

*Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir<sup>1</sup>*

## Hlutverk opinbers húsnæðis- og húsnæðislánakerfis hér og erlendis

*Undanfarin ár hafa töluverðar breytingar orðið á húsnæðismarkaði hér á landi. Aðkoma hins opinbera að húsnæðismálum hefur breyst og frekari breytingar hafa verið tilkynntar. Áhugavert er að skoða þessar breytingar með hliðsjón af þróun afskipta hins opinbera af húsnæðismálum í nágrannaríkjunum. Hér á eftir er greint frá stöðu og þróun húsnæðisstefnu í nokkrum löndum sem tekist hefur að afla gagna frá. Borin eru saman afskipti stjórnvalda af húsnæðismarkaði í gegnum skatta- og bótakerfi annars vegar og bein afskipti af húsnæðislánamarkaðinum hins vegar. Að því er hið fyrrnefnda áhræfir virðist stuðningur hér á landi minni en algengt er í nálægum löndum, en bein afskipti af húsnæðislánamarkaðinum eru meiri.*

Hagfræðingar og þeir sem taka ákvarðanir í peningamálum og ríkisfjármálum hafa ýmsar ástæður til að veita húsnæðismarkaði nána athygli. Hann verður fyrir áhrifum af þróun efnahagsmála og getur um leið haft umtalsverð áhrif á þjóðarbúskapinn. Þegar breytingar sem hafa áhrif á húsnæðismarkað verða í þjóðarbúskapnum koma þær iðulega fram í breytingum á húsnæðisverði. Má þar nefna breytingar á tekjum heimilanna eða væntingum um þær, skammtímaraunvöxtum, mannfjölda eða fjölskyldugerð. Ef framboð húsnæðis nær ekki að fylgja slíkum breytingum eftir til skamms tíma getur skapast ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar húsnæðis. Húsnæðisverð verður einnig fyrir áhrifum frá ýmsum stjórnvaldsáðgerðum, t.d. breytingum á sköttum, niðurgreiðslum og stefnu hins opinbera í húsnæðismálum. Breytilegt framboð eða aðgengi að lánsfjármagni getur einnig haft veruleg áhrif á eftirspurn eftir hús-

næði. Á hinn bóginn hafa sveiflur í verðlagi húsnæðis áhrif á þjóðarbúskapinn, einkum með því að örva útlán og einkaneyslu.

Seðlabankar á verðbólguþröngum hafa ærna ástæðu til að gefa fyrirkomulagi húsnæðismála gaum, því að það hefur áhrif á miðlun peningastefnunnar.<sup>2</sup> Breytingar á fyrirkomulagi húsnæðismála leiða til aðlögunar að nýju jafnvægi og nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir því aðlögunarferli og áhrifum þess á miðlun peningastefnunnar og verðstöðugleika.

Fyrirkomulag húsnæðismála getur haft bein áhrif á verðbólguþröngum í gegnum húsnæðislið vísitölu neysluverðs, því að áhrifin geta mælst nokkuð mismunandi eftir því hvort búseta í eigin húsnæði eða leiguhúsnæði er ráðandi form. Á Íslandi er tiltölulega hátt hlutfall húsnæðis í eigu íbúa og vegur húsnæðisverð því töluvert þungt í vísitölu neysluverðs, sem verðbólguþröng Seðlabankans er miðað við, en húsaleiga er léttvæg í samanburði við önnur lönd. Í flestum öðrum löndum er hlutfall íbúa í eigin húsnæði lægra og í sumum tilfellum er húsnæðisverð

1. Höfundur er hagfræðingur og starfar á hagfræðisviði Seðlabanka Íslands. Höfundur vill þakka Arnóri Sighvatssyni, Ingimundi Friðrikssyni og Tómasi Erni Kristinssyni gagnlegar ábendingar. Þær skoðanir sem hér koma fram eru höfundar og þurfa ekki að endurspeglar skoðanir Seðlabanka Íslands.

2. Sjá nánar í grein Þórarins G. Péturssonar „Miðlunarferli peningastefnunnar“, *Peningamál*, 2001/4, bls. 59-74.

ekki tekið með í þeirri verðvísitölu sem peningastefnan (verðbólguþétt) í viðkomandi landi er miðuð við.<sup>3</sup>

Hér á landi hafa miklar breytingar á fyrirkomulagi húsnæðismála átt sér stað á undanförunum árum og snerta þær í flestum tilvikum húsnæðislánamarkaðinn. Undanfarin misseri hafa stjórnvöld víkkað verksvið Íbúðalánasjóðs og leitast við að auka umsvif hans.<sup>4</sup> Athyglisvert er að skoða hvort fyrirkomulag húsnæðismála hér á landi er að þróast í sömu átt og í nágrannaríkjunum. Í því skyni eru hér á eftir borin saman eftirtalin lönd: Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Holland, Noregur, Spánn, Svíþjóð og Þýskaland. Til að gefa hugmynd um ástand húsnæðismarkaðarins um þessar mundir eru í meðfylgjandi töflu birtar nokkrar lykilstærðir. Viða um heim hefur íbúðaverð hækkað verulega undanfarin ár og á það við um sum eftirfarandi landa. Ísland er á meðal þeirra landa þar sem uppsveiflan á húsnæðismarkaði hefur verið hvað mest. Fjárfesting sem hlutfall af landsframleiðslu var mest hér á árunum 1998-2003, verðhækkun húsnæðis þriðja

mest á árunum 1997-2003 og húsaleiga hækkaði mest á sama tímabili. Hlutfall húsnæðisveðlana af landsframleiðslu er hátt hér á landa, en hærra þó í Danmörku og Hollandi.

Í köflunum hér á eftir er fyrst fjallað um markmið stjórnvalda í húsnæðismálum og helstu leiðir til að ná þeim reifaðar. Umfang opinberrar aðstoðar í löndunum er borið saman eftir því sem upplýsingar leyfa. Fjallað er um stuðning við leigjendur og fjölskyldur í eigin húsnæði og sérstaklega er fjallað um stuðning við húsnæðis kaupendur í gegnum húsnæðislánakerfi í þeim löndum sem veita slíka aðstoð. Að lokum eru dregin saman helstu einkenni fyrirkomulags húsnæðismála hér á landi og núverandi staða þess og þróun undanfarinna ára borin saman við önnur lönd.

### Markmið stjórnvalda í húsnæðismálum nokkuð svipuð – m.a. að gæði húsnæðis og staðsetning taki mið af aðstæðum ...

Markmið stjórnvalda varðandi íbúðarhúsnæðismál eru yfirleitt svipuð. Í stuttu máli má segja að í þeim löndum sem hér eru til skoðunar sé það stefna

Tafla 1 Helstu stærðir húsnæðismarkaðar nokkurra Evrópuríkja

%	Hlutfall húsnæðis í eigu íbúa <sup>1</sup>	Fjárfesting í íbúðarhúsnæði, meðalbreyting frá fyrra ári 1998-2003	Hlutfall húsnæðisveðlana af VLF <sup>1</sup>	Meðalhækkun frá fyrra ári 1997-2003		
				Húsnæðisverð	Húsaleiga	Neysluverð (HICP)
Bretland .....	69	1,3	62	25,0	2,8	1,3
Danmörk .....	51	0,4	75	4,1	2,6	2,1
Finnland .....	61	1,6	31	7,2	3,1	1,9
Frakkland .....	55	2,4	23	9,0	1,6	1,5
Holland .....	53	0,8	88	4,9	3,0	2,9
Ísland .....	83	8,9	64	10,3	9,1	3,5
Noregur .....	77	2,3	50	4,7	3,6	2,1
Spánn .....	85	5,6	38	18,1	4,2	2,8
Svíþjóð .....	61	6,6	48	6,4	1,3	1,6
Þýskaland .....	42	-2,7	54	0,0	1,1	1,2

1. Nýjustu fyrirliggjandi upplýsingar fyrir hvert land. Heimildir: European Mortgage Federation, Eurostat, *RICS European Housing review* 2003 og 2004, Statistics Norway, Hagstofa Íslands og Fasteignamat ríkisins.

3. Húsnæðisverð er t.d. ekki tekið með í samræmdri vísitölu neysluverðs (HICP) á EES-svæðinu.

4. Sjá nánar rammagrein 2 í greininni um stöðugleika fjármálakerfisins um skuldir heimilanna og fyrirhugaða rýmkun húsnæðislána, bls. 40-41 í *Peningamálum* 2004/3 og rammagrein 1 í greininni um þróun og horfur í efnahags- og peningamálum um breytingar á húsnæðislánamarkaði, bls. 13 í *Peningamálum* 2004/4.

stjórnvalda að allir geti búið í íbúðarhæfu húsnæði. Skilgreining á íbúðarhæfu húsnæði er hins vegar mismunandi milli landa. Byggingareglugerðir eru notaðar til að skilgreina gæði húsnæðis og laga húsnæði að aðstæðum. Til dæmis þarf íbúðarhúsnæði á Íslandi að geta staðið af sér öflugra jarðskjálfta en

ekki þarf að gera ráð fyrir slíku t.d. á Bretlandi. Sums staðar þarf að huga að staðsetningu vegna hættu á aurskriðum, vatnsflóðum eða snjóflóðum og svo framvegis. Hér á landi og í Þýskalandi er lögð áhersla á að landsmenn geti búið í eigin húsnæði en minna er lagt upp úr slíku t.d. í Frakklandi. Á Spáni er það opinber stefna stjórnvalda að auka hlutdeild húsaleigumarkaðar samanber umfjöllun hér aftar.

### ... en einnig gegna félagsleg markmið stóru hlutverki

Ýmsar aðgerðir hins opinbera þjóna félagslegum markmiðum t.d. lög og reglur um leigumarkað, sem hafa það markmið að tryggja öllum viðunandi húsnæði. Á Spáni var árum saman reynt að tryggja hag hinna efnaminni með afar ströngum reglum á leigumarkaði sem reyndar hefur nýlega verið breytt. Um aðstoð við leigjendur er fjallað síðar. Í Norður- og Mið-Evrópu hefur sjónum verið beint sérstaklega að félagslegum þáttum er lúta að gerð húsnæðis. Þar má t.d. nefna reglur um stærð húsnæðis miðað við fjölskyldustærð. Er þá tekið tillit til fjölskyldustærðar við úthlutun félagslegs húsnæðis. Í þessu samhengi má einnig nefna reglur um húsaleigubætur. Hér á landi eru húsaleigubætur tekjutengdar og ætlaðar til að létta undir með efnaminni heimilum. Ákveðnar reglur gilda um úthlutun þeirra og þeim er t.d. ekki úthlutað vegna íbúðarhúsnæðis sé það í iðnaðarhúsnæði, eða eldhús og baðaðstaða sameiginleg með öðrum.

### Félagslegum markmiðum er yfirleitt náð í gegnum skatta- og bótakerfi

Oftast leitast stjórnvöld við að ná félagslegum markmiðum sínum á sviði húsnæðismála í gegnum skattkerfið, þ.e.a.s. skattaafslætti, niðurgreiðslur og gjöld sem lúta að húsnæði. Í töflu sem birt er í viðauka er ítarlegt yfirlit yfir skatta- og bótakerfi nokkurra Evrópuríkja sem gefur hugmynd um hvernig stjórnvöld geta notað skatta- og bótakerfi til að hafa áhrif á húsnæðismarkað. Nánar er fjallað um helstu liði þessarar töflu hér á eftir. Fátítt er að húsnæðisstefna sé framkvæmd með beinum afskiptum hins opinbera af húsnæðislánamarkaði. Í þeim löndum sem nefnd voru hér að framan er opinber stuðningur í gegnum húsnæðislánakerfi hvergi eins mikill og hér á landi eins og nánar verður fjallað um síðar. Á Íslandi hefur útlánastefna Íbúðalánasjóðs gegnt félagslegu hlutverki

í vaxandi mæli, þar vega þungt svokölluð viðbótarlán sem tekjuminni fjölskyldum eru veitt til viðbótar við almennu húsnæðislánin sem Íbúðalánasjóður veitir. Aðeins í Noregi og Frakklandi, auk Íslands, veita opinberar lánastofnanir lán til húsnæðiskaupa. Í Noregi lánar *Husbanken* aðallega til nýbygginga en gegnir einnig hlutverki við veitingu félagslegrar aðstoðar. Bankanum er t.d. ætlað að aðstoða láglauna-fjölskyldur, aldraða, fatlaða og öryrkja til að eignast fullnægjandi húsnæði. Umfang þeirrar aðstoðar er umtalsvert því að á árinu 2002 var í fjárlögum gert ráð fyrir að *Husbanken* verði 5,45 ma.nkr. til styrkja og bóta til aðstoðar hinum efnaminni og 13 ma.nkr. til útlána. Í Frakklandi er veitt ýmiss konar opinber aðstoð gegnum húsnæðislánakerfið. Algengust er sérstök sparnaðarleið en einnig er með ýmsum hætti leitast við að stuðla að lægri vöxtum á húsnæðislánum lánastofnana. Þá standa opinberum starfsmönnum ýmiss konar lán til boða og í gegnum félagslega þjónustu standa tekjulágum heimilum til boða lán með 0% vöxtum. Nánar er fjallað um fyrirkomulag opinbers stuðnings í gegnum húsnæðislánakerfi í löndunum þremur hér á eftir.

### Umfang opinbers stuðnings vegna húsnæðis í gegnum skattkerfið

Stuðningur hins opinbera vegna íbúðarhúsnæðis er ekki aðeins ólíkur að formi heldur einnig nokkuð mismikill eftir löndum. Í sumum löndum er áhersla lögð á stuðning við húsnæðiseigendur og annars staðar við leigjendur. Mismikil áhersla er lögð á að félagslegur stuðningur<sup>5</sup> tengist húsnæðismálum.

Í töflu 2 má sjá yfirlit sem byggist á nýlegum samantektum Evrópska seðlabankans (ECB), OECD og Norrænu ráðherranefndarinnar á umfangi opinberrar aðstoðar vegna húsnæðis. Ekki voru til samræmd gögn fyrir öll löndin, en engu að síður ættu þessar samantektir að gefa visbendingu um hvar Ísland stendur í þessum efnum. Af töflunni má ráða að hér á landi sé opinber stuðningur (sem oftast er af félagslegum toga) vegna húsnæðis með því minnsta sem gerist, hvort heldur miðað er við niðurstöður OECD eða ECB. Þótt skattar sem lagðir eru á íslenskan húsnæðismarkað séu einnig með minnsta móti, er stuðningur umfram skatta einnig með því

5. Með félagslegum stuðningi er átt við stuðning sem ætlaður er til að aðstoða efnaminni einstaklinga og fjölskyldur og bæta aðstæður þeirra.

Tafla 2 Opinber stuðningur/skattheimta vegna húsnæðis

% af VLF	Nord 2001:27				
	ECB	OECD	Stuðningur	Skattar	Stuðningur
	2000	1998	vegna húsnæðis	vegna húsnæðis	umfram skatta
			1999	1999	1999
Bretland.....	0,6	1,61	...	...	...
Danmörk.....	1,4	0,72	2,67	1,35	1,32
Finnland.....	1,2	0,38	1,32	0,13	1,19
Frakkland.....	1,1 <sup>1</sup>	0,92	...	...	...
Holland.....	0,7 <sup>1</sup>	0,44	...	...	...
Ísland.....	...	0,12	0,87	0,50	0,37
Noregur.....	...	0,20	0,80 <sup>2</sup>	0,72 <sup>2</sup>	0,80 <sup>2</sup>
Svíþjóð.....	1,4	0,81	1,74	0,93	0,81
Þýskaland.....	0,9	0,18	...	...	...

1. Bætur vegna húsnæðis eru vegna ársins 1999. 2. Skatttekjur vegna húsnæðis eru fyrir árið 1998. Heimildir: ECB (mars 2003), OECD (Social benefits) og Norræna ráðherranefndin (Nord 2001:27).

minnsta sem gerist. Ítrekað skal að hér er aðeins borinn saman stuðningur í gegnum skattkerfið. Ekki er tekið tillit til Íbúðalánasjóðs og starfsemi hans í tölum OECD eða Norrænu ráðherranefndarinnar, en stuðningur hins opinbera í gegnum opinbert húsnæðislánakerfi er hvergi eins umfangsmikill í Vestur-Evrópu og hérlendis, og þótt víðar væri leitað meðal vestrænna ríkja.

### Skipting stuðnings vegna húsnæðis milli ríkis og sveitarfélaga

Hér á landi er stuðningur vegna húsnæðis aðallega fölginn í vaxta- og húsaleigubótum og niðurgreiðslu vaxta. Vaxtabætur og niðurgreiðsla vaxta<sup>6</sup> koma frá ríkinu og húsaleigubætur frá sveitarfélögum. Á árinu 2002 voru húsaleigubætur 0,9 ma.kr. og vaxtabætur 5,1 ma.kr. Því er ljóst að hér á landi er hlutur ríkis mun meiri en sveitarfélaga. Svipaða sögu er að segja af Finnlandi, þar er hlutur sveitarfélaga óverulegur. Í Danmörku kemur rúmlega fjórðungur stuðnings frá ríki og afgangur frá sveitarfélögum. Í Þýskalandi kemur hins vegar aðeins fjórðungur frá ríki, tæplega fimmtingur frá sveitarfélögum og afgangur frá sambandslöndum. Þessi munur kann að tengjast því að hlutfall íbúðarhúsnæðis í eigu íbúa er einna hæst á

Íslandi en lægst í Þýskalandi. Yfirleitt virðast útgjöld hins opinbera vegna húsnæðis skiptast þannig milli ríkis og sveitarfélaga að ríki greiðir vaxtabætur og veitir skattaafslætti en sveitarfélögin veita stuðning vegna leiguhúsnæðis, auk þess sem annar félagslegur stuðningur er yfirleitt í þeirra höndum. Lág hlutfall húsnæðis í eigu íbúa í Þýskalandi ásamt því að þar eru ekki greiddar vaxtabætur eða veittur skattaafsláttur tengdur vaxtagreiðslum af húsnæðislánum skýrir að miklu leyti muninn á skiptingu stuðnings milli sveitarfélaga og ríkis þar og hér á landi.

Þegar gjöld ríkis og sveitarfélaga eru borin saman með þeim hætti sem hér er gert verður að hafa í huga að samanburður á einu ári getur verið villandi, einkum í þeim löndum þar sem vextir á húsnæðislánum eru breytilegir. Vaxtabætur og skattaafslættir vegna vaxtagreiðslna geta breyst nokkuð milli ára samhliða vaxtabreytingum. Árið 2002 voru vextir á evrusvæðinu lágir og því má gera ráð fyrir að þetta hlutfall hafi verið óvenjulagt í Finnlandi, þar sem 97% húsnæðislána bera breytilega vexti. Hlutfall aðstoðar ríkis á móti aðstoð sveitarfélaga vegna húsnæðis er af þessum sökum breytilegt. Þetta hefur síður áhrif í Danmörku enda aðeins 15% húsnæðislána með breytilega vexti og 10% með sambland af föstum og breytilegum vöxtum. Kerfisbreytingar sem hafa varanleg áhrif á vaxtastig geta einnig breytt hlutfallslegri skiptingu aðstoðar milli ríkis og sveita, t.d. mun lækun vaxta hér á landi leiða til lægri vaxtabóta en útlánaaukning vega þar á móti.

6. Niðurgreiðsla vaxta er hjá Íbúðalánasjóði og tengist eldri lánunum. Samkvæmt ársreikningi Íbúðalánasjóðs 2002 var framlag ríkissjóðs til Íbúðalánasjóðs vegna niðurgreiðslu vaxta rúmar 70 m.kr. Þessi stuðningur er því óverulegur enda um leifar af eldri kerfi að ræða.

### Stuðningur við fjölskyldur í leiguhúsnæði

Stuðningur við fjölskyldur og einstaklinga sem búa í leiguhúsnæði miðar að því að gera efnalítlum fjölskyldum kleift að leigja. Fjölskyldur í ófullnægjandi húsnæði er auðveldað að flytja í stærra eða betra húsnæði. Stuðningur við leigjendur leiðir einnig til þess að ýmsir fara út á leigumarkaðinn sem ella ættu þess ekki kost eða hefðu ekki hvata til þess (t.d. skólafólk í foreldrahúsum og fólk sem frestar að kaupa eigið húsnæði vegna hagstæðra bóta). Í mörgum löndum er félagsleg aðstoð að miklu leyti veitt í formi stuðnings við leigjendur.

Tafla 3 Skipting íbúðarhúsnæðis

Hlutfall af heildaríbúðarhúsnæði<sup>1</sup>

	Í eigu íbúa	Leigu- húsnæði á alm. markaði	Félags- legt leigu- húsnæði	Annað eða óþekkt	Ár
Bretland.....	69	10	7	14	2001
Danmörk.....	51	26	19	4	2001
Finnland.....	58	15	16	11	2000/2001
Frakkland.....	54	20	18	8	1999
Holland.....	53	12	35	...	2000
Ísland <sup>2</sup> .....	83	...	...	17	2003
Noregur.....	74	...	...	26	2001
Svíþjóð.....	60	20	20	...	1995/2000
Spánn.....	85	9	2	4	1999/2001
Þýskaland.....	43	47	10	...	1999

1. '...' táknar að upplýsingar liggja ekki fyrir. 2. Skipting leiguhúsnæðis milli félagslegs leiguhúsnæðis og leiguhúsnæðis á almennum markaði liggur ekki fyrir. Heimildir: Hagstofa Íslands, *Housing statistics in the European Union 2002*, RICS *European Housing Review 2004*, The Housing Market in Spain.

Í töflu 3 má sjá samantekt á skiptingu íbúðarhúsnæðis í samanburðarlöndunum eftir ábúðarformi. Hlutfall húsnæðis í eigu íbúa er mishátt. Lægst er hlutfallið í Þýskalandi og hæst á Spáni. Áhugavert er að skoða hvað veldur þessum mikla mun. Má rekja hann til mismunandi stuðnings vegna húsnæðis eða liggur mismunandi löggjöf að baki?

Upplýsingar um skiptingu aðstoðar vegna húsnæðis milli leiguliða og húsnæðiseigenda eru ekki auðfengnar og í þeim tilvikum sem upplýsingarnar eru fáanlegar gefa þær oft ónákvæma mynd af eiginlegum stuðningi. Stuðningur vegna húsnæðis kann að vera tengdur fjölskyldustærð, tekjum eða einhverjum

öðrum þáttum. Í slíkum tilfellum getur mismunandi aldurssamsetning þjóða leitt til þess að stuðningur virðist mismikill, þótt svipaðar reglur gildi um hann. Í flestum löndunum býr yngra fólk fremur í leiguhúsnæði en eldra fólk hefur keypt eigið íbúðarhúsnæði. Yngra fólk hefur oft ótraustar tekjur, er t.d. enn í skóla, er oft atvinnulaust og vill skoða sig um í heiminum áður en það bindur sig við ákveðinn stað með húsnæðis kaupum. Auk þess tekur það yfirleitt nokkurn tíma að safna fyrir útborgun í eigin húsnæði. Hér verður sjónum beint að fyrirkomulagi í þeim þremur löndum sem skera sig úr í töflu 3: Þýskalandi þar sem hlutfall húsnæðis í eigu íbúa er lægst og Spáni og Íslandi þar sem hlutfall húsnæðis í eigu íbúa er hæst.

### Þýskaland

Í Þýskalandi er húsaleigumarkaður mjög öflugur. Aðeins 41% íbúðarhúsnæðis er í eigu íbúa, annað húsnæði flokkast sem leiguhúsnæði og einhver hluti þess stendur auður. Nokkru munar milli Vestur- og Austur-Þýskalands og húsnæðiseign er almennari í Vestur-Þýskalandi. Í Berlín eru t.d. aðeins 10% húsnæðis í eigu íbúa en í Saarlandi er hlutfallið hæst eða tæplega 60%. Autt húsnæði er í meiri mæli í Austur-Þýskalandi. Tæpur fimmtungur leiguhúsnæðis í Þýskalandi er félagslegt leiguhúsnæði.<sup>7</sup> Ástæða þess að hlutfall leiguíbúða í Þýskalandi er svo hátt miðað við önnur ríki Vestur-Evrópu liggur líklega í stuðningi við fjölskyldur í leiguhúsnæði annars vegar og í eigin húsnæði hins vegar. Í Þýskalandi sem annars staðar býr eldra fólk fremur í eigin húsnæði en yngra fólk í leiguhúsnæði. Stefna hins opinbera í húsnæðismálum á sjötta, sjöunda og áttunda áratugnum hvatti frekar til þess að fólk byggi í leiguhúsnæði. Enn eimir eftir af áhrifum sameiningar Austur- og Vestur-Þýskalands þegar íbúar streymdu frá austri til vesturs og mikilli umframeftirspurn eftir húsnæði var mætt með opinberum stuðningi við aðila á leigumarkaði. Einnig gera reglur á leigumarkaði langtímaleigu mjög hagstæða fyrir leigjandann því að leiguverð er ekki ákvarðað af nýjum leigusamningum heldur þverskurði<sup>8</sup> af leiguverði sambærilegra hús-

7. Housing Statistics in the European Union 2002 og RICS *European Housing Review 2004*.

8. Við gerð leigusamnings er leiguverð fjálfalt en breytingar á leigu eftir það fylgja reglum um breytingar leiguverðs og eru yfirleitt annaðhvort

eigna. Þetta gerir það að verkum að húsaleiga hækkar hægar en markaðsleiga gefur tilefni til og leigjendur því tregari en ella til að breyta húsnæðisfyrirkomulagi sínu. Á móti vegur þó að leigusalar geta freistast til að hafa leiguverð hærra á nýjum samningum og láta þannig nýja leigjendur bera þungann af hærra markaðsverði þegar það fer hækkandi. Þetta hefur þó ekki verið vandamál undanfarnir ár þar sem mikið framboð leiguhúsnæðis, veik eftirspurn og lítill verðbólga hafa leitt til þess að leiguverð hefur ekki hækkað svo að nokkru nemi.

Þýsk stjórnvöld stefna að hærra hlutfalli húsnæðis í eigu íbúa. Þau styðja því við húsnæðis kaupendur með skattaafslætti sem er háður virði húsnæðis á því ári sem húsnæði er keypt en veita hins vegar ekki skattaafslátt vegna vaxtagreiðslna tengdra húsnæðislánnum eins og flest Evrópusambandslönd gera. Einnig bjóða þýsk stjórnvöld niðurfellingu skulda leigusala við hið opinbera gegn því að þeir selji a.m.k. 15% af leiguhúsnæði sínu til leigutaka. En nokkrir tímabundnir þættir vinna á móti aukinni húsnæðiseign almennings til viðbótar við áður nefndan tímabundinn stuðning við leigumarkaðinn vegna sameiningar Austur- og Vestur-Þýskalands. Efnahagslægð hefur verið í Þýskalandi á undanförunum árum með tilheyrandi atvinnuleysi, lítilli aukningu einkaneyslu og skattahækkunum. Tiltölulega háir raunvextir á húsnæðislánnum hafa einnig dregið úr eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði.<sup>9</sup> Þá hefur framboð á nýjum lóðum verið takmarkað þar sem sveitarfélög eru frekar treg til að fara út í skipulagningu og uppbyggingu nýrra íbúðahverfa.

Samspil stefnu stjórnvalda frá fyrri áratugum, tímabundin áhrif sameiningar Austur- og Vestur-Þýskalands og efnahagsaðstæður nýliðinna ára eru líklega meginorsök þess að hlutfall húsnæðis í eigu íbúa í Þýskalandi er eins lágt og raun ber vitni.

### Spánn

Á Spáni er hlutfall húsnæðis í eigu íbúa hæst á Evrópusambandssvæðinu. Samkvæmt neyslukönnun spænsku Hagstofunnar<sup>10</sup> sem unnin var árið 2001 voru 84,7% húsnæðis í eigu íbúa, 9,3% húsnæðis í útleigu og 6% húsnæðis laust.<sup>11</sup> Ekki er unnt að benda á eina ástæðu þess hve hlutfall húsnæðis í eigu íbúa er hátt. Gamlar reglur um leigumarkað fölu í sér að leiguréttindi erfðust og ekki mátti hækka leiguna nema unnt væri að sýna fram á kostnaðarauka vegna húsnæðisins. Framboð á nýju leiguhúsnæði var því afar lítið og gerði það að verkum að erfitt var að fá leiguhúsnæði. Árið 1985 voru reglur á leigumarkaði liðkaðar en þær ná ekki yfir leigusamninga sem stofnað var til fyrir þann tíma. Spænski leigumarkaðurinn er því tvískiptur. Annars vegar er um að ræða tiltölulega fastan fjölda langtímaleigusamninga með lága húsaleigu og hins vegar leigusamninga til skemmri tíma með mun hærri húsaleigu. Lítil eftirspurn er eftir leiguhúsnæði sem fellur undir nýju reglurnar. Hluta skýringarinnar á háu hlutfalli húsnæðis í eigu íbúa er e.t.v. að finna í menningu Spánverja þar sem stórfjölskyldur búa oft saman. Um miðjan tíunda áratuginn voru að meðaltali 3,3 manns í heimili, 44% karlmanna og 30% kvenna undir 30 ára aldri bjuggu enn í foreldrahúsum og aðeins 5% af 65 ára og eldri bjuggu ein. Mikið atvinnuleysi og skortur á félagslegu húsnæði leiddi enn fremur til þess að ungt fólk hafði ekki tæk á að flytja að heiman. Á undanförunum árum hafa Spánverjar leitast við að auka hlut leiguhúsnæðis. Árið 1999 var dregið úr skattalegri hagkvæmni þess að búa í eigin húsnæði og á síðasta ári voru gerðar breytingar á lögum um tekjuskatt einstaklinga sem ætlað er að verka hvetjandi á leigumarkaðinn. Lágir raunvextir,<sup>12</sup> mikil samkeppni á húsnæðislánmarkaði og sterk uppsveifla á Spáni hafa hins vegar leitt til þess að hlutfall húsnæðis í eigu íbúa hækkaði úr 76% árið 1985 í tæplega 85% árið 2001.

bundnar verðbólgu eða leiguverði sambærilegra eigna á markaði. Þegar leiguverð fylgir leiguverði sambærilegra eigna tekur það mið af meðalleiguverði sambærilegra eigna á hverjum tíma fyrir sig. Aðeins nýir leigusamningar geta haft áhrif á meðalverð hvers eignaflokks um sig ásamt eldri samningum sem er slitið. Af þessum sökum er leiguverð tregbreytanlegt og fylgir markaðinum hægt eftir.

9. Á árinu 2002 voru nafnvextir (fastir til a.m.k. 10 ára) um 5,8% að meðaltali og verðbólga frá fyrra ári var 1,3% (HICP) og raunvextir því um 4½%.

10. Jorge Martínez og M<sup>a</sup> de los Llanos Matea, Banco de España Research Department.

11. Þessi hlutföll eiga við íbúðarhúsnæði sem búið er í allt árið, ekki frídvalarstaði.

12. Raunvextir voru lágir bæði vegna lágra nafnvaxta, breytilegra ca. 4,5% vaxta árið 2002 og mikillar verðbólgu, 3,6% (HICP) milli ára. Raunvextir voru því tæpt 1%.

## Ísland

Hér á landi hefur stefna stjórnvalda verið að auðvelda landsmönnum að búa í eigin húsnæði. Mun meira fé hefur því verið lagt í að stuðla að almennri húsnæðiseign en í að efla leigumarkaðinn. Fyrirhugaðar breytingar á útlánnum Íbúðalánasjóðs þess efnis að lána allt að 90% af kaupverði húsnæðis auka enn frekar stuðning við almenna húsnæðiseign. Einnig er fyrirhugað að afnema eignaskatt en á móti vegur fyrirhuguð lækkun vaxtabóta.<sup>13</sup> Stuðningur við leigumarkaðinn var þó aukinn með reglugerð árið 2001. Hann felst í því að Íbúðalánasjóður lánar til byggingar leiguíbúða. Lánin mega nema allt að 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði húsnæðisins og vera til allt að 50 ára. Húsaleigubætur eru greiddar í tiltölulega litlum mæli enda tekjutengdar og leigumarkaður ekki stór. Leiguhúsnæði í eigu hins opinbera, aðallega sveitarfélaga, er af skornum skammti og eingöngu notað til félagslegrar þjónustu eða fyrir starfsmenn þeirra. Á landsbyggðinni er algengt að sveitarfélögin eigi það húsnæði sem starfsfólk þeirra býr í, t.d. kennarar.

Annað sem gerir íslenska leigumarkaðinn frábrugðinn flestum samanburðarlöndunum er að afar lítið er um leigusala sem eiga húsnæði sem ætlað er sérstaklega til útleigu. Algengt er að leiguhúsnæði séu íbúðir fólks sem tímabundið er búsett annars staðar, t.d. vegna náms. Leigusamningar eru því yfirleitt til frekar skamms tíma, oftast til eins árs og afar sjaldgæft er að leigjandi sé í sama leiguhúsnæðinu lengur en í fimm ár. Vegna þess að leigusamningar eru til skamms tíma fylgir húsaleiguverð breytingum í húsnæðisverði hratt eftir. Því er ekki eins hagkvæmt að leigja á tímum húsnæðisverðbólgu eins og í þeim löndum þar sem leigusamningar eru til lengri tíma og húsaleiga fylgir húsnæðisverði hægt eftir og reglur um hækkun húsaleiguverðs eru strangari. Hér er þó vert að nefna að eitthvað hefur verið byggt af leiguhúsnæði frá árinu 2001 í kjölfar reglugerðar<sup>14</sup> sem sett var þá. Aukið framboð leiguhúsnæðis ætti að stuðla að leigusamningum til lengri tíma. Tíminn verður svo að leiða í ljós hvort nægilega

mikið af leiguhúsnæði verði byggt og eftirspurn eftir leiguhúsnæði sé til staðar til að auka hlutfall þess.

## Stuðningur við íbúa í eigin húsnæði

Þegar einstaklingur tekur ákvörðun um að kaupa húsnæði frekar en að leigja þarf hann að huga að ýmsu. Hann verður að geta staðið undir afborgunum af húsnæðinu og æskilegt er að unnt sé að selja húsnæðið án mikils kostnaðar eða annarra vandkvæða. Eignamyndun skiptir líka máli því að almenningur fjárfestir stóran hluta af lífssparnaði sínum í húsnæðinu.

Stuðningur hins opinbera við íbúa í eigin húsnæði er oftast veittur með skattaafslætti vegna vaxtagreiðslna eða með vaxtabótum. Með slíkri framsetningu styður hið opinbera við húsnæðiskaupendur yfir fyrsta og jafnframt erfiðasta hjallann þegar höfuðstóll lána er mestur og vaxtagreiðslur þyngstar. Eftir því sem á liður lækkar höfuðstóll húsnæðis-skulda og vaxtagreiðslur verða léttari. Í töflu í viðauka má sjá að flest löndin eru með vaxtabætur eða skattaafslætti af einhverju tagi. Aðeins Bretland,<sup>15</sup> Frakkland og Þýskaland styðja ekki við húsnæðiseigendur með þessum hætti.

Algengara er að stuðningur sé veittur með skattaafslætti vegna vaxtagreiðslna. Hann kemur þó aðeins þeim til góða sem hafa atvinnu og þurfa að greiða skatta. Vaxtabætur hér á landi eru hins vegar tekjutengdar og gagnast því ekki sist atvinnulausum og lágláunafólki. Vaxtabætur eru langstærsti einstaki liður opinberrar aðstoðar vegna húsnæðis hér á landi og eru mun meiri en húsaleigubætur. Á heildina litið, eins og fram kemur í töflu 2 er umfang opinbers stuðnings á Íslandi tiltölulega lítið í alþjóðlegum samanburði.

Rétt er að taka fram að þótt Bretland veiti hvorki skattaafslátt vegna húsnæðis né vaxtabætur er félagsleg aðstoð veitt vegna vaxtagreiðslna ef um erfiðar aðstæður er að ræða, t.d. atvinnuleysi eða veikindi. Slík aðstoð er aðeins veitt ef ógreidd vaxtagjöld vegna húsnæðis hafa safnast upp í nokkra mánuði. Vextirnir eru þá greiddir en greiðendur fá ekki fjármunina í hendur. Aðstoðin er ennfremur aðeins veitt þeim sem ekki hafa keypt tryggingu

13. Samanber frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og fleiri lögum.

14. Reglugerð þessi miðar að því að auðvelda sveitarfélögum og félagsamtökum að auka framboð leiguhúsnæðis. Aðallega virðist vera um félagslega aðstoð að ræða.

15. Bretar voru með aðstoð vegna vaxtagreiðslna en hættu henni því að stjórnvöldum þótti of algengt að almenningur notaði vaxtabætur til neyslu í stað þess að greiða af húsnæðinu.

vegna vanskila á húsnæðislánnum.<sup>16</sup> Tryggingu af þessu tagi er unnt að kaupa í fleiri löndum, nýlega einnig á Íslandi.

Kostnaður við húsnæðisviðskipti er mismikill eftir löndum (sjá töflu í viðauka). Á Íslandi er kostnaður vegna viðskipta með húsnæði tiltölulega lítill. Við undirritun kaupsamnings greiðir kaupandi stimpilgjald 0,4% af fasteignamatí eignar. Stimpilgjald er 1,5% af nafnvirði nýrra lána og nema um 1,2% af markaðsvirði eignar séu tekin 80% ný lán, lántökukostnaður íbúðabréfa er 1% og viðbótarlána 0,5% af nafnvirði þeirra. Opinber gjöld vegna húsnæðisviðskipta eru mest í Hollandi og Danmörku og minnst á Íslandi.

Fjármagnstekjuskattur, sem er hærri en skattur á eignamyndun húsnæðis,<sup>17</sup> örvar almenning til að fjárfesta í húsnæði. Í þeim löndum sem hér eru skoðuð hvetur fyrirkomulag skatta á eignamyndun í húsnæði til fjárfestingar í húsnæði.<sup>18</sup> Í flestum landanna er skattur á eignamyndun í húsnæði felldur niður búi eigandi sjálfur í húsinu eða hafi búið í því í tvö ár eða lengur. Í Hollandi er eignamyndun í húsnæði ekki skattlögd.

Þegar einstaklingur tekur ákvörðun um hvort hann eigi að leigja eða kaupa húsnæði þarf hann einnig að taka tillit til fasteignagjalda og skatta á reiknaða húsaleigu. Fasteignagjöld virðast svipuð í löndunum og því ekki ástæða til að fjalla nánar um þau hér. Skattur á reiknaða húsaleigu, þ.e.a.s. skattur sem er lagður á ábata þess að búa í eigin húsnæði umfram það að búa í leiguhúsnæði, er lagður á í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Hollandi, en ekki hér á landi. Samkvæmt rannsóknum eru það aðallega húsnæðiseigendur sem hafa greitt upp öll húsnæðislán sín sem hafa hag af því að búa í eigin húsnæði umfram það að búa í leiguhúsnæði.<sup>19</sup>

16. Í Bretlandi eru húsnæðislán veitt á almennum markaði með veði í húseign. Húsnæðiseigendur geta tryggt sig fyrir vanskilum vegna óviðráðanlegra orsaka eins og atvinnuleysis eða veikinda þannig að tryggingarsjóðurinn greiði vaxtagreiðslur á húsnæðislánnum í þeim tilvikum.

17. Með hugtakinu „skattur á eignamyndun húsnæðis“ er átt við skatt sem lagður er á mismun kaup- og söliverðs húsnæðis sem er til kominn sakir verðhækkunar eignarinnar yfir eignartímann.

18. Jafnvel í Svíþjóð, þar sem 25% skattur er lagður á eignamyndun í húsnæði er slíkur hvati fyrir hendi, því að fjármagnstekjuskattur þar er hærri, eða 30%.

19. Frick, J. R., og Grabka, M. M., janúar 2002.

## Stuðningur í gegnum húsnæðislánakerfi

Hvergi í Vestur-Evrópu er opinber stuðningur við húsnæðis kaupendur í gegnum húsnæðislánakerfi í þeim mæli sem tíðkast hefur hér á landi. Af þeim löndum sem sjónum hefur verið beint að hér er opinber stuðningur í gegnum húsnæðislánakerfi aðeins í Noregi og Frakklandi. Annars staðar hefur aðstoð við húsnæðis kaupendur í vaxandi mæli verið veitt með öðrum hætti. Einkavæðing viðskiptabanka sem sjá um húsnæðislán, og markaðsvænna lagaumhverfi fyrir starfsemi húsnæðislánastofnana hefur einkennt þróunina í Vestur-Evrópuríkjunum. Í þeim efnum má nefna afnám reglna um hámarkslán, frjálsa vexti, lækkun gjalda vegna uppgreiðslu lána og ýmislegt fleira.<sup>20</sup>

Hér verður stiklað á stóru um fyrirkomulag íbúðalána í tveimur löndum, auk Íslands, þar sem almenningi eru veitt opinber lán til húsnæðis kaupa.

### Frakkland

Í Frakklandi er veittur margvíslegur opinber stuðningur við húsnæðis kaupendur í gegnum húsnæðislánakerfi. Hér verður aðeins lýst helstu tegundum opinberra húsnæðislána. Sparnaðarsamningur við hið opinbera<sup>21</sup> hefur verið nýttur til kaupa á 40% húsnæðis sem er í eigu íbúa. Samningurinn felur í sér að leggja þarf ákveðna upphæð fyrir í a.m.k. 5 ár á lægri vöxtum en á markaði. Á móti er unnt að fá 2,5 sinnum uppsafnaðan sparnað á lægri vöxtum en markaðsvöxtum og uppsafnaður sparnaður er notaður sem útborgun. Hið opinbera hefur einnig afskipti af húsnæðislánamarkaði eftir fleiri leiðum, t.d. reglugerðum um húsnæðislán á almennum markaði. Þar má nefna samninga opinberra stofnana og lánveitenda<sup>22</sup> sem stuðla að lægri vöxtum en á almennum markaði. Loks veitir franska ríkið vaxtalaus húsnæðis kaupalán til láglaunafjölskyldna.

20. Samanber viðauka 2 í greininni um þróun og horfur í efnahags- og peningamálum um opinberan stuðning við kaupendur íbúðarhúsnæðis á Íslandi og í öðrum löndum, bls. 44-46 í *Peningamálum* 2003/4 og ECB, Structural Factors in the EU Housing Markets.

21. Á frönsku er þessi sparnaðarsamningur kallaður: Plan d'épargne-logement.

22. Á frönsku er þessi leið kölluð: Prêt conventionné scheme.

### Noregur

Í Noregi veitir Husbanken opinber lán til húsnæðis-kaupa. Í árslok 2002 námu lán Husbanken 14% af útistandandi húsnæðislánum í Noregi. Stærsti flokkur útlána Husbanken er til nýbygginga en bankinn lánar einnig til fyrstu húsnæðiskaupa og til endurbóta. Til viðbótar gegnir Husbanken einnig hlutverki í félagslegri þjónustu, eins og getið var hér framar. Í langflestum tilvikum lánar Husbanken þó til nýbygginga. Þar gilda ákveðnar reglur um herbergjaskipan og stærð húsnæðis. Husbanken lánar til þorra allra nýbygginga og því má segja að þær úthlutunarreglur sem hann starfar eftir móti gerð íbúðarhúsnæðis í Noregi.

Husbanken er fjármagnaður af ríkinu og er á fjárlögum norska þingsins og fjárveiting nær einnig til styrkja og rekstrarkostnaðar að lánatöpum meðtöldum.

### Ísland

Íbúðalánasjóður hefur haft ráðandi stöðu á húsnæðislánamarkaði hér á landi. Í lok árs 2003 voru lán hans yfir 75% af útistandandi húsnæðislánum. Hann lánar bæði til félagslegs húsnæðis og á almennum markaði, hvort heldur til nýbygginga eða kaupa á notuðu húsnæði. Íbúðalánasjóður lánar tekjulægri og eignalitlum heimilum gegn veði allt að 90% af kaupvirði, 70% af veði sé verið að kaupa íbúðarhúsnæði í fyrsta sinn og 65% veði annars. Þó nemur lánveiting ekki hærri upphæð en 11,5 millj.kr. Undanfarið ár hafa stjórnvöld rýmkað lánareglur Íbúðalánasjóðs á ýmsa vegu. Hámarksfjárhæð var hækkuð í tveimur skrefum úr 8 millj.kr. vegna kaupa á notuðu húsnæði og 9 millj.kr. vegna nýbygginga á árinu 2003 í 11,5 millj.kr. undir lok árs 2004, hámarksviðmið vegna brunabótamats var 85% til október 2004 þegar það var hækkað í 100% og ákveðið hefur verið að hækka veðhlutfall í allt að 90% af kaupvirði eignar um næstu áramót. Ætla má að stjórnvöld hafi rýmkað útlánareglur Íbúðalánasjóðs hraðar er gert var ráð fyrir í upphafi eftir að viðskiptabankarnir byrjuðu að lána almenningi hagstæðari húsnæðislán en Íbúðalánasjóður.<sup>23</sup> Íbúðalánasjóði var því teflt fram í

23. Samanber rammagrein 1 í greininni um þróun og horfur í efnahags- og peningamálum um breytingar á húsnæðislánamarkaði, bls. 13 í *Peningamálum* 2004/4.

samkeppni við einkamarkaðinn um leið og hann myndaðist.

Íbúðalánasjóður lánar einnig til leiguhúsnæðis eins og komið hefur fram.

### Tengsl milli húsnæðisskuldsetningar og stuðnings tengds húsnæðisskuldum

Áhugavert er að skoða hvort samhengi sé á milli skuldsetningar tengdrar húsnæði og forms eða umfangs stuðnings sem tengist húsnæðisskuldum. Í því sambandi má bera saman opinberar lánveitingar til húsnæðiskaupa annars vegar og stuðning vegna vaxtagreiðslna hins vegar.

Tafla 4 Opinber stuðningur tengdur húsnæðislánum og húsnæðislánaskuldahlutföll

	Hlutfall húsnæðis- veðlána af VLF	Hlutfall húsnæðis í eigu íbúa
Bretland.....	62	69
Danmörk.....	75	51
Finnland.....	31	61
Frakkland.....	23	55
Holland.....	88	53
Ísland.....	64	83
Noregur.....	50	77
Spánn.....	38	85
Svíþjóð.....	48	61
Þýskaland.....	54	42
Lönd sem vegna húsnæðis: <sup>1</sup> .....		
veita opinber lán.....	45,7	71,7
veita ekki opinber lán.....	56,6	60,1
Lönd sem vegna húsnæðis: <sup>2</sup> .....		
veita vaxtagreiðsluivilnun.....	59,3	64,2
veita ekki vaxtagreiðsluivilnun.....	44,3	62,8

1. Ísland, Noregur og Frakkland veita opinber lán en önnur lönd í töflunni ekki. Meðaltöl. 2. Bretland, Frakkland, Spánn og Þýskaland greiða hvorki vaxtabætur né veita skattaafslátt tengdan vaxtagreiðslum af húsnæðislánum, önnur lönd í töflunni gera það í einu eða öðru formi. Meðaltöl. Heimildir: European Mortgage Federation, Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Aðeins í Frakklandi, Noregi og á Íslandi eru veitt opinber lán til húsnæðiskaupa. Hlutfall húsnæðis í eigu íbúa er að meðaltali herra í þessum löndum eða um 72% á móti 60%. Hlutfall húsnæðisveðlána af landsframleiðslu er eigi að síður herra að meðaltali í

þeim löndum sem ekki veita opinber lán vegna húsnæðis eða um 57% á móti 46%.

Bretland, Frakkland, Spánn og Þýskaland veita hvorki skattaafslátt né greiða vaxtabætur tengdar húsnæðislánaskuldum. Meðalhluftall húsnæðisveðlána af landsframleiðslu er mun lægra í þessum löndum en hinum. Hins vegar virðist stuðningur vegna vaxtagreiðslna ekki hafa eins mikil áhrif á hlutfall húsnæðis í eigu íbúa.

Fljótt á lítið virðist því sem opinberar lánveitingar til húsnæðiskaupa stuðli að almennari húsnæðiseign en aðstoð vegna vaxtagreiðslna húsnæðislána stuðli að meiri skuldsetningu. Vert er að hafa í huga að þessi samanburður byggist á mjög fáum löndum og ætti því aðeins að skoðast sem vísbending um ofangreind sambönd. Breytingar Íbúðalánasjóðs og nýtt framboð lánsfjármagns til húsnæðiskaupa hjá innlánsstofnunum er líklegt til að auka húsnæðisveðskuldir og þar með hlutfall þeirra af landsframleiðslu auk áhrifa skuldsetningar á neyslu. Að öðru óbreyttu ætti lækkun vaxtabóta að hafa gagnstæð áhrif.

### Lokaorð

Hér að framan hafa afskipti hins opinbera af húsnæðismarkaði hér á landi verið skoðuð og borin saman við nokkur Evrópuríki. Að því er áhrærir stuðningur við íbúðaeigendur í gegnum skatta- og bótakerfið eru afskipti íslenskra stjórnvalda af húsnæðismarkaði hvað minnst. Markmið stjórnvalda í húsnæðismálum hér og víða annars staðar er að sem flestir geti átt sómasamlegt þak yfir höfuðið. Því markmiði er vel náð enda er hlutfall íbúa í eigin húsnæði einungis hærra á Spáni en hér á landi. Á undanförunum árum hefur þó einnig verið reynt að styrkja leigumarkað með húsnæði. Enn er of skammur tími liðinn til þess að tímabært sé meta áhrif þeirra aðgerða og margt annað hefur gerst sem vegur á móti. Þar ber sérstaklega að nefna ódýrara lánsfjármagn til íbúðakaupa og mun greiðari aðgangur að því. Á Spáni er það yfirlýst stefna stjórnvalda að auka hlutfall leiguhúsnæðis, m.a. til að auka hreyfanleika vinnuafis. Hér á landi er hlutfall húsnæðis í eigu íbúa litlu minna en á Spáni en lítið hefur verið í umræðunni héraendis að hlutfallið sé of hátt. Þvert á móti virðast aðgerðir stjórnvalda á þessu ári miða að enn meiri húsnæðiseign almennings en þegar er orðið.

Afskipti hins opinbera af húsnæðismarkaði í gegnum lánsfjármarkað eru hvergi eins mikil í samanburðarlöndunum og hér á landi. Auk Íslands er það aðeins í Noregi og Frakklandi sem húsnæðiskaupendum stendur til boða opinber aðstoð við fjármögnun íbúðarhúsnæðis.

Hér á landi og í Noregi annast aðeins ein stofnun opinbera aðstoð við fjármögnun íbúðarhúsnæðis, en í Noregi er umfang hennar mun minna en hér á landi. Opinber aðstoð er gegnsæ í þessum tveimur löndum og auðvelt að henda reiður á umfang hennar. Í Frakklandi eru ýmsar leiðir farnar í aðstoð hins opinbera við fjármögnun íbúðarhúsnæðis og því erfitt að meta heildarumfang hennar. Þó má telja nokkuð víst að aðstoð franskra stjórnvalda sé ekki eins umfangsmikil og hér á landi, enda aðeins rúmlega helmingur fransks íbúðarhúsnæðis í eigu íbúa. Hækkun hámarkslánsfjárhæðar lána Íbúðalánasjóðs, hækkun lánsfjárhluftalls af markaðsverði upp í 90% eða 100% af brunabótamati og lægri vextir stuðla að áframhaldandi þátttöku Íbúðalánasjóðs í lánveitingum til húsnæðiskaupa almennings. Þessar breytingar munu án efa auka enn á veðskuldsetningu húsnæðis og stuðla að því að viðhalda umtalsverðri markaðshluftdeild Íbúðalánasjóðs á húsnæðislánamarkaði þrátt fyrir nýtilkomna samkeppni frá viðskiptabönkunum. Hér virðist stefnt í gagnstæða átt miðað við Frakkland og Noreg. Til að nálgast stöðu þessara tveggja landa þyrfti að draga verulega úr umsvifum Íbúðalánasjóðs og einungis leggja áherslu á félagslega aðstoð, jafna aðstöðu almennings til húsnæðiskaupa með tilliti til tekna, búsetu og hugsanlega vegna nýbygginga.

Aukið aðgengi að ódýrara lánsfjármagni til húsnæðiskaupa og -veðsetningar hér á landi mun að öllum líkindum hafa töluverð áhrif á þjóðarbúskapinn. Helst ber að nefna aukna neyslu sem verður vart í næstu framtíð. Einnig er ljóst að þegar lengra líður mun þróun húsnæðisverðs og verðbólgu skipta miklu máli. Allir flokkar húsnæðisveðlána eru verðtryggðir með 20-40 ára líftíma. Verði hækkun verðlags umfram nafnverð íbúðarhúsnæðis meiri en sem nemur þess hluta húsnæðis sem ekki er veðsett er ljóst að hluti íbúðarhúsnæðiseigna mun verða veðsettur umfram markaðsverð.

Einfaldur samanburður á fyrirkomulagi opinberrar aðstoðar í framangreindum löndum bendir til að opinber aðstoð í formi lánveitinga til íbúðarkaupa

leiði til almennari eignar á íbúðarhúsnæði en ekki til meiri skuldsetningar en í þeim löndum þar sem ekki er veitt aðstoð í gegnum opinberar lánastofnanir. Skattaafsláttur og vaxtabætur virðast hins vegar ekki stuðla að almennari eign íbúðarhúsnæðis, heldur hvetja til meiri skuldsetningar en gerist í þeim löndum þar sem ekki er veittur skattaafsláttur eða

vaxtabætur vegna vaxtagreiðslna af íbúðarhúsnæðislánum. Breytingarnar sem eru að eiga sér stað hér á landi (aukning aðgengis að opinberu lánsfjármagni og lækkun vaxtabóta) munu líklega á heildina litið leiða til meiri skuldsetningar, en varla er mikið svigrúm til að auka almenna húsnæðiseign mikið og spurning hvort slíkt sé æskilegt.

## Heimildir

Ayuso, J., Martínez, J., Maza, L. A., og Restoy, F., (2003), „*House prices in Spain*“ Economic Bulletin, október 2003, Bank of Spain.

Bank for International Settlements, „*The determinants of private sector credit in industrialised countries: do property prices matter?*“ Working paper 108, desember 2001.

Bank for International Settlements, „*Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*“ Working paper 114, júlí 2002.

Bank for International Settlements, „*Asset prices, financial imbalances and monetary policy: are inflation targets enough?*“ Working paper 140, september 2003.

European Central Bank, „*Asset Prices and Banking Stability*“ apríl 2000.

European Central Bank, „*Structural Factors in the EU Housing Market*“ mars 2003.

European Mortgage Federation, European Survey 2000, „*Tax and Subsidy Related Problems When Taking Out A Mortgage Loan Across An EU Border*“.

European Mortgage Federation, „*Fact Sheets 2002*“.

European Mortgage Federation, „*Annual Report 2003*“.

Félagsmálaráðuneytið (2001). Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 157/2001 um húsbref og húsbrefaviðskipti, með síðari breytingum – um hækkun húsnæðislagmarka.

Félagsmálaráðuneytið (2001). Reglugerð um lánveitingar til leigubúða, ráðstöfun þeirra og rekstur, nr. 873/2001.

Félagsmálaráðuneytið (2002). Lög nr. 168/2002 um breytingu á lögum um húsaleigubætur, nr. 138/1997, með síðari breytingum.

Félagsmálaráðuneytið (2003). Frétt: Breyting á vöxtum, hámarkslánnum og skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs, Heimasíða ráðuneytisins, 31.12.2003.

Fjármálaráðuneytið (2003). Lög um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt.

Fjármálaráðuneytið (2004). Frumvarp fjármálaráðherra til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum og fleiri lögum. Þskj. 400.

Frick, J. R. og Grabka, M. M., (2002), „*Imputed Rent and Income Inequality: A Decomposition Analysis for the UK, West Germany and the USA*“. European Panel Analysis Group (EPAG) Working Paper No. 29, mars 2002, University of Essex, Colchester, UK.

International Centre for Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC), „*Housing Statistics in the European Union 2002*“.

MacLennan, D., Muelbauer, J., Stephens, M., „*Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU*“.

MacLennan, D., Stephens, M., og Kemp, P. A., (1997), „*Housing Policy in the EU Member States*“, Social Affairs Series, WP-14, European Parliament, Luxembourg.

Martínez, J., og M<sup>a</sup> de los Llanos, Matea, (2002), „*The housing market in Spain*“ Economic Bulletin, október 2002, Bank of Spain.

Norræna ráðherranefndin, „*Boende och bostadspolitik i Norden*“, Nord 2001:27. Kaupmannahöfn.

OECD, Economic Outlook No. 68, „*House prices and economic activity*“, 2000.

RICS Policy Unit and RICS Residential Property Faculty, „*RICS European Housing review 2003*“.

RICS Policy Unit and RICS Residential Property Faculty, „*RICS European Housing review 2004*“.

## Viðauki 1 Opinberar bætur, skattar og viðskiptakostnaður vegna húsnæðis<sup>1</sup>

	Skattur á reiknaðar leigutekjur	Vaxta- bætur/ skatta- afsláttur	Skattar á eignamyndun íbúðarhúsnæðis	Fast- eigna- gjöld	Erfða- fjár- skattur	Eignar- skattur	Óbeinir skattar		
							á við- hald	á nýtt húsnæði	Stimpilgjöld <sup>2</sup>
Bretland	Nei	Nei	Já (undanþága ef eigandi býr í húsnæðinu)	0,2%	Já, (sami og á fjármuni)	Nei	17,5%	0%	1%, 2%, 4% eftir virði húsnæðis
Danmörk	Já	Já	Já (undanþága ef eigandi býr í húsnæðinu)	Já	Já (sami og á fjármuni)	Nei	25%	25%	Stimpilgjöld 1,5%, heildarviðskiptakostnaður 7,2%
Finnland	Nei	Já (29% skattaafsláttur af vaxtagjöldum upp að ákveðnu vaxtaþaki)	Já (undanþága eftir að eigandi hefur búið í húsnæðinu í a.m.k. 2 ár)	0,2% af skattskyldu virði húsnæðis	Já	Stighækkandi eftir auði, 0% fyrir flest heimili	22%	22%	4% af kaupvirði, (undanþága vegna fyrstu íbúðarhúsnæðis-kaupa)
Frakkland	Nei	Nei	Já (ekki skattur á aðaldvalarstað)	+ íbúaskattur; 7,8%-40% af hálfu leiguvirði fasteignamats	5%-40% (stighækkandi)	0,5%-1,5%	5,5%	19,6%	2%-3%
Holland	Já	Já	Nei	0,3%	5%-27% (á fjárhæð yfir skattleysismörkum)	1,2%	19%	19%	6%
Ísland	Nei	Já (vaxta- bætur)	Já (10% sé húsnæði selt innan 2 ára og ekki endurfjárfest, annars enginn)	0,5%	10%-45% (stighækkandi)	0%-0,6% (stighækkandi eftir auði, var 0%-1,2% 2001)	24,5% (60% endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna greiddra launa)	24,5% (60% endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna greiddra launa)	0,4% af fasteignamati, 1,5% af nafnverði nýrra lána, 1% af íbúðabréfum og 0,5% af viðbótarlánum

## Viðauki 1 Opinberar bætur, skattar og viðskiptakostnaður vegna húsnæðis<sup>1</sup> (framhald)

	Skattur á reiknaðar leigutekjur	Vaxta- bætur/ skattaafsláttur	Skattar á eignamyndun íbúðarhúsnæðis	Fast- eignagjöld	Erfða- fjárskattur	Eignar- skattur	Óbeinir skattar		
							á við- hald	á nýtt húsnæði	Stimpilgjöld <sup>2</sup>
Noregur	Já	Já (28% skattaafsláttur af vaxtagjöldum)	Já (28% undanþága ef eigandinn hefur búið í húsnæðinu annað af 2 árum fyrir sölu)	≤ 0,7%	...	0%-1,1% (stighækkandi eftir auði)	Já	Já	...
Spánn	Nei	Já	Já (undanþága veitt vegna aðalvaxtarstaðar ef það er endurfjárfest í húsnæði)	≤ 0,67%	7,65%-34% (stighækkandi)	0,2%-2,5%	15%	7%	...
Svíþjóð	Já	Já	Já (25%) 75% af markaðsvirði	0%-1,5% af	Já (25%)	1,5%	25%	25%	1,5%-3%
Þýskaland	Nei	Nei	Já (velta < 10 ár, skattaundanþága ef eigandi býr í húsnæðinu)	Nei (jarðarskattur, 0,3%-1% af matsvirði)	Já, lægri en á fjármuni	Nei	16%	16%	3,5%

1. '...' tákna að upplýsingar liggja ekki fyrir. 2. Aðeins eru gefin upp opinber gjöld vegna viðskipta með húsnæði nema Ísland þar sem einnig er gefinn upp kostnaður við töku íbúðabréfa og viðbótarlána hjá Íbúðalánasjóði. Kostnaður við að taka húsnæðislán á almennum markaði er ekki tekinn með því að þau eru bæði breytileg og mismunandi milli stofnana og því mjög erfitt að nálgast réttustu töluna fyrir hvert land. Heimildir: ECB (mars 2003), íslensk skattalög, Norræna ráðherranefndin (Nord 2001:27), norsk skattalög.