



FRAMTÍÐARSKIPAN  
HÚSNÆÐISMÁLA

# Skýrsla verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála

Maí 2014



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Velferðarráðuneytið: Skýrsla verkefnisstjómar um framtíðarskipan húsnæðismála  
Maí 2014

Útgefandi: Velferðarráðuneytið  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
101 Reykjavík  
Sími: 545 8100  
Bréfasími: 551 9165  
Netfang: [postur@vel.is](mailto:postur@vel.is)  
Veffang: [velferdarraduneyti.is](http://velferdarraduneyti.is)

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2014 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9979-799-84-9

# Efnisyfirlit

---

Helstu niðurstöður .....	4
Inngangur.....	7
1.1 Tillaga til þingsályktunar um skuldavanda heimila á Íslandi .....	7
1.2 Erindisbréf verkefnisstjórnar .....	7
1.3 Samráð og verklag .....	8
1.3.1 Samvinnuhópur.....	9
1.3.2 Greiningaraðilar .....	9
2 Umfjöllun um tillögur verkefnisstjórnar .....	10
2.1 Fyrirkomulag fjármógnunar almennra húsnæðislána á Íslandi – nýtt húsnæðiskerfi .....	10
2.1.1 Sérhæfðum húsnæðislánafélögum komið á fót .....	12
2.1.2 Tillögur meirihluta og minnihluta sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánnum.....	16
2.1.3 Húsnæðissparnaður .....	18
2.1.4 Varanleg endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu.....	21
2.1.5 Umfjöllun um þriðja tölulið þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi .....	22
2.2 Uppbygging á virkum leigumarkaði.....	22
2.2.1 Húsnæðisbætur – aukinn stuðningur við leigjendur.....	26
2.2.2 Skattlagning leigutekna.....	28
2.2.3 Skilgreining á langtímaleigu.....	31
2.2.4 Lögáðilar á leigumarkaði.....	31
2.2.5 Efla úrræði leigusala og leigutaka, eftirlit með leigumarkaði .....	32
2.2.6 Breyting á deiliskipulagi einfölduð.....	32
2.2.7 Uppbygging félagslegs auðs á leigumarkaði .....	32
2.2.8 Aukinn fjöldi stúdentaíbúða.....	35
2.2.9 Eignarréttur íbúa í þjónustuíbúðum fyrir aldraða verði tryggður .....	35
2.3 Hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði .....	36
2.3.1 Ríkisstyrkjareglur EES-samningsins og afstaða eftirlitsaðila .....	38
2.3.2 Tillögur verkefnisstjórnar varðandi Íbúðalánasjóð.....	39
2.3.3 Húsnæðisstefna stjórnvalda .....	40
2.4 Breytingar á lögum um húsnæðissamvinnufélög .....	42
Lokaorð.....	44
Fylgiskjöl og viðaukar .....	45
Viðauki A: Samvinnuhópur um framtíðarskipulag húsnæðismála .....	45
Viðauki B: Tillögur greiningaraðila .....	53
Viðauki C: Niðurstöður sviðsmyndagreiningar – samanburður sviðsmynda .....	56
Viðauki D: Yfirlit yfir framboð á húsnæðislánamarkaði þann 1. mars 2014.....	57
Viðauki E: Vegvísir sérfræðingahóps um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta til að sameina í eitt húsnæðisbótakerfi.....	59
Viðauki F: Upplýsingar úr ársreikningi Íbúðalánasjóðs .....	61

## Helstu niðurstöður

### Fyrirkomulag fjármögnunar almennra húsnæðislána á Íslandi – nýtt húsnæðiskerfi

- Tekið verði upp húsnæðislánakerfi þar sem lánveitingar til húsnæðiskaupa fara í gegnum sérstök og sérhæfð húsnæðislánafélög og lán eru til framtíðar óverðtryggð, enda hafi nauðsynlegar kerfisbreytingar og mótvægisáðgerðir gert það kleift:
  - Sérstök löggjöf verði sett um húsnæðislánafélög þar sem tiltekið verður að félögin megi eingöngu lána til húsnæðiskaupa og fjármagna útlán með útgáfu sértryggðra húsnæðisveðskuldabréfa.
  - Til að skapa hvata til stofnunar húsnæðislánafélaga verði kannaður möguleiki þess að félögin verði undanskilin sérstökum bankaskatti og lægri eiginfjárfrafa verði gerð til þeirra sökum minni áhættu í rekstri en almennra fjármálafyrirtækja.
  - Til að tryggja lánsframboð á landinu öllu verði alþjónustukvöð sett sem skilyrði fyrir starfsleyfi húsnæðislánafélaga.
- Umgjörð allra húsnæðisveðlána taki almennt mið af þröngri jafnvægisreglu þannig að jafnvægi ríki á milli útlána og fjármögnunar þeirra.
- Komið verði til móts við tillögur sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánnum.
- Húsnæðissparnaður verði festur í sessi og heimild til nýtingar séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis verði varanleg.
  - Verði sýnt fram á að þau úrræði sem ríkisstjórnin hefur kynnt um ráðstöfun skattfrjáls séreignarlífeyrissparnaðar reynist vel telur verkefnisstjórn fulla ástæðu þess að festa þetta fyrirkomulag varanlega í sessi á grundvelli hugmynda sem gerð eru nánari skil í kafla 2.1.3.
  - Húsnæðissparnað megi nýta jafnt til kaupa á fasteign, búseturétti og sem leigutryggingu.
- Full endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu við byggingu, hönnun, viðhald og endurbætur íbúðarhúsnæðis verði varanleg.

### Uppbygging á virkum leigumarkaði

- Vaxtabætur og húsaleigubætur verði sameinaðar í eitt húsnæðisbótakerfi og stuðningurinn miðist við efnahag en ekki búsetuform.
  - Unnið verði áfram á grundvelli þeirra tillagna sem starfshópur um húsnæðisbætur setti fram í maí 2012, m.a. varðandi hækkun húsaleigubóta, og þeirrar útfærslu sem sérfræðingahópur á vegum verkefnisstjórnar um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta til að sameina í eitt húsnæðisbótakerfi vann að og kemur fram í minnisblaði í viðauka. Einnig er lagt til að sérfræðingahópurinn starfi áfram að útfærslu sameiningarinnar þ.m.t. með sérfræðingum velferðarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Frumvarp um sameiginlegt kerfi verði lagt fyrir Alþingi haustið 2014.
- Stjórnvöld skuldbindi sig til þess að leggja sitt af mörkum til uppbyggingar leigumarkaðar sem raunhæfs valkosta fyrir þá sem kjósa að kaupa ekki eða geta ekki keypt húsnæði.
- Fjárhagslegur stuðningur við leigufélög sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða verði í formi stofnframlaga í stað niðurgreiðslu vaxta.
  - Útreikningar sýna að stofnframlag er verðmætara en niðurgreiðsla vaxta og þannig megi ná fram lægra leiguverði húsnæðis sem rekið er án hagnaðarkvaða og stuðla að því að lán til aðila sem reka húsnæði án hagnaðarkvaðar verði veitt á almennum samkeppnismarkaði.

- Stofnframlag sveitarfélaga getur verið í formi gatnagerðargjalda, lóða, fjárframlaga og/eða ábyrgða og er gert ráð fyrir að framlög ríkis og sveitarfélaga telji sem eignarhlutur í framkvæmdum og verði endurgreidd þegar svigrúm hefur myndast í rekstri þeirra félaga sem þau hljóta en mikilvægt er að sjálfbærni kerfisins verði höfð að leiðarljósi.
- Vætanlegar breytingar á reikningsskilum opinberra fjármála hafa þær afleiðingar að skuldbindingar ríkisins eins og 1%-stiga niðurgreiðsla vaxta til tiltekins tíma í framtíðinni verði gjaldfærð á þeim tíma þegar ákvörðunin liggur fyrir og því verða áhrif stofnframlaga og vaxtaniðurgreiðslu á reikningskil ríkisins þau sömu.
- Ráðist verði í áttak til að fjölga íbúðum félaga sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða með stofnframlögum.
- Fjármagnstekjuskattur á tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar og á grundvelli langtímaleigusamninga verði lækkaður um helming, í 10% úr 20%.
- Sett verði tímabundið frítekjumark á tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar á grundvelli langtímaleigusamninga eins og samvinnuhópur um framtíðarskipan húsnæðismála lagði til. Er það tillaga verkefnisstjórnar að frítekjumarkið verði að fjárhæð kr. 1.200.000 vegna tekjuáranna 2014–2016.
- Húsaleigulög verði endurskoðuð með það að markmiði að treysta umgjörð leigumarkaðar og efla úrræði leigusala og leigutaka. Tillögur samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála verði höfð að leiðarljósi. Frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2014.
- Aukið verði svigrúm í fyrningarprósentum í lögum um tekjuskatt til hagsbóta fyrir lögaðila sem reka leigufélög.
- Löggjöf um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá verði endurskoðuð með það að markmiði að styrkja eignarréttarstöðu íbúa í þjónustuíbúðum fyrir aldraða, m.a. verði íbúðaréttur og önnur sambærileg réttindi heimilismanna á dvalarheimilum sett fremst í veðröð með uppfærslurétti á eftir fyrri veðsetningum.

### **Hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannapágu á húsnæðismarkaði**

- Stjórnvöld setji fram og kynni húsnæðisstefnu sína með heildstæðum hætti með aðkomu Alþingis.
- Íbúðalánasjóði verði breytt varanlega og núverandi verkefnum hans skipt upp, annars vegar í nýtt húsnæðislánafélag og hins vegar verði mörgum þeim verkefnum sem Íbúðalánasjóður sinnir í dag, ásamt viðbótarverkefnum sem lögð eru til af verkefnisstjórn, sinnt sérstaklega af opinberum aðilum:
  - Nýtt húsnæðislánafélag í eigu ríkisins verði sett á fót.
    - Félagið verði rekið á sömu forsendum og önnur húsnæðislánafélög. Sem dæmi um þetta verður engin ríkisábyrgð á skuldbindingum félagsins.
  - Framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda verði fundinn traustur farvegur. Nokkrar leiðir koma þar til greina en mikilvægt er að þessum verkefnum verði sannarlega sinnt:
    - Húsnæðisstofnun, ný stofnun húsnæðismála, verði sett á fót. Samlegðarmöguleikar Húsnæðisstofnunar og Byggðastofnunar verði skoðaðir.
    - Verkefnunum verði fundinn staður í núverandi stofnanaumhverfi.
- Samhliða þessum breytingum hætti Íbúðalánasjóður lánveitingum samkvæmt núverandi fyrirkomulagi.
  - Lánasafn Íbúðalánasjóðs verði látið renna út og lántakendur sjóðsins fái þjónustu frá húsnæðislánafélagi í eigu ríkissjóðs eða umsýslan verði boðin

- út.
- Áfram verði aðalmiðlarakerfi á frum- og eftirmaðaði til staðar fyrir nýja tegund fjármögnunarbréfa og viðskiptavakt á eftirmaðaði íbúðabréfa svo lengi sem þörf er á.

### **Húsnæðissamvinnufélög verði efl**

- Löggjöf um húsnæðissamvinnufélög verði endurskoðuð með það að leiðarljósi að starfsemi þeirra verði efl

Endurskoðunin taki mið af þeim ábendingum sem hafa borist til verkefnisstjórnar sem og erindi fulltrúa húsnæðissamvinnufélaga frá 21. febrúar sl. Frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2014.

# Inngangur

---

## 1.1 Tillaga til þingsályktunar um skuldavanda heimila á Íslandi

Þann 28. júní 2013 samþykkti Alþingi tillögu forsætisráðherra til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda íslenskra heimila. Í tillögunni er kveðið á um markvissar aðgerðir til þess að mæta skuldavanda íslenskra heimila og segir þar meðal annars:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fylgja eftir aðgerðaáætlun í tíu liðum til þess að taka á skuldavanda heimila á Íslandi, sem er tilkominn af hinni ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkun verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af hruni fjármálakerfisins, og til að tryggja stöðugleika og gagnsæi á húsnæðislánamarkaði til framtíðar. Um almennar aðgerðir verði að ræða með áherslu á jafnræði en þó með möguleikum á að beita fjárhæðatakmörkunum og setja önnur skilyrði til að tryggja jafnræði í framkvæmd og skilvirkni úrræða.

Meðal aðgerða er kveðið á um að stofnuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála. Um verkefnisstjórn segir:

Verkefnisstjórn verði falið að koma með tillögur að framtíðarstefnu í húsnæðismálum. Þá verði henni falið að koma með tillögur að nýju húsnæðislánakerfi, meðal annars með það í huga að tryggja virkan leigumarkað og skilvirk félagsleg úrræði fyrir þá sem slíkt þurfa. Meðal annars verði skoðaðar fyrirmyndir frá Norðurlöndunum og skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Tillögur um framtíðarskipan húsnæðismála liggja fyrir í upphafi árs 2014. Verkefnið er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra.

Verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála var skipuð á grunni þingsályktunartillögu þessarar.

## 1.2 Erindisbréf verkefnisstjórnar

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála þann 9. september 2013. Samhliða verkefnisstjórn skipaði ráðherra breiðan samvinnuhóp um framtíðarskipulag húsnæðismála sem hafði það hlutverk að vera verkefnisstjórn til ráðgjafar. Hlutverk verkefnisstjórnar var að hafa forystu í verkefninu, safna gögnum og greina þau í samvinnu við óháða sérfræðinga, framkvæma stöðumat og móta stefnu um framtíðarskipan húsnæðismála.

Samkvæmt skipunarbréfi er verkefnisstjórn þannig falið það verkefni að kanna hvaða fyrirkomulag á fjármögnun almennra húsnæðislána á íslenskum húsnæðislánamarkaði sé hagkvæmast og hvernig slíku fyrirkomulagi verði komið á. Jafnframt skoði verkefnisstjórn hvernig unnt sé að tryggja virkan leigumarkað hér á landi sem og skilvirk félagsleg úrræði fyrir þá sem slíkt þurfa. Í því sambandi kanni verkefnisstjórnin með hvaða hætti stjórnvöld geti sinnt afmörkuðu hlutverki sem felist í þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði.

Í skipunarbréfi verkefnisstjórnar er gert ráð fyrir að starfað verði náið með Íbúðalánasjóði, Samtökum fjármálafyrirtækja og Sambandi Íslenskra sveitarfélaga auk þess sem verkefnisstjórn leiti umsagnar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála er þannig skipuð:

- Soffía Eydís Björgvinsdóttir, án tilnefningar, formaður.

- Bolli Þór Bollason, án tilnefningar.
- Esther Finnbogadóttir, tiln. af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Benedikt Árnason, tiln. af forsætisráðuneytinu.
- Guðlaugur Þór Þórðarson, tiln. af þingflokki Sjálfstæðisflokksins.
- Elsa Lára Arnardóttir, tiln. af þingflokki Framsóknarflokksins.
- Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, án tilnefningar.
- Karl Björnsson, áheyrnarfulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir sagði sig úr verkefnisstjórn af persónulegum ástæðum þann 19. mars 2014.

Með starfshópnum störfuðu Guðmundur Pálsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, og Hrafnkell Hjörleifsson, sérfræðingur í velferðarráðuneytinu. Auk þeirra störfuðu Eva Margrét Kristinsdóttir, Helga María Pétursdóttir, Lís Margrét Sigurðardóttir og Sigrún Jana Finnbogadóttir, allar sérfræðingar í velferðarráðuneytinu, með teyrum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála. Þá sat Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, skrifstofustjóri í velferðarráðuneytinu, nokkra fundi verkefnisstjórnar og var henni til ráðgjafar um ýmis mál.

### 1.3 Samráð og verklag

Mikilvægt er að sem flestir sem láta sig varða velferð almennings á sviði húsnæðismála komi að endurskipulagningu húsnæðiskerfisins til að sem breiðust sátt og samstaða náist um framtíðarskipan húsnæðismála. Það var því skýrt markmið frá upphafi verkefnisins að samráð yrði sem víðtækast við ákvörðun um framtíðarskipan húsnæðismála.

Einnig var lögð áhersla á að við vinnu verkefnisstjórnar yrði byggt á þeirri vinnu og tillögum ýmissa nefnda og starfshópa sem á undanförunum árum hafa fjallað um húsnæðismál með einum eða öðrum hætti. Ber þar helst að nefna niðurstöður starfshóps um framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs, sem skilaði tillögum vorið 2013, en einnig þá vinnu sem hefur verið unnin á vegum ýmissa starfshópa frá því að Samráðshópur um húsnæðisstefnu skilaði af sér tillögum í apríl 2011.

Til að tryggja samráð var samvinnuhópur um framtíðarskipulag húsnæðismála skipaður en hann hafði það hlutverk að starfa náið með verkefnisstjórn að framtíðarskipulagi húsnæðismála. Sérstakt vefsvæði var opnað á heimasíðu velferðarráðuneytisins samhliða skipun samvinnuhóps þar sem almenningi gafst kostur á að fylgjast með og taka þátt í starfinu. Öll gögn, fundargerðir og niðurstöður samvinnuhóps er að finna á vefsvæðinu og þá var sérstök boðleið opnuð fyrir almenning til að koma athugasemdum sínum og tillögum á framfæri.

Verkefnisstjórn fundaði einnig sérstaklega með fjölmörgum aðilum til að fara nánar yfir ýmis málefni tengt húsnæðismarkaði. Þessir aðilar voru Sigurður Erlingsson og Sigurður Jón Björnsson frá Íbúðalánasjóði, Gunnar Tryggvason, formaður vinnuhóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs, Gylfi Arnbjörnsson og Magnús Norðdahl frá Alpýðusambandi Íslands, Björn Karlsson frá Mannvirkjastofnun, Dagur B. Eggertsson frá Reykjavíkurborg, Guðrún Björnsdóttir frá Félagsstofnun stúdenta, Gísli Örn Bjarnhéðinsson frá Búseta, Amari Jónsson, Hjörtur H. Jónsson og Ísak S. Hauksson frá ALM fjármálum, Snorri Björn Sigurðsson og Kristján Þ. Halldórsson frá Byggðastofnun, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins og Guðjón Rúnarsson og Yngvi Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja. Verkefnisstjórn átti einnig fundi með þingflokki Framsóknarflokks, þingflokki Sjálfstæðisflokks, þingflokki Pírata, þingflokki Bjartrar framtíðar, þingflokki Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs og þingflokki Samfylkingar. Að auki voru Analytica og KPMG fengin til samstarfs til að vinna ýmsa greiningarvinnu og sviðsmyndagreiningu fyrir verkefnisstjórn. Afrakstur þeirrar vinnu má finna í sérstökum skýrslum þessara aðila.



Verkefnisstjórn átti fund með fulltrúum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, þann 11. mars sl., þar sem farið var yfir tillögur greiningaraðila og endurgjafar óskað. Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins voru Íris Björnsdóttir, Jón Þór Sturluson og Sigurður Árni Kjartansson og fulltrúi Seðlabankans var Lúðvík Elíasson. Endurgjöf beggja aðila barst verkefnisstjórn þann 29. apríl þar sem fram koma ýmsar gagnlegar ábendingar vegna áðurnefndra tillagna.

### **1.3.1 Samvinnuhópur**

Ásamt verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra samvinnuhóp þar sem breiðri fylkingu hagsmunaaðila gafst kostur á að tilnefna fulltrúa. Alls áttu 32 fulltrúar sæti í samvinnuhóp um framtíðarskipulag húsnæðismála. Samvinnuhópnum var skipt upp í fjögur málef Nateymi og gafst hagsmunaaðilum sem fulltrúa áttu í samvinnuhópnum enn fremur kostur á því að eiga fulltrúa í hverju teymi fyrir sig. Yfir 60 manns áttu því aðkomu að starfi samvinnuhóps og þar með verkefnisstjórnar.

Samvinnuhópurinn hittist á fjórum fundum og var á þeim fundum farið yfir niðurstöður teyma samvinnuhópsins sem og skýrslu greiningaraðila sem skilað var þann 18. mars sl. Eins og áður segir eru öll gögn úr vinnu samvinnuhópsins að finna á sérstöku vefsvæði á heimasíðu velferðarráðuneytisins.

Nánar er fjallað um samvinnuhópinn og niðurstöður hans í viðauka.

### **1.3.2 Greiningaraðilar**

Í samræmi við skipunarbréf verkefnisstjórnar var leitað eftir tilboðum þar til gerðra aðila til sviðsmyndagreiningar. Þegar tímafresti lauk, þann 23. október 2013, hafði verkefnisstjórn borist tilboð fimm aðila. Var það ákvörðun verkefnisstjórnar að ganga til samninga við Analytica og KPMG á grundvelli tilboða þeirra og voru þessir tveir aðilar fengnir til sömu greiningarinnar óháð hvor öðrum. Viss rök hnigu til þess að báðir þessir aðilar væru fengnir til verksins. Annars vegar þóttu tilboð þeirra hagstæð og hins vegar var nokkur munur á nálgun þessara aðila og því þótti það geta styrkt niðurstöður greiningarvinnu ef lokaafurð hvors aðila yrði metin með hliðsjón af vinnu hins.

Þær sviðsmyndir sem greiningaraðilum var uppálagt að meta voru:

1. Heildsölubanki og félagslegur Íbúðalánasjóður.
2. Húsnæðislánastofnanir að danskri fyrirmynd.
3. Sameining Íbúðalánasjóðs og Landsbanka Íslands.
4. Ríkið hætti alfarið rekstri Íbúðalánasjóðs.

Einnig var þeim gefinn kostur á að setja fram aðrar sviðsmyndir eða útfærslu á einhverri þeirra sem til skoðunar var.

Niðurstöður greiningaraðila voru um margt samhljóma. Leitað var eftir áframhaldandi samstarfi við Analytica og KPMG á grunni fyrri greiningar með það að markmiði að útfæra nánari tillögur að framtíðarskipan húsnæðismála. Analytica og KPMG unnu þá greiningu í samstarfi.

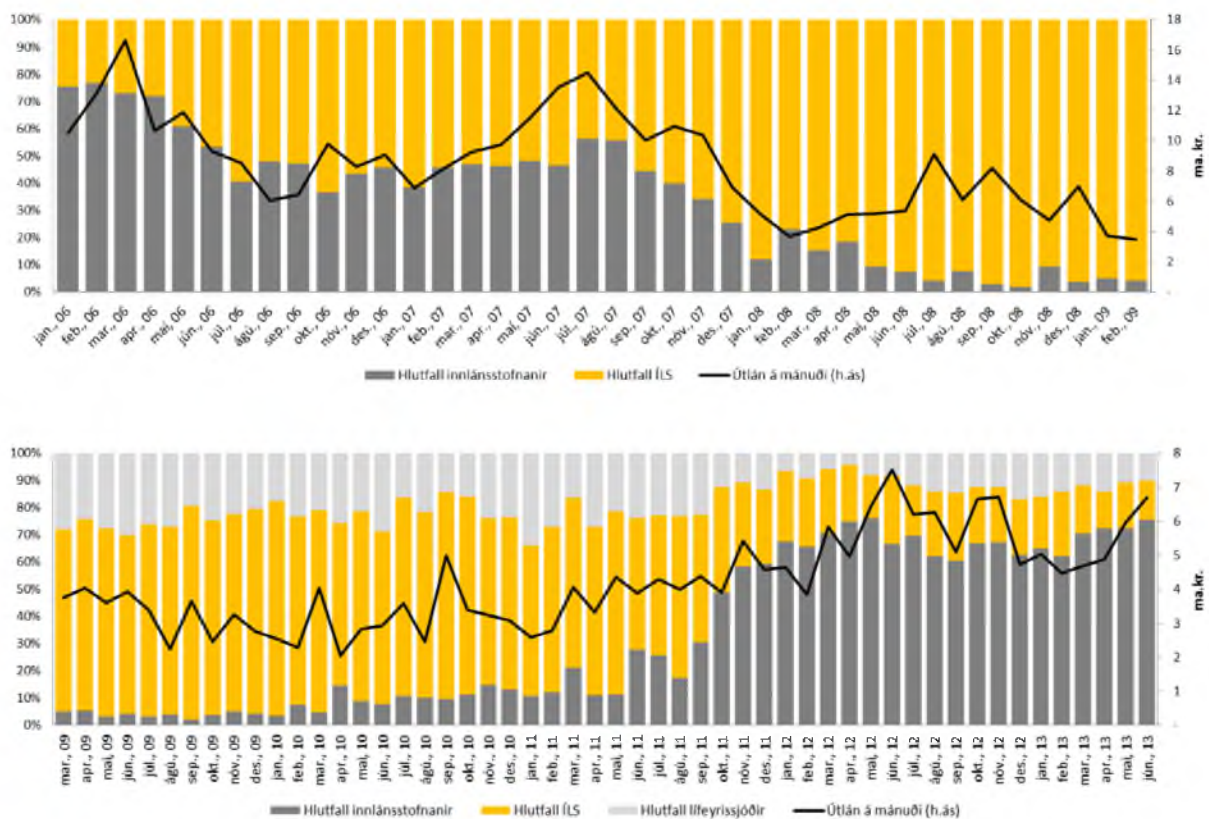
Tillögur greiningaraðila og niðurstöður sviðsmyndagreiningar er að finna í viðaukum við skýrslu þessa. Þá má nálgast skýrslu ráðgjafarfyrirtækjanna Analytica og KPMG á vefsvæði velferðarráðuneytisins.

## 2 Umfjöllun um tillögur verkefnisstjórnar

### 2.1 Fyrirkomulag fjármögnunar almennra húsnæðislána á Íslandi – nýtt húsnæðiskerfi

Árið 2013 nam velta á fasteignamarkaði 243 ma.kr. Þar af var veltan um 200 ma.kr. á höfuðborgarsvæðinu en almennt er metið að um 80% fasteignaveltunnar eigi sér stað þar. Með hliðsjón af því að tæp 65% landsmanna búa á höfuðborgarsvæðinu gæti það hlutfall í fyrstu virst undarlegt en segja má að fasteignamarkaður á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni séu tveir ólíkir markaðir. Meðalverð fasteigna er tæplega 40% lægra á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu og einnig má velta því fyrir sér hvort íbúar á landsbyggðinni búi lengur í sama húsnæði en íbúar á höfuðborgarsvæðinu. Slíkt gæti verið afleiðing minna framboðs fasteigna á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

Hér að neðan má sjá hlutfall nýrrar lántöku hjá lánastofnunum, Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðum og heildarfjárhæð nýrra útlána frá þessum aðilum frá ársbyrjun 2006 til júní 2013.<sup>1</sup> Tímabilið er tvískipt á myndunum þar sem upplýsingar um lán lífeyrissjóða til íbúðakaupa eru ekki aðgengilegar fyrir fyrra tímabilið.



