

Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga

Nóvember 2012



Velferðarráðuneyti: Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi
húsnæðisfélaga
Nóvember 2012

Útgefandi: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© 2012 Velferðarráðuneyti

ISBN 978-9979-799-59-7

Efnisyfirlit

INNGANGUR	4
SAMANTEKT	6
1 STAÐA LEIGUMARKAÐARINS OG HÚSNÆÐISFÉLAGA	8
2 NOKKRIR VEIGAMIKLIR ÞÆTTIR Í REKSTRAR- OG SKATTAUMHVERFI LEIGUFÉLAGA	13
2.1 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR	13
2.1.1 <i>Verðbólga</i>	17
2.2 TEKJUSKATTUR OG VIRÐISAUKASKATTUR	19
2.2.1 <i>Útleiga íbúðarhúsnæðis í atvinnurekstri</i>	19
2.2.2 <i>Húsaleigutekjur einstaklinga utan atvinnurekstrar</i>	20
2.2.3 <i>Endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu manna við íbúðarhúsnæði</i>	20
2.3 STOFNKOSTNAÐUR FASTEIGNA	20
2.3.1 <i>Skipulagsmál, gatnagerðargjald og stimpilgjald</i>	21
2.3.2 <i>Ný byggingarreglugerð</i>	22
2.4 VIÐHALD FASTEIGNA	22
2.5 ÓJAFNRÆÐI Í STUÐNINGSKERFUM HINS OPINBERA	23
2.5.1 <i>Ójafnræði í skattalegri meðhöndlun á söluhagnaði af íbúðarhúsnæði</i>	23
2.6 SAMSKIPTI LEIGJENDA OG LEIGUSALA	24
3 TILLÖGUR VINNUHÓPSINS	25
3.1 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR	25
3.1.1 <i>Verðbólga</i>	25
3.2 TEKJUSKATTUR	25
3.3 ENDURGREIÐSLA VIRÐISAUKASKATTS AF BYGGINGU, VIÐHALDI OG ENDURBÓTUM AF ÍBÚÐARHÚSNÆÐI	26
3.4 STOFNKOSTNAÐUR FASTEIGNA	26
3.5 VIÐHALD FASTEIGNA	26
3.6 ÓJAFNRÆÐI Í STUÐNINGSKERFUM HINS OPINBERA	26
3.7 BÆTT ÚRRÆÐI LEIGUSALA	27

Inngangur

Þann 4. október 2011 skipaði velferðarráðherra vinnuhóp um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga með það að markmiði að skoða hver aðkoma hins opinbera að húsnæðisfélögum gæti verið án beinnar aðkomu, svo sem með niðurgreiðslu á vöxtum. Með húsnæðisfélögum er átt við lögaðila sem leigja út íbúðarhúsnæði í atvinnuskyni en því til viðbótar nær umfjöllunin yfir einstaklinga sem leigja út slíkt húsnæði, hvort sem um stakar íbúðir er að ræða eða stærri eignir. Umfjöllun skýrslunnar snýr eingöngu að útleigu á íbúðarhúsnæði en tekur ekki til atvinnuhúsnæðis.

Í umfjölluninni er ekki gerður greinarmunur á rekstrarformum húsnæðisfélaga eða annarra sem leigja út íbúðarhúsnæði. Skýrslan hefur því hvorki að geyma samanburð á ólíkum rekstrarformum né tillögur um ný félagsform.

Vinnuhópin skipa :

- Björn Þór Hermannsson, skipaður af velferðarráðherra, formaður
- Guðrún Þorleifsdóttir, tiln. af fjármálaráðuneyti.
- Valdís Eyjólfsdóttir, tiln. af Íbúðalánasjóði
- Jón Ásgeir Tryggvason, tiln. af ríkisskattstjóra
- Tryggvi Þórhallsson, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Guðrún Þorleifsdóttir starfaði með vinnuhópnum út janúar 2012.

Á fundi vinnuhópsins komu gestir til að ræða verkefni og hugmyndir hópsins, þau Sigurður Kr. Friðriksson frá Félagsbústöðum, Hákon Arnþórsson og Guðrún Björnsdóttir frá Félagsstofnun stúdenta, Gísli Bjarnhéðinsson frá Búseta, Daníel Björnsson frá Félagi löggiltra leigumiðlara, Ársæll Valfells, lektor við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, Stefán Halldórsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Óttar Snædal og Þróstur Sigurðsson frá Capacent, Guðríður Arnardóttir og Steingrímur Hauksson frá Kópavogsbæ, Björn Arnar Magnússon frá Brynju húsfélagi, Birgir Björn Sigurjónsson og Ásgeir Westergren frá fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar, Hafsteinn Pálsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Benedikt Jónsson frá Mannvirkjastofnun og Friðrik Ágúst Ólafsson frá Samtökum Iðnaðarins. Auk þess var milli funda vinnuhópsins haft samband við Búmenn hsf., Búseta á Norðurlandi, Yngva Örn Kristinsson hjá Samtökum fjármálafyrirtækja, Marteinn Guðgeirsson hjá Íslandsbanka, Helga Bjarnason hjá Arion banka, Helga Teit Helgason hjá Landsbanka Íslands og Hildigunni Hafsteinsdóttur hjá Neytendasamtökunum.

Með hópnum starfaði Hrafnkell Hjörleifsson, sérfræðingur hjá velferðarráðuneytinu.

Staður og dagsetning

Björn Þór Hermannsson, formaður

Guðrún Þorleifsdóttir

Jón Ásgeir Tryggvason

Tryggvi Þórhallsson

Valdís Eyjólfsdóttir

Samantekt

Vinnuhópur um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga hefur frá því að hann var skipaður í október 2011 rætt við ýmsa aðila með þekkingu á útleigu íbúðarhúsnæðis. Hópurinn fékk ýmsar athugasemdir og tillögur um hvað megi betur fara í rekstrar- og skattaumhverfi leigufélaga og hefur hópurinn meðal annars unnið að hugmyndum um mögulega óbeina aðkomu hins opinbera að húsnæðisfélögum.

Velferðarráðherra skipaði vinnuhópin til að útfæra nánar tillögur samráðshóps um húsnæðisstefnu sem skilaði tillögum sínum í skýrslu í apríl 2011.

Helstu niðurstöður vinnuhópsins:

- Mörg húsnæðisfélög standa illa rekstrarlega séð eftir efnahagshrunið 2008 og fjárfesting í atvinnugreininni skilar ekki sömu arðsemi og ýmsar aðrar fjárfestingar, til að mynda ríkisskuldabréf. Lítil hvati er til nýfjárfestingar með langtímahugsun sem sjónarmið.
- Ytri efnahagslegir þættir eins og fjármagnskostnaður, óstöðugt verðlag og kaupmáttur einstaklinga hafa mikil áhrif á afkomu húsnæðisfélaga og hafa þeir síðustu ár haft neikvæð áhrif á rekstur félaganna.
- Misvægi í stuðningi hins opinbera til leigjenda og íbúðarkaupenda dregur úr hvata til stofnunar og rekstrar húsnæðisfélaga.
- Markaðsbrestur er á leigumarkaði í formi umframeftirspurnar eftir leiguhúsnæði á sama tíma og lítil hvati er fyrir almenn leigufélög að auka framboð af húsnæði.
- Langtímasjónarmið í rekstri húsnæðisfélaga er ein meginforsenda þess að stöðugur leigumarkaður skapist.
- Viðhald fasteigna er kostnaðarsamt og er yfirleitt einn af fyrstu kostnaðarliðum húsnæðisfélaga sem félögin skera niður þegar fer að halla undan fæti í rekstrinum.
- Leigusali hefur ófullnægjandi úrræði í þeim tilfellum sem vanskil leigutaka eru veruleg eða umgengni hans mjög ábótavant.
- Framboð á lánnum til leiguíbúða er takmarkað ef frá eru taldar lánveitingar íbúðalánasjóðs. Heimildir sjóðsins til lánveitinga vegna kaupa og byggingar á leiguíbúðum hafa verið takmarkaðar með nýlegri breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998.
- Ýmislegt bendir til þess að nýjar og breyttar kröfur í byggingarreglugerð hafi áhrif til hækkunar byggingarkostnaðar.

Skýrslunni er skipt í þrjá meginhluta:

Fyrst er fjallað stuttlega um stöðu leigumarkaðarins í dag og einkum þá þróun sem hefur orðið eftir efnahagshrunið 2008.

Í öðrum hluta skýrslunnar er fjallað um helstu þætti í rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga og einstaklinga sem leigja út húsnæði og byggja þeir þættir á upplýsingum frá stærstu rekstraraðilum á leigumarkaði og öðrum þeim er koma að útleigu á íbúðum og úthlutun búseturéttar. Vinnuhópurinn fundaði með umræddum aðilum eða fékk afhent gögn frá þeim.

Í þriðja hluta skýrslunnar er fjallað um helstu tillögur vinnuhópsins hvað varðar einstaka þætti í rekstrar- og skattaumhverfinu.

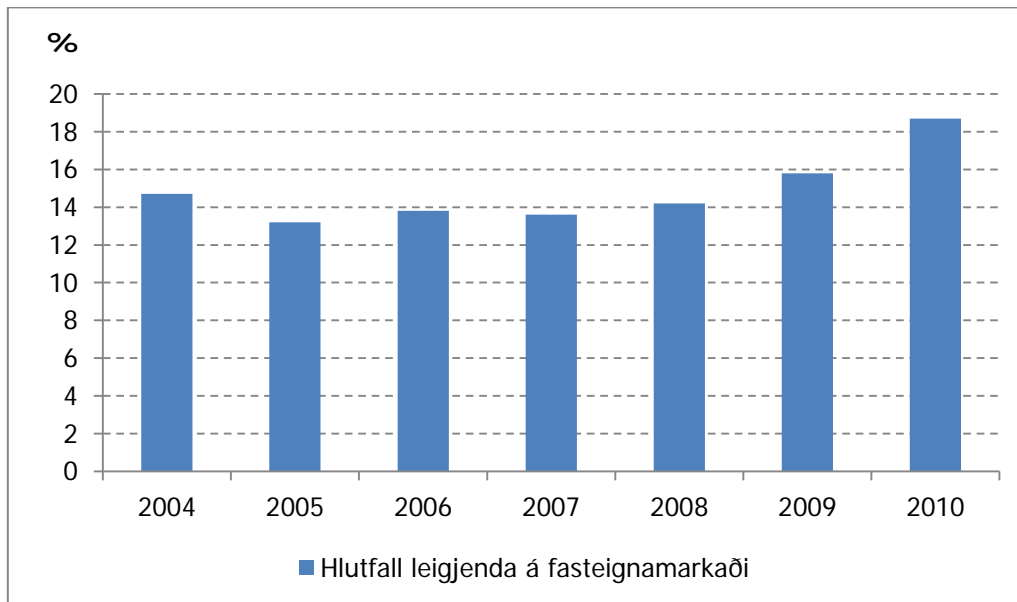
Í skýrslunni koma fram þessar megintillögur:

- Skoðað verði að hækka fastan frádrátt einstaklinga af tekjum af útleigu íbúðarhúsnæðis eða að tekið verði upp ákveðið frítekjumark á húsaleigutekjum.
- Áfram verði veitt full endurgreiðsla virðisaukaskatts af byggingu, viðhaldi og endurbótum á íbúðarhúsnæði.
- Ríki og sveitarfélög skoði að lækka stofnkostnað fasteigna, til að mynda með því að leggja til lóðir, fella niður gatnagerðargjöld og að skuldabréf útgefin af húsnæðisfélögum verði stimpilgjaldfrjál.
- Náíð verði fylgst með kostnaðaráhrifum vegna nýrrar byggingarreglugerðar. Skoða mætti aukið svigrúm fyrir aðila sem leigja út íbúðarhúsnæði.
- Viðhald leigugeigna verði í mun ríkari mæli gert að sameiginlegu hagsmunamáli leigusala og leigutaka.
- Stuðningur verði jafnaður milli ólíkra búsetuforma, þó þannig að jöfnun stuðnings felist í því að styrkja þá hópa sem sérstaklega þurfa á stuðningi að halda.
- Úrræði leigusala til að losna við óskilvísa leigjendur eða leigjendur sem uppvísir verða að óforsvaranlegri umgengni um leiguhúsnæði verða bætt.

1 Staða leigumarkaðarins og húsnæðisfélaga

Íslenskur leigumarkaður tók miklum breytingum á 20. öldinni en fyrstu áratuginu bjó mikill fjöldi fólks í leiguhúsnæði. Þannig voru til að mynda hátt í tveir þriðju hlutar íbúða í Reykjavík leiguíbúðir árið 1920.¹ Eftir því sem lífskjör einstaklinga bötundu varð viðsnúningur á íbúðamarkaði þar sem meirihluti einstaklinga fór að sækjast í að kaupa eða byggja sitt eigið húsnæði. Á seinni árum hafa ýmsir þættir, svo sem auðveldara aðgengi að lánsfé og niðurgreiðsla á vöxtum í formi vaxtabóta, ýtt undir frekari þróun í þá átt að einstaklingar fjárfesti í eigin húsnæði í stað þess að leigja. Má segja að viðhorfið á undanförunum árum sé það að leiga sé tímabundið og/eða félagslegt úrræði fyrir einstaklinga í stað þess að vera raunhæfur valkostur þegar kemur að búsetu fyrir einstaklinga.

Í húsaleigukönnun Hagstofu Íslands árið 1999 var áætlað að hluti leigumarkaðar hafi verið á bilinu 15–17%² en þar kom einnig fram að um helmingur leigjenda leigði hjá einkaaðilum, þriðjungur hjá opinberum aðilum og félagasamtökum en um 15% hjá skyldmönnum eða vinafólki. Capacent gerði á árunum 2004–2009 reglulegar viðhorfskannanir fyrir Íbúðalánasjóð og þar hefur hlutur leigumarkaðar verið á bilinu 12–17%. Svipað hlutfall leigjenda birtast í lífskjararannsókn Hagstofu Íslands fyrir árin 2004–2010, sbr. mynd 1.



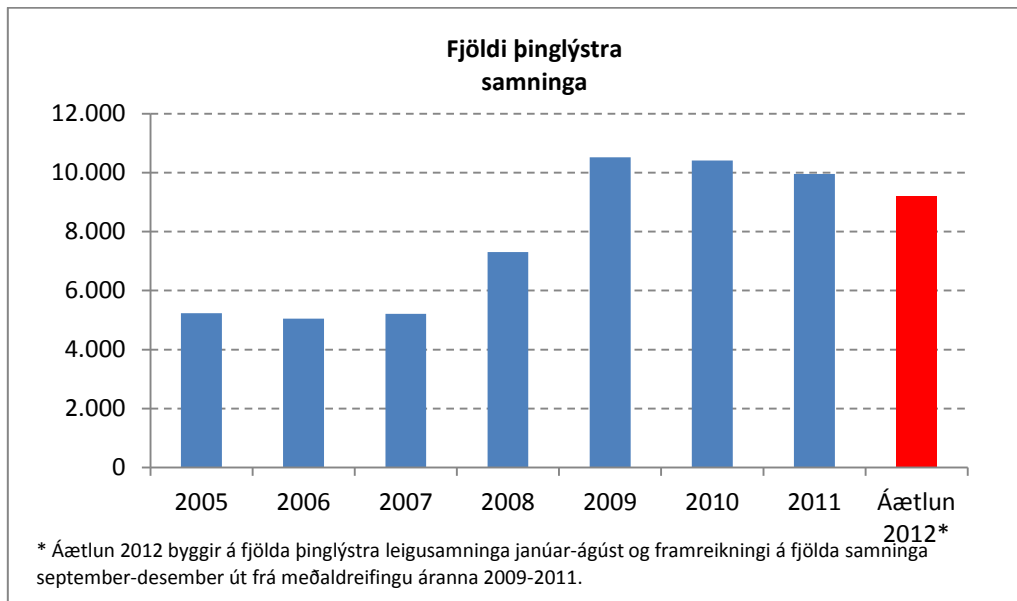
Mynd 1: Hlutfall leigjenda á fasteignamarkaði. Heimild: Hagstofa Íslands.

Við efnahagshrunið haustið 2008 urðu miklar breytingar á helstu þáttum íslensks efnahagslífs, þar á meðal á íslenskum húsnæðismarkaði. Nafnverð fasteigna á höfuðborgarsvæðinu hefur nánast staðið í stað frá október 2008 til ágúst 2012 en að teknu tilliti til verðlagshækkana þá hefur raunverð fasteigna lækkað um nálægt 25%. Í kjölfar efnahagshrunsins má merkja almenna viðhorfsbreytingu hjá almenningi gagnvart öðrum húsnæðiskostum sem í boði eru í stað fjárfestingar í eigin húsnæði eins og áður hefur tíðkast. Þetta breytta viðhorf endurspeglast meðal annars í könnun Capacent fyrir Íbúðalánasjóð og viðhorfskönnun innan Bandalags starfsmanna ríkis og bæja. Í könnun Capacent kom fram að um 13% þeirra sem í dag eiga húsnæði væru tilbúin að fara yfir á leigumarkaðinn og í könnun Bandalags starfsmanna ríkis og bæja voru um 22% viljug til að færa sig úr eignaríbúð yfir á leigumarkaðinn að því gefnu að um trausta leigu væri að ræða.

¹ Frumvarp til húsaleigulaga, lagt fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993–1994. Almenn greinargerð.

² Leigukönnun Hagstofu Íslands (1999): <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1172>.

Sterkar vísendingar eru því um að aukin þörf verði í nánustu framtíð á fjölgun leiguíbúða og skipulagðari leigumarkað, en tölur Þjóðskrár Íslands um fjölda þinglýstra leigusamninga³ sýna einnig fram á þessa þróun.



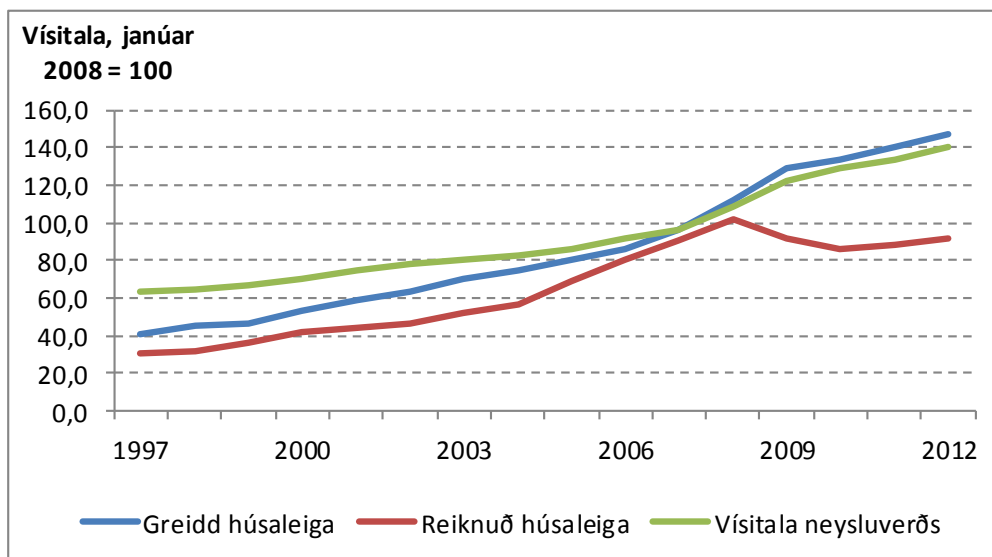
Mynd 2: Fjöldi þinglýstra leigusamninga 2005–2012. Heimild: Þjóðskrá Íslands og útreikningar vinnuhóps.

Opinber gögn um íslenskan leigumarkað hafa verið af skorum skammti, bæði hvað varðar upplýsingar um umfang og uppbyggingu markaðarins sem og upplýsingar um leigjendur og leigusamninga. Þjóðskrá Íslands hóf birtingu upplýsinga úr þinglýstum leigusamningum í febrúar 2012 og birtir nú mánaðarlega upplýsingar um húsaleigu eftir staðsetningu og stærðarflokkum fasteigna á landinu. Þann fyrirvara verður þó að setja við þau gögn sem unnið er upp úr að aðeins er notast við þinglýsta leigusamninga, enda ekki á öðru að byggja, en vitað er að aðeins hluta leigusamninga er þinglýst.

Hagstofa Íslands hefur frá árinu 1997 gefið út tvenns konar vísitölu fyrir húsaleigu. Annars vegar vegna greiddrar húsaleigu og hins vegar reiknaðrar húsaleigu sem byggir meðal annars á þróun fasteignamats. Vísitala greiddrar húsaleigu er mælikvarði á hversu mikið er greitt fyrir húsaleigu en þeim upplýsingum þarf þó að taka með ákveðnum fyrirvara þar sem samsetning vísitölnnar gefur vísendingu um að hún endurspegli ekki raunverulegt markaðsverð leigu enda byggir hún að miklum hluta á niðurgreiddri húsaleigu.⁴ Greidd húsaleiga frá efnahagshruninu haustið 2008 hefur að mestu leyti fylgt verðlagsþróun en reiknuð húsaleiga hefur á hinn bóginn lækkað umtalsvert, sbr. mynd 3. Skýrist sú lækkun aðallega af lækkun nafnverðs fasteigna sem húsaleigan tekur mið af. Rétt er að benda á að vísitölur Hagstofunnar gefa hugsanlega skakka mynd af þróun leiguverðs en sem dæmi er um helmingur leigunnar félagslegs eðlis sem alla jafna er með lægri leigu en íbúðir á almennum markaði.

³ Rétt er að geta þess að í mörgum tilfellum þar sem leigutaki og leigusali eiga með sér viðskipti þá er ekki gerður sérstakur leigusamningur þeirra í milli. Ef slíkir samningar eru gerðir þá eru þeim á hinn bóginn ekki alltaf þinglýst enda er þess ekki krafist nema í þeim tilfellum sem sótt er um húsaleigubætur.

⁴ Sjá nánar í rammagrein III-1 í Peningamálum Seðlabanka Íslands 2011-4.



Mynd 3: Þróun vísitalna leiguverðs 1997–2012. Heimild: Hagstofa Íslands.

Í ljósi breytts viðhorfs á fasteignamarkaði hafa stjórnvöld horft til þess að gera breytingar á því fyrirkomulagi sem hefur ríkt og stefna að því að gefa leigu- og búsetuúrræðum aukið vægi, sbr. skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu frá því í apríl 2011. Út frá þeirri skýrslu voru vinnuhópar skipaðir sem unnið hafa að breytingum á skipulagi er varðar fasteignamarkaðinn. Má þar nefna bættu upplýsingagjöf, samræmda stefnu í húsnæðismálum auk þess sem jafna á réttindi milli vaxtabóta og húsaleigubóta með upptöku á nýjum húsnæðisbótum.

