

Frumvarp til laga

um rannsókn á stöðu heimilanna.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Íris Róbertsdóttir, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Sigurður Kári Kristjánsson, Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að fyrir liggja reglulega upplýsingar um stöðu mismunandi tegunda heimila þannig að stjórnvöld geti markað stefnu til að standa vörð um hag heimilanna, sérstaklega þeirra sem höllum fæti standa.

2. gr.

Framkvæmd.

Hagstofa Íslands skal skilgreina hugtakið heimili.

Hagstofa Íslands skal ársfjórðungslega framkvæma rannsókn á stöðu allra heimila miðað við fyrsta dag ársfjórðungsins og setja upp rekstrar- og efnahagsreikning fyrir hinar ýmsu tegundir heimila. Niðurstöður skulu liggja fyrir eigi síðar en í lok fyrsta mánaðar hvers ársfjórðungs og birtar almenningi. Enn fremur skal Hagstofan fylgjast með og gefa út þær breytingar sem koma fram hjá einstökum tegundum heimila á milli ársfjórðunga og flutning á milli tegunda.

Við rannsókn sína skal Hagstofan hafa náið samráð við Persónuvernd varðandi persónuupplýsingar og við Fjármálaeftirlitið varðandi bankaleynd.

Opinberir aðilar, fjármálastofnanir, lífeyrissjóðir, sjúkrasjóðir og háskólar sem búa yfir upplýsingum um tekjur heimila, lántökur, afborganir af lánnum, leigu og annan kostnað vegna húsnæðis eða náms skulu að eigin frumkvæði miðla upplýsingum til Hagstofunnar á því formi og á þeim tíma sem Hagstofan tiltekur. Keyrsla hvers aðila er á hans kostnað en Hagstofan tekur við gögnum á starfsstöð viðkomandi og flytur á miðil í eigu Hagstofunnar undir eftirliti Persónuverndar.

Gögnum skal safnað á einn stað hjá Hagstofunni undir eftirliti Persónuverndar og þau dulrituð þar með þremur dulritunarlyklum. Skal hver útbúinn í tvíriti og skulu hagstofustjóri og staðgengill hans geyma eitt par, framkvæmdastjóri Persónuverndar og staðgengill hans geyma eitt par og framkvæmdastjóri Fjármálaeftirlitsins og staðgengill hans geyma eitt par.

Geyma skal dulritunarlyklana í 10 ár en gögnin í 4 ár hverju sinni.

Gæta skal fyllstu varúðar og leyndar á þeim gögnum sem safnað er saman.

Ef nauðsyn ber til skal undirbyggja niðurstöður rannsóknarinnar með skoðanakönnun.

Efnahags- og viðskiptaráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd þessarar greinar.

3. gr.
Refsingar.

Sá sem brýtur þann trúnað og leynd sem lög þessi áskilja skal sæta fangelsi allt að 10 árum.

4. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Hagstofan skal undirbúa og framkvæma rannsókn skv. 2. gr. miðað við stöðuna 1. janúar 2011 og skal að því stefnt þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 2. gr. að niðurstaða liggja fyrir eigi síðar en 15. febrúar 2011.

Greinargerð.

Mikil umræða hefur verið um lausnir á vanda heimilanna sem varð til vegna forsendubrests í kjölfar hruns bankanna í október 2008. Hafa komið fram hugmyndir að lausnum sem hægt er að flokka annars vegar í almennar niðurfellingar á skuldum heimila, með eða án þaks, og sértækar aðgerðir sem veittar eru á grundvelli stöðu einstakra heimila. Jafnframt hafa komið fram hugmyndir að blanda slíkum leiðum saman eða bæta stöðuna í gegnum húsaleigubætur eða vaxtabætur. Það hefur einkennt þessar hugmyndir að ekki liggja fyrir áreiðanlegar upplýsingar um stöðu heimilanna, sérstaklega ekki þeirra sem eru í leiguhúsnæði. Kann jafnvel að vera erfiðleikum bundið að fá greinargóðar upplýsingar um síðastnefnda hópinn, sérstaklega þau heimili sem leigja en eiga ekki rétt til húsaleigubóta eða leigan ekki gefin upp. Þar sem þessar hugmyndir kosta sumar hverjar verulega fjármuni og staða ríkissjóðs er ekki sterk um þessar mundir, né heldur staða þeirra aðila sem helst er horft til að fjármagni þessar aðgerðir, svo sem Íbúðalánasjóðs og Lífeyrissjóða, telja flutningsmenn frumvarpsins brýnt að aflað sé hratt og vel þeirra upplýsinga sem þörf er á til þess að hægt sé að átta sig að stöðu heimilanna og hvaða lausnir henti við að leysa bráðan vanda heimilanna. Allar þær upplýsingar sem þörf er á eru til hjá ýmsum stofnunum ríkisins og sveitarfélaga, lífeyris- og sjúkrasjóðum verkalýðsfélaga og fjármálastofnunum.

Nokkrir opinberir aðilar koma til greina til að framkvæma rannsókn samkvæmt frumvarpi þessu. Starfshópur Seðlabanka Íslands kannaði í ársbyrjun 2009 áhrif fjármálakreppu á efnahag heimila og skilaði hann bráðabirgðaniðurstöðu 11. mars 2009. Gegnum það starf hefur myndast mikil þekking og greining á vandamálinu sem og reynsla á því hvaðan gögn ættu að koma inn í dæmið þannig að Seðlabankinn gæti þess vegna valdið verkefninu. Hins vegar eru verkefni hans að öðru leyti mjög frábrugðin þessu verkefni. Þess vegna var horfið frá því að hann vinni slíka reglubundna rannsókn. Slík reglubundin rannsókn fellur hins vegar afar vel að starfi Hagstofu Íslands sem einmitt safnar alls konar gögnum reglulega. Þess vegna var afraðið að fela Hagstofu Íslands þessa rannsókn en að sjálfsögðu er þess að vænta að hún muni styðjist við reynslu framangreinds starfshóps Seðlabanka Íslands í byrjun.

Allar upplýsingar um stöðu heimilanna eru orðnar úreltar núna. Upplýsingar úr skattframtölum og könnun Seðlabanka Íslands miðuðust við árslok 2009 og eru því 11 mánaða gamlar. Dómar Hæstaréttar frá 16. júní og 16. september síðastliðnum breyttu stöðu þeirra heimila sem voru með gengistryggð bíla- og jafnvel íbúðalán mikið til hins betra. Fyrirhugaðar ráðstafanir ríkisstjórnarinnar í kjölfarið breyta stöðunni enn einu sinni. Langtímaatvinnuleysi og auknir skattar hafa gert stöðu heimila lakari. Til þess að átta sig á stöðu heimilanna og

grípa til mjög örlagaríkra ráðstafana verða Alþingi og stjórnvöld að hafa vandaðar upplýsingar. Að því er stefnt með þessu frumvarpi.

Þær upplýsingar sem hér er gert ráð fyrir að verði keyrðar saman eru mjög viðkvæmar vegna bæði bankaleyndar og persónuverndar. Þurfa þeir aðilar sem þeirra mála eiga að gæta, Persónuvernd og Fjármálaeftirlitið, að koma mjög náið að þessari rannsókn. Hér rekast á mikilvægir þjóðarhagsmunir að fá þessar upplýsingar hratt og vel þannig að hægt sé að binda enda á vandræði fjölmargra heimila og þeir hagsmunir einstaklinga að fjármálaupplýsingar þeirra fari ekki um víðan völl. Flutningsmenn treysta því að þessir andstæðu hagsmunir verði leystir á þeim stutta tíma sem ætlaður er til fyrstu rannsóknarinnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 2. gr.

Þessi grein lýsir þeim aðferðum sem flutningsmenn sjá fyrir sér að gæti verið beitt til þess að meta stöðu hvers heimilis.

Nauðsynlegt er að skilgreina hvað er heimili en það er ekki einfalt. Nákvæmasta skilgreiningin er sú að heimili sé hópur einstaklinga sem notar sameiginlega ísskáp. Þannig mynda þrjár eldri systur með barnabarn einnar eitt sameiginlegt heimili en þrír stúdentar sem leigja saman fjögurra herbergja íbúð en eru með aðgreindan fjárhag og skiptan ísskáp mynda þrjú eins manns heimili. Þessi skilgreining er sennilega ekki framkvæmanleg við núverandi aðstæður. Þá mætti nota þá skilgreiningu að þeir einstaklingar sem búa saman í einni íbúð samkvæmt þjóðskrá myndi heimili. Þarna koma strax upp skekkjur því námsmenn utan af landi leigja oft íbúð eða herbergi í Reykjavík og reka í reynd sér heimili en eru með lögheimili hjá foreldrum sínum og teljast því til heimilis hjá þeim. Sama á stundum líka við um nemendur sem eiga foreldra í Reykjavík. Reyndar eru mörkin á milli slíkra heimila oft óljós til að byrja með. Nokkur hópur fólks mun ekki finnast í heimili (óstaðsettur í hús) og verður að gera ráð fyrir að sá hópur myndi eins manns heimili. Hluti gæti jafnvel verið fluttur til útlanda.

Það getur verið erfitt að finna hvaða heimili eru leigutakar. Húsaleigubætur eru aðeins greiddar til þeirra sem hafa þinglýstan leigusamning og leigja „íbúðarhúsnæði“ en með því er átt við íbúð með einu svefnherbergi ásamt sér eldhúsi eða eldunaraðstöðu og sér snyrtingu og baðaðstöðu. Þeir sem leigja herbergi, vanbúna íbúð, iðnaðarhúsnæði eða þegar leigan er ekki gefin upp til skatts eða tekjur heimilisins eru of háar, koma ekki fram á skráum sveitarfélaga yfir húsaleigubætur. Hugsanlega þarf að kanna stöðu leigjenda með skoðanakönnun eða kanna hvort íbúi er ekki eigandi íbúðar.

Við rannsóknina þarf að horfa til stöðu heimilisins til að standa við skuldbindingar vegna fjárfestingarlána, vegna kaupa á íbúðarhúsnæði og vegna fjárfestingar í menntun, þ.e. námslána. Einnig mun þurfa að skoða stærri neyslulán eins og bílalán, yfirdráttarlán og greiðslukortalán. Til þess að gæta samræmis væri eðlilegt að hjá heimilum sem eru leigutakar yrði litið á leigufjárhæðina eins og litið er á vexti og afborgun af íbúðalánum húseiganda sem kostnað vegna íbúðar.

Misbrestur hefur verið á því að litið sé á námslán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna sem ígildi tekna en lánið hefur sama hlutverk, þ.e. að framfæra fjölskyldu. Gæta þarf þess að allar tekju séu teknar með, t.d. barnalífeyrir Tryggingastofnunar, sem oft tapast í tölfræði vegna þess að hann er skattfrjáls.

Þeir aðilar sem gefa þyrftu upplýsingar eru m.a.:

- Ríkisskattstjóri, aðallega um tryggingagjald og staðgreiðslu. Hugsanlega þarf að miða við greiðslur einum til tveimur mánuðum fyrr, t.d. fyrir september 2010, þar sem greiðslurnar berast oft seint.
- Íbúðalánasjóður, bankar og fjármálafyrirtæki (t.d. Bygðastofnun) vegna lánveitinga sem standa á móti íbúða- og bílakaupum og greiðslna af slíkum lánum. Enn fremur upplýsingar um yfirdráttarlán, langtíma- og skammtímainnlán og hækkun eða lækkun á þeim ásamt vaxtatekjum og gjöldum.
- Lánasjóður íslenskra námsmanna vegna lána til framfærslu (tekjuígildi) og afborgana af þeim. Einnig háskólarnir vegna námsmanna sem taka til dæmis ekki lán frá lána-sjóðnum.
- Tryggingastofnun, lífeyrissjóðir og sjúkrasjóðir vegna lífeyris- og bótagreiðslna annars vegar og iðgjaldagreiðslna, lánveitinga og greiðslna af lánum hins vegar. Stéttarfélög vegna félagsgjalda og ýmissa bóta.
- Vinnuálastofnun vegna upplýsinga um atvinnuleysi.
- Sveitarfélög vegna húsaleigubóta, félagslegra bóta, lánveitinga og greiðslna af þeim sem og vegna félagslegs húsnæðis.
- Innheimtustofnun sveitarfélaga vegna meðlaga, meðlagsskulda og greiðslna af þeim skuldum.
- Greiðslukortafyrirtæki vegna greiðslna af kreditkortum og raðgreiðslum.
- Sýslumenn vegna uppboða og nauðungarsamninga.
- Hagstofan vegna þjóðskrár og búsetu og Fasteignamat ríkisins vegna fasteigna.

Skipta þarf heimilum í rökræna hóp, t.d. leigutakar og íbúðareigendur, einstaklingar, pör og systkini eða vinir, með börn og án barna og hugsanlega fleiri atriði.

Gert er ráð fyrir að gögnin séu dulrituð með vönduðustu dulritunarlyklum sem völ er á. Með því að geyma gögnin í lengri tíma og taka nýja stöðu ársfjórðungslega fæst gott tæki til þess að fylgjast með þróun á stöðu heimila, hvaða heimili skipta um hóp (giftast, eignast barn eða skilja) og hvernig fjárhagsleg staða heimilis breytist (atvinnuleysi kemur eða fer). Gert er ráð fyrir þremur dulritunarlyklum samtímis til að bæta við gögnin og vinna upplýsingar úr þeim síðar. Hver þessara lykla er útbúinn í tveimur eintökum og þau geymd á mismunandi stað af tveimur persónum til að vera viðbúinn slysum eða veikindum viðkomandi lykilhafa.

Hugsanlega nást ekki upplýsingar um t.d. hverjir leigja. Þá kann að reynast nauðsynlegt að nálgast þær upplýsingar og staðfesta með skoðanakönnun.

Um 3. gr.

Pungar refsingar skýrast af alvarleika þess að gögn verði misnotuð. Greinin skýrir sig að öðru leyti sjálf.

Um 4. gr. og ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.