

Frumvarp til laga um svokallaðar „almennar íbúðir“ .. .

Almennt um hugmyndina;

Hugtakanotkun - öfugmæli;

Hugtakið „almennar íbúðir“ sem hér er notað er bókstaflega öfugmæli og ruglandi. Íbúðir samkvæmt þessu frumvarpi verða einmitt EKKI almennar - þvert á móti sérgreindar við mjög takmarkaðan hóp „efnaminni leigjenda“ eða „fátæks fólks.“ Þessi viðbót leiguiúða er svo takmörkuð að hún mun lítið hafa áhrif á eða styrkja það sem kallað er „almennur leigumarkaður“ og mjög lítið grynna á eftirspurn eða íbúðaskorti þótt ekki sé gert ráð fyrir að kaupa eldri íbúðir á markaði. Hér þarf því að koma fram með annað – meira lýsandi hugtak – fyrir það verkefni sem meiningin er að ramma inn og fylgja því eftir með nákvæmri greiningu á þörf fyrir „sérgreindar íbúðir fyrir efnaminni fjölskyldur“ og markvissri áætlun um hvernig þeirri þörf verður mætt innan tiltekins tímaramma. Á bls. 17-18 í greinargerð er látið í vedri vaka að hér sé verið að byggja upp kerfi sem sé hliðstætt danska „almen-bolig“ kerfinu. (Danska hugtakið „**almene boliger**“ þýðir alveg eins „opinberar íbúðir“ (almennytta) (enska; public housing) sem eru að 75% almennar íbúðir/íbúðir fyrir almenning - en það er hreint ekki meining þessa lagafrumvarps hér.)

Almene boligloven; https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=133120 Landsbyggefondens; https://www.lbf.dk/stoette/nvbvgeri/ Almene lejeloven; https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=131954

Stofnframlög - víkjandi lán;

Hugmyndin sem hér er útfærð gerir bókstaflega ráð fyrir að svokölluð „stofnframlög“ verði alls ekki „framlög“ í þeim skilningi að þau verði óafturkræf - heldur er útfærslan og greinargerðin mikið til byggð á því að hér verði um að ræða „víkjandi lán“ sem yrðu endurgreidd að fullu eftir 30 ára nýtingu – eða á 50 ára nýtingartíma eignar.

Hugtakið „efnaminni leigjendur“ er ekki auðvelt að skilgreina svo vel fari. Ef átt er við „tekjuhópa sem er undir framfærslumörkum“ – og að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og framfærslukostnaðar og skuldastöðu þá gæti bein vísan til tekjuviðmiða átt betur við.

Sú viðbót við félagslegt íbúðaframboð sveitarfélaga sem hér er gerð tillaga um kann að vera mikilvæg og nauðsynleg - og ekki er samt nægilega ljóst hver heildarþörfin er sem þarna er verið að leggja inn í. Til þess er greining og gagnaöflun alltof takmörkuð og rökstuðningur veikur. Skipuleg greining einstakra sveitarfélaga hefur t.d. ekki farið fram síðustu ár - þar sem virkni húsnæðisnefnda sveitarfélaganna hefur alls ekki verið á því stigi sem lög nr 44/1998 gera ráð fyrir (13.-14.grein). (Í greinargerð er vísað í mat Hagstofunnar á því hversu margir eru á leigumarkaði og einhver misvísun hefur verið á öðrum tölum – og ekki er heldur lagt neitt mat á hversu margir séu í raun án eigin húsnæðis og bundnir við búa inni á fjölskyldu og vinum.) (Danska almene kerfið byggir algerlega á því að reglubundin greining á íbúðaþörf sé unnin á vettvangi sveitarfélaga/skipulagssvæða Allar íbúðir í danska „almene bolig kerfinu“ eru sérfrjámgagnaðar í gegn um Landsbyggefondens – og með ívilnunum/framlögum sveitarfélaga og eftir ákvörðunum sveitarfélaga/skipulagssvæða.)

Það er heldur ekki sett neitt samhengi við þá þróun sem einstök sveitarfélög hafa verið í varðandi fækkun félagslegra leiguiúða – með sölu eigna. Gæti t.d. sveitarfélag sem selt hefur megnið af sínum félagslegu íbúðum sl. 5 ár sótt um styrk til byggingar „almennra íbúða“ – og fengið jákvæða afgreiðslu - eða annað sveitarfélag fengið styrk til að byggja 20 almennar íbúðir en á sama tíma selt aðrar 30 félagslegar íbúðir?

