé sínu. Lánsréttur minnkar svo í hlutfalli við minnkandi skuldabréfakaup viðkomandi lífeyrissjóðs og verður að lokum enginn ef sjóðurinn kaupir skuldabréf fyrir minna en 20% af ráðstöfunarfé sínu.

Með setningu þessara nýju laga er lánstími nýbyggingarlána hjá Byggingarsjóði ríkisins verulega lengdur eða úr 31 ári í 40 ár og úr 21 ári í 40 ár vegna kaupa á notuðum íbúðum. Út frá því er gengið að lánin verði tengd breytingum á lánskjaravísitölu. Í 30. gr. laga um Húsnæðisstofnun, þar sem kveðið er á um lánskjör, segir að vextir skuli vera breytilegir og ákvarðast hverju sinni af ríkisstjórn Íslands. Núverandi ríkisstjórn hefur gefið um það fyrirheit að vextir af lánnum úr Byggingarsjóði ríkisins verði ekki hærri en 3,5%. Nefndin vekur athygli á því sem segir í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 54/1986. Þar kemur fram að útreikningar bendi til að verði mismunurinn á vöxtum á teknum lánnum og veittum hjá Byggingarsjóði ríkisins meiri en 2–3 prósentustig til lengdar muni lánakerfið sligast. Nú hefur náðst samkomulag á milli Húsnæðisstofnunar og lífeyrissjóðanna um kjör vegna kaupa á skuldabréfum á árunum 1987 og 1988. Mikilvægasta atriði samkomulagsins er það að skuldabréf keypt á árinu 1987 bera 6,25% ársvexti með mislöngum lánstíma að vali lífeyrissjóðanna. Skuldabréf keypt á árinu 1988 bera 5,9% ársvexti með mislöngum lánstíma að vali lífeyrissjóðanna.

Eftirfarandi sjónarmið komu fram í nefndinni:

Ef litið er á einstakar breytingar sem gerðar voru árið 1986 á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins má um flestar þeirra segja að þær hafi verið jákvæðar. Með hliðsjón af þeirri miklu eftirspurn sem er og hefur verið eftir lánnum til húsnæðiskaupa var sú nýskipan t.d. í framfarátt sem tryggði aukið fjármagn frá lífeyrissjóðum til húsnæðislánakerfisins. Þær breytingar voru einnig jákvæðar sem fólu í sér hlutfallslega aukna lánafyrirgreiðslu, annars vegar til þeirra sem eru að byggja eða kaupa sína fyrstu íbúð og hins vegar til þeirra sem eru að kaupa notaðar íbúðir.

Þegar hins vegar er litið á breytingarnar í heild og reynt að meta samanlögð áhrif þeirra fyrir húsnæðiskaupendur og samfélagið í bráð og lengd vakna ýmsar efasemdir um ágæti þeirra og þess húsnæðislánakerfis sem nú er við lýði. Kerfið er orðið óhemju stórt og dýrt.

Ef starfrækja á kerfið eins og til er ætlast í lögum þarf ríkissjóður árlega í fyrirsjáanlegri framtíð að verja til þess stærri hluta af tekjum sínum en nú er gert og stærri en hann hefur nokkru sinni áður gert. Í ár nemur framlag ríkissjóðs til byggingarsjóðanna samtals 1300 millj. kr. sem samsvarar fjórðungi þess sem ríkissjóður fær í formi tekjuskatts. Með hliðsjón af því að þessi háa fjárhæð þarf að verða enn hærri í framtíðinni og í ljósi þeirrar erfiðu fjárhagsstöðu sem ríkissjóður á við að etja er ekki hægt að tala um að horfur kerfisins séu bjartar.

Samkvæmt fjárlögum er gert ráð fyrir að samanlögð útlán sjóðanna nemi 5057 milljónum króna árið 1987 og að Húsnæðisstofnun taki að láni 3815 millj. kr., þar af 3765 millj. kr. hjá lífeyrissjóðum. Ef gert er ráð fyrir að meðalútlánsvextir Húsnæðisstofnunar séu 3,0% og að vextir af teknum lánnum séu 6,0% kemur stofnunin til með að „tapa“ árlega í vaxtamun 77,2 millj. kr. Þetta þýðir að það fé sem ríkissjóður veitir í ár til sjóðanna dugar til niðurgreiðslu útlánsvaxta í tæp 17 ár. Með hliðsjón af því að útlán Húsnæðisstofnunar eru trúlega að meðaltali til 35–40 ára er ekki hægt að tala um að horfur kerfisins séu bjartar.

Ef gert er ráð fyrir að beinn og óbeinn vaxtakostnaður hins opinbera vegna veittra húsnæðislána sé 6% á ári og að þær 5057 millj. kr. sem áætlaðar eru í útlán 1987 séu að meðaltali veittar til 40 ára og beri 3,5% vexti þýðir vaxtaniðurgreiðslan að bæði ríkissjóður og lántakendur gætu verið jafnsettir ef 1526 millj. kr. hefðu verið veittar í óafturkræfan



húsnæðisstyrk og 3531 millj. kr. lánuð til 40 ára með 6,0% vöxtum. Sú staðreynd að miðað við 6% ávöxtunarkröfu fela lán Húsnæðisstofnunar í sér að yfir 30% lánsfjárhæðarinnar er í raun styrkur til þeirra sem taka lánin kallar á eftirspurn sem seint verður hægt að fullnægja. Margir sækja um lán þótt þeir gætu auðveldlega gert húsnæðis kaupin án hinnar opinberu fyrirgreiðslu og enn fleiri sækja um hærri lán en þeir í raun og veru þurfa. Að veita opinbera húsnæðisaðstoð í formi vaxtaniðurgreiðslu er ómarkviss og kostnaðarsöm leið.

Hin mikla eftirspurn eftir lánum frá Húsnæðisstofnun ríkisins veldur því að vextir á hinum almenna lánamarkaði eru hærri en ella. Vegna fjárlagahalla ríkissjóðs má líta svo á að útlán Húsnæðisstofnunar séu alfarið fjármögnuð með lánum hins opinbera á almenna lánamarkaðinum hérlendis. Með hliðsjón af því hvað hér er um háar fjárhæðir að ræða og í raun mikla vaxtaniðurgreiðslu er ekki ólíklegt að án niðurgreiðslunnar væru markaðsraunvextir hérlendis að minnsta kosti einu prósentustigi lægri en nú er.

Í framhaldi af framangreindum sjónarmiðum komu eftirfarandi hugmyndir fram í nefndinni:

Útlánsvextir allra nýrra lána Húsnæðisstofnunar (hvort sem um er að ræða Byggingarsjóð ríkisins eða Byggingarsjóð verkamanna) verði sambærilegir þeim vöxtum sem ríkissjóður býður almennt á fjármagnsmarkaði. Í stað þeirrar niðurgreiðslu sem nú á sér stað á vöxtum Húsnæðisstofnunar verði veitt óafturkræft húsnæðisframlag úr ríkissjóði, annars vegar húsnæðis kaupaframlag og hins vegar húsnæðisleiguframlag.

Vaðandi húsnæðis kaupaframlagið má hugsa sér að það sé fyrst og fremst veitt þeim sem eru að kaupa eða byggja sína fyrstu íbúð (þeim sem ekki eiga íbúð fyrir) og komi almennt til útborgunar á ákveðnum árafjölda (t.d. á tíu árum) eftir undirritun kaupsamnings. Þetta framlag þyrfti ekki að vera háð því hvort verið væri að kaupa nýtt eða notað húsnæði eða hvort mikil eða lítil lán væru tekin til að fjármagna kaupin. Framlagið gæti hins vegar verið háð því hvort um hjón (sambýlisfólk) eða einstakling væri að ræða og árlegum tekjum hlutaðeigandi að teknu tilliti til fjölskyldustærðar.

Vaðandi húsnæðisleiguframlagið má hugsa sér að það sé fyrst og fremst veitt þeim (hjónum, sambýlisfólki, einstaklingum) sem eiga ekki íbúðarhúsnæði og hafa ekki fengið húsnæðis kaupaframlag eða aðra sambærilega húsnæðisaðstoð frá hinu opinbera. Árlegt leiguframlag gæti verið ótímabundið og að öðru óbreyttu milli 40–50% af árlegu húsnæðis kaupaframlagi. Leiguframlagið gæti verið háð árlegum tekjum hlutaðeigandi að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og árlegrar eða mánaðarlegrar leigufjárhæðar.

Í stuttu máli sagt: Með því að hverfa frá niðurgreiðslu útlánsvaxta Húsnæðisstofnunar mætti renna traustum stöðum undir núverandi húsnæðislánakerfi. Í stað vaxtaniðurgreiðslunnar gæti hið opinbera veitt húsnæðisframlag til þeirra íbúðakaupenda og íbúðaleigjenda sem ætla má að þurfi á aðstoð að halda umfram lána fyrirgreiðslu Húsnæðisstofnunar. Jafnvel þótt ríkissjóður notaði aðeins hluta þess fjár sem „sparaðist“ með því að hverfa frá vaxtaniðurgreiðslunni gæti hann tryggt umtalsvert meiri aðstoð en í dag öllum þeim sem byggja eða kaupa sína fyrstu íbúð og öllum þeim íbúðaeigendum eða íbúðaleigjendum sem hafa lágar tekjur. Minni eftirspurn eftir lánum Húsnæðisstofnunar mundu að öðru óbreyttu geta leitt til umtalsverðrar lækkunar á halla ríkissjóðs og markaðsraunvöxtum og þar með leitt til aukinnar fjárfestingar og verðmætasköpunar í atvinnulífinu.

Þess má geta að nefndin og húsnæðisnefnd ríkisstjórnarinnar og aðila vinnumarkaðarins héldu þrjá sameiginlega fundi þar sem rædd voru drög að frumvarpi til laga nr. 54/1986. Einstakir nefndarmenn settu fram athugasemdir um nokkur atriði í frumvarpinu, t.d. um lánsrétt einstaklinga og ákveðinna hópa. Nánari grein verður gerð fyrir þessum athugasemdum nefndarinnar í kafla 4.4.

Starfshættir Húsnæðisstofnunar voru oft til umfjöllunar á fundum nefndarinnar. Hún er sammála um að stofnunin verði að leggja meiri rækt við stefnumörkun á sviði húsnæðis- og byggingarmála og upplýsingamiðlun til einstaklinga, félagasamtaka, stofnana og stjórnvalda um þessi málefni. Bent hefur verið á nauðsyn þess að sett verði á laggirnar upplýsinga- og áætlanaeild innan Húsnæðisstofnunar sem annist þessi verkefni. Tekið skal fram að félagsmálaráðherra skipaði nefnd í febrúar 1986 til að fjalla um eflingu upplýsingamiðlunar um húsnæðis- og byggingarmál. Á starfstíma húsnæðismálanefndarinnar hefur ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar tekið til starfa. Hlutverk hennar er m.a. að veita lántakendum upplýsingar um greiðslubyrði lána. Eitt þeirra verkefna sem félagsmálanefnd neðri deildar Alþingis fól nefndinni var að ræða stöðu og hlutverk ráðgjafarstöðvarinnar. Hún er sammála um að meginhlutverk ráðgjafarstöðvarinnar eigi að vera almenn ráðgjöf í tengslum við lánveitingar stofnunarinnar.

Lögð er áhersla á að nefnd sem hefur það hlutverk að endurskoða starfshætti og skipulag Húsnæðisstofnunar hraði störfum og skili tillögum sem fyrst.

Álit nefndarinnar á opinbera íbúðarlánakerfinu og starfsháttum Húsnæðisstofnunar ríkisins má draga saman á eftirfarandi hátt:

*a. Núverandi skipulag og hugsanlegar breytingar.*

Nefndin telur nauðsyn bera til að sniðnir séu vankantar af núverandi löggjöf og verður nánar vikið að þeim atriðum síðar í þessari álitgerð. Þó er rétt að undirstrika að varhugavert er að gera með skömmu millibili róttækar breytingar á húsnæðismálalöggjöfinni sem snerta hag þeirra sem eru að afla sér íbúðarhúsnæðis.

*b. Þjónusta Húsnæðisstofnunar ríkisins.*

Nefndin er sammála um að nauðsynlegt sé að taka skipulag og starfshætti Húsnæðisstofnunar ríkisins til endurskoðunar með það að markmiði að bæta þjónustu hennar við einstaklinga, félagasamtök og stjórnvöld. Nefndin telur mikilvægt að stofnunin bæti upplýsingamiðlun til einstaklinga, félagasamtaka og stjórnvalda um lánamöguleika, lánskjör og greiðslubyrði.

*c. Staða og hlutverk ráðgjafarstöðvarinnar.*

Ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar var komið á fót í tengslum við lánveitingar vegna greiðsluferfiðleika. Stöðin gegndi veigamiklu hlutverki við að aðstoða fólk í greiðsluvanda. Húsnæðismálastjórn ber að setja ráðgjafarstöðinni markmið og starfsreglur. Ráðgjafarstöðinni ber að leggja megináherslu á almenna upplýsingamiðlun um lánaflokka, lánakjör, greiðslubyrði og fleiri atriði sem varða þjónustu Húsnæðisstofnunar. Nýja lánakerfið gerir það nauðsynlegt að ráðgjöf sé veitt í beinum tengslum við lánsúmsóknir. Aðskilja ber tæknilega ráðgjöf frá fjármálalegri.

**4.4. Útlánareglur Byggingarsjóðs ríkisins.**

Ítarlegar umræður áttu sér stað á fundum nefndarinnar í október og nóvember árið 1985 um útlánareglur Byggingarsjóðs ríkisins. Nefndin var sammála um að munurinn á lánum til kaupa á eldri íbúð og nýbyggingarlánum væri of mikill. Á þeim tíma var hæsta G-lán helmingur af nýbyggingarláni, þ.e. nýbyggingarlán var um 1 millj. kr. og hæsta G-lán um 500 þús. kr. Við lánveitingu var nýbyggingarlánið 29,1% af verði staðalíbúðar. Í þessu sambandi ber þess að gæta að lánið kom ekki til útborgunar fyrr en einu til tveimur árum eftir lánveitingu og hafði á þeim tíma rýrnað vegna verðbólgu. Það var því í raun oft ekki nema 22–24% af verði staðalíbúðar þegar það kom til útborgunar. Nú er nýbyggingarlán til

þeirra sem ekki eiga íbúð fyrir rúmlega 60% ef borið er saman við verð staðalíbúðar. Rétt er að geta þess að með lögum 54/1986 er hætt að nota staðalíbúð sem viðmiðun. Sú breyting hefur orðið með sömu lögum að nýbyggingarlán til þeirra sem ekki eiga íbúð fyrir og njóta fyllsta réttar eru 2,1 millj. kr. miðað við vísitölu byggingarkostnaðar sem var 250 stig í ársbyrjun 1986. Lán til fyrstu kaupa á eldra húsnæði eru 70% af nýbyggingarláni. Áhvílandi lán frá Byggingarsjóði ríkisins koma til frádráttar lánsfjárhæðum. Lásupphæðir hafa því stórhækkað og verulega dregið saman með nýbyggingarláni og láni til kaupa á eldra húsnæði.

Rætt hefur verið um nágildandi 12. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í henni er kveðið á um lánsrétt hjá Byggingarsjóði ríkisins. Nefndin telur að takmarkanir á lánsrétti sem byggja á ófullnægjandi aðild fólks að lífeyrissjóðum sé mjög erfið í framkvæmd. Hún beinir þeim tilmælum til lífeyrissjóða og aðila vinnumarkaðarins að þeir taki þessi ákvæði hið allra fyrsta til endurskoðunar. Í þessu sambandi vill nefndin sérstaklega benda á lánsrétt hjóna, sambýlisfólks, námsfólks og þeirra sem eru að afla sér eftir- og endurmenntunar. Jafnframt þarf að hyggja að rétti þeirra námsmanna sem ekki taka námslán og greiða þar af leiðandi ekki í lífeyrissjóð. Nefndin varar jafnframt við ákvæðum um skilyrðislausla tveggja ára aðild að lífeyrissjóði til að öðlast lánsrétt. Hún telur nauðsynlegt að fylgjast náið með reynslu af nýja húsnæðislánakerfinu.

Að gefnu tilefni fjallaði nefndin um verðtryggingu lánveitinga og ítrekaði fyrri afstöðu sína um að lán og láns hlutar séu verðtryggð lögum samkvæmt fram til greiðsludags án tillits til þess hvort um sé að ræða lán til nýbygginga eða íbúðakaupa.

Reglur um veð og veðhæfi íbúðarhúsnæðis komu einnig til umræðu í tengslum við ákvæði laga nr. 54/1986, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, en í 3. gr. er fjallað um að lán eða láns hlutar skuli að fullu fylgja breytingum á vísitölu byggingarkostnaðar. Nefndin er þeirrar skoðunar að almenna reglan um veð og veðhæfi skuli vera sú að lán skuli ekki vera hærri en 70% af brunabótamati en þó aldrei hærri en 90% af kaupverði.

Nefndin fjallaði um það atriði hvernig með skuli farið þegar lánsréttur er ekki fullnýttur vegna þess að um hefur verið að ræða kaup eða byggingu lítillar íbúðar. Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar er litið svo á að hafi eignarhluti umsækjanda um lán numið lægri upphæð en sem svarar 25% af hámarkslánsfjárhæð til nýbyggingar teljist hann vera að byggja eða kaupa í fyrsta sinn.

Nefndin er sammála um að eftirtalin atriði þurfi að lagfæra:

*a. Lánsréttur námsmanna.*

Í 1. mgr. 12. gr. er gert að skilyrði fyrir lánveitingu úr Byggingarsjóði ríkisins að einungis þeir einstaklingar sem sannanlega hafa greitt iðgjöld til lífeyrissjóða tvö undanfarandi ár áður en lánsúmsókn er lögð fram eigi rétt á lánum frá sjóðnum. Frá þessu ákvæði eru gerðar mjög takmarkaðar undantekningar. Ljóst er að námsmenn sem greiða ekki einhverra hluta vegna samfleytt til lífeyrissjóðs meðan á námi stendur eiga ekki lánsrétt þegar námi lýkur. Það er álit nefndarinnar að kveða þurfi skýrar á um lánsrétt námsmanna. Hún er því sammála að lánsréttur þeirra sem stunda fullt nám eigi ekki að rofna vegna sumarleyfa eða hliðstæðra ástæðna.

*b. Lánskjör félagasamtaka.*

Við endurskoðun og breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins vorið 1986 virðist fyrst og fremst hafa verið miðað við að breyta lánskjörum einstaklinga. Nefndin er sammála um að lánskjörum félagasamtaka þurfi að breyta til samræmis við þau kjör sem einstaklingum er nú boðið upp á.

*c. Stærðarmat íbúða.*

Eftir að lög nr. 51/1980, um Húsnæðisstofnun ríkisins, tóku gildi var horfið frá því að miða lánsfjárhæðir við stærðir íbúða. Í mars 1985 setti félagsmálaráðherra að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar nýjar stærðarreglur varðandi byggingarlán Byggingarsjóðs ríkisins. Stærðarmatið byggðist á sérstökum reikniaðferðum. Í nýju lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 54/1986, er stærðarreglum breytt og einnig reikniaðferðum við stærðarmat. Fasteignamat ríkisins metur stærðir íbúða eftir öðrum aðferðum en Húsnæðisstofnunin og notar staðal ÍST 50. Iðntæknistofnun hefur samþykkt að ÍST 50 verði notaður við stærðamælingar frá og með 1. desember 1986. Nefndin mælir eindregið með því að Húsnæðisstofnun ríkisins noti þann staðal. Hún vill jafnframt vekja athygli á því að stærðarreglur voru felldar úr gildi 1980 vegna þess að talið var að þær hefðu óæskileg áhrif á byggingarhætti þegar reynt er að sniðganga reglurnar. Nefndin telur nauðsynlegt að athuga hvort núgildandi reglur geti haft slíkt í för með sér.

*d. Lánsréttur aðfluttra.*

Kveða þarf skýrt á um rétt aðfluttra sem greitt hafa iðgjald til lífeyrissjóða erlendis.

*e. Lánsréttur sem ekki er nýttur til fulls.*

Nefndin er sammála því að næsta umsókn frá umsækjanda, sem hafi fengið lán sem er lægra en 70% af hámarksláni vegna þess að keypt var lítil og ódýr íbúð, skuli hljóta sömu meðferð og frá þeim sem eru að kaupa eða byggja í fyrsta skipti, þó ekki varðandi forgangsroð í tíma.

*f. Takmörkun á lánsrétti þeirra sem eiga fullnægjandi húsnæði fyrir.*

Nefndin telur nauðsynlegt að vekja athygli á heimildarákvæði um skerðingu á lánsrétti sem var í 5. mgr. 13. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984. Samkvæmt henni var „húsnæðismálastjórn heimilt að hafna eða skerða lánveitingar til umsækjenda sem áður hafa fengið fullt lán úr Byggingarsjóði ríkisins eða Byggingarsjóði verkamanna og eiga íbúð sem talist getur fullnægjandi að dómi húsnæðismálastjórnar“. Í núgildandi lögum er þessi heimild til skerðingar felld niður.

*g. Lánsréttur elli- og örorkulífeyrisþega.*

Nauðsynlegt er að samræma betur núverandi ákvæði um lánsrétt elli- og örorkulífeyrisþega í 12. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins.

**4.5. Félagslegi hluti íbúðalánakerfisins.**

Í álit meiri hluta félagsmálanefndar neðri deildar Alþingis frá apríl s.l. var samþykkt að vísa nokkrum atriðum til nefndarinnar sem m.a. snerta félagslega hluta íbúðalánakerfisins. Þessi atriði eru talin upp í II. kafla. Vegna þessa verkefnis fékk nefndin á fund til sín eftirtalda: Húsnæðismálastjórn: Þráinn Valdimarsson og Grétar Þorsteinsson. Húsnæðisstofnun ríkisins: Sigurður E. Guðmundsson. Alþýðusamband Íslands: Ásmundur Hilmarsson og Guðmundur Þ. Jónsson. Vinnuveitendasamband Íslands: Gunnar Birgisson og Vilhjálmur Egilsson. Öryrkjabandalagið: Oddur Ólafsson. Proskahjálp: Ásgeir Sigurgestsson, Eggert Jóhannesson og Magnús Kristinsson. Fulltrúaráð Sjómannadagsins: Gardar Þorsteinsson og Pétur Sigurðsson. Framkvæmdasjóður aldraðra: Hrafn Pálsson. Framkvæmdasjóður fatlaðra: Sigurfinnur Sigurðsson og Jón Sævar Alfonsson. Samband íslenskra sveitarfélaga: Björn Friðfinnsson og Magnús E. Guðjónsson. Byggingarsjóður verkamanna: Percy Stefánsson. Húsnæðissamvinnufélagið Búseti: Jón Rúnar Sveinsson og Reynir Ingibjartsson.

Með hugtakinu „félagslegur hluti húsnæðislánakerfisins“ er hér átt við lánveitingar til að bæta úr húsnæðisþörf láglaunafólks sem fellur undir skilgreiningu um lánveitingar úr Byggingarsjóði verkamanna svo og lánveitingar til einstaklinga með sérþarfir (fatlaðir og aldraðir) og lán til byggingar leiguíbúða eða heimila fyrir aldraða og dagvistarstofnana fyrir börn og aldraða (15. gr.). Í þessari upptalningu felst að „félagslega“ skilgreiningin nær til beggja sjóða hins opinbera húsnæðislánakerfis, þ.e. Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna.

Nefndin hefur leitað álits allmargra aðila á félagslega hluta íbúðalánakerfisins. Henni þykir rétt að vekja athygli á nokkrum atriðum sem fram hafa komið.

Stöðu og hlutverk verkamannabústaðakerfisins hefur oft borið á góma innan nefndarinnar. Í lögum er kveðið á um það að við ákvörðun söluverðs þessara íbúða skuli m.a. taka tillit til markaðsverðs íbúða í sveitarfélaginu. M.a. er það endursöluverðið og ákvörðun þess sem hefur orðið tilefni umræðna og efasemda.

Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur á fundi með nefndinni og með bréfi til hennar bent á að það fólk sem verst er stött í þjóðfélaginu getur ekki risið undir vöxtum og afborgunum af lánum til kaupa á íbúð í verkamannabústað. Þetta fólk leiti til sveitarfélaganna um fyrirgreiðslu í sambandi við útvegum leiguíbúða. Hann hefur vakið athygli á því að samkvæmt núgildandi lögum er fjármagnsfyrirgreiðsla til verkamannabústaða betri en til leiguíbúða. Þótt meginreglan sé að til hvors tveggja séu lán miðuð við 85% af áætlunarverði er þó heimilt í vissum tilvikum að veita 100% lán til verkamannabústaða. Hins vegar virðast lán til leiguíbúða aldrei geta orðið hærri en 80%. Meginmunurinn í lánafyrirgreiðslunni milli þessara tveggja tegunda félagslegra íbúða felst þó í lánstímanum. Þannig eru lán til verkamannabústaða til 43 ára en lán til leiguíbúða aðeins til 31 árs. Hann setur fram þá skoðun að lánafyrirgreiðsla til sveitarfélaga til byggingar leiguíbúða ætti ekki að vera lakari en til verkamannabústaða eða jafnvel meiri, þar sem um er að ræða aðstoð við það fólk sem verst er sett í þjóðfélaginu. Rétt er að vekja athygli á breytingu sem gerð var með lögum nr. 54/1986. Samkvæmt 49. gr. er heimilt að lána 85% af byggingarkostnaði íbúðar í verkamannabústað. Einnig er húsnæðismálastjórn heimilt að hækka lánshlutfallið í 90% ef um er að ræða sérstaklega erfðar fjölskyldu- eða fjárhagsaðstæður. Enn fremur er heimilt að veita sérstök lán til allt að þriggja ára til þeirra sem eiga í verulegum erfiðleikum með útborgun. Ef þriggja ára lán er veitt skal húsnæðismálastjórnarlánið vera afborgunarlaust fyrstu þrjú árin en síðan greiddast með jöfnum greiðslum á 43 árum.

Fulltrúi Öryrkjabandalagsins mætti á fund nefndarinnar og greindi henni frá því að um fjögur til fimm hundruð fatlaðir væru á biðlista eftir húsnæði. Það kom fram hjá honum að hér er um að ræða stærsta láglaunahópinn í landinu sem ekki væri hægt að byggja yfir og leigja á raunvirði nema með verulega bættum lánskjörum. Hann benti á að lán til byggingar leiguíbúða bæru sömu vexti og lán úr Byggingarsjóði verkamanna en lánstíminn væri styttri. Hann sagði það ósk Öryrkjabandalagsins að það nyti sömu lánskjara og Byggingarsjóður verkamanna býður upp á. Svipuð viðhorf komu fram hjá fulltrúa Fulltrúaráðs sjómanna-dagsins.

Varðandi Framkvæmdasjóð aldraðra hefur komið fram að skortur á langtímaáætlunum hefur staðið sjóðnum fyrir þrífum.

Meginkrafa fulltrúa Proskahjálpar er að þeim einstaklingum sem eru fatlaðir verði gert kleift að búa á eigin heimili við aðstæður sem séu sambærilegar við heimili annarra um íbúafjölda og aðgengi. Nefndin hefur kynnt sér aðrar tillögur Proskahjálpar varðandi húsnæðismál fatlaðra. Meðal þess sem þar kemur fram er að fötludum verði gert kleift að stofna húsnæðissamvinnufélög um sambyli. Í því sambandi er tekið fram að húsnæðissamvinnufélög fatlaðra taki mið af því að fjárhaldsmaður viðkomandi einstaklings komi fram fyrir hans hönd, geri hann það ekki sjálfur, við ákvarðanatöku er varðar byggingarfram-

kvæmdir. Óskað er eftir því að ákvæði um hámarkslán í félagslega húsnæðislánakerfinu gildi einnig um kaup á eldra húsnæði sem uppfylli eðlilegar gæðakröfur. Þá er sett fram það markmið að stefnt skuli að því að húsnæði fatlaðra verði fjármagnað 100% með opinberum lánveitingum á sömu kjörum og gilda um félagslegt íbúðarhúsnæði.

Nefndin tekur undir sjónarmið sem koma fram í tillögum Proskahjálpar og telur að endurskoða þurfi lagaákvæði í því sambandi.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir nokkrum atriðum sem snerta félagslega þætti hins opinbera íbúðalánakerfis.

#### *a. Byggingarsjóður verkamanna og verkamannabústaðir.*

Eins og áður hefur komið fram leitaði nefndin álits fulltrúa aðila vinnumarkaðarins og Húsnæðisstofnunar ríkisins á fyrirkomulagi félagslega kerfisins og hugsanlegum breytingum á því. Fram kom að mikil þörf virðist vera á íbúðum í verkamannabústöðum. Eftirspurn er langt umfram það fjármagn sem Byggingarsjóður verkamanna hefur til ráðstöfunar. Einnig kom fram að mörg vandamál hafa komið upp í sambandi við eigendaskipti og endursölu íbúða í verkamannabústöðum. Í umræðunum kom skýrt fram að fulltrúar aðila vinnumarkaðarins, húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar töldu nauðsynlegt að fá reynslu af nýja lánakerfinu áður en farið væri út í veigamiklar breytingar á félagslega hluta þess. Í viðræðunum við fulltrúa aðila vinnumarkaðarins komu ekki fram hugmyndir um meiri háttar breytingar á núverandi húsnæðislánakerfi. Þeir nefndu hins vegar ýmis atriði sem þeir töldu sjálfir að væru athugunarverð. Fulltrúar verkalyðshreyfingarinnar upplýstu að fyrirhugað er að stofna til umræðu á vegum hennar um stöðu og framtíðarstefnu félagslega íbúðalánakerfisins.

Nefndin hefur fjallað um vandamál sem bent hefur verið á í sambandi við endursölu íbúða í verkamannabústaðakerfinu. Það hefur verið upplýst að önnur nefnd er að fjalla um þetta málefni og mun væntanlega skila álitum innan tíðar.

Í umræðum um breytt fyrirkomulag félagslega kerfisins voru reifaðar hugmyndir um sameiningu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Einnig var rætt um þann möguleika að tengja vaxtakjör og endurgreiðslu af lánum við tekjur lántakenda. Talið er að með því móti verði skapaður meiri sveigjanleiki í kerfinu.

#### *b. Húsnæðissamvinnufélög.*

Fyrir rúnum 50 árum tóku fyrstu byggingarsamvinnufélögin til starfa hér á landi. Í þeim bindast menn samtökum um að byggja yfir sig og fjölskyldur sínar íbúðarhúsnæði. Um byggingarsamvinnufélög er fjallað í VIII. kafla laga um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60 1984.

Á allra síðustu árum hefur komið hérlendis fram á sjónarsviðið annað form samvinnufélagsskapar um húsnæðismál, svonefnd húsnæðissamvinnufélög. Tilgangur þeirra er að eiga og reka íbúðarhúsnæði þar sem íbúum er tryggð búseta með kaupum á búseturétti. Nefndin hefur kynnt sér frumvarp sem lagt hefur verið fram á Alþingi um húsnæðissamvinnufélög. Fulltrúi Alþýðubandalagsins í nefndinni, Guðni Jóhannesson, hefur einnig kynnt nefndinni nánar hugmyndir og tillögur um húsnæðissamvinnufélög og búseturétt.

Í hugmyndum og tillögum um húsnæðissamvinnufélög og búseturétt kemur fram:

Lagt er til að skipulagt verði biðraðakerfi. Með þeim hætti ráðist réttur manna til húsnæðis fyrst og fremst af tímalengd aðildar að félaginu. Í umræðum á Alþingi hafa komið fram hugmyndir um að takmarka réttinn til íbúða við ákveðið tekjumark líkt og gert er í verkamannabústöðum. Enn fremur hefur verið rætt um að gera lánskjör að einhverju leyti háð tekjum.

Í tillögunum er lagt til að fjármögnun bygginga búseturéttaríbúða verði með svipuðum hætti og verkamannabústaða. Það er talið hafa kosti að íbúð sé ekki í séreign þegar hafður er til hliðsjónar sá fjármagnskostnaður sem Byggingarsjóður verkamanna ber vegna eigendaskipta.

Innan búseturéttarkerfisins takmarkast eign einstaklinga við búseturéttargjaldið sem ætíð helst óbreytt að raunvirði. Þegar íbúð er skilað stendur gjaldið sem trygging fyrir því að verðmæti hennar hafi ekki skerst vegna slæmrar umgengni sem ekki getur flokkast undir eðlilegt slit. Viðhald fasteignarinnar greiðist úr tveimur viðhaldssjóðum sem búsetinn leggur til með fastri prósentu af leigugjaldi. Annar sjóðurinn kostar sameiginlegt viðhald fasteignarinnar, hinn er bundinn framkvæmdum í íbúðinni sjálfri. Viðhaldssjóðirnir fylgja íbúðinni við eigendaskipti.

Þetta húsnæðisfyrirkomulag hefur komið til umræðu á nokkrum fundum nefndarinnar. Rétt er að vekja athygli á bréfi félagsmálaráðuneytisins til Húsnæðisstofnunar ríkisins, dags. 8. janúar 1985, þar sem ráðuneytið telur heimilt að veita lán með stoð af ákvæði c-liðar 33. gr. laga nr. 60/1984 úr Byggingarsjóði verkamanna til félagasamtaka, þar á meðal húsnæðissamvinnufélaga, svo fremi að þau hafi það að markmiði að byggja eða kaupa leiguíbúðir til útleigu fyrir námsfólk, aldraða og öryrkja með hóflegum kjörum.

Í hugmyndum um búseturéttarfyrirkomulag kemur eftirfarandi fram:

1. Búseturéttarfyrirkomulagið er talið opna möguleika fyrir sveitarfélög til að koma betra lagi á rekstur leiguíbúða en nú er með því að leiguíbúðirnar verða sjálfstæðar rekstrareiningar sem lúta lýðræðislegri sjálfstjórn þeirra er í þeim búa. Reynslan frá Norðurlöndum sýni að sveitarfélögin hafi í æ ríkari mæli fært þetta rekstrarhlutverk yfir til slíkra sjálfstæðra almannafélaga.
2. Talið er brýnt að opnaðir verði möguleikar fyrir fjármögnun búseturéttaríbúða og varpar nefndin fram þeirri hugmynd að það verði sett í ákvörðunarvald hins einstaka sveitarfélags hvaða fyrirkomulag félagslegum íbúðabyggingum verði valið í byggðarlaginu. Ýmislegt bendir til að sveitarfélög treysti sér vart til þess að byggja fleiri verkamannabústaði vegna þeirra vandkvæða sem skapast hafa á viðkomandi stöðum.
3. Í hugmyndunum er lagt til að frumvarp um húsnæðissamvinnufélög og búseturéttaríbúðir verði afgreitt sem fyrst þannig að réttindi og skyldur þeirra sem fá íbúðir samkvæmt búseturéttarkerfinu liggi ljóst fyrir frá upphafi.

#### *c. Kaupleiguíbúðir.*

Fulltrúi Alþýðuflokksins í nefndinni, Magnús H. Magnússon, hefur kynnt henni tillögur um kaupleiguíbúðir. Í þeim felst eftirfarandi:

Gert er ráð fyrir að sveitarstjórnir hafi frumkvæði að byggingu kaupleiguíbúða í sínu byggðarlagi. Hægt verði að kaupa notaðar íbúðir í þessu skyni ef það þykir hagkvæmara. Einnig er gert ráð fyrir að samstarfsaðilar sveitarstjórna við að byggja eða kaupa kaupleiguíbúðir geti verið samtök launafólks (sjúkrasjóðir), byggingarsamvinnufélög, búseturéttarfélög og fleiri félagasamtök sem með þátttöku sinni geta tryggt félögum sínum forgang að ákveðnum hluta þessara íbúða eftir hlutdeild hvers aðila um sig. Samkvæmt tillögunum skal heimilt að fengnu samþykki sveitarstjórna að samstarfsaðilar einn eða fleiri saman annist framkvæmdir án beinnar fjárhagslegrar þátttöku sveitarfélagsins. Hins vegar á sveitarstjórn að tilnefna menn í stjórn sem annast áætlanagerð, framkvæmdir og rekstur. Loks byggja tillögurnar á því að áætlanir framkvæmdaáðila um húsagerð, íbúðastærðir og önnur helstu framkvæmdaatriði skuli bornar undir húsnæðismálastjórn til staðfestingar.

Varðandi fjármögnun gera tillögur Magnúsar H. Magnússonar ráð fyrir að Byggingarsjóður verkamanna láni 85% byggingarkostnaðar (eða kaupverðs), verðtryggt með 1%

vöxtum til 40 ára vegna þeirra íbúða sem sérstaklega eru ætlaðar lágláunafólki og öðrum sem af félagslegum ástæðum þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Enn fremur að Byggingarsjóður ríkisins láni 80% byggingarkostnaðar (eða kaupverðs) vegna annarra íbúða, verðtryggð með 3,5% vöxtum til 40 ára. Þá er lagt til að sveitarfélög og/eða samstarfsaðilar þeirra leggi fram 20% byggingarkostnaðar (15% ef um lán úr Byggingarsjóði verkamanna er að ræða) sem endurgreiðist þegar um söluíbúð er að ræða.

Í tillögum um kaupleiguíbúðir er gert ráð fyrir að leigjendur greiði fasta húsaleigu sem nefnd er A-leiga og fer til greiðslu afborgana og vaxta af lánum viðkomandi byggingarsjóðs, auk hæfilegs gjalds til greiðslu sameiginlegs reksturs. Óski leigjandi þess strax í upphafi leigutíma eða síðar að kaupa íbúðina á hann rétt á því. Í því tilviki skal gerður samningur um endurgreiðslu á framlagi sveitarfélagsins eða samstarfsaðila þess. Skal framlagið, uppfært, greiðast ásamt verðbótum og 3,5% vöxtum með sérstöku mánaðarlegu viðbótargjaldi sem nefnt er B-leiga. Greiðslutími fer eftir samkomulagi og má vera allt að 30 ár. Í tillögum er einnig að finna ákvæði um heimild til sveitarfélaga að hækka leigu þeirra sem eru með góðar tekjur, flutning áunninna réttinda á milli íbúða o.fl.

Höfðudkostir þessa kerfis eru taldir þeir að það eykur valfrelsi fólks í húsnæðismálum (kaup eða leiga) og auðveldar fólki með lágar eða miðlungstekjur að eignast húsnæði með vel viðráðanlegum kjörum.

#### *d. Leiguhúsnæði.*

Nefndin hefur tekið til umfjöllunar leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaga og félagasamtaka. Hún fékk á fund sinn forsvarsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í greinargerð til nefndarinnar leggur framkvæmdastjóri sambandsins áherslu á bætta lánafyrirgreiðslu til sveitarfélaga vegna leiguíbúða. Hann leggur til að lánshlutfall til leiguíbúða verði hækkað í 90% og að lánstími verði lengdur í a.m.k. 43 ár. Húsnæðisstofnun ríkisins var falið að gera könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði. Húsnæðisstofnun birti niðurstöður könnunarinnar í sérstöku riti sem gefið var út í nóvember 1986. Niðurstöðurnar gefa til kynna að heildarþörf fyrir leiguhúsnæði fram til ársins 1990 nemi 2500–3000 íbúðum. Þar af er þörf sveitarfélaga á bilinu 1750–2000 íbúðir og ýmissa almennasamtaka 750–1000 íbúðir.

#### *e. Verndaðar þjónustuíbúðir fyrir öryrkja ogleða aldraða.*

Nefndin hefur tekið til umfjöllunar þarfir öryrkja og aldraðra fyrir húsnæði. Hún er þeirrar skoðunar að fatlaðir og samtök þeirra skuli hafa möguleika á lánum á bestu mögulegum kjörum. Í því sambandi telur nefndin rétt að ítreka álit meiri hluta félagsmálanefndar sem húsnæðismálastjórn hefur tekið undir með bókun dagsettri 26. maí 1986 en þar segir: „Byggi félagasamtök eða sveitarfélög verndaðar þjónustuíbúðir fyrir aldraða eða öryrkja í skipulögðu hverfi eða háhýsi, en í tengslum við þjónustu- og öryggismiðstöð, skal Byggingarsjóður verkamanna lána til slíkra íbúða svo sem gert er til verkamannabústaða. Skilyrði slíkra lána er að íbúðir þessar verði notaðar fyrir elli- og örorkulífeyrisþega meðan sjóðurinn á veð í viðkomandi íbúð.“

Nefndin telur að athuga þurfi sérákvæði um eignarhald og forræði, sbr. tillögur Proskahjálpar þar að lútandi. Í þeim er m.a. lagt til að hægt verði að stofna húsnæðissamvinnufélög um sambyli og að þau taki mið af því við ákvarðanatöku er varðar framkvæmdir að fjárhaldsmaður viðkomandi einstaklings komi fram fyrir hans hönd geri hann það ekki sjálfur. Taka þarf tillit til framlaga úr Framkvæmdasjóði fatlaðra.

Nefndin telur að lán til aldraðra geti verið með nokkuð mismunandi hætti eftir aðstæðum. Hún er sammála um að nýta eigi sem best það fé og eignir sem aldraðir kunna að eiga og vilja eða geta notað til húsnæðismála. Hér er því þörf fyrir sveigjanleika í lánskjörum. Nefndin telur að taka þurfi tillit til framlaga úr Framkvæmdasjóði aldraðra.



## 5. Niðurlag.

Í þessu nefndarálitu er gerð grein fyrir tildrögum þess að félagsmálaráðherra skipaði nefnd til að gera tillögur um nýtt húsnæðislánakerfi. Fjallað hefur verið um nefndarstarfið og þau áhrif sem kjarasamningarnir í febrúar 1986 höfðu á framvindu þess. Nefndin hefur ekki lagt til veigamiklar breytingar á núverandi húsnæðislánakerfi en starf hennar hefur haft áhrif á umræður um húsnæðismál og þróun þeirra. Benda má á tillögur nefndarinnar til lausnar á greiðsluvanda íbúðaeigenda og afstöðu hennar til einstakra atriða í frumvarpi til laga nr. 54/1986, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem kynnt var á sameiginlegum fundi nefndarinnar og húsnæðisnefndar ríkisstjórnarinnar og aðila vinnu-markaðarins. Í álitinu er einnig lýst áhyggjum nefndarinnar varðandi fjármögnun nýja húsnæðislánakerfisins. Bent er á nauðsyn þess að Húsnæðisstofnun ríkisins leggi meiri áherslu á upplýsingamiðlun um húsnæðis- og byggingarmál. Lagt er til að komið verði á fót innan stofnunarinnar upplýsinga- og áætlanadeild sem sinni þeim málum betur en nú er gert. Nefndin leggur áherslu á það meginhlutverk ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar að veita almenna ráðgjöf í tengslum við lánveitingar stofnunarinnar. Hún hefur einnig fjallað um meginstefnu varðandi veð og veðhæfi íbúðarhúsnæðis. Fleiri atriði má benda á t.d. varðandi lánsrétt námsmanna, stærðarmat íbúða o.fl.

Húsnæðismál varða alla landsmenn. Þau hljóta því ævinlega að vera til umfjöllunar og endurmats.

Reykjavík, 20. janúar 1987.

*Guðmundur Bjarnason*, formaður.

*Björn Þórhallsson*.

*Guðni Jóhannesson*,  
með fyrirvara og vísun til sérálits.

*Halldór Blöndal*.

*Jón Sveinsson*.

*Kristín Einarsdóttir*,  
með fyrirvara og vísun til sérálits.

*Magnús H. Magnússon*,  
með fyrirvara og vísun til sérálits.

*Steingrímur Ari Arason*.

## S É R Á L I T :

Í inngangi nefndarálitsins kemur fram að félagsmálaráðherra skipaði sumarið 1985 nefnd fulltrúa allra þingflokka til að fjalla um húsnæðismál. Nokkru áður, eða í maí 1985, hafði samstarfshópur stjórnarflokkanna skilað ríkisstjórninni verkefnaskrá í húsnæðismálum. Í henni eru sett fram öll þau meginmarkmið sem ríkisstjórnarflokkarnir vildu stefna að í húsnæðismálum á kjörtímabilinu. Í umræðum sem fram fóru á Alþingi um þetta leyti létu fulltrúar stjórnarandstöðuflokkanna sem þeir hefðu einnig heildstæða stefnu í húsnæðismálum og lausnir á vanda sem við var að glíma á þessu sviði, einkum varðandi greiðsluerfiðleika íbúðaeigenda. Það varð því að samkomulagi að félagsmálaráðherra skipaði nefnd sem í ættu sæti fulltrúar allra þingflokka. Hlutverk nefndarinnar yrði að setja fram tillögur um framtíðarskipan húsnæðismála. Með þessum hætti vildi ríkisstjórnin láta á það reyna hvaða tillögur stjórnarandstaðan hefði til breytingar á þessum mikilvæga málaflokki og freista þess að ná víðtækri samstöðu um endurskipulagningu húsnæðislánakerfisins.

Á fundum nefndarinnar voru lagðar fram fjölmargar skýrslur og álit nefnda sem skipaðar höfðu verið af félagsmálaráðherra til að fjalla um húsnæðismál. Verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum var meðal fyrstu skjalanna sem lögð voru fram á fundum nefndarinnar. Stefna ríkisstjórnarinnar og þeirra flokka sem skipa meiri hlutann á Alþingi í húsnæðismálum hefur því legið fyrir allan starfstíma nefndarinnar.

Fulltrúar stjórnarflokkanna í nefndinni vilja vekja á því athygli að framlag ríkissjóðs til húsnæðismála á yfirstandandi kjörtímabili hefur hækkað verulega miðað við raungildi. Á árunum 1985 og 1986 lagði ríkissjóður byggingarsjóðunum til meira fjármagn en nokkru sinni. Einnig má minna á að verulegu fjármagni, nær einum milljarði króna, hefur verið varið úr sjóðunum til aðstoðar íbúðaeigendum í greiðsluferfiðleikum.

Fulltrúar stjórnarflokkanna vilja leggja sérstaka áherslu á að ný lög um útlán úr Byggingarsjóði ríkisins voru sett í apríl 1986. Þau voru sett í framhaldi af kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins sem undirritaðir voru í febrúar 1986. Nýjar útlánareglur tóku gildi 1. september 1986. Með gildistöku þeirra stórhækka lán til bygginga eða kaupa á íbúðarhúsnæði. Það er skoðun fulltrúa stjórnarflokkanna að rétt sé að fá nokkra reynslu af hinu nýja lánakerfi áður en lagt er til að því verði breytt í veigamiklum atriðum.

Reykjavík, 22. janúar 1987.

*Björn Þórhallsson.*

*Guðmundur Bjarnason.*

*Halldór Blöndal.*

*Jón Sveinsson.*

*Steingrímur Ari Arason.*

#### S É R Á L I T :

Nefndin hefur á engan hátt lokið þeim verkefnum sem henni voru falin. Hún átti m.a. að athuga fjármögnun íbúðalánakerfisins til frambúðar, ný félagsleg húsnæðisform og ráðstafanir til að koma enn frekar til móts við fólk í greiðsluferfiðleikum.

Starf nefndarinnar undanfarna mánuði hefur verið í skugga fjárlagagerðarinnar. Ríkisstjórnin hefur dregið stórlega úr framlögum til húsnæðislánakerfisins.

- Ríkisstjórnin hefur stungið undan söluskattsstiginu sem upphaflega var lagt á til að koma til móts við fólk í greiðsluferfiðleikum.
- Ríkisstjórnin hefur í blóra við kjarasamninga lækkað framlög til Byggingarsjóðs verkamanna sem leiðir til þess að sjóðurinn á í erfiðleikum með að standa við gefin lánsloforð. Ekkert svigrúm er því til að mæta þörfinni fyrir aukið framboð og aukna fjölbreytni í hinu félagslega húsnæðiskerfi.
- Framlag ríkissjóðs til Byggingarsjóðs ríkisins er hættulega lágt. Biðraðir eftir láni lengjast stöðugt. Svo lágt hlutfall ríkisframlagsins af heildarútlánnum leiðir til þess að sjóðurinn sligast á fáum árum.

Í ljósi þessara staðreynda var þess ekki að vænta að fulltrúar stjórnarflokkanna hefðu það veganesti sem til þurfti til þess að taka til alvarlegrar umfjöllunar þær tillögur um eflingu félagslegra íbúðabygginga og styrkari fjármögnun byggingarsjóðanna sem greint er frá í nefndarálitinu.

Reykjavík, 22. janúar 1987.

*Guðni Jóhannesson.*

*Kristín Einarsdóttir.*

*Magnús H. Magnússon.*

#### B Ó K U N :

Undirritaður telur forgangsverkefni í húsnæðismálum vera:

- Að byggja upp traustan og varanlegan fjárhagsgrundvöll húsnæðislánakerfisins.
- Að hugmyndir um kaupleiguíbúðir komist til framkvæmda.
- Að jafna húsnæðiskostnað þeirra sem byggðu eða keyptu íbúð 1980–1985.

Hann vísar til tillagna Alþýðuflokksins um þessi mál.

*Magnús H. Magnússon.*