

142. löggjafarþing 2013.
9. mál.

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi.

Frá velferðarnefnd.

Með tölvupósti dagsettum 14. júní 2013 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn velferðarnefndar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi, og jafnframt eftir því að umsögnin bærist fyrir 21. júní. Þingsályktunartillagan er aðgerðaáætlun í tíu liðum og ætlað að taka á skuldavanda heimila á Íslandi sem er tilkominn vegna ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkunar verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af hruni fjármálakerfisins, líkt og fram kemur í tillögugreininni. Með hliðsjón af afmörkun á málefnasviði nefndarinnar í 7. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, tók nefndin til skoðunar liði nr. 1, 3, 4, 6, 7 og 9, en um liði 1, 6 og 9 var aðallega fjallað með hliðsjón af áhrifum þeirra áætlana á starfsemi Íbúðalánasjóds. Margir liðir aðgerðaáætlunarinnar snerta húsnæðismál með einum eða öðrum hætti, sem eru á málefnasviði nefndarinnar, og helgaðist umfjöllun nefndarinnar að nokkru leyti af því.

Nefndin hélt einn fund um málið og fékk til fundar við sig Eygló Harðardóttur, félags- og húsnæðismálaráðherra, og Hönnu Sigríði Gunnsteinsdóttur, Lísu Margrétu Sigurðardóttur og Matthías Imsland frá velferðarráðuneyti, Sigurð Erlingsson og Gunnhildi Gunnarsdóttur frá Íbúðalánasjóði, Ástu S. Helgadóttur og Lovísu Ósk Þrastardóttur frá umboðsmanni skuldara, Ólaf Darra Ólafsson frá Alþýðusambandi Íslands, Halldór Arnason frá Samtökum atvinnulífsins, Helgu Jónsdóttur frá BSRB, Guðlaugu Kristjánsdóttur frá BHM, Hildigunni Hafsteinsdóttur frá Neytendasamtökunum og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Almennt um þingsályktunartillöguna.

Gestir sem komu á fund nefndarinnar voru almennt jákvæðir gagnvart þingsályktunartillögunni enda væri markmið hennar að bæta hag heimilanna í landinu. Með þingsályktunartillögunni er markaður ákveðinn rammi utan um komandi starf og hverri aðgerð í aðgerðaáætluninni er gefinn ákveðinn tímarammi þar til beinar tillögur eiga að liggja fyrir. Tillagan mælir fyrir um umfangsmikla greiningu og úttektir á ýmsum leiðum sem hafa verið nefndar til sögunnar. Ljóst er að mikil vinna er fram undan við að útfæra einstakar aðgerðir nánar. Nefndin telur rétt að víkja að nokkrum atriðum sem fram komu á fundi með gestum og nefndin telur að hafa þurfi í huga við frekari útfærslu aðgerðanna sem nefndar eru í þingsályktunartillögunni.

Framtíðarskipan húsnæðismála.

Í lið 4 í aðgerðaáætluninni er lagt til að skipuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála og að þeirri verkefnastjórn verði m.a. falið að koma með tillögur að nýju húsnæðislánakerfi, m.a. með það í huga að tryggja virkan leigumarkað og skilvirk félagsleg úrræði fyrir þá sem slíkt þurfa, og verði þá m.a. litið til fyrirmynda frá Norðurlöndunum og

skýrslu starfshóps um framtíðarhorfur og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Nefndin telur rétt að benda á að á síðastliðnum árum hefur verið unnið gott og mikið starf á vegum velferðarráðuneytisins við gerð tillagna og mótun hugmynda um framtíðarskipulag húsnæðismála og gerð húsnæðisáætlunar. Þannig liggur fyrir skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu sem skilað var til velferðarráðherra í apríl 2011. Á grundvelli þeirrar stefnu voru síðan unnar skýrslur um afmarkaða þætti. Vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar skilaði ráðherra skýrslu sinni í júní 2012, tillögum um bættu öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál var skilað var til ráðherra í janúar 2012, tillögum um húsnæðisbætur var skilað til ráðherra í maí 2012 og tillögum um breytt rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga var skilað til ráðherra í nóvember 2012. Mikið starf hefur því verið unnið á síðastliðnum árum við greiningu á húsnæðismálum og rökstuddar tillögur liggja fyrir. Nefndin telur rétt að þessi vinna verði nýtt í þeirri vinnu sem fram undan er og tekið verði mið af henni eins og kostur er. Þá leggur nefndin áherslu á víðtækt samráð við stjórnmalaflokka á Alþingi, sveitarfélögin, aðila vinnumarkaðarins og Neytendasamtökin þar sem framtíðarskipan húsnæðismála snertir landsmenn alla.

Í athugasemdum við lið 4 í aðgerðaáætlun þingsályktunartillögunnar kemur fram að tryggja þurfi virkan leigumarkað. Málefni leigjenda og leigumarkaðarins hafa mætt afgangi hér á landi í áraraddir. Rekstrarumhverfi leigufélaga er ekki eins og best verður á kosið og leigumarkaðurinn hefur lengi einkennst af einstaklingsmarkaði þar sem einstaklingar leigja út eigin íbúð oftast til fremur skamms tíma. Húsnæðisöryggi margra leigjenda er því takmarkað og hafa þeir auk þess komið illa út úr efnahagshruninu þar sem stór hluti leigusamninga er verðtryggður og kemur hækkun á vísitölu neysluverðs strax fram í leiguverði af fullum þunga. Nefndin telur mikilvægt að málefni leigumarkaðarins verði tekin föstum tókum og unnið verði samkvæmt tillögum að bættu fyrirkomulagi sem þegar hafa komið fram og unnar voru að undangengu víðtæku samráði.

Á sameiginlegum fundi velferðarnefndar og efnahags- og viðskiptanefndar 28. febrúar sl. kynnti Alþýðusamband Íslands tillögur sínar að nýju húsnæðislánakerfi og nýju félagslegu húsnæðiskerfi þar sem litið er til Danmerkur sem fyrirmyndar. Á fundi nefndarinnar vegna vinnslu umsagnar þessarar voru tillögurnar reifaðar stuttlega auk þess sem frekari gögn voru lögð fram til kynningar.

Höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána.

Ein stærsta einstaka aðgerðin sem þingsályktunartillagan mælir fyrir um að ráðast skuli í er lækkun á höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána. Höfuðstólslækkunin er ekki útfærð í þingsályktunartillögunni en lagt er til að sérfræðingahópur útfæri mismunandi leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að grunnviðmiðið verði að ná fram leiðréttingu vegna verðbólguáhrifa á árunum 2007-2010 og að um almennar aðgerðir óháðar lántökutíma verði að ræða með áherslu á jafnræði og skilvirkni úrræða.

Á fundi nefndarinnar vegna málsins kom m.a. fram hjá gestum að helsti skulda- og greiðsluvandi einstaklinga væri vegna bílálána og annarra neyslulána með þyngri greiðslubyrði en verðtryggð húsnæðislán. Þessar niðurstöður koma einnig fram í greinargerð um fjárhagsstöðu heimilanna frá apríl 2013 sem unnin var af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, forsætisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti. Þar kemur einnig fram að hrein eign heimila í íbúðarhúsnæði fari vaxandi og vanskil við viðskiptabankana þrjá og Íbúðalánasjóð fari minnkandi. Um sanngirnisaðgerð yrði því að ræða með tilliti til forsendubrests vegna höfuðstóllhækkunar og þyngri greiðslubyrði húsnæðislána en aðgerðin mun ekki ná til þeirra sem hafa orðið fyrir hækkun húsnæðiskostnaðar á leigumarkaði. Þá er einnig ljóst að viðskiptavinir

viðskiptabankanna hafa hugsanlega fengið meiri niðurfellingu á sínum húsnæðislánunum en viðskiptavinir Íbúðalánasjóðs þar sem bankarnir geta afskrifað á einstaklingsgrunni en Íbúðalánasjóður getur aðeins farið í almennar aðgerðir að gættu fullu jafnræði. Á fundi nefndarinnar voru reifuð þau sjónarmið að flöt höfuðstólslækkun húsnæðisskulda mundi ekki leysa vanda þeirra sem eru í greiðsluvanda og kom m.a. fram að réttara gæti verið að nýta það fé sem færi í að fjármagna niðurfærslu lána til að efla almannajónustu og lækka þjónustugjöld.

