

**Skýrsla Ríkisendurskoðunar
vegna beiðni Jóhönnu Sigurðardóttur, alþingismanns
um tiltekin atriði varðandi félagslega íbúðakerfið.**

Maí 1997

Með bréfi dags. 20. desember 1996 fór forsætisnefnd Alþingis þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún gæfi nefndinni skýrslu um tiltekin atriði er varða félagslega íbúðarkerfið. Fylgir hér á eftir skýrsla um umbeðin atriði sem fram koma í bréfi hæstvirts þingmanns Jóhönnu Sigurðardóttir til forsætisnefndarinnar. Til hægðarauka eru spurningar birtar ásamt svörum í rétttri röð eins og þær koma fram í tilvitnuðu bréfi.

Hver yrðu áhrif þess á fjárhagslega afkomu Byggingarsjóðs verkamanna, sveitarfélaga og íbúðarkaupendur og seljendur félagslegra íbúða að breyta félagslega íbúðakerfinu í félagslegt íbúðalánakerfi með 70% láns hlutfalli Byggingarsjóðs verkamanna, 20% láns hlutfalli sveitarfélaga og 10% útborgun lántakanda, ásamt því að afnema kaupskyldu sveitarfélaga og færa endursöluverð þeirra að markaðsverði og heimila sölu þeirra á almennum markaði?

Mjög erfitt er að leggja einhlítt mat á slíkar grundvallarbreytingar á félagslega íbúðarkerfinu sem fram koma í spurningunni enda hafa mögulegar breytingar af þessu tagi ekki verið útfærðar með formlegum hætti svo Ríkisendurskoðun sé kunnugt um. Stærsta spurningin í þessum sambandi er án efa hvaða fjárhagsleg áhrif það hefði fyrir ríki, sveitarfélög og einstaklinga að afnema kaupskylduna og færa endursöluverð félagslegra íbúða að markaðsverði ásamt því að heimila sölu þeirra á almennum markaði. Á höfuðborgarsvæðinu og í næstu nágrannabyggðum má búast við að áhrifin yrðu fremur jákvæð en neikvæð fyrir eigendur félagslegra íbúða þar sem verð félagslegra íbúða er líklega að meðaltali um 10 - 15% lægra en sambærilegra íbúða á almennum fasteignamarkaði. Öðru máli gegnir um landsbyggðina þar sem almennt íbúðarverð er sumsstaðar talsvert lægra en verð á félagslegum íbúðum. Í þeim tilfellum myndu skapast afföll við sölu félagslegra íbúða á almennum markaði. Þá gæti sú staða einnig komið upp að félagslegar íbúðir yrðu í sumum tilfellum illseljanlegar um skemmri eða lengri tíma vegna bágs ástands á fasteignamarkaði víða á landsbyggðinni. Í stuttu máli telur Ríkisendurskoðun að breytingar í þá átt að breyta félagslega íbúðarkerfinu í félagslegt

Íbúðarlánakerfi hafi fyrst og fremst þann kost að auka valfrelsi íbúðarkaupenda í núverandi kerfi og lækka húsnæðiskostnað þeirra sem búa á landsbyggðinni á þeim stöðum þar sem talsverður munur er verði félagslegra íbúða og almennu markaðsverði. Kostnaður þeirra sem búa á höfuðborgarsvæðinu myndi að líkindum hækka lítillega af áðurnefndum ástæðum. Spurningin sem eftir stendur er sú hver eigi að greiða fyrir aðlögun á félagslegum íbúðum að markaðsverði úti á landsbyggðinni. Ríkisendurskoðun er ekki til þess bær að svara því.

Í tengslum við ofangreint ber að nefna að Húsnæðisstofnun hefur hvatt húsnæðisnefndir sveitarfélaganna á síðustu árum til að kaupa í meira mæli íbúðir á almennum markaði inn í félagslega kerfið. Þannig hefur ákveðin aðlögun átt sér stað að markaðsverði innan kerfisins.

Stofnunin telur ekki forsendur til að meta fjárhagsleg áhrif af ofangreindum breytingum á þessari stundu enda yrðu hér um ræða algerar grundvallarbreytingar á félagsíbúðarkerfinu sem þarfnast myndu frekari útfærslu til að slíkt væri unnt með einhverri skynsemi. Þá vakna m.a. flóknar spurningar um hugsanlegt markaðsverð félagslegra íbúða á einstökum stöðum og möguleg áhrif breytinganna á almennan fasteignamarkað, sérstaklega á fámennari stöðum úti á landi.

Hver er skulda- og eignastaða sveitarfélaganna nú vegna félagslegra íbúða og hvaða áhrif hefði það á stöðu byggingarsjóðanna, ef þeir yrðu sameinaðir við núverandi aðstæður?

Samkvæmt könnun sem Húsnæðisstofnun gekkst fyrir haustið 1996 voru félagslegar eignaríbúðir sem sveitarfélög hafa þurft að leysa til sín á undanförunum árum vegna kaupskyldunnar alls 345 talsins í lok október það ár. Er þá miðað við íbúðir sem staðið höfðu auðar sex mánuði eða lengur. Alls 266 íbúðir eða 77% innlausnaríbúða voru í útleigu á vegum sveitarfélaga og mynduðu þær því tekjur á móti vöxtum og afborgunum vegna áhvílandi lána. Langstærstur hluti, eða yfir 90% auðra félagslegra íbúða, voru staðsettar í sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins og Reykjaness. Lauslega má áætla

að skuldir sveitarfélaganna vegna þessara íbúða hafi numið um 2,2 milljörðum króna og bera þær 1% vexti. Áætla má að framreiknað verð þessara íbúða sé um 2,4 milljarðar króna.

Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur, hefur undanfarin ár gert úttektir á stöðu byggingarsjóðanna að beiðni húsnæðismálastjórnar. Ríkisendurskoðun hefur m.a. haft niðurstöður þessarar vinnu til hliðsjónar við mat á einstökum þáttum í opinbera húsnæðiskerfinu. Að beiðni húsnæðismálastjórnar framkvæmdi Yngvi athugun á áhrifum af sameiningu byggingarsjóðanna í febrúar sl. Helstu niðurstöður hennar voru eftirfarandi:

- A. Ef miðað er við að vextir á teknum lánnum sjóðanna verði um 5,9% og ríkissjóður leggur engin framlög inn í hinn sameiginlega sjóð verður eigið fé á þrotum árið 2018.
- B. Miðað við sömu lántökuvexti og í dæmi A. og jafnframt að ríkissjóður leggi inn 400 milljónir króna árlega eins og í fjárlögum ársins 1996 verður eigið fé neikvætt árið 2034.
- C. Ef vextir á lántökum lækka í 5% til framtíðar og ríkissjóður leggur engin framlög inn í sjóðinn verður eigið fé hans neikvætt árið 2037.
- D. Miðað við sömu lántökuvexti og í dæmi C. og jafnframt að ríkissjóður leggi hinum sameinaða sjóði til um 400 milljónir króna árlega varðveitist eiginfjárstaða hans til framtíðar. Sambærileg niðurstaða fæst ef vextir á lántökum lækka í 4% og ríkissjóður leggur sjóðnum ekkert fé til.

Í forsendum að baki útreikningunum var m.a. gert ráð fyrir að Byggingarsjóður verkamanna haldi áfram útlánnum og láni árlega til 300 íbúða auk þess sem sjóðurinn endurfjármagni endursölu vegna eigendaskipta á félagslegum íbúðum sem samsvari um 80 nýjum lánnum á ári (u.þ.b. 800 endursöluíbúðir). Þá var reiknað með að útlánþörf Byggingarsjóðs ríkisins næmi um 250 milljónum króna á ári.

Ef sambærilegar forsendur og taldar eru upp í lið C giltu fyrir Byggingarsjóð verkamanna eingöngu (þ.e. án sameiningar) yrði eiginfé hans á þrotum innan tiltölulega fárra ára. Sameining byggingarsjóðanna grundvallast því á traustri eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs ríkisins sem yrði nýtt til að mæta halla á rekstri Byggingarsjóðs verkamanna í framtíðinni.

Hvaða áhrif hefði það ef áhvílandi lán Byggingarsjóðs verkamanna á félagslegum íbúðum yrðu gerð upp við hugsanlega sölu þeirra á almennum markaði miðað við núvirði eða uppgreiðsluverð lána og niðurgreiðsla vaxta byggingarsjóðs vegna áhvílandi lána yrði um leið gerð upp?

Stærsta spurningin í þessu sambandi er líklega sú hver ætti að njóta vaxtaniðurgreiðslunnar við sölu félagslegra íbúða á almennum markaði. Núverandi félagsíbúðarkerfi byggir á þeirri hugmynd að viðskiptavinir þess njóti ívilnana í formi lágra vaxta einungis á meðan þeir eru inni í kerfinu. Ef tekjur fara yfir ákveðin mörk eða viðkomandi ákveða að selja og kaupa þess í stað íbúð í almenna húsnæðiskerfinu fellur þessi sérstaka ívilnun um leið niður. Kerfisbreyting sem fæli í sér að veita núverandi handhöfum félagslegra íbúðarlána alla vaxtaniðurgreiðsluna í einu lagi við hugsanlega sölu félagslegra íbúða á almennum markaði gengi því augljóslega ekki upp miðað við þá almennu stefnu sem mörkuð hefur verið varðandi rétt einstaklinga til að njóta félagslegrar aðstoðar. Þá sýnist rökrétt að gera ráð fyrir því að samhliða þessu yrði að gera þær grundvallarbreytingar á félagslega íbúðarlánakerfinu að hefja veitingu félagslegra íbúðarstyrkja til kaupa á íbúðum í almennu lánakerfi í stað þess að veita félagsleg lán á niðurgreiddum kjörum. Að lokum má spyrja sig að því hvernig hugmyndin um uppgjör á vaxtaniðurgreiðslu Byggingarsjóðsins næði til sveitarfélaga sem hafa þurft að leysa til sín félagslegar íbúðir á undanförunum árum skv. ákvæðum um kaupskyldu og hefðu áhuga á að selja þær á almennum markaði. Ljóst er að núverandi félagsíbúðakerfi miðar almennt að því að niðurgreiða lánskjör fyrir einstaklinga. Vaxtaniðurgreiðsla vegna þessara íbúða kæmi því vart til greina.

Hvert er verð á fermetra nýrrar 3ja herbergja íbúðar (byggingarkostnaður) í félagslega kerfinu árið 1995, skipt eftir kjördæmum? Hvert er áætlað

fermetraverð (byggingarkostnaður) sambærilegrar fullbúinnar nýrrar íbúðar á almennum markaði?

Mikill meirihluti þriggja herbergja íbúða sem gerðar voru upp í félagslega kerfinu á árinu 1995 voru á höfuðborgarsvæðinu eða í nágrenni byggðum. Af þeim sökum þykir nærtækara að birta hér umbeðnar upplýsingar eftir sveitarfélögum í stað kjördæma. Um er að ræða byggingarkostnað þriggja herbergja íbúða í nýbyggingum sem gerðar voru upp hjá félagsíbúðardeild á árinu 1995.

<i>Tölur í þ.kr.</i>	<i>Byggingakostn. pr. fermetra</i>
Reykjavík	73.800
Reykjavík (búseti)	73.200
Kópavogur	72.100
Hafnarfjörður	73.200
Mosfellsbær	78.300
Mosfellsbær (búseti)	79.700
Reykjanesbær	76.400
Sandgerði	71.800
Akranes (búseti)	77.900
Akureyri (búseti)	69.800
Ólafsfjörður	86.500
Meðaltal fyrir landið allt	74.500

Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamatí ríkisins má ætla að endurstofnverð íbúðar sem er samsvarandi félagslegri íbúð með nokkuð staðlaðri útfærslu sé í kringum 76.800 krónur á fermetra á sama verðlagi og ofangreindar tölur. Þetta endurstofnverð er að grunni til byggt vísitöluhúsinu að teknu tilliti til vaxta á framkvæmdatíma, stjórnunarkostnaðar o.fl.

Hver er greiðslubyrði á mánuði á sambærilegri fullbúinni nýrri þriggja herbergja íbúð, annars vegar á almennum markaði og hins vegar í félagslega kerfinu, skipt eftir þeim kostum, sem þar bjóðast, miðað við að:

- a) kaupendur eigi ekkert eigið fé
- b) eigið fé kaupenda sé 10% af kaupverði:
- c) sveitarfélögin láni til viðbótar 90% láni BV 10% til 15 ára eins og lög heimila

Greiðslubyrði nýrrar fullbúinnar sambærilegrar íbúðar á almenna markaðinum verði sýnd bæði m.v. 65% húsbrefalán og 70% húsbrefalán og lánstíma til 15 ára, 25 ára og 40 ára.

Ríkisendurskoðun vísar til upplýsinga sem Húsnæðisstofnun lét félagsmálaráðuneytinu í té þann 25. október 1996 í tengslum við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttir alþingismanns, en stofnunin telur að þær forsendur um íbúðarverð sem þar koma fram séu raunhæfar þegar um **nýjar íbúðir** er að ræða. Rétt þykir að birta helstu atriði þeirra hér á eftir, en að auki hefur verið bætt við dálkum sem sýna greiðslubyrði m.v. 15 ára lánstíma og 65% húsbrefalán eins og spurt er um.

Kaupendur eiga ekkert eigið fé (70% húsbrefalán):

<i>Krónur pr. mán</i>	Félagsleg íbúð 90% lán B.v.	Íbúð með 70% húsbrefi/ 15 ár	Íbúð með 70% húsbrefi/ 25 ár	Íbúð með 70% húsbrefi/ 40 ár	Kaupleiguíbúð 10% lán sv.f.
1. árið.	31.100	78.700	67.800	63.400	18.900
2. árið.	37.300	77.000	66.200	61.800	26.400
6. árið.	20.600	57.300	46.300	41.300	26.300

Kaupendur eiga ekkert eigið fé (65% húsbrefalán):

<i>Krónur pr. mán</i>	Félagsleg íbúð 90% lán B.v.	Íbúð með 65% húsbrefi/ 15 ár	Íbúð með 65% húsbrefi/ 25 ár	Íbúð með 65% húsbrefi/ 40 ár	Kaupleiguíbúð 10% lán sv.f.
1. árið.	31.100	79.000	69.000	65.200	18.900
2. árið.	37.300	77.300	67.300	63.400	26.400
6. árið.	20.600	57.300	47.100	42.600	26.300

Eigið fé kaupenda er 10% af kaupverði félagslegrar íbúðar (70% húsbrefalán):

<i>Krónur pr. mán</i>	Félagsleg íbúð 90% lán B.v.	Íbúð með 70% húsbrefi/ 15 ár	Íbúð með 70% húsbrefi/ 25 ár	Íbúð með 70% húsbrefi/ 40 ár
1. árið.	13.200	60.700	49.800	45.500
2. árið.	20.600	60.300	49.400	44.900
6. árið.	20.600	57.300	46.300	41.300

Eigið fé kaupenda er 10% af kaupverði félagslegrar íbúðar (65% húsbrefalán):

<i>Krónur pr. mán</i>	Félagsleg íbúð 90% lán B.v.	Íbúð með 65% húsbrefi/ 15 ár	Íbúð með 65% húsbrefi/ 25 ár	Íbúð með 65% húsbrefi/ 40 ár
1. árið.	13.200	61.100	51.100	47.300
2. árið.	20.600	60.500	50.500	46.600
6. árið.	20.600	57.300	47.100	42.600

Hver er mánaðarleg leiga sambærilegrar þriggja herbergja íbúðar, annars vegar á almennum markaði og hins vegar leiguíbúða í félagslega kerfinu? Spurt er sérstaklega um þá staði þar sem um er að ræða virkan leigumarkað og hægt að leggja mat á sambærilegar íbúðir:

Um leigugjald í félagslega íbúðarkerfinu skal vísað til svars félagsmálaráðuneytisins við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur alþingismanns, sbr. þskj. 198 á 121. löggjafarþingi. Þar kom eftirfarandi fram í 3. tölulið:

	Félagsleg leiguíbúð, félagsleg kaupleiguíbúð, 90% lán til 50 ára, vextir 1,0%	Almenn kaupleiguíbúð, 90% lán til 50 ára, vextir 4,5%	Almenn kaupleiguíbúð með 70% láni til 50 ára og 20% láni til 25 ára, vextir 4,3%	Félagsleg eignaríbúð með 90% láni til 43 ára, vextir 2,4%
Leigugjald, kr.:	25.842 - 33.225	39.025 - 50.175	41.650 - 53.550	29.633 - 38.100

Við ofangreindar tölur er þó nauðsynlegt að hafa í huga að langstærstur hluti félagslegra leiguíbúða fellur undir þá gerð sem tilgreind er í fyrsta dálki töflunnar. Þá ber að hafa í huga að meðalverð á félagslegri íbúð eru liðlega 7 milljónir króna. Þannig má ætla að tölur á bilinu 25 - 30 þúsund krónur á mánuði séu algengar fyrir félagslega leigu.

Mjög erfitt er að áætla leiguverð á almennum markaði vegna skorts á opinberum upplýsingum. Lausleg athugun Ríkisendurskoðunar bendir þó til þess að leiguverð sambærilegra íbúða og félagslegu íbúðanna fari vart mikið undir 40 þúsund krónur að jafnaði á mánuði á **virikum** húsaleigumarkaði á þéttbýlli stöðum landsins.

Hvaða áhrif hefur niðurskurður ríkisframlaga á þessu ári og áformaður niðurskurður á næsta ári á stöðu Byggingarsjóðs verkamanna? Hve mikil þurfa ríkisframlögin að vera til að mæta útlánaáformum þessa og næsta árs og tryggja jafnframt jafncægi í stöðu sjóðsins?

Á árinu 1996 nam framlag ríkissjóðs til Byggingarsjóðs verkamanna alls 400 milljónum króna og á þessu ári er áætlað að leggja til sjóðsins um 300 milljónir samkvæmt fjárlögum. Framlagið í ár miðast m.a. miðað við að lána til um 180 nýrra íbúða og um 850 endursöluíbúða.

Athugun Yngva Arnar Kristinssonar, hagfræðings, á fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs verkamanna, sem miðaðist við stöðu sjóðsins í lok árs 1995, bendir til þess að ríkissjóður þurfi að leggja árlega a.m.k. 600 - 650 milljónir

króna inn í sjóðinn til að tryggja fjárhagsstöðu hans til frambúðar. Er þá m.a. gengið út frá að nýframkvæmdir verði um 200 á ári og endursöluíbúðir um 800 talsins. Ljóst er því að samsvarandi árlegt framtíðarframlag til sjóðsins og gert er ráð fyrir í fjárlögum ársins 1997, þ.e. 300 milljónir króna, mun að öðru óbreyttu leiða til þess að eigið fé sjóðsins þrýtur þegar til lengri tíma er litið.