

Samráðsgátt
Innviðaráðuneytið
Húsnæðis- og skipulagsmál

Reykjavík, 4. september 2023

Efni: Umsögn BSRB um drög að húsnæðisstefnu til fimmtán ára og aðgerðaráætlun til fimm ára (hvítbók um húsnæðismál), mál nr. 139/2023.

BSRB fagnar því að innviðaráðherra leggi fram drög að húsnæðisstefnu og aðgerðaráætlun til að raungera þá stefnu. Það er mikilvægt að húsnæðismálin hafi fengið aukið vægi innan stjórnarsýslunnar og unnið sé að aukinni samþættingu við tengda málaflokka, bættri upplýsingagjöf, uppbyggingu innan almenna íbúðakerfisins, umbótum á húsnæðisstuðningskerfum, bættri réttarstöðu leigjenda, auknu samstarfi við þá fjölmörgu aðila sem að málaflokknum koma og síðast en ekki síst undirritun rammisamkomulags innviðaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til 10 ára um uppbyggingu 40.000 íbúða á næstu 10 árum, þar af um þriðjungur með fjárhagsstuðningi frá hinu opinbera.

Í þessari umsögn verður farið yfir nokkur atriði sem BSRB telur að nauðsynlegt sé að skerpa á í stefnunni, gerðar athugasemdir við nokkrar af þeim 44 aðgerðum sem finna má í drögum að aðgerðaáætlun til fimm ára og lögð áhersla á aðkomu samtaka launafólks að stefnumótun á sviði húsnæðismála.

Athugasemdir BSRB við drög að húsnæðisstefnu

BSRB telur mikilvægt að skýrar sé kveðið á um nokkur atriði í húsnæðisstefnunni. Auk þess verður fjallað um fjögur markmið stefnunnar, áherslur þeirra og mælikvarða

Húsnæðisöryggi

Húsnæðisöryggi er vissulega nefnt í drögum að húsnæðisstefnu en BSRB telur mikilvægt að skýrar sé kveðið á um að húsnæðisöryggi sé hornsteinn stefnunnar og hvað felist í því. Í skýrslunni *Niðurstöður starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði* sem kom út í maí 2022 er húsnæðisöryggi skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Húsnæðisöryggi felur að meginstefnu í sér tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu. Við mat á húsnæðisöryggi er því m.a. horft til byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu.“ (bls. 10).

„Þau sem standa höllum fæti“!

Í drögum að húsnæðisstefnu er talað um að húsnæðisstuðningur og uppbygging húsnæðis á viðráðanlegu verði, þ.e. með fjárhagslegum stuðningi stjórnvalda, eigi fyrst og fremst að beinast að þeim sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði. BSRB er mótfallið þessu orðavali sem víða má finna í skjalinu. Vissulega eru ákveðnir hópar í viðkvæmri stöðu en margir sem þurfa á húsnæðisstuðningi að halda eru fullvinnandi fólk sem vegna markaðsbrests hefur ekki efni á viðunandi húsnæði. Eðlilegra væri að tala um húsnæðisstuðning og húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir fólk í lægri tekjufimmtungum, með lága eignastöðu og fjölskyldur með þunga framfærslubyrði.

Beinn húsnæðisstuðningur

Af umfjöllun um beinan húsnæðisstuðning í drögum að húsnæðistefnu má skilja að nær eingöngu sé verið að fjalla um stuðning til leigjenda. Á blaðsíðu 9 segir: „Húsnæðisstuðningur er ekki nægilega vel afmarkaður við þau sem þurfa á honum að halda til að búa við húsnæðisöryggi, þ.á.m. að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu.“ Það væri of sögum sagt að þetta sé sérstakt vandamál þegar kemur að stuðningi við leigjendur en stuðningur við eigendur hefur aftur á móti falið í sér skattaafslátt af ráðstöfun viðbótarséignarsparnaðar inn á höfuðstól húsnæðislána, óháð tekjum, eignastöðu og greiðslubyrði. Sá stuðningur hefur varað í um áratug og hefur nýlega verið framlengdur tímabundið auk þess sem fyrstu kaupendur njóta slíkra ívinnana í allt að 10 ár. BSRB hefur margofter bent á að ráðstöfunin gagnist fyrst og fremst þeim tekjuhærri. Þá er vaxtabótakerfið, sem er tekjutengt og tekur mið af greiðslubyrði, varla nefnt á nafn. Samtök launafólks hafa ítrekað mótmælt því að smám saman sé verið að leggja kerfið niður.

BSRB telur mikilvægt að í stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum komi skýrt fram hver stefnan er varðandi beinu húsnæðisstuðningskerfin, bæði fyrir leigjendur og eigendur og sömu viðmið gildi um slíkan stuðning.

Framtíðarsýn

Í drögum að húsnæðisstefnu er sett fram framtíðarsýn í húsnæðismálum. BSRB telur það jákvætt og deilir þessari sýn:

„Stöðugleiki ríkir á húsnæðismarkaði þar sem fjölbreytt framboð íbúða mætir þörf í jafnvægi við umhverfið. Öllum er tryggt öruggt og gott húsnæði og húsnæðiskostnaður þeirra er viðráðanlegur.“

BSRB leggur til að framtíðarsýnin feli einnig í sér blandaða byggð til að stuðla að félagslegri samheldni og jöfnuði.

Markmið, áherslur og mælikvarðar

Í drögum að húsnæðisstefnu eru sett fram sjö lykilviðfangsefni sem lúta að; framboði íbúða í samræmi við þörf, skilvirkri stjórnsýslu, tímanlegum og aðgengilegum upplýsingum um húsnæðismarkaðinn, sérhæfðum lausnum fyrir landsbyggðina, markvissum húsnæðisstuðningi til heimila, auknu húsnæðisöryggi leigjenda og sjálfbærni í mannvirkjagerð. Síðan eru sett fjögur markmið í húsnæðismálum auk áherslna og mælikvarða fyrir hvert markmið. Markmiðin eru:

1. Auka jafnvægi á húsnæðismarkaði
2. Gera stjórnsýslu skilvirkari og auka gæði íbúða í jafnvægi við umhverfið
3. Bæta húsnæðisöryggi þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði
4. Stuðla að virkum vinnumarkaði um land allt

BSRB telur þessi markmið góð en telur þó að þriðja markmiðið ætti að vera númer eitt eða tvö enda hlýtur húsnæðisöryggi fyrir alla íbúa landsins að vera hornsteinn öflugrar húsnæðisstefnu. Þá er orðalag markmiðsins ekki fullnægjandi. BSRB gerir þær væntingar til stjórnvalda að þau vilji ekki einungis bæta húsnæðisöryggi íbúa landsins heldur tryggja það. Þá ítrekum við athugasemdir við orðalagið „þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði“. Eðlilegra er að vísa til tekjulægri hópa með litlar eignir og þeirra sem hafa þunga framfærslubyrði.

Mælikvarði 1 fyrir 3. *markmið* ætti að vera hlutfall leigjenda og eigenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað eftir tekjufimmtungum miðað við regluleg heildarlaun. Upplýsingar frá Hagstofu Íslands sýna að hæst hlutfall heimila með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar eru í tveimur lægstu tekjufimmtungunum. Hins vegar er ekki hægt að nálgast á vef Hagstofunnar hvernig greiðslubyrði er meðal leigjenda annars vegar og þeirra sem búa í eigin húsnæðis hins vegar eftir tekjufimmtungum. Þar sem að herra hlutfall leigjenda er með íþyngjandi greiðslubyrði vegna húsnæðiskostnaðar en eigendur má gera ráð fyrir því að mun herra hlutfall leigjenda í þriðja tekjufimmtungi séu með íþyngjandi húsnæðiskostnaði en upplýsingar fyrir öll heimili óháð búsetuformi gefa til kynna. Eðlilegt er að fylgjast með hvernig húsnæðiskostnaður allra þessara hópa þróast. Hagstofan mælir byrði húsnæðiskostnaðar út frá ráðstöfunartekjum og því vaknar spurning um hvers vegna líta eigi til reglulegra heildarlauna í þessum mælikvarða en ekki ráðstöfunartekna.

Varðandi mælikvarða 1. *markmiðs* eru mælikvarðar 1 og 2 nánast samhljóða og gerum við ráð fyrir að um innsláttarvillu sé að ræða. Þar teljum við eðlilegt að vísað sé til þess að uppbygging verði í samræmi við markmið rannsamkomulags ríkis, sveitarfélaga og HMS þar sem kveðið er á um uppbyggingu 4.000 íbúða árlega á tímabili aðgerðaáætlunarinnar og þar af 30% þeirra á viðráðanlegu verði og 5% verði félagslegt húsnæði í eigu sveitarfélaga.

Athugasemdir BSRB við aðgerðaáætlun til fimm ára

BSRB styður margar af þeim 44 aðgerðum sem er að finna í drögum að aðgerðaáætlun. Í umsögninni verður einungis fjallað um nokkrar þeirra og mikilvægi þess að áætluninni sé fylgt eftir með markvissum hætti.

Aðgerð 1.6

Mikilvægt er að uppbygging á landi í eigu ríkisins verði í samræmi við markmið rannsamkomulags í húsnæðismálum. Tryggja þarf blandaða byggð sem stuðlar að félagslegri samheldni. BSRB leggur til að það verði kveðið skýrt á um það í aðgerðaáætluninni.

Aðgerð 1.8

Aðgerðin felur m.a. í sér að skoðað verði hvort hlutdeildarlánnum verði veitt beint til verktaka til að stuðla að aukinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Vísað er til þess að hægt sé að horfa til fyrirkomulags stofnaframlaga til húsnæðissamvinnufélaga innan almenna íbúðakerfisins við framkvæmdina. BSRB vill benda á að eðlismunur er á almennum íbúðum og íbúðum með hlutdeildarlán. Þær fyrrnefndu eru innan kerfis sem rekið er án hagnaðarsjónarmiða og öll umgjörð þess kerfis er með skýran laga- og regluramma. Hlutdeildarlánin eru hins vegar veitt vegna kaupa á eignum á frjálsum markaði og því þarf að huga mjög vel að því hvaða áhrif lánin hafa á þróun húsnæðisverðs. Í þessu sambandi þarf að taka ákvarðanir að vel athuguðu máli þar sem áhrif fjárhagslegra hvata á verðlag eru skoðuð gaumgæfilega. Mikilvægt er að slíkir hvatar skili sér ekki sem aukinn arður til byggingaraðila heldur í hagstæðara verði til þeirra sem eru að fjárfesta í sinni fyrstu fasteign.

Aðgerð 2.7

Þessi aðgerð hefur það að markmiði að „íbúðir sem byggðar eru fyrir tilstuðlan opinbers húsnæðisstuðnings verði vistvænar, til þess fallnar að draga úr kolefnislosun, og dragi úr

félagslegum aðskilnaði.“ BSRB hvetur til þess að þessi kvöð nái til allra nýrra íbúða í landinu. Í ljósi þeirra gríðarlegu loftslagsáskorana sem við stöndum frammi fyrir er eðlilegt og nauðsynlegt að ný mannvirki séu vistvæn og stuðli að samdrætti í losun. Í aðgerð 2.6 er fjallað um mikilvægi loftslagsvænnar landnotkunar, samþættingar vistvænnar mannvirkjagerðar og vistvænnar skipulagsgerðar en ekki er kveðið skýrt á um að það skuli eiga við um allar nýjar íbúðir. BSRB telur nauðsynlegt að þessar kröfur séu gerðar til allra byggingarframkvæmda, skipulags og hönnunar.

Aðgerð 3.2

Markmið aðgerðarinnar er að opinber húsnæðisstuðningur beinist í auknum mæli að framboðshlið til þess að stuðla að auknu framboði íbúða á viðráðanlegu verði. Þá er tekið fram að samhliða minnki þörf á stuðningi á eftirspurnarhlið og vísað er í þessu sambandi til húsnæðisbóta, sérstaks húsnæðisstuðnings og vaxtabóta. BSRB telur eðlilegra að markmiðið sé að stuðla að fjölgun íbúða á viðráðanlegu verði til að tryggja betur húsnæðisöryggi íbúa landsins. Áfram mun verða rík þörf fyrir húsnæðisstuðning enda er fólksfjölgun mikill og ljóst að stjórnvöld muni eiga í vandræðum með að mæta húsnæðisþörf á komandi árum. Síðan ber líka að líta til þess að fjöldi heimila sem býr í húsnæði á viðráðanlegu verði fær líka beinan húsnæðisstuðning, t.d. vegna lágra tekna eða þungrar framfærslubyrði.

Aðgerð 3.3

Sá ásetningur sem fram kemur í skýringum á framkvæmd þessarar aðgerðar vekur upp grundvallarspurningar. Markmið aðgerðarinnar er að sveitarfélögin komi að uppbygginu innan almenna íbúðakerfisins. M.a. er bent á að sveitarfélög geti stofnað til slíkra félaga og t.d. ráðist í átak í uppbyggingu almennra íbúða sem fyrst um sinn yrðu ætlaðar sérstaklega flóttafólki gegn sérstöku viðbótarframlagi ríkis. Af þessu má skilja að byggja eigi fjölbýlishús þar sem eingöngu flóttafólk fái úthlutað íbúðum. BSRB mótmælir þessari stefnu og telur hana til þess fallna að ýta enn frekar undir félagslegan ójöfnuð og jaðarsetningu flóttafólks. Þessi stefna er ekki til þess fallin að auðvelda flóttafólki inngildingu og aðlögun að nýjum heimkynnum og mun að öllum líkindum auka samfélagslegan kostnað til lengri tíma litið. Eðlilegra væri að ríkið styddi sveitarfélögin í því að kaupa félagslegar íbúðir í nýbyggingum á almennum markaði svo að áfram verði unnið samkvæmt stefnum um félagslega blöndun. BSRB krefst þess að þessi aðgerð verði endurskoðuð með tilliti til ofangreinds.

