



Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

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

Fyrir velferðarnefnd Alþingis liggur frumvarp til laga um almennar íbúðir, 435. mál. Óskað hefur verið eftir því að fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar (hér eftir fjármálaskrifstofa) veiti umsögn um frumvarpið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Borgarráð hefur fjallað um málið á fundi sínum 18. janúar 2016 og samþykkti eftirfarandi bókun:

Reykjavíkurborg Reykjavíkurborg styður þá stefnu sem fram kemur í fyrirbyggjandi húsnæðisfrumvörpum um upptöku húsnæðisbóta og uppbyggingu almennra íbúða sem byggðar verði upp með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga. Frumvörpin eru í samræmi við stefnu borgarinnar um fjölbreyttari og öruggari húsnæðismarkað, jafnræði milli þeirra sem leigja og eiga og með réttri framkvæmd geta þau stutt við metnaðarfulla uppbyggingaráætlun borgarinnar á leigu- og búseturéttaríbúðum. Þá getur stefnan sem í frumvörpunum felast orðið mikilvægur þáttur í að tryggja húsnæðiskostnaður verði viðráðanlegur fyrir alla tekjuhópa. Þar ætti þó að skoða vandlega að lækka mætti leigu í almennum íbúðum með því að lengja endurgreiðslutíma lána þeirra, en hægja frekar á uppbyggingu húsnæðismálasjóðs eftir fjörtíu ár. Borgarráð áréttar jafnframt ábendingar og umsagnir fjármálaskrifstofu, velferðarsviðs borgarinnar og Félagsbústaða sem fela í sér mikilvægar ábendingar sem taka þarf mið af til að markmið frumvarpanna náist.

I.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er að finna ýmsar skyldur sem hvíla á sveitarfélögum í húsnæðismálum íbúa sveitarfélagsins. Í 12. gr. laganna segir að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og er íbúi sveitarfélags skilgreindur í 13. gr. sem hver sá sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Þá er í 45. gr. laganna að finna skyldu sveitarfélaga til tryggja fjölskyldum og einstaklingum húsnæði sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir því sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna eftir því sem kostur er og þörf er á.

Til að sinna skyldu sinni skv. 45. gr. félagsþjónustulaga hefur Reykjavíkurborg stofnað fyrirtækið Félagsbústaði hf. sem rekur félagslegar leiguíbúðir fyrir hönd borgarinnar. Til að sinna skyldu sinni



skv. 45. gr. félagsþjónustulaga hefur Reykjavíkurborg stofnað fyrirtækið Félagsbústaði hf. sem rekur félagslegar leiguíbúðir fyrir hönd borgarinnar. Stjórnendur Félagsbústaða eru afar hlynntir þeirri nálgun stjórnvalda að veita stofnframlög til að byggja upp húsnæðismarkað á Íslandi. Stofnframlög henta félaginu vel þar sem það hefur góða rekstrarsögu, mikla reynslu af umsjón verklegra framkvæmda og á frekar auðvelt með að sækja lánsfjármagn á hagstæðum kjörum frá öðrum en ríkinu, hvort sem viljrði um stofnframlag liggur fyrir eða ekki. Félagið telur nálgunina mjög góða fyrir félög sem svipað er ástatt fyrir.

Um úthlutun félagslegra íbúða gilda ákveðin tekju- og eignamörk sem skilgreind eru í 4. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Í fyrirliggjandi frumvarpi eru skilgreind tekju- og eignamörk fyrir leigjendur almennra íbúða sem eru umtalsvert hærri en gert er ráð fyrir í reglum borgarinnar. og að stofnframlög séu því veitt vegna íbúða sem úthlutað er til stærri hóps en sveitarfélögum ber lagaskylda til að sinna.

Markmið frumvarpsins snýr ekki aðeins að þeim hópum sem verst standa á húsnæðismarkaði heldur jafnframt þeim stóra hópi fólks með lágar eða millitekjur sem hefur átt erfitt með að koma sér þaki yfir höfuðið undanfarin ár. Engu að síður er undirstrikaður ákveðinn forgangur í stuðningi við uppbyggingu félagslegs húsnæðis sveitarfélaga.

Í 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um að við afgreiðslu umsókna um stofnframlög skuli miða við að a.m.k. fjórðungur þess fjármagns sem er til úthlutunar hverju sinni renni til byggingar eða kaupa íbúðarhúsnæðis til þess hóps sem sveitarfélögum ber lagaskylda að sinna. Fjármálaskrifstofa vekur hér athygli á því að í lok árs 2014 voru 1.652 umsækjendur á biðlistum sveitarfélaga eftir félagslegu leiguhúsnæði. Ef aðeins 25% almennra íbúða eru ætlaðar þessum hópi getur frumvarpið þannig leitt til þess að stofnframlögum sé veitt til uppbyggingar leiguhúsnæðis vegna einstaklinga og fjölskyldna sem hafa tekjur við efri tekjumörk frumvarpsins í stað þess að þeir sem hafa lægri tekjur og glíma við brýnasta húsnæðisvandann njóti fyllsta forgangs. Í þessu ljósi er mikilvægt að fjárveitingarvaldið tryggi nauðsynleg stofnframlög til að standa undir uppbyggingu nægjanlegs fjölda félagslegs húsnæðis sveitarfélaga og almennra íbúða, til að á hvorugan hópinn halli.

Þann tíma sem frumvarpið hefur verið í smíðum hefur það tekið nokkrum allsnörpum breytingum. Þannig var í frumvarpsdrögum fram eftir hausti gert ráð fyrir sérstöku 4% viðbótarframlagi úr ríkissjóði til leiguíbúða fyrir þá íbúa sem hafa lægstar tekjur og búa við brýnasta húsnæðisvandann. Þessu sérstaka viðbótarframlagi var ætlað að stuðla að því að húsnæðiskostnaður þeirra sem verst standa félagslega og fjárhagslega yrði í samræmi við markmið laganna um viðráðanlegt leiguverð, enda er húsnæðiskostnaður leigjenda hlutfallslega meiri eftir því sem tekjurnar eru minni.

Fjármálaskrifstofa telur brýnt að þetta sérstaka viðbótarframlag frá ríki verði aftur tekið inn í frumvarpið. Í þessu samhengi vísar fjármálaskrifstofa til skýrslu verkefnisstjórnar ráðherra um framtíðarskipan húsnæðismála. Þar var gert ráð fyrir að stofnframlag ríkis til leiguíbúða yrði 25% en stofnframlag sveitarfélaga 10%, eða alls 35%, en í fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir 18% framlagi ríkis og 12% framlagi sveitarfélaga. Þannig hefur verið dregið úr framlagi ríkis frá upphaflegum áætlunum til þessa mikilvæga verkefnis eftir því sem vinnu við frumvarp þetta hefur undið fram en tillögur um ábyrgð og framlög sveitarfélaga auknar.



Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Að mati fjármálaskrifstofu felur frumvarpið í sér óljósa aðgreiningu annars vegar milli þeirra fjölskyldna og einstaklinga sem sveitarfélögum ber sérstök lagaskylda til að veita úrlausn í húsnæðismálum, og hins vegar þeirra sem búa við betri aðstæður fjárhagslega og félagslega en falla þó undir tekjumörk frumvarpsins. Mikilvægt er að í frumvarpinu sé gerður skýrari greinarmunur á þessum tveimur hópum.
- ✓ Í ljósi biðlista eftir félagslegu húsnæðis sveitarfélaga og þörf á uppbyggingu almennra íbúða einnig er mikilvægt að tryggðar verði fjárveitingar til nægilegs fjölda stofnframlaga til að nauðsynleg uppbygging verði.
- ✓ Í ljósi aðstöðumunar þessara tveggja hópa telur fjármálaskrifstofa nauðsynlegt að til komi sérstakt 4% viðbótarframlag frá ríkinu til þess hóps sem hefur lægst tekjur til að stuðla að því að markmið frumvarps um viðráðanlega leigu náist.

Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er að finna almennar skyldur sveitarfélaga. Segir þar meðal annars að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Þá geta sveitarfélög tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. sömu laga telst hver maður íbúi þess sveitarfélags þar sem hann á lögheimili.

Frumvarpið, ef samþykkt verður óbreytt, virðist geta leitt til þess að almennri íbúð, sem fengið hefur stofnframlag í tilteknu sveitarfélagi, verði úthlutað til aðila sem telst íbúi í öðru sveitarfélagi. Með vísan til 7. gr. sveitarstjórnarlaga telur fjármálaskrifstofa forsendu veitingu stofnframlags að það nýtist til kaupa eða byggingar húsnæðis sem ætlað er íbúum sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu. Nauðsynlegt er að frumvarpinu verði breytt þannig að íbúum, sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu sem veitir stofnframlög, verði veittur forgangur til úthlutunar almennra íbúða sem verða til fyrir tilstilli sveitarfélagsins.

Í 15. gr. frumvarpsins er fjallað um afgreiðslu Íbúðalánasjóðs á umsóknum um stofnframlög. Þar er ekki gert ráð fyrir að þörfin fyrir leiguhúsnæði verði metin heildstætt fyrirfram eftir svæðum eins og upphafleg áform stóðu til heldur er Íbúðalánasjóði ætlað að meta þörfina einungis út frá þeim umsóknum sem berast sjóðnum. Fjármálaskrifstofa telur löggjafann þurfa að stuðla að því að uppbyggingu leiguhúsnæðis fyrir tekjulága dreifist með eðlilegum hætti milli sveitarfélaga m.t.t. íbúasamsetningar þeirra og að uppbygging sé í samræmi við þörf fyrir leiguhúsnæði á hverju svæði. Ný löggjöf á þessu sviði ætti að fyrirbyggja að þeir íbúar sem verst standa þurfi að flýja heimahagana til að fá úrlausn sinna mála. Hér verður einnig að horfa til þess að búferlaflutningar tekjulágra íbúa til einstakra sveitarfélaga geta lagt óeðlilegar fjárhagsbyrðar á móttökusveitarfélög, bæði hvað varðar útgjöld og tekjur.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Nauðsynlegt er að veita íbúum sem eiga lögheimili í sveitarfélagi forgang við úthlutun almennra íbúða sem fengið hafa stofnframlög frá því sveitarfélagi.



- ✓ Stuðla þarf að því að uppbygging leiguhúsnæðis og veiting stofnframlaga dreifist með eðlilegum hætti milli sveitarfélaga.

II.

Fjármálaskrifstofa telur að ferill veitingar stofnframlaga, frá gerð umsóknar allt fram til endurgreiðslu, og að ýmis atriði þarfnist nánari útfærslu. Í óbreyttri mynd getur frumvarpið falið í sér áhættu fyrir ríki og sveitarfélög sem brýnt er að draga úr eins og kostur er. Að mati fjármálaskrifstofu er skýr og gagnsær ferill jafnframt forsenda þess að almenn íbúðafélög geti tryggt sér fjármögnun á ásættanlegum kjörum.

Í fyrsta lagi er ábyrgð og verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga í umsóknarferli óljós og ljóst að mikill tvíverknaður er við það ferli sem frumvarpið markar. Þannig er Íbúðalánasjóði m.a. ætlað að meta hvort umsókn um stofnframlag samræmist ákvæðum laga og reglugerða skv. 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins. Sveitarfélögum eru ætlaðar sömu skyldur skv. 5. mgr. 16. gr. frumvarpsins með þeirri viðbót að sveitarfélögum er jafnframt ætlað að meta hvort umsóknir samræmist reglum þeirra. Æskilegt er að þessum tvíverknaði verði eytt sem og annarri óvissu um umsóknarferlið, s.s. hvar upphafsstaður umsóknar sé, og útbúið verði skýrt og einfalt umsóknarferli.

Í öðru lagi er í 14. gr. frumvarpsins fjallað um umsóknir um stofnframlög, þar sem m.a. kemur fram að umsókn skuli fylgja greinargerð um umsækjanda, fjármögnun verkefnisins og viðskiptaáætlun. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um umsóknir um stofnframlög. Að mati fjármálaskrifstofu þarf reglugerðin að fela í sér skýrar og vel útlistaðar kröfur m.a. um reynslu og þekkingu umsóknaraðila af sambærilegum framkvæmdum og fjárhagslegum burðum hans til að vinna verkefnið í samræmi við markmið laganna. Einnig verði sett skýr fyrirmæli um hvernig viðskiptaáætlun umsækjanda skuli útbúin og hvernig leggja eigi mat á hana. Þá þarf að setja frekari skorður í reglugerð sem draga úr hættunni á því að opinbert fjármagn sé fært í hendur aðila sem ekki ætlar sér að nýta fjármagnið í samræmi við markmið laganna, heldur hyggist t.d. nýta sér eiginfjárinnsýtingu hins opinbera til að fá lánsfjármagn á hagstæðum kjörum eða vilji tryggja sér lóð á eftirsóknarverðum stað í tilgangi sem samrýmist ekki markmiðum frumvarpsins.

Í þessu samhengi er mikilvægt að skilgreina hvað felst í rétti sveitarfélaga til að setja eigin reglur um meðferð umsókna um stofnframlög og hvort þær reglur geti sett víðtækari skilyrði en gert er í reglugerð ráðherra.

Í þriðja lagi er í 17. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að endurgreiðsla stofnframlaga skuli tryggð með veði í hlutaðeigandi íbúð og skuli koma næst í veðröð á eftir lánnum sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar íbúðarinnar. Að mati fjármálaskrifstofu felur það í sér að framlög hins opinbera séu lögð inn í verkefnin eins og um áhættufjármagn væri að ræða og þannig hvíli öll áhætta af því að verkefnið fari úrskaiðis á herðum hins opinbera. Til að vernda fjármuni hins opinbera og tryggja að þeir nýtist í þeim tilgangi sem þeim er ætlað leggur fjármálaskrifstofa til að stofnframlög ríkis og sveitarfélaga séu tryggð með lögveði með uppboðsheimild.



Í fjórða lagi er í 17. gr. einnig gert ráð fyrir að kvöð verði þinglýst á íbúð, sem notið hefur stofnframlags, þess efnis að einungis sé heimilt að nota íbúðina í samræmi við ákvæði laga og reglna sem gilda um stofnframlög. Fjármálaskrifstofa vekur athygli á að stór hluti þeirra íbúða sem koma til með að fá stofnframlög verða nýbyggingar og því engar íbúðir til staðar til að þinglýsa kvöð á þegar stofnframlag er veitt. Gera þarf breytingu á greininni þannig að kvöð verði þinglýst á lóð ef um nýbyggingu er að ræða. Þá þarf að útfæra þá kvöð sem þinglýsa á í lagatextanum og tryggja að sú kvöð haldist, þrátt fyrir að aðilaskipti verði á fasteignum sem hlotið hafa stofnframlög.

Í fimmta lagi er í 13. og 16. gr. frumvarpsins kveðið á um að stofnframlög ríkis og sveitarfélaga skuli vera ákveðið hlutfall af stofnvirði íbúða. Þannig virðist gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög beri áhættu af því að verkið fari fram úr kostnaðaráætlun á framkvæmdatíma, enda leiðir hærri framkvæmda- kostnaður til hærri stofnvirðis og þar með kvaðar um hærri stofnframlög af hálfu ríkis og sveitarfélaga. Til að stuðla að því að kostnaðaráætlun standist telur fjármálaskrifstofa mikilvægt að öflugt eftirlit verði með framkvæmdinni. Í 25. gr. frumvarpsins er kveðið á um að eftirlit með almennum íbúðum á framkvæmda- og byggingarstigi skuli vera í höndum sveitarfélaga. Fjármálaskrifstofa telur þurfa að formgera þetta eftirlit með mun ítarlegri hætti og jafnframt telur fjármálaskrifstofa að gera verði greinarmun annars vegar á eftirliti með framkvæmdum, t.d. með því hvort bygging uppfylli byggingarreglugerð og skipulagskvaðir, og hins vegar hvort kostnaður verkefnisins sé innan áætlana. Ljóst er að sveitarfélög hafa eftirlit með því fyrrnefnda en eftirlit með því síðarnefnda ætti að vera sameiginlegt verkefni ríkis og sveitarfélaga, enda hafa báðir aðilar hagnunni af því að verk standist áætlanir. Jafnframt telur fjármálaskrifstofa mikilvægt að frumvarpið kveði skýrt á um hvað gerist ef verkefni fara fram úr kostnaðaráætlun, sem ekki er tekið á í frumvarpinu.

Í sjötta lagi er í 13. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að verði stofnframlag ríkis í formi beins framlags skuli greiða helming þess við samþykkt umsóknar og helming þegar almenn íbúð hefur verið leigð út. Í 16. gr. er gert ráð fyrir að sveitarfélagi sé heimilt að greiða stofnframlag sitt út í tvennu lagi á sama hátt, en að stofnframlagið geti einnig falist í lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda ber að standa skil á til sveitarfélagsins. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins, fylgiskjal VI., leggur ráðuneytið áherslu á að sama fyrirkomulag gildi um greiðslu framlaga ríkis og sveitarfélaga, þ.e. að stofnframlög beggja verði í formi beinna framlaga. Þannig megi t.a.m. tryggja einfaldleika og gagnsæi við veitingu stofnframlaga. Með því móti fái sveitarfélög eftir sem áður tekjur af sínum gjöldum en tekin verði ákvörðun um að verja tilteknum fjármunum í stofnframlög. Auk þess telur ráðuneytið að reikningsskil sveitarfélaga muni ekki endurspeglar þessi framlög með eðlilegum hætti ef þau verða í formi niðurfellingar á gjöldum. Fjármálaskrifstofa tekur undir þessar ábendingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins og leggur því til að framlag sveitarfélaga verði ávallt í formi beinna framlaga í stað niðurfellinga á gjöldum.

Í þessu samhengi telur fjármálaskrifstofa nauðsynlegt að endurskoða hvenær fyrri hluti stofnframlags verði greiddur út. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að fyrri hlutinn verði greiddur út við samþykkt umsóknar um stofnframlag. Það getur haft í för með sér að umsóknaraðili fái greidda fjármuni frá ríki og sveitarfélögum áður en hann hefur lagt út fyrir kostnaði vegna verkefnisins, t.d. vegna öflunar lóðar. Að mati fjármálaskrifstofu er brýnt að tryggja að útborgað stofnframlag verði



einungis nýtt í þágu verkefnisins. Því ætti að koma til skoðunar að stofnframlag verði t.d. greitt eftir að kvöð hefur verið þinglýst á viðkomandi lóð eða íbúð eða síðar í ferlinu.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Fjármálaskrifstofa telur nauðsynlegt að taka feril veitingar stofnframlaga, frá gerð umsóknar allt fram að endurgreiðslu. Brýnt er að ferillinn sé skýr og gagnsær. Fjármálaskrifstofa leggur jafnframt sérstaka áherslu á að ferillinn sé áhættugreindur og að dregið sé úr hættu á að stofnframlög verði misnotuð og að ríki og sveitarfélög beri fjárhagslegan skaða af veitingu þeirra.
- ✓ Skilgreina þarf nánar hvað felst í rétti sveitarfélaga til að setja eigin reglur um meðferð umsókna um stofnframlög og hvort þær reglur geti sett viðtækari skilyrði en gert er í reglugerð ráðherra.

III.

Endurgreiðsla stofnframlaga

Samkvæmt 5. mgr. 13. gr. og 1. málsl 3. mgr. 16. gr. er ríki og sveitarfélagi heimilt að setja það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags að það verði endurgreitt, þegar þau lán sem tekin voru til að standa undir fjármögnun þeirra fasteigna sem stofnframlag var veitt til, hafa verið greidd upp. Í frumvarpinu er ekki að finna útfærslu á þessum endurgreiðslum.

Fjármálaskrifstofa telur mikilvægt að gera greinarmun annars vegar á endurgreiðslu sbr. framangreint og hins vegar á endurgreiðslu þegar almenn íbúð er seld, notkun hennar breytt að verulegu leyti eða hún leigð öðrum en efnaminni leigjanda, sbr. 2. mgr. 17. gr. Í fyrra tilvikinu þarf jafnframt að útfæra hvernig endurgreiðslunni skuli háttað, t.d. hvað varðar lengd endurgreiðslu, og samspil hennar við greiðslur í Húsnæðismálasjóð eftir að lán hafa verið greidd upp. Tryggja þarf að endurgreiðslukrafan og krafa um greiðslur í Húsnæðismálasjóð hafi ekki neikvæð áhrif á rekstur félagsins sem fengið hefur stofnframlagið.

Ráðstöfun endurgreiddra stofnframlaga

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er kveðið á um að þau stofnframlög sem ríki og sveitarfélög fái endurgreidd skuli nýta til veitingar frekari stofnframlaga, sé talin þörf á fleiri almennum íbúðum. Draga má í efa að það standist stjórnskipulega hlutverk fjárstjórnarvalds sveitarstjórna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 að setja slík skilyrði með lögum, enda er gert ráð fyrir að sveitarstjórn ákveði með skuldbindandi hætti við afgreiðslu fjárhagsáætlunar ráðstöfun fjármuna, þ.m.t. fjárveitingar vegna stofnframlaga fyrir næsta fjárhagsár. Við þá ákvörðunartöku er m.a. horft til fjárhagsstöðu sveitarfélagsins, horfa í rekstri þess, skuldbindinga og væntra tekna. Í frumvarpinu er einmitt fjallað um málið með þessum hætti í athugasemdum við 17. gr. þar sem kemur fram að veiting stofnframlags sé háð heimild í fjárhagsáætlun á því ári sem stofnframlagið er veitt. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sett fram sömu sjónarmið í umsögn sinni hvað ríkissjóð varðar og telur að í fjárlagagerð framtíðarinnar verði torvelt að halda því til haga í hvaða mæli taka þurfi mið af



endurgreiðslum á fyrri stofnframlögum og hvort þau teljist innifalin í framlagi sem áform eru um að veita í fjárlögum.

Þá telur fjármálaskrifstofa að sveitarfélög geti haft verulega hagsmuni af því að vera ekki bundin af því að ráðstafa endurgreiddum stofnframlögum til veitingu frekari stofnframlaga, jafnvel þó talin sé þörf á fleiri almennum íbúðum, með vísan til fjárhagslegra aðstæðna hlutaðeigandi sveitarfélags. Þannig gætu endurgreidd stofnframlög nýst eða jafnvel verið nauðsynleg sveitarfélögum í fjárhagsvanda til að standa straum af grunnskyldum sínum. Í slíkum tilvikum verður að teljast óeðlilegt að sveitarfélögum sé gert skylt að ráðstafa fjármunum til verkefna sem ekki geta talist hluti af grunnskyldum sveitarfélagsins.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Gera þarf skýran greinarmun á þeim tilvikum þegar skilyrði eru sett um endurgreiðslu stofnframlaga skv. 5. mgr. 13. gr. og 1. másl. 3. mgr. 16. gr. annars vegar og endurgreiðslu stofnframlaga skv. 2. mgr. 17. gr. hins vegar. Auk þess þarf að taka fyrirkomulag endurgreiðslu til nánari skoðunar.
- ✓ Lagt er til að 2. másl. 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins verði felldur út.

IV.

Í 24. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir stofnun sérstaks Húsnæðismálasjóðs sem hafi það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Þar er gert ráð fyrir að þegar lán, sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu almennra íbúða, hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd, ef við á, skuli greiða 2/3 af leigugreiðslum, að frádregnum kostnaði vegna reksturs, til Húsnæðismálasjóðs. Þó kemur jafnframt fram í 24. gr. að ekki skuli greitt í Húsnæðismálasjóð þegar lán eru endurfjármögnuð, að því gefnu að veðhlutfall íbúðarinnar haldist óbreytt eða lægra.

Fjármálaskrifstofa telur ekki sýnt að greiðslur í Húsnæðismálasjóð verði í samræmi við þörf fyrir frekari uppbyggingu innan almenna íbúðakerfisins og bendir á umfjöllun þess efnis í umsögn Félagsbústaða. Samspiði milli niðurgreiðslu lána, greiðslna í Húsnæðismálasjóð og þess leiguverðs sem unnt er að bjóða er flókið og að mati fjármálaskrifstofu þarfnast það mun nánari skoðunar.

Fjármálaskrifstofa telur skynsamlegt að félögum verði gert kleift að endurfjármagna upphafleg lán, t.d. til að lengja lánstíma eða lækka vaxtakostnað, sem geti leitt til lækkunar leigu. Hér ber að hafa í huga að ný almenn íbúðafélög hafa ekki endilega kost á langri fjármögnun á hagstæðum vaxtakjörum á fyrstu rekstrarárunum. Hins vegar þarf að koma í veg fyrir að komist verði alfarið hjá greiðslum til Húsnæðismálasjóðs með sífelldri endurfjármögnun lána.

Þá telur fjármálaskrifstofa að úthlutunarreglur Húsnæðismálasjóðs þarfnist nánari skoðunar og að skýrt sé hvernig ráðstafa eigi fjármunum Húsnæðismálasjóðs ef ekki er þörf fyrir frekari uppbyggingu almennra leiguíbúða og eins ef sjóðnum er slitið.



Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Fjármálaskrifstofa telur margt við greiðslur til Húsnæðismálasjóðs sem og veiting fjármuna úr sjóðnum vera óljóst og að taka þurfi 24. gr. til gagnerrar endurskoðunar. Um er að ræða flókið samspil milli þess að tryggja sem lægsta leigu og að tryggja eðlilegan vöxt almenna íbúðakerfisins. Þörf er á frekari greiningu til að taka megi afstöðu til þess hvort sú útfærsla sem valin hefur verið sé heppilegasta leiðin til að ná fram markmiðum frumvarpsins.

