

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2019

Efni: Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á lögum um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda þann 14.5.2019 (mál nr. S-130/2019) þar sem kynntar eru fyrirhugaðar breytingar á lögum um almennar íbúðir sem tóku gildi í júní 2016.

Í samráðsgáttinni kemur fram að með frumvarpinu séu lagðar til breytingar á lögum um almennar íbúðir til samræmis við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stuðning við lífsskjarasamninga. Með frumvarpinu séu einnig lagðar til breytingar á lögnum í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á framkvæmd þeirra.

Frestur til að skila inn umsögn um frumvarpið, sem þar var birt þann 14. maí sl., er til 21. maí 2019. Félagsbústaðir hafa vegna stutts umsagnartíma ekki haft tæk á að yfirfara frumvarpið sem skyldi og meta að fullu áhrif þess á starfsemi félagsins. Það er þó ljóst að breytingarnar eru umtalsverðar og munu hafa mikla þýðingu fyrir starfsemi félagsins. Í ljósi þessa áskilur félagið sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri við ráðuneytið, þegar niðurstaða þeirrar vinnu liggur fyrir.

Neðangreindar athugasemdir eru almennar og varpa ljósi á þætti sem félagið telur að miklu skipti að hugað verði að þegar unnið verður úr þeim ábendingum og athugasemdum sem berast við frumvarpið, frekar en athugasemdir við einstakar lagagreinar.

I.

Félagsbústaðir hf. er í eigu Reykjavíkurborgar og var stofnað árið 1997 utan um eignarhald og rekstur félagslegs leiguhúsnæðis á vegum Reykjavíkurborgar. Megintilgangur með stofnun félagsins var að skilja rekstur félagslegra leiguíbúða Reykjavíkurborgar frá öðrum rekstri borgarinnar og bæta fjármálalega og faglega umsýslu rekstrarins, en samfélagsleg þjónusta er eitt af meginverkefnum lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Jafnframt var ætlunin að byggja upp öflugt þjónustufyrirtæki á húsnæðismarkaði með sérþekkingu á rekstri fasteigna, um leið og kostnaður, árangur og ábyrgð yrði sýnilegri en áður.

Félagsbústaðir eru þannig þjónustufyrirtæki á húsnæðismarkaði sem á og rekur félagslegt leiguhúsnæði fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Markmið félagsins er að starfa í þágu

almannaheilla og er ekki rekið í hagnaðarskyni. Hlutverk Félagsbústaða er því alfarið samfélagslegs eðlis.

Í dag eru Félagsbústaðir stærsti eigandi félagslegs húsnæðis á Íslandi og um leið langstærsta leigufélag landsins með eignasafn sem samanstendur af rúmlega 2.600 leiguíbúðum. Eignasafn félagsins skiptist í almennar félagslegar íbúðir, þjónustuíbúðir fyrir aldraða og íbúðir fyrir einstaklinga sem þurfa sértæka aðstoð. Má áætla að um 6.000 einstaklingar nýti sér þjónustu Félagsbústaða í dag.

Við árslok 2018 samanstóð eignasafn félagsins af samtals 2.618 íbúðum og reiknað er með að fjöldi íbúða verði um 3.170 árið 2022.

Telur félagið því augljóst að allar breytingar á lögum um almennar íbúðir og fjármögnunarumhverfi leigufélaga skipta félagið og þá sem nýta sér þjónustu þess verulegu máli.

II.

Í frumvarpinu er að finna ýmis ákvæði sem ætlað er að koma til móts við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 3. apríl 2019 um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga. Frumvarpinu er ætlað að hækka hlutfall þeirra landsmanna sem eiga kost á almennum leiguíbúðum sem er gott markmið í sjálfu sér. Það er þó ekki ljóst af frumvarpinu hvort það sé á kostnað þeirra er eiga rétt á félagslegum íbúðum sveitarfélaga.

Í því samhengi vilja Félagsbústaðir taka undir þær áhyggjur og athugasemdir sem birtast í umsögnum Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar, dags. 20. maí 2019, og velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, dags. 21. maí 2019, við frumvarpið. Nánar tiltekið að frumvarpið feli í sér ákvæði sem leiða til þess að hætta sé á að tilteknir hópar fólks, sem nú njóta þjónustu Félagsbústaða, verði hliðsettir næstu tvö til þrjú árin og að nauðsynlegt sé að sérstök tekju- og eignaviðmið séu fyrir þann hóp sem leigir félagslegt húsnæði hjá sveitarfélögum.

Þá virðist frumvarpið gera ráð fyrir að ákvörðunarvald í ýmsum málum, s.s. afgreiðslu umsókna o.fl., færist til Íbúðalánasjóðs frá sveitarfélögum auk þess sem hlutverk Íbúðalánasjóðs er aukið. Má í dæmaskyni nefna þá tillögu frumvarpsins að fella brott heimild sveitarfélaga til að veita allt að 4% viðbótarframlag vegna leiguíbúða á svæðum þar sem bygging íbúða hefur verið í lágmarki og skortur er vegna misvægis á milli byggingarkostnaðar og markaðsverðs íbúðarhúsnæðis og færa til ríkisins.

Þá vilja Félagsbústaðir einnig árétta að í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er sveitarfélögum m.a. falið það markmið að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi. Telja Félagsbústaðir mikilvægt að framangreint sé haft í huga þegar ákvörðunarvald er fært frá sveitarfélögum til Íbúðalánasjóðs. Vakna m.a. spurningar um hvaða áhrif það hefur á getu sveitarfélags til að efna lagaskyldu sína og hvort tilflutningur verkefna leiðir til hagsmunaárekstra, sérstaklega þar sem drögin virðast m.a. fella brott heimild sveitarfélaga til að veita 4% viðbótarframlag og gera ráð fyrir að Íbúðalánasjóður stofni lánaflökk á „hagstæðum kjörum“ fyrir stofnframlagshafa. Telur félagið réttara að heimildin fái að halda sér og það sé lagt í hendur hvers sveitarfélags hvort og hvernig heimildin sé nýtt.

III.

Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á lögnum sem ætlað er að „lækka fjármagnskostnað stofnframlagshafa“. Við lestur frumvarpsins virðist sem tillögnum sé í reynd ætlað að lækka fjármagnskostnað sumra stofnframlagshafa, sérstaklega smærri stofnframlagshafa og þá sem eru í nýframkvæmdum. Má í dæmaskyni vísa til tilvísunar til leigufélaga, sem stofnframlagshafa, sem þurfa að fjármagna kaup og framkvæmdir með dýrum brúar- og fjármögnunarlánnum. Virðist frumvarpið síður horfa til stærri félaga sem eru þegar starfandi, eins og Félagsbústaðir eru, sem geta fjármagnað slík kaup með mun hagkvæmari hætti.

Í því samhengi vilja Félagsbústaðir árétta að við gildistöku laga nr. 52/2016, um almennar íbúðir, urðu breytingar á fjármögnunarmhverfi leigufélaga sem höfðu bein áhrif á fjármögnunarkostnað Félagsbústaða á almennum markaði.

Af þeirri reynslu sem Félagsbústaðir hafa haft af framkvæmd laganna er ljóst að ákvæði laganna geta haft veruleg áhrif á getu félagsins til að fjármagna sig með sem hagkvæmustum hætti í þeim tilgangi að lækka leiguverð almennra íbúða. Á það sérstaklega við um 7. mgr. 16. gr. laganna sem bannar veðsetningu almennrar íbúðar, en ákvæðinu er ætlað að tryggja að íbúðir séu ekki skuldsettar umfram fjármögnunarpörf.

Orðalag ákvæðisins hindrar hins vegar að eignasterk félög, þ.m.t. Félagsbústaðir, geti nýtt sinn fjárhagslega styrk og veðrými eignasafns til að lækka fjármögnunarkostnað og halda leiguverði lágu. Þá fæst ekki betur séð en að ákvæðið sé einnig í andstöðu við yfirlýsingu átakshóps um húsnæðismál um fjármögnun með útgáfu sértryggðra skuldabréfa.

Lagaákvæðið hentar því illa þegar stofnframlagshafar eins og Félagsbústaðir gefa út skuldabréf á markaði sem tryggð eru með veði í safni eigna og takmarkar þannig möguleika stofnframlagshafa á að fjármagna fasteignakaup og nýbyggingar með sem hagkvæmustum hætti.

Má í reynd segja að óbreytt ákvæði laganna hækki fjármagnskostnað stofnframlagshafa og fækki fjármögnunarleiðum.

Í því samhengi vilja Félagsbústaðir árétta það sem fram kemur í áðurgreindum athugasemdum Fjármálasviðs Reykjavíkurborgar, um tilvísun til átakshóps um húsnæðismál þar sem segir að „Stofnframlagshöfum verði heimilað að fjármagna sig með útboði sértryggðra skuldabréfa“.

Taka Félagsbústaðir heilshugar undir athugasemd Fjármálasviðs Reykjavíkurborgar um að þetta atriði skipti félagið og aðra stofnframlagshafa miklu máli og telja nauðsynlegt að áðurgreindu ákvæði verði breytt, svo veðsetning verði heimil, en hægt er að útfæra það með einföldum hætti. Hefur félagið margoft lýst yfir vilja til að koma að þeirri vinnu.

Félagið hefur látið útbúa lögfræðilegt minnisblað sem gerir nánar grein fyrir þeirri stöðu sem uppi er og leggur til skýra breytingu á lagaákvæðinu. Drög að minnisblaðinu voru kynnt ráðuneytinu og minnisblaðið sjálft sent ráðuneytinu í desember 2018. Samhliða óskuðu Félagsbústaðir þess að ráðherra tæki sjónarmið félagsins til efnislegrar skoðunar og beiti sér fyrir nauðsynlegum breytingum á lögnum.

Það voru því vonbrigði að lesa þau drög að frumvarpi sem birt eru á samráðsgátt stjórnvalda og sjá að í þeim er algerlega horft framhá ósk Félagsbústaða, enda skilningur þeirra sem unnu að málinu á vegum félagsins að ráðuneytið hefði skilning á þeirri stöðu sem uppi er. Á það sérstaklega við þar sem lagabreytingin er æskileg til að hægt verði að mæta framangreindri tillögu átakshóps um húsnæðismál, lækka fjármagnskostnað og fjölga fjármögnunarleiðum stofnframlagshafa.

Er því ljóst að frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, nær ekki því markmiði að lækka fjármagnskostnað stofnframlagshafa. Þvert á móti virðist það fækka fjármögnunarmöguleikum og þar með getu til Félagsbústaða til sjálfstæðrar fjármögnunar.

Telja Félagsbústaðir óþarft að útlista hvaða áhrif það kann að hafa á framboð og útleigu félagslegra íbúða í Reykjavík.

IV.

Félagsbústaðir vilja að lokum árétta athugasemdir sínar og áhyggjur yfir þeirri breytingu, sem kynnt er í frumvarpinu, og felur í sér að fella brott heimild sveitarfélaga til að veita allt að 4% viðbótarframlag vegna leiguíbúða í tilteknum tilvikum, sbr. nánari umfjöllun í II. hluta.

Félagið fagnar jafnframt öllum tillögum sem ætlað er að auka aðgengi að hagstæðri fjármögnun leigufélaga en áréttar að samhliða verður að gera ráð fyrir að félag geti fjármagnað sig með ólíkum hætti, allt eftir stærð og umfangi. Telur félagið að þær breytingar sem kynntar séu í frumvarpinu og ætlað sé að lækka fjármögnunarkostnað stofnfjárhafa séu um margt jákvæðar en óskýrt hvaða áhrif breytingarnar hafa á fjármögnun félagsins. Telur félagið því afar óheppilegt að ekki hafi verið tekið tillit til áður kynnta sjónarmiða félagsins, sem stærsta leigufélags landsins, sem ætlað er að lækka fjármagnskostnað.

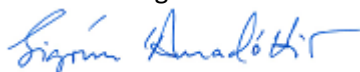
V.

Félagsbústaðir vekja athygli á því að kynnt drög kunna að hafa mikil áhrif á starfsemi Félagsbústaða og kunna að kalla á breytingar á starfsemi og aðgengi félagsins að fjármagni. Saknar félagið því ítarlegri greiningar á áhrifum frumvarpsins og hvaða áhrif það hafi á starfandi leigufélög og sveitarfélög er sinna félagslegri þjónustu.

Áréttar félagið að lokum fyrri ósk sína um frekara samráð við ráðuneytið áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi til þinglegrar meðferðar.

Virðingarfyllst,

f.h. Félagsbústaða hf.



Sigrún Árnadóttir,
framkvæmdastjóri