

Húsnæðisliður í vísitölu neysluverðs

Innleiðing á nýrri aðferðafræði

Samantekt

Hagstofa Íslands hefur um nokkurt skeið unnið að endurskoðun á húsnæðislið fyrir vísitölu neysluverðs. Aðferð einfalds notendakostnaðar sem notuð hefur verið til að meta reiknaða húsaleigu hefur í grundvallaratriðum reynst vel þegar litið er til lengri tíma þróunar. Til skamms tíma hafa hins vegar komið fram frávik sem yfirleitt hefur mátt rekja til þróunar á fjármálamarkaði sem hafa haft veruleg áhrif á reiknuðu húsaleiguna. Það er mat Hagstofunnar að þessi frávik séu of mikil til þess að hægt sé að réttlæta óbreytta aðferð.

Ítarleg gögn um leigumarkaðinn gera það að verkum að hægt er að byggja líkan fyrir reiknaða húsaleigu á þann hátt að það nái til alls íbúðarhúsnæðis sem er í eigin notkun. Með slíku líkani má meta verðbreytingu á reiknaðri húsalegu þannig að samræmi sé tryggt milli verðþróunar á leigumarkaði og notkunar eigin húsnæðis, óháð skammtímasveiflum á fjármálamarkaði.

Greinargerðin hefur verið endurútgefin með viðauka um innleiðingu nýrrar aðferðarfræði.

Inngangur

Um mitt ár 2019 skipaði forsætisráðherra nefnd fulltrúa forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og allra heildarsamtaka á almennum og opinberum vinnumarkaði til að gera athugun á aðferðafræði við útreikning vísitölu neysluverðs m.a. húsnæði vísitölunnar og mat á svokölluðum vísitölubjaga út frá alþjóðlegum samanburði (Nefnd um aðferðafræði vísitölu neysluverðs, 2020). Nefndin leitaði í kjölfarið til dr. Kim Zieschang, ráðgjafa og sérfræðings í verðvísitölum í þessu skyni.

Í greinargerð dr. Zieschang kemur fram að sú aðferðafræði sem beitt hefur verið við útreikninga á húsnæðislið vísitölunnar hér á landi sé í góðu samræmi við alþjóðlega staðla, en dr. Zieschang bendir á að mikilvægt sé að kanna hvort aðstæður á leigumarkaði á Ísland hafi þróast með þeim hætti að aðferð húsaleiguígilda gæti leyst af hólmi núverandi aðferð einfalds notendakostnaðar. Þar með væri dregið úr áhrifum skammtímasveiflna á fasteignamarkaði á reiknaða húsaleigu í vísitölu neysluverðs.

Í framhaldi af þessum ábendingum hófst innan Hagstofunnar athugun á mögulegum breytingum á þeim hluta húsnæðisliðar vísitölu neysluverðs sem nær til eigin húsnæðis, hugsanlega með þann möguleika opinn að taka upp aðferð húsaleiguígildis í stað núverandi aðferðar einfalds notendakostnaðar. Þessi vinna hefur staðið yfir með hléum síðust tvö árin en frá miðju ári 2023 hefur verið unnið að fullum krafti við að þróa nýja aðferð sem getur komið í stað þeirrar aðferðar sem beitt hefur verið.

Með fréttatilkynningu í lok janúar 2024 var greint frá því að með betri gögnum um húsaleigu hafi skapast forsendur til að taka upp aðferð húsaleiguígilda fyrir reiknaða leigu í vísitölu neysluverðs, enda endurspegli sú aðferð betur tilgang mælingarinnar. Ákvörðun hefur nú verið tekin um að innleiða þessa nýju aðferð frá og með júní 2024.

Húsnæði í vísitölu neysluverðs

Útgjöld vegna húsnæðis vega þungt í heimilisútgjöldum og í mörgum tilvikum eru slík útgjöld stærsti einstaki útgjaldaliður heimilanna, óháð því hvort heimilin velja að fjárfesta í eigin húsnæði eða vera á leigumarkaði. Fyrir þá sem velja að leigja sér húsnæði eru útgjöld vegna húsnæðis fyrst og fremst neysluútgjöld þar sem greitt er fyrir afnot af hútaskjóli og aðstöðu til heimilishalds, ýmist til skemmri eða lengri tíma. Aftur á móti fyrir þá sem velja að eignast eigið húsnæði eru útgjöld vegna húsnæðis fyrst og fremst fjárfestingarútgjöld þar sem kaup á eigin húsnæði eru í flestum tilvikum fjármögnuð með lántöku að mestu leyti. Rekstrarkostnaður vegna eigin húsnæðis er vissulega einnig til staðar og getur vegið þungt en er yfirleitt mun lægri en fjármagnskostnaðurinn.

Þegar kemur að því að meta verðbreytingar á neysluútgjöldum vegna húsnæðis skapar þetta tvíeðli á kostnaði vegna húsnæðis í neyslu- og fjárfestingarkostnað ákveðinn vanda. Gagnvart þeim heimilum sem eru á leigumarkaði liggur ljóst fyrir með hvaða hætti verðbreytingar á húsnæðiskostnaði koma fram. Leiguútgjöld eru mælanleg og tengjast beint þeim útgjaldabætti sem um er að ræða. Gagnvart þeim sem búa í eigin húsnæði er málið hins vegar ekki eins einfalt þar sem engin raunveruleg greiðsla á sér stað fyrir afnot af eigin húsnæði. Það þarf því að grípa til þess ráðs að meta neysluútgjöld vegna notkunar á eigin húsnæði með óbeinum hætti.

Vissulega má velja því upp hvort yfir höfuð sé þörf á því að meta neysluútgjöld vegna eigin húsnæðis í vísitölu neysluverðs og er í því sambandi oft bent á að innan Evrópusambandsins (ESB) er þessum lið sleppt í samræmdu neysluverðsvísitölunni (HICP) sem almennt er notuð til samanburðar innan ESB. Því er til að svara að megin ástæðan fyrir því að eigin húsnæði er sleppt í Samræmdu vísitölunni er fyrst og fremst sú að ekki hefur náðst samkomulag milli ríkja ESB um hvaða aðferð sé rétt að beita til að meta þennan útgjaldalið. Nýlega kom fram það álit Evrópska Seðlabankans (ESB) að rétt væri að taka upp útgjöld vegna eigin húsnæðis í samræmdu vísitölunni til að tryggja betra samræmi í verðmælingum á verðþróun húsnæðis óháð búsetuformi og er það nú til skoðunar hjá ESB.

Mikilvægt er að hafa í huga að tilgangurinn með því að meta verðþróun neysluverðs í hagrænum skilningi er að fá sem best mat á verðbreytingar á einkaneysluútgjöldum heimilanna. Þetta markmið kemur til að mynda skýrt fram í lögum um vísitölu neysluverðs hér á landi (12/1995) þar sem segir „Hagstofa Íslands skal reikna og birta vísitölu sem sýnir breytingar á verðlagi einkaneyslu“. Hér er vísað í einkaneysluna sem er ein af lykilstærðum þjóðhagsreikninga sem byggja á alþjóðlegum stöðlum um uppsetningu og innihald. Þar sem neysluútgjöld vegna húsnæðis eru lykilþáttur í einkaneysluútgjöldum verður einfaldlega ekki hjá því komist að meta þennan lið með einum eða öðrum hætti.

Hvaða aðferð er best?

Innan vísitölufræðanna hafa þróast nokkrar aðferðir til að meta verðþróun eigin húsnæðis og hafa lönd valið mismunandi leiðir í því sambandi. Þegar kemur að slíku vali liggur beinast við að velja þá aðferð sem í fræðilegum skilningi hefur mestan skyldleika við þá stærð sem um ræðir. Það kemur því ekki á óvart að flest lönd hafa valið þá leið að meta einhverskonar húsaleiguígildi til að meta verðþróun eigin húsnæðis. Með húsaleiguígildi er leitast við að meta líklegustu leiguupphæð sem viðkomandi heimili hefðu þurft að greiða væru þau á leigumarkaði. Slíkt mat verður aldrei fullkomið en eftir því sem upplýsingar um leigumarkaðinn eru betri má vænta þess að gögn um þróun leiguverðs séu besta leiðin til að segja til um viðeigandi húsaleiguígildi.

Fyrir utan aðferð húsaleiguígildis teljast nokkrar aðrar aðferðir fullgildar til að meta verðbreytingar á eigin húsnæði í neysluverðsvísitölunni. Ein þessara aðferða kallast nettókaupa aðferð (e. net acquisition) þar sem verðbreytingar eru mældar út frá verði nýrra íbúða. Fáar þjóðir nota þessa aðferð við mat á verðbreytingum á eigin húsnæði en Ástralar, Nýsjálendingar og Finnar beita henni. Þetta er sú aðferð sem Evrópski Seðlabankinn telur eðlilegt að beitt sé og hefur lagt til að þessi aðferð verði tekin upp við mat á verðbreytingum eigin húsnæðis í Samræmdu neysluverðsvísitölunni HICP¹.

Svokölluð greiðsluaðferð (e. payments approach) miðar að því að meta breytingar á húsnæðiskostnaði, þ.e. afborganir húsnæðislána, rekstrar- og viðhaldskostnað, fasteignaskatta og tryggingar. Þessi aðferð hefur þann kost að bein tenging er við raunveruleg útgjöld vegna húsnæðis og því auðvelt fyrir almenna notendur að bera sinn eigin húsnæðiskostnað saman við þennan mælikvarða. En greiðsluaðferðin er veikburða í fræðilegum skilningi (National Academies of Sciences, 2022), m.a. þar sem aðferðin tekur ekki tillit til þess fórnarkostnaðar sem felst í því eigin fé sem bundið er í íbúðinni. Einungis Írar beita þessari aðferð.

Aðferð notendakostnaðar (e. user cost approach) byggir á þeirri sýn að við markaðsaðstæður endurspegli fjárfesting í íbúðarhúsnæði fórnarkostnaðinn af öðrum fjárfestingarkostum. Þegar jafnvægi ríkir á markaði fyrir íbúðarhúsnæði ætti kostnaðurinn við að eiga íbúðarhúsnæði, þar með talinn fjármagnskostnaður, rekstrar- og viðhaldskostnaður og skattar, að vera jafn leigukostnaði. Þrátt fyrir sterkan fræðilegan grunn sýnir reynslan að niðurstöður eru sveiflukenndar og háðar forsendum sem byggt er á, t.d. varðandi vexti og áhættuálag (National Academies of Sciences, 2022). Af þessum ástæðum hafa einungis örfáar þjóðir valið þessa leið og útfærsla þeirra verið mismunandi. Ísland er eitt þeirra landa þar sem aðferð notendakostnaðar er nýtt til að meta verðbreytingar á eigin húsnæði í neysluverðsvísitölunni, en auk þess er aðferðin notuð í Svíþjóð og Kanada, en segja má að kanadíska aðferðin sé í reynd greiðsluaðferð fremur en notendakostnaðaraðferð².

¹ Hagstofa Íslands hefur reiknað verðvísitölu eigin húsnæðis út frá nettókaupaaðferð frá árinu 2015 og er sú vísitala birt af Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hpi_oog/default/table?lang=en

² Aðferð Kanada við mat á verðbreytingum eigin húsnæðis innileldur verðbreytingar fyrir vexti af húsnæðislánum, afskriftarkostnað (e. replacement cost), fasteignaskatta, tryggingar, rekstrar- og viðhaldskostnað og önnur útgjöld. Þar sem tekið er tillit til afskrifta er kanadíska aðferðin ekki hrein greiðsluaðferð (National Academies of Sciences, 2022).

Einfaldur notendakostnaður er fullgild aðferðafræði

Einn helsti kosturinn við aðferð notendakostnaðar er að ekki er þörf á að safna gögnum um leigumarkaðinn þar sem aðferðin byggir ekki á því að til staðar sé virkur leigumarkaður. En sú leið sem valin var hér á landi, aðferð einfalds notendakostnaðar, var tekin upp árið 1992 (Guðnason, 2004) og valin þar sem ekki var talið að leigumarkaðurinn væri nægjanlega umfangsmikill til að hægt væri að byggja á aðferð húsaleiguígildis. Þegar aðferðin var kynnt til sögunnar var lögð áhersla á samhengi við þjóðhagsreikninga og að meginforsenda fyrir aðferðinni væri að leiga á markaði fylgdi markaðsverði á íbúðarhúsnæði og að reiknaða leigan endurspegladi þá þróun, en einnig var vísað til þess að hliðstæð notendakostnaðaraðferð hefði verið notuð til að mæla afkomu í sjávarútvegi. Í reiknuðu húsaleigunni hér á landi er tekið tillit raunvaxta af húsnæðislánum og afskrifta. Í hverjum mánuði er verðmat fasteigna uppfært miðað við þriggja mánaða hlaupandi meðaltal út frá upplýsingum úr þinglýstum kaupsamningum þriggja síðustu mánaða og notendakostnaðurinn síðan reiknaður samkvæmt eftirfarandi jöfnum.

Jafna 1 reiknar raunvexti r_t í hverjum mánuði sem vegið meðaltal fastrar 3% raunávöxtunarkröfu á eigið húsnæði með 60% vog, og 12 mánaða hlaupandi meðaltals raunvaxta á íbúðarlánum hjá helstu lánveitendum. Jafna 2 sýnir notendakostnaðinn sem byggir á vísitölu fasteignaverðs $\bar{F}_t$ sem Hagstofan metur út frá flokkum fasteigna miðað við 3ja mánaða vegið meðaltal nýrra kaupsamninga. Flokkarnir sem um ræðir eru í heild tæplega 30 og byggjast á tegund húsnæðis, stærðarflokkum og staðsetningu. Auk vísitölu fasteignaverðs er miðað við raunvexti r_t , 80 ára endingartíma íbúðarhúsnæðis N , og lóðalegu, L_t .

$$r_t = \rho R + (1 - \rho) \bar{r}_{12m}^h \quad (\text{jafna 1})$$

$$U_t = \bar{F}_t \frac{r_t(1+r_t)^N}{(1+r_t)^{N-1}} + L_t \quad (\text{jafna 2})$$

þar sem:

r_t : Raunvextir í mánuði t

R : Ávöxtunarkrafa eiginfjár í eigin húsnæði

ρ : Vægi eiginfjár í eigin húsnæði

$\bar{r}_{12m}^h$: 12 mánaða meðaltal raunvaxta af húsnæðislánum

U_t : Einfaldur notendakostnaður í mánuði t

$\bar{F}_t$: Vísitala fasteignaverðs í mánuði t

N : Metinn meðal endingartími fasteigna

L_t : Metin lóðaleiga í mánuði t

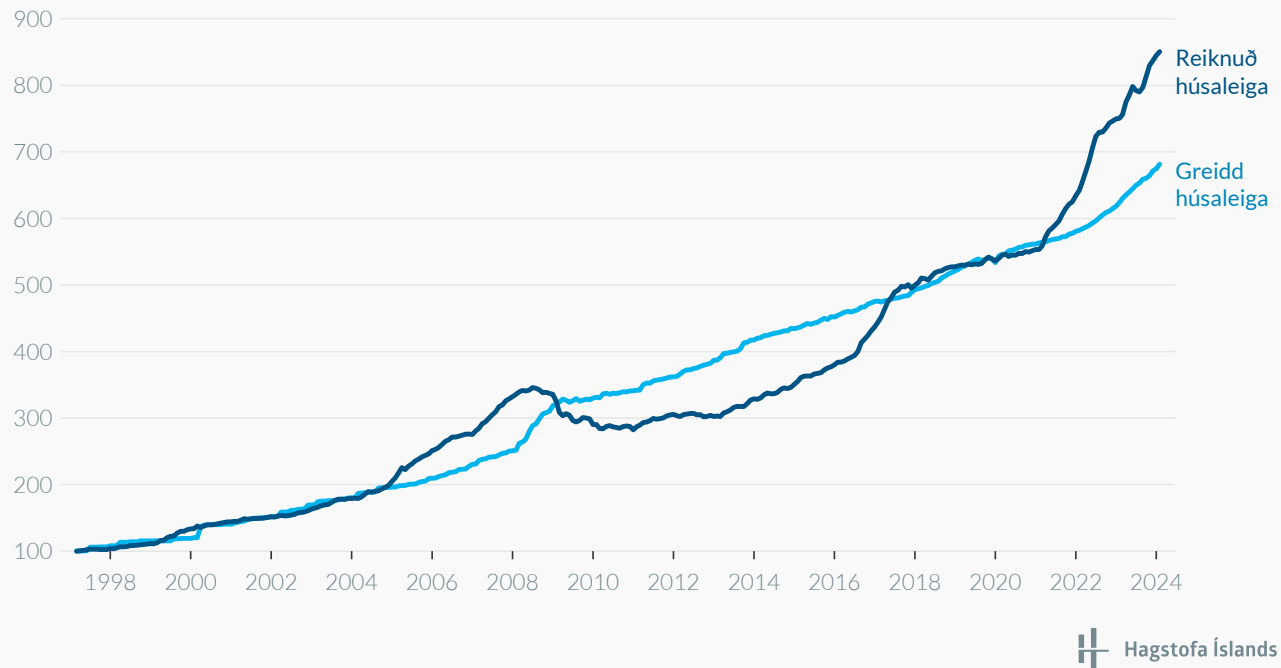
Reynslan af núverandi aðferð

Samanburður á þróun greiddu og reiknuðu húsaleigunnar í vísitölu neysluverðs leiðir í ljós að yfir lengri tímabil fylgjast þessar tvær stærðir að (Mynd 1). Aftur á móti hafa komið tímabil þar sem töluvert frávik er til staðar þegar reiknaða húsaleigan víkur frá þeirri greiddu í mislangan tíma, en alltaf um nokkurra ára skeið í senn. Frá árinu 2004 hafa komið fram þrjú frávikstímabil þar sem greidda og reiknaða húsaleigan hafa ekki fylgst að.

MYND 1

Greidd og reiknuð húsaleiga í vísitölu neysluverðs

Mars 1997=100



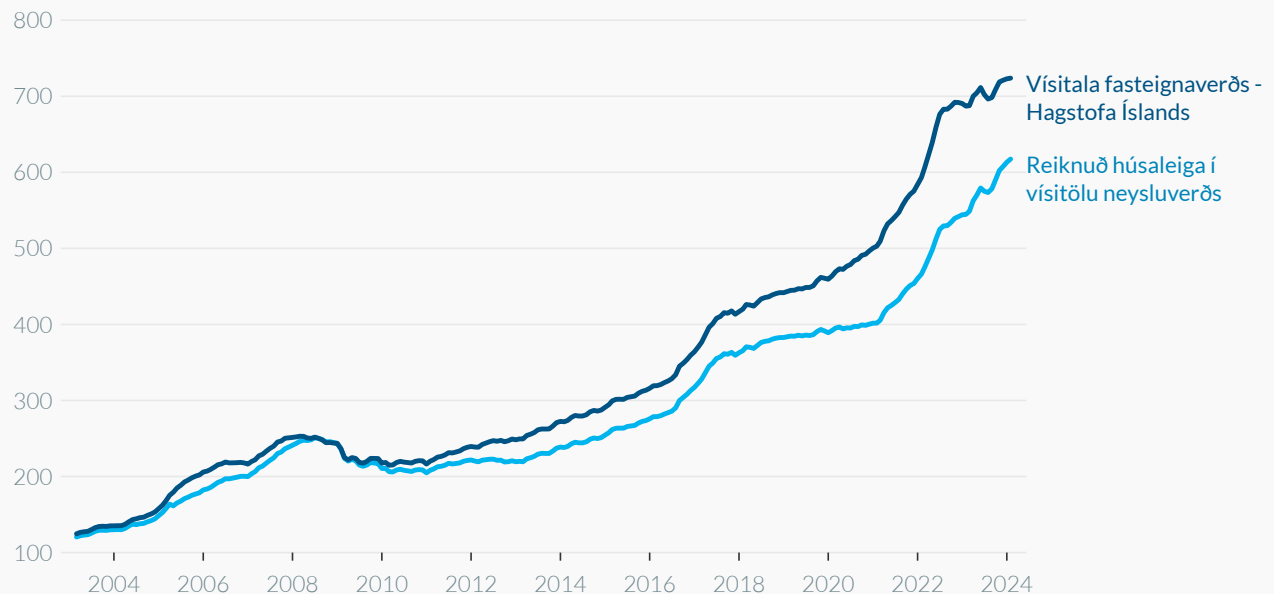
Fyrsta frávikstímabilið var frá seinni hluta 2004 þar til í ársbyrjun 2009 þegar hækkun reiknuðu leigunnar var umtalsvert meiri en hækkun greiddu leigunnar. Annað frávikstímabilið var frá árinu 2009 til ársins 2017. Á þessu tímabili lækkaði reiknaða leigan fyrst í stað á meðan sú greidda fór hækkandi, en eftir því sem á leið fór reiknaða vístalan hækkandi á nýjan leik. Þriðja og síðasta frávikstímabilið hófst svo árið 2021 þegar reiknaða húsaleigan hækkaði hratt á sama tíma og greidda húsaleigan hækkaði mun minna og hefur sú þróun haldist óbreytt síðan.

Þegar rýnt er í þessi frávik kemur í ljós að uppruni þeirra liggur að mestu leyti í því hversu sterk fylgni er milli reiknuðu leigunnar og fasteignaverðs eins og sjá má á Mynd 2. Fylgnistuðull milli 12 mánaða breytinga reiknuðu leigunnar og 12 mánaða breytinga fasteignaverðs er 0,92. Þessi sterka fylgni kemur ekki á óvart þar sem reiknaða húsaleigan byggir á tveimur stærðum, þ.e. fasteignaverði og raunvöxtum, samanber jöfnurnar hér að ofan.

MYND 2

Reiknuð húsaleiga í vísitölu neysluverðs og fasteignaverð

Mars 2003=100



Hagstofa Íslands

Skammtímafrávik reiknuðu leigunnar frá greiddu leigunni má því nær undantekningalaust rekja til skyndilegra breytinga á fasteignaverði sem orðið hafa af ýmsum ástæðum. Á seinni hluta ársins 2004 lækkuðu raunvextir á fasteignamarkaði snögglega þegar viðskiptabankarnir hófu samkeppni við Íbúðalánasjóð, sem þá var allsráðandi á fasteignamarkaði. Þessi markaðssókn viðskiptabankanna á fasteignamarkaðinn skipti miklu máli og breytti í grundvallaratriðum leikreglunum á þessum markaði. Framboð á lánsfé jókst verulega og raunvextir lækkuðu töluvert sem leiddi til hækkunar á fasteignaverði án þess að leiguverð fylgdi með. Í fjármálahruninu 2008 snerist þróunin svo við þegar fasteignaverð lækkaði samfara kólnun hagkerfisins en leigumarkaðurinn tók kipp upp á við á sama tíma.

Þessi framvinda er að mörgu leyti einkennandi varðandi samspil reiknuðu og greiddu leigunnar. Breytingar á fjármálamarkaði leiða til hækkunar eða lækkunar á fasteignaverði sem smitast yfir í reiknuðu húsaleiguna vegna þess hvernig þessi hluti húsnæðisliðarins er samsettur.

Önnur dæmi af sambærilegum toga eru áhrif vaxtabreytinga á fasteignamarkaðinn eins og gerðist í kjölfar stýrivaxtabreytinga Seðlabankans fyrst í maí 2019 þegar stýrivextir voru lækkaðir hratt til að bregðast við efnahagslegum áhrifum Covid 19-faraldursins og svo stýrivaxtahækkunarinnar sem hófst um mitt ár 2021 til að bregðast við mikilli hækkun verðbólgunnar. Í báðum þessum tilvikum komu fram sterk áhrif á fasteignamarkaði sem leiddu til breytinga á reiknuðu húsaleigunni, sérstaklega vaxtalækkunin 2019.

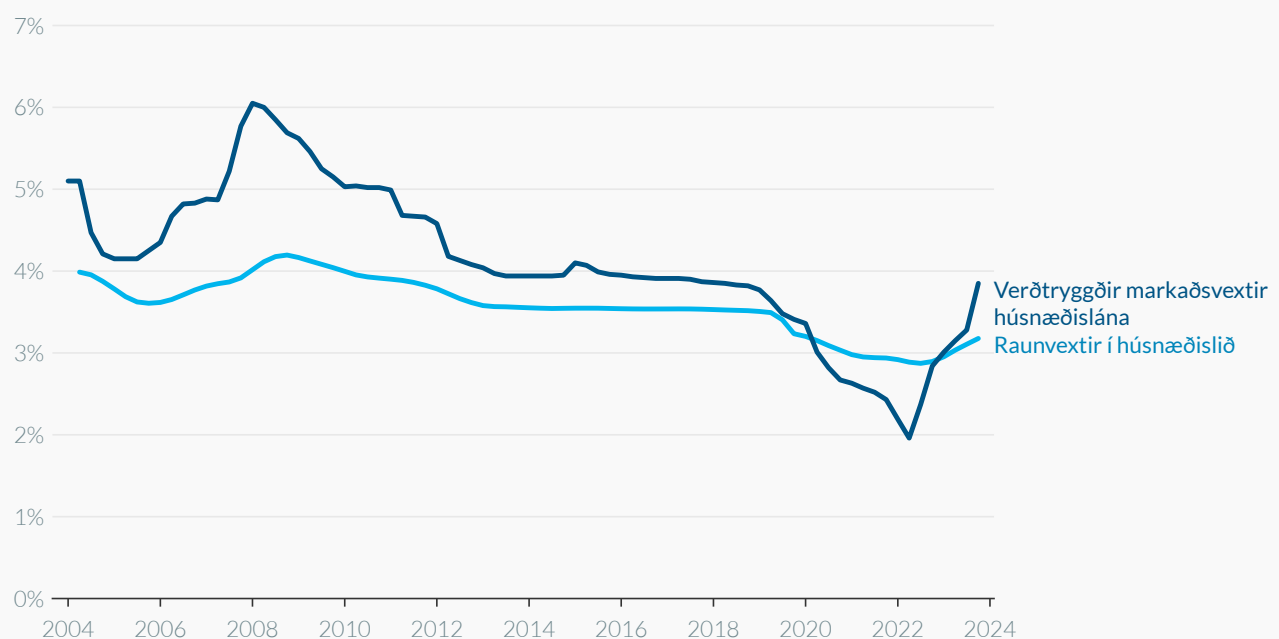
Það virðist því fyrst og fremst vera framvindan á fjármálamarkaði og atburðir sem rekja má til kerfisbreytinga, s.s. markaðssókn viðskiptabankanna inn á fasteignalánamarkaðinn, eða breytingar í peningastefnu Seðlabankans sem valda þeim frávikum sem orðið hafa á þróun reiknuðu og greiddu húsaleigunnar síðustu tvo áratugina (Rósmundur Guðnason, 2020).

En þróun raunvaxtanna skiptir einnig máli. Í þessu sambandi er rétt að undirstrika að notendakostnaðaraðferðin er skilgreind út frá raunvöxtum. Þar skiptir ekki máli hvort um er að ræða almennu aðferðina (e. full user cost) eða einfalda notendakostnaðinn (e. simple user cost), megin munurinn felst í því hvernig raunvextir eru skilgreindir¹. Aðstæður á Íslandi eru óvenjulegar í samanburði við það sem gerist í flestum öðrum löndum á þann hátt að fasteignalán með raunvaxtakjörum (verðtryggð lán) hafa um langt skeið verið algengasta lánsform húsnæðislána. Þetta hefur aðeins breyst á allra síðustu árum en raunvaxtaformið hefur engu að síður haldið sínum sessi hér á landi, öfugt við það sem tíðkast erlendis. Þessar séríslensku aðstæður auðvelda á margan hátt notkun notendakostnaðaraðferðarinnar þar sem auðvelt er að skilgreina og afla gagna um raunvexti á fasteignamarkaði hverju sinni.

Tilgangur raunvaxtanna er að sýna afrakstur fjárfestingarinnar (íbúðarinnar) yfir líftíma eignarinnar (Guðnason, 2004). Fjármögnun á fasteignakaupum skiptist í tvo þætti, annarsvegar þann hluta sem fjármagnaður er með eigin fé og hins vegar þann hluta sem byggir á fasteignalánum. Samsetning raunvaxta fyrir reiknuðu húsaleiguna í húsnæðislið vísitölu neysluverðs er þannig að vægi eiginfjár er 60% miðað við 3% ávöxtunarkröfu² og 40% vaxtakostnaðarins tekur mið af raunvaxtakjörum á fasteignalánamarkaði eins og þeir eru hverju sinni.³ Þessi samsetning raunvaxta í húsnæðisliðnum gerir það að verkum að þeir eru fremur tregbreytanlegir þar sem stærsti hluti vaxtakostnaðarins er fastur (Mynd 3).

MYND 3

Raunvextir í húsnæðislið og markaðsvextir húsnæðislána



Hagstofa Íslands

¹ Ástæðan fyrir því að notendakostnaðaraðferðin kallar á raunvexti er sú að sá hluti notendakostnaðarins sem tengist fjármögnun er m.a. reiknaður út frá nafnvöxtum og viðeigandi verðþróun (Guidelines for the User Cost Method to calculate rents for owner occupied housing, 2011).

² Skýring á því af hverju ávöxtunarkrafan fyrir eigið fé í reiknuðu leigunni er 3% er væntanlega tengt þeim aðferðafræðilega skyldleika sem er á milli reiknuðu húsaleigunnar og sk. árgreiðsluaðferðar sem lengi var notuð til að mæla afkomu í sjávarútvegi, sjá nmgr. 36 í (Guðnason, 2004). Í þeim útreikningum var miðað við 3% og 6% raunávöxtunarkröfu, (Sjávarútvegur 1986-1987, Atvinnuvegaskýrslur nr. 37, 1990).

³ Miðað við 12 mánaða hlaupandi meðaltal.

Í samanburði við þróun raunvaxta síðustu tvo áratugina má sjá að raunvextir húsnæðisliðarins hafa lengst af verið töluvert lægri en markaðsvextir. Það er ekki fyrr en um mitt ár 2020 sem markaðsvextirnir lækka niður fyrir vexti reiknuðu leigunnar og á síðustu árum hafa þessar tvær vaxtastærðir verið í betra samræmi en markaðsvextir hafa sveiflast óvenju mikið.

Skipting milli eiginfjár og skuldsetningar tekur mið af heildarstærðum í hagkerfinu og í þessu tilviki hversu mikil skuldsetning heimilisgeirans er vegna fasteignalána. Miðað við upplýsingar úr skattframtölum einstaklinga er 60% eiginfjárlutfall ekki fjarri lagi um þessar mundir, en horft aftur í tímann í tvo áratugi eða svo þá hefur þetta lutfall verið nokkuð lægra.¹

Áhrif raunvaxta í húsnæðislið vísitölu neysluverðs hafa því almennt séð haft áhrif í þá átt að draga úr sveiflum vegna þess hversu stór hluti vaxtaliðarins er fastur.² Hins vegar má segja að sú staðreynd að meðalvextir í húsnæðisliðnum hafa verið lægri en markaðsvextir svo árum skiptir hafi gert það að verkum að lækkun markaðsvaxta hafi ekki að fullu komið fram í reiknuðu leigunni.

Því eru áhrif raunvaxtanna í reynd tvennskónar. Annars vegar eru hin beinu kostnaðaráhrif sem breyting raunvaxta hefur á reiknaðan fjármagnskostnað. Að öðru óbreyttu hefur raunvaxtalækkun þau áhrif að notendakostnaðurinn lækkar. En breytingar á raunvöxtum hafa einnig annars konar áhrif sem kalla mætti óbein raunvaxtaáhrif. Þessi óbeinu áhrif skýrast fyrst og fremst af þeim áhrifum sem breytingar á raunvöxtum hafa á fasteignaverð. Yfirleitt leiða lægri raunvextir til þess að fasteignaverð hækkar og reynslan á íslenskum fasteignamarkaði er í samræmi við það. Heildaráhrif vaxtanna á húsnæðisliðinn eru því samsett af beinu kostnaðaráhrifum vaxtanna og óbeinu áhrifum fasteignaverðs. Reynslan sýnir að það eru breytingar á fasteignaverði sem ráða mestu um breytingar á reiknuðu húsaleigunni þannig að það eru óbeinu áhrif raunvaxtanna á reiknuðu leiguna sem skipta meira máli en beinu áhrifin.

Samandregið mætti segja að meginvandamálið við núvarandi aðferð séu hin sterku áhrif fjármálamarkaðar á niðurstöðu reiknuðu leigunnar, sérstaklega til skamms tíma. Þannig má segja að það sé fjárfestingarþátturinn sem verður ráðandi við mat á skammtíma verðbreytingum eigin húsnæðis. Neysluþátturinn verður þannig að lúta í lægra haldi með reglulegu millibili, öfugt við það sem til stóð þegar núverandi aðferð einfalds notendakostnaðar var valin.

Umfang leigumarkaðarins

Þegar núverandi aðferð við mat á verðbreytingum eigin húsnæðis í vísitölu neysluverðs var tekin upp árið 1992 var það mat Hagstofunnar að umfang leigumarkaðarins hér á landi væri ekki nægjanlegt til að styðja við aðferð húsaleiguígildis, „ekki er unnt að beita aðferðinni á Íslandi vegna þess hve leigumarkaðurinn er smár og auk þess sem samsetning hans er önnur en almennt háttar um eigið húsnæði“ (Guðnason, 2004).

Í upphafi tíunda áratugs síðustu aldar þegar þessi ákvörðun var tekin er talið að rúmlega 15% heimila á Íslandi hafi búið í leiguhúsnæði (Sveinsson, 2000). Margt bendir til þess að um þetta leyti hafi leigumarkaðurinn náð sögulegu lágmarki í þeim skilningi að fram að þessum tíma hafi hlutfall leigjenda farið jafnt og þétt lækkandi en frá þessum tíma hafi þróunin verið í öfuga átt og mikilvægi leigumarkaðarins smátt og smátt farið vaxandi.

Niðurstöður lífshagssóknar Hagstofu Íslands (EU-SILC) benda til þess að hlutfall heimila á leigumarkaði hafi farið vaxandi frá 2004 til 2018 en lækkað eftir það. Árið 2004 voru um 20% heimila á leigumarkaði og var nokkuð jöfn skipting milli þeirra sem voru á almennum leigumarkaði og þeirra sem nutu félagslegrar eða fjárhagslegrar aðstoðar. Árið 2018 var hlutfall þeirra sem voru á almennum leigumarkaði komið í rúm 16% og leigjenda með félagsleg úrræði komið í rúm 12%. Árið 2022 var hlutfall beggja þessara hópa leigjenda komið í 10%. Fyrir utan leigjendur á almennum markaði og þeirra sem njóta einhverra úrræða er síðan lítill hópur sem leigir endurgjaldslaust, væntanlega mest í foreldrahúsum, en þessi hópur hefur sveiflast á bilinu 1-2% af heimilum í landinu.

¹ Eiginfjárlutfallið var hækkað úr 55% í 60% haustið 2019.

² Í reynd er fasti hluti vaxtanna hærri en 60% þar sem sá hluti vaxtakjaranna sem snýr að lánum íbúðarlánasjóðs og forvera hans er einnig fastur. Þetta gerir það að verkum að rúmlega 70% af raunvöxtum í húsnæðisliðnum eru fastir.

Gögn úr manntali Hagstofunnar fyrir árin 2011 og 2021 styðja þetta en samkvæmt manntali 2011 voru 25,5% heimila á leigumarkaði og hafði það hlutfall lækkað í 23,3% árið 2021.

Stærsta breytingin sem orðið hefur á leigumarkaði hér á landi á síðustu árum er tilkoma sérhæfðra fyrirtækja sem bjóða upp á íbúðir til leigu á viðskiptalegum forsendum. Með tilkomu slíkra leigufélaga má segja að þau kjör sem bjóðast á leigumarkaði ráðist að miklu leyti af markaðslegum aðstæðum og svari því betur en áður þeim kröfum sem aðferð húsaleiguígildis gerir til leigumarkaðarins.

Ný leigugögn bjóða upp á nýja möguleika

Með breytingu á húsaleigulögum (36/1994) sem tóku gildi í ársbyrjun 2022 var sett inn ákvæði um að leigusölum sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis var gert skylt að skrá viðeigandi leigusamninga í húsnæðisgrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þar með var tryggt að upplýsingar um stóran hluta leigumarkaðarins væru skráðar í opinbera stjórnskýrsluskrá og því aðgengilegar til opinberrar hagskýrslugerðar. Upphaflega var gert ráð fyrir að allir leigusamningar yrðu skráðir í húsnæðisgrunn HMS en í meðförum Alþingis var dregið úr þessum kröfum og aðilum sem ekki stunda leigustarfsemi fyrir íbúðarbúsnæði í atvinnuskyni haldið utan skráningarskyldu leigusamninga. Gagnvart leigjendum liggur hvatinn til opinberrar skráningar leigusamnings í því að slík skráning er forsenda fyrir opinberri fjárhagslegri aðstoð og af þeirri ástæðu er umtalsverður hluti leigusamninga skráður í húsnæðisgrunninn.

Í góðri samvinnu við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur Hagstofan byggt upp gagnagrunn um virka húsaleigusamninga til að reikna leiguígildi fyrir reiknaða húsaleigu í vísitölu neysluverðs. Í ársbyrjun 2024 innihélt grunnurinn yfir 20 þúsund virka húsaleigusamninga.

Gögn um umfang leigumarkaðarins er einnig hægt að meta út frá upplýsingum sem skilað er inn til Skattsins í tekjuskattsframtali einstaklinga, en þeim sem leigja húsnæði ber að skila inn greiðslumiða (RSK 2.02) fyrir leigu eða afnot á tekjuárinu. Fyrir tekjur á árinu 2021 skiluðu tæplega 27 þúsund einstaklingar inn slíkum greiðslumiða, væntanlega langflestir vegna leigu á íbúðarhúsnæði.¹ Fjöldi þeirra sem skila greiðslumiðum hefur vaxið jafnt og þétt. Sé einungis gert ráð fyrir greiðslum yfir 600 þúsund krónur fækkar greiðslumiðum töluvert, eða í rúm 17 þúsund fyrir árið 2021. Skil á greiðslumiðum hafa aukist mikið síðustu árin en nánast öruggt má telja að nokkur hluti leigjenda skili ekki greiðslumiðum til Skattsins þrátt fyrir að vera í stöðu leigjanda. Það er því erfitt að nýta þessi gögn til að meta fjölda leigjenda með nákvæmum hætti, m.a. þar sem skráning upplýsinga hvað varðar staðsetningu og fleira er ekki nægjanlega stöðluð.

Þeir einstaklingar sem hafa tekjur af leigustarfsemi þurfa að skila greinargerð til Skattsins (RSK 3.25) um tekjur af útleigu íbúðarhúsnæðis. Árið 2021 skiluðu um 11.700 einstaklingar slíkri skýrslu en þessi fjöldi hefur haldist svipaður síðustu árin. Þessar upplýsingar gagnast ekki mikið til að meta fjölda á leigumarkaði en eru mikilvæg stoðgögn til að auðga aðrar gagnalindir. Stefnt er að því í samvinnu við Skattinn að finna leiðir til að nýta betur upplýsingar úr skattframtölum einstaklinga til að meta umfang leigumarkaðarins.

Stefnt að því að breyta þessum eyðublöðum Skattsins eins fljótt og mögulegt er til að þessi gögn nýtist sem best til að meta heildarumfang leigumarkaðarins.

Nákvæmt mat á umfangi leigumarkaðarins á grundvelli þessara gagna er háð ákveðinni óvissu. Niðurstöður úr manntali Hagstofunnar og úr lífsskjararannsókninni eru að nokkru leyti misvísandi. Þannig er erfitt að heimfæra þá hlutfallslegu fækkun á leigumarkaði sem kemur fram í lífsskjararannsókninni fyrir tímabilið 2012 til 2022 þegar hlutfall heimila á leigumarkaði lækkaði úr 28,3% í 20,5%, að undanskildum árunum 2017 og 2018 þegar hlutfall heimila á leigumarkaði fór yfir 30%. Samkvæmt manntali 2011 voru 25,5% heimila á leigumarkaði og árið 2021 hafði hlutfallið lækkað í rúm 23%.

¹ Skatturinn fer fram á að greiðslumiði sé fylltur út fyrir hvers konar greiðslur á árinu sem inntar hafa verið af hendi fyrir leigu eða afnot af lausafé og fasteignum, svo og fyrir greiðslur fyrir sérhver önnur afnot af réttindum, s.s. aflaheimildum, einkaleyfum eða sérþekkingu.

Út frá þessum gögnum er það mat Hagstofunnar að um 20 – 25% heimila í landinu séu á leigumarkaði. Miðað við að fjöldi heimila sé um 130 þúsund má álykta sem svo að á bilinu 26 – 32 þúsund leigusamningar séu virkir um þessar mundir. Heildarfjöldi leigusamninga sem eru aðgengilegir úr opinberum skrá er um 22 þúsund. Oft er miðað við að æskilegt hlutfall heimila á leigumarkaðarins sé ekki undir 25% til að tryggja ásættanlega gagnabekku fyrir aðferð húsaleiguígildis þannig að í þeim skilningi er íslenski leigumarkaðurinn í smærri kantinum. Á móti kemur hins vegar að sú mikla gagnabekka sem nýr leigugrunnur HMS býður upp á vegur þar upp á móti. Samkvæmt þessu virðist því vel ásættanlegt að byggja nýtt líkan fyrir reiknaða húsaleigum á aðferð húsaleiguígilda.

Húsaleiguígildislíkan fyrir Ísland

Með aðgengi að umfangsmiklu gagnasafni um leigusamninga opnast sá möguleiki að byggja nýtt líkan fyrir reiknaða húsaleigu á þann hátt að það nái til alls íbúðarhúsnæðis sem eigendur sjálfir nota, og meta tölfræðilega húsaleiguígildi fyrir allar eignir sem eru í notkun á hverjum tíma. Grunnhugmyndin að því að byggja á líkani fyrir allt eigiðhúsnæði á rætur að rekja til samstarfs Hagstofunnar og fyrirtækisins Gangverð sem hefur sérhæft sig í því að þróa tölfræðilíkan fyrir fasteignaverð einstakra íbúða byggt á samningum um fasteignakaup. Grunnögn úr fasteignagrunni HMS gera það mögulegt að aðgreina þær íbúðir sem eru í notkun á hverjum tíma og eigendur eru jafnframt búsettir. Út frá staðsetningu og eiginleikum viðkomandi íbúða er síðan hægt að nýta upplýsingar úr leiguskrá HMS til að meta tölfræðilegt líkan fyrir líklegustu leiguupphæð viðkomandi íbúðar.

Ýmsar leiðir eru til að meta líkan af þessum toga. Einn flokkur stærðfræðilegra hámarksunar aðferða til að leysa viðfangsefni af þessu tagi er kennd er við „næsta nágrannann“ (Philip J. Clark, 1954). Slíkri aðferð er beitt í nýja húsaleiguígildislíkani. Líkanið byggir á því að finna íbúðir sem eru sem líkastar þeirri íbúð sem verið er að meta húsaleiguígildi fyrir. Þetta nær til íbúðarstærðar, staðsetningar og eftir atvikum fleiri eiginleika. Líkanið byggir því á einfaldri og vel skilgreindri aðferðafræði en fangar lykilþætti sem gerð er krafa um þegar aðferð húsaleiguígildis er beitt til að meta reiknaða húsaleigu.

Á grundvelli allra viðeigandi leigusamninga, þ.e. leigusamninga þar sem um markaðsleigu er að ræða, skilar húsaleiguígildislíkanið niðurstöðu fyrir allar eignir í hverjum mánuði sem hægt er að bera saman við niðurstöðu fyrri mánaðar til að meta verðbreytingu milli tveggja mánaða. Nýir leigusamningar eru teknir með í útreikninginn strax og þeir berast, en tryggt er að stofn íbúðarhúsnæðis sem húsaleiguígildi er reiknað fyrir sé að fullu sambærilegur milli mánaða.

Töluverður hluti húsaleigusamninga fyrir íbúðarhúsnæði er með verðtryggingarákvæðum sem yfirleitt eru byggð á vísitölu neysluverðs en aðrar vísitölur, t.d. vísitala byggingarkostnaðar eru einnig notaðar. Í heild voru um tveir þriðju hlutar leigusamninga með slíkum verðtryggingarákvæðum um mitt ár 2024.

Áhrif verðtryggingar í leigusamningum birtast með þeim hætti í húsaleiguígildislíkani að allir samningar sem innihalda slík ákvæði eru uppfærðir mánaðarlega í samræmi við samninginn. Þannig má segja að leigusamningar af þessu tagi leiði af sér óhjákvæmilega vixlverkun milli mánaða.

Heimildir

Guðnason, R. (2004). Hvernig mælum við verðbólgu? *Fjármálatíðindi* 51. Fyrri hefti.

(2011). *Guidelines for the User Cost Method to calculate rents for owner occupied housing*. Paris: ICP International Comparison Program.

Ingi Valur Jóhannsson, J. R. (1986). *Íslenska húsnæðiskerfið*. Háskóli Íslands, Félagsvísindastofnun, Rit nr.1.

National Academies of Sciences, E. a. (2022). *Modernizing the Consumer Price Index for the 21st Century*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26485>.

Nefnd um aðferðafræði vísitölu neysluverðs. (2020). *Aðferðafræði við útreikning vísitölu neysluverðs*. Forsætisráðuneytið.

Rósmundur Guðnason. (2020). *Owner occupied housing in the Icelandic Consumer price index*. Hagstofa Íslands.

(1990). *Sjávarútvegur 1986-1987, Atvinnuvegaskýrslur nr. 37*. Reykjavík: Þjóðhagsstofnun.

Sveinsson, J. R. (2000). *Society, urbanity and housing in Iceland*. Meyers.

VIÐAUKI

Innleiðing húsaleiguígildis fyrir reiknaða húsaleigu í vísitölu neysluverðs

Samantekt

Hagstofa Íslands tilkynnti [26. mars sl.](#) að frá og með júní yrði tekin upp ný aðferð við mat á reiknaðri húsaleigu í vísitölu neysluverðs þegar aðferð einfalds notendakostnaðar yrði skipt út fyrir aðferð húsaleiguígildis. Þessi breyting hefur nú verið innleidd og í þessu minnisblaði er aðferðinni lýst í aðalatriðum.

Húsaleiguígildi í stað einfalds notendakostnaðar

Aðferð húsaleiguígildis fyrir reiknaða húsaleigu eigin húsnæðis byggir á því að tölfræðilegar aðferðir eru nýttar til að meta þá markaðsleigu sem einstök heimili myndu greiða væru þau á leigumarkaði. Eftir því sem gögn um leigumarkaðinn og þróun leiguverðs eru betri er aðferð húsaleiguígildis hagfelldari til að meta reiknaða húsaleigu.

Á síðustu árum hefur íslenskur leigumarkaður tekið miklum breytingum. Með breytingu á húsaleigulögum sem tóku gildi í ársbyrjun 2023 var sett inn ákvæði um að leigusölum sem stunda útleigu íbúðarhúsnæðis væri skylt að skrá leigusamninga í húsnæðisgrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS). Þessi lagabreyting opnaði aðgang fyrir opinbera hagtlugerð að stórum hluta leigusamninga fyrir íbúðarhúsnæði. Þá hefur fyrirtækjum sem stunda leigustarfsemi á markaðslegum forsendum vaxið fiskur um hrygg og í grundvallaratriðum breytt eðli íslensks leigumarkaðar.

Hagstofan hefur í samstarfi við HMS byggt upp gagnasafn með virkum húsaleigusamningum til að reikna leiguígildi fyrir reiknaða húsaleigu í vísitölu neysluverðs. Gagnasafnið inniheldur nú um 22 þúsund virka húsaleigusamninga. Af þessum samningum eru um 12 þúsund samningar sem uppfylla skilyrði markaðsleigusamninga og eru þeir því teknir með við mat á reiknaðri húsaleigu. Í meðfylgjandi töflu er yfirlit um skiptingu markaðsleigusamninga húsnæðis, sem notaðir eru við mat á reiknaðri húsaleigu í júní 2024, eftir mismunandi verðsvæðum og stærð.

Fjöldi markaðsleigusamninga eftir verðsvæðum

Stærð íbúða í m ²	Höfuðborgarsvæðið	Fjölmennari sveitarfélög	Önnur svæði
< 60	1.804	598	128
60 - 90	3.284	1.119	510
90 - 120	2.005	967	384
120 - 160	463	391	168
> 160	127	110	97
Samtals	7.683	3.185	1.287

Á grundvelli þessara gagna um markaðsleigusamninga er útbúið tölfræðilegt líkan fyrir mat á öllum eignum í landinu sem flokkast sem eigin íbúðir. Líkanið byggir á aðferð „næsta nágranna“ (e. *nearest neighbour*) á grundvelli eftirfarandi breyta:

- fermetrafjöldi
- fasteignamat
- GPS hnit (breiddargráða og lengdargráða)
- byggingarár
- verðsvæði.

Ásamt því að gefa góðar niðurstöður úr prófunum eru ýmsir aðrir kostir við líkanið sem varð fyrir valinu við mat á reiknaðri húsaleigu. Líkanið fangar ólínuleika í gögnunum á sama tíma og það er í eðli sínu fremur einfalt. Niðurstöður líkansins bjóða upp á beinan rekjanleika til grunngagna og því er hægt að greina þær ítarlega. „Næsta nágranna“ aðferðin fellur auk þess vel að skilgreiningu þjóðhagsreikninga á húsaleiguígildi í einkaneyslu og því felur breytt aðferðafræði í sér aukið samræmi milli aðferða þjóðhagsreikninga og vísitölu neysluverðs.

Val á breytum í líkani byggir á ítarlegum prófunum á því hvaða breytur gefa bestu niðurstöðu með tilliti til tölfræðilegra eiginleika. Auk þess að takmarka val á skýribreytum við þær sem hér um ræðir voru aðrar tegundir líkana sem byggja á línulegri aðhvarfsgreiningu eða vélnámi einnig prófaðar. Sem dæmi má nefna línulegt líkan með *Box-cox* umbreytingu og aðferð slembiskóga (e. *random forests*).

Nánar um útreikninga og líkan fyrir reiknaða húsaleigu

Reiknuð húsaleiga byggir á áætlun eigin neyslu af húsnæði þar sem eigandi býr í sínu eigin húsnæði. Hagstofan metur í hverjum mánuði hvaða íbúðarhúsnæði er í eigu einstaklinga og sem nýtt er til eigin nota. Með líkaninu er síðan reiknað húsaleiguígildi fyrir allar viðkomandi eignir. Verðbreyting reiknaðrar húsaleigu í vísitölu neysluverðs er síðan reiknuð út frá breytingum á metnu leiguverði þessara eigna á grundvelli *Laspeyres* aðferðar:

$$\frac{Leiguverð_T \quad Eignir_{T-1}}{Leiguverð_{T-1} \quad Eignir_T} \quad (1)$$

Í hverjum mánuði er útbúið nýtt líkan fyrir mat á leiguverð íbúðarhúsnæðis á öllu landinu byggt á aðferð „næsta nágranna“. Grunneining líkansins er reiknað leiguverð á hvern fermetra. Líkanið reiknar fjarlægð á milli tiltekins íbúðarhúsnæðis og alls leigðs íbúðarhúsnæðis og notar vegið meðaltal leiguverðs á fermetra út frá fjarlægð þeirra 30 leigðra eigna sem eru næstar því í 6-víðu rúmi. Notaðar eru 6 breytur og evklíðsk fjarlægð notuð til að reikna fjarlægðir í líkaninu. Viddirnar 6 eru: Fermetrar, fasteignamat, breiddargráða, lengdargráða, byggingarár og verðsvæði. Verðsvæðin eru þrjú, höfuðborgarsvæðið, sveitarfélög í nálægð við höfuðborgarsvæði ásamt Akureyri og að lokum annað á landsbyggðinni. Fasteignamat, byggingarár og verðsvæði eru umreiknuð (sköluð) svo þau hafi dreifni (meðalfervik) upp á tölugildið 1 en fermetrarnir eru umreiknaðir með sama hætti þannig að þeir hafi dreifni upp á tölugildið 2. Þar með verður vægi fermetra í líkaninu hærra en vægi annarra stærða. Enginn umreikningur á sér stað varðandi lengdar- og breiddargráður.

Hagtíðindi

Verðlag - Greinargerð

Statistical Series

Prices - Working papers

109 árg. ♦ 2. tbl.

26. mars 2024, endurútgefin 27. júní 2024 með viðauka.

ISSN 1670-4770

Umsjón *Supervision*

Björn Rúnar Guðmundsson ♦ bjorn.r.gudmundsson@hagstofa.is

Hákon Valur Dansson ♦ hakon.v.dansson@hagstofa.is

© Hagstofa Íslands *Statistics Iceland* ♦ Borgartúni 21a 150 Reykjavík Iceland

www.hagstofa.is ♦ www.statice.is

Sími *Telephone* +(354) 528 1000

Um rit þetta gilda ákvæði höfundalaga. Vinsamlegast getið heimildar.