

Athugasemdir við frumvarp um heimagistingu og íbúðaleigu

Meðfylgjandi eru athugasemdir við Frumvarp um breytingar á lögum nr. 85/2007 sem fram koma í Þingskjali 1178 — 704. mál: “Frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, með síðari breytingum (heimagisting og flokkar veitingastaða).”

Samantekt

Í frumvarpinu er réttilega bent á mikilvægi þess að einfalda leyfisveitingar og koma í veg fyrir skattsvik í heimagistingu og íbúðaleigu. Mikilvægt er að sett séu úrræði til að bregðast við þeim aðilum sem leigja út íbúðir til ferðamanna án tilskilinna leyfa og/eða greiða ekki af því skatta og gjöld. Einnig er mikilvægt að tryggja að fjöldi heimagistingar og íbúðaleigu í íbúðahverfum dragi ekki úr lífsgæðum íbúa sem þar búa.

Margar þær breytingar sem settar eru fram í frumvarpinu eru til bóta, en aðrar eru ekki til þess fallnar að ná fram tilnefndum markmiðum.

Helstu athugasemdir

- Frumvarpið takmarkar heildarútleigutíma á ári við 8 vikur, sem er skerðing á leigutímabili í núverandi lögum um 44 vikur eða 85%. Styttingin er illa rökstudd og hefur verulega íþyngjandi áhrif á heimagistingu og íbúðaleigu.
- Frumvarpið endurspeglar ekki þá þróun í ferðamennsku sem átt hefur sér stað um allan heim undanfarin ár. Slíkt frumvarp þarf að gera ráð fyrir að heimagisting og íbúðagisting sé valkostur sem sífellt fleiri ferðamenn kjósa og skapi fljölbreypni við hlið hefðbundinna hótela eða gistihúsa.
- Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir nægjanlegri fræðslu og eftirliti með heimagistingu og íbúðaleigu miðað við þau efnahagslegu áhrif og skatttekjur sem af þessari tegund ferðabjónustu hlýst. Færa má rök fyrir að fjárfesting í aukinni fræðslu og skattaeftirliti skili sér í auknum skatttekjum í ríkissjóð.
- Í greinargerð með frumvarpinu er ekki gerð tilraun til þess að meta áhrif heimagistingar á íslenskt hagkerfi. Líklegt er að sú tekjuaukning sem hefur átt sér stað með vaxandi fjölda ferðamanna hefði ekki verið möguleg án þessarar tegundar gistingar þar sem skortur hefur verið á gistirýmum á álagstímum þrátt fyrir þessa viðbót.
- Frumvarpið gerir einstaklingum ekki lengur mögulegt að reka heimagistingu eða íbúðaleigu sem lögaðila og ekki er komið til móts við þá aðila með öðrum hætti en að benda þeim á að sækja um leyfi fyrir gistiheimili.

Af ofangreindu er ljóst að frumvarp þetta gengur alltof hart fram gegn heimagistingu og íbúðarleigu. Vandséð er að þetta frumvarp muni fækka leyfislausum aðilum eða skattsvikum. Þvert á móti má halda fram að það muni ganga frá löglegri heimagistingu og íbúðaleigu dauðri á Íslandi.

Skorað er á ráðherra og alþingismenn að endurskoða frumvarpið út frá meðfylgjandi sjónarmiðum og tryggja nægjanlegt samráð við alla hagaðila er málið varðar svo lög um heimagistingu og íbúðaleigu stuðli að settum markmiðum.

Skerðing á leyfistíma heimagistingar um 85%

Í 1.gr. frumvarpsins segir “Heimagisting er gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings, hjóna eða sambúðarfólks eða í einni annarri fasteign í þeirra eigu, sem ekki eru boðnar til leigu lengur en í átta vikur samtals á ári hverju.”

Hér er gert ráð fyrir þeirri breytingu að heildarútleigutími á ári verði takmarkaður við 8 vikur, sem er skerðing á leigutímabili í núverandi lögum um 44 vikur eða 85%.

Ákvæðið um hámark 8 vikur á ári sem leigja má út húsnæði er illa rökstutt og vandséð hvaða tilgangi það þjónar að takmarka leigutímann. Vísað er í að þetta sé lengd árlegs orlofstíma fólks. Ekki er séð hvernig það komi málinu við hver orlofstími fólks er. Sérstaklega í ljósi þess að í frumvarpinu er fólki gert leyfilegt að leigja út tvær íbúðir í sinni eigu. Það ætti því að geta leigt aðra þeirra allt árið þar sem það býr ekki í tveimur íbúðum á sama tíma. Eins er í frumvarpinu tekið sértaklega fram að leigutíminn þurfi ekki að vera á sama tíma og fólk tekur orlof, en þá falla þessi orlofsrök um sjálf sig. Þar að auki er ein tegund heimagistingar þannig að fólk leigir út herbergi heima hjá sér. Að takmarka útleigu herbergis við átta vikur á ári verður ekki rökstutt með orlofstíma fólks.

Heimagisting og íbúðaleiga er mikilvæg tegund ferðaþjónustu

Aukin ferðamennska á Íslandi og þróun ferðaþjónustu á heimsvísu undanfarin ár kallar á að ferðamenn hafi valmöguleika um að gista heima hjá fólki eða í íbúðum ef þeir vilja ekki gista á hefðbundnum hótelum eða gistiheimilum. Þessi þróun eintaklingsferðamennsku er hluti af samfélagsbreytingu sem hefur orðið til með aukinni upplýsingatækni og áhuga ferðamanna á að kynnast landi og þjóð á persónulegan máta og á eigin forsendum.

Heimagisting og íbúðaleiga tengir íbúa landsins einnig betur við ferðaþjónustuna og ferðamenn sem sækja landið heim. Þar sem greinin er nú orðin stærsta atvinnugrein landsins eru slík bein tengsl íbúa líkleg til að skapa aukna sátt landsmanna við aukinn ferðamannastraum og því álagi sem hann óhjákvæmilega hefur á þjóðfélagið.

Heimagisting og íbúðarleiga veitir einstaklingum möguleika á að nýta fasteignir sínar betur og skapa sér aukatekjur.

Jákvæð áhrif heimagistingar á hagkerfið

Heimagisting og íbúðaleiga er ein tegund ferðaþjónustu sem stundum er flokkuð undir svokallað deiliahagkerfi. Færð hafa verið mjög sterk þjóðhagsleg rök fyrir jákvæðum áhrifum þess á þjóðfélög. Gróflega hefur verið áætlað að á Íslandi séu í dag um 1000 íbúðir sem flokkast undir heimagistingu og íbúðaleigu. Ef áætlað er að þar séu samtals 2.000 gistirými, þá samsvarar það 10 stórum hótelum með 200 gistirými hvert. Það er því augljóst að þessi tegund ferðaþjónustu er áhrifamikil fyrir íslenskt hagkerfi og það er einnig vandséð hvernig hægt er að mæta þeim aukna fjölda ferðamanna sem til Íslands streymir um þessar mundir án heimagistingu og íbúðaleigu. Því getur það ekki talist skynsamlegt að skerða framboð á gistirými skyndilega eins og þetta frumvarp myndi líklega leiða af sér. Uppbygging nýrra gistirýma tekur langan tíma og því gæti myndast ófremdarástand vegna mikillar eftirspurnar og of lítills framboðs gistirýma.

Heimagisting og íbúðaleiga hefur mjög víðtæk áhrif í samfélaginu og stuðlar að auknu einstaklingsframtaki og nýsköpun, auk þess að bæta lífskjör fjölda einstaklinga og fjölskyldna sem uppá hana bjóða.

Vísbendingar hafa komið fram í könnunum um að ferðamenn á heimsvísu sem kjósa heimagistingu eða íbúðagistingu dvelji þar að meðaltali í 5 nætur en aðrir ferðamenn dvelji að meðaltali í 2,8 nætur. Einnig að ferðamaður í heimagistingu eða íbúðagistingu verji að meðaltali 46% hærri upphæð á meðan dvöl hans stendur heldur en aðrir ferðamenn.

Borgir víða um heim eru að átta sig á þessari þróun og má nefna að í London og Amsterdam var reglum nýlega breytt til að auðvelda og einfalda fólki að bjóða upp á heimagistingu og íbúðaleigu til ferðamanna auk þess sem slíkar reglur hafa orðið til víða í Bandaríkjunum.

Lögleg íbúðaleiga gerð ólögleg

Margir þeir sem leigja út íbúð og eru með nógildandi leyfi fyrir heimagistingu muni ekki falla undir nýja skilgreiningu frumvarpsins og muni heldur ekki geta uppfyllt næsta þrep fyrir ofan, um gistiheimili.

Frumvarpið gerir í raun einstaklingum ekki lengur kleift að reka heimagistingu eða íbúðaleigu sem lögaðila og ekki er komið til móts við þá aðila með öðrum hætti en að benda þeim á að sækja um leyfi fyrir gistiheimili. Nýjar reglur sveitafélaga (Reykjavíkurborgar) gera hins vegar ekki ráð fyrir gistiheimilum nema á takmörkuðum svæðum. Reglur þessara sveitafélaga munu gera það ómögulegt fyrir meirihluta íbúðareigenda að flytjast upp um flokk í gistiheimili. Frumvarpið mun því í raun hafa þau áhrif í þessum sveitafélögum að allir þeir sem núna bjóða heimagistingu sem lögaðilar munu ekki fá endurnýjað leyfi sitt. Þessi starfsemi verður því að óbreyttu lögð niður eða starfrækt með ólögmætum hætti.

Frumvarpið þarf að ganga lengra í þá átt að efla heimagistingu og íbúðargistingu þannig að þeir sem eru með leyfi geti keppt á samkeppnisgrundvelli í stað þess að þrengja möguleika þeirra til þess að starfa eðlilega. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skráningargjöld muni nema á bilinu 4 - 8 milljónum króna. Vandséð er hvernig sú fjárhæð á að duga til fræðslu, skráningar og eftirlits. Líklegt er að með því að veita auknum fjármunum í fræðslu og eftirlit muni tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga aukast verulega og hluti þeirra sem stunda leyfislausu starfsemi nú myndu verða sér út um leyfi og aðrir myndu hætta starfsemi. Þetta væri mun heilbrigðari stefna en að nánast loka fyrir heimagistingu og ekki til þess fallið að auka löglega starfsemi.

Ekki er gerð athugasemd við að sett séu takmörk við tvær eignir til útleigu enda eðlilegt að hafa takmarkanir á fjölda eigna sem hver aðili getur rekið í heimagistingu.

Niðurstaða

Af ofangreindu má vera ljóst að frumvarp það sem hér um ræðir þarf að laga í mikilvægum atriðum áður en það verður að lögum. Alltof hart er gengið fram með skerðingu á leyfilegum tímaramma aðila til heimagistingar. Frumvarpið endurspeglar ekki þá þróun í einstaklingsbundinni ferðamennsku og deiliahagkerfinu sem á sér stað í heimsvísu. Miklar líkur eru á að bann við heimagistingu lögaðila muni ekki stuðla að fækkun leyfislausra íbúða þar sem þessir aðilar eiga ekki möguleika á að flytjast upp í næsta flokk um gistiheimili (alla vega ekki í Reykjavík). Miðað við þau jákvæðu hagrænu áhrif sem þessi tegund ferðaþjónustu hefur og skatttekjur sem hún ætti að skila í ríkissjóð, er ekki hægt að sjá að frumvarpið geri ráð fyrir aukinni fræðslu og skattaeftirliti með þeirri starfsemi sem það nær til, en auknar skatttekjur er þó einn tilgangur frumvarpsins.

Reykjavík, 13. apríl 2015

Einar Kristjánsson
Hagfræðingur og fjármálafræðingur

Ketill Berg Magnússon,
Viðskiptasiðfræðingur og
rekstrarhagfræðingur