Þegar horft er til þess hvaða félög bjóða íbúðarhúsnæði til leigu kemur í ljós að stærstu einstöku félögin eru flest félagslegs eðlis. Þar má nefna Félagsstofnun stúdenta sem leigir út íbúðir til nemenda Háskóla Íslands, Félagsbústaði sem eiga og reka félagslegt húsnæði í Reykjavík og Brynju hússjóð Öryrkjabandalags Íslands. Eignir þessara einstöku aðila eru á bilinu 700–2.200 leiguíbúðir en ef miðað er við lánveitingar Íbúðalánasjóðs til leigufélaga má draga þá ályktun að almenn leigufélög séu flest með umtalsvert færri íbúðir til útleigu, sbr. töflu 1. Þar sést að meðalfjöldi íbúða hjá félögum með lán hjá Íbúðalánasjóði er í dag um 36 en voru 26 árið 2006. Meðalfjárhæð lána á hvert félag er nú um 620 m.kr. samanborið við um 300 m.kr. árið 2006.

Ár	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Fjöldi félaga	222	240	245	238	238	226	220
Fjöldi íbúða	5.876	6.632	7.521	7.923	8.177	8.043	7.916
Heildarfjárhæð lána (m.kr.)	66.545	80.992	108.942	125.320	130.627	134.735	136.540
Meðalfjöldi fasteigna á félag	26	28	31	33	34	36	36
Meðalfjárhæð lána á félag (m.kr.)	299,8	337,5	444,66	526,56	548,85	596,17	620,64

* Miðað við stöðuna í ágúst 2012

Tafla 1: Yfirlit yfir húsnæðisfélög með lán hjá Íbúðalánasjóði 2006–2012.

Þessu til viðbótar er rétt að nefna að frá efnahagshruninu hefur orðið stórukning í fjölda þeirra íbúða sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið með nauðungarsölu og hefur sjóðurinn reynt eftir megni að koma þeim íbúðum aftur í sölu eða útleigu. Miðað við núverandi stöðu eru nálægt 900 íbúðir í útleigu að hálfu sjóðsins en enn sem komið er ekki formlegt félag sem heldur utan um þær eignir. Með lögum nr. 84/2012 var sjóðnum hins vegar veitt heimild til að eiga leigufélag með íbúðarhúsnæði sem sjóðurinn hefur yfirtekið með nauðungarsölu.

Til viðbótar við félög sem bjóða íbúðarhúsnæði til leigu er stór hluti leigjenda sem leigir ekki af félögum en erfitt er að átta sig á umfangi þess hluta markaðarins þar sem ekki liggja fyrir opinberar upplýsingar um heildarstærð og skiptingu leigumarkaðarins.

Þrátt fyrir að umtalsverðar viðhorfsbreytingar hafi orðið meðal almennings hvað varðar íslenskan leigumarkað og mikinn vilja meðal hagsmunaaðila að gera breytingar á kerfinu í heild sinni þá hafði efnahagshrunið neikvæð áhrif á stöðu húsnæðisfélaga og einstaklinga sem leigja út húsnæði sem fyrir voru á leigumarkaðnum. Hefur rekstrarumhverfi þessara aðila þannig versnað til muna á nokkrum árum og vegur þar einna þyngst lækkandi fasteignaverð, há verðbólga og minnkandi ráðstöfunartekjur. Mörg félög glíma við rekstrarerfiðleika sem ekki er hægt að leysa úr nema til dæmis með aðkomu lánveitenda í formi afskrifta eða annarra úrræða. Sem dæmi er verið að vinna að aðferðafræði fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrir húsnæðisfélög með lán hjá Íbúðalánasjóði þar sem sjóðnum verður meðal annars heimilt að afskrifa hluta af lánum ef félög uppfylla tiltekin skilyrði. Vænta má að Íbúðalánasjóður muni verja umtalsverðum fjárhæðum í afskriftir ásamt því að verða fyrir útlánatapi vegna gjaldþrots félaga og nauðungaruppboða á íbúðum en af þeim 220 félögum sem voru með lán hjá Íbúðalánasjóði í ágúst 2012 voru 44 í meira en 90 daga vanskilum. Hluti þessara 44 félaga bíður þess að komast í fjárhagslega endurskipulagningu.

Einn mikilvægur þáttur varðandi útleigu á íbúðum, bæði hvað varðar efnahagslegar og samfélagslegar aðstæður, er að húsnæðisfélög starfi með langtímamarkmið í huga. Að mati vinnuhópsins má almennt bæta töluvert viðhorf stjórnenda og eigenda húsnæðisfélaga hvað varðar setningar langtímamarkmiða í rekstri og er mikilvægt að stjórnvöld skipi húsnæðismálum þannig að þau styðji við langtímamarkmið frekar en skammtímasjónarmið. Byggir þetta álit vinnuhópsins einkum á eftirfarandi þáttum:

- Almennt lítil arðsemi rekstrar húsnæðisfélaga hefur ýtt undir vilja til að selja íbúðirnar þegar hagstæðar aðstæður myndast á fasteignamarkaði. Hér er átt við aðstæður sem mynduðust til dæmis á árunum 2004–2008 þegar verð á húsnæði hækkaði mikið og félög gátu selt eignir sínar með töluverðum hagnaði, þ.e. meiri hagnaði en hefði hlotist af því að reka íbúðirnar áfram sem leiguíbúðir.
- Á Íslandi hefur ekki skapast eins rík hefð fyrir leigu íbúðarhúsnæðis til langs tíma og því að fjárfesta í eigin húsnæði. Það fylgir því nokkur kostnaður fyrir leigusala að skipta um leigjendur og kemur það niður á arðbærni rekstrarins. Leigjendaskipti geta því haft töluvert mikil neikvæð áhrif á reksturinn og ýtt undir það að félög setja sér ekki langtímamarkmið.
- Upphaflegur tilgangur stofnunar húsnæðisfélags getur skipt sköpum varðandi það hvort félagið setur sér langtímamarkmið eða ekki. Húsnæðisfélög hafa verið stofnuð af byggingaraðilum með það helsta markmið að kaupa íbúðir sem þeir hafa byggt, m.ö.o. virðist megintilgangurinn stundum fyrst og fremst hafa verið að kaupa íbúðirnar en ekki að reka húsnæðisfélag.
- Nokkuð arðbærari og áhættuminni fjárfestingarkostir virðast vera í boði um þessar mundir og hafa verið síðustu ár fyrir fjármagnseigendur. Það er sjaldgæft að húsnæðisfélög sem taka lán hjá Íbúðalánasjóði setji meira eigið fé í kaup íbúða en nauðsynlegt lágmarkshlutfall samkvæmt reglum sjóðsins kveður á um.

Með lögum nr. 84/2012 voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál og snerta nokkrar af þeim breytingum húsnæðisfélög. Í fyrsta lagi fær Íbúðalánasjóður eins og greint var frá hér að framan heimild til að eiga leigufélag með íbúðarhúsnæði sem sjóðurinn hefur yfirtekið á nauðungarsölu. Í öðru lagi mun sjóðurinn einungis hafa heimild til að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis, lán til byggingar eða kaupa leiguíbúða. Í þriðja lagi er felld út skylda velferðarráðuneytisins til að

halda skrá yfir félög og félagasamtök sem hlotið hafa staðfestingu ráðherra. Í fjórða lagi mun ráðherra setja með reglugerð frekari ákvæði um skilyrði lána til leiguíbúða, þar á meðal um lágmarksfjölda íbúða, gerð íbúða, stærðir þeirra, viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, hagkvæmni og byggingarkostnað, úrræði til þess að tryggja sem lægst íbúðarverð, takmarkanir við arðgreiðslum og þinglýsingu leigusamninga. Í fimmta lagi eru gerðar breytingar á þann veg að lánveitingar íbúðalánasjóðs til leiguíbúða séu tryggðar með fyrsta veðrétti í hlutaðeigandi íbúð og að lánin geti annað hvort verið verðtryggð eða óverðtryggð og að vextir lánanna geti verið fastir eða breytilegir. Loks er í sjötta lagi kveðið á um heimild til að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sérstök vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til leiguíbúða. Á tímabilinu 2001–2009var í gildi samkomulag um niðurgreiðslu vaxta vegna leiguíbúðalána en á undanförunum árum hefur slíkri niðurgreiðslu verið haldið áfram með samþykki í fjárlögum ár hvert.

Að mati vinnuhópsins takmarka breytingarnar framboð á lánamöguleikum til almennra leigufélaga. Óvíst er að hversu miklu leyti fjármálastofnanir muni koma að fjármögnun leigufélaga en litlar upplýsingar liggja fyrir um útlán fjármálastofnana til húsnæðisfélaga, bæði hvað varðar umfang og lánakjör.

Þrátt fyrir að vísbendingar séu um að vilji sé til breytinga á núverandi fyrirkomulagi húsnæðiskosta þá eru umtalsverðar hindranir í vegi fyrir rekstrarumhverfi þeirra aðila sem vilja leigja út húsnæði til þess að betrumbæta núverandi leigumarkað.

2 Nokkrir veigamiklir þættir í rekstrar- og skattaumhverfi leigufélaga

Fljótlega eftir að vinnuhópurinn hóf störf sín fór hann þess á leit við ýmsa aðila með þekkingu og reynslu af íslenskum leigumarkaði að þeir veittu upplýsingar um hvaða þætti þeir teldu vera veigamesta í rekstri húsnæðisfélaga og hvaða breytingar mætti gera á laga- og regluverki til að bæta rekstrarskilyrði þeirra aðila sem vilja leigja út íbúðarhúsnæði. Í kjölfarið fékk vinnuhópurinn ýmsar ábendingar um hvað betur megi fara en allir viðmælendur hópsins voru á einu máli um að núverandi rekstrarumhverfi væri erfitt og reksturinn oft og tíðum í jánnum, hvort sem um væri að ræða félög með félagslegar leiguíbúðir eða félög með almennar íbúðir til útleigu. Greiningar sem hafa verið gerðar um fjárfestingu í félögum sem eiga og leigja út eignir gefa einnig til kynna að rekstrarskilyrðin séu erfið og í raun gangi rekstur slíkra félaga ekki upp þegar gerð er krafa um hóflega arðsemi.⁵

Ýmsar ástæður liggja að baki þess að rekstur húsnæðisfélaga er erfiður og í þessum kafla verður farið yfir hluta þeirra atriða sem snúa að rekstrar- og skattaumhverfi félaga sem leigja út íbúðir eða vilja leigja út íbúðir.

2.1 Fjármagnskostnaður

Flestir þeir aðilar sem gáfu umsögn um rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga töldu fjármagnskostnað vera háan, þ.e. að vextir séu háir á þeim lánnum sem standa félögunum til boða. Ekki liggja fyrir upplýsingar um umfang og lánakjör húsnæðisfélaga hjá fjármálafyrirtækjum en að mati þessara aðila var framboð á lánnum til leiguíbúða talið vera lítið ef frá eru taldar lánveitingar Íbúðalánasjóðs. Í júní síðastliðnum voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, meðal annars um að takmarka lánveitingar Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða þannig að eftirleiðis verður gerð krafa um að félög sem fái almenn leiguíbúðalán séu ekki rekin í hagnaðarskyni. Voru viðmælendur vinnuhópsins almennt sammála um að fjármagnskostnaður væri sá þáttur sem væri mest íþyngjandi í rekstri leigufélaga og að mikilvægt væri að lækka þann kostnað.

Vaxtakjör hjá Íbúðalánasjóði ráðast af skuldabréfaútgáfu sjóðsins en sjóðurinn gefur út og selur markaðsverðbréf í þeim tilgangi að fjármagna útlánastarfsemi sína. Núverandi vexti og kjör má sjá í töflu 2. Í öllum tilfellum er um að ræða verðtryggð jafngreiðslulán en sjóðurinn stefnir á að bjóða lántakendum að taka óverðtryggð lán fyrir 1. janúar 2013.

⁵ Ýmsar greiningar og samantektir hafa verið gerðar á undanförunum misserum um arðsemi þess að eiga og leigja út íbúðir. Má þar nefna kynningu Ásæls Valfells og Hlyns Viðar Birgissonar, *Greining á fasteignamarkaði – Íbúðarhúsnæði sem fjárfestingarkostur (2011)*, óbirta skýrsla Capacent frá árinu 2011 *Staða, horfur og möguleikar á húsnæðisleigumarkaði fyrir árið 2011* og áfangaskýrslu Landsamtaka lífeyrissjóðanna (2011).

	Fastir vextir með uppgr. ákvæði	Fastir vextir án uppgr. ákvæðis	Breytil. vextir	Láns- tími	Lántöku- gjald	Stimpil- gjald	Lánsfjárhæð
Leiguíbúðir	4,20%	4,70%	4,85%	50	1,0%	1,5%	80% af bygg.kostn./ kaupverði
Endurbætur leiguíbúða	4,20%	4,70%	4,85%	50	1,0%	1,5%	Rúmast innan 80% af matsverði
Félagslegar leiguíbúðir	-	-	3,50%	50	0,5%	0,0%	90% af bygg.kostn./ kaupverði
Endurbætur félagslegra leiguíbúða	4,20%	4,70%	4,85%	50	1,0%	1,5%	Rúmast innan 90% af matsverði

Tafla 2: Vaxtatafla Íbúðalánasjóðs – leiguíbúðalán.

Íbúðalánasjóður hefur frá árinu 2001 veitt lán á 3,5% vöxtum til félagslegra leiguíbúða en ríkissjóður hefur niðurgreitt vaxtamun á fjármögnun sjóðsins og þessum útlánaflokk með framlögum í fjárlögum ár hvert. Byggir niðurgreiðslan á samkomulagi frá árinu 2001 milli þáverandi fjármálaráðherra og þáverandi félagsmálaráðherra um að ríkissjóður myndi veita lán til allt að 400 leiguíbúða á ári með 3,5% breytilegum vöxtum. Lánin átti að veita aðilum er leigðu íbúðirnar til þeirra er uppfylltu skilyrði um tekju- og eignamörk skv. VIII. kafla laga nr. 44/1998. Þeir aðilar sem hafa sótt í þennan lánaflökk eru sveitarfélög, félög fatlaðs fólks, öryrkja og aldraðra auk námsmanna. Samkomulagið var endurnýjað árið 2005 og gildi til ársloka 2009. Síðan þá hefur ekki verið í gildi formlegt samkomulag um niðurgreiðslu á vöxtum til félagslegra íbúða en hins vegar hafa framlög til þessa málaflökks verið ákvrðuð undanfarin ár í fjárlögum. Það var svo með breytingum á lögum um húsnæðismál eins og að framan greinir að heimild til niðurgreiðslu vaxta er fest í lög. Þeir aðilar sem vinnuhópurinn ræddi við og hafa tekið félagsleg leiguíbúðalán hjá Íbúðalánasjóði töldu þau vaxtakjör viðunandi.

Þáttur lífeyrissjóðanna vegur mikið í skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs enda stærsti kaupandi skuldabréfanna frá árinu 2008. Ávöxtunarkrafa lífeyrissjóðanna, sem er að lágmarki 3,5% ofan á verðtryggingu út frá 19. gr. reglugerðar um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 391/1998, býr til ákveðið vaxtagólf. Þeir aðilar sem vinnuhópurinn ræddi við töldu að ekki mætti búast við lækkun fjármagnskostnaðar á meðan löggjafinn gerir 3,5% raunávöxtunarkröfu til lífeyrissjóða.

Íbúðalánasjóður býður eingöngu upp á jafngreiðslulán (annuitet) í dag en mikilvægt er að aðilar sem leigja út íbúðarhúsnæði átti sig á muninum á eðli þeirra miðað við lán með jöfnum afborgunum sem mörg fjármálafyrirtæki bjóða einnig upp á. Greiðslubyrði jafngreiðsluláns er jöfn allan lánstímann, þ.e. vaxtahlutfall er hærra til að byrja með og hlutfall afborgunar er lægra. Þetta snýst síðan við, þegar líða tekur á lánstímann. Þetta lán er því hagstæðara í byrjun fyrir þá sem eiga í greiðsluferiðleikum. Lán með jöfnum afborgunum er með jafn háar afborganir allan tímann og vextir reiknast af eftirstöðvum hverju sinni. Þar sem afborgun er hærri í byrjun heldur en á jafngreiðsluláni, lækkar höfuðstóllinn hraðar þannig að

vaxtagreiðslur lækka eftir því sem líður á lánstímann. Verðbólga hækkar þessar greiðslur ef um verðtryggt lán er að ræða.⁶

Viðmælendur vinnuhópsins meta það sem svo að mikilvægt sé fyrir húsnæðismarkaðinn í heild sinni að vaxtastigi húsnæðislána sé náð niður þannig að lækka megi greiðslubyrði lána en slíkt myndi væntanlega leiða til lægra leiguverðs. Hvert prósentustig hefur mikil áhrif á greiðslubyrði. Þannig leiðir 1%-stigs hækkun á vöxtum, úr 4,2% í 5,2%, á 20 m.kr. verðtryggðu jafngreiðsluláni til 40 ára og miðað við 2,5% ársverðbólgu, til 15% hækkunar á meðalmánaðarlegri greiðslubyrði lánsins og heildarendurgreiðslufjárhæð lánsins, sjá töflu 3.

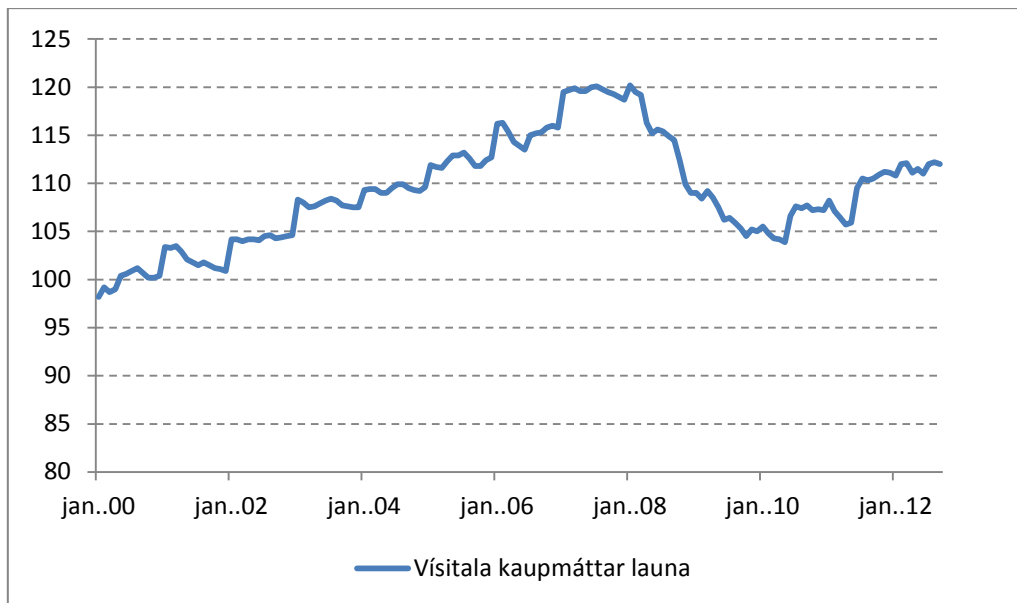
	Grunnforsendur	Hækkun vaxta
Fjöldi ára	40	40
Lánsfjárhæð	20.000.000	20.000.000
Vextir	4,2%	5,2%
Verðbólga	2,5%	2,5%
Greiðslubyrði á mánuði	147.104	169.248
Vaxtakostnaður alls	21.324.420	27.569.652
Verðbætur alls	29.249.273	33.669.625
Samtals greitt	70.609.693	81.239.278
Eftirst. lækka eftir greiðslu nr.	197	219
Breyting á greiðslubyrði	-	15%

Tafla 3: Áhrif vaxtahækkunar á greiðslubyrði láns.

Samkvæmt greiningu á fasteignamarkaði sem Ársæll Valfells og Hlynur Viðar Birgisson unnu fyrir VÍB eignastýringu Íslandsbanka í september 2011 þurfa leigutekjur að hækka um 36% eða verð á fasteignum að lækka um 46% til að leigusali eigi fyrir fjármagnskostnaði. Jafnframt kom fram að mismunur þess að eiga skuldabréf og leigja út fasteign sé um 4% á ári, þ.e. eigandi fasteignarinnar tapar 4% á því að vera með fjármagn bundið í fasteign í samanburði við aðra kosti á markaði eins og að fjárfesta í ríkisskuldabréfum. Útreikningar annarra aðila, til að mynda Capacent, hafa leitt í ljós að sú leigufjárhæð sem er nauðsynleg til að ná eðlilegri arðsemi af fjárfestingu í íbúðum til leigu sé ofviða meðalfjölskyldunni í landinu eins og staðan er í dag.

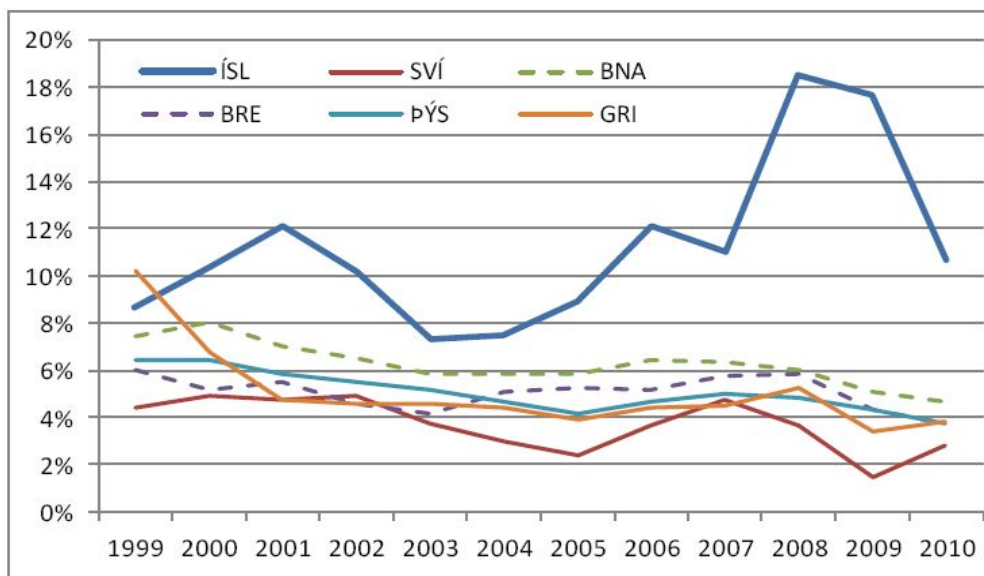
Eftir efnahagshrunið 2008 rýrnaði kaupmáttur launa umtalsvert líkt og sjá má á mynd 4. Myndin sýnir vísitölu fyrir kaupmátt launa samkvæmt Hagstofu Íslands frá ársbyrjun 2000 til september 2012. Frá október 2008 til maí 2010 rýrnaði kaupmáttur launa um 7,6% en hefur síðan þá hækkað jafnt og þétt og er nú komin í svipað horf og fyrir fjórum árum. Ætla má að sú neikvæða þróun í kaupmætti launa sem átti sér eftir hrunið sé ein af ástæðum þess að meðalfjölskyldan ræður erfiðlega við það leiguverð sem má segja að sé nauðsynlegt í dag til að rekstur frekar skuldsetts leigufélags standi undir sér.

⁶ Sjá: <http://www.ums.is/spurningar-og-svor/nr/203>



Mynd 4: Vísitala kaupmáttar launa 2000–2012. Heimild: Hagstofa Íslands.

Framkvæmd verðtryggingar á Íslandi frestar greiðslubyrði lána vegna verðbólgu í stað þess að við henni sé brugðist með hækkun nafnvaxta sem greiddir eru jafnóðum, eins og í flestum öðrum löndum í heiminum. Slík frestun lækkar greiðslubyrðina af verðtryggða láninu á fyrri hluta afborgunartímans. Af þessu leiðir að þegar greiðslubyrðin af húsnæðislánum er borin saman milli landa er mjög takmarkað vit í því, og allt að því villandi, að taka aðeins tillit til vaxtakostnaðar en ekki annarra þátta. Sé hins vegar aðeins horft á vaxtakostnaðinn, líkt og er mjög algengt, er nokkuð ljóst að Ísland kemur illa út úr þeim samanburði, sbr. mynd 5.

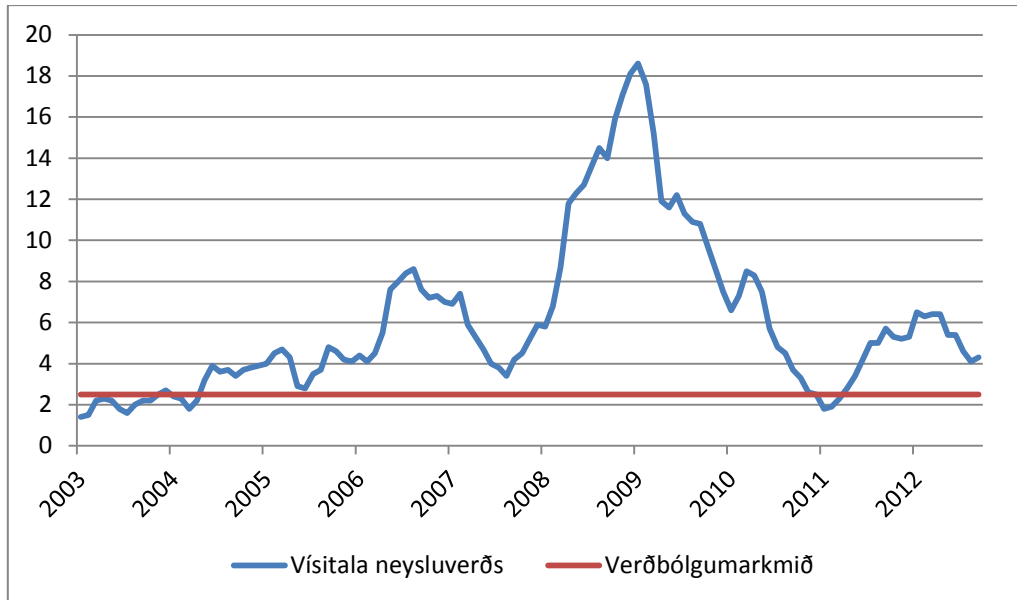


Mynd 5: Algengir vextir á nýjum húsnæðislánum í ýmsum löndum frá 1999 til 2010.⁷ Heimild: Evrópuvefurinn.

⁷ Grafið sýnir húsnæðisvexti í nokkrum Evrópusambandslöndum ásamt Bandaríkjunum og Íslandi. Um er að ræða nafnvexti og í tilviki Íslands hefur ársverðbólgu verið bætt við vexti verðtryggðra húsnæðislána.

2.1.1 Verðbólga

Flestir þeirra aðila sem vinnuhópurinn ræddi við töldu að það efnahagsástand sem hefur ríkt á Íslandi undanfarin ár vera óviðunandi fyrir sinn rekstur, þar með talið hvað varðar sveiflur í verðlagi. Markmið stefnu Seðlabanka Íslands í peningamálum er stöðugt verðlag, eða með öðrum orðum lítil verðbólga. Hinn 27. mars 2001 var tekið upp formlegt verðbólgu­markmið og stefnir Seðlabankinn að því að verðbólga, reiknuð sem árleg hækkun vísitölu neysluverðs á tólf mánuðum, verði að jafnaði sem næst 2,5%. Á mynd 6 gefur að líta mynd af þróun tólf mánaða breytinga á vísitölu neysluverðs í samanburði við verðbólgu­markmið Seðlabankans.



Mynd 6: Tólf mánaða verðbólga. Heimild: Hagstofa Íslands.

Verðbólga veldur óvissu, sérstaklega þar sem verðbólga er jafnan breytilegri eftir því sem hún er meiri. Mikil og breytileg verðbólga verður til þess að bjóða þarf hærri vexti eða verðtryggingu til þess að bæta eigendum sparifjár eða lánastofnunum rýrnun höfuðstóls og meiri óvissu um raunávöxtun, þ.e. þeirri ávöxtun sem eftir stendur þegar rýrnun höfuðstóls hefur verið dregin frá vöxtum. Án verðtryggingar leiðir mikil verðbólga til þess að fjármálastofnanir verða tregari til að lána fyrirtækjum og heimilum til lengri tíma.⁸ Eins og sést á grafinu á mynd 6 hefur verðbólga verið mjög breytileg síðustu ár og sögðu umsagnaraðilar vinnuhópsins verðbólgu vera mikið vandamál, meðal annars í allri áætlanagerð.

Hækkandi verðlag hefur þannig mikil áhrif á rekstur leiguíbúða sem ekki eru með verðtryggða leigusamninga vegna hækkunar afborgana lána en óbreyttum leigutekjum á móti. Verðbólga getur einnig valdið því að leigusali með verðtryggða leigusamninga missir leigjendur vegna hærri leigu og ónógri greiðslugetu leigjenda.

Eins prósentustigs hækkun verðbólgu hefur töluverð áhrif á greiðslubyrði verðtryggðra jafngreiðslulána. Hækki verðbólga til dæmis úr 2,5% í 3,5%, verður 26% hækkun á greiðslubyrði 20 m.kr. láns til 40 ára, sjá töflu 4. Hafa verður í huga að lántakendur finna ekki beint fyrir þessari hækkun ef laun þeirra hækka til samræmis.

⁸ Sjá: <http://www.sedlabanki.is/peningastefna/verdbolgu/markmid/stodugt-verdlag/>

	Grunnforsendur	Hækkun vaxta	Hækkun verðbólgu
Fjöldi ára	40	40	40
Lánsfjárhæð	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Vextir	4,2%	5,2%	4,2%
Verðbólga	2,5%	2,5%	3,5%
Greiðslubyrði á mánuði	147.104	169.248	185.411
Vaxtakostnaður alls	21.324.420	27.569.652	21.324.420
Verðbætur alls	29.249.273	33.669.625	47.672.663
Samtals greitt	70.609.693	81.239.278	88.997.083
Eftirst. lækka eftir greiðslu nr.	197	219	253
Breyting á greiðslubyrði	-	15%	26%

Tafla 4: Áhrif vaxta og verðbólgu á greiðslubyrði verðtryggðra lána.

Samkvæmt gögnum Íbúðalánasjóðs taka flest húsnæðisfélög hámarkslán hjá sjóðnum til eins langs tíma og í boði er, sem þýðir að félögin leggja ekki til aukið eigið fé til að lækka greiðslubyrði lána eða hafa styttri lánstíma til að lækka heildarkostnað lántökunnar. Ef félag tekur 15 m.kr. verðtryggt jafngreiðslulán í stað 20 m.kr. sambærilegs láns, þ.e. leggur til 5 m.kr. aukalega í eigið fé, lækkar greiðslubyrðin um 25%, sjá töflu 5.

	Grunnforsendur	Hækkun vaxta
Fjöldi ára	40	40
Lánsfjárhæð	20.000.000	15.000.000
Vextir	4,2%	4,2%
Verðbólga	2,5%	2,5%
Greiðslubyrði á mánuði	147.104	110.271
Vaxtakostnaður alls	21.324.420	15.993.315
Verðbætur alls	29.249.273	21.935.955
Samtals greitt	70.609.693	52.930.270
Eftirst. lækka eftir greiðslu nr.	197	197
Breyting á greiðslubyrði	-	-25%

Tafla 5: Áhrif skuldsetningar á greiðslubyrði.

Það getur gengið nokkuð hratt á eigið fé skuldsettra húsnæðisfélaga ef verðbólguþvottur verður í hagkerfinu og verð á húsnæði hækkar ekki til jafns við verðtryggðu lánin.

Óverðtryggð íbúðalán eru í boði hjá bönkunum í dag og stefnir Íbúðalánasjóður á að bjóða óverðtryggð lán fyrir 1. janúar 2013. Einn stærsti kosturinn við óverðtryggð lán er sá að höfuðstóllinn byrjar að lækka við fyrstu afborgun og hækkar ekki út lánstímann. Þau henta því þeim sem vilja endurgreiða lán sín hraðar og forðast uppsöfnun verðbólga á höfuðstól. Helstu gallar óverðtryggðra lána mætti segja að væru annars vegar að greiðslubyrðin er þyngri framan af lánstímanum en á verðtryggðum lánnum og hins vegar að vaxtahækkunar koma strax fram í næstu afborgun lánsins en dreifast ekki yfir lánstímann og valda því meiri breytingu á mánaðarlegri greiðslubyrði. Má ætla að leiguverð yrði hærra en við núverandi aðstæður, a.m.k. til skemmri tíma, yrðu óverðtryggð lán ríkjandi í fjármögnun leigufélaga. Auk þess sem óstöðugt efnahagsumhverfi getur haft slæmar afleiðingar á þróun vaxtakjara og þar með sveiflur í leiguverði fyrir leigusala og leigjendur. Mörg fjármálafyrirtæki hafa þó boðið upp á fasta óverðtryggða vexti hluta af lánstímanum sem veitir lántakendum meiri vissu um fjármögnungskostnað á því tímabili.

2.2 Tekjuskattur og virðisaukaskattur

Skattlagning á leigutekjur af íbúðarhúsnæði er mismunandi eftir því hvort útleigan telst vera atvinnurekstur eða fjármagnstekjur einstaklinga. Fjármagnstekjur einstaklinga eru skattlagðar í mun lægra skatthlutfalli en hagnaður einstaklinga af atvinnurekstri. Ólíkt tekjum af atvinnurekstri er enginn frádráttur heimilaður á mótí leigutekjum utan atvinnurekstrar hjá einstaklingum með þeirri undantekningu þó að heimilt er að draga frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði leigugjöld af íbúðarhúsnæði til eigin nota. Frádrátturinn er þó eingöngu á mótí leigutekjum af íbúðarhúsnæði sem ætlað er til eigin nota en er tímabundið til útleigu. Fjármagnstekjuskattur er þó aðeins lagður á 70% leiguteknanna.

Ekki er að finna í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, sérstaka skilgreiningu á atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, að undanskilinni reglu 2. mgr. 30. gr. laganna um að útleiga manns á íbúðarhúsnæði teljist ekki til atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi nema því aðeins að heildarfyrningargrunnur slíks húsnæðis í eigu hans nái tilteknu lágmarki. Við ákvörðun á því hvort um atvinnurekstur er að ræða hefur í úrskurðaframkvæmd einkum verið horft til þess hvort um sjálfstæða starfsemi er að ræða sem rekin er reglubundið og í nokkru umfangi í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði.

Núgildandi lög um tekjuskatt komu í stað laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981 (áður lög nr. 40/1978). Upphaflega var íbúðarhúsnæði ekki fyrnanlegt samkvæmt lögum nr. 75/1981. Þessu var breytt með lögum nr. 8/1984, sem meðal annars fól í sér breytingar á 32. og 38. gr. laga nr. 75/1981. Við þá lagabreytingu varð íbúðarhúsnæði, sem notað var til öflunar tekna í atvinnurekstri, almennt fyrnanlegt, en jafnframt var lögfest það ákvæði að útleiga manns á íbúðarhúsnæði teldist ekki til atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi nema því aðeins að heildarfyrningargrunnur slíks húsnæðis í eigu hans í árslok næði tilteknu lágmarki, sbr. nú 3. másl. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003. Þessi fjárhæðarmörk eru nú 29.324.700 kr. hjá einstaklingi og 58.649.400 kr. hjá hjónum.

Frádráttur á mótí leigutekjum í atvinnurekstri byggir fyrst og fremst á 1. tölul. 1. mgr. 31. gr. tekjuskattslaganna og frádráttarheimildir því almennt þær sömu og gilda í öðrum atvinnurekstri. Íbúðarhúsnæði er heimilt að fyrna um 1–3% af stofnverði, sbr. 36. gr. og 5. tölul. 37. gr. tekjuskattslaganna.

2.2.1 Útleiga íbúðarhúsnæðis í atvinnurekstri

Tekjuskattur hlutafélaga, einkahlutafélaga og samlagshlutafélaga er nú 20% en hjá sameignarfélögum og samlagsfélögum 36%. Álagning tekjuskatts á félög sem fengið höfðu staðfestingu frá velferðarráðuneytinu til að vera í leigustarfsemi var á bilinu 12–55 m.kr. á árunum 2007–2011, samtals 165 m.kr. þessi fimm ár. Rýmri frádráttarreglur vegna útleigu á íbúðarhúsnæði í atvinnurekstri myndu því væntanlega þýða óverulegt tekjutap fyrir ríkissjóð miðað við núverandi aðstæður.

Ef vilji er til að draga úr álagningu á útleigu á íbúðarhúsnæði í atvinnurekstri er það mat vinnuhópsins að fremur eigi að rýmka reglur um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri en að hagnaður af útleigu íbúðarhúsnæðis verði skattlagður með öðrum hætti en atvinnustarfsemi almennt enda gæti ívilnun með þeim hætti verið erfið í framkvæmd gagnvart félögum sem eru í blandaðri starfsemi. Flestir lögaðilar með starfsemi í útleigu á íbúðarhúsnæði hafa síðustu ár verið reknir með tapi. Helst kemur til álita að heimila þessum aðilum meira svigrúm í fyrningarprósentum á íbúðarhúsnæði eða fjölga þeim árum sem eftirstöðvar rekstrartapa verða nýtanlegar.

2.2.2 Húsaleigutekjur einstaklinga utan atvinnurekstrar

Tekjur manns af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar eru skattlagðar í 20% skatthlutfalli, sbr. 3. mgr. 66. gr. tekjuskattslaga. Þó skal ekki reikna tekjuskatt af 30% teknanna. Skattlagningin er því 14% af heildarleigutekjum, en engin annar frádráttur er heimilaður með þeirri undantekningu að heimilt er að draga frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði húsaleigugjöld af íbúðarhúsnæði til eigin nota, sbr. 3. mgr. 30. gr. tekjuskattslaga. Frádrátturinn leyfist eingöngu á móti leigutekjum af íbúðarhúsnæði sem ætlað er til eigin nota en er leigt út tímabundið. Þrátt fyrir að leiga á íbúðarhúsnæði sé nú tiltölulega há, þegar horft er til ráðstöfunartekna leigjenda, þá gera húsaleigutekjur vart meira en að standa undir kostnaði af fasteigninni. Tekjuskattur upp á 14% af heildarleigutekjum leiðir því í mörgum tilvikum til þess að hagnaður leigjanda verður mjög óverulegur eða að útleigan er komin í tap.

Á skattframtali 2011 töldu nálægt 8.000 einstaklingar/fjölskyldur fram leigutekjur, samtals að fjárhæð 6,7 mia.kr. Miðað við núgildandi 20% skatthlutfall í fjármagnstekjuskatti, sömu heildarleigutekjur og 30% teknanna undanþegnar álagningu þá verður tekjuskattsálagning á þessar leigutekjur einstaklinga rúmar 946 m.kr. Ef 40% leiguteknanna væru utan skattlagningar þá yrði skattlagningin um 811 m.kr. Þannig að hækkun á frádrætti um 10% þýða um 135 m.kr. lækkun á skatttekjum ríkissjóðs.

Erfiðara er að meta tekjulækkun ríkissjóðs ef föst krónutala yrði undanþegin skattlagningu. Miðað við sömu heildarleigutekjur og sömu dreifingu fjárhæða þá myndi fastur frádráttur að fjárhæð 300.000 kr. á ári þá myndi álagningin verða 914 m.kr., en ef frítekjumarkið yrði 600.000 kr. þá yrði álagningin alls 581 m.kr.

2.2.3 Endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu manna við íbúðarhúsnæði

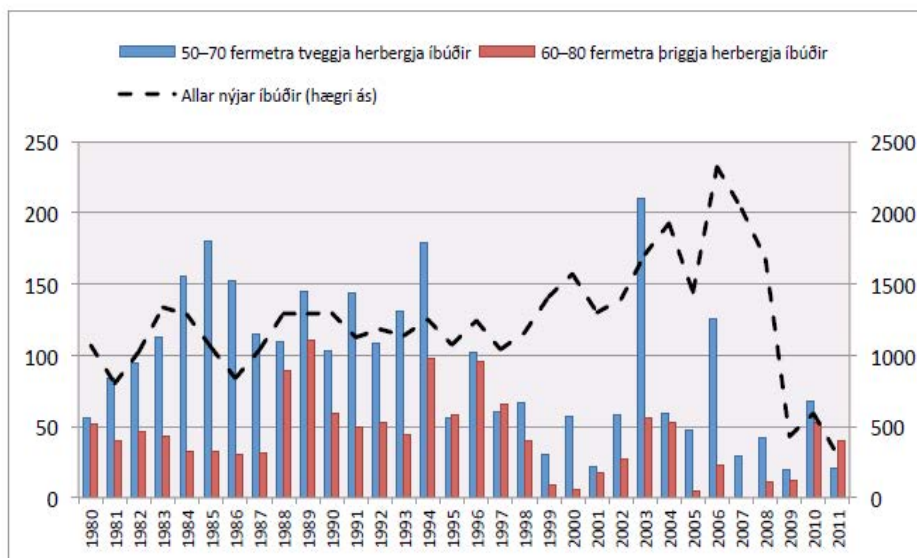
Samkvæmt 2. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, skal endurgreiða byggjendum íbúðarhúsnæðis 60% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað. Með sama hætti skal endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis 60% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna við endurbætur eða viðhald þess.

Heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts af þessu tagi var fyrst lögfest árið 1989 og var þá 100% en endurgreiðsluhlutfallið var lækkuð niður í 60% árið 1996. Með lögum nr. 10/2009, var sett inn bráðabirgðaákvæði XV þar sem tímabundið var aftur heimiluð full endurgreiðsla, þ.e. 100%. Sú endurgreiðsla hefur verið framlengd og gildir að óbreyttu til 1. janúar 2013 en í forsendum fjárlagafrumvarps 2013 er gert ráð fyrir að framlengja þá heimild um eitt ár. Viðmælendur vinnuhópsins töldu mikilvægt að halda þessari fullu endurgreiðslu áfram.

2.3 Stofnkostnaður fasteigna

Fram kom í máli nánast allra viðmælenda vinnuhópsins að stofnkostnaður fasteigna, þ.e. kaupverð eða byggingarkostnaður, er við núverandi aðstæður mjög hár miðað við greiðslugetu leigjenda. Í síðustu uppsveiflu í efnahagslífinu virðist sem lausnir í húsnæðismálum, einkum á höfuðborgarsvæðinu, hafi fremur helgast af auðveldu aðgengi að framkvæmdafé en því að byggt væri á sem hagkvæmastan hátt. Nýleg greining á húsnæðisstefnu og uppbyggingu lítilla íbúða á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2003–2008 vekur athygli á því að sú mikla íbúðauppbygging sem átti sér stað á höfuðborgarsvæðinu á því tímabili hafi frekar verið í stærri íbúðum.⁹ Þetta sést meðal annars á mynd 7.

⁹ Egill Þórarinsson (2012): *Húsnæðisstefna og uppbygging lítilla íbúða á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2003–2008*. Óbirt meistaraprófsritgerð frá umhverfisdeild Landbúnaðarháskóla Íslands.



Mynd 7: Uppbygging lítilla íbúða (vinstri ás) og heildaruppbygging á höfuðborgarsvæðinu (hægri ás). Heimild: Húsnæðisstefna og uppbygging lítilla íbúða á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2003–2008.

Eins og fyrr er rakið er aðgengi að framkvæmdafé fyrir húsnæðisfélög og aðra slíka aðila nú stórum minna en áður. Á sama tíma hefur gengisþróun leitt til þess að verð á öllu innfluttu byggingarefni hefur hækkað mjög og í ýmsum tilvikum meira en tvöfaldast frá árinu 2008. Í stað hvata sem áður var fyrir hendi til skuldsetningar og byggingar stærri eigna er nú tilefni til þess að leita hagkvæmustu húsnæðislausna. Eðli málsins samkvæmt getur hins vegar reynst erfitt að draga úr þeim viðmiðum um stærðir og aðbúnað sem náð hafa að festa sig í sessi.

Vinnuhópurinn telur nauðsynlegt að gripið verði til aðgerða sem miða að því að lækka stofnkostnað fasteigna sem nýttar eru til útleigu.

2.3.1 Skipulagsmál, gatnagerðargjald og stimpilgjald

Ætla má að ein forsenda þess að viðunandi arðsemi verði af leigufélagi til lengri tíma litið, er að leigueignir séu á eftirsóttum svæðum. Þannig sé best tryggt að leigunýtingarhlutfall haldist hátt og að leiguverð standi straum af rekstrarkostnaði og skili arðsemi.

Vinnuhópurinn er sammála því mati að áhersla á staðsetningu leigueigna á eftirsóttum svæðum sé ákjósanleg leið til þess að skapa aukna kjölfestu á markaðnum. Það atriði leiðir hugann að skipulagsmálum viðkomandi sveitarfélags og möguleikum þess til að stýra slíkri uppbyggingu. Enn fremur þarf heildarsamræmi að ríkja, en gengið er út frá því að slík atriði fái umfjöllun í landsskipulagsstefnu og í samspili svæðisskipulagsáætlana og aðalskipulags einstakra sveitarfélaga. Þá er einnig vísað í skýrslu vinnuhóps velferðarráðuneytisins um húsnæðisáætlun.

Á vettvangi sveitarfélaganna hefur stefna verið mótuð um uppbyggingu öflugs og almenns leigumarkaðar og verið skilgreint hvernig styðja megi kröftuglega við þróun hans með aðkomu sveitarfélaga, ríkis, lífeyrissjóða og einkaaðila.¹⁰ Dæmi um aðkomu sveitarfélaga við að lækka stofnkostnað fasteigna væri að leggja til lóðir sem hluta af eiginfjárframlagi til

¹⁰ Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2011–2014, liður 3.10.4. Sjá nánar kafla 3.10 Húsnæðismál í: <http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun-2011-2014.pdf>

uppbyggingar húsnæðisfélaga og lækka eða fella niður gatnagerðargjöld samkvæmt heimild í 6. gr. laga um gatnagerðargjald, nr. 153/2006.

Aðkoma ríkisins að lækkun stofnkostnaðar gæti verið á þá leið að skuldabréf útgefin af húsnæðisfélögum verði stimpilgjaldfrjáls, en útfæra þarf nánar mögulegar leiðir í þeim efnum.

2.3.2 Ný byggingarreglugerð

Ný byggingarreglugerð nr. 112/2012¹¹ tók gildi í febrúar 2012 og hefur hún að geyma mörg nýmæli. Fram kom hjá nokkrum aðilum sem vinnuhópurinn ræddi við að kröfur í byggingarreglugerðinni gætu haft áhrif á það hvernig húsnæðisfélög þróa lausnir sínar. Lýst var áhyggjum að nýjar og breyttar kröfur hafi áhrif til hækkunar byggingarkostnaðar, einkum varðandi minni íbúðir, og minnki svigrúm framkvæmdaraðila til þess að byggja með sem hagkvæmustum hætti.

Vinnuhópurinn aflaði sér upplýsinga frá Mannvirkjastofnun og umhverfisráðuneytinu um þessi nýmæli, einkum varðandi lágmarksstærðir rýma í almennum íbúðum, og hvaða áhrif það hefði að nú er í lögum mælt fyrir um algilda hönnun (e. universal design).¹²

Fyrirliggjandi gögn gefa ekki ótvírætt til kynna að kröfur í nýrri byggingarreglugerð muni leiða til hærri byggingarkostnaðar íbúða. Kröfurnar gefa töluvert svigrúm, en til þess þarf einnig að líta að á grundvelli reglugerðarinnar verða gefnar út leiðbeiningar sem móta munu framkvæmdina. Umhverfisráðuneytið hefur skipað nefnd sem hefur það hlutverk að meta kostnaðaráhrif af framkvæmd nýrrar byggingarreglugerðar fyrir sveitarfélög og skal nefndin gefa árlega skýrslu til ráðherra um hver þessi áhrif eru.

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að þessi vinna fari fram en leggur jafnframt áherslu á að inn í nefndina komi fulltrúar frá byggingariðnaðinum til að leggja mat á kostnaðaráhrif gagnvart fleiri aðilum en sveitarfélögunum einum.

2.4 Viðhald fasteigna

Viðhaldskostnaður er stór þáttur í rekstrarumhverfi leigufélaga og hafa viðmið um 1–3% af fasteignamati eigna oft verið notuð og má ætla að það séu síst of lág viðmið. Fyrir liggur að viðhaldskostnaður hefur aukist á síðastliðnum árum með mikilli verðhækkun byggingarefna í kjölfar gengisfalls krónunnar enda þótt á móti hafi komið tímabundin hækkun endurgreiðslna á vinnuþættinum.

Nokkrir þeirra aðila sem komu til fundar við vinnuhópinn bentu á að viðhald leiguíbúða væri einn af fáum liðum sem stjórnendur leigufélaga hefðu stjórn á og gætu notað til þess að viðhalda tímabundnu jafnvægi í rekstrinum. Sveiflur, einkum vegna verðbólgu, óvissa og minnkandi kaupmáttur væru þættir sem ýttu undir tilhneigingu til þess að draga úr viðhaldi. Það væri tvíbent því ástand eigna tengdist með beinum hætti bæði greiðsluvilja leigjenda, leigjendaveltu og veðhæfni leigjeigna. Frestun á viðhaldi verður þó ávallt að teljast vera tímabundin ráðstöfun þar sem á endanum kann að koma til mun meiri útgjalda vegna viðhalds en ella hefði þurft að koma til með stöðugu viðhaldi.

Eins og áður er vikið að gæti það bætt stöðuna að gera endurgreiðslu á vsk. vegna vinnu að varanlegu fyrirkomulagi og hefur það atriði verið nefnt af hálfu fulltrúa leigufélaga. Einnig hefur komið fram hjá þeim og fleiri aðilum, meðal annars lífeyrissjóðunum, að líta beri til Norðurlandanna, meðal annars Danmerkur, varðandi fyrirkomulag viðhalds. Þar er viðhald leiguíbúða í fastari skorðum en héraendis á þann hátt að stofnaður er sérstakur

¹¹ Sjá: <http://stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=6456f377-e3d0-4e10-b504-1c48449e0f83>

¹² Sjá: <http://www.mannvirkjastofnun.is/byggingarmal/ny-byggingarreglugerd/>

viðhaldsreikningur sem notaður er til að sinna innra viðhaldi íbúðar, svo sem málningu, kölkun og veggfóðrun.¹³ Leigusala ber svo, nema annað sé tekið fram í leigusamningu, að leggja inn á viðhaldsreikning í hlutfalli við stærð íbúðar og þannig er tryggt hvaða viðhald leigutaki á rétt á. Hjá Dan-Ejendomme A/S, sem er mjög stórt rekstrarfélag fasteigna í Danmörku, sér leigutaki um þetta innra viðhald samkvæmt leigusamningi og ber því ábyrgð á því og viðhaldsreikningi.¹⁴ Þannig er viðhald í raun sameiginlegt hagsmunamál leigusala og leigutaka og með þátttöku í viðhaldi tryggir leigutaki að ástand íbúðar haldist gott allan þann tíma sem hann býr í henni sem og að leigutíminn verði sem lengstur. Fyrirkomulagið vinnur einnig gegn leigjendaveltu af hálfu leigusala, enda verða það fljótt hagsmunir hans að stuðla að langtímaleigu.

2.5 Ójafnræði í stuðningskerfum hins opinbera

Líkt og kom fram í skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu er talið mjög brýnt að jafna húsnæðisstuðning hins opinbera milli ólíkra búsetaforma og stuðla að því að heimili geti valið milli leigu-, búseturéttar- og eignaríbúða án þess að eitt búsetuformið sé styrkt umfram annað. Á grundvelli skýrslunnar var skipaður vinnuhópur um samþættingu vaxtabóta og húsaleigubóta í nýjar húsnæðisbætur og skilaði hópurinn skýrslu til velferðarráðherra í maí 2012. Helstu niðurstöðu þess vinnuhóps var að húsnæðisstuðningur yrði óháður búsetuformi, húsnæðisbætur taki mið af fjölskyldustærð og að bæturnar verði samtímagreiðslur líkt og fyrirkomulagið er á húsaleigubótum nú.

Á fundum vinnuhópsins með ýmsum hagsmunaaðilum hafa sjónarmið um ójafnræði milli húsaleigubóta og vaxtabóta verið ítrekuð og komið hefur fram að mikilvægt sé að stuðningur milli búsetuúrræða verði jafnaður þar sem núverandi fyrirkomulag ýti einkum undir að fólk kaupi sér fasteign í stað þess að leigja. Hefur verið bent á að slíkt fyrirkomulag dragi úr hvata til reksturs leigufélaga þar sem eitt búsetuform er styrkt af ríkinu langt umfram annað.

Vinnuhópurinn vísar til vinnuhópsins um húsnæðisbætur og þeirra tillagna sem fram koma í skýrslu þess vinnuhóps en leggur þó áherslu á að ójafnræði í stuðningskerfum hins opinbera verði jafnað með nýju húsnæðisbótakerfi og að slíkt kerfi verði beint að þeim einstaklingum sem sérstaklega þurfa á stuðningi að halda en sé ekki almennur stuðningur í formi mikilla niðurgreiðslna. Mjög almennur stuðningur, svo sem niðurgreiðsla á vöxtum eða húsaleigu hefur bein áhrif á markaðsverð húsnæðis, hvort sem um er að ræða leigu-, búseturéttar- eða eignarhúsnæði. Slíkar niðurgreiðslur leiða almennt til hækkunar á markaðsvirði leigu eða markaðsvirði fasteigna og ræðst það einna helst af markaðssamsetningu að hversu miklu leyti neytendur vörunnar bera kostnað af slíkum niðurgreiðslum.

2.5.1 Ójafnræði í skattalegri meðhöndlun á söluhagnaði af íbúðarhúsnæði

Enn fremur kom fram það sjónarmið hjá aðilum sem komu til fundar við vinnuhópinn að ójafnræði væri á skattlagningu á íbúðarhúsnæði, annars vegar hjá einstaklingum sem njóta skattfrelsis á söluhagnaði af íbúðarhúsnæði með þeim takmörkunum sem um getur í 17. gr. laga um tekjuskatt og hins vegar skattskyldum lögaðilum sem greiða fullan tekjuskatt af söluhagnaði íbúðarhúsnæðis.

Vinnuhópurinn telur að hvorki rétt að gera breytingar á 17. gr. laga um tekjuskatt í þá veru að gera söluhagnað af íbúðarhúsnæði almennt skattskyldan hjá einstaklingum né að gera söluhagnað af íbúðarhúsnæði hjá lögaðilum skattfrjálсан.

¹³ Sjá: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=132875#KIV>

¹⁴ Sjá:

<http://deas.dk/da/omos/Publikationer/Servicevejledninger/Documents/Indflytning%20og%20vedligeholdelse.pdf>

Í 17. gr. tekjuskattslaganna segir að hagnaður af sölu íbúðarhúsnæðis hjá manni teljist honum ekki til tekna hafi hann átt húsnæðið lengur en tvö ár en aðeins þó að því marki sem heildarrúmmál íbúðarhúsnæðis seljanda fari ekki fram úr 600 m³ á söluþegi ef einstaklingur á í hlut en 1.200 m³ hjá hjónum. Hagnaður af sölu íbúðarhúsnæðis telst þó að fullu til skattskyldra tekna hafi hið selda húsnæði verið skemur en tvö ár í eigu seljanda. Hægt er að fara fram á frestun söluhagnaðar um tvenn áramót frá söluþegi og kaupa annað íbúðarhúsnæði og færa söluhagnaðinn til lækkunar stofnverði hinnar nýju eignar. Það er mat vinnuhópsins að ekki sé rétt að leggja til breytingu á þessu ákvæði. Nefna má að eignarhaldstíminn var stytur úr fimm árum í tvö ár með lögum nr. 97/1996 og þróunin því fremur verið í þá átt að rýmka undanþágu frá skattlagningu söluhagnaðar en þrengja.

Vinnuhópurinn telur heldur ekki æskilegt að breyta lögum um tekjuskatt í þá veru að söluhagnaður af íbúðarhúsnæði verði skattfrjáls hjá tilteknum hópi lögaðila. Undanþága frá skattskyldu af söluhagnaði af íbúðarhúsnæði hjá einstökum félögum yrði erfið í framkvæmd og myndi mögulega bjóða upp á misnotkun og þá er reglan líkleg til að draga úr þeirri tilhneigingu hjá leigufélögum að líta á kaup á íbúðarhúsnæði sem langtímafjárfestingu.

2.6 Samskipti leigutaka og leigusala

Þeir aðilar sem vinnuhópurinn hitti og koma að rekstri leiguíbúða minntust nánast allir á vandkvæði á því að losna við óskilvísa leigjendur eða leigjendur sem uppvísir verða að óforsvaranlegri umgengni um leiguhúsnæðið. Bent var á að leigusali gæti setið uppi með verulegt tjón eftir slík viðskipti.

Í dag getur það tekið sex til níu mánuði að losna við leigjendur sem greiða ekki leigu. Til samanburðar er algengt að leigutaki greiði þrjá mánuði fyrirfram sem tryggingu. Það leigutap sem fellur til vegna þessa getur því verið umtalsvert. Þetta tap þarf leigusali að taka á sig og ná svo til baka, með innheimtu eða í gegnum verðlag. Þá má einnig hafa í huga að þess eru dæmi að opinberir aðilar greiði trygginguna fyrir leigjanda. Í þeim tilvikum er ekki til staðar hvati fyrir leigjanda að standa í skilum.

Það lögformlega ferli sem leigusalar þurfa að fylgja til að losna við óskilvísa eða óhæfa leigjendur er bæði tímafrekt og flókið. Urræði eins og vörslusvipting stendur íbúðareigendum ekki til boða og þeir njóta lítils hagræðis þurfi þeir að höfða útburðarmál fyrir dómi. Rík sönnunarkrafa hvílir á íbúðareigendum sem þurfa að leita atbeina dómstóla eða lögreglu til þess að gæta réttar síns, en jafnframt eru verulegar takmarkanir á því hvað gögn leigusali geti lagt fram í útburðarmáli. Tilhneiging er einnig til þess að fallast á mótmæli leigjenda við staðhæfingum leigusala um slæma umgengni, skemmdir eða ónæði nema sýna megi fram á slík atriði með óyggjandi gögnum. Oft hallar hins vegar á leigusala að afla slíkra gagna, meðal annars þar sem hann hefur ekki ótvíræðan aðgang að íbúðinni.

Sú undirliggjandi áhætta sem hér er rakin er almennt til þess fallin að draga úr trausti í samskiptum milli leigjenda og leigusala. Að mati vinnuhópsins er áriðandi að gripið verði til aðgerða til þess að draga úr þessari áhættu. Fækkun tilvika þar sem leigusali situr uppi með tjón er einnig leigjendum almennt í hag þar sem tjón setur þrýsting á leiguverð á hækkun trygginga. Þá hefur verið bent á að leigusamningur geti mögulega gert ráð fyrir því að öryggisþjónustufyrirtæki hafi vöktunarheimildir vegna íbúðarinnar í þágu beggja aðila.

3 Tillögur vinnuhópsins

3.1 Fjármagnskostnaður

Í skipunarbréfi vinnuhópsins er tiltekið að hann geri tillögur um endurbætur á rekstrar- og skattaumhverfi leigufélaga án beinnar aðkomu ríkissjóðs, svo sem með niðurgreiðslu á vöxtum. Vinnuhópurinn telur þó rétt að benda á ákveðin atriði er tengjast fjármagnskostnaði leigufélaga þar sem flestir aðilar sem vinnuhópurinn leitaði til við vinnslu þessarar skýrslu töldu hann vera íþyngjandi í rekstri.

Vinnuhópurinn gerir ekki beinar tillögur varðandi fjármagnskostnað en bendir á að með því að leggja til aukið eigið fé við kaup á leiguíbúðum, stytta lánstíma lána vegna leiguíbúðakaupa eða taka frekar lán með jöfnum afborgunum heldur en jafngreiðslulán geta félög lækkað fjármagnskostnað til lengri tíma litið. Rétt er þó að taka fram að allar þessar ábendingar gætu leitt til hærri leigu, a.m.k. til skemmri tíma, þar sem þær fela í sér þyngri greiðslubrði framan af lánstíma eða aukna fjárbindingu. Kostirnir eru þeir að skuldsetning félaganna verður hóflegri, fjármagnskostnaður ekki eins íþyngjandi til lengri tíma og áhrif af sveiflum í efnahagslífinu hafi síður jafn neikvæð áhrif á rekstur félaganna.

Almennt telur vinnuhópurinn það vera lykilatriði að vextir lækki þar sem núverandi vaxtastig er mjög íþyngjandi fyrir rekstur leigufélaga. Náist ekki að lækka fjármagnskostnað gæti aukinn stuðningur ríkisvaldsins verið eina raunhæfa leiðin að því markmiði að tryggja uppbyggingu á almennum leigumarkaði. Miðað við núverandi aðstæður í ríkisfjármálum má þó ætla að ekki sé mikið svigrúm fyrir stuðning að hálfu ríkissjóðs.

3.1.1 Verðbólga

Þar sem kostnaður vegna verðbólgu í rekstrarumhverfi leigufélaga ræðst af ytri aðstæðum telur vinnuhópurinn sig ekki geta með beinum hætti gert tillögur að breytingum þar að lútandi. Á hinn bóginn sér vinnuhópurinn þó ákveðinn kost í því fyrir húsnæðisfélög að skoða óverðtryggt lán við kaup á íbúðum til útleigu, standi sá möguleiki til boða.

3.2 Tekjuskattur

Vinnuhópurinn telur ekki þörf á breyttum reglum um skattlagningu hagnaðar hjá lögaðilum af útleigu íbúðarhúsnæðis þar sem álagning tekjuskatts á þessa starfsemi lögaðila er í dag mjög óveruleg. Það er hins vegar mat vinnuhópsins að skattlagning á leigutekjur einstaklinga af útleigu íbúðarhúsnæðis utan atvinnurekstrar geti verið til þess að draga úr hvata til að leigja út íbúðarhúsnæði þar sem lítil arðsemi er af útleigunni í dag en almennt er tekjuskattsálagningin 14% af heildarleigutekjum. Þá hefur verið tekið tillit til 30% frádráttar af tekjum manns af útleigu íbúðarhúsnæði en fjármagnstekjuskattshlutfallið er 20% í dag.

Tvær leiðir virðast helst koma til greina. Annars vegar að hækka fasta frádráttinn sem nú er 30% en gróflega áætlað kostar hvert prósentustig til hækkunar 13–14 m.kr. fyrir ríkissjóð. Hins vegar væri önnur leið að taka upp ákveðið frítekjumark á húsaleigutekjum, þ.e. að ekki skuli reikna tekjuskatt af tiltekinni fjárhæð, sambærilegt því sem gert er gagnvart vaxtatekjum einstaklinga utan atvinnurekstrar, en ekki skal reikna tekjuskatt af heildarvaxtatekjum að fjárhæð 100.000 kr. Frítekjumark húsaleigutekna þyrfti væntanlega að vera hærra en af vaxtatekjum til að hafa veruleg áhrif í þá átt að hvetja til útleigu á íbúðarhúsnæði.

Þá mætti skoða hvort hægt sé auka framboð á íbúðarhúsnæði til útleigu með því að minnka skattlagningu á íbúðaraðstöðu sem er hluti af eigin íbúðarhúsnæði. Það mætti gera með því að vera með lægri skattprósentu á þessa útleigu eða hækka fastan frádrátt á móti leigutekjum. Með þessu væri reynt að ýta undir að þeir sem búa rúmt leigi frá sér kjallara

eða aðra íbúðaraðstöðu. Skilyrði fyrir því að útleiga á íbúðarhúsnæði félli undir þessa skattlagningu er að húsnæðið væri að lögheimili leigusalans.

3.3 Endurgreiðsla virðisaukaskatts af byggingu, viðhaldi og endurbótum af íbúðarhúsnæði

Vinnuhópurinn leggur til að endurgreiðsluhlutfall á virðisaukaskatti sem greiddur hefur verið af vinnu manna á byggingarstað íbúðarhúsnæðis og vegna vinnu manna við viðhald og endurbætur á íbúðarhúsnæði verði 100%, þ.e. það endurgreiðsluhlutfall sem nú er í gildi samkvæmt bráðabirgðaákvæði verði gert varanlegt. Að óbreyttum lögum lækkar endurgreiðsluhlutfallið niður í 60% þann 1. janúar 2013 en í forsendum fjárlagafrumvarps 2013 er þó gert ráð fyrir óbreyttu endurgreiðsluhlutfalli. Helstu rökin fyrir fullri endurgreiðslu eru að viðhald íbúðarhúsnæðis vegur mjög þungt í rekstri húsnæðisfélaga og gæti lækkun viðhaldskostnaðar vegna hærra endurgreiðsluhlutfalls því vegið þungt í því draga úr þeim erfiðleikum sem þau nú glíma við. Þá er hærra endurgreiðsluhlutfall líklegt til að stuðla að minni undanskotum frá skatti.

3.4 Stofnkostnaður fasteigna

Vinnuhópurinn bendir á að sveitarfélög geti haft aðkomu við að lækka stofnkostnað fasteigna með því að leggja til lóðir og lækka eða fella niður gatnagerðargjöld. Aðkoma ríkisins gæti verið á þá leið að skuldabréf útgefin af húsnæðisfélögum verði stimpilgjaldfrjáls.

Vinnuhópurinn leggur enn fremur til að fylgst verði náið með áhrifum nýrrar byggingarreglugerðar á byggingarkostnað húsnæðisfélaga. Inn í nefnd sem fylgist með þeim áhrifum komi fulltrúar frá byggingariðnaðinum. Vinnuhópurinn telur einnig þörf á að skoða nánar hvort aukið svigrúm ætti að vera til staðar í byggingarreglugerð fyrir aðila sem leigja út íbúðarhúsnæði í því skyni að þróa hagkvæmari húsnæðislausnir.

3.5 Viðhald fasteigna

Að mati vinnuhópsins er æskilegt að færa fyrirkomulagið héraendis meira til þess horfs sem tíðkast í Danmörku og byggja upp venjur sem geri viðhald leigugeigna í mun ríkari mæli að sameiginlegu hagsmunamáli leigusala og leigutaka. Um sé að ræða ákveðið grundvallaratriði við að skapa festu á leigumarkaði og draga úr óvissu.

Ákveðin forsenda fyrir því að slíkar venjur mótist er að leigusamningar til lengri tíma festi sig í sessi, hugsanlega með ákveðnum reynslutíma. Í þessu sambandi þarf að huga að lagaákvæðum um gerð og efni húsaleigusamninga um íbúðarhúsnæði, sbr. húsaleigulög, nr. 36/1994, en starf fer nú fram á vegum velferðarráðuneytisins varðandi mögulega endurskoðun laganna.

Vinnuhópurinn gerir af þeirri ástæðu ekki beina tillögu um breytingar á húsaleigulögum en leyfir sér að benda á að möguleg úrfærsla gæti falið í sér að stofnaður verði bankareikningur fyrir viðhaldssjóð tengdum leiguíbúðinni sem greitt verði inn á samkvæmt samkomulagi. Aðilar semji einnig um ráðstöfun á viðhaldsfénu.

3.6 Ójafnræði í stuðningskerfum hins opinbera

Vísað er til niðurstöðu vinnuhóps um húsnæðisbætur í því skyni að jafna stuðning milli mismunandi búsetuforma. Vinnuhópurinn telur þó að jöfnun stuðnings ætti frekar að felast í því að styrkja þá hópa sem sérstaklega þurfa á stuðningi að halda í stað almenns stuðnings. Almennur stuðningur er til þess fallinn að hækka markaðsverð leigu og fasteignaverð.

3.7 Bætt úrræði leigusala

Vinnuhópurinn leggur til að skoðaðir verði ýmsir hvatar til bættra samskipta á leigumarkaði með aðgerðum stjórnvalda og almennum úrræðum á markaði. Þessir hvatar geta til að mynda falið í sér að:

- útburðargerðir fái skjótari meðferð en nú er,
- lögregla bregðist skjótt við brýnum erindum frá fasteignareigendum vegna þess að leiguíbúðir liggja undir skemmdum af völdum leigjanda og
- stjórnvöld stuðli að því að leigumiðlarar gegni stærra hlutverki við að miðla málum milli aðila að leigusamningum sem þeir hafa aðstoðað við að koma á. Sérstaklega þarf að kanna hvort leigufélög þurfi hvata til þess að nýta sér þjónustu leigumiðlara.

Að mati vinnuhópsins yrðu breytingar í þessa veru leigusölum jafnt sem leigutökum til góða. Afkoma leigusala væri betur tryggð og stuðlað væri að skilvirkari leigumarkaði þar sem skilvísir leigutakar þurfa ekki að standa straum af kostnaði vegna þeirra óskilvísu.