

Frumvarp til laga um almennar íbúðir
Spurningar frá velferðarnefnd Alþingis

Velferðarráðuneytinu bárust 25 spurningar frá velferðarnefnd Alþingis vegna frumvarps til laga um almennar íbúðir 4. og 7. mars sl. Eftirfarandi eru spurningarnar og svör ráðuneytisins.

1. *Hvort komið hafi til skoðunar að heimila að almenn íbúðarfélög verði stofnuð í öðru formi en sem sjálfseignarstofnanir, gegn því að tekið verði fyrir arðgreiðslur úr félögunum. Sé það ekki talið álitlegt almennt, hvort samt mætti heimila sveitarfélögum að stofna almenn íbúðarfélög í öðru formi.*

Mikið var fjallað um form almennra leigufélaga við vinnslu frumvarpsins. Varð það niðurstaðan að best væri að leggja til að almenn íbúðarfélög yrðu rekin í formi sjálfseignarstofnana, enda er þeim ætlað að starfa til lengri tíma og ekki ætlað að greiða út arð. Var talið að erfiðara yrði að tryggja að markmið frumvarpsins næðust ef almenn íbúðarfélög yrðu rekin í öðru félagiformi. Vegna óska frá Reykjavíkurborg var ákveðið að heimila starfandi leigufélögum í eigu sveitarfélaga að starfa áfram, en alls eru þrjú slík félög starfandi á landinu. Hins vegar var talið að eðlilegt væri að almenn leigufélög sem sveitarfélög stofna í framtíðinni yrðu í sama formi og önnur félög samkvæmt frumvarpinu.

2. *Óskað er eftir því að ráðuneytið skýri nánar tilgang framkvæmdasjóðs almennra íbúðarfélaga og ræði athugasemdir Búseta á Norðurlandi hsf og Félagsbústaða hf varðandi sjóðinn.*

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að almenn íbúðarfélög hafi framkvæmdasjóð. Fyrirmynd að slíkum sjóðum má finna hjá húsnæðissamvinnufélögum og einstökum leigufélögum.

Hugsunin er að framkvæmdasjóður sé eins konar varasjóður félagsins, og er lagt til að félög verði skylduð til að láta nánar tilgreindar fjárhæðir til að þau séu tilbúin að bregðast við ef óvæntur kostnaður kemur upp. Einnig er hugsunin að félög leggi reglulega til hliðar til að standa undir viðhaldi.

Tilgangur sjóðsins er að standa straum af kostnaði vegna viðhalds og endurbóta á fasteignum í eigu félagsins. Þá er lagt til að heimilt verði að nýta fé úr sjóðnum til að fjármagna byggingu á nýjum íbúðum. Einnig er lagt til að hægt verða að nýta fé í framkvæmdasjóði til að standa undir tapi sem félagið getur orðið fyrir vegna vangoldinna leigugreiðslna. Loks er gert ráð fyrir að framkvæmdasjóðurinn standi undir því tjóni sem verður á eignum félagsins fáist það ekki bætt með öðrum hætti. Reynsla Dana af uppbyggingu félagslega leiguíbúðakerfisins þar sýndi mikilvægi þess að huga vel að viðhaldi íbúðanna. Sama hefur reynslan af uppbyggingu félagslegra leiguíbúða víðs vegar um landið sýnt.

Í umsögn Búseta á Norðurlandi segir um framkvæmdasjóð almennra íbúðarfélaga:

„Varðandi heimila ráðstöfun á „rekstrarafgangi“ íbúðafélags af þessarri gerð er mjög varhugavert „að hann sé gerður upptækur“ og sé tekinn frá félaginu til almennrar ráðstöfunar í þágu endurnýjunar á slíku sértæku íbúðakerfi fyrir svokallaða „efnaminni leigjendur“ (sbr.

