

Frumvarp til laga

um almennar íbúðir.

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið og gildissvið.

Markmið laga þessara er að bæta húsnæðisöryggi efnaminni fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu og tryggja að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda. Í því skyni skulu ríki og sveitarfélög veita stofnframlög til byggingar og kaupa á almennum íbúðum til að stuðla að því að í boði verði leiguíbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þá sem þurfa á því að halda, þ.m.t. fyrir námsmenn, ungt fólk, aldraða, fatlað fólk og fólk sem ekki er fært um að sjá sér fyrir húsnæði sökum félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda.

Lög þessi gilda um fjármögnun, rekstur og úthlutun á almennum íbúðum sem eru fjármagnaðar að hluta með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga.

2. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum er merking orða sem hér segir:

- Almennar íbúðir:* Íbúðarhúsnæði sem stofnframlag hefur verið veitt vegna og er í eigu aðila skv. 1. og 2. mgr. 12. gr. og er leigt efnaminni leigjendum á viðráðanlegu verði.
- Almennt íbúðafélag:* Sjálfseignarstofnun sem fengið hefur leyfi ráðherra til að byggja eða kaupa, eiga og hafa umsjón með rekstri og viðhaldi almennra íbúða og er falið að veita þjónustu í almannabágu samkvæmt lögum þessum.
- Áfangi:* Áfangi tekur til allra þeirra almennu íbúða sem aðila skv. 1. og 2. mgr. 12. gr. hefur á síðustu tólf mánuðum verið veitt stofnframlag vegna.
- Efnaminni leigjendur:* Einstaklingur eða fjölskylda sem hefur tekjur og á eignir sem eru undir ákveðnum mörkum, sbr. 12. gr., við upphaf leigutíma.
- Íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga:* Íbúðarhúsnæði sem sveitarfélög úthluta og er ætlað þeim sem sveitarfélögum ber sérstök lagaskylda til að veita úrlausn í húsnæðismálum, svo sem vegna fötlunar eða geðfötlunar eða þeir eru ekki á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra tekna, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna.

6. *Stofnframlag ríkisins*: Beint framlag eða vaxtaniðurgreiðsla sem Íbúðalánasjóður veitir aðilum skv. 1. og 2. mgr. 12. gr., sem jafnframt fá stofnframlag sveitarfélags, til kaupa eða byggingar á almennum íbúðum.
7. *Stofnframlag sveitarfélags*: Framlag sem sveitarfélag veitir aðilum skv. 1. og 2. mgr. 12. gr., er jafnframt fá stofnframlag ríkisins, til kaupa eða byggingar á almennum íbúðum.
8. *Stofnvirði almennra íbúða*: Kostnaðarverð íbúðarhúsnæðis, þ.e. kaupverð ásamt kostnaði við nauðsynlegar endurbætur í upphafi áður en íbúðin fer í útleigu eða byggingarkostnaður að viðbættu verði lóðar og fjármagnskostnaði á byggingartíma.

3. gr.

Stjórnarsýsla.

Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög þessi taka til. Íbúðalánasjóður annast framkvæmd laga þessara.

II. KAFLI

Almenn íbúðafélög.

4. gr.

Almennt íbúðafélag.

Almennt íbúðafélag skal vera sjálfseignarstofnun og starfa samkvæmt lögum þessum sem og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur sé ekki kveðið á um annað í lögum þessum.

Samþykktir eða skipulagsskrá almenns íbúðafélags skal hafa hlotið staðfestingu ráðherra áður en félag hefur starfsemi sína og er tilkynnt til skráningar hjá sjálfseignarstofnanaskrá. Þá skulu meiri háttar breytingar á samþykktum háðar staðfestingu ráðherra, þ.m.t. breytingar á starfsemi félagsins.

Ef rekstrarafgangur verður af rekstri almenns íbúðafélags skal hann nýttur til frekari uppbyggingar í samræmi við ákvæði laga þessara.

Með almenn íbúðafélög skal fara sem félög með takmarkaðri ábyrgð eftir því sem við á.

5. gr.

Stofnun félags og samþykktir.

Almennt íbúðafélag verður stofnað þannig að reiðufé eða önnur fjárverðmæti eru afhent til ráðstöfunar í þágu félagsins.

Stofnfé almenns íbúðafélags skv. 1. mgr. skal vera minnst 1.000.000 kr. Þessari lágmarksfjárhæð getur ráðherra breytt árlega með reglugerð. Ef stofnfé er greitt með öðrum fjármunum en reiðufé skal við skráningu fylgja greinargerð löggilts endurskoðanda um það hvernig eignirnar eru metnar til fjár og hvert verðmat þeirra er. Greiðslu stofnfjár skal inna af hendi áður en almennt íbúðafélag er tilkynnt til sjálfseignarstofnanaskrár. Ekki er heimilt að lækka stofnfé eftir að almennt íbúðafélag hefur verið stofnað nema með samþykki ráðherra.

Í samþykktum eða skipulagsskrá almenns íbúðafélags skal m.a. fjallað um eftirfarandi atriði:

1. Heiti félags, heimili og varnarþing.
2. Tilgang félags.
3. Stofnendur félags og framlagsfé þeirra.
4. Hvort stofnendur eða aðrir skulu njóta sérstakra réttinda í sjálfseignarstofnuninni.

5. Almenn skilyrði um aðild að félagi og brottfall aðildar.
 6. Hlutverk stjórnar, fjölda stjórnarmanna og hvernig kjör þeirra skal fara fram.
 7. Hvernig boða á til funda félags, þar á meðal aðalfundar, hvaða mál skuli þar lögð fram, hverjir eigi þar atkvæðisrétt og hvernig atkvæðisréttur er ákveðinn.
 8. Hlutverk, valdsvið og verkefni funda, þar á meðal aðalfundar.
 9. Hlutverk og skipan a.m.k. tólf manna fulltrúaráðs, þar á meðal um val og starfstíma þess.
 10. Hvernig val á endurskoðendum skal fara fram.
 11. Ráðningu framkvæmdastjóra og starfssvið hans.
 12. Hverjir skulu rita firma félagsins.
 13. Samþykkt ársreiknings.
 14. Hvernig standa skal að úthlutun almennra íbúða.
 15. Hvernig aðkoma íbúa að stjórnun félags skuli vera.
 16. Upplýsingaskylda félags við íbúa.
 17. Hvernig skuli staðið að breytingum á samþykktum eða skipulagsskrá félags, hvernig leggja eigi sjálfeignarstofnun niður eða sameina hana annarri.
 18. Hvernig ráðstafa skuli rekstrarafgangi eða bregðast við ef tap verður á rekstri félags.
 19. Hver sé bær til að taka ákvörðun um slit félags.
 20. Ráðstöfun eigna félagsins umfram skuldir ef því er slitið.
- Í reglugerð sem ráðherra setur skal kveða nánar á um efni samþykpta eða skipulagsskrár. Ráðherra lætur gera fyrirmyndir að samþykktum eða skipulagsskrá fyrir almennt íbúðafélag.

6. gr.

Félagsstjórn og framkvæmdastjóri.

Í stjórn almenns íbúðafélags skulu eiga sæti fæst þrír menn og einn varamaður. Stjórn skal kjörin til tveggja ára nema annað sé ákveðið í samþykktum.

Fulltrúaráð almenns íbúðafélags kýs stjórn þess.

Stjórninni er heimilt að ráða einn eða fleiri framkvæmdastjóra. Stjórnarmenn geta ekki gegnt stöðu framkvæmdastjóra né átt sæti í fulltrúaráði. Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skal fara eftir stefnu og fyrirmælum stjórnarinnar. Daglegur rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild stjórnar félagsins nema ekki sé unnt að bíða ákvörðunar hennar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi félagsins. Í slíkum tilvikum skal stjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina.

Félagsstjórn fer með málefni félagsins og skal sjá um að skipulag þess og starfsemi sé í réttu og góðu horfi.

Félagsstjórn ritar firma félagsins. Stjórnin getur veitt stjórnarmönnum og framkvæmdastjóra heimild til að rita firma félagsins ef ekki er kveðið á um annað í samþykktum eða skipulagsskrá þess.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri almenns íbúðafélags skulu vera lögráða og fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um sjálfeignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um samvinnufélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. eða ákvæðum laga er varða opinber gjöld.

Stjórnarmaður getur hvenær sem er sagt sig úr stjórn. Segi stjórnarmaður sig úr stjórn eða fullnægi hann ekki skilyrðum samþykpta eða laga til setu í stjórn skulu aðrir stjórnarmenn

svo fljótt sem verða má gera ráðstafanir til þess að valinn verði nýr stjórnarmaður til setu þann tíma sem eftir er af starfstíma stjórnar.

Fulltrúaráð ákveður þóknun stjórnarmanna. Þóknun stjórnarmanna má ekki vera hærri en venjulegt er miðað við eðli og umfang starfanna.

Stjórnarmönnum og framkvæmdastjóra almenns íbúðafélags er óheimilt að taka þátt í meðferð og ákvörðunum í máli sem varða beina hagsmuni viðkomandi eða nákominna aðila. Óheimilt er að velja í stjórn almenns íbúðafélags einstaklinga sem koma að opinberu eftirliti með því eða ákvörðun um stofnframlög til slíkra félaga hjá ríki eða sveitarfélögum.

7. gr.

Störf stjórnar.

Stjórn almenns íbúðafélags kýs sér formann og skipar í aðrar stöður.

Formaður kveður til stjórnarfunda og sér til þess að aðrir stjórnarmenn séu boðaðir. Fund skal að jafnaði halda ef einhver stjórnarmanna eða framkvæmdastjóri krefst þess.

Framkvæmdastjóri á sæti á stjórnarfundum og hefur þar málfrelsi og tillögurétt nema stjórn félagsins ákveði annað í einstökum tilvikum.

Gerðabók skal haldin um það sem gerist á stjórnarfundum. Fundargerðir skal bera upp á fundum stjórnar og skulu stjórnarformaður og framkvæmdastjóri undirrita fundargerðirnar.

Stjórnarfundur er ákvörðunarbær þegar meiri hluti stjórnarmanna sækir fund, svo framfarlega sem ekki eru gerðar strangari kröfur í samþykktum.

Einfaldur meiri hluti atkvæða ræður úrslitum á stjórnarfundum nema samþykktir kveði á um annað.

8. gr.

Fulltrúaráð.

Í almennu íbúðafélagi skal vera fulltrúaráð skipað a.m.k. tólf mönnum.

Val á fulltrúaráði skal fara fram á aðalfundi félagsins og skal starfstími þess vera tvö ár í senn. Fulltrúaráðsmaður má sitja í fulltrúaráði lengur en tvö ár sé þess óskað.

Hlutverk fulltrúaráðsins er að fylgjast með rekstri og hafa eftirlit með því hvernig stjórn og framkvæmdastjóri ráða málum félagsins, þ.m.t. fjármálum, vera tengiliður milli stjórnar og stofnenda, velja í stjórn og einn eða fleiri endurskoðendur, setja almenna íbúðafélaginu nauðsynlegar reglur og ákvarða þóknun stjórnar félagsins.

Fulltrúaráð skal boða til aðalfundar félagsins sem haldinn skal fyrir lok maí ár hvert.

Ákvæði laga þessara um stjórn og stjórnarmenn eiga við um fulltrúaráð og fulltrúaráðsmenn eftir því sem við á. Fulltrúaráðsmaður getur hvorki verið stjórnarmaður né framkvæmdastjóri félagsins.

9. gr.

Framkvæmdasjóður.

Rekstur almennra íbúðafélaga skal vera ábyrgur og skilvirkur.

Almenn íbúðafélög skulu hafa framkvæmdasjóð sem skal standa undir:

1. Eðlilegu viðhaldi og endurbótum á fasteignum, þ.m.t. lóðum, í eigu félagsins.
2. Fjármögnun byggingar eða kaupum á nýjum almennum íbúðum.
3. Tapi sem verður vegna vangoldinna leigugreiðslna leigjanda og til að greiða fyrir tjón á íbúðum, fáið það ekki bætt með öðrum hætti.

Í framkvæmdasjóð skal leggja:

1. Vegna almennra íbúða sem enn hvíla á lán sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu þeirra skal greiða þann hluta leigugreiðslna sem ekki er notaður til að greiða niður lán sem hvíla á þeim, að frádregnum heildarrekstrarkostnaði félagsins.
2. Vegna almennra íbúða þegar lán sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu þeirra hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd, ef við á, skal greiða þriðjung af leigugreiðslum, að frádregnum heildarrekstrarkostnaði félagsins. Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. skal ekki greiða í framkvæmdasjóð þegar lán samkvæmt því ákvæði eru endurfjármögnuð enda haldist veðhlutfall íbúðarinnar óbreytt eða lækki.
3. Lausafé sem félagið eignast og þarf ekki að nota til greiðslu rekstrarkostnaðar.
4. Styrki frá opinberum aðilum til sérgreindra verkefna.

Í sérstökum tilvikum má nota framkvæmdasjóð til að greiða niður tap sem orðið hefur á rekstri félagsins.

Almennu íbúðafélagi er óheimilt að nýta framkvæmdasjóð félagsins til annarra verkefna en þeirra sem getið er í 2. mgr.

10. gr.

Ársreikningur og endurskoðun.

Stjórn og framkvæmdastjóri almenns íbúðafélags skulu semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal fela í sér rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðstreymi, skýringar og skýrslu stjórnar. Reikningsár almenns íbúðafélags er almanaksárið.

Stjórn og framkvæmdastjóri almenns íbúðafélags skulu undirrita ársreikninginn. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri mótbáruð fram að færa um ársreikning skal hann gera grein fyrir þeim í áritun sinni.

Ársreikningur skal gefa glögga mynd af afkomu, efnahag og breytingu á handbæru fé almenns íbúðafélags. Hann skal gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju.

Ársreikningur skal leggja fram á aðalfundi félagsins ásamt skýrslu endurskoðanda um hag félagsins. Á aðalfundinum skal tekin ákvörðun um staðfestingu ársreiknings. Ársreikningur skal vera aðgengilegur einni viku fyrir aðalfund.

Fulltrúaráð skal velja einn eða fleiri endurskoðendur eða endurskoðunarfyrirtæki í samræmi við ákvæði samþykktar eða skipulagsskrár.

Ársreikningur skal fullgerður og undirritaður eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsársins.

Eigi síðar en mánuði eftir samþykkt ársreiknings skal stjórn almenns íbúðafélags senda Íbúðalánasjóði, sveitarfélögum sem veitt hafa félaginu stofnframlag og ársreikningaskrá ársreikning sinn, ásamt skýrslu stjórnar, áritun endurskoðenda og upplýsingum um hvenær ársreikningurinn var samþykktur.

Um ársreikning almenns íbúðafélags gilda lög um ársreikninga að öðru leyti.

11. gr.

Breyting samþykktar og slit félags.

Til breytinga á samþykktum þarf samþykki minnst 2/3 hluta greiddra atkvæða á aðalfundi fulltrúaráðs, svo og samþykki þeirra sem lagt hafa fram minnst 2/3 hluta þess stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir. Til að auka skuldbindingar aðila þarf atkvæði allra.

Ef ákveðið er að slíta félagi skal leita samþykkis ráðherra og gera aðrar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru vegna slitanna. Sé almennt íbúðafélag leyst upp eða sameinað öðru almennu íbúðafélagi skal farið eftir ákvæðum XIII. kafla laga um einkahlutafélög, sbr. einnig ákvæði XIV. kafla sömu laga, eftir því sem við getur átt.

Við slit félagsins skal framselja eignir, sem eftir standa þegar skuldir hafa verið greiddar, til Húsnæðismálasjóðs, sbr. 3. tölul. 5. mgr. 24. gr.

Þegar félagi hefur verið slitið skal það tilkynnt til ráðherra og félagið afskráð hjá sjálfseignarstofnanaskrá.

III. KAFLI Stofnframlög.

12. gr.

Stofnframlög og tekju- og eignamörk.

Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum er heimilt að veita stofnframlög vegna byggingar eða kaupa almennra íbúða sem ætlaðar eru efnaminni leigjendum, sbr. 4. tölul. 2. gr., til almennra íbúðafélaga, sveitarfélaga vegna íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga, leigufélaga í eigu sveitarfélaga sem eru starfandi við gildistöku laga þessara og leigufélaga sem uppfylla skilyrði 23. gr.

Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum er heimilt í undantekningartilvikum að veita sveitarfélagi stofnframlag til byggingar á almennum íbúðum sem ætlaðar eru öðrum íbúum en þeim sem sveitarfélaginu er skylt að veita úrlausn í húsnæðismálum lögum samkvæmt ef sveitarfélagið starfrækir ekki leigufélag.

Stofnframlög ríkisins sem veitt eru á hverjum tólf mánuðum til sama aðila skv. 1. og 2. mgr. teljast einn áfangi. Unnt er að óska eftir undanþágu Íbúðalánasjóðs frá 1. másl.

Óheimilt er að veita stofnframlag vegna íbúðarhúsnæðis sem hefur verið keypt eða bygging hafin á áður en sótt er um stofnframlag til Íbúðalánasjóðs eða sveitarfélags. Enn fremur verður ekki veitt stofnframlag vegna íbúðar sem keypt er fyrir andvirði almennrar íbúðar sem stofnframlag hefur verið veitt vegna. Ef andvirði slíkrar almennrar íbúðar er notað til að kaupa fleiri íbúðir er heimilt að veita stofnframlög til íbúðanna að frádregnu því hlutfalli af stofnvirði sem framlag til fyrri íbúðar nemur.

Ársmeðaltekjur leigjenda almennra íbúða við upphaf leigu skal ekki nema hærri fjárhæð en 4.329.000 kr. fyrir hvern einstakling. Við þá fjárhæð bætast 724.000 kr. fyrir hvert barn að 20 ára aldri sem býr á heimilinu. Viðmiðunartekjur hjóna og sambúðarfólks skulu vera 40% hærri en hjá einstaklingi, þ.e. að hámarki 6.063.000 kr. Með tekjum er í lögum þessum átt við allar tekjur skv. II. kafla laga um tekjuskatt, að teknu tilliti til frádráttar skv. 1., 3., 4. og 5. tölul. A-liðar 1. mgr. og 2. mgr. 30. gr. og frádráttar skv. 31. gr. sömu laga.

Heildareign leigjenda almennra íbúða að frádregnum heildarskuldum við upphaf leigu, með vísan til 72.–75. gr. laga um tekjuskatt samkvæmt skattframtali síðasta árs, staðfestu af ríkisskattstjóra, skal ekki nema hærri fjárhæð en 4.673.000 kr.

Fjárhæðir skv. 5. og 6. mgr. koma til endurskoðunar ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála og skulu vera í heilum þúsundum króna. Þegar framangreind skilyrði leiða til þess að fjárhæðir skv. 5. og 6. mgr. hækka skal ráðherra breyta þeim með reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem fram koma frekari ákvæði um tekju- og eignamörk samkvæmt ákvæði þessu.

13. gr.

Stofnframlög ríkisins vegna almennra íbúða.

Stofnframlag ríkisins vegna almennra íbúða skal nema 18% af stofnvirði almennrar íbúðar. Stofnframlagið felst annaðhvort í beinu framlagi eða niðurgreiðslu vaxta af láni vegna byggingar eða kaupa á almennri íbúð.

Heildarfjárhæð til veitingar stofnframlaga og skipting hennar milli beinna framlaga og vaxtaniðurgreiðslu skal ákveðin í fjárlögum hvers árs.

Stofnframlag í formi beins framlags skal greitt út í tvennu lagi. Skal greiða helming þess við samþykkt umsóknar og seinni helming þess þegar almenn íbúð hefur verið leigð út.

Þegar stofnframlag er í formi vaxtaniðurgreiðslu skal greiðsla hennar hefjast þegar almenn íbúð hefur verið tekin í notkun og skal hætt þegar vaxtaniðurgreiðslan nemur samtals 18% núvirt af stofnvirði almennrar íbúðar þegar hún var keypt eða byggð.

Forsenda fyrir veitingu stofnframlags ríkisins er að sveitarfélag þar sem almenn íbúð verður staðsett veiti umsækjanda jafnframt stofnframlag sveitarfélags, sbr. 16. gr.

Heimilt er að setja það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags ríkisins að það verði endurgreitt þegar þau lán sem tekin voru til að standa undir fjármögnun þeirra almennu íbúða sem veitt hefur verið stofnframlag vegna hafa verið greidd upp. Um endurgreiðslu stofnframlags fer skv. 3.–5. mgr. 17. gr.

Ráðherra setur með reglugerð frekari ákvæði um skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga, þar á meðal um lágmarksfjölda almennra íbúða, gerð almennra íbúða, stærðir þeirra, viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, hagkvæmni, verð og byggingarkostnað, svo og úrræði til þess að tryggja sem lægst leiguverð og þinglýsingu leigusamninga.

14. gr.

Umsóknir um stofnframlög ríkisins.

Íbúðalánasjóður skal auglýsa eftir umsóknum um stofnframlög ríkisins.

Í umsókn um stofnframlag skal koma fram fjöldi, gerð og stærð íbúða sem fyrirhugað er að byggja eða kaupa, framkvæmdatími ef við á, áætlað stofnvirði almennra íbúða, sá hópur sem húsnæðinu er ætlað að þjóna og annað það sem nauðsynlegt er til þess að unnt sé að taka afstöðu til umsóknar. Í umsókn skal jafnframt gerð grein fyrir þörf á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði og því hvernig áætlanir um fyrirhugaðar byggingar eða kaup á almennum íbúðum taka mið af þeirri þörf. Í umsókn um stofnframlag skal koma fram hvort óskað er stofnframlags í formi beins framlags eða vaxtaniðurgreiðslu.

Umsóknum skal fylgja greinargerð um umsækjanda, fjármögnun verkefnisins, viðskiptaáætlun umsækjanda auk staðfestingar sveitarfélags fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags skv. 16. gr.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um umsóknir um stofnframlög og þær upplýsingar sem þar skulu koma fram og málsmeðferð þeirra.

15. gr.

Afgreiðsla umsókna.

Íbúðalánasjóður skal meta hvort umsókn um stofnframlag samræmist ákvæðum laga og reglugerða. Enn fremur skal stofnunin meta hverja umsókn út frá því hvort það húsnæði sem á að byggja eða kaupa teljist hagkvæmt og uppfylli þarfir íbúa þannig að ásættanlegt sé, sbr. 18. gr., hvort þörf er á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði og hvort fjármögnun hefur verið tryggð með fullnægjandi hætti. Þar á meðal metur Íbúðalánasjóður á hvaða svæði þörf fyrir leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur er mest þegar ekki er unnt að

veita stofnframlög til allra þeirra svæða sem sótt er um. Að öðru leyti metur Íbúðalánasjóður umsóknir eftir því hversu vel þær samræmast tilgangi og markmiðum laga þessara. Jafnframt er Íbúðalánasjóði heimilt við mat á umsóknum að taka mið af efnahagslegum aðstæðum í samfélaginu og áhrifum byggingarstarfsemi á samfélagið og hagkerfið.

Við afgreiðslu umsókna skal Íbúðalánasjóður miða við að a.m.k. fjórðungur þess fjármagns sem er til úthlutunar hverju sinni renni til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum sem uppfylla skilyrði 5. tölul. 2. gr. Þó má víkja frá ákvæðum málgreinar þessarar ef hlutfall umsókna um slíkar íbúðir er lægra.

Á grundvelli niðurstaðna matsins skv. 1. mgr. tekur Íbúðalánasjóður ákvörðun um hvaða umsóknir um stofnframlag skuli samþykkja og hverjum skal synja. Skal Íbúðalánasjóður tilkynna umsækjanda um ákvörðun sína án ástæðulauss dráttar.

Íbúðalánasjóður skal árlega birta skýrslu um fjölda umsókna um stofnframlög, afgreiðslu þeirra og úthlutanir stofnframlaga.

16. gr.

Stofnframlög sveitarfélaga.

Stofnframlag sveitarfélags vegna almennra íbúða skal nema 12% af stofnvirði almennrar íbúðar. Stofnframlagið getur m.a. falist í lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda um stofnframlag ber að standa skil á til sveitarfélags vegna byggingar eða kaupa á umræddum almennum íbúðum. Forsenda fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags er að umsækjanda verði jafnframt veitt stofnframlag ríkisins, sbr. 13. gr. Ákvörðun sveitarfélags um veitingu stofnframlags skal falla niður hafni Íbúðalánasjóður veitingu stofnframlags ríkisins skv. 15. gr.

Sveitarfélagi er heimilt að greiða stofnframlag út í tvennu lagi og þá skal greiða helming þess við samþykkt umsóknar og seinni helming þess þegar almenn íbúð hefur verið leigð út.

Við veitingu stofnframlags sveitarfélags til almenns íbúðafélags getur sveitarfélagið gert kröfu um aðild að stjórn og fulltrúaráði almenns íbúðafélags sem fær stofnframlagið. Við veitingu stofnframlags til leigufélaga sem uppfylla skilyrði 23. gr. getur sveitarfélagið gert kröfu um aðild að stjórn og eftir atvikum fulltrúaráði þess félags sem framlagið fær. Slík réttindi falla niður ef stofnframlag er endurgreitt.

Sveitarfélagi er heimilt að setja það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags að það verði endurgreitt þegar þau lán sem tekin voru til að standa undir fjármögnun þeirra almennra íbúða sem sveitarfélagið hefur veitt stofnframlag vegna hafa verið greidd upp. Um endurgreiðslur stofnframlags fer skv. 3.–5. mgr. 17. gr.

Sveitarfélag skal meta hvort umsókn um stofnframlag samræmist ákvæðum laga, reglugerða og reglna sveitarfélagsins um veitingu stofnframlaga. Enn fremur skal sveitarfélagið meta hverja umsókn út frá því hvort það húsnaði sem á að byggja eða kaupa telst hagkvæmt og uppfylli þarfor íbúa þannig að ásætlanlegt sé, sbr. 18. gr., hvort þörf er á leiguhúsnaði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði og hvort fjármögnun hefur verið tryggð með fullnægjandi hætti. Þar á meðal metur sveitarfélagið umsóknirnar eftir því hversu vel þær samræmast tilgangi og markmiðum laga þessara. Jafnframt er sveitarfélaginu heimilt við mat á umsóknum að taka mið af efnahagslegum aðstæðum í samfélaginu og áhrifum byggingarstarfsemi á samfélagið og hagkerfið.

Á grundvelli niðurstaðna matsins skv. 5. mgr. tekur sveitarfélagið ákvörðun um hvaða umsóknir um stofnframlag skuli samþykkja og hverjum skal synja. Skal sveitarfélagið tilkynna umsækjanda um ákvörðun sína án ástæðulauss dráttar.

Sveitarfélög skulu árlega senda Íbúðalánasjóði upplýsingar um fjölda umsókna um stofnframlög, afgreiðslu þeirra og úthlutanir stofnframlaga.

Ráðherra setur reglugerð um stofnframlög sveitarfélaga í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, m.a. um umsóknir um stofnframlög og afgreiðslu þeirra og skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga. Jafnframt geta sveitarfélög sett nánari reglur um meðferð umsókna um stofnframlög og veitingu framlaganna með stoð í lögum þessum og reglugerð ráðherra.

17. gr.

Endurgreiðsla stofnframlaga, veð og kvaðir.

Óheimilt er að selja almennar íbúðir, sem veitt hefur verið stofnframlag vegna skv. 13. og 16. gr., nema með samþykki Íbúðalánasjóðs.

Ef almenn íbúð, sem veitt hefur verið stofnframlag til byggingar eða kaupa á, er seld, notkun hennar breytt að verulegu leyti eða íbúðin er leigð öðrum en efnaminni leigjanda, ber að endurgreiða ríkissjóði og viðkomandi sveitarfélagi stofnframlag sem veitt hefur verið vegna íbúðarinnar, sbr. þó 4. mgr. 20. gr. Ef sýnt er fram á að andvirði almennrar íbúðar sem seld er sé notað til kaupa á íbúðarhúsnæði sem nota á í sama tilgangi þarf ekki að endurgreiða stofnframlag. Einnig geta Íbúðalánasjóður og sveitarfélög krafist endurgreiðslu á stofnframlagi sem veitt hefur verið ef önnur skilyrði fyrir úthlutun almennra íbúða eru ekki uppfyllt, eigandi íbúðar víkur frá viðmiðum um ákvörðun leigu skv. 19. gr. eða verður uppvís að lögbroti í starfsemi sinni.

Endurgreiðsla á stofnframlagi ríkisins skal renna í ríkissjóð en endurgreiðsla á stofnframlagi sveitarfélags skal renna til viðkomandi sveitarfélags. Þá fjármuni sem ríkið og sveitarfélög fá endurgreidda skal nýta til veitingar frekari stofnframlaga sé þörf á fleiri almennum íbúðum.

Stofnframlag skal endurgreitt að fullu og skal endurgreiðsla nema sama hlutfalli af verði almennrar íbúðar við endurgreiðslu og stofnframlag nam af stofnvirði almennra íbúða. Við ákvörðun endurgreiðslufjárhæðar skal miða við mat óhlutdrægs fasteignasala á áætluðu söluverði almennrar íbúðar. Endurgreiðslukrafan ber vexti sem Seðlabanki Íslands ákveður og birtir skv. 1. másl. 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu frá þeim degi sem hún er sett fram.

Ef skilyrði er sett um endurgreiðslu stofnframlaga við veitingu stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga, sbr. 13. og 16. gr., skal endurgreiðslan tryggð með veði í hlutaðeigandi íbúð og koma næst á eftir í veðröð en lán þau sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingar hennar. Sama gildir um endurfjármögnun þeirra lána enda haldist veðhlutfall óbreytt eða lægra.

Við veitingu stofnframlags skal þinglýsa kvöð á viðkomandi íbúð um að einungis sé heimilt að nota íbúðina í samræmi við ákvæði laga og reglna sem um stofnframlög gilda.

IV. KAFLI

Almennar íbúðir.

18. gr.

Almennar íbúðir.

Almennar íbúðir skulu vera svo hagkvæmar sem frekast er kostur í því skyni að unnt verði að leigja þær á viðráðanlegum kjörum.

Almennar íbúðir skulu útbúnar og innréttaðar þannig að þær uppfylli þarfir íbúa þannig að ásættanlegt sé.

Að öðru leyti en því sem mælt er fyrir um í lögum þessum skulu húsaleigulög gilda um leigu almennra íbúða.

19. gr.

Ákvörðun leigufjárhæðar.

Leigufjárhæð fyrir almennar íbúðir skal ákveðin þannig að leigutekjur af almennum íbúðum í hverjum áfanga standi undir öllum kostnaði við rekstur þeirra íbúða, þar á meðal lóða og sameignar sem tilheyra þeim, sem og greiðslum sem félaginu ber að inna af hendi á grundvelli laga þessara vegna íbúðanna. Enn fremur skal leigufjárhæðin taka mið af hlutfallslegum rekstrarkostnaði félagsins miðað við viðkomandi áfanga í samræmi við rekstraráætlun félagsins fyrir komandi ár, þ.m.t. nauðsynlegu framlagi í framkvæmdasjóð félagsins. Leigufjárhæðin skal jafnframt endurspegla innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu viðkomandi félags.

Eigendum almennra íbúða er óheimilt að ákveða að leigjendur þurfi ekki að greiða leigu af almennum íbúðum.

Ráðherra skal árlega setja í reglugerð viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar fyrir almennar íbúðir.

20. gr.

Úthlutun almennra íbúða.

Almennum íbúðum skal einungis úthlutað til efnaminni leigjenda af eiganda íbúðanna.

Við úthlutun almennra íbúða skal að jafnaði farið eftir því hversu lengi umsækjandi hefur verið á biðlista hjá viðkomandi aðila eftir íbúð. Þó er eiganda almennra íbúða heimilt að setja reglur um forgangsrétt til leigu almennra íbúða, svo sem vegna fjölskyldustærðar, fjárhagsstöðu eða félagslegra aðstæðna umsækjenda. Leigjendur sem hafa fengið íbúð úthlutað en vegna breyttra aðstæðna hafa þörf fyrir annars konar íbúð skulu eiga forgang við úthlutun slíkrar íbúðar hjá sama eiganda almennra íbúða. Við úthlutun almennra íbúða skal stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun.

Eigandi almennra íbúða getur krafist skráningargjalds vegna kostnaðar við skráningu umsækjenda um almennar íbúðir.

Ef ekki tekst að leigja íbúð til efnaminni leigjanda er eiganda almennrar íbúðar heimilt að leigja almennar íbúðir til leigjenda sem eru yfir tekju- og eignamörkum skv. 12. gr. Slíkir leigusamningar skulu þó ekki vera til lengri tíma en til eins árs.

Leigjanda er óheimilt að framleigja almenna íbúð eða hluta hennar nema með samþykki eiganda íbúðarinnar. Óski leigjandi eftir því að íbúðin verði tímabundið framleigð öðrum skal eigandi íbúðar gefa svar innan 30 daga. Hafni eigandi ósk leigjanda skal hann færa fyrir því málefnaleg rök. Leigjandi ber áfram réttindi og skyldur samkvæmt lögum þessum og húsaleigulögum. Framleiga samkvæmt ákvæði þessu skapar framleigjanda ekki réttindi samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra setur með reglugerð frekari ákvæði um úthlutun almennra íbúða.

21. gr.

Viðhald almennra íbúða.

Eigendur almennra íbúða skulu sjá til þess að þær fái eðlilegt viðhald og að nauðsynlegar endurbætur séu gerðar á þeim sem og fasteignum sem þær tilheyra.

V. KAFLI

Íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga og annarra félaga.

22. gr.

Íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga.

Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum stofnframlag skv. III. kafla til kaupa eða byggingar almennra íbúða sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr. Einnig er Íbúðalánasjóði heimilt að veita stofnframlag til kaupa eða byggingar almennra íbúða sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr., til leigufélaga sem alfarið eru í eigu sveitarfélaga, eru starfandi við gildistöku laga þessara og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði skv. 37. gr. laga um húsnæðismál eins og ákvæðið var fyrir gildistöku laga þessara.

Ákvæði II. kafla og ákvæði um ákvörðun leigu eiga ekki við um almennar íbúðir sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr. Að öðru leyti eiga ákvæði laga þessara við um íbúðirnar eftir því sem við á.

Ráðherra gefur út leiðbeiningar til sveitarstjórna, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um það hvernig leigufjárhæð skuli ákvörðuð í almennum íbúðum sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr. Sveitarstjórnir setja reglur um leigufjárhæð á grundvelli laga þessara og leiðbeinandi reglna ráðherra. Reglur sveitarstjórna skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Íbúðalánasjóður hefur eftirlit með eigendum almennra íbúða, sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði sveitarfélaga, sbr. 5. tölul. 2. gr., í samræmi við ákvæði 25. gr. að því er varðar almennar íbúðir í þeirra eigu.

23. gr.

Félög, önnur en þau sem eru í eigu sveitarfélaga.

Íbúðalánasjóði er heimilt að veita félögum sem eru starfandi við gildistöku laga þessara og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði skv. 37. gr. laga um húsnæðismál eins og ákvæðið var fyrir gildistöku laga þessara stofnframlög skv. III. kafla til kaupa eða byggingar almennra íbúða.

Ákvæði II. kafla eiga ekki við um almennar íbúðir skv. 1. mgr. en að öðru leyti eiga ákvæði laga þessara við um íbúðirnar eftir því sem við á.

Íbúðalánasjóður hefur eftirlit með félögum sem hlotið hafa stofnframlag skv. 1. mgr., í samræmi við ákvæði 25. gr., að því er varðar almennar íbúðir í þeirra eigu.

VI. KAFLI

Húsnæðismálasjóður.

24. gr.

Húsnæðismálasjóður.

Starfræktur skal sérstakur Húsnæðismálasjóður sem hefur það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Húsnæðismálasjóður starfar samkvæmt lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Ráðherra hefur yfirumsjón með starfsemi sjóðsins.

Ráðherra skipar fjóra menn í stjórn sjóðsins til tveggja ára í senn. Heildarsamtök atvinnurekenda tilnefna einn stjórnarmann, stærstu heildarsamtök launafólks tilnefna einn stjórnarmann, Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir einn stjórnarmann og ráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar. Ráðherra skipar formann stjórnar. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt.

Stjórnarmenn og varamenn skulu vera lögráða og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þeir skulu hafa óflekkað mannorð og mega ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti o.fl. eða staðgreiðslu opinberra gjalda.

Eigendur almennra íbúða skulu greiða umsýslugjald til sjóðsins þegar almenn íbúð er leigð út í fyrsta sinn á vegum þeirra. Umsýslugjaldið skal nema 100 kr. á hvern fermetra almennu íbúðarinnar. Ráðherra skal endurskoða fjárhæðina 1. janúar ár hvert. Þegar endurskoðunin leiðir til breytinga á fjárhæð umsýslugjalds skal það gert með reglugerð.

Auk umsýslugjalds skv. 4. mgr. skulu eigendur almennra íbúða greiða sjóðnum:

1. Vegna almennra íbúða þegar lán, sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu þeirra, hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd, ef við á, skal greiða tvo þriðju hluta af leigugreiðslum, að frádrögnum kostnaði vegna reksturs þeirra. Þrátt fyrir 1. másl. skal ekki greiða í sjóðinn þegar lán skv. 1. másl. eru endurfjármögnuð enda haldist veðhlutfall íbúðarinnar óbreytt eða lægra.
2. Hagnað af sölu almennra íbúða nema í þeim tilvikum þegar andvirði almennrar íbúðar sem er seld er notað til kaupa á íbúðarhúsnæði sem nota á í sama tilgangi.
3. Andvirði eigna félagsins sem eftir standa þegar skuldir hafa verið greiddar við slit félags.

Kostnaður af rekstri sjóðsins greiðist af tekjum hans.

Fjármunir sjóðsins skulu nýttir til lögbundinna verkefna í samræmi við markmið laga þessara. Aðilar skv. 1. og 2. mgr. 12. gr. geta sótt um styrki til Húsnæðismálasjóðs. Styrkir skulu veittir úr sjóðnum til:

1. Nýbygginga eða kaupa á almennum íbúðum í samræmi við III. kafla.
2. Endurbóta og endurbyggingar almennra íbúða, annarra en þeirra sem teljast til almenns viðhalds.
3. Rekstraraðstoðar, ef eigandi almennra íbúða er í fjárhagsvanda og getur ekki staðið við skuldbindingar sínar um áframhaldandi rekstur.

Eigendur almennra íbúða eiga forgangsrétt til styrkja sem nema 60% af þeim fjármunum sem viðkomandi aðili hefur greitt til sjóðsins. Slíka styrki má nýta til nýbygginga, viðbygginga og endurnýjunar og breytinga á almennum íbúðum í eigu viðkomandi aðila.

Styrkur til hvers verkefnis má í mesta lagi nema 60% af kostnaði við verkefnið sem sótt er um styrk til. Styrkir til byggingar eða kaupa á almennri íbúð skv. 1. tölul. 7. mgr. verða þó aldrei hærri en 30% af stofnvirði eignar.

Ef styrkur hefur verið veittur úr Húsnæðismálasjóði til byggingar eða kaupa á almennri íbúð er ekki heimilt að veita stofnframlag ríkis eða sveitarfélaga vegna sömu íbúðar.

Ráðherra setur með reglugerð frekari ákvæði um starfsemi Húsnæðismálasjóðs og útlutun styrkja að fenginni umsögn stjórnar sjóðsins.

VII. KAFLI

Eftirlit.

25. gr.

Eftirlit og upplýsingaskylda eigenda almennra íbúða.

Íbúðalánasjóður hefur eftirlit með almennum íbúðafélögum, almennum íbúðum í eigu sveitarfélaga og almennum íbúðum í eigu annarra félaga samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Eigendur almennra íbúða skulu árlega senda Íbúðalánasjóði og viðkomandi sveitarfélagi skýrslu um rekstur íbúðanna. Þar skal m.a. fjalla um kaup og byggingu almennra íbúða, út-

hlutun almennra íbúða og ákvörðun leigufjárhæðar. Í kjölfar skila á skýrslu skal Íbúðalánasjóður eiga árlegan fund með hverjum eiganda almennra íbúðar þar sem fjallað skal um málefni er varða íbúðir í eigu aðilans. Birta skal fundargerð fundarins á heimsíðu Íbúðalánasjóðs.

Íbúðalánasjóður getur krafist almenn íbúðafélög, sveitarfélög og félög sem fengið hafa stofnframlög um ítarlegri upplýsingar um rekstur viðkomandi íbúða, þ.m.t. bókhaldsgögn. Sveitarfélag getur krafist sömu upplýsinga af almennum íbúðafélögum og leigufélögum sem það hefur veitt stofnframlag.

Ef Íbúðalánasjóður telur að rekstur almennra íbúða sé ekki í samræmi við ákvæði laga þessara getur sjóðurinn beint tilmælum um úrbætur til eiganda íbúðanna. Er eiganda almennum íbúðanna skylt að hlíta tilmælum Íbúðalánasjóðs.

Ef ekki er farið að fyrirmælum Íbúðalánasjóðs er sjóðnum heimilt að tilnefna tímabundinn eftirlitsmann með íbúðunum og skal hann fylgjast með rekstri þeirra og veita leiðbeiningar um það sem betur má fara.

Eftirlit með almennum íbúðum á framkvæmda- og byggingarstigi skal vera í höndum sveitarfélags.

VIII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

26. gr.

Kæruheimild.

Málsaðili getur skotið ákvörðunum Íbúðalánasjóðs og sveitarfélaga sem teknar eru á grundvelli laga þessara til úrskurðarnefndar velferðarmála, sbr. lög um úrskurðarnefnd velferðarmála.

27. gr.

Viðurlög.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim geta varðað sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Sektir renna í ríkissjóð.

Með mál er varða brot á lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim fer að hætti laga um meðferð sakamála.

28. gr.

Undanþága frá skattskyldu.

Almenn íbúðafélög skulu undanþegin tekjuskatti samkvæmt lögum um tekjuskatt.

29. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra setur reglugerðir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. efni samþykktar eða skipulagsskrár almenns íbúðafélags skv. 5. gr.,
2. skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga ríkisins skv. 13. gr.,
3. umsóknir um stofnframlög og upplýsingar sem þar þurfa að koma fram skv. 14. gr.,
4. stofnframlög sveitarfélaga, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, skv. 16. gr.,
5. viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar skv. 19. gr.,
6. úthlutun almennra íbúða 20. gr. og
7. starfsemi Húsnæðismálasjóðs skv. 24. gr.

Þá er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um tekju og eignamörk skv. 12. gr.

IX. KAFLI

Gildistaka.

30. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2016.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að veita stofnframlög til félaga sem eru starfandi við gildistöku laga þessara og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði á grundvelli 37. gr. laga um húsnæðismál eins og hún var fyrir gildistöku laga þessara, sbr. V. kafla.

Ákvæði laga þessara skal endurskoða eigi síðar en 10 árum frá gildistöku.

31. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum:

- a. 3. tölul. 9. gr. laganna orðast svo: Að annast veitingu stofnframlaga ríkisins samkvæmt lögum um almennar íbúðir og hafa eftirlit með framkvæmd laganna.
- b. 2. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna orðast svo: Að hafa milligöngu fyrir hönd sveitarfélags um stofnframlög, sbr. lög um almennar íbúðir, að höfðu samráði við samtök launafólks.
- c. Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

1. 1. mgr. orðast svo:

Ákvæði 12. gr. laga um almennar íbúðir um tekju- og eignamörk skulu gilda um tekju- og eignamörk leigjenda íbúða sem veitt hefur verið lán til og eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum.

2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. er sveitarfélögum og leigufélögum í eigu þeirra heimilt að framselja íbúð á markaðsvirði, sem veitt hefur verið lán til skv. 1. mgr., til almenns íbúðafélags án þess að lánið sé greitt upp eða stjórn Íbúðalánasjóds hafi veitt samþykki sitt fyrir framsalinu, enda uppfylli félögin þau skilyrði sem sett eru samkvæmt þessum kafla.

- d. 38. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Þátttaka sveitarfélaga í leigufélögum og almennum íbúðafélögum.

Sveitarfélagi er heimilt að stofna eða taka þátt í stofnun leigufélaga og almennra íbúðafélaga og standa að rekstri slíkra félaga hvort sem sveitarfélagið stendur eitt að rekstrinum eða rekur félagið í samvinnu við aðra.

Félag sem sveitarfélag er aðili að skv. 1. mgr. má ekki vera rekið í hagnaðarskyni. Félagið skal enn fremur hafa sem langtímamarkmið að byggja, kaupa, eiga og hafa umsjón með rekstri íbúða sem leigðar eru út í samvinnu við hlutaðeigandi sveitarfélag og starfa samkvæmt húsaleigulögum.

Sveitarstjórn er heimilt að leggja leigufélagi eða almennu íbúðafélagi til íbúðir í eigu sveitarfélags, ásamt þeim skuldbindingum sem þeim fylgja.

Ákvæði til bráðabirgða.

Óheimilt er að veita þeim sem áður hafa fengið lán frá Íbúðalánasjóði á grundvelli 37. gr. laga um húsnæðismál stofnframlög vegna sömu íbúða.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 9. september 2013 verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála með vísun til þingsályktunar nr. 1/142, um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi (9. mál á 142. löggjafarþingi), sem samþykkt var á Alþingi 28. júní 2013. Í athugasemdum við þingsályktunina kom m.a. fram að eftirfarandi væri lagt til: „Verkefnisstjórn verði falið að koma með tillögur að framtíðarstefnu í húsnæðismálum. Þá verði henni falið að koma með tillögur að nýju húsnæðislánakerfi, m.a. með það í huga að tryggja virkan leigumarkað og skilvirk félagsleg úrræði fyrir þá sem slíkt þurfa.“ Enn fremur skipaði ráðherra samvinnuhóp með fulltrúum 32 hagsmunaaðila sem falið var að vera verkefnisstjórninni til ráðgjafar. Nánar er um þetta fjallað í V. kafla um samráð.

Verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála skilaði tillögum sínum til félags- og húsnæðismálaráðherra í maí 2014. Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar voru m.a. lagðar fram tillögur um uppbyggingu félagslegs auðs á leigumarkaði. Í kjölfarið var hafist handa við að útfæra nánar tillögur verkefnisstjórnarinnar, m.a. um fyrirkomulag stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga til þess að stuðla að meira framboði á leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði fyrir þá hópa sem á þurfa að halda. Eftt var til víðtæks samráðs við helstu hagsmunaaðila um útfærslu tillagnanna, líkt og nánar er gerð grein fyrir í V. kafla um samráð, en í því sambandi var m.a. settur á fót samráðshópur um húsnæðismál skipaður fulltrúum helstu hagsmunaaðila sem hafði það hlutverk að vera ráðuneytinu til ráðgjafar við samningu frumvarpa félags- og húsnæðismálaráðherra á sviði húsnæðismála.

Frumvarpið er enn fremur liður í aðgerðum ríkisstjórnar Íslands til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, sbr. yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 28. maí 2015. Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar felur í sér aðgerðir í ellefu liðum er varða tiltekin svið skatta- og velferðarmála, þar á meðal húsnæðismál, og úrbætur á sviði hagstjórnar og opinberra fjármála. Í II. lið yfirlýsingarinnar er fjallað um húsnæðismál en þar er vísað til sérstakrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um húsnæðismál, dags. 28. maí 2015, sem birt er sem fylgiskjal með frumvarpi þessu. Í yfirlýsingunni kemur fram að ríkisstjórn Íslands, í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og samtök aðila vinnumarkaðarins, skuldbindi sig til að skapa bætt skilyrði fyrir uppbyggingu á húsnæðismarkaði. Í yfirlýsingunni kemur jafnframt fram að stuðlað verði að því að landsmenn hafi aukið val um búsetuform og búi við meira öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, einkum tekjulágar fjölskyldur. Því er lýst yfir að ríkisstjórn Íslands muni taka upp viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg og fleiri sveitarfélög með það að markmiði að framkvæma aðgerðir til að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum, styðja við leigumarkað, styðja við kaup á fyrstu íbúð og tryggja aukið framboð á íbúðarhúsnæði með ráðstöfunum sem nánar er kveðið á um í yfirlýsingunni. Þær ráðstafanir miða fyrst og fremst að því að bæta hag tekjulágra fjölskyldna og ungs fólks á húsnæðismarkaði. Þannig verði tekjulágum fjölskyldum, sem hingað til hafi ekki átt kost á íbúðum í félagslegu kerfi sveitarfélaganna, veittur aðgangur að ódýru og öruggu leiguhúsnæði.

Um fjölgun hagkvæmra og ódýrra íbúða segir m.a. í yfirlýsingunni að lagður verði grunnur að nýju félagslegu leiguibúðakerfi þar sem lögð verði áhersla á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Félagslega leigukerfið verði fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nemi núvirt um 30% af stofnkostnaði. Slíkt framlag ríkis og sveitarfélaga ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum. Í yfirlýsingunni segir enn fremur að

lögaðilar sem hyggist byggja og reka félagslegt leiguhúsnæði geti verið sveitarfélög og félög eða félagasamtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafi það langtíamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis sem eingöngu sé ætlað leigjendum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Jafnframt segir í yfirlýsingunni að settar verði skorður við því að hægt verði að taka íbúðir út úr félagslega leigukerfinu en verði slíkt heimilt verði sett inn ákvæði um ráðstöfun söluhagnaðar. Þá segir í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um húsnæðismál að ráðist verði í átak um byggingu félagslegra leiguíbúða. Stefnt sé að því að byggja 2.300 íbúðir á næstu fjórum árum, þ.e. á árunum 2016–2019, þó að hámarki 600 íbúðir á ári. Að því loknu verði metin þörf á áframhaldandi uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis, m.a. að teknu tilliti til stöðu opinberra fjármála. Áhersla verður lögð á íbúðir af hóflegri stærð og að tryggð verði félagsleg blöndun í leiguíbúðunum. Í yfirlýsingunni kemur fram að miðað verði við að tekjur íbúa verði í lægstu tveimur tekjufimmtingum þegar flutt er inn í húsnæðið. Þannig verði tekjulágum fjölskyldum sem hingað til hafa ekki átt kost á íbúðum í félagslegu kerfi sveitarfélaganna veittur aðgangur að ódýru og öruggu leiguhúsnæði. Ekki sé gert ráð fyrir breytingum á núverandi forgangsröðun sveitarfélaganna gagnvart skjólstæðingum félagsþjónustunnar eða forgangsröðun gagnvart námsmannaíbúðum, en við frekari forgangsröðun við úthlutun húsnæðis til fólks á vinnumarkaði verði horft sérstaklega til barnafjölskyldna og heimila í verulegum fjárhagsvanda. Settar verði reglur um það hvernig heildarfjöldi heimilaðra félagslegra íbúða verði skipt milli ólíkra markhópa og framkvæmdaraðila. Nánar er fjallað um fyrirhugaðar ráðstafanir ríkisstjórnar Íslands í húsnæðismálum í tengslum við kjarasamninga sumarið 2015 í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um húsnæðismál sem birt er sem fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Þá var höfð hliðsjón af stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2014–2018 við gerð frumvarpsins en þar segir m.a. um húsnæðismál:

„Sambandið skal vinna að því að stuðla að fjölbreyttum og sveigjanlegum húsnæðismarkaði sem tryggir öllum öruggt íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði. Sérstaklega verði hugað að því hvernig tryggja megi framboð af ódýru og öruggu húsnæði til leigu eða kaups fyrir núverandi og næstu kynslóðir ungs fólks.

Sambandið skal vinna að uppbyggingu öflugs og almenns leigumarkaðar, þannig að leigjendur íbúðarhúsnæðis hafi möguleika á langtímaleigu til að tryggja búsetuöryggi þeirra. Skilgreint verði hvernig styðja megi kröftuglega við þróun leigumarkaðar með aðkomu sveitarfélaga, ríkis, lífeyrissjóða og einkaaðila. Stofnframlög verði sérstaklega skoðuð í því sambandi. Gætt skal að því að tryggja félagslegan fjölbreytileika í einstökum hverfum sveitarfélaga.“

Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að því að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins með auknu aðgengi efnaminni leigjenda að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu og að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda. Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur lagt fram þrjú önnur frumvörp á sviði húsnæðismála á yfirstandandi þingi, þ.e. frumvarp til laga um húsnæðisbætur (407. mál), frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum (399. mál), og frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðissamvinnufélög, nr. 66/2003, með síðari breytingum (370. mál). Fjallað var um frumvörpin á vettvangi samráðshóps um húsnæðismál en auk þess var efnt til samráðs við ýmsa aðra aðila og félagasamtök.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Mikill og vaxandi skortur hefur verið á leiguhúsnæði fyrir efnaminni fjölskyldur og einstaklinga. Samkvæmt upplýsingum frá varasjóði húsnæðismála liggur fyrir að í lok árs 2014 var heildarfjöldi umsækjenda á biðlistum sveitarfélaga eftir félagslegu leiguhúsnæði 1.652 en rúmlega 80% þeirra voru á biðlistum eftir húsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Meðalbiðtími eftir félagslegu leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga var 25,6 mánuðir eða rúmlega tvö ár árið 2014. (Varasjóður húsnæðismála: *Könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2014*.) Þessi staða endurspeglar m.a. þá staðreynd að leigjendum hefur fjölgað verulega undanfarin ár. Árið 2014 voru 20,8% heimila á Íslandi á leigumarkaði samanborið við 12,9% árið 2008 samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Hlutfallið er hæst í lægstu tekjuhópnum. Þannig nam hlutfall þeirra leigjenda sem hafa tekjur í lægsta tekjufimmtungi þjóðarinnar 14,8% af heildarfjölda heimila á leigumarkaði árið 2008 og hækkaði í 18,7% árið 2014. Þá tengist staða á húsnæðismarkaði mjög tekjum, aldri og uppruna. Árið 2014 leigði 35,5% fólks á aldrinum 25–34 ára húsnæði sitt en 9,7% 65 ára og eldri. Aðeins 9,3% heimila í hæsta tekjubílinu voru í leiguhúsnæði, en 37,4% fólks í lægsta fimmtungi tekjudreifingarinnar bjó í leiguhúsnæði. Þá bjó 41,1% innflytjenda í leiguhúsnæði, samanborið við 17,8% þeirra sem fæddust á Íslandi. (Hagtíðindi 2015. *Félagsvísar: Staða á húsnæðismarkaði 2014*.)

Til að ná þeim markmiðum að auka framboð á húsnæði fyrir efnaminni leigjendur og tryggja að húsnæðiskostnaður þeirra verði ekki of hár miðað við greiðslugetu eru annars vegar gerðar tillögur í frumvarpi þessu um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga til að minnka fjármögnunarþörf þeirra aðila sem ætla sér að byggja og reka leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur og skapa þannig svigrúm til að bjóða íbúðarhúsnæði til leigu á viðráðanlegu verði. Jafnframt eru lagðar fram tillögur í frumvarpi til laga um húsnæðisbætur um aukinn húsnæðisstuðning við efnaminni leigjendur, m.a. með því að jafna húsnæðisstuðning hins opinbera við ólík búsetuform og stuðla þannig að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ríki og sveitarfélög veiti sérstök stofnframlög sem nemi samanlagt 30% af stofnvirði íbúðarhúsnæðis til byggingar og kaupa á almennum íbúðum til að stuðla að því að í boði verði leiguíbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þá sem á þeim þurfa að halda. Gert er ráð fyrir að viðtakendur slíkra stofnframlaga geti verið almenn íbúðafélög, sveitarfélög þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélags, leigufélög í eigu sveitarfélaga sem og önnur leigufélög sem starfandi eru og uppfylla skilyrði núgildandi 1. mgr. 37. gr. laga um húsnæðismál til þess að fá lán með niðurgreiddum vöxtum. Í þessu felst jafnframt að viðkomandi aðilar þurfa að fjármagna sjálfir það sem eftir stendur, þ.e. 70% af stofnvirði almennra íbúða. Með stofnframlögum ríkisins er átt við framlag sem nemur 18% af stofnvirði almennra íbúða sem Íbúðalánasjóður veitir í formi beinna framlaga eða með vaxtaniðurgreiðslu. Með stofnframlögum sveitarfélaga er átt við framlag sem nemur 12% af stofnvirði almennra íbúða. Stofnframlag sveitarfélags getur t.d. verið í formi lóðar eða niðurfellingar gatnagerðargjalda eða annarra gjalda sem greiða ber til sveitarfélags. Gert er ráð fyrir að leigufjárhæð almennra íbúða skuli ákveðin þannig að leigutekjur standi undir öllum kostnaði við rekstur þeirra og fjármögnun, þ.m.t. vegna lóðar og sameignar sem tilheyrir almennri íbúð og greiðslum sem félaginu ber að inna af hendi samkvæmt frumvarpinu, svo sem í framkvæmdasjóð félags. Enn fremur er gert ráð fyrir að leigufjárhæð endurspegli innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu viðkomandi félags.

Annað meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja sjálfbærni almenna íbúðakerfisins með því að skapa því varanlega lagaumgjörð og stuðla að uppbyggingu á leiguhúsnæði sem miðast við þörf á slíku húsnæði á hverjum tíma. Til að ná því markmiði er gert ráð fyrir að eftir

uppgreiðslu lána sem tekin hafa verið á móti stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga til að fjármagna almennar íbúðir renni sá hluti leigugreiðslna sem er umfram almennan rekstrar-kostnað félagsins hverju sinni í sérstakan húsnæðismálasjóð. Með þessu fyrirkomulagi, sem er hliðstætt því sem tíðkast hefur í Danmörku um áratugaskeið, er ætlunin að smám saman byggist upp sjóður sem komi til með að standa undir greiðslu stofnframlaga bæði ríkis og sveitarfélaga til framtíðar. Slíkt kemur auðvitað ekki til með að raungerast fyrr en að nokkrum áratugum liðnum þegar lán sem tekin eru á næstu árum hafa verið greidd upp, en með þessu er ætlunin að leiguíbúðakerfið verði smám saman sjálfbært.

III. Meginefni frumvarpsins.

Helstu nýmæli sem felast í frumvarpinu eru annars vegar ákvæði um nýjan undirflokk sjálfseignarstofnana, svokölluð almenn íbúðafélög, sem er ætlað að hafa með höndum kaup eða byggingu, eignarhald og umsjón með rekstri almennra íbúða. Hins vegar er þar að finna ákvæði um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga til uppbyggingar leiguhúsnæðis, svokallaðra almennra íbúða, sem rekið er af slíkum félögum jafnt sem öðrum aðilum sem gert er ráð fyrir að geti verið viðtakendur stofnframlaga samkvæmt frumvarpi þessu.

Í I. kafla frumvarpsins er að finna almenn ákvæði um markmið og gildissvið laganna ásamt skilgreiningum á hugtökunum almennt íbúðafélag, almennar íbúðir, áfangi, efnaminni leigjendur, íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, stofnframlag ríkisins, stofnframlag sveitarfélags og stofnvirði almennra íbúða. Loks er í kaflanum að finna ákvæði um stjórnábylgju.

Í II. kafla frumvarpsins er að finna nýmæli um rekstur almennra íbúðafélaga sem hafa það markmið að kaupa eða byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri almennra íbúða samkvæmt frumvarpinu. Er lagt til að félög þessi skuli vera sjálfseignarstofnanir og að um þau gildi ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, þegar ákvæðum frumvarps þessa sleppir. Samþykktir eða skipulagsskrár almennra leigufélaga skulu hljóta staðfestingu ráðherra sem jafnframt skal staðfesta verulegar breytingar á þeim. Gert er ráð fyrir að verði rekstrarafgangur af rekstri almenns íbúðafélags skuli hann nýttur til frekari uppbyggingar á vegum félagsins samkvæmt lögunum. Í kaflanum er enn fremur að finna ákvæði um stofnun almennra íbúðafélaga, samþykktir/skipulagsskrár þeirra og breytingar á slíkum samþykktum eða skipulagsskrám ásamt ákvæðum um stjórnun slíkra félaga, þar á meðal um félagsstjórn og framkvæmdastjóra, og um fulltrúaráð þeirra. Þá er kveðið á um framkvæmdasjóð almennra íbúðafélaga, ársreikning og endurskoðun þeirra og slit slíkra félaga.

Í III. kafla er að finna ákvæði um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að almenn íbúðafélög, sem rekin eru samkvæmt ákvæðum laganna, sveitarfélög og leigufélög í þeirra eigu, sem og önnur leigufélög, sem uppfylla við gildistöku laganna skilyrði 37. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, geti sótt um slík stofnframlög. Lagt er til að stofnframlög samkvæmt frumvarpinu geti verið tvenns konar. Er þar annars vegar um að ræða stofnframlög ríkisins, sem skulu nema 18% af stofnvirði almennrar íbúðar. Getu þau verið annaðhvort í formi beinna framlaga eða vaxtaniðurgreiðslu, en ekki er gert ráð fyrir að unnt sé að fá bæði bein framlög og vaxtaniðurgreiðslu vegna sömu almennu íbúðarinnar. Hins vegar er um að ræða stofnframlög sveitarfélags en þau geta verið í formi beinna framlaga, lóða eða niðurfellingar á gjöldum og skulu nema 12% af stofnvirði almennrar íbúðar. Lagt er til grundvallar að það verði forsenda fyrir veitingu stofnframlags ríkisins að sveitarfélag það sem almenn íbúð verður staðsett í veiti umsækjanda jafnframt stofnframlag sveitarfélags. Á sama hátt er gert ráð fyrir að ákvörðun sveitarfélags um veitingu stofnframlags falli niður sé sýnað um stofnframlag ríkisins. Þá er gert ráð fyrir að heimilt sé að setja það sem skilyrði

fyrir veitingu stofnframlaga að þau verði endurgreidd þegar þau lán sem tekin eru til að standa undir fjármögnun almennra íbúða sem stofnframlög hafa verið veitt vegna hafa verið greitt upp. Tekur sú heimild jafnt til stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt er lagt til að sveitarfélagi verði heimilt að setja það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags þess að sveitarfélagið geti gert kröfu um aðild að stjórn og fulltrúaráði félagsins. Gert er ráð fyrir að hið sama gildi um stofnframlög sveitarfélaga til leigufélaga sem uppfylla skilyrði 23. gr. frumvarpsins. Slík réttindi falla þó niður sé stofnframlag sveitarfélags endurgreitt. Ekki er gert ráð fyrir að heimilt verði að veita stofnframlög vegna íbúða sem keyptar hafa verið eða bygging hafin á áður en sótt er um stofnframlög. Þá verða stofnframlög ekki veitt vegna íbúðar sem keypt er fyrir andvirði almennrar íbúðar sem stofnframlög hafa verið veitt vegna. Er þó gert ráð fyrir að sé andvirði slíkrar almennrar íbúðar notað til að kaupa fleiri almennar íbúðir sé heimilt að veita stofnframlög vegna þeirra íbúða að frádregnu því hlutfalli af stofnvirði sem stofnframlögum vegna fyrri íbúðar nemur.

Lagt er til að stofnframlög ríkis og sveitarfélaga samkvæmt frumvarpi þessu verði einungis veitt til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum fyrir efnaminni leigjendur. Í því sambandi er lagt til að lögfest verði tiltekin tekju- og eignamörk sem gildi um leigjendur almennra íbúða við upphaf leigutíma. Er lagt til grundvallar að fjárhæðir tekju- og eignamarkna komi til endurskoðunar ár hvert og að ráðherra sé heimilt að breyta þeim til hækkunar með reglugerð. Er jafnframt mælt fyrir um að ráðherra geti sett nánari skilyrði varðandi tekju- og eignamörk leigjenda almennra íbúða í reglugerð. Þá er í III. kafla kveðið nánar á um umsóknir um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga og afgreiðslu slíkra umsókna. Við afgreiðslu umsókna er gert ráð fyrir að m.a. verði metið hvort þörf sé á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði.

Loks er í kaflanum mælt fyrir um endurgreiðslu stofnframlaga, veð og kvaðir. Lagt er til grundvallar að óheimilt verði að selja almennar íbúðir sem veitt hafa verið stofnframlög vegna nema með sérstöku samþykki Íbúðalánasjóðs. Sé almenn íbúð seld, notkun hennar breytt að verulegu leyti eða íbúðin leigð öðrum en efnaminni leigjendum, ber almennt að endurgreiða þau stofnframlög sem veitt hafa verið vegna íbúðarinnar. Er enn fremur gert ráð fyrir þeirri undanþágu að ekki þurfi að endurgreiða stofnframlag þegar andvirði almennrar íbúðar sem seld hefur verið er notað til kaupa á íbúðarhúsnæði sem nota á í sama tilgangi. Jafnframt er lagt til að ríki og sveitarfélögum sé heimilt að krefjast endurgreiðslu á stofnframlögum hafi önnur skilyrði fyrir úthlutun almennra íbúða ekki verið uppfyllt, eigandi almennra íbúða vikið frá viðmiðum um ákvörðun leigu eða orðið uppvís að lögbroti í starfsemi sinni. Gert er ráð fyrir að nýta skuli þá fjármuni sem ríki og sveitarfélög fá endurgreidda til veitingar frekari stofnframlaga, sé þörf á fleiri almennum íbúðum.

Í IV. kafla er að finna ákvæði sem varða almennar íbúðir. Er þar m.a. kveðið á um að slíkar íbúðir skuli vera svo hagkvæmar sem frekast er kostur í því skyni að unnt verði að leigja þær á viðráðanlegum kjörum. Þá er fjallað um ákvörðun leigufjárhæðar fyrir almennar íbúðir en gert er ráð fyrir að tilgreindir verði tæmandi þeir kostnaðarþættir sem leigufjárhæð skuli taka mið af í því skyni að tryggja að leigufjárhæð verði stillt í hóf eftir því sem unnt er. Er þannig lagt til að kveðið verði á um að leiga skuli ákveðin þannig að leigutekjur af almennum íbúðum í hverjum áfanga standi undir öllum kostnaði við rekstur þeirra íbúða sem og greiðslum sem félaginu ber að inna af hendi vegna íbúðanna samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Enn fremur er gert ráð fyrir að leigufjárhæðin taki mið af hlutfallslegum rekstrar-kostnaði félagsins miðað við viðkomandi áfanga. Þá er lagt til að leigufjárhæðin endurspegli innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu viðkomandi félags. Gert er ráð fyrir að tekið verði fram að óheimilt sé að ákveða að leigjendur þurfi ekki að greiða leigu af almennum

íbúðum. Í kaflanum er einnig að finna ákvæði um úthlutun almennra íbúða þar sem lögð er áhersla á þá meginreglu að almennum íbúðum verði einungis ráðstafað til efnaminni leigjenda. Gert er ráð fyrir að við úthlutun almennra íbúða verði að jafnaði farið eftir því hvað umsækjandi hefur verið lengi á biðlista eftir almennri íbúð hjá viðkomandi aðila en þó er gert ráð fyrir að eiganda slíkra íbúða sé heimilt að setja reglur um forgangsrétt til leigu almennra íbúða, svo sem á grundvelli fjölskyldustærðar, fjárhagsstöðu eða félagslegra aðstæðna umsækjanda. Lögð er áhersla á fjölbreytta samsetningu íbúa og félagslega blöndun. Loks er mælt fyrir um viðhald almennra íbúða en lagt er til grundvallar að eigendur íbúðanna skuli sjá til þess að þær fái eðlilegt viðhald og að nauðsynlegar endurbætur séu gerðar á þeim sem og fasteignum sem þær tilheyrja.

Í V. kafla er að finna sérákvæði sem heimila að stofnframlög séu veitt til sveitarfélaga og leigufélaga í þeirra eigu sem uppfylla skilyrði 37. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, eins og hún er fyrir samþykkt frumvarps þessa, verði það að lögum. Jafnframt er lagt til að sama gildi um félög sem við gildistöku laganna uppfylla ákvæði 37. gr. laga um húsnæðismál og leigja íbúum undir tekju- og eignamörkum frumvarpsins, svo sem Félagsstofnun stúdenta, Byggingarfélag námsmanna og Brynju – Hússjóð Öryrkjabandalagsins.

Í VI. kafla er að finna ákvæði um nýjan sjóð, Húsnæðismálasjóð, sem lagt er til að hafi það hlutverk að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Í hann skulu þeir aðilar sem fengið hafa stofnframlög greiða umsýslugjald, hluta þeirrar leigu sem greidd er vegna almennra íbúða sem ekki hvílir lengur á lán það sem tekið var í upphafi til fjármögnunar á byggingu eða kaupum á viðkomandi íbúð, sem og söluhagnað vegna íbúða sem seldar eru út úr almenna íbúðakerfinu. Gert er ráð fyrir að þeim fjármunum skuli varið til áframhaldandi uppbyggingar almennra íbúða, þ.e. til nýbygginga, viðbygginga eða kaupa á almennum íbúðum, til endurbóta og endurbyggingar almennra íbúða, annarra en þeirra sem teljast til almenns viðhalds, til endurnýjunar og breytinga á almennum íbúðum og til rekstraraðstoðar, sé eigandi almennra íbúða í fjárhagsvanda og geti ekki staðið við skuldbindingar sínar um áframhaldandi rekstur samkvæmt ákvæðum laganna og taki sjóðurinn þannig smám saman við greiðslu stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga. Þá er fjallað nánar um stjórn Húsnæðismálasjóðs.

Í VII. kafla er að finna ákvæði um eftirlit og upplýsingaskyldu eigenda almennra íbúða en gert er ráð fyrir að Íbúðalánasjóður fari með eftirlit með þeim aðilum sem fengið hafa stofnframlög en að eftirlit á framkvæmda- og byggingarstigi skuli vera í höndum sveitarfélaga.

Í VIII. kafla er svo að finna ýmis ákvæði, svo sem kæruehimild til úrskurðarnefndar velferðarmála, viðurlög vegna brota gegn ákvæðum laganna og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra.

Loks er í IX. kafla að finna ákvæði um gildistöku, breytingar á öðrum lögum og ákvæði til bráðabirgða.

Í samræmi við tillögur verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála er fyrirkomulag það sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu byggt á danskri fyrirmynd um skipulag almennra íbúðafélaga (d. almen boligorganisation). Það kerfi hefur verið við lýði um áratugaskeið og hefur reynslan af því almennt verið góð. Kerfið hefur þótt vel skipulagt, afkastamikilið og hefur í gegnum tíðina gegnt mikilvægu hlutverki við endurnýjun og uppbyggingu á danska húsnæðismarkaðnum (Akademiet for de Tekniske Videnskaber; *Den gode bolig – Hvordan skal vi bo i fremtiden?* Mars 2006; bls. 20). Í dönskum lögum um almennar íbúðir (*Almenboligloven LBK* nr. 1023 frá 21. ágúst 2013) er að finna ákvæði um almenn íbúðafélög sem er sérstakt félagaform sem hefur það hlutverk að leigja út íbúðir til

nánar tilgreindra hópa á grundvelli starfsleyfa sem veitt eru af sveitarfélögunum. Hluti af stofnkostnaði vegna nýs húsnæðis er greiddur af sveitarfélögunum en er endurgreiddur þegar aðstæður leyfa. Skýrar reglur eru um hvernig ráðstafa skal arði eða hagnaði sem verður til vegna leigu á húsnæði í eigu félaganna en hluti þeirra rennur í sérstakan miðlægan sjóð (d. *Landsbyggingefonden*) líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu. Sjóðurinn er sjálfseignarstofnun með það markmið að stuðla að sjálfbærni kerfisins með því að fjármagna að hluta til uppbyggingu nýs húsnæðis. Í sjóðinn renna iðgjöld frá almennu íbúðafélögunum auk hluta þeirra fjármuna sem falla til við rekstur félaganna, svo sem hagnaður vegna sölu eigna, leigugreiðslur vegna skuldlausra eigna o.s.frv. Var litið til umgjardar sjóðsins við útfærslu tillagna frumvarps þessa um Húsnæðismálasjóð. Þá var einnig litið til ákvæða laganna um heimildir sveitarfélaga til að krefjast hluta almennra íbúða til útleigu fyrir þá hópa sem þau bera sérstakar skyldur gagnvart.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati ráðuneytisins gefur efni frumvarps þessa ekki sérstakt tilefni til mats á samræmi þeirra tillagna sem fram koma í frumvarpinu við ákvæði stjórnarskrárinnar, með síðari breytingum.

Um samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins uppfyllir fyrirkomulag það sem lagt er til í frumvarpi þessu sömu skilyrði og þau lán sem Íbúðalánasjóður veitir í dag á sérstökum vaxtakjörum, sbr. 37. gr. laga um húsnæðismál, með tilliti til 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn). Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur fjallað um fyrirkomulag vaxtaniðurgreiðslunnar og talið það vera í samræmi við 61. gr. EES-samningsins. Er það mat ráðuneytisins að um stofnframlög samkvæmt frumvarpi þessu gildi sömu sjónarmið. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sömu tekju- og eignamörk gildi og mælt er fyrir um í 23. og 24. gr. reglugerðar nr. 1042/2013, um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum. Þá er til þess að líta að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur fjallað um samþærilegt mál þar sem reyndi á hvort ríkisaðstoð til leigufélaga í Hollandi væri samrýmanleg ríkisaðstoðarreglum Evrópuréttar sem fram koma í sáttmálanum um starfshætti Evrópusambandsins (e. *Treaty on the Functioning of the European Union*) á grundvelli 2. mgr. 106. gr. sáttmálans þar sem er að finna reglu sem heimilar að ríkisaðstoð sé veitt vegna þjónustu í almannabágu. Í ákvörðuninni féllst framkvæmdastjórn Evrópusambandsins á að fyrirkomulag ríkisaðstoðar til svokallaðra Woco-húsnæðisfélaga í Hollandi væri samrýmanlegt fyrrgreindri reglu um ríkisaðstoð vegna þjónustu í almannabágu. Sjá nánar ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í ríkisaðstoðarmálum nr. E-2/2005 og N-642/2009. Því til viðbótar er lagt til í frumvarpinu að almenn íbúðafélög njóti undanþágu frá tekjuskatti. Þessar tillögur stefna að sama markmiði og stofnframlögin, að lækka húsnæðiskostnað tekju- og eignaminni einstaklinga og fjölskyldna.

Í ljósi markmiðs EES-samningsins um einsleitni má ætla að af hálfu ESA yrði litið til ákvörðunar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í fyrrgreindum málum við skoðun á því hvort fyrirkomulag það sem lagt er hér til samrýmist framangreindri 61. gr. EES-samningsins, sbr. einnig 2. mgr. 59. gr. hans.

V. Samráð.

Frumvarp þetta var samið í velferðarráðuneytinu. Efni frumvarpsins byggist að miklu leyti á tillögum verkefnisstjórnar og samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála frá 2014, en í framangreindum nefndum áttu sæti fulltrúar frá hinu opinbera sem og hagsmuna-

aðilum. Þá var frumvarpið unnið í nánú samstarfi við samráðshóp um húsnæðismál sem í áttu sæti helstu hagsmunaaðilar sem gert er ráð fyrir að hafi aðkomu að því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu.

Í verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála áttu enn fremur sæti fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, forsætisráðuneytinu, velferðarráðuneytinu, þingflokki Framsóknarflokksins og þingflokki Sjálfstæðisflokksins og hafði Samband íslenskra sveitarfélaga jafnframt áheyrnarfulltrúa í verkefnisstjórninni.

Þá áttu sæti í samvinnuhópi um framtíðarskipan húsnæðismála fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Brynju – Hússjóði Öryrkjabandalagsins, Búmönnum hsf., Búseta hsf., Búseta á Norðurlandi hsf., Byggingafélagi námsmanna, Félagi fasteignasala, Félagsstofnun stúdenta, Hagsmunasamtökum heimilanna, Húseigendafélaginu, Íbúðalánasjóði, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum lífeyrissjóða, Neytendasamtökunum, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum leigjenda á Íslandi, Sjálfsbjörg, talsmanni neytenda, umboðsmanni skuldara, umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, þingflokki Bjartrar framtíðar, þingflokki Framsóknarflokksins, þingflokki Pírata, þingflokki Samfylkingarinnar, þingflokki Sjálfstæðisflokksins, þingflokki Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Öryrkjabandalagi Íslands.

Í samráðshópi um húsnæðismál áttu sæti fulltrúar frá ríkisstjórnarflokkunum, velferðarráðuneyti, forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólanna, Kennarasambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg. Helstu hagsmunaaðilar höfðu mikla samvinnu við ráðuneytið á vinnslustigi frumvarpsins og er frumvarp þetta afurð þess samráðs.

VI. Mat á áhrifum.

Í fyrrnefndri yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að nýtt leiguíbúðakerfi sem verði fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum. Við undirbúning þessa frumvarps fól ráðuneytið ráðgjafarfyrirtækinu Analytica ehf. að meta áhrif þeirra aðgerða sem felast bæði í þessu frumvarpi sem og frumvarpi til laga um húsnæðisbætur á greiðslubyrði eða leigu nokkurra viðmiðunarhópa sem hlutfall af tekjum. Jafnframt fól ráðuneytið Analytica að meta áhrif tiltekinnar aðgerða í húsnæðismálum á íbúðaframboð, leiguverð og kostnað ríkissjóðs sem og almenn efnahagsleg áhrif þeirra. Niðurstöður þessara útreikninga koma fram í fylgiskjölum II og III með frumvarpi þessu.

