

Febrúar 2025

Vegvísir leigumarkaðar 2025



Efnisyfirlit

	Samantekt	5
1	Inngangur	8
2	Saga leigumarkaðarins á Íslandi	10
2.1	1900-1960: Úr leiguíbúðum í séreign	10
2.2	1960-1990: Minni leigumarkaður í verðbólgu og hagsveiflum	12
2.3	1990-2008: Félagslegar leiguíbúðir og góðæri	14
2.4	2008-2024: Fjármálahrun, ferðamenn og almenna íbúðakerfið	16
3	Samanburður við önnur lönd	22
3.1	Inngangur	22
3.2	Leiguverð hefur hækkað meira á Íslandi en í samanburðarlöndum	22
3.3	Leigumarkaðurinn á Íslandi er af svipaðri stærð og í öðrum OECD-löndum	24
3.4	Fleiri íbúðir en færri íbúar í félagslegu leiguhúsnæði	27
3.5	Valin dæmi um þróun leigumarkaðarins í samanburðarlöndum	28
4	Núverandi staða	38
4.1	Inngangur	38
4.2	Samsetning leigumarkaðarins	38
4.3	Helmingur leigjenda eru 35 ára eða yngri	44
4.4	Þróun síðustu missera	45
4.5	Þróun á leiguverði yfir tíma	45
4.6	Aðgerðir hins opinbera á leigumarkaðnum	50
4.7	Helstu þættir sem hafa áhrif á leiguverð	57
5	Skammtímaleigumarkaðurinn á Íslandi	61
5.1	Uppgangur Airbnb	61
5.2	Flestar Airbnb-íbúðir í miðbæ Reykjavíkur og á Suðurlandi	66
5.3	Viðbrögð erlendra stjórnvalda	66
5.4	Reglur fyrir skammtímaleigu á Íslandi	68
6	Tillögur til framtíðar	70
6.1	Horfur á leigumarkaði 2025 – 2030	70
6.2	Húsnæðisstefna stjórnvalda 2024 -2038	74
6.3	Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar	75
6.4	Tillögur HMS til úrbóta	77



Samantekt

Vægi leigumarkaðarins hefur aukist á síðustu tveimur áratugum, í fyrsta skipti í heila öld. Ör fólksfjölgun vegna fjölgunar innflytjenda og hækkun húsnæðisverðs umfram leiguverð hefur aukið eftirspurn eftir leiguíbúðum. Í þessu umhverfi hafa stór hagnaðardrifin leigufélög rutt sér til rúms en auk þess hefur hið opinbera stuðlað að uppbyggingu óhagnaðardriffinna leigufélaga.

Leiguverð hérlendis hefur hækkað meira en í viðmiðunarlöndum okkar á síðustu áratugum þótt tekið sé tillit til launapróunar og þróunar húsnæðisverðs. Hlutfall heimila á leigumarkaði sem býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað er sömuleiðis hátt í alþjóðlegum samanburði, en sker sig ekki úr gagnvart hinum Norðurlöndunum.

Á Íslandi leigja um 40 prósent leigjenda af einstaklingum, að ómeðtöldum þeim sem leigja af ættingjum og vinum. Fleiri samningar eru gerðir til skamms tíma en eru ótímabundnir. Leiguverð íbúða í eigu einstaklinga og hagnaðardriffinna leigufélaga hefur hækkað töluvert að raunvirði á síðustu misserum samhliða aukinni greiðslubyrði fasteignalána. Þó hefur leiguverð hækkað mun minna en fasteignaverð á síðustu tveimur áratugum. Á sama tíma hefur leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða ekki haldið í við verðbólgu og því lækkað að raunvirði.

Skammtímaleiga hefur haft áhrif á leigumarkaðinn hérlendis og í öðrum löndum á síðustu árum. Vísbendingar eru um að aukið framboð skammtímaleiguíbúða hafi haldið framboði á leigumarkaði í skefjum, sem þrýstir leiguverði upp.

Útlit er fyrir því að leiguverð muni hækka á næstu misserum þar sem hlutfall leiguverðs af fasteignaverði er sögulega lágt og framboð íbúðarhúsnæðis annar ekki eftirspurn, bæði vegna ónægðrar uppbyggingar sem og að samkeppni er við heimagistingu um nýtingu íbúðarhúsnæðis.

Tilgangur vegvísins er að stuðla að því að hægt verði að taka upplýstar ákvarðanir um stefnumótun og aðgerðir varðandi leigumarkaðinn á Íslandi. Niðurstöður greininga HMS leiða til þess að æskilegt sé að forgangsraða þeim aðgerðum sem tilgreindar eru í nágildandi húsnæðisstefnu sem og í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þannig að eftirtaldar aðgerðir fái mest vægi:

1. **Auka þarf framboð** íbúða verulega og líta til þess að uppbygging taki mið af þörfum hvað varðar eiginleika, verð og búsetuform sem og að stuðla að aðkomu lífeyrissjóða á leigumarkaðinn.
2. **Húsnæðisstuðningur þarf að vera markvissari** og stuðla að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis sem og að sameina þurfi kerfi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga. Komi til uppbyggingar færanlegs húsnæðis og búsetu í atvinnuhúsnæði ætti að meta hvort húsnæðisstuðningur næði til slíks húsnæðis.
3. **Tryggja þarf að nýting íbúðarhúsnæðis sé til búsetu** bæði með því að endurnýta atvinnuhúsnæði í þeim tilgangi og með því að sporna við skammtímaútleigu íbúðarhúsnæðis.
4. **Innleiða þarf almenna skráningarskyldu** húsaleigusamninga svo að aukin yfirsýn fáist yfir leigumarkaðinn.



1 Inngangur

Þann 29. júlí 2022 tóku gildi breytingar á húsaleigulögum þar sem m.a. var kveðið á um hlutverk Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á sviði húsaleigumála. Samkvæmt húsaleigulögum skal stofnunin vinna að stefnumótun á sviði húsaleigumála, annast greiningar, rannsóknir og útgáfu upplýsinga um leigumarkaðinn ásamt því að koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsaleigumál.

Samhliða þessum breytingum var skráning húsaleigusamninga í húsnæðisgrunn HMS einnig lögfestur. Skráning húsaleigusamninga er forsenda þess að hægt sé að framkvæma ábyggilegar greiningar og rannsóknir á leigumarkaðnum en gögn um stöðu leigumarkaðarins voru áður af skornum skammti og ekki nægilega góð til að gefa raunsanna mynd af stöðunni hverju sinni.

Eftir lagasetninguna setti HMS upp gagnagrunn og stoðkerfi fyrir skráningu leigusamninga, leiguskrá HMS. Þar eru geymdir allir gildir leigusamningar sem hafa verið skráðir sem hefur skapað ítarlegt gagnasafn um stöðu leigumarkaðarins á Íslandi í nær rauntíma. Þær greiningar sem stofnunin hefur unnið að síðan byggja að miklu leyti á gögnum úr leiguskrá en einnig á öðrum gögnum og upplýsingum. Staðan er orðin þannig í dag að hægt er að fá nokkuð skýra mynd af leigumarkaðinum á Íslandi.

Í byrjun árs 2024 hóf HMS stefnumótunarverkefni um kortlagningu leigumarkaðarins með það að markmiði að safna saman gögnum og upplýsingum og gefa út heildaryfirlit yfir leigumarkaðinn á Íslandi. Vegvísir leigumarkaðar 2025 er helsta afurð verkefnisins og er samantekt á mikilvægustu atriðum er varða leigumarkaðinn, sögu hans og framtíðarhorfur. Ætlunin er að uppfærður vegvísir komi út árlega sem liður í hlutverki HMS í málaflokknum.

Í vegvísinum er gerð grein fyrir leigumarkaðinum á Íslandi í fjórum meginþáttum:

1. Saga leigumarkaðar á Íslandi.
2. Samanburður leigumarkaðar á Íslandi við önnur lönd.
3. Núverandi staða leigumarkaðarins á Íslandi.
4. Skammtímaleigumarkaðurinn á Íslandi.

Sérstök áhersla var lögð á greiningu skammtímaleigumarkaðar og áhrifum hans á leigumarkaðinn að þessu sinni þar sem ónægar upplýsingar hafa legið fyrir um umfang hans og áhrif.

Tilgangur vegvísisins er að gera grein fyrir stöðu leigumarkaðarins í dag á grundvelli bestu mögulegu gagna. Samanburður er gerður við leigumarkaði annarra landa til að setja stöðuna í alþjóðlegt samhengi. Farið er yfir sögu leigumarkaðarins og tilurð hans til skýringar á uppbyggingu hans og mótun. Þessi atriði leiða svo að greiningu á framtíðarhorfum á leigumarkaði en stefnumótun stjórnvalda er skoðuð sérstaklega sem lyklatriði í því hvernig staðan á eftir að þróast.



2 Saga leigumarkaðarins á Íslandi

Í þessum kafla er saga leigumarkaðarins á Íslandi frá upphafi 20. aldar rakin í meginatriðum. Fjallað er um þróun á stærð og samsetningu leigumarkaðarins auk þess sem gerð er grein fyrir áhrifum ytri aðstæðna og aðgerða stjórnvalda á húsnæðismarkaði.

Búferlaflutningar fólks úr dreifbýli í þéttbýli við upphaf 20. aldar leiddu til aukinnar eftirspurnar með tilheyrandi verðhækkunum á leigumarkaði á þéttbýlissvæðum. Með bættu aðgengi almennings að lánsfjármagni til húsnæðisakaupa og aðgerðum stjórnvalda til að auðvelda húsnæðis kaup um miðja síðustu öld varð séreign á íbúðarhúsnæði ríkjandi meðal íslensku þjóðarinnar.

Hagstæð lánaskilyrði stuðluðu enn frekar að samdrætti í eftirspurn eftir leiguhúsnæði á síðari hluta 20. aldar, auk þess sem stjórnvöld innleiddu ýmis búsetuúrræði fyrir tekjulága utan leigumarkaðarins. Í kringum aldamót hófst svo bygging félagslegra leiguíbúða sem jók framboð á leiguhúsnæði m.a. fyrir háskólanema og tekjulága.

Í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008 með tilheyrandi versnandi lánakjörum auk mikillar fjölgunar á aðfluttu vinnuafli í ferðaþjónustu jókst vægi leigumarkaðarins í fyrsta skipti í tæpa öld. Stór hagnaðardrifin leigufélög voru stofnuð auk þess sem almenna íbúðakerfinu var komið á fót. Stýrivaxtalækkunar í kjölfar heimsfaraldurs árið 2020 bættu aðstæður til íbúðakaupa og drógu úr eftirspurn eftir leiguhúsnæði. Með vaxandi verðbólgu, skörpum stýrivaxtahækkunum Seðlabankans og auknum umsvifum í ferðaþjónustu árið 2021 tók eftirspurn eftir leiguhúsnæði svo að aukast á nýjan leik.

2.1 1900-1960: Úr leiguíbúðum í séreign

Íslenskur leigumarkaður stækkaði samhliða þéttbýlismyndun í byrjun 20. aldar. Miklir fólksflutningar til þéttbýlisstaða um allt land juku eftirspurn eftir leiguhúsnæði í bæjum með þeim afleiðingum að leiguverð hækkaði mikið á skömmum tíma.

Árið 1917 samþykkti Alþingi í fyrsta skipti lög um húsaleigu til að draga úr væntum leiguverðshækkunum.¹ Húsaleigulögin féllu úr gildi nokkrum árum síðar en á tímum seinni heimsstyrjaldar voru ýmis sambærileg lagaákvæði samþykkt sem takmörkuðu verðhækkunar á leigumarkaði. Flest þessara ákvæða féllu svo úr gildi um miðja öldina.

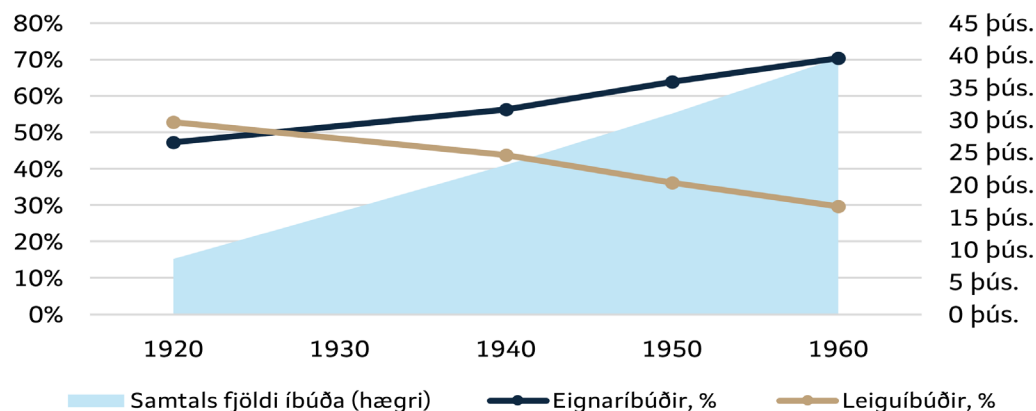
Árið 1920 voru 62,9 prósent íbúða í Reykjavík leiguíbúðir og var hlutfallið sambærilegt á Ísafirði, Akureyri og Seyðisfirði.² Hlutfall leiguíbúða hérlandis hélst hátt fram að síðari heimsstyrjöld en lækkaði svo á áratugunum eftir stríðið.

Á mynd 1 hér til hliðar má sjá hlutfall eignar- og leiguíbúða á landinu öllu frá árinu 1920 til ársins 1960. Líkt og myndin sýnir átti sér stað umskipting í eignarhaldi á tímabilinu, þar sem hlutfeld leiguíbúða fór úr 52,7 prósent niður í 29,7 prósent.

1 Alþingi (1993), 160. Frumvarp til húsaleigulaga. Greinargerð.

2 Frumvarp til húsaleigulaga 1992, 269. Mál, greinargerð. Aðgengilegt á: <https://www.althingi.is/alttext/116/s/0360.html>

Mynd 1: Eignaríbúðir og leiguíbúðir á Íslandi 1920-1960



(Heimild: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2011)³

Háa hlutdeild leiguíbúða hérlendis á fyrri hluta 20. aldar mætti skýra með takmörkuðu aðgengi almennings að húsnæðislánnum en á þeim tíma var umfang almennra lánveitinga til íbúðabygginga eða íbúðakaupa verulega takmarkað.⁴ Á fyrstu áratugum þéttbýlismyndunarinnar var hlutdeild eigin húsnæðis aftur á móti mun hærra á Íslandi samanborið við nágrannalöndin.⁵

Hið opinbera stuðlaði að uppbyggingu almenns húsnæðislánakerfis á eftirstríðsárunum með stofnun Lánadeildar smáíbúða árið 1952, Húsnæðismálastjórnar árið 1955 og Húsnæðismálastofnunar ríkisins árið 1957. Flest lán þessara stofnana voru veitt til byggingar eignaríbúða.⁶

Húsnæðislán frá hinu opinbera voru oft niðurgreidd þar sem þau gátu falið í sér ríkistryggingu eða endurgreiðslu á vöxtum. Sömuleiðis tryggðu lög frá 1949 skattfrelsi við eigin vinnu við húsbyggingar. Með þessum aðgerðum varð hentugra fyrir almenning að festa kaup á húsnæði sem leiddi til aukinnar hlutdeildar íbúa á eignumarkaði og lækkandi hlutdeildar íbúa á leigumarkaði.

Aðgerðir hins opinbera á húsnæðismarkaði um miðja síðustu öld voru í anda séreignarstefnunnar svokölluðu og miðuðu að því að auðvelda almenningi að eignast húsnæði í stað þess að leigja.

Takmarkað aðgengi almennings að öðrum sparnaðarleiðum ýtti að öllum líkindum undir eignamyndun á íbúðamarkaði um og eftir seinni heimsstyrjöld. Fyrir stofnun almenna lífeyrissjóðakerfisins undir lok sjöunda áratugarins var eignamyndun í íbúðarhúsnæði ein af fáum sparnaðarleiðum sem gátu tryggt afkomu fólks við starfslok.⁷ Sömuleiðis má leiða líkur að því að lagaákvæði sem takmörkuðu hækkanir á húsaleigu hafi dregið úr framboði á leigumarkaði þar sem hagkvæmara er að selja íbúðir heldur en að leigja þær út ef leiguverði er haldið niðri.

3 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (Júlí 2011), Skýrsla nr: C11:03. Þróun á húsnæðismarkaði og samanburður við önnur lönd. s. 36. Aðgengilegt á: https://ioes.hi.is/files/2021-05/Throun_a_husnaedismarkadi_og_samanburdur_vid_önnur_lönd.pdf

4 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Bindi, Kafli 3.1. Aðgengilegt á: <https://www.rna.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-1/kafli3/>

5 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Viðauki, bls. 8. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi4_092013.pdf

6 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (Júlí 2011), Skýrsla nr: C11:03. Þróun á húsnæðismarkaði og samanburður við önnur lönd. bls. 36. Aðgengilegt á: https://ioes.hi.is/files/2021-05/Throun_a_husnaedismarkadi_og_samanburdur_vid_önnur_lönd.pdf

7 Félagsmálaráðuneytið (Nóvember 2004), Íslenskur húsaleigumarkaður – staða og horfur. Bls. 5. Aðgengilegt á: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/leigumarkadur/islenskur-leigumarkadur.pdf>

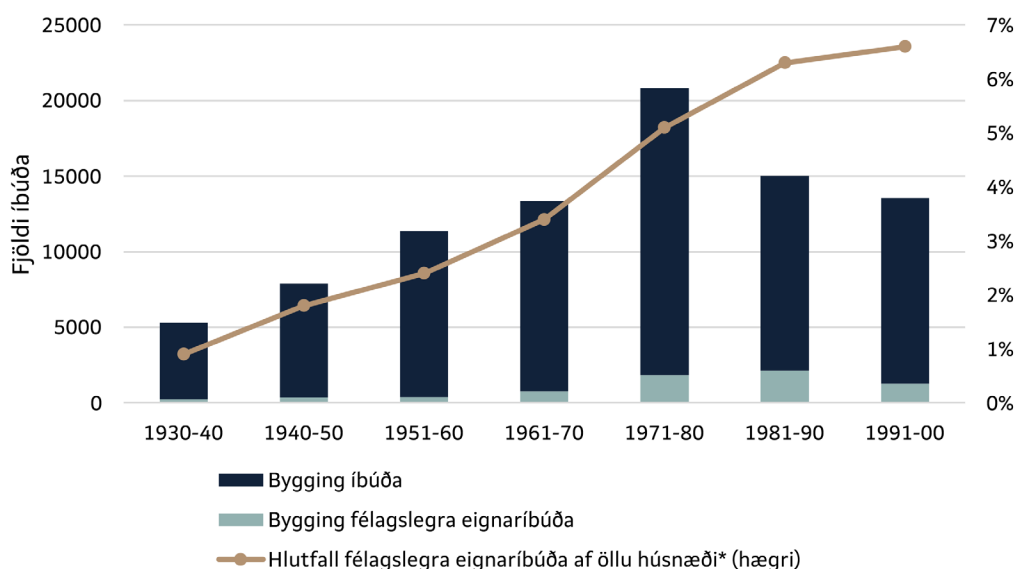
2.2 1960-1990: Minni leigumarkaður í verðbólgu og hagsveiflum

Tímabilið 1960-1990 einkenndist af mikilli verðbólgu hérlendis og sveiflukennndum hagsveiflum sem leiddi til óróa á vinnumarkaði. Á þessu tímabili hélt hlutfall leiguíbúða af heildarfjölda íbúða áfram að dragast saman, samhliða hagstæðum lánaskilyrðum og aðgerðum stjórnvalda á húsnæðismarkaði sem ráðist var í fyrir tilstilli verkálýðsfélaga og voru í anda séreignarstefnunnar.

Hlutdeild íbúða á leigumarkaði lækkaði úr 29,7 prósentum árið 1960 niður í 17 prósent árið 1980. Í húsnæðiskönnun sem Félagsvísindastofnun framkvæmdi árið 1988 fyrir Húsnæðisstofnun var hlutfall leigjenda sömuleiðis 17 prósent, en í samsvarandi könnun árið 1992 var hlutfallið komið niður í 13 prósent.⁸ Leigumarkaðurinn minnkaði því töluvert á tímabilinu 1960-1992.

Verkálýðsfélög stuðluðu að aukinni uppbyggingu svokallaðra verkamannabústaða, sem var félagslegt íbúðakerfi fyrir lágtekjufólk, á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Lög um verkamannabústaði tóku raunar gildi árið 1929 en uppbygging þeirra hófst ekki af alvöru fyrr en þremur áratugum seinna líkt og mynd 2 hér að neðan sýnir.

Mynd 2: Bygging verkamannabústaða 1931-1990 og félagslegra eignaríbúða 1990-1999



Skýring: (1) Íbúðir byggðar af Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar á árunum 1966-1980 eru í heimild þeirri sem notuð var taldar með verkamannabústöðum. (2) Félagslegar eignaríbúðir ná einnig yfir verkamannabústaði. (3) *Miðast við lok hvers tímabils.

(Heimild: Jón Rúnar Sveinsson, 2010)⁹

8 Velferðarráðuneytið. (2011). Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu, bls.9. Aðgengilegt á: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2011/19042011_skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

9 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, bls. 56. Aðgengilegt á: <https://ojs.hi.is/index.php/ta/article/view/3724/2316>

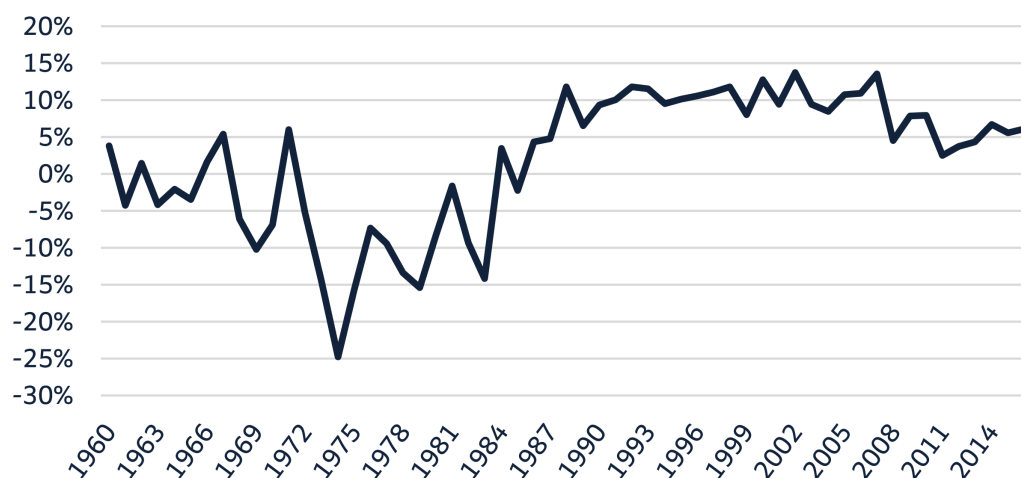
Verkamannabústaðakerfið sótti fyrirmynd sína til húsnæðisátaka í öðrum Evrópulöndum sem þarlend stjórnvöld réðust í fyrir tilstuðlan eða af kröfu verkalýðshreyfinga.¹⁰ Íslenska verkamannabústaðakerfið var hins vegar frábrugðið sambærilegum kerfum erlendis að því leyti að íbúðirnar sem byggðar voru hérlendis voru ekki leiguíbúðir heldur íbúðir til eignar.¹¹

Líkt og mynd 2 hér að ofan sýnir jókst hlutdeild verkamannabústaða, sem síðar voru kallaðar félagslegar eignaíbúðir, úr 2,4 prósentum af öllum íbúðum landsins í 6,3 prósent á tímabilinu 1960-1990. Margar þessara íbúða risu í Breiðholti, sem byggðist upp á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Verkamannabústaðirnir gáfu lágtekjufjölskyldum sem annars hefðu búið í leiguíbúðum tækifæri til að komast inn á eignamarkað. Því má ætla að fjölgun slíkra íbúða hafi dregið úr eftirspurn á leigumarkaði.

Önnur búsetuúrræði fyrir tekjulága utan leigumarkaðarins litu einnig dagsins ljós á tímabilinu sem dró enn frekar úr eftirspurn á leigumarkaði. Svokölluð húsnæðissamvinnufélög, sem veittu félagsmönnum sínum búseturétt í íbúðum félagsins, komu fram á níunda áratugnum. Þeirra á meðal var Búseti í Reykjavík, sem var stofnað að frumkvæði Leigjendasamtakanna árið 1983.¹²

Hagstæð lánaskilyrði á tímabilinu áttu jafnframt að öllum líkindum þátt í að draga úr eftirspurn eftir leiguíbúðum. Á mynd 3 hér að neðan má sjá þróun raunvaxta almennra útlána hjá innlánastofnunum á tímabilinu 1960-2016. Líkt og myndin sýnir voru raunvextir nálægt núllinu á sjöunda áratug síðustu aldar og lengst af neikvæðir á þeim áttunda og níunda. Til samanburðar voru raunvextir um 10 prósent á tíunda áratug síðustu aldar og um 5 prósent árin 2010-2016.

Mynd 3: Raunvextir í % á ári



(Heimild: Hagstofa Íslands, 2017)¹³

10 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, bls. 53. Aðgengilegt á <https://ojs.hi.is/index.php/tf/article/view/3724/2316>

11 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, bls. 53. Aðgengilegt á <https://ojs.hi.is/index.php/tf/article/view/3724/2316>

12 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Viðauki, bls. 17. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi4_092013.pdf

13 Hagstofa Íslands. (2017). Vegnir meðalársvextir innlánsstofnana 1960-2016 [gagnasett]. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_thjodhagsreikningar_fjarmalareikningar_peningamal/PEN01101.px/

Eftir því sem raunvextir eru lægri er ódýrara að taka lán og auðveldara fyrir almenning að verða sér úti um fjármagn til húsnæðiskaupa, að því gefnu að fjármagn sé aðgengilegt. Á áttunda áratugnum dró hins vegar úr aðgengi að fjármagni vegna neikvæðra raunvaxta en hlutfall bankainnistæðna af landsframléiðslu dróst saman um 40 prósent á tímabilinu 1972-1979.¹⁴

Til þess að bregðast við þessari þróun var verðtryggingin tekin upp í íslensku fjármálakerfi árið 1979 með Ólafslögnum svokölluðu. Með verðtryggingu bauðst almenningi húsnæðislán þar sem höfuðstóllinn fylgdi vísitölu neysliverðs en þannig hélst greiðslubyrði tiltölulega stöðug þrátt fyrir háa nafnvexti í mikilli verðbólgu.

Á níunda áratugnum mörkuðust aðgerðir hins opinbera á húsnæðismarkaðnum einnig fyrst og fremst að bættu aðgengi almennings að húsnæðislánum, bæði vegna þrýstings frá verkalýðsfélögum og húsnæðis-eigendum.¹⁵ Ein þessara aðgerða var nýtt almennt húsnæðislánakerfi sem komið var á fót árið 1986.¹⁶

Þrátt fyrir minnkandi hlutdeild leigjenda á tímabilinu 1960-1990 varð einnig til vísir að þeim félagslega leigumarkaði sem þekkist í dag með uppbyggingu leiguíbúða í eigu sveitarfélaga og félagasamtaka. Þar ber helst að nefna Byggingarsjóð Reykjavíkur, sem starfaði á tímabilinu 1957-1982, en hlutverk hans var fyrst og fremst að útrýma braggahúsnæði eftirstríðsáranna úr höfuðborginni.¹⁷ Einnig hófust lánveitingar til félagasamtaka vegna byggingar leiguíbúða árið 1968 þegar fyrsti lánsamningurinn var gerður við Öryrkjabandalag Íslands vegna íbúða við Hátún í Reykjavík.¹⁸

Minna var þó byggt af leiguíbúðum á vegum sveitarfélaganna en til stóð þar sem mörg þeirra treystu sér ekki til að standa að rekstri leiguhúsnæðis.¹⁹ Sömuleiðis voru tiltölulega fáar félagslegar leiguíbúðir á vegum félagasamtaka reistar fram til ársins 1990, en þær voru um 270 talsins.²⁰

Árið 1979 voru réttindi og skyldur leigjenda og leigusala lögfestar í nýjum húsaleigulögum en engin heildstæð húsaleigulög höfðu þá verið í gildi í tæpa þrjú áratugi.²¹ Í lögum var meðal annars kveðið á um lágmarksuppsagnarfrest leigusamninga. Þá nutu leigjendur skattaávilnana á tímabilinu 1981-1988 þegar heimilt var að draga helming greiddrar húsaleigu frá skattstofni.²² Þessar lagabreytingar virðast þó ekki hafa náð að sporna gegn lækkandi hlutdeild leiguíbúða á húsnæðismarkaði til lengri tíma.

2.3 1990-2008: Félagslegar leiguíbúðir og góðæri

Á tíunda áratug síðustu aldar og á fyrstu árunum eftir aldamót tók íslenskt hagkerfi miklum breytingum, þar sem viðskiptafrelsi jókst til muna með gildistöku EES-samningsins og einkavæðingu bankanna sem og annarra ríkisstofnana. Á tímabilinu fjölgaði félagslegum íbúðum auk þess sem stjórnvöld byrjuðu að

14 Ásgeir Jónsson o.fl. (2012), Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga, bls. 8. Aðgengilegt á: <https://www.gamma.is/media/skjol/Nauðsyn-eda-val-Verdtrygging,-vextir-og-verdbolga.pdf>

15 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Viðauki, bls. 16-19. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi4_092013.pdf

16 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, s. 58. Aðgengilegt á <https://ojs.hi.is/index.php/tf/article/view/3724/2316>

17 Reykjavíkurborg, Árbók Reykjavíkurborgar 1984, bls. 69.

18 Velferðarráðuneytið (2011), Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu, bls.10. Aðgengilegt á: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2011/19042011_skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

19 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Viðauki, bls. 13. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi4_092013.pdf

20 Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013), 1. Bindi, Kafli 3.8.4 bls. 26. Aðgengilegt á: <https://www.rna.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-1/kafli3/>

21 Alþingi (1979), 117. Mál, 338. Frumvarp til laga um húsaleigusamninga. Greinargerð. Aðgengilegt á: <https://www.althingi.is/altext/100/s/pdf/0338.pdf>

22 Velferðarráðuneytið (2011), Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu, bls.9. Aðgengilegt á: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2011/19042011_skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

greiða húsaleigubætur, en á sama tíma jókst aðgengi almennings að húsnæðislánum til muna sem ýtti undir íbúðakaup.

Uppbygging félagslegra leiguíbúða spornaði gegn hlutfallslegri fækkun leiguíbúða en fram að tíunda áratugnum hafði vægi leigumarkaðarins minnkað nær samfelld í 70 ár. Hins vegar hækkaði hlutfall leiguíbúða af íbúðafjölda ekki heldur en leiða má að því líkum að batnandi lánakjör á húsnæðismarkaði fyrir almenning hafi komið í veg fyrir þá þróun.

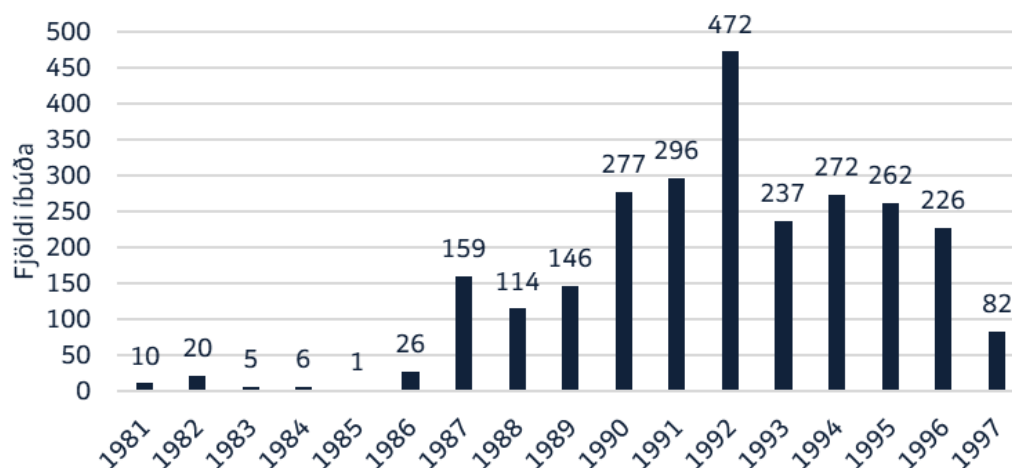
Líkt og áður hefur komið fram voru um 13 prósent íbúa á leigumarkaði árið 1992 samkvæmt könnun Félagsvísindastofnunar. Á tímabilinu 2004-2008 var hlutfallið svipað eða á bilinu 13-14 prósent samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.²³

Árið 1990 tóku Félagsíbúðalögin svokölluðu gildi en með þeim var leiguíbúðum gert jafnhátt undir höfði og eignaríbúðum í félagslegu húsnæðiskerfi.²⁴ Lögin leiddu til aukinnar uppbyggingar félagslegs húsnæðis en þar á meðal voru íbúðir fyrir háskólanema og félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga.

Aukin uppbygging íbúða fyrir háskólanema hófst undir lok níunda áratugarins á vegum Félagsstofnunar stúdenta, Byggingarfélags námsmanna og annarra félaga sem tengjast háskólum landsins.²⁵ Leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka fjölgaði einnig en stærri sveitarfélög stofnuðu sérstök félög til að sjá um rekstur og eignarhald slíkra íbúða. Stærst þeirra var Félagsbústaðir hf. sem var stofnað árið 1997 og sá um félagslegar leiguíbúðir á vegum Reykjavíkurborgar.

Á mynd 4 hér að neðan má sjá þróun lánveitinga til félagslegra leiguíbúða og kaupleiguíbúða á tímabilinu 1981-1997. Líkt og myndin sýnir jókst umfang lánveitinga í byrjun tíunda áratugarins og náði hámarki árið 1992. Samkvæmt félagsmálaráðuneytinu voru rúmlega þrjú þúsund félagslegar íbúðir á landinu um aldamótin.²⁶

Mynd 4: Lán til félagslegra leigu- og kaupleiguíbúða



(Heimild: Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður, 2000)²⁷

23 Sjá nánar á <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/lifskjor/husnaedismal/>

24 Alþingi (1990), Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins. Aðgengilegt á: <https://www.althingi.is/altext/stjt/1990.070.html>

25 Velferðarráðuneytið (2011), Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu, bls.10. Aðgengilegt á: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2011/19042011_skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

26 Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður (Apríl 2000), Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði, bls. 6. Aðgengilegt á: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/1998.pdf>

27 Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður (Apríl 2000), Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði, bls. 6. Aðgengilegt á: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/1998.pdf>

Vorið 1994 samþykkti Alþingi svo fyrstu lög hér á landi um húsaleigubætur. Fyrstu tvö árin máttu sveitarfélögin ráða hvort þau tækju þátt í húsaleigubótakerfinu. Árið 1997 var kerfið fest í sessi og öllum sveitarfélögum var gert skylt að taka þátt í því.²⁸

Á síðari hluta tíunda áratugarins unnu stjórnvöld að því að leggja niður kerfi félagslegra eignaríbúða sem áður kölluðust verkamannabústaðir. Árið 1998 var öll lánastarfsemi til uppbyggingar félagslegra eignaríbúða lögð niður og eigendum þeirra var frjálst að selja þær á almennum fasteignamarkaði þrátt fyrir að sveitarfélögin hefðu forkaupsrétt á þeim. Ólíkt helstu ákvörðunum hins opinbera í húsnæðismálum á tímabilinu 1960-1990 mættu endalok félagslegra eignaríbúða andstöðu verkalýðsfélaga sem og félagasamtaka sem störfuðu á sviði húsnæðismála. Með þessum aðgerðum fækkaði íbúðum í félagslega íbúðakerfinu um tvo þriðju hluta.²⁹

Í stað eignaríbúðanna buðust almenningi viðbótarlán til kaupa á eigin íbúðum í gegnum nýstofnaðan Íbúðalánasjóð og gátu lánin numið allt að 90 prósent af kaupverði íbúðanna fyrir tekjulága.³⁰ Árið 2004 buðust svo öllum íslenskum húsbýggjendum og íbúðakaupendum 90 prósent húsnæðislán hjá Íbúðalánasjóði sem jók eftirspurn eftir kaupum og uppbyggingu á íbúðarhúsnæði til muna. Á sama tíma bötunðu lánakjör töluvert hjá íslensku bönkunum sem voru nýlega einkavæddir en þeir fóru að bjóða húsnæðislán á samkeppnishæfum kjörum við Íbúðalánasjóð.³¹

Samhliða bættum lánakjörum til fasteignakaupa jókst umfang lánveitinga til uppbyggingar leiguíbúða á fyrsta áratug 21. aldarinnar. Á tímabilinu 2000-2011 jókst fjöldi félagslegra leiguíbúða í eigu sveitarfélaga og félagasamtaka úr 5.200 íbúðum í tæplega 8.000 íbúðir, að frátöldum 1.500 búseturéttaríbúðum.³²

2.4 2008-2024: Fjármálahrun, ferðamenn og almenna íbúðakerfið

Á tímabilinu 2008-2024 jókst vægi leigumarkaðarins á íslenskum húsnæðismarkaði aftur í fyrsta skipti í tæpa öld. Fjármálahrunið árið 2008 og versnandi lánakjör í kjölfar þess stuðluðu að þeirri þróun, auk mikillar fjölgunar á aðfluttu vinnuafla í ferðaþjónustu sem varð meginútflutningsgrein landsins á tímabilinu.

Sömuleiðis varð breyting á eignarhaldi fjölda leiguíbúða á tímabilinu þar sem stór hagnaðardrifin leigufélög voru stofnuð á árunum eftir efnahagshrunið. Almenna íbúðakerfinu var jafnframt komið á fót, sem leiddi til stofnunar óhagnaðardriffinna leigufélaga.

Á mynd 5 hér að neðan má sjá hlutfall heimila á leigumarkaði á tímabilinu 2004-2022 samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands og hlutfall einstaklinga á leigumarkaði 2017-2024 samkvæmt leigumarkaðskönnunum Prósentis fyrir HMS. Líkt og myndin sýnir stækkaði leigumarkaðurinn á árunum 2007-2011 en þá hækkaði hlutfall heimila á leigumarkaði úr 17 prósent í 28 prósent. Á þessum árum versnuðu lánakjör heimila töluvert þar sem vextir hækkuðu, verðbólga jókst og gengi íslensku krónunnar hrundi. Þetta leiddi til þess að fjöldi heimila færði sig af eignamarkaði yfir á leigumarkað.

28 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, bls. 59. Aðgengilegt á <https://ojs.hi.is/index.php/tf/article/view/3724/2316>

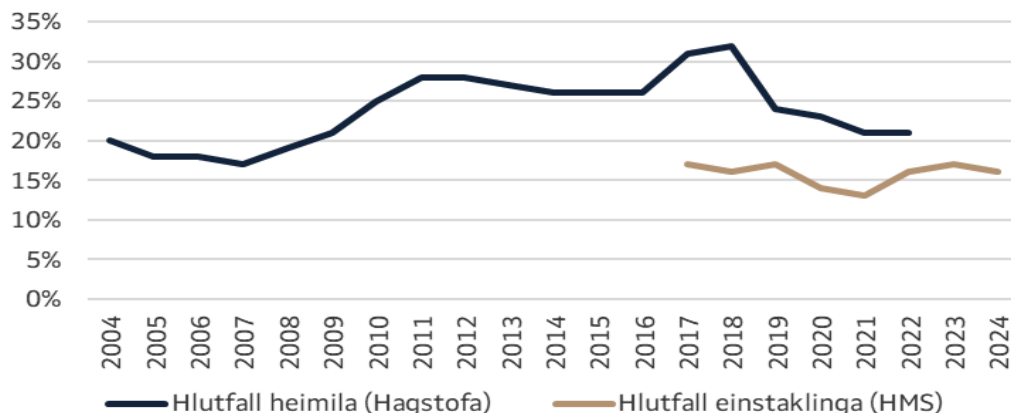
29 Jón Rúnar Sveinsson (2010). Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði. Íslenska þjóðfélagið, 1. Árgangur 2010, s. 60. Aðgengilegt á <https://ojs.hi.is/index.php/tf/article/view/3724/2316>

30 Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), Skýrsla rannsóknarnefndir Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., bindi 1, kafli 3.8.6., s. 27. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi1_092013.pdf

31 Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, kafli 4.3.8. s. 95. Aðgengilegt á: <https://www.rna.is/media/skjol/RNABindi1.pdf>

32 Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), Skýrsla rannsóknarnefndir Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., bindi 1, kafli 3.8.7., s. 28. Aðgengilegt á: https://www.rna.is/media/myndir/RNAib_bindi1_092013.pdf og Félagsmálaráðuneytið (2000). Nefnd um leigumarkað og leiguhúsnæði – Greinargerð og tillögur. S.11. Aðgengilegt á: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/_upprunalegt_.pdf

Mynd 5: Stærð leigumarkaðar 2004-2024



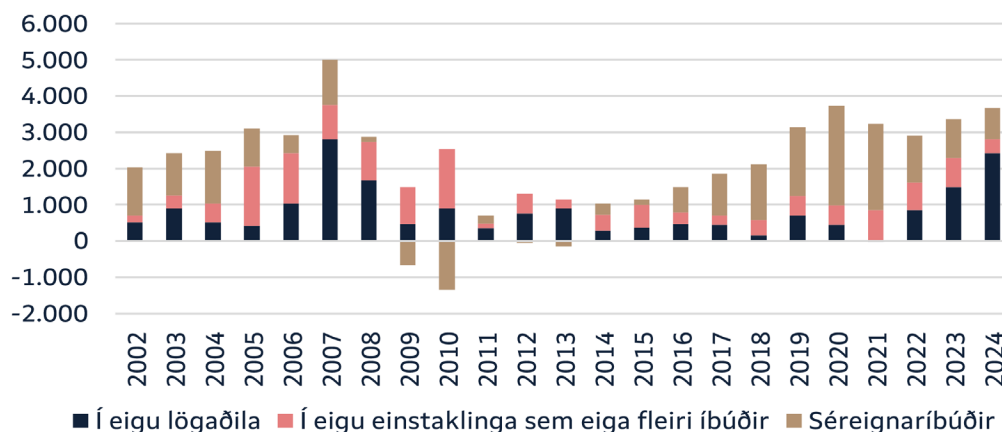
(Heimild: Hagstofa Íslands, 2024³³ og HMS, 2024³⁴)

Á tímabilinu 2011-2016 hélst hlutfall heimila á leigumarkaði nokkuð stöðugt í 26-28 prósentum, en tók svo kipp og fór upp fyrir 30 prósent árin 2017 og 2018. Á árunum 2018-2022 lækkaði hins vegar hlutfall heimila á leigumarkaði um rúman þriðjung, eða úr 32 prósentum í 21 prósent, samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu.

Könnunarfyritækið Prósent hefur framkvæmt skoðanakannanir fyrir HMS sem hafa mælt hlutfall einstaklinga á leigumarkaði í hverjum ársfjórðungi á tímabilinu 2017-2024. Samkvæmt þeim voru um 13 prósent einstaklinga á leigumarkaði árið 2021, samanborið við 17 prósent árið 2017. Einstaklingum á leigumarkaði hefur svo fjölgað lítillega á síðustu árum en árið 2024 sögðust um 16 prósent svarenda í könnunum Prósents vera á leigumarkaði.

Á mynd 6 hér að neðan má sjá fjölgun íbúða eftir eignarhaldi á tímabilinu 2002-2023. Líkt og myndin sýnir fækkaði séreignaríbúðum, eða íbúðum í eigu einstaklinga sem eiga eina íbúð, um alls tvö þúsund á árunum 2009 og 2010. Á sama tíma fjölgaði íbúðum í eigu lögaðila og einstaklinga sem eiga fleiri en eina íbúð um rúmlega fjögur þúsund.

Mynd 6: Fjölgun íbúða eftir eignarhaldi



(Heimild: Fasteignaskrá, 2024)³⁵

33 Hagstofa Íslands. (2024). Lífskjararannsókn Hagstofunnar (SILC). Heimili: Staða á húsnæðismarkaði eftir heimilisgerðum 2004-2022. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_lifskjor_4_husnaedismal_0_stadaahusnaedismarkadi/LIF03215.px

34 HMS. (2024). Könnun um búsetuform einstaklinga, framkvæmd af Prósent fyrir HMS í hverjum ársfjórðungi.

35 Fasteignaskrá (2024). Eignarhald íbúða. Aðgengilegt á: <https://fasteignaskra.is/gogn/fasteignagattin/fjoldatolur-ur-fasteignaskra/eignarhald-ibuda/>

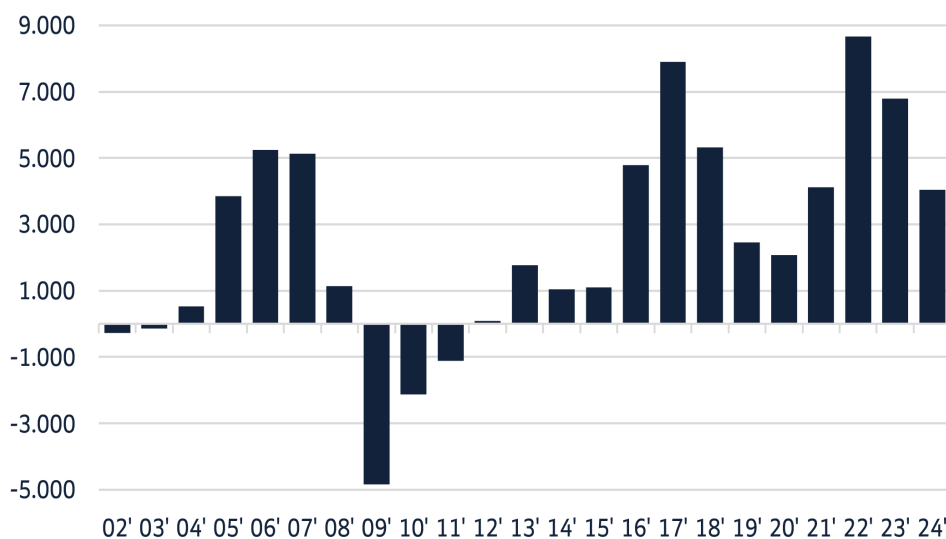
Draga tók úr áhrifum fjármálahrunsins á leigu- og fasteignamarkaðinn eftir árið 2011, en árið 2016 byrjaði séreignaríbúðum aftur að fjölga. Hlutfall heimila á leigumarkaði lækkaði þó ekki samhliða því heldur hækkaði það töluvert til ársins 2018 eftir því sem erlendu starfsfólki hér á landi fjölgaði ört.

Í kjölfar fjármálahrunsins og gengisveikingarinnar samhliða því varð gríðarleg aukning í komu erlendra ferðamanna til Íslands en þeim fjölgaði úr 488 þúsund árið 2010 í 2,2 milljónir árið 2017.³⁶ Á sama tíma tæplega þrefaldaðist fjöldi starfsmanna í einkennandi greinum ferðaþjónustu og voru þeir orðnir 29 þúsund talsins árið 2017.³⁷

Á mynd 7 hér að neðan má sjá aðflutta umfram brottflutta á tímabilinu 2002-2024. Samkvæmt henni fluttu töluvert fleiri einstaklingar til landsins en frá landinu á tímabilinu 2005-2007, á meðan brottfluttir voru fleiri en aðfluttir í efnahagskreppunni 2009-2011. Árið 2016 voru aðfluttir umfram brottflutta svo tæplega 5 þúsund talsins og tæplega 8 þúsund árið 2017.

Mikil fjölgun aðfluttra umfram brottflutta, sem skýrist að mestu leyti af miklum fjölda aðflutts vinnuafis, jók eftirspurn eftir leiguíbúðum hérlendis en sá hópur er líklegri til að leigja en að kaupa húsnæði. Eftirspurnin náði hámarki árið 2017 en dróst svo saman árin 2018 og 2019 samhliða fækkun aðfluttra umfram brottflutta og færri störfum í ferðaþjónustu.

Mynd 7: Aðfluttir umfram brottflutta eftir árum á tímabilinu 2002-2024



(Heimild: Hagstofa Íslands, 2024)³⁸

Á tímabilinu 2015-2019 bötnuðu aðstæður til íbúðakaupa einnig töluvert, sem dró úr eftirspurn eftir leiguhúsnæði. Kaupmáttur heimila jókst á þessum tíma þar sem hagvöxtur var mikill og atvinnuleysi var lítið. Sömuleiðis urðu íbúðalán ódýrari með lækkun stýrivaxta Seðlabankans á tímum lítillar verðbólgu. Á þessum árum fjölgaði séreignaríbúðum töluvert líkt og sjá má á mynd 5 hér að ofan.

36 Ferðamálastofa. (2024). Heildarfjöldi erlendra ferðamanna með skipum og flugvélum 1949-2023. Aðgengilegt á <https://www.ferdamalastofa.is/is/gogn/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna>

37 Hagstofa Íslands. (2024). Fjöldi starfandi í atvinnugreinum eftir aðalstarfi samkvæmt skráum eftir árum, kyni og aldri og bakgrunn 2008-2024 [gagnasett]. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__bufarlaflutningar__bufarlaflmillilanda/MAN01401.px

38 Hagstofa Íslands. (2024). Búferlaflutningar milli landa eftir kyni, aldri og ríkisfangi 1986-2023 [gagnasett] og Fæddir, dánir og fluttir eftir kyni, ríkisfangi og landshlutum og ársfjórðungum 2011-2024[gagnasett]. Bæði aðgengilegt á: <https://hagstofa.is/talnaefni/lbuar/mannfjoldi/yfirlit/>

Skömmu eftir að COVID-19 heimsfaraldurinn skall á árið 2020 lækkaði Seðlabankinn stýrivexti úr 3 prósentum niður í 0,75 prósent, sem er sögulegt lágmark. Vaxtalækkunin bætti aðstæður til íbúðakaupa enn frekar en á árunum 2020 og 2021 fjölgaði séreignaríbúðum um rúmlega 5 þúsund. Samhliða því dró úr eftirspurn eftir leiguíbúðum og hlutfall einstaklinga á leigumarkaði lækkaði úr 16,8 prósentum árið 2019 niður í 13,3 prósent árið 2021 samkvæmt könnunum Prósents.

Árið 2021 tók verðbólga að aukast á heimsvísu og náði hún hámarki á seinni hluta árs 2022. Til að stemma stigu við verðbólgunni hækkaði Seðlabankinn stýrivexti sína hratt úr 0,75 prósentum árið 2021 upp í 9,25 prósent árið 2023. Hærri stýrivextir drógu úr fjölgun séreignaríbúða en líkt og sést á mynd 7 hér að ofan fjölgaði þeim hægar á árunum 2022 og 2023 samaanborið við árin á undan.

Samhliða hækkingu stýrivöxtum jókst aðflutningur íbúa til landsins þar sem umsvif í ferðaþjónustunni jukust aftur eftir að samkomutakmörkunum vegna heimsfaraldursins var aflétt. Líkt og sést á mynd 7 hér að ofan voru aðfluttir umfram brottflutta tæplega 9 þúsund talsins árið 2022 og tæplega 7 þúsund talsins árið 2023.

Með versnandi lánakjörum og miklum fjölda aðfluttra umfram brottflutta á tímabilinu 2021-2024 jókst eftirspurn eftir leiguhúsnæði á ný. Líkt og mynd 5 sýnir hækkaði hlutfall einstaklinga á leigumarkaði um fimmtung á tímabilinu, úr 13,3 prósent á árinu 2021 í 16 prósent á árunum 2022-2024.

Á meðan leiguíbúðum fjölgaði á tímabilinu 2008-2024 urðu einnig nokkrar breytingar á samsetningu leigumarkaðarins. Þar ber helst að nefna innkomu stórra leigufélaga á markað í kjölfar fjármálahrunsins og stofnun almenna íbúðakerfisins árið 2016.

Líkt og mynd 6 sýnir fjölgaði íbúðum í eigu lögaðila um tæplega 3 þúsund árið 2007. Tæplega tveir þriðju hlutar þessara íbúða, eða um 2 þúsund þeirra, voru í eigu bandaríska hersins á varnarsvæði NATO á Ásbrú í Reykjanesbæ.³⁹

Íbúðirnar á Ásbrú enduðu margar í eigu hagnaðardrífina leigufélaga. Stærst þeirra var leigufélagið Heimavellir, sem var stofnað árið 2014. Árið 2016 samanstóð eignasafn Heimavalla af yfir 2 þúsund íbúðum.⁴⁰ Fyrirtækið gengur nú undir nafninu Ívera og var með um 1.600 íbúðir í útleigu árið 2024.⁴¹

Fjárfestingasjóðurinn GAMMA stofnaði einnig Leigufélag Íslands árið 2013. Sjóðurinn hafði áður keypt upp 350 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu í kjölfar fjármálahrunsins þegar fasteignaverð var hagstætt.⁴² Ári síðar varð félagið svo að Almenna leigufélaginu. Á árunum 2016-2017 átti það um 1.200 íbúðir í útleigu.⁴³ Félagið, sem gengur nú undir nafninu Alma, var með um 1.100 íbúðir í útleigu árið 2024.⁴⁴

39 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2010). Áhrif Keflavíkurflugvallar og Ásbrúar á atvinnuástand á Suðurnesjum. skýrsla nr. C10:03, bls. 26. Aðgengilegt á: <https://ioes.hi.is/files/2021-05/Ahrif-Keflavikurflugvallar-og-Asbruar-a-atvinnuastand-a-Sudurnesjum.pdf>

40 Víkurfréttir. (2016). Sameinað leigufélag með 2 þús. íbúðir á Ásbrú. Aðgengilegt á: <https://www.vf.is/frettir/sameinad-leigufelag-med-2-thus-ibudir-a-asbru>

41 Ívera. (2024). Heimstaden verður Ívera íbúðafélag. Aðgengilegt á: <https://www.ivera.is/blogg/frettilkynning-heimstaden-verdur-ivera-ibudafelag>

42 Kjarninn. (2022). Umdeilt leigufélag ratar enn og aftur í fréttir vegna frásagna af okri á leigjendum. Aðgengilegt á: <https://kjarninn.is/skyring/umdeilt-leigufelag-ratar-enn-og-aftur-i-frettir-vegna-frasagna-af-okri-a-leigjendum/>

43 Morgunblaðið. (2019). Sjá tækifæri í fjárfestingum í byggingarverkefnum. Aðgengilegt á: <https://www.mbl.is/vidskipti/ff2019/fyirtaeki/2734/>

44 Alma. (2024). Um okkur. Aðgengilegt á: <https://www.al.is/company/about-us/>

Árið 2016 tóku gildi lög um almennar íbúðir en með þeim var nýju íbúðakerfi sem rekið er á félagslegum forsendum komið á fót.⁴⁵ Innan íbúðakerfisins, sem ber heitið almenna íbúðakerfið, fá leigjendur undir ákveðnum tekju- og eignamörkum úthlutaðar leiguíbúðir þar sem miðað er við að húsnæðiskostnaður rúmist að jafnaði innan fjórðungs af tekjum þess.⁴⁶

Ríki og sveitarfélög veita stofnframlög til uppbyggingar og kaupa á almennum íbúðum. Íbúðirnar sjálfar eru í eigu leigusala sem ekki hafa hagnað af útleigu íbúðanna. Á tímabilinu 2016-2024 nam heildarfjárhæð stofnframlaga 27 milljörðum króna frá ríkinu og 17 milljörðum króna frá sveitarfélögum en þeim var úthlutað til uppbyggingar á rúmlega 3.700 íbúðum.⁴⁷

45 Alþingi. (2016) Lög nr. 52/2016 um almennar íbúðir. Aðgengilegt á:
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016052.html>

46 HMS. (2024). Stofnframlög – Almenna íbúðakerfið. Aðgengilegt á:
<https://hms.is/stofnframlog/almenna-ibu%C3%B0akerfi%C3%B0>

47 Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. (2024). 2,8 milljörðum úthlutað í stofnframlög fyrir 216 nýjar íbúðir. Aðgengilegt á:
<https://hms.is/frettir/2-8-milljorðum-uthlutad-i-stofnframlog-fyrir-216-nyjar-ibudir>



3 Samanburður við önnur lönd

3.1 Inngangur

Í þessum kafla er staða og þróun á leigumarkaði héraðs borin saman við önnur Vesturlönd. Samanburðurinn sýnir að leiguverð hefur hækkað mun meira héraðs en í öðrum löndum en að munurinn er minni ef tekið er tillit til þróunar á tekjum og fasteignaverði á sama tíma.

Leigumarkaðurinn héraðs var svipaður að stærð og í öðrum OECD-löndum árið 2021 og með sambærilega íþyngjandi regluverk sem snýr að öryggi leigjenda en með litlar hömlur á leiguverði. Hlutdeild íbúða sem eru leigðar út utan hins hefðbundna leigumarkaðar er hátt héraðs þrátt fyrir að lægra hlutfall íbúa leigi slíkar íbúðir heldur en í samanburðarlöndum. Mörg heimili búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað héraðs ef miðað er við önnur Evrópulönd.

Í kaflanum er einnig sérstaklega farið yfir þróun leigumarkaðarins í Austurríki, Danmörku og Finnlandi. Í öllum löndunum er vægi leigumarkaðarins meira en héraðs en í Austurríki og Danmörku er stór hluti leiguíbúða rekinn án hagnaðarsjónarmiða. Í Finnlandi breyttist samsetning leigumarkaðarins töluvert í kjölfar afregluvæðingar á tíunda áratug síðustu aldar.

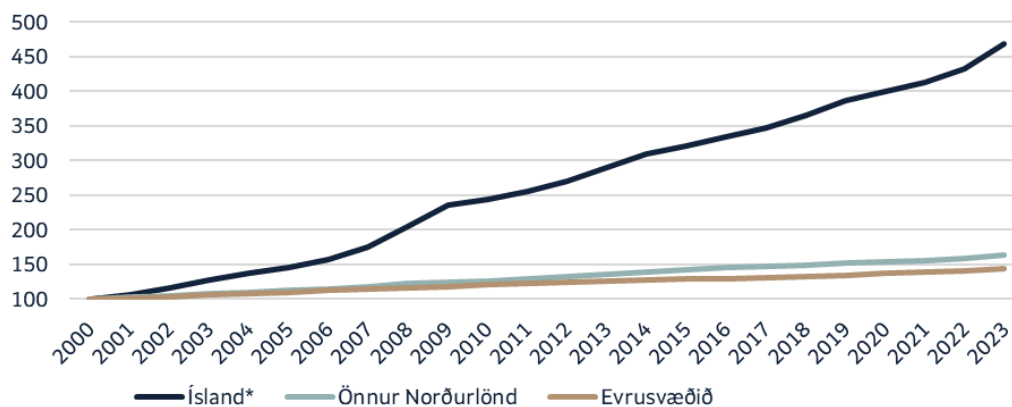
Að lokum er rýnt sérstaklega í hlutverk félagslegs leiguhúsnæðis í OECD-löndum, auk þess sem munurinn á leigu í félagslegu húsnæði og markaðsleigu er skoðaður á Íslandi, Danmörku, Finnlandi og Austurríki.

3.2 Leiguverð hefur hækkað meira á Íslandi en í samanburðarlöndum

Á Íslandi hefur meðalleiguverð hækkað langt umfram það sem þekkist í nágrennalöndum frá aldamótum. Þetta má sjá á mynd 8 hér að neðan sem sýnir þróun leiguverðs á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd og meðaltal á evrusvæðinu frá síðustu aldamótum. Líkt og myndin sýnir hefur leiguverð hækkað langmest á Íslandi en meðalleiga í fyrra var nær fimmfalt hærri en hún var árið 2000.

Til samanburðar hækkaði leiguverð á Norðurlöndunum um 56 til 79 prósent á tímabilinu en á evrusvæðinu hækkaði leiguverð að meðaltali um 44 prósent. Leiguverð á Íslandi hefur því hækkað um sex sinnum meira en á Norðurlöndum og um átta sinnum meira en í aðildarríkjum Evrópusambandsins á tímabilinu 2000-2024.

Mynd 8: Þróun leiguverðs 2000-2024



(Heimild: OECD, 2024)⁴⁸

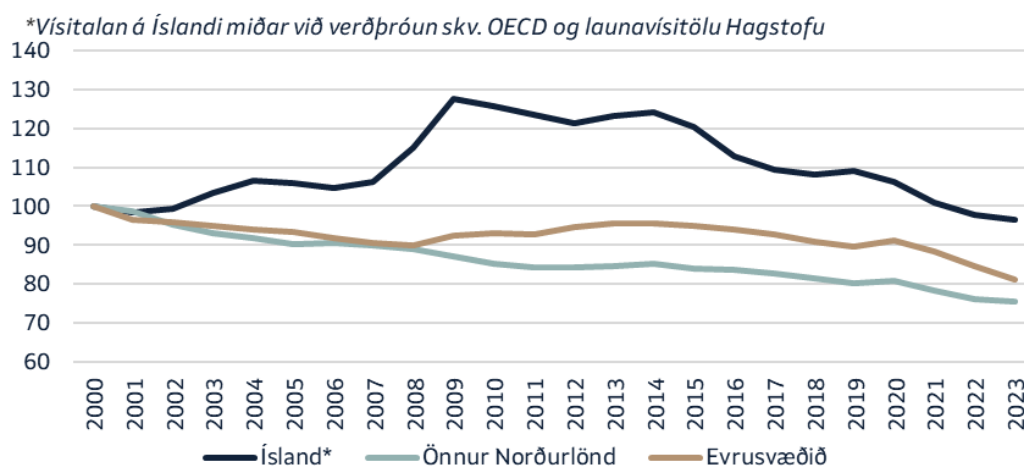
48 OECD. (2024). Analytical house prices indicators [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://data-viewer.oecd.org/?chartId=c07a1ef9-c06b-495b-9909-5a627c2e51dd>

Munurinn á þróun leiguverðs hérlendis og í samanburðarlöndum er þó mun minni ef tekið er tillit til tekjuþróunar á sama tíma. Mynd 9 hér að neðan sýnir þróun leiguverðs sem hlutfall af tekjum á Íslandi, á hinum Norðurlöndunum og á evrusvæðinu á tímabilinu 2000-2023.⁴⁹

Líkt og mynd 9 sýnir hefur leiguverð sem hlutfall af launavísitölu Hagstofu lækkað um 3,5 prósent á tímabilinu 2000-2023, sem bendir til þess að leigjendur greiði nú lægri hluta af tekjum sínum í leigu heldur en um aldamótin.

Hins vegar hefur leiguverð sem hlutfall af tekjum lækkað meira í samanburðarlöndunum á sama tíma, eða um tæp 10 prósent á evrusvæðinu og um 20 prósent á Norðurlöndunum. Þó ber að geta þess að hlutfallið hér á landi var hærra en við aldamót á tímabilinu 2003 – 2021 og náði hámarki árið 2009 þegar það var um 28 prósent hærra en árið 2000.

Mynd 9: Leiguverð sem hlutfall af tekjum 2000-2023



(Heimild: OECD, 2024)⁵⁰

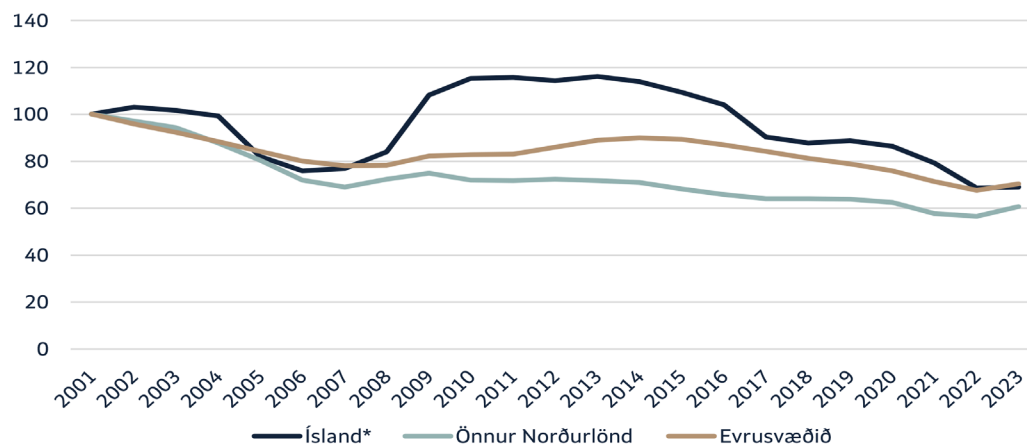
Sömu sögu má segja ef leiguverð er skoðað með hliðsjón af kaupverði fasteigna en þar hefur þróunin hérlendis verið í sömu átt og í nágrannalöndunum. Líkt og sjá má á mynd 10 hér að neðan hefur leiguverð lækkað sem hlutfall af kaupverði hérlendis og í samanburðarlöndum frá aldamótum en árið 2023 mátti vænta þess að leiguverð á Íslandi væri um 30 prósentum lægra sem hlutfall af kaupverði íbúða heldur en árið 2000. Skörp hækkun leiguverðs sem hlutfall af fasteignaverði í kjölfar hruns fjármálakerfisins árið 2008 er afleiðing af hvoru tveggja hækkun leiguverðs og lækkun fasteignaverðs.

Hlutfall leigu af kaupverði hefur þó lækkað enn meira á hinum Norðurlöndunum en það var tæplega 40 prósentum lægra árið 2023 en það var árið 2000. Á evrusvæðinu var leiguverð tæplega helmingi lægra sem hlutfall af kaupverði árið 2023 samanborið við árið 2000. Hlutfallið hefur leitað nær stöðugt niður á við í samanburðarlöndunum á tímabilinu og efnahagsþrengingarnar á síðari hluta fyrsta áratugs þessarar aldar höfðu ekki jafn djúpstæð áhrif á erlenda fasteignamarkaði líkt og hérlendis.

49 Þróun leiguverðs sem hlutfall af ráðstöfunartekjum á Íslandi var fundin með því að deila vísitölu leiguverðs frá OECD með launavísitölu Hagstofu fyrir sama ár. Þróun leiguverðs sem hlutfall af ráðstöfunartekjum í samanburðarlöndum var fundin með því að deila hlutfall kaupverðs af tekjum (Price-to-income) með hlutfalli kaupverðs af leiguverði (Price-to-rent), samkvæmt tölum OECD.

50 OECD. (2024). Analytical house prices indicators [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://data-viewer.oecd.org/?chartId=9406036e-8095-4669-9cd0-c380b4a34c3c>

Mynd 10: Leiguverð sem hlutfall af kaupverði 2000-2024

(Heimild: OECD, 2024)⁵¹

Söguleg gögn sýna því að þróun leiguverðs hefur verið óhagstæðari fyrir leigjendur á Íslandi heldur en á hinum Norðurlöndunum og á evrusvæðinu. Munurinn er langmestur ef nafnvirði leiguverðs er borið saman á milli landa en mun minni ef litið er til þróunar leiguverðs sem hlutfall af tekjum og kaupverði fasteigna. Leiguverð á Íslandi er lægra sem hlutfall af tekjum og kaupverði en það var um aldamótin en hefur ekki lækkað jafn hratt og á hinum Norðurlöndunum og á evrusvæðinu.

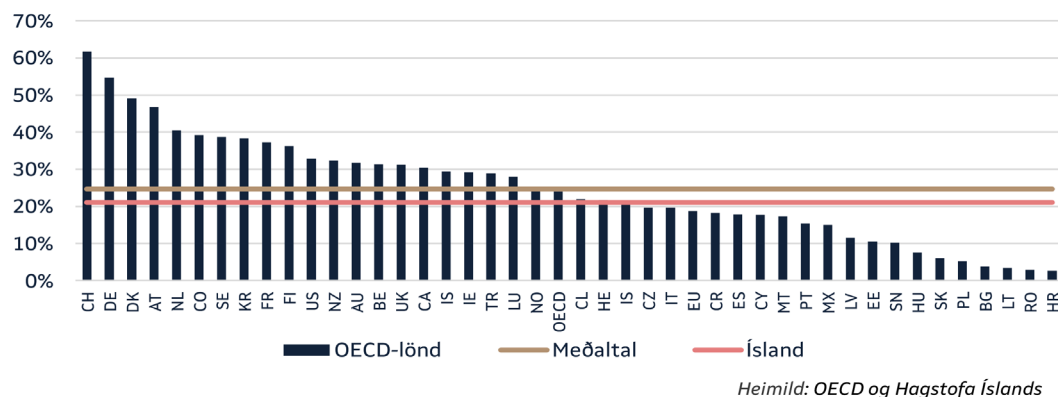
3.3 Leigumarkaðurinn á Íslandi er af svipaðri stærð og í öðrum OECD-löndum

Á síðustu tveimur áratugum hefur um fimmta hvert heimili verið á leigumarkaði hérlendis samkvæmt lífshagfræðingum Hagstofu Íslands. Hlutdeild leigjenda í könnuninni náði yfir 30 prósentum á tímabilinu 2017-2018 en lækkaði svo niður í 22 prósent árið 2021.

Líkt og sjá má á mynd 11 hér að neðan er hlutdeild leigjenda á húsnæðismarkaði hérlendis sambærileg meðaltali OECD-ríkja, sem er um 24 prósent. Leigumarkaðurinn er stærstur í Sviss og Þýskalandi, þar sem meirihluti heimila leigir húsnæðið sem það býr í, en minnstur í Lettlandi og Eistlandi, þar sem rúmlega 10 prósent heimila eru á leigumarkaði.

51 OECD (2024). Analytical house prices indicators [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://data-viewer.oecd.org/?chartId=9406036e-8095-4669-9cd0-c380b4a34c3c>

Mynd 11: Hlutfall heimila á leigumarkaði



(Heimild: OECD, 2024⁵² og Hagstofa Íslands, 2024⁵³)

Leigumarkaðurinn hérlandis er álíka stór og í Noregi en þar leigja 24 prósent heimila. Í Chile, Grikklandi, Tékklandi og Ítalíu er hlutfall heimila á leigumarkaði einnig á bilinu 20 til 24 prósent. Hins vegar er leigumarkaðurinn töluvert stærri á hinum Norðurlöndunum þar sem hlutfall heimila sem leigja er 36 prósent í Finnlandi og 39 prósent í Svíþjóð. Í Danmörku er svo tæpur helmingur allra heimila á leigumarkaði.

3.3.1 Öryggi leigjenda er mikið hérlandis en verðstýringar litlar

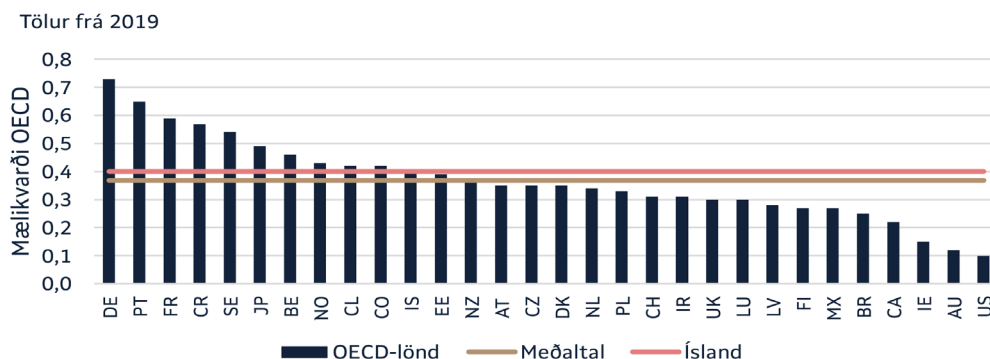
Í skýrslu OECD frá árinu 2021 var regluverk á leigumarkaði borið saman á milli OECD-landa, annars vegar með hliðsjón af öryggi leigjenda og hins vegar með hliðsjón af verðstýringum á almennum leigumarkaði.⁵⁴ Skýrsluhöfundar mátu regluverk hvers lands á mælikvarða sem náði frá 0 upp í 1 þar sem gildið 0 merkir að engar hömlur séu til staðar fyrir leigusala og gildið 1 merkir að í gildi séu hámarkshömlur fyrir leigusala til þess að tryggja öryggi leigjenda.

Mynd 12 hér að neðan sýnir mismunandi gildi fyrir vísitölu um íþyngjandi regluverk um öryggi leigjenda á milli OECD-ríkja. Hérlandis var vísitölugildið 0,4, á meðan það var 0,37 að meðaltali í OECD-ríkjum. Regluverkið var metið mest íþyngjandi í Þýskalandi, Portúgal og Frakklandi. Minnstu hömlurnar fyrir leigusala var að finna á Írlandi, í Ástralíu og í Bandaríkjunum.

52 OECD. (2024). OECD Affordable Housing Database - indicator HM1.3 Housing tenures. Aðgengilegt á: <https://oe.cd/ahd>

53 Hagstofa Íslands. (2024). Lífskjarannsókn Hagstofunnar (SILC). Heimili: Staða á húsnæðismarkaði eftir heimilisgerðum 2004-2022. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_lifskjor_4_husnaedismal_0_stadahusnaedismarkadi/LIF03215.px

54 OECD. (2021). Brick by brick: Building Better Housing Policies. bls. 37. Aðgengilegt á: https://www.oecd.org/en/publications/2021/05/brick-by-brick_eb010639.html

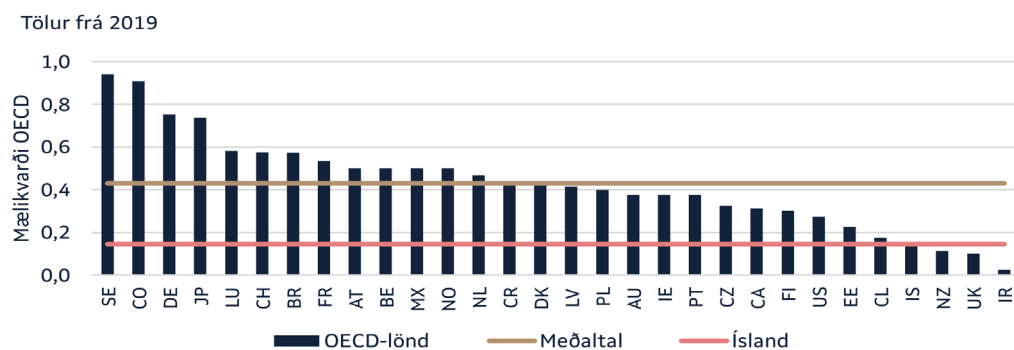
Mynd 12: Regluverk um öryggi leigjenda

(Heimild: Cournède, De Pace og Ziemann, 2020)⁵⁵

Ísland er mitt á milli annarra Norðurlanda á mælikvarða OECD um íþyngjandi regluverk um leiguöryggi. Stofnunin telur að regluverkið sé minna íþyngjandi í Danmörku og Finnlandi en þyngra í Noregi og Svíþjóð.

OECD telur hins vegar að regluverk á leigumarkaði sem snýr að stýringu leiguverðs sé lítið íþyngjandi hérlandis samanborið við önnur lönd. Á mynd 13 hér að neðan má sjá samanburð á regluverki um verðstýringu á leigumarkaði eftir OECD-ríkjum. Samkvæmt henni er regluverkið mest íþyngjandi í Svíþjóð, Kólumbíu og Þýskalandi en minnst íþyngjandi í Ísrael, Bretlandi, Nýja-Sjálandi og Íslandi.

Ísland tekur gildið 0,1 á mælikvarða OECD um íþyngjandi regluverk um verðstýringu á leigumarkaði en meðalgildið hjá OECD-ríkjum er í kringum 0,4. Samsvarandi gildi er 0,3 í Finnlandi, 0,4 í Danmörku, 0,5 í Noregi og 0,9 í Svíþjóð.

Mynd 13: Verðstýringar á leigumarkaði

(Heimild: Cournède, De Pace og Ziemann, 2020)⁵⁶

55 Cournède, De Pace og Ziemann. (2020). The Future of Housing: Policy Scenarios. Aðgengilegt á: <https://stat.link/c02tw9>

56 Cournède, De Pace og Ziemann (2020), The Future of Housing: Policy Scenarios. Aðgengilegt á: <https://stat.link/c02tw9>

3.4 Fleiri íbúðir en færri íbúar í félagslegu leiguhúsnæði

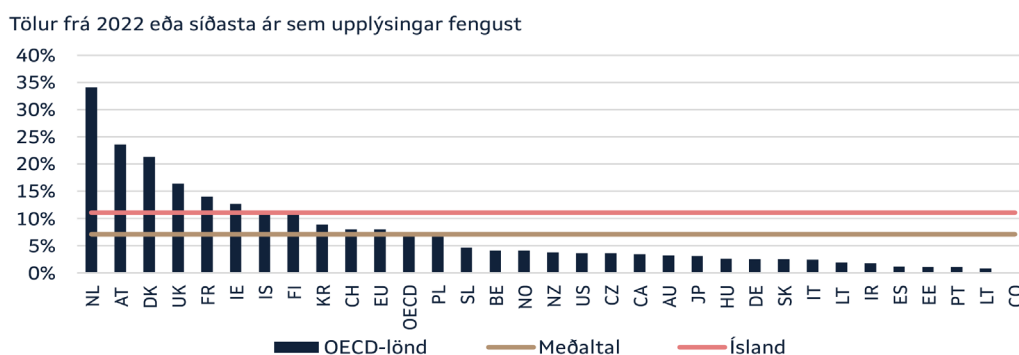
Hlutfall félagslegra íbúða af íbúðafjölda hérlendis er nokkuð yfir meðaltali OECD-ríkja, líkt og sjá má á mynd 14 hér að neðan.⁵⁷ Samkvæmt myndinni eru félagslegar íbúðir um 11 prósent af íbúðastokknum en samsvarandi meðaltal fyrir OECD-ríki er um sjö prósent.

Ef litið er til íbúðafjölda sem býr í félagslegu leiguhúsnæði er vægi félagslega leigumarkaðarins hins vegar minna hérlendis heldur en í samanburðarlöndum. Samkvæmt lífskjararannsókn Evrópusambandsins (EU-SILC) bjuggu að meðaltali 10 prósent íbúa í leiguhúsnæði með niðurgreiddri leigu hér á landi árið 2023.⁵⁸ Árið 2022 nam samsvarandi hlutfall 8,3 prósentum hérlendis en ekki hafa fengist tölur fyrir árið 2023.

Vægi félagslega leigumarkaðarins er mest í Hollandi þar sem um 34 prósent íbúða og 26 prósent íbúa tilheyra honum. Félagslegi leigumarkaðurinn er einnig stór í Austurríki og Danmörku en lítil í löndum á borð við Eistland, Lettland, Litháen, Portúgal og Spán.

Nánar er fjallað um félagslegt húsnæði í kafla 3.5.4 hér að neðan.

Mynd 14: Hlutfall félagslegra leiguibúða af íbúðafjölda



(Heimild: OECD, 2024)⁵⁹

3.4.1 Hátt hlutfall heimila býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað á íslenskum leigumarkaði

Íþyngjandi húsnæðiskostnaður er skilgreindur sem húsnæðiskostnaður sem nemur a.m.k. 40 prósent af ráðstöfunartekjum heimilis⁶⁰. Samkvæmt Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands frá árinu 2021 bjuggu alls 12,8 prósent heimila við íþyngjandi húsnæðiskostnað hér á landi árið 2021 en frá árinu 2006 hefur hlutfallið hæst farið í 17,4 prósent árið 2011. Tæplega 9 prósent heimila sem bjuggu í eigin húsnæði bjuggu við íþyngjandi húsnæðiskostnað árið 2021 en hlutfallið var talsvert hærra meðal heimila á leigumarkaði, eða 27 prósent.⁶¹

57 OECD. (2024). OECD Affordable Housing Database - indicator PH4.2. Social rental housing stock, bls. 2. Aðgengilegt á: <https://oe.cd/ahd>

58 EU-SILC. (2024). Distribution of population by tenure status, type of household and income group. Aðgengilegt á: https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO02

59 OECD. (2024). OECD Affordable Housing Database - indicator PH4.2. Social rental housing stock. Aðgengilegt á: <https://oe.cd/ahd>.

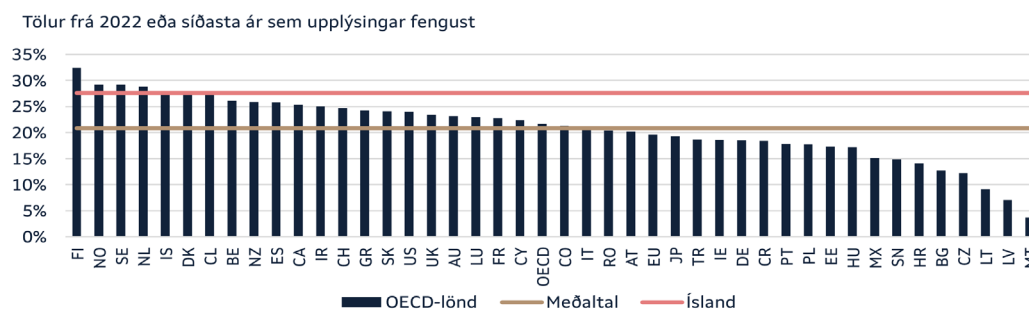
60 Til húsnæðiskostnaðar telst húsaleiga, vaxtakostnaður, verðbætur vegna lána, viðhald, viðgerðir, bruna- og fasteignatrygging, rafmagn, hiti og fasteignagjöld. Við útreikning á byrði húsnæðiskostnaðar dragast húsaleigubætur og vaxtabætur frá húsnæðiskostnaði samkvæmt skilgreiningu Eurostat en teljast ekki til tekna.

61 Hagstofa Íslands. (2022). Íþyngjandi húsnæðiskostnaður heimila eftir stöðu á húsnæðismarkaði [gagnasett]. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_lifskjor__4_husnaedismal__2_byr%c3%b0ihusnaediskostnadar/LFI03305.px/table/tableViewLayout2/

OECD safnar saman upplýsingum um hlutfall heimila sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað í aðildarríkjum stofnunarinnar. Á mynd 15 hér að neðan má sjá hlutfall heimila á leigumarkaði sem bjuggu við íþyngjandi húsnæðiskostnað og bjuggu ekki í niðurgreiddu leiguhúsnæði árið 2022 eða síðasta ár sem upplýsingar fengust.

Hlutfallið er hæst í Finnlandi þar sem 32 prósent heimila á leigumarkaði búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað en lægst á Möltu þar sem hlutfallið er 4 prósent. Í aðildarríkjum OECD var meðalhlutfallið rúm 20 prósent sem er talsvert lægra en hlutfallið á Íslandi. Hlutfall heimila á leigumarkaði sem býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað er á bilinu 27 til 32 prósent á öllum Norðurlöndunum.

Mynd 15: Hlutfall heimila á leigumarkaði sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað



(Heimild: Hagstofa Íslands, 2022⁶² og Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat), 2024⁶³)

3.5 Valin dæmi um þróun leigumarkaðarins í samanburðarlöndum

3.5.1 Austurríki

Stór hluti austurrískra heimila er á leigumarkaði og hlutfall félagslegra leiguíbúða af heildaríbúðafjölda er meðal þeirra hæstu í OECD löndunum líkt og fram kom á myndum 11 og 14. Alls voru um 42 prósent húsnæðiseininga á leigumarkaði árið 2020 en þar af voru um 18 prósent á almennum leigumarkaði og um 24 prósent í niðurgreiddu leiguhúsnæði.⁶⁴ Meira en tvær af hverjum þremur félagslegum leiguíbúðum í Austurríki eru á vegum húsnæðisfélaga með takmörkuð hagnaðarsjónarmið og restin er á vegum sveitarfélaga.⁶⁵

Austurrískum húsnæðisfélögum sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða ber að hlíta tilteknum lögum sem gilda um slík félög („*Limited-Profit Housing Act*“). Tilgangur laganna er að stuðla að uppbyggingu og langtíma sjálfbærni félagslegs húsnæðis. Meginatriði laganna snúa að leiguverðsetningu, ráðstöfun hagnaðar, endurskoðun og skattaundanþágum.

62 Hagstofa Íslands. (2022). Íþyngjandi húsnæðiskostnaður heimila eftir stöðu á húsnæðismarkaði [gagnasett]. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__lifskjor__4_husnaedismal__2_byr%c3%b0ihusnaediskostnadar/LFI03305.px/table/tableViewLayout2/

63 Eurostat. (2024). EU-SILC survey. Housing cost overburden rate by tenure status [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://data-viewer.oecd.org/?chartId=9406036e-8095-4669-9cd0-c380b4a34c3c>

64 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 2.1, bls. 8. Aðgengilegt á: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

65 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 2.1, bls. 8. Aðgengilegt á: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

Samkvæmt lögnum ber húsnæðisfélögunum að háttta verðsetningu þannig að leiguverð taki mið af kostnaði við byggingu, fjármögnun og rekstur húsnæðis þannig að sérhver húsnæðiseining sé sjálfbær til langs tíma. Félagunum er heimilt að skila hagnaði en er þó skylt að endurfjárfesta honum í uppbyggingu íbúða og eigið fé skal vera varanlega bundið í starfseminni (e. *revolving funds*). Félagin skulu jafnframt hlíta ströngum kröfum um endurskoðun en í staðinn njóta félagin ákveðinna skattaávilnana sem gera þeim kleift að halda leiguverði lágu.⁶⁶

Fjármögnun uppbyggingar leiguhúsnæðis á vegum húsnæðisfélaga sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða í Austurríki samanstendur af lánum frá hinu opinbera, bankalánnum, eigin fé húsnæðisfélaganna, framlagi frá leigutökum og opinberum styrkjum.⁶⁷

Tafla 1: Fjármögnun félagslegs húsnæðis í Austurríki

Tegund fjármögnunar	Hlutfall af heildarfjárfestingu	Skýring
Lán frá hinu opinbera	30-40%	Lán frá svæðisstjórn með hagstæðum lánakjörum. Fjármögnuð m.a. með afborgunum af öðrum sambærilegum lánnum (sjálfsfjármögnun). Víkjandi lán.
Bankalán	30-40%	Oftast 25-30 ára lán.
Eigið fé húsnæðisfélags	10-20%	Heimilt að leggja allt að 3,5% vexti á eigið fé við útreikning kostnaðarmiðaðs leiguverðs en hagnaði skal varið til endurfjárfestingar.
Framlag leigutaka	5-10%	Fjárhæð endurgreidd að lánstíma loknum að frádregnum afskriftum upp á 1% á ári.
Opinberir styrkir	~5%	

3.5.2 Danmörk

Danmörk er annað dæmi um land þar sem stór hluti heimila er á leigumarkaði, eða tæplega helmingur líkt og fram kom á mynd 11 hér ofar. Um 30 prósent af húsnæðisstokki landsins eru leiguíbúðir og þar af eru um tveir þriðju hlutar félagslegt leiguhúsnæði (20 prósent af heildarfjölda húsnæðiseininga). Félagslegt leiguhúsnæði í Danmörku er rekið af óhagnaðardrífnum húsnæðisfélögum.⁶⁸

Samkvæmt lögum skal óhagnaðardrifið leiguhúsnæði í Danmörku verðlagt samkvæmt svokallaðri leigu-jafnvægisreglu (e. *rental-balance principle*). Það þýðir að tekjur og útgjöld innan félagslega húsnæðiskerfisins skuli vera í jafnvægi, þ.e. leiguverð skal taka mið af kostnaði. Óhagnaðardrifið húsnæðisfélög

66 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 2.3, bls. 13. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

67 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 2.3, bls. 11. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

68 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 3.1, bls. 20. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

njóta tiltekinna ívilnana á fyrirtækja- og virðisaukaskatti sem draga úr kostnaði og stuðla að lægra leiguverði.⁶⁹

Fjármögnun uppbyggingar félagslegs húsnæðis í Danmörku samanstendur af lánum frá lánastofnunum, lánum frá sveitarfélögum og framlögum leigutaka.⁷⁰

Tafla 2: Fjármögnun félagslegs húsnæðis í Danmörku

Tegund fjármögnunar	Hlutfall af heildarfjárfestingu	Skýring
Lán frá lánastofnunum	86-90%	Ríkisstyrkir eru veittir til að styðja við afborgun lánanna og stuðla að lægra leiguverði. Styrkirnir eru síðan endurgreiddir af Byggingarsjóði Danmerkur (d. Landsbyggefonden) eftir að lánin hafa verið greidd niður. Skuldabréfin sem útgefin eru til að fjármagna lánveitingar til óhagnaðardrifinna húsnæðisfélaga njóta ríkisábyrgðar sem dregur úr áhættu og fjármögnunarkostnaði.
Lán frá sveitarfélögum	8-12%	50 ára vaxtalaust lán.
Framlög leigutaka	2%	Fjárhæð endurgreidd við lok leigusamnings að frádregnum kostnaði við eðlilegt viðhald og hvers konar brot á leigusamningi

Byggingarsjóður Danmerkur (d. *Landsbyggefonden*) var stofnaður árið 1967 og spilar mikilvægt hlutverk þegar kemur að stuðningi við félagslega leigumarkaðinn með því að stuðla að sjálfbærri fjármögnun og draga úr þörf á opinberri fjármögnun.⁷¹ Hlutverk sjóðsins er meðal annars að stuðla að stöðugleika í rekstri óhagnaðardrifins leiguhúsnæðis með því að jafna út afgang og halla milli allra húsnæðiseininga. Sjóðurinn er einkarekinn og er fjármagnaður með leigugreiðslum fyrir húsnæði þar sem fjármögnunarlán hafa verið greidd niður. Fjármagnið er síðan nýtt til að styðja við uppbyggingu nýs hagkvæms félagslegs húsnæðis og endurnýjun á núverandi húsnæði.

3.5.3 Finnland

3.5.3.1 Afregluvæðing leigumarkaðar

Um 30 prósent heimila í Finnlandi eru á leigumarkaði og skiptast um það bil jafnt á milli almenna (17 prósent) og félagslega (14 prósent) leigumarkaðarins. Eftir seinni heimsstyrjöld minnkaði hlutfall hins almenna leigumarkaðar umtalsvert, einna helst vegna reglusetningar í tengslum við leiguverð og leigusamninga. Reglusetningin var síðar að fullu afnumin árið 1961 en var endurvakin árið 1968 og að lokum gerð sveigjanlegri árið 1974.

69 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 3.2, bls. 21. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

70 Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Kafli 3.3, bls. 23. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

71 Housing Europ. (2021). Cost-based social rental housing in Europe. Viðauki C, bls. 52. Aðgengilegtá: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

Samkvæmt Húsnæðisstofnun Finnlands (e. *National Housing Board*) var markmiðið með reglusetningu leiguverðs að veita leigusölum jaðarhagnað án þess að hætta skapaðist af því að leigjendur þyrftu að greiða leigu yfir meðalverði á ákveðnu svæði.⁷² Laakso (2000) sýndi að reglusetningin hafði marktæk áhrif á raunleiguverð, sem lækkaði á meðan reglusetningin var í gildi.⁷³ Árið 1988 var leiguverð einungis um 60% af því sem það var árið 1962 að raunvirði. Jafnframt hafði hlutfall almenns leiguhúsnæðis af íbúðafjölda í Finnlandi dregist saman úr 33 prósentum árið 1970 niður í 12 prósent árið 1990 á meðan leiguverðstakmarkanir voru í gildi.⁷⁴

Við upphaf tíunda áratugarins var finnska hagkerfið í djúpri kreppu. Eftir að lánamarkaðir voru gefnir frjálsir í Finnlandi á níunda áratugnum óx skuldabyrði heimila hratt og fasteignaverð hækkaði mikið með þeim afleiðingum að hagkerfið ofhitnaði og kreppa skall á. Eftirspurn eftir húsnæði féll og fasteignaverð lækkaði skarpt að nafnvirði. Fall Sovétríkjanna hafði neikvæð áhrif á viðskiptakjör Finna auk þess sem halli á viðskiptajöfnuði skapaði óvissu og atvinnuleysi jókst úr 3,5 prósentum í 20 prósent. Þessar aðstæður sköpuðu tækifæri til að leggja til umbætur í átt að afregluvæðingu og markaðsvæðingu á finnskum leigumarkaði.⁷⁵

Fyrsta skrefið í afregluvæðingu leigumarkaðarins í Finnlandi var stigið árið 1990 þegar leigusölum og leigutökum var gert frjálst að semja um leiguverð og verðhækkanir í nýju húsnæði í austur-, norður- og mið-Finnlandi. Þá var liðkað til fyrir uppsögnum leigusamninga. Næsta skref var stigið ári seinna þegar leiguverðsetning var gefin frjáls í öllum nýjum leigusamningum auk þess sem leigusölum var gert auðveldara að segja upp leigusamningum. Leigumarkaðurinn var svo að fullu afregluvæddur árið 1994 þegar leiguverðsetning var gefin frjáls í öllum leigusamningum, þar á meðal í eldri leigusamningum.⁷⁶ Eftir 1994 voru þannig engar hömlur á leiguverðsetningu eða árlegum leiguverðshækkunum auk þess sem dregið var úr leigjendavernd.

Með afregluvæðingunni á tíunda áratugnum fór finnski leigumarkaðurinn úr því að vera mjög regluvæddur yfir í að vera mjög frjáls. Markmið afregluvæðingarinnar var að auka framboð á leiguhúsnæði eftir efnahagskreppu og húsnæðisbólgu. Afregluvæðingin var árangursrík að því leyti að framboð á hinum almenna leigumarkaði jókst úr 12 prósentum í 17 prósent af húsnæðisstokknum á tímabilinu 1990 til 2012. Framboðsaukningin var mest á fyrstu árunum eftir að takmarkanir á leiguverðsetningu voru felldar úr gildi en eftir 1995 má merkja hægari framboðsaukningu á almennu leiguhúsnæði.

Afregluvæðingin hafði einnig jákvæð áhrif á úthlutun almenns leiguhúsnæðis þar sem lágt leiguverð í reglusettum samningum skapaði hvata fyrir fólk til að halda í leiguhúsnæði þrátt fyrir að það hentaði ekki þeirra þörfum. Samhliða bættu aðgengi að leiguhúsnæði hækkaði leiguverð, einna helst í stærri borgum.⁷⁷ Minni leigjendavernd hafði þau áhrif að leiguhúsnæði varð í enn ríkari mæli tímabundið úrræði vegna mögulegs óstöðugleika samanborið við eigið húsnæði.

72 Kettunen og Ruonavaara. (2015). Discoursing deregulation: the case of the Finnish rental housing market. *International Journal of Housing Policy*, bls. 3. Aðgengilegt á: <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.990774>

73 Laakso. (2000). Regional housing markets in boom and bust: The experience of Finland, bls. 41. Aðgengilegt á: <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/media/liitteet/rap169.pdf>

74 Lyyikäinen. (2006). Rent control and tenants' welfare: The effects of deregulating rental markets in Finland, bls. 5. Aðgengilegt á: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148365/k385.pdf?sequence=1>

75 De Boer og Bitetti. (2014). A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? OECD Economics Department Working Papers No. 1170, bls. 26. Aðgengilegt á: <https://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>

76 Kettunen og Ruonavaara. (2015). Discoursing deregulation: the case of the Finnish rental housing market. *International Journal of Housing Policy*, bls. 6. Aðgengilegt á: <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.990774>

77 De Boer og Bitetti. (2014). A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? OECD Economics Department Working Papers No. 1170, bls. 16. Aðgengilegt á: <https://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>

Meðalleiguverð á fermetra fór lækkandi að raunvirði frá því að leiguverðstakmarkanir voru innleiddar árið 1968 fram til ársins 1979. Frá þeim tíma hélst meðalleiguverðið tiltölulega stöðugt fram undir lok níunda áratugarins. Meðalleiguverð á fermetra hækkaði um 57% á almenna leigumarkaðnum á tímabilinu 1990 til 2004. Það virðist sem áhrif afnáms leiguverðstakmarkana hafi skilað sér í meðalleiguverð með 1-2 ára tóf sem skýrist af efnahagsþrengingum tíunda áratugarins. Kreppan mildaði líklega áhrif afreglunvæðingarinnar á leiguverð vegna lítillar eftirspurnar og mikils framboðs á leiguhúsnæði þar sem erfitt reyndist að selja fasteignir.⁷⁸

3.5.3.2 Félagslegt húsnæði í Finnlandi

Í Finnlandi er að minnsta kosti 11% af húsnæðisstokknum notaður undir félagslegt leiguhúsnæði fyrir lág- og millitekju heimili. Húsnæðið er staðsett á eftirsóttum svæðum og í góðu ásigkomulagi, þar sem markmið kerfisins er að stuðla að félagslegri blöndun og koma í veg fyrir aðskilnað. Í heildina eru um 800 húsnæðisfélög sem bjóða upp á félagslegt húsnæði í Finnlandi.

Leiguverð fyrir félagslegt húsnæði í Finnlandi er ákvarðað út frá fjármagnskostnaði, viðhaldskostnaði, kostnaði við endurnýjun og rekstrarkostnaði. Í Finnlandi er húsnæðisfélögum heimilt að jafna út leigu og kostnað yfir allar byggingar í eigu félagsins. Það er ólíkt því sem tíðkast í Austurríki og Danmörku þar sem gerð er krafa um að hver bygging fyrir sig sé fjármögnuð á sjálfbæran máta og óheimilt er að stunda víxlniðurgreiðslur milli bygginga. Þetta þýðir að leiga í nýju húsnæði er ekki endilega hærrí þannig að hún skapi aðgangshindranir fyrir lágtekjuheimili. Auk þess er ekki sama þörf á að safna í viðhaldssjóð þar sem óvænt útgjöld og kostnaður vegna stórtækra framkvæmda dreifist á fleiri leigjendur heldur en bara þá sem búa í tiltekinni byggingu.

Fræðilega séð eru allir fullorðnir gjaldgengir til umsóknar um félagslegt húsnæði en forgangsröðun við úthlutun tekur mið af þörfum og fjárhagi umsækjenda. Þar sem kostnaðarmiðað húsnæði er hugsað sem langtímahúsnæði er ekki haft eftirlit með þróun tekna leigjenda eftir að úthlutun hefur átt sér stað.

Öll félög sem bjóða upp á félagslegt húsnæði til leigu þurfa að hljóta samþykki frá ARA, Húsnæðisfjármögnunar og -þróunarmiðstöð Finnlands, til að tryggja gæðaviðmið um leiguhúsnæði. Öllum þeim sem reka félagslegt leiguhúsnæði er skylt að taka mið af kostnaði við ákvörðun leiguverðs á meðan niðurgreiðsla framkvæmdalána (sem eru með ríkisábyrgð) stendur yfir. Að henni lokinni fellur sú skylda úr gildi og eigandi húsnæðisins ræður hvernig leiguverði og úthlutun er háttáð. Hins vegar virðist sem leiguverð í fyrrum félagslegu húsnæði haldist í flestum tilfellum undir markaðsverði. Þrátt fyrir að einungis 11% af húsnæðisstokknum sé formlega skilgreindur sem félagslegt húsnæði má gera ráð fyrir að það sé í raun talsvert nær 20%. Það er ef fyrrum félagslegt húsnæði er talið með, samkvæmt greiningu KOVA, regnhlífarsamtökum fyrir óhagnaðardrífina húsnæðisfélög í Finnlandi. Leigutekjur af fyrrum félagslegu húsnæði má nota til að niðurgreiða leigu í núverandi félagslegu húsnæði í eigu sama húsnæðisfélags.

Um 75-80% af félagslegu húsnæði í Finnlandi er rekið af húsnæðisfélögum í eigu sveitarfélaga. Hlutdeild óhagnaðardrífina húsnæðisfélaga hefur þó farið minnkandi síðustu ár og útvega slík félög nú aðallega heimilislásum, öldruðum og námsmönnum húsnæði.

Fjármögnun uppbyggingar og endurnýjunar félagslegs húsnæðis í Finnlandi samanstendur af lánum frá fjármálastofnunum, stofnframlögum og eigin fé húsnæðisfélaga.

78 Lyyikäinen. (2006). Rent control and tenants' welfare: The effects of deregulating rental markets in Finland. Aðgengilegt á: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148365/k385.pdf?sequence=1>

Tafla 3: Fjármögnun félagslegs húsnæðis í Finnlandi

Tegund fjármögnunar	Hlutfall af heildarfjárfestingu	Skýring
Lán frá fjármálastofnunum	95%	Lán frá viðskiptabönkum eða öðrum fjármálastofnunum með ríkisábyrgð í gegnum ARA sem dregur úr áhættu fyrir lánveitendur og tryggir betri lánskjör. Ef vextir eru umfram tiltekið viðmið getur ARA veitt stuðning fyrir vaxtagreiðslur.
Stofnframlög		Víða á þéttbýlissvæðum þar sem fólksfjölgun er mikil er hægt að sækja um stofnframlög til uppbyggingar félagslegs húsnæðis frá stjórnvöldum.
Eigið fé	5%	Ýmist fjármagnað með sparnaði húsnæðisfélagsins, öðru bankaláni eða stofnframlagi.

3.5.4 Félagslegt leiguhúsnæði

Árið 2020 gaf OECD út skýrslu um félagslegt leiguhúsnæði og hlutverk þess í húsnæðisstefnu í mismunandi löndum.⁷⁹ Í skýrslunni er félagslegt húsnæði almennt skilgreint sem leiguhúsnæði sem úthlutað er samkvæmt tilteknum reglum og er verðlagt undir markaðsverði. Nákvæm skilgreining er þó breytileg milli landa.

Félagslegt leiguhúsnæði er að meðaltali í kringum 6% af heildarfjölda íbúða í OECD-löndum. Í nokkrum löndum, líkt og Hollandi, Austurríki og Danmörku, er meira en fimmtungur íbúða skilgreindur sem félagslegt húsnæði. Á Íslandi nemur félagslegt húsnæði um 11% af heildarfjölda íbúða.

3.5.4.1 Aðgengi

Félagslegum húsnæðiskerfum má almennt skipta í tvennt eftir því hvort þau eru aðgengileg stórum hluta þjóðarinnar (e. *universalist*) eða hvort þau séu ætluð tilteknum þjóðfélagshópum svo sem lágtekjuheimilum eða viðkvæmum hópum (e. *targeted*).

Félagslegt húsnæði í Austurríki, Danmörku og Hollandi hefur almennt verið aðgengilegt tiltölulega stórum hluta þjóðarinnar og því engin tilviljun að félagslega húsnæðiskerfið sé tiltölulega stórt í þessum löndum.

Í löndum þar sem hlutfall heimila sem býr í eigin húsnæði er mjög hátt, líkt og í Austur-Evrópulöndum þar sem um 70% þjóðarinnar á húsnæðið sem það býr í skuldlaust, er félagslega húsnæðiskerfið gjarnan smátt í sniðum og aðgengi að því mjög takmarkað.

3.5.4.2 Gjaldgengi til umsóknar um félagslegt húsnæði

Í flestum löndum tíðkast að taka mið af tekjum, ríkisborgararétti, heimilisaðstæðum og stöðu á húsnæðismarkaði við úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði. Tekjuviðmið er algengast við mat á gjaldgengi en í nokkrum löndum er það sett tiltölulega hátt til að kerfið sé aðgengilegt stærri og misleitari hópi og stuðli

79 OECD. (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Aðgengilegt á: <http://oe.cd/social-housing-2020>

að félagslegri blöndun (t.d. í Austurríki og Frakkandi). Í flestum tilfellum er eftirspurn eftir félagslegu húsnæði umfram framboð og því þarf að grípa til frekari forgangsröðunar við úthlutun sem miðast oft við tíma á biðlista eða heimilisaðstæður.

Gjaldgengi leigjenda er yfirleitt endurmetið með reglulegu millibili, sem getur þó verið mismunandi milli landa. Uppfylli leigjandi ekki lengur skilyrði til að eiga rétt á félagslegu húsnæði er ýmist brugðist við með því að hækka leiguverð eða rifta leigusamningi. Í sumum löndum er gjaldgengi þó ekki endurmetið (t.d. í Austurríki, Danmörku og Finnlandi).

Á Íslandi skal leiguhúsnæði sem leigt er út án hagnaðarsjónarmiða úthlutað til leigjenda sem eru undir tekju- og eignamörkum skv. lögum.⁸⁰ Á meðal þeirra eru námsmenn, ungt fólk, aldraðir, fatlað fólk og fólk sem ekki er fært um að sjá sér fyrir húsnæði sökum félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda.

Við úthlutun almennra íbúða skal að jafnaði farið eftir því hversu lengi viðkomandi hefur verið á biðlista eftir íbúð hjá viðkomandi eiganda íbúðanna. Hins vegar er heimilt að setja reglur um forgangsrétt til leigu. Það getur verið vegna fjölskyldustærðar, fjárhagsstöðu og félagslegra aðstæðna umsækjanda. Leigjendur sem hafa fengið úthlutaða íbúð en hafa þörf fyrir annars konar íbúð eiga að jafnaði forgang við úthlutun slíkrar íbúðar hjá sama eiganda almennra íbúða.

Hvað er félagslegt húsnæði?⁸¹

Austurríki: Félagslegt húsnæði er niðurgreitt húsnæði (þ. Geförderte Wohnungen) og húsnæði á vegum sveitarfélaga (þ. Gemeindewohnungen) sem rekið er af mismunandi aðilum sem allir fylgja sömu reglum um kostnaðarmiðað leiguverð og skilyrði um gjaldgengi til búsetu. Tekjumörkin eru sett tiltölulega hátt þannig að um 80 prósent heimila falla innan tekjumarka fyrir félagslegt húsnæði.

Danmörk: Félagslegt húsnæði er skilgreint sem almennt húsnæði (d. almen bolig) sem endurspeglar að húsnæðið er ætlað að hýsa breiðan hóp dönsku þjóðarinnar. Húsnæðið er rekið af óhagnaðardrifnum húsnæðisfélögum sem starfa með almannahagsmuni að leiðarljósi og leiguverð er kostnaðarmiðað. Hugtakið félagslegt húsnæði er samheiti yfir félagslegt húsnæði fyrir fjölskyldur, eldri borgara og ungmenni (námsmenn).

Finnland: Félagslegt húsnæði er húsnæði sem er niðurgreitt af ríkinu og leiguverð er kostnaðarmiðað. Fræðilega séð eru allir gjaldgengir til búsetu í félagslegu húsnæði en úthlutun tekur mið af félagslegum aðstæðum og þörfum.

Ísland: Félagslegt húsnæði er rekið af sveitarfélögum og er ætlað fjölskyldum og einstaklingum sem geta ekki með öðru móti orðið sér úti um stöðugt húsnæði vegna lágra tekna, mikillar stuðningsþarfar eða annarra félagslegra erfiðleika.

Lettland: Félagslegt húsnæði er rekið af sveitarfélögum og er ætlað heimilum sem eru undir ákveðnum tekjumörkum og viðkvæmum hópum samkvæmt lögum.

Noregur: Sveitarfélög sjá viðkvæmustu hópum samfélagsins fyrir húsnæði. Húsnæðinu er úthlutað í samræmi við sérstakar reglur. Sveitarfélögin eru hvött til að verðleggja húsnæðið á markaðsverði en húsnæðisbætur (frá ríkinu og sumum sveitarfélögum) eru notaðar til að koma til móts við þá sem þurfa.

Þýskaland: Félagslega húsnæðiskerfið er ólíkt milli svæða í Þýskalandi en almennt vísar hugtakið til húsnæðisfélaga sem eru niðurgreidd af hinu opinbera og leigja út íbúðir til heimila sem uppfylla ákveðin skilyrði til takmarkaðs tíma.

80 Lög 56/2016 um almennar íbúðir. Aðgengilegt á: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016052.html>

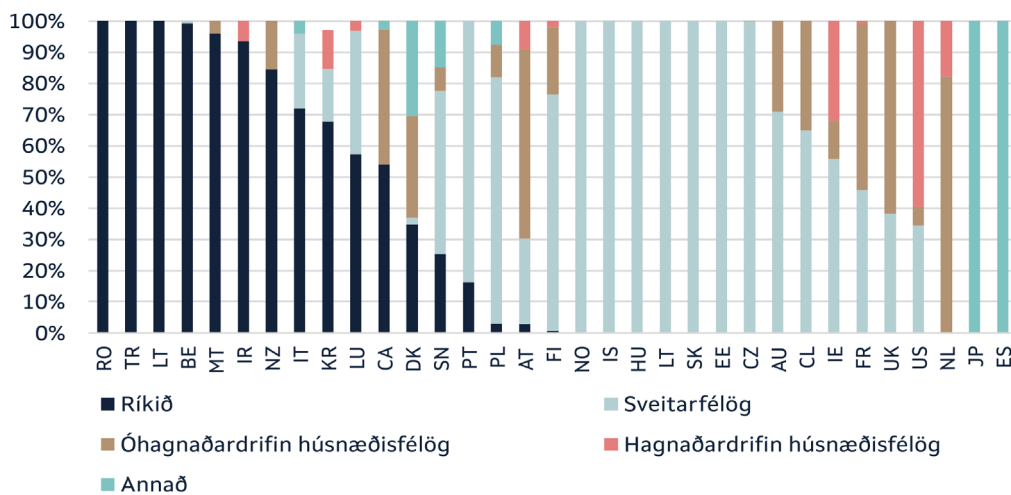
81 OECD. (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Bls. 6, box 1.1. Aðgengilegt á: <http://oe.cd/social-housing-2020>

3.5.4.3 Rekstur félagslegs leiguhúsnæðis

Það er mismunandi milli landa hver ber ábyrgð á að útvega og reka félagslegt leiguhúsnæði. Á mynd 16 hér að neðan sést hvernig útvegum félagslegs leiguhúsnæðis skiptist á milli aðila í OECD löndum. Á Íslandi er félagslegt leiguhúsnæði alfarið á ábyrgð sveitarfélaga. Í Hollandi, Austurríki og Danmörku spila óhagnaðardrífín húsnæðisfélög mikilvægt hlutverk í félagslega húsnæðiskerfinu.

Mynd 16: Aðilar sem útvega félagslegt húsnæði eftir löndum

Tölur fyrir 2022 eða eins nýlegar og eru aðgengilegar



(Heimild: OECD, 2024)⁸²

3.5.4.4 Fjármögnun uppbyggingar, viðhalds og reksturs félagslegs leiguhúsnæðis

Fjármögnun félagslegs húsnæðis samanstendur oftast af nokkrum fjármögnunarleiðum. Meðal þeirra helstu eru: 1) leigutekjur, 2) lántaka og 3) greiðslur eða niðurgreiðslur frá hinu opinbera. Hið opinbera getur stutt við framboð á félagslegu húsnæði með ýmsu mótí, m.a. með því að útvega húsnæði með beinum hætti, eða með því að veita styrki, skattaafslætti, lán, ríkisábyrgð á lánnum eða landsvæði undir félagslegt húsnæði á niðursettu verði.

3.5.4.5 Leiguverðsetning í félagslegu húsnæði

Leiguverð í félagslega kerfinu er ákvarðað á mismunandi hátt milli landa en getur haft áhrif á sjálfbærni kerfisins til langs tíma.

- **Markaðsmiðuð verðlagning:** Leiguverð er ákveðið hlutfall af markaðsverði fyrir sambærilegt húsnæði. Tryggir að félagslegt húsnæði sé ódýrara en leiguhúsnæði á almennum markaði.
- **Kostnaðarmiðuð verðlagning:** Leiguverð ákvarðast af kostnaði við uppbyggingu, viðhaldi og rekstur húsnæðisins til að stuða að endurheimt kostnaðar til langs tíma. Getur haft í för með sér óhagkvæmni ef kostnaði er ekki stýrt auk þess sem leiguverð tekur ekki mið af greiðslugetu leigjenda.

82 OECD. (2024). OECD Affordable Housing Database - indicator PH4.2. Social rental housing stock. Aðgengilegt á: <https://oe.cd/ahd>

- **Tekjumiðuð verðlagning:** Leiguverð ákvarðað með hliðsjón af tekjum og greiðslugetu heimilis. Takmörkun á aðgengi að félagslegu húsnæði við lágtekjuheimili ógnar sjálfbærni kerfisins til langs tíma og skapar því hvata fyrir rekstraraðila félagslegs húsnæðis til að forgangsraða heimilum með hærri tekjur.
- **Eiginleikamiðuð verðlagning:** Leiguverð ákvarðað með hliðsjón af eiginleikum húsnæðisins, s.s. stærð, aðstöðu og staðsetningu.
- **Leigupak:** Leigupak getur komið til viðbótar við aðra verðlagningaraðferð.

Tilgangurinn með félagslegu leiguhúsnæði er að sjá þeim fyrir húsnæði sem ekki hafa tök á því að verða sér úti um húsnæði á almennum leigumarkaði eða fasteignamarkaði. Leiguverð á félagslegu leiguhúsnæði er því alla jafna lægra en á almennum markaði og verðmunurinn getur verið verulegur, sérstaklega í borgum og á þéttbýlum svæðum. Samkvæmt upplýsingum frá OECD getur félagslegt leiguverð verið allt frá 25 upp í 90 prósent af almennu leiguverði. Sem dæmi má nefna að í Vín er félagslegt leiguverð um 70-80 prósent af almennu leiguverði, í Kaupmannahöfn er það um 56 prósent og í Finnlandi um 82 prósent að meðaltali.

Leiguverð er almennt lægra í félagslegu húsnæði en á hinum almenna leigumarkaði. Samkvæmt tölum frá OECD er félagsleg leiga um 70-80% af markaðsleigu í Vín, um 56% í Kaupmannahöfn og um 82% að meðaltali í Finnlandi. Samkvæmt tölum úr leiguskrá er leiguverð á fermetra í félagslegu húsnæði um 76% af fermetraverði í almennu leiguhúsnæði. Sé litið til meðalleiguverðs íbúða er félagsleg leiga um 66% af markaðsleigu á landinu öllu og um 58% á höfuðborgarsvæðinu.

Samkvæmt leigumarkaðskönnun sem Prósent framkvæmir fyrir HMS greiddu flestir leigjendur á almennum markaði leigu á bilinu 200 til 260 þúsund krónur á meðan flestir leigjendur hjá óhagnaðardrifnum leigufélögum greiddu mánaðarleigu á bilinu 160 til 200 þúsund krónur um mitt ár 2024.



4 Núverandi staða

4.1 Inngangur

Í þessum kafla er gerð grein fyrir núverandi stöðu á leigumarkaðnum á Íslandi. Fjallað er um samsetningu leigumarkaðarins, farið yfir þróun síðustu missera og aðgerðir hins opinbera á leigumarkaðnum auk þess sem gerð er grein fyrir helstu þáttum sem hafa áhrif á leiguverð hér á landi.

Á Íslandi leigja um 40% leigjenda af einstaklingum, að ómeðtöldum þeim sem leigja af ættingjum og vinum. Fleiri samningar eru gerðir til skamms tíma en eru ótímabundnir. Um tveir af hverjum þremur leigjenda sem leigja af einstaklingum eru með tímabundinn samning. Hið gagnstæða á hins vegar við um leigusamninga þar sem leigusali er sveitarfélag en rúmlega fjórir af hverjum fimm leigjendum sem leigja íbúð í eigu sveitarfélags eru ótímabundnir samningar. Yngra fólk er stór hluti leigjenda. Samkvæmt leiguskrá er um helmingur þeirra 35 ára eða yngri.

Almennt er ekki lengur heimilt að tengja leiguverð vísitölu í tímabundnum samningum til 12 mánaða eða skemmri tíma auk þess sem óheimilt er að gera aðrar breytingar á leiguverði á styttri samningum. Breytingar á húsaleigulögum sem tóku gildi 1. september 2024 hafa haft þau áhrif að hlutfall vísitölutengdra samninga hefur lækkað.

Leiguverð íbúða í eigu einstaklinga og hagnaðardrifinna leigufélaga hefur hækkað töluvert að raunvirði á síðustu misserum, samhliða aukinni greiðslubyrði fasteignalána. Þó hefur leiguverð hækkað mun minna en fasteignaverð á síðustu tveimur áratugum. Á sama tíma hefur leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða ekki haldið í við verðbólgu og því lækkað að raunvirði. Þessi þróun hefur skapað gjá í leiguverði eftir eignarflokkum íbúða.

Húsnæðisstuðningur hins opinbera til leigjenda er í þremur flokkum: húsnæðisbætur frá ríkinu, húsnæðisstuðningur sveitarfélaga og stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða. Með lagabreytingu í lok júní 2024 var lífeyrissjóðum auðvelduð aðkoma fjármögnunar á íbúðarhúsnæði til útleigu.

Ýmsir þættir geta haft áhrif á verð fyrir leiguhúsnæði en niðurstöður greiningar á nýlegum gögnum gefa til kynna að leiguverð sé almennt hærra í tímabundnum og vísitölubundnum samningum. Þá er tegund leigusala ráðandi en verð á íbúðum sem leigðar eru út af hagnaðardrifnum leigufélögum er marktækt hærra en verð á íbúðum á í eigu einstaklinga að öðru jöfnu. Þá gefa niðurstöðurnar til kynna að leiguverð hækki með minni hraða eftir því sem leiguibúðir stækka.

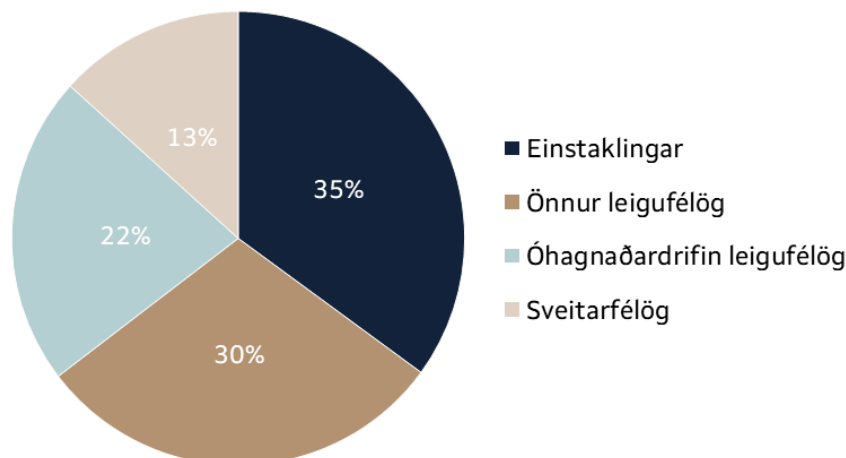
4.2 Samsetning leigumarkaðarins

4.2.1 Samsetning leigumarkaðarins eftir tegund leigusala

Einstaklingar og leigufélög sem rekin eru í hagnaðarskyni leigja út íbúðir á markaðsleigu eða verði sem ákvarðast af markaðsaðstæðum hverju sinni. Íbúðir á vegum óhagnaðardrifinna leigufélaga og sveitarfélaga eru aftur á móti alla jafna verðlagðar nokkuð undir markaðsverði.

Við upphaf janúarmánaðar 2025 voru um 35 prósent allra gildra leigusamninga í leiguverðsjá HMS vegna íbúða sem leigðar eru út af einstaklingum og 30 prósent vegna íbúða sem eru leigðar út af leigufélögum sem rekin eru í hagnaðarskyni. Þannig er rúmlega helmingur leigusamninga í leiguskrá vegna íbúða sem leigðar eru út á markaðsverði. Um 35 prósent samninga varða því íbúðir sem leigðar eru út á verði sem er undir markaðsverði, eða um 13 prósent á vegum sveitarfélaga og um 22 prósent á vegum óhagnaðardrifinna leigufélaga.

Mynd 17: Gildir leigusamningar í Leiguverðsjá eftir tegund leigusala



(Heimild: Leiguverðsjá HMS)⁸³

Samkvæmt Leigumarkaðskönnun HMS frá 2024 leigja 41 prósent leigjenda af einstaklingum⁸⁴. Um 11 prósent leigja af einkareknum leigufélögum og um 8 prósent af sveitarfélögum. Um 8 prósent leigjenda eru á stúdentagörðum og sama hlutfall í leiguhúsnæði á vegum óhagnaðardriffinna leigufélaga. Um 3 prósent leigja af búseturéttarfélagi. Greina má breytta samsetningu leigumarkaðarins í leigukönnuninni árið 2024. Þar kemur fram að fleiri leigja af vinum og ættingjum eða 17 prósent allra samanborið við 13 prósent á árinu 2023. Því má gera ráð fyrir að flestir leigusamningar sem ekki hafa verið skráðir í leiguskrá HMS séu vegna íbúða sem eru að upplagi í útleigu á vegum einstaklinga sem leigja íbúðir sínar út eða til ættingja og vina.

Leigusölum sem leigja út fleiri en tvær íbúðir ber skylda til að skrá leigusamninga sína í leiguskrá innan 30 daga frá undirritun. Öllum er þó heimilt að skrá leigusamninga í leiguskrá hjá skráningaraðilum HMS.⁸⁵ Stofnunin hvetur alla leigusala til að skrá leigusamninga í leiguskrá, einnig þá sem ekki ber skylda til þess, í því skyni að stuðla að bættri gagnaöflun og yfirsýn á leigumarkaði.⁸⁶

4.2.2 Samsetning leigumarkaðarins eftir tegund leigusamninga

Samkvæmt upplýsingum úr leiguskrá HMS var leiguverð í upphafi janúarmánaðar 2025 í um 70 prósent af gildum leigusamningum bundið við vísitölu neysluverðs. Örfáir samningar voru bundnir við aðra vísitölu en um 30 prósent gildra samninga var ekki vísitölubundinn.

Verð á leiguíbúðum á vegum einstaklinga er í talsvert minna mæli bundið við vísitölu neysluverðs samanborið við verð á íbúðum á vegum lögaðila, hvort sem um er að ræða almenn leigufélög, óhagnaðardriffin leigufélög eða sveitarfélög. Einungis um 28 prósent samninga á vegum einstaklinga eru bundnir við vísitölu neysluverðs á meðan um 82 til 98 prósent samninga á vegum annarra leigusala eru vísitölubundnir líkt og sjá má á mynd 18 hér að neðan. Þetta á við um bæði tímabundna og ótímabundna leigusamninga.

Í þeim samningum sem bundnir eru við vísitölu neysluverðs er verð uppfært mánaðarlega í langflestum tilvikum. Það þýðir að almennar verðlagshækkningar renna beint út í leiguverð að öllu leyti í stórum hluta leigusamninga.

83 HMS (2025). Leiguverðsjá: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/maelabordleiguskra/leiguverdsja>

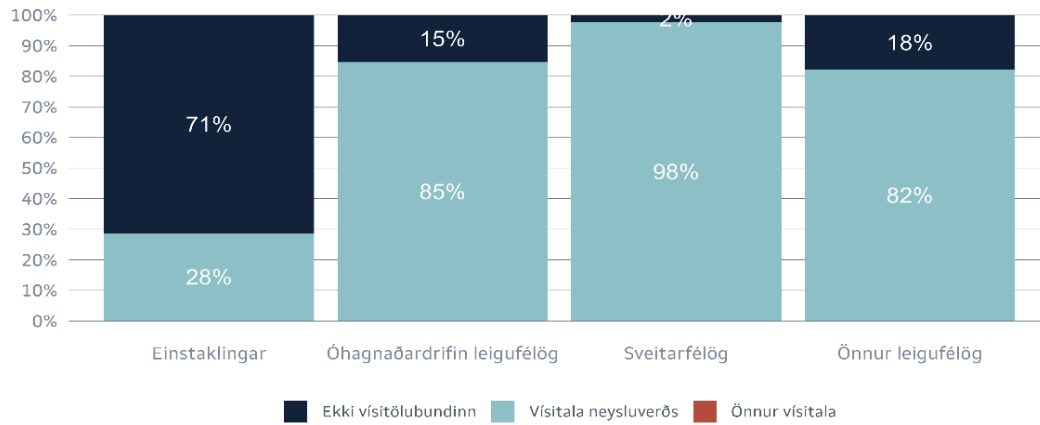
84 Skýrsla um leigumarkaðskönnun HMS 2024 er fánleg á https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/Zv_fEbVsGrYSwXqI_Hels_tut%C3%B6lur%C3%BArleigumarka%C3%B0sk%C3%B6nnun2024.pdf

85 Skráningaraðilar leiguskrár er Myigloo, sem er markaðstorg fyrir leigutaka og leigusala, og hugbúnaðarfyrirtækið Advania.

86 Sjá 5. gr. í 2. kafla í húsaleigulögum: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1994036.html>

Mynd 18: Hlutfall vísitölutengdra samninga eftir tegund leigusala

m.v. gilda leigusamninga í janúar 2025



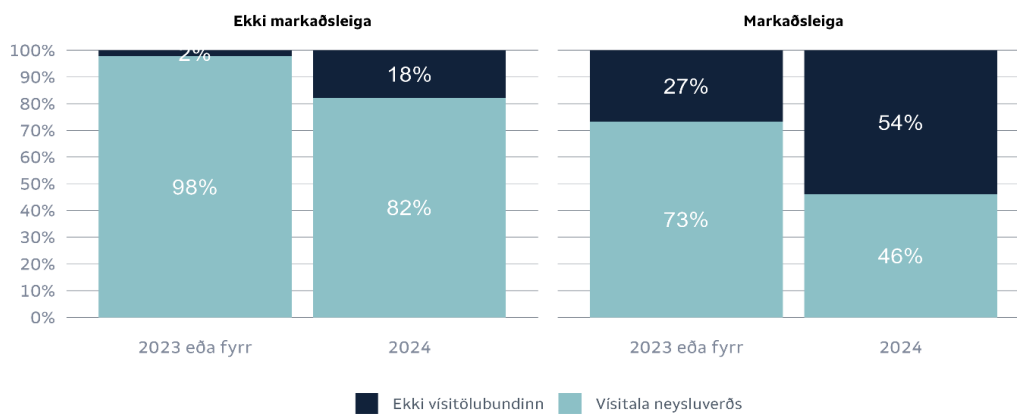
(Heimild: HMS, 2024)⁸⁷

Breytingar á húsaleigulögum nr. 36/1994 tóku gildi 1. september 2024. Samkvæmt lagabreytingunum eru vísitölutenging og verðbreytingar nú almennt óheimilar á styttri leigusamningum. Í flestum tilvikum er ekki lengur heimilt að tengja leiguverð við vísitölu í tímabundnum samningum til 12 mánaða eða skemmri tíma auk þess sem almennt er óheimilt að gera aðrar breytingar á leiguverði á styttri leigusamningum.

Á mynd 19 hér að neðan má sjá hlutfall vísitölutengdra samninga eftir tegund leigu og skráningarári þar sem hlutfall vísitölutengdra samninga á árinu 2024 er mikið lægra en hjá samningum sem gefnir voru út árið 2023 eða fyrr. Einungis um 46 prósent samninga um markaðsleigu voru vísitölutengdir árið 2024 á meðan 73 prósent slíkra samninga voru vísitölutengdir árið 2023 eða fyrr.

Mynd 19: Hlutfall vísitölutengdra samninga eftir tegund leigu

Allir leigusamningar sem hafa verið skráðir í Leiguskrá



(Heimild: HMS, 2024)⁸⁸

87 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

88 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

Tímabundnir eða ótímabundnir leigusamningar

Leigusamninga má flokka eftir því hvort þeir hafi fyrirfram skilgreindan lokadag eða ekki. Samningar með skilgreindan lokadag kallast tímabundnir. Aðrir samningar hafa ekki skilgreindan lokadag og kallast því ótímabundnir. Slíkir samningar falla ekki úr gildi nema að uppsagnarfresti liðnum eftir að annað hvort leigusali eða leigutaki hefur óskað eftir uppsögn á leigusamningnum.

Gildir leigusamningar í leiguskrá í janúar 2025 skiptast nokkuð jafnt á milli tímabundinna og ótímabundinna samninga. Um 49 prósent leigusamninga eru ótímabundnir og um 51 prósent eru tímabundnir.

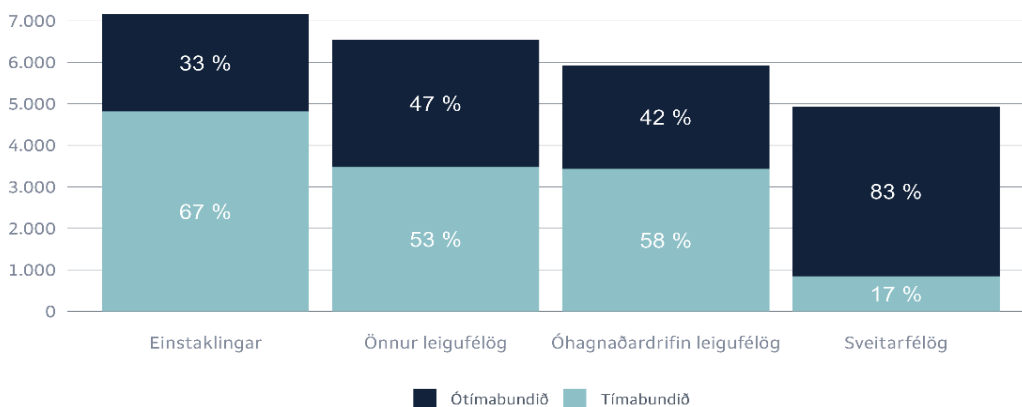
Meðallengd þeirra 12.236 tímabundnu samninga sem skráðir voru í leiguskrá árið 2024 er 13 mánuðir. Meðallengd allra tímabundinna samninga sem í gildi eru í leiguskrá er 15 mánuðir.

Hlutfallsleg skipting á milli tímabundinna og ótímabundinna samninga er nokkuð breytileg eftir tegund leigusala, líkt og mynd 20 hér að neðan gefur til kynna. Tímabundnir samningar eru hlutfallslega flestir meðal leigusala sem eru einstaklingar. Rúmlega 68 prósent af öllum gildum leigusamningum þar sem leigusali er einstaklingur eru tímabundnir samningar.

Hið gagnstæða á hins vegar við um leigusamninga þar sem leigusali er sveitarfélag. Sveitarfélögin hafa það hlutverk að sjá þeim fyrir húsnæði sem ekki hafa tök á að verða sér úti um húsnæði til leigu eða eignar með öðrum hætti. Rúmlega 82 prósent leigusamninga um íbúðir á vegum sveitarfélaga eru ótímabundnir samningar.

Mynd 20: Leigusamningar eftir tegund leigusala og tímalengd samnings

m.v. gilda leigusamninga í janúar 2025



(Heimild: HMS, 2024)⁸⁹

Fjöldi leigusamninga eftir mánuðum

Frá og með júní 2023 hafa yfir þúsund nýir leigusamningar tekið gildi í hverjum mánuði. Talsvert færri samningar tóku gildi fyrstu fimm mánuðina árið 2023 þegar þeir voru í öllum tilvikum færri en 700 talsins.

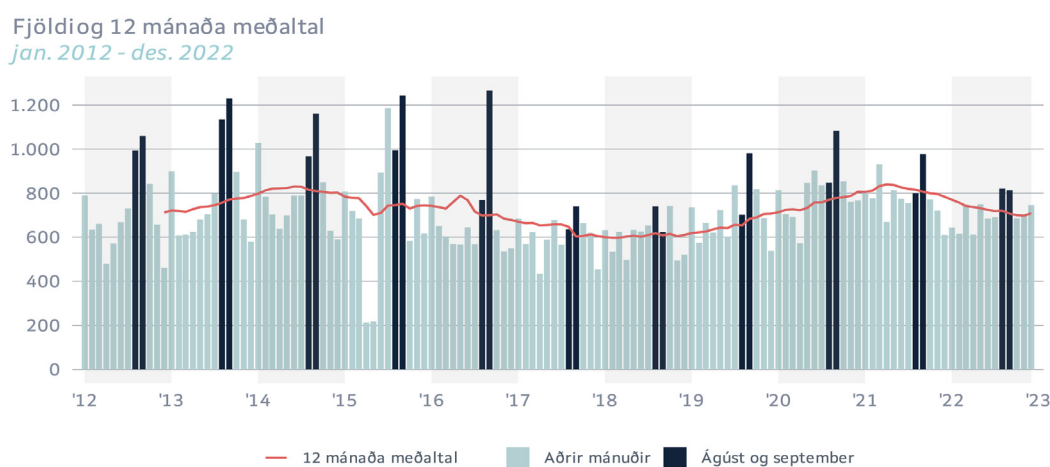
Í ágúst 2023 og 2024 tóku langt um fleiri nýir samningar gildi en gengur og gerist í öðrum mánuðum en alls tóku rúmlega 2.300 samningar gildi í ágúst 2023 og rúmlega 3.200 samningar í gildi í ágúst 2024. Þessi fjöldi samninga skýrist einna helst af því að margir leigusamningar um námsmannaíbúðir taka gildi

89 HMS. (2024). Leiguverðsjá HMS. Aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/maelabordleiguskra/leiguverdsja>

4.2.3 Flestir þinglýstir leigusamningar falla og taka gildi í ágúst eða september

Ný leiguskrá HMS nær eingöngu aftur til upphafs árs 2023, þegar lög þess efnis tóku gildi, en hins vegar hefur HMS aðgang að skrá yfir þinglýsta leigusamninga yfir lengra tímabil. Á tímabilinu 2012 til 2022 sveiflaðist fjöldi þinglýstra leigusamninga sem tóku gildi í hverjum mánuði og voru í kringum 700 að jafnaði líkt og sjá má á mynd 23 hér að neðan. Rauða línan sýnir þróun fjölda leigusamninga, 12 mánaða hlaupandi meðaltal og dökku súlurnar sýna gildin fyrir ágúst og september, í þeim mánuðum taka að jafnaði flestir leigusamningar gildi innan ársins.⁹²

Mynd 23: Fjöldi leigusamninga eftir mánuðum



(Heimild: Fasteignaskrá, 2024)⁹³

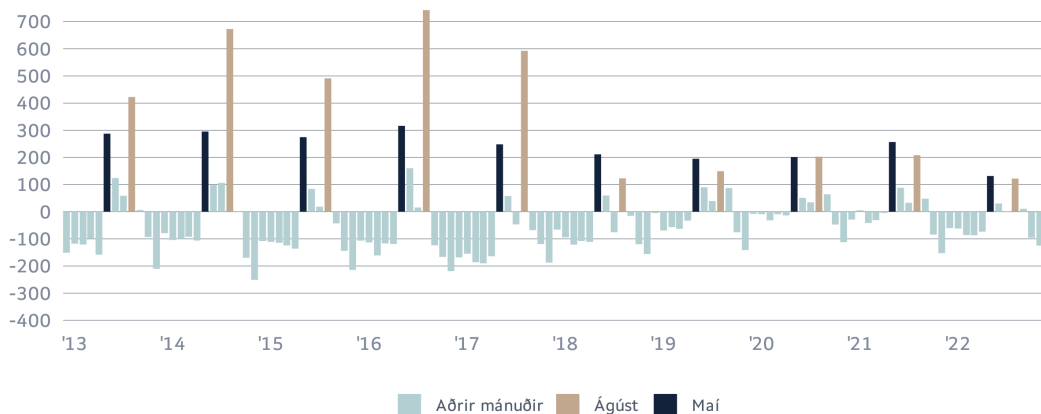
Við lok skólaárs að vori falla jafnframt margir leigusamningar um námsmannaíbúðir úr gildi. Að meðaltali féllu úr gildi um 220 samningar umfram 12 mánaða hlaupandi meðaltal í maí mánuðum á tímabilinu. Líkt og með fjölda nýrra leigusamninga að hausti má greina fækkun í fjölda samninga sem falla úr gildi í maímánuðum yfir tímabilið. Framan af tímabilinu voru þó langflestir samningar sem féllu úr gildi í ágúst mánuðum. Að meðaltali féllu um 370 samningar úr gildi í þeim mánuði.

92 Í apríl 2015 fóru meðlimir stéttarfélags lögfræðinga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu í verkfall með þeim afleiðingum að engum leigusamningum var þinglýst hjá embættinu á meðan á verkfallinu stóð. Verkfallinu lauk þann 13. júní sama ár. Verkfallið skýrir afbrigðilegan fjölda þinglýstra leigusamninga um mitt ár 2015.

93 Fasteignaskrá. (2024). Leiguskrá þinglýstra samninga [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://fasteignaskra.is/gogn/grunnoggn-til-nidurhals/leiguskra-thinglystra-leigusamninga-ibudarhusnaedis/>

Mynd 24: Samningar sem féllu úr gildi umfram 12 mánaða hlaupandi meðaltal

Fjöldisamninga með lokadag í hverjum mánuði að frádregnu 12 mánaða hlaupandi meðaltali
jan. 2012 - des. 2022



(Heimild: Fasteignaskrá, 2024)⁹⁴

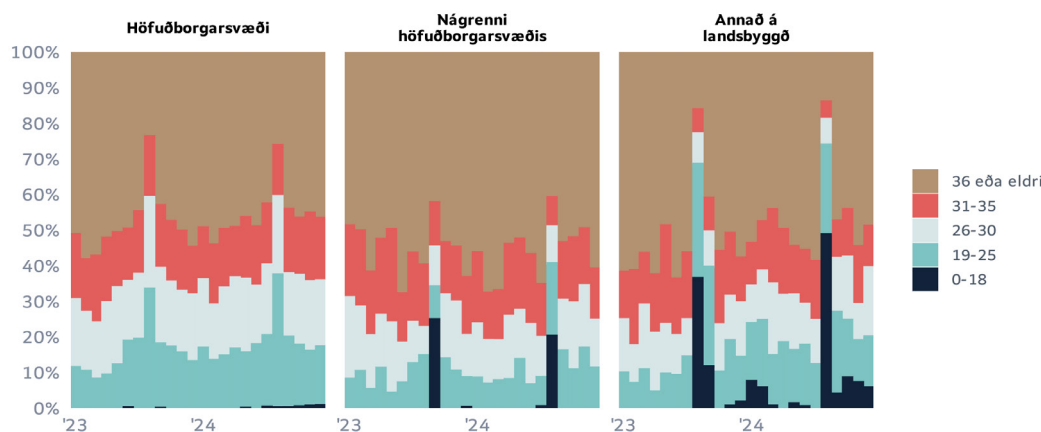
4.3 Helmingur leigjenda eru 35 ára eða yngri

Um einn af hverjum tveimur sem eru á leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu eru 35 ára eða yngri. Í nágrenni höfuðborgarsvæðis er hlutfall umrædds hóps nær 45 prósent. Annars staðar á landinu eru um helmingur leigjenda 35 ára eða yngri.

Yngra fólk er stór hluti leigjenda en sá hópur telur m.a. námsmenn sem eru ekki að fullu komnir inn á vinnumarkað eða hafa ekki safnað sér fyrir innborgun á íbúð. Leigumarkaðskannanir hafa leitt í ljós að mikill meirihluti þeirra sem er á leigumarkaði leigir af nauðsyn og/eða tímabundið en einungis um einn af hverjum tíu sem eru á leigumarkaði leigja vegna þess að viðkomandi vill vera á leigumarkaði. Ungt fólk sem enn er ekki komið á fasteignamarkaðinn er þar í meirihluta.

Mynd 25: Aldursdreifing á leigumarkaði

jan. 2023 - des. 2024



(Heimild: HMS, 2024)⁹⁵

94 Fasteignaskrá. (2024). Leiguskrá þinglýstra samninga [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://fasteignaskra.is/gogn/grunnoggn-til-nidurhals/leiguskra-thinglystra-leigusamninga-ibudarhusnaedis/>

95 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

4.4 Þróun síðustu missera

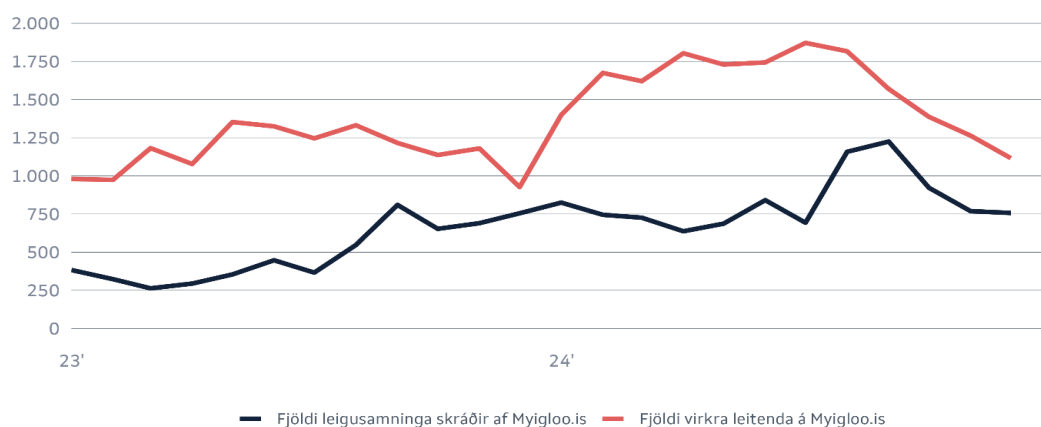
Vefsíðan Myigloo.is er markaðstorg fyrir leigusala og leigutaka. Vefsíðan er eini leiguvefurinn sem býður einstaklingum upp á að skrá leigusamninga sína í leiguskrá HMS og er því helsta heimild HMS um leiguíbúðir sem leigðar eru út af einstaklingum.

Á mynd 26 hér að neðan má sjá fjölda notenda sem senda að minnsta kosti eina umsókn um leiguíbúð á Myigloo.is eftir mánuðum. Fjöldinn var á bilinu 900 - 1.300 í hverjum mánuði á árinu 2023. Fjöldi þeirra náði 1.400 í janúar 2024 og hafa þeir síðan verið á bilinu 1.400 til 1.800 í hverjum mánuði. Virkir leitendur voru flestir í júlí 2024 en þá voru þeir 1.870 talsins.

Hins vegar hefur virkum notendum fækkað síðan í september 2024, sem bendir til þess að eftirspurn eftir leiguhúsnæði sé að minnka. Alls sóttu 1.116 notendur Myigloo.is um leiguhúsnæði að minnsta kosti einu sinni í desember 2024 miðað við 1.817 í ágúst 2024.

Mynd 26: Fjöldi virkra leitenda samanborið við fjölda leigusamninga á Myigloo.is

jan. 2023 - des. 2024



(Heimild: HMS, 2024⁹⁶ og Myigloo.is, 2024⁹⁷)

Þeim leigusamningum sem skráðir eru í gegnum Myigloo.is í hverjum mánuði hefur einnig fækkað á síðustu mánuðum. Færri gerðir leigusamningar á sama tíma og virkum leitendum fækkar bendir til þess að dregið hafi úr eftirspurn og framboði á leigumarkaði og að markaðurinn sé í leit að jafnvægi.

4.5 Þróun á leiguverði yfir tíma

HMS reiknar út vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu í hverjum mánuði. Ný vísitala tók gildi í maí 2023 og byggir hún á leigusamningum um hefðbundnar íbúðir sem eru í eigu einstaklinga og fyrirtækja sem rekin eru í hagnaðarskyni. Meðalfermetraverð í sex flokkum er reiknað eftir herbergjafjölda og niðurstöður vegnar með veltu síðustu 12 mánaða. Stuðst er við leigusamninga síðastliðna tvo mánuði.

Hægt er að sjá þróun leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu frá 2011 á mynd 27 hér að neðan. Hún sýnir sameinaða vísitölu leiguverðs sem byggð er á eldri vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu og hins vegar nýrri vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu. Vísitalan var sameinuð í maí 2023 og tók þá gildið 100.

96 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

97 Myigloo. (2024). Gögn ekki aðgengileg.

Mynd 27: Vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu

Sameinuð vísitala (Ný vísitala tók gildi í maí 2023)
jan. 2011 - des. 2024

**Raunverðshækkun í eitt og hálf t ár**

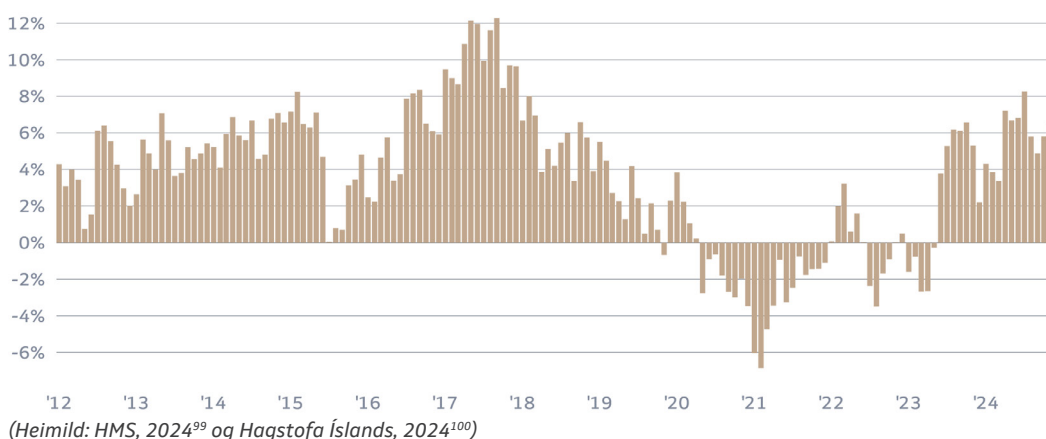
Á milli desembermánaða 2023 og 2024 hefur vísitala leiguverðs hækkað um 12,6 prósent, til samanburðar mældist verðbólga 4,8 prósent á sama tímabili.

Tilgangur vísitölu leiguverðs er að endurspeglar þróun á markaðsvirði leigu og byggir hún á sömu gögnum og Hagstofan notar til að mæla kostnað við búsetu í eigin húsnæði. Reiknuð húsaleiga er stærsti einstaki liður hennar og vegur næstum 20 prósent í vísitölu neysluerðs.

Raunverðshækkun vísitölu leiguverðs á ársgrundvelli nam 7,5 prósent í desember og hefur raunverð leigu hækkað í eitt og hálf t ár. Á þeim 14 árum sem sameinuð leiguverðsvísitala nær yfir þarf að leita aftur til ársins 2018 til að finna viðlíka raunverðshækkun leigu á ársgrundvelli.

Mynd 28: Raunverðspróun vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu

12 mánaða breyting vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu á föstu verðlagi
jan. 2011 - des. 2024



98 HMS. (2024). Vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/visitolur>

99 HMS. (2024). Sameinaðar vísitölur leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/visitolur>

100 Hagstofa Íslands. (2024). Vísitala neysluerðs og breytingar, grunnur 1988=100 [gagnasett]. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__visitolur__1_vnv__1_vnv/VIS01000.px

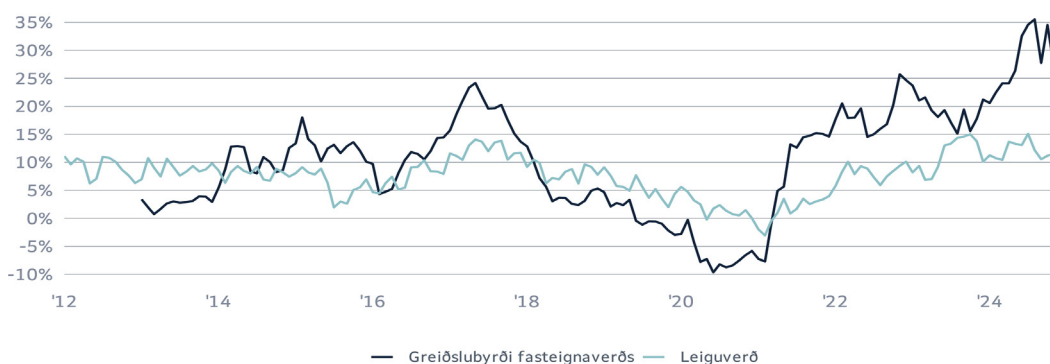
Leiguverð hækkar með aukinni greiðslubyrði lána

Á síðustu 13 árum hefur verið sterk fylgni á milli greiðslubyrðar húsnæðislána og leiguverðs. Stór hluti leigusala greiðir húsnæðislán af leiguíbúðum sínum og hafa á síðustu árum velt aukinni greiðslubyrði af lánum sínum að hluta til á leigjendur.

Á mynd 29 hér að neðan má sjá leiguverðspróun samkvæmt vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu samhliða greiðslubyrði fasteignalána á breytilegum verðtryggðum vöxtum, algengasta lánaformi húsnæðiseigenda. Líkt og myndin sýnir hefur leiguverð hækkað samhliða aukinni greiðslubyrði á síðustu 12 árum auk þess sem hægt hefur á leiguverðshækkunum þegar greiðslubyrðin hefur minnkað.

Mynd 29: Greiðslubyrði fasteignaverðs og leiguverð á höfuðborgarsvæðinu

Vísitala (Verðtryggt, jan. 2024 = 100)
sep. 2004 - des. 2024



Skýringar: *Miðað við 40 ára lán og lægstu breytilega vexti hjá bönkunum
(Heimild: HMS, 2024)¹⁰¹

Myndin sýnir einnig að leiguverð hefur tekið minni breytingum á milli ára en greiðslubyrði. Til dæmis hafði greiðslubyrði verðtryggðra húsnæðislánaða lækkað um 8 prósent árið 2020 en leiguverð stóð í stað á sama tíma.

Frá árinu 2021 hefur greiðslubyrði verðtryggðra lána hins aukist mun hraðar en leiguverð. Mestu munaði á 12 mánaða hækkun greiðslubyrðar og leiguverðs í ágúst síðastliðnum þegar leiguverð hafði hækkað um 12 prósent á einu ári en greiðslubyrði hafði aukist um 35 prósent.

Á mynd 30 hér að neðan má sjá leiguverð sem hlutfall af fasteignaverði á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt henni hefur leiguverð orðið hærra hlutfall af fasteignaverði á síðustu tveimur árum þar sem leiguverð hefur hækkað umfram fasteignaverð.

101 HMS. (2024). Sameinaðar vísitölur leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/visitolur>

Mynd 30: Leiga sem hlutfall af fasteignaverði á höfuðborgarsvæðinu

Vísitala (jan. 2011 = 100)
jan. 2011 - des. 2024

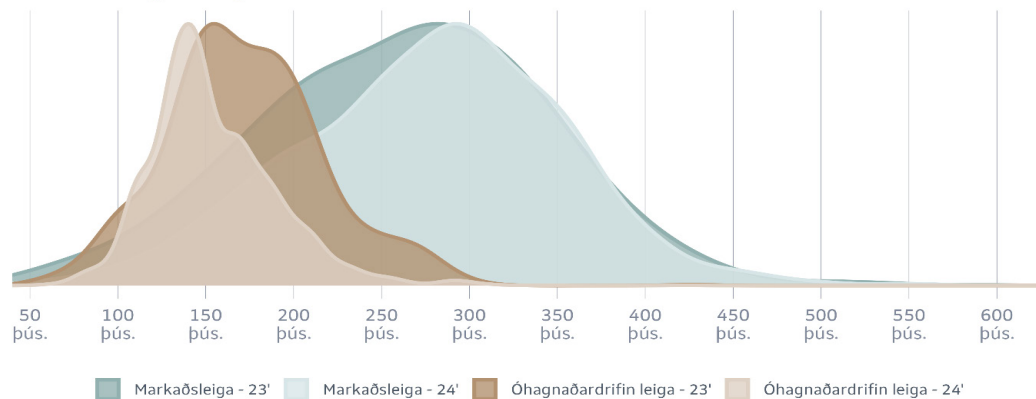
**4.5.1 Stórt bil er á milli markaðsleigu og leiguverðs í óhagnaðardrifnum leigufélögum**

Á síðustu mánuðum hefur markaðsleiga hækkað að raunvirði á meðan leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða hefur ekki haldið í við verðbólgu. Þessi þróun hefur skapað gjá í leiguverði eftir eignarflokkum íbúða.

Á mynd 31 hér að neðan má sjá dreifingu markaðsleigu annars vegar og leigu íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða hins vegar á höfuðborgarsvæðinu í ár og í fyrra. Líkt og myndin sýnir hefur hlutdeild ódýrari íbúða í markaðsleigu minnkað í ár á meðan dreifing dýrari íbúða hefur haldist nær óbreytt á milli ára. Þessi þróun hefur leitt til þess að markaðsleiga á höfuðborgarsvæðinu hefur hækkað umfram verðbólgu á milli ára.

Mynd 31: Dreifing leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu á föstu verðlagi

Gildir samningar í Leiguskrá*



Skýringar: *samningar sem eru nothæfir til tölfraeðvinnslu
(Heimild: HMS, 2024)¹⁰³

102 HMS. (2024). Sameinaðar vísitölur leiguverðs og sameinaðar vísitölur íbúðaverðs[gagnasett]. Bæði aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelabord/visitolur>

103 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

Leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða hefur aftur á móti lækkað að raunvirði á milli ára, þar sem það hefur ekki haldið í við verðbólgu. Til viðbótar er leiguverð á slíkum íbúðum á þrengra bili en áður.

Samkvæmt leiguskrá er markaðsleiga að meðaltali 300 þúsund krónur á mánuði. Leiguverð í flestum nýjum samningum í leiguskrá sem eru í eigu einstaklinga og hagnaðardrífina leigufélaga er á bilinu 250 til 350 þúsund krónur á mánuði.

Leiguverð utan markaðsleigu er hins vegar að meðaltali nær 150 þúsund krónum. Í flestum nýjum samningum í leiguskrá sem eru í eigu óhagnaðardrífina leigufélaga eða sveitarfélaga er umsamið leiguverð á bilinu 100 til 200 þúsund krónur. Hægt er að nálgast leiguverð í nýjum leigusamningum eftir tegundum íbúða í Leiguverðsjá HMS.

Viðhorf leigjenda – niðurstöður úr leigumarkaðskönnun 2024

Á hverju ári¹⁰⁴ lætur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun framkvæma mælingu á stöðu leigjenda. Mælingin felst í spurningakönnun sem borin er undir leigjendur eingöngu og þeir spurðir um fjárhag, viðhorf, bakgrunn og önnur atriði er varða stöðu þeirra á leigumarkaði.

Undanfarin ár hefur ánægja leigjenda með leiguhúsnæði sitt haldist nokkuð stöðug að meðaltali og ekki er marktæk breyting á meðaltalinu á milli ára. Um tveir af hverjum tíu eru óánægðir með núverandi íbúðarhúsnæði sitt. Yfirgnæfandi meirihluti eða um þrjár af hverjum fjórum leigjenda segist ánægður með húsnæði sitt en greina má töluverðan mun á ánægju eftir því hvar leigt er. Um 9 af hverjum 10 sem leigja af óhagnaðardrífna leigufélagi er ánægður með sitt leiguhúsnæði en hlutfallið er nær 7 af hverjum 10 fyrir aðra leigjendur. Enginn munur er þó á meðaltali svara á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni.

Um helmingi leigjenda fannst frekar erfitt eða mjög erfitt að verða sér úti um leiguhúsnæðið sem það býr í. Greina má aukna erfiðleika fólks á leigumarkaði að verða sér úti um húsnæði frá árinu 2021.

Meðalstærð leiguíbúða er um 78 fermetrar og hefur verið nokkuð stöðug undanfarin ár.

Í flestum leiguíbúðum búa ýmist einn eða tveir einstaklingar en að meðaltali búa um 2,1 einstaklingar í leiguíbúð. Meðalfjöldinn hefur dregist saman en var 2,4 árið 2022 og hefur verið á bilinu 2,1 til 2,6 frá 2018.

Um 61 prósent svarenda telja sig búa við húsnæðisöryggi á leigumarkaði, hlutfallið hefur þó farið aðeins lækkandi undanfarin ár. Ríflega fjórði hver svarandi telur sig ekki búa við húsnæðisöryggi á leigumarkaði, einna helst sökum þess að leigusamningar eru gjarnan tímabundnir, framboð af leiguhúsnæði er lítið og leiguverð hátt.

Að mati leigjenda eru helstu kostir þess að leigja íbúðarhúsnæði á Íslandi þeir að enginn ófyrirséður kostnaður er t.d. vegna viðhalds auk þess sem leigjendur þurfa ekki að greiða önnur tengd gjöld eins og fasteignagjöld. Einnig eru fjárhagslegar skuldbindingar minni samanborið við fjárfestingu í íbúðarhúsnæði til eignar. Um 30 prósent svarenda sjá hins vegar enga kosti við það að búa í leiguhúsnæði.

Að mati leigjenda eru helstu gallar þess að leigja íbúðarhúsnæði á Íslandi þeir að leiguverð er hátt og engin eignamyndun á sér stað á leigumarkaði. Þá er erfitt að safna sparnaði og fólk getur ekki ráðist í breytingar á húsnæðinu án samþykkis eiganda. Yfir helmingur svarenda telur einnig lítið framboð, óöryggi og óhagkvæmni vera helstu galla þess að leigja íbúðarhúsnæði á Íslandi.

104 Prósent sá um framkvæmd könnunarinnar fyrir HMS og var gögnum safnað á tímabilinu 28. júní 2024 til 25. júlí 2024. Heildarfjöldi svarenda var 661 talsins og svarhlutfallið í könnuninni var 49%.

Um 9 af hverjum 10 einstaklingum á leigumarkaði myndu heldur kjósa að kaupa íbúðarhúsnæði fremur en að leigja ef jafnt aðgengi væri að leiguhúsnæði og húsnæði til kaups.

Aðspurð hversu mikið eða lítið framboð sé af íbúðarhúsnæði til leigu sem henti svaranda og hans fjölskyldu svara 82 prósent að það sé mjög lítið eða frekar lítið. Einungis 7 prósent telja framboðið frekar mikið eða mjög mikið. Greina má samdrátt í framboði leiguhúsnæðis frá árinu 2021 en þar áður hafði framboðið aukist milli ára samkvæmt afstöðu svarenda.

Um 89 prósent svarenda telja óhagstætt að leigja á Íslandi. Hlutfallið hefur farið hækkandi frá árinu 2020 en þar áður hafði það lækkað aðeins frá 2018.

Um 43 prósent leigjenda fær húsnæðisbætur frá HMS og lækkar hlutdeild þeirra milli ára en í fyrra fengu 46 prósent húsnæðisbætur greiddar. Hlutföllin eru eins á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Hins vegar er talsverður munur á hlutföllum kynjanna í þessu tilliti því um 51 prósent kvenna segjast fá húsnæðisbætur en 32 prósent karla.

Um þrjú af hverjum fjórum (72 prósent) þeirra sem fá greiddar húsnæðisbætur eru með einstaklingstekjur (tekjur fyrir skatta og önnur gjöld) undir 600 þúsund krónum á mánuði. Meginástæða þess að umsækjendum hafi verið hafnað um bætur er sú að þeir voru með of háar tekjur eða eignir sem skerða bæturnar að fullu.

Meðalleigufjárhæð var um 206 þúsund krónur í leigukönnuninni 2024 og hefur hækkað skarplega úr tæpum 148 þúsund krónum frá árinu 2020. Þar áður hafði meðalleiguverð hækkað hægar úr rúmum 141 þúsund krónum árið 2017.

Meðal húsnæðiskostnaður (leiga auk hita, rafmagns og annars kostnaðar) nam um 241 þúsund krónum árið 2024 og hækkaði um 15% milli ára.

Að meðaltali var útreiknað hlutfall ráðstöfunartekna heimilisins sem fer í leigu 44 prósent og hefur verið á bilinu 40 – 45 prósent allt frá árinu 2015. Leiga sem hlutfall af ráðstöfunartekjum er yfir 30 prósent hjá 70 prósent svarenda. Íþyngjandi húsnæðiskostnaður er skilgreindur sem yfir 40 prósent af ráðstöfunartekjum heimilis.

79 prósent svarenda segjast vera á leigumarkaði af nauðsyn, 13 prósent segjast vera á leigumarkaði tímabundið og 8% segjast kjósa að vera á leigumarkaði. Hlutfall þeirra sem leigja af nauðsyn hefur vaxið á sama tíma og hlutfall þeirra sem kjósa að vera á leigumarkaði hefur lækkað.

4.6 Aðgerðir hins opinbera á leigumarkaðnum

4.6.1 Stofnframlög

Stofnframlög¹⁰⁵ eru húsnæðisstuðningur í formi eiginfjár sem veitt eru annars vegar fyrir hönd ríkisins í gegnum Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) og hins vegar frá viðkomandi sveitarfélagi þar sem almennar íbúðir eru staðsettar. Stofnframlög eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði með það að markmiði að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur og kallast íbúðirnar almennar íbúðir.

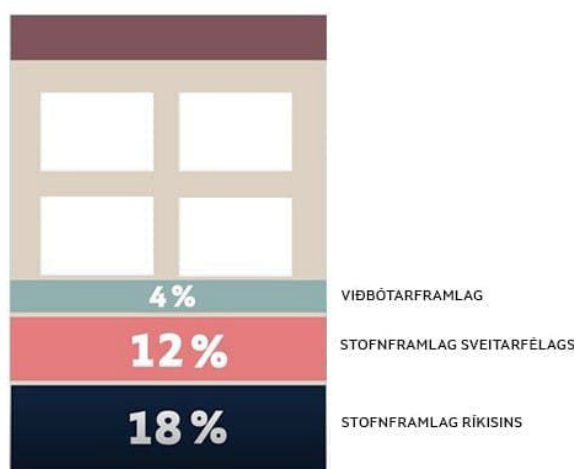
HMS fer með úthlutun stofnframlags ríkisins sem nemur 18% af stofnvirði almennra íbúða, það er kostnaði við byggingu íbúða eða kaup á þeim. Við það bætist stofnframlag þess sveitarfélags þar sem almennar íbúðir eru staðsettar en það nemur 12% af stofnvirði íbúðanna. Einnig er heimilt að veita tvenns konar viðbótarframlög ríkisins.

105 Sjá <https://hms.is/husnaedi/stofnframlog/um-stofnframlog/hva%C3%B0-eru-stofnframlog-rikis-og-sveitarfelaga>

Annars vegar er heimilt að veita allt að 4% viðbótarframlag vegna íbúðarhúsnæðis á vegum sveitarfélaga og vegna íbúðarhúsnæðis sem ætlað er námsmönnum eða öryrkjum. Með íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélags er átt við íbúðarhúsnæði sem sveitarfélög úthluta á grundvelli laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Hins vegar er heimilt að veita sérstakt byggðaframlag frá ríkinu til viðbótar öðrum stofnframlögum vegna byggingar almennra íbúða á svæðum þar sem skortur er á leiguhúsnæði og bygging íbúða hefur verið í lágmarki vegna misvægis milli byggingarkostnaðar og markaðsverðs íbúðarhúsnæðis.

Mynd 32: Stofnframlög



(Heimild: HMS, 2024)¹⁰⁶

HMS metur þörf fyrir og ákvarðar fjárhæðir viðbótarframlaga. Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga nema því að lágmarki 30%, en geta orðið talsvert hærri ef þörf er á veitingu beggja tegunda viðbótarframlaga ríkisins.

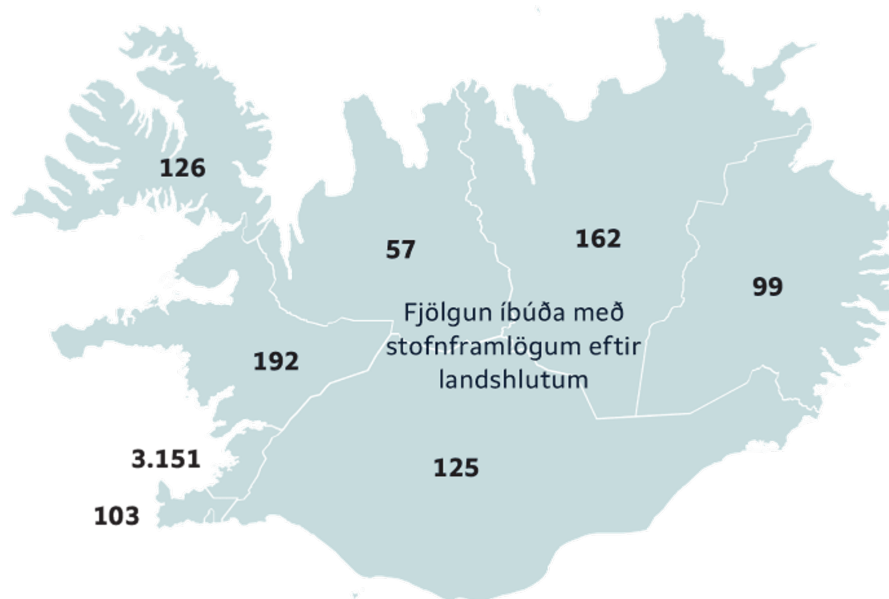
Veitingu stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga er heimilt að binda skilyrðum um að þau skuli endurgreidd þegar lánsfjármögnun hefur verið greidd upp (allt að 50 ára lánstími). Endurgreiðslur taka mið af fasteignamati almennrar íbúðar og greiðslubyrði miðast að meginstefnu til við meðalgreiðslubyrði lána á lánstíma.

Stofnframlag skal endurgreiða í heild sinni ef notkun íbúðar er breytt þannig að hún uppfylli ekki lengur skilyrði til þess að teljast almenn íbúð eða ef eigandi verður uppvis að lögbroti í starfsemi sinni eða ef önnur skilyrði fyrir úthlutun eru ekki uppfyllt. Stofnframlag skal jafnframt endurgreitt í heild sinni ef HMS og sveitarfélag þar sem almenn íbúð er staðsett heimila sölu hennar, nema andvirðið sé notað til kaupa á annarri almennri íbúð. Endurgreiðslur stofnframlaga, sem og hluti leigugreiðslna af íbúðum þar sem lán og stofnframlög hafa verið greidd upp, renna í Húsnæðismálasjóð.

Með uppbyggingu Húsnæðismálasjóðs er stefnt að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins, sjóðurinn mun m.a. taka við úthlutun stofnframlaga eftir nánari reglum sem er að finna í lögum 52/2016.

HMS hefur stuðlað að auknu framboði á húsnæðismarkaði með stofnframlögum. Frá árinu 2016 þegar lög um almennar íbúðir tóku gildi hafa stjórnvöld úthlutað stofnframlögum upp á rúmlega 32 milljarða til uppbyggingar á 4.015 leiguíbúðum víðs vegar um landið. Heildarfjárfesting í uppbyggingunni nemur um 158 milljörðum króna.

106 HMS. (2024). Hvað eru stofnframlög? Aðgengilegt á: <https://hms.is/stofnframlag/hvad-eru-stofnframlag>

Mynd 33: Fjölgun íbúða með stofnframlögum eftir landshlutum

(Heimild: HMS, 2024)¹⁰⁷

4.6.2 Húsnæðisbætur

Húsnæðisbætur eru mánaðarlegar greiðslur ætlaðar til þess að aðstoða tekju- og eignaminni einstaklinga og fjölskyldur sem leigja íbúðarhúsnæði. Húsnæðið getur verið á hefðbundnum leigumarkaði, í félagslega kerfinu, á námsgörðum eða á áfangahæðum. Húsnæðisbótum er ætlað að stuðla að auknu húsnæðisöryggi og auka aðgengi almennings að húsnæði við hæfi. Lög nr. 75/2016 um húsnæðisbætur tóku gildi þann 1. janúar 2017 þegar eldra bótakerfi sem var kallað húsaleigubætur var fellt niður.

Upphæð húsnæðisbóta fer eftir fjölda fólks á heimilinu, tekjum þess og eignum og leiguverði. Óskertar bætur miða við að tekjur séu lægri en neðri tekjumörk og eignir lægri en neðri skerðingarmörk.¹⁰⁸ Húsnæðisbætur geta þó aldrei verið hærri en 75% af leiguverði.

107 HMS. (2025). Opið fyrir umsóknir um stofnframlög? Aðgengilegt á: <https://hms.is/frettir/opid-fyrir-umsoknir-um-stofnframlog-feb25>

108 Sjá upplýsingar um tekjumörk og eignamörk á: <https://island.is/umsokn-um-husnaedisbaetur/upphaed>

Tafla 4: Óskertar húsnæðisbætur 2024

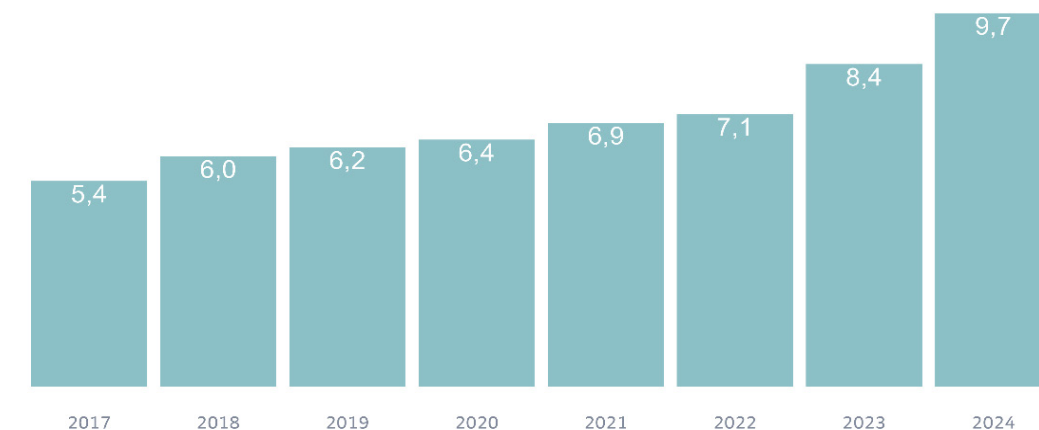
Óskertar húsnæðisbætur - 2024	
Fjöldi heimilisfólks	Hámarksbætur á mánuði:
1	50.792 kr.
2	67.553 kr.
3	78.728 kr.
4	85.331 kr.
5	92.442 kr.
6 eða fleiri	99.552 kr.

(Heimild: island.is, 2024)¹⁰⁹

Frá því að lög um húsnæðisbætur tóku gildi í upphafi árs 2017 hafa alls rúmlega 56,1 milljarðar króna verið greiddar í húsnæðisbætur. Mynd 34 hér að neðan sýnir heildarfjárhæð stuðnings eftir árum. Heildarfjárhæð greiddra húsnæðisbóta hefur farið vaxandi ár frá ári á sama tíma og fjöldi greiðslna hefur verið í kringum 16-17 þúsund undanfarin fjögur ár.

Mynd 34: Heildargreiðslur húsnæðisbóta (í ma.kr.)

jan. 2017 - des. 2024

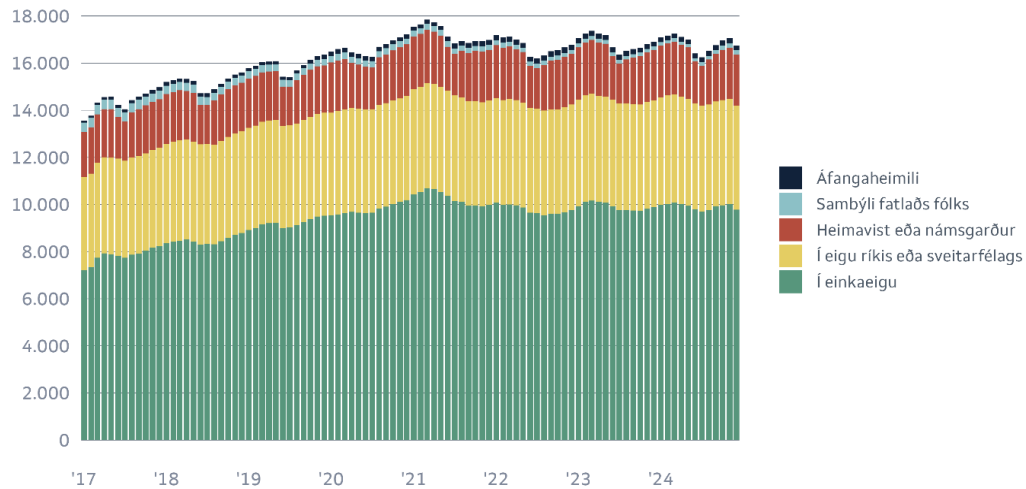
(Heimild: HMS)¹¹⁰

Á mynd 35 hér að neðan sést hvernig greiðslur húsnæðisbóta skiptast eftir tegund leigu húsnæðis. Meirihluti húsnæðisbótageiðslna hafa borist til heimila sem búa í leiguíbúðum á vegum einstaklinga. Tæplega 30 prósent greiðslna hafa borist til heimila sem búa í leiguíbúðum í eigu ríkis eða sveitarfélags og um 10 prósent til einstaklinga sem búa á námsgörðum. Örfáar greiðslur berast til einstaklinga sem búa á sambýlum fyrir fatlað fólk eða á áfangahæmilum.

109 Ísland.is (2024). Upphæð húsnæðisbóta. Aðgengilegt á: <https://island.is/umsokn-um-husnaedisbaetur/upphaed>

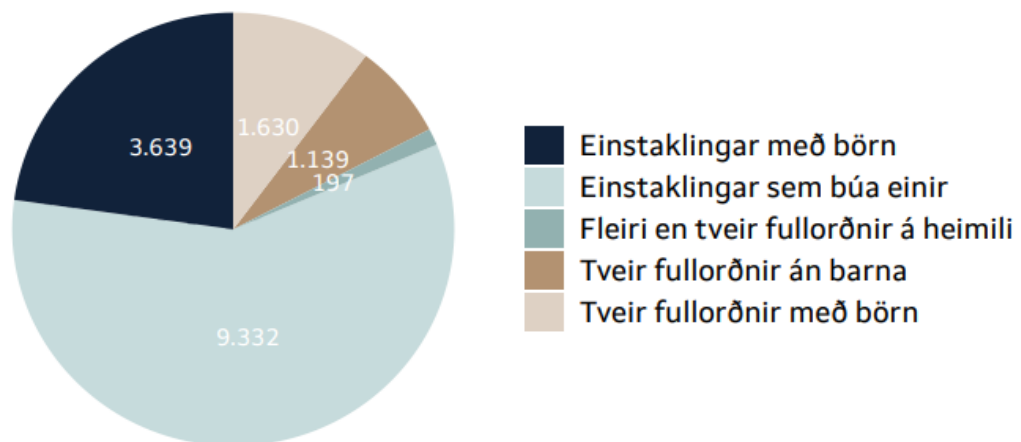
110 Húsnæðisbótakerfi HMS. (2024).

Mynd 35: Fjöldi greiðslna tegund húsnæðis

(Heimild: HMS)¹¹¹

Ríflega helmingur þeirra sem þiggja húsnæðisbætur eru einstaklingar sem búa einir og tæplega fjórðungur eru einstæðir foreldrar. Fækkað hefur í hópi húsnæðisbótaþega en rúmlega 500 færri leigjendur fengu greiddar húsnæðisbætur í ágúst samanborið við ágústmánuð í fyrra.

Mynd 36: Skipting þeirra sem þiggja húsnæðisbætur eftir fjölskyldustærð

(Heimild: HMS)¹¹²

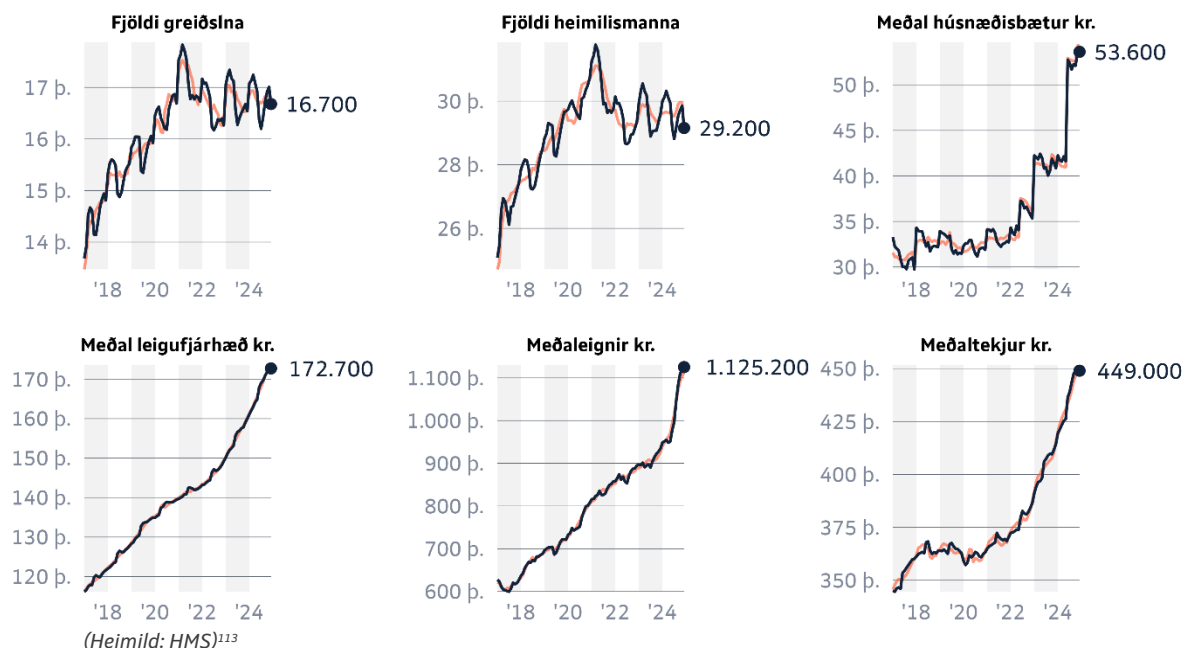
Á mynd 37 hér að neðan má sjá lykiltölur húsnæðisbóta frá upphafi árs 2017 fram í maí 2024. Svörtu línurnar sýna mánaðarleg gildi en appelsínugulu línurnar sýna árstíðaleiðrétt gildi. Á tímabilinu hefur húsnæðisbótageiðslum fjölgað úr tæplega 13.600 í 16.800 á sama tíma og heimilismönnum á heimilum sem þiggja greiðslur fjölgaði úr um 25 þúsund í tæp 30 þúsund. Fjöldi greiðslna náði hámarki í upphafi árs 2021 þegar greiðslur voru tæplega 18.000 og heimilismenn tæplega 32 þúsund en þeim hefur farið fækkandi.

111 Húsnæðisbótakerfi HMS. (2024).

112 Húsnæðisbótakerfi HMS. (2024).

Mynd 37: Lykiltölur húsnæðisbóta

jan. 2017 - des. 2024



Meðalfjárhæð húsnæðisbóta var í kringum 32 þúsund krónur fram til ársins 2022 þegar þær hækkuðu í um 36 þúsund og hækkuðu síðan í 42 þúsund í byrjun árs 2023. Í júní 2024 tók í gildi ný breyting á lögum um húsnæðisbætur¹¹⁴ og hækkuðu meðalfjárhæðir húsnæðisbóta um fjórðung eða úr 41 þúsund í 52 þúsund. Meðalfjárhæð húsnæðisbóta hafa verið í kringum 53 þúsund frá því í júní árið 2024.

Á tímabilinu 2017 til 2024 hefur meðalleigufjárhæð húsnæðisbótaþega einnig hækkað úr um 116 þúsund krónum í um 172 þúsund krónur. Meðaleignir húsnæðisbótaþega hafa aukist úr rúmlega 600 þúsund krónum á fyrri hluta árs 2017 í um 1.126 þúsund krónur í desember 2024 á sama tíma og meðaltekjur hafa vaxið úr um 345 þúsund krónum í um 449 þúsund krónur.

4.6.3 Heimild lífeyrissjóða til fjárfestinga í leigufélögum

Í lok júní 2024 samþykkti Alþingi lagabreytingar sem eru ætlaðar til að auðvelda lífeyrissjóðum aðkomu fjármögnunar á íbúðarhúsnæði til útleigu. Í lögnum voru heimildir lífeyrissjóða til fjárfestingar í leigufélögum rýmkaðar og tilgangurinn m.a. sá að auka framboð leiguhúsnæðis. Lífeyrissjóðunum var áður heimilt að eiga allt að 20% hlut í leigufélögum, sú heimild var með lögnum hækkuð í 50%. Það þýðir að tveir lífeyrissjóðir geta þá saman staðið að rekstri leigufélags og vænta má að eigendastefna slíks félags myndi þurfa að líta til fjölbreyttari sjónarmiða en einkarekstur almennt. Mikilvægt er að umgjörð aukinnar aðkomu lífeyrissjóðanna á leigumarkað verði þannig úr garði gerð að hún stuðli að uppbyggingu leiguhúsnæðis til frambúðar og að fjárfestingar þeirra verði samfélaginu öllu til hagsbóta.

113 Húsnæðisbótakerfi HMS. (2024).

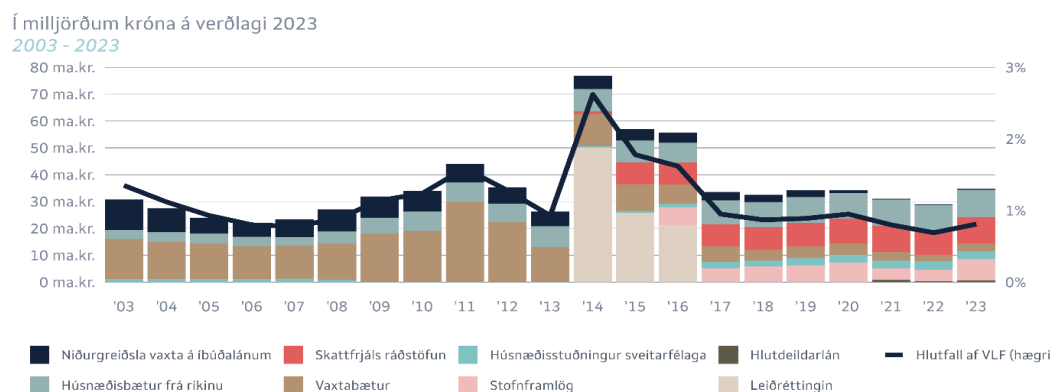
114 Sjá upplýsingar um lagabreytinguna hér: <https://www.althingi.is/altext/154/s/1734.html>

Jafnframt mun lífeyrissjóðunum verða heimilt að binda að hámarki 5% heildareigna í fjármögnun á leigufélögum sem fjárfesta í búðarhúsnæði sem ætlað er til langtímaleigu til einstaklinga, hvort heldur um er að ræða nýbyggingar eða eldra húsnæði. Ef litið er til heildareigna lífeyrissjóða á Íslandi, sem eru meira en 7.500 milljónir króna, er ljóst að möguleikar þeirra til að hafa áhrif á leigumarkaðinn eru talsverðir.

4.6.4 Húsnæðisstuðningur hins opinbera á leigumarkaði

Húsnæðisstuðningur hins opinbera er fjölbreyttur og eðli hans og samsetning hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum og áratugum. Niðurbrot á húsnæðisstuðningi hins opinbera í átta flokka má sjá á mynd 38 hér að neðan. Þar af er stuðningur til leigjenda í þremur flokkum: húsnæðisbætur frá ríkinu, húsnæðisstuðningur sveitarfélaga og stofnframlög ríkis og sveitarfélaga vegna almennra íbúða. Stuðningur til eigenda er svo í fimm flokkum en þar eru meðtaldar niðurgreiðslur vaxta á íbúðalánnum, vaxtabætur, hlutdeildarlán, leiðréttingin og skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar. Frá árinu 2003 hefur húsnæðisstuðningur hins opinbera numið að jafnaði um 1,14 prósentum af landsframleiðslu.

Mynd 38: Húsnæðisstuðningur hins opinbera 2003 til 2023



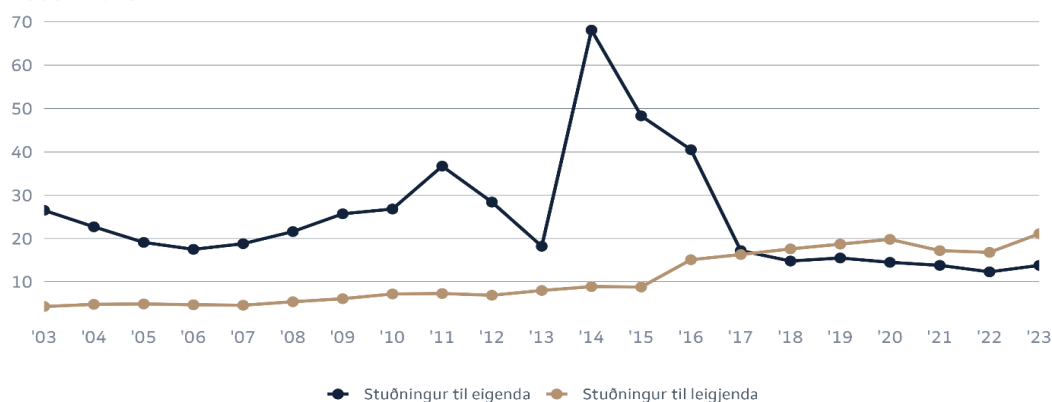
(Heimild: HMS)

Líkt og mynd 38 sýnir nam húsnæðisstuðningurinn 0,81 prósentum af landsframleiðslu árið 2023 en á síðustu 20 árum hefur hann aðeins verið undir 0,8 prósentum árin 2007 og 2022. Stærstu stuðningsaðgerðirnar eru húsnæðisbætur frá ríkinu og skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar. Samanlagt umfang þessara aðgerða nemur um 20 milljörðum króna. Mynd 38 sýnir einnig að á síðustu sjö árum hefur húsnæðisstuðningur hins opinbera til eigenda farið minnkandi. Hann náði hámarki um miðjan síðasta áratug þegar stuðningur vegna leiðréttingarinnar nam tugum milljarða króna.

Húsnæðisstuðningur til leigjenda hefur aftur á móti aukist nokkuð á síðustu árum. Hann nam 21 milljarði króna árið 2023, samanborið við 14 milljarða króna stuðningi til eigenda.

Mynd 39: Húsnæðisstuðningur hins opinbera

Í milljörðum króna á verðlagi 2023
2003 - 2023



(Heimild: HMS)

Frá árinu 2018 hefur húsnæðisstuðningur til leigjenda verið meiri að umfangi en húsnæðisstuðningur til eigenda. Þannig hefur samsetning húsnæðisstuðnings tekið breytingum síðustu ár og stuðningurinn farið meira til leigjenda en minna til eigenda.

4.7 Helstu þættir sem hafa áhrif á leiguverð

Ýmsir þættir geta haft áhrif á verð fyrir leiguhúsnæði. Hér er leiguverð skoðað með tilliti til ýmissa eiginleika leiguhúsnæðis og leigusamninga. Stuðst er við línulega aðhvarfsgreiningu þar sem leiguverð er skýrt með upplýsingum um flatarmál leiguíbúðar, fjölda herbergja í íbúð, staðsetningu húsnæðis, tímalengd samnings og vísitölutengingu leiguverðs.¹¹⁵

Í greiningunni er stuðst við gögn frá fyrri helmingi ársins 2024 úr leiguskrá HMS. Leiguverð er leiðrétt með tilliti til vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu og er sett á verðlag í júní 2024. Alls eru 7.139 leigusamningar í úrtakinu sem notað er í greiningunni. Útskýringarmáttur líkansins er nokkuð hár en segja má að líkanið útskýri um 65 prósent af breytileikanum í leiguvæðum.

Niðurstöður úr aðhvarfsgreiningu þeirri sem hér hefur verið framkvæmd skal túlka sem einangruð áhrif, þ.e. við túlkun á breytingu á einum eiginleika leiguhúsnæðis eða leigusamnings skal gera ráð fyrir að öllum öðrum eiginleikum sé haldið óbreyttum. Niðurstöður eru birtar í töflu 5 hér að neðan.

115 Líkanið sem stuðst er við í má rita á eftirfarandi hátt.

Leiguverð er háða breytan í líkaninu. Skýribreyturnar í líkaninu eru svo flatarmál leiguhúsnæðis, tvíkostabreyta sem tekur gildið 1 ef samningurinn er tímabundinn og 0 annars, tvíkostabreyta sem tekur gildið 1 ef leiguverð er bundið við vísitölu neysluverðs og 0 annars, breytur sem tákna staðsetningu leiguhúsnæðis og fjölda herbergja í leiguíbúð. Að lokum inniheldur líkanið mánaðarbreytur sem einnig eru tvíkostabreytur.

Háða breytan í líkaninu og skýribreytur sem tákna flatarmál leiguhúsnæðis eru í logrum í líkaninu þannig að niðurstöður megi túlka sem teygni eða prósentubreytingar. Allar aðrar skýribreytur eru tvíkostabreytur sem taka ýmist gildið 0 eða 1 og geta því ekki verið í logrum í líkaninu, þar sem logrinn af 0 er óskilgreindur.

Tafla 5: Niðurstöður aðhvarfsgreiningar á leiguverði

	<i>Háð breyta:</i> <i>Leiguverð</i>
Flatarmál	13,060*** (0,428)
Flatarmál ²	-3,313*** (0,311)
Tímabundinn	0,064*** (0,007)
Vísitölubundinn	0,092*** (0,007)
Staðsetning (viðmið: Höfuðborgarsvæðið)	
Nágrenni höfuðborgarsvæðis	-0,113*** (0,008)
Annað á landsbyggð	-0,332*** (0,008)
Leigusali (viðmið: Einstaklingar)	
Óhagnaðardrífín leigufélög	-0,350*** (0,009)
Sveitarfélög	-0,443*** (0,013)
Önnur leigufélög	0,031*** (0,007)
Fjöldi herbergja (viðmið: 1 herbergi)	
2+ herbergi	0,092*** (0,010)
3+ herbergi	0,078*** (0,008)
4+ herbergi	0,016* (0,009)
5+ herbergi	-0,057*** (0,015)
6+ herbergi	-0,123*** (0,024)
Tímaleitni	Já
Fasti	12,265*** (0,013)
Fjöldi athugana	7.139
R ²	0,658
Leiðrétt R ²	0,657

Ath: Samfelldar breytur eru metnar í logrum.

Leiguverð leiðrétt m.t.t. vísitölu leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu. Staðalvillur í svigum.

*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

4.7.1 Leiguverð hækkar með fermetrafjölda og fjölda herbergja

Niðurstöður leiguverðsgreiningarinnar gefa til kynna að leiguverð hækki með fermetrafjölda leiguíbúða, þ.e. dýrara er að leigja stærri íbúðir en minni íbúðir, eins og búast mátti við fyrirfram. Hins vegar gefa niðurstöðurnar til kynna að leiguverð hækki með minni hraða eftir því sem leiguíbúðir stækka.

Fjöldi herbergja í leiguíbúð hefur jafnframt áhrif á leiguverð. Áhrif af herbergjafjölda á leiguverð ber að túlka miðað við fastan fermetrafjölda leiguíbúðar. Því fleiri herbergi sem eru til staðar, því minni eru herbergin að jafnaði. Í aðhvarfsgreiningunni er viðmiðunarhópurinn eins herbergis leiguíbúð, þ.e. stúdíóíbúð. Niðurstöðurnar gefa til kynna að verð á leiguíbúð með tveimur eða fleiri herbergjum sé að jafnaði rúmlega 9% hærra en verð á eins herbergis leiguíbúð að gefnum fermetrafjölda og öðrum eiginleikum leiguhúsnaðisins. Verð á leiguíbúð með þremur eða fleiri herbergjum er að jafnaði tæplega 8 prósent hærra en á eins herbergis leiguíbúð að öðru jöfnu. Verðmunurinn er ómarktækur séu leiguíbúðir með 4 eða fleiri herbergjum bornar saman við eins herbergis íbúðir með sömu forsendum og neikvæður þegar herbergjafjöldinn er kominn umfram 4 herbergi, enda þrengsli líklega farin að hafa neikvæð áhrif á virði leiguíbúða í þeim tilvikum.

Leiguverð hærra í tímabundnum og vísitölubundnum samningum

Niðurstöður leiguverðsgreiningarinnar sýna einnig að leiguverð í tímabundnum samningum er rúmlega 6 prósent hærra en í ótímabundnum samningum að öðru jöfnu. Jafnframt gefa niðurstöðurnar til kynna að í þeim leigusamningum þar sem leiguverð er bundið við vísitölu neysliverðs er leiguverð rúmlega 9 prósent hærra en í þeim samningum sem ekki eru vísitölubundnir ef allt annað er óbreytt. Búast má við að verðmunurinn á milli samninga sem eru vísitölubundnir og þeirra sem eru ekki vísitölubundnir taki breytingum yfir tíma og fari eftir verðbólguvæntingum hverju sinni.

Staðsetning leiguhúsnaðis hefur einnig áhrif þegar kemur að leiguverði. Leiguverð er hæst á höfuðborgarsvæðinu en lægra í nágrenni þess og annars staðar á landsbyggðinni. Verð á leiguíbúðum í nágrenni höfuðborgarsvæðisins er að jafnaði rúmlega 11 prósent lægra en verð á leiguíbúðum innan höfuðborgarsvæðisins að öðru jöfnu. Verðmunurinn er enn meiri á leiguíbúðum innan höfuðborgarsvæðisins samanborið við annars staðar á landsbyggðinni, en leiguverð er rúmlega 33 prósent lægra annars staðar á landsbyggðinni ef allt annað er óbreytt.

Leiguverð í niðurgreiddu húsnaði um 35 til 45 prósent undir markaðsleigu

Í leiguskrá er gerður greinarmunur á leigusölum eftir því hvort um er að ræða einstaklinga, óhagnaðardrifin leigufélög, sveitarfélög eða önnur leigufélög sem rekin eru í hagnaðarskyni. Í aðhvarfsgreiningunni er viðmiðið verð á íbúðum sem leigðar eru út af einstaklingum. Niðurstöðurnar sýna að verð á íbúðum sem leigðar eru út af hagnaðardrífnum leigufélögum er marktækt hærra en verð á íbúðum á vegum einstaklinga að öðru jöfnu, eða að jafnaði rúmlega 3 prósent hærra.

Hins vegar er leiguverð á íbúðum á vegum óhagnaðardriffinna leigufélaga og sveitarfélaga talsvert lægra samanborið við íbúðir á vegum einstaklinga. Leiguverð fyrir íbúðir á vegum óhagnaðardriffinna leigufélaga er að jafnaði um 35 prósent lægra en fyrir íbúðir á vegum einstaklinga með sömu forsendum. Sveitarfélög bjóða upp á leiguíbúðir á rúmlega 44 prósent lægra leiguverði samanborið við leiguverð á íbúðum á vegum einstaklinga ef allt annað er óbreytt.



5 Skammtímaleigumarkaðurinn á Íslandi

Ferðaþjónusta hefur vaxið hratt á undanförunum árum og tilkoma skammtímaleigumiðlana hefur gjörbreytt ferðavenjum fólks. Þessi þróun hefur haft veruleg áhrif á húsnæðis- og leigumarkað héraðs sem og erlendis.

Ýmsar rannsóknir sem rýnt hafa í þróun leigumarkaðar á síðustu árum hafa sýnt að með tilkomu skammtímaleigu hefur framboð á húsnæði víða dregist saman og leiguverð hækkad í mörgum borgum um allan heim¹¹⁶. Ýmsar reglugerðir tengdar starfseminni hafa því verið kynntar og innleiddar á undanförunum árum, sem kveða ýmist á um skráningarskyldu, leyfiskröfu eða jafnvel bann við skammtímaleigu¹¹⁷.

Í þessum kafla er gerð grein fyrir umfangi skammtímaleigumarkaðarinnar á Íslandi, áhrifum hans á fasteigna- og leigumarkað og hvernig önnur lönd hafa reynt að stemma stigu við áhrifum skammtímaleigu á húsnæðismarkað.

5.1 Uppgangur Airbnb

Airbnb er þekktasta og stærsta skammtímaleigufyrirtækið í heiminum í dag. Með þjónustu þess geta einstaklingar leigt út íbúðir til annarra einstaklinga með auðveldum hætti. Fyrirtækið var stofnað árið 2008 þegar stofnendur þess gátu ekki staðið skil á leigugreiðslum sínum og ákváðu að leigja út hluta af íbúð sinni til ferðamanna til að fjármagna leigukostnaðinn. Leigufyrirkomulagið sem Airbnb bauð upp á varð fljótt vinsælt og náði mikilli útbreiðslu.¹¹⁸

Í upphafi var markmið Airbnb að miðla skammtímaútleigu heimila í anda deiliahagkerfisins. Í dag rekur hins vegar stór hluti þeirra leigusala sem bjóða fram leiguhúsnæði í gegnum Airbnb eða aðrar sambærilegar leigumiðlanir fleiri en eina skammtímaleigueign. Á Íslandi eru 65 prósent allra íbúða á Airbnb með leigusala sem sjá um tvær eða fleiri eignir á markaðnum.¹¹⁹

5.1.1 Áhrif Airbnb á húsnæðismarkaðinn

Fjöldmargar rannsóknir hafa rýnt í áhrif skammtímaleigu á húsnæðismarkaðinn. Lima (2019) greinir frá því að í Dyflinni hafi Airbnb skráningar dregið úr framboði íbúðarhúsnæðis og hækkad leiguverð¹²⁰. Barron o.fl. (2018) nota „hjálparbreytur“ til að greina áhrif Airbnb á húsnæðismarkað í Bandaríkjunum á tímabilinu 2008-2016¹²¹. Niðurstöður þeirra sýna að 1 prósent aukning í Airbnb skráningum leiðir til 0,018 prósent hækkunar á leiguverði og 0,026 prósent hækkunar á húsnæðisverði að öðru óbreyttu.

116 Sjá til dæmis Von Briel, D., og Dolnicar, S. (2020). The evolution of Airbnb regulation - An international longitudinal investigation 2008–2020. *Annals of Tourism Research*, 87, 102983. Aðgengilegt á: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738320301274?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=8ecce942e85c5cc4

117 Nieuwland, S., og van Melik, R. (2018). Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. *Current Issues in Tourism*, 23(7), bls.811-815, 822-823. Aðgengilegt á: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13683500.2018.1504899?needAccess=true>

118 Kruger, D. (sótt í október 2024). Who are the Airbnb Founders?: Startup Story. *Vacation Rentals Operations on the Go*. Aðgengilegt á: <https://www.igms.com/who-are-the-airbnb-founders/>

119 AirDNA(2024). <https://www.airdna.co/>

120 Lima, V. (2019). Towards an understanding of the regional impact of Airbnb in Ireland. *Regional Studies Regional Science*, 6(1), 78–91. Aðgengilegt á: <https://mural.maynoothuniversity.ie/12813/1/VL-Airbnb-Ireland-2019.pdf>

121 Barron, Kyle & Kung, Edward & Proserpio, Davide. (2018). The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb. 5-5. Aðgengilegt á: https://www.researchgate.net/publication/325867286_The_Sharing_Economy_and_Housing_Affordability_Evidence_from_Airbnb

Franco o.fl. (2019) greina frá því að í Portúgal hafi 1 prósent aukning á hlutfalli af Airbnb-eignum leitt til 4,5 prósent hækkunar á húsnæðisverði og 2,26 prósent hækkunar á leiguverði á tímabilinu 2011-2016¹²².

Rannsóknir sem einblína á tilteknar borgir sýna einnig fram á veruleg áhrif af Airbnb á leigu- og húsnæðisverð. Niðurstöður Segú (2018) sýna að í Barselóna leiði 1 prósent aukning í Airbnb skráningum til 4 prósent hækkunar á leiguverði¹²³. Sheppard og Udell (2016) greina frá hækkun á íbúðaverði í New York¹²⁴. Rannsókn Horn og Merante (2017) sýnir að í Boston leiði 1 prósent aukning í Airbnb skráningum til 0,4 prósent hækkunar á leiguverði¹²⁵.

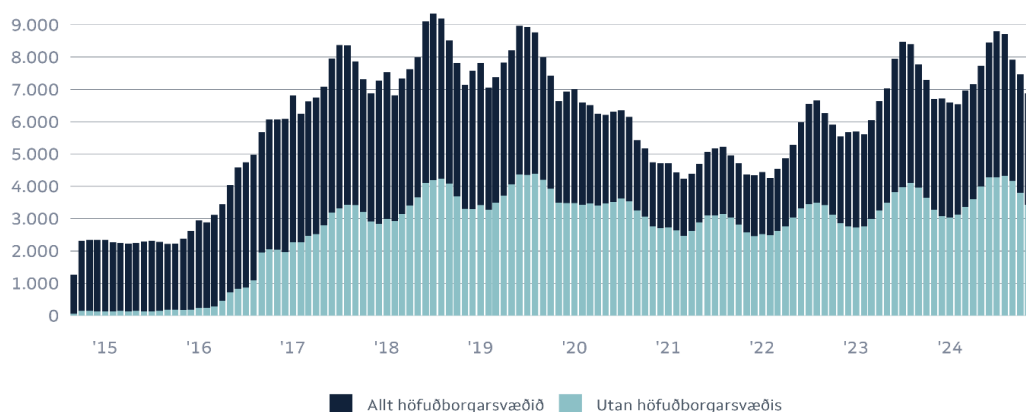
Í grein sinni frá árinu 2018 sýndu Lúðvík Elíasson og Önundur Páll Ragnarsson einnig fram á að skammtímaleiga í gegnum Airbnb hafi hækkað raunverð íbúða í Reykjavík um 2 prósent á ári frá 2014 til 2017¹²⁶. Þetta jafngildir 15 prósent af allri raunverðshækkun íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu.

5.1.2 Umfang skammtímaleigu í gegnum Airbnb frá árinu 2015

Alls voru um 9 þúsund leigugeiningar skráðar á Airbnb á öllu landinu í júlí, júní og ágúst 2024. Þar af var helmingur eignanna staðsettur á höfuðborgarsvæðinu og hinn helmingurinn staðsettur utan þess. Eftir heimsfaraldurinn hefur skráningum fjölgað hratt, en á árunum 2020 til 2022 voru á bilinu 4.000 til 6.500 skráðar eignir á Airbnb. Samarið 2023 voru leigugeiningar orðnar tæplega 8.500.

Mynd 40: Fjöldi Airbnb-eigna á höfuðborgarsvæðinu og utan

sep. 2014 - des. 2024



(Heimild: AirDNA)¹²⁷

122 Franco, S. F., Santos, C. D., og Longo, R. (2019). The Impact of Airbnb on Residential Property Values and Rents: Evidence from Portugal. *SSRN Electronic Journal*. Aðgengilegt á: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3387341

123 Segú, M. (2018). Do short-term rent platforms affect rents? Evidence from Airbnb in Barcelona. Aðgengilegt á: <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/84369.html>

124 Sheppard, S. og Udell, A. (2016). Do Airbnb Properties Affect House Prices?. No 2016-03. Aðgengilegt á: <https://web.williams.edu/Economics/wp/SheppardUdellAirbnbAffectHousePrices.pdf>

125 Horn, K., og Merante, M. (2017). Is home sharing driving up rents? Evidence from Airbnb in Boston. *Journal of Housing Economics*, 38, 14–24. Aðgengilegt á: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137717300876?via%3Dihub>

126 Lúðvík Elíasson og Önundur Páll Ragnarsson. (2018). Short term renting of residential apartments. Effects of Airbnb in the Icelandic housing market. Aðgengilegt á <https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn---EN/Working-Papers/WP%2076.pdf>

127 AirDNA. (2024). Gögn fengin frá Seðlabanka Íslands.

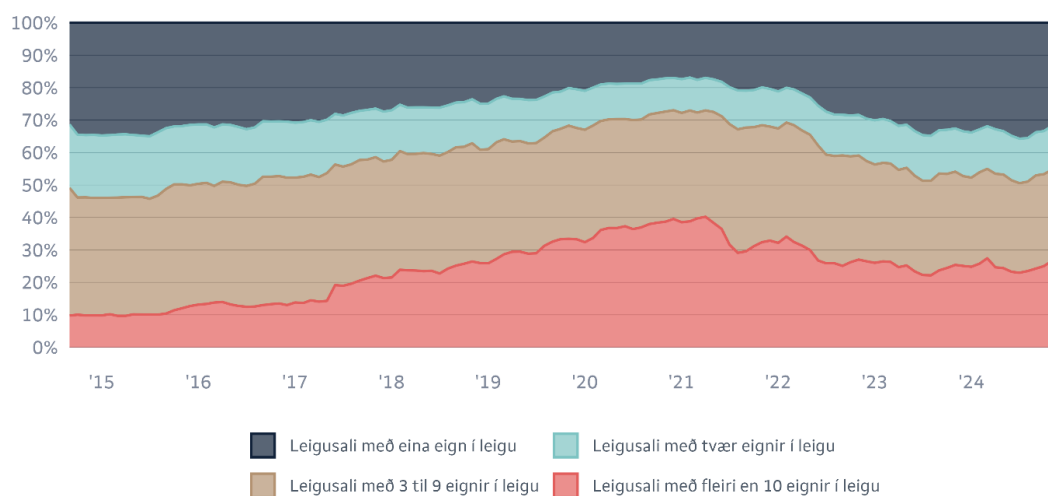
Líkt og sjá má á mynd 40 hér að ofan hefur fjöldi eigna sem leigðar eru út á Airbnb ekki enn náð sömu hæðum og fyrir heimsfaraldur. Einnig má greina augljósar árstíðarsveiflur sem ná hámarki yfir sumartímam þegar ferðamenn koma til landsins í miklum mæli.

Meirihluti íbúða sem leigðar eru út á Airbnb, eða um 67 prósent þeirra, eru í eigu leigusala sem leigja út fleiri en eina eign. Á mynd 41 hér að neðan má sjá hlutfall skráðra eigna á Airbnb eftir tegund leigusala, samkvæmt henni eru einungis 33 prósent skráðra eigna á vegum leigusala með eina eign til útleigu.

Nokkur skautun hefur átt sér stað í eignarhaldi Airbnb-íbúða á undanförunum tíu árum þar sem hlutdeild smærri og stærri leigusala hefur aukist. Frá árinu 2021 hefur hlutdeild leigusala sem eiga eina eign tæplega tvöfaldast, eða úr 17 prósentum í byrjun árs 2021 í 32 prósent í lok árs 2024. Samhliða því hefur hlutdeild leigusala með fleiri en 10 eignir í leigu næstum þrefaldast, úr 10 prósentum árið 2015 í 28 prósent í desember 2024.

Mynd 41: Hlutfall skráðra eigna á Airbnb eftir tegund leigusala

sep. 2014 - des. 2024



(Heimild: AirDNA)¹²⁸

Hins vegar var hlutfall íbúða á vegum stærri leigusala eða miðlara töluvert herra í heimsfaraldrinum árin 2020-2022, þá var hlutdeild leigusala með tíu eða fleiri eignir í útleigu allt að 40 prósent. Síðan þá hefur hlutdeild smærri leigusala og miðlara aukist á meðan umsvif stórtækra aðila hafa dregist saman.

5.1.3 Framboð langtímaleiguíbúða samhliða uppgangi Airbnb

Leigumarkaðskönnun HMS bendir til þess að framboð á íbúðum til langtímaleigu hafi dregist saman samhliða auknu umfangi skammtímaleigu. Meirihluti þeirra sem leigja af einstaklingum eða hagnaðar-drifnum leigufélögum áttu erfitt með að verða sér úti um núverandi leiguíbúð og hefur þeim fjölgað á síðustu tveimur árum.

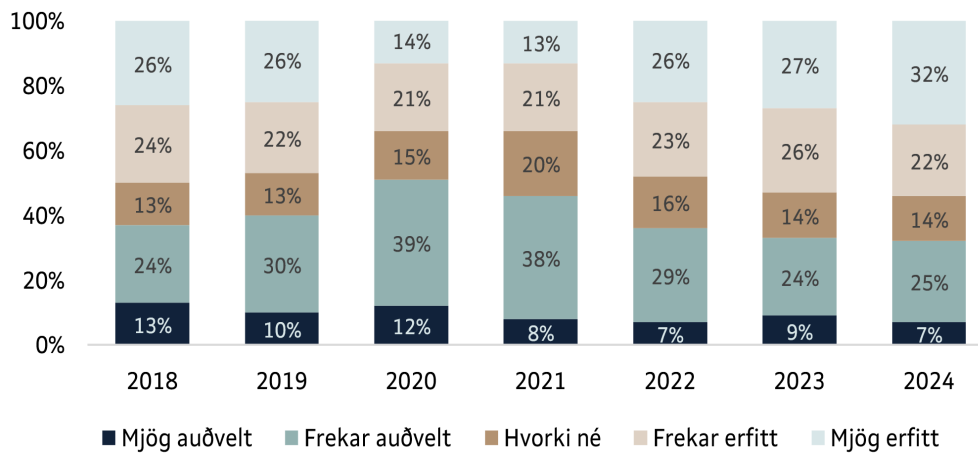
Á hverju ári lætur HMS framkvæma mælingu á stöðu leigjenda. Mælingin felst í spurningakönnun sem borin er undir leigjendur og eru þeir spurðir um fjárhag, viðhorf, bakgrunn og önnur atriði er varða stöðu þeirra á leigumarkaði.

128 AirDNA. (2024). Gögn fengin frá Seðlabanka Íslands.

Í könnuninni eru leigjendur meðal annars spurðir hversu auðvelt þeim fannst að verða sér úti um núverandi húsnæði. Samkvæmt henni fannst 54 prósentum leigjenda sem leigja af hagnaðardrifnum leigufélögum frekar eða mjög erfitt að verða sér úti um leiguhúsnæði árið 2024. Þetta hlutfall hefur aukist úr 53 prósentum árið 2023 og 49 prósentum árið 2022 líkt og sjá má á mynd 42 hér að neðan.

Mynd 42: Hversu auðvelt eða erfitt fannst þér að finna húsnæðið sem þú býrð í?

Miðað við leigjendur sem leigja af einstaklingum eða fyrirtækjum sem rekin eru í hagnaðarskyni

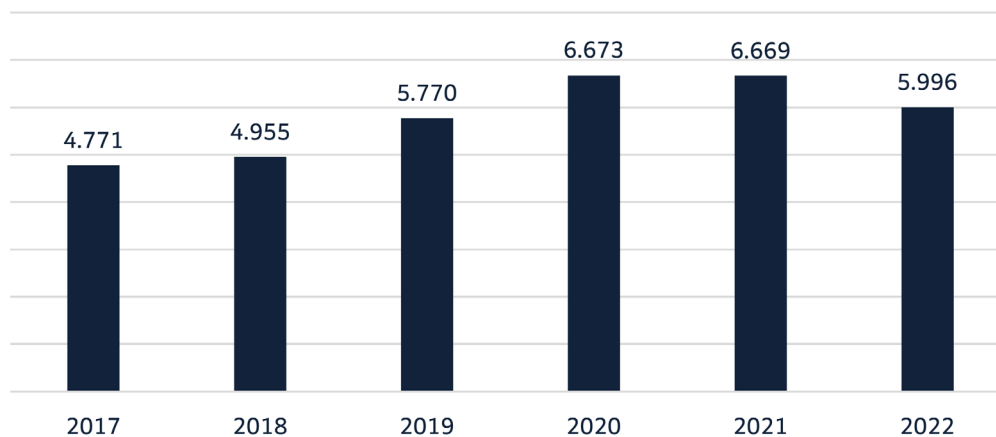


(Heimild: Leigumarkaðskönnun HMS, 2024)¹²⁹

Þinglýstum leigusamningum fjölgaði um tæp 16 prósent milli árána 2019 og 2020 á höfuðborgarsvæðinu, eða um rúmlega 903 samninga.

Fjölgunin ber þess merki að húsnæði sem áður var boðið til skammtímaleigu hafi að hluta til færst yfir á langtímaleigumarkað en skammtímaleiga lagðist nánast af í heimsfaraldrinum árið 2020. Þegar ferðaþjónustan náði vopnum sínum á ný árið 2022 fór fjöldi þinglýstra samninga aftur í sama horf og fyrir faraldur.

Mynd 43: Fjöldi þinglýstra leigusamninga á höfuðborgarsvæðinu árin 2017 - 2022



(Heimild: Fasteignaskrá, 2024)¹³⁰

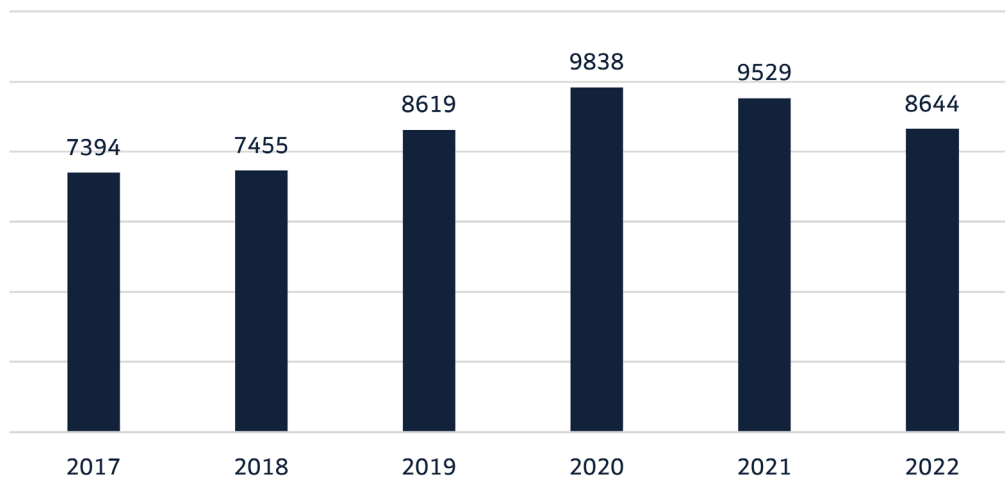
129 Leigumarkaðskönnun HMS. (2024).

130 Fasteignaskrá. (2024). Leiguskrá þinglýstra samninga [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://fasteignaskra.is/gogn/grunnoggn-til-nidurhals/leiguskra-thinglystra-leigusamninga-ibudarhusnaedis/>

Sé lítið til landsins alls má sjá að faraldurinn hafði ekki einungis áhrif á leigumarkað á höfuðborgarsvæðinu en leigusamningum fjölgaði um 14 prósent á milli árunna 2019 og 2020.

Á milli árunna 2020 og 2022 dróst fjöldi þinglýstra samninga saman um 10 prósent á höfuðborgarsvæðinu en í kringum 16 prósent utan höfuðborgarsvæðisins. Samdrátturinn er örlítið breytilegur eftir svæðum utan höfuðborgarinnar eða í kringum 12 prósent í nágrenni höfuðborgarsvæðisins en 22 prósent annars staðar á landinu.

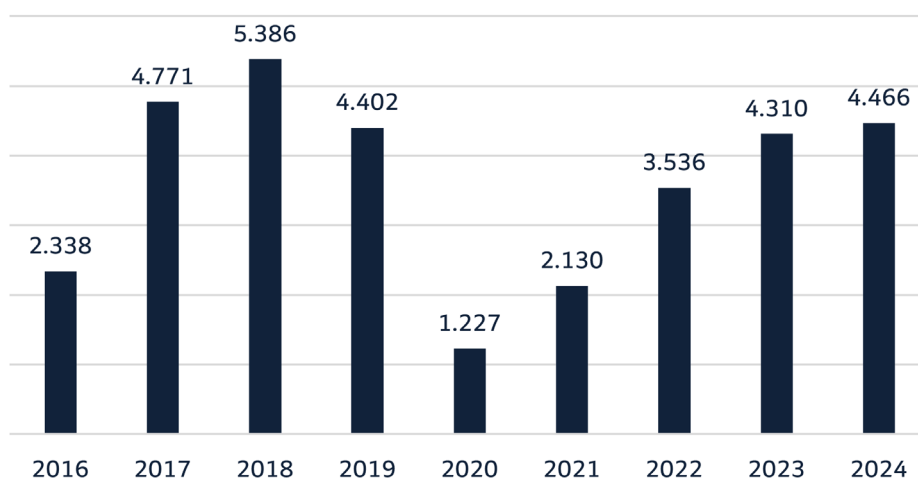
Mynd 44: Fjöldi þinglýstra leigusamninga á öllu landinu árin 2017 - 2022



(Heimild: Fasteignaskrá, 2024)¹³¹

Á mynd 45 hér að neðan má sjá fjölda Airbnb-eigna sem leigðar eru út í fleiri en 90 daga á ári á landinu öllu. Myndin sýnir greinilega þann samdrátt sem átti sér stað á skammtímaleigumarkaði í faraldrinum, sem bendir til þess að annað hvort hafi íbúðir verið leigðar út til langs tíma eða seldar.

Mynd 45: Fjöldi Airbnb-eigna í útleigu fleiri en 90 daga á ári



(Heimild: AirDNA)¹³²

131 Fasteignaskrá. (2024). Leiguskrá þinglýstra samninga [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://fasteignaskra.is/gogn/grunnoggn-til-nidurhals/leiguskra-thinglystra-leigusamninga-ibudarhusnaedis/>

132 AirDNA. (2024). Gögn fengin frá Seðlabanka Íslands.

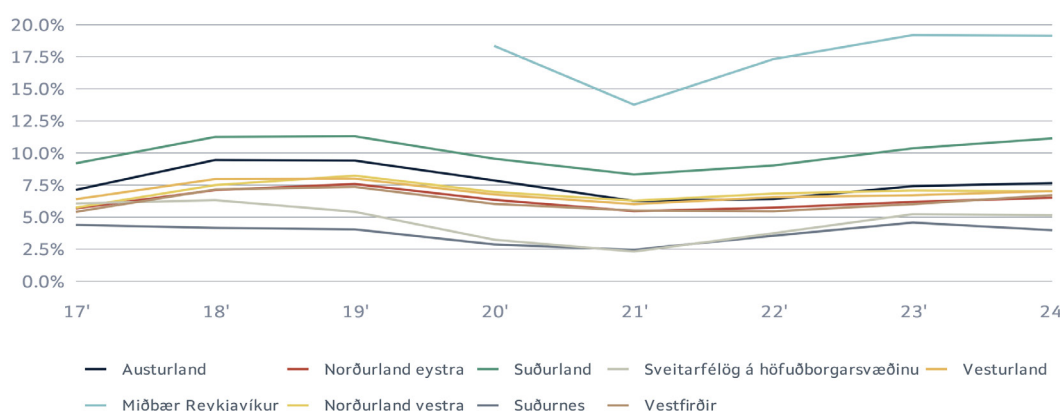
Á árinu 2023 voru um 4.310 eignir leigðar út í fleiri en 90 daga á árinu og fjölgaði þeim um 22 prósent milli ára, úr 3.536 eignum árið 2022 í 4.310 eignir árið 2023. Minni breyting var á milli 2023 og 2024 en þá fjölgaði Airbnb-eignum sem voru í stöðugri útleigu um 3,6 prósent.

5.2 Flestar Airbnb-íbúðir í miðbæ Reykjavíkur og á Suðurlandi

Efrýnt er í hlutfall Airbnb-eigna af heildarfjölda íbúða eftir landshlutum og hverfum á höfuðborgarsvæðinu sést að hlutfall Airbnb-eigna af heildarfjölda íbúða er áberandi hæst í miðbæ Reykjavíkur og á Suðurlandi. Hlutfallið náði hámarki í miðbæ Reykjavíkur árið 2023 þegar 19 prósent af heildarfjölda íbúða í póstnúmerum 101 og 102 voru skráðar á Airbnb. Á sama tíma er Airbnb-markaðurinn í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu mun minni. Frá árinu 2017 hefur hlutfall Airbnb-eigna af heildarfjölda íbúða í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu verið á bilinu 2 til 7 prósent að meðaltali.

Mynd 46: Hlutfall Airbnb-eigna af heildarfjölda íbúða

2017 - 2024



Heimild: Hagdeild HMS og AirDNA

(Heimild: AirDNA)¹³³

5.3 Viðbrögð erlendra stjórnvalda

Undanfarin ár hefur umfang skammtímaleigu til ferðamanna í gegnum Airbnb og aðrar leigumiðlanir vaxið hratt í Evrópu. Ljóst er að slík þróun getur þrengt að framboði á hefðbundnum leigumarkaði og leitt til leiguverðshækkana líkt og fjallað var um hér framar. Vegna þessa hafa stjórnvöld víða sett reglur til að takmarka skammtímaleigu og bregðast við hugsanlegum áhrifum skammtímaleigu á húsnæðisframboð og íbúðarverð.¹³⁴

Þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa ráðist í á skammtímaleigumarkaði hafa fyrst og fremst miðað að því að tryggja nægjanlegt framboð og hagkvæmt húsnæði fyrir íbúa. Má þar nefna takmarkanir á fjölda daga sem eigendur geta leigt út íbúð sína í skammtímaleigu, bann við skammtímaleigu í húsnæði sem nýtur ríkisstuðnings og leyfiskerfi með hámarksfjölda leyfa til skammtímaleigu íbúða.

¹³³ AirDNA. (2024). Gögn fengin frá Seðlabanka Íslands.

¹³⁴ Von Briel, D. og Dolnicar, S. (2021) The evolution of Airbnb regulations. Aðgengilegt á: <https://uq.pressbooks.pub/airbnb-978-1-74272-321-1/chapter/the-evolution-of-airbnb-regulations/>

Stjórnvöld hafa einnig útbúið sértæka skatta á íbúðir sem ekki eru nýttar til langtímabúsetu. Í sumum tilfellum, eins og í Amsterdam, innheimtir Airbnb sérstakan ferðamannaskatt frá leigusölum sem leigja í gegnum síðuna.¹³⁵ Í Toronto og Vancouver í Kanada og í ýmsum sveitarfélögum í Frakklandi er hins vegar sértækur skattur lagður á tómar íbúðir sem gætu verið notaðar í útleigu til ferðamanna til að hvetja fasteignaeigendur til að leigja íbúðirnar út til langs tíma.¹³⁶

Í sumum tilvikum hafa stjórnvöld gert greinarmun á því hvort leigusalar séu með skráð lögheimili í íbúð sem er leigð út eða ekki. Í Berlín í Þýskalandi er íbúðaeigendum til dæmis frjálst að leigja hluta af þeirri eign sem þeir eru með skráð lögheimili í til skamms tíma en ef þeir vilja leigja út aðrar íbúðir í sinni eigu gilda mun strangari reglur um hámarksfjölda daga í útleigu og þurfa þeir sérstakt leyfi til að leigja út slíkar aukaíbúðir.¹³⁷

5.3.1 Áhrif opinberra aðgerða gegn skammtímaleigu á húsnæðismarkaðinn

Misgöður árangur hefur náðst í aðgerðum stjórnvalda til að sporna gegn áhrifum skammtímaleigu á húsnæðismarkaðinn. Í sumum borgum hefur tekist að halda framboði íbúða sem einungis eru nýttar í skammtímaleigu í skefjum með sértækum aðgerðum en annars staðar hafa áhrif slíkra aðgerða verið takmörkuð.

Samkvæmt Briel og Dolnicar (2020) hafa strangari reglur um skammtímaleigu í borgum sem hafa orðið fyrir breytingum vegna Airbnb-íbúða haft lítil áhrif á langtímaframboð slíkra íbúða.¹³⁸ Í rannsókninni eru borgir flokkaðar í fjóra hópa eftir því hversu strangar reglur hafa verið settar um skammtímaleigu. Reykjavík er meðal þeirra borga sem rannsóknin nær til og er þar talin setja ströng skilyrði í þessum efnum. Rannsóknin sýndi að strangari reglur um skammtímaleigu hefðu aðeins áhrif á framboð slíkra íbúða til skamms tíma. Sem dæmi má nefna að hækkun sektargreiðslna á Airbnb-íbúðum í New York í Bandaríkjunum árið 2017 dró verulega úr nýskráningum á síðunni strax í kjölfar hækkunarinnar. Mánuði seinna fjölgaði nýskráningum á Airbnb-íbúðum í borginni þó aftur.¹³⁹

Samkvæmt OECD (2020) hefur skattlagning á tómar íbúðir hins vegar skilað árangri í sumum tilfellum. Til dæmis er slík skattlagning talin hafa fækkað tómunum íbúðum um rúman fjórðung í Vancouver í Kanada og um 13 prósent í Frakklandi.¹⁴⁰ Í öðrum tilfellum, líkt og í Melbourne í Ástralíu, eru áhrif slíkrar skattlagningar hins vegar talin takmörkuð.

OECD bendir á að skattlagning á tómar íbúðir krefjist mikillar eftirfylgni og athugunar á nýtingu íbúða, sem gæti haft í för með sér mikinn umsýslukostnað. Sömuleiðis sé það mikilvægt að slíkri skattlagningu sé beitt á stöðum þar sem tómar íbúðir eru stór hluti af heildarfjölda íbúða og hægt er að fylgja eftir skráningu íbúða með áreiðanlegum hætti.¹⁴¹

135 Von Briel, D. og Dolnicar, S. (2021) The evolution of Airbnb regulations. Aðgengilegt á: <https://uq.pressbooks.pub/airbnb-978-1-74272-321-1/chapter/the-evolution-of-airbnb-regulations/>

136 Sjá <https://www.toronto.ca/services-payments/property-taxes-utilities/vacant-home-tax/>, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293?lang=en> og <https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>

137 Leo. (2024). *Three implications of Berlin's canceled Airbnb ban. Research Germany*. Aðgengilegt á: <https://www.researchgermany.com/three-implications-of-berlins-canceled-airbnb-ban/>

138 Von Briel, D. og Dolnicar, S. (2020). The evolution of Airbnb regulation - An international longitudinal investigation 2008–2020. *Annals of Tourism Research*, 87, 102983. Aðgengilegt á https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738320301274?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=8ecce942e85c5cc4

139 New York Times (2017). Making a living with Airbnb. Aðgengilegt á: <https://www.nytimes.com/2017/04/07/realestate/making-a-living-with-airbnb.html>

140 OECD. (2022). *Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies no 29, bls. 115*. Aðgengilegt á: https://www.oecd.org/en/publications/housing-taxation-in-oecd-countries_03dfe007-en.html

141 OECD. (2022). *Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies no 29, bls. 115*. Aðgengilegt á: https://www.oecd.org/en/publications/housing-taxation-in-oecd-countries_03dfe007-en.html

5.4 Reglur fyrir skammtímaleigu á Íslandi

Talið er að heimagisting í gegnum Airbnb hafi átt upphaf sitt hér á landi í kringum 2013 þegar straumur ferðamanna til landsins tók að aukast. Mikil aukning ferðamanna á skömmum tíma varð til þess að á árunum 2013 til 2017 gátu hótél og gististaðir ekki annað eftirspurninni og því veitti íbúðagisting í gegnum Airbnb ferðaþjónustunni aukinn sveigjanleika til að taka á móti fleiri ferðamönnum. Leyfisveitingaferlið fyrir heimagistingu var hins vegar langt og óljóst sem leiddi til þess að meirihluti íbúða á Airbnb voru reknar án tilskilinna leyfa á hinum svokallaða svarta markaði.¹⁴²

Árið 2017 voru sett skýrari lög þar sem svokallað „heimagistingarleyfi“ var kynnt til sögunnar.¹⁴³ Í dag getur hver sem er skráð íbúð sína með heimagistingarleyfi fyrir 9.200 krónur á ári og leigt íbúð sína í allt að 90 daga á ári eða fyrir um 2 milljónir króna árlega. Tekjur af heimagistingu eru skattlagðar sem fjármagnstekjur og gera þarf grein fyrir tekjunum í skattframtali. Allir skammtímaleigusalar sem leigja eignir sínar út í fleiri en 90 daga á ári taka við fleiri en tíu gestum í einu eða leigja út eignir með fleiri en fimm herbergjum þarfnast rekstrarleyfis til gistingar án veitinga. Slíkt leyfi fæst fyrir 34.000 krónur á ári.¹⁴⁴

Fyrir árið 2024 fengu samtals 2.862 íbúðir leyfi fyrir heimagingu (Flokkur I) á öllu landinu. Rekstrarleyfi fyrir gististaði án veitinga (Flokkur II) voru 2.466 talsins fyrir árið 2024, upplýsingar um nákvæman fjölda íbúðareininga sem fylgja slíkum leyfum liggur ekki fyrir.¹⁴⁵ Því gæti fjöldi íbúða sem hafa rekstrarleyfi til að leigja út í fleiri en 90 daga á hverju ári verið vanmetinn.

Af 2.466 útgefnum rekstrarleyfum fyrir gististaði án veitinga voru 869 gististaðir staðsettir á höfuðborgarsvæðinu og 1.597 staðsettir utan höfuðborgarsvæðis. Hlutdeild rekstrarleyfa á landsbyggðinni er því 65 prósent sem er í samræmi við það að flestar eignir sem leigðar eru út á Airbnb í fleiri en 90 daga á ári eru staðsettar á landsbyggðinni.

Fjöldi heimagistingarleyfa sem gefin voru út á landsbyggðinni voru 1.122 talsins og er um það bil 39 prósent af heildarfjölda útgefna heimagistingarleyfa. Um það bil tvöfalt fleiri slíkar eignir eru þó skráðar til útleigu á Airbnb. Munurinn getur verið ofmetinn en bendir þó til þess að eignir séu að hluta til leigðar út ólöglega. Sama gildir um höfuðborgarsvæðið en þar voru um 1.740 leyfi gefin út en fjöldi slíkra eigna sem skráðar eru á Airbnb er um það bil 2.500.

142 Gunnar Alexander Ólafsson, Jón Bjarni Steinsson, Árni Sverrir Hafsteinsson, Brimar Aðalsteinsson, Snorri Guðmundsson og Vilhjálmur Egilsson (2015). *Íbúðagisting. Aðgengilegt á*: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Ibudagisting-SKYRSLA.pdf>

143 Lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85. (2007). Aðgengilegt á: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007085.html>

144 Ísland.is. (Sótt október 2024). *Rekstrarleyfi gististaða. Aðgengilegt á* <https://island.is/rekstrarleyfi-gististada-almennar-upplýsingar/flokkar-og-tegundir-gististada>

145 Gögn um rekstrarleyfi sýna ekki fjölda íbúða á bakvið hvert leyfi, einungis herbergi og hámark fjölda gesta.



6 Tillögur til framtíðar

6.1 Horfur á leigumarkaði 2025 – 2030

Þrengingar á húsnæðismarkaði er ekki sérstök upplifun Íslendinga, sama viðhorf má finna meðal íbúa margra þeirra ríkja sem Ísland ber sig helst saman við. Það er þó ljóst að staðan hér á landi er alvarleg samkvæmt mörgum mælikvörðum líkt og rakið er í köflunum hér á undan.

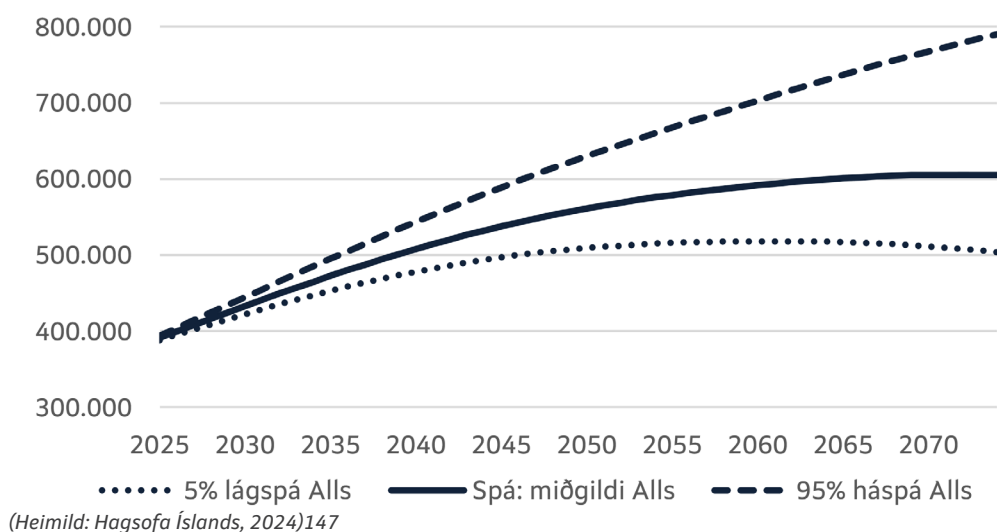
Þróun leigumarkaðar hérlendis hafði fram að 10. áratug síðustu aldar verið mótaður af samspili stjórnvalda og verkalýðshreyfingar. Hann var þó fyrst og fremst í anda þeirrar séreignarstefnu sem einkenndi uppbyggingu íslensks húsnæðismarkaðar á seinni hluta síðustu aldar. Aðgerðir stjórnvalda á 9. og 10. áratugum síðustu aldar stuðluðu ekki að hlutfallslegri fjölgun leiguíbúða og sú fjölgun sem varð var fyrst og fremst í formi félagslegra úrræða.

Eftir fjármálahrunið varð talsverð breyting á vægi leigumarkaðarins. Breytingin var hins vegar ekki tilkomin vegna upplýstrar stefnu í húsnæðismálum, heldur vegna mikilla og hraðra breytinga á efnahagi almennings. Það þarf því ekki að koma á óvart að viðhorf á Íslandi til leigumarkaðarins sé neikvætt en hér hefur tíðkast að húsaleiga sé annað hvort tímabundið- eða neyðarúrræði þeirra sem ekki hafa kost á að festa kaup á húsnæði.

Í byrjun árs 2024 gat íbúðareigandi á höfuðborgarsvæðinu vænst þess að borga 40 prósentum meira í fyrstu mánaðarlegu afborgun af íbúðarláni en nemur leiguverði á sambærilegri íbúð, taki hann óverðtryggt 30 ára lán fyrir 70% af kaupverði. Sömuleiðis var greiðslubyrðin á verðtryggðum lánum sögulega há ef miðað var við meðalleiguverð. Aukinn skortur á íbúðarhúsnæði til búsetu síðustu árin sem og aðgerðir Seðlabankans til að sporna við verðbólgu hafa leitt til þess að mánaðarútgjöld þeirra sem nýlega hafa keypt sér íbúð í Reykjavík eru, miðað við gefnar forsendur, hærri en leiguverð sambærilegrar íbúðar.¹⁴⁶

Samkvæmt miðspá mannfjöldaspár Hagstofunnar verða landsmenn 433 þúsund talsins árið 2030. Því er búist við að íbúum fjölgi um tæplega 34 þúsund talsins. Langmest verður fjölgunin annars vegar hjá 35-44 ára íbúum og hins vegar hjá þeim sem eru 65 ára og eldri. Mikil fjölgun fólks 65 ára og eldri leiðir til þess að þörf er á fleiri smærri íbúðum sérsniðnum að einstaklingum á þriðja æviskeiðinu.

Mynd 47: Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands



146 Sjá kafla 3.2

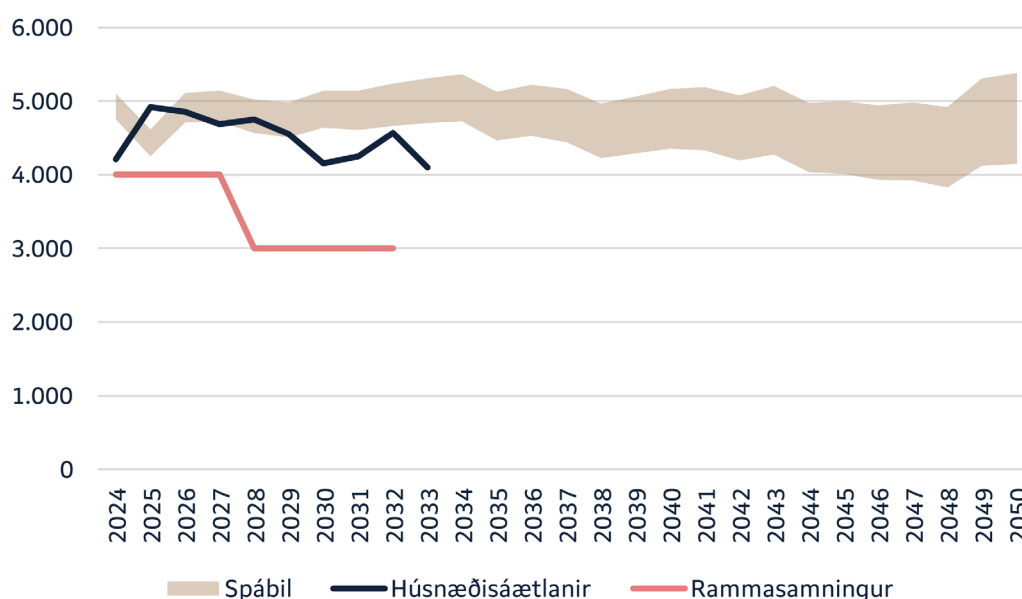
147 Hagstofa Íslands. (2024). Mannfjöldaspá [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldaspa/mannfjoldaspa/>

Í mælaborði húsnæðisáætlana birtast upplýsingar fyrir öll sveitarfélög landsins.¹⁴⁸ Mælaborðið er byggt á miðspá Hagstofu um mannfjöldapróun og áætlaða íbúðapörf. Lækkandi fæðingartíðni ásamt hækkandi meðalaldri hafa gert það að verkum að þörf er á fleiri íbúðum á íbúa en áður. Lækkandi fæðingartíðni leiðir til þess að stærri hluti mannfjöldans er á fullorðinsaldri og sækist eftir því að vera á fasteigna- og leigumarkaði í stað foreldrahúsa.

Þar að auki hafa fjölskyldumynstur breyst sem leiða má líkum að þrýsti enn meira á þörf eftir nýjum íbúðum. Þar má nefna fleiri íbúa sem eru einstæðir eða í sambúð án barna. Hlutfall þeirra af mannfjölda var 46% í upphafi árs 2001 en var komið upp í rúmlega 56% í upphafi árs 2023.

Spár HMS um minnkandi heimilisstærð og mannfjöldaspá Hagstofu frá árinu 2024 bendir til þess að þörf verði á allt að 4.500 til 5.000 nýjum íbúðum á ári til ársins 2050 til að mæta bæði fólksfjölgun og minnkandi heimilisstærð. Á mynd 48 hér að neðan má sjá mat á íbúðapörf miðað við nýjustu mannfjöldaspá Hagstofu. Myndin sýnir einnig íbúðapörf út frá húsnæðisáætlunum sveitarfélaga og rammasamningi ríkisins um aukna uppbyggingu íbúða.

Mynd 48: Mat á íbúðapörf 2024-2050



(Heimild: Stjórnarráðið, 2022)¹⁴⁹

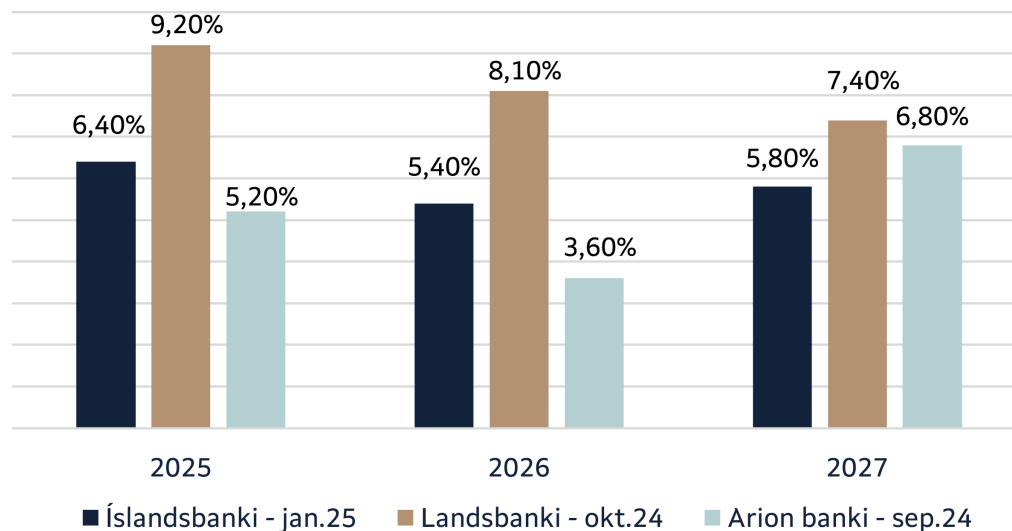
Að meðaltali hafa um 3.000 fullbúnar íbúðir árlega bæst við á húsnæðismarkaðinn síðustu ár. Samkvæmt íbúðatalningu HMS frá septembermánuði 2024 má búast við um 3.000 fullbúnum íbúðum árið 2025 og um 2.500 fullbúnum íbúðum árið 2026. Því er útlit fyrir að uppbygging íbúða nái ekki að halda í við vænta íbúðapörf.

Greiningardeildir bankanna gáfu út sínar hagspár í september og október á síðasta ári meðal annars um þróun íbúðaverðs. Á mynd 49 hér að neðan má sjá spár bankanna en þeir spá því að jafnaði að íbúðaverð hækki um 5 til 7 prósent á ári á tímabilinu 2025- 2027.

148 Sjá <https://hms.is/gogn-og-maelaborð/maelaborð-husnaedisaaetlana>

149 Stjórnarráðið. (2022). Rammasamningur um húsnæðisáætlun Íslands 2023-2032. Aðgengilegt á: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Innvidaraduneytid/Rammasamningur%20IRN%20Samband%20HMS%20-%20undirritað.pdf>

Mynd 49: Spár bankanna um þróun íbúðaverðs 2025-2027



(Heimild: Arion banki, 2024¹⁵⁰ og Íslandsbanki, 2025¹⁵¹ og Landsbanki, 2024¹⁵²)

Spár bankanna um þróun fasteignaverðs gefa vísbendingu um leiguverðshækkunir næstu ára þar sem töluverð fylgni er á milli fasteignaverðs og leiguverðs til lengri tíma. Hins vegar er mögulegt að leiguverð muni hækka umfram fasteignaverð á næstu misserum ef greiðslubyrði húsnæðislána helst óbreytt.

Á mynd 50 hér að neðan má sjá samanburð á leiguverði og greiðslubyrði nýrra húsnæðislána á 80 fermetra íbúð á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2011-2024. Á þessu tímabili hefur verið fylgni á milli leiguverðs og greiðslubyrðar en stór hluti leigusala hérlendis eru einstaklingar sem greiða af fasteignalánnum.

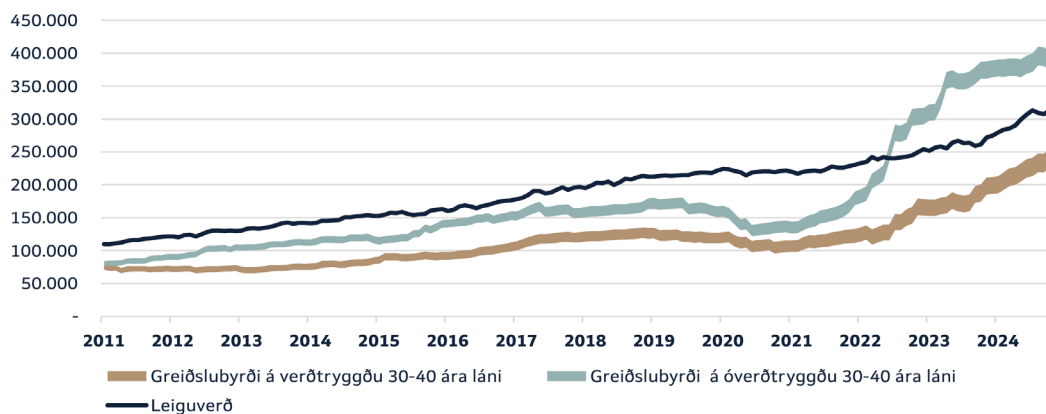
Frá ársbyrjun 2022 til ársloka 2024 jókst greiðslubyrði nýrra óverðtryggðra og verðtryggðra lána um 90 til 105 prósent á meðan vísitala leiguverðs hækkaði um 35 prósent. Miðað við sögulega þróun mætti gera ráð fyrir að þessar stærðir fylgist að og því gæti leiguverð hækkað umfram greiðslubyrði fasteignalána á næstunni. Væntar leiguverðshækkunir yrðu þó minni en ella ef greiðslubyrði fasteignalána minnkar á næstu misserum vegna vaxtalækkana.

150 Arion banki. (2024). Efnahagshorfur 2024-2027. Aðgengilegt á: <https://www.arionbanki.is/themes/arionbanki/arionbanki/documents/Frettir/Efnahagshorfur%20september%202024.pdf>

151 Íslandsbanki. (2025). Þjóðhagsspá Greiningar Íslandsbanka 2025-2027. Aðgengilegt á: https://cdn.islandsbanki.is/image/upload/v1/documents/PHS-25-01-skyrsla_IS.pdf

152 Landsbanki. (2024). Hagspá Landsbankans 2024-2027. Aðgengilegt á: <https://www.landsbankinn.is/uploads/documents/hagspa/2024/2024-10-15-hagspa-landsbankans.pdf>

Mynd 50: Leiguverð og greiðslubyrði nýrra húsnæðislána á 80 fermetra íbúð á höfuðborgarsvæðinu 2011-2024

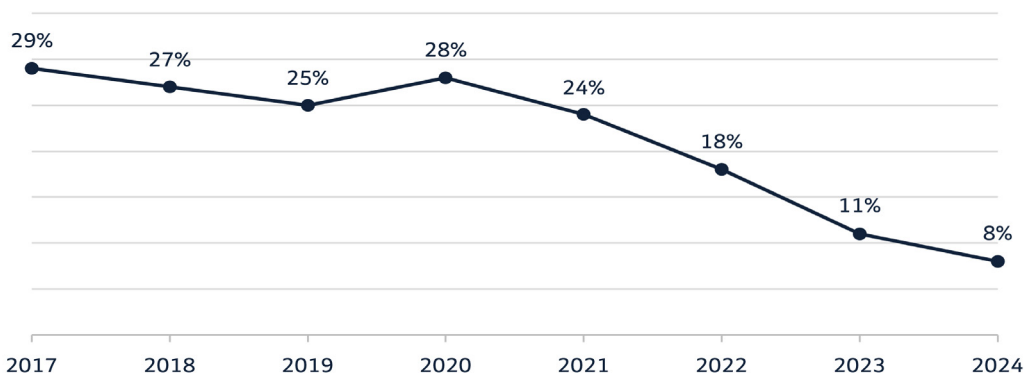


(Heimild: HMS, 2024)¹⁵³

Þrátt fyrir að leiguverðshækkningar hafi ekki fylgt greiðslubyrði frá ársbyrjun 2022 til ársloka 2024 hækkaði leiguverð töluvert að raunvirði en vísitala neysliverðs hækkaði um 23 prósent á tímabilinu. Leigumarkaðskönnun HMS og mælingar Hagstofu Íslands benda til þess að staða meðalheimilis á leigumarkaði hafi versnað á þessu tímabili.

Samkvæmt leigumarkaðskönnun HMS hefur þeim sem leigja vegna þess að þeir vilja vera á leigumarkaði fækkað töluvert á síðustu fjórum árum. Alls sögðust 8 prósent svarenda könnunarinnar leigja vegna þess að þeir vilja vera á leigumarkaði árið 2024, samsvarandi hlutfall árið 2021 var 24 prósent líkt og sjá má á mynd 51 hér að neðan.

Mynd 51: Hlutfall þeirra sem leigja vegna þess að þeir vilja vera á leigumarkaði



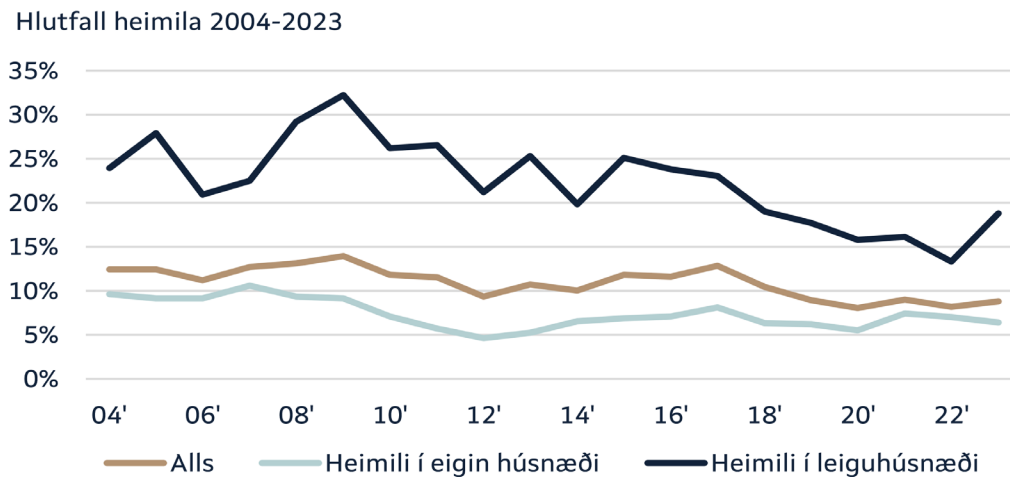
(Heimild: Leigumarkaðskönnun HMS, 2024)¹⁵⁴

153 HMS. (2024). Sameinaðar vísitölur leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu [gagnasett]. Aðgengilegt á: <https://hms.is/gogn-og-maelaborð/visitölur>

154 Leigumarkaðskönnun HMS. (2024).

Lágtekjuhlutfall heimila á leigumarkaði jókst líka á milli árunna 2022 og 2023 samkvæmt mælingum Hagstofu. Um 19 prósent heimila á leigumarkaði voru undir lágtekjumörkum árið 2023 samanborið við 13 prósent árið 2022, líkt og sjá má á mynd 52 hér að neðan.¹⁵⁵

Mynd 52: Lágtekjuhlutfall eftir stöðu á húsnæðismarkaði



Að öðru óbreyttu má ætla að staða leigjenda haldi áfram að versna ef leiguverð heldur áfram að hækka umfram almennt verðlag. Stefnumótun stjórnvalda í málaflokknum og þær aðgerðir sem ráðist verður í á næstu árum geta því skipt sköpum fyrir þann hluta þjóðarinnar sem er á leigumarkaði eða verður á leigumarkaði næstu árin.

6.2 Húsnæðisstefna stjórnvalda 2024 -2038

Ályktun Alþingis um húsnæðisstefnu frá 22. júní 2024 markar stefnu stjórnvalda til ársins 2038 og er einnig aðgerðaáætlun til ársins 2028. Henni er ætlað að taka mið af stefnu í húsnæðismálum, skipulagsmálum, samgöngumálum, byggðamálum, málefnum sveitarfélaga og stefnum stjórnvalda á öðrum málefnasviðum.

Útgáfa Hvítbókar um húsnæðismál af hálfu Forsætisráðuneytisins er væntanleg. Hvítbókin er einnig hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda en með henni eru sett fram drög að húsnæðisstefnu til fimmtán ára ásamt fimm ára aðgerðaáætlun, sem byggir m.a. á stöðumati Grænbókar um húsnæðismál sem kom út í apríl 2023. Markmið hennar er að hvetja til umræðu um fyrirbyggjandi drög að húsnæðisstefnu sem þar eru sett fram ásamt framtíðarsýn, markmiðum og aðgerðum. Drög Hvítbókarinnar eru efnislega þau sömu og í samþykktari ályktun Alþingis um húsnæðisstefnu.

Framtíðarsýnin sem unnið er að með húsnæðisstefnu til ársins 2038 miðar að því að stöðugleiki ríki á húsnæðismarkaði og að öllum sé tryggt öruggt húsnæði með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði. Til að mæta þessari framtíðarsýn eru sett fram fjögur meginmarkmið, hvert með sínar tilteknu áherslur sem eru studdar með fimm ára aðgerðaráætlun.

155 Heimili teljast vera undir lágtekjumörkum ef ráðstöfunartekjur þeirra á hverja neyslueiningu eru undir 60 prósentum af miðgildi þjóðarinnar.

156 Hagstofa Íslands. (2024). Lífskjarannsókn Hagstofunnar (SILC). Heimili: Lágtekjuhlutfall heimila eftir stöðu á húsnæðismarkaði 2004-2023. Aðgengilegt á: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__lifskjor__3_fjarhagsstada__2_heimili/LIF01134.px/

Mörg atriði aðgerðaráætlunarinnar kæmu til með að hafa bein áhrif á leigumarkaðinn en ætla má að ólíkar aðgerðir skili sér í ólíkum áhrifum og á mismunandi hraða.

Eins og fram hefur komið er ljóst að leigumarkaðurinn litast að einhverjum hluta af þeim sömu atriðum og hafa áhrif á húsnæðismarkaðinn almennt, þó að mismiklu leyti. Það er því mikilvægt að greina nánar vænt áhrif einstakra áætlana í aðgerðaáætlun stjórnvalda á leigumarkaðinn, bæði til þess tíma sem hún nær til og með hliðsjón af húsnæðisstefnu til ársins 2038.

6.3 Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar

Á ríkissráðsfundi þann 21. desember 2024 var ný ríkisstjórn Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins skipuð. Stefnuyfirlýsing þeirrar ríkisstjórnar hefur að geyma yfirlit yfir þær aðgerðir sem stjórnvöld hyggjast ráðast í til að ná markmiðum ríkisstjórnarinnar. Ríkisstjórnin setur húsnæðisöryggi fólks í forgang og endurspeglast það fyrst og fremst í fjórða tölulið aðgerðaáætlunar ríkisstjórnarinnar sem mun koma til framkvæmdar á kjörtímabilinu:

4. Með bráðaaðgerðum til að fjölga íbúðum hratt og kerfisbreytingum sem miða að jafnvægi á húsnæðismarkaði. Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir því að fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks, m.a. með breyttum reglum um skammtímaleigu, auk þess að liðka fyrir uppbyggingu á færanlegum einingarhúsum og umbreytingu atvinnuhúsnæðis í íbúðir. Ríkislóðir verða nýttar til uppbyggingar, regluverk einfaldað í mannvirkja- og skipulagsmálum og stigin skref til að minnka vægi verðtryggingar. Hlutdeildarlán verða fest í sessi með skilvirkari framkvæmd, staða leigjenda styrkt og stutt við húsnæðisfélög án hagnaðarsjónarmiða. Þá vill ríkisstjórnin hvetja til aðkomu lífeyrissjóða að húsnæðismarkaði og til byggingar á nýjum íbúðahverfum, svo sem með heildstæðum samningum við sveitarfélög um lóðaframboð og innviðaupbyggingu.

Það er töluverður samhljómur í þessum aðgerðum og gildandi húsnæðisstefnu sem Alþingi samþykkti á síðasta þingi. Framsetning þessara aðgerða sem bráðaaðgerðir bendir þó til þess að markmiðið sé að hrinda þeim í framkvæmd sem fyrst. Með öðrum orðum eru lagðar til aðgerðir til að bregðast við aðkallandi vanda. Þau atriði sem snerta leigumarkaðinn með hvað beinustum hætti eru eftirfarandi:

- a. Fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks m.a.
 - i með breyttum reglum um skammtímaleigu
 - ii að liðka fyrir uppbyggingu á færanlegum einingarhúsum
 - iii umbreytingu atvinnuhúsnæðis í íbúðir
- b. Ríkislóðir verði nýttar til uppbyggingar
- c. Regluverk í mannvirkja- og skipulagsmálum einfaldað
- d. Vægi verðtryggingar minnkað
- e. Staða leigjenda styrkt
- f. Stutt við húsnæðisfélög án hagnaðarsjónarmiða
- g. Hvetja aðkomu lífeyrissjóða að húsnæðismarkaði
- h. Hvetja til byggingar á nýjum íbúðarhverfum með samningum við sveitarfélög

Allar aðgerðirnar nema tvær virðast miða beint að því að auka framboð á húsnæðismarkaði og þar af leiðandi má ætla að áhrifa þeirra sé að vænta á leigumarkaðinn. Hins vegar liggur ekki fyrir með hvaða hætti þessar aðgerðir verða útfærðar né hversu mikil áhrif þeirra verða á leigumarkaðinn. Áhrif aðgerðanna á leigumarkaðinn munu fyrst og fremst fara eftir því hvernig ríkisstjórnin hyggst styrkja stöðu leigjenda og minnka vægi verðtryggingar.

Samþykkt húsnæðisstefna stjórnvalda frá Alþingi og stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar mynda sameiginlega yfirlit yfir þau helstu atriði sem stjórnvöld ætla sér að koma til framkvæmda á næstu árum til áhrifa

á húsnæðismarkaðinn og þá leigumarkaðinn um leið. Aðgerðirnar sem skulu koma til framkvæmda bera þess merki að löggjafinn og stjórnvöld séu meðvituð um þann vanda sem er á íslenskum húsnæðismarkaði og hvernig hann snertir leigjendur sérstaklega.

Þó ekki liggi fyrir í öllum tilfellum nákvæmlega með hvaða hætti aðgerðirnar verði útfærðar eða hvenær getur HMS tekið undir bæði forsendur og yfirskrift þeirra aðgerða sem hvað mest áhrif eru talin hafa á leigumarkaðinn.

6.3.1 Aðsteðjandi vandamál leigumarkaðar

Stöðuna á leigumarkaði á Íslandi í byrjun árs 2025 má draga saman í eftirfarandi punkta:

- Líkt og kemur fram í kafla 2 hefur vægi leigumarkaðarins aukist á síðustu áratugum, í fyrsta skipti í heila öld. Ör fólksfjölgun vegna fjölgunar innflytjenda og hækkun húsnæðisverðs umfram leiguverðs hefur aukið eftirspurn eftir leiguíbúðum.
- Í þessu umhverfi hafa stór hagnaðardrifin leigufélög rutt sér til rúms hér á landi, auk þess hafa orðið til óhagnaðardrifin leigufélög fyrir tilstuðlan hins opinbera.
- Umfjöllunin í kafla 3 sýnir að leiguverð hérlendis hefur hækkað meira en í viðmiðunarlöndum okkar á síðustu áratugum, jafnvel þótt tillit sé tekið til launaþróunar og þróunar húsnæðisverðs. Hlutfall heimila á leigumarkaði sem býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað er sömuleiðis hátt í alþjóðlegum samanburði, þó á pari við hin Norðurlöndin.
- Í kafla 4 er sjónum beint að núverandi stöðu á leigumarkaðnum hérlendis. Þar leigja um 40 prósent leigjenda hjá einstaklingum og eru leigusamningar að jafnaði gerðir til skemmri tíma.
- Leiguverð íbúða í eigu einstaklinga og hagnaðardriffinna leigufélaga hefur hækkað töluvert að raunvirði á síðustu misserum samhliða aukinni greiðslubyrði fasteignalána. Hins vegar hefur leiguverð hækkað mun minna en fasteignaverð á síðustu tveimur áratugum. Á sama tíma hefur leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða ekki haldið í við verðbólgu og því lækkað að raunvirði. Sú gjá sem þar hefur myndast fer breikkandi.
- Skammtímaleiga hefur haft áhrif á leigumarkaðinn hérlendis og í öðrum löndum á síðustu árum, líkt og umfjöllunin í kafla 4 sýnir. Vísbendingar eru um að aukið framboð skammtímaleiguíbúða hafi haldið framboði á leigumarkaði í skefjum, sem þrýstir leiguverði upp. Stjórnvöld víða um heim hafa brugðist við þessari þróun með því að setja skorður fyrir skammtímaleigu. Árangur slíkra aðgerða hefur verið misjafn.

Niðurstöður þeirra greininga sem HMS hefur framkvæmt á leigumarkaðinum gefa til kynna að aukinn vandi sé aðsteðjandi. Þar ber helst að nefna eftirfarandi:

- Vísbendingar eru um að leiguverð geti hækkað á næstu misserum þar sem hlutfall leiguverðs af fasteignaverði er sögulega lágt.
- Spár HMS um óuppfyllta íbúðapörf sem gæti leitt til enn frekari samdráttar í framboði íbúðarhúsnæðis. Verði ekki byggt í samræmi við íbúðapörf á næstu árum má búast við verðhækkunum á fasteignamarkaði og leigumarkaði.
- Stór hluti leiguíbúða er í eigu einstaklinga, sem eru ekki jafn vel í stakk búnir til að taka á sig fjármagnsáhættu og stærri leigusalar. Leigusamningar eru því að miklu leyti gerðir til skamms tíma, sem eykur óöryggi leigjenda.

Þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa fram til þessa hrundið í framkvæmd til að bæta stöðuna á leigumarkaðinum duga þannig ekki einar og sér og í óbreyttri mynd til að auka húsnæðisöryggi og bæta stöðuna leigumarkaði. Þar ber helst að nefna:

- Húsnæðisbætur en þeim er ætlað að aðstoða tekju- og eignalágt fólk sem leigir íbúðarhúsnæði.
- Stofnframlög og almenna íbúðakerfið til að ýta undir framboð á ódýru leiguhúsnæði fyrir tekju- og eignlágt fólk.
- Regluverk um heimagistingu.
- Endurskoðun húsaleigulaga

6.4 Tillögur HMS til úrbóta

1. **Auka þarf framboð** íbúða verulega og líta til þess að uppbygging taki mið af þörfum hvað varðar eiginleika, verð og búsetuform sem og að stuðla að aðkomu lífeyrissjóða á leigumarkaðinn.
2. **Húsnæðisstuðningur þarf að vera markvissari** og stuðla að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis sem og að sameina þurfi kerfi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga. Komi til uppbyggingar færanlegs húsnæðis og búsetu í atvinnuhúsnæði ætti að meta hvort húsnæðisstuðningur næði til slíks húsnæðis.
3. **Tryggja þarf að nýting íbúðarhúsnæðis sé til búsetu** bæði með því að endurnýta atvinnuhúsnæði í þeim tilgangi og með því að sporna við skammtímaútleigu íbúðarhúsnæðis.
4. **Innleiða þarf almenna skráningarskyldu** húsaleigusamninga svo að aukin yfirsýn fáiast yfir leigumarkaðinn.

6.4.1 Aukið framboð íbúða

Íbúðauppbygging getur átt sér stað með ýmsum hætti og fjöldi nýrra íbúða teknar í notkun getur stýrst af nýbyggingum á nýjum lóðum með beinum hætti eða breytingu notkunar húsnæðis sem fyrir hendi var í íbúðir sem er íbúðauppbygging með óbeinni hætti.

Þrátt fyrir að aukinna umsvifa hafi orðið vart á byggingamarkaði síðastliðin misseri er eingöngu um þriðjungur af heildarfjárfestingu á byggingarmarkaði vegna íbúðarhúsnæðis. Sá hluti fjárfestingar á byggingarmarkaði dróst saman um 2% að raunvirði á milli árána 2022 og 2023 samkvæmt Hagstofu.¹⁵⁷ HMS telur að íbúðafjárfesting geti verið enn minni hluti af heildarfjárfestingu á byggingarmarkaði þar sem fjárhæðirnar sem byggt er á innihalda einnig stimpilgjöld og sölubóknun.

Þrátt fyrir að stjórnvöld leggi áherslu á að fjölga þeim sem búa í eigin húsnæði í húsnæðisstefnu sinni er ljóst að þörfin á leiguhúsnæði er mikil og á eftir að aukast enn frekar næstu árin ef mannfjöldaspá Hagstofu er skoðuð. Að sama skapi er ljóst að hluti leigumarkaðar er í raun falinn, þar sem margir húsaleigusamningar eru ekki skráðir, til að mynda leigusamningar um búsetu í atvinnuhúsnæði. Í skýrslu HMS, ASÍ og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins fyrir 2021-2022 er fjallað um niðurstöður kortlagningar á fjölda einstaklinga sem búsettir eru í atvinnuhúsnæðinu á höfuðborgarsvæðinu og kemur þar fram að

¹⁵⁷ HMS (2024). Þensla á byggingarmarkaði árið 2023 var ekki tilkomin vegna íbúðauppbyggingar. Fáanlegt á: <https://hms.is/frettit/thensla-a-byggingarmarkadi-arid-2023-var-ekki-tilkomin-vegna-ibudauppbyggingar>

tæplega 2.000 manns búi í atvinnuhúsnæði¹⁵⁸. Þar sem skýrslan var unnin á tímabili þar sem heimsfaraldur gekk yfir er sá fyrirvari hafður á að hluti af erlendu launafólki hafði farið aftur til heimalanda sinna vegna samdráttar í atvinnulífinu. Á sama tíma losnaði um íbúðir sem höfðu verið í skammtímaútleigu. Ætla má að fjöldinn sé meiri í dag en stór hluti þeirra sem búa við slíkan kost eiga þess ekki kost að eignast húsnæði og hafa ekki síst þörf fyrir uppbyggingu leiguhúsnæðis sem uppfyllir þarfir og lagakröfur.

Huga þarf jafnframt að því að skilgreina hvaða þarfir húsnæðið skuli uppfylla með tilliti til stærðar, verðs og eiginleika. Húsnæði sem eingöngu er til þess fallið að hámarka arðsemi framkvæmdaraðila og eigenda er ekki endilega liður í stefnumótandi húsnæðisuppbyggingu í ljósi þess, líkt og kemur fram hér að neðan, að nýting íbúðarhúsnæðis getur verið með öðrum hætti en til búsetu fyrir einstaklinga eða fjölskyldur.

Byggingarverktakar eru háðir markaðsaðstæðum hverju sinni, ekki bara hvað varðar eftirspurn eftir húsnæði, heldur einnig hvað varðar aðföng. Þrátt fyrir vöxt í heildarfjárfestingum á byggingarmarkaði er, eins og áður sagði, samdráttur í fjárfestingu til byggingar íbúðarhúsnæðis. Þetta er þrátt fyrir mjög mikla eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði á verði sem er sögulega mjög hátt. Hagkvæmni þess að nýta úthlutaða lóð til byggingar íbúðarhúsnæðis er háð fjölmörgum þáttum og ljóst að við úthlutun íbúða þarf að gera ráð fyrir því að framkvæmdaraðili kemur væntanlega til með að hámarka virðissköpun í sínum rekstri sem getur þýtt að bygging tiltekins íbúðarhúsnæðis á úthlutaðri lóð lendi aftar í forgangs röðun en aðrar framkvæmdir.

Endurskoðun byggingareglugerðar getur einnig verið liður í því að gera uppbyggingu íbúðarhúsnæðis skilvirkari. Einfalda mætti texta byggingareglugerðar og samræma til að hún nái betur markmiðum sínum. Eftirlit mætti einnig bæði auka og einfalda. Aðgengi leigjenda að heilnæmara húsnæði er líklegra þar sem eftirlit er fullnægjandi. Slíkt stuðlar einnig að auknu jafnræði á milli byggingaraðila, þar sem minni kostnaður fellur á þá byggingaraðila sem komast af með að hunsu reglurnar.

Greina má nokkra þörf á ódýrara leiguhúsnæði en nú er byggt sem endurspeglast í búsetu í atvinnuhúsnæði, sem og í þeim fjölda íbúða miðsvæðis í Reykjavík sem eru án lögheimilisskráningar. Eins gefur nýjasta leigumarkaðskönnun HMS til kynna að óskráði leigumarkaðurinn hafi stækkað í fyrra þar sem fleiri leigi af vinum og ættingjum en áður.¹⁵⁹ Í því sambandi má einnig benda á að 18,8% einstaklinga á leigumarkaði voru undir lágtekjumörkum árið 2023 skv. lífskjararannsókn Hagstofunnar.

Ætla má að það búsetuform sem líklegast er til að koma til móts við eftirspurn eftir ódýru leiguhúsnæði sé einmitt það sem virðist tíðkast nú þegar á þessum markaði, þ.e. íbúakjarnar. Slíkt búsetuform tíðkast í sumum nágrannalöndum Íslands. Það má einnig sjá hérlendis í formi áfangaheimila, í heimavistum, námsgörðum og sambýlum. Það er þó ekki gert ráð fyrir slíku á hinum almenna leigumarkaði.

HMS telur að skoða eigi hvort og með hvaða hætti eigi að koma af stað uppbyggingu á slíku húsnæði. Uppbygging færanlegra einingahúsa og endurnýting atvinnuhúsnæðis, sem hvort um sig er að finna í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar, gæti verið liður í uppbyggingu slíks húsnæðis. HMS telur þó mikilvægt að öryggi og heilnæmi sé í forgrunni við slíkar fyrirætlanir og að ef vel er að málum staðið geti umbreyting atvinnuhúsnæðis í íbúðarhúsnæði verið liður í að leysa hvort um sig almennan framboðsvanda og eftirspurn eftir ódýru húsnæði, oft til skamms tíma. Skýra þarf og einfalda ferla fyrir breytingu á atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði m.t.t. krafna í skipulag- og byggingarlöggjöf án þess að veita afslátt á öryggi.

Í lok júní 2024 samþykkti Alþingi lagabreytingar sem eru ætlaðar til að auðvelda lífeyrissjóðum aðkomu fjármögnunar á íbúðarhúsnæði til útleigu. Í lögnum voru heimildir lífeyrissjóða til fjárfestingar í

158 Home Safety (2022). Búseta í atvinnuhúsnæði – Höfuðborgarsvæðið 2021-2022. Fáanlegt á: <https://homesafety.is/wp-content/uploads/2022/04/Skyrsla-Busetu-i-atvinnuhusnaedi.pdf>

159 HMS (2024). Fleiri óskráðir leigjendur í leigumarkaðskönnun HMS 2024. Fáanlegt á: <https://hms.is/frettir/fleiri-oskradir-leigjendur-i-leigumarkadskonnun-hms-2024>

leigufélögum rýmkaðar og tilgangurinn m.a. sá að auka framboð leiguhúsnæðis. Lífeyrissjóðunum var áður heimilt að eiga allt að 20 prósent hlut í leigufélögum en sú heimild var með lögunum hækkuð í 50 prósent. Það þýðir að tveir lífeyrissjóðir geta þá saman staðið að rekstri leigufélags og vænta má að eigendastefna slíks félags myndi þurfa að líta til fjölbreyttari sjónarmiða en einkarekstur almennt.

Jafnframt mun lífeyrissjóðunum verða heimilt að binda að hámarki 5 prósent heildareigna í fjármögnun á leigufélögum sem fjárfesta í búðarhúsnæði sem ætlað er til langtímaleigu til einstaklinga, hvort heldur um er að ræða nýbyggingar eða eldra húsnæði. Ef litið er til heildareigna lífeyrissjóða á Íslandi, sem eru meira en 7.500 milljónir króna, er ljóst að möguleikar þeirra til að hafa áhrif á leigumarkaðinn eru talsverðir.

Mikilvægt er að umgjörð aukinnar aðkomu lífeyrissjóðanna á leigumarkað verði þannig úr garði gerð að hún stuðli að uppbyggingu leiguhúsnæðis til frambúðar og að fjárfestingar þeirra verði samfélaginu öllu til hagsbóta. Samkvæmt stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnar hefur hún í hyggju að hvetja lífeyrissjóðina til aðkomu þeirra að húsnæðismarkaði. Hvort slíkt leiði til aukinnar innspýtingar fjármagns til uppbyggingar leiguhúsnæði og hvort það leiði til jákvæðari þróunar leiguverðs með auknu framboði veltur þá á útfærslum og vilja.

Fyrir liggur að þrátt fyrir talsverða aðkomu hins opinbera í gegnum stofnframlögin er ekki nægilega mikið byggt af íbúðarhúsnæði og að slíkt hefur slæm efnahagsleg áhrif á ríkisbúskapinn í heild svo ekki sé talað um hag leigjenda. Aðkoma lífeyrissjóða, að öllu öðru gefnu, hefur þannig kost á að styrkja enn frekar leigumarkaðinn með tilliti til húsnæðisöryggis sérstaklega.

Lagt er til að framboð íbúða verði verulega aukið og að uppbygging taki mið af raunverulegum þörfum markaðarins með tilliti til eiginleika, verðs og búsetuforma. Endurskoða þyrfti byggingareglugerð með það að markmiði að einfalda hlýtingu og auka eftirlit. Jafnframt þarf að stuðla að aukinni aðkomu lífeyrissjóða á leigumarkaðinn með skýrri og stöðugri umgjörð sem tryggir langtímafjárfestingu í leiguhúsnæði.

6.4.2 Markvissari húsnæðisstuðningur og almenna íbúðakerfið

Líkt og fjallað er um í kafla 4.6.4 nam húsnæðisstuðningur hins opinbera 0,81 prósentum af landsframléiðslu árið 2023. Á síðustu sjö árum hefur húsnæðisstuðningur hins opinbera til eigenda farið minnkandi á meðan húsnæðisstuðningur til leigjenda hefur aukist. Frá árinu 2018 hefur húsnæðisstuðningur til leigjenda verið meiri að umfangi en húsnæðisstuðningur til eigenda.

Samkvæmt húsnæðisstefnu stendur til að sameina stuðningskerfin tvö, húsnæðisbætur og sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaganna. Í skýrslu starfshóps um húsnæðisstuðnings frá desember 2022 kemur fram sú tillaga að við sameiningu kerfanna verði stuðningurinn háður fjárhagslegum skilyrðum en ekki félagslegum aðstæðum. Stuðningur vegna félagslegra aðstæðna verði þannig enn hluti af skyldum sveitarfélaganna. Með því móti er líklegt að sameining þessara tveggja stuðningskerfa hafi í för með sér talsverðan sparnað þar sem um er að ræða samskonar stuðningskerfi í framkvæmd að mestu leyti, að undanskildu félagslega matinu sem sveitarfélög taka inn í myndina við framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings. Einnig má ætla að samræming reglna um beinan húsnæðisstuðnings til leigjenda hafi jákvæð áhrif m.t.t. jafnræðis á milli íbúa landsins.

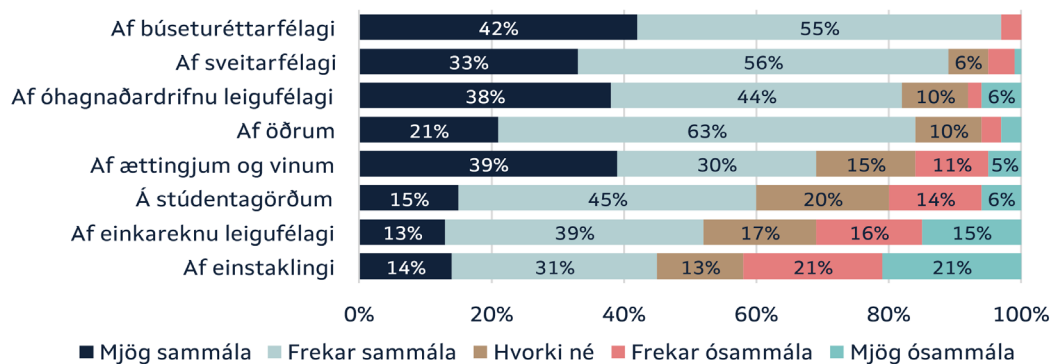
Beinn stuðningur til leigjenda í formi húsnæðisbóta eða sérstaks húsnæðisstuðnings er samt sem áður ófullkomin leið til að bæta stöðu leigjenda í heild. Þeir leigjendur sem búa ekki í íbúðarhúsnæði, eða búa margir saman án fjölskyldutengsla, njóta hans ekki. Þannig skila aukin framlög til húsnæðisbóta sér ekki í auknum fjölda heimila sem fá húsnæðisbætur. Húsnæðisbætur eru þannig úrræði til að bæta stöðu ákveðins hóps leigjenda en ræðst ekki að rót vandans. Núgildandi fyrirkomulag hefur haft takmörkuð langtímaáhrif á hag leigjenda enda fylgni á milli hækkunar bótafjárhæðar og leiguverðs.

Almenna íbúðakerfinu er ætlað að koma til móts við tekju- og eignalága, þ.m.t. námsmenn, ungt fólk, aldraða, fatlað fólk og fólki sem ekki er fært um að sjá sér fyrir húsnæði sökum félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda. Þrátt fyrir að rúmlega 4.000 slíkar íbúðir hafi verið teknar í notkun frá árinu 2016, þar af 502 árið 2024, er þörfin mikil. Samkvæmt húsnæðisáætlun sveitarfélaga lengdust biðlistar hjá óhagnaðardrifnum leigufélögum um 24 prósent eða sem samsvarar 1.373 íbúðum. Staða leigjenda sem leigja í almenna íbúðakerfinu er almennt betri en þeirra sem leigja af hagnaðardrifnum leigufélögum og hlutfall húsnæðiskostnaðar er þar lægra. Leigjandi á 60 til 90 fermetra íbúð á höfuðborgarsvæðinu getur búið við að greiða 35 til 40 prósent lægri leigu hjá óhagnaðardrifnu leigufélagi samanborið við leigu hjá einstaklingum eða hagnaðardrifnum leigufélögum.

Um 41 prósent leigjenda leigja húsnæði af einstaklingum og helst það hlutfall jafnt á milli síðastliðinna tveggja ára skv. leigumarkaðskönnun HMS. HMS áætla að 57 prósent af íbúðum á leigumarkaði séu í eigu einstaklinga. Samkvæmt leigumarkaðskönnuninni er húsnæðisöryggi leigjenda í slíkum íbúðum minnst allra á leigumarkaði. Um 42 prósent leigjenda í húsnæði sem er í eigu einstaklinga upplifa lítið eða mjög lítið húsnæðisöryggi. Til samanburðar býr um 16 prósent leigjenda í öðru leiguhúsnæði við öryggi.

Fjórðungur leigjenda sem svöruðu leigumarkaðskönnun HMS árið 2024 telja sig ekki búa við húsnæðisöryggi en mikill munur er á húsnæðisöryggi eftir tegund leigusala. Minnsta húsnæðisöryggið er á meðal þeirra sem leigja af einstaklingum á almennum markaði og einkareknum leigufélögum en mesta húsnæðisöryggið að frátöldum þeim sem leigja af búsetufélögum er hjá óhagnaðardrifnum leigufélögum.

Mynd 53: Sammála eða ósammála eftirfarandi fullyrðingu: Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi



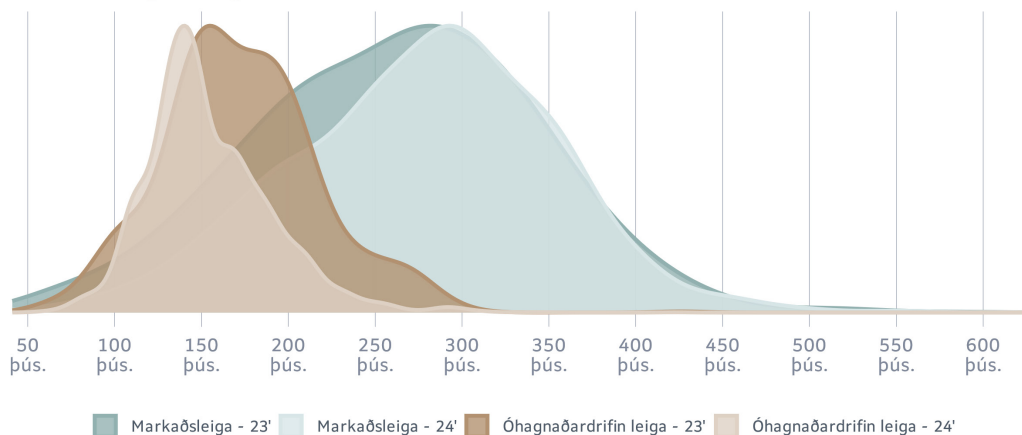
(Heimild: Leigumarkaðskönnun HMS, 2024)¹⁶⁰

Til að undirstrika mikilvægi almenna íbúðakerfisins fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur má nefna að leiguverð tveggja herbergja íbúð hjá óhagnaðardrifnu leigufélagi er um 60-70 þúsund krónum ódýrari á mánuði en hjá hagnaðardrifnu félagi eða einstaklingi. Heldur dró úr hlutdeild ódýrari íbúða í markaðsleigu á árinu 2024 á meðan dreifing dýrari íbúða hefur haldist nær óbreytt á milli ára. Þessi þróun hefur leitt til þess að markaðsleiga á höfuðborgarsvæðinu hefur hækkað umfram verðbólgu á milli ára. Leiguverð íbúða sem reknar eru án hagnaðarsjónarmiða hefur aftur á móti lækkað að raunvirði á milli ára þar sem það hefur ekki haldið í við verðbólgu.

160 HMS (2024). Leigumarkaðskönnun 2024. Bls. 8. Fáanlegt á: https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/Zv_fEbVsGrYSwXql_Helstut%C3%B6lur%C3%BArleigumarkaðskönnun2024.pdf

Mynd 54: Dreifing leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu á föstu verðlagi

Gildirsamningar í Leiguskrá*

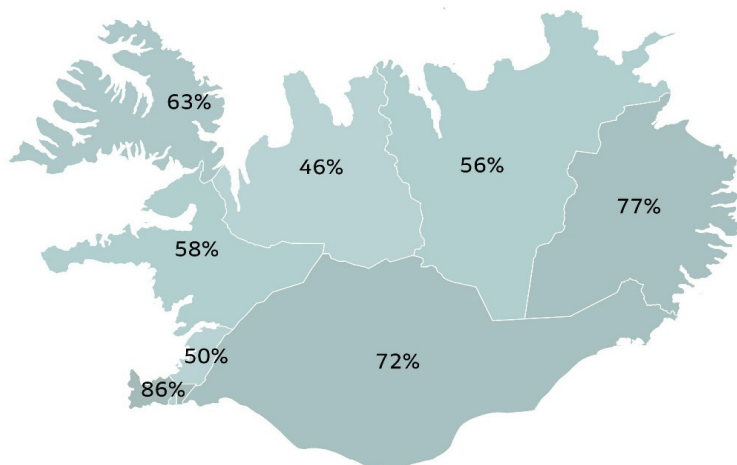


Skýringar: *samningar sem eru nothæfir til tölfræðivinnslu
(Heimild: HMS, 2024)¹⁶¹

Eins og sést á mynd 54 hér að ofan hefur myndast gjá á milli markaðsleigu og leigu óhagnaðardrífínna félaga. Sá hluti leigjenda sem sækist eftir ódýrustu leigunni er því nokkuð háður því að hlutur óhagnaðardrífínna leigufélaga af markaðnum sé nægilega stór. Ljóst er einnig að uppbygging markaðarins, þ.e. hlutfall leiguíbúða sem eru reknar af hagnaðarsjónarmiðum, er landssvæðisskipt.

Mynd 55: Hlutfall skráðra samninga í eigu einstaklinga og hagnaðardrífínna leigufélaga

Miðað við alla gilda samninga í Leiguskrá



(Heimild: HMS, 2024)¹⁶²

Á mynd 55 hér að ofan má sjá hlutfall skráðra samninga um markaðsleigu eftir landshlutum. Myndin sýnir að um 86 prósent leiguíbúða á Suðurnesjum, sem skráðar eru í leiguskrá, eru leigðar út á markaðsverði. Þó ætla megi að eftirspurn eftir leigu af óhagnaðardrífínum leigufélögum kunni að vera mismundandi eftir

161 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

162 HMS. (2024). Leiguskrá HMS. Gögn ekki aðgengileg.

landshlutum verður að teljast ólíklegt að það skýri þennan mun að öllu leyti. Það er þess vegna mikilvægt að huga að því að við uppbyggingu húsnæðis fyrir óhagnaðardrifin leigufélög sé horft til landsins alls.

Tæplega fimmtungur allra fullgerðra íbúða á síðasta ári voru fjármagnaðar að einhverju leyti fyrir tilstilli húsnæðisstuðnings hins opinbera á vegum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS), þar af um 14 prósent með stofnframlögum til uppbyggingar á hagkvæmu leiguhúsnæði. Uppbygging almenna íbúðakerfisins, þ.e. leiguíbúða sem ríkið, í gegnum HMS, og sveitarfélög hafa veitt stofnframlög til byggingar eða kaupa á hafa jákvæð áhrif á markaðinn. Sá hluti samfélagsins sem stendur hvað höllustum fæti á húsnæðismarkaði er, við núverandi aðstæður, háður því að uppbygging í almenna íbúðakerfinu verði aukin.

Uppbygging hagkvæms leiguhúsnæðis til langtímabúsetu er best borgið í faðmi óhagnaðardriffinna leigufélaga með tillit til húsnæðisöryggis leigjenda ef tekið er mið af því að þar er að finna hátt hlutfall ótímabundinna samninga með talsvert lægri meðalleigu en almennt gerist og viðhorf leigjenda almennt jákvæðari.

Lagt er til að húsnæðisstuðningur verði markvissari og beinist að því að stuðla að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í gegnum almenna íbúðakerfið. Enn fremur er lagt til að uppbygging leiguhúsnæðis fyrir óhagnaðardrifin leigufélög verði aukin með fjárfraumlögum hins opinbera í almenna íbúðakerfið í samstarfi við sveitarfélögin um forgang úthlutunar lóða. Þar að auki er brýnt að sameina kerfi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings sveitarfélaga til að tryggja skilvirkara og samræmdara stuðningskerfi sem mætir þörfum leigjenda.

6.4.3 Nýting húsnæðis til búsetu

Ekki er alltaf beinn samnefnari á milli þess að tekið sé í notkun nýtt íbúðarhúsnæði og að það sé liður í að svara eftirspurn eftir húsnæði til íbúðar, hvort heldur er til kaups eða leigu. Á fyrri hluta ársins 2024 voru til dæmis rúmlega sex af hverjum tíu nýbyggingum sem auglýstar voru til sölu óseldar og margar þeirra voru miðsvæðis í Reykjavík. Horfa verður til þess að íbúðauppbygging sé miðuð að því að sporna við framboðsvandanum og byggja verði skv. þörfum þeirra sem þurfa húsnæði til íbúðar.

Samkvæmt varfærnu mati HMS á gögnum frá Þjóðskrá eru fleiri en 10.000 íbúðir á landinu, eða 6,5% allra fullbúinna íbúða, án lögheimilisskráningar. Þó að slíkt eitt og sér sé engin sönnun á því að íbúðirnar séu raunverulega tómar, þ.e. að þar búi enginn, þá er þetta vísbending um að þó húsnæði sé byggt til íbúðar er ekki tryggt að þar komi fólk til með að hafa fasta búsetu. Önnur slík vísbending er að um 9.000 íbúðareiningar voru auglýstar í skammtímaleigu á Íslandi á Airbnb sumarið 2024 líkt og kemur fram í kafla 5.

Samkvæmt skýrslu um búsetu í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu 2021 – 2022¹⁶³ má sjá að hlutfall íbúa sem búa í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu var nokkuð hátt. Í Hafnarfirði var hlutfallið hæst en þar voru 1,6 prósent íbúa búsettir í atvinnuhúsnæði, 1,2 prósent í Kópavogi, 0,7 prósent íbúa í Reykjavík, 0,6 prósent í Garðabæ, 0,6 prósent í Mosfellsbæ og 0,3 prósent á Seltjarnarnesi. Alls voru þetta 1.868 íbúar í 204 heimilisföngum.

163 Home Safety (2022). Búseta í atvinnuhúsnæði – Höfuðborgarsvæðið 2021-2022. Fáanlegt á: <https://homesafety.is/wp-content/uploads/2022/04/Skyrsla-Busetta-i-atvinnuhusnaedi.pdf>

Í skýrslunni koma fram helstu ástæður fyrir búsetu í atvinnuhúsnæði:

Í samtölum við eftirlitsfulltrúa nefndu íbúarnir oftast leiguverð sem ástæðu þess að þeir byggju í atvinnuhúsnæði. Það væri einfaldlega ódýrara að leigja atvinnuhúsnæði heldur en íbúðarhúsnæði og fólk fengi oftast ábendingar um atvinnuhúsnæði til útleigu frá atvinnurekanda, samstarfsfólki og/eða samlöndum. Samkvæmt eftirlitsfulltrúunum hafa sumir íbúar einfaldlega ekki val um annað húsnæði þar sem þeir eru ekki með dvalarleyfi á Íslandi. Það var þó undantekning og mun oftast spilaði verð og aðgengi stærsta hlutverkið.

Þessi hluti leigumarkaðarins býr ekki bara almennt við lakari húsnæðiskost hvað varðar aðbúnað og umhverfi, heldur oftast en ekki við ófullnægjandi brunavarnir. Algengara er en ekki að margir búi saman í nokkurskonar búsetukjörnum og eingöngu tæplega 15 prósent bjuggu þar sem voru færri en 6 í sama kjarna. Réttarvernd er líka takmörkuð og sem dæmi má taka voru 63 prósent þeirra íbúa sem bjuggu í atvinnuhúsnæði ekki með húsaleigusamning.

Það kann að virðast augljóst að framboðsskortur á leiguhúsnæði samfara núverandi búsetu í atvinnuhúsnæði leiði til þess að æskilegt sé að breyta atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði. Slík aðgerð kemur þó ekki beint til móts við þá sem nú hafa búsetu í atvinnuhúsnæði nú þegar og eru í hvað mestri þörf fyrir viðunandi og heilnæmu húsnæði.

Greina má nokkra þörf á ódýrara leiguhúsnæði en nú er byggt sem endurspeglast í búsetu í atvinnuhúsnæði, sem og í þeim fjölda íbúða miðsvæðis í Reykjavík sem eru án lögheimilisskráningar. Eins gefur nýjasta leigumarkaðskönnun HMS til kynna að óskráði leigumarkaðurinn hafi stækkað í fyrra þar sem fleiri leigi af vinum og ættingjum en áður.¹⁶⁴ Í því sambandi má einnig benda á að 18,8 prósent einstaklinga á leigumarkaði voru undir lágtekjumörkum árið 2023 skv. lífskjararannsókn Hagstofunnar. Ætla má að það búsetuform sem líklegast er til að koma til móts við eftirspurn eftir ódýru leiguhúsnæði sé einmitt það sem virðist tíðkast nú þegar á þessum markaði, þ.e. íbúakjarnar. Slíkt búsetuform tíðkast í sumum nágrannalöndum Íslands. Það má einnig sjá hérlendis í formi áfangaheimila, í heimavistum, námsgörðum og sambýlum. Það er þó ekki gert ráð fyrir slíku á hinum almenna leigumarkaði.

HMS telur að skoða eigi hvort og með hvaða hætti eigi að koma af stað uppbyggingu á slíku húsnæði. Uppbygging færanlegra einingahúsa og endurnýting atvinnuhúsnæðis, sem hvort um sig er að finna í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar, gæti verið liður í uppbyggingu slíks húsnæðis. HMS telur þó mikilvægt að öryggi og heilnæmi sé í forgrunni við slíkar fyrirætlanir. Þar að auki er mikilvægt að ríki og sveitarfélög vinni saman til að einfalda ferla við veitingu byggingarleyfa og auka skilvirkni við skipulagsgerð sveitarfélaga. Ef vel er að málum staðið gæti umbreyting atvinnuhúsnæðis í íbúðarhúsnæði verið liður í að leysa hvort um sig almennan framboðsvanda og auka eftirspurn eftir ódýru húsnæði til skamms tíma.

Líkt og fram kemur í kaflanum um skammtímaútleigu er umfang hennar talsvert. Ljóst er einnig að í meirihluta tilfella er ekki um að ræða tímabundna útleigu á heimili sem annars nýtist sem slíkt, heldur benda tölurnar til þess að um atvinnustarfsemi sé að ræða. Þetta sést einnig í leigumarkaðskönnun HMS þar sem neikvæð fylgni er á milli framboðs leiguíbúða og framboðs skammtímaleiguíbúða. Þrátt fyrir að greina megi árstíðasveiflur í framboði skammtímaleiguíbúða er ljóst að það íbúðamagn sem kemur inn á almenna leigumarkaðinn er til skemmri tíma en meðaltalið og er ekki liður í að auka á húsnæðisöryggi þeirra leigjenda.

Vert er að tala um að með skammtímaleigu er átt við leigu húsnæðis sem ekki fellur undir húsaleigulög. Þar er ekki átt við um tímabundna húsaleigu eins og í tilfelli námsmannaíbúða eða annarskonar útleigu

164 HMS (2024). Fleiri óskráðir leigjendur í leigumarkaðskönnun HMS 2024. Fáanlegt á: <https://hms.is/frettir/fleiri-oskradir-leigjendur-i-leigumarkadskonnun-hms-2024>

íbúðarhúsnæðis til búsetu þó hún sé tímabundin. Skammtímaleiga í þessum skilningi er þá leiga sem oftast er til styttri tíma en 30 daga samfelld til sama aðila og er skilgreind vera í atvinnuskyni.

Í miðborg Reykjavíkur hefur um fimmtungur íbúða verið í skammtímaútleigu á Airbnb á síðustu árum með tilheyrandi verðþrýstingi á leigumarkaðinn. Þess ber einnig að geta að þó að góðar upplýsingar liggi fyrir um útleigu gegnum stærsta markaðstorgið fyrir skammtímaútleigu, er ljóst að sá fjöldi sem þar kemur fram er ekki tæmandi og umfangið því líklega meira. Uppbygging íbúðarhúsnæðis getur því orðið andlag atvinnustarfsemi sem fyrst og fremst snýr að ferðamönnum og fyrir vikið verður það húsnæði oftalið sem þáttur í að leysa framboðsvanda húsnæðis til íbúðar.

Ríkisstjórnin boðar í stjórnarsáttmála breytingar á reglum um skammtímaútleigu. Með hvaða hætti slíkar útfærslur koma til með að líta út skiptir höfuðmáli um hvaða áhrif slíkar reglur koma til með að hafa á leigumarkaðinn. Eins og farið hefur verið yfir eru ýmis fordæmi að finna á alþjóðavísu sem hafa gefist misvel. Að sama skapi verður að gæta þess að slíkum skorðum fylgi úrræði fyrir uppbyggingu gististaða handa ferðamönnum. Tryggja þarf að nýbyggt íbúðarhúsnæði nýtist til búsetu, ekki til útleigu til ferðamanna.

Aðgerð húsnæðisstefnunar um hækkun fasteignagjalda á íbúðir sem nýttar eru til annars en búsetu gæti einnig styrkt samkeppnisstöðu hins hefðbundna leigumarkaðar og aukið framboð íbúða á húsnæðismarkaði með skjótum hætti. Áhrif hærri fasteignagjalda á íbúðir sem ekki eru nýttar til búsetu væru þó ekki einungis til skamms tíma því aðgerðin gæti aukið framboð íbúða til lengri tíma með því að stuðla að betri nýtingu nýrra íbúða.

HMS telur að mikilvægt sé að íbúðarhúsnæði sé nýtt til fastrar búsetu og að sveitarfélögin hafi möguleika á að skipuleggja sérstaklega hvort, hvar og hvernig skammtímaútleiga eigi sér stað. Þá er lagt til að húsnæði sem byggt er til eða nýtt til skammtímaútleigu sé sérstaklega skilgreint sem slíkt.

Lagt er til að stjórnvöld geri byggingaraðilum kleift að breyta atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði í meira mæli með einfaldara regluverki og hraðari skipulagsferlum. Einnig er lagt til að kvaðir verði settar á nýtingu íbúðarhúsnæðis til skammtímaútleigu.

6.4.4 Almenn skráningarskylda húsaleigusamninga

Sú markverða breyting varð á húsaleigulögunum 1. janúar 2023 að innleidd var takmörkuð skráningarskylda húsaleigusamninga. Tilgangurinn var að fá betri upplýsingar um leigumarkaðinn, sem nýtist stjórnvöldum við stefnumótun í húsnæðismálum, sem og við skattlagningu leigutekna.

Núverandi takmörkuð skráningarskylda byggir á skilgreiningu tekjuskattslaga á útleigu í atvinnuskyni sem þýðir að skyldan nær ekki yfir stóran hluta leigusala á Íslandi: HMS telur að um 57 prósent leigusamninga séu á milli einstaklinga¹⁶⁵. Skylda aðila til að skrá breytingar eða að afskrá samninga veltur á því hvort um er að ræða skráningarskylda aðila. Þannig geta breytingar eða afskráningar á samningum sem eru ekki skráningarskyldir en þó skráðir, t.d. vegna umsóknar um húsnæðisbætur, verið óskráðar.

Almenn skráningarskylda húsaleigusamninga er mikilvægur þáttur í því að sem raunsannastar upplýsingar liggi fyrir um leigumarkaðinn á Íslandi. Þó talsverður árangur hafi náðst með núverandi fyrirkomulagi verður hægt að gera enn betur ef fyrir liggja húsaleigusamningar sem gilda fyrir stærstan hluta leigumarkaðarins. Ný ríkisstjórn hefur stigið fyrstu skrefin í þeim efnum en í nýrri þingmálaskrá 156. löggjafarþings sem gefin var út í febrúar 2025 er að finna frumvarp um lögfestingu almennrar skráningarskyldu.

¹⁶⁵ Samkvæmt leigumarkaðskönnun HMS segja 41% leigjenda sig leigja af einstaklingi og önnur 17% af ættingjum eða vinum.

Telur HMS að ekki sé sérstök þörf á stórfelldri endurskoðun húsaleigulaga að öðru leyti. Tilraunir hafa verið gerðar undanfarin ár til að auka húsnæðisöryggi leigjenda í gegnum lagasetningu. Heildarendurskoðun átti sér stað á milli 2022 og 2023 með það markmið að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda og skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun húsaleigulaga í júní 2022 sem skilaði tillögum sínum í formi frumvarps í júlí 2023. Meginefni frumvarpsins, sem voru ákvæði sem ætlað er að stuðla að aukinni langtímaleigu, fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð og eflingu kærunefndar húsamála, varð að lögum 1. janúar 2024.

Í greinargerð þess frumvarps kemur eftirfarandi fram:

Almennt hafa húsaleigulög verið talin veita leigjendum ríka réttarvernd en skortur á framboði á leiguhúsnæði og lök samningsstaða sem af honum leiðir verður til þess að leigjendur hafa í raun takmarkaða möguleika til að standa á rétti sínum samkvæmt lögnum. Hefur áherslu því verið lögð á að þess verði að gæta að breytingar á húsaleigulögum dragi ekki úr framboði á leiguhúsnæði.

Breytingar á lagaumhverfi leigumarkaðarins geta verið góðra gjalda verðar og sú réttarbót sem varð við þessa nýjustu breytingu laganna í samræmi við forsendurnar sem lagt var upp með. Hins vegar eru stærstu vandamál leigumarkaðarins ekki á grundvelli ófullnægjandi laga um hann. Þau eru tilkominn vegna þess ójafnvægis sem á honum ríkir vegna ónægs framboðs húsnæðis. Þetta hefur m.a. þá birtingarmynd að leigjendur taka á sig ríkari skyldur en lágmarksréttindi segja til um. Í þeim tilfellum er ekki við lögin að sakast, heldur fyrrnefnt ójafnvægi.

Samkvæmt skýrslu OECD um stefnumótun í húsnæðismálum¹⁶⁶ er löggjöf leigumarkaðar héraendis á góðum stað í alþjóðlegum samanburði sé litið til þess með hvaða hætti hún er líklegust til að stuðla að aukinni eftirspurn. Í því sambandi horfir OECD til tveggja þátta: leigustýringu og húsnæðisöryggi leigjenda. Sé markaðnum stýrt of mikið, t.d. með þaki á fjárhæð leigu, eða öryggi leigjenda of mikið, t.d. þannig að ekki sé hægt að segja upp samningi um leigu, stuðli slíkt að ójafnvægi framboðs og eftirspurnar, skapi húsnæðisbólur, auki skuldsetningu heimila og grafi undan viðmótsþrótti efnahagsins. Samkvæmt mælingum OECD er Ísland ekki á hættusvæði skv. þessum mælikvörðum þegar kemur að löggjöfinni.

Lagt er til að almenn skráningarskylda húsaleigusamninga verði lögfest héraendis svo að aukin yfirsýn fáist yfir leigumarkaðinn og til að auka réttaröryggi leigjenda.

166 Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD (2021)



HMS

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

hms.is

440 6400

Febrúar 2025