

Alþingi
Erindi nr. P 143/166
komudagur 7.11.2013

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. október 2013.

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um bráðaaðgerðir til að efla leigumarkað á Íslandi.

Reykjavíkurborg hefur borist beiðni um umsögn um tillögu til þingsályktunar um bráðaaðgerðir til að efla leigumarkað á Íslandi, mál nr. 5, lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014.

Að mati Reykjavíkurborgar er brýnt að leitað verði leiða til að efla leigumarkað á Íslandi. Verulega erfitt ástand hefur verið á leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu og sérstaklega virðist vera skortur á litlum leiguíbúðum til þeirra sem ekki geta eða vilja fjárfesta í íbúðarhúsanæði á eigin vegum. Í Reykjavík ríkir neyðarástand á leigumarkaði og stór hluti íbúa hefur ekki efna á að kaupa sér íbúð vegna skorts á eiginfé og stór hluti vill ekki hætta eigin fé sínu til íbúðarkaupna og kýs að leigja fremur en að kaupa. Þá hefur hækkun á leiguverði íbúða í Reykjavík verið langt umfram verðlagshækkunir og hækkunir á fasteignamarkaði á síðustu misserum. Hjá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar er sívaxandi biðlisti eftir félagslegu leiguhúsnæði, sérstaklega eftir 2ja herbergja íbúðum. Félagsbústaðir hf. er félag í eigu Reykjavíkurborgar sem á og rekur félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík og kaupir eignir út frá þarfagreiningu Velferðarsviðs. Leit og kaup Félagsbústaða hf. að litlum og hagkvæmum íbúðum í Reykjavík hefur lítinn árangur borið þar sem framboð er takmarkað. Það er því brýn þörf á aðgerðum stjórnvalda til að auka framboð á langtíma leiguhúsnæði en í Reykjavík er sérstaklega þörf á litlum og hagkvæmum íbúðum.

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, með síðari breytingum, skal sveitarfélag eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Húsnæðismál eru að þessu leyti að stórum hluta á ábyrgð sveitarfélaga og geta því breytingar á stefnu stjórnvalda í húsanæðismálum haft verulega áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Mikilvægt að samstarf sé haft við sveitarfélög um slíkar breytingar og mat fari fram á þeim áhrifum og þeim kostnaði sem slíkar breytingar hafi í för með sér fyrir sveitarfélögin.

Athugasemdir við einstaka liði tillögunnar:

Um 1. lið:

Að mati Reykjavíkurborgar er afar mikilvægt að sambærilegur stuðningur sé við leigjendur og eigendur húsnæðis og styður því að lagt verði fram frumvarp til laga um nýjar húsnæðisbætur sem taki mið af fjölskyldustærð og tekjum og tryggi sambærilegan stuðning við leigjendur og

eigendur. Jafnframt er mikilvægt að skoða þá miklu skattalegu mismunun sem er og bregðast við með viðeigandi hætti. Í samantekt Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar um þetta efni hefur eftirfarandi verið sett fram sem tillögur til úrbóta¹:

Eftirfarandi skatta- og lagabreytingar þurfa að eiga sér stað til að tryggja stöðugleika og rekstrarhæfi leigufélaga:

- *Tryggja jafnræði í húsnæðisstuðningi hins opinbera á milli ólíkra búsetuforma. Með öðrum orðum þarf opinber húsnæðisstuðningur að vera háður tekjum, eignum og fjölskylduhögum en óháður búsetuformi. Einföld og gagnsæ leið er að yfirfæra húsaleigubótakerfið yfir á vaxtabótakerfið þar sem greidd húsaleiga að frátalinni árlegri meðalafborgun jafngreiðslulána er notuð sem stofn sbr. stofn vaxta- og verðbóta. Beita má sömu aðferðafræði á ólíka tekjuhópa og ólíkar fjölskylduaðstæður.*
- *Afnema skattlagningu á reglulega afkomu leigufélaga á almennum markaði með eftirgreindum takmörkunum:*
 - *Þak verði sett á skattfrelsi meðalrekstrarhagnaðar 3-5 ára umfram 5-7% raunávöxtun eigna eða kvadir á hámarksleiguverði*
 - *Nettó söluhagnaður (hækkun eignaverðs frá kaupdegi umfram hækkun skulda) á eignasölu umfram eignakaup verði ekki undanþeginn fjármagnstekjuskatti. Með öðrum orðum yrði söluhagnaður af smækkun eignastofns leigufélaga skattlagður.*
 - *Nettó söluhagnaður umfram skuldsetningu við sölu á leigufélagi í heild eða hluta á milli aðila verði skattlagður.*
- *Hið opinbera skuldbindi sig til að fylgja settum leikreglum á húsnæðismarkaði til lengri tíma litið til að draga úr óvissu og fjárhagslegri áhættu almennings og fjárfesta. Árlegar forsendubreytingar á stuðningskerfi og skattabreytingum hins opinbera hafa aukið áhættu og óvissu almennings í húsnæðismálum og dregið úr vilja og getu fjárfesta til að koma á leigufélögum.*

Eftirfarandi hliðaraðgerðir geta reynst nauðsynlegar til að hvetja til fjárfestinga í leigufélögum:

- *Taka upp skattalega ívilnun á virðisaukaskatti vegna nýframkvæmda leigufélaga sem dregur úr stofnkostnaði og lækkar leiguverð að því gefnu að skilyrði skattfrelsis séu nægileg sbr. þaki á raunávöxtun og eða hámarki leiguverðs.²*
- *Aðlaga lögbundna ávöxtunarkröfu lífeyrissjóða að sjálfbærri kröfu sem er raunhagvöxtur til langs tíma. Að gefnu áhættuálagi sbr. ILS ættu lánakjör til íbúðakaupa á almennum markaði að lækka um 1%. Eins og áður hefur komið fram lækkar greiðslubyrði um 13% á ársgrundvelli við 1% lækkun á 20 mkr, 40 ára jafngreiðsluláni. Þó verður að taka tillit til að án mótvægisáðgerða veldur lækkun vaxta aukinni greiðslugetu sem að öðru jöfnu þrýstir fasteignaverði upp.*
- *Fjármagna mætti aukin útgjöld sem tillögurnar fela í sér og stuðla að auknum jöfnuði meðal búsetuforma með skattlagningu á nettó söluhagnaði á almennum íbúðamarkaði (hækkun eignaverðs frá kaupdegi umfram hækkun skulda).*

Reykjavíkurborg tekur undir þau sjónarmið Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem vikið er að í greinargerð Sambandsins með 1. lið, að ríkið taki yfir þann kostnað sem lent hefur á sveitarfélögum vegna almennra húsaleigubóta. Myndi slík breyting veita sveitarfélögum meira fjárhagslegt svigrúm til að aðstoða þá sem verst eru settur á húsnæðismarkaði með stuðningi í formi sérstakra húsaleigubóta, enda er ábyrgð sveitarfélaga mikil í húsnæðismálum og hefur aukist í kjölfar efnahagshrunsins.

Um 2. lið:

Á Íslandi og í Reykjavík er ekki hefð fyrir almennum íbúðaleigufélögum sem bjóða íbúðir til leigu í lengri tíma. Tilraunir einkaaðila til að mynda íbúðaleigufélög á höfuðborgarsvæðinu fóru flestar út um þúfur í fjármálakreppunni sem hófst 2008. Í kjölfarið voru flest einkafélög á þessu sviði tekin yfir af fjármálastofnunum sem ekki hafa fasteignarekstur að kjarnastarfsemi.

Stærstu leigufélögin sem starfa í Reykjavík eru „non-profit“ félög sem miða þjónustu við skilgreindan hóp s.s. fólk á félagsbótum, námsfólk og öryrkja. Almenn leiguhúsnæði er yfirleitt í eigu almennra borgara sem oftast leigja út húsnæði tímabundið meðan dvalið er

¹ Sjá nánar úttekt fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar

² Tryggja verður að ívilnanir standist EES samning.

erlendis eða á meðan húsnæðið er í söluferli. Fyrir hinn almenna leigjanda er því lítið húsnæðisöryggi fólgið í því að leigja á almennum markaði.

Í tilfellum „non-profit“ leigu- og búsetufélaga hefur Reykjavíkurborg úthlutað lóðum, þar sem einungis er krafist gatnagerðargjalda en ekki greiðslu fyrir byggingarrétt. Þetta var einnig gert fyrir fjármálakreppu til nokkurra leigufélaga í einkaeigu, en þau urðu öll gjaldþrota í fjármálakreppu og eru því ekki starfandi í dag. Þetta hefur hins vegar gefið góða raun í tilfellum leigufélaga námsmanna og búseturéttarfélag. Eiginfjárframlag Reykjavíkurborgar til Félagsbústaða hf., umfram það sem veitt hefur verið til annarra féлага, felst í upphaflegum stofnframlögum félagsins, stofnframlögum vegna nýrra íbúða og gatnagerðargjöldum.

