

---

HÚSNÆÐISÞING 2018



Íbúðalána  
sjóður



VELFERÐAR-  
RÁÐUNEYTIÐ

# STAÐA OG ÞRÓUN HÚSNÆÐISMÁLA



# EFNISYFIRLIT

<b>SKIPULAG HÚSNÆÐISMÁLA Á ÍSLANDI</b>	<b>4</b>
Lög um húsnæðismál	4
Stjórnvöld á sviði húsnæðismála	4
Íbúðalánasjóður	5
Sveitarfélög	6
Nýlegar breytingar á stefnumótun í húsnæðismálum	6
Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga	7
Húsnæðisþing og húsnæðisstefna	8
<b>HÚSNÆÐISMARKAÐUR</b>	<b>9</b>
Íbúðamarkaður	11
Leigumarkaður	15
Íbúðalánamarkaður	17
Byggingarmarkaður	22
<b>HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR HINS OPINBERA</b>	<b>25</b>
Stofnframlög og almenna íbúðakerfið	26
Húsnæðisbætur	28
Vaxtabætur	30
Félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga	32
Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar	34
Annar húsnæðisstuðningur	35
<b>ÁSKORANIR OG LAUSNIR Í HÚSNÆÐISMÁLUM</b>	<b>36</b>
Áskoranir í húsnæðismálum á landsbyggðinni	36
Áskoranir í húsnæðismálum á höfuðborgarsvæðinu	38
Lækkun byggingarkostnaðar og fjölgun hagkvæmra íbúða	39
Skammtímaleiga íbúða til ferðamanna	41
Áskoranir á leigumarkaði	42
Fjölgun húsnæðislausra og utangarðsfólks	45
Staða fyrstu kaupenda	46
<b>HÚSNÆÐISSTEFNA</b>	
<b>– FRAMTÍÐ ÍSLENSKS HÚSNÆÐISMARKAÐAR</b>	<b>49</b>

---

# ÁVARP RÁÐHERRA



Með þessu riti er nú lögð fram í fyrsta sinn skýrsla um stöðu og þróun húsnæðismála samkvæmt breytingum á lögum um húsnæðismál sem samþykktar voru á síðasta löggjafarþingi. Í skýrslunni er farið heildstætt yfir stöðu húsnæðismála hér á landi og þær áskoranir sem þar blasa við. Undanfarna öld höfum við Íslendingar náð umtalsverðum árangri í húsnæðismálum en húsnæðismarkaðurinn hefur þó einkennst af miklum sveiflum, ekki síst á undanförunum árum.

Nú ríkir ástand á húsnæðismarkaði hér á landi sem ekki verður við unað. Stór hópur fólks býr við þröngan kost og óöryggi í húsnæðismálum. Landsmenn, einkum þeir tekjulægri, verja of háum hluta af tekjum sínum í húsnæði og of stór hópur fólks hefur ekki aðgang að viðeigandi húsnæði.

Ríkisstjórnin hefur þá skýru stefnu að öruggt húsnæði, óháð efnahag og búsetu, sé ein af grundvallarforsendum öflugssamfélags. Allar fjölskyldur landsins eiga rétt á viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði og í öllum byggðum landsins á að vera nægilegt framboð af húsnæði til að samfélög geti blómstrað. Þess vegna eru stjórnvöld nú að hefja vegferð umbóta í húsnæðismálum. Breytt umgjörð

húsnæðismála felur í sér áætlanagerð til langs tíma sem er byggð á áreiðanlegum upplýsingum og leggur þannig grundvöll að stöðugleika í húsnæðismálum. Íbúðalánasjóði hefur verið falið mikilvægt hlutverk í þeim efnum og er fagnaðarefni að sterk stofnun fari nú með samhæfingu og framkvæmd húsnæðismála á landsvísu. Nú liggur jafnframt fyrir Alþingi þingsályktunartillaga forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta sem felur í sér einföldun á stjórnskipulagi húsnæðismála. Málefni mannvirkja munu eftir þessar breytingar heyra undir félagsmálaráðuneytið ásamt öðrum verkefnum í húsnæðismálum. Það er einnig jákvætt skref í átt að samþættari og öflugari stefnu móttun á sviði húsnæðis- og byggingamála.

Nokkur verkefni á sviði húsnæðismála verða í forgangi á næstu misserum. Fyrstu íbúðakaup hafa ekki verið jafn erfið í langan tíma og þörfin á aðgerðum til að auka möguleika fyrstu kaupenda á íbúðamarkaði er augljós. Þar munu stjórnvöld horfa sérstaklega til tekju- og eignaminni hópa sem hafa setið eftir á húsnæðismarkaði á undanförunum árum. Auk þess verður áfram unnið markvisst að því að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum sem minnka byrði húsnæðiskostnaðar hjá leigjendum. Þá eru stjórnvöld nú að hefja sérstakt átak í uppbyggingu á landsbyggðinni. Íbúðalánasjóður mun á næstunni ráðast í tilraunaverkefni með allt að fjórum sveitarfélögum, víðs vegar um landið, með það að markmiði að finna viðeigandi lausnir á húsnæðisvanda sveitarfélaga þar sem stöðnun hefur ríkt í húsnæðismálum.

Húsnæði skipar mikilvægan sess í velferð hvernar þjóðar. Öll þurfum við þak yfir höfuðið og aðgengi að viðunandi húsnæði er nauðsynlegt sérhverjum einstaklingi og samfélaginu í heild. Þar bera stjórnvöld ríka ábyrgð. Markmið þeirra breytinga sem við höfum boðað í húsnæðismálum er skýrt: að tryggja jafnvægi á húsnæðismarkaði og nægilegt framboð húsnæðis fyrir alla, óháð efnahag og í öllum byggðum landsins.

*Ásmundur Einar Daðason*

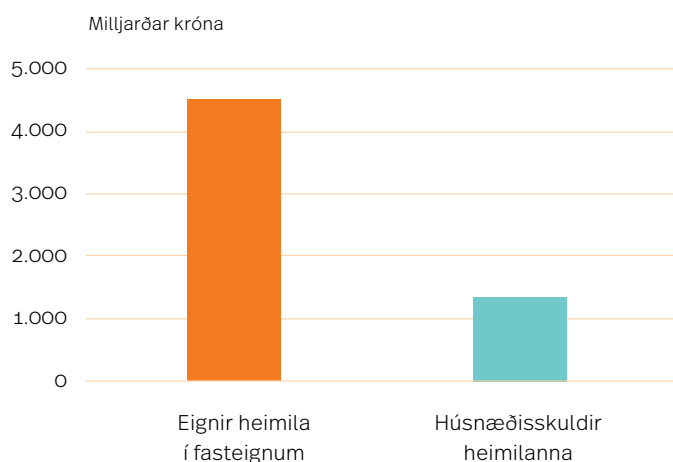
---

Ásmundur Einar Daðason,  
félags- og jafnréttismálaráðherra

# SKIPULAG HÚSNÆÐISMÁLA Á ÍSLANDI

Að hafa þak yfir höfuðið er skilgreint sem ein af grundvallarþörfum mannsins og réttur til viðunandi húsnæðis hefur verið talinn til mannréttinda allt frá undirritun mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna árið 1948. Með fullgildingu alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi skuldbatt íslenska ríkið sig til að viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi húsnæðis og gera allar tiltækar ráðstafanir til að tryggja þau réttindi. Þar á meðal þurfa stjórnvöld að tryggja aðgengi að húsnæði á viðráðanlegum kjörum með því að tryggja nægjanlegt framboð, aðgang að lánsfé og traustan leigumarkað þannig að hlutfall húsnæðiskostnaðar sé í samræmi við tekjur, hvort sem það er vegna greiðslna af lánum eða leigugreiðslna. Stór hluti af útgjöldum íslenskra heimila er vegna húsnæðis og jafnframt er stór hluti af eignum margra fjölskyldna bundinn í húsnæði, en hrein eign fjölskyldna landsins í fasteignum nam um 3.200 milljörðum króna í fyrra.

## Fasteignir og húsnæðisskuldur heimilanna 2017



Heimild: Hagstofa Íslands

Framboð húsnæðis er hins vegar takmarkað hverju sinni og talsverður tími líður frá því að tekin er ákvörðun um byggingu húsnæðis og þangað til það er tilbúið til notkunar. Sveiflur í eftirspurn eftir húsnæði geta því leitt af sér miklar verðsveiflur sem geta haft afdrifarík áhrif á efnahag heimilanna og húsnæðisöryggi landsmanna, einkum þeirra tekjulægri. Ekki síst af þessum sökum hefur húsnæðismarkaðurinn ákveðna sérstöðu þar sem brýnir almanna-hagsmunir kalla á meira skipulag og stefnumótun af hálfu stjórnvalda en á mörgum öðrum mörkuðum.

## Lög um húsnæðismál

Árið 1998 voru sett lög um húsnæðismál og þar með lögfest sú meginregla að landsmenn eigi að búa við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika almennings til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Lög um húsnæðismál nr. 44/1998 eru grundvallarlög hvað varðar skipulag húsnæðismála.

Fleiri lög gilda um aðkomu hins opinbera að húsnæðismálum. Þar má einkum nefna lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lög um almennar íbúðir nr. 52/2016 og lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016. Í þessum lögum er kveðið á um ýmsan húsnæðisstuðning sem veittur er af hálfu Íbúðalánasjóðs og sveitarfélaga. Aftar í þessu riti er farið ítarlega yfir mismunandi liði húsnæðisstuðnings hins opinbera og hvernig samsetning hans hefur breyst undanfarin ár.

## Stjórnvöld á sviði húsnæðismála

Samkvæmt lögum um húsnæðismál er það félags- og jafnréttismálaráðherra sem fer með yfirstjórn húsnæðismála. Íbúðalánasjóður annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögum og sveitarstjórnir fara með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélags.

Velferðarráðuneytið hefur umsjón með helstu verk-efnum á sviði húsnæðismála, þar á meðal stefnumótun í málaflokknum, málefni Íbúðalánasjóðs, almenna íbúðakerfið, húsnæðislán, húsaleigumál,

málefni húsnæðissamvinnufélaga, byggingarsamvinnufélaga og fjöleignarhúsa.

Samkvæmt þingsályktunartillögu forsætisráðherra sem nú liggur fyrir Alþingi er gert ráð fyrir að frá og með áramótum muni málefni mannvirkja færast úr umhverfis- og auðlindaráðuneytinu til velferðaráðuneytis, eða þess sem þá verður félagsmálaráðuneyti. Er það meðal annars gert á grundvelli sáttmála ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt sáttmálanum hyggst ríkisstjórnin beita sér fyrir umbótum í húsnæðismálum og stuðla að eflingu og auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, meðal annars með endurskoðun á lögum, reglum og stjórnisýslufrákvæmd vegna byggingarframkvæmda þar sem litið verði til meginmarkmiða gildandi laga, sjálfbærni og framsækinnna, umhverfsvænna og vistvænna lausna að því er varðar mannvirki almennt, íbúðarhúsnæði og samgöngur.

Breytingin mun verða til þess að einfalda stjórnskipulag húsnæðismála sem er nú á hendi margra ráðuneyta. Þar má, auk umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, nefna fjármála- og efnahagsráðuneytið sem ber ábyrgð á veigamiklum þáttum húsnæðisstuðnings, þ.e. vaxtabótum og skattfrjálsri ráðstöfun lífeyrissparnaðar og samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið sem fer með byggðamál og málefni sveitarfélaga en húsnæðismál skipa þar stóran sess.

## Íbúðalánasjóður

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Sjóðurinn starfar á grundvelli laga um húsnæðismál og er starfsemi hans lögbundin. Sjóðurinn annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála og er ráðgefandi í málaflökknum fyrir ráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum.

Hlutverk Íbúðalánasjóðs hefur tekið töluverðum breytingum að undanfögnu. Frá því að Íbúðalánasjóður tók til starfa í byrjun árs 1999 og allt til ársins 2012 var nánast öll áhersla í starfsemi sjóðsins á almennar lánveitingar til kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði. Með tilkomu bankanna inn á lánamarkaðinn árið 2004 dró úr félagslegu hlut-

verki Íbúðalánasjóðs við almennar lánveitingar á húsnæðismarkaði með aukinni samkeppni á markaðinum. Lánaheimildir sjóðsins voru þó ekki takmarkaðar fyrr en á árinu 2012 þegar lögum um húsnæðismál var breytt í kjölfar niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA um að í starfsemi Íbúðalánasjóðs fælist ríkisstyrkur sem væri ekki í samræmi við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins. Lögum um húsnæðismál var breytt og lánveitingar takmarkaðar við hlutverk sjóðsins í almannabágu, heimildir til útlána bundnar við litlar og hagkvæmar íbúðir og á þeim grundvelli sett ákvæði um hámarkslán og hámarksverð eigna sem lána mátti til. Þá var felld niður heimild til að lána almennum leigufélögum og byggingarverktökum og lán til lögaðila bundin við félög og félagasamtök sem rekin eru ekki í hagnaðarskyni og með hagsmuni leigutaka að leiðarljósi.

Með setningu laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 var Íbúðalánasjóði falið nýtt hlutverk, að hafa umsjón með veitingu stofnframlaga ríkisins til uppbyggingar á leiguíbúðum fyrir tekju- og eignalægri fjölskyldur og einstaklinga og byggja upp nýtt leigukerfi almennra íbúða. Þá tók Íbúðalánasjóður í upphafi árs 2018 við framkvæmd laga um húsnæðisbætur nr. 75/2016. Þessir tveir liðir, þ.e. stofnframlög og húsnæðisbætur, eru samtals um 70% af útgjöldum ríkisins vegna húsnæðisstuðnings í ár samkvæmt fjárlögum.

## Með nýju hlutverki er Íbúðalánasjóði meðal annars ætlað að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði.

Með breytingum á lögum um húsnæðismál í júní 2018 var hlutverki Íbúðalánasjóðs breytt enn frekar, líkt og rakið verður nánar hér að aftan, og er sjóðurinn nú í raun orðinn húsnæðisstofnun sambærileg systurstofnunum sjóðsins á Norðurlöndunum, þ.e. Husbanken í Noregi og ARA í Finnlandi. Fer Íbúðalánasjóður nú með stærra hlutverk hvað varðar stefnumótun, ráðgjöf, rannsóknir og greiningar í húsnæðismálum og hefur sjóðurinn breyst frá því

að vera fyrst og fremst lánasjóður yfir í að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála. Með nýju hlutverki er Íbúðalánasjóði meðal annars ætlað að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði og tryggja almenningi aðgengi að viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort sem er til eignar eða leigu.

### Sveitarfélög

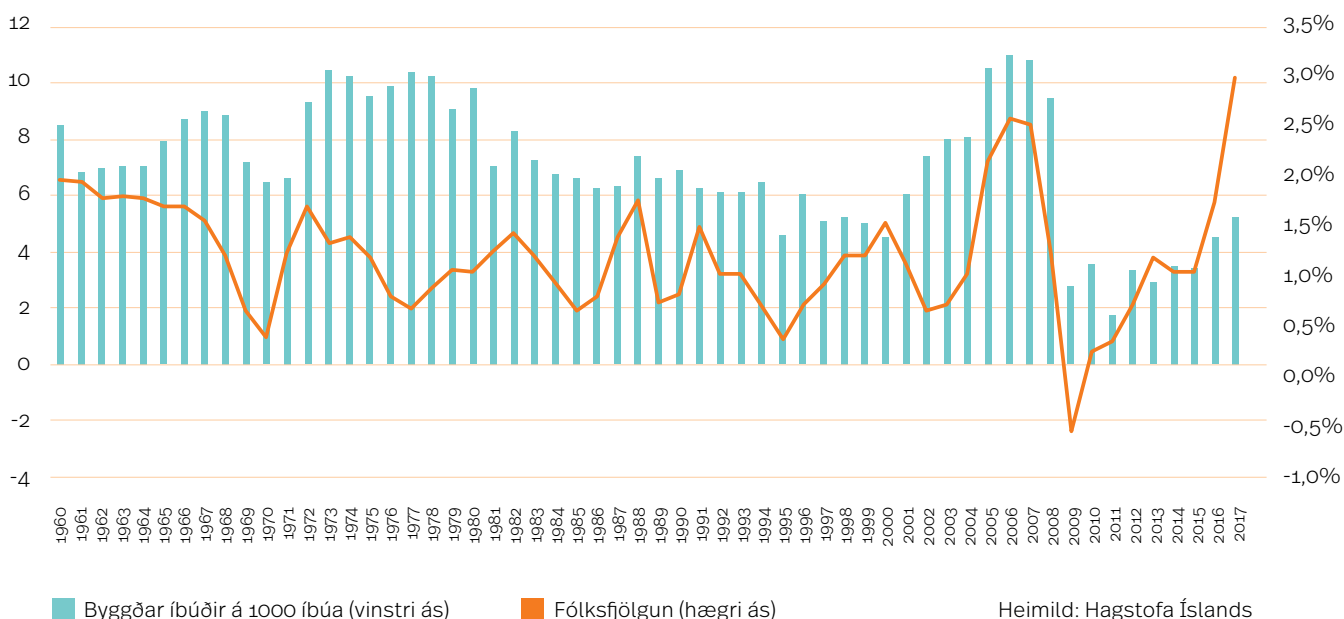
Sveitarstjórn fer með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélags. Sveitarstjórn ber jafnframt ábyrgð á og skal hafa frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Með breytingum á lögum um húsnæðismál sem í júní 2018 var skerpt á hlutverki sveitarfélaga og nú eru gerðar mun ríkari kröfur til þeirra meðal annars hvað varðar þarfagreiningu og áætlanagerð um hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt og hvernig framboð á lóðum verði tryggt.

### Nýlegar breytingar á stefnumótun í húsnæðismálum

Saga íslensks húsnæðismarkaðar undanfarna tvo áratugi er tímabil sem nauðsynlegt er að draga lærdóm af. Þetta er tímabil sem hefur einkennst af miklum verðsveiflum á húsnæðismarkaði, sveiflum í uppbyggingu húsnæðis og oft á tíðum óryggi í húsnæðismálum. Um þessar mundir er mikill skortur á húsnæði hér á landi. Eins og sést á meðfylgjandi mynd hefur fólksfjölgun verið mjög mikil í sögulegu samhengi undanfarin tvö ár en á sama tíma hefur fjöldi byggðra íbúða verið undir langtímameðaltali sínu. Húsnæðisskortur og hátt verð hefur valdið þrengingum á húsnæðismarkaði, einkum leigu-markaði, eins og farið verður ítarlega yfir hér síðar.

Viðvarandi ójafnvægi í húsnæðismálum hefur kallað á breytingar í aðkomu stjórnvalda í málaflokknum. Á undanförunum misserum hefur því verið mynduð mun traustari umgjörð utan um stefnumótun í húsnæðismálum og með breytingum á lögum um

### Fólksfjölgun og byggðar íbúðir 1960–2017



Heimild: Hagstofa Íslands

húsnæðismál sem voru lögfestar fyrr á þessu ári hefur ábyrgð Íbúðalánasjóðs og sveitarfélaga á sviði húsnæðismála orðið skýrari. Í lögunum er nú kveðið á um að ráðherra skuli leggja fram þingsályktunartillögu um stefnumótun á sviði húsnæðismála til fjögurra ára í senn. Íbúðalánasjóður skal framkvæma húsnæðisstefnuna, annast rannsóknir á sviði húsnæðismála og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál. Jafnframt skal sjóðurinn meta þörf fyrir búsetuúrræði og halda utan um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga. Sveitarfélög skulu hins vegar greina með reglubundnum hætti þörf fyrir íbúðarhúsnæði með tilliti til mismunandi búsetuúrræða, gera áætlanir til fjögurra ára um hvernig þörf fyrir húsnæði verður mætt og tryggja framboð á lóðum til að mæta þeim áætlunum. Þannig kveða löggin á um að sveitarfélög skuli hafa markvissa stefnumótun varðandi framboð húsnæðis og að auki tryggja öllum íbúum sínum viðunandi húsnæði. Íbúðalánasjóður skal hins vegar halda utan um stefnumótun og áætlanagerð í húsnæðismálum á landsvísu.

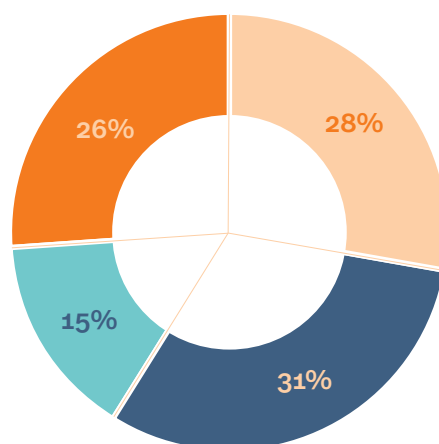
### Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga

Með ofangreindum breytingum á lögum um húsnæðismál eru húsnæðisáætlanir sveitarfélaga orðnar eitt helsta stjórnþæki stjórnvalda í húsnæðismálum. Hlutverk húsnæðisáætlana er að draga fram mynd af stöðu húsnæðismála í hverju sveitarfélagi fyrir sig, greina framboð og eftirspurn eftir ólíkum húsnæðisformum og að sett sé áætlun um hvernig sveitarfélögin ætla að mæta húsnæðisþörf til skemmri og lengri tíma. Í húsnæðisáætlunum er gerð grein fyrir framboði íbúða í hverju sveitarfélagi, gildandi skipulagsáætlunum og þarfagreiningum. Á grunni þeirra upplýsinga eru sett fram markmið og aðgerðaráætlun sveitarfélagsins þar sem fram kemur hvernig þau hyggjast mæta húsnæðisþörf. Þar sem lega atvinnusvæðis eða aðrar hliðstæðar aðstæður kalla á samhæfingu sveitarfélaga skulu sveitarfélögin hafa formlegan samstarfsvettvang og láta framkvæma sameiginlega þarfagreiningu og húsnæðisáætlun fyrir svæðið.

Húsnæðisstefna stjórnvalda verður að vera heildstæð og ná til allra samfélagshópa, ekki síst þeirra

hópa sem eiga öðru jöfnu erfiðast með að útvega sér viðunandi húsnæði. Jafnframt er mikilvægt að hún sé byggð á bestu upplýsingum sem aðgengilegar eru á hverjum tíma. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga hafa þarna mikilvægu hlutverki að gegna því að í þeim má nálgast ítarlegar upplýsingar um stöðu húsnæðismála í hverju sveitarfélagi fyrir sig sem hafa ekki verið aðgengilegar á þessu formi hingað til.

### Staða húsnæðisáætlana, vegið eftir fjölda íbúða í sveitarfélagi



■ Húsnæðisáætlun birt
 ■ Vinna hafin  
■ Vinna langt komin
 ■ Vinna ekki hafin

Frá því í ársbyrjun 2017 hefur Íbúðalánasjóður fundað með sveitarfélögum víðsvegar á landsbyggðinni í því skyni að kynna fyrir þeim gerð húsnæðisáætlana. Í október höfðu 15 sveitarfélög lokið við gerð húsnæðisáætlunar og birt hana opinberlega og 10 sveitarfélög til viðbótar eru á lokametrunum við vinnslu húsnæðisáætlunar. Þegar litið er til fjölda íbúða í þeim sveitarfélögum sem annaðhvort hafa birt húsnæðisáætlun eða hafa nánast lokið við gerð húsnæðisáætlunar má sjá að búið er að vinna húsnæðisáætlun vegna 55% af húsnæðisstofni landsins.

## Húsnæðisþing og húsnæðisstefna

Húsnæðisþing var haldið í fyrsta skipti árið 2017. Nú í kjölfar lagabreytinganna í júní 2018 er þingið lögbundið og skal haldið ár hvert. Á húsnæðisþingi skal fjalla um húsnæðismál og við upphaf þings skal ráðherra leggja fram skýrslu um stöðu og þróun húsnæðismála og er það nú gert í fyrsta sinn.

## Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á öruggt húsnæði, óháð efnahag og búsetu, sem eina af grundvallarforsendum öflugs samfélags.

Það er jafnframt nýmæli í lögum um húsnæðismál að setja skuli sérstaka húsnæðisstefnu. Skal ráðherra leggja fyrir Alþingi, innan árs frá alþingiskosningum, tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála til fjögurra ára í senn. Við gerð tillögunnar skal meðal annars höfð hliðsjón af upplýsingum á sviði húsnæðismála sem Íbúðalánasjóður hefur safnað, húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og umræðum á húsnæðisþingi.

Þá má gera ráð fyrir að við mótn húsnæðisstefnu verði horft til sáttmála ríkisstjórnarinnar. Í sáttmálanum er lögð áhersla á öruggt húsnæði, óháð efnahag og búsetu, sem eina af grundvallarforsendum öflugs samfélags. Hyggst ríkisstjórnin í því sambandi beita sér fyrir umbótum í húsnæðismálum og stuðla að eflingu og auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, stuðla að bættu aðgengi landsmanna að öruggu húsnæði með eflingu stuðningskerfa, samræmdri stefnumörkun í uppbyggingu félaglegs húsnæðis og auknu gagnsæi á leigumarkaði auk þess að lækka þroskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn.

Félags- og jafnréttismálaráðherra hefur óskað eftir tilnefningum í starfshóp sem falið verði það verkefni að vinna að heildstæðri húsnæðisstefnu fyrir Ísland með hliðsjón af framangreindu og breytingu á heiti Íbúðalánasjóðs í Húsnæðisstofnun í samræmi við breytt hlutverk sjóðsins sem stjórnvald á sviði húsnæðismála.



# HÚSNÆÐISMARKAÐUR

Á Íslandi eru nú um 140 þúsund íbúðir og samanlagt verðmæti þeirra er um 5.800 milljarðar króna.<sup>1</sup> Þróun mála á húsnæðismarkaði skiptir miklu máli fyrir heimili landsins. Ástandið á húsnæðismarkaði hér á landi einkennist um þessar mundir einna helst af stöðu hagsveiflunnar, fólksfjölgun, lýðfræðilegum breytingum, stöðu byggingarmarkaðar og byggðaþróun.

Flest bendir nú til þess að íslenska hagkerfið hafi náð toppi hagsveiflunnar og að við taki aðlögun að auknu jafnvægi. Tekjur, vextir á íbúðalánnum, fólksflutningar og fleiri þættir sem hafa áhrif á framboð og eftirspurn eftir húsnæði fylgja hagsveiflunni og ráða einna helst þróun húsnæðisverðs til langs tíma.

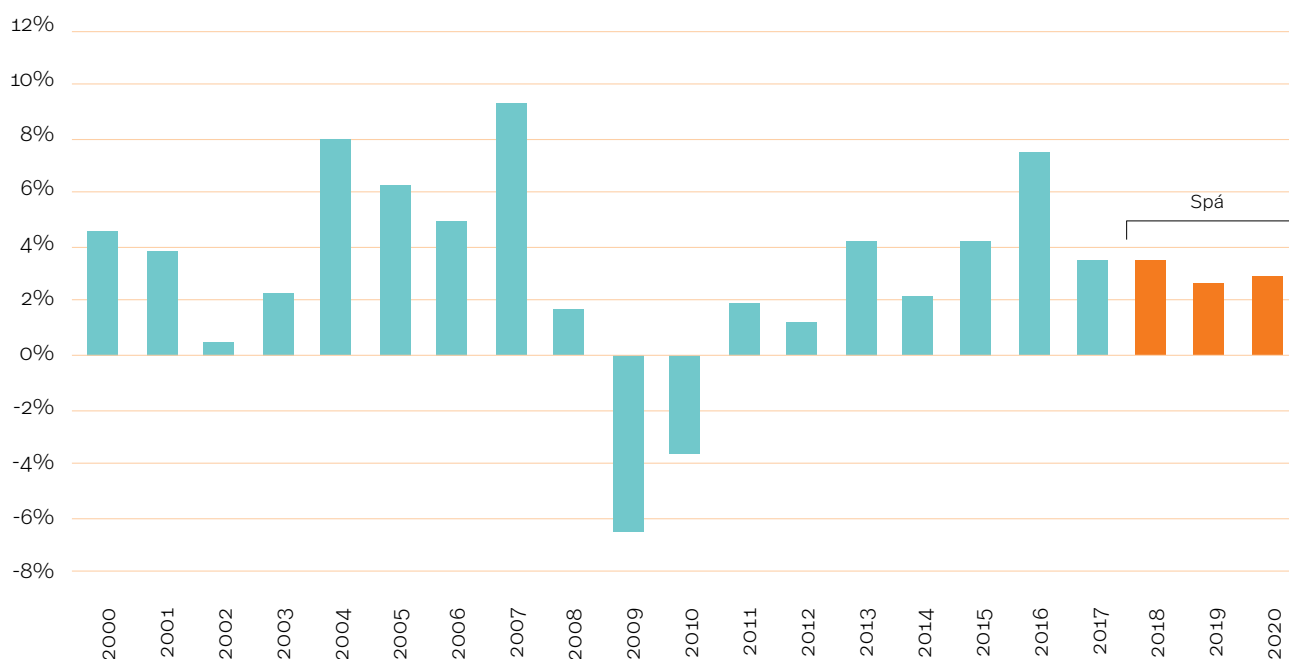
Í sögulegu samhengi er náð samband á milli tekna heimilanna og húsnæðisverðs og hin nánast for-

dæmalaus kaupmáttaraukning á undanförunum árum á því eflaust stóran þátt í því hversu mikið íbúða- og leiguverð hefur hækkað. Þá hefur hjöðnun verðbólgu, lækkandi áhættuálag í íslensku hagkerfi og aukin samkeppni á íbúðalánamarkaði haft í för með sér lækkun vaxta á íbúðalánnum sem hefur í sögulegu samhengi einnig haft áhrif til hækkunar á íbúðaverði. Auknar tekjur og bætt aðgengi að lánsfé í uppsveiflu hefur áður haft áhrif á húsnæðismarkað, meðal annars á árunum 2004–2007.

Nokkrir þættir hafa hins vegar sérstöðu þegar kemur að þróun mála á húsnæðismarkaði í núverandi uppsveiflu. Þar má fyrst nefna mannfjöldaþróun. Árið 2017 fjölgaði íbúum Íslands um 3,0% sem er mesta fólksfjölgun í 280 ára sögu samfelldrar íbúaskráningar á Íslandi. Þessi mikla fólksfjölgun skýrist aðallega af aðflutningi erlendra ríkisborgara sem er

<sup>1</sup> Miðað við fasteignamat næsta árs.

## Hagvöxtur á Íslandi



Heimild: Hagstofa Íslands (2000–2017), Seðlabanki Íslands (2018–2020).

drifinn áfram af mikilli eftirspurn eftir vinnuafli og háu launastigi hér á landi. Ör fólksfjölgun hefur haldið áfram á yfirstandandi ári og landsmönnum fjölgaði um 17.000 frá miðju ári 2016 fram á mitt ár 2018. Fólk hefur flutt hingað til lands í enn meira mæli en á árunum 2004–2007 og hefur það aukið þörf á húsnæði mikið.

Aðrir lýðfræðilegir þættir hafa einnig haft áhrif á húsnæðismarkað. Meðalaldur þjóðarinnar fer hækkandi og áætlað er að fram til ársins 2040 muni fólk eldra en sjötugu fjölga um 31 þúsund á meðan fjöldi þeirra sem eru 40 ára eða yngri breytist lítið sem ekkert.<sup>2</sup> Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar hefur áhrif á eftirspurn eftir húsnæði, ekki síst þar sem yfirleitt eru færri einstaklingar í heimili hjá eldra fólki en á heimilum yngri barnafjölskyldna. Það þýðir að íbúðum þarf að fjölga meira en sem nemur fólks-

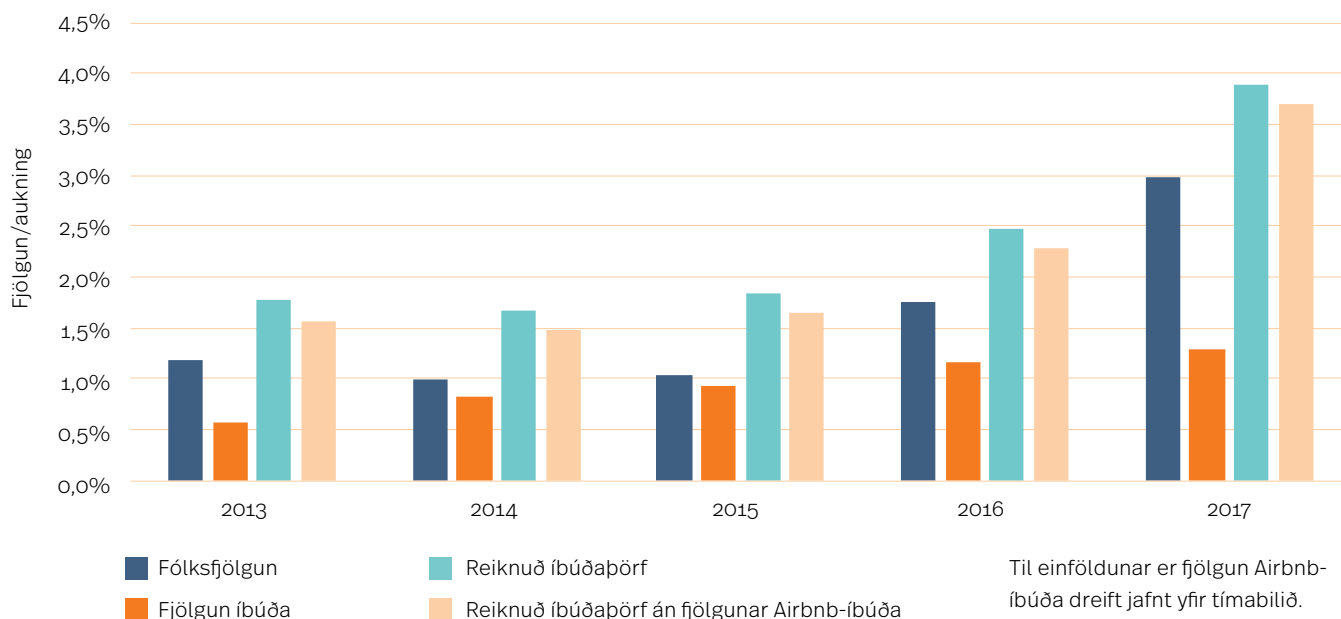
fjölgun að því gefnu að fólk vilji vera á sama aldri þegar það flytur úr foreldrahúsum, stofnar fjölskyldu og flytur loks á dvalarstofnun eða hjúkrunarheimili og verið hefur hingað til. Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar er því annar lýðfræðilegur þáttur sem eykur eftirspurn eftir íbúðum.

Einnig er vert að minnast á þau áhrif sem vöxtur ferðaþjónustu og tæknibreytingar henni tengdar hafa haft á húsnæðismarkað. Skammtímaleiga íbúða í gegnum vefsíður hefur vaxið mjög hratt á undanförunum árum. Í júní síðastliðnum áætlaði hagdeild Íbúðalánasjóðs að um 1.500–2.000 íbúðir og herbergi væru í svo umfangsmikilli útleigu í gegnum vefsíðuna Airbnb að ólíklegt væri að þær væru í hefðbundinni nýtingu sem íbúðarhúsnæði. Talið er að á árunum 2015–2017 geti íbúðaverð hafa hækkað um allt að 5–9% vegna þessa.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Miðspá mannfjöldaspár Hagstofu Íslands 2018.

<sup>3</sup> [Skammtímaleiga íbúða í gegnum Airbnb. Innlegg Íbúðalánasjóðs í stefnumótun í húsnæðismálum 2018:2](#). Sjá einnig [rannsóknarritgerð Seðlabanka Íslands um sama efni](#).

## Fjölgun íbúða hefur ekki uppfyllt undirliggjandi þörf



Heimild: Hagstofa Íslands, Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs.

Efnahagsleg uppsveifla, fólksfjölgun, lýðfræðilegar breytingar og skammtímaleiga hefur aukið eftirspurn eftir íbúðum hér á landi mjög mikið á undanförunum árum. Við þær aðstæður hækkar húsnæðisverð ört nema íbúðum fjölgi þeim mun meira. Því skipta afköst byggingariðnaðarins og sveigjanleiki hans miklu máli ef koma á í veg fyrir að sveiflur í eftirspurn hafi skaðleg áhrif á húsnæðismarkaði.

Íslenskur byggingariðnaður hefur búið við afar miklar sveiflur undanfarna áratugi og líklega hefur engin atvinnugrein hér á landi þurft að takast á við jafn miklar sveiflur í ytri aðstæðum. Í mörg ár eftir efnahagshrunið var fjölgun íbúða í sögulegu lágmarki enda voru aðstæður til uppbyggingar vart til staðar; raunverð húsnæðis lækkaði um þriðjung milli 2007 og 2010 og umframframboð á húsnæði safnaðist upp. Þegar aðstæður bötnuðu og eftirspurn eftir húsnæði byrjaði að vaxa hratt vegna þeirra þátta sem fjallað var um hér að framan fór uppbygging að aukast. Það tekur þó talsverðan tíma að skipuleggja og byggja íbúðir. Frá 2009 og allt til ársins 2017 var uppbygging íbúða hér á landi undir sögulegu meðaltali síðan 1970 og því hefur framboð nýrra íbúða ekki aukist í takt við eftirspurnina eftir þeim.

Á árunum 2013–2017 fjölgaði íbúðum hér á landi um 6.500. Hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlar hins vegar að á þessum fimm árum hefði þeim þurft að fjölga mun meira, eða um samtals hátt í 16.000, til þess að mæta að fullu þeirri þörf fyrir íbúðir sem skapaðist á tímabilinu vegna fólksfjölgunar, breytinga á aldursamsetningu og fjölgunar íbúða í skammtímaleigu. Uppsafnaður skortur á íbúðum endurspeglar í miklum verðhækkunum á íbúða- og leigumarkaði og bráðum vanda þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði. Til að vinna á þeim vanda er útlit fyrir að áfram verði þörf á mikilli fjölgun íbúða næstu árin og mikilvægt er að sú uppbygging verði í samræmi við þörf landsmanna. Sagan sýnir þó að aðstæður á húsnæðis- og byggingarmarkaði geta breyst með skömmum fyrirvara og því er nauðsynlegt að á hverjum tíma séu gerðar vandaðar áætlanir um þörf fyrir íbúðir þar sem tekið er tillit til þeirrar óvissu sem ávallt ríkir um slíkar greiningar.

## Íbúðamarkaður

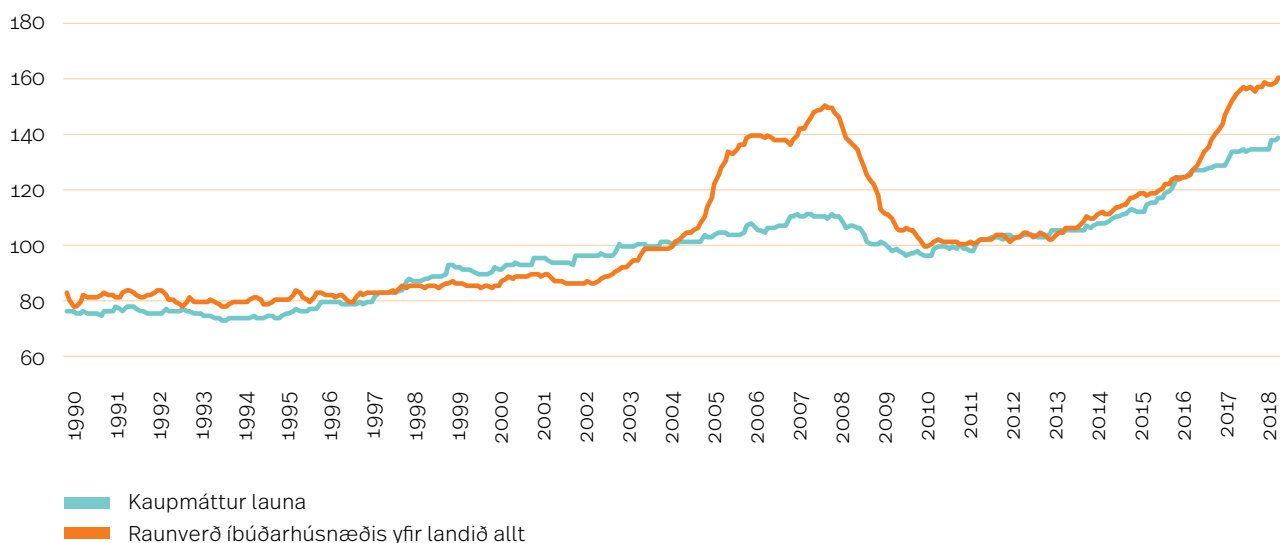
Skilvirkur og stöðugur íbúðamarkaður skiptir alla íbúa landsins miklu máli. Um 70% landsmanna 18 ára og eldri búa í eigin húsnæði og þar eru miklar eignir bundnar en eins og að framan greinir er hrein eign fjölskyldna landsins í fasteignum nú samtals um 3.200 milljarðar króna. Stærstu einstöku þættirnir sem hafa áhrif á íbúðaverð hérlendis hafa í gegnum tíðina verið aðgengi almennings að húsnæðisfjármögnun, þróun kaupmáttar launa og vaxta íbúðalána, auk fjölda nýbygginga sem koma inn á markaðinn.

Skilvirkur og stöðugur íbúðamarkaður skiptir alla íbúa landsins miklu máli. Um 70% landsmanna 18 ára og eldri búa í eigin húsnæði.

Myndin á næstu síðu sýnir annars vegar þróun íbúðaverðs að raunvirði og hins vegar þróun kaupmáttar launa undanfarna þrjú áratugi. Mikill munur er á þróun íbúðaverðs milli fyrri hluta þessa tímabils og þess síðara. Á árunum 1990–2002 breyttist íbúðaverð lítið að raunvirði þótt merkja megi smávægilegar sveiflur í kringum aldamótin sem tengdust stöðu efnahagsmála og lánsfjárframboði. Þessi stöðugleiki vék snögglega fyrir vaxandi verðhækkunum árin 2003 og 2004. Raunverð íbúða var í hæstu hæðum á árunum 2005–2008 og má tengja það við breytingar sem áttu sér stað 1. júlí 2004 þegar húsnæðisútgáfa var lögð af og peningaútlán hófust. Í kjölfar þeirra lagabreytinga, sem fólu meðal annars í sér hækkun veðhlutfalla á almennum fasteignalánnum í 90% og útgáfu verðbréfa Íbúðalánasjóðs, skapaðist grundvöllur fyrir bankana að koma inn á íbúðalánamarkaðinn og í nóvember 2004 hófu þeir að bjóða lán með allt að 100% veðhlutfalli. Þessari uppsveiflu lauk árið 2008 með djúpri fjármálakreppu og tilheyrandi áhrifum á fasteignamarkað.

## Þróun kaupmáttar launa og raunverðs fasteigna

Visitölur: janúar 2011=100



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Frá því hagvöxtur hófst aftur árið 2010 hefur raunverð íbúða farið hækkandi á ný. Lengi vel voru verðhækkunarirnar í takt við þróun kaupmáttar launa en það breyttist um miðbik árs 2016 þegar íbúðaverð fór að hækka hratt umfram laun. Mestu verðhækkunarirnar voru frá miðju ári 2016 fram á mitt ár 2017 þegar raunverð íbúða á landsvísu hækkaði um 22% á tólf mánuðum. Á tímabili voru verðhækkunarirnar svo hraðar að Seðlabanki Íslands taldi þær hafa vikið frá þróun undirliggjandi þátta sem talið var til marks um að þær gætu verið ósjálfbærar.<sup>4</sup> Síðan þá hefur hins vegar hægt verulega á verðhækkunum og þær eru nú mun meira í takti við undirliggjandi efnahagsstærðir; vísitala markaðsverðs íbúða á landinu öllu hefur hækkað um 5% á undanförunu ári og vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu um 3,9%. Raunverð íbúða er engu að síður hátt í sögulegu samhengi eins og sést á meðfylgjandi mynd.

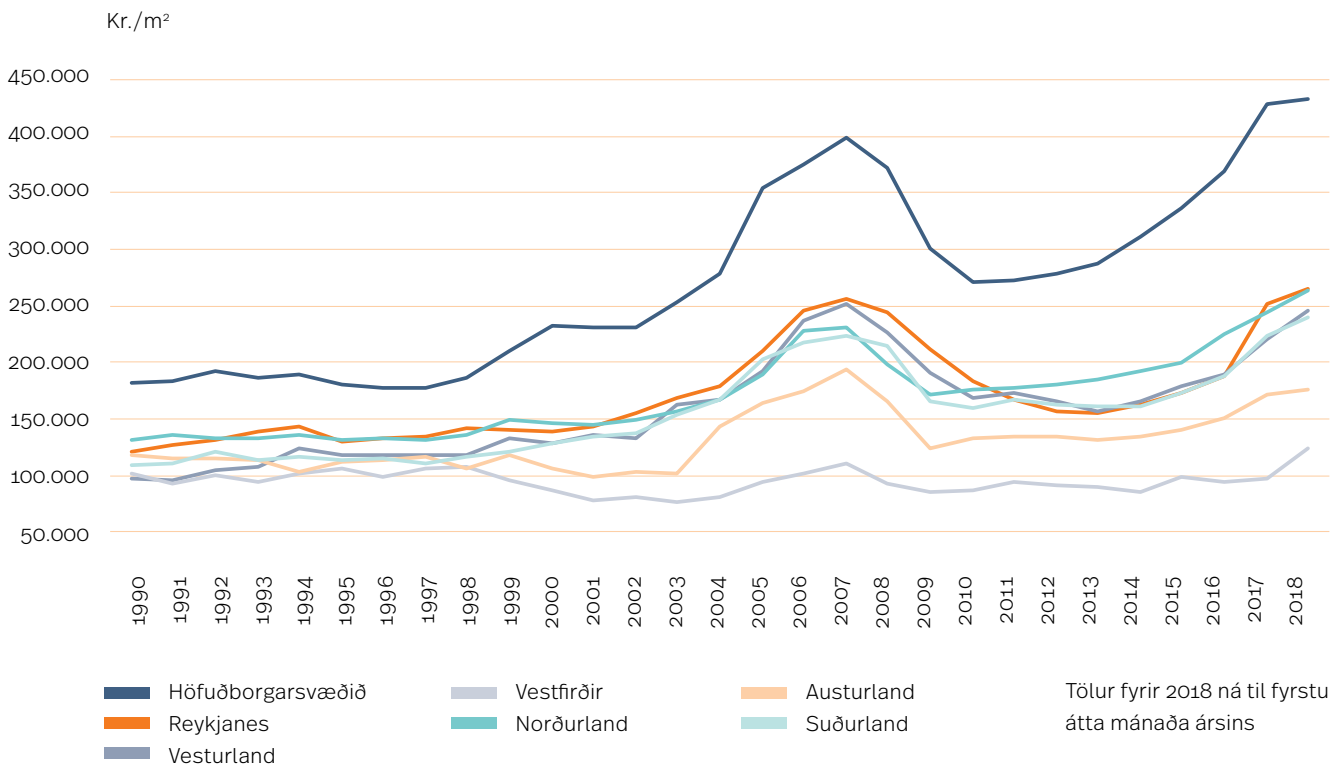
Fermetraverð húsnæðis á höfuðborgarsvæðinu er um 9% hærra að raunvirði í dag en þegar síðasta uppsveifla náði hámarki árið 2007. Á Norðurlandi er raunverð íbúða um 14% hærra en árið 2007, 7% hærra á Suðurlandi og 3% hærra á Suðurnesjum. Hins vegar mælist raunverð íbúða enn um 2% lægra á Vesturlandi en það var árið 2007 og 9% lægra á Austurlandi. Ein af skýringunum á því hvers vegna raunverð íbúða á þessum svæðum hefur ekki enn náð fyrra gildi er að hæsti toppur meðalfermetraverðs fyrir hrun skýrðist af viðskiptum með nýjar íbúðir sem seldust á mun hærra verði en áður hafði þekkst.<sup>5</sup>

Vestfirðir skera sig nokkuð frá öðrum landshlutum hvað varðar þróun íbúðaverðs að raunvirði. Ólíkt öðrum landsvæðum var meðalfermetraverð í fasteignaviðskiptum þar árið 2017 nánast það sama að

<sup>4</sup> Fjármálastöðugleiki 2017:2, október 2017.

<sup>5</sup> Hæst féll raunverð frá toppi uppsveiflunnar um 38% á Vesturlandi og 20% á Austurlandi árið 2013. Til samanburðar náði raunverð íbúðar húsnæðis á höfuðborgarsvæðinu lágmarki eftir hrun á árinu 2010 er það hafði lækkað um 32% að raunvirði frá árinu 2007.

## Fermetraverð íbúðarhúsnæðis á föstu verðlagi 2018



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

raunvirði og það var að meðaltali árið 1990. Það sem af er þessu ári hefur fasteignaverð þó tekið hvað mest við sér á Vestfjörðum samanborið við önnur landsvæði<sup>6</sup> og mælist nú um 11% hærra að raunvirði en árið 2007.

Í nokkur ár eftir að síðustu kreppu lauk hækkaði íbúðaverð meira á höfuðborgarsvæðinu en víðast hvar á landsbyggðinni. Á árunum 2016 og 2017 tók þetta að breytast og munurinn á íbúðaverði á höfuðborgarsvæðinu og utan þess hefur aftur farið minnkandi sem má meðal annars setja í samhengi við að víða á landsbyggðinni hefur fólksfjölgun verið örari en á höfuðborgarsvæðinu. Vísitala markaðsverðs

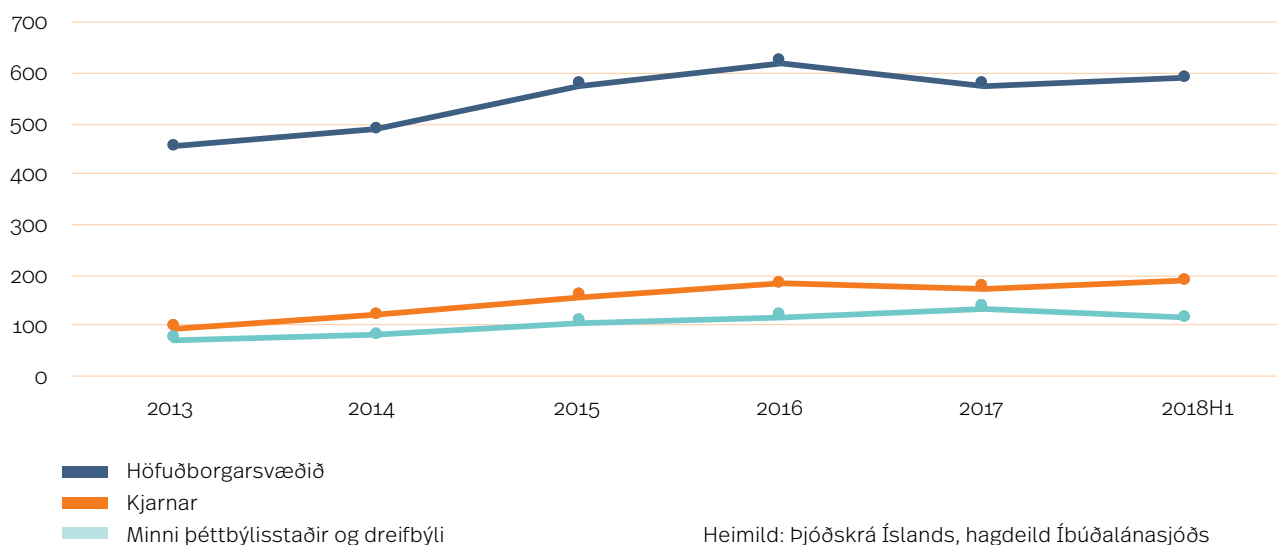
íbúða utan höfuðborgarsvæðisins hefur þannig hækkað um 29% frá upphafi árs 2017 en vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu um 19%.

Fjöldi kaupsamninga vegna íbúðarhúsnæðis hefur lítið breyst á landsvísu frá árinu 2016 þótt nokkrar sveiflur mælist frá mánuði til mánaðar. Kaupsamningum um íbúðir á höfuðborgarsvæðinu fækkaði um 3,8% árið 2017 en á fyrri helmingi þessa árs fjölgaði þeim aftur. Svipaða þróun má greina í kjörnum utan höfuðborgarsvæðisins.<sup>7</sup> Í minni þéttbýlisstöðum og dreifbýli fjölgaði kaupsamningum aftur á móti í fyrra en fækkaði á fyrri helmingi þessa árs. Á árinu 2009 voru aðeins stunduð viðskipti með um 2,4% af öllum

<sup>6</sup> Meðalfermetraverð í viðskiptum frá janúar–ágúst 2018 hefur hækkað um tæp 27% að raunvirði á Vestfjörðum frá meðalverði ársins 2017 samanborið við 3,6% meðalraunverðshækkunir í viðskiptum annars staðar á landinu.

<sup>7</sup> Kjarnar utan höfuðborgarsvæðisins eru Akureyri, Árborgarsvæðið, Reykjanesbær og Akranes.

## Mánaðarlegur fjöldi kaupsamninga um íbúðir



Íbúðum á höfuðborgarsvæðinu en þetta hlutfall jókst fram til ársins 2016 og var um 8% á síðasta ári. Í kjörnum utan höfuðborgarsvæðisins var hlutfall íbúða sem átt var í viðskiptum með enn hærra, eða 10%, en á öðrum svæðum var það um 5,3%.

Fyrstu íbúðakaupum hefur að undanfögnu fjölgað meira en öðrum íbúðaviðskiptum og hlutdeild þeirra í heildarfjölda íbúðaviðskipta hefur þar með aukist. Á öðrum ársfjórðungi þessa árs voru fyrstu íbúðakaup um 26% allra íbúðakaupa á landsvísi og hafði þetta hlutfall ekki mælst hærra í tíu ár eða síðan mælingar hófust. Þótt þetta séu ánægjuleg tíðindi er staða fyrstu kaupenda umhugsunarefni. Könnun á vegum Íbúðalánasjóðs bendir til þess að fyrstu kaupendur hafi á undanfögnu árum og áratugum orðið sífellt eldri að meðaltali og að á yfirstandandi áratug hafi fleiri fyrstu kaupendur hlotið aðstoð ættingja eða vina til að fjármagna húsnæðis kaup en í langan tíma þar á undan. Nánar er fjallað um stöðu fyrstu kaupenda í sérstökum kafla aftar í þessari skýrslu.

Að undanfögnu hefur framboð nýbygginga á almennum íbúðamarkaði aukist víða um land. Á fyrstu sjö mánuðum yfirstandandi árs voru 14% allra íbúðaviðskipta á almennum markaði vegna nýbygginga en til samanburðar var þetta hlutfall aðeins 3% árið 2010 og 18% við hápunkt síðustu uppsveiflu árið 2007. Einna mest hefur uppbyggingin verið í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur en svo dæmi sé tekið voru 56% allra íbúðaviðskipta í Mosfellsbæ á fyrri hluta ársins vegna nýbygginga.

Þær nýbyggðu íbúðir sem hafa verið seldar að undanfögnu eru að jafnaði smærri og með færri herbergjum en þær íbúðir sem fyrir eru á markaði. Framboð nýs húsnæðis hefur þannig brugðist við eðli eftirspurnarinnar því þróun fermetra verðs og meðalsölutíma íbúða undanfarin ár hefur bent til sérstaks skorts á minni íbúðum með færri herbergjum. Það sem af er þessu ári hefur uppsöfnuð umframhækkun fjölbýlis umfram sérbylí þó minnkað; verð sérbylis á höfuðborgarsvæðinu hefur nú hækkað um 4,4% á einu ári en verð fjölbýlis um 3,4%.

Gagnrýnt hefur verið að þær nýju íbúðir sem nú koma inn á markaðinn séu of dýrar til að henta tekju- og eignaminni hópum. Það er sannarlega erfitt að finna ódýrar, nýjar íbúðir en aðeins um 5% þeirra nýbyggðu íbúða sem auglýstar voru til sölu á fyrstu átta mánuðum ársins voru auglýstar á verði innan við 30 milljónir króna og aðeins um 2% nýrra íbúða á verði innan við 25 milljónir króna. Munurinn á fermetraverði nýrra og eldri íbúða er þó svipaður hlutfallslega og hann hefur verið á undanförunum árum og því endurspeglar þessi staða að miklu leyti almenna hækkun íbúðaverðs að undanförunu. Það er þó mikilvægt viðfangsefni á næstu misserum að tryggja að framboð nýrra íbúða endurspegli þörf landsmanna á húsnæði og ekki síst þörf þeirra sem ekki hafa mikið eigið fé til að ráðast í íbúðakaup miðað við núverandi aðstæður á markaði. Þar munu húsnæðisáætlanir sveitarfélaga og aðgerðir til að lækka byggingarkostnað væntanlega gegna stóru hlutverki.

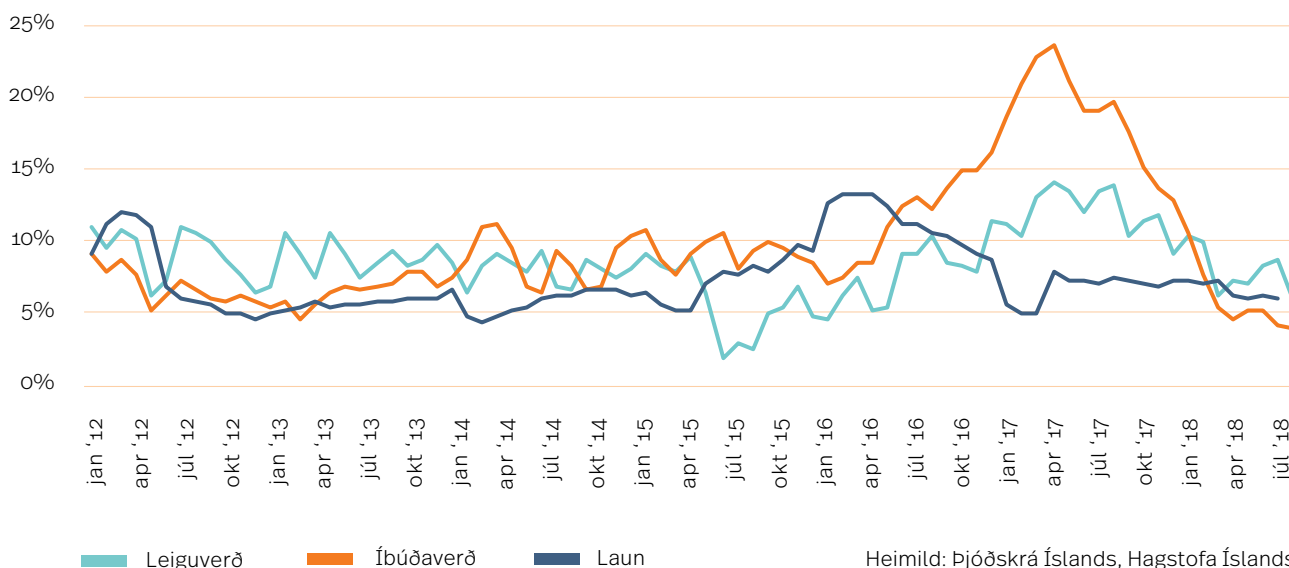
## Leigumarkaður

Um 16–18% landsmanna 18 ára og eldri eru nú á leigumarkaði samkvæmt könnunum sem leigumarkaðsdeild Íbúðalánasjóðs hefur látið rannsóknar-fyrirtækið Zenter framkvæma. Á markaðnum er fjölbreyttur hópur leigusala. Um 35% leigjenda leigja af einstaklingum á almennum markaði og er það stærsti einstaki hópur leigusala. Um 22% leigjenda leigja af ættingjum og vinum og 16% af einkareknu leigufélagi. 12% leigjenda búa á stúdentagörðum og 9% í leiguhúsnæði í eigu sveitarfélags. Aðrir leigjendur leigja meðal annars af félagasamtökum og vinnuveitendum.<sup>8</sup>

Vísitala leiguverðs, sem gefin er út af Þjóðskrá Íslands, sýnir þróun leiguverðs í þinglýstum leigusamningum á höfuðborgarsvæðinu en vísitalan nær aftur til ársins 2011. Frá upphafi þess árs fram í ágúst 2018 hækkaði leiguverð um 91% á meðan fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu hækkaði um 99% og launavísitala um 73%.

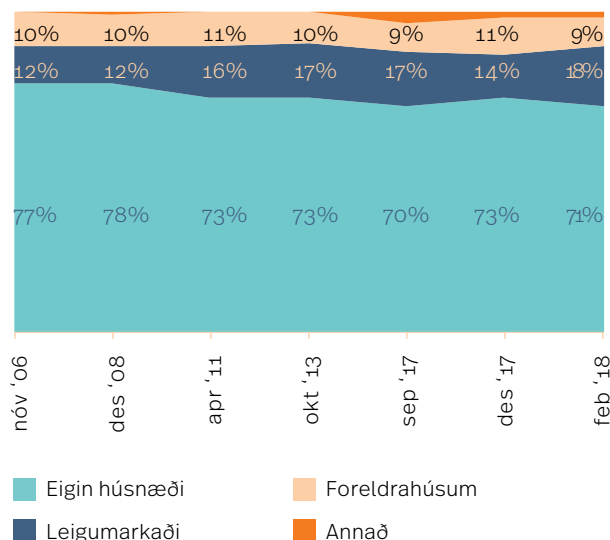
<sup>8</sup> Heimild: Leigjendakönnun Zenter og leigumarkaðsdeildar Íbúðalánasjóðs 2018.

## Samanburður á 12 mánaða hækkun launa, leiguverðs og íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu



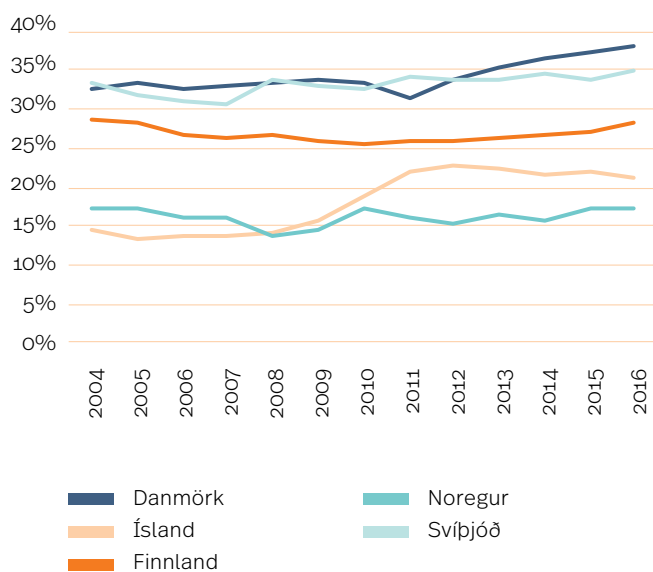
Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands  
Tölur um laun ná til landsins alls

## Hvað lýsir best búsetu þinni?



Heimild: Íbúðalánasjóður

## Hlutfallsleg stærð leigumarkaðar á Norðurlöndunum



Heimild: Eurostat

Ef horft er til 12 mánaða hækkunar þessara sömu vísitalna má sjá að upp úr miðju ári 2016 fór íbúðaverð á höfuðborgarsvæðinu að hækka talsvert hraðar en leiguverð. Mestu hækkunir á 12 mánaða grundvelli voru í maí 2017 þegar íbúðaverð hafði hækkað um 23,5% og leiguverð um 14% á meðan árshækkun launa var ekki nema tæp 8%. Síðan þá hefur hægt á hækkunartakti íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu og frá því í mars 2018 hefur árshækkun leiguverðs mælst ofar árshækkun íbúðaverðs. Þó ber að hafa í huga að gögn um þinglýsta leigusamninga gefa ekki fullkomna mynd af stöðu leigumarkaðarins. Í könnun sem leigumarkaðsdeild Íbúðalánasjóðs gerði meðal leigjenda á haustdögum 2018 kom í ljós að 81% leigjenda er með skriflegan leigusamning og 78% þess hóps þinglýsa þeim samningi. Það má því leiða líkur að því að rúmlega 60% leigjenda séu með þinglýstan leigusamning. Vísitala leiguverðs endurspeglar þannig tæplega tvo þriðju hluta markaðarins.

Þegar meta á hvort breytingar á leiguverði séu í takt við markaðsaðstæður er æskilegt að horfa til fleiri þátta en þróunar fasteignaverðs. Það má vænta þess að þessar stærðir haldist að einhverju leyti í hendur en kostnaðurinn sem felst í framleiðslu, eignarhaldi, rekstri og viðhaldi húsnæðis, og endurspeglast í leiguverði, er mismikill og breytist mishratt. Upp á síðkastið hafa vextir hér á landi til að mynda lækkað og það vegur upp á móti hærra fasteignaverði þegar kemur að fjármögnun húsnæðis. Finna má dæmi þar sem greiðslubyrði dæmigerðra íbúðalána vegna tiltekinna íbúðar hefur dregist saman á sama tíma og leiguverð á sambærilegum íbúðum hefur hækkað.<sup>9</sup> Þjóðskrá Íslands birtir einu sinni á ári gögn um ávöxtun af útleigu íbúðarhúsnæðis þar sem hún er reiknuð út frá ársleigu samkvæmt þinglýstum leigusamningum og fasteignamati íbúðar.<sup>10</sup> Samkvæmt

<sup>9</sup> Sérstök umfjöllun birtist í [mánaðarskýrslu Íbúðalánasjóðs í júní 2018](#) þar sem lægri vextir og hærra fasteignaverð var sett í samhengi við hærra leiguverð.

<sup>10</sup> Ekki voru allir þinglýstir leigusamningar taldir með í þessum útreikningi, heldur aðeins þeir sem uppfylltu ákveðnar kröfur: herbergjaföldi íbúðar varð að vera þekktur, öll íbúðin þurfti að vera í útleigu og einnig var samningum um félagslegar íbúðir sleppt.



útreikningum Þjóðskrár hefur ávöxtun farið minnkandi á þeim svæðum þar sem leigumarkaðurinn er hvað virkastur.<sup>41</sup>

Eins og að framan segir eru nú á bilinu 16–18% landsmanna 18 ára og eldri á leigumarkaði og þetta hlutfall hefur haldist nokkurn veginn óbreytt síðan 2011. Á árunum 2008–2011 fjölgaði leigjendum hlutfallslega og hlutfallið hefur ekki lækkað aftur þrátt fyrir að tekist hafi að rétta úr efnahagsstöðu þjóðarinnar á mörgum sviðum í kjölfar efnahagshrunsins. Íbúum landsins hefur þó fjölgað talsvert síðan 2011 og í byrjun þessa árs voru landsmenn 18 ára og eldri um 270.000 talsins. Ef 18% þeirra eru á leigumarkaði telur leigumarkaðurinn hátt í 50.000 fullorðna einstaklinga. Árið 2011 voru hins vegar tæplega 40.000 manns á leigumarkaði og því er ljóst að hann hefur stækkað talsvert síðastliðinn áratug. Leigumarkaðurinn hér á landi stækkaði hlutfallslega hraðar á árunum 2008–2011 en í nágrannalöndum okkar þar sem hlutfallsleg stærð hans hélst stöðug.<sup>42</sup> Samkvæmt upplýsingum um fjölda íbúa á hverju heimili eftir búsetuformi má ganga út frá því að í dag séu um 28.500–31.000 heimili á leigumarkaði hér á landi.<sup>43</sup>

Árið 2011, þegar talsvert færri voru á leigumarkaði, töldu 18% landsmanna að framboðið af íbúðarhúsnæði til leigu sem hentaði þeim og þeirra fjölskyldu væri mikið. Í dag er þetta hlutfall einungis 7%. Langflestir leigjendur, eða um 86%, telja öruggt eða líklegt að þeir verði á leigumarkaði eftir hálf t. á auk 15–20% þeirra sem eru í foreldrahúsum.<sup>44</sup> Hlutfall leigjenda sem telja líkur á að vera á leigumarkaði eftir 1 ár, 5 ár og 10 ár er í öllum tilfellum lægra en mældist fyrir þremur árum. Eftir því sem tekjur leigjenda eru hærra minnka líkur á að viðkomandi ætli sér að vera á leigumarkaði.

## Íbúðalánamarkaður

Íslenskur íbúðalánamarkaður hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum og áratugum. Langt

fram eftir tuttugustu öld var framboð íbúðafjármögnunar takmarkað en það breyttist smám saman á seinni hluta aldarinnar, ekki síst fyrir tilstuðlan opinberra sjóða og lánastofnana. Eftir aldamót voru annars vegar Íbúðalánasjóður og hins vegar viðskiptabankarnir um tíma helstu lánveitendur íbúðalána en á síðustu árum hefur hlutdeild Íbúðalánasjóðs í nýjum íbúðalánum minnkað til muna á meðan lífeyrissjóðir hafa sótt inn á markaðinn.

## Úrval lánakosta á íbúðalánamarkaði hefur aukist á undanförunum árum. Flestir aðilar á markaðnum bjóða nú bæði upp á verðtryggð og óverðtryggð lán.

Úrval lánakosta á íbúðalánamarkaði hefur aukist á undanförunum árum. Flestir aðilar á markaðnum bjóða nú bæði upp á verðtryggð og óverðtryggð lán. Lánstími er allt að 40 ár og hlutfall fjármögnunar er lögum samkvæmt allt að 85% kaupverðs nema þegar um fyrstu kaup er að ræða en þá er hámarksveðhlutfall 90% samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins. Bæði bankar og lífeyrissjóðir áskilja sér þó almennt þann rétt að gera ríkari kröfur eða hafna lánveitingum ef vafi leikur á um möguleika á endursölu eignar að mati viðkomandi stofnunar. Þeir skilmálar hafa, eðli málsins samkvæmt, íþyngjandi áhrif á fasteignamarkaðinn á kaldari markaðssvæðum.

Hægt er að velja um fasta eða breytilega vexti á íbúðalánum auk þess sem valið stendur um verðtryggða og óverðtryggða vexti eins og að framan greinir. Ókosturinn við fasta vexti er að þeir eru iðulega hærra en breytilegir vextir en á móti kemur að minni sveiflur eru í greiðslubyrði af slíkum lánum. Misjafnt er eftir lánveitendum hvaða samsetningar lána eru í boði. Hámarksveðsetning er mishá eða 60–

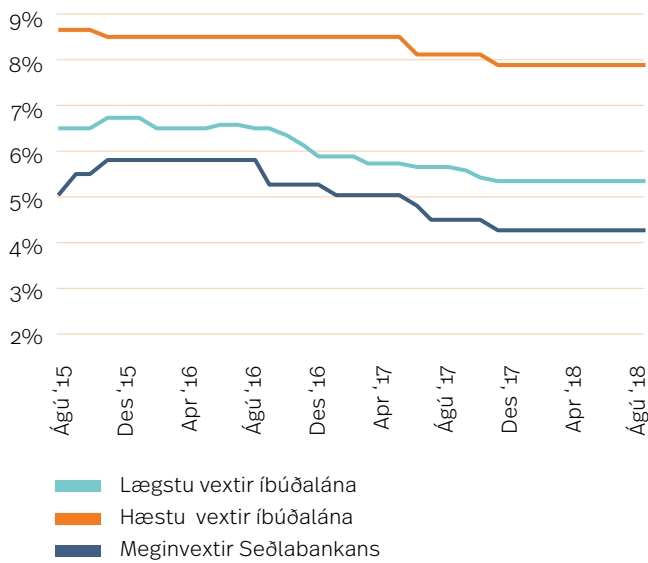
<sup>41</sup> Sjá nánar í kafla um leigumarkaðinn í [mánaðarskýrslu Íbúðalánasjóðs í september 2018](#)

<sup>42</sup> Heimild: Eurostat.

<sup>43</sup> Heimild: Zenter og leigumarkaðsdeild Íbúðalánasjóðs (maí 2018). Nánari umfjöllun í [mánaðarskýrslu október 2018](#).

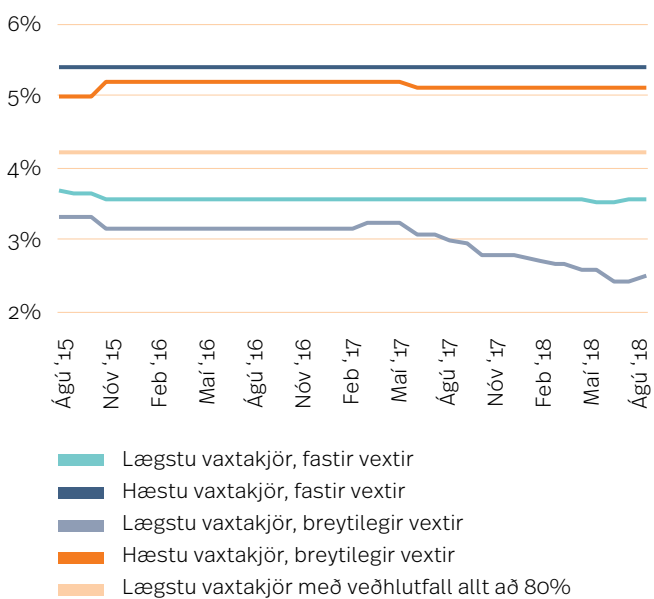
<sup>44</sup> Heimild: Kannanir Zenter og Íbúðalánasjóðs, september 2017 til júlí 2018.

## Óverðtryggðir vextir



Heimild: Seðlabanki Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Verðtryggðir vextir íbúðalána



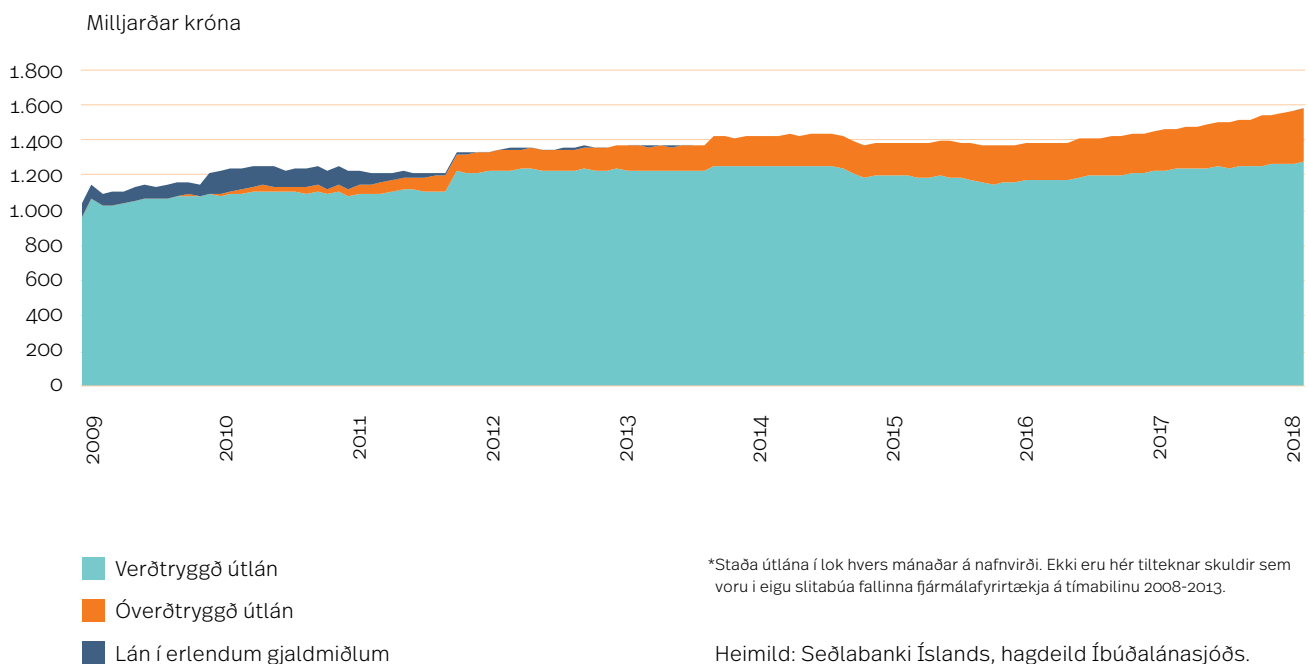
Heimild: Hagdeild Íbúðalánasjóðs

85% kaupverðs, fasteignamats eða verðmats. Einnig setja flestar lánastofnanir annað hliðarskilyrði sem miðar að því að fjárhæð láns fari ekki yfir samanlagt brunabóta- og lóðamat eignarinnar. Þá hafa sumar lánastofnanir sérstakt uppgreiðslugjald á fastvaxtalánnum sínum. Lántökugjöld eru einnig mishá og geta verið frá 35.000 kr. til 80.700 kr. eftir lánveitendum en sumir lánveitendur fella lántökugjald niður fyrir fyrstu kaupendum.

Vextir á íbúðalánnum hafa almennt farið lækkandi hér á landi undanfarin ár en frá því í sumar hefur sú þróun þó stöðvast og að nokkru leyti snúist við. Lægstu óverðtryggðu vextir íbúðalána lækkuðu úr 5,87% í janúar 2017 niður í 5,35% í janúar 2018 eða um 0,52 prósentustig. Í september og október hækkuðu óverðtryggðir vextir hjá nokkrum lánastofnunum, þar af tveimur bönkum og þremur lífeyrisjóðum, og voru það víðtækustu vaxtahækkunarir óverðtryggðra lána síðan 2015. Lægstu óverðtryggðu vextirnir á markaðnum í heild breyttust þó ekki. Lægstu verðtryggðu vextir íbúðalána lækkuðu um 0,38 prósentustig í fyrra. Þeir héldu áfram að lækka á fyrri hluta yfirstandandi árs eða úr tæpum 2,8% í upphafi árs í rúm 2,4% í byrjun júní síðastliðins sem var sögulegt lágmark, að minnsta kosti á þessari öld. Lægstu verðtryggðu vextir hækkuðu síðan í byrjun ágúst og var það í fyrsta skipti sem þeir hækkuðu síðan í mars í fyrra. Í október voru þeir um 2,5%.

Heildarstaða útlána til heimila með veð í íbúð var um 1.579 milljarðar króna á miðju þessu ári sem jafngildir um 58% af áætlaðri landsframleiðslu ársins. Heildarfjárhæð íbúðalána hefur vaxið hraðar en landsframleiðslan frá árinu 2016 en útlánavöxturinn er hægur í samanburði við þróunina í síðustu uppsveiflu. Þá voru rýmkun lánaskilyrða og útlánaaukning líklega stærstu einstöku ástæðurnar fyrir mikilli hækkun íbúðaverðs en í yfirstandandi uppsveiflu hafa aðrir þættir ráðið meiru um verðþróunina, þ.e. mikil tekjuaukning og skortur á íbúðum. Aukinn kraftur hefur þó færst í vöxt íbúðalána á síðustu mánuðum. Árstaktur raunaukningar í heildarfjárhæð útistandandi íbúðalána hefur verið um 5% að undanförunu og ekki verið meiri undanfarinn áratug.

## Þróun í heildarstöðu útlána til heimila með veð í íbúð 2008–2018\*

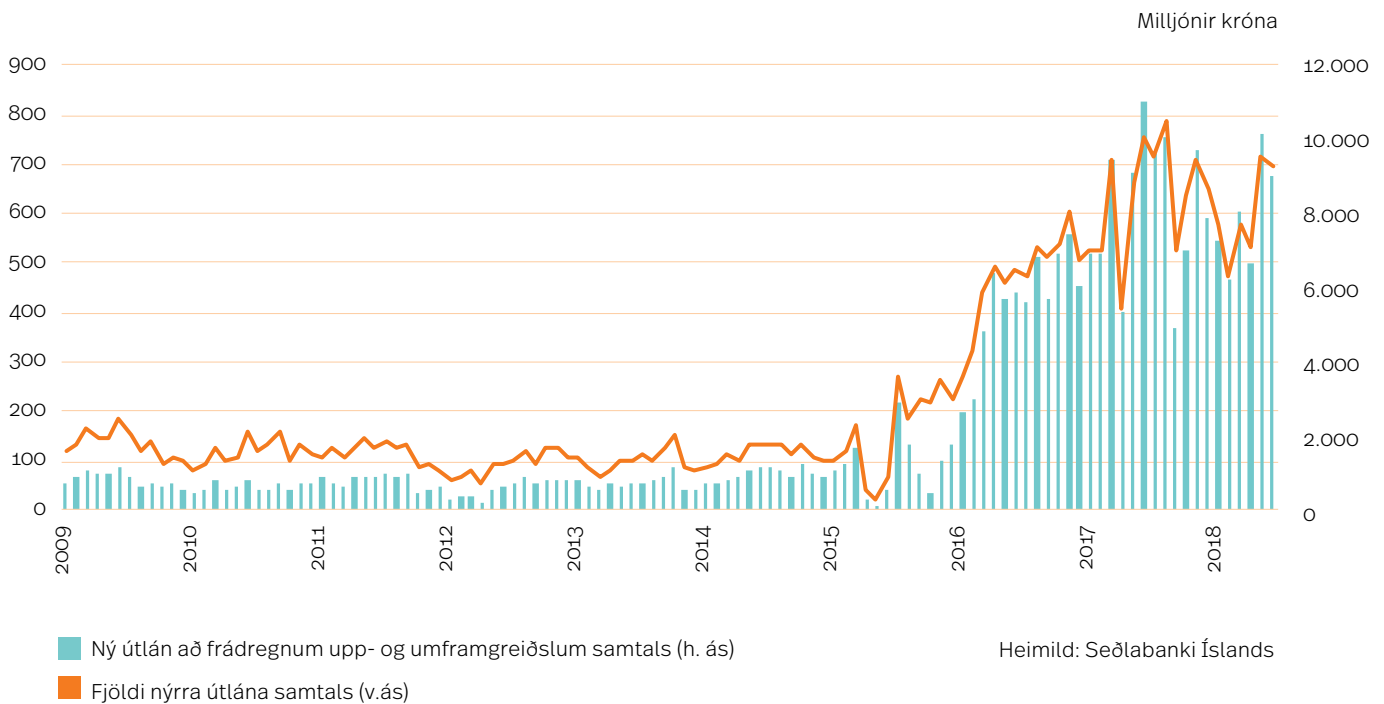


Hlutdeild lífeyrissjóða á lánamarkaði hefur aukist umtalsvert á undanförunum árum. Mánaðarlegur fjöldi veittra lána lífeyrissjóða til heimila var nokkuð stöðugur frá 2009 fram til maímánaðar árið 2015 eða að meðaltali um 111. Um það leyti má segja að sprenging hafi orðið í útlánum lífeyrissjóða til heimila og meðalfjöldi útlána hefur síðan þá og fram til júní 2018 verið 494 að meðaltali. Frá upphafi árs 2016 hefur hlutdeild lífeyrissjóða í heildarfjárhæð útistandandi íbúðalána aukist úr 13% í 24% sem er mikil breyting á ekki lengri tíma. Hlutdeild viðskiptabankanna hefur einnig aukist, eða úr 50% í 55%. Hlutdeild Íbúðalánasjóðs hefur aftur á móti minnkað úr 37% í 21% enda hafa nýjar lánveitingar sjóðsins minnkað til muna í takt við breytt hlutverk hans og uppgreiðslur á útistandandi lánum sjóðsins hafa verið miklar.

Nærtækasta ástæða þess að útlán lífeyrissjóða hafa aukist svo mikið er sú að þeir bjóða einfaldlega betri vaxtakjör en aðrir lánveitendur. Líkt og matsfyrirtækið Standard & Poor's benti á í nýjasta mati sínu á lánsþæfiseinkunum ríkisjóðs í byrjun júní síðastliðins ríkir þó ákveðið ójafnægi á lánamarkaði hérlendis. Lífeyrissjóðirnir hafa forskot á aðra lánveitendur þar sem þeir þurfa ekki að uppfylla allar þær kröfur sem eru gerðar til annarra fjármálafyrirtækja og má þar einna helst nefna greiðslu sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki. Að mati Standard & Poor's er rétt að líta á þessa þróun í útlánavexti lífeyrissjóðanna sem ákveðinn áhættuþátt fyrir íslenska hagkerfið þar sem ekki hefur enn reynt á getu þeirra til að hafa eftirlit með lánveitingum sínum í niðursveiflu.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> [https://www.cb.is/library/Skraarsafn/Lanamal-rikisins/S\\_P\\_Global-Research\\_Update\\_Iceland\\_8\\_June\\_2018.PDF](https://www.cb.is/library/Skraarsafn/Lanamal-rikisins/S_P_Global-Research_Update_Iceland_8_June_2018.PDF)

## Ný útlán lífeyrissjóðanna



Þótt bestu vaxtakjörin séu í boði hjá lífeyrissjóðum eru veðhlutföll þeirra almennt lægri en hjá öðrum lánveitendum; hámarksveðhlutföll hjá lífeyrissjóðum eru mismunandi en ekki hærrí en 75% kaupverðs. Þá eru skilyrði fyrir lánveitingum hjá lífeyrissjóðum almennt nokkuð strangari en hjá viðskiptabönkum. Iðulega þurfa lántakar að hafa greitt í sjóðinn í ákveðinn fjölda mánaða og aðild að sumum sjóðum er takmörkuð.

Tiltölulega lág veðsetningarhlutföll hjá lífeyrissjóðum gera það að verkum að lífeyrissjóðslán eru í mörgum tilfellum ekki fullnægjandi fjármögnunarkostur fyrir fólk með lítið eigið fé; þeir sem þurfa hærrí lán en bjóðast hjá lífeyrissjóðum þurfa ýmist að taka dýrari viðbótarlán annars staðar eða beina viðskiptum sínum alfarið annað. Það eru ekki síst fyrstu íbúðakaupendur sem eru í þessari stöðu. Miklar verðhækkningar á fasteignum hafa reynst fyrstu kaupendum fasteigna erfðar þar sem sífellt meira eigið fé þarf til íbúðakaupa. Vextir hafa lækkað talsvert sem

vegur á móti hækkun íbúðaverðs þegar kemur að greiðslubyrði af lánnum en ætla má að lækkan vaxta hafi einnig átt þátt í að stuðla að hækkun íbúðaverðs sem veldur því að fyrstu kaupendur þurfa að afla meiri fjármuna fyrir útborgun. Þegar þetta er skrifað veitir aðeins ein lánastofnun á Íslandi fyrstu kaupendum almennt allt að 90% lán. Vextir á slíkum lánnum virðast eins og sakir standa vera umtalsvert hærrí en vextir á grunníbúðalánnum á markaði.

Þessi staða er umhugsunarefni. Segja má að vextir á lífeyrissjóðslánnum séu niðurgreiddir í ákveðnum skilningi þar sem lífeyrissjóðir þurfa ekki að greiða sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki ólíkt öðrum lánveitendum á markaði. Þeir sem eiga mest eigið fé til íbúðakaupa geta látið sér nægja lán hjá lífeyrissjóðum og hafa þannig aðgang að lánsfjármögnun á betri kjörum. Þeir sem þurfa að taka lán umfram 75% veðsetningu þurfa hins vegar að taka dýrari viðbótarlán og skortur á samkeppni á markaðnum með lán

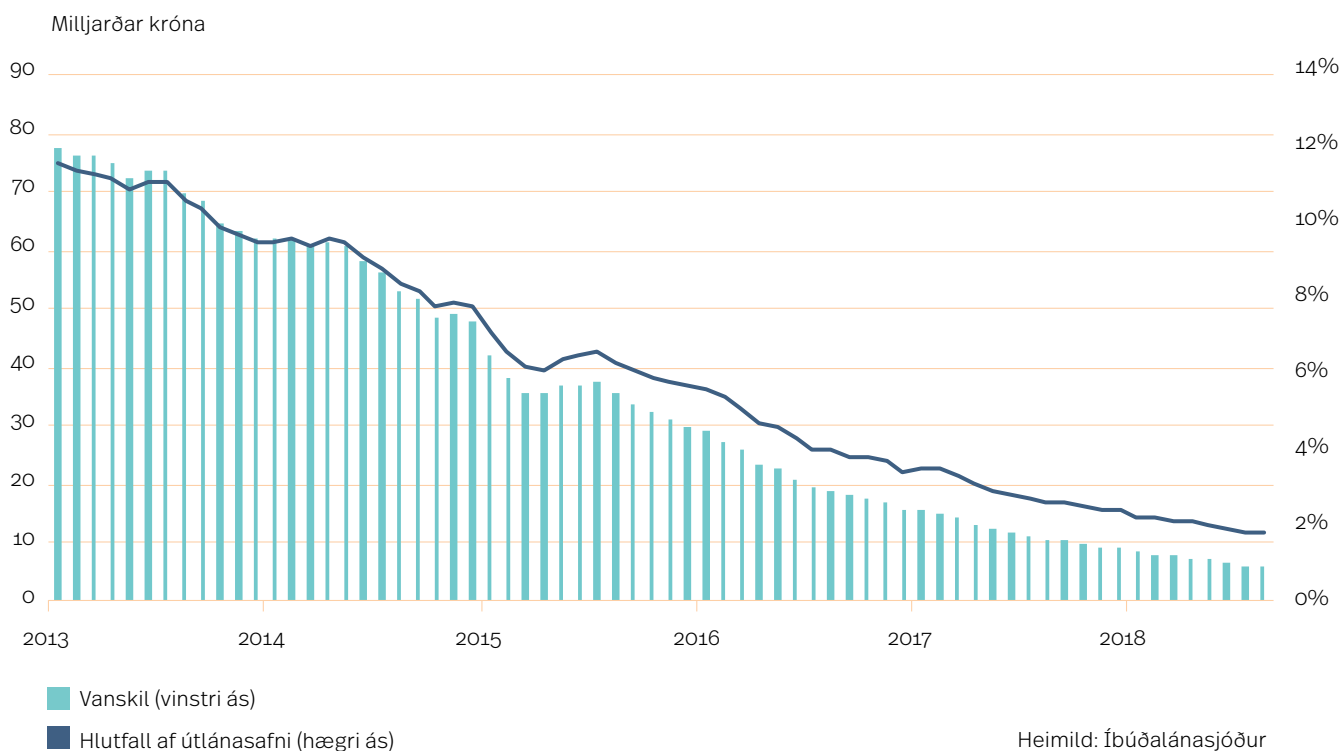
milli 85% og 90% kaupverðs er ekki til þess fallinn að stuðla að lækkun vaxta á slíkum lánum. Eins og fjallað er um síðar í þessari skýrslu skoða stjórnvöld nú úrræði til þess að aðstoða tekjulága hópa sem eiga lítið eigið fé til íbúðakaupa.

Mikill meirihluti útistandandi íbúðalána er verðtryggður, eða 81%. Það sem eftir stendur, eða 19%, eru óverðtryggð lán. Hlutdeild óverðtryggðra lána hefur aukist smám saman en í ársbyrjun 2015 voru aðeins 12,7% útistandandi íbúðalána óverðtryggð. Undanfarin fimm ár hafa óverðtryggð lán verið 29% nýrra íbúðalána í hverjum mánuði að jafnaði en 71% nýrra íbúðalána hafa verið verðtryggð. Í fyrra var hlutdeild óverðtryggðra lána 31%. Flest heimili kjósa því að fjármagna íbúðir sínar með verðtryggðum lánum þrátt fyrir þá gagnrýni sem slík lán hafa hlotið, sérstaklega í kjölfar hrunsins.

Eftir hrun jukust vanskil fasteignalána mikið og flestar lánastofnanir brugðust við því með því að bjóða lántakendum að skilmálabreyta lánunum sínum, meðal annars með því að lengja í lánunum eða leggja vanskil við höfuðstól lánanna. Hjá stærstu lífeyrissjóðunum jukust vanskil fram til árunna 2013–2015 en þau hafa farið minnkandi síðan og sömu sögu má segja um vanskil fasteignalána hjá bönkunum. Vanskil einstaklinga hjá Íbúðalánasjóði hafa einnig farið minnkandi undanfarin ár eins og sést vel á meðfylgjandi mynd. Á vinstri ás má sjá heildarvanskil í milljörðum króna en þau hafa farið úr tæplega 77,5 milljörðum í ársbyrjun 2013 og um 12% af undirliggjandi lánasafni niður í tæplega 6 milljarða í ágúst 2018 og er það um 1,6% af undirliggjandi lánasafni.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Með vanskilum er átt við að frá ógreiddum gjalddaga séu liðin 90 dagar eða meira.

## Vanskil einstaklinga hjá Íbúðalánasjóði



## Byggingarmarkaður

Íbúðafjárfesting hefur aukist hratt undanfarin misseri. Skráðum íbúðum hér á landi fjölgaði um 1.478 á fyrri helmingi þessa árs en til samanburðar fjölgaði íbúðum um 1.759 á öllu árinu 2017 og um 1.580 árið 2016. Tölurnar sem hér um ræðir sýna hreina fjölgun íbúða, þ.e. nýbyggingar að frádregnum íbúðum sem teknar voru úr notkun á viðkomandi tímabili samkvæmt fasteignaskrá.

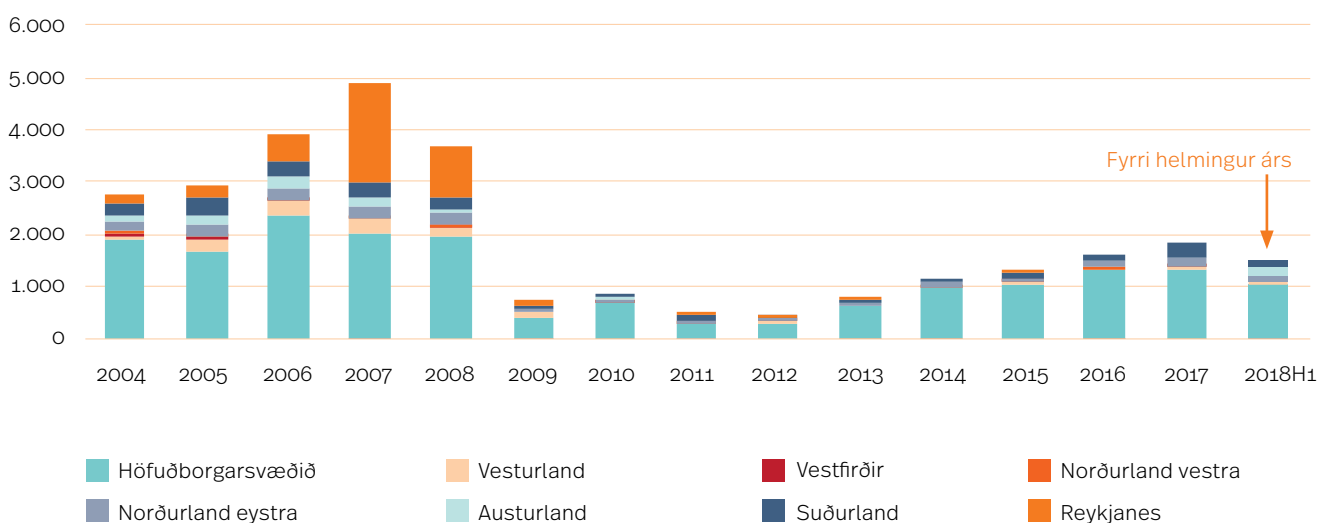
Á árunum 2005–2008 fjölgaði íbúðum að jafnaði um 3.863 á ári og því var nokkuð uppsafnað framboð af óseldu húsnæði til staðar þegar markaðir frusu undir lok árs 2008. Í nokkur ár þar á eftir var mjög lítið byggt en svo virðist sem umframbirgðir íbúða hafi að fullu verið komnar í notkun í kringum áramótin 2012–2013. Þá hafði framboð fasteigna á sölusíðum minnkað mjög hratt ásamt því að meðalsölutími fasteigna hafði styst niður í örfáa mánuði. Árleg fjölgun

íbúða hefur síðan farið hægt vaxandi en íbúðum hefði þurft að fjölga mun meira til þess að mæta að fullu þeirri þörf sem skapast hefur á undanförunum fimm árum vegna fólksfjölgunar, lýðfræðilegra breytinga og fjölgunar íbúða í skammtímaleigu, líkt og greint var frá hér að framan.

Ef fram fer sem horfir benda nýjustu tölur til þess að innkoma nýrra íbúða á þessu ári verði nokkru meiri en sem nemur þeim 2.200 íbúðum sem hagdeild Íbúðalánasjóðs metur að þörf sé á að meðaltali á ári fram til ársins 2040 til að mæta uppsöfnuðum skorti og undirliggjandi þörf.<sup>17</sup> Þetta er jákvæð þróun enda virðist sem íbúðauppbygging þurfi að vera mikil um nokkurn tíma til þess að mæta uppsafnaðri þörf og vinna á íbúðaskorti sem hefur átt stóran þátt í miklum hækkunum íbúðaverðs. Þó áfram verði þörf fyrir fjölbreytt framboð íbúða á húsnæðismarkaði bendir margt til sérstaks skorts

<sup>17</sup> Umrætt mat er byggt á reiknaðri íbúðaþörf miðað við mannfjölda-spá Hagstofunnar og þeirri forsendu að ríkt hafi jafnvægi í fjölda íbúða árið 2012.

## Árleg fjölgun skráðra íbúða eftir landshlutum



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

á minni og hagkvæmum íbúðum um þessar mundir og er brýnt að húsnæðisuppbygging taki mið af því. Samkvæmt nýrri íbúðatalningu Samtaka iðnaðarins fjölgaði íbúðum í byggingu á höfuðborgarsvæðinu um 18% milli mars og september á þessu ári og voru íbúðir í byggingu á svæðinu þá um tvöfalt fleiri en fyrir þremur árum síðan. Samtökin spá því að fjöldi fullgerðra íbúða á höfuðborgarsvæðinu muni vaxa næstu tvö ár og vera yfir langtíameðaltali miðað við höfðatölu til ársins 2020 hið minnsta.<sup>18</sup>

Ef horft er til fjölgunar íbúðarhúsnæðis eftir landslutum hefur uppbyggingin verið mest á höfuðborgarsvæðinu á undanförunum árum, í kringum 80% af árlegri fjölgun yfir landið allt, en tölur sem ná yfir fyrri hluta þessa árs benda þó einnig til aukinnar uppbyggingar á Norðurlandi eystra, Suðurlandi, Vesturlandi og Reykjanesi. Á fyrri hluta ársins var um 68% af heildarfjölgun íbúða á höfuðborgarsvæðinu

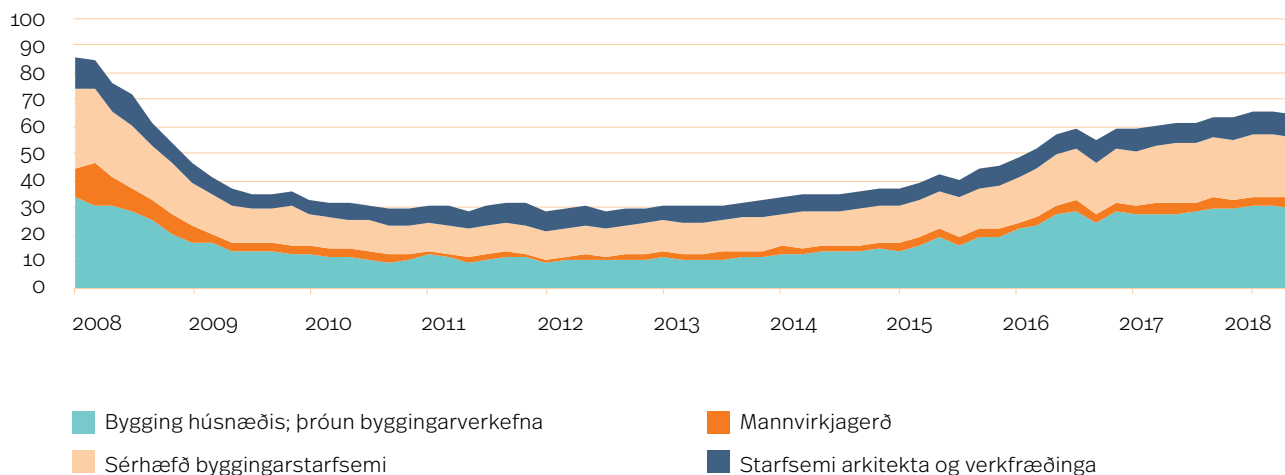
en þar búa nú til samanburðar um 64% landsmanna. 13% íbúðafjölgunar á fyrri hluta ársins var á Suðurlandi, 8% á Norðurlandi eystra og í kringum 5% bæði á Vesturlandi og Reykjanesi. Uppbygging íbúða á þessum landsvæðum hefur þó að miklu leyti verið annars vegar í sveitarfélögunum í kringum höfuðborgarsvæðið og hins vegar á Akureyri. Þá bættust aðeins 11 íbúðir við samanlagt á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og Austurlandi á fyrri helmingi ársins eða innan við 1% af heildaríbúðafjölgun á landsvísi en á þessum landsvæðum búa samtals um 7% landsmanna.

Talsverður vöxtur hefur mælst í veltu í byggingariðnaði hér á landi á undanförunum þremur árum þótt dregið hafi úr 12 mánaða aukningu frá árinu 2016 þegar árleg veltuaukning nam allt að 46% að raunvirði. Fyrstu 6 mánuði þessa árs var veltuaukning þeirra fjögurra helstu atvinnugreinaflokka

<sup>18</sup> [http://www.si.is/media/\\_eplica-uppsetning/Ibudamarkadurinn-erindi-a-fundi-FVH-16-10-2018.pdf](http://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Ibudamarkadurinn-erindi-a-fundi-FVH-16-10-2018.pdf)

## Velta í byggingariðnaði eftir virðisaukaskattstímabilum Árstíðaleiðrétt velta á föstu verðlagi 2018

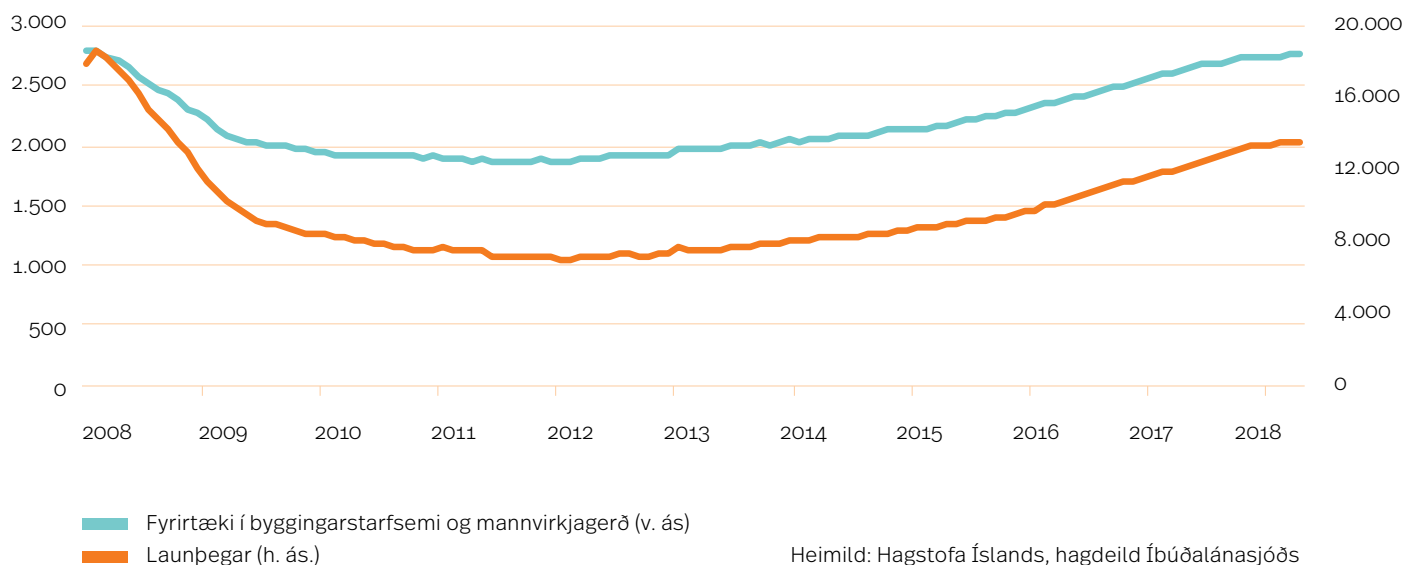
Ma.kr.



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Fjöldi fyrirtækja og launþega innan byggingageirans

Mánaðarleg gögn, árstíðaleiðrétt



sem tengjast með beinum hætti byggingariðnaði og mannvirkjagerð um 7,7% á raunvirði. Meðfylgjandi mynd sýnir veltu þessara atvinnugreinaflokka frá byrjun árs 2008 og fram á mitt þetta ár.

Í tölum yfir veltu byggingariðnaðarins er talsverð árstíðasveifla líkt og gera má ráð fyrir vegna eðlis atvinnugreinarinnar. Því er rétt að horfa til árstíðaleiðréttrar veltu til að greina þróun byggingageirans undanfarið. Þær tölur benda til að velta í greininni hafi nánast staðið í stað að undanfögnu. Árstíðaleiðrétt velta á föstu verðlagi mælist 0,5% minni á tímabilinu maí-júní á þessu ári en í mars-apríl og 0,6% minni en fyrstu tvo mánuði ársins.

Samhliða vaxandi umfangi á byggingarmarkaðnum hefur fjöldi starfsfólks í byggingargeiranum einnig

aukist. Nokkuð samfelldur vöxtur var í fjölda þeirra sem starfa í byggingariðnaðinum allt frá árslokum 2012 fram til byrjunar árs 2017, þegar 12 mánaða fjölgun nam um 20%. Síðastliðið ár hefur fjöldinn áfram farið vaxandi en þó sífellt hægar. Í júnímánuði síðastliðnum voru rúmlega 14.000 starfsmenn á launaskrá hjá fyrirtækjum í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð sem er um 7% aukning frá sama tíma í fyrra.<sup>20</sup> Fjöldi fyrirtækja innan byggingageirans hefur einnig farið vaxandi allt frá byrjun árs 2012 þegar hann náði lágmarki eftir stöðugan samdrátt í kjölfar efnahagshrunsins. Fjöldi skráðra fyrirtækja í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð er í dag orðinn um 4% meiri en þegar mest lét um mitt ár 2008.

<sup>20</sup> Í því samhengi ber þó að hafa í huga að byggingariðnaðurinn er meðal þeirra atvinnugreina sem mest nota vinnuafli frá starfsmannaleigum og því kann raunverulegur fjöldi þeirra sem starfa innan geirans að vera enn hærri.



# HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR HINS OPINBERA

Húsnæðisstuðningur er fjárhagslegur stuðningur við heimili sem er tengdur stöðu á húsnæðismarkaði. Hann er veigamikill þáttur í aðkomu stjórnvalda að húsnæðismálum og hefur mikil áhrif á uppbyggingu húsnæðismarkaðar, byrði húsnæðiskostnaðar og tækifæri fólks til að velja milli mismunandi búsetuforma. Húsnæðisstuðningur getur því gegnt lykilhlutverki í að stuðla að öryggi og jafnræði í húsnæðismálum í samræmi við meginmarkmið laga um húsnæðismál og hann er mikilvægur þáttur í húsnæðisstefnu stjórnvalda hverju sinni. Þó er einnig mikilvægt að húsnæðisstuðningur sé markviss og hafi skýrt skilgreind markmið sem stuðla að auknu húsnæðisöryggi.

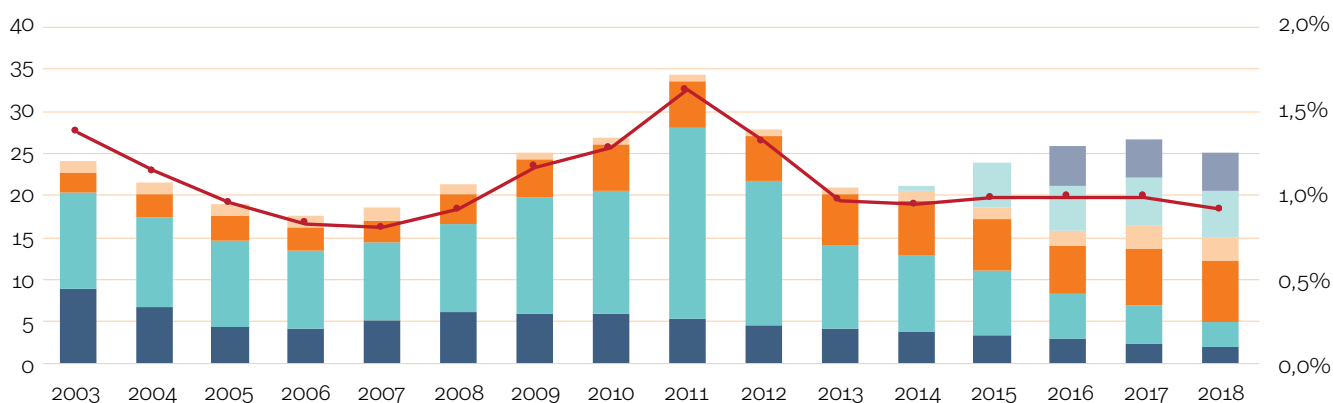
Húsnæðisstuðningur hins opinbera er fjölbreyttur og eðli hans og samsetning hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum og áratugum. Hagdeild

Íbúðalánasjóðs hefur áætlað þróun húsnæðisstuðnings allt frá árinu 2003 og eru þær tölur birtar á myndinni hér fyrir neðan. Á myndinni eru sýndar beinar bótagreiðslur, niðurgreiðslur íbúðalána og húsaleigu, tapaðar skatttekjur vegna skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar og stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða. Tölurnar byggja bæði á áætlunum og uppgefnum fjárhæðum í opinberum reikningum. Þessi samantekt er ekki endilega tæmandi enda er hægt að færa rök fyrir mismunandi skilgreiningum á því hvað telst til húsnæðisstuðnings. Í þeirri samantekt sem hér er birt eru þó teknir saman veigamestu liðir almenns húsnæðisstuðnings sem hafa verið við lýði undanfarin ár.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlað að árið 2018 nemi húsnæðisstuðningur hins opinbera samtals um 25,0 milljörðum króna. Húsnæðisstuðningur lækkar um

## Helstu liðir húsnæðisstuðnings hins opinbera 2003–2018

Milljarðar króna, verðlag 2018



- Niðurgreiðsla vaxta á íbúðalánum
- Vaxtabætur
- Húsnæðisbætur og sérstakur húsnæðisstuðningur
- Niðurgreiðsla sveitarfélaga á húsaleigu
- Skattfrjáls ráðstöfun
- Stofnframlög til almennra íbúða

— Húsnæðisstuðningur sem hlutfall af VLF (h. ás)

Heimild: Hagdeild Íbúðalánasjóðs

1,5 milljarða króna milli ára á verðlagi ársins 2018 og er það í fyrsta sinn síðan 2013 sem húsnæðisstuðningur minnkar milli ára á raunvirði. Frá árinu 2003 hefur húsnæðisstuðningur hins opinbera, eins og hann er skilgreindur hér að framan, numið að meðaltali 23,7 milljörðum króna á ári ef miðað er við verðlag dagsins í dag.<sup>21</sup> Eins og sést á meðfylgjandi mynd hefur heildarfjárhæð húsnæðisstuðnings að núvirði sveiflast nokkuð yfir tímabilið. Lægst var hún árið 2006 eða 17,5 milljarðar króna en hæst árið 2011 þegar húsnæðisstuðningur var samtals 34,4 milljarðar króna. Húsnæðisstuðningur hins opinbera hefur að jafnaði numið um 1,1% af landsframleiðslu hvers árs frá árinu 2003. Í ár er þetta hlutfall 0,92% og hefur aðeins tvisvar verið lægra á því tímabili sem er hér til skoðunar, árin 2006 og 2007.

Frá árinu 2015 hefur heildarfjárhæð húsnæðisstuðnings ekki breyst mikið að raunvirði en samsetning hans hefur breyst verulega. Árið 2016 komu stofnframlög til almennra íbúða til sögunnar og árið 2017 var bótagreiðslum til leigjenda breytt og þær auknar með nýju kerfi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings. Vaxtabætur og niðurgreiddir vextir á íbúðalánum hafa aftur á móti minnkað mjög; þessir tveir liðir voru samtals um 46% alls húsnæðisstuðnings árið 2015 en í ár er þetta hlutfall aðeins 20%.

Húsnæðisstuðningur við leigumarkað er um 60% alls húsnæðisstuðnings í ár. Þetta hlutfall hefur aukist mjög hratt á undanförunum árum en árið 2015 voru aðeins um 30% alls húsnæðisstuðnings vegna leigumarkaðar. Um 40% alls húsnæðisstuðnings, eða 10 milljarðar króna, eru óbeinn stuðningur sem felst í niðurgreiðslum eða töpuðum skatttekjum. Hér verður nú gerð nánari grein fyrir þróun og samsetningu ólíkra tegunda húsnæðisstuðnings.

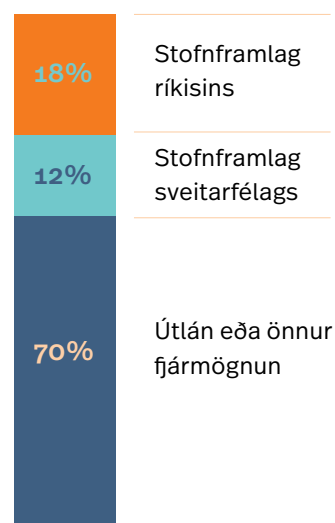
### Stofnframlög og almenna íbúðakerfið

Lög um almennar íbúðir voru samþykkt á Alþingi í júní 2016 í kjölfar samkomulags verkalýðshreyfingarinnar og stjórnvalda í tengslum við kjaraviðræður árið

2015. Markmið laganna er að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu. Með lögnum var hinu svokallaða almenna íbúðakerfi komið á fót en það er byggt á danskri fyrirmynd (d. almene boliger).

Tekjur og eignir þeirra sem sækja um að búa í almennum íbúðum mega ekki fara umfram ákveðin mörk enda er kerfinu ætlað að styðja við uppbyggingu leigumarkaðar handa tekju- og eignalágum. Í dag eru tekjumörkin sem jafngildir 425 þúsund krónum á mánuði fyrir einstæðinga og 596 þúsund krónum fyrir hjón og sambúðarfólk en við þá fjárhæð bætast 106 þúsund krónur fyrir hvert barn og ungmenni að 20 ára aldri á heimilinu. Leigufjárhæð skal vera viðráðanleg og að jafnaði ekki hærrí en sem nemur fjórðungi tekna þeirra leigjenda sem í íbúðunum búa. Leigutekjur eiga þó að duga fyrir öllum kostnaði við íbúðirnar og því þurfa þær að vera hagkvæmar.

### Stofnframlög



<sup>21</sup> Vert er að taka fram að í þeirri tölu er Leiðréttingin ekki talin með þar sem þar var um stóra einstaka aðgerð að ræða. Kostnaður ríkissjóðs vegna Leiðréttingarinnar var að núvirði um 75 milljarðar

króna á árunum 2014-2016. Ef Leiðréttingin er talin með húsnæðisstuðningi hefur hann samtals numið að meðaltali 28,4 milljörðum króna á ári að núvirði undanfarin 16 ár.

Almenna íbúðakerfið er bylting í umhverfi leigu- markaðar þar sem staðan er sú í dag að þriðjungur leigjenda segist greiða meira en helming ráðstöfunartekna sinna í húsaleigu.<sup>22</sup> Segja má að almenna íbúðakerfið byggi á gömlum grunni þar sem það kemur að vissu leyti í stað eldra kerfis verkamanna- bústaða sem var við lýði á 20. öld. Þar var einnig um að ræða íbúðakerfi sem rekið var á félagslegum grunni, fyrir atbeina verkalýðshreyfingarinnar og með stuðningi stjórnvalda án þess þó að vera í beinni eigu ríkis eða sveitarfélaga.

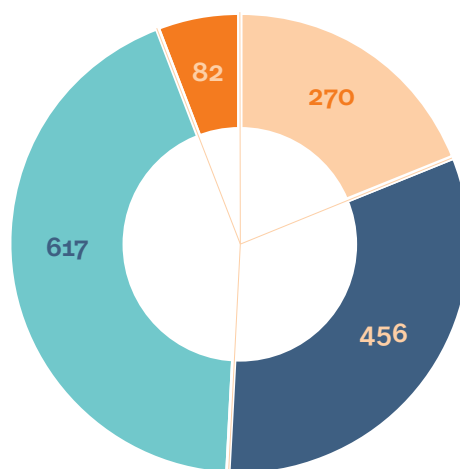
## Í því skyni að uppfylla markmið laga um almennar íbúðir er ríki og sveitarfélögum heimilt að veita svokölluð stofnframlög til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum.

Í því skyni að uppfylla markmið laga um almennar íbúðir er ríki og sveitarfélögum heimilt að veita svokölluð stofnframlög til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum. Þessi stofnframlög eru húsnæðisstuðningur í formi fjármagnstilfærslu þar sem ekki þarf að greiða stofnframlögin aftur nema ef til vill þegar búið er að greiða til baka alla aðra fjármögnun viðkomandi íbúða. Íbúðalánasjóður fer með úthlutun stofnframlaga ríkisins og þau nema 18% af stofnvirði almennra íbúða, þ.e. kostnaði við byggingu íbúða eða kaup á þeim. Við það bætist stofnframlag þess sveitarfélags þar sem almennu íbúðirnar eru staðsettar en það nemur 12% af stofnvirði íbúðanna. Ríki og sveitarfélögum er einnig heimilt að veita viðbótarstofnframlag vegna byggingar félagslegs leiguhúsnæðis á vegum sveitarfélaga, byggingar húsnæðis fyrir öryrkja eða námsmenn og þegar byggðar eru íbúðir á svæðum þar sem skortur er á leiguhúsnæði og bygging íbúða hefur verið í lágmarki. Viðbótarstofnframlag ríkisins getur numið allt að 10% af stofnvirði og viðbótarstofnframlag sveitarfélags allt að 4% stofnvirðis. Því er fjármögn-

un ríkis og sveitarfélaga á þeim íbúðum sem hljóta stofnframlög að lágmarki 30% en í sumum tilfellum allt að 44% af stofnvirði.

Þau félög sem fá stofnframlög skulu alltaf vera rekin án hagnaðarsjónarmiða en form þeirra getur verið mismunandi. Heimilt er að veita stofnframlög til húsnæðissjálfséignarstofnana, sveitarfélaga og lögaðila sem eru að fullu í eigu sveitarfélaga og einnig til lögaðila sem voru starfandi og uppfylltu skilyrði til þess að fá lán á niðurgreiddum vöxtum hjá Íbúðalánasjóði þegar löggin tóku gildi árið 2016.

### Íbúðir sem hlotið hafa stofnframlög 2016–2018H1



- Félagslegar íbúðir sveitarfélaga
- Námsmannaíbúðir
- Aðrar almennar íbúðir
- Sértek búsetuúrræði, íbúðir fyrir fatlað fólk og öryrkja

Síðan almenna íbúðakerfinu var komið á hafa stofnframlög verið veitt vegna bygginga eða kaupa á samtals 1.425 almennum íbúðum. Til samanburðar voru alls 1.768 íbúðir byggðar hér á landi í fyrra og því er ljóst að umfang uppbyggingar almenna íbúðakerfisins er mikið í öllum samanburði. Stofnframlög

<sup>22</sup> Heimild: Leigjendakönnun Zenter og Íbúðalánasjóðs 2018.

ríkisins vegna þessara 1.425 íbúða nema samtals 7,5 milljörðum króna og stofnframlög sveitarfélaga hátt í 5 milljörðum. Samanlagt stofnvirði þessara verkefna er um 37 milljarðar króna. Um 19% þeirra íbúða sem hlotið hafa stofnframlög eru félagslegar íbúðir sveitarfélaga og 32% eru íbúðir námsmanna. 6% íbúðanna eru sértæk búsetuúrræði og íbúðir fyrir fatlaða og öryrkja. Það sem eftir stendur, 43%, eru aðrar almennar íbúðir, einkum fyrir fólk á vinnu- markaði.

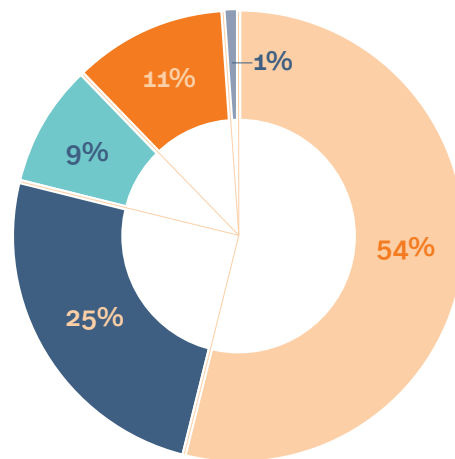
Fyrir liggur fyrirnefnd yfirlýsing stjórnvalda frá árinu 2015 um aðgerðir í húsnæðismálum en samkvæmt henni er gert ráð fyrir byggingu 2.300 almennra íbúða á árunum 2016–2019. Til að tryggja framgang þessa verkefnis er í fjárlagafrumvarpi næsta árs gert ráð fyrir að stofnframlög ríkisins til almennra íbúða aukist um 800 milljónir króna og verði um 3,7 milljarðar. Til að almenna íbúðakerfið þjóni þeim tilgangi sínum að tryggja húsnæðisöryggi tekjulágra og eignalítilla heimila er mikilvægt að halda uppbyggingu þess áfram. Íbúðalánasjóður hefur metið það sem svo að eigi almenna íbúðakerfið að mæta húsnæðisþörf þess hóps sem nú er í viðkvæmri stöðu á leigumarkaði þurfi að fjölga almennum íbúðum og félagslegum leiguíbúðum á landsvísi um samtals 5.000–7.000 til viðbótar við þær 1.400 íbúðir sem þegar hafa hlotið stofnframlög. Þar er miðað við að stærstur hluti þess lágtekjufólks sem nú er á leigumarkaði búi í almennri eða félagslegri íbúð. Til samanburðar eru nú á bilinu 28.500–31.000 íbúðir á leigumarkaði, þar af eru um 5.000 leiguíbúðir sveitarfélaga.

### Húsnæðisbætur

Húsaleigubætur voru teknar upp með lögum árið 1994. Yfirlýstur tilgangur þeirra var að draga úr húsnæðiskostnaði tekjulágra leigjenda og minnka aðstöðumun á húsnæðismarkaðnum. Sveitarfélög sáu um greiðslu húsaleigubóta og jafnvel var gert ráð fyrir að húsaleigubætur myndu taka við af niðurgreiddri leigu á félagslegum íbúðum sveitarfélaga sem stuðningur við tekjulága leigjendur. Sú varð þó ekki raunin heldur hafa leigjendur félagslegs hús-

næðis sveitarfélaga eftir atvikum getað notið bæði niðurgreiddrar leigu og bótagreiðslna.

### Fjölskyldugerðir bótaþega húsnæðisbóta, ágúst 2018



- Einstaklingar sem búa einir
- Einstaklingar með börn
- Tveir fullorðnir án barna
- Tveir fullorðnir með börn
- Fleiri en tveir fullorðnir á heimili

Með lögum nr. 75/2016 um húsnæðisbætur var fyrirkomulagi bótagreiðslna til leigjenda breytt. Umsýsla almennra húsaleigubóta, sem heita nú húsnæðisbætur, var færð til ríkisins og Íbúðalánasjóður fer nú með framkvæmd þeirra. Á sama tíma voru lögfest ákvæði um svokallaðan sérstakan húsnæðisstuðning í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga en áður var heimild til greiðslu sérstakra húsaleigubóta að finna í lögum um húsaleigubætur. Markmið þessara kerfisbreytinga var að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda sem hafa mesta þörf á stuðningi. Ólíkt fyrri reglum um húsaleigubætur kveða lög um húsnæðisbætur á um að greiðslurnar miðist við grunnfjárhæðir sem taki mið af fjölda heimilismanna

óháð aldri, en ekki fjölskyldugerð eða fjölda barna, að teknu tilliti til tekna og eigna heimilismanna 18 ára og eldri og greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði. Í því sambandi voru frítekjumörk gerð breytileg eftir fjölda heimilismanna en frítekjumörk húsaleigubóta voru aftur á móti „flöt“ og tóku því ekki tillit til þess hve margir á heimilinu öfluðu tekna. Sem fyrr segir taka grunnfjárhæðir húsnæðisbóta meðal annars mið af greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði og bæturnar geta þannig að hámarki numið 75% af húsnæðiskostnaði en fara að öðru leyti ekki eftir leiguverði. Samhliða upptöku nýs húsnæðisbótakerfis var í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga lögfest skylda sveitarfélaga til greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings en áður var um að ræða valkvæða heimild til greiðslu sérstakra húsaleigubóta samkvæmt lögum um húsaleigubætur sem nýtt var af um þriðjungu sveitarfélaga. Ákvörðun um slíkan stuðning þarf að byggjast á heildarmati á aðstæðum umsækjanda en ekki eingöngu hlutlægum tekju- og eignaviðmiðum.

## Um þessar mundir fá um 15.000 heimili húsnæðisbætur eða um helmingur allra leigjenda.

Um þessar mundir fá um 15.000 heimili húsnæðisbætur eða um helmingur allra leigjenda.<sup>23</sup> Einstaklingar sem búa ýmist einir eða með börnum eru samanlagt hátt í 80% þeirra sem fá slíkar bætur eins og sést á myndinni hér til hliðar. Í ágúst 2018 leigðu 53% bótaþega af einkaaðila, 12% bótaþega þjuggu á heimavist eða námsgarði, 5% á sambýli fatlaðs fólks og um 1% á áfangaheimili. Um 28% bótaþega þjuggu í húsnæði í eigu ríkis eða sveitarfélags sem fellur ekki innan áðurnefndra flokka, meðal annars í félagslegu húsnæði.

Að meðaltali nema húsnæðisbætur um 32 þúsund krónum á hvert heimili sem fær bætur en meðalbótafjárhæð hefur almennt farið lækkandi á milli

mánaða undanfarin tvö ár, einkum þar sem tekjur þeirra heimila sem fá húsnæðisbætur hafa hækkað sem leiðir til skerðingar á bótum. Í upphafi árs 2018 voru grunnfjárhæðir húsnæðisbóta endurskoðaðar og við það hækkaði meðalbótafjárhæð um 14% en hún hefur síðan farið lækkandi að nýju. Meðalleiga bótaþega húsnæðisbóta hefur hins vegar hækkað nokkurn veginn í takt við markaðsverð. Af þessum sökum hefur meðalbótahlutfall, þ.e. húsnæðisbætur sem hlutfall af leiguverði, lækkað úr um 34% í upphafi árs 2017 í um 28% í ágúst 2018. Meðalheimilistekjur bótaþega húsnæðisbóta voru 382 þúsund krónur í ágúst, þar af 326 þúsund krónur hjá einstæðingum og 602 þúsund krónur á öðrum heimilum.

Þótt margar tekjulágar fjölskyldur á leigumarkaði njóti góðs af húsnæðisbótum er ákveðið áhyggjuefni að talsverður hluti tekjulágra hópa og innflytjenda virðist ekki sækja um þær eða ekki þekkja rétt sinn til þeirra. Í þessu felst ákveðið ójafnræði milli þeirra leigjenda sem þekkja til húsnæðisbóta og geta sótt um þær og þeirra leigjenda sem geta það ekki af einhverjum ástæðum. Aðeins um 60% leigjenda með heimilistekjur á bilinu 400–550 þúsund fá húsnæðisbætur en miðað við þær tekjur á fólk nánast alltaf rétt á bótum.<sup>24</sup> Í könnun sem gerð var á vegum Flóabandalagsins í fyrra kom í ljós að meðal þeirra sem svöruðu könnuninni á pólsku þjuggu 68% í leiguhúsnæði en aðeins 11% pólskumælandi þátttakenda fengu húsnæðisbætur eða sérstakan húsnæðisstuðning. Meðallaun þeirra félagsmanna Flóabandalagsins sem svöruðu könnuninni á pólsku reyndust vera 461 þúsund krónur og því er ljóst að stór hluti þessa hóps átti rétt á húsnæðisbótum að öðrum skilyrðum uppfylltum.<sup>25</sup> Þetta bendir til þess að tilefni sé til að auka vitund leigjenda, ekki síst þeirra sem eru innflytjendur, um rétt sinn til húsnæðisbóta.

Ekki liggur fyrir heildstætt yfirlit yfir sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaga en hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlað að um 3.800 heimili hafi fengið slíkar bótagreiðslur í fyrra og að heildarfjárhæð

<sup>23</sup> Heimild fyrir fjölda heimila sem fær húsnæðisbætur er Íbúðalánasjóður. Heimild fyrir hlutfalli leigjenda sem fær húsnæðisbætur er leigjendakönnun Zenter og Íbúðalánasjóðs 2018.

<sup>24</sup> Heimild: Leigjendakönnun Íbúðalánasjóðs og Zenter 2018.

<sup>25</sup> [Launakönnun Flóabandalagsins 2017](#).

þeirra hafi samtals numið um 1,4 milljörðum króna.<sup>26</sup> Sveitarfélög setja sér reglur um sérstakan húsnæðisstuðning en þeim er ætlað að hafa hliðsjón af leiðbeiningum frá velferðarráðuneytinu. Þar er lagt til grundvallar að sveitarfélög kanni félagslegar aðstæður umsækjenda og húsnæðisstöðu þeirra þegar ákvörðun er tekin um rétt til sérstaks húsnæðisstuðnings. Í sumum sveitarfélögum hefur framkvæmdin ekki verið þessi í reynd heldur hefur sérstakur húsnæðisstuðningur einfaldlega verið tiltekið hlutfall af húsnæðisbótum ef umsækjandi er innan tekju- og eignamarka. Þannig er ekki gerð sérstök könnun á aðstæðum umsækjenda heldur aðeins tekið mið af sömu hlutlægu mælikvörðum og liggja til grundvallar húsnæðisbótum. Mikilvægt er að ákvörðun um veitingu sérstaks húsnæðisstuðnings byggji ávallt á heildarmati á aðstæðum einstaklingsins.

## Vaxtabætur

Vaxtabætur urðu til árið 1989 en segja má að þær hafi tekið við af niðurgreiddum vöxtum sem helsti stuðningur ríkisins við íbúðaeigendur. Bæturnar eru greiddar til þeirra sem hafa íbúðaskuldir vegna eigin húsnæðis. Þær skerðast í tilteknu hlutfalli við tekjur og hreinar eignir og tilgangur skerðingarinnar er að beina stuðningnum til þeirra sem þurfa á honum að halda. Vaxtabætur voru lengi helsta stuðningsform hins opinbera við húsnæðismarkað og árin 2003–2008 voru þær um helmingur alls opinbers húsnæðisstuðnings samkvæmt samantekt hagdeildar Íbúðalánasjóðs. Vægi þeirra hefur hins vegar minnkað mjög á undanförunum árum.

Fyrir áratug síðan, árið 2008, veitti ríkið samtals um 10,4 milljörðum króna í vaxtabætur á verðlagi dagsins í dag. Mestar voru vaxtabæturnar árin 2011–2012 þegar réttur til þeirra var útvíkkaður með svokallaðri sérstakri vaxtaniðurgreiðslu sem nam 0,6% af íbúðaskuldum vegna eigin húsnæðis. Vaxtabætur og sérstök vaxtaniðurgreiðsla námu samtals um 23 milljörðum króna árið 2011 á verðlagi dagsins í dag. Í ár nema vaxtabætur hins vegar aðeins um 3 milljörðum króna samkvæmt niðurstöðum álagningar ríkisskattstjóra.

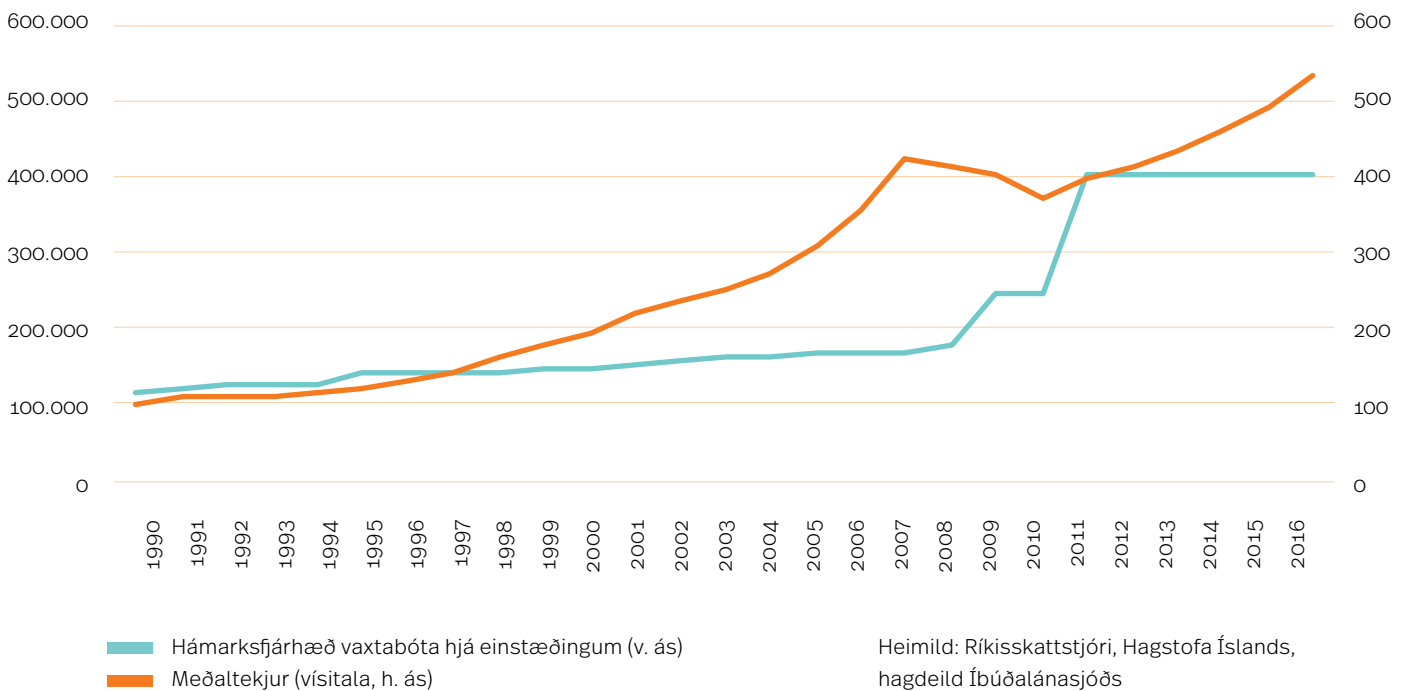
Réttur til vaxtabóta ákvarðast þannig að fyrst er reiknaður út stofn vaxtagjalda en hann fer eftir vaxtagjöldum vegna íbúðalána, eftirstöðvum íbúðaskulda og fjölskyldugerð. Frá þessum stofni dragast i) 8,5% af tekjum og ii) tiltekið hlutfall af hreinum eignum umfram eignaskerðingarmörk sem í tilfelli einstæðinga eru 4,5 milljónir en í tilfelli samskattaðra eru 7,3 milljónir. Vaxtabætur skerðast fljótt eftir því sem eignir aukast því réttur til þeirra fellur niður um leið og hrein eign verður 7,2 milljónir hjá einstæðingum eða 11,68 milljónir hjá samsköttuðum. Loks geta vaxtabætur aldrei orðið meiri en 400.000 kr. fyrir einstæðinga, 500.000 kr. fyrir einstæða foreldra og 600.000 kr. fyrir samskattaða.

Eins og sést af þessari samantekt eru reglur um vaxtabætur nokkuð flóknaðar og ógagnsæjar. Uppsetning kerfisins veldur því að breytingar í tekjustigi og tekjudreifingu landsmanna, eignaverðsbreytingar og verðbólga geta haft ótilætluð áhrif á það hvernig vaxtabætur dreifast nema viðmiðunarfjárhæðir og skerðingarmörk séu uppfærð þeim mun oftar. Á undanförunum árum hefur grunnfjárhæðum og skerðingarhlutföllum vaxtabóta lítið verið breytt á sama tíma og tekjur og eignir landsmanna hafa aukist til muna. Þetta sést á meðfylgjandi mynd sem sýnir hvernig hámarksfjárhæð vaxtabóta hefur þróast í samanburði við tekjur landsmanna síðan 1990. Í kringum aldamótin byrjaði hámark vaxtabóta að rýrna í samanburði við meðaltekjur og slíkt ójafnvægi var til staðar allt til ársins 2011 þegar viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta voru hækkaðar til muna. Síðan þá hafa engar breytingar orðið á vaxtabótakerfinu ef frá er talin aukning tekjuskerðingar árið 2014 og hækkun eignaskerðingarmarka um 10–13% að nafnvirði árið 2017. Á næsta ári munu eignaskerðingarmörk vaxtabóta síðan hækka um 10% og hámarksfjárhæðir kerfisins um 5% samkvæmt fjárlagafrumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs hefur bent á að þrátt fyrir aukna tekju- og eignaskerðingu vaxtabótakerfisins hafa vaxtabætur að hluta til runnið til fólks sem er ofarlega í tekju- og eignadreifingu landsmanna. Þetta sést ágætlega á myndinni á næstu opnu sem sýnir

<sup>26</sup>Þessi áætlun byggir á fjárhagsupplýsingum frá nokkrum af stærstu sveitarfélögum landsins og upplýsingum úr könnunum Varasjóðs húsnæðismála.

## Hámark vaxtabóta hefur ekki hækkað í takt við tekjuþróun síðan 2011



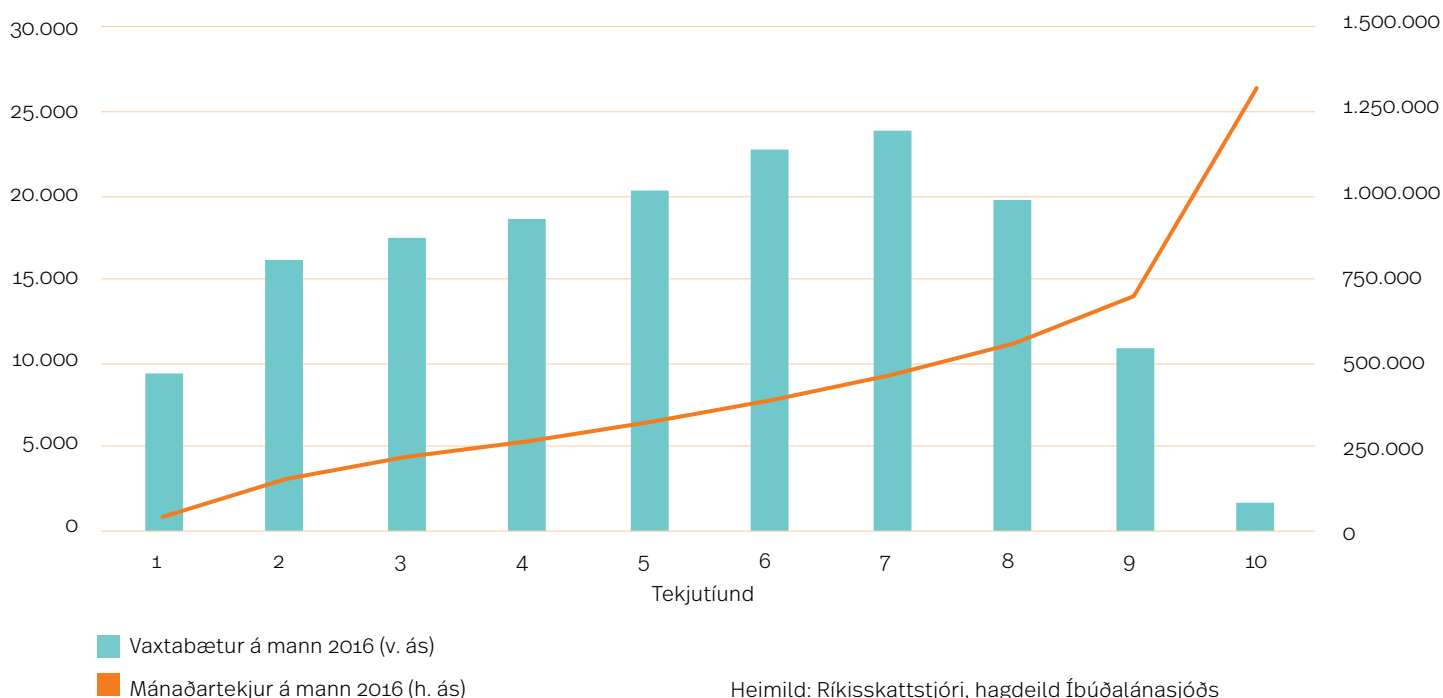
að þær tekjutíundir sem fengu mestar vaxtabætur árið 2016 voru í raun ofan við miðbik tekjudreifingar þjóðarinnar. Ein helsta skýringin á þessu er sú að tekjuhærrí fjölskyldur eru mun líklegri en þær tekjulægri til þess að búa í eigin húsnæði. Aukinheldur hefur munurinn á húsnæðisstöðu tekjulægri og tekjuhærrí hópa farið vaxandi á undanförunum árum. Tekjulægri heimili eru nú ólíklegri til að eiga húsnæði en áður en það er forsenda þess að fólk eigi rétt á vaxtabótum.

Í ríkisfjármálaáætlun 2019–2023 er bent á að heildarstefna um húsnæðisstuðning til framtíðar liggja ekki fyrir og því er í áætluninni gert ráð fyrir að reikni-reglur vaxtabótakerfisins verði þær sömu og árið 2017 en viðmiðunarfjárhæðir breytist þannig að húsnæðisstuðningur í formi vaxtabóta haldist óbreyttur að raunvirði í um 4 milljörðum króna á ári. Eins og að framan greinir eru vaxtabætur aðeins um 3 milljarðar

í ár miðað við niðurstöður álagningar ríkisskattstjóra og því er ljóst að þessu viðmiði ríkisfjármálaáætlunar er ekki náð. Nú stendur yfir vinna við endurskoðun tekjuskatts- og bótakerfa og bótakerfi á húsnæðismarkaði eru þar meðal annars til skoðunar. Á meðan á þeirri endurskoðun stendur er vaxtabótakerfið enn við lýði og fjárheimildir vegna þess eru um 3,4 milljarðar króna samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2019 sem nú liggur fyrir Alþingi.

Upphaflegt markmið vaxtabóta var að aðstoða fólk við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Eins og umfjöllunin hér að framan ber með sér hefur sá stuðningur sem felst í vaxtabótakerfinu hins vegar ekki nýst nægilega vel til að stuðla að húsnæðisöryggi landsmanna og innan núverandi kerfis vaxtabóta er erfitt að beina stuðningi til þeirra sem þurfa mest á honum að halda. Á undanförunum árum hefur vægi vaxtabóta í heildarfjárhæð húsnæðisstuðnings

## Vaxtabætur á mann eftir stöðu í tekjudreifingu



minnkað til muna og í staðinn hafa verið innleiddar nýjar tegundir húsnæðisstuðnings sem nýtast betur við að vinna að afmörkuðum markmiðum á húsnæðismarkaði, þ.e. að ýta undir byggingu hagkvæms leiguhúsnæðis þar sem húsnæðiskostnaður er í samræmi við greiðslugetu og hjálpa fólki að safna fyrir sinni fyrstu íbúð með notkun lífeyrissparnaðar. Þessi reynsla sýnir að húsnæðisstuðningur hins opinbera þarf að sæta stöðugri endurskoðun svo þess sé gætt að hann rati á rétta staði og gagnist sem best. Mikilvægt er að þróa húsnæðisstuðning til íbúðakaupenda áfram með það að leiðarljósi að auka raunverulega möguleika þeirra sem standa höllum fæti á að komast í eigin íbúð og öðlast það húsnæðisöryggi sem í því felst. Aftar í þessari skýrslu er fjallað um tillögur að nýrri tegund húsnæðisstuðnings sem myndi gagnast betur við að ná þessu mark-

miði en vaxtabætur. Ef áfram stendur vilji til að greiða bætur til afmarkaðs hóps íbúðaeigenda mætti gera það með öðrum hætti en innan vaxtabótakerfisins, til dæmis með útvíkkun á núverandi kerfi húsnæðisbóta.

### Félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga

Í raun má segja að húsnæðisúrræði á vegum sveitarfélaga séu elsta form húsnæðisstuðnings á Íslandi en strax á miðöldum báru hrepparnir ábyrgð á því að allir landsmenn hefðu einhvers konar heimili. Það var þó ekki fyrr en um miðja 20. öld sem sveitarfélög, einkum Reykjavík, hófu að beita sér fyrir byggingu félagslegs leiguhúsnæðis í hefðbundnum skilningi. Markmið þeirrar uppbyggingar var til að byrja með að útrýma heilsuspillandi húsnæði og var þar einkum átt við braggabyggðir.



Sú laga- og stofnanaumgjörð sem mótuð var um húsnæðismál á seinni hluta 20. aldar gerði það að verkum að félagslegar íbúðir voru einkum byggðar sem eignaríbúðir (verkamannabústaðir) og íbúðir á vegum samtaka aldraðra og öryrkja en í minni mæli sem leiguíbúðir á vegum sveitarfélaga. Afleiðingin var sú að þegar félagslega eignaríbúðakerfið var lagt niður með lögum um húsnæðismál árið 1998 minnkaði heildarfjöldi félagslegra íbúða úr um 11.000 í um 4.800, þar af 3.000 íbúðir á vegum sveitarfélaga og 1.800 íbúðir á vegum félagasamtaka.<sup>27, 28, 29</sup> Um þessar mundir eiga sveitarfélög landsins um 5.000 íbúðir, þar af um 1.000 íbúðir fyrir aldraða og hátt í 400 íbúðir fyrir fatlað fólk. Íbúðum sveitarfélaga hefur fjölgað nokkurn veginn í takt við heildarfjölda íbúða í landinu undanfarinn áratug.

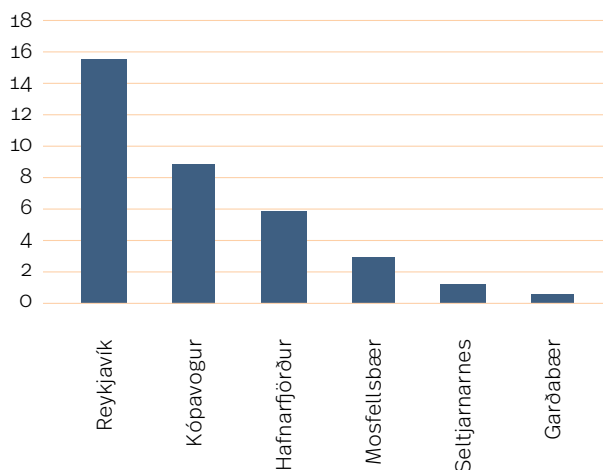
Íbúðalánasjóður fjármagnar stóran hluta af félagslegum íbúðum landsins. Lágir vextir á lánum Íbúðalánasjóðs til félagslegra íbúða eiga sinn þátt í að stuðla að lágu leiguverði á þeim. Útistandandi félagsleg lán Íbúðalánasjóðs til lögaðila, þ.e. lán á 3,5% vöxtum eða lægra, námu um 85 milljörðum króna um miðbik þessa árs og samtals voru um 5.400 íbúðir fjármagnaðar með þeim. Auk leiguíbúða sveitarfélaga er þar um að ræða námsmannaíbúðir, íbúðir fyrir öryrkja og íbúðir á vegum húsnæðissamvinnufélaga.

Niðurgreiðsla leiguverðs í félagslegum íbúðum er mismikil á milli sveitarfélaga en víða er leiguverð hjá sveitarfélögum um þriðjunglægra en á almennum leigumarkaði. Í gegnum tíðina hefur komið til umræðu að beinni niðurgreiðslu á leiguverði félagslegra íbúða verði hætt og stuðningur við leigjendur verði alfarið í formi bótageiðslna. Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 138/1997 um húsaleigubætur kom þetta sjónarmið fram og árið 2008 ákvað Reykjavíkurborg að stíga þetta skref til fulls og hætta að niðurgreiða leiguverð hjá Félagsbústöðum með beinum hætti.<sup>30</sup> Í nokkur ár þar á eftir var leiguverð

hjá Félagsbústöðum svipað og leiguverð á markaði en á undanförunum fimm árum hefur leiga hjá félaginu hins vegar ekki hækkað í takt við verð á markaði og nú er svo komið að bein niðurgreiðsla leigu hjá Félagsbústöðum er um 30 prósent.

Í lögum um húsnæðismál og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eru ekki tilgreind töluleg viðmið um hversu mikið af félagslegu húsnæði sveitarfélög skulu bjóða upp á. Afleiðing þess er sú að sveitarfélög leggja mismikla áherslu á framboð félagslegra íbúða. Það veldur ákveðnu ójafnræði milli sveitarfélaga og sá vandi er einna stærstur á höfuðborgarsvæðinu. Þar er um að ræða samfelld borgarsvæði með sameiginlegan húsnæðismarkað en miðað við höfðatölu eru um 18 sinnum fleiri félagslegar leiguíbúðir í Reykjavík en Garðabæ svo dæmi sé tekið.

### Félagslegar íbúðir sveitarfélaga á hverja 1.000 íbúa



Heimild: Könnun Varasjóðs húsnæðismála 2018

<sup>27</sup> <https://www.rna.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-1/kafi3/>

<sup>28</sup> <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/1998.pdf>

<sup>29</sup> Íbúðir aldraðra eru taldar með félagslegum íbúðum í þessari samantekt en sveitarfélögin áttu um 700 íbúðir fyrir aldraða árið 1998.

<sup>30</sup> <http://felagsbustadir.is/tilkynning-til-leigjenda-um-breytt-form-a-nidurgreiðslu-reykjavikurborgar/>

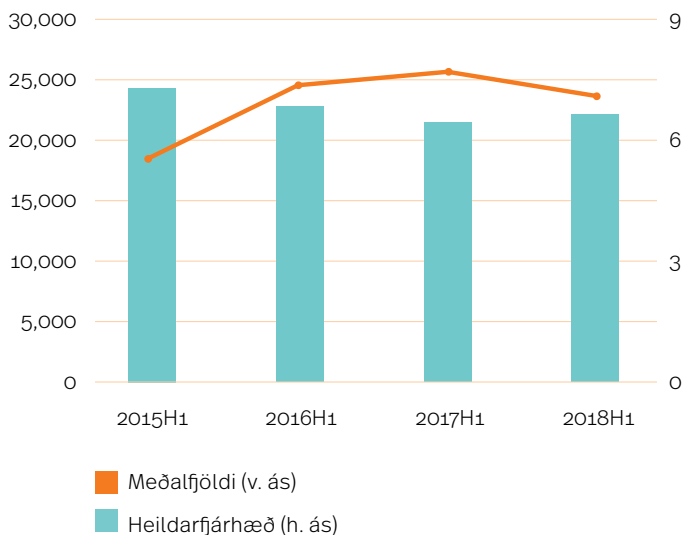
Fjölgun félagslegra íbúða, hækkun leiguverðs á almennum markaði og aukin niðurgreiðsla hjá Félagsbústöðum hefur gert það að verkum að heildarverðmæti niðurgreiðslna á félagslegum íbúðum sveitarfélaga hefur aukist mjög undanfarin ár. Það er mat hagdeildar Íbúðalánasjóðs að í ár sé heildarverðmæti niðurgreiðslu á félagslegum íbúðum sveitarfélaga um 2,8 milljarðar króna.

### Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar

Síðan árið 2014 hafa landsmenn mátt nýta viðbótarlífeyrissparnað sinn til að greiða af íbúðalánnum eða safna fyrir íbúð. Annars vegar er hægt að nýta iðgjald séreignarsparnaðar til að greiða af íbúðalánnum og hins vegar er hægt að nýta uppsafnaðan séreignarsparnað sem útborgun vegna fyrstu íbúðakaupa. Ekki er greiddur tekjuskattur af séreignarsparnaðnum ef honum er ráðstafað með þessum hætti. Úrræðið hefur leitt til þess minni tekjur skila sér til ríkis og sveitarfélaga í formi tekjuskatts og útsvars en ella hefði verið og líta má á þetta tekjutap hins opinbera sem húsnæðisstuðning.<sup>31</sup>

### Skattfrjáls ráðstöfun inn á lán

Meðalfjöldi notenda og heildarfjárhæð á fyrri helmingi hvers árs



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Könnun sem gerð var á vegum Íbúðalánasjóðs og Zenter í júlí 2018 bendir til þess að 66% landsmanna 18 ára og eldri safni í séreignarsparnað og meðal þeirra sem eru í fullu starfi er þetta hlutfall 86%. Rúmur helmingur þeirra sem eru með séreignarsparnað nýta sér heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar, ýmist til að greiða inn á lán eða til að safna fyrir fyrstu kaupum. Um helmingur þeirra íbúðareigenda sem eru á annað borð með séreignarsparnað ráðstafar honum inn á húsnæðislán. Um 40% leigjenda og 75% þeirra sem búa í foreldrahúsum nota hann til að spara fyrir fyrstu íbúðakaupum, ef aðeins er horft til þeirra sem á annað borð greiða í séreign.

Talsverður munur er á nýtingu þessa úrræðis milli tekjuhópa. Sá munur skýrist í fyrsta lagi af því að tekjulágir eru talsvert ólíklegri en aðrir til þess að safna yfir höfuð í séreignarsparnað. Innan við helmingur þeirra sem hafa lægri einstaklingstekjur en 400 þúsund á mánuði greiða í séreign en um 82% þeirra sem hafa 600 þúsund krónur eða meira í tekjur. Í öðru lagi eru tekjuháir líklegri en tekjulágir, meðal þeirra sem á annað borð greiða í séreign, til þess að nýta sér skattfrjálsa ráðstöfun.

Í lok júní síðastliðins hafði samtals 47,9 milljörðum króna verið ráðstafað skattfrjálst inn á íbúðalán síðan úrræðið var innleitt árið 2014 en til samanburðar eru allar íbúðaskuldir heimilanna nú samtals um 1.600 milljarðar króna. Á fyrri helmingi ársins 2018 nam skattfrjáls ráðstöfun inn á lán samtals 6,7 milljörðum króna og jókst um 3% að nafnvirði milli ára. Um mitt ár 2017 var fjöldi þeirra sem nýttu sér úrræðið að jafnaði um 26 þúsund en fjöldinn hefur síðan minnkað og er nú um 24 þúsund.<sup>32</sup> Almenn heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar inn á lán rennur að óbreyttu út í lok júní 2019 en áfram verður hægt að ráðstafa séreign inn á lán vegna fyrstu íbúðakaupa.

<sup>31</sup> Heimildir vegna talna um skattfrjálsa ráðstöfun á myndinni um húsnæðisstuðning sem er fremst í þessum kafla er Fjármála- og efnahagsráðuneytið og hagdeild Íbúðalánasjóðs.

<sup>32</sup> Þessar tölur eru 12 mánaða hlaupandi meðaltal þar sem talsverð árstíðasveifla er í fjölda þeirra sem nýta sér úrræðið. Í febrúar og mars á hverju ári fjölga þeim sem nota það, mögulega í tengslum við skil á skattframtölum.

Í lok júní hafði samtals 2,1 milljarður króna verið greiddur út skattfrjálst vegna útborgunar til fyrstu íbúðakaupa. Á fyrri helmingi þessa árs nýttu 600 manns sér þessa heimild en til samanburðar voru fyrstu íbúðakaup á sama tímabili alls 1.601. Meðalfjárhæð útgreiðslu var um 434.000 krónur. Þessi þáttur úrræðisins gagnast því stórum hópi fyrstu kaupenda en eins og að framan segir er nýting úrræðisins almennt meiri meðal tekjuhærri hópa sem þurfa ef til vill minna á stuðningi að halda en þeir sem eru í viðkvæmstu stöðunni á húsnæðismarkaði.

## Í lok júní hafði samtals 2,1 milljarður króna verið greiddur út skattfrjálst vegna útborgunar til fyrstu íbúðakaupa.

### Annar húsnæðisstuðningur

Til viðbótar við þann húsnæðisstuðning sem fjallað hefur verið um hér að framan verður nú stuttlega gerð grein fyrir þremur öðrum tegundum húsnæðisstuðnings: þjónustu við utangarðsfólk, niðurgreiddum vöxtum á íbúðalánum og skattastyrkjum.

Sveitarfélög landsins bjóða upp á ákveðna þjónustu í húsnæðismálum til viðbótar við félagslegt leiguhúsnæði og sérstakan húsnæðisstuðning. Það á einkum og sér í lagi við um Reykjavíkurborg sem býður meðal annars utangarðsfólki ýmsa þjónustu. Sá þáttur þeirrar þjónustu sem hefur mestan snertiflöt við húsnæðismarkað eru svokallaðar Housing First-íbúðir en Housing First er hugmyndafræði sem gengur út á að fyrsta skrefið til að bæta aðstöðu utangarðsfólks sé að tryggja því húsnæði þar sem því er gert kleift að búa með viðeigandi stuðningi. Nánar er fjallað um Housing First-hugmyndafræðina í sérstökum kafla um húsnæðislausla aftar í þessari skýrslu.

Ekki er hægt að fjalla heildstætt um opinberan húsnæðisstuðning án þess að minnst á beina niðurgreiðslu íbúðalána til einstaklinga í formi lægri vaxta en á frjálsum markaði. Slík lán eru ekki veitt í dag en voru það á árum áður af Íbúðalánasjóði og forverum hans. Talsverður fjöldi slíkra lána er enn útistandandi og niðurgreiddir vextir af þeim hljóta að teljast húsnæðisstuðningur sem óbeinn kostnaður hlýst af. Bein niðurgreiðsla vaxta á íbúðalánum til einstaklinga var reyndar lengi vel helsta stuðningsform hins opinbera við húsnæðismarkaðinn og stóran hluta 20. aldar var umfang slíks stuðnings afar mikið. Árið 2008 voru vaxtatekjur af íbúðalánum á efnahagsreikningi Íbúðalánasjóðs samtals um 6,2 milljörðum króna minni, á verðlagi dagsins í dag, en ef lánin hefðu verið á eðlilegum markaðskjörum þess tíma þegar þau voru veitt.<sup>33</sup> Endurgreiðslur og uppgreiðslur á þessum gömlu lánum hafa minnkað úti-standandi fjárhæð þeirra verulega og í ár er áætlað að niðurgreiðsla á þeim nemi aðeins um 2 milljörðum króna.

Nokkrar tegundir skattastyrkja hafa snertiflöt við húsnæðismarkað. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar er þar veigamikil eins og gerð var grein fyrir hér að framan. Einnig má nefna að skatthlutfall fjármagnstekjuskatts á leigutekjur vegna íbúðarhúsnæðis er helmingi lægra en á aðrar fjármagnstekjur (11% í stað 22%) og helmingsafsláttur er veittur af stimpilgjaldi vegna fyrstu íbúðakaupa. Fjármála- og efnahagsráðuneytið áætla að verðmæti afsláttar af fjármagnstekjuskatti vegna leigu nemi 1,3 milljörðum króna árið 2018 og afsláttur af stimpilgjaldi vegna fyrstu kaupa nemi samtals 350 milljónum króna á árinu. Þá er endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna sölu og leigu íbúðarhúsnæðis veigamikill skattastyrkur á byggingarmarkaði. Fjármála- og efnahagsráðuneytið metur verðmæti hans á 6 milljarða króna á árinu 2018.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Mat hagdeildar Íbúðalánasjóðs á „eðlilegum markaðskjörum“ miðast við ávöxtunarkröfu á ríkisbréfum á hverjum tíma að viðbættu 0,4%–1,4% álagi vegna íbúðalánveitinga.

<sup>34</sup> Fyrir utan skattfrjálsa ráðstöfun séreignar eru þessir skattastyrkir ekki taldir með í samantekt á húsnæðisstuðningi fremst í þessum kafla.

# ÁSKORANIR OG LAUSNIR Í HÚSNÆÐISMÁLUM

## Áskoranir í húsnæðismálum á landsbyggðinni

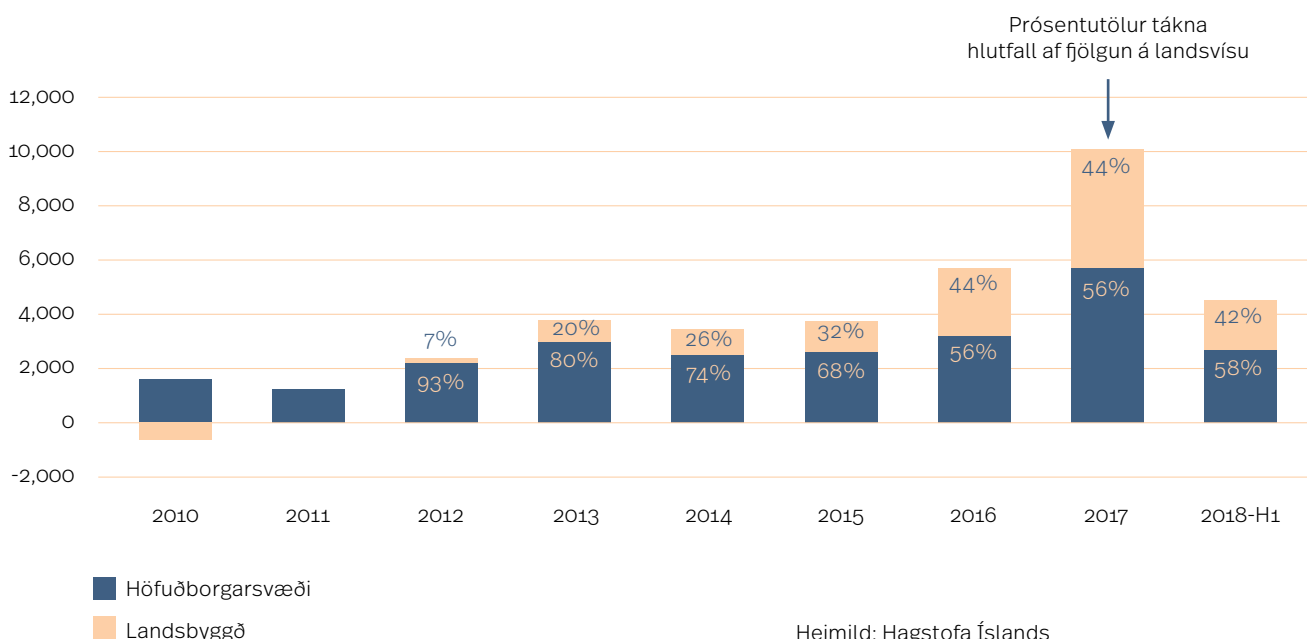
Víða á landsbyggðinni eru sérstakar áskoranir í húsnæðismálum sem eru frábrugðnar þeim sem takast þarf á við á höfuðborgarsvæðinu. Þegar talað er um landsbyggðina verður þó að taka mið af því að verið er að ræða um stærstan hluta landsins og ekki er hægt að setja allar þær byggðir undir einn hatt. Því eru áskoranir sveitarfélaga á landsbyggðinni í senn sameiginlegar og ólíkar.

Stór hluti af fólksfölgun undanfarinna ára hefur átt sér stað utan höfuðborgarsvæðisins eins og sjá má á meðfylgjandi mynd. Þrátt fyrir það hefur nánast ekkert verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði á mörgum landsvæðum eins og fjallað var um í kaflanum um byggingarmarkað hér að framan. Í mörgum sveitarfélögum á landsbyggðinni hefur því, líkt og á höfuðborgarsvæðinu, verið mikill skortur á íbúðarhúsnæði undanfarin ár. Aðgengi að viðunandi húsnæði er lykilþáttur í því að samfélög geti þróast og dafnað og því kallar þessi staða á viðbrögð af hálfu stjórnvalda.

Eins og að framan segir eru áskoranir í húsnæðismálum mismunandi eftir landshlutum og húsnæðisvandinn á kaldari markaðssvæðum er um margt ólíkur þeim áskorunum sem blasa við á suðvesturhorninu. Á köldum markaðssvæðum er kostnaðurinn við að byggja íbúðarhúsnæði víða hærrí en markaðsvirði þess. Því er lítil hvati til nýbygginga þar sem einstaklingar og félög sjá fram á að innleysa tap við sölu á húsnæðinu. Meðal annars af þessum sökum er aðgengi að lánsfé lítið. Víðs vegar um landið bjóðast ekki sömu kjör á lánnum til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði og á höfuðborgarsvæðinu.

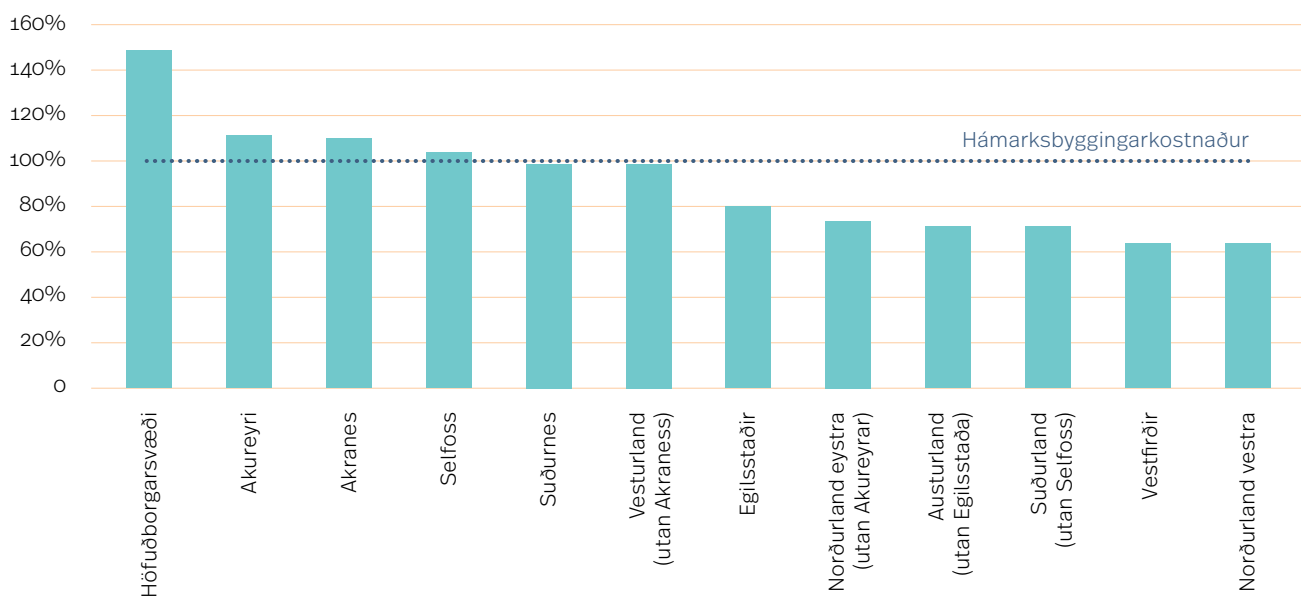
Í lögum um almennar íbúðir er kveðið á um að stofn- og kostnaður þeirra nýbygginga sem hljóta stofnframlög skuli vera innan tiltekins hámarksbyggingarkostnaðar en það er reiknuð stærð sem felur í sér mat á byggingarkostnaði hagkvæmrar íbúðar. Á meðfylgjandi mynd er hámarksbyggingarkostnaður borinn saman við markaðsverð á mismunandi svæðum. Greinilegt er að á mörgum svæðum er ekki mikill hvati til þess að byggja nýtt íbúðarhúsnæði. Hins

## Fólksfölgun eftir landsvæðum



Heimild: Hagstofa Íslands

## Markaðsverð samanborið við hámarksbyggingarkostnað samkvæmt lögum um almennar íbúðir



Heimild: Íbúðalánasjóður

vegar sést einnig að vandinn er mjög mismikill eftir búsetusvæðum. Þannig reiknast markaðsverð rétt undir byggingarkostnaði á Suðurnesjum og Vesturlandi utan Akranes en um 40% undir byggingarkostnaði á Vestfirðum og Norðurlandi vestra.

Áberandi er að mestur skortur er á viðunandi húsnæði til leigu í styttri eða lengri tíma. Stór hluti þeirra sem flytjast búferlum á nýtt svæði vill til að byrja með frekar búa í leiguhúsnæði en kaupa húsnæði. Aukið framboð á leiguhúsnæði eykur því líkurnar á því að fólk setjist að til lengri tíma og festi þá jafnvel kaup á húsnæði. Íbúðalánasjóði er heimilt að veita allt að 6% viðbótarframlög til almennra íbúða á svæðum þar sem bygging íbúðarhúsnæðis hefur verið í lágmarki, skortur er á leiguhúsnæði eða sérstök vandkvæði eru á því að fá fjármögnun á almennum markaði. Myndin hér að framan sýnir hins

vegar að á mörgum svæðum er 6% viðbótarframlag ekki nægjanleg viðbót til að dæmið gangi upp fyrir þá aðila sem hafa hug á að reisa almennar íbúðir. Meðal annars af þessari ástæðu eru aðeins 10% þeirra íbúða sem hlotið hafa stofnframlög staðsettar utan höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Vert er að skoða hvort og hvernig megi laga fyrirkomulag stofnframlaga að þessum veruleika.

Að lokum er vert að nefna að það skiptir máli hvernig umræðunni um húsnæðismál á landsbyggðinni er háttað. Ekki má draga upp of svarta mynd af stöðu húsnæðismála í dreifðum byggðum og það er rangt að stilla höfuðborg og landsbyggðinni upp sem andstæðum pólum í þessum efnum. Nýtt húsnæði á landsbyggðinni dregur úr þörf á húsnæði á höfuðborgarsvæðinu og öfugt.

## Áskoranir í húsnæðismálum á höfuðborgarsvæðinu

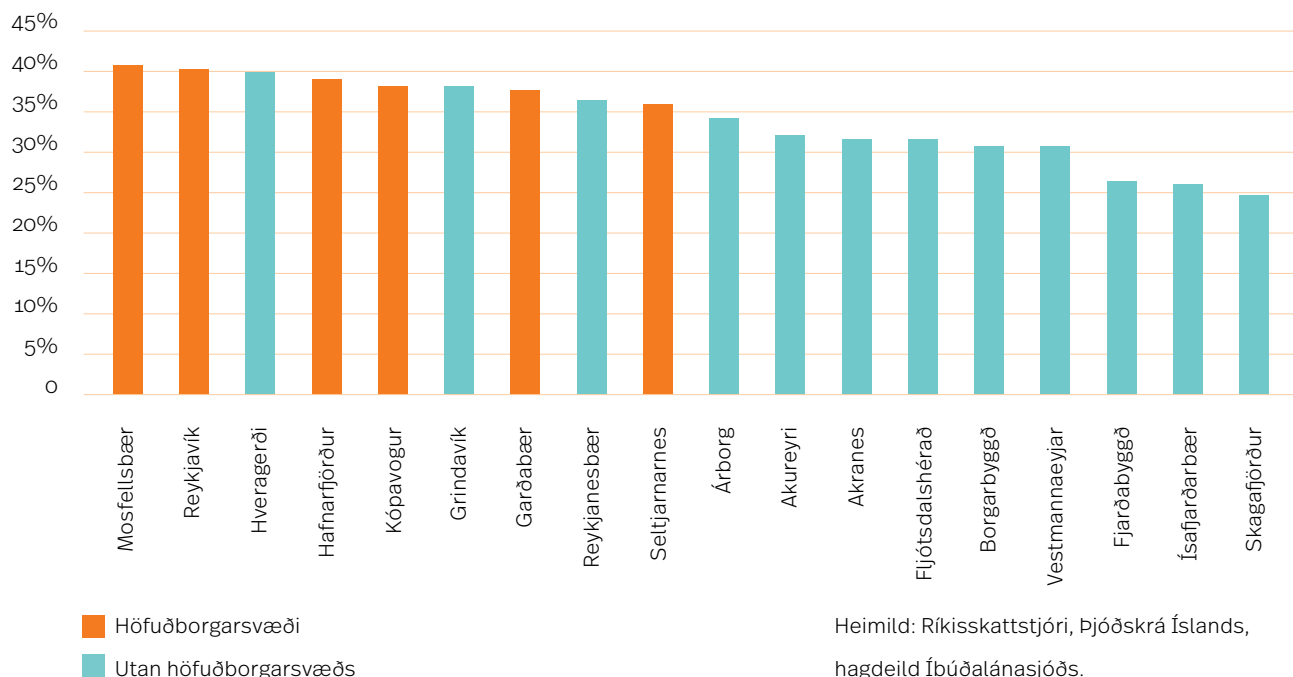
Höfuðborgarsvæðið er eina borgarsvæði landsins og þar er húsnæðisverð hærra en annars staðar á landinu. Á höfuðborgarsvæðinu er húsnæðisverð í hlutfalli við laun hærra en víðast annars staðar og heimili á höfuðborgarsvæðinu verja stærri hluta neyslu sinnar í húsnæði en heimili á landsbyggðinni. Á móti vegur að sumir aðrir útgjaldaliðir eru lægri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Þetta mikla vægi húsnæðis í neyslukörfu heimila á höfuðborgarsvæðinu þýðir þó að þau eru að vissu leyti útsettari fyrir breytingum á húsnæðisverði en heimili á landsbyggðinni. Ekki síst eru heimili á leigumarkaði berskjölduð gagnvart hækkunum leiguverðs sem hafa á undanförunum árum verið miklar.

Mikill skortur er á íbúðum á höfuðborgarsvæðinu rétt eins og annars staðar á landinu. Í því samhengi hefur einna helst verið rætt um skort á lóðum til

íbúðauppbýggingar. Þar spilar inn í að framboð byggingarreita á svæðinu hefur tekið eðlisbreytingum á undanförunum árum. Áhersla á þéttingu byggðar og umbreytingu athafnasvæða í íbúðabyggð þýðir að minna land er brotið undir byggð en uppbygging á þéttingarsvæðum þykir að jafnaði hafa verið flóknari og tafsamari en uppbygging á auðu og ónýttu landsvæði. Hár byggingar- og lóðakostnaður, ekki síst á miðlægum þéttingarreitum, hefur ýtt undir byggingu dýrra íbúða í háum verðflokki á meðan uppbygging ódýrra íbúða hefur ekki verið í samræmi við þörf. Þá þykja strangir skipulagsskilmálar á sumum byggingarreitum vera afar íþyngjandi fyrir byggingaraðila og það getur verið bæði kostnaðarsamt og tímafrekt að fá þeim breytt og þannig stuðla að fjölgun íbúða. Þétting byggðar stuðlar oft að hagkvæmari byggð og bættum búsetuskilyrðum. Þó er mikilvægt að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu haldi áfram að bæta áætlanagerð sína með hliðsjón af þessu breytta mynstri í uppbyggingu til þess að tryggja að

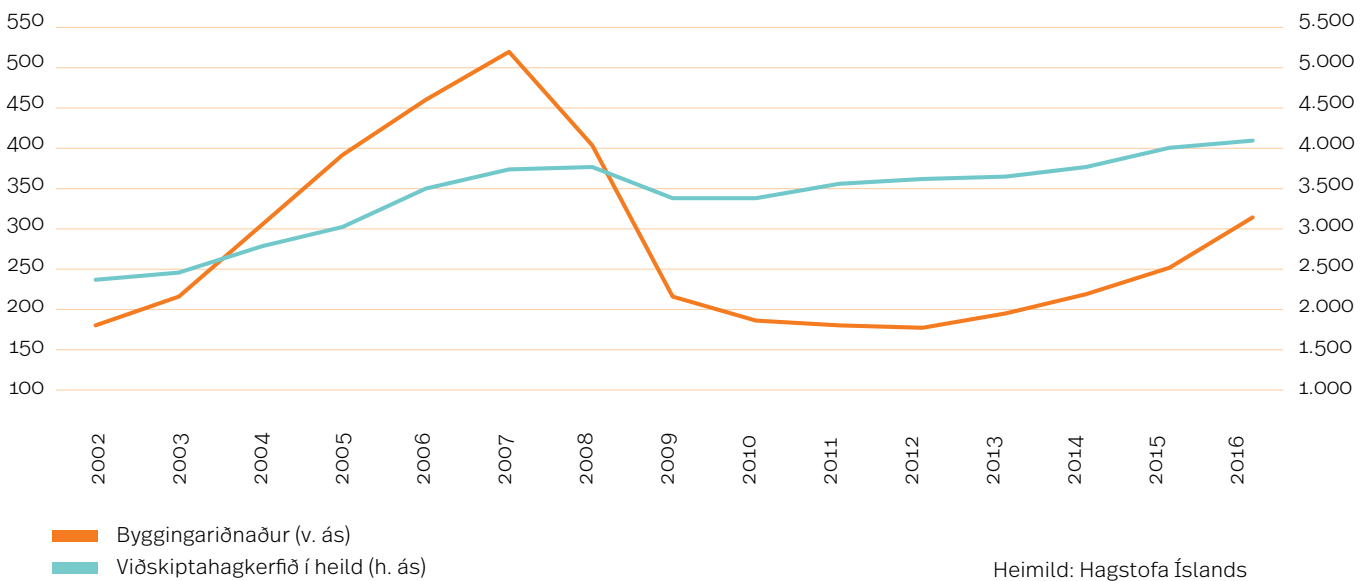
## Meðalleigufjárhæð sem hlutfall af miðgildi tekna

Eftir sveitarfélögum, 2017



## Rekstrartekjur á verðlagi 2018

### Milljarðar króna



framboð byggingarreita sé á hverjum tíma nægjanlegt og framboð nýbyggðra íbúða sé fyrirsjáanlegt. Þar geta húsnæðisáætlanir sveitarfélaga stuðlað að bættri yfirsýn en með breytingum á lögum um húsnæðismál fyrr á þessu ári var sveitarfélögum sem mynda sameiginlegt atvinnusvæði, eins og raunin er á höfuðborgarsvæðinu, gert skylt að vinna sameiginlega húsnæðisáætlun fyrir svæðið.<sup>35</sup>

Ríkið á talsvert landsvæði innan byggðarmarka höfuðborgarsvæðisins og í fyrra gerðu fjármála- og efnahagsráðuneytið og Reykjavíkurborg samkomulag um uppbyggingu á tilteknum lóðum í eigu ríkisins miðsvæðis í borginni. Vert er að halda áfram að kanna hvaða tækifæri eru til uppbyggingar á ríkislandi á höfuðborgarsvæðinu.

### Lækkun byggingarkostnaðar og fjölgun hagkvæmra íbúða

Í kjölfar efnahagshrunsins var markaðsverð íbúða lengi vel lægra en byggingarkostnaður þeirra á flest-

um markaðssvæðum hér á landi. Eftir því sem íbúðaverð hækkaði umfram byggingarkostnað byrjaði uppbygging smám saman að verða arðbær. Enn er þó mismunandi eftir landsvæðum hvort það borgi sig að byggja og jafnframt hvers konar íbúðir sé hagkvæmt að reisa.

Stjórnvöld þurfa sífellt að meta hvernig megi ryðja úr vegi fyrirstöðum þess að byggingaraðilar geti reist hagkvæmara og ódýrara húsnæði. Þannig má í senn auka sveigjanleika og stöðugleika á byggingar- og húsnæðismarkaði, auka uppbyggingu á köldum markaðssvæðum og koma til móts við þann hóp landsmanna sem vill eða þarf ódýrar íbúðir.

Íslenskur byggingariðnaður hefur gengið í gegnum gríðarlegar sveiflur á undanfönum árum og áratugum. Rekstrartekjur fyrirtækja í byggingariðnaði minnkuðu um 66% á föstu verðlagi milli 2007 og 2011 sem er mun meiri sveifla en varð í öðrum greinum hagkerfisins. Það segir sig sjálft að slíkt rekstrar-

<sup>35</sup> Úr 13. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál: „Þar sem lega atvinnusvæðis eða aðrar hliðstæðar aðstæður kalla á samhæfingu sveitarfélaga skulu sveitarfélög á viðkomandi svæði hafa

formlegan samstarfsvettvang og láta framkvæma sameiginlega þarfagreiningu og húsnæðisáætlun fyrir svæðið, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 14. gr.“

umhverfi er ekki til þess fallið að ýta undir hagræði og framþróun. Þegar kemur að lækun byggingarkostnaðar og aukinni framleiðni í byggingariðnaði er eitt af mikilvægustu verkefnum stjórnvalda því að stuðla að stöðugu rekstrarumhverfi í byggingariðnaði. Það er meðal annars hægt að gera með því að nota áætlanir um opinberar framkvæmdir og íbúðauppbýggingu til þess að jafna hagsveifluna í byggingariðnaði. Þar geta stofnframlög og almenna íbúðakerfið meðal annars haft mikilvægu hlutverki að gegna.

Þótt ýmsar umbætur hafi orðið á regluverki og stjórnsýslu byggingarmála að undanförunu með það að leiðarljósi að stuðla að lækun byggingarkostnaðar eru enn ýmis sóknarfæri í þeim efnum. Þar má meðal annars nefna þau miklu tækifæri sem felast í auknu samnorrænu samstarfi en norrænir ráðherrar á sviði húsnæðismála samþykktu fyrr á þessu ári samstarfsyfirlýsingu þar sem leiðarljósið er að Norðurlöndin verði samþættasti byggingamarkaður í heimi. Reglugerðir víða á Norðurlöndunum hafa verið til endurskoðunar og þeim hefur nýlega verið breytt með það að markmiði að einfalda hönnunarferlið. Vert er að skoða hvort reynsla af breytingum í nágrannalöndum okkar gefi tilefni til breytinga í sömu átt hér á landi.

Helstu nýlegu breytingarnar á byggingarreglugerðum í Danmörku og Noregi eru að texti hefur verið einfaldaður og reglugerð inniheldur nú eingöngu lágmarkskröfur í hverjum málaflökki. Byggingarreglugerðir í þessum löndum, eins og víðar, höfðu orðið strangari með tímanum og breytingunum var ætlað að stíga nokkur skref til baka með það í huga að minnka flækjustig og auka hagræði. Reglugerðir voru gerðar notendavænni og auðveldara varð að skilja einstaka kröfur. Leiðbeiningartexti var fjarlægður og gefinn út í sérstakri útgáfu þar sem finna má lausnir á því hvernig hægt sé að uppfylla kröfur reglugerðar. Með þessu móti er minna um túlkunaratriði í reglugerðum, hönnunin er í auknum mæli sett í hendur hönnuða með tilskilin réttindi og jafnframt er yfirferð teikninga einfölduð.

Hér á landi hefur verið gagnrýnt að í sumum tilvikum séu túlkunaratriði í byggingarreglugerðum. Norðmenn brugðust við þessu vandamáli með því að nú er hægt að senda inn beiðni um frávík frá kröfum reglugerðar, þá með rökstuðningi um að lausnin sé í það minnsta sambærileg lágmarkskröfum.

Samkvæmt lögum um mannvirki nr. 160/2010 er það sveitarstjórn sem ber ábyrgð á því að byggingarfulltrúi sé starfandi í sveitarfélaginu. Byggingarfulltrúi fer með stjórnsýslu, eftirlit og úttektir með mannvirkjagerð og sveitarfélögin fara með ákvörðunarvald þegar kemur að útgáfu byggingarleyfis. Bent hefur verið á að einfalda þurfi ferlið við útgáfu byggingarleyfa og afgreiðsla umsókna um byggingarleyfi þurfi að vera liðlegri og greiðvirkari. Afgreiðsla umsókna geti oft á tíðum tekið langan tíma sem geti valdið því að kostnaður við framkvæmdina verði meiri en nauðsyn krefur. Auk þess þykir byggingaraðilum í einhverjum tilvikum vera ósamræmi í ferlum og kröfum milli sveitarfélaga.<sup>36</sup> Með nýrri byggingarreglugerð í Danmörku var innleitt vottunarkerfi þar sem bruna- og burðarþolshönnuðir fá vottun og sjá um þann hluta í framkvæmdarferlinu í stað sveitarfélaganna áður. Með þeirri breytingu var ferlið gert straumlínulagaðra og væri áhugavert að skoða hvort sambærileg lausn gæti átt við hér á landi.

Reynsla síðustu ára, meðal annars við byggingu almennra íbúða, hefur sýnt að skipulagsskilmálar sveitarfélaga þurfa að vera opnari og sveigjanlegri svo hægt sé að stuðla að meiri hagkvæmni og bregðast hratt við íbúðapörfinni hverju sinni. Vísbendingar eru um að auka þurfi málsmeðferðarhraða í skipulagsmálum, bæði hjá sveitarfélögum og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt lögum skal nefndin ljúka málsmeðferð innan þriggja mánaða frá því málgögn berast, þó innan sex mánaða í viðamiklum málum. Meðalafgreiðslutími mála á árinu 2017 var hins vegar um níu mánuðir.<sup>37</sup> Langur meðferðartími í stjórnsýslu sveitarfélaga og vegna ágreiningsmála skipulagsmála getur haft með sér aukinn kostnað við framkvæmdir og tafið uppbyggingu.

<sup>36</sup> Heimild: Hannes Frímánn Sigurðsson. *Hvernig má auka framleiðni í byggingar- og mannvirkjageira á Íslandi?* MSC-ritgerð við Háskólann í Reykjavík.

<sup>37</sup> Heimild: Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.



Einnig eru tækifæri til umbóta í umgjörð og innra skipulagi byggingariðnaðar og -markaðar. Lítil fjöldaframleiðsla og sérhæfingarleysi í byggingariðnaði þykir valda óhagræði.<sup>38</sup> Útgjöld fyrirtækja í byggingariðnaði til rannsókna og þróunar eru mun minni en í flestum öðrum atvinnugreinum.<sup>39</sup> Fyrirtæki í byggingariðnaði hafa mun færri starfsmenn en önnur fyrirtæki hér á landi að meðaltali sem getur bent til þess að tækifæri séu til þess að auka stærðarhagkvæmni og samkeppnisaðhald innan greinarinnar. Þar má meðal annars líta til þess að bæta fjármögnunarumhverfi minni og meðalstórra verktaða.

Lækkun byggingarkostnaðar er ekki það eina sem skiptir máli þegar kemur að fjölgun hagkvæmra íbúða. Sveitarfélög þurfa einnig að hvetja til slíkrar uppbyggingar í skipulags- og húsnæðisáætlunum

sínum. Nú þegar húsnæðisáætlanir sveitarfélaga hafa fengið stóraukið vægi með nýlegum breytingum á lögum um húsnæðismál skapast mun meira gagnsæi hvað varðar áætlanir um fjölgun mismunandi tegunda húsnæðis.

### Skammtímaleiga íbúða til ferðamanna

Einn af þeim þáttum sem hefur haft einkennandi áhrif á íbúðamarkað í yfirstandandi uppsveiflu er skammtímaleiga íbúða til ferðamanna. Hluti af þeirri starfsemi er í íbúðum sem eru eingöngu notaðar til skammtímaleigu og í raun teknar út af hefðbundnum húsnæðismarkaði. Áætlað er að snemma á árinu hafi um 1.500–2.000 íbúðir og herbergi verið í umfangsmikilli útleigu í gefnum vefsíðuna Airbnb og ekki í hefðbundinni nýtingu sem íbúðarhúsnæði.<sup>40</sup> Þessum íbúðum fjölgaði mjög mikið á árunum 2014–2017 en svo virðist sem fjöldi þeirra hafi breyst minna það

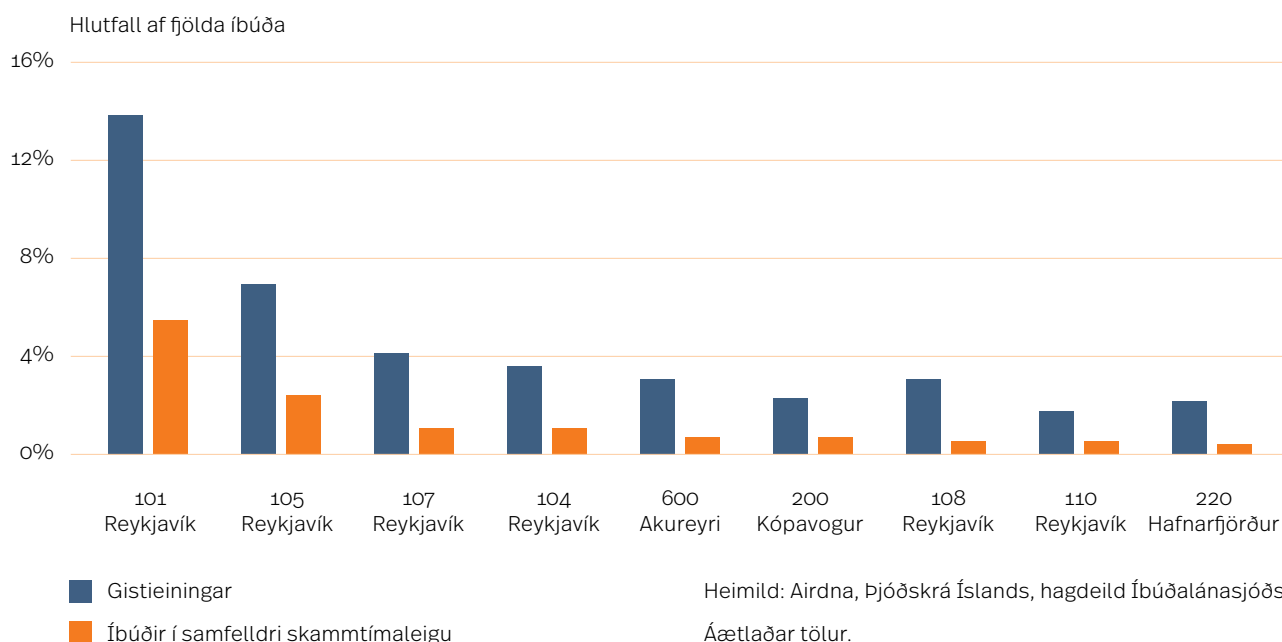
<sup>38</sup> Heimild: Hannes Frímánn Sigurðsson. *Hvernig má auka framleiðni í byggingar- og mannvirkjageira á Íslandi?* MSc-ritgerð við Háskólann í Reykjavík.

<sup>39</sup> Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Nýjustu tölur frá 2016.

<sup>40</sup> Heimild: Skammtímaleiga íbúða í gegnum Airbnb. Innlegg Íbúðalánasjóðs 2018:2.

## Gistieiningar og íbúðir í samfelldri skammtímaleigu sem hlutfall af heildarfjölda íbúða

Nokkur pósthúmer í þéttbýli, mars 2018



sem af er þessu ári. Til að setja þessar tölur í samhengi voru á árunum 2013–2017 samtals byggðar um 6.500 íbúðir hér á landi. Því má í einföldu máli segja að fyrir hverjar 3–4 íbúðir sem bættust við framboð íbúða vegna nýbygginga á undanfönum fimm árum hafi ein íbúð eða herbergi horfið af markaðnum á móti vegna skammtímaleigu.

Íbúðum í umfangsmikilli skammtímaleigu til ferðamanna er mjög misdreift um landið og jafnframt innan höfuðborgarsvæðisins. Talið er að snemma á árinu hafi um 5,5% allra skráðra íbúða í pósthúsinu 101 Reykjavík verið í umfangsmikilli útleigu á Airbnb og í pósthúsinu 105 Reykjavík var þetta hlutfall 2,4% en lægra annars staðar á höfuðborgarsvæðinu.

## Skammtímaleiga til ferðamanna hefur haft töluverð áhrif á íbúðamarkað hér á landi undanfarin ár samkvæmt nýlegum innlendum rannsóknum.

Skammtímaleiga til ferðamanna hefur haft töluverð áhrif á íbúðamarkað hér á landi undanfarin ár samkvæmt nýlegum innlendum rannsóknum. Fjölgun íbúða í umfangsmikilli skammtímaleigu hefur aukið enn skort á íbúðum á almennum húsnæðismarkaði og átt þátt í hækkun íbúðaverðs.<sup>41</sup> Þá getur fjölgun íbúða í skammtímaleigu magnað þau áhrif sem möguleg niðursveifla í ferðabjónustu hefur á íbúðamarkað. Því er rík ástæða fyrir stjórnvöld að bregðast við þessari þróun, bæði með því að auka yfirsýn yfir markað með skammtímaleigu og leiða í lög stjórntæki til að hægt sé að hafa betri stjórn á þróuninni.

Hins vegar eru skýrar vísbendingar um að erfiðlega hafi gengið að framfylgja gildandi ákvæðum laga og reglugerða um heimagistingu. Ein helsta áskorunin

í þeim efnum er sú að stjórnvöld hafi fullnægjandi yfirsýn yfir umfang þessarar starfsemi en í úttekt sem framkvæmd var í fyrra virtist sem innan við helmingur þeirra aðila sem stunduðu leyfisskylda útleigu í gegnum Airbnb hefði verið með fullnægjandi leyfi vegna starfseminnar.<sup>42</sup> Bent hefur verið á nokkrar leiðir til að bregðast við þessu, svo sem sérstakt gjald á íbúðir þar sem enginn hefur lögheimili, aukna samhæfingu á milli embætta og beina upplýsingamiðlun milli Airbnb og stjórnvalda.

## Áskoranir á leigumarkaði

Margar áskoranir blasa nú við á leigumarkaði og staða leigjenda hér á landi er ekki nægilega góð. Það endurspeglast ekki síst í þeirri staðreynd að húsnæðisöryggi mælist mun minna meðal þeirra sem leigja húsnæði sitt en þeirra sem eiga það. Samkvæmt nýjustu könnun Íbúðalánasjóðs telja 57% leigjenda sig búa við húsnæðisöryggi samanborið við 94% þeirra sem búa í eigin húsnæði.<sup>43</sup> Einungis 8% leigjenda eru á leigumarkaði vegna þess að þeir vilja vera þar en 64% leigjenda segjast vera á leigumarkaðnum af nauðsyn. Aldrei hefur jafn lágt hlutfall sagst vera á leigumarkaði af eigin vilja samkvæmt tölum sjóðsins.<sup>44</sup> Þessar staðreyndir um stöðu leigjenda endurspeglar ójafnræði og ójafnvægi á húsnæðismarkaði.

## „Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi“

Fólk í eigin húsnæði



Fólk á leigumarkaði



■ Sammála      ■ Hvorki né/Ósammála

Heimild: Zenter, Íbúðalánasjóður, maí 2018.

mig búa við húsnæðisöryggi.“ Sjá nánari umfjöllun í [skýrslu leigumarkaðsdeildar Íbúðalánasjóðs](#).

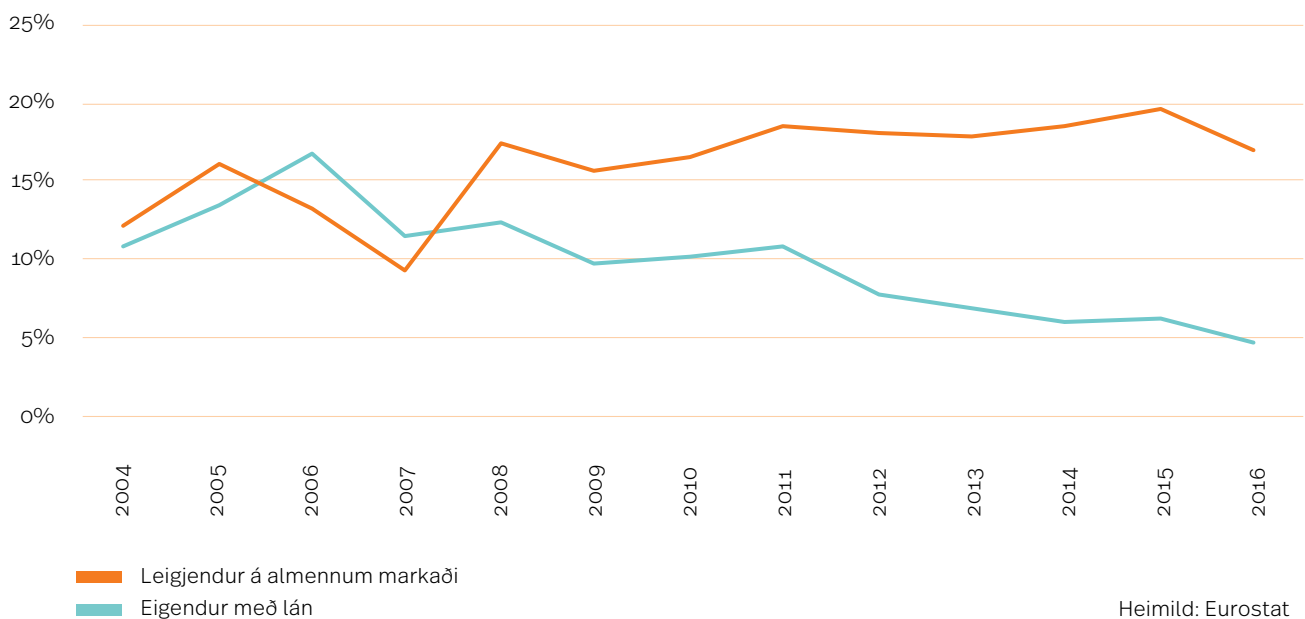
<sup>44</sup>Heimild: Leigjendakönnun Zenter og leigumarkaðsdeildar Íbúðalánasjóðs 2018.

<sup>41</sup>Innlegg Íbúðalánasjóðs 2018:2 og rannsóknarritgerð Seðlabanka Íslands nr. 76.

<sup>42</sup>Innlegg Íbúðalánasjóðs 2018:2.

<sup>43</sup>Svarendur eru beðnir um að leggja mat á það hversu sammála eða ósammála þeir eru fullyrðingunni „Ég tel

## Hlutfall heimila sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað



Fjárhagsstaða leigjenda mælist að sama skapi verri en þeirra sem eiga húsnæði sitt. 44% leigjenda geta lagt til hliðar sparifé samanborið við 66% þeirra sem búa í eigin húsnæði.<sup>45</sup> Þau sem eftir standa safna skuldum, ná vart endum saman eða nota sparifé til að ná endum saman. Stór skýring á þessu virðist vera há byrði húsnæðiskostnaðar. Samkvæmt nýrri leigjendakönnun Íbúðalánasjóðs segjast leigjendur að meðaltali greiða um 40% af ráðstöfunartekjum sínum í húsaleigu og um þriðjungur leigjenda segist greiða meira en helming ráðstöfunartekna í leigu.<sup>46</sup> Samkvæmt könnuninni telja 73% leigjenda mjög óhagstætt að leigja íbúðarhúsnæði á Íslandi en árið 2015 var þetta hlutfall 62%.<sup>47</sup> Tölur Hagstofu Íslands og Eurostat ná aðeins til ársins 2016 og eru ekki samanburðarhæfar við tölur úr ofangreindri könnun

en þær sýna þó að hlutfallslega mun fleiri leigjendur en eigendur húsnæðis búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað, þ.e. húsnæðiskostnað sem er hærrí en 40% af ráðstöfunartekjum heimilisins. Munurinn á þessum tveimur hópum hefur aukist á síðastliðnum áratug.

Sú staða sem uppi er á leigumarkaði endurspeglar ekki síst skort á leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði fyrir leigjendur. Félagslegu leiguhúsnæði og öðrum ódýrum valkostum á markaðnum hefur ekki fjölgað í takt við þörf á undanföllum árum sem hefur haft þau áhrif að lágtekjufólk á í mörgum tilfellum ekki í önnur hús að venda en almennan leigumarkað þar sem leigan er dýrari en í félagslega hluta markaðarins. Með öðrum orðum hefur uppbygging félagslegs og

<sup>45</sup> Heimild: Zenter og Leigumarkaðsdeild Íbúðalánasjóðs (febrúar 2018)

<sup>46</sup> Svarendur voru spurðir: „Hversu hátt hlutfall af ráðstöfunartekjum heimilis (laun og aðrar tekjur eftir skatta) telur þú að leigan hafi verið í júnímánuði 2018?“

<sup>47</sup> Heimild: Leigjendakönnun Zenter og leigumarkaðsdeildar Íbúðalánasjóðs 2018.

Óhagnaðardrífins hluta leigumarkaðarins ekki haldist í hendur við stóraukna þörf sem hefur haft þau áhrif að húsnæðiskostnaður stórs hluta fólks á leigumarkaði er ekki í samræmi við greiðslugetu. Nýtt kerfi almennra íbúða felur í sér mikla breytingu á því en eins og fyrr segir á leiga í almennum íbúðum að jafnaði ekki að vera hærri en sem nemur fjórðungi af tekjum þeirra sem þar búa. Mikilvægt er að halda uppbyggingu almenna íbúðakerfisins áfram af krafti á næstu árum til að bregðast við þeirri stöðu sem er á markaðnum. Íbúðalánasjóður og sveitarfélög hafa nú þegar úthlutað stofnframlögum til byggingar eða kaupa á rúmlega 1.400 almennum íbúðum og í fjárlagafrumvarpi næsta árs er gert ráð fyrir auknum stofnframlögum til almennra íbúða. Eins og að framan greinir er það mat Íbúðalánasjóðs að miðað við núverandi stöðu á leigumarkaði þurfi 5.000–7.000 almennar og félagslegar íbúðir til viðbótar við þær sem þegar hafa hlotið stofnframlög.

## Það er mat Íbúðalánasjóðs að miðað við núverandi stöðu á leigumarkaði þurfi 5.000–7.000 almennar og félagslegar íbúðir til viðbótar við þær sem þegar hafa hlotið stofnframlög.

Samkvæmt húsaleigulögum hér á landi er aðilum frjálst að semja um fjárhæð húsaleigu og hvort og þá með hvaða hætti hún skuli breytast á leigutímanum. Leigufjárhæðin skal þó jafnan vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila, sbr. 37. gr. húsaleigulaga, nr. 36/1994. Aðilum er einnig frjálst að semja um tímalengd samnings. Í könnun Íbúðalánasjóðs meðal leigjenda kom í ljós að rúm 17% leigjenda undirrituðu ekki leigusamning í upphafi leigutímabils og meðallengd leigusamnings í upphafi var aðeins 1,3 ár. Aðeins 3% leigjenda sögðust vera með ótímabundinn leigusamning og 75% leigjenda eru með leigusamning sem gildir skemur en til tveggja ára.

Víða í nágrenni löndum okkar eru skýrari reglur um réttindi og skyldur bæði leigjenda og leigusala. Í Noregi eru tímabundnir samningar almennt ekki gerðir til skemmri tíma en þriggja ára og óheimilt er að hækka leigu nema vegna vísitöluhækkana og þá aðeins einu sinni á ári. Þegar leigusamband hefur varað í að minnsta kosti tvö og hálf ár er fyrst heimilt að setja fram kröfu um að leigan verði stillt til samræmis við markaðsverð.<sup>48</sup> Í Svíþjóð mega leigufélög almennt ekki gera tímabundna leigusamninga. Samtök leigjenda þar í landi semja árlega við leigufélög um leiguverð og skal leigan vera sanngjörn. Mat á sanngirni er bundið við kerfi sem byggist á notagildi fasteigna fyrir leigjendur og sambærilegar íbúðir á svipuðum stað skulu vera með sambærilega leigu. Sérstök húsaleigunefnd hefur svo valdheimild til þess að meta hvort leiga sé sanngjörn eða ekki.<sup>49</sup>

Ein af stærstu áskorunum á leigumarkaði hér á landi um þessar mundir er að stjórnvöld öðlist heildstæða yfirsýn yfir stöðu erlendra ríkisborgara á markaðnum í ljósi þeirrar gríðarmiklu fjölgunar sem hefur orðið í þeirra hópi. Á árinu 2017 voru aðfluttir erlendir ríkisborgarar umfram brottflutta um 8.000 talsins og um 80% af mannfjöldaaukningu þess árs kom til vegna aðflutnings erlendra ríkisborgara. Fólksfjölgun ársins 2017, sem var um 10.000 einstaklingar eða sem samsvarar 3% af fjölda landsmanna, er sú mesta sem mælst hefur frá upphafi mælinga. Vísbendingar eru um að raunveruleg fjölgun íbúa kunni að vera enn meiri þar sem hluti þess erlenda vinnuafls sem komið hefur til landsins að undanfögnu er ekki skráður í opinberum mannfjöldatölum. Við aðstæður sem þessar skapast mikill þrýstingur á húsnæðismarkaðinn og þörf er á að finna viðunandi lausnir í húsnæðismálum sem hæfa fólki af erlendum uppruna sem er í miklum mæli á leigumarkaði. Þeir sem flust hafa til landsins að undanfögnu virðast almennt ekki þekkja rétt sinn á húsnæðismarkaði í nægilegum mæli og nýta sér ekki nægilega vel þau úrræði sem standa þeim til boða, þar á meðal húsnæðisbætur.

<sup>48</sup> Heimasiða norsku neytendastofunnar Forbrukerrådet: (<https://www.forbrukerradet.no/forside/bolig/husleie/husleie/>) sbr. norsku húsaleigulögin (n. Lov on husleieavtaler (husleieloven))

<sup>49</sup> 1. gr. laga um leigusamningsviðræður (s. Hyresförhandlingslag (1978:304)); Hyresgästföreningen „Hyreförhandling“ (2018), 1. og 2. mgr. 55. gr húsaleigulaga. (s. hyressättningsreglerna) sbr. 1. mgr. 21. gr. laga um leigusamningsviðræður.

Í könnun sem fram fór meðal félagsmanna Flóabandalagsins<sup>50</sup> kom í ljós að 68% þeirra sem svöruðu könnuninni á pólsku voru á leigumarkaði samanborið við 25% þeirra sem svöruðu á íslensku og 39% þeirra sem svöruðu á ensku. Erlent vinnuafli sem flytur hingað til lands er því í miklum mæli á leigumarkaði. Þrátt fyrir það sögðust einungis 11% þeirra sem svöruðu könnuninni á pólsku fá húsnæðisbætur.

Stjórnvöld hafa á undanförunum árum gert ýmislegt til að bæta umgjörð leigumarkaðar. Þar má nefna almenna íbúðakerfið, stofnframlög, breytingar á fyrirkomulagi húsnæðisbóta og auknar rannsóknir á leigumarkaði. En betur má ef duga skal. Leigumarkaðurinn hér á landi hefur stækkað mikið á undanförunum árum og hlutfallslega hraðar en í nágrennalöndum okkar og þá er eðlilegt að staldra við og skoða hvort gildandi regluverk samrýmist breyttum aðstæðum markaðarins. Það þarf að ná betur utan um húsnæðisaðstæður erlendra ríkisborgara, kanna hverjar þær eru og gera ef til vill úrbætur þar sem þörf er á. Í því samhengi þarf meðal annars að skoða af hverju færri þiggja húsnæðisbætur en hafa ef til vill rétt á þeim.

Eftirspurnarþrýstingur á leigumarkaði er ef til vill meiri nú en hann hefur nokkurn sinni verið. Leigjendum hefur fjölgað mjög síðustu ár og kannanir sýna að flestir leigjendur ætla sér að vera þar áfram, í það minnsta um sinn. Hátt húsnæðisverð og mikill aðflutningur erlends vinnuafli eru á meðal þeirra þátta sem ýta undir þörf fyrir virkan og öruggan leigumarkað. Þar verður mikilvægasta verkefnið næstu árin að auka aðgengi almennings að húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort sem er til leigu eða kaupa. Aukið framboð af hagkvæmu húsnæði, ekki síst almennum íbúðum, ásamt bættu aðgengi lágtekjufólks að fjármögnun vegna fyrstu íbúðakaupa geta aukið húsnæðisöryggi þess hóps sem er nú í vanda á leigumarkaði.

## Fjölgun húsnæðislausra og utangarðsfólks

Einn alvarlegasti vandinn í húsnæðismálum um þessar mundir er fjölgun húsnæðislausra. Samkvæmt skýrslu frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar voru í fyrra samtals 349 manns skráðir utangarðs og/ eða heimilislausir í borginni.<sup>51</sup> Það eru 95% fleiri en þegar sambærileg mæling var síðast gerð árið 2012.

Staða utangarðsfólks varð umboðsmanni Alþingis nýlega tilefni til frumkvæðisathugunar. Í áliti umboðsmanns í máli nr. 9164/2016 kemur fram að utangarðsfólk sem glímur við áfengis- og/eða vímu-efnavanda kemur í raun ekki til greina við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis. Reykjavíkurborg hefur þó á sínum snærum gistiskýli og sértæk húsnæðisúrræði fyrir utangarðsfólk og af þeim 349 einstaklingum sem voru skráðir utangarðs voru 58 einstaklingar sagðir búa í langtímabúsetuúrræðum eða 16% hópsins. Þau sértæku búsetuúrræði sem eru í boði fyrir utangarðsfólk eru rekin í anda hinnar svokölluðu Housing First-stefnu í málefnum utangarðsfólks. Þótt Reykjavíkurborg bjóði upp á slík úrræði í einhverjum mæli er það engu að síður niðurstaða umboðsmanns Alþingis að borgin tryggir utangarðsfólki ekki lausn við bráðum húsnæðisvanda; úrræðin séu ekki nægjanleg.

Housing First-líkanið í málefnum húsnæðislausra hefur reynst vel víða um heim en það er í raun ekkert annað en breyting á hugarfari þegar kemur að veitingu húsnæðis fyrir viðkvæma hópa.

Housing First-líkanið í málefnum húsnæðislausra hefur reynst vel víða um heim en það er í raun ekkert annað en breyting á hugarfari þegar kemur að veitingu húsnæðis fyrir viðkvæma hópa. Framan af hefur

<sup>50</sup> Heimild: Gallup, 2017 [https://efling.is/wp-content/uploads/2017/11/4027629\\_Floabandalagid\\_241117.pdf](https://efling.is/wp-content/uploads/2017/11/4027629_Floabandalagid_241117.pdf)

<sup>51</sup> [http://reykjavik.is/sites/default/files/svid\\_skjol/VEL/fjoldi\\_utangardsfólks\\_2017.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/svid_skjol/VEL/fjoldi_utangardsfólks_2017.pdf)

verið stuðst við svokölluð „tröppulíkon“ þar sem heimilislásum er skylt að fara í meðferðir og halda sig frá áfengi og fíkniefnum áður en húsnæði er veitt. Húsnæði hefur þannig verið nokkurs konar umbun fyrir góða hegðun. Í Housing First líkaninu er þessu snúið við og húsnæði er veitt án þess að lögð sé fram krafa um að neyslu sé hætt og einstaklingar hvattir til þess að hætta neyslu og breyta um lífstíl á eigin forsendum með stuðningi. Úrræði á borð við Housing First eru kostnaðarsöm en ábatinn leynir sér ekki. Hann er að hluta óbeinn í formi aukinna lífsgæða en einnig fjárhagslegur og efnahagslegur.<sup>52</sup>

Heimilisleysi er alvarlegt lýðheilsuvandamál og mikilvægt að veitendur húsnæðis og heilbrigðisþjónustu vinni saman að úrlausn þessa mála þar sem öruggt húsnæði getur verið veigamikill þáttur í endurkomu fólks inn í samfélagið eftir veikindi. Rúmur fjórðungur þeirra sem eru utangarðs hér á landi var að ljúka við stofnanavist.<sup>53</sup>

## Staða fyrstu kaupenda

Vísbendingar eru um að á undanförunum árum hafi fyrstu íbúðakaup verið erfiðari en í langan tíma. Meðalaldur fyrstu íbúðakaupenda hefur farið hækkandi á undanförunum áratugum og sú þróun er sérlega áberandi á undanförunum árum. Á árunum 2000–2009 var 41% fyrstu kaupenda yngri en 25 ára en það sem af er þessum áratug er þetta hlutfall aðeins 28%.<sup>54</sup> Auk þess njóta nú fleiri fyrstu kaupendur aðstoðar ættingja eða vina við að fjármagna kaupin en áður. Á árunum 2000–2009 nutu 44% fyrstu kaupenda slíkrar aðstoðar en síðan 2010 er hlutfallið 59%. Fjárhagslegt bakland skiptir því auknu máli varðandi möguleika fólks á að komast inn á íbúðamarkað.

Þessi veruleiki fyrstu kaupenda kallast á við þá staðreynd að staða fólks á íbúðamarkaði hefur á undanförunum árum í auknum mæli ráðist af tekjum þess. Meðfylgjandi mynd sýnir að á meðan hlutfall þeirra sem eiga fasteign hefur lítið breyst í efsta tekjufimmtingu landsmanna er fólk sem er neðarlega í tekjudreifingunni nú talsvert ólíklegra til að eiga fasteign en fyrir nokkrum árum síðan. Ef aldurshópurinn 36–45 ára er skoðaður sérstaklega kemur í ljós að árið 2012 áttu aðeins 40% fólks í neðsta tekjufimmtingnum fasteign en aðeins fimm árum áður var þetta hlutfall hátt í 60%. Svipuð þróun hefur átt sér stað innan annarra aldurshópa.

## Aukinn ójöfnuður á íbúðamarkaði, ekki síst þegar kemur að fyrstu íbúðakaupum, er umhugsunarefni og kallar á viðbrögð af hálfu stjórnvalda.

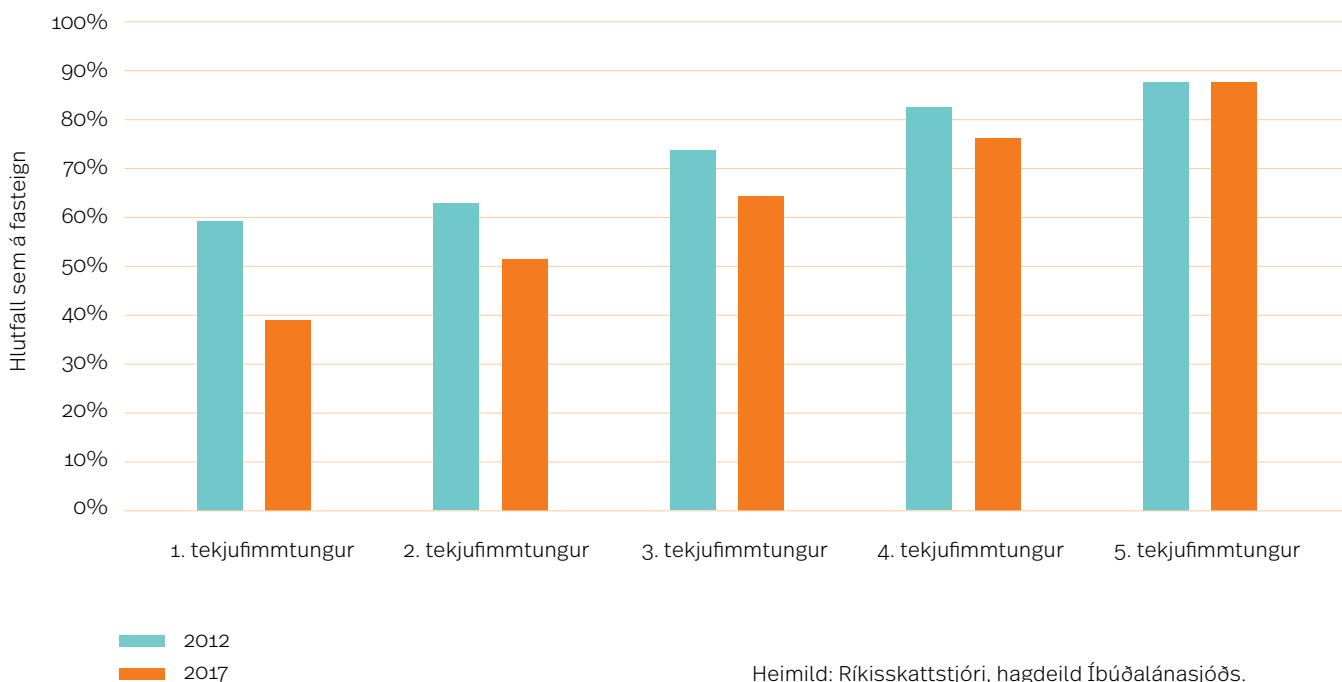
Aukinn ójöfnuður á íbúðamarkaði, ekki síst þegar kemur að fyrstu íbúðakaupum, er umhugsunarefni og kallar á viðbrögð af hálfu stjórnvalda. Stjórnvöld hafa lítið til þeirra úrræða sem eru í boði fyrir tekjulága fyrstu kaupendur í Noregi. Þar í landi býðst tekjulágum heimilum sem eru í viðkvæmri stöðu á húsnæðismarkaði að taka sérstök lán, svokölluð startlán, til að eignast sína fyrstu íbúð. Lánin eru aðeins ætluð þeim sem þurfa á langvarandi fjárhagsaðstoð á halda og eru með lægri vöxtum og lægri eiginfjárföröfu en tíðkast á markaði. Hin norsku startlán eru hluti af heildstæðri húsnæðisstefnu stjórnvalda þar í landi sem miðar að því að tryggja húsnæðisöryggi allra landsmanna. Á síðasta ári fengu um 5.700 norskar fjölskyldur aðstoð við að komast í eigin hús-

<sup>52</sup> Rannsóknir og reynsla annarra landa hafa til að mynda sýnt að þegar fjármunum er varið í að koma fólki sem er heimilisláust og glímir við andleg og líkamleg veikindi tengdum fíkn í öruggt hússkjól verður til sparnaður á öðrum stöðum í kerfinu. Heilbrigðiskostnaður vegna heimilisláusra er oft á tíðum mikill en þegar fólk fær öruggt aðgengi að húsnæði minnkar bæði tíðni og lengd dvalar á heilbrigðisstofnunum.

<sup>53</sup> [http://reykjavik.is/sites/default/files/svid\\_skjol/VEL/fjoldi\\_utangardsfolks\\_2017.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/svid_skjol/VEL/fjoldi_utangardsfolks_2017.pdf)

<sup>54</sup> Heimild: Könnun Íbúðalánasjóðs og Zenter, maí 2018.

## Hlutfall 36-45 ára sem eiga fasteign eftir tekjufimmtungum



Heimild: Ríkisskattstjóri, hagdeild Íbúðalánasjóðs.

næði eða halda húsnæði sínu með aðstoð startláns. Stærsti notendahópurinn eru fjölskyldur sem búa við slæma fjárhagslega stöðu en í fyrra voru um 70% startlána veitt á þeim forsendum. Startlán eru einnig veitt meðal annars til flóttamanna, fólks með fötlun og fólks sem býr við félagsleg vandamál. Einnig eru veittir styrkir fyrir eiginfjárframlagi svo að startlán og stofnstyrkur geta í sumum tilfellum verið allt að 100% af kaupverði.

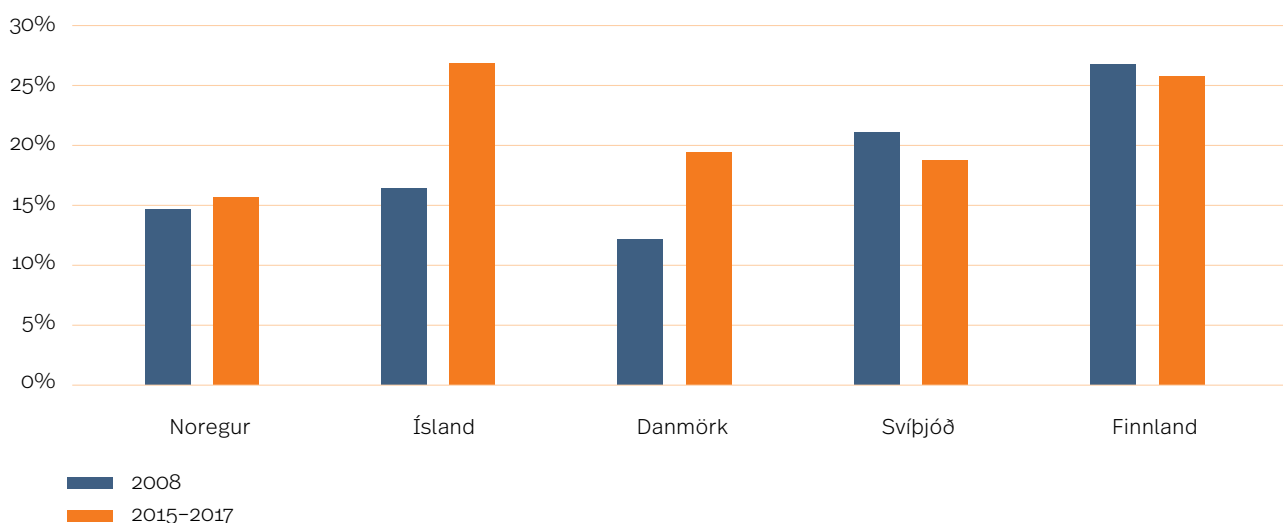
Norðmenn hafa að mörgu leyti náð góðum árangri í húsnæðismálum á undanförunum árum og það endurspeglast í hagtölum. Nefna má sem dæmi að hlutfall lágtekjufólks sem telur sig búa við þunga byrði húsnæðiskostnaðar er nú lægra í Noregi en annars staðar á Norðurlöndum. Lágtekjufólk á Íslandi er nú talsvert líklegra til að telja sig búa við þunga byrði

húsnæðiskostnaðar en fyrir áratug síðan en sú er ekki raunin í Noregi.

Íslensk stjórnvöld skoða nú ábata þess að útfæra sambærilegt úrræði fyrir tekjulága fyrstu kaupendur. Markmiðið er að auka jafnræði á íbúðamarkaði hér á landi og gefa sem flestum tekjuhópum raunhæft val um að búa í eigin húsnæði. Margir leigjendur greiða svo stóran hluta sinna ráðstöfunartekna í húsaleigu að erfitt er að safna nokkru eigin fé til íbúðakaupa og við þær aðstæður er 10–15% eiginfjárfrafa oft óviðráðanleg. Í mörgum tilfellum gætu fjölskyldur í þessari stöðu engu að síður ráðið við greiðslur af íbúðaláni þótt veðsetning þurfi að vera há.

Einnig hefur verið horft til Sviss sem fordæmis þegar kemur að úrræðum sem aðstoða við aðafla

## Hlutfall lágtekjufólks sem telur sig búa við þunga byrði húsnæðiskostnaðar



Heimild: Eurostat. Nýjustu gögn frá 2015 fyrir Noreg, 2016 fyrir Ísland og 2017 fyrir Danmörku, Svíþjóð og Finnland.

eigin fjár til íbúðakaupa. Þar í landi er heimilt að nýta uppsafnaðan lífeyrissparnað til að kaupa íbúð og er ýmist hægt að fá sparnaðinn fyrirframgreiddan eða veðsetja hann. Ef íbúð er fjármögnuð með lífeyrissparnaði er almennt gerð sú krafa að sparnaðurinn sé endurgreiddur við sölu íbúðarinnar. Úrræði fyrir fyrstu kaupendur að norski og svissneski fyrirmynd sem er aðlagð að íslenskum aðstæðum virðist vera einna best til þess fallið að bregðast við stöðu tekju- og eignalágra á íbúðamarkaði hér á landi.

**Skortur á eigin fé og litlir raunhæfir möguleikar á að afla þess er helsti vandi margra á íbúðamarkaði í dag.**

Vert er benda á að vextir af íbúðalánum eru nú þegar niðurgreiddir í gegnum vaxtabótakerfið. Sú niðurgreiðsla beinist hins vegar ekki endilega til þeirra sem þurfa á miklum stuðningi að halda til að komast inn á íbúðamarkað því eins og fram kom hér að framan rennur hluti vaxtabóta til fólks í efri og millitekjuhópum. Þá er skortur á eigin fé og litlir raunhæfir möguleikar á að afla þess helsti vandi margra á íbúðamarkaði í dag, ekki síst þeirra leigjenda sem vilja komast í eigin íbúð. Bein niðurgreiðsla vaxta og viðráðanleg eiginfjárfkrafa til fjölskyldna sem sýnt þykir að muni ekki geta eignast eigin íbúð nema með slíkri aðstoð er að mörgu leyti skilvirkari og sanngjarnari ráðstöfun á húsnæðisstuðningi á vegum hins opinbera en núverandi stuðningur við íbúðar-eigendur.



---

# HÚSNÆÐISSTEFNA

## FRAMTÍÐ ÍSLENSKS HÚSNÆÐISMARKAÐAR

Í þessu riti hefur verið farið ítarlega yfir stöðu og þróun húsnæðismarkaðar og húsnæðismála hér á landi. Þróun húsnæðismála endurspeglar hverju sinni þróun fjölmargra undirliggjandi þátta – efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra.

Þannig er ljóst að óstöðugleiki í íslensku efnahagslífi hefur um langa tíð haft áhrif á heimili og byggingaraðila á húsnæðismarkaði. Byggðapróun, svo annað dæmi sé tekið, fer til langs tíma eftir þróun atvinnuhátta en hefur mikil áhrif á allar stærðir á húsnæðismarkaði. Að sama skapi hafa kröfur í húsnæðismálum og áherslur stjórnvalda í málaflokknum tekið breytingum í takt við samfélagsþróun. Vert er að rifja upp að á fyrstu áratugum síðustu aldar var aðalmarkmiðið með aðkomu hins opinbera að húsnæðismálum í raun að koma í veg fyrir að landsmenn þyrftu að búa í óheilnæmu húsnæði á borð við torfhús.

Á sama tíma og samfélagsþróun hefur áhrif á húsnæðismál hefur fyrir- komulag húsnæðismála – stefnumótun, umgjörð og markaðsreglur – mikil áhrif á lífskjör hér á landi. Stefnumótun stjórnvalda um framboð á mismunandi búsetukostum og aðra þætti sem hafa áhrif á húsnæðismarkað hefur mikil áhrif á þróun framboðs og eftirspurnar á markaðnum. Hið sama má segja um umgjörð og leikreglur markaðarins. Því bera stjórnvöld ríka ábyrgð þegar kemur að því að tryggja jafnræði og öryggi á húsnæðismarkaði.

### **Draga má saman nokkrar af helstu niðurstöðum þessarar skýrslu sem hér segir:**

- Íslenskur húsnæðismarkaður hefur einkennst af óstöðugleika undanfarna áratugi. Óstöðugleiki á húsnæðismarkaði á þátt í að stuðla að óöryggi í húsnæðismálum. Miklar verðsveiflur hafa haft skaðleg áhrif á húsnæðismarkaði en þær orsakast aðallega af annars vegar ytri efnahagsaðstæðum og hins vegar sveiflum í uppbyggingu húsnæðis, ásamt skorti á yfirsýn og stefnumótun. Þessar sveiflur bitna mest á lágtekjufólki sem ver stærri hluta tekna sinna í húsnæðisútgjöld en aðrir samfélagshópar.
- Húsnæðisstuðningi stjórnvalda hefur verið breytt á undanförunum árum til að mæta breyttum áskorunum. Stjórnvöld leggja nú aukna áherslu á framboð hagkvæms húsnæðis, bæði til leigu og eignar, og aðgerðir til að auðvelda fólki að stíga yfir þann þröskuld sem felst í því að kaupa fyrstu

Íbúð. Þó eru tækifæri til að nýta enn betur þá fjármuni sem felast í húsnæðisstuðningi hins opinbera með það að leiðarljósi að auka húsnæðisöryggi landsmanna.

- Skýrari rammi hefur myndast utan um húsnæðismál á undanförunum árum og aðkoma stjórnvalda að húsnæðismálum er nú í auknum mæli byggð á stefnumótun. Markmiðið með stefnumótun í húsnæðismálum er ekki síst að auka stöðugleika. Tækifæri eru til að gera enn betur í þeim efnum og í því samhengi má nefna aðgerðir til að lækka byggingarkostnað og auka uppbyggingu húsnæðis fyrir alla félagshópa.

Um þessar mundir er að hefjast vinna við þingsályktunartillögu ráðherra um stefnumótun á sviði húsnæðismála til næstu fjögurra ára. Þetta er í fyrsta sinn sem slík tillaga er unnin samkvæmt nýsamþykktum breytingum á lögum um húsnæðismál. Í lögum er kveðið á um að við gerð tillögunnar skuli meðal annars höfð hliðsjón af upplýsingum á sviði húsnæðismála sem Íbúðalánasjóður hefur safnað og húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og upplýsingum um framkvæmd þeirra. Enn fremur skal höfð hliðsjón af umræðum á húsnæðisþingi. Þingsályktun um stefnumótun á sviði húsnæðismála skal fela í sér verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði.

Gerð þingsályktunartillögunnar felur í sér tækifæri til að vinna húsnæðisstefnu fyrir Ísland og það tækifæri munu stjórnvöld nýta. Ný húsnæðisstefna stjórnvalda er enn einn áfanginn í þeirri vegferð sem staðið hefur yfir undanfarin ár og miðað að því að gera stefnumörkun í húsnæðismálum heildstæðari og vandaðri. Með ígrundaðri stefnumörkun, rétttri umgjörð og markvissri aðkomu stjórnvalda er hægt að stuðla að því að húsnæðismarkaðurinn á Íslandi einkennist til framtíðar af jafnræði, öryggi og stöðugleika.





Íbúðalána  
sjóður



VELFERÐAR-  
RÁÐUNEYTIÐ