

Reykjavík, 27. október, 2023

Til: Innviðaráðuneytis
b/t Hermanns Sæmundssonar

Frá: Analytica ehf.
Yngva Harðarsyni

Efni: Hagræn og samfélagsleg greining á drögum að stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum

Minnisblað þetta er ritað að beiðni innviðaráðuneytis og felur í sér hagræna og samfélagslega greiningu á drögum að stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum. Miðað er við forsendur ramma-samnings ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum frá í júlí 2022. Rammasamningnum er ætlað að vinna bug á skorti íbúðarhúsnæðis um land allt en skorturinn getur verið hamlandi þáttur í uppbyggingu atvinnulífs. Samningsaðilar eru innviðaráðuneyti og HMS fyrir hönd ríkisins og Samband íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd sveitarfélaga.

Í Hvítbók um húsnæðismál eru skilgreind fjögur meginmarkmið húsnæðisstefnu stjórnvalda:

1. Auka jafnvægi á húsnæðismarkaði
2. Gera stjórnslu skilvirkari og auka gæði íbúða í jafnvægi við umhverfið
3. Bæta húsnæðisöryggi þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði
4. Stuðla að virkum vinnumarkaði um land allt

Í greiningunni verður litið til þessara markmiða og hvort líklegt sé að aðgerðir færi ástand húsnæðismála nær umræddum markmiðum.

Takmarkandi þættir

Analytica átti m.a. fund með HMS þar sem farið var yfir ástand húsnæðismála og sérstaklega þau atriði sem telja mætti að gætu verið takmarkandi á áhrifamátt húsnæðisstefnunnar eins og hún birtist í Hvítbók um húsnæðismál og rammasamningi. Eftirfarandi atriði eru meðal þess sem fram hafa komið:

- Lóðaskortur á höfuðborgarsvæðinu sem m.a. birtist í mikilli verðhækkun á byggingarrétti íbúða.
- Langur vaxtabinditími lána húsnæðissjóðs en eingöngu 10 ára vaxtabinditími er í boði. Eftirspurn virðist eftir lánnum með mun styttri binditíma eða lánnum þar sem unnt er að velja mismunandi binditíma frá einu vaxtatímabili til annars.
- Lækkun á endurgreiðslu VSK vegna vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað úr 60% í 35% þann 1. júlí sl. Sú hugmynd hefur komið fram að einskorða mætti hærrí endurgreiðslu við byggingu íbúða fyrir tekju- og eignalága, þ.e. almennar íbúðir, hlutdeildarlánaíbúðir og félagslegar íbúðir sveitarfélaga.
- Hugmynd um að nýta mætti land í eigu ríkisins til að auka lóðaframboð fyrir íbúðir fyrir tekju- og eignalága og gæti liðkað fyrir framkvæmd stefnunnar.

Helstu niðurstöður

- Þau áform sem birtast í stefnu stjórnvalda í húsnæðis- og mannvirkjamálum eru svar við misvægi á húsnæðismarkaði sem birst hefur í skorti og verðhækkunum og verið einn af drifkröftum verðbólgu hérlendis. Greining á fjölda íbúða eftir búsetuformum og fjölda á biðlistum sem byggð er á húsnæðisáætlunum sveitarfélaga leiðir fram skýra mynd af þessu misvægi.
- Evrópskur samanburður á samhengi fólksfjölgunar og íbúðafjárfestingar sem hlutfalls af vergri landsframléiðslu bendir til að miðað við hina öru fólksfjölgun þá þyrfti fjárfestingarstig að vera mun hærra hérlendis en verið hefur sl. áratugi.
- Áform stjórnvalda gætu haft umtalsverð áhrif á húsnæðismarkað hérlendis, sérstaklega leigumarkaðinn. Gangi eftir sú fjölgun almennra íbúða sem stefnt er að þá er um hlutfallslega mjög stóra viðbót að ræða við leigumarkaðinn í heild sinni og líklegt að húsaleiga lækki talsvert að raungildi næsta áratuginn. Hins vegar er einnig líklegt að sökum lækkunar leigu þá dragi úr framboði leiguhúsnæðis á frjálssa markaðnum.
- Aukin nýting hlutdeildarlána meðal fyrstu kaupenda gæti létt frekari þrýstingi af leigumarkaðnum samhliða því að auðvelda fyrstu kaupendum innkomu á húsnæðismarkaðinn. Á móti kemur að sú aðgerð gæti ýtt undir hækkun húsnæðisverðs, a.m.k. tímabundið.
- Framkvæmdir vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis verða tiltölulega umfangsmiklar næstu árin en áhrifa aukins framboðs á húsnæðismarkaði fer vart að gæta að marki fyrr en árið 2025. Ástæðan er sú að gera má ráð fyrir að byggingartími íbúða geti verið 14-24 mánuðir.

Greiningin

Í rammSAMningi ríkis og sveitarfélaga segir að aðilar séu sammála um nauðsyn markvissra aðgerða af hálfu stjórnvalda til að tryggja uppbyggingu íbúða í samræmi við þörf, þ. á m. fyrir tekju- og eignalága. Samningnum er ætlað að setja ramma utan um sameiginlega markmiðasetningu, forsendur og áætlanagerð ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Í forsendum samningsins er gert ráð fyrir að til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf á árunum 2023 til 2032 þurfi að byggja 35.000 íbúðir. Þar að auki þurfi að byggja íbúðir til að mæta óuppfulltri íbúðapörf. Því þurfi að lágmarki að byggja 4.000 íbúðir á ári fyrstu fimm árin og 3.500 íbúðir á ári síðari fimm árin. Þetta mat er byggt á niðurstöðum íbúðaparfragreiningar sveitarfélaga og HMS árið 2022.

Auk þess er tilgreint að áhersla sé á uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði og að hlutfall þeirra verði að jafnaði 30% nýrra íbúða. Til slíkra íbúða teljast m.a. íbúðir innan almenna íbúðakerfisins, hlutdeildarlánaíbúðir og aðrar íbúðir sem njóta stuðnings stjórnvalda og er ætlað að leysa úr húsnæðisþörf tekju- og eignalægri hópa. Til viðbótar er miðað við að á samningstímanum þá verði félagsleg húsnæðisúrræði að jafnaði sem næst 5% af öllu nýju húsnæði. Er þar átt við íbúðir sem sveitarfélagi ber lagaleg skylda til að útvega einstaklingum eða fjölskyldum. Einnig verði ráðist í sérstakt átak til að eyða biðlistum eftir sértækum húsnæðisúrræðum fyrir fatlað fólk.

Nefna má að framangreind atriði varða það sem vísað hefur verið til sem húsnæðisöryggis. Reyndar liggur ekki fyrir stöðluð skilgreining á hugtakinu „húsnæðisöryggi“ en hér er litið til þess að það feli í sér að þurfa ekki að flytja nema vilji standi til, að fyrirsjáanleiki sé um þróun leiguverðs sem ennfremur sé viðráðanlegt og að stöðugleiki ríki á leigumarkaði. Þannig gætu leigusamningar til langs tíma þar sem leiguverð er viðráðanlegt og fyrirsjáanlegt stuðlað að húsnæðisöryggi. Almenna íbúðakerfið virðist sniðið að þessu marmiði. Því má ætla að frekari uppbygging þess

stuðli að húsnæðisöryggi fyrir þá sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði. Raunar má leiða líkur að því að hlutdeildarlán geti einnig stuðlað að bættu húsnæðisöryggi.

Einnig má nefna að húsnæði er talið meðal grunnþarfa og því lykilþáttur í skilgreiningu velsældar. Bætt ástand húsnæðismála er því til þess fallið að auka velsæld.

Í samhengi við framangreint er áhugavert að líta sérstaklega til þess hóps sem stefna stjórnvalda beinist sérstaklega að en Analytica hefur unnið samantekt úr húsnæðisáætlunum sveitarfélaga fyrir árið 2023 m.v. stöðuna eftir búsetuformum árið 2022. Þetta má sjá á töflu 1 ásamt fjölda einstaklinga á biðlistum. Ljóst er að fjöldi í íbúð eftir búsetuformum kann að vera mismunandi en taflan sýnir glögg að mestur skortur er á almennum íbúðum bæði í fjölda og hlutfallslega. Þá er ljóst að hvað þetta búsetuform varðar þá er þörfin hlutfallslega mest á höfuðborgarsvæðinu. Til samanburðar má nefna að skv. upplýsingum HMS þá er heildarfjöldi íbúða um 155 þús. á landinu öllu.

Tafla 1. Fjöldi íbúða eftir búsetuformum árið 2022 og fjöldi einstaklinga á biðlistum¹

| Fjöldi íbúða | Allt landið | Höfuðborgarsvæði | Landsbyggð |
|---------------------------------|---------------|------------------|--------------|
| Leiguíbúðir fyrir eldri borgara | 1 041 | 520 | 521 |
| Námsmannaíbúðir | 3 062 | 2 470 | 592 |
| Félagsl. íbúðir sveitarfélaga | 3 716 | 2 853 | 863 |
| Búseturéttaríbúðir | 1 853 | 1 243 | 610 |
| Almennar íbúðir | 919 | 601 | 318 |
| Sértæk úrræði | 1 073 | 791 | 282 |
| Samtals | 11 664 | 8 478 | 3 186 |

| Fjöldi einstaklinga á biðlistum | Allt landið | Höfuðborgarsvæði | Landsbyggð |
|---------------------------------|--------------|------------------|--------------|
| Leiguíbúðir fyrir eldri borgara | 551 | 206 | 345 |
| Námsmannaíbúðir | 744 | 669 | 75 |
| Félagsl. íbúðir sveitarfélaga | 1 731 | 1 241 | 490 |
| Búseturéttaríbúðir | 183 | 0 | 183 |
| Almennar íbúðir | 3 262 | 3 027 | 235 |
| Sértæk úrræði | 366 | 271 | 95 |
| Samtals | 6 837 | 5 414 | 1 423 |

| Fjöldi á biðlistum í hlutf. v/fj. Íbúða | Allt landið | Höfuðborgarsvæði | Landsbyggð |
|---|-------------|------------------|------------|
| Leiguíbúðir fyrir eldri borgara | 53% | 40% | 66% |
| Námsmannaíbúðir | 24% | 27% | 13% |
| Félagsl. íbúðir sveitarfélaga | 47% | 43% | 57% |
| Búseturéttaríbúðir | 10% | 0% | 30% |
| Almennar íbúðir | 355% | 504% | 74% |
| Sértæk úrræði | 34% | 34% | 34% |
| Samtals | 59% | 64% | 45% |

Heimild: Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga (HMS), Analytica

Upplýsingarnar í töflu 1 virðast í ágætu samræmi við íbúðaparfragningu HMS frá í maí 2021 en þá var óuppfyllt íbúðarþörf metin 4.500 íbúðir og að byggja þyrfti um 4.000 íbúðir á ári næstu fimm

¹ Tafla 1 byggir á upplýsingum frá nær öllum sveitarfélögum landsins eða öllum þeim húsnæðisáætlunum sem var að finna á vef HMS síðla septembermánaðar 2023.

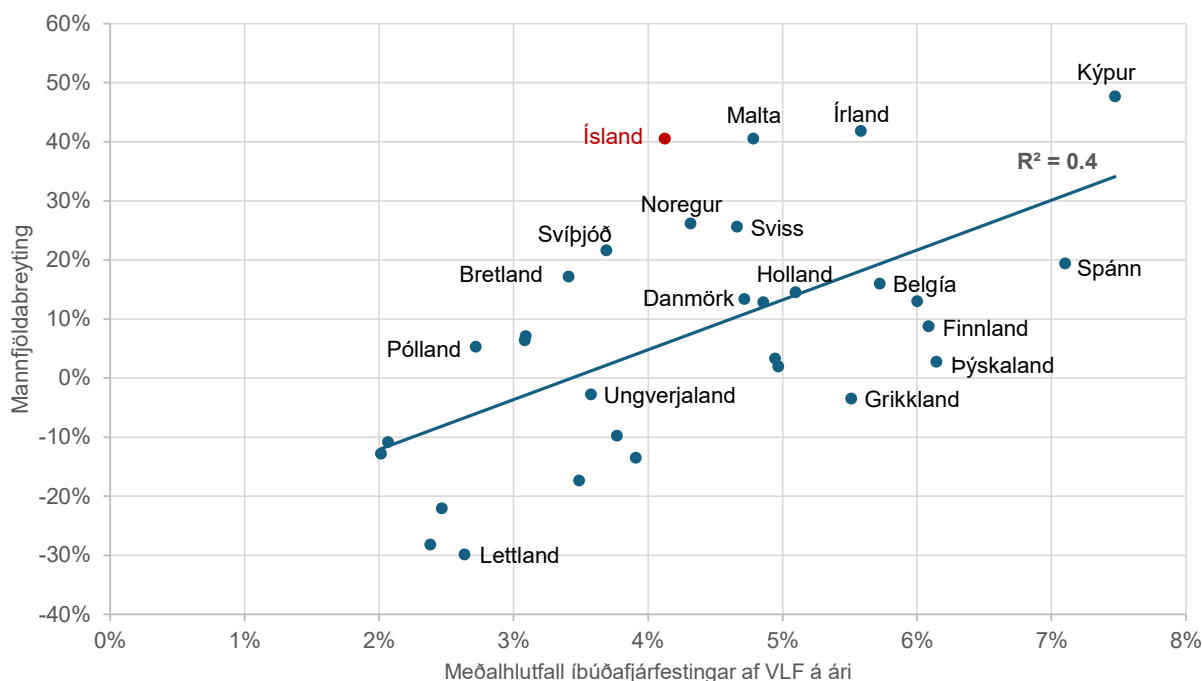
ár til að mæta óuppfylltri og nýrri þörf. Skv. nýjasta mati HMS þarf 3.000-4.000 íbúðir árlega og mun það mat stofnunarinnar að það sé í takt við markmið umrædds rammisamnings. Það er þó ljóst að íbúðapörfin er háð fólksfjölgun og þá ekki síst aðflutningi fólks til landsins sem er þó einnig sú stærð í mannfjöldapróun sem er mest breytileg frá einum tíma til annars.

Ef lítið er til umfangs þeirrar íbúðafjárfestingar sem stefnan nær til þá beinist hún einkum að afmörkuðum þjóðfélagshópum. Áherslan er á 1.400 íbúðir á ári næstu fimm árin og 1.050 íbúðir á ári síðari fimm árin en þar er um að ræða almenna íbúðakerfið, íbúðir sem fjármagnaðar eru með hlutdeildarlánum og félagslegar íbúðir sveitarfélaga. Sé tekið mið af upplýsingum í kostnaðarmati HMS á rammisamningnum hvað þessi búsetuform varðar þá er heildarumfang þeirrar íbúðafjárfestingar um 68 ma.kr. á ári næstu fimm árin og um 51 ma.kr. á ári síðari fimm árin sé miðað við áætlað fast verðlag ársins 2023. Þar af næmu framlög s.s. stofnframlög, sérstök byggðaframlög, lóðir, hlutdeildarlán o.þ.h. tæpum fjórðungi.

Umræddan fjölda íbúða má bera saman við að árin 2022 og 2023 er áætlað að hvort ár hafi um 500 nýjar íbúðir komið til innan almenna íbúðakerfisins og íbúðir sem fjármagnaðar eru með hlutdeildarlánnum. Út frá því má álykta að íbúðafjárfesting í þessum búsetuformum geti tæplega þrefaldast að meðaltali á ári næstu fimm árin og tvöfaldist að meðaltali á ári síðari fimm árin í samanburði við árin 2022-2023. Er hér um að ræða viðbótarfjárhæðir sem svara til um 1% af vergri landsframleiðslu fyrri fimm árin en um 0,7% síðari fimm árin.

Í þessu samhengi er fróðlegt að skoða evrópsk gögn fyrir samhengi mannfjöldabreytingar og íbúðafjárfestingar í hlutfalli við verga landsframleiðslu fyrir tímabilið 1995-2022. Þetta er gert á mynd 1 þar sem hver punktur sýnir samhengið fyrir hvert land. Línan endurspeglar meðaltals samhengi þessara stærða fyrir öll löndin yfir þetta tímabil. Sjá má að fólksfjölgun hérlendis hefur verið hlutfallslega mikil miðað við fjárfestingarstig. Fljótt á lítið gætu gögnin bent til að þörf væri á mun hærra fjárfestingarstigi en verið hefur.

Mynd 1. Mannfjöldabreyting 1995-2022 og meðaltals hlutfall íbúðafjárfestingar af VLF



Heimildir: Eurostat, SP og Analytica

Varðandi mat á beinum þjóðhagslegum áhrifum aukinnar íbúðafjárfestingar þá er erfitt að leggja mat á þau eftir árum án þess að gefa sér ýmsar takmarkandi forsendur sem mikil óvissa ríkir um. Þannig er t.d. ljóst að það tekur 14-24 mánuði að byggja nýjar íbúðir og því líklegt að stærstu framboðsáhrif nýrra íbúða sem byrjað er að byggja nú komi ekki fram fyrr en síðla árs 2024 og árið 2025. Hins vegar má gera ráð fyrir að áhrifa vegna framkvæmda gæti strax. Þá er líklega um þriðjungur byggingarkostnaðar vegna innfluttra aðfanga, véla og eldsneytis.

Hér er ótalin sá ávinningur sem gæti hlotist af því að létta af þeirri takmörkun sem húsnæðis-skortur hefur valdið og hamlað því að fólk fái stöðugt til vinnu. Sá ávinningur gæti reynst talsverður en erfitt að henda reiður á.

Bein áhrif á landsframléiðslu gætu þannig reynst á bilinu 0,5-0,7% á ári að meðaltali næsta áratug ef tekið er tillit til innflutts hluta byggingarkostnaðar en líklegt að sú áætlun feli í sér vanmat á heildaráhrifum. Óljóst er með áhrif á vaxtastig þar sem áætlunin nær yfir langa framtíð og erfitt að segja um hvort um framléiðsluspennu verður að ræða eða slaka á hverjum tíma. Þó má gera ráð fyrir því að aukið framboð íbúða dragi úr verðbólguþrýstingi af völdum íbúðarhúsnæðis þegar til langs tíma er lítið. Þá er ekki unnt að útiloka að til skemmri tíma þá greiði aðgerðir stjórnvalda í húsnæðismálum fyrir niðurstöðu kjarasamninga og geti með þeim hætti minnkað óstöðugleika og verðbólguþrýsting. Að svo miklu leyti sem aðgerðir örva almennt eftirspurnarstig þá gæti það stuðlað að hærri vaxtastigi.

Analytica hefur tekið saman gróft yfirlit yfir leigumarkaðinn út frá gögnum Hagstofu Íslands fyrir árin 2021 og 2022. Samantektina má sjá í töflu 2 og er miðað við tölur fyrir árið 2022 þar sem þær eru tiltækar. Þá eru upplýsingar um félagslegt húsnæði sveitarfélaga dregnar saman úr húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og tölur um önnur úrræði en sveitarfélög er afgangsstærð. Þar sem tölurnar vísa til mismunandi tímamarknaða og mismunandi heimilda ber að taka henni með þeim fyrirvara og líta á upplýsingarnar sem grófar vísbendingar. Þá kanna að vera önnur flokkun í lífsskjararannsókn en skv. húsnæðisáætlunum sveitarfélaga. Það sem vanalega er vísað til sem „almenna markaðarinn“ er hér nefnt „frjálsi markaðurinn“ til að aðgreina betur frá almenna íbúðakerfinu.

Tafla 2. Yfirlit yfir leigumarkaðinn 2022

| | |
|--------------------------|---------|
| Fjöldi kjarnafjölskyldna | 217 324 |
| Fjöldi heimila | 162 400 |
| Hlutfall í leiguhúsn. 1) | 21.0% |
| Fjöldi í leiguhúsnæði 1) | 34 100 |
| "Frjálsi" markaðurinn 2) | 21 762 |
| Félagsleg úrræði 2) | 10 069 |
| Sveitarfélög 3) | 3 716 |
| Önnur en sveitarfélög | 6 353 |
| Annað | 2 270 |

1) M.v. árið 2022 skv. lífsskjararannsókn.

2) Reiknað m.v. hlutfall skv. lífsskjararannsókn árið 2021.

3) Fyrir 2022. Samantekið úr húsnæðisáætlunum sveitarfélaga 2023

Önnur úrræði en þau sem eru á vegnum sveitarfélaganna eru á vegum ýmissa félagasamtaka og félaga. Það sem vísað er til sem Annað á við fjölda sem býr hjá skyldmönnum og vinum.

Ef litið er til fjölgunar félagslegra íbúða sveitarfélaga skv. rammSAMningi þá er gert ráð fyrir að þeim fjölgi um 1.750 næsta áratug. Þá er ljóst að fjölgun almennra íbúða um 6.300 næsta áratug getur haft talsverð áhrif á leigumarkaðinn að öðru óbreyttu. Miðað við að eftirspurnarteygni leiguhúsnæðis sé 0,75 þá gæti slík aukning framboðs lækkað húsaleigu að raungildi um 24% á áratug.² Er þá útgangspunkturinn sá heildarfjöldi heimila sem þegar eru í leiguhúsnæði.

Um nákvæmt tölulegt mat ríkir þó talsverð óvissa þar sem leiga í almanna íbúðakerfinu er lægri en á frjálsa markaðnum. Þannig er t.d. engan vegin ljóst að þrátt fyrir aukið framboð þá tækist að útrýma biðlistum í almenna íbúðakerfinu af þeirri einföldu ástæðu að leigan er lægri þar en á frjálsa markaðnum. Jafnframt er líklegt að það dragi úr framboði leiguhúsnæðis á frjálsa markaðnum vegna þrýstings til lækkunar húsaleigu.

Hvað varðar þýðingu hlutdeildarlána þá má einnig búast við að aukin nýting þess úrræðis myndi léttu enn frekari þrýstingi af frjálsa leigumarkaðnum á sama tíma og hún auðveldar fyrstu kaupendum innkomu á húsnæðismarkaðinn. Á móti kemur að sú aðgerð getur ýtt undir eftirspurn eftir húsnæði á sama tíma og framboð er takmarkað og því stuðlað að hækkun húsnæðisverðs, a.m.k. tímabundið.

Samantekið þá bendir greining Analytica til að áherslur stjórnvalda eins og þær birtast í Hvítbók um húsnæðismál og rammSAMningi um aukið framboð íbúða 2023-2032 geti stuðlað að því að uppfylla þau fjögur meginmarkmið sem þar eru sett. Einna erfiðast er að leggja mat á aðgerðirnar m.t.t. þess markmiðs að gera stjórnsýslu skilvirkari og auka gæði íbúða í jafnvægi við umhverfið. Það eru þó ýmis atriði sem unnið gætu gegn stefnunni en þar ber fyrst að nefna lóðaskort.

² Miðað er við eftirspurnarteygnina 0,75 út frá niðurstöðum bandarískrar rannsóknar Albouy, Ehrlich og Liu frá árinu 2014

Heimildir:

Analytica, Minnisblað til velferðarráðuneytis, dags. 3. nóvember 2015, Mat á efnahagslegum áhrifum aðgerða í húsnæðismálum

David Albouy, Gabriel Ehrlich, Yingyi Liu, Housing Demand and Expenditures: How Rising Rent Levels affect Behavior and Costs-of-Living over Space and Time, NBER, okt. 2014.

Fjármálaáætlun 2023-2037, tillaga til þingsályktunar

Grænbók um húsnæðismál, 2. útgáfa – Stöðumat og valkostir, Stjórnarráð Íslands, apríl 2023

Hvítbók um húsnæðismál - Drög að húsnæðisstefnu til fimmtán ára og aðgerðaáætlun til fimm ára, Stjórnarráð Íslands, júlí 2023

Rammamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 og sameiginleg sýn og stefnu í húsnæðismálum, júlí 2022.

Hagstofa Íslands, upplýsingar úr lífskjararannsókn af vefsíðu stofnunarinnar

HMS, Íbúðaparfragreining 2021-2030, maí 2021

HMS, Stöðugreining og kostnaðarmat vegna markmiða rammamnings ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum, 10. febrúar 2023

HMS, Íbúðir í byggingu – Greining og stöðumat, 28. júní 2023

Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga 2023 af vefsíðu HMS.