Þáttur sveitarfélaga – stofnstyrkir sveitarfélaga

Fjárhagsstaða sveitarfélaga er mjög mismunandi. Því kann það að orka tvímælis að skylda sveitarfélög til veitingar stofnstyrkja til þess að geta sótt stofnstyrki frá ríkinu/Íbúðalánastofnun/húsnæðisstofnun ríkisins. Heppilegra kynni að vera að skilgreina aðkomu sveitarfélaganna fremur sem „farveg fyrir og samstarfsaðila um mat á þörf“ heldur en sem fjármögnunaraðila. Fjármögnun sveitarfélaganna ætti að vera „valkvæð ákvörðun“ viðkomandi sveitarfélags og þá einungis til að auka við stofnstuðning og lækka mánaðarlegar greiðslur væntanlegra notenda. Sama er að segja um að framlög frá velvildaraðilum/styrktarsjóðum – að þau mætti leggja inn í fjármögnun slíkra íbúða og koma fram í lækkuðum mánaðargreiðslum notenda.

Það er ekkert sem segir að í sveitarfélögum sem eiga í verulegum fjárhagsvanda búi ekki fólk sem barf að geta notið slíks stuðnings við öflun húsnæðis sem hér er verið að ramma inn.

Félagsleg aðgreining og stimplun – slömm/vanræðaíbúðir;

Viðast hvar í heiminum hefur verið horfið frá aðgreiningarstefnu tekjuhópa í skipulagsákvörðunum og opinberri húsnæðisstefnu. Sums staðar er beitt kostnaðarsömum mótvægisáðgerðum til að fá fram blöndun íbúa og íbúðagerða – og stundum þannig að fjárfestum og byggingaraðilum er gert skylt að tryggja hópum sem veikast standa aðgang að húsnæði með viðráðanlegum kjörum sem endurgjald fyrir byggingarrétt.

Sú krafa eða hugmynd að einangra rekstur þess sem hér er kallað „almennar íbúðir“ í sérstökum félögum, fjölbýli eða íbúðakjörnum sem í mesta lagi geta verið hluti af íbúðaframboði sveitarfélaga – er ákaflega neikvæð og mun einungis og óhjákvæmilega auka á félagslega aðgreiningu og stimplun þeirra sem slíkar íbúðir munu byggja í framtíðinni. Auk þess er hún ekki rekstrarlega „sjálfbær“ – þar sem hún byggist að því er virðist á því að hver einstök eining verði greidd upp í topp á 50 árum (sjá greinargerð). Slík arðsemiskrafa er lang umfram hófsemdarmörk gagnvart þeim tekjuhópi sem á að byggja íbúðirnar – og raunverulega útilokað að reikna með því að einmitt þessi tekjuhópur standi yfirleitt undir „arðsemiskröfum“ - enda þeim ekki ætlað að vera kaupendur á markaði og mundu ekki fá „greiðslumat“ þótt þeir héldu á 20% eiginfjárframlagi í seðlum.

Ákvæði 19. Greinar frv. um verðlagningu ganga ekki upp og þörf er að beina sjónum að því hvernig unnt væri að lækka framleiðsluverð íbúða og tryggja hagkvæma lánsfjármögnun til mjög langs tíma – fremur en að banna tilfærslu fjármuna frá mögulega öðrum rekstrareiningum.

Til að ná fram hagræði í gegn um samlegð í byggingum og rekstri íbúða fyrir þá sem veikast standa á húsnæðismarkaðinum – þá virðist það algert skilyrði að slíkar íbúðir séu byggðar sem hluti af stærri byggingarkjörnum og byggingafélögum þar sem raðsmíði og útboð geta tryggt samkeppni og hagstætt verð. Einnig þyrfti rekstur og þjónusta eignanna að vera innan íbúðafélaga sem jafnframt eða einkum þjóna „almenningsi óháð tekjumunstri og eignum“ - öðruvísi gæti eftirfarandi ákvæði 20. greinar frv. aldrei orðið annað en „móðgandi öfugmæli;

„Við úthlutun almennra íbúða skal stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun.“

Um úthlutun íbúða (20 grein) – tekju- og einamörk (12.grein)

Lagt er af stað með föst viðmið um tekju- og eignamörk. Það kann að vera réttlæt看legt að því er varðar mat á þörf fyrir slíkar íbúðir og nákvæma greiningu á tekjuhópum í viðkomandi landshluta/sveitarfélagi. Hins vegar er raunsærri nálgun að leggja upp kröfuna um að við úthlutun íbúða ráði málefnaleg sjónarmið um eignir, tekjur og fjölskyldustærð – og skuli tilteknir hópar njóta „forgangs“ að teknu tilliti til allra sjónarmiða - t.d. um aldur eða félagsnúmer ef um neytendafélag er að ræða. Með sama hætti er óraunsaett að líta svo á að íbúð væri úthlutað á grundvelli tekna og eigna og slík úthlutun ætti síðan að standa ótímabundið og án fyrirvara. Rökrétt er að miða úthlutun við næsta skattár á undan (eða síðustu 6 mánuði í undantekningatilfellum) – en jafn heilbriggt viðmið að gera ráð fyrir að úthlutun og íbúðakjör komi til endurskoðunar að 3-5 árum liðnum og viðkomandi verði þá mögulega sagt upp „sérkjörum“ íbúðar hafi aðstæður þá gerbreyst varðandi tekjur og eignir mv. framfærslu. (Því fylgir þá einnig verulegt óhagræði og krafa um flutning úr íbúð - ef viðkomandi rekstrarfélag hefur ekki aðrar (almennar) leigu- og búsetuíbúðir á sínum snærum - þannig að unnt væri að flytja kvaðir og stuðning milli íbúða/fjölskyldna án þess að fjölskyldan þurfi að flytja heimili sitt milli íbúða eða hverfa.)

Fulltrúaráð – aðalfundir - kjörgengi/val á fulltrúaráði

Ákvæði varðandi stjórnunarumgjörð „almennra íbúðafélaga“ 'skv. frumvarpinu er talsvert fljótandi. Rökrétt má telja að sérstök félagsstofnun utan um verkefni í almannapágu af slíkum stærðarskala sem hér gæti orðið um að ræða fái nokkuð afgerandi leiðbeiningu um rammann – sem stofnaðilar verða að útfæra til að geta gengið að skráningu eftir þessum lögum. Hvaðan ættu fulltrúaráðsmenn að koma - hvernig má tryggja að það verði til eðlileg endurnýjun og aðhald með fulltrúaráði - sem sannarlega er raunverulega „aðalfundur“ slíks félags. Hvað með að áskilja að aðalfundir slíkra félaga séu ávallt haldnir opnir fyrir öllum sem hagsmuna eiga að gæta (öllum íbúum á starfssvæði félagsins)? Umfjöllun og rökstuðningur í greinargerð að því er þetta varðar er tæplega nægilega leiðbeinandi - til þess að tryggja gagnsæja skipan og lýðræðislega aðkomu notenda og allra hagsmunaaðila.

Sjálfbær rekstur án hagnaðarkröfu (not-for-profit)

Sjálfbær rekstur íbúða án hagnaðarkröfu (not-for-profit) byggist á allt öðru viðmiði um eignamyndun og arðsemi heldur en þau lánsform séreignarviðskipta sem notuð hafa verið hérlandis gera ráð fyrir. Markmið opinna og neytandadrifinna íbúðafélaga er ekki skuldlaus eignamyndun – heldur rekstur með lágmarksáhættu og hámarkshagkvæmni. Íbúðir eiga að vera í stöðugu viðhaldi allan nýtingartímann og miðað við íslenska byggingarstaðla þá er raunsætt að gera ráð fyrir að íbúð sé skuldsett að lágmarki 50% eftir 30- ára nýtingartíma og að hámarki kannski 80% eftir verulega endurnýjun og 30-50 ára nýtingartíma. Ný lánsform fyrir íbúðafélög almennings „án hagnaðarkröfu“ skortir - og rétt væri fyrir ríkisvaldið að beita frumkvæði og íhlutun sinni til að tryggja að hagkvæm fjármögnun geti orðið til staðar. Slíkt verður tæplega gert nema með beinu samstarfi við sveitarfélög og með því að þau verði virkur aðili að slíkum lánveitingum – sem farvegur fyrir og mögulega milliliður um.

Ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að sveitarfélög leggi kvaðir á byggingaraðila um að til að tryggja blöndun íbúa og íbúðagerða þá fjármagni eigendur byggingaréttar byggingu hagkvæmra íbúða fyrir lágtekjuhópa og tryggi rekstrarumhverfi þeirra í leigufélagi/íbúðafélagi - eða afhendi þær til íbúðafélaga almennings - sem hluta af endurgjaldi fyrir byggingarréttinn. Slíkt hlutfall íbúða gæti verið frá 5% og etv. upp að 25+% ef um væri að ræða samstarfsverkefni markaðsaðila, sveitarfélaga og neytenda sjálfra.

Rekstrarafgangur „gerður upptækur“ - óraunsæjar ávöxtunarkröfur:

Varðandi heimila ráðstöfun á „rekstrarafgangi“ íbúðafélags af þessari 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 heimilisbókhaldi sem ekki mætti nýta ef fjölskyldumeðlimur slasast eða annað óvænt kemur fyrir). Sjálfbær rekstur „almenns íbúðafélags“ - hlýtur að vera meginregla - en rekstrargrunnur byggist að sjálfsögðu á eftirspurn og þar með á nýtingu íbúða.

Það kann að hljóma skynsamlega að gera allar íbúðir ábyrgar fyrir rekstrartapi sem verður vegna vanskila eða nýtingarfalls á öðrum einstökum íbúðum. Hins vegar er greiðslugeta hópsins sem nýta mun þessar íbúðir það lítil að hún mun ekki þola slíka íþyngingu. Þess vegna er mikilvægt að staðsetja ábvregð gagnvart slíkum tíónum hjá aðila utan félagsins - annað hvort hjá stofnaðilum eða sérstökum og bá sameiginlegum tryggingarsjóði sem stofnað er til samhliða stofnsetningu þessa íbúðakerfis.

Endurgreiðslukrafa stofnframlaga er meira en vafasöm yfirleitt – meðan íbúðir eru í nýtingu og þjóna þeim markmiðum sem þeim eru sett með lögunum. Á sama hátt er fráleitt að vaxtareikna endurgreiðslukröfuna frá því hún er gerð - með því að á sama tíma er krafan „verðtryggð með hlutfallsverðmæti“ í viðkomandi íbúð (17.grein). Greiði íbúðafélag upp allt stofnframlag þá er sjálfsagt að krefjast þess að kvöðum verði aflétt varðandi takmörkun á ráðstöfun eignar. Til þess að byggja undir sjálfbæran rekstur mundi íbúðafélag etv. frekar reyna að greiða upp hin „svokölluðu stofnframlög“ - áður en félagið færi að greiða niður höfuðstól lána – og losna þannig við kvaðir varðandi ráðstöfun og verðlagningu – en það er þá auðvitað ekki tilgangur eða markmið með stofnun eða viðbyggingu við félagslegt íbúðakerfi sveitarfélaganna. Ávöxtunarkrafa „almenna íbúðafélagsins sem gerir ráð fyrir að bæði lán og stofnframlög hafi verið greidd upp og verði greidd upp af notendum – í síðasta lagi eftir 30-50 ára nýtingartíma - er alltof brött - og þessi hópur alls ekki líklegur til að geta staðið undir henni – og alls ekki siðlegt að reikna með því. Það er einnig langt út úr korti að reikna með því að þessi „tekjulági þjóðfélags hópur með framfærslubyrði umfram neysluviðmið standi undir fullum endurgreiðslum höfuðstóls lána og stofnstyrkja - og enn fráleitara er að krefjast þess að notendur slíkra íbúða 50-80 ár fram í tímann standi þá undir verulegri stofnfjármögnun sambærilegra íbúða fyrir seinni kynslóðir. Sjálfstæð stofnun „húsnæðismálasjóðs“ orkar þannig algerlega tvímælis - þar sem stofnframlögum íbúða sem falla úr nýtingu eftir markmiðum laganna mætti þá að skaðlausu skila til baka til „Íbúðalánasjóðs“ eða þess aðila sem veitt hefur stuðninginn í upphafi.

Um „breytingar á öðrum lögum;“ - 44/1998 að því er varðar Íbúðalánasjóð.

- Gera má alvarlegar athugasemdir við hversu víðtækt hlutverk Íbúðalánasjóði er falið í lagafrumvarpinu – sérstaklega mtt. Þess að ekki hafa verið teknar endanlegar ákvarðanir um hlutverk og fyrirkomulag Íbúðalánasjóðs í því heildarsamhengi sem lög nr 44/1998 um húsnæðismál varðar. Bæði á þetta við um „mat, ákvarðanir um úthlutun og eftirlit með starfsemi sem fellur undir þau lög sem hér er verið að setja – og einnig um það í hvaða samhengi Íbúðalánasjóður og umsvif og eftirlit ríkisins á húsnæðismarkaðinum í heild er ætlað að verða.
 - Hvergi hefur t.d. greiningar og upplýsingaöflunarhlutverki hins opinbera verið fundinn skilvirkur staður - og alveg sérstaklega með vísan til þeirrar staðreyndar að „sveitarfélög hafa almennt ekki sinnt lagaskyldum að því er varðar skipan og starfsemi húsnæðisnefnda“ – í heilan áratug.
- Heppilegra kynni því að vera að setja nauðsynlegar lagabreytingar á Íbúðalánasjóði/húsnæðismálstofnun fram sem hluta af heildarendurskoðun laga nr 44/1998.
- Gildandi ákvæði laganna um húsnæðisnefndir - er vert áréttingar eða endurskoðunar í þessu samhengi sem hér er til úrlausnar;
 - 13. gr. Skipan.
 - Sveitarstjórn skipar húsnæðisnefnd að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Nefndina skipa þrjú til fimm menn og jafnmargir til vara. Formaður skal kjörinn af sveitarstjórn en að öðru leyti skiptir nefndin með sér verkum.
 - 14. gr. Verkefni.
 - Helstu verkefni húsnæðisnefndar sveitarfélags eru:
 1. Að gera árlega áætlanir fyrir sveitarfélagið um þörf á íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu og að hafa milligöngu um, og geta átt frumkvæði að því, að aflað verði húsnæðis í því skyni og aðstoða einstaklinga við húsnæðisöflun.
 2. ...¹⁾
 3. Að hafa milligöngu um töku lána hjá Íbúðalánasjóði fyrir hönd sveitarfélags til öflunar leiguhúsnæðis fyrir einstaklinga.
 4. Að veita almennar upplýsingar og ráðgjöf um húsnæðismál og húsaleigusamninga.
 5. Að aðstoða aldrada og fatlaða, svo og samtök þeirra við öflun húsnæðis, með ráðgjöf, við útboð, byggingarframkvæmdir, samningsgerð o.fl.
 - Jafnframt sér húsnæðisnefnd um önnur þau verkefni sem sveitarstjórn felur henni á sviði húsnæðismála. Húsnæðisnefndir setja sér starfsreglur sem sveitarstjórnir skulu staðfesta og almenningur skal hafa greiðan aðgang að.
 - Húsnæðisnefnd er heimilt að taka gjöld fyrir þjónustu sem hún veitir skv. 1. mgr. og á grundvelli gjaldskrár sem sveitarstjórn staðfestir. Gjöld þessi mega ekki nema hærrí upphæð en sem nemur kostnaði við þá þjónustu sem húsnæðisnefnd lætur einstaklingum í té.

F.h. Búseta á Norðurlandi
Benedikt Sigurðarson framkvæmdastjóri

NB:

Skv. Frumvarpinu er ÍLS orðið alræðisvald yfir því hverjir frá stofnstyrki og svo á sjóðurinn einnig að fara með eftirlit með umræddum "almennu" félögum og geta því leyst upp félögin ef sjóðnum sýnist svo.

ÍLS er lánastofnun og því getur sjóðurinn vart verið hlutlaus og faglegur aðili þegar kemur að þessum almennu leiguibúðum. Á meðan sjóðurinn er rekinn í núverandi mynd að óbreyttum lögum bendir margt til þess að hér sé bullandi hagsmunaárekstur.

Í núverandi framlögðu frumvarpi fær ÍLS það verkefni að vera nk. Hagdeild og meta efnahagslegar aðstæður og áhrifum á hagkerfið með slíkum félögum. Svo á ÍLS að vera eftirlitsstofnun með félögunum og svo á ÍLS einnig að vera byggðarstofnun og meta hvort þörf sé á slíku félagi á því svæði sem sótt eru um.

Úr 14. grein :

Íbúðalánasjóður skal meta hverja umsókn og hvort það teljist hagkvæmt og uppfylli þarfrí íbúa þannig að ásættanlegt sé, sbr. 18. gr., og hvort þörf er á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði.

14. grein áfram

Þar á meðal metur Íbúðalánasjóður á

hvaða svæði þörf fyrir leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur er mest þegar ekki er unnt að að veita stofnframlög til allra þeirra svæða sem sótt er um

Úr : 15. grein :

Jafnframt er Íbúðalánasjóði heimilt við mat á umsóknum að taka mið af efnahagslegum aðstæðum í samfélaginu og áhrifum byggingarstarfsemi á samfélagið og hagkerfið

Úr 25. grein

"Íbúðalánasjóður hefur eftirlit með almennum íbúðafélögum, almennum íbúðum í eigu sveitarfélaga og almennum íbúðum í eigu annarra félaga samkvæmt ákvæðum laga þessara"