Aðgerðir 3.4

BSRB styður eindregið þessa aðgerð. Mikilvægt er að sveitarfélög fái heimildir til að skilyrða notkun lands þannig að ákveðið hlutfall íbúða verði á viðráðanlegu verði. Þessi heimild er ákveðin forsenda þess að áður nefnt rammakomulag nái markmiðum sínum um að 30% nýrra íbúða verði innan almenna íbúðakerfisins og annarra búsetuúrræða með opinberum stuðningi og 5% verði félagslegar íbúðir sveitarfélaga. BSRB bindur miklar vonir við þetta samkomulag og hvetur stjórnvöld til að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að markmið þess náist.

Aðgerð 3.5

BSRB styður þessa aðgerð sem hefur það að markmiði að bæta húsnæðisöryggi og réttarstöðu leigjenda. Lögfesting skráningarskyldu leigusamninga í leiguskrá HMS er mikilvæg því upplýsingar um leigumarkaðinn eru ófullnægjandi í dag sem veldur því að erfiðara er fyrir stjórnvöld að móta markvissar aðgerðir sem stuðla að húsnæðisöryggi leigjenda.

Eftirfylgni aðgerðaáætlunar í húsnæðismálum

Í þeim drögum sem nú liggja fyrir á enn eftir að skrifa inn ábyrgðaraðila á einstaka aðgerðum, hver sjái um framkvæmdina og til hvaða tímabils hún nái. BSRB gerir ekki athugasemd við það. Hins vegar söknum við sérstakrar umfjöllunar um eftirfylgni með aðgerðunum 44 í drögnum. Eins og hvítbókin ber með sér er málaflokkurinn flókinn og víðfeðmur. Mikilvægt er að yfirsýn yfir aðgerðaáætlunina og framgang hennar sé til staðar og skýrt kveðið á um hver beri ábyrgð á því að grípa í taumana ef tímaáætlanir standast ekki og ef aðgerðir ná ekki fram að ganga eins og of oft er raunin. Þar að auki telur BSRB mikilvægt að ráðherra gefi Alþingi skýrslu árlega um framgang aðgerðaráætlunarinnar. Það skapar aðalhald en einnig mikilvægan ramma utan um lýðræðislega umræðu um húsnæðismál en sá málaflokkur er ein af stærstu áskorunum stjórnmalanna og verður svo áfram á næstu árum.

Hlutverk samtaka launafólks í húsnæðismálum

Húsnæðisöryggi er grundvöllur velferðar. Þess vegna hafa samtök launafólks lagt ríka áherslu á uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði og öflug húsnæðisstuðningskerfi. Það birtist m.a. í áherslum verkalyðshreyfingarinnar á húsnæðismál í tengslum við gerð kjarasamninga og hefur svo verið frá upphafi. Nærtækustu dæmin eru verkamannabústaðirnir, uppbygging Breiðholtsins og löggjöf um almenna íbúðakerfið. Með tilkomu Bjargs, húsnæðissamvinnufélags í eigu ASÍ og BSRB, var tryggður grundvöllur fyrir öflugri uppbyggingu almennra íbúða og mun félagið áfram leika lykilhlutverk í uppbyggingu húsnæðis. BSRB telur mikilvægt að húsnæðisstefnan og aðgerðaáætlunin kveði á um samstarfsvettvang stjórnvalda og samtaka launafólks um húsnæðismál til að tryggja aðkomu samtakanna að stefnumótun um húsnæðismál, jafnt uppbyggingu íbúða og eflingu húsnæðisstuðningskerfanna, og til að bæta samfellu í störfum þeirra fjölmörgu starfshópa sem fjalla um húsnæðismál á forsendum húsnæðisöryggis.

Að teknu tilliti til athugasemda BSRB styður bandalagið þá stefnu í húsnæðismálum sem lögð er fram í hvítbókinni og aðgerðaráætlunina.

Fyrir hönd BSRB



Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur