

Febrúar 2023 | 1. útgáfa



Grænbók um húsnæðis- og mannvirkjamál

Stöðumat og valkostir

Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Grænbók um húsnæðis- og mannvirkjamál

Febrúar 2023

irn@irn.is

www.irn.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2023 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-494-40-5

Efnisyfirlit

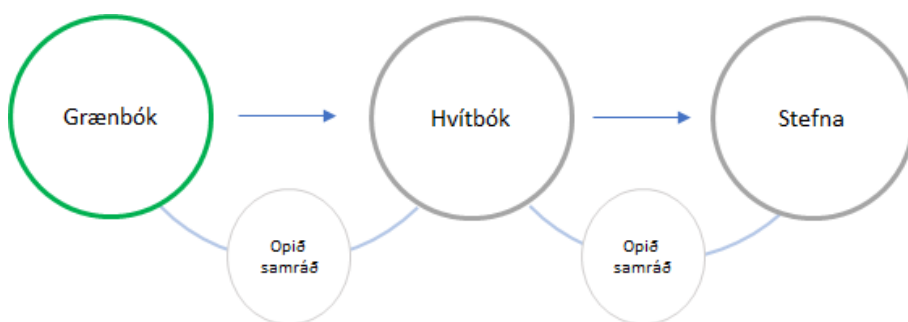
Stöðumat og valkostir.....	5
1. Inngangur.....	6
1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar.....	6
1.2 Afmörkun viðfangsefnis.....	8
1.3 Samhæfing stefna og áætlana.....	10
2. Samráð.....	12
2.1 Víðtækt samráð við hagaðila við vinnu starfshópa.....	12
2.2 Rafræn spurningakönnun meðal sveitarfélaga.....	14
2.3 Opið samráð við almenning með fundaröðinni „Vörðum leiðina saman“.....	14
2.4 Rafræn spurningakönnun meðal ungs fólks.....	15
3. Stöðumat.....	16
3.1 Þróun fjárheimilda.....	16
3.2 Húsnæðismarkaðurinn.....	17
3.3 Íbúðapörf og íbúðaframboð á landsvísu.....	27
3.4 Húsnæðisstuðningur.....	31
3.5 Regluverk, stjórnsýsla og framkvæmd í byggingarmálum.....	38
3.6 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum.....	42
3.7 Ýmis önnur samfélagsleg áhrif.....	45
3.8 Lykilviðfangsefni.....	47
4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu.....	48
4.1 Valkostir leiðir.....	48
4.2 Drög að framtíðarsýn.....	48
4.3 Áherslur.....	49
5. Hver er þín skoðun?.....	52
6. Viðaukar.....	53

Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir (grænbók) er greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfari stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er sett í opið samráð á samráðsgáttinni á vef Stjórnarráðsins, þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið.

Stöðumat og valkostir innihalda upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem hún er innlend eða samanburðartölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnin framundan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð grænbókar er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sínum sjónarmiðum og sérþekkingu um málefnið á framfæri.



Mynd 1: Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.

Stöðumat og valkostir eru hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda

Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð drög að stefnu sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem vísa leiðina ásamt áherslum. Stefnu fylgir yfirleitt aðgerðaáætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar drög að stefnu eða frumvarpi liggja fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

1. Inngangur

Húsnæðis- og mannvirkjamál varða með beinum hætti hvern einasta einstakling sem búsettur er á Íslandi.

Öll þurfum við þak yfir höfuðið og því hefur aðgengi að viðunandi húsnæði verið skilgreint sem ein af grundvallarþörfum hvers einstaklings. Húsnæðis- og mannvirkjamál fjalla þó ekki eingöngu um þessa grundvallarþörf heldur einnig um efnahagsmál því jafnvægi á íbúðamarkaði er að mörgu leyti grundvöllur að þjóðhagslegum stöðugleika. Með auknum rannsóknum á þætti mannvirkja m.t.t. loftslagsbreytinga er jafnframt að koma í ljós mikilvægi áherslna í húsnæðis- og mannvirkjamálum til að ná árangri við minnkun kolefnisspors. Við stefnumótun í húsnæðis- og mannvirkjamálum er því mikilvægt að tekið sé tillit til þessara ólíku þátta og samspils þeirra, og að stefna, áherslur og aðgerðir í húsnæðis- og mannvirkjamálum stuðli allt í senn að félagslegri samheldni, efnahagslegum stöðugleika og minni kolefnislosun.

Stefnumótun í húsnæðis- og mannvirkjamálum hefur hingað til ekki verið sett fram á heildstæðan hátt og löggjöf og aðgerðir í húsnæðismálum fremur mótað af nauðsyn til að bregðast við aðstæðum á húsnæðismarkaði hverju sinni. Ábyrgð á verkefnum á sviði húsnæðis- og mannvirkjamála hefur auk þess legið víða, á báðum stjórnsýslustigum og meðal ólíkra ráðuneyta og stofnana.

Mikilvæg skref hafa verið stigin á undanförunum árum til að skerpa á hlutverki ríkis og sveitarfélaga í langtíma stefnumótun í húsnæðis- og mannvirkjamálum og einfalda stjórnsýsluuppbyggingu og umgjörð málaflokksins. Í júní 2018 voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, þar sem meðal nýmæla var að ráðherra húsnæðismála skyldi leggja fram tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málaflökknum, halda skyldi árlegt húsnæðisþing og gefa samhliða út skýrslu um stöðu og þróun húsnæðismála auk þess sem húsnæðisáætlanir sveitarfélaga voru lögfestar. Í upphafi árs 2019 voru mannvirkjamál sameinuð húsnæðismálum undir félagsmálaráðuneytinu með það að markmiði að efla stjórnsýslu húsnæðismála. Í upphafi árs 2020 tók ný Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (hér eftir „HMS“) til starfa með sameiningu Mannvirkjastofnunar og hluta Íbúðalánasjóðs. Með sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2021 (hér eftir „ríkisstjórnarsáttmálinn“) var jafnframt sú ákvörðun tekin að færa húsnæðis- og mannvirkjamál undir sama ráðuneyti ásamt skipulagsmálum til að tryggja aukna samþættingu þeirra ásamt byggða- og sveitarstjórnarmálum. Heyra þessir málaflokkar nú allir undir innviðaráðuneytið.

1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar

Innviðaráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokks húsnæðismála og ber ábyrgð á heildarskipulagi hans samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. Þó fer fjármála- og

efnahagsráðuneytið með málefni húsnæðisstuðnings við fasteignaeigendur í formi vaxtabóta á grundvelli laga um tekjuskatt nr. 90/2003, og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til öflunar á íbúðarhúsnæði á grundvelli laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð nr. 111/2016, og laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997. Enn fremur fer félags- og vinnumarkaðsráðuneytið með málefni félagslegs húsnæðis sveitarfélaga og húsnæðisstuðning við leigjendur í formi sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html>

Grænbók um húsnæðis- og mannvirkjamál er hluti af stefnumótunarferli á sviði húsnæðismála sem kveðið er á um í IV. kafla A. í lögum um húsnæðismál nr. 44/1998. Þar segir að innviðaráðherra skuli innan árs frá alþingiskosningum leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála. Þingsályktunin skuli fela í sér verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði, en við gerð tillögunnar skuli m.a. hafa hliðsjón af upplýsingum á sviði húsnæðismála, húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og umræðum á húsnæðisþingi. Þetta er í fyrsta sinn sem unnin verður þingsályktunartillaga um stefnumótun í húsnæðismálum og því ekki um endurskoðun á eldri stefnu eða aðgerðaáætlun að ræða.

Innviðaráðherra fól sérstökum stýrihóp gerð grænbókar þessarar. Stýrihópin skipuðu Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, aðstoðarforstjóri HMS, sem jafnframt gegndi tímabundið stöðu verkefnastjóra húsnæðisstefnu í innviðaráðuneytinu, Hermann Jónasson, forstjóri HMS, og Ingveldur Sæmundsdóttir, aðstoðarmaður innviðaráðherra. Í október 2022 tók Lís Margrét Sigurðardóttir, lögfræðingur á skrifstofu húsnæðis- og skipulagsmála, í innviðaráðuneytinu sæti í stýrihópnum og tók jafnframt við stöðu verkefnisstjóra húsnæðisstefnu.

Grænbókin byggist m.a. á vinnu þriggja starfshópa. Ber þar fyrst að nefna starfshóp um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði sem skilaði skýrslu 19. maí 2022. Starfshópin skipuðu Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, aðstoðarforstjóri HMS, án tiln., formaður, Gísli Gíslason, án tiln., formaður, Bjarni Þór Sigurðsson, tiln. af Alþýðusambandi Íslands, Eyjólfur Árni Rafnsson, tiln. af Samtökum atvinnulífsins, Fannar Jónasson, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, tiln. af félags- og vinnumarkaðsráðherra, Henný Hinz, tiln. af forsætisráðherra, Ingilín Kristmannsdóttir, tiln. af innviðaráðherra, Ólafur Heiðar Helgason, tiln. af fjármála- og efnahagsráðherra, Regína Ásvaldsdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Sigríður Ingibjörg Ingadóttir f.h. BSRB, BHM og KÍ.

Í öðru lagi byggist grænbókin á vinnu starfshóps um húsnæðisstuðning sem skilaði skýrslu 14. desember 2022. Starfshópin skipuðu Eygló Harðardóttir, formaður, án tiln., Aldís Hilmarsdóttir, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Anna Borgþórsdóttir Olsen, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Anna Rós Sigmundsdóttir, fulltrúi Kennarasambands Íslands, Arnaldur Sölvi Kristjánsson, fulltrúi Alþýðusambands Íslands, Ása Arnfríður Kristjánsdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, Henný Hinz, fulltrúi forsætisráðuneytisins, Jóhann

Baldursson, fulltrúi innviðaráðuneytisins, Lís Margrét Sigurðardóttir, fulltrúi innviðaráðuneytisins, Páll Ásgeir Guðmundsson, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins, Rebekka Valsdóttir, fulltrúi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, Rún Knútsdóttir, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, fulltrúi BSRB, og Vilhjálmur Hilmarsson, fulltrúi Bandalags háskólamanna. Magnús Jónsson og Oddur Jakobsson tóku einnig sæti á fundum starfshópsins sem staðgenglar fulltrúa Kennarasambands Íslands og Magnús Már Guðmundsson sem staðgengill fulltrúa BSRB.

Í þriðja lagi byggist grænbókin á vinnu starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga sem nú er að störfum og skilaði áfangaskýrslu 14. desember 2022. Starfshópin skipa Andri Björgvin Arnþórsson, án tiln., formaður, Drengur Óla Þorsteinsson, tiln. af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Gunnar Narfi Gunnarsson, tiln. af forsætisráðuneytinu, Halldór Oddsson, tiln. af Alþýðusambandi Íslands, Ingibjörg Sigríðar Elíasdóttir, tiln. af félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, Lís Margrét Sigurðardóttir, tiln. af innviðaráðuneytinu, Páll Ásgeir Guðmundsson, tiln. af Samtökum atvinnulífsins og Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, tiln. af BSRB, Bandalagi háskólamanna og Kennarasambandi Íslands. Auk þeirra átti Jóhann Baldursson, fulltrúi innviðaráðuneytisins, sæti í starfshópnum en hann lét af störfum í starfshópnum í desember 2022. Starfsmaður starfshópsins er Valdís Ösp Árnadóttir, sérfræðingur í innviðaráðuneytinu.

Nánar er fjallað um ofangreinda starfshópa og það samráð sem fram hefur farið við vinnu þeirra í kafla 2.1.

1.2 Afmörkun viðfangsefnis

Fjallað er um málaflokkinn í fjárlögum og fjármálaáætlun undir málefnasviði 31 (Húsnæðis- og skipulagsmál).

Af þeim málefnum sem falla undir málaflokkinn húsnæðis- og mannvirkjamál samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022, verður sjónum einkum beint að eftirfarandi atriðum í stöðumati grænbókar:

húsnæðislán,

húsaleigumál,

húsnæðisbætur,

húsnæðis- og byggingarsamvinnufélög,

almennar íbúðir,

húsnæðissjálfsseignarstofnanir,

eftirlit með mannvirkjum og gerð þeirra,

byggingarvörur o.fl.

Stofnanir, félög, sjóðir og nefndir sem heyra undir málaflokkinn húsnæðismál og innviðaráðuneytið samkvæmt forsetaúrskurði eru Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Húsnæðissjóður, Húsnæðismálasjóður, Leigufélagið Bríet ehf. og kærunefnd húsamála.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) starfar að stjórnsýsluverkefnum, m.a. á sviði húsnæðis- og mannvirkjamála. Stofnunin hefur það hlutverk að stuðla að því að jafnvægi ríki á húsnæðismarkaði, m.a. með húsnæðisstuðningi, lánveitingum, rannsóknum, upplýsingagjöf, áætlanagerð og eftirliti. Einnig skal stofnunin leitast við að tryggja að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði á viðráðanlegu verði og í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu, þannig að almenningur hafi raunverulegt val um búsetuform. Stofnunin gegnir jafnframt samræmingarhlutverki, sinnir samstarfi við sveitarfélög um stjórnsýslu húsnæðis- og mannvirkjamála og stuðlar að fyrirsjáanleika, skilvirkni og gæðum mannvirkjagerðar. Þá annast stofnunin umsýslu Húsnæðissjóðs og sér um fasteignaskrá og tengdar skrár og annast rekstur gagna- og upplýsingakerfa fasteignaskrár og útreikning fasteignamats og brunabótamats.

Húsnæðissjóður er starfræktur á grundvelli laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Hann er í eigu ríkisins og ber ríkið ábyrgð á skuldbindingum hans en yfirumsjón sjóðsins er í höndum stjórnar HMS og annast stofnunin stjórnun og daglega umsýslu sjóðsins. Húsnæðissjóður hefur það hlutverk að fjármagna lánveitingar á samfélagslegum forsendum samkvæmt lögum um húsnæðismál og hluta af rekstri HMS. Ráðstöfunarfé sjóðsins eru tekjur af eigin fé hans og afborgunum, vöxtum og verðtryggingu af lánum í hans eigu svo og lán sem Húsnæðissjóður tekur frá ríkissjóði í samræmi við áætlaða lánsþörf byggða á húsnæðisáætlunum.

Húsnæðismálasjóður er starfræktur á grundvelli laga um almennar íbúðir og hefur það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Í sjóðinn renna m.a. endurgreiðslur á stofnframlögum ríkisins og hluti leigugreiðslna af almennum íbúðum. Fjármunir sjóðsins skulu til framtíðar litið nýttir til að standa undir stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og veita styrki til endurbóta og endurbyggingar almennra íbúða sem og til rekstraraðstoðar.

Leigufélagið Bríet ehf. er opinbert leigufélag í eigu HMS sem gegnir almannatjónustuhlutverki á leigumarkaði og er rekið án hagnaðarsjónarmiða. Leigufélagið hefur það að markmiði að koma að uppbyggingu og styrkingu leigumarkaðar sem stuðlar að öryggi á langtímaleigumarkaði með sérstakri áherslu á landsbygðina í samstarfi við sveitarfélögin í landinu.

Kærunefnd húsamála annast úrlausn ágreinings milli eigenda í fjöleignarhúsum um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt [lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994](#), milli leigjenda og leigusala um framkvæmd og/eða gerð leigusamnings samkvæmt [húsaleigulögum, nr. 36/1994](#), og milli leigusala og leigutaka lóða undir hús í frístundabyggð sem og um réttindi og skyldur í frístundabyggð samkvæmt [lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, nr. 75/2008](#).

Auk ofangreindra framkvæmdaraðila sem heyra undir innviðaráðuneytið fer *Skatturinn*, sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, með vaxtabætur og skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis.

Þá annast *sveitarfélög* félagslega aðstoð í formi félagslegs húsnæðis og sérstaks húsnæðisstuðnings við leigjendur á grundvelli laga um...félagsþjónustu *sveitarfélaga*...nr....40/1991, með síðari breytingum. Samkvæmt þeim skulu sveitarstjórnir, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagsleigu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Jafnframt skulu sveitarfélög veita sérstakan húsnæðisstuðning í samræmi við reglur sem sveitarstjórn setur á grundvelli leiðbeininga ráðherra um sérstakan húsnæðisstuðning. Einnig skulu þau veita foreldrum eða forsjáraðilum 15–17 ára barna sem leigja herbergi á heimavist eða námsgörðum vegna náms fjarri lögheimili húsnæðisstuðning.

Önnur helstu verkefni sveitarfélaga á sviði húsnæðismála eru að greina með reglubundnum hætti, svo sem í tengslum við gerð aðalskipulags, þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu með tilliti til mismunandi búsetuforma. Við greininguna skal m.a. skoða framboð og eftirspurn eftir ólíkum búsetuformum og hvort jafnvægi ríki á húsnæðismarkaði að teknu tilliti til ólíkra búsetuforma. Sveitarfélag skal gera áætlanir til fjögurra ára um það hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt. Enn fremur skal það tryggja framboð á lóðum til að mæta þeim áætlunum og endurskoða áætlanir sínar með tilliti til niðurstöðu þarfagreiningar. Þá skal sveitarfélag leysa úr húsnæðisþörf einstaklinga í sveitarfélaginu og eiga frumkvæði að því að aflað verði húsnæðis til að koma til móts við þá sem þurfa aðstoð í húsnæðismálum og aðstoða einstaklinga við að afla sér húsnæðis. Jafnframt skulu sveitarfélögin annast veitingu stofnframlaga í samræmi við ákvæði laga um almennar íbúðir...nr. 52/2016, auk þess að hafa milligöngu um töku lána hjá HMS fyrir hönd sveitarfélags til öflunar leiguhúsnæðis fyrir einstaklinga. Þá skulu sveitarfélög veita almennar upplýsingar og ráðgjöf um húsnæðismál og húsaleigusamninga og aðstoða aldraða og fatlað fólk, svo og samtök þeirra, við öflun húsnæðis, með ráðgjöf, við útboð, byggingarframkvæmdir, samningsgerð o.fl.

1.3 Samhæfing stefna og áætlana

Í innviðaráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og áætlana. Stefnur í málaflokkum ráðuneytisins verða fimm; byggðaaætlun, samgönguáætlun, landsskipulagsstefna, húsnæðisstefna og stefna í sveitarstjórnarmálum. Til að ná sem bestum árangri verða þær settar fram með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum, sem er grundvöllur samhæfingar. Málefnið mynda þannig eina heild og hefur starfsemi á einu sviði áhrif á hin. Húsnæðis- og skipulagsmál eru samtengd, fátt hefur til að mynda meiri áhrif á þróun byggðar en framboð húsnæðis og samgöngur er grundvallar þáttur í byggðapróun.

Ávinningur af samhæfingu áætlana er margþættur og felur til að mynda í sér möguleika á betri nýtingu fjármuna, aukið gagnsæi og samþættingu málaflokka hvað varðar sambærilegar eða sameiginlegar áherslur og aðgerðir. Með samhæfingu er unnt að hámarka árangur opinberra áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og leggja þar með grunn að jákvæðum samlegðaráhrifum þvert á málaflokka. Brýnt er að allir hlutaðeigandi leggist á eitt og komi að úrlausn áskorana.

- Samhæfing stefna og áætlana byggist á eftirfarandi þáttum:
- Sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum málaflokka.
- Samþætting málaflokka um tiltekna aðgerðir.
- Fjölpættu samráði s.s. við íbúa, sveitarstjórnir og aðra hagaðila.
- Samræmdri vinnu og framsetningu stefna og áætlana stjórnvalda.

Ráðherra hefur ákveðið að áætlanir ráðuneytisins verði samhæfðar til að ná markmiðum búsetufrelsis. Hugtakið endurspeglar þá sýn að lífsgæði fólks séu ekki síst fólgin í því að geta búið sér heimili þar sem það helst kýs, í því búsetuformi sem því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar sem er á landinu.

Fjölbreytt íbúðasamsetning, nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgönguhátta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi.

Samhæfing stefna og áætlana í þágu búsetufrelsis felst í að málaflokkar ráðuneytisins vinni saman svo unnt sé að vinna að:

- Öflugum sveitarfélögum
- Fjölbreyttu framboði húsnæðis
- Eflingu atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna
- Góðu aðgengi að þjónustu
- Sem flest störf verði óstaðbundin
- Eflingu vinnu- og skólasóknarsvæða
- Hagkvæmum, öruggum og umhverfisvænum samgöngum í þágu íbúa og atvinnulífs
- Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

2. Samráð

Samráð við hagaðila í málaflokknum er mikilvægur hluti af vinnslu grænbókar og grundvöllur stöðumats. Hér verður gerð grein fyrir því samráði sem þegar hefur farið fram í aðdraganda grænbókar í tengslum við vinnu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði, með rafrænni könnun innviðaráðuneytisins á meðal sveitarfélaga og opinni fundaröð ráðuneytisins sem haldin var í samstarfi við landshlutasamtök sveitarfélaga um land allt um stefnumótun í húsnæðismálum og öðrum málaflokkum sem undir það heyrir.

Í kjölfar samráðs um efni grænbókar þessarar hefst vinna við gerð hvítbókar, þar sem lögð eru drög að stefnunni sjálfri, og tekið verður tillit til þeirra athugasemda sem berast í samráðsgátt stjórnvalda og fást með samtali á opnum fundum. Þegar drög að hvítbók liggja fyrir fer hún í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda en jafnframt verður efnt til húsnæðisþings þar sem öllum gefst færi á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála verði lögð fyrir Alþingi á vorþingi 2023.

2.1 Víðtækt samráð við hagaðila við vinnu starfshópa

Stöðumat í grænbók þessari byggist á upplýsingum frá HMS um stöðu og þróun húsnæðismála ásamt niðurstöðum vinnu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði, niðurstöðum starfshóps um húsnæðisstuðning, þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram á vegum starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga, niðurstöðum spurningakönnunar innviðaráðuneytisins meðal sveitarfélaga og þess samráðs sem fram hefur farið á grundvelli fundaraðarinnar „Vörðum leiðina saman“.

Starfshópur um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði var skipaður af forsætisráðherra í febrúar 2022 í kjölfar samtals stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði á vettvangi þjóðhagsráðs. Verkefni starfshópsins var m.a. að fjalla um leiðir til að auka framboð á húsnæði til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri íbúðapörf ólíkra hópa til lengri og skemmri tíma sem og aðrar leiðir til að stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Starfshópurinn skilaði niðurstöðum sínum í maí 2022 og lagði til 28 aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði.

Í starfshópnum sátu fulltrúar stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði, þ.e. fulltrúar forsætisráðherra, innviðaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusambands Íslands, BSRB, Bandalags háskólamanna, Kennarasambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins. Nánar er gerð grein fyrir skipan starfshópsins í kafla 1.1.

Starfshópurinn greindi m.a. stöðuna á húsnæðismarkaði. Í þeirri vinnu var haft víðtækt samráð við hagaðila auk þeirra sem áttu fulltrúa í hópnum, m.a. fulltrúa ÖBÍ réttindasamtaka, Þroskahjálpar, Geðhjálpar og Einhverfusamtakanna vegna húsnæðismála fatlaðs fólks, fulltrúa Landssambands eldri borgara vegna

húsnæðismála eldra fólks og fulltrúa Samtaka leigjenda á Íslandi vegna leigumarkaðar. Sérstök tveggja daga vinnustofa var haldin 5.–6. apríl 2022 með fulltrúum ólíkra hagaðila um áskoranir á leigumarkaði. Jafnframt komu ýmsir hagaðilar að starfi undirhópa starfshópsins sem fjölluðu m.a. um ferla í skipulags- og byggingarmálum, lóðamál, upplýsingar um húsnæðismál og húsnæðisstuðning.

Starfshópur um húsnæðisstuðning var skipaður af innviðaráðherra í júní 2022 í kjölfar tillagna ofangreinds starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 19. maí 2022. Hlutverk starfshópsins var afmarkað við að endurskoða beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga í formi húsnæðisbóta, sérstaks húsnæðisstuðnings, vaxtabóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til öflunar húsnæðis. Starfshópurinn skilaði niðurstöðum sínum í desember 2022.

Í starfshópnum sjálfum sátu fulltrúar stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði, þ.e. fulltrúar forsætisráðherra, innviðaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusambands Íslands, BSRB, Bandalags háskólamanna, Kennarasambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins. Nánar er gerð grein fyrir skipan starfshópsins í kafla 1.1. og fjallað um niðurstöður hans í kafla 3.4.4.

Að vinnu starfshópsins komu aðilar frá Efnahags- og framfarastofnuninni (hér eftir „OECD“) og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Jafnframt var haft samráð við hagaðila auk þeirra sem áttu fulltrúa í hópnum, m.a. fulltrúa ÖBÍ réttindasamtaka og velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Starfshópur um endurskoðun húsaleigulaga var skipaður af innviðaráðherra í júní 2022 í kjölfar tillagna fyrrnefnds starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 19. maí 2022. Hlutverk starfshópsins er að endurskoða húsaleigulög nr. 36/1994, með síðari breytingum, með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda. Starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu í desember 2022.

Í starfshópnum sitja fulltrúar heildarsamtaka á vinnumarkaði, þ.e. Alþýðusambands Íslands, Bandalags háskólamanna, BSRB, Kennarasambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins, auk fulltrúa stjórnvalda, þ.e. fulltrúar forsætisráðherra, innviðaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS). Nánar er gerð grein fyrir skipan starfshópsins í kafla 1.1.

Til að varpa ljósi á tækifæri til umbóta við endurskoðun húsaleigulaga sendi starfshópurinn bréf til 36 hagaðila á leigumarkaði og gaf þeim kost á að koma upplýsingum og ábendingum á framfæri. Fimm umsagnir bárust frá Félagsstofnun stúdenta, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Neytendasamtökunum og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins. Starfshópurinn boðaði einnig til sín á fund fulltrúa hagaðila frá Alþýðusambands Íslands, Byggingafélagi námsmanna, Félagsstofnun stúdenta, Húseigendafélaginu, Neytendasamtökunum, ÖBÍ réttindasamtökum,

Félagsbústöðum, Heimstaden, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Leigufélaga aldraðra, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum leigjenda, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og VR.

2.2 Rafræn spurningakönnun meðal sveitarfélaga

Auk ofangreinds samráðs á vegum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði var öllum sveitarstjórnnum landsins send rafræn spurningakönnun um mitt ár 2022 þar sem leitast var við að fá upplýsingar frá sveitarfélögum um stöðu í málaflokknum, helstu áskoranir og tækifæri, virkni stjórnækja o.fl. Könnuninni var fylgt eftir með rafrænum samráðsfundi innviðaráðuneytis þar sem góð þátttaka var af hálfu sveitarfélaga og 43 fulltrúar tóku þátt. 34 sveitarfélög svöruðu könnuninni og byggist stöðumatið jafnframt á þeim svörum.

Meðal helstu áskorana í húsnæðismálum sem sveitarfélög nefndu í svörum sínum eru:

- Að tryggja íbúðauppbýggingu í samræmi við þörf og fjölbreyttar íbúðir sem henta mismunandi hópum.
- Skortur á íbúðum og vanvirkur leigumarkaður sem stendur atvinnuuppbyggingu víða fyrir þrífum.
- Kostnaður og innviðauppbýgging sem fylgir fjölgun íbúða.
- Markaðsbrestur á svæðum þar sem húsnæðisverð er lægra en byggingarkostnaður húsnæðis.
- Viðhaldsþörf á eldra húsnæði.
- Þörf á auknu samstarfi við uppbyggingu.
- Uppbygging smærri íbúða fyrir leigjendur, fyrstu kaupendur og eldra fólk sem vill minnka við sig.
- Fjölbreyttari íbúasamsetning sem kallar á fjölbreyttari búsetukosti.
- Þörf á búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk.
- Að tryggja húsnæði fyrir vinnuafl í sveitarfélaginu.
- Breyta þarf svæðisskipulagi á höfuðborgarsvæðinu.
- Að fá verktaka til að byggja á ákveðnum landsvæðum, sérstaklega í dreifðari byggðum.
- Óvissa ríkir um hve stór hluti íbúða í þéttbýli verði notaður sem orlofsíbúðir.
- Að tryggja landsvæði undir vöxt þéttbýliskjarna þar sem allt land er í einkaeigu.

2.3 Opið samráð við almenning með fundaröðinni „Vörðum leiðina saman“

Innviðaráðuneytið, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, stóð fyrir átta samráðsfundum í formi fjarfunda í október 2022 undir yfirskriftinni „Vörðum leiðina saman“. Öllum var velkomið að taka þátt í fjarfundunum. Þar var kastljósinu beint að framtíðaráskorunum í málaflokkum ráðuneytisins við

stefnumótun í byggða-, húsnæðis-, samgöngu-, skipulags- og sveitarstjórnarmálum. Gengið var út frá hugtakinu búsetufrelsi sem samnefnara allra stefna og áætlana ráðuneytisins og rætt um helstu áherslur þátttakenda til að ná markmiðum um búsetufrelsi og hvaða leiðir væru best til þess fallnar að ná forgangsmarkmiðum í átt að því. Í ríkisstjórnarsáttmálanum er kveðið á um að til að styðja við byggðapróun og valfrelsi í búsetu verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Alls skráði 361 einstaklingur sig á fundina.

Húsnæðismál brunnu á fundargestum í öllum landshlutum. Lögð var áhersla á húsnæðisuppbyggingu um land allt með aðkomu og fjárhagslegum stuðningi hins opinbera og mikilvægi þess að í skipulagi sé hugað að annarri innviðaupbyggingu, m.a. með samgöngum, þ.m.t. almenningssamgöngum, þjónustu í nærumhverfi, grænum svæðum og gæðum hins byggða umhverfis. Fram kom að tryggja þyrfti lánsfjármagn á góðum kjörum um land allt og fleiri úrræði til að greiða fyrir uppbyggingu á landsbyggðinni, einfalda kröfur um nýbyggingar til að gera fleirum kleift að byggja og gera byggingar- og skipulagsferlið skilvirkara á sama tíma og gæði húsnæðis væru tryggð.

Varðandi leigumarkaðinn kom fram að hækka þyrfti stofnframlög til almennra íbúða, stuðla almennt að auknu framboði af fjölbreyttu leiguhúsnæði fyrir ólíka félagshópa, m.a. með aukinni aðkomu leigufélaga á borð við Leigufélagið Bríeti ehf., en einnig að auka þyrfti rétt og öryggi leigjenda almennt. Þátttakendur af Suðurlandi sögðu brýnt að koma í veg fyrir að erlent farandverkafólk byggi í gámum.

2.4 Rafræn spurningakönnun meðal ungs fólks

Í upphafi árs 2023 var unnin könnun meðal ungs fólks á aldrinum 16-20 þar sem gengið var út frá hugtakinu búsetufrelsi, líkt á fundaröðinni „Vörðum leiðina saman“. Markmið könnunarinnar var m.a. að varpa ljósi á þá þætti sem mestu máli skipta við val á stað til búsetu en jafnframt var spurt út í fleiri atriði sem máli skipta við stefnumótun í málaflokkum innviðaráðuneytisins.

Í niðurstöðum könnunarinnar kemur fram að 44% þátttakenda vilji helst búa á höfuðborgarsvæðinu og um 20% vilji búa í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins. 7,7% vilja búa í sveit og 27,5% í útlöndum. Þá sögðu 73% þátttakenda fasteignaverð á viðkomandi stað skipta miklu máli við val á stað til búsetu. Jafnframt sögðu 59% svarenda framboð af fjölbreyttu húsnæði skipta miklu máli við það val. Eftir 8-10 ár segjast 73% sjá fyrir sér að búa í eigin húsnæði en 21% í leiguhúsnæði. 4,4% sögðust sjá fyrir sér að búa hjá foreldrum eða ættingjum og 1,5% í annars konar húsnæði.

3. Stöðumat

Stöðumat grænbókar þessarar byggist einkum á upplýsingum frá HMS um stöðu og þróun húsnæðismála ásamt niðurstöðum vinnu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði, niðurstöðum starfshóps um húsnæðisstuðning, þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram á vegum starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga, niðurstöðum spurningakönnunar innviðaráðuneytisins meðal sveitarfélaga og þess samráðs sem fram hefur farið á grundvelli fundaraðarinnar „Vörðum leiðina saman“. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í kafla 2.

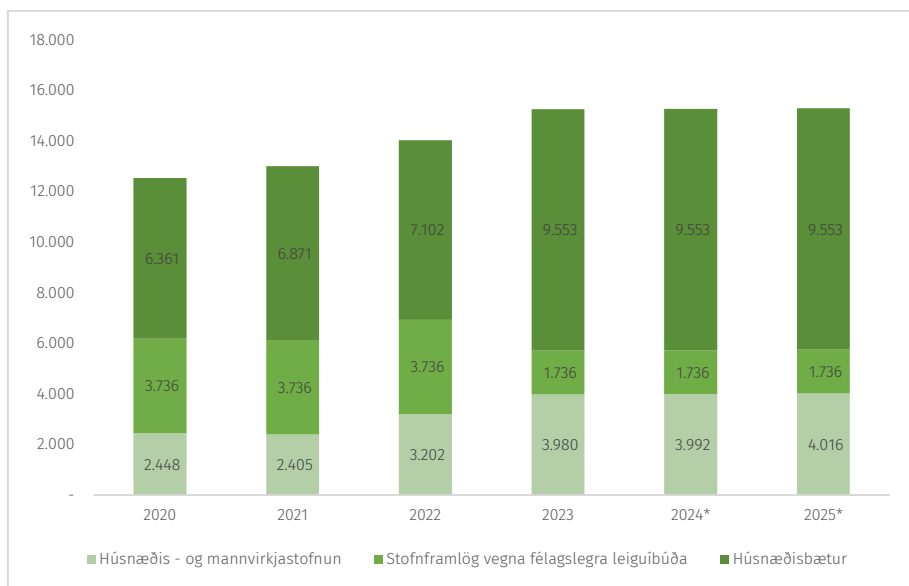
3.1 Þróun fjárheimilda

Húsnæðisbætur eru veittar til leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í kafla 3.4.1. Viðmiðin eru endurskoðuð a.m.k. einu sinni á ári og endurspeglast hækkun þeirra í auknum fjárheimildum á tímabilinu 2020–2022. Árið 2022 voru grunnfjárhæðir húsnæðisbóta ásamt tekjuviðmiðum hækkuð um mitt ár og jókst fjárheimild ársins 2023 um 2,4 ma. kr. frá fyrra ári til þess að mæta væntum auknum útgjöldum.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru veitt til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum, sk. almennum íbúðum. Nánar er fjallað um stofnframlög og almennar íbúðir í kafla 3.4.3.

Þá veitir HMS, í gegnum Húsnæðissjóð, ýmis lán til einstaklinga og lögaðila á grundvelli almannatjónustuhlutverks stofnunarinnar í húsnæðismálum. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar um Húsnæðissjóð í kafla 1.2 og lánveitingar HMS í kafla 3.4.2. Lán Húsnæðissjóðs eru utan ramma málefnasviðsins.

Heildarumfang fjárheimilda til húsnæðisbóta, stofnframlaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar nemur rúmum 17,3 mi.kr. árið 2023. Færsla fasteignamats til HMS frá Þjóðskrá Íslands skýrir m.a. aukið umfang stofnunarinnar frá árinu 2022 miðað við fyrri ár.

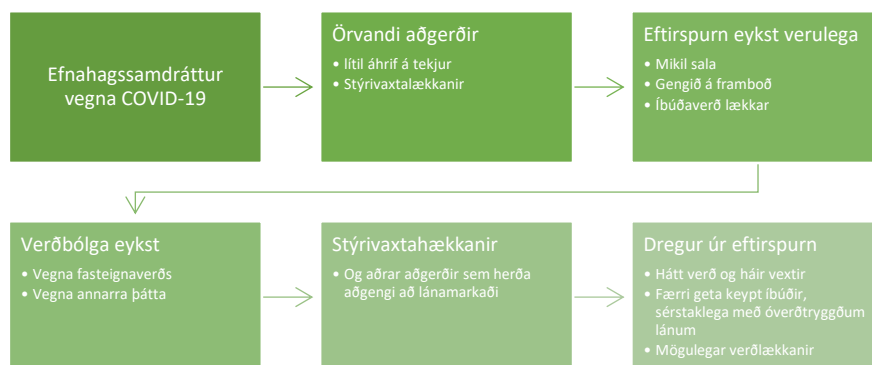


Mynd 2: Þróun heildarfjárheimilda í milljónum kr. á tímabilinu 2020–2023 ásamt áætlun fyrir 2024–2025. *Áætlun

3.2 Húsnæðismarkaðurinn

3.2.1 Fasteignamarkaðurinn

Eitt af viðbrögðum stjórnvalda við efnahagslegum áhrifum af COVID-19 faraldrinum var lækking stýrivaxta til þess að örva hagkerfið. Óvissa um efnahagshorfur voru miklar og gerðu spár ráð fyrir samdrætti í landsframleiðslu, þar vó þýngst yfir 80% fækkun í komu ferðamanna til landsins. Stýrivextir voru þegar í sögulegu lágmarki eða 3% í byrjun árs 2020 en lækkuðu niður í 0,75% á því ári. Óverðtryggðir vextir á íbúðalánum fylgdu að miklu leyti og lækkuðu að jafnaði um 1,75 prósentustig. Vextir á óverðtryggðum lánum voru þannig orðnir lægri en vextir á verðtryggðum lánum höfðu verið nokkrum árum fyrr. Þrátt fyrir verulegan efnahagssamdrátt upplifði stór hluti fólks sem það hefði engin áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna. Eins og komið verður betur að hér fyrir neðan þá leiddi þetta til þess að fólk gat tekið mun hærri lán og eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði jókst verulega. Fasteignaviðskipti urðu fleiri en nokkru sinni fyrr og íbúðaverð hækkaði.

