

Samráðsgátt
Innviðaráðuneytið
Mál nr. 33/2023

Reykjavík, 1. mars 2023

Efni: Umsögn BSRB um Grænbók um húsnæðis- og mannvirkjamál í samráðsgátt stjórnvalda

BSRB fagnar því að móta eigi stefnu í húsnæðis- og mannvirkjamálum. Í þessari umsögn munum við fyrst og fremst fjalla um þau lykilviðfangsefni sem fjallað er um í köflum 3.8 og 4.3 í grænbókinni með áherslu á þau atriði sem BSRB telur nauðsynlegt að myndi burðarvirkið í slíkri stefnu: Húsnæðisöryggi, fjölgun almennra íbúða, húsnæðisstuðning sem miðar að því að byrði húsnæðiskostnaðar sé ekki umfram 25% af ráðstöfunartekjum og tímanlegar upplýsingar um húsnæðisöryggi sem auðvelda eftirfylgni stefnunnar og skapa grundvöll til ákvörðunar fjárveitinga til húsnæðismála.

Í grænbókinni er vitnað í þrjá starfshópa sem hafa unnið að umbótum í húsnæðismálum frá árinu 2022. BSRB hefur átt aðild að þeim öllum en rétt er að benda á að aðilar vinnumarkaðarins hafa átt aðild að nefndinni um endurskoðun húsaleigulaga frá febrúar 2023 og voru því ekki aðilar að áfangaskýrslu sem hópurinn skilaði þann 14. desember 2022.

Í grænbókinni er fjallað um framtíðarsýn innviðaráðuneytisins um búsetufrelsi. Í því skyni á að setja tvö meginmarkmið í öllum málaflokkum ráðuneytisins sem stuðla eiga að búsetufrelsi. Í grænbók kemur fram að markmiðin séu um innviði til að mæta þörfum samfélagsins annars vegar og sjálbærar byggðir og sveitarfélög um land allt hinsvegar. Ekki er ljóst af framsetningunni hvort þetta séu markmið um búsetufrelsi almennt eða lúti sérstaklega að markmiðum í húsnæðis- og mannvirkjamálum. Mikilvægt er að skýra betur hver meginmarkmið húsnæðisstefnunnar eiga að vera. Hins vegar eru sett fram drög að framtíðarsýn í húsnæðis- og mannvirkjamálum. Hún er eftirfarandi „Stöðugleiki ríkir á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir undirliggjandi þörf mismunandi félagshópa til lengri og skemmi tíma og öllum, óháð efnahag og búsetu, er tryggt öruggt og heilnæmt húsnæði á viðráðanlegu verði í jafnvægi við umhverfið.“ BSRB styður framtíðarsýn innviðaráðuneytisins en telur þó vanta markmið um að framboð á mismunandi húsnæði fyrir mismunandi samfélagshópa sé tryggt innan sama hverfis til að tryggja félagslega blöndun sem stuðli að félagslegri samheldni.

Lykilviðfangsefni húsnæðisstefnu

Í grænbókinni er fjallað um átta lykilviðfangsefni á svið húsnæðis- og mannvirkjamála sem stuðla eiga að því að raungera framtíðarsýn málaflokksins. BSRB vill koma á framfæri athugasemdum og ábendingum um nokkra þætti sem falla undir fjögur þessara lykilviðfangsefna. Fyrst verður þó fjallað sérstaklega um húsnæðisöryggi.

Húsnæðisöryggi – grundvöllur húsnæðisstefnu

Í tillögum starfshópa um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og húsnæðisstuðning er rík áhersla lögð á húsnæðisöryggi. BSRB telur að húsnæðisöryggi verði að vera meginmarkmið húsnæðisstefnu stjórnvalda. Í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá maí 2022 segir um húsnæðisöryggi: „Húsnæðisöryggi felur að meginstefnu í sér tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu. Við mat á húsnæðisöryggi er því m.a. horft til byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu“. Eitt af lykilviðfangsefnum í grænbókinni fjallar um húsnæðisöryggi leigjenda. BSRB bendir á að mikilvægt er að markmið um húsnæðisöryggi nái til allra heimila á Íslandi, óháð fjölskyldugerð og eignarhaldi á húsnæðinu. Nánar verður fjallað um mælikvarða húsnæðisöryggis í umfjöllun um lykilviðfangsefni 5 hér að neðan.

Stöðugleiki á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir þörf (lykilviðfangsefni 1)

Fram kemur m.a. að hið opinbera eigi að stuðla að því að byggðar séu íbúðir til samræmis við þörf og að ríki og sveitarfélög þurfi að hafa sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum og vinna saman að íbúðauppbyggingu.

Með rammasamkomulagi ríkis- og sveitarfélaga um uppbyggingu húsnæðis er lagður grunnur að því að hægt sé að ná þessum markmiðum. Tillaga að slíku samkomulagi myndaði jafnframt burðarás í tillögum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði sem Þjóðhagsráð ákvað að settur yrði á laggirnar í ársbyrjun 2022 og sem skilaði að lokum tillögum í maí sama ár. Megininntak rammasamkomulagsins er að byggja þurfi um 35.000 íbúðir á næstu tíu árum og þar af um 20.000 þeirra á næstu fimm árum. Lögð er áhersla á að 30% nýrra íbúða verði á viðráðanlegu verði, sem þýðir að hið opinbera styðji fjárhagslega við uppbyggingu þeirra íbúða. Auk þess eiga 5% nýrra íbúða að vera félagslegt húsnæði á vegum sveitarfélaga. BSRB leggur ríka áherslu á að þessi áform gangi eftir enda stuðla þau að, og eru raunar forsenda þess, að tekjulægri heimili búi við húsnæðisöryggi. Á grundvelli samkomulagsins á að gera samninga við hvert og eitt sveitarfélag um uppbyggingu íbúða í samræmi við þörf. Enn sem komið er hefur aðeins einn slíkur samningur verið undirritaður, við Reykjavíkurborg.

BSRB bindur miklar vonir við samþætta vinnu ríkis og sveitarfélaga á sviði húsnæðismála. Mikilvægt er að í húsnæðisstefnunni sé fjallað um hvenær samningar við sveitarfélögin þurfi að liggja fyrir og að upplýst verði um það reglulega hvernig gangi að uppfylla markmið samkomulagsins, þ.á.m. um fjölda íbúða, uppbyggingu íbúða á viðráðanlegu verði og hlutdeild almennra íbúða í þeirri uppbyggingu. Tillögur húsnæðishópsins voru liður í því að liðka fyrir gerð kjarasaminga en samtök launafólks hafa lagt ríka áherslu á að hið opinbera tryggi betur húsnæðisöryggi tekjulægri heimila og einstaklinga. Enn sem komið er liggja engar trúverðugar áætlanir fyrir um uppbyggingu almennra íbúða.

Í lykiláherslu 3 er fjallað um blandaða byggð til að tryggja félagslega blöndun og félagslega samheldni. Að mati BSRB á þessi punktur að falla undir lykiláherslu um stöðugleika á húsnæðismarkaði og vera hluti af samningum sem gerðir eru milli ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisuppbyggingu.

Húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda (lykilviðfangsefni 2)

Í grænbók er fjallað um bættu réttarstöðu leigjenda og húsnæðisöryggi samkvæmt húsaleigulögum, uppbyggingu og þróun almenna íbúðakerfisins og aukna hlutdeild óhagnaðardrifinna leigufélaga á leigumarkaðnum.

Almennar íbúðir eru lykill að húsnæðisöryggi lágtekjuhópa og heimila með þunga framfærslubyrði. Kerfið var sett á laggirnar 2016 í kjölfar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninga árið 2015. Kerfið hefur þegar náð að sanna gildi sitt og hefur um 19,4 mö.kr. verið úthlutað til byggingar og kaupa á tæplega 3.100 íbúðum víða um landið. Bjarg, íbúðafélag ASÍ og BSRB, myndar burðarás í almenna íbúðakerfinu og hefur lokið og komið í leigu ríflega 900 íbúðum. Þar að auki eru um 230 íbúðir í bygginu, um 170 í hönnunarferli og þegar liggja fyrir áætlanir um tæplega 650 íbúðar á næstu fimm árum. Þrátt fyrir þessa kröftugu uppbyggingu voru um 2.700 fjölskyldur á biðlista eftir húsnæði hjá Bjargi í febrúar árið 2023. Mikilvægt er að stjórnvöld setji aukna fjármuni í stofnframlög á næstu árum. Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2023 gerði ráð fyrir verulegri lækkun fjárheimilda til stofnframlaga milli ára en þær heimildir voru síðan auknar vegna aðgerða stjórnvalda í kjölfar kjarasamninga sem gerðir voru á almenna markaðnum í nóvember. Á yfirstandandi ári er því gert ráð fyrir um 4 ma.kr. stofnframlögum frá ríkinu en óvíst er með komandi ár. Í nýrri húsnæðis- og mannvirkjastefnu er mikilvægt að stjórnvöld setji fram skýr markmið um uppbyggingu innan almenna íbúðakerfisins á næsta áratug. BSRB leggur þunga áherslu á að stofnframlögin verði aukin verulega á næstu árum til að tryggja að um 1.000 almennar íbúðir verði byggðar árlega. Það er til samræmis við þau markmið sem sett eru í rammisamkomulagi ríkis og sveitarfélaga um að 30% af nýjum íbúðum árlega verði á viðráðanlegu verði. Einnig verður að leggja allt kapp á að ljúka samningum við öll stærstu sveitarfélögin á grundvelli rammisamkomulagsins.

Í síðasta áherslupunkti lykilviðfangsefnis 2 segir að áfram skuli unnið að aukinni hlutdeild óhagnaðardrifinna leigufélaga á leigumarkaði. BSRB gerir ráð fyrir að hér sé verið að fjalla um lághagnaðardriffin leigufélög og eins og t.d. Blær. BSRB leggur ríka áherslu á að allt kapp verði lagt á að tryggja fjárhagslegan grundvöll slíkra félaga. Þau eru mikilvæg fyrir þann hóp sem er of tekjuhár fyrir almenna íbúðakerfið og velur að vera á leigumarkaði eða hefur ekki tók á að kaupa eigið húsnæði. Til að svo geti orðið er aðkoma ríkisvaldsins nauðsynleg, bæði með breyttum lagaheimildum um fjárfestingar lífeyrissjóða og skattaívilnunum. Þá þarf að veita sveitarfélögum heimildir til að koma að slíkri uppbyggingu t.d. með hagstæðum kjörum á lóðum.

BSRB harmar að breytingar Alþingis á frumvarpi innviðaráðherra sem ætlað var að skylda alla leigusala til að skrá leigusamninga og breytingar á leiguverði. Breytingarnar fólu í sér að skráningin nær nú aðeins til lögaðila, sem voru einmitt líklegri til að þinglýsa leigusamninginum en einstaklingar sem leigja út húsnæði. Einstaklingar leigja út um 60% af öllu leiguhúsnæði hér á landi og því veitir breytingin takmarkaðar viðbótarupplýsingar um leigumarkaðinn, sem sárlega vantar. Meginbreytingin er sú að lögaðilar verða nú að skrá hækkun leiguverðs á samningstímanum sérstaklega til að hækkunin taki gildi. Það veitir betri upplýsingar um þróun leiguverðs á hluta leigumarkaðarins. BSRB hvetur innviðaráðherra til að leggja fram frumvarp sem nái einnig til einstaklinga sem leigja út húsnæði. Þannig er hægt að auka aðhald við alla leigusala að stilla hækkun leiguverðs í hof og tryggja þannig betur húsnæðisöryggi.

Í yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga á almennum markaði vorið 2019 kom fram að bæta ætti réttarstöðu leigjenda og setja hömlur á hækkun leiguverðs. Þetta loforð hefur ekki verið efnt en enn ein nefndin er nú að störfum sem á m.a. að endurskoða húsaleigulög með tilliti til þessara áherslna. BSRB telur að stjórnvöld geti ekki setið hjá lengur og verði nú að sýna að þeim sé alvara með að tryggja betur húsnæðisöryggi leigjenda sem eru að jafnaði versta staddi hópurinn á húsnæðismarkaði og með lægstu tekjurnar.

Markviss stuðningur fyrir þá sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði (lykilviðfangsefni 3)

Í tillögum starfshópa um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og húsnæðisstuðning er rík áhersla lögð á húsnæðisöryggi. Það felur m.a. í sér að húsnæðiskostnaður verði að jafnaði ekki umfram 25% af ráðstöfunartekjum. Í skýrslu starfshóps um húsnæðisstuðning er bent á oft sé miðað við að byrði húsnæðiskostnaðar sem nemi 25-30% af ráðstöfunartekjum geti talist viðráðanleg.

Nýtt húsnæðisstuðningskerfi fyrir leigjendur tók gildi í ársbyrjun 2017. Tekjuviðmið í kerfinu hafa hækkað árlega en stuðningurinn sjálfur stóð í stað frá árinu 2018. Hann var svo hækkaður um mitt ár 2022 og í ársbyrjun 2023. Sú hækkun dugði til að mæta verðlagsþróun frá því nýtt kerfi húsnæðisstuðnings tók gildi þannig að fjárhæðir stuðningsins fylgdu verðlagi. Stuðningurinn hélt þó langt því frá í við þróun leiguverðs. BSRB leggur áherslu á að byrði húsnæðiskostnaðar verði ekki umfram 25% af ráðstöfunartekjum. Starfshópur um húsnæðisstuðning lagði til að húsnæðisstuðningur við leigjendur, húsnæðisbætur ríkisins og sérstakur húsnæðisstuðningur sveitarfélaga, yrði sameinaður í eitt kerfi til að tryggja jafnræði meðal leigjenda óháð búsetu og auðvelda leigjendum aðgengi að stuðningnum. BSRB hvetur til þess að þessi breyting verði gerð sem fyrst.

Í tillögum starfshópsins var einnig lagt til að eignaviðmið í vaxtabótakerfinu yrðu hækkuð. Sú hækkun sem gerð var í kjölfarið er bara örlítið skref í þá átt að auka húsnæðisöryggi eigenda. Starfshópurinn lagði einnig til að skoðað yrði að fýsileiki þess að sameina húsnæðisstuðning við leigjendur og eigendur í eitt kerfi. Það kann að vera heppilegt til lengri tíma en BSRB telur þá breytingu ekki tímabæra eins og staðan er nú á húsnæðislánamarkaði. Þvert á móti er mikilvægt að viðhalda og efla vaxtabótakerfið enn um sinn þegar fyrir sé að mikið muni reyna á kerfið þegar vaxtastig er svo hátt á sama tíma og fjöldinn allur af lánum með fasta vexti mun koma til endurskoðunar á næstu misserum. Auk þess er ríflega fjórðungur húsnæðislána óverðtryggt lán á breytilegum vöxtum og eru því að verða fyrir verðulegri aukningu byrði húsnæðiskostnaðar samfara vaxtahækkunum Seðlabanka Íslands. Það er mikilvægt að fjármálastofnir deili byrðunum af stýrivaxtahækkunum með lántakendum sínum og takmarki vaxtahækkunir eins og frekast er unnt. Hins vegar er ljóst að mikill fjöldi fólks kom nýtt inn á fasteignamarkaðinn á undanegnum árum og þarf því stuðning frá stjórnvöldum til að standa undir aukinni byrði vaxtakostnaðar.

Greinargóðar rauntímaupplýsingar um húsnæðis- og mannvirkjamál (lykilviðfangsefni 5)

Í grænbók, undir þessu viðfangsefni, er fjallað um tæknilega innviði og grunnskrár, upplýsingar um byrði húsnæðiskostnaðar og árangur húsnæðisstuðningskerfa sem og rauntímaupplýsingar um húsnæðismarkað.

Í þessari umsögn leggur BSRB megináherslu á upplýsingar um húsnæðisöryggi. Aðrar upplýsingar um húsnæðismarkað eru jafn mikilvægar en áherslur BSRB endurspeglar

mikilvægi húsnæðisöryggis fyrir launafólk. Í skýrslu starfshóps um húsnæðisstuðning er að finna greinagott yfirlit yfir mælikvarða um húsnæðisöryggi og húsnæðismarkaðinn. Hagstofa Íslands er með mikilvæga mælikvarði um húsnæðisöryggi, þ.m.t. íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar. Hins vegar eru þær upplýsingar ekki tímanlegar. Gott dæmi um það er að tölfræði um íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar sem aðgengileg er í febrúar 2023 er frá árinu 2021. Það gefur augaleið að svo gamlar upplýsingar gagnast illa þegar taka þarf ákvarðanir um húsnæðisstuðningskerfin og fjárveitingar til þeirra. Þá má benda á að ýmsir aðrir mælikvarðar um stöðu á húsnæðismarkaði, þröngbýli og ástand húsnæðis ná jafnvel aðeins til 2016 eða 2018. Þá vantar mælikvarða um fullnægjandi framboð af góðu húsnæði á góðu verði og hvort húsnæði sé aðalhyggjuefni fólks. BSRB leggur til að gagnaöflun Hagstofunnar taki mið af mælikvörðum OECD um húsnæðisöryggi og byrði húsnæðiskostnað. Yfirlit yfir þessa mælikvarða er að finna í töflu 1 í skýrslu starfshóps um húsnæðisstuðnings.

BSRB vill einnig benda á að Varða, rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins, gerir árlega kannanir um stöðu launafólks í aðildarfélögum ASÍ og BSRB¹. Þar er m.a. spurt um stöðu launafólks á húsnæðismarkaði, byrði húsnæðiskostnaðar, húsnæðisöryggi og hversu oft fólk hefur skipt um húsnæði á sl. fimm árum. Allar upplýsingar eru greindar eftir kyni og fjölskyldustöðu. Nýjasta könnunin var gerð í ársbyrjun 2022. Þar kemur fram að um 66% launafólks býr í eigin húsnæði en hlutfallið er mun lægra hjá einhleypum og einstæðum foreldrum. Athygli vekur að um 50% af einstæðum foreldrum, 50% af einhleypum körlum og um 40% af einhleypum konum eru á leigumarkaði. Hins vegar er húsnæðisöryggi meira meðal einleypra en einstæðra foreldra en tæp 20% einstæðra foreldra upplifa sig ekki búá við húsnæðisöryggi en um 15% einleypra. Hlutfallið er mun hagfelldara hjá fólki í sambúð. BSRB vill einnig vekja athygli á þeim hópi launafólks sem hefur þurft að flytja allt að sex sinnum á sl. fimm árum. Ef litið er til kvenna í heild þá hafa um 15% þeirra flutt þrisvar sinnum eða oftar á sl. fimm árum en um 12% karlar. Alvarlegust er staðan hjá einstæðum foreldrum en yfir 20% einstæðra mæðra hafa flutt þrisvar eða oftar á sl. fimm árum og 37% þeirra tvisvar eða oftar. Sambærileg hlutföll fyrir einstæða feður eru 19% og 58%. BSRB leggur því ríka áherslu á uppbyggingu almennra íbúða enda stuðlar slík uppbygging að húsnæðisöryggi fyrir þá hópa sem hvað höllustum fæti standa á húsnæðismarkaði.

Samantekt

- Nauðsynlegt er að skýra betur meginmarkmið húsnæðisstefnunnar
- Húsnæðisöryggi verður að vera meginmarkmið húsnæðisstefnu stjórnvalda
- BSRB undirstrikar mikilvægi þess að samþætta vinnu ríkis og sveitarfélaga á sviði húsnæðismála í anda rammasamkomulags ríkis og sveitarfélaga. Þess vegna þarf að gera samkomulag við stærstu sveitarfélögin á þeim grunni sem allra fyrst.
- BSRB ítrekar gagnrýni á verulegri lækkun fjárframlaga samkvæmt núgildandi fjármálaáætlun. Nauðsynlegt er að hækka stofnframlög verulega til að tryggja að 1.000 almennar íbúðir verði byggðar árlega til samræmis við markmið rammasamkomulags ríkis og sveitarfélaga um að 30% nýrra íbúða verði á viðráðanlegu verði.
- Markvissari húsnæðisstuðnings er þörf fyrir þau sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði. BSRB leggur áherslu á að byrði húsnæðiskostnaðar verði ekki

¹ Varða. Rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins. (Janúar 2022). *Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB.*
https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_a832231abeed492cb01753df50838ab0.pdf

umfram 25% af ráðstöfunartekjum. Hækka þarf húsnæðisstuðning til að mæta þróun leiguverðs og efla vaxtabótakerfið verulega. BSRB telur ekki tímabært að sameina húsnæðisstuðning við leigjendur og eigendur í eitt kerfi á meðan mikil óvissa ríkir á húsnæðismarkaði og vaxtastig er hátt.

- BSRB leggur ríka áherslu á að allt kapp verði lagt á aukna hlutdeild, og tryggjan fjárhagslegan grundvöll, lághagnaðardrifinna leigufélaga á leigumarkaði.
- BSRB krefst þess að stjórnvöld standi við gefin loforð um bætta réttarstöðu leigjenda og hömlur á hækkun leiguverðs.
- Mikilvægt er að bæta gagnaöflun og aðgengi að greinargóðum upplýsingum um húsnæðisöryggi fólks. BSRB leggur til að gagnaöflun Hagstofunnar taki mið af mælikvörðum OECD um húsnæðisöryggi.

BSRB þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma með athugasemdir við grænbók um húsnæðis- og mannvirkjamál og gerir ráð fyrir að tekið verði tillit til athugasemda bandalagsins við mótun stefnu á sviði húsnæðis- og mannvirkjamála. Bandalagið er einnig reiðubúið til frekara samstarfs á þessu sviði enda hafa húsnæðiskostnaður og húsnæðisöryggi mikil áhrif á kjör og velsæld launafólks.

Fyrir hönd BSRB



Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur