

Nefndarálit

um frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Við meðferð efnahags- og viðskiptanefndar hefur 2. minni hluti styrkst í gagnrýnni afstöðu sinni til frumvarpsins.

Áhrifin á ríkissjóð.

Beinn kostnaður af þessu frumvarpi fyrir ríkissjóð er um 80 milljarðar kr. sem borgaðir verða á fjórum árum. Einnig eru líkur á að ýmis annar kostnaður falli á ríkissjóð, svo sem kostnaður vegna hærri vaxta í landinu og vegna uppgreiðslu lána hjá Íbúðalánasjóði. Þar að auki felur frumvarp um skattafslátt vegna inngreiðslu séreignarsparnaðar inn á húsnæðislán í sér umtalsverðan tekjumissi fyrir ríki og sveitarfélög. Ekki er ólíklegt að áætla að heildarkostnaður af aðgerðunum öllum verði um 150 milljarðar kr. þegar allt er saman tekið.

Á það er bent að aðgerðir þessa frumvarps teljist fjármagnaðar með sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki. 2. minni hluti varar við þessari nálgun. Ekki er þar um markaðar tekjur að ræða sem renna skulu með lögum til þessara aðgerða. Um skattfé er að ræða sem nýta má til hagsbóta fyrir almenning eftir ýmsum leiðum. Ef til stendur að nýta svo mikla fjármuni til þessara aðgerða blasir við að þeim fjármunum verður ekki varið í annað. Því má segja að af aðgerðunum hljótist verulegur fórnarkostnaður fyrir ríkissjóð og almenning. Opinberar skuldir verða ekki greiddar niður með þessu fé. Fátt væri hins vegar betur til þess fallið að auka svigrúm í ríkisrekstrinum um ókomin ár. Þetta fé verður ekki nýtt í nauðsynlegt viðhald og uppbyggingu innviða samfélagsins, svo sem í heilbrigðiskerfinu, menntakerfinu og samgöngukerfinu. Fjárþörf til slíkra verkefna er hins vegar veruleg eftir niðurskurð undanfarinna ára. Í raun má jafna því við eitt form lántöku að bíða með nauðsynlegt viðhald og uppbyggingu grunnstoða samfélagsins. Að skuldadögum er þegar komið í þeim efnunum og fjárþörfin mun vaxa. Peningarnir verða ekki nýttir til að mæta þeirri fjárþörf heldur mun þurfa að sækja þá öðruvísi, hugsanlega með meiri skuldsetningu hins opinbera. Einnig má leiða að því líkum að vel útfærðar fjárfestingar í rannsóknum og nýsköpun yrðu samfélaginu mjög til hagsbóta og mundu auka framleiðslu og tekjur ríkisins til langrar framtíðar. Peningarnir verða ekki heldur notaðir til slíks.

Skortur á langtímahugsun, yfirvegun og heildarsýn háir því mjög þessu frumvarpi og hinum boðuðu aðgerðum í heild sinni að mati 2. minni hluta. Það er athyglisvert að skoða til hliðsjónar frumvarp um opinber fjármál (508. mál), sem lagt hefur verið fram af fjármála- og efnahagsráðherra. Það er 2. minni hluta mjög til efs að aðgerðir ríkisstjórnarinnar í skuldamállum heimilanna standist ákvæði þess frumvarps og grunnildi þess. Varfærni í meðferð opinbers fjár á sér til að mynda ekki stað í hinum boðuðu aðgerðum. Fyrir liggur að rekstur ríkisins er ákaflega viðkvæmur. Margt getur óvænt gerst. Aðurnefndur skattur á fjármálafyrirtæki getur til að mynda minnkað mjög á einu augabragði ef þrotabú fallinna banka yrðu gerð upp. Þar með mundu tekjur ríkisins minnka mjög. Ítrekað hefur verið staðfest af

stjórnarmeirihlutunum að komi til áfalla í rekstri ríkisins muni skuldaaðgerðirnar njóta forgangs sem útgjaldaliður í fjárlögum. Þessi afstaða er 2. minni hluta sérstakt áhyggjuefni. Sú staða getur auðveldlega komið upp að nauðsynlega og aðkallandi fjárþörf, t.d. til reksturs heilbrigðisstofnana, verði beinlínis að virða að vettugi við gerð fjárlaga á komandi árum vegna þessara aðgerða.

Efnahagsleg áhrif.

Hugsanlega mætti réttlæta aðgerðirnar og þau áhrif sem þær hafa á ríkissjóð með sterkum efnahagslegum röksemdum. Þær skortir hins vegar. Efnahagslegi ábatinn er óljós. Líkur eru á að aðgerðirnar auki þenslu og hafi í för með sér hærri verðbólgu og þar með hærri vexti. Það mundi leiða til hækkunar þess höfuðstóls sem hér á að lækka. Aðgerðirnar væru mun skaplegri ef þeim fylgdi skýr og raunhæf áætlun um að koma á verðstöðugleika á Íslandi til langrar framtíðar, t.d. með nýjum gjaldmiðli. En á meðan ekkert slíkt fylgir má vel leiða að því líkum að verðbólguþrot framtíðarinnar éti upp ávinninginn af þessum aðgerðum fyrir heimilin. Að því leyti má líkja aðgerðunum við það að hella vatni í götötta fötu. Betra væri að laga fötuna fyrst.

Uppsöfnuð þörf og væntingar heimilanna til aukinnar neyslu, eftir fjárhagsleg áföll og langvarandi samdráttarskeið, er einnig vanmetin að mati 2. minni hluta. Niðurgreiðslur á höfuðstól húsnæðislána munu auka veðrými í húsnæði. Líkur eru á að fjölmörg heimili muni nýta hið aukna veðrými til þess að sækja fé til neyslu, og þá einna helst á innfluttum vörum. Slíkt mundi aftur auka viðskiptahalla á mjög óheppilegum tíma fyrir þjóðarbúið, nú þegar ekki sér fyrir endann á glímunni við hið tröllaukna fjárstreymi frá krónu til erlendra gjaldmiðla. Aðgerðirnar einkennast raunar af mjög svipuðum hagstjórnarmistökum og áttu stóran þátt í að skapa skuldavanda heimilanna upphaflega. Haustið 2004 var þak á veðsetningu vegna íbúðalána hækkað mjög. Veðrýmið nýttu heimilin mjög til neyslu sem aftur jók á viðskiptahalla. Innskýtingin í efnahagslífið varð skammvinn og endaði með ósköpum. Í skýrslu Seðlabankans um valkosti í gjaldmiðilsmálum frá því í september 2012 er ágætlega rakið hvernig hagstjórn á Íslandi hefur ítrekað magnað sveiflur í einkaneyslu með slæmum afleiðingum. Svipað gæti gerst nú. Horfur eru á að einkaneysla sé að aukast, burtséð frá hinum boðuðu aðgerðum. Fjölmargt mælir gegn því að það sé skynsamlegt að hvetja til enn frekari neyslu.

Hinn undirliggjandi vandi er líklega sá að mjög hefur skort á það til langs tíma að heimilin hafi aðgang að sparnaði sem nýtist til sveiflujöfnunar þegar illa árar. Gefur þar að líta eina af mörgum vísbendingum um það að forsendur íslensks efnahagslífs þurfi að laga, og betra væri að einbeita sér að því úrlausnarefni. Heimilin hafa verið illa í stakk búin til þess að leggja fé til hliðar. Stöðugleiki, betri kjör og meiri framleiðni á vinnumarkaði mundi auka getu heimilanna til sparnaðar. En á meðan lítið stendur til í þeim efnum eru líkur á að gamla sagan endurtaki sig og aukið veðrými verði nýtt í stórum stíl til að sækja fé til sveiflujöfnunar með skuldsetningu. Enn ein hringrás vel þekktra hagstjórnarmistaka, íslenskra, yrði staðreynd. Þörf lánastofnana til að endurlána uppgreiðslufé gæti aukið mjög líkurnar á þessari atburðarás.

Skuldamál heimilanna.

