31 Húsnæðisstuðningur

1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefnasviðið og heyra viðfangsefni þess undir velferðarráðuneytið að undanskildum vaxtabótum og stuðningi til kaupa á fyrstu íbúð sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Málefnasviðið tekur til húsnæðisstuðnings hins opinbera við ólík búsetuform og því er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, m.a. vegna lágra launa, þarfar fyrir sérútbúið húsnæði eða annarra félagslegra aðstæðna. Undir málaflokkinn falla vaxtabætur, stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, húsnæðisbætur og leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir.

Húsnæðisbætur eru almennur húsnæðisstuðningur hins opinbera við leigjendur en sá stuðningur var áður veittur í formi húsaleigubóta. Húsnæðisbætur eru mánaðarlegar greiðslur sem miðast við fjölda heimilismanna að teknu tilliti til tekna, eigna og greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði. Kostnaður vegna húsnæðisbóta greiðist úr ríkissjóði. Um húsnæðisstuðninginn gilda lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.

Um sérstakan húsnæðisstuðning gilda lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Sveitarfélög greiða kostnað vegna sérstaks húsnæðisstuðnings og verður því ekki frekar fjallað um hann hér.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru veitt á grundvelli laga um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum, til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum.

Ríkisskattstjóri annast framkvæmd vaxtabóta og stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð. Íbúðalánasjóður annast framkvæmd húsnæðisbóta og sveitarfélög framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings. Þá annast Íbúðalánasjóður framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
31 Húsnæðisstuðningur			
31.10 Húsnæðisstuðningur	23.775	14.950	13.393
Samtals	**23.775**	**14.950**	**13.393**

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Vaxtabætur. Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 er miðað við að sömu reiknireglur og viðmiðunarfjárhæðir gildi um ákvörðun þeirra á þessu ári og á árinu 2017, en þá hækkuðu viðmiðunarmörk nettóeignar um 12,5%. Að öðru leyti hafa viðmiðunarfjárhæðir og reiknireglur vaxtabóta haldist nær óbreyttar frá árinu 2011, að öðru leyti en því að tekju- og skerðingarhlutfall vaxtabóta var hækkað úr 8% í 8,5% á árinu 2014. Á árinu 2011 voru hins vegar gerðar til bráðabirgða miklar breytingar á vaxtabótakerfinu með breyttum reiknireglum og verulegri hækkun bótafjárhæða til hagsbóta fyrir tekjulægri fjölskyldur og eru þau

bráðabirgðakvæði tekjuskattslaganna í gildi enn. Samkvæmt fjárlögum 2018 eru áætluð útgjöld vegna vaxtabóta 4 ma.kr.

Haustið 2016 voru samþykkt ný lög til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð, jafnframt því sem gildandi úrræði um nýtingu séreignarsparnaðar skattfrjálst til að lækka höfuðstól veðtryggðra fasteignalána var framlengt um tvö ár, eða fram á mitt ár 2019. Markmið þessa nýja úrræðis er að greiða götu þeirra einstaklinga sem eru að koma sér þaki yfir höfuðið í fyrsta sinn og tók það gildi 1. júlí 2017. Úrræðið er varanlegt ólíkt eldra úrræði og nær yfir tíu ára samfellt tímabil fyrir hvern einstakling sem nýtir þessa heimild. Þá nýtist það jafnt inn á greiðslu höfuðstól verðtryggðra og óverðtryggðra fasteignalána, en einnig inn á afborganir óverðtryggðra lána. Einstaklingar sem eru að nýta sér eldra úrræði vegna kaupa á fyrstu íbúð geta óskað eftir flutningi yfir í nýtt kerfi. Umræddur stuðningur kemur hins vegar ekki fram í formi sérstakra bóta, eins og vaxtabóta, heldur sem tapaðar tekjur ríkisins af tekjuskatti einstaklinga og tapi sveitarfélaga á útsvarstekjum. Á árinu 2017 nam heildarúttekt séreignarsparnaðar nálægt 14 ma.kr., þar af var úttekt samkvæmt nýja úrræði einungis um 43 m.kr. enda tók það ekki gildi fyrir en um mitt ár 2017. Áætluð áhrif þessa húsnæðisstuðnings á afkomu ríkissjóðs hafa samkvæmt því verið kringum 3,5 ma.kr. á liðnu ári, og eru talin verða nær 4 ma.kr. á yfirstandandi ári.

Húsnæðisbætur. Í upphafi árs 2018 voru húsnæðisbætur hækkaðar um 4,7% og fylgdu þróun bóta. Þar sem frítekjumörk húsnæðisbótakerfisins hafa fylgt framfærsluviðmiði almannatrygginga til þeirra sem halda einir heimili var frítekjumark húsnæðisbóta hækkað við sama tímamark þannig að frítekjumark miðað við einn heimilismann væri að lágmarki 3.600.000 kr. á ári en önnur frítekjumörk breyttust í samræmi við stuðla skv. 1. mgr. 16. gr. laga um húsnæðisbætur, sbr. 17. gr. sömu laga.

Helsta áskorunin er varðar útgjöld ríkissjóðs vegna húsnæðisstuðnings við leigjendur í formi húsnæðisbóta er fjöldi efnaminni leigjenda sem eiga rétt til húsnæðisbóta á hverjum tíma. Til að meta þennan þátt verður að líta til fjölda leigjenda á húsnæðismarkaði en svo virðist sem hlutfall leigjenda á markaðnum sé líklegt til að minnka samhliða bættri stöðu efnahagsmála og fjárhags heimila. Í því sambandi hefur enn fremur verið bent á að þinglýstum kaupsamningum hefur fjölgað hlutfallslega meira undanfarið en þinglýstum leigusamningum sem gæti gefið vísbendingu um fækkun leigjenda. Þá er aðgerðum stjórnvalda, svo sem í formi stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð, ætlað að auðvelda landsmönnum að eignast eigið húsnæði.

Bent hefur verið á að útgjöld vegna húsnæðisbóta á árinu 2017 (fyrsta ári nýs húsnæðisbótakerfis) séu töluvert lægri en gert hafði verið ráð fyrir af hálfu stjórnvalda en lagt hafði verið til grundvallar að umtalsvert fleiri leigjendur myndu eiga rétt á húsnæðisstuðningi úr húsnæðisbótakerfinu en húsaleigubótakerfinu. Hefur það þótt benda til þess að e.t.v. þekki leigjendur ekki nægilega vel rétt sinn til húsnæðisbóta. Jafnframt getur það skýrst af svartri húsaleigustarfsemi en eitt skilyrða húsnæðisbóta er að fyrir liggi þinglýstur leigusamningur.

Leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir. Lög um almennar íbúðir voru samþykkt á Alþingi í júní 2016 en þau kveða m.a. á um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga sem ætlað er að stuðla að því að leigjendur undir tilteknum tekju og eignamörkum búi við viðráðanlegan húsnæðiskostnað með því að niðurgreiða byggingu og kaup svokallaðra leiguheimila. Undanfari þess að lögin voru sett var m.a. yfirlýsing ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga í maí 2015 um að lagður skyldi grunnur að nýju félagslegu leiguíbúðakerfi og að framlög yrðu veitt til byggingar 2.300 íbúða á næstu fjórum árum. Alls er búið að ráðstafa 5,6 ma. kr. til stofnframlaga árin 2016 og 2017 vegna 1.032 íbúða. Af þeim eru 946 á höfuðborgarsvæðinu og 86 á landsbyggðinni.

Helstu áskoranirnar eru þær að eftirspurn eftir stofnframlögum hefur verið talsvert meiri en gert var ráð fyrir. Þá hafa fleiri en áætlað var sótt um viðbótarframlög skv. 2. og 3. mgr.

11. gr. laga um almennar íbúðir og hafa viðbótarframlög sem þegar hafa verið veitt numið um 11% af þegar veittum stofnframlögum. Ekki var gert ráð fyrir svo mikilli hlutdeild viðbótarframlaga við áætlun fjármagns og skilar það sér í færri íbúðum í heildina. Hækkun byggingarkostnaðar gæti haft í för með sér að áður áætlaðar heimildir dugi ekki fyrir stofnstyrkjum til að byggja þann fjölda íbúða sem stjórnvöld hafa skuldbundið sig til. Ef í ljós kemur að fjárheimildir dugi ekki fyrir skuldbindingunni verður brugðist við því á síðari hluta tímabilsins þannig að markmiðum um stofnstyrki fyrir tilskilinn íbúðafjölda verði mætt.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins og að þeir hafi raunverulegt val um búsetuform. Húsnæðismarkaðurinn verði laus undan því að vera mjög sveiflukenndur eins og reyndin hefur verið undanfarin ár, ýmist með offramboði af fasteignum eða framboðsskorti eins og nú er reyndin. Eftirlits- og greiningarhlutverk stjórnvalda í húsnæðismálum verði styrkt í því skyni að efla markvissa stefnumörkun á því sviði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að stuðla að eflingu og auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, sbr. stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Litið verður til ólíkra áskorana eftir landsvæðum í þessu samhengi og vanda sem stafar frá fyrri tíð. Unnið er að greiningu á húsnæðisvanda einstakra sveitarfélaga, m.a. greiningu á misvægi byggingarkostnaðar og markaðsverðs á ólíkum svæðum með það að markmiði að útfæra stuðning fyrir þau svæði þar sem misvægið hefur neikvæðar afleiðingar fyrir uppbyggingu í sveitarfélaginu og þróun samfélagsins. Auk þess verður skoðað mögulegt samstarf Íbúðalánasjóðs og einstakra sveitarfélaga um sértækar lausnir vegna húsnæðisvanda.

Sem stendur er aðgengi íbúðareigenda, leigjenda og búseturéttarhafa að íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði í samræmi við þarfir hvers og eins ekki nægilega tryggt. Þá þarf að tryggja nægjanlegt framboð á lóðum til þess að uppbygging íbúðarhúsnæðis sé í samræmi við þarfir. Jafnframt þarf að tryggja að á hverjum tíma séu aðgengilegar greiningar og tölfræði um húsnæðisframboð og -þörf út frá lýðfræðilegri þróun og skipulagsforsendum. Opinber húsnæðisstuðningur þarf að beinast að því að ná betur til efnaminni fjölskyldna en verið hefur en því markmiði verður náð með því að draga úr stuðningi við efnameiri fjölskyldur. Þannig nýtist húsnæðisstuðningurinn betur til að tryggja að fjölskyldur búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins í stað þess að lyfta upp verði á fasteignamarkaði sem hætta er á verði stuðningur of almennur.

Ætlunin er að horfa sérstaklega til stöðu tekju- og eignaminni kaupenda en unnið er að útfærslu úrræða fyrir þann hóp jafnframt því sem til skoðunar eru aðgerðir fyrir fyrstu kaupendur. Annað áhersluatriði er uppbygging á landsbyggðinni en þar er unnið að tillögum sem miða sérstaklega að dreifbýlum svæðum þar sem markaðsbrestur hefur ríkt.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Húsnæðisstuðningur

Heildarstefna um húsnæðisstuðning til framtíðar liggur enn ekki fyrir. Í ljósi þess er gert ráð fyrir að allar reiknireglur vaxtabótakerfisins verði þær sömu á tímabilinu 2019–2023 og árið 2017 en viðmiðunarfjárhæðir breytist þannig að húsnæðisstuðningur í formi vaxtabóta haldist að óbreyttur að raungildi, eða kringum 4 ma.kr. á ári að öðru óbreyttu. Í þessu sambandi þarf þó að horfa til nýlegrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við framlengingu kjarasamninga á almennum markaði. Þar segir að hafin verði endurskoðun á tekjuskattskerfi einstaklinga með áherslu á lækkun skattbyrði og mögulegar breytingar á fyrirkomulagi persónuafsláttar og samspili við bótakerfi sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa. Jafnframt segir að meðal þess sem skoðað verði sé að sett verði á fót

heildstætt kerfi er taki jafnt til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og *stuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, hvort heldur er fyrir íbúðareigendur eða leigjendur.* Ekki er unnt að útiloka að ofangreind endurskoðun leiði til breytinga á hvorutveggja, vaxtabótakerfinu og húsnæðisbótakerfinu, og þar með húsnæðisstuðningi stjórnvalda almennt.Þótt ekki liggi fyrir endanlegar ákvarðanir um húsnæðisstuðning til framtíðar er gengið út frá því að stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð sem tók gildi 1. júlí 2017 haldist óbreyttur.

Markmið málaflokksins hafa skýra tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Landsmenn eigi þess kost að eignast eigið húsnæði og hafi val um búsetuform.	Hlutfall fjölskyldna, 25 ára og eldri, sem eiga fasteign.	44% fjölskyldna skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2017.	48% fjölskyldna, 25 ára og eldri.	51% fjölskyldna, 25 ára og eldri.
2	Einfaldari húsnæðis-stuðningur.	Fjöldi einstaklinga sem fá greiddar vaxtabætur.	26.107 einstaklingar skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2017	Viðmið er háð endurskoðun bótakerfa og liggur því ekki fyrir.	Viðmið er háð endurskoðun bótakerfa og liggur því ekki fyrir.
		Fjöldi einstaklinga sem greiða séreignarsparnað inn á lán.	Að meðaltali rúmlega 25 þús einstaklingar árið 2017	10–15% aukning frá meðalfjölda ársins 2017.	20–25% aukning frá meðalfjölda ársins 2016.
3	Auðvelda aðgengi ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn.	Fjöldi kaupsamninga um fyrstu kaup.			
		Fjöldi einstaklinga á íbúð	2,5 einstaklingar	2,45	2,4

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Stuðningskerfi endurskoðuð með það að markmiði að þau nýtist betur ungu fólki og tekjulágum.	2019–2023	FJR í samvinnu við VEL
2	1	Stofnstyrkir til byggingar allt að 2.100 nýrra almennra íbúða.	2018–2023	Íbúðalánasjóður
3	2	Óbreyttur stuðningur í formi vaxtabóta að raungildi.	2019–2023	
4	3	Stuðningur við fyrstu kaupendur.	2018–2023	FJR
5	1	Stuðningur við byggingu íbúðarhúsnæðis á köldum svæðum	2018–2022	Íbúðalánasjóður

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
31 Húsnæðisstuðningur	**14.099**	**11.844**	**11.686**	**11.706**	**11.727**