

HÚSNÆÐISÞING 2019



Íbúðalána  
sjóður



Stjórnarráð Íslands  
Félagsmálaráðuneytið

# STAÐA OG ÞRÓUN HÚSNÆÐISMÁLA



# EFNISYFIRLIT

## ÁVARP RÁÐHERRA 3

## SKIPULAG HÚSNÆÐISMÁLA 4

Lög um húsnæðismál	5
Stjórnvöld á sviði húsnæðismála	5
Sveitarfélög og húsnæðisáætlanir sveitarfélaga	5
Íbúðalánasjóður	6
Húsnæðistillögur í tengslum við lífskjarasamninga	7
Húsnæðisþing og húsnæðisstefna	9

## HÚSNÆÐISMARKAÐUR 10

Íbúðamarkaður	12
Leigumarkaður	20
Íbúðalánamarkaður	24
Byggingarmarkaður	29

## ÍBÚÐAÞÖRF TIL 2040 35

Grunnsviðsmynd: Þörf fyrir að meðaltali	
1.820 íbúðir á ári hverju fram til ársins 2040	35
Hvers konar íbúðum er kallað eftir?	38
Forsendur greiningar á íbúðaðörf eftir landsvæðum	39
Niðurstöður húsnæðisáætlana – íbúðaðörf eftir landshlutum	45
Lokaorð	55

## HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR HINS OPINBERA 56

Stofnframlög og almenna íbúðakerfið	57
Húsnæðisbætur	61
Vaxtabætur	63
Félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga	65
Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar	66
Annar húsnæðisstuðningur	67

## ÁSKORANIR OG LAUSNIR Í HÚSNÆÐISMÁLUM 69

Stafræn stjórnsýsla og húsnæðismál	69
Hlutdeildarlán fyrir fyrstu fasteignakaup	71
Landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs	72
Leigufélagið Bríet	75
Varasjóður húsnæðismála lagður niður	75
Samspil mannvirkjagerðar og loftslagsbreytinga	76

## ÁVARP RÁÐHERRA



*Þjóð undir þaki – jafnrétti og jafnvægi* er yfirskrift Húsnæðisþingsins 2019, sem haldið er þriðja árið í röð.

Þessi skýrsla um stöðu og þróun húsnæðismála er lögð fram í tilefni þingsins en í henni er farið yfir stöðu húsnæðismála hér á landi, þær áskoranir sem blasa við og þau framfaraskref sem stigin hafa verið undanfarið í þessum mikilvæga málaflokki.

Ríkisstjórnin hefur frá upphafi verið með þá skýru stefnu í húsnæðismálum að tryggja jafnvægi á húsnæðismarkaði og nægjanlegt framboð af viðunandi húsnæði fyrir alla, óháð efnahag og búsetu. Þetta er ein af grundvallarforsendum þess að við getum byggt upp og viðhaldið öflugum samfélagi á landinu öllu.

Aðgengi að viðunandi húsnæði er ein af grundvallarþörfum hvers einstaklings en ekki síður forsenda þess að einstaklingar og fjölskyldur nái að uppfylla aðrar grunnþarfir í lífi sínu.

Til að skapa stöðugleika á húsnæðismarkaði þurfum við breytta umgjörð í húsnæðismálum; umgjörð sem byggist á áreiðanlegum upplýsingum auk stefnumótunar og áætlanagerðar til langs tíma. Undanfarið hafa verið stigin mikilvæg skref í þeim eignum auk þess sem stjórnarsýsla hefur verið efl. Íbúðalánasjóður ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála og gerir reglulegar og ítarlegar greiningar á húsnæðismarkaði. Þannig verður stjórnvöldum gert kleift að taka skilvirkari og upplýstari ákvarðanir sem tryggja að stuðningur skili sér til þeirra sem þurfa mest á honum að halda.

Á yfirstandandi löggjafarþingi hefur nú verið mælt fyrir frumvarpi um sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Sameinuð stofnun er betur til þess fallin að hafa heildaryfirsýn yfir málaflokk húsnæðismála, auka skilvirkni, hagkvæmni og árangur í allri stjórnarsýslu húsnæðis- og mannvirkjamála auk þess að stuðla að uppbyggingu húsnæðis fyrir alla félagsþópa í samræmi við stefnu stjórnvalda.

Í aðdraganda kjarasamninga varð strax ljóst að umbætur í húsnæðismálum væru forsenda farsælla viðræðna. Því lögðu stjórnvöld og aðilar vinnu- og atvinnu- aðarins í umfangsmikla vinnu við að greina stöðu húsnæðismála og skilgreina aðgerðir til úrbóta. Aðgerðirnar reyndust mikilvægur hluti af framlagi stjórnvalda til stuðnings lífsskjarasamningum en þær fela meðal annars í sér stóru framlög til uppbyggingar almenna íbúðakerfisins, bættu réttarstöðu leigjenda og innleiðingu hlutdeildarlána fyrir ungt fólk og tekjulága.

Til að fólk geti búið og starfað á landinu öllu þarf að vera aðgangur að viðunandi húsnæði á öllum landsvæðum. Síðustu misseri hafa verið kynntar lausnir sem snúa að því að mæta ólíkum áskorunum sem steðja að sveitarfélögum á landsbyggðinni, til að mynda þegar misvægi ríkir á milli byggingarkostnaðar og markaðsvirðis íbúða. Þá eru einnig lagðar fram tillögur sem miða að því að auka framboð á hagkvæmum leiguíbúðum til langtímaleigu með sérstöku byggðarframlagi í gegnum almenna íbúðakerfið.

Það er vel við hæfi að yfirskrift þingsins sé *Þjóð undir þaki* þar sem húsnæði skipar mikilvægan sess í velferð hvernar þjóðar. Öll þurfum við þak yfir höfuðið og aðgengi að viðunandi húsnæði er nauðsynlegt sérhverjum einstaklingi og samfélaginu í heild. Þar bera stjórnvöld ríka ábyrgð. Markmið þeirra breytinga sem unnið hefur verið að í húsnæðismálum er skýrt; að tryggja jafnvægi og jafnrétti á húsnæðismarkaði og nægilegt framboð húsnæðis fyrir alla, óháð efnahag og í öllum byggðum landsins.

*Ásmundur Einar Daðason*

Ásmundur Einar Daðason,  
félags- og barnamálaráðherra

# SKIPULAG HÚSNÆÐISMÁLA

Húsnæði er ein af grunnþörfum hvers einstaklings en réttur til viðunandi húsnæðis hefur verið talinn til mannréttinda allt frá undirritun mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna árið 1948. Með fullgildingu alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi árið 1979 skuldbatt íslenska ríkið sig til að viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi húsnæðis og gera allar tiltækar ráðstafanir til að tryggja þau réttindi.

Aðgengi að öruggu og varanlegu húsnæði er jafnframt lykilþáttur í því að einstaklingar og fjölskyldur nái að uppfylla aðrar grunnþarfir í lífi sínu og hefur víðtæk áhrif á efnahagslega og félagslega velferð einstaklinga sem samastaður og miðstöð fjölskyldulífs.

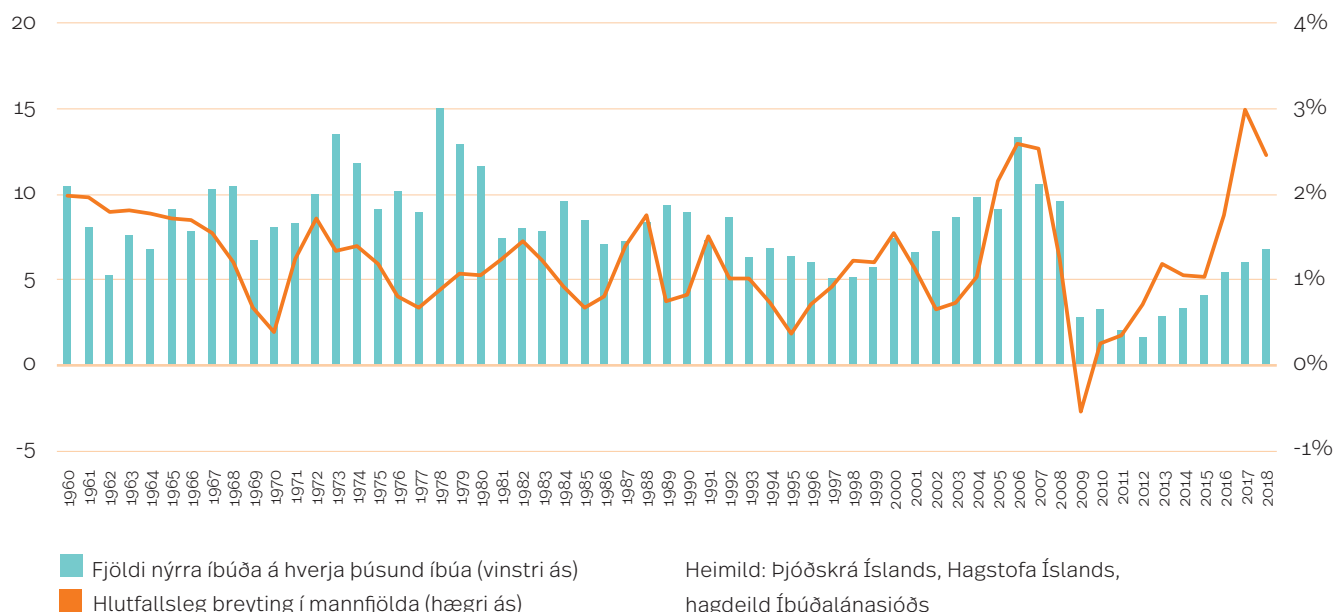
Framboð á húsnæði er hins vegar takmarkað hverju sinni og talsverður tími getur liðið frá því að ákvörðun um byggingu húsnæðis er tekin og þangað til það er tekið í notkun. Sveiflur í eftirspurn eftir húsnæði geta því leitt af sér miklar verðsveiflur sem geta haft

afdrifarík áhrif á efnahag heimilanna og húsnæðisöruggi landsmanna, einkum þeirra tekjulægri.

Síðastliðna tvo áratugi hefur þróun íslenska húsnæðismarkaðarins einkenst af miklum verðsveiflum, sveiflum í uppbyggingu húsnæðis og oft á tíðum öryggi í húsnæðismálum. Eins og sést á myndinni hér fyrir neðan var fólksfjölgunin árin 2016 og 2017 mjög mikil í sögulegu samhengi en á sama tíma hefur fjöldi byggðra íbúða verið undir langtímameðaltali. Húsnæðisskortur og hátt verð hafa valdið þrengingum á húsnæðismarkaði undanfarin ár og hefur því verið ákall eftir aðkomu ríkisvaldsins að húsnæðismarkaði. Ákall þetta hefur einna helst snúið að því að bregðast við skorti á íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði fyrir tekjulægstu hópa samfélagsins.

Af framangreindu má sjá að húsnæðismarkaðurinn hefur ákveðna sérstöðu þar sem brýnir almannahagsmunir kalla á aukið skipulag og markvissa stefnumótun af hálfu stjórnvalda. Viðvarandi ójafnvægi í húsnæðismálum á undanförunum árum hefur

## Fólksfjöldi og byggðar íbúðir 1960–2018



leitt til þess að íslensk stjórnvöld hafa lagt aukna áherslu á að mynda trausta umgjörð um húsnæðismál með því að einfalda stjórnsýslu, bæta lagaumhverfi og vinna úr sérstökum húsnæðistillögum sem ætlað er að tryggja húsnæði fyrir alla þegna þjóðfélagsins.

### Lög um húsnæðismál

Lög um húsnæðismál nr. 44/1998 eru grundvallarlög hvað varðar skipulag húsnæðismála á Íslandi. Tilgangur þeirra er að stuðla að því að landsmenn búi við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Er þetta gert bæði með lánveitingum og markvissri stefnumótun húsnæðismála sem tryggir að þeir fjármunir sem varið er í málaflökkinn nýtist þar sem þeirra er mest þörf.

Fleiri lög gilda um aðkomu hins opinbera að húsnæðismálum. Þar má einkum nefna lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lög um almennar íbúðir nr. 52/2016, lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016, lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð nr. 111/2016 og húsaleigulög nr. 36/1994. Í lögum þessum er kveðið á um ýmsan stuðning sem meðal annars er veittur af hálfu Íbúðalánasjóðs og sveitarfélaga. Nánar er fjallað um húsnæðisstuðning hins opinbera og þróun undanfarinna ára síðar í þessari skýrslu.

### Stjórnvöld á sviði húsnæðismála

Í lögum um húsnæðismál er kveðið á um að félags- og barnamálaráðherra fari með yfirstjórn húsnæðismála. Íbúðalánasjóður annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögnum og sveitarstjórnir fara með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélaga.

Félagsmálaráðuneytið hefur umsjón með helstu verkefnum á sviði húsnæðismála, þar á meðal stefnumótun í málaflökknum, málefni Íbúðalánasjóðs, almenna íbúðakerfið, húsnæðislán, húsaleigumál, málefni húsnæðissamvinnufélaga, byggingarsamvinnufélaga og fjöleignarhúsa. Þá færð-

ust málefni mannvirkja úr umhverfis- og auðlindaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins um síðustu áramót. Sú breyting var gerð á grundvelli sáttmála ríkisstjórnarinnar og í þeim tilgangi að einfalda stjórnskipulag húsnæðismála.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á veigamiklum þáttum húsnæðisstuðnings, það er vaxtabótum og skattfrjálsri ráðstöfun lífeyrissparnaðar. Auk þess fer samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið með byggðamál og málefni sveitarfélaga en húsnæðismál skipa þar stóran sess.

### Sveitarfélög og húsnæðisáætlanir sveitarfélaga

Sveitarstjórn fer með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélags samkvæmt lögum um húsnæðismál. Að sama skapi ber sveitarstjórn ábyrgð á og skal hafa frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Með breytingum á lögnum í júní 2018 var skerpt á úrvinnslu lögbundinna verkefna sveitarfélaga og gerðar ríkari kröfur til þeirra meðal annars hvað varðar þarfagreiningu og áætlanagerð um hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt og hvernig framboð á lóðum verði tryggt.

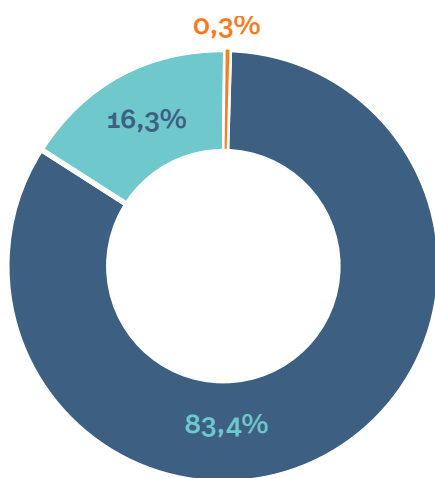
### Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga urðu eitt helsta stjórnþæki hins opinbera í húsnæðismálum.

Lagabreytingarnar leiddu ennfremur til þess að húsnæðisáætlanir sveitarfélaga urðu eitt helsta stjórnþæki hins opinbera í húsnæðismálum. Hlutverk húsnæðisáætlana er að draga fram mynd af stöðu húsnæðismála í hverju sveitarfélagi fyrir sig, greina framboð og eftirspurn eftir mismunandi búsetuformum og að tryggja að sveitarfélög geri áætlun um hvernig þau ætli að mæta húsnæðisþörf til lengri og skemmri tíma. Í húsnæðisáætlunum skulu sveitarfélög meðal annars gera grein fyrir framboði íbúða í hverju sveitarfélagi, gildandi skipulagsáætlunum

og þarfagreiningu. Þar sem sveitarfélög mynda sameiginlegt atvinnusvæði eða við aðrar hliðstæðar aðstæður skulu sveitarfélög gera sameiginlega þarfagreiningu og húsnæðisáætlun fyrir svæðið.

Með húsnæðisáætlunum sveitarfélaga er nú hægt að nálgast ítarlegar upplýsingar um stöðu húsnæðismála í hverju sveitarfélagi fyrir sig á samræmdu formi. Þær mynda því mikilvægan grundvöll fyrir húsnæðisstefnu ríkisins, sem verður að vera heildstæð, byggð á bestu upplýsingum hverju sinni og ná til allra samfélagshópa, ekki síst þeirra hópa sem eiga öðru jöfnu erfiðast með að útvega sér viðunandi húsnæði.

### Staða húsnæðisáætlana sveitafélaga eftir fjölda íbúða, október 2019



■ Áætlanir tilbúnar    ■ Vinna ekki hafin  
■ Vinna hafin

Íbúðalánasjóður liðsinnir sveitarfélögum víðsvegar á landsbyggðinni við gerð húsnæðisáætlana, meðal annars með eftirfylgni, fræðslu og upplýsingagjöf á sviði húsnæðismála. Í október á þessu ári höfðu 40 sveitarfélög lokið við gerð húsnæðisáætlana til fjögurra ára og 24 sveitarfélög voru komin vel á veg

við vinnslu sinnar húsnæðisáætlunar. Þegar litið er til fjölda íbúða í þeim sveitarfélögum sem annað hvort hafa birt húsnæðisáætlun eða hafa nánast lokið við gerð húsnæðisáætlunar má sjá að húsnæðisáætlanir fyrir eða eru í vinnslu. Fjallað er um niðurstöður húsnæðisáætlana aftar í skýrslunni.

### Íbúðalánasjóður

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Sjóðurinn starfar á grundvelli laga um húsnæðismál og er starfsemi hans lögbundin. Sjóðurinn annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála og á að vera ráðgefandi í málaflokknum fyrir félags- og barnamálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum. Hlutverk Íbúðalánasjóðs hefur tekið töluverðum breytingum að undanfögnu. Frá því að Íbúðalánasjóður tók til starfa í byrjun árs 1999 og allt til ársins 2012 var nánast öll áhersla í starfsemi sjóðsins á almennar lánveitingar til kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði. Með tilkomu bankanna inn á lánamarkaðinn árið 2004 dró úr félagslegu hlutverki Íbúðalánasjóðs við almennar lánveitingar á húsnæðismarkaði með aukinni samkeppni á útlánamarkaði. Lánaheimildir sjóðsins voru þó ekki takmarkaðar fyrr en árið 2012. Þá var lögum um húsnæðismál breytt í kjölfar niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA um að Íbúðalánasjóður nyti ríkisaðstoðar sem væri í ósamræmi við ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins. Í kjölfarið var lögum um húsnæðismál breytt meðal annars þannig að lánveitingar voru takmarkaðar við hlutverk sjóðsins í almannapágu og heimildir til útlána bundnar við litlar og hagkvæmar íbúðir. Þá var felld niður heimild til að lána almennum leigufélögum og byggingarverk-tökum auk þess sem lán til lögaðila voru bundin við félög og félagasamtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa hagsmuni leigutaka að leiðarljósi.

Með setningu laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 var Íbúðalánasjóði falið nýtt hlutverk, að hafa umsjón með veitingu stofnframlaga ríkisins til uppbyggingar á leiguíbúðum fyrir tekju- og eignalægri fjölskyldur og einstaklinga og byggja upp nýtt leigukerfi almennra íbúða. Þá tók Íbúðalánasjóður við framkvæmd laga um húsnæðisbætur nr. 75/2016, í upphafi árs 2018.

Með breytingum á lögum um húsnæðismál í júní 2018 var hlutverki Íbúðalánasjóðs breytt enn frekar þannig að stefnumótun, rannsóknunum, greiningum og áætlanagerð var gert hærra undir höfði. Á skömmum tíma breyttist starfsemi sjóðsins frá því að vera fyrst og fremst lánasjóður yfir í að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála. Með nýju hlutverki er Íbúðalánasjóði meðal annars ætlað að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði og tryggja almenningi aðgengi að viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort sem er til eignar eða leigu. Þannig fór starfsemi sjóðsins í auknum mæli að líkjast sambærilegum systurstofnunum sjóðsins á Norðurlöndunum, líkt og Husbanken í Noregi og ARA í Finnlandi.

## Markmið nýrrar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar verður meðal annars að efla stjórnsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis- og mannvirkjamála.

Við útgáfu þessarar skýrslu hefur frumvarp til laga um nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verið tekið til fyrstu umræðu á Alþingi. Frumvarpið felur í sér sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, frá og með 1. janúar 2020.

Mannvirkjastofnun tók til starfa 1. janúar 2011 og starfar hún eftir lögum um mannvirki nr. 160/2010. Hlutverk hennar felst í að tryggja samræmingu á byggingar- og eldvarnaeftirliti og starfsemi slökkviliða í samráði við viðkomandi stjórnvöld og hafa yfirumsjón með rafmagnsöryggismálum. Fjölbreytt verkefni Mannvirkjastofnunar byggjast meðal annars á gerð leiðbeininga, verklagsreglna og skoðunarhandbóka á fagsviði stofnunarinnar, að annast markaðs- eftirlit með byggingarvörum og rafföngum, starfrækja rafrænt gagnasafn um mannvirki, gefa út byggingarleyfi og annast eftirlit með framkvæmdum.

Hin sameinaða stofnun skal starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði húsnæðismála, mannvirkjamála og mála er varða byggingarvörur og brunavarnir. Markmiðið með sameiningunni er að efla stjórnsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis- og mannvirkjamála hér á landi ásamt því að skerpa á stjórnsýslu byggingarframkvæmda og auka samstarf hagsmunaaðila á sviði húsnæðismála. Þá er ætlunin að stuðla að auknu húsnæðisöryggi landsmanna og stöðugleika á húsnæðismarkaði.

## Húsnæðistillögur í tengslum við lífsskjarasamninga

Þann 19. janúar 2019 voru 40 húsnæðistillögur birtar af hálfu stjórnvalda sem liður í því að liðka fyrir kjarasamningsviðræðum. Tillögurnar voru í sjö flokkum og var þeim einkum ætlað að bæta stöðu ungs fólks og tekju- og eignalágra sem standa hvað höllustum fæti á húsnæðismarkaði. Þær sneru að aðgerðum sem er meðal annars ætlað að stuðla að auknu framboði á hagkvæmum íbúðum, lægri samanlögðum húsnæðis- og samgöngukostnaði, lægri byggingarkostnaði, styttri byggingartíma, aukinni leiguvernd og bættri upplýsingagjöf um húsnæðismál.

Þann 3. apríl 2019 kynnti ríkisstjórnin að unnið skyldi að innleiðingu allra tillagna átakshópsins að einni undanskilinni, og yrði sú vinna hluti af aðgerðum ríkisstjórnar til stuðnings lífsskjarasamningi aðila vinnumarkaðarins. Íbúðalánasjóði var falið að halda utan um eftirfylgni tillagnanna með því að setja á stofn verkefnið Húsnæði fyrir alla. Breið samstaða var um tillögur ríkisstjórnarinnar og mynda fimm ráðuneyti bakland verkefnisins; forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Um svipað leyti skilaði starfshópur á vegum félags- og barnamálaráðherra tillögum að útfærslum á leiðum til að auðvelda ungu fólki og tekjulágum fyrstu fasteignakaup. Tillögur frá þeim hópi (fjórar talsins) falla einnig undir verkefnið Húsnæði fyrir alla sem aðgerð til stuðnings lífsskjarasamningunum.

## Húsnæði fyrir alla

Fjörutíu og fjórar tillögur í átta flokkum



Íbúðalánasjóði ber að upplýsa forsætisráðherra og félagsmálaráðherra um framvindu verkefnisins þrisvar á ári en eðli málsins samkvæmt byggist úrvinnslan á víðtæku samstarfi ólíkra aðila, bæði innan stjórnsýslunnar og utan hennar. Þannig vinna þrír samstarfsvettvangar, skipaðir fulltrúum mismun-

andi hagaðila, að þremur mismunandi málaflökkum; leiguvernd, skipulags- og byggingarmálum og loks upplýsingamálum. Í maí síðastliðnum voru haldnir opnir samráðsdagar á vegum hvers samstarfsvettvangs um sig þar sem húsnæðistillögum hvers vettvangs var forgangsraðað. Auk þess var hugmyndum



og sjónarmiðum hagaðila safnað saman til að styðja við frekari úrvinnslu húsnæðistillagnanna.

Í upphafi var lagt upp með að skipað yrði í þrjár laganeindir sem ættu að útfæra tillögur að breytingum á lögum eða reglugerðum, samkvæmt niðurstöðum áðurnefndra samstarfsvettvanga. Þegar hefur verið skipað í laganeind fyrir leigumálin og vinnur hún nú að tillögum um breytingar á ákvæðum húsaleigulaga, með tilliti til húsnæðistillagnanna.

Úrvinnsla húsnæðistillagnanna er vel á veg komin. Þegar þessi orð eru rituð hafa til að mynda þær tillögur sem fjalla um almennar íbúðir og húsnæðisfélög verið útfærðar og bíða flestar meðferðar þingsins svo hægt sé að ljúka þeim. Vinna við útfærslu hlutdeildarlána er vel á veg komin. Þá má vænta þess að margar af þeim tillögum er snúa að aukinni leiguvernd verði kláraðar á yfirstandandi þingi. Óhætt er að segja að tillögur varðandi skipulags- og byggingarmál annars vegar og upplýsingamál hins vegar hafi verið umfangsmiklar en úrvinnslu þeirra miðar vel áfram. Þá stuðlaði samgöngusáttmáli ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu frá 26. september 2019 að framgöngu tillagna í flokkunum um samgöngur og ríkislóðir.

### Húsnæðisþing og húsnæðisstefna

Húsnæðisþing var haldið í fyrsta skipti árið 2017. Í kjölfar áðurnefndra lagabreytinga í júní 2018 er þingið lögbundið samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál og skal haldið ár hvert. Á húsnæðisþingi skal fjalla um húsnæðismál og við upphaf þess skal félags- og barnamálaráðherra leggja fram skýrslu um stöðu og þróun húsnæðismála.

Á húsnæðisþingi skal fjalla um húsnæðismál og við upphaf þess skal félags- og barnamálaráðherra leggja fram skýrslu um stöðu og þróun húsnæðismál.

Samkvæmt sömu lögum skal félags- og barnamálaráðherra leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála til fjögurra ára í senn. Stefnan skal fela í sér verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði. Við gerð hennar skal meðal annars höfð hliðsjón af upplýsingum á sviði húsnæðismála sem Íbúðalánasjóður hefur safnað, húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og umræðum á húsnæðisþingi.

Þá má ætla að gildandi ríkisstjórnarsáttmáli hverju sinni feli í sér mikilvægt innlegg í slíka húsnæðisstefnu. Í sáttmála núverandi ríkisstjórnar er til að mynda lögð áhersla á að öruggt húsnæði sé ein af grundvallarforsendum öflugs samfélags, óháð efnahag og búsetu. Í því sambandi hyggst ríkisstjórnin beita sér fyrir umbótum í húsnæðismálum meðal annars með því að stuðla að auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, eflingu stuðningskerfa, samræmdri stefnumörkun í uppbyggingu félaglegs húsnæðis, auknu gagnsæi á leigumarkaði og betra aðgengi ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn.

Ljóst er að mikil endurskipulagning og umbótarvinna hefur átt sér stað á sviði húsnæðismála að undanfögnu; einföldun stjórnskipulags húsnæðismála með tilfærslu mannvirkjamála yfir í félagsmálaráðuneytið, umfangsmikil vinna við gerð og úrvinnslu húsnæðisáætlana sveitarfélaga, ásamt því að rúmlega 40 húsnæðistillögur í tengslum við lífsskjarasamninga hafa komið til úrvinnslu. Þá hefur hlutverk Íbúðalánasjóðs sem stjórnvald á sviði húsnæðismála tekið breytingum og fyrirhuguð er sameining Mannvirkjastofnunar og Íbúðalánasjóðs um næstu áramót.

Þær aðgerðir sem gripið hefur verið til á undanfögnu misserum eru liður í því að bæta umgjörð húsnæðismála hér á landi og leggja þær mikilvægan grunn að mótun heildstæðrar húsnæðisstefnu fyrir landið í heild. Áætlað er að lögð verði fram heildstæð húsnæðisstefna á nýju ári.

# HÚSNÆÐISMARKAÐUR

Hagsveiflan ásamt fólksfölgun og lýðfræðilegri þróun eru þeir þættir sem hafa verið ráðandi í þróun á húsnæðismarkaði hér á landi. Hröð íbúafölgun ásamt mikilli kaupmáttaraukningu og hagvexti á síðustu árum jók eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði til muna en lítil fjárfesting í húsnæði eftir hrun gerði það að verkum að framboð náði ekki að halda í við þróunina. Í kjölfarið hækkaði verð mjög mikið samhliða því að verðlag hélst stöðugt, einkum vegna ytri þátta. Það hefur leitt til þess að raunverð húsnæðis er nú í hæstu hæðum en virðist þó hafa náð hápunkti um sinn.

Áætlað er að rúmlega 140.000 heimili séu í landinu. Verðmæti fasteigna landsins heldur áfram að aukast á milli ára en samkvæmt fasteignamati Þjóðskrár hækkar heildarverðmæti íbúðarhúsnæðis um 5% á höfuðborgarsvæðinu og um rúm 9% á öðrum svæðum. Það nemur nú rúmum 6.200 milljörðum

króna.<sup>1</sup> Það samsvarar um 17 milljónum króna á hvert mannsbarn. Húsnæði er almennt stærsta fjárfesting sem fólk ræðst í á lífsleiðinni og áætlað er að um 80% eigna meðalfjölskyldu<sup>2</sup> séu bundnar í fasteign. Hrein eign íbúa landsins í fasteignum er metin á um 3.700 milljarða króna sem er tæplega 17% hækkan á milli ára.<sup>3</sup> Það er því ljóst að umtalsverðar eignir landsmanna eru bundnar í húsnæði og því er þróun mála á húsnæðismarkaði mikið hagsmunamál fyrir heimili landsins.

Helstu áskoranir á húsnæðismarkaði eru ívið ólíkar á suðvesturhorni landsins í samanburði við annars staðar á landsbyggðinni. Á síðastliðnum tuttugu árum hafa mun fleiri flust til sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenni þess heldur en hafa flust frá þeim. Þessu er hins vegar öfugt farið í flestum öðrum sveitarfélögum landsins. Í sveitarfélögum sem búa við óverulega fólksfölgun eða jafnvel

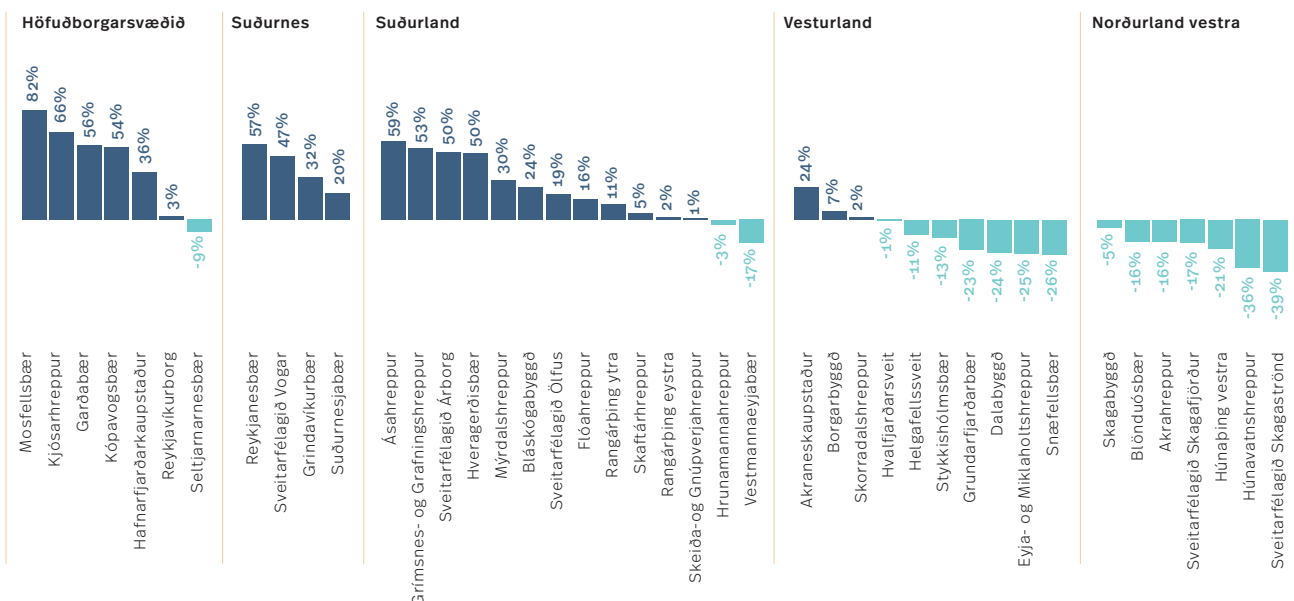
<sup>1</sup> Miðað við fasteignamat næsta árs, 2020.

<sup>2</sup> Hér er miðað við meðalfjölskyldu 0-90% eignadreifingar sem á eignir upp á 60 milljónir króna í skattframtölum frá 2016.

<sup>3</sup> Samkvæmt skattframtölum fyrir árið 2018.

## Aðfluttir umfram brottflutta frá 1998

Uppsafnaður fjöldi aðfluttra umfram brottflutta á árunum 1998–2018 sem hlutfall af þáverandi fólksfjölda

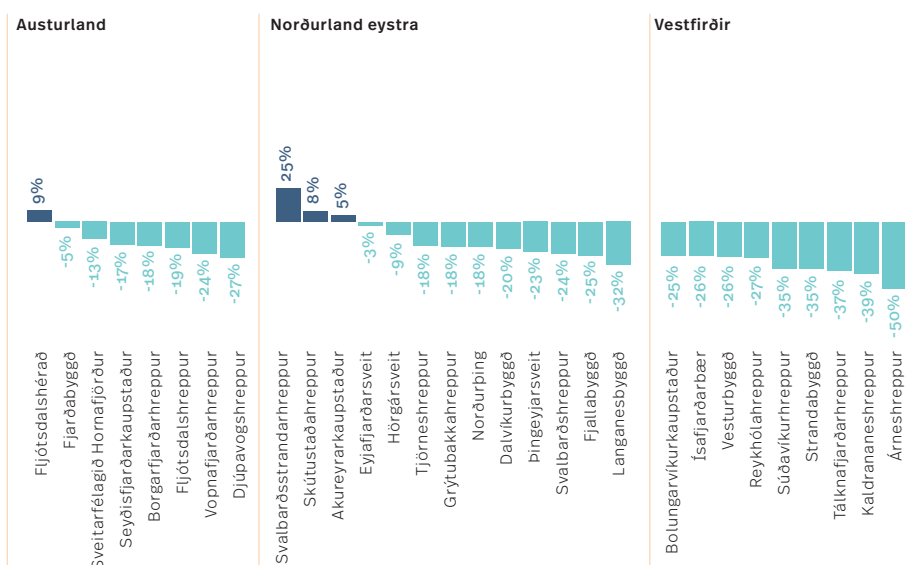


fólksfækkun getur samt sem áður verið þörf fyrir fjölgun íbúða vegna breytinga á fjölskyldumynstrum. Aukið framboð af húsnæði getur jafnvel hjálpað til við að stemma stigu við brottflutningi.

Í sveitarfélögum sem búa við mikinn aðflutning fólks er nauðsynlegt að framboð þróist í takti við íbúa- fjölgun og lýðfræðilega þætti ellegar aukast líkurnar á meiri verðhækkunum á íbúðamarkaði og skorti á húsnæði. Þegar fjölskyldugerð er borin saman sést að hlutdeild einstaklinga hefur aukist um 5 prósentustig frá árinu 1998 en hlutdeild hjóna með börn minnkað um 6 prósentustig. Kjarnafjölskyldum hefur fjölgað um ríflega 40% þrátt fyrir að íbúafjöldi hafi aðeins aukist um rúmlega 30%. Þá kallar hækkandi meðalaldur einnig á fleiri íbúðir á mann, en nú eru 25% íbúa landsins innan við tvítugt samanborið við 32% árið 1998.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Heimild: Hagstofa Íslands.

Efnahagsástandið hefur breyst þónokkuð frá því að síðasta skýrsla um stöðu og þróun í húsnæðismálum kom út haustið 2018. Þá stóðu fregnir af rekstrar-erfiðleikum flugfélaganna sem hæst, einkum WOW air og gjaldþrot þess virtist á næsta leiti. Ofan á það bættust háværar raddir verkalýðsforystunnar vegna allra kjarasamninganna sem voru að losna í lok ársins og byrjun árs 2019. WOW air var veittur örlítil gálgafræstur með skuldabréfaútbóði í september 2018 en ekki leið á löngu þar til gjaldþrot þess varð staðreynd vorið 2019. Mikilvægi félagsins í framboði flugsæta til landsins og aukið vægi ferðaþjónustunnar í vergri landsframleiðslu varð til þess að aðdragandinn að gjaldþroti félagsins hafði strax í för með sér aukna óvissu um framvindu í efnahagsmálum. Því til viðbótar ýtti lítill árangur í kjaraviðræðum undir óvissuna og saman höfðu þessir þættir mikil áhrif á hegðun og væntingar aðila á mörkuðum landsins.



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Verðbólguvæntingar jukust til muna og í kjölfar þeirra fjölgaði mjög mikið endurfjármögnunum húsnæðis-lána úr verðtryggðum lánnum yfir óverðtryggð lán og hefur sú þróun haldið áfram.

Óttinn við afleiðingarnar af falli WOW air og samdrætti í ferðapjónustunni lék ef til vill nokkurn þátt í að knýja fram sátt á vinnumarkaði. Lífskjarasamningarnir urðu til þess að væntingar um verðbólgu urðu öllu bjartsýnni en nokkrum mánuðum áður og hefur verðbólga haldist nokkuð stöðug í kjölfarið þrátt fyrir að vera aðeins yfir markmiði Seðlabanka Íslands. Þau neikvæðu áhrif sem búist var við í kjölfar gjaldþrots WOW air hafa því verið mildari en verstu spár gerðu ráð fyrir. Brottförum ferðamanna hefur fækkað um 15% á fyrstu tíu mánuðum ársins og nokkuð hefur verið um hópuppsagnir í kjölfar minnkandi eftirspurnar á vinnuafli.

Það er því ljóst að sá hagvöxtur sem spáð var í hagspám þegar síðasta skýrsla kom út í fyrrahaust

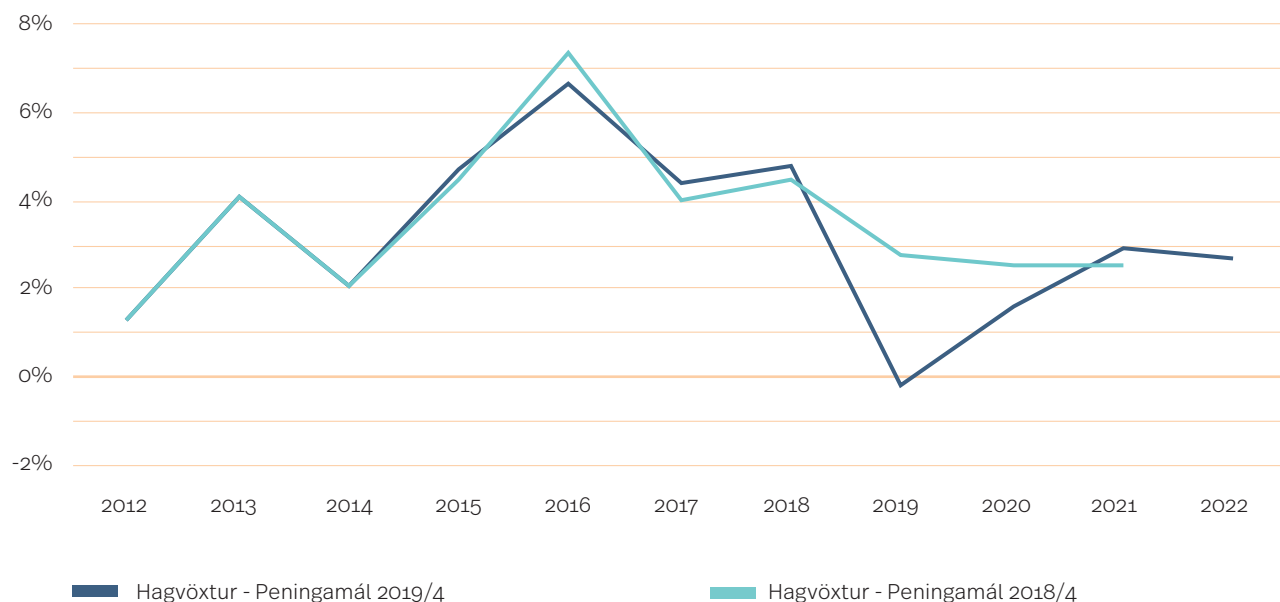
mun ekki raungerast í ár. Bæði Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands spá um 0,2% samdrætti í vergri landsframleiðslu á árinu en nú er almennt talið að það samdráttarskeið verði skammvinnara en upphaflega var óttast. Báðir aðilar spá töluverðum viðsnúningi strax á næsta ári. Skuldir hafa lækkað og kaupmáttur aukist á síðustu árum og því er staða heimilanna sterk miðað við fyrri tíð og þau almennt í mun betri aðstöðu til að takast á við niðursveiflu heldur en fyrir hrun. Til aðgerða hefur verið gripið á sviði hagstjórnar og peningamála og hafa stýrivextir lækkað talsvert á árinu. Í kjölfarið eru vextir íbúðalána nú í sögulegu lágmarki. Fyrir utan þessa þætti flækir óvissan um alþjóðlega efnahagsþróun stöðuna sem getur haft mikil áhrif á hagþróun innanlands.

### Íbúðamarkaður

Mælingar benda til þess að hlutfall landsmanna sem býr í eigin húsnæði haldist meira og minna óbreytt frá því í fyrra eða í rétt rúmum 70%.<sup>5</sup> Hlutfallið hefur verið tiltölulega stöðugt síðan eftir fjármálahrunið

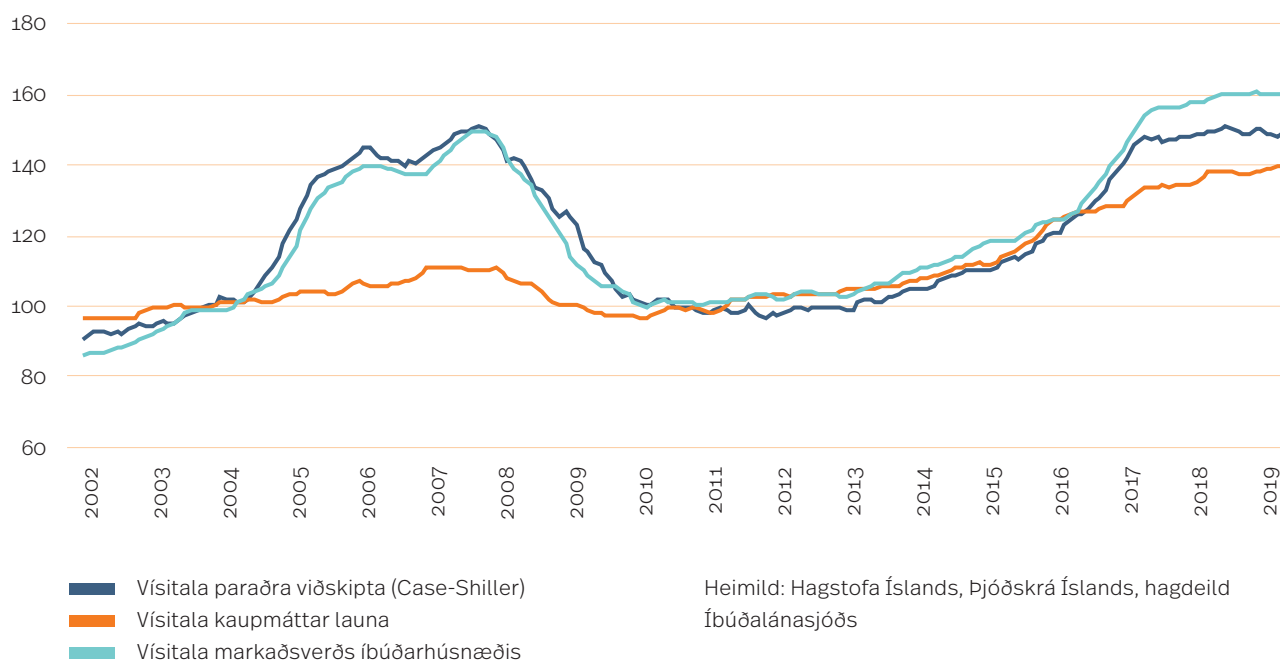
<sup>5</sup> Í könnunum Íbúðalánasjóðs, sem framkvæmdar eru reglulega af Zenter, mældist hlutfallið um 78% fyrir árið 2008 en er núna í kringum 70-72%.

## Hagvöxtur og hagvaxtarspá Seðlabanka Íslands PM 2019/4 og 2018/4



## Þróun kaupmáttar launa og raunverðs fasteigna

Þriggja mánaða hlaupandi meðaltal



2008 en á árunum fyrir hrun mældist það um 78%. Eins og fram hefur komið eru miklar eignir landsmanna bundnar í íbúðarhúsnæði og því er stöðugleiki á íbúðamarkaði afar mikilvægur fyrir alla landsmenn. Því þarf að tryggja skilvirkni markaðarins með góðri upplýsingagjöf og viðeigandi úrræðum og stuðla þannig að auknum hag landsmanna.

Helstu þættir sem hafa áhrif á húsnæðisverð hérlandis eru fyrst og fremst þróun kaupmáttar launa, vextir íbúðalána, aðgengi að fjármagni til húsnæðisakaupa og framboð íbúða. Breyting á húsnæðisverði getur haft töluverð áhrif á hagvöxt í gegnum svokölluð auðsáhrif. Í stuttu máli lýsa áhrifin sér þannig að verðhækkun eykur fjárhagslegt öryggi heimilanna sem leiðir til aukinna neysluútgjalda sem þau fjármagna annað hvort með lántöku út á auknið veðrymi fasteignar sinnar eða með því að draga úr eða ganga á sparnað. Aukin einkaneysla leiðir jafnframt til auk-

ins hagvaxtar. Hið gagnstæða á einnig við ef húsnæðisverð lækkar.

Dregið hefur verulega úr kaupmáttaraukningu á síðustu mánuðum. Aukningin hefur farið lækkandi nær samfellt frá fyrri hluta árs 2016 þegar tólf mánaða breytingin náði hápunkti í tæplega 12% í kjölfar mikilla launahækkana vegna kjarasamninga ársins á undan. Síðan í maí á þessu ári hefur kaupmáttur aukist um rétt rúmt 1% á sama tíma og verðlag hefur haldist nokkuð stöðugt. Verðbólga rauf verðbólgu-markmið Seðlabanka Íslands á síðasta ári í fyrsta sinn síðan í janúar árið 2014 og hefur verið um 3% að meðaltali síðan þá.

Eftir snarpa uppsveiflu í íslensku efnahagslífi síðustu ár, einkum vegna uppgangs ferðabjónustunnar, hefur talsvert hægt á hækkun íbúðaverðs.<sup>6</sup> Frá hrúni náði tólf mánaða hækkun íbúðaverðs hámarki um

<sup>6</sup> Miðað við vísitölu markaðsverðs íbúðarhúsnæðis á landinu öllu sem Hagstofa Íslands heldur utan um.

mitt ár 2017 í rúmum 24% og hafði ekki verið hærra síðan árið 2006. Undanfarið hefur íbúðaverð þróast nokkurn veginn í takti við verðlag og undirliggjandi efnahagslega þætti sem gerir það að verkum að raunverð íbúðarhúsnæðis hefur hækkað lítið að undanfögnu og stendur nánast í stað í síðustu mælingum. Sé lítið til vísitölu paraðra viðskipta<sup>7</sup> hefur íbúðaverð lækkað að raunvirði að undanfögnu en eins og hagdeild Íbúðalánasjóðs hefur áður bent á þá hafa nýjar íbúðir verið að leiða verðhækkunar íbúðarhúsnæðis um þónokkurt skeið.<sup>8</sup> Þrátt fyrir að raunverð hafi haldist stöðugt á síðustu misserum og jafnvel lækkað er það enn sögulega hátt eins og sést glögglega á myndinni hér á undan.

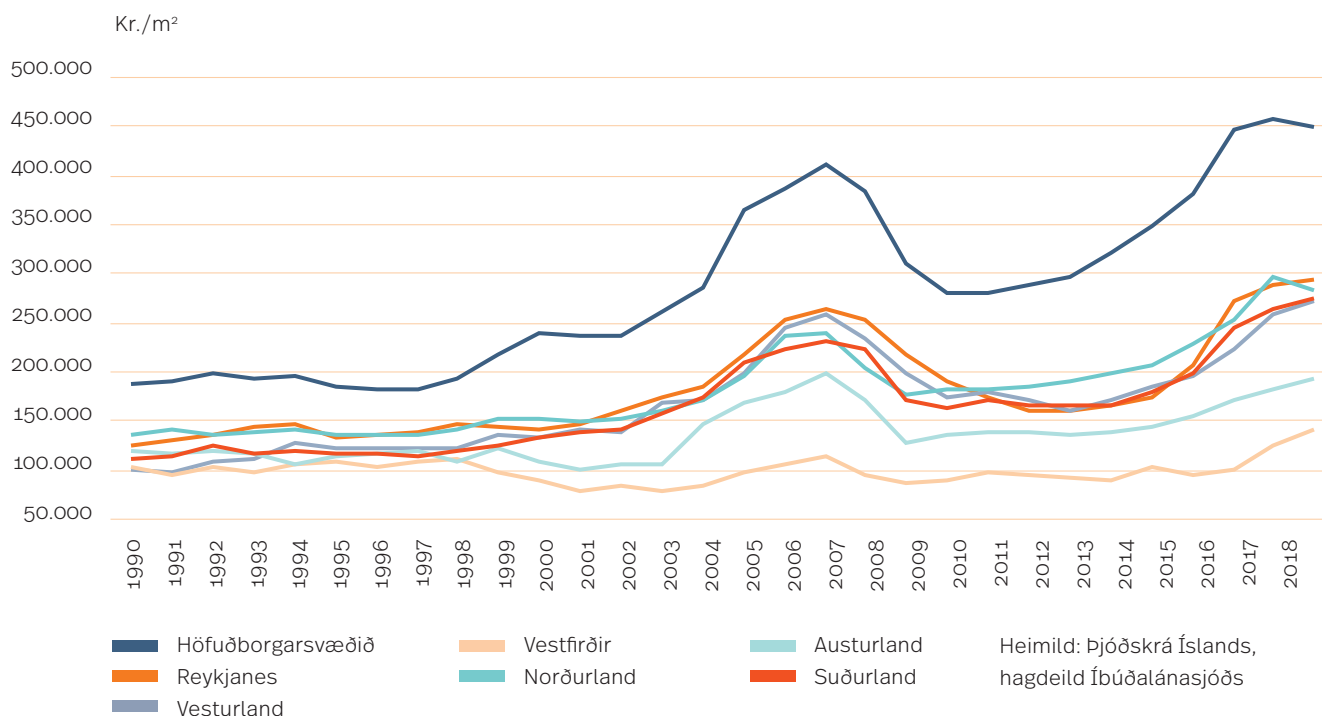
Meðalfermetraverð húsnæðis á höfuðborgarsvæðinu lækkar um 2% að raunvirði á milli ára en er um 9% hærra að raunvirði í dag en á hápunkti síðustu uppsveflu árið 2007. Á svipuðum slóðum er raunverð húsnæðis á Reykjanesi sem hækkar um 2% á milli ára og er um 11% hærra en árið 2007. Síðan árið 2007 hafa mestar hækkanir raunverðs verið á Vestfjörðum eða um 23,5%, Suðurlandi um 19,4% og Norðurlandi um 19% en fermetraverð hækkaði um 13% milli ára á Vestfjörðum. Eina svæðið sem ekki hefur náð fyrra gildi raunverðs ársins 2007 er Austurland en þar er raunverð 2,6% lægra en það var þá.

Eins og fjallað er um síðar í þessum kafla var mjög lítið byggt á árunum eftir efnahagshrunið. Til að

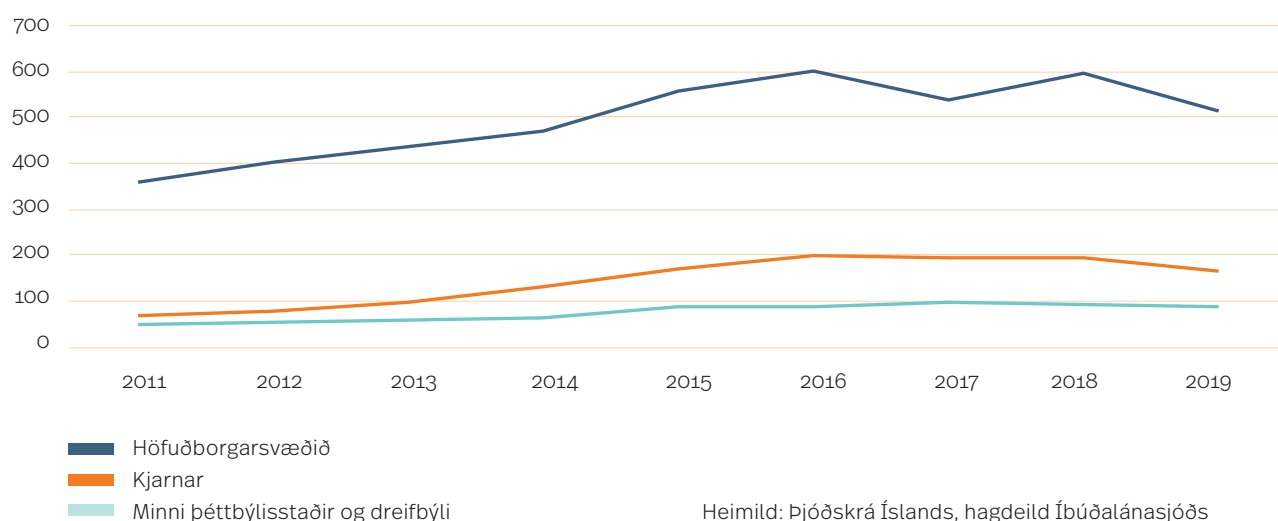
<sup>7</sup> Hér er um að ræða útgáfu af svokallaðri Case-Shiller vísitölu sem hagdeild Íbúðalánasjóðs reiknar út og mælir verðbreytingar íbúða sem eru seldar öðru sinni. Áhrif seldra nýbygginga koma því ekki inn í útreikninginn eins og í vísitölu markaðsverðs íbúða fyrr en þær eru seldar aftur.

<sup>8</sup> Sjá mánaðarskýrslu hagdeildar Íbúðalánasjóðs, september 2019.

## Fermetraverð íbúðarhúsnæðis á föstu verðlagi 2019



## Mánaðarlegur fjöldi kaupsamninga um íbúðir



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

mynda var fjöldi fullkláraðra íbúða árið 2011 aðeins fjórðungur af því sem klárað var árið 2018. Fyrir vikið jókst framboð íbúða lítið framan af en á síðustu árum hefur fólksfjölgun verið yfir sögulegu meðaltali og aldrei mælst jafnmikil og árið 2017. Eftirspurn íbúðarhúsnæðis hefur því aukist mjög mikið og ýtt undir verðhækkunir á sama tíma og verðbólga hefur haldist lág. Því til viðbótar hafði uppgangur í ferðaþjónustu það í för með sér að hluti íbúða færðist af fasteignamarkaði og langtímaleigumarkaði yfir á skammtímaleigumarkaðinn. Samkvæmt rannsókn er aukin útleiga á íbúðum í gegnum Airbnb talin skýra um 15% af heildarhækkun raunverðs íbúða á árunum 2014–2017 eða samtals um 6%.<sup>9</sup>

Vísendingar eru um að bankar og lífeyrissjóðir séu farnir að halda að sér höndum hvað útlán til íbúðakaupa varðar en nánar er rætt um íbúðalán síðar í þessum kafla. Verði kaupmáttaraukning áfram hæg

og framboð íbúða mikið má búast við að hækkanir á íbúðaverði verði áfram hóflegar, þrátt fyrir sögulega lága vexti um þessar mundir. Vísendingar eru um að verðbólga sé farin að hjaðna sem að hluta til má rekja til þess að hægja hefur tekið á húsnæðisverðshækkunum, og því má búast við að raunverð breytist lítið á næstu misserum.

Eftir samfellda aukningu á öllum svæðum landsins á árunum 2009–2016 dróst aðeins úr virkni íbúðaviðskipta á árinu 2017 þegar fjöldi kaupsamninga<sup>10</sup> minnkaði um 10% á höfuðborgarsvæðinu og um 2% á svæðum sem skilgreind hafa verið sem vaxtarsvæði, það er í nágrennasveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins og á Akureyri. Á sama tíma jókst hins vegar heildarfjöldi kaupsamninga á minni þéttbýlissvæðum og dreifbýli um 14% en hlutfallslega eiga töluvert færri viðskipti sér stað á því svæði.

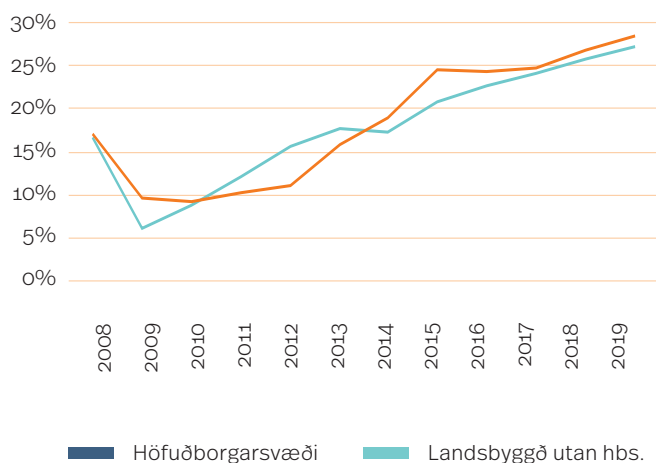
<sup>9</sup> Sjá Lúðvík Elíasson og Önnundur Páll Ragnarsson. *Short-term renting of residential apartments – Effects of Airbnb in the Icelandic housing market*. Seðlabanki Íslands 2018. Einnig *Innlegg í stefnumótun í opinberu húsnæðiskerfi – Skammtímaleiga íbúða í gegnum Airbnb*. 2018:2. Íbúðalánasjóður, 2018.

<sup>10</sup> Hér er verið að skoða fjölda kaupsamninga fyrir stakar íbúðir. Samningar sem innihalda fleiri en eina eign eru ekki taldir með hér en það kemur til dæmis fyrir að seldar eru íbúðablokkir í einum samningi. Þeir samningar eru hins vegar inni í fjöldatölum kaupsamninga sem Þjóðskrá birtir opinberlega.

Merkja má þónokkurn samdrátt í heildarfjölda kaupsamninga um stakar íbúðir sem seldar voru á fyrstu níu mánuðum ársins 2019 á öllum svæðum á landinu miðað við sama tímabil í fyrra. Á höfuðborgarsvæðinu dregst fjöldinn saman um 12% en um 16% á vaxtarsvæðum og er mánaðarlegur fjöldi kaupsamninga þar að meðaltali nánast sá sami og hann var árið 2015. Á höfuðborgarsvæðinu er hann heldur lægri en þá. Á minni þéttbýlissvæðum og dreifbýli hefur fjöldinn verið að breytast lítið en dregst saman annað árið í röð eða um 4% miðað við sama tímabil í fyrra. Það eru hins vegar fáir samningar á bakvið þær tölur en um 10% viðskipta eiga sér stað á því svæði.

Hlutdeild fyrstu kaupa í heildarviðskiptum með íbúðarhúsnæði heldur áfram að aukast á landinu eins og hún hefur gert nær samfelld frá árinu 2009.<sup>11</sup> Það sem af er ári hefur hún aukist um 1,5 prósentu-

### Hlutfall fyrstu kaupa af heildarfjölda kaupsamninga 2008-2019<sup>12</sup>



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

<sup>11</sup> Frá 1. júlí 2008 hefur verið hægt að halda utan um fjölda fyrstu kaupenda þegar heimild til lægri stimpilgjalda vegna fyrstu kaupa tók gildi.

<sup>12</sup> Tölur fyrir árið 2008 eru fyrir þriðja og fjórða ársfjórðung og tölur fyrir árið 2019 eru fyrir fyrstu þrjá ársfjórðunga ársins.

stig milli ára á höfuðborgarsvæðinu og tæp 2 prósentustig á landsbyggðinni fyrir utan höfuðborgarsvæðið.

Meðalaldur fyrstu kaupenda hefur hækkað töluvert síðustu áratugi en hefur þó staðið í stað um nokkurra ára skeið og mælist rúm 29,6 ár á höfuðborgarsvæðinu og ögn lægri á landsbyggðinni.<sup>13</sup> Hækkandi meðalaldur fyrstu kaupenda gæti verið vísbending um að erfðara sé að safna sér fyrir íbúð en áður einkum í ljósi þess að vaxandi hlutfall fyrstu kaupenda segist njóta aðstoðar ættingja eða vina til að fjármagna húsnæðis kaup. Ástæða hækkandi meðalaldurs gæti þó einnig verið að hluta til vegna breytinga á vild milli kynslóða, það er yngri kynslóðir kjósa að kaupa sér fasteign síðar á lífsleiðinni en fyrri kynslóðir. Slík viðhorfsbreyting hefur hins vegar ekki verið greind sérstaklega en kannanir gefa fremur vísbendingu um hið gagnstæða því töluverð breyting hefur orðið á hlutfalli þeirra sem segjast vilja vera á leigumarkaði en áður. Árið 2003 voru þeir tæplega 19% sem sögðust vilja vera á leigumarkaði en mælast nú um 10%<sup>14</sup> en nánar er fjallað um leigumarkaðinn síðar í þessum kafla. Það hlutfall segir þó ekkert um viðhorf þess hóps sem býr enn í foreldrahúsum.

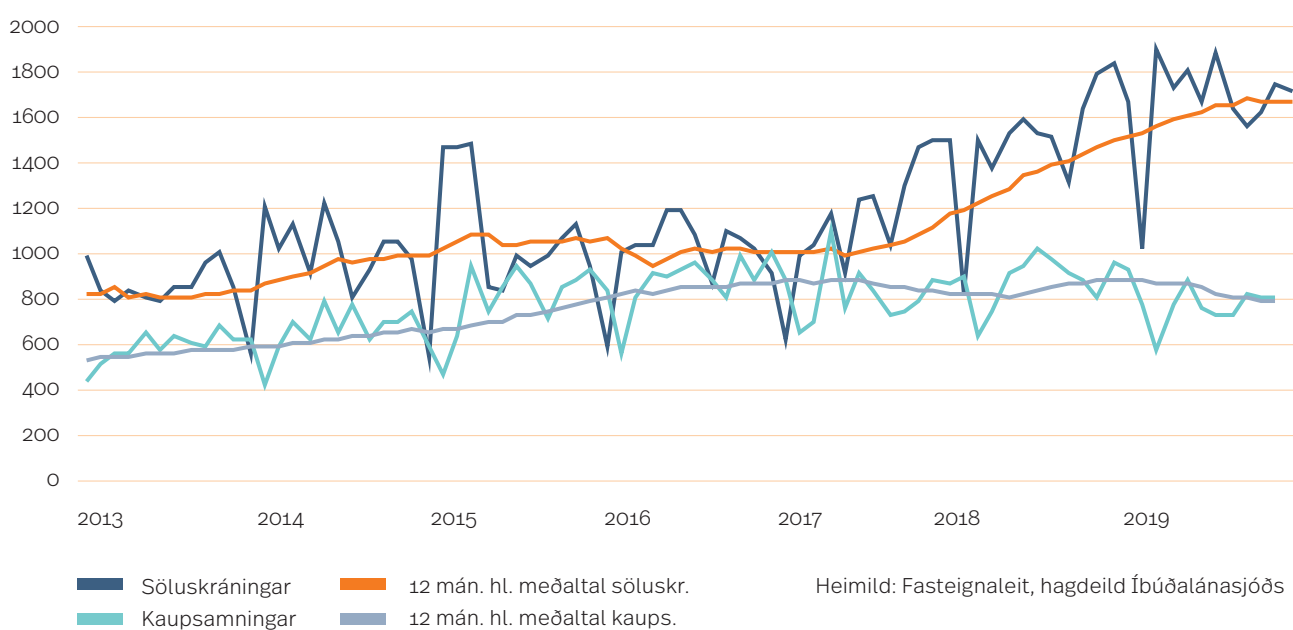
Gera má ráð fyrir að hækkandi hlutdeild fyrstu kaupenda sé nokkuð tengd hagsveiflunni eins og myndin hér til vinstri sýnir. Með auknum kaupmætti og hækkandi húsnæðisverði eykst veðrymi og greiðslugeta þeirra sem eiga fasteign fyrir. Því er í mörgum tilfellum auðveldara fyrir til dæmis foreldra að styðja við fyrstu kaup barna sinna. Einnig leikur úrræðið um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar til kaupa á fyrstu fasteign vafalaust þónokkurn þátt í þessari þróun en nánar er rætt um úrræðið í sérkafla um efnið í þessari skýrslu. Þann 1. júlí 2017 tók í gildi breyting á úrræðinu og það bæði framlengt og stuðningur aukinn við fyrstu kaupendur. Síðan þá hefur hlutdeildin aukist samtals um rúm 3 prósentustig á

<sup>13</sup> Samkvæmt tölum frá Þjóðskrá sem unnar eru upp úr kaupsamningum um hvers árs.

<sup>14</sup> Samkvæmt leigumarkaðskönnun sem Zenter framkvæmdi fyrir Íbúðalánasjóð í ágúst 2019.



## Fjöldi nýskráðra eigna og kaupsamningar



landinu öllu og er núna í hæsta gildi síðan skráning á fyrstu kaupum hófst.<sup>15</sup>

Fjöldi nýskráðra eigna á söluskrá í hverjum mánuði hefur farið vaxandi frá miðbiki ársins 2017 allt til dagsins í dag. Á sama tíma hefur fjöldi kaupsamninga einstakra íbúða verið nokkuð stöðugur en leitnin hefur legið niður á við á árinu. Bilið á milli nýskráninga á söluskrá og fjölda seldra íbúða hefur aukist töluvert á síðustu tveimur árum eftir að hafa verið mjög lítið þegar markaðurinn var sem heitastur árin 2016 til 2017.

Eftir nokkuð fjóruga byrjun á árinu í fjölda skráninga á söluskrá, sem bæði má rekja til aukningar á fjölda nýbygginga og líklega einnig til óvissunnar sem skapaðist um framvindu í efnahagsmálum í

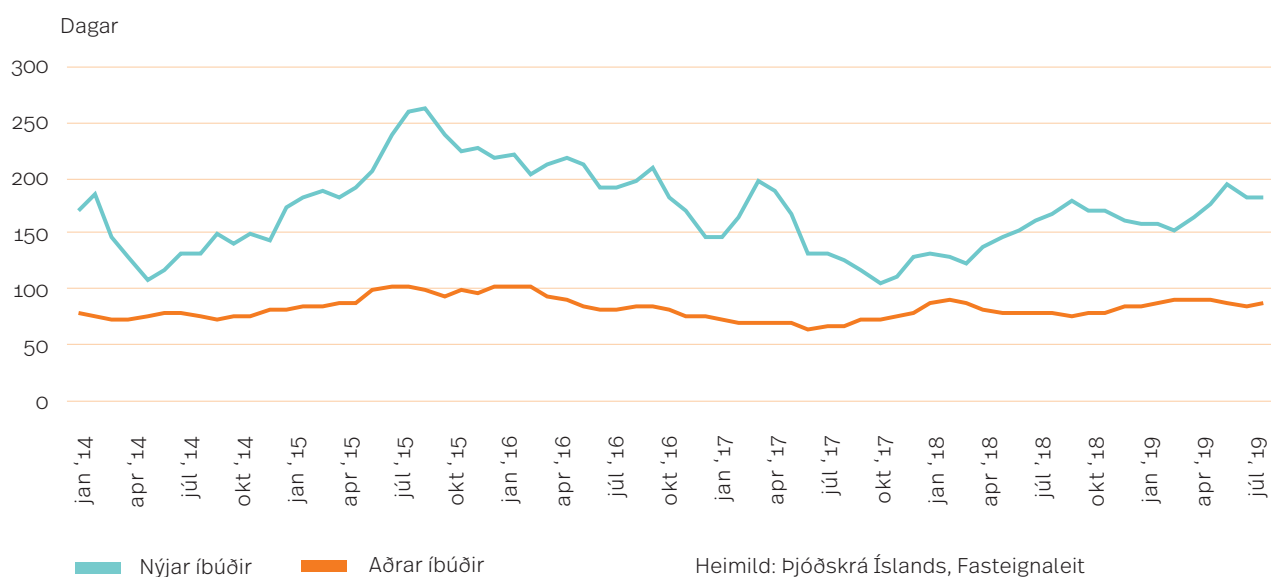
kringum fregnir af rekstrarerfiðleikum WOW air og síðar gjaldþroti þess, virðist sem dregið hafi örlítið úr söluskráningum. Nú stendur fjöldinn nánast í stað milli mánaða í október. Sökum óvissunnar og spár um samdrátt hafa væntingar verið um að íbúðir í skammtímaleigu færu að rata í auknum mæli inn á fasteignamarkaðinn eftir sumarið. Samkvæmt Hagstofunni<sup>16</sup> hefur heildarfjöldi gistingu í gegnum Airbnb og sambærilegar síður dregist saman um 5,8% milli ára í september og Seðlabanki Íslands<sup>17</sup> áætla að íbúðum í skammtímaleigu hafi fækkað um allt að 18% það sem af er ári. Ekki er nákvæmlega ljóst hve stór hluti af þessum íbúðum hefur þegar ratað inn á fasteignamarkaðinn eða langtímaleigumarkaðinn en samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum greiningar sem hagdeild Íbúðalánasjóðs vinnur að eru merki um að rúmlega 7% íbúða sem hafa verið í töluverðri

<sup>15</sup> Nánar má lesa um stöðu fyrstu kaupenda í skýrslu Íbúðalánasjóðs um stöðu og þróun húsnæðismála frá árinu 2018.

<sup>16</sup> Frétt Hagstofunnar 31. október 2019 um heildarfjölda gistingu í september. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/ferdathjonusta/heildarfjoldi-gistingu-drost-saman-um-3-i-september/>

<sup>17</sup> Fjármálastöðugleiki 2019:2, Seðlabanki Íslands, október 2019.

## Meðalsölutími íbúða á höfuðborgarsvæðinu\*



útleigu á Airbnb á árinu hafi verið seldar eða leigðar í langtímaleigu.<sup>18</sup> Hlutfallslega fleiri íbúðir virðast þó hafa verið leigðar út til langs tíma heldur en seldar af þeim sem voru til skoðunar. Þá hafa tæplega 9% þeirra verið auglýstar til sölu það sem af er ári.

Sé lítið til meðalsölutíma íbúða á höfuðborgarsvæðinu sést að í tilfelli nýrra íbúða hækkaði hann mjög mikið á tveimur árum frá seinni hluta ársins 2017 til miðbiks árs 2019. Á sama tíma hefur meðalsölutími annarra íbúða verið tiltölulega stöðugur sem gefur vísbendingu um að þær íbúðir sem hafa verið byggðar á síðustu misserum séu ekki af þeirri gerð sem mesta þörfin er á.

Á svæðum utan höfuðborgarsvæðisins hefur meðalsölutími nýrra íbúða verið frekar stöðugur í rúmum árum þar til núna í haust þegar hann lengist talsvert. Frekar fáir samningar eru þó á bakvið nýjustu tölurn-

ar sem gætu breyst ef einhverjum nýlegum samningum á enn eftir að þinglýsa. Meðalsölutími annarra íbúða utan höfuðborgarsvæðisins hefur styst nokkuð frá því í vor.

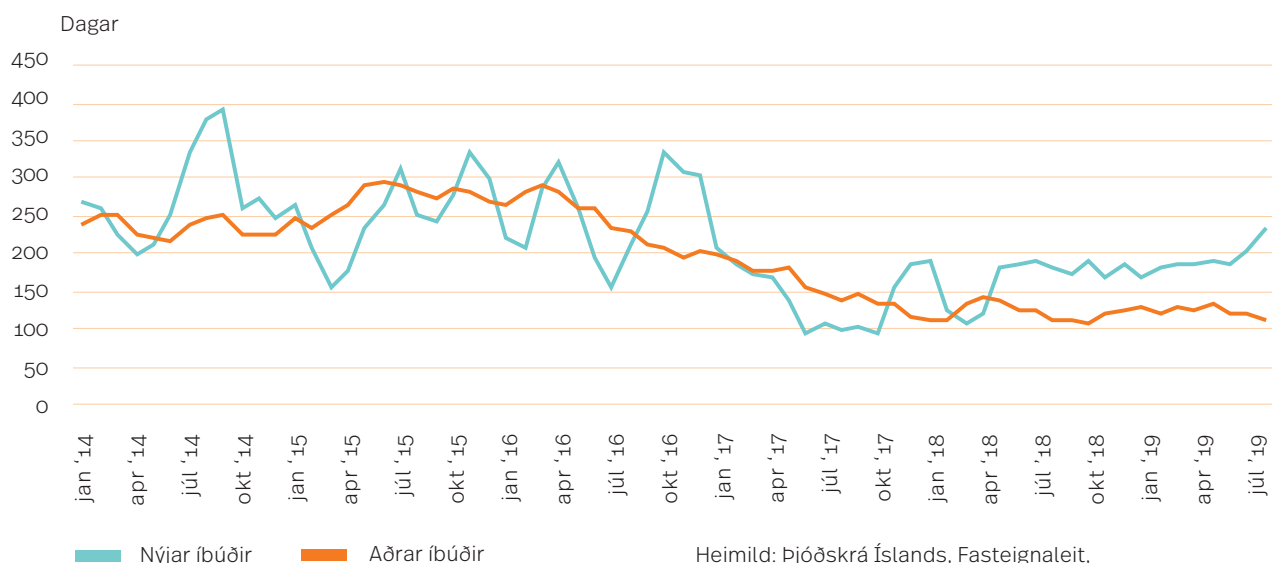
Fjöldi nýrra íbúða<sup>19</sup> sem hafa verið auglýstar til sölu það sem af er ári eykst lítillega milli ára sé miðað við sama tímabil í fyrra eða um 1,6%. Hlutfall nýrra íbúða af heildarfjölda íbúða sem auglýstar eru til sölu á árinu er um 17% en hlutfall nýrra íbúða af seldum íbúðum á árinu er rúmlega 9%. Til samanburðar var hlutfall nýrra íbúða af viðskiptum með íbúðir á almennum markaði um 18% árið 2007.

Árshækkun ásetts verðs í fasteignaauglýsingum hefur farið hratt lækkandi á höfuðborgarsvæðinu á árinu og lækkar frá rúmum 6% í janúar síðastliðnum niður í 0,7% í október. Athygli vekur að á svæðum utan höfuðborgarsvæðisins hefur þróunin verið með

<sup>18</sup> Aðeins er mögulegt að greina leigusamninga sem nú þegar hafa verið þinglýstir.

<sup>19</sup> Hér er miðað við íbúðir með byggingarár 2018 og 2019.

## Meðalsölutími íbúða utan höfuðborgarsvæðis\*



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Fasteignaleit, hagdeild Íbúðalánasjóðs

\* Meðaltími milli þess að fyrsta fasteignaauglýsing er birt og kaupsamningur undirritaður.

allt öðrum hætti og hækka ásett verð í október um 8,9% milli ára. Nú í haust hafa um 83% allra íbúðaviðskipta á landinu verið undir ásettu verði samanborið við 75% á sama tíma í fyrra. Frá 2011 hafa að meðaltali 78% íbúða selst undir ásettu verði. Svo virðist sem seljendur nýrra íbúða neyðist í auknum mæli til að veita afslátt af ásettu verði sem gefur frekari vísbendingu um að samkeppni milli seljenda nýrra íbúða hafi aukist og eftirspurn minnkað. Hlutfall nýrra íbúða sem seljast undir ásettu verði hefur rúmlega tvöfaldast á síðustu tveimur árum og stendur í rúmum 50% en verðálag nýrra íbúða miðað við eldri íbúðir hefur lækkað hratt frá árinu 2016 en hækka aðeins á milli ára eftir að hafa náð lágpunkti á árinu 2018.<sup>20</sup>

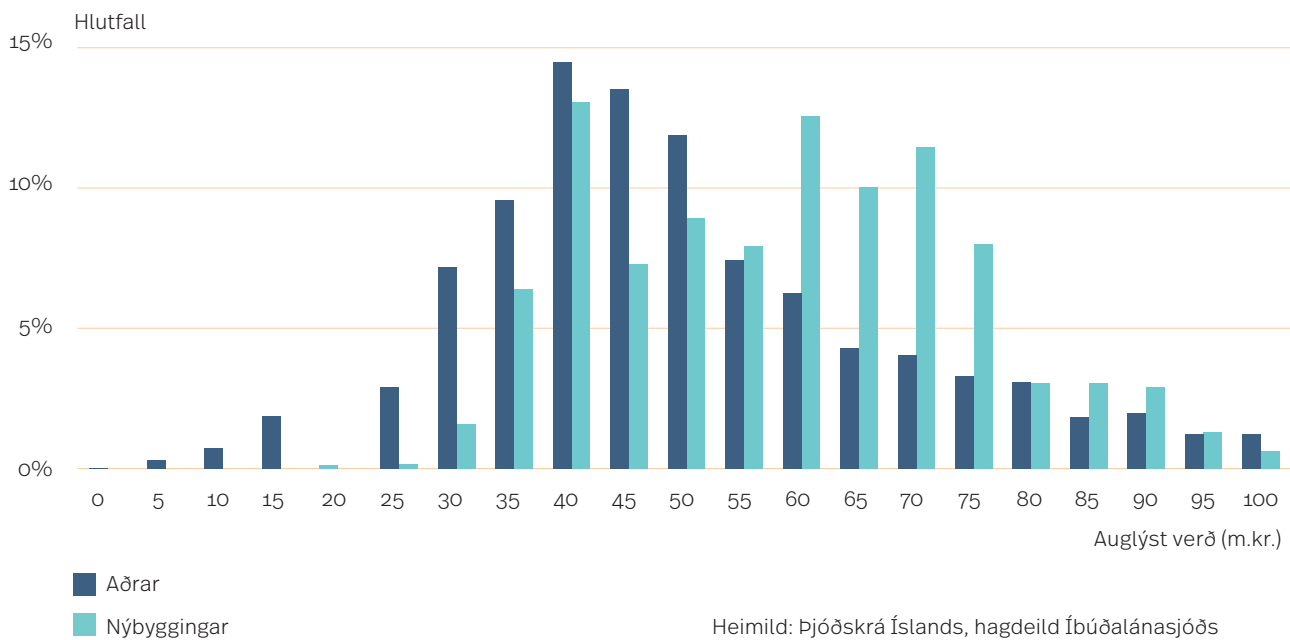
Gagnrýnt hefur verið að þær nýju íbúðir sem hafa verið að koma inn á markaðinn séu of dýrar til að henta tekju- og eignaminni einstaklingum og fjöl-

skyldum. Ódýrar íbúðir eru vandfundnar en af þeim nýju íbúðum sem auglýstar hafa verið til sölu það sem af er ári voru einungis um 1,7% auglýstar á verðbilinu 25-30 milljónir króna og innan við 1% á höfuðborgarsvæðinu. Nýjar íbúðir með ásett verð hærra en 50 milljónir króna voru um 64% af heildarfjölda nýrra íbúða sem hafa verið auglýstar til sölu á árinu. Á myndinni á næstu síðu sést vel hve dreifing nýrra íbúða sem auglýstar eru til sölu er frábrugðin dreifingu eldri íbúða á söluskrá. Nýju íbúðirnar eru flestar töluvert dýrari heldur en þær eldri sem endurspeglast í lengri meðalsölutíma þeirra nýju.

Útlit er fyrir að framboð af nýjum íbúðum haldi áfram að aukast á næstu misserum þar sem töluvert magn af íbúðum er í byggingu en mat hagdeildar Íbúðalánasjóðs er að um 6.000 íbúðir séu í byggingu á landinu öllu. Samkvæmt mati Samtaka iðnaðarins munu á bilinu 2.500-2.700 íbúðir fullklárast á hverju

<sup>20</sup> Sjá mánaðarskýrslu hagdeildar Íbúðalánasjóðs, september 2019.

## Hlutfallsleg dreifing eigna á söluskrá eftir verðbilum



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

ári næstu þrjú ár<sup>21</sup> Í ljósi þess að töluvert magn af nýjum íbúðum hefur verið að streyma inn á markaðinn, og bæði meðalsölutími þeirra aukist sem og afsláttur af ásettu verði, má álykta að framboð hefur verið nokkuð á skjön við eftirspurn. Ef eftirspurn eftir þeirri tegund íbúða sem eru í byggingu mun ekki aukast eru líkur á að offramboð af húsnæði myndist á ákveðnum svæðum. Miðað við nýjustu þjóðhagsspár Hagstofunnar og Seðlabanka Íslands er búist við töluverðum viðsnúningi á næsta ári í vergri landsframléiðslu og að hagvöxtur nái fljótt langtíma-meðaltali sem gæti leitt til aukinnar eftirspurnar eftir húsnæði.<sup>22</sup> Það er því mikilvægt viðfangsefni á næstunni að tryggja að framboð nýrra íbúða mæti raunverulegri þörf landsmanna og í boði verði íbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þann hóp sem ekki á mikið eigið fé til að festa kaup á húsnæði. Slíkt kallar á að

efla þurfi áætlanagerð og þarfagreiningu og ráðast í aðgerðir með það að markmiði að lækka byggingarkostnað.

### Leigumarkaður

Á árunum fyrir hrun var talsvert lægra hlutfall landsmanna á leigumarkaði. Í kjölfar hrunsins árið 2008 minnkaði hlutfall fólks í eigin húsnæði og leigumarkaðurinn stækkaði umtalsvert eða um nærri 40%. Síðan þá hefur stærð hans verið nokkuð stöðug en um 17% landsmanna, 18 ára og eldri, eru talin vera á leigumarkaði, samkvæmt leigumarkaðskönnun sem Zenter framkvæmdi fyrir Íbúðalánasjóð í ágúst 2019. Aðeins algengara er að fólk á höfuðborgarsvæðinu búi í leiguhúsnæði en annars staðar, en munurinn er þó lítill. Algengara er að fólk sé á leigumarkaðnum eftir því sem það er yngra. Á meðal 18-24 ára eru um

<sup>21</sup> Sjá niðurstöður talningar Samtaka iðnaðarins í september 2019. [www.si.is/media/\\_eplica-uppsetning/Greining-SI\\_Ibudatalning-haust-2019\\_11-09-2019.pdf](http://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Greining-SI_Ibudatalning-haust-2019_11-09-2019.pdf)

<sup>22</sup> Í Peningamálum 2019/4 frá nóvember 2019 spáði Seðlabanki Íslands 0,2% samdrætti í ár, 1,6% hagvexti á næsta ári og 2,9% hagvexti árið eftir það. Spá um hagvöxt í þjóðhagsspá Hagstofunnar frá 1. nóvember 2019 er mjög svipuð.

35% á leigumarkaði en aðeins 11% þeirra sem eru á aldrinum 55-64 ára.

Lítill sem engin breyting mælist á ánægju leigjenda með húsnæði sitt undanfarin ár en nærri fjórir af hverjum fimm leigjendum eru ánægðir með núverandi húsnæði en aðeins um 13% óánægðir.<sup>23</sup> Meiri ánægju gætir meðal ungs fólks á leigumarkaði en á meðal þeirra sem eldri eru og einnig á meðal fólks á höfuðborgarsvæðinu en annars staðar á landinu. Aðeins algengara er að fólk sé ánægt með leigusala sína en húsnæði sitt. Þrátt fyrir almenna ánægju með bæði húsnæði og leigusala segjast um tveir af hverjum þremur leigjendum vera á leigumarkaði af nauðsyn. Það er svipað hlutfall og hefur verið undanfarin ár en hins vegar má merkja mikla breytingu frá árinu 2003 þegar minna en helmingur leigjenda svaraði með þeim hætti. Að sama skapi er aðeins um 10% leigjenda sem virðist kjósa að vera á leigumarkaði og hefur það minnkað úr 14% frá því í fyrra.<sup>24</sup> Að mati aðspurðra eru helstu gallar við leigu íbúðarhúsnæðis á Íslandi einkum hátt leiguverð og engin eignamyndun en húsnæðisöryggi er einnig ofarlega á lista. Þá telur um tveir þriðju leigjenda að lítið framboð sé af hentugu húsnæði á leigumarkaði. Það hlutfall hefur minnkað þónokkuð á undanförunum árum.

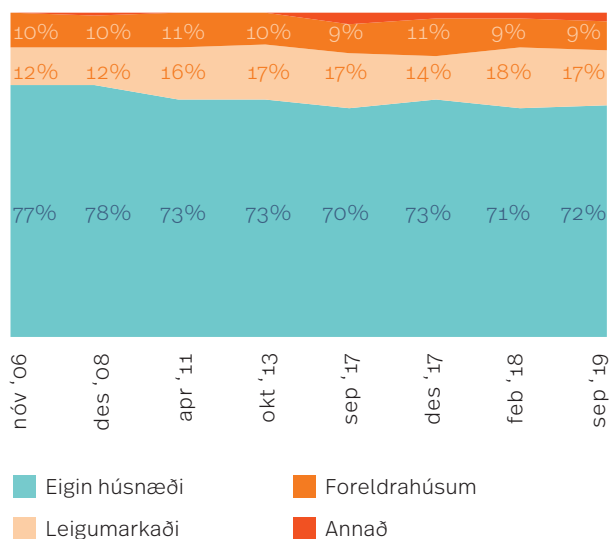
Algengt er að stór hluti ráðstöfunartekna leigjenda fari í húsnæðiskostnað. Samkvæmt skilgreiningu Eurostat er byrði húsnæðiskostnaðar íþyngjandi ef hún fer yfir 40% en um 22% leigjenda hér á landi greiðir yfir helming ráðstöfunartekna sinna í húsnæðiskostnað og þar af segir 8,5% leigjenda að hlutfallið sé yfir 70%. Því er óhætt að álykta að staða margra leigjenda sé nokkuð þröng en þarna getur spilað saman hár húsnæðiskostnaður og lágur tekjur leigjenda.

Þrátt fyrir þetta virðist fólk á leigumarkaði eiga nú auðveldara með að verða sér úti um húsnæði, miðað

<sup>23</sup> Samkvæmt leigumarkaðskonun sem Zenter framkvæmdi fyrir Íbúðalánasjóð í ágúst 2019.

<sup>24</sup> Spurt var: „Ef nægjanlegt framboð væri af öruggu leiguhúsnæði og nægilegt framboð væri af húsnæði til kaups. Hvort myndir þú velja að búa í leiguhúsnæði eða eigin húsnæði?“

## Hvað lýsir best búsetu þinni?



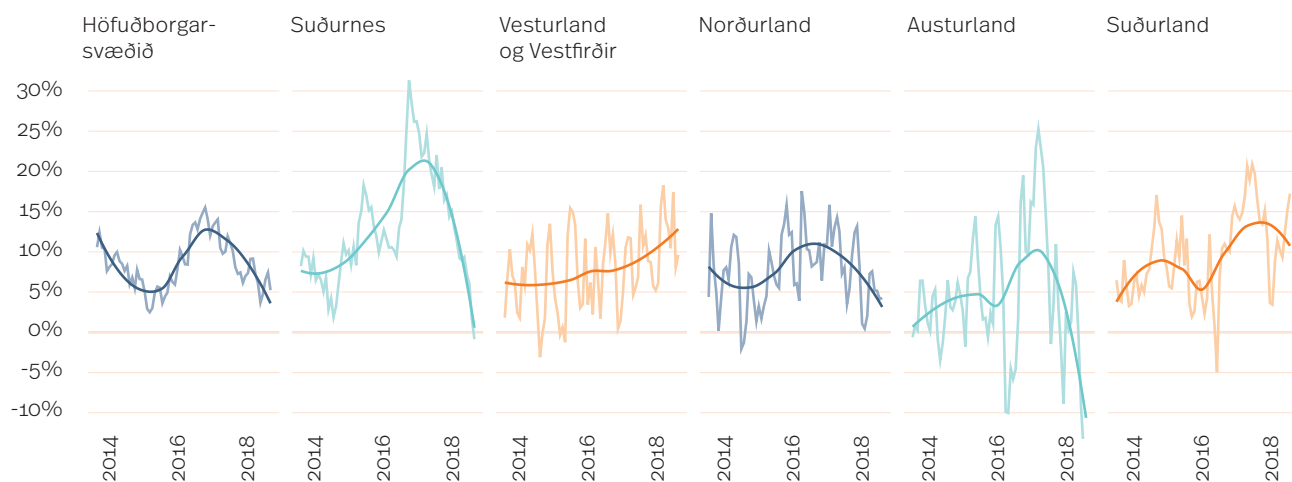
við áður. Í áðurnefndri leigumarkaðskonun sögðu tæplega 40% aðspurðra að það hafi verið erfitt að verða sér úti um núverandi húsnæði en í sambærilegri könnun árið 2015 mældist hlutfallið um 55%. Óverulegur munur var á svörum leigjenda eftir landssvæðum.

Vísbendingar eru um að geta leigjenda til að festa kaup á húsnæði fari minnkandi milli ára. Aðeins um 4% fólks á leigumarkaði telur líklegt eða öruggt að það muni kaupa sér fasteign á næstu sex mánuðum en 8% leigjenda svöruðu með þeim hætti á sama tíma í fyrra. Hlutfall þeirra sem telja líklegt að þeir munu kaupa sér eigin íbúð næst þegar þeir skipta um húsnæði minnkar um 3 prósentustig miðað við sambærilega könnun í fyrra og mælist nú 36%.

Hækkanir á leiguverði íbúða hafa verið hóflegar það sem af er ári samanborið við kröftugan vöxt árin á undan. Sé miðað við vísitölu leiguverðs frá Þjóðskrá sem byggir á þinglýstum leigusamningum á höfuðborgarsvæðinu var leiguverð að jafnaði um 5,2% hærra í september á þessu ári en á sama tíma í fyrra. Þróun leiguverðs hefur verið misjöfn milli landshluta samkvæmt vísitölu hagdeildar Íbúðalánasjóðs.

## Hækkun leiguverðs eftir landshlutum

### 12 mánaða hækkun leiguverðs og leitnivöxtur



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Leiguverð hækkaði um nærri 17,5% á Suðurlandi í september á meðan það lækkaði um 14% á Austurlandi. Sérstaka athygli vekur að á Suðurnesjum mældist nú örlítill lækkun á leiguverði milli ára en frá byrjun árs 2017 til byrjunar árs 2019 hafði leiguverð hækkað um hátt í 40%. Má helst rekja þá hækkun til mikillar fólksfjölgunar á svæðinu vegna uppgangs í atvinnulífinu þar. Innflytjendum hefur fjölgað þar sérstaklega mikið á undanförunum árum. Eins og myndin hér að ofan sýnir sveiflast mælingar á árshækkunum leiguverðs mjög mikið milli mánaða á svæðum utan höfuðborgarinnar einkum vegna fárra samninga sem liggja á bakvið útreikninga.

Ef litið er á þróun kaup- og leiguverðs í samanburði við laun sést að laun hafa haldið nokkurn veginn í við bæði leiguverð og kaupverð fasteigna á höfuðborgarsvæðinu frá því í byrjun árs 2017.<sup>25</sup> Leiguverð sem hlutfall af launum er svipað nú og það var vorið 2015 en um 8,5% hærra en það var í byrjun árs 2012. Kaupverð íbúða hefur hins vegar hækkað meira eða um 14,3% umfram laun.

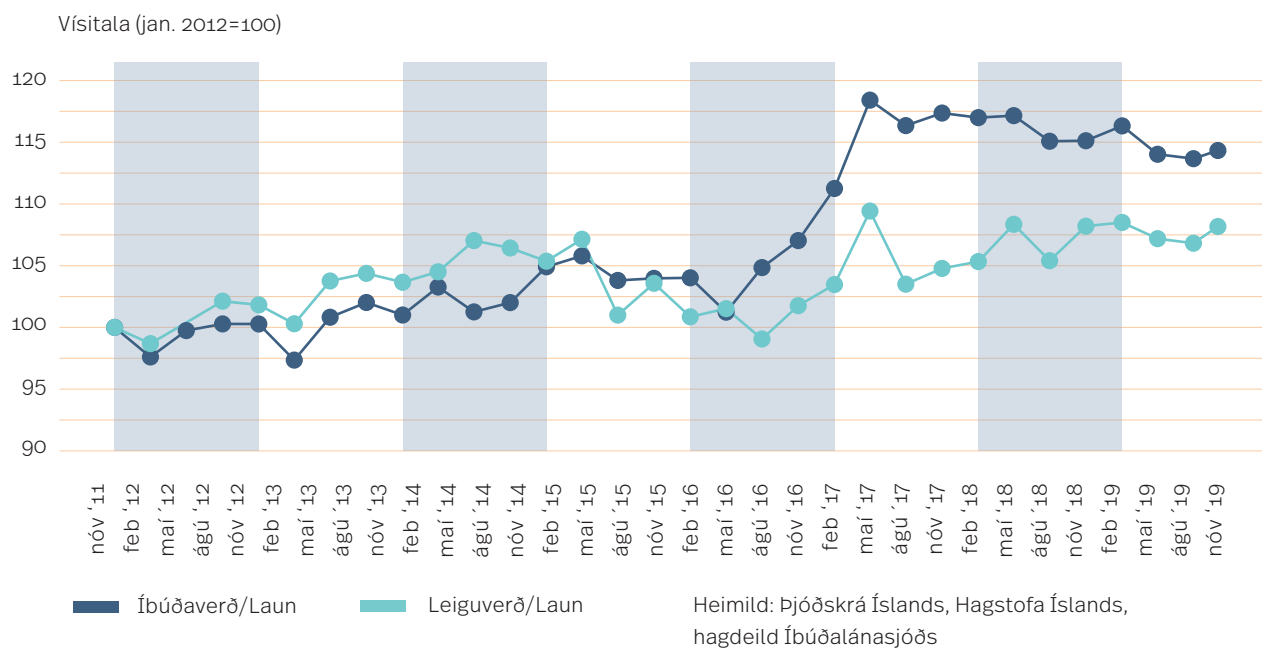
<sup>25</sup> Hér er miðað við vísitölu launa sem Hagstofa Íslands heldur utan um. Vísitalan mælir þróun heildarlauna á landinu öllu. Leiguverð og kaupverð fasteigna miðast við þróun vísitalna sem Þjóðskrá Íslands birtir fyrir höfuðborgarsvæðið.

Hlutfall fasteignamats og leiguverðs getur gefið ákveðna vísbendingu um hve arðbært það er að leigja út fasteignir og þá um hvatann til að eiga fasteign í stað þess að leigja.<sup>26,27</sup> Vaxtastig getur einnig haft mikil áhrif á það hversu arðbært það er að fjárfesta í leiguhúsnæði en á tímum þegar vextir á fjármagni eru lágir er eðlilegt að hlutfall kaupverðs og leiguverðs sé hærra. Samkvæmt þessum grófa mælikvarða eru vísbendingar um að það sé hagkvæmara að eiga fasteign heldur en að leigja á mörgum svæðum á landsbyggðinni. Sums staðar hefur hlutfallið þó hækkað mjög á síðustu árum nema á Austurlandi og Vestfirðum. Hlutfallið hefur verið nokkuð stöðugt síðustu tvö ár á höfuðborgarsvæðinu og almennt hefur leiguverð þar hækkað ögn meira en fasteignaverð á síðustu misserum.

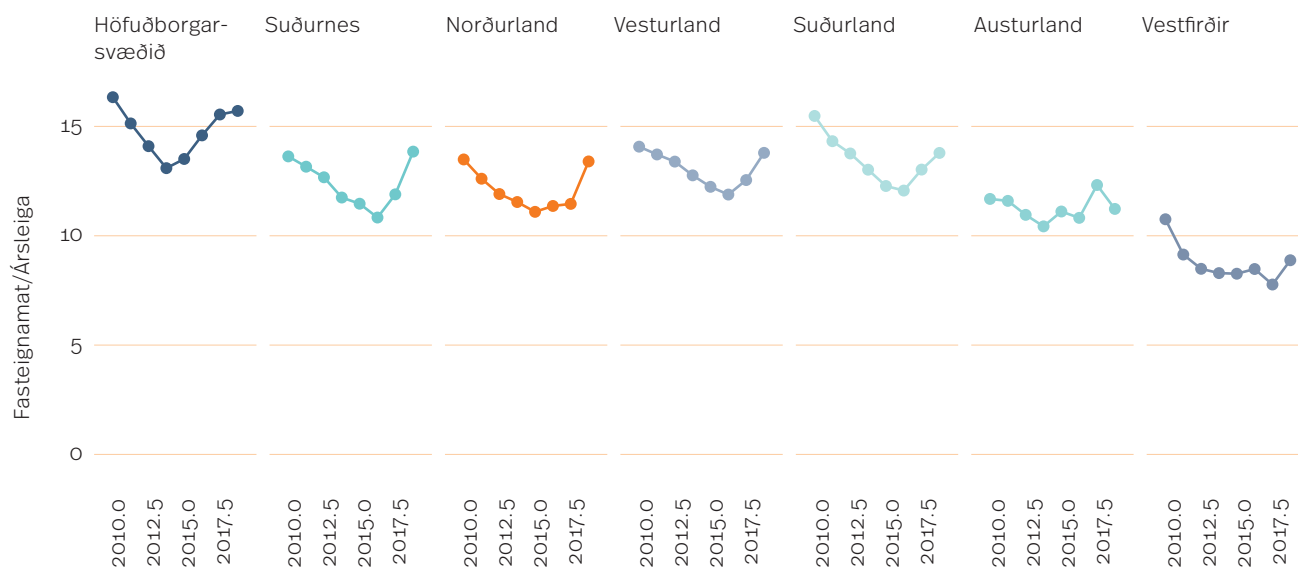
<sup>26</sup> Hér er um annars konar útfærslu á svokölluðu price-to-rent hlutfalli að ræða. Algengt er að reikna út miðgildi íbúðaverðs og deila með miðgildi ársleigu. Ef hlutfallið er lágt er meiri hvati til að eiga fasteign heldur en að leigja en það er þó háð svokölluðum væntum notendakostnaði (e. user cost) af húsnæði. Sjá nánari umfjöllun um efnið í mánaðarskýrslu hagdeildar Íbúðalánasjóðs, ágúst 2019.

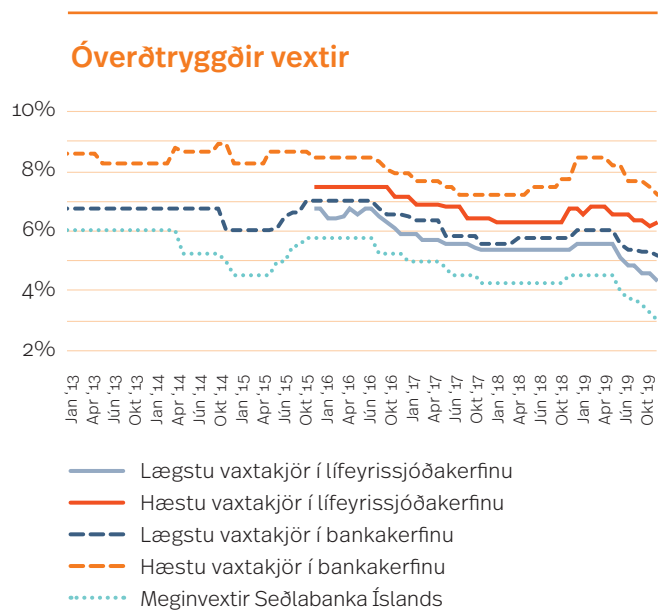
<sup>27</sup> Fasteignamati er ætlað að endurspeglar markaðsverð íbúða en byggir þó ávallt á verðlagi fasteigna í febrúar árinu áður. Það vanmetur því að jafnaði virði fasteigna hverju sinni ef hækkanir á fasteignaverði hafa átt sér stað.

## Þróun leiguverðs og kaupverðs íbúða sem hlutfall af launum

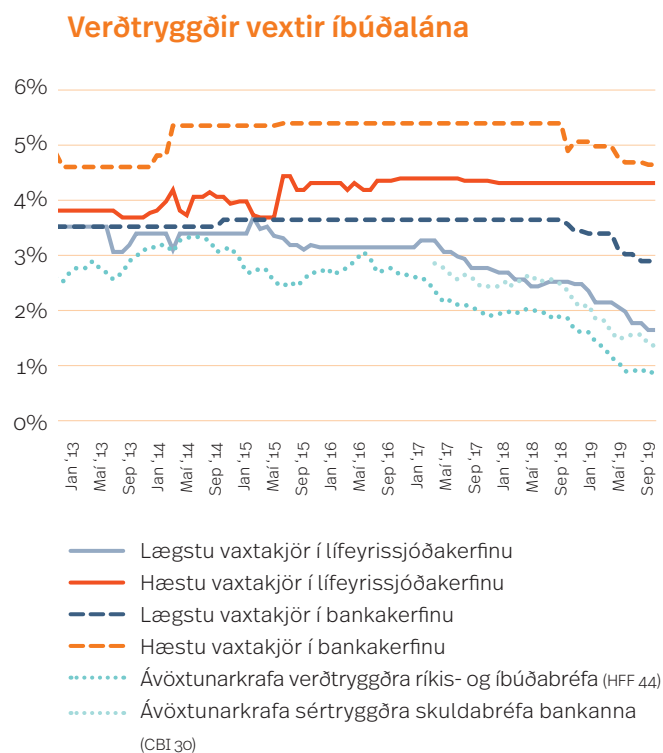


## Fasteignamat íbúða sem hlutfall af 12 mánaða leigu sömu eigna





Heimild: Seðlabanki Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs



Heimild: Kodiak Excel, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Íbúðalánamarkaður

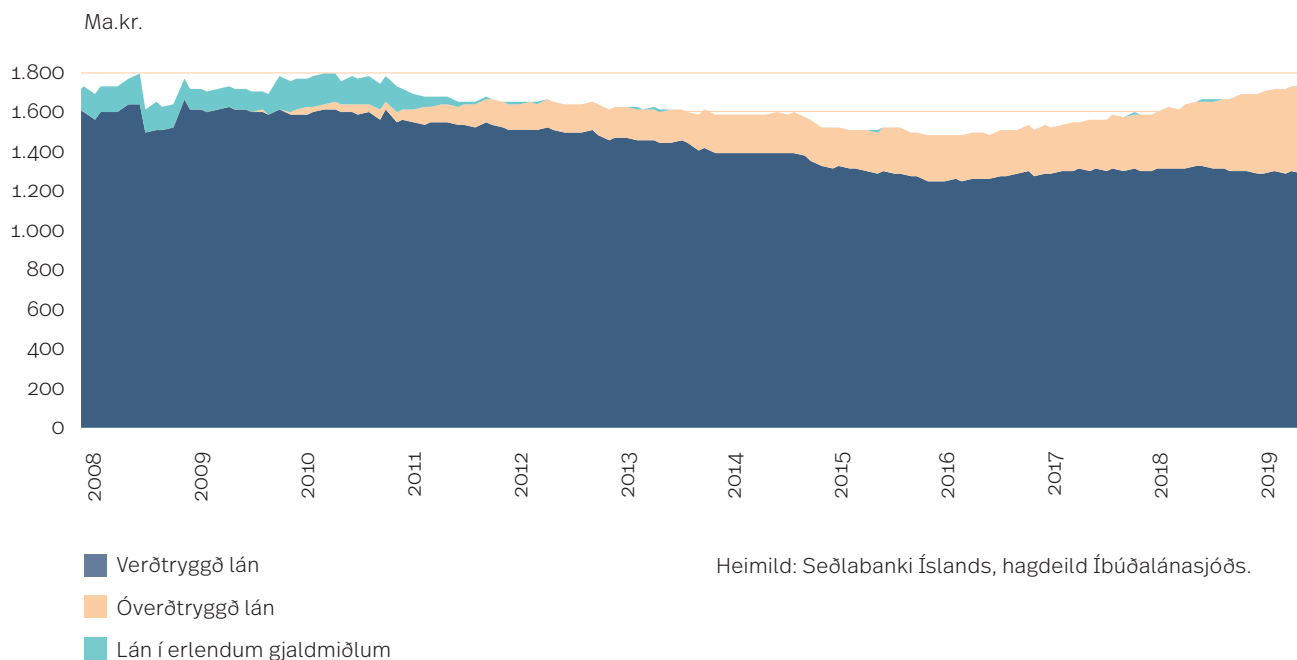
Vextir á íbúðalánnum hafa almennt farið lækkandi hér á landi allt frá árinu 2016 og hefur sú þróun verið sérstaklega áberandi frá því að Seðlabanki Íslands hóf sínar stýrivaxtalækkanir í maí síðastliðnum. Lægstu óverðtryggðu vextir íbúðalána á lánamarkaðnum hverju sinni hafa lækkað úr 6,75% í janúar 2016 niður í 4,35% í nóvember 2019 eða um 2,4 prósentustig og þar af um 1,25 prósentustig frá því í maí síðastliðnum. Lægstu verðtryggðu vextir íbúðalána sem í boði eru innan lánamarkaðarins hafa lækkað um 1,5 prósentustig frá byrjun árs 2016 og þar af um 0,83 prósentustig það sem af er þessu ári.

Lægstu fáanlegu vaxtakjör á fasteignalánnum eru hjá lífeyrissjóðum landsins. Þar þjóðast sjóðsfélögum lán með breytilegum verðtryggðum vöxtum allt niður í 1,63%. Slík lánakjör ná þó aðeins til takmarkaðs hóps þar sem þau eru hærrí hjá flestum öðrum lífeyrissjóðum. Til samanburðar stóðu lægstu vextir sem í boði eru hjá bönkunum í 2,9% nú í byrjun nóvember. Bilið á milli lægstu vaxtakjara verðtryggðra fasteignalána innan lífeyrissjóðskerfisins annars vegar og bankakerfisins hins vegar hefur farið almennt vaxandi frá miðbiki ársins 2017. Í maí 2017 var munurinn á lægstu vöxtum verðtryggðra fasteignalána hjá bönkum og lífeyrissjóðum um 0,4 prósentustig en í byrjun nóvembermánaðar í ár var hann kominn upp í 1,27 prósentustig. Það vaxtabil hefur ekki mælst svo mikið áður.

Einn af þeim þáttum sem útskýra almennt þann mun sem verið hefur á vaxtakjörum þessara ólíku lánveitenda er hinn svonefndi bankaskattur sem settur var á árið 2010 með lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki. Sá skattur nær ekki til lífeyrissjóðanna og eykur því aðeins fjármagnskostnað innan bankakerfisins í þessum samanburði. Rétt er þó að geta þess að umrædd skattaálagning hefur verið sú sama allt frá árinu 2013 og hún útskýrir því ekki auknið vaxtabil frá árinu 2017. Önnur möguleg skýring er sú að í einhverjum tilfellum hafa lífeyrissjóðir þrengt lánaskilyrði vegna vaxandi óvissu í efnahagsmátum en bankarnir hafa ef til vill aukið vaxtaálag til að mæta aukinni áhættu.



## Þróun í heildarstöðu útlána til heimila með veð í íbúð 2008–2019 að raunvirði



Heimild: Seðlabanki Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs.

Meginástæðan fyrir lækkun á vaxtakjörum lífeyrissjóðanna er líklega sú að útlánsvextir flestra lífeyrissjóða fylgja þróun verðtryggðra skuldabréfa Íbúðalánasjóðs (HFF) að viðbættu föstu álagi samkvæmt ákveðnum reiknireglum. Ávöxtunarkrafa verðtryggðra skuldabréfa með ríkisábyrgð hefur lækkað nær stöðugt frá því í árslok 2016. Hins vegar vekur athygli að ávöxtunarkrafa á sértryggt skuldabréf bankanna hefur einnig farið talsvert lækkandi að undanförunu en vextir breytilegra verðtryggðra lána bankanna hafa aðeins fylgt þeirri þróun að takmörkuðu leyti. Velta má fyrir sér hvort hluta af skýringum umrædds vaxtabils megi rekja til þess að þeir lífeyrissjóðir sem hafa boðið hagstæðustu kjör breytilegra vaxta hafa á undanförunum árum aukið kröfur um gæði þess veðs sem þeir lána til á umræddum kjörum.<sup>28</sup> Þó hafa

bankarnir einnig verið að þrengja sín lánaskilyrði að undanförunu, svo sem með því að stytta lánstíma verðtryggðra lána og takmarka veðsetningu ef um endurfjármögnun er að ræða líkt og fram kemur í nýjustu fjármálastöðugleikaskýrslu Seðlabanka Íslands frá því í október síðastliðnum.<sup>29</sup>

Munurinn á hæstu og lágstu verðtryggðu vaxtakjörum innan lífeyrissjóðakerfisins hefur einnig aukist og stendur í dag í rúmum 2,7 prósentustigum en fór lágst á árinu 2016 í um 1,1 prósentustig. Þessi munur skýrist að nokkru leyti af því að umræddir hæstu vextir eru fastir vextir út lánstímann. Ef breytileg vaxtakjör eru einungis skoðuð mælist munurinn á milli lífeyrissjóða í dag um 1,5 prósentustig en það bil fór lágst á árinu 2016 í 0,4 prósentustig.

<sup>28</sup> Krónutala hámarkslána hefur í sumum tilfellum ekki breyst með hækkandi fasteignaverði undanfarin ár og hámarksveðhlutfall á lágstu breytilegu vaxtakjörunum hefur lækkað úr 75% allt niður í 60%.

<sup>29</sup> Fjármálastöðugleiki 2019:2, Seðlabanki Íslands, október 2019.

Flestir aðilar á markaðnum bjóða nú bæði upp á verðtryggð og óverðtryggð lán. Lánstími er allt að 40 ár og hlutfall fjármögnunar er lögum samkvæmt allt að 85% kaupverðs nema þegar um fyrstu kaup er að ræða en þá er hámarksveðhlutfall 90% samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins. Bæði bankar og lífeyrissjóðir áskilja sér þó almennt þann rétt að gera ríkari kröfur eða hafna lánveitingum ef vafi leikur á um möguleika á endursölu eignar að mati viðkomandi stofnunar. Þeir skilmálar hafa, eðli málsins samkvæmt, íþyngjandi áhrif á fasteignamarkaðinn á kaldari markaðssvæðum.

Þótt bestu vaxtakjörin séu í boði hjá lífeyrissjóðum eru veðhlutföll þeirra almennt lægri en hjá öðrum lánveitendum; hámarksveðhlutföll hjá lífeyrissjóðum eru mismunandi en almennt ekki hærri en 75% kaupverðs. Þó hefur einn sjóður, það er Brú lífeyrissjóður, nýlega hafið veitingu 10% viðbótarláns ofan á 75% grunnlán. Þau lán eru veitt með óverðtryggðum breytilegum vöxtum til allt að fimmtán ára með um 1 prósentustiga álagi ofan á óverðtryggðu grunnláns-vexti þeirra. Skilyrði fyrir lánveitingum hjá lífeyrissjóðum eru almennt nokkuð strangari en hjá viðskiptabönkum. Iðulega þurfa lántakar að hafa greitt í sjóðinn í ákveðinn fjölda mánaða og aðild að sumum sjóðum er takmörkuð.

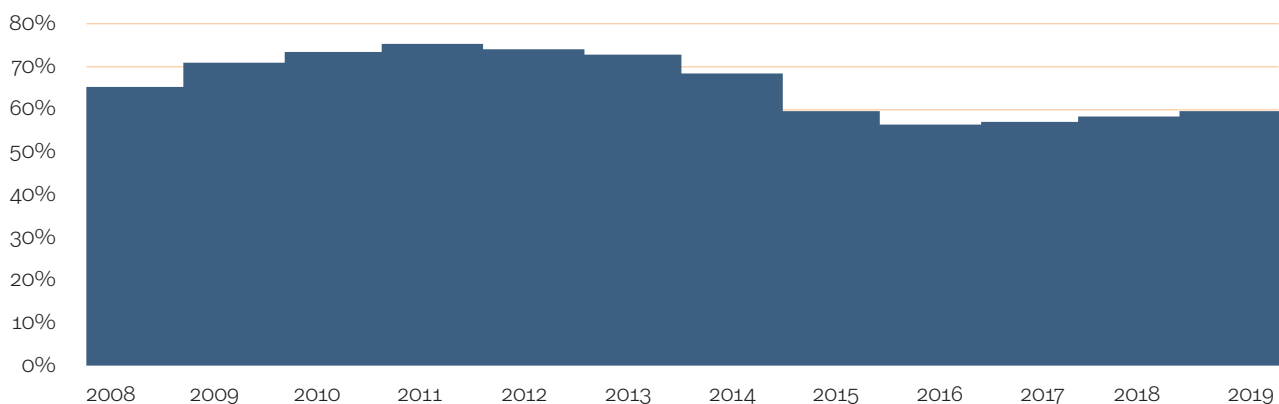
Heildarstaða útlána til heimila með veð í íbúð nam 1.741 milljarði króna í lok september á þessu ári sem jafngildir um 60% af áætlaðri landsframleiðslu ársins. Heildarfjárhæð íbúðalána heimilanna hefur vaxið hraðar en landsframleiðslan frá árinu 2016 eftir að hafa farið áður lækkandi frá árinu 2011. Árstaktur raunaukningar í heildarfjárhæð útistandandi íbúðalána hefur verið um 5% að undanförunu og farið lækkandi allt frá febrúarmánuði í ár þegar ársþækkunin nam um 7%.

Mikill meirihluti útistandandi íbúðalána er verðtryggður, eða 74%. Það sem eftir stendur, eða 26%, eru óverðtryggð lán. Hlutdeild óverðtryggðra lána hefur aukist smám saman allt frá árinu 2010 en í upphafi þess árs voru aðeins 0,6% útistandandi íbúðalána óverðtryggð.

Líkt og sjá má á myndinni á næstu síðu skýrast þær tólf mánaða hækkanir sem mælst hafa á þessu ári alfarið af vexti í útistandandi óverðtryggðum íbúðalánnum en heildarstaða verðtryggðra lána hefur verið að dragast saman að raunvirði.

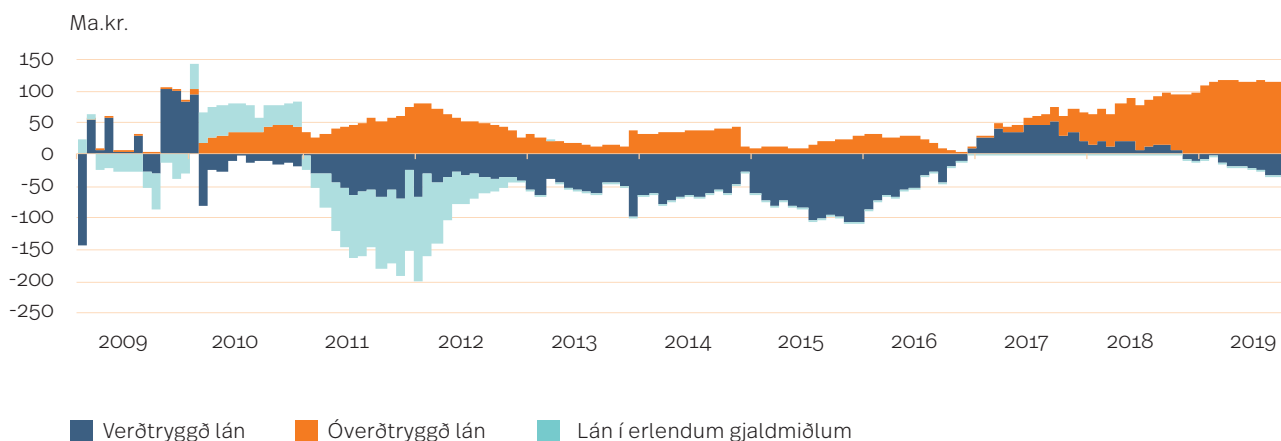
Bæði innan lífeyrissjóðanna og bankakerfisins stendur val lántakenda á milli þess að taka ný íbúðalán á vöxtum sem eru breytilegir eða á föstum kjörum til

## Hlutfall útistandandi lána með veð í íbúð að vergri landsframleiðslu hvers árs



Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Ársbreyting í heildaríbúðalánum heimila að raunvirði eftir tegund láns



Heimild: Seðlabanki Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

ákveðins tíma. Upplýsingar um hvort ný lán hafi verið tekin á breytilegum eða föstum vöxtum eru ekki aðgengilegar hjá lífeyrissjóðunum en hins vegar má nálgast slíka sundurliðun í mánaðarlegum útlánatölum bankanna.

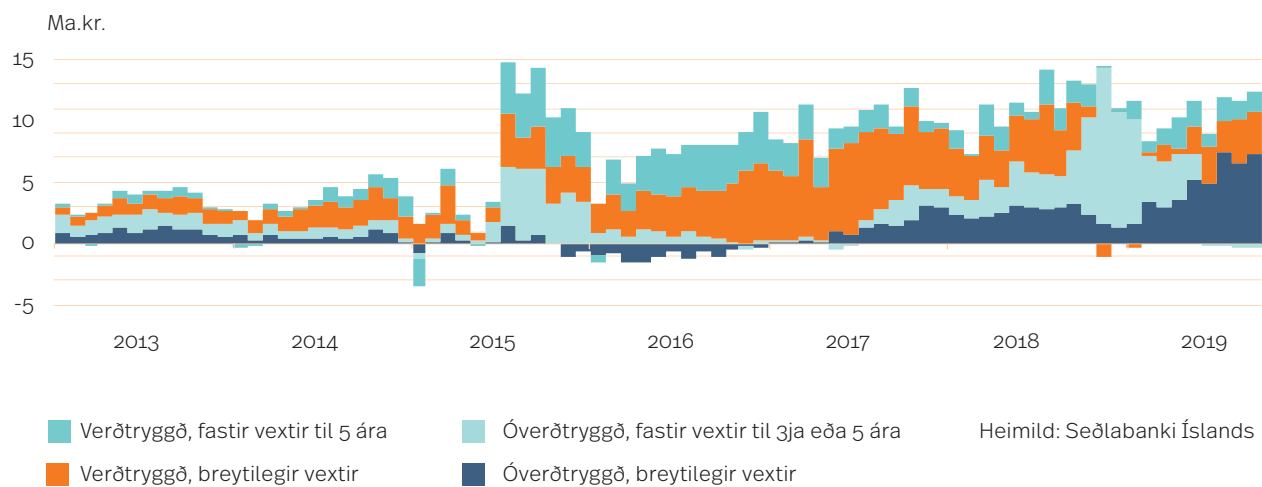
Á undanförunum árum hefur almennt verið meira um að lántakendur kjósi verðtryggt lán hjá bönkunum á breytilegum vaxtakjörum fremur en að festa sér vaxtakjör fimm ár fram í tímann. Þó snerist sú þróun tímabundið við í fyrravetur, en frá því í október í fyrra og fram til maí á þessu ári nam heildarfjárhæð hreinna nýrra slíkra lána á föstum vöxtum til fimm ára alls tæpum 9 milljörðum króna en lán á breytilegum vöxtum einungis rúmum einum milljarði. Ekki er ólíklegt að þá aukningu megi rekja til þeirrar efnahagslegu óvissu sem var að byggjast upp víða innan hagkerfisins í fyrra vetur og náði væntanlega hámarki í kjölfar gjaldþrots WOW air í lok mars 2019.

Hlutdeild lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði hefur farið stöðugt vaxandi á milli mánaða allt frá síðari hluta árs 2015. Mánaðarlegur fjöldi veittra lána lífeyrissjóða til heimila var nokkuð stöðugur frá 2009 fram

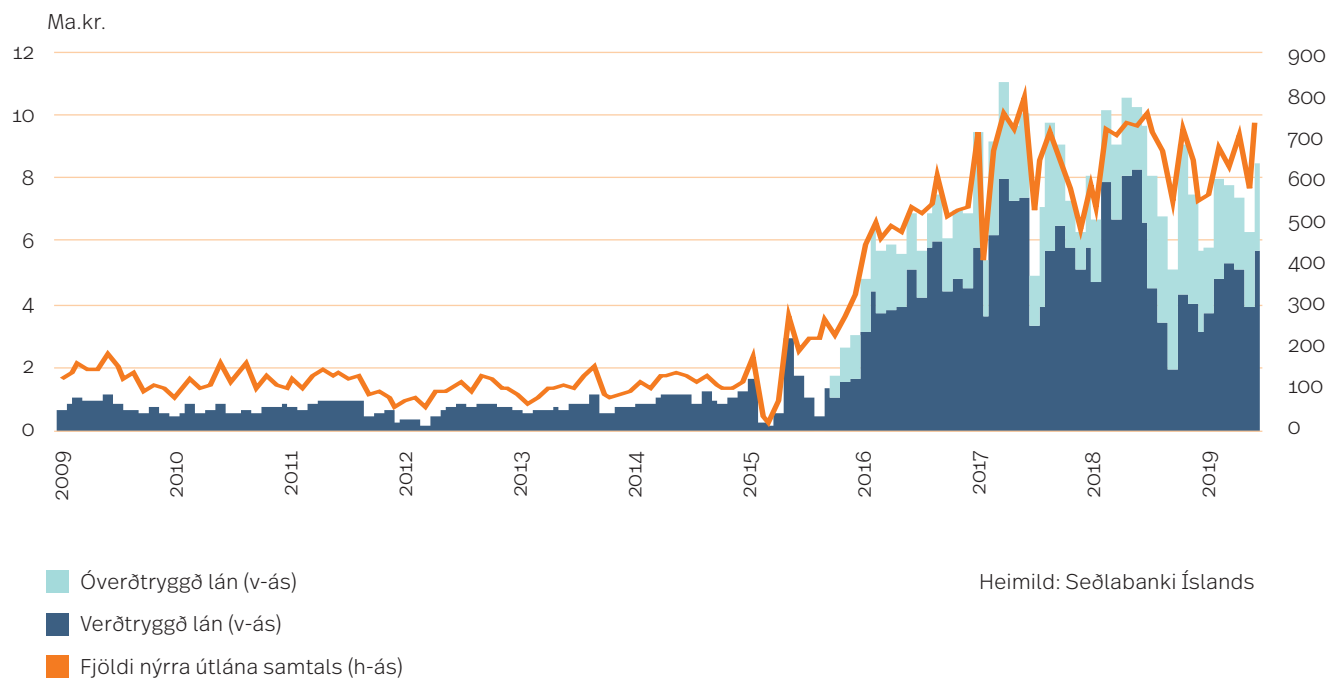
til júlímánaðar árið 2015 eða að meðaltali um 111. Um það leyti má segja að sprenging hafi orðið í útlánnum lífeyrissjóða til heimila og meðalfjöldi útlána hefur síðan þá og fram til september 2019 verið 551 að meðaltali. Á fyrstu níu mánuðum ársins 2019 nam mánaðarlegur fjöldi nýrra lána lífeyrissjóða til heimilanna 641 að meðaltali á mánuði sem er nánast sami meðalfjöldi og var yfir sama tímabil ársins 2018. Hins vegar hefur heildarfjárhæð nýrra útlána lífeyrissjóðanna til heimilanna, að frádregnum upp- og umframgreiðslum, dregist saman um rúm 15% á milli ára. Fyrstu níu mánuði þessa árs nam sú heildarfjárhæð um 66 milljörðum króna á nafnvirði samanborið við 78 milljarða yfir sama tímabil ársins 2018. Yfir sama tímabil hafa hrein ný íbúðalán bankanna dregist saman um ríflega 3%, eða úr 98 milljörðum króna og niður í 94 milljarða.

Frá upphafi árs 2016 og fram til loka september í ár hefur hlutdeild lífeyrissjóða í heildarfjárhæð úti-standandi íbúðalána aukist úr 13% í 28% og hlutdeild viðskiptabankanna úr 50% í 57%. Hlutdeild Íbúðalánasjóðs hefur aftur á móti minnkað úr 37% í 15% enda hafa nýjar lánveitingar sjóðsins minnkað til

## Hrein ný íbúðalán bankanna

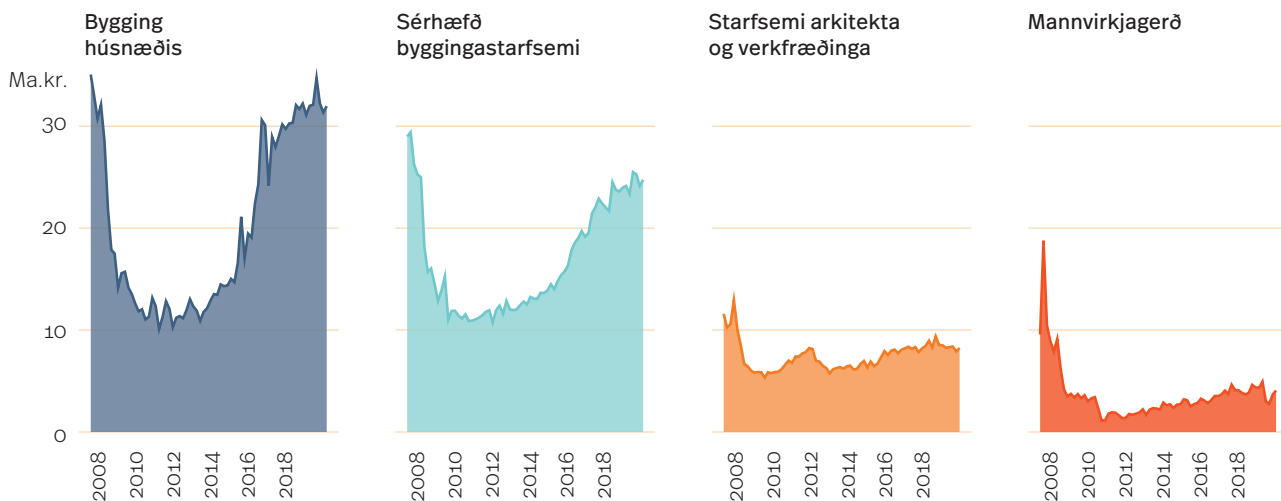


## Hrein ný íbúðalán lífeyrissjóðanna



## Velta í byggingariðnaði

### Árstíðaleiðrétt velta



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

muna í takti við breytt hlutverk hans og uppgreiðslur á útstandandi lánnum sjóðsins hafa einnig verið miklar.

Þrátt fyrir að lífeyrissjóðirnir bjóði almennt betri vaxtakjör virðast tiltölulega lág hámarksveðsetningarhlutföll gera það að verkum að útstandandi lífeyrissjóðslán aukist minna í krónum talið en úti-standandi lán bankanna frá byrjun árs 2016. Þeir sem þurfa hærri lán en bjóðast hjá lífeyrissjóðum þurfa ýmist að taka dýrari viðbótlán annars staðar eða beina viðskiptum sínum alfarið annað. Það eru ekki síst fyrstu íbúðakaupendur sem eru í þessari stöðu, auk eignalægri hópa fasteignaeigenda landsins sem eru að stækka við sig.

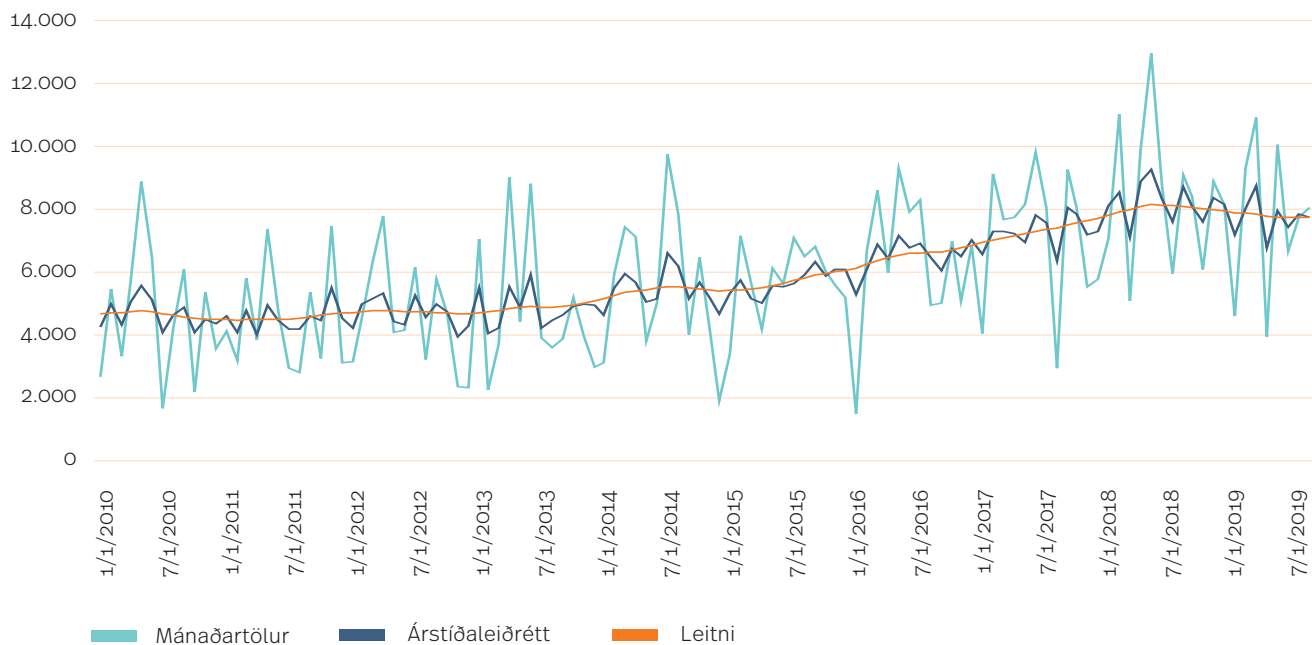
### Byggingamarkaður

Fyrstu merki um minnkandi umsvif á byggingamarkaði komu fram á árinu eftir mikinn vöxt undanfarinna ára. Árstíðaleiðrétt velta hjá fyrirtækjum sem starfa í atvinnugreinum tengdum byggingarstarf-

semi hefur nú dregist saman undanfarin tvö virðisaukaskattstímabil eða samtals fjóra mánuði. Fram að því hafði verið kröftugur vöxtur í veltunni allt frá árinu 2012 og er sá samdráttur sem nú er kominn fram lítill í þeim samanburði. Í sögulegu samhengi er veltan sérstaklega mikil í þeim flokki sem fellur undir byggingu húsnæðis sem mælist nú álíka mikil og í byrjun árs 2008, rétt fyrir efnahagshrunið.

Frá júní 2018 hefur mátt greina samdrátt í innflutningi á byggingarhráefnum sé litið til tólf mánaða breytinga. Sé leiðrétt fyrir árstíðasveiflum og óreglulegum þáttum var innflutningurinn um 5% minni í ágúst síðastliðnum en þegar hann náði hápunkti í maí á síðasta ári. Það getur verið til marks um að frekari samdráttur sé yfirvofandi í atvinnugreinum tengdum byggingariðnaði. Innflutningur á byggingarhráefnum er þó miklum sveiflum háður og því ber að varast að draga of sterkar ályktanir út frá innflutningstölum eingöngu.

## Innflutningur byggingarhráefnis Mældur í tonnum



Á ýmsa aðra mælikvarða er ekki hægt að greina samdrátt enn sem komið er. Fjöldi fyrirtækja og launþega í byggingariðnaði hefur til að mynda fjölgað lítillega frá því á síðasta ári. Undanfarna tólf mánuði hefur fjöldi starfandi í greininni verið að jafnaði um 14.000 hjá tæplega 2.900 fyrirtækjum en á sama tíma í fyrra mældist tólf mánaða meðaltal starfsmanna um 13.500 og fyrirtækja um 2.800. Fjöldi laungreiðenda er því nú með hæsta móti frá árinu 2008 en fjöldi launþega er um 10,5% minni en þá. Líkt og fjallað var um í mánaðarskýrslu hagdeildar Íbúðalánasjóðs í ágúst síðastliðnum hefur starfsfólki í byggingariðnaði með ertent lögheimili hins vegar fækkað á síðustu tveimur árum eftir að hafa fjölgað verulega á árunum þar á undan. Nú mælist fjöldi starfsmanna með ertent lögheimili um þriðjung minni en hann var sumarið 2017. Fjöldi starfsfólks með ertent lögheimili gefur oft skýrari mynd af hagsveiflunni og því sem koma skal í greininni þar

sem fjöldi starfsfólks með íslenskt lögheimili er mun tregbreytanlegri stærð.

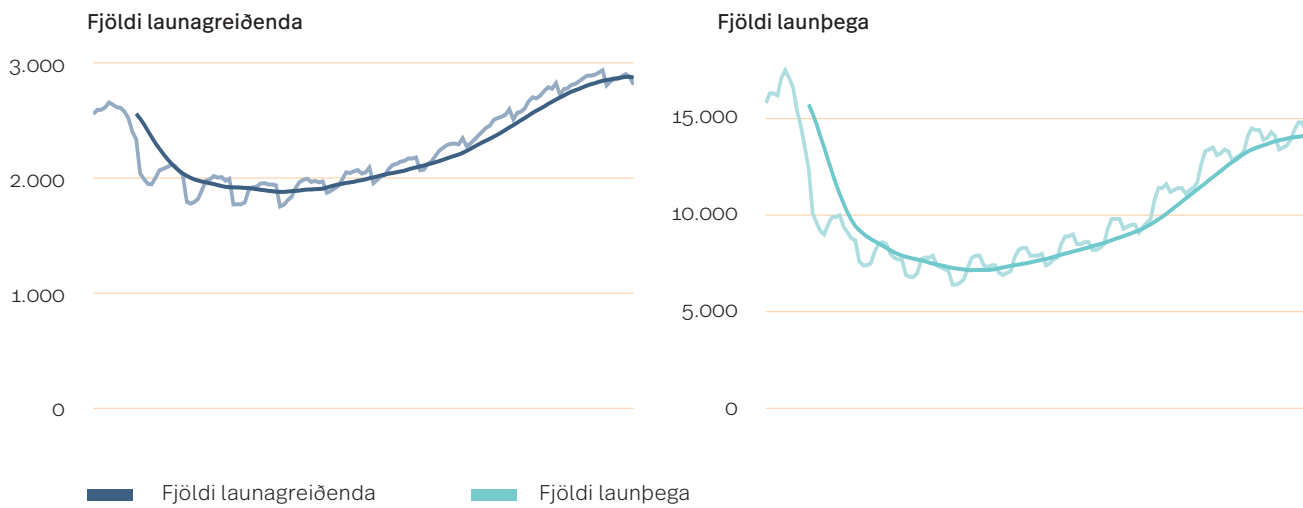
Að sama skapi hefur sjaldan verið jafn lítið um gjaldþrot í greininni. Fyrstu níu mánuði ársins hafa aðeins 92 fyrirtæki í byggingariðnaði og tengdri starfsemi orðið gjaldþrota og hefur það ekki gerst áður á því tímabili sem hér er til skoðunar að fjöldinn fari undir 100 á jafn mörgum mánuðum. Fjöldi fyrirtækja í byggingariðnaði á vanskilaskrá hefur hins vegar aukist um 10% á undanfögnu ári.<sup>30</sup> Gjaldþrotum gæti því átt eftir að fjölga á næstunni. Á móti kemur hefur fjöldi nýskráninga fyrirtækja í byggingariðnaði verið álíka mikill það sem af er ári og hann hefur verið almennt þau ár sem velta í greininni hefur verið mikil.

Eins og veltutölur bera með sér hefur talsvert magn af nýju íbúðarhúsnæði verið byggt að undanfögnu. Árið 2018 var lokið við smíði um 6,6 nýrra íbúða á

<sup>30</sup> Fjármálastöðugleiki 2019:2, Seðlabanki Íslands, október 2019.

## Fjöldi fyrirtækja og launþega í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð

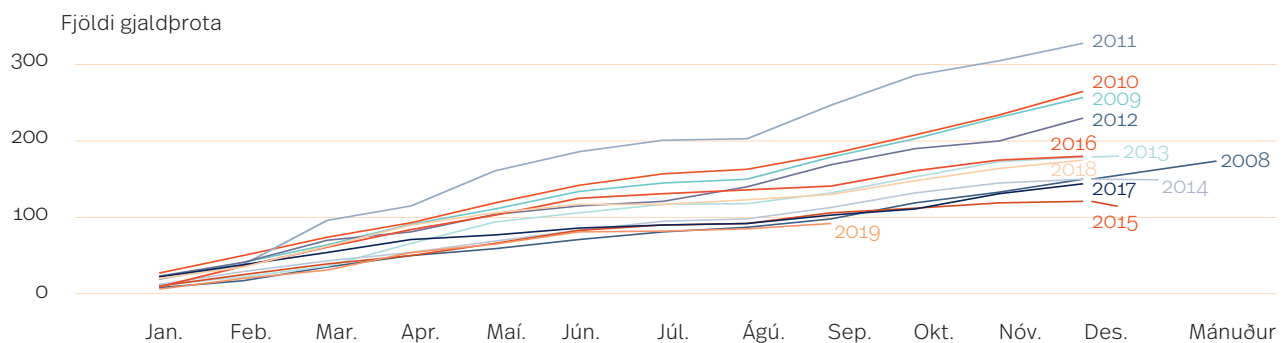
Fjöldi og 12 mánaða meðaltal



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

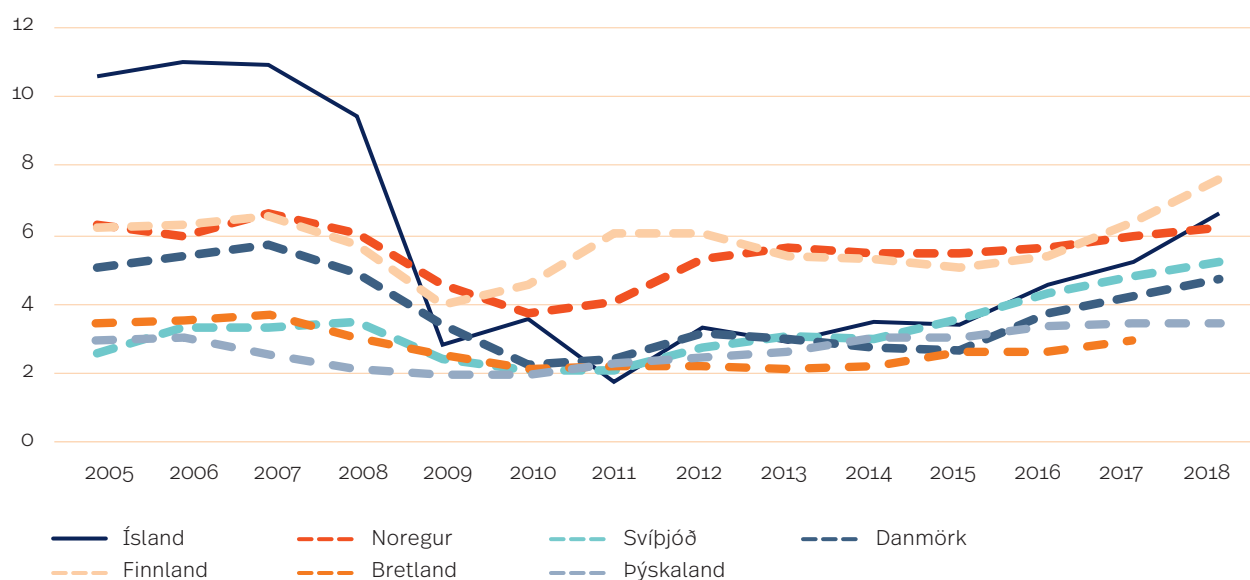
## Uppsafnaður fjöldi gjaldþrota

Fjöldi gjaldþrota meðal fyrirtækja í byggingariðnaði



Heimild: Hagstofa Íslands

## Nýtt íbúðarhúsnæði á hverja þúsund íbúa 2005-2018



Heimild: EMF Hypostat 2019, Eurostat, hagdeild Íbúðalánasjóðs

hverja 1.000 íbúa sem er um fjórfalt á við það sem var árið 2011 þegar sögulega mjög lítið var byggt. Það er einnig hærra hlutfall en í Bretlandi, Þýskalandi og á öllum Norðurlöndunum að Finnlandi undanskildu á árinu 2018.

Íbúðir í byggingu eru um 6.000 talsins miðað við skráningar í fasteignaskrá.<sup>34</sup> Af þeim eru um tveir þriðju á höfuðborgarsvæðinu og þar af er fjórðungur einungis í 101 Reykjavík. Talsvert magn íbúða er í byggingu í nálægum sveitarfélögum, t.a.m. á Akranesi, Árborg, Grindavík, Reykjanesbæ en einnig á Akureyri. Á Vestfjörðum, Norðvesturlandi og á Austurlandi eru um 165 íbúðir í byggingu eða rétt tæp 3% af heildinni. Það gerir um 6,6 íbúðir í byggingu fyrir hverja 1.000 íbúa á þessum svæðum en til samanburðar eru þær 17 á höfuðborgarsvæðinu og 29 á Suðurnesjum.

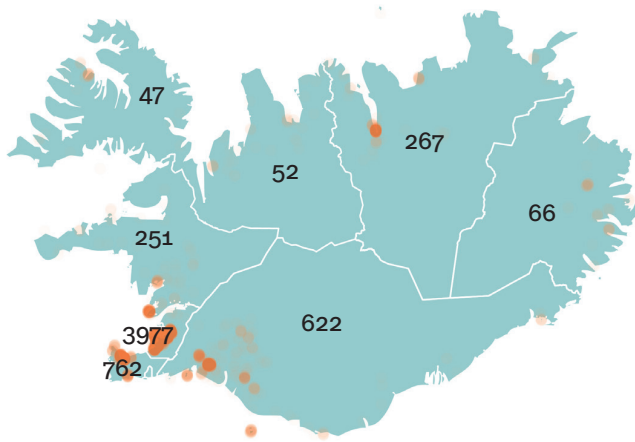
<sup>34</sup> Skráning íbúða í byggingu í fasteignaskrá getur verið ónákvæm bæði hvað fjölda varðar og matsstig byggingar á fyrstu stigi. Stór hluti þeirra framkvæmda sem skráðar eru á matsstigi 1, það er byggingar- og framkvæmdarleyfi, eru komnar lengra í byggingarferlinu og er sá hluti því talinn með hér.

Þær íbúðir sem eru nú í byggingu eru að jafnaði aðeins minni en íbúðirnar sem fyrir eru í húsnæðisstofninum. Þetta á jafnt við um landsbyggðina og höfuðborgarsvæðið. Á höfuðborgarsvæðinu er hlutfall 40 til 60 fermetra íbúða nær 80% meira meðal íbúða í byggingu en þeirra sem fyrir eru. Í nágrannasveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins er útlit fyrir að 60 til 80 fermetra íbúðir verði algengari en áður og annars staðar á landsbyggðinni má sjá fram á að íbúðum undir 100 fermetra muni fjölga umfram aðrar sem er meira í takt við metna íbúðarörf en það sem hefur verið að koma inn á markaðinn hingað til.

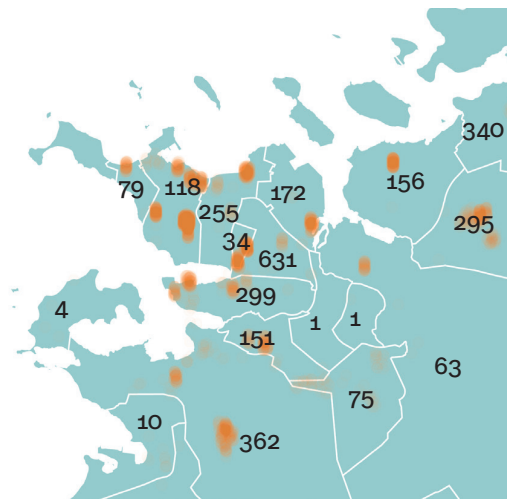
Svipaða sögu er að segja ef horft er á fjölda herbergja. Á höfuðborgarsvæðinu eru eins herbergja íbúðir í byggingu hlutfallslega fleiri en þær sem fyrir eru í húsnæðisstofninum en tiltölulega lítið er um 5 til 6 herbergja íbúðir í byggingu. Annars staðar á landinu er nokkuð mikið um íbúðir með þremur herbergjum eða færri í byggingu.



## Fjöldi íbúða í byggingu eftir landshlutum

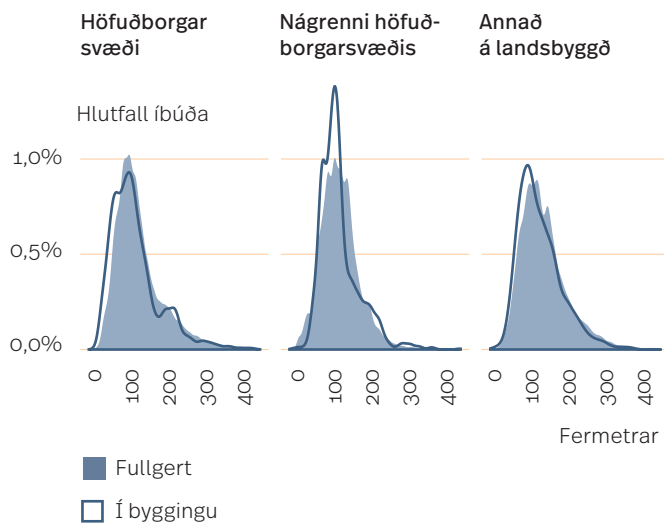


## Fjöldi íbúða á höfuðborgarsvæðinu í byggingu



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Stærð íbúða í byggingu

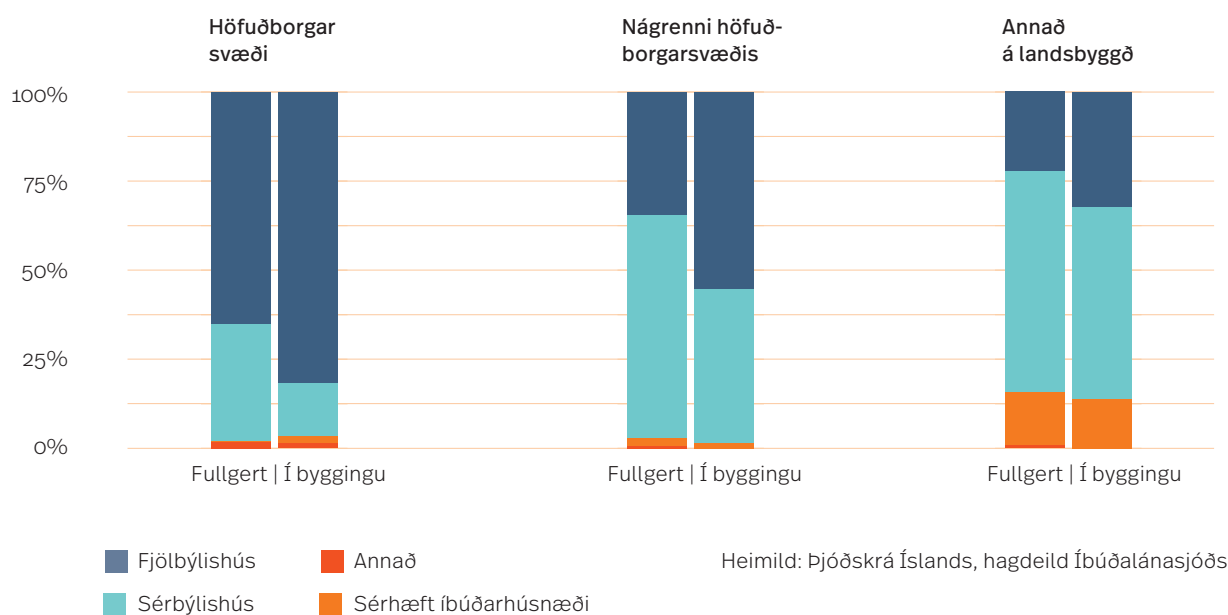


Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Hlutdeild fjölbýlis er meiri meðal nýbygginga en á meðal fullgerðra íbúða. Á höfuðborgarsvæðinu eru aðeins 15% íbúða í byggingu sérþýli miðað við um þriðjung af öllum fullgerðum íbúðum. Það gerir að verkum að hlutfallslega mun sérþýlum fækka. Í nágrenni höfuðborgarsvæðisins eru sérþýli ríflega 40% af íbúðum í byggingu en ríflega 60% af fullgerðum íbúðum en þessi hlutföll eru svipuð annars staðar á landsbyggðinni.

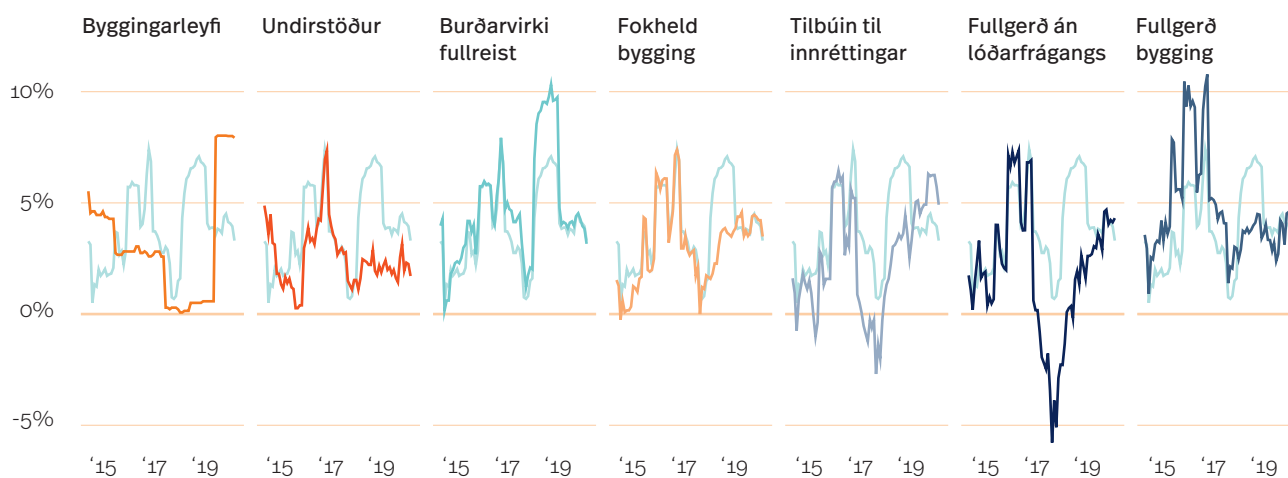
Byggingarkostnaður hefur hækkað um 50% frá árinu 2010 sem er um 14,5% umfram hækkun almenns verðlags. Í nóvember mældist ársbreytingin 3,3% sem er nálægt hækkun vísitölu neysliverðs og stendur því raunvirði byggingarkostnaðar nokkurn veginn í stað. Þegar þróun byggingarvísitölunnar er skoðuð niður á byggingarstig má sjá að kostnaður við að útvega byggingarleyfi hækkaði hlutfallslega mest á milli ára en sá þáttur hefur þó lítið vægi í vísitölnni. Aðrir þættir vísitölunnar hafa fylgt verðlagsþróun nokkurn veginn á undanförunni ári.

## Tegundir húsnæðis - fullgert og í byggingu



## Hækkun á undirliðum byggingarvísitölu

Janúar 2014 til október 2019



# ÍBÚÐAÞÖRF TIL 2040

Í tengslum við gerð hinna 40 húsnæðistillagna sem stjórnvöld birtu í upphafi þessa árs, gaf Íbúðalánasjóður út greiningu á íbúðaðörf til ársins 2040.<sup>1</sup> Í þeirri skýrslu kemur fram að á árunum 2012 til 2015 hafi framboð íbúða hér á landi verið meira en þörf var á en að jafnvægi hafi myndast í upphafi árs 2016. Þá kemur þar fram að í framhaldinu hafi íbúðaðörf aukist hraðar en framboð nýrra íbúða.

Á myndinni hér fyrir neðan má sjá að uppbygging nýrra íbúða á hverja þúsund íbúa landsins hefur mælst undir langtíma meðaltali samfleytt frá árinu 2009.

## Grunnsviðsmynd: Þörf fyrir að meðaltali 1.820 íbúðir á ári hverju fram til ársins 2040

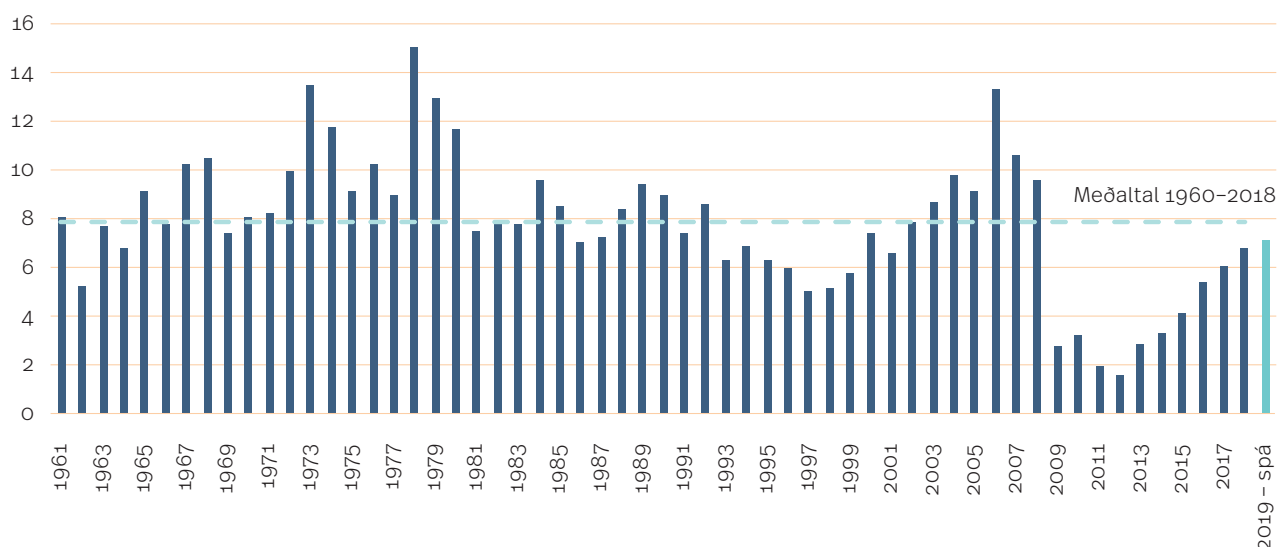
Eðli þeirra forsendna, sem liggja að baki mats á íbúðaðörf fyrir landið í heild, er með þeim hætti að þær geta flestar talist nokkuð tregbreytanlegar að minnsta kosti til skamms tíma litið. Nánari umfjöllun um þær meginforsendur og áhrifaþætti sem þarf að horfa til við matið má sjá í áður nefndri skýrslu Íbúðalánasjóðs.

<sup>1</sup> Íbúðaðörf 2019–2014. Íbúðalánasjóður, 2019.

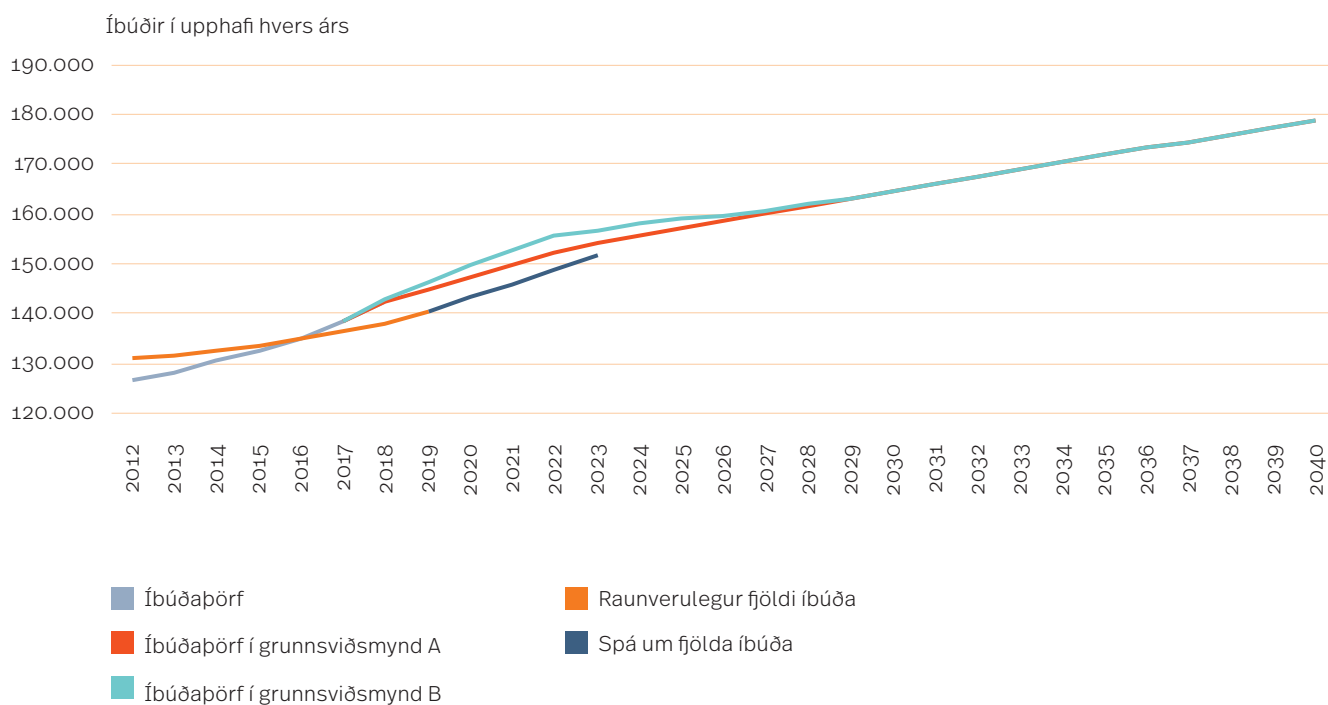
Eftirspurn eftir húsnæði fylgir oft hagsveiflum og lánakjörum. Þannig getur hún tekið þónokkrum breytingum á tiltölulega skömmum tíma og því er mikilvægt að greina íbúðaðörf með reglubundnum hætti. Í þessari skýrslu er því birt upp færð íbúðaðörfagreining sem upphaflega var gefin út í byrjun árs. Auk þess verða settar hér fram upplýsingar um íbúðaðörf eftir landsvæðum, byggt á húsnæðisáætlunum sveitarfélaga.

Á myndinni á næstu síðu má sjá metna íbúðaðörf til ársins 2040. Í grunnsviðsmynd A nemur reiknuð óuppfyllt íbúðaðörf um 3.900 íbúðum við ársbyrjun 2020 en í sviðsmynd B er óuppfyllt íbúðaðörf um 6.600 íbúðir fyrir landið allt. Einn helsti mismunurinn á þessum tveimur afbrigðum grunnsviðsmyndarinnar er hvaða áhrif þeir erlendu ríkisborgarar sem flytja og hafa flutt til landsins að undanförunu hafa á metna íbúðaðörf. Í grunnsviðsmynd A er aðeins helmingur þeirra erlendu ríkisborgara sem hafa flutt til landsins á undanförunum þremur árum talinn með við útreikning á íbúðaðörf.

## Byggðar íbúðir Á hverja 1.000 íbúa



## Metin íbúðapörf til ársins 2040



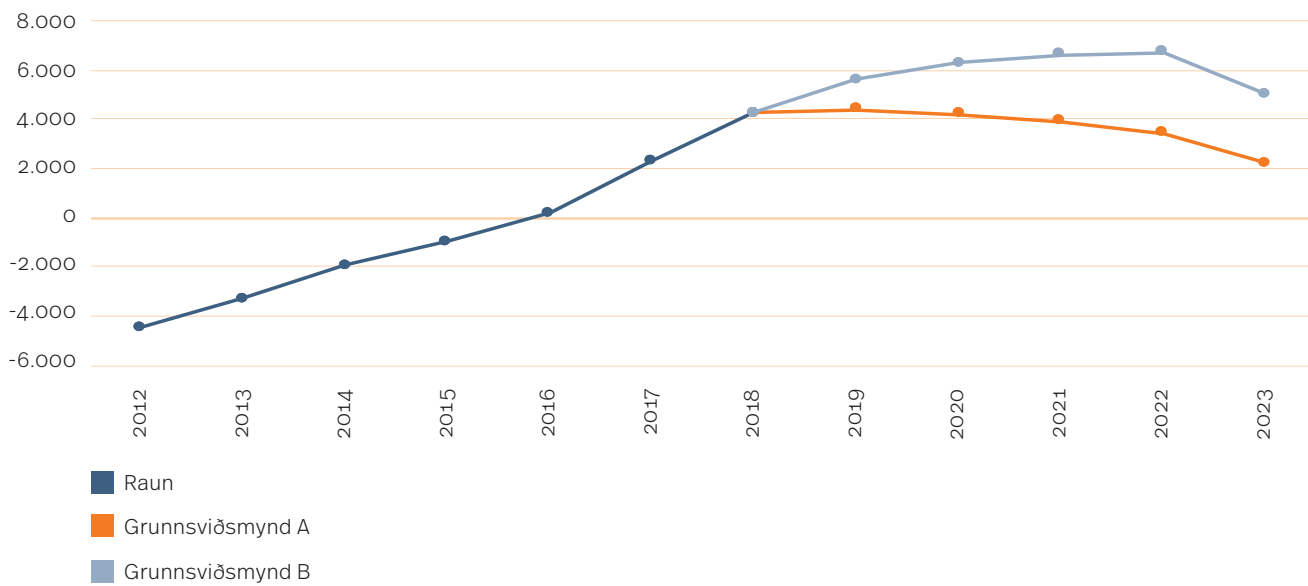
Mikilvægt er að leggja rétta túlkun í merkingu hugtaksins *óuppfyllt íbúðapörf* eins og það er notað í þessari greiningu. Með óuppfylltri íbúðapörf er ekki átt við að samsvarandi fjöldi heimila sé húsnæðislaus eða í húsnæðishraki. Þótt þeir hópar hafi stækkað á undanförunum árum bendir ekkert til þess að sú aukning sé af sambærilegri stærðargráðu og óuppfyllt íbúðapörf.<sup>2</sup> Afleiðingar íbúðaskortsins virðast mun fremur vera þær að heimilasmætning er ekki í samræmi við undirliggjandi þörf landsmanna fyrir húsnæði, samanber til dæmis fjölgun ungs fólks í foreldrahúsum undanfarinn áratug. Þá eru skýrar vísbendingar um að vaxandi hópur landsmanna búi ekki í skráðu íbúðarhúsnæði heldur í til dæmis atvinnuhúsnæði.

Til þess að útrýma óuppfylltri íbúðapörf og mæta vexti í íbúðapörf þarf íbúðum að fjölga að meðaltali um ríflega 1.800 á hverju ári á tímabilinu 2020 til 2040 miðað við niðurstöður grunnsviðsmyndar. Sá fjöldi íbúða er hinn sami í báðum afbrigðum grunnsviðsmyndarinnar enda eru forsendur og niðurstöður afbrigðanna þær sömu eftir árið 2028.

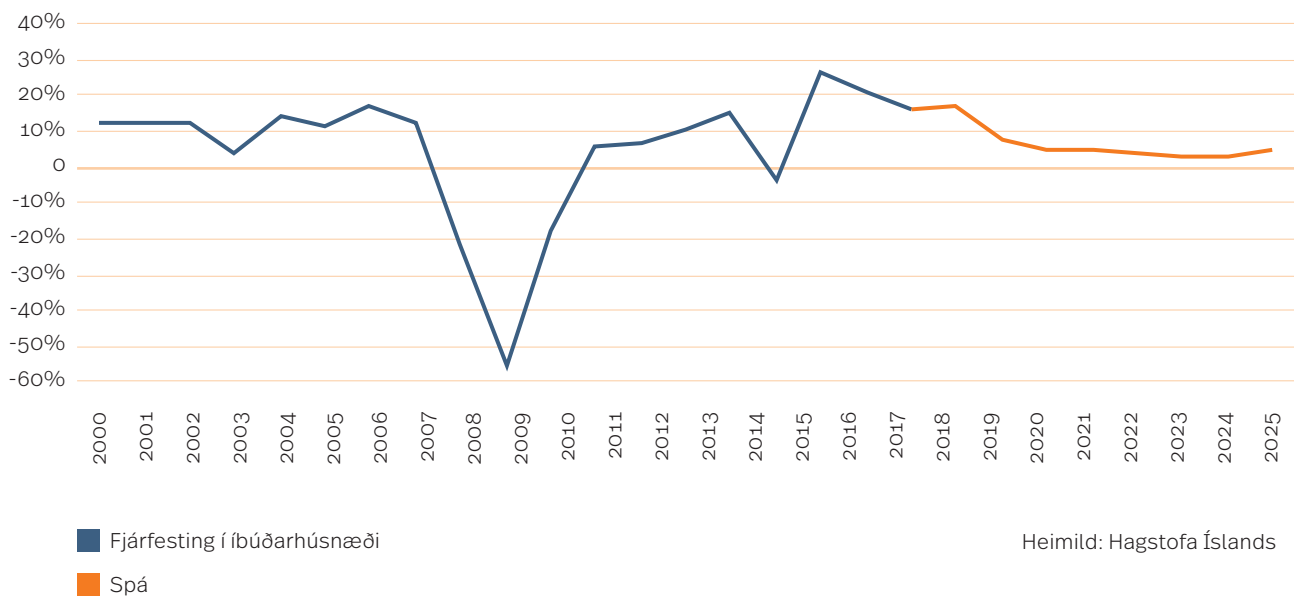
Vert er að taka fram að það meðaltal sem hér er sett fram tekur ekki tillit til þess hvernig íbúðapörf þróast milli einstakra ára til ársins 2040 og felur í sér að óuppfyllt íbúðapörf hverfur ekki að fullu fyrir en á því ári. Til þess að minnka óuppfyllta íbúðapörf hraðar þyrfti íbúðum því að fjölga meira en um 1.820 á ári allra næstu árin. Sú var raunin í fyrra þegar íbúðum á landinu fjölgaði um ríflega 2.400 íbúðir og í ár eru horfur til þess að sú fjölgun muni nema um 2.600 íbúðum sé horft til landsins í heild.

<sup>2</sup> Kortlagning á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík. Reykjavíkurborg, 2017.

### Óuppfyllt íbúðapörf til ársins 2023



### Ársbreyting í íbúðafjárfestingu



Heimild: Hagstofa Íslands

Útlit er fyrir að íbúðum muni alls fjölga um ríflega 11.000 á landsvísi á tímabilinu 2020 til 2023 eða að meðaltali í kringum 2.800 íbúðir á ári hverju. Er þetta nokkuð minni fjölgun en gert var ráð fyrir í fyrri spá Íbúðalánasjóðs, en líkt og fjallað er um í nýjustu útgáfu Peningamála Seðlabanka Íslands benda nýjustu tölur til þess að tekið sé að hægja á vexti íbúðafjárfestingar.<sup>3</sup> Einnig bendir nýjasta talning Samtaka iðnaðarins sem birt var í septembermánuði til þess að íbúðum á fyrstu byggingarstigum hafi fækkað frá síðustu talningu sem framkvæmd var í mars síðastliðnum.<sup>4</sup> Samkvæmt nýjustu þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem kom út nú í byrjun nóvember er þó gert ráð fyrir að fjárfesting íbúðarhúsnæðis komi til með að vaxa alls um 17% á þessu ári, sem er ögn meiri vöxtur en mældist í fyrra, en þann vöxt má þó að mestu rekja til rúmlega 30% vaxtar á fyrri helmingi ársins. Samkvæmt Hagstofunni er síðan ætlað að íbúðafjárfesting aukist að meðaltali um tæplega 5% á árunum 2021 til 2025.

## Samkvæmt Hagstofunni er síðan ætlað að íbúðafjárfesting aukist að meðaltali um tæplega 5% á árunum 2021 til 2025.

Gangi spá Íbúðalánasjóðs eftir með fjölgun íbúða á komandi fjórum árum mun óuppfyllt íbúðapörf í grunnsviðsmynd A minnka úr um 3.900 íbúðum í upphafi ársins 2020 í um 2.200 íbúðir í upphafi árs 2023. Miðað við þær forsendur þyrfti íbúðum að fjölga um að meðaltali 1.550 á ári hverju á tímabilinu 2023 til 2040 til að mæta vexti í íbúðapörf á þessu tímabili og þeirri óuppfylltu íbúðapörf sem enn verður til staðar í upphafi árs 2023.

Vert er að nefna að fjölgun íbúða er ekki það sama og fjöldi byggðra íbúða. Fjölgun íbúða jafngildir fjölda byggðra íbúða að frádregnum þeim íbúðum sem eru rífnar eða afskráðar og að viðbættum þeim íbúðum

sem verða til við umbreytingu annars konar húsnæðis. Á ári hverju verður nokkur fjöldi íbúða óíbúðarhæfur og aðrar íbúðir þurfa þá að verða til til þess að viðhalda sama heildarfjölda íbúða. Á móti kemur að mæta má íbúðapörf að hluta til með því að umbreyta annars konar húsnæði, til dæmis atvinnuhúsnæði, og skrá sem íbúðarhúsnæði.

Líkt og fjallað er um í kaflanum um húsnæðisstuðning hins opinbera í þessari skýrslu, er það mat Íbúðalánasjóðs að eigi almenna íbúðakerfið að mæta húsnæðispörf þess hóps sem nú er í viðkvæmri stöðu á leigumarkaði þá þurfi að fjölga almennum íbúðum og félagslegum leiguíbúðum á landsvísi um samtals 4.000 til 6.000 til viðbótar við þær 2.123 íbúðir sem þegar hafa hlotið stofnframlög. Er þá miðað við að stærstur hluti þess lágtekjufólks sem nú er á leigumarkaði búi í almennri eða félagslegri íbúð. Til samanburðar eru nú á bilinu 28.500 til 31.000<sup>5</sup> íbúðir á leigumarkaði og þar af eru um 5.300 leiguíbúðir sveitarfélaga. Sú aukning sem talið er að þurfi að eiga sér stað innan almenna íbúðakerfisins á komandi áratug er hér metin sem hluti af þeim ríflega 20.000 íbúðum sem talið er að byggja þurfi fram til ársins 2030.

### Hvers konar íbúðum er kallað eftir?

Það er ekki síður mikilvægt að greina hvers konar íbúðum er kallað eftir. Það viðfangsefni má nálgast með ýmsum hætti, meðal annars með því að skoða hversu margar íbúðir einstakir félagshópar þurfa og hvernig nýjar íbúðir eiga að skiptast í eignaríbúðir og leiguíbúðir. Hér verður fyrst og fremst litið til þess hvernig samsetning heimila er að breytast og hvaða áhrif sú þróun hefur á þörf fyrir íbúðir, auk niðurstaðna úr viðhorfskönnunum.

Ein af afurðum þarfagreiningarinnar er mat á þeim fjölda heimila sem væri í landinu ef aðstæður á húsnæðismarkaði kæmu ekki í veg fyrir myndun heimila; svokallaður undirliggjandi fjöldi heimila.<sup>6</sup> Helmingur af allri aukningu í undirliggjandi fjölda heimila til

<sup>3</sup> Peningamál 2019/4. Seðlabanki Íslands, 2019.

<sup>4</sup> Sjá niðurstöður talningar Samtaka iðnaðarins í september 2019. [www.si.is/media/\\_eplca-uppsetning/Greining-SI\\_Ibudatalning-haust-2019\\_11-09-2019.pdf](http://www.si.is/media/_eplca-uppsetning/Greining-SI_Ibudatalning-haust-2019_11-09-2019.pdf)

<sup>5</sup> Samkvæmt mati hagdeildar Íbúðalánasjóðs. Byggt á húsnæðiskönnunum Íbúðalánasjóðs og Zenter auk upplýsinga sem birtar eru á vef Hagstofu Íslands.

<sup>6</sup> Undirliggjandi fjöldi heimila er sá fjöldi heimila sem reiknað er með við mat á íbúðapörf.

### Árleg aukning í undirliggjandi fjölda heimila 2019–2040<sup>7</sup>

Einstaklingsheimili	50%
Pör með börn	25%
Pör án barna	18%
Heimili einstæðra foreldra	4%
Heimili með fleiri en einum einstaklingi	3%
<b>Alls</b>	<b>100%</b>

ársins 2040 er til kominn vegna fjölgunar einstaklingsheimila en til samanburðar eru slík heimili um 30% allra heimila í dag. Um fjórðungur af fjölgun heimila til 2040 er til kominn vegna fjölgunar para með börn á heimili og um 18% vegna fjölgunar para sem búa án barna á heimili. Það sem eftir stendur eru heimili þar sem einstaklingar búa ýmist einir eða með börnum.

Mikil fjölgun einstaklingsheimila hefur áhrif á samsetningu þeirra íbúða sem þarf að byggja til lengri tíma lítið. Einstaklingsheimili eru að jafnaði í minna húsnæði en önnur heimili en þó að jafnaði með fleiri fermetra á hvern heimilismann en heimili þar sem fleiri en einn einstaklingur búa. Þá er talsverður munur á aldurshópum í þessum efnum. Einstaklingsheimili fólks sem er yngri en 35 ára eru að jafnaði um 70 fermetrar en einstaklingsheimili þeirra sem eru eldri en 55 ára eru að jafnaði um 100 fermetrar að stærð.<sup>8</sup>

Vísbendingar úr viðhorfskönnunum styðja við þá niðurstöðu að nýjar íbúðir þurfi að vera minni að jafnaði en þær íbúðir sem fyrir eru á markaði. Samkvæmt könnun sem framkvæmd var af Zenter og Íbúðalánasjóði í desember 2018 býst fólk við því að næsta húsnæði sem það flytur í verði fjöldi herbergja að jafnaði 3,5 sem er 0,4 herbergjum minna en fjöldi herbergja í núverandi húsnæði. Svarendur sögðust að meðaltali búa í 133 fermetra húsnæði í dag en töldu að næsta húsnæði yrði að meðaltali 118 fermetrar.

<sup>7</sup> Undirliggjandi fjöldi heimila miðast við raunverulegar mannfjöldatölur, það er sömu forsendur og í grunnviðsmynd B.

<sup>8</sup> Heimild: Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

### Forsendur greiningar á íbúðarþörf eftir landsvæðum

Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að í öllum landshlutum er þörf á nýju íbúðarhúsnæði þar sem víða á landsbyggðinni hefur lítið sem ekkert verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði.

Hér verður fjallað um helstu forsendur sem líta þarf til þegar húsnæðisþörf er greind eftir ólíkum landsvæðum og hvers konar íbúðir er helst þörf fyrir miðað við húsnæðisáætlanir sveitarfélaga.

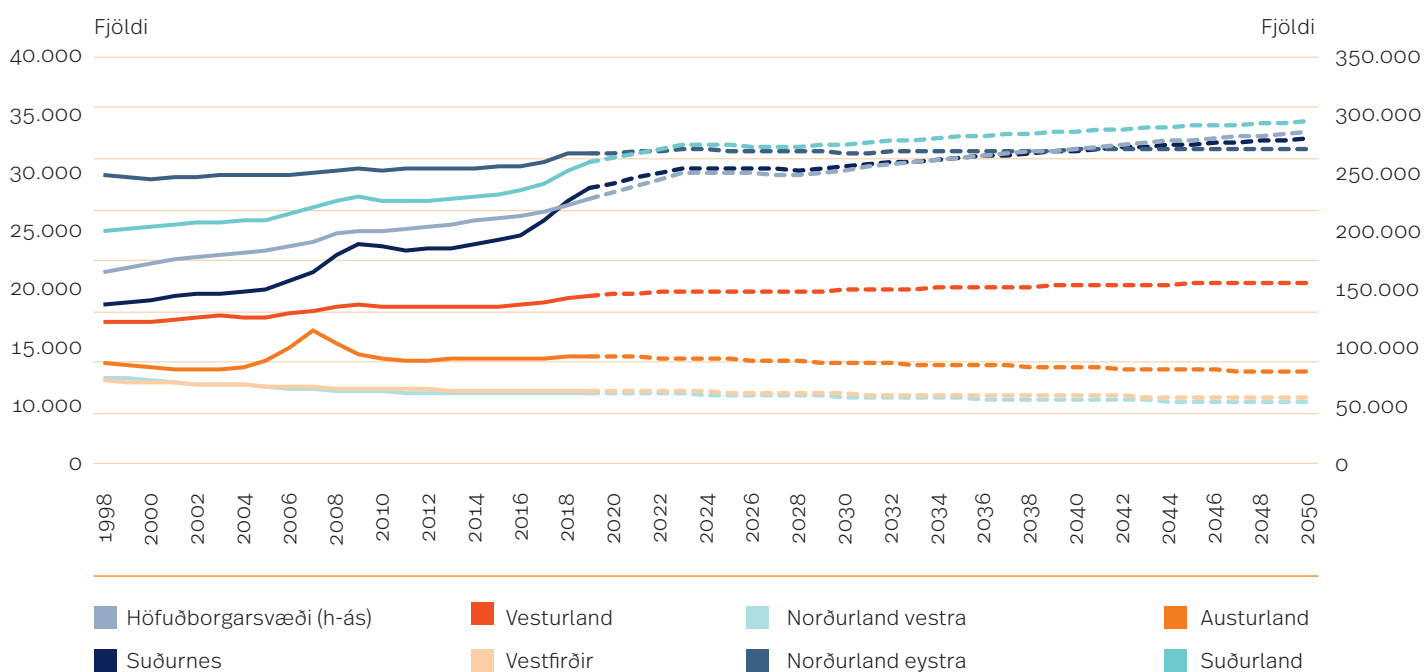
#### Mannfjöldaspá eftir landshlutum

Fólksfjöldi er stærsti einstaki þátturinn sem hefur áhrif á fjölda heimila. Fæðingartíðni og dánartíðni breytist yfirleitt lítið á milli einstakra ára en til lengri tíma geta breytingar á þessum stærðum haft mikil áhrif á fólksfjölda. Búferlaflutningar á milli landa og sveitarfélaga geta aftur á móti sveiflast mikið og eru í venjulegu árferði stærsti einstaki þátturinn sem ræður breytingum á fólksfjölgun hér á landi á milli ára.

Íbúðalánasjóður hefur frá árinu 2018 útbúið mannfjöldaspá fyrir sérhvert sveitarfélag á Íslandi. Sú mannfjöldaspá byggir að stærstu leyti á mannfjöldaspá Hagstofunnar sem gefin er út árlega fyrir landið í heild. Við gerð spárinnar er notast við tiltölulega einfaldar forsendur um þróun mannfjölda eftir svæðum. Um er að ræða sömu forsendur og Orkusparnefnd Orkustofnunar gefur sér við gerð orkuspar á hvert.

Líkt og sjá má á myndinni á næstu síðu eru horfur til þess að á komandi árum og áratugum verði fjölgun fólks hér á landi að mestu drifin áfram af fjölgun íbúa á suðvesturhorni landsins. Það er einnig sú þróun sem verið hefur til staðar hérlendis um þónokkurt skeið að undanskilinni þeirri tímabundnu fjölgun sem átti sér stað á Austurlandi í tengslum við uppbyggingu Kárahnjúkavirkjunar og álversins á Reyðarfirði á árunum 2005 til 2007.

## Mannfjöldapróun eftir landsvæðum frá aldamótum og lágspá til ársins 2050



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Þessi þróun þýðir hins vegar ekki að skortur á íbúðarhúsnæði sé eingöngu til staðar á þeim svæðum þar sem fólksfjölgun hefur verið hvað mest líkt og kemur berlega í ljós við greiningu á húsnæðisáætlunum sveitarfélaga. Farið verður ítarlega yfir niðurstöðu húsnæðisáætlana síðar í þessum kafla.

Eins og fjallað er um í kaflanum um húsnæðisstuðning hins opinbera þá veitir Íbúðalánasjóður stofnframlög fyrir hönd ríkisins til kaupa eða bygginga á hagkvæmum leiguíbúðum, svonefndum almennum íbúðum. Við mat á þörf fyrir leiguhúsnæði fyrir fjölskyldur undir tekju- og eignamörkum laga um almennar íbúðir er horft til mælikvarða sem veita vísbendingar um stöðu á leigumarkaði í því sveitarfélagi þar sem sótt er um. Í töflunni á næstu síðu má sjá samanburð á milli landsvæða á nokkrum mikilvægum þáttum sem gefa vísbendingar um þörf fyrir almennar íbúðir innan einstakra landsvæða.

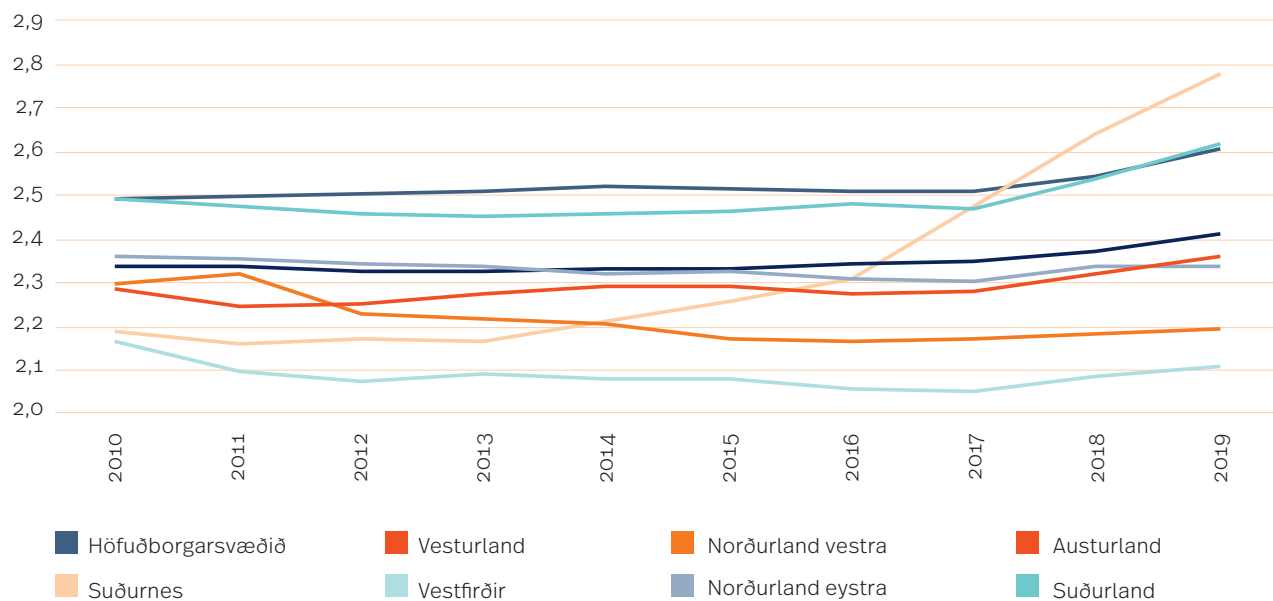
Fyrst nefndi mælikvarðinn í töflunni hér að ofan, þ.e.a.s. fjöldi íbúa á hverja íbúð, er þess eðlis að mikilvægara er að greina þar þróunina yfir tíma í stað þess að horfa einungis til stöðunnar á einum ákveðnum tímapunkti. Undanfarin sextíu ár hefur hið hefðbundna fjölskylduform farið minnkandi. Á sama tíma hefur íbúum á hverja íbúð því farið sífellt fækkaandi. Ef horft er til landsins alls fór til að mynda fjöldi íbúa á hverja íbúð úr rúmlega 2,75 árið 1995 í tæplega 2,43 á árinu 2010. Frá árinu 2010 og fram til ársins 2016 var almennt lítil breyting á umræddri stærð en líkt og sjá má á myndinni á næstu síðu hefur íbúum á hverja íbúð víða fjölgað mikið frá þeim tíma og þá sérstaklega með þeirri fólksfjölgun sem orðið hefur á Suðurnesjum frá árinu 2016. Frá árinu 2017 hefur íbúum á hverja íbúð hins vegar einnig farið fjölgandi á öðrum landsvæðum sem bendir til þess að aukinn þrýstingur sé á íbúðamarkaði á öllum landsvæðum.



## Mælikvarðar tengdir húsnæðismarkaðnum

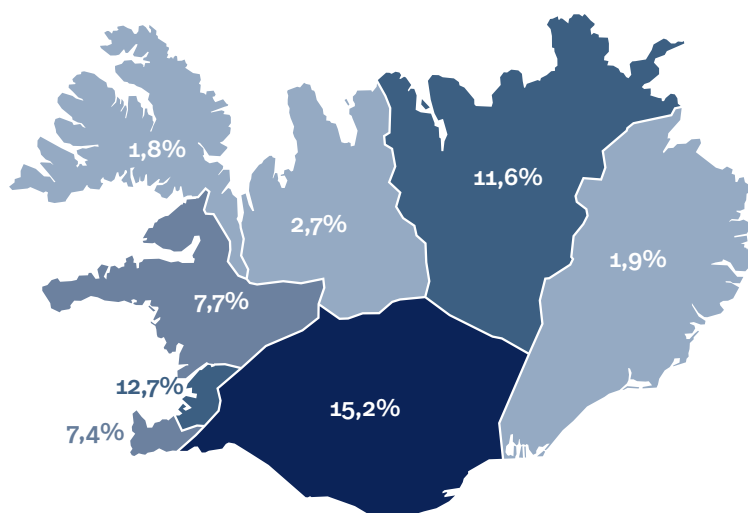
	Höfuðborgarsvæðið	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	Norðurland vestra	Norðurland eystra	Austurland	Suðurland	Landið allt
Íbúar per íbúð á 1. ársfj. 2019	2,61	2,78	2,41	2,11	2,19	2,34	2,36	2,62	2,56
Nýtt húsnæði sem hlutfall af fjölda kjarnafjölskyldna (meðaltal 2010-2018)	0,71%	0,12%	0,41%	0,00%	0,13%	0,64%	0,29%	0,84%	0,64%
Meðalleiguverð 3ja herbergja íbúðar 2018 sem hlutfall af meðalráðstöfunartekjum 2018	48,2%	43,2%	38,3%	28,5%	33,5%	40,7%	32,8%	40,4%	45,7%
Hlutfall íbúa á biðlista af heildaríbúðafjölda í árslok 2018	0,7%	0,7%	0,4%	0,7%	0,7%	0,5%	0,3%	0,9%	0,5%
Hlutfall íbúa á biðlista af heildaríbúðafjölda	1,9%	1,8%	0,9%	1,4%	1,5%	1,2%	0,8%	2,4%	1,2%
Fjöldi fólks undir tekju og eignamörkum á hverja íbúð í eigu sveitarfélaga	18	21	26	10	10	14	10	27	17

## Þróun í fjölda íbúa á hverja íbúð eftir landsvæðum frá árinu 2010



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Hlutfall nýbygginga undanfarin 10 ár af heildaríbúðafjölda frá 2008



Vissulega má gefa sér það að þörf á uppbyggingu húsnæðis verði alltaf að stærstu leyti drifin áfram af fjölgun fólks. Hins vegar má einnig miða við að með tímanum verði svæði þar sem lítil sem engin uppbygging íbúðarhúsnæðis á sér stað, sem leiði af sér skort á hentugu íbúðarhúsnæði og geti þar með hamlað frekari uppbyggingu og framþróun á viðkomandi svæði.

Ef horft er til þróunar á nýju húsnæði í hlutfalli við fjölda fjölskyldna á ólíkum landsvæðum undanfarinn áratug, eru nokkur landsvæði sem skera sig úr varðandi þá þróun. Hlutfall nýs húsnæðis af heildarfjölda fjölskyldna hefur staðið nær alfarið í stað á undanförunum tíu árum á Vestfirðum, en hlutfallið mælist einnig lágt á Norðurlandi vestra (0,13%) og Suðurnesjum (0,12%). Á fyrrnefndum tveimur svæðum má rekja þá þróun fyrst og fremst til þess hversu lítið hefur verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði. Á Suðurnesjum hefur talsvert meira verið byggt af nýju húsnæði en sú uppbygging hefur einfaldlega ekki haft undan í þeirri miklu fjölgun heimila sem orðið hefur á Suðurnesjum að undanförunu.

Meðalleiguverð í hlutfalli við annars vegar meðallaunatekjur, og hins vegar þriðju tíundarmörk

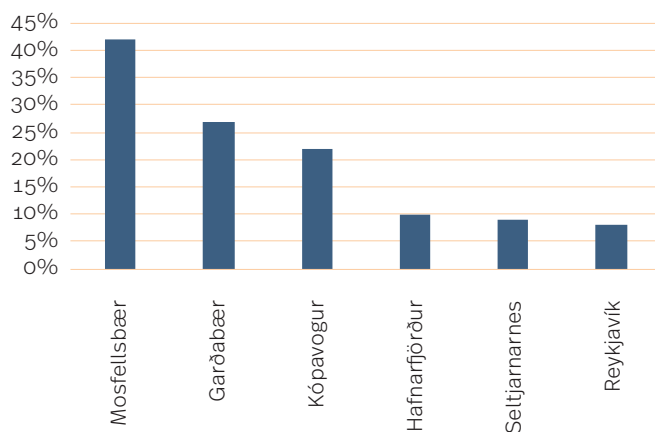
heildartekna einstaklinga, veita góðar vísbendingar um skort á hagkvæmu leiguhúsnæði á viðkomandi svæði. Líkt og sjá má í töflunni fer að meðaltali hæst hlutfall ráðstöfunartekna leigjenda í húsaleigu á höfuðborgarsvæðinu (48,2%), en þar er einnig kaupverð húsnæðis almennt hærra en í öðrum landshlutum. Á Suðurnesjum, Norðurlandi eystra og Suðurlandi mældist meðalleiguverð á árinu 2018, horft til þriggja herbergja íbúða, einnig umfram 40% af meðalráðstöfunartekjum þess árs eða ríflega 43% á Suðurnesjum, 41% á Norðurlandi eystra og 40% á Suðurlandi.

Einnig gefa upplýsingar um fjölda fólks undir tekju- og eignamörkum á hverja íbúð í eigu sveitarfélags og fjölda fólks á biðlista eftir félagslegu húsnæði í sveitarfélaginu vísbendingar um þörf fyrir hagkvæmt leiguhúsnæði. Nánari umfjöllun um leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaganna er er finna aftar í þessum kafla.

### Uppbygging íbúða eftir landshlutum

Á síðustu tíu árum hefur byggðum íbúðum fjölgað um rúm 11% á landsvísu. Alls voru um tveir þriðju hlutar þeirrar aukningar vegna nýrra íbúða á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfallslega hefur íbúðum þó fjölgað mest á Suðurlandi frá árinu 2008. Einnig hefur talsverð

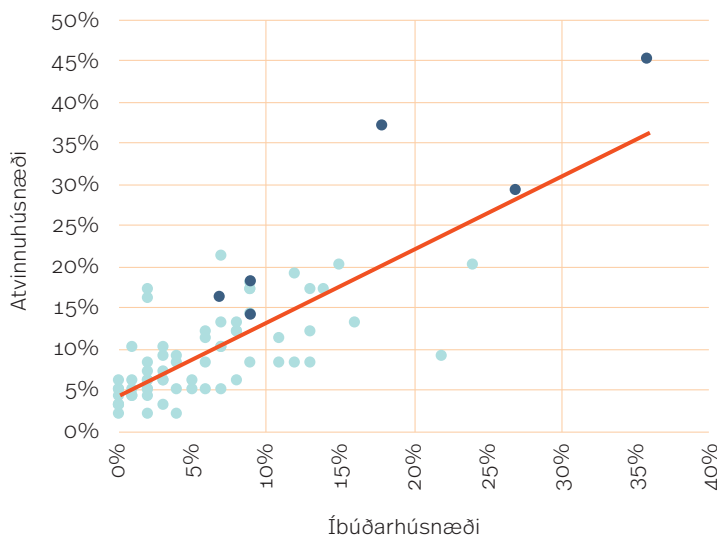
## Fjölgun íbúða á höfuðborgarsvæðinu 2009–2019



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

## Uppbygging íbúða- og atvinnuhúsnæðis 2009–2019

Vöxtur hvers sveitarfélags



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

hlutfallsleg aukning orðið á því tímabili á Norðurlandi eystra. Hins vegar hefur lítil byggingarstarfsemi verið á Austurlandi, Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, en í þeim landslutum hefur íbúðum fjölgað um minna en 3% frá árinu 2008, eins og sjá má á hitakortinu.

Ójöfn dreifing nýbygginga verður enn augljósari þegar lítið er á byggingarstarfsemi síðustu tíu ára eftir sveitarfélögum. Þá kemur í ljós að ekkert hefur verið byggt frá árinu 2009 í fimm sveitarfélögum, þar sem samanlagt búa um 1.500 manns. Einnig hefur íbúðauppbygging í ýmsum byggðarkjörnum á landsbyggðinni verið með minnsta móti, en einungis hafa 27 íbúðir verið reistar á Ísafirði, í Fjallabyggð og Fjarðarbyggð á síðasta áratug, þótt tæplega 11.000 manns búi í sveitarfélögunum þremur. Til samanburðar hefur 1.191 íbúð risið í Mosfellsbæ á síðustu tíu árum, en íbúðafjöldi þar er einnig um 11.000. Raunar hefur íbúðauppbygging verið hlutfallslega mest í Mosfellsbæ af öllum sveitarfélögum landsins, en skráðum íbúðum hefur fjölgað þar um 36% frá árinu 2009. Einnig hefur þeim fjölgað töluvert í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, til að mynda um 27% í Garðabæ og 18% í Kópavogi.

Ef húsnæðisuppbygging er borin saman milli sveitarfélaga sést að heilt yfir hefur uppbygging íbúðarhúsnæðis verið í takti við uppbyggingu atvinnuhúsnæðis á síðustu tíu árum<sup>9</sup>. Myndin hér til vinstri sýnir fylgningu, en samkvæmt henni er búist við að í sveitarfélagi þar sem atvinnuhúsnæði fjölgar um 10% verði einnig 8,8% fjölgun á íbúðarhúsnæði.

Uppbygging íbúðar- og atvinnuhúsnæðis fylgist ekki alltaf að. Í sumum sveitarfélögum virðist uppbygging atvinnuhúsnæðis leiða til lítillar sem engrar uppbyggingar íbúðarhúsnæðis. Líkt og sjá má á myndinni hefur áberandi mest uppbygging orðið, hvort sem horft sé til atvinnu- og/eða íbúðarhúsnæðisuppbyggingu, undanfarinn áratug á höfuðborgarsvæðinu

<sup>9</sup> Rétt er að benda á að hér er aðeins um að ræða nýtt atvinnuhúsnæði. Mögulega hefur í einhverjum tilfellum verið til staðar tómt atvinnuhúsnæði, til skemmi eða lengri tíma, sem á umræddu tímabili hefur verið tekið í notkun. Þær byggingar koma ekki fram sem aukning í þessum gögnum.

en bláu punktarnir á myndinni eiga við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu.

Á sama tíma og 27 íbúðir risu á Ísafirði, í Fjallabyggð og Fjarðarbyggð fjölgaði atvinnuhúsnæði þar um 198 fasteignir. Með öðrum orðum reis rúmlega ein íbúð fyrir hverjar tíu atvinnufasteignir í þessum sveitarfélögum á meðan hlutfallið er nær níu íbúðum fyrir hverjar tíu atvinnufasteignir sé litið til landsins í heild.

### Leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaga

Sveitarfélög landsins eiga 5.454 leiguíbúðir sem telur um 3,9% af heildarfjölda íbúða á öllu landinu. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eiga flestar íbúðirnar eða 3.493, næstflestar eru í eigu sveitarfélaga á Norðurlandi sem eiga 715 íbúðir en sveitarfélög í öðrum landshlutum eiga á bilinu 158 til 335 íbúðir.

Þegar hlutfall leiguíbúða í eigu sveitarfélaga er skoðað í hlutfalli við heildarframboð íbúða í hverjum landshluta kemur í ljós að sveitarfélögin á Vestfjörðum eiga hlutfallslega flestar eignir en þar telja leiguíbúðir í þeirra eigu um 6,9% af heildarframboði íbúða. Hlutfallslega eru næstflestar leiguíbúðir í eigu

sveitarfélaga á Austurlandi og Norðurlandi sem eiga um 4,4% af heildarfjölda íbúða innan sveitarfélaganna. Lægst er hlutfallið á Vesturlandi en þar nam það 2,3%.

Segja má að eignasamsetning leiguíbúða í eigu sveitarfélaga skiptist í fjóra flokka, það er, félagslegar íbúðir, íbúðir fyrir aldraða, íbúðir fyrir sérstök búsetuúrræði og síðan aðrar leiguíbúðir sem eru íbúðir sem leigðar eru einstaklingum eða fjölskyldum sem ekki eru færar um verða sér úti um húsnæði sökum lágra tekna eða annarra félagslegra aðstæðna. Langflestar leiguíbúðir sveitarfélaga eða um 2,5% af heildarframboði íbúða landsins eru íbúðir sem eru ætlaðar einstaklingum og fjölskyldum sem ekki eru færar um að sjá sér og sínum fyrir húsnæði vegna þungrar framfærslubyrði, lágra tekna eða félagslegra aðstæðna. Næstflestar íbúðir eru ætlaðar öldruðum en hlutfall þeirra nemur um 0,7% af heildarframboði íbúða. Um 0,4% íbúða eru fyrir sértæk búsetuúrræði sem eru meðal annars ætluð fötluðu fólki og fólki sem þarf sértæka þjónustu. Þá nemur hlutfall annars leiguhúsnæðis um 0,2% af heildarframboði húsnæðis.

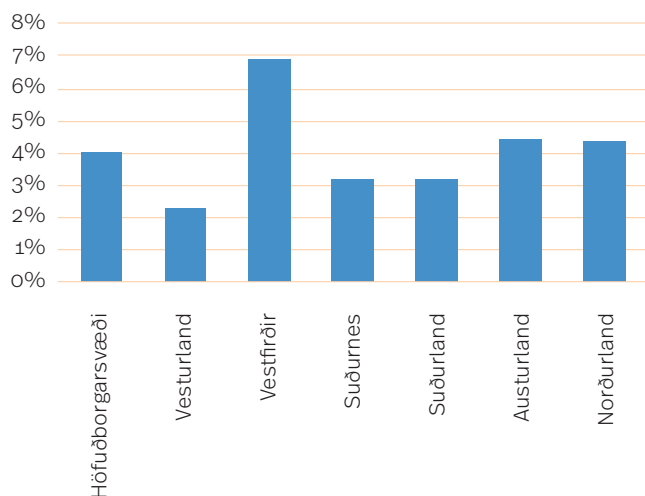
### Biðlistar eftir leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaga

Niðurstöður húsnæðisáætlana og leiguíbúðakönnun um stöðu húsnæðismála sveitarfélaga sýna að í lok árs 2018 voru 2.488 aðilar á biðlistum eftir húsnæði á vegum sveitarfélaga. Alls voru um 1.719 aðilar á biðlista eftir félagslegu íbúðarhúsnæði á landinu, 379 aðilar voru á biðlistum eftir sértæku búsetuúrræði fyrir fatlað fólki, 347 voru á biðlistum fyrir íbúðir aldraðra og 43 voru á biðlista eftir annars konar leiguhúsnæði.

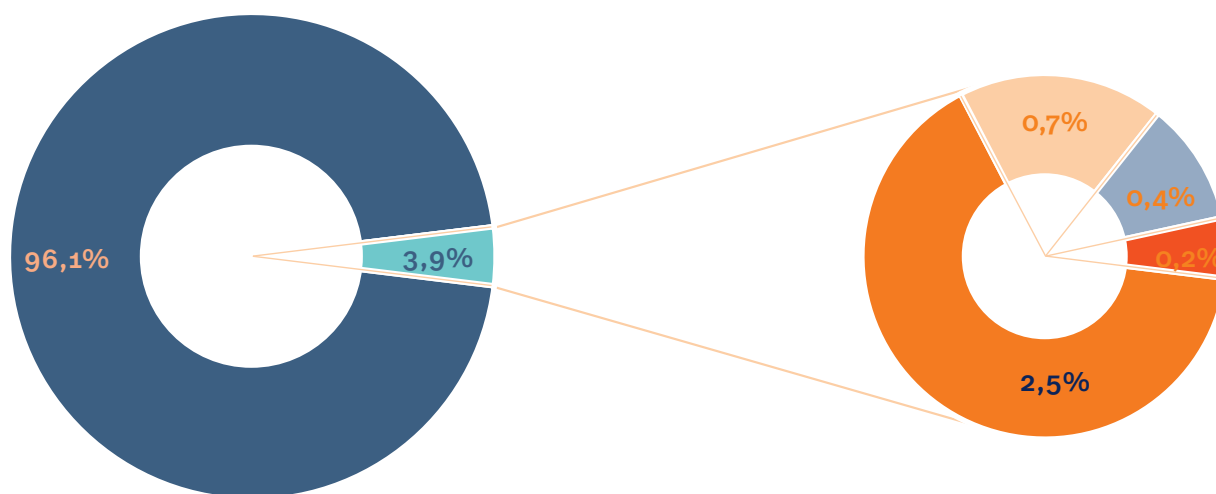
Þegar rýnt er í hlutfall fjölda umsækjenda á biðlista á móti heildarframboði í þeim sveitarfélögum sem höfðu fólki á biðlistum kemur í ljós að yfir landið allt er hlutfallið að meðaltali um 50%.

Hlutfallslega eru lengstu biðlistarnir á Suðurlandi en þar er hlutfall umsækjenda á biðlista á móti fjölda íbúða í eigu sveitarfélagsins, 103,6%. Hlutfallslega fæstir voru á biðlista á Vestfjörðum, tæp 25% af fjölda íbúða og á Austurlandi rúmlega 19% af fjölda

### Hlutfall íbúða af heildarframboði í hverjum landshluta í lok árs 2018



## Hlutfall íbúða sveitarfélaga af heildarframboði



■ Íbúðir ekki í eigu sveitarfélaga

■ Félagslegar íbúðir

■ Íbúðir fyrir aldraða

■ Íbúðir fyrir sérstök búsetuúrræði

■ Aðrar leiguíbúðir

Íbúða í eigu sveitarfélagsins. Þetta eru þeir tveir landshlutar þar sem sveitarfélög eiga hlutfallslega mest af leiguíbúðum á landsvísu. Þess ber að geta að einstök sveitarfélög geta haft veruleg áhrif á niðurstöðurnar í viðkomandi landshluta.

### Niðurstöður húsnæðisáætlana – íbúðapörf eftir landslutum

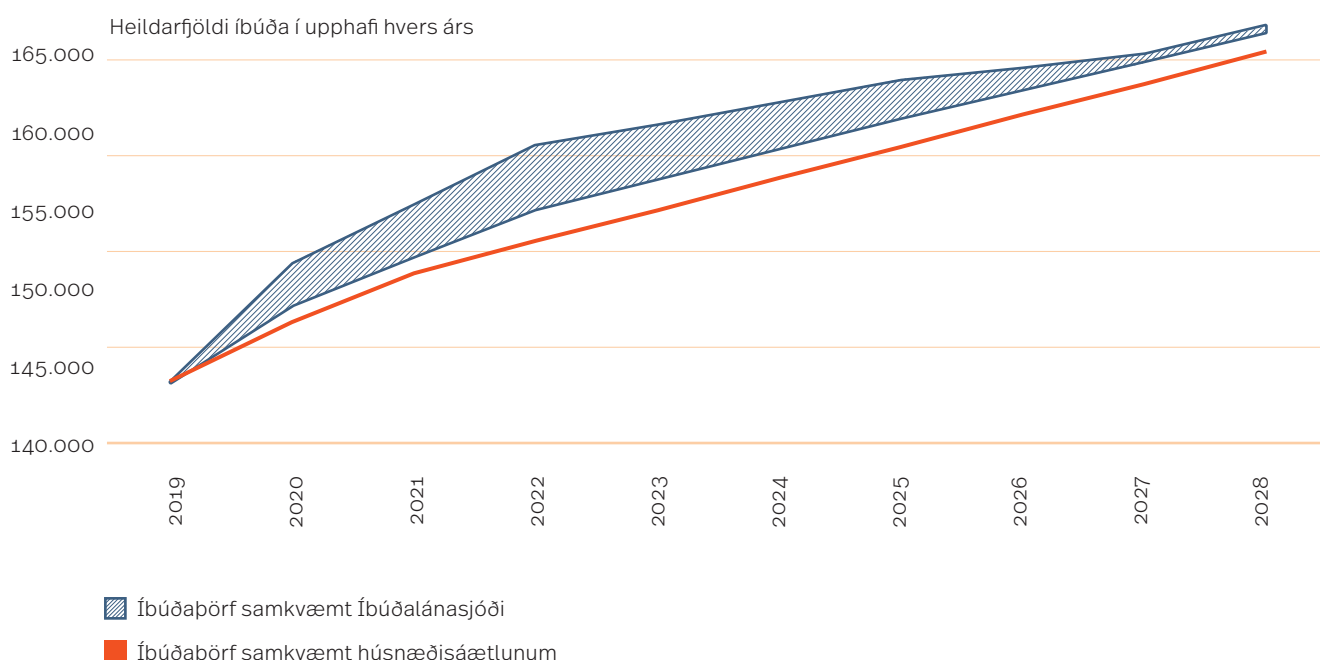
Hingað til hefur Íbúðalánasjóður birt reglulegar greiningar á heildarfjölda þeirra íbúða sem þörf er á til ársins 2040 fyrir landið allt, til þess að mæta undirliggjandi húsnæðisþörf á tímabilinu og óuppfylltri íbúðapörf. Nú er í fyrsta sinn birt heildstætt mat á húsnæðisþörf þar sem heildaríbúðapörf fyrir landið í heild er brotin niður eftir landsvæðum ásamt því að greind er þörf ólíkra félagshópa og tegund þess húsnæðis sem helst er þörf fyrir.

Með húsnæðisáætlunum sveitarfélaga hefur sveitarstjórnnum verið falið það hlutverk að greina meðal annars framboð og eftirspurn eftir ólíkum búsetuformum ásamt því að greina með reglubundnum hætti þörf fyrir fjölgun íbúða í sveitarfélaginu. Hér eru birtar niðurstöður húsnæðisáætlana sveitarfélaga þar sem metin er þörf fyrir nýjar íbúðir eftir landslutum.

Líkt og greint er frá hér í upphafi kaflans nemur reiknuð óuppfyllt íbúðapörf á bilinu 3.900 til 6.600 íbúðum fyrir landið allt í ársbyrjun 2020.

Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga er óuppfyllt íbúðapörf metin nokkuð lægri eða um 3.300 íbúðir fyrir landið allt.

## Íbúðapörf næstu 8 ár samkvæmt húsnæðisáætlunum samanborið við greiningu Íbúðalánasjóðs



Í húsnæðisáætlunum kom skýrt fram að flest sveitarfélög kjósa að setja fram varlega áætlaða húsnæðisþörf í ljósi þess að eftirspurn eftir húsnæði og aðstæður á húsnæðismarkaði geta breyst tiltölulega hratt.

Þó er mikilvægt að taka fram að ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um mat á þörf frá öllum sveitarfélögum. Þá hafa ekki öll sveitarfélög birt húsnæðisáætlun og nokkur sveitarfélög hafa ekki uppfært þarfagreiningu frá því að upphafleg húsnæðisáætlun var gefin út þrátt fyrir að fólksfjölgun hafi verið meiri en upphaflega var gert ráð fyrir. Íbúðalánasjóður metur því að sú þörf sé vanmetin að einhverju leyti. Engu að síður veita húsnæðisáætlanir áður ófánlegar upplýsingar um íbúðapörf eftir landssvæðum og hvers konar húsnæði er helst þörf fyrir.

Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að skortur er á íbúðarhúsnæði í öllum landshlutum. Flest sveitarfélög landsins telja að það sé einna helst þörf fyrir

minna og hagkvæmara húsnæði til leigu og/eða kaupa sem hentar einstaklingum, eldra fólki sem vill flytja í minna húsnæði, fólki sem þarfnast stuðnings við að afla sér húsnæðis og ungu fólki sem er að stíga sín fyrstu skref á fasteignamarkaði.

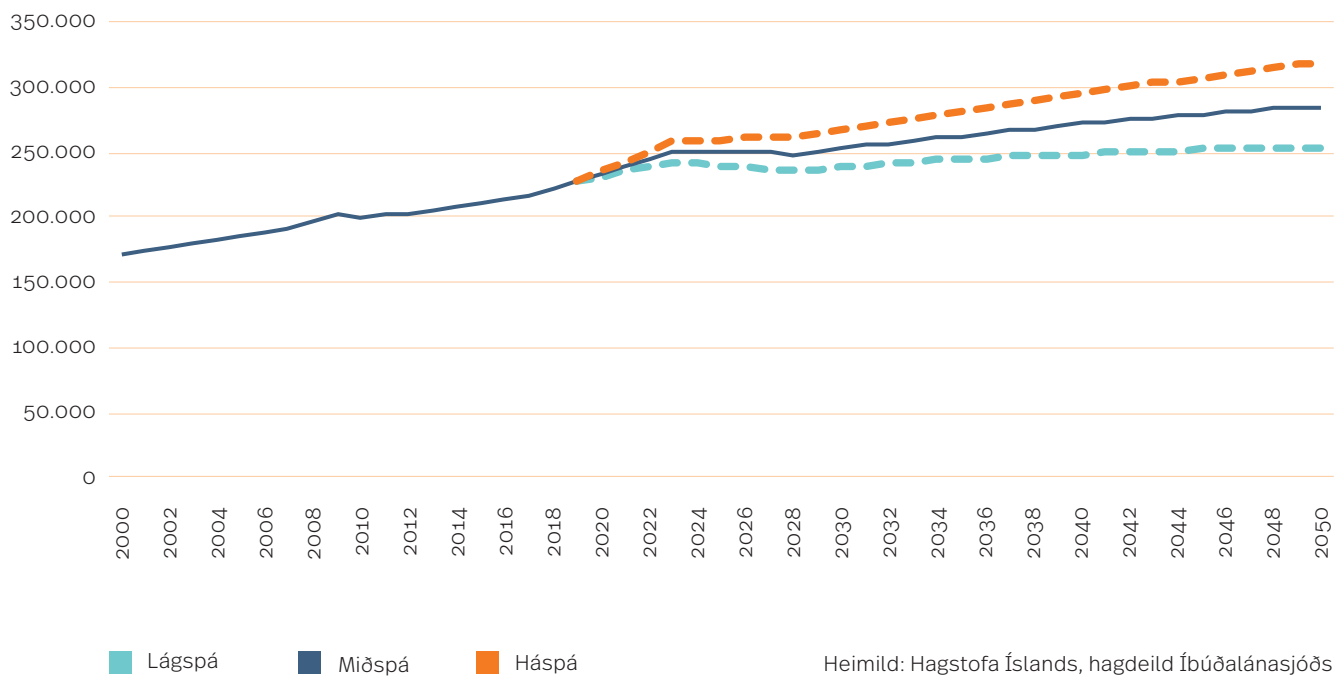
Þá kemur fram að í sveitarfélögum víðsvegar á landsbyggðinni hefur viðvarandi húsnæðisskortur haft hamlandi áhrif á uppbyggingu atvinnulífs og þróun samfélaga.

Nú verður farið nánar yfir niðurstöður húsnæðisáætlana í hverjum landshluta fyrir sig ásamt helstu áskorunum sveitarfélaga í húsnæðismálum.

### Höfuðborgarsvæðið

Mikil virkni hefur verið á fasteignamarkaði á höfuðborgarsvæðinu og hefur fasteignaverð farið ört hækkandi á síðustu árum. Þá hefur byggðum íbúðum einnig fjölgað mikið.

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Höfuðborgarsvæði



Heimild: Hagstofa Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

Niðurstöður húsnæðisáætlana sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sýna mjög skýrt að einna helst sé þörf fyrir aukid framboð af hagkvæmu húsnæði bæði til sölu eða leigu. Húsnæði sem gæti til að mynda hentað þeim sem eru að taka sín fyrstu skref á húsnæðismarkaði og þeim hópi sem fellur innan viðmiða almenna íbúðakerfisins.

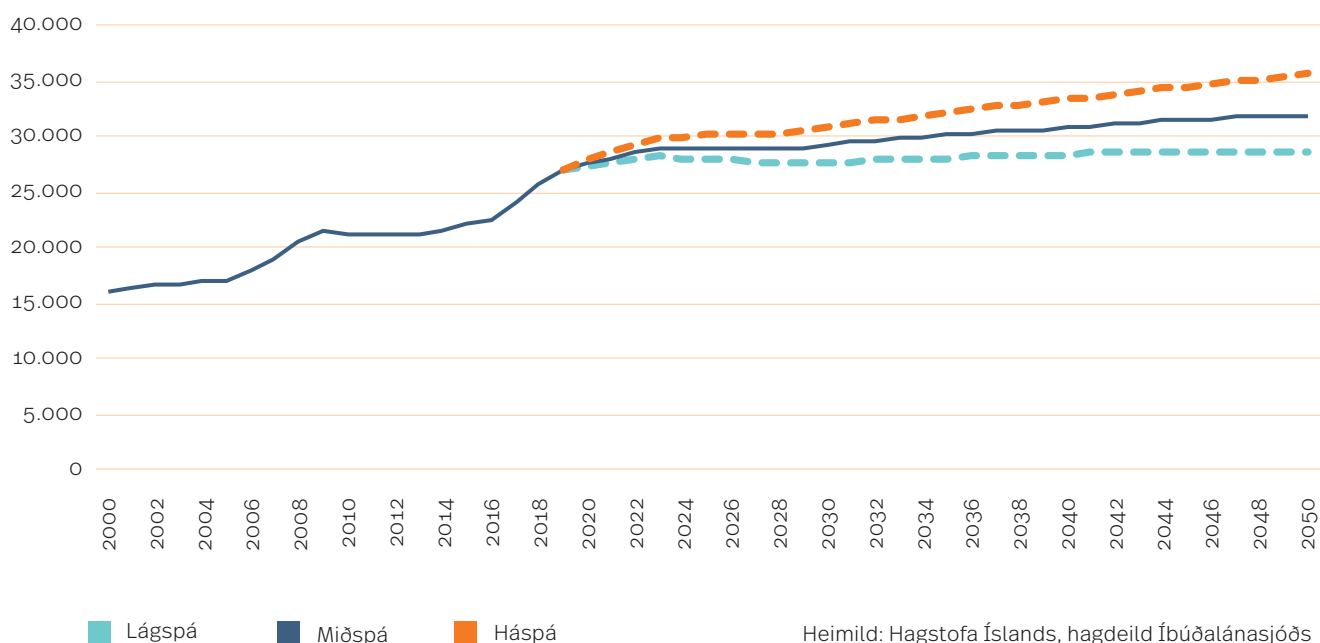
Líkt og fram hefur komið hefur fjölgun fólks hér á landi að mestu verið drifin áfram af fjölgun á suðvesturhorni landsins og sé lítið til mannfjöldaspáa eftir landsvæðum er líklegt að sú fjölgun verði áfram mest á höfuðborgarsvæðinu á þeim tíma sem mannfjöldaspáin nær til.

Eðli máls samkvæmt er ljóst að sú þörf fyrir íbúðir sem hér hefur verið greind er að stærstum hluta á höfuðborgarsvæðinu. Á höfuðborgarsvæðinu búa 64% af öllum íbúum landsins og mun það hlutfall líklegast hækka á næstu árum ef spár um mannfjöldaaukningu á höfuðborgarsvæðinu standast.

Niðurstöður húsnæðisáætlana á höfuðborgarsvæðinu benda til þess að óuppfyllt íbúðapörf sé um 40% af óuppfylltri íbúðapörf fyrir landið í heild. Hér er þó mikilvægt að nefna að eitt sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu hefur ekki skilað húsnæðisáætlun og má því ætla að hlutfallið sé nær því að vera á bilinu 55%-60%.

Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og þeim upplýsingum sem Íbúðalánasjóður hefur er óuppfyllt íbúðapörf á höfuðborgarsvæðinu því um 2.200 til 2.400 íbúðir. Miðað við upplýsingar um biðlista sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu er hátt í helmingur af þeirri óuppfylltu þörf sem metin er á höfuðborgarsvæðinu komin til vegna einstaklinga eða fjölskyldna sem ekki eru færar um að sjá sér og sínum fyrir húsnæði vegna þungrar framfærslubyrði, lágra tekna eða félagslegra aðstæðna.

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Suðurnes



### Suðurnes

Á Suðurnesjum hefur verið mikill uppgangur á húsnæðismarkaði síðustu ár. Lóðir sem hafa komið til úthlutunar hafa farið hratt út og mikil eftirspurn hefur verið eftir lóðum í kjölfar aðflutnings fólks til sveitarfélaganna.

Niðurstöður húsnæðisáætlana sveitarfélaga á Suðurnesjum benda til þess að óuppfyllt íbúðarþörf á Suðurnesjum séu um 230 til 260 íbúðir. Á næstu átta árum nemur metin þörf allt að 2.300 nýjum íbúðum á svæðinu.

Telja flest sveitarfélögin einna helst þörf á litlum og meðalstórum íbúðum á hagkvæmu verði til sölu eða leigu fyrir ungar fjölskyldur, pör og einstaklinga. Nær þörfin yfir allar tegundir húsnæðis það er einbýlishús, parhús, raðhús og fjölbýlishús.

Þá bendir mannfjöldaspá fyrir Suðurnes til áframhaldandi fólksfjölgunar sem ýtir undir þörf á áframhaldandi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á komandi árum.

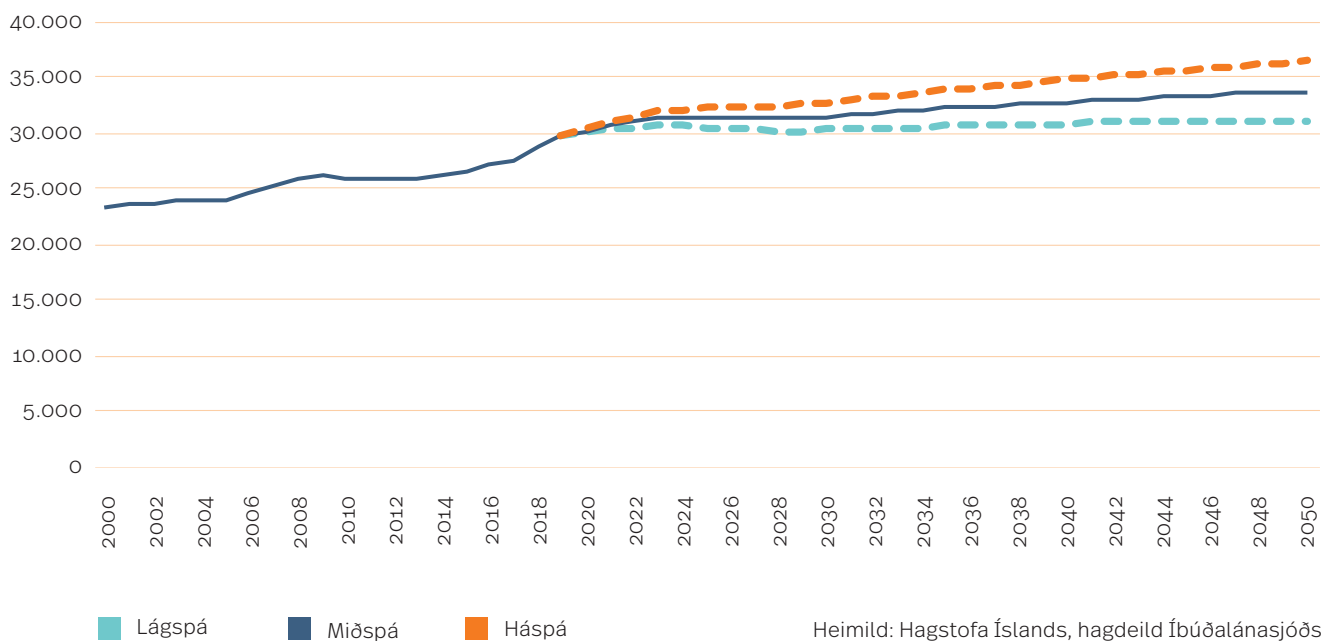
Húsnæðisáætlunir á Suðurnesjum sýna að töluverð þörf er á auknu framboði af félagslegu húsnæði og miðað við upplýsingar um stöðu biðlista er mikil þörf á sértækum búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk.

### Suðurland

Í húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Suðurlandi kemur fram að mikill uppgangur hafi verið á fasteignamarkaði undanfarin ár og hefur fasteigna- og leiguverð farið hækkandi. Mörg sveitarfélög hafa fengið fyrirspurnir um framboð á leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaganna sem er alla jafna allt í útleigu. Heilt yfir landshlutann er helst þörf fyrir lítið og hagkvæmt



## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Suðurland



húsnæði, aðallega til leigu en einnig til kaupa. Telja flest sveitarfélög þörf fyrir aukið framboð á leiguhúsnæði sem rekja má til aukinna búferlaflutninga fólks til sveitarfélaga á Suðurlandi. Hækkandi fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu og aukin umsvif í atvinnulífi, meðal annars vegna ferðapjónustu, eru taldir vera áhrifamiklir þættir í því sambandi.

Þá bendir mannfjöldaspá fyrir Suðurland til áframhaldandi fólksfjölgunar sem ýtir undir þörf fyrir áframhaldandi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á komandi árum.

Í stærstu sveitarfélögunum á Suðurlandi er töluverð þörf fyrir aukið framboð af félagslegu húsnæði, húsnæði fyrir aldraða og miðað við upplýsingar um stöðu biðlista er einna helst skortur á húsnæði fyrir fatlaða.

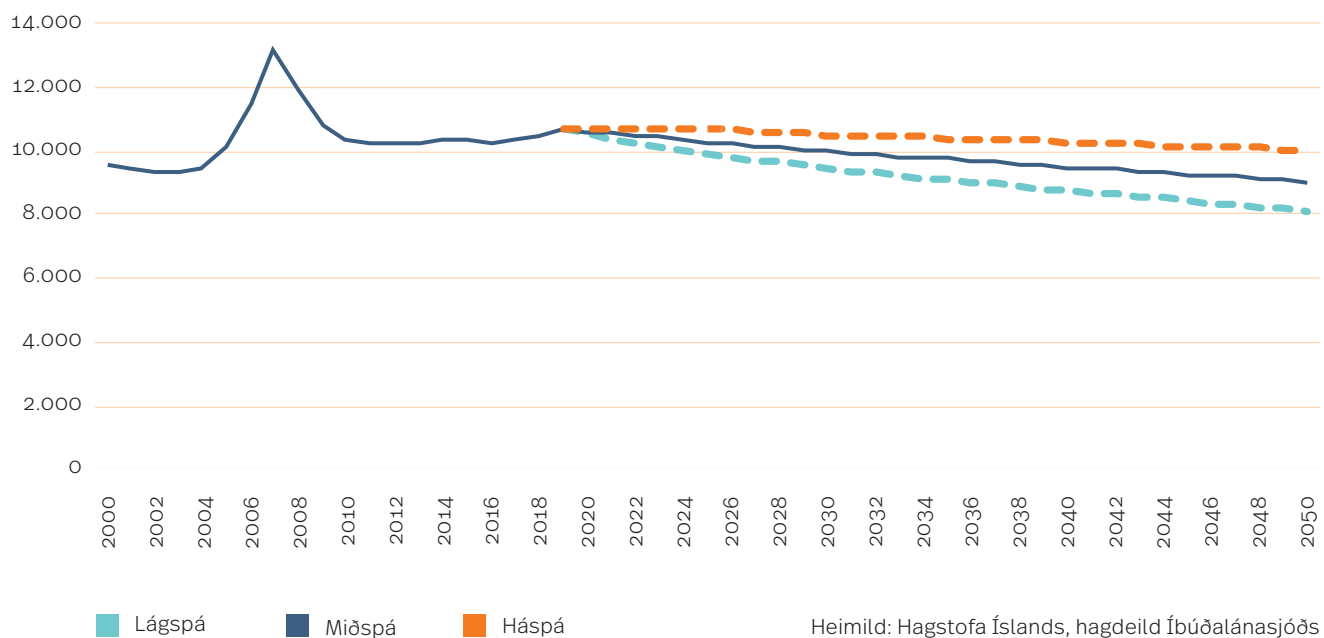
Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Suðurlandi er uppsöfnuð íbúðapörf metin á bilinu um 150 til 170 íbúðir. Á næstu átta árum er metið að þörf verði fyrir um 800 nýjar íbúðir á svæðinu.

Á undanförunum þremur árum hefur verið mjög hröð fjölgun í sveitarfélögum á Suðurlandi sem farið hafa fram úr öllum spám um þörf á íbúðarhúsnæði. Því er talið að sú óuppfyllta íbúðapörf sem metin er í húsnæðisáætlunum sé vanmetin og sú þörf sem er til staðar sé nær því sem sjá má Suðurnesjunum.

### Austurland

Í húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Austurlandi kemur í ljós að lítil þörf er fyrir aukið framboð af félagslegu íbúðarhúsnæði í landshlutanum. Sveitarfélögin á svæðinu eiga mörg hver íbúðarhúsnæði sem þau leigja á almennum markaði og eru í flestum

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Austurland



tilvikum lengstu biðlistarnir á borði sveitarfélaganna eftir almennu leiguhúsnæði. Þrátt fyrir mikla eftirspurn eftir leiguhúsnæði er það vilji margra sveitarfélaga að losa sig við slíkar eignir og koma á virkum leigumarkaði á svæðinu.

Telja flest sveitarfélögin einna helst þörf á litlu og hagkvæmu húsnæði til sölu eða leigu fyrir ungar fjölskyldur, pör, einstaklinga og eldri íbúa sem vilja flytja í minna húsnæði.

Á Austurlandi sýnir mannfjöldaspá að gert verði ráð fyrir fólksfækkun í landshlutanum til lengri tíma en á undanförunum árum hefur þónokkur fólksfjölgun á svæðinu sem hefur skapað brýna þörf á nýju íbúðarhúsnæði.

Á undanförunum árum hefur lítið sem ekkert verið byggt í sumum sveitarfélögum sem hefur valdið því að húsnæðisstofninn í sveitarfélögunum hefur elst og er stór hluti húsnæðis því kominn að viðhalds-

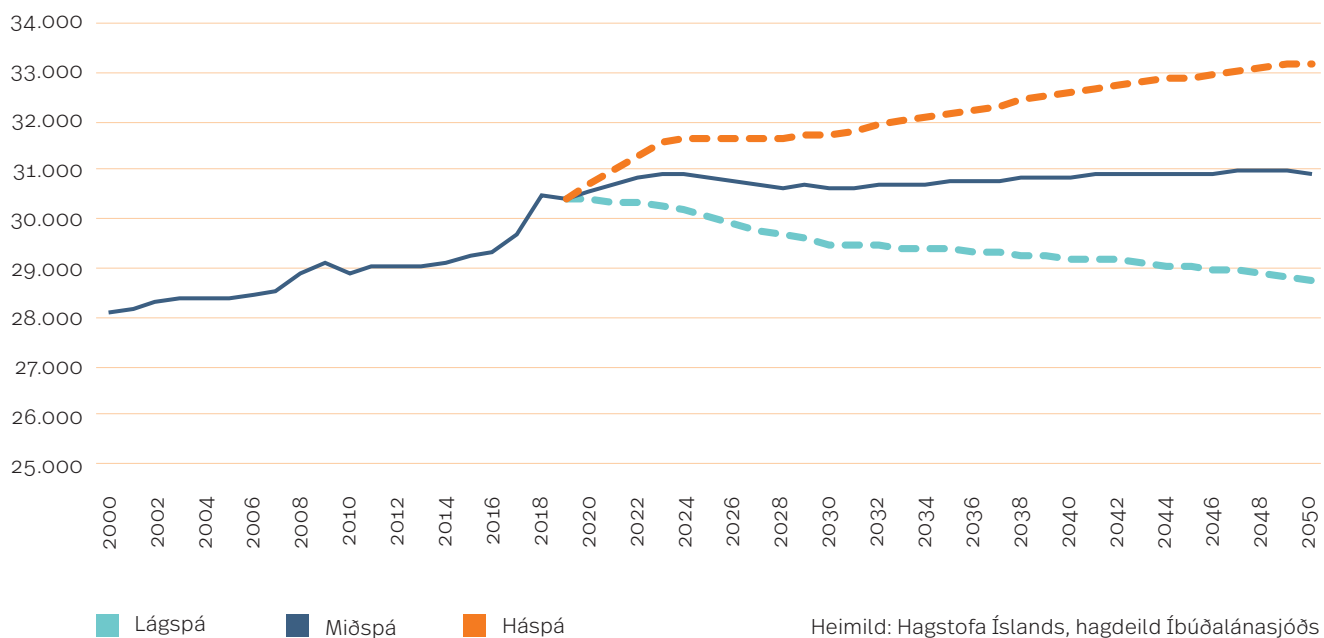
tíma. Þá hefur gott atvinnuástand í landshlutanum, sérstaklega tengt aukinni ferðamennsku, kallað á auknið framboð af íbúðarhúsnæði.

Algengt er að eldri íbúar búi í stórum og kostnaðarsömum eignum og hafi ekki kost á því að flytja í minna og hagkvæmara húsnæði þar sem slíkt húsnæði er ekki til staðar.

Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Austurlandi er uppsöfnuð íbúðarþörf metin á bilinu um 50 til 70 íbúðir. Á næstu átta árum er metið að þörf verði fyrir um 400 nýjar íbúðir á svæðinu.

Húsnæðiskortur hefur skapað mörgum fyrirtækjum á svæðinu vandræði við að fá starfsfólk og eru dæmi um að fyrirtæki á svæðinu eigi sjálf íbúðir sem þau leigja til starfsmanna. Það er mat sveitarfélaganna að virkur leigumarkaður í sveitarfélögunum með möguleika á langtímaleigu myndi hafa jákvæð áhrif á atvinnulíf á svæðinu.

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Norðurland eystra



### Norðurland eystra

Sveitarfélögin á Norðurlandi eystra standa frammi fyrir ólíkum áskorunum í húsnæðismálum þar sem mikill munur er á húsnæðismarkaði á milli sveitarfélaga í landshlutanum.

Telja flest sveitarfélögin einna helst þörf fyrir lítið og hagkvæmt húsnæði hvort sem er til leigu eða kaups fyrir ungt fólk sem er að taka sín fyrstu skref á húsnæðismarkaði og einnig fyrir eldra fólk sem vill flytja úr stórum eignum í minni. Nær þörfin yfir fjölbreyttar tegundir húsnæðis, það er einbýlishús, parhús, raðhús og fjölbýli.

Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að það sé einna helst þörf fyrir aukið framboð á leiguhúsnæði í öllum sveitarfélögum og að skortur á slíku húsnæði hefði í einhverjum tilfellum hamlað frekari uppbyggingu atvinnurekstrar. Þá hafa einhver fyrirtæki á Norðurlandi eystra áformað að fara sjálf í uppbyggingu á nýju

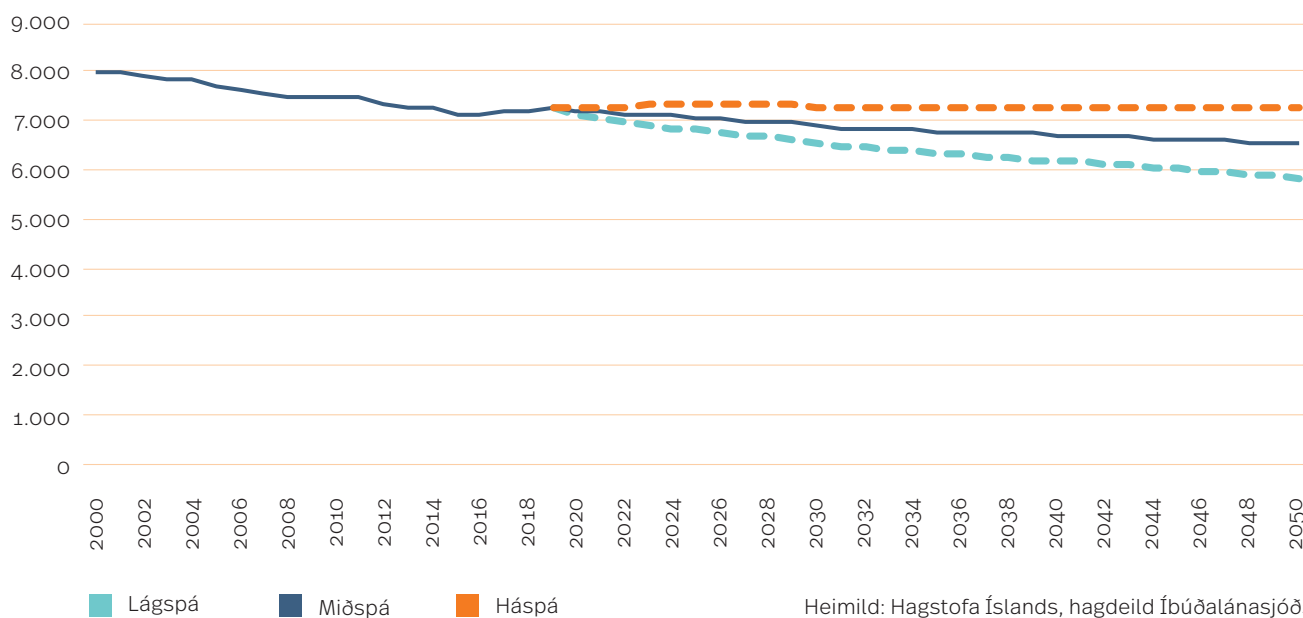
íbúðarhúsnæði til að bregðast við skorti og tryggja starfsfólki sínu húsnæði. Með því verði komið í veg fyrir að skortur á íbúðarhúsnæði hamli fólksfjölgun í sveitarfélögum á Norðurlandi eystra.

Mannfjöldaspá fyrir Norðurland eystra bendir til áframhaldandi fólksfjölgunar sem ýtir undir þörf fyrir áframhaldandi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á komandi árum.

Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Norðurlandi eystra virðist uppsöfnuð íbúðapörf vera á bilinu 160 til 210 íbúðir. Á næstu átta árum er gert ráð fyrir íbúðapörf í landshlutanum fyrir um 1.000 íbúðir.

Í stærstu sveitarfélögum er talsverð þörf fyrir aukið félagslegt húsnæði og miðað við upplýsingar um stöðu biðlista er einna helst þörf á sértækum búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk.

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Norðurland vestra



Líkt og áður segir eru ólíkar áskoranir á milli sveitarfélaga á Norðurlandi eystra. Í húsnæðisáætlunum kemur fram að í minni sveitarfélögum sé einna helst þörf fyrir hagkvæmt leiguhúsnæði þar sem lítið sem ekkert hefur verið byggt undanfarin ár og að minni þörf sé á félagslegu húsnæði í þeim sveitarfélögum.

### Norðurland vestra

Á Norðurlandi vestra hefur verið þónokkur uppgangur í atvinnulífi að undanförunu meðal annars í tengslum við ferðamennsku og byggingu gagnavers og hefur það skapað þörf fyrir aðflutt vinnuafli. Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að einna helst sé þörf á auknu framboði af litlum og meðalstórum eignum til leigu og eða kaups. Í því samhengi virðist þörf fyrir allt í senn einbýlishús, raðhús, parhús og íbúðir í fjölbýli sem henta einstaklingum, ungum barnafjölskyldum og eldra fólki.

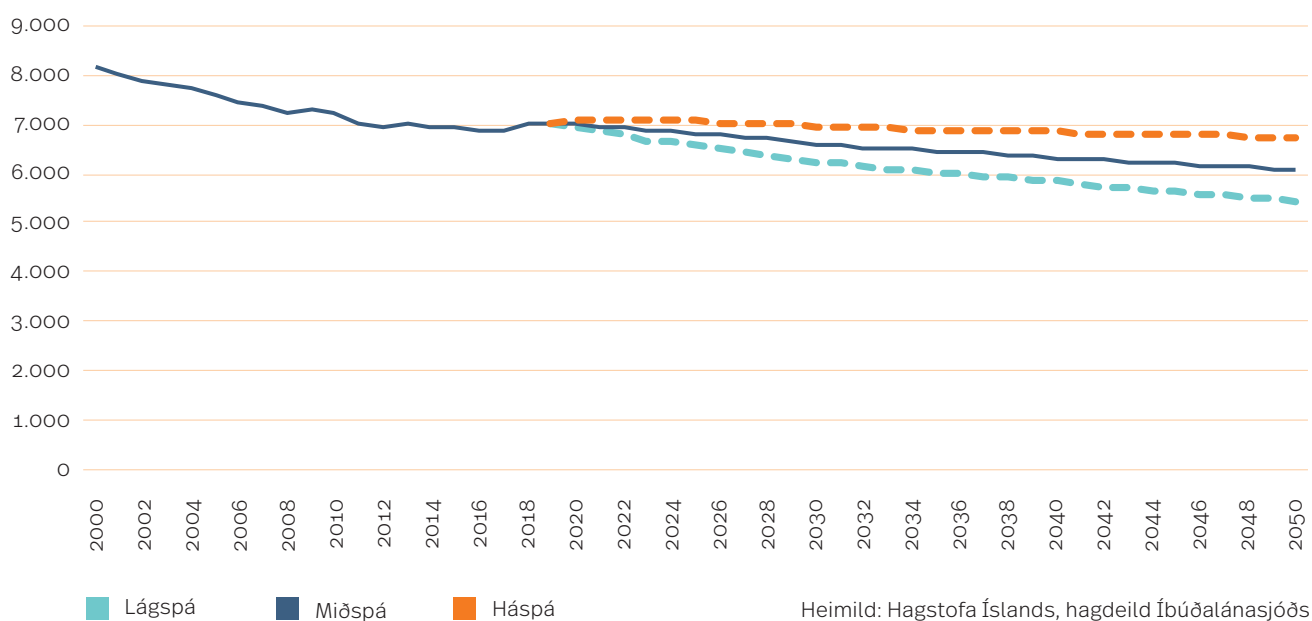
Í stærstu þéttbýliskjörnunum hefur lítið og jafnvel ekkert verið byggt frá hrúni sem hefur gert það að verkum að mikill skortur hefur verið á íbúðarhúsnæði undanfarin ár. Erfiðlega hefur gengið fyrir nýtt starfsfólk og fyrirtæki að finna viðunandi húsnæði sökum takmarkaðs framboðs.

Á Norðurlandi vestra sýnir mannfjöldaspá að gert verði ráð fyrir fólksfækkun í landshlutanum til lengri tíma en á undanförunum árum hefur verið fólksfjölgun á svæðinu sem hefur skapað brýna þörf á nýju íbúðarhúsnæði.

Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að uppsöfnuð þörf á Norðurlandi vestra virðist vera á bilinu 30 til 40 íbúðir en á næstu átta árum er gert ráð fyrir þörf verði fyrir um 130 íbúðir.

Húsnæðiáætlarnir sveitarfélaga á Norðurlandi vestra sýna fram á þörf fyrir aukið framboð af félagslegu íbúðarhúsnæði og miðað við upplýsingar um stöðu

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Vestfirðir



biðlista er einna helst þörf á íbúðum fyrir aldraða.

### Vestfirðir

Ekki hafa öll sveitarfélög á Vestfirðum birt húsnæðisáætlun sína en nánast öll eru komin vel á veg í þeirri vinnu. Þá liggja fyrir nokkuð greinargóðar upplýsingar hjá Íbúðalánasjóði um stöðu húsnæðismála á Vestfirðum og er meðal annars stuðst við það í umfjöllun um íbúðarþörf á svæðinu.

Á Vestfirðum er hlutfallslega mikið íbúðarhúsnæði í eigu sveitarfélaganna sem nýtt er til þess að þjóna félagslegu hlutverki en auk þess er húsnæði í eigu sveitarfélaganna einnig leigt út á almennum markaði. Dæmi eru um að það séu biðlistar eftir félagslegu húsnæði en þeir samanstanda þó að mestu leyti af einstaklingum eða fjölskyldum sem hafa þörf fyrir almennt leiguhúsnæði.

Mannfjöldaspá fyrir Vestfirði gerir ráð fyrir fólksfækkun í landshlutanum til lengri tíma en undanfarin misseri hefur verið fólksfjölgun á svæðinu sem hefur skapað brýna þörf á nýju íbúðarhúsnæði.

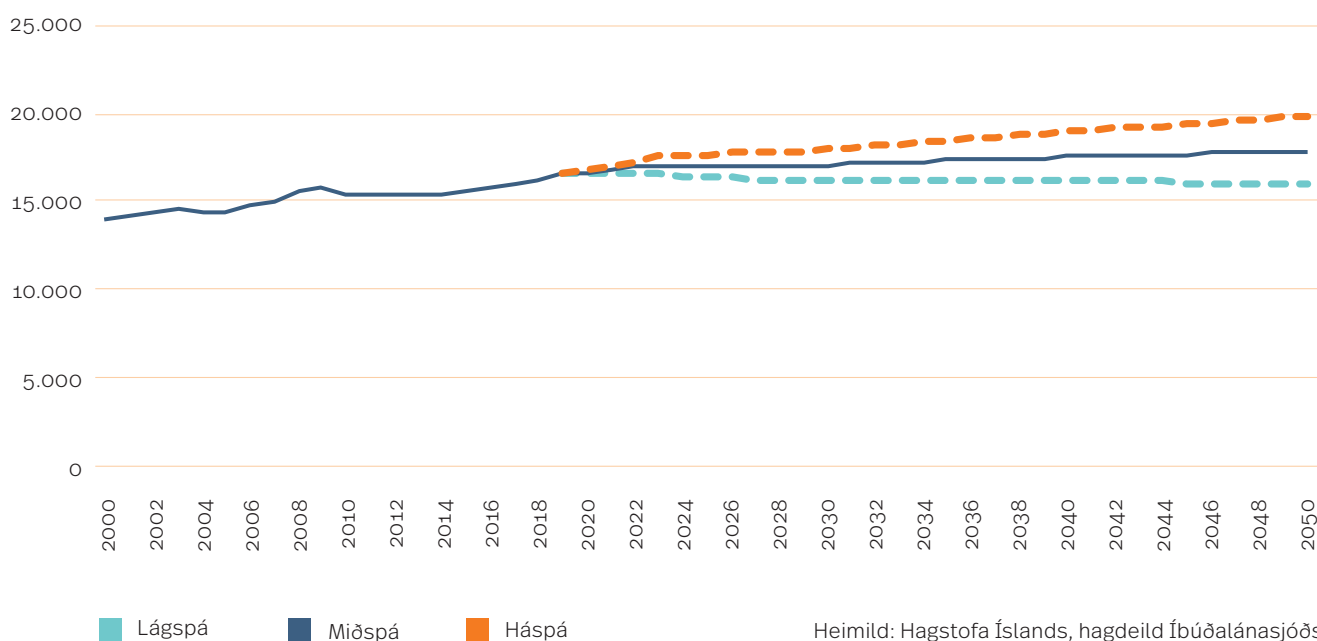
Sveitarfélögin hafa orðið vör við mikla eftirspurn eftir leiguhúsnæði. Einstaklingum og fjölskyldum sem flytjast búferlum til Vestfjarða til að sækja atvinnu hefur fjölgað undanfarið. Auk þess hefur orðið aukning á kaupum íbúðarhúsnæðis innan byggðalaganna sem er eingöngu nýtt til orlofsdvalar.

Þá hefur útleiga á íbúðarhúsnæði til ferðamanna einnig skapað þrýsting á íbúðamarkað þar sem það hefur dregið úr framboði á húsnæði til langtímaleigu eða sölu.

Á Vestfirðum líkt og á Austurlandi hefur lítið sem ekkert verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði sem hefur valdið því að húsnæðisstofninn í sveitarfélögunum hefur elst og er því komið að viðhaldi á stórum hluta hans.

Á undanförmum misserum hefur verið uppgangur í atvinnulífnum á Vestfirðum og á síðustu árum hefur myndast mikill skortur á íbúðarhúsnæði í mörgum

## Mannfjöldaspá eftir landsvæðum 2019–2050 Vesturland



sveitarfélaganna.

Þá eru merki um að húsnæðismarkaður sé í einhverjum tilvikum farinn að hamlu frekari vexti samfélaga á svæðinu. Sveitarfélögin hafa þó fundið fyrir auknum áhuga meðal verktaka og einstaklinga að hefja framkvæmdir að undanfögnu með aukinni eftirspurn eftir lóðum.

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögum á Vestfjörðum auk þeirra húsnæðisáætlana sem liggja fyrir er uppsöfnuð íbúðapörf metin á bilinu um 30 til 40 íbúðir.

Ekki verður lagt mat á íbúðapörf til næstu átta ára í landshlutanum þar sem nægjanlegar upplýsingar liggja ekki fyrir en ljóst er að þörf verður fyrir uppbyggingu húsnæðis á næstu árum ef fram heldur sem horfir.

### Vesturland

Ekki hafa öll sveitarfélög á Vesturlandi birt húsnæðisáætlun sína en nánast öll eru komin vel á veg í þeirri vinnu. Þá liggja fyrir nokkuð greinargóðar upplýsingar hjá Íbúðalánasjóði um stöðu húsnæðismála á Vesturlandi og er meðal annars stuðst við það í umfjöllun um íbúðapörf á svæðinu.

Samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga á Vesturlandi standa sveitarfélögin frammi fyrir ólíkum áskorunum í húsnæðismálum. Á sunnanverðu Vesturlandi benda biðlistar til að þörf sé fyrir aukið framboð af félagslegu íbúðarhúsnæði en á norðanverðu Vesturlandi benda biðlistar einkum til þess að þörf sé á auknu framboði af almennu leiguhúsnæði. Telja flest sveitarfélögin einna helst þörf á litlu og hagkvæmu húsnæði til sölu eða leigu fyrir ungar fjölskyldur, pör, einstaklinga og eldri íbúa sem vilja flytja í minna húsnæði.

Þá bendir mannfjöldaspá fyrir Vesturland til áframhaldandi fólksfjölgunar sem ýtir undir þörf fyrir

áframhaldandi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á komandi árum.

Niðurstöður húsnæðisáætlana sýna að mikil þörf er á auknu framboði af leiguhúsnæði á Vesturlandi. Uppgangur virðist vera í atvinnulífnum og þónokkur fyrir- tæki sjá fram á að fjölga starfsfólki á næstu misserum.

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögum á Vestur- landi auk þeirra húsnæðisáætlana sem liggja fyrir, er uppsöfnuð íbúðapörf metin á bilinu um 80 til 100 íbúðir.

Ekki verður lagt mat á íbúðapörf til næstu átta ára í landshlutanum vegna skorts á upplýsingum en ljóst er að þörf verður fyrir uppbyggingu húsnæðis á næstu árum ef fram heldur sem horfir.

### Lokaorð

Þrátt fyrir að stutt sé síðan að sveitarfélög hófu að vinna húsnæðisáætlunir er óhætt að segja að þær séu strax farnar að sýna mikilvægi sitt. Á aðeins þremur árum hafa húsnæðisáætlunir varpað ljósi á ólíkar áskoranir á húsnæðismarkaði eftir landsvæð- um og jafnvel á milli sveitarfélaga innan sama land-

svæðis. Þá varpa þær ljósi á hvers konar húsnæði er helst þörf fyrir og fyrir hvaða félagshópa.

Það er ánægjulegt að langflest sveitarfélög landsins séu komin vel á veg við vinnslu húsnæðisáætlana en í samræmi við reglugerð nr. 1248/2018 um húsnæðis- áætlunir sveitarfélaga skulu öll sveitarfélög hafa lokið við gerð húsnæðisáætlunar eða uppfærslu á gildandi húsnæðisáætlun fyrir 1. mars 2020.

Í ársbyrjun 2020 verða sveitarfélögum sem gefið hafa út húsnæðisáætlun sendar ítarlegar ábendingar um hvernig megi uppfæra núgildandi húsnæðisáætlun í samræmi við breyttar forsendur sem tryggir áreiðan- leika húsnæðisáætlana. Þá mun þeim sveitarfélög- um sem ekki hafa lokið við gerð húsnæðisáætlunar verða veitt aðstoð við að tryggja gæði húsnæðisáætl- unar sinnar og áreiðanleika.

Í því samhengi er sveitarfélögum bent á fyrirmynd að húsnæðisáætlun sem finna má á heimasíðu Íbúða- lánasjóðs.

# HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR HINS OPINBERA

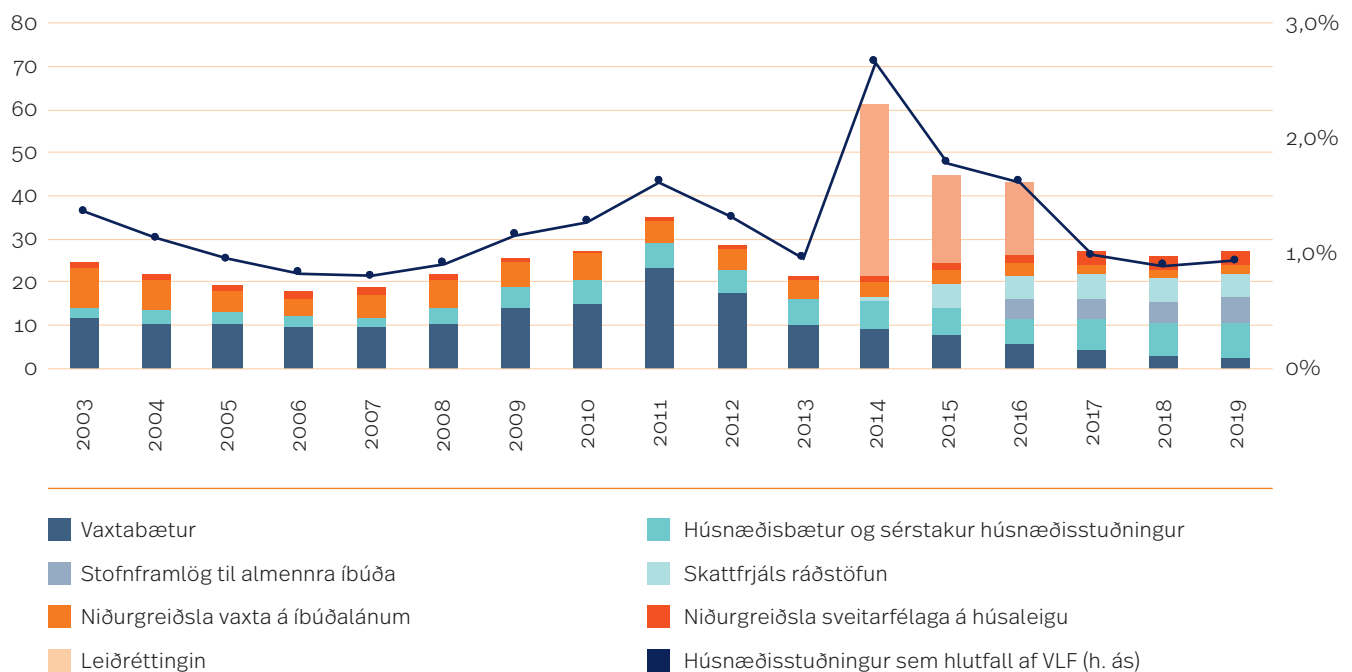
Húsnæðisstuðningur er fjárhagslegur stuðningur við heimili sem er tengdur stöðu á húsnæðismarkaði. Hann er veigamikill þáttur í aðkomu stjórnvalda að húsnæðismálum og hefur mikil áhrif á uppbyggingu húsnæðismarkaðar, byrði húsnæðiskostnaðar og tækifæri fólks til að velja milli mismunandi búsetuforma. Markmiðið með húsnæðisstuðningi fer saman við markmið laga um húsnæðismál um að stuðla að öryggi og jafnræði í húsnæðismálum og hann er mikilvægur þáttur í húsnæðisstefnu stjórnvalda hverju sinni. Til þess að stuðla að auknu húsnæðisöryggi er mikilvægt að húsnæðisstuðningur sé markviss og að markmið hans séu skýrt skilgreind.

Húsnæðisstuðningur hins opinbera er fjölbreyttur og eðli hans og samsetning hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum og áratugum. Hagdeild Íbúðalánasjóðs hefur skoðað þróun húsnæðisstuðnings alls frá árinu 2003 og eru þær tölur birtar

á myndinni hér fyrir neðan. Á myndinni eru sýndar beinar bótagreiðslur, niðurgreiðslur íbúðalána og húsaleigu, eftirgjöf skatttekna vegna skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar og stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða. Tölurnar byggja bæði á áætlunum og uppgæfnum fjárhæðum í opinberum reikningum. Þessi samantekt er ekki endilega tæmandi enda er hægt að færa rök fyrir mismunandi skilgreiningum á því hvað telst til húsnæðisstuðnings. Í þeirri samantekt sem hér er birt eru þó teknir saman veigamestu liðir almenns húsnæðisstuðnings sem hafa verið við lýði undanfarin ár.

Hagdeild Íbúðalánasjóðs áætlar að árið 2019 nemi húsnæðisstuðningur hins opinbera samtals um 27,5 milljörðum króna. Húsnæðisstuðningur hækkar um 1,3 milljarða króna milli ára á verðlagi ársins 2019 og verður því svipaður og hann var árið 2017. Frá árinu 2003 hefur húsnæðisstuðningur hins opinbera, eins

## Helstu liðir húsnæðisstuðnings hins opinbera 2003–2019 Milljarðar króna, verðlag 2019



Heimild: Hagdeild Íbúðalánasjóðs



og hann er skilgreindur hér að framan, numið að jafnaði um 1,07% af landsframleiðslu en gera má ráð fyrir að hann verði um um 0,94% árið 2019.<sup>1</sup>

Frá árinu 2015 hefur heildarfjárhæð húsnæðisstuðnings ekki breyst mikið að raunvirði en samsetning hans hefur breyst verulega með tilkomu stofnframlaga árið 2016 ásamt nýju kerfi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings árið 2017. Vaxtabætur og niðurgreiddir vextir á íbúðalánum hafa aftur á móti minnkað mjög og heldur sú þróun áfram á þessu ári.

Húsnæðisstuðningur við leigumarkað er um 64% alls húsnæðisstuðnings í ár miðað við um 59% í fyrra. Þetta hlutfall hefur aukist mjög hratt á undanförunum árum en árið 2015 voru aðeins um 30% alls húsnæðisstuðnings vegna leigumarkaðar. Um 40% alls húsnæðisstuðnings, eða tæpir 11 milljarðar króna, eru óbeinn stuðningur sem felst í niðurgreiðslum eða eftirgjöf á skatttekjum. Hér verður nú gerð nánari grein fyrir þróun og samsetningu ólíkra tegunda húsnæðisstuðnings.

## Stofnframlög og almenna íbúðakerfið

### Almennt um stofnframlög og gildandi reglur

Lög um almennar íbúðir voru samþykkt á Alþingi í júní 2016 í kjölfar samkomulags verkalýðshreyfingarinnar og stjórnvalda í tengslum við kjaraviðræður árið 2015. Markmið laganna er að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu. Með lögnum var hinu svokallaða almenna íbúðakerfi komið á fót og er það byggt á danskri fyrirmynd (d. almene boliger).

Tekjur og eignir þeirra sem sækja um að búa í almennum íbúðum mega ekki fara umfram ákveðin mörk við upphaf leigutíma, enda er kerfinu ætlað að styðja við uppbyggingu leigumarkaðar fyrir tekju- og eignalága. Í dag eru tekjumörkin um 445.000 krónur

á mánuði fyrir einstaklinga og 623.000 krónur fyrir hjón og sambúðarfólk. Við þessar fjárhæðir bætast rúmar 111.000 krónur á mánuði fyrir hvert barn og ungmenni að tuttugu ára aldri sem býr á heimilinu. Samanlögð heildareign leigjenda almennrar íbúðar, að frádregnum heildarskuldum, skal þá ekki nema hærri fjárhæð en tæpum 5,8 milljónum króna. Leigu-fjárhæð skal vera viðráðanleg og að jafnaði ekki hærri en sem nemur fjórðungi tekna þeirra leigjenda sem í íbúðunum búa. Leigutekjur eiga þó að duga fyrir öllum kostnaði við íbúðirnar og því þurfa þær að vera hagkvæmar.

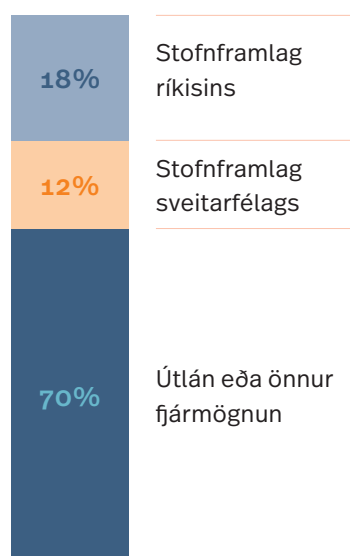
## Segja má að almenna íbúðakerfið byggji á gömlum grunni þar sem það kemur að vissu leyti í stað eldra kerfis verkamannabústaða.

Segja má að almenna íbúðakerfið byggji á gömlum grunni þar sem það kemur að vissu leyti í stað eldra kerfis verkamannabústaða sem var við lýði á tuttuguustu öldinni. Þar var einnig um að ræða íbúðakerfi sem rekið var á félagslegum grunni, fyrir atbeina verkalýðshreyfingarinnar og með stuðningi stjórnvalda, án þess þó að vera í beinni eigu ríkis eða sveitarfélaga.

Með heimild ríkis og sveitarfélaga til að veita stofnframlög til byggingar á almennum íbúðum er gagnert stefnt að áður nefndu markmiði laga um almennar íbúðir, um að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur sem eru undir tekju- og eignamörkum laganna. Íbúðalánasjóður fer með úthlutun stofnframlags ríkisins sem nemur 18% af stofnvirði almennra íbúða, það er kostnaði við byggingu íbúða eða kaup á þeim. Við það bætist stofnframlag þess sveitarfélags þar sem almennar íbúðir eru staðsettar, en það nemur 12% af stofnvirði íbúðanna. Ríki og sveitarfélögum er þá einnig heimilt að veita viðbótarframlög vegna byggingar eða kaupa almennra íbúða. Ríkinu er heimilt að veita allt að 4% viðbótarframlag vegna íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga (félagslegt

<sup>1</sup> Vert er að taka fram að í þeirri tölu er Leiðréttingin ekki talin með þar sem þar var um stóra einstaka aðgerð að ræða. Kostnaður ríkissjóðs vegna Leiðréttingarinnar var að núvirði um 77 milljarðar króna á árunum 2014 til 2016. Ef Leiðréttingin er talin með húsnæðisstuðningi hefur hann samtals numið að meðaltali 1,25% undanförunum sextán ár.

## Stofnframlög



íbúðarhúsnæði) og vegna íbúðarhúsnæðis sem ætlað er námsmönnum eða öryrkjum. Ríkinu er einnig heimilt að veita allt að 6% viðbótarframlag vegna íbúða á svæðum þar sem skortur er á leigu-húsnæði og bygging íbúða hefur verið í lágmarki eða sérstök vandkvæði eru á því að fá fjármögnun á almennum markaði. Sveitarfélög geta þá veitt allt að 4% viðbótarframlag þar sem uppfyllt eru áður-nefnd skilyrði um allt að 6% viðbótarframlag ríkisins. Viðbótarframlag ríkisins getur því numið allt að 10% af stofnvirði og viðbótarframlag sveitarfélags allt að 4% af stofnvirði. Því er fjármögnun ríkis og sveitarfélaga á þeim íbúðum sem hljóta stofnframlög að lágmarki 30% en í sumum tilfellum allt að 44% af stofnvirði. Stofnframlög eru húsnæðisstuðningur í formi eiginfjár sem er almennt endurkræfur í fyrsta lagi þegar stofnframlagshafi hefur lokið við endurgreiðslu á lánsfjármögnun sem tekin hefur verið

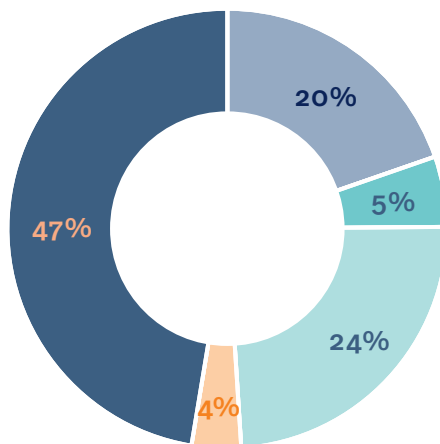
vegna byggingar eða kaupa á almennum íbúðum. Hins vegar verður ekki krafist endurgreiðslu á áður-nefndum viðbótarframlögum ríkisins.

Þeir lögaðilar sem fá stofnframlög skulu alltaf vera rekni án hagnaðarsjónarmiða en form þeirra getur verið mismunandi. Heimilt er að veita stofnframlög til húsnæðissjálfsseignarstofnana, sveitarfélaga og lögaðila sem eru að fullu í eigu sveitarfélaga og einnig til lögaðila sem voru starfandi þegar lög um almennar íbúðir tóku gildi í júní 2016 og uppfylltu þá skilyrði til þess að fá lán á niðurgreiddum vöxtum hjá Íbúðalánasjóði.

Síðan almenna íbúðakerfinu var komið á fót hafa stofnframlög verið veitt vegna bygginga eða kaupa á samtals 2.123 almennum íbúðum. Til samanburðar voru alls 2.418 íbúðir byggðar hér á landi í fyrra og því er ljóst að umfang uppbyggingar almenna íbúðakerfisins er mikið í öllum samanburði. Stofnframlög ríkisins vegna þessara 2.123 íbúða, að meðtöldum viðbótarframlögum, nema samtals 11,7 milljörðum króna og stofnframlög sveitarfélaga rúmlega 7 milljörðum króna. Samanlagt stofnvirði þessara verkefna er um 60 milljarðar króna. Um 20% þeirra íbúða sem hlotið hafa stofnframlög eru félagslegar íbúðir sveitarfélaga og 24% eru íbúðir fyrir námsmenn. 4% íbúðanna eru sértæk búsetuúrræði og íbúðir fyrir fatlað fólk og 5% íbúðir fyrir öryrkja. Það sem eftir stendur, 47%, eru aðrar almennar íbúðir, einkum fyrir fólk á vinnumarkaði.

Í yfirlýsingu stjórnvalda frá árinu 2015 um aðgerðir í húsnæðismálum var gert ráð fyrir byggingu 2.300 almennra íbúða á árunum 2016 til 2019. Í aðgerðum stjórnvalda til stuðnings lífshjálpsáætlunum sem kynntar voru fyrr á þessu ári er gert ráð fyrir um tveimur milljörðum króna til viðbótar árlega í stofnframlög á árunum 2020 til 2022 frá því sem áætlað var í fjármálaáætlun. Því er gert ráð fyrir 3,8 milljörðum í stofnframlög á árinu 2020. Til að almenna íbúðakerfið þjóni þeim tilgangi sínum að tryggja húsnæðisöryggi tekjulágra og eignalítilla heimila er mikilvægt að halda uppbyggingu þess áfram. Íbúðalánasjóður hefur metið það sem svo að eigi almenna íbúða-

## Hlutfallsleg skipting eftir félagshópum



- Íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaga
- Íbúðir fyrir öryrkja
- Námsmannaíbúðir
- Sértæk búsetuúrræði fyrir fatlað fólk
- Tekju- og eignamörk

kerfið að mæta húsnæðisþörf þess hóps sem nú er í viðkvæmri stöðu á leigumarkaði, þá þurfi að fjölga almennum íbúðum og félagslegum leiguíbúðum á landsvísi um samtals 4.000 til 6.000 til viðbótar við þær 2.123 íbúðir sem þegar hafa hlotið stofnframlög. Þar er miðað við að stærstur hluti þess lágtekjufólks sem nú er á leigumarkaði búi í almennri eða félagslegri íbúð. Til samanburðar eru nú á bilinu 28.500 til 31.000 íbúðir á leigumarkaði, þar af eru um 5.300 leiguíbúðir sveitarfélaga. Þó er rétt að benda á að þetta mat tekur ekki tillit til tilkomu hinna svonefndu hlutdeildarlána sem fjallað er um síðar í þessari skýrslu. Þó er ljóst að einhverjir af þeim einstaklingum eða fjölskyldum sem í dag gætu átt kost á því að nýta sér leigu í almenna íbúðakerfinu komi einnig til með að eiga kost á hlutdeildarláni. Þeir aðilar þyrftu því að vega og meta hvort henti betur að tryggja sér

öruggt húsnæði til leigu þar sem leigan tekur mið af tekjum viðkomandi eða að notfæra sér stuðning hins opinbera til að lækka það hlutfall sem viðkomandi þyrfti að safna sér í eigið fé við kaup á eigin íbúð.

Almenna íbúðakerfið er bylting í umhverfi leigumarkaðar. Í leigjendakönnun Zenter og Íbúðalánasjóðs sem framkvæmd var í september 2018 kom fram að á þeim tíma kvaðst ríflega þriðjungur leigjenda greiða meira en helming ráðstöfunartekna sinna í húsaleigu. Samskonar könnun var einnig framkvæmd í september á þessu ári og benda niðurstöður þeirrar könnunar til að staða leigjenda hafi almennt batnað milli ára sé horft til þessa mælikvarða. Samkvæmt könnuninni kvaðst talsvert stærri hluti leigjenda greiða minna en þriðjung af sínum ráðstöfunartekjum í leigu og mun færri greiddu leigu sem nam meira en helmingi ráðstöfunartekna en miðað við fyrri könnun.<sup>2</sup> Hversu stóran þátt almenna íbúðakerfið á í þessari jákvæðu þróun sem hér að framan greinir er erfitt að meta með vissu. Af þeim ríflega 2.100 íbúðum sem stofnframlög hafa verið veitt til í dag eru um 400 íbúðir komnar í útleigu. Áætla má að í kringum 1.000 manns séu þar með komin með öruggt og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu, þar sem tillit er tekið til þess að leigan fari ekki yfir 25% tekna þeirra leigjenda sem í íbúðunum búa.

### Breytingar á lögum og reglum um stofnframlög

Frá því að lög um almennar íbúðir tóku gildi, samantærlu reglugerð nr. 555/2016, hafa fáeinar breytingar verið gerðar á þeim reglum sem gilda um stofnframlög og almennar íbúðir. Þar hefur helst verið um að ræða breytingar á reglugerð nr. 555/2016, til dæmis breytingar á tekju- og eignamörkum og breytingar á reglum sem gilda um útreikning á hámarksbyggingarkostnaði almennra íbúða. Hér þykir þó rétt að benda sérstaklega á eina breytingu á reglugerð nr. 555/2016 sem hefur verið til bóta að því er húsnæðiskostnað leigjenda varðar. Með reglugerð sem tók gildi í mars á þessu ári var ákveðið að miðla skyldi álag á leiguverð almennra íbúða við árlegt

<sup>2</sup> Samkvæmt leigumarkaðskönnunum sem Zenter framkvæmdi fyrir Íbúðalánasjóð 2018 og 2019.

endurstofnsverð viðkomandi íbúða í stað fasteignamats eins og áður hafði verið. Af því leiðir að þessar fjárhæðir verða nú sambærilegar milli misdýrra matssvæða á landinu, miðað við sambærilegar íbúðir. Leiguverð er því hagstæðara á dýrari matssvæðum en annars hefði verið ef álag hefði verið miðað við fasteignamat.

Þegar þetta er ritað liggur fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um almennar íbúðir. Í frumvarpinu eru meðal annars lagðar til breytingar sem varða tekjumörk leigjenda, útgreiðslu á stofnframlagi ríkisins og sveitarfélaga, skyldu til að verðtryggja síðari útgreiðslu stofnframlags ríkisins og heimildir sveitarfélaga til að gera slíkt hið sama. Þá er þar að finna auknar heimildir Íbúðalánasjóðs til þess að veita viðbótarframlög á tilteknum svæðum og fleira. Verður nú gerð grein fyrir helstu breytingum sem verða á lögum um almennar íbúðir verði frumvarpið samþykkt.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tekju- og eignamörkum laga um almennar íbúðir. Þessi mörk eru hækkuð talsvert mikið, en núgildandi tekjumörk eru þau sömu og gilda um leigjendur félagslegra leiguíbúða sem fjármagnaðar voru með lánum á sérstökum vaxtakjörum frá Íbúðalánasjóði. Fyrir einstakling verða tekjumörk 6.420.000 krónur og fyrir hjón 8.988.000 krónur. Við fjárhæðirnar bætast 1.605.000 krónur fyrir hvert barn eða ungmenni að tuttugu ára aldri sem býr á heimilinu. Eru þau mörk í samræmi við tekjur þess leigjendahóps sem ætlunin var að almennar íbúðir stæðu til boða fyrir, samkvæmt yfirlýsingunni frá 2015, það er tekjur tveggja lægstu tekjufimmtungana.

Samkvæmt núgildandi lögum um almennar íbúðir er óheimilt að veita stofnframlag vegna íbúðarhúsnæðis ef bygging þess hefur hafist áður en sótt er um stofnframlag til Íbúðalánasjóðs eða sveitarfélags. Með frumvarpinu er lagt til að heimilað verði að víkja frá þessu ef um nýbyggingu er að ræða og ef umsækjandi sýnir fram á að hönnun íbúðarhúsnæðisins og fyrirhuguð framkvæmd verkefnisins sé hagkvæm og samrýmist markmiðum laganna.

Þá er í frumvarpinu lagt til að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita sérstakt byggðaframlag frá ríkinu til viðbótar öðrum stofnframlögum vegna almennra íbúða á svæðum þar sem skortur er á leiguhúsnæði og bygging íbúða hefur verið í lágmarki vegna misvægis milli byggingarkostnaðar og markaðsverðs íbúðarhúsnæðis. Framlag þetta kemur þá í stað alls að 6% viðbótarframlags ríkisins vegna sömu aðstæðna. Íbúðalánasjóður metur þörf fyrir og ákvarðar fjárhæð hins sérstaka byggðaframlags, en getur óskað umsagnar Bygðastofnunar við slíkt mat. Með frumvarpinu yrðu gerðar breytingar á útgreiðslu stofnframlags ríkisins þegar um byggingu almennra íbúða er að ræða. Helmingur stofnframlags yrði að meginstefnu greiddur út við samþykki umsóknar, líkt og nú er. Seinni helmingur yrði hins vegar greiddur út þegar vottorð vegna öryggisúttektar íbúðar liggur fyrir, í staðinn fyrir þegar almenn íbúð hefur verið leigð út. Þá yrði heimilt að greiða út sem nemur 75% af stofnframlagi við samþykki umsóknar í þeim tilvikum þegar um er að ræða stofnframlagshafa sem áður hefur fengið úthlutað stofnframlagi frá ríki og sveitarfélagi, í stað 50% af stofnframlagi samkvæmt því sem gildir í dag.

Samkvæmt frumvarpinu verður Íbúðalánasjóði heimilt að gera samkomulag við umsækjanda sem áður hefur fengið úthlutað stofnframlagi um úthlutun stofnframlaga til alls að þriggja ára í senn að því gefnu að fyrir hendi sé fjárheimild í fjárlögum og með tilteknum fyrirvörum, meðal annars með fyrirvara um að hliðstætt samkomulag sé gert við sveitarfélag þar sem almenn íbúð verður staðsett.

Samkvæmt gildandi lögum getur stofnframlag sveitarfélags falist í beinu framlagi úthlutun lóðar eða lækkun eða niðurfellingu á gjöldum sem umsækjanda ber að greiða til sveitarfélagsins vegna íbúðanna. Í fyrirliggjandi frumvarpi er lagt til að stofnframlag sveitarfélags geti ennfremur falist í húsnæði sem breyta á í almennar íbúðir, enda sé húsnæðið ekki þess eðlis að mati Íbúðalánasjóðs að telja verði óhagkvæmt að breyta því í almennar íbúðir.

Ef frumvarpið verður að lögum verða gerðar nokkrar breytingar á reglum sem gilda um fjármögnun almennra íbúða, veðsetningu þeirra og um endurgreiðslu stofnframlaga. Samkvæmt lögum um almennar íbúðir er óheimilt að veðsetja almenna íbúð til tryggingar öðrum skuldbindingum en lánum sem upphaflega voru tekin til kaupa eða byggingar á henni og skuldabréfi til endurgreiðslu stofnframlaga. Helsta breytingin varðandi fjármögnun og veðsetningu almennra íbúða myndi felast í því að þrátt fyrir framangreint geti Íbúðalánasjóður, með samþykki hlutaðeigandi sveitarfélags, veitt stofnframlagshafa sérstaka heimild til að veðsetja fleiri en eina almenna íbúð til tryggingar almennu skuldabréfi sem gefið er út á markaði, enda sé útgáfa skuldabréfsins til þess fallin að lækka fjármagnskostnað stofnframlagshafa vegna almennra íbúða. Íbúðalánasjóður, hlutaðeigandi sveitarfélag og stofnframlagshafi skulu samhliða slíkri heimild gera samkomulag um hvenær endurgreiðsla stofnframlaga skuli hefjast í stað þess að endurgreiðsla hefjist þegar áhvílandi lán sem tekin voru til fjármögnunar íbúðar hafa verið greidd upp. Hvað endurgreiðslu stofnframlaga varðar í þeim tilfellum þar sem lánsfjármögnun vegna hinna almennu íbúða er engin, er lagt til að endurgreiðsla hefjist þegar almenn íbúð fer í útleigu og að hún nemi 50% af leigugreiðslu íbúðarinnar, eftir að dreginn hefur verið frá kostnaður vegna reksturs hennar að meðtöldum viðhaldskostnaði og greiðslum í viðhaldssjóð. Ef lánsfjármögnun er lægri en sem nemur 30% af stofnvirði gildi hið sama, en að endurgreiðsla hefjist þegar lánsfjármögnun hefur verið greidd upp. Sé veðsetningarhlutfallið undir 30% skal lán ekki vera til lengri tíma en tuttugu ára. Annars mega lán vera til allt að fimmtíu ára.

Með frumvarpinu er gerð tillaga að þremur bráðabirgðaákvæðum inn í lög um almennar íbúðir. Fyrstu tvö ákvæðin varða verðlagsuppfærslu vegna þegar veittra stofnframlaga á tilteknu tímabili. Í fyrsta bráðabirgðaákvæði samkvæmt frumvarpinu er kveðið á um skyldu Íbúðalánasjóðs til að veita viðbótarframlög vegna úthlutana sem fram fóru á árunum 2016 og 2017 vegna þeirrar hækkunar sem varð á viðmiðum um hámarksbyggingarkostnað á

tímabilinu. Í öðru bráðabirgðaákvæðinu er kveðið á um heimild sveitarfélaga til að veita slík viðbótarframlög miðað við sömu forsendur.

Samkvæmt frumvarpinu mundi þriðja bráðabirgðaákvæðið fela í sér skyldu Íbúðalánasjóðs til að miða við að að minnsta kosti tveir þriðju hlutar þess fjármagns sem til úthlutunar er hverju sinni renni til íbúða sem ætlaðar eru tekju- og eignaminni leigjendum á vinnumarkaði, að því gefnu að hlutfall umsókna um slíkar íbúðir nái því hlutfalli. Miðað er við að ákvæði um þetta falli úr gildi þegar stofnframlögum hefur verið úthlutað til 1.534 almennra íbúða sem ætlaðar eru tekju- og eignaminni leigjendum á vinnumarkaði. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu miðast íbúðafjöldinn við skuldbindingar ríkisins samkvæmt áðurnefndri yfirlýsingu frá 2015 um húsnæðismál og yfirlýsingu ríkisstjórnar um ráðstafanir til að greiða fyrir gerð kjarasamninga sem gerð var samhliða. Rétt er að geta þess að þegar þetta er ritað hefur stofnframlögum verið úthlutað til alls 1.006 íbúða sem ætla má að séu fyrir tekju- og eignaminni leigjendum á vinnumarkaði.

### **Húsnæðisbætur**

Húsaleigubætur voru teknar upp með lögum árið 1994. Yfirlýstur tilgangur þeirra var að draga úr húsnæðiskostnaði tekjulágra leigjenda og minnka aðstöðumun á húsnæðismarkaðinum. Sveitarfélög önnuðust afgreiðslu umsókna og greiddu húsaleigubætur.

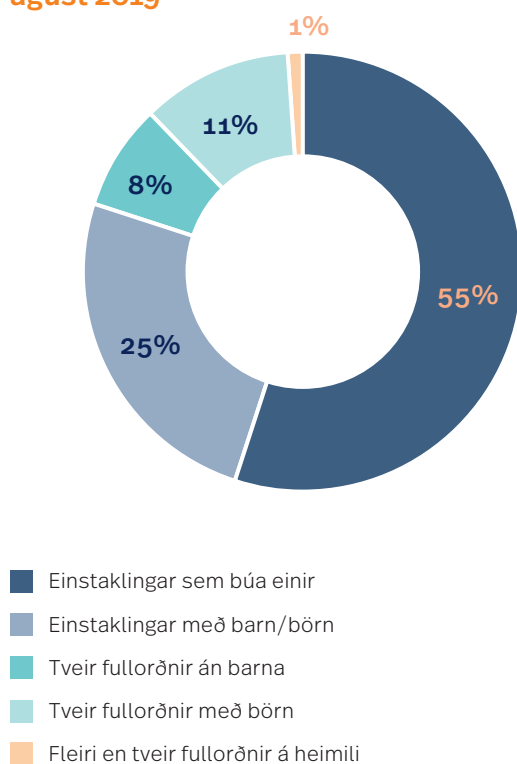
Með lögum nr. 75/2016 um húsnæðisbætur var fyrirkomulagi bótagreiðslna til leigjenda breytt. Umsýsla almennra húsaleigubóta, sem heita nú húsnæðisbætur, var færð til ríkisins og Íbúðalánasjóður fer nú með framkvæmd þeirra. Á sama tíma var lögfest ákvæði um svokallaðan sérstakan húsnæðisstuðning í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga en áður var heimild til greiðslu sérstakra húsaleigubóta að finna í lögum um húsaleigubætur. Markmið þessara kerfisbreytinga var að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda sem hafa mesta þörf á stuðningi. Ólíkt fyrri reglum um húsaleigubætur kveða lög um húsnæðisbætur á um að greiðslurnar

miðist við grunnfjárhæðir sem taki mið af fjölda heimilismanna óháð aldri, að teknu tilliti til tekna og eigna heimilismanna átján ára og eldri og greiðslupátttöku í húsnæðiskostnaði. Í því sambandi voru frítekjumörk gerð breytileg eftir fjölda heimilismanna en frítekjumörk húsaleigubóta voru aftur á móti „flöt“ og tóku því ekki tillit til þess hve margir á heimilinu öfluðu tekna. Sem fyrr segir taka grunnfjárhæðir húsnæðisbóta meðal annars mið af greiðslupátttöku í húsnæðiskostnaði og bæturnar geta þannig að hámarki numið 75% af húsnæðiskostnaði en fara að öðru leyti ekki eftir leiguverði.

Nýbreytni var í lögum um húsnæðisbætur að foreldrar hafa nú heimild til að skrá barn sitt sem heimilismann þrátt fyrir að barnið eigi lögheimili annars staðar. Börn undir átján ára geta því talist heimilismenn hjá báðum foreldrum og reiknast réttur beggja foreldra út frá því. Önnur mikilvæg breyting við húsnæðisbæturnar er að nú er útreikningur og afgreiðsla á hendi eins aðila, Íbúðalánasjóðs, og sitja því allir leigjendur við sama borð burtséð frá því í hvaða sveitarfélagið þeir búa. Þjónusta við leigjendur hefur einnig stóruakist þar sem stjórnýsla og þjónusta í kringum húsnæðisbætur eru nánast eingöngu rafræn. Að jafnaði þurfa umsækjendur ekki að skila inn neinum gögnum s.s. leigusamningum eða skattframtölum, þar sem staðfestingar á gögnum sem liggja að baki útreikningi eru sóttar rafrænt til viðeigandi stofnana með samþykki umsækjandans. Umsóknarferlið um húsnæðisbætur er rafrænt frá upphafi til enda, hægt er að reikna út áætlaðar húsnæðisbætur á [www.husbot.is](http://www.husbot.is) með reiknivél, leigjendur sækja um bætur á vefnum í gegnum „mínar síður“ og þangað berast öll skjöl og samskipti í tengslum við umsókn viðkomandi. Umsækjandinn getur einnig sent inn fyrirspurnir í gegnum sitt svæði á „mínum síðum“ sem starfsmenn Íbúðalánasjóðs svara skjótt. Þjónustuver Íbúðalánasjóðs og ráðgjafar veita jafnframt þjónustu og upplýsingar til leigjenda eftir sem áður í síma og á starfsstöðvum Íbúðalánasjóðs.

Að jafnaði fá rúmlega 15.000 heimili húsnæðisbætur, að baki þessum heimilum eru tæplega 30.000

### Fjölskyldugerðir bótaþega húsnæðisbóta, ágúst 2019



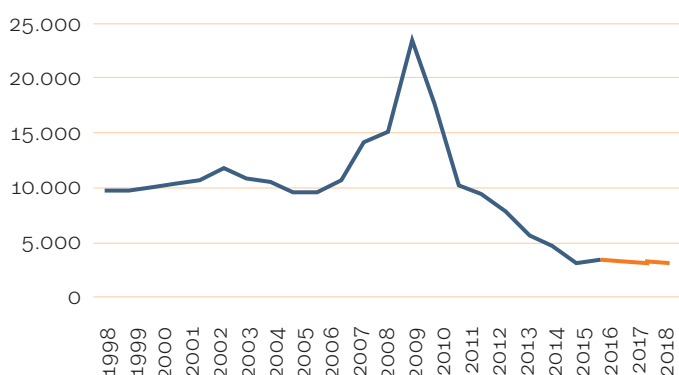
einstaklingar, eða um 8% landsmanna. Þess má geta að í þessum hópi eru rúmlega 9.000 börn.

Einstaklingar sem búa ýmist einir eða með börnum eru samanlagt hátt í 80% þeirra sem fá húsnæðisbætur eins og sést á myndinni hér fyrir ofan, en samsetningin er nánast sú sama og fyrir ári síðan.

Í september 2019 leigðu 58% bótaþega af einkaaðilum, 12% bótaþega bjuggu á heimavist eða námsgarði og um 1% á áfangaheimili. Um 29% bótaþega bjuggu í húsnæði í eigu ríkis eða sveitarfélags sem fellur ekki innan áðurnefndra flokka, meðal annars í félagslegu húsnæði eða á sambýlum fatlaðs fólks.

Að meðaltali nema húsnæðisbætur tæplega 33.000 krónum á hvert heimili sem fær bætur og heildarfjárhæð greiddra bóta á mánuði er um 500

## Vaxtabætur ríkissjóðs 1998–2022



Greiðsla vaxtabóta (m.kr.) samkvæmt ríkisreikningi 1998–2018, fjárlögum og áætlun 2019–2022 á verðlagi ársins 2019 og miðað við spá um verðlagsþróun.

Heimild: Fjársýsla ríkisins, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands

milljónir króna. Meðalheimilistekjur<sup>3</sup> allra bótaþega húsnæðisbóta voru 392.000 krónur í september 2019, nánar sundurgreint voru meðaltekjur 323.000 krónur hjá einstæðingum, 360.000 krónur hjá einstaklingum með börn og 614.000 krónur á öðrum heimilum.

### Vaxtabætur

Vaxtabótakerfið hefur nú verið við lýði í þrjátíu ár eða allt frá árinu 1989. Tilgangur kerfisins er að beina stuðningnum til þeirra sem mest þurfa á honum að halda og eru vaxtabætur greiddar til þeirra sem hafa íbúðaskuldir vegna eigin húsnæðis. Þær skerðast í tilteknu hlutfalli við tekjur og hreinar eignir. Lengi vel var vaxtabótakerfið einn helsti stuðningur ríkisins við íbúðaeigendur en vægi þess hefur minnkað umtalsvert á síðustu árum. Árin 2003 til 2008 voru þær um helmingur alls opinbers húsnæðisstuðnings samkvæmt samantekt hagdeildar Íbúðalánasjóðs.

<sup>3</sup> Þegar rætt er um meðaltekjur er átt við allar skattskyldar tekjur fyrir skatt.

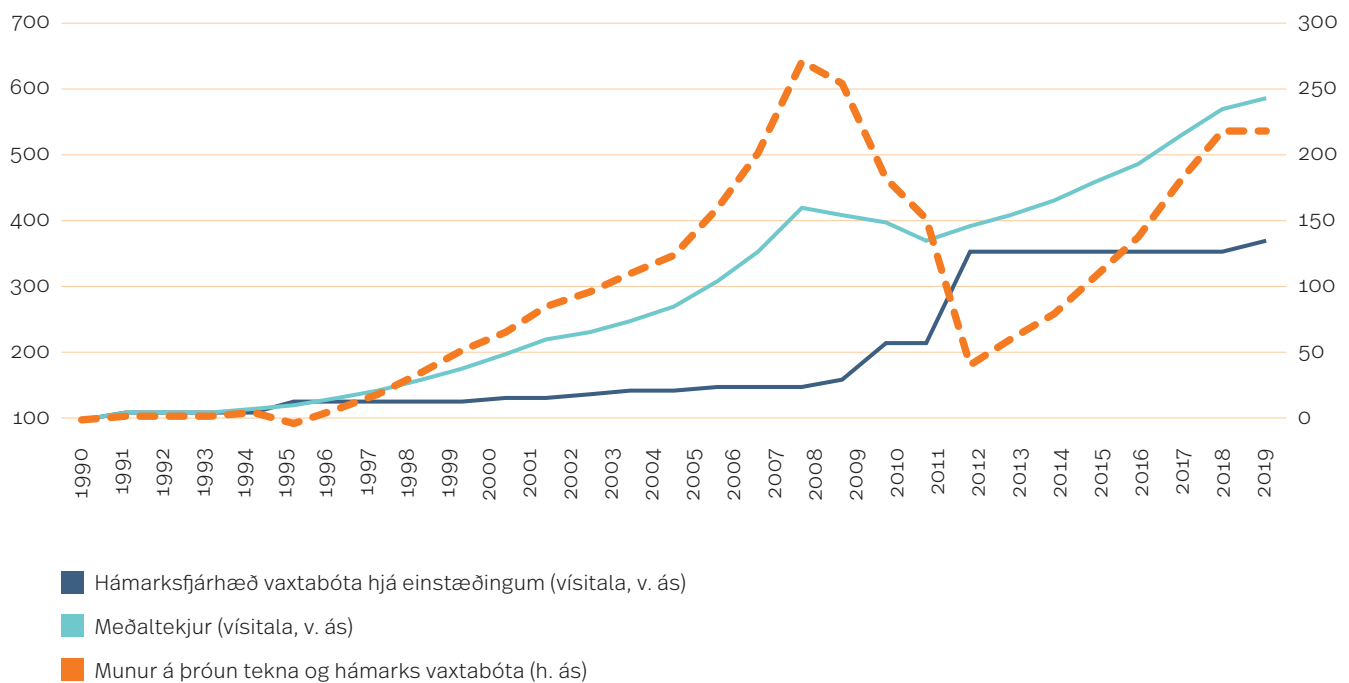
Fyrir rétt rúmum áratug síðan, á árunum fyrir fjármálahrunið 2008, veitti ríkið árlega um 9,6 til 10,7 milljörðum króna í vaxtabætur á verðlagi dagsins í dag. Fljótlega í kjölfar efnahagsfallsins fóru fjárveitingar ríkisins til vaxtabóta hratt hækkandi en mestar voru greiðslurnar árin 2011 til 2012 þegar réttur til þeirra var útvíkkaður með svokallaðri sérstakri vaxtaniðurgreiðslu. Vaxtabætur og sérstök vaxtaniðurgreiðsla námu samtals um 23,5 milljörðum króna árið 2011 á verðlagi dagsins í dag. Samkvæmt fjárlögum ársins 2019 er gert ráð fyrir að vaxtabætur í ár nemi einungis um 3,4 milljörðum króna sem er þó tæplega 12% hækkun að nafnvirði á milli ára en vaxtabætur hafa aldrei verið lægri en þær voru árið 2018. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020 og fjármálaætlun til ársins 2022 er gert ráð fyrir að heildarfjárhæð vaxtabóta haldist sú sama að nafnvirði á ári hverju og er því áætlað að hún dragist lítillega saman að raunvirði á næstu árum.

**Samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020 og fjármálaætlun til ársins 2022 er gert ráð fyrir að heildarfjárhæð vaxtabóta haldist sú sama að nafnvirði á ári hverju.**

Reglur um vaxtabætur eru nokkuð flóknar og ógagnsæjar. Uppsetning kerfisins veldur því að breytingar í tekjustigi og tekjudreifingu landsmanna, eignaverðsbreytingar og verðbólga geta haft ótilætluð áhrif á það hvernig vaxtabætur dreifast nema viðmiðunarfjárhæðir og skerðingarmörk séu uppfærð þeim mun oftar.

Á undanförunum árum hefur grunnfjárhæðum og skerðingarhlutföllum vaxtabóta lítið verið breytt á sama tíma og tekjur og eignir landsmanna hafa aukist til muna. Þetta sést á myndinni á næstu síðu sem sýnir hvernig hámarksfjárhæð vaxtabóta hefur þróast í sam- anburði við tekjur landsmanna síðan 1990.

## Þróun hámarks vaxtabóta töluvert á skjön við tekjuþróun



Rétt fyrir aldamótin byrjaði hámark vaxtabóta að rýrna þónokkuð í samanburði við meðaltekjur og slíkt ójafnvægi var til staðar allt til ársins 2011 þegar viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta voru hækkaðar til muna. Síðan þá hafa litlar breytingar orðið á vaxtabótakerfinu fyrir utan aukningu tekjuskerðingar árið 2014 og hækkun eignaskerðingarmarkna árið 2017. Fyrir tekjuárið 2018 hækkuðu eignaskerðingarmörk svo enn frekar um 10% og hámarksfjárhæðir um 5%. Munurinn á milli þróunar meðaltekna og hámarksfjárhæða vaxtabóta nemur í ár um 217 prósentustigum frá upphafi kerfisins en minnkar um 2 prósentustig milli ára en mestur var munurinn 271 prósentustig árið 2007. Það er því töluverður munur á þróun hámarksfjárhæða vaxtabóta og meðaltekna frá upphafi kerfisins til dagsins í dag.

Eins og hagdeild Íbúðalánasjóðs hefur áður bent á þá hafa vaxtabætur að hluta til runnið til fólks sem er ofarlega í tekju og eignadreifingu landsmanna.<sup>4</sup> Ein

helsta skýringin á því er sú að tekjuhærri fólkskyldur eru mun líklegri en þær tekjulægri til þess að búa í eigin húsnæði en á móti kemur þá fær sá hópur sem er á leigumarkaði húsnæðisbætur. Munurinn á húsnæðisstöðu tekjulægri og tekjuhærri hópa hefur farið vaxandi á undanförunum árum og því nær vaxtabótakerfið til færri í neðri hluta tekjudreifingarinnar en áður.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2020 til 2024 er minnt á að yfirlýstur vilji stjórnvalda frá árinu 2017 hafi verið að draga úr stuðningi vaxtabótakerfisins þar sem kerfið þykir ekki miðla nægilega vel stuðningi þar sem stuðnings er mest þörf. Þess í stað ætti stuðningurinn að fara í ríkari mæli í gegnum skattfrjálsa nýtingu séreignarsparnaðar en þær leiðir hafa hins vegar enn sem komið er ekki veitt tekjulágum sem vilja eignast

<sup>4</sup> Sjá kafla um vaxtabætur í skýrslu Íbúðalánasjóðs um stöðu og þróun húsnæðismála 2018.



húsnæði nægilegan stuðning. Fyrir vikið hafa verið til skoðunar breytingar á kerfinu sem eiga að sníða af helstu vankanta þess. Starfshópar hafa skilað tillögum þess efnis sem eiga að stuðla að því að gera kerfinu betur kleift að mæta þörfum þeirra sem vilja eignast húsnæði.

## Til að upphaflegu markmiði vaxtabótakerfisins sé náð er nauðsynlegt að rýna og endurskoða reglulega húsnæðisstuðning hins opinbera.

Til að upphaflegu markmiði vaxtabótakerfisins sé náð er nauðsynlegt að rýna og endurskoða reglulega húsnæðisstuðning hins opinbera. Þannig má stuðla að skilvirkri dreifingu fjármuna til þeirra sem þurfa mest á stuðningnum að halda. Ný úrræði þurfa því að hafa það að leiðarljósi að auka raunverulega möguleika þeirra sem standa höllum fæti á að komast í eigin íbúð og öðlast það húsnæðisöryggi sem í því felst.

### Félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga

Húsnæðisúrræði á vegum sveitarfélaga eru eitt elsta form húsnæðisstuðnings á Íslandi en strax á miðöldum báru hrepparnir ábyrgð á því að allir landsmenn hefðu einhvers konar heimili. Það var þó ekki fyrr en um miðja tuttugustu öld sem sveitarfélög, einkum Reykjavík, hófu að beita sér fyrir byggingu félagslegs leiguhúsnæðis í hefðbundnum skilningi. Markmið þeirrar uppbyggingar var til að byrja með að útrýma heilsuspillandi húsnæði og var þar einkum átt við braggabyggðir.

Sú laga- og stofnanaumgjörð sem mótuð var um húsnæðismál á seinni hluta tuttugustu aldar gerði það að verkum að félagslegar íbúðir voru einkum byggðar sem eignaríbúðir (verkamannabústaðir) og íbúðir á vegum samtaka aldraðra og öryrkja en í minni mæli sem leiguíbúðir á vegum sveitarfélaga. Afleiðingin

var sú að þegar félagslega eignaríbúðakerfið var lagt niður með lögum um húsnæðismál árið 1998 minnkandi heildarfjöldi félagslegra íbúða úr um 11.000 í um 4.800, þar af 3.000 íbúðir á vegum sveitarfélaga og 1.800 íbúðir á vegum félagasamtaka.<sup>5,6,7</sup> Um þessar mundir eiga sveitarfélög landsins um 5.400 íbúðir, þar af um 1.000 íbúðir fyrir aldraða og hátt í 600 íbúðir fyrir fatlað fólk. Íbúðum sveitarfélaga hefur fjölgað nokkurn veginn í takt við heildarfjölda íbúða í landinu undanfarinn áratug.

Niðurgreiðsla leiguverðs í félagslegum íbúðum er mismikil á milli sveitarfélaga en víða er leiguverð hjá sveitarfélögum um þriðjunglægra en á almennum leigumarkaði. Í gegnum tíðina hefur komið til umræðu að beinni niðurgreiðslu á leiguverði félagslegra íbúða verði hætt og stuðningur við leigjendur verði alfarið í formi bótagreiðslna. Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 138/1997 um húsaleigubætur kom þetta sjónarmið fram og árið 2008 ákvað Reykjavíkurborg að stíga þetta skref til fulls og hætta að niðurgreiða leiguverð hjá Félagsbústöðum með beinum hætti.<sup>8</sup> Í nokkur ár þar á eftir var leiguverð hjá Félagsbústöðum svipað og leiguverð á markaði en á undanförunum sex árum hefur leiga hjá félaginu hins vegar ekki hækkað í takt við verð á markaði. Nú er svo komið að bein niðurgreiðsla leigu hjá Félagsbústöðum er rúmlega 30%.

Fjölgun félagslegra íbúða, hækkun leiguverðs á almennum markaði og aukin niðurgreiðsla hjá Félagsbústöðum hefur gert það að verkum að heildarverðmæti niðurgreiðslna á félagslegum íbúðum sveitarfélaga hefur aukist mjög undanfarin ár. Það er mat hagdeildar Íbúðalánasjóðs að í ár sé heildarverðmæti niðurgreiðslu á félagslegum íbúðum sveitarfélaga um 3,3 milljarðar króna.

<sup>5</sup> Heimild: Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóðþátttöku, 2013.

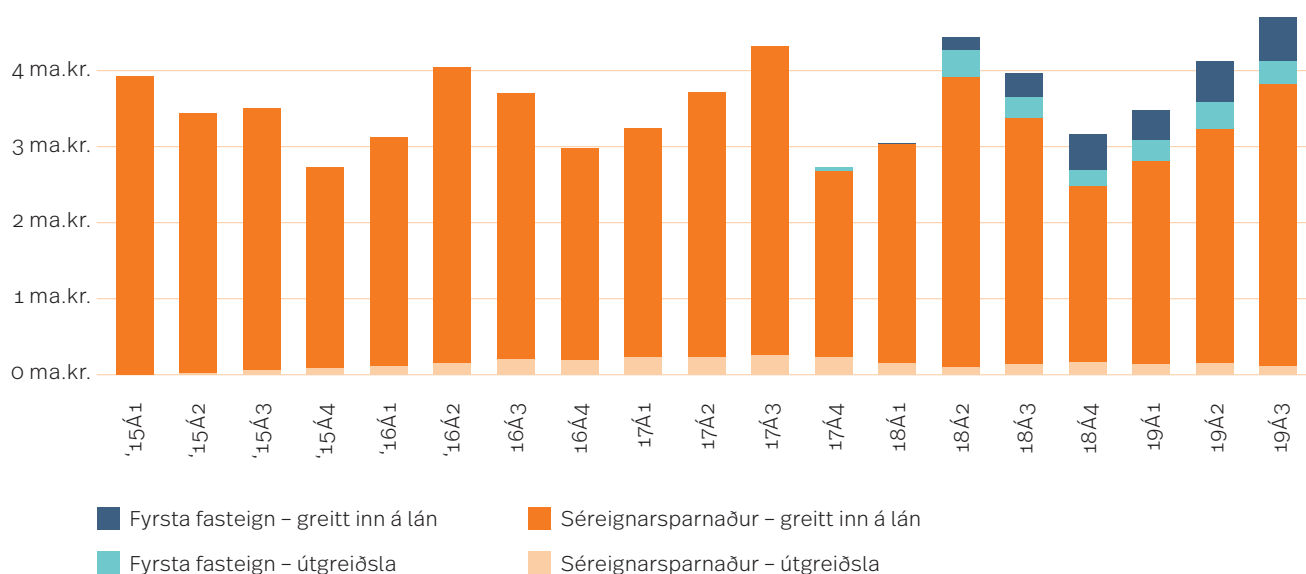
<sup>6</sup> Heimild: Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði. Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður, 2000.

<sup>7</sup> Íbúðir aldraðra eru taldar með félagslegum íbúðum í þessari samantekt en sveitarfélögin áttu um 700 íbúðir fyrir aldraða árið 1998.

<sup>8</sup> Félagsbústaðir, felagsbustadir.is/tilkynning-til-leigjenda-um-breytt-form-a-nidurgreislu-reykjavikurborgar/

## Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Milljarðar króna eftir ársfjórðungum



Heimild: Fjármálaráðuneytið

## Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar

Síðan í lok árs 2014 hefur landsmönnum staðið til boða að nýta hluta af séreignarsparnaði sínum til að greiða af höfuðstól íbúðalána eða safna fyrir útborgun í íbúð. Frá þeim tíma hefur um 70 milljörðum króna verið ráðstafað með þessum hætti. Að minnsta kosti 25.000 manns hafa nýtt sér ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á lán árið 2019 en árið 2017 var fjöldinn að minnsta kosti um 30.000.<sup>9</sup>

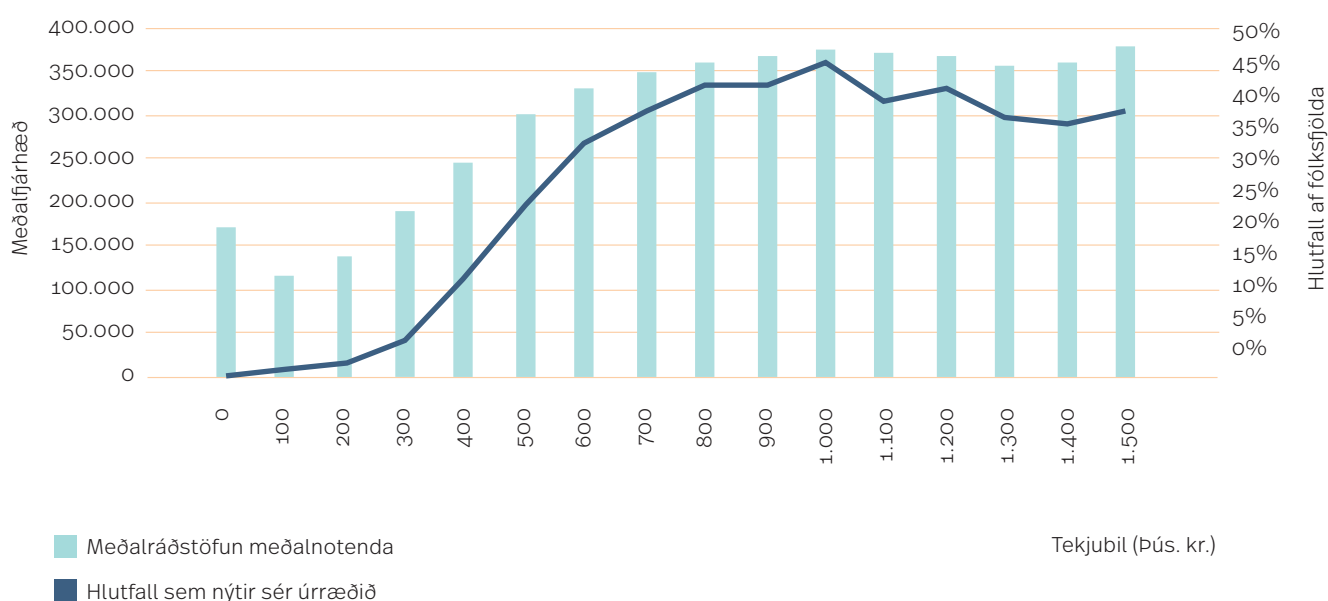
Frá því í júlí 2017 hefur almenningi einnig staðið til boða að nýta séreignarsparnað sinn við kaup á fyrstu íbúð. Það úrræði kemur í staðinn fyrir úrræðið um húsnæðissparnað frá árinu 2014. Nú einskorðast það við fyrstu kaupendur eingöngu en stuðningurinn við hvern einstakling er meiri. Að ákveðnum skil-

yrðum uppfylltum geta fyrstu kaupendur nýtt sér séreignarsparnað sinn yfir tíu ára samfellt tímabil til að safna fyrir útborgun fasteignar og greiða inn á fasteignalán. Að auki hefur hámarksfjárhæð fyrir hjón hækkað. Ólíkt fyrra úrræðinu sem gerði fólki kleift að ráðstafa séreignarsparnaði eingöngu inn á höfuðstól lána er fyrstu kaupendum einnig gefinn kostur á að nýta sparnaðinn til þess að standa straum af greiðslubyrði ef um óverðtryggt lán er að ræða. Þeir sem nýta sér úrræðið fyrir fyrstu kaupendur missa ekki réttindi sín þótt þeir selji íbúðina sína svo lengi sem önnur íbúð er keypt í staðinn.

Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar fer vaxandi á ársgrundvelli og var um 18,5% hærrí á þriðja ársfjórðungi þessa árs en á sama tíma í fyrra. Þar munar mestu um greiðslur inn á lán hjá fyrstu kaupendum en þær jukust um 84,3% á sama tíma. Það er eðlilegt í ljósi þess að aðeins eru rúm tvö ár síðan úrræðið

<sup>9</sup> Hér er miðað við þann mánuð á ári hverju sem flestir nýttu sér úrræðið.

## Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar



tók gildi en hver og einn hefur réttindi til að nýta sér það yfir tíu ára samfellt tímabil. Fjöldi þeirra sem nýta sér úrræðið á hverju ári mun því líklega aukast eftir því sem fram líður.

Hlutfall þeirra sem nýta sér skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar er hærra á höfuðborgarsvæðinu en annars staðar á landinu.

Hlutfall þeirra sem nýta sér skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar er hærra á höfuðborgarsvæðinu en annars staðar á landinu. Tekjuháir eru mun líklegri til þess að nýta sér séreignarsparnað heldur en tekjulágir. Einungis 5% fólks með mánaðartekjur

undir 500.000 krónum nýttu sér úrræðið á síðasta ári en hlutfallið var 32% meðal þeirra sem voru með 500.000 til 1.000.000 krónum í mánaðartekjur og rúmlega 40% meðal þeirra sem voru með yfir milljón krónur í mánaðartekjur.<sup>10</sup> Meðalfjárhæð skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar á síðasta ári var einnig lægri meðal tekjulægstu hópanna en lítill munur var þó á milli tekjuhópa með tekjur yfir 700.000 krónum á mánuði. Líkast til eru margir í þeim hópi nálægt leyfilegri hámarksnýtingu.

### Annar húsnæðisstuðningur

Til viðbótar við þann húsnæðisstuðning sem fjallað hefur verið um í þessum kafla eru til staðar ýmis opinber úrræði sem tengjast húsnæði með einum eða öðrum hætti.

<sup>10</sup> Hér er samskattað fólk talið sem tveir einstaklingar og gert er ráð fyrir að hvor aðili um sig sé með helming af samantögðum tekjum.

Sum sveitarfélög bjóða upp á sérstaka þjónustu fyrir heimilislaust fólk með miklar og flóknar þjónustur þar er Reykjavíkurborg í fararbroddi. Í því samhengi má nefna hið svokallaða Housing First-úrræði sem gengur út á að fyrsta skrefið til að bæta aðstöðu heimilislausra sé að tryggja því húsnæði þar sem því er gert kleift að búa með viðeigandi stuðningi. Nánar er fjallað um þessi úrræði og hugmyndafræði í sérkafla í skýrslu síðasta árs.

Um langt skeið voru lánveitingar Íbúðalánasjóðs með niðurgreidda vexti eitt helsta form húsnæðisstuðnings hins opinbera. Slík lán eru ekki lengur í boði en vegna útistandandi lána þessa úrræðis nemur niðurgreiðsla á vöxtum íbúðalána nú um tveimur milljörðum króna á ári og fer lækkandi.

Íslenskt skattkerfi felur einnig í sér ákveðinn stuðning við húsnæði. Áður hefur verið minnst á skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar en fleira má telja til. Til að mynda er 50% afsláttur af fjármagnstekjuskatti vegna leigutekna og 60% endur-

greiðslur á kostnaði við vinnu iðnaðar- og verkamanna vegna nýbygginga, viðhalds og endurbóta á íbúðarhúsnæði. Þá er veittur helmingsafsláttur af stimpilgjaldi vegna fyrstu kaupa.

Hið opinbera hefur mikil áhrif á markað íbúðarhúsnæðis með ýmsum óbeinum hætti. Framboð íbúðarhúsnæðis og markaðsverð þess getur til að mynda ráðist mikið til af deiliskipulagi.

Þá er ótalið að hið opinbera hefur mikil áhrif á markað íbúðarhúsnæðis með ýmsum óbeinum hætti. Framboð íbúðarhúsnæðis og markaðsverð þess getur til að mynda ráðist mikið til af deiliskipulagi. Sveitarfélög geta hagað úthlutun lóða þannig að það stuðli að byggingu ódýrara húsnæðis eða að ákveðnum tegundum húsnæðis.

# ÁSKORANIR OG LAUSNIR Í HÚSNÆÐISMÁLUM

## Stafræn stjórnsýsla og húsnæðismál

Allt frá árinu 1996 hafa stjórnvöld unnið að hagnýtingu upplýsingatækni í þágu almennings. Markmiðið með innleiðingu stafrænnar tækni í opinberri þjónustu er að bæta aðgengi að henni, óháð búsetu, og að almenningi verði gert kleift að eiga í gagnvirkum samskiptum við stjórnvöld. Með stafrænni stjórnsýslu verður öflun og miðlun upplýsinga einfaldari og skilvirkari. Auk þess stuðlar hún að auknum afköstum á þjónustu við almenning þar sem gögn fara í vel skilgreindan farveg sem eykur áreiðanleika og auðveldar úrvinnslu.

Samkvæmt stefnumörkunarskjalinu Ísland 2020<sup>4</sup> eiga stafræn samskipti að vera orðin meginfarvegur samskipta fyrirtækja og almennings við stjórnvöld fyrir árslok 2020. Með einföldun afgreiðsluferla og rafrænum lausnum má lækka beinan og óbeinan kostnað stjórnsýslunnar, en umfram allt einstaklinga og fyrirtækja.

## Húsnæðismál eru velferðarmál og skipta alla máli

Upplýsingar um húsnæðismál eru mikilvægar fyrir alla sem koma að húsnæðismarkaði með einum eða öðrum hætti, hvort sem um er að ræða almenning sem fjárfestir í húsnæði, stefnumótandi aðila á markaðnum, fjármagnseigendur, lánastofnanir eða byggingariðnaðinn.

Undanfarin ár hafa ýmsir annmarkar einkennt aðgengi að upplýsingum um húsnæðismál. Gagnrýni hefur einna helst beinst að skorti á heildaryfirsýn yfir húsnæðismál hér á landi. Þannig eru upplýsingar um húsnæðismál mjög dreifðar í stjórnkerfinu en margar opinberar stofnanir safna ýmis konar gögnum um húsnæðismál. Hvergi er hægt að nálgast samræmdar og áreiðanlegar upplýsingar um málaflokkinn í heild sinni og því erfitt að fá heildarmynd af stöðu húsnæðismarkaðarins hverju sinni.

Aðgengi að húsnæði er þýðingarmikill hluti af efnahagslegri velferð einstaklinga og húsnæðismarkaðurinn er veigamikil stærð í hagkerfinu. Vegna þjóðhagslegs mikilvægis bera stjórnvöld á hverjum tíma ríka ábyrgð þegar kemur að stefnumótun og ákvarðanatöku á húsnæðismarkaði. Slíkar ákvarðanir þurfa því ávallt að vera byggðar á áreiðanlegum upplýsingum um stöðu og þróun húsnæðismála í landinu. Í upplýsingasamfélagi er það edlileg krafa að fólk geti aflað sér áreiðanlegra upplýsinga þegar kemur að vali á stærstu fjárfestingu þeirra á lífsleiðinni og það sem leggur grunn að velferð þeirra; aðgengi að húsnæði.

## Um þessar mundir er unnið að mikilvægum breytingum hjá Íbúðalánasjóði í átt að bættum upplýsingum um húsnæðismál.

Um þessar mundir er unnið að mikilvægum breytingum hjá Íbúðalánasjóði í átt að bættum upplýsingum um húsnæðismál. Árið 2018 voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál þar sem Íbúðalánasjóði var falið það hlutverk að annast og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál.

## Ný stjórnþæki hins opinbera í átt að stafrænni stjórnsýslu húsnæðismála

Undanfarin ár hafa verið stigin markviss skref í átt að því að bæta umgjörð húsnæðismála hér á landi. Í takti við áherslu stjórnvalda um innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu er markmiðið að eftirfarandi þrjú stjórnþæki verði að fullu innleidd í lok árs 2020 og að úrvinnsla þeirra verði alfarið með rafrænum hætti.

## Húsnæðisgrunnur Íbúðalánasjóðs

Í samræmi við nýtt hlutverk vinnur Íbúðalánasjóður nú að því að afla gagna um húsnæðismál frá opinberum stofnunum og félagasamtökum. Markmiðið er að

<sup>4</sup> Sjá Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag – þekking, sjálfbærni, velferð. Forsætisráðuneytið, 2011.

samræma og efla aðgengi að upplýsingum um stöðu og þróun húsnæðismála hér á landi og birta þau gögn í miðlægum gagnagrunni sem nefndur hefur verið Húsnæðisgrunnur Íbúðalánasjóðs.

Húsnæðisgrunnurinn verður aðgengilegur öllum þeim sem hafa hagsmuni af því að geta nálgast upplýsingar um húsnæðismál á einum stað, hvort sem um ræðir almenning, stjórnvöld, fjármagnseigendur, lánastofnanir eða byggingaraðila.

#### **Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga**

Líkt og fram hefur komið hefur sveitarfélögum landsins verið falið veigamikil hlutverk þegar kemur að upplýsingagjöf húsnæðismála með lagabreytingu á lögum um húsnæðismál árið 2018. Sveitarfélög skulu samkvæmt lögnum greina þörf fyrir íbúðarhúsnæði innan sinna marka og gera áætlanir til fjögurra ára í senn um það hvernig húsnæðisþörf verður mætt. Lögín kveða á um að sveitarfélög skuli með markvissri stefnumótun stuðla að því að framboð á íbúðarhúsnæði sé í samræmi við þörf á hverjum tíma.

Með innleiðingu húsnæðisáætlana sveitarfélaga hefur verið stigið stórt skref í átt að bættum upplýsingum um húsnæðismál. Þeim er ætlað að efla þarfa greiningu og áætlanagerð í húsnæðismálum svo að laga megi húsnæðisframboð að þeirri eftirspurn sem er til staðar á hverjum tíma, betur en nú er unnt. Þannig leiða þær meðal annars til þess að hægt verði að gera heildstætt mat á húsnæðisþörf eftir félagsþópum með reglubundnum hætti.

Í takt við áherslur ríkisstjórnarinnar um innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu er nú unnið að því sveitarfélög geti unnið og skilað húsnæðisáætlunum rafrænt. Áætlað er að öllum húsnæðisáætlunum verði skilað með rafrænum hætti í upphafi árs 2021.

#### **Byggingagátt Mannvirkjastofnunar**

Í samræmi við 61. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki skal Mannvirkjastofnun starfrækja rafrænt gagnasafn með upplýsingum um öll mannvirki og mannvirkjagerð um land allt. Safnið skal innihalda

upplýsingar um samþykkt byggingaráforma frá sveitarfélögum, ásamt útgáfum byggingarleyfa og allar úttektir á mannvirkjagerð. Gagnasafnið er varðveitt í rafrænni byggingagátt Mannvirkjastofnunar.

## **Frekari þróun og markvissari notkun á byggingagátt Mannvirkjastofnunar mun bæta upplýsingagjöf húsnæðismála hér á landi til muna.**

Í áðurnefndu frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sem liggur fyrir Alþingi þegar þetta er ritað, er meðal annars lagt til að sveitarfélög skuli nota rafræna byggingagátt við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnsýslu byggingarmála.

Frekari þróun og markvissari notkun á byggingagátt Mannvirkjastofnunar mun bæta upplýsingagjöf húsnæðismála hér á landi til muna en með henni verða aðgengilegar upplýsingar í rauntíma um fjölda þeirra íbúða sem eru í byggingu á hverjum tíma. Auk þess munu liggja fyrir ítarlegri upplýsingar um stærð og gerð þess húsnæðis sem er í byggingu hverju sinni. Þá stuðlar byggingagáttin að einföldun verkferla og stjórnsýslu mannvirkjamála ásamt því að stuðla að gagnsæju eftirliti er við kemur hönnun og framkvæmdum í byggingariðnaði.

Þau stjórnþæki sem hið opinbera hefur nú kynnt og vinnur að innleiðingu á eru til þess fallin að veita aðgengi að áður ófáanlegum upplýsingum um húsnæðismarkað. Með þessum stjórnþækjum verður mögulegt að greina hversu mikil þörf er fyrir húsnæði eftir félagsþópum og landssvæðum og gera áætlanir til þess að mæta þeirri þörf. Auk þess verður hægt að meta hvort verið sé að byggja húsnæði í samræmi við þörf á hverjum tíma sem stuðlar að auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði, öllum til heilla.

## Hlutdeildarlán fyrir fyrstu fasteignakaup

Þegar kemur að stöðugleika á húsnæðismarkaði eru þrjár stoðir sem skipta mestu máli; kaupendur, byggingaraðilar og lánveitendur. Hlutverk stjórnvalda er að tryggja að skipulag og umgjörð húsnæðismarkaðarins sé með þeim hætti að þar ríki stöðugleiki; það er að byggingaraðilar geti tryggt jafnt og viðeigandi framboð, almenningur hafa aðgengi að lánsfé og að viðkvæmustu hópar samfélagsins og dreifðar byggðir njóti sérstaks stuðnings. Þróun íslensks húsnæðismarkaðar á undanförunum áratugum sýnir að stöðugleiki sé aðeins tryggður ef jafnvægi ríkir milli umræddra þátta.

Í skýrslu starfshóps um leiðir til að auðvelda ungu fólki og tekju- og eignalágum aðgengi inn á húsnæðismarkaðinn var meðal annars lagt til að skoðað yrði að taka upp startlán að norskri fyrirmynd og/eða hlutdeildarlán (e. equity loan) að enskri fyrirmynd.<sup>2</sup> Fjallað er ítarlega um norsku startlánin í innleggi Íbúðarlánasjóðs í stefnumótun í opinberu húsnæðiskerfi<sup>3</sup> sem var gefið út í maí 2017.

## Hlutdeildarlánin felast einkum í því að ríkið lánar ákveðnum kaupendahópum fjármagn fyrir hluta af eiginfjárbörf þeirra við fasteignakaup.

Hvað hlutdeildarlánin varðar þá felast þau einkum í því að ríkið lánar ákveðnum kaupendahópum fjármagn fyrir hluta af eiginfjárbörf þeirra við fasteignakaup, en lánunum er ætlað að brúa bilið á milli lánsfjármögnunar hjá fjármálafyrirtækjum annars vegar og kaupverðs hins vegar. Starfshópur sem félags- og barnamálaráðherra skipaði í byrjun nóv-

ember hefur verið að störfum undanfarnar vikur til að koma þessari nálgun í lagabúning með frumvarpi, en gert er ráð fyrir að það verði lagt fram á yfirstandandi löggjafarþingi.

Með tilkomu hlutdeildarlána er verið að bregðast við ákveðnum bresti sem nú ríkir á húsnæðismarkaði en miðað er við að sett verði á laggirnar þrenns konar leiðir sem hver um sig þjónar eftirfarandi kaupendahópum:

- a) Kaupendum sem ætla að kaupa sína fyrstu fasteign og fólki sem ekki hefur átt fasteign í fimm ár,
- b) tekjulágum og
- c) þeim sem búa á svæðum sem glíma við misvægi í byggingarkostnaði og markaðsvirði fasteigna.

Hlutdeildarlánin gætu numið allt að 20–40% af kaupverði fasteigna eftir tekjuhópum. Í öllum tilvikum væri miðað við ákveðið hámark fasteignaverðs og að umsækjandi sýni fram á að hann geti ekki keypt fasteign nema með stuðningi. Lánið er svo endurgreitt við sölu eða að tuttugu og fimm árum liðnum en endurgreiðslan miðast við sama hlutfall af verðmæti eignarinnar og upphafleg lánveiting nam.

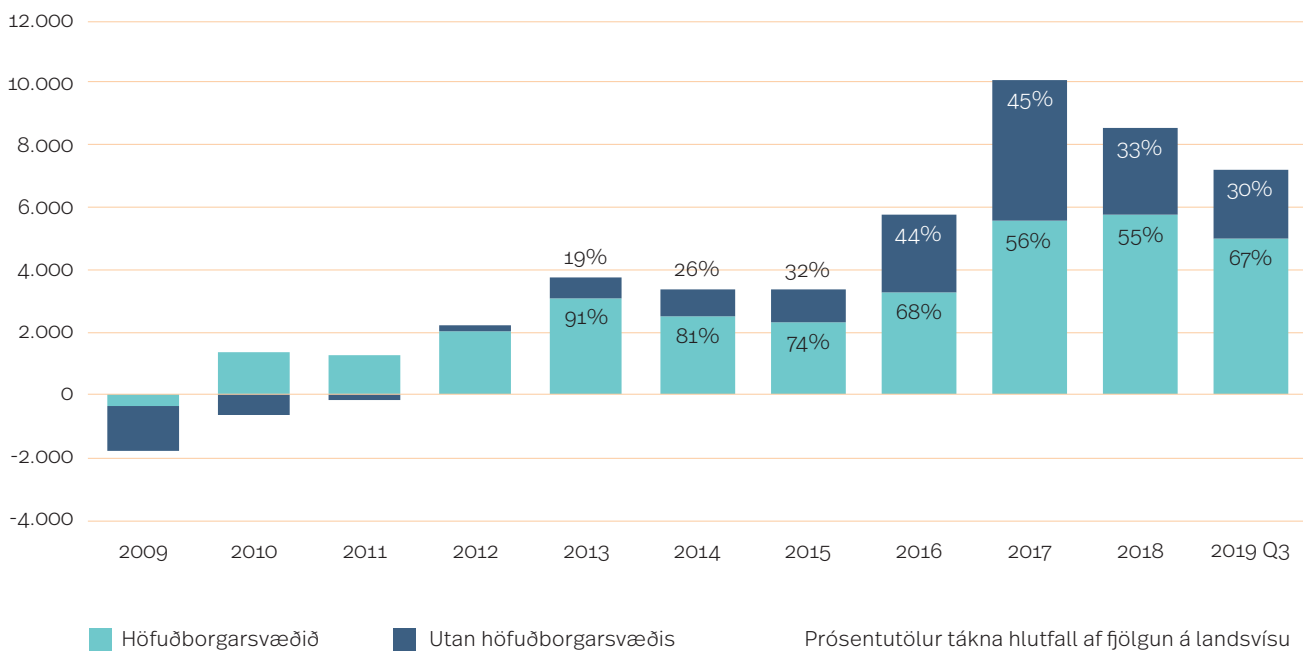
Mögulegt umfang slíkra lána takmarkast fyrst og fremst við afkastagetu byggingariðnaðarins enda mun áhersla vera á nýbyggt og nýlegt húsnæði. Þannig má gera ráð fyrir að árlegur fjöldi slíkra lána gæti verið á bilinu 350 til 1.000 talsins, allt eftir því hversu mikla áherslu byggingaraðilar leggja á íbúðir sem uppfylla kröfur um hlutdeildarlán.

Búast má við að hlutdeildarlánin hafi bæði áhrif á framboð og eftirspurn húsnæðis, án þess þó að vænta megi breytinga á þróun húsnæðisverðs.

<sup>2</sup> Sjá *Lækkun þröskulds ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkað*. Félagsmálaráðuneytið, 2019.

<sup>3</sup> Sjá *Innlegg í stefnumótun í opinberu húsnæðiskerfi – Startlán Husbanken*. 2017:1. Íbúðalánasjóður, 2017.

## Fólksfjölgun eftir landsvæðum



### Landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs

Hátt hlutfall þeirrar fólksfjölgunar sem hefur átt sér stað hér á landi á undanförunum árum hefur myndast utan höfuðborgarsvæðisins eins og sjá má á myndinni hér að ofan.

Þrátt fyrir það hefur nánast ekkert verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði á mörgum landsvæðum líkt og sjá má á myndinni á næstu síðu. Á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og Austurlandi hefur nánast ekkert verið byggt af nýju íbúðarhúsnæði svo árum skiptir.

Víða á landsbyggðinni eru sérstakar áskoranir í húsnæðismálum sem eru frábrugðnar þeim sem takast þarf á við á höfuðborgarsvæðinu. Þegar talað er um landsbyggðina verður þó að taka mið af því að verið er að ræða um stærstan hluta landsins og ekki er hægt að setja allar þær byggðir undir einn hatt. Áskoranir sveitarfélaga á landsbyggðinni hvað varðar húsnæðismál eru því í senn sameiginlegar og ólíkar.

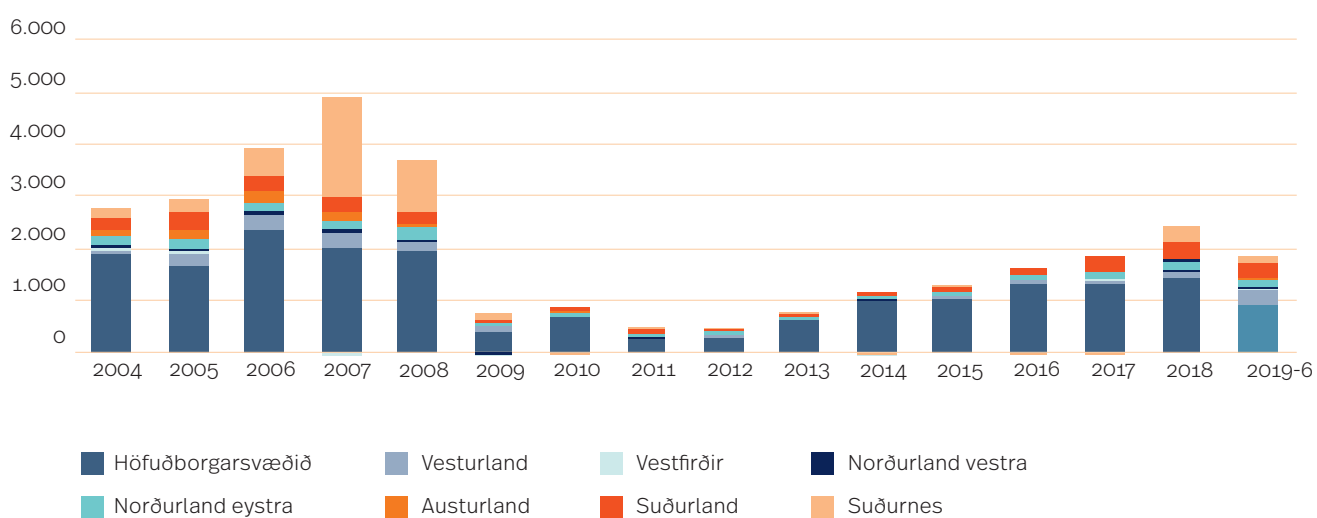
Í mörgum sveitarfélögum á landsbyggðinni, líkt og á höfuðborgarsvæðinu, hefur verið mikill skortur á íbúðarhúsnæði undanfarin ár. Nægilegt framboð af viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði er lykilforsenda þess að samfélög blómstri í öllum byggðum landsins.

Atvinnulíf á landsbyggðinni hefur verið í miklum vexti, sem má meðal annars rekja til aukinna umsvifa í ferðapjónustu. Dæmi eru þó um að skortur á íbúðarhúsnæði hafi jafnvel staðið atvinnuuppbyggingu fyrir þrifum í sveitarfélögum víðsvegar á landinu.

Hátt hlutfall þeirrar fólksfjölgunar sem hefur átt sér stað hér á landi á undanförunum árum hefur myndast utan höfuðborgarsvæðisins.



## Árleg fjölgun íbúðarhúsnæðis eftir landshlutum



Heimild: Þjóðskrá Íslands, hagdeild Íbúðalánasjóðs

### Aðgerðir vegna húsnæðisvanda á landsbyggðinni

Stjórnvöld hafa samþykkt að ráðast í aðgerðir vegna húsnæðisvanda á landsbyggðinni þar sem lögð er áhersla á að bæta stöðu húsnæðismála. Er það í samræmi við það sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar en þar segir að stuðla skuli að eflingu og auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði óháð efnahag og búsetu. Þá hefur verið lögð fram stefnumótandi byggðaáætlun þar sem kveðið er á um markmið um fjölgun íbúða á svæðum þar sem skortur á hentugu íbúðarhúsnæði hamlar annarri uppbyggingu í sveitarfélaginu.

Á síðasta ári boðaði félags- og barnamálaráðherra að bregðast þyrfti við stöðunni á landsbyggðinni og fól Íbúðalánasjóði að fara af stað með tilraunaverkefni í því skyni að leita leiða til þess að bregðast við langvarandi stöðnun á húsnæðismarkaði á landsbyggðinni. Verkefnið hefur verið nefnt Landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs.

Þrjátíu og þrjú sveitarfélög frá öllum landshlutum sóttu um þátttöku í landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs og því ljóst að vandinn væri víðtækur. Nær öll verkefni þóttu áhugaverð en niðurstaðan var að Dalabyggð, Vesturbyggð, Snæfellsbær, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Norðurþing, Hörgársveit og Seyðisfjarðarkaupstaður yrðu fyrst í röðinni.

Val á sveitarfélögum til þátttöku í verkefninu var unnið í samvinnu Íbúðalánasjóðs, Byggðastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga og tók mið af því að áskoranirnar sem þau stæðu frammi fyrir væru mismunandi og á ólíkum landsvæðum. Þannig yrði til breiðara framboð lausna í húsnæðismálum sem gætu nýst sem flestum sveitarfélögum með sambærilegar eða svipaðar áskoranir.

Undanfarna mánuði hefur Íbúðalánasjóður unnið náð með þeim sveitarfélögum sem valin voru til þátttöku að því að greina þann vanda sem þau standa frammi fyrir. Sem dæmi um áskoranir má

## Þátttakendur í landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs



nefna misvægi á milli kostnaðar við byggingu íbúða og markaðsvirðis þeirra, takmarkað aðgengi að fjármagni á ásættanlegum kjörum og skortur á hagkvæmum íbúðum til langtímaleigu.

Á vormánuðum voru kynntar tólf tillögur félags- og barnamálaráðherra<sup>4</sup> sem unnar voru í samvinnu Íbúðalánasjóðs og sveitarfélaga til þess að mæta þeim áskorunum sem steðja að sveitarfélögum á landsbyggðinni. Snúa tillögurnar meðal annars að því hvernig hægt sé að koma til móts við það misvægi sem ríkir á milli byggingarkostnaðar og markaðsvirðis íbúða á stórum hluta landsins, ásamt því að tryggja aðgengi að lánsfé á sambærilegum kjörum og bjóðast á virkari markaðssvæðum, óháð því hvar á landinu íbúðin er staðsett. Þá eru einnig lagðar fram tillögur til þess að auka framboð á hagkvæmum leiguíbúðum til langtíma leigu.

Meirihluti þeirra tillagna sem lagðar voru fram hafa nú þegar komið til framkvæmda í sveitarfélögum sem valin voru til þátttöku í landsbyggðarverkefninu og munu fleiri koma til framkvæmda á næstu vikum.

Ber þar helst að nefna nýjan lánaflökk hjá Íbúðalánasjóði sem ætlað er að tryggja aðgengi að fjármögnun vegna nýrra íbúða á landsbyggðinni á sambærilegum kjörum og fást á virkari markaðssvæðum. Ennfremur breytingar á almenna íbúðakerfinu sem nú liggja fyrir Alþingi og fjallað var ítarlega um í kafla um húsnæðisstuðning hins opinbera.

Landsbyggðarverkefnið, sem nú er komið af stað, er viðbragð við áskorunum af þeim toga sem mörg sveitarfélög glíma við og leiða til þess að fólk finnur ekki húsnæði við hæfi á þeim stöðum sem það kys að búa á og sækja atvinnu.

Markmið verkefnisins er að prófaðar verði ólíkar leiðir til þess að bregðast við stöðnun á húsnæðismarkaði og fjölga íbúðum í byggðum landsins. Fylgst verður með árangri verkefnanna og verða áhrif þess á húsnæðismarkað í sveitarfélaginu metin.

Verkefnið er unnið í samræmi við markmið stjórnvalda um að stuðla að eflingu og auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði óháð efnahag og búsetu. Vonir standa til þess að með verkefninu hafi nú verið lagður grunnur að varanlegum úrræðum sem nýst geta sveitarfélögum til framtíðar til þess að bregðast við stöðnun á húsnæðismarkaði.

<sup>4</sup> Sjá Tillögur félags- og barnamálaráðherra til þess að bregðast við stöðnun á húsnæðismarkaði á landsbyggðinni.

## Leigufélagið Bríet

Þann 12. desember 2018 samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs að stofna leigufélag utan um fasteignir í eigu sjóðsins. Félagið fékk heitið Leigufélagið Bríet og er að fullu í eigu Íbúðalánasjóðs. Við stofnun félagsins var horft til fyrirmynda slíkra félaga á Norðurlöndunum, ekki síst í Finnlandi. Bríet hóf formlega starfsemi 1. mars síðastliðinn og í dag starfa sex starfsmenn hjá leigufélaginu, sem er með starfsstöð að Borgartúni 21 í Reykjavík.

Undanfarin ár hafa greiningar Íbúðalánasjóðs sýnt að mikill skortur sé á viðunandi íbúðarhúsnæði til eignar eða leigu og þá ekki síst á landsbyggðinni. Á sama tíma sýna rannsóknir að stærstur hluti uppbyggingar á nýju húsnæði á sér stað á höfuðborgarsvæðinu líkt og fjallað er um hér að framan.

Á seinni hluta árs 2018 voru um þrjú hundruð fasteignir í eignasafni Íbúðalánasjóðs sem flestar voru í útleigu og staðsettar víða um land en þó að stærstum hluta á landsbyggðinni. Þar sem mikill skortur er á leiguhúsnæði á landsbyggðinni var talið að áframhaldandi útleiga á eignum í eigu Íbúðalánasjóðs myndi stuðla að frekari stöðugleika og húsnæðisöryggi á landsbyggðinni. Við stofnun Bríetar voru umræddar fasteignir sjóðsins því færðar til félagsins til áframhaldandi útleigu.

## Markmið Bríetar er að stuðla að uppbyggingu á heilbrigðum leigumarkaði og auknu húsnæðisöryggi á landsbyggðinni.

Markmið Bríetar er að stuðla að uppbyggingu á heilbrigðum leigumarkaði og auknu húsnæðisöryggi á landsbyggðinni. Enn fremur er það markmið Bríetar að auka úrval af hagkvæmu íbúðarhúsnæði með uppbyggingu, kaupum og sölu, ásamt því að eiga, reka og leigja út íbúðarhúsnæði til lengri tíma. Bríet skal uppfylla markmið sín meðal annars með samstarfi við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila og með þátttöku í landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs.

Hlutverk Bríetar er að rjúfa þá stöðnun sem ríkt hefur á húsnæðismarkaði víða um land. Leigufélagið starfar í þágu almannaheilla samkvæmt þeim markmiðum sem Íbúðalánasjóður setur. Rekstur Bríetar skal vera sjálfbær og skal eðlilegur rekstrarafgangur nýttur til vaxtar eða viðhalds félagsins eða til niðurgreiðslu lána. Að eða ígildi hans er óheimilt að greiða út en skal varið til framkvæmda í samræmi við markmið félagsins.

Framtíðarsýn Bríetar til lengri tíma miðar að uppbyggingu á leigufélagi sem eykur valmöguleika og stuðlar að auknu húsnæðisöryggi á landsbyggðinni eins og fram hefur komið. Til skemmri tíma byggist framtíðarsýn félagsins hins vegar á auknum samskiptum við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila. Í því felst að kynna fyrir þeim samstarfsmöguleika við Bríeti og stofna til skipulegs og faglegs samstarfs við sveitarfélög á landsbyggðinni. Efling samstarfsins hefur þó ekki síður það markmið að greina uppbyggingarþörf í hverju sveitarfélagi í samræmi við húsnæðisáætlanir sveitarfélaga.

Í dag samanstendur eignasafn Bríetar af tvö hundruð fjörutíu og fjórum fasteignum í öllum landslutum en þar af eru um það bil tvö hundruð í útleigu. Eignirnar eru af öllum tegundum og stærðum, jafnt sérbýli sem fjölbýli. Innan Bríetar er nú unnið að því að útfæra leiðir til að byggja upp og styrkja eignasafn félagsins þannig það styrki og styðji við leigumarkað á landsbyggðinni.

## Varasjóður húsnæðismála lagður niður

Undanfarin ár hefur farið fram umræða um framtíð Varasjóðs húsnæðismála. Hann var stofnaður árið 2002 með það að markmiði að mæta vanda vegna eldri félagslegra leiguíbúða sem teljast vera yfirveðsettar vegna áhvílandi lána frá Íbúðalánasjóði.

Hlutverk Varasjóðs húsnæðismála var meðal annars:

- Að veita rekstrarframlög til sveitarfélaga vegna hallarekstur félagslegra leiguíbúða eða íbúða sem hafa staðið auðar í lengri tíma.
- Að veita framlög til sveitarfélaga vegna sölu félags-

- legra eigna- og leiguíbúða á almennum markaði.
- Að veita ráðgjöf og leiðbeiningar til sveitarfélaga sem vilja breyta um rekstrarform félagslegra leiguíbúða eða hagræða í rekstri þeirra.

Þá var varasjóðnum ætlað að vera bakhjarl sveitarfélaga þar sem brestur ríkti á húsnæðismarkaði ásamt því að gera reglulegar kannanir um ýmsa þætti er snúa að leiguíbúðum í eigu sveitarfélaganna, eins og áætlaða uppbyggingu, vænt framboð og eftirspurn eftir félagslegum leiguíbúðum.

## Þá hefur sveitarfélögunum verið falið aukið hlutverk á sviði áætlanagerðar og upplýsingagjafar með vinnslu húsnæðisáætlana sveitarfélaga í samvinnu við Íbúðalánasjóð.

Á undanförunum árum hafa átt sér stað miklar breytingar á skipulagi húsnæðismála, líkt og fjallað hefur verið ítarlega um í þessari skýrslu. Þannig hefur Íbúðalánasjóður nú það hlutverk að vinna að greiningum og rannsóknum á sviði húsnæðismála, auk þess að fara með framkvæmd húsnæðisstuðnings hins opinbera. Þá hefur sveitarfélögunum verið falið aukið hlutverk á sviði áætlanagerðar og upplýsingagjafar með vinnslu húsnæðisáætlana sveitarfélaga í samvinnu við Íbúðalánasjóð. Þá hefur Leigufélagið Bríet fengið það hlutverk að stuðla að uppbyggingu á heilbrigðum leigumarkaði á landsbyggðinni og rjúfa þá stöðnun sem víða hefur verið á húsnæðismarkaði.

Varasjóður húsnæðismála hefur allt frá árinu 2004 framkvæmt könnun á stöðu leiguíbúða íslenskra sveitarfélaga í samvinnu við félagsmálaráðuneytið og forvera þess. Tilgangur könnunarinnar er að fylgjast með framvindu og breytingum á stöðu leiguíbúða en þær upplýsingar koma meðal annars að notum við stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum. Íbúðalánasjóður hefur nú tekið við framkvæmd þessara kannana en í þeim er meðal annars fjallað um fjölda

leiguíbúða, auðar íbúðir, húsnæðisáætlanir, stjórn húsnæðismála, rekstrarvanda sveitarfélaga vegna leiguíbúða, stöðu á leigumarkaði, biðlista og biðtíma eftir félagslegu leiguhúsnæði, leigugjald og ástand leiguhúsnæðis.

Í ljósi framangreinds hefur nú verið lögð fram sú tilgáta að Varasjóður húsnæðismála verði lagður niður í núverandi mynd og að Íbúðalánasjóður eða eftir atvikum ný Húsnæðis- og mannvirkjastofnun yfirtaki eignir, réttindi og skyldur varasjóðsins frá og með 31. desember 2019.

## Samspil mannvirkjagerðar og loftslagsbreytinga

Samspil byggingariðnaðarins og hamfarahlýnunar eru umtalsverð, enda er fyrirséð að loftslagsbreytingar hafa áhrif á mannvirkjagerð og öfugt. Erlendis glímur byggingariðnaðurinn við losun gróðurhúsa-lofttegunda vegna orkunotkunar í rekstri bygginga en á Íslandi má segja að áskoranir iðnaðarins varðandi loftslagsvána sé einkum tengd efnisvali, minni sóun, betri flokkun og skipulagi byggða. Vístvæn uppbygging mannvirkja felur í sér fjárhagslegan, umhverfislegan og heilsufarslegan ávinning en þó hefur verið kallað eftir skýrari stefnu stjórnvalda hvað þetta varðar og að skilgreindir verði sérstakir hvatar til þess að hraða umhverfisvænni uppbyggingu enn frekar.

### Áhrif loftslagsbreytinga á íslensk mannvirki

Rannsóknir og upplýsingar um áhrif loftslagsbreytinga á íslensk mannvirki og búsvæði eru takmarkaðar. Af skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar frá 2018, *Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi*, má draga þá ályktun að aukin hlýnun á sumrin, aukin ofankoma og flóð, aukin tíðni óveðra og hærrí sjávarstaða séu meðal þeirra þátta sem munu hafa áhrif á staðsetningu, hönnun, efnisval og endingartíma mannvirkja af öllum toga í framtíðinni.

Til dæmis er talið að langtímahækkun sjávarstöðu sé óumflýjanleg víðast hvar við ströndina utan Suðausturlands, þó óvissumörk séu rífleg. Í skýrslunni er einnig fjallað um mikilvægi þess að gætt sé að skipulagningu á lágsvæðum þar sem tillit verði

tekið til aukinnar flóðahættu og líklegrar hækkunar sjávarborðs. Þá kemur fram að hækkuð sjávarstaða og aukin ákefð úrkomu gætu valdið meira álagi á fráveitukerfi.<sup>5</sup>

### Áhrif íslenskra mannvirkja á loftslagsbreytingar

En það er ekki síður ástæða til að skoða samspil mannvirkjagerðar og loftslagsbreytinga úr hinni áttinni, því ljóst er að byggingariðnaðurinn hefur áhrif á hamfarahlýnunina með ýmsum hætti.

## Á Evrópusambands svæðinu er talið að byggingariðnaðurinn sé ábyrgur fyrir um 40% af allri orkunotkun og 36% af öllum kolefnisútblæstri.

Í fyrsta lagi er bein og óbein losun gróðurhúsalofttegunda vegna uppbyggingar og reksturs mannvirkja umtalsverð. Þannig hefur staðsetning mannvirkis, hönnun þess, efnisval, bygging og orkunotkun mikil áhrif í því sambandi, ásamt rekstri byggingarinnar, nýtingu, viðhaldi, endurbótum, niðurrifi og úrgangi. Á Evrópusambands svæðinu er talið að byggingariðnaðurinn sé ábyrgur fyrir um 40% af allri orkunotkun og 36% af öllum kolefnisútblæstri.<sup>6</sup> Þá liggur fyrir að meira en þriðjungur af kolefnislosun norrænu landanna komi frá húsnæði og byggingariðnaði sem verður að teljast umtalsvert.<sup>7</sup>

Í loftslagsbókhalda Íslands er enginn sér flokkur fyrir mannvirkjagerð og upplýsingar um losun byggingariðnaðarins eru afar takmarkaðar. Árið 2014 var miðað

við að losun frá íslenskri byggingarstarfsemi væri um 3% af heildarlosun Íslands<sup>8</sup> en sú losun var vegna eldsneytis á vélar og tæki, samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun. Þá bendir bókhald Hagstofu Íslands til þess að byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð hafi borið ábyrgð á 2–6% af losun kolefnisígilda alls íslenska hagkerfisins á árunum 1995–2017.<sup>9</sup> Ákveðin óvissa fylgir umræddum tölum en í öllu falli má gera ráð fyrir að losun frá íslenskum byggingum og mannvirkjaframkvæmdum sé mun minni heldur en þekkist í flestum þróuðum ríkjum. Er það einkum vegna þess að nánast öll raforka og varmi til húshitunar er fengin frá endurnýjanlegum orkugjöfum hér á landi. Þannig var útstreymi frá jarðvarmavirkjunum vegna húshitunar talið hverfandi árið 2014<sup>10</sup> Ennfremur þarf að hafa í huga að framleiðsla á stórum hluta þess byggingarefnis sem notað er á Íslandi, á sér stað erlendis og er innflutt til landsins. Losun frá þeim hluta byggingariðnaðarins er þar af leiðandi takmörkuð á Íslandi miðað við það sem gerist erlendis. Til dæmis fór útstreymi vegna sementsframleiðslu á Íslandi úr 103.000 tonnum árið 1990 niður í ekkert árið 2014, þegar Sementsverksmiðjunni á Akranesi hafði verið lokað.<sup>11</sup>

En neikvæð umhverfisáhrif íslensks byggingariðnaðar birtast ekki bara í losun gróðurhúsalofttegunda heldur einnig í myndun úrgangs. Niðurstöður Hagstofu Íslands benda til þess að árið 2017 hafi blandaður byggingar- og niðurrifsúrgangur verið 49% af þeim heildarúrgangi sem myndaðist á Íslandi, en það hlutfall var 42–44% á árunum 2014, 2015 og 2016. Á sama tíma gefa tölur Hagstofunnar til kynna að magn byggingarúrgangs hafi tæplega tvöfaldast; úr því að vera 343.851 tonn árið 2014 og í 684.623 tonn árið 2017.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Halldór Björnsson og fleiri. *Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi – Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2018*. Veðurstofa Íslands, 2018.

<sup>6</sup> Heimild: European Commission, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-performance-of-buildings/overview>

<sup>7</sup> Heimild: Félagsmálaráðuneytið, [stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/10/10/Byggingarmalaradherrar-vilja-sja-odyrara-husnaedi-og-adgerdir-i-thagu-loftslagsins/](http://stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/10/10/Byggingarmalaradherrar-vilja-sja-odyrara-husnaedi-og-adgerdir-i-thagu-loftslagsins/)

<sup>8</sup> Heimild: Brynhildur Davíðsdóttir og fleiri. *Skýrsla nr. C17:01 Ísland og loftslagsmál*. Hagræðistofnun Háskóla Íslands, 2017.

<sup>9</sup> Heimild: Hagstofa Íslands, [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Umhverfi/Umhverfi\\_lofttegundir/UMH31118.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Umhverfi/Umhverfi_lofttegundir/UMH31118.px)

<sup>10</sup> Heimild: Brynhildur Davíðsdóttir og fleiri. *Skýrsla nr. C17:01 Ísland og loftslagsmál*. Hagræðistofnun Háskóla Íslands, 2017.

<sup>11</sup> Heimild: Brynhildur Davíðsdóttir og fleiri. *Skýrsla nr. C17:01 Ísland og loftslagsmál*. Hagræðistofnun Háskóla Íslands, 2017.

<sup>12</sup> Heimild: Hagstofa Íslands, [px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Umhverfi/Umhverfi\\_urgangur/UMH04104.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Umhverfi/Umhverfi_urgangur/UMH04104.px)

Þó þarf að setja ákveðinn fyrirvara á úrgangstölur byggingariðnaðarins því eftirlit með endurvinnslu og endurnýtingu byggingarúrgangs hefur verið takmarkað að ákveðnu leyti. Þannig gætu upplýsingar um heildarmagn og sundurliðun byggingarúrgangs verið á reiki, því talið er líklegt að nokkuð af byggingar- og niðurrifsúrgangi sé ranglega flokkaður og skráður sem almennur úrgangur, en ekki sem byggingarúrgangur og má því ætla að magn byggingarúrgangs gæti jafnvel verið enn hærra en getið er um hér að framan.

Staðan er því sú að á meðan Evrópa reynir að draga úr losun byggingargeirans með því að einblína á orkunotkun í rekstri bygginga, þá liggja áskoranir íslenska byggingariðnaðarins miklu frekar í þáttum eins og vistvænna efnisvali, minni sóun á byggingarefni, betri flokkun úrgangs, skipulagi byggðar sem tekur mið af minni losun og svo framvegis.

#### **Skuldbindingar, stefna og aðgerðir stjórnvalda**

Íslensk stjórnvöld hafa hvorki mótað stefnu um uppbyggingu vistvænna mannvirkja né gefið út sérstakar reglur sem hvetja til slíkrar þróunar. Stjórnvöld hafa þó tekið á sig ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar til að bregðast við hamfarahlýnun af mannavöldum og mótað sér stefnur og áætlanir í þeim efnum, sem margar hverjar tengjast byggingariðnaðinum og búsetuháttum fólks. Hér verður tæpt á nokkrum dæmum.

### Í september 2015 voru Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun samþykkt af fulltrúa Íslands og annarra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna.

Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands varðandi losun gróðurhúsalofttegunda hafa meðal annars grundvallast á Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna frá

1992, Kýótó bókuninni frá 1997 og Parísarsáttmálanum frá 2015 um 40% minni losun árið 2030 miðað við 1990.

Í september 2015 voru Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun samþykkt af fulltrúa Íslands og annarra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna. Markmiðin, sem gilda á tímabilinu 2016 til 2030, eru sautján talsins með eitthundrað sextíu og níu undirmarkmið og taka bæði til innanlandsmála aðildarríkjanna sem og alþjóðasamstarfs þeirra á gildistímanum. Meðal þeirra markmiða sem varða byggingariðnaðinn eru markmið 9, um nýsköpun og uppbyggingu, og markmið 11, um sjálfbærar borgir og samfélög.

Haustið 2018 kynnti ríkisstjórnin aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2018 til 2030 um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 40% fyrir árið 2030, svo Ísland geti staðið við markmið Parísarsáttmálans og markmið ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutleysi árið 2040. Megináherslur áætlunarinnar eru tvær; annars vegar orkuskipti í samgöngum og hins vegar áttak í kolefnisbindingu.<sup>43</sup> Ekki er fjallað sérstaklega um byggingariðnaðinn í aðgerðaráætluninni. Þó má telja að þær aðgerðir sem snerta hann hvað mest séu annars vegar aðgerðir varðandi eflingu almennings-samgangna (aðgerð 10) og hins vegar sú aðgerð sem fjallar um stefnu og leiðbeiningar í loftslagsmálum vegna skipulagsgerðar (aðgerð 34).

Hvað hina fyrrnefndu aðgerð varðar, þá hefur staðsetning og aðgengi búsetusvæða gagnvart öflugum almennings-samgöngum jákvæð áhrif á vistspor íbúabyggðar. Bæði samgönguáætlun stjórnvalda til fimmtán ára og samgöngusáttmáli ríkisins og sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu sem undirritaður var 26. september 2019 eru mikilvæg skref í þá átt. Í tilfelli hinnar síðarnefndu aðgerðar, þá hefur umhverfis- og auðlindaráðherra falið Skipulagsstofnun að vinna að skipulagsstefnu um loftslagsmál, landslag og lýðheilsu, til viðbótar við Landsskipulagsstefnu 2015–2026 sem samþykkt var

<sup>43</sup> Sjá nánar [co2.is](https://co2.is)

á Alþingi árið 2016. Í þeirri vinnu verður meðal annars litið til Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Miðað er við að verkefninu ljúki fyrir árslok 2020.

Þann 10. október 2019 undirritaði Ásmundur Einar Daðason ásamt öðrum byggingar- og húsnæðismálaráðherrum Norðurlandanna yfirlýsingu um að draga þyrfti úr losun koltvísýrings frá húsnæði og byggingariðnaði á Norðurlöndum. Þar kemur meðal annars fram að leggja þurfi meiri áherslu á hringrásarhagkerfi og aukið samstarf í því skyni að draga úr losun frá húsnæði og byggingariðnaði. Þá liggur fyrir að Norðurlöndin vilja efla samstarf um samræmingu á byggingaregluverki landanna í tengslum við loftslagsmál og hefur nú verið sett af stað vinna í þeim efnum.

## Norðurlöndin vilja efla samstarf um samræmingu á byggingaregluverki landanna í tengslum við loftslagsmál.

Um þessar mundir vinnur Rannsóknarmiðstöð byggingariðnaðarins að ítarlegri rannsókn um loftslagsáhrif af völdum byggingariðnaðar hér á landi. Í rannsókninni er meðal annars horft til lífsferilsgreiningar og frostþolinnar umhverfsvænnar steinsteypu. Miðað er við að verkefninu ljúki í árslok 2019.

Af vettvangi sveitarstjórnarmála má nefna sérstaklega Hafnarfjarðarbæ, en vorið 2019 samþykkti bæjarstjórnin aðgerðir til að stuðla að aukinni sjálfbærni í skipulags- og byggingarmálum í sveitarfélaginu og gera það að aðlaðandi stað fyrir vistvænar byggingar. Til dæmis skulu 20% byggingarefna í nýframkvæmdum hafa umhverfsvottun auk þess sem Hafnarfjarðarbær hyggst móta sér stefnu um vottun allra nýbygginga á vegum sveitarfélagsins.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Heimild: Hafnarfjörður, hafnarfjordur.is/stjornsysla/frettir/hafnarfjordur-tekur-forystu-og-hvetur-til-vistvaenna-framkvaemda

<sup>15</sup> Sjá urriðaholt.is

<sup>16</sup> Heimild: Greinargerð með fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun 2019-2023. Reykjavíkurborg, 2018.

Að sama skapi má líta til Garðabæjar en þar er verið að reisa vistvottað hverfi í Urriðaholti.<sup>15</sup> Þá má finna fjölmörg verkefni í Reykjavík af sama meiddi en borgin ráðgerir að árunum 2019 til 2023 verði grænar fjárfestingar að lágmarki 25% af heildarfjárfestingum borgarinnar (eða um 18,8 milljarðar króna). Er þeim ætlað draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með vistvænum byggingum, orkuskiptum í samgöngum og grænum vexti í samræmi við umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar.<sup>16</sup> Þannig vinnur borgin nú að nýju hverfisskipulagi Reykjavíkur en markmiðið er meðal annars að gera rótgróin hverfi borgarinnar vistvænni og sjálfbærari.<sup>17</sup> Þá er lögð áhersla á vistvæna byggingartækni við uppbyggingu Vogabyggðar í Reykjavík. Enn fremur vinnur Þorpið vistfélag ehf. að þróun nýs smábúðahverfis í Gufunesi með vönduðum, umhverfsvænum og ódýrum íbúðum en hverfið á að vera vistvænt samfélag þar sem áhersla er lögð á endurvinnslu og umhverfismál.<sup>18</sup>

### Vistvæn mannvirki

Grænni byggð (áður Vistbyggðarráð) er samstarfsvettvangur fagaðila og áhugafólks um auknar umhverfisáherslur í byggingariðnaði og skipulagi. Þar er miðað við að eftirfarandi þættir einkenni sjálfbæra byggingu:

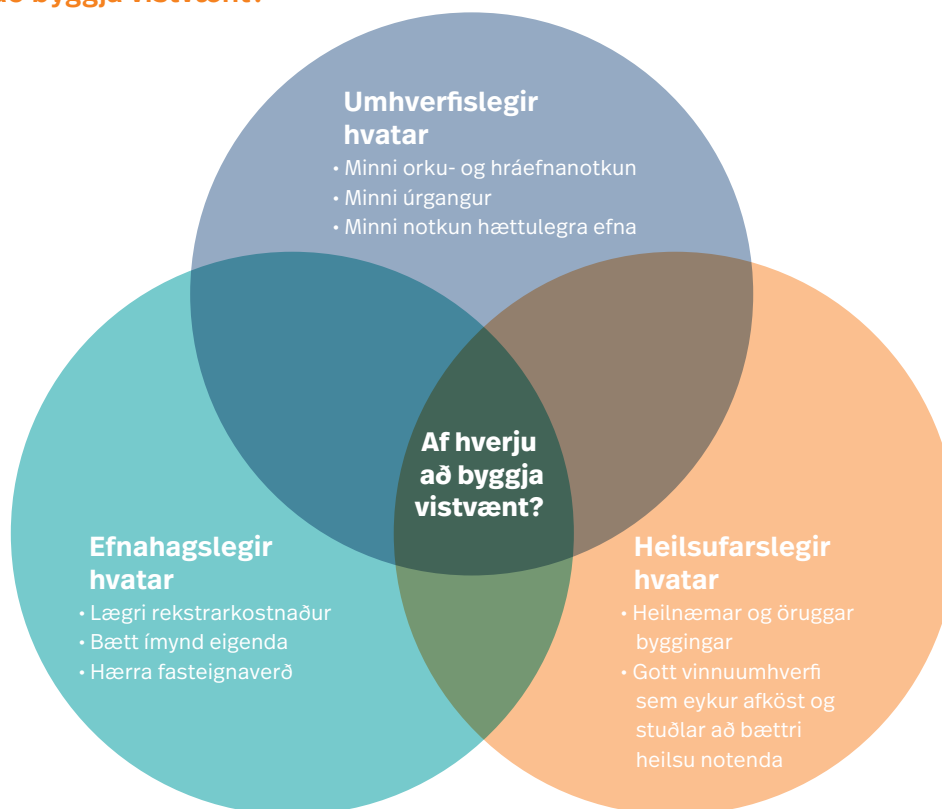
- Hún er endingargóð og sveigjanleg.
- Hún er hönnuð með líftíma byggingar í huga hvað varðar umhverfisáhrif og heildarkostnað.
- Hún nýtir rými á hagkvæman hátt.
- Hún tryggir heilnæmt innloft, lýsingu og hljóðvist.
- Hún veldur minni úrgangi á byggingartíma og í rekstri.
- Hún er byggð úr vistvænum byggingarefnum.
- Hún nýtir vel orku, vatn og aðrar auðlindir.
- Hún stuðlar að vistvænum samgöngum og aðgengi fyrir alla.
- Hún fellur vel að aðliggjandi náttúru og byggð.
- Hún stuðlar að vistvænum og hagkvæmum rekstri.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Heimild: hverfisskipulag.is

<sup>18</sup> Heimild: thorpidvistfelag.is

<sup>19</sup> Heimild: Grænni byggð, graennibyggd.is/fraedsla-og-midlun

## Af hverju að byggja vistvænt?



Heimild: Skýrsla starfshóps Vistbyggðarráðs um vottunarkerfi fyrir byggingar. Vistbyggðarráð, 2013.

Minni úrgangur, lægri rekstrarkostnaður og heilnæmara vinnuumhverfi eru meðal þeirra umhverfislegu, efnahagslegu og heilsufarslegu hvata fyrir því að byggja vistvænt.<sup>20</sup> Þó hefur verið bent á nauðsyn þess að stjórnvöld komi upp sérstökum hvötum meðal annars fyrir vistvottanir, flokkun úrgangs og endurnýtingu byggingarefna í þeim tilgangi að stuðla að hraðari uppbyggingu á umhverfisvænum mannvirkjum.

Til staðar er fjöldi mismunandi tegunda umhverfisvottana fyrir byggingar en almennt eru markmið með notkun þeirra eftirfarandi:

- Að auka gæði bygginga.
- Að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum við mannvirkjagerð.
- Að byggja heilnæmar og öruggar byggingar.
- Að draga úr heildarkostnaði bygginga á öllum líftímanum (á framkvæmdar- og rekstartíma).<sup>21</sup>

Umvhverfisvottanir fyrir byggingar gera ólíkar kröfur til ólíkra þátta yfir líftíma byggingar; allt frá efnistöku til niðurrifs. Kröfurnar geta til dæmis varðað samgöngur, efnisnotkun, orkunotkun ásamt úrgangsmálum á framkvæmdar- og rekstartíma byggingar.

<sup>20</sup> Heimild: Skýrsla starfshóps Vistbyggðarráðs um vottunarkerfi fyrir byggingar. Vistbyggðarráð, 2013.

<sup>21</sup> Heimild: Skýrsla starfshóps Vistbyggðarráðs um vottunarkerfi fyrir byggingar. Vistbyggðarráð, 2013.



Á Íslandi hafa tvö vistvottunarkerfi verið notuð fyrir byggingar og svæði, þ.e. Svanurinn og BREEAM.

Svanurinn er opinbert umhverfismerki Norðurlandanna en sótt er um vottunina á heimasíðu Umhverfisstofnunar. Svanurinn hefur vottað byggingar á Norðurlöndunum síðan 2009 en fyrsta íslenska íbúðahúsið<sup>22</sup> hlaut Svansvottun í lok árs 2017, það er Visthúsið í Urriðaholti. Fyrsta íslenska fjölbýlishúsið hlaut Svansvottun á fyrri hluta árs 2019 en það var reist á vegum IKEA og er líka staðsett í Urriðaholti.<sup>23</sup>

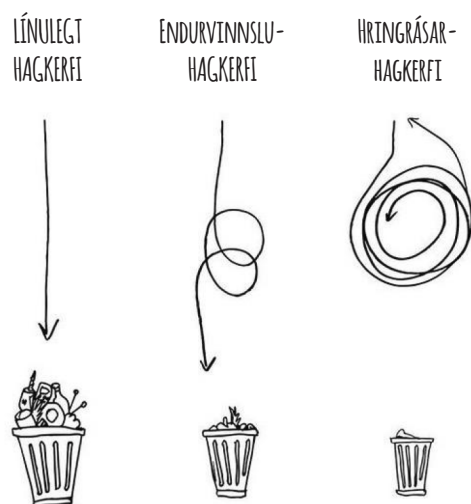
## Skipulag Urriðaholts í Garðabæ er fyrsta íslenska hverfið til að hljóta vistvottun samkvæmt vottunarkerfi BREEAM Communities.

BREEAM er fyrsta vistvottunarkerfið sem er ætlað sérstaklega fyrir nýbyggingar. Kerfið er alþjóðlegt en var stofnað í Bretlandi árið 1990. Meðal þeirra sem stuðst hafa við kerfið er Framkvæmdasýsla ríkisins, sem er leiðandi afl á sviði opinberra framkvæmda. Þannig hafa alls sautján byggingar á vegum stofnunarinnar ýmist verið BREEAM vottaðar eða eru í slíku ferli. Þeirra á meðal eru til dæmis hönnun og/eða bygging fangelsisins á Hólmsheiði, sjúkrahótelins við Hringbraut, Veraldar – húss Vigdísar og Framhaldsskólans í Mosfellsbæ. Samkvæmt upplýsingum frá Framkvæmdasýslu ríkisins er miðað við að allar opinberar nýbyggingarframkvæmdir sem fara umfram 500 milljónir króna verði BREEAM vottaðar (ofanflóðaverkefni eru ekki talin með þar). Þá skuli jafnframt leitast við að setja umhverfisviðmið fyrir þau verkefni sem ekki fá fulla vottun auk þess sem sjónum verði beint að BREEAM vottun við endurgerð húsnæðis.

Í skýrslu Grænni byggðar, Umhverfissvæn bygging í íslensku samhengi, er fjallað nánar um helstu kröfur

<sup>22</sup> Sjá [visthus.is](http://visthus.is).

<sup>23</sup> Sjá [smaibudir.is](http://smaibudir.is)



Heimild: Grænni byggð. Hringrásarhagkerfið og byggingariðnaðurinn.

Svansins og BREEAM auk þess sem þær eru metnar út frá íslenskum aðstæðum.

Þeir einstaklingar og fyrirtæki sem hafa ekki tók á að byggja eða gera endurbætur í samræmi við heilt vistvottunarkerfi hafa þó tækifæri til að kaupa fjölda byggingavara með umhverfismerkjum og vottunum á borð við Svaninn, Evrópublómíð (EU Ecolabel), Bláa engilinn (Blauer Engel) og FSC (sjálfbær skógrækt). Ljóst er að byggingavöruverslanir og sérvöruverslanir fyrir gólfefni, málningu og aðrar byggingavörur hafa á undanförunum misserum aukið framboð sitt á umhverfissvottuðum vörum til mikilla muna.

### Úrgangur er auðlind á villigötum – Hringrásarhagkerfi byggingariðnaðarins

Sem fyrr greinir birtist vistspor íslensks byggingariðnaðar meðal annars í miklu magni úrgangs. Helstu tækifæri til þess að gera betur í þeim efnum felast í minni sóun með innleiðingu á hringrásarhagkerfinu. Í slíku kerfi er dregið úr notkun auðlinda og myndun úrgangs með endurnýtingu byggingarefnis og endurvinnslu, án þess að gæði þess skerðist. Sú nálgun

kemur þá í stað hins línulega hagkerfis, sem felst í að taka efnivið, nota hann og að lokum henda honum.

Efnismiðlun Góða hirðisins á Sævarhöfða er dæmi um starfsemi sem styður við hringrásarhagkerfið. Efnismiðlunin er rekin af Sorpu en hún tekur við og selur notað byggingarefni og ýmsar vörur sem geta nýst til ýmissa framkvæmda. Þá má nefna malbik-unarstöðuna Hlaðbær Colas hf. sem endurvinnur gamalt malbik og fræs, sem síðan er notað til að búa til nýtt malbik eða í burðarlag. Í þessu sambandi má einnig minnst á verkfæra- og áhaldaleigur byggingavöruverslana og Reykjavík Tool Company. Meðal byggingarverktaka sem leitast sérstaklega við að lágmarka úrgang með skipulagi, endurnýtingu og mælingum eru til dæmis Arnarhvoll og ÞG verktakar.

Grænni byggð vinnur nú að kortlagningu byggingarúrgangs á Íslandi í samstarfi við Mannvirkjastofnun og Umhverfisstofnun. Í framhaldinu verða gefnar út leiðbeiningar um hvernig draga megir úr honum meðal annars með innleiðingu hringrásarhagkerfis.

### **Aðgerðir og stefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í umhverfismálum**

Samþykki Alþingi lög sem kveða á um sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar, má gera ráð fyrir að í nánustu framtíð taki hin nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sjálfbær skref í starfsemi sinni.

Í því sambandi verður litið til Loftslagsstefnu Stjórnarráðsins, leiðbeininga Ríkiskaupa um vistvæn innkaup og Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Þá er áætlað að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun taki sín fyrstu Grænu skref í ríkisrekstri á fyrri hluta árs 2020.

Enn fremur er hugmyndin sú að í nýrri stofnun verði haldið áfram að vinna ýmis verkefni og rannsóknir í tengslum við byggingariðnaðinn og loftslagsmál, sem hingað til hafa verið á borði Mannvirkjastofnunar. Þar að auki eru til staðar fjöldi tækifæra til að þróa nýjar þjónustuleiðir stofnunarinnar sem eru til þess fallnar að efla vistvænni uppbyggingu á húsnæðismarkaðinum.

Raundæmi:

#### **Engin sóun hjá Skanska – til hagsbóta fyrir umhverfið og reksturinn**

Skanska er eitt af stærstu byggingarfyrirtækjum í heimi. Það er skráð í NASDAQ kauphöllina í Svíþjóð en er með starfsemi í Evrópu og Bandaríkjunum. Skanska samsteypan starfar eftir skýrri stefnu um vistvæna starfsemi. Það endurspeglast til dæmis í metnaðarfullu markmiði fyrirtækisins um enga sóun (e. zero waste) og ábyrgri auðlindanýtingu meðal annars með markvissu skipulagi og innkaupum. Þannig er magn úrgangs einn af lykilmælikvörðum

Skanska en allt frá 2008 hefur samsteypan unnið að því að draga úr þeim úrgangi sem fer í urðun með því að endurbæta, endurnýta og endurvinnna. Allt að 30% af heildarúrgangi samsteypannar fór í urðun en á tíu árum náðist að minnka það hlutfall niður í 6%. Markmið samsteypannar er að komast niður í 5%. Minni sóun á byggingarefni hefur haft jákvæð áhrif á umhverfið en líka á rekstrarhagkvæmni samsteypannar og kostnaðarliði hennar.

Heimild: [group.skanska.com/sustainability/green/priority-areas/materials-and-waste/](https://group.skanska.com/sustainability/green/priority-areas/materials-and-waste/)

