

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. ágúst 2016

Efni: Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð (818. mál)

Með frumvarpinu áforma stjórnvöld að styðja einstaklinga sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð með skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar í tíu ár. Þá verður almenn heimild til að ráðstafa séreignarsparnaði inn á fasteignalán framlengd um tvö ár og gildir til ársins 2019.

Viðskiptaráð tekur undir markmið frumvarpsins um að auðvelda einstaklingum að festa kaup á fyrstu íbúð. Ráðið telur hins vegar að sú leið sem lögð er til í þessu frumvarpi muni ekki skila því markmiði og að árangursríkari leiðir standi til boða.

Stjórnvöld ættu frekar að kortleggja betur vandann, afmarka núverandi stuðningskerfi og ráðast í aðgerðir til að ýta undir aukið framboð. Slíkar leiðir væru til þess fallnar að stuðla að lækkun íbúðaverðs og gera þannig fleirum kleift að eignast sitt eigið húsnæði.

Yngri aldurshópar sitja eftir í kaupmætti

Í frumvarpinu kemur fram að „*hækkandi húsnæðisverð og aukin krafa um hátt eigið fjárframlag við kaup á fasteign hefur þyngt róður margra einstaklinga og barnafjölskyldna, og þá sérstaklega hjá yngri aldurshópum, við að eignast sitt eigið húsnæði.*“

Viðskiptaráð gerir athugasemdir við þessa staðhæfingu. Ráðið er sammála því að yngri aldurshópar eigi erfiðara en áður með að eignast sitt eigið húsnæði. Hins vegar liggur meginorsök þess í óhagfelldri launþróun þessara aldurshópa samanborið við aðra – ekki breyttum aðstæðum á fasteignamarkaði.

Fyrr á þessu ári vakti greiningardeild Arion banka athygli á auknum tekjujöfnuði eftir kynslóðum í hinum vestræna heimi og er Ísland þar engin undantekning.¹ Á meðan ráðstöfunartekjur Íslendinga hafa aukist um 41% að meðaltali frá árinu 1990 til 2014 hafa ráðstöfunartekjur einstaklinga á aldrinum 16-29 ára einungis aukist um 9%. Lífskjör yngri kynslóða hafa því versnað samanborið við aðra aldurshópa á síðastliðnum áratugum.

Húsnæðismarkaður afleiðing en ekki orsök

Í nýlegri greiningu Viðskiptaráðs á stöðunni á fasteignamarkaði² kemur fram að heilt yfir sé fátt sem bendir til þess að almennt sé erfiðara fyrir einstaklinga að kaupa fasteignir en áður. Fasteignaverð sem hlutfall af launum er einungis 3% hærra en árið 1994, hámarkslán nema nú 85% (jafnvel 90%) af kaupverði eignar samanborið við 60% árið 1994, og vextir á bæði verð- og óverðtryggðum lágum eru lágir í sögulegu samhengi. Þá er hlutdeild húsnæðis í heildarútgjöldum hérlendis lægri en hjá íbúum annarra Norðurlanda og Íslendingar eru líklegri til að búa í eigin húsnæði en aðrir Norðurlandabúar.

En þótt aðstæður á fasteignamarkaði séu ekki úr takti við söguleg viðmið í heildarsamhenginu eru undantekningar til staðar. Annars vegar hefur húsnæðisverð í miðborginni og nærliggjandi hverfum hækkað umfram önnur hverfi. Hins vegar gerir lakari kaupmáttur yngri aldurshópa samanborið við aðra það að verkum að fasteignaverð almennt hefur hækkað umfram laun þeirra einstaklinga. Afleiðingin er að ungt fólk á í meiri erfiðleikum en áður með að koma þaki yfir höfuðið – og þá sérstaklega í miðborginni og nærliggjandi hverfum.

Gera þarf greinarmun á orsök og afleiðingu þegar kemur að umræðu um húsnæðismál. Af framangreindu má draga þá ályktun að erfiðleika yngri einstaklinga með að koma þaki yfir höfuðið má fyrst og fremst rekja til lakrar launaþróunar – ekki óvenjulegra aðstæðna á fasteignarmarkaði. Sértækar aðgerðir sem snúa einungis að húsnæðismarkaði munu því ekki taka á grunnorsökinni heldur einungis á einni af afleiðingunum.

Margvísleg stuðningskerfi starfrækt í dag

Stjórnvöld starfrækja í dag sex stuðningskerfi á húsnæðismarkaði. **Íbúðalánasjóður** á að auðvelda almenningi að eignast eða leigja húsnæði, **vaxtabætur** eiga að auðvelda afborganir, **Leiðréttingin** á að bæta fasteignaeigendum upp eiginfjártap í kjölfar bankahrunsins, **húsnæðisbætur** eiga að lækka húsnæðiskostnað á leigumarkaði, **félagsleg aðstoð** styður öryrkja og lífeyrisþega sem ekki búa í sambýli og lög um **almennar íbúðir** eiga að lækka leiguverð til efnaminni fjölskyldna.

Núverandi stuðningur skapar þrenns konar vandamál. Í fyrsta lagi eru flest stuðningskerfanna almenn, sem leiðir til þess að hluti stuðningsins „núllast út“ með því að leiða til herra leigu- og fasteignaverðs og nær þannig illa markmiði sínu. Í öðru lagi torvelda svo mörg kerfi heildstæða yfirsýn yfir þann kostnað og árangur sem hlýst af húsnæðisstuðningi stjórnvalda. Í þriðja lagi er stuðningurinn kostnaðarsamur, en opinber útgjöld vegna þessara stuðningskerfi nema um 46 ma. kr. á ári samkvæmt áætlun Viðskiptaráðs.² Svo há útgjöld krefjast skattheimtu sem hefur markverð neikvæð áhrif á kaupmátt einstaklinga á húsnæðismarkaði.

¹ Arion banki (2016): „Ungt fólk hefur setið eftir í kaupmáttaraukningu: Hvers vegna?“ Slóð: <https://www.arionbanki.is/markadir/greiningardeild/greiningardeild-allar-frettir/2016/03/23/Ungt-folk-hefur-setid-eftir-i-kaupmattaraukningu-Hvers-vegna/>

² Viðskiptaráð Íslands (2016): „Getur ríkið reddað ódýru húsnæði?“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/kynningar/getur-rikid-reddad-odyru-husnaedi/>

Auk þessara vandamála er núverandi stuðningur einhliða að því leyti að hann snýr nær einföldungu að eftirspurn eftir húsnæði en ekki framboði nýs húsnæðis. Núverandi stjórnvöld hafa að vísu ráðist í markverðar aðgerðir til að styðja við aukið framboð á síðustu árum og bera þar hæst einföldun byggingareglugerðar³ og lækkun fjármagnstekjuskatts á leigutekjur.⁴ Engu að síður fer ennþá stærsti hluti tíma og fjármuna stjórnvalda í stuðningskerfi á eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðarins í stað þess að styðja við byggingu nýs húsnæðis sem leiða myndi til lægra verðs.

Aukið við bútasauðinn

Með núverandi frumvarpi er lagt til að auka við þennan bútasauð með sjöunda stuðningskerfinu: ráðstöfun séreignarsparnaðar vegna kaupa á fyrstu fasteign. Með úrræðinu veita stjórnvöld ákveðnum hópum frelsi til að ráðstafa séreignarsparnaði til kaupa á fyrstu fasteign og afsala sér skatttekjum af þeirri upphæð sem ráðstafað er.

Að mati Viðskiptaráðs er jákvætt einstaklingum sé veitt aukið frelsi þegar kemur að því að ákvarða með hvaða hætti þeir kjósa að ráðstafa séreignarsparnaði sínum. Telji einstaklingur þeim fjármunum betur varið í að greiða niður fasteignalán en að geyma þá til efri ára ætti hann að hafa frelsi til slíkrar ráðstöfunar. Þetta á sérstaklega vel við eftir að SALEK-samkomulagið var samþykkt, en með því hækkar skyldusparnaður úr 12% í 15,5% af launum, sem dregur úr hættu á að annars konar ráðstöfun séreignarsparnaðar leiði til þess að fleiri einstaklingar þurfi að reiða sig á opinbera lífeyristryggingarkerfið á efri árum.

Ráðið gerir hins vegar athugasemdir við að stjórnvöld veiti sértæka ívilnun með þessum hætti. Með henni hvetja stjórnvöld einstaklinga til að verja meiri fjármunum í húsnæði en þeir myndu kjósa ef allar sparnaðarleiðir væru meðhöndlaðar með sama hætti í skattalegu tilliti. Skattfrelsi ráðstöfunarinnar leiðir þannig til ofneyslu/offjárfestingar í húsnæði samanborið við það sem einstaklingar myndu sjálfir kjósa ef engin ívilnun væri til staðar. Stjórnvöld eiga því ekki að stýra ráðstöfun á fjármunum einstaklinga með sértækum ívilnunum.

Þá er varhugavert að stjórnvöld bæti við enn einu húsnæðisstuðningskerfinu án þess að greina áhrif og árangur þeirra stuðningskerfa sem þegar eru til staðar. Ef ætlunin er að ná árangri með breytingum er forsenda þess að skilja fyrst hver núverandi árangur er áður en þær eru framkvæmdar.

Árangursríkari aðgerðir í boði

Viðskiptaráð leggur til að stjórnvöld ráðist í þrenns konar aðgerðir í stað þess að samþykkja fyrirbyggjandi frumvarp:

1. Úttekt á orsökum lakrar launaþróunar yngri aldurshópa samanborið við aðra og áhrifum þess á lífskjör – ekki bara hvað varðar húsnæði heldur alla útgjaldaflokka
2. Endurbætur á núverandi húsnæðisstuðningi með fækkun stuðningskerfa, afmörkun stuðnings við þá tekjulægstu, lækkun kostnaðar og minni neyslustýringu að leiðarljósi
3. Kortlagning leiða til að styðja við aukið framboð húsnæðis, til dæmis með einföldun regluverks og skattalækkunum

³ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (2016): "Tillögur að breytingum á byggingareglugerð til kynningar" Slóð: <https://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/tillogur-ad-breytingum-a-byggingareglugerd-til-kynningar>

⁴ Fjárlög 2016

Fyrsta aðgerðin væri upphafsskref í þá átt að skilja betur grunnorsök þeirrar stöðu sem stjórnvöld vilja bregðast við með þessu frumvarpi. Önnur aðgerðin væri til þess fallin að styðja betur við þá sem sannarlega þurfa á því að halda án þess að sóa opinberum fjármunum í stuðning sem leiðir til hækkana á fasteignaverði. Þriðja aðgerðin væri skref í átt til að auka framboð á nýju húsnæði og stuðla þannig að langtímajafnvægi á fasteignamarkaði.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga í núverandi mynd og stjórnvöld ráðist þess í stað í þær aðgerðir sem tiltekna eru hér að ofan.

Virðingarfyllt,



Björn Brynjúlfur Björnsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands