

---

Innlegg í stefnumótun í húsnæðismálum

# Húsnæðisstuðningur hins opinbera

2018:3

Íbúðalánasjóður afhendir stjórnvöldum reglulega stuttar samantektir sem eru innlegg í stefnumótun í húsnæðismálum og mótun húsnæðisstefnu. Einnig kemur Íbúðalánasjóður með tillögur að lausnum varðandi mikilvæg viðfangsefni á húsnæðismarkaði þar sem við á. Verkefnið er hluti af breyttu hlutverki Íbúðalánasjóðs og stefnumótun hins opinbera í húsnæðismálum.

Í þessari skýrslu er heildstæð yfirferð yfir opinberan stuðning við húsnæðismarkaðinn.

Ábyrgð: Hermann Jónasson forstjóri

Útgefið 22. júní 2018

## Samantekt

- Húsnæðisstuðningur hins opinbera er margþættur og hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár. Veigamestu liðirnir í húsnæðisstuðningi um þessar mundir eru húsnæðisbætur, stofnframlög og vaxtabætur.
- Opinber stuðningur við húsnæðismarkað, þ.e. bótagreiðslur, niðurgreiðslur, stofnframlög og tekjumissir hins opinbera vegna skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignar, nam um 22 milljörðum króna í fyrra samkvæmt áætlun hagdeildar Íbúðalánasjóðs. Það er nálægt meðaltali undanfarinna 15 ára að raunvirði en undir meðaltali miðað við hlutfall af landsframleiðslu.
- Á undanförunum árum hefur vægi vaxtabóta og niðurgreiðslu á vöxtum minnkað á meðan stuðningur við leigjendur í formi húsnæðisbóta hefur aukist. Nýjar tegundir stuðnings – stofnframlög og skattfrjáls ráðstöfun séreignar – voru um 30% af heildarfjárhæð húsnæðisstuðnings í fyrra.
- Húsnæðisstuðningur hins opinbera þarf að sæta stöðugri endurskoðun svo þess sé gætt að hann rati á rétta staði og nái markmiðum sínum. Tækifæri eru til að gera betur í þessum efnum, meðal annars þegar kemur að vaxtabótum, húsnæðisbótum og skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar.

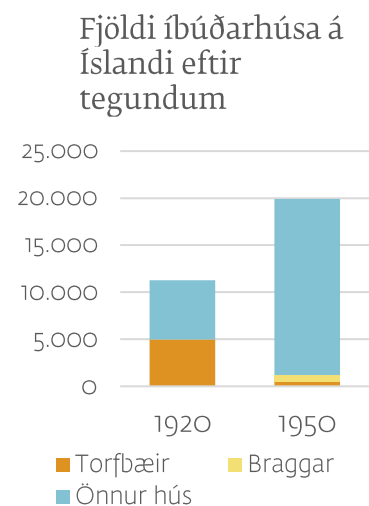
Íslenska ríkið hefur um langt skeið komið að húsnæðismálum og fjárhagslegur stuðningur er þar veigamikill þáttur. Stuðningur hins opinbera við húsnæðismarkaðinn er margvíslegur og hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár og áratugi. Eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir má ætla að beinn og óbeinn stuðningur hins opinbera við húsnæðismarkaðinn hafi numið um 22 milljörðum króna í fyrra.

Æskilegt er að inngríp ríkisins á húsnæðismarkaði sæti reglulegri skoðun, ekki síst þar sem miklar fjárhæðir eru þar undir. Í þessu innleggi í stefnumótun stjórnvalda er farið yfir sögu húsnæðisstuðnings á Íslandi og samsetningu hans í dag. Lögð verður sérstök áhersla á að kanna hver markmið húsnæðisstuðnings eru; hvernig þau hafa breyst með tímanum og að hversu miklu leyti þau hafa náðst.

## Húsnæðisstuðningur hins opinbera á sér áhugaverða sögu

Segja má að frá upphafi miðstýrðs stjórnvalds á Íslandi hafi hið opinbera haft afskipti af húsnæðismálum. Í þeim lögum á miðöldum þar sem fjallað var um fátækraframfærslu á vegum hreppanna var þannig gert ráð fyrir því að allir hefðu einhvers konar heimili. Undantekningin frá þessu voru afbrotamenn, en harðasta refsing sem beitt var á þjóðveldisöld fól í raun í sér að svipta menn réttinum til búsetu meðal annars fólks.<sup>1</sup> Sú staðreynd endurspeglar ef til vill hversu mikilvæg föst og örugg búseta hefur verið Íslendingum í gegnum aldirnar.

Þegar kom fram á 20. öld hófu stjórnvöld að beita sér í meira mæli í eiginlegum húsnæðismálum, en aðflutningur fólks í þéttbýli hafði í för með sér skort á húsnæði, ekki síst í Reykjavík.<sup>2</sup> Bruninn mikli í Reykjavík árið 1915 var hvati að breytingum á kröfum til húsagerðar og árið 1918 stofnaði Reykjavíkurbær sérstaka skrifstofu til að aðstoða húsnæðislausu.<sup>3</sup> Verkamannabústaðirnir voru byggðir upp á fjórða áratugnum og kom ríkissjóður þar að með því að greiða hluta kostnaðar. Ein helsta röksemdin fyrir aðkomu ríkisins að húsnæðismálum á þessu tímabili var hversu lélegur húsakostur landsmanna var. Árið 1920 var ekkert



Heimild: Hagstofa Íslands

<sup>1</sup> Í Grágás voru tilgreindar nokkrar tegundir refsinga. Skóggangur var sú harðasta. Hún fól ekki í sér aftöku, heldur voru menn sviptir réttarvernd og gerðir réttdræpir.

<sup>2</sup> Árið 1920 voru 4,9 íbúar á hverja íbúð í Reykjavík samkvæmt tölum Hagstofu Íslands.

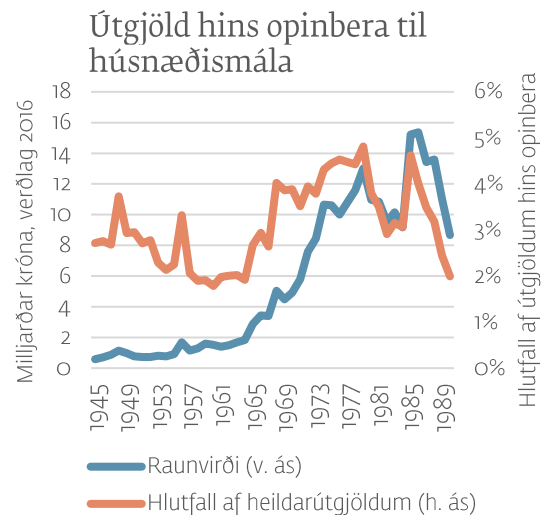
<sup>3</sup> Húsnæðisvandræðin í Reykjavík. (1918, 4. september) *Tíminn*, bls. 1.

eldhús í um 40% íbúða í Reykjavík og árið 1940 höfðu um 12% íbúða í Reykjavík enn ekki aðgang að vatnssalerni.<sup>4</sup>

Á tímabilinu 1945-1965 var svipuðu hlutfalli ríkisútgjalda varið til húsnæðis-, skipulags- og hreinsunarmála á ári hverju, eða á bilinu 2-3 prósent. Sá málaflokkur var aðallega á herðum sveitarfélaga. Á þessum tíma hafði verið byggt upp margþætt almannatryggingakerfi en bótagreiðslur vegna stöðu fólks á húsnæðismarkaði tíðkuðust almennt ekki. Ríkið kom þó í sífellt auknum mæli að því að styðja beint við húsnæðismarkaðinn.

Árið 1946 voru sett lög um opinbera aðstoð til byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum, en með þeim voru felld saman gildandi lög um verkamannabústaði og útrýmingu heilsuspillandi húsnæðis. Árið 1952 var Lánadeild smábúða stofnuð, en það var fyrsta ríkisrekna lánastofnunin sem hafði það beinlínis að markmiði að styðja við uppbyggingu húsnæðismarkaðar. Starfsemi ríkisins á þessu sviði var síðan útvíkuð, fyrst með stofnun húsnæðismálastjórnar og síðar Húsnæðismálastofnunar og Byggingarsjóðs ríkisins. Segja má að á árunum 1960-1990 hafi húsnæðisstuðningur hins opinbera fyrst og fremst falist í niðurgreiðslu á lánum, einkum vegna uppbyggingar á húsnæði og síðar meir einnig vegna kaupa á notuðum íbúðum. Stærsta einstaka skrefið í þessu efni var uppbygging Breiðholts, en samkomulag aðila vinnumarkaðarins árið 1965 fól í sér lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins til byggingar 1.250 íbúða í Breiðholtshverfi.

Á árunum í kringum 1990 urðu miklar breytingar á fyrirkomulagi húsnæðisstuðnings hins opinbera. Með því að gefa vexti frjálsa árið 1986 og með innleiðingu vaxtabótakerfisins árið 1989 var horfið frá því að veita íbúðalán á kjörum undir markaðsvöxtum og niðurgreiðsla vaxta fólst þess í stað í beinum bótagreiðslum. Húsaleigubætur voru teknar upp með lögum árið 1994 en félagslega húsnæðiskerfið var minnkað verulega árið 1998. Þannig má segja að húsnæðisstuðningi hafi verið breytt í áföngum úr því að felast fyrst og fremst í niðurgreiðslum í að felast aðallega í bótagreiðslum.

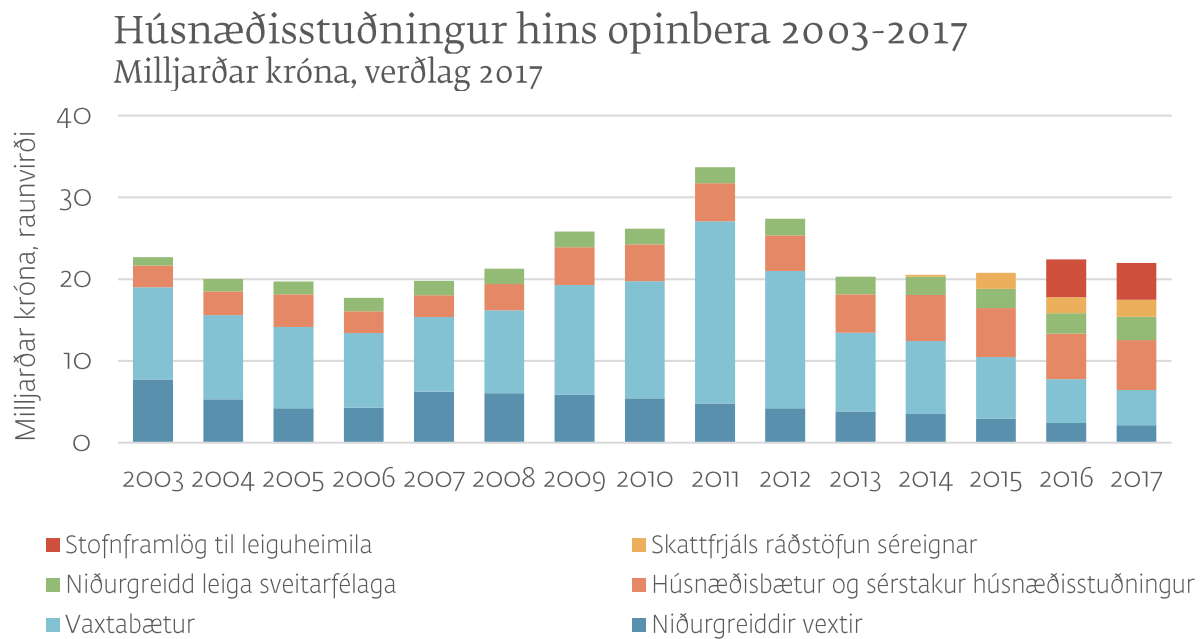


Heimild: Hagstofa Íslands. Skipulags- og hreinsunarmál talin með.

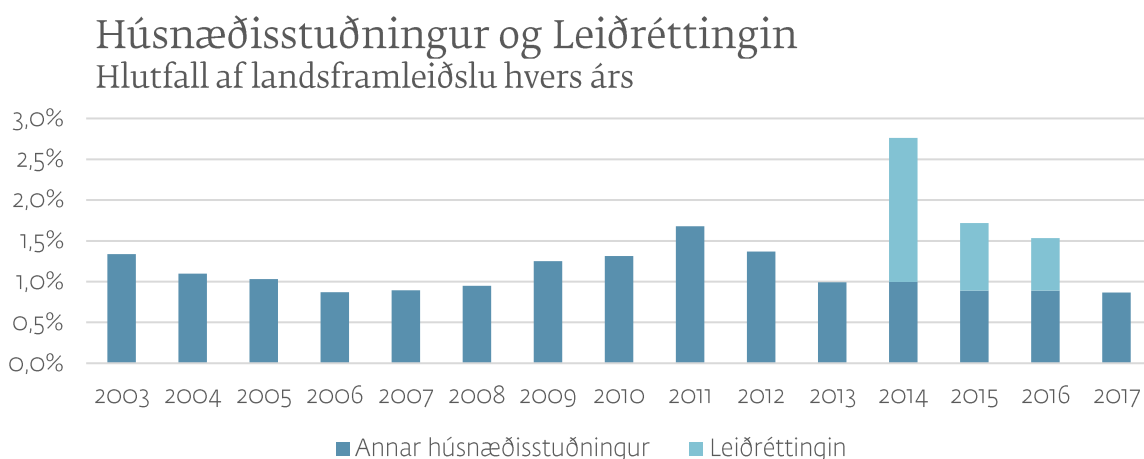
<sup>4</sup> Heimild: Hagstofa Íslands.

## Stuðningur sem hlutfall af landsframleiðslu undir meðaltali síðustu 15 ára

Hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlar að undanfarin 15 ár hafi fjárhagslegur stuðningur hins opinbera við húsnæðismarkaðinn numið að meðaltali 22,7 milljörðum króna á ári á verðlagi ársins 2017. Þessi samtala byggir bæði á áætlunum og uppgefnum fjárhæðum í opinberum reikningum. Inni í samtölunni eru beinar bótagreiðslur, niðurgreiðslur lána og húsaleigu, tapaðar skatttekjur vegna aukinnar nýtingar séreignarsparnaðar í tengslum við skattfrjálsa ráðstöfun séreignar, og stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða.

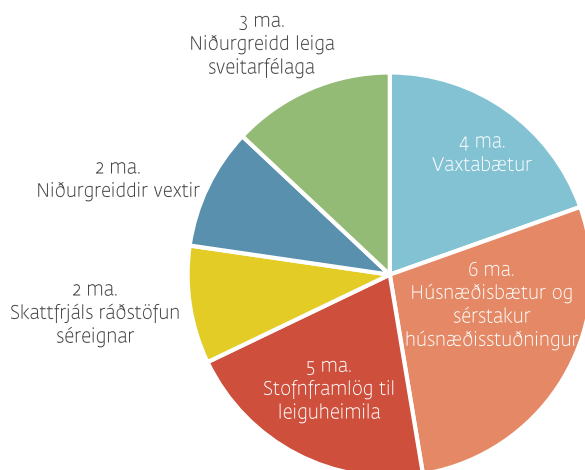


Húsnæðisstuðningur hins opinbera, eins og hann er skilgreindur hér að framan, hefur að meðaltali numið 1,1 prósentu af landsframleiðslu hvers árs undanfarin 15 ár. Leiðrétting verðtryggðra fasteignalána er ekki inni í þessari tölu, en þar var um stóra einstaka aðgerð að ræða. Á næstu mynd er Leiðréttingin og annar húsnæðisstuðningur sýndur sem hlutfall af landsframleiðslu, en útgjöld ríkissjóðs vegna Leiðréttingarinnar féllu til árin 2014-2016.



Hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlar að í fyrra hafi stuðningur hins opinbera við húsnæðismarkaðinn numið 22,0 milljörðum króna, sem er nálægt meðaltali síðustu 15 ára að krónutölu á raunvirði.<sup>5</sup> Vegna þess að landsframleiðslan í fyrra var meiri en hún hefur verið síðustu 15 ár að meðaltali var húsnæðisstuðningur þó nokkuð lægri en hann hefur verið að jafnaði sé miðað við hlutfall af landsframleiðslu. Þar munar sem samsvarar 0,23% af landsframleiðslunni í fyrra eða um 6 milljörðum króna.

## Húsnæðisstuðningur 2017, áætluð skipting



Af þessum 22 milljörðum sjást um 15 milljarðar með beinum hætti í reikningum ríkis og sveitarfélaga. Vaxtabætur og húsnæðisbætur eru greiddar úr ríkissjóði en sérstakur húsnæðisstuðningur af sveitarfélögum.<sup>6</sup> Stofnframlög koma frá bæði ríki og sveitarfélögum. Stofnframlög ríkisins eru í formi beinna greiðslna en stofnframlög sveitarfélaga eru að hluta til óbein, svo sem í formi lóða.

Annar sá húsnæðisstuðningur sem tilgreindur er hér að framan er óbeinn og sést ekki með beinum hætti í opinberum reikningum. Fyrst ber að nefna skattfrjálsa ráðstöfun séreignar, en hún hefur í för með sér að skatttekjur eru lægri en ella; þar sem séreignarsparnaður telst ekki með skattstofni veldur aukin nýting séreignarsparnaðar í tengslum við þetta úrræði því að lægri tekjuskattsgreiðslur og útsvar skila sér til ríkis og sveitarfélaga.<sup>7</sup> Í öðru lagi er um að ræða niðurgreidda vexti, en á árum áður voru veitt íbúðalán á vöxtum sem voru lægri en það sem telja mætti eðlilegt miðað við markaðsvexti á þeim tíma. Þetta hefur breyst en enn eru

<sup>5</sup> Leiðréttingin er ekki tekin með þegar meðaltal síðustu 15 ára er reiknað.

<sup>6</sup> Tölur um vaxtabætur í þessari skýrslu eru úr ríkisreikningi og fjárlögum. Tölur um húsaleigu- og húsnæðisbætur eru frá Hagstofu Íslands, jöfnunarsjóði sveitarfélaga og frá Íbúðalánasjóði. Tölur um sérstakan húsnæðisstuðning 2017 eru áætlaðar.

<sup>7</sup> Tekjuskattsgreiðslum af séreignarsparnaði er í raun frestað til þess tíma þegar sparnaðurinn er tekinn út. Heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar inn á fasteignalán eða til kaupa á íbúð felur hins vegar í sér að þær skatttekjur skila sér ekki á þeim tímamarki sem lífeyrissparnaður er alla jafna greiddur út, þ.e. á efri árum. Í þeim tölum um húsnæðisstuðning sem hér koma fram er aðeins tekið tillit til skammtímaáhrifa úrræðisins á afkomu hins opinbera en ekki er tekið tillit til skattstyrksins sem fellur til yfir lengri tíma.

útistandandi lán sem voru veitt á árum áður og bera niðurgreidda vexti. Loks eru félagslegar íbúðir sveitarfélaganna yfirleitt leigðar út á lægra verði en ef sömu íbúðir væru leigðar út á almennum markaði.

Þó að samantektinni hér að framan sé ætlað að vera nokkuð tæmandi eru línurnar varðandi hvað telst vera stuðningur við húsnæðismarkað ekki endilega skýrar. Til viðbótar þeim húsnæðisstuðningi sem hér hefur verið talinn upp mætti nefna ýmsa skattstyrki sem hafa tengingu við fasteigna- eða byggingarmarkaðinn, svo sem lægri skattprósentu á fjármagnstekjum vegna langtímaleigu íbúðarhúsnæðis en af öðrum fjármagnstekjum, afslátt af stimpilgjaldi vegna fyrstu kaupa og endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna byggingarvinnu. Auk þess má nefna útgjöld sveitarfélaga vegna þjónustu við húsnæðislausu.

### **Niðurgreiddir vextir og niðurgreidd leiga**

Íbúðalánasjóður og forverar hans veittu á árum áður lán á vöxtum undir markaðskjörum til að styðja fólk í íbúðakaupum og til að styðja við uppbyggingu félagslegs húsnæðis. Talsverður hluti af lánasafni Íbúðalánasjóðs er vegna félagslegs húsnæðis sveitarfélaga, en niðurgreiddir vextir á þeim lánum hjálpa til við að halda leiguverði á félagslegu húsnæði í hófi. Þannig styður niðurgreiðsla vaxta á slíkum lánum við niðurgreiðslu leiguverðs.

Sé rýnt í lánasafn Íbúðalánasjóðs kemur í ljós að þau útistandandi lán sem veitt voru í kringum árin 1990 eru með mestri niðurgreiðslu vaxta, en vextir á þeim lánum eru um 3-5% lægri en sem samsvarar verðtryggðri ávöxtunarkröfu á ríkisbréfum á þeim tíma að viðbættu eðlilegu álagi vegna rekstrar og áhættu við íbúðalánveitingar.<sup>8</sup> Talsverður skerfur af niðurgreiðslu lána Íbúðalánasjóðs er vegna lána sem veitt voru á árunum 2006 og 2007. Þá var verðtryggð krafa ríkisbréfa og íbúðabréfa með hæsta móti en sá markaðsveruleiki endurspegladist ekki að öllu leyti í vaxtakjörum á útlánum sjóðsins. Í dag eru vextir á nýjum íbúðalánum Íbúðalánasjóðs ekki niðurgreiddir.<sup>9</sup>

Sveitarfélögin áttu um 5.100 leiguíbúðir í upphafi síðasta árs. Um helmingur þeirra var í eigu Reykjavíkurborgar, einkum í gegnum Félagsbústaði. Félagsbústaðir hafa tekið saman tölur um leiguverð á íbúðum sínum og borið saman við leiguverð á almennum markaði í Reykjavík,

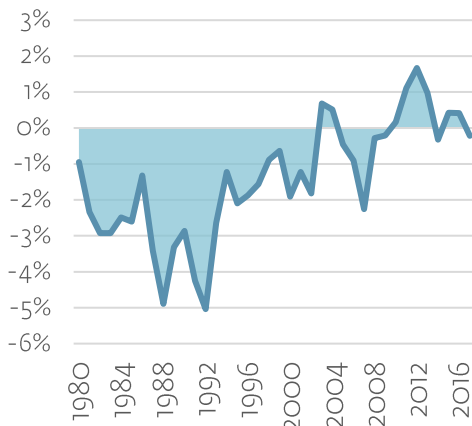
---

<sup>8</sup> Lán til uppbyggingar félagslegs húsnæðis sveitarfélaga eru ekki inni í þessum tölum, enda væri þá um tvítalningu á niðurgreiðslu að ræða.

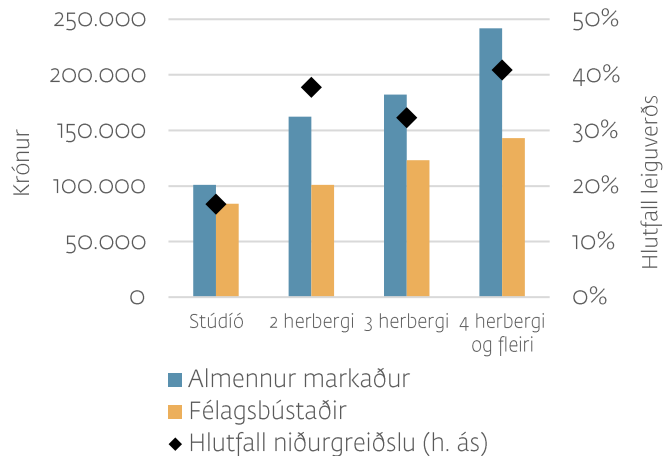
<sup>9</sup> Meðalniðurgreiðsla vaxta, sem fram kemur á mynd á næstu síðu, er reiknuð þannig út að vextir á útlánum í lánasafni ÍLS eru bornir saman við verðtryggða ávöxtunarkröfu ríkisbréfa á þeim tíma sem lánin voru veitt að viðbættu 0,3-1,4% álagi vegna rekstrar og áhættu.



### Meðalniðurgreiðsla vaxta í útlánasafni ÍLS, eftir ári lánveitingar



### Leiguverð í Reykjavík



Heimild: Félagsbústaðir, október 2017.

en eins og sést á myndinni hér að ofan kemur í ljós að niðurgreiðslan er á bilinu 17-41% eftir því um hvers konar íbúð er að ræða.<sup>10</sup>

Samkvæmt lögum um húsnæðismál ber sveitarfélögum að hafa frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Í því ljósi vekur athygli hvað sveitarfélög leggja mismikla áherslu á að bjóða upp á félagslegar íbúðir. Í Reykjavík voru um 16 félagslegar íbúðir á hverja 1.000 íbúa í upphafi síðasta árs en meðaltal annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu voru 4 íbúðir á hverja 1.000 íbúa.

### Vaxtabætur og húsnæðisbætur

Eftir að beinni niðurgreiðslu íbúðalána var að mestu leyti hætt voru vaxtabætur lengi vel veigamesti þátturinn í húsnæðisstuðningi hins opinbera hér á landi. Árið 1992, fljótlega eftir að vaxtabótakerfið var innleitt, námu vaxtabætur sem samsvaraði 25% af vaxtagjöldum heimilanna vegna íbúðarhúsnæðis en það hlutfall hefur síðan farið lakkandi.<sup>11</sup> Í kjölfar fjármálakreppunnar var réttur til vaxtabóta útvíkkaður með þeim hætti að greidd var svokölluð sérstök vaxtaniðurgreiðsla, en hún fór eingöngu eftir eftirstöðvum íbúðalána. Að raunvirði voru vaxtabætur mestar árið 2011 þegar þær námu tæpum 23 milljörðum króna á verðlagi dagsins í dag. Heildarfjárhæð vaxtabóta í fyrra nam 4,3 milljörðum króna og árið 2018 nema fjárheimildir vegna vaxtabóta 4 milljörðum króna.

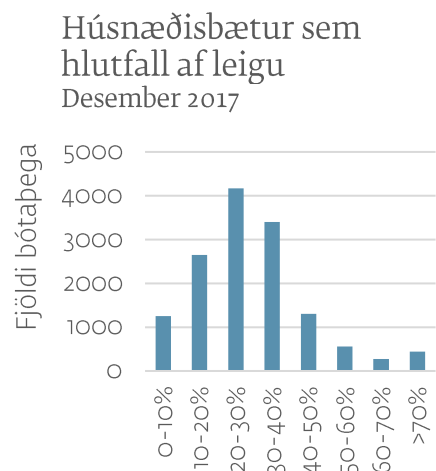
<sup>10</sup> Mat á heildarumfangi fjárhagslegs stuðnings hins opinbera í formi niðurgreiddrar leigu, sem fram kemur á myndum á síðu 5-6, byggist á þessum tölum Félagsbústaða, auk talna Varasjóðs húsnæðismála um fjölda leiguíbúða og talna um leiguverð innan og utan Reykjavíkur. Gert er ráð fyrir að niðurgreiðsla leigu sé sú sama hlutfallslega í Reykjavík og öðrum sveitarfélögum og að hlutfallsleg niðurgreiðsla árið 2017 sé í takt við stöðuna síðan 2003.

<sup>11</sup> Heimild: Ríkisskattstjóri.

Vaxtabótakerfinu var ætlað að koma í stað beinnar niðurgreiðslu á vöxtum. Að vissu leyti getur verið gagnsærra að greiða fólki bætur en kerfið hefur þó ýmsa ágalla. Reglur um rétt til vaxtabóta eru um margt flóknar og ógagnsæjar og eignaskerðingarmörk hvetja til skuldsetningar og geta beinlínis refsað fólki fyrir niðurgreiðslu lána. Auk þess beinist verulegur hluti vaxtabóta til tekjuhærra hópa þrátt fyrir tekju- og eignaskerðingar kerfisins. Nánar er fjallað um vaxtabótakerfið í stefnumótunarinnleggi Íbúðalánasjóðs 2017:3.

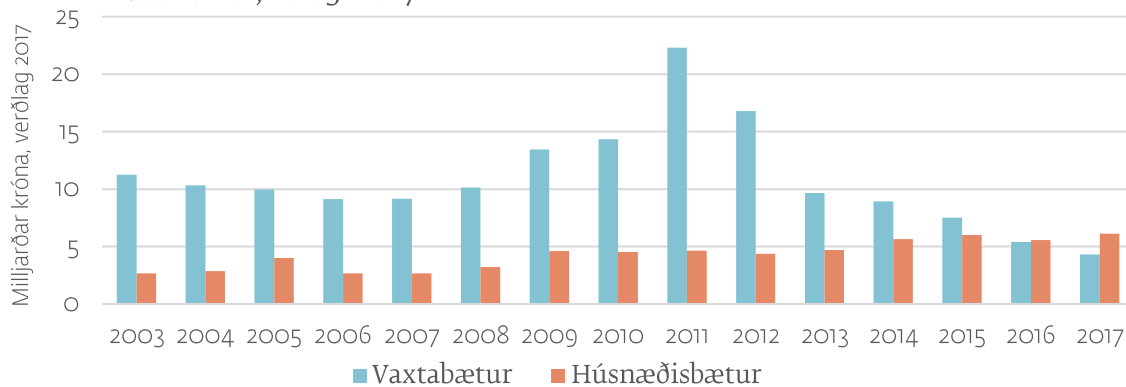
Ólíkt vaxtabótum hafa bætur til leigjenda farið vaxandi undanfarin ár. Árið 2003 námu greiddar húsaleigubætur sem samsvaraði um fjórðungi af greiddum vaxtabótum en í fyrra voru húsnæðisbætur og sérstakur húsnæðisstuðningur samtals um 40% hærra en greiddar vaxtabætur.

Nýtt kerfi húsnæðisbóta var tekið upp á síðasta ári. Með því var stjórnarsýsla bótagreiðslna til leigjenda að mestu færð frá sveitarfélögum til ríkisins og síðan um síðustu áramót hefur Íbúðalánasjóður séð um umsýslu húsnæðisbóta. Grunnfjárhæð húsnæðisbóta fer eftir fjölda heimilismanna en bætur skerðast eftir tekjum og eignum og geta ekki verið hærra en sem nemur 75% af húsnæðiskostnaði. Um 15.000 heimili fá húsnæðisbætur um þessar mundir og eru bæturnar að meðaltali um 30% af greiddri leigu. Dreifing bóta sem hlutfall af leigu er sýnd á myndinni hér til hliðar.



Könnun á vegum Íbúðalánasjóðs í september 2017 veitti vísbendingar um að talsverður hluti þeirra leigjenda sem ættu að eiga rétt á húsnæðisbótum miðað við uppgefnar heimilistekjur hefði ekki þegið bætur. Aðeins lítill hluti þessara leigjenda sagðist ekki hafa sótt um vegna þess að leigan væri óuppgefin, íbúðin ósamþykkt eða enginn leigusamningur til staðar. Aðrir sem sóttu ekki um bætur en hefðu átt að eiga rétt á þeim miðað við uppgefnar tekjur sögðust m.a. ekki hafa sótt um vegna þess að þeir töldu sig vera með of háar tekjur eða þekktu ekki til kerfisins. Að sama skapi reyndust greiddar húsnæðisbætur í fyrra vera talsvert lægri en sem nam fjárheimildum vegna þeirra. Þessar vísbendingar benda til að tækifæri séu til að fræða leigjendur betur um rétt sinn til húsnæðisbóta. Íbúðalánasjóður hefur nú tekið málefni leigumarkaðarins til sérstakrar skoðunar, meðal annars með það að markmiði að leigjendur séu betur upplýstir um réttindi sín.

## Vaxtabætur og húsnæðisbætur Raunvirði, 2003-2017



Heimild: Fjársýsla ríkisins, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands.  
Sérstakur húsnæðisstuðningur talinn með húsnæðisbótum. Húsaleigubætur fram til ársins 2016.

Eins og sést á meðfylgjandi mynd hefur þróun undanfarinna ára verið í þá átt að vægi húsnæðisbóta hefur aukist á meðan greiddar vaxtabætur hafa dregist saman. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður. Veigamikil ástæða er sú að undanfarin ár hefur viðmiðunarfjárhæðum vaxtabóta ekki verið breytt og þær hafa þar með rýrnað að raunvirði. Auk þess hefur vaxtabyrði af íbúðalánum almennt farið minnkandi undanfarinn áratug vegna minni skuldsetningar og lægra vaxtastigs á meðan leiguverð hefur farið hækkandi. Þá má nefna að hlutfallslega færri búa í eigin húsnæði nú en fyrir áratug síðan á meðan hlutdeild leigumarkaðar hefur farið ívið vaxandi.

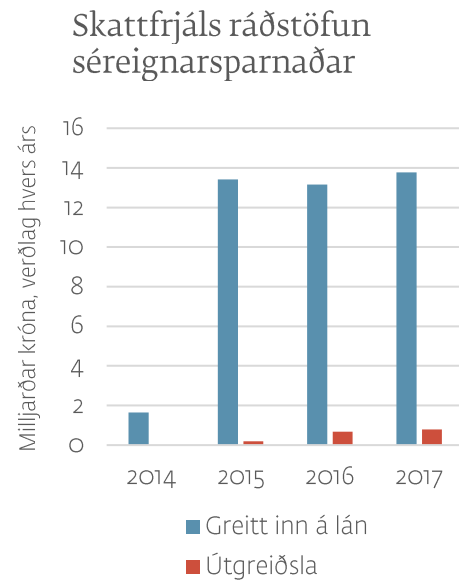
### Nýr húsnæðisstuðningur: Skattfrjáls ráðstöfun og stofnframlög

Með lögum nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar var heimilað að ráðstafa viðbótariðgjaldi inn á höfuðstól íbúðalána og til sparnaðar vegna kaupa á íbúð. Gert var ráð fyrir því að stór hluti þeirra sem ekki spöruðu í séreign þá þegar myndu ákveða að gera það í tengslum við þessa aðgerð. Það hefði margvísleg áhrif á tekjur hins opinbera, einkum þar sem tekjuskattstofn myndi minnka. Árið 2016 var síðan leidd í lög frekari heimild til nýtingar séreignar til kaupa á fyrstu íbúð. Með hliðsjón af upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og þeim útreikningum sem fram komu í athugasemdum við frumvörp til þessara tvennra laga má ætla að skammtímaáhrif þeirra á afkomu hins opinbera hafi verið neikvæð sem nemur um 2 milljörðum króna í fyrra.

Þá eru ótalin fjárhagsleg áhrif þessa úrræðis á ríkissjóð til framtíðar. Séreignarsparnaður er venjulega greiddur út á efri aldursárum og þá er venjulega greiddur af honum fullur tekjuskattur. Heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar felur hins vegar í sér að þær skatttekjur skila sér ekki. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur metið fjárhagsleg áhrif skattfrjálsrar

ráðstöfunar séreignar þar sem tekið er tillit til þessa þáttar. Að mati ráðuneytisins voru heildaráhrif úrræðisins á ríkissjóð neikvæð í fyrra sem nemur 3,5 milljörðum króna þegar tekið er tillit til skattstyrksins og býst ráðuneytið við því að áhrifin í ár verði nær 4 milljörðum króna. Þar eru áhrif á sveitarfélög ótalin.<sup>12</sup>

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 40/2014 voru settar fram nokkrar sviðsmyndir um mögulega nýtingu hinnar skattfrjálsu ráðstöfunar en miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar er ljóst að talsvert færri nýttu sér úrræðið en gert var ráð fyrir. Í þremur mismunandi sviðsmyndum um nýtingu úrræðisins var gert ráð fyrir að á bilinu 52-68 milljarðar af viðbótariðgjöldum á verðlagi ársins 2017 yrðu nýttir til að greiða inn á lán á þeim þremur árum sem upphaflega var gert ráð fyrir að úrræðið yrði í gildi.<sup>13</sup> Raunin var hins vegar sú að á þriggja ára tímabili, frá október 2014 til nóvember 2017, var um 41 milljarður á verðlagi ársins 2017 greiddur inn á lán með þessum hætti.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Skattfrjáls úttekt séreignarsparnaðar vegna íbúðakaupa hefur einnig reynst vera minni en áætlað var í upphafi. Í athugasemdum við frumvarp til laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru birtar fjórar mismunandi sviðsmyndir um nýtingu úrræðisins og var þar gert ráð fyrir að á bilinu 1,3-5,2 milljörðum yrði ráðstafað árlega með þessum hætti. Raunin er sú að á árinu 2017 voru útgreiðslur vegna úrræðisins aðeins um 1 milljarður króna.<sup>14</sup>

Markmið skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignar eru að minnka skuldsetningu íbúðaeigenda og auðvelda fólki að komast í eigin íbúð. Meðalveðsetning útistandandi íbúðalána lækkaði úr 75% í lok árs 2013 í 58% í lok annars ársfjórðungs 2017.<sup>15</sup> Þá fjölgaði fyrstu íbúðarkaupum úr um 1.800 árið 2013 í um 4.000 árið 2017 sem er meiri hlutfallsfjölgun en sem nemur heildarfjölgun íbúðakaupa.<sup>16</sup> Varhugavert er að tengja þessa þróun eingöngu við þessar tilteknu aðgerðir eða aðrar aðgerðir stjórnvalda því ætla má að breytt efnahagsástand eigi einnig sinn þátt í þróuninni.

<sup>12</sup> Heimild: Fjármálaáætlun 2019-2023.

<sup>13</sup> Upphaflega átti úrræðið að renna út um mitt ár 2017 en það hefur síðan verið framlengt til miðs árs 2019.

<sup>14</sup> Þessi tala byggir á framreikningi á rauntölum fyrstu tíu mánuða ársins 2017.

<sup>15</sup> Heimild: Seðlabanki Íslands.

<sup>16</sup> Heimild: Þjóðskrá Íslands.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs hefur bent á að skattfrjáls nýting séreignar nýtist illa þeim sem eru með litlar eða engar launatekjur.<sup>17</sup> Þetta á ekki síst við um leigjendur, sem þurfa að safna umtalsverðu eigin fé til að komast í eigin íbúð miðað við núverandi aðstæður á markaði. Könnun hagdeildar og Zenter meðal leigjenda bendir til þess að eftir því sem tekjur þeirra eru lægri séu þeir ólíklegri til að nýta sér séreignarsparnað. Þetta má setja í samhengi við bága fjárhagsstöðu leigjenda, en aðeins um helmingur leigjenda segist geta safnað einhverjum sparnaði og hlutfallið er lægra meðal þeirra sem hafa minni tekjur.<sup>18</sup>

Nýju kerfi almennra íbúða er meðal annars ætlað að mæta þessari stöðu með því að bjóða fólki undir tilteknum tekju- og eignamörkum kost á að búa í leiguhúsnæði þar sem leigufjárhæð fer að jafnaði ekki yfir 25% af heildartekjum. Í ljósi þess að þriðjungur leigjenda greiðir nú meira en helming ráðstöfunartekna sinna í leigu má ætla að aðgangur að slíku leiguhúsnæði muni bæta mjög fjárhagsstöðu ákveðins hóps leigjenda. Möguleikar þessa fólks á að safna sér fyrir fasteignakaupum gætu þar með aukist.

Frá því að kerfið var sett á laggirnar árið 2016 hefur Íbúðalánasjóður veitt stofnframlög til bygginga eða kaupa á samtals 1.325 almennum íbúðum um allt land. Í fyrra námu stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða samtals um 4,5 milljörðum króna.

## **Hefur stuðningur leitt til stöðugleika?**

Opinber stuðningur við húsnæðismarkað hefur tekið breytingum á síðustu áratugum, eins og sjá má af umfjölluninni hér að framan, og áherslur hafa breyst. Framan af 20. öldinni var talið mikilvægt að auka framboð heilnæms húsnæðis í þéttbýlisstöðum, sérstaklega fyrir lágtekjufólk. Segja má að sú áhersla hafi smám saman færst í þá átt að auðvelda fólki að eignast sína eigin íbúð með niðurgreiddum lánnum og síðar vaxtabótum. Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á leigumarkaðinn og fyrstu kaupendur. Á allra síðustu misserum hefur umræða um opinberar aðgerðir til að stuðla að auknu framboði húsnæðis og aðgerðir vegna neyðar húsnæðislausra orðið háværari.

Þrátt fyrir að samstaða hafi ríkt um mikilvægi húsnæðisstuðnings í gegnum tíðina er ekki þar með sagt að landsmenn hafi alltaf búið við öryggi í húsnæðismálum. Verðsveiflur undanfarinna ára og nýtilkominn framboðsskortur eru dæmi þar um. Í báðum tilfellum hafa stjórnvöld brugðist við með margvíslegum aðgerðum, en sú spurning vaknar hvort ekki hefði þurft að leggja aukna áherslu á að koma í veg fyrir vanda á fasteignamarkaði í stað þess að þurfa að bregðast við honum eftir á. Hér er um að ræða flókið viðfangsefni sem tengist öðrum

<sup>17</sup> Sjá: <http://www.ils.is/um-okkur/frettir/frett/2017/07/05/Hvati-til-ad-spara-fyrir-ibud/>

<sup>18</sup> Heimild: Leigumarkaðskönnun ÍLS og Zenter, 2017.

stefnumótandi ákvörðunum stjórnvalda; í efnahagsmálum, skipulags- og byggingamálum og byggðamálum, svo dæmi séu tekin.

## **Fyrirvari**

Skýrsla þessi er unnin af starfsmönnum hagdeildar Íbúðalánasjóðs og byggir á mati þeirra á opinberum upplýsingum á hverjum tíma, ásamt sjálfstæðum greiningum.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs er óháður aðili sem framkvæmir greiningar á húsnæðismarkaði. Upplýsingar sem birtast í skýrslu þessari endurspeglar mat starfsmanna hagdeildar á fyrirliggjandi upplýsingum á hverjum tíma og geta breyst án fyrirvara.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs ber ekki skylda til að veita aðgang að frekari upplýsingum en birtar eru í skýrslu þessari.

Íbúðalánasjóður, stjórnendur hans og starfsmenn bera ekki ábyrgð á þeim upplýsingum sem hér birtast eða veittar eru í tengslum við birtingu en allar greiningar eru unnar sjálfstætt af hagdeild Íbúðalánasjóðs.

Öllum er frjálst að nota efni hagdeildar Íbúðalánasjóðs en geta skal heimilda við notkun.