

Desember 2022



Skýrsla

starfshóps um

húsnæðisstuðning

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Skýrsla starfshóps um húsnæðisstuðning

Desember 2022

irn@irn.is

www.irn.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2022 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-494-38-2

Efnisyfirlit

1. Inngangur	10
1.1 Áherslur og tillögur starfshóps um húsnæðisstuðning	12
1.1.1 Leigjendur	12
1.1.2 Eigendur	13
1.1.3 Annað	14
2. Mat á húsnæðisöryggi og húsnæðiskostnaði.....	16
2.1 Viðmið húsnæðisöryggis og viðráðanlegs húsnæðiskostnaðar	16
2.1.1 Lög og reglur um mælanleg viðmið	19
2.1.2 Söfnun upplýsinga um húsnæðismarkaðinn	20
2.2 Mat á virkni húsnæðisstuðningskerfa.....	22
2.2.1 Skilgreining á íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar	22
2.2.2 Skilgreining á húsnæðiskostnaði	24
3. Stuðningur við leigjendur.....	26
3.1 Húsnæðisbætur	26
3.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur	27
3.2.1 Leiðbeinandi reglur um sérstakan húsnæðisstuðning.....	27
3.2.2 Mismunandi stuðningur sveitarfélaga.....	28
3.3 Fjármögnun og umfang beins húsnæðisstuðnings við leigjendur.....	30
3.3.1 Húsnæðisbætur	30
3.3.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur.....	31
3.3.3 Ábendingar OECD og AGS.....	33
3.4 Virkni beins húsnæðisstuðnings við leigjendur	34
3.4.1 Húsnæðisbætur	36
3.4.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur	40

4. Stuðningur við eigendur	44
4.1 Vaxtabætur	44
4.2 Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar	47
4.2.1 2014 séreignarsparnaðarleið	48
4.2.2 Fyrstu kaupendaleið frá 2017.....	48
4.3 Fjármögnun og umfang.....	49
4.3.1 Vaxtabætur.....	49
4.3.2 Skattfrjáls ráðstöfun séreignasparnaðar.....	57
4.3.3 Ábendingar AGS og OECD.....	60
4.4 Virkni beins húsnæðisstuðnings við eigendur.....	61
5. Stuðningur við búseturéttihafa í húsnæðissamvinnufélögum.....	69
5.1 Beinn húsnæðisstuðningur við búseturéttihafa	69
5.2 Fjármögnun og umfang.....	70
5.3 Virkni beins húsnæðisstuðnings við búseturéttihafa.....	72
6. Viðauki 1.....	73
6.1 Fjárhagslegar forsendur til greiðslu húsnæðisbóta.....	73
6.2 Virkni húsnæðisbótakerfisins eftir heimilisgerðum.....	74
6.3 Fjárhagslegar forsendur til greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga.....	75
6.4 Virkni sérstaks húsnæðisstuðnings eftir tegund húsnæðis í Kópavogi 2021.....	77
7. Viðauki 2.....	81
7.1 Kynning Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í september 2022.....	81
7.2 Kynning Efnahags- og framfarastofnunar í september 2022.....	81
7.3 Samantekt um húsnæðismál, fjármagnsmarkaðir og peningastefna.....	81

Myndaskrá

Mynd 1: Ferlar húsnæðisbóta eftir tekjum og fjölda í heimili miðað við forsendur 1. júní 2022.....	27
Mynd 2: Fjöldi heimila með reiknuð réttindi til húsnæðisbóta á tímabilinu 2017–2022. Tölur fyrir 2022 miðast við fyrstu 9 mánuði ársins.....	30
Mynd 3: Reiknuð réttindi til húsnæðisbóta á tímabilinu 2017–2021 í milljörðum kr. bæði á verðlagi hvers árs og á föstu verðlagi ársins 2021.....	31
Mynd 4: Hlutfall heimila í leiguhúsnæði með íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2006–2021. Heimild: Hagstofan.....	35
Mynd 5: Hlutfall heimila í vanskilum með leigu á tímabilinu 2006–2021. Heimild: Hagstofan.....	35
Mynd 6: Skipting heimila sem fengu húsnæðisbætur eftir heimilisgerðum árið 2021, þar sem fyrri talan táknað fjölda fullorðinna og sú seinni fjölda barna á heimili.....	36
Mynd 7: Skipting umsækjenda sem fengu húsnæðisbætur árið 2021 eftir aldurshópum.....	37
Mynd 8: Hlutfall heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir húsnæðisbætur í september 2022. Miðað er við að þegar hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum er hærra en 30,0% sé húsnæðiskostnaður íþyngjandi.....	39
Mynd 9: Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir og eftir reiknuð réttindi til húsnæðisbóta í september 2022, þar sem skattskyldar mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Sínd eru efri fjórðungsmörk hlutfalls húsnæðiskostnaðar af tekjum.....	40
Mynd 10: Fjöldi með réttindi til sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogsbæ í september 2022 og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir heildarstuðning, þar sem hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum er hærra en 30,0%.....	42
Mynd 11: Fjöldi með réttindi til sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogi árið 2021 þar sem skattskyldar mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Einnig má sjá hlutfall húsnæðiskostnaðar af tekjum fyrir og eftir heildarstuðning. Sínd eru efri fjórðungsmörk hlutfalls húsnæðiskostnaðar af tekjum.....	43
Mynd 12: Fjárhagslegt umfang vaxtabóta á tímabilinu 2017–2021 (milljónir kr.).....	45
Mynd 13: Skuldir heimila, hlutfall (%) af vergri landsframleiðslu (VLF).....	50
Mynd 14: Þróun skulda heimila.....	51
Mynd 15: Tegund nýrra fasteignalána til neytenda.....	51
Mynd 16: Fasteignaeigendur eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall, 31.757 einstaklingar í tekjutíund.....	52
Mynd 17: Fasteignaeigendur með húsnæðislán eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall, 31.757 einstaklingar í tekjutíund.....	53

Mynd 18: Skuldahlutfall einhleypinga með húsnæðislán, skipt eftir fjölda barna.....	53
Mynd 19: Skuldahlutfall hjóna/sambúðarfólks, skipt eftir fjölda barna.....	54
Mynd 20: Fjöldi fasteignaeigenda 2017-2021.....	54
Mynd 21: Hlutfall fasteignaeigenda með húsnæðislán sem fengu vaxtabætur 2017-2021.....	55
Mynd 22: Hlutfall vaxtabóta af vaxtagreiðslum fasteignaeigenda, %.....	55
Mynd 23: Hlutfall vaxtagreiðslna af húsnæðislánum heimila, %.....	56
Mynd 24: Dreifing vaxtabóta og fjölgun fasteignaeigenda á tekjutíundir miðað við hækkun eignaviðmiða um 50%.....	56
Mynd 25: Þróun séreignarsparnaðar 2014–2021 (m. kr.).....	57
Mynd 26: Upphæðir skattfrjálsrar til ráðstöfunar séreignarsparnaðar til niðurgreiðslu húsnæðislána frá árslokum 2017 til júní 2022.....	58
Mynd 27: Uppsöfnuð skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar til kaupa á fasteign frá upphafi árs 2015 til júní 2022 og meðalfjárhæð.....	58
Mynd 28: Séreignarsparendur eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).....	59
Mynd 29: Fjöldi séreignarsparenda í 2014 séreignarsparnaðarleiðinni eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).....	59
Mynd 30: Séreignarsparendur í fyrstu fasteignar séreignarleiðinni eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).....	60
Mynd 31: Hlutfall heimila í eigin húsnæði með íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2006–2021.....	61
Mynd 32: Hlutfall heimila í vanskilum húsnæðislána á tímabilinu 2006–2021.....	62
Mynd 33: Fjöldi heimila með húsnæðislán 2021 eftir tekjuhópum, fjölda með vaxtabætur og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir greiðslu vaxtabóta, þar sem húsnæðiskostnaður fer yfir 30% af skattskyldum tekjum.....	62
Mynd 34: Hlutfall með íþyngjandi húsnæðisbyrði eftir tekjufimmtungum, 2021.....	63
Mynd 35: Greiðslubyrði heimila m.v. 1,5% af fasteignamati og greiddum vöxtum af ráðstöfunartekjum í eigin húsnæði eftir fjölskyldugerð. Hlutfall og fjöldi.....	64
Mynd 36: Fjöldi heimila með vaxtabætur eftir tekjuhópum árið 2021, einnig hvernig dreifing yrði ef fasteignaeigendur með húsnæðislán fengu greitt samkvæmt húsnæðisbótakerfinu.....	65
Mynd 37: Dreifing heimila sem fengu vaxtabætur 2021 eftir tekjubilum og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir bætur, þar sem íþyngjandi húsnæðiskostnaður miðast við að hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum sé hærra en 30%. Húsnæðiskostnaður er hér skilgreindur sem 1,5% af fasteignamati að viðbættum greiddum vöxtum.....	66

Mynd 38: Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir greiðslu vaxtabóta árið 2021 ásamt fjölda heimila eftir tekjubilum þar sem mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Sýnd eru efri fjórðungsmörk og miðgildi. Húsnæðiskostnaður er hér skilgreindur sem 1,5% af fasteignamati að viðbættum greiddum vöxtum.....	67
Mynd 39: Fjöldi í búsetuíbúðum.....	70
Mynd 40: Meðalvaxtabætur heimila í búsetuíbúðum.....	71
Mynd 41: Meðalhúsnæðislánaskuldir heimila í búsetuíbúðum.....	71
Mynd 42: Meðalíbúðareign heimila í búsetuíbúðum.....	72

Töfluskrá

Tafla 1: Yfirlit OECD yfir ýmsa mælikvarða um húsnæðisöryggi og húsnæðisbyrði.....	18
Tafla 2: Útreikningar á húsnæðisbyrði miðað við ráðstöfunartekjur annars vegar og hins vegar skattskyldar tekjur.....	23
Tafla 3: Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta og frítekjumörk frá 1. júní 2022.....	26
Tafla 4: Heildarfjöldi heimila sem fengu húsnæðisbætur árin 2018–2022 og byrði húsnæðiskostnaðar sem hlutfall af skattskyldum tekjum eftir greiðslu húsnæðisbóta. Athugið að fjöldi heimila sem fær húsnæðisbætur er breytilegur milli mánaða og ekki fá öll heimilin bætur alla mánuði ársins.....	38
Tafla 5: Úrtak viðtakenda sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogsbæ árið 2021. Neðri fjórðungsmörk sýna fjárhæðir eða hlutföll sem 75,0% hópsins eru fyrir ofan. Miðgildi sýnir fjárhæðir eða hlutföll sem helmingur hópsins er fyrir neðan og ofan. Efri fjórðungsmörk sýna fjárhæðir og hlutföll sem 25% hópsins eru fyrir ofan.....	41
Tafla 6: Neðri og efri eignamörk til skerðingar á vaxtabótum 2006–2021.....	46
Tafla 7: Hámark vaxtagjalda og hlutfall af eftirstöðvum skulda í vaxtabótakerfinu.....	47
Tafla 8: Fjórðungsmörk tekna, reiknaðs húsnæðiskostnaðar og vaxtagreiðslna hjá heimilum sem fengu vaxtabætur árið 2021 á mánaðargrunni.....	68
Tafla 9: Fjárhagslegar forsendur til réttinda húsnæðisbóta frá 1. júní 2022.....	73
Tafla 10: Virkni húsnæðisbótakerfisins eftir heimilisgerðum. Sýnd er dreifing skattskyldra tekna og dreifing húsnæðisbyrði fyrir og eftir greiðslu húsnæðisbóta eftir fjórðungsmörkum. Miðað er við dæmigerðan mánuð (hér sept. 2022).....	74
Tafla 11: Fjárhagslegar forsendur til réttinda sérstaks húsnæðisstuðnings fjögurra sveitarfélaga árið 2022.....	75
Tafla 12: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaðs réttar til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í eigu ríkis eða sveitarfélaga.....	77
Tafla 13: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaður réttur til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í einkaeigu.....	78
Tafla 14: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaðs réttar til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir	

greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í sambýli fatlaðs fólks.....79

Tafla 15: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaður réttur til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði á áfangaheimilum.....80

1. Inngangur

Innviðaráðherra skipaði starfshóp um húsnæðisstuðning þann 23. júní 2022, sbr. tillögur starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði í skýrslu starfshópsins, dags. 19. maí 2022.

Hlutverk starfshópsins var afmarkað við að endurskoða beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga í formi húsnæðisbóta, sérstaks húsnæðisstuðnings, vaxtabóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til öflunar húsnæðis.

Starfshópurinn er þannig skipaður:

Eygló Harðardóttir, formaður, fulltrúi ráðherra

Aldís Hilmarsdóttir, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar

Anna Borgþórsdóttir Olsen, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytis

Anna Rós Sigmundsdóttir, fulltrúi Kennarasambands Íslands

Arnaldur Sölvi Kristjánsson, fulltrúi Alþýðusambands Íslands

Ása Arnfríður Kristjánisdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga

Henný Hinz, fulltrúi forsætisráðuneytis

Jóhann Baldursson, fulltrúi ráðherra

Páll Ásgeir Guðmundsson, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins

Rebekka Valsdóttir, fulltrúi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis

Rún Knútsdóttir, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, fulltrúi BSRB

Vilhjálmur Hilmarsson, fulltrúi Bandalags háskólamanna

Síðar tók Lísa Margrét Sigurðardóttir, fulltrúi ráðherra, sæti í starfshópnum. Magnús Jónsson og Oddur Jakobsson tóku einnig sæti á fundum starfshópsins sem staðgenglar Önnu Rósar Sigmundsdóttur fyrir hönd Kennarasambands Íslands og Magnús Már Guðmundsson sem staðgengill Sigríðar Ingibjargar Ingadóttur fyrir hönd BSRB.

Að vinnu starfshópsins komu frá OECD Marissa Plouin, Willem Adema, Boris Courne de, Filippo Cavassini, Hans Joerg Bloechliger, Vassiliki Koutsogeorgopoulou og Volker Ziemann og frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum Jorge Ivan Canales Kriljenko, Mahir Binici og Nujin Suphaphiphat og Ásgeir Daníelsson þjóðhagfræðingur og fyrrv. starfsmaður Seðlabanka Íslands. Auk þess var fundað með Þuríði Hörpu Sigurðardóttur, formanni Öryrkjabandalagsins, og Valdísi Ösp Árnadóttur, starfsmanni málefnaþóps ÖBÍ um húsnæðismál, og þeim Helgu Benediktsdóttur og Kristínu Ösp Jónsdóttur frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar.

Í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði¹ segir að „[...] húsnæðisstuðningi skuli fyrst og fremst beint að tekju- og eignalágum einstaklingum og fjölskyldum. Lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og húsnæðisstuðning þurfa að liggja fyrir sem næst rauntíma þannig að hægt sé að bregðast tímanlega við þegar þess er þörf. Stuðningskerfin þurfa hvort í senn að vera stöðug en jafnframt dýnamísk og fylgja þróun á húsnæðismarkaði á hverjum tíma. Núverandi stuðningskerfi bera að vissu leyti merki um stöðnun og þarfnast endurskoðunar í heild sinni.“

Tillögur IV. kafla um húsnæðisstuðning í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði voru svohljóðandi:

Tillaga 11

„Húsnæðisstuðningur ríkis og sveitarfélaga verði tekinn til heildstæðrar endurskoðunar með það að markmiði að tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað og að stuðningurinn nýtist fyrst og fremst tekjulágum, fyrstu kaupendum og þeim sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Í því efni er mikilvægt að húsnæðisstuðningur þróist í samræmi við þróun tekna og byrði húsnæðiskostnaðar og stuðningurinn sé gagnsær og aðgengilegur.“

Tillaga 12

„Lagt er til að skilgreindar verði lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og byrði húsnæðiskostnaðar og aðgengi þeirra og tímanleiki tryggður til að bæta stefnumörkun og bregðast hratt við breytingum þegar þess er þörf.“

Tillaga 13

„Sérstaklega verði fylgst með þróun á greiðslubyrði lána hjá fyrstu kaupendum og byrði húsnæðiskostnaðar leigjenda og metið hverju sinni nauðsyn þess að grípa til mótvægisáðgerða fyrir fólk í lág- og millitekjuhópum sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað.“

Skýrsla þessi og tillögur starfshóps um húsnæðisstuðning byggist á framangreindum tillögum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði.

¹ Niðurstöður starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði 19. maí 2022. (2022). Sótt af <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengt-skjol/Starfsh%c3%b3pur%20um%20umb%c3%a6tur%20%c3%a1%20h%c3%basn%c3%a6%c3%b0ismarka%c3%b0i%20-%20sk%c3%bdrsla%20-%20lokaeintak.pdf>

1.1 Áherslur og tillögur starfshóps um húsnæðisstuðning

Við mótun tillagna starfshóps um húsnæðisstuðning voru sett eftirfarandi markmið um beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga:

1. Að húsnæðisstuðningur létti byrði húsnæðiskostnaðar hjá tekjulægri hópum, fyrstu kaupendum og þeim sem eru með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar vegna þungrar framfærslubyrði.
2. Að húsnæðisstuðningur auki húsnæðisöryggi viðkomandi hópa.
3. Að húsnæðisstuðningur sé gagnsær og aðgengilegur.
4. Að húsnæðisstuðningur þróist til samræmis við byrði húsnæðiskostnaðar og verðlag.

1.1.1 Leigjendur

Hlutfall leigjenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað eða 40,0% af ráðstöfunartekjum samkvæmt útreikningum Hagstofunnar árið 2021 var 27,0%. Greiningar starfshóps um húsnæðisstuðning sýna að húsnæðisbætur draga úr fjölda leigjenda sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað um 25 prósentustig eða 38% meðal þeirra sem fá húsnæðisbætur, sbr. mynd 8. Þeir útreikningar miðuðust við íþyngjandi húsnæðiskostnað eins og hann var skilgreindur af starfshópnum út frá skattskyldum tekjum í stað ráðstöfunartekna (þ.e. að um íþyngjandi húsnæðiskostnað sé að ræða þegar húsnæðiskostnaður nemur 30,0% eða hærra hlutfalli af skattskyldum tekjum).

Til viðbótar við húsnæðisbætur greiða sveitarfélögin sérstakan húsnæðisstuðning til leigjenda sem hluta af félagslegum stuðningi sveitarfélaganna. Reglur um sérstakan húsnæðisstuðning og fjárhæðir hans eru mismunandi á milli sveitarfélaga. Sum sveitarfélög setja skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður viðkomandi byggð á félagslegu mati sveitarfélagsins á meðan önnur styðjast við hlutlæg fjárhagsleg skilyrði um tekju- og eignamörk. Reyndin er því sú að samanlagður húsnæðisstuðningur til leigjenda í sambærilegri stöðu getur verið mjög misjafn eftir búsetu. Í greiningum á áhrifum sérstaks húsnæðisstuðnings til að létta byrði húsnæðiskostnaðar notaðist starfshópurinn við gögn frá Kópavogsbæ þar sem eingöngu er stuðst við hlutlæg viðmið. Sú skoðun leiðir í ljós að af heimilum sem fá greiddan húsnæðisstuðning í Kópavogi höfðu 87% íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar fyrir greiðslu húsnæðisstuðnings en eftir greiðslu húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings er tæplega þriðjungur heimila með íþyngjandi byrði.

Í lögum um húsnæðisbætur er gert ráð fyrir að grunnfjárhæðir taki breytingum m.t.t. þróunar verðlags- og efnahagsmála. Frá gildistöku laga um húsnæðisbætur í upphafi árs 2017 hafa grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hækkað í tvígang, um 4,7% 1. janúar 2018 og um 10,0% 1. júní 2022. Frá upphafi árs 2018 til októbermánaðar 2022 hefur vísitala neysluverðs hækkað um 25,2%. **Sem fyrsta skref í umbótum á húsnæðisstuðningi til að draga úr íþyngjandi**

húsnæðisbyrði leigjenda leggur starfshópurinn til að grunnfjárhæðir húsnæðisbóta taki hækkunum sem mæti þróun verðlags.

Til að tryggja að byrði húsnæðiskostnaðar sé ekki íþyngjandi, ásamt því að gæta að jafnræði leigjenda til húsnæðisstuðnings óháð búsetu, **leggur starfshópurinn til að húsnæðisstuðningur við leigjendur í formi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings verði sameinaður í eitt stuðningskerfi á vegum ríkisins.** Slíkur húsnæðisstuðningur við leigjendur verði einungis háður fjárhagslegum skilyrðum en ekki skilyrtur sérstökum félagslegum aðstæðum viðkomandi byggt á félagslegu mati. Við sameiningu kerfanna verði markmiðið að húsnæðiskostnaður tekjulægri heimila á leigumarkaði sé ekki íþyngjandi. Þá verði sérstaklega horft til áhrifa á félagslega viðkvæma hópa, barnafjölskyldur og heimili með þunga framfærslubyrði. Leggja þarf heildrænt mat á áhrif sameiningar. Tryggt verði að heimili sem þurfi á viðbótarstuðningi að halda sökum félagslegra aðstæðna eða sérstaklega þungs framfærslukostnaðar eigi áfram rétt á stuðningi viðkomandi sveitarfélags á grundvelli VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Til þess að þetta geti gengið eftir þarf að taka upp samkomulag um endurskoðaða verka- og kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna breytinga á fyrirkomulagi húsnæðisstuðnings við leigjendur og leiðbeinandi reglur velferðarráðuneytisins um sérstakan húsnæðisstuðning og úthlutun félagslegs íbúðarhúsnæðis sveitarfélaga.²

1.1.2 Eigendur

Meðal eigenda eru mun færri með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar samanborið við leigjendur. Það skýrist að hluta til af því að leigjendur eru almennt tekjulægri en eigendur. Í tekjulægsta fimmtunginum eru 23,0% eigenda með íþyngjandi húsnæðisbyrði samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

Skoðun á beinum húsnæðisstuðningi við fasteignaeigendur með húsnæðislán sýnir að stuðningnum er ekki beint með nægilega markvissum hætti að tekjulægri heimilum með íþyngjandi húsnæðiskostnað. **Starfshópurinn leggur til að hækka eignamörk í vaxtabótakerfinu til að styðja við tekjulægri og eignaminni heimili í eigin húsnæði með þunga byrði húsnæðiskostnaðar.** Þannig má tryggja að tekjulág heimili með lítið eigið fé í íbúðarhúsnæði falli ekki út úr vaxtabótakerfinu.

Mikilvægt er að endurskoða húsnæðisstuðning við eigendur. Horft verði til þess að heimili í sambærilegri stöðu njóti sambærilegs stuðnings í einu sameinuðu húsnæðisstuðningskerfi ríkisins sem taki mið af þeim markmiðum sem sett eru fram um húsnæðisstuðning til einstaklinga. **Í því augnamiði leggur starfshópurinn einnig til að stefnt verði að sameiningu á beinum**

² [Samkomulag-rikis-og-sveitarfelaga-um-husnaedisstudning-2016.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

húsnæðisstuðningi hins opinbera í eitt sameiginlegt kerfi sem verði óháð búsetuformi, að loknu ítarlegu mati.

Við mat á mögulegri sameiningu kerfanna þarf sérstaklega að horfa til ólíks eðlis og samsetningar á húsnæðiskostnaði eigenda og leigjenda og annarra þátta sem kunna að hafa ólík áhrif á hópana.

Starfshópurinn telur að setja þurfi skýrari ákvæði í lög um markmið beins húsnæðisstuðnings og tryggja betur að stuðningur þróist í samræmi við verðlag.

Starfshópurinn telur að lög um stuðning til fyrstu kaupa á íbúð með skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar styðji við það markmið að létta byrði húsnæðiskostnaðar hjá fyrstu kaupendum og styðji við eignamyndun og leggur því ekki til neinar breytingar á því úrræði.

Þá leggur starfshópurinn til að almenn heimild til að nýta séreignarsparnað vegna kaupa á íbúðarhúsnæði til eigin nota eða til ráðstöfunar upp í höfuðstól láns frá 2014 verði látið gilda út árið 2024. Með því er bæði tryggt samfella á milli þeirra séreignarsparnaðarræða sem eru í gildi hvað varðar tímalengd þannig að enginn nýti sér úrræðið umfram 10 ár, auk þess sem tekið er af skarið með lok 2014 úrræðisins.

1.1.3 Annað

Starfshópurinn telur brýnt að endurskoða fyrirkomulag húsnæðisstuðnings við búseturéttarhafa í húsnæðissamvinnufélögum í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við lög um húsnæðisbætur. Húsnæðisstuðningur við það búsetuform getur bæði verið í formi húsnæðisbóta og vaxtabóta eftir aðstæðum en greina þarf nánar byrði húsnæðiskostnaðar hjá búseturéttarhöfum og virkni núverandi húsnæðisstuðnings.

Áberandi er að bæta þarf verulega öflun upplýsinga um leigumarkaðinn. Það er hægt að gera með bættri skráningu leigusamninga í samræmi við fyrirliggjandi frumvarp innviðaráðherra um skráningarskyldu leigusamninga og leigugreiðslna. Starfshópurinn telur brýnt að unnt sé að nálgast allar nauðsynlegar upplýsingar um húsnæðismál með aðgengilegum hætti á einum stað. Góð fyrirmynd í því sambandi er gagnabanki OECD um húsnæðismál.³

Starfshópur um húsnæðisstuðning telur mikilvægt að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verði falin heimild með lögum til að afla upplýsinga um ráðstöfunartekjur þeirra sem fá húsnæðisbætur í því skyni að stofnunin geti lagt mat á virkni kerfisins hverju sinni. Upplýsingar um húsnæðisbyrði

³ Data - OECD

einstakra hópa hér á landi verði þannig settar fram með sama hætti og almennt tíðkast og verði því samanburðarhæfar við upplýsingar frá öðrum ríkjum.

Starfshópur um beinan húsnæðisstuðning tekur undir þá helstu niðurstöðu starfshóps um umbætur og aðgerðir á húsnæðismarkaði að mikilvægast sé að tryggja aukið framboð íbúðarhúsnæðis um land allt til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði. Þegar skortur er á húsnæði getur aukinn húsnæðisstuðningur leitt til hærra verðs íbúðarhúsnæðis, þ.m.t. leiguverðs. **Starfshópurinn leggur því áherslu á mikilvægi þess að aðgerðir á húsnæðismarkaði er snúa að auknu og stöðugu framboði íbúðarhúsnæðis nái fram að ganga.**

2. Mat á húsnæðisöryggi og húsnæðiskostnaði

2.1 Viðmið húsnæðisöryggis og viðráðanlegs húsnæðiskostnaðar

Opinberum húsnæðisstuðningi er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, m.a. vegna lágra launa, þarfar fyrir sérútbúið húsnæði eða annarra félagslegra aðstæðna, óháð efnahag og búsetu.⁴ Í því sambandi var lagt til grundvallar í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði að húsnæðisstuðningur eigi „[...] að miða að því að létta byrði húsnæðiskostnaðar hjá tekjulægri hópum og þeim sem hafa þunga framfærslubyrði, tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað og stuðla þannig að húsnæðisöryggi.“

Starfshópur um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði skilgreindi húsnæðisöryggi sem „[...] tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu“ og taldi að við mat á húsnæðisöryggi ætti að horfa til „... byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu“. Jafnframt var það niðurstaða starfshópsins að aðgerðir af hálfu hins opinbera til þess að tryggja húsnæðisöryggi ættu að lúta „... fyrst og fremst að tekjulægri einstaklingum og fjölskyldum, sem þurfa á stuðningi að halda. Þegar almenn stuðningsúrræði á vegum ríkisins duga ekki til að tryggja húsnæðisöryggi kemur til viðbótarstuðningur af hálfu sveitarfélaga, m.a. í formi félagslegra leiguíbúða, annarra tímabundinna húsnæðisúrræða og sérstaks húsnæðisstuðnings.“⁵

Æskilegt viðmið viðráðanlegs húsnæðiskostnaðar að mati starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði var að húsnæðiskostnaður næmi ekki hærra hlutfalli en 25,0% af ráðstöfunartekjum og aldrei hærra hlutfalli en 40,0% af ráðstöfunartekjum fyrir tekjulægri fjölskyldur og einstaklinga. Ekki er tilgreint í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði á hverju þau viðmið byggjast.

OECD bendir á í skýrslu sinni *Building for a better tomorrow: Policies to making housing more affordable* að engin sameiginleg alþjóðleg viðmið séu til um hvernig eigi að mæla byrði húsnæðiskostnaðar og húsnæðisöryggi. Algeng viðmið eru hlutfall húsnæðisverðs (þ.m.t. leiguverðs) af ráðstöfunartekjum (e.

⁴ [Fjármálaáætlun 2023-2027](#)

price-to-income ratios) og hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum (e. expenditure-to-income ratios). Oft er miðað við að byrði húsnæðiskostnaðar sem nemur 25,0% eða allt að 30,0% af ráðstöfunartekjum geti talist viðráðanleg.⁶ Ráðstöfunartekjur innifela í sér félagslegar millifærslur eins og húsnæðisbætur að frádregnum sköttum. Aðeins er horft til húsnæðiskostnaðar miðað við aðalbúsetu og gert er ráð fyrir að húsnæðiskostnaður aukist minna en hlutfallslega miðað við stærð heimilisins.⁷

Þessu tengt er viðmiðið „Íþyngjandi húsnæðiskostnaður“ (e. housing overburden rate) eða hversu stór hluti íbúa býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Eurostat, OECD og Hagstofa Íslands miða við að það teljist vera íþyngjandi húsnæðiskostnaður þegar byrði húsnæðiskostnaðar nemur 40,0% eða hærra hlutfalli af ráðstöfunartekjum að teknu tilliti til húsnæðisstuðnings.

Húsnæðiskostnaður getur verið skilgreindur þröngt út frá leigu og kostnaði við húsnæðislán (afborganir og vexti) eða vítt þar sem einnig er horft til kostnaðar við lögboðin gjöld og þjónustu, reglubundið viðhald og viðgerðir, skatta vegna húsnæðis og veitur.⁸ Misjafnt er á milli landa hvernig húsnæðiskostnaður er skilgreindur.⁹

OECD bendir á vankanta á þessum mælikvörðum og að val á áðurnefndum og öðrum viðmiðum geti talist handahófskennt. Þannig geti 10,0% eða 20,0% af ráðstöfunartekjum lágtekjuheimilis, sem varið er til greiðslu húsnæðiskostnaðar, valdið því að lítið fé sé eftir fyrir aðra helstu neyslulíði enda þótt ekki sé um íþyngjandi húsnæðiskostnað að ræða í fyrrgreindum skilningi.¹⁰ Hefur stofnunin tekið saman yfirlit yfir fjölbreytta mælikvarða um hagkvæmni húsnæðis sem OECD-ríkin nota, þ.m.t. um húsnæðisgæði og hagkvæmni, stöðu á húsnæðismarkaði og stefnumörkun stjórnvalda.¹¹

⁶ [OECD \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org)

⁷ HC1.2. Housing costs over income, [\[Title\] \(oecd.org\)](#)

⁸ HC1.2. Housing costs over income, [\[Title\] \(oecd.org\)](#)

⁹ Þeir líðir sem teljast til húsnæðiskostnaðar í útreikningum Hagstofunnar eru húsaleiga, vaxtakostnaður og verðbætur vegna lána, viðhald, viðgerðir, bruna- og fasteignatrygging, rafmagn, hiti og fasteignagjöld að frádregnum húsnæðis- og vaxtabótum hjá þeim sem fá slíkar bætur greiddar. Til samanburðar eru þeir útgjaldaliðir sem liggja til grundvallar húsnæðisstuðningi í Noregi (n. Bostötte) við tekjulægri íbúðareigendur og leigjendur með háan húsnæðiskostnað, húsaleiga vegna leiguíbúða, kostnaður vegna sameignar og fjármagnskostnaður vegna búsetuíbúða í húsnæðissamvinnufélögum en vegna eigin húsnæðis er horft til rekstrargjalda (upp að ákveðnu hámarki), fjármagnskostnaðar og opinberra gjalda. Aðeins er greiddur stuðningur vegna hita og kostnaðar við sameign til eldri borgara og skjólstaðinga félagsþjónustu. Sænskur húsnæðisstuðningur (s. Bostadsbidrag) greiðist til barnafjölskyldna, barnlausra á aldrinum 18-28 ára og lífeyrisþega vegna leiguíbúða, eigin húsnæðis og búsetuíbúða í húsnæðissamvinnufélögum. Til grundvallar greiðslu húsnæðisbóta liggja leiga af leiguíbúð með hita og kostnaði tengdum íbúðinni, 70% af vaxtakostnaði og lóðarleigu vegna eigin húsnæðis, fasteignagjöld, hitunarkostnaður og annar rekstrarkostnaður og í tilviki búseturéttarhafa teljast árgjald, hiti og kostnaður sem tengjast íbúðinni til húsnæðiskostnaðar. Ef lán hvílir á búsetuíbúðinni má telja 70% af vaxtakostnaði vegna lánsins til húsnæðiskostnaðar. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, 2022.

¹⁰ OECD Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, [OECD \(oecd-ilibrary.org\)](#)

¹¹ [Affordable Housing Database - OECD](#)

Hér að neðan má sjá yfirlit yfir hver safnar þessum gögnum og/eða reiknar mælikvarða í samræmi við mælikvarða OECD um húsnæðisöryggi og húsnæðisbyrði.

Tafla 1: Yfirlit OECD yfir ýmsa mælikvarða um húsnæðisöryggi og húsnæðisbyrði.¹²

Mælikvarðar	Dæmi um mælikvarða	Enskt heiti	Hver safnar gögnum hérlendis	Mælikvarði	Hlekkur
Húsnæðisverð í samhengi við tekjur	Húsnæðisverð m.v. tekjur/verðlag	House-price-to-income ratio	Þjóðskrá / Hagstofan*	HM1.2	Hlekkur
	Leiguverð m.v. tekjur/verðlag	Rent-price-to-income ratio	Þjóðskrá / Hagstofan*		
Húsnæðisútgjöld í samhengi við tekjur	Byrði húsnæðiskostnaðar	Housing cost burden	Hagstofan	HC1.2	Hlekkur
	Hlutfall heimila með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar	Housing cost overburden rate**	Hagstofan		Hlekkur
Ráðstöfunartekjur eftir (e. residual income)	Fátækt af völdum húsnæðis;	Housing-induced poverty			
Gæði húsnæðis	Herbergi á hvern íbúa	Rooms per person	Hagstofan	HC2.1	Hlekkur
	Hlutfall þröngbýlis	Overcrowding rate	Hagstofan	HC2.1.3	Hlekkur
	Hlutfall í lélegu húsnæði	Housing deprivation rate	Hagstofan	HC2.3	Hlekkur
Huglægir mælikvarðar um húsnæðisöryggi	Fullnægjandi framboð af góðu húsnæði á viðráðanlegu verði	Satisfaction with the availability of good, affordable housing	Hagstofan	HC1.4	Hlekkur
	Húsnæði sem aðaláhýggjuefni	Housing as a key short-term concern	Hagstofan		

¹² Gögn um húsnæðisverð og leiguverð sem hlutfall af tekjum eru ekki birt af neinum. En gögn frá Þjóðskrá og Hagstofunni er hægt að nota til að reikna stærðirnar fyrir Ísland. **40,0% of disposable income. Taflan er að hluta til byggð á skýrslu OECD: <https://socialprotection.org/discover/publications/building-better-tomorrow-policies-make-housing-more-affordable>.

2.1.1 Lög og reglur um mælanleg viðmið

Í löggjöf um húsnæðisstuðning til einstaklinga hér á landi er ekki að finna nein mælanleg viðmið um árangur kerfanna.

Markmið laga um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, er að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda með greiðslu húsnæðisbóta vegna leigu á íbúðarhúsnæði. Lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er ætlað að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjárpar. Ekki er að finna nein ákvæði í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, um markmið vaxtabóta en í lögskýringargögnum frá því að þær voru teknar upp árið 1989 kemur fram að markmið kerfisins væri að draga úr eftirspurn eftir lánsfé og að styðja betur við hina tekjulægri.¹³

Með lögum um almennar íbúðir, nr. 52/2016, var innleidd ný tegund óbeins húsnæðisstuðnings við leigjendur. Þar segir að markmið laganna sé að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga sem eru undir tekju- og eignamörkum laganna við upphaf leigu með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda eða að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna. Hefur það í framkvæmd verið túlkað sem 25,0% af skattskyldum tekjum heimilisins að teknu tilliti til beins húsnæðisstuðnings til leigjenda.

Lög um húsnæðisbætur skilgreina húsnæðiskostnað í 19. gr. sem þann hluta leigufjárhæðar sem greiddur er fyrir leiguafnot af húsnæði. Aðrar greiðslur og kostnaðarþættir sem leigjanda ber að greiða samkvæmt samningi eða lögum, svo sem fyrir hita, vatn, rafmagn, hússjóð, viðhald o.fl. teljast ekki til húsnæðiskostnaðar samkvæmt lögnum. Húsnæðisbætur geta aldrei numið hærri fjárhæð en sem jafngildir 75,0% af húsnæðiskostnaði vegna viðkomandi íbúðarhúsnæðis. Húsnæðiskostnaður er ekki skilgreindur í félagsþjónustulögnum.

Hugtakið húsnæðiskostnaður er ekki skilgreint sérstaklega í lögum um tekjuskatt en sá kostnaður sem myndar rétt til vaxtabóta er greiddir vextir og greiddar verðbætur á afborgunum og vexti, afföll af verðbréfum, víxlum og sérhverjum skuldaviðurkenningum sem framteljandi hefur gefið út sjálfur og notað til fjármögnunar íbúðar til eigin nota og lántökukostnaður þ.m.t. árlegur og tímabundinn fastakostnaður, þóknanir, stimpilgjöld og þinglýsingarkostnaður af lánum sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis. Hugtakið er ekki heldur skilgreint sérstaklega í löggjöf um notkun séreignarsparnaðar til fasteignakaupa.

¹³ [638/111 stjórnarfrumvarp: tekjuskattur og eignarskattur | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

2.1.2 Söfnun upplýsinga um húsnæðismarkaðinn

Upplýsingum um húsnæðismarkaðinn er í dag safnað að meginstefnu til hjá þremur stofnunum; Hagstofu Íslands, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Seðlabanka Íslands. Hér að neðan verður fjallað nánar um þær upplýsingar sem hver stofnun fyrir sig aflar.

Mælingar Hagstofu Íslands

Hagstofa Íslands safnar tölulegum upplýsingum um íslenskt samfélag, vinnur úr þeim og miðlar til notenda.¹⁴

Í talnaefni Hagstofunnar um húsnæðismál má finna mælingar á stöðu á húsnæðismarkaði, ástandi húsnæðis og þröngbýli, byrði húsnæðiskostnaðar, mat viðkomandi einstaklinga á byrði húsnæðiskostnaðar, vanskil, umhverfi og öryggi. Hluti þess talnaefnis er greindur nánar eftir stöðu á húsnæðismarkaði, heimilisgerðum, tekjum, kyni, aldri, menntun, tegund húsnæðis og þéttbýli.

Hagstofan mælir einnig lífskjör heimilanna og skort á efnislegum gæðum og fjárhagsstöðu heimilanna út frá stöðu á húsnæðismarkaði.

Hagstofan tekur þátt í fjölbreyttu alþjóðlegu samstarfi, þar á meðal samstarfi Norðurlandanna um tölfræði, evrópska hagskýrslusamstarfinu og tölfræðisamstarfi Sameinuðu þjóðanna.

Mælingar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar

Eitt meginverkefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er að annast greiningu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála. Á meðal annarra meginverkefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er að annast og beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviði húsnæðismála, koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál og stuðla að útgáfu upplýsinga um þau.

Í þessu sambandi skal stofnunin starfrækja rafrænan gagnagrunn, húsnæðisgrunn, sem heldur utan um gögn og upplýsingar um húsnæðismál. Einnig skal stofnunin starfrækja mannvirkjaskrá, sem er hluti af húsnæðisgrunni sem felur í sér rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnarsýslu byggingarmála, auk þess að halda utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt. Þar má finna upplýsingar um stærð og eiginleika mannvirkja, framvindu á byggingartíma, upplýsingar sem nýtast við eftirlit með mannvirkjagerð, svo sem byggingarleyfi, úttektir byggingarstjóra og byggingarfulltrúa. Þar er m.a. hægt að finna upplýsingar um fjölda íbúða í byggingu.

¹⁴ Hagstofa Íslands starfar á grunni laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, laga um greiðslujöfnunarvísitölu, nr. 133/2008, laga um launavísitölu, nr. 89/1989, og laga um vísitölu neysliverðs, nr. 12/1995.

Enn fremur hefur stofnunin frá 1. júlí sl. það hlutverk að starfrækja fasteignaskrá og tengdar skrár og annast rekstur gagna- og upplýsingakerfa fasteignaskrár og útreikning fasteignamats og brunabótamats. Fasteignaskrá inniheldur allar grunnupplýsingar um lönd, lóðir og spildur auk mannvirkja sem á þeim standa. Þar er einnig að finna yfirlit yfir eignarsögu fasteigna og þau veðbönd sem á þeim hvíla. Jafnframt er safnað upplýsingum um fasteignaviðskipti sem byggjast á þinglýstum kaup- og leigusamningum.

Þá hefur verið lagt fram á Alþingi frumvarp innviðaráðherra um að stofnuninni verði falið að starfrækja leiguskrá innan húsnæðisgrunnns um leigusamninga um íbúðarhúsnæði og annað húsnæði sem leigt er til íbúðar.¹⁵ Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að allir slíkir leigusamningar verði skráðir stafrænt. Fyrir Alþingi liggur frumvarp um breytingu á húsaleigulögum sem gerir það að skyldu að skrá alla leigusamninga í skrána, ásamt öðrum mikilvægum upplýsingum um leigusamband leigusala og leigjanda, s.s. breytingar á leigufjárhæð, uppsögn eða endurnýjun leigusamnings, og standa vonir til að með skránni verði hægt að bæta yfirsýn yfir leigumarkaðinn.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun rekur jafnframt stafrænt húsnæðisáætlanakerfi til að vinna upplýsingar um húsnæðisþörf fyrir landið í heild, ákveðin landsvæði og einstök sveitarfélög í samvinnu við sveitarfélögin.

Mælingar Seðlabanka Íslands

Seðlabanka Íslands er ætlað að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Þá skal hann einnig sinna því að varðveita gjaldeyrisforða og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd. Bankinn fer einnig með þau verkefni sem Fjármálaeftirlitinu var áður falið.¹⁷

Seðlabankinn, með samþykki ráðherra, mótar yfirlýst markmið um verðbólgu og markmið um gengi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Peningastefnunefnd tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum. Fjármálastöðugleikanefnd tekur ákvarðanir um beitingu

¹⁵ Frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (skráning leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð): <https://www.althingi.is/altext/153/s/0273.html>

¹⁶ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun starfar á grundvelli laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, laga um mannvirki, nr. 160/2010, laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, o.fl. laga og reglugerða: <https://hms.is/husn%C3%A6%C3%B0is--og-mannvirkjastofnun/log-og-regluger%C3%B0ir>.

¹⁷ Um starfsemi Seðlabankans gilda lög nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, lög nr. 22/1968 um gjaldmiðil Íslands með síðari breytingum, lög nr. 90/1999 um öryggi fyrirmæla í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum með síðari breytingum, lög nr. 43/1990 um lánasýslu ríkisins með síðari breytingum, lög nr. 70/2021 um gjaldeyrimál, lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki með síðari breytingum, lög nr. 66/2014 um fjármálastöðugleikaráð með síðari breytingum, lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu og lög nr. 70/2020 um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

stjórn tækja Seðlabankans um fjármálastöðugleika. Báðar nefndirnar skulu taka ákvarðanir sínar á grunni vandaðs mats á horfum og ástandi í efnahagsmálum.

Fjármálastöðugleikanefnd fer með þjóðhagsvarúðartæki Seðlabankans. Þar á meðal eru reglur um eiginfjárouka á fjármálafyrirtæki, gjaldeyrisjöfnuð, laust fé og stöðuga fjármögnun og reglur sem takmarka eða auka áhættutöku skuldara, s.s. takmarkanir á veðsetningarhlutföllum og heildarfjárhæð eða greiðslubyrði fasteignalána til neytenda í hlutfalli við tekjur. Peningastefnunefnd fer m.a. með vexti bankans, viðskipti við lánastofnanir önnur en þrautavarálán, ákvarðanir um bindiskyldu og viðskipti á gjaldeyrismarkaði og verðbréf sem stuðla að stöðugu verðlagi.

Seðlabankinn aflar, skráir og vinnur úr margvíslegum hagtölum. Þeim er skipt í þrjá flokka: hagtölur fjármálafyrirtækja, hagtölur á fjármálamarkaði og hagtölur greiðslujafnaðar og erlendrar stöðu viðskipta þjóðarbúsins við önnur ríki. Þar á meðal má nefna að bankinn birtir mánaðarlega tölur um útistandandi húsnæðislán hjá bönkum, lífeyrissjóðum, lánasjóðum ríkisins og öðrum fjármálafyrirtækjum. Þá birtir hann einnig tölur um hrein ný útlán banka og lífeyrissjóða.¹⁸ Enn fremur heldur Seðlabanki Íslands utan um veðsetningarhlutfall og greiðslubyrðarhlutfall nýrra fasteignalána og hefur m.a. aflað sérstaklega upplýsinga um stöðu lána til fyrstu kaupenda.¹⁹ Í Fjármálastöðugleikariti Seðlabankans 2022/1 kemur einnig fram að í upphafi árs 2022 hafi bankinn hafið framkvæmd nýrrar útlánakönnunar þar sem lánveitendur eru spurðir um þróun eftirspurnar viðskiptavina eftir lánsfé, þróun á framboði lánsfjár til viðskiptavina og þætti sem hafa ráðandi áhrif á framboð, s.s. lánareglur, samkeppni og vexti. Þá kom einnig fram að stefnt væri að því að útvíkka könnunina síðar með því að leita m.a. eftir upplýsingum frá lífeyrissjóðum.²⁰

2.2 Mat á virkni húsnæðisstuðningskerfa

2.2.1 Skilgreining á íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar

Við vinnu starfshópsins um húsnæðisstuðning þótti mikilvægt að meta virkni núverandi beins húsnæðisstuðnings út frá markmiðum sem starfshópurinn kom sér saman um á grundvelli tillagna starfshóps um umbætur og aðgerðir á húsnæðismarkaði frá því í maí 2022.

Líkt og kom fram í umfjöllun um mælikvarða um byrði húsnæðiskostnaðar í kafla 2.1 er hægt að skilgreina bæði tekjur og húsnæðiskostnað með margvíslegum hætti. Þannig getur með hugtakinu tekjur t.a.m. verið átt við

¹⁸ [Seðlabanki Íslands \(sedlabanki.is\)](https://sedlabanki.is)

¹⁹ [Fjármálastöðugleiki 2022 2 \(sedlabanki.is\)](https://sedlabanki.is)

²⁰ [Fjarmalastodugleiki 2022 1.pdf \(sedlabanki.is\)](https://sedlabanki.is)

heildartekjur (e. gross income), skattskyldar tekjur (e. taxable income) eða ráðstöfunartekjur (e. disposable income). Inni í heildartekjum og ráðstöfunartekjum geta verið óskattskyldar greiðslur eins og meðlagsgreiðslur og barnabætur.

Takmarkað aðgengi að upplýsingum, ekki hvað síst er snýr að leigumarkaðnum, hefur gert það að verkum að starfshópur um húsnæðisstuðning hefur ýmist þurft að horfa til ráðstöfunartekna eða skattskyldra tekna við mat á byrði húsnæðiskostnaðar og virkni húsnæðisstuðnings bæði í núverandi stuðningskerfum og við mat á áhrifum sviðsmynda í skýrslu starfshópsins.

Tafla 2: Útreikningar á húsnæðisbyrði miðað við ráðstöfunartekjur annars vegar og hins vegar skattskyldar tekjur.²¹

Tekjutíund	Nettó skattbyrði	Byrði heildartekna ef miðað er við byrði ráðstöfunartekna		Meðaltekjur, á mánuði í þús. kr., per einstakling
		25,0%	40,0%	
1	-2,0%	26,0%	41,0%	37
2	4,0%	24,0%	38,0%	170
3	13,0%	22,0%	35,0%	283
4	16,0%	21,0%	33,0%	352
5	19,0%	20,0%	33,0%	413
6	20,0%	20,0%	32,0%	483
7	22,0%	19,0%	31,0%	572
8	24,0%	19,0%	30,0%	688
9	26,0%	18,0%	29,0%	862
10	28,0%	18,0%	29,0%	1.586
Meðaltal	23,0%	19,0%	31,0%	545

Sé horft til skattskyldra tekna í stað ráðstöfunartekna, er það mat starfshóps um húsnæðisstuðning að 25,0% af ráðstöfunartekjum samsvari að jafnaði 19,0%–22,0% af skattskyldum tekjum fyrir meginþorra heimila, sbr. útreikning um skattbyrði í töflu 2. Með sama hætti telur starfshópurinn að líta megi svo á

²¹ Nettó skattbyrði er beinir skattar að frádrögnum barna- og vaxtabótum sem hlutfall af heildartekjum. Byrði heildartekna er byrði ráðstöfunartekna (25% eða 40%) margfaldað með 100%-nettó skattbyrði. Byggt er á framtalsgögnum allra framteljenda frá Ríkisskattstjóra með tekjum allra einstaklinga, fjármagnstekjum er skipt jafnt milli hjóna og sambúðarfólks.

að 40,0% af ráðstöfunartekjum samsvari að jafnaði 31,0%–35,0% af skattskyldum tekjum. Í greiningum starfshópsins er miðað við 30,0% byrði miðað við skattskyldar tekjur. Þannig er tryggt að ekki sé verið að ofmeta byrði þegar miðað er við 40,0% byrði ráðstöfunartekna.

2.2.2 Skilgreining á húsnæðiskostnaði

Í vinnu sinni hefur starfshópur um húsnæðisstuðning einnig þurft að leggja mat á hvernig skilgreina beri húsnæðiskostnað vegna mismunandi búsetuforma á húsnæðismarkaði. Líkt og fram hefur komið skilgreinir Hagstofan húsnæðiskostnað vítt: Húsaleiga, vaxtakostnaður og verðbætur lána, viðhald, viðgerðir, bruna- og fasteignatryggingar, rafmagn, hiti og fasteignagjöld. Starfshópur um húsnæðisstuðning hafði í vinnu sinni ekki aðgang að raungögnum um húsnæðiskostnað fasteignaeigenda, leigjenda og búseturéttarhafa miðað við framangreinda þætti. Starfshópurinn telur þó að almennt megi leggja til grundvallar að húsnæðiskostnaður leigjenda feli í sér húsaleigu, en einnig geti aðrir kostnaðarþættir komið til samkvæmt samningi eða lögum, s.s. hiti, vatn, rafmagn, hússjóður eða viðhald.²² Húsnæðiskostnaður fasteignaeigenda geti einkum falið í sér rekstrargjöld, viðhaldskostnað, fjármagnskostnað og opinber gjöld. Þá samanstandi húsnæðiskostnaður búseturéttarhafa einkum af sameignarkostnaði, s.s. vegna rekstrar, viðhalds og opinberra gjalda, ásamt fjármagnskostnaði vegna byggingar eða kaupa á búseturéttaríbúð og, eftir atvikum, einnig vegna kaupa á búseturétti.

Við mat starfshóps um húsnæðisstuðning á virkni núverandi stuðningskerfa var húsnæðiskostnaður leigjenda skilgreindur þröngt í samræmi við ákvæði laga um húsnæðisbætur og tekur þannig einungis til þess hluta leigufjárhæðar sem greiddur er fyrir leiguafnot af húsnæði. Aðrar greiðslur og kostnaðarþættir sem leigjanda ber að greiða samkvæmt samningi eða lögum, svo sem fyrir hita, vatn,

²² Leigjanda er skylt samkvæmt húsaleigulögum að annast minniháttar viðhald leiguhúsnæðis, svo sem að skipta um ljósaperur og rafhlöður í reykskynjurum ásamt því að halda niðurföllum hreinum, sbr. 19. gr. a. húsaleigulaga. Að öðru leyti er það meginregla laganna að leigusali annist viðhald hins leigða, innan húss sem utan, sbr. 1. mgr. 19. gr. Í leigusamningum um íbúðarhúsnæði er þó heimilt að semja sérstaklega um að leigjandi annist á sinn kostnað að hluta eða öllu leyti það viðhald innan íbúðar sem leigusala ber að annast samkvæmt IV. kafla laganna um viðhald. Í slíkum tilvikum skal þess nákvæmlega getið í leigusamningnum til hvaða atriða viðhaldsskylda leigjanda nær, sbr. 22. gr. húsaleigulaga. Í V. kafla laganna, sem fjallar um rekstrarkostnað, segir í 2. mgr. 23. gr. að þegar íbúðarhúsnæði er í fjöleignarhúsi skuli leigusali greiða sameiginlegan kostnað skv. 43. gr. laga um fjöleignarhús, svo sem framlag til sameiginlegs rekstrar og viðhalds sameignar, þar á meðal vegna lyftubúnaðar, hitunar, lýsingar og vatnsnotkunar í sameign, svo og kostnað vegna endurbóta á lóð eða húseign. Heimilt er að víkja frá skiptingu rekstrarkostnaðar samkvæmt þessari grein enda séu slík frávik tilgreind í leigusamningi.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga um húsnæðisbætur er húsnæðiskostnaður í skilningi laganna sá hluti leigufjárhæðar sem greiddur er fyrir leiguafnot af húsnæði. Aðrar greiðslur og kostnaðarþættir sem leigjanda ber að greiða samkvæmt samningi eða lögum, svo sem fyrir hita, vatn, rafmagn, hússjóð, viðhald o.fl., teljast ekki til húsnæðiskostnaðar í skilningi laganna.

rafmagn, hússjóð, viðhald o.fl., teljast ekki til húsnæðiskostnaðar leigjanda í þessum skilningi.