Í Reykjavík hefur verið unnið að húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar sem felur í sér tillögur til úrbóta á húsnæðismarkaði í Reykjavík. Stýrihópur um innleiðingu um húsnæðisstefnu hefur lagt fram það meginmarkmið að auka framboð vel staðsettra leigu- og búseturéttaríbúða, auka fjölbreytni á húsnæðismarkaði, vinna að félagslegum fjölbreytileika í hverfum borgarinnar og stuðla að húsnæði á viðráðanlegu verði í samræmi við húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar og tillögu að aðalskipulagi Reykjavíkur.

Eftirfarandi meginleiðir hafa verið lagðar fram til að framangreint markmið náist:

- Í því skyni beiti Reykjavíkurborg sér fyrir því að 2500-3000 nýjar leigu- og búseturéttaríbúðir rísi í Reykjavík á næstu þremur til fimm árum í samræmi við tillögu að aðalskipulagi Reykjavíkur og í samvinnu við rótgróin og ný bygginga- og húsnæðissamvinnufélag.
- Í því skyni beiti Reykjavíkurborg sér fyrir samvinnu við traust leigu- og búseturéttarfélag sem hafa fjárhagslega burði til að ráðast í uppbyggingu.
- Í því skyni nýti Reykjavíkurborg reynslu og þekkingu Félagsbústaða hf. sem kjölfestu í nýjum uppbyggingarverkefnum, á grundvelli nýrrar eigendastefnu Félagsbústaða hf. og í samvinnu við önnur rótgróin eða ný byggingar- og húsnæðissamvinnufélag, sem efnt verði til í samráði við fulltrúa verkalýðshreyfingarinnar.
- Í því skyni beiti Reykjavíkurborg sér fyrir nýjungum og nýjum lausnum í hönnun og hugsun um nýtt íbúðarhúsnæði í þéttri byggð, og stuðli að umræðum um rekstrarumhverfi leigufélaga og kröfur og markmið nýrrar byggingarreglugerðar.
- Þá verði kallað eftir ábendingum og hugmyndum um nýja úthlutunarskilmála íbúðalóða til að stuðla að uppbyggingu almennra langtíma leigufélaga.

Þann 24. október sl. voru eftirfarandi tillögur lagðar til við borgarráð:

- Stýrihópur um innleiðingu húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar leggur til að samþykkt verði útfærð uppbyggingaráætlun um eflingu fjölbreytts leigumarkaðar sem verði hluti af samþykktu aðalskipulagi Reykjavíkur til 2030. Í áætluninni felist meðal annars að 25% af uppbyggingu á öllum nýjum byggingarsvæðum Reykjavíkur miðist við þarfir þeirra sem ekki vilja eða geta lagt mikið eigið fé í eigin húsnæði.
- Stuðlað verði að stofnun nýrra húsnæðissamvinnufélaga í samvinnu við fulltrúa verkalýðsfálaga sem hafi að markmiði byggingu og rekstur leiguíbúða á viðráðanlegu verði. Borgarráð óski tilnefninga í hóp sem útfæri bestu leiðir í þessu skyni og verði hann skipaður af ASÍ (þrír fulltrúar), BSRB (tveir fulltrúar), BHM (tveir fulltrúar) og kennara (einn fulltrúi), auk fulltrúa borgarinnar (þrír fulltrúar).
- Stofnað verði til hugmyndavettvangs og eftir atvikum hugmyndasamkeppni um „Nýju Reykjavíkurbúð 21. aldarinnar“ í samvinnu Reykjavíkurborgar, Hönnunarmiðstöðvar (Hönnunarsjóðsins Auroa) og Samtaka iðnaðarins.
- Hleypt verði af stokkunum uppbyggingu fjölbýlishúsa í samvinnu Félagsbústaða hf, Félagsstofnunar stúdenta, Búseta, byggingafélaga fatlaðra og aldraðra og annarra farsælla uppbyggingaraðila á húsnæðismarkaði undir merkjunum „Nýju

Reykjavíkurbústaðir hf. leiði verkefnið og verði kjölfesta í því fyrir hönd borgarinnar. Markmiðið verði að byggja hagkvæm og áhugaverð fjölbýlishús víðs vegar um borgina þar sem félagsleg blöndun verði einnig tryggð með aðkomu margra.

- Tillögur um átak í byggingu leigu- og búseturéttaríbúða – lóðaúthlutanir.
 - Uppbygging stúdentaíbúða- Félagsstofnun stúdenta.
 - Uppbygging stúdentaíbúða – Háskólinn í Reykjavík.
 - Uppbygging stúdentaíbúða – Byggingafélag námsmanna.
 - Uppbygging í þágu aldraðra – Félag eldri borgara.
 - Uppbygging í þágu aldraðra – Samtök aldraðra.
 - Uppbygging í þágu aldraðra – Búmenn.
- Tillaga um uppbyggingu hjúkrunarrýma – Hrafnista, hjúkrunarheimili svið Sléttuveg.
- Tillaga um lóðir fyrir búseturéttaríbúðir – Búseti.
- Tillaga um lóðir fyrir búseturéttaríbúðir – Grund.
- Tillaga um íbúðir og búsetaupbyggingu fyrir fatlað fólk.
- Tillaga um almenn leigufélög til langs tíma- nýir samstarfsmöguleikar og úthlutunarskilmálar.
- Tillaga um ábendingar um rekstrarumhverfi leigufélaga.

Eins og sjá má að framansögðu hefur Reykjavíkurborg að miklu leyti mótað á hvaða hátt hún ætli að bregðast við skorti á leiguhúsnæði í Reykjavík. Hvað varðar 2. lið tillögu til þingsályktunar þá er nauðsynlegt að kostnaðarmeta þann kostnað sem myndi falla á sveitarfélögin vegna framkvæmdarinnar. Þá er ljóst að stofnstyrkur, allt að 20% af byggingarkostnaði nýrra leiguíbúða verður, að teljast verulega fyrirgreiðsla og verður að tryggja að umræddur stofnstyrkur tapist ekki. Nauðsynlegt er að útfæra nánar þá tillögu sem fram kemur í greinargerð að uppsöfnuð eign nýtist sveitarfélögum og ríki til nýrra húsnæðisverkefna.

Þá er rétt að benda á að í áttakinu „Blönduð íbúðahús“, þar sem gert er ráð fyrir að Félagsbústaðir hf. taki beinan þátt í uppbyggingu á leiguhúsnæði, er gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg muni leggja Félagsbústöðum hf. til lóðir, gatnagerðargjöld og allt að 10% framkvæmdakostnaðar sem eiginfjárframlag en að öðru leyti munu Félagsbústaðir hf. fjármagna framkvæmdir með lánsfé frá Íbúðalánasjóði eða á almennum markaði. Umræddar eignir yrðu þá í eigu Félagsbústaða hf. en eins og áður segir eru Félagsbústaðir hf. leigufélag sem er 100% í eigu Reykjavíkurborgar. Ekki liggur fyrir áhættumat á þessum breytingum á eðli reksturs Félagsbústaða en hingað til hefur starfsemi fyrirtækisins afmarkast við það verkefni að eiga og reka félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík fyrir þá sem verst eru staddir ásamt sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk og aldraða samkvæmt þarfagreiningu Velferðarsviðs borgarinnar. Mikilvægt er einnig að benda á sérkennilega stöðu í samhengi við niðurgreidd lánakjör ÍLS til fasteignafélaga með félagslegt íbúðaframboð að leiðarljósi sem felst í því að lánskjör 3,5% eru á pari við lánskjör til almennings.

Um 3. lið:

Komi til framkvæmdar skv. 2. lið verður að telja eðlilegt að ríkið bjóði ónýttar lóðir ríkisins undir byggingu leiguíbúða til leigufélaga.

Um 4. lið:

Reykjavíkurborg tekur undir þá tillögu er fram kemur í 4. lið þingsályktunartillögunar og telur mikilvægt að þær íbúðir sem eru í eigu Íbúðalánasjóðs verði nýttar til útleigu eða seldar til leigufélaga enda mun slíkt auka framboð á húsnæði á leigumarkaði.

Um 5. lið:

Þá telur Reykjavíkurborg mikilvægt að byggingarreglugerð verði endurskoðuð með hliðsjón af því hvort þær kröfur sem gerðar eru í henni leiði til þess að byggingakostnaður verði óhóflega hár, sem skilar sé þá í hærra leiguverði á nýjum eignum. Í 5. lið er einungis rætt um endurnat á byggingarreglugerð til að greiða fyrir byggingu minni íbúða til leigu og veltir Reykjavíkurborg því upp hvort eðlilegt sé að taka íbúðir sem ætlaðar eru í útleigu sérstaklega fyrir í byggingarreglugerðinni og að gerðar verði aðrar (og minni) kröfur til þeirra heldur en annars sambærilegs húsnæðis sem ætlað er til eignar.

Um 6. lið:

Reykjavíkurborg er ekki fyllilega ljóst hvort umræddar ráðstafanir sem fram koma í 6. lið séu hagkvæmar og muni í raun auka framboð á leiguhúsnæði að einhverju marki.