Úrræði vegna skulda- og/eða greiðsluvanda.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 voru lögfest ýmis úrræði til aðstoðar skuldurum sem ekki gátu staðið í skilum með skuldbindingar sínar. Frá hausti 2008 hafa verið sett lög um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lög um greiðsluadlögun einstaklinga, nr. 101/2010, lög um tímabundna greiðsluadlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, nr. 50/2009, lög um tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir, nr. 103/2010, og lög um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, nr. 107/2009, en þau tvö síðarnefndu eru nú fallin úr gildi en á grundvelli síðastnefndu laganna var m.a. úræðið sértæk skuldaadlögun. Fyrir nefndinni kom fram að þessi úrræði hefðu reynst mörgum vel en þó séu alltaf dæmi um einstaklinga þar sem þessi úrræði hafa ekki dugað. Af hálfu umboðsmanns skuldara kom fram að nauðsynlegt væri að fara yfir úrræðin og hlutverk embættisins nú þegar reynsla væri komin á það. Var á það bent að rétt væri að styrkja greiðsluadlögunarúrræðið og þá þannig m.a. að það yrði varanlegt úrræði fyrir þá sem á þurfa að halda hverju sinni. Þá kom einnig fram af hálfu fulltrúa Íbúðalánasjóðs að greiðsluadlögunin og sértæka skuldaadlögunin hefðu reynst mörgum viðskiptavinum sjóðsins vel. Nefndin bendir á að lykilatriði við úrlausn í skuldamálum einstaklinga er að horfa heildstætt á skuldavandann.

Í liðum 3 og 7 eru tillögur sem lúta annars vegar að því að kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálft stendur ekki undir. Um tímabundna aðgerð verði að ræða sem miði að því að leysa vanda tengdan afleiðingum efnahagshrunsins. Hins vegar er í lið 7 lagt til að kannað verði hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað vegna gjaldþrotaskipta á búi sínu. Nefndin telur að það skipti miklu máli hvernig þessar aðgerðir verði útfærðar nákvæmar. Ljóst má vera að sá vísir að lykilafrumvarpi sem er í lið 3 getur gagnast mörgum sem eiga nú í erfiðleikum. Kanna þarf hins vegar vel öll skilyrði fyrir beitingu úrræðisins, t.d. hvaða áhrif það hefur ef skuldari á aðrar eignir sem ekki eru yfirveðsettar. Þá mun það úrræði sem fram kemur í lið 7 einnig geta gagnast þeim sem eru með neikvæða greiðslugetu og sjá ekki fram á breytt ástand í fyrirsjáanlegri framtíð. Útfæra þarf vel öll skilyrði sem setja þarf fyrir beitingu þessa úrræðis og jafnframt hver muni taka ákvörðun um að greiða tryggingu fyrir skiptakostnaði fyrir skuldara. Mikilvægt er einnig að horfa til markmiðs úrræðisins sem er að leysa vanda þeirra allra verst settu en markmiðið má í sjálfu sér ekki vera að fjölga gjaldþrotaskiptum.

Niðurlag.

Nefndin telur mikilvægt að vinna samkvæmt tillögunni gangi hratt og örugglega fyrir sig svo að beinar tillögur megi lita dagsins ljós hið fyrsta. Nefndin hvetur stjórnvöld til þess að virða þá tímaramma sem gerð er tillaga um í þingsályktunartillögunni og eru sá tími sem Alþingi veitir stjórnvöldum til að hrinda aðgerðaáætluninni í framkvæmd. Nefndin bendir einnig á að lita þurfi til þeirra sjónarmiða sem reifuð hafa verið í umsögn þessari.

Alþingi, 21. júní 2013.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, form.,
Þórunn Egilsdóttir,
Björt Ólafsdóttir,
Ásmundur Friðriksson,
Vilhjálmur Árnason,
Valgerður Bjarnadóttir,
Lilja Rafney Magnúsdóttir,
Páll Jóhann Pálsson,
Unnur Brá Konráðsdóttir.