Annar minni hluti er þeirrar skoðunar að glapræði hefði verið að gera ekki neitt í skuldamálum heimilanna eftir að hrun fjármálakerfisins dundi á þjóðinni. Við fall krónunnar hækkaði höfuðstóll verðtryggðra lána og greiðslubyrði þar með. Gengistryggð lán hækkðu jafnframt um tugi prósent. Við blasti fjöldagjaldþrot heimila ef ekkert yrði að gert. Slíkum

hörmungum varð að afstýra með öllum tiltækum ráðum. Fjölmargin var gert. Fólki gafst kostur á að semja um afskriftir lána niður í 110% af matsverði fasteignar sinnar og að leita sérstakrar skuldaaðlögunar með samningum við kröfuhafa. Sérstakar vaxtabætur komu til móts við tjónið af háum vöxtum vegna mikillar verðbólgu. Nauðungaruppboðum var frestað. Gjaldþrotalögum var breytt þannig að kröfur fyrnast á skemmri tíma en áður. Sérstök stofnun, umboðsmaður skuldara, var sett á fót. Þar hafa fjölmarginir sótt um sérstaka greiðslu- aðlögun á grunni nýrra laga sem fela m.a. í sér möguleika á frjálsum samningum skuldara og lánardrottna um fulla afskrift lána, ef þess þykir þörf. Auk þess féllu dómar um ólögmæti gengistryggðra lána og lánastofnanir á almennum markaði, án afskipta hins opinbera, gripu til ýmissa úrræða til að létta undir með skuldurum. Nú er staðan sú að fjöldagjaldþrot blasir ekki við. Staða heimilanna hefur batnað. Skuldsetning þeirra hefur minnkað umtalsvert. Eignastaðan hefur jafnframt batnað þar sem fasteignaverð hefur hækkað verulega frá hruni. Horfur eru á að það hækki enn frekar, ekki síst vegna gjaldeyrishafna og skorts á fjölbreyttum innlendum fjárfestingarkostum. Margt bendir því til að þessar aðgerðir séu tímasekkja miðað við það hvernig þróunin hefur orðið í skuldamálum heimilanna almennt og hvernig horfurnar eru í þeim efnum.

Í þessu samhengi vill 2. minni hluti benda á að ítarlega greiningu skortir á áhrifum aðgerðanna fyrir íbúðaeigendur á landsbyggðinni, en fyrir liggur að sá hópur skuldsetti sig almennt ekki með sama hætti og íbúðaeigendur á höfuðborgarsvæðinu. Íbúðaeigendur á landsbyggðinni munu því ekki njóta framlaga úr ríkissjóði í gegnum þessar aðgerðir með sama hætti og íbúðaeigendur á höfuðborgarsvæðinu. Að auki er þróun íbúðaverðs mismunandi milli landsvæða.

Vandinn og réttlætið.

Fjölmarginir Íslendingar eiga í miklum vandræðum vegna skulda. Hægt væri að réttlæta aðgerðir í skuldamálum ef þær tækju á vanda skuldugra fjölskyldna með markvissu móti. Þessar aðgerðir gera það ekki. Greiningar sýna að fólk með litlar tekjur á í mestum erfiðleikum með að standa í skilum með lán sín. Höfuðstóll skuldanna er í flestum tilvikum ekki hár í krónutölu, en getan til afborgana er of lítil. Þetta kallast greiðsluvandi. Vegna þess að aðgerðir ríkisstjórnarinnar miðast við að fólk fái niðurgreiðslu skulda í hlutfalli við eftirstöðvar lána sinna og að opinber úrræði sem fólk hefur nýtt sér áður dragist frá upphæðinni liggur í augum uppi að það fólk sem hér um ræðir, sem er í greiðsluvanda, mun ekki fá bættan skaða sinn með þessum aðgerðum. Hverjum er þá greiði gerður? Fólk sem skuldar mikið er jafnframt fólk sem á mikið og hefur miklar tekjur. Það fólk fær mestu niðurfellingarnar.

Fylgismönnum aðgerðanna er nokkuð tíðrætt um réttlætið sem í þeim á að felast. 2. minni hluti á erfitt með að sjá réttlætið í því að fólk sem á miklar eignir og hefur háar tekjur fái mikið fé úr ríkissjóði á meðan fólk með litlar tekjur, sem glímur við mikinn vanda, fær lítið. Tekjulágir sitja eftir. Öryrkjar, sem ekki hafa notið lögbundinnar hækkunar bóta miðað við vísitölu, fá ekki notið þessara aðgerða og ekki heldur námsmenn sem glíma þó við hærri höfuðstól námslána sinna vegna verðbólgu. Þeir sem eiga húsnæði skuldlaust fá ekki heldur notið þessara aðgerða, og er þar með ekki umbunað erfiði sitt, ef svo býr undir. Leigjendur njóta ekki þessara aðgerða og það gera húsnæðissamvinnufélög og leigufélög ekki heldur.

Frá mörgum hliðum felst í raun þínlegt óréttlæti í því að aðgerðirnar taki einungis til þeirra sem skuldað hafa vegna húsnæðiskaupa á vissu tímabili. Út frá réttlætissjónarmiðum mætti spyrja hvort ekki væri réttlátara, ef vilji er til þess að veita mikið fé úr ríkissjóði, að einfaldlega láta hverjum og einum Íslendingi í té vissa upphæð. Miðað við umfang þessa

frumvarps mætti færa hverjum og einum Íslendingi tæpar 300 þús. kr. með einfaldri aðgerð. Einstæðingar fengju minnst, en fjölmennar barnafjölskyldur mest. Upphæðin mundi gagnast efnalítlum mest, en efnamiklum minnst. Enginn yrði skilinn út undan, sem er réttlátt, enda varð þjóðin öll fyrir áhrifum af efnahagshruninu.

En þótt þetta yrði réttlátari, og mun einfaldari, ráðstöfun opinberra fjármuna væri hún engu síður ákaflega óskynsamleg og einungis sett fram hér til umhugsunar og samanburðar. Lykilatriðið að mati 2. minni hluta er þetta: Mikil þörf er á langtímahugsun, ábyrgð og yfirvegun í íslenskum efnahagsmálum. Ekkert mundi gagnast íslenskum almenningi betur en aðgerðir sem miðuðu að því að koma á langtímastöðugleika með fjölbreyttu atvinnulífi, meiri framleiðni, betri kjörum, lægra verðlagi og lægri vöxtum. Leiðir til slíkra markmiða eru fyrir hendi. Fyrirhugaðar aðgerðir í skuldamálum eru ekki á meðal þeirra, heldur ganga að öllum líkindum í þveröfuga átt.

Skilaboðin inn í framtíðina.

Þörf er á því að draga lærdóm af hagstjórnarmistökum fortíðar og endurtaka þau ekki. Heimilin, fyrirtæki og hið opinbera þurfa að tileinka sér ábyrga meðhöndlun fjármuna. Ekki verður séð að slík hugmyndafræði hafi ráðið för við gerð þessa frumvarps. Það felur í sér viðtæka ríkisvæðingu einkaskulda. Í því felast þau skilaboð að það sé ekki lengur almenn regla að fjármál einstaklinga séu í grundvallaratriðum á ábyrgð þeirra sjálfra. Mega landsmenn búast við því að það gerist aftur í framtíðinni að ríkisvaldið bjóðist til að greiða hluta af skuldum þeirra? Væri ekki farsælla að innleiða þá hugsun í íslenskt fjármálaumhverfi að fólk sé viðbúið áföllum, sem oft hafa átt sér stað hér á landi, og fari ekki glannalega. Oft er vont veður. Almennt séð tekur hver ábyrgð á sjálfum sér þegar kemur að veðrinu, þótt þeim sé hjálpað sem fara sér að voða. Fólki er treyst til þess að eiga góð föt, úlpur og peysur og vera ekki á ferli nema vel búið. Ekkert getur komið í staðinn fyrir þessa ábyrgðartilfinningu einstaklinganna sjálfra. Ríkisvaldið sendir fólki ekki úlpur á eftir hverju ofviðri, í almennri aðgerð. Það væri rangt á svo margan hátt.

Meðferð ríkisfjármála þarfnast ábyrgðar, varfærni og sjálfbærra skilyrða. Þörf er á því að horfa til framtíðar í ríkisfjármálum. Hægt er að létta byrðinni af komandi kynslóðum með því að borga niður opinberar skuldir og fjárfesta skynsamlega í nauðsynlegri uppbyggingu innviða samfélagsins, menntun og heilbrigði. Hér er það ekki gert, heldur gripið til fjárausturs úr ríkissjóði til að bæta sumum á óskilgreindan, ómarkvissan og óréttlátan hátt upp verðbólguþot í kjölfar hruns gjaldmiðilsins fyrir nokkrum árum. Í stað þess að létta undir með komandi kynslóðum er kostnaði velt á komandi kynslóðir, vegna afgangna þeirra sem nú lifa.

Þjórt framtíð mótmælir þess háttar stjórnámálum. 2. minni hluti leggst gegn samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 12. maí 2014.

Guðmundur Steingrímsson.