
Innlegg í stefnumótun í opinberu húsnæðiskerfi

Húsnæðisstuðningur í formi vaxtabóta

2017:3

Í kjölfar breytts hlutverks Íbúðalánasjóðs mun hagdeild reglulega skila stjórnvöldum stuttum samantektum sem innlegg í stefnumótun á húsnæðismarkaði og mótun húsnæðisstefnu. Einnig mun Íbúðalánasjóður koma með tillögur þar sem við á að lausnum varðandi mikilvæg viðfangsefni á húsnæðismarkaði. Verkefnið er hluti af stefnumótun hins opinbera á húsnæðismarkaði og innlegg í gerð húsnæðisstefnu.

Þessari skýrslu er ætlað að veita innsýn í fyrirkomulag vaxtabótakerfisins og tillögur til úrbóta.

Ábyrgð: Hermann Jónasson forstjóri

Útgefið 13. september 2017

Samantekt

- Alls 4,3 milljarðar króna voru greiddir í vaxtabætur vegna vaxtagreiðslna á árinu 2016. Greiddar vaxtabætur hafa minnkað undanfarin ár á meðan húsnæðisbætur hafa hækkað.
- Árið 2015 voru 70 prósent vaxtabóta greiddar til fólks yfir 36 ára aldri. Alls 90 prósent vaxtabóta fara til efnameiri helmingis þjóðarinnar.
- Þótt vaxtabætur hafi upphaflega verið ætlaðar tekjulægri hópum fer talsverður hluti þeirra til fólks í milli- og efri tekjuhópum. Árið 2015 fóru 70 prósent vaxtabóta til einstæðinga til fólks í efri helmingi tekjudreifingarinnar. Alls 18 prósent vaxtabóta til samskattaðra fóru til fólks í efri helmingi tekjudreifingarinnar.
- Tekjuskerðing vaxtabóta hefur fyrst og fremst áhrif á samskattaða, en síður á einstæðinga. Alls 8 prósent vaxtabóta til einstæðinga árið 2015 fóru til fólks í efstu tíund tekjudreifingarinnar.
- Vaxtabótakerfið er sett þannig upp að hvati til eignamyndunar getur verið neikvæður. Vegna eignaskerðingar vaxtabóta getur það valdið nettótekjutapi að greiða inn á íbúðalán, þrátt fyrir vaxtasparnað.
- Á hinum Norðurlöndunum tíðkast beinar greiðslur til fólks á fasteignamarkaði, rétt eins og á Íslandi. Þar er stuðningurinn þó sértækari. Borið saman við Ísland er hlutfall heimila sem fá beinan húsnæðisstuðning frá ríkinu mun lægra í Noregi og í Svíþjóð og nokkuð lægra í Danmörku.
- Íbúðalánasjóður beinir því til stjórnvalda að huga að breytingum á fyrirkomulagi vaxtabóta. Breyta mætti fyrirkomulagi stuðningsins með því að beina honum að hluta eða í heild í form startlána. Slík lán gætu gagnast betur við að ná því markmiði með vaxtabótum að hjálpa landsmönnum að afla sér íbúðarhúsnæðis.

Vaxtabætur eru veigamikill þáttur í stuðningi hins opinbera við húsnæðismarkaðinn. Í ljósi umræðu um breytt fyrirkomulag húsnæðisstuðnings, með áherslu á að beina stuðningnum frekar til þeirra sem eru með lægri tekjur og komast ekki inn á húsnæðismarkaðinn, verður í þessari útgáfu gerð ítarleg grein fyrir eðli vaxtabótakerfisins og sögulegri þróun þess. Vaxtabætur verða settar í samhengi við annan stuðning hins opinbera á húsnæðismarkaði og tillögur til úrbóta lagðar fram.

Ekki hefur verið mikið fjallað um vaxtabótakerfið á opinberum vettvangi undanfarin ár. Þar ber helst að nefna skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2015, þar sem lagt var til að vaxtabótakerfið yrði lagt niður í áföngum.¹ Í þeirri skýrslu komu fram athyglisverðar ábendingar sem verða ekki tíundaðar í þessari útgáfu en vert er að hafa þær til hliðsjónar.

Vaxtabætur hafa aldrei verið lægri að raunvirði

Í ár fengu landsmenn 4,3 milljarða króna í vaxtabætur vegna vaxtagreiðslna árið 2016. Að raunvirði hafa vaxtabætur ekki verið lægri undanfarna tvo áratugi hið minnsta. Skýringin liggur fyrst og fremst í lækkanði vaxtabyrði heimilanna og því að vaxtabætur skerðast í tilteknu hlutfalli við tekjur og eignir. Launavísitala hefur hækkað um 55% síðan 2011 og eigin fjárstaða heimilanna hefur batnað til muna.

Á meðan greiddar vaxtabætur hafa lækkað hafa húsnæðisbætur hækkað. Árið 2016 voru greiddar húsnæðisbætur í fyrsta sinn hærri en greiddar vaxtabætur. Þessi þróun þarf ekki að koma á óvart í ljósi þess að húsnæðisstuðningur hins opinbera beinist einkum að tekjulágum, en undanfarinn áratug hafa tekjulægri hópar orðið hlutfallslega líklegri til að leigja en að eiga húsnæði. Árið 2004 bjuggu 25% heimila í lægsta fimmtungi tekjudreifingarinnar í leiguhúsnæði, en árið 2014 var þetta hlutfall 41 prósent.²

26.100

fjölskyldur fengu vaxtabætur í ár

165.000

Meðaltal greiddra vaxtabóta

0.3%

Vaxtabætur sem hlutfall af heildartekjum landsmanna

¹ Sjá: <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2015/skyrsla-ags-um-um-urbaetur-a-tekjuskattskerfi-einstaklinga-og-barna-og-vaxtabotum.pdf>

² Heimild: Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

Tilurð og þróun vaxtabótakerfisins

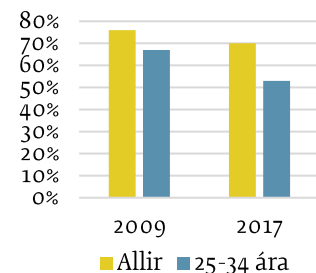
Vaxtabætur urðu til árið 1989 með sameiningu svokallaðra húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar. Húsnæðisbætur höfðu þá verið greiddar til einstaklinga sem keyptu sína fyrstu íbúð. Þær tóku ekki mið af tekjum eða eignum kaupenda heldur voru þær föst krónutala. Í athugasemdum við frumvarp til laganna koma fram þau markmið með breytingunum að:

- hætta niðurgreiðslu vaxta á íbúðalánnum,
- beina húsnæðisstuðningi hins opinbera til þeirra sem þurfa á honum að halda, þ.e. þeirra tekjulægri og eignaminni,
- láta stuðning til húsnæðiseigenda ráðast af vaxtabyrði.

Síðastnefnda markmiðið tengdist því sjónarmiði að húsnæðisstuðningur ríkisins ætti ekki eingöngu að beinast að kaupendum fyrstu íbúðar. Í þágildandi kerfi var talið erfitt fyrir fólk að stækka við sig með því að kaupa sína aðra íbúð. Tilgangur kerfisins var hins vegar alla tíð að hjálpa fólki að afla sér íbúðar til eigin nota.³

Vert er að bera umræðu þessa tíma saman við stöðuna á húsnæðismarkaði í dag. Hlutfall þeirra sem búa í eigin húsnæði hefur lækkað undanfarinn áratug og vægi leigumarkaðar aukist samkvæmt rannsóknnum Hagdeildar Íbúðalánasjóðs. Miklar hækkanir húsnæðisverðs auk lægri lánshlutfalla, en tíðkuðust fyrir fjármálakreppuna, hafa gert mörgum hópum, einkum leigjendum, erfiðara fyrir að kaupa sína fyrstu íbúð, eins og fjallað var um í stefnumótunarinnleggi Íbúðalánasjóðs 2017:2. Vísbindingar eru um að vandinn snúi fyrst og fremst að því að fjármagna innborgun í íbúð frekar en greiðslubyrði íbúðalána.⁴

Mynd 1:
Hlutfall fólks sem býr í eigin húsnæði



Heimild: Hagdeild
Íbúðalánasjóðs, Capacent,
Zenter.

Hafa verður í huga að á þeim tíma sem vaxtabótakerfið var innleitt var umgjörð lánamarkaðar með allt öðrum hætti en í dag. Vextir íbúðalána voru niðurgreiddir en raunvextir á frjálsum markaði mun hærri. Vaxtabætur voru öðrum þræði mótvægisáðgerð til að sporna við mikilli hækkun á vaxtabyrði þegar horfið yrði frá kerfi niðurgreiðslu og skömmtnar á íbúðalánnum. Árið 1992 námu vaxtabætur nærri fjórðungi af vaxtagreiðslum heimilanna vegna íbúðalána. Árið 2015 var þetta hlutfall aðeins um 8 prósent.

³ Þetta kemur m.a. skýrt fram í álitum umboðsmanns Alþingis 1076/1994, þar sem hann fjallaði um tilgang vaxtabóta.

⁴ Könnun á vegum Íbúðalánasjóðs fyrir á þessu ári leiddi í ljós að 69% leigjenda töldu öruggt eða líklegt að þeir myndu leigja sér húsnæði ef til þess kæmi að þeir skiptu um húsnæði í dag. Spurðir um ástæður þess sögðu 86% svarenda að þeir hefðu ekki efni á því að kaupa húsnæði á meðan aðeins 19% sögðust ekki myndu komast í gegnum greiðslumat.

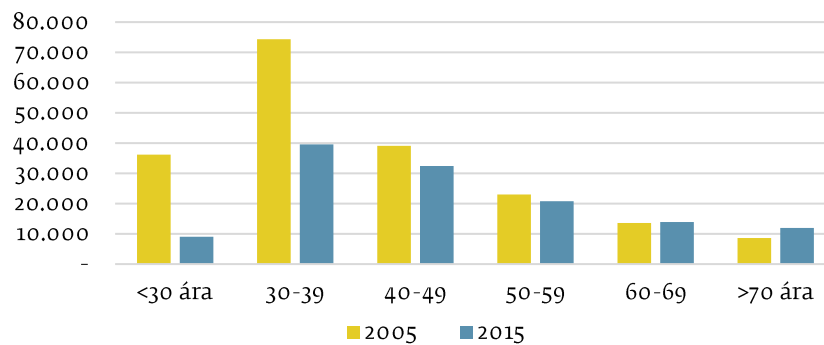
Lengi vel var vaxtabótum lántakenda íbúðalánasjóðs ráðstafað til að greiða niður vanskil sem höfðu mögulega safnast upp hjá lántakendum sjóðsins. Lántakendur hjá öðrum bönkum fengu allar sínar vaxtabætur greiddar út, óháð vanskilum. Viðskiptabankarnir kærðu þessa framkvæmd og í framhaldinu var kerfinu breytt þannig að vaxtabætur voru greiddar beint til lántaka hjá öllum lánastofnunum.

Hverjir hljóta vaxtabætur?

Á undanförunum áratug hafa þeir sem hljóta vaxtabætur að meðaltali orðið eldri og verið neðar í tekjudreifingunni. Árið 2005 rann helmingur vaxtabóta til fólks yfir 36 ára aldri samkvæmt tölum ríkisskattstjóra, en árið 2015 runnu um 70% vaxtabóta til þessa aldurshóps.⁵

Árið 2005 jafngiltu vaxtabætur til fólks á aldrinum 20-29 ára um 1,3% af heildartekjum þeirra, en árið 2015 var þetta hlutfall aðeins 0,3%. Þessi þróun skýrist að hluta til að yngri aldurshópar eru orðnir ólíklegri til að eiga fasteign og þar af leiðandi að bera vaxtabyrði af

Mynd 2:
Vaxtabætur á mann eftir aldurshópum
Krónur á verðlagi júlí 2017



Heimild: Ríkisskattstjóri, Hagdeild íbúðalánasjóðs

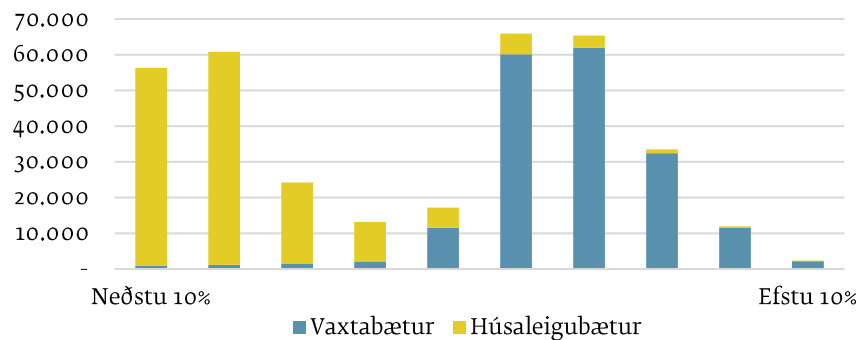
íbúðalánnum.

Sé dreifing vaxtabóta skoðuð eftir dreifingu vergra eigna (mynd 3) kemur í ljós að vaxtabætur renna nær eingöngu til efnameiri helmingss landsmanna. Þetta þarf ekki að koma á óvart þar sem mjög fáir í efnaminni helmingi framteljenda eiga fasteign. Það skal áréttað að hér er átt við vergar eignir. Skuldir, þar með talið vegna íbúðalána, eru ekki dregnar frá þegar landsmönnum er skipt eftir eignabilum á mynd 3.

⁵ Vaxtabætur eru greiddar út ári eftir að vaxtagreiðslurnar sem þær byggjast á falla til. Þannig voru vaxtabætur vegna ársins 2015 greiddar út sumarið 2016.

Mynd 3:
Húsnæðisstuðningur á mann eftir stöðu í
eignadreifingu

Krónur, 2015. Dreifing miðast við vergar eignir.



Heimild: Ríkisskattstjóri, Hagdeild íbúðalánasjóðs.

Vaxtabætur bera mismunandi tekju- og eignaskerðingarmörk fyrir einhleypinga, einstætt foreldri og samskattaða. Greinilegt er að tekjuskurðingarmörkin hafa fyrst og fremst áhrif á samskattaða, en síður á einstæðinga (einhleypinga og einstætt foreldri). Af þeim vaxtabótum sem runnu til einstæðinga árið 2015 fór næstum helmingur til fólks í efstu 30 prósentum tekjudreifingarinnar og 8% vaxtabóta til fólks í efstu tíund tekjudreifingarinnar. Þessi hlutföll hafa ekki breyst að ráði frá árinu 2005.

22%

heimila fengu vaxta-
eða húsnæðisbætur
árið 2016

Sé litið til dreifingar vaxtabóta meðal samskattaðra er staðan önnur. Af þeim vaxtabótum sem runnu til samskattaðra árið 2015 fór aðeins 1% til fólks í efstu 30 prósentum tekjudreifingarinnar, þrátt fyrir að þessi hópur hafi að jafnaði mestu vaxtagjöldin vegna íbúðalána. Þetta er mikil breyting frá árinu 2005 þegar um 13% af vaxtabótum til samskattaðra runnu til efstu 30 prósentanna.

Sé húsaleigubótum bætt inn í þessa útreikninga fæst mynd af því hvernig beinn húsnæðisstuðningur hins opinbera til fjölskyldna dreifist eftir félagshópum. Alls fengu um 44 þúsund fjölskyldur annaðhvort vaxta- eða húsaleigubætur árið 2015 og var meðalfjárhæð á fjölskyldu um 250 þúsund krónur.⁶

Vinstri helmingur neðri hluta myndar 4 sýnir dreifingu húsnæðisstuðnings til einstæðinga eftir tekjuhópum árið 2015 samkvæmt tölum ríkisskattstjóra.⁷ Aðeins 9% húsnæðisstuðnings fór til tekjulægsta fimmtungs einstæðinga á meðan 13% runnu til tekjuhæsta fimmtungsins. Þetta vekur athygli, en skýringin gæti að hluta til legið í því að á

⁶ Hér er gert ráð fyrir því að fjöldi þeirra heimila sem fær bæði vaxta- og húsnæðisbætur sé hverfandi.

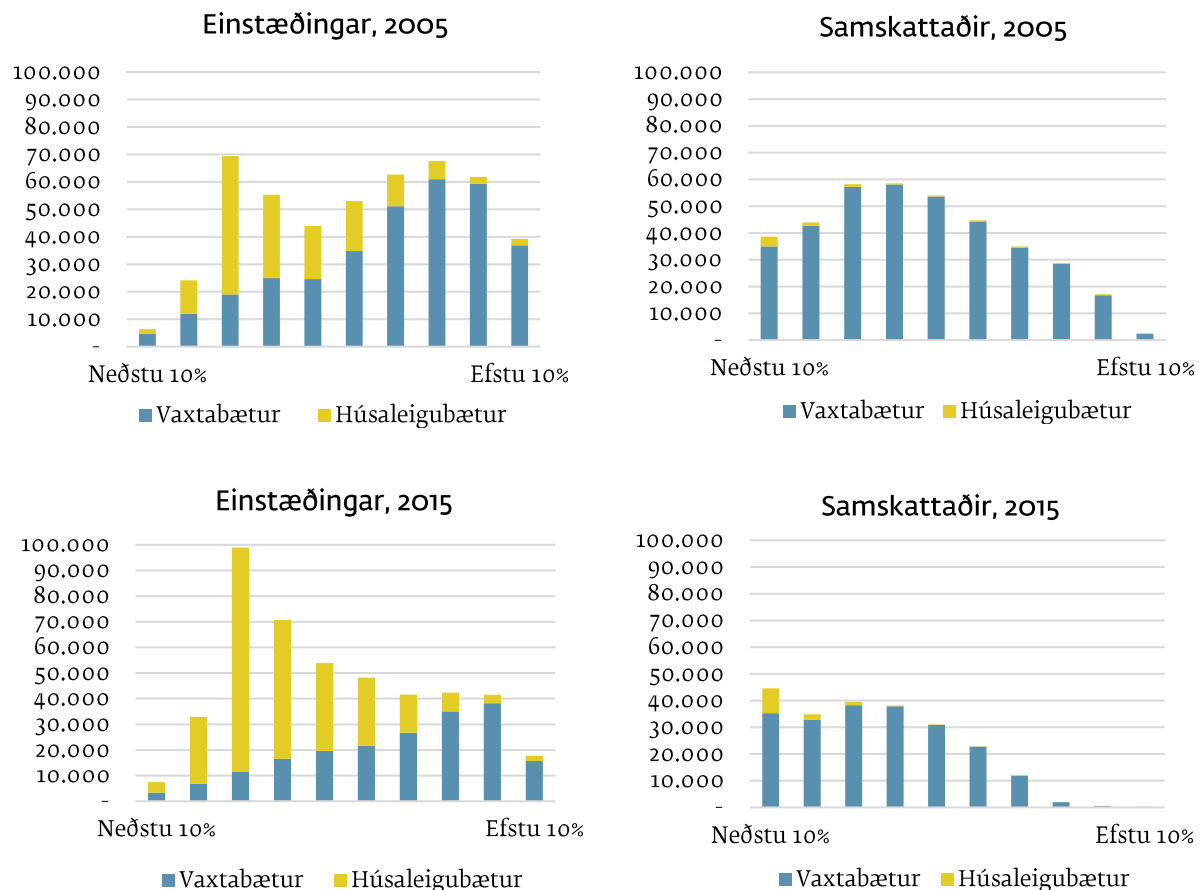
⁷ Með húsnæðisstuðningi er í þessu samhengi átt við samtölu vaxta- og húsaleigubóta. Vegna flokkunar ríkisskattstjóra eru vissar félagslegar bætur inni í tölum um húsnæðisbætur, þ.m.t. félagslegir styrkir frá sveitarfélögum og fæðingarstyrkir. Samkvæmt upplýsingum frá RSK má ætla að meirihluti þessarar fjárhæðar séu húsnæðisbætur. Þá skal tekið fram að uppgefnar bætur samkvæmt skattgögnum RSK eru nokkru lægri en greiddar húsnæðisbætur samkvæmt gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

meðal tekjulægsta fimmtungsins er ungt fólk sem býr í foreldrahúsum og á því ekki rétt á bótum.

Mynd 4:

Húsnæðisstuðningur á mann eftir stöðu í tekjudreifingu

Krónur, verðlag júlí 2017



Heimild: Ríkisskattstjóri, Hagdeild íbúðalánasjóðs.

Mynd 4 sýnir að staðan er önnur meðal samskattaðra. Þó er það svo að árið 2015 fór aðeins helmingur húsnæðisstuðnings til samskattaðra til framteljenda í lægstu 30 prósentum tekjudreifingarinnar. Borið saman við stöðuna árið 2005 fer húsnæðisstuðningur hins opinbera í auknum mæli til tekjulægri hópa, hvort sem litið er á einstæðinga eða samskattaða.

Húsnæðisstuðningi hins opinbera er ætlað að vera hannaður þannig að hann gagnist fyrst og fremst þeim sem þurfa á honum að halda, þ.e. tekjulægri hópum. Þær tölur sem að ofan greinir benda til þess að nokkuð vanti upp á að þessu markmiði sé náð. Það vekur sérstaka athygli hversu stór hluti af beinum húsnæðisstuðningi hins opinbera rennur til fólks í

millitekjuhópum og jafnvel til hæsta fimmtungs tekjudreifingarinnar, einkum meðal einstæðinga. Þessar greiðslur eru fyrst og fremst í formi vaxtabóta.

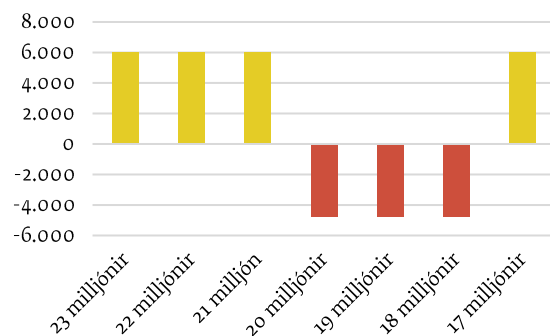
Áhrif á hvata til eignamyndunar

Þó að vaxtabætur renni að talsverðu leyti til tekju- og eignameiri hópa, eins og að ofan greinir, er skerðingarhlutföllum þeirra ætlað að beina stuðningnum til þeirra sem þurfa mest á honum að halda, þ.e. eigna- og tekjulágir. Almennu er það svo að tekju- og eignaskerðingar geta aukið jaðarskatthlutföll og þarf að hafa það í huga þegar þeim er beitt. Ein hlið vaxtabótakerfisins er sérlega athyglisverð að þessu leyti, en hún liggur í því að jaðarskattlagning á vaxtasparnað vegna niðurgreiðslu skulda getur hæglega numið meira en 100 prósentum.

Til að skýra þetta er hér dregið upp dæmi af einstakling sem á eignir upp á 25 milljónir króna og hefur 500.000 krónur í mánaðartekjur. Gert er ráð fyrir því að hann hafi tekið íbúðalán á 6% nafnvöxtum. Á mynd 5 er sýndur nettóábatí þess fyrir einstaklinginn að spara sér 100.000 krónur og greiða inn á íbúðalánið miðað við mismunandi eftirstöðvar lánsins. Ef ekki kæmi til vaxtabóta væri ábatinn alltaf 6.000 krónur á ári, eða sem samsvarar þeim vöxtum sem sparast við að greiða íbúðalánið niður um 100.000 krónur.



Mynd 5:
Ábati af því að spara og greiða inn á
íbúðalán miðað við mismunandi
eftirstöðvar láns
Krónur á ári



Sjá forsendur útreikninga í texta.

Þegar vaxtabætur eru teknar með í reikninginn er það hins vegar svo að á tilteknu bili skuldsetningar, eða þar sem eignaskerðingarhlutfall vaxtabóta hefur áhrif, er ábatinn af þessum sparnaði og niðurgreiðslu skulda neikvæður um 4.700 krónur á ári eða sem nemur 4,7% af þeirri fjárhæð sem var sparað. Þegar eftirstöðvar lánsins eru tæplega 18 milljónir króna er réttur til vaxtabóta horfinn og er því aftur orðinn ábati af því að spara og greiða inn á lánið, miðað við þetta dæmi.

Að auki má benda á að engin takmörk eru á því hversu lengi einstaklingar geta fengið greiddar vaxtabætur. Það fyrirkomulag minnkar einnig hvata til eignamyndunar, og á sinn þátt í að beina talsverðum hluta þess stuðnings sem felst í vaxtabótum til eldri, eignameiri og tekjuhærri hópa, eins og sést á myndunum hér að framan. Þetta vekur sérstaka athygli í ljósi þess að yfirlýstur tilgangur vaxtabótakerfisins hefur ávallt verið sá að hjálpa fólki að afla sér íbúðarhúsnæðis. Það má velta vöngum yfir því hversu góð ráðstöfun almannaþjárfar það er að styðja fólk vegna vaxtagjalda af íbúðalánum mörgum áratugum eftir að einstaklingar kaupa sína fyrstu íbúð.

Á meðal annarra óæskilegra hvata sem vaxtabótakerfið hefur í för með sér má nefna að vegna ólíkra tekjuskerðingamarka fyrir einstaklinga og samskattaða getur kerfið haft áhrif á hvata fólks til að skrá sig í sambúð, í þá átt að það borgi sig síður. Þá hefur verið bent á að kerfið hvetur til lánaforma þar sem vaxtagreiðslur eru stór hluti greiðslubyrðar framan af lánstímanum.

Samanburður við nágrannalönd

Í flestum nágrannalöndum Íslands veitir hið opinbera einhvers konar beinan stuðning á húsnæðismarkaði. Í fáum þeirra er beini stuðningurinn þó jafn almennur og hér á landi. Á Íslandi fengu 22% heimila annaðhvort vaxta- eða húsnæðisbætur árið 2016. Meðalstuðningurinn nam um 240 þúsund krónum.

Í Noregi er heildstætt stuðningskerfi á húsnæðismarkaði sem samanstendur af lánveitingum og beinum styrkjum. Svokölluð startlán eru ætluð þeim sem hafa ekki möguleika á að safna sér fyrir íbúð og eiga ekki kost á fullri fjármögnun húsnæðis í gegnum banka. Í fyrra veitti norski Husbanken um 7.000 startlán. Um 20% þeirra voru viðbótarfjármögnun við bankalán.

Þar að auki fær afmarkaður hópur tekjulágra í Noregi stuðning (*bostøtte*) vegna húsnæðistengds kostnaðar. Almenn er ekki gerður greinarmunur á því hvort um leigu- eða eignarhúsnæði er að ræða. Árið 2016 bjuggu 67% bótaþega einir og 87% þeirra voru leigjendur. Um 140 þúsund norsk heimili fengu slíkan húsnæðisstuðning í fyrra og fékk hvert heimili um 280 þúsund íslenskar krónur að meðaltali.⁸ Fjöldi þiggjenda er mun lægri en á Íslandi miðað við höfðatölu. Enn sértækari stuðningur (*tilskudd*) er veittur til einstaklinga í miklum fjárhagsvanda og til endurbóta á íbúð, m.a. vegna fötlunar eða öldrunar. Um 3.000 umsækjendur fengu slíkan stuðning í fyrra.

⁸ Miðað við gengi í ágúst 2017. Heimild: Husbanken.

Í Danmörku fengu um 630 þúsund heimili á markaði húsnæðisstyrk (*boligstøtte*) árið 2015, eða um 20% heimila.⁹ Styrkurinn er aðeins veittur til fólks á leigumarkaði og til lífeyrisþega. Meðalupphæð stuðnings var um 380 þúsund íslenskar krónur á heimili. Næstum því 99% þiggjenda bjuggu í leiguhúsnæði, og um helmingur þeirra voru eldri borgarar.

Tvenns konar húsnæðisstyrkir eru veittir í Svíþjóð og fá um 10% sænskra heimila slíkan stuðning. Um 180 þúsund fjölskyldur fengu húsnæðisstyrk fyrir ungt fólk (*bostadsbidrag*) í desember 2016, en þeim stuðningi er beint til barnafjölskyldna og fólks á aldrinum 18-28 ára. Meðalupphæð stuðningsins var um 350 þúsund krónur á ársgrundvelli og yfirgnæfandi meirihluti bótaþega voru með lægri mánaðartekjur en sem jafngildir 330 þúsund krónum á mánuði. Eldri borgarar geta sótt um annars konar húsnæðisstuðning (*bostadstillägg*). Um 300 þúsund manns fá slíkan stuðning og nemur hann að meðaltali sem jafngildir um 380 þúsund krónum á ári.¹⁰

Tafla 1: Samanburður á húsnæðisstuðningi milli landa.

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð
Hlutfall heimila sem fær greiddan húsnæðisstyrk	Um 22%	Um 5% ¹¹	Um 20%	Um 10%
Greinarmunur á leigu- og eigin húsnæði	Já	Nei	Já, að hluta	Nei
Vaxtagjöld frádráttarbær frá skatti	Nei	Já, að hluta	Já, að hluta	Já, að hluta

Í öllum þessum löndum eru vaxtagjöld vegna húsnæðislána að hluta til frádráttarbær frá skatti. Svo er ekki á Íslandi. Í Svíþjóð eru 30% vaxtagjalda vegna íbúðalána frádráttarbær og í Noregi er þetta hlutfall 25%. Þar í landi stendur til að lækka hlutfallið niður í 22 prósent á næsta ári og í Svíþjóð hefur einnig verið til umræðu að lækka hlutfallið.

Það að hafa vaxtagjöld íbúðalána frádráttarbær frá skatti er óbeinn stuðningur við húsnæðiseigendur. Þessi stuðningur kemur til viðbótar þeim beinu greiðslum sem að ofan greinir. Ólíkt vaxtabótum, sem minnka eftir því sem tekjur og eignir aukast, má segja að það gagnist þeim mest að hafa vexti frádráttarbæra frá skatti sem hafa mestar skattskyldar tekjur og hæstar skuldir.

⁹ Heimild: Danmarks Statistik.

¹⁰ Heimild: Försäkringskassan.

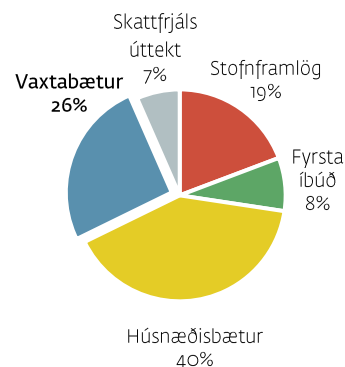
¹¹ Startlán eru ekki inni í þessari tölu.

Framtíð kerfisins

Stuðningur hins opinbera við húsnæðismarkað hefur verið mikið til umræðu að undanfögnu og tekið nokkrum breytingum. Árið 2012 voru greiðslur vaxtabóta um 75% af fjárhagslegum stuðningi hins opinbera á húsnæðismarkaði, en sé tekið mið af ríkisfjármálaáætlun og annarri opinberri stefnumótun er útlit fyrir að þetta hlutfall verði um fjórðungur á næsta ári. Skýringin á þessu liggur bæði í lækkun útgreiddra vaxtabóta og því að húsnæðisstuðningur hins opinbera er nú fjölþættari en árið 2012. Auk vaxtabóta má búast við þriggja milljarða króna stofnframlögum til almennra íbúða á næsta ári og aukinna greiddra húsnæðisbóta, að minnsta kosti ef þróun undanfarinna ára heldur áfram. Þá má ætla að tapaðar skatttekjur vegna skattfrjálsrar úttektar lífeyrissparnaðar muni nema um 2,3 milljörðum króna á næsta ári.¹²

Í ríkisfjármálaáætlun 2018-2022 kemur fram að stefnt sé að því að 20-25% færri einstaklingar fái greiddar vaxtabætur árið 2022 en árið 2016. Þessu markmiði á að ná fram með því að halda viðmiðunarfjárhæðum vaxtabóta óbreyttum. Ekki er víst að þessi aðferð virki til að ná fram markmiði um fækkun bótaþega, en það fer að miklu leyti eftir þróun launa, eignaverðs og skuldsetningar heimila á tímabilinu. Ef stöðugleiki ríkir í verðlagi og efnahagslífi á þessu tímabili er ekki víst að bótaþegum vaxtabóta fækki svo mikið. Eins og bent er á hér að ofan virðast það fyrst og fremst vera tekjuskurðingarmörk samskattaðra, en ekki einstæðinga, sem eru bindandi.

Mynd 6:
Húsnæðisstuðningur
hins opinbera 2018,
spá



Ábendingar íbúðalánasjóðs

Núverandi aðstæður á fasteignamarkaði eru krefjandi fyrir tekju- og eignalágt fólk í kauphugleiðingum. Vísbendingar eru um að vandi fólks snúist í auknum mæli að því að safna eigin fé fyrir útborgun vegna kaupa á íbúðum, frekar en að greiða af lánum eftir

¹² Við útreikning tapaðra skatttekna er tekið mið af útreikningum í greinargerð með frumvörpum til laga nr. 40/2014 um ráðstöfun séreignarsparnaðar og laga nr. 111/2016 um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Gert er ráð fyrir því að fjöldi þeirra sem nýti sér fyrrnefnda úrræðið verði það sama árið 2018 eins og árið 2016. Í kökuriti er gert ráð fyrir að veittar húsnæðisbætur og vaxtabætur verði í samræmi við forsendur í frumvarpi til fjárlaga 2018.

íbúðakaup. Eitt mikilvægasta viðfangsefni stjórnvalda sem vilja stuðla að jafnræði og jafnvægi á húsnæðismarkaði er að huga að því hvernig aðstoða má fólk í þessari stöðu.

Með vaxtabótum nást illa fram þau markmið að „styðja menn við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota“, eins og það er orðað í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 1076/1994. Þau gagnast ekki við að komast yfir þann hjall að kaupa íbúð, hvorki þegar kemur að greiðslumati eða eigin fjárframlagi. Lánastofnanir taka almennt ekki tillit til vaxtabóta við gerð greiðslumats, nema um það sé sérstaklega beðið. Og sökum þess að vaxtabætur eru greiddar einu sinni á ári, eftir íbúðakaup, hjálpa þær lítt sem ekkert þegar kemur að öflun eigin fjárframlags.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á tekju- og eignaskerðingamörkum vaxtabóta undanfarin ár hafa haft takmörkuð áhrif á þessa stöðu. Enn rennur talsverður hluti af húsnæðisstuðningi hins opinbera til fólks í milli- og efri tekjuhópum. Frekari hækkun eignaskerðingarhlutfalla gæti breytt þessu nokkuð en kann að vera varhugaverð aðgerð. Þar sem slíkt getur skert hvata til eignamyndunar enn frekar miðað við núverandi fyrirkomulag vaxtabótakerfisins.

Íbúðalánasjóður hefur bent á að startlán að norskri fyrirmynd – lán með hátt veðhlutfall og á lækkuðum vöxtum, til afmarkaðs hóps fólks sem hefur ekki kost á að kaupa sér íbúð miðað við núverandi aðstæður – það sé valkostur sem hluti af stuðningskerfi við húsnæðismarkað á Íslandi. Slíkt lán gætu, að minnsta kosti að hluta til, leyst af hólmi það hlutverk vaxtabóta að aðstoða fólk við að kaupa sér íbúð.

Í töflu 2 eru birt dæmi um tvö mismunandi heimili sem taka 90% húsnæðislán á almennum markaði til að kaupa 30 milljón króna íbúð. Gert er ráð fyrir að 85% kaupverðsins sé fjármagnað á samkeppnishæfum kjörum á lánamarkaði og að til viðbótar fái 5% að láni hjá Framtíðinni, sem er um þessar mundir eina íslenska fjármálastofnunin sem býður upp á íbúðalán fyrir allt að 90% kaupverðs á 30 milljón króna íbúð.¹³ Tafla 2 sýnir hversu stórt hlutfall vaxtabyrðar er niðurgreitt af hinu opinbera í gegnum vaxtabætur fyrsta ár lánstímans.

Tafla 2: Vaxtaniðurgreiðsla vegna vaxtabóta.

	Heimili 1	Heimili 2
Heimilisgerð	Einstæðingur	Hjón
Heimilistekjur á mánuði	400.000	800.000

¹³ Gert er ráð fyrir að heimilin taki verðtryggt lán; 70% með föstum greiðslum á 3,65% breytilegum vöxtum, 15% viðbótarlán með föstum afborgunum á 4,65% breytilegum vöxtum og 5% hjá Framtíðinni með jöfnum afborgunum á 7,25% vöxtum. Gert er ráð fyrir að fasteignamat íbúðarinnar sé 26 milljónir, að verðbólga fyrsta ár lánstímans sé 3% og að heimilunum bjóðist sparnaðarform á 4% nafnvöxtum.

Aðrar eignir	500.000	2.000.000
Mótteknar vaxtabætur	390.300	262.255
Greiddir vextir (án verðbóta)	1.083.355	1.083.355
Vaxtaniðurgreiðsla	36%	24%

Vaxtaniðurgreiðslan til heimilis 1 jafngildir því að veita því 90% lán á 2,56% verðtryggðum vöxtum í stað 4,00% meðalvaxta eins og raunin er. Af þessu sést að startlán geta komið í stað vaxtabóta, séu vextir á þeim stilltir rétt. Vegna þess að 5% viðbótarlánið er á háum vöxtum (7,25% miðað við forsendur útreikninga) má segja að hlutfallslega stærri hluti stuðningsins, sem felst í vaxtabótum, fari í að greiða af viðbótarláninu, og þar með til þeirra fjármálastofnana sem veita slík lán.

Þessi tvö form húsnæðisstuðnings eru þó ólík.

- Startlánnum má beita til að ráðast beint að helsta vanda tekju- og eignalágra á húsnæðismarkaði í dag, sem er skortur á eigin fé.
- Auðveldara er að skilyrða startlán með það að markmiði að beina þeim til þeirra hópa sem hverju sinni þurfa mest á stuðningi að halda við að afla sér íbúðarhúsnæðis.
- Auðveldara er að beina startlánnum til tiltekinna tekju- og eignahópa án þess að eiga það á hættu að hvati til eignamyndunar sé neikvæður, eins og er oft í tilfelli vaxtabóta.

Niðurgreiðsla vaxta á Íslandi er ekki ný af nálinni. Segja má að með því að undanskilja lífeyrissjóði sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki sé verið að niðurgreiða vexti lífeyrissjóðslána. Sá stuðningur gagnast þó helst tekju- og eignaháum sem geta látið sér nægja 65-70% lánshlutfall, og ýtir undir eftirspurn eftir húsnæði sem hentar þeim þjóðfélagshópi.

Startlán myndu aðstoða aðra hópa við að eignast húsnæði. Þá er niðurgreiðsla vaxta í formi startláns einfaldari og gagnsærri en vaxtabætur, þar sem stuðningurinn væri ákvarðaður einu sinni við lántöku en ekki reiknaður út árlega fyrir hvern lántakanda, eins og í tilfelli vaxtabóta. Jafnframt kæmi slíkur stuðningur til í lægri reglulegum greiðslum af lánnum og myndi þannig gagnast lántakendum í hverjum mánuði, öfugt við vaxtabætur sem eru greiddar út einu sinni á ári.

Íbúðalánasjóður beinir þeim ábendingum til stjórnvalda að huga að endurskoðun vaxtabótakerfisins. Það er ógagnsætt og markmið þess eru ekki fyllilega skýr. Hér hafa verið færð rök fyrir því hvers vegna startlán gætu verið hentugra form húsnæðisstuðnings, að minnsta kosti upp að vissu marki.

Annað mikilvægt skref er að sameina útborgun vaxta- og húsnæðisbóta, eins og áformað var þegar kerfi húsnæðisbóta var útfært. Slíkt skref myndi auka hagræði í kerfinu og væru þægindi fyrir bótaþega. Auk þess að stuðla að því að þekking á úrræðum stjórnvalda í húsnæðismálum byggist upp á sama stað.

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.

Viðauki: Reglur um útreikning vaxtabóta¹⁴

Reglur þessar gilda um vaxtabætur í álagningu 2017 vegna vaxtagjalda árið 2016.

Stofn vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta er sú fjárhæð sem lægst er af:

1. vaxtagjöldum vegna íbúðalána,¹⁵
2. 7% af eftirstöðvum skuldum vegna íbúðalána.
3. Hámarki vaxtagjalda sem er kr. 800.000 hjá einhleypingi, kr. 1.000.000 hjá einstæðu foreldri, og kr. 1.200.000 hjá hjónum og sambúðarfólki.

Frá þessum stofni dragast 8,5% af tekjustofni og er mismunurinn reiknaðar vaxtabætur.

Reiknaðar vaxtabætur skerðast ef eignir að frádregnum skuldum fara yfir mörk, sem eru:

- 4.500.000 hjá einhleypingi/einstæðu foreldri.
- 7.300.000 hjá hjónum/sambúðarfólki.

Réttur til vaxtabóta fellur niður um leið og nettóeign verður:

- 7.200.000 hjá einhleypingi/einstæðu foreldri.
- 11.680.000 hjá hjónum/sambúðarfólki.

Vaxtabætur geta að hámarki orðið:

- Fyrir einhleyping: kr. 400.000.
- Fyrir einstætt foreldri: kr. 500.000.
- Fyrir hjón og sambúðarfólk: kr. 600.000.

¹⁴ Heimild: Ríkisskattstjóri.

¹⁵ Með íbúðalánum er í þessum skilningi einnig átt við lán til byggingar húsnæðis og til kaupa á búseturétti. Einnig lán til verulegra endurbóta á húsnæði sem tekin eru hjá íbúðalánasjóði.