Loks vill fjármálaskrifstofa benda á að Félagsbústaðir og velferðarsvið borgarinnar telja fasteignaverð í borginni orðið það hátt að leigjendur félagsins geti hugsanlega ekki greitt leigu sem samræmist rekstrar- og fjármögnunarkostnaði nýrra íbúða, jafnvel þótt nýjar íbúðir njóti stofnframlaga í samræmi við frumvarpið. Í þessu samhengi ítrekar fjármálaskrifstofa mikilvægi þess að gert verði ráð fyrir sérstöku 4% stofnframlagi ríkis til þess hóps sem hefur lægstar tekjurnar sbr. I. kafla umsagnarinnar.

Til að geta boðið leigjendum Félagsbústaða nýjar íbúðir á viðráðanlegu verði stendur til að breyta aðferð við ákvörðun félagsins á þann veg að leiguverð íbúða miðist við gerð og eiginleika þeirra. Afleiðing breytingarinnar er m.a. sú að kostnaði vegna reksturs nýrra íbúða verður að hluta dreift til leigjenda í íbúðum sem fyrir eru í eigu félagsins. Á þennan hátt hyggjast Félagsbústaðir nýta stærð eignasafns og fjárhagslegan styrk félagsins til að framfylgja áformum borgarinnar um kaup eða byggingu 500 félagslegra leiguíbúða á næstu fimm árum. Fjármálaskrifstofa bendir á að félaginu verður gert ókleift að nýta fjárhagslegan styrk félagsins á framangreindan hátt eftir að greiðslur í Húsnæðismálasjóð hefjast.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Koma verður í veg fyrir að greiðslur í Húsnæðismálasjóð leiði til þess að Félagsbústaðir geti ekki nýtt styrk félagsins til að jafna leigukostnaði milli leigjenda sinna og tryggja þannig að öllum bjóðist leiguverð innan viðráðanlegra marka. Þar verður að hafa í huga að leigjendur félagsins búa við bágari aðstæður félagslega og fjárhagslega en þeir sem almennt falla undir tekju- og eignamörk almenna íbúðakerfisins.

V.

Ljóst er að enn á eftir að útfæra ýmsar reglugerðir frumvarpsins og jafnframt er óvíst hversu lengi frumvarpið verður í meðförum þingsins og hvenær lögin taka gildi. Því er töluverð óvissa um hvenær fyrst verður unnt að nýta stofnframlög. Til að tefja ekki framgang uppbyggingaráforma á félagslegu húsnæði sveitarfélaga og annarra aðila er brýnt að tryggja fjármögnunargrundvöll þessara verkefna a.m.k. næstu 1-2 árin.



Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Fjármálaskrifstofa telur nauðsynlegt að áformum stjórnvalda, sem birtast í fjárlögum, um að hætta félagslegum lánveitingum Íbúðalánasjóðs verði frestað og heimild sjóðsins til að veita slík lán verði framlengd hið minnsta út árið 2016.

Í 12. gr. frumvarpsins kemur fram að óheimilt sé að veita stofnframlag vegna íbúðarhúsnæðis sem hefur verið keypt eða bygging hafin á áður en sótt er um stofnframlag til Íbúðalánasjóðs eða sveitarfélags.

Í einhverjum tilvikum hefur Reykjavíkurborg þegar úthlutað lóðum til framkvæmda á íbúðum sem ætlaðar eru tekjulágum fjölskyldum, t.d. námsmönnum. Fjármagn til stofnframlaga er takmarkað og því er brýnt að koma í veg fyrir að framkvæmdir sem þessar fái tvöfalt framlag frá sveitarfélagi meðan hafna þarf öðrum umsóknum um stofnframlög.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Fjármálaskrifstofa telur brýnt að útbúið verði bráðabirgðaákvæði sem tryggir að áður úthlutaðar lóðir, þar sem framkvæmdir eru ekki hafnar, s.s. á háskólasvæðum, geti talist stofnframlag sveitarfélags, ef verðmæti lóðarinnar er a.m.k. 12% af stofnvirði, en annars hluti stofnframlags.

Í 20. gr. frumvarpsins er fjallað um úthlutun almennra íbúða. Þar kemur m.a. fram að almennum íbúðum skuli einungis úthlutað til efnaminni leigjenda af eiganda íbúðanna.

Félagsbústaðir eru í fullri eigu borgarsjóðs og eru framkvæmdaraðili sem ekki fer með úthlutanir íbúða í eigu félagsins, heldur er íbúðum úthlutað af velferðarsviði Reykjavíkurborgar samkvæmt sérstökum reglum. Nauðsynlegt er að gera undanþágu á því skilyrði 20. gr. að einungis eigandi leiguíbúða úthluti íbúðum í tilviki leigufélaga sem alfarið eru í eigu sveitarfélaga.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Nauðsynlegt er að leigufélög í eigu sveitarfélaga séu undanþegin 20. gr. um úthlutun almennra íbúða. Lagt er til að 1. másl. 2. mgr. 22. gr. verði svohljóðandi:

Ákvæði II. kafla, 19. gr. um ákvörðun leigufjárhæðar og 20. gr. um úthlutun almennra íbúða eiga ekki við um almennar íbúðir sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji með reglugerð frekari ákvæðum um skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga, m.a. um viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, hagkvæmni, verð og byggingarkostnað íbúða.

Fjármálaskrifstofa vill hér benda á að íbúðaverð getur verið mjög breytilegt annars vegar eftir sveitarfélögum og hins vegar eftir hverfum einstakra sveitarfélaga. Í skýrslu Analytica er gert ráð fyrir



að stofnkostnaður íbúða á höfuðborgarsvæðinu sé 282 þ.kr. á fermetra en fyrir liggur nýleg athugun Félagsbústaða sem bendir til þess að stofnkostnaður 50 fermetra íbúðar í Reykjavík sé um 360 þ.kr. á fermetra.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Gæta verður þess að viðmið í reglugerð ráðherra um ákvörðun leigufjárhæðar, hagkvæmni, verð, byggingarkostnað o.fl. verði raunhæf og komi ekki í veg fyrir byggingu almennra íbúða í öllum hverfum Reykjavíkurborgar. Vísað er til umfjöllunar um félagslega blöndun og mikilvægi hennar í umsögn velferðarsviðs borgarinnar.

Í 12. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum sé heimilt að veita stofnframlög til sveitarfélaga vegna íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga og leigufélaga í eigu sveitarfélaga sem starfandi eru við gildistöku laganna.

Af hálfu fjármálaskrifstofu er lagður sá skilningur í 12. gr. að hafi sveitarfélag stofnað leiguíbúðafélag til að halda utan um fjárfestingar og rekstur félagslega íbúða þurfi sveitarsjóður að leggja félaginu til nýtt stofnframlag í hvert sinn sem félagið fær úthlutað stofnframlagi frá ríki. Fjármálaskrifstofa telur eðlilegt að frumvarpinu sé breytt á þann veg að fallið sé frá kröfu um stofnframlag sveitarfélags í þeim tilvikum sem leigufélag í eigu sveitarfélags getur sjálft lagt fram 12% stofnframlag í formi eigin fjár. Ella felst í þessu fyrirkomulagi mismunun milli sveitarfélaga eftir því hvort þau starfrækja íbúðarleiguhúsnæði á sínum vegum innan A-hluta sveitarfélagsins eða í sérstöku leigufélagi.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Þegar leigufélag í eigu sveitarfélags sækir um stofnframlag frá Íbúðalánasjóði telur fjármálaskrifstofa eðlilegt að gera ráð fyrir að 12% eiginfjárframlag félagsins geti jafngilt stofnframlagi sveitarfélagsins.

Sveitarfélög geti áfram stofnað leigufélög

Í 1. mgr. 12. gr. segir að heimilt sé að veita leigufélögum í eigu sveitarfélaga sem eru starfandi við gildistöku laga þessara. Frumvarpið takmarkar heimildir sveitarfélaga til að stofna leigufélög til að halda utan um rekstur félagslegra leiguíbúða sínar án þess að fyrir því séu færð nokkur rök. Fjármálaskrifstofa leggur áherslu á að með fyrirbyggjandi frumvarpi verði sveitarfélögum ekki gert erfiðara fyrir um rekstur félagslegra íbúða sinna en nauðsynlegt er.

Ábendingar fjármálaskrifstofu:

- ✓ Lagt er til að orðalagið „sem eru starfandi við gildistöku laga þessara“ í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði fellt út.



Fjármálaskrifstofa áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum við frumvarpið á síðari stigum eftir því sem umræðum í þinginu vindur fram og eftir því sem reglugerðir tengdar frumvarpinu koma fram.

Brýnt er að mati fjármálaskrifstofu að samþykkja frumvarp um stofnframlög sem fyrst til að tryggja að mikilvæg uppbygging á félagslegu leiguhúsnæðis geti hafist af krafti.

*Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri*