



## Umsögn

### ***Efni: Drög að reglugerð um hlutdeildarlán, mál nr. 210/2020 í samráðsgátt stjórnvalda***

Í samráðsgátt stjórnvalda liggja fyrir drög að áformaðri reglugerð Félagsmálaráðuneytisins um hlutdeildarlán en hlutdeildarlán eru þau lán sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun mun veita þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeim sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði sl. fimm ár og eru undir ákveðnum tekjumörkum. Reglugerðardrög þessi er sett fram á grundvelli heimildar laga nr. 44/1998 um húsnæðismál með síðari breytingum laga nr. 113/2020 um hlutdeildarlán sem samþykkt voru á Alþingi þann 3. september sl.

- ***Drög að reglugerð um hlutdeildarlán. Mál 210/2020.***

Í framlögðum drögum að reglugerð um hlutdeildarlán er greint frá því að um sé að ræða lán sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (hér eftir HMS) muni veita þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeim sem hafa ekki átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár og eru undir ákveðnum tekjumörkum með það að markmiði að brúa eiginfjárkröfu við íbúðarkaup fyrir þá sem þess þurfa. Í reglugerðinni er kveðið á um meðferð umsókna, úthlutun hlutdeildarlána, skilyrði fyrir kaupum á íbúðarhúsnæði með hlutdeildarlánnum að teknu tilliti til hámarksverðs og stærðar húsnæðis, hagkvæmni og ástands svo og um undanþágur frá almennum skilyrðum hlutdeildarlána. Þá er kveðið á um samstarf HMS við byggingaraðila, útgreiðslu og endurgreiðslu hlutdeildarlána, tímabundnar heimildir til útleigu íbúðar og gjaldfellingarheimildar HMS á hlutdeildarláni. Hin nýju lög um hlutdeildarlán taka gildi þann 1. nóvember nk. og er ráðgert að fyrsta úthlutun hlutdeildarlána fari fram þann 20. desember 2020.

Reykjavíkurborg fagnar þeirri breytingu sem nýsamþykkt frumvarp felur í sér, þ.e. að verið sé að koma til móts við þá sem hyggja á fyrstu kaup húsnæðis og tekjulágra einstaklinga enda liggur fyrir að erfitt hefur reynst fyrir ungt fólk að komast úr foreldrahúsum og í eigið húsnæði. Þá hefur leigumarkaðurinn verið ungu fólki þungur í skauti vegna skorts á húsnæði annars vegar og hárrar húsaleigu hins vegar. Öflug uppbygging heilbrigðari húsnæðismarkaðar undanfarin misseri hefur meðal annars falist í uppbyggingu öruggs leiguhúsnæðis á viðráðanlegu verði, þ.e. almennra íbúða með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga. Mikilvægt er sú uppbygging haldi áfram. Reykjavíkurborg styður hins vegar þann viðbótarkost að veita hlutdeildarlán til ungs fólks og fyrstu kaupenda og hefur verið brautryðjandi í þróun slíkra verkefna á undanförunum árum. Á sjöunda hundrað slíkra íbúða er í byggingu eða undirbúningi í borginni um þessari mundir. Það er hið raunverulega próf á reglugerðina og lögin um hlutdeildarlán hvort hagkvæmt húsnæði falli undir markmið, fjárhæðir og útfærslu regluverksins. Það er von Reykjavíkurborgar að hvort tveggja frumvarpið og reglugerðin um hlutdeildarlán nái markmiðum sínum og geri þeim sem eiga erfitt með að brúa bil eiginfjárkröfu við fasteignakaup kleift að eignast eigið húsnæði með raunhæfum skilyrðum. Árið 2019 voru fullgerðar nýjar íbúðir á

höfuðborgarsvæðinu 2.046 talsins og annar eins fjöldi var á byggingastigi, skv. tölum frá Hagstofunni. Það virðist því sem framgangur í byggingu nýrra íbúða sé góður. Hins vegar er hætt við því að útfærsla reglugerðarinnar geri þessi góðu markmið að engu. Verður nú vikið að einstökum greinum reglugerðarinnar í því skyni að varpa ljósi á þau skilyrði sem gætu verið hamlandi væntanlegum íbúðakaupendum sem hyggtast sækja um hlutdeildarlán til húsnæðiskaupa.

## Um einstaka greinar reglugerðarinnar

### Húsnæði utan höfuðborgarsvæðisins í forgang án lagastoðar?

*Í 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um eftirfarandi:*

„Dugi fjármagn sem til úthlutunar er hverju sinni ekki til að anna eftirspurn eftir lánunum skal dregið úr þeim umsækjendum sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána. Umsækjendur með samþykkt kautilboð um íbúðarhúsnæði njóta forgangs að hlutdeildarlánunum umfram þá sem ekki hafa samþykkt kautilboð. Enn fremur skal miða við að ár hvert úthluti stofnunin að minnsta kosti 20% hlutdeildarlána til kaupa á íbúðum utan höfuðborgarsvæðisins. Skulu umsóknir flokkaðar í eftirfarandi flokka:

1. Umsóknir utan höfuðborgarsvæðis þar sem umsækjandi er með samþykkt kautilboð.
2. Umsóknir á höfuðborgarsvæði með samþykkt kautilboð.
3. Umsóknir utan höfuðborgarsvæðis án samþykks kautilboðs.
4. Umsóknir á höfuðborgarsvæði án samþykks kautilboðs.“

Setja verður spurningamerki við þá nálgun sem lesa má út úr reglugerðinni að hlutdeildarlánunum er ekki forgangsraðað í þágu þeirra fasteignakaupenda sem greiningar sýna að eiga erfiðast með að komast inn á fasteignamarkaðinn heldur þeirra sem velja að kaupa fasteign utan höfuðborgarsvæðinu. Hvergi í frumvarpi um hlutdeildarlán, greinargerð með frumvarpinu eða öðrum gögnum málsins er að finna lagastoð fyrir slíkri forgangsroð að veitingu hlutdeildarlána svo séð verði.

Ákvæði reglugerðardraganna um **að minnsta kosti 20% hlutdeildarlána** skuli fara til þeirra sem eru með samþykkt kautilboð við umsókn á íbúð utan höfuðborgarsvæðisins kemur á óvart. Það hlutfall getur jafnframt orðið hærra ár hvert, miðað við orðalag greinarinnar. Þar á eftir komi til úthlutunar lán til þeirra sem eru með samþykkt kautilboð á höfuðborgarsvæðinu. Í þriðja lið greinarinnar komi úthlutun til þeirra sem ekki eru með samþykkt kautilboð í íbúð utan höfuðborgarsvæðisins og að lokum þeir sem eru ekki með samþykkt kautilboð á höfuðborgarsvæðinu.

Reykjavíkurborg telur eðlilegra að byggja forgangsroðun úthlutunar hlutdeildarlána á greiningu á því hvar ungt fólk og fyrstu kaupendur eiga erfiðast með að komast inn á húsnæðismarkaðinn, ef rétt er talið að miða við landssvæði, hverfi eða landshluta yfir höfuð. Benda má á að eftirspurn eftir húsnæði er umtalsvert meiri á höfuðborgarsvæðinu, einkum vegna minni íbúða, en á landsbyggðinni. Það skýtur því skökku við að húsnæði utan höfuðborgarsvæðisins sé sett í þann forgang sem greinin kveður á um. Sér í lagi þar sem nýbyggingar eru hvað flestar á höfuðborgarsvæðinu en ekki á landsbyggðinni og væri

Því eðlilegra að tilgreint væri að samskonar hlutfall væri til úthlutunar fyrir íbúðir á höfuðborgarsvæðinu í hlutfalli við stærð þess eða 64% lágmark.

Þá kemur jafnframt fram í greininni að dugi fjármagn sem til úthlutunar er hverju sinni ekki til að anna eftirspurn eftir lánunum skuli dregið úr þeim umsækjendum sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána án þess að nánar sé tilgreint á hvaða grundvelli sú nálgun skuli vera eða við hvað skuli miða varðandi þá umsækjendur sem verði látnir sitja eftir við úthlutun. Mikilvægt er að útskýrt sé í reglugerðinni hvernig þetta verður framkvæmt og að málefnaleg sjónarmið ráði för.

*Þá er kveðið á um eftirfarandi í 3. mgr. sömu greinar:*

„Fyrst skal úthluta til flokks 1 að lágmarki 20% þeirra hlutdeildarlána sem til úthlutunar eru hverju sinni en þó að hámarki þeim fjölda sem samsvarar hlutfalli umsókna til kaupa á íbúðum utan höfuðborgarsvæðisins af heildarfjölda umsókna sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána í viðkomandi úthlutun, nema slíkt sé nauðsynlegt til að uppfylla ákvæði 3. málsl. 2. mgr. Því næst skal hlutdeildarlánnum úthlutað til flokks 2. Sé fjármagn enn fyrir hendi til úthlutunar að því búnu, skal næst úthlutað til flokks 3 en þó þannig að heildarfjöldi hlutdeildarlána samkvæmt flokkum 1 og 3 samsvari að hámarki hlutfalli umsókna vegna íbúða utan höfuðborgarsvæðisins af heildarfjölda umsókna sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána í viðkomandi úthlutun, nema slíkt sé nauðsynlegt til að uppfylla ákvæði 3. málsl. 2. mgr. Nemi eftirspurn eftir hlutdeildarlánnum til kaupa á íbúðum utan höfuðborgarsvæðisins ekki 20% af þeim hlutdeildarlánnum sem til ráðstöfunar eru hverju sinni skal þeim ráðstafað til flokks 2 og, eftir atvikum, flokks 4. Sé eftirspurn eftir hlutdeildarlánnum innan tiltekins flokks umfram fjölda þeirra hlutdeildarlána sem til úthlutunar eru til hans skal dregið úr viðkomandi umsóknum.“

Greinin er illskiljanleg og útskýringar varðandi úthlutun ruglingslegar. Erfitt er að lesa út úr greininni hvernig raunverulegri skiptingu hlutdeildarlána skuli háttað, annað en það að uppbygging utan höfuðborgarsvæðisins er sett í forgang. Sú forgangsöröðun á sér ekki lagastoð.

### **Engin íbúð til kaups á höfuðborgarsvæðinu sem uppfyllir skilyrði?**

*Í 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um eftirfarandi:*

Hámarksverð hagkvæmra íbúða skal miðast við fermetrafjölda íbúðar og skal vera sem hér segir:

#### **1. Á höfuðborgarsvæðinu:**

| <i>Fermetrar</i>                                      | <i>Herbergjafjöldi</i>      | <i>Hámarksverð</i> |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| Frá 40 m <sup>2</sup> til allt að 50 m <sup>2</sup>   | Stúdíóíbúð                  | 32.000.000,- kr.   |
| Frá 51 m <sup>2</sup> til allt að 60 m <sup>2</sup>   | Að lágmarki 1 svefnherbergi | 36.500.000,- kr.   |
| Frá 61 m <sup>2</sup> til allt að 70 m <sup>2</sup>   | Að lágmarki 1 svefnherbergi | 40.500.000,- kr.   |
| Frá 71 m <sup>2</sup> til allt að 80 m <sup>2</sup>   | Að lágmarki 2 svefnherbergi | 46.000.000,- kr.   |
| Frá 81 m <sup>2</sup> til allt að 90 m <sup>2</sup>   | Að lágmarki 2 svefnherbergi | 49.500.000,- kr.   |
| Frá 91 m <sup>2</sup> til allt að 100 m <sup>2</sup>  | Að lágmarki 3 svefnherbergi | 54.000.000,- kr.   |
| Frá 101 m <sup>2</sup> til allt að 110 m <sup>2</sup> | Að lágmarki 4 svefnherbergi | 58.500.000,- kr.   |

Hér er sett fram tafla reglugerðarinnar um stærð og hámarksfjárhæð húsnæðis á höfuðborgarsvæðinu til frekari útskýringa. Ef skoðað er verð á nýjum fasteignum á höfuðborgarsvæðinu sem uppfyllir þau skilyrði sem sett eru fram í töflunni hér að framan kemur aðeins upp ein fasteign sem uppfyllir skilyrði þess að vera svokölluð stúdíóíbúð. Það er í Þorpinu í Gufunesi sem hluti af samvinnuverkefni Reykjavíkurborgar um Hagkvæmt húsnæði. Nú þegar séu 45 íbúðir seldar og verði þær afhentar næsta vor. Hafnar eru framkvæmdir við byggingu 65 íbúða en sala á þeim hefur nú þegar hafist. Ljóst er að fátt verður um hlutdeildarlán vegna þeirra íbúða sem hér um ræðir enda verður ekki opnað fyrir umsóknir um hlutdeildarlán fyrr en 1. nóvember nk. og ekki er hægt að sækja um hlutdeildarlán eftir að fasteign hefur verið keypt. Við leit í flokki íbúða með einu svefnherbergi kemur upp einn valmöguleiki á sama svæði og áður, í Gufunesi, einnig í verkefninu Hagkvæmt húsnæði. Eftir sem áður er engin af þeim íbúðum sem þar eru í byggingu til afhendingar innan þess ramma sem reglugerðin ber með sér eftir að heimild hefur verið veitt til hlutdeildarláns. Ef skoðaðar eru eignir sem hafa að lágmarki 2 svefnherbergi kemur engin eign upp við leit sem uppfyllir þau skilyrði sem hér eru sett fram. Fram kemur í umfjöllun um reglugerðina að áætlað sé að fyrsta úthlutun verði þann 20. desember nk. en ekki verður séð til hvaða húsnæðis sú úthlutun á að ná miðað við þau skilyrði sem sett eru varðandi verð og stærð húsnæðis og það framboð sem höfuðborgarsvæðið býður upp á innan þeirra skilyrða.

## **Verða aðeins veitt lán til verkefna sem eru ekki ennþá farin af stað?**

### *Um 22. og 23. gr. reglugerðarinnar*

Í 1. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að byggingaraðilar sem hyggjast byggja íbúðir sem heimilt verði að fjármagna með hlutdeildarláni skuli gera samning við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um samstarf. Í samningi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og byggingaraðila skuli m.a. fjallað um reglulegt samráð og gagnkvæma upplýsingagjöf um byggingarframkvæmdir, notkun markaðsefnis hlutdeildarlána, veitingu forsamþykkis skv. 23. gr. og fl. Þá er í 1. mgr. 23. gr. kveðið á um að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun veiti forsamþykki til byggingaraðila sem gert hefur samstarfssamning við skv. 22. gr. reglugerðarinnar um að íbúð sem byggingaraðili hyggst hefja byggingu á eða hefur byggt uppfylli skilyrði reglugerðar þessarar um hagkvæmni. Þá kemur ennfremur fram að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun leggi mat á hvort íbúð uppfylli skilyrði um hagkvæmni á grundvelli gagna frá byggingaraðila um byggingarkostnað og áætlað söluverð og geti kallað eftir frekari upplýsingum frá byggingaraðila telji stofnunin þörf á. Þá sé heimilt að afturkalla forsamþykki sem veitt hefur verið byggingaraðila vegna einstakra íbúða uppfylli þær ekki skilyrði um hagkvæmni.

Má skilja 22. og 23. gr. sem svo að væntanlegir kaupendur fasteigna geti ekki, að uppfylltum skilyrðum um stærð, verð og hagkvæmni skv. reglugerð, fest kaup á íbúð með hlutdeildarláni nema hjá þar til bærum byggingaraðilum eða þeim sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur gert samstarfssamninga við og veitt forsamþykki á grundvelli þess samstarfssamnings um sölu eigna með hlutdeildarláni. Að þessu gefnu dregur það enn frekar úr því markmiði sem bæði breyting á frumvarpi að lögum um húsnæðismál, með síðari breytingum, og þeirri reglugerð sem hér er til umfjöllunar er ætlað að ná til handa einstaklingum og fjölskyldum sem hyggja á fyrstu kaup og/eða getur ekki fest kaup á húsnæði án slíks aðgengis að fjármagni til húsnæðiskaupa. Það þýðir í raun að væntanlegir kaupendur íbúða geta ekki valið úr þó þeim fasteignum sem eru á hinum frjálsa fasteignamarkaði heldur einungis hjá fyrirfram ákveðnum byggingaverktökum. Í 1. mgr. 12. grein reglugerðarinnar kemur

fram að aðeins sé lánað til kaupa á nýjum íbúðum sem hafa verið samþykktar af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem hagkvæmar íbúðir á grundvelli samnings byggingaraðilans við stofnunina. Skilyrðið um að einungis sé unnt að fá hlutdeildarlán vegna kaupa á nýju húsnæði er afar strangt einkum í ljósi þess að nýtt húsnæði er almennt dýrara en eldra húsnæði. Til að gæta jafnræðis við landsbyggðina væri rétt að sömu skilyrði giltu um notað húsnæði á höfuðborgarsvæðinu.

### Hagkvæmt húsnæði en óhagkvæmur samgöngukostnaður?

Reykjavíkurborg hélt því sjónarmiði á lofti við undirbúning húsnæðismála í tengslum við lífsskjarasamningana að hugsa þyrfti bæði um hagkvæmni húsnæðis og hagkvæmar samgöngur þegar horft væri til hagsmuna heimilanna. Rétt hefði verið að eitt skilyrði um hagkvæmt húsnæði væri auðvelt aðgengi að góðum almenningssamgöngum. Áhersla á forgang hlutdeildarlána vegna húsnæðis utan höfuðborgarsvæðisins getur haft hvetjandi áhrif á að einstaklingar og fjölskyldur festi sér íbúð utan höfuðborgarsvæðisins en sækji vinnu á höfuðborgarsvæðinu. Ferðist viðkomandi akandi á milli minnkar hagkvæmni húsnæðisins vegna samgöngukostnaðar. Eftirfarandi greining á samgöngukostnaði var lagður fram í húsnæðishópi vegna lífsskjarasamninganna.

„Við útreikning á samgöngukostnaði að áætlaðri þyngdarmiðju vinnusóknar á höfuðborgarsvæðinu er gerð sú einföldun að fólk ferðist með einkabíl til vinnu og horft til breytilegs aksturskostnaðar (eldsneyti, viðhald og viðgerðir) og verðmats á tíma einstaklinga líkt og tíðkast í kostnaðar-/ábatagreiningu.

Niðurstöður má sjá eftirfarandi töflu.“

| Árlegur aksturskostnaður einstaklings vegna vinnusóknar – einkabifreið. |                   |               |            |                   |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|------------|-------------------|
| Fjarlægð                                                                | Aksturs-kostnaður | Tími í umferð | Tímavirði  | Heildar-kostnaður |
| 1 km                                                                    | 13.000 kr         | 21 klst       | 27.000 kr  | 40.000 kr         |
| 3 km                                                                    | 40.000 kr         | 62 klst       | 80.000 kr  | 120.000 kr        |
| 5 km                                                                    | 67.000 kr         | 103 klst      | 134.000 kr | 201.000 kr        |
| 10 km                                                                   | 134.000 kr        | 206 klst      | 268.000 kr | 402.000 kr        |
| 15 km                                                                   | 201.000 kr        | 243 klst      | 316.000 kr | 517.000 kr        |
| 20 km                                                                   | 268.000 kr        | 280 klst      | 364.000 kr | 632.000 kr        |
| 30 km                                                                   | 401.000 kr        | 354 klst      | 461.000 kr | 862.000 kr        |
| 40 km                                                                   | 535.000 kr        | 429 klst      | 558.000 kr | 1.093.000 kr      |
| 50 km                                                                   | 669.000 kr        | 503 klst      | 655.000 kr | 1.324.000 kr      |
| 60 km                                                                   | 803.000 kr        | 577 klst      | 751.000 kr | 1.554.000 kr      |
| 70 km                                                                   | 937.000 kr        | 652 klst      | 848.000 kr | 1.785.000 kr      |

### Samantekt

Reglugerðardrögin eru á heildina litið fremur óskýr um til hvaða einstaklinga og fjölskyldna henni er ætlað að ná. Að öllu óbreyttu liggur fyrir að fáar úthlutanir verði á hlutdeildarlánum til einstaklinga og fjölskyldna á höfuðborgarsvæðinu á næstu misserum enda er erfitt að uppfylla skilyrðin sem reglugerðin setur um stærð og verð fasteigna að teknu tilliti til þess framboðs sem er á eignum á höfuðborgarsvæðinu. Forgangsöröðun svæða og verkefna eftir landshlutum virðist ekki eiga sér

lagastoð. Með markmiðinu um þéttingu byggðar og fjölgun nýbygginga á höfuðborgarsvæðinu á síðustu árum ættu íbúðakaupendur að standa til boða nýbyggingar sem gætu uppfyllt skilyrði um hagkvæmni með rýmkun á öðrum skilyrðum reglugerðarinnar. Einkum á þeim svæðum þar sem tryggðar verði afkastamiklar og góðar almenningssamgöngur. Hagkvæmt húsnæði og hagkvæmar samgöngur verða að fara saman til að hagkvæmnin nái markmiðum sínum í lífskjörum fjölskyldna og einstaklinga. Ákvæði um samstarfssamninga við ákveðna og fyrirframgefna byggingaverktaka eru afar takmarkandi og gefa tilefni til að ætla að fáar nýbyggingar verði tilbúnar til kaups/sölu á næstu misserum enda aðeins fáeinir aðilar sem nú þegar taka þátt í verkefninu um Hagkvæmt húsnæði og margar af þeim byggingum eru skammt á veg komnar. Hlutdeildarlán ættu öðru fremur að vera viðbót við önnur úrræði sem nú þegar eru komin til framkvæmda. Útfæra þarf mun betur einstakar greinar reglugerðarinnar ef markmiðið um að koma til móts við fyrstu kaupendur og tekjulága á að raungerast. Reykjavíkurborg lýsir sig reiðubúna til samtals um breytingar og útfærslu þeirra ákvæða reglugerðarinnar sem athugasemdir borgarinnar lúta að og vinna þannig markvisst að farsælum framgangi og byggingu hagkvæms húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur.

*Halldóra Káradóttir,  
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar*