

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi.

(Lögð fyrir Alþingi á 142. löggjafarþingi 2013.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fylgja eftir aðgerðaáætlun í tíu liðum til þess að taka á skuldavanda heimila á Íslandi, sem er tilkominn af hinni ófyrirsjáanlegu höfuðstóls-
hækkun verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af hruni fjármálakerfisins, og til að tryggja
stöðugleika og gagnsæi á húsnæðislanamarkaði til framtíðar. Um almennar aðgerðir verði
að ræða með áherslu á jafnræði en þó með möguleikum á að beita fjárhæðatakmörkunum og
setja önnur skilyrði til að tryggja jafnræði í framkvæmd og skilvirkni úrræða.

Aðgerðaáætlun.

- Settur verði á fót sérfræðingahópur sem útfæri mismunandi leiðir til að ná fram höfuð-
stólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og geri tillögur þar að lútandi. Tillögur liggi
fyrir í nóvember 2013.
*Ábyrgð: Forsætisráðherra og ráðherranefnd um úrlausnir í skuldamálum heim-
ilanna.*
- Gerð verði úttekt á kostum og göllum þess að stofna sérstakan leiðréttingarsjóð vegna
húsnæðislána. Tillögur að mögulegum útfærslum liggi fyrir í nóvember 2013.
Ábyrgð: Forsætisráðherra.
- Kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án
gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálfstendur ekki undir. Um verði að ræða
tímabundna aðgerð sem miði að því að leysa vanda tengdan afleiðingum efnahags-
hrunsins. Niðurstaða liggi fyrir í september 2013.
Ábyrgð: Innanríkisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra.
- Skipuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála. Tillögur liggi fyrir í
upphafi árs 2014.
Ábyrgð: Félags- og húsnæðismálaráðherra.
- Lögfest verði flýtimeðferð dómsmála sem tengjast skuldavanda heimilanna og varða
ágreining um lögmati þess að binda fjárskuldbindingu við gengi erlendra gjaldmiðla eða
vísitölu. Frumvarp lagt fram á sumarþingi 2013.
Ábyrgð: Innanríkisráðherra.
- Settur verði á fót sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánunum.
Tillögur og tímasett áætlun liggi fyrir í lok árs 2013.
Ábyrgð: Forsætisráðherra.
- Kannað verði hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað
vegna gjaldprotaskipta á búi sínu. Tillögur liggi fyrir í september 2013.
Ábyrgð: Félags- og húsnæðismálaráðherra og innanríkisráðherra.

8. Sérfræðingahópur meti möguleika á því að leggja gjald á fjármálafyrirtæki vegna umtalsverðra tafa á endurútreikningi lána. Tillögur liggi fyrir í ágúst 2013.
Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðherra.
9. Stimpilgjöld af lánskjöllum verði endurskoðuð og stefnt að afnámi stimpilgjalda vegna kaupa einstaklinga á húsnæði til eigin nota. Frumvarp verði lagt fram á haustþingi 2013.
Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðherra.
10. Hagstofa Íslands fái skýrar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja. Frumvarp verði lagt fram á sumarþingi 2013.
Ábyrgð: Forsætisráðherra.

Samræming og eftirfylgni vegna aðgerðanna verði í höndum sérstakrar ráðherranefndar um úrlausnir í skuldamálum heimilanna sem hafi yfirsýn yfir aðgerðirnar og tryggji samræmi á milli þeirra. Nefndin skoði einnig aðrar leiðir sem mögulegar eru til þess að ná sömu markmiðum og tryggja samráð við þá aðila sem málið varðar þannig að sem víðtækust sátt verði um útfærslu aðgerðanna.

Forsætisráðherra gefi Alþingi skýrslu um stöðu mála í upphafi haustþings 2013 og síðan aftur í upphafi vorþings 2014.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Lagt er til að Alþingi álykti að ríkisstjórnin skuli með markvissum aðgerðum taka á skuldavanda íslenskra heimila sem er tilkominn af hinni ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkun verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af hrúni fjármálakerfisins. Grunnviðmiðið er að ná fram leiðréttingu vegna verðbóluskots árána 2007–2010. Um er að ræða almennar aðgerðir óháðar lántökutíma með áherslu á jafnræði og skilvirkni úrræða.

Í kjölfar hrúns fjármálakerfisins á Íslandi haustið 2008 hækkuðu verðtryggðar skuldir og eignaverð lækkaði m.a. vegna áhrifa af gjaldþroti fjármálafyrirtækja og áhættusækni þeirra í aðdraganda hrúnsins. Mikill meiri hluti íslenskra heimila fjármagnar kaup á íbúðarhúsnæði með verðtryggðum lánnum. Fjárfesting í húsnæði er algengasta sparnaðarform fjölskyldna og hefur almennt verið litið á íbúðarhúsnæði sem eignamyndun yfir lengri tíma. Að sama skapi fer umtalsverður hluti ráðstöfunartekna í húsnæðiskostnað. Hvert og eitt heimili er því háð þeim forsendum sem liggja til grundvallar fjármögnun íbúðarhúsnæðis.

Við ákvörðun um fjárfestingu í íbúðarhúsnæði eru ákveðnar forsendur lagðar til grundvallar sem snúa einkum að áætluðum ráðstöfunartekjum heimilanna, fjármagnskostnaði, áætlaðri eignamyndun o.s.frv. Í aðdraganda og í kjölfar falls bankanna brustu þessar forsendur að miklu leyti með lamandi áhrifum á heimilin. Sökum verðtryggingar á lánnum hafa auknar skuldbindingar heimila leitt til eignamyndunar fjármagnseigenda, einkum í gegnum íbúðalánasjóð, bankana og lífeyrissjóði.

Við aðgerðir eins og þær sem hér eru boðaðar er mikilvægt að horfa til ýmissa þátta sem geta valdið óvissu og áhættu. Mikilvægast er að þeir séu augljósir og að litið sé til þeirra við mat á áhrifum og þeir vegnir saman við jákvæð áhrif sem breytingar koma til með að skila.

Nokkrir af þeim þáttum sem nauðsynlegt er að horfa til við útfærslu og framkvæmd tillagna um skuldaleiðréttingu eru:

- Kostnaður við aðkomu ríkissjóðs.
- Peningamagn í umferð og áhrif á verðbólgu.
- Áhrif á fjármálakerfið.
- Kostnaður fjármálakerfisins við framkvæmd tillagnanna.

Við mat á þessum atriðum verður einnig að taka tillit til jákvæðra áhrifa á hagkerfið, svo sem aukinna gæða í lánasöfnum fjármálastofnana, minni umsýslu fjármálastofnana vegna

færri vanskilamála o.s.frv. Einnig mun kerfisbreyting úr verðtryggðum lánum yfir í óverðtryggð hafa í för með sér að vaxtastig í landinu verður stöðugra þar sem breytingar á vöxtum munu hafa skjótvirkari áhrif. Slík breyting hefur jákvæð áhrif á hagkerfið í heild. Með þessu móti verður hagstjórn skilvirkari. Þekkt er að verðtrygging viðheldur verðbólgu.

Með þessari þingsályktunartillögu eru sett fram helstu áform sem ríkisstjórnin mun vinna að og tengjast skuldamálum heimilanna á næstu mánuðum. Lögð er áhersla á að tímasetja þá vinnu og greiningu sem nú fer í hönd til þess að tryggja að vinna þessara mála hafi forgang í ráðuneytunum á næstu vikum og mánuðum.

Gert er ráð fyrir að ráðherranefnd um úrlausnir í skuldamálum heimilanna hafa eftirlit með verkefninu í heild en einstakir ráðherrar sem eiga sæti í henni beri ábyrgð á tilteknum aðgerðum. Við vinnuna verður lögð áhersla á að leita eftir víðtækri sátt um þær leiðir sem farnar verða til að ná því markmiði að leysa skuldavanda íslenskra heimila.

Aðgerðirnar eru annars vegar beinar og snúast um framlagningu frumvarpa á næstu vikum og mánuðum og hins vegar tímasettar athuganir sem miða að því að skila skýrum aðgerða-áætlunum í kjölfar greininga sérfræðinga á þeim leiðum sem mögulegar eru til þess að ná því marki að leiðrétta forsendubrestinn sem varð með hrúni fjármálakerfisins.

Um einstakar aðgerðir.

1. Sérfræðingahópur útfæri mismunandi leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og geri tillögur þar að lútandi.

Eftirfarandi forsendur ættu að liggja til grundvallar vinnu sérfræðingahóps sem falið verður að undirbúa höfuðstólslækkun verðtryggðra lána:

- Almennar aðgerðir sem gagnast öllum heimilum sem urðu fyrir forsendubresti.
- Um sé að ræða leiðréttingu á forsendubresti.
- Koma þarf upp skýrum hvötum lántakenda til að breyta fjármögnun í óverðtryggð lán.
- Leiðrétting sé sú sama hvort sem lán hafi verið í skilum allan tímann eða ekki.
- Kostir og gallar metnir við að setja þak á þá fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið til að stuðla að jafnræði í framkvæmd.
- Metið verði hvort leiðrétting verði valkvæð að frumkvæði lántaka.
- Metinn verði fýsileiki þess að lækka höfuðstól lána með skattafslætti. Útfærsla gæti orðið þannig að lántakendum verði gert kleift að greiða inn á höfuðstól lána og njóta skattafsláttar í staðinn.

Tillögurnar eiga að miða að því að leiðrétta þann forsendubrest sem varð með aukinni verðbólgu árin 2007–2010 í kjölfar falls fjármálakerfisins. Breytingin á vísitölunni hafði umtalsverð áhrif á stöðu húsnæðisskuldna. Einnig er markmiðið að hvetja lántakendur til að umbreyta lánum sínum í óverðtryggð lán gegn leiðréttingu á höfuðstól. Þar sem greiðslubyrði óverðtryggðra lána er hærra til að byrja með en verðtryggðra þarf að skoða möguleika á því að heimili geti notið skattafsláttar við niðurgreiðslu á lánum svo að ráðstöfunartekjur skerðist ekki umfram það sem nú er.

Ljóst er að langtímahagsmunum lántakenda er betur borgið til lengri tíma með því að umbreyta lánum í óverðtryggð lán. Auk þess eru hagfræðileg rök sem lúta að peningamálastjórnun þess efnis að skilvirkara sé að hafa áhrif á einkaneyslu í kerfi þar sem óverðtryggð lán eru stór hluti útgjalda heimila. Það er betra fyrir hagstjórnina ef fjármagnskostnaður er greiddur jafnóðum í stað núverandi fyrirkomulags þar sem fjármagnskostnaði er velt inn í framtíðina. Koma þarf til móts við aukna greiðslubyrði í kjölfar þess að áfallnir vextir af lánum verða greiddir jafnóðum. Þar sem greiðslubyrði óverðtryggðra lána er hærra til að

byrja með en af verðtrygðum lánnum mun þessi aðgerð hafa takmörkuð áhrif til þenslu og verðbólgu.

Samhliða skoðun á þeim leiðum sem færar eru til þess að leiðrétta forsendubrestinn þarf að skoða aðrar leiðir sem geta verið færar til að nýta það svigrúm sem að öllum líkindum myndast samhliða uppgjöri þrotabúa gömlu bankanna til að koma til móts við lántakendur og þá sem lögðu sparnað í heimili sín, rétt eins og neyðarlögin tryggðu að eignir þrotabúanna nýttust til að verja peningalegar eignir og endurreisa innlenda bankastarfsemi.

Verkefnið er á ábyrgð forsætisráðherra og ráðherranefndar um úrlausnir í skuldamálum heimilanna.

2. Gerð verði úttekt á kostum og göllum þess að stofna sérstakan leiðréttingarsjóð vegna húsnæðislána.

Ef bið verður á því að samningar náist við kröfuhafa væri mögulegt að setja á fót leiðréttingarsjóð vegna húsnæðislána til að aðgerðir í þágu lántaka komist fyrir til framkvæmda og til að tryggja gagnsæi og eftirlit með leiðréttingunum. Ekki er gert ráð fyrir að peningamagn í umferð aukist með tilkomu slíks sjóðs. Teymi fagaðila leggi fram tillögur um fjármögnun sjóðsins, sér í lagi aðkomu ríkissjóðs og aðkomu lánveitenda auk greiðsluflæðis. Tillögur að mögulegum útfærslum liggja fyrir í nóvember 2013. Verkefnið er á ábyrgð forsætisráðherra.

3. Kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálfstendur ekki undir.

Í þeim tilvikum þar sem fólk býr í eigin yfirskuldsettu húsnæði og hefur sannarlega ekki getu til að standa undir húsnæðisskuldbindingum sínum þarf að leita leiða til að losa það undan kröfum sem veðið sjálfstendur ekki undir. Í slíkum tilvikum er gjaldþrot mögulegt en réttaráhrif þess eru mun víðtækari og meira íþyngjandi fyrir skuldarann en gert er ráð fyrir með þessari leið. Með því að úrræðið sé tímabundið felst viðurkenning á því að verið sé að leysa úr óvenjulegum aðstæðum sem tengjast afleiðingum efnahagshrunsins og áhersla lögð á að það eigi ekki að vera regla að fólk geti gengið frá húsnæðisskuldum sínum með þessum hætti til frambúðar. Tillögur um útfærslu liggja fyrir í september 2013. Verkefnið er á ábyrgð innanríkisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra.

4. Skipuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála.

Verkefnisstjórn verði falið að koma með tillögur að framtíðarstefnu í húsnæðismálum. Þá verði henni 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. M.a. verði skoðaðar fyrirmyndir frá Norðurlöndunum og skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Tillögur um framtíðarskipan húsnæðismála liggja fyrir í upphafi árs 2014. Verkefnið er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra.

5. Lögfest verði flýtimeðferð dómsmála sem tengjast skuldavanda heimilanna og varða ágreining um lögmæti þess að binda fjárskuldbindingu við gengi erlendra gjaldmiðla eða vísitölu.

Innanríkisráðherra leggur á sumarþingi 2013 fram frumvarp þar sem lagt er til að sett verði tímabundið ákvæði til bráðabirgða þar sem skýrt verði tekið fram að dómara verði heimilt að taka mál þar sem ágreiningurinn lýtur að lögmæti þess að binda fjárskuldbindingu við gengi erlendra gjaldmiðla eða vísitölu eða uppgjöri slíkra skuldbindinga til skjótrar með-

ferðar. Ljóst er að niðurstöður dómstóla undanfarið hafa að miklu leyti verið fordæmisgefandi fyrir stóran hluta ágreiningsmála er upp hafa risið um lögmæti fjárskuldbindinga sem frumvarp innanríkisráðherra tekur til. Enn eru þó ýmis ágreiningsatriði óleyst og mikilvægt að niðurstaða fáið í þeim málum hið fyrsta.

Í heimild til flýtimeðferðar felst að slíkt mál skuli strax tekið til meðferðar og allir frestir í máli eiga að vera eins stuttir og mögulegt er með tilliti til aðstæðna sem og að dómur í slíku máli liggja fyrir eins fljótt og unnt er. Gert er ráð fyrir að heimild þessi sé tímabundin og falli niður 1. janúar 2015. Frumvarp er lagt fram á sumariþingi 2013. Verkefnið er á ábyrgð innanríkisráðherra.

6. Settur verði á fót sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánnum.

Í skýrslu verðtrygginganefndar frá 2011 sem kannaði forsendur verðtryggingar kom m.a. fram að „[g]allar verðtryggingar hafa helst reynst vera misvægi launa og lána á verðbólgu-tímum, þannig að lán halda verðgildi sínu án tillits til þess hvort laun og eignaverð halda í við verðbólgu. Þessi nafnhækkun höfuðstóls getur leitt til yfirveðsetningar eins og raunin varð í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Einnig getur skapast freistnivandi til útlánaþenslu þegar lántakendur bera einir áhættu af verðbólgu umfram væntingar. Loks hafa ýmsir lýst áhyggjum af því að útbreiðsla verðtryggðra jafngreiðslulána dragi úr virkni peningamálastefnu seðlabanka á heildareftirspurn í hagkerfinu.“

Verkefni sérfræðingahópsins verði að útfæra afnám verðtryggingar nýrra neytendalána. Tillögur og tímasett áætlun liggja fyrir í árslok 2013. Hópurinn meti áhrif þessarar breytingar í viðum skilningi og geri tillögur til þess að lágmarka neikvæð áhrif. Tillögur um útfærslu og tímasett áætlun liggja fyrir í lok árs 2013. Verkefnið er á ábyrgð forsætisráðherra.

7. Kannað verði hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað vegna gjaldþrotaskipta á búi sínu.

Með þessari aðgerð komi ríkið sérstaklega til móts við þá einstaklinga sem í ljósi fjárhagsstöðu sinnar geta ekki farið fram á gjaldþrotaskipti sjálfir vegna hárrar greiðslu tryggingar fyrir skiptakostnaði. Þetta gæti gerst með þeim hætti að ríkissjóður ábyrgist tryggingu og þar með greiðslu skiptakostnaðar í slíkum tilvikum. Tillögur útfærslu liggja fyrir í september 2013. Verkefnið er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra og innanríkisráðherra.

8. Sérfræðingahópur meti möguleika á því að leggja gjald á fjármálafyrirtæki vegna mikilla tafa á endurútreikningi lána.

Um er að ræða úrræði í þágu skuldara til þess að styrkja stöðu þeirra gagnvart fjármálafyrirtækjum sem sjá um endurútreikning lána þeirra. Um leið ætti sektarmöguleikinn að hvetja fjármálafyrirtækin til þess að hraða útreikningum. Gert er ráð fyrir að sérfræðingahópur meti möguleika á því að leggja gjald á fjármálafyrirtæki vegna umtalsverðra tafa á endurútreikningi lána og að tillögur um hugsanlega útfærslu liggja fyrir í ágúst 2013. Verkefnið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

9. Stimpilgjöld af lánskjöllum verði endurskoðuð og stefnt að afnámi stimpilgjalda vegna kaupa einstaklinga á húsnæði til eigin nota.

Í skýrslu nefndar um neytendavernd á fjármáلامarkaði sem skilaði skýrslu til forsætisráðherra í apríl 2013 kemur fram að stimpilgjöld í lánaviðskiptum sé kostnaður fyrir íslenska neytendur sem sé sjaldgæfur í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við. Jafnframt kemur fram að stimpilgjöld voru afnumin í Finnlandi árið 1998 og er það talið hafa

aukið vilja viðskiptavina til að skipta um lánveitanda og þar með hreyfanleika þeirra. Þá kemur fram í skýrslunni að bæði Samkeppniseftirlitið og Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafi hvatt til þess að stimpilgjald verði afnumið.

Með afnámi stimpilgjalda dregur úr kostnaði heimila við lántöku og einnig mun sú aðgerð auka hreyfanleika viðskiptavina milli banka og stuðla þannig að aukinni samkeppni á fjármálamarkaði. Stefnt er að því að frumvarp verði lagt fram á haustþingi 2013. Verkefnið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

10. Hagstofa Íslands fái skýrar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.

Lagt verði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, til að Hagstofa Íslands fái skýrar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja í þeim tilgangi að vinna reglulega tölfræði um það efni og birta ársfjórðungslega. Slíkar upplýsingar munu stuðla að því að stjórnvöld átti sig betur á áhrifum fyrirhugaðra aðgerða.

Tölfræðin á m.a. að gefa skýra heildarmynd af stöðu og þróun skulda, greiðslubyrði og greiðsluvanda heimila. Gögnin verða auðguð með öðrum tölfræðigögnum Hagstofunnar, svo sem með upplýsingum um tekjur, eignir, bætur o.fl. sem Hagstofan safnar fyrir úrvinnslu annarra hagtalna. Upplýsingar um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja eru nauðsynlegar við stefnumótun og mat á árangri aðgerða sem settar eru fram á hverjum tíma, og gera því ríka kröfu um að ítarlegar upplýsingar þess efnis liggja reglulega fyrir. Verkefnið fellur vel að hlutverki Hagstofu Íslands og verður söfnun og birting gagna um skuldir heimila og fyrirtækja hliðstæð öðrum reglubundnum verkefnum Hagstofunnar. Frumvarp er lagt fram á sumarþingi 2013. Verkefnið er á ábyrgð forsætisráðherra.