Við mat á húsnæðiskostnaði fasteignaeigenda með húsnæðislán var rætt um að skilgreina einnig húsnæðiskostnaðinn þröngt og horfa til afborgana og vaxtakostnaðar sem húsnæðiskostnað. Fallið var frá því að skilgreina afborganir sem hluta af húsnæðiskostnaði enda fela þær í sér eignamyndun í húsnæðinu og samræmist það mælingum Hagstofunnar á íþyngjandi húsnæðiskostnaði, en í mælingum hennar eru afborganir af lánum ekki taldar sem hluti húsnæðiskostnaðar.

Í staðinn var lagt til grundvallar að rekstrarkostnaður næmi 1,5% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins, að viðbættum greiddum vöxtum og verðbótum ársins. Í því sambandi má hafa til hliðsjónar að í almenna íbúðakerfinu skulu húsnæðissjálfsveigarstofnanir reka viðhaldssjóð til að standa undir eðlilegu viðhaldi og nauðsynlegum endurbótum á almennum íbúðum og fasteignum sem þær tilheyra og skal árlega renna í sjóðinn fjárhæð sem nemur 1,0% af árlegu endurstofnsverði almennrar íbúðar.²³ Einnig er algengt að mælt sé með því að árlega sé gert ráð fyrir fjárhæð sem nemur 1,0–4,0% af fasteignamati eignar til að standa undir viðhaldskostnaði.²⁴

²³ [Reglugerð um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga, húsnæðissjálfsveigarstofnanir og almennar íbúðir. | Velferðarráðuneyti | Reglugerðasafn \(reglugerd.is\)](#)

²⁴ [Managing home maintenance expenses – Wells Fargo](#)

3. Stuðningur við leigjendur

Beinn húsnæðisstuðningur við leigjendur er veittur í gegnum húsnæðisbætur sem fjármagnaðar eru af ríkinu og sérstakan húsnæðisstuðningur sem er hluti af félagslegu stuðningskerfi sveitarfélaga og fjármagnaður af þeim.

3.1 Húsnæðisbætur

Húsnæðisbætur eru greiddar samkvæmt lögum nr. 75/2016 með það að markmiði að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda vegna leigu á íbúðarhúsnæði.

Til þess að eiga rétt á húsnæðisbótum þarf umsækjandi að eiga lögheimili í fasteign, vera eldri en 18 ára og vera með þinglýstan leigusamning til að minnsta kosti þriggja mánaða um íbúð sem hefur að lágmarki eitt svefnherbergi, séreldunaraðstöðu, sérsnyrtingu og baðaðstöðu.

Réttur til húsnæðisbóta tekur mið af skattskyldum tekjum og eignum heimilis og taka upphæðir breytingum eftir fjölda einstaklinga í heimili, óháð aldri, miðað við tilgreinda stuðla. Húsnæðisbætur geta aldrei numið hærri fjárhæð en jafngildir 75,0% af húsnæðiskostnaði vegna viðkomandi húsnæðis.

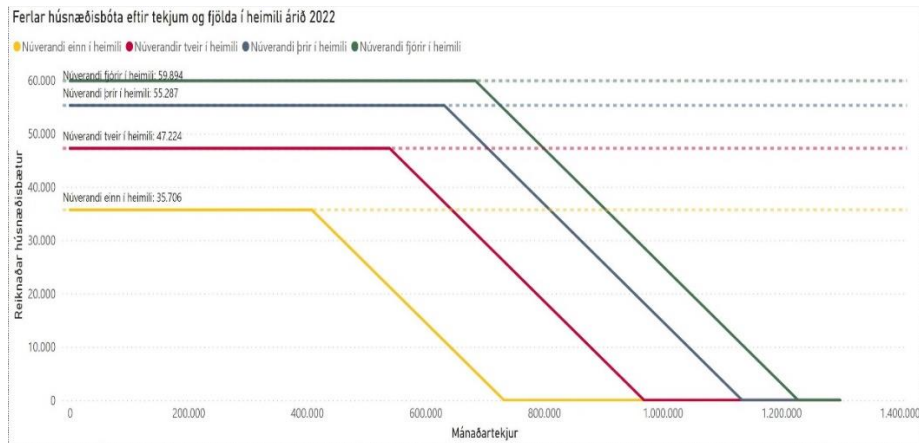
Grunnfjárhæðir, eða hámarksbætur sem heimili geta fengið á mánuði, hækkuðu síðast þann 1. júní 2022 og sýnir tafla 3 upphæðir grunnfjárhæða ásamt mánaðarlegu frítekjumarki. Fari heimilistekjur umfram frítekjumark skal lækka grunnfjárhæðir húsnæðisbóta um 11,0% af umframtekjum þangað til efri tekjumörkum er náð en þá fellur réttur til húsnæðisbóta niður. Jafnframt lækka grunnfjárhæðir sem nemur hlutfalli af samanlögðum eignum allra heimilismanna, 18 ára og eldri, sem fara umfram 8.000.000 kr. uns þær falla alveg niður við 60,0% hærri fjárhæð, 12.800.000 kr.

Tafla 3: Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta og frítekjumörk frá 1. júní 2022.

Fjöldi í heimili	Stuðull	Grunnfjárhæðir	Frítekjumark á mánuði
1	1,0000000	35.706	407.941
2	1,3225806	47.224	539.534
3	1,5483871	55.287	631.650
4 eða fleiri	1,6774194	59.894	684.288

Í viðauka 1 á bls. 73 má finna töflu sem sýnir heildaryfirlit yfir fjárhagslegar forsendur til réttinda húsnæðisbóta sem síðast tóku breytingum 1. júní 2022. Mynd 1 sýnir ferla húsnæðisbóta eftir skattskyldum tekjum og fjölda í heimili. Sjá má hvernig húsnæðisbætur fara lækkanði eftir því sem tekjur heimilis hækka.

Mynd 1: Ferlar húsnæðisbóta eftir tekjum og fjölda í heimili miðað við forsendur 1. júní 2022.



Fjárhæðir húsnæðisbóta skulu endurskoðaðar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála. Þegar þessi skilyrði leiða til hækkunar á fjárhæðum er ráðherra falið að breyta þeim með reglugerð og þarf þá að hafa stöð fyrir þeirri breytingu í fjárveitingum ársins.²⁵ Ef sýnt þykir að reglugerðin geti haft áhrif á útgjöld ríkissjóðs umfram fjárheimildir eða á efnahagsmál almennt þarf að bera hana upp á ríkisstjórnarfundi.²⁶ Sambærileg ákvæði gilda um breytingar á fjárhæðum frítekju- og eignamarka.

Frá gildistöku laga um húsnæðisbætur 1. janúar 2017 hafa grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hækkað í tvígang, um 4,7% 1. janúar 2018 og um 10,0% 1. júní 2022 í tengslum við aðgerðir gegn áhrifum verðbólgu. Jafnframt hækkuðu frítekjumörk húsnæðisbóta afturvirk um 3,0% frá 1. janúar 2022.²⁷ Frítekjumörk hækkuðu árlega þar áður til samræmis við launavísitölu.

Tekjuskerðingarprósenta hækkaði úr 9,0% í 11,0% frá og með árinu 2020.

Eignamörk hafa hækkað einu sinni á tímabilinu, um 23% árið 2020.²⁸

3.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur

3.2.1 Leiðbeinandi reglur um sérstakan húsnæðisstuðning

Frá 1. janúar 2017 hefur sveitarfélögum verið skylt að fara með umsýslu og greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings í samræmi við 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 í samræmi við nánari reglur sem sveitarstjórn setur á grundvelli leiðbeininga ráðherra. Í lögnum er einnig kveðið á um að sveitarfélög skuli veita foreldrum eða forsjáraðilum 15–17 ára

²⁵ 75/2016: Lög um húsnæðisbætur | Lög | Alþingi (althingi.is)

²⁶ 115/2011: Lög um Stjórnarráð Íslands | Lög | Alþingi (althingi.is)

²⁷ Tekjuskattur o.fl. | Þingmálalistar | Alþingi (althingi.is)

²⁸ Reglugerð um húsnæðisbætur. | Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti | Reglugerðasafn (reglugerd.is)

barna sem leigja herbergi á heimavist eða námsgörðum vegna náms fjarri lögheimili húsnæðisstuðning.²⁹

Hverju sveitarfélagi er þannig gert að setja reglur um framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings en markmið leiðbeininga ráðherra er að auka samræmi og vera sveitarstjórnnum til aðstoðar í þeim efnum. Í gildandi leiðbeiningum ráðherra er bent á að með því að fella sérstakan húsnæðisstuðning undir félagsþjónustu sveitarfélaga beri að túlka ákvæði laganna með hliðsjón af markmiði og tilgangi þeirra að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa. Þannig skuli stuðningurinn veittur á grundvelli mats á þörf og því þurfi ákvörðun um sérstakan húsnæðisstuðning að byggjast á heildarmati á aðstæðum umsækjanda en ekki einungis hlutlægum tekju- og eignaviðmiðum. Sérstökum húsnæðisstuðningi sveitarfélaga er samkvæmt leiðbeiningunum ætlað að lækka greiðslubyrði vegna húsnæðiskostnaðar hjá þeim sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði eða eru með íþyngjandi húsnæðiskostnað sökum lágra tekna, lítilla eigna, þungrar framfærslubyrði og félagslegra aðstæðna. Í leiðbeiningunum eru settar fram viðmiðunarfjárhæðir sérstaks húsnæðisstuðnings. Þar er miðað við að fyrir hverjar 1.000 kr. sem hlutaðeigandi fær í húsnæðisbætur séu greiddar 900 kr. í sérstakan húsnæðisstuðning. Þá megi setja þak á samanlagða heildarfjárhæð húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings sem nemi 75,0% af húsnæðiskostnaði. Í leiðbeiningunum eru einnig settar fram viðmiðunarfjárhæðir vegna mats á áhrifum tekna og eigna sem og ákvæði um umsóknarferil og málsmeðferð.

3.2.2 Mismunandi stuðningur sveitarfélaga

Reglur um sérstakan húsnæðisstuðning og fjárhæðir hans eru mismunandi á milli sveitarfélaga. Sum sveitarfélög setja sérstakar félagslegar aðstæður umsækjanda sem skilyrði fyrir sérstökum húsnæðisstuðningi á meðan önnur styðjast við hlutlæg viðmið um tekju- og eignamörk. Í könnun sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gerði á árinu 2020 höfðu 60 af þá 72 sveitarfélögum sett sér reglur um sérstakan húsnæðisstuðning og einungis 28 af þessum 60 gerðu ráð fyrir skilyrðum um sérstakar félagslegar aðstæður viðkomandi byggð á mati á félagslegum aðstæðum.³⁰

Í tilraun til að draga fram hversu ólíkur stuðningurinn er milli sveitarfélaga verður hér farið yfir reglur fjögurra sveitarfélaga á suðvesturhorni landsins. Fjárhæðir sérstaks húsnæðisstuðnings byggjast iðulega á fjárhæðum húsnæðisbóta, þannig að greitt er ákveðið hlutfall af húsnæðisbótum til heimilis, sem kemur þá til viðbótar greiddum húsnæðisbótum. Þannig tvöfaldar

²⁹ [40/1991: Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

³⁰ Áfangaskýrsla Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um tilraunaverkefni um sérstakan húsnæðisstuðning: [4cb3205d-69e2-417c-9de4-533b1aa6216a_afangaskýrsla-serstakur-husnaedisstudningur.pdf \(prismic.io\)](#)

Reykjavíkurborg stuðninginn sem heimili fær í húsnæðisbætur og getur einstaklingur sem býr einn og er undir frítekju- og eignamörkum mest fengið 71.412 kr. samtals í heildarstuðning á mánuði (þ.e. tvöfaldar hámarksbætur í húsnæðisbótakerfinu). Heimili með tveimur eða fleiri einstaklingum fá þó aldrei meira en 90.000 kr. í heildarstuðning (óháð fjölda í heimili) þar sem sett er þak á samtölu húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings. Greiðsluþátttaka heimilis í húsnæðiskostnaði nemur þó alltaf að lágmarki 40.000 kr. eða 25% af húsnæðiskostnaði (hvort heldur er hærra). Auk þess eru frítekju- og eignamörk Reykjavíkurborgar frábrugðin gildandi forsendum í húsnæðisbótakerfinu og borgin gerir kröfu um að heimili uppfylli skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður til að eiga rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi.

Kópavogsbær greiðir heimilum 90,0% af fjárhæð húsnæðisbóta og setur bærinn ekki tekju- og eignaviðmið sem eru frábrugðin þeim sem gilda í húsnæðisbótakerfinu. Þannig getur einstaklingur sem býr einn og er undir frítekju- og eignamörkum húsnæðisbótakerfisins mest fengið 67.841,- kr. í heildarstuðning á mánuði. Kópavogsbær setur sams konar þak á heildarstuðning og Reykjavíkurborg, þ.e. hámarksstuðningur (samtala húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings) fer aldrei umfram 90.000 kr. og greiðsluþátttaka heimilis er alltaf að lágmarki 25,0% af húsnæðiskostnaði, 55.000 kr. eða 20,0% af skattskyldum tekjum (hæsta fjárhæðin gildir sem viðmið).

Hafnarfjarðarkaupstaður fer svipaða leið og Kópavogsbær, greiddur stuðningur nemur 90,0% af húsnæðisbótum og tekjuviðmið eru þau sömu. Hins vegar eru eignamörk miðuð við 6.500.000 kr. og þak á heildarstuðning nemur 82.000 kr. á mánuði. Greiðsluþátttaka heimila er að lágmarki 50.000 kr. eða 25,0% af skattskyldum tekjum (hvort heldur er hærra).

Reykjanesbær greiðir 60,0% af greiddum húsnæðisbótum en hámarksfjárhæð sem einstaklingur sem býr einn getur fengið nemur 57.130 kr. á mánuði. Heimili með tveimur eða fleiri geta mest fengið 60.000 kr. í heildarstuðning (samtala húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings) og lágmarksgreiðsluþátttaka heimila í húsnæðiskostnaði nemur 60.000 kr. eða 25,0% (hvort heldur er hærra). Loks er Reykjanesbær með frítekju- og eignaviðmið sem eru frábrugðin viðmiðum í húsnæðisbótakerfinu.

Hvorki Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður né Reykjanesbær gera kröfu um að uppfyllt séu skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður umsækjenda. Í viðauka má finna yfirlitstöflu með ofangreindum fjórum dæmum um fjárhagslegar forsendur vegna réttinda til sérstaks húsnæðisstuðnings. Sýndar eru fjárhagslegar forsendur sem voru í gildi í byrjun árs 2022 hjá Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbæ, Kópavogsbæ og Reykjanesbæ.

3.3 Fjármögnun og umfang beins húsnæðisstuðnings við leigjendur

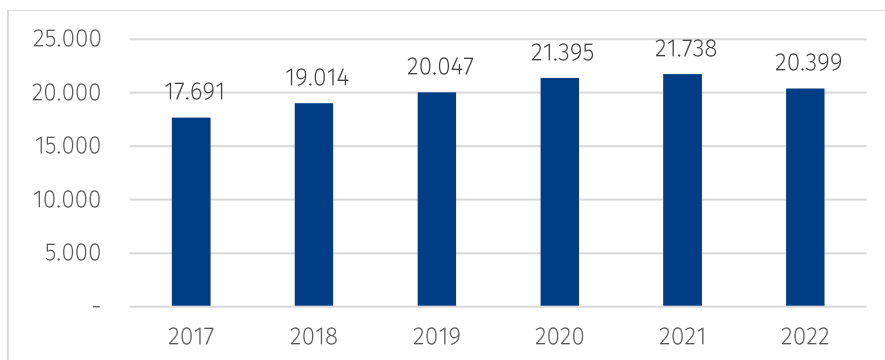
Árið 2021 voru tæplega 149.000 fullbúnar íbúðir á landinu.³¹ Þar sem aðeins hluta leigusamninga er þinglýst er nauðsynlegt að líta til lífshjúðarannsóknar Hagstofunnar til að áætla fjölda leiguíbúða, en samkvæmt henni voru árið 2021 um 21,7% íbúða leiguíbúðir eða um 32 þúsund íbúðir. Þar af leigðu 13,4% á almennum leigumarkaði, 6,2% voru skilgreindir sem leigjendur úrræða og 2,1% leigðu endurgjaldslaust.³²

Starfshópur um húsnæðisstuðning skoðaði fjölda leigjenda sem gefa upp leigu í skattframtali og upplýsingar um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings. Líðlega 25 þúsund framteljendur gáfu upp að þeir greiddu leigu í skattframtölum ársins 2021 og nam heildarfjárhæð framtalinnar leigu 47 ma.kr. Af þeim töldu 24 þúsund einstaklingar fram húsnæðisstuðning frá ríki og sveitarfélagi og nam heildarfjárhæð framtalins húsnæðisstuðnings 9 ma.kr. eða um 19% af greiddri leigu.³³

3.3.1 Húsnæðisbætur

Árið 2021 fengu að jafnaði 16.840 heimili húsnæðisbætur í hverjum mánuði, en fjöldi heimila og einstaklinga sem fá húsnæðisbætur getur verið breytilegur milli mánaða.³⁴ Ef miðað er við gögn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og áætlaðan fjölda leiguíbúða Hagstofunnar fengu um 53,0% leigjenda húsnæðisbætur. Mynd 2 sýnir heildarfjölda heimila sem sótti um og átti rétt á húsnæðisbótum eftir árum á tímabilinu 2017–2022.

Mynd 2: Fjöldi heimila með reiknuð réttindi til húsnæðisbóta á tímabilinu 2017–2022. Tölur fyrir 2022 miðast við fyrstu 9 mánuði ársins.³⁵



³¹ Fjöldi íbúða | Þjóðskrá (skra.is)

³² PX-Web - Tafla (hagstofa.is)

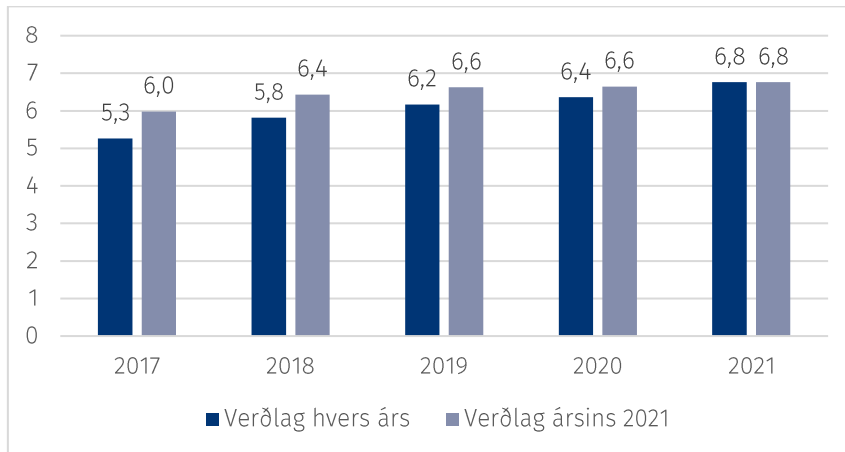
³³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2022

³⁴ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, 2022

³⁵ Reiknuð réttindi þeirra sem sóttu um húsnæðisbætur til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Fjöldinn sem fékk húsnæðisbætur getur hafa verið hærri þar sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun leiðréttir ofgreiddar og vangreiddar bætur frá fyrra ári.

Útgjöld ríkisins vegna greiðslu húsnæðisbóta árið 2021 námu 6,8 ma.kr. og eru áætluð 7,1 ma.kr. árið 2022. Mynd 3 sýnir þróun reiknaðra heildarréttinda þeirra heimila sem fengu húsnæðisbætur á tímabilinu 2017–2021.

Mynd 3: Reiknuð réttindi til húsnæðisbóta á tímabilinu 2017–2021 í milljörðum kr. bæði á verðlagi hvers árs og á föstu verðlagi ársins 2021.³⁶



3.3.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur

Erfitt er að nálgast upplýsingar um heildarútgjöld og umfang sérstaks húsnæðisstuðnings hjá sveitarfélögum þar sem engin miðlæg skráning er um stuðninginn.

Upplýsinga var aflað um útgjöld sérstaks húsnæðisstuðnings frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga vegna 12 stærstu sveitarfélaganna, þar sem um 82,0% landsmanna búa. Útgjöld þeirra árið 2021 námu 2,1 ma.kr. og fjöldi samninga var 6.460 talsins. Þar af var 51,0% samninga hjá Reykjavíkurborg og um 57,0% útgjalda. Einnig fengust gögn frá Skattinum en samkvæmt þeim var umfang sérstaks húsnæðisstuðnings 1,85 ma.kr. árið 2021. Sveitarfélögin virðast því ekki öll senda upplýsingar til Skattsins til forskráningar á framtöl.

Fremur ólíklegt er að hægt sé að reikna með að meðalgreiðslur í öðrum sveitarfélögum séu eins og í stærstu sveitarfélagunum, en ef svo væri þá mætti áætla að útgjöld sveitarfélaga hefðu í heild numið 2,65 ma.kr. vegna sérstaks húsnæðisstuðnings. Inn í þessum útgjöldum var einnig stuðningur vegna leigu á heimavistum eða námsgörðum fyrir námsmenn á aldrinum 15–17 ára.

Þegar upplýsingar frá tveimur stærstu sveitarfélögum landsins eru skoðaðar, kemur í ljós að 34,0% heimila sem fengu húsnæðisbætur í Reykjavíkurborg og

³⁶ Reiknuð réttindi þeirra sem sóttu um húsnæðisbætur til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Heildarfjárhæð greiddra húsnæðisbóta getur hafa verið hærri eða lægri þar sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun leiðréttir ofgreiddar og vangreiddar bætur frá fyrra ári. Sjóðstreymi ársins er því ekki það sama og heildarréttindi.

87,0% heimila sem fengu húsnæðisbætur í Kópavogsbæ fengu einnig sérstakan húsnæðisstuðning árið 2021. Skýringin á þessum mikla mun er einkum sú að Reykjavíkurborg setur skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður umsækjenda samhliða skilyrðum um fjárhagslegar aðstæður við ákvörðun um greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings en í Kópavogsbæ eru aðeins sett fjárhagsleg skilyrði. Enn fremur þurfa leigjendur í Reykjavíkurborg að sækja sérstaklega um sérstakan húsnæðisstuðning en leigjendur í Kópavogsbæ fá mat á rétti til sérstaks húsnæðisstuðnings samhliða umsókn um húsnæðisbætur hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og þurfa því ekki að leggja fram sérstaka umsókn.

Árið 2019 var farið af stað með tilraunaverkefni um sérstakan húsnæðisstuðning á vegum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Kópavogsbæjar og Skagafjarðar. Tilraunaverkefnið fól í sér að stofnunin myndi, frá og með 1. janúar 2019, fara með umsýslu umsókna um sérstakan húsnæðisstuðning fyrir hönd sveitarfélaganna tveggja, allt frá móttöku umsókna um sérstakan húsnæðisstuðning til greiðslu þeirra. Með tilraunaverkefninu var stefnt að því að einfalda umsóknarferlið og ná betur til þeirra leigjenda sem áttu rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi. Niðurstöður tilraunaverkefnisins leiddu í ljós að með breyttu fyrirkomulagi umsýslu með húsnæðisstuðningi við leigjendur, þ.e. að hún væri ekki á hendi ríkisins annars vegar og viðkomandi sveitarfélags hins vegar, mætti ná betur til þeirra sem eiga rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi en hafa ekki sótt um hann hjá sínu sveitarfélagi, einfalda mætti þjónustu við umsækjendur og heildstæðari yfirsýn myndi fást fyrir stjórnvöld um virkni stuðningsins.

Í lokaskýrslu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um áður nefnt tilraunaverkefni kemur fram að markmið með breytingum á sérstökum húsnæðisstuðningi frá 1. janúar 2017 um að líta til félagslegra aðstæðna virðist ekki hafa náðst enda settu fæst sveitarfélög skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður viðkomandi byggð á framkvæmd mats á félagslegum aðstæðum. Ákvörðun um rétt til sérstaks húsnæðisstuðnings færi því í flestum tilvikum fram með svipuðum hætti og gildir um húsnæðisbætur, þ.e. út frá fjárhagslegum skilyrðum um tekju- og eignamörk. Í niðurstöðum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er þó ekki verið að leggja til að sameina kerfin með þeim afleiðingum að fleiri ættu rétt á stuðningi, heldur að stuðningurinn myndi renna til þeirra sem helst þyrftu á honum að halda og eru með verulega íþyngjandi húsnæðiskostnað.

Á grundvelli niðurstaða tilraunaverkefnisins lagði Húsnæðis- og mannvirkjastofnun til að húsnæðisstuðningur til leigjenda í formi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings yrði sameinaður í eitt opinbert stuðningskerfi við leigjendur. Lagt var til að sameinað kerfi myndi eingöngu byggjast á hlutlægum tekju- og eignaviðmiðum líkt og húsnæðisbótakerfið, en ekki yrðu sett skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður umsækjenda. Sá hópur sem gæti þurft á viðbótarstuðningi að halda sér til framfærslu sökum félagslegra aðstæðna eða sérstaklega þungrar framfærslubyrði gæti áfram leitað til

viðkomandi sveitarfélags um fjárhagsstuðning á grundvelli VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Næðist ekki samkomulag um sameiginlegt kerfi húsnæðisstuðnings við leigjendur lagði Húsnæðis- og mannvirkjastofnun til að sveitarfélög kæmu sér saman um vinnulag og upplýsingamiðlun um sérstakan húsnæðisstuðning í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, s.s. sameiginlega rafræna umsóknargátt og samræmd viðmið til að tryggja jafnræði á milli íbúa ólíkra sveitarfélaga.³⁷

Upplýsingar um leigumarkaðinn og þann húsnæðisstuðning sem leigjendur fá eru mun breytilegri og takmarkaðri en upplýsingar um fasteignaeigendur. Ítrekað hefur verið bent á þetta og er ein helsta ástæða þess að nú liggur fyrir frumvarp á Alþingi um skráningarskyldu húsaleigusamninga í opinberan gagnagrunn til að afla heildstæðari og áreiðanlegri upplýsinga um leigumarkaðinn hér á landi sem nýtist stjórnvöldum við stefnumótun í húsnæðismálum og við skattlagningu leigutekna.³⁸

3.3.3 Ábendingar OECD og AGS

Í kynningu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um húsnæðismarkaðinn á Íslandi með starfshópi um beinan húsnæðisstuðning í september 2022 var bent á að raunverð leigu hefði hækkað verulega umfram meðaltal OECD. Þannig nýta 43,0% leigjenda með lágar tekjur yfir 40,0% af ráðstöfunartekjum sínum í húsnæðiskostnað, sem er áþekkt hlutfall í Svíþjóð og Finnlandi. Var bent á að oft sé árangursríkara að styðja við aukið framboð frekar en að efla eftirspurn til að auka hagkvæmni á húsnæðismarkaði. Leiðir til þess væru m.a. opinber stuðningur við félagslegt leiguhúsnæði og væri 11,1% af íbúðarhúsnæði á Íslandi flokkað sem slíkt. Þau lönd sem eru með svipað hlutfall og Ísland eru Finnland, Írland, Frakkland og Bretland. Hæst er hlutfallið í Danmörku, Austurríki og Hollandi.

Rannsóknir OECD benda til þess að helstu áhrifaþættir hærra húsnæðisverðs á eftirspurnarhliðinni séu fólksfjölgun, hækkingu tekjur, skattaafslættir til húsnæðiskaupa og lágir eignaskattar. Þættir sem hafa áhrif til hækkingu á framboðshliðinni eru mikil dreifing skipulagsvalds og skörun á milli stjórnsýslustiga, skortur á lóðum og miklar takmarkanir á leiguhækkunum. Helstu skýringar hér á landi væri mikil fólksfjölgun, en fólki hefur aðeins fjölgað meira í Nýja-Sjálandi, Ástralíu, Lúxemborg og Ísrael á árunum 1990–2021 af OECD-ríkjunum.³⁹

³⁷ https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/d5c4b683-6ab8-464a-b5fb-def8894ca6a_skyrsla-hms-lykilverkefni-8.pdf

³⁸ [811/152 stjornarfrumvarp: husaleigulog | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](https://www.althingi.is/811/152_stjornarfrumvarp_husaleigulog_pingtidindi_althingi.is)

³⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022) Meeting with Icelandic working group on housing affordability, 12. september 2022. Sjá glærakynningu OECD í viðauka.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) tók undir flestar ábendingar OECD á kynningu með starfshópi um beinan húsnæðisstuðning í september 2022 og benti jafnframt á hagstæðari lánskjör, þéttingu byggðar, ferðapjónustu og skammtímaleigu til ferðamanna og ónægt framboð sem skýringar á hærra húsnæðisverði. Stofnunin benti á að til lengri tíma litið væri uppbygging félagslegs húsnæðis áhrifaríkt tæki til að tryggja hagkvæmni á húsnæðismarkaði auk þess sem efla þyrfti innviði og bæta ferli við skipulag og mannvirkjagerð. Til skemmri tíma litið væri hægt að gera beinan húsnæðisstuðning markvissari. Jafnframt var bent á að kostir beins húsnæðisstuðnings væru að hann gæti verið markviss og flytjanlegur, gæti dregið úr líkum á fátækt og tiltölulega auðvelt væri að koma honum hratt í framkvæmd. Gallarnir væru þeir að stuðningurinn gæti hækkað arðsemiskröfur fjárfesta (e. rent capitalization) og leitt til hærra leiguverðs til lengri tíma litið.⁴⁰

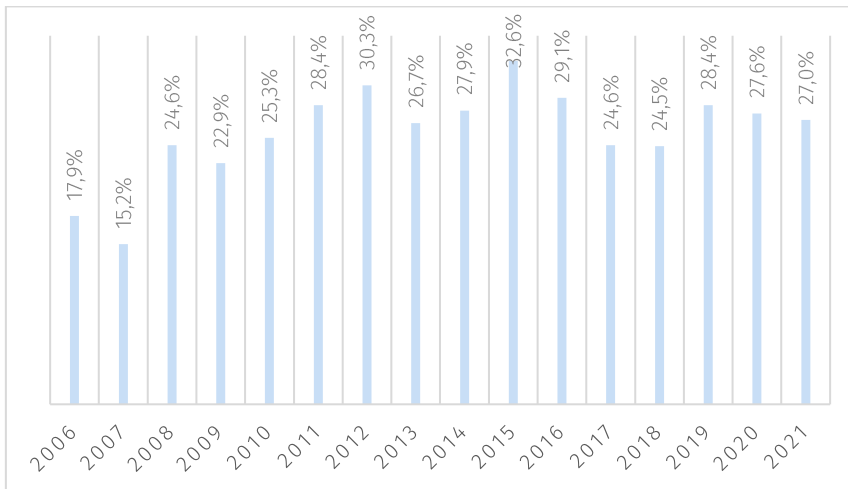
3.4 Virkni beins húsnæðisstuðnings við leigjendur

Miðað við fjölda íbúða, lífskjararannsókn Hagstofunnar og upplýsingar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar má áætla að um helmingur leigjenda fái húsnæðisstuðning.

Hlutfall leigjenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað eða 40,0% af ráðstöfunartekjum samkvæmt útreikningum Hagstofunnar árið 2021 var 27% (sjá Mynd 4). Á tímabilinu 2006–2021 var hlutfallið hæst árið 2015 en þá voru 32,6% leigjenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað. Hlutfallið var lægst árið 2007, en þá var það 15,2%.

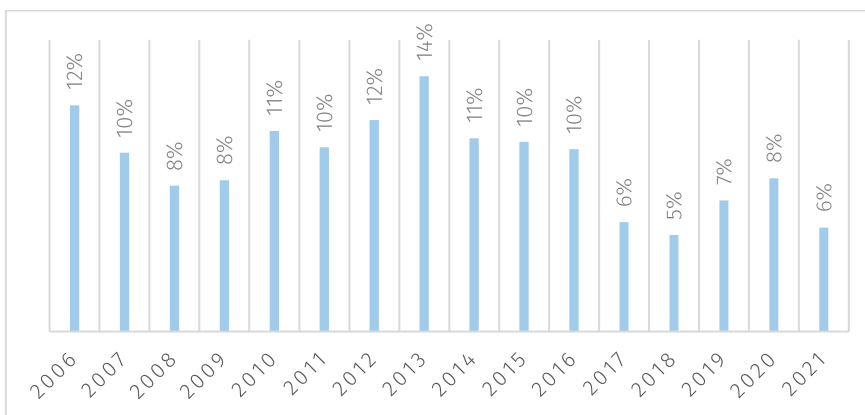
⁴⁰ International Monetary Fund (IMF). (2022). Housing affordability. 12. september. Sjá glærुकynningu IMF í viðauka.

Mynd 4: Hlutfall heimila í leiguhúsnæði með íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2006–2021. Heimild: Hagstofan⁴¹



Hagstofan kannar einnig hlutfall leigjenda sem voru í vanskilum með leigu og sem hafa verið í vanskilum með greiðslu leigu á síðustu 12 mánuðum (sjá Mynd 5) og á tímabilinu 2006–2021 voru vanskil mest árið 2013 þegar 14,0% aðspurðra leigjenda sögðust hafa verið í vanskilum.

Mynd 5: Hlutfall heimila í vanskilum með leigu á tímabilinu 2006–2021. Heimild: Hagstofan⁴²



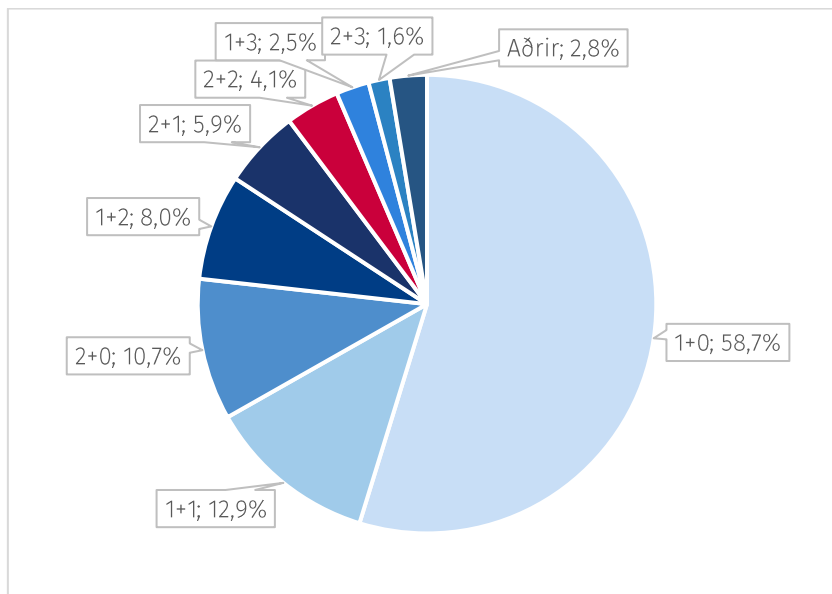
⁴¹ Niðurstöðurnar byggjast á lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Grunneining rannsóknarinnar er heimili fremur en einstaklingar. Úrtak rannsóknarinnar er fengið á þann hátt að einstaklingar eru valdir með slembni úr þjóðskrá og þar með heimilið sem þeir tilheyra. Sá einstaklingur sem er valinn í úrtakið kallast valinn svarandi og veitir hann allar upplýsingar um aðstæður heimilis, sínar eigin og allra annarra heimilismeðlima. Hér er greiningin miðuð við heimili.

⁴² Niðurstöðurnar byggjast á lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Grunneining rannsóknarinnar er heimili fremur en einstaklingar. Úrtak rannsóknarinnar er fengið á þann hátt að einstaklingar eru valdir með slembni úr þjóðskrá og þar með heimilið sem þeir tilheyra. Sá einstaklingur sem er valinn í úrtakið kallast valinn svarandi og veitir hann allar upplýsingar um aðstæður heimilis, sínar eigin og allra annarra heimilismeðlima. Hér er greiningin miðuð við heimili.

3.4.1 Húsnæðisbætur

Langalgengasta heimilisgerð þeirra sem fá húsnæðisbætur eru einstaklingar sem búa einir en hlutfall þeirra hefur verið á bilinu 57,0%–59,0% af heildarfjölda hvers mánaðar að jafnaði á tímabilinu 2018–2022. Næstalgengasta heimilisgerðin eru heimili með einum fullorðnum og einu barni eða um 13,0%–14,0%. Því næst koma heimili með tveimur fullorðnum á bilinu 9,5%–11,0% en aðrar heimilisgerðir eru hlutfallslega færri. Mynd 6 sýnir skiptingu heimilisgerða sem fengu húsnæðisbætur árið 2021.

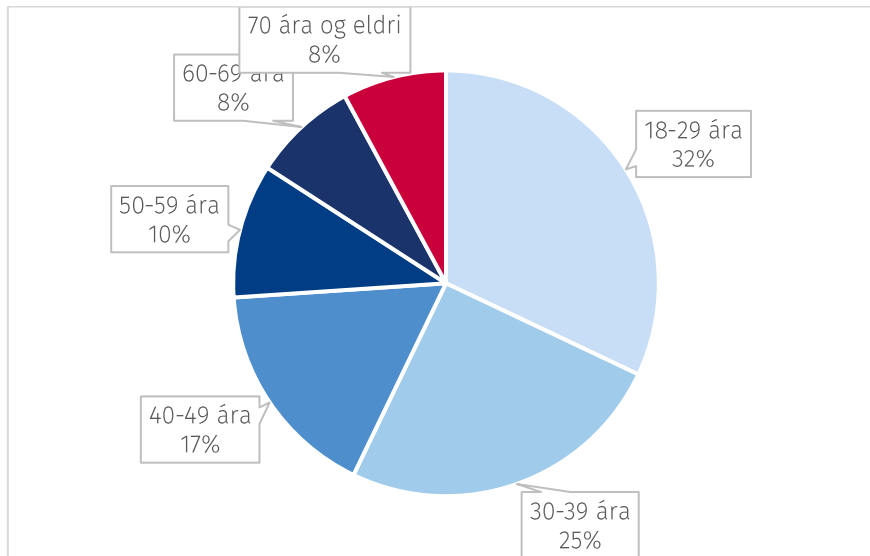
Mynd 6: Skipting heimila sem fengu húsnæðisbætur eftir heimilisgerðum árið 2021, þar sem fyrri talan táknar fjölda fullorðinna og sú seinni fjölda barna á heimili.⁴³



Þegar aldursskipting er skoðuð má sjá að rúmlega þriðjungur umsækjenda er á aldrinum 18–29 ára og um fjórðungur á aldrinum 30–39 ára. Aðrir aldurshópar eru hlutfallslega færri. Mynd 7 sýnir skiptingu umsækjenda eftir aldurshópum.

⁴³ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. (2022).

Mynd 7: Skipting umsækjenda sem fengu húsnæðisbætur árið 2021 eftir aldurshópum.⁴⁴



Tafla 4 sýnir þróun fjölda heimila sem fengið hafa húsnæðisbætur á tímabilinu 2018–2022 og hver byrði húsnæðiskostnaðar (hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum) hefur verið fyrir og eftir greiðslu húsnæðisbóta. Sýnd eru miðgildi og efri fjórðungsmörk. Þannig var helmingur heimila, sem fékk húsnæðisbætur árið 2021, með húsnæðiskostnað yfir 26,1% af skattskyldum tekjum eftir greiðslu húsnæðisbóta. Að sama skapi voru 25,0% heimila með húsnæðiskostnað yfir 36,4% eftir greiðslu húsnæðisbóta en 75,0% heimila voru þar undir (efri fjórðungsmörk). Þetta þýðir að a.m.k. 25,0% heimila leigjenda hafa verið með íþyngjandi húsnæðiskostnað eftir greiðslu húsnæðisbóta sé miðað við að íþyngjandi húsnæðiskostnaður sé yfir 30,0% hlutfall af skattskyldum tekjum, sbr. umfjöllun í kafla 2.2 um mat á virkni húsnæðisstuðnings (Tafla 2 á bls. 23). Tekið skal fram að hluti hópsins fær jafnframt sérstakan húsnæðisstuðning frá sveitarfélagi sínu sem ekki reiknast með hér.

⁴⁴ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. (2022)

Tafla 4: Heildarfjöldi heimila sem fengu húsnæðisbætur árin 2018–2022 og byrði húsnæðiskostnaðar sem hlutfall af skattskyldum tekjum eftir greiðslu húsnæðisbóta. Athugið að fjöldi heimila sem fær húsnæðisbætur er breytilegur milli mánaða og ekki fá öll heimilin bætur alla mánuði ársins.⁴⁵

Ár	Fjöldi heimila með húsnæðisbætur*	Húsnæðiskostnaður sem hlutfall af skattskyldum tekjum eftir greiddar húsnæðisbætur	
		Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
2018	19.014	23,5%	34,9%
2019	20.047	24,4%	36,1%
2020	21.395	26,3%	37,7%
2021	21.738	26,1%	36,4%
2022	20.399 **	26,1%	38,5%

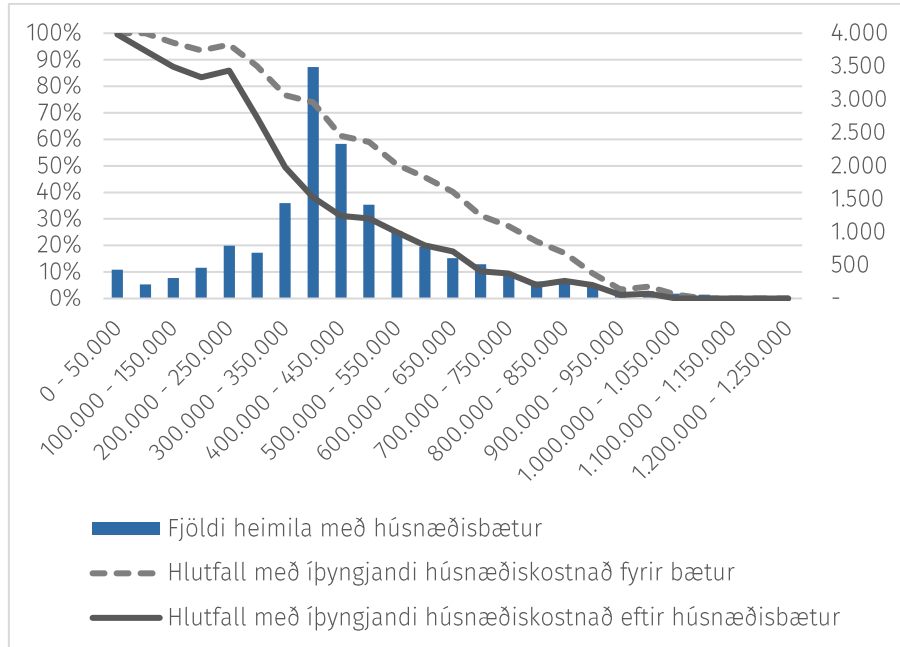
*Hér er um að ræða heildarfjölda heimila sem sóttu um og áttu rétt á húsnæðisbótum, ath. sum heimili fá ekki bætur allt árið.

**Fjöldi sem sótt hefur um og fengið húsnæðisbætur frá jan.–sept. 2022.

Mynd 8 sýnir hlutfall heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir reiknuð réttindi til húsnæðisbóta. Þar má sjá að húsnæðisbætur lækka hlutfall heimila með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar. Af þeim heimilum sem fengu húsnæðisbætur voru 64,0% með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir greiðslu húsnæðisbóta, þ.e. yfir 30,0% af skattskyldum tekjum. Eftir greiddar húsnæðisbætur voru 39,0% heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað.

⁴⁵ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, innviðaráðuneytið. (2022).

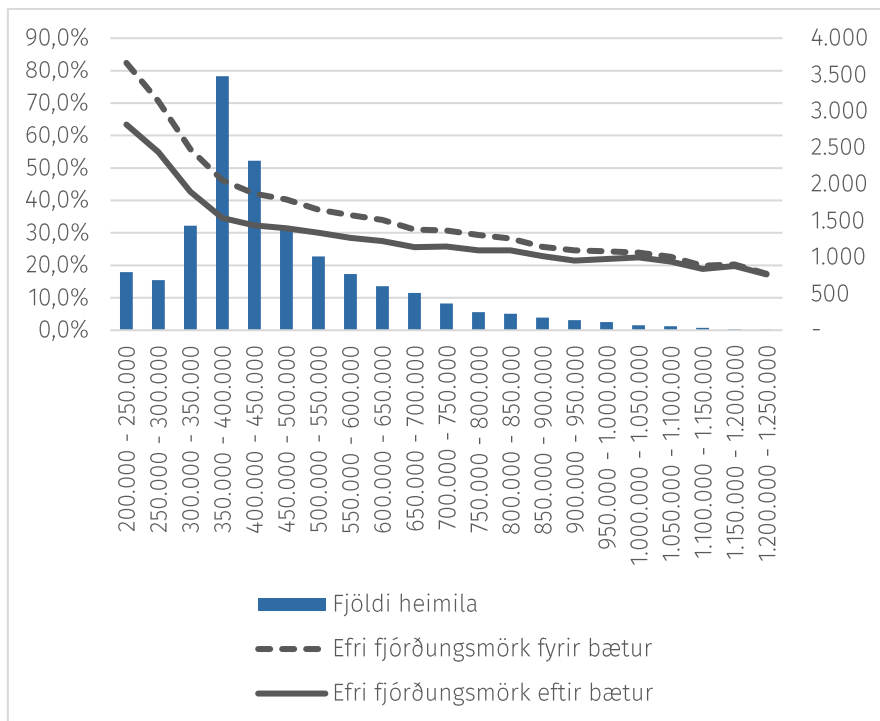
Mynd 8: Hlutfall heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir húsnæðisbætur í september 2022. Miðað er við að þegar hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum er hærra en 30,0% sé húsnæðiskostnaður íþyngjandi.⁴⁶



Á mynd 9 má svo sjá hvernig efri fjórðungsmörk byrði húsnæðiskostnaðar dreifist eftir tekjubilum fyrir og eftir greiddar húsnæðisbætur. Byrði húsnæðiskostnaðar lækkar mest hjá tekjulægri heimilum við greiðslu bótanna og sýnir myndin m.a. hvernig efri fjórðungsmörk húsnæðisbyrðar hjá heimilum með skattskyldar tekjur á bilinu 350–400 þúsund fara úr 46,1% í 34,6%. Í viðauka má sjá dreifingu skattskyldra tekna og húsnæðisbyrði fyrir og eftir greiðslu húsnæðisbóta skipt eftir heimilisgerðum.

⁴⁶ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, innviðaráðuneytið. (2022).

Mynd 9: Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir og eftir reiknuð réttindi til húsnæðisbóta í september 2022, þar sem skattskyldar mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Sýnd eru efri fjórðungsmörk hlutfalls húsnæðiskostnaðar af tekjum.⁴⁷



3.4.2 Sérstakur húsnæðisstuðningur

Í ljósi þess hve mismunandi reglur sveitarfélaga eru hvað varðar rétt til sérstaks húsnæðisstuðnings verður virkni sérstaks húsnæðisstuðnings skoðuð út frá þeim sem áttu rétt á slíkum stuðningi í Kópavogsbæ árið 2021. Kópavogsbær setur ekki skilyrði um sérstakar félagslegar aðstæður umsækjenda heldur miðast réttur við fjárhagsleg skilyrði og áttu yfir 87% þeirra sem fengu húsnæðisbætur í Kópavogsbæ einnig rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi.

Tafla 5 sýnir dreifingu skattskyldra tekna, mánaðarleigu og reiknaðan rétt til heildarstuðnings hjá þessum hópi árið 2021 eftir fjórðungsmörkum. Einnig má sjá hvernig dreifing hlutfalls húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir og eftir heildarstuðning breytist. Hjá 75,0% þeirra heimila sem áttu rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi í Kópavogsbæ árið 2021 námu skattskyldar tekjur á mánuði um eða undir 488 þúsund kr. Að sama skapi var mánaðarleiga hærri en 142 þúsund kr. hjá 75,0% heimilanna og hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum hærri en 33,9%. Eftir greiðslur heildarbóta, þ.e. samanlagðar greiðslur húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings, greiddu 75,0% heimila um eða undir 33,6% af skattskyldum tekjum í húsnæðiskostnað og

⁴⁷ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, innviðaráðuneytið. (2022).

helmingur heimila greiddi 24,4% eða minna af skattskyldum tekjum sínum í leigu.

Í viðauka 1 má sjá niðurbrot sömu stærða og sýndar eru í töflu 5 eftir tegund húsnæðis. Þar má sjá að leigjendur á almennum markaði greiða almennt hærra hlutfall skattskyldra tekna í húsnæðiskostnað heldur en leigjendur í félagslegu íbúðarhúsnæði.

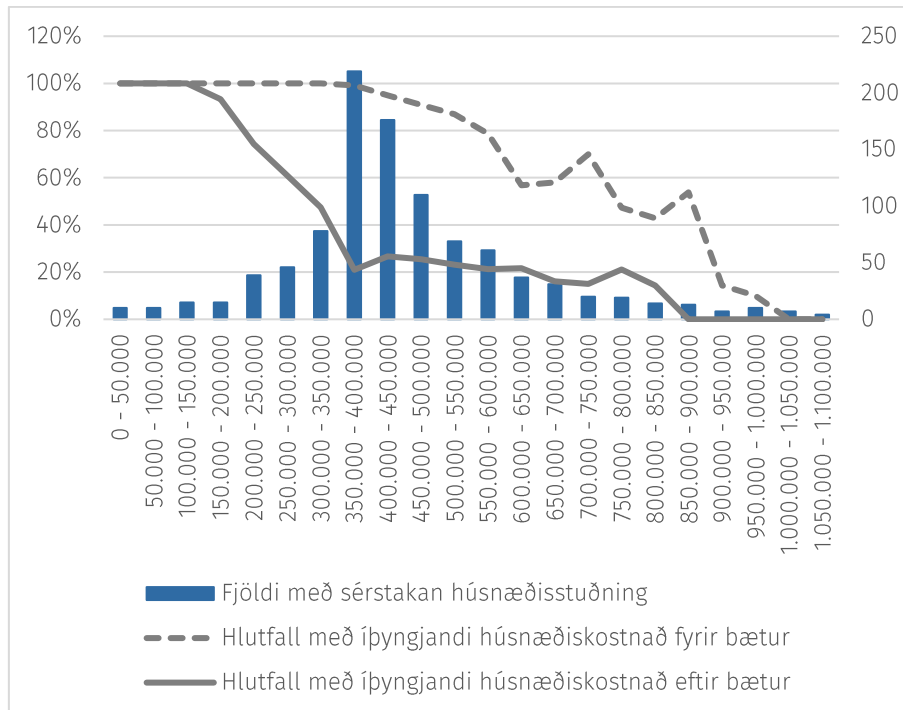
Tafla 5: Úrtak viðtakenda sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogsbæ árið 2021. Neðri fjórðungsmörk sýna fjárhæðir eða hlutföll sem 75,0% hópsins eru fyrir ofan. Miðgildi sýnir fjárhæðir eða hlutföll sem helmingur hópsins er fyrir neðan og ofan. Efri fjórðungsmörk sýna fjárhæðir og hlutföll sem 25% hópsins eru fyrir ofan.⁴⁸

	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Mánaðarlegar skattskyldar tekjur	345.806	394.272	488.014
Mánaðarleiga	142.116	168.997	220.000
Reiknuð réttindi til heildarbóta	48.219	61.674	81.569
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur	33,9%	40,1%	52,5%
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir heildarbætur	20,0%	24,4%	33,6%

Mynd 10 sýnir hlutfall heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir heildarstuðning eftir tekjubílum, þar sem íþyngjandi húsnæðiskostnaður er skilgreindur sem hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum sem er hærra en 30,0%. Sjá má að þeir tekjulægri eru með hlutfallslega hæstan húsnæðiskostnað og þrátt fyrir greiðslu húsnæðisbóta að viðbættum sérstökum húsnæðisstuðningi er enn fjöldi heimila í tekjulægstu hópnum sem greiðir yfir 30,0% af skattskyldum tekjum í leigu.

⁴⁸ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, innviðaráðuneytið. (2022).

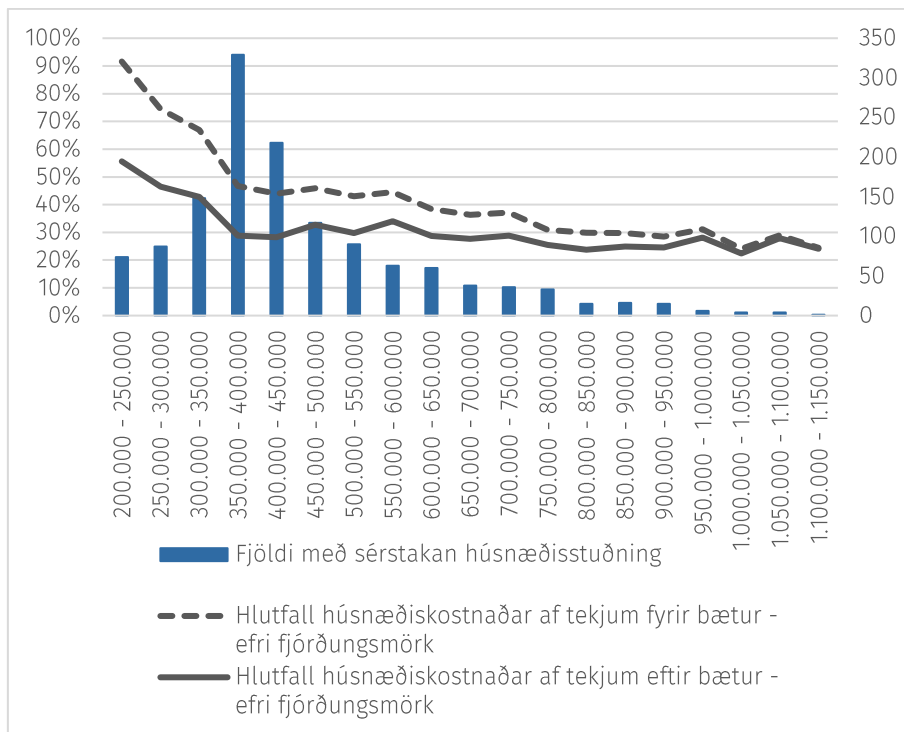
Mynd 10: Fjöldi með réttindi til sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogsbæ í september 2022 og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir heildarstuðning, þar sem hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum er hærra en 30,0%.⁴⁹



Á heildina litið voru 87,0% heimila með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar fyrir greiðslu húsnæðisstuðnings í Kópavogsbæ. Það er heldur hærra en hlutfall hjá öllum heimilum sem fá húsnæðisbætur. Hlutfall heimila með íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar eftir sérstakan húsnæðisstuðning er 31,0%. Það er aftur á móti heldur lægra en hjá þeim heimilum sem fá aðeins húsnæðisbætur. Mynd 11 sýnir dreifingu hópsins eftir tekjubilum og jafnframt hvernig efri fjórðungsmörk hlutfalls húsnæðiskostnaðar dreifist eftir tekjuhópum fyrir og eftir greiddan heildarstuðning.

⁴⁹ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, innviðaráðuneytið. (2022).

Mynd 11: Fjöldi með réttindi til sérstaks húsnæðisstuðnings í Kópavogi árið 2021 þar sem skattskyldar mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Einnig má sjá hlutfall húsnæðiskostnaðar af tekjum fyrir og eftir heildarstuðning. Sýnd eru efri fjórðungsmörk hlutfalls húsnæðiskostnaðar af tekjum.



Hafa verður í huga að hluti þeirra tekjulægstu eru námsmenn sem sinna mögulega hlutastörfum og/eða eru á námslánum. Þessi hópur kann því að vera með meira ráðstöfunarfé á mánuði en sem nemur skattskyldum tekjum. Sé horft til lágmarkslauna fullvinnandi einstaklinga, sem frá 1. janúar 2021 voru 351 þúsund kr. á mánuði, greiddu 25,0% heimilanna í tekjuhópnum 350–400 þúsund kr. yfir 29,0% tekna sinna í húsnæðiskostnað að teknu tilliti til húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings en 75,0% heimilanna greiddu 29,0% eða minna.

Sem fyrr segir er réttur til sérstaks húsnæðisstuðnings mjög mismunandi á milli sveitarfélaga (sjá dæmi um fjárhagsleg skilyrði í viðauka 1) og fjárhæðir mismunandi. Auk þess setja sum sveitarfélög skilyrði um að tiltekna félagslegar aðstæður umsækjenda séu fyrir hendi til viðbótar við fjárhagsleg skilyrði.

Í ljósi þess hve reglur og fjárhæðir eru ólíkar milli sveitarfélaga, auk þess sem upplýsingum um stuðninginn er hvergi safnað á miðlægan hátt, er mjög erfitt að meta virkni beins húsnæðisstuðnings til leigjenda í heild sinni á landsvísu. Niðurstöður greininga gefa þó sterklega til kynna að stuðningurinn dragi umtalsvert úr byrði húsnæðiskostnaðar hjá þeim leigjendum sem fá stuðninginn.

4. Stuðningur við eigendur

Beinn húsnæðisstuðningur við eigendur er í formi vaxtabóta og skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til húsnæðiskaupa.

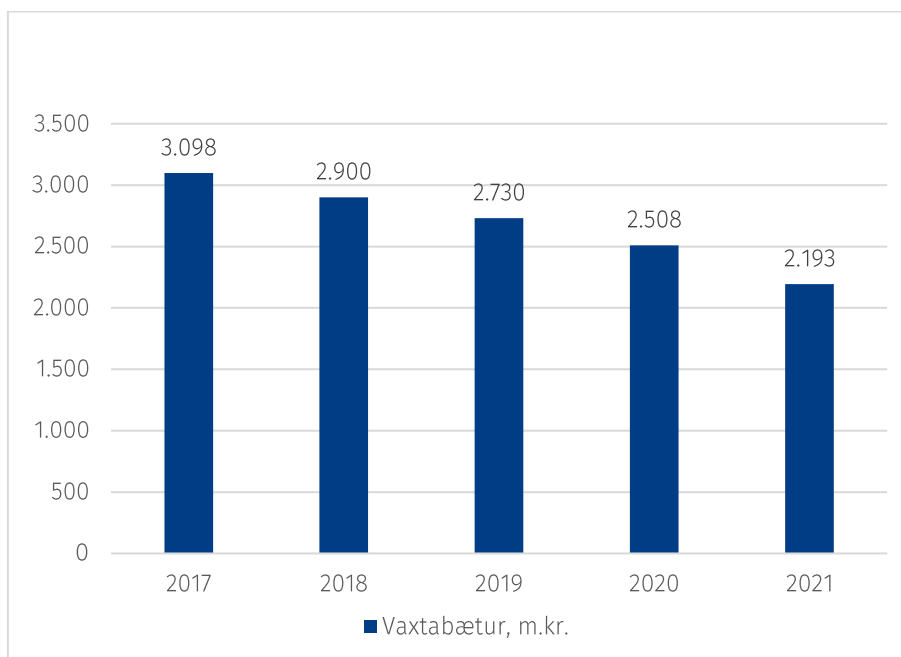
4.1 Vaxtabætur

Vaxtabætur eru hluti af tekjuskattskerfinu og fjallað er um þær í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Frekari reglur er að finna í reglugerð um vaxtabætur nr. 990/2001.

Vaxtabótum er ætlað að styðja við einstaklinga til greiðslu vaxtagjalda af lánum vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, þar með talin kaup á búseturétti og kaup á eignarhlut í almennri kaupleiguíbúð samkvæmt eldri lögum. Vaxtabætur eru eigna- og tekjutengdar og geta aldrei numið hærri fjárhæð en 7,0% af eftirstöðvum skulda og að hámarki 420.000–630.000 kr. á ári eftir fjölskyldugerð. Hámarksfjárhæðir vaxtagjalda sem mynda grunn til útreiknings vaxtabóta og skerðingarmörk vegna eigna taka einnig mið af fjölskyldugerð. Hjá hjónum og sambúðarfólki eru vaxtabætur óháðar því hvort þau hafi börn á framfæri en einstæðir foreldrar fá hærri vaxtabætur en einhleypir en eignaskerðingarmörk eru þau sömu óháð því hvort börn eru á heimilinu eður ei. Vaxtabætur ákvarðast við álagningu og eru greiddar út árlega. Hægt er að óska eftir því að þær séu greiddar út ársfjórðungslega.

Í lögum um vaxtabætur er ekki að finna ákvæði um hvernig standa skuli að breytingum á upphæðum eða eigna- eða tekjuskerðingarmörkum vaxtabótanna. Vaxtabætur hafa komið til endurskoðunar í tengslum við fjárlagagerð.

Mynd 12: Fjárhagslegt umfang vaxtabóta á tímabilinu 2017–2021 (milljónir kr.).⁵⁰



Vaxtabæturnar rekja uppruna sinn til breytinga á fjármögnun fasteignalána, með upptöku á nýju húsbrefakerfi. Eftir breytinguna voru vextir á húsnæðislánum á vegum hins opinbera ekki lengur ákvarðaðir talsvert lægri en markaðsvextir og beinni niðurgreiðslu ríkisins á vöxtum hætt í gegnum almenna húsnæðislánakerfið. Við það hækkuðu vextir og voru uppi áhyggjur um að greiðslubyrði húsnæðislána yrði mörgum of þung. Lög um vaxtabætur tóku gildi 1989 og voru vaxtabætur greiddar út í fyrsta skipti við álagningu árið 1990. Markmiðið með vaxtabótunum var að aðstoða eignalítið fólk með lágar og meðaltekjur til að eignast eigið íbúðarhúsnæði með því að létta greiðslubyrði þess.

Umræður um að leggja af eða draga úr vaxtabótunum hafa komið fram þegar aðstæður hafa breyst á húsnæðislánamarkaði. Þegar vextir lækkuðu og aðgengi að húsnæðislánum jókst á árunum 2004–2006 voru töluverðar umræður um hvort leggja ætti vaxtabótakerfið af. Á sama tíma hækkaði húsnæðisverð umtalsvert og hærra fasteignamat leiddi til þess að vaxtabæturnar skertust hjá mörgum eða féllu alveg niður.⁵¹ Í árslok 2006 var samþykkt hækkun á skerðingarmörkum vegna eigna um 30,0% í samræmi við viljayfirlýsingu

⁵⁰ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁵¹ Ásdís Ella Jónsdóttir (2013). Vaxtabótakerfið á árunum 2006–2012. BS ritgerð í viðskiptafræði. Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. [Kennaraháskóli Íslands \(skemman.is\)](http://skemman.is)

stjórnvalda til að greiða fyrir samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi kjarasamninga.⁵²

En ef eignir umfram skuldir fara yfir ákveðin neðri mörk byrja reiknaðar vaxtabætur að skerðast hlutfallslega þar til þær falla alveg niður við ákveðin efri mörk. Sjá má hver neðri og efri mörk eigna hafa verið til skerðingar á vaxtabótum frá 2006.

Tafla 6: Neðri og efri eignamörk til skerðingar á vaxtabótum 2006–2021.⁵³

		Einhleypir og einstæðir foreldrar		Hjón og sambúðarfólk
Álagningarár	Neðri mörk	Efri mörk	Neðri mörk	Efri mörk
2006	3.721.542 kr.	5.954.467 kr.	6.169.097 kr.	9.870.555 kr.
2007	4.838.005 kr.	7.740.808 kr.	8.019.826 kr.	12.831.722 kr.
2008–2010	7.119.124 kr.	11.390.599 kr.	11.390.599 kr.	18.224.958 kr.
2011–2016	4.000.000 kr.	6.400.000 kr.	6.500.000 kr.	10.400.000 kr.
2017–2018	4.500.000 kr.	7.200.000 kr.	7.300.000 kr.	11.680.000 kr.
2019–2021	5.000.000 kr.	8.000.000 kr.	8.000.000 kr.	12.800.000 kr.

Efnahagshrunið 2008 leiddi til mikillar hækkunar á verðbólgu og vöxtum.

Greiðslubyrði húsnæðislána jókst og margir áttu í erfiðleikum með að standa í skilum með húsnæðislán. Í lok árs 2010 var samþykkt að hækka vaxtabætur og bæta við sérstakri vaxtaniðurgreiðslu til íbúðareigenda, samkvæmt ákvæðum laga nr. 164/2010. Útreikningi vaxtabótanna var breytt með því að hækka hámarksfjárhæð vaxtabóta og vaxtagjöld til útreiknings og tekju- og eignaskerðingar auknar. Með breytingunni áttu vaxtabæturnar í auknum mæli að beinast að tekjulægri og skuldsettari fasteignaeigendum.

⁵² Frumvarp til breytinga á lögum um tekjuskatt (vaxtabætur), sótt af [Alþingi \(althingi.is\)](http://althingi.is)

⁵³ Ásdís Ella Jónsdóttir (2013). Vaxtabótakerfið á árunum 2006–2012. BS ritgerð í viðskiptafræði. Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. [Kennaraháskóli Íslands \(skemman.is\)](http://skemman.is) og [ríkisráðgjafi \(rikisskattstjóri.is\)](http://rikisskattstjóri.is) (2022)

Sérstaka vaxtaniðurgreiðslan var með lægri hámarksupphæð og án tekjuviðmiða og hærri skerðingarmörk vegna eigna en í vaxtabótunum. Var hún greidd árin 2011 og 2012.⁵⁴

Tafla 7: Hámark vaxtagjalda og hlutfall af eftirstöðvum skulda í vaxtabótakerfinu.⁵⁵

Álagningarár	Hlutfall	Einhleypir	Einstæðir foreldrar	Hjón/sambúðarfólk
2006–2008	5,0%	494.782 kr.	649.554 kr.	804.304 kr.
2009–2010	7,0%	524.469 kr.	688.517 kr.	852.562 kr.
2011–2018	7,0%	800.000 kr.	1.000.000 kr.	1.200.000 kr.
2019–	7,0%	840.000 kr.	1.050.000 kr.	1.260.000 kr.

Hámarksfjárhæðir vaxtabóta, vaxtagjalda og skerðingarmörk vegna eigna tóku síðast breytingum 2019.

Við fjárlagagerðina 2021 var reiknireglan frá 2010 framlengd til að koma í veg fyrir að vaxtabæturnar myndu ekki dreifast á fleiri fjölskyldur og draga þar með úr stuðningi við tekjulægri og eignalitlar fjölskyldur. Í stjórnarfrumvarpi segir að „... í ljósi þess að enn er unnið að heildarendurskoðun á húsnæðisstuðningi stjórnvalda á ýmsum sviðum (vaxtabótakerfi, húsaleigubótakerfi, félagslegri aðstoð o.fl.) er lagt til að útreikningsreglur vaxtabóta verði framlengdar um eitt ár í viðbót sem þýðir að reiknireglur og viðmiðunarfjárhæðir kerfisins verði þær sömu á árinu 2021 og voru á þessu ári“.⁵⁶

4.2 Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Eigendum íbúðarhúsnæðis standa til boða tvær leiðir til að ráðstafa skattfrjálst séreignarsparnaði vegna íbúðarhúsnæðis, annars vegar samkvæmt svokallaðri 2014 séreignarsparnaðarleið og hins vegar samkvæmt svokallaðri fyrstu kaupendaleið frá 2017.

Líta verður á bæði úrræðin sem beinan húsnæðisstuðning hins opinbera þar sem um er að ræða skattfrjálsa úttekt séreignarsparnaðarins vegna húsnæðiskaupa.

⁵⁴ Ásdís Ella Jónsdóttir (2013). Vaxtabótakerfið á árunum 2006–2012. BS ritgerð í viðskiptafræði.

Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. [Kennaraháskóli Íslands \(skemman.is\)](https://skemman.is) og [ríkisskattstjóri. \(2022\)](https://rikisskattstjori.is)

⁵⁵ Ásdís Ella Jónsdóttir (2013). Vaxtabótakerfið á árunum 2006–2012. BS ritgerð í viðskiptafræði.

Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. [Kennaraháskóli Íslands \(skemman.is\)](https://skemman.is) og [ríkisskattstjóri. \(2022\)](https://rikisskattstjori.is)

⁵⁶ [5/151 stjórnarfrumvarp: breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2021 | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](https://althingi.is)

4.2.1 2014 séreignarsparnaðarleið⁵⁷

Frá árinu 2014 hefur öllum sem greiða af húsnæðisláni staðið til boða að ráðstafa séreignarsparnaði sínum, sem fallið hefur til á launatímabilinu 1. júlí 2014 – 30. júní 2023, skattfrjálst inn á höfuðstól húsnæðisláns sem tekið hefur verið til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til eigin nota á grundvelli bráðabirgðaákvæðis LV í lögum um tekjuskatt, sbr. ákvæði til bráðabirgða XVI og XVII í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Einnig hefur öllum sem eiga séreignarsparnað verið heimilt að nýta hann sem útborgun við íbúðarkaup á grundvelli sama ákvæðis, enda fari kaupin fram fyrir 1. júlí 2023.⁵⁸

Heimildin takmarkast við allt að 4,0% framlag viðkomandi, að hámarki 333.000 kr. fyrir einhleyping og 500.000 kr. á ári fyrir hjón/sambúðarfólk og allt að 2,0% framlag launagreiðanda, að hámarki 167.000 kr. af iðgjaldsstofni fyrir einhleypa og 250.000 kr. á ári fyrir hjón/sambúðarfólk. Samtals á umræddu níu ára tímabili geta einhleypir ráðstafað að hámarki 4.500.000 kr. en hjón og sambúðarfólk að hámarki samtals 6.750.000 kr. á tímabilinu.

4.2.2 Fyrstu kaupendaleið frá 2017⁵⁹

Þann 1. júlí 2017 tóku gildi lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, sem heimila fyrstu kaupendum að nýta skattfrjálst séreignarsparnað til að auðvelda fyrstu fasteignakaup og þannig hvatt til húsnæðissparnaðar. Þessu úrræði var ætlað að taka við af fyrra úrræði frá 2014 við kaup á fyrsta íbúðarhúsnæði.

Heimildin tekur til kaupa á íbúðarhúsnæði eða nýbyggingu en ekki til kaupa á lóð, búseturétti eða vegna endurbóta á fasteign. Umsækjandi má ekki hafa átt íbúðarhúsnæði áður og þarf að afla sér a.m.k. 30,0% hlut í eigninni. Jafnframt verður umsókn um nýtingu séreignarsparnaðar vegna kaupa á fyrstu fasteign að berast innan 12 mánaða frá undirritun kaupsamnings um eignina. Ákveðið hámark er á árlegri fjárhæð (500.000 kr.), bæði í krónum talið og sem hlutfall af launum, og getur úttekartímabilið að hámarki spannað tíu samfelld ár frá því að ráðstöfun séreignarsparnaðar hefst. Þannig takmarkast heimildin við allt að 4,0% framlag viðkomandi, að hámarki 333.000 kr., og allt að 2,0% framlag launagreiðanda, að hámarki 167.000 kr. af iðgjaldsstofni. Ráðstöfun getur þannig numið allt að 5.000.000 kr. fyrir einhleyping eða 10.000.000 kr. fyrir hjón eða sambúðarfólk á tíu ára tímabili. Sé íbúð seld og ný keypt í staðinn er áfram heimilt að nýta úrræðið vegna kaupa á þeirri íbúð sé það gert innan tólf

⁵⁷ [Leiðbeiningar um rafræn skil - Leiðréttingin - Kafli 2 \(rsk.is\)](#)

⁵⁸ [Séreignarsparnaður og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar | Þingmálalistar | Alþingi \(althingi.is\)](#)

⁵⁹ [Leiðbeiningar um rafræn skil - Forsíða \(rsk.is\)](#)

mánaða frá sölu þeirrar fyrri og innan hins samfellda tíu ára tímabils frá upphafsmánuði ráðstöfunar.

Í lögum er kveðið á um þrjár leiðir til skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar. Í fyrsta lagi er heimilt að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað til kaupa á fyrstu íbúð, í öðru lagi að ráðstafa séreignarsparnaði inn á höfuðstól láns sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð og í þriðja lagi að ráðstafa séreignarsparnaði sem afborgun inn á óverðtryggt lán sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð og/eða sem greiðslu inn á höfuðstól þess.⁶⁰

Með breytingarlögum nr. 55/2022 var heimilað að þeir sem ekki ná að fullnýta úrræði um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar geti ráðstafað skattfrjálst tilgreindri séreign til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði til viðbótar við gildandi ráðstöfun séreignarsparnaðar. Úrræðið var enn fremur útvíkkað og nær nú einnig til þeirra sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár, enda hafi þeir ekki áður fullnýtt skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar.⁶¹ Markmið þessara breytinga er að styðja við ungt fólk og tekjulægri einstaklinga við húsnæðis kaup. Þessar breytingar taka gildi 1. janúar 2023.

4.3 Fjármögnun og umfang

4.3.1 Vaxtabætur

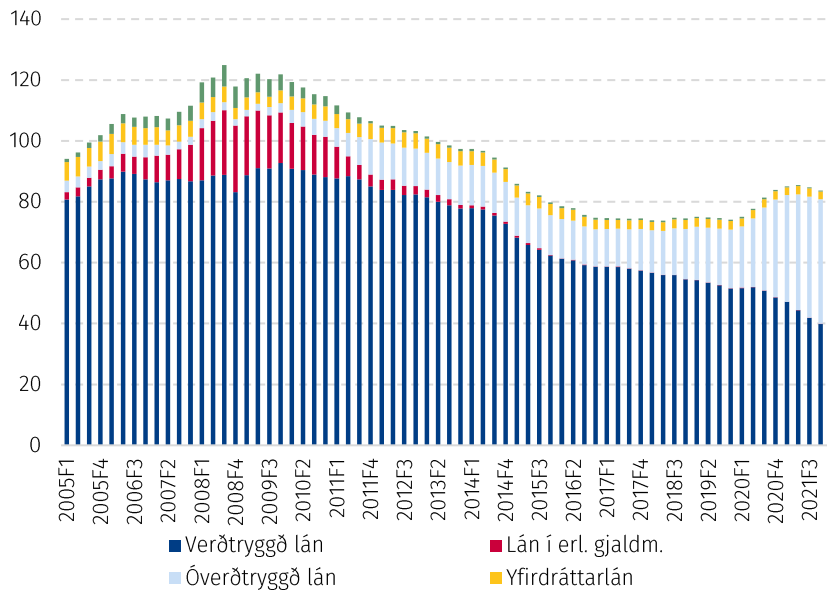
Árið 2021 voru fasteignaeigendur 78,1% þeirra sem eru á húsnæðismarkaði samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofunnar. Þar af voru 23,1% þeirra skuldlausir og 55,0% með húsnæðislán.⁶² Skuldir heimila voru yfir 120% af vergri landsframleiðslu í lok árs 2008 en eru nú um 80%. Þá hefur samsetning skulda heimilanna breyst úr því að vera að mestu verðtryggð lán og lán í erlendum gjaldmiðlum yfir í að skiptast til helminga í verðtryggð og óverðtryggð lán í íslenskum krónum.⁶³

⁶⁰ [Lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, og lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 \(framkvæmd og dagsetningar\).](#) | Þingtíðindi | Alþingi (althingi.is)

⁶¹ [Hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs | Þingmálalistar | Alþingi \(althingi.is\)](#)

⁶² Hagstofan. (2022) Sótt af [PX-Web - Veldu breytu og gildi \(hagstofa.is\)](#)

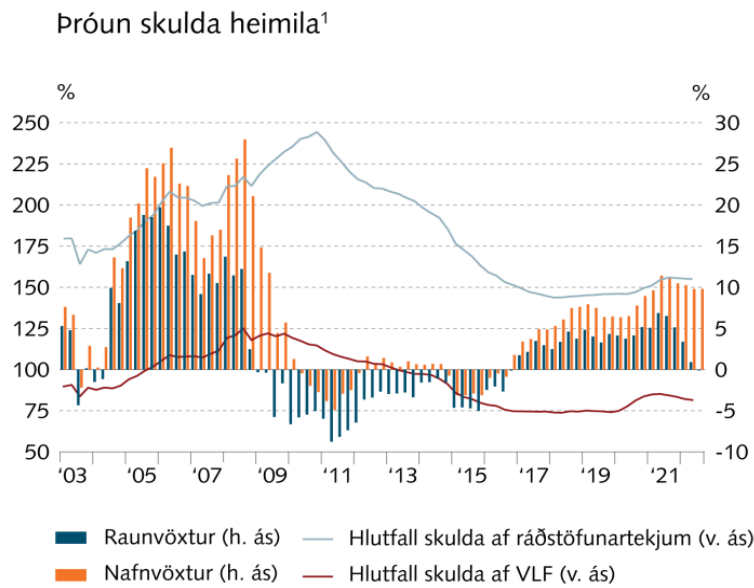
⁶³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2022).

Mynd 13: Skuldir heimila, hlutfall (%) af vergri landsframleiðslu (VLF).⁶⁴

Skuldir heimilanna fóru aftur að aukast frá 2017, bæði að nafn- og raunvirði. Hluttur óverðtryggðra húsnæðislána jókst verulega á árinu 2020 og er algengast að þessi lán beri ýmist breytilega vexti eða fasta vexti til þriggja eða fimm ára. Hægt hefur á skuldavexti heimila í ár vegna hertra krafna til lánveitinga og hærri vaxta og hafa lántakendur undanfarið í auknum mæli fært sig yfir í verðtryggð lán.⁶⁵

⁶⁴ Seðlabankinn. (2022). Fjármálastöðugleiki 2/2022. Sótt af [Fjármálastöðugleiki \(sedlabanki.is\)](https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki)

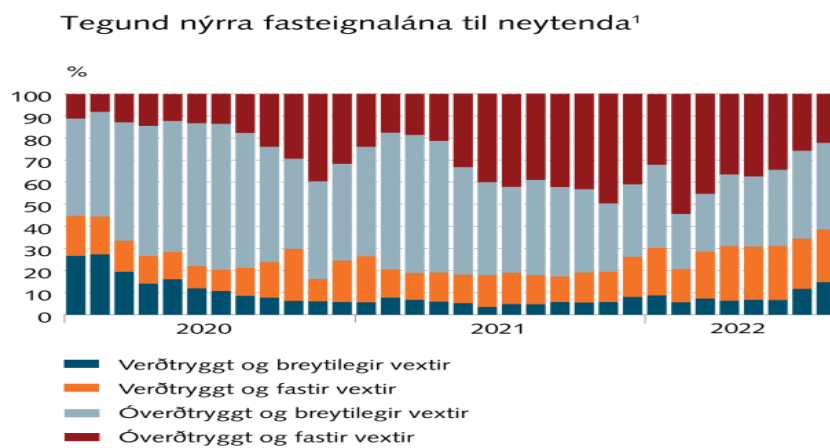
⁶⁵ Seðlabankinn. (2022). Fjármálastöðugleiki 2/2022. Sótt af [Fjármálastöðugleiki \(sedlabanki.is\)](https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki)

Mynd 14: Þróun skulda heimila.⁶⁶

1. Skuldir heimila við innlend fjármálfyrirtæki. Gögn á 3F 2022 fyrir skuldavöxt eru fyrir júlí. Ráðstöfunartekjur á 2F 2022 eru byggðar á mati Seðlabankans.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Sérstaklega hafa fyrstu kaupendur tekið í auknu mæli verðtryggð húsnæðislán en uppgreiðslur í júlí af verðtryggðum húsnæðislánnum voru þó enn meiri en nýjar lánveitingar.⁶⁷

Mynd 15: Tegund nýrra fasteignalána til neytenda.⁶⁸

1. Hlutfallsleg skipting nýrra fasteignalána KMB og HMS til neytenda eftir tegundum. Frá ágúst 2020 ná tölur einnig til stærstu lífeyrissjóða. Bráðabirgðatölur fyrir ágúst 2022.

Heimild: Seðlabanki Íslands.

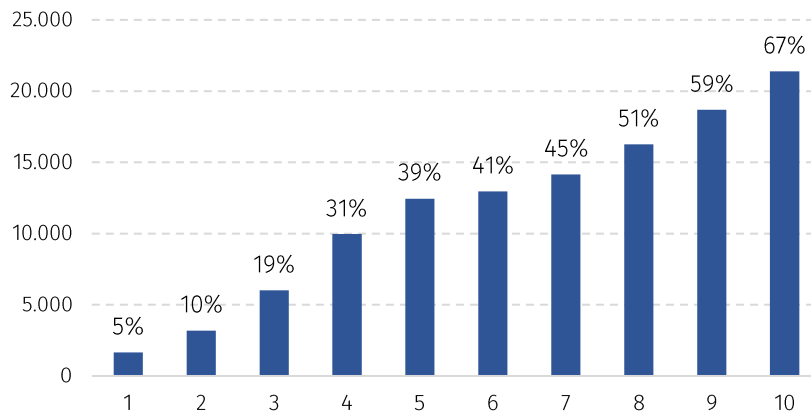
⁶⁶ Seðlabankinn. (2022). Fjármálastöðugleiki 2/2022. Sótt af [Fjármálastöðugleiki \(sedlabanki.is\)](https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki)

⁶⁷ Seðlabankinn. (2022). Fjármálastöðugleiki 2/2022. Sótt af [Fjármálastöðugleiki \(sedlabanki.is\)](https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki)

⁶⁸ Seðlabankinn. (2022). Fjármálastöðugleiki 2/2022. Sótt af [Fjármálastöðugleiki \(sedlabanki.is\)](https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki)

Fasteignaeigendur eru hlutfallslega fáir í lægri tekjutíundunum, eða um 5,0% í lægstu tekjutíund á meðan 67,0% þeirra sem eru í hæstu tekjutíundinni eru fasteignaeigendur.

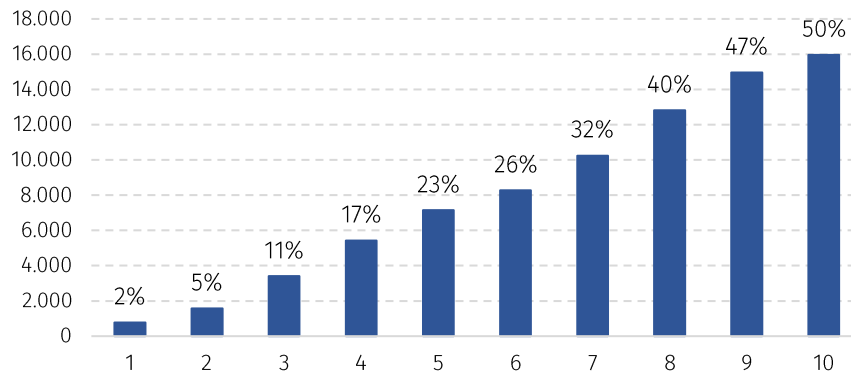
Mynd 16: Fasteignaeigendur eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall, 31.757 einstaklingar í tekjutíund.⁶⁹



Þetta endurspeglast einnig í hópi fasteignaeigenda með húsnæðislán. Aðeins um 2,0% þeirra sem eru í fyrstu tekjutíund eru með húsnæðislán samanborið við 50,0% þeirra sem eru í tíundu tekjutíund.

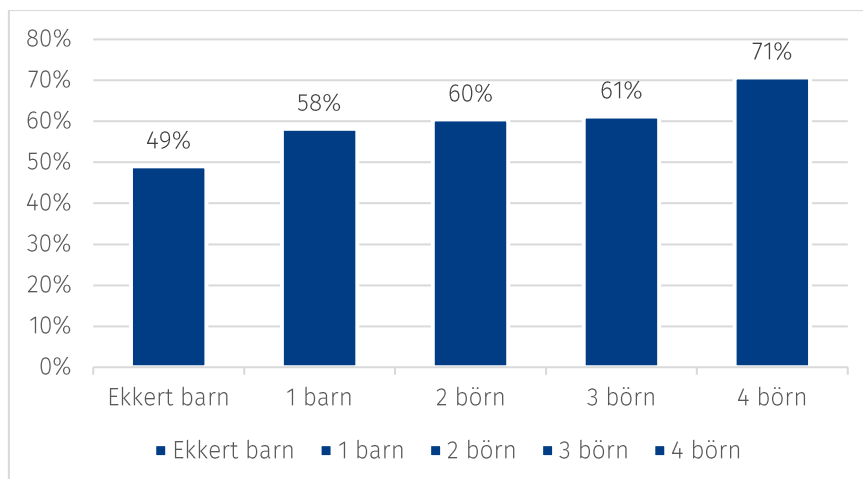
⁶⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

Mynd 17: Fasteignaeigendur með húsnæðislán eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall, 31.757 einstaklingar í tekjutíund.⁷⁰



Eiginfjárlutfall heimila með húsnæðislán er 45,0% að jafnaði. Eigið fé einhleypra er að meðaltali 51,0% og sambúðarfólks 43,0%. Einhleypingur á 21 m.kr. í fasteign sinni að meðaltali og er hæsta skuldahlutfallið meðal einhleypinga með 4 börn eða 71,0%.

Mynd 18: Skuldahlutfall einhleypinga með húsnæðislán, skipt eftir fjölda barna.⁷¹



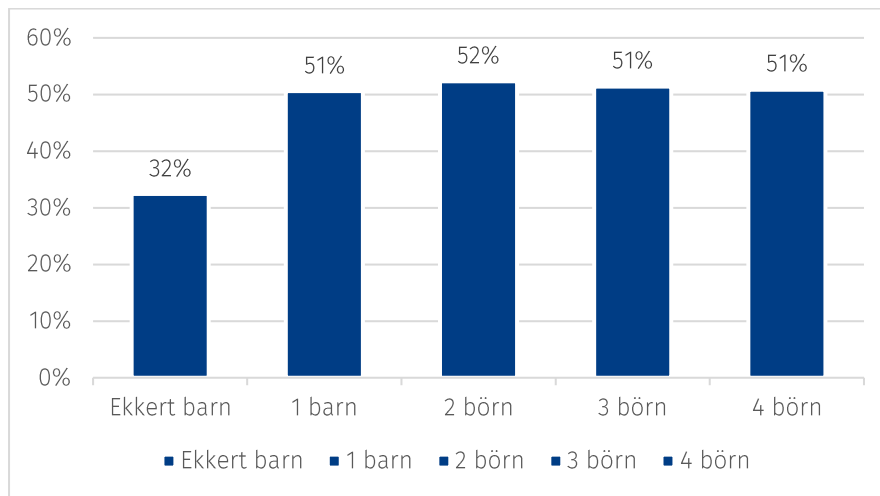
Sambúðarfólk og hjón eiga að meðaltali 37 m.kr. í fasteign sinni og er hæsta skuldahlutfallið meðal sambúðarfólks/hjóna sem eiga tvö börn eða 52,0%.

⁷⁰ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁷¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

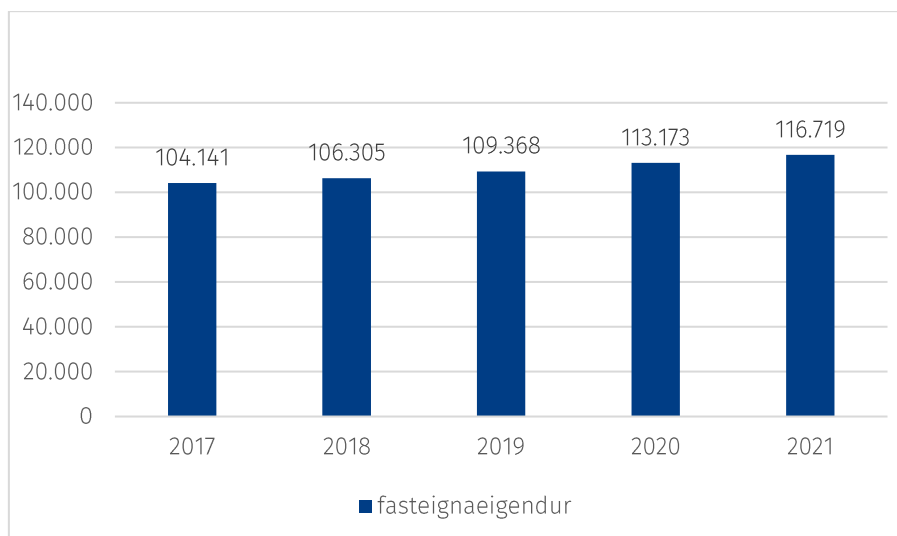
Annars er skuldahlutfallið mjög jafnt að meðaltali meðal barnafjölskyldna eða á bilinu 51,0%–52,0%.

Mynd 19: Skuldahlutfall hjóna/sambúðarfólks, skipt eftir fjölda barna.⁷²



Alls fengu um 9 þúsund heimili samtals um 1,9 ma.kr í vaxtabætur vegna húsnæðisláns af eigin fasteign við álagningu vegna tekjuársins 2021 eða um 11,0% af þeim sem skulda í fasteign sinni.⁷³ Þá fá einnig búseturéttarhafar vaxtabætur, og er fjallað um þá í sérkafla síðar í skýrslunni.

Mynd 20: Fjöldi fasteignaeigenda 2017-2021.⁷⁴



Heimili fasteignaeigenda, þ.m.t. þeirra sem hafa húsnæðislán, voru 104 þúsund talsins árið 2017 en voru orðin tæplega 117 þúsund árið 2021. Hlutfall heimila

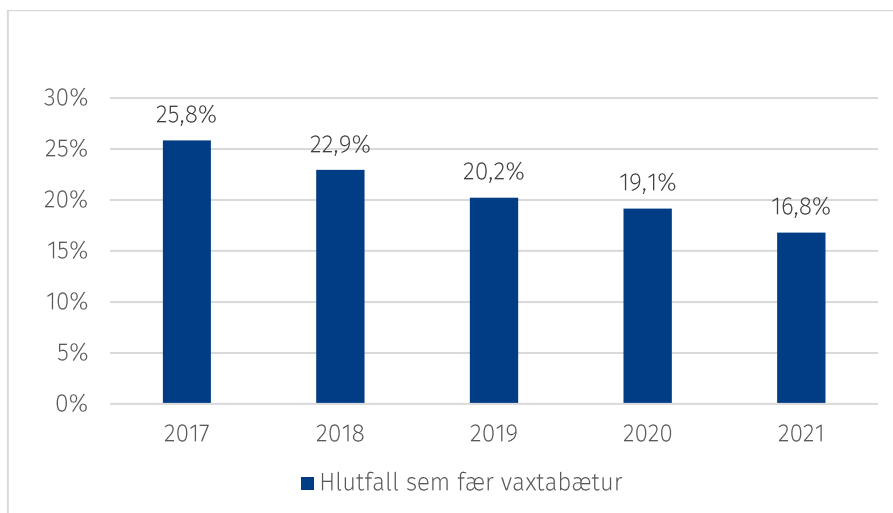
⁷² Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁷³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁷⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

með húsnæðislán sem fékk vaxtabætur árið 2017 var 25,8% en voru orðin 16,8% allra fasteignaeigenda með húsnæðislán við álagningu ársins 2021.

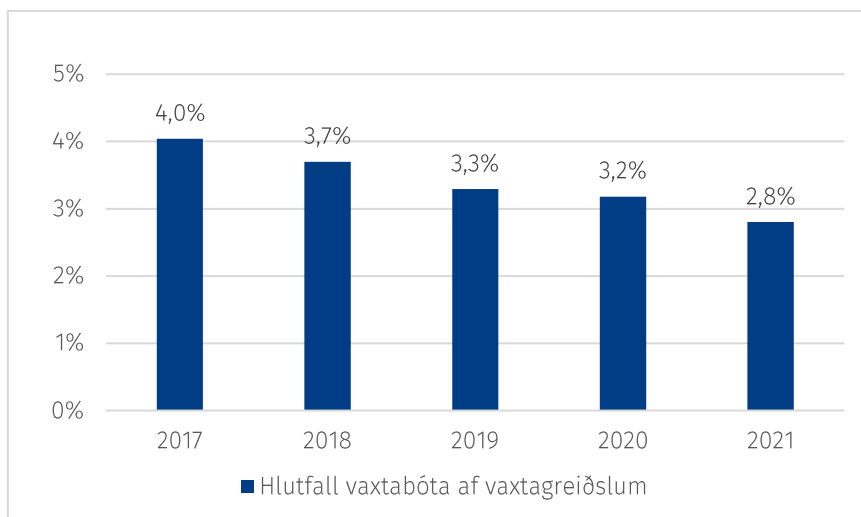
Mynd 21: Hlutfall fasteignaeigenda með húsnæðislán sem fengu vaxtabætur 2017-2021.⁷⁵



Fasteignaeigendur með húsnæðislán skulduðu 2 þúsund ma. kr. af fasteignum sínum og greiddu 72 ma. kr. í vexti af húsnæðislánnum sínum samkvæmt skattframtölum.

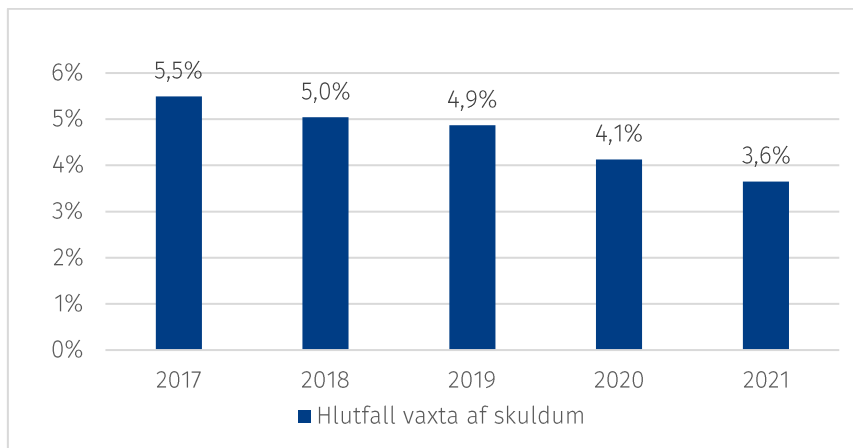
Árið 2017 var hlutfall vaxtabóta af vaxtagreiðslum fasteignaeigenda með húsnæðislán 4,0% en árið 2021 var hlutfallið 2,8%.

Mynd 22: Hlutfall vaxtabóta af vaxtagreiðslum fasteignaeigenda, %.



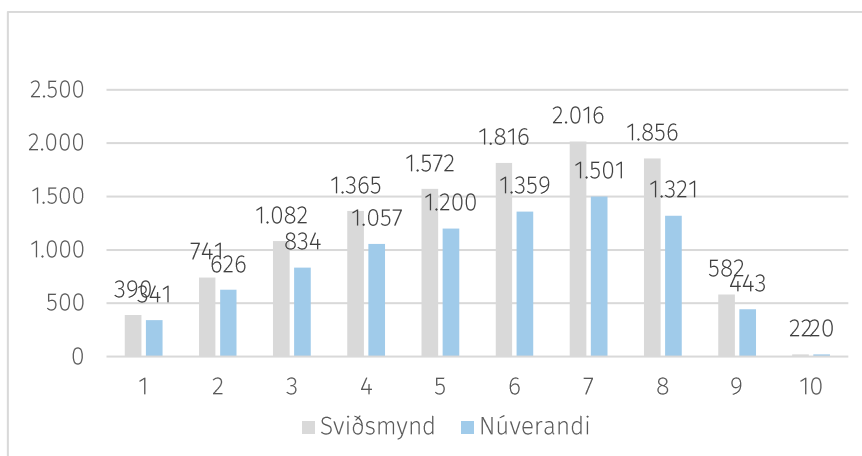
Hlutfall vaxtagreiðslna af húsnæðislánnum fasteignaeigenda hefur einnig farið lækkandi. Árið 2017 var það 5,5% en var orðið 3,6% árið 2021.

⁷⁵ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022)

Mynd 23: Hlutfall vaxtagreiðslna af húsnæðislánnum heimila, %.⁷⁶

Eignamörk vaxtabótakerfisins hafa staðið óbreytt frá 2019 þar sem til hefur staðið að breyta húsnæðisstuðningi. Neðri mörk þeirra eru nú 5.000.000 kr. fyrir einstakling/einstætt foreldri og efri mörk 8.000.000 kr. Fyrir hjón og sambýlisfólk eru neðri mörkin 8.000.000 kr. og efri mörkin 12.800.000 kr. Hafa þau því lækkað töluvert að raunvirði á síðustu árum ef leiðrétt er fyrir markaðsverði íbúðarhúsnæðis og eru nú um 63,0% lægri en þau voru árið 2007.

Greining starfshóps um húsnæðisstuðning leiddi í ljós að ef eignamörk yrðu hækkuð um 50,0% yrðu útgjöldin við vaxtabótakerfið 2,6 ma.kr. eða viðbótarkostnaður upp á 560 m.kr., þar af 60 m.kr. vegna búseturéttarhafa. Litlar breytingar yrðu á dreifingu til fasteignaeigenda með húsnæðislán út frá tekjutíundum en fasteignaeigendur með húsnæðislán sem myndu fá vaxtabætur miðað við aðrar óbreyttar forsendur yrðu um 11.500 talsins.

Mynd 24: Dreifing vaxtabóta og fjölgun fasteignaeigenda á tekjutíundir miðað við hækkun eignavíðmiða um 50%.⁷⁷

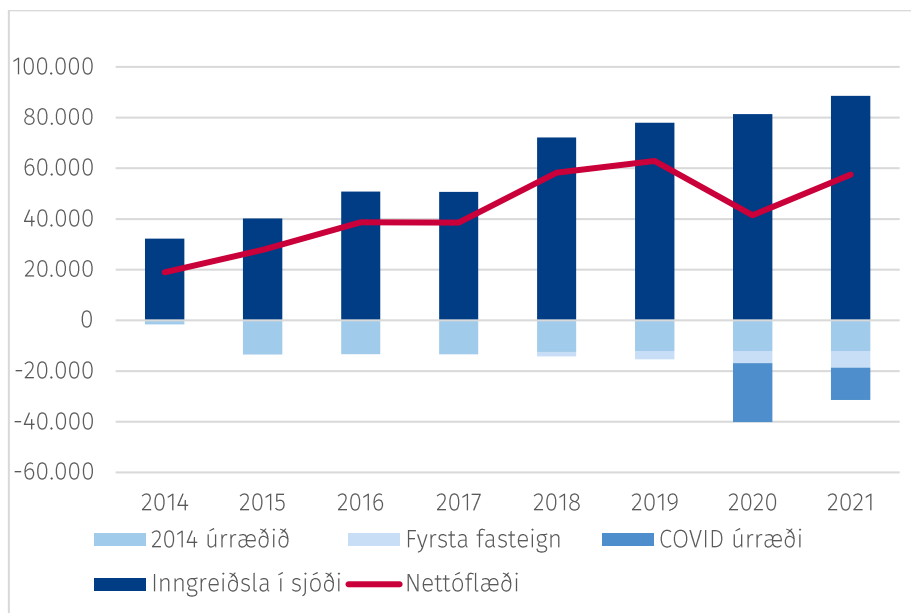
⁷⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁷⁷ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

4.3.2 Skattfrjáls ráðstöfun séreignasparnaðar

Umfang sparnaðar í séreignarsjóði hefur aukist mikið á undanförunum árum. Séreignarsparendur eru orðnir 132 þúsund og tóku 45 þúsund þeirra þátt í skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar til íbúðakaupa árið 2021, þar af 33 þúsund í úrræðinu frá 2014 og 12 þúsund í fyrstu kaupa úrræðinu árið 2021. Fjöldinn getur verið breytilegur frá mánuði til mánaðar, t.d. vegna fullnýtingar á úttektarheimild eða hvenær kaupin eiga sér stað. Þrátt fyrir heimildir til úttektar vegna fasteignakaupa og sérstaka heimild til úttektar úr séreignarsjóðum vegna Covid-19 hefur innflæðið í séreignarsparnaðarsjóði verið meira en útlæðið.

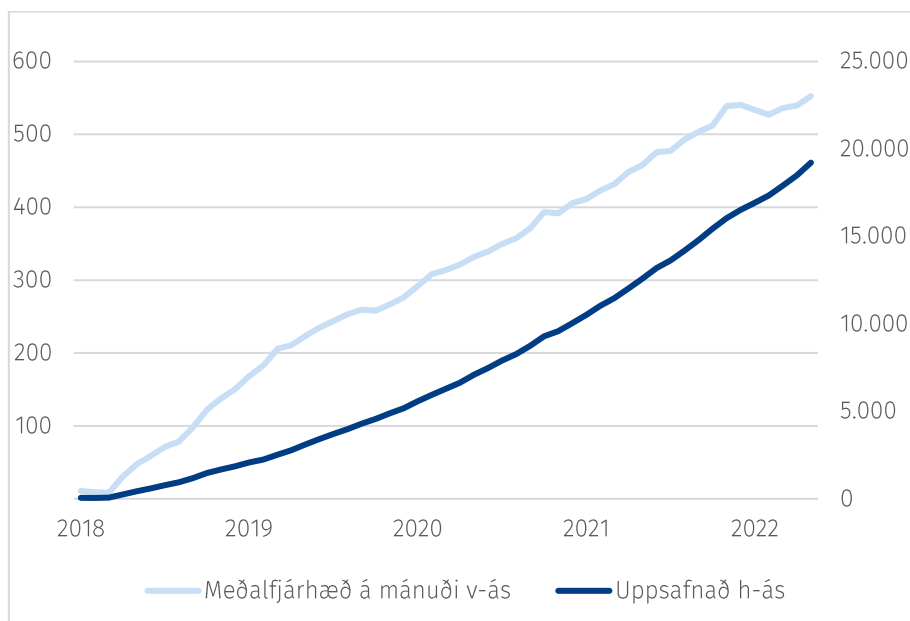
Mynd 25: Þróun séreignarsparnaðar 2014–2021 (m. kr.).⁷⁸



Þessi heimili hafa greitt um 20 ma.kr. inn á húsnæðislán sín og nema nú greiðslur um hálfum ma.kr. á mánuði.

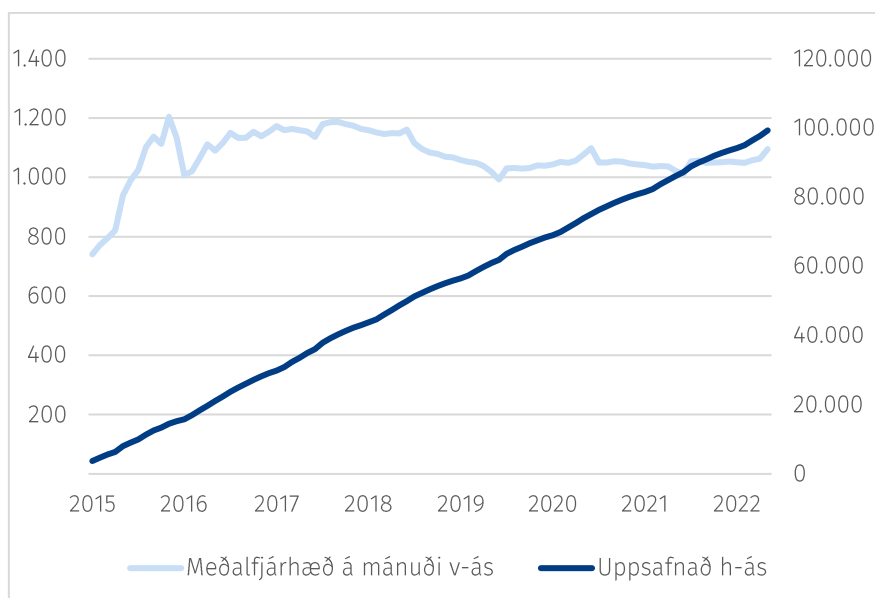
⁷⁸ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022)

Mynd 26: Upphæðir skattfrjálsrar til ráðstöfunar séreignarsparnaðar til niðurgreiðslu húsnæðislána frá árslokum 2017 til júní 2022.



Þátttaka í 2014 séreignarsparnaðarleiðinni hefur verið stöðug, og er um 1,1 ma.kr. greiddur inn á húsnæðislán í gegnum úrræðið á mánuði. Samtals hafa verið greiddur um 100 ma.kr. frá upphafi úrræðisins í byrjun árs 2015 til júní 2022.

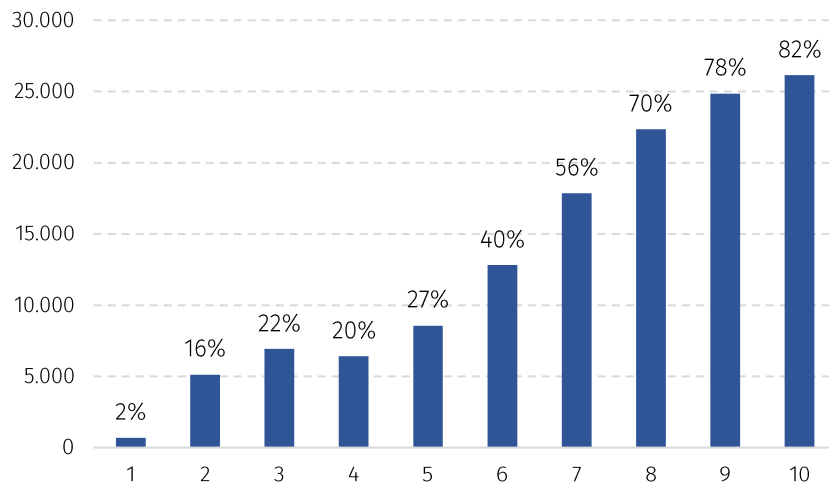
Mynd 27: Uppsöfnuð skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar til kaupa á fasteign frá upphafi árs 2015 til júní 2022 og meðalfjárhæð.⁷⁹



⁷⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2022

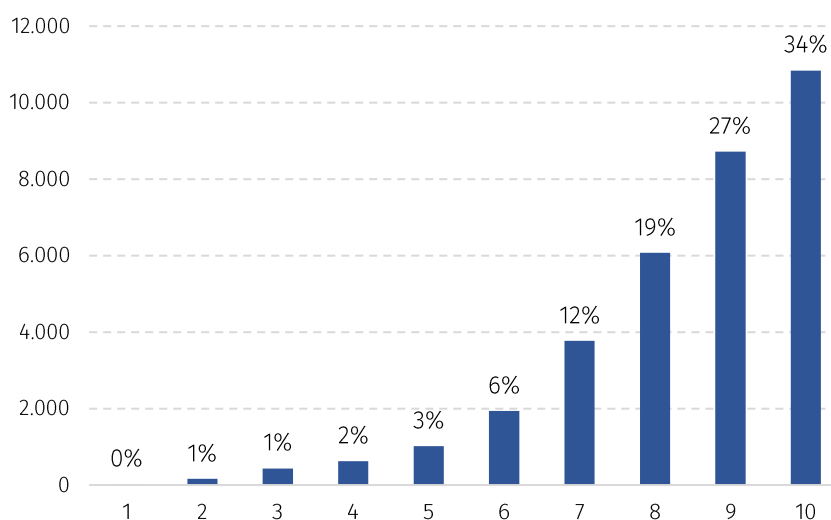
Séreignarsparendur eru líklegir til að vera tekjuhærri og 82% þeirra sem eru í hæstu tekjutíundinni leggja fyrir í séreignarsjóð.

Mynd 28: Séreignarsparendur eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).⁸⁰



Við skoðun á 2014 leiðinni kemur í ljós að hlutfallið af þeim sem nýta sér úrræðið er hæst í efstu tekjutíundinni.

Mynd 29: Fjöldi séreignarsparenda í 2014 séreignarsparnaðarleiðinni eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).⁸¹

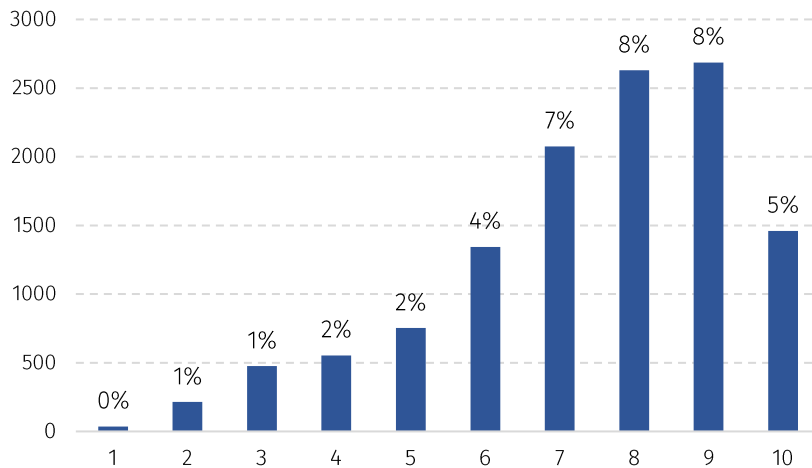


⁸⁰ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁸¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

Við skoðun á tekjudreifingu þeirra sem nýta sér fyrstu kaupa leiðina kemur aðeins önnur mynd í ljós, þar sem hæstu hlutföllin eru í 7., 8. og 9. tekjutíund.

Mynd 30: Séreignarsparendur í fyrstu fasteignar séreignarleiðinni eftir heildartekjutíundum, fjöldi og hlutfall (31.757 einstaklingar í tekjutíund).⁸²



Ólíkt öðrum beinum húsnæðisstuðningskerfum við einstaklinga sem starfshópur um húsnæðisstuðning hefur haft til umfjöllunar fellur kostnaður vegna séreignarsparnaðarleiðanna ekki undir gjaldahlíð fjárlaga ríkisins eða fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Þess í stað gefur hið opinbera eftir væntar framtíðartekjur með skattleysi úttektar séreignarsparnaðarins ef hann er nýttur með þeim hætti til fasteignakaupa sem kveðið er á um í lögum.

4.3.3 Ábendingar AGS og OECD

Á fundum starfshóps um húsnæðisstuðning við Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS) og Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) í september 2022 kom fram að rannsóknir sýna að aðgerðir til að styðja við húsnæðis kaup á borð við skattafrádrátt vegna vaxta á húsnæðislánum koma frekar þeim sem eru með háar tekjur og gott aðgengi að lánveitingum til góða. Reynslan sýnir einnig að þessi stuðningur sé ekki nægjanlega markviss og hefur AGS bent á að hluti vaxtabóta fari til tekjuhærra heimila. Hafa rannsóknir leitt í ljós að þetta getur leitt til herra húsnæðisverðs og minni almennrar hagkvæmni á húsnæðismarkaði.

Sama eigi við um aðrar útfærslur af skattaívilnunum á borð við undanþágur frá söluhagnaði, skattfrjálsa reiknaða leigu og sérstakar afskriftir vegna nýbygginga leiguíbúða.

⁸² Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

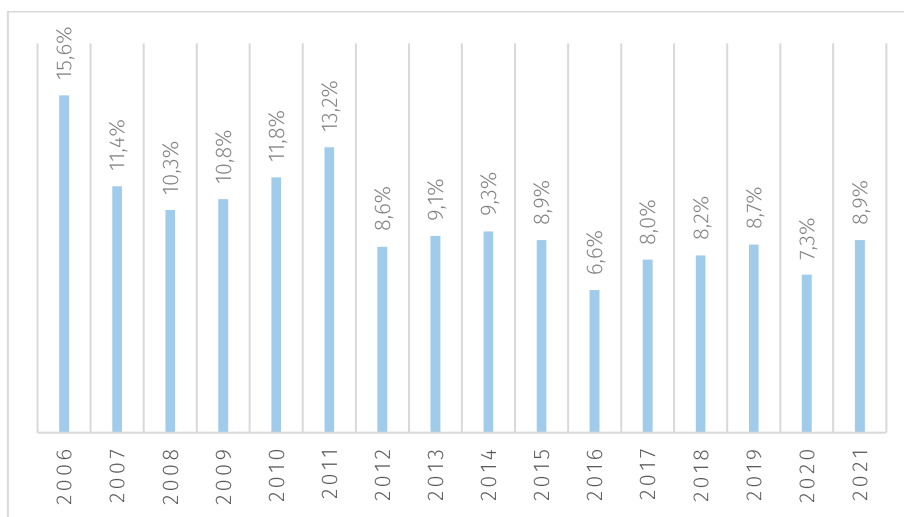
OECD og AGS leggja því bæði til að ívilnanir vegna húsnæðisaka verði látnar renna sitt skeið. Jafnframt er hvatt til að aðgerðir til að auðvelda fjármögnun heimila og fyrirtækja miði fyrst og fremst að byggingu nýrra heimila til að þrýsta ekki enn frekar upp eftirspurn á takmörkuðu magni af íbúðarhúsnæði.

Eftirgrennslan hjá OECD og AGS gaf til kynna að takmarkaðar rannsóknir liggi fyrir á áhrifum af ráðstöfun lífeyrissparnaðar til húsnæðisaka á byrði húsnæðiskostnaðar, þróun fasteignaverðs og fleiri þætti.⁸³

4.4 Virkni beins húsnæðisstuðnings við eigendur

Árið voru 8,9% fasteignaeigenda með húsnæðislán samkvæmt útreikningum Hagstofunnar með íþyngjandi húsnæðiskostnað og 2,1% í vanskilum með húsnæðislán sín á síðustu 12 mánuðum.

Mynd 31: Hlutfall heimila í eigin húsnæði með íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2006–2021.⁸⁴

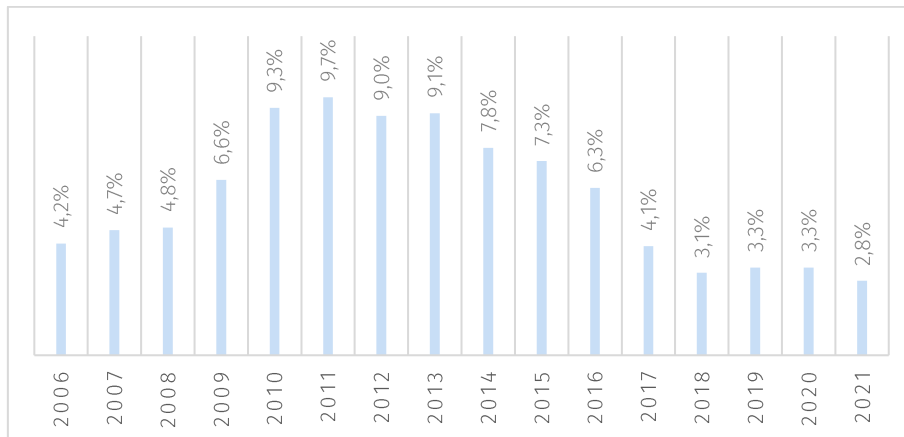


Hæsta hlutfall heimila í eigin húsnæði með íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2006-2021 var árið 2006 þegar það var 15,6%, en lægsta hlutfallið var árið 2016 þegar það var 6,6%.

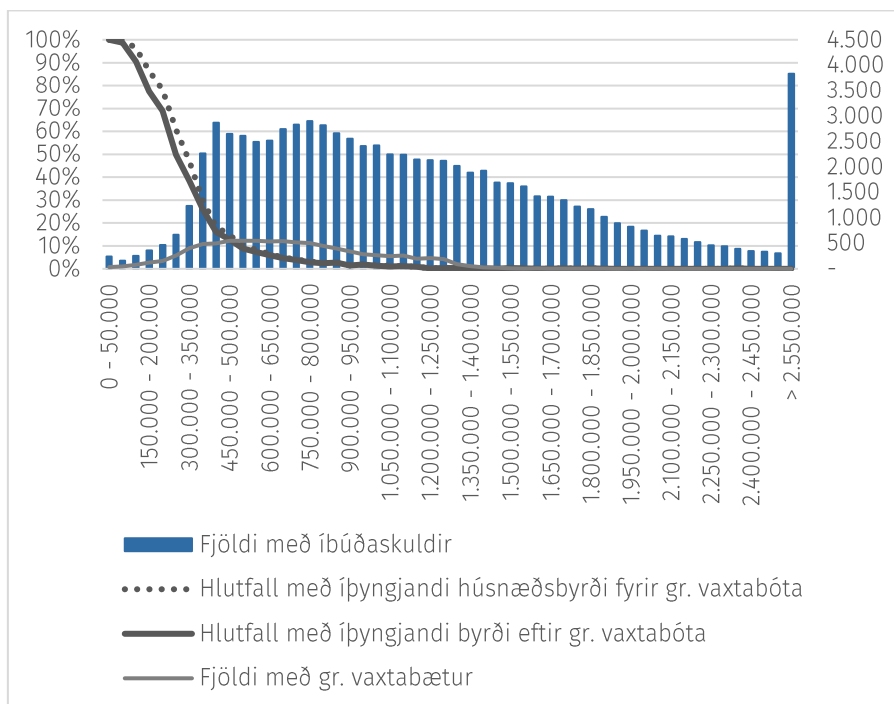
Hlutfall vanskila húsnæðislána var það lægsta hjá eigendum árið 2021 frá 2004, en var það hæsta árið 2011 þegar 9,7% fasteignaeigenda með húsnæðislán höfðu átt í erfiðleikum einu sinni eða oftar með að greiða af lánum sínum.

⁸³ Sjá kynningar OECD og AGS í viðauka.

⁸⁴ Hagstofan. (2022). Niðurstöðurnar byggjast á lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Grunneining rannsóknarinnar er heimili fremur en einstaklingar. Úrtak rannsóknarinnar er fengið á þann hátt að einstaklingar eru valdir með slæmbni úr þjóðskrá og þar með heimilið sem þeir tilheyra. Sá einstaklingur sem er valinn í úrtakið kallast valinn svariandi og veitir hann allar upplýsingar um aðstæður heimilis, sínar eign og allra annarra heimilisméðlima. Hér er greiningin miðuð við heimili.

Mynd 32: Hlutfall heimila í vanskilum húsnæðislána á tímabilinu 2006–2021.⁸⁵

Hlutfall heimila í vanskilum með húsnæðislán hefur haldið áfram að lækka árið 2022 þegar horft er til lánveitinga kerfislega mikilvægra banka.⁸⁶

Mynd 33: Fjöldi heimila með húsnæðislán 2021 eftir tekjuhópum, fjölda með vaxtabætur og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir greiðslu vaxtabóta, þar sem húsnæðiskostnaður fer yfir 30% af skattskyldum tekjum.⁸⁷

⁸⁵ Hagstofan. (2022). Niðurstöðurnar byggjast á lífskjarannsókn Hagstofu Íslands. Grunneining rannsóknarinnar er heimili fremur en einstaklingar. Úrtak rannsóknarinnar er fengið á þann hátt að einstaklingar eru valdir með slembni úr þjóðskrá og þar með heimilið sem þeir tilheyra. Sá einstaklingur sem er valinn í úrtakið kallast valinn svarandi og veitir hann allar upplýsingar um aðstæður heimilis, sínar eigin og allra annarra heimilismélma. Hér er greiningin miðuð við heimili.

⁸⁶ Landsbankinn, Íslandsbanki og Arion banki.

Kynning á Fjármálastöðugleika 2/2022, [PowerPoint Presentation \(sedlabanki.is\)](#)

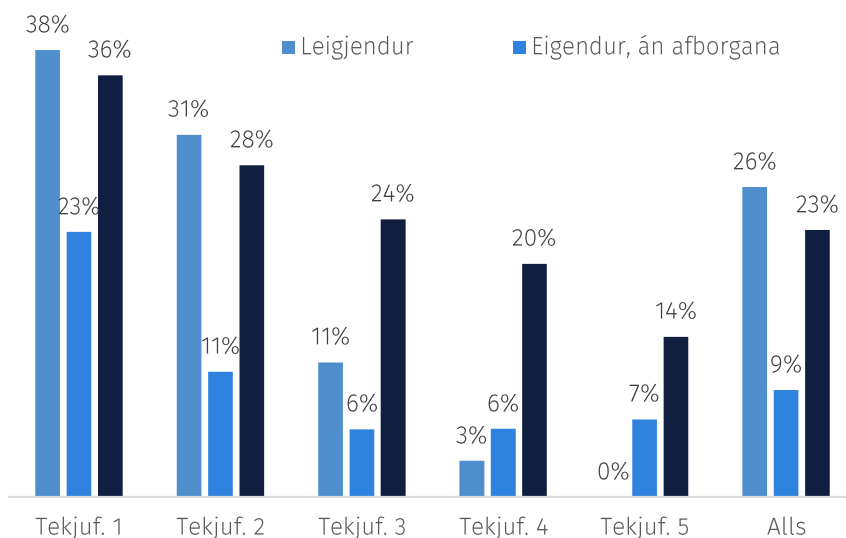
⁸⁷ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

Greining starfshóps um húsnæðisstuðning á gögnum úr skattframtölum um fasteignaeigendur með húsnæðislán sýndi að mjög fáir þeirra fá vaxtabætur, eða um 9 þúsund, og áhrifin af vaxtabótunum á þá sem eru með íþyngjandi húsnæðiskostnað eru lítil.

Gögn Hagstofunnar sýna að byrði húsnæðiskostnaðar er nokkuð þyngri hjá leigjendum en eigendum. Leigjendur eru að öllu jöfnu tekjulægri. Í lægsta tekjufimmtungi eru u.þ.b. jafnmargir í leiguhúsnæði og eigin húsnæði en í hæsta tekjufimmtungi eru nær allir í eigin húsnæði.

Til að kanna hvort tekjur séu megin skýringin á húsnæðisbyrðinni var beðið um sérkeyrslu frá Hagstofu Íslands. Greiningin sýnir að byrði húsnæðiskostnaðar er þyngri hjá leigjendum en eigendum í öllum tekjufimmtungum þegar horft er til viðmiða Hagstofunnar um húsnæðisbyrði. Líkt og áður hefur verið fjallað um er ekki tekið tillit til afborgana lána í útreikningum Hagstofunnar þar sem afborganir lána teljast vera eignamyndun og því ólíkar öðrum húsnæðiskostnaði.

Mynd 34: Hlutfall með íþyngjandi húsnæðisbyrði eftir tekjufimmtungum, 2021.⁸⁸

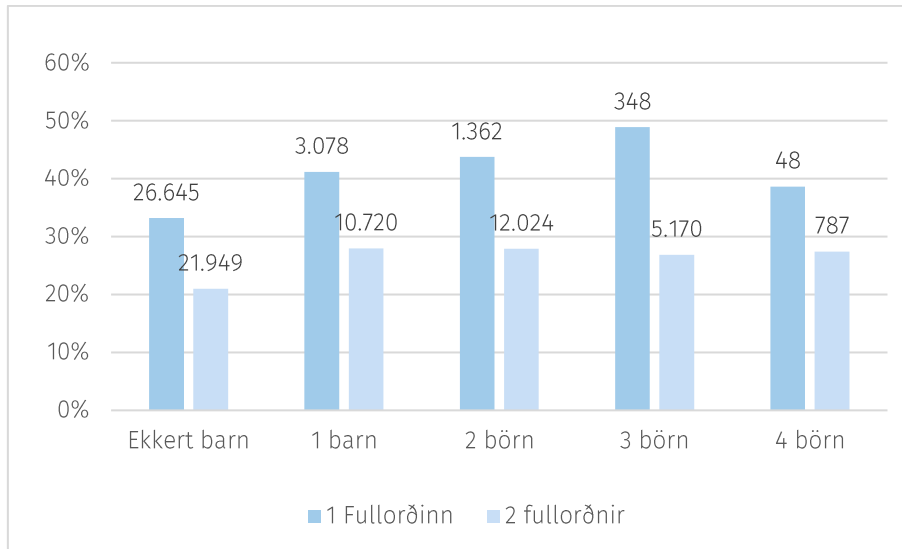


Miðgildi húsnæðiskostnaðar eigenda er lægra en hjá leigjendum þegar litið er fram hjá afborgunum. Húsnæðiskostnaður eigenda er 64–85% af kostnaði leigjenda.

⁸⁸ Hagstofan, (2022).

Þyngsta húsnæðisbyrðin miðað við 1,5 % af fasteignamati og greiddum vöxtum og skattskyldum tekjum út frá fjölskyldugerðum er hjá heimilum þar sem er einn fullorðinn með tvö eða þrjú börn.⁸⁹

Mynd 35: Greiðslubyrði heimila m.v. 1,5% af fasteignamati og greiddum vöxtum af ráðstöfunartekjum í eigin húsnæði eftir fjölskyldugerð. Hlutfall og fjöldi.⁹⁰



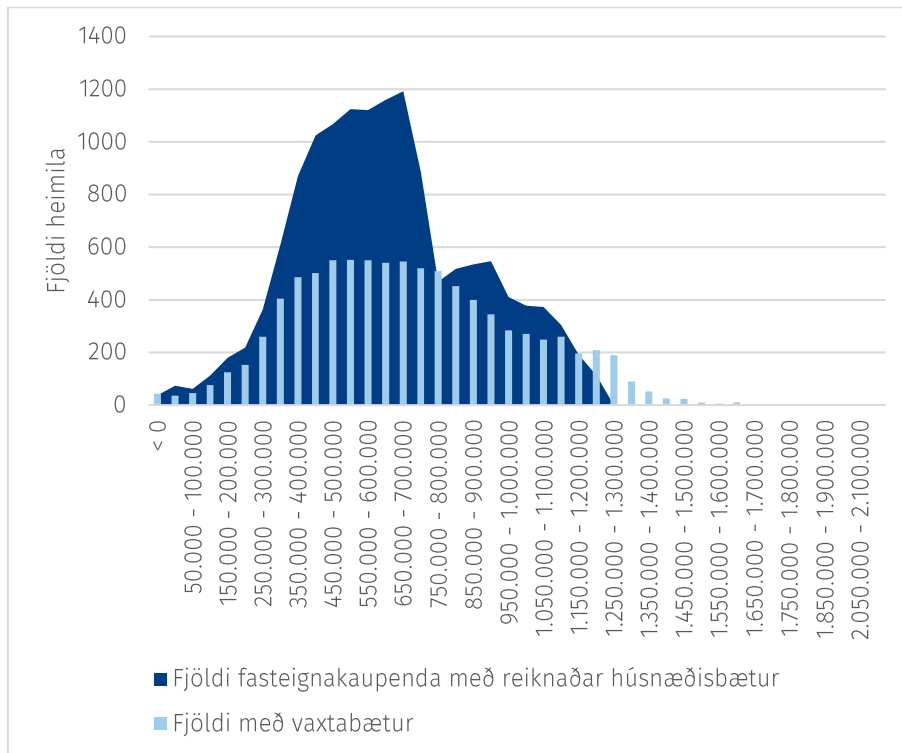
Mynd 35 sýnir greiðslubyrði heimila í eigin húsnæði (miðað við ráðstöfunartekjur) eftir fjölskyldugerð, þ.e. fjölda fullorðinna og fjölda barna. Greiðslubyrði er að jafnaði hæst hjá einstæðu foreldri með þrjú börn og næsthæst hjá einstæðu foreldri með tvö börn. Greiðslubyrðin er vel yfir þau mörk sem teljast íþyngjandi húsnæðisbyrði, þ.e. 40,0% af ráðstöfunartekjum. Byrði húsnæðiskostnaðar er lægst hjá barnlausum hjónum/sambúðarfólki eða um 20,0%. Fyrir ofan súlur má sjá fjölda viðkomandi heimila. Greiðslubyrði fasteignaeigenda með húsnæðislán er að jafnaði 27,0%.

Skoðuð var virkni húsnæðisstuðnings ef heimili með húsnæðislán fengju greitt samkvæmt reglum húsnæðisbótakerfisins í stað núverandi vaxtabótakerfis. Húsnæðisbyrði var reiknuð sem 1,5% af fasteignamati að viðbættum greiddum vöxtum sem hlutfall af skattskyldum tekjum. Niðurstöðurnar sýna að ef fasteignaeigendur með húsnæðislán fengju greitt samkvæmt núverandi reglum húsnæðisbótakerfisins myndu útgjöld ríkisins vegna heimila með húsnæðislán hækka úr um 1,9 ma.kr. í 3,6 ma.kr., greiðslur færu í auknum mæli til heimila með lægri tekjur og myndu ekki teygja sig jafnhátt upp tekjuskalann.

⁸⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

⁹⁰ Hagstofan. (2022)

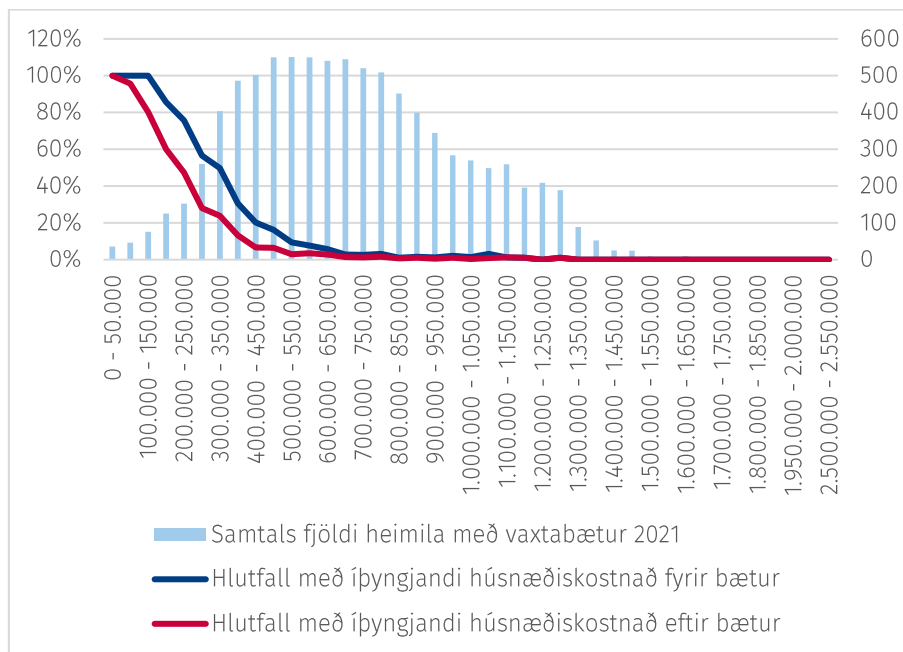
Mynd 36: Fjöldi heimila með vaxtabætur eftir tekjuhópum árið 2021, einnig hvernig dreifing yrði ef fasteignaeigendur með húsnæðislán fengju greitt samkvæmt húsnæðisbótakerfinu.⁹¹



Greiningar starfshóps um húsnæðisstuðning sýna einnig að ef fasteignaeigendur uppfylla skilyrði vaxtabótakerfisins þá léttir stuðningurinn húsnæðisbyrðina.

⁹¹ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og innviðaráðuneytið. (2022).

Mynd 37: Dreifing heimila sem fengu vaxtabætur 2021 eftir tekjubilum og hlutfall með íþyngjandi húsnæðiskostnað fyrir og eftir bætur, þar sem íþyngjandi húsnæðiskostnaður miðast við að hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum sé hærra en 30%. Húsnæðiskostnaður er hér skilgreindur sem 1,5% af fasteignamati að viðbættum greiddum vöxtum.⁹²

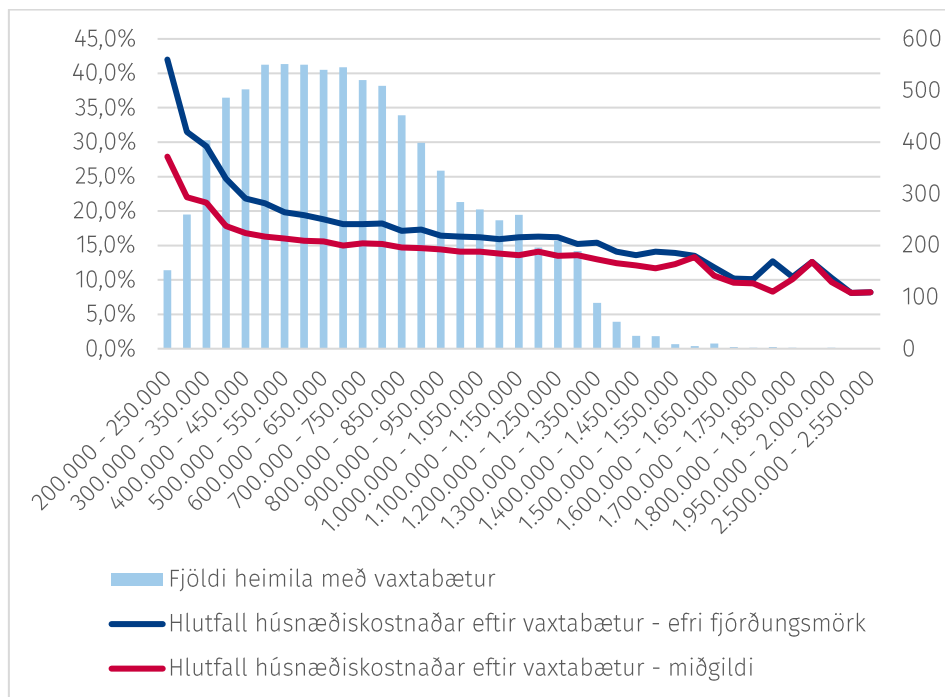


Hlutfall húsnæðisbyrði þar sem húsnæðiskostnaður er skilgreindur sem 1,5% af fasteignamati ásamt vaxtagjöldum af skattskyldum tekjum í tekjubílinu 400.000–450.000 kr. á mánuði eftir vaxtabætur er við miðgildi 16,8% og í efri fjórðungsmörkum 21,8%.

Þegar horft er á hlutfall húsnæðiskostnaðar (1,5% af fasteignamati ásamt vaxtagjöldum) af skattskyldum tekjum voru neðri fjórðungsmörk 13,0%, miðgildið 15,5% og efri fjórðungsmörk 19,6%.

⁹² Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og innviðaráðuneytið. (2022).

Mynd 38: Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir greiðslu vaxtabóta árið 2021 ásamt fjölda heimila eftir tekjubilum þar sem mánaðartekjur eru yfir 200 þúsund kr. Sýnd eru efri fjórðungsmörk og miðgildi. Húsnæðiskostnaður er hér skilgreindur sem 1,5% af fasteignamati að viðbættum greiddum vöxtum.⁹³



Ef horft er til stöðu fasteignaeigenda með húsnæðislán út frá mælikvörðum Hagstofunnar um byrði húsnæðiskostnaðar og vanskil húsnæðislána virðist staða húsnæðiseigenda hafa farið batnandi. Vaxtabótakerfið er einfalt í framkvæmd fyrir heimili með húsnæðislán þar sem ekki þarf að sækja sérstaklega um greiðslurnar.

Þegar horft er til greininga starfshóps um húsnæðisstuðning um stöðu fasteignaeigenda með húsnæðislán við mat á byrði húsnæðiskostnaðar sýna þær að áhrif núverandi vaxtabótakerfis heilt á litið gagnvart heimilum með húsnæðislán eru mjög takmörkuð til að lækka greiðslubyrði heimilanna þar sem fá heimili fá greiðslur. Sé litið til þeirra sem fá vaxtabætur beinist meginþorri stuðningsins að tekjulægri heimilum og lækkar byrði húsnæðiskostnaðar þeirra enda þótt greiðslur dreifist hátt upp tekjuskalann.

⁹³ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og innviðaráðuneytið. (2022).

Tafla 8: Fjórðungsmörk tekna, reiknaðs húsnæðiskostnaðar og vaxtagreiðslna hjá heimilum sem fengu vaxtabætur árið 2021 á mánaðargrunni.⁹⁴

	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Skattskyldar tekjur	459.695	664.489	897.948
Ráðstöfunartekjur	447.280	602.408	840.225
Reiknuð afborgun	30.875	43.000	54.125
Vaxtagreiðslur	59.257	82.885	107.269
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir gr. vaxtabætur	13,0%	15,5%	19,6%

⁹⁴ Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og innviðaráðuneytið. (2022).

5. Stuðningur við búseturétthafa í húsnæðissamvinnufélögum

5.1 Beinn húsnæðisstuðningur við búseturétthafa

Þriðja búsetuformið, til viðbótar við leiguíbúðir og eignaríbúðir, eru svokallaðar búsetuíbúðir í húsnæðissamvinnufélögum sem starfa á grundvelli laga um húsnæðissamvinnufélög, nr. 66/2003.⁹⁵ Um er að ræða sérstaka tegund samvinnufélaga sem hafa það að markmiði að byggja, kaupa, eiga og hafa yfirumsjón með rekstri búsetuíbúða fyrir félagsmenn sína gegn greiðslu búseturéttargjalds og búsetugjalds.

Húsnæðiskostnaður búseturéttarhafa í húsnæðissamvinnufélagi skiptist í búseturéttargjald sem er einskíptisgjald sem greitt er við kaup á búseturétti í félaginu og mánaðarlegt búsetugjald sem ætlað er að standa undir kostnaði íbúðarinnar. Búseturéttargjaldi má að einhverju leyti líkja við útborgun íbúðareiganda við íbúðarkaup en það getur samkvæmt lögnum aldrei orðið hærra en sem nemur þriðjung af markaðsvirði búsetuíbúðar við kaup búseturéttarins. Hinu mánaðarlega búsetugjaldi má aftur á móti líkja annaðhvort við afborganir íbúðareiganda af húsnæðisláni ásamt öðrum rekstrar- og viðhaldskostnaði eða mánaðarlega leigugreiðslu leigjanda sem ætlað er að standa undir sömu kostnaðarliðum.

Beinn húsnæðisstuðningur við búseturéttarhafa er almennt í formi vaxtabóta, líkt og við á um íbúðareigendur. Þannig getur búseturéttarhafi í fyrsta lagi fengið greiddar vaxtabætur vegna láns sem hann hefur tekið til kaupa á búseturétti.

Í framkvæmd hafa búseturéttarhafar í öðru lagi getað fengið greiddar vaxtabætur vegna vaxtagjalda af áhvílandi lánum sem húsnæðissamvinnufélag hefur tekið til byggingar eða kaupa á búsetuíbúð, en sá kostnaður greiðist af búseturéttarhafa sem liður í mánaðarlegu búsetugjaldi líkt og fram hefur komið.

Í þriðja lagi hafa búseturéttarhafar í svokölluðum félagslegum búsetuíbúðum, sem fjármagnaðar voru með láni frá Íbúðalánasjóði á niðurgreiddum vöxtum (1,0%) á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum um húsnæðismál,⁹⁶ fengið

⁹⁵ [Lög um húsnæðissamvinnufélög | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

⁹⁶ **37. gr. Ráðstöfun leiguhúsnæðis.**

Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagsamtökum sérstök vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum tilgreindum í reglugerð ¹⁾ sem ráðherra setur að fenginni umsögn

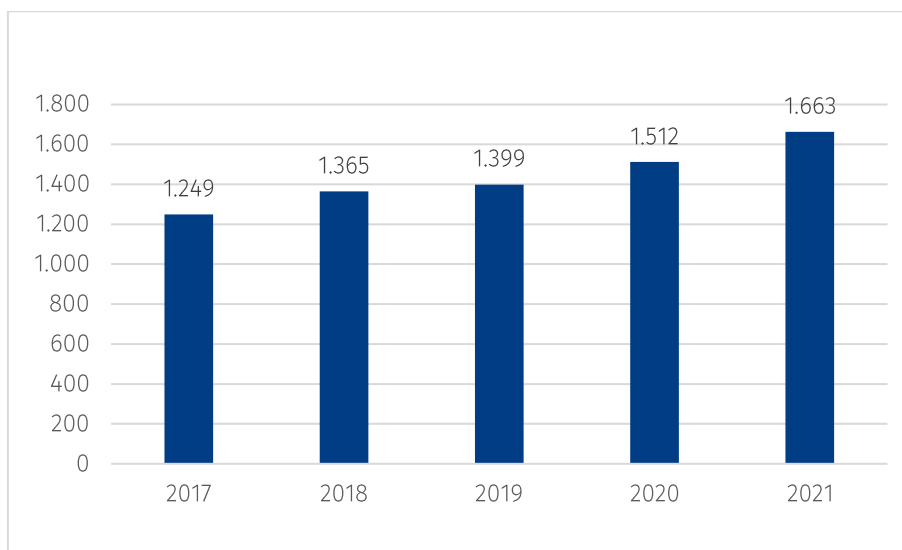
greiddar húsnæðisbætur, og þar áður húsaleigubætur, líkt og um leigjendur væri að ræða. Íbúðir sem fjármagnaðar hafa verið með slíkum lánum eru eingöngu ætlaðar íbúum sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum.

Við lögfestingu laga um húsnæðisbætur var samþykkt ákvæði þess efnis að taka skyldi til endurskoðunar húsnæðisstuðning við búseturéttarhafa í húsnæðissamvinnufélögum. Samkvæmt ákvæðinu skyldi niðurstaða liggja fyrir innan árs frá gildistöku laga um húsnæðisbætur, þ.e. eigi síðar en 1. janúar 2018, en ákvæðið hefur ekki komið til framkvæmda.

5.2 Fjármögnun og umfang

Búseturéttarhafar sem fengu vaxtabætur vegna tekjuársins 2021 voru 1.664 talsins⁹⁷ og fengu liðlega 160 m.kr. í vaxtabætur. Þannig fá 37,0% búseturéttarhafa að meðaltali 211 þús. kr. á ári sem er hærra hlutfall og hærri bætur en fasteignaeigendur með húsnæðislán fá almennt í vaxtabætur. Meðalhúsnæðislánaskuldir þessara heimila hafa farið hækkandi á síðustu árum að meðaltali og voru orðnar tæpar 29 m.kr. samkvæmt skattframtölum ársins 2022.

Mynd 39: Fjöldi í búsetuíbúðum.⁹⁸



Sambands íslenskra sveitarfélaga.] ²⁾

Um ráðstöfun íbúðarhúsnæðis sem húsnæðissamvinnufélög hafa fengið lán til byggingar eða kaupa á samkvæmt ákvæðum þessa kafla fer að öðru leyti eftir lögum um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög.

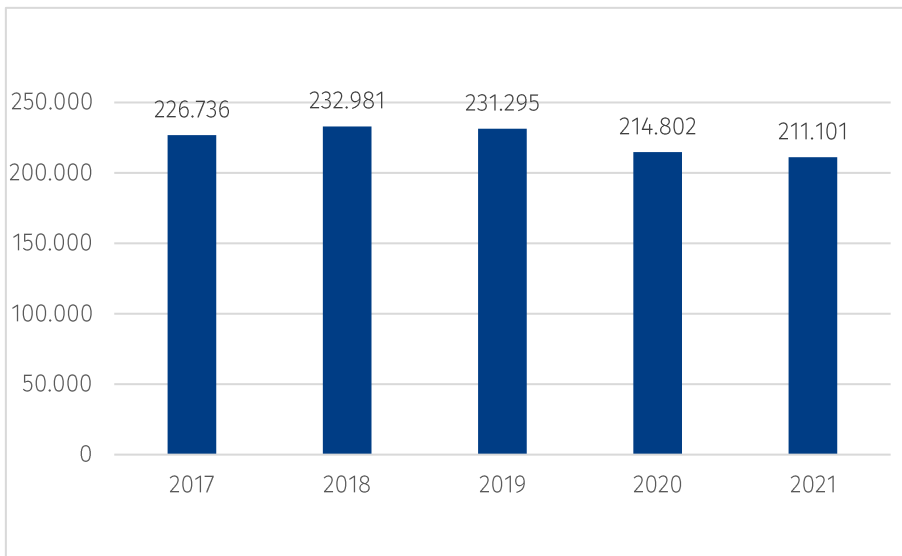
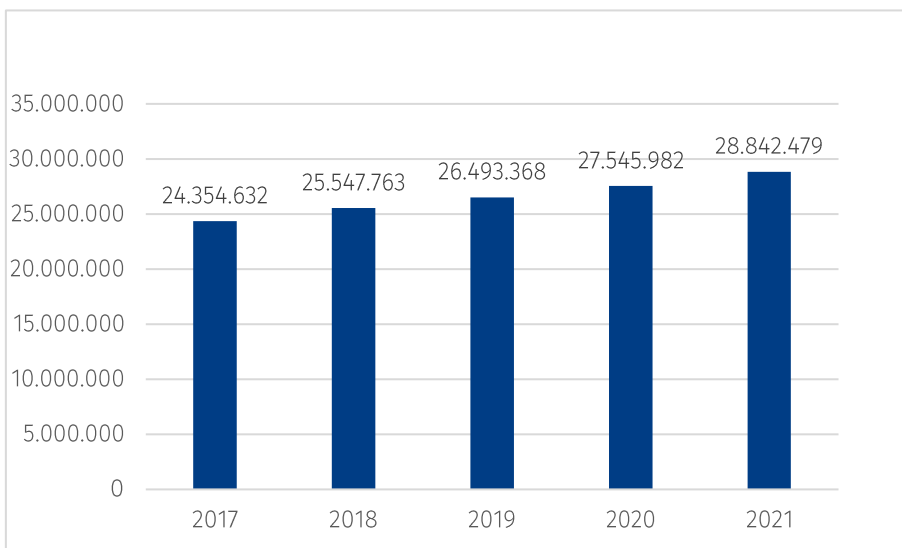
... ²⁾

Óheimilt er að hafa eigendaskipti á íbúð sem á hvílir lán til leiguhúsnæðis nema til komi annaðhvort uppgreiðsla lánsins eða samþykki stjórnar íbúðalánasjóðs.

¹⁾Rg. 1042/2013Rg. 1042/2013, sbr. 93/2014 og 147/2015. ²⁾L. 84/2012, 16. gr.

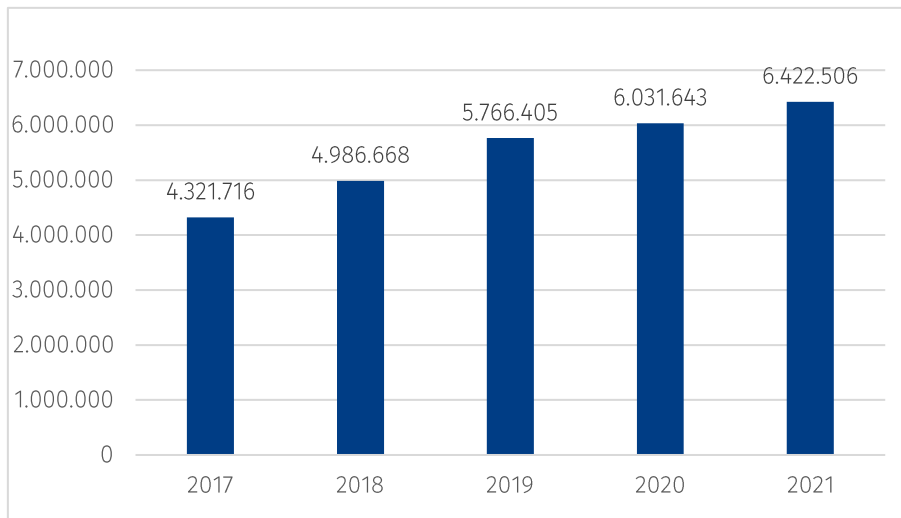
⁹⁷ Í þessum fjölda og þeim tölum sem á eftir koma í kaflanumi kunna mögulega að vera meðtaldar kaupleiguíbúðir.

⁹⁸ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

Mynd 40: Meðalvaxtabætur heimila í búsetuþíðum.⁹⁹**Mynd 41: Meðalhúsnæðislánaskuldir heimila í búsetuþíðum.¹⁰⁰**

⁹⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

¹⁰⁰ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

Mynd 42: Meðalíbúðareign heimila í búsetuíbúðum.¹⁰¹

Heimili búseturéttarhafa í félagslegum búsetuíbúðum sem fá húsnæðisbætur eru aftur á móti 111 talsins (samtals eru umsækjendur og heimilismenn þeirra 168 talsins). Meðalbótafjárhæð á mánuði er 32.531 kr. og meðalfjöldi heimilismanna 1,5. Meðalfjárhæð húsnæðiskostnaðar er 117.116 kr. á mánuði og meðaltekjur heimilis samkvæmt staðgreiðslu 480.000 kr. á mánuði. Umfang húsnæðisbótagreiðslna til þessa hóps er um 43 m.kr. á ári.

5.3 Virkni beins húsnæðisstuðnings við búseturéttshafa

Ekki liggja fyrir upplýsingar um hver húsnæðiskostnaður búseturéttarhafa er nákvæmlega og því er hvorki hægt að meta byrði húsnæðiskostnaðar né virkni húsnæðisstuðningsins.

Brýnt er að endurskoða fyrirkomulag húsnæðisstuðnings búseturéttarhafa í samræmi við ákvörðun Alþingis.

¹⁰¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2022).

6. Viðauki 1

6.1 Fjárhagslegar forsendur til greiðslu húsnæðisbóta

Réttur til húsnæðisbóta tekur mið af skattskyldum tekjum og eignum heimilis og taka upphæðir breytingum eftir fjölda í heimili miðað við tilgreinda stuðla (sjá töflu). Fari heimilistekjur umfram frítekjumark skal lækka grunnfjárhæðir húsnæðisbóta um 11% af umframtekjum þangað til efri tekjumörkum er náð en þá fellur réttur til húsnæðisbóta niður.

Tafla 9: Fjárhagslegar forsendur til réttinda húsnæðisbóta frá 1. júní 2022.

Fjöldi í heimili	Stuðull	Grunnfjárhæð húsnæðisbóta á mánuði (kr.)	Frítekjumörk (árstekjur í kr.)	Efri tekjumörk (réttur til bóta fellur niður, kr.)	Skerðing vegna tekna umfram frítekjumark	Viðmið vegna leigu*	Eignastaða skerðing hefst (kr.)	Efri mörk eignastöðu (réttur til bóta fellur út, kr.)
1	1,0000000	35.706	4.895.292	8.790.492	11%	75%	8.000.000	12.800.000
2	1,3225806	47.224	6.474.408	11.626.116	11%	75%	8.000.000	12.800.000
3	1,5483871	55.287	7.579.800	13.611.072	11%	75%	8.000.000	12.800.000
4	1,6774194	59.894	8.211.456	14.745.339	11%	75%	8.000.000	12.800.000

*Greiðsluþátttaka heimilis fer aldrei undir 25% af leigufjárhæð.

6.2 Virkni húsnæðisbótakerfisins eftir heimilisgerðum

Tafla 10: Virkni húsnæðisbótakerfisins eftir heimilisgerðum. Sýnd er dreifing skattskyldra tekna og dreifing húsnæðisbyrði fyrir og eftir greiðslu húsnæðisbóta eftir fjórðungsmörkum. Miðað er við dæmigerðan mánuð (hér sept. 2022).

Heimilisgerð	Skattskyldar mánaðartekjur			Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur			Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir húsnæðisbætur		
	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
1+0	321.731	393.999	443.006	25,5%	33,9%	46,5%	18,2%	25,5%	36,2%
1+1	331.546	409.348	528.569	31,3%	41,2%	55,9%	22,7%	30,4%	42,0%
1+2	346.340	413.483	553.506	32,7%	43,9%	59,9%	22,3%	31,4%	44,2%
1+3	349.323	394.519	527.078	36,7%	47,1%	65,0%	24,8%	32,3%	48,2%
1+4	256.146	390.203	503.199	39,3%	52,1%	76,3%	25,3%	37,6%	55,0%
1+5	240.421	376.952	434.000	50,7%	54,1%	88,0%	35,5%	43,7%	62,4%
2+0	442.613	627.844	737.883	21,8%	28,5%	40,1%	17,3%	22,8%	31,5%
2+1	488.310	690.743	860.375	21,6%	28,4%	40,1%	17,1%	22,4%	29,8%
2+2	520.539	738.436	914.300	20,8%	27,5%	39,2%	16,3%	21,6%	28,7%
2+3	450.126	711.372	888.136	23,3%	31,0%	45,0%	18,2%	23,8%	33,4%
2+4	452.884	707.980	921.907	22,0%	29,3%	50,3%	17,9%	24,5%	36,1%
2+5	450.683	605.785	870.956	30,0%	34,8%	50,9%	21,2%	29,1%	35,7%
2+6	286.209	355.877	355.884	63,3%	82,9%	84,3%	42,4%	66,1%	67,5%
3+0	504.073	774.034	981.450	18,8%	25,5%	47,9%	16,6%	20,0%	37,3%
3+1	722.355	823.653	956.567	20,1%	24,3%	27,2%	14,8%	18,5%	22,2%
3+2	543.365	650.963	864.703	24,0%	30,8%	42,9%	16,8%	25,2%	32,5%
3+3	737.490	877.399	955.796	24,1%	26,3%	30,3%	18,8%	22,2%	24,3%
3+4	561.012	659.327	689.384	30,5%	36,4%	47,8%	21,9%	27,3%	35,4%
4+0	590.352	759.310	963.024	28,2%	33,6%	39,6%	24,3%	26,7%	30,1%
Aðrir	372.080	466.808	715.629	27,9%	39,0%	59,7%	18,6%	30,3%	46,0%

6.3 Fjárhagslegar forsendur til greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga

Tafla 11: Fjárhagslegar forsendur til réttinda sérstaks húsnæðisstuðnings fjögurra sveitarfélaga árið 2022.

Sveitarfélag	Fjöldi í heimili	Grunnfjárhæð húsnæðisbóta á mánuði	Stuðull sérstaks húsnæðisstuðnings	Frítekjumörk (árstekjur)	Efri tekjumörk (réttur til bóta fellur niður)	Eignastaða skerðing hefst	Efri mörk eignastöðu (réttur til bóta fellur niður)	Lágmarksgreiðsluþátttaka leigjanda	Viðmið vegna leigu*	Viðmið lágmarksgreiðsluþátttaka leigjanda (Hlutfall húsnæðiskostnaðar af tekjum)	Hámarksfjárhæð (samtala húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings)
Reykjavíkurborg	1	35.706	1,0	4.752.707	5.940.884	6.186.099	6.186.099	40.000	40.000	0%	71.412
Reykjavíkurborg	2	47.224	1,0	6.285.838	7.857.298	6.186.099	6.186.099	40.000	40.000	0%	90.000
Reykjavíkurborg	3	55.287	1,0	7.359.030	9.198.788	6.186.099	6.186.099	40.000	40.000	0%	90.000
Reykjavíkurborg	4	59.894	1,0	7.972.283	9.965.354	6.186.099	6.186.099	40.000	40.000	0%	90.000
Hafnarfjarðarkaupstaður	1	35.706	0,9	4.895.292	8.790.492	6.500.000	6.500.000	50.000	0,75	0%	67.841
Hafnarfjarðarkaupstaður	2	47.224	0,9	6.474.408	11.626.134	6.500.000	6.500.000	50.000	0,75	0%	82.000
Hafnarfjarðarkaupstaður	3	55.287	0,9	7.579.800	13.611.084	6.500.000	6.500.000	50.000	0,75	0%	82.000
Hafnarfjarðarkaupstaður	4	59.894	0,9	8.211.456	14.745.342	6.500.000	6.500.000	50.000	0,75	0%	82.000

Sveitarfélag	Fjöldi í heimili	Grunnfjárhæð húsnæðisbóta á mánuði	Stuðull sérstaks húsnæðisstuðnings	Frítekjumörk (árstekjur)	Efri tekjumörk (réttur til bóta fellur niður)	Eignastaða skerðing hefst	Efri mörk eignastöðu (réttur til bóta fellur niður)	Lágmarksgreiðsluþátttaka leigjanda	Viðmið vegna leigu*	Viðmið lágmarksgreiðsluþátttaka leigjanda (Hlutfall af tekjum)	Hámarksfjárhæð (samtala húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings)
					bóta fellur niður)	skerðing hefst	bóta fellur niður)			af tekjum)	
Kópavogsbær	1	35.706	0,9	4.895.292	8.790.492	8.000.000	12.800.000	55.000	0,75	20%	67.841
Kópavogsbær	2	47.224	0,9	6.474.408	11.626.134	8.000.000	12.800.000	55.000	0,75	20%	89.726
Kópavogsbær	3	55.287	0,9	7.579.800	13.611.084	8.000.000	12.800.000	55.000	0,75	20%	90.000
Kópavogsbær	4	59.894	0,9	8.211.456	14.745.342	8.000.000	12.800.000	55.000	0,75	20%	90.000
Reykjanesbær	1	35.706	0,6	4.488.075	5.610.094	6.664.673	6.664.673	60.000	0,75	0%	57.130
Reykjanesbær	2	47.224	0,6	5.935.841	7.419.801	6.664.673	6.664.673	60.000	0,75	0%	60.000
Reykjanesbær	3	55.287	0,6	6.949.277	8.686.596	6.664.673	6.664.673	60.000	0,75	0%	60.000
Reykjanesbær	4	59.894	0,6	7.528.382	9.410.478	6.664.673	6.664.673	60.000	0,75	0%	60.000

*Greiðsluþátttaka leigjenda í Reykjavíkurborg er alltaf 40 þúsund kr. óháð leigufjárhæð. Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær og Reykjanesbær gera kröfu um að leigjandi greiði alltaf 25% leigunnar óháð leigufjárhæð.

6.4 Virkni sérstaks húsnæðisstuðnings eftir tegund húsnæðis í Kópavogi 2021

Töflurnar hér að neðan sýna mengi heimila í Kópavogsbæ sem áttu rétt á sérstökum húsnæðisstuðningi til viðbótar húsnæðisbótum árið 2021. Sjá má dreifingu tekna, mánaðarleigu og reiknaðra réttinda til heildarbóta (þ.e. húsnæðisbóta að viðbættum sérstökum húsnæðisstuðningi) ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir og eftir greiðslu heildarbóta.

Tafla 12: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaðs réttar til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í eigu ríkis eða sveitarfélaga.

Í eigu ríkis eða sveitarfélags	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Mánaðarlegar skattskyldar tekjur	358.480	384.327	420.720
Mánaðarleiga	132.309	143.690	161.732
Reiknuð réttindi til heildarbóta	49.728	59.959	72.977
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur	32,8%	37,1%	41,9%
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir heildarbætur	20,0%	20,0%	23,4%

Tafla 13: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaður réttur til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í einkaeigu.

Í einkaeigu	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Mánaðarlegar skattskyldar tekjur	335.991	416.461	543.079
Mánaðarleiga	160.000	200.000	235.000
Reiknaður réttur til heildarbóta	47.837	61.674	81.569
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur	35,0%	44,1%	59,3%
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir heildarbætur	22,8%	29,0%	39,0%

Tafla 14: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaðs réttar til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði í sambýli fatlaðs fólks.

Sambýli fatlaðs fólks	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Mánaðarlegar skattskyldar tekjur	375.013	375.168	376.932
Mánaðarleiga	121.847	129.016	131.735
Reiknaður réttur til heildarbóta	39.266	52.864	56.062
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur	30,4%	34,3%	34,9%
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir heildarbætur	20,0%	20,0%	20,0%

Tafla 15: Dreifing tekna, mánaðarleigu og reiknaður réttur til heildarbóta ásamt hlutfalli húsnæðiskostnaðar af tekjum, annars vegar fyrir greiðslu stuðnings og hins vegar eftir greiðslu stuðnings. Í töflunni er sérstaklega verið að skoða þann hóp sem leigði húsnæði á áfangaheimilum.

Áfangaheimili	Neðri fjórðungsmörk	Miðgildi	Efri fjórðungsmörk
Mánaðarlegar skattskyldar tekjur	198.412	282.047	304.623
Mánaðarleiga	120.000	120.000	120.000
Reiknaður réttur til heildarbóta	53.506	60.000	61.674
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum fyrir húsnæðisbætur	38,8%	42,3%	60,5%
Hlutfall húsnæðiskostnaðar af skattskyldum tekjum eftir heildarbætur	20,0%	20,7%	29,4%

7. Viðauki 2

- 7.1 Kynning Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í september 2022.
- 7.2 Kynning Efnahags- og framfarastofnunar í september 2022.
- 7.3 Samantekt um húsnæðismál, fjármagnsmarkaðir og peningastefna.

