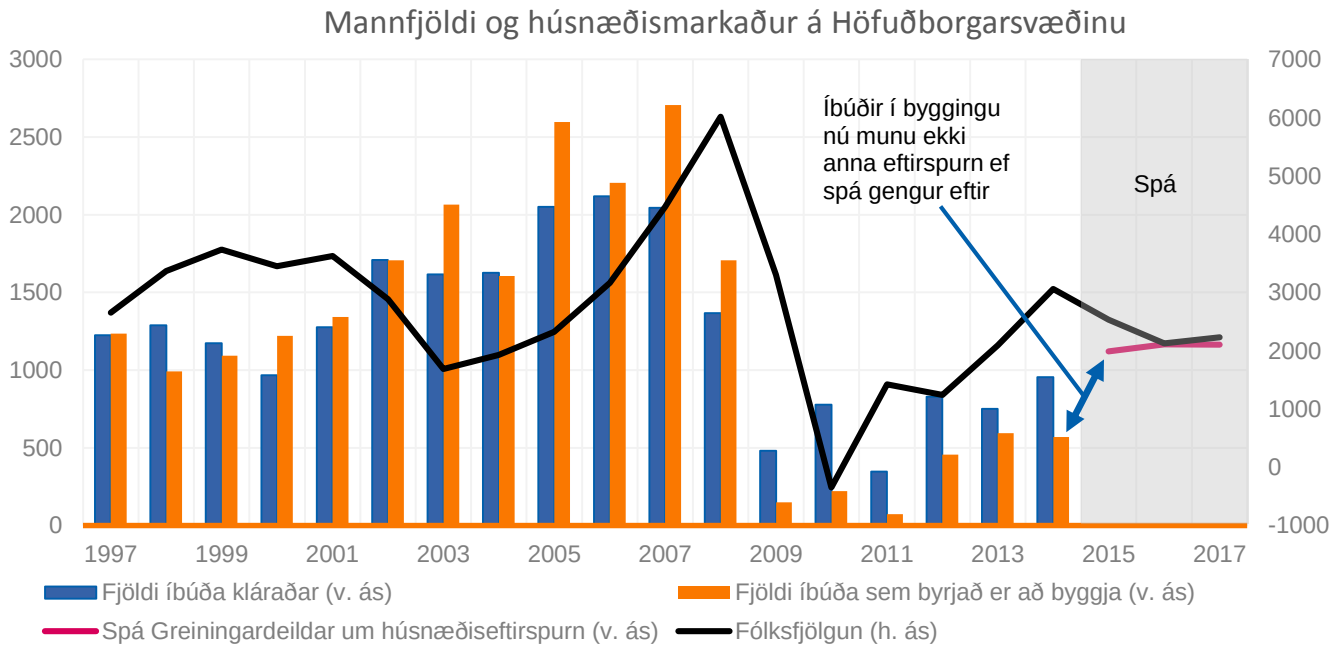
(Ó)æskileg áhrif húsnæðisfrumvarpa

Félags- og húsnæðismálaráðherra hyggst leggja fram frumvörp um húsnæðismál, sem voru lauslega kynnt í síðustu viku. Við fögnum því að yfirvöld sýni áhuga á því að gera umbætur á húsnæðismarkaði enda er húsnæðiskostnaður stór útgjaldaliður heimila og undanfarið hefur mikið borið á óánægju með skipan mála á húsnæðismarkaði. Þó líst okkur misvel á tillögurnar og við óttumst að þær sem snúa að hækkun bóta og styrkja til íbúðakaupa muni lítið gagnast þeim sem á að hjálpa en fyrst og fremst birtast í hærra verði sem kyndir frekar undir verðbólgu. Aftur á móti er það að byggja meira með minni tilkostnaði eitthvað sem raunverulega lækkar húsnæðiskostnað og er langtímalausn á því að halda aftur af hækkunum á leigu- og húsnæðismarkaði.

Í fasteignaskýrslu okkar sem var kynnt í desember sl. kom fram að verðhækkanir á húsnæðis- og leigumarkaði megi rekja til aukinnar eftirspurnar á meðan lítið hefur verið byggt, m.a. vegna þess að byggingarkostnaður hefur að jafnaði verið hærri en markaðsvirði fasteigna. Á myndinni hér að neðan má sjá fólksfjölgun og byggingu íbúða á höfuðborgarsvæðinu, sem til lengri tíma fylgjast nokkuð vel að. Þar má sjá að skv. spá okkar er ekki verið að byggja nóg til að anna eftirspurn, sem mun að öllu óbreyttu þýða áframhaldandi verðhækkanir umfram hækkun almenns verðlags. Í ofanálag setur fjölgun ferðamanna þrýsting á húsnæðismarkaðinn sem birtist t.a.m. í því að á leiguvefnum Airbnb má finna yfir 1.000 íbúðir skráðar í Reykjavík einni.



Heimildir: Hagstofa Íslands og Greiningardeild Arion banka

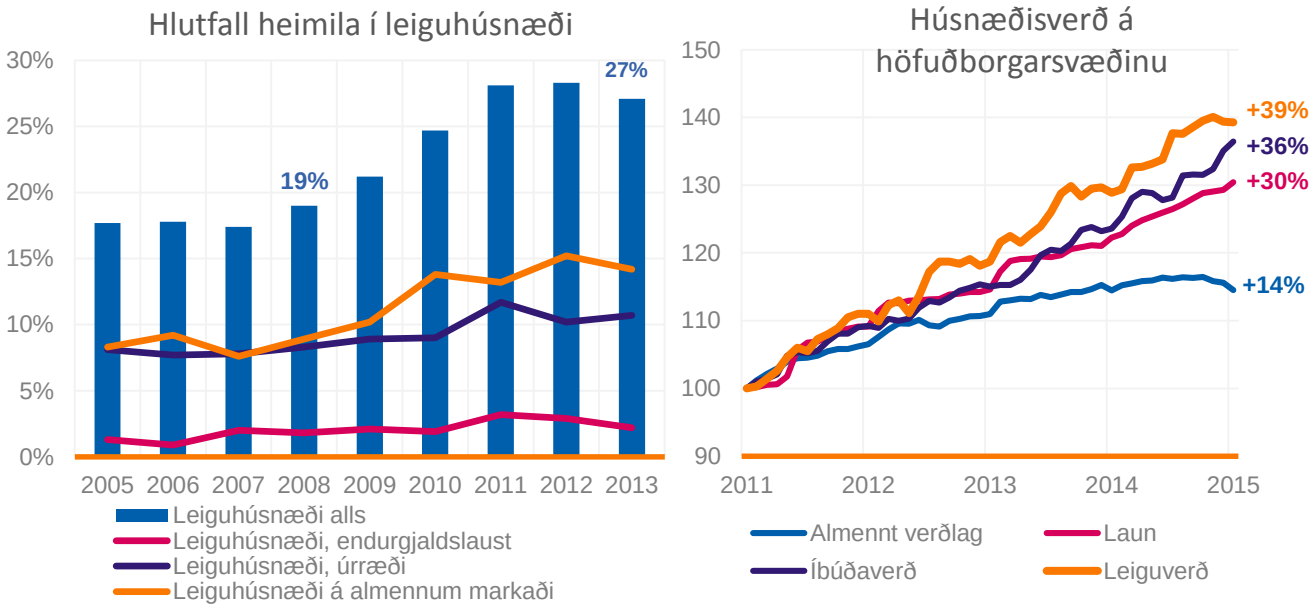
Hvaða breytingar eru í farvatninu?

Enn sem komið er liggja ekki fyrir nákvæmar útfærslur eða frumvörp um aðgerðir ríkisstjórnarinnar til uppbyggingar á húsnæðismarkaði, en í meginatriðum verða aðgerðirnar eftirfarandi:

1. Uppbygging félagslegs leiguíbúðakerfis, fjármagnað af ríki og sveitarfélögum. Framlagið ætti að halda húsaleigu undir 25% af tekjum einstaklinga með lágar tekjur. Ráðist verður í byggingu á 2.300 félagslegum íbúðum á árunum 2016-2019 og nemur kostnaðurinn um 2,5 ma.kr. á ári á þeim tíma.
2. Endurskoða á byggingarregluðgerð og skipulagslög í því skyni að lækka byggingarkostnað, með sérstaka áherslu á smærri og ódýrar íbúðir. Gjaldtaka sveitarfélaga vegna lóða og gatnagerða verður einnig endurskoðuð.
3. Styðja á við leigumarkað með því að hækka húsnæðisbætur á næstu tveimur árum. Grunnfjárhæð og frítekjumark verða hækkuð og skattlagningu tekna af leigu íbúða breytt í þeim tilgangi að lækka leiguverð. Þessi aðgerð mun kosta um 2 ma.kr. á ári.

4. Styðja á við kaup á fyrstu íbúð m.a. með skattaafsláttum á sparnaði upp í húsnæði og heimild til að nýta séreignasparnað til kaupa á fyrstu íbúð. Einnig á að setja sérlög sem veita svigrúm til þess að horfa til fleiri þátta en niðurstöðu greiðslumats við ákvörðun um lánveitingu.

Uppbygging félagslegs leiguíbúðakerfis er flókið og vandmeðfarið mál, m.a. þar sem það er dýrt í uppbyggingu og gæti einnig orðið dýrt í rekstri. Þó er ljóst að eftirspurnin er til staðar þar sem hundruðir manna eru á biðlistum, sem hafa einungis verið að lengjast undanfarið. Endurskoðun á byggingarreglugerð og skipulagslögum er eitthvað sem við tökum vel undir en aftur á móti höfum við áhyggjur af afleiðingum þess að hækka húsnæðisbætur. Að neðan má sjá að leiguverð hefur hækkað meira en húsnæðisverð, laun og verðlag á undanförnum árum. Mikil hætta er á að að hækkun húsaleigubóta muni að að mestu fara út í leiguverð og þar með eigendum til hagsbóta en síður leigjendum, a.m.k. til skamms tíma.



Heimildir: Hagstofa Íslands, Þjóðskrá Íslands.

Fjórða aðgerðin er stuðningur við kaup á fyrstu íbúð, sem í sjálfu sér er góð hugmynd, en skattaafslættirnir sem í stuðningnum felst hafa þó að einhverju leyti svipuð áhrif og hækkun bóta. Einnig setjum við spurningarmerki við það hvort skynsamlegt sé að færa séreignasparnað yfir í steypu. Tilgangur slíks sparnaðar er að eiga eitthvað fyrir efri árin, sem er alls ekki að fullu samrýmanlegt því að eiga þak yfir höfuðið. Slík ráðstöfun sérignasparnaðar gæti reynst varasöm vegna þess að það verður mikill þrýstingur á lífeyrissjóðakerfinu á komandi áratugum eins og við höfum fjallað um hér og hér.

Þá teljum við það vera afar varhugavert að horfa frá greiðslumati við ákvörðun um lánveitingu. Þau skuldavandræði sem sköpuðust í kjölfar fjármálakreppunnar má að miklu leyti rekja til of mikillar skuldsetningar einstaklinga og heimila. Veitt voru húsnæðislán þrátt fyrir takmarkaða getu fólks til þess að standa við afborganir og voru þau jafnvel veitt óháð tekjum, atvinnu og eignum (oft kölluð NINJA lán, þar sem NINJA stendur fyrir no income, no job, no assets), sem setti húsnæðismarkaðinn í Bandaríkjunum á hliðina og kom alþjóðlegu fjármálakreppunni af stað. Við vonum því að aðgerðirnar muni ekki beint eða óbeint auka skuldsetningu heimila umfram það sem er æskilegt.

Mismunandi áhrif bóta og lækkunar kostnaðar

Hækkun bóta eða hvers kyns styrkja hins opinbera annars vegar, og lækkun beins og óbeins byggingarkostnaðar hins vegar, hefur mismunandi áhrif á verð og húsnæðismarkað. Til þess að skoða mismunandi áhrif er hentugt að setja upp einfalt fræðilegt líkan af húsnæðismarkaði til að greina jaðaráhrif þessara breytinga[1].

Við skoðum fyrst áhrif þess að hækka bætur á myndinni hér að neðan. Með hærri bótum mun eftirspurn óhjákvæmilega aukast rétt eins og ef tekjur fólks hækka, þar sem fleiri munu vilja og geta keypt/leigt að gefnu verði. Skammtímaframboð er þó fast þannig að verðlag hækkar skarpt fyrst um sinn en íbúðum fjölgar lítið. En hagnaðarhvatinn er sterkur svo hærra húsnæðisverð mun ýta undir nýbyggingu svo skammtímaframboð

[1] **Helstu forsendur:** Húsnæðismarkaðurinn er frjáls, opinn, og hefur marga kaupendur og seljendur, auk þess sem helstu upplýsingar liggja fyrir opnum tjöldum. Ströng forsenda, en gera má ráð fyrir því að hún sé í meginatriðum nægilega góð nálgun.

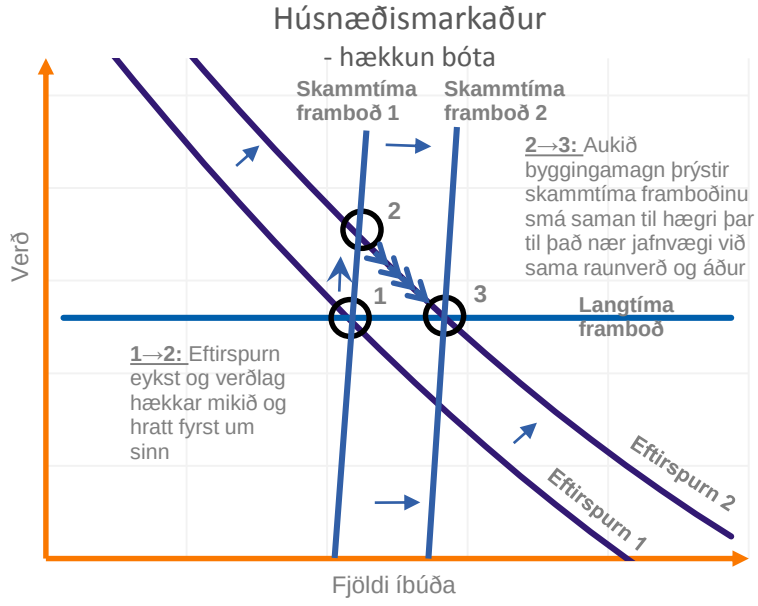
Verðbólga er engin, fólksfjölgun er engin og hagkerfið verður ekki fyrir öðrum ytri áföllum. Allt þetta hefur vissulega mikil áhrif á húsnæðismarkað, en hún er nauðsynleg til þess að einangra áhrifin af hækkun bóta og lækkun kostnaðar.

Eftirspurn á markaði er hvorki mjög óteygin né mjög teygin. Rannsóknir benda til þess að hún sé í kringum einn til lengri tíma en óteygnari ef horft er til skemmri tíma.

Framboð er nánast fast til skemmri tíma – m.ö.o. mjög óteygið. Erfitt er fyrir framboð að breytast verulega með skammtímasveiflum í húsnæðiseftirspurn, einfaldlega vegna þess að það tekur tíma að fjármagna, fá nauðsynleg leyfi og að byggja húsnæði.

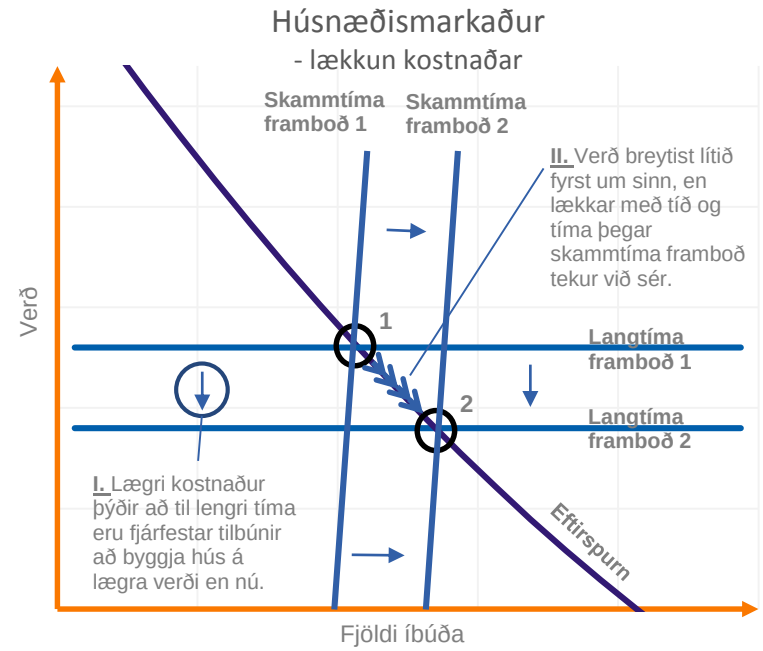
Framboð til lengri tíma er fullkomlega verðteygið og ræðst verð að mestu leyti af kostnaði og fórnarkostnaði þess að byggja húsnæði. Ef aðgangshindranir eru litlar fara aðilar inn á markað ef hagnaðurinn á markaðnum er meiri en annars staðar en út af honum ef hagnaðurinn er minni. Þetta leiðir til þess að ef eftirspurn helst föst mun framboð á endanum mæta eftirspurn á sama verði.

hliðrast smám saman til hægri og nær aftur jafnvægi við sama verð og áður. Niðurstaðan til lengri tíma er því sama verð og áður en íbúðum hefur fjölgað og því hafa fleiri einstaklingar og fjölskyldur komist inn á húsnæðismarkaðinn. Til skamms tíma hagnast húsnæðiseigendur og verktakar, en til lengri tíma færist ábatinn yfir til leigjenda/kaupenda, en þessi lengri tíma áhrif koma einungis fram ef byggingaaðilar gera ráð fyrir að bæturnar séu komnar til þess að vera. Kostnaður ríkissjóðs og þar með skattgreiðenda hefur aftur á móti aukist, þar sem bætur eru hærri.



Heimild: Greiningardeild Arion banka

Lækkun opinberra gjalda og skatta vegna byggingarframkvæmda og/eða lægri kostnaður vegna einfaldari byggingarreglugerðar myndi færa langtímaframboð niður í verð sem samsvarar lækkun kostnaðar. Við það verður hagnaðartækifæri sem aðilar á markaði myndu nýta sér eins og í fyrra dæminu og byggja meira þannig að framboð íbúða eykst og verð lækkar með tímanum, þar til það nær jafnvægi í punkti tvö á myndinni hér fyrir neðan. Niðurstaðan er fleiri íbúðir og lægra verð. Kostnaður ríkisins í þessari útfærslu fer eftir því hvort lækkunin er vegna skattalækkunar eða slökunar reglugerða eða samblandi af báðu. Ef a.m.k. hluti kostnaðarlækkunarinnar er vegna slökunar reglugerða verður kostnaður ríkisins óverulegur eða enginn. Aukið byggingarframboð myndi einnig auka skattstofn ríkisins sem vegur að einherju leyti upp á móti tekjutapi við lækkun gjalda eða skatta. Sem fyrr er ábati eigenda og verktaka meiri fyrst um sinn, en færist svo til neytenda þegar verð lækkar.



Heimild: Greiningardeild Arion banka

Lykilatriði í greiningunni er að vegna þess hve fast framboð er til lengri tíma munu báðar aðgerðirnar hagnast húsnæðiseigendum og verktökum fyrst um sinn. Munurinn felst í því að með lækkun byggingarkostnaðar má ná fram betri nýtingu á takmörkuðum aðföngum í samfélaginu, sem er öllum til hagsbóta, auk þess sem slíkt þýðir minni kostnað fyrir hið opinbera ef í því felst a.m.k að einhverju leyti slökun reglugerða. Enn fremur er ekki tryggt að bætur hvetji nægilega til bygginga þar sem ákvörðunin um að byggja er háð væntum tekjum, þ.e. byggingaraðilar verða að vænta þess að þessar auknu bætur séu komnar til þess að vera um ókomna tíð, en ekkert tryggir að bætur verði áfram til staðar í framtíðinni til að halda uppi eftirspurn. Ef svo er má reikna með að skammtímaframboð hliðrist hægar til hægri og þar með nái eigendur í meiri ábata af bótunum.

Á síðustu árum hefur byggingarreglugerðin verið talsvert hert. Til að mynda er reglugerðin frá árinu 2012 um 62 þúsund orð en árið 1997 var hún „aðeins“ 35 þúsund orð. Þó að Greiningardeild sé ekki sérfróð um húsnæðisbyggingar er auðvelt að ímynda sér hvernig hægt væri að lækka kostnað með því að breyta reglugerðinni án þess að það kæmi niður á rekstri hins opinbera eða mikilvægum öryggisatriðum. T.d. væri hægt að hækka lágmarksstærð íbúða sem eru undanskildar kröfu um algilda hönnun úr 55 m^2 og draga úr öðrum kröfum sem eru gerðar til minni íbúða.

Rannsókn OECD styður við þessar ályktanir

Í rannsókn OECD frá 2011 var uppbygging húsnæðismarkaða í ríkjum OECD skoðuð og borin saman, með áherslu á regluverk, skatta og styrki. Sú rannsókn kemur í aðalatriðum heim og saman við greininguna hér að ofan. Í fyrsta lagi er langtímaframboð mjög teygið á Norðurlöndunum. Í öðru lagi er sagt að framboð til skamms tíma sé mjög óteygið, sem birtist í miklum verðsveiflum vegna eftirspurnaráhrifa. Hversu sveigjanlegur húsnæðismarkaðurinn er og hversu hratt hann bregst við eftirspurnarsveiflum fer að miklu leyti eftir regluverki á húsnæðismarkaði, þar sem hamlandi þéttbýlisskipulag hefur sérstaklega mikil áhrif. Í þriðja lagi eru reglur á leigumarkaði frekar strangar á Norðurlöndunum, en það leiðir alla jafna til minna framboðs og verri gæða húsnæðis en ella og hefur mjög óljósan ávinning fyrir leigjandann.

Höfundarnir eru mjög gagnrýnir á aðgerðir til að auka aðgang að lánsfé þar sem slíkt eykur áhættutöku og sveiflur á húsnæðismarkaði. Víða eru vextir af húsnæðislánum frádráttarbærir frá skatti eða niðurgreiddir eins og á Íslandi sem getur haft skaðleg áhrif á hagkvæmni húsnæðismarkaðar og dregið úr jafnvægi milli sparnaðar og fjárfestingar. Enn fremur fara slíkir styrkir nánast beint út í húsnæðisverð sem ýtir undir meiri skuldsetningu en ella. Við erum, eins og áður kom fram, sammála því að aðgerðir sem beint eða óbeint leiða til meiri skuldsetningar kunni að vera varhugaverðar. Breska tímaritið *The Economist*, fjallaði ítarlega um málið í tölublaði sínu þann 16. maí sl. og gekk enn lengra með því að segja að niðurgreiðsla vaxta væru ein stærsta byrðin á hagkerfi heimsins.

Lækkun byggingarkostnaðar ætti að vera forgangsmál

Vegna eðlis húsnæðismarkaðarins er nær ómögulegt að hafa raunveruleg áhrif á framboð til skamms tíma hvort sem hækka á bætur eða lækka kostnað. Seðlabankinn hefur t.a.m. áætlað að það taki íslenskan húsnæðismarkað allt að áratug að aðlagast breyttum aðstæðum. Vandinn í dag er fyrst og fremst skortur á húsnæði og hann tekur tíma að leysa. En sökum þess hve dýrar bætur eru og ekki er tryggt að þær verði varanlega til staðar inn í framtíðina munu þær síður hvetja til nýbygginga heldur en lækkun byggingarkostnaðar. Einnig eru aðgerðir sem ýta undir verðhækkanir sérlega óheppilegar núna, þar sem stefnir í aukna verðbólgu á næstu mánuðum. Í ljósi þessa er það okkar von að aðgerðirnar muni að stórum hluta miða að því að lækka byggingarkostnað.

Greiningardeild Arion banka

Anna Hrefna Ingimundardóttir
anna.ingimundardottir@arionbanki.is

Elvar Ingi Möller
elvar.moller@arionbanki.is

Hrafn Steinarsson
hrafn.steinarsson@arionbanki.is

Konráð S. Guðjónsson
konrad.gudjonsson@arionbanki.is

Stefán Broddi Guðjónsson
stefan.gudjonsson@arionbanki.is

Forstöðumaður

Regína Bjarnadóttir
regina.bjarnadottir@arionbanki.is
444-6969

Hér má finna fyrirvara