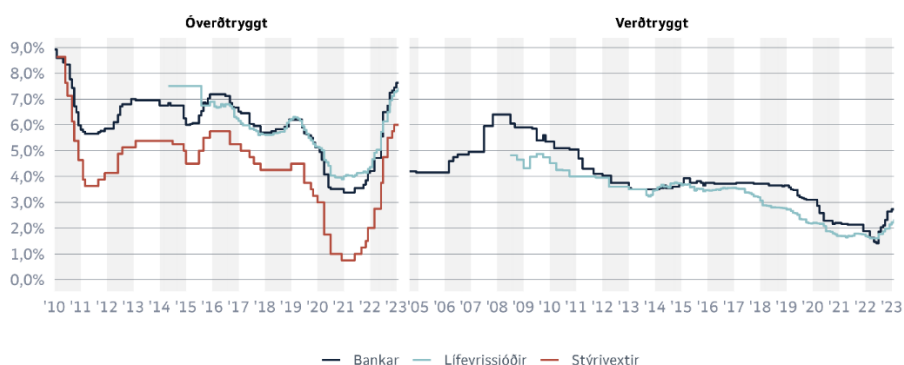


Mynd 3.

Í lok árs 2021 fór verðbólga að aukast, bæði vegna fasteignaverðshækkana og hækkana á alþjóðlegum mörkuðum. Stýrivextir eru nú í febrúar 2023 komnir í 6,5% og hafa ekki verið hærri síðan 2010. Það hefur valdið talsverðri kólnun á fasteignamarkaði og hafa umsvif á honum ekki verið minni síðan á árunum 2012-2015.

Vaxtakjör á íbúðalánunum

Miðgildi vaxta sem miðast við lægstu lánakjör frá hverri stofnun
sep. 2004 - feb. 2023



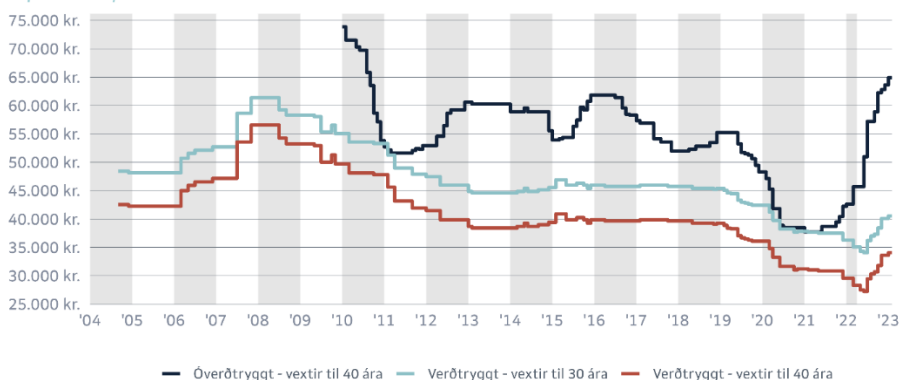
Heimild: Hagdeild HMS

Mynd 4: Vaxtakjör á íbúðalánunum frá september 2004 til febrúar 2023

Vaxtalækkunarir árin 2020 og 2021 höfðu í för með sér lægri greiðslubyrði fyrir sömu lánsfjárhæðir. Þá minnkaði munurinn á greiðslubyrði verðtryggðra og óverðtryggðra lána.

Greiðslubyrði af hverjum 10 m.kr. sem teknar eru að láni*

sep. 2004 - feb. 2023



Heimild: Hagdeild HMS
 *Miðað er við jafngreiðslulán á vöxtum sem jafngilda meðaltali af lægstu vöxtum hjá bönkum.

Mynd 5: Greiðslubyrði af hverjum 10 m.kr. sem teknar eru að láni frá september 2004 til febrúar 2023

Hærra greiðslubyrði þýðir að fólk sem er með fasta greiðslugetu getur nú ekki tekið jafnhá lán og áður. Jafnframt hefur Seðlabanki Íslands nýtt heimildir til að setja hámark á veðsetningarhlutfall og takmarkanir á lánsfjárhæð eða greiðslubyrði miðað við tekjur. Í því sambandi hefur Seðlabankinn sett reglur um að hámark veðsetningarhlutfalls sé 80% af markaðsverði fasteignar (85% hjá fyrstu kaupendum) og að hámarksgreiðslubyrði fasteignalána megi ekki fara yfir 35% af ráðstöfunartekjum (40% hjá fyrstu kaupendum). Sé um verðtryggt lán að ræða mátti mest miða við 30 ár í útreikningunum en í júní 2022 voru viðmiðin enn hert þannig að mest má miða við 25 ára lán og minnst við 3% vexti. Þessi viðmið gilda þótt raunveruleg greiðslubyrði sé lægri.

Eins og áður sagði jókst eftirspurn eftir íbúðum verulega á vormánuðum 2020 og viðskipti með íbúðarhúsnæði jukust hratt og voru fram á mitt ár 2021 að jafnaði um 1.200 á mánuði. Á seinni helmingi ársins 2022 voru þau hins vegar að jafnaði aðeins um 700 á mánuði sem endurspeglar kólnandi fasteignamarkað.

Fjöldi útgefinna kaupsamninga

jan. 2003 - des. 2022



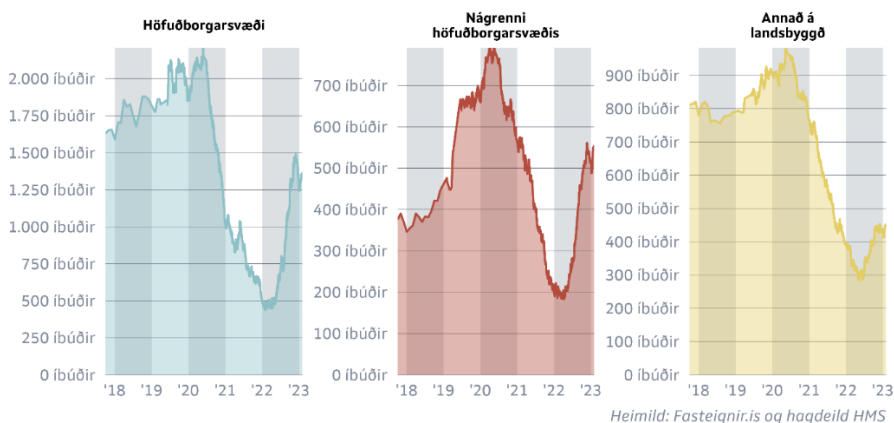
Heimild: Hagdeild HMS

Mynd 6: Fjöldi útgefinna kaupsamninga janúar 2003- desember 2022

Í upphafi árs 2020 var talsvert framboð af íbúðum til sölu. Fleiri íbúðir voru hins vegar seldar en voru settar á sölu. Eftir því sem framboð dróst saman olli mikil samkeppni um íbúðir því að fólk gat lent í vandræðum með að tryggja sér íbúð sem það hafði efni á. Sífellt fleiri íbúðir seldust yfir ásettu verði og íbúðaverð tók að hækka.

Fjöldi auglýstra eigna

01.okt.'17 - 01.febr.'23



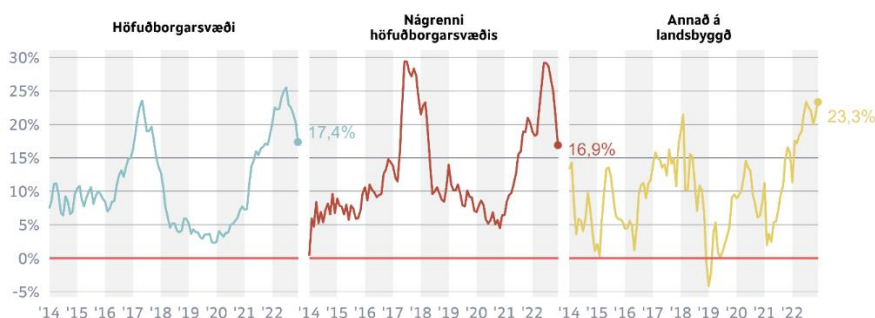
Mynd 7: Fjöldi auglýstra eigna frá 1. október 2017 til 1. febrúar 2023

Mest mældist 12 mánaða breyting íbúðaverðs 25,5% á höfuðborgarsvæðinu miðað við vísitölu íbúðaverðs og 29,0% í nágrannasveitarfélögum þess. Nú er íbúðaverð nærri 50% herra á höfuðborgarsvæðinu en það var í byrjun 2020 sem jafngildir um 24% raunverðshækkun.

Vísitala íbúðaverðs*

12 mánaða breyting íbúðaverðs byggð á vísitölu íbúðaverðs (%)

jan. 2014 - des. 2022



*Fyrir utan höfuðborgarsvæðið er beitt afturvirkum útreikningi með sömu aðferð þó ekki sé um formlega vísitölu að ræða fyrir þau svæði

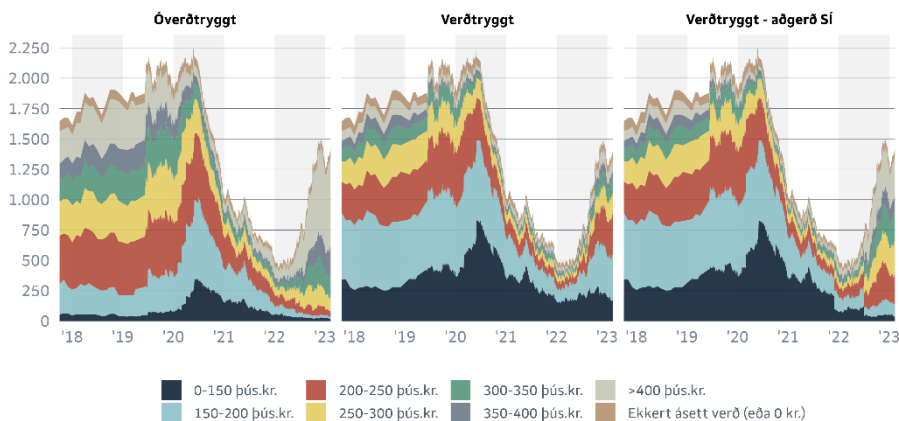
Mynd 8: Vísitala íbúðarverðs janúar 2014 til desember 2022

Lágir vextir sem ýttu undir eftirspurn og vógu á móti efnahagsáhrifum farsóttarinnar ollu miklum húsnæðisverðshækkunum. Nú þegar vextir eru orðnir hærri en þeir voru fyrir COVID-19 faraldurinn er mikilvægt að framboð íbúða aukist svo jafnvægi náist á húsnæðismarkaði. Mögulegt er að íbúðaverð þurfi jafnframt að lækka til þess að jafnvægi náist. Það veltur þó á ýmsum þáttum, m.a. á því að hvaða marki fólk er tilbúið að taka verðtryggt lán. Þá getur reynst ákveðin tregða við að lækka íbúðaverð.

Stýrivextir hafa haft mikil áhrif á fasteignamarkaðinn að undanfögnu. Ein leið til þess að meta þau áhrif er að skoða hvernig framboð íbúða til sölu skiptist eftir því hversu há greiðslubyrðin er ef kaupin eru fjármögnuð með 80% láni. Þannig er hægt að taka tillit bæði til íbúðaverðs og vaxta. Á mynd 9 má sjá þróun framboðs íbúða að teknu tilliti til íbúðaverðs, vaxta og takmarkana Seðlabanka Íslands á fasteignalán til neytenda og á mynd 10 hlutfallslegt framboð íbúða á höfuðborgarsvæðinu eftir mánaðarlegri greiðslubyrði.

Framboð íbúða eftir mánaðarlegri greiðslubyrði

Greiðslubyrði miðast við 80% lán á janúar 2023 verðlagi
okt. 2017 - feb. 2023

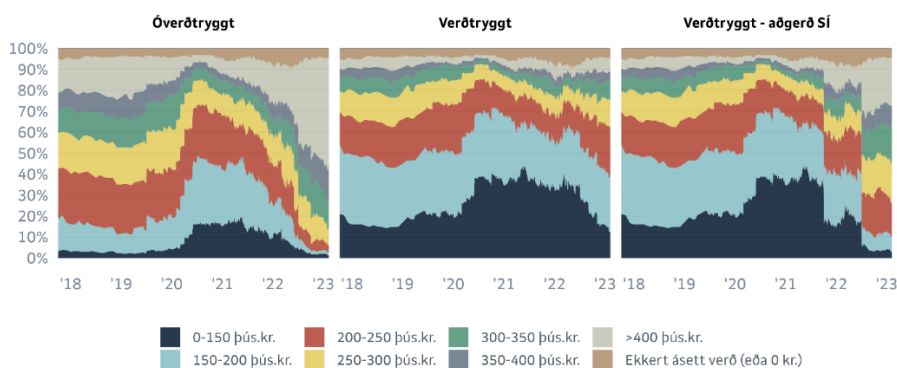


Heimild: Hagdeild HMS
*Samkvæmt reglum Sí frá des. 2021 má greiðslubyrði ekki vera yfir 35% af ráðstöfunartekjum (40% hjá fyrstu kaupendum). Í útreikningum mátti mest miða við 30 ára lán. Frá júní 2022 var farið að miða við mest 25 ára lán og minnst 3% vexti á verðtryggðum lánum, jafnvel ef raunveruleg greiðslubyrði er lægri. Þessi skilyrði eru þó ekki bindandi fyrir alla.

Mynd 9: Framboð íbúða eftir mánaðarlegri greiðslubyrði frá október 2017 til febrúar 2023.

Hlutfallslegt framboð íbúða á höfuðborgarsvæðinu eftir mánaðarlegri greiðslubyrði

Greiðslubyrði miðar við verðlag í janúar 2023
okt. 2017 - feb. 2023



Mynd 10: Hlutfallslegt framboð íbúða á höfuðborgarsvæðinu eftir mánaðarlegri greiðslubyrði frá október 2017 til febrúar 2023

Ljóst er að dregið hefur verulega úr möguleikum tekjulægri einstaklinga og fjölskyldna, þ. á m. fyrstu kaupenda, til íbúðarkaupa vegna þeirrar þróunar sem hefur orðið á fasteignamarkaði. Þannig hefur hlutfall fyrstu kaupenda farið lækkandi. Hæst fór hlutfallið í 33,2% af fasteignaviðskiptum á fyrsta ársfjórðungi

2021 en á síðasta ársfjórðungi, þ.e. fjórða ársfjórðungi 2022, var hlutfallið aðeins 26,5%. Fjöldi fyrstu kaupa dróst saman úr 1.951 samningum í 900 samninga á sömu ársfjórðungum. Þá lækkaði meðalkaupverð íbúða í viðskiptum fyrstu kaupenda. Þótt ekki sé hægt að slá því föstu er líklegt að það sé vegna hertra lánaskilyrða og skerts aðgengis að fjármagni.

Gera má ráð fyrir að fasteignaviðskipti muni aukast þegar framboð íbúða eykst og Seðlabanki Íslands tekur að lækka vexti að nýju. Samkvæmt nýjustu könnun á meðal markaðsaðila, sem gerð var á fjórða ársfjórðungi síðasta árs, var búist við að slíkt gæti átt sér stað á þriðja ársfjórðungi þessa árs. Verði verðbólgan þrálátari en verðbólguþá Seðlabankans gerir ráð fyrir gæti biðin eftir slíkum lækkunum orðið lengri. Í ljósi þess að verðbólguþörlur hafa verið óhagstæðari en vonir stóðu til eru nú auknar líkur á hækkun vaxta í millitíðinni. Ef vextir haldast háir kallar það á raunlækkun húsnæðisverðs en óvíst er hvort húsnæðisverð lækki að nokkru leyti að nafnverði eða hvort verð muni haldast á svipuðum stað og nú er en raunvirði lækka vegna verðbólgu.

3.2.2 Leigumarkaðurinn

Samkvæmt lífshjarannsókn Hagstofu Íslands er staða leigjenda lakari en staða þeirra sem búa í eigin húsnæði og almennt telja leigjendur sig búa við minna húsnæðisöryggi en fólk í eigin húsnæði. Leigjendur búa við þyngri fjárhagslega byrði húsnæðiskostnaðar og töluvert hærra hlutfall leigjenda en eigenda býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Áætlað er að í kringum 34.000 heimili séu á leigumarkaði um þessar mundir og hefur þeim fjölgað verulega frá því á árunum fyrir hrun, eða um sem nemur rúmlega 70% sé borinn saman fjöldi heimila á árunum 2004–2006 annars vegar og hins vegar 2019–2020. Á sama tíma fjölgaði heimilum í heild aðeins um 37%.¹

Heimilum á leigumarkaði fækkaði aftur á móti árið 2020 vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins á húsnæðis- og vinnumarkaðinn. Þau áhrif urðu til þess að yngsti aldurshópurinn á leigumarkaði, 18–24 ára, fluttist að hluta til aftur í foreldrahús á sama tíma og aldurshópurinn 25–34 ára fluttist í auknum mæli af leigumarkaði í eigið húsnæði.² Er talið að um 22% heimila séu á leigumarkaði um þessar mundir og um 13% einstaklinga 18 ára og eldri. Talið er líklegt að heimilum á leigumarkaði muni fjölga á komandi árum, m.a. út frá lýðfræðilegum breytum en einnig vegna komu flóttafólks, viðspyrnu í ferðaþjónustu og aukinni þörf fyrir erlent vinnuafli. Þess má geta að í spurningakönnun innviðaráðuneytisins meðal sveitarfélaga var spurt hvort til staðar væri í sveitarfélaginu virkur leigumarkaður

¹ Hér er miðað við niðurstöður úr lífshjarannsókn Hagstofu Íslands en líklega nær hún síður til fólks með erlendan bakgrunn en annarra. Því er mögulega um vanmat á stærð leigumarkaðar að ræða.