4.gr og umfjöllun í greinargerð). 9. Grein um „framkvæmdasjóð“ er að líkindum óraunsæ og útilokað að hægt sé að sérmerkja fjármuni svokallaðs „framkvæmdasjóðs“ þannig að hann verði ekki nýtanlegur til þeirra þarfa sem upp kunna að koma í félaginu (enda ekki til sérstakur sjóður í heimilisbókhalda sem ekki mætti nýta ef fjölskyldumeðlimur slasast eða annað óvænt kemur fyrir). Sjálfbær rekstur „almenns íbúðafélags“ - hlýtur að vera meginregla - en rekstrargrunnur byggist að sjálfsgöðu á eftirspurn og þar með á nýtingu íbúða. “

Í umsögninni gætir ákveðins misskilnings þegar talað er um að sjóðurinn „sé gerður upptækur“ og „sé tekinn frá félaginu til almennrar ráðstöfunar“. Ætlunin er að hvert félag sjái alfarið um sinn framkvæmdasjóð og að hann veðri í þeirra vörslu. Er þetta einn af þeim þáttum sem almenn íbúðafélög þurfa að gera grein fyrir í árlegri skýrslu til Íbúðalánasjóðs skv. 25. gr. frumvarpsins. Telur ráðuneytið ekki ástæðu til að bregðast sérstaklega við þessum ábendingum.

Í umsögn Félagsbústaða kemur fram að félagið telji óskýrt hvað flokkast undir heildar rekstrarkostnað félagsins í frumvarpinu og spurt er hvort að vextir og gjaldfært viðhald falla þarna undir?

Greiðslur í framkvæmdasjóð eru skilgreindar með mismunandi hætti eftir því hvort að enn hvíla lán á umræddum íbúðum eða ekki:

1. Ef enn hvíla lán á íbúðunum, sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu þeirra, á að greiða í sjóðinn afgang af leigugreiðslum þegar búið er að greiða afborganir lána (þar með talið vexti) og rekstrarkostnað félagsins. Fellur þar undir allur almennur kostnaður af rekstri félagsins, launagreiðslur, leiga á húsnæði o.s.frv.

2. Ef búið er að greiða upp lán sem tekin voru til fjármögnunar er gert ráð fyrir að frá leigugreiðslum verði dreginn rekstrarkostnaður vegna íbúðarinnar, svo sem fasteignagjöld, hiti og rafmagn, auk rekstrarkostnaðar félagsins vegna viðkomandi íbúða. Það sem eftir stendur skiptist svo þannig að þriðjungur rennur í framkvæmdasjóð í eigu félagsins en tveir þriðju renna í Húsnæðismálasjóð.

3. Einnig á lausafé sem félagið eignast og ekki þarf að nýta til greiðslu rekstrarkostnaðar að renna í framkvæmdasjóð.

3. Óskað er eftir því að ráðuneytið ræði tillögu að bráðabirgðaákvæði til að bregðast við athugasemdum fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar við 12. gr. frumvarpsins varðandi áður úthlutaðar lóðir.

Í tillögu að bráðabirgðaákvæði II í breytingatillögum ráðuneytisins er lagt til að lóðir sem sveitarfélög hafa þegar úthlutað byggingaraðila, sem ætlar að byggja almennar íbúðir, megi líta á sem andvirði stofnframlags sveitarfélags til viðkomandi framkvæmdar. Er þetta lagt til til að koma til móts við ábendingar Reykjavíkurborgar um að þeir geti lent í því að borga tvöfalt stofnframlag til aðila sem þeir hafa afhent lóðir fyrir gildistöku laganna.

4. Óskað er eftir því að ráðuneytið ræði 7. og 8. mgr. 12. gr. frumvarpsins og hvort til greina komi að haga fyrirmælum um breytingar á tekju- og eignamörkum á annan veg, til dæmis (a) líkt og í nágildandi 37. gr. laga um húsnæðismál, (b) þannig að fjárhæðirnar verði uppfærðar árlega í fjárlögum, eða (c) þannig að kveðið verði á um fastmótaðra viðmið, svo sem breytingar með vísitölu neysluverðs.

7. og 8. mgr. 12. gr. frumvarpsins eru byggðar á ákvæðum 23. og 24. gr. reglugerðar nr. 1042/2013 um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum, en reglugerðin er sett með stoð í 37. gr. laga um húsnæðismál.

Ákveðið var að leggja það til að tekju- og eignamörkin yrði lögfest í stað þess að hafa þau í reglugerð, að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið við gerð frumvarpsins. Vera kann að uppfæra þurfi tekju- og eignamörkin miðað við verðlagsþróun frá samningu frumvarpsins.

5. *Hvort greina mætti skýrar í frumvarpinu, einkum 17. gr., milli endurgreiðslna stofnframlaga eftir því hvar þær stafi af því að íbúð færast úr félagslega kerfinu eða því að lán hafi verið greidd upp?*

Í ráðuneytinu er nú verið að vinna að drögum að reglugerð þar sem þessi atriði eru útfærð nánar. Er gert ráð fyrir að þar verði kveðið á um sitthvort ferlið eftir því hvort endurgreiðsla er vegna þess að íbúðin er tekin úr kerfinu eða hvort er um að ræða endurgreiðslu eftir að lán hafa verið greidd upp.

Lagt er til að ákvæði um endurgreiðslu eftir að lán hafa verið greidd upp verði svohljóðandi:

Hafi verið gerð krafa um endurgreiðslu stofnframlaga af hálfu ríkis eða sveitarfélags, skal eigandi íbúðar, þegar lánsfjármögnun hefur verið greidd upp, greiða sama hlutfall af leigugreiðslum og varið var til greiðslu áhvilandi lána þar til stofnframlag hefur verið gert upp. Íbúðalánasjóður annast innheimtu endurgreiðslunnar fyrir ríkissjóð og sveitarfélag nema sveitarfélag óski eftir að innheimta sinn hluta sjálft. Sjóðurinn setur upp endurgreiðsluáætlun í samráði við eiganda íbúðar. Krafan ber vexti frá næstu mánaðamótum eftir að lán er upp greitt. Ef endurgreidd eru bæði stofnframlög ríkis og sveitarfélags skal Íbúðalánasjóður endurgreiða sveitarfélagi sinn hluta í endurgreiðslum í réttu hlutfalli við framlag þess. Sjóðurinn og viðkomandi sveitarfélag skulu gera með sér samkomulag um fyrirkomulag endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu.

Um innheimtubóknun vegna endurgreiðslu stofnframlaga fer eftir almennum reglum um innheimtu sjóðsins.

Lagt er til að ákvæði um endurgreiðslur ef íbúð er tekin úr kerfinu verði svohljóðandi:

Ef almenn íbúð, sem veitt hefur verið stofnframlag til byggingar eða kaupa á, er seld, notkun hennar breytt að verulegu leyti eða íbúðin er leigð öðrum en efnaminni leigjanda, ber að endurgreiða ríkissjóði og viðkomandi sveitarfélagi stofnframlag sem veitt hefur verið vegna íbúðarinnar

Ef endurgreiðslukrafa byggir á því að íbúð sem stofnframlag hefur verið veitt til er seld, notkun hennar breytt að verulegu leyti eða íbúðin en leigð öðrum en eignaminni leigjanda ber að endurgreiða stofnframlagið í einu lagi og ber krafan vexti frá þeim degi sem íbúðin var seld, notkun hennar breytt eða hún leigð til annars en efnaminni leigjanda.

Eiganda íbúðar sem krafist er endurgreiðslu vegna getur samið við Íbúðalánasjóð eða sveitarfélag um að endurgreiða stofnframlag yfir lengri tíma ef sýnt er að endurgreiðsla í einu lagi verði of þungbær fyrir rekstur félagsins.

Um innheimtu fer að öðru leyti eftir ákvæðum 11. gr. eftir því sem við á. Um innheimtuþóknun vegna endurgreiðslu stofnframlaga fer eftir almennum reglum um innheimtu sjóðsins.

6. *Hvernig kröfur um endurgreiðslur stofnframlaga verði bókfærðar hjá ríki og sveitarfélögum?*

Við vinnslu frumvarpsins kom fram hjá sveitarfélögum sem þátt tóku í vinnunni að mikilvægt væri að í lögum væri heimild fyrir þá til að krefjast endurgreiðslu stofnframlaga. Kom m.a. fram að þetta væri mikilvægt vegna bókhalds sveitarfélaga. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2016 er framlag ríkissjóðs til stofnframlaga vegna almennra íbúða fært sem stofnkostnaður.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneyti og Sambandi íslenskra sveitarfélaga er stofnframlagið eignfært hjá þeim og þar með skuldfært hjá íbúðafélögunum enda hafi ákvörðun um að framlagið væri afturkræft verið tekin áður en framlagið var samþykkt í upphafi. Samkvæmt 5.mgr. 17.gr. frumvarpsins er: *"...endurgreiðslan tryggð með veði í hlutaðeigand íbúð og koma næst á eftir í veðröð en lán þau sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingar hennar".*

7. *Hvernig afborgunarferill endurgreiðslna eftir uppgreiðslu lána verði. Einnig er óskað eftir umræðu um höfuðstól endurgreiðslukröfunnar?*

Um þetta er vísað til svars við spurningu 5 hér að ofan.

8. *Hvort unnt sé að draga úr tvíverknaði sem felist í því að bæði Íbúðalánasjóður og sveitarfélög taki við og meti umsóknir um stofnframlög og hvort tekið verði á því í reglugerð?*

Það hefur komið skýrt fram af hálfu sveitarfélaga að það fari gegn sjálfsákvörðunarrétti þeirra ef einhver annar en þau sjálf taki við umsóknum um stofnframlög sveitarfélags, meti þær og afgreiði. Það var því niðurstaðan að nauðsynlegt væri að umsóknir yrðu metnar fyrst af sveitarfélögum þar sem ákvörðun yrði tekin um veitingu stofnframlags sveitarfélags og síðan, ef sveitarfélag veitir stofnframlag, af Íbúðalánasjóði vegna stofnframlags ríkisins. Í reglugerð sem unnið er að í ráðuneytinu í samráði við Sambandið og Íbúðalánasjóð er jafnframt gert ráð fyrir að fullt samræmi verði varðandi umsóknarferlið þannig að óskað verði eftir sömu upplýsingum hjá báðum aðilum.

9. *Afstöðu ráðuneytisins til þess hvort 1. og 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins séu nauðsynlegar eða hvort að ósekju mætti fella mætti þær brott? Telji ráðuneytið 2. mgr. nauðsynlega, hvort í stað orðanna „þannig að ásettannlegt sé“ mætti koma „í samræmi við kröfur tímans og taki mið af horfum um lýðfræðilega þróun og nýtingu til framtíðar litið“?*

Varðandi 1. mgr. þá er henni ætlað að koma í veg fyrir að byggðar verði alltof dýrar almennar íbúðir. Ef ekkert slíkt ákvæði er í frumvarpinu er mikil hætt á að leiguverð íbúða verði svo hátt að þeir sem eru undir tekjumörkum geti ekki leigt þær og kerfið nái ekki markmiðum sínum.

Ákvæði 2. mgr. er ætlað að tryggja að almennar íbúðir standist þær lágmarkskröfur sem almennt eru gerðar til íbúða.

Því telur ráðuneytið nauðsynlegt að halda orðalaginu óbreyttu.

10. Afstöðu ráðuneytisins til þess að felldur verði brott áskilnaður 1. mgr. 19. gr. um að leiguverð skuli ráðast af hverjum áfanga?

Ráðuneytið bendir á að mikil áhersla var lögð á þetta ákvæði af hálfu ASÍ til að takmarka áhættu í rekstri félaganna.

11. Hvort heimila ætti útleigu á markaðsverði ef (a) efnaminni leigjandi fer yfir tekju- og eignamörk í tiltekinn tíma, (b) ef íbúð er tímabundið leigð öðrum en efnaminni leigjanda skv. heimild 4. mgr. 20. gr.?

Ráðuneytið telur koma til greina að við tímabundna útleigu til annarra en efnaminni leigjenda skv. 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins komi til greina að leiga miðist við markaðsverð.

Varðandi efnaminni leigjendur sem fara yfir tekju- og/eða eignamörk þá varð lögð á það áhersla af hálfu ASÍ að þeir aðilar gætu áfram búið í íbúðunum.

12. Hvort fella mætti brott orðin „af eiganda íbúðanna“ úr 1. mgr. 20. gr. í stað breytingartillögu ráðuneytisins við ákvæðið?

Ef ákvæðinu er breytt á þann veg þá kveður frumvarpið ekkert á um það hver á að úthluta íbúð. Ráðuneytið telur það óráðlegt í ljósi þess að í frumvarpinu eru lagðar skyldur á eigenda almennra íbúða og Íbúðalánasjóði falið eftirlitsvald með þessum aðilum. Ef aðrir hafa heimild til að úthluta íbúðunum verður mun erfiðara að hafa eftirlit með því að rétt verði staðið að úthlutun.

13. Hvort unnt sé að hafa úthlutunarfyrirkomulag sveigjanlegra en 1.-3. másl. 2. mgr. 20. gr. gera ráð fyrir, t.d. með því að áskilja frekar aðeins að úthlutunarreglur skuli samþykktar af stjórnvöldum eða að lagt verði mat á hvort þær samræmist markmiðum laganna við afgreiðslu umsóknar um stofnframlög. Hvort breytingartillaga ráðuneytisins við 22. gr. verði ónauðsynleg ef fyrirkomulag úthlutunar skv. 1.-3. másl. 2. mgr. 20. gr. er gert sveigjanlegra?

Í fyrsta lagi er spurt um hvort að hægt sé að hafa úthlutunarfyrirkomulag sveigjanlegra en í 2. mgr. 20. gr. Við samningu frumvarpsins var talið mikilvægt að lögfest væri að um úthlutun íbúða væri almennt farið eftir röð, þ.e. að þeir sem beðið hafa lengst eigi rétt á næstu lausu íbúð sem hentar þeim. Þó er lagt til að íbúðaeigendur geti sett sérstakar reglur um að ákveðnir hópar, sem taldir eru upp í frumvarpinu, hafi forgang að íbúðum. Ekkert er því til fyrirstöðu að mæla fyrir um að ráðuneytið skuli samþykkja úthlutunarreglur almennra íbúðafélaga.

Í öðru lagi er spurt hvort að breytingartillaga ráðuneytisins við 22. gr. verði ónauðsynleg ef breyting er gerð á 2. mgr. 20. gr. Svarið er nei, þar sem tillagan felur í sér að almennar íbúðir á vegum sveitarfélaga verða undanþegnar ákvæðum IV. kafla í heild, ekki bara 2. mgr. 20. gr.

14. Hvort í stað núverandi 21. gr. mætti (a) hafa vísun í IV. kafla húsaleigulaga eða (b) færa 3. mgr. 18. gr. í 21. gr. og bæta við „þar á meðal um viðhald“ (og breyta þá einnig fyrirsögn greinarinnar)?

Já.

15. Af hverju ekki sé gert ráð fyrir að samtök láglaunafólks hjá hinu opinbera tilnefni í stjórn Húsnæðismálasjóðs skv. 2. mgr. 24. gr.?

Frumvarpstextinn er niðurstaða málamiðlunar hagsmunaaðila við frumvarpsgerðina og er gert ráð fyrir að samtök launafólks komi sér saman um einn stjórnarmann, en ráðuneytið lagði áherslu á að ekki væru fleiri aðilar í stjórn sjóðsins. a.m.k. ekki að sinni. Hugmyndin var að unnt yrði að fjölga stjórnarmönnum þegar greiðslur fara að berast í sjóðinn.

16. Hvort setja ætti frekari hæfiskröfur í stjórn Húsnæðismálasjóðs en gert er í 3. mgr. 24. gr., svo sem um menntun?

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við það.

17. Hvort umsýslugjald skv. 4. mgr. 24. gr. teljist ekki skattur þannig að óheimilt sé að fela ráðherra að endurskoða fjárhæð þess og hvort þá ætti að hafa annars konar ákvæði um endurskoðun fjárhæðarinnar?

Ráðuneytið hefur ekki talið slíkt nauðsynlegt, en málið verður skoðað nánar.

18. Hvort áskilja ætti í 2. másl. 1. tölul. 5. mgr. 24. gr. að ekki megi lengja lánstímann, til að koma í veg fyrir að lán séu framlengd til að komast hjá greiðslum í Húsnæðismálasjóð?

Ráðuneytið er hlynnt því að sett verði inn ákvæði sem tryggir að ekki sé hægt að framlengja lán til að komast hjá greiðslu. Væri t.d. unnt að setja inn einhvern hámarkstíma og er líklegt að slíkt henti betur en bann við framlengingum, en t.d. Félagsbústaðir bentu á að ekki lán eru stundum tekin til styttri tíma og svo farið í endurfjármögnun.

19. Á hverju prósentutölur í 24. gr. byggist?

Prósentutölurnar eru að mestu byggðar á dönskum rétti.

20. Nánari skýringar á b-lið í breytingartillögum ráðuneytisins við 25. gr. frumvarpsins?

Í a-lið er lagt til að Íbúðalánasjóður geti krafist skipta á búi félags þegar talið er fullreynt að koma rekstri þess í viðunandi horf. Í b-lið tillagnanna eru svo ákvæði um það hvaða málsmeðferð slík krafa fær. eru ákvæðin í samræmi við ákvæði laga um hlutafélög og einkahlutafélög. Þá eru t.d. sambærileg ákvæði í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um ársreikninga sem nú liggur fyrir þinginu.

21. Hvernig tekjuskattskyldu aðila sem ekki teljast almenn íbúðarfélag en geta fengið lán frá Íbúðalánasjóði skv. 37. gr. laga um húsnæðismál verði háttáð, sbr. 28. gr. frumvarpsins?

Um greiðslu þeirra á tekjuskatti fer eftir almennum lögum.

22. Hver sé tilgangur 2. mgr. 30. gr. frumvarpsins í ljósi ákvæðis 1. mgr. 23. gr.?

Ákvæðið er óþarft og má fella brott.

23. Hvort rétt sé að láta löginn taka þegar gildi eða veita meira svigrúm til undirbúnings framkvæmdar þeirra?

Það er matsatriði, en ætti væntanlega ekki að þurfa langan undirbúning þar sem t.d. vinna við drög að reglugerðum er langt komin.

24. *Hvort bráðabirgðaákvæði III í breytingartillögum ráðuneytisins ætti ekki að gilda til 1. janúar 2018 frekar en 1. janúar 2017? Hvort bráðabirgðaákvæði II í breytingartillögum ráðuneytisins yrði þá ekki óþarft?*

Í fyrsta lagi er spurt hvort Íbúðalánasjóði ætti að vera heimilt að samþykkja umsóknir um lán skv. 37. gr. til 1. janúar 2018. Ef ákveðið er að framlengja heimildina þyrfti jafnframt að tryggja að sjóðurinn hefði fjármagn til slíkra útlána.

Í öðru lagi er spurt hvort bráðabirgðaákvæði II sé óþarft ef heimild Íbúðalánasjóðs verður framlengd um eitt ár. Ráðuneytið telur svo ekki vera. Mikilvægt sé að koma stofnframlagakerfinu sem fyrst af stað. Þá hafi flestir framkvæmdaaðilar lýst því yfir að þeir vilji frekar fá stofnframlög en taka lán á grundvelli 37. gr. laga um húsnæðismál.

Þá er rétt að benda á að í ákvæði til bráðabirgða II er einnig kveðið á um lóðir sem sveitarfélög hafa þegar úthlutað.

25. *Hvort ráðuneytið hafi í huga að bráðabirgðaákvæði II taki til einhverra tiltekinna tilvika?*

Nei.