Í útreikningum Analytica (fskj. II) eru tekin nokkur dæmi af mismunandi vaxta- og lánskjörum almennt, miðað við verðtryggð og óverðtryggð lán eins og þau eru á markaði hjá Íbúðalánasjóði, meðalvaxtakjörum bankanna, Lífeyrissjóðs verzlunarmanna og Lánasjóðs sveitarfélaga. Í útreikningunum er gert ráð fyrir þremur mismunandi útfærslum á stofnframlögum ríkisins: 1) 18% eingreiðslu við upphaf fjárfestingar, 2) 2% árlegri vaxtaniðurgreiðslu uns samanlagt núvirði vaxtaniðurgreiðslu nær 18% af stofnkostnaði íbúðar og 3) 3% vaxtaniðurgreiðslu ríkis sem lækkar um 0,1% árlega uns samanlagt núvirði vaxtaniðurgreiðslu nær 18% af stofnkostnaði. Gert er ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðslur hætti þegar 18% af núvirtu stofnvirði íbúðarinnar er náð í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Miðað er við verðbólgu eins og hún birtist á markaði með ríkisskuldabréf, nú 2,9%, með fyrirvara um áhrif breyttra verðbólguvæntinga til bæði hækkunar og lækkunar. Lánstími er áætlaður 30 ár.

Byggingarkostnaður var áætlaður 282 þús. kr. á fermetra í verði íbúða á höfuðborgarsvæðinu. Þessar forsendur miða við byggingarkostnað skv. mati Capacent frá í febrúar 2014 sem hækkað hefur verið með vísitölu byggingarkostnaðar. Miðað er við upplýsingar Þjóðskrár Íslands um markaðsverð húsnaðis á landsbyggðinni á tímabilinu frá mars til september 2015.

Auk áhrifa stofnframlaga er tekið tillit til áhrifa aukins húsnaðisstuðnings sem felst í frumvarpi til laga um húsnaðisbætur. Meginniðurstaða útreikninganna fyrir tiltekna efnaminni leigjendur er að meðalleigan yfir lánstímabilið er að mestu innan framangreindra marka, þ.e. á bilinu 20–25% af tekjum. Lægstu tölur fara niður í 12–13% af tekjum en hæstu tölur í 26%. Hér þarf þó að hafa fyrirvara við þennan samanburð vegna mismunandi lánskjara, svo sem vegna mislangs lánstíma o.fl. sem nánar er skýrt í fylgiskjali II. Sé miðað við að stofnframlag ríkisins felist í niðurgreiðslu vaxta fremur en beinu framlagi í upphafi sem nemi þó að hámarki núvirt 18% af stofnvirði húsnaðis verður niðurstaðan um leiguna ekki ýkja frábrugðin, í sumum tilvikum ívið hærri og öðrum tilvikum lægri sem nemur 1–2% í hlutfalli við tekjur. Hér þarf þó líka að hafa svipaða fyrirvara og áður voru nefndir.

Við mat á efnahagslegum áhrifum (fskj. III) var horft til áhrifa veitingar stofnframlaga og aukins húsnaðisstuðnings til leigjenda í formi húsnaðisbóta auk lækkunar fjármagnstekjuskatts á leigutekjur úr 14% í 10%. Rétt er að hafa í huga þá fyrirvara sem gerðir eru af hálfu Analytica við þessa útreikninga. Heildaráhrifin á helstu þjóðhagsstærðir eru þó í takti við það sem almennt hefði mátt búast við. Áhrif á laun og verðbólgu eru tiltölulega lítil. Hins vegar eru áhrifin mest á íbúðafjárfestingu, sérstaklega framan af tímabilinu, sem leiðir til aukins hagvaxtar, um 0,5% á ári á sama tíma og dregur úr atvinnuleysi um 0,2–0,3% á ári.

Áhrif þessara aðgerða á leigumarkaðinn eru þau að leiguíbúðum fjölgar verulega vegna áhrifa stofnframlaga auk þess sem aukinn húsnaðisstuðningur til leigjenda leiðir til nokkurrar fjölgunar íbúða. Áhrif skattbreytinga eru líka umtalsverð á almenna leigumarkaðnum.

Áætluð áhrif sömu aðgerða á leiguverð eru líka umtalsverð, einkum á félagslega hluta leigumarkaðarins. Ef horft er til langtímaáhrifanna, þ.e. eftir 4 ár eða svo, er talið að leiguverð á höfuðborgarsvæðinu í félagslega hlutanum geti lækkað um 6,5% að raungildi frá árinu 2015. Lækkunin á almenna markaðnum er minni, eða 3–4%. Lækkunin á landsbyggðinni er heldur minni, eða rúmlega 3% samanborið við 5,5% á höfuðborgarsvæðinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í kaflanum er að finna almenn ákvæði um markmið og gildissvið laganna ásamt skilgreiningum.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er gerð grein fyrir markmiði frumvarpsins og gildissviði en tilgangur frumvarpsins er fyrst og fremst að stuðla að uppbyggingu á hagkvæmu leiguhúsnaði fyrir efnaminni fjölskyldur og einstaklinga á viðráðanlegum kjörum. Skal það gert með veitingu stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga. Með efnaminni leigjendum er átt við einstaklinga og fjölskyldur sem hafa tekjur og eiga eignir undir ákveðnum mörkum sem skilgreind eru í 12. gr. frumvarps þessa, sbr. einnig 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Er gert ráð fyrir að miðað sé við þessi viðmið við upphaf leigutíma, sbr. einnig 4. og 5. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Einnig er gert ráð fyrir að frumvarpið taki til uppbyggingar á húsnaði fyrir þá sem sveitarfélögum ber sérstök skylda til að veita úrræði í húsnaðismálum, svo sem fatlað fólk, fólk í félagslega

erfiðum aðstæðum og tekjulága aldraða. Þá er þessu fyrirkomulagi einnig ætlað að ná til íbúðarhúsnæðis sem er sérstaklega ætlað námsmönnum.

Um 2. gr.

Í greininni eru skilgreind nokkur lykilhugtök frumvarpsins. Þykir rétt að vekja sérstaka athygli á samspili skilgreininga á íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga og almennra íbúða. Íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga er húsnæði sem ætlað er þeim íbúum sem sveitarfélaginu ber sérstök skylda til að veita úrlausn í húsnæðismálum samkvæmt öðrum lögum. Sveitarfélög geta sótt um stofnframlög til kaupa eða bygginga á íbúðarhúsnæði í þeim tilgangi og séu stofnframlög veitt telst það einnig til almennra íbúða. Er því einungis unnt að leigja þær efnaminni leigjendum.

Gert er ráð fyrir að umsækjendur um stofnframlag ríkisins geti valið hvort stofnframlagið sé í formi beins framlags eða vaxtaniðurgreiðslu. Með beinu framlagi er átt við styrk sem greiddur er í tvennu lagi, sbr. 13. gr. frumvarpsins, sem samtals miðast við 18% af stofnvirði almennrar íbúðar eins það er skýrt nánar í 8. tölul. Jafnframt er gert ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðslan sem greiðist til lántaka sé jafnhá beinu framlagi núvirt. Um nánari skýringar á stofnframlagi er vísað til athugasemda við 13. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í greininni kemur fram að ráðherra sem fer með húsnæðismál fari með yfirstjórn mála þeirra sem löggin taka til en ráðherra ber ábyrgð á opinberri stefnumótun í húsnæðismálum. Fer ráðherra m.a. með stjórnunar- og eftirlitsheimildir með störfum Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands.

Í 2. málsl. kemur fram að framkvæmd laganna sé í höndum Íbúðalánasjóðs en hann annast m.a. veitingu stofnframlaga ríkisins eins og lagt er til að þau verði samkvæmt frumvarpi þessu. Enn fremur hefur Íbúðalánasjóður eftirlit með þeim sem fengið hafa stofnframlög ríkisins og reka þar með almennar íbúðir.

Um II. kafla.

Í kaflanum er fjallað um almenn íbúðafélög, sem eru sjálfseignarstofnanir sem hafa það hlutverk að eiga, byggja, kaupa og reka almennar íbúðir. Samþykktir eða skipulagsskrár félaganna skulu fá staðfestingu ráðherra sem jafnframt skal staðfesta verulegar breytingar á þeim. Sá rekstrarafgangur sem verður til í starfsemi félaganna skal nýttur til frekari uppbyggingar á almennum íbúðum samkvæmt lögnum. Er í kaflanum að finna ákvæði um stofnun slíkra féлага, stjórnun þeirra og slit.

Um 4. gr.

Lagt er til í 1. mgr. að almenn íbúðafélög skuli vera sjálfseignarstofnanir sem starfi samkvæmt lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, með síðari breytingum, þar sem ákvæðum frumvarps þessa sleppir. Enn fremur er gert ráð fyrir að ráðherra staðfesti samþykktir eða skipulagsskrár félaganna áður en félag hefur starfsemi sína. Er það m.a. til að tryggja að samþykktir eða skipulagsskrá almennra íbúðafélaga séu í samræmi við ákvæði laganna. Það breytir því þó ekki að tilkynna þarf sjálfseignarstofnun til skráningar hjá sjálfseignarstofnanaskrá. Þá eru meiri háttar breytingar á samþykktunum eða skipulagsskrám einnig háðar staðfestingu ráðherra.

Í 3. mgr. er lagt til að verði rekstrarafgangur í rekstri almennra íbúðafélaga skuli hann nýttur til uppbyggingar á hinu nýja kerfi almennra íbúða. Er lagt til að rekstrarafgangurinn

renni að hluta til í framkvæmdasjóð sem félögunum ber að hafa, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Enn fremur er gert ráð fyrir að ákveðinn hluti af rekstrarafganginum renni í svokallaðan húsnæðismálasjóð eins og nánar er kveðið á um í 24. gr. frumvarpsins. Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 9. og 24. gr. frumvarpsins. Þá er 4. mgr. efnislega samhljóða 4. mgr. 8. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur og þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 5. gr.

Í greininni er fjallað um stofnun almenns íbúðafélags og samþykktir eða skipulagsskrár þess. Kemur þar fram að félag telst stofnað þegar reiðufé eða önnur fjárverðmæti eru afhent til ráðstöfunar í þágu félagsins. Lagt er til að heimilt verði að greiða stofnféð með öðrum fjármunum en reiðufé en þá er jafnframt gert ráð fyrir að gerð verði grein fyrir því hvernig eignirnar skuli metnar til fjár og hvert sé verðmat þeirra. Skal greiðsla stofnfjár fara fram áður en félag er tilkynnt til sjálfseignarstofnanaskrár.

Í 3. mgr. er svo að finna upptalningu á því sem lagt er til að komi fram í samþykktum eða skipulagsskrám almennra íbúðafélaga í 20 tölulíðum en skv. 4. mgr. skal það nánar útfært í reglugerð sem ráðherra gefur út. Þá skal ráðherra einnig gefa út fyrirmynd að samþykktum fyrir almenn íbúðafélög. Er hér um sambærilegt fyrirkomulag að ræða og samkvæmt gildandi 34. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum, um samþykktir leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um stjórn almennra íbúðafélaga en lagt er til að þar sitji þrjú einstaklingar hið fæsta og einn varamaður. Skulu þeir kjörnir til tveggja ára nema annað sé tekið fram í samþykktum eða skipulagsskrá. Gert er ráð fyrir að fulltrúaráð kjósi stjórnina en nánar er vísað til athugasemda við 8. gr. frumvarpsins sem fjallar um fulltrúaráðið.

Gert er ráð fyrir að stjórnnum þessara félaga verði heimilt að ráða einn eða fleiri framkvæmdastjóra sem annist daglegan rekstur félagsins. Er áréttað að stjórnarmenn geti hvorki gegnt stöðu framkvæmdastjóra né átt sæti í fulltrúaráðinu. Er það gert í ljósi þess stjórnunar- og eftirlitshlutverks sem félagsstjórn hefur með störfum framkvæmdastjóra sem og þess eftirlitshlutverks sem fulltrúaráðinu er ætlað að hafa með störfum stjórnarinnar. Að öðru leyti er ákvæðið í samræmi við 2. mgr. 25. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur.

Í 4. mgr. er áréttað að félagsstjórn fari með málefni félagsins og skuli sjá til þess að skipulag þess og starfsemi sé í góðu og réttu horfi. Er þetta ákvæði í samræmi við 1. másl. 1. mgr. 25. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Ákvæði þetta verður einnig að skoða í samhengi við 9. gr. frumvarpsins sem gerir þá kröfu að rekstur félagsins sé ábyrgur og skilvirkur auk ákvæða sem fjalla um meðferð fjármuna og rekstrarafgangs sem verður til í félaginu. Enn fremur er gert ráð fyrir í 5. mgr. að stjórn riti firma félagsins en jafnframt að stjórnin geti veitt stjórnarmönnum og framkvæmdastjóra heimild til að rita firma þess ef ekki er kveðið á um annað í samþykktum eða skipulagsskrá þess.

Lögð eru til ákveðin hæfisskilyrði sem stjórnarmenn og framkvæmdastjórar almennra íbúðafélaga verða að uppfylla. Sambærilegar hæfiskröfur eru gerðar til eigenda félaga og félagasamtaka sem sækja um lán hjá Íbúðalánasjóði til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum í 7. gr. reglugerðar nr. 1042/2013, um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum. Þau hæfisskilyrði sem lagt er til að sett verði eru að stjórnarmenn og framkvæmdastjórar skuli vera fjár síns

ráðandi og megi ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um samvinnufélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. eða ákvæðum laga er varða opinber gjöld.

Í 7. mgr. er áréttað að stjórnarmaður geti hvenær sem er sagt sig úr stjórn og að stjórn skuli svo fljótt sem verða má gera ráðstafanir til að valinn verði nýr stjórnarmaður, uppfylli stjórnarmaður ekki skilyrði til setu í stjórn eða hætti að eigin frumkvæði.

Lagt er til að fulltrúaráðið ákveði þóknun stjórnarmanna og að þess verði gætt að hún verði ekki hærrí en venjulegt geti talist miðað við eðli og umfang starfanna. Er ákvæðið í samræmi við 20. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur.

Í 9. mgr. er að finna reglur um almennt og sérstakt hæfi stjórnarmanna. Þar kemur annars vegar fram að þeim sé óheimilt að taka þátt í meðferð og ákvörðun máls sem varðar beina hagsmuni viðkomandi eða einhverra nákominna honum. Þeir sem teljast nákomnir honum eru ættingjar í beinan legg og nánir vinir. Þá brestur þá, sem koma með einhverjum hætti að opinberu eftirliti með almennum íbúðafélögum eða koma að ákvörðun um veitingu stofnframlaga samkvæmt frumvarpi þessu, almennt hæfi til setu í stjórn almenns íbúðafélags.

Um 7. gr.

Í greininni er að finna almenn ákvæði um störf stjórnar og fundi hennar. Er ákvæðið efnislega samhljóða 23. og 24. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur nema ekki er afmarkað í frumvarpi þessu hvaða stöður stjórn skuli skipa aðrar en formann. Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um slíkt í samþykktum félagsins.

Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um fulltrúaráð almennra íbúðafélaga en gert er ráð fyrir að félögin fjalli nánar um hlutverk þeirra og skipan í samþykktum sínum, sbr. 9. tölul. 3. mgr. 5. gr. frumvarps þessa. Lagt er til að í hverju almennu íbúðafélagi verði starfandi fulltrúaráð sem verði skipað a.m.k. tólf mönnum. Lagt er til að val á fulltrúaráðsmönnum skuli fara fram á aðalfundi félagsins og að starfstími hvers ráðs sé tvö ár í senn. Þó er hverjum og einum fulltrúaráðsmanni heimilt að sitja lengur en tvö ár í fulltrúaráði félagsins.

Er í ákvæðinu lagt til að fulltrúaráðið hafi m.a. það hlutverk að fylgjast með rekstri félagsins og hafi eftirlit með stjórn félagsins og framkvæmdastjóra. Enn fremur er fulltrúaráðinu ætlað að vera tengiliður milli stofnenda félagsins og stjórnar þess, auk þess að velja í stjórn og endurskoðendur félagsins, skila umsögn um ársreikning félagsins til aðalfundar, setja félaginu nauðsynlegar reglur og ákvarða þóknun stjórnar. Þá er gert ráð fyrir að það falli í hlut fulltrúaráðsins að boða til aðalfundar félagsins og skal fundurinn haldinn fyrir maílok ár hvert, sbr. 4. mgr. Gert er ráð fyrir að í samþykktum eða skipulagsskrá félagsins sé kveðið á um skipan og hlutverk fulltrúaráðs. Þá skal þar einnig kveða á um aðkomu íbúa að stjórnun félagsins. Þannig geta stofnendur kveðið á um að í fulltrúaráði eigi einnig sæti fulltrúar íbúa og fulltrúaráðið þannig verið vettvangur íbúa og stofnenda almennra íbúðafélaga eftir því sem nánar verður kveðið á um í einstökum samþykktum eða skipulagsskrám.

Lagt er til í 5. mgr. að ákvæði laganna um stjórn og stjórnarmenn eigi við um fulltrúaráð og fulltrúaráðsmenn eftir því sem við á, svo sem að ekki sé heimilt að kjósa í fulltrúaráð einstaklinga sem komi að opinberu eftirliti með félaginu eða ákvörðun um veitingu stofnframlaga. Enn fremur er gert ráð fyrir að fulltrúaráðsmaður geti hvorki verið stjórnarmaður

né framkvæmdastjóri félagsins í ljósi eftirlitshlutverks þess sem fulltrúaráðinu er falið gagnvart stjórn.

Um 9. gr.

Lagt er til að tekið verði fram í 1. mgr. að rekstur almennra íbúðafélaga skuli vera ábyrgur og skilvirkur. Með ákvæði þessu eru lagðar þær kröfur á þá sem reka félögin að þau skuli rekin með þau markmið sem frumvarp þetta byggist á að leiðarljósi. Þannig skuli félögin haga rekstri sínum með þeim hætti að hann skili ekki tapi en að sama skapi að þau séu ekki rekin með það að markmiði að hámarka hagnað. Þannig á að láta leigjendur félagsins njóta þess ef fjármögnun hefur verið hagstæð með því að bjóða upp á viðráðanlega leigu sem þó stendur undir rekstri félagsins. Er ekki síður mikilvægt að félögin haldi rekstri sínum innan hóflegra marka svo þau geti boðið leiguverð á viðráðanlegum kjörum.

Enn fremur er gert ráð fyrir að félögin hafi svokallaðan framkvæmdasjóð sem ætlað er að standa undir viðhaldi og uppbyggingu félagsins. Er þannig takmörkuð áhætta félagsins vegna viðhalds fasteigna þess og hugsanlegra áfalla sem kunna að koma upp í rekstri fasteigna og tengjast viðhaldi. Sjóðnum er því ætlað að standa straum af kostnaði vegna viðhalds og endurbóta á fasteignum í eigu félagsins. Jafnframt er lagt til að heimilt verði að nýta framkvæmdasjóðinn til að fjármagna byggingu eða kaup á nýjum íbúðum til viðbótar mögulegum stofnframlögum eða öðrum framlögum sem fást til þess og minnka þannig fjármögnunarkostnað félagsins. Í þriðja lagi er framkvæmdasjóðnum ætlað að standa undir tapi sem félagið getur orðið fyrir vegna vangoldinna leigugreiðslna en miðað er við að leigugreiðslur verði innheimtar með venjubundnum hætti hjá leigjendum áður en kemur til greiðslu úr framkvæmdasjóði. Enn fremur er gert ráð fyrir að framkvæmdasjóðurinn standi undir því tjóni sem verður á eignum félagsins fáist það ekki bætt með öðrum hætti. Húsaleigulögum, nr. 36/1994, er ætlað að gilda um leigu almennra íbúða þegar þessum lögum sleppir en löggin fjalla um í hvaða tilvikum leigjandi skuli bera ábyrgð á tjóni á hinu leigða og hvenær ábyrgðin er leigusala. Sem dæmi er kveðið á um að leigusali skuli bera tjón á hinu leigða, sem er bótaskyldt samkvæmt skilmálum venjulegrar húseigendatryggingar. Fær félagið þá bætt það tjón en framkvæmdasjóður stæði undir kostnaði vegna sjálfsábyrgðar félagsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um hvaða fjármuni skuli leggja í framkvæmdasjóð. Er það gert til að stuðla að því að sjóðurinn geti staðið undir þeim verkefnum sem honum eru falin skv. 2. mgr. og verja félagið fyrir áföllum sem kunna að verða vegna viðhalds á almennum íbúðum þess sem og öðrum áföllum sem honum er ætlað að mæta. Reynslu af slíkum sjóðum má finna hjá húsnæðissamvinnufélögum sem og einstökum leigufélögum. Er þannig gert ráð fyrir að framlög í framkvæmdasjóð skiptist í fernt: Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að vegna almennra íbúða sem enn hvíla á lán sem upphaflega voru tekin til fjármögnunar á kaupum eða byggingu þeirra, þá skuli greiða allan afgang sem verður af leigugreiðslum þegar afborganir áhvílandi lána og rekstrarkostnaður félagsins hefur verið dreginn frá. Sé hins vegar um að ræða almennar íbúðir, þar sem fjármögnun vegna þeirra hefur verið greidd upp, tekur við annars konar reiknireglna. Þá er gert ráð fyrir að leigugreiðslur haldist óbreyttar en af þeim verði dreginn rekstrarkostnaður vegna íbúðarinnar, svo sem fasteignagjöld, hiti og rafmagn, auk rekstrarkostnaðar félagsins vegna þeirra. Það sem eftir stendur skiptist svo þannig að þriðjungur rennur í framkvæmdasjóð í eigu félagsins en tveir þriðju renna í Húsnæðismálasjóð skv. 24. gr. Sem dæmi má nefna ef mánaðarleg leiga vegna almennrar íbúðar er 100.000 kr. á mánuði og fastur og breytilegur kostnaður vegna hennar er 40.000 kr., renna 20.000 kr. mánaðarlega í framkvæmdasjóð en 40.000 kr. renna í Húsnæðismálasjóð. Þessi skipting greiðslna verður þó ekki virk fyrr en lán sem tekin hafa verið til fjármögnunar

kaupa eða byggingar almennra íbúða hafa verið greidd upp. Í þriðja lagi er lagt til að í framkvæmdasjóð renni lausafé sem félagið eignast og ekki þarf að nýta til greiðslu rekstrar-kostnaðar og styrkir sem félagið fær til sérgreindra verkefna, svo sem endurbóta og viðbygginga. Þá er í 4. mgr. lagt til að heimilað verði í sérstökum tilvikum að nota megi framkvæmdasjóð til að greiða niður tap sem orðið hefur á rekstri félagsins. Er jafnframt í 5. mgr. áréttað að ekki megi nýta framkvæmdasjóð til annarra verkefna en koma fram í 2. mgr.

Um 10. gr.

Í greininni er fjallað um ársreikninga almennra íbúðafélaga og endurskoðun. Rétt þykir að kveðið sé sérstaklega á um að stjórn almenns íbúðafélags og framkvæmdastjóri skuli semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Þykir jafnframt þýðingarmikið fyrir félagsmenn eða leigjendur hjá félaginu að gert sé að skilyrði að ársreikningurinn feli í sér rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðstreymi og skýringar auk skýrslu stjórnar, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum, sem og að ársreikningurinn skuli gefa glögga mynd af afkomu, efnahag og breytingu á handbæru fé félagsins, sbr. 5. gr. sömu laga. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að ársreikningur skuli gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju. Miðað er við að ársreikningur skuli lagður fram á aðalfundi hlutaðeigandi almenns íbúðafélags en skýrsla stjórnar sé hluti af ársreikningnum. Gert er ráð fyrir að ársreikningurinn verði aðgengilegur þeim sem sækja aðalfund viku fyrir fundinn þannig að þeir geti kynnt sér efni hans áður en á fundinn er komið og tekið upplýsta ákvörðun um hvort þeir vilji samþykkja ársreikninginn.

Lagt er til að miðað verði við að ársreikningur skuli vera fullgerður og undirritaður fimm mánuðum eftir lok reikningsárs sem lagt er til að verði almanaksárið. Enn fremur er við það miðað að eigi síðar en mánuði eftir samþykkt ársreikningsins skuli hann sendur, ásamt skýrslu stjórnar, áritun endurskoðenda og upplýsingum um hvenær hann var samþykktur til Íbúðalánasjóðs og þeirra sveitarfélaga sem veitt hafi félaginu stofnframlög.

Um 11. gr.

Í greininni er fjallað um breytingar samþykktar og slit almennra íbúðafélaga. Ákvæði 1.–2. mgr. eru efnislega í samræmi við ákvæði 36. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur að öðru leyti en því að í frumvarpinu er kveðið á um það að leita skuli eftir samþykki ráðherra áður en félagi er slitið, sbr. 1. másl. 3. mgr.

Í því skyni að tryggja sjálfbærni hins nýja kerfis almennra íbúða er lagt til í 3. mgr. að komi til slita félaganna skuli framselja þær eignir, sem eftir standi þegar skuldir hafa verið greiddar, til Húsnæðismálasjóðs en nánar er fjallað um þann sjóð í 24. gr. frumvarpsins. Er það í samræmi við þá meginhugsun sem frumvarp þetta byggist á að þeim rekstrarafgangi sem verði til í kerfinu sé varið til áframhaldandi uppbyggingar á almennum íbúðum. Þá er kveðið á um það að tilkynna skuli til ráðherra þegar félagi hefur verið slitið og það afskráð hjá sjálfseignarstofnanaskrá.

Um III. kafla.

Í kaflanum er að finna ákvæði um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna byggingar og kaupa á almennum íbúðum sem ætlaðar eru efnaminni leigjendum. Gert er ráð fyrir að stofnframlög ríkisins nemi 18% af stofnvirði almennrar íbúðar en þau geta verið í formi beinna framlaga eða vaxtaniðurgreiðslu. Gert er ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðsla sem greiðist til lántaka sé jafnhá fjárhæð og sem beint framlag væri. Stofnframlög sveitarfélags skulu nema

12% af stofnvirði almennra íbúða og geta verið í formi beinna framlaga, lóðarúthlutunar eða niðurfellingar á gjöldum.

Um 12. gr.

Ákvæði þetta fjallar um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna byggingar eða kaupa á almennum íbúðum sem ætlaðar eru efnaminni leigjendum eins og þeir eru skilgreindir í 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að bæði ríkið og sveitarfélög veiti stofnframlög og er gert ráð fyrir að hvort tveggja verði að koma til. Þannig er gert ráð fyrir að stofnframlög ríkisins verði eingöngu veitt þegar sveitarfélag hefur veitt slíkt framlag. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin afgreiði fyrst umsóknir um stofnframlög áður en Íbúðalánasjóður fjalli um umsóknirnar og er því jafnframt lagt til að ákvörðun sveitarfélags um veitingu stofnframlags falli sjálfkrafa úr gildi synji Íbúðalánasjóður um veitingu stofnframlags ríkisins. Fjallað er nánar um stofnframlög ríkisins í 13.–15. gr. frumvarps þessa en fjallað er um stofnframlög sveitarfélaga í 16. gr. frumvarpsins. Stofnframlög er heimilt að veita til almennra íbúðafélaga, sveitarfélaga, vegna íbúðarhúsnæðis sem er ætlað þeim íbúum sem sveitarfélögin bera sérstakar skyldur gagnvart og leigufélaga í þeirra eigu sem eru starfandi við gildistöku frumvarpsins og leigufélaga sem uppfylla skilyrði 23. gr. frumvarpsins. Nánar er fjallað um íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, leigufélög í þeirra eigu sem og önnur félög sem heimilt er að veita stofnframlög til í 22. og 23. gr. frumvarps þessa og vísast til umfjöllunar um þær greinar.

Í 2. mgr. er að finna sérákvæði sem heimilar Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum í undantekningartilvikum að veita sveitarfélögum stofnframlög til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum sem ætlaðar eru öðrum íbúum en þeim sem sveitarfélögum ber sérstök skylda til að veita úrræði í húsnæðismálum. Þessi undantekning á einkum við þegar minni sveitarfélög ætla að byggja eða kaupa húsnæði sem ætlað er efnaminni einstaklingum eða fjölskyldum sem eru íbúar sveitarfélagsins til lengri eða skemmri tíma en þörfin kallar ekki á þann fjölda íbúða að réttlæti að krafist verði að stofnað verði almennt íbúðafélag um framkvæmdina. Slík undantekning er þó alltaf háð því skilyrði að húsnæðið verði leigt til efnaminni leigjenda þannig að þeir uppfylli skilyrði um tekju- og eignamörk sem lögð eru til í 4. og 5. mgr. við upphaf leigutíma.

Gert er ráð fyrir að óheimilt verði að veita stofnframlög vegna íbúða sem þegar hafa verið keyptar eða bygging hafin á áður en sótt er um stofnframlögin. Enn fremur er lagt til að ekki verði veitt stofnframlag vegna íbúðar sem keypt er eða byggð fyrir andvirði eignar sem hefur áður fengið stofnframlag. Er þannig litið á að stofnframlag flytjist á milli fasteigna séu fasteignir sem áður hafa fengið stofnframlag seldar til að kaupa eða byggja nýja fasteign sem nýtt verði sem almenn íbúð. Ef hins vegar mikill verðmunur er á fasteignunum tveimur er gert ráð fyrir að alltaf verði þó heimilt að endurgreiða upphaflegt stofnframlag við sölu eignarinnar og sækja um að nýju vegna hinnar nýju eignar sem ætlunin er að nýta sem almenna íbúð. Ef hins vegar andvirði fasteignar sem fengið hefur stofnframlag er notað til að kaupa fleiri fasteignir er unnt að sækja um stofnframlag fyrir þeim en þá er dreginn frá sá hluti stofnvirðis sem framlag til fyrri íbúðar nemur. Er þetta gert til þess að hægt sé að nota eigið fé sem myndast hefur í íbúð til lækkunar á fjármögnunarkostnaði vegna fleiri eigna sem keyptar eru síðar. Í stað þess að stofnframlag verði endurgreitt vegna upphaflegu íbúðarinnar er það aðeins dregið frá stofnframlagi vegna þeirra íbúða sem keyptar eru síðar í sama hlutfalli og það er notað til fjármögnunar þeirra.

Lagt er til að tekju- og eignamörk leigjenda almennra íbúða við upphaf leigutíma verði tilgreind í 4. og 5. mgr. en viðmiðin eru þau sömu og tekju- og eignamörkin er gilda fyrir

leigjendur félagslegra leiguíbúða sem hafa fengið vaxtaniðurgreiðslu skv. 1. mgr. 37. gr. laga um húsnæðismál, sbr. einnig reglugerð nr. 1042/2013, um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum, með síðari breytingum. Leiði árleg endurskoðun á fjárhæðum 4. og 5. mgr. með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála til hækkunar er gert ráð fyrir að ráðherra geti hækkað viðmiðin með reglugerð. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra geti jafnframt sett nánari ákvæði um tekju- og eignamörk leigjenda almennra íbúða í reglugerð.

Um 13. gr.

Greinin fjallar um stofnframlög ríkisins vegna almennra íbúða. Lagt er til að stofnframlög ríkisins nemi 18% af stofnvirði almennrar íbúðar sem er nánar skýrt í 8. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Stofnframlög ríkisins felast annars vegar í beinu framlagi og hins vegar niðurgreiðslu vaxta af láni vegna byggingar eða kaupa á almennum íbúðum. Gerir frumvarpið ráð fyrir í 2. mgr. að heildarfjárhæð stofnframlaga ríkisins á hverju ári ráðist af fjárlögum hvers árs og þá hversu stórum hluta þess verði varið til beinna framlaga og hversu stór hluti fer til vaxtaniðurgreiðslu.

Gert er ráð fyrir í 3. mgr. að beina framlagið sé greitt í tvennu lagi. Helmingur þess er greiddur við samþykkt umsóknar og helmingur þegar íbúð hefur verið leigð út. Sé stofnframlag veitt sem vaxtaniðurgreiðsla hefst hún þegar afborgun af láni hefst og almenn íbúð hefur verið tekin í notkun. Gert er ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðsla sem greiðist til lántaka sé jafnhá fjárhæð og sem beint framlag væri. Er því gert ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðsla hætti þegar hún hefur náð sem nemur 18% núvirt af stofnvirði íbúðarinnar.

Í 5. mgr. er lagt til að forsenda fyrir veitingu stofnframlags ríkisins sé að sveitarfélag þar sem almenna íbúðin er staðsett hafi jafnframt samþykkt að veita stofnframlag sveitarfélags skv. 16. gr. frumvarpsins vegna sömu íbúðar. Er þannig gert ráð fyrir að sveitarfélag hafi fjallað um umsókn og samþykkt að veita stofnframlag áður en sótt er um stofnframlag ríkisins. Er þannig gert ráð fyrir að sveitarfélagið meti fyrst umsókn um stofnframlag sveitarfélags skv. 16. gr. frumvarpsins áður en Íbúðalánasjóður afgreiðir umsóknina. Hins vegar er gert ráð fyrir að ákvörðun sveitarfélags falli sjálfkrafa úr gildi hafni Íbúðalánasjóður umsókninni enda er veiting stofnframlags ríkisins jafnframt forsenda fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags.

Miðað er við að heimilt verði að setja sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags að það verði endurgreitt þegar lán sem tekin hafa verið til að fjármagna byggingu eða kaup á almennri íbúð hafa verið greidd upp. Rétt er að benda á að skv. 17. gr. skal verja endurgreiddum stofnframlögum til veitingar frekari stofnframlaga meðan ennþá er þörf á almennum íbúðum.

Í 6. mgr. er svo að finna reglugerðarheimild þar sem ráðherra er falið að setja reglugerð um skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga og um íbúðir sem veitt eru stofnframlög vegna, svo sem stærð þeirra, gerð, viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, verð og byggingarkostnað o.s.frv.

Um 14. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um umsóknir um stofnframlög ríkisins en gert er ráð fyrir að Íbúðalánasjóður hafi það hlutverk að taka við umsóknum og afgreiða þær. Lagt er til að auglýst verði eftir umsóknum. Er því gert ráð fyrir að umsækjendur sækji allir um stofnframlög ríkisins á sama tíma en séu ekki að leggja inn umsóknir smám saman allt árið til að fleiri fái tækifæri á að sækja um stofnframlögin. Talið er nauðsynlegt að kveða á um að auglýsa

skuli eftir umsóknum enda hefur umboðsmaður Alþingis í álitum sínum, t.d. í málum nr. 5364/2008 og 6093/2010, undirstrikað að jafnræðisreglan leiði til þess að ríkinu beri að auglýsa með opinberum hætti ef selja á eignir eða úthluta gæðum á vegum hins opinbera. Lagt er til að í umsókn um stofnframlag komi fram fjöldi, gerð og stærð fyrirhugaðra íbúða, framkvæmdatími, áætlaður byggingarkostnaður og/eða kaupverð íbúða og annað það sem nauðsynlegt er til þess að unnt sé að taka afstöðu til umsóknar. Þá skal fylgja umsókn staðfesting sveitarfélags fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags. Einnig skal fylgja umsókninni greinargerð um fjármögnun verkefnisins að öðru leyti. Í umsókn skal jafnframt gerð grein fyrir þörf á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði og því hvernig áætlanir um fyrirhugaðar byggingar eða kaup á almennum íbúðum taka mið af þeirri þörf. Nánari ákvæði um umsóknir um stofnframlög skulu settar í reglugerð sem ráðherra setur.

Um 15. gr.

Lagt er til að það falli í hlut Íbúðalánasjóðs að meta hvort veita eigi stofnframlög ríkisins á grundvelli þeirra umsókna um stofnframlag sem berast stofnuninni eftir hverja auglýsingu sem stofnunin birtir. Er stofnuninni þar með falið hið lögbundna mat um hvort málefnaleg sjónarmið leiði til þess að unnt sé að veita umsækjendum stofnframlög til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum. Er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður meti hvort umsóknin samræmist ákvæðum laga og reglugerða og þá einnig hvort umrætt húsnæði sem sótt er um að byggja eða kaupa sem almenna íbúð teljist hagkvæmt og fullnægjandi sem íbúðarhúsnæði. Enn fremur er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður meti hvort þörf sé á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á viðkomandi svæði þar sem áætlað er að hinar almennu íbúðir verði staðsettar og hvort fjármögnun hafi verið tryggð með fullnægjandi hætti. Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að fjármagn til stofnframlaga ríkisins verði takmarkað í fjárlögum hvers árs liggur fyrir að Íbúðalánasjóður getur þurft að forgangsraða eftir þörf á almennum íbúðum fyrir efnaminni leigjendur eftir svæðum þegar ekki er til fjármagn til stofnframlaga svo unnt sé að samþykkja allar þær umsóknir sem liggja fyrir sé það mat sjóðsins að þörf sé á slíkum íbúðum á öllum þeim svæðum sem sótt er um. Skal þá sjóðurinn meta umsóknir eftir því hversu vel þær samræmast tilgangi og markmiðum frumvarps þessa og á grundvelli annarra málefnalegra sjónarmiða. Eru í greininni nánar tilgreind þau sjónarmið sem sjóðurinn skal hafa til hliðsjónar við matið. Er miðað við að sjóðurinn taki ákvörðun á grundvelli þessa mats um hvort samþykkja eigi umsókn eða hafna henni. Er miðað við að sjóðurinn upplýsi umsækjanda um ákvörðun sína án ástæðulauss dráttar. Rétt er að vekja sérstaka athygli á að lagt er til í 3. mgr. greinarinnar að miða skuli við að a.m.k. fjórðungur þess heildarfjármagns sem er til úthlutunar hverju sinni renni til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga, eða sé ætlað þeim íbúum sem 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins nær til. Er þetta gert til þess að stuðla að því að alltaf sé nægjanlegt framboð af húsnæði fyrir þá íbúa sveitarfélaganna sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda við að útvega sér húsnæði eða eiga rétt á sérstökum húsnæðisúrræðum lögum samkvæmt. Geta þessar íbúðir verið á vegum sveitarfélags sem sækir um stofnframlög en hér má einnig hugsa sér að þetta geti verið samvinnuverkefni almenns íbúðafélags og sveitarfélags um að sveitarfélag eða leigufélag í þess eigu kaupi eða leigi af félaginu íbúðir fyrir þennan hóp. Mundu slíkar íbúðir falla innan þess fjórðungs sem ákvæðið kveður á um.

Þá skal sjóðurinn árlega birta skýrslu um fjölda umsókna, afgreiðslu þeirra og úthlutun stofnframlaga. Í skýrslunni getur sjóðurinn einnig birt upplýsingar um stofnframlög sveitarfélaga á grundvelli þeirra upplýsinga sem hann fær frá þeim skv. 7. mgr. 16. gr. frumvarps þessa.

Um 16. gr.

Stofnframlög sveitarfélaga skulu samkvæmt greininni nema 12% af stofnvirði almennrar íbúðar, sbr. 8. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Stofnframlagið getur falist í beinum framlögum en það getir einnig falist í úthlutun lóðar eða lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda ber að standa skil á til sveitarfélagsins vegna íbúðanna. Forsenda fyrir veitingu stofnframlags sveitarfélags er að ríki veiti einnig stofnframlag. Engu síður er gert ráð fyrir að sveitarfélagið taki fyrst afstöðu til umsóknar um stofnframlag sitt áður en Íbúðalánasjóður tekur ákvörðun um veitingu stofnframlags ríkisins. Er þannig lagt til að tekið verði fram að ákvörðun sveitarfélags um veitingu stofnframlags skuli falla niður synji Íbúðalánasjóður um veitingu stofnframlags skv. 15. gr. frumvarpsins. Þannig er ekki unnt að ganga að loforði sveitarfélags um stofnframlag, sem þarf að liggja fyrir skv. 14. gr. þegar sótt er um stofnframlag ríkisins, hafni Íbúðalánasjóður umsókn á síðari stigum. Þá er sveitarfélagi heimilt að greiða stofnframlag í tvennu lagi og skal þá greiða helming þess við samþykkt umsóknar og seinni helming þess þegar almenn íbúð hefur verið leigð út á sama hátt og lagt er til að gildi skv. 3. mgr. 13. gr. frumvarps þessa um stofnframlög ríkisins.

Sveitarfélag getur, við veitingu stofnframlags, gert kröfu um aðild að stjórn og fulltrúaráði almenns íbúðafélags sem fær stofnframlagið. Sama gildir um félög sem falla undir 23. gr. frumvarps þessa. Réttindi þau sem sveitarfélag áskilur sér með þessum hætti falla þó niður sé stofnframlag þess endurgreitt. Þá getur sveitarfélag, með sama hætti og ríkið, sett skilyrði um endurgreiðslu stofnframlaga þegar lán hafa verið greidd upp. Vísast til umfangllunar um 5. mgr. 13. gr. frumvarpsins hvað það varðar.

Miðað er við að sveitarfélögin meti umsóknir með sambærilegum hætti og Íbúðalánasjóði er falið að gera skv. 15. gr. frumvarpsins. Er sveitarfélögunum með því falið lögbundið mat um hvort málefnaleg sjónarmið leiði til þess að unnt sé að veita umsækjendum stofnframlag sveitarfélags til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum á viðkomandi svæði. Er gert ráð fyrir að sveitarfélagið meti hvort þörf sé á leiguhúsnæði fyrir efnaminni leigjendur á svæði þess og hvort fjármögnun hafi verið tryggð með fullnægjandi hætti. Enn fremur skal sveitarfélagið meta umsóknir eftir því hversu vel þær samrýmist tilgangi og markmiði frumvarps þessa og á grundvelli annarra málefnalegra sjónarmiða. Á grundvelli þessa mats skal sveitarfélagið byggja ákvörðun sína um hvort það veiti stofnframlög eða hafna umsókninni. Er gert ráð fyrir að sveitarfélagið upplýsi umsækjanda um ákvörðun sína án ástæðulauss dráttar.

Sveitarfélög skulu árlega senda Íbúðalánasjóði upplýsingar um fjölda umsókna, afgreiðslu og úthlutun stofnframlaga.

Að lokum kemur fram að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Enn fremur er gert ráð fyrir að hvert og eitt sveitarfélag geti sett sér reglur um meðferð umsókna og veitingu stofnframlaga að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fjallað er um í 5. mgr. Þá þarf einnig að tryggja að heimild sé fyrir veitingu stofnframlags í fjárhagsáætlun sveitarfélags á því ári sem það er veitt.

Um 17. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um hvenær stofnframlög verða endurgreidd og skal 3.–5. mgr. jafnframt gilda um tilvik sem fjallað er um í 6. mgr. 13. gr. og 4. mgr. 16. gr. Enn fremur kemur fram að óheimilt sé að selja íbúðir sem veitt hefur verið stofnframlag vegna, nema með heimild Íbúðalánasjóðs. Verði hún seld, notkun hennar breytt eða hún leigð öðrum en þeim sem eru undir tekju- og eignamörkum skv. 12. gr. frumvarpsins við upphaf leigutíma skal stofnframlag endurgreitt ríki og sveitarfélagi. Þó er bent á að heimilt er skv. 4.

mgr. 20. gr. frumvarpsins að leigja íbúð tímabundið til leigjanda sem er yfir tekju- og eignamörkum ef ekki tekst að leigja hana til aðila sem uppfyllir skilyrði um tekju- og eignamörk frumvarpsins. Slíkur leigusamningur skapar ekki skyldu til endurgreiðslu stofnframlaga. Þá er Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum heimilt að krefjast endurgreiðslu stofnframlaga ef skilyrði fyrir veitingu þeirra eru ekki lengur fyrir hendi, eigandi íbúðar vikur frá ákvæðum reglugerðar um viðmiðunarfjárhæð leigu eða gerist uppvís að lögbroti í starfsemi sinni. Þá þarf ekki að endurgreiða stofnframlag ef sýnt er fram á að andvirði seldrar eignar hafi verið notað til kaupa á íbúð sem nota á í sama tilgangi og hina seldu íbúð, sbr. einnig 4. mgr. 12. gr. frumvarps þessa.

Endurgreiðsla á stofnframlagi ríkis rennur í ríkissjóð en endurgreiðsla á stofnframlagi sveitarfélags rennur til viðkomandi sveitarfélags. Þó er áskilið að ríki og sveitarfélög nýti þá fjármuni sem endurgreiddir eru með þessum hætti til þess að veita frekari stofnframlög, meðan þörf er á frekari uppbyggingu almennra íbúða. Er þannig tryggt að fjármunir þeir sem veittir hafa verið sem stofnframlög verði áfram bundnir í slík verkefni þó að þeir séu endurgreiddir til ríkissjóðs og þannig stuðlað að sjálfbærni kerfisins. Þó þykir rétt að slá þann varnagla að komi sú staða upp að ekki sé frekari þörf á almennum íbúðum verði heimilt að nýta endurgreidd stofnframlög til annarra verkefna.

Endurgreiðslan skal nema sama hlutfalli af verði almennrar íbúðar á því tímamarki sem endurgreiðslan fer fram og stofnframlag nam af stofnvirði almennrar íbúðar. Skal verð eignarinnar metið af óhlutdrægum fasteignasala.

Til þess að tryggja að ekki sé hægt að skuldsetja eignir umfram fjármögnunarþörf er lagt til að stofnframlög njóti veðréttar í viðkomandi eign og skal þeim þinglýst á hana og koma aftur í veðröð en lán þau sem á henni hvíla vegna fjármögnunar hennar. Þannig verður heimilt að veðsetja eign að 70–88% á fyrsta veðrétti vegna fjármögnunar á kaupum eða byggingu en stofnframlögin komi svo næst á eftir láninu í veðröð. Þá skal einnig þinglýsa kvöð á viðkomandi eign að aðeins sé heimilt að nota hana í samræmi við ákvæði frumvarps þessa og reglugerða á grundvelli þess.

Um IV. kafla.

Í kaflanum er að finna ákvæði sem varða úthlutun og rekstur almennra íbúða ásamt ákvörðun leigufjárhæðar fyrir almennar íbúðir. Er þar gerð krafa um að þær séu hagkvæmar, að leigu sé stillt í hóf og að þeir sem fái leigða íbúð séu undir ákveðnum tekju- og eignamörkum.

Um 18. gr.

Í greininni er að finna almennt ákvæði um að almennar íbúðir skuli vera eins hagkvæmar og framast er unnt svo hægt sé að leigja þær á viðráðanlegum kjörum. Rétt er að áréttta að gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð skv. 7. mgr. 13. gr. frumvarpsins þar sem m.a. skal kveðið á um hagkvæmni almennra íbúða, gerð og stærðir þeirra, viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, verð og byggingarkostnað, svo og úrræði til þess að tryggja sem lægst leiguverð. Þá er lagt til að húsaleigulög gildi um leigu almennra íbúða að öðru leyti en mælt er fyrir um í frumvarpi þessu.

Í greininni er enn fremur mælt fyrir um að almennar íbúðir skuli innréttaðar og útbúnar þannig að þær uppfylli með ásættanlegum hætti þarfir íbúa. Líkt og þegar hefur komið fram er húsaleigulögum ætlað að gilda þegar ákvæðum frumvarpsins sleppir. Þrátt fyrir að af ákvæðum húsaleigulaga leiði að þau gildi um leigu almennra íbúða er lagt til að kveðið verði á um það með skýrum hætti í greininni.

Um 19. gr.

Í greininni er fjallað um ákvörðun leigufjárhæðar fyrir almennar íbúðir. Gert er ráð fyrir að leigufjárhæð fyrir almennar íbúðir verði ákveðin þannig að leigutekjur af almennum íbúðum í hverjum áfanga standi undir öllum kostnaði við rekstur þeirra íbúða, sem nánar er talinn upp í greininni, auk hlutfallslegs rekstrarkostnaðar viðkomandi félags, þar á meðal framlagi í framkvæmdasjóð skv. 9. gr. frumvarpsins, miðað við viðkomandi áfanga. Þá er gert ráð fyrir að leigufjárhæðin endurspegli einnig innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu leigusala. Með því er átt við að taka skuli tillit til umhverfis og eiginleika íbúðar, en ekki einungis stærðar hennar og herbergjafjölda. Þannig verði við ákvörðun leigu litið til þess hvort íbúð hefur sérstaka kosti umfram aðrar íbúðir, svo sem vegna staðsetningar hennar, umbúnaðar eða annarra atriða sem gera hana að æskilegri kosti en aðrar.

Þá er sérstaklega áréttað að eigendum sé óheimilt að ákveða að leigjendur þurfi ekki að greiða leigu af almennum íbúðum. Er það gert til þess að tryggja sjálfbærni kerfisins enda er gert ráð fyrir að hluti leigugreiðslna vegna íbúða þar sem áhvílandi lán hafa verið greidd upp renni í Húsnæðismálasjóð sem standi undir frekari uppbyggingu innan kerfisins. Er því mikilvægt að tryggja að ekki sé heimilt að fella alfarið niður leigugreiðslur vegna skuldlausra íbúða.

Þá er ráðherra falið að setja í reglugerð viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar vegna almennra íbúða sem veitt hefur verið stofnframlag til. Ekki er gert ráð fyrir að ráðherra setji viðmiðunarfjárhæðir sem félög skuli miða við þegar leigufjárhæð er ákveðin heldur er gert ráð fyrir að ráðherra geti útfært nánar þau viðmið sem liggja til grundvallar ákvörðun leigufjárhæðar. Þannig er sem dæmi gert ráð fyrir að ráðherra geti útfært nánar þau viðmið sem líta skal til við mat á innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu leigusala.

Um 20. gr.

Í greininni er að finna reglur um úthlutun almennra íbúða en gert er ráð fyrir að eigandi íbúðanna úthluti þeim, hvort sem um er að ræða almennt íbúðafélag, sveitarfélag eða önnur félög sem eiga almennar íbúðir. Í fyrsta lagi er áréttað að einungis sé heimilt að ráðstafa almennum íbúðum til efnaminni leigjenda, sbr. 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að við úthlutun verði tekið mið af því hversu lengi umsækjandi hefur verið á biðlista hjá viðkomandi eiganda almennra íbúða eftir íbúð. Þannig skal almennt farið eftir því í hvaða röð umsækjendur hafa sótt um en þó er heimilt að setja reglur um forgangsrétt tiltekinn aðila til leigu almennra íbúða á grundvelli málefnalegra ástæðna, svo sem fjölskyldustærðar, fjárhagsstöðu eða félagslegra aðstæðna. Í þriðja lagi er lagt til að leigjendur sem hafa þegar fengið íbúð úthlutað, en vegna breyttra aðstæðna, svo sem fjölgunar eða fækkunar fjölskyldumeðlima, erfðleika við aðgengi og annarra slíkra ástæðna, hafa þörf fyrir annars konar íbúð, hafi forgang við úthlutun næstu íbúðar sem uppfyllir þarfir þeirra. Þá kemur fram að við úthlutun almennra íbúða skuli stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun.

Í 3. mgr. er að finna heimild fyrir eiganda til að krefjast greiðslu fyrir skráningu umsækjanda en líkt og heiti gjaldsins gefur til kynna er einungis gert ráð fyrir að skráningargjaldið standi undir kostnaði við skráninguna.

Þá er í 4. mgr. að finna undanþágu frá skilyrðum frumvarpsins um að óheimilt sé að leigja almenna íbúð til leigjanda sem ekki uppfyllir skilyrði um tekju- og eignamörk skv. 12. gr. frumvarpsins. Lagt er til að eigendum almennra íbúða verði heimilt að leigja almenna íbúð tímabundið til aðila sem er yfir tekju- og eignamörkum þegar ekki tekst að leigja hana til efnaminni leigjanda. Lagt er til að slíkir samningar séu aldrei gerðir til lengri tíma en eins

árs. Mikilvægt þykir að framangreind heimild verði til staðar þannig að eigendur almennra íbúða geti takmarkað tjón sitt komi þeir almennri íbúð ekki í leigu til efnaminni leigjenda en þó þannig að um tímabundna ráðstöfun sé að ræða. Gert er ráð fyrir að önnur ákvæði frumvarpsins gildi um leigu í slíkum tilvikum, svo sem um ákvörðun leigufjárhæðar.

Lagt er til að leigjanda almennrar íbúðar verði óheimilt að framleigja íbúð eða hluta hennar án samþykkis leigusala. Óski leigjandi heimildar leigusala til að framleigja íbúð skuli leigusali svara innan 30 daga. Þannig verði leigusala heimilt að fallast á tímabundna framleigu, svo sem vegna þess að leigjandi þarf vegna náms, vinnu eða annarra gildra ástæðna að flytjast tímabundið. Fallist leigusali á beiðni leigjanda og almenn íbúð er framleigð öðrum aðila er þó gert ráð fyrir að leigjandi beri áfram réttindi og skyldur samkvæmt frumvarpinu meðan á framleigutímanum stendur. Sé beiðninni á hinn bóginn hafnað beri leigusala að rökstyðja synjun sína og færa fyrir því málefnaleg rök. Gert er ráð fyrir að slík synjun geti t.d. byggst á því að leigusali telji að um málamyndagerning sé að ræða, að sá aðili sem framleigja á íbúð er yfir tekju- og eignamörkum skv. 12. gr. frumvarpsins, að leigusali telji að ekki sé um tímabundna ráðstöfun að ræða eða vegna annarra ástæðna sem teljast málefnalegar miðað við tilgang og markmið frumvarps þessa. Ekki er gert ráð fyrir að framleiga með þessum hætti skapi forgangsrétt skv. 3. másl. 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins til leigu annarrar íbúðar í eigu viðkomandi leigusala fyrir þann aðila sem fær íbúð framleigða.

Um 21. gr.

Í greininni er áréttuð skylda eigenda almennra íbúða til að sjá til þess að almennum íbúðum sé viðhaldið og að nauðsynlegar endurbætur séu gerðar á þeim. Gert er ráð fyrir að ákvæði IV. kafla húsaleigulaga um viðhald gildi um viðhald almennra íbúða.

Um V. kafla.

Í kaflanum er að finna sérákvæði sem heimila að veita stofnframlög til sveitarfélaga, leigufélaga í þeirra eigu og annarra félaga sem uppfylla skilyrði núgildandi 37. gr. laga um húsnæðismál.

Um 22. gr.

Greinin fjallar um íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga en skilgreiningu á því er að finna í 5. tölul. 2. gr. frumvarps þessa. Gert er ráð fyrir að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita stofnframlög skv. III. kafla frumvarpsins til kaupa eða byggingar á almennum íbúðum sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga. Sama gildi um leigufélög sem eru alfarið í eigu sveitarfélaga, eru starfandi við gildistöku frumvarpsins og uppfylla skilyrði núgildandi 37. gr. laga um húsnæðismál. Er hér um að ræða félög eins og Félagsbústaði hf., Fasteignir Vesturbyggðar ehf. og Fasteignir Ísafjarðar ehf. Sömu skilyrði eiga við fyrir veitingu stofnframlaga til sveitarfélaga og leigufélaga í þeirra eigu, m.a. að sveitarfélag leggi einnig til stofnframlag til að greitt sé stofnframlag ríkis skv. 13. gr. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi um umræddar íbúðir í eigu sveitarfélaga og leigufélaga þeirra að undanskildum ákvæðum II. kafla frumvarpsins ásamt ákvæðum 19. gr. frumvarpsins um ákvörðun leigufjárhæðar fyrir almennar íbúðir. Þannig er m.a. gert ráð fyrir að ákvæði um bann við sölu, endurgreiðslu stofnframlaga, veð og kvaðir, sbr. 17. gr. frumvarpsins, sem og greiðslur í Húsnæðismálasjóð og úthlutanir úr honum, sbr. 24. gr. frumvarpsins, eigi við um íbúðirnar. Gert er ráð fyrir að ákvæði IV. kafla þar sem m.a. er fjallað um úthlutun almennra íbúða eigi enn fremur við um almennar íbúðir sem nýttar eru sem íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga enda er í 2. másl. 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að eiganda al-

mennra íbúða verði heimilt að setja reglur um forgangsrétt til leigu almennra íbúða, svo sem á grundvelli fjölskyldustærðar, fjárhagsstöðu eða félagslegra aðstæðna umsækjenda. Geta slíkar reglur um forgangsrétt m.a. byggst á sérlögum og reglum settum á grundvelli þeirra, t.d. 10. gr. laga um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, og 47. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir að ákvæði 19. gr. frumvarpsins um ákvörðun leigufjárhæðar gildi um almennar íbúðir sem nýttar eru sem húsnæði á vegum sveitarfélaga er lagt til að ráðherra gefi út leiðbeiningar til sveitarstjórna, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um hvernig leigufjárhæð skuli ákvörðuð. Sveitarstjórn beri að setja reglur á grundvelli þeirra og frumvarps þessa sem birta skuli í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 23. gr.

Í greininni er lagt til að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita félögum sem starfandi eru við gildistöku frumvarps þessa og uppfylla skilyrði núgildandi 37. gr. laga um húsnæðismál stofnframlög samkvæmt III. kafla frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa eigi við um almennar íbúðir í eigu slíkra félaga þó með þeirri undantekningu að ekki er gert ráð fyrir að ákvæði II. kafla frumvarpsins um almenn íbúðafélög eigi við. Þannig er ekki gert ráð fyrir að umrædd félög þurfi að aðlaga sig að ákvæðum frumvarpsins um almenn íbúðafélög. Er hér fyrst og fremst verið að tryggja að félög sem rekin eru samkvæmt öðrum lögum eða hafa fengið lán samkvæmt núgildandi 37. gr. laga geti fengið stofnframlög án verulegrar röskunar á starfsemi þeirra. Er hér verið að horfa til félaga á borð við Félagsstofnun stúdenta, Byggingarfélag námsmanna og Brynju – Hússjóð Öryrkjabandalagsins.

Um VI. kafla.

Í kaflanum er fjallað um Húsnæðismálasjóð. Í hann skulu eigendur almennra íbúða greiða umsýslugjald, hluta þeirrar leigu sem greidd er vegna leigu íbúða sem eru orðnar skuldlausar sem og söluhagnað vegna íbúða sem seldar eru út úr kerfinu. Gert er ráð fyrir að þeim fjármunum verði svo varið til áframhaldandi uppbyggingar almennra íbúða samkvæmt ákvæðum laganna og er gert ráð fyrir að sjóðurinn taki þannig smám saman við greiðslu stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga eins og fram hefur komið.

Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um skipun og starfsemi Húsnæðismálasjóðs en hann hefur það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn starfi samkvæmt lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá nr. 19/1988. Ráðherra hafi hins vegar yfirumsjón með starfsemi hans. Lagt er til að stjórnin verði skipuð fjórum mönnum og að skipunartími verði til tveggja ára í senn. Gengið er út frá því að heildarsamtök atvinnurekenda tilnefni einn stjórnarmann, stærstu heildarsamtök launafólks tilnefni sameiginlega einn stjórnarmann, Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn stjórnarmann og ráðherra skipi einn stjórnarmann án tilnefningar. Gert er ráð fyrir að stærstu samtökin sem tilnefna eiga fulltrúa skiptist á að skipa aðalmann og varamann þar sem þau eru fleiri en ein sem þurfa að sameinast um fulltrúa. Þá er lagt til að ráðherra skipi formann stjórnar úr hópi stjórnarmanna.

Í 3. mgr. er að finna ákvæði um hæfi stjórnarmanna og varamanna en ákvæðið er í samræmi við það sem almennt gildir um hæfi stjórnarmanna, sbr. t.d. 1. mgr. 8. gr. a laga um húsnæðismál um hæfi stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs.

Gert er ráð fyrir að eigendur almennra íbúða greiði Húsnæðismálasjóði umsýslugjald í fyrsta skipti sem almenn íbúð er leigð út sem nemi 100 kr. á hvern fermetra íbúðar. Gert er

rád fyrir að ráðherra endurskoði fjárhæðina árlega og leiði endurskoðunin til hækkunar á fjárhæðum skuli ráðherra breyta fjárhæð umsýslugjaldsins með reglugerð.

Í 5. mgr. er að finna upptalningu á þeim greiðslum sem gert er ráð fyrir að renni í sjóðinn en það er í fyrsta lagi tveir þriðju hluta leigugreiðslna, að frádregnum rekstrarkostnaði, vegna almennra íbúða þegar lán sem upphaflega voru tekin til að fjármagna kaup eða byggingu íbúðanna hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd, ef krafa hefur verið gerð um það. Með rekstrarkostnaði er átt við bæði fastan og breytilegan kostnað, þ.m.t. hita, rafmagn, rekstur félags og umsýslu vegna íbúðanna o.s.frv. Þó er tekið fram að heimilt sé að endurfjármagna upphafleg lán án þess að skylt verði að greiða í sjóðinn enda hækki endurfjármögnunin ekki veðhlutfall eignarinnar. Af þessu er ljóst að talsvert langur tími getur liðið þar til þessar greiðslur hefjast enda gert ráð fyrir að almennar íbúðir verði fjármagnaðar með lánum með langan lánstíma til að tryggja viðráðanlega leigu. Í öðru lagi skal í sjóðinn greiða þann hagnað sem verður af sölu almennra íbúða, þ.e. mismun á söluverði og uppgreiðslum á fjármögnun og endurgreiðslu stofnframlaga, nema þegar andvirði almennrar íbúðar sem er seld er notað til kaupa á íbúðarhúsnæði sem nota á í sama tilgangi, sbr. einnig 2. másl. 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins og um skýringar er vísað til athugasemda við þá grein. Í þriðja lagi er lagt til að í sjóðinn renni andvirði eigna félaga, að frádregnum skuldum, sem hefur verið slitið.

Eins og áður hefur verið vikið að er hlutverk sjóðsins að stuðla að frekar uppbyggingu almennra íbúða og skulu fjármunir hans nýttir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Geta allir þeir sem greitt hafa í sjóðinn sótt um styrki samkvæmt þessu ákvæði án tillits til þess hversu mikið þeir hafi greitt til hans. Fjármuni sjóðsins skal nýta til eftirfarandi verkefna: Styrkveitinga vegna nýbygginga eða kaupa á almennum íbúðum, endurbætur eða endurbyggingar íbúða, annars en þess sem telst til almenns viðhalds þeirra og rekstraraðstoðar við eigendur almennra íbúða sem eru í fjárhagsvanda og geta ekki staðið við skuldbindingar sínar um áframhaldandi rekstur.

Þó hafa þeir sem greitt hafa í sjóðinn forgang um styrki, sem geta numið allt að 60% þeirrar fjárhæðar sem félag hefur greitt í sjóðinn, til nýbygginga, viðbygginga, endurnýjunar eða breytinga á almennum íbúðum í eigu sjóðsins.

Styrkur til hvers og eins verkefnis getur numið allt að 60% við kostnað þess verkefnis sem sótt er um. Þó getur styrkur sem veittur er úr sjóðnum til byggingar eða kaupa á íbúð ekki numið meira en 30% af stofnvirði eignarinnar. Þá er áréttað að ekki eru greidd stofnframlög ríkis og sveitarfélaga til viðbótar við styrki úr sjóðnum vegna sömu eignar.

Loks er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett frekari reglur um starfsemi sjóðsins en stjórn sjóðsins setur svo nánari reglur um úthlutun styrkja á grundvelli reglna ráðherra.

Um VII. kafla.

Í kaflanum er fjallað um eftirlit og upplýsingaskyldu eigenda almennra íbúða en gert er ráð fyrir að Íbúðalánasjóður fari með eftirlit með þeim aðilum sem fengið hafa stofnframlög en að eftirlit á framkvæmda- og byggingarstigi verði í höndum sveitarfélaga.

Um 25. gr.

Í greininni er kveðið á um eftirlitshlutverk Íbúðalánasjóðs en gert er ráð fyrir að sjóðurinn hafi eftirlit með almennum íbúðafélögum og almennum íbúðum sem sveitarfélög og önnur félög eiga. Lagt er til að eigendur almennra íbúða sendi Íbúðalánasjóði og því sveitarfélagi sem veitt hefur stofnframlög vegna íbúðanna árlega skýrslu um rekstur þeirra. Gert er ráð fyrir að í skýrslunni verði fjallað um kaup og byggingu almennra íbúða, úthlutun þeirra

sem og ákvörðun leigufjárhæðar. Ekki er um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem koma skulu fram í skýrslunni. Í kjölfarið er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður fundi með eiganda almennra íbúða um málefni íbúðanna. Lagt er til að fundargerð frá fundinum verði birt á heimasíðu Íbúðalánasjóðs og þannig verði hún aðgengileg þeim sem vilja kynna sér hana. Þá er lagt til að Íbúðalánasjóður og viðkomandi sveitarfélag sem veitt hefur stofnframlag geti krafði þá sem reka almennar íbúðir sem fengið hafa stofnframlög um ítarlegri upplýsingar um rekstur íbúðanna ef hann telur tilefni til, þar með talið bókhaldsgögn. Mikilvægt þykir að virkt eftirlit sé haft með þeim sem reka almennar íbúðir og þess vegna er lagt til að þeir skili ekki einungis skýrslum um reksturinn til þeirra sem veita stofnframlög heldur enn fremur verði Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum heimilt að afla frekari upplýsinga.

Lagt er til að Íbúðalánasjóður geti beint tilmælum um úrbætur til eigenda almennra íbúða telji hann að rekstur þeirra sé ekki í samræmi við ákvæði frumvarpsins og að eiganda verði skylt að verða við þeim. Verði eigandi ekki við þeim tilmælum er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóði verði heimilt að tilnefna tímabundið eftirlitsmann með íbúðunum sem fylgist með rekstri þeirra og veitir leiðbeiningar um það sem betur má fara.

Þá er lagt til að eftirlit á framkvæmdar- og byggingarstigi verði í höndum þess sveitarfélags þar sem íbúð er staðsett, t.d. hjá byggingarfulltrúa sveitarfélaga eða eftir nánari ákvæðum samþykktar sveitarstjórnar í hverju tilviki fyrir sig.

Um VIII. kafla.

Í kaflanum er að finna ákvæði um kærueimild, viðurlög og undanþágu frá tekjuskatti og reglugerðarheimildir.

Um 26. gr.

Í greininni kemur fram að ákvörðunum teknum á grundvelli frumvarpsins megi skjóta til úrskurðarnefndar velferðarmála, sbr. lög um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015. Um málsmeðferð fer eftir ákvæðum þeirra laga og stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Um 27. gr.

Lagt er til að brot gegn ákvæðum frumvarpsins eða reglugerðum geti varðað sektum, sem renni í ríkissjóð. Þó er lagt til að liggi þyngri refsing við brotum samkvæmt öðrum lögum skuli fara um brotin samkvæmt þeim.

Um 28. gr.

Gert er ráð fyrir að almenn íbúðafélög verði undanþegin tekjuskatti enda þykir mikilvægt að félögin geti stillt leigufjárhæð í hóf og er undanþága frá greiðslu tekjuskatts einn liður í því.

Um 29. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um IX. kafla.

Í kaflanum eru ákvæði um gildistöku og breytingar á öðrum lögum.

Um 30. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um gildistöku frumvarps þessa en löginn skal endurskoða innan 10 ára frá gildistöku þeirra, skv. 3. mgr. Er rétt að kveða á um slíkt enda er hér um nýtt fyrir-

komulag að ræða og því mikilvægt að meta fyrirkomulagið og gera nauðsynlegar lagfæringar og breytingar áður en of langt er liðið. Í 2. mgr. er áréttað að heimilt sé að veita stofnframlög til félaga, hvort sem þau eru í eigu sveitarfélaga eða ekki, sem við gildistöku frumvarpsins uppfylla ákvæði 37. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, eins og hún er við gildistöku frumvarpsins. Er fjallað nánar um slík félög í V. kafla frumvarpsins og vísast til umfjöllunar þar.

Um 31. gr.

Í greininni er fjallað um breytingar á öðrum lögum en um er að ræða fjórar breytingar á lögum um húsnæðismál. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 9. gr. sem fjallar um hlutverk Íbúðalánasjóðs til samræmis við þau verkefni sem honum eru falin samkvæmt frumvarpi þessu. Hið sama á við að því er varðar breytingu á 1. mgr. 14. gr. laganna sem varðar verkefni húsnæðisnefnda sveitarfélaga. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á 37. gr. laganna sem miðar að því að hætt verður að veita niðurgreidd lán til kaupa á húsnæði ætluðu aðilum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum í ljósi þess að stofnframlögin koma í stað þeirra. Er því lagt til að 1. mgr. eins og hún er nú falli brott en í stað hennar komi ákvæði sem kveði á um að um tekjumörk vegna íbúða sem fengið hafi lán til leiguíbúða sem eingöngu séu ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem séu undir ákveðnum tekju- og eignamörkum skuli gilda ákvæði 12. gr. frumvarps þessa. Þá er lagt til að við 37. gr. bætist nýtt ákvæði sem heimili sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu að framselja almennu íbúðafélagi íbúð sem fengið hefur lán á grundvelli 37. gr. laganna án þess að lánið þurfi að greiða upp eða að stjórn Íbúðalánasjóðs hafi veitt samþykki sitt fyrir framsalinu. Er þetta gert til þess að auðvelda sveitarfélögum eða félögum í þeirra eigu að aðlagast því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpi þessu og í samræmi við 3. mgr. 38. gr. laganna eins og lagt er til að henni verði breytt. Sá varnagli er þó að eignin verður að vera framseld á markaðsvirði hennar. Þá er lagt til að félögin þurfi að uppfylla skilyrði fyrir lánveitingu til leigufélaga við yfirflutning lánanna.

Í þriðja lagi er að finna breytingu á 38. gr. laganna sem fjallar um leiguíbúðir sveitarfélaganna. Markmið breytinga þessara er að auðvelda sveitarfélögum þátttöku í leigufélögum og almennum íbúðafélögum samkvæmt frumvarpi þessu en gildandi ákvæði 38. gr. laganna hafa þótt takmarkandi í framkvæmd, m.a. hvað varðar heimildir sveitarfélaga til þess að vera í samstarfi við aðra aðila um að stofna leigufélög og standa að rekstri þeirra. Er þar vísað til þess að í gildandi 38. gr. segir að stofni sveitarfélag hlutafélag um leiguíbúðir skuli allt hlutafé þess vera í eigu sveitarfélags. Þá er sala hlutafjár lýst óheimil án samþykkis ráðherra.

Lagt er til, m.a. til þess að tryggja félagslegan fjölbreytileika í einstökum hverfum sveitarfélaga og í samræmi við áherslur yfirlýsingar stjórnvalda um húsnæðismál um að tryggð verði félagslega blöndun, að losað verði um þær hömlur sem verið hafa á þátttöku sveitarfélaga í leigufélögum auk þess að heimila þeim að stofna eða taka þátt í stofnun almennra íbúðafélaga. Er þá jafnframt horft til þess að tryggja megi eðlilega ráðstöfun einstakra íbúða, sem byggðar eða keyptar eru með opinberum húsnæðisstuðningi, með kvöðum, veðum og öðrum skilmálum sem gilda um einstakar eignir, fremur en að takmarkanir hvíli á félaginu sjálfu. eru þau sjónarmið af sama toga og þau sem innleidd hafa verið í löggjöf um lífeyrissjóði sem hafa nú heimildir til þess að taka þátt í stofnun og rekstri leigufélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ekki er gert ráð fyrir að stofnframlög verði veitt vegna íbúða sem hafa verið fjármagnaðar með lánum frá Íbúðalánasjóði sem veitt hafa verið á grundvelli 1. mgr. 37. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Er þar um að ræða lán sem veitt hafa verið á sérstökum vaxtakjörum vegna íbúða sem ætlaðar eru einstaklingum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum.

Fylgiskjal I.

Yfirlýsing ríkisstjórnar um húsnæðismál. (28. maí 2015.)

Ríkisstjórn Íslands, í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusamband Íslands, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Bandalag háskólanna, Kennarasamband Íslands og Samtök atvinnulífsins, skuldbindur sig til að skapa bætt skilyrði fyrir uppbyggingu á húsnæðismarkaði. Stuðlað verður að því að landsmenn hafi aukið val um búsetuform og búi við meira öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, einkum tekjulágar fjölskyldur. Ríkisstjórnin lýsir því yfir að hún muni taka upp viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg og fleiri sveitarfélög með það að markmiði að hrinda í framkvæmd eftirfarandi aðgerðum:

1. Fjölgun hagkvæmra og ódýrra íbúða.

- Lagður verður grunnur að nýju félagslegu leiguíbúðakerfi þar sem lögð verður áhersla á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Félagslega leigukerfið verður fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði. Slíkt framlag ríkis og sveitarfélaga ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærri hlutfalli en 20–25% af tekjum. Lögðilar sem hyggjast byggja og reka félagslegt leiguhúsnæði geta verið sveitarfélög og félög eða félagasamtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskygni og hafa það langtíamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis sem eingöngu er ætlað leigjendum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Settar verði skorður fyrir því að hægt verði að taka íbúðir út úr félagslega leigukerfinu en verði slíkt heimilt verða sett inn ákvæði um ráðstöfun söluhagnaðar.
- Ráðist verður í átak um byggingu félagslegra leiguíbúða. Stefnt er að því að byggja 2.300 íbúðir á næstu fjórum árum, þ.e. á árunum 2016–2019, þó að hámarki 600 íbúðir á ári. Að því loknu verður metin þörf á áframhaldandi uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis, m.a. að teknu tilliti til stöðu opinberra fjármála. Áhersla verður á íbúðir af hóflegri stærð og að tryggð verði félagsleg blöndun í leiguíbúðunum.
- Miðað verður við að tekjur íbúa verði í lægstu tveimur tekjufimmtungum þegar flutt er inn í húsnæðið. Þannig verði tekjulágum fjölskyldum, sem hingað til hafa ekki átt kost á íbúðum í félagslegu kerfi sveitarfélaganna, veittur aðgangur að ódýru og öruggu leiguhúsnæði. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á núverandi forgangsröðun sveitarfélaganna gagnvart skjólstæðingum félagsþjónustunnar eða forgangsröðun

gagnvart námsmannaíbúðum, en við frekari forgangsröðun við úthlutun húsnæðis til fólks á vinnumarkaði verður horft sérstaklega til barnafjölskyldna og heimila í verulegum fjárhagsvanda. Settar verða reglur um það með hvaða hætti heildarfjöldi heimilaðra félagslegra íbúða verði skipt milli ólíkra markhópa og framkvæmdaradila.

2. Aukið framboð húsnæðis og lækun byggingarkostnaðar.
 - Af hálfu hins opinbera verður á allan hátt greitt fyrir að hægt verði að taka upp sem hagkvæmastar aðferðir við íbúðabyggingar í því skyni að lækka byggingarkostnað. Endurskoðun á byggingareglugerð er þar á meðal og skipulagslög.
 - Við endurskoðun byggingareglugerðar verði tekinn inn nýr flokkur mannvirkja sem undanþeginn verði ákvæðum reglugerðar um altæka hönnun. Þar verði einkum horft til smærri og ódýrari íbúða.
 - Gjaldtaka sveitarfélaga vegna lóða og gatnagerðargjalda verður skoðuð með það fyrir augum að lækka byggingarkostnað.
3. Stuðningur við almennan leigumarkað.
 - Til að lækka frekar húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda verða húsnæðisbætur hækkaðar á árunum 2016 og 2017. Grunnfjárhæð og frítekjumark verða hækkuð með hliðsjón af tillögum sem hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum. Húsnæðisbætur og frítekjumörk munu taka mið af fjölda heimilismanna.
 - Skattlagningu tekna af leigu íbúða í eigu einstaklinga verður breytt í þeim tilgangi að lækka leiguverð og auka framboð leiguíbúða.
 - Stefnt verður að sérstökum lagalegum ráðstöfunum fyrir fyrirtæki til að hvetja til langtímaleigusamninga og bæta þannig búsetuöryggi á almennum markaði.
4. Stuðningur við kaup á fyrstu íbúð.
 - Komið verður til móts við þá sem kaupa sína fyrstu íbúð. Hvatt verður til sparnaðar með því að þeir sem sparað hafa tilgreint hámarkshlutfall af tekjum í tiltekinn tíma geti tekið sparnaðinn út skattfrjálst, t.d. þannig að ungu fólki verði heimilt að nýta séreignarsparnað sem eiginfjárframlag við kaup á fyrstu íbúð. Mikilvægt er að upphæð vaxtabóta og skerðingarákvæði aðstoði einkum fjölskyldur undir meðaltekjum.
 - Um fasteignalán til neytenda verða sett sérlög og lánveitendum veitt svigrúm til að horfa til fleiri þátta en niðurstöðu greiðslumats við ákvörðun um lántöku.

Unnið verður að framangreindum markmiðum í samráðshópi ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka aðila á vinnumarkaði með hliðsjón af fyrirliggjandi vinnu stjórnvalda við umbætur á húsnæðismarkaði og hugmyndum sem komið hafa upp í samráðshópnum. Við það er miðað að frumvarp um húsnæðisbætur verði lagt fyrir vorþing 2015 og að önnur frumvörp sem nauðsynleg eru til að framangreind markmið nái fram að ganga verði lögð fram á haustþingi 2015 og afgreidd fyrir áramót.

Unnið verður áfram að breyttu fyrirkomulagi fjármögnunar almennra húsnæðislána. Í því efni verður tekið mið af tillögum verkefnastjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála, nýrri veðlánatilskipun ESB og gögnum um rekstrarforsendur nýrra húsnæðislánafélaga og stöðu Íbúðalánasjóðs.

Fylgiskjal II.**Stofnframlög vegna félagslegra íbúða.**
(Minnisblað frá Analytica ehf.)

Reykjavík, 10. nóvember, 2015

Til: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
101 Reykjavík
b/t hr. Bolla Þórs Bollasonar

Frá: Analytica ehf.
Yngva Harðarsyni og
Vigni Jónssyni

Efni: Stofnframlög vegna félagslegra leiguíbúða

Minnisblað þetta er ritað að beiðni velferðarráðuneytisins og varðar útfærslu á stofnframlögum vegna félagslegra leiguíbúða í takt við yfirlýsingu stjórnvalda um aðgerðir til að greiða fyrir gerð kjarasamninga frá 28. maí sl.

Markmiðið með minnisblaðinu er að setja fram útfærslu að stofnframlagi ríkisins sem:

- (i) kemst nálægt 20–25% markmiði um greiðslubyrði vegna húsaleigu fyrir efnamínna fólk, þ.e. fólk í tveimur lægstu tekjufimmtingunum,
- (ii) er útfærð fyrir nýtt félagslegt leiguíbúðakerfi eða sk. almennar íbúðir þar sem í boði verða bæði eingreiðslur og vaxtaniðurgreiðslur lána frá ríkinu,
- (iii) setur skorður við útgjöld ríkissjóðs og sveitarfélaganna þannig að núvirt stofnframlag nemi 30% af stofnvirði,
- (iv) varpar ekki allri áhættu af vaxtabreytingum og verðbólgu á ríkissjóð,
- (v) tekur mið af vaxtastigi hérlendis,
- (vi) kemur til móts við hugmyndir aðila vinnumarkaðarins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Hugmyndin er útfærð þannig að meginreglan sé sú að um sé að ræða rekstur almennra íbúðafélaga sem eru sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri. Fjármögnun miðast við tvenns konar útfærslur, annars vegar eingreiðslu, þar sem stofnframlag ríkis er 18%, stofnframlag sveitarfélags 12% og lánsfjármögnun 70%. Hins vegar er vaxtaniðurgreiðsla þar sem stofnframlag sveitarfélags er 12% og lánsfjármögnun 88% en framlag ríkisins í formi vaxtaniðurgreiðslu jafngildi allt að 18% stofnframlagi að núvirði.

Í þessu samhengi má nefna að meðal markmiða aðila vinnumarkaðarins er að auka fjölbreytileika í húsnæðismálum, að efla leigumarkaðinn, að setja á stofn nýtt félagslegt íbúðakerfi og að kerfið styðji við efnahagsleg markmið um jöfnun hagsveiflna. Í þessu samhengi hefur verið litið til félagslega húsaleigukerfisins í Danmörku („almen bolig“ löggjöfin).

Hérlendis hefur stefna ríkis og sveitarfélaga undanfarin ár hvað varðar félagslegt húsnæði fyrst og fremst snúið að þeim hluta fólks sem er í lægstu tekjuhópnum og býr við knöpp félagsleg skilyrði en síður verið litið til framangreindra markmiða aðila vinnumarkaðarins. Í danska félagslega kerfinu mun hafa verið miðað við að kostnaður íbúanna vegna leigu sé u.þ.b. 20% af ráðstöfunartekjum. Kerfið einkennist af sk. „almen bolig“ félögum. Fjármögnun hefur verið breytileg í gegnum tíðina en skiptist nú í framlag sveitarfélaga 10%, lánsfjármögnun 88% og 2% íbúagreiðsla ásamt ábyrgðum sveitarfélaga.

Stuðningur danska ríkisins er í formi vaxtaniðurgreiðslu sem dekkar mun á greiðslu árlegra íbúafamlaga og greiðslu af láni. Íbúagreiðslan nemur í heild 3% af kaupverði íbúðar og er verðtryggt fyrstu 20 árin en eftir það í 75% hlutfalli. Lánstími er 30 ár. Sé heildarandvirði íbúagreiðslu á 40 árum hærra en heildargreiðslur lánsins þá rennur munurinn í Nybyggerifonden. Þannig geta umtalsverðar fjárhæðir runnið til baka til ríkisins vegna greiðslna íbúa frá 30. til 40. árs. Þá er lánsfjármögnun óverðtryggt sem þýðir að framlag ríkisins lækkar smám saman þegar um vaxtaniðurgreiðslu er að ræða.

Svo fremi sem leiga endurspegli fjármagnskostnað með eðlilegum hætti má einnig gera ráð fyrir að kaupmáttur aukist hraðar en raunverð leigu og vægi leigu í útgjöldum lækki. Nákvæmt samspil þessara þátta er þó háð rekstrarfyrirkomulagi leigufélaga og samhengi fasteignaverðs og leigu. Á íslenska leigumarkaðnum hefur leiga t.d. haft tilhneigingu til að fylgja fasteignaverði. Samhengi fasteignaverðs og kaupmáttar er hins vegar mjög sveiflukennt.

Í yfirlýsingu stjórnvalda til að greiða fyrir gerð kjarasamninga skuldbindur ríkisstjórnin sig til að leggja til stofnframlög til 2300 íbúða á næstu fjórum árum, 600 íbúðir á ári að hámarki. Kerfið skal vera fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði. Slíkt framlag ríkis og sveitarfélaga ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum.

Námslán til einstaklings frá Lánasjóði íslenskra námsmanna eru 165.717 kr./mán. Til viðbótar er námsmanni heimilt að afla sér 930 þús. kr. á ári án þess að það leiði til skerðingar á námslánum. Ef miða ætti við fjárhæð húsnæðiskostnaðar við 20–25% af tekjum einstaklings í námi þá yrðu mánaðarleg útgjöld vegna leigu um 40 þús. til 50 þús.kr á mánuði.

Skv. upplýsingum Tryggingastofnunar fær lífeyrisþegi sem býr einn 225.070 kr. á mánuði með heimilisuppbót. Ef miða ætti fjárhæð húsnæðiskostnaðar við 20 til 25% af þessari fjárhæð yrðu mánaðarleg útgjöld vegna leigu um 49 þús. til 62 þús.kr. á mánuði.

Meðal forsendna sem hafa mikil áhrif á þörfina á stofnframlögum er forsendan um húsnæðisbætur. Í útreikningunum er miðað við hugmyndir velferðarráðuneytisins sem lagðar eru til grundvallar draga að frumvarpi um húsnæðisbætur. Í dæmunum sem hér eru reiknuð er ekki gert ráð fyrir eignaskerðingu húsnæðisbóta. Yfirlit yfir húsnæðisbætur fyrir þau dæmi sem hér eru reiknuð er sýnt í töflu 1.

Tafla 1. Forsendur um tekjur og húsnæðisbætur m.v. fjölskyldugerð

	Fjöldi í Grunnbætur		Fritekjumörk/ári	Heimilistekjur	Skertar bætur/mán.
	heimili	á mán.			
Námsmaður	1	31.000	2.700.000	2.421.453	31.000
Lífeyrisþegi	1	31.000	2.700.000	2.700.840	30.994
Hjón án barna með 400 þús.kr. í mánaðartekjur	2	37.200	3.240.000	4.800.000	26.748
Hjón án barna með 500 þús.kr. í mánaðartekjur	2	37.200	3.240.000	6.000.000	18.708
Hjón án barna með 600 þús.kr. í mánaðartekjur	2	37.200	3.240.000	7.200.000	10.668
Hjón m. 1 barn með 400 þús.kr. í mánaðartekjur	3	44.950	3.915.000	4.800.000	39.021
Hjón m. 1 barn með 500 þús.kr. í mánaðartekjur	3	44.950	3.915.000	6.000.000	30.981
Hjón m. 1 barn með 600 þús.kr. í mánaðartekjur	3	44.950	3.915.000	7.200.000	22.941
Hjón m. 2 börn með 400 þús.kr. í mánaðartekjur	4	51.150	4.455.000	4.800.000	48.839
Hjón m. 2 börn með 500 þús.kr. í mánaðartekjur	4	51.150	4.455.000	6.000.000	40.799
Hjón m. 2 börn með 600 þús.kr. í mánaðartekjur	4	51.150	4.455.000	7.200.000	32.759

Skv. þeim hugmyndum sem velferðarráðuneytið hefur varpað fram varðandi fjármögnun er miðað við þau kjör sem birt eru í töflu 2.

Tafla 2. Vaxtakjör á markaði með íbúðalán

	Verðtryggt		Óverðtryggt		Lántöku- gjald
	Kjör	Vaxtabinding	Kjör	Vaxtabinding	
Íbúðalánasjóður	4,20%	Út lánstíma	-	-	1,0%
Meðalvaxtakjör bankanna	3,87%	5 ár	7,42%	5 ár	1,0%
Lífeyrissjóður verzlunarmanna	3,60%	Út lánstíma	6,97%	3 ár	0,75%
Lánasjóður sveitarfélaga	3,25%	til 20 ára	-	-	0,0%

Í samhengi við töflu 2 má einnig nefna að sveitarfélög hafa á árinu aflað fjár skuldabréfa-útboðum á kjörum sem eru á bilinu 2,9–3,6%.

Í útreikningum er miðað við fölgna verðbólgu eins og hún birtist á markaði með ríkis-skuldabréf, nú 2,9%. Gera má ráð fyrir að lægri verðbólguvæntingar leiddu til lægri vaxta og bættu möguleika á að ná fram lægra leiguverði en hér er kynnt. Eins myndu hærri verðbólguvæntingar leiða til óhagstæðari niðurstöðu. Lánstími er áætlaður 30 ár.

Mögulegar útfærslur á stofnframlögum ríkisins:

- 18% eingreiðsla við upphaf fjárfestingar.
- 2% árleg vaxtaniðurgreiðsla uns samanlagt núvirði niðurgreiðslu nær 18% af stofnkostnaði íbúðar.
- 3% vaxtaniðurgreiðsla ríkis sem lækkar um 0,1% árlega uns samanlagt núvirði niðurgreiðslu nær 18% stofnkostnaði íbúðar.

Gert er ráð fyrir að almenn íbúðafélög verði undanþegin tekjuskatti og stimpilgjaldi. Þá er gert ráð fyrir að almennt íbúðafélag geti fjármagnað sig á íbúðalánakjörum á byggingartíma.

Reiknuð eru dæmi fyrir nokkrar stærðir félagslegra íbúða, 30 m², 40 m², 50 m² og 80 m². Yfirlit yfir forsendur um framlag miðað við 18% stofnframlög er birt í töflu 3.

Tafla 3. Forsendur um fjármögnun félagslegra íbúða m.v. 18% stofnframlag (m.kr.)

Aðili	%	Íbúðir á höfuðborgarsvæði				Íbúðir á landsbyggð			
		30 m ²	40 m ²	50 m ²	80 m ²	30 m ²	40 m ²	50 m ²	80 m ²
Stofnframlag sveitarfélaga	12%	1.015	1.354	1.692	2.707	711	947	1.184	1.895
Stofnframlag ríkis	18%	1.523	2.030	2.538	4.061	1.066	1.421	1.776	2.842
Eiginfjárframlag leigufélags	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Fjármögnun leigufélags	70%	5.922	7.896	9.870	15.792	4.145	5.527	6.909	11.054
Samtals fjármögnun	100%	8.460	11.280	14.100	22.560	5.922	7.895	9.869	15.791

Í töflu 4 er birt yfirlit yfir forsendur um framlag miðað við 2% fasta árlega vaxtaniðurgreiðslu annars vegar og 3% stíglækkandi vaxtaniðurgreiðslu hins vegar. Föstu árlegu vaxtaniðurgreiðslunni lýkur á 14. ári vegna 18% hámarksins en stíglækkandi vaxtagreiðslunni lýkur á 10. ári.

Tafla 4. Forsendur um fjármögnun félagslegra íbúða m.v. vaxtaniðurgreiðslu (m.kr.)

Aðili	%	Íbúðir á höfuðborgarsvæði				Íbúðir á landsbyggð			
		30 m ²	40 m ²	50 m ²	80 m ²	30 m ²	40 m ²	50 m ²	80 m ²
Stofnframlag sveitarfélaga	12%	1.015	1.193	1.492	2.387	711	947	1.184	1.895
Stofnframlag ríkis	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Eiginfjárframlag leigufélags	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Fjármögnun leigufélags	88%	7.445	9.926	12.408	19.853	5.211	6.948	8.685	13.896
Samtals fjármögnun	100%	8.460	11.120	13.900	22.240	5.922	7.895	9.869	15.791
Föst vaxtaniðurgreiðsla ríkisins									
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 1)	2,0%	150	201	251	401	105	140	175	281
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 4)	2,0%	132	176	221	353	93	124	154	247
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 7)	2,0%	115	154	192	307	81	107	134	215
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 10)	2,0%	99	132	165	263	69	92	115	184
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 13)	2,0%	83	111	138	222	58	78	97	155
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 16)	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Stíglækkandi vaxtaniðurgreiðsla ríkisins									
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 1)	3,0%	226	301	376	602	158	211	263	421
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 4)	2,7%	179	238	298	476	125	167	208	333
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 7)	2,4%	138	184	230	369	97	129	161	258
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 10)	0,4%	22	29	36	58	15	20	25	41
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 13)	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Vaxtaniðurg. ríkis (ár 16)	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0

Miðað er við byggingarkostnað upp á 282 þús. kr./m² í verði íbúða á höfuðborgarsvæðinu. Þessar forsendur miða við byggingarkostnað skv. mati Capacent frá í feb. 2014 sem hækkað hefur verið með vísitölu byggingarkostnaðar. Miðað er við upplýsingar Þjóðskrár um markaðsverð húsnæðis á landsbyggðinni á tímabilinu frá mars til september 2015.

Gert er ráð fyrir að mánaðarlegur rekstrarkostnaður vegna viðhalds, trygginga, fasteignagjalda o.fl. sé fastur 32.250 kr. pr. íbúð auk 292 kr. fyrir hvern m². Forsendur um rekstrar-kostnað eru birtar í töflu 5.

Tafla 5. Forsendur um rekstrarkostnað félagslegra íbúða (m.kr.)

	Kostnaður	
	á ári	á mán.
Viðhaldskostnaður á ári pr. m ²	3.500	292
Fasteignagjöld á mánuði		11.000
Tryggingar á mánuði		2.040
Annar rekstrarkostnaður fasteigna á mán.		8.210
Hlutdeild í skrifstofu og stjórnunarkostnaði		11.000

Í töflum 6–8 á næstu bls. eru birt dæmi um greiðslubyrði leigjenda almennra íbúða miðað við þær þrjár útfærslur á framlögum ríkisins sem nefndar voru á bls. 3 m.v. verð íbúða á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og landsbyggðinni hins vegar. Dæmin í töflunni eru reiknuð fyrir eftirfarandi fjölskyldugerðir:

1. Einstaklingur í námi í 30 m² íbúð.
2. Einstaklingur á lífeyrisbótum í 40 m² íbúð.
3. Hjón án barna í 50 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 400 þús.kr. á mánuði
4. Hjón án barna í 50 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 500 þús.kr. á mánuði
5. Hjón án barna í 50 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 600 þús.kr. á mánuði
6. Hjón með 1 barn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 400 þús.kr. á mánuði
7. Hjón með 1 barn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 500 þús.kr. á mánuði
8. Hjón með 1 barn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 600 þús.kr. á mánuði
9. Hjón með 2 börn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 400 þús.kr. á mánuði
10. Hjón með 2 börn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 500 þús.kr. á mánuði
11. Hjón með 2 börn í 80 m² íbúð með samanlagðar tekjur upp á 400 þús.kr. á mánuði

Tafla 6. Greiðslubyrði félagslegra íbúða m.v. 70% fjármögnun og 30% stofnframlag (þús.kr.)*

Table with columns for 'Íbúðir á höfuðborgarsvæðinu' and 'Íbúðir á landsbyggðinni'. Major columns include 'Stærð íbúðar í m²', 'Hjón án barna með', 'Hjón m. 1 barn með', and 'Hjón m. 2 börn'. Sub-columns show '400', '500', '600' and 'þús.kr. í mánaðartekjur' for each category. Rows list various demographic groups like 'Verð pr. íbúð (þús. kr.)', 'Aðrar forsendur', 'Heimilistekjur', and 'Lífeyrissjóður verzlunamanna'.

*Samanburður á greiðslubyrði í vaxtaniðurgreiðsluleið til 3ja, 5 eða 20 ára kann að vera villandi þar sem vaxtaniðurgreiðsla létir greiðslubyrði mest í upphafi.

Tafla 7. Greiðslubýrði félagslegra íbúða m.v. 88% fjármögnun og 2% fasta vaxtaniðurgreiðslu (þús.kr.)*

	Íbúðir á höfuðborgarsvæðinu									Íbúðir á landsbyggðinni														
	Hljón án barna með			Hljón m. 1 barn með			Hljón m. 2 börn			Hljón án barna með			Hljón m. 1 barn með			Hljón m. 2 börn								
	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi	Náms- maður	Lífeyris þegi						
	30	40	80	80	40	40	80	80	40	40	80	80	40	40	80	80	40	40						
Stærð íbúðar í m ²	8.460			11.280			14.100			14.100			22.560			22.560			22.560			22.560		
Verð pr. íbúð (þús. kr.)	6.460			11.280			14.100			14.100			22.560			22.560			22.560			22.560		
Aðrir forsendur (þús.kr. á máh.)	201,8			225,1			31,0			22,9			400,0			600,0			400,0			500,0		
Húsvæðisbætur	31,0			31,0			22,9			48,8			32,8			31,0			26,7			10,7		
Áætlun rekstrarútlaguf.	41,0			43,9			46,8			55,6			55,6			46,8			55,6			55,6		
Íbúðalánasjór:	4,2% verðtryggt, fast út líffima																							
Greiðslubýrði í upphafi	34,6			45,7			61,1			77,1			82,1			90,2			98,2			88,4		
- hlutfelli af tekjum	17,1%			20,3%			13,8%			12,9%			18,1%			18,0%			16,4%			14,7%		
30 ára meðalgreiðslubýrði	42,3			56,0			73,9			81,9			102,6			110,7			118,7			108,9		
- hlutfelli af tekjum	21,6%			24,9%			18,8%			16,4%			25,7%			22,1%			19,8%			18,2%		
Meðaltal vöskiptabanka: 3,87% verðtryggt, 5 ára vaxtabinding																								
Greiðslubýrði í upphafi	33,1			43,7			56,6			66,7			74,7			86,3			94,3			84,5		
- hlutfelli af tekjum	16,4%			19,4%			14,7%			13,3%			12,4%			15,7%			15,7%			14,1%		
5 ára meðalgreiðslubýrði	33,6			44,4			59,4			67,5			75,5			87,5			95,6			85,7		
- hlutfelli af tekjum	16,6%			19,7%			14,9%			13,5%			12,6%			15,9%			15,9%			14,3%		
Meðaltal vöskiptabanka: 7,42% óverðtryggt, 5 ára vaxtabinding																								
Greiðslubýrði í upphafi	50,1			66,4			86,9			103,0			123,5			131,5			139,6			129,7		
- hlutfelli af tekjum	24,8%			29,5%			21,7%			19,0%			17,2%			20,9%			20,6%			21,6%		
5 ára meðalgreiðslubýrði	48,1			63,8			83,7			91,7			99,7			118,3			126,3			134,3		
- hlutfelli af tekjum	19,6%			23,3%			17,3%			15,5%			14,2%			23,6%			20,7%			18,6%		
Lífeyrissjóður verzlunarmanna: 3,6% verðtryggt, fast út líffima																								
Greiðslubýrði í upphafi	31,9			42,1			56,6			64,6			72,7			75,0			83,0			91,1		
- hlutfelli af tekjum	15,8%			18,7%			14,2%			12,9%			12,1%			18,7%			16,8%			15,2%		
30 ára meðalgreiðslubýrði	39,6			52,3			69,4			77,4			85,4			103,4			111,5			101,7		
- hlutfelli af tekjum	19,6%			23,3%			17,3%			15,5%			14,2%			23,6%			20,7%			18,6%		
Lífeyrissjóður verzlunarmanna: 6,97% óverðtryggt, 3ja ára vaxtabinding																								
Greiðslubýrði í upphafi	47,7			63,2			82,9			91,0			99,0			117,1			125,2			133,2		
- hlutfelli af tekjum	23,6%			28,1%			20,7%			18,2%			16,5%			29,3%			26,0%			22,2%		
3ja ára meðalgreiðslubýrði	46,8			62,0			81,4			89,5			97,5			114,7			122,7			130,8		
- hlutfelli af tekjum	23,2%			27,5%			20,4%			17,9%			16,2%			28,7%			24,5%			21,8%		
Lánasjóður sveitarfélaga: 3,25% verðtryggt, til 20 ára																								
Greiðslubýrði í upphafi	30,3			40,0			53,9			61,9			70,0			70,6			78,7			86,7		
- hlutfelli af tekjum	15,0%			17,8%			13,5%			12,4%			11,7%			17,7%			15,7%			14,5%		
20 ára meðalgreiðslubýrði	35,4			46,8			62,4			70,4			78,5			84,3			92,3			100,4		
- hlutfelli af tekjum	17,5%			20,8%			15,6%			14,1%			13,1%			21,1%			18,5%			16,7%		
Fravík frá þingstu greiðslubýrði (meðaltal vöskiptabanka: 7,42% óverðtryggt, 5 ára vaxtabinding)																								
Greiðslubýrði í upphafi m.v. hækkun húsaleigu um:	60,1			76,4			96,9			104,9			113,0			133,5			141,5			149,6		
- hlutfelli af tekjum	29,8%			33,9%			24,2%			21,0%			18,8%			33,4%			28,3%			24,9%		
5 ára meðalgreiðslubýrði m.v. hækkun húsaleigu um:	58,1			73,8			93,7			101,7			109,7			128,3			136,3			144,3		
- hlutfelli af tekjum	28,8%			32,8%			23,4%			20,3%			18,3%			32,1%			27,3%			24,1%		

*Samanburður á greiðslubýrði í vaxtaniðurgreiðslu til 3ja, 5 eða 20 ára kann að vera villandi þar sem vaxtaniðurgreiðsla léttir greiðslubýrði mest í upphafi.

Fyrirkomulag stofnframlaga dregur úr áhættu ríkissjóðs af vaxtabreytingum og verðbólgu þar sem framlögin eru greidd á þeim tíma þegar til þeirra stofnast. Niðurgreiðsla ríkissjóðs er þannig ekki afgangsstærð sem breytist með verðbólgu og vöxtum eftir að lántaka viðkomandi almenna íbúðafélags hefur átt sér stað. Hér er miðað við að framlagið renni til lánveitenda en ekki lántaka og minnki þannig greiðslubyrði með beinum hætti. Í því tilviki sem fjármögnun er verðtryggð verður erfitt að útiloka áhættu vegna verðbólgu nema með beinum stofnframlögum ríkissjóðs. Með bindingu núvirðis vaxtaniðurgreiðslu við 18% af stofnkostnaði er þó endanleg verðbólguáhætta ríkissjóðs nær útilokuð. Eina leið ríkissjóðs til að takmarka áhættu vegna þróunar byggingarkostnaðar eða fasteignaverðs felst í báðum tilvikum í breytingu á heildarumfangi stuðnings í gegnum fjölda íbúða sem njóta stuðnings.

Yfirlit yfir árleg framlög ríkis og sveitarfélaga miðað við tiltekinn fjölda íbúða sem byggður yrði á tilteknu ári er birt í töflu 9 miðað við mismunandi stærðir íbúða fyrir höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðina hins vegar. Miðað við að byggðar yrðu 600 íbúðir árlega af stærðinni 40m² á höfuðborgarsvæðinu yrði árlegt stofnframlag ríkisins um 1.218 m.kr. en miðað við sama fjölda á landsbyggðinni yrði árlegt stofnframlag ríkisins 853 m.kr. Miðað við 600 íbúðir af stærðinni 80m² þar sem 300 þeirra væru byggðar á höfuðborgarsvæðinu og 300 keyptar á landsbyggðinni yrðu árleg útgjöld ríkisins vegna þeirra um 2.071 m.kr. (1218 m.kr. + 853 m.kr.).

Tafla 9. Yfirlit yfir framlag ríkis og sveitarfélaga fyrir fjórar stærðir íbúða (þús.kr.)

Íbúðir á höfuðborgarsv.	1	200	300	400	600	1000
30 m²	8.460					
Framlag ríkis	1.523	304.560	456.840	609.120	913.680	1.522.800
Framlag sveitarfélags	1.015	203.040	304.560	406.080	609.120	1.015.200
40 m²	11.280					
Framlag ríkis	2.030	406.080	609.120	812.160	1.218.240	2.030.400
Framlag sveitarfélags	1.354	270.720	406.080	541.440	812.160	1.353.600
50 m²	14.100					
Framlag ríkis	2.538	507.600	761.400	1.015.200	1.522.800	2.538.000
Framlag sveitarfélags	1.692	338.400	507.600	676.800	1.015.200	1.692.000
80 m²	22.560					
Framlag ríkis	4.061	812.160	1.218.240	1.624.320	2.436.480	4.060.800
Framlag sveitarfélags	2.707	541.440	812.160	1.082.880	1.624.320	2.707.200
Íbúðir á landsbyggð	1	200	300	400	600	1000
30 m²	5.922					
Framlag ríkis	1.066	213.178	319.767	426.356	639.534	1.065.890
Framlag sveitarfélags	711	142.119	213.178	284.237	426.356	710.593
40 m²	7.895					
Framlag ríkis	1.421	284.237	426.356	568.475	852.712	1.421.186
Framlag sveitarfélags	947	189.492	284.237	378.983	568.475	947.458
50 m²	9.869					
Framlag ríkis	1.776	355.297	532.945	710.593	1.065.890	1.776.483
Framlag sveitarfélags	1.184	236.864	355.297	473.729	710.593	1.184.322
80 m²	15.791					
Framlag ríkis	2.842	568.475	852.712	1.136.949	1.705.424	2.842.373
Framlag sveitarfélags	1.895	378.983	568.475	757.966	1.136.949	1.894.915

Fylgiskjal III.**Mat á efnahagslegum áhrifum
aðgerða í húsnæðismálum.**
(Minnisblað frá Analytica ehf.)

Reykjavík, 3. nóvember, 2015

Til: Velferðarráðuneytis
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík
b/t hr. Bolla Þórs Bollasonar

Frá: Analytica ehf.
Yngva Harðarsyni hagfræðingi

Efni: Mat á efnahagslegum áhrifum aðgerða í húsnæðismálum

Minnisblað þetta er ritað að beiðni Bolla Þórs Bollasonar skrifstofustjóra í velferðarráðuneyti. Í því er leitast við að varpa tölulegu ljósi á möguleg áhrif aðgerða í húsnæðismálum, einkum þeim sem tengjast félagslegu leiguhúsnæði. Um er að ræða grófa nálgun sem einkum byggir á forsendum um stofnstyrki vegna félagslegs leiguhúsnæðis.

Niðurstöður matsins eru í tvennu lagi. Í töflu 1 er tekin saman niðurstöður á nokkrar þjóðhagsstærðir. Á næstu blaðsíðum er síðan leitast við að varpa ljósi á áhrif einstakra aðgerða á leigumarkað.

Í töflu 1 er þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá í apríl sl. höfð til hliðsjónar sem grunnsviðsmynd. Spá Hagstofu er efst til vinstri í töflunni. Þar fyrir neðan er mat á áhrifum aðgerða og til hægri eru sýnd frávík. Forsenda matsins er að hafnar verði byggingar á 400 nýjum félagslegum leiguíbúðum á árinu 2016 en 600 nýjar íbúðir byggðar árlega eftir það.

Tafla 1. Gróft mat á þjóðhagsáhrifum aðgerða í húsnæðismálum

Spá Hagstofu grunnsviðsmynd

Spá Hagstofu	2015	2016	2017	2018	2019
Launabreyting	7.0%	5.3%	5.0%	5.2%	4.6%
Verðbólga	1.7%	3.0%	2.8%	2.7%	2.5%
Skamtímaþvextir*	7.3%	8.3%	8.7%	8.8%	8.7%
Verðtr. vextir	3.4%	3.8%	3.5%	3.2%	3.1%
Gengisvísitala	-5.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Raungengi, vísit.	85.0	85.7	86.5	87.0	87.4
Atvinnuvegafjff.	20.6%	18.2%	3.8%	-1.8%	4.4%
Íbúðafjárfesting	20.8%	20.6%	12.5%	10.1%	8.6%
Hagvöxtur	3.8%	3.2%	2.8%	2.7%	2.5%
Atvinnuleysi	3.1%	3.0%	2.9%	3.0%	3.0%

Hafa þarf ákveðna fyrirvara varðandi niðurstöðu útreikninga þegar miklar breytingar eiga sér stað á einstökum tímabilum.

* Vaxtaþróun skv. reiknilíkani Analytica. Ekki gefið upp í spá Hagstofu. Byggt á sk. Taylor-reglu.

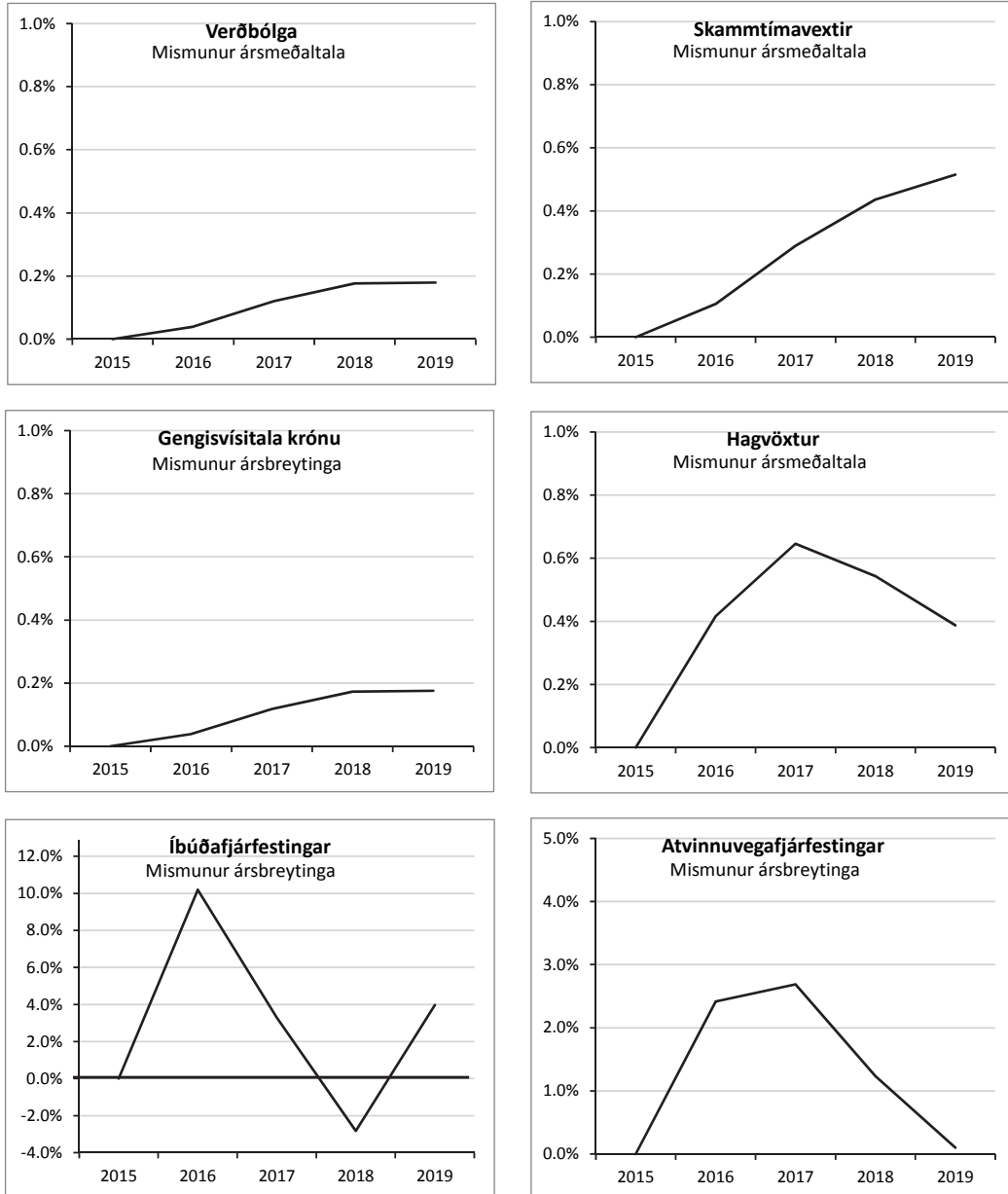
Frávik frá spá Hagstofu

Óbr. raungengi	2015	2016	2017	2018	2019
Launabreyting	9.7%	5.4%	5.3%	5.5%	4.8%
Verðbólga	1.7%	3.0%	2.9%	2.9%	2.7%
Skamtímaþvextir	7.3%	8.4%	9.0%	9.3%	9.2%
Verðtr. vextir	3.4%	3.8%	3.6%	3.4%	3.2%
Gengisvísitala	-5.5%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%
Raungengi, vísit.	85.0	85.7	86.5	87.0	87.4
Atvinnuvegafjff.	20.6%	20.6%	6.5%	-0.6%	4.5%
Íbúðafjárfesting	20.8%	30.8%	15.8%	7.3%	12.6%
Hagvöxtur	3.8%	3.6%	3.4%	3.2%	2.9%
Atvinnuleysi	3.1%	2.9%	2.6%	2.7%	2.8%

Óbr. raungengi	2015	2016	2017	2018	2019
Launabreyting	2.7%	0.1%	0.3%	0.3%	0.2%
Verðbólga	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%
Skamtímaþvextir	0.0%	0.1%	0.3%	0.4%	0.5%
Verðtr. vextir	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Gengisvísitala	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%
Raungengi, vísit.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atvinnuvegafjff.	0.0%	2.4%	2.7%	1.2%	0.1%
Íbúðafjárfesting	0.0%	10.2%	3.3%	-2.8%	4.0%
Hagvöxtur	0.0%	0.4%	0.6%	0.5%	0.4%
Atvinnuleysi	0.0%	-0.1%	-0.3%	-0.3%	-0.2%

Útreikningar sem birtir eru í töflu 1 eru framkvæmdir í þjóðhagslíkani Analytica eins og það hefur verið aðlagð að útreikningunum. Hafa verður þann fyrirvara á að um er að ræða nálganir sem háðar eru margskonar óvissu. Hér má nefna að grunnsviðsmyndin skiptir nokkru máli t.d. með hliðsjón af mati á framleiðsluspennu sem kann að vera vanmetin í grunnsviðsmyndinni. Í sviðsmyndinni er miðað við að raungengi haldist óbreytt frá grunnsviðsmyndinni en í því felst að gengi krónunnar sígur lítilllega til að vinna á móti innlendum verðlagsáhrifum.

Mynd 1. Möguleg áhrif aðgerða í húsnæðismálum á nokkrar hagstærðir



Mynd 1 sýnir yfirlit yfir frávik frá grunnsviðsmynd á helstu stærðir. Eins og sjá má eru hlutfallslega mest áhrif á íbúðafjárfestingar enda beinast aðgerðirnar að þeim með beinum hætti.

Möguleg áhrif á markað með leiguhúsnæði

Það er flókið að leggja mat á efnahagsleg áhrif aðgerða í húsnæðismálum á leigumarkaðinn enda um samspil margra þátta að ræða. Hér er byggt á sk. hlutajafnvægislíkani þar sem lítið er til samspils framboðs og eftirspurnar og mögulegra áhrifa einstakra þátta aðgerðanna.

Eftirfarandi er listi yfir þær aðgerðir sem metnar eru:

- 1) Áhrif mögulegra breytinga á húsaleigubótum í formi húsnæðisbóta skv. drögum að frumvarpi til laga um húsnæðisbætur dags. 16/10 sl.
- 2) Áhrif stofnframlaga ríkis vegna félagslegs leiguhúsnæðis sem nemi 18% af stofnkostnaði. Samhliða er gert ráð fyrir 12% stofnframlagi sveitarfélaga þannig að í heildina nemi stofnframlag 30%. Stofnframlag ríkis getur verið með beinum hætti eða í formi vaxtaníðurgreiðslu. Hér er miðað við útfærslu í drögum að frumvarpi til laga um félagslegt húsnæði dags. 20/10 sl.
- 3) Áhrif mögulegrar breytingar á virkum skatti á húsaleigu úr 14% í 10% eins og fjallað er um í fjárlagafrumvarpi.

Fjöldi heimila í leiguhúsnæði er nú áætlaður um 32 þús. Er sú áætlun framreiknuð á grunni upplýsinga í félagsvísun Hagstofunnar o.fl. Sundurlíðun á fjölda heimila í leiguhúsnæði niður á almennan markað og félagslegt húsnæði má sjá í töflu 2.

Tafla 2. Yfirlit yfir leigumarkaðinn

	2015	2013
Kjarnafjölskyldur	182 367	176 676
Fjöldi heimila	128 508	124 498
Hlutf. í leiguhúsn. 1)	24.9%	24.9%
Fj. í leiguhúsnæði	31 999	31 000
Almennur markaður	18 248	17 679
Félagsleg úrræði	13 750	13 321
Sveitarfélög 2)	4 937	4934
Önnur en sveitarf.	5 548	5 322
Annað	3 266	3 066

1) M.v. Hlutfallið árið 2013 skv. Félagsvísun Hagstofu 2014:4

2) Árið 2014 skv. könnun Varasjóðs húsnæðismála

Heimildir: Hagstofa Íslands, Kolbeinn Stefánsson: Skýrsla um útgreiðslu húsaleigubóta, kannanir Varasjóðs húsnæðismála, útreikningar Analytica

Skv. matinu í töflu 2 eru um 18.250 heimili á almenna leigumarkaðnum en 13.750 í félagslegu húsnæði. Önnur úrræði en þau sem eru á vegum sveitarfélaganna eru á vegum ýmissa félagasamtaka. Það sem kallað er Annað í töflunni vísar til fjölda sem býr hjá skyldmendum og vinum.

Þar sem gerður er greinarmunur á leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni þá er nauðsynlegt að hafa hugmynd um fjölda leiguíbúða skv. þeirri skiptingu. Forsendur Analytica í þeim efnum eru sýndar í töflu 3 en við áætlunina er horft til fjölda félagslegra

íbúða sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni sem og hlutfallslegs mannfjölda. Um 60,6% félagslegra leiguíbúða sveitarfélaga eru á höfuðborgarsvæðinu og um 64,2% mannfjöldans búa á höfuðborgarsvæðinu.

Tafla 3. Áætlaður fjöldi leiguíbúða eftir tegund og landshluta

Leiguíbúðir	Höfuðbsv.	Landsb.	Alls
	19 753	12 246	31 999
Almennur markaður	11 387	6 861	18 248
Félagsleg úrræði	8 366	5 385	13 750
Sveitarfélög 2)	2 990	1 947	4 937
Önnur en sveitarf.	3 360	2 188	5 548
Annað	2016	1 250	3 266

Heimildir: Hagstofa Íslands, Kolbeinn Stefánsson: Skýrsla um útgreiðslu húsaleigubóta, kannanir Varasjóðs húsnæðismála, útreikningar Analytica

Fjöldi félagslegs leiguhúsnæðis sem vísað er til sem *annað* í töflu 3 á við þann fjölda sem býr hjá fjölskyldu og vinum. Ekki er gert ráð fyrir að aðgerðirnar hafi bein áhrif á þann hóp en óbein áhrif gætu verið þau að það fækkaði í hópnum með tilkomu meira leiguhúsnæðis.

Framboðsteygni gegnir lykilhlutverki í greiningunni en hún er mismunandi í bráð og lengd. Mun á framboðsteygni á milli landa og landssvæða er einkum talinn mega skýra af:

- Reglum, s.s. bygginga- og mannvirkjareglum.
- Mögulegu landrými til útþenslu byggðar.
- Vaxtarsvæðum, en framboðsteygni er yfirleitt hærra þar sem vöxtur er mikill.

Áhrif stífra byggingareglna eru almennt talin í þá veru að minnka framboðsteygni vegna aukinnar tregðu.

Afleiðing hárrar framboðsteygni er:

- Húsnæðisverð til langs tíma er ákvarðað af kostnaðarþáttum
- Húsnæðismagn er ákvarðað af eftirspurnarþáttum, s.s. aldursamsetningu og búsetuþróun.

Rannsóknir benda til að framboðsteygni sé lág í bráð en það er afleiðing þess að það tekur tíma að byggja hús. Hvað varðar leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga þá er spurning að hversu miklu leyti greining á framboðsteygni á við um framboð sveitarfélaga en í greiningunni er ekki gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða sveitarfélög eða aðra aðila í þeim efnum.

Þegar litið er til þess hvernig framboð leiguhúsnæðis eykst er gagnlegt að hafa eftirfarandi í huga:

- Fyrst eykst nýting þess húsnæðis sem fyrir er. Framboðsteygni er lág en hefur áhrif.

- Næst taka við breytingar á húsnæði – Framboðsteygnin í þessu tilviki er einnig lág.
- Loks er um að ræða nýfjárfestingu – Framboðsteygnin er há en til langs tíma.

Samanteknar niðurstöður greiningarinnar hvað varðar mögulega fjölgun leiguíbúða er að finna í töflu 4 brotið niður á áhrifavaldan næstu þriggja ára. Töfluna ber að túlka þannig að um sé að ræða fjölda íbúða sem teknar eru í notkun á viðkomandi ári en ekki íbúðir sem verið er að hefja framkvæmdir við. Gera verður fyrirvara varðandi nákvæmni einstakra talna í töflunni en um þær ríkir vitanlega talsverð óvissa eins og allt óorðið.

Tafla 4. Möguleg fjölgun leiguíbúða eftir áhrifavöldum og markaðshlutum

Uppsafnað frá árinu 2015

Félagslegar leiguíb.	2016	2017	2018	Langtíma
Áhrif stofnframlaga	220	579	1.139	2.182
Áhrif húsnæðisbóta	103	205	237	289
Samtals viðbót	323	785	1.377	2.471
Almenni markaðurinn	2016	2017	2018	Langtíma
Áhrif húsnæðisbóta	34	69	80	100
Áhrif skattabreytinga	219	353	407	460
Samtals viðbót	253	421	487	560
Alls viðbót	576	1.206	1.864	3.031

Heimild: Útreikningar Analytica

Athyglisvert er hversu snörp fjölgun íbúða verður á almenna leigumarkaðnum í kjölfar skattabreytinga. Ljóst er að aukið leiguhúsnæði á almenna markaðnum léttir undir með öllum markaðnum.

Í töflu 5 má svo sjá áætlun um mögulega fjölgun leiguíbúða brotið niður á höfuðborgarsvæði og landsbyggð. Sami fyrirvari um nákvæmni einstakra talna og í fyrri töflum er viðeigandi.

Tafla 5. Möguleg fjölgun leiguíbúða skipt niður á höfuðborgarsvæði og landsbyggð

Uppsafnað frá árinu 2015

Staðsetning húsnæðis	2016	2017	2018	Langtíma
Höfuðborgarsvæði	366	770	1.183	2.036
Landsbyggð	210	436	681	996
Alls viðbót	576	1.206	1.864	3.031

Heimild: Útreikningar Analytica

Fyrirvari sá er lýtur að mögulegri ónákvæmni áætlunarinnar varðar sérstaklega það að reiknilíkanið byggir á erlendu mati fyrir teygni framboðs og eftirspurnar. Þá eru áætlanir um ýmsar forsendur óvissar.

Vert er að geta þess að heildarfjöldi þeirra íbúða sem tekinn er í notkun á því tímabili sem sýnt er í töflunum er nokkuð umfram þann fjölda sem stefnan er að hefja byggingu á yfir sama tímabil. Er þetta niðurstaða áætlunar á grundvelli þeirra hagrænu hvata sem aðgerðirnar hafa í för með sér. Á þetta sérstaklega við um almenna markaðinn. Þetta þýðir hins vegar að útgjöld ríkissjóðs vegna aðgerðanna gætu orðið meiri en áformað er gangi matið eftir skv. töflum 4 og 5. Þannig gætu t.d. útgjöld vegna húsnæðisbóta orðið meiri en gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi vegna bóta sem greiddar yrðu til leigjenda á almenna markaðnum.

Áhrif aðgerða í húsnæðismálum hafa ekki einvörðungu áhrif á framboð leiguíbúða heldur einnig verð. Að öðru óbreyttu þá þýðir aukið framboð lægra leiguverð og gefur líkanið það til kynna. Í töflu 6 má sjá uppsöfnuð möguleg áhrif á leiguverð eftir tegund húsnæðis og staðsetningu.

Tafla 6. Möguleg áhrif aðgerða á raungildi leiguverðs

Uppsafnað frá árinu 2015

Höfuðborgarsvæði

Félagslegt húsn.	2016	2017	2018	Langtíma
Húsnæðisb.v/svf.íb.	2,0%	1,4%	1,0%	0,2%
Húsnæðisb. annað	2,0%	1,4%	1,0%	0,2%
Stofnframl.v/svf.Íb.	-2,8%	-4,6%	-5,3%	-6,7%
Stofnframl. annað	-2,8%	-4,6%	-5,3%	-6,7%
Félagsl. svf.	-0,9%	-3,2%	-4,4%	-6,5%
Félagsl. annað	-0,9%	-3,2%	-4,4%	-6,5%
Almenni	2016	2017	2018	Langtíma
Húsnæðisbætur	0,6%	0,4%	0,3%	0,1%
Virkur skattur á leigu	-1,6%	-2,6%	-3,0%	-3,8%
Alls	-1,0%	-2,2%	-2,7%	-3,7%

Landsbyggð

Félagslegt húsn.	2016	2017	2018	Langtíma
Húsnæðisb.v/svf.íb.	2,0%	1,5%	1,1%	0,6%
Húsnæðisb. annað	2,0%	1,5%	1,1%	0,6%
Stofnframl.v/svf.Íb.	-2,8%	-4,4%	-5,1%	-6,0%
Stofnframl. annað	-2,8%	-4,4%	-5,1%	-6,0%
Félagsl. svf.	-0,9%	-3,0%	-4,0%	-5,4%
Félagsl. annað	-0,9%	-3,0%	-4,0%	-5,4%
Almenni	2016	2017	2018	Langtíma
Húsnæðisbætur	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Virkur skattur á leigu	-1,6%	-2,5%	-2,9%	-3,4%
Alls	-1,5%	-2,4%	-2,7%	-3,2%

Heimild: Útreikningar Analytica

Eins og sjá má eru áhrif aðgerðanna í heild metin til lækkunar leiguverðs. Hins vegar eru áhrif breytingar á fyrirkomulagi húsaleigubóta (húsnæðisbætur) þannig að breytingin ýtir undir eftirspurn og hækkar leiguverð bæði á almenna markaðnum og fyrir félagslegar leigubúðir. Heildaráhrifin eru þó nokkur. Þannig gefa útreikningarnir til kynna að raungildi leiguverðs fyrir félagslegt húsnæði á höfuðborgarsvæðinu geti lækkað um 6-7% til lengri tíma, þótt áhrifin verði mild til að byrja með. Áhrif húsnæðisbóta til hækkunar virðast deyja út að mestu þegar frá líður vegna aukins framboðs. Þá eru áhugaverð áhrifin á almenna markaðinn en þar hafa húsnæðisbætur minni áhrif á leiguverð. Hins vegar virðast breytingar á virkum skatti af leigutekjum geta haft talsverð áhrif, ekki einvörðungu til aukins framboðs húsnæðis heldur einnig lægra leiguverðs. Svipaða sögu er að segja af landsbyggðinni en þar eru áhrifin litlu minni.

Aðalástæða minni verðáhrifa húsnæðisbóta á almenna leigumarkaðnum er sú að sem hlutfall af tekjum leigutaka þá vega bæturnar minna á almenna markaðnum þar sem tekjur leigutaka eru hærri.¹

Gagnlegt er að stilla saman upp kostnaði vegna áformaðra aðgerða í húsnæðismálum og áhrifum aðgerðanna. Er þetta gert í töflu 7 þar sem fyrsti hluti töflunnar sýnir áætlaðan kostnað ríkissjóðs og sveitarfélaga m.v. upplýsingar úr fjárlagafrumvarpi og frumvarpi um húsnæðisbætur frá síðasta þingi. Í töflunni eru sýnd áætluð útgjöld yfir fjögurra ára tímabil þannig að útgjöld næsta árs eru margfölduð upp. Þá eru áhrifin uppsöfnuð yfir allt fjögurra ára tímabilið þar sem langtímaáhrifin eru tekin sem nálgun við árið 2019. Athygli vekur að áhrif lækkunar virks skatts á leigutekjur eru hlutfallslega mikil m.v. tilkostnað í töpuðum skatttekjum.

Tafla 7. Yfirlit yfir áætlaðan uppsafnaðan kostnað og möguleg uppsöfnuð áhrif aðgerða 2016–19

	Kostnaður, m.kr.		Kaupmáttaráhrif				Fjöldi			
	Ríkissjóðs	Sveitarfél.	Millif.áhr.	Fél.leiga	Leiga	Nettó	Félagsl. úrræði Íb. svf.	Alm. Önnur leiguíb.	Fjöldi alls	
Húsnæðisbætur	7.787	-3.233	-4,9%	0,4%	0,1%	-4,5%	136	153	100	389
Stofnframlög	7.500	5.000		-6,4%		-6,4%	1.027	1.155		2.182
Skattalækkun	1.600				-3,8%	-3,8%			460	460
Samtals	16.887	1.767					1.164	1.308	560	3.031

Heimild: Fjárlagafrumvarp 2016, frumvarp um húsnæðisbætur, drög að frumvarpi um félagslegt húsnæði, útreikningar Analytica

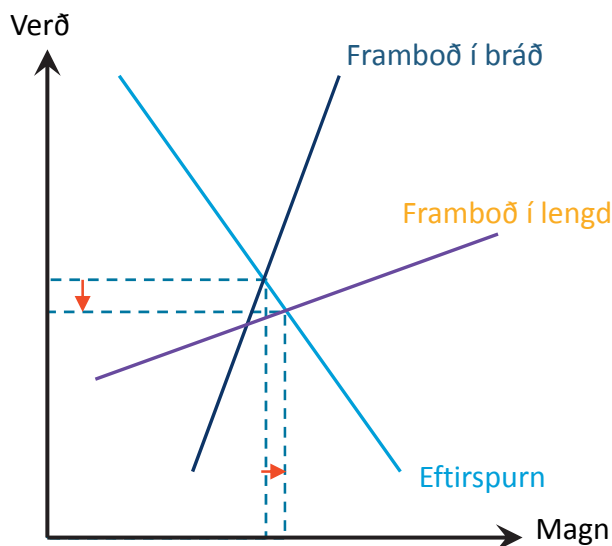
Með hliðsjón af töflu 7 er þó vert að minna á að kostnaður vegna einhverra liða kann að vera vanáætlaður þar sem hvataáhrif aðgerða kunna að vera meiri en áætlanir í fjárlagafrumvarpi gera ráð fyrir. Þetta gæti t.d. átt við um húsnæðisbætur.

¹ Analytica áætlar að meðaltals árstekjur fólks í leiguhúsnæði séu sem hér segir: Í félagslegu húsnæði og þiggur húsnæðisbætur, kr. 1.286 þ., á almenna markaðnum og þiggur húsnæðisbætur, kr. 3.694 þ., meðaltekjur þeirra sem þiggja húsnæðisbætur, kr. 2.948 þ. og meðaltekjur leigjenda á almenna markaðnum kr. 4.200 þ.

Viðauki – Hlutajafnvægislíkan, framboð, eftirspurn og teygni

Í þessum viðauka er lýst aðferðum við mat á áhrifum aðgerða í húsnæðismálum á leigu-markað. Greiningin byggir á mati á samspili framboðs og eftirspurnar, einkum á mati á sk. teygni framboðs og eftirspurnar sem lýsa má með halla framboðs- og eftirspurnarferla, sbr. mynd V1. Við mat á samspili verðs og eftirspurnar og framboðs húsnæðis er litið til erlendra hagrannsóknna enda hérland gögn tiltölulega takmörkuð.

Mynd V1. Framboð, eftirspurn og teygni



Niðrhallandi eftirspurnarferill á myndinni lýsir því sambandi að eftir því sem verð er lægra þeim mun meiri spurn er eftir húsnæði. Upphallandi framboðsferill lýsir því sambandi að eftir því sem verð er hærra þeim mun meira er boðið af húsnæði. Flatari framboðsferill lýsir langtímasambandi framboðs og verðs.

Brattur ferill er sagður óteyginn en flatur teyginn. Teygni lýsir sambandinu á milli verð- og magnbreytinga en ef framboðsferill er brattur þá þarf mikla verðbreytingu til að hreyfa boðið magn. Framboðsteygni gegnir lykilhlutverki í greiningunni en það er ýmsum vandkvæðum bundið að mæla hana. Það er tiltölulega stutt síðan hagfræðingar hafa náð betri sátt varðandi mat á framboðsteygni í BNA en hinar ýmsu rannsóknir hafa gefið afar mismunandi niðurstöðu á milli landshluta og lands.

Mun á framboðsteygni er nú talinn mega skýra af:

- Reglum, s.s. bygginga- og mannvirkjareglum.
- Mögulegu landrými til útþenslu byggðar.
- Vaxtarsvæðum, en framboðsteygni er yfirleitt hærri þar sem vöxtur er mikill.

Afleiðing hárrar framboðsteygni er:

- Húsnæðisverð til langs tíma er ákvarðað af kostnaðarþáttum
- Húsnæðismagn er ákvarðað af eftirspurnarþáttum, s.s. aldurssamsetningu og búsetuþróun.

Nýlegar rannsóknir benda til að framboðsteygni sé lág í brád en það er afleiðing þess að það tekur tíma að byggja hús. Hvað varðar leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga þá er spurning að hversu miklu leyti greining á framboðsteygni á við um framboð sveitarfélaga en í greiningunni er ekki gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða sveitarfélög eða aðra aðila í þeim efnum.

Þegar litið er til þess hvernig framboð leiguhúsnæðis eykst er gagnlegt að hafa eftirfarandi í huga:

- Fyrst eykst nýting þess húsnæðis sem fyrir er. Framboðsteygni er lág en hefur áhrif (~0,2).
- Næst taka við breytingar á húsnæði – Framboðsteygnin í þessu tilviki er einnig lág (~0,5).
- Loks er um að ræða nýfjárfestingu – Framboðsteygnin er há en til langs tíma (1–20).

Í greiningunni verður stuðst við mat á framboðsteygni eins og sýnt er í töflu V1 en matið byggir á erlendum rannsóknum og aðlögun Analytica.

Tafla V1. Mat á framboðsteygni leiguhúsnæðis

Tími	Höfuðborgarsv.	Landsbyggð
1 ár	0.50	0.50
2 ár	1.39	1.29
3 ár	2.35	2.00
"Langur tími"	14.00	4.00

Heimildir: Green, Malpezzi, Mayo 2005, Rydell 1982, Analytica

Ástæða þess að miðað er við lægri framboðsteygni til langs tíma á landsbyggðinni er sú að erlendar rannsóknir benda til að framboðsteygni sé minni í dreifbýli en þéttbýli. Það er hins vegar staðreynd að það skiptir ekki höfuðmáli hvort miðað er við framboðsteygnina 14 eða 4 til langs tíma.

Hvað eftirspurnarteygni varðar er miðað við gildið 0,75 en það gildi er skv. nýlegri bandarískri rannsókn.¹

Ýmsar aðrar mikilvægar forsendur eru nauðsynlegar svo unnt sé að meta áhrif aðgerða í húsnæðismálum. Í töflu 4 eru aðgerðirnar túlkaðar í formi talna sem unnt er að beita í líkani af húsaleigumarkaðnum. Eins og sjá má virka tveir af þremur þáttum aðgerðanna á framboðshlið.

¹ Alouy, Ehrlich, Liu 2014.

Tafla V2. Túlkun aðgerða í formi ígildi tekna á eftirspurnarhlið og leigu á framboðshlið

	Tekjuauki (eftirspurn)	Leiguhækkun eftir skatt (framboð)
Frumvarp um húsnæðisbætur		
- Félagslegt húsnæði	6,5-8,1%	
- Almenni markaðurinn	2,0-2,5%	
Stofnframlög ríkis (18%) og sveitarfélaga (12%)		
- Félagslegt húsnæði		-7%
Lækkun virks skatts á leigutekjur úr 14% í 10%		
- Almenni markaðurinn		4%

Heimild: Útreikningar Analytica

Heimildir

Alþingi, fjárlagafrumvarp 2016

Alþingi, frumvarp til laga um húsnæðisbætur, lagt fyrir á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015

C. Peter Rydell, Price Elasticities of Housing Supply, Housing Assistance Supply Experiment, Sponsored by the Office of Policy Development and Research, US. Department of Housing and Urban Deveopment, Rand sept. 1982

David Albouy, Gabriel Ehrlich, Yingyi Liu, Housing Demand and Expenditures: How Rising Rent Levels affect Behavior and Costs-of-Living over Space and Time, NBER, okt. 2014.

Hagstofa Íslands, Félagsvísar 2014:4 – Leigjendur á almennum leigumarkaði, 28/4 2014

Kolbeinn Stefánsson, Skýrsla um útgreiðslu húsaleigubóta, 2013

Reykjavíkurborg, Umsögn um frumvarp til laga um húsnæðisbætur 27/8 2015

Richard K. Green, Stephen Malpezzi og Stephen K. Mayo, Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and their Sources, ráðstefnuritgerð, 7/1 2005

Varasjóður húsnæðismála, Könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2014

Velferðarráðuneyti, drög að frumvarpi um almennar íbúðir, 24/9 2015

Fylgiskjal IV.**Greiðslustreymi og umfang Húsnæðismálasjóðs.**
(Minnisblað frá Analytica ehf.)

Reykjavík, 10. desember, 2015

Til: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
101 Reykjavík
b/t hr. Bolla Þórs Bollasonar

Frá: Analytica ehf.
Yngva Harðarsyni og
Vigni Jónssyni

Efni: Greiðslustreymi og umfang Húsnæðismálasjóðs

Minnisblað þetta er ritað að beiðni Velferðarráðuneytisins og fjallar um greiðslustreymi Húsnæðismálasjóðs og áætlað umfang sjóðsins til ársins 2065 miðað við drög að frumvarpi til laga um almennar íbúðir, dags. 10. nóvember 2015.

Mikilvægar forsendur og sviðsmyndir

Þróun Húsnæðismálasjóðs er háð ýmsum forsendum. Eftirfarandi eru mikilvægar forsendur sem notaðar voru við útreikningana:

- Fasteignaverð fylgir almennu verðlagi.
- Leigugreiðslur miðast við að íbúðir séu fjármagnaðar með 30 ára verðtryggðu láni hjá ÍLS.
- Skipting á íbúðum í milli höfuðborgar og landsbyggð er 60,6% íbúða á höfuðborgarsvæði og 39,4% íbúða á landsbyggð.
- Miðað er við 600 nýjar íbúðir á árunum 2016 til 2018, 500 nýjar íbúðir á árinu 2019 og 250 nýjar íbúðir eftir það (meðaltal ÍLS 1999–2014 var 254).
- Miðað er við 80 fm íbúðir. Þetta, ásamt fjölda íbúða, þýðir að gerð er forsenda um að þeim fjármunum sem úthlutað er í fjárlagafrumvarpi verður ráðstafað.¹
- Greiðslur til Húsnæðismálasjóðs nema 2/3 af leigutekjum umfram kostnað.
- Framlög ríkissjóðs eru í formi 18% eingreiðslu í upphafi og framlög sveitarfélaga í formi 12% eingreiðslu í upphafi.
- Framlög Húsnæðismálasjóðs eru í formi 30% eingreiðslu frá þeim tíma þegar fjármunir sjóðsins duga fyrir framlögum til 250 íbúða. Hér er gerð sú forsenda að ekki séu veitt framlög úr sjóðnum fyrr en staða sjóðsins dugar fyrir framlögum til 250 íbúða á ári.
- Húsnæðismálasjóður verður sjálfbær og stærð sjóðsins (umfang) jákvæð.

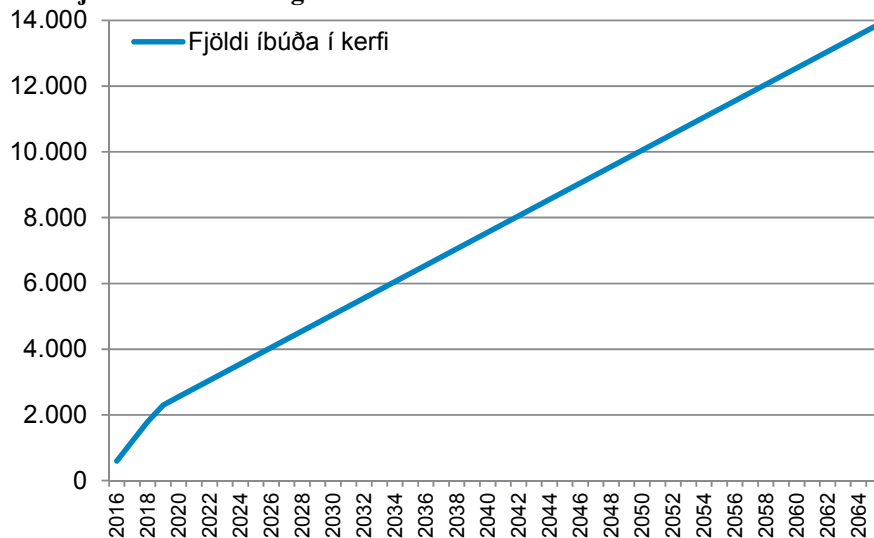
¹ Miðað við forsendur fjárlagafrumvarps miðast fjárframlög ríkisins til almenna íbúðakerfisins við að verð fyrir hverja íbúð sé um 20 m.kr. sem er svipað og verð 80 fm íbúðar skv. forsendum Analytica.

- Rekstur Húsnæðismálasjóðs er fjármagnaður af tekjum sjóðsins og er 1 m.kr. á ári fyrstu 30 árin en 50 m.kr. á ári eftir það.
- Sjóður Húsnæðismálasjóðs er ávaxtaður á 2,5% verðtryggðum vöxtum.

Miðað við ofangreindar forsendur og útreikninga Analytica eru áætlaðar árlegar leigutekjur umfram kostnað um 833 þús.kr. fyrir hverja íbúð.

Eins og fram kemur er gert ráð fyrir að almennum íbúðum leigufélaga fjölgi um 2.300 næstu fjögur ár og fjölgi síðan um 250 íbúðir á ári eftir það. Til samanburðar lánaði Íbúðalánasjóður að meðaltali fyrir 254 félagslegum leiguíbúðum á ári árin 1999 til 2014. Þróun á fjölda almennra leiguíbúða til ársins 2065 má sjá á mynd 1.

Mynd 1. Fjöldi almennra leiguíbúða



Sjá má á myndinni að fjöldi almennra íbúða verður kominn nálægt 14 þús. árið 2065.

Samkvæmt drögum að frumvarpi um almennar íbúðir er ríki og sveitarfélögum heimilt að setja það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlaga að framlögin verði endurgreidd þegar lán sem tekin voru til að standa undir fjármögnun íbúðanna eru uppgreidd.

Útreikningar um umfang Húsnæðismálasjóðs miðast við eftirfarandi sviðsmyndir:

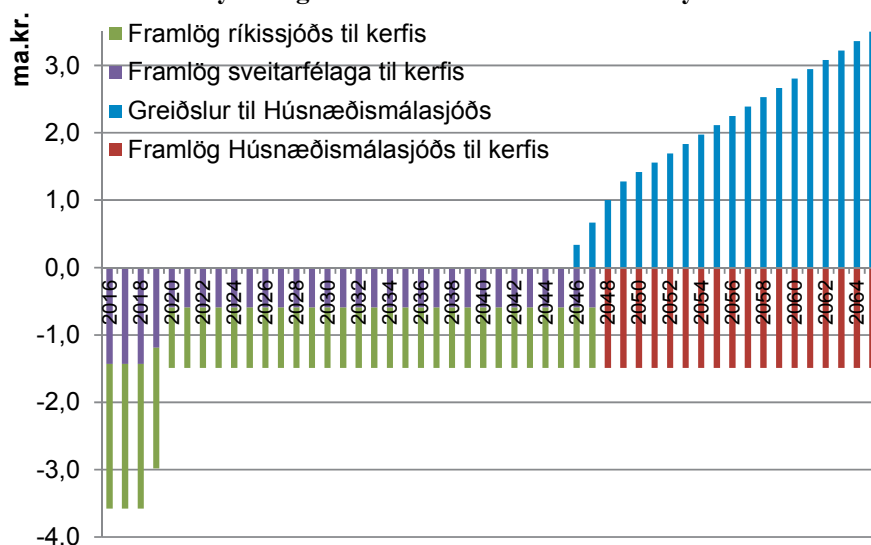
1. Sveitarfélög og ríki krefjast ekki endurgreiðslu stofnframlaga.
2. Sveitarfélög krefjast endurgreiðslu stofnframlaga.
3. Sveitarfélög og ríki krefjast bæði endurgreiðslu stofnframlaga.

Nánar er fjallað um hverja sviðsmynd fyrir sig hér að neðan. Í útreikningunum er miðað við fast verðlag þessa árs.

Sviðsmynd 1. Sveitarfélög og ríki krefjast ekki endurgreiðslu stofnframlaga

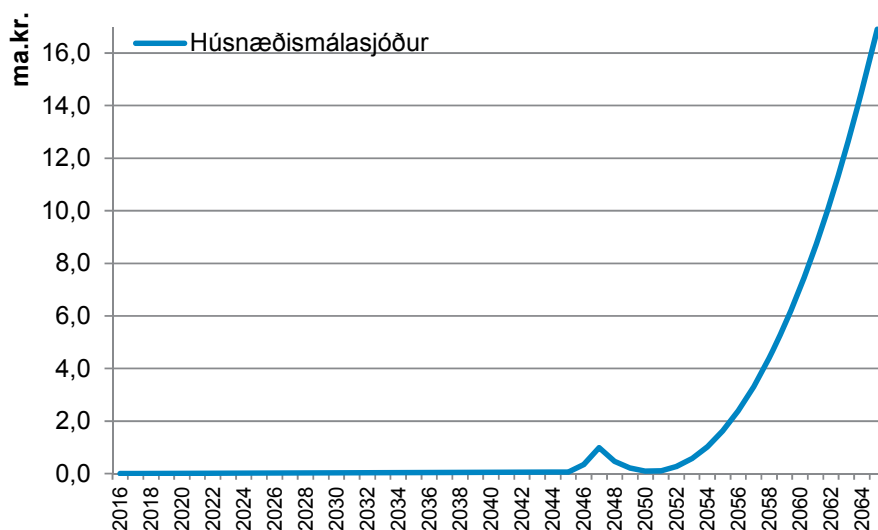
Miðað við að sveitarfélög og ríki krefjist ekki endurgreiðslu stofnframlaga má áætla að greiðslustreymi geti orðið í takt við það sem birt er á mynd 2.

Mynd 2. Greiðslustreymi vegna almennra íbúða m.v. sviðsmynd 1



Greiðslur til Húsnæðismálasjóðs eru í skötulíki fram til ársins 2046 þegar greiðslur vegna hlutdeildar í leigutekjum byrja að berast. Miðað við umfang Húsnæðismálasjóðs gæti kerfið orðið sjálfbært, þ.e. án framlaga frá ríki og sveitarfélögum árið 2048 eða á ári 33. Þróun umfangs Húsnæðismálasjóðs miðað við ofangreindar forsendur má sjá á mynd 3.

Mynd 3. Umfang Húsnæðismálasjóðs m.v. sviðsmynd 1



Umfang Húsnæðismálasjóðs eykst hratt þegar greiðslur vegna hlutdeildar í leigutekjum byrja að berast sjóðnum en framlag sjóðsins til uppbyggingar kerfisins sem hefst árið 2048 hægir á stækkun sjóðsins enda eru framlög sjóðsins umfram tekjur á fyrstu árunum. Umfang sjóðsins verður skv. þessu orðið tæplega 17 ma.kr. árið 2065.

Nánari upplýsingar um greiðslustreymi og umfang vegna þessarar sviðsmyndar er birt í töfluviðauka 1.

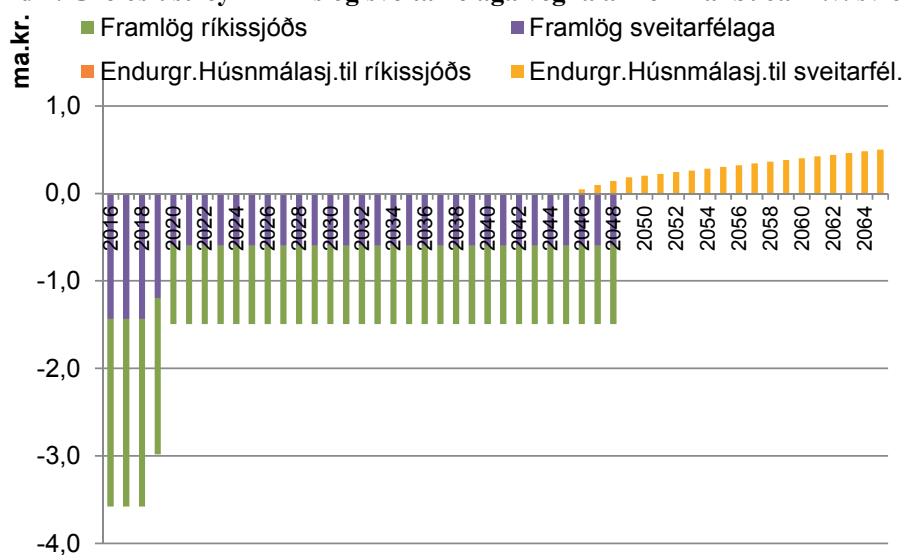
Sviðsmynd 2. Sveitarfélög krefjast endurgreiðslu stofnframlaga

Fyrir þessa sviðsmynd bætist við eftirfarandi forsenda um endurgreiðslu framlaga sveitarfélaga:

- 1/30 af verðtrygðum framlögum sveitarfélaga er endurgreiddur að 30 árum liðnum og árlega til 30 ára eftir það.

Greiðslustreymi ríkis og sveitarfélaga miðað við ofangreinda forsendu er birt á mynd 4.

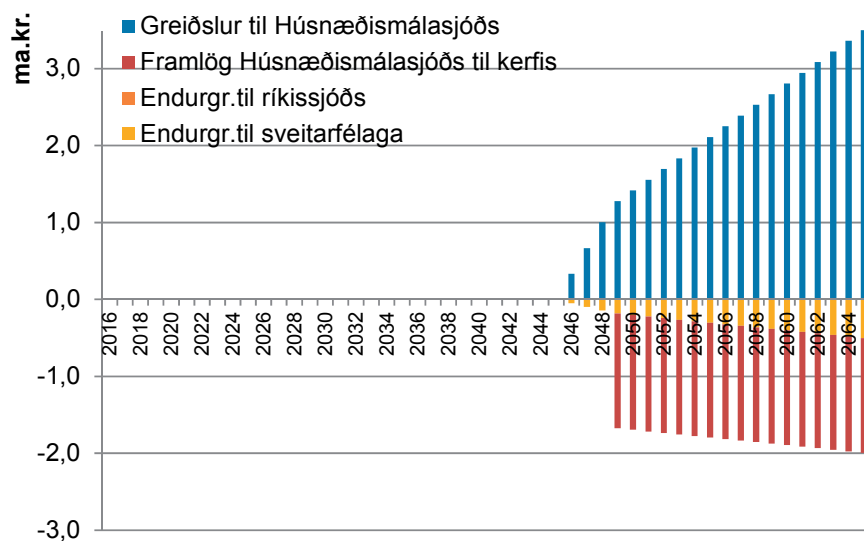
Mynd 4. Greiðslustreymi ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða m.v. sviðsmynd 2



Eins og sjá má á myndinni er gert ráð fyrir að kerfið verði sjálfbært á árinu 2049 eða á ári 34 sem er ári síðar en miðað var við í sviðsmyndinni þar sem hvorki ríki né sveitarfélög krefjast endurgreiðslu.

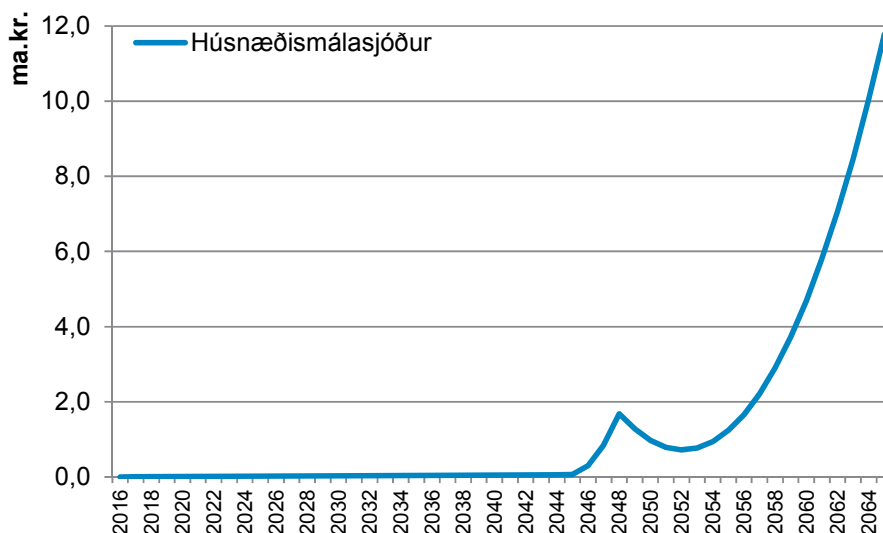
Á mynd 5 er birt greiðslustreymi Húsnæðismálasjóðs fyrir þessa sviðsmynd.

Mynd 5. Greiðslustreymi Húsnæðismálasjóðs m.v. sviðsmynd 2



Unnt er að hefja greiðslur úr sjóðnum árið 2049 þrátt fyrir að tekjur sjóðsins séu lægri en framlögin að viðbættum endurgreiðslum til sveitarfélaga. Þróun umfangs Húsnæðismálasjóðs miðað við ofangreindar forsendur má sjá á mynd 6.

Mynd 6. Umfang Húsnæðismálasjóðs m.v. sviðsmynd 2



Eins og í fyrri sviðsmynd eykst umfang Húsnæðismálasjóðs þegar greiðslur vegna hlutdeildar í leigutekjum byrja að berast sjóðnum. Framlag sjóðsins til uppbyggingar kerfisins sem hefst árið 2049 dregur hins vegar tímabundið úr umfangi sjóðsins og fer umfang hans nærri núlli á tímabili. Eftir að tekjur vegna hlutdeildar í leigutekjum eru orðnar hærri en

framlög og endurgreiðslur sjóðsins eykst umfang hans hratt á ný uns það nær tæplega 12 mö.kr. árið 2065.

Nánari upplýsingar um greiðslustreymi og umfang vegna þessarar sviðsmyndar er birt í töfluviðauka 2.

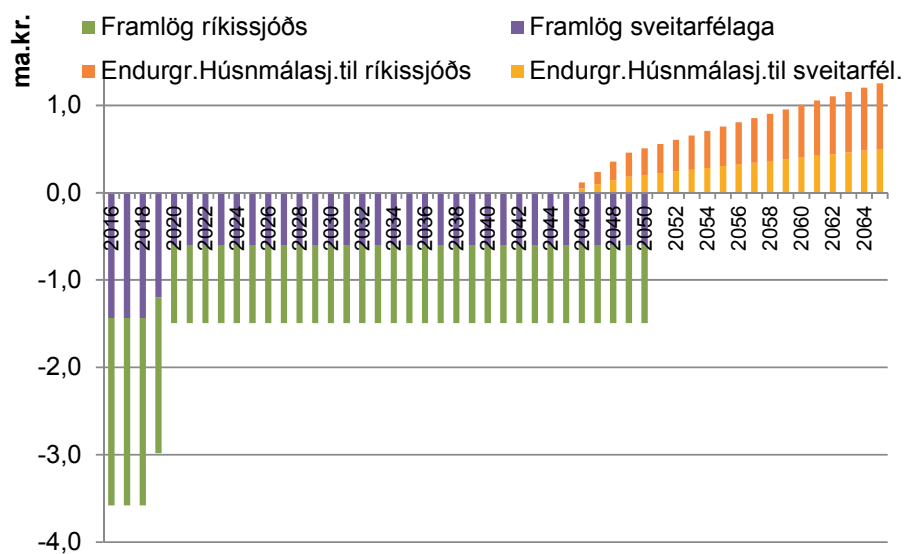
3. Sveitarfélög og ríki krefjast bæði endurgreiðslu stofnframlaga

Fyrir þessa sviðsmynd bætist við eftirfarandi forsenda um endurgreiðslu framlaga ríkis og sveitarfélaga:

- 1/30 af verðtryggðum framlögum er endurgreiddur til ríkis og sveitarfélaga að 30 árum liðnum og árlega til 30 ára eftir það.

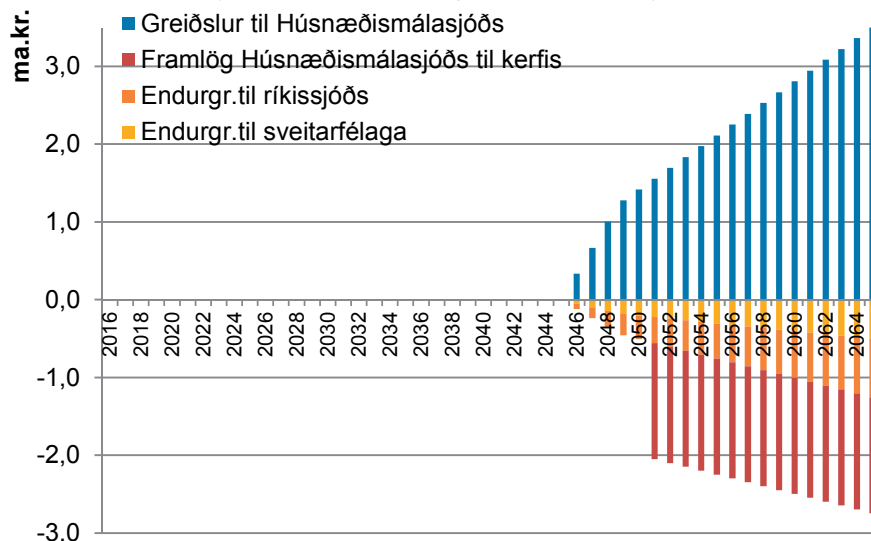
Greiðslustreymi ríkis og sveitarfélaga miðað við ofangreinda forsendu er birt á mynd 7.

Mynd 7. Greiðslustreymi ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða m.v. sviðsmynd 3

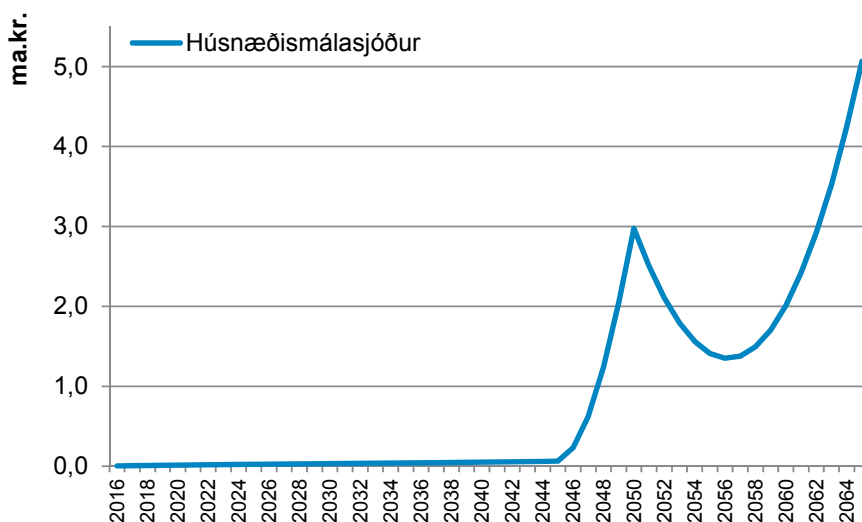


Eins og sjá má á myndinni er gert ráð fyrir að kerfið verði sjálfbært á árinu 2051 eða á ári 36 sem er tveimur árum síðar en miðað var við í sviðsmynd 2 og þremur árum síðar en miðað var í sviðsmynd 1.

Á mynd 8 er birt greiðslustreymi Húsnæðismálasjóðs fyrir þessa sviðsmynd.

Mynd 8. Greiðslustreymi Húsnæðismálasjóðs m.v. sviðsmynd 3

Þróun umfangs Húsnæðismálasjóðs miðað við ofangreindar forsendur má sjá á mynd 9.

Mynd 9. Umfang Húsnæðismálasjóðs m.v. sviðsmynd 3

Umfang Húsnæðismálasjóðs eykst þegar greiðslur vegna hlutdeildar í leigutekjum byrja að berast sjóðnum. Framlag sjóðsins til uppbyggingar kerfisins sem hefst árið 2051 dregur hins vegar úr umfangi hans fyrst um sinn. Eftir að tekjur vegna hlutdeildar í leigutekjum eru orðnar hærrí en framlög og endurgreiðslur sjóðsins eykst umfang hans á ný um það nær um 5 m.kr. árið 2065.

Nánari upplýsingar um greiðslustreymi og umfang vegna þessarar sviðsmyndar er birt í töfluviðauka 3.

Töfluviðauki 1: Sveitarfélög og ríki krefjast ekki endurgreiðslu stofnframlaga (í m.kr.)

Ár	Fjöldi íbúða	Framlag ríkissjóðs	Framlag sveitarfél.	Greiðslur til Húsn.málasj.	Framlag Húsn.málasj.	Endurgr. til ríkis	Endurgr.til sveitarfél.	Umfang Húsn.málasj.
2016	600	-2.148	-1.432	5	0	0	0	4
2017	1.200	-2.148	-1.432	5	0	0	0	8
2018	1.800	-2.148	-1.432	5	0	0	0	12
2019	2.300	-1.790	-1.193	4	0	0	0	15
2020	2.550	-895	-597	2	0	0	0	16
2021	2.800	-895	-597	2	0	0	0	18
2022	3.050	-895	-597	2	0	0	0	19
2023	3.300	-895	-597	2	0	0	0	20
2024	3.550	-895	-597	2	0	0	0	22
2025	3.800	-895	-597	2	0	0	0	23
2026	4.050	-895	-597	2	0	0	0	25
2027	4.300	-895	-597	2	0	0	0	27
2028	4.550	-895	-597	2	0	0	0	28
2029	4.800	-895	-597	2	0	0	0	30
2030	5.050	-895	-597	2	0	0	0	32
2031	5.300	-895	-597	2	0	0	0	34
2032	5.550	-895	-597	2	0	0	0	35
2033	5.800	-895	-597	2	0	0	0	37
2034	6.050	-895	-597	2	0	0	0	39
2035	6.300	-895	-597	2	0	0	0	41
2036	6.550	-895	-597	2	0	0	0	43
2037	6.800	-895	-597	2	0	0	0	45
2038	7.050	-895	-597	2	0	0	0	47
2039	7.300	-895	-597	2	0	0	0	49
2040	7.550	-895	-597	2	0	0	0	52
2041	7.800	-895	-597	2	0	0	0	54
2042	8.050	-895	-597	2	0	0	0	56
2043	8.300	-895	-597	2	0	0	0	59
2044	8.550	-895	-597	2	0	0	0	61
2045	8.800	-895	-597	2	0	0	0	64
2046	9.050	-895	-597	335	0	0	0	351
2047	9.300	-895	-597	668	0	0	0	974
2048	9.550	0	0	1.002	-1.492	0	0	451
2049	9.800	0	0	1.279	-1.492	0	0	206
2050	10.050	0	0	1.418	-1.492	0	0	91
2051	10.300	0	0	1.557	-1.492	0	0	111
2052	10.550	0	0	1.696	-1.492	0	0	267
2053	10.800	0	0	1.835	-1.492	0	0	565
2054	11.050	0	0	1.974	-1.492	0	0	1.007
2055	11.300	0	0	2.113	-1.492	0	0	1.598
2056	11.550	0	0	2.251	-1.492	0	0	2.340
2057	11.800	0	0	2.390	-1.492	0	0	3.238
2058	12.050	0	0	2.529	-1.492	0	0	4.296
2059	12.300	0	0	2.668	-1.492	0	0	5.517
2060	12.550	0	0	2.807	-1.492	0	0	6.906
2061	12.800	0	0	2.946	-1.492	0	0	8.467
2062	13.050	0	0	3.084	-1.492	0	0	10.204
2063	13.300	0	0	3.223	-1.492	0	0	12.121
2064	13.550	0	0	3.362	-1.492	0	0	14.223
2065	13.800	0	0	3.501	-1.492	0	0	16.515

Töfluviðauki 2: Sveitarfélög krefjast endurgreiðslu stofnframlaga (í m.kr.)

Ár	Fjöldi íbúða	Framlag ríkissjóðs	Framlag sveitarfél.	Greiðslur til Húsn.málasj.	Framlag Húsn.málasj.	Endurgr. til ríkis	Endurgr.til sveitarfél.	Umfang Húsn.málasj.
2016	600	-2.148	-1.432	5	0	0	0	4
2017	1.200	-2.148	-1.432	5	0	0	0	8
2018	1.800	-2.148	-1.432	5	0	0	0	12
2019	2.300	-1.790	-1.193	4	0	0	0	15
2020	2.550	-895	-597	2	0	0	0	16
2021	2.800	-895	-597	2	0	0	0	18
2022	3.050	-895	-597	2	0	0	0	19
2023	3.300	-895	-597	2	0	0	0	20
2024	3.550	-895	-597	2	0	0	0	22
2025	3.800	-895	-597	2	0	0	0	23
2026	4.050	-895	-597	2	0	0	0	25
2027	4.300	-895	-597	2	0	0	0	27
2028	4.550	-895	-597	2	0	0	0	28
2029	4.800	-895	-597	2	0	0	0	30
2030	5.050	-895	-597	2	0	0	0	32
2031	5.300	-895	-597	2	0	0	0	34
2032	5.550	-895	-597	2	0	0	0	35
2033	5.800	-895	-597	2	0	0	0	37
2034	6.050	-895	-597	2	0	0	0	39
2035	6.300	-895	-597	2	0	0	0	41
2036	6.550	-895	-597	2	0	0	0	43
2037	6.800	-895	-597	2	0	0	0	45
2038	7.050	-895	-597	2	0	0	0	47
2039	7.300	-895	-597	2	0	0	0	49
2040	7.550	-895	-597	2	0	0	0	52
2041	7.800	-895	-597	2	0	0	0	54
2042	8.050	-895	-597	2	0	0	0	56
2043	8.300	-895	-597	2	0	0	0	59
2044	8.550	-895	-597	2	0	0	0	61
2045	8.800	-895	-597	2	0	0	0	64
2046	9.050	-895	-597	335	0	0	-48	303
2047	9.300	-895	-597	668	0	0	-95	830
2048	9.550	-895	-597	1.002	0	0	-143	1.653
2049	9.800	0	0	1.279	-1.492	0	-183	1.239
2050	10.050	0	0	1.418	-1.492	0	-203	949
2051	10.300	0	0	1.557	-1.492	0	-223	770
2052	10.550	0	0	1.696	-1.492	0	-243	703
2053	10.800	0	0	1.835	-1.492	0	-263	752
2054	11.050	0	0	1.974	-1.492	0	-282	920
2055	11.300	0	0	2.113	-1.492	0	-302	1.209
2056	11.550	0	0	2.251	-1.492	0	-322	1.624
2057	11.800	0	0	2.390	-1.492	0	-342	2.166
2058	12.050	0	0	2.529	-1.492	0	-362	2.839
2059	12.300	0	0	2.668	-1.492	0	-382	3.646
2060	12.550	0	0	2.807	-1.492	0	-402	4.591
2061	12.800	0	0	2.946	-1.492	0	-422	5.677
2062	13.050	0	0	3.084	-1.492	0	-442	6.908
2063	13.300	0	0	3.223	-1.492	0	-461	8.287
2064	13.550	0	0	3.362	-1.492	0	-481	9.818
2065	13.800	0	0	3.501	-1.492	0	-501	11.505

Töfluviðauki 3: Sveitarfélög og ríki krefjast bæði endurgreiðslu stofnframlaga (í m.kr.)

Ár	Fjöldi íbúða	Framlag ríkissjóðs	Framlag sveitarfél.	Greiðslur til Húsn.málasj.	Framlag Húsn.málasj.	Endurgr. til ríkis	Endurgr.til sveitarfél.	Umfang Húsn.málasj.
2016	600	-2.148	-1.432	5	0	0	0	4
2017	1.200	-2.148	-1.432	5	0	0	0	8
2018	1.800	-2.148	-1.432	5	0	0	0	12
2019	2.300	-1.790	-1.193	4	0	0	0	15
2020	2.550	-895	-597	2	0	0	0	16
2021	2.800	-895	-597	2	0	0	0	18
2022	3.050	-895	-597	2	0	0	0	19
2023	3.300	-895	-597	2	0	0	0	20
2024	3.550	-895	-597	2	0	0	0	22
2025	3.800	-895	-597	2	0	0	0	23
2026	4.050	-895	-597	2	0	0	0	25
2027	4.300	-895	-597	2	0	0	0	27
2028	4.550	-895	-597	2	0	0	0	28
2029	4.800	-895	-597	2	0	0	0	30
2030	5.050	-895	-597	2	0	0	0	32
2031	5.300	-895	-597	2	0	0	0	34
2032	5.550	-895	-597	2	0	0	0	35
2033	5.800	-895	-597	2	0	0	0	37
2034	6.050	-895	-597	2	0	0	0	39
2035	6.300	-895	-597	2	0	0	0	41
2036	6.550	-895	-597	2	0	0	0	43
2037	6.800	-895	-597	2	0	0	0	45
2038	7.050	-895	-597	2	0	0	0	47
2039	7.300	-895	-597	2	0	0	0	49
2040	7.550	-895	-597	2	0	0	0	52
2041	7.800	-895	-597	2	0	0	0	54
2042	8.050	-895	-597	2	0	0	0	56
2043	8.300	-895	-597	2	0	0	0	59
2044	8.550	-895	-597	2	0	0	0	61
2045	8.800	-895	-597	2	0	0	0	64
2046	9.050	-895	-597	335	0	-72	-48	231
2047	9.300	-895	-597	668	0	-143	-95	615
2048	9.550	-895	-597	1.002	0	-215	-143	1.219
2049	9.800	-895	-597	1.279	0	-274	-183	2.014
2050	10.050	-895	-597	1.418	0	-304	-203	2.916
2051	10.300	0	0	1.557	-1.492	-334	-223	2.436
2052	10.550	0	0	1.696	-1.492	-364	-243	2.052
2053	10.800	0	0	1.835	-1.492	-394	-263	1.745
2054	11.050	0	0	1.974	-1.492	-424	-282	1.519
2055	11.300	0	0	2.113	-1.492	-454	-302	1.375
2056	11.550	0	0	2.251	-1.492	-483	-322	1.316
2057	11.800	0	0	2.390	-1.492	-513	-342	1.343
2058	12.050	0	0	2.529	-1.492	-543	-362	1.459
2059	12.300	0	0	2.668	-1.492	-573	-382	1.666
2060	12.550	0	0	2.807	-1.492	-603	-402	1.966
2061	12.800	0	0	2.946	-1.492	-633	-422	2.362
2062	13.050	0	0	3.084	-1.492	-662	-442	2.855
2063	13.300	0	0	3.223	-1.492	-692	-461	3.449
2064	13.550	0	0	3.362	-1.492	-722	-481	4.146
2065	13.800	0	0	3.501	-1.492	-752	-501	4.948

Fylgiskjal V.

Velferðarráðuneyti:

**Mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga
skv. 129. gr. sveitarstjórnalaga, nr. 138/2011.**

Meginmarkmið þessa frumvarps er að stuðla að auknu húsnæðisöryggi efnaminna fólks með góðu aðgengi að viðeigandi íbúðarhúsnæði og að húsnæðiskostnaður þess sé í samræmi við greiðslugetu.

Annað meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja sjálfbærni almenna íbúðakerfisins með varanlegri lagaumgjörð sem stuðlar að uppbyggingu á leiguhúsnæði í samræmi við þörf á slíku húsnæði á hverjum tíma. Í því skyni er gert ráð fyrir starfrækslu sérstaks sjóðs, Húsnæðismálasjóðs, en hlutverk hans í framtíðinni verður að standa undir greiðslu stofnframlaga bæði ríkis og sveitarfélaga.

Frumvarpið er jafnframt lagt fram til að fylgja eftir yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir til þess að greiða fyrir gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, frá 28. maí 2015, en í henni segir m.a. um húsnæðismál:

„Lagður verður grunnur að nýju félagslegu leiguíbúðakerfi þar sem lögð verður áhersla á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Félagslega leigukerfið verður fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði. Slíkt framlag ríkis og sveitarfélaga ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum. ... Ráðist verði í átak um byggingu félagslegra leiguíbúða. Stefnt er að því að byggja 2.300 íbúðir á næstu fjórum árum, þ.e. á árunum 2016–2019, þó að hámarki 600 íbúðir á ári. Að því loknu verður metin þörf á áframhaldandi uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis, m.a. að teknu tilliti til stöðu opinberra fjármála. Áhersla verður á íbúðir af hóflegri stærð og að tryggð verði félagsleg blöndun í leiguíbúðunum.“

Við samningu frumvarpsins var höfð hliðsjón af stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2014–2018 en í hennir segir m.a. um húsnæðismál:

„Sambandið skal vinna að því að stuðla að fjölbreyttum og sveigjanlegum húsnæðismarkaði sem tryggir öllum öruggt íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði. Sérstaklega verði hugað að því hvernig tryggja megi framboð af ódýru og öruggu húsnæði til leigu eða kaups fyrir núverandi og næstu kynslóðir ungs fólks.“

Sambandið skal vinna að uppbyggingu öflugs og almenns leigumarkaðar, þannig að leigjendur íbúðarhúsnæðis hafi möguleika á langtímaleigu til að tryggja búsetuöryggi þeirra. Skilgreint verði hvernig styðja megi kröftuglega við þróun leigumarkaðar með aðkomu sveitarfélaga, ríkis, lífeyrissjóða og einkaaðila. Stofnframlög verði sérstaklega skoðuð í því sambandi. Gætt skal að því að tryggja félagslegan fjölbreytileika í einstökum hverfum sveitarfélaga.“

I.

Í frumvarpinu er lagt til að því tvíþætta markmiði, að auka framboð á húsnæði fyrir efnaminna fólk og tryggja jafnframt að húsnæðiskostnaður þess verði ekki of hár, verði náð með því að ríki og sveitarfélög veiti sérstök stofnframlög sem nemi samanlagt 30% af stofnvirði íbúðarhúsnæðis til byggingar og kaupa á íbúðum. Gert er ráð fyrir að viðtakendur slíkra stofnframlaga geti verið almenn íbúðafélög, sveitarfélög, leigufélög í eigu sveitarfélaga sem

og önnur leigufélög sem starfandi eru og uppfylla skilyrði 37. gr. laga um húsnæðismál til þess að fá lán með niðurgreiddum vöxtum. Viðtakendur stofnframlaga fjármagna sjálfir mismuninn eða 70% af stofnvirði íbúðanna.

Með stofnframlagi ríkisins er átt við framlag sem nemur 18% af stofnvirði almennra íbúða sem Íbúðalánasjóður veitir í formi beinna framlaga eða með vaxtaniðurgreiðslu.

Með stofnframlögum sveitarfélaga er átt við framlag sem nemur 12% af stofnvirði almennra íbúða. Stofnframlag sveitarfélags getur falist í beinum framlögum eða lækkun eða niðurfellingu á lóðar- og gatnagerðargjöldum. Þrátt fyrir þetta form stofnframlaga þarf að reikna það til fjármuna þar sem sveitarfélög verða af tekjum sem ætlað er að standa straum af kostnaði við uppbyggingu innviða, svo sem leik- og grunnskóla, og tekjum af gatnagerðargjöldum sem ætlaðar eru til uppbyggingar samgöngumannvirkja.

Askilið er í frumvarpinu að stofnframlag frá Íbúðalánasjóði komi aðeins til greina að sveitarfélag þar sem íbúð er staðsett veiti umsækjanda einnig stofnframlag sveitarfélags. Íbúðalánasjóði og sveitarfélagi er, hvoru um sig, gert að meta hvort þörf sé á leiguhúsnæði á viðkomandi svæði og hvort fjármögnun sé tryggð með fullnægjandi hætti. Synji Íbúðalánasjóður umsókn fellur jafnframt niður ákvörðun sveitarfélags um stofnframlag og verður það ekki krafði um efnidir á greiðslu þess. Þá er sveitarfélögum gert skylt að senda Íbúðalánasjóði árlegar upplýsingar um fjölda umsókna, afgreiðslu og úthlutun stofnframlaga.

Íbúðalánasjóður mun samkvæmt þessu sinna hinni eiginlegu forgangsröðun þeirra fjármuna sem á hverjum tíma eru til ráðstöfunar samkvæmt reglum frumvarpsins. Um er að ræða úthlutun á takmörkuðum gæðum sem nauðsynlegt er að fram fari á grundvelli markmiðs laganna og upplýsinga um stöðu þeirra hópa leigjenda sem njóta eiga stuðnings. Í samræmi við 1. gr. frumvarpsins er fyrst og fremst um efnaminni fjölskyldur og einstaklinga að ræða en jafnframt er sérstaklega horft til eftirfarandi hópa:

- (1) námsmenn,
- (2) ungt fólk,
- (3) aldraðir,
- (4) fatlað fólk og
- (5) fólk sem ekki er fært að sjá sér fyrir húsnæði sökum bágra félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda.

Sveitarfélög bera sérstakar lagaskyldur gagnvart tveimur síðastnefndu hópunum og í tillögum um framtíðarskipan húsnæðismála er sérstök áhersla lögð á úrlausn á vanda þeirra. Þannig segir í fyrrnefndri yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að ekki sé gert ráð fyrir breytingum á núverandi forgangsröðun sveitarfélaganna gagnvart skjólstaðingum félagsþjónustunnar, enda þótt fyrirkomulag almennra íbúða feli í sér ákveðna útvíkkun gagnvart fólki á vinnumarkaði. Fram kemur í yfirlýsingunni að varðandi fólk á vinnumarkaði verði horft sérstaklega til barnafjölskyldna og heimila í verulegum fjárhagsvanda.

II.

Efnisatriði frumvarpsins, verði það að lögum, munu fyrirsjáanlega hafa margvísleg áhrif á fjárhag og stöðu sveitarfélaga:

A. Skipting milli markhópa.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir:

„Settar verða reglur um það með hvaða hætti heildarfjöldi heimilaðra félagslegra íbúða verði skipt milli ólíkra markhópa og framkvæmdaraðila.“

Í 15. gr. frumvarpsins kemur fram sú regla að a.m.k. fjórðungur stofnframlaga renni til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga til þess að stuðla að því að alltaf sé nægjanlegt framboð af húsnæði fyrir þá íbúa sveitarfélaga sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda við að útvega sér húsnæði eða eiga rétt á sérstökum húsnæðisúrræðum lögum samkvæmt.

Sveitarfélögum bera lagaskylda að veita tilteknum hópi íbúa úrlausn í húsnæðismálum m.a. með framboði á leiguhúsnæði. Því má líta á stofnframlög til þessa hóps sem fjármögnun á viðteknum lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Með sama hætti má líta svo á að stofnframlög sveitarfélaga til almennra íbúða, annarra en íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga, sé nýtt verkefni sveitarfélaga. Af þessu leiðir að kostnaðarmat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga þarf annars vegar að beinast að stofnframlögum til íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga og hins vegar til almennra íbúða (annarra).

B. Skipting milli landshluta.

Í 15. gr. frumvarpsins segir að Íbúðalánasjóður meti á hvaða svæði þörf fyrir leiguhúsnæði er mest þegar ekki er unnt að veita stofnframlög til allra þeirra svæða sem sótt er um. Er þannig ráðgert að ef eftirspurn eftir stofnframlögum frá ríki reynist mikil kunni ákveðin svæði að fá synjun á framlögum jafnvel þótt sveitarfélög á viðkomandi svæði hafi ákveðið að veita stofnframlög.

Af þessari reglu leiðir að verulegur munur getur komið fram eftir landshlutum þegar fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á einstök sveitarfélög eru metin. Sá munur bætist við það ólíka stofnvirði eftir svæðum sem fyrirliggjandi greining Analytica (fskj. II) ber með sér. Út frá þessu má sjá fyrir að gagnvart einhverjum sveitarfélögum muni fjárhagsleg áhrif frumvarpsins verða lítil sem engin en verulega mikil á öðrum, einkum þar sem stofnvirði eigna (m.a. vegna byggingarkostnaðar) er hátt.

C. Eigna- og skuldastaða.

Í 16. gr. frumvarpsins eru ákvæði um stofnframlög sveitarfélaga og hvernig þau verði innt af hendi.

Fyrir liggur að staða sveitarfélaga er misjöfn gagnvart því að reiða fram stofnframlög, bæði gagnvart eignum og skuldum. Ekki öll sveitarfélög fara með eignarhald á lóðum sem leggja mætti fram auk þess sem tekjumissir vegna leigu og annarra gjalda kann að vera umfram það svigrúm sem er til staðar í langtímaáætlunum viðkomandi sveitarfélags. Hvernig sem veiting stofnframlaga fer fram er ljóst að rekstrar- og skuldastaða sveitarfélaga verður verri sem nemur veittum stofnframlögum. Þannig getur veiting stofnframlaga torveldað sveitarfélögum að uppfylla fjármálareglur sveitarstjórnarlaga um jafnvægi í rekstri og skuldahlutfall. Þar sem sveitarfélög eru bundin af þessum reglum kunna þau tilvik að koma upp að sveitarfélagi sé ókleift að reiða fram stofnframlag, jafnvel þótt aðrar forsendur fyrir uppbyggingu almennra íbúða séu fyrir hendi.

D. Samverkandi aðgerðir 2016–2019.

Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar leggur grunn að mörgum samverkandi aðgerðum sem ætlað er að hafa áhrif á þróun húsnæðismála og leigumarkaðar sérstaklega yfir næstu fjögur ár. Aðgerðum er m.a. ætlað að lækka byggingarkostnað pr. fermetra íbúðarhúsnæðis frá því sem er í dag.

Samkvæmt fyrirliggjandi greiningu Analytica (fskj. III) munu áhrif hinna samverkandi aðgerða bæði verða til hækkunar og lækkunar á leiguverði. Enn fremur er rétt að horfa til

Þess að áhersla í aðgerðunum á minni íbúðir getur þrýst stofnvirði upp þar sem byggingarkostnaður er almennt hærri á fermetra eftir því sem byggðar eru minni íbúðir. Af þeim ástæðum verður að ætla nokkra spönn í því hvert verði stofnvirði á fermetra íbúðarhúss þegar leitast er við að reikna möguleg útgjöld sveitarfélaga vegna stofnframlaga.

E. Samspil stuðningskerfa.

Samhliða stofnframlögum og uppbyggingu almennra leiguíbúða á að innleiða nýtt kerfi húsnæðisbóta. Samanlagt eiga þessi stuðningskerfi að leiða til þess að húsaleiga einstaklings í lægstu tekjufimmtungum, að teknu tilliti til stuðnings, nemi ekki hærra hlutfalli af tekjum en sem nemur 20–25%.

Útreikningar sem kynntir hafa verið benda til þess að þetta muni ná fram að ganga gagnvart flestum þeim leigjendum sem um ræðir. Einhver hluti hópsins mun hins vegar verða með kostnað umfram þetta hlutfall. Eðli málsins samkvæmt er þar helst um að ræða fólk í lægstu tekjubílum sem er í mörgum tilvikum skjólstæðingar félagsþjónustu sveitarfélaga.

Ljóst er að nokkur efnahagsleg áhætta er til staðar við innleiðingu þessara nýju stuðningskerfa. Sú áhætta getur m.a. birst í aukinni þörf fyrir sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaga til þess að það markmið náist gagnvart einstökum leigjendum að húsaleiga þeirra, að teknu tilliti til stuðnings, nemi ekki hærra hlutfalli af tekjum en sem nemur 20–25%.

III.

Forsendur kostnaðarmats.

Að teknu tilliti til framangreindra atriða eru forsendur kostnaðarmats nokkuð óráðnar á þessu stigi. Í fyrsta lagi liggur ekki fyrir hver fjöldi íbúða verður og hvernig þær skiptast milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar og í öðru lagi hvernig íbúðirnar skiptast eftir stærð og verði.

Samkvæmt töflu 1 er gert ráð fyrir að árin 2016–2019 verði byggðar/keyptar 2.300 íbúðir og meðalstærð þeirra verði 50 m². Gert er ráð fyrir að 70% íbúðanna verði á höfuðborgarsvæðinu. Í töflunni er byggt á viðmiðunarverðum sem fram koma í skýrslu Analytica (fskj. II).

Tafla 1

	2016	2017	2018	2019
Heildarfjöldi íbúða	550	600	550	600
Höfuðborgarsvæði (70%)	385	420	385	420
Landsbyggð (30%)	165	180	165	180
Fjöld m²	27.500	30.000	27.500	30.000
Höfuðborgarsvæði	19.250	21.000	19.250	21.000
Landsbyggð	8.250	9.000	8.250	9.000
Verð á m² (þús. kr.)				
Höfuðborgarsvæði	282	282	282	282
Landsbyggð	200	200	200	200
Stofnframlag	12%	12%	12%	12%
Stofnframlög m.kr.	849	927	849	927

Útgjöld sveitarfélaga geta orðið tæpir 3,6 ma.kr. eða að jafnaði 900 m.kr. á ári miðað við þessa framsetningu sem þó verður að hafa fyrirvara á sbr. það sem fram kemur hér að ofan. Ekki er um að ræða hreina viðbótaraukingu útgjalda þar sem sveitarfélög verja árlega fjármunum til bygginga og kaupa á félagslegum íbúðum en almennar íbúðir munu koma í stað þeirra.

IV.

Samantekin niðurstaða.

Haft var samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við gerð kostnaðarumsagnar þessarar. Sambandið gerir ekki athugasemd við þá niðurstöðu að frumvarpið geti haft áhrif á fjárhag sveitarfélaga, og um leið burði sveitarfélaga til að uppfylla fjármálareglur sveitarstjórnarlaga. Í matinu eru þessi áhrif talin vera á bilinu 850–930 m.kr. á ári fyrir tímabilið 2016–2019, byggt á forsendu um fermetraverð sem fram kemur í fylgiskjali II með frumvarpinu. Sambandið gerir fyrirvara við þessa forsendu og telur að vísbendingar séu um að fermetraverðið sé umtalsvert hærra í mörgum sveitarfélögum. Frekari greining þurfi því að fara fram á stofnvirði þeirra eigna sem frumvarpinu er ætlað að ná til. Sú greining taki til Reykjavíkurborgar og einstakra hverfa hennar, annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sem og sveitarfélaga á landsbyggðinni.

Sambandið leggur áherslu á að áhrif frumvarpsins á fjárhag einstakra sveitarfélaga ræðst í reynd af því hvernig stofnvirði eigna mun þróast yfir komandi fjögurra ára tímabil. Sú forsenda, sem og aðrar forsendur sem lagðar eru til grundvallar við matið, eru háðar heildarárangri af aðgerðum samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 28. maí 2015. Farsæl innleiðing húsnæðisbótakerfis, lækkun byggingarkostnaðar og áhersla á smærri og hagkvæmari íbúðir mun stuðla að því með beinum hætti að þau markmið náist sem að er stefnt með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga.

Sambandið telur því eðlilegt og raunhæft að ríki og sveitarfélög sameinist um að vakta þróunina með formlegum hætti a.m.k. næstu tvö árin. Samhliða verði samið um verka- og kostnaðarskiptingu aðila vegna framtíðarskipunar húsnæðismála.

Sambandið gerir jafnframt áskilnað um að frekari gagna verði aflað við meðferð frumvarpsins á Alþingi hvað varðar áhrif þess á fjárhag sveitarfélaga. Í því sambandi er farið fram á að allar breytingar sem kunna að verða gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins og hafa áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetnar gagnvart þeim með formlegum hætti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fylgiskjal VI.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um almennar íbúðir.

Með þessu frumvarpi eru gerðar tillögur um nýja umgjörð um fjármögnun, rekstur og úthlutun á svokölluðum almennum íbúðum sem verði fjármagnaðar að hluta með stofnframlögum úr ríkissjóði og frá sveitarfélögum. Með almennum íbúðum er í frumvarpinu átt við íbúðarhúsnæði sem stofnframlag hefur verið veitt til og er í eigu almennra íbúðafélaga, sveitarfélaga, leigufélaga í eigu sveitarfélaga og starfandi leigufélaga sem uppfylla skilyrði laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, um að fá lán á niðurgreiddum vöxtum vegna leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Hér er með öðrum orðum um að ræða félagslegar leiguíbúðir sem fjármagnaðar verði að hluta með opinberum styrkjum og niðurgreiðslum og þar sem búseta er einungis heimil fyrir efnaminni leigjendur.

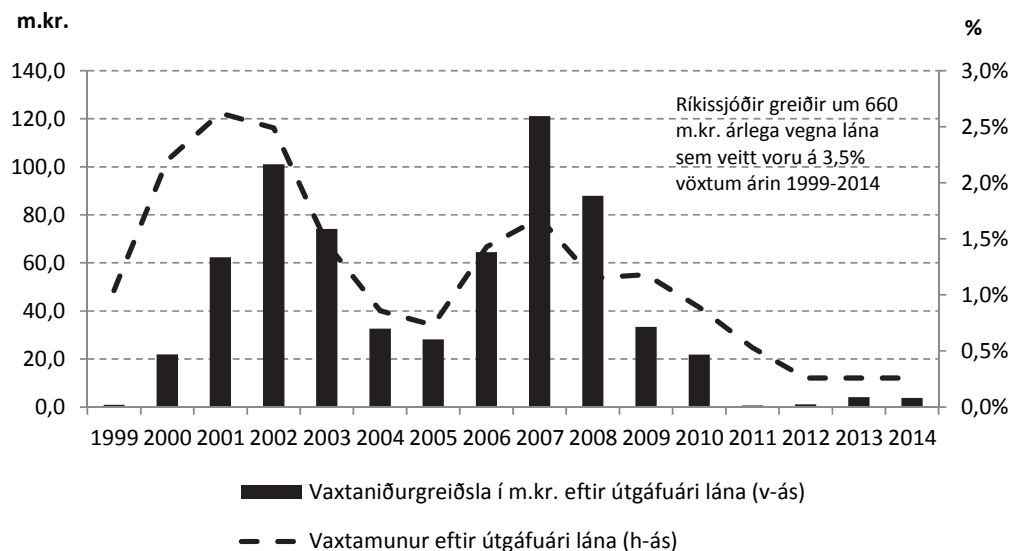
Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að auknu framboði húsnæðis fyrir efnamínna fólk og að húsnæðiskostnaður þess verði í samræmi við greiðslugetu. Auk þess er markmið frumvarpsins að tryggja sjálfbærni þessa félagslega leiguíbúðakerfis með varanlegri laga-umgjörð sem stuðlar að uppbyggingu á leiguhúsnæði í samræmi við þörf á slíku húsnæði á hverjum tíma.

Frumvarpið tekur að ýmsu leyti mið af tillögum sem verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála skilaði í maí 2014. Þar var m.a. fjallað um fyrirkomulag stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga til þess að stuðla að auknu framboði leiguhúsnæðis á viðráðanlegu verði fyrir þá hópa sem á þurfa að halda. Þá er frumvarpið jafnframt lagt fram til að fylgja eftir yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir til þess að greiða fyrir gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði frá því í maí 2015. Í henni segir að lagður verði grunnur að nýju félagslegu leiguíbúðakerfi þar sem lögð verður áhersla á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Þar kemur einnig fram að viðmiðið sé að leiga einstaklings með lágar tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum. Þá kemur einnig fram í yfirlýsingunni að stefnt verði að því að byggja 2.300 íbúðir á næstu fjórum árum, þ.e. á árunum 2016–2019, þó að hámarki 600 íbúðir á ári. Að því loknu verði metin þörf á áframhaldandi uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis, m.a. að teknu tilliti til stöðu opinberra fjármála. Áhersla verði lögð á íbúðir af hóflegri stærð og að tryggð verði félagsleg blöndun í leiguíbúðunum.

Núverandi fyrirkomulag. Núverandi fyrirkomulag á aðkomu ríkisins að uppbyggingu félagslegra leiguíbúða byggist á 37. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, þar sem Íbúðalánasjóði er veitt heimild til að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sérstök niðurgreidd vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Þessi vaxtakjör nema 3,5% og hefur stuðningur ríkisins verið útfærður þannig í fjárlögum að fjárheimild er veitt á rekstrargrunni fyrir núvirtum vaxtamun, þ.e. á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og útlánsvöxtum hans, til 50 ára á lánum sem gert er ráð fyrir að veita á viðkomandi fjárlagaári. Þá er einnig árlega veitt greiðsluheimild í fjárlögum vegna greiðslna ríkissjóðs til Íbúðalánasjóðs til að mæta vaxtamun á lánveitingum fyrri ára.

Þetta fyrirkomulag á uppbyggingu félagslegra leiguíbúða með vaxtaniðurgreiðslu má rekja aftur til ársins 1998 þegar skipuð var nefnd til að vinna að úttekt á leigumarkaði og kanna þörf fyrir leiguíbúðir í samráði við fulltrúa sveitarfélaga og aðra félagslega byggingaraðila á grundvelli bráðabirgðaákvæðis í lögum um húsnæðismál. Í lagaákvæðinu kom einnig fram að á meðan unnið væri að áætlanagerð fram til loka ársins 2000 væri heimilt að veita lán til leiguíbúða á óbreyttum vöxtum, sem þá námu 1%, en fjöldi og upphæð lána skyldi taka mið af framlagi ríkissjóðs á fjárlögum og áætluðum kostnaði. Fyrirgreind nefnd skilaði niðurstöðum sínum árið 2000 þar sem meðal annars var lagt til að kannað yrði hagræði þess að hverfa frá niðurgreiðslu lána vegna leiguhúsnæðis, að lánskjör til leiguhúsnæðis tækju mið af þeim vaxtakjörum sem Íbúðalánasjóði byðust hverju sinni en þess í stað mundi hið opinbera verja fé til hækkunar á húsaleigubótum og til greiðslu stofnstyrkja sem mundu renna til leigufélaga. Á þeim tíma náðist ekki að útfæra frekar hugmyndir að fyrirkomulagi stofnstyrkja með aðkomu sveitarfélaganna. Því var árið 2001 undirritað samkomulag milli félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra um að veita lán til allt að 400 leiguíbúða á ári á 3,5% vöxtum. Lánin yrðu veitt aðilum sem leigðu íbúðirnar til þeirra sem væru undir tilteknum tekju- og eignamörkum. Þá fól samkomulagið einnig í sér lánveitingar til allt að 150 leiguíbúða á ári í fjögur ár eða alls 600 íbúða á 4,5% vöxtum samkvæmt sérstöku átaki til að auka framboð leiguhúsnæðis. Gert var ráð fyrir að Íbúðalánasjóður mundi greiða vaxtamun á teknum lánnum og útlánnum til leiguíbúða og mundi framlag ríkissjóðs ráðast af mun á inn- og útlánsvöxtum ár hvert.

Mynd 1: Vaxtamunur og vaxtaniðurgreiðsla ríkissjóðs í m.kr. eftir útgáfuári lána.

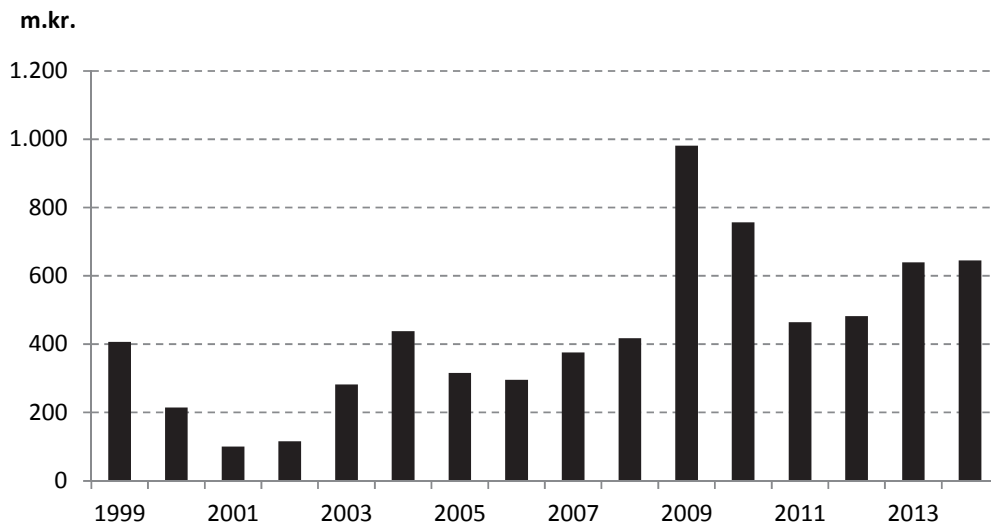


Árið 2005 var gert sambærilegt samkomulag og árið 2001 til fjögurra ára eða fyrir tímabilið 2006–2009 um lánveitingar til allt að 400 leiguíbúða á ári á 3,5% vöxtum. Það samkomulag rann út árið 2009 og var ekki framlengt. Frá og með árinu 2010 hafa verið settar heimildir til lánveitinga og niðurgreiðslu vaxta árlega í fjárlögum miðað við að vextir lánanna séu 3,5% og að ríkissjóður greiði mismun á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og útlánsvaxta hans. Á þessum árum hafa fjárheimildir til að styrkja byggingu nýrra íbúða þó ein-

ungis verið veittar í mjög takmörkuðum mæli enda hefur ríkissjóður staðið höllum fæti eftir efnahagsáfallið haustið 2008.

Samanlagt hefur Íbúðalánasjóður veitt ríflega 37 mia.kr. í lán vegna samtals 4.051 íbúða með 3,5% vöxtum á árunum 1999–2014. Á myndinni hér fyrir framan má sjá hver vaxtamunur og vaxtaniðurgreiðsla ríkisins er m.v. lánveitingaár Íbúðalánasjóðs. Þar má t.d. sjá að ríkissjóður greiðir 120 m.kr. árlega vegna lána sem veitt voru á árinu 2007 og 100 m.kr. vegna lána sem veitt voru árið 2002. Í heildina greiðir ríkissjóður Íbúðalánasjóði árlega um 660 m.kr. vegna þessara lána en 670 m.kr. að meðtöldum lánum á 4,5% vöxtum sem veitt voru árin 2002–2004. Á mynd 2 má svo sjá heildargreiðsluheimildir ríkissjóðs í fjárlögum og fjáráukalögum á þessu tímabili á föstu verðlagi 2015 en þær nema alls 7,6 mia.kr. Með þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að vaxtaniðurgreiðslur af þessum toga til að byggja félagslegar leiguíbúðir verði með breyttu fyrirkomulagi. Eftir sem áður mun þurfa að gera ráð fyrir greiðslum úr ríkissjóði til Íbúðalánasjóðs í fjárlögum ár hvert á líftíma þessara lána vegna þeirra íbúða sem byggðar voru á tímabilinu, eða næstu áratugi, nema til komi einskiptis greiðsluuppgjör þessara lána.

Mynd 2: Greiðsluheimildir ríkissjóðs í fjárlögum og fjáráukalögum 1999–2014 vegna vaxtaniðurgreiðslna á föstu verðlagi 2015.



■ Greiðsluheimildir ríkissjóðs á föstu verðlagi 2015

Meginatriði frumvarpsins og fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð. Í greinargerð frumvarpsins og greiningu Analytica á efnahagslegum áhrifum aðgerða í húsnæðismálum, sbr. fylgiskjal III, er fjallað um þá þörf sem frumvarpinu er ætlað að leysa. Samkvæmt greiningu Analytica er áætlað að félagsleg húsnæðisúrræði séu 13.750 á árinu 2015 en þar af eru ríflega 4.900 félagslegar leiguíbúðir á vegum sveitarfélaga, 5.550 íbúðir hjá félagasamtökum á borð við Félagssstofnun stúdenta og Brynju – Hússjóð Öryrkjabandalagsins og loks 3.300 úrræði sem felast í leigu hjá ættingjum og vinum. Í greinargerð frumvarpsins kemur einnig fram að mikill og vaxandi skortur sé á félagslegu leiguhúsnæði og er þar m.a. vísað til þess að 1.600 manns voru á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði hjá sveitarfélögum í árslok 2014, þar af

rúmlega 80% á höfuðborgarsvæðinu. Þá má einnig geta þess að 500–600 manns eru á biðlista eftir íbúð hjá Félagsstofnun stúdenta og hátt í 300 manns á biðlista hjá Brynju – Hússjóði Öryrkjabandalagsins. Eins og fyrr segir er það meginmarkmið frumvarpsins að auka framboð á húsnæði fyrir efnaminni leigjendur og tryggja að húsnæðiskostnaður þeirra verði ekki of hár miðað við greiðslugetu.

Að framansögðu er það því meginatriði frumvarpsins að ríkissjóði og sveitarfélögum verði heimilt að veita almennum íbúðafélögum og starfandi leigufélögum svokölluð stofnframlög vegna byggingar og kaupa á almennum íbúðum sem ætlaðar eru efnaminni leigjendum. Skal stofnframlagið nema tilteknu hlutfalli af stofnvirði íbúðar sem í frumvarpinu er skilgreint sem kostnaðarverð íbúðarhúsnæðis, þ.e. kaupverð ásamt kostnaði við nauðsynlegar endurbætur í upphafi, eða byggingarkostnaður að viðbættu verði lóðar og fjármagnskostnaði á byggingartíma. Varðandi stofnframlög ríkissjóðs og sveitarfélaga þá eru í töflu 1 dregin fram þau meginatriði sem frumvarpið kveður á um.

Tafla 1: Yfirlit yfir helstu atriði stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga.

	Ríkissjóður	Sveitarfélög
Umfang stofnframlags	18% af stofnvirði almennrar íbúðar.	12% af stofnvirði almennrar íbúðar.
Í hverju felst stofnframlagið	Beint framlag eða niðurgreiðsla vaxta af láni vegna byggingar eða kaupa á almennri íbúð.	Getur m.a. falist í lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda um stofnframlag ber að standa skil á til sveitarfélags vegna byggingar eða kaupa á almennum íbúðum.
Takmörkun á heildarumfangi	Heildarfjárhæð stofnframlaga fyrir fram ákveðin á fjárlögum ár hvert.	Ekki kveðið á um umfang í frumvarpinu.
Tekjumörk leigjenda	Einstaklingur: 4.329 þús. kr. Hjón/Sambúðarfólk: 6.063 þús.kr. Börn: 724 þús.kr. fyrir hvert barn.	Einstaklingur: 4.329 þús. kr. Hjón/Sambúðarfólk: 6.063 þús.kr. Börn: 724 þús.kr. fyrir hvert barn.
Eignamörk leigjenda	Heildareign leigjenda að frádregnum heildarskuldum má ekki vera hærri en 4.673 þús.kr.	Heildareign leigjenda að frádregnum heildarskuldum má ekki vera hærri en 4.673 þús.kr.
Greiðsla stofnframlags	Beint framlag skal greitt út í tvennu lagi. Annars vegar við samþykkt umsóknar og hins vegar þegar almenn íbúð hefur verið leigð út. Sé framlagið í formi vaxtaniðurgreiðslu skal greiðslan hefjast þegar almenn íbúð hefur verið tekin í notkun og skal hætt þegar vaxtaniðurgreiðslan nemur samtals 18% núvirt af stofnvirði almennrar íbúðar.	Heimilt að greiða út í tvennu lagi. Þá skal greiða helming þess við samþykkt umsóknar og seinni helming þess þegar almenn íbúð hefur verið leigð út.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að stofnframlög ríkisins nemi 18% af stofnvirði almennrar íbúðar og að þau geti annaðhvort verið í formi beinna framlaga eða vaxtaniðurgreiðslu en ekki hvors tveggja. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur það óheppilegt fyrirkomulag að í

frumvarpinu eru lögð til tvenns konar styrkjakerfi fyrir byggingu félagslegra leiguíbúða. Ráðuneytið telur að opinber stuðningur til að greiða fyrir fjölgun félagslegra leiguíbúða ætti einungis að vera í mynd beinna stofnframlaga til leigufélaga til að hann verði í senn gagnsær og fyrir fram ákveðinn af hálfu stjórnvalda með hliðsjón af stöðu efnahagsmála og ríkisfjármála fremur en að umfang stuðningsins sé háð óvissu um breytilega eftirspurn, t.d. frá sveitarfélögum. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að eins og verið hefur mundi núvirði vaxtaniðurgreiðslu yfir líftíma lána verða gjaldfært að fullu þegar almenn íbúð hefur verið tekin í notkun en á hinn bóginn er vaxtaniðurgreiðslan greidd til lántakanda árlega þangað til 18% núvirði af stofnvirði almennrar íbúðar hefur verið náð. Ljóst er því að utanumhald og áætlangærð vegna vaxtaniðurgreiðslanna verður mun flóknari heldur en ef einvörðungu væri veittur stuðningur með beinum framlögum úr ríkissjóði.

Þá er líka rétt að benda á að fyrirkomulag félagslegs húsnæðisstuðnings í Evrópu er einkum fölginn í beinum framlögum en í fæstum tilfellum með vaxtaniðurgreiðslum samkvæmt evrópskri samantekt frá árinu 2012 sem vísað er til í skýrslu verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála frá árinu 2014. Enn fremur er í þessu sambandi rétt að benda á að það liggur ekki fyrir endanleg útfærsla á vaxtaniðurgreiðslunni af hálfu velferðarráðuneytisins heldur er í greinargerð frumvarpsins vísað í tvær leiðir sem byggjast á útreikningum Analytica, annars vegar að vextir verði greiddir niður um 2% á ári þangað til samanlagt núvirði vaxtaniðurgreiðslu nær 18% af stofnvirði íbúðar og hins vegar að vextir verði greiddir niður um 3% en að vaxtaniðurgreiðslan lækki árlega um 0,1% þangað til samanlagt núvirði vaxtaniðurgreiðslu nær 18% af stofnvirði íbúðar. Loks sýna útreikningar Analytica, sbr. fylgiskjal II, fram á að meðalgreiðslubyrði til lengri tíma, og þar með leiguverð, er lægra þegar veitt eru bein stofnframlög í stað vaxtaniðurgreiðslu.

Varðandi sveitarfélögin þá er ekki gerð sama krafa um bein fjárútlát heldur getur framlagið m.a. falist í lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda um stofnframlag ber að standa skil á til sveitarfélags vegna byggingar eða kaupa á umræddum almennum íbúðum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að sama fyrirkomulag eigi að gilda um ríki og sveitarfélög, þ.e. að þau greiði hvort um sig bein framlög til almennra íbúðafélaga, m.a. til að tryggja einfaldleika og gagnsæi við veitingu stofnframlaga. Þannig fái sveitarfélög eftir sem áður tekjur af sínum gjöldum, svo sem hvað varðar lóða- og gatnagerðargjöld, en taka á móti ákvörðun um að verja tilteknum fjármunum í stofnframlög. Hætta er á því að hvati myndist fyrir sveitarfélög að hækka gjöld sín vegna byggingar leiguíbúða með það fyrir augum að uppfylla skilyrði sín um umfang stofnframlags frá sveitarfélagi. Auk þess munu reikningsskil sveitarfélaga ekki endurspeglá þessa styrki með eðlilegum hætti að því marki sem þeir verða í mynd niðurfellingar á viðkomandi gjöldum.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir því í 13. gr. frumvarpsins að heildarfjárhæð til veitingar stofnframlaga skuli ákveðin í fjárlögum hvers árs. Þá segir enn fremur í greinargerð frumvarpsins að Íbúðalánasjóður geti þurft í ljósi takmarkaðs fjármagns að forgangsraða umsóknum út frá mati á þörf á almennum íbúðum fyrir efnaminni leigjendur eftir svæðum. Mikilvægt er að fjárveitingarvaldið ákveði umfang stofnframlaga fyrir fram með fjárlögum, eins og lagt er til í frumvarpinu, þannig að ekki komi til sjálfkrafa fjárframlaga úr ríkissjóði eftir á ef mörg almenn íbúðafélög uppfylla öll skilyrði fyrir veitingu stofnframlags. Varðandi sveitarfélög þá er ekki kveðið sérstaklega á um takmörkun á heildarumfangi stofnframlaga þeirra í frumvarpinu en sá fyrirvari er þó á veitingu stofnframlags sveitarfélags að umsækjanda hafi jafnframt verið veitt stofnframlag frá ríkinu.

Í þriðja lagi er kveðið á um tekju- og eignamörk leigjenda í almennum íbúðum sem stofnframlög eru veitt til. Fyrir einstaklinga nema tekjumörkin 4.320 þús.kr. á ári en hjá

hjónum eða sambúðarfólki eru tekjumörkin 60% hærri eða 6.063 m.kr. Eignamörkin miðast við að heildareign umfram heildarskuldir megi ekki vera hærri en 4.673 m.kr. Um er að ræða sömu tekju- og eignamörk og eiga við um leigjendur félagslegra leiguíbúða sem hafa fengið vaxtaniðurgreiðslu samkvæmt núgildandi lögum um húsnæðismál.

Í fjórða lagi er kveðið á um hvenær stofnframlag er greitt út. Í tilviki ríkissjóðs er gert ráð fyrir því að helmingur framlagsins verði greiddur út við samþykkt umsóknar en síðari helmingur þess verði greiddur þegar almenn íbúð hefur verið leigð út. Í frumvarpinu sjálfu er ekki kveðið á um það hvort einhver skilyrði séu fyrir því að framlag sé greitt út eftir samþykkt umsóknar, svo sem ef ekki verður ráðist í byggingu á íbúð eða kaup á íbúð fara ekki fram. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneytinu er gert ráð fyrir að slík skilyrði verði sett í reglugerð en þær reglur liggja þó ekki fyrir. Sveitarfélögum er ekki skylt að greiða framlögin út í tveimur hlutum heldur er þeim það heimilt. Þegar slíkt á við gildir sama um sveitarfélögin og hjá ríkinu að helmingur framlagsins er greiddur út við samþykkt umsóknar en síðari hluti framlagsins þegar íbúð er tekin í notkun.

Þá er einnig vakin athygli á ákvæði frumvarpsins varðandi endurgreiðslu á stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga. Í ákvæðinu kemur m.a. fram í hvaða tilvikum beri að endurgreiða stofnframlög til ríkis og sveitarfélaga. Þá segir enn fremur í ákvæðinu að endurgreiðsla á stofnframlagi ríkisins skuli renna í ríkissjóð og að sama skapi skuli endurgreiðsla sveitarfélaga renna til viðkomandi sveitarfélags. Í frumvarpinu er kveðið á um að þá fjármuni sem ríkið og sveitarfélög fái endurgreidda skuli nýta til veitingar frekari stofnframlaga, sé talin þörf á fleiri almennum íbúðum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að slík skilyrði gangi ekki upp í ljósi þess að það er stjórnskipulega hlutverk fjárveitingavaldsins að ákveða umfang slíkra stofnframlaga í fjárlögum ár hvert miðað við mat á áætlaðri þörf og stöðu efnahags- og ríkisfjármála og að ekki sé hægt að mæla fyrir um það að styrkveitingar í fjárlögum ráðist að hluta af því hvort komið hafi til endurgreiðslna á stofnframlögum fyrri ára. Telur ráðuneytið að þetta stangist líka á við 13. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að heildarumfang stofnframlaga sé ákveðið í fjárlögum. Þá má vera ljóst að í fjárlagagerð framtíðarinnar verður torvelt að halda því til haga í hvaða mæli taka þurfi mið af endurgreiðslum á fyrri stofnstyrkjum og hvort þeir teljist innifaldir í framlagi sem áform eru um að veita í fjárlögum.

Líkt og greint er frá hér að framan er það háð fjárheimild á fjárlögum hvert umfang stofnframlaga úr ríkissjóði verður ár hvert. Óvissan er þá einkum fólgin í því hversu margar íbúðir muni verða byggðar eða keyptar fyrir gefið stofnframlag í fjárlögum en það ræðst m.a. af stofnvirði íbúða, sem getur verið misjafnt eftir landshlutum, sem og stærð þeirra íbúða sem verða byggðar eða keyptar. Til að nálgast möguleg kostnaðaráhrif fyrir ríkissjóð er byggt að hluta til á greiningu sem Analytica ehf. vann fyrir velferðarráðuneytið og fylgir með frumvarpinu í fylgiskjölum. Gengið er út frá því eins og í greiningu Analytica að liðlega 60% íbúðanna verði á höfuðborgarsvæðinu en 40% á landsbyggðinni. Miðað er við að meðalfermetraverð sé 282 þús.kr. á höfuðborgarsvæðinu en 197 þús.kr. á landsbyggðinni en í greiningunni hér á eftir hefur fermetraverðið verið vegið að teknu tilliti til staðsetningar og nemur það 249 þús.kr. Þá er hér miðað við sem dæmi að meðalfermetrafjöldi byggðra og/ eða keyptra íbúða sé 70 m², en það er nokkuð nærri meðalstærð íbúða þeirra leigjenda sem fá greiddar húsaleigubætur hjá Reykjavíkurborg. Miðað við framangreindar forsendur gæti fjármögnun almennra íbúða verið á þann hátt sem lýst er með töflu 2.

Tafla 2: Dæmi um mögulega fjármögnun almennra íbúða með stofnframlögum m.v. 70 m² íbúðir.

Fjármögnun í m.kr.	%	Fjöldi íbúða á ári						
		1	100	200	300	400	500	600
Stofnframlag sveitarfélaga	12,0%	2	209	418	627	836	1.044	1.253
Stofnframlag ríkis	18,0%	3	313	627	940	1.253	1.567	1.880
Lántaka eða eigin fjármögnun	70,0%	12	1.218	2.437	3.655	4.874	6.092	7.311
Samtals fjármögnun	100,0%	17	1.741	3.481	5.222	6.963	8.703	10.444

Miðað við gefnar forsendur mundi ein 70 m² íbúð kosta að meðaltali 17 m.kr. Fjármögnun íbúðarinnar yrði þannig að stofnframlög sveitarfélaga mundu nema 2 m.kr., stofnframlag ríkisins 3 m.kr. en eiginfjárframlag eða lántaka yrði 12 m.kr. Í töflunni er enn fremur sýnt mögulegt heildarumfang stofnframlaga fyrir fjölda íbúða á bilinu 100–600. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um húsnæðismál frá því sl. vor, sem vísað er til í greinargerð frumvarpsins, er stefnt að því að byggja allt að 2.300 leiguíbúðir á árunum 2016–2019 en þó aldrei fleiri en 600 íbúðir á ári. Það felur í sér að jafnaði verði byggðar 500–600 íbúðir á ári næstu fjögur árin. Miðað við skiptinguna í töflu 2 yrðu útgjöld ríkissjóðs vegna byggingar 500–600 leiguíbúða 1,6–1,9 mia.kr. á ári næstu fjögur árin, eða samtals 7,2 mia.kr. yfir tímabilið í heild sinni á móti 4,8 mia.kr. útgjöldum sveitarfélaga.

Til að meta hvaða áhrif frumvarpið kann að hafa til lækkunar á leiguverði fyrir leigjendur félagslegra leiguíbúða er í töflu 3 sett fram dæmi um rekstur einnar 70 m² meðalíbúðar þar sem stofnverð hennar hefur verið vegið með tilliti til mismunandi fermetraverðs á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni eins og að framan greinir.

Áætlaður rekstrarkostnaður slíkrar eignar er nálægt 53 þús.kr. á mánuði en það byggist á upplýsingum frá Félagsbústöðum í Reykjavík. Þá er gengið út frá tilteknum forsendum um fjármögnunarkostnað, svo sem 4,2% föstum verðtryggðum vöxtum og 30 ára lánstíma. Ef miðað er við 100% lán mundi fjármögnunarkostnaður vera 86 þús.kr. en miðað við veitingu 30% stofnframlags mundi fjármögnunarkostnaðurinn vera 26 þús.kr. lægri eða 60 þús.kr. Samanlagður kostnaður án veitingar stofnframlaga er þannig 139 þús.kr. en 113 þús.kr. með stofnframlögum eða sem svarar til 19% lækkunar á kostnaði og þar með leiguverði ef gengið er út frá því að leiguverðið sé jafnt rekstrarkostnaði. Við gerð umsagnarinnar voru reiknuð út dæmi fyrir fleiri stærðir af íbúðum eða frá 30 m² upp í 90 m² og nemur lækkun kostnaðar og þar með hugsanlegrar leigu frá 14% fyrir 30 m² upp í 20% lækkun fyrir 90 m² íbúð miðað við 30% stofnframlag. Hafa þarf þó í huga að við mat á mögulegri lækkun leiguverðs var ekki tekið tillit til þess að verð fasteigna kann að hækka með auknum ríkisstuðningi.

Tafla 3: Dæmi um mögulega lækkun leiguverðs með veitingu 30% stofnframlaga frá ríki og sveitarfélögum.

	Án stofnframlags	Með stofnframlagi
Forsendur íbúðar:		
Stofnverð pr. m ² í þús.kr.	249	249
Stærð	70	70
<u>Rekstrarkostnaður</u>		
Viðhaldskostnaður 292 kr. pr. m²	20.440	20.440
Fastur kostnaður		
Fasteignagjöld á mánuði	11.000	11.000
Tryggingar á mánuði	2.040	2.040
Annar rekstrarkostnaður á mánuði	8.210	8.210
Hlutdeild í skrifstofu- og stjórnunarkostnaði	11.000	11.000
Samtals rekstrarkostnaður	52.690	52.690
<u>Fjármögnunarkostnaður</u>		
Lántökukostnaður	1%	1%
Stofnverð íbúðar	17.580.799	17.580.799
Lánshlutfall	100%	70%
Lánsfjárhæð	17.580.799	12.306.560
Lánstími	30	30
Vextir	4,20%	4,20%
Verðbólga	3%	3%
Vaxtakostnaður fyrsta mánuðinn	61.533	43.073
Afborgun fyrsta mánuðinn	24.440	17.108
Samtals fjármögnunarkostnaður	85.973	60.181
Samtals kostnaður	138.663	112.871
Mismunur		-25.792
Mismunur, %		-19%

Hér á undan er tekið dæmi um lækkun leiguverðs miðað við bein stofnframlög. Ef á hinn bóginn er stuðst við vaxtaniðurgreiðslu í stað beinna framlaga þá verður niðurstaðan nokkuð önnur, sbr. töflu 4. Þar er áfram miðað við 70 m² íbúð og 249 þús.kr. vegið meðaltalsfermetraverð en á hinn bóginn verður lántaka eða eigin fjármögnun viðkomandi félags 88% í stað 70% þar sem það fær eingöngu 12% stofnframlag frá sveitarfélagi. Með því verður fjárbinding félagsins meiri en með beinum stofnframlögum. Eins og fyrr segir eru lagðar til tvær leiðir varðandi vaxtaniðurgreiðsluna, þ.e. annars vegar 2% vaxtaniðurgreiðslu og hins vegar 3% vaxtaniðurgreiðslu með þrepun. Þessar útfærslur fela í sér að leiguverðið lækkar í fyrstu meira en með beinu stofnframlögum eða 21% og 31% samanborið við 19% hér að framan. Á hinn bóginn stöðvast vaxtaniðurgreiðslan á ári 6 með 2% niðurgreiðslu og á ári 4 við 3% niðurgreiðslu með þrepun. Ástæðan er sú að þá hefur vaxtaniðurgreiðslan náð 18% núvirtu stofnvirði íbúðarinnar.

Ekki verður annað ráðið af frumvarpinu en að þegar vaxtaniðurgreiðslur falla niður við 18% mörkin á fjórða eða sjötta ári þá muni leiguverð viðkomandi íbúða þurfa að hækka aftur til samræmis við rekstrarkostnað þeirra. Ekki verður séð hvernig slíkt fyrirkomulag geti samrýmst markmiði laganna um að stuðla að auknu húsnæðisöryggi efnaminna fólks.

Tafla 4: Áhrif vaxtaniðurgreiðslu á leiguverð m.v. 70 m² íbúð.

	Án vaxta- niðurgreiðslu	2% vaxta- niðurgreiðsla	3% vaxta- niðurgreiðsla með þrepun
Rekstrarkostnaður	52.690	52.690	52.690
Fjármagnskostnaður (ár 1)	85.973	57.500	42.800
Samtals kostnaður	138.663	110.190	95.490
Mism.		-28.473	-43.173
Mism., %		-21%	-31%
Hvenær nær vaxtaniðurgreiðsla 18% af stofnvirði íbúðar?		á ári 6	á ári 4

Af öðrum breytingum í frumvarpinu má nefna nýmæli um rekstur svokallaðra almennra íbúðafélaga sem hafa það markmið að kaupa eða byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri almennra íbúða samkvæmt frumvarpinu. Kveðið er á um ýmis almenn atriði, svo sem stofnun félags, stjórn þess og gerð ársreikninga, en einnig er kveðið á um að almenn íbúðafélög skuli hafa sérstakan framkvæmdasjóð. Er honum m.a. ætlað að standa undir eðlilegu viðhaldi og endurbótum á eignum og fjármögnun bygginga eða kaupa á nýjum almennum íbúðum. Fjármögnun framkvæmdasjóðsins skal vera með fernum hætti, sbr. eftirfarandi:

1. Allur afgangur sem verður af leigugreiðslum þegar afborganir áhvílandi lána og rekstrarkostnaður félagsins hefur verið dreginn frá á meðan upphafleg lán eru ennþá til staðar.
2. Þriðjungur af leigugreiðslum, að frádrögnum heildarrekstrarkostnaði félagsins þegar lán hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd.
3. Lausafé sem félagið eignast og þarf ekki að nýta til greiðslu rekstrarkostnaðar.
4. Styrkir frá opinberum aðilum til sérgreindra verkefna.

Rétt er að benda á að samkvæmt frumvarpinu er starfandi leigufélögum ekki skylt að halda slíkan framkvæmdasjóð en á hinn bóginn er gerð krafa um eðlilegt viðhald og nauðsynlegar endurbætur á almennum íbúðum skv. 21. gr. frumvarpsins. Telja má nokkra óvissu vera um það hversu mörg almenn íbúðafélög verði stofnuð á grundvelli frumvarpsins, verði það að lögum, í ljósi þess að í 23. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita stofnframlög til félaga sem eru starfandi við gildistöku laganna og uppfylla í dag skilyrði um að fá lán með niðurgreiddum vöxtum hjá sjóðnum. Ætla má að þau félög sem þegar eru starfandi í dag verði einkum þau félög sem munu sækja um stofnframlög frá Íbúðalánasjóði en meðal félaga má nefna Félagsbústaði, Félagsstofnun stúdenta, Brynju – Hússjóð Öryrkjabandalagsins og Búseta í Reykjavík.

Þá er í frumvarpinu einnig lagt til að stofnaður verði svokallaður Húsnæðismálasjóður sem hafi það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Meginhlutverk þess sjóðs samkvæmt frumvarpinu er að stuðla að frekari uppbyggingu almennra íbúða og er í frumvarpinu gert ráð fyrir að sjóðurinn hafi eftirfarandi tekjustreymi:

- a. Umsýslugjald sem nemur 100 kr. á hvern m² þegar almenn íbúð er leigð út í fyrsta sinn.
- b. Tvo þriðju hluta af leigugreiðslum vegna almennra íbúða að frádregnum kostnaði vegna reksturs þeirra, hafi lán vegna íbúðarinnar verið greidd upp.
- c. Hagnað af sölu almennra íbúða.
- d. Eignir sem eftir standa þegar skuldir hafa verið greiddar við slit félags.

Gert er ráð fyrir að fjárstreymi vegna a-, c- og d-liðar verði óverulegt en að meginfjármögnun sjóðsins muni koma úr b-lið. Frumvarpið felur í sér að fjárstreymi hefst ekki fyrr en lán sem veitt hafa verið til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum hafa verið greidd upp. Ætla má að það gæti varla orðið fyrr en í fyrsta lagi að þrjátíu árum liðnum og að því verði starfsemi þessa sjóðs afar lítil fyrstu árin. Að áratugum liðnum kann þó uppsafnað fjárstreymi til sjóðsins að nema nokkrum milljörðum á hverju ári að því gefnu að nokkrar þúsundir íbúða verði orðnar hluti af kerfinu.

Eins og fyrr segir er sjóðnum ætla að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins með því að veita styrki til eftirtalinna verkefna:

- a. Nýbygginga eða kaupa á almennum íbúðum í samræmi við reglur um stofnframlög.
- b. Endurbóta og endurbyggingar almennra íbúða, annarra en þeirra sem teljast til almenns viðhalds.
- c. Rekstraraðstoðar, ef eigandi almennrar íbúða er í fjárhagsvanda og getur ekki staðið við skuldbindingar sínar um áframhaldandi rekstur.

Eigendur almennra íbúða eiga forgangsrétt til styrkja sem nema 60% af þeim fjármunum sem viðkomandi aðili hefur greitt til sjóðsins. Ef slíkur styrkur er veittur til byggingar eða kaupa á almennri íbúð er ekki unnt að fá stofnframlag ríkis eða sveitarfélaga fyrir sömu íbúð en með þessu fyrirkomulagi er reynt að stuðla að sjálfbærni kerfisins. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneytinu er ekki gert ráð fyrir neinum starfsmönnum við sjóðinn fyrstu árin enda verður starfsemi hans afar lítil eða alveg þar til innstreymi fer að berast að áratugum liðnum. Samkvæmt velferðarráðuneytinu kann að vera að sjóðurinn verði vistaður hjá Íbúðalánasjóði eða þeirri stofnun sem kann að taka við hlutverki hans síðar meir en engin ákvæði eru um þetta í frumvarpinu. Þá er gert ráð fyrir að skipuð verði fjögurra manna stjórn fyrir sjóðinn þar sem munu sitja fulltrúar frá ríkinu, sveitarfélögum, heildarsamtökum atvinnurekenda og loks stærstu heildarsamtökum launafólks. Ekki er gert ráð fyrir greiðslu kostnaðar við stjórnarsetuna. Samkvæmt frumvarpinu skal Húsnæðismálasjóður starfa samkvæmt lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá en að öðru leyti er ekki kveðið á um stjórnsýslulega umgjörð hans. Fjármála- og efnahagsráðuneytið gerir nokkrar athugasemdir við fyrirkomulag þessa sjóðs samkvæmt frumvarpinu. Þannig virðist fyrirkomulag hans ekki hafa verið nægilega vel undirbúið og þá er stjórnskipan hans óljós. Ekki fæst annað séð en að sjóðurinn muni teljast stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga og þá væri óheppilegt ef öðrum aðila væri falin framkvæmdastjórn nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Þá er ástæða til að benda á að frumvarpið felur í sér að tekjustreymi til sjóðsins byggist á lögbvinguðum tekjum og mun hann því teljast vera ríkisadili sem hefur það í för með sér að fjárstreymi sjóðsins mun þurfa að fara í gegnum A-hluta ríkissjóðs á fjárlögum ár hvert og færast í ríkisreikning. Nauðsynlegt er því að staða sjóðsins verði skýrð betur að þessu leyti í ljósi þess að honum er ætlað að bera ábyrgð á og ráðstafa umtalsverðu opinberu fjármagni í framtíðinni.

Í frumvarpinu er kveðið á um að almenn íbúðafélög verði undanþegin tekjuskatti. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisskattstjóra og velferðarráðuneytinu má þó ætla að ákvæðið hafi óverulegt tekjutap í för með sér fyrir ríkissjóð þar sem nokkur af starfandi félögum eru þegar

undanþegin tekjuskatti og þá er tekjuskattur þeirra félaga sem falla undir ákvæði frumvarpsins og greiða tekjuskatt óverulegur.

Loks má nefna að í 31. gr. frumvarpsins er lagt til að sveitarfélögum og leigufélögum í þeirra eigu verði heimilt að framselja á markaðsvirði íbúð sem fengið hefur lán á niðurgreiddum vöxtum til almenns íbúðafélags, án þess að lánið sé greitt upp eða stjórn Íbúðalánasjóðs hafi veitt samþykki sitt fyrir framsalinu. Samkvæmt upplýsingum frá Íbúðalánasjóði kann þetta að hafa neikvæð áhrif á lánasafn sjóðsins ef sveitarfélög kjósa að færa til tilteknar eignir í eignasafni sínu og samhliða skuldirnar yfir til almenns íbúðafélags án aðkomu stjórnar sjóðsins. Slíkt gæti leitt til aukinnar áhættu í lánasafni sjóðsins og þar af leiðandi kröfu á ríkissjóð um aukið varúðarframlag til afskrifta en óljóst er hversu umfangsmikil þessi áhrif kunna að vera.

Efnahagsleg áhrif. Frá hagfræðilegum sjónarmiðum er almennt ekki talið heppilegt að hið opinbera hafi mikil afskipti eða beiti miklum inngrípum á húsnæðismarkaði fremur en á öðrum mörkuðum hagkerfisins, nema þá helst til að mæta tímabundnum markaðsbresti í afmörkuðum tilgangi. Almennt geta opinber afskipti af markaðshagkerfinu haft í för með sér bjögun á forsendum ákvarðanatöku, að skekkja myndast í samkeppnisskilyrðum fyrirtækja og atvinnugreina og að röskun verði á hagkvæmstu nýtingu aðfanga. Miklir opinberir styrkir til húsnæðismála geta t.d. leitt til þess að einstaklingar eða fjölskyldur búi í kostnaðarsamara og stærra húsnæði en hagkvæmara væri. Reynslan og rannsóknir hafa einnig leitt í ljós að í mörgum tilvikum verður útkoma opinberra ráðstafana á þessu sviði ekki eins einhlít og gert var ráð fyrir.

Með frumvarpinu er lagt til að fjárframlög ríkis og sveitarfélaga til uppbyggingar á félagslegu leiguhúsnæði verði stóraukin. Ætla má að sú fjölgun leiguíbúða sem gert hefur verið ráð fyrir í samkomulagi stjórnvalda og atvinnulífsins muni mæta að einhverju leyti uppsafnaðri þörf fyrir leiguhúsnæði og jafnvel draga úr raungildi leiguverðs yfir tíma. Að sama skapi er líklegt að auknir opinberir styrkir til nýbygginga og kaupa á húsnæði, samhliða umtalsverðri hækkun húsaleigubóta sem áformuð er samkvæmt öðru lagafrumvarpi, muni leiða til hækkunar á fasteignaverði og leigu sem skerði þá hag þeirra sem eru kaupendur að íbúðum eða leigja á almennum markaði utan félagslega kerfisins. Þá vekur fjármála- og efnahagsráðuneytið einnig athygli á því að íslenskt efnahagslíf er statt á fimmta ári hagvaxtar og að líkindum í upphafi þenslutímabils þar sem atvinnuleysi mælist nú lágt í sögulegu samhengi og mikið er um byggingaframkvæmdir á vegum einkaaðila. Hætt er við því við þessar aðstæður að auknar íbúðabyggingar á grundvelli opinberra styrkja stuðli að frekara ójafnvægi í hagkerfinu. Einnig er ástæða til að benda á að hætta er á að opinbert styrkjakerfi af þessum toga getur stuðlað að óheppilega mikilli samþjöppun af félagslegu húsnæði með tilheyrandi félagslegum vandamálum þegar stuðningurinn beinist að framboðshliðinni þar sem ákveðin hagkvæmni mun felast í því fyrir byggingar- og rekstraraðila íbúðanna. Þá er viðbúið að það myndist hvati til offjárfestingar sveitarfélaga í leiguhúsnæði þar sem slíkar framkvæmdir skapa atvinnu og auka tekjur sveitarfélaga í formi útsvars og fasteignagjalda, eins og reyndin varð í því félagslega íbúðakerfi sem var aflagt undir lok áttunda áratugar síðustu aldar.

Niðurstaða. Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd verður Íbúðalánasjóði fyrir hönd ríkisins falið að veita stofnframlög til byggingar eða kaupa á svokölluðum almennum íbúðum handa efnaminni leigjendum. Í gildandi ríkisfjármálaáætlun stjórnvalda fyrir árin 2016–2019 og í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016 hefur þegar verið gert ráð fyrir 1,5 mia.kr.

framlagi til slíkra stofnframlaga á ári næstu fjögur árin. Engin sérstök fjármögnun á þeim útgjöldum hefur þó verið útfærð og verður afkoma ríkissjóðs því lakari sem því nemur að óbreyttu. Líkt og tiltekið er í frumvarpinu skal umfang stofnframlaga, og þar með fjöldi íbúða sem fá stofnframlög, ákvarðast af fjárheimild samkvæmt fjárlögum hverju sinni. Óvissan er því fólgin í því hversu margar íbúðir verður hægt að byggja eða kaupa miðað við framangreinda fjárheimild þar sem stofnframlögin munu ráðast af stærð íbúða og stofnvirði þeirra. Ef miðað er við 70 m² íbúðir og vegið meðalstofnverð eftir staðsetningu þá má áætla lauslega að hægt yrði að byggja um 480 íbúðir árlega. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið leiði til aukinna útgjalda fyrir Íbúðalánasjóð þar sem hann er nú þegar að sinna umsýslu með lánveitingum til félagslegra leiguíbúða sem gert er ráð fyrir samkvæmt þessu frumvarpi að verði felldar niður. Þá er enn fremur ekki gert ráð fyrir neinum kostnaði við stofnun sérstaks Húsnæðismálasjóðs en gera verður ráð fyrir að sá sjóður muni í framtíðinni hafa umtalsvert fjárstreymi sem mun þurfa að fara í gegnum fjárlög ár hvert.