² Hagdeild HMS, Staðan á leigumarkaði - niðurstöður skoðanakönnunar ársins 2021 frá 9. nóvember 2021. https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/1f7bab32-bd5b-4ae2-96e6-d8eb7eff53c_stadan-a-leigumarkadi-konnun-arsins-2021.pdf

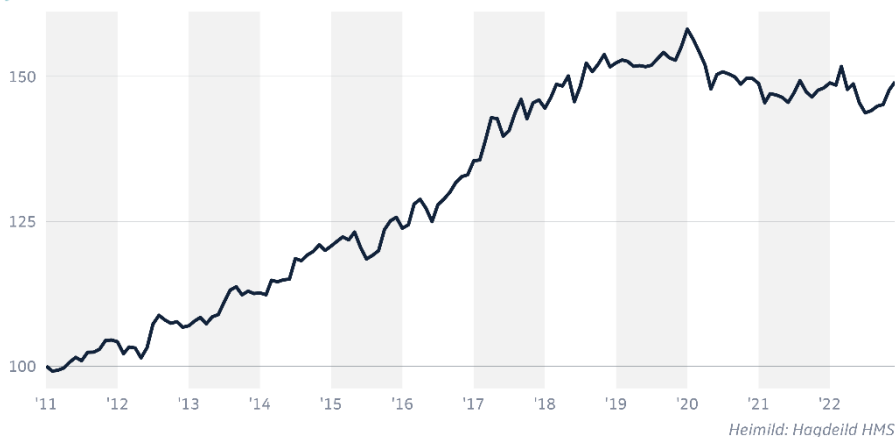
sem stýddi við þróun atvinnulífs. Svör sveitarfélaga við spurningunni voru mjög afgerandi þess efnis að þau töldu svo ekki vera, þvert á móti væri mikill skortur á leiguíbúðum og í mörgum tilfellum stæði sá skortur atvinnulífinu fyrir þrifum.

Ekki liggja fyrir nægjanlega heildstæðar upplýsingar um þróun leiguverðs en vísitala leiguverðs, sem einkum er litið til í þeim efnum, er þeim annmörkum háð að hún byggist eingöngu á þinglýstum leigusamningum. Ekki er skylt að þinglýsa leigusamningum og endurspeglar vísitalan því aðeins hluta þeirra. Leigusamningum er einkum þinglýst til að leigjandi öðlist rétt til húsnæðisbóta svo og til að tryggja réttarvernd gagnvart þriðja aðila. Jafnframt endurspeglar vísitala leiguverðs aðeins leigufjárhæð eins og hún var í upphafi samningstíma þinglýstra samninga en tekur aftur á móti ekki mið af breytingum sem verða á leigufjárhæð á samningstíma. Þó er talið að mikill meirihluti leigusamninga sé tengdur vísitölu neysluverðs hvað leigufjárhæð varðar. Með þeim breytingum sem gerðar voru á húsaleigulögum 1. janúar 2023 til að stuðla að skráningu leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð í leiguskrá HMS munu fást áreiðanlegri upplýsingar um þróun leiguverðs sem unnt verður að byggja á við stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum.

Sé litið til þróunar leiguverðs samkvæmt vísitölu leiguverðs hefur leiguverð farið hækkandi undanfarna mánuði. Tólf mánaða hækkun leiguverðs nemur 10,3% miðað við janúar 2023 og hefur ekki verið meiri frá því í byrjun árs 2018. Á stórum hluta árána 2019 og 2020 lækkaði leiguverð aftur á móti, m.a. vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins. Leiguverð á höfuðborgarsvæðinu er ennþá lægra en það var frá miðju ári 2018 fram á mitt ár 2020 á föstu verðlagi. Leiguverð á höfuðborgarsvæðinu er ennþá lægra en það var á árunum 2018–2019 á föstu verðlagi.

Vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu á föstu verðlagi

jan. 2011 – des. 2022



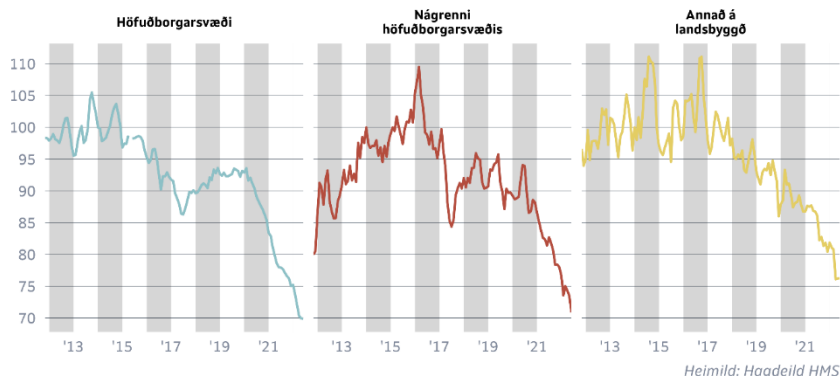
Mynd 11: Vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu á föstu verðlagi frá janúar 2011 til desember 2022

Leiguverð sem hlutfall af fasteignaverði hefur ekki verið jafnlágt frá upphafi mælinga og undanfarna mánuði en til lengri tíma má ætla að ákveðið samband ríki þar á milli þar sem leigusalar þurfa annaðhvort að kaupa eða byggja íbúðir til útleigu. Þá hafa þeir á hverjum tíma val á milli þess að selja eða leigja út

húsnæðið. Eðlilegt er að leiguverð lækki sem hlutfall af fasteignaverði þegar vextir lækka þar sem kostnaðurinn við að eiga íbúð lækkar samhliða.

Leiga sem hlutfall af fasteignaverði

Vísitala (jan. 2014 = 100)
nóv. 2011 - jún. 2022



Mynd 12: Leiga sem hlutfall af fasteignaverði frá nóvember 2011 til júní 2022

Nú þegar vextir fara aftur hækkandi er ekki ólíklegt að það muni leiða til hækkandi leiguverðs. Þannig telur Seðlabanki Íslands viðbúið að aukin eftirspurn eftir leiguhúsnæði vegna hærri fjármagnskostnaðar, aukinnar skammtímaleigu íbúða til ferðamanna, fólksflutninga til landsins og fleiri þátta muni setja þrýsting á hækkun leiguverðs á komandi misserum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að stjórnvöld hækkuðu grunnfjárhæðir húsnæðisbóta um 10% frá 1. júní 2022 til að bregðast við fyrirséðri hækkun leiguverðs vegna aukinnar verðbólgu. Jafnframt hækkuðu grunnfjárhæðir húsnæðisbóta um 11,8% 1. janúar 2023 í tengslum við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninga á almennum markaði. Áætlað er að um helmingur heimila á leigumarkaði fái greiddar húsnæðisbætur og um 70% þeirra séu með vísitölutengda leigusamninga.

Samkvæmt leigumarkaðskönnun HMS 2022 er algengast að fólk leigi af einstaklingi á almennum markaði sem það tengist ekki vináttu- eða fjölskylduböndum (41,9%). Þetta hlutfall hefur verið að aukast frá árinu 2018 þegar það nam 35,1% og jókst um fjögur prósentustig á milli ára frá 2020 til 2021. Næstalgengast er að fólk leigi af ættingjum eða vinum (15,4%). Leigusalar eru því í 57,3% tilvika einstaklingar. Um 11,1% leigjenda leigja af sveitarfélagi, 13,3% af einkareknu leigufélagi, 5,3% af stúdentagörðum og 7,1% af óhagnaðardrífnum leigufélögum. Hlutfall annarra leigusala er talsvert lægra.

Í leigumarkaðskönnun HMS frá 2022 voru leigjendur spurðir hvort þeir væru sammála eða ósammála fullyrðingunni „Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi“. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að 65,1% voru sammála, 13,1% voru hlutlaus og 21,8% leigjenda voru ósammála.

Þeir sem telja sig búa við mest húsnæðisöryggi eru þeir sem leigja af óhagnaðardrífnum leigufélagi en þeir sem telja sig síst búa við húsnæðisöryggi leigja af einstaklingi á almennum markaði sem þeir eru ekki tengdir fjölskyldu- eða vináttuböndum. Líkt og fram hefur komið er jafnframt algengast að leigt sé

af einstaklingi á almennum markaði sem viðkomandi er ekki tengdur slíkum böndum (41,9%).

Í kjölfarið voru þeir sem voru ósammála spurðir um ástæðu þess að þeir teldu sig ekki búa við húsnæðisöryggi. Helstu ástæður voru þær að leigusamningar þeirra væru tímabundnir, að of lítið framboð væri af íbúðarhúsnæði og leiguverð of hátt.

Sé lítið til aldurs og tekjudreifingar leigjenda hér á landi má sjá að næstum 49% leigjenda eru á aldrinum 18–34 ára. 90,2% heimila á leigumarkaði eru með samanlagðar ráðstöfunartekjur undir 800.000 kr. á mánuði og 66,8% með undir 550.000 kr. í samanlagðar mánaðarlegar ráðstöfunartekjur heimilisins.³

Árið 2021 bjuggu 10,9% heimila á leigumarkaði við skort á efnislegum gæðum⁴ samanborið við 2,4% heimila þeirra sem búa í eigin húsnæði. Leigjendur eru jafnframt mun líklegri en aðrir hópar til að búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað samkvæmt skilgreiningu OECD, þ.e. þegar 40% eða hærra hlutfalli af ráðstöfunartekjum er varið til greiðslu húsnæðiskostnaðar. Þannig bjuggu 27% heimila á leigumarkaði árið 2021 við íþyngjandi húsnæðiskostnað samanborið við 8,9% íbúðareigenda samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.⁵ Í þessu sambandi skal þó tekið fram að þeir sem eru tekjulægri eru líklegri til að búa í leiguhúsnæði en í eigin húsnæði.

Á mynd 13 má sjá hvernig íþyngjandi húsnæðiskostnaður hefur þróast eftir stöðu á húsnæðismarkaði á tímabilinu 2006–2021.

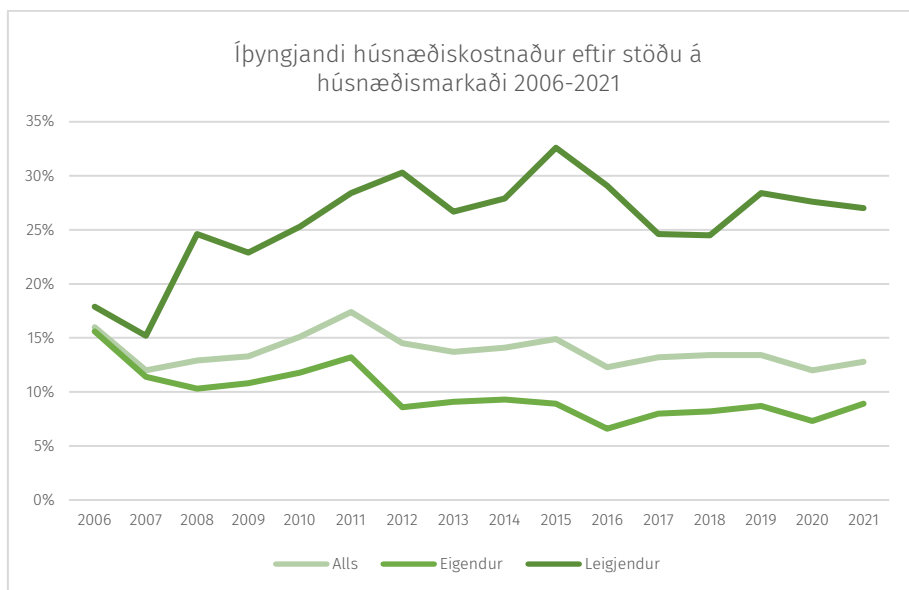
³ Spurt var: „Hverjar voru ráðstöfunartekjur þínar/heimilis þíns í maímánuði 2021? Hér er átt við allar tekjur heimilisins eftir skatt.“

⁴ Samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands teljast þau búa við skort á efnislegum gæðum sem búa á heimili þar sem að minnsta kosti þrennt af eftirfarandi á við:

1. Heimilisfólk hefur lent í vanskilum húsnæðislána eða annarra lána vegna fjárskorts á síðastliðnum 12 mánuðum.
2. Heimilisfólk hefur ekki efni á að fara árlega í vikulangt frí með fjölskyldunni.
3. Heimilisfólk hefur ekki efni á kjöti, fiski eða sambærilegri grænmetis máltíð að minnsta kosti annan hvern dag.
4. Heimilisfólk getur ekki mætt óvæntum útgjöldum.
5. Heimilisfólk hefur hvorki efni á heimasíma né farsíma.
6. Heimilisfólk hefur ekki efni á sjónvarpstæki.
7. Heimilisfólk hefur ekki efni á þvottavél.
8. Heimilisfólk hefur ekki efni á bíl.
9. Heimilisfólk hefur ekki efni á að halda húsnæði nægjanlega heitu.

⁵ Hagstofa Íslands, „Íþyngjandi húsnæðiskostnaður heimila eftir stöðu á húsnæðismarkaði 2004–2021“.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__lifskjor__4_husnaedismal__2_byr__%C3%B0ihusnaediskostnadar/LFIQ3305.px



Mynd 13: Íþyngjandi húsnæðiskostnaður eftir stöðu á húsnæðismarkaði 2006-2021. Heimild: Hagstofa Íslands

Samkvæmt upplýsingum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur meðalhlutfall ráðstöfunartekna sem varið er í leigu hækkað á síðustu árum. Á milli áranna 2019 og 2020 jókst hlutfallið úr 40% í 44%, var 45% árið 2021 og 44% árið 2022⁶ sem er nokkuð yfir viðmiðunarmörkum þess sem telst vera íþyngjandi húsnæðiskostnaður samkvæmt skilgreiningu OECD (40%). Talið er að hækkunina megi að líkindum skýra að hluta til með því að tekju- og eignameiri leigjendur hafi fest kaup á eigin húsnæði og flust af leigumarkaði við lækkun vaxta á húsnæðislánum í kórónuveirufaraldrinum. Þetta gerði það að verkum að eftirspurn eftir leiguhúsnæði minnkaði á sama tíma og framboð á leiguhúsnæði jókst.

Húsnæðisöryggi leigjenda mældist lægra í fyrra en undanfarin tvö ár þar á undan og er nú svipað og það var árið 2019. Samkvæmt leigumarkaðskönnun HMS 2022 töldu 65,1% leigjenda sig búa við húsnæðisöryggi það ár, 68% árið 2021 og 70,6% árið 2020 og 64,5% leigjenda töldu sig búa við húsnæðisöryggi árið 2019.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að fyrir kórónuveirufaraldurinn var mikið um skammtímaleigu íbúða undir heimagistingu á borð við Airbnb, m.a. vegna skorts á gistirýmum á hótélum. Slík útleiga lagðist nánast af í faraldrinum og fór þá hluti húsnæðisins í almenna útleigu. Samkvæmt niðurstöðum leigumarkaðskönnunar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2020 fjölgaði leiguíbúðum og samhliða batnaði samningsstaða leigjenda. Þannig má ætla að lægra leiguverð og aukið framboð hafi átt sinn þátt í að þeim fjölgaði sem telja

⁶ Sem fyrr greinir var það niðurstaða lífshjarannsóknar Hagstofu Íslands að um 27% leigjenda hafi búið við íþyngjandi húsnæðiskostnað árið 2021. Það er því ákveðið ósamræmi á milli niðurstaða lífshjarannsóknarinnar og leigumarkaðskönnunar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að þessu leyti.

sig búa við húsnæðisöryggi. Þrátt fyrir mikla uppbyggingu hótelryma er ljóst að skammtímaleiga í formi heimagistingar hefur aukist á ný með verulegri fjölgun ferðamanna í framhaldi af afléttingu takmarkana vegna kórónuveirufaraldursins. Má þá gera ráð fyrir að framboð íbúða til almennrar útleigu minnki, líkt og fram hefur komið, og þrýstingur á leiguverð aukist að nýju, eins og fram kemur í nýjustu útgáfu *Fjármálastöðugleika* Seðlabanka Íslands.⁷

Annar þáttur sem bent hefur verið á að dragi úr framboði leiguíbúða eru íbúðir sem standa auðar og enginn er skráður með lögheimili í. Ekki er ljóst hvert umfang þessara tveggja þátta er á framboð og hvaða áhrif mögulegar mótvægisáðgerðir gætu haft. Eðlilegt er að sveitarfélög hafi úrræði til að bregðast við og stýra umfangi bæði skammtímaútleigu og auðra íbúða ef skortur er á íbúðum innan sveitarfélagsins. Til skoðunar er að endurskoða löggjöf um skammtímaútleigu/heimagistingu þannig að sveitarfélög ákveði á hverjum tíma í hvaða mæli slíkt verði leyft umfram tiltekinn dagafjölda sem löggjafinn ákveður og að eftirlit verði eft.

Þann 23. júní 2022 skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun húsaleigulaga. Starfshópnum, sem enn er að störfum, er ætlað að endurskoða húsaleigulög með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda í samræmi við þær áherslur sem fram koma í ríkisstjórnarsáttmálanum. Þar verði m.a. horft til tillagna átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar áðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði frá janúar 2019 sem áréttaðar voru í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá maí 2022. Um skipan starfshópsins vísast til umfjöllunar í kafla 1.1.

Lagt er til grundvallar að á vegum starfshópsins fari fram nánari greining á húsaleigulöggjöf nágrannaríkjanna og fleiri þjóða með tilliti til þess hvernig stuðla megi að auknu húsnæðisöryggi og langtímaleigu, meðal annars með ólíkum hvötum. Þá verði sérstaklega tekið til skoðunar hvernig stuðla megi að auknum fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem og við framlengingu eða endurnýjun leigusamnings, og hvernig koma megi í veg fyrir að samningar séu gerðir til skamms tíma í því skyni að hækka leigufjárhæð við endurnýjun samnings umfram það sem sanngjarnt og eðlilegt getur talist í skilningi húsaleigulaga. Stefnt er að því að tillögur starfshópsins liggi fyrir sumarið 2023.

3.3 Íbúðapörf og íbúðaframboð á landsvísu

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga skulu sveitarfélög greina þörf og gera áætlanir um uppbyggingu íbúða til að mæta íbúðapörf. Þar undir fellur einnig greining á þörf fyrir ólík búsetuform og greining á því hvort jafnvægi ríki á húsnæðismarkaði. Jafnframt hvílir sú skylda á sveitarfélögum að tryggja framboð húsnæðis fyrir þá sem ekki eru færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra

⁷ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2022.

launa, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna og að veita sérstakan húsnæðisstuðning til leigjenda. Skyldur sveitarfélaganna á þessu sviði taka því til:

- i. Áætlanagerðar um almenna uppbyggingu íbúða á eignar- og leigumarkaði.
- ii. Áætlanagerðar um félagslegt húsnæði í eigu eða á vegum sveitarfélaga.
- iii. Áætlanagerðar um íbúðir á viðráðanlegu verði, þ.e. íbúðir sem byggðar eru með beinum húsnæðisstuðningi ríkis og sveitarfélaga fyrir tekjulága hópa og aðra sem á stuðningi þurfa að halda.

Niðurstaða þarfagreiningar sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum er að byggja þurfi um 37.000 íbúðir á næstu tíu árum til að mæta fjölsfjölgun. Í þeirri greiningu er ekki tekið mið af nauðsynlegri uppbyggingu til að mæta uppsafnaðri íbúðaþörf sem í bráðabirgðauppfærslu íbúðaþarfagreiningar HMS árið 2022 var metin um 4.000 íbúðir. Að mati hagdeildar HMS gefa uppfærð mannfjöldaspá Hagstofu Íslands og íbúðaþarfagreining sveitarfélaga sterkar vísbendingar um aukna íbúðaþörf. Er það bráðabirgðamat hagdeildar HMS að byggja þurfi 3.500–4.000 íbúðir árlega næstu 5–10 árin til að mæta uppsafnaðri íbúðaþörf og spá um fjölsfjölgun í landinu. Er þar ekki tekið tillit til vaxandi straums flóttafólks til landsins, m.a. vegna stríðsátaka í Úkraínu. Samkvæmt upplýsingum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu er áætlaður fjöldi þeirra sem munu þurfa varanlegt húsnæði eftir að hafa fengið samþykka umsókn um alþjóðlega vernd árið 2023 í kringum 4.000 manns en óljóst er hver þróunin verður í framhaldinu.

Íbúðir í byggingu og byggingaráform eru í febrúar 2023 8.067 talsins samkvæmt mannvirkjaskrá HMS, en í mars 2022 voru þær rúmlega 7.200. Áætlar hagdeild HMS að tæplega 3.100 nýjar íbúðir komi á markaðinn á árinu 2022, 3.169 íbúðir á árinu 2023 og 3.206 íbúðir á árinu 2024. Raungerist þær áætlanir er ljóst að ekki verður byggt í takt við þörf og standa líkur þá til þess að uppsöfnuð íbúðaþörf muni aukast sem leitt getur af sér neikvæða þróun og áframhaldandi óstöðugleika á húsnæðismarkaði.⁸

Í svörum sveitarfélaga við spurningakönnun innviðaráðuneytisins, sem fjallað er nánar um í kafla 2.2, kom fram að innleiðing stafrænna húsnæðisáætlana hafi almennt gengið vel og mörg sveitarfélög sjái tækifæri felast í aukinni hagnýtingu þeirra við áætlanagerð. Aðspurð um hvað kæmi í veg fyrir að gerðar væru sameiginlegar húsnæðisáætlanir innan sama atvinnusvæðis/vinnusóknarsvæðis voru svörin flest á þá leið að fátt stæði því í vegi og slík vinna væri hafin á nokkrum stöðum. Samkeppni um íbúa, misjöfn staða sveitarfélaga í skipulagsmálum og samgöngumál innan viðkomandi atvinnusvæðis voru helstu ástæður sem nefndar voru sem kæmu í veg fyrir slíka samvinnu.

⁸ Sjá skýrslu HMS og Samtaka iðnaðarins um íbúðir í byggingu, greiningu og stöðumat frá 3. október 2022.

Til þess að nálgast stöðugleika á húsnæðismarkaði þarf framboð íbúða og uppbygging að vera í takt við íbúðapörf. Mikilvæg stjórnþæki til þess að ná því fram eru í fyrsta lagi húsnæðisáætlanir sveitarfélaga þar sem greind er þörf fyrir uppbyggingu íbúða fyrir alla félagshópa og gerð áætlun til að mæta þeirri þörf. Nánar er fjallað um íbúðapörf ólíkra félagshópa í kafla 3.3.1. Í öðru lagi heildstæð íbúðaparfagreining fyrir landið allt byggð á áreiðanlegum upplýsingum úr mannfjöldaspá Hagstofu Íslands og þarfagreiningu sveitarfélaga. Í þriðja lagi tímanlegar og áreiðanlegar upplýsingar úr mannvirkjaskrá HMS um fjölda íbúða í byggingu og framvindu þeirra.

Öll þessi stjórnþæki hafa þróast í rétta átt á síðustu árum en mikilvægt er að þau verði bætt enn frekar. Húsnæðisáætlanir eru orðnar stafrænar og samræmdar milli sveitarfélaga en mikilvægt er að þær byggist á samræmdum skilgreiningum hugtaka og sameiginlegri aðferðafræði til mats á íbúðapörfinni og að þar sé unnt að nálgast upplýsingar um framboð og stöðu lóða sem og uppbyggingarheimildir. Einnig þarf að tryggja að íbúðaparfagreining og mannfjöldaspá verði nákvæmari til lengri tíma litið sem og upplýsingar um byggingu íbúða í rauntíma.

3.3.1 Íbúðapörf fyrir ólíka félagshópa

Í spurningakönnun innviðaráðuneytisins voru sveitarfélög m.a. spurð um hvernig staðið væri að greiningu á þörf fyrir uppbyggingu íbúða fyrir ólíka félagshópa innan sveitarfélagsins, þ.m.t. fyrir skjólstæðinga félagsþjónustunnar, aldrað fólk, tekju- og eignalága á vinnumarkaði, ungt fólk og námsmenn. Fram kom að mjög misjafnlega sé staðið að þessu mati og meta sum sveitarfélög aðeins húsnæðisþörf fyrir skjólstæðinga félagsþjónustunnar. Aftur á móti telja sveitarfélögin eina helstu áskorunina í húsnæðismálum vera nauðsyn þess að tryggja íbúðauppbbyggingu í samræmi við þörf ólíkra félagshópa. Mikil þörf er því á að samræma slíkt mat á íbúðapörf á landsvísu til að bæta fyrirliggjandi upplýsingar.

Í eftirfarandi töflu má sjá miðspá HMS fyrir áætlaða íbúðapörf ólíkra félagshópa samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum úr húsnæðisáætlunum sveitarfélaga 2022:

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Almennar leiguíbúðir fyrir tekju- og eignalága	2778	2821	2864	2910	2956	3001	3046	3092	3137	3184
Búseturéttaríbúðir	1758	1785	1813	1841	1869	1900	1925	1952	1983	2010
Félagslegar íbúðir sveitarfélaga	5183	5288	5381	5480	5579	5678	5777	5877	5975	6073
Leiguíbúðir fyrir aldrað fólk	1761	1812	1849	1888	1936	1977	2018	2061	2103	2137
Námsmannaíbúðir	3910	3970	4029	4091	4153	4215	4281	4347	4414	4480
Sértæk búsetuúrræði fyrir fatlað fólk	1296	1319	1342	1362	1386	1409	1434	1458	1482	1503

Tafla 1: Miðspá um íbúðapörf fyrir ólíka félagshópa samkvæmt upplýsingum úr húsnæðisáætlunum 2022.

Mikilvægt er að húsnæðisstuðningur hins opinbera taki mið af bæði áætlaðri íbúðapörf sem og ólíkum þörfum mismunandi félagshópa þegar kemur að húsnæði. Í því sambandi skiptir máli að m.a. til fyrstu kaupenda, ungs fólks, námsmanna, tekju- og eignalágs fólks á vinnumarkaði, einstæðra foreldra, aldraðs fólks, flóttafólks, fatlaðs fólks, skjólstaðinga félagsþjónustunnar og heimilissauss fólks.

3.3.2 Átak í íbúðauppbýggingu 2023–2032

Skort hefur heildstæða stefnu á landsvísu um uppbýggingu húsnæðis, bæði almennt og fyrir ólíka félagshópa, sem nauðsynleg er til að koma á stöðugleika á húsnæðismarkaði með jafnvægi á milli framboðs íbúðarhúsnæðis og undirliggjandi íbúðaparfar. Með undirritun rammasamnings ríkis og sveitarfélaga⁹ um uppbýggingu íbúða, dags. 12. júlí 2022, hefur nú verið lagður grundvöllur að slíkri sameiginlegri sýn og stefnu ríkis og sveitarfélaga í húsnæðismálum til lengri tíma til að tryggja nauðsynlega uppbýggingu á húsnæðismarkaði. Samningurinn felur í sér að gerð verði heildstæð húsnæðisáætlun fyrir landið allt til að meta og mæta húsnæðispörf ólíkra hópa samfélagsins. Hann kveður m.a. á um aðgerðir sveitarfélaga til að tryggja tímanlegt framboð á lóðum og um húsnæðisstuðning frá ríkinu til að tryggja framboð hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði og aðgerðir til að ná fram aukinni samþættingu í málaflokknum. Að rammasamningnum standa innviðaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og HMS og byggist hann á niðurstöðum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði.

Rammasamningurinn hefur fjögur meginmarkmið:

- i. **Uppbýgging í samræmi við þörf** – að tryggðar verði byggingarhæfar lóðir til að tryggja uppbýggingu 35 þúsund íbúða á 10 árum, þar af 20 þúsund íbúðir á fyrstu fimm árunum.
- ii. **Framboð íbúða á viðráðanlegu verði** – að 30% nýrra íbúða verði hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði og því til viðbótar verði 5% nýrra íbúða félagslegar íbúðir á vegum sveitarfélaga.
- iii. **Húsnæðisáætlanir haldi utan um og fylgi eftir samningsmarkmiðum** – að húsnæðisáætlanir sveitarfélaga verði öflugt stjórnþæki, þar verði gerð áætlun um uppbýggingu sem miðast við lóðir og þær verði einnig notaðar til eftirfylgni.
- iv. **Einn ferill um húsnæðisuppbýggingu** – að samþætta regluverk, ferla og framkvæmd í skipulags- og byggingarmálum til að auka skilvirkni og hagkvæmni.

Rammasamningnum fylgir aðgerðaáætlun sem skilgreinir aðgerðir undir hverju þessara markmiða til að ná þeim árangri sem að er stefnt. Rammasamninginn og aðgerðaáætlun hans má finna í viðauka með grænbók þessari.

⁹ Rammasamningur ásamt aðgerðaáætlun fylgir sem viðauki við grænbók þessa, sjá kafla 6.

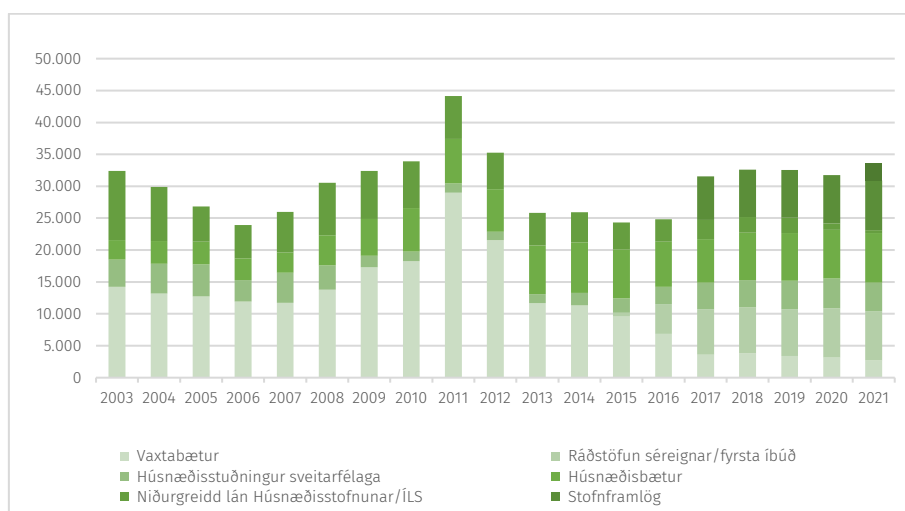
3.4 Húsnæðisstuðningur

Opinberum húsnæðisstuðningi er ætlað að auka húsnæðisöryggi hér á landi, m.a. með því að stuðla að viðráðanlegum húsnæðiskostnaði og framboði á hagkvæmu húsnæði. Hugtakið „húsnæðisöryggi“ felur einkum í sér aðgengi að tryggu, heilnæmu og varanlegu húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé ekki umfram greiðslugetu viðkomandi. Við mat á húsnæðisöryggi er því m.a. horft til byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu.

Eðli máls samkvæmt beinast aðgerðir af hálfu hins opinbera sem fela í sér húsnæðisstuðning einkum að því að stuðla að húsnæðisöryggi tekjulægri einstaklinga og fjölskyldna en einnig að fyrstu kaupendum og þeim sem eru með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar vegna þungrar framfærslubyrði. Þegar almenn stuðningsúrræði á vegum ríkisins duga ekki til að tryggja húsnæðisöryggi kemur til viðbótarstuðningur af hálfu sveitarfélaga, m.a. í formi félagslegra leiguíbúða, annarra tímabundinna húsnæðisúrræða og sérstaks húsnæðisstuðnings.

Undir *innviðaráðuneytið* heyrir húsnæðisstuðningur í formi húsnæðisbóta til leigjenda, lánveitinga á samfélagslegum grunni til einstaklinga og lögaðila, þ.m.t. hlutdeildarlán, og stofnframlaga til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum. HMS annast framkvæmd þessa húsnæðisstuðnings. Þá heyra vaxtabætur til fasteignakaupenda og skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar vegna fyrstu kaupa, til öflunar íbúðarhúsnæðis eða til greiðslu fasteignaláns undir *fjármála- og efnahagsráðuneytið* og annast Skatturinn framkvæmd þess húsnæðisstuðnings. Loks heyra félagslegt húsnæði og sérstakur húsnæðisstuðningur til leigjenda undir *sveitarfélög* og annast þau jafnframt framkvæmd þess húsnæðisstuðnings.

Á mynd 14 má sjá hvernig heildarumfang húsnæðisstuðnings hefur þróast undanfarna tvo áratugi.



Mynd 14: Þróun heildar húsnæðisstuðnings á Íslandi 2003–2022 (verðlag sept. 2022, m.kr.).

Heimild: Hagdeild Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þann 23. júní 2022 skipaði innviðaráðherra starfshóp um húsnæðisstuðning sem falið var að endurskoða beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga í formi húsnæðisbóta, sérstaks húsnæðisstuðnings, vaxtabóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til öflunar húsnæðis og skilaði starfshópurinn skýrslu með tillögum sínum 14. desember sama ár.

Verður nú gerð nánari grein fyrir þeim húsnæðisstuðningi sem heyrir undir innviðaráðuneytið.

3.4.1 Húsnæðisbætur

Húsnæðisbætur hafa það að markmiði að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda. Um þær gilda ákvæði laga um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, og reglugerðar um húsnæðisbætur, nr. 1200/2016. Um er að ræða mánaðarlegar greiðslur sem reiknaðar eru út miðað við grunnfjárhæðir sem miðast við fjölda heimilismanna að teknu tilliti til tekna og eigna heimilismanna, 18 ára og eldri, og greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði, en húsnæðisbætur geta að hámarki numið 75% af húsnæðiskostnaði.

Árið 2022 fengu að jafnaði 16.593 heimili húsnæðisbætur í hverjum mánuði, en áætlað er að um helmingur leigjenda fái húsnæðisbætur. Útgjöld ríkisins vegna húsnæðisbóta námu 7,2 mö.kr. árið 2022.

Hlutfall leigjenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands árið 2021 var 27%. Samkvæmt greiningum starfshóps um húsnæðisstuðning, sbr. umfjöllun í kafla 3.4.4, draga húsnæðisbætur úr fjölda leigjenda sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað um 25 prósentustig eða 38% meðal þeirra sem fá húsnæðisbætur. Til viðbótar við húsnæðisbætur greiða sveitarfélögin húsnæðisstuðning til leigjenda en skilyrði og fjárhæðir eru mismunandi á milli sveitarfélaga. Ekki liggja fyrir miðlægar upplýsingar um samspil húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings fyrir landið í heild sinni og að hvaða marki samantagður húsnæðisstuðningur í því formi lækki byrði húsnæðiskostnaðar eða dragi úr fjölda þeirra leigjenda sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Bent hefur verið á að aukin samræming húsnæðisstuðnings við leigjendur óháð búsetu myndi auka jafnræði þeirra til stuðnings.

3.4.2 Lánveitingar HMS til einstaklinga og lögaðila á grundvelli almannajónustuhlutverks í húsnæðismálum

HMS veitir lán til einstaklinga og lögaðila á grundvelli almannajónustuhlutverks stofnunarinnar í húsnæðismálum. Um lánveitingarnar fer samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál, reglugerðar um hlutdeildarlán, nr. 1084/2020, reglugerðar um lánaflokka Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, nr. 1350/2021, reglugerðar um hámarkslánshlutfall og hámarksfjárhæð HMS-veðbréfa, nr. 1351/2021, reglugerðar um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf, nr. 970/2016, og reglugerðar um lánveitingar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum, nr. 805/2020.

Hlutdeildarlán eru lán sem HMS veitir þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeim sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár og eru undir tilteknum tekjumörkum með það að markmiði að brúa eiginfjárkröfu við íbúðarkaup fyrir þá sem þess þurfa. Hlutdeildarlán bera hvorki vexti né afborganir og geta numið allt að 20% af kaupverði íbúðarhúsnæðis. Þó er heimilt að veita allt að 30% hlutdeildarlán til einstaklinga undir ákveðnum tekjumörkum. Lántaki þarf að reiða fram a.m.k. 5% kaupverðs sjálfur. Aðeins er lánað fyrir nýjum íbúðum sem hafa verið samþykktar af HMS sem hagkvæmar íbúðir á grundvelli samnings byggingaraðilans við stofnunina. Þó er heimilt að veita hlutdeildarlán til kaupa á hagkvæmum eldri íbúðum utan höfuðborgarsvæðisins í húsnæði sem hefur hlotið gagngerar endurbætur. Hlutdeildarlán skulu endurgreidd við sölu íbúðarhúsnæðis eða að liðnum að hámarki 25 árum frá lánveitingu. Endurgreiðslufjárhæðin nemur sama hlutfalli af söluverði íbúðarhúsnæðis við endurgreiðslu og upphafleg lánveiting nam af kaupverði.

Opnað var fyrir umsóknir um hlutdeildarlán í fyrsta skipti í nóvember 2020 en frá þeim tíma hafa borist 1.086 umsóknir um hlutdeildarlán. Af þeim hafa 642 verið samþykktar eða 59% umsókna og 452 lántakar keypt íbúð með hlutdeildarláni. Hlutdeildarlán hafa verið veitt fyrir 3,7 ma.kr. og nemur hlutdeildarlán að meðaltali 21% af kaupverði eignar.

Almenn lán til einstaklinga eru til byggingar, kaupa eða endurbóta á íbúð til eigin nota. Hámarksfjárhæð láns er 44 m.kr., hámarksveðhlutfall 80% og skal fasteignamat íbúðar að hámarki vera 73,3 m.kr. Lánstími getur verið allt að 40 ár.

Lán til einstaklinga með heimild til vaxtaendurskoðunar eru veitt vegna kaupa, byggingar eða endurbóta á íbúðarhúsnæði til eigin nota með það að markmiði að auka möguleika fólks til að eignast húsnæði á viðráðanlegum kjörum og jafna aðgengi að lánsfé. Hámarksveðhlutfall er 80%, hámarkslánsfjárhæð 44 m.kr. og skal fasteignamat íbúðar að hámarki vera 73 m.kr. Lánstími getur verið allt að 40 ár.

Lán til byggingar íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni utan vaxtarsvæða (landsbyggðarlán) eru veitt sveitarfélögum, einstaklingum og öðrum framkvæmdaraðilum í því skyni að tryggja aðgang að lánsfé til byggingar hagkvæmra íbúða á svæðum þar sem erfitt reynist að fá fjármögnun til byggingar á íbúðarhúsnæði eða vaxtakjör eru mun hærri en á virkari markaðssvæðum. Heimilt er að byggja slíkar íbúðir til eigin nota, sem búseturéttaríbúðir eða til sölu. Markmið lánveitinganna er að tryggja eðlilegt framboð hagkvæmra íbúða á þessum svæðum, aukið húsnæðisöryggi óháð búsetu og stuðla að jafnvægi á húsnæðismarkaði með viðskiptum með íbúðarhúsnæði. Lánstími getur verið allt að 35 ár og lánsfjárhæð numið allt að 80% af áætluðum byggingarkostnaði fasteignarinnar en þó að hámarki 6 m.kr. umfram áætlað markaðsvirði hennar.

Lán til leiguíbúða (leiguíbúðarlán) eru veitt sveitarfélögum, aðilum á þeirra vegum, félögum eða félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis, til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði með veði í hlutaðeigandi eign. Lánstími getur verið allt að 50 ár og veðhlutfall numið allt að 90% af stofnvirði íbúðar en

lánstími og hámarksveðhlutfall eru þó háð tegund lántaka og aðstæðum að öðru leyti.

Aukalán til einstaklinga með sérþarfir eru veitt fötluðu fólki og þeim sem búa við skerta starfsgetu eða hreyfihömlun til viðbótar við önnur fasteignaveðlán, ef við á, vegna aukins kostnaðar við breytingar, viðbætur, byggingu eða kaup á íbúð sem leiðir af fötlun viðkomandi. Einnig er heimilt að veita aukalán til forsjáraðila þeirra sem búa við slíka fötlun. Lánstími getur verið allt að 40 ár, hámarksveðhlutfall er 90% og hámarkslánsfjárhæð 14.378.000 kr.

Viðgerðarlán (endurbótalán) eru veitt eigendum félagslegra eignaríbúða, sbr. 1. mgr. ákvæðis I til bráðabirgða í lögum um húsnæðismál, til meiri háttar viðhalds utanhúss. Lánstími getur verið allt að 40 ár og lánsfjárhæð numið allt að 90% af samþykktum kostnaði samkvæmt mati HMS.

Lán til endurbóta og viðhalds leiguíbúða eru veitt sveitarfélögum, húsnæðissamvinnufélögum, húsnæðisfélögum, sbr. 1. tölul. 3. gr. ~~reglugerðar um lánveitingar~~ Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum nr. 805/2020, sem og öðrum óhagnaðardrífnum leigufélögum. Lánstími getur verið til allt að 50 ára og skal lánsfjárhæð ásamt öllum uppfærðum framar áhvílandi lánum rúmast innan hámarksláns hlutfalls lána til leiguíbúða.

Lán vegna hjúkrunarheimila eru lán sem veitt eru sveitarfélögum til kaupa eða byggingar hjúkrunarheimila á grundvelli samnings um byggingu og leigu hjúkrunarheimila fyrir aldraða með veði í hlutaðeigandi eign.

Lán til byggingar eða kaupa á vistheimilum fyrir börn og unglinga eru veitt sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sem fengið hafa leyfi Barnaverndarstofu til að reka heimili eða stofnun samkvæmt barnaverndarlögum. Hámarksveðhlutfall er 90% af kaupverði eða byggingarkostnaði húsnæðisins og lánstími getur verið allt að 50 ár.

Lán til byggingar eða kaupa á húsnæði sem er sérhannað fyrir þarfir aldraðra, þ.e. dagdvalarstofnunar, þjónustumiðstöðvum, dvalarheimilum, sambýlum og íbúðum sem eru sérhannaðar fyrir þarfir aldraðra, geta numið allt að 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði húsnæðisins og verið til allt að 50 ára.

3.4.3 Stofnframlög til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum

Með setningu laga um almennar íbúðir nr. 52/2016, urðu straumhvörf á íslenskum húsnæðismarkaði en með þeim var stofnað til nýs leiguíbúðakerfis á félagslegum grunni. Lögin voru sett í kjölfar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga í maí 2015 og vinnu verkefnastjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála frá 2013–2014. Húsnæðisstuðningur hins opinbera vegna almennra íbúða felst í svonefndum stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga sem standa að jafnaði undir 30% af stofnkostnaði íbúðanna en geta þó verið hærri eftir aðstæðum.

Almenna íbúðakerfið hefur það að markmiði að bæta húsnæðisöryggi efnaminni fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi húsnæði til leigu og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við

greiðslugetu leigjenda eða að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna. Stofnframlög draga úr fjármagnskostnaði við byggingu eða kaup á almennum íbúðum sem, ásamt skilyrðum um hámarksstærðir og hámarksbyggingarkostnað íbúðanna, er ætlað að stuðla að hagkvæmni íbúðanna í því skyni að unnt sé að leigja þær á viðráðanlegum kjörum.

Almennar íbúðir eru ætlaðar leigjendum sem eru undir tilgreindum tekju- og eignamörkum við upphaf leigutíma. Hækki tekjur viðkomandi upp yfir mörkin á síðari stigum hefur það almennt ekki áhrif á rétt viðkomandi til búsetu í íbúðinni. Leigusamningar í almenna íbúðakerfinu eru að meginreglu til ótímabundnir og sérstakar reglur gilda um ákvörðun leigu sem skal vera í samræmi við ofangreint markmið laganna. Njóta þeir sem búa í almennri íbúð því mikils húsnæðisöryggis bæði út frá leigutíma og leiguverði.

Almenna íbúðakerfið þjónar ólíkum hópum fólks, líkt og tekjulágum á vinnumarkaði, námsmönnum, öldruðu fólki, ungu fólki, öryrkjum, fötluðu fólki og skjólstæðingum félagsþjónustu sveitarfélaga. Tveir hópar njóta þó forgangs við úthlutun stofnframlaga ríkisins ef ekki er nægjanlegt fjármagn til að samþykkja allar umsóknir. Eru það annars vegar skjólstæðingar félagsþjónustu sveitarfélaga en 25% af úthlutaðu fjármagni skal renna í slíkar íbúðir ef reynir á forgangsreglurnar. Hins vegar eru það íbúðir fyrir tekjulága á vinnumarkaði en 2/3 af úthlutaðu fjármagni skal fara til þess hóps ef á þær reglur reynir þar til stofnframlögum hefur verið úthlutað til samtals 1.534 íbúða ætlaðar honum en fjöldi þeirra nemur nú 1.192.

Frá því lögin voru sett hafa stofnframlög verið veitt vegna byggingar eða kaupa á 3.085 hagkvæmum leiguíbúðum en það nemur um 9% af áætluðum fjölda heimila á leigumarkaði. Alls hefur ríkið nú þegar úthlutað 19,4 ma.kr. til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum og nemur heildarfjárfesting í uppbyggingu 100 ma.kr. Íbúðirnar eru flestar á höfuðborgarsvæðinu eða um 82% en 584 íbúðir til viðbótar dreifast um önnur svæði á landinu. Megináhersla hefur verið lögð á nýbyggingar til að auka framboð á íbúðum og eru rúmlega 70% íbúða í kerfinu nýjar íbúðir. Í febrúar 2023 höfðu 1.870 íbúðir verið teknar í notkun.

Mikil eftirspurn var eftir stofnframlögum í kjölfar þess að lögin voru samþykkt. Breyting varð aftur á móti á því árin 2021 og 2022 þegar ekki náðist að úthluta öllu því fjármagni sem heimildir voru fyrir í fjárlögum. Var skortur á byggingarhæfum lóðum nefndur sem ein skýring, önnur að minni uppbygging hafi orðið á sértækum búsetuúrræðum fyrir fatlað fólki og húsnæði á landsbyggðinni en gert var ráð fyrir og að kórónuveirufaraldurinn hafi að einhverju leyti hægt á umsvifum á byggingarmarkaðnum. Ætla má að fjöldi umsókna um stofnframlög aukist að nýju á komandi misserum, m.a. með betri og aukinni samþættingu við áætlanagerð sveitarfélaga og ríkis um uppbyggingu innan almenna íbúðakerfisins og tilkomu Brákar hses., sem er sameiginlegt leigufélag á vegum yfir 30 sveitarfélaga á landsbyggðinni.

Ljóst er að almenna íbúðakerfið mætir mörgum þeim áskorunum sem eru fyrir hendi á íslenskum leigumarkaði og hafa stjórnvöld því lagt áherslu á að efla enn frekar uppbyggingu þess og hlutdeild á leigumarkaði. Vísast í því sambandi til

umfjöllunar um rammisamning ríkis og sveitarfélaga frá 12. júní 2022 í kafla 3.3.2 hér að framan.

3.4.4 Umbótatækifæri í húsnæðisstuðningi á vegum innviðaráðuneytisins

Eins og sjá má í neðangreindri samantekt yfir opinberan húsnæðisstuðning byggist hann á aðkomu margra ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga.

HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR	Lög	Tekjuviðmið	Abyrgð	Framkvæmd
Vaxtabætur	Lög um tekjuskatt nr. 90/2003, B-liður 68. gr.	Já	FJR	Skatturinn
Húsnæðisbætur	Lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016	Já	IRN	HMS
Sérstakur húsnæðisstuðningur sveitarfélaga	Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, 45. gr.	Já	FRN	Sveitarfélög
Skattfrjáls ráðstöfun séreignar vegna fyrstu kaupa – sem ráðstöfun til kaupa á íbúð, ráðstöfun inn á höfuðstól íbúðaláns eða ráðstöfun inn á afborgun á óvertryggðu íbúðaláni (allt bundið við fyrstu kaup)	Lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð nr. 111/2016	Nei	FJR	Skatturinn
Skattfrjáls ráðstöfun séreignar til greiðslu inn á höfuðstól íbúðaláns eða til öflunar íbúðar	Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 (brbákv. XVI og XVII)	Nei	FJR	Skatturinn
Hlutdeildarlán til kaupa á fyrstu fasteign	Lög um húsnæðismál nr. 44/1998	Já	IRN	HMS
Aðrar lánveitingar á félagslegum grunni, almenn lán og sérparfálán til einstaklinga, landsbyggðarlán til einstaklinga og lögaðila, leiguíbúðalán til lögaðila og fl.	Lög um húsnæðismál nr. 44/1998	Að hluta	IRN	HMS
Stofnframlög	Lög um almennar íbúðir nr. 52/2016	Já	IRN	HMS og sveitarfélög

IRN: Innviðaráðuneyti FJR: Fjármála- og efnahagsráðuneyti FRN: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Tafla 2: Samanburður á opinberum húsnæðisstuðningi.

Í þeirri vinnu sem fram hefur farið á sviði húsnæðismála í aðdraganda grænbókar, ekki síst með vinnu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði, hafa komið fram sjónarmið um að húsnæðisstuðningskerfin séu ekki nægilega samhæfð, þau skorti almennt skilgreind markmið um áhrif á byrði húsnæðiskostnaðar auk þess sem tryggja þurfi betur að stuðningur þróist í samræmi við verðlag. Þá hefur verið bent á að greina þurfi betur hagræn áhrif húsnæðisstuðningskerfa á húsnæðismarkaðinn. Þá vanti verulega upp á að upplýsingar um byrði húsnæðiskostnaðar mæti kröfum um upplýsingar í rauntíma og möguleika á nánari greiningu á stöðu ólíkra hópa. Slíkar upplýsingar séu nauðsynlegar til að meta virkni húsnæðisstuðningskerfanna með tilliti til stöðugleika og húsnæðisöryggis. Mikilvægt sé að slíkar upplýsingar verði stjórnvöldum aðgengilegar til að unnt verði að greina betur virkni og samspil ólíkra húsnæðisstuðningskerfa.

Enn fremur hafi greiningar á húsnæðisstuðningi í formi vaxtabóta, húsnæðisbóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar niður á tekjutíundir leitt í ljós að stuðningurinn skiptist mjög misjafnlega eftir úrræðum og að einhverju leyti ekki til samræmis við þá áherslu að hann beinist fyrst og fremst að tekjulægri hópum.

Þá var í álit Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 11. maí 2022 m.a. bent á nauðsyn þess að endurhanna opinberan húsnæðisstuðning við leigjendur og beina honum með

markvissari hætti að þeim og fjárfestingu í félagslegu húsnæði. Með því megi stuðla að hagkvæmara leiguverði og lægri byrði húsnæðiskostnaðar. Áhætta sé fólgin í því að húsnæðisverð hafi hækkað umfram ákvarðandi þætti og skörp leiðrétting húsnæðisverðs geti veikt efnahag heimila og þar með fjármálageirans. Hækkun húsnæðisverðs hafi jafnframt haft neikvæð áhrif á getu fólks til að kaupa eigið húsnæði, sérstaklega ungs fólks og tekjulágra. Því sé mikilvægt að taka á áhættuþáttum tengdum húsnæðismarkaði með skilvirkum þjóðhagsvarúðartækjum og auknu framboði húsnæðis á viðráðanlegu verði.¹⁰

Í ljósi þessara áskorana skipaði innviðaráðherra fyrrnefndan starfshóp um húsnæðisstuðning þann 23. júní 2022. Hlutverk hans var að endurskoða beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga í formi húsnæðisbóta, sérstaks húsnæðisstuðnings, vaxtabóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til öflunar húsnæðis og skilaði starfshópurinn skýrslu með tillögum sínum 14. desember sama ár. Varðandi húsnæðisstuðning við leigjendur lagði starfshópurinn m.a. til að húsnæðisbætur og sérstakur húsnæðisstuðningur verði sameinaður í eitt stuðningskerfi við leigjendur á vegum ríkisins. Slíkur húsnæðisstuðningur við leigjendur verði einungis háður fjárhagslegum skilyrðum en ekki skilyrtur sérstökum félagslegum aðstæðum viðkomandi byggt á félagslegu mati. Jafnframt taldi starfshópurinn að setja þyrfti skýrari ákvæði í lög um markmið beins húsnæðisstuðnings, þ.m.t. húsnæðisbóta, og tryggja betur að stuðningur þróist í samræmi við verðlag. Í því sambandi lagði starfshópurinn til að sem fyrsta skref í umbótum á húsnæðisstuðningi til að draga úr íþyngjandi húsnæðisbyrði leigjenda tækju grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hækkunum til að mæta þróun verðlags. Jafnframt lagði starfshópurinn til að HMS verði falin heimild með lögum til að afla upplýsinga um ráðstöfunartekjur þeirra sem fá húsnæðisbætur í því skyni að stofnunin geti lagt mat á virkni kerfisins hverju sinni. Þá lagði starfshópurinn áherslu á mikilvægi þess að aðgerðir á húsnæðismarkaði er snúa að auknu og stöðugu framboði íbúðarhúsnæðis nái fram að ganga. Í því sambandi var bent á að þegar skortur er á húsnæði geti aukinn húsnæðisstuðningur leitt til hærri húsnæðisverðs, þ.m.t. leiguverðs.

Að teknu tilliti til niðurstaðna og tillagna starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og starfshóps um húsnæðisstuðning gaf ríkisstjórnin út yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, dags. 12. desember 2022. Þar kom meðal annars fram að ákveðið hefði verið að fjölga nýjum íbúðum og vinna að frekari uppbyggingu almenna íbúðakerfisins í samræmi við rammisamning ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisuppbyggingu næstu tíu ára sem nánar er fjallað um í kafla 3.3.2. Jafnframt var ákveðið að ráðast í endurbætur á húsnæðisstuðningi í samræmi við tillögu starfshóps um húsnæðisstuðning um hækkun grunnfjárhæða húsnæðisbóta og voru þær hækkaðar um 13,8% samhliða 7,4% hækkun á tekjumörkum húsnæðisbóta frá 1. janúar 2023. Enn fremur voru eignamörk

¹⁰ Sjá álit sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 11. maí 2022 hér.

vaxtabóta hækkuð um 50% í upphafi árs 2023 og heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til kaupa á íbúðarhúsnæði framlengd til ársloka 2024. Þá var ákveðið að fyrirkomulag sérstaks húsnæðisstuðnings og húsnæðisbóta til leigjenda yrði tekið til skoðunar með það að markmiði að tryggja jafnræði og einfalda kerfið fyrir leigjendur.

Starfshópur um húsnæðisstuðning fjallaði um beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga en ekki annan húsnæðisstuðning, s.s. stofnframlög í almenna íbúðakerfinu eða hlutdeildarlán. Nauðsynlegt er að líta til þeirrar reynslu sem komin er á slík úrræði og gera viðeigandi breytingar til að þau nái betur markmiðum sínum.

3.5 Regluverk, stjórnsýsla og framkvæmd í byggingarmálum

3.5.1 Einföldun umgjörðar byggingariðnaðarins

Í þeirri vinnu sem fram hefur farið í aðdraganda stefnumótunar á sviði húsnæðis- og mannvirkjamála hefur komið fram að verkferlar í skipulags- og byggingarmálum séu of flóknir og tímafrekir og dragi þar með úr skilvirkni og auki byggingarkostnað. Í ljósi fyrirhugaðs átaks í íbúðauppbýggingu 2023-2032, sem fjallað er nánar um í kafla 3.3.2., þarf að bregðast við þessum áskorunum á sama tíma og mikilvægt er að stuðla aðvistvænni mannvirkjagerð, m.a. með aukinni nýsköpun, endurnýtingu og orkunýtni til unnt sé að ná markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Í þessu sambandi þarf einnig að tryggja gæði mannvirkja og virka neytendavernd í gallamálum.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er því lögð áhersla á að endurskoða regluverk, innleiða stafræna stjórnsýslu í auknum mæli og einfalda umgjörð um byggingariðnað í því skyni að lækka byggingarkostnað án þess að það sé á kostnað gæða og algildrar hönnunar. Í samræmi við framangreint er hafin vinna við endurskoðun byggingarreglugerðar nr. 112/2012, með það að markmiði að einfalda regluverkið og umgjörð byggingarmála ásamt því að auka gæði, sjálfbærni og stafræna stjórnsýslu.

Vistvæn mannvirkjagerð

Áætlað er að mannvirkjagerðin sé ábyrgur fyrir um 30–40% af heildarkolefnislosun á heimsvísu. Á Íslandi er talið að um 58% af kolefnislosun mannvirkjaiðnaðar séu vegna byggingarefna, framkvæmda og flutnings, um 30% vegna orkunotkunar í rekstri og um 12% vegna viðhalds. Hönnun og val á byggingarefnum vegur því þungt þegar draga á úr loftslagsáhrifum byggingariðnaðarins sem og áherslan á aukna endurnýtingu og endurnotkun núverandi byggingarmassa. Steypa er aðalbyggingarefni í 70% bygginga á Íslandi sem myndar um 2/3 af kolefnisspori byggingarefnis. Aukin orkunýtni bygginga gæti leitt til töluverðs samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda. Mikil verðmæti eru fólgin í núverandi byggingarmassa og því mikilvægt að innleiða

hringrásarhagkerfið og draga úr auðlindanotkun og úrgangsmyndun með aukinni áherslu á endurnotkun, endurnýtingu og endurvinnslu.

Stefna stjórnvalda um vistvænni mannvirkjagerð á meðal annars rætur sínar að rekja til aðgerðar C.3 í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum og sameiginlegri stefnu Norðurlanda um sjálfbærni í byggingariðnaði. Innan verkefnisins *Byggjum grænni framtíð* hefur „Vegvísir....að....vistvænni mannvirkjagerð“ verið gefinn út og staðfestur af innviðaráðuneyti. Eins er Ísland þátttakandi í norrænu verkefni, *Nordic Sustainable Construction*, sem miðar að því að setja sameiginlegar norrænar kröfur í regluverk byggingariðnaðarins um aukna sjálfbærni í byggingariðnaði. Samtímis er unnið að regluverki á þessu sviði á vegum Evrópusambandsins.

Gert er ráð fyrir að sameiginleg norræn aðferðafræði við framkvæmd lífsferilsgreininga á nýjum byggingum verði að veruleika, bæði á frumhönnunarstigi og svo við lok hönnunar. Þannig verði niðurstöður markvisst nýttar á frumhönnunarstigi til að draga úr kolefnislosun miðað við viðmiðunarlosun. Ofan nefndur Vegvísir gerir ráð fyrir að fyrir árið 2030 náist að minnka losun vegna vinnuvéla á framkvæmdasvæðum um 70% og að 50% samdráttur verði í losun vegna orkunotkunar nýbygginga fyrir árið 2030.

Varðandi niðurrifs- og byggingarúrgang miða markmiðin við að 95% endurnýtingarhlutfalli á byggingar- og niðurrifsúrgangi verði náð árið 2030 á sama tíma og stefnt er að minnkandi sóun og úrgangsmyndun innan mannvirkjageirans. Vegvísirinn skilgreinir 74 aðgerðir í sex aðgerðaflokkum til að ná framsettu markmiðum árið 2030 og gert er ráð fyrir að Askur – mannvirkjarannsóknarsjóður styrki hluta af vinnu við aðgerðirnar.

Einn ferill um húsnæðisuppbýggingu

Með rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisuppbýggingu næstu tíu ára, sem nánar er fjallað um í kafla 3.3.2, sammæltust ríki og sveitarfélög um þörf á að endurskilgreina lögbundna ferla og verklag í skipulags- og byggingarmálum er varða uppbýggingu íbúðarhúsnæði í því skyni að draga úr óþarfa flækjustigum og tryggja stöðugt framboð húsnæðis og aukna hagkvæmni. Í þessu sambandi hafa níu aðgerðir verið skilgreindar og tímasettar í aðgerðaáætlun í viðauka við rammasamninginn.

Endurskoðun byggingarreglugerðar

Í þessari vinnu verður horft til þess að taka í enn ríkari mæli upp markmiðsákvæði í stað forskriftarákvæða í því skyni að auka tækifæri til nýsköpunar. Þá verði jafnframt litið til breytinga sem gera þarf til að bregðast við úrbótatillögum sem settar hafa verið fram í tengslum við samkeppnismat sem OECD framkvæmdi 2020 á regluverki í skipulags- og byggingarmálum. Í því sambandi er ætlunin að draga úr óþarfa reglubyrði og einfalda regluverk þannig að það styðji betur við virka samkeppni. Enn fremur að skapa sveigjanlegra umhverfi í byggingarstarfsemi, skapa störf og auka framleiðni og vöxt í hagkerfinu á næstu árum. Í þeirri vinnu

þarf að horfa til reglna og framkvæmdar á sviði skipulagsmála, byggingarmála og byggingarvara.

Helstu tillögur OECD á sviði mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar voru að:

1. Einfalda ætti ferlið við veitingu byggingarleyfa með því að setja skýra tímafresti og skilyrði. Umsóknarferlið ætti að vera að fullu rafrænt. Skilyrði fyrir veitingu byggingarleyfa ættu að byggja á áhættumati á tegund bygginga. Að öðrum kosti ættu smærri og einfaldari verkefni að geta fengið flýtimeðferð.
2. Tilkynningarskyldu um minni háttar framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingaleyfi ætti að afnema eða einfalda verulega með því að heimila rafræna tilkynningu og sjálfkrafa samþykkt eftir tiltekinn tíma. Skilyrði um aðkomu tiltekinna starfsgreina að framkvæmdum ætti að endurskoða og ætti að miða við tegund framkvæmda.
3. Endurskoða mætti ákvæði sem kveða á um skilyrði um lágmarksgæði og aðgengi fyrir alla í því skyni að auka vægi markmiðsmiðaðra ákvæða í stað forskriftarákvæða sem takmarka það hvernig tilteknum markmiðum megí ná.

Niðurstöður OECD

	Skipulagsmál	Byggingarreglugerð	Byggingavörur	Löggiltar starfsgreinar	Samtals:
Mögulegar samkeppnishindranir	108	191	67	81	447
Tillögur gerðar til úrbóta	70	149	44	53	316

Mynd 15: Niðurstöður OECD

Meðal annars er horft til þess að gera byggingarleyfisferilinn stafrænan með frekari þróun mannvirkjaskrár HMS í samstarfi sveitarfélaga og ríkisins sem og flokkun byggingarleyfisumsókna með tilliti til umfangs mannvirkjagerðar.

Enn fremur verði fyrirkomulag byggingareftirlits endurskoðað með það fyrir augum að auka stafrænt eftirlit og rekjanleika.

Samhliða þessari vinnu er nú unnið sérstaklega að endurskoðun byggingarreglugerða Norðurlandanna á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar. Verkefnið hefur það að markmiði að samræma byggingarreglugerðirnar eins og unnt er og jafnframt er lögð áhersla á samhæfingu aðferða og reglna um vistvæna mannvirkjagerð.

Byggingareftirlit og réttarvernd vegna byggingargalla

Innviðaráðherra skilaði í upphafi árs 2023 skýrslu til Alþingis um tjón af völdum rakaskemmda og myglusvepps í fasteignum og um réttarstöðu eigenda þeirra (þingski. 940 – 268. mál á 153. löggjafarþingi 2022-2023). Í þeirri skýrslu er fjallað um helstu orsakir slíkra skemmda, um regluverk byggingariðnaðarins og á nokkuð ítarlegan hátt um hvernig tryggingavernd er háttað á Íslandi og í nágrannalöndunum.

Í skýrslunni eru settar fram tillögur um aðgerðir til úrbóta. Er þar einkum litið til þess að efla rafræna stjórnsýslu byggingarmála, endurskoða regluverk byggingariðnaðarins og tryggingavernd fasteignaeigenda og efla fræðslu og rannsóknir á þessu sviði.

Í þessu sambandi er ekki síst horft til þess að koma á skilvirkri miðlægri vistun úttektarskýrslna til langrar framtíðar, bæði vegna hönnunar og framkvæmdar, sem mun efla gæðavitund aðila og tryggja fasteignakaupendum og -seljendum aðgang að gögnum um eftirlit og þannig bæta réttarvernd aðila ef byggingargallar koma í ljós.

Nýsköpun, rannsóknir og þróun

Líkt og fram hefur komið eru 30-40% af kolefnislosun á heimsvísu rakin til mannvirkjagerðar en áætlað er að allt að 80% umhverfisáhrifa bygginga og vara séu ákvörðuð í hönnunarferli þeirra. Nauðsynlegt er að bregðast við því með auknum rannsóknum á umhverfisáhrifum íslenska mannvirkjageirans ásamt aukinni nýsköpun og þróun, m.a. á tæknilausnum fyrir mannvirkjageirann og vistvænum byggingarefnum.

Jafnframt er ljóst að öflugar byggingarrannsóknir geta leitt í ljós nýjar lausnir og upplýsingar, sem leiða til lægri byggingar- og viðhaldskostnaðar, aukinna gæða og lengri líftíma mannvirkja. Þar er til mikils að vinna en samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands er virði fasteigna hér á landi metið á um 9.500 ma.kr. Árlegur viðhaldskostnaður er áætlaður um 1–2% af andvirði fasteignar eða a.m.k. um 100 ma.kr., sem samsvarar byggingarkostnaði 2.000 íbúða.

Myglu- og rakaskemmdir í byggingum valda miklu tjóni á eignum og heilsu fólks og er því mikilvægt að auka þekkingu á forvörnum, myndun, mælingum og viðgerðum á myglu- og rakaskemmdum með byggingarrannsóknum.

Askur – mannvirkjarannsóknarsjóður var settur á laggirnar árið 2021. Sjóðurinn veitir styrki til mannvirkjarannsókna með áherslu á aukna þekkingu, umbætur og nýsköpun til að mæta samfélagslegum áskorunum á sviði mannvirkjagerðar. Áherslur sjóðsins snúa einkum að samfélagslegum áskorunum í byggingariðnaði, svo sem rakaskemmdum í mannvirkjum og aðgerðum til lækkunar kolefnisspors. Mikilvægt er leggja aukna áherslu á nýsköpun, rannsóknir og þróun í mannvirkjageiranum.

3.6 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum

3.6.1 Kyngreind tölfraeðigögn

Síðustu ár hefur orðið jákvæð þróun í söfnun gagna um húsnæðismarkaðinn, ekki síst með tilkomu húsnæðisgrunns, nýs gagnagrunns hjá HMS. Allflest gögn eru kyngreind. Hagstofa Íslands skoðar stöðu á húsnæðismarkaði í félagsvísum og lífskjararannsókn, auk þess sem tekið er tillit til húsnæðiskostnaðar við mat á fjárhagsstöðu. Helst eru það gögn um heimili með börnum sem ekki eru kyngreind eftir foreldri/um í tölum um fjárhagsstöðu heimila. Þá liggja kyngreindar tölfraeðiupplýsingar fyrir um flest úrræði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þó vantar kyngreindar upplýsingar um leigjendur almennra íbúða þar sem gerð leigusamninga er í höndum stofnframlagshafa (eigenda/leigusala almennra íbúða), og er ástæða til að kanna möguleika á að afla slíkra upplýsinga, t.d. í tengslum við skráningu leigusamninga í leiguskrá HMS.

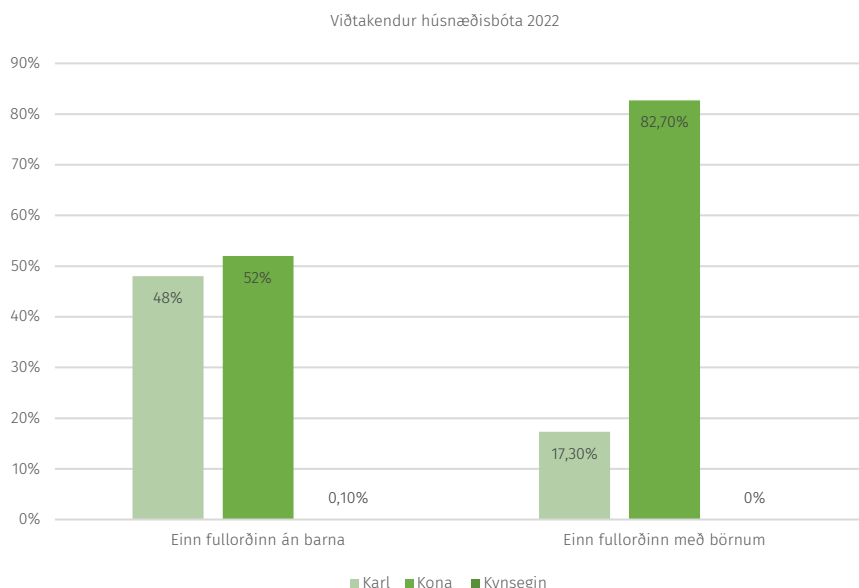
3.6.2 Kynja- og jafnréttissjónarmið

Eitt af meginmarkmiðum málefnasviðsins er að tryggja öruggt húsnæði fyrir alla. Þau sem finna fyrir því eru einkum efnaminna fólk. Samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands frá 2019 var lítill munur á hlutfalli kvenna og karla sem bjuggu við íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2004–2018. Af ólíkum heimilisgerðum var algengast að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði (25,2%) en næst á eftir komu heimili einstæðra og barnlausra einstaklinga (11%).

Húsnæðisbætur

Um það bil helmingur leigjenda fær greiddar húsnæðisbætur sem eru mánaðarlegar greiðslur sem hafa það að markmiði að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda vegna leigu á íbúðarhúsnæði. Á árinu 2021 bjuggu 10,9% heimila leigjenda, samanborið við 2,4% þeirra sem voru í eigin húsnæði, við skort á efnislegum gæðum. Konur eru líklegri en karlar til að vera á leigumarkaði samkvæmt leigumarkaðskönnun HMS árið 2022. Þar kemur fram að um 17% kvenna leigi húsnæði samanborið við 14% karla.

Árið 2021 fengu 21.600 heimili greiddar húsnæðisbætur. Þegar aðeins einn fullorðinn er á heimili) voru viðtakendur húsnæðisbóta 12.793 talsins árið 2022, og eru konur þar í meirihluta (51,8%) Skipta má hópi viðtakenda húsnæðisbóta í tvo flokka eftir því hvort börn eru á heimilinu eða ekki. Þegar aðeins einn fullorðinn er á heimilinu er algengara að um sé að ræða barnlaus heimili og eru kynjahlutföllin þá nokkuð jöfn á meðal viðtakenda húsnæðisbóta. Þegar einn fullorðinn ásamt börnum er aftur á móti á heimilinu er í yfirgnæfandi meiri hluta um konur að ræða (82%). Gert er ráð fyrir að hér sé einkum um einstæða foreldra að ræða enda þótt réttur til húsnæðisbóta geti verið fyrir hendi þótt ekki séu fjölskyldutengsl á milli heimilismanna.



Mynd 16: Viðtakendur húsnæðisbóta 2022

Almennar íbúðir (stofnframlög ríkis og sveitarfélaga)

Með almennum íbúðum er átt við íbúðarhúsnæði sem hlotið hefur stofnframlag ríkis og sveitarfélags, ætlað er til leigu á viðráðanlegu verði til leigjenda sem eru undir tilteknum tekju- og eignamörkum og sem rekið er af aðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni. Nánar er fjallað um stofnframlög og almennar íbúðir í kafla 3.4.3. Líkt og fram hefur komið liggja enn sem komið er ekki fyrir kyngreind gögn hjá stjórnvöldum um leigjendur almennra íbúða. Aftur á móti liggja fyrir upplýsingar um innbyrðis skiptingu stofnframlaga til byggingar á almennum íbúðum fyrir ólíka félagshópa. Frá árinu 2016, þegar almenna íbúðakerfinu var komið á fót, hefur stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga verið úthlutað til byggingar eða kaupa á samtals 3.085 almennum íbúðum sem staðsettar verða í öllum landshlutum.

Félagshópur	Fjöldi íbúða
Aldraðir	120
Námsmenn	618
Sértæk búsetuúrræði	188
Skjólstæðingar félagsþjónustunnar	665
Á vinnumarkaði (undir tekju- og eignamörkum)	1274
Öryrkjar/fatlað fólk	220
Samtals	3.085

Tafla 3: Innbyrðis skipting stofnframlaga til byggingar á almennum íbúðum fyrir ólíka félagshópa frá árinu 2016 til 2023

Stór hluti stofnframlaga hafa runnið til byggingar eða kaupa á íbúðum fyrir einstaklinga á vinnumarkaði sem eru undir tekju- og eignamörkum löggjafarinnar um almennar íbúðir.

Hlutdeildarlán til íbúðarkaupa

Hlutdeildarlánnum var komið á í árslok 2020 en um er að ræða lán sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun veitir þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeim sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði sl. fimm ár og eru undir tilteknum tekjumörkum með það að markmiði að brúa eiginfjárkröfu við íbúðarkaup fyrir þá sem þess þurfa. Nánar er fjallað um hlutdeildarlán í kafla 3.4.2. Lítið framboð hefur verið af hagkvæmu íbúðarhúsnæði til sölu undanfarin misseri vegna mikilla sviptinga á fasteignamarkaði og hækkunar á húsnæðisverði en alls hafa verið veitt 452 hlutdeildarlán.

Kaupendur	Fjöldi	Hlutfall	Umsækjendur með barn	Heildarfjöldi barna	Erlent ríkisfang
Karlar að kaupa	127	28,1%	10	12	9
Konur að kaupa	159	35,2%	46	59	4
Sambýlisfólk að kaupa	166	36,7%	94	140	19
Samtals	452	100,0%	150	211	32

Tafla 4: Hlutdeildarlán 2020–2023.

Af ofangreindu er ljóst að algengast er að hlutdeildarlántaki sé einstæður, eða í 63,3% tilvika. Sé lítið til einstæðra hlutdeildarlántaka má flokka hópinn annars vegar í barnlausa hlutdeildarlántaka og hins vegar í einstæða foreldra. Hlutfall barnlausra, einstæðra hlutdeildarlánþega er nokkuð jafnt á milli kvenna (25%) og karla (25,9%). Einstæðir foreldrar eru um 12,4% þeirra sem nýta sér hlutdeildarlán til íbúðarkaupa en athygli vekur að þar eru konur í miklum meirihluta eða 82,1% þess hóps. Hlutfall barnafjölskyldna af heildarfjölda hlutdeildarlántaka er um 33,2%. Þannig er algengara að hlutdeildarlántakar séu barnlausir. Af heildarfjölda hlutdeildarlántaka eru útlendingar um 7% hópsins.

Niðurstöður

Heilt á lítið má segja að bæði viðtakendur húsnæðisbóta og hlutdeildarlántakar séu að meirihluta til barnlaus heimili. Í báðum kerfum eru barnlausir og einhleypir einstaklingar jafnframt meira en helmingur þeirra sem nýta viðkomandi úrræði. Hlutfall kvenna og karla í þeim hópi er nokkuð jafnt í báðum húsnæðisstuðningskerfum en þegar lítið er til einstæðra foreldra eru konur aftur á móti í miklum meirihluta.

Sé lítið til heimilisgerða er algengast að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði. Þá virðist sem einstæðar mæður eigi erfiðara með að ná endum saman, búi jafnvel við fátækt og séu líklegri til að vera á leigumarkaði en í eigin húsnæði. Ljóst er af ofangreindri umfjöllun að húsnæðisbætur og

hlutdeildarlán nýfast ekki síst þessum hópum, samanborið við aðrar heimilisgerðir.

Ekki hefur orðið breyting á niðurstöðum jafnréttismats á húsnæðisbótum frá fyrra ári.

Lagt hefur verið til grundvallar að við stefnumótun á sviði húsnæðismála skuli sérstaklega tekið mið af stöðu þeirra sem verst standa, einkum þeirra sem búa einir sem og einstæðra foreldra, en þessir hópar eiga erfiðara en aðrir hópar með að standa undir húsnæðiskostnaði. Ljóst er að í hóp einstæðra foreldra eru konur í miklum meirihluta þeirra sem njóta húsnæðisstuðnings á meðan skiptingin er jafnari þegar kemur að einstæðum og barnlausum einstaklingum. Beina þarf stuðningi í enn ríkari mæli til þeirra sem mest þurfa á honum að halda, t.d. í húsnæðisbótakerfinu.

Fram kemur í ríkisstjórnarsáttmála að ríkisstjórnin ætli að beita sér fyrir stöðugri uppbyggingu húsnæðis um land allt. Ráðist verður í sérstakt átak til uppbyggingar á leiguhúsnæði fyrir fatlað fólk og eldra fólk innan almenna íbúðakerfisins. Þá verður húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda bætt. Loks verður horft til áframhaldandi uppbyggingar í almenna íbúðakerfinu og framhalds hlutdeildarlána.

Með þessari nálgun er komið til móts við þarfir þeirra sem hvað höllustum fæti standa á húsnæðismarkaði. Mikilvægt er að beina sjónum einnig að stöðu einstæðra foreldra og fylgjast vel með þróun húsnæðismarkaðar og áhrif aðgerðir stjórnvalda hafa á hann svo að tryggja megi að áframhaldandi aðgerðir taki mið af þörfinni hverju sinni.

3.7 Ýmis önnur samfélagsleg áhrif

3.7.1 Alþjóðleg staða m.t.t. samkeppnishæfni

Íslensk stjórnvöld gerðu á árinu 2019 samning við OECD um framkvæmd á sjálfstæðu samkeppnismati á því regluverki sem gildir á sviðum byggingarstarfsemi og ferðaþjónustu hér á landi. Samkeppnismatið var unnið í náinni samvinnu við Samkeppniseftirlitið og fól í sér ítarlega greiningu á öllu gildandi regluverki á þessum sviðum. Við framkvæmd matsins var stuðst við leiðbeiningar og aðferðafræði OECD um samkeppnismat. Greining á 632 gildandi lögum og stjórnvaldsfyrirmælum leiddi í ljós 676 mögulegar samkeppnishindranir í regluverkinu. Þær reglur sem fólu í sér mögulegar samkeppnishindranir voru síðan metnar heildstætt m.t.t. þeirra markmiða sem stefnt var að með viðkomandi reglum, mögulegra neikvæðra áhrifa á samkeppni, alþjóðlegrar reynslu, sérstöðu Íslands og fræðiskrifa á sviði stefnumótunar í efnahagsmálum.

Þessi vinna hefur leitt í ljós að til staðar eru umtalsverðir möguleikar á því að gera regluverkið þannig úr garði að það styðji betur við virka samkeppni en nú er og sömuleiðis að draga megi úr óþarfa reglubyrði fyrir atvinnustarfsemi á þessum tveimur sviðum. Í heild gerir OECD 438 tillögur til breytinga sem eru til þess fallnar

að skapa sveigjanlegra umhverfi fyrir viðkomandi atvinnustarfsemi, skapa fleiri störf og auka framleiðni og vöxt í hagkerfinu á næstu árum.

Þær tillögur sem OECD gerir eru sérstaklega mikilvægar í ljósi þess efnahagssamdráttar sem stjórnvöld standa nú frammi fyrir vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins, sem hefur komið sérstaklega illa niður á ferðabjónustu. OECD metur það svo að áhrif tillagnanna geti leitt til aukinnar landsframleiðslu sem nemi 200 milljón evrum á ári eða sem svarar til um 1% af landsframleiðslu Íslands.

Vísast til frekari umfjöllunar um fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda vegna úrbótatillagna OECD á sviði mannvirkjamála í kafla 3.5.1.

3.7.2 Landsbyggðin og atvinnulífið

Víða á landsbyggðinni hefur orðið stöðnun í húsnæðismálum sem getur m.a. staðið atvinnuuppbyggingu fyrir þrífum. Þróunin hefur lengi verið á þá leið að hlutfallslega mun meira er byggt á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni.

Ýmsir þættir hafa valdið því að uppbygging á landsbyggðinni hefur verið sáralítill í samanburði við höfuðborgarsvæðið. Helstu ástæður má rekja til þess að víða á landsbyggðinni stendur söluverð eigna ekki undir byggingarkostnaði, seljanleiki eigna er minni og fólksfækkun hefur verið í sumum sveitarfélögum sem veldur minni eftirspurn. Á sama tíma hefur orðið fjölgun í öðrum sveitarfélögum sem hefur valdið húsnæðisskortri. Þá hafa lánastofnanir haft minni áhuga á að lána til íbúðakaupa og íbúðauppbýggingar á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þessir þættir hafa valdið því að íbúðauppbýgging á landsbyggðinni hefur ekki haldist í hendur við húsnæðispörf og víða er meðalaldur íbúðastofnsins orðinn hár.

Vorið 2021 kynnti ríkisstjórnin nýtt verkefni sem gengur undir heitinu *Tryggð byggð* sem hefur að markmiði að stórauка uppbyggingu íbúðarhúsnæðis utan suðvesturhornsins og tryggja þannig að fólk geti flutt út á land í leit að atvinnu, eða af öðrum ástæðum, og fengið húsnæði við hæfi. Um er að ræða samstarfsvettvang allra þeirra sem koma að húsnæðismálum á landsbyggðinni. Í gegnum *Tryggða byggð* er stuðlað að bættu aðgengi að upplýsingum um sérstök landsbyggðarlán, stofnframlög og byggðaframlög, samstarf við opinbera leigufélagið Bríeti og húsnæðissjálfs eignarstofnunina Brák hses., sem er í eigu 31 sveitarfélags á landsbyggðinni, svo og stuðning sem HMS veitir á hönnunar- og undirbúningsstigi.

Til þessa hefur verkefnið leitt til fjölgunar íbúða á landsbyggðinni sem nemur um 680 íbúðum í 38 sveitarfélögum, og er heildarfjárfesting 19, 84 ma.kr.

3.7.3 Íbúar

Líkt og fram hefur komið í umfjöllun um mat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum í tengslum við húsnæðisstuðning í kafla 3.6.2. er mikilvægt að beina sjónum að þeim félagshópum sem höllustum fæti standa í stefnumótun stjórnvalda á sviði

húsnæðis- og mannvirkjamála, þ.m.t. einstæðum foreldrum. Mikilvægt er að stefna í húsnæðis- og mannvirkjamálum taki mið af bæði íbúðapörf og ólíkum þörfum þessara hópa, m.a. fyrstu kaupenda, ungs fólks, námsmanna, tekju- og eignalágs fólks á vinnumarkaði, einstæðra foreldra, aldraðs fólks, flóttafólks, fatlaðs fólks, skjólstæðinga félagsþjónustunnar og heimilislauss fólks.

3.8 Lykilviðfangsefni

Með hliðsjón af stöðumati grænabókar þessarar eru sett fram eftirfarandi lykilviðfangsefni stefnumótunar í húsnæðis- og mannvirkjamálum til næstu ára:

1. Stöðugleiki á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir þörf
2. Húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda
3. Markviss húsnæðisstuðningur við þá sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði
4. Skilvirk stjórnsýsla á sviði húsnæðis- og byggingarmála
5. Greinargóðar upplýsingar um húsnæðis- og mannvirkjamál
6. Sérhæfðar lausnir til að mæta áskorunum á landsbyggðinni
7. Vistvæn mannvirkjagerð
8. Gæði, öryggi og hagkvæmni í mannvirkjagerð

4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu

4.1 Valkostir leiðir

Við val á leiðum þarf að líta til þess hvort þær henta viðfangsefninu, eru líklegar til árangurs, eru pólitískt fýsilegar, tæknilega fýsilegar, leiða til jákvæðra efnahagslegra áhrifa og langtímaáhrifa.

Ljóst er að aðkoma opinberra aðila að verkefnum getur verið með ýmsu móti og eru helstu verkfærin við hönnun og framkvæmd opinberrar stefnu:

- Upplýsingar, menntun, ráðgjöf.
- Bein íhlutun hins opinbera.
- Hagrænar aðgerðir / – hvatar.
- Lagasetning eða „sjálfstýring“.
- Hnippingar.

Við val á leiðum þarf að horfa til þeirrar vegferðar sem fram undan er, móta þarf framtíðarsýn og áherslur og meta hvaða leiðir eru fýsilegar til að ná markmiðum. Á næstu síðum eru kynnt drög að framtíðarsýn og áherslum til frekari umræðu og útfærslu með almenningi og hagsmunaaðilum.

4.2 Drög að framtíðarsýn

Framtíðarsýn innviðaráðuneytisins

Innviðaráðuneytið hefur sett sér sameiginlega framtíðarsýn og tvö meginmarkmið fyrir alla málaflokka ráðuneytisins í þágu búsetufrelsis. Er þetta liður í samhæfingu áætlana og stefna.

Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Í þessu sambandi hefur innviðaráðuneytið sett fram tvö meginmarkmið á grundvelli framtíðarsýnarinnar og skilgreint leiðarljós þessara markmiða.

Markmið 1: Innviðir mæti þörfum samfélagsins

Leiðarljós eru:

- Fjölbreytt framboð húsnæðis
- Efling atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna
- Gott aðgengi að þjónustu
- Sem flest störf verði óstaðbundin

Markmið 2: Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt

Leiðarljós eru:

- Öflug sveitarfélög
- Efling vinnu- og skólasóknarsvæða
- Hagkvæmar, öruggar og umhverfisvænar samgöngur í þágu íbúa og atvinnulífs.
- Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

Drög að framtíðarsýn í húsnæðis- og mannvirkjamálum

Með grænbók þessari eru sett fram eftirfarandi drög að framtíðarsýn í húsnæðis- og mannvirkjamálum:

Stöðugleiki ríkir á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir undirliggjandi þörf mismunandi félagshópa til lengri og skemmri tíma og öllum, óháð efnahag og búsetu, er tryggt öruggt og heilnæmt húsnæði á viðráðanlegu verði í jafnvægi við umhverfið.

4.3 Áherslur

Hér eru kynnt drög að þeim áherslum sem taldar eru líklegastar til að skila mestum ávinningi við að raungera framtíðarsýn málaflokksins og leysa þau lykilviðfangsefni sem sett voru fram í kafla 3.8. Hvert lykilviðfangsefni er sett fram sem tölusettur áhersluflokkur og helstu áherslur tilgreindar þar undir í stafliðum.

1. Stöðugleiki á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir þörf

- Hið opinbera stuðli að því að íbúðauppbygging sé í samræmi við þörf hverju sinni
- Ríki og sveitarfélög hafi sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum og vinni saman að íbúðauppbyggingu
- Áreiðanlegar upplýsingar um framboð og eftirspurn eftir íbúðum liggi fyrir með skilvirkri skráningu á stöðu og framvindu byggingarframkvæmda sem næst rauntíma ásamt greinargóðum upplýsingum um íbúðaðþörf ólíkra félagshópa
- Fyrir liggi nægt framboð byggingarlóða og nauðsynlegra innviða undir íbúðauppbyggingu

- Stuðlað verði að íbúðauppbýggingu með því að auðvelda lífeyrissjóðum að koma að fjármögnun

2. Húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda

- Réttarstaða leigjenda og húsnæðisöryggi samkvæmt húsaleigulögum verði bætt
- Unnið verði að áframhaldandi uppbýggingu og þróun almenna íbúðakerfisins
- Unnið verði að aukinni hlutdeild óhagnaðardrifinna leigufélaga á leigumarkaðnum

3. Markviss húsnæðisstuðningur fyrir þá sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði

- Sérstök áhersla verði lögð á að auka framboð á hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði
- Húsnæðisstuðningur beinist fyrst og fremst að tekjulágum, fyrstu kaupendum og þeim sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað vegna þungrar framfærslubyrði
- Húsnæðisstuðningur og húsnæðisúrræði mæti þörfum ólíkra félagshópa
- Húsnæðisstuðningur verði endurskoðaður og einfaldaður þannig að hann nái betur markmiðum sínum
- Húsnæðisstuðningur þróist í samræmi við þróun tekna og byrði húsnæðiskostnaðar
- Húsnæðisstuðningur sé gagnsær og aðgengilegur
- Húsnæðisstuðningur verði reglulega endurskoðaður með hliðsjón af þróun verðlags
- Félagsleg blöndun og félagsleg samheldni verði tryggð með blöndun byggðar

4. Skilvirk stjórnsýsla á sviði húsnæðis- og byggingarmála

- Málaflokkar húsnæðis- og mannvirkjamála, skipulagsmála, samgöngumála, byggðamála og málefna sveitarfélaga verði samþættir
- Einn ferill verði um húsnæðisuppbýggingu með samhæfingu ferla í skipulags- og byggingarmálum
- Umgjörð byggingarmála verði einfölduð
- Byggingareftirlit verði gert skilvirkara og rekjanleiki bættur
- Ákvarðanataka stjórnvalda byggji á greinargóðum rauntímaupplýsingum um húsnæðis- og byggingarmál.
- Stjórnvöld fylgist með stöðu og þróun á húsnæðismarkaði og þróun húsnæðiskostnaðar og bregðist hratt við þegar þess er þörf

5. Greinargóðar rauntímaupplýsingar um húsnæðis- og mannvirkjamál

- Öflugir tæknilegir innviðir og grunnskrár sem snúa að húsnæðis-, skipulags- og byggingarmálum séu fyrir hendi
- Upplýsingar til að meta byrði húsnæðiskostnaðar og árangur húsnæðisstuðningskerfa liggi fyrir hjá viðeigandi stjórnvöldum

- Rauntímaupplýsingar um húsnæðismarkað, framboð íbúða og stöðu í skipulags- og byggingarmálum um land allt liggi fyrir

6. Sérhæfðar lausnir til að mæta áskorunum á landsbyggðinni

- Fjölbreyttar lausnir séu fyrir hendi til að mæta ólíkum áskorunum sveitarfélaga í húsnæðis- og mannvirkjamálum
- Leigufélagið Bríet ehf. verði eftt

7. Vistvæn mannvirkjagerð

- Losun frá byggingariðnaði verði innan sjálfbærra marka stjórnvalda
- Áhersla verði lögð á gæði, nýsköpun, rannsóknir og þróun, m.a. við hönnun, til að draga úr kolefnislosun
- Unnið verði að samræmingu norræns byggingarregluverks til að auka sjálfbærni í byggingariðnaði
- Stuðlað verði að aukinni endurnotkun og endurnýtingu byggingarefnis
- Stuðlað verði að samdrætti í losun vegna orkunotkunar í byggingariðnaði

8. Gæði, öryggi og hagkvæmni í mannvirkjagerð

- Byggingareftirlit verði skilvirkara og byggt á rekjanleika með innleiðingu á stafrænni stjórnsýslu
- Réttarvernd vegna byggingagalla verði efla
- Byggingarregluverk og ferlar í skipulags- og byggingarmálum verði einfaldað með einum ferli um húsnæðisuppbyggingu
- Stutt verði við frekari nýsköpun, rannsóknir og þróun

5. Hver er þín skoðun?

Markmið með gerð grænbókar þessarar er að hvetja til umræðu um stöðumatið sem hér er kynnt, þau lykilviðfangsefni sem skilgreind hafa verið ásamt framtíðarsýn, áherslum og valkostum.

Mikilvægt er að fá fram skoðanir og álit almennings og annarra hagsmunaaðila á þessum þáttum enda leggja þeir grunninn að stefnumótun í málaflokknum til næstu ára.

Því eru öll þau sem lesa og kynna sér þessa grænbók hvött til að koma sínum skoðunum og sjónarmiðum á framfæri um stöðumatið, drög að framtíðarsýn, lykilviðfangsefnum og áherslum, sem og hvaða leiðir séu líklegastar til að skila árangri til framtíðar.

Grænbók þessi verður í opnu samráðsferli í samráðsgátt stjórnvalda frá 10.-19. febrúar 2023.

6. Viðaukar

Viðaukar með grænbók þessari eru:

1. Áfangaskýrsla starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga frá 14. desember 2022.
2. Byggjum grænni framtíð – Vegvísir að vistvænni mannvirkjagerð 2030 (í þremur útgáfuhlutum).
3. Fasteignamarkaður í hnotskurn – samantekt frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun frá október 2022.
4. Íbúðamarkaður – leitin að stöðugleikanum – samantekt e. Daníel Svavarsson hagfræðing frá apríl 2022.
5. Niðurstöður starfshóps um aðgerðir og umbætur í húsnæðismálum frá 19. maí 2022.
6. Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um íbúðauppbýggingu frá 12. júlí 2022.
7. Skýrsla innviðaráðherra til Alþingis um tíðni af völdum rakaskemmda og myglusvepps í fasteignum og um réttarstöðu eigenda þeirra frá 16. janúar 2023.
8. Skýrsla starfshóps um húsnæðisstuðning frá 14. desember 2022.
9. Skýrsla undirhóps um skipulags- og byggingarmál með hliðsjón af niðurstöðum samkeppnismats OECD frá apríl 2022.

