



Alþingi  
Nefndasvið Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 18.6.2020  
Tilvísun: 202006-0018

**Efni: Umsögn ASÍ um frumvarp til laga um breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998 ( hlutdeildarlán), 926. mál.**

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 (hlutdeildarlán), 926. mál.

Frumvarpið sem hér um ræðir er hluti af loforðum stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði vorið 2019 sem sett voru fram í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga, dags. 3.apríl 2019. Efnidir á loforðum stjórnvalda er ein þeirra forsendna sem metnar verða við endurskoðun kjarasamninga í lok september nk. **ASÍ leggur því þunga áherslu á að málið verði afgreitt frá Alþingi á yfirstandandi þingi að teknu tilliti til eftirfarandi athugasemda.**

Með frumvarpinu er lagt til að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hafi heimild til að veita fyrstu kaupendum og þeim sem ekki hafa átt húsnæði síðastliðin fimm ár, og eru undir ákveðnum tekjumörkum, hlutdeildarlán sem nema 20-30% af kaupverði til að brúa eignfjárkröfum við íbúðakaup. Hlutdeildarlánin eru veitt á öðrum veðrétti og verða afborgunar- og vaxtalaus að því tilskildu að lántaki fari ekki upp fyrir skilgreind tekjumörk. Lánin skulu endurgreidd í við sölu húsnæðis eða í síðasta lagi að 25 árum liðnum í sama hlutfalli af söluverði og upphaflegt lán nam af kaupverði. Einungis verður heimilt að veita hlutdeildarlán fyrir nýju íbúðarhúsnæði sem hefur hlotið samþykki Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á grundvelli samnings við byggingaraðila og takmarkast fjöldi lána við heimildir í fjárlögum til útlánaflokksins. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákvarði með reglugerð ýmis veigamikil atriði er varða virkni kerfisins s.s. skilyrði varðandi hámarksverð, stærð o.fl. sem og undanþágur frá ýmsum skilyrðum laganna t.d. varðandi tekjumörk, lánstíma og nýtingu séreignarsparnaðar.

Frumvarp þetta hefur verið til vinnslu og umfjöllunar m.a. í vinnuhópi um húsnæðismál og verðtryggingu sem ASÍ hafði aðkomu að og hefur ASÍ áður gert grein fyrir athugasemdum sínum vegna málsins til þess hóps. Eftir að umfjöllun um málið lauk á þeim vettvangi var frumvarpinu breytt m.a. í vegamiklu atriði er varðar tekjumörk og er nú í a-lið 2.gr. (29.gr.a) gert ráð fyrir að úrræðið takmarkist við fyrstu kaupendur (og þá sem ekki hafa átt húsnæði sl. fimm ár) sem hafa tekjur undir 630 þúsund krónur á mánuði fyrir einstakling og 880.000 kr. fyrir sambúðarfólk. Auk þess sem er komið inn í frumvarpið ákvæði um að hækki tekjur



lántaka umfram umrædd tekjumörk skuli innheimtir vextir af hlutdeildarláninu sem ákvarðaðir skuli af stjórn HMS út frá húsnæðiskostnaði viðkomandi og skulu þeir greiðist mánaðarlega.

ASÍ lýsir furðu yfir því að skilyrðum um tekjumörk skuli bætt inn í frumvarpið án umræðna á fyrri vinnslustigum þ.m.t. í áður nefndum vinnuhópi um húsnæðismál og verðtryggingu sem var samráðsvettvangur um útfærslu málsins. ASÍ lýsir jafnframt andstöðu við ákvæði um tekjumörk í 2. gr. frumvarpsins, einkum ákvæði 5. mgr. c-liðar (29 gr. c) um innheimtu vaxta af hlutdeildarlánnum fari tekjur lántaka yfir ákveðin tekjumörk. Umrætt ákvæði er lítið útfært í frumvarpsdrögnum og sömuleiðis óljóst hvort gert sé ráð fyrir því að álagning vaxta gangi til baka ef tekjur lækka að nýju undir tekjumörk. Þá liggja möguleg vaxtakjör og þar með möguleg aukin greiðslubyrði ekki fyrir og má af orðalagi frumvarpsins ætla að um einstaklingsbundið mat á vöxtum verði að ræða út frá húsnæðiskostnaði viðkomandi lántaka.

ASÍ telur mjög óráðlegt að hafa í lögunum ákvæði þess efnis og bendir á þann vanda sem íbúar í verkamannabústaðakerfinu stóðu ítrekað frammi fyrir þegar vextir af lánum tóku hækkunum vegna tímabundinna hækkana tekna án þess að ganga til baka á ný, jafnvel þótt tekjur lækkuðu verulega. Þetta skapar sveiflur í húsnæðiskostnaði og hættu á fátæktargildru þegar jafnvel tímabundin hækkun tekna veldur varanlegri hækkun húsnæðiskostnaðar sem dregur úr húsnæðisöryggi. Þegar það bætist við greiðslubyrði húsnæðislána sem samkvæmt frumvarpinu getur numið allt að 40% af ráðstöfunartekjum er veruleg hættu á að húsnæðiskostnaður verði óviðráðanlega hár.

**ASÍ leggur því ríka áherslu á að umrædd ákvæði um tekjumörk og álagningu vaxta á hlutdeildarlán ef farið er umfram þau verði felld út úr frumvarpinu.**

**Athugasemdir við aðrar greinar:**

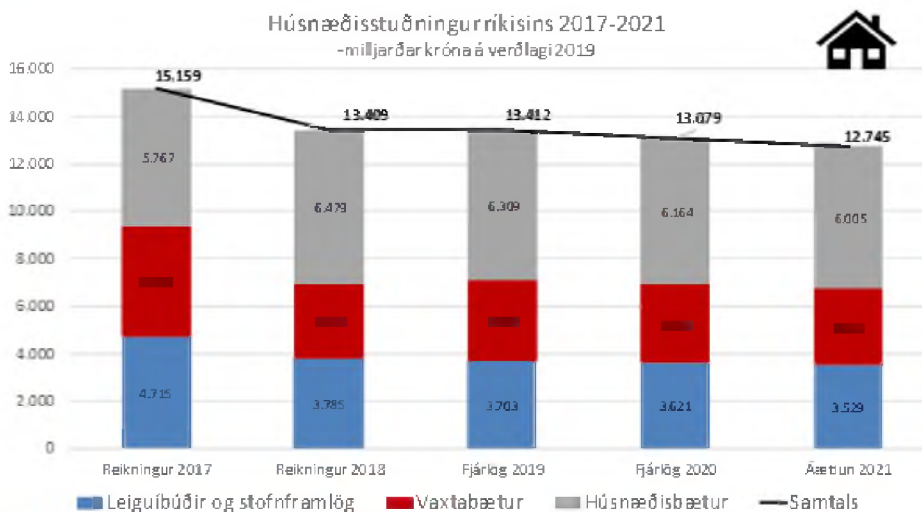
**A-liður 2 gr. (29 gr. a):**

- **Samkvæmt 5. mgr.** eru hlutdeildarlán aðeins veitt fyrir nýjum íbúðum sem hafa verið samþykktar sem hagkvæmar á grundvelli samnings byggingaraðilans við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Ekki er í frumvarpinu að finna nein frekari ákvæði um hvaða skilyrði byggingaraðilar þurfi að uppfylla og hvernig haft verður eftirlit með starfsemi þeirra. Gert er ráð fyrir að nánari útfærsla á samstarfi við byggingaraðila verði í reglugerð. ASÍ leggur í þessu samhengi áherslu á að tryggt sé að uppbygging og virkni kerfisins sé á forsendum almennings, sem því er ætlað að styðja við, en ekki byggingaverktaka. Þá verði tryggt að fullnægjandi eftirlit verði haft með starfsemi byggingaraðila sem samið er við bæði varðandi gæði húsnæðis og starfshætti þannig að ávallt sé tryggt að ekki sé átt samstarf við félög sem t.a.m. stunda félagsleg undirboð, launþjófnað, kennitölufلاك eða aðra skattasniðgöngu.
- **Samkvæmt 7. mgr.** takmarkast lánveitingar hlutdeildarlána við heimildir í fjárlögum til útlánaflokksins hverju sinni og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er óheimilt að samþykkja umsókn um lán, þrátt fyrir að umsækjandi uppfylli skilyrði fyrir því, hafi heimild samkvæmt fjárlögum verið fullnýtt. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu



er gert ráð fyrir að veita hlutdeildarlán til kaupa á 400 íbúðum á ári, samtals um 4 milljarða króna árlega. Samkvæmt þessu mætti ætla að fyrstu 400 umsækjendur hvers árs sem uppfylla sett skilyrði fái hlutdeildarlán en umsóknum umsækjenda sem eru aftar í röðinni verða hafnað. Af þessu tilefni vekur ASÍ athygli á, að engar reglur eru í frumvarpinu og engin skýr reglugerðarheimild til þess að setja skýrar reglur um úthlutun þeirra takmörkuðu gæða sem hér er fjallað um. **Nauðsynlegt er að kveða á um eftir hvaða reglum og á hvaða forsendum umsækjendum verður raðað.** Óljóst er t.a.m. hvort miðað verði við móttöku umsóknar, þann dag sem umsókn liggur fyrir með fullnægjandi gögnum, hefur heimildarákvæði 2.mgr. 29. gr. b. áhrif á röðun, skiptir máli ef umsækjandi hefur meira eigið fé en 5%, hver sé félagsleg staða hans, búseta og barnafjöldi og svo framvegis. Þá er mikilvægt að skýrt sé kveðið á um hvort umsóknir og röðun þeirra færast milli ára eða hvort þurfi að sækja um að nýju á nýju ári. Þar sem um úthlutun takmarkaðra gæða er að ræða ber brýna nauðsyn til þess að lögin sjálf geymi skýrar, afdráttarlausar og gagnsæjar reglur hér að lútandi þar sem gætt er fyllsta jafnræðis. Ella er hætt við að óeðlileg sjónarmið eins og frændhygli, vináttutengsl og önnur ólögmat og ósiðleg sjónarmið geti ráðið úthlutun. Jafnframt telur ASÍ að lögin þurfi að kveða skýrt á um, að hafi Húsnæðis- og mannvirkjastofnun samþykkt umsókn en síðar komi í ljós að fjárheimildir hafi verið tæmdar, skuli hlutdeildarlán engu að síður veitt. Með öðrum orðum að **ábyrgð Húsnæðis- og mannvirkjastofnun í umsóknar- og afgreiðsluferlinu verði ekki velt yfir á umsækjanda** sem gert hefur ráðstafanir á grundvelli samþykkis

- Þá vekur ASÍ athygli á því að gert er ráð fyrir gildistöku frumvarpsins frá 1. júlí n.k. en ekki hafa enn sem komið er verði tryggðir neindir fjármunir til úrræðisins í fjárlögum eða fjáráskilögum yfirstandandi árs. Ekki er ólíklegt að eftirspurn eftir úrræðinu verði í upphafi umfram þær áætlanir sem gerðar hafa verið á sama tíma og dregið hefur úr umsvifum í byggingariðnaði og því væri skynsamleg efnahagsaðgerð til að styðja við heimilin og örva íbúðarbyggingar, að auka fjárveitingu til úrræðisins tímabundið í upphafi umfram þær 400 íbúðir sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.
- Í greinargerð frumvarpsins kemur jafnframt fram að gert sé ráð fyrir því að lagður verði 1 milljarður króna í varasjóð á ári til að girða fyrir þörf fyrir viðbótarframlög í framtíðinni og verði það framlag fjármagnað með lækkun vaxtabóta um sömu fjárhæð. ASÍ leggst alfarið gegn því að ný úrræði í húsnæðismálum séu fjármögnuð með því að draga úr húsnæðisstuðningi við aðra hópa. ASÍ vekur í þessu samhengi athygli á því að þrátt fyrir mikla umræðu um hlutverk stjórnvalda á húsnæðismarkaði og fyrirheit um víðtækar aðgerðir í húsnæðismálum hefur húsnæðisstuðningur stjórnvalda farið lækkandi að raunvirði milli ára og núgildandi áætlanir stjórnvalda gera ráð fyrir að svo verði áfram líkt og sjá má á mynd hér að neðan.
- Tímabært er að fram fari gagnger endurskoðun á kerfi vaxtabóta með það að markmiði að tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað, sem er ekki umfram 25% ráðstöfunartekna hjá lág- og millitekjufólki. Brýnt er að auka stöðugleika í húsnæðisstuðningi og að hann sé óháður markaðssveiflum sem ekki hafa nein bein tengsl við greiðslubyrði fólks af húsnæði sínu.



## B-liður 2. gr. ( 29 gr. b):

- Samkvæmt 5. tölul.** er gert er ráð fyrir að afborganir fasteignaláns séu ekki meiri en 40% af ráðstöfunartekjum umsækjenda. ASÍ bendir á að þessu til viðbótar kemur ýmis annar kostnaður tengdur eignarhaldi og rekstri húsnæðis s.s. fasteignagjöld, rafmagn og hiti, auk viðhalds og annars reksturs. Almennt er talið að ásættanlegt sé að húsnæðiskostnaður nemi um 25% af ráðstöfunartekjum heimilis en húsnæðiskostnaður umfram 40% er talinn íþyngjandi. Þetta á einkum við um tekjulægri heimili, sem því úrræði sem hér eru til umfjöllunar er sérsaklega ætlað að styðja. Í því samhengi bendir ASÍ á að fjárfesting í íbúðarhúsnæði getur verið áhættusöm fyrir þá hópa sem hafa mjög lítið fjárhagslegt svigrúm og ekki endilega til þess fallin að stuðla að húsnæðisöryggi þeirra. Leitast skal við að tryggja þessum hópi öruggt húsnæði á viðráðanlegum kjörum þar sem óvænt útgjöld eða sveiflur í greiðslubyrði valda ekki fjárhagslegum áföllum sem haft geta langvarandi áhrif á afkomu, lífsgæði og félagslega velferð. Stuðningur í gegnum frekari uppbyggingu, og aðgengi að almenna íbúðakerfinu er lykilatiði í þessu samhengi.
- Samkvæmt 6. tölul.** er sett skilyrði um að lán sem kemur á undan hlutdeildarláni í veðröð skuli ekki vera til lengri tíma en 25 ára. Skv. 8 mgr. sömu greinar er heimilt að veita undanþágu frá 25 ára hámarkslánstíma á grunnláni á 1. veðrétti sem skilyrt er því að lántaki taki óveðrtryggt lán. Ljóst er að þetta útilokar þá hópa, sem ekki ráða við greiðslubyrði m.v. ofangreindar forsendur, frá því að geta nýtt sér hlutdeildarlán til að komast inn á húsnæðismarkaðinn. Til þess að vinna á móti því er nauðsynlegt að horfa til þess að efla húsnæðisstuðningskerfin með það að markmiði að tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað sem ekki er umfram 25% ráðstöfunartekna hjá lág- og millitekjufólki.
- Samkvæmt 7. tölul.** skal umsækjandi um hlutdeildarlán verja skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar til lækkunar á höfuðstól fasteignaláns á fyrsta veðrétti nema veitt sé sérstök undanþága frá því. ASÍ hefur í umfjöllun um málið og vinnslu frumvarpsins á fyrri stigum ítrekað lýst þeirri afstöðu að það sé með öllu óásættanlegt að skilyrða veitingu hlutdeildarlána því að lífeyrissparnaði í séreign verði ráðstafað til



lækkunar á höfuðstól á fyrsta veðrétti, jafnvel þótt heimild sé til undanþága sé lántaki undir ákveðnum tekjumörkum. **ASÍ gerir því kröfu um að skilyrði um ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á grunnlán verði fellt úr frumvarpinu.**

**C-liður 2. gr. ( 29 gr. c):**

- Gert er ráð fyrir því að hlutdeildarlán skuli endurgreidd við sölu eða í síðasta lagi að 25 árum liðnum. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra geti með undanþágu í reglugerð veitt heimild til þess að grunnlán á 1. veðrétti sé til lengri tíma en 25 ára. Þetta kann að valda því að hlutdeildarlán kemst á gjalddaga áður en grunnlán er uppgreitt og jafnvel þó hlutdeildarlán sé endurfjármagnað til lengri tíma kann það að auka greiðslubyrði lántaka langt umfram getu.

**Almennar athugasemdir:**

- Frumvarpið gerir ráð fyrir því að ráðherra húsnæðismála hafi víðtækar reglugerðarheimildir varðandi ýmis veigamikil atriði s.s. skilyrði varðandi hámarksverð, stærð o.fl. sem og undanþágur frá ýmsum skilyrðum laganna t.d. varðandi tekjumörk, lánstíma og nýtingu séreignarsparnaðar. Útfærsla og framkvæmd þessara þátta getur haft úrslitaáhrif um virkni og framgagn kerfisins í heild án aðkomu Alþings. Mikilvægt er að þessi opna heimild veri ekki til þess að skapa óvissu og óstöðugleika varðandi útfærslu úrræðisins. Í ljósi þessa hefði verið æskilegt að drög að reglugerð hefðu fylgt frumvarpsdrögumunum.
- Ekki er í frumvarpinu tekið á því með almennum hætti ef upp kemur sú staða að lántaki hlutdeildarláns þurfi að skipta um húsnæði t.d. vegna fjölskylduaðstæðna, atvinnu eða af öðrum ástæðum, án þess að hafa myndað nægilegt eigið fé til þess að geta keypt annað húsnæði á markaðskjörum. Ef skammur tími er liðinn eða markaðsaðstæður óhagfelldar getur sú staða einnig komið upp að eiginfjárstaða viðkomandi hafi rýrnað eða sé neikvæð. Því er ósvarað hvort lántaki hafi við þessar aðstæður tök á flytja með sér réttinn til hlutdeildarláns.
- Mikilvægt er að tryggja að lántakendur hlutdeildarlána um land allt hafi aðgang að lánsfé á hagstæðustu kjörum hverju sinni til að fjármagna grunnlán á 1. veðrétti. Þau lán næmu að jafnaði 65-75% af kaupverði og lánveitendur því vel tryggðir vegna þeirra.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz  
hagfræðingur ASÍ