Mynd 1: Hlutfall nýrrar lántöku hjá lánastofnunum, Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðum og heildarfjárhæð nýrra útlána frá þessum aðilum frá ársbyrjun 2006 til júní 2013.

<sup>1</sup> Hagvísar Seðlabanka Íslands. <http://sedlabanki.is/utgefing-efni/rit-og-skyrslur/hagvisar/myndagogn/hv-desember-2013/>

Eftir að hafa dregið sig út af fasteignalánamarkaði að mestu í kjölfar efnahagshrunsins 2008 eru fjármálafyrirtæki aftur farin að lána til íbúðarkaupa á síðustu misserum. Vextir á útlánunum fjármálafyrirtækja (verðtryggðum og óverðtryggðum) eru almennt fastir til skamms tíma, fimm ára að jafnaði, og því fylgir tilheyrandi óvissa fyrir lántakendur. Lífeyrissjóðir hafa í gegnum tíðina boðið sjóðsfélögum lán með veði í íbúðarhúsnæði og bjóða ýmist fasta vexti út lánstímann eða breytilega vexti sem taka mið af ávöxtunarkröfu á markaði. Að síðustu býður Íbúðalánasjóður lán til lengri tíma með föstum verðtryggðum vöxtum. Nánari upplýsingar um lánaframboð er að finna í viðauka.

Við fall bankakerfisins á haustmánuðum 2008 hækkuðu húsnæðislán, og þar með greiðslubyrði, fjölmargra heimila í landinu. Lánsframboð dróst verulega saman þegar bankarnir drógu sig af lánamarkaði og í kjölfarið hefur gætt ákveðins vantrausts á húsnæðislánastarfsemi þeirra. Óvissa ríkir um lánastarfsemi á landsbyggðinni en eins og áður hefur komið fram er fasteignamarkaður á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni í raun tveir ólíkir markaðir. Við þetta bætist svo ósjálfbær rekstur Íbúðalánasjóðs og athugasemdir eftirlitsaðila við rekstur stofnunarinnar. Því má ljóst vera að breytinga er þörf á fyrirkomulagi fjármögnunar almennra húsnæðislána á Íslandi.

Í tillögum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála kom fram að meginmarkmið með fjármögnun nýs húsnæðislánakerfis væri að bjóða upp á hagkvæma langtímafjármögnun fyrir alla aðila og að almennar lánveitingar verði sjálfbærar án beinnar aðkomu ríkisins og sveitarfélaga. Einnig kemur fram í tillögunum að nýtt húsnæðislánakerfi eigi að þjóna öllum landsmönnum án tillits til búsetu og að það styðji við fjölbreytileg úrræði í húsnæðismálum allra landsmanna.

Verkefnisstjórnin tekur undir þessi sjónarmið og ekki síður þá mikilvægu og æskilegu eiginleika sem samvinnuhópurinn bendir á að húsnæðislánakerfi þurfi að búa yfir.

Verkefnisstjórnin leggur einnig áherslu á að í nýju kerfi verði stefnt að afnámi verðtryggingar fasteignaveðlána enda séu uppfylltar þær forsendur sem nefnd um afnám verðtryggingar nýrra neytendalána frá í janúar sl. tiltekur í skýrslu sinni, þ.e. að lagður sé grunnur að nýju húsnæðiskerfi, staða Íbúðalánasjóðs skýrð og lífeyrissjóðakerfið endurbætt með afnám verðtryggingar í huga. Verkefnisstjórnin kemur í skýrslu þessari til móts við tvær fyrrnefndu forsendurnar með tillögum sínum en verðtrygging lífeyrisréttinda er í eðli sínu markmið lífeyriskerfisins sem gerir verðtryggða fjárfestingarkosti eftirsóttá. Með hliðsjón af framangreindu eru eftirfarandi tillögur settar fram varðandi fyrirkomulag fjármögnunar almennra húsnæðislána sem og önnur atriði sem varða húsnæðiskerfið í heild:

- Tekið verði upp húsnæðislánakerfi þar sem lánveitingar til húsnæðiskaupa fara í gegnum sérstök og sérhæfð húsnæðislánafélög og lán eru til framtíðar óverðtryggð, enda hafi nauðsynlegar kerfisbreytingar og mótvægisáðgerðir gert það kleift:
  - Sérstök löggjöf verði sett um húsnæðislánafélög þar sem tiltekið verður að félögin megi eingöngu lána til húsnæðiskaupa og fjármagna útlán með útgáfu sértryggðra húsnæðisveðskuldabréfa.
  - Til að skapa hvata til stofnunar húsnæðislánafélaga verði kannaður möguleiki þess að félögin verði undanskilin sérstökum bankaskatti og lægri eiginfjákrafa verði gerð til þeirra sökum minni áhættu í rekstri en almennra fjármálafyrirtækja.
  - Til að tryggja lánsframboð á landinu öllu verði alþjónustukvöð sett sem skilyrði fyrir starfsleyfi húsnæðislánafélaga.
- Umgjörð allra húsnæðisveðlána taki almennt mið af þröngri jafnvægisreglu þannig að jafnvægi ríki á milli útlána og fjármögnunar þeirra.
- Komið verði til móts við tillögur sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar af nýjum

neytendalánnum.

- Húsnæðissparnaður verði festur í sessi og heimild til nýtingar séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis verði varanleg.
  - Verði sýnt fram á að þau úrræði sem ríkisstjórnin hefur kynnt um ráðstöfun skattfrjáls séreignarlífeyrissparnaðar reynist vel telur verkefnisstjórn fulla ástæðu þess að festa þetta fyrirkomulag varanlega í sessi á grundvelli hugmynda sem gerð eru nánari skil í kafla 2.1.3.
  - Húsnæðissparnað megi nýta jafnt til kaupa á fasteign, búseturétti og sem leigutryggingu.
- Full endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu við byggingu, hönnun, viðhald og endurbætur íbúðarhúsnæðis verði varanleg.

### **2.1.1 Sérhæfðum húsnæðislánafélögum komið á fót**

Af þeim sviðsmyndum sem verkefnisstjórn hefur skoðað og látið skoða þykir kerfi sem byggist á sérhæfðum húsnæðislánafélögum líkt og hefur verið við lýði í Danmörku um langt

***Þar þykir danska kerfið æskilegur kostur meðal annars m.t.t. gagnsæis og neytendaverndar, aukinnar samkeppni milli lánveitenda og vegna góðra uppgreiðslu- og endurfjármögnunarmöguleika.***

árabil vera best til þess fallið að ná fram flestum þeim eiginleikum sem æskilegt er að húsnæðislánakerfi búi yfir. Því til stuðnings má benda á samanburð sviðsmynda sem fram kemur í viðauka þar sem sviðsmyndum er gefin einkunn út frá huglægu mati skýrsluhöfunda en þar þykir danska kerfið æskilegur kostur meðal annars m.t.t. gagnsæis og neytendaverndar, aukinnar samkeppni milli lánveitenda og vegna góðra uppgreiðslu- og endurfjármögnunarmöguleika. Kerfið byggir á að lánveitandi lána gegn veði í húsnæði og sérstök húsnæðislánafélög sjá um að gefa út og selja skuldabréf

á markaði til að fjármagna og miðla lánunum. Afgerandi eiginleiki kerfisins er sá að útgefin skuldabréf eru ávallt jöfn útistandandi lánunum og að lántaki getur alltaf greitt upp lánið þegar honum hentar.

Mikil skuldsetning danskra heimila og hlutdeild afborgunarlausra lána og stuttra vaxtaaðlögunarlána með tilheyrandi endurfjármögnunaráhættu kerfisins hefur verið réttilega gagnrýnd að undanfögnu, nú síðast í grein *The Economist* frá apríl 2014. Það breytir því ekki að kerfið er í grunninn gott þótt þróun þess sé varhugaverð og hana beri að forðast. Því er mikilvægt að við upptöku kerfisins verði einblínt á góða eiginleika þess en varast ber þá þróun sem verið hefur í Danmörku síðastliðinn áratug eða svo þar sem markaðurinn hefur þróast yfir í að sífelld fleiri lántakendur notfæri sér þann möguleika að greiða ekki af höfuðstól lánanna en afborgunarleysi til allt að 10 ára var leyft árið 2003. Þá hafa lágir skammtímavextir leitt til þess að hlutdeild stuttra vaxtaaðlögunarlána, sem kynnt voru til sögunnar árið 1996, hefur stórauðist og aukið þar með endurfjármögnunaráhættu í danska kerfinu. Þessi þróun vekur m.a. spurningar um hvaða áhrif vaxtahækkningar komi til með að hafa en skammtímavextir hafa undanfarið verið mjög lágir í Danmörku í sögulega samhengi. Svo virðist þó sem viðsnúningur sé hafinn í átt til aukinna fastvaxtalána sem bendir til þess að markaðurinn muni hugsanlega leiðrétta sig sjálfur en bankarnir hafa ýtt undir þessa þróun með því að verðleggja stuttu lánin hærra en lengri fastvaxtalán.

***Hin almenna regla í nýju húsnæðislánakerfi er að þeim sem veiti húsnæðisveðlán verði gert að viðhalda strangri jafnvægisreglu og markaðnum beint eftir fremsta megni í nýja umgjörð húsnæðisveðlánafélaga.***

Tillaga verkefnisstjórnar er að nýtt húsnæðislánakerfi byggi á því að húsnæðislán verði veitt af húsnæðislánafélögum og að það verði hin almenna regla í nýju húsnæðislánakerfi að þeim sem veiti húsnæðisveðlán verði gert að viðhalda strangri jafnvægisreglu og markaðnum beint eftir fremsta megni í nýja umgjörð húsnæðisveðlánafélaga.

Félögin megi eingöngu lána til húsnæðiskaupa og fjármagna útlán með útgáfu sértryggðra húsnæðisveðskuldabréfa sem skráð verða á markaði, en ekki stunda aðra starfsemi.

Mikilvægt er að þröngri jafnvægisreglu verði komið á þannig að jafnvægi ríki á milli útlána og útistandandi skuldabréfa viðkomandi stofnunar, þar sem tekið er tillit til aðstæðna á íslenskum markaði. Mælst er til þess að sú kvöð fylgi starfsleyfi húsnæðislánafélaga að þau bjóði þjónustu sína öllum íbúum landsins óháð búsetu. Ef slík alþjónustukvöð reynist ekki nægjanleg til að tryggja lánsframboð á landinu öllu kemur veiting viðbótarábyrgðar til greina, t.d. með þeim hætti sem lýst er í skýrslu greiningaraðila. Með tilkomu viðbótarábyrgðar ættu húsnæðislánafélög að vera reiðubúin til þess að veita fullt lán til nýbygginga á þeim svæðum þar sem byggingarkostnaður er nokkuð yfir markaðsverði fasteigna. Ef stillt er upp dæmi þar sem húsnæðislánafélag lítur þannig á tryggingarandlagið að það sé einungis reiðubúið að veita lán fyrir 40% af byggingarkostnaði, en talið er æskilegt að lánshlutfallið geti verið 80%, myndi ríkið veita ábyrgð á helmingi lánsfjárhæðar. Gert er ráð fyrir að innheimt verði ábyrgðargjald af lántaka fyrir slíka ábyrgð en vegna ábyrgðarinnar gætu kjör lánsins verið betri sem vegur á móti kostnaði við ábyrgðargjald.

Mikilvægt er að greiðslu- og eignamat vegna fasteignalána sé vandlega framkvæmt, miði við langtímavexti og sé samræmt milli lánveitenda og verði undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Þannig megi tryggja að unnið verði eftir alþjónustukvöð þeirri sem lögð er á hendur húsnæðislánafélaga og er skilyrði starfsleyfis þeirra. Ný veðlánatilskipun, sem tekur gildi innan ESB 2015, og ný lög um neytendalán sem tóku gildi 1. nóvember 2013 taka að vissu leyti á þessu og gera það að verkum að færri fá fullnægjandi greiðslumat.

Lagt er til að sérstök löggjöf verði samin um húsnæðislánafélög. Til að búa til hvata fyrir stofnun húsnæðislánafélaga verður að skoða hvort unnt sé að undanskilja þau sérstökum bankaskatti enda lúti þau alþjónustukvöð og lána á grundvelli samræmds greiðslu- og eignamats. Vegna frímarks bankaskatts vegna heildarskulda undir 50 ma.kr. má gera ráð fyrir að húsnæðislánafélög verði, í það minnsta í upphafi, að mestu undanskilin skattinum hvort heldur sem er ef ekki reynist fært að undanþiggja félögin skattinum. Verkefnisstjórnin hefur borið þetta atriði undir sérfróða aðila en mikilvægt er að skoða þetta atriði nánar við útfærslu á regluverki um húsnæðislánafélögin.

Sökum minni áhættu í rekstri húsnæðislánafélaga en almennra fjármálastofnana hníga rök að því að eiginfjákræfa til húsnæðislánafélaga verði lægri en nú er gerð til viðskiptabanka. Þá er lagt til að lífeyrissjóðum verði gert að færa útlán sín í húsnæðislánafélög enda, að mati verkefnisstjórnar, nauðsynlegt að húsnæðisveðlán séu öll veitt undir sömu formerkjum.

Útgáfa sértryggðra skuldabréfa af hálfu húsnæðislánafélaga krefst skilvirks ferlis við útgáfu og útboð þeirra. Gert er ráð fyrir því að útgáfa sértryggðra skuldabréfa húsnæðislánafélaga í nýju kerfi byggi á núverandi löggjöf um sértryggð skuldabréf nr. 11/2008. Fram að þessu hafa sértryggðu skuldabréfaútgáfur bankanna verið á formi sem torveldar almenningi að eiga viðskipti með bréfin. Í nýju kerfi er mikilvægt að skuldabréfin séu á því formi að almenningi verði heimilt að eiga viðskipti með þau. Það er mikilvægur eiginleiki þegar lántaki hyggst greiða upp eða endurfjármagna lán sitt með því að kaupa tilsvarendi skuldabréf á markaði. Þetta kallar á að markaðurinn með sértryggð bréf verði sýnilegri en hann er í dag gagnvart einstaklingum, þ.á.m. upplýsingar um ávöxtunarkröfu, tilboð og viðskipti. Einnig er nauðsynlegt að fjárhæðamörk í viðskiptum með sértryggð bréf verði lækkuð og að lýsingar verði miðaðar við almenna fjárfesta.

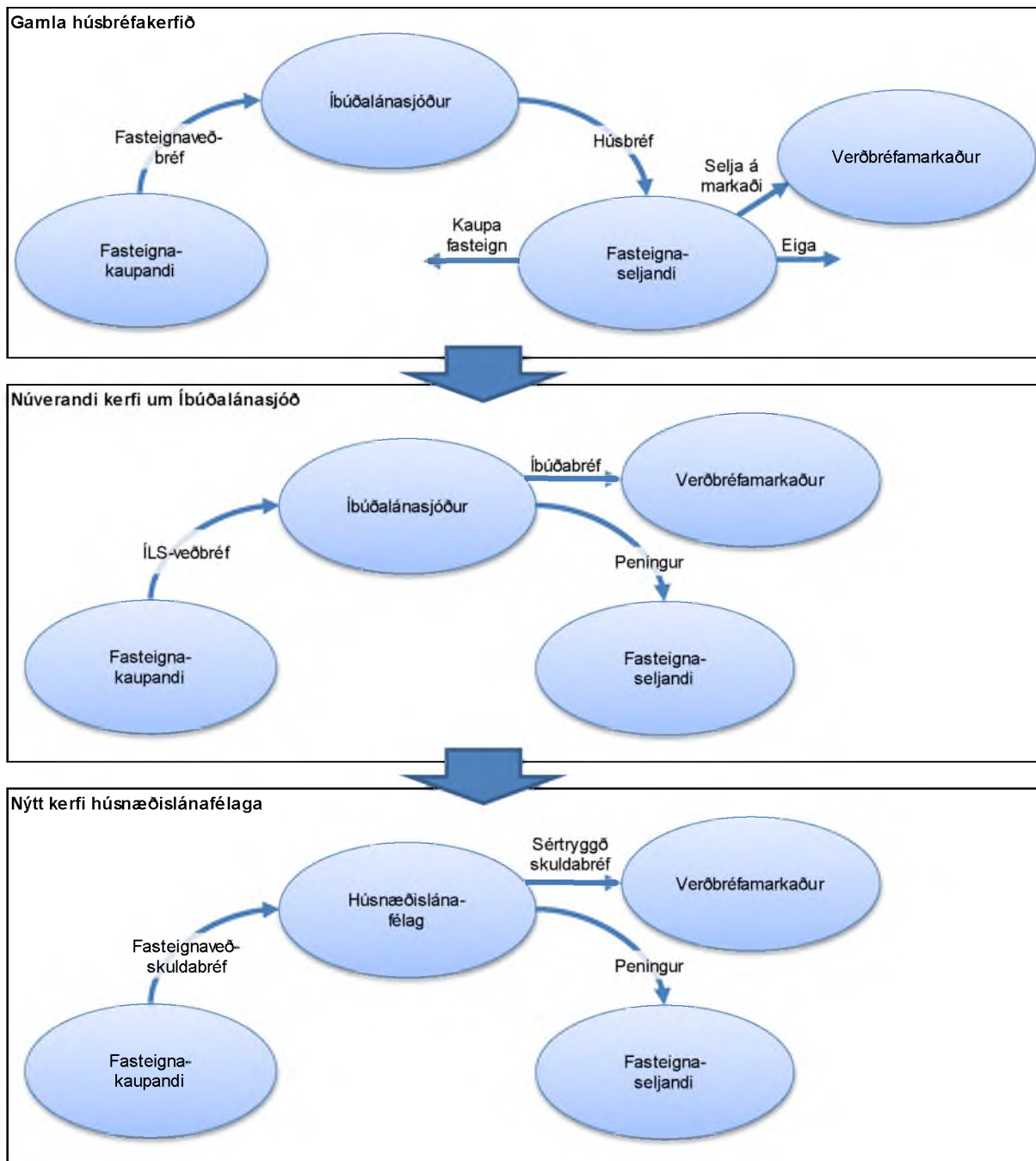
Gera má ráð fyrir að ferlið við lántöku í nýju kerfi verði áþekkt og við núverandi aðstæður eins og það blasir við lántaka, sjá mynd 2. Lántaki leggur fram ósk um lán hjá húsnæðislánafélagi eða banka sem rekur húsnæðislánafélag. Framkvæmt er greiðslumat og mat á virði viðkomandi fasteignar í því skyni að kanna forsendur lánveitingar. Talið er líklegt að hámarkslánveiting verði 75–85% af virði eignar. Að því gefnu að lántaki standist greiðslumat getur hann valið um lánstegund en mögulegt er að bjóða upp á fjölbreytilegt framboð

***Í nýju kerfi er gert ráð fyrir að lántakendur fái sín lán afgreidd sem peningalán hjá húsnæðislánafélagi, eða banka sem rekur húsnæðislánafélag með sama hætti og þeir gera hjá bönkum og ÍLS nú, en taki ekki við markaðsverðbréfi sem þeir þurfa að selja.***

húsnæðislána í nýju húsnæðislánakerfi, t.d. óverðtryggt lán, fasta vexti eða breytilega og mismunandi lengd vaxtatímabils. Þannig getur umgjörðin hentað þeirri stefnu stjórnvalda að minnka vægi verðtryggingar. Að því loknu er lánið greitt út í tengslum við viðkomandi fasteignaviðskipti. Kerfisbreytingin mun því ekki hafa áhrif á það viðmót sem mætir lántakendum eða möguleika þeirra til að nálgast lánsfjármagn. Gert er ráð fyrir að húsnæðislánafélögin sinni markaðnum öllum, þ.m.t. sveitarfélögum og félagasamtökum.

Á sínum tíma þegar húsbrefakerfið var við lýði var algengt að kaupendur (lántakendur) tækju á sig afföll og var það mikill ókostur við það kerfi. Í nýju kerfi er gert ráð fyrir að

lántakendur fái sín lán afgreidd sem peningalán hjá húsnæðislánafélagi eða banka sem rekur húsnæðislánafélag með sama hætti og þeir gera hjá bönkum og ÍLS nú, en taki ekki við markaðsverðbréfi sem þeir þurfa að selja.



Mynd 2: Samanburður húsnæðislánakerfa. Heimild: Analytica og KPMG.

Mikilvægt er að eftirfarandi sjónarmið verði höfð að leiðarljósi við mótun jafnvægisreglu íslenskra húsnæðisveðlána:

- Horft verði til þrengri jafnvægisreglna en sem endurspegla almenna jafnvægisreglu Danmerkur samanber tilskipun Evrópusambandsins frá 2007.
- Tekið verði tillit til séríslenskra aðstæðna, s.s. smæðar markaðar við útfærslu jafnvægisreglunnar. Til að mynda verði leitast við að innleiða jafnvægisreglu sem gerir mögulegt að halda skuldabréfaflokkum opnum í nægjanlega langan tíma og stuðla þannig að fullnægjandi seljanleika á einstaka skuldabréfaflokkum.
- Við gerð jafnvægisreglunnar verði notast við einföld viðmið sem takmarka mikilvægustu áhættuþætti félaga sem veita húsnæðisveðlán, en eru þó hæfilega við

til þess að veita félögum svigrúm til þess að byggja upp fullnægjandi stærð skuldabréfaflokka.

- Jafnvægisreglan verði tengd áhættu húsnæðislánafélagsins (t.d. í gegnum CAD eiginfjárlutfall) og/eða viðkomandi tryggingasöfnum. Með þessum hætti verði áhættuminni húsnæðislánafélögum heimiluð aukin áhættutaka.
- Horft verði til vöðjandi lána til fjármögnunar á viðbótar tryggingaþörf.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins um tillögur greiningaraðila um upptöku húsnæðislánakerfis segir meðal annars:

Rétt er að benda á að mikilvægur hluti nýs fyrirkomulags húsnæðislána-fyrirkomulags sem tillögur verkefnisstjórnar byggja á er að lántakendur geti keypt á eftirmarkaði sambærileg skuldabréf og lán þeirra tilheyra og greitt með þeim upp lán sín ef svo ber undir. Ef sá möguleiki hverfur vegna lána lífeyrissjóða beint til sjóðsfélaga þá hverfur þessi hornsteinn uppgreiðslumöguleika sem tillögur verkefnisstjórnar byggja á.

*Því er mikilvægt að þeim aðilum sem veita húsnæðisveðlán verði gert að viðhalda strangri jafnvægisreglu og markaðnum beint eftir fremsta megni í nýja umgjörð húsnæðisveðlánafélaga. Á það jafnt við um fjármálastofnanir sem og lífeyrissjóði.*

Því er mikilvægt að þeim aðilum sem veita húsnæðisveðlán verði gert að viðhalda strangri jafnvægisreglu og markaðnum beint eftir fremsta megni í nýja umgjörð húsnæðisveðlánafélaga. Á það jafnt við um fjármálastofnanir sem og lífeyrissjóði.

Nánar má lesa um hið nýja húsnæðislánakerfi og útfærslu þess í skýrslu Analytica og KPMG.

### **2.1.2 Tillögur meirihluta og minnihluta sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánnum**

Samkvæmt stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks frá maí 2013 skal unnið að afnámi verðtryggingar af nýjum neytendalánnum á kjörtímabilinu. Sérfræðingahópi um afnám verðtryggingar var komið á laggirnar í ágúst 2013 og skilaði hann tillögum í janúar sl. Meirihluti hópsins lagði til að frá og með 1. janúar 2015 yrðu tekin veigamikil skref í átt að fullu afnámi verðtryggingar nýrra neytendalána en vinna við áætlun um fullt afnám verði hafin eigi síðar en á árinu 2016 þegar reynsla verður komin á þær breytingar sem hópurinn lagði til að gerðar yrðu í ársbyrjun 2015. Breytingarnar eru eftirfarandi:

- Óheimilt verði að bjóða neytendum verðtryggð lán með jöfnum greiðslum til lengri tíma en 25 ára.
- Lágmarkstími nýrra verðtryggðra neytendalána verði lengdur í allt að 10 ár.
- Takmarkanir verði gerðar á veðsetningu vegna verðtryggðra íbúðalána.
- Hvatar verði auknir til töku og veitingar óverðtryggðra lána.

Í álitni minnihluta verðtryggingarhópsins var lagt til að verðtrygging yrði afnumin að fullu af nýjum neytendalánnum í einum áfanga frá og með 1. júlí 2014. Samhliða afnámi verðtryggingar að fullu yrði gripið til ýmissa mótvægisáðgerða, svo sem að:

- Skattaívilnun til niðurgreiðslu á höfuðstól og vöxtum verði við lýði á fyrstu árum lánstíma á meðan greiðslubyrði er hærrí en á verðtryggðum lánnum.
- Tryggt verði að boðið verði upp á fjölbreytileg húsnæðislán sem þjóna þörfum lántakenda, svo sem afborgunarlaus lán þar sem greiðslubyrði er lægri.



- Lántakendum verði gert kleift að nýta séreignarsparnað til að greiða niður höfuðstól lána.
- Vaxtabótum verði beitt til að léttja greiðslubyrði og gera almenningi kleift að eignast húsnæði án þess að hvetja til skuldsetningar.
- Danska kerfið nýtt til fjármögnunar húsnæðislána.
- Skapaðar verði aðstæður fyrir leigumarkað sem tryggi fólki búsetuöryggi til langs tíma.

***Vinna við afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánum er nátengd vinnu verkefnisstjórnar um húsnæðismál. Þannig segir verðtryggingarnefnd að forsendur fyrir því að unnt sé að afnema verðtryggingu að fullu sé meðal annars að lagður hafi verið grunnur að nýju húsnæðiskerfi og að vandi íbúðalánasjóðs hafi verið leystur.***

Í skýrslu verðtryggingarnefndarinnar segir að hækkun greiðslubyrði og erfiðara aðgengi að lánsfé muni án mótvægisáðgerða verða til þess að tekjulægstu heimili geti ekki keypt sér húsnæði. Nauðsynlegt sé því að skapaðar verði aðstæður fyrir leigumarkað sem tryggi fólki búsetuöryggi til langs tíma. Þróaður verði leigumarkaður sem framtíðarlausn og raunverulegur valkostur samhliða séreignarmarkaði en einnig að ungt fólk, sem fremur vill eiga en leigja, þurfi ekki að ráðast í kaup á íbúð mjög snemma á lífsleiðinni. Á þróuðum leigumarkaði gefist færi á að byggja upp sparnað fyrir útborgun á íbúð sem minnkar skuldsetningu við íbúðakaup. Einnig þurfi að hvetja til þess að byggðar verði smærri og ódýrari íbúðir.

Vinna við afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánum er nátengd vinnu verkefnisstjórnar um húsnæðismál.

Þannig segir verðtryggingarnefnd að forsendur fyrir því að unnt sé að afnema verðtryggingu að fullu sé meðal annars að lagður hafi verið grunnur að nýju húsnæðiskerfi og að vandi íbúðalánasjóðs hafi verið leystur.

Verkefnisstjórnin hefur í vinnu sinni tekið mið af tillögum bæði meirihluta og minnihluta verðtryggingarnefndarinnar. Þannig tekur verkefnisstjórnin undir hugmyndir um að samhliða kerfisbreytingum á húsnæðislánamarkaði verði gerð gangskör að því að gera lánsform sem líkust því sem almennt eru þekkt á þeim húsnæðislánamörkuðum sem við berum okkur helst saman við. Í því felst ekki hvað síst að lán verði að jafnaði óverðtryggt. Hins vegar getur tillaga verkefnisstjórnarinnar um kerfisbreytingar á húsnæðislánamarkaði með sérstökum húsnæðislánafélögum orðið að veruleika óháð því hvaða lánsform verði ráðandi á markaðnum. Því tekur verkefnisstjórnin ekki afstöðu til þess hversu hratt á að ganga í átt að afnámi verðtryggingar á nýjum neytendalánum, þ.e. í einu vetfangi eins og minnihluti verðtryggingarnefndar lagði til eða í áföngum eins og meirihlutinn ráðlagði.

Snertifletir í vinnu verkefnisstjórnar og verðtryggingarnefndar snúa ekki síst að vaxtabótum og skattalegum hvötum. Fer hér á eftir yfirlit um þau atriði sem talin eru tengjast vinnu verkefnisstjórnar og horft hefur verið til í tillögum hennar:

#### ***a. Skattalegir hvatar og húsnæðisbætur***

Verkefnisstjórnin hefur í vinnu sinni fjallað töluvert um skattalega hvata og húsnæðisbætur og eru tillögur þar að lútandi í kafla 2.2. Verðtryggingarnefnd lagði til að skattalegir hvatar yrðu nýttir í meira mæli en gert er í núverandi vaxtabótakerfi, m.a. að heimila aðeins vaxtabætur vegna greiðslu vaxta en ekki vegna greiðslu verðbótapáttar og takmarka vaxtabætur við ákveðinn hluta lánstíma. Verkefnisstjórnin telur að þessi tillaga þarfnist frekari skoðunar í sérfræðingahópi um húsnæðisbætur sem gerð er grein fyrir í kafla 2.1.1. Verkefnisstjórnin er sammála því að vaxtabótakerfið þarfnist lagfæringar sem miðar að því að tengja vaxtabætur betur við þá sem þurfa á stuðningi að halda vegna fyrstu kaupa eða lágra tekna. Þá telur

verkefnisstjórnin sjálfsagt og eðlilegt að húsnæðisstuðningur byggji á efnahag viðkomandi frekar en búsetuformi. Nánar er fjallað um húsnæðisstuðning í kafla 2.2.1.

**b. Almenn aðstoð við fasteignakaupendur í gegnum séreignarlífeyrissparnað**

Verkefnisstjórnin hefur svipaðar hugmyndir og verðtryggingarnefndin um almenna aðstoð í gegnum séreignarlífeyrissparnað. Verðtryggingarnefndin taldi að gera yrði lántakendum kleift að ráðstafa nýjum séreignarsparnaði til að greiða niður höfuðstól nýrra húsnæðislána tímabundið á meðan greiðslubyrði er sem þyngst. Fjallað er um tillögu verkefnisstjórnarinnar í kafla 2.1.3.

**c. Takmarkanir á veðsetningu vegna verðtryggðra húsnæðislána**

Verkefnisstjórnin tekur undir mikilvægi þess að sett verði þak á veðsetningarhlutfall verðtryggðra húsnæðislána. Veðsetningarhlutföll gætu breyst eftir stöðu hagkerfisins og verið ólík eftir fyrirkomulagi afborgana, þ.e. jafngreiðslur eða jafnar afborganir og/eða tímalengd. Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að til þessa verði horft við breytingar laga um húsnæðismál auk þess sem reglur Fjármálaeftirlitsins gætu einnig tekið mið af þessu atriði.

**d. Bætt lánaumgjörð og neytendavernd**

Verkefnisstjórnin er sammála verðtryggingarnefndinni um bætta lagaumgjörð um veitingu fasteignaveðlana í því skyni að bæta neytendavernd og starfshætti á lánamarkaði. Hér er meðal annars átt við bætt gagnsæi í vaxtabreytingum lánveitenda og bætta upplýsingagjöf vegna vaxtagreiðslupaks. Verkefnisstjórnin vísar í þessu efni til kafla 2.1.1 um nýtt húsnæðislánakerfi.

**e. Aukin fjármálafræðsla**

Verkefnisstjórnin er sammála verðtryggingarnefnd um mikilvægi þess að efla fjármálalæsi til að bæta þekkingu neytenda þegar kemur að því að fjárfesta í íbúðarhúsnæði. Ný neytendalánalög, sem tóku gildi í nóvember sl., tryggja að lántakendur fái betri upplýsingar en áður var við lántöku, en til að skilningur á upplýsingum fjármálalegs eðlis aukist almennt er nauðsynlegt að fjármálafræðsla verði eflað bæði í grunn- og framhaldsskólum. Samvinnuhópurinn gerir aukinni fjármálafræðslu einnig skil í sínum tillögum.

**f. Álit minnihluta verðtryggingarnefndar um mótvægisaðgerðir samhliða afnámi verðtryggingar**

Í tillögum verkefnisstjórnar er komið að mestu til móts við álit minnihluta verðtryggingarnefndar um mótvægisaðgerðir vegna afnáms verðtryggingar. Þannig tryggir hið nýja húsnæðislánakerfi fjölbreytilegt framboð húsnæðislána, lagt er til að lántökum verði gert kleift að nýta séreignarsparnað til að fjármagna húsnæðis kaup, lögð er til endurskoðun húsnæðisstuðnings og með margvíslegum tillögum verkefnisstjórnar um úrbætur á leigumarkaði eru undirstöður leigumarkaðar styrktar og þannig skapaðar aðstæður sem tryggja fólki búsetuöryggi til langs tíma.

### **2.1.3 Húsnæðissparnaður**

Ríkisstjórnin hefur kynnt aðgerðir til leiðréttingar á höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána auk lækkunar höfuðstóls með skattleysi séreignarlífeyrissparnaðar. Annars vegar er úrræði sem heimilar einstaklingum eða fjölskyldum ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á veðlán sem tekin voru vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Skilyrði er að lánin geti verið grundvöllur til útreiknings vaxtabóta. Hins vegar er úrræði er varðar ráðstöfun iðgjalda sem safnast hafa upp á tilteknu tímabili (húsnæðissparnaður) til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Í báðum tilvikum er um að ræða skattfrjáls úrræði sem eru tímabundin og gilda í þrjú ár þegar um er að ræða greiðslu/ráðstöfun iðgjalda inn á lán, en í fimm ár í tilviki húsnæðissparnaðar. Grunnviðmiðin varðandi hámarksfjárhæðir og önnur viðmið eru í báðum tilvikum að

viðkomandi hafi fasteign til eigin nota, hámarksfjárhæð á ári er samtals 500 þús. kr. á einstakling, fjölskyldu og fasteign. Einnig er gert ráð fyrir að hámarksíðgjald verði 4% af heildarlaunum frá launþega og 2% frá launagreiðanda.

Ljóst er að þessi stuðningur er mikilvægur flestum sem hans munu njóta. Því telur verkefnisstjórnin að ígrunda þurfi vel hvort stuðningur af þessu tagi eigi að vera varanlegt úrræði til að auðvelda fólki að eignast íbúðarhúsnæði enda reynist mörgum erfitt að leggja fram eigið fé að andvirði um 15–20% af heildarverði eignar. Í verkefnisstjórninni kom því fram sú hugmynd að til að auðvelda fólki að byggja upp eigið fé vegna húsnæðiskaupa eða kaupa á búseturétti, auk þess að létta greiðslubyrði þeirra sem hafa nú þegar tekið íbúðalán, verði heimilt að verja allt að 6% séreignarlífeyrissparnaðar (4% frá launþega og 2% frá vinnuveitanda) sem kaupsamningsgreiðslu við öflun íbúðarhúsnæðis og/eða til að standa undir greiðslubyrði veðlána vegna íbúðarkaupna í allt að 10 ár á starfsævi hvers einstaklings. Þessi sparnaður verði undanþeginn tekjuskatti bæði við inngreiðslu og útgreiðslu og jafnframt verði hann undanþeginn fjármagnstekjuskatti. Eigandi sparnaðarins geti einungis nýtt hann að hluta eða öllu leyti til öflunar íbúðarhúsnæðis. Ef hann gerir það ekki lýtur hann sömu reglum og skattameðferð og hefðbundinn séreignarlífeyrissparnaður enda er ekki lagt til að nokkur breyting verði á því sparnaðarformi. Ívilnunin af hálfu hins opinbera er því einungis í formi þess að viðkomandi verði heimilt að taka út sparnaðinn skattlausan til öflunar eigin húsnæðis. Á hinn bóginn kemur einnig vel til greina að heimila leigjendum að gefa út ávísun á þennan sparnað sem tryggingu fyrir leigugreiðslum og getur þá sparnaðurinn nýst sem greiðsla til leigusala íbúðarhúsnæðis ef tryggingin verður virk. Þannig losna leigjendur við að safna upp sérstöku tryggingarfé eða að taka lán til að geta sett það fram vegna leigutryggingar gagnvart leigusöllum, en það hefur oft reynst leigjendum erfitt.

Sú regla að miða við 10 ára séreignarlífeyrissparnað er tilkomin vegna þess að mörg ungmenni hafa verið með séreignarlífeyrissparnað vegna vinnu sinnar með námi sem oftast er sumarvinna og hlutastörf á veturna. Ungt fólk sem lokið hefur námi getur því ákveðið viðmiðunartímabil 10 ára reglunnar, væntanlega með upphaf fyrsta árið sem það hefur heilsárs tekjur. Taflan hér á eftir sýnir hvernig eiginfjármýndun verður til við séreignarsparnað m.v. tiltekna launaforsendur, ávöxtunartímabil, 3,5% raunvexti og mismunandi verðmæti húseigna.

**Tafla 1: Eiginfjármýndun í íbúðarhúsnæði m.v. 6% árlegan skattfrjálsan séreignarlífeyrissparnað sem varið yrði til húsnæðiskaupa.**

Allar fjárhæðir í þús.kr. á föstu verðlagi.

Mánaðarlaun	Sparnaður 6%	Sparnaður í 12 mán.	Vextir 3,5%									
			1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	18	216	219	447	682	926	1.178	1.440	1.711	1.991	2.281	2.582
400	24	288	293	596	910	1.235	1.571	1.920	2.281	2.654	3.042	3.442
500	30	360	366	745	1.137	1.543	1.964	2.400	2.851	3.318	3.802	4.303
600	36	432	439	894	1.364	1.852	2.357	2.880	3.421	3.982	4.562	5.164
700	42	504	512	1.043	1.592	2.161	2.750	3.360	3.991	4.645	5.323	6.024
800	48	576	585	1.191	1.819	2.469	3.142	3.839	4.561	5.309	6.083	6.885

Verð húseignar 20.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	1,1%	2,2%	3,4%	4,6%	5,9%	7,2%	8,6%	10,0%	11,4%	12,9%
400	400	1,5%	3,0%	4,5%	6,2%	7,9%	9,6%	11,4%	13,3%	15,2%	17,2%
500	500	1,8%	3,7%	5,7%	7,7%	9,8%	12,0%	14,3%	16,6%	19,0%	21,5%
600	600	2,2%	4,5%	6,8%	9,3%	11,8%	14,4%	17,1%	19,9%	22,8%	25,8%
700	700	2,6%	5,2%	8,0%	10,8%	13,7%	16,8%	20,0%	23,2%	26,6%	30,1%
800	800	2,9%	6,0%	9,1%	12,3%	15,7%	19,2%	22,8%	26,5%	30,4%	34,4%

Verð húseignar 25.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	0,9%	1,8%	2,7%	3,7%	4,7%	5,8%	6,8%	8,0%	9,1%	10,3%
400	400	1,2%	2,4%	3,6%	4,9%	6,3%	7,7%	9,1%	10,6%	12,2%	13,8%
500	500	1,5%	3,0%	4,5%	6,2%	7,9%	9,6%	11,4%	13,3%	15,2%	17,2%
600	600	1,8%	3,6%	5,5%	7,4%	9,4%	11,5%	13,7%	15,9%	18,2%	20,7%
700	700	2,0%	4,2%	6,4%	8,6%	11,0%	13,4%	16,0%	18,6%	21,3%	24,1%
800	800	2,3%	4,8%	7,3%	9,9%	12,6%	15,4%	18,2%	21,2%	24,3%	27,5%

Verð húseignar 30.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	0,7%	1,5%	2,3%	3,1%	3,9%	4,8%	5,7%	6,6%	7,6%	8,6%
400	400	1,0%	2,0%	3,0%	4,1%	5,2%	6,4%	7,6%	8,8%	10,1%	11,5%
500	500	1,2%	2,5%	3,8%	5,1%	6,5%	8,0%	9,5%	11,1%	12,7%	14,3%
600	600	1,5%	3,0%	4,5%	6,2%	7,9%	9,6%	11,4%	13,3%	15,2%	17,2%
700	700	1,7%	3,5%	5,3%	7,2%	9,2%	11,2%	13,3%	15,5%	17,7%	20,1%
800	800	2,0%	4,0%	6,1%	8,2%	10,5%	12,8%	15,2%	17,7%	20,3%	22,9%

Verð húseignar 35.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	0,6%	1,3%	1,9%	2,6%	3,4%	4,1%	4,9%	5,7%	6,5%	7,4%
400	400	0,8%	1,7%	2,6%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%	7,6%	8,7%	9,8%
500	500	1,0%	2,1%	3,2%	4,4%	5,6%	6,9%	8,1%	9,5%	10,9%	12,3%
600	600	1,3%	2,6%	3,9%	5,3%	6,7%	8,2%	9,8%	11,4%	13,0%	14,8%
700	700	1,5%	3,0%	4,5%	6,2%	7,9%	9,6%	11,4%	13,3%	15,2%	17,2%
800	800	1,7%	3,4%	5,2%	7,1%	9,0%	11,0%	13,0%	15,2%	17,4%	19,7%

Verð húseignar 40.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	0,5%	1,1%	1,7%	2,3%	2,9%	3,6%	4,3%	5,0%	5,7%	6,5%
400	400	0,7%	1,5%	2,3%	3,1%	3,9%	4,8%	5,7%	6,6%	7,6%	8,6%
500	500	0,9%	1,9%	2,8%	3,9%	4,9%	6,0%	7,1%	8,3%	9,5%	10,8%
600	600	1,1%	2,2%	3,4%	4,6%	5,9%	7,2%	8,6%	10,0%	11,4%	12,9%
700	700	1,3%	2,6%	4,0%	5,4%	6,9%	8,4%	10,0%	11,6%	13,3%	15,1%
800	800	1,5%	3,0%	4,5%	6,2%	7,9%	9,6%	11,4%	13,3%	15,2%	17,2%

Verð húseignar 45.000											
Mánaðarlaun		1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	6. ár	7. ár	8. ár	9. ár	10. ár
300	300	0,5%	1,0%	1,5%	2,1%	2,6%	3,2%	3,8%	4,4%	5,1%	5,7%
400	400	0,7%	1,3%	2,0%	2,7%	3,5%	4,3%	5,1%	5,9%	6,8%	7,6%
500	500	0,8%	1,7%	2,5%	3,4%	4,4%	5,3%	6,3%	7,4%	8,4%	9,6%
600	600	1,0%	2,0%	3,0%	4,1%	5,2%	6,4%	7,6%	8,8%	10,1%	11,5%
700	700	1,1%	2,3%	3,5%	4,8%	6,1%	7,5%	8,9%	10,3%	11,8%	13,4%
800	800	1,3%	2,6%	4,0%	5,5%	7,0%	8,5%	10,1%	11,8%	13,5%	15,3%

	Eiginfjármýndun að lágmarki 15%
	Eiginfjármýndun að lágmarki 20%

Þessi hugmynd gerir ekki greinarmun á því hvort þær tekjur sem tilgreindar eru miði við tekjur einstaklings eða sambýlisfólks. Ávöxtun er reiknuð á ársgrundvelli með vöxtum og vaxtavöxtum en miðað er við fast verðlag. Óþarfi er að reikna inn verðbreytingar á grundvelli einhversrar spár því gefin er sú forsenda að laun og húsnæðisverð hækki jafnmikið í réttu hlutfalli innbyrðis og í takti við verðbólgu.

Þeir sem ná nægri eiginfjármýndun á skemmri tíma en 10 árum geta nýtt sér síðustu ár þess tímabils til að létta undir greiðslubyrði lána vegna húsnæðiskaupa. Þeir sem þegar eiga húsnæði munu eflaust margir hverjir nýta sér þennan sparnað til að greiða niður áhvilandi lán og auka þannig eiginfjármýndun í húsnæði sínu. Ætla má að þegar til lengri tíma er litið þá muni þetta úrræði að mestu ná til þeirra sem eru að afla sér íbúðarhúsnæðis í fyrsta skipti. Þannig mun þetta að stórum hluta ná til ungs fólks og reynast því mikilvægur hvati til kaupa á íbúðarhúsnæði. Það er ljóst að á meðan eiginfjár að verðmæti 15–20% af húsnæðisverði er krafist af lánveitendum er það ekki á færi margra ungmenna að standa undir þeirri kröfu. Þess vegna er stuðningur á grundvelli þessarar hugmyndar mikilvægur.

Verkefnisstjórnin leggur þessa hugmynd hér fram til umræðu og frekari úrvinnslu. Mikilvægt er að fylgjast vel með hvernig þau úrræði sem ríkisstjórnin hefur kynnt og varða ráðstöfun skattfrjáls séreignarlífeyrissparnaðar muni takast. Verði sýnt fram á að þessi úrræði reynist vel á húsnæðismarkaði með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á hagkerfið telur verkefnisstjórnin fulla ástæðu til þess að festa þetta fyrirkomulag varanlega í sessi á grundvelli framangreindrar hugmyndar.

Gagnrýnt hefur verið að með þessari ráðstöfun séreignarlífeyrissparnaðar sé verið að rýra væntanlegar ráðstöfunartekjur fólks þegar það kemst á lífeyristökualdur. Í því sambandi er þó vert að hafa í huga að núverandi lífeyriskerfi miðar við að fólk muni fá ellilífeyri úr samtryggingarlífeyrissjóðum sem nemur 56%–76% af meðalævitekjum sínum á mánuði. Séreignarlífeyrissparnaðurinn bætir lífeyrisgreiðslum við þennan grunnlífeyri. Ef einstaklingur er 45 ár á vinnumarkaði og leggur 6% af tekjum sínum alla starfsævina í séreignarlífeyrissjóð hækka heildarlífeyrisgreiðslurnar verulega á lífeyristökualdrinum. Hjá viðkomandi, sérstaklega ef hann er undir miðjum aldri, hlýtur að koma til álita hvort hann vilji létta greiðslubyrði sína fyrri hluta starfsævinnar og hafa þar með meiri ráðstöfunartekjur eða að hafa hana þunga og minni ráðstöfunartekjur á því æviskeiði. Að lokum er rétt að leggja áherslu á að niðurgreiðsla höfuðstóls er eitt form sparnaðar.

#### **2.1.4 Varanleg endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu**

Samkvæmt 2. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, skal endurgreiða byggjendum íbúðarhúsnæðis 60% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað. Með sama hætti skal endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis 60% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna við endurbætur eða viðhald þess.

Heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts af þessu tagi var fyrst lögfest árið 1989 og var þá 100% frá gildistöku laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt en endurgreiðsluhlutfallið var lækkað niður í 60% árið 1996. Með lögum nr. 10/2009 var sett inn bráðabirgðaákvæði XV þar sem tímabundið var aftur heimiluð full endurgreiðsla, þ.e. 100%. Að sama skapi var endurgreiðslan útvikkuð svo hún næði einnig til sérfræðikostnaðar vegna hönnunar og

***Í ljósi jákvæðrar reynslu af bráðabirgðaúrræði um fulla endurgreiðslu virðisaukaskatts er lagt til að það endurgreiðsluhlutfall sem nú er í gildi samkvæmt bráðabirgðaákvæði verði gert varanlegt.***

eftirlits með byggingu íbúðarhúsnæðis eða endurbóta og viðhalds þess. Bráðabirgðaákvæðið hefur verið framlengt frá ári til árs og gildir núverandi bráðabirgðaákvæði út árið 2014. Viðhaldskostnaður er stór hluti rekstrarkostnaðar húsnæðis og húsnæðisfélaga og hafa viðmið um 1–3% af fasteignakostnaði verið notuð til að áætla árlegan viðhaldskostnað. Enn fremur getur frestun viðhalds verið mjög kostnaðarsamt til lengri tíma litið.

Í ljósi jákvæðrar reynslu af bráðabirgðaúrræði um fulla endurgreiðslu virðisaukaskatts er lagt til að það endurgreiðsluhlutfall sem nú er í gildi samkvæmt bráðabirgðaákvæði verði gert varanlegt. Að sama skapi er lagt til að hin varanlega endurgreiðsluheimild nái til þeirra þátta sem hún nær

til í dag. Er þetta í takt við tillögur bæði samvinnuhópsins sem og vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi frá nóvember 2012.

### **2.1.5 Umfjöllun um þriðja tölulið þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi**

Í þriðja tölulið þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi segir:

Kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálft stendur ekki undir. Um verði að ræða tímabundna aðgerð sem miði að því að leysa vanda tengdan afleiðingum efnahagshrunsins.

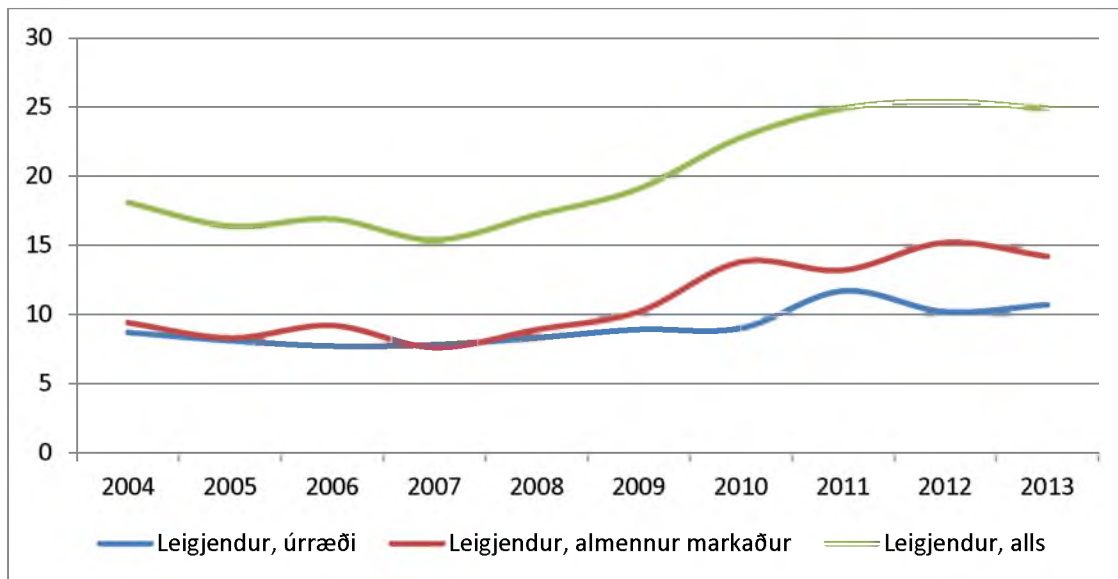
Verkefnisstjórn var falið að kanna hver áhrif innleiðingar laga sem takmarka til framtíðar ábyrgð lántaka við andvirði veðs kynnu að hafa. Niðurstaða athugunar Analytica var sú að slík breyting kæmi til með að auka fjármögnunarkostnað húsnæðis. Lánveitandi mun ekki vilja lána á sömu kjörum og gegn persónulegri ábyrgð ef möguleikar hans á að innheimta kröfur sínar á hendur lántaka við greiðslufall eru háðir þessum takmörkunum. Gera megi ráð fyrir að lánveitandi krefjist aukins vaxtaálags til þess að bæta fyrir lakari stöðu og þá má gera ráð fyrir að lánshlutfall verði lægra en ella.

Í grundvallaratriðum virðist sem það mætti gefa kost á lántöku þar sem ábyrgð takmarkast við andvirði veðs án þess að útiloka möguleikann á lántöku með persónulegri ábyrgð og þannig hafi lántaki val á grundvelli mismunandi lánskjara. Er það tillaga verkefnisstjórnar að slík útfærsla verði skoðuð nánar.

## **2.2 Uppbygging á virkum leigumarkaði**

Húsaleigumarkaður er óaðskiljanlegur hluti húsnæðislánamarkaðarins. Mikilvægt er að samspil húsnæðislánakjara, fasteignaverðs og húsaleigu sé með þeim hætti að forsendur séu fyrir því að leigja út íbúðarhúsnæði ýmist á viðskiptalegum og/eða félagslegum forsendum. Félagslegar forsendur velta þó á pólitísku viðhorfi.

Mikil fjölgun hefur orðið á leigumarkaði undanfarin ár. Samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands var hlutfall leigumarkaðar rétt tæplega 15,4% árið 2007 en árið 2013 var þetta hlutfall orðið 24,9%. Til samræmis býr þriðjungur íbúa EU15 á leigumarkaði samkvæmt sömu gögnum. Fjölgunin á leigumarkaði segir þó ekki alla söguna því þegar gögnin eru skoðuð eftir því hvort leigt er á markaðsforsendum eða í gegnum hvers kyns búsetuúrræði, t.d. félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga eða námsmannahúsnæði, sést að mun meiri fjölgun hefur orðið á leigu á markaðsforsendum, sjá mynd 3.



Mynd 3: Hlutfall heimila sem búa í leiguhúsnæði 2004-2013. Heimild: Hagstofa Íslands.

**Benda Samtök atvinnulífsins í þessu skyni sérstaklega á íþyngjandi kvaðir byggingarreglugerðar og hækkandi lóðaverð en lóðaverð hefur hækkað úr 4% af byggingarkostnaði íbúðar í fjölbýli árið 2001 í 16% í ársbyrjun 2014.**

Samfara aukningu á leigumarkaði hefur leiguverð farið hækkandi á undanförunum árum. Samkvæmt leiguverðsvísitölu Þjóðskrár Íslands hefur leiguverð hækkað um 30% á síðustu þremur árum. Á sama tíma hefur vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu hækkað um tæp 24%. Þessi hækkun leiguverðs segir þó ekki alla söguna þar sem aðeins hluta leigusamninga er þinglýst auk þess sem því hefur verið haldið fram að aðeins hluti leigufjárhæðar sé uppgefinn á þinglýstum leigusamningum, enda þáttur húsnæðiskostnaðar í húsaleigubótum mjög takmarkaður. Slík tilfelli skekkja gögn um leiguverð og hindra að hækkun leigu komi að fullu fram í mælingum.

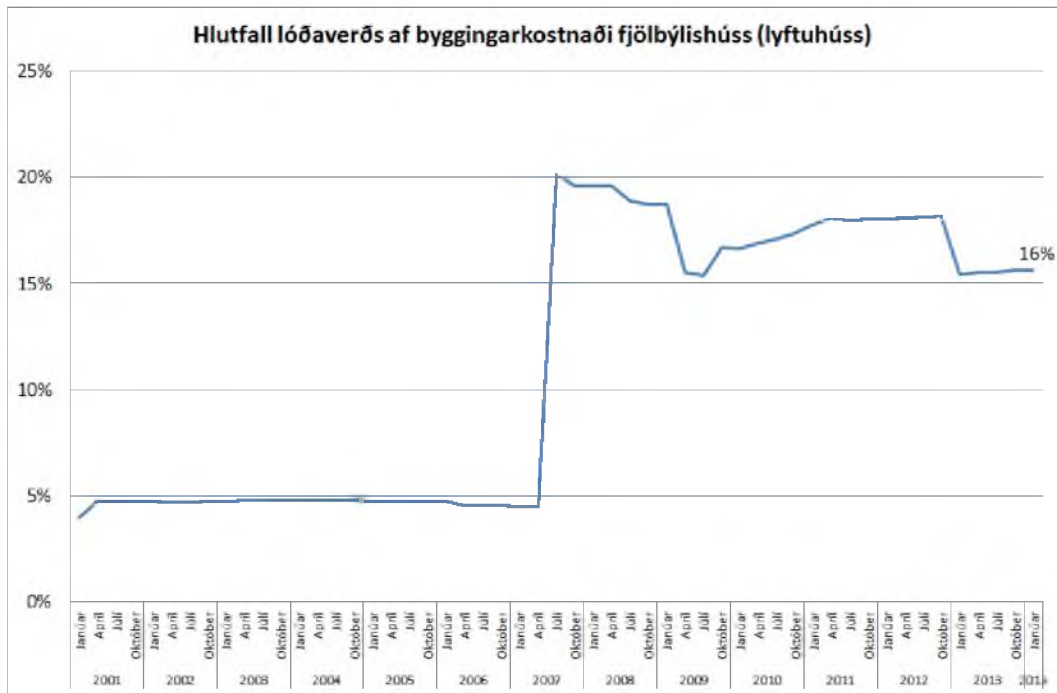
Þótt fjármagnskostnaður sé stærsti áhrifavaldurinn í leiguverði spila fleiri hlutir þar inn, svo sem byggingarkostnaður og samspil framboðs og eftirspurnar. Samkvæmt greiningu Samtaka atvinnulífsins var byggingarkostnaður fjölbýlishúss 43% hærrí að raungildi í ársbyrjun 2014 en fyrir rúmum áratug og má, samkvæmt Samtökum atvinnulífsins, að mestu ef ekki öllu leyti rekja það til ákvarðana opinberra aðila.<sup>2</sup> Benda Samtök atvinnulífsins í þessu skyni sérstaklega á íþyngjandi kvaðir byggingarreglugerðar og hækkandi lóðaverð en lóðaverð hefur hækkað úr 4% af byggingarkostnaði íbúðar í fjölbýli árið 2001 í 16% í ársbyrjun 2014, sjá mynd. Þegar fjármagnskostnaður er hár og verðbólga mikil eins og verið hefur á Íslandi í sögulegu samhengi verður enn mikilvægara en ella að halda byggingarkostnaði niðri.

Byggingarreglugerð hefur verið í stöðugri endurskoðun frá fyrstu útgáfu nýrrar reglugerðar frá því í febrúar 2012. Með þeim breytingum sem gerðar voru þann 20. mars síðastliðinn, með auknum heimildum til undanþága, er það mat verkefnisstjórnar að ágætis sátt virðist nú ríkja um nýja byggingarreglugerð. Engu að síður er mikilvægt að fylgjast áfram með atriðum sem geta haft áhrif til

**Engu að síður er mikilvægt að fylgjast áfram með atriðum sem geta haft áhrif til hækkunar byggingarkostnaðar og er lagt til að það verði eitt af hlutverkum nýrrar stofnunar húsnæðismála.**

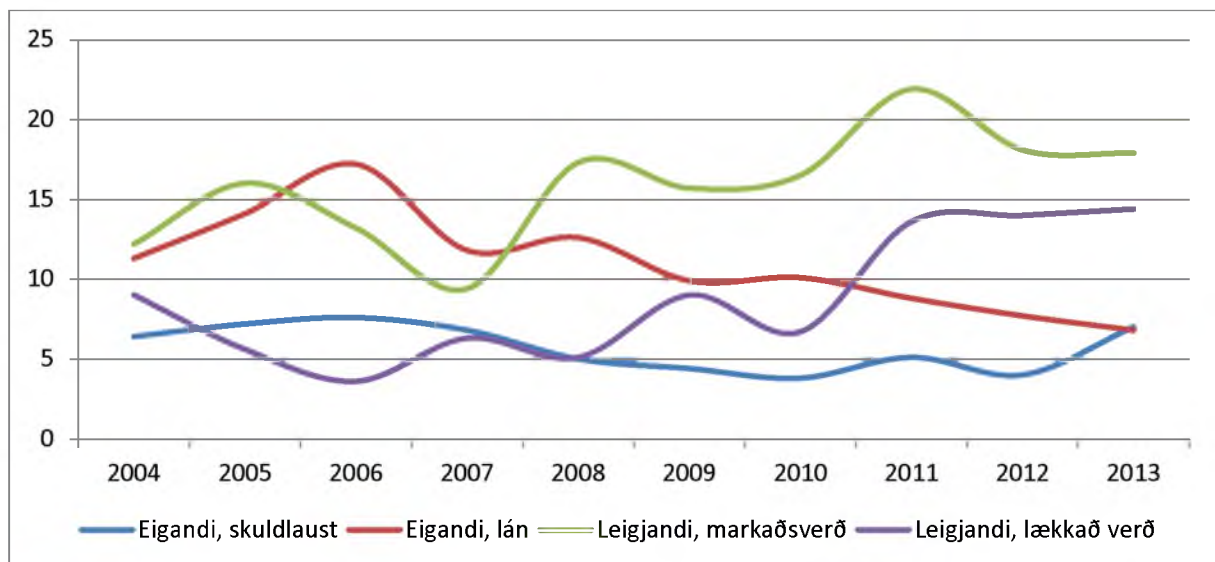
<sup>2</sup> <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/6055/>

hækkunar byggingarkostnaðar og er lagt til að það verði eitt af hlutverkum nýrrar stofnunar húsnæðismála.



Mynd 4: Hlutfall lóðaverðs af byggingarkostnaði fjölbýlishúss. Heimild: Samtök atvinnulífsins.

Árið 2011 bjuggu 8,8% Íslendinga á heimilum þar sem húsnæðiskostnaður var verulega íþyngjandi, þar af 17,9% leigjenda á almennum markaði og 14,4% þeirra sem leigja húsnæði sitt í gegnum hverskyns búsetuúrræði skv. gögnum Hagstofu Íslands<sup>3</sup>. Með lækkandi tekjum eykst hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum en 25,2% heimila í lægsta tekjufimmtungi bjuggu við verulega íþyngjandi húsnæðiskostnað.



Mynd 5: Verulega íþyngjandi húsnæðiskostnaður eftir stöðu á fasteignamarkaði. Heimild: Hagstofa Íslands.

<sup>3</sup> <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=16549>



Þessar niðurstöður eru í samræmi við nýlega úttekt Capacent á húsnæðismarkaði þar sem fram kemur að hlutfall húsnæðiskostnaðar er hæst hjá tekjulágum og almennt hærra hjá leigjendum en eigendum<sup>4</sup>.

Framboð húsnæðis og eftirspurn virðist ekki hafa farið saman síðustu ár. Á árunum fyrir hrun var lítið byggt af litlum og ódýrum íbúðum og í kjölfar hrunsins stöðvast byggingarframkvæmdir svo til alveg. Því koma þær niðurstöður í nýlegri úttekt Capacent á fasteignamarkaði að umfræftirspurn sé eftir litlum og meðalstórum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu ekki á óvart. Í kjölfar þeirrar aukningar sem verið hefur á leigumarkaði síðustu ár er orðinn tilfínanlegur skortur á leiguhúsnæði á landinu öllu. Til marks um þetta má benda á könnun meðal sveitarstjórna í skýrslu Analytica og KPMG en húsnæðisskortur á svæðum sem glíma við fólksfækkun er þekkt vandamál og er hann m.a. tilkominn vegna þess að nokkur hluti húsnæðis fær nýtt hlutverk sem frístundahúsnæði.

Ákveðin forsenda fyrir byggingarframkvæmdum er að byggingarkostnaður sé lægri en markaðsverð eigna. Sú forsenda hefur ekki verið uppfyllt frá hruni en samkvæmt áður nefndri úttekt Capacent hefur kaupverð nú farið upp fyrir byggingarkostnað í stærri fjölbýlishúsum í fyrsta sinn síðan 2009.

Fleiri jákvæð teikn eru á lofti hvað varðar framboð leiguhúsnæðis. Mörg sveitarfélög hafa lýst yfir áhuga sínum á að koma beint að uppbyggingu leigumarkaðar á næstu árum. Meðal markmiða húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar til 2020 er að stuðla að fjölgun leigu- og búseturéttaríbúða, uppbyggingu langtímaleigumarkaðar og að húsnæðisframboð verði í samræmi við þarfir. Til að ná fram þessum markmiðum er m.a. áætlað að 2.500 til 3.000 leiguíbúðir rísi víða í Reykjavík á næstu 3–5 árum. Gert er ráð fyrir að uppbyggingin fari fram í gegnum rótgróin byggingarfélög.

Auk þessa hefur Reykjavíkurborg uppi áform um beina aðkomu gegnum Félagsbústaði með þróun, hönnun og uppbyggingu minni og ódýrari íbúða en áður hafa verið byggðar í borginni. Í þessum svokölluðu Reykjavíkurhúsum verður að finna félagslegar leiguíbúðir, íbúðir fyrir námsmenn, búseturéttaríbúðir og almennar leiguíbúðir. Áætlað er að 400-800 slíkar íbúðir rísi á næstu árum.

Áform sveitarfélaga og samspil byggingarkostnaðar og markaðsverðs gefa fyrirheit um stóraukið framboð leiguhúsnæðis á næstu árum.

Leiða má líkur að því að á Íslandi sé að myndast grundvöllur fyrir almennan leigumarkað. Því er mikilvægt að umgjörð leigumarkaðar sé sem hagfelldust. Til að svo megi verða leggur verkefnisstjórn eftirfarandi til:

- Vaxtabætur og húsaleigubætur verði sameinaðar í eitt húsnæðisbótakerfi og stuðningurinn miðist við efnahag en ekki búsetuform.
  - Unnið verði áfram á grundvelli þeirra tillagna sem starfshópur um húsnæðisbætur setti fram í maí 2012, m.a. varðandi hækkun húsaleigubóta, og þeirrar útfærslu sem sérfræðingahópur á vegum verkefnisstjórnar um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta til að sameina í eitt húsnæðisbótakerfi vann að og kemur fram í minnisblaði í viðauka. Einnig er lagt til að sérfræðingahópurinn starfi áfram að útfærslu sameiningarinnar þ.m.t. með sérfræðingum velferðarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Frumvarp um sameiginlegt kerfi verði lagt fyrir Alþingi

<sup>4</sup> Capacent: Greining á fasteignamarkaði í Reykjavík 2013/2014

haustið 2014.

- Stjórnvöld skuldbindi sig til þess að leggja sitt af mörkum til uppbyggingar leigumarkaðar sem raunhæfs valkosta fyrir þá sem kjósa að kaupa ekki eða geta ekki keypt húsnæði.
- Fjárhagslegur stuðningur við leigufélög sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða verði í formi stofnframlaga í stað niðurgreiðslu vaxta.
  - Útreikningar sýna að stofnframlag er verðmætara en niðurgreiðsla vaxta og þannig megi ná fram lægra leiguverði húsnæðis sem rekið er án hagnaðarkvaða og stuðla að því að lán til aðila sem rekin eru án hagnaðarkvaða verði veitt á almennum samkeppnismarkaði.
  - Stofnframlag sveitarfélaga getur verið í formi gatnagerðargjalda, lóða, fjárframlaga og/eða ábyrgða og er gert ráð fyrir að framlög ríkis og sveitarfélaga telji sem eignarhlutur í framkvæmdum og verði endurgreidd þegar svigrúm hefur myndast í rekstri þeirra félaga sem þau hljóta en mikilvægt er að sjálfbærni kerfisins verði höfð að leiðarljósi.
  - Væntanlegar breytingar á reikningsskilum opinberra fjármála hafa þær afleiðingar að skuldbindingar ríkisins eins og 1%-stiga niðurgreiðsla vaxta til tiltekins tíma í framtíðinni verði gjaldfærð á þeim tíma þegar ákvörðunin liggur fyrir og því verða áhrif stofnframlaga og vaxtaniðurgreiðslu á reikningsskil ríkisins þau sömu.
  - Ráðist verði í átak til að fjölga íbúðum félaga sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða með stofnframlögum.
- Fjármagnstekjuskattur á tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar og á grundvelli langtímaleigusamninga verði lækkaður um helming, í 10% úr 20%.
- Sett verði tímabundið frítekjumark á tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar á grundvelli langtímaleigusamninga eins og samvinnuhópur um framtíðarskipan húsnæðismála lagði til. Er það tillaga verkefnisstjórnar að frítekjumarkið verði að fjárhæð kr. 1.200.000 vegna tekjuáranna 2014–2016.
- Húsaleigulög verði endurskoðuð með það að markmiði að treysta umgjörð leigumarkaðar og efla úrræði leigusala og leigutaka. Tillögur samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála verði höfð að leiðarljósi. Frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2014.
- Aukið verði svigrúm í fyrningarprósentum í lögum um tekjuskatt til hagsbóta fyrir lögaðila sem reka leigufélög.
- Löggjöf um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá verði endurskoðuð með það að markmiði að styrkja eignarréttarstöðu íbúa í þjónustuíbúðum fyrir aldraða, m.a. verði íbúðaréttur og önnur sambærileg réttindi heimilismanna á dvalarheimilum sett fremst í veðröð með uppfærslurétti á eftir fyrri veðsetningum.

Tillögur verkefnisstjórnar varðandi uppbyggingu á virkum leigumarkaði eru gerð nánari skil í næstu köflum.

### **2.2.1 Húsnæðisbætur – aukinn stuðningur við leigjendur**

Verkefnisstjórnin hefur haft til umfjöllunar áður framkomnar tillögur um upptöku húsnæðisbóta sem byggjast á því að núverandi kerfi húsaleigubóta og vaxtabóta renni saman í eina tegund bóta. Útfærsla þeirra yrði þannig að stuðningurinn teldist jafnverðmætur hvort sem viðkomandi bótaþegi aflaði sér húsnæðis á leigumarkaði, eignamarkaði eða með búseturéttarfyrirkomulagi. Núverandi kerfi er þannig byggt upp að ekki er hægt að sameina þessa bótaflokk í húsnæðisbætur án nokkurs aðdraganda og aðlögunar. Fyrsta skrefið er því að hækka húsaleigubætur svo þær nálgist verðmæti vaxtabótastuðningsins. Verkefnis-

stjórnin leggur til að það ferli verði hafið sem fyrst og með því eykst þá stuðningur við leigjendur.

Samkvæmt útreikningum má ætla að kostnaður þess að gera húsaleigubætur jafnsettar vaxtabótum sé um 2 ma.kr. árlega og er þá ekki reiknað með nýliðun í húsaleigubótakerfinu. Sú fjárhæð sem leggja þarf inn í núverandi kerfi ræðst af því hvernig tillögurnar eru útfærðar og hvaða áhrif frumvarp um skuldaleiðréttingu munu hafa til lækkunar á núverandi stofni til vaxtabóta. Þá mætti einnig draga úr þörf fyrir tekjutengdan vaxtastuðning ef hugmynd ríkisstjórnarinnar um að heimila notkun séreignasparnaðar á einhverju tilteknu tímabili á starfsævi hvers og eins verður breytt í varanlegan stuðning sem húsnæðis kaupendur geta treyst á þegar þeir gera áætlanir sínar um húsnæðis kaup. Heildarfjárhæð vaxta- og húsaleigubóta í nýju kerfi þyrfti því ekki að vera hærri en núverandi framlag þótt til að byrja með þurfi mögulega að leggja til fjármagn til að jafna stuðninginn.

Sérfræðingahópur um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta til að sameina í eitt húsnæðisbótakerfi hefur verið að störfum samhliða verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála. Hópin skipuðu Soffía Eydís Björgvinsdóttir, sem einnig er formaður verkefnisstjórnar, Hrafnkell Hjörleifsson, Ingibjörg Ingvadóttir, Karl Björnsson, Sigurður Guðmundsson, Sigurjón Högnason og Tryggvi Þórhallsson. Hlutverk sérfræðingahópsins er að skoða hvernig koma megi til móts við skýrslu verðtryggingarnefndar frá janúar 2014 og skýrslu vinnuhóps um húsnæðisbætur frá maí 2012. Sérfræðingahópur um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta leggur til að stefnt verði að sameiningu húsnæðisstuðningskerfa með eftirfarandi atriði að leiðarljósi:

- Öll búsetuform verði jafngild í nýju húsnæðisstuðningskerfi, þar með talið stofnana- húsnæði hvers konar.
- Húsnæðisstuðningur taki mið af fjölda á heimili.
  - Umfang húsnæðisstuðnings fer eftir fjölda heimilismanna óháð aldri en ekki eftir fjölskyldumynstri eða fjölda barna eins og nú er.
  - Tekið verði tillit til sameiginlegrar forsjár barna.
- Stuðningur minnki með auknum tekjum og eignum.
  - Stuðningur beinist að þeim sem á stuðningi þurfa að halda miðað við efnahag heimilismanna.
  - Allar eignir allra heimilismanna telja til skerðingar.
  - Allar skattskyldar tekjur allra heimilismanna telja til skerðingar.
  - Við ákvörðun skerðingar verði þó litið til sömu viðmiða og gilda um tekjur námsmanna á framfæri framteljenda við umsókn um lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 65. gr. laga nr. 95/2003, um tekjuskatt.
- Húsnæðisstuðningur verði greiddur út mánaðarlega.
  - Vaxtabótapáttur kerfisins verði greiddur út í hverjum mánuði skv. hóflegri áætlun. Uppgjör m.v. raunverulegan vaxtakostnað, tekjur og aðrar forsendur fer fram reglulega. Með hóflegri áætlun ætti í flestum tilfellum að vera unnt að koma í veg fyrir ofgreiddar bætur. Ofgreiddar bætur mætti jafna í gegnum húsnæðisstuðningskerfið.
- Útgreiðsla stuðningskerfa hins opinbera verði á einni hendi.
  - Með því mætti ná fram ákveðnum samlegðaráhrifum auk betri samkeyrslu gagnagrunna og stuðningskerfa og þar með betri nýtingu opinbers fjár. Bent er á Udbetaling Danmark til hliðsjónar.
  - Sterk rök er viðkoma miðlægri réttindaákvörðun hníga einnig að því að útgreiðslur og umsýsla bóta verði á einni hendi.

- Almennur húsnæðisstuðningur verði á höndum ríkisins en sérstakur húsnæðisstuðningur verði á höndum sveitarfélaga.
  - Viðræður þurfa að eiga sér stað milli ríkis og sveitarfélaga um fjármögnun kerfisins.

Minnisblað sérfræðingahóps er að finna í viðauka við skýrslu þessa. Lagt er til að sérfræðingahópur starfi áfram á grundvelli þess sem fram kemur í minnisblaði og að frumvarp um breytt húsnæðisstuðningskerfi verði lagt fyrir Alþingi haustið 2014.

### **2.2.2 Skattlagning leigutekna**

Fjármagnstekjuskattur er lagður á leigutekjur af íbúðarhúsnæði utan atvinnurekstrar þó þannig að ekki er greiddur fjármagnstekjuskattur af 30% af tekjum af útleigu íbúðarhúsnæðis. Þar sem fjármagnstekjuskattur var 20% í mars 2014 jafngildir þetta því 14% skattlagningu af heildartekjum, en enginn annar frádráttur er heimilaður með þeirri undantekningu að heimilt er að draga frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði húsaleigugjöld af íbúðarhúsnæði til eigin nota.

Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á skattlagningu leigutekna einstaklinga utan atvinnurekstrar samanborið við lögaðila sem hefur leigustarfsemi með höndum.

Tafla 2: Útreikningur á skattlagningu leigutekna m.v. mismunandi forsendur. Reiknað er fyrir 27 m.kr. eign, 70% veðsetningu og 30 ára lánstíma. Heimild: Analytica og KPMG.

Afkoma mv. einstakling, núverandi skatthlutfall			Afkoma mv. einstakling 10% af tekjum skattlagðar		
ISK	Núverandi	Meðaltal 10 ár	ISK	Núverandi	Meðaltal 10 ár
Árlegar leigutekjur	2.025.000	2.025.000	Árlegar leigutekjur	2.025.000	2.025.000
Fasteignagjöld	-81.000	-81.000	Fasteignagjöld	-81.000	-81.000
Tryggingar	-18.900	-18.900	Tryggingar	-18.900	-18.900
Viðhald	-236.842	-236.842	Viðhald	-236.842	-236.842
Vextir á ári	-844.262	-772.853	Vextir á ári	-844.262	-772.853
Stjórnunarkostnaður	-60.750	-60.750	Stjórnunarkostnaður	-60.750	-60.750
Afskriftir	-540.000	-540.000	Afskriftir	-540.000	-540.000
<b>Hagnaður f. Skatta</b>	<b>243.245</b>	<b>314.655</b>	<b>Hagnaður f. Skatta</b>	<b>243.245</b>	<b>314.655</b>
+Afskriftir	540.000	540.000	+Afskriftir	540.000	540.000
Afborganir á ári 1	-304.900	-376.310	Afborganir á ári 1	-304.900	-376.310
Skattar	-283.500	-283.500	Skattar	-202.500	-202.500
Sjóðstreymi	194.846	194.846	Sjóðstreymi	275.846	275.846
<b>Áv. á eigið fé</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>Áv. á eigið fé</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,4%</b>

Afkoma mv. non-profit félag			Afkoma mv. ehf.		
ISK	Núverandi	Meðaltal 10 ár	ISK	Núverandi	Meðaltal 10 ár
Árlegar leigutekjur	1.546.654	1.546.654	Árlegar leigutekjur	2.025.000	2.025.000
Fasteignagjöld	-81.000	-81.000	Fasteignagjöld	-81.000	-81.000
Tryggingar	-18.900	-18.900	Tryggingar	-18.900	-18.900
Viðhald	-236.842	-236.842	Viðhald	-236.842	-236.842
Vextir á ári 1	-844.262	-772.853	Vextir á ári 1	-844.262	-772.853
Stjórnunarkostnaður	-60.750	-60.750	Stjórnunarkostnaður	-60.750	-60.750
Afskriftir	-540.000	-540.000	Afskriftir	-540.000	-540.000
<b>Hagnaður f. Skatta</b>	<b>-235.100</b>	<b>-163.690</b>	<b>Hagnaður f. Skatta</b>	<b>243.245</b>	<b>314.655</b>
+Afskriftir	540.000	540.000	+Afskriftir	540.000	540.000
Afborganir á ári 1	-304.900	-376.310	Afborganir á ári 1	-304.900	-376.310
Skattar	0	0	Skattar	-48.649	-62.931
Sjóðstreymi	0	0	Sjóðstreymi	429.697	415.415
<b>Áv. á eigið fé</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>Áv. á eigið fé</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,1%</b>

Með lægri skattlagningu leigutekna mætti ná fram nokkrum mikilvægum markmiðum samtímis. Hagfelldara umhverfi ýtir undir aukið framboð leiguhúsnæðis með tilheyrandi fjárfestingu og sparnaði í samfélaginu og að sama skapi er lægri skattlagning á hóflegri fjárfestingu einstaklinga í fasteign til útleigu sanngörn þar sem meiri kostnaður hlýst af því að eiga og reka fasteign en að geyma sparifé hjá innlánsstofnun. Aðeins hluta leigusamninga er í dag þinglýst og má búast við því að lægri opinberar álögur leiði til fjölgunar þinglýstra samninga og þannig aukist skatttekjur ríkissjóðs og upplýsingar um leigumarkað verða aðgengilegri. Að lokum ætti þessi lækkun að skila sér í lægra leiguverði á markaði.

Í tillögum greiningaraðila er lagt til að greiddur verði fjármagnstekjuskattur af 30% af tekjum af útleigu íbúðarhúsnæðis enda sé það betri nálgun á það að greiddur sé fjármagnstekjuskattur af tekjum að frádregnum kostnaði eða framlegð leigunnar. Við þær aðgerðir hefur verið áætlað að um 200–400 leiguíbúðir kæmu inn á leigumarkaðinn og að tekjutap ríkissjóðs yrði um 670 m.kr. Hugsanlegt er að þessi fjöldi íbúða sem myndi skila sér inn á almenna leigumarkaðinn sé vanáætlaður þar sem talið er að um 1600 gistirými séu leigð út til ferðamanna án þess að nokkrar tekjur séu gefnar upp. Jafnvel er talið að tekjur af

um 17% af öllu gistirými sé ekki gefið upp til skatts. Það er talið að við núverandi aðstæður, þar sem flækjustig í ferðapjónustu er töluvert og alls ekki einfalt að leigja út íbúð til ferðamanna m.t.t. leyfisveitinga og skattaumhverfis, séu jafnvel verulegar líkur á því að ef það er bæði hagstæðara miðað við umstang og skattlagningu að leigja íbúðir út með langtímaleigusamningi þá sé þessi fjöldi íbúða hærri og nær 600 til 700 íbúðum. Einnig hefur verið bent á að við fjölgun íbúða á hinum almenna leigumarkaði sé kostnaður sveitarfélaga við uppbyggingu leiguhúsnæðis minni. Ávinningur af lækkun skatthlutfalls er því töluverður ef litið er til þess ástands sem ríkir á leigumarkaði í dag sem og nauðsyn þess að auka framboð leiguhúsnæðis hið fyrsta.

Greiðsla á 20% fjármagnstekjuskatti af 50% tekna af útleigu íbúðarhúsnæðis jafngildir skattbyrði af 10% fjármagnstekjuskatti af öllum leigutekjum. Tímabundið gæti það þó verið ávinningur af því að veita skattaafslátt af leigutekjum af íbúðarhúsnæði. Yrði þá horft til þess tíma þar sem spár gera ráð fyrir að meira jafnvægi verði komið á framboð og eftirspurn eftir leiguhúsnæði. Tillögur samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála gerðu m.a. ráð fyrir því að leigutekjur af einni íbúð yrðu undanþegnar tekjuskatti. Að sama skapi var bent á í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga frá nóvember 2012 að með lægri álagningu sé hvati til að gefa ekki upp leigutekjur minni sem getur vegið upp á móti kostnaði ríkissjóðs af lækkuninni.

Að framansögðu er það tillaga verkefnisstjórnar að álagning tekjuskatts á tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar og á grundvelli langtímaleigusamnings verði lækkuð, þ.e. að flatur 10% skattur verði lagður á tekjur af leigu utan atvinnurekstrar. Samkvæmt mati verkefnisstjórnar má áætla að kostnaður vegna þessa verði tæplega 300 m.kr., sjá töflu 3. Að sama skapi er lagt til að komið verði til móts við tillögur samvinnuhópsins og tímabundið sett frítekjumark að fjárhæð 1.200.000 vegna tekjuáranna 2014–2016 til að hvetja enn frekar aðila til þess að leigja út íbúðir á grundvelli langtímaleigusamnings.

***Er talið að þessi aðgerð muni helst hafa áhrif á þeim stöðum þar sem útleiga á íbúðarhúsnæði til ferðamanna án tilskil-inna leyfa og skattgreiðslna er algengust.***

Það er tillaga verkefnisstjórnar að forsenda skattalækkunar og skattaívilnunar sé framvísun langtímaleigusamnings. Við skattframtalsgerð framvísi aðilar staðfestingu, s.s. þinglýsingarvottorði leigusamnings, og á grundvelli þeirra gagna sé beitt lægri skattálagningu og skattaívilnun veitt. Það þurfi þó að huga að því að í núgildandi löggjöf er kveðið á um að ef

leigusamningur er gerður til lengri tíma en eins árs teljist það vera langtímaleiga. Við framkvæmd þessara tillagna þurfi því til að byrja með að miða við löggjöfina eins og hún er á hverjum tíma.

Er talið að þessi aðgerð muni helst hafa áhrif á þeim stöðum þar sem útleiga á íbúðarhúsnæði til ferðamanna án tilskil-inna leyfa og skattgreiðslna er algengust. Það er einnig mikilvægt að stjórnvöld efli að sama skapi eftirlit og aðhald með slíkri útleigu t.d. að þess sé gætt að skattlagning húsnæðis sé í samræmi við varanlega notkun þess, en fasteignaskattur á atvinnuhúsnæði er mun hærri en á íbúðarhúsnæði. Þannig ætti útleiga íbúðarhúsnæðis með langtímaleigusamningi að verða hagkvæmasta leiðin þegar aðilar vega og meta hvað sé fýsilegast að gera við autt íbúðarhúsnæði.

	Leigutekjur af íbúðarhúsnæði	Leigutekjur á verðlagi ársins 2012	Áætlaður tekjuskattur m.v. núverandi fyrirkomulag	Áætlaður tekjuskattur m.v. 10% tekjuskatt	Mismunur
2010	6.680	7.308,0	1.023	731	-292
2011	8.367	8.801,0	1.232	880	-352
2012	8.766	8.766,0	1.227	877	-351

	Mögulegar viðb. leigutekjur, 400 íb.	Áætlaður tekjuskattur
Viðbót	552	55

Áhrif alls -295

Tafla 3: Áhrif skatttekna við breytingar á fjármagnstekjuskatti vegna útleigu húsnæðis, m.kr.

### 2.2.3 Skilgreining á langtímaleigu

Engin skilgreining er á því hvað telst til langtímaleigu í húsaleigulögum, nr. 36/1994. Samkvæmt lögum geta samningar annað hvort verið tímabundnir eða ótímabundnir. Tímabundnum samningi lýkur án sérstakrar uppsagnar nema um annað sé samið. Uppsagnarfrestur ótímabundins leigusamnings skal vera 6 mánuðir af beggja hálfu en hafi leigjandi haft íbúð á leigu lengur en fimm ár skal uppsagnarfrestur af hálfu leigusala vera eitt ár.

Ótryggt leiguhúsnæði og tíðir flutningar eru meðal helstu vandamála íslensks leigumarkaðar. Eðlilegt má telja að langtímaúrræði á húsnæðismarkaði spanni þriggja til fimm ára búsetu hið minnsta en svo löng leiga er þó trúlega frekar undantekning en regla hérlendis.

Skilgreina verður hugtakið langtímaleiga og búa verður til hvata í gegnum skattkerfið svo leiga geti í auknum mæli orðið langtímaúrræði. Við skilgreiningu á því hversu langur tími geti talist vera langtímaleiga komu fram tillögur í samvinnuhóp um framtíðarskipan húsnæðismála að það væri eigi skemur en 3 til 5 ár.

Verkefnisstjórn tekur undir tillögur samvinnuhópsins og leggur til að þetta atriði verði skoðað sérstaklega við endurskoðun húsaleigulaga, sbr. kafli 2.2.5.

### 2.2.4 Lögaðilar á leigumarkaði

Samkvæmt ábendingum sem verkefnisstjórn hefur borist kemur helst tvennt til greina til að koma til móts við lögaðila á leigumarkaði: Aukið svigrúm í fyrningarprósentum eða fjölgun ára sem rekstrartap verði nýtanlegt. Einnig komu fram óskir um að full endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu iðnaðarmanna og af hönnun og eftirliti yrði fest varanlega í sessi. Er þetta í samræmi við niðurstöður vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi frá nóvember 2012.

Fulltrúar húsnæðissamvinnufélaga á borð við Búseta tóku undir þessi sjónarmið á fundi með verkefnisstjórn og töldu þetta mikilvægar breytingar til að efla starfsemi slíkra félaga.

Verkefnisstjórn leggur til í kafla 2.1.4 að endurgreiðsla virðisaukaskatts eins og hér er nefnd verði fest varanlega í sessi og er talið að sú aðgerð hafi jákvæð áhrif. Tillögur um fjölgun ára sem rekstrartap er nýtanlegt við álagningu tekjuskatts var einnig rædd en talið var að aukið svigrúm í fyrningarprósentum væri auðveldari í framkvæmd út frá skattatæknilegum sjónarmiðum.

Verkefnisstjórn telur aukið svigrúm í fyrningarprósentum vænlegri leið m.t.t. til framkvæmdar og er því lagt til að þetta svigrúm verði aukið í lögum um tekjuskatt.

Einnig hefur verið rædd sú hugmynd að lækka stimpilgjöld á leigufélög vegna kaupa á íbúðarhúsnæði en leigufélög greiða 0,8% hærra gjald fyrir eign en einstaklingur. Verkefnisstjórn telur slíka breytingu vel koma til álita þegar mat hefur verið lagt á þann tekjumissi sem slík breyting hefur í för með sér fyrir ríkissjóð.

### **2.2.5 Efla úrræði leigusala og leigutaka, eftirlit með leigumarkaði**

Umgjörð leigumarkaðar er um margt ábótavant og umhverfið er um margt óöruggt, bæði hvað viðkemur leigutökum og leigusölum. Lítil hefð er fyrir virkum leigumarkaði þar sem langtímaleigusamningar eru meginreglan. Lagaumgjörð miðast við að leiga sé tímabundið úrræði fyrir leigutaka.

#### **Viðhald leigueigna verði í mun ríkari mæli gert að sameiginlegu hagsmunamáli leigusala og leigutaka.**

Mikilvægt er að treysta stoðir leigumarkaðar og auka þannig tiltrú almennings á því búsetufyrirkomulagi. Til að svo megi verða þarf fyrst og fremst að stuðla að aukinni langtímahugsun á leigumarkaði eins og komið er inn á í kafla 2.2.3 þannig að tíðir flutningar heyri sögunni til. Aukin úrræði leigusala vegna óskilvísra leigjenda og leigjenda sem ganga sannarlega illa um hina leigðu eign væru einnig til þess fallin að auka tiltrú leigusala og gæti stuðlað að auknu framboði leiguhúsnæðis og minni kröfum um tryggingar. Einnig er lagt til að reglur miði að því að viðhald leigueigna verði í mun ríkari mæli gert að sameiginlegu hagsmunamáli leigusala og leigutaka.

Lagt er til að húsaleigulög verði endurskoðuð með þetta til hliðsjónar og frumvarp þess efnis lagt fyrir Alþingi haustið 2014. Um leið verði litið til þeirra ábendinga er komu fram í tillögum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála. Þar má t.d. nefna að skoða hlutverk þeirra aðila sem eiga að tryggja skilvirkan leigumarkað, t.d. byggingarfulltrúa, heilbrigðisfulltrúa og Neytendastofu.

### **2.2.6 Breyting á deiliskipulagi einfölduð**

Fram kom það sjónarmið á fundum verkefnisstjórnar með hagsmunaaðilum að það sé af ýmsum ástæðum flókið og tímafrekt ferli að ná fram breytingu á deiliskipulagi. Afleiðing þess getur reynst sú að nýting húsnæðis verði ekki með því móti sem best gæti orðið þar sem t.a.m. reynist erfitt að breyta auðu atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði þegar ekki er gert ráð fyrir íbúðabyggð í skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Verkefnisstjórn þykir sjálfsagt að skoðað verði hvort mögulegt sé að auðvelda aðlögun atvinnuhúsnæðis að breyttu hlutverki og leggur til að málið verði skoðað á vettvangi sveitarfélaga og hagsmunaaðila.

### **2.2.7 Uppbygging félagslegs auðs á leigumarkaði**

Bent hefur verið á að þróun á húsnæðismarkaði hafi verið tekjulágum einstaklingum erfið undanfarinn áratug og að staða þeirra hafi versnað í kjölfar bankahrunsins 2008. Alþýðusamband Íslands hefur fjallað sérstaklega um stöðu þessa hóps og telur að þörf sé á stóru samfélagslegu átaki til að tryggja húsnæðisúrræði fyrir fólk á vinnumarkaði sem er í neðri hluta tekjudreifingarinnar, íbúðir fyrir námsmenn og aldraða og íbúðir fyrir skjólstaðinga félagsþjónustu sveitarfélaganna.

Það er nauðsynlegt að mati verkefnisstjórnar að stjórnvöld skuldbindi sig til þess að leggja sitt af mörkum til uppbyggingar leigumarkaðar sem raunhæfs valkosta fyrir þá sem kjósa að kaupa ekki eða geta ekki keypt húsnæði og að húsnæðisöryggi þessara hópa sé tryggt til langs tíma. Í fyrri köflum eru tillögur sem geta stutt við uppbyggingu á almennum leigumarkaði en einnig þarf að grípa til aðgerða til að efla húsnæðisúrræði fyrir þá hópa fólks sem taldir eru upp hér að framan. Sú nálgun sem Alþýðusambandið hefur kynnt á félagslegu húsnæðiskerfi hefur verið til umræðu í verkefnisstjórn og er það mat hennar að skynsamlegt sé að horfa til þeirrar umgjarðar um félagslegt húsnæði sem þar er kynnt, s.s.



húsnæðissamvinnufélaga enda er það félagsform ekki hagnaðardrifið og tryggir aðkomu íbúa að eigin málum.

Verkefnisstjórn tekur undir ýmis þau sjónarmið sem fram koma í tillögum Alþýðusambands Íslands um nýtt félagslegt húsnæðiskerfi, en bendir á að sérstök ábyrgð sveitarfélaga gæti verið erfið í framkvæmd. Verkefnisstjórn telur að aukin uppbygging félagslegs húsnæðis sé nauðsynleg og að sérstök húsnæðissamvinnufélög, eins og lýst er í tillögum Alþýðusambandsins, séu vel til þess fallin að koma að þeirri uppbyggingu. Þá má vel gera ráð fyrir sérstöku framlagi íbúa sem er endurgreitt þegar viðkomandi flytur út. Í kafla 2.4. leggur verkefnisstjórn til að umgjörð húsnæðissamvinnufélaga sé eflid og lög þar að lútandi verði endurskoðuð, m.a. með tillögum Alþýðusambandsins í huga.

## Stofnframlög

Fjármagnskostnaður er sá kostnaður sem vegur þyngst í rekstri allra leigufélaga og er því mikið hagsmunamál að ná þeim kostnaði niður. Aðkoma ríkissjóðs að lækkun fjármagnskostnaðar hefur verið í gegnum niðurgreiðslu vaxta af lánnum ÍLS til félagslegs húsnæðis og hafa þessir niðurgreiddu vextir yfirleitt borið 1% lægri vexti en almenn útlán sjóðsins.

Ef gert er ráð fyrir að niðurgreitt fjármagn nái til um 90% af stofnkostnaði (kaupverði eða byggingarkostnaði) og miðað er við 2–3% ávöxtunarkröfu til þess fjármagns sem niðurgreitt er, jafngildir þessi 1%-stiga niðurgreiðsla vaxta um 23–28% niðurgreiðslu stofnverðs.

Í fjármálaráðuneytinu er hafin vinna við undirbúning á breytingum reikningsskila ríkisins. Stefnt er að því að reikningsskil A-hluta ríkissjóðs í heild verði í framtíðinni byggð á reikningsskilastaðli Alþjóðareikningsskilaráðsins um uppgjör opinberra aðila og almennri aðlögun að honum. Staðallinn er í aðalatriðum samhljóða þeim alþjóðlega reikningsskilastaðli, IFRS-staðlinum (e. International Financial Reporting Standard, IFRS), sem m.a. er lagður til grundvallar reikningsskilum ríkisaðila samkvæmt gildandi lögum.

Þessar breytingar gætu haft þær afleiðingar að skuldbindingar ríkisins eins og 1%-stiga niðurgreiðsla vaxta til tiltekins tíma í framtíðinni verði gjaldfærðar á þeim tíma þegar ákvörðunin liggur fyrir eins og um væri að ræða bein útgjöld á þeim tíma. Það hefði því sömu áhrif í reikningsskilum ríkissjóðs og árlegt framlag eða eingreiðsla í formi stofnframlags til leigufélags sem byggir eða kaupir félagslegt húsnæði. Þessi breyting ætti að draga úr hvata manna við að velja frekar framtíðarskuldbindingar í stað útgjalda í nútíð.

Í þessum anda er eðlilegt að horfa frekar til þess að ríkisstyrkir til félagslegs leiguhúsnæðis komi frekar til strax við ákvörðun en sem skuldbinding inn í framtíðina. Þannig gæti ríkið með beinum hætti veitt stofnframlag til þessara húsnæðisleigufélaga, sem þýðir að lánsfjárpörf þeirra minnkar sem því nemur.

Ef litið er til aðkomu ríkisins að félagslegu húsnæði annars staðar í Evrópu er algengast að stuðningur sé í formi beinna framlaga. Skoðuð var greining á fyrirkomulaginu í 25 Evrópuríkjum. Þar kemur fram að ríkisstuðningur við félagslegt húsnæði er í formi beinna framlaga í 15 löndum. Lánveitingar frá ríki eða sveitarfélögum eru í átta af þessum löndum en bein niðurgreiðsla vaxta aðeins í fjórum löndum.<sup>5</sup>

Með 25% stofnframlagi frá ríkinu og 10% frá sveitarfélagi gæti lækkun leigu í félagslegu húsnæði sveitarfélaga numið 10%. Með 10% eiginfjárframlagi félags sem rekið er án hagnaðarsjónarmiða til viðbótar við áður nefnd stofnframlög ríkis og sveitarfélags gæti lækkun leigu numið 20%, sjá meðfylgjandi töflu.

<sup>5</sup> Heimild: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2012

Tafla 4: Dæmi um rekstur félagslegs húsnæðis. Heimild: Analytica og KPMG.

Grunnforsendur	
Verðmæti íbúðar	27.000.000
Stærð íbúðar, fermetrar	95
Fermetraverð	285.000
<b>Kostnaður</b>	
Fasteignagjöld (% af f.mati)	0,30%
Viðhald (kr.pr. m <sup>2</sup> á ári)	2.500
Tryggingar	0,07%
Stjórnunarkostnaður	3,00%
Afskriftarprósenta	2,00%

Rekstur miðað við núverandi fyrirkomulag	Rekstur í eigu sveitarfélags miðað við 25% stofnframlag	Rekstur non-profit félags miðað við 25% stofnframlag ríkis og 10% sveitarfélags
<b>Fjármögnun</b>	<b>Fjármögnun</b>	<b>Fjármögnun</b>
Stofnframlag ríkis	Stofnframlag ríkis	Stofnframlag ríkis
0%	25%	25%
Stofnframlag sveitarfélags	Stofnframlag sveitarfélags	Stofnframlag sveitarfélags
0%	10%	10%
Eiginjárframlag	Eiginjárframlag	Eiginjárframlag
10%		10%
Lánshlutfall	Lánshlutfall	Lánshlutfall
90%	65%	55%
Lán	Lán	Lán
24.300.000	17.550.000	14.850.000
Vextir	Vextir	Vextir
3,5%	4,5%	4,5%
Stofnfé	Stofnfé	Stofnfé
2.700.000	9.450.000	12.150.000
Lánstími (ár)	Lánstími (ár)	Lánstími (ár)
50	50	50
<b>Rekstur</b>	<b>Rekstur</b>	<b>Rekstur</b>
Fasteignagjöld	Fasteignagjöld	Fasteignagjöld
-81.000	-81.000	-81.000
Tryggingar	Tryggingar	Tryggingar
-18.900	-18.900	-18.900
Viðhald	Viðhald	Viðhald
-236.842	-236.842	-236.842
Stjórnunarkostnaður	Stjórnunarkostnaður	Stjórnunarkostnaður
-42.268	-43.733	-43.733
<b>Rekstrarútgjöld</b>	<b>Rekstrarútgjöld</b>	<b>Rekstrarútgjöld</b>
<b>-379.010</b>	<b>-380.475</b>	<b>-380.475</b>
Vextir á ári 1	Vextir á ári 1	Vextir á ári 1
-847.593	-787.798	-666.598
Afborgun	Afborgun	Afborgun
-182.338	-95.437	-80.755
Greiðslubyrði lána	Greiðslubyrði lána	Greiðslubyrði lána
-1.029.932	-883.235	-747.353
Lækkun greiðslubyrði	Lækkun greiðslubyrði	Lækkun greiðslubyrði
	14%	27%
<b>Útgjöld = leiga</b>	<b>Útgjöld = leiga</b>	<b>Útgjöld = leiga</b>
<b>-1.408.942</b>	<b>-1.263.710</b>	<b>-1.127.828</b>
Leiga á mánuði	Leiga á mánuði	Leiga á mánuði
-117.412	-105.309	-93.986
Lækkun leigu	Lækkun leigu	Lækkun leigu
	10%	20%

Með stofnframlagi í stað niðurgreiðslu vaxta eins og nú er má því ná fram tveimur mikilvægum markmiðum samtímis, að lækka leigu á félagslegu leiguhúsnæði og að lán vegna uppbyggingar félagslegs leiguhúsnæðis verði veitt á almennum samkeppnismarkaði.

**Með stofnframlagi í stað niðurgreiðslu vaxta eins og nú er má því ná fram tveimur mikilvægum markmiðum samtímis, að lækka leigu á félagslegu leiguhúsnæði og að lán vegna uppbyggingar félagslegs leiguhúsnæðis verði veitt á almennum samkeppnismarkaði.**

Stofnframlag sveitarfélaga getur verið í formi gatnagerðargjalda, lóða, fjárfrelaga og/eða ábyrgða og er gert er ráð fyrir að stofnframlag ríkis og sveitarfélaga telji sem eignarhlutur í framkvæmdum og verði endurgreitt þegar svigrúm hefur myndast í rekstri þeirra félaga sem þau hljóta en mikilvægt er að sjálfbærni kerfisins verði höfð að leiðarljósi. Þá er einnig mögulegt að einhver hluti fullnustueigna Íbúðalánasjóðs geti komið inn í kerfið sem stofnframlag ríkisins.

Mikilvægt er að til samhents átaks ríkis og sveitarfélaga komi í uppbyggingu leiguhúsnæðis sem rekið er án

hagnaðarkvaðar. Miðað við forsendur Alþýðusambands Íslands sem fram eru settar í tillögum ASÍ um nýtt félagslegt húsnæðiskerfi og 25% stofnframlag ríkis mætti byggja 206 íbúðir fyrir 1.000 m.kr. stofnframlag ríkissjóðs, þar af 152 á höfuðborgarsvæði og 53 á landsbyggð. Þá er sérstaklega mikilvægt að stuðla að aukinni uppbyggingu stúdentaíbúða eins og komið er inn á í kafla 2.2.8 enda slíkt mjög til þess fallið að minnka þrýsting á almenna hluta leigumarkaðarins.

Að framansögðu er það tillaga verkefnisstjórnar að framlag ríkisins verði hér eftir að meginstefnu til í formi stofnframlaga í stað niðurgreiðslu vaxta líkt og nú er. Verði stofnframlag ríkisins 25% af stofnverði og á móti komi 10% stofnframlag sveitarfélaga. Tillaga verkefnisstjórnar um stofnframlög útilokar þó ekki að ríkissjóður geti, sé vilji til þess, farið fremur þá leið að niðurgreiða vexti þrátt fyrir að slíkt fyrirkomulag geti verið óhagkvæmara að mati verkefnisstjórnar.

### **2.2.8 Aukinn fjöldi stúdentaíbúða**

Leigjendur eru að stórum hluta ungt fólk. Þessu til stuðnings má nefna að skv. upplýsingum Hagstofunnar hefur hlutfall fólks á aldrinum 25–34 ára á almennum leigumarkaði vaxið hraðar en í eldri aldurshópum, úr 8,6% í 23,7%.<sup>6</sup> Ein skilvirkasta leiðin til að minnka spennu á leigumarkaði er því aukin uppbygging leiguhúsnæðis fyrir ungt fólk.

Félagsstofnun stúdenta á og rekur í dag um 1.100 íbúðir fyrir námsmenn. Markmið Félagsstofnunar er að geta þjónustað 15% háskólanema og er það í samræmi við það sem tíðkast á Norðurlöndum. Til að ná því marki er þörf á að byggja 1.000 íbúðir til viðbótar við það sem nú er en Félagsstofnun stúdenta hefur lýst vilja til að setja 1.000 íbúðareiningar á 7 ára byggingaráætlun að því gefnu að til þess fáið lóðir og lánsfjármagn.

Mikil aðsókn er í leiguíbúðir Félagsstofnunar stúdenta sem lýsir sér í löngum biðlistum eftir húsnæði. Því er mikið hagsmunamál að Félagsstofnun stúdenta, og öðrum þeim aðilum sem reynslu hafa af uppbyggingu og rekstri stúdentaíbúða, verði tryggðar lóðir fyrir frekari uppbyggingu og að ríki og sveitarfélög komi að uppbyggingunni gegnum stofnframlög eins og áður er fjallað um.

### **2.2.9 Eignarréttur íbúa í þjónustuíbúðum fyrir aldraða verði tryggður**

Að undanfögnu hafa komið fram erfiðleikar í rekstri nokkurra sjálfseignarstofnana sem hafa byggt upp og starfrækt þjónustuíbúðir sem einkum hafa verið sniðnar að þörfum eldra fólks. Þessar fjárhagslegu erfiðleikar hafa leitt í ljós óvissu um réttarstöðu íbúanna sem nauðsynlegt er að bregðast við. Þessar íbúðir hafa gjarnan verið byggðar í nánum tengslum við hjúkrunarheimili með möguleikum að aðgangi íbúa þjónustuíbúðanna að þeirri þjónustu sem þar er veitt. Eigna- og afnotaréttur að slíkum íbúðum er nokkuð mismunandi en algengustu formin eru leiga með kauprétti, leiga með kaupum á eignarhluta í íbúð eða kaup á íbúðinni.

Fjallað er um starfsemi slíkra stofnana annars vegar í lögum um sjálfseignarstofnanir þar sem eru nokkuð skýr ákvæði um árlega skilaskyldu á ársreikningum og skýrslu um rekstur slíkra stofnana til Ríkisendurskoðunar. Jafnframt er fjallað um starfsemi stofnananna í lögum um málefni aldraða þar sem m.a. er kveðið á um að velferðarráðuneytið veiti framkvæmda- og rekstrarleyfi stofnananna að undangengnu mati m.a. á fjármögnun, eigendum og fjárhagsstöðu þeirra.

Verkefnisstjórnin telur brýnt að laga- og reglugerðarumhverfi þessarar starfsemi verði endurskoðað með það að markmiði að styrkja eignarréttarstöðu íbúa í þjónustuíbúðum fyrir

<sup>6</sup> <http://hagstofa.is/Pages/95?NewsID=10858>

aldraða, m.a. verði íbúðaréttur og önnur sambærileg réttindi heimilismanna á dvalarheimilum sett fremst í veðröð með uppfærslurétti á eftir fyrri veðsetningum.

### 2.3 Hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði

Ríkið á aðkomu að húsnæðismarkaði annars vegar sem lánveitandi í gegnum Íbúðalánasjóð og hins vegar í gegnum vaxta- og húsaleigubótakerfi. Kostnaður ríkissjóðs vegna vaxtabóta var 9 ma.kr. árið 2013. Þá var kostnaður vegna almennra húsaleigubóta það ár 4,4 ma.kr. og kostnaður vegna sérstakra húsaleigubóta 1,2 ma.kr. Kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs af almennum húsaleigubótum var 64% og 60% af sérstökum húsaleigubótum.

Heildarframlag ríkisins til Íbúðalánasjóðs er ekki augljóst þar sem sjóðurinn býr að ýmsum ívilnunum sem erfitt er að leggja mat á. Þar má nefna tekjuskattsfrelsi, hann er undanþeginn greiðslu ríkisábyrgðargjalds, eigið fé er ekki reiknað á grundvelli áhættumats og minna agavald ríkir gagnvart FME en aðrar lánastofnanir búa við. Samkvæmt mati Analytica og KPMG hefur stuðningur ríkisins við húsnæðiskerfið í gegnum Íbúðalánasjóð verið á bilinu 10,9–11,7 ma.kr. að meðaltali á ári á árunum 2004–2013, sjá töflu 4. Þar munar mest um 50 ma.kr. eiginfjárframlag úr ríkissjóði á árunum 2010–2013, sem fyrst og fremst má rekja til útlánatapa í kjölfar efnahagshrunsins, neikvæðs vaxtamunar vegna misvægis á milli vaxtakjara fjármögnunar sjóðsins og útlánavaxta og versnandi samkeppnisstöðu hans. Jafnframt er gert ráð fyrir 4,5 ma.kr. framlagi til sjóðsins á fjárlögum 2014. Undanþága frá ríkisábyrgðargjaldi er metin til rúmlega 4 ma.kr. framlags úr ríkissjóði að meðaltali á ári síðustu tíu ár. Inni í þessum tölum er undanþága frá sérstökum tímabundnum bankaskatti sem er áætlað að svari til tæplega 3 ma.kr. 2014 en að meðaltali um 500 m.kr. á ári síðustu tíu ár. Niðurgreiðsla vaxta til leigufélaga sem rekin eru án hagnaðarkvaðar hafa numið rúmum 500 m.kr. árlega síðasta áratug og eru áætluð 650 m.kr. samkvæmt fjárlögum 2014 en Íbúðalánasjóður hefur veitt ýmsum leigufélögum sem starfrækt eru án hagnaðarkvaðar og sveitarfélögum lán á niðurgreiddum vöxtum og er það sá hluti starfsemi sjóðsins sem rekinn er á félagslegum grunni eingöngu.

Tafla 5: Mat á stuðningi ríkisins við húsnæðiskerfið í gegnum Íbúðalánasjóð. Heimild: Analytica og KPMG.

m.kr.	10 ára meðaltöl			
	2013	2014	2004-2013	2005-2014
Undanþága frá tekjuskatti	0	0	237	224
Undanþága frá sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki	1.118	2.888	264	553
Niðurgreiðsla vaxta til leigufélaga	620	650	512	545
Undanþága ÍLS frá ríkisábyrgðargjaldi	4.176	3.927	4.226	4.212
Eiginfjár- og rekstrarframlag til ÍLS	17.500	4.500	5.501	5.951
Afsláttur af eftirlitsgjald FME	197	185	200	199
<b>Samtals:</b>	<b>23.611</b>	<b>12.151</b>	<b>10.940</b>	<b>11.685</b>

Erfið rekstrarafkoma Íbúðalánasjóðs undanfarin ár hefur eðlilega verið tilefni sérstakrar skoðunar af hálfu stjórnvalda. Þannig segir í skilabréfi starfshóps fjögurra ráðuneyta um stöðu og horfur um efnahag Íbúðalánasjóðs frá 23. nóvember 2012 „[...] rekstur sjóðsins er ósjálfbær, vaxtamunur milli útlána og skulda upp á tæp 0,30% er of lítill m.v. almennan rekstur sjóðsins, lausafjárstýringu, fullnustueignir og fleira.“<sup>7</sup> Þess vegna var talið að til frekari eiginfjárframlaga þyrfti að koma í framtíðinni. Byggði niðurstaða starfshópsins m.a. á skýrslu IFS greiningar um mat á áhættu og eiginfjárför Íbúðalánasjóðs. Vaxtamunur lánasafnsins og lántöku sjóðsins hækkaði lítillega eða sem nam 0,005% á árinu 2013. Vaxtamunurinn er því

<sup>7</sup> [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Skilabref\\_starfshops121123.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Skilabref_starfshops121123.pdf)

enn í kringum 0,3%. Upplýsingar úr ársreikningi Íbúðalánasjóðs fyrir árið 2013 má finna í viðauka.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá september 2013 er fjallað um starfsemi Íbúðalánasjóðs frá því í aðdraganda breytinga á fjármögnun og lánareglum hans sem hrundið var í framkvæmd á árinu 2004 til ársloka 2010. Nefndin mat áhrif af þeim breytingum, stefnu sjóðsins og einstökum ákvörðunum á þessum tíma á fjárhag sjóðsins og fasteignamarkaðinn í heild sinni. Þá var nefndinni ætlað að meta áhrif starfsemi Íbúðalánasjóðs á stjórn efnahagsmála og loks að leggja mat á hversu vel sjóðnum hafi tekist að sinna lögbundnu hlutverki sínu á tímabilinu.

Rannsókn nefndarinnar á rekstri og skipulagi sjóðsins leiddi í ljós að stofnunin bæri mun fleiri einkenni fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði en opinberrar stofnunar með félagslegt hlutverk, sérstaklega eftir breytingarnar á sjóðnum árið 2004. Í skýrslunni er enn fremur bent á að breytingar á fjármálakerfi Íslands á undanförunum áratugum samhliða öðrum samfélagslegum breytingum hafi vakið spurningar um hvort ríkisstofnun á þessu sviði sé jafn nauðsynleg og áður. Meginforsenda opinberra afskipta eða rekstrar sé sú að markaðsbrestur sé til staðar á tilteknu sviði, þ.e. að um sé að ræða viðfangsefni sem frjáls markaður geti ekki sinnt. Að mati skýrsluhöfunda telst almennur húsnæðislánamarkaður á Íslandi vart lengur búa við slíkan markaðsbrest að það kalli á aðkomu ríkisvaldsins vegna almannahagsmuna. Þótt vissulega megi færa rök fyrir hinu félagslega hlutverki Íbúðalánasjóðs telja skýrsluhöfundar tímabært að skoða frá grunni tilvist stofnunarinnar á samkeppnismarkaði húsnæðislána.

Loks má nefna að Íbúðalánasjóður hefur síðan 2003 verið undir rannsókn ESA varðandi umfang ríkisaðstoðar til sjóðsins og jafnframt hvort og þá að hve miklu leyti aðstoðin geti rúmast innan þeirra viðmiða sem 59. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið setur vegna ríkisaðstoðar til aðila sem hafa með höndum almannapjónustu.<sup>8</sup> Hér á eftir er fjallað nánar um tilefni þessara athugasemda ESA.

Með hliðsjón af framangreindu eru eftirfarandi tillögur settar fram varðandi hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannapágu á húsnæðismarkaði:

- Stjórnvöld setji fram og kynni húsnæðisstefnu sína með heildstæðum hætti með aðkomu Alþingis.
- Íbúðalánasjóði verði breytt varanlega og núverandi verkefnum hans skipt upp, annars vegar í nýtt húsnæðislánafélag og hins vegar verði mörgum þeim verkefnum sem Íbúðalánasjóður sinnir í dag, ásamt viðbótarverkefnum sem lögð eru til af verkefnisstjórn, sinnt sérstaklega af opinberum aðilum:
  - Nýtt húsnæðislánafélag í eigu ríkisins verði sett á fót.
    - Félagið verði rekið á sömu forsendum og önnur húsnæðislánafélög. Sem dæmi um þetta verður engin ríkisábyrgð á skuldbindingum félagsins.
  - Framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda verði fundinn traustur farvegur. Nokkrar leiðir koma þar til greina en mikilvægt er að þessum verkefnum verði sannarlega sinnt:
    - Húsnæðisstofnun, ný stofnun húsnæðismála, verði sett á fót. Samlegðarmöguleikar Húsnæðisstofnunar og Byggðastofnunar verði skoðaðir.
    - Verkefnunum verði fundinn staður í núverandi stofnanaumhverfi.
- Samhliða þessum breytingum hætti Íbúðalánasjóður lánveitingum samkvæmt

<sup>8</sup> [http://rna.is/media/myndir/RNAib\\_bindi4\\_092013.pdf](http://rna.is/media/myndir/RNAib_bindi4_092013.pdf)

núverandi fyrirkomulagi.

- Lánasafn Íbúðalánasjóðs verði látið renna út og lántakendur sjóðsins fái þjónustu frá húsnæðislánafélagi í eigu ríkissjóðs eða umsýslan verði boðin út.
- Áfram verði aðalmiðlarakerfi á frum- og eftirmaðaði til staðar fyrir nýja tegund fjármögnunarbréfa og viðskiptavakt á eftirmaðaði íbúðabréfa svo lengi sem þörf er á.

Tillögum verkefnisstjórnar eru gerð nánari skil í næstu köflum.

### **2.3.1 Ríkisstyrkjareglur EES-samningsins og afstaða eftirlitsaðila**

Í 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram sú meginregla að hvers kyns aðstoð sem aðildarríki að samningnum veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Eftirlitsstofnun EFTA hefur eftirlit með slíkri ríkisaðstoð EES/EFTA-ríkjanna og úrskurðar um hvort veiting ríkisaðstoðar teljist samrýmanleg framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Aðildarríkjum að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er heimilt að veita ríkisaðstoð í skilningi fyrrnefnds ákvæðis á grundvelli sérstakra undanþága að nánari skilyrðum uppfylltum, svo sem á grundvelli 2. mgr. 59. gr. samningsins. Samkvæmt þeirri undanþágu er heimilt að veita ríkisaðstoð til fyrirtækis sem falið hefur verið að veita þjónustu í almannapágu að fullnægðum tilteknum skilyrðum en með þess konar þjónustu er almennt átt við þjónustu sem hefði ekki verið veitt á markaðnum án íhlutunar ríkisins.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur komist að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður njóti ríkisaðstoðar í framangreindum skilningi í formi ríkisábyrgðar (eigendaábyrgðar), vaxtaniðurgreiðslna, undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts og veitingu eiginfjárframlags til sjóðsins sem samrýmist ekki meginreglum ríkisstyrkjareglna EES-samningsins.

Í því skyni að tryggja að starfsemi Íbúðalánasjóðs samrýmist ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins voru lagðar til breytingar á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, sem Alþingi samþykkti í júní 2012, sbr. lög nr. 84/2012. Þær breytingar voru helstar að heimildir Íbúðalánasjóðs til að lána til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði voru takmarkaðar við einstaklinga en áður hafði sjóðnum verið heimilt að lána til félaga, þar á meðal byggingaverktaka. Þrenns konar takmarkanir voru settar á lánveitingar Íbúðalánasjóðs til einstaklinga til fasteignakaupa. Þannig skulu lán frá Íbúðalánasjóði ekki fara yfir 80% af matsverði íbúðar en lögin heimiluðu áður að það hlutfall gæti farið upp að 90% af matsverði. Áfram er gert ráð fyrir að hámarkslán sjóðsins nemi 20 m.kr. Það nýmæli var jafnframt samþykkt að Íbúðalánasjóði er óheimilt að veita lán til einstaklinga þegar hámarkslán sjóðsins nemur minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins. Þetta hefur þau áhrif að Íbúðalánasjóði er einungis heimilt að lána vegna kaupa á fasteignum sem metnar eru að hámarki 50 m.kr. samkvæmt fasteignamati miðað við að hámarkslán sjóðsins nemi 20 m.kr.

Í ljósi þess að ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs kann að hindra aðgengi samkeppnisaðila að markaðnum var samþykkt að lögfesta ákvæði sem mælir fyrir um að félags- og húsnæðismálaráðherra endurskoði annað hvert ár hvort breyta þurfi hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis með tilliti til breytinga á lánamörkuðum, þróun verðlags og þjóðhagsfarsendna. Er þannig leitast við að tryggja að umfang ríkisaðstoðar til Íbúðalánasjóðs verði í samræmi við undanþágur frá ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins þegar aðstæður á markaði breytast. Hafi orðið

breytingar í þá veru að takmarka beri hlutdeild Íbúðalánasjóðs á fasteignalánamarkaði þegar litið er til framangreindra skilyrða er jafnframt gert ráð fyrir að ráðherra mæli í reglugerð fyrir um breytingu á hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar. Þessu endurskoðunarákvæði er ætlað að takmarka enn frekar heimildir Íbúðalánasjóðs til að veita lán til kaupa á dýrari eignum og þar með að draga úr útlánnum sjóðsins. Með þessum hætti er jafnframt gert ráð fyrir að unnt sé að stuðla að því að lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs raski ekki samkeppni á markaði þegar markaðsaðstæður breytast.

Eigi starfsemi Íbúðalánasjóðs að samræmast ríkisaðstoðarreglum má ætla að í ljósi þeirra aðstæðna sem eru á húsnæðislánamarkaði í dag og raktar eru hér að framan að hlutfall hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis hækki við næstu endurskoðun, þ.e. hámarksfasteignamat eigna sem sjóðurinn lánar til lækkar.

Loks má benda á athugasemdir í skýrslu OECD um Ísland frá júní 2011 en þar er m.a. fjallað um starfsemi Íbúðalánasjóðs og settur fram rökstuðningur fyrir breytingu á húsnæðisstefnu stjórnvalda og í hverju þær breytingar ættu að vera fólgnar. Þar segir m.a. :

Stjórnvöld ættu að beina húsnæðisaðstoð betur að tekjulágum heimilum og nota til þess leiðir sem veita ekki Íbúðalánasjóði samkeppnisforskot á grundvelli stefnu stjórnvalda, vegna þess að með því er dregið úr rekstrarhagkvæmni í fjármálaþjónustu auk þess sem skattgreiðendur eru látnir bera fjárhagslega áhættu. Til þess að jafna samkeppnisgrundvöllinn ættu stjórnvöld að hækka eiginfjárlutfall ÍLS til jafns við það sem krafist er af öðrum fjármálastofnunum, setja ÍLS undir varúðarreglur og eftirlit FME og krefjast gjalds af ÍLS sem nemur verðmæti ríkisábyrgðarinnar.<sup>9</sup>

### **2.3.2 Tillögur verkefnisstjórnar varðandi Íbúðalánasjóð**

Eins og hér hefur verið rakið þykir einsýnt að gera verður breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Þar vegur einna þyngst samfelldur taprekstur sjóðsins mörg undanfarin ár sem hefur kallað á veruleg framlög úr ríkissjóði til að styrkja eiginfjárstöðu sjóðsins. Sömuleiðis er óhjákvæmilegt að bregðast við framkomnum og ítrekuðum athugasemdum ESA um að starfsemi sjóðsins brjóti gegn ákvæðum EES-samningsins.

Af tillögum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála og í viðræðum verkefnisstjórnar við ýmsa aðila kemur berlega í ljós að aðilar eru ekki einhuga um framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs og hefur núverandi staða sjóðsins sem og þörf fyrir viðbótar eiginfjárframlag á næstu árum þar án efa töluverð áhrif. Það sjónarmið hefur þó haft yfirhöndina að ríkið hafi hlutverki að gegna í almennum útlánnum til fasteignakaupa og til að tryggja aðgang landsbyggðarinnar að lánsfjármagni.

Verkefnisstjórnin er sammála um að nauðsynlegt sé að verulegar breytingar verði gerðar á aðkomu ríkisins að húsnæðislánakerfinu hér á landi. Að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið, m.a. á vettvangi samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála, er þó ekki talið tímabært að ríkið hverfi alfarið af húsnæðislánamarkaði. Er í eftirfarandi tillögum haft að leiðarljósi að aðkoma ríkisins að húsnæðislánamarkaði verði í formi eignaraðildar að sérstöku húsnæðislánafélagi að danskri fyrirmynd. Slíkt félag verði sjálfbært, ríkisábyrgð verði ekki til staðar og almennar reglur um starfsemi húsnæðislánafélaga nái einnig yfir starfsemi þessa lánafyrirtækis í eigu ríkisins.

<sup>9</sup> Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, landaskýrsla um Ísland 2011, bls. 19

Þeir valkostir sem helst voru til umræðu í verkefnisstjórninni, utan þess að ríkið hverfi af almennum húsnæðislánamarkaði, voru annars vegar að Íbúðalánasjóður myndi starfa áfram á félagslegum forsendum og hins vegar að Íbúðalánasjóði yrði breytt í almennt húsnæðislánafélag.

Yrði Íbúðalánasjóður rekinn áfram á félagslegum forsendum þyrfti að taka tillit til þeirra athugasemda sem fram hafa komið og eru m.a. reifaðar nánar í kafla 2.3.1 Þannig yrði sjóðurinn að starfa á félagslegum grunni eingöngu sé tekið tillit til athugasemda ESA. Slík stofnun sem aðeins sinnir afmörkuðum félagslegum hluta markaðarins, s.s. félagslegum leigufélögum og lánveitingum til kaldra svæða á landsbyggðinni, mun ekki skila eigendum sínum arði heldur vera rekin með tapi á grundvelli húsnæðisstefnu. Sá taprekstur bætist við fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs sem áður er nefndur. Að mati verkefnisstjórnar þykir þessi kostur því ekki fýsilegur.

Hinn kosturinn, sem verkefnisstjórn leggur til að verði valinn, er að breyta starfsemi Íbúðalánasjóðs með þeim hætti að stöðva útlánastarfsemi hans í núverandi mynd og að starfsemi hans verði skipt upp. Annars vegar yrði stofnað sérstakt húsnæðislánafélag sem starfaði á almennum markaði án ríkisábyrgðar. Til greina kemur að sá hluti eignasafnsins sem er uppgreiðanlegur myndi grunn að hinu nýja húsnæðislánafélagi. Þessi hluti eignasafnsins nemur rétt innan við 30 ma.kr.

Hins vegar yrði félagslegu hlutverki Íbúðalánasjóðs og öðrum veigamiklum þáttum sem snúa að framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda fundinn farvegur í núverandi stofnanaumhverfi eða með nýrri stofnun húsnæðismála. Þessi eining yrði ekki fjármálastofnun heldur sinni margvíslegum verkefnum fyrir hönd stjórnvalda eins og nánar er rakið hér á eftir.

Samhliða þessum breytingum verði lánasafn Íbúðalánasjóðs látið renna út og lántakendur sjóðsins fái þjónustu frá húsnæðisfélagi í eigu ríkissjóðs eða umsýslan verði boðin út. Áfram verði aðalmiðlarakerfi á frum- og eftirmaarkaði til staðar fyrir nýja tegund fjármögnunarbréfa og viðskiptavakt á eftirmaarkaði íbúðabréfa svo lengi sem þörf er á.

### **2.3.3 Húsnæðisstefna stjórnvalda**

Í skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu frá apríl 2011 er fjallað um hvert meginmarkmið húsnæðisstefnu eigi að vera. Þar segir meðal annars: „Meginmarkmið húsnæðisstefnu er að tryggja húsnæðisöryggi heimila á Íslandi. Samhliða þarf stefnan að stuðla að félagslegri samheldni og vinna með efnahagslegum markmiðum stjórnvalda og peningastefnu Seðlabanka Íslands til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Mikilvæg forsenda fyrir farsælli stefnumótun í húsnæðismálum er að hún byggji á greinargóðum upplýsingum um stöðu og horfur í húsnæðismálum landsmanna.“<sup>10</sup>

Í vinnu samráðshópsins við mótun húsnæðisstefnu til framtíðar var meðal annars horft til vegvísis Evrópuráðsins um húsnæðismál en hann snýr einkum að framboði á húsnæði, fjármögnun á húsnæði og húsnæðisbótum.

Í vegvísinum er lögð áhersla á að húsnæðisstefna eigi að:

- Tryggja aðgengi að húsnæði fyrir viðkvæma hópa.
- Tryggja húsnæðisöryggi.
- Tryggja félagslega samheldni.
- Vera samþættaðar við efnahags- og félagsstefnur.
- Tryggja framboð af húsnæði.

<sup>10</sup> <http://www.velferdarraduneyti.is/rit-og-skyrslur-vel/nr/32753?CacheRefresh=1>



- Tryggja jafnvægi í löggjöf vegna leigumála.

Verkefnisstjórnin tekur undir alla þá þætti sem þarna koma fram og mikilvægt er að ríkisstjórn hverju sinni innleiði húsnæðisstefnu sína enda er húsnæðisstefna í eðli sínu pólitísk. Verkefnisstjórn leggur því til að stjórnvöld leggi fram húsnæðisstefnu sína með heildstæðum hætti og hún hjóti afgreiðslu Alþingis.

Í lögum nr. 44 frá 1998, um húsnæðismál, eru verkefni Íbúðalánasjóðs útlistuð, þ.m.t. að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði. Auk þess kalla ýmsar tillögur verkefnisstjórnar á aukin verkefni við framkvæmd og eftirfylgni húsnæðisstefnu. Að mati verkefnisstjórnar er nauðsynlegt að eftirfarandi verkefnum verði sinnt svo framtíðarskipan húsnæðismála megi verða sem hagfelldust:

- Að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.
- Að leggja mat á aðstæður á fasteignamarkaði og húsnæðislánamarkaði m.t.t. hvort markaðsbrestur sé, hversu staðbundinn hann sé, hvort gera megi ráð fyrir að hann verði langvinnur og hversu alvarlegt ástandið sé.
- Að veita ábyrgðir á hluta lána sem veitt eru á þeim svæðum sem talið er að húsnæðislánafélög bjóði ekki viðunandi lánshlutfall.
- Að innheimta ábyrgðargjald af veittum ábyrgðum.
- Að veita stofnframlag til stofnunar leigufélags og sveitarfélags á viðkomandi svæði þar sem húsnæðisskorts gætir.
- Að fylgjast með þróun byggingarkostnaðar.
- Að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur stofnunum með reglugerð á sviði húsnæðismála.

Samhliða þessu verði umsjón með Varasjóði húsnæðismála fundinn farvegur í þessu nýja umhverfi.

Þyki sýnt fram á að alþjónustukvöð húsnæðislánafélaga sé ekki nægjanleg til að tryggja lánsfjármagn til nýbygginga á landinu öllu kemur til álita að ríkið veiti ábyrgðir á hluta lána eins og fjallað er um í kafla 2.1.1. Gert er ráð fyrir einföldu umsóknarfyrirkomulagi fyrir milligöngu húsnæðislánafélaganna þannig að ferlið út frá sjónarhóli lántaka yrði ekki frábrugðið almennu lánsúmsóknarferli á svæðum þar sem frekari ábyrgða er ekki krafist.

Mikilvægt er að sú ábyrgð sem veitt er fyrir hönd ríkisins sé einföld, nái aðeins til hluta einstakra lána og heildarrammi til veitingar ábyrgða sé afmarkaður og gegnsær. Þeirri stofnun sem falið yrði að taka ákvörðun um veittar ábyrgðir gerir svo innan þess ramma sem setja þarf með lögum. Í húsnæðisstefnu félags- og húsnæðismálaráðherra mætti tiltaka nánar skilgreiningu á köldum svæðum. Ábyrgðargjald yrði innheimt sem ætlað er til að standa undir kostnaði vegna ábyrgða. Innan verkefnisstjórnar hafa þau sjónarmið komið fram að kanna samlegðarmöguleika milli greiningarverkefna sérstakrar húsnæðisstofnunar og Byggðastofnunar. Enn fremur var því sjónarmiði hreyft að upplýsingaöflun um íbúðapörf og áætlanagerð sveitarfélaga gæti verið sinnt á Hagstofu Íslands. Á móti komu sjónarmið um að mikilvægt væri að saman færi greining á stöðu mála innan hvers svæðis og mat á þörf fyrir fyrirgreiðslu og veitingu ríkisábyrgðar verði sú leið farin. Annað fyrirkomulag biði einfaldlega upp á tvíverknað sem við, sem fámennt þjóðfélag, hefðum ekki efni á. Mestu máli skiptir að áður nefndum verkefnum verði sannarlega sinnt. Ef hagfelldara þykir að verkefnum sé úthlutað til þeirra stofnana sem fyrir eru þarf að tryggja að verkefnin styðji hvert við annað og tryggja að stofnanirnar séu í stakk búnað til að taka við nýjum verkefnum.

## 2.4 Breytingar á lögum um húsnæðissamvinnufélög

Húsnæðissamvinnufélög og það búseturéttarfyrikkomulag sem þau bjóða hafa að ýmsu leyti verið vannýttur möguleiki hérlendis en hjá nágrannabjóðum okkar er þetta mjög algengt fyrirkomulag. Reynslan af búseturéttarfyrikkomulaginu hérlendis er engu að síður góð og því fyllsta ástæða til þess að þessu búsetufyrirkomulagi verði gefinn meiri gaumur. Verkefnisstjórn hefur því í skoðun sinni á framtíðarskipan húsnæðismála haft húsnæðissamvinnufélög sérstaklega í huga til þess að tillögur hennar bæði styðji við og efla starfsemi slíkra félaga. Sú viðleitni að efla húsnæðissamvinnufélög er í samræmi við það markmið með vinnu verkefnisstjórnarinnar að stuðlað sé að uppbyggingu fjölbreyttari búsetuforma og búseturéttur verði jafnsettur öðrum búsetuúrræðum eins og kaupum á eigin húsnæði.

Verkefnisstjórn barst erindi fulltrúa þriggja húsnæðissamvinnufélaga þann 21. febrúar sl. þar sem lögð er til endurskoðun laga um húsnæðissamvinnufélög og breytingartillögur útlistaðar. Er markmið endurskoðunar „[...] að skapa traustan grunn fyrir félögin að starfa á nútímalegan og sjálfbæran hátt til framtíðar þar sem mismunandi form og leiðir rúmast og hagur búseturéttahafta er tryggur.“ Í tillögunum er m.a. lögð áhersla á ákveðin atriði og að þau verði höfð að leiðarljósi við gerð nýrra laga um húsnæðissamvinnufélög :

1. Húsnæðissamvinnufélög skuli vera rekin með sjálfbærum hætti og stuðla að öryggi íbúa.
2. Að ekki verði hægt að taka úr þeim arð og verði þeim slitið skuli arður renna til góðgerðarmála. Skilgreina þarf hvernig meðhöndla eigi félag sem lendir í erfiðleikum eða þroti.
3. Að félögin hafi möguleika á að þróast með ólíkum hætti, hvort heldur sem þau eru mikið eða lítið markaðstengd og útfærsla, verðlagning og vöruframboð sé ákvarðað af félagsmönnum í samþykktum en ekki bundið í lögum þar sem allir skuli steyptir í sama mót.
4. Að réttur búseturéttahafta sé sterkur og líkari eignarformi. Möguleikar séu á mismunandi eignarmyndun í búseturétti í gegnum samþykktir félagsins og ólíka samninga. Einnig sé möguleiki á búseturétti sem er sambland leigu og eignarréttar.
5. Að félögin geti boðið upp á mismunandi flokka samninga og rekið hagnaðardrífna einingar til styrktar þeim sem eru ekki hagnaðardrífna líkt og tíðkast erlendis.
6. Að félögin geti notið ávinnings af frumkvæði, útsjónarsemi og vönduðum vinnubrögðum við hönnun og byggingu íbúða, þannig að styrkja megi eigið fé og halda áfram uppbyggingarstarfssemi.
7. Að í nýjum lögum verði skilgreindar kröfur til stjórnenda og stjórnar.
8. Að kaupskyldunni verði settar þröngar skorður og hún hverfi smátt og smátt nema að mjög takmörkuðu leyti og hún sé þá háð samþykktum félaganna sem útfærsla á samningi gagnvart íbúa.
9. Að byggja skuli upp varasjóð við ákvörðun mánaðargjalda.
10. Að eigið fé sé metið með tilgreindum hætti þegar dregur úr samningum með kaupskylduákvæði og þeim séu sett leiðbeinandi rekstrar- og efnahagsviðmið um fjárhagsleg öryggismörk.
11. Að skapaðir verði hvatar og möguleikar fyrir sveitarfélög að vera aðilar að eða styðja við félögin með framlagi eigna, lóða eða styrkja.

Verkefnisstjórn fagnar þessu frumkvæði fulltrúa húsnæðissamvinnufélaganna og tekur undir þær ábendingar að endurskoða þurfi núverandi löggjöf samhliða þeim breytingum sem verkefnisstjórn leggur til varðandi húsnæðismál. Efling húsnæðissamvinnufélagsformsins er nauðsynleg enda hentar það form mjög vel þegar horft er til uppbyggingar á virkum leigumarkaði fyrir alla. Verkefnisstjórn tekur undir þau sjónarmið er koma fram í bréfi fulltrúanna, að uppbygging sterkari og fjölbreyttari húsnæðissamvinnufélaga á Íslandi eykur fjölbreytni þegna landsins í húsnæðisvali og þjónustu, veitir sveiflujöfnun og aðhald á

fasteignamarkaði, minnkar fjárhagslega áhættu notenda um leið og það eykur félagslegt öryggi. Að auki telur verkefnisstjórn mikilvægt að settar verði reglur um birtingu ársreikninga húsnæðissamvinnufélaga til að auka neytendavernd félagsmanna, núverandi og verðandi. Þetta form hentar einnig vel þegar horft er til tillagna verkefnisstjórnar um uppbyggingu á bæði almennu og félagslegu húsnæði, það stuðlar að fjárhagslegu sjálfstæði og sjálfsvirðingu og aðili upplifir það ekki sem félagslegt form. Erlendis þekkist þetta fyrirkomulag mjög vel og hefur það sýnt sig að það stendur af sér sveiflur á markaði og eykur almennt húsnæðisöryggi.

Að einhverju leyti er komið til móts við ofangreindar tillögur í skýrslu verkefnisstjórnar en því til viðbótar er lagt til að við endurskoðun löggjafar um húsnæðissamvinnufélög verði horft til þessa erindis og þeirra breytingartillagna sem þar koma fram. Vænlegt er að fulltrúar húsnæðissamvinnufélaganna komi að þessari endurskoðun að einhverju leyti auk þess sem lagt er til að horft verði til tillagna Alþýðusambands Íslands um hlutverk húsnæðissamvinnufélaga í félagslegu húsnæðiskerfi sem og reglna sem gilda um búseturéttaríbúðir í Danmörku (« almene boliger »).

Er það von verkefnisstjórnar að með bættri lagaumgjörð muni húsnæðissamvinnufélagaformið vaxa og dafna. Aukin uppbygging almennra húsnæðissamvinnufélaga gæti, ásamt uppbyggingu félagslegra leiguíbúða, orðið til þess að minnka þrýsting á húsnæðismarkaði en mikilvægt er að rótgróin félög með mikla byggingargetu fái hvata til áframhaldandi góðra verka.

## Lokaorð

---

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir tillögum verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála sem félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í september 2013. Markmið vinnunnar var að leggja fram tillögur sem hægt væri að skapa sátt um. Með það að augnamiði hefur farið fram víðtækt samráð við hina ýmsu aðila og ber þar fyrst að nefna sérstakan samvinnuhóp um framtíðarskipun húsnæðismála sem skipaður var samhliða verkefnisstjórn. Eru þeim aðilum öllum færðar kærar þakkir fyrir sitt óeigingjarna starf í þágu húsnæðismála.

Með þeim tillögum sem hér eru lagðar til er það mat verkefnisstjórnar að umhverfi húsnæðismála verði til framtíðar tryggður stöðugleiki og gegnsæi á húsnæðismarkaði. Með upptöku húsnæðislánakerfis þar sem byggt verði á skýrum reglum um jafnvægi á milli útlána og fjármögnunar þeirra mætti tryggja lánþegum örugga langtímafjármögnun húsnæðislána með stórauðnum heimildum þeirra til endurfjármögnunar. Tillögur þær sem snúa að leigumarkaði miða að því að skapa um þann markað traustari umgjörð og gera hann að raunverulegum valkosti til jafns við önnur búsetuform.

Í tillögum verkefnisstjórnar er að finna atriði sem munu ýmist koma til með að auka kostnað eða draga úr tekjum ríkissjóðs, svo sem lækkun fjármagnstekjuskatts á leigutekjur, aukin verkefni vegna stefnumótunar og eftirfylgni húsnæðismála, varanleg endurgreiðsla virðisaukaskatts, stofnframlög til uppbyggingar á félagslegu húsnæði og jöfnun húsnæðisstuðnings. Á móti vegur að í tillögum verkefnisstjórnar er einnig að finna útfærslu á því hvernig hægt er að takmarka verulega frekari fjárútlát ríkissjóðs vegna erfiðrar stöðu Íbúðalánasjóðs en á síðustu fjórum árum hefur ríkið lagt sjóðnum til um 50 ma.kr. til að verja eiginfjárhlutfall sjóðsins og á fjárlögum yfirstandandi árs er gert ráð fyrir 4,5 ma.kr. til viðbótar. Mikilvægt er að taka sem fyrst ákvörðun um varanlega breytingu á starfsemi Íbúðalánasjóðs og stöðva þannig frekari eiginfjárframlög til sjóðsins og skapa með því svigrúm til að styrkja stöðu húsnæðismála.

Það er meginmarkmið framangreindra tillagna.

## Fylgiskjöl og viðaukar

---

### Bókun Guðlaugs Þórs Þórðarsonar

Niðurstaða verkefnisstjórnar um húsnæðismál er afrakstur mikillar vinnu, greiningar og mikils samráðs.

Það er mikilvægt að fundin hafi verið lausn á vanda Íbúðalánasjóðs. Kostnaður skattgreiðenda vegna hans hefur verið óheyrilegur og mikilvægt að stöðva hann. Undirritaður hefði kosið að annar valkostur hefði verið skoðaður líka, það var ekki gert en niðurstaðan er samt sem áður ásættanleg.

Niðurstöður vinnuhóps sem þessa eru alltaf málamiðlun. Gert er ráð fyrir beinni aðkomu ríkisins að einu lánafélagi sem er ekki í samræmi við það danska kerfi sem er fyrirmynd hugmyndanna. Það er gert í nafni pólitískrar samstöðu sem er mikilvæg. Það verður hins vegar að hafa hugfast að framganga hins opinbera á húsnæðismarkaði hefur verið dýru verði keypt. Ganga verður þannig fram að áhætta skattgreiðenda verði lágmörkuð sem kostur er. Á það við um þessa hugmynd sem og aðrar sem fela í sér þátttöku ríkisins á þessum markaði.

Í öllum tillögum verður að taka mið af stöðu og skuldsetningu ríkissjóðs. Ekki er svigrúm fyrir aukin útgjöld á þessu sviði.

## Viðauki A: Samvinnuhópur um framtíðarskipulag húsnæðismála

Til að sem breiðust sátt og samstaða næðist um framtíðarskipan húsnæðismála skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra þann 31. október 2013 samvinnuhóp um framtíðarskipan húsnæðismála sem hafði það hlutverk að vera verkefnisstjórninni til ráðgjafar, en talið var mikilvægt að sem flestir sem látið hafa sig varða velferð almennings á sviði húsnæðismála kæmu að endurskipulagningu húsnæðiskerfisins.

Samvinnuhóp um framtíðarskipan húsnæðismála skipa:

- Soffía Eydís Björgvinsdóttir, án tilnefningar, formaður.
- Magnús M. Norðdahl, tiln. af Alþýðusambandi Íslands.
- Guðlaug Kristjánsdóttir, tiln. af Bandalagi háskólamanna.
- Kristján Jóhannsson, tiln. af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.
- Björn Arnar Magnússon, tiln. af Brynju - Hússjóði Öryrkjabandalagsins.
- Daníel Hafsteinsson, tiln. af Búmönnum.
- Gísli Örn Bjarnhéðinsson, tiln. af Búseta, húsnæðissamvinnufélagi.
- Benedikt Sigurðsson, tiln. af Búseta Norðurlandi.
- Heiðís Helga Antonsdóttir, tiln. af Byggingafélagi námsmanna.
- Ingibjörg Þórðardóttir, tiln. af Félagi fasteignasala.
- Guðrún Björnsdóttir, tiln. af Félagsstofnun stúdenta.
- Vilhjálmur Bjarnason, tiln. af Hagsmunasamtökum heimilanna.
- Sigurður Helgi Guðjónsson, tiln. af Húseigendafélaginu.
- Sigurður Erlingsson, tiln. af Íbúðalánasjóði.
- Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, tiln. af Landssambandi eldri borgara.
- Kristjana Sigurðardóttir, tiln. af Landssamtökum lífeyrissjóða.
- Hildigunnur Hafsteinsdóttir, tiln. af Neytendasamtökunum.
- Björk Vilhelmsdóttir, tiln. af Reykjavíkurborg.
- Tryggvi Þórhallsson, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Halldór Árnason, tiln. af Samtökum atvinnulífsins.
- Yngvi Örn Kristinsson, tiln. af Samtökum fjármálafyrirtækja.
- Aldís Ýr Ólafsdóttir, tiln. af Samtökum leigjenda á Íslandi.
- Þorbera Fjölнисdóttir, tiln. af Sjálfsbjörgu.
- Gísli Tryggvason, tiln. af talsmanni neytenda.
- Ásta Sigrún Helgadóttir, tiln. af umboðsmanni skuldara.
- Steinunn Fjöla Sigurðardóttir, tiln. af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.
- G. Valdimar Valdemarsson, tiln. af þingflokki Bjartrar framtíðar.
- Kristinn Dagur Gissurarson, tiln. af þingflokki Framsóknarflokksins.
- Margrét Rósa Sigurðardóttir, tiln. af þingflokki Pírata.
- Guðbjartur Hannesson, tiln. af þingflokki Samfylkingarinnar.
- Elín Hirst, tiln. af þingflokki Sjálfstæðisflokksins.
- Elín Sigurðardóttir, tiln. af þingflokki Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.
- Ásdís Erla Valdórsdóttir, tiln. af Öryrkjabandalagi Íslands.

Á vegum samvinnuhópsins störfuðu fjögur teymi sem falið var að greina álitæfni og móta tillögur um eftirfarandi efni í tengslum við framtíðarskipan húsnæðismála:

*Teymi 1: Fyrirkomulag fjármögnunar almennra húsnæðislána á Íslandi.*

*Teymi 2: Uppbygging á virkum leigumarkaði.*

*Teymi 3: Skilvirk félagsleg úrræði í húsnæðismálum.*

*Teymi 4: Hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði.*

## Niðurstöður samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála

Samvinnuhópur um framtíðarskipan húsnæðismála tók niðurstöður teyma 2 og 3 til umfjöllunar þann 16. desember 2013. Þá voru niðurstöður teyma 1 og 4 teknar til umfjöllunar á fundi samvinnuhópsins þann 24. janúar 2014. Að lokum voru niðurstöður greiningarvinnu KPMG ehf og Analytica ehf. teknar til umræðu á fundi samvinnuhópsins þann 29. mars 2014.

Eftirfarandi eru tillögur teymanna að teknu tilliti til umræðu og ákvarðana á fundum samvinnuhópsins ásamt bókunum einstakra fulltrúa í samvinnuhópnum.

Allar bókanir og fylgiskjöl má nálgast á vefsíðu velferðarráðuneytisins.

### Teymi 1: Fyrirkomulag fjármögnunar á húsnæðislánamarkaði

Teymi 1 taldi að eftirfarandi þættir ættu að vera meginmarkmið með fjármögnun nýs húsnæðislánakerfis:

1. Þjóða upp á hagkvæma langtímafjármögnun fyrir alla aðila.
2. Almennar lánveitingar verði sjálfbærar án beinnar aðkomu ríkisins og sveitarfélaga.
3. Þjóna öllum landsmönnum án tillits til búsetu, að teknu tilliti til markaðsverðs fasteigna.
4. Styðja við fjölbreytileg úrræði í húsnæðismálum allra landsmanna.
5. Tryggja val á húsnæðislánamarkaði.
6. Tryggja meiri stöðugleika í fjármögnun húsnæðis og þannig lágmarka sveiflur á fasteignaverði (Það er á ábyrgð ríkisstjórnar og Seðlabanka að koma í veg fyrir bólumyndun á fasteignamarkaði og þá eignaupptöku sem áföllum fylgir).

Húsnæðislánakerfi þarf að búa yfir nokkrum mikilvægum og æskilegum eiginleikum:

1. Fjármagna jöfnum höndum kaup á eigin húsnæði, húsnæðisfélög, húsnæðissamvinnufélög og sértæk rekstrarfélög, almennt- og félagslegt leiguhúsnæði sem og viðhald og endurnýjum fasteigna.
2. Tryggja gegnsæi í verðmyndun (vaxtaákvörðun) og eftirmarkað fyrir viðskipti með þau skuldabréf sem fjármagna kerfið.
3. Vextir til lántakenda verði ákvarðaðir á verðbréfamarkaði að viðbættu vaxtaálagi vegna umsýslukostnaðar.
4. Að lánveitingar verði byggðar á traustu greiðslumati og að markaðsvirði fasteignar verði grundvöllur lánveitingar.
5. Tryggja réttláta áhættudreifingu milli lántakenda og fjármagnseigenda.
6. Sjá til þess að í boði séu ólíkir valkostir, bæði verðtryggð<sup>11</sup> og óverðtryggð lán til lengri tíma, með mismunandi greiðsluflæði, lán með föstum eða breytilegum vöxtum og jafnvel afborgunarlaus lán til skemmri tíma verði það talið hagkvæmt.
7. Mikilvægt er að skuldabréfaflokkar nái hagkvæmri stærð til að myndist virkur eftirmarkaður með flokkana.
8. Tryggja að uppgreiðslur verði heimilar.
9. Endurfjármögnunarheimildir og veðflutningar verði til staðar.
10. Að húsnæðislánastofnun sé fjármögnuð 1:1, þ.e. að jafnvægi sé á milli útistandandi skuldabréfa og útistandandi lána.

---

<sup>11</sup> Með þeim fyrirvara að þau séu lögmæt og efnahagslega skynsamleg.

Með ofangreind markmið og æskilega eiginleika að leiðarljósi er lagt til að sérstök löggjöf verði sett um húsnæðisveðlán og húsnæðisveðlánastofnanir byggðar upp að danskri fyrirmynd. Danska kerfið er ekki gallalaust og sníða verður af því vankanta og aðlaga íslenskum aðstæðum. Einnig þarf að hafa í huga að taka mið af löggjöf á evrópska efnahagssvæðinu. Miðað er við að meirihluti eða um 80% af húsnæði verði fjármagnaður í gegnum það kerfi. Slíkt kerfi útilokar þó ekki að aðrir aðilar á markaði geta boðið húsnæðislán en þau lán yrðu væntanlega á öðrum kjörum og með öðrum skilmálum. Fyrirkomulag húsnæðislánamarkaðar að danskri fyrirmynd myndi byggja á:

1. Sértryggðri skuldabréfaútgáfu.
2. Sérstakar húsnæðislánastofnanir sjái um að gefa út húsnæðisskuldabréf til fjármögnunar húsnæðislána.
3. Jafnvægi sé á milli útgefina skuldabréfa og lána.
4. Lántakendur geti greitt lánin upp án uppgreiðslugjalds, ýmist miðað við stöðu lánsins eða með því að leggja markaðsskuldabréf sem greiðslu að nafnvirði.
5. Lántakendur greiði kostnað vegna endurfjármögnunar skuldabréfa.
6. Fjárfestar geti ekki krafist uppgreiðslu að því gefnu að lánaskilmálar séu ekki brostnir.
7. Lántakendur verði eins og nú, persónulega ábyrgir fyrir lánum.

Þá leggur hópurinn til eftirfarandi atriði sem öll vinna að bættu kerfi til framtíðar:

1. Fjármálafræðsla á fyrri stigum skólagöngu verði eflid.
2. Fólki verði auðveldað að búa við húsnæðisöryggi með hvata til húsnæðissparnaðar í gegnum skattkerfið.
3. Hið opinbera beiti sér fyrir aukinni upplýsingasöfnun um lánveitingar og fasteignamarkað til að auðvelda öllum aðilum að taka upplýstar ákvarðanir á húsnæðimarkaði.

Bókanir við niðurstöður teymis 1.

*Bókun fulltrúa Hagsmunasamtaka heimilanna.*

*Bókun fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja.*

## **Teymi 2: Uppbygging á virkum leigumarkaði**

Teymi 2 taldi að lykilatriði í uppbyggingu á virkum leigumarkaði væri pólitískur vilji. Tillögur teymisins voru eftirfarandi :

Auka þarf framboð leiguhúsnæðis með uppbyggingu á nýju húsnæði og nýtingu eldra húsnæðis í þessum tilgangi. Auka þarf tiltrú á leigumarkaði og húsnæðisfélögum með markvissum aðgerðum ríkis og sveitarfélaga. Efla ber húsnæðisfélög sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða. Tryggja þarf húsnæðisöryggi, sanngjarna leigu og fjölbreytt framboð af mismunandi tegundum húsnæðis fyrir ólíka hópa og þarfir.

Lagt er til að unnið verði á grunni tillagna vinnuhópa sl. ára um uppbyggingu leigumarkaðar.

- Ríki og sveitarfélög tryggja forsendur fyrir markvissa uppbyggingu leigumarkaðar með fjárhagslegum stuðningi og aðgerðum af ýmsu tagi:
  - Mikilvægt er að húsnæðisfélög hafi aðgang að fjármögnun sem hentar rekstri þeirra hvað varðar veðhlutföll og lánstíma.
  - Ríki og sveitarfélög útvegi lóðir og sveitarfélög fái heimild til að fella niður gatnagerðargjöld fyrir húsnæðisfélög sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða eða húsnæðisfélög sem rekin eru með langtímasjónarmið í huga. Skoða þarf möguleika á slíkri fyrirgreiðslu til húsnæðisfélaga, t.d. á vegum lífeyrissjóða, sem



rekin eru með langtímasjónarmið í huga. (Sjá minnisblað Sambands íslenskra sveitarfélaga um ívilnanir til leigufélaga).

- Íbúðalánasjóði verði heimilt, a.m.k. tímabundið, að lána til leigufélaga án hagnaðarsjónaðarmiða í þeim tilgangi að koma húsnæði sem þegar hefur verið byggt í útleigu. Rýmka þarf reglugerð varðandi stærð húsnæðis og verðmörk í þeim tilgangi.
- Tekið verði upp nýtt húsnæðisstuðningskerfi sem veitir leigjendum og eigendum sambærilegan stuðning.
- Endurskoða þarf lög sem lúta að rekstrarumhverfi húsnæðisfélaga í samræmi við fyrirliggjandi tillögur og húsaleigulög m.t.t. réttinda og skyldna leigjenda og leigusala.
- Sett verði frítekjumark á leigutekjur einstaklinga sem leigja út eina íbúð með ótímabundnum þinglýstum leigusamningi. Skoðað verði hvort frítekjumarkið eigi aðeins að miða við hæfilega leigu.
- Samstillt átak þarf til að lækka byggingarkostnað, m.a. með endurskoðun á byggingarreglugerð (sjá minnisblað um byggingarkostnað).
- Innleiða þarf húsnæðisáætlun sem byggir á þarfagreiningu sveitarfélaga.
  - Höfuðborgarsvæðið skal skoðast sem eitt búsetusvæði.
  - Utan höfuðborgarsvæðisins þurfa sveitarfélög að meta sameiginleg búsetusvæði.
- Virkur leigumarkaður krefst eftirlits. Efla þarf kærunefnd húsamála. Skoða þarf hlutverk þeirra aðila sem eiga að tryggja skilvirkan leigumarkað, t.d. byggingarfulltrúa, heilbrigðisfulltrúa og Neytendastofu.
  - Komið verði á vottunarkerfi fyrir leigufélög sem vilja njóta fyrirgreiðslu opinberra aðila og lánveitenda, neytendum til hagsbóta.

#### Fylgiskjöl með niðurstöðum teymis 2.

*Minnisblað teymis 2 um byggingarkostnað.*

#### Bókanir við niðurstöður teymis 2.

*Bókun fulltrúa Samtaka leigjenda á Íslandi.*

*Bókun fulltrúa Sjálfsbjargar.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.*

*Bókun fulltrúa Öryrkjabandalags Íslands.*

### **Teymi 3: Skilvirk félagsleg úrræði í húsnæðismálum**

Tillögur teymis 3 skiptust í tvo hluta; annars vegar aðgerðir sem grípa yrði til sem fyrst til og hins vegar aðgerðir til framtíðar. Tillögurnar eru eftirfarandi:

Til framtíðar:

- Almenn húsnæðisstefna byggji á og greiði fyrir blandaðri byggð og vinni markvisst gegn félagslegri aðgreiningu og einangrun.
- Lagaumhverfi skipulags og byggingarmála verði endurskoðar með það fyrir augum að hægt sé að byggja hagkvæmara og ódýrara húsnæði og breyta því sem nú er til í minni og hagkvæmari einingar.
- Húsnæðisbætur komi í stað vaxta- og húsaleigubóta til þess að jafna stuðning við leigjendur og kaupendur.
  - Húsnæðisbætur verði ekki að fullu tengdar tekjum barna sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 138/1997.

- Greitt verði fyrir möguleikum samvinnufélaga og sjálfseignarstofnana sem rekin eru án kröfu um hagnað til þess að kaupa, byggja og reka leiguíbúðir með blandaðri búsetu fyrir skilgreinda hópa.
  - Nýr lagarammi, til dæmis að danskri fyrirmynd, þar sem ríkið veitir vaxtastyrki til þess að lágmarka fjármagnskostnað.
  - Sveitarfélögum verði tryggður réttur til ráðstöfunar húsnæðis í slíkum félögum gegn framlögum, m.a. í formi lóða og eftirgjafar í gjöldum.
  - Tryggð séu samræmd úrræði fyrir íbúa sem eru tímabundið ófærir um að greiða húsnæðiskostnað, s.s. vegna atvinnuleysis eða veikinda.
- Lög tryggi að til frambúðar sé almenn heimild til þess að nota megi séreignarsparnað til útborgunar á fyrstu íbúð til eigin nota og til greiðslu fyrir búsetu- eða leigurétt.
- Athugað verði hvort heimilt sé að eignarhlutur, búsetu- og leiguréttur í hóflegu íbúðarhúsnæði til eigin nota verði undanskilinn aðför vegna almennra vanskilaskulda.

Til skemmri tíma:

- Húsaleigubætur nái til fleiri (hækka tekjuskerðingarmörk) og verði hækkaðar þegar í stað á meðan unnið er að innleiðingu húsnæðisbóta.
- Gætt verði jafnræðis við greiðslu sérstakra húsaleigubóta.
- Tafarlaust verði leitað leiða til þess að koma tilbúnu eða nánast tilbúnu íbúðarhúsnæði í leigu.
  - Rekstrargrundvöllur leigufélaga verði styrktur, m.a. með skattalagabreytingum.
  - Húsaleigulögum verði breytt til þess að styrkja stöðu og búsetuöryggi leigjenda í íbúðarhúsnæði sem leigt er út í atvinnuskyni.
- Ríki og sveitarfélög, í samvinnu við hagsmunasamtök, vinni að og leggi fram framkvæmdaáætlun um aukningu húsnæðisúrræða fyrir þá sem þurfa sértækari félagslegan stuðning. Reynsla Norðurlanda verði nýtt í þessu samhengi.

Bókanir við niðurstöður teymis 3.  
*Bókun fulltrúa þingflokks Pírata.*

## **Teymi 4: Hlutverk stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannabágu á húsnæðislánamarkaði**

Tillögur teymis 4 voru eftirfarandi:

Fulltrúar í teyminu voru almennt sammála um að óbreytt húsnæðislánakerfi, þar sem Íbúðalánasjóður héldi áfram að lána almenn húsnæðislán með ríkisábyrgð án nokkurra takmarkana, væri ekki valkostur. Eins og fram kom í kynningu Bjarnveigar Eiríksdóttur hdl. LL.M., sérfræðings í Evrópurétti, þá samræmist veiting slíkra lána ekki skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið á meðan sjóðurinn nýtur ríkisaðstoðar í ýmsu formi, einkum ríkisábyrgðar. Umræður á fundum teymisins hafa einkum beinst að eftirfarandi sviðsmyndum en þó hafa komið fram sjónarmið um að fleiri sviðsmyndir kæmu jafnframt til greina:

a) Dregið verði úr starfsemi Íbúðalánasjóðs og ný húsnæðislán takmörkuð við félagslegt hlutverk og lánveitingar þar sem markaðsbrestur væri fyrir hendi. Hér hefur meðal annars verið horft til norska Húsbankans (Husbanken) sem hugsanlegrar fyrirmyndar.

b) Rekstri Íbúðalánasjóðs verði hætt og íslenska ríkið dragi sig út af húsnæðislánamarkaði. Félagslegum og byggðalegum markmiðum stjórnvalda á

húsnæðislánamarkaði verði mætt, t.d. með alþjónustukvöð og öðrum beinum aðgerðum ríkisins án milligöngu lánastofnunar í eigu ríkisins, t.d. í samstarfi við sveitarfélög.

c) Íbúðalánasjóður verði áfram virkur á almennum húsnæðislánamarkaði með lánveitingum án ríkisábyrgðar og annarrar ríkisaðstoðar. Sjóðurinn veiti ekki lengur þjónustu í almannapágu á húsnæðislánamarkaði, (e. services of a general economic interest), heldur verði ríki og sveitarfélögum falið að sinna því hlutverki með öðrum hætti en gert hefur verið fram til þessa.

Fulltrúar í teyminu voru almennt sammála um að óbreytt húsnæðislánakerfi, þar sem Íbúðalánasjóður héldi áfram að lána almenn húsnæðislán með ríkisábyrgð án nokkurra takmarkana, væri ekki valkostur.

Umræður á vettvangi teymisins hafa leitt til eftirfarandi meginsjónarmiða:

1. Tekið verði sérstaklega á fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs þannig að hann verði alfarið skilinn frá aðgerðum sem lúta að framtíðarskipan á húsnæðislánamarkaði. Hér verði til dæmis horft til tillagna ráðgjafarfyrirtækjanna um að starfsemi Íbúðalánasjóðs í núverandi mynd verði lögð af og umsýsla lánasafns og skuldbindinga sjóðsins verði sett í sérstakan farveg.

2. Opnað verði fyrir möguleika á stofnun sérstakra húsnæðislánafélaga, t.d. að danskri fyrirmynd, þar sem áhersla verði lögð á að jafnvægi ríki á milli greiðsluflæðis húsnæðislána og fjármögnunar þeirra.

3. Aðkomu ríkisins að slíku fyrirkomulagi mætti tryggja með stofnun hlutafélags sem veiti almenn húsnæðislán á markaðsvöxtum án ríkisábyrgðar.

Fulltrúar SFF og SA lýstu sig afar ósammála þeirri hugmynd að ríkið kæmi að húsnæðislánamarkaði með stofnun hlutafélags sem veiti almenn húsnæðislán í beinni samkeppni við almennar lánastofnanir. Má færa fyrir því rök að slík bein aðkoma ríkisins á opnum samkeppnismarkaði geti orðið til þess að hamla þróun og framgangi skilvirks og hagkvæms húsnæðislánamarkaðar. Sé talin hætta á að almennar lánastofnanir sinni ekki öllu landinu í starfsemi sinni er einfaldara að leysa það með kvöð um þjónustu annað hvort í lögum eða samningum við almennar lánastofnanir.

Fulltrúi ASÍ taldi hins vegar afar mikilvægt, að því gefnu að fortíðarvandi Íbúðalánasjóðs verði leystur með því að skilja þau lán og þau undirliggjandi skuldabréf sem standa að baki frá efnahagsreikningi Íbúðalánasjóðs, að Íbúðalánasjóður starfi áfram á þessum markaði. Það séu einfaldlega engin efnisleg rök fyrir því að hann hverfi af markaði, þótt það kunni að vera rök fyrir því að jafna samkeppnisskilyrði gagnvart bönkunum. ASÍ setur sig því alfarið gegn þeirri hugmynd að sjóðurinn verði lagður niður.

Að mati fulltrúa Íbúðalánasjóðs er einnig afar mikilvægt að ríkið þurfi að koma að húsnæðislánamarkaði. Þrátt fyrir fullyrðingar SFF, um að fjármálafyrirtæki þjóni öllu landinu, telji hann að sagan segi annað og ekki sé hægt að tryggja öryggi og fjármögnun til búsetu almennings á annan hátt en með aðkomu ríkisins.

4. Við mat á aðkomu ríkisins að félagslegu húsnæðislánakerfi, þar sem meðal annars er horft til lánveitinga til landssvæða þar sem markaðsbrestur væri fyrir hendi og félagslegra leiguíbúða með sérstakri fyrirgreiðslu/ívilnunum frá ríkinu, er meðal annars bent á tillögur í greinargerð KPMG um að líklega þurfi milligöngu sveitarfélaga eða einhvers konar samvinnu

ríkis og sveitarfélaga til að ná markmiðum stjórnvalda um veitingu húsnæðislaána á erfiðum markaðssvæðum. Í þessu samhengi er t.d. bent á reynslu Dana og Norðmanna.

Bókanir við niðurstöður teymis 4.

*Bókun fulltrúa Hagsmunasamtaka heimilanna.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Samfylkingarinnar.*

### **Bókanir við niðurstöður samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála**

Eftirfarandi bókanir voru gerðar við lokaafgreiðslu samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála á niðurstöðum teymanna:

*Bókun fulltrúa Búseta á Norðurlandi.*

*Bókun fulltrúa Reykjavíkurborgar.*

*Bókun fulltrúa Samtaka leigjenda á Íslandi.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Pírata.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Samfylkingarinnar.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.*

### **Bókarnir við niðurstöður greiningarvinnu KPMG ehf. og Analytica ehf.**

Eftirfarandi bókanir voru gerðar við umfjöllun samvinnuhóps um niðurstöður greiningarvinnu KPMG ehf. og Analytica ehf.:

*Bókun fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fjármálafyrirtækja.*

*Bókun fulltrúa samtaka leigjenda á Íslandi.*

*Bókun fulltrúa Alþýðusambands Íslands.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Samfylkingarinnar.*

*Bókun fulltrúa húsnæðissamvinnufélaga.*

*Bókun fulltrúa Reykjavíkurborgar.*

*Bókun fulltrúa þingflokks Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.*

## Viðauki B: Tillögur greiningaraðila

Á grundvelli greiningar KPMG og Analytica leggja ráðgjafarfirmir til að útfært verði nýtt húsnæðislánakerfi að danskri fyrirmynd. Jafnframt leggja þau til að verulegar breytingar verði gerðar á starfsemi ÍLS. Helstu tillögur sem fram koma í skýrslunni eru eftirfarandi.

### Nýtt húsnæðislánakerfi

Lagt er til að nýtt húsnæðislánakerfi byggi á því að húsnæðislán verði veitt af húsnæðislánafélögum. Þau félög verða starfsleyfissskyld fjármálafyrirtæki og sett um þau lög. Félögin mega eingöngu lána til húsnæðiskaupa og fjármagna útlán með útgáfu sértryggðra skuldabréfa sem skráð verða á markaði, en stunda ekki aðra starfsemi.

Eiginfjárkröfur byggi á sama grunni og gildir fyrir önnur fjármálafyrirtæki, en þó má gera ráð fyrir að eiginfjárfrafa til húsnæðislánafélaga verði lægri en nú er gerð til viðskiptabanka vegna minni áhættu.

Einn af grundvallarkostum húsnæðislánakerfis snýr að jafnvægi á milli útlána og fjármögnunar húsnæðislánafélaga. Gerðar verði kröfur um hæfilegt jafnvægi á milli útlána og útistandandi skuldabréfa viðkomandi félaga, þar sem tekið er tillit til aðstæðna á íslenskum mörkuðum.

Líklegt er að stóru viðskiptabankarnir þrír stofni hver og einn sitt félag. Eins má ætla að minni fjármálastofnanir komi sér saman um stofnun slíks félags og sama gæti gilt um lífeyrissjóðina. Þannig er líklegt að til verði a.m.k. fjögur til fimm húsnæðislánafélög.

Til að innleiðing kerfisins heppnist vel er mikilvægt að sem mest af fjármögnun íbúðarhúsnæðis fari í gegnum húsnæðislánafélög. Því er lagt til að stjórnvöld búi til hvata, til dæmis með því að veita undanþágu eða afslátt af sérstökum bankaskatti. Jafnframt er lagt til að lífeyrissjóðum verði gert að færa ný húsnæðisveðlán sín í húsnæðislánafélög.

Ákvarðanir sem snúa að fyrirkomulagi verðtryggingar hafa ekki áhrif á útfærslu þessa húsnæðiskerfis eða kosti þess.

### Þjónusta við lántaka

Í nýju kerfi er gert ráð fyrir að lántakendur fái sín lán afgreidd sem peningalán hjá húsnæðislánafélagi eða banka sem rekur húsnæðislánafélag með sama hætti og þeir gera nú hjá bönkum og ÍLS. Lántaki leggur fram ósk um lánveitingu. Framkvæmt er greiðslumat og mat á á virði viðkomandi fasteignar í því skyni að kanna forsendur lánveitingar.

Talið er líklegt að hámarkslánveiting verði 80% af virði eignar. Að því gefnu að lántaki standist greiðslumat geti hann valið um lánstegund, t.d. fasta vexti og lengd vaxtatímabils. Mikilvægur eiginleiki kerfisins er að öll húsnæðislán verði uppgreiðanleg.

### Framboð lánsfjár á landsbyggðinni

Tryggja þarf að lán til húsnæðiskaupa standi til boða á landinu öllu. Lagt er til að í starfsleyfi húsnæðislánafélaga verði skilyrði um að þau bjóði þjónustu sína á öllu landinu.

Enn fremur er lagt til að stjórnvöld styðji við svæði á landsbyggðinni sem ekki njóta lánafyrirgreiðslu eins og stjórnvöld telja æskilegt með því að veita ábyrgðir á hluta lána. Umsjón með mati umsókna og úthlutun ábyrgða verði í höndum Húsnæðisstofnunar (ný stofnun).

## Félagslegt húsnæði

Eina aðkoma ríkissjóðs að félagslegu húsnæði (fyrir utan stuðning við leigutaka í gegnum skatta og millifærsluferfið) hefur verið í formi niðurgreiddra vaxta af lánum ÍLS til félagslegs húsnæðis. Sú vaxtaniðurgreiðsla hefur verið 1% og lánshlutfall allt að 90% til 50 ára. Þessi stuðningur jafngildir í raun 23–28% stofnframlagi, en með stofnframlagi myndi ríkið skila mun verðmætari stuðningi við félagslegt húsnæði. Því er lagt til að í stað niðurgreiddra vaxta komi til 25% stofnframlag til félagslegs húsnæðis. Að auki komi a.m.k. 10% stofnframlag frá sveitarfélögum. Með þessum hætti er talið að leiguverð í félagslegu húsnæði geti lækkað um 10–20%.

## Leigumarkaður

Nokkurs misvægis gætir í framboði og eftirspurn leiguhúsnæðis á Íslandi. Á undanförunum misserum hefur verið umframeftirspurn eftir leiguhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu og verð farið hækkandi. Líklegast er að hér sé um tímabundið misvægi að ræða sem þó getur tekið markaðinn nokkur ár að leysa úr.

Lagðar eru til aðgerðir til þess að styðja framboðshlið leigumarkaðar: Lækkun tekjuskatts af leigutekjum; full endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu við byggingu, hönnun, viðhald og endurbætur íbúðarhúsnæðis; og átak í skipulagsmálum á höfuðborgarsvæðinu til þess að auka enn frekar framboð byggingarlóða fyrir hagkvæmt fjölbýli.

Mikill skortur er á leiguhúsnæði víða á landsbyggðinni, en ástæðurnar eru að einhverju leyti frábrugðnar því sem þær eru á höfuðborgarsvæðinu. Eðlilegt er að stjórnvöld (ríki og sveitarfélög) leiti leiða til þess að stuðla að því að framboð leiguhúsnæðis aukist á landsbyggðinni. Aðgerðir í þessa veru þurfa að vera í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt er bent á að Bygðastofnun hefur unnið að verkefnum sem snúa að framboði húsnæðis á landsbyggðinni og gæti haft aðkomu að sérstökum leigufélögum með eigið fé og/eða lánsfé.

## ÍLS verði skipt í tvo hluta

Nauðsynlegt að setja skýr skil á milli vandans sem stafar af starfsemi ÍLS í fortíð og framtíðar ÍLS. Ekki er talið ráðlegt að viðhalda starfsemi ÍLS í núverandi mynd. Lagt er til að sjóðurinn hætti alfarið að veita ný útlán og starfsemi hans síðan skipt í tvo hluta:

Nýja stofnun, Húsnæðisstofnun, sem tekur við félagslegu hlutverki ÍLS og öðrum veigamiklum þáttum sem snúa að framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda.

ÍLS, sem annast umsjón með núverandi safni útlána og skulda þar til það er runnið út eða hugsanlega selt.

## Ný Húsnæðisstofnun og skýr stefna í húsnæðismálum

Lagt er til að ný stofnun húsnæðismála – Húsnæðisstofnun – verði sett á fót. Gert er ráð fyrir að stofnunin sem heyrir undir félags- og húsnæðismálaráðherra hafi yfirumsjón með eftirfylgni húsnæðisstefnu. Hún verði stofnuð á grunni núverandi ÍLS og hafi það meginhlutverk „...að annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála í umboði ráðherra...“. Stofnunin annist úthlutun styrkja og ábyrgða þar sem það á við, en stundi ekki lánastarfsemi.

Húsnæðisstofnun framfylgir húsnæðisstefnu, sem m.a. byggir á eftirfarandi markmiðum:

- Stuðla að öryggi, jafnrétti og hagkvæmni í húsnæðismálum
- Fólk geti eignast eða leigt húsnæði á viðráðanlegum kjörum
- Stuðla að stöðugleika í fjármögnun íbúðarhúsnæðis

- Fjárhagslegur stuðningur við félagsleg leigufélög (án hagnaðarsjónarmiða) með stofnframlögum
- Náið samstarf við sveitarfélög um húsnæðismál

### **Lánasafn ÍLS látið renna út eða selt**

Með því að ÍLS hætti nýjum lánveitingum yrði áhætta sjóðsins takmörkuð við útistandandi útlán. ÍLS myndi því áfram bera útlánaáhættu, standi lántakendur ekki í skilum, og vaxtaáhættu vegna uppgreiðslna og lágrar ávöxtunar lausafjár.

Ekki þyrfti að verja eiginfjárhlutfall sjóðsins með frekara eiginfjárframlagi úr ríkissjóði þar sem ÍLS hættir útgáfu skuldabréfa á markaði og þyrfti því ekki að viðhalda lánshæfismati. Ef eigið fé yrði neikvætt gæti engu að síður komið til gjaldfærslu í ríkisreikningi.

Miðað við þá grunnáætlun sem stillt hefur verið upp er mögulegt að ekki þurfi að koma til frekari fjárframlaga ríkissjóðs til ÍLS þar sem sjóðstreymi af útlánnum myndi standa undir greiðslum af útgefnum skuldabréfum sjóðsins. Mikil óvissa ríkir þó um forsendur þessarar sviðsmyndar og verði uppgreiðslur t.d. meiri en þar er gert ráð fyrir mun sjóðurinn þurfa framlag úr ríkissjóði.

Hægt er að selja lánasafn ÍLS í heild eða að hluta. Þannig yrði hægt að lágmarka óvissu um fjárhagslega þróun ÍLS og þar með óvissu um frekari fjárþörf af hálfu ríkissjóðs og áhættu af skuldbindingum ríkissjóðs vegna ábyrgðar á lántökum ÍLS. Með því að eyða þessari óvissu er hins vegar nokkuð ljóst að ríkið mun raungera tap við sölu lánasafnanna.

Ef ákveðið er að selja útlánasafn ÍLS er gerð tillaga um útfærslu sem byggir á því að færa fyrst útlánasöfn í félög, sem síðan yrðu seld. Þessa aðferð mætti jafnframt nýta til stuðnings nýju fyrirkomulagi með húsnæðislánafélögum.

## Viðauki C: Niðurstöður sviðsmyndagreiningar – samanburður sviðsmynda

nr.	Eiginleiki	Núverandi kerfi	Heilidsölubanki og félagslegur ÍLS	Danska leiðin	Sameining ÍLS og LÍ	Ríkið hætti alfarið rekstri sjóðsins	Danska leiðin - ÍLS látið renna út	Danska leiðin - lánasöfn ÍLS seld
1.	Kerfið sé fært um að miðla fjármagni milli kynslóða	2	3	3	2	3	3	3
2.	Almennur hluti kerfisins sé sjálfbær	0	2	3	3	3	3	3
3.	Öryggi um eignarrétt	3	3	3	3	3	3	3
4.	Félagslegi hluti kerfisins sé vel skilgreindur og afmarkaður	1	3	2	1	2	3	3
5.	Kerfislægur stöðugleiki	1	2	3	2	2	3	3
6.	Gegnsæi og neytendavernd	1	1	3	1	2	3	3
7.	Tryggja eðlilegt verðmat fasteigna	1	2	3	3	3	3	3
8.	Samkeppni milli lánveitenda - skilvirkni	1	2	3	1	2	3	3
9.	Áhættujafnvægi	0	2	3	2	2	3	3
10.	Að lán gjaldfalli ekki við sölu	3	3	3	3	3	3	3
11.	Uppgreiðslu og endurfjármögnunarmöguleikar	2	2	3	2	2	3	3
12.	Lágmarka kostnað og áhættu ríkissjóðs	0	2	3	2	3	3	3
13.	Koma í veg fyrir misnotkun	2	2	2	2	2	2	2
14.	Tryggja fjármögnun leiguhúsnæðis	2	2	2	2	2	2	2
15.	Stuðla að húsnæðisöryggi	2	2	2	2	2	2	2
	<b>Sam tals stig</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>42</b>



## Viðauki D: Yfirlit yfir framboð á húsnæðislánamarkaði þann 1. mars 2014

### Lífeyrissjóðir<sup>1</sup>

	Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag <sup>2</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fj.	Láns-tími
Líf.sj. Verzlunarmanna	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Líf.sj. Verzlunarmanna	Verðtryggt lán	3,54%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Líf.sj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,70%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Líf.sj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,40%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,10%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stapi líf.sj.	Verðtryggt lán	4,20%	BR	0%	0-65%	10 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,85%	Út líftíma	0%	0-75%	50 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,76%	BR	0%	0-75%	50 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Óverðtryggt lán	7,50%	1 ár	0%	0-75%	50 m.kr	5-40 ár
Frjálsi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,10%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	Gjald <sup>3</sup>	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,79%	BR	0%	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	3,85%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár

### Íbúðalánasjóður

Tegund	Vaxtakjör <sup>5</sup>	Vaxtafyrirkomulag <sup>2</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fj.	Láns-tími
Verðtryggt lán	4,20%	Út líftíma	1%	0-80%	20 m.kr	20-40 ár

1) Valdir voru tíu stærstu lífeyrissjóðirnir skv. eignayfirliti á heimasíðu Landssamtaka lífeyrissjóða.

2) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

3) Uppgr.gj.er á þessari tegund lána ef vextir láns eru hærri en gildandi vextir samkvæmt verðskrá.

4) Lán án heimildar til uppgreiðslu eða aukaafborgana nema gegn sérstakri þóknun.

5) Íbúðalánasjóður hefur ekki farið í útboð á nýrri fjármögnun frá því í janúar 2012 og því endurspeglar lánakjör sjóðsins vexti á skuldabréfamarkaði á þeim tímapunkti. Vaxtaákvörðanir vegna útlána eru aðeins teknar þegar útboð eiga sér

**Gert með fyrirvara um breytingar og aðra skilmála hjá ofangreindum aðilum.**

**Íslandsbanki**

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrir- komulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlut- fall	Hámarks- láns fj.	Láns- tími
Verðtryggt lán	3,85%	5 ár	1%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,40%	3 ár	1%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,75%	5 ár	1%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,30%	3 ár	1%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,25%	BR	0%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár

**Arion banki**

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrir- komulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlut- fall	Hámarks- láns fj.	Láns- tími
Verðtryggt lán	4,25%	Út líftíma	1%	0-70%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,80%	5 ár	1%	0-70%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,70%	BR	0%	0-70%		5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,50%	3 ár	1%	0-70%		5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,70%	5 ár	1%	0-70%		5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,45%	BR	0%	0-70%		5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	5,35%	Út líftíma	1%	70-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,90%	5 ár	1%	70-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,80%	BR	0%	70-80%		5-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	3 ár	1%	70-80%		5-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,80%	5 ár	1%	70-80%		5-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,55%	BR	0%	70-80%		5-40 ár

**Landsbankinn hf.**

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrir- komulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlut- fall	Hámarks- láns fj.	Láns- tími
Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-70%		0-40 ár
Verðtryggt lán	3,80%	5 ár	1%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt lán	7,30%	3 ár	1%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt lán	7,60%	5 ár	1%	0-70%		0-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,50%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,75%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,30%	3 ár	1%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	5 ár	1%	70-85%		0-15 ár

**MP banki**

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrir- komulag <sup>1</sup>	Uppgr. gjald	Veðhlut- fall	Hámarks- láns fj.	Láns- tími
Verðtryggt lán	3,75%	BR	0%	0-60%		15-40 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-60%		15-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,85%	BR	0%	60-80%		0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,75%	BR	0%	60-80%		0-25 ár

1) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

3 ár = 3 ár: Fastir vextir. Lánið er með föstum vöxtum í þrjú ár. Að þeim tíma liðnum fara lán á breytilega vexti óverðtryggðra íbúðalána samkvæmt vaxtatöflu bankans.

5 ár = 5 ár: Fastir vextir. Lánið er með föstum vöxtum í fimm ár. Að þeim tíma liðnum fara lán á breytilega vexti óverðtryggðra íbúðalána samkvæmt vaxtatöflu bankans.

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

**Gert með fyrirvara um breytingar og aðra skilmála hjá ofangreindum aðilum.**

## Viðauki E: Vegvísir sérfræðingahóps um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta til að sameina í eitt húsnæðisbótakerfi

Að mati sérfræðingahóps um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta er sjálfsagt og eðlilegt að húsnæðisstuðningur byggji á efnahag viðkomandi frekar en búsetuformi. Þegar forsendur vaxtabóta eru heimfærðar á húsaleigubótaþega verður ljóst að núverandi húsnæðisstuðningsumgjörð uppfyllir ekki þetta grunnskilyrði en kostnaðurinn við að færa húsaleigubótaþega undir hatt vaxtabóta er skv. útreikningum sérfræðingahóps um 2 ma.kr. árlega. Inn í þeim kostnaði er ekki reiknað fyrir fyrirsjáanlegri aukningu í fjölda húsaleigubótaþega.

Sérfræðingahópur um breytingar á umhverfi vaxtabóta og húsaleigubóta leggur til að stefnt verði að sameiningu húsnæðisstuðningskerfa með eftirfarandi atriði að leiðarljósi:

- Öll búsetuform verði jafngild í nýju húsnæðisstuðningskerfi, þar með talið stofnana-húsnæði hvers konar.
- Húsnæðisstuðningur taki mið af fjölda á heimili.
  - Umfang húsnæðisstuðnings fari eftir fjölda heimilismanna óháð aldri en ekki eftir fjölskyldumynstri eða fjölda barna eins og nú er.
  - Tekið verði tillit til sameiginlegrar forsjár barna.
- Stuðningur minnki með auknum tekjum og eignum.
  - Stuðningur beinist að þeim sem á stuðningi þurfa að halda miðað við efnahag heimilismanna.
  - Allar eignir allra heimilismanna telja til skerðingar.
  - Allar skattskyldar tekjur allra heimilismanna telja til skerðingar.
  - Við ákvörðun skerðingar verði þó litið til sömu viðmiða og gilda um tekjur námsmanna á framfæri framteljenda við umsókn um lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 65. gr. laga nr. 95/2003, um tekjuskatt.
- Húsnæðisstuðningur verði greiddur út mánaðarlega.
  - Vaxtabótapáttur kerfisins verði greiddur út í hverjum mánuði skv. hóflegri áætlun. Uppgjör m.v. raunverulegan vaxtakostnað, tekjur og aðrar forsendur fari fram reglulega. Með hóflegri áætlun ætti í flestum tilfellum að vera unnt að koma í veg fyrir ofgreiddar bætur. Ofgreiddar bætur mætti jafna í gegnum húsnæðisstuðningskerfið.
- Útgreiðsla stuðningskerfa hins opinbera verði á einni hendi.
  - Með því mætti ná fram ákveðnum samlegðaráhrifum auk betri samkeyrslu gagnagrunna og stuðningskerfa og þar með betri nýtingu opinbers fjár. Bent er á *Udbetaling Danmark* til hliðsjónar.
  - Sterk rök er viðkoma miðlægrri réttindaákvörðun hníga einnig að því að útgreiðslur og umsýsla bóta verði á einni hendi.
- Almennur húsnæðisstuðningur verði á höndum ríkisins en sérstakur húsnæðis-stuðningur verði á höndum sveitarfélaga.
  - Viðræður þurfa að eiga sér stað milli ríkis og sveitarfélaga um fjármögnun kerfisins.

Eftirfarandi atriði þykir vert að skoða sérstaklega áfram:

- Tengsl húsnæðisaðstæðna og bótaréttar.

- Hvort húsnæðisstuðningur geti verið ótímabundinn.
- Meðhöndlun verðbóta.
- Hvernig takmarka megi skuldahvetjandi áhrif kerfisins.
- Hvort stuðningur eigi að miðast við raunverulegan húsnæðiskostnað eða reiknaðan.
- Hvort húsnæðisstuðningur verði greiddur inn á höfuðstól lána.

## **Viðauki F: Upplýsingar úr ársreikningi Íbúðalánasjóðs**

Samkvæmt ársuppgjöri Íbúðalánasjóðs árið 2013 var tap á rekstri sjóðsins á árinu. Samkvæmt rekstrarreikningi nam tapið rétt tæpum 4,4 ma.kr. samanborið tap upp á 7,9 ma.kr. árið 2012.

Eigið fé Íbúðalánasjóðs, samkvæmt efnahagsreikningi ársins 2013, var rúmir 14,8 ma.kr. samanborið við tæplega 14,7 ma.kr. árið 2012.

Eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð um fjárhag og áthættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004 er 3,4% en langtímamarkmið sjóðsins er að hlutfallið sé yfir 5% en fari ekki undir 4%. Eiginfjárlutfall sjóðsins, sem reiknað er með sama hætti og eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja, hækkaði lítillega frá fyrra ári en þá var það 3,2%.

Rekstrarkostnaður var umtalsvert hærri árið 2013 samanborið við árið 2012. Þar munar mest um gjöld vegna fasteigna til sölu, kostnaðar vegna umboðsmanns skuldara og aukinna umsvifa sjóðsins sem tengjast framkvæmd og úrvinnslu greiðsluúrræða skuldsettra heimila og umsýslu fasteigna til sölu.

Samkvæmt efnahagsreikningi námu útlán Íbúðalánasjóðs 768,5 ma.kr. árið 2013 samanborið við 779,1 ma.kr. árið 2012.

Ný útlán sjóðsins hafa dregist nokkuð saman á tímabilinu samhliða snemmbúnum uppgreiðslum og töluvert auknum umsvifum í afgreiðslu yfirtekinna lána. Þannig veitti sjóðurinn 468 almenn íbúðalán á fyrstu sex mánuðum ársins 2013 samanborið við 611 lán á sama tímabili árið 2012. Snemmbúnað uppgreiðslur námu 8,3 mö.kr. á tímabilinu samanborið við 9,4 ma.kr. fyrstu sex mánuði ársins 2012.