



Umsögn

Efni: Tillaga um 500 nýjar félagslegar leiguíbúðir á næstu fimm árum
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Félagsbústaðir hafa lagt fram áætlun um að fjölga félagslegum leiguíbúðum fyrirtækisins um 500 á næstu fimm árum 2015-2019. Tillagan er byggð á þarfagreiningu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sem kynnt hefur fyrir borgarráði. Meðfylgjandi umsögn tekur til fjárhagslegra þátta. Fjölgun félagslegra íbúða felur í sér svo miklar breytingar á áætlun fyrirtækisins að í raun er um að ræða nýja fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun og áhrifa þessa gætir bæði í frumvarpi að fjárhagsáætlun A-hluta og samstæðu á næsta ári og til næstu fimm ára.

Fjöldi félagslegra leiguíbúða í eigu félagsins verður um 1.815 íbúðir í árslok 2014 og eignasafnið, talið í fjölda íbúða, mun stækka um 28% til ársloka 2019 verði fyrirbyggjandi tillaga samþykkt. Gert er ráð fyrir kaupum eða byggingu á 550 íbúðum og að kaupin verði fjármögnuð með 70% lántöku á almennum, verðtryggðum markaðskjörum til 50 ára, með 10% stofnfjárframlagi Reykjavíkurborgar og 20% stofnfjárframlagi frá ríkissjóði, í samræmi við hugmyndir um framtíðarskipan húsnæðismála.¹ Miðað er við 3,8% verðtryggða vexti. Á sama tímabili verði seldar 50 minna veðsettar íbúðir úr eignasafni félagsins. Tillagan gerir ráð fyrir að keyptar verði íbúðir fyrir 13,5 milljarða á verðlagi hvers árs en á móti verði seldar íbúðir fyrir um 1,2 milljarða og nettó íbúðarfjárfesting verði þannig um 12,3 milljarðar eða tæplega 2,5 milljarðar að jafnaði á ári.² Stofnfjárframlag Reykjavíkurborgar er áætlað rúmlega 1,23 milljarðar á tímabilinu samkvæmt áætlun Félagsbústaða sem er um 200 mkr umfram söguleg framlög til félagsins á ársgrundvelli.

Umsögn fjármálaskrifstofu um þessa tillögu ber að skoða í því ljósi að tillagan er ekki fyllilega útfærð. Þegar endanleg tillaga liggur fyrir er gert ráð fyrir að fjármálaskrifstofa fái málið á ný til umsagnar.

Umsögnin byggist á rekstrarlíkani Félagsbústaða til ársins 2025 og eru niðurstöður settar fram með fyrirvara um að líkanið endurspegli rekstur félagsins rétt. Samkvæmt upplýsingum frá Félagsbústöðum þá er líkanið sem notað er við umsögn þessa yfirfarið af KPMG.

1. Samantekt

- Í áætlun Félagsbústaða er gert ráð fyrir að meðalleiga á nýjum íbúðum félagsins verði um 11% umfram leigu í núverandi eignasafni félagsins. Þessi hækkun jafngildir 1,8% hækkun leiguverðs í öllum íbúðum félagsins.

¹ Rétt er að vekja athygli á því að óvissa er um áform ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum og afstaða til fyrirbyggjandi hugmynda um framtíðarskipan húsnæðismarkaðar liggja ekki fyrir af hálfu ríkisstjórnar eða Alþingis. Óskað hefur verið eftir formlegur viðræðum við félags- og húsnæðismálaráðherra til að ræða aðkomu ríkisins.

² Gert ráð fyrir 21 mkr meðalkaup- og söluverði íbúða á verðlagi 2014.



- Þrátt fyrir þessa hækkun leigu standa tekjur Félagsbústaða ekki undir útgjöldum og afborgunum þegar horft er út yfir árið 2019. Þessi ójöfnuður er meiri ef miðað er við 90% lántöku á 3,5% vöxtum samanborið við 70% lántöku á 3,8% vöxtum, enda hafa lánskjör mikil áhrif á rekstrarniðurstöðu félagsins.
- Í félagsformi Félagsbústaða liggur sú krafa að rekstur félagsins verður að vera sjálfbær. Þar sem hér er um að ræða umfangsmiklar skuldbindingar með langan líftíma kallar sá ójöfnuður sem lýst er að framan á að rekstur félagsins verði sem fyrst rýndur til lengri tíma litið og að ráðist verði í aðgerðir sem tryggja rekstrarhæfi félagsins út líftíma skuldbindinga þess, s.s. með hagkvæmari fjármögnun á íbúðauppbyggingu og heildarendurskoðun á leigugjaldskrá. Einnig þarf að skilgreina í eigendastefnu fleiri fjárhagslega mælikvarða, meðal annars um sjálfbærni félagsins.
- Setja þarf gjaldskrárstefnu fyrir félagið sem fyrst, bæði til að tryggja rekstrarhæfi félagsins og til að jafna aðstöðumun leigjenda, en miðað við núverandi fyrirkomulag er leiguverð mjög háð því hvenær Félagsbústaðir festu kaup á eigninni sem leigjandinn býr í.
- Vegna vinnu sem er ólokið á vegum félagsmálaráðherra við framtíðarstefnumótun á húsnæðismarkaði er nú mikil óvissa um fjármögnunarumhverfi og þá rekstrargrundvöll félagslegra leiguíbúða. Lánskjör félagslegra leiguíbúðalána eru í dag allt að því þau sömu og almenningi býðst á lánamörkuðum og tæplega þriðjungur af upphaflegri lánaniðurgreiðslu ÍLS frá árinu 2001. Jafnframt eru lánskjörin verri en þau sem ríki og borg geta sótt á markaði við núverandi aðstæður.
- Í áætlunum Félagsbústaða er gert ráð fyrir að gjald- og eignfært viðhald í rekstri verði töluvert undir meðaltali árána 2003-2013. Sé gert ráð fyrir að gjaldfært viðhald verði í samræmi við sögulega þróun og að forsendur um stofnkostnað og fjármögnun þróist með óhagstæðum hætti gæti leiguverð félagsins þurft að vera um 8% hærra árið 2019 en gert er ráð fyrir í tillögunni, að öðru óbreyttu. Tæplega má gera ráð fyrir að viðskiptavinir félagsins, sem eru að stærstu leyti elli- og örorkulífeyrisþegar eða atvinnuleitendur, geti borið slíka hækkun, án þess að hækkun húsnæðisstuðnings komi til.
- Reykjavíkurborg dregur vagninn í hlutfallslegu framboði félagslegra leiguíbúða á höfuðborgarsvæðinu áður en til þessarar tillögu kemur. Sú fjölgun sem gert er ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða myndi auka enn á forystuhlutverk borgarinnar hvað þetta varðar. Til að tekjur sveitarfélagsins standi undir rekstri velferðarþjónustunnar til lengri tíma litið er mikilvægt að gæta að því að ekki skapist ójafnvægi í íbúasamsetningu borgarinnar þannig að tryggt sé að útsvarstekjur nægi til að halda uppi öfluglu velferðarkerfi.
- Rekstraráhrif tillögunnar á A-hluta birtast í áhrifum stofnframlaga og útgjalda vegna húsaleigubóta og eru þau talin neikvæð um 130-140 mkr á ári tímabilið 2020-2024, þegar allar íbúðirnar hafa verið teknar í gagn, miðað við að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiði sama hlutfall húsaleigubóta og árin 2013-2014. Ef hins vegar gert er ráð fyrir engu framlagi frá Jöfnunarsjóði verða neikvæðu áhrifin um 100 mkr meiri á hverju ári. Mikilvægt er að gengið verði sem fyrst frá samkomulagi við ríkið um að Jöfnunarsjóður greiði fast hlutfall útgjalda vegna húsaleigubóta óháð fjölda notenda.



- Rekstrarhagnaður samstæðu eykst lítillega sem nemur mismun meiri gangvirðishagnaðar hjá Félagsbústaðum vegna stækkunar á eignasafninu og raunverulegra útgjalda hjá A-hluta. Skuldahlutfall samstæðu breytist lítið, hvort sem horft er til samstæðunnar með eða án OR.

2. Framsetning niðurstaðna í umsögn

Í umsögninni verður lögð áhersla á að sýna niðurstöður áætlana og næmnigreininga sem hlutfall af tekjum Félagsbústaða. Kosturinn við þessa framsetningu er að ef tiltekin greining sýnir t.a.m. fram á 1% rekstrarhalla sem hlutfall af tekjum þýðir það að tekjur félagsins þurfi að vera 1% hærri, að öðru óbreyttu, til að rekstur félagsins verði í jafnvægi.

Í því samhengi verður að hafa í huga samanburðinn í töflunni til hliðar á meðalmarkaðsleiguverði í Reykjavík, meðalleiguverði í nýjum íbúðum Félagsbústaða skv. tillögu félagsins og meðalleiguverði í núverandi eignasafni félagsins. Hver 1% hækkun leiguverðs myndi færa leiguverð Félagsbústaða nær markaðsleigu, sem er ekki í öllum

Samanburður á meðalleiguverði, verðlag 2014		
Fjöldi svefnherbergja	1-2 herb, 65fm	2-3 herb, 70fm
Félagsbústaðir verð pr. fm, nýtt framboð	1.840	1.708
Félagsbústaðir verð pr. fm, núverandi safn	1.656	1.538
Markaðsleiga pr. fm, RVK utan Breiðholts	2.343	1.913
Markaðsleiga umfram FB nýtt framboð	27%	12%
Markaðsleiga umfram FB núverandi safn	41%	24%
Markaðsleiga pr. fm, Breiðholt	1.968	1.727
Markaðsleiga umfram FB nýtt framboð	7%	1%
Markaðsleiga umfram FB núverandi safn	19%	12%

*Heimild: Þjóðskrá Íslands, leiguverð sept. 2014, 2ja- 3ja herb. íbúðir

tilvikum svo mikið undir markaðsverði. Þó skal tekið fram að leiguverð er mjög mismunandi, meðal

Atvinnustaða viðskiptavina Félagsbústaða*	
Atvinnulaus	13,4%
Ellilífeyrisþegi	16,7%
Heimavinnandi	0,4%
Í atvinnu	19,5%
Nemi	2,2%
Öryrki	47,8%

*Heimild: Velferðasvið RVK, 2013

annars eftir pósthúmerum, eiginleikum íbúða og tengsla á milli leigusala og leigutaka. Auk þess er takmarkaður fjöldi samninga á bak við markaðsleiguverð samkvæmt gögnum Þjóðskrár.

Einnig verður að hafa í huga að þorri viðskiptavina Félagsbústaða eru örorku- og ellilífeyrisþegar eða atvinnuleitendur, eins og sýnt er í meðfylgjandi töflu. Því getur þörf fyrir aðeins 1% hækkun tekna

Félagsbústaða, og þar með leigugjaldskráa, lagst mjög þungt á viðskiptavinum félagsins.

3. Helstu forsendur

3.1. Fjármögnunarumhverfi félagslegra leiguíbúðalána

Lánveitingar ÍLS vegna fjárfestinga í félagslegum leiguíbúðum hafa frá ársbyrjun 2001 verið óbreytt með 3,5% verðtrygðum vöxtum til allt að 50 ára og allt að 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar (sjá nánar VIII kafla laga nr. 44/1998). Til samanburðar voru ný almenn útlán ÍLS á árinu 2001 á 5,1% föstum vöxtum og árið 2014 eru almenn útlán á 4,2% föstum vöxtum.³ Niðurgreidd vaxtakjör

³ Sjá nánar skýringu 9 í ársskýrslu Íbúðarlánasjóðs 1999-2001. Árið 2001 voru gefin út húsbref sem seld voru með afföllum á tímabilinu 2000-2002. Í kjölfarið er 5,1% vaxtaviðmið vanmat.



ÍLS hafa því lækkað úr 1,6% niður um meira en helming eða 0,7%. Hafa ber í huga að vextir sambærilegra lánveitinga voru 1% frá 1984 til loka árs 2000.⁴

Mismunur á almennum vaxtakjörum hjá ÍLS og kjörum á lánum vegna fjárfestinga í félagslegum leiguíbúðum eru skilgreind sem niðurgreidd vaxtakjör sem ríkissjóði ber að fjármagna. Ekki er tekið mið af íbúðalánakjörum annarra lánastofnana sem eru nú á bilinu 0,25-0,55 prósentustigum lægri en almenn vaxtakjör ÍLS.⁵ Miðað við kjör samkeppnisaðila á íbúðalánamarkaði eru niðurgreidd vaxtakjör ÍLS nú einungis á milli 0,15-0,45 prósentustigum lægri en almenning býðst. Þar að auki er mikilvægt að benda á að vaxtakjör á um 9% eða um 2 milljörðum af lánveitingum ÍLS til Félagsbústaða vegna endurbóta á félagslegu leiguhúsnæði eru á 4,2-5,3% vöxtum.

Í þessu samhengi verður einnig að nefna að Reykjavíkurborg hefur undanfarin misseri boðist lánsfjármagn á markaði á hagstæðari kjörum en rædd eru í fyrri efnisgreinum. Í skuldabréfaútboði borgarinnar í nóvember 2014 höfðu öll samþykkt tilboð ávöxtunarkröfu 3,26% til ársins 2053. Það skýtur óneitanlega skökku við að lánskjör ÍLS til Félagsbústaða séu skilgreind niðurgreidd þegar bæði ríki og borg geta fjármagnað sig á hagstæðari kjörum á almennum markaði.

Eins og sagt er frá í tillögu Félagsbústaða um aukið íbúðaframboð er ekki gert ráð fyrir að íbúðalánasjóður fjármagni 90% af íbúðarkaupum með félagslegum leiguíbúðarlánum eins og verið hefur. Þess í stað er gert ráð fyrir 30% stofnfjárframlagi frá Reykjavíkurborg og ríkissjóði annars vegar og 70% lánsfjármögnun á markaðskjörum hins vegar. Þessi forsenda byggir á því að tillögur í skýrslu verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála sem birtist í maí 2014 gangi eftir. Þar er lagt til að íbúðalánasjóður hætti lánveitingum samkvæmt núverandi fyrirkomulagi og stofnað verði nýtt húsnæðislánafélag sem verði rekið á almennum markaði án ríkisábyrgðar á skuldbindingum. Í skýrslunni kemur fram í tengslum við áform um breytt reikningsskil ríkisins að 1% niðurgreiðsla vaxta jafngildi um 23-28% niðurgreiðslu íbúðastofnverðs. Þannig er ekki óeðlilegt að hér sé gert ráð fyrir 20% stofnfjárframlagi ríkisins vegna áforma Félagsbústaða um stóraukið framboð á félagslegum leiguíbúðum.

Enn er mikil óvissa um hvort tillögur í skýrslu verkefnisstjórnar um fjármögnunarumhverfi félagslegra leiguíbúða verði að veruleika. Hóflegar breytingar á forsendum lánsfjármögnunar er varða lengd lána, vaxtakjör og láns hlutföll geta skipt sköpum í rekstrar- og sjóðstreymisáætlunum Félagsbústaða þegar horft er til fyrirbyggjandi tillögu félagsins um fjölgun íbúða, enda eru vaxtagjöld og afborganir 49% af tekjum samkvæmt ársreikningi 2013.

3.2. Forsendur um lánskjör

Eins og kemur fram í áætlun Félagsbústaða er gert ráð fyrir að 70% af stofnkostnaði verði fjármögnuð á almennum markaði á föstum 3,8% verðtryggðum vöxtum til 50 ára. Ekki er gert ráð fyrir kostnaði vegna lántöku. Mikil óvissa er um vaxtakjörin sem Félagsbústaðir fengju á almennum markaði en í tillögu félagsins er tekið mið af núverandi verðtryggðum lánskjörum almennings hjá

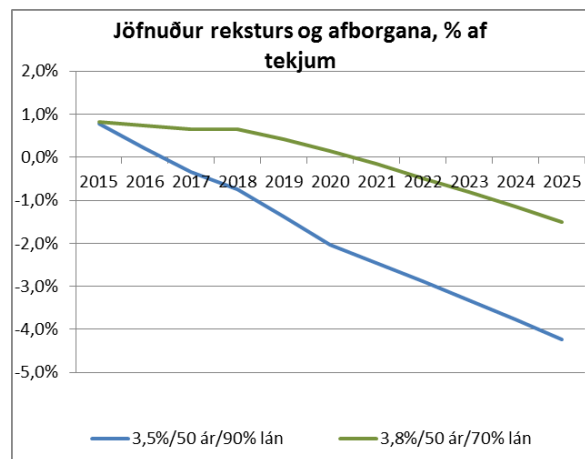
⁴ Sjá til dæmis bls. 17, „Þak yfir höfuðið: Skýrsla um stefnu í uppbyggingu leiguhúsnæðis í Reykjavík“, mars 2003.

⁵ Verðtryggð lánskjör hjá þremur stærstu bönkunum eru á bilinu 3,65%-3,95% til allt að 40 ára og miðað við allt að 80% veðsetningu en til samanburðar eru lánskjör ÍLS 4,2%. Vaxtakjör bankanna eru breytanlegir með ýmist 1-60 mánaða endurskoðunarglugga á meðan vextir ÍLS eru fastir út líftímann. Af ofangreindu má sjá að niðurgreiðslan er einungis 0,15% miðað við lánveitingar bankanna.



þremur stærstu bönkunum, þó að vísu sé lánalengd þar að hámarki 40 ár og lánskjör séu endurskoðuð á 1-60 mánaða fresti. Til samanburðar bjóðast almenningi lán frá Íbúðalánasjóði á föstum 4,2% verðtrygðum vöxtum.

Þrátt fyrir forsendur tillögu Félagsbústaða um aukin stofnfjárframlög og hækkun leigu (sem fjallað verður um hér á eftir) mun hlutdeild vaxtagjalda af tekjum aukast smávægilega hjá félaginu fram að árinu 2020. Græni ferillinn á myndinni til hliðar sýnir jöfnuð milli rekstrartekna og –gjalda og afborgana af lánum, sem hlutfall af tekjum Félagsbústaða, miðað við gefnar forsendur um fjármögnun verkefnisins, þ.e. 70% lánsfjármögnun á 3,8% vöxtum til 50 ára. Blái ferillinn sýnir jöfnuðinn að gefnu núverandi fjármögnunarumhverfi félagslegra leiguíbúða, þar sem 90% stofnkostnaðar eru fjármögnuð með 3,5% láni til 50 ára. Í þessari framsetningu er ekki gert ráð fyrir að tekjur þurfi að standa undir eignfærðu viðhaldi sem nemur 7,5% af tekjum árlega í áætlunum félagsins, eins og vikið verður að síðar.



Af þessu sést að tekjur félagsins nægja í hvorugu tilfellinu til að standa undir rekstrargjöldum og afborgunum til lengri tíma litið. Í félagsformi Félagsbústaða liggur sú krafa að rekstur félagsins sé sjálfbær. Um þetta er jafnframt gerð krafa í drögum að eigendastefnu fyrir Félagsbústaði. Því kallar þessi þróun á rýningu á rekstri félagsins til fleiri ára en gert er í áætlunum sem fara þarf fram hið fyrsta og aðgerðir sem stuðla að rekstrarhæfi og sjálfbærni félagsins til lengri tíma litið. Meira er fjallað um þetta í kafla um áhrif tillögu Félagsbústaða á rekstur félagsins til næstu ára.

Sé gert ráð fyrir 30% framlagi ríkis og borgar en að kjör á 70% lánsfjármögnun verði í samræmi við almennar lánveitingar ÍLS til 40 ára á 4,2% föstum verðtrygðum vöxtum skapast uppsöfnuð óleyst fjárþörf (handbært fé í árslok) hjá félaginu sem nemur um 37 mkr 2019 og verður um 630 mkr árið 2025.

3.3. Áætlaður stofnkostnaður á íbúð og leiguverð

Í tillögu Félagsbústaða er lýst blandaðri leið í stækkun eignarsafnsins ýmist með kaupum á almennum markaði, kaupum á nýbyggingum af verktökum, kaupum á búseturétti, leigu af öðrum eða uppbyggingu á eigin vegum á lóðum sem Reykjavíkurborg úthlutar. Vegna óvissu um leiðir í öflun íbúða, þá er meðal annars erfitt að meta raunhæfni forsenda um meðalverð íbúðakaupa og leigunýtingarhlutfall.⁶

⁶ Ef t.d. ákvarðað verður að FB tekur að sér að byggja fjölbýli þá fellur til fjármagnskostnaður um tveimur árum áður en fjárfesting skilar tekjum sem túlka má sem lægra nýtingarhlutfall á uppbyggingartíma. Á hin bóginn getur fjárfesting í heilum fjölbýlum verið mun hagstæðari háð hverfum og hvernig er staðið að hönnun og útboðum. Samkvæmt upplýsingum frá Félagsbústöðum er ekki til staðar greining á sögulegri þróun nýtingarhlutfalls leigufjárfestinga.



Í tillöggunni er gert ráð fyrir að stofnkostnaður íbúðar verði að meðaltali 21 mkr miðað við verðlag 2014. Lögð er áhersla á að fjölga minni íbúðum í eignasafni félagsins í samræmi við biðlista en þó er ekki tilgreind meðalstærð íbúða. Miðað við 2ja-3ja herbergja íbúðir á bilinu 65-70 fermetrar, er kaupverð á milli 300-323 þús.kr á fermetra. Ef gert er ráð fyrir að félagið kaupi stakar íbúðir á almennum markaði, þá verður mun erfiðara að uppfylla forsendur áætlana um fjölgun íbúða á ári, meðalverð og íbúðastærð miðað við núverandi markaðsaðstæður þar sem athuganir benda bæði til að framboð lítilla íbúða sé af skornum skammti og ásett verð séu umfram 21 mkr á minni eignum að Breiðholtinu undanskildu.⁷

Samkvæmt upplýsingum frá Félagsbústöðum er meðalársleiga 2014 um 1.292 þúsund á íbúð eða um 6,37% af markaðsvirði fasteignasafnsins. Samkvæmt reglum ÍLS er hámarksleiguverð 7,62% af stofnkostnaði eigna eða síðasta söluverði, framreiknað með vísitölu neysluverðs, miðað við 10% eiginfjárframlag og 3,5% verðtryggð lán til 50 ára. Skuldsetning Félagsbústaða er um 65% af markaðsvirði fjárfestingaeigna skv. 9 mánaða uppgjöri 2014 og meðalvextir eru í námunda við 3,2%.

Til að fjármagna (þjónusta) aukna skuldsetningu sem gert er ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða er óhjákvæmilegt að leiga í nýjum íbúðum félagsins verði hærri en meðalleiguverð íbúðanna sem fyrir eru í eignasafninu. Því er gert ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða að meðalársleiga í nýjum leigueignum verði um 1.435 þúsund kr sem er 11% hærri en núverandi meðalársleiga félagsins á verðlagi ársins 2014. Þetta leiguverð yrði um 6,83% af áætluðum stofnkostnaði vegna nýrra eigna. Ná mætti fram sömu hækkun tekna í rekstri félagsins með því að hækka leigugjaldskrá á öllu eignasafni Félagsbústaða um 1,8%.

Í áætlunarlíkani félagsins er gert ráð fyrir að leiguverð í öllum íbúðum hækki á hverju ári í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Þar sem gert er ráð fyrir að íbúðaverð hækki töluvert umfram vísitölu neysluverðs á tímabilinu, eða sem nemur 2% að jafnaði á ári, lækkar meðalársleiga í íbúðum félagsins sem hlutfall af markaðsvirði fasteignasafnsins í 6,17% árið 2019. Þetta rof sem verður milli hækkunar leiguverðs og verðmætis undirliggjandi eignasafns skapar ójafnvægi í verðlagningu félagsins til lengri tíma litið, þar sem þessi þróun veldur lækkun leiguverðs sem hlutfall af markaðsvirði fasteignanna eftir því sem árin líða að öðru óbreyttu. Sé gert ráð fyrir að leiguverð í nýkeyptum íbúðum Félagsbústaða ákvarðist alltaf sem sama hlutfall af kaupverði verður leiguverð til viðskiptavina Félagsbústaða þannig því ódýrara sem lengra er liðið frá því að félagið festi kaup á eigninni sem viðskiptavinurinn býr í. Þetta, ásamt öðrum þáttum sem nefndir verða hér á eftir, kallar á að félagið setji sér gagnsæja gjaldskrárstefnu sem fyrst.

3.4. Aðrar rekstrarforsendur

Eins og komið hefur fram þarf rekstur Félagsbústaða að vera fjárhagslega sjálfbær. Í því felst að til lengri tíma litið verði heildartekjur félagsins í jafnvægi við heildarkostnað þess miðað við óbreytt umsvif og viðhald sem varðveiti ástand og verðmæti eignasafnsins.

⁷ Sjá nánar: <http://lanareiknir.is/Fasteignamarkadur.aspx> M.v. leitarskýrðin 10-80 fm, 2-3ja herbergja íbúð í Reykjavík.



Forsendur rekstrarútgj. 2015-2022	Hlutfall af tekjum	Meðaltal 2003-2013
Gjaldfært viðhald	22,0%	26,1%
Eignfært viðhald*	8,0%	16,0%
Annar rekstrarkostnaður fasteigna	8,2%	7,9%
Fasteigna- og brunabótaiðgjöld	10,3%	9,4%
Laun og launatengd gjöld	5,5%	6,5%
Annar skrifst.- og stjórnunarkostnaður	2,6%	2,8%
Framlag til afskrifta viðskiptakrafna	2,2%	2,4%
Samtals	58,9%	71,0%
Samtals að viðhaldi frátöldu	28,9%	28,9%

*Eignfært viðhald miðað við leigutekju. Miðað við heildartekjur er hlutfallið 7,5%.

um 12% hærri sem hlutfall af tekjum en forsendur í áætlunum félagsins gera ráð fyrir og felst munurinn nánast eingöngu í gjaldfærðu og eignfærðu viðhaldi. Samkvæmt framkvæmdastjóra félagsins hefur verið lokið við meiriháttar endurbætur á fjárfestingaeignum og því er gert ráð fyrir að viðhald verði 30% af tekjum, sem er 12% af tekjum undir meðaltali árána 2003-2013.

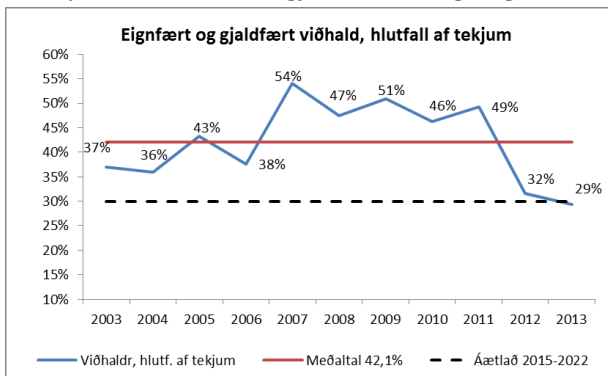
Eignfært viðhald hefur lítil áhrif á sjóðstreymi til meðallangs tíma enda er gert ráð fyrir 90% lántöku vegna kostnaðar við það.⁸ Hins vegar er sjóðstreymi félagsins mun næmara fyrir gjaldfærðu viðhaldi, sem hefur sögulega verið að jafnaði 4% af tekjum umfram það sem forsendur til framtíðar gera ráð fyrir. Yrði gjaldfært viðhald til næstu ára í samræmi við sögulegt meðaltal þyrftu tekjur félagsins þannig að vera 4% hærri að öðru óbreyttu, sem er áhyggjuefni í ljósi þess að gera má ráð fyrir að svigrúm viðskiptavina félagsins til að bera hækkun leiguverðs sé lítið eins og rætt er í 2. kafla hér að framan.

Þegar litið er til þess að vaxtagjöld og afborganir Félagsbústaða hafa verið í námunda við 50% af tekjum á síðastliðnum árum þá verður eitt brýnasta verkefni næstu ára að tryggja að viðhald verði þess eðlis að það standist áætlanir en að um leið sé verðgildi fjárfestingaeigna viðhaldið.

4. Framboð sveitarfélaga á félagslegum leiguíbúðum og eftirspurn

Samkvæmt skýrslu Varasjóðs húsnæðismála voru alls 3.588 félagslegar leiguíbúðir í eigu sveitarfélaga árið 2012 og 993 íbúðir fyrir eldri borgara og fatlað fólk.⁹ Reykjavíkurborg er með 50% af félagslegum leiguíbúðum á landsvísu og um 75% af framboði sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru félagslegar leiguíbúðir tæplega 4 af hverjum 100 íbúðum í Reykjavík samanborið við 2 á Kraganum og

Í sögulegu samhengi eru forsendur Félagsbústaða um rekstrarútgjöld umtalsvert hagstæðari í fyrirliggjandi tillögu félagsins samanborið við þróun á tímabilinu 2003-2013. Þegar gert er ráð fyrir að ekki sé dregið úr framboði leigueigna, þá þola áætlanir Félagsbústaða vart 1-2% aukin útgjöld í rekstri m.t.t. sjóðstreymis að gjaldskrár, endurgreiðslutíma lána og fjármagnskostnaði óbreyttum. Rekstrarútgjöld hafa sögulega verið



⁸ Hins vegar eru leigugreiðslur ekki hækkaðar í samræmi við eignfært viðhald.

⁹ Varasjóður húsnæðismála, könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2012. Sjá nánar á slóð: <http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skýrslur-2014/Konun-a-leigubudum-sveitarfelaga-2012.pdf>

	Reykjavík	Kraginn	Landlút utan HS
Heildarfj. íbúða	50.287	30.930	50.543
Félagslegar leiguíbúðir	1.790	604	1.194
Hlutf. af íbúðafjölda	3,6%	2,0%	2,4%
Þjónustuíbúðir*	422	91	480
Hlutf. þjónustu- og félagsl. íb.	4,4%	2,2%	3,3%

*Íbúðir fyrir aldraða og fatlað fólk



rúmlega 2 á landinu utan höfuðborgarsvæðisins. Ef einnig er tekið tillit til þjónustuíbúða þá er enn meiri munur á framboði leigueigna í Reykjavík samanborið við nágrannasveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sbr. töfluna til hliðar. Hlutdeild Reykjavíkurborgar er enn meiri þegar horft er til útgjalda vegna sérstakra húsaleigubóta sem er um 69% af heildargreiðslum á landsvísu skv. áætlunum Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2015. Í sömu áætlun Jöfnunarsjóðs er hlutdeild Reykjavíkurborgar um 46% af heildargreiðslum almennra húsaleigubóta á landsvísu.

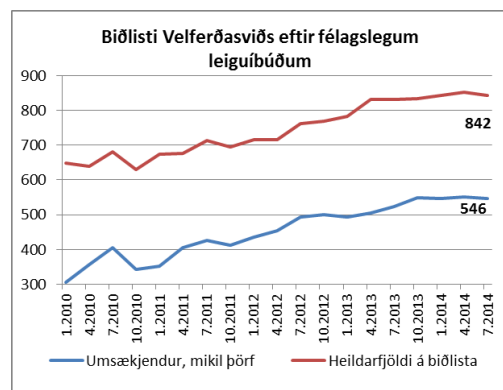
Samkvæmt upplýsingum frá Velferðasviði þá á aukið framboð af félagslegum leiguíbúðum að mæta eftirspurn umsækjenda sem eru í mikilli þörf ef gert er ráð fyrir óbreyttu ástandi næstu fimm árin. Miðað við biðlistann frá síðastliðnu sumri eru 842 virkir umsækjendur á biðlista, þar af 546 einstaklingar og/eða fjölskyldur í mikilli þörf. Athygli vekur að um 83% þeirra sem eru á biðlista eru að óska eftir 1-2ja herbergja íbúðum, um 12% óska eftir 3ja herbergja íbúðum og um 5% óska eftir stærri íbúðum.

Af ofangreindu má sjá að verulegur munur virðist vera á stefnu Reykjavíkurborgar og nágranna-sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu varðandi framboð á félagslegum leiguíbúðum. Ef ekki verður um skýrar stefnubreytingar að ræða í nágrannasveitarfélögunum á næstu misserum myndi samþykkt fyrirbyggjandi tillögu auka enn á ábyrgð og forystu Reykjavíkurborgar í þessum efnum á höfuðborgarsvæðinu hvað varðar bæði að rækta lagaskyldur og axla samfélagslega ábyrgð.

Þó verður einnig að hafa í huga að sú fjölgun félagslegra íbúða sem gert er ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða getur skapað ójafnvægi í rekstri A-hluta til lengri tíma litið, þar sem hærra hlutfalli félagslegra íbúða af heildarfjölda íbúða í Reykjavík fylgja meiri velferðarútgjöld og minni útsvarstekjur að öðru óbreyttu.

Fjöldi og tekjur þeirra íbúa Reykjavíkur sem eru á vinnumarkaði setja þegar upp er staðið ramma um mögulegt umfang og gæði velferðarkerfisins. Því er nauðsynlegt við stefnumótun og skipulagsvinnu til lengri tíma litið að gæta að nauðsynlegu jafnvægi í íbúasamsetningu borgarinnar m.a. hvað varðar atvinnustöðu og tekjur íbúa, enda er það forsenda þess að rekstur borgarsjóðs sé sjálfbær til lengri tíma litið og að ekki skapist undirliggjandi ójafnvægi í rekstrinum sem kemur þá til með að leggjast á komandi kynslóðir.

Almennar húsaleigubætur		
	Heildargreiðslur	Hlutf. af landi
Reykjavík	2.280	46%
Kraginn	929	19%
Landið utan HBS	1.773	36%
Samtals	4.982	100%
Sérstakar húsaleigubætur		
Reykjavík	995	69%
Kraginn	230	16%
Landið utan HBS	213	15%
Samtals	1.438	100%





5. Fjárhagsleg áhrif á fjárhagsáætlanir Félagsbústaða, A-hluta og samstæðu

5.1. Félagsbústaðir

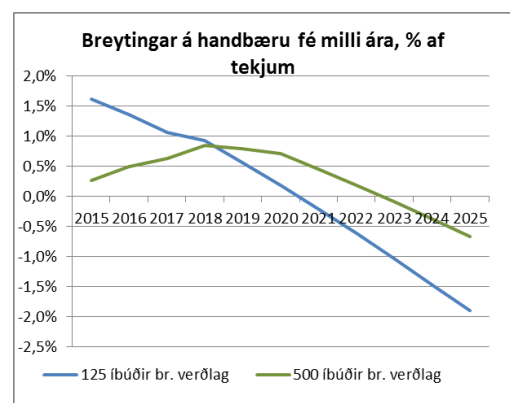
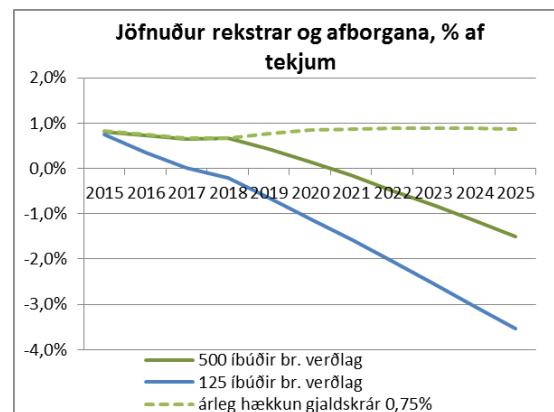
Í fjárhagslegu mati á áhrifum aukins íbúðarframboðs á rekstur Félagsbústaða er mikilvægt að horfa til hlutverka félagsins, eftirspurnar og atvinnustöðu viðskiptavina ásamt afstöðu eigenda. Í reikningsskilum er félagið meðhöndlað sem fasteignafélag og félagslegar leiguíbúðir þess skilgreindar sem fjárfestingaeignir. Íbúðasafnið er metið á gangvirði í samræmi við breytingar á fasteignamati milli ára og er matsbreytingin skráð undir fjármagnslið rekstrarreiknings.

Samanburður á forsendum 2015-2019		
Breytingar	Gildandi áætlun	Áætlun: fjölgun eigna
Aukið íbúðaframboð	125	500
Stofnfjárframlag	10%	30%
Lánveitandi/kjör	ÍLS/3,5%	Alm. markaður/3,8%
Meðalársleiga*	0%	11%

*11% hærra á framboðs aukningu eða 1,8% á öllu eignasafni

Ef eigendur sætta sig við að draga megi úr framboði félagslegra leiguíbúða þegar Félagsbústaðir standa höllum fæti, þá er eðlilegt að meta rekstrarniðurstöðu í samræmi við gangvirðisuppgjör. Ef hins vegar eigendur gera kröfu um að framboð sé aukið eða a.m.k. viðhaldið eins og framboðspróun undanfarinn áratug ber vitni um, þá gefur rekstrarniðurstaða samkvæmt gangvirðisuppgjöri misvísandi skilaboð um heilbrigði rekstrar. Í samanburðinum hér á eftir er lögð megináhersla á breytingar á handbæru fé og hlutföllum af tekjum, enda gengið út frá því að leigutekjur verði að standa undir sjóðspörf að öðru jöfnu. Litið er til rekstrarniðurstöðu m.t.t. matsbreytinga eingöngu í samhengi við fjármálareglur sveitarfélaga.

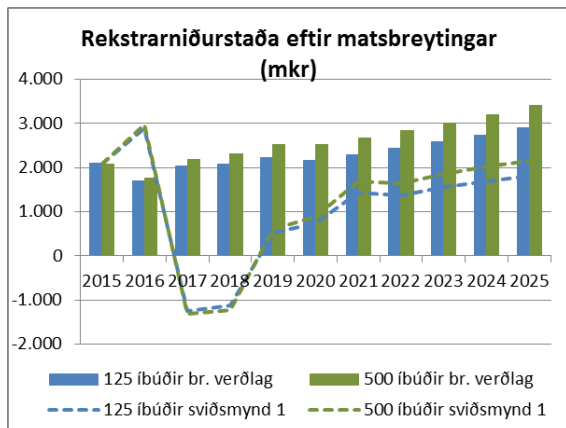
Í tillögu Félagsbústaða nægja tekjur félagsins til að standa undir rekstrarútgjöldum og árlegum afborgunum árin 2015-2019, bæði þegar litið er til 500 íbúða aukningar (græna lína) og í óbreyttri áætlun 2015-2019 (bláa línan). Hins vegar nægja tekjur ekki til að standa undir rekstrarútgjöldum og afborgunum til lengri tíma litið, sem bendir eindregið til að félagið þurfi að hækka leigugjaldskrár að öðru óbreyttu þar sem rekstur félagsins verður að vera fjárhagslega sjálfbær. Gjaldskrárhækkun á öllu eignasafninu þyrfti að vera 0,75% umfram verðlag á hverju ári frá árinu 2019, að öðru óbreyttu, til þess að tekjur standi undir rekstrarútgjöldum og afborgunum a.m.k. eitthvað út fyrir árið 2025 sbr. grænu punktalínuna á myndinni til hliðar. Hér er vert að ítreka að þessi hækkun kæmi ofan á þá 11% hækkun á leigu í nýjum íbúðum sem þegar er gert ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða og hækkun leigu milli ára í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Ljóst er að slík hækkun myndi leggja þungt á viðskiptavina Félagsbústaða, sem eru að mestu elli- og örorkulífeyrisþegar og atvinnuleitendur eins og fjallað var um í 2. kafla hér að framan.





Ójafnvægið í rekstri Félagsbústaða til lengri tíma litið er að hluta vegna þess að meðalársleiga á nýjum íbúðum er ekki ákvörðuð í samræmi við áætlaðan stofnkostnað. Bent er einnig á að í útreikningum varðandi eignfært viðhald eru 10% útgjalda fjármögnuð úr rekstri og 90% með lánsfjármögnun, þ.e. annað mynstur er á fjármögnun en við stofnkostnað. Samkvæmt upplýsingum frá Félagsbústöðum eru gjaldskrár ekki aðlagaðar að auknum greiðsluþunga sem fylgir lántöku vegna eignfærðs viðhalds. Full ástæða er að félagið athugi hvort þörf sé á að aðlaga leigugjaldskrá í samræmi við aukinn greiðsluþunga vegna lántöku sem er áætluð um 1.250 mkr næstu fimm árin.

Breytingar á handbæru fé á milli ára segir sambærilega sögu og þróun rekstrarútgjalda og afborgana í hlutfalli af tekjum þegar líður á þar sem sjóðir byrja að dragast saman árið 2015 í óbreyttri áætlun og frá 2020 miðað við fyrirliggjandi tillögu.



Rekstrarniðurstaða eftir matsbreytingar er jákvæð í áætlunum enda gert ráð fyrir að íbúðaverð hækki að jafnaði um 2% umfram verðlag til 2019. Í sviðsmynd um *einkaneysludrifinn hagvöxt* er gert ráð fyrir smávægilegri verðbólgu 2016 og skarpri leiðréttingu á næstu tveimur árum með lækkun íbúðaverðs að raunvirði. Í samhengi við jafnvægisreglu sveitarfélaga er ljóst að gangvirðisuppgjör Félagsbústaða leiðir til þess að rekstrarniðurstaða samstæðu Reykjavíkurborgar án Orkuveitu Reykjavíkur verður næmari gagnvart niðursveiflum á

íbúðamarkaði höfuðborgarsvæðisins.

5.2. A-hluti

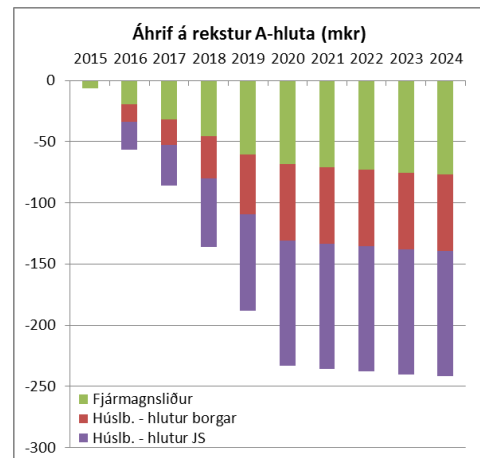
Áhrif verkefnisins á A-hluta eru til komin vegna áforma um að leggja verkefninu til 10% stofnfjárframlag m.v. stofnkostnað, eða samtals um 1.225 mkr á verðlagi hvers árs skv. forsendum tillögu Félagsbústaða 2015-2019. Samanborið við gildandi áætlun krefst verkefnið að fjárframlög A-hluta aukist um 918 mkr á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að A-hluti fjármagni framlagið með lántökum og þeim fjármagnskostnaði sem því fylgir.

Auk áhrifa af stofnfjárframlagi er gert ráð fyrir að útgjöld borgarinnar vegna húsaleigubóta aukist með auknu framboði á félagslegu leiguhúsnæði. Gert er ráð fyrir að hverri íbúð fylgi nýr notandi bæði almennra og sérstakra húsaleigubóta og að meðalfjárhæð pr. greiðslu verði 26.300 kr annars vegar og 25.200 kr hins vegar í samræmi við nýlega þróun. Gert er ráð fyrir 64% framlagi Jöfnunarsjóðs vegna almennra húsaleigubóta og 60% vegna sérstakra húsaleigubóta eins og verið hefur 2013 og 2014. Þannig er áætlað að 500 félagslegum íbúðum fylgi kostnaður vegna húsaleigubóta sem nemur u.þ.b. **120 mkr** á ársgrundvelli þegar öll fjölgun íbúða er komin til framkvæmda. Þegar tekið hefur verið tillit til aukningar sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í áætlun er um að ræða kostnaðarauka sem nemur u.þ.b. **65 mkr** á ársgrundvelli.

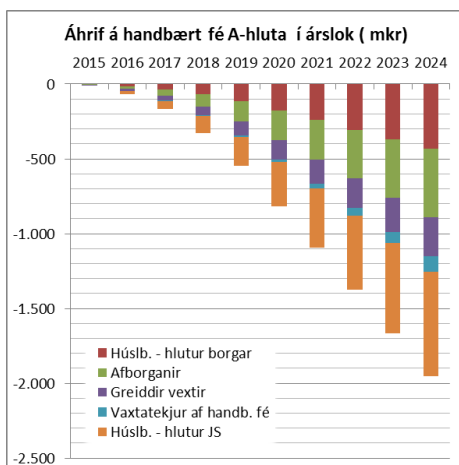


Taka ber fram í þessu samhengi að miðað við rýningu á fyrirhuguðum fjárheimildum Jöfnunarsjóðs vegna húsaleigubóta fyrir árið 2015 skv. fjárlagafrumvarpi virðist framboðsaukningin sem hér er gert ráð fyrir ekki rúmast innan fjárheimilda sjóðsins og raunar á það sama við um framboðsaukningu sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í áætlunum borgarinnar. Því er hættu á að útgjöld vegna húsaleigubóta til nýrra íbúða leggist að öllu leyti á Reykjavíkurborg. Miðað við að ekkert framlag úr Jöfnunarsjóði fái gegn fyrrnefndu **65 mkr** framlagi borgarinnar myndu útgjöld borgarinnar verða um **165 mkr** á ársgrundvelli. Tekið skal fram að útgjöld borgarinnar myndu aukast enn meira ef ekkert framlag fengist úr Jöfnunarsjóði vegna þeirrar íbúðaaukningar sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í frumvarpi að fimm ára áætlun.

Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fast þátttökuhlutfall ríkisins í greiðslu húsaleigubóta rann út árið 2010 og því er orðið afar brýnt að gengið verði frá nýju samkomulagi. Reykjavíkurborg getur ekki borið ein fjárhagslegar afleiðingar hvað varðar húsaleigubætur af auknu framboði í borginni á félagslegu leiguhúsnæði. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um þetta atriði á bls. 13-14 í minnisblaði Fjármálaskrifstofu um fjárhagsleg samskipti ríkis og borgar, dags. 15. október 2014, og bls. 14-16 og bls. 24 í greinargerð Fjármálaskrifstofu með fjárhagsáætlun 2015 og fimm ára áætlun 2015-2019.



Á myndinni að ofan eru sýnd áhrif tillögu Félagsbústaða á



rekstraráætlun A-hluta 2015-2024. Eins og sést verða rekstraráhrifin neikvæð sem nemur um **130-140 mkr** árin 2020-2024, þegar allar íbúðirnar hafa verið teknar í gagnið, miðað við að Jöfnunarsjóður greiði sama hlutfall húsaleigubóta og árin 2013-2014. Ef hins vegar gert er ráð fyrir engu framlagi frá Jöfnunarsjóði verða neikvæðu áhrifin um **100 mkr** meiri á hverju ári.

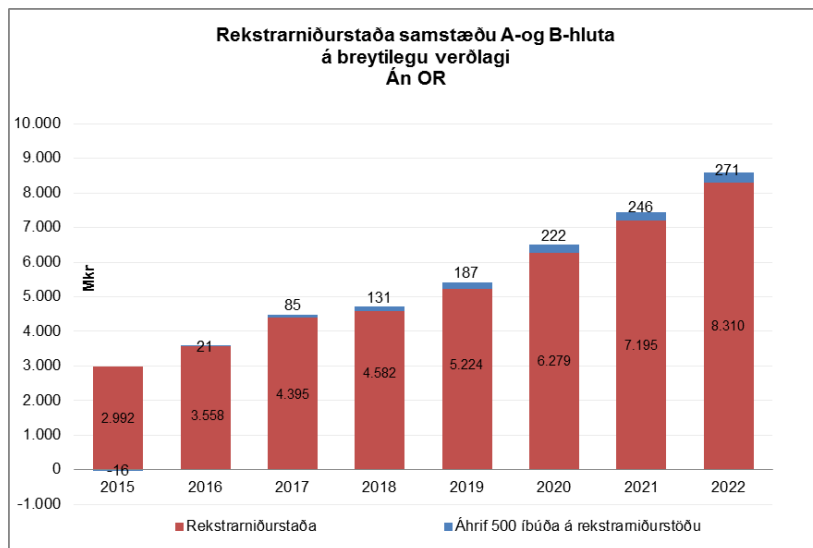
Á myndinni til hliðar eru síðan sýnd áhrifin á handbært fé A-hluta í árslok. Árið 2024 verður handbært fé A-hluta um **1,3 ma.kr.** lakara en gert er ráð fyrir í frumvarpi að fimm ára áætlun, að því gefnu að Jöfnunarsjóður greiði áfram sama hlutfall húsaleigubóta, en staðan verður um **2,0 ma.kr.** lakari

ef Jöfnunarsjóður leggur ekkert til aukningar húsaleigubóta. Áhrif Jöfnunarsjóðs bæði á rekstur og handbært fé sýnir að um er að ræða stóran áhættuþátt í samhengi tillögunnar sem hér er fjallað um. Þess vegna þarf að ganga skjótt til samninga við ríkið um að ríkissjóður beri alltaf tiltekið hlutfall húsaleigubóta eins og fjallað er um að framan.

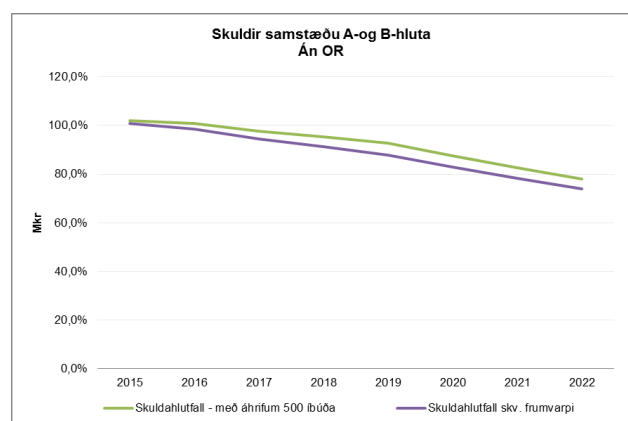


5.3. Samstæða án OR

Reykjavíkurborg hefur tilkynnt Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga að borgin ætli að nýta sér heimildarákvæði (bráðabirgðákvæði III í sveitarstjórnarlögum) og halda OR utan við þegar kemur til mats á jafnvægisreglu og skuldareglu skv. 64. grein laganna. Á neðangreindri mynd eru samandregin rekstraráhrif af breytingartillögu Félagsbústaða á samstæðu A og B-hluta á breytilegu verðlagi án Orkuveitu Reykjavíkur. Rekstrarhagnaður eykst lítillega (271 mkr) sem nemur mismun meiri gangvirðishagnaðar hjá Félagsbústöðum vegna stækkunar á eignasafninu sem er tæplega 410 mkr 2022 og aukinna rekstrarútgjalda A-hluta sem er áætluð eru um 140 mkr ef forsendur um fast þátttökuhlutfall ríkisins í húsaleigubótum ganga eftir. Myndin sýnir að samstæðan án OR skilar rekstrarafgangi allt tímabili 2015-2022 hvort sem farið er í uppbyggingu 500 félagslegra leiguíbúða eða ekki og samstæðan uppfyllir þannig jafnvægisreglu sveitarfélaga.



Á mynd til hliðar neðan eru sýnd áhrif af tillögu Félagsbústaða á skuldir og skuldahlutfall samstæðunnar án Orkuveitu Reykjavíkur á verðlagi hvers árs. Myndin sýnir að það hægir lítillega á niðurgreiðslu skulda samstæðunnar m.v. fyrri áætlun eða um 3,6% að jafnaði árin 2015-2024. Skuldahlutfall samstæðunnar er að óbreyttu komið í 74% árið 2022 en með verkefninu er skuldahlutfallið 78% 2022. Þannig uppfyllir samstæðan án OR hvort sem farið er í uppbyggingu 500 félagslegra leiguíbúða eða ekki skuldareglu sveitarfélaga.





5.4. Næmnigreining

Í tillögu Félagsbústaða er ekki útfært hvernig afla eigi eignanna 550 sem tillagan gerir ráð fyrir. Hér er ekki fjallað um áhrif þess að félagið sjái sjálft um uppbyggingu á hluta íbúðanna og gert er ráð fyrir að fram fari ítarlegri greining og áhættumat á tillögunni þegar fyrir liggja nánari forsendur. Einnig skal ítrekað það sem áður hefur komið fram að miðað við fyrirliggjandi tillögu er rekstur Félagsbústaða ekki sjálfbær til lengri tíma litið, sem krefst ítarlegri greiningar á rekstraráætlunum félagsins þar sem horft er lengra fram í tímann.

Í meðfylgjandi töflu er sýnd næmnigreining þar sem rakin eru áhrif þess að nokkrar lykilstærðir í forsendum tillögunnar þróist á óhagstæðari hátt en gert er ráð fyrir í tillögu Félagsbústaða. Sýnt er hversu mikið leigutekjur þyrftu að vera hærri árið 2019, að öðru óbreyttu, til að neikvæðum áhrifum af óhagstæðri þróun sé eytt.

Áhættuþáttur	Skýring	Mælikvarði	Þörf fyrir hækkun tekna umfram verðlag árið 2019
Gjaldfært viðhald	Forsendur um gjaldfært viðhald gera ráð fyrir að viðhaldið sem hlutfall af tekjum verði 4,1%-stigi undir meðaltali 2003-2013.	Sýnd eru áhrif þess að gjaldfært viðhald verði í samræmi við sögulegt meðaltal.	4,1%
Stofnkostnaður	Athuganir benda til að erfitt gæti reynst að festa kaup á litlum íbúðum á því verði sem gert er ráð fyrir.	Sýnd eru áhrif þess að stofnkostnaður verði 15% umfram áætlun.	1,2%
Eiginfjárframlag	Gert er ráð fyrir 10% framlagi borgar og 20% framlagi ríkis.	Sýnd eru áhrif þess að samtalin framlög verði 10%-stigum undir áætlun.	1,2%
Fjármagnskostnaður	Gert er ráð fyrir að íbúðakaup séu fjármöggnuð með 50 ára lánum með 3,8% verðtryggðum vöxtum.	Sýnd eru áhrif þess aðvaxtakjör verði 50 punktum verri en gert er ráð fyrir.	0,8%
Lengd láns	Gert er ráð fyrir að íbúðakaup séu fjármöggnuð með 50 ára lánum með 3,8% verðtryggðum vöxtum.	Sýnd eru áhrif þess að lengd lánstíma verði 40 ár	0,8%
Alls			8,1%

Eins og taflan að sýnir getur óhagstæð þróun kallað á hækkun leigugjaldskráa sem nemur rúmum 8% umfram verðlag árið 2019. Þessi hækkun myndi bætast við þá 0,75% árlegu hækkun sem nauðsynleg er til að viðhalda jöfnuði milli rekstrartekna og –gjalda og afborgana af lánum frá og með árinu 2019, eins og rætt var í kaflanum um áhrif tillögunnar á Félagsbústaði, og 11% hækkun á leigu nýrra íbúða umfram leiguverð íbúða sem þegar eru í eigu Félagsbústaða. Eins og áður hefur verið vikið að má gera ráð fyrir að svigrúm viðskiptavina félagsins til að bera slíkar hækkunir sé lítið þar sem þorri viðskiptavina Félagsbústaða eru örorku- og ellilífeyrisþegar eða atvinnuleitendur.

Birgir Björn Sigurjónsson
fjármálastjóri