



# LÆKKUN ÞRÖSKULDS UNGS FÓLKS OG TEKJULÁGRA INN Á HÚSNÆÐISMARKAÐ

---

Apríl 2019

Skýrsla starfshóps sem skipaður var af félags- og barnamálaráðherra

Ávarp í skýrslu.....	2
Inngangur .....	3
Samantekt.....	4
Umfang vandans, þróun og horfur .....	7
Núverandi úrræði fyrir unga og tekjulága .....	17
Fleiri þjóðir glíma við vandann .....	22
Tillögur starfhóps um leiðir til að lækka þröskulda inn á húsnæðismarkað .....	27
Umsagnaraðilar og gestir .....	35
Heimildaskrá.....	36

## ÁVARP Í SKÝRSLU



Fæði, klæði og húsnæði eru almennt taldar til grunnþarfa hvers einstaklings. En það er ekki nóg að hafa þak yfir höfuðið heldur er öruggt húsnæði grunnurinn sem við byggjum líf okkar á. Síðastliðin ár hafa einkennst af miklum sveiflum á húsnæðismarkaði hér á landi sem eiga sér ýmsar orsakir. Þessar sveiflur hafa leitt til þess að hópar fólks hafa setið eftir á húsnæðismarkaðnum og búa þeir nú við minna húsnæðisöryggi og hærri húsnæðiskostnað en aðrir hér á landi. Þar hafa verið hvað mest áberandi ungt fólk, hvort sem það er að stíga sín fyrstu skref úr foreldrahúsum eða þeir sem vilja kaupa sína fyrstu fasteign, og tekjulægri einstaklingar og fjölskyldur, sem margar hverjar búa við hátt leiguverð og stutta leigusamninga. M.a. af þeirri ástæðu hefur ríkisstjórnin lagt sérstaka áherslu á húsnæðismál í stjórnarsáttmála sínum og þá sérstaklega aðgerðir til þess að lækka þröskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn. Á grundvelli þess skipaði ég starfshóp 27. desember 2018 sem átti að koma með tillögur til að ná fram því markmiði. Þær tillögur liggja nú fyrir og er það von mín að þær muni nýtast okkur vel til að stuðla að því að á Íslandi hafi allir aðgang að húsnæði við hæfi og búi við húsnæðisöryggi til framtíðar.

*Ásmundur Einar Daðason*

Ásmundur Einar Daðason,  
félags- og jafnréttismálaráðgjafi

## INNGANGUR

---

Húsnæðismál eru meðal megin áherslumála ríkisstjórnarinnar enda er öruggt húsnæði, óháð efnahag og búsetu, ein af grundvallarforsendum öflugs samfélags. Á undanförnum árum hefur íbúðaverð og leiguverð íbúða farið mjög hækkandi og ungt fólk og tekjulágir eiga erfiðara með að eignast húsnæði en áður. Hlutfall þeirra sem leigja hefur því aukist á sama tíma og kannanir sýna að langflestir leigjendur myndu fremur kjósa að búa í eigin húsnæði.

Verkefnisstjórn um aðgerðir sem lækka þröskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn var skipuð af félags- og barnamálaráðherra þann 27. desember 2018 og tók þegar til starfa. Skipan starfshópsins er liður í því að fylgja eftir ákvæðum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er varða húsnæðismál ungs fólks og tekjulágra, en þar segir:

*„Ríkisstjórnin mun fara í aðgerðir sem lækka þröskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn. Í því augnamiði verða stuðningskerfi hins opinbera endurskoðuð þannig að stuðningurinn nýtist fyrst og fremst þessum hópum. Meðal annars verða skoðaðir möguleikar á því að hægt verði að nýta lífeyrissparnað til þess“.*

Starfshópurinn skipa Frosti Sigurjónsson, án tiln., formaður, Hermann Jónasson, tiln. af Íbúðalánasjóði, Bergþóra Benediktsdóttir, tiln. af forsætisráðuneytinu og Anna B. Olsen og til vara Sigurður Páll Ólafsson bæði tiln. af fjármálaráðuneytinu. Starfsmaður hópsins er Ólafur Heiðar Helgason, sérfræðingur hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Starfshópurinn fundaði samtals 14 sinnum, tók við ábendingum frá almenningi og hafði meðal annars samráð við aðila vinnumarkaðar, fulltrúa lífeyrissjóða, lánastofnana og hagsmunasamtaka heimilanna og átakshóp sem forsætisráðherra skipaði um aukið framboð á íbúðum.

Víða erlendis hafa stjórnvöld gripið til sérstakra úrræða til að auðvelda ungum og tekjulágum einstaklingum að eignast húsnæði. Starfshópurinn kannaði slík úrræði í nokkrum löndum og hvort þau gætu nýst hér. Mikilvægt er að hugað verði að framboði á hentugu húsnæði um leið og stutt er við kaupgetu tiltekinnna hópa svo stuðningurinn hverfi ekki í hærra húsnæðisverði. Þar eru tillögur átakshóps um aukið framboð mikilvægar. Í sumum löndum hefur opinberum stuðningi við fyrstu kaupendur verið hagað þannig að hann leiði til aukins framboðs hentugs húsnæðis.

Starfshópurinn hefur unnið fyrstu drög að tillögum en með fyrirvörum um nánari útfærslu, greiningu á kostnaði og áhrifum. Tillögurnar miða meðal annars að því að hraða öflun höfuðstóls og létta afborgunarbyrði lána hjá ungu fólki og tekjulágum hópum. Í tillögum starfshópsins er meðal annars að finna ný úrræði og breytingar á gildandi úrræðum svo þau beinist með markvissari hætti að þeim hópum sem eiga í erfiðleikum með að eignast íbúð.

## SAMANTEKT

Skýrar vísbendingar eru um að þröskuldur ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkað sé enn of hár þrátt fyrir að kaupmáttur launa hafi aukist og raunvextir séu lágir í sögulegu samhengi. Íbúðaverð hefur hækkað umfram ráðstöfunartekjur á undanförunum árum og við þær aðstæður verður erfiðara að safna fyrir íbúðakaupum. Ráðstöfunartekjur ungs fólks hafa hækkað minna en annarra aldurshópa á undanförunum árum og verð lítilla íbúða, sem henta fyrstu kaupendum, hefur hækkað mest.

Stór hluti leigjenda vill komast í eigin íbúð en er í raun fastur á leigumarkaði. Hlutfall fólks sem býr í leiguhúsnæði er nú hærra en fyrir áratug síðan og hlutfall lágtekjufólks í þeim hópi hefur farið hækkanði. Langflestir leigjendur segjast myndu kjósa að búa í eigin húsnæði en vísbendingar eru um að það sé óyfirstíganlegur þröskuldur fyrir marga leigjendur að safna eigin fé til íbúðakaupa, meðal annars vegna mikillar hækkunar leiguverðs. Hlutfall fólks á þrítugsaldri sem býr í foreldrahúsum hefur einnig hækkað á undanförunum áratug. Meirihluti þeirra sem hafa keypt sína fyrstu íbúð á undanförunum árum hafa fengið til þess fjárhagslega aðstoð frá ættingum eða vinum.

Núgildandi úrræði stjórnvalda til að aðstoða ungt fólk og tekjulága til að eignast húsnæði felast einkum í vaxtabótum, skattfrjálstri ráðstöfun séreignarsparnaðar, hærra veðhlutfalli íbúðalána og afslætti af stimpilgjaldi vegna fyrstu kaupa. Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga renna til almennra íbúða, þ.e. leiguíbúða, en lág byrði húsnæðiskostnaðar í slíkum íbúðum auðveldar leigjendum að safna eigin fé til íbúðakaupa. Þá fella bankar niður lántökugjöld vegna fyrstu íbúðakaupa.

Erlendis hafa verið farnar aðrar leiðir til að aðstoða ungt fólk og tekjulága við að eignast eigið húsnæði. Víða í nágrannalöndunum kemur hið opinbera með beinum hætti að fjármögnun íbúðakaupa, einkum með hagstæðum viðbótarlánnum, þ.e. startlánnum eða eiginfjárlánnum. Mótframlag í húsnæðissparnað, skattaendurgreiðslur og styrkir vegna fyrstu kaupa, ríkisábyrgðir á íbúðalánnum til tiltekinna hópa, meðeign ríkisins í íbúðarhúsnæði og víðtækari heimildir til að nota lífeyrissparnað til íbúðakaupa en þekkjast hér á landi eru önnur dæmi um úrræði erlendis.

Starfshópurinn setur fram tillögur að nýjum úrræðum til að auðvelda ungu fólki og tekjulágum að eignast húsnæði og einnig eru lagðar til breytingar á þeim úrræðum sem fyrir eru með það að markmiði að gera stuðninginn markvissari og áhrifameiri fyrir þessa hópa. Hópurinn leggur til að eftirfarandi tillögur verði teknar til frekari skoðunar:

- **Tillaga 1 - Startlán.** Ríkið veiti viðbótarlán með háum veðhlutföllum og hagstæðum vöxtum til afmarkaðra hópa sem eiga sérstaklega erfitt með að eignast húsnæði. Startlán verði háð því að um hagkvæmt húsnæði sé að ræða sem er í samræmi við þarfir lántaka. Tiltekinn hluti startlána gæti verið tengdur nýjum íbúðum til þess að auka framboð nýs, hagkvæms húsnæðis.
- **Tillaga 2 - Eiginfjárlán.** Ríkið veiti eiginfjárlán sem geta numið 15-30% af kaupverði og eru án afborgana. Eiginfjárlán lækka bæði þröskuld útborgunar og greiðslugetu og gætu nýst t.d. þeim hópi sem ekki ræður við greiðslubyrði startlána. Eiginfjárlán verði afmörkuð við hagkvæmt húsnæði og hægt að nota þau til að skapa aukinn hvata til byggingar slíks húsnæðis. Höfuðstóll eiginfjárlána tekur breytingum með markaðsvirði íbúðarinnar. Lánið endurgreiðist við sölu íbúðar eða eftir 25 ár. Lántaki má greiða lánið upp fyrr á matsvirði eða í áföngum og hefur hvata til þess því eftir fimm ár reiknast hóflegir vextir á lánið.

- **Tillaga 3 - Tekjulágir geti fullnýtt skattfrjálstan húsnæðissparnað.** Þeim sem ekki ná að fullnýta árlega heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar verði heimilt að leggja meira en 4% af launum skattfrjálst í séreignarsparnað til að nýta hámarksfjárhæðina.
- **Tillaga 4 - Ráðstafa megi einnig 3,5 prósentustigum lífeyrisiðgjalds skattfrjálst til húsnæðissparnaðar.** Heimild til ráðstöfunar allt að 6% séreignarsparnaðar skattfrjálst til fyrstu íbúðakaupa verði útvíkkuð þannig að einnig verði heimilt að nýta 3,5 prósentustig iðgjalds lífeyrissparnaðar til íbúðakaupa eða samtals 9,5% af launum.
- **Tillaga 5 - Árleg hámarksráðstöfun verði uppreiknuð og fylgi þróun á verði íbúðarhúsnæðis.** Hámarksráðstöfun skattfrjálsrar ráðstöfunar innan hvers árs verði uppreiknuð með hliðsjón af þróun íbúðaverðs en það hefur hækkað um 22% frá því fjárhæðin var ákveðin í lögum. Fjárhæðin fylgi framvegis þróun íbúðaverðs.
- **Tillaga 6 - Skilyrði um fyrstu kaup verði rýmkað.** Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar til íbúðakaupa verði einnig í boði fyrir fólk sem hefur einhvern tímann áður átt íbúðarhúsnæði enda hafi það ekki átt íbúð undanfarin t.d. 2 ár og ekki áður fullnýtt úrræðið.
- **Tillaga 7 - Skilyrði um samfellda nýtingu verði aflétt.** Í stað núverandi skilyrðis um samfellda nýtingu séreignarsparnaðar verði heimilt að nýta úrræðið yfir 120 mánaða tímabil með hléum.
- **Tillaga 8 - Efla kynningu á úrræðum meðal yngri aldurshópa.** Um fimmtungur leigjenda á aldrinum 18-24 ára kveðst hafa lítinn áhuga á að nýta sér skattfrjálstan húsnæðissparnað enda hafði meirihluti þessa hóps ekki kynnt sér úrræðið.
- **Tillaga 9 - Vaxtabótum beint að tekjulægri hópum.** Kerfi vaxtabóta verði breytt þannig að vaxtabætur verði fyrst og fremst fyrir afmarkaða félagshópa sem eiga sérstaklega erfitt með að eignast íbúð.
- **Tillaga 10 - Hvatar til að draga úr notkun verðtryggðra íbúðalána.** Ofangreind úrræði um startlán, eiginfjárlán, aukna ráðstöfun lífeyrissparnaðar til íbúðakaupa og vaxtabætur geta verið háð skilyrðum um að önnur fjármögnun íbúðarkaup sé ekki verðtryggð. Mögulegt er að nýta vaxtabætur sem hvata til að draga úr notkun verðtryggingar.
- **Tillaga 11 - Frestun afborgana af námslánum LÍN um fimm ár.** Heimilt verði að fresta afborgun af námslánum fyrstu fimm árin eftir kaup á íbúð og/eða fá þegar greiddar afborganir endurlánaðar í tengslum við íbúðakaup. Fyrir hvert ár verði þannig hægt að fresta eða fá endurlánaða allt að 200 þúsund kr. afborgun, samtals allt að 1 mkr á fimm árum.
- **Tillaga 12 - Afsláttur af stimpilgjaldi við fyrstu kaup verði 200 þúsund kr.** Í stað lækkunar af stimpilgjaldi (0,4% í stað 0,8%) af kaupverði fyrstu íbúðar verði afslátturinn föst krónutala, 200 þúsund krónur. Með breytingunni yrði stuðningurinn sá sami í krónum talið hvort sem keypt er ódýr eða dýr fyrsta íbúð.
- **Tillaga 13 - Stuðningur við þá sem kjósa að byggja sjálfir.** Íbúðalánasjóður yrði miðstöð upplýsinga fyrir húsbyggendur og kæmi í auknum mæli að fjármögnun slíkra verkefna á fyrri byggingarstigum.

- **Tillaga 14 - Valkostir á mörkum eignar og leigu verði eflidir.** Á meðal þeirra möguleika sem þar koma til greina væri ný löggjöf um blönduð eignarform, aukin uppbygging hagkvæms húsnæðis með búseturétti, kaupleiga innan almenna íbúðakerfisins og með eign hins opinbera í húsnæði.

Næstu skref við mótun aðgerða eru meðal annars greining á kostnaði og áhrifum ofangreindra tillagna á húsnæðismarkað. Starfshópurinn leggur áherslu á að í þeirri vinnu verði höfð í huga möguleg áhrif á eftirspurn húsnæðis og íbúðaverð og bendir á að í útfærslu tillagnanna felast einnig möguleikar til að hvetja til aukins framboðs á hagkvæmu húsnæði.

## UMFANG VANDANS, ÞRÓUN OG HORFUR

Almennt hefur fólki reynst erfitt að eignast eigið húsnæði þótt vandinn sé að sjálfsögðu mismikill eftir aðstæðum á hverjum tíma. Undanfarin ár hefur verið lítilla íbúða hækkað mun hraðar en ráðstöfunartekjur ungs fólks. Leiga hefur einnig hækkað hraðar en laun sem gerir leigjendum erfiðara að safna fyrir útborgun. Einnig má nefna að hlutfall þeirra sem eru einstæðir hefur farið hækkanði meðal ungs fólks. Að lokum má nefna að lánastofnanir virðst nú nokkru varfærnari en oft áður hvað varðar veðsetningarhlutföll og í mati á greiðslugetu lántakenda og þær nýta ekki til fulls það svigrúm sem lög og reglur gefa þeim í þessum efnum.

### ÞRÖSKULDAR Á VEGI ÍBÚÐARKAUPENDA

Til þess að útskýra þær hindranir sem verða á vegi kaupenda að fyrstu íbúð er gagnlegt að skoða raunhæft dæmi. Meðalkaupverð í fyrstu íbúðakaupum á höfuðborgarsvæðinu var um 40,7 mkr. á síðasta ársfjórðungi 2018 og meðalstærð þeirra íbúða var 94 fermetrar.<sup>1</sup> Í meðfylgjandi töflu eru sett upp fjögur dæmi um hvernig hægt væri að fjármagna þannig íbúðakaup miðað við núverandi aðstæður á íbúðalánamarkaði.

Tafla 1: Nokkur dæmi um fjármögnun á 40,7 milljón króna íbúð<sup>2</sup>

	Lánveiting 1	Lánveiting 2	Lánveiting 3	Lánveiting 4
<b>Grunnlán</b>	70% óverðtryggt jafngreiðslulán í banka, 6% breytilegir vextir, 40 ára lánstími	70% verðtryggt jafngreiðslulán í banka, 3,55% breytilegir vextir, 40 ára lánstími	70% verðtryggt jafngreiðslulán í banka, 3,55% breytilegir vextir, 40 ára lánstími	70% verðtryggt lán í lífeyrissjóði, jafnar afborganir, 2,36% breytilegir vextir, 40 ára lánstími
<b>Viðbótarlán 1</b>	15% óverðtryggt lán í banka, jafnar afborganir, 7% breytilegir vextir, 15 ára lánstími	15% óverðtryggt lán í banka, jafnar afborganir, 7% breytilegir vextir, 15 ára lánstími	15% óverðtryggt lán í banka, jafnar afborganir, 7% breytilegir vextir, 15 ára lánstími	
<b>Viðbótarlán 2</b>	5% verðtryggt jafngreiðslulán í lánasjóði, 7,25% breytilegir vextir, 25 ára lánstími	5% verðtryggt jafngreiðslulán í lánasjóði, 7,25% breytilegir vextir, 25 ára lánstími		
<b>Greiðslubyrði lána<sup>3</sup></b>	<b>241.793</b>	<b>196.557</b>	<b>181.290</b>	<b>114.825</b>
<b>Útborgun</b>	<b>4.070.000</b>	<b>4.070.000</b>	<b>6.105.000</b>	<b>12.210.000</b>

Tafla 1 sýnir að þröskuldurinn í vegi íbúðakaupenda er almennt tvíþættur. Í fyrsta lagi þurfa kaupendur að yfirstíga þann þröskuld að eiga fyrir lágmarksútborgun og í öðru lagi þurfa þeir sýna fram á að tekjur dugi bæði fyrir framfærslu og greiðslum af húsnæðisláni.

Þessir þröskuldar eru almennt erfiðari fyrir fyrstu íbúðarkaupendur og tekjulága en aðra á íbúðamarkaði. Vegna þess að íbúðaverð hefur að jafnaði hækkað til lengri tíma litið hafa íbúðareigendur að jafnaði notið

<sup>1</sup> Heimild: Þjóðskrá Íslands.

<sup>2</sup> Miðað við almenn kjör á markaði í janúar 2019.

<sup>3</sup> Greiðslubyrði á fyrsta gjaldþaga.



jákvæðrar ávöxtunar á það eigið fé sem þeir leggja í fasteign sína. Fólk sem á ekki fasteign nýtur ekki með sama hætti góðs af verðhækkunum á íbúðamarkaði heldur felur hækkun íbúðaverðs og hækkandi leiga í sér sífellt hærri þröskuld til að eignast eigið húsnæði. Tekjulágum getur að sama skapi reynst erfiðara að spara til íbúðakaupa og greiðslubyrði lána er þyngri sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eftir því sem tekjur heimilisins eru lægri.

## ÚTBORGUNARÞRÖSKULDURINN

Það getur tekið mörg ár að safna fyrir útborgun í íbúð og verið sérstaklega erfitt fyrir heimili tekjulágra einstaklinga og einstæðra foreldra. Í Töflu 2 eru sýnd raunhæf dæmi um fjárhagsstöðu þriggja tekjulágra heimila; einstaklings, einstæðs foreldris og barnlauss pars. Laun fólksins í þessu dæmi eru valin út frá gögnum Hagstofu Íslands þannig að 25% fullvinnandi launafólks eru með lægri laun en sem þessu nemur.<sup>4</sup> Leiguverð miðast við hóflega íbúð á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt tölum úr þinglýstum leigusamningum.<sup>5</sup> Gert er ráð fyrir því að fólk í dæminu safni í séreignarsparnað (viðbótarlífeyrissparnað).

Tafla 2: Hve langan tíma tekur að safna fjórum milljónum króna

	Einstaklingur	Einstætt foreldri	Barnlaust par
Laun eftir skatt	369.404	369.404	738.808
Húsnæðisbætur og barnabætur	13.048	56.771	0
Neysla á mánuði <sup>6</sup>	160.837	224.607	254.012
Leiga á mánuði	164.307	179.421	179.421
Eigin sparnaður á mánuði	57.308	22.148	305.375
Fjöldi ára með eigin sparnaði	5,8 ár	15,1 ár	1,1 ár
Iðgjald í viðbótarlífeyrissparnað á mánuði	32.366	32.366	64.733
Fjöldi ára með eigin sparnaði og viðbótarlífeyrissparnaði	3,7 ár	6,1 ár	0,9 ár

Af Töflu 2 má sjá hve mörg ár það tekur fyrir þessi heimili að safna fjórum milljónum króna. Sú fjárhæð dugur sem útborgun við kaup á 40 milljón króna íbúð sé miðað við hæstu mögulegu veðsetningu (90%). Þá á eftir að reikna með öllum öðrum kostnaði vegna kaupanna, svo sem stimpilgjaldi og mögulegum útgjöldum vegna flutninga og innbús. Einnig er gert ráð fyrir því að heimilin leggi ekki í aðrar fjárfestingar eða útgjöld umfram það sem telja má sem reglubundna neyslu en aftur á móti er ekki gert ráð fyrir neinni ávöxtun á sparnaðinn.

Miðað við þessar forsendur er heimili einstaklingsins fjögur til sex ár að safna fjórum milljónum króna eftir því hvort séreignarsparnaður er talinn með, en heimilt er að ráðstafa honum skattfrjálst til íbúðakaupa. Heimili einstæða foreldrisins er sex ár að safna fjórum milljónum króna ef séreignarsparnaður er talinn með, en án séreignarsparnaðar tekur fimmtán ár fyrir einstæða foreldrið að safna fjórum milljónum. Af því dæmi sést glögglega hve mikil áhrif skattfrjáls heimild til ráðstöfunar séreignarsparnaðar hefur á getu fólks til að spara fyrir íbúð. Barnlausa parið er mun fljótara að safna fyrir útborgun eða um eitt ár miðað við þessar

<sup>4</sup> Tölur 2017 uppreiknaðar miðað við þróun launavísitölu til 4. ársfjórðungs 2018.

<sup>5</sup> Heimild: Þjóðskrá Íslands. Meðalleiguverð tveggja herbergja íbúða, 40-70 fm (einstaklingur) og 60-90 fm (einstætt foreldri og barnlaust par) árið 2018.

<sup>6</sup> Meðaltal dæmigerðs viðmiðs og grunnviðmiðs félagsmálaráðuneytisins.

forsendur. Þetta er ekki síst vegna þess aukna hagræðis sem skapast í heimilisrekstrinum þegar fólk býr saman og reiknað er með í neysluviðmiði.

## HLUTFALLSLEGA FLEIRI ÞIGGJA FJÁRHAGSAÐSTOÐ FRÁ ÆTTINGJUM OG VINUM VIÐ FYRSTU KAUP

Við þessar aðstæður kemur ef til vill ekki á óvart að margir hafa þurft fjárhagslega aðstoð við að fjármagna sín fyrstu íbúðakaup. Hlutfallslega fleiri hafa notið slíkrar aðstoðar á undanförunum árum en á tímabilinu fyrir kreppuna. Niðurstöður könnunar sem framkvæmd var í fyrra bendir til þess að 44% þeirra sem keyptu sína fyrstu fasteign á árunum 2000-2009 hafi fengið aðstoð frá vinum eða ættingjum en meðal þeirra sem keyptu sína fyrstu fasteign árið 2010 eða síðar hafi þetta hlutfall verið 59%.<sup>7</sup> Þessar niðurstöður benda til þess að innan við helmingur þeirra sem hafa keypt sína fyrstu fasteign á undanförunum árum hafi gert það hjálparlaust. Þessi þróun hefur í för með sér auknið ójafnræði á íbúðamarkaði milli þeirra sem hafa aðgang að fjárhagslegu baklandi og þeirra sem hafa það ekki.

## GREIÐSLUMATSÞRÖSKULDURINN

Að því gefnu að fólk takist að safna fyrir útborgun í íbúð er næsti þröskuldur sá að standast greiðslumat hjá lánveitanda. Sá þröskuldur getur verið erfiður fyrir heimili með lágar tekjur og millitekjur. Tafla 3 sýnir lágmarksráðstöfunartekjur sem heimili þarf til að standast greiðslumat vegna kaupa á 40,7 milljón króna íbúð.<sup>8</sup>

Tafla 3: Lágmarksráðstöfunartekjur sem heimili þurfa að hafa til að standast greiðslumat

	Greiðslubyrði á mánuði	Einstaklingur	Einstætt foreldri með eitt barn	Barnlaust par
Lánveiting 1	241.793	440.596	492.894	549.603
Lánveiting 3	181.290	380.093	432.391	489.100

Annars vegar eru sýndar niðurstöður vegna 90% lánveitingar þar sem grunnlánið er óverðtryggt (Lánveiting 1, sjá forsendur í Töflu 1 hér að ofan) og hins vegar vegna 85% lánveitingar þar sem grunnlánið er verðtryggt (Lánveiting 3, sjá Töflu 1). Notast er við dæmigert neysluviðmið félagsmálaráðuneytisins í þessu dæmi<sup>9</sup> en mismunandi er hvaða viðmið lánveitendur á markaði notast við í gerð greiðslumats og getur það eftir atvikum verið lægra eða hærra en þetta viðmið.

Barnlausir einstaklingar þurfa samkvæmt þessum forsendum að hafa að lágmarki á bilinu 380-440 þúsund krónur í ráðstöfunartekjur á mánuði til að standast greiðslumat. Lægri mörkin miðast við verðtryggt lán og lægra veðhlutfall. Einstæðir foreldrar þurfa að hafa hærri tekjur eða 430-490 þúsund krónur eftir því við hvaða lán er miðað. Til þess að hafa 400 þúsund krónur í laun eftir skatt þurfa heildarlaun fyrir skatt að vera

<sup>7</sup> Með aðstoð var m.a. átt við styrk, lán, lánsveð eða að ættingjar/vinir keyptu hlut í íbúð með viðkomandi. Heimild: Íbúðalánasjóður og Zenter, 2018.

<sup>8</sup> Meðalverð íbúðar í fyrstu íbúðaviðskiptum á höfuðborgarsvæðinu á 4. ársfjórðungi 2018.

<sup>9</sup> Dæmigert neysluviðmið á að endurspegla og gefa sem heildstæðasta mynd af útgjöldum íslenskra heimila. Þar er hvorki um lágmarks- né lúxusviðmið að ræða. Sjá [reiknivél á vef Stjórnarráðsins](#).

um 600 þúsund krónur.<sup>10</sup> Um helmingur fullvinnandi launafólks árið 2017 hafði þau laun eða hærri. Í útreikningunum í Töflu 3 er miðað við að fólk eigi hvorki bíl né greiði af námsláni.

Í samráði starfshópsins við hagsmunaaðila kom fram ábending um að dæmi séu um að umsóknum um íbúðalán sé hafnað á grundvelli ófullnægjandi greiðslugetu þótt umsækjandi hafi greitt meira í húsaleigu en sem samsvarar greiðslubyrði lánsins sem hann sækir um.

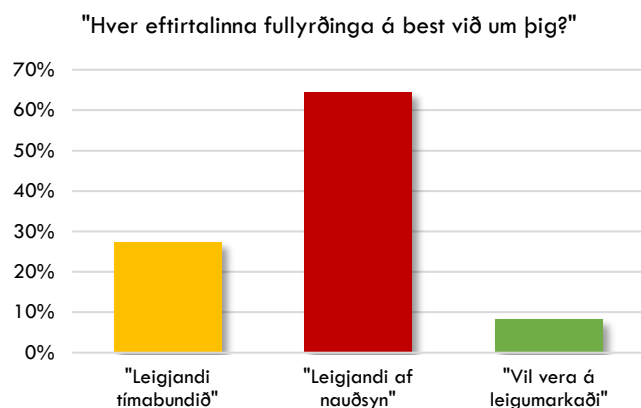
Greiðslumat vegna íbúðalána fer eftir ákvæðum reglugerðar nr. 920/2013 um lánshæfis- og greiðslumat. Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar segir að við útreikning á kostnaði við framfærslu lántaka skuli *að lágmarki* miða við *grunnviðmið* í íslenskum neysluviðmiðum eins og þau eru birt á vefsíðu velferðarráðuneytisins á hverjum tíma auk áætlana um rekstrarkostnað bifreiða og húsnæðis, eins og við eigi. Í 4. mgr. sömu greinar er til staðar heimild til lánveitenda til að miða útgjöld í greiðslumati við rauntölur ef lántaki telur að útgefin neysluviðmið og önnur viðmið gefi ekki rétta mynd af útgjöldum hans. Í þeim tilvikum megi miða við svo lága fjárhæð sem 75% af grunnviðmiði í íslenskum neysluviðmiðum. Í reynd miða þó margir lánveitendur við hærri fjárhæð neyslu við gerð greiðslumats en sem nemur grunnviðmiði. Við þær aðstæður verður ekki séð að frekari útvíkkun heimildar til að taka tillit til raunverulegra útgjalda umsækjenda lækki greiðslumatsþröskuldinn.

## ÓLÍKIR HÓPAR SEM GLÍMA VIÐ AÐ EIGNAST ÍBÚÐ

Verkefni starfshópsins var að leita leiða til að lækka þann þröskuld sem ungt fólk og tekjulitlir þurfa að glíma við til að komast í eigið húsnæði. Hafa ber í huga að þessir hópar geta þurft á ólíkum úrræðum að halda. Ungt fólk sem er að hefja búskap eftir margra ára nám hefur ekki haft mikið svigrúm til að safna fyrir útborgun en á móti kemur að það á alla starfsævina framundan og vaxandi tekjur. Hinir tekjulitlu geta verið í þeirri aðstöðu af ýmsum ástæðum svo sem vegna veikinda, örorku eða aldurs. Fyrir þennan hóp gæti þurft meiri stuðning. Einnig gæti þurft að aðstoða barnmörg heimili sem greiða háa leigu og ná ekki þrátt fyrir miklar tekjur að safna á sama tíma fyrir útborgun í íbúð sem rúmar alla fjölskylduna.

## AFGERANDI MEIRIHLUTI LEIGJENDA MYNDI VILJA BÚA Í EIGIN HÚSNÆÐI

Leigumarkaðskannanir Íbúðalánasjóðs gefa innsýn í fjárhagsstöðu leigjenda og væntingar þeirra til íbúðakaupa. 86% leigjenda myndu vilja búa í eigin húsnæði samkvæmt nýlegri könnun Íbúðalánasjóðs og aðeins 8% leigjenda segjast vera á leigumarkaði af því þeir vilja vera þar. 40% leigjenda telja öruggt eða líklegt að þeir kaupi húsnæði næst þegar þeir skipta um húsnæði.<sup>11</sup> Því er ljóst að mikill meirihluti leigjenda horfir til þess að eignast eigin húsnæði og stór hluti þeirra hefur áform í þá veru.



Heimild: Leigjendakönnun Íbúðalánasjóðs og Zenter, 2018.

<sup>10</sup> Ef gert er ráð fyrir því að fólk greiði 4% iðgjald í séreignarsparnað og fái 2% mótframlag frá launagreiðanda.

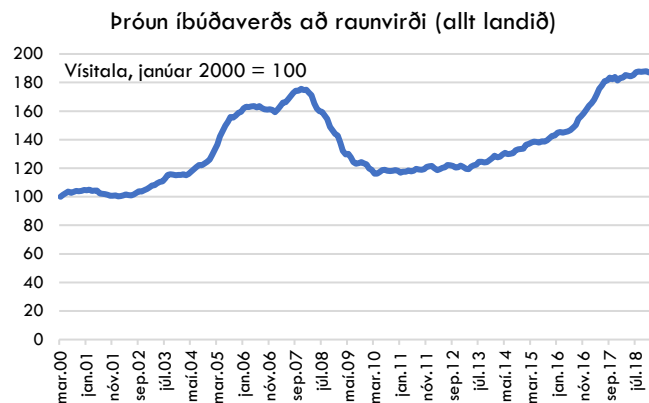
<sup>11</sup> Heimild: [Leigjendakönnun Íbúðalánasjóðs og Zenter 2018](#).

Hins vegar er ljóst að stór hluti leigjenda, einkum þeir tekjulægri, eiga erfitt með að safna sparifé sem gæti gagnast til íbúðakaupa. Það er meðal annars vegna mikillar byrði húsnæðiskostnaðar en í könnuninni kom í ljós að **þriðjungur allra leigjenda kveðst greiða meira en helming ráðstöfunartekna sinna í húsaleigu**. Líklegt er að há byrði leigukostnaðar sé einn af þeim þáttum sem helst valda því að flestir leigjendur vilja ekki vera á leigumarkaði heldur búa í eigin húsnæði.<sup>12</sup>

Leigjendur eru einnig spurðir beint að því hvers vegna þeir búa ekki í eigin húsnæði. Samanburður á svörum milli árána 2017 og 2018 bendir til þess að þættir sem tengjast háu húsnæðisverði og erfiðleikum við að safna eigin fé hafi orðið enn veigameiri í því samhengi. Þetta bendir til þess að íbúðakaup séu einfaldlega utan seilingar fyrir stóran hluta þeirra leigjenda sem vilja kaupa íbúð.

## ERFIÐARA AÐ EIGNAST ÍBÚÐ NÚ EN ÁÐUR

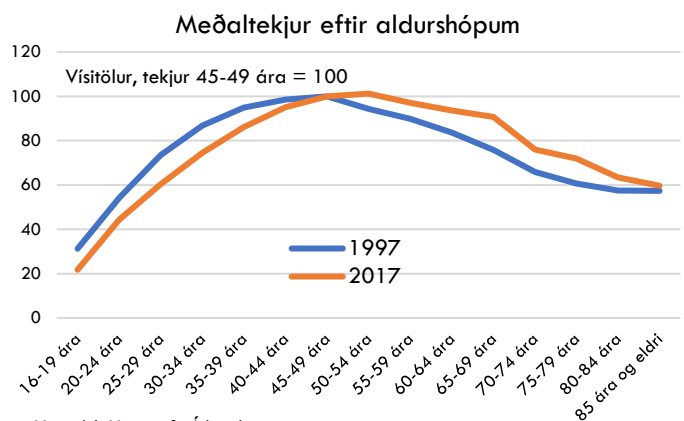
Eftir að hafa lækkað í efnahagskreppunni 2009 hefur íbúðaverð farið hækkandi samfelld frá upphafi árs 2011. Nemur uppsöfnuð hækkun íbúðaverðs nú samtals 104% að nafnvirði og 60% að raunvirði. Hækkun raunverðs íbúða var mest á seinni hluta árs 2016 og á árinu 2017 en frá upphafi árs 2018 hefur hægt verulega á hækkunum íbúðaverðs. Eftir sem áður er raunverð íbúða nú mjög hátt í sögulegu samhengi og um 40% hærra en það hefur verið að meðaltali frá aldamótum.



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands.

## UNGT FÓLK MEÐ HLUTFALLSLEGA LÆGRI TEKJUR EN ÁÐUR

Á undanförunum áratugum hefur orðið þróun í þá átt að tekjur ungs fólks eru lægri en áður sem hlutfall af meðaltekjum yfir æviskeiðið. Fyrir um tveimur áratugum voru tekjur fólks á aldrinum 25-29 ára að jafnaði um 74% af tekjum fólks á aldrinum 45-49 ára en nú er þetta hlutfall aðeins 60%. Tekjur eldra fólks hafa aukist áberandi mest á undanförunum tveimur áratugum, m.a. vegna aukinna greiðslna úr lífeyrissjóðum.



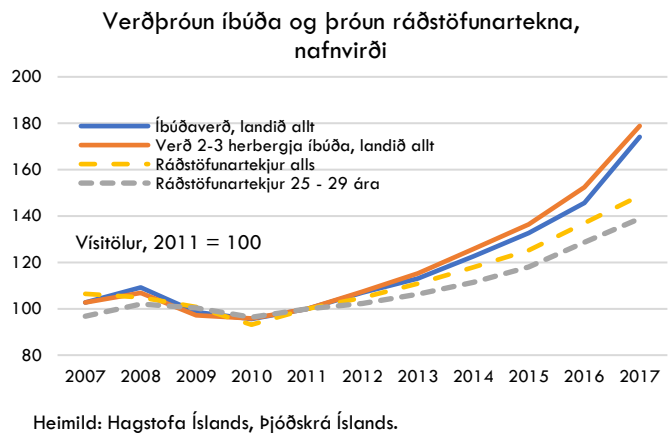
Heimild: Hagstofa Íslands

<sup>12</sup> Þessu til stuðnings má nefna að 92% leigjenda telja óhagstætt að leigja íbúðarhúsnæði á Íslandi um þessar mundir en 3% telja það hagstætt samkvæmt leigjendakönnuninni.

Fjárfestingaþörf fólks er einna mest þegar það er að stofna heimili og þar vegur fjárfesting í íbúð alla jafna þyngst. Það að tekjur fólks séu hlutfallslega minni framan af lífsleiðinni en áður þýðir að erfiðara verður að fjármagna þessar fjárfestingar.

## ÍBÚÐAVERÐ HEFUR HÆKKAÐ HRAÐAR EN RÁÐSTÖFUNARTEKJUR

Fyrstu árin eftir að kreppunni lauk var þróun íbúðaverðs nánast í takt við þróun ráðstöfunartekna. Frá og með árinu 2014 fór íbúðaverð hinsvegar að hækka hraðar en ráðstöfunartekjur og var misvægið mest áberandi árið 2017 þegar íbúðaverð hækkaði 10% meira en ráðstöfunartekjur. Hækkun íbúðaverðs umfram ráðstöfunartekjur virðist ekki síst skýrast af því að framboð á íbúðum hefur ekki vaxið í takt við eftirspurn og þörf landsmanna fyrir húsnæði. Þessi þróun hefur þó haft mismikil áhrif á mismunandi samfélagshópa og þar er staða ungs fólks og tekjulágra sérstakt áhyggjuefni.



Verð lítilla íbúða sem henta ekki síst fyrstu kaupendum hefur hækkað meira á undanförunum árum en verð annarra íbúða eins og sést á meðfylgjandi mynd. Þá hafa tekjur ungs fólks vaxið hægar en tekjur landsmanna í heild eins og áður segir. Þegar íbúðaverð hækkar meira en tekjur verður erfiðara að safna eigin fé til íbúðakaupa og það á sérstaklega við um þá sem eiga ekki íbúð fyrir og njóta þar með ekki góðs af þeirri ánóxtun sem fellur í hlut íbúðaeigenda við hækkun íbúðaverðs. Á móti þessu vegur að vextir á íbúðalánum hafa almennt farið lækkandi á undanförunum árum, en lækkun vaxta gagnast þó ekki mögulegum fyrstu kaupendum nema þeir komist yfir þann hjalla að spara fyrir útborgun.

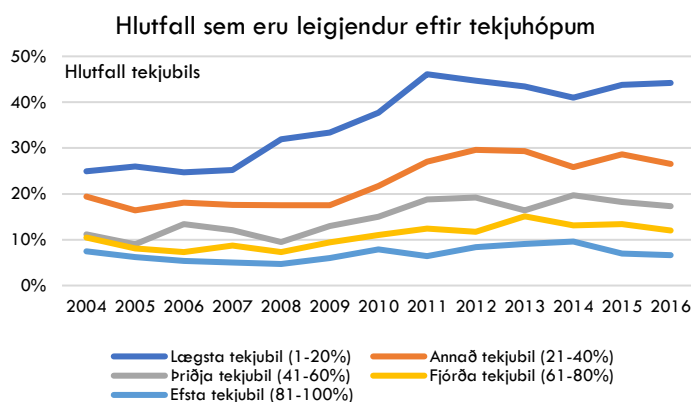
## VEXTIR HAFU LÆKKAÐ MINNA TIL FYRSTU KAUPENDA

Vextir á fasteignalánum lífeyrissjóða hafa lækkað mest á undanförunum árum en lífeyrissjóðslán eru með lægri hámarksveðhlutföllum en önnur íbúðalán á markaði og henta því síður fyrstu kaupendum sem eiga lítið fé til íbúðakaupa. Hámarksveðhlutföll íbúðalána eru nú almennt 65-75% hjá lífeyrissjóðum en allt að 85% hjá öðrum lánveitendum fyrir aðra en fyrstu kaupendur. Eins og sakir standa bjóða örfáir lánveitendur 90% lán fyrir fyrstu kaupendur en það er jafnframt lögbundið hámarksveðhlutfall íbúðalána vegna fyrstu íbúðakaupa. Vextir á lánum með svo háu veðsetningarhlutfalli eru eins og sakir standa mun hærri en vextir annarra íbúðalána á markaði.

## FLEIRI LEIGJA, LEIGA HEFUR HÆKKAÐ OG ERFIÐARA ER AÐ SPARA

### HLUTFALLSLEGA FLEIRI BÚA Í LEIGUHÚSNÆÐI

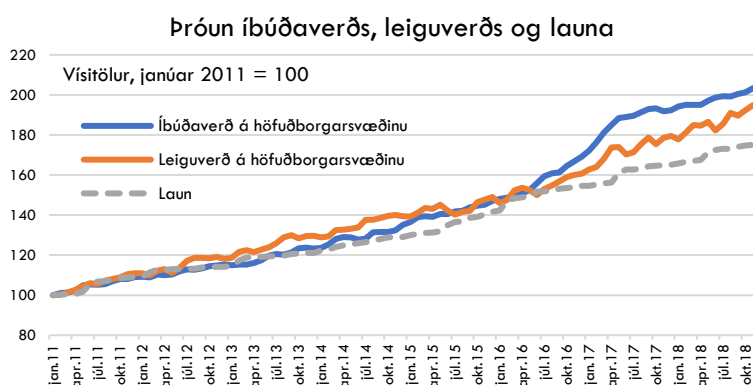
Þróunin sem hér hefur verið lýst helst í hendur við aukið misvægi milli stöðu tekjulágra og annarra landsmanna á húsnæðismarkaði. Á undanförunum árum hafa hlutfallslega mun fleiri landsmenn búið í leiguhúsnæði en fyrir efnahagshrunið. Árið 2016 voru um 35 þúsund heimili á leigumarkaði og hafði þeim fjölgað um 72% á einum áratug en á sama tímabili fjölgaði heimilum í eigin húsnæði aðeins um 4%. Fjölgun leigjenda frá því fyrir hrun er fyrst og fremst vegna fjölgunar lágtekjufólks á leigumarkaði eins og sést á meðfylgjandi mynd. Meirihluti fólks á leigumarkaði segist vera þar af nauðsyn og mikill meirihluti leigjenda vill kaupa eigin húsnæði.



Heimild: Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

### LEIGUVERÐ Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU HEFUR NÆR TVÖFALDAST SÍÐAN 2011

Leiguverð hefur hækkað mikið á undanförunum árum. Frá upphafi árs 2011 hefur vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu hækkað um 94% sem er um 11% umfram hækkun launavísitölu. Hækkun leiguverðs umfram laun eykur enn byrði húsnæðiskostnaðar hjá leigjendum sem eru að jafnaði með lægri tekjur en aðrir landsmenn eins og áður segir. Því hefur þessi þróun gert það enn erfiðara fyrir leigjendur að safna fyrir íbúðakaupum.



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands

### HLUTFALL UNGS FÓLKS Í FORELDRAHÚSUM FER HÆKKANDI

Ungt fólk er annar hópur sem á erfitt uppdráttar á húsnæðismarkaði þegar húsnæðisverð er jafn hátt og raun ber vitni. Hlutfallslega fleira fólk á þrítugsaldri býr heima hjá foreldrum sínum á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Hefur þetta hlutfall farið hækkanði á undanförunum áratug hér á landi og er sú þróun mun meira áberandi hér á landi en annars staðar á Norðurlöndunum. Líklegt er að fjölgun ungs fólks í foreldrahúsum hér á landi skýrist að minnsta kosti að hluta til af erfiðu ástandi á húsnæðismarkaði.

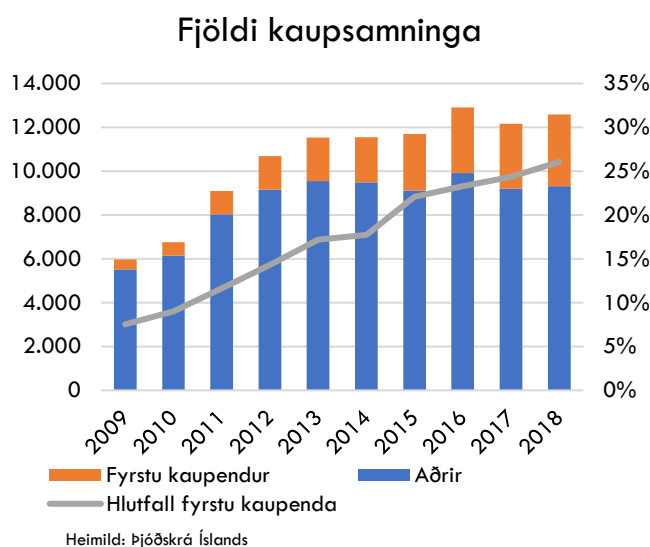
## HLUTFALLSLEGA FÆRRI Í HÓPI 30 ÁRA OG YNGRI ERU Í SAMBÚÐ EÐA HJÓNABANDI

Árið 2000 voru um 62% þeirra sem voru þrítugir, ýmist í hjónabandi eða sambúð en árið 2018 hafði þetta hlutfall lækkað í 53%. Eins og sést af dæmunum í töflum 2 og 3 getur munað mjög miklu hvort fólk býr eitt eða með öðrum fullorðnum á heimili þegar kemur að því að safna fyrir útborgun í íbúð og einnig þegar kemur að því að greiða af íbúðalánum.

## VAXANDI FJÖLDI FYRSTU KAUPENDA

### HLUTDEILD FYRSTU KAUPA Í VIÐSKIPTUM Á ÍBÚÐAMARKAÐI HEFUR VAXIÐ

Þrátt fyrir krefjandi ástand á húsnæðismarkaði hefur fyrstu íbúðakaupum farið fjölgandi að undanförunu. Fjölgun þeirra hefur verið meiri en fjölgun annarra íbúðaviðskipta og hefur hlutdeild fyrstu kaupa í öllum íbúðaviðskiptum því aukist. Fyrstu kaup eru nú um fjórðungur allra íbúðakaupa en voru innan við 10% þeirra árið 2010. Þar sem tölur Þjóðskrár Íslands um þetta efni ná aðeins aftur til ársins 2008 er erfitt að segja til um hvert sé eðlilegt jafnvægis hlutfall fyrstu kaupa af öllum íbúðaviðskiptum og hvort ástandið núna megi teljast vera jafnvægi.

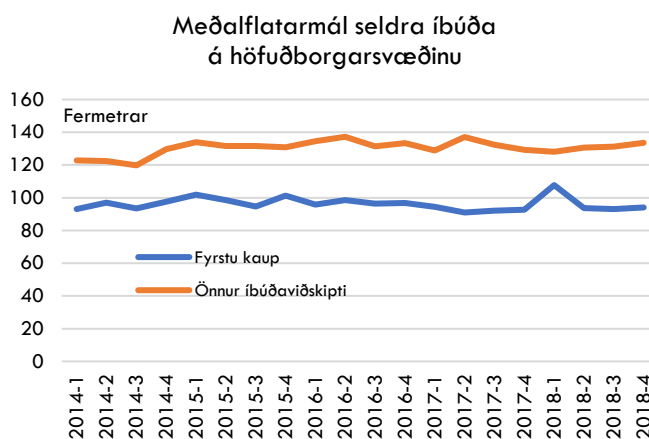


### FYRSTU KAUPENDUR KAUPA MINNI OG ÓDÝRARI ÍBÚÐIR, EINKUM Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Á undanförunum fimm árum hefur kaupverð íbúða á höfuðborgarsvæðinu að jafnaði verið um 32% lægra þegar um fyrstu íbúðarkaup er að ræða en í öðrum íbúðakaupum einstaklinga. Þær íbúðir sem eru keyptar í fyrstu íbúðakaupum á höfuðborgarsvæðinu eru að jafnaði um 36% minni en aðrar íbúðir sem einstaklingar kaupa. Annars staðar á landinu er þessi munur minni, bæði hvað varðar meðalkaupverð og meðalstærð íbúða.

Frá árinu 2014 hefur ekki orðið marktæk breyting á meðalstærð þeirra íbúða sem keyptar eru í fyrstu íbúðarkaupum á

höfuðborgarsvæðinu en í öðrum íbúðaviðskiptum á svæðinu hafa íbúðir farið stækkandi. Því hefur munurinn á meðalstærð íbúða í fyrstu íbúðarkaupum og öðrum íbúðaviðskiptum vaxið. Þessi þróun kann að endurspeglar það að fyrstu íbúðarkaup hafi orðið meira krefjandi í samanburði við önnur íbúðaviðskipti.

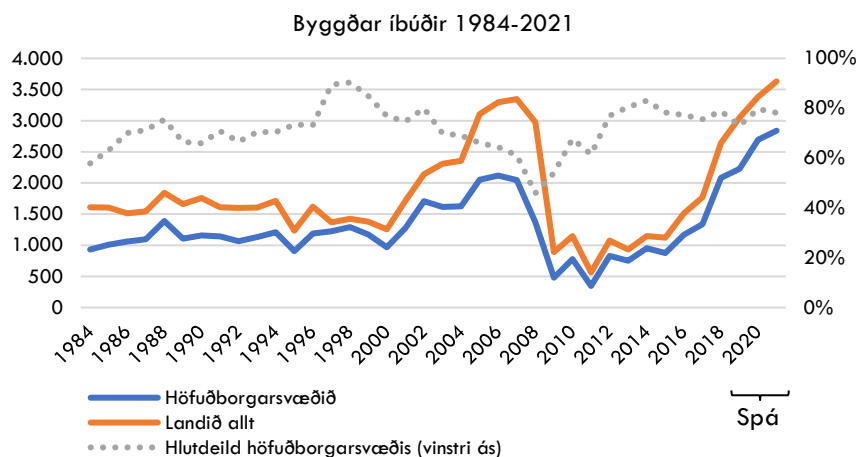


## HORFUR Á HÚSNÆÐISMARKAÐI

### MIKIL AUKNING Í NÝBYGGINGUM

Vísbendingar eru um að ákveðin straumhvörf séu að verða á íbúðamarkaði. Síðan á seinni hluta árs 2017 hefur íbúðaverð hækkað mun hægar en það gerði um langt skeið þar á undan. Bent hefur verið á að auknið framboð íbúða, ásamt væntingum um enn meira framboð á næstu árum, kunni að skýra þessa breytingu að hluta.

Átakshópur um auknið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði, sem skipaður var af forsætisráðherra, skilaði ítarlegum tillögum í janúar. Í tengslum við vinnu hópsins voru unnar greiningar á stöðu húsnæðismarkaðar. Þar kemur m.a. fram að von er á 10.000 nýjum íbúðum á árunum 2019-2021 en til samanburðar voru byggðar um 6.000 íbúðir á árunum 2016-2018. Þessi þróun, ásamt þeim aðgerðum sem átakshópurinn leggur til, gæti minnkað spennu á íbúðamarkaði á næstu misserum.

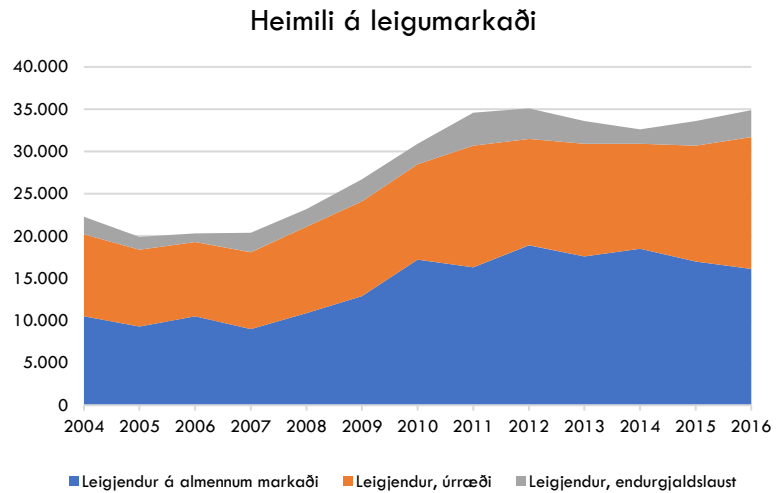


Aðgerðir sem fela í sér að auðvelda íbúðakaup fyrir tiltekna hópa, t.d. með auknu aðgengi að lánsfjármagni eða auknum möguleikum á að afla eigin fjár, auka kaupgetu þessara hópa á íbúðamarkaði. Aukin eftirspurn mun að öðru óbreyttu leiða til hækkunar á íbúðaverði, sérstaklega verði þeirra íbúða sem henta þessum tilteknu hópum. Aukist hinsvegar framboð hentugra íbúða á sama tíma vegur það á móti þessum eftirspurnaráhrifum á íbúðaverð. Útlit er fyrir að það séu að myndast heppilegar aðstæður til að innleiða aðgerðir til að auðvelda íbúðakaup þó alltaf þurfi að kanna vel hvaða áhrif slíkar aðgerðir kunna að hafa á íbúðamarkaðinn í heild og huga að mótvægisáðgerðum þegar við á.



## FJÖLDI HEIMILA GÆTI LOSNAÐ AF LEIGUMARKAÐI MEÐ AÐSTOÐ ÚRRÆÐA Á VEGUM STJÓRNVALDA

Aukið framboð íbúða og skýr stefna stjórnvalda í húsnæðismálum skapa væntingar til þess að á næstu árum verði unnt að bæta til muna hag þeirra heimila sem búa nú við slæman kost á leigumarkaði. Um 35 þúsund heimili voru á leigumarkaði árið 2016 samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Nýrri tölur hafa ekki verið birtar en leiða má líkur að því að heimilum á leigumarkaði hafi fjölgað síðan þá enda hefur landsmönnum farið fjölgandi og mikil hækkun leiguverðs bendir til þess að eftirspurn eftir leiguhúsnæði hafi verið mikil.



Heimild: Hagstofa Íslands. Leigjendur í úrræði eru allir sem eru í niðurgreiddu leiguhúsnæði, t.d. á vegum sveitarfélaga eða félagsamtaka.

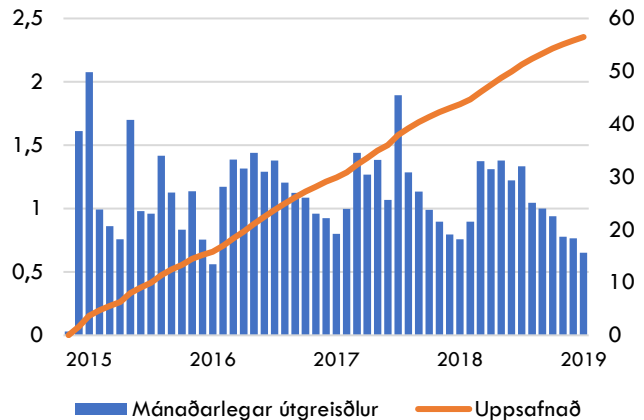
Um 3.000 fyrstu íbúðakaup áttu sér stað í fyrra en með auknu framboði íbúða og sértækum aðgerðum til að aðstoða ungt fólk og tekjulága við að komast inn á íbúðamarkað skapast grundvöllur til að umtalsvert fleiri geti eignast íbúð.

# NÚVERANDI ÚRRÆÐI FYRIR UNGA OG TEKJULÁGA

## SKATTFRJÁLS RÁÐSTÖFUN SÉREIGNARSPARNAÐAR INN Á LÁN

Svokölluð séreignarsparnaðarleið er tíma- bundin heimild til að leggja séreignarsparnað skattfrjálst inn á höfuðstól fasteignalána. Leiðin hefur staðið til boða frá miðju ári 2014 og var upphaflega gert ráð fyrir að hún rynni sitt skeið um mitt ár 2017 en hún var framlengd um tvö ár og gildir því út júní 2019. Séreignarsparnaðarleiðin var kynnt samhliða lækkun höfuðstóls verðtryggðra lána, svokallaðri leiðréttingu. Leiðin er ekki bundin sérstaklega við fyrstu kaup eða tekjulága en hámarksráðstöfun hjá einstaklingi er 500 þúsund kr. á ári og 750 þúsund kr. hjá samsköttuðum. Fyrir samskattaða er því hámarks-lækkun höfuðstóls skulda 3,75 m.kr. en fyrir einstakling 2,5 m.kr. Til þess að fullnýta úrræðið þarf einstaklingur að vera með 8,3 m.kr í árslauð að lágmarki og samskattaða 12,5 m.kr.

Séreignarsparnaðar greiddur inn á lán eða útborgun, ma.kr.

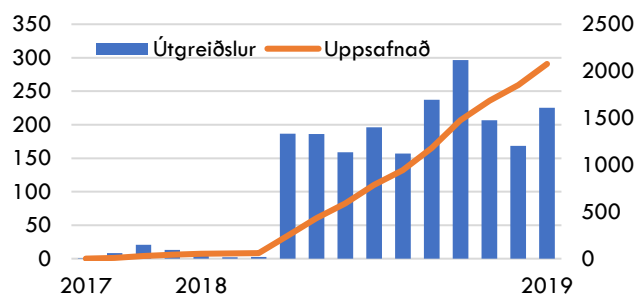


Hægt var að hefja sparnað hvenær sem var innan þriggja ára tímabilsins og einnig er hægt að nýta uppsafnaðan sparnað á tímabilinu til útborgunar við kaup á húsnæði. Tæplega 30 þús. einstaklingar sóttu um þessa leið og hafa nýtt sem nemur 55 mö.kr. sem að mestu hefur runnið til inngreiðslu á lán.

## SKATTFRJÁLS RÁÐSTÖFUN SÉREIGNARSPARNAÐUR TIL FYRSTU KAUPA

Árið 2017 var ný ótímabundin séreignarsparnaðarleið kynnt. Hún er svipuð séreignarsparnaðarleiðinni frá 2014 en er takmörkuð við kaup á fyrstu íbúð. Leiðin er tvíþætt, annars vegar er hægt að nýta uppsafnaðan séreignarsparnað til útborgunar í íbúð og hins vegar að borga mánaðarlega inn á lán sem tryggt er með veði í íbúð. Úttektartímabilið er að hámarki tíu ár og hámarkið er 500 þúsund á ári á einstakling, samtals fimm milljónir á tíu ára tímabili. Hægt er að halda áfram í þessu úrræði eftir séreignarsparnaðarleiðina sem gildi frá júlí 2014 til að nýta sparnað í tíu ár til fyrstu kaupa ef fest voru kaup á íbúð eftir 1. júlí 2014. Í lok október 2018 höfðu liðlega 3.000 manns nýtt sér leiðina og greitt samtals 1,5 ma.kr. inn á lán með veði í fasteign eða sem útborgun við kaup á fasteign.

Séreignarsparnaðarleið til fyrstu kaupa, m.kr.



Á sama tíma og séreignarsparnaðarleiðirnar hafa staðið til boða hefur fyrstu kaupendum á húsnæðismarkaði fjölgað. Árið 2014 voru um 18% allra fasteignaviðskipta fyrstu kaup en nú er þetta hlutfall um fjórðungur.

Eins og sjá má af sparnaðardæmi í Töflu 2 getur heimild til notkunar séreignarsparnaðar við íbúðakaup stýtt mjög verulega þann tíma sem tekur að spara fyrir íbúðakaupum og því er líklegt að þetta úrræði eigi einhvern þátt í fjölgun fyrstu kaupa á undanförunum árum.

---

## STOFNFRAMLÖG TIL ALMENNRA ÍBÚÐA

---

Lög um almennar íbúðir voru sett í júní 2016. Markmið laganna er að auka húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu. Almennar íbúðir eru leiguíbúðir sem eru ætlaðar tekjulágum og er stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga, sem veitt eru á grundvelli laganna, ætlað að stuðla að því að leiguverð í þeim fari ekki yfir 25% af heildartekjum þeirra sem í íbúðunum búa. Sé þetta viðmið borið saman við leiguverð á almennum markaði í dag er ljóst að húsnæðiskostnaður leigjenda getur minnkað umtalsvert við það að flytja inn í almenna íbúð. Lægri útgjöld vegna leigu auðvelda þeim sem það vilja að safna eigin fé til íbúðakaupa. Því styður uppbygging almenna íbúðakerfisins hvorttveggja við það markmið stjórnvalda að búa fólki öryggi á leigumarkaði sem og að auðvelda tekjulágum að eignast íbúð.

Eftir að almenna íbúðakerfinu var komið á hafa stofnframlög verið veitt vegna bygginga eða kaupa á samtals 1.592 almennum íbúðum. Stofnframlög ríkisins vegna þessara íbúða nema samtals 8,5 milljörðum króna. Samanlagt stofnvirði þessara verkefna er um 37 milljarðar króna. Um 19% þeirra íbúða sem hlotið hafa stofnframlög eru félagslegar íbúðir sveitarfélaga og 32% eru íbúðir námsmanna. 6% íbúðanna eru sértæk búsetuúrræði og íbúðir fyrir fatlaða og öryrkja. Það sem eftir stendur, 43%, eru aðrar almennar íbúðir, einkum fyrir fólk á vinnumarkaði.<sup>13</sup>

---

## LÆKKUN STIMPILGJALDS UM HELMING VIÐ FYRSTU KAUP

---

Þann 1. janúar 2014 féllu niður stimpilgjöld af lánsskjöllum. Eftir sem áður þarf að greiða stimpilgjald af kaupsamningi. Á sama tíma var lögfest að ef um fyrstu kaup er að ræða, þá er greitt hálf stimpilgjald af kaupsamningi eða 0,4% í stað 0,8%. Heildarverðmæti þessa afsláttar er metið um 400 milljónir króna á yfirstandandi ári.<sup>14</sup>

---

## LÁNVEITENDUR HAFU FELLT NIÐUR LÁNTÖKUGJÖLD VIÐ FYRSTU KAUP

---

Lántökugjöld húsnæðislána eru almennt á bilinu 50-80 þúsund krónur eftir lánveitendum. Allir viðskiptabankarnir hafa fellt niður lántökugjöld sín fyrir fyrstu kaupendum.

---

<sup>13</sup> Heimild: Íbúðalánasjóður.

<sup>14</sup> Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

---

## HÆRRA VEÐHLUTFALL ER HEIMILT VIÐ FYRSTU KAUP

---

Samkvæmt gildandi reglum er hámark veðhlutfalls í íbúðarhúsnæði 85% nema um sé að ræða fyrstu kaup en þá má veðhlutfallið vera allt að 90%. Fyrstu kaupendur þurfa því að safna þriðjungni minna eigin fé til íbúðakaupa en ella væri og er sá tími sem tekur að safna fyrir kaupunum styttri sem því nemur.

Það er hins vegar ákvörðun lánveitanda hvort hann nýtir ítrustu heimildir laga um veðhlutföll. Í janúar 2019 veitti einn banki lán að 90% veðhlutfalli en aðrir að 85% veðhlutfalli. Fjórir lífeyrissjóðir veittu lán allt að 75% veðhlutfalli en aðrir lægra. Örfá fjármálafyrirtæki lána upp að 90% veðhlutfalli vegna fyrstu íbúðarkaupum. Lán með svo háu veðhlutfalli geta hins vegar verið mjög dýr.

Um 4% nýrra íbúðalána sem veitt voru á fyrri helmingi síðasta árs voru með yfir 85% veðsetningu og meðalfjárhæð þessara lánveitinga var um 20 milljónir króna.<sup>15</sup> Til samanburðar var meðalverð þeirra íbúða sem keyptar voru í fyrstu íbúðarkaupum á landinu öllu um 35 milljónir króna á sama tímabili. Þetta má túlka sem vísbendingu um að íbúðalán með yfir 85% veðsetningu séu fyrst og fremst nýtt til að kaupa ódýrar íbúðir

---

## HÚSNÆÐISSAMVINNUFÉLÖG BJÓÐA BLÖNDU AF EIGN OG LEIGU

---

Húsnæðissamvinnufélög eru óhagnaðardrífín félög sem hafa það að markmiði að byggja, kaupa, eiga og hafa yfirumsjón með búsetuíbúðum sem félagsmenn þeirra fá búseturétt í gegn greiðslu búseturéttargjalds og búsetugjalds samkvæmt samþykktum hvers félags. Félagssáðild að húsnæðissamvinnufélagi er heimil öllum þeim sem vilja taka þátt í slíku félagi og uppfylla skilyrði samþykka þess. Búseturéttur er ótímabundinn afnotaréttur félagsmanns í húsnæðissamvinnufélagi af búsetuíbúð sem er íbúð í eigu húsnæðissamvinnufélags. Rétturinn stofnast við greiðslu búseturéttargjalds, sem má ekki vera hærra en þriðjungur af markaðsvirði íbúðar, og gerð búsetusamnings og búseturéttinum er viðhaldið með greiðslu búsetugjalds.

Til einföldunar mætti segja að búseturéttargjaldið sé nokkurskonar ígildi greiðslu fyrir kaupum á hluta af íbúðinni og búsetugjaldið sé ígildi leigu af hinum hlutanum. Við uppsögn samnings fær félagssmaður búseturéttargjaldið endurgreitt á matsvirði.

Búseturéttur veitir félagsmanni meira húsnæðisöryggi en leiga á almennum markaði. Húsnæðiskostnaður ætti einnig að vera hagstæður samanborið við það að leigja á almennum markaði, bæði vegna fjárfestingar í búseturétti og þess að húsnæðissamvinnufélög eru ekki rekin í hagnaðarskyni.

Húsnæðissamvinnufélög geta því verið góður húsnæðiskostur fyrir þá sem ekki vilja fjárfesta of miklu í húsnæði og þá sem ekki geta safnað fyrir útborgun á hentugu húsnæði.

---

<sup>15</sup> Heimild: Fjármálaeftirlitið.

## VAXTABÆTUR

Sögu vaxtabóta má rekja til ársins 1989. Segja má að með vaxtabótum hafi þrenns konar húsnæðisstuðningur verið sameinaður. Svokallaðar húsnæðisbætur höfðu þá verið greiddar til einstaklinga sem keyptu sína fyrstu íbúð en auk þess hafði verið veittur skattaafsláttur af greiddum vöxtum vegna íbúðalána. Þá höfðu vextir opinberra íbúðalána um langt skeið verið lægri en markaðsvextir. Í athugasemdum við frumvarp til þeirra laga þar sem vaxtabætur voru innleiddar komu fram þau markmið að hætta beinni niðurgreiðslu vaxta á íbúðalánum, að beina húsnæðisstuðningi til þeirra tekjulægri og eignaminni og að láta stuðning til húsnæðiseigenda ráðast af vaxtabyrði.<sup>16</sup>

Heildarfjárhæð vaxtabóta hefur sveiflast í gegnum tíðina en á undanförunum árum hafa þær dregist hratt saman. Samdrátturinn er einkum vegna þess að tekjur húsnæðiseigenda hafa hækkað mikið og eignastaða þeirra batnað.

Á árunum fyrir hrun var árleg heildarfjárhæð vaxtabóta í kringum 10 milljarðar króna á verðlagi dagsins í dag en í kjölfar hrunsins jukust vaxtabætur til muna. Á verðlagi dagsins í dag var heildarfjárhæð vaxtabóta 23 milljarðar króna árið 2011 að meðtalinni svokallaðri sérstakri vaxtaniðurgreiðslu sem nam 0,6% af skuldum vegna eigin íbúðarhúsnæðis og var aðeins greidd árin 2011 og 2012. Á tímabilinu 2003-2018 námu vaxtabætur samtals 169 milljörðum. Árið 2014 fengu 42 þúsund heimili samtals um 9 milljarða króna í vaxtabætur en árið 2018 fengu um 19 þúsund heimili vaxtabætur og var heildarfjárhæðin um 3 milljarðar króna.

Vaxtabætur fá þeir sem hafa greitt vaxtagjöld af lánum sem þeir hafa tekið til kaupa á eigin húsnæði hvort sem um er að ræða hefðbundin íbúðar kaup, húsbýggingu eða kaupleigu. Einnig mynda lán Íbúðalánasjóðs sem tekin eru vegna verulegra endurbóta á íbúðarhúsnæði stofn til vaxtabóta og það gera líka lán vegna greiðsluferðleika á lánum til öflunar húsnæðis.

Vaxtabætur eru ákvarðaðar um leið og álagning einstaklinga fer fram og þær eru að stærstum hluta greiddar út í byrjun júlí árið eftir að til vaxtagjaldanna var stofnað.

Hámark vaxtabóta er 420.000 kr. fyrir einhleyping, 525.000 kr. fyrir einstætt foreldri og 630.000 kr. fyrir hjón/sambúðarfólk.

Vaxtagjöld til útreiknings vaxtabóta geta ekki orðið hærri en 7% af eftirstöðvum skulda vegna íbúðar kaupa og að hámarki 840.000 kr. hjá einhleypingi, 1.050.000 kr. hjá einstæðu foreldri og 1.260.000 kr. hjá hjónum og sambúðarfólki.

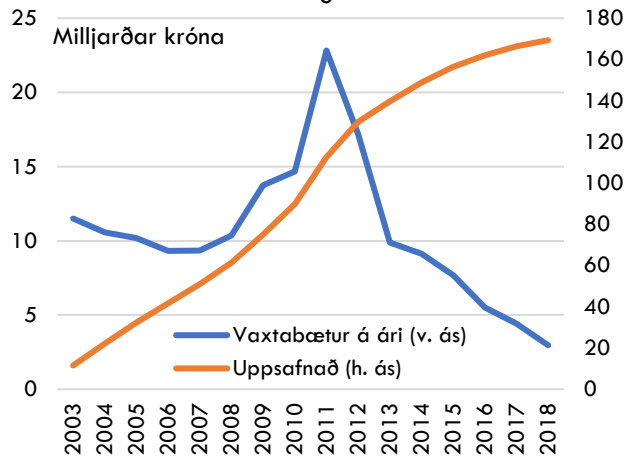
Skerðing vegna tekna er 8,5% af tekjustofni.

Vaxtabætur einhleypinga og einstæðra foreldra byrja að skerðast við nettóeign 5.000.000 kr. og falla niður þegar hún nær 7.200.000 kr.

Vaxtabætur hjóna og sambúðarfólks byrja að skerðast við nettóeign 8.000.000 kr. og falla niður þegar hún nær 11.680.000 kr.

Heimild: [RSK.is](http://RSK.is)

Heildarfjárhæð vaxtabóta á verðlagi 2018



Heimild: Íbúðalánasjóður. Sérstök vaxtaniðurgreiðsla talin með

<sup>16</sup> <https://www.althingi.is/alttext/111/s/0638.html>

---

## VERÐTRYGGÐ JAFNGREIÐSLULÁN LÆKKA GREIÐSLUBYRÐI Í UPPHAFI LÁNSTÍMA

---

Þess ber að geta að verðtryggð jafngreiðslulán hafa þann eiginleika að greiðslubyrði þeirra er í upphafi mun lægri en af sambærilegu óverðtryggðu láni. Þau hafa því lækkað afborgunarþröskuldinn fyrir tekjulága þótt mun fleiri hafi eflaust nýtt sér þann eiginleika. Verðtrygging lána til neytenda hefur verið umdeild og nefnd um afnám verðtryggingar, skipuð árið 2013 af fjármálaráðherra, komst að þeirri niðurstöðu að taka bæri veigamikil skref til að afnema verðtryggingu í lánveitingum til neytenda. Byrja ætti á því að takmarka lánstíma verðtryggðra jafngreiðslulána við 25 ár enda *"... veldur greiðsluferill slíkra lána hættu á yfirveðsetningu á fyrri hluta lánstímans og hærri heildarvaxtakostnaði en ella þar sem verðbótum er velt yfir á höfuðstól. Þessi ókostur lánanna úgerist eftir því sem lánstíminn er lengri"*.<sup>17</sup> Einnig komst nefndin að því að skapa ætti hvata til að töku og veitingar óverðtryggðra lána.

Þar sem bann við löngum verðtryggðum jafngreiðslulánum myndi að öðru óbreyttu draga úr möguleikum tekjulágra til að eignast fasteign lagði nefnd um afnám verðtryggingar til mótvægisáðgerðir. Sem dæmi mætti beina vaxtabótum vegna láns inn á fyrstu tíu ár lánstímans. *"Þá ætti greiðslubyrði að hafa minnkað sem hlutfall af ráðstöfunartekjum og eiginfjármýndun að hafa átt sér stað, að öllu öðru óbreyttu. Einnig má hvetja til tíðari útgreiðslu vaxtabóta sem kæmi til móts við mánaðarlega greiðslubyrði fasteignalána."* Nefndin lagði einnig til að greiðslubyrði hjá þeim tekjulægstu yrði létt með skattafslætti vegna niðurgreiðslu á höfuðstól eða vöxtum fyrstu ár lánstíma. Þeirri aðgerð yrði fyrst og fremst beint að þeim sem eru að kaupa fyrstu íbúð. Nefndin lagði einnig til að nýta mætti frjálstan lífeyrissparnað skattfrjálst til söfnunar fyrir útborgun eða mánaðarlega til greiðslu inn á húsnæðislán meðan greiðslubyrði er þyngst.<sup>18</sup>

Aðstæður frá því að nefndin komst að þeirra niðurstöðu að takmarka ætti lánstíma verðtryggðra jafngreiðslulána við 25 ár hafa lítið breyst og rökin sem nefndin byggði niðurstöður sínar á virðast standa. Jafnframt benti nefndin á mikilvægi þess að gæta að nauðsynlegum mótvægisáðgerðum. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 2017 segir ennfremur: *"Ríkisstjórnin mun taka markviss skref á kjörtímabilinu til afnáms verðtryggingar á lánum en samhliða þeim verður ráðist í mótvægisáðgerðir til að standa vörð um möguleika ungs fólks og tekjulágra til að eignast húsnæði. Sérstök áhersla verður lögð á að gæta efnahagslegs stöðugleika. Ríkisstjórnin vill enn fremur skapa hvata og stuðning til þess að heimili sem það kjósa geti breytt verðtryggðum lánum í óverðtryggð."*

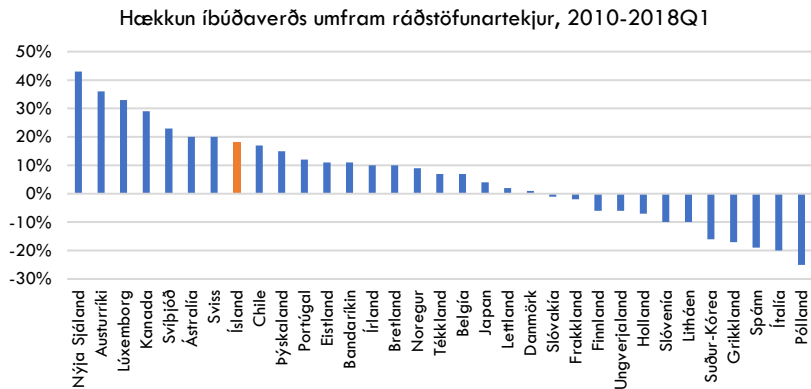
---

<sup>17</sup> Skýrsla nefndar um afnám verðtryggingar á nýjum neytendalánum.

<sup>18</sup> [Skýrsla nefndar um afnám verðtryggingar á nýjum neytendalánum.](#)

## FLEIRI ÞJÓÐIR GLÍMA VIÐ VANDANN

Ísland er ekki eina landið þar sem hækkandi húsnæðisverð hefur haft áhrif á möguleika ungs fólks og tekjulágra til að eignast íbúð. Hækkun íbúðaverðs umfram almennt verðlag er langtímaþróun sem hefur átt sér stað í flestum þróuðum ríkjum. Frá árinu 2010 hefur íbúðaverð hækkað meira en tekjur í meiri hluta OECD-ríkja



Heimild: OECD, Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Í alþjóðlegu samhengi hefur verið bent á nokkra helstu orsakavalda. Raunvextir hafa farið lækkandi til lengri tíma litið en lækkun vaxta ýtir að öðru jöfnu undir hækkun húsnæðisverðs. Því er einnig haldið fram að þéttbýlismyndun og takmarkað landrými hafi valdið hækkunum á virði lóða og þar með húsnæðis. Þá er bent á að skipting útgjalda heimilanna hafi breyst og tekjuteygni húsnæðis sé ef til vill meiri en á öðrum vörum og þjónustu.<sup>19</sup>

Víða um heim hafa stjórnvöld gripið til sérstakra aðgerða til að auðvelda ungu fólki og tekjulitlu að eignast eigið húsnæði. Þótt ólíkar aðstæður kalli á mismunandi útfærslur er gagnlegt að skoða hvaða úrræði hafa skilað öðrum þjóðum árangri.

## NOREGUR

Norska húsnæðisnæðisstofnunin Husbanken fer með framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings í formi húsnæðislána og -styrkja fyrir tekjulága. Hin svokölluðu *Startlán* eru íbúðalán með lægri vöxtum og lægri eiginfjárkröfu en þekktist á markaði.<sup>20</sup> Þau eru hluti af heildstæðri húsnæðisstefnu norskra stjórnvalda sem hefur það yfirlýsta markmið að tryggja að allir landsmenn geti búið í viðunandi og öruggu húsnæði.

Startlán eru veitt til kaupa á íbúð, til endurbóta eða til að endurfjármagna núverandi húsnæði og til að fjármagna byggingu á nýju húsnæði en 70% veittra startlána eru vegna íbúðakaupa.<sup>21</sup> Lægstu vextir á startlánnum eru nú um 1,4% og eru um einu prósentustigi lægri en lægstu vextir íbúðalána á almennum markaði. Startlán geta ýmist verið full fjármögnun eða viðbótarlán við fjármögnun frá banka. Samanlagt geta startlán og húsnæðisstyrkur til íbúðakaupa numið allt að 100% af kaupverði íbúðar en til samanburðar er almennt hámarksveðsetningarlutfall íbúðalána í Noregi 85%.

Startlán eru aðeins fyrir þá sem geta ekki keypt sér íbúð með öðrum hætti. Sveitarfélög sjá um að taka við umsóknum um startlán og setja sér ítarlegri reglur um hvaða hópar geta sótt um. Stærstu hóparnir sem fá

<sup>19</sup> Sjá m.a. Knoll, K., Schularick, M., & Steger, T. (2017). No price like home: Global house prices, 1870-2012. *American Economic Review*, 107(2), 331-53.

<sup>20</sup> <https://husbanken.no/startlaan/>

<sup>21</sup> Heimild: Husbanken

startlán eru fólk í slæmri fjárhagslegri stöðu, flóttamenn, fólk með fötlun og fólk sem býr við félagsleg vandamál.

Árið 2017 veittu sveitarfélög og Husbanken um 7.000 startlán. Sé sá fjöldi yfirfærður á Ísland miðað við höfðatölu jafngildir það um 450 lánnum. Til samanburðar voru um 3.900 fyrstu fasteignakaup hér á landi árið 2017.

---

## FINNLAND

---

Svokallað ASP-úrræði er helsta stuðningsúrræði finnskra stjórnvalda við fyrstu kaupendur. Úrræðið felst í sparnaðarreikningum fyrir ungt fólk með hærri vöxtum en á markaði og hagstæðum íbúðalánnum.

Leggja þarf samtals 150-3.000 evrur inn á sparnaðarreikninginn yfir að minnsta kosti tveggja ára tímabil. Vextir á þessum sparnaði eru 1% og ef sparnaðurinn er tekinn út til að fjármagna íbúðarkaup er greiddur 2-4% bónus til viðbótar. Vextirnir og bónusinn eru undanþegin fjármagnstekjuskatti.

ASP-íbúðalán eru með ríkisábyrgð að hluta og allt að 90% veðhlutfalli. Ef vextir á lánunum hækka yfir 3,8% skuldbindur ríkið sig til að greiða hluta vaxtakostnaðarins.<sup>22</sup> Auk þess fá fyrstu kaupendur á aldrinum 18-39 ára 100% afslátt af stimpilgjöldum en í Finnlandi er almennt 2-4% stimpilgjald við kaup á íbúðarhúsnæði.

---

## ENGLAND

---

Í Englandi hafa stjórnvöld þróað aðgerðapakka undir heitinu *Help to Buy* til aðstoðar þeim sem vilja eignast húsnæði. Eitt veigamesta úrræðið eru svokölluð eiginfjárlán (e. equity loans) sem ríkið veitir vegna kaupa á nýbyggðum íbúðum til eigin nota. Ríkið lánar allt að 20% af kaupverði nýrra íbúða til 25 ára án afborgana. Í London, þar sem íbúðaverð er hærri en annars staðar í Englandi, er þetta hlutfall 40% af kaupverði. Kaupandi þarf aðeins að leggja fram 5% kaupverðs sem eigið fé og það sem eftir stendur, allt að 75% kaupverðs, er fjármagnað á almennum íbúðalánamarkaði. Hámarkslánveiting er 120.000 pund nema í London þar sem hámarkið er 240.000 pund. Hámarkskaupverð eignar er 600.000 pund.

Eiginfjárlánið er vaxtalaust fyrstu fimm árin en við sölu íbúðarinnar fær ríkið hinsvegar hlutdeild í söluverðinu sem samsvarar upphaflegu lánshlutfalli eiginfjárlánsins og í þeim skilningi er eins og um eignarhlut í viðkomandi íbúð sé að ræða þó að lántakar séu formlega skráðir fyrir íbúðinni. Lántakar geta hverju sinni keypt hluta af eignarhlut ríkisins á markaðsverði en að lágmarki sem nemur 10 prósentustigum af eignarhlutnum. Eiginfjárlánið er sem fyrr segir vaxtalaust í fimm ár en að þeim tíma loknum þarf að greiða 1,75% vexti af láninu. Vaxtagjöldin hækka svo á hverju ári sem skapar vaxandi hvata til að greiða eiginfjárlánið til baka. Ekki er um niðurgreidda fjármögnun að ræða enda er heildarlántökukostnaður af eiginfjárlánum metinn svipaður eða hærri en á íbúðalánnum á markaði og raunar er gert ráð fyrir því að á endanum muni ríkið hagnast fjárhagslega af aðgerðinni.<sup>23</sup> Allir sem uppfylla almenn skilyrði lánastofnana

---

<sup>22</sup> Sjá: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/ASP\\_advance\\_saving](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/ASP_advance_saving)

<sup>23</sup> Heildarlántökukostnaður (e. APR) á Help to Buy eiginfjárlánum er í [kynningarefni enskra stjórnvalda](#) metinn 5,2%. Vegna þess að eftirstöðvar lánsins eru tengd verðþróun viðkomandi íbúðar og verðbólgu ríkir þó óvissa um endanlegan lántökukostnað. Algengur heildarlántökukostnaður íbúðalána í Englandi er um þessar mundir í kringum 4%.



vegna íbúðalána geta sótt um Help to Buy eiginfjárlán. Úrræðið er ekki skilyrt við fyrstu kaup eða ákveðna tekju- eða eignahópa. Frá og með 2021 verður úrræðið þó eingöngu fyrir fyrstu kaupendur.

Annar þáttur Help to Buy-aðgerðapakks eru húsnæðissparnaðarreikningar (Help to Buy: ISA). Ef einstaklingar leggja að minnsta kosti 400 pund inn á reikninginn kemur ríkið á móti með framlag sem nemur 25% af sparnaðinum ef hann er nýttur til kaupa á íbúð til eigin nota. Framlag ríkisins er að hámarki 3.000 pund. Hámarksverð íbúðar er 250.000 pund nema í London þar sem hámarkið er 450.000 pund.

Þriðji þáttur Help to Buy er Shared Ownership sem felst í því að einstaklingum undir tilteknum tekjumörkum er gert kleift að kaupa hlut í íbúð af óhagnaðardrífnu húsnæðisfélagi og leigja hinn hlutinn á hagkvæmu verði. Þetta úrræði er aðeins í boði fyrir fyrstu kaupendur og fólk sem hefur ekki efni á að kaupa íbúð.

Fjórdi þáttur Help to Buy var veiting ríkisábyrgðar á íbúðarlán. Frá og með árinu 2017 er þetta úrræði ekki lengur í boði en í því fólst að ríkið bauð upp á ábyrgðir á þann hluta íbúðalána sem voru umfram 80% veðsetningu. Þannig stuðlaði úrræðið að auknu framboði íbúðalána með hárrí veðsetningu. Þak var á verði íbúða sem voru fjármagnaðar með þessum hætti og úrræðið var ekki í boði vegna nýbygginga. Úrræðið var aðeins vegna íbúða til eigin nota.

Help to Buy hefur sætt margvíslegri gagnrýni en heilt á litið virðast úrræðin hafa náð markmiðum sínum. Gagnrýnt hefur verið að eiginfjárlánin séu í boði fyrir alla, óháð tekjum og eignum og óháð því hvort um fyrstu kaup er að ræða. Í nýlegri úttekt á úrræðinu kemur þó fram að 80% þeirra sem nýta sér úrræðið eru fyrstu kaupendur og að þær íbúðir sem eru keyptar með aðstoð úrræðisins eru að jafnaði ódýrari en aðrar íbúðir.<sup>24</sup> Það er sérstaklega áhugavert í ljósi þess að úrræðið er aðeins vegna kaupa á nýbyggingum en þær eru að jafnaði dýrari en aðrar íbúðir á markaði.

Í ofangreindri úttekt kemur jafnframt fram að tvö af helstu markmiðum úrræðisins hafi náð fram að ganga; að auðvelda fólki að kaupa eigin íbúð og að auka framboð nýbygginga á íbúðamarkaði. Frá og með árinu 2021 verður úrræðið skilyrt við fyrstu kaupendur og þak verður sett á verð þeirra íbúða sem keypt eru með aðstoð úrræðisins. Þetta þak verður mismunandi eftir landsvæðum.

Deilt hefur verið um áhrif Help to Buy á íbúðaverð. Í rannsókn sem birt var í ofangreindri úttekt á eiginfjárlánunum fundust þó ekki marktæk áhrif til hækkunar á íbúðaverði á markaðnum í heild. Í því samhengi má nefna að eiginfjárlánin eru aðeins til kaupa í nýju húsnæði og því stuðlar úrræðið að auknu framboði íbúða sem temprar möguleg áhrif þess til hækkunar íbúðaverðs.

Byrjendaheimili (e. Starter Homes) er nýtt úrræði enskra stjórnvalda þar sem ungum fyrstu kaupendum innan tiltekinna tekjumarka verður gert kleift að kaupa nýbyggingar á 20% afslætti af markaðsverði. Þessi afsláttur af kaupvirði verður fjármagnaður með afslætti af lóða- og byggingarréttargjöldum til ríkis og sveitarfélaga. Kaupendum verður óheimilt að endurselja eða leigja út viðkomandi íbúð næstu 15 árin eftir að hún er keypt. Þessi aðgerð var kynnt árið 2014 en engar íbúðir hafa enn verið settar á sölu.

Við þetta má bæta að flest fyrstu íbúðakaup í Englandi eru undanþegin stimpilgjaldi.

---

<sup>24</sup> [Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme 2017.](#)

---

## SKOTLAND

---

Í Skotlandi er einnig til staðar úrræði sem heitir Help to Buy og er svipað og eiginfjárlán Help to Buy í Englandi. Í Skotlandi er eiginfjárlánið að hámarki 15% af kaupverði sem er lægra en í Englandi. Hámarkið er lægra en sem þessu nemur ef sýnt þykir að fólk þurfi minni stuðning til þess að kaupa íbúð. Rétt eins og í Englandi fær ríkið hlutdeild í söluvirði við sölu viðkomandi eignar og hægt er að greiða eiginfjárlánið upp í skrefum, þó að lágmarki sem nemur 5% af markaðsvirði eignarinnar á hverjum tíma.

Annað úrræði, Open Market Shared Equity, aðstoðar fyrstu kaupendur, tekjulága og tiltekna félagshópa við að kaupa notað húsnæði. Fólk sem býr í félagslegu leiguhúsnæði, fatlað fólk og starfsfólk hersins er í forgangi við úthlutun úr úrræðinu. Þeir sem hljóta samþykki eignast 60-90% eignarhlut í húsnæði á móti ríkinu sem kaupir þau 10-40% sem eftir stendur. Ríkið gerir ekki sérstaka kröfu um að fólk leggi fram eigið fé til kaupa á sínum eignarhlut. Skilyrði eru um hámarkskaupverð og hámarksherbergjafjölda. Svipað úrræði er í boði vegna nýbyggðs húsnæðis (New Supply Shared Equity).

---

## ÍRLAND

---

Síðan 2016 hafa írsk stjórnvöld boðið upp á tímabundið úrræði fyrir fyrstu kaupendur sem ber heitið *Help to Buy* en er af öðrum meidi en úrræðin í Englandi og Skotlandi. Í úrræðinu felst endurgreiðsla tekju- og fjármagnstekjuskatts sem nemur allt að 5% af kaupverði fyrstu íbúðar eða 20.000 evrur (jafnvirði 2,8 milljóna króna). Endurgreiðslan á sér stað áður en viðskiptin eru gerð og má því nota sem hluta útborgunar í íbúðina. Ef íbúðin er seld aftur innan fimm ára þarf að endurgreiða hluta af þessari fjárhæð í ríkissjóð.<sup>25 26</sup>

Frá því í fyrra hefur tekjulágum einstaklingum og fjölskyldum á Írlandi boðist íbúðalán á vegum ríkisins (Rebuilding Ireland Home Loan) með hagstæðum vöxtum og hærra lánshlutfalli en á almennum markaði. Áskilið er að fólk sé innan tiltekinnar tekjumarka og fólk þarf að geta sýnt fram á að umsókn um íbúðalán á almennum markaði hafi verið hafnað.<sup>27</sup>

---

## SVISS

---

Hámarksveðhlutfall íbúðalána í Sviss er 80%. Þess sem eftir stendur af kaupverði er heimilt að afla með því að taka út lífeyri eða með því að veðsetja lífeyri. Heimild til að nota lífeyri til íbúðakaupa hefur verið til staðar síðan 1995. Einnig má nota lífeyri til að kaupa hlut í húsnæðissamvinnufélagi eða til að endurgreiða íbúðalán. Hægt er að nota bæði almennan lífeyrissparnað og viðbótarlífeyrissparnað í þessum tilgangi (annað og þriðja þrep lífeyris).<sup>28</sup> Ekki er hægt að nota lífeyri úr almannatryggingakerfinu (fyrsta þrep lífeyris).

Uppsafnaðan sjóð almenns lífeyrissparnaðar má nýta til íbúðakaupa með því að fá lífeyrinn fyrirframgreiddan eða með því að veðsetja lífeyrinn fyrir láni. Fyrirframgreiðsla lífeyris hefur þann kost að eigið fé í húsnæði er hærra og vaxtagjöld af lánum minni. Aftur á móti minnka lífeyrisréttindi vegna elli og örorku. Lífeyrissjóðir

---

<sup>25</sup> <https://www.revenue.ie/en/property/help-to-buy-incentive/index.aspx>

<sup>26</sup> Úttekt á úrræðinu, sem birt var í september 2017, veitti ekki eindregnar vísbendingar um að það hefði haft áhrif á íbúðaverð eða fjölda fullgerðra íbúða en það var þó ekki talið útilokað.

<sup>27</sup> [Rebuilding Ireland Home Loan](#).

<sup>28</sup> Sjá m.a. <https://www.ch.ch/en/withdraw-pension-early/>

ráðleggja fólki að kaupa líf- og sjúkdómatryggingu og/eða safna viðbótarlífeyri til að veða á móti þessu. Veðsetning lífeyris hefur þann kost umfram fyrirframgreiðslu að einstaklingur heldur öllum lífeyrisréttindum sínum nema ef veðið er innkallað.

Aðeins er hægt að fá almennan lífeyrissparnað fyrirframgreiddan til íbúðakaupa einu sinni á fimm ára fresti og ekki síðar en þremur árum fyrir starfslok. Eftir að 50 ára aldri er náð má aðeins nota þann sjóð sem safnað hefur verið fram að fimmtugsaldri eða helming lífeyrisréttinda, hvort sem hærra er. Við sölu íbúðar ber að endurgreiða þann lífeyri sem notaður var til kaupanna til lífeyrissjóðsins.

Fyrirframgreiðsla almenns lífeyrissparnaðar má að lágmarki vera 20.000 frankar. Ekki er lágmark á þeirri fjárhæð sem má veðsetja til íbúðakaupa. Lánsfjármögnun og fjármögnun með almennum lífeyrissparnaði má að hámarki vera 90% kaupverðs. Þetta hlutfall var áður 100% en var lækkað árið 2012. Viðbótarlífeyrissparnað má nota til að fjármagna það sem eftir stendur eða allt að 100% kaupverðs. Ekki er lágmark á þeirri fjárhæð sem hægt er að nota af viðbótarlífeyri til íbúðakaupa.

---

## NÝJA SJÁLAND

---

Í Nýja-Sjálandi má taka út uppsafnaðan séreignarsparnað til íbúðakaupa (KiwiSaver first-home withdrawal). Heimildin er til staðar vegna fyrstu íbúðakaupa og einnig fyrir aðra íbúðakaupendur með ákveðnum skilyrðum, m.a. að þeir eigi ekki lengur íbúð og séu undir tilteknum eignamörkum.

Húsnæðisstyrkir (HomeStart grant) eru veittir til tekjulágra fyrstu kaupenda og annarra tekjulágra íbúðakaupenda sem uppfylla tiltekin skilyrði. Við kaup á notuðu húsnæði er húsnæðisstyrkurinn á bilinu 3.000-5.000 nýsjálenskir dollarar eftir því hversu lengi fólk safnar (240.000-410.000 krónur miðað við gengi í janúar 2019) en tvöföld þessi fjárhæð við kaup á nýju húsnæði eða ef fólk byggir eigin húsnæði.

Almennt er hámarksveðsetning íbúðalána 80% í Nýja-Sjálandi en veitt er ríkisábyrgð á viðbótarlánum upp í 90% fyrir tekjulága fyrstu kaupendur (Welcome Home Loan). Umsækjendur þurfa að standast greiðslumat og gerð er krafa um að kaupverð sé innan tiltekinna marka sem eru mismunandi eftir markaðssvæðum.

Húsnæðisfélag nýsjálenskra stjórnvalda, Housing New Zealand, veitir afslátt af tilteknum íbúðum sem eru seldar á svæðum þar sem þörf fyrir félagslegt húsnæði hefur minnkað. Meðgjöfin er allt að 10% og er háð ýmsum skilyrðum, m.a. að um fyrstu kaup sé að ræða, að kaupendur séu undir tilteknum tekjumörkum og að kaupandinn hyggist búa í íbúðinni í að minnsta kosti þrjú ár.

# TILLÖGUR STARFHÓPS UM LEIÐIR TIL AÐ LÆKKA ÞRÖSKULDA INN Á HÚSNÆÐISMARKAÐ

## BEIN AÐKOMA RÍKISINS AÐ FJÁRMÖGNUN ÍBÚÐAKAUPA

Bein aðkoma hins opinbera að fjármögnun íbúðakaupa er ein af þeim leiðum sem helst hafa verið notaðar í samanburðarlöndum til að minnka eiginfjárkröfu vegna íbúðakaupa og þannig lækka þann þröskuld inn á íbúðamarkað sem felst í að safna eigin fé, einkum fyrir fyrstu kaupendur og tekjulága. Að mati starfshópsins er líklegt að slíkt úrræði gæti hentað hér á landi og vert að taka til skoðunar m.a. hvers konar fjármögnun myndi henta best við íslenskar aðstæður, að hvaða þjóðfélagshópum slíkt úrræði ætti að beinast ásamt öðrum útfærsluatríðum.

### TILLAGA 1 - STARTLÁN

Startlán að norski fyrirmynd eru viðbótarlán með háum veðhlutföllum og hagstæðum vöxtum sem ríkið veitir til afmarkaðra hópa sem eiga sérstaklega erfitt með að eignast húsnæði.

Markaðsvextir á viðbótarlánnum eru háir hér á landi, sérstaklega á lánnum sem ná upp í 90% kaupverðs. Á startlánnum mætti stilla vexti þannig að greiðslubyrði sé viðráðanlegri fyrir fólk með lágar tekjur. Þannig opnast möguleikar á íbúðakaupum fyrir þann hóp fólks sem á lítið eigið fé en ræður ekki við greiðslubyrði af láni með háu veðhlutfalli miðað við núverandi aðstæður á markaði. Hægt væri að koma enn frekar til móts við þennan hóp með því að heimila hærri veðhlutföll á startlánnum en öðrum viðbótarlánnum.

Til að lágmarka áhættu ríkisins af þessum lánveitingum og tryggja eignamyndun hjá lántaka á fyrri hluta lánstíma er æskilegt að startlán séu óverðtryggð. Reglulegar afborganir eru af startlánnum eins og hefðbundnum íbúðalánnum. Mögulegt er að hafa bæði fasta og breytilega vexti á startlánnum en þar sem lántakar hafa lágar tekjur og lítið fjárhagslegt svigrúm getur verið skynsamlegra að hafa vextina fasta eða með einhvers konar þaki til þess að minnka líkur á greiðsluferðleikum hjá lántaka. Með því væri ríkið hins vegar að taka á sig áhættu af þróun verðlags á lánstímanum.

### TILLAGA 2 - EIGINFJÁRLÁN

Eiginfjárlán eru sniðin eftir enski fyrirmynd en þá lánar ríkið 15-30% kaupverðs án kvaðar um afborgun og höfuðstóll lánsins er þá sama hlutfall af markaðsvirði eignarinnar. Eiginfjárlán lækka þannig bæði þröskuld útborgunar og greiðslugetu og geta nýst t.d. þeim hópi sem ekki ræður við greiðslubyrði startlána.

Höfuðstóll eiginfjárlána tekur breytingum með markaðsvirði íbúðarinnar. Lánið endurgreiðist við sölu íbúðar eða eftir 25 ár hvort sem fyrr verður. Lántaki má greiða lánið upp fyrr á matsvirði eða í áföngum og hefur hvata til þess, því eftir að fimm vaxtalaus ár hafa liðið af lánstímanum þarf að greiða vexti mánaðarlega sem eru þó hóflegir. Áhætta ríkisins af verðlagsþróun er takmörkuð þar sem höfuðstóll eiginfjárlána fylgir þróun íbúðaverðs.

Hið opinbera getur nýtt eiginfjárlán til að ýta undir byggingu hagkvæmra íbúða, á þeim svæðum þar sem þeirra er þörf, með því að bjóða auknið lánshlutfall til slíkra íbúða. Byggingaraðilar myndu þá væntanlega hafa hag af því að byggja íbúðir sem uppfylltu skilyrði um slík eiginfjárlán.

## ÖNNUR ÚTFÆRSLUATRÍÐI VEGNA STARTLÁNA OG EIGINFJÁRLÁNA

Við mögulega útfærslu á startlánnum og/eða eiginfjárlánnum hér á landi þarf að taka afstöðu til þess hvernig þeim verður beint með markvissum hætti til ungs fólks og tekjulágra sem þurfa aðstoð við að eignast eigið húsnæði. Einnig gæti þurft að taka afstöðu til þess hvernig nýta mætti úrræðið til að aðstoða fjölskyldur sem hafa misst íbúð sína vegna áfalls, t.d. í kjölfar efnahagshrunsins, slyss, veikinda, slita á sambúð, makamissis ofl.

Í flestum þeim löndum sem fjallað var um hér að ofan er réttur til úrræðis af þessu tagi háður skilyrðum. Algengt skilyrði er að um fyrstu íbúðakaup sé að ræða, kaupverð íbúðar sé undir tilteknu viðmiði, og/eða að fólk tilheyri tilteknum tekju-, eigna- eða félagshópum. Með því að afmarka úrræðið við þá hópa sem þurfa aðstoð til að eignast íbúð er jafnframt dregið úr áhrifum til almennrar hækkunar á íbúðaverði.

Annað álitaefni er hvort startlán og/eða eiginfjárlán yrðu í boði við kaup á notuðu húsnæði eða hvort aðeins yrði tekið þátt í fjármögnun á nýbyggðu húsnæði. Síðarnefnda leiðin hefur verið farin í Englandi með það að markmiði að örva nýbyggingar og þannig auka framboð íbúða og um leið tempra áhrif úrræðisins til hækkunar íbúðaverðs. Á móti má benda á að stærstur hluti ódýrustu íbúðanna á markaði hverju sinni er líkast til í notuðu húsnæði. Ein útfærsla er sú að stjórnvöld setji mismunandi reglur, viðmið eða úthlutunarpotta fyrir annars vegar nýtt og hins vegar notað húsnæði. Þannig mætti stýra því fjármagni sem fer til kaupa á nýju og notuðu húsnæði með hliðsjón af aðstæðum á markaði hverju sinni.

Þar að auki eru veigamikil rök fyrir því að setja þak á verð og/eða stærð þeirra íbúða sem fjármagnaðar væru með úrræði af þessum toga. Þannig er enn frekar tryggt að stuðningnum sé beint til þeirra heimila sem þurfa á honum að halda og að fólk kaupi ekki dýrara og stærra húsnæði en það þarf. Fyrirmynd fyrir slíkum hámarkum mætti t.d. sækja í almenna íbúðakerfið en hámark er á bæði fermetraverði og stærð þeirra íbúða sem hljóta stofnframlög.<sup>29</sup> Einnig væri mögulegt að hvetja til byggingar á vistvænu húsnæði.

Auk þess mætti kanna hvort gera eigi einhverjar kröfur um aðra lánsfjármögnun sem notuð er til íbúðakaupanna, t.d. að hún verði óverðtryggð að hluta eða í heild. Varað hefur verið við því að eftirstöðvar verðtryggðra jafngreiðslulán til lengri tíma en 25 ára fara hækkandi á fyrri hluta lánstíma. Verði slík lán heimil á fyrri veðrétti geta þau aukið áhættu ríkisins við veitingu startlána og eiginfjárlána.

## AUKIN NOTKUN LÍFEYRISPARNAÐAR TIL ÍBÚÐAKAUPA

Heimilt er að nýta viðbótarlífeyrissparnað til fyrstu íbúðakaupa hér á landi samkvæmt lögum sem hafa verið í gildi frá árinu 2017. Sú fjárhæð sem hverjum einstaklingi er heimilt að taka út og verja til sinna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði eða til að greiða inn á lán vegna kaupanna er að hámarki 500 þúsund krónur á ári í tíu ár eða samtals 5 milljónir króna. Ráðstöfunin takmarkast þó einnig af launatekjum viðkomandi því viðbótarlífeyrissparnaður er að hámarki sem jafngildir 6% af launum.<sup>30</sup> Til þess að fullnýta heimildina samkvæmt núgildandi reglum þurfa launatekjur að vera 694 þúsund krónur á mánuði en til samanburðar má áætla að miðgildi launa sé um þessar mundir um 400 þúsund krónur meðal fólks á aldrinum 25-29 ára og um

<sup>29</sup> Viðmið um hámarksstærð fara eftir herbergjafjölda og eru 50 fm fyrir eins herbergja íbúðir, 60 fm fyrir 2ja herbergja íbúðir, 80 fm fyrir 3ja herbergja íbúðir, 95 fm fyrir 4ra herbergja íbúðir og 110 fm fyrir 5 herbergja íbúðir.

<sup>30</sup> 4% eigin framlag og 2% framlag launagreiðanda.

500 þúsund krónur í aldurshópnum 30-34 ára.<sup>31</sup> Því nær mikill meirihluti fólks í þessum aldurshópum ekki að fullnýta þá heimild sem felst í núgildandi úrræði stjórnvalda fyrir fyrstu kaupendur.

Starfshópurinn hefur haft til skoðunar hugmyndir að breytingum á fyrirkomulagi þessa úrræðis með það að markmiði að gera það áhrifameira og beina því í meiri mæli til ungs fólks og tekjulágra.

### TILLAGA 3- TEKJULÁGIR GETI FULLNÝTT SKATTFRJÁL SAN VIÐBÓTARLÍFEYRISSPARNAD

Í núverandi fyrirkomulagi ná þeir einstaklingar sem eru með lægri mánaðarlaun en u.þ.b. 700 þúsund krónur ekki að fullnýta heimild til skattfrjálstrar ráðstöfunar séreignar. Þetta er ein af ástæðum þess að hlutfallslega stór hluti þess opinbera stuðnings sem kerfið felur í sér rennur til hærri tekjuhópa sem auk þess hafa nýtt sér skattfrjálsta ráðstöfun séreignar í mestum mæli.

Þessu mætti breyta með því að leyfa þeim, sem ekki ná að fullnýta heimild til skattfrjálstrar ráðstöfunar með 6% séreignarsparnaði, að leggja aukinn hluta af launum sínum í séreignarsparnað þar til hámarksráðstöfuninni er náð. Um er að ræða tiltölulega einfalda breytingu sem myndi eiga sér stað innan núverandi kerfis viðbótarlífeyrissparnaðar. Þessi breyting myndi gagnast tekjulágum best, sem fengju þar með að nýta hlutfallslega meiri hluta af launum sínum skattfrjálst til íbúðakaupa.

### TILLAGA 4 - RÁÐSTAF A MEGI EINNIG 3,5 PRÓSENTUSTIGUM LÍFEYRISIDGJALDS SKATTFRJÁLST TIL HÚSNÆÐISSPARNADAR

Núverandi heimild til ráðstöfunar allt að 6% séreignarsparnaðar skattfrjálst til fyrstu íbúðakaupa verði útvíkkuð þannig að einnig verði heimilt að nýta 3,5 prósentustig almenns lífeyrissparnaðar til íbúðakaupa eða samtals 9,5% af launum.

Starfshópur um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs skilaði skýrslu í janúar 2018 en þar er bent á að þar sem 17-20% af launum renna til þvingaðs lífeyrissparnaðar hafi einstaklingar minna svigrúm til að kaupa húsnæði en ella. Að því gefnu að almennt iðgjald í lífeyrissjóð sé 15,5% er lagt til í skýrslunni að stjórnvöld skoði að breyta lögum, m.a. með það að markmiði að sjóðfélagar geti ráðstafað 3,5 prósentustigum af þessu iðgjaldi í séreign eða til húsnæðissparnaðar. Þetta er stutt með útreikningum sem sýna að miðað við núverandi fyrirkomulag, þar sem almennt iðgjald lífeyrissparnaðar er 15,5%, geta eftirlaun jafnvel orðið meiri en atvinnutekjur ef einstaklingar eru auk þess með viðbótarlífeyrissparnað.<sup>32</sup>

Starfshópurinn tekur undir þessi sjónarmið. Við þau má bæta að heimild til að nýta hluta af skyldu iðgjaldi sem húsnæðissparnað í skilningi fyrstukaupaúrræðis stjórnvalda myndi auka jöfnunaráhrif þess að öðru óbreyttu. Ráðstöfun 3,5 prósentustiga til húsnæðissparnaðar myndi hafa mest áhrif á láglaunafólk sem er ólíklegra en aðrir tekjuhópar til þess að safna séreignarsparnaði og einnig ólíklegra til að ná að fullnýta heimildina miðað við 6% iðgjald. Renni 9,5% af launum í húsnæðissparnað og miðað við að heimild til ráðstöfunar yrði áfram 500 þúsund krónur á ári, myndu allir með hærri laun en 440 þúsund krónur á mánuði ná að fullnýta heimildina.

<sup>31</sup> [Tölur Hagstofunnar](#) fyrir árið 2017 uppreiknaðar miðað við þróun launavísitölu til nóvember 2018. Reiknað er miðgildi þeirra sem höfðu einhverjar atvinnutekjur árið 2017.

<sup>32</sup> [Skýrsla starfshóps um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs.](#)

Tafla 4: Notkun lífeyrissparnaðar til húsnæðiskaupa fyrir einstakling með 450 þúsund krónur í mánaðarlaun

	Í hverjum mánuði	Uppsafnað á 1 ári	Uppsafnað á 5 árum
4% iðgjald í húsnæðissparnað	18.000	216.000	1.080.000
6% iðgjald í húsnæðissparnað	27.000	324.000	1.620.000
9,5% iðgjald í húsnæðissparnað, óbreytt hámark <sup>33</sup>	42.750	500.000	2.500.000
9,5% iðgjald í húsnæðissparnað, hámark hækkað <sup>34</sup>	42.750	513.000	2.565.000

Tafla 5: Hve langan tíma tekur að safna 4 mkr. með aukinni ráðstöfun lífeyrissparnaðar

	Einstaklingur	Einstætt foreldri	Barnlaust par
Eigin sparnaður á mánuði <sup>35</sup>	57.308	22.148	305.375
Með eigin sparnaði	5,8 ár	15,1 ár	1,1 ár
Iðgjald í viðbótarlífeyrissparnað á mánuði, núv. heimild	32.366	32.366	64.733
Með eigin sparnaði og 6% viðbótarlífeyrissparnaðar (núgildandi heimild)	3,7 ár	6,1 ár	0,9 ár
3,5% almenns lífeyrissparnaðar	18.880	18.880	37.761
Með eigin sparnaði, 3,5% almenns lífeyrissparnaðar og 6% viðbótarlífeyrissparnaði (breytt heimild) <sup>36</sup>	3,1 ár	4,5 ár	0,8 ár
Með eigin sparnaði og 3,5% almenns lífeyrissparnaðar, en ekki viðbótarlífeyrissparnaði (breytt heimild)	4,4 ár	8,1 ár	1,0 ár

## TILLAGA 5 - ÁRLEG HÁMARKSRÁÐSTÖFUN VERÐI UPPREIKNUD OG FYLGI ÞRÓUN Á VERÐI ÍBÚÐARHÚSNÆÐIS

Frá því lög nr. 111 um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð tóku gildi í nóvember 2016 hefur verðlag húsnæðis hækkað um 22% en fjárhæðir í 4. gr. lagana hafa ekki fylgt þeirri þróun. Heimild launþega til nýtingar takmarkast við allt að 4% framlag hans, að hámarki 333 þús. kr., og allt að 2% framlag launagreiðanda, að hámarki 167 þús. kr., af iðgjaldsstofni, samanlagt að hámarki 500 þús. kr. fyrir hverja tólf mánuði á almanaksári á samfelldu tíu ára tímabili. Starfshópurinn leggur til að fjárhæðirnar í 4. gr verði hækkaðar í samræmi við þróun íbúðaverðs á undanförunum árum og séu framvegis uppfærðar árlega í samræmi við þróun á verðlagi húsnæðis til að viðhalda virkni úrræðisins.

<sup>33</sup> Einstaklingar mega að hámarki ráðstafa 500 þúsund krónum á ári skattfrjálst til húsnæðiskaupa.

<sup>34</sup> Gert er ráð fyrir því að 500 þúsund króna hámarkið sé hækkað þannig að það takmarki ekki hversu mikið einstaklingurinn í þessu dæmi getur varið af séreignarsparnaði til húsnæðiskaupa.

<sup>35</sup> Sjá Töflu 2.

<sup>36</sup> Miðað við að hámarksráðstöfun innan hvers árs yrði hækkuð þannig að hámarkið takmarki ekki hversu mikið heimilin í þessu dæmi geta varið af lífeyrissparnaði til húsnæðiskaupa.



## TILLAGA 6 - SKILYRÐI UM FYRSTU KAUP VERÐI RÝMKAD

Í dag afmarkast heimild til skattfrjálstrar ráðstöfunar iðgjalds við þá sem eru að safna fyrir eða greiða af fyrstu íbúð. Úrræðið mætti hins vegar einnig ná til þess hóps sem hefur einhvern tímann átt íbúð en hefur verið á leigumarkaði undanfarin t.d. 2 ár, enda hafi viðkomandi ekki áður fullnýtt heimild til skattfrjálstrar nýtingu séreignarsparnaðar til íbúðakaupa. Með þessum hætti væri þá einnig komið til móts við þann hóp sem misst hefur húsnæði sitt í efnahagshruninu eða vegna annarra áfalla.

## TILLAGA 7 - SKILYRÐI UM SAMFELLDNA NÝTINGU VERÐI AFLÉTT

Í stað núverandi skilyrðis um samfellda nýtingu séreignarsparnaðar verði heimilt að nýta úrræðið yfir tíu ára (120 mánaða) tímabil, þótt það sé gert með hléum. Þannig yrði komið til móts við þá sem misst hafa húsnæði og þeim sem flutt hafa tímabundið erlendis gert auðveldara að eignast húsnæði.

## TILLAGA 8 - EFLA KYNNINGU Á ÚRRÆÐUM MEÐAL YNGRI ALDURSHÓPA

Stjórnvöld standa nú þegar að umfangsmiklum húsnæðisstuðningi sem er fallinn til þess að auðvelda ungu fólki og tekjulágum að eignast húsnæði. Mikilvægt er að þekking á þeim úrræðum sem til staðar eru verði eflað með markvissri fræðslu.

Vísbendingar eru um að kynna þurfi ráðstöfun lífeyrissparnaðar til húsnæðiskaupa betur, einkum fyrir ungu fólki. Í leigumarkaðskönnun Íbúðalánasjóðs og Zenter 2018 sögðust 22% leigjenda á aldrinum 18-24 ára hafa lítinn áhuga á að nýta sér þetta úrræði stjórnvalda. Spurd um ástæður þessa sögðust 61% fólks í þessum hópi ekki hafa kynnt sér úrræðið.

## BREYTT FYRIRKOMULAG VAXTABÓTA

Vaxtabótakerfið hefur sætt margvíslegri gagnrýni. Bent hefur verið á að vaxtabætur geti haft áhrif til hækkunar vaxta, þær dragi úr hvata til uppgreiðslu lána og að þær gagnist lítið til kaupa á fyrstu íbúð.<sup>37</sup> Vaxtabætur gagnast ekki við að spara fyrir útborgun en útborgunarþröskuldurinn virðist vera helsta hindrunin í vegi fyrstu kaupenda eins og farið var yfir hér að framan. Vaxtabótum er ætlað að létta greiðslubyrði lána hjá tekjulágum en bent hefur verið á að nokkur hluti þeirra rennur til fólks sem er ofarlega í tekjudreifingu landsmanna, meðal annars vegna þess að tekjuháir eru líklegri en tekjulágir til að búa í dýrara húsnæði og taka hærri lán.

Þrátt fyrir að tekju- og eignaskerðingu vaxtabótakerfisins sé ætlað að beina stuðningnum til þeirra sem mest þurfa á honum að halda hefur það reynst erfitt innan núverandi fyrirkomulags kerfisins og við núverandi aðstæður á húsnæðismarkaði þar sem sá þröskuldur að afla eigin fjár við íbúðakaupa hefur orðið sífellt hærri.

Í gegnum tíðina hafa því verið lagðar til ýmsar breytingar á fyrirkomulagi vaxtabóta til að minnka annmarka kerfisins og beina þeim stuðningi sem í því felst í auknum mæli til ungs fólks og tekjulágra.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Sjá m.a. [Innlegg Íbúðalánasjóðs í stefnumótun 2017:3](#).

<sup>38</sup> Sjá m.a. Umfjöllun í [skýrslu um stöðu og þróun húsnæðismála 2018](#), bls. 30.



## TILLAGA 9 - VAXTABÓTUM VERÐI BEINT AÐ AFMÖRKUÐUM FÉLAGSHÓPUM OG LÆGRI TEKJUHÓPUM

Vaxtabótum má beina með markvissari hætti að lægri tekjuhópum og þeim hópum sem ekki gætu eignast húsnæði án slíks stuðnings. Þar mætti til dæmis líta á sérstakan húsnæðisstuðning til leigjenda sem fyrirmynd en réttur til hans er háður mati á félagslegum aðstæðum umsækjanda. Jafnframt mætti takmarka rétt til vaxtabóta við fyrstu ár lánstímans til þess að beina stuðningnum til ungs fólks og annarra sem eru nýlega búnir að kaupa fasteign. Það að greiða vaxtabætur út mánaðarlega og þannig í meira samræmi við greiðslubyrði íbúðalána myndi einnig auka notagildi kerfisins.<sup>39</sup>

## TILLAGA 10 - HVATAR TIL AÐ DRAGA ÚR NOTKUN VERÐTRYGGÐRA ÍBÚÐALÁNA

Verði sett bann við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en t.d. 25 ára mætti um leið koma til móts við tekjulægri hópa og léttu greiðslubyrði óverðtryggðra lána með því að beina vaxtabótum inn á fyrri helming lánstímans, greiða þær út mánaðarlega og jafnvel beint inn á lánið.

Sams konar vaxtabætur mætti einnig bjóða þeim sem eru tekjulágir en vilja skuldbreyta úr verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en t.d. 25 ára yfir í óverðtryggð lán.

Startlán gætu verið óverðtryggð til að tryggja eignamyndun hjá lántaka. Einnig er mikilvægt að önnur fjármögnun sem hvílir á fyrri veðrétti sé ekki löng verðtryggð lán því annars er hætt á að höfuðstóll þeirra geti vaxið inn í veðrétt ríkisins vegna startlána og eiginfjárlána.

## NÁMSLÁN LÍN

Greiðslur af námslánum úr Lánasjóði íslenskra námsmanna hefjast nú almennt tveimur árum eftir námslok. Algengt er að árleg afborgun námsláns nemi 3,75% af heildartekjum. Greiðslur af námslánum eru því talsverð byrði fyrir ungt fólk, sérstaklega þegar höfð er í huga sú þróun að tekjur hækka hægar eftir að námi lýkur og tekjur nái hápunkti seinna á lífsleiðinni en áður var.

Hugmyndin um að LÍN fái heimild til að fresta hluta á endurgreiðslum námslána vegna fyrstu íbúðarkaupar er ekki ný. Slíka heimild var að finna í frumvarpi mennta- og menningarmálaráðherra um námslán og námsstyrki sem lagt var fram árið 2016 en varð ekki að lögum. Þar var lagt til að heimilt yrði að fresta allt að helmingi hverrar endurgreiðslu námslána í allt að 60 mánuði vegna fyrstu kaupar lántaka á íbúðarhúsnæði.

## TILLAGA 11 - FRESTUN AFBORGANA AF NÁMSLÁNUM LÍN UM FIMM ÁR

Starfshópurinn leggur til þá útfærslu að fólk sem ekki hefur átt íbúð í tvö ár eða lengur fái í tengslum við íbúðakaup að fresta greiðslum á námslánum LÍN og/eða fá hluta greiddra afborgana endurlánaðan til útborgunar í íbúð. Eigi íbúðakaupin sér stað áður en byrjað er að greiða af námslánum geti viðkomandi frestað árlega allt að 200 þúsund krónum af greiðslu námslána í samtals fimm ár eða alls einni milljón króna.

<sup>39</sup> Í [skýrslu nefndar um afnám verðtryggingar á nýjum neytendalánum](#) er einnig lagt til að réttur til vaxtabóta sé takmarkaður við tiltekinn hluta lánstímans og að þær séu greiddar út mánaðarlega.

Fimm ára tímabilið komi til viðbótar þeim tveimur árum sem nú líða frá námslokum og þangað til greiðslur hefjast. Ef íbúðakaupin eiga sér stað eftir að endurgreiðslur hefjast geti viðkomandi fengið endurlánaða greiddar afborganir lána. Hámarkið er 200 þúsund krónur fyrir hvert ár sem viðkomandi hefur greitt af námslánum sínum og fengið síðan frestun á greiðslu á allt að 200 þúsund krónum af árlegri afborgun námslána en þó þannig að heildartímabilið sem endurlánveitingin og frestun afborgana ná til sé ekki meira en fimm ár eða sem samsvarar allt að 1 milljón króna af endurlánuðum og frestuðum afborgunum.

Þeir sem hefðu lægri heildartekjur en u.þ.b. 440 þúsund krónur á mánuði gætu fullnýtt þessa heimild. Lagt er til að hver lánþegi LÍN fái að nýta þessa heimild að hámarki einu sinni yfir ævina.

## AFSLÁTTUR AF STIMPILGJALDI

Nú er veittur helmingsafsláttur af stimpilgjaldi við fyrstu íbúðarkaup (0,4% í stað 0,8%) og er afslátturinn hlutfallslega sá sami hvert sem kaupverð íbúðarinnar er. Miðað við 20% útborgun jafngildir afsláttur á stimpilgjaldi lækkun á þörf fyrir eigið fé um 2% við fyrstu íbúðarkaup en sé um að ræða 10% útborgun jafngildir afslátturinn 4% lækkun á því eigin fé sem þarf við kaupin.

Tafla 6: Afsláttur af stimpilgjaldi við fyrstu íbúðarkaup, hlutfall eða föst fjárhæð

Kaupverð íbúðar	30 m.kr	50 m.kr	60 mkr
Afsláttur í núverandi kerfi (0,8% x kaupverð / 2)	120.000	200.000	240.000
Afsláttur sem hlutfall af 20% útborgun í núverandi kerfi	2,0%	2,0%	2,0%
Tillaga: fastur afsláttur (allt að 200.000)	200.000	200.000	200.000
Afsláttur sem hlutfall af 20% útborgun	3,3%	2,0%	1,7%

### TILLAGA 12 - AFSLÁTTUR AF STIMPILGJALDI VIÐ FYRSTU KAUP VERÐI 200 ÞÚSUND KR.

Í stað helmings lækkunar á prósentu stimpilgjalds til fyrstu kaupenda (0,4% í stað 0,8%) mætti veita fastan krónutöluafslátt af stimpilgjaldi. Þannig fái allir fyrstu kaupendur sama stuðning að þessu leiti óháð kaupverði íbúðar, en í núverandi kerfi er afslátturinn í krónum talið hærri eftir því sem íbúðin er dýrari. Í Töflu 5 eru skoðuð áhrif þess á útborgunarþröskuldinn að veita 200.000 kr. afslátt af stimpilgjaldi til kaupa á íbúðum á mismunandi verði. Það mætti einnig kanna hvort tilefni væri til að veita fólki undir tilteknum tekju- og/eða eignamörkum sama afslátt af stimpilgjaldi vegna íbúðakaupa almennt. Gæta þyrfti að því að afsláttarfjárhæðin sé uppfærð árlega í samræmi við þróun íbúðaverðs hverju sinni.

### TILLAGA 13 - STUÐNINGUR VIÐ ÞÁ SEM KJÓSA AÐ BYGGJA SJÁLFIR

Ýmsum hindrunum mætti ryðja úr vegi til að styðja betur við þá sem kjósa að byggja eigið íbúðarhúsnæði. Benda má á einföldun skipulags- og byggingareglugerða ásamt sértækum aðgerðum fyrir þá sem kjósa að byggja eigið húsnæði og þurfa stuðning í formi fjármögnunar eða sérþekkingar. Sambærileg úrræði þekkjast í öðrum löndum. Margar af þessum aðgerðum lúta einnig að byggingariðnaðinum í heild, svo sem einföldun skipulagsferla og rýmkun á kröfum í byggingareglugerð.

Íbúðalánasjóður gæti verið miðstöð upplýsinga fyrir fólk eða hópa sem vilja byggja eigin húsnæði og veitt ráðgjöf um byggingarferla, skipulagsmál, hönnun og fleira. Sjóðurinn gæti einnig komið í auknum mæli að

fjármögnun slíkra verkefna en í samráði starfshópsins við hagsmunaaðila hefur komið fram að þeir einstaklingar sem vilja byggja sjálfir eigi takmarkaða möguleika á fjármögnun hjá lánafyrirtækjum á fyrstu byggingarstigum.

---

## TILLAGA 14 - VALKOSTIR Á MÖRKUM EIGNAR OG LEIGU VERÐI EFLDIR

---

Fyrir þá sem ekki geta stigið yfir þröskuldinn inn á eignarmarkað í einu skrefi getur verið ákjósanleg leið að kaupa viðráðanlegan hlut í íbúð á vegum óhagnaðardrífins byggingafélags, leigja afganginn og jafnvel kaupa aukinn eignarhlut síðar. Lög um húsnæðissamvinnufélög hafa reynst vel en tækifæri gætu legið í því að skapa einnig lagaumgjörð um fleiri útfærslur af blöndu eignar og leigu. Starfshópurinn telur að afla mætti fyrirmynda að lögum um blönduð eignaform hjá nágrennanþjóðum.

Búseturéttur á vegum húsnæðissamvinnufélaga er búsetuform sem fellur í þennan flokk. Verð á búseturétti fer eftir stærð og staðsetningu íbúða en er yfirleitt nokkrar milljónir króna. Ekki er hægt að veðsetja búseturétt en með aðstoð annars konar lánsfjármögnunar í banka getur raunveruleg eiginfjárfkrafa vegna kaupa á búseturétti verið viðráðanleg. Vert er að kanna hvort húsnæðissamvinnufélög geti í enn meiri mæli komið að uppbyggingu hagkvæms húsnæðis þar sem verð á búseturétti og mánaðarlegt búsetugjald eru lág.

Með kaupleigu er yfirleitt átt við kerfi þar sem leigjendur hafa kauprétt á íbúð sinni í afmarkaðan tíma, t.d. fimm ár. Slíkt fyrirkomulag gæti hentað vel sem valkostur fyrir fólk sem býr í almennri íbúð. Ein útfærsla er sú að leigjendur í almennri íbúð geti í vissum tilvikum keypt íbúðina sem þeir búa í, á stofnvirði eða uppreiknuðu stofnvirði innan ákveðins tíma. Kaupverðið yrði að hluta til nýtt til að greiða upp stofnframlag vegna viðkomandi íbúðar. Þannig gæti fólk sem uppfyllir skilyrði til þess að búa í almennri íbúð eignast hagkvæmt húsnæði án þess að þurfa að flytja. Yfir lengri tímabil gæti það einnig stuðlað að aukinni félagslegri blöndun að hafa bæði eignaríbúðir og leiguíbúðir í húsnæði sem er reist af húsnæðissjálfs eignarstofnunum.<sup>40</sup>

Meðeign (shared ownership) þekkist t.d. í Englandi þar sem fólki undir tilteknum tekjumörkum gefst kostur á að kaupa 25%-75% eignarhlut í íbúð af óhagnaðardrífnu húsnæðisfélagi en leigja hinn hlutann á hagstæðu verði. Vert er að kanna betur hvort búsetuform af þessu tagi gætu nýst hérlendis til að auðvelda ungu fólki og tekjulágum við að færa sig í skrefum úr leiguhúsnæði í eigið húsnæði.

---

<sup>40</sup> Húsnæðissjálfs eignarstofnanir eru félög sem byggja upp og reka almennar íbúðir.

## UMSAGNARADILAR OG GESTIR

---

Starfshópurinn óskaði eftir ábendingum og upplýsingum frá hagsmunaaðilum sem gætu gagnast við störf hópsins. Erindi þess efnis var sent aðilum vinnumarkaðar, fjármálafyrirtækjum, lífeyrissjóðum, Samtökum fjármálafyrirtækja, Landssamtökum lífeyrissjóða, Seðlabanka Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtökum sveitarfélaga, Neytendastofu, Félagi fasteignasala og Hagsmunasamtökum heimilanna.

Skriflegar ábendingar og upplýsingar bárust frá Arion banka, Alþýðusambandi Íslands, Hagsmunasamtökum heimilanna, Íslandsbanka, Íslenska lífeyrissjóðnum, Landsbankanum, Landssamtökum lífeyrissjóða, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Auk þess bárust starfshópnum upplýsingar og ábendingar frá einstaklingum sem settu sig í samband við hópinn. Starfshópurinn óskaði einnig eftir tilteknum upplýsingum um greiðslumat og veðsetningarhlutfall frá lánveitendum íbúðalána og bárust svör frá níu lánveitendum.

Í kjölfar skriflegra ábendinga átti starfshópurinn samráðsfundi með fulltrúum Alþýðusambands Íslands, Hagsmunasamtaka heimilanna, Íslandsbanka, Landssamtaka lífeyrissjóða, Neytendastofu og Samtaka atvinnulífsins auk Eiríks Svans Sigfússonar og Hallgríms Óskarssonar.

Á fundi starfshópsins mættu jafnframt gestir frá átakshópi um aukið framboð íbúða og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði, sérfræðingahópi og stýriningum um endurskoðun skatta- og bótakerfis hjá einstaklingum og fjölskyldum og frá íbúðalánasjóði.



Lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 með áorðnum breytingum.

Minnistry of Housing, Communities & Local Government. (2018). *Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme 2017*. Sótt af <https://www.helptobuy.gov.uk/wp-content/uploads/Help-to-Buy-Buyers-Guide-Feb-2018-FINAL.pdf>

Rebuilding Ireland. (e. d.) *What is a Rebuilding Ireland Home Loan?* Sótt af <http://rebuildingirelandhomeloan.ie/about/>

*Reglugerð um lánshæfis- og greiðslumat* nr. 920/2013 með áorðnum breytingum 274/2017.

Revenue – Irish Tax and Customs. (2018). *Help to Buy (HTB) incentive*. Sótt af <https://www.revenue.ie/en/property/help-to-buy-incentive/index.aspx>

Sáttmáli Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis. (2017).

*Starfshópur um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs*. (2018). Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cee149c2-0019-11e8-9423-005056bc4d74>