

21. júní 2013
1306122

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 14. júní 2013, óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um, 9. mál, tillögu til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi.

Með þingsályktunartillögunni, sem forsætisráðherra leggur fram, er lagt til að Alþingi álykti að ríkisstjórnin skuli með markvissum aðgerðum taka á skuldavanda íslenskra heimila. Um er að ræða aðgerðaáætlun í 10 liðum sem eru eftirfarandi:

1. Sérfræðingahópur útfæri mismunandi leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og geri tillögur þar að lútandi.
2. Gerð verði úttekt á kostum og göllum þess að stofna sérstakan leiðréttingarsjóð vegna húsnæðislána.
3. Kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálft stendur ekki undir.
4. Skipuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála.
5. Lögfest verði flýtimeðferð dómsmála sem tengjast skuldavanda heimilanna og varða ágreining um lögmæti þess að binda fjárskuldbindingu við gengi erlendra gjaldmiðla eða vísitölu.
6. Settur verði á fót sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánnum.
7. Kannað verði hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað vegna gjaldþrotaskipta á búi sínu.
8. Sérfræðingahópur meti möguleika á því að leggja gjald á fjármálafyrirtæki vegna mikilla tafa á endurútreikningi lána.
9. Stimpilgjöld af lánsskjölum verði endurskoðuð og stefnt að afnámi stimpilgjalda vegna kaupa einstaklinga á húsnæði til eigin nota.
10. Hagstofa Íslands fái skýrar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.

Í þingsályktunartillögum eru ekki lagðar fram eiginlegar útfærslur á aðgerðum sem ætlað er að grípa til, heldur er greint frá lagafrumvörpum sem áformað er að leggja fram, og miða að því að bæta fjárhagsstöðu heimila, og nefndum og hópum sem áformað er að stofna.

Margar þeirra hugmynda sem reifaðar eru í þingsályktunartillögum eru ekki útfærðar. Því er ekki hægt að taka endanlega efnislega afstöðu til margra atriða aðgerðaáætlunarinnar, enda munu áhrifin að miklu leyti ráðast af þeirri útfærslu sem kann að verða valin. Í þessari umsögn er athyglinni einkum beint að mögulegum vandkvæðum sem tengjast sumum þessara hugmynda sem Seðlabankinn telur mikilvægt að verði tekin til gaumgæfilegrar athugunar sem fyrst. Hér á eftir verður fjallað lauslega um hvern lið áætlunarinnar:

Höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána

Í þingsályktunartillögum segir að taka eigi á skuldavanda heimila vegna höfuðstólshækkunar verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af falli fjármálakerfisins haustið 2008 með almennum aðgerðum með áherslu á jafnræði og skilvirkni úrræða. Í tillögum segir jafnframt að mynda eigi sérfræðingahóp sem útfæra skuli og gera tillögur að mismunandi leiðum til þess að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána.

Allt frá hruni fjármálakerfisins hefur Seðlabankinn lagt áherslu á mikilvægi endurskipulagningar skulda heimila til þess að gera eins mörgum heimilum og mögulegt er kleift að standa undir greiðslubyrði lána. Endurskipulagning stuðlar að fjármálastöðugleika og styður við efnahagsbatann. Bankinn hefur einnig lagt áherslu á að slík endurskipulagning mætti ekki stefna sjálfbærni ríkisfjármála í tvísýnu. Því hefur hann lagst gegn almennri niðurfærslu skulda, en lagt til að svigrúm sem kynni að vera fyrir hendi yrði nýtt til þess að koma til móts við þau heimili sem eru í mestum vanda. Sjónarmið bankans komu m.a. fram í eldri umsögnum dagsettum 12. október 2012, 14. nóvember 2011 og 20. nóvember 2009.

Niðurstöður rannsókna sérfræðinga Seðlabankans sýna að almenn niðurfærsla verðtryggðra húsnæðislána er dýr og óskilvirk aðgerð til að koma til móts við þann hóp heimila sem glímur við hvað mestan vanda, þ.e. þann hóp heimila sem glímur bæði við greiðslu- og skuldavanda.¹ Hætta er á að svigrúm til að bregðast

¹ Þannig myndi hugsanleg 20% almenn niðurfærsla verðtryggðra húsnæðislána dreifast þannig að um 57% afskriftanna myndi falla tveimur tekjuhæstu

við vanda þeirra yrði skert sökum kostnaðar við almennu niðurfærsluna.

Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna segir að grunnviðmið sé að ná fram leiðréttingu vegna verðbóluskots árána 2007–2010. Jafnframt segir að tillögurnar eigi að miða að því „að leiðrétta þann forsendubrest sem varð með falli fjármálakerfisins.“ Grunnviðmið sem hin almenna leiðrétting á að ná til, þ.e. frá árinu 2007, er því annað en það tímabil sem meintur forsendubrestur nær til, en í athugasemdum tillögunnar segir að forsendubrestur hafi orðið haustið 2008.

Vandséð er að hugtakið forsendubrestur eigi við í þessu tilfalli, enda er það kjarni verðtryggingar að raungildi afborgana og eftirstöðva sé óháð sveiflum í verðbólgu. Það er því ein af forsendum verðtryggðs láns að nafnvirði lánsins breytist með óvæntum sveiflum í verðlagi. Ætla má að langvarandi reynsla Íslendinga af verðbólgu og verðtryggingu lána geri það að verkum að þekking á þessu samhengi sé útbreidd. Á móti kemur að nokkuð líður á milli tímabila þar sem laun hækka mun minna en verðlag og greiðslubyrði verðtryggðra lána þyngist af þeim sökum.

Ef verðlag og laun fylgjast að mun hækkun á verðbólgu ekki hafa áhrif á greiðslubyrði lána og þar með getu lántakenda til standa í skilum. Þótt laun hafi að jafnaði hækkað álíka mikið eða meira en verðlag koma einstök tímabil þar sem raunlaun lækka. Breytileiki raunlauna er raunar eitt af því sem talið hefur verið til marks um ákjósanlegan sveigjanleika íslensk vinnumarkaðar. Ef húsnæðisverð fylgir jafnframt verðlagsþróun heldur eigið fé íbúðareigenda verðgildi sínu.

Miðað við meðaltalsgildi hækkaði launavísitala milli árána 2006 og 2007 um 9,0%, vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu um 10,2% og vísitala neysluverðs um 5,1%. Sé horft til einstakra mánaða á árinu 2007, þ.e. hvenær á árinu lán var tekið, þá var þróunin þannig miðað við uppsafnaða hækkun frá lántökumánuði til loka árs 2007, að í 11 tilvikum hækkuðu laun og húsnæðisverð meira en verðbólga. Því er erfitt að færa rök fyrir því að lántakendur sem tóku verðtryggð lán á árinu 2007 hafi orðið fyrir forsendubresti á því ári.

fimmtungunum í skaut, einungis um fjórðungur afskriftanna færi til heimila í greiðsluvanda og tvö af hverjum þremur heimilum í greiðsluvanda væru líkleg til að glíma áfram við þann vanda þrátt fyrir afskriftirnar. Sjá Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir (2012). „Households‘ position in the financial crisis in Iceland: Analysis based on a nationwide household-level database“, Seðlabanki Íslands *Working Papers* nr. 59.

Eins og að framan greinir telur Seðlabankinn almenna skuldalækkun ómarkvissa og dýra aðgerð og telur að aðgerðir sem beinast að því að aðstoða þá sem eru í mestum vanda geti náð svipuðum eða meiri árangri með minni tilkostnaði. Sé eigi að síður vilji til þess að styðja við bakið á ákveðnum hópi lántakenda, þrátt fyrir að erfitt sé að sýna fram á forsendubrest, væri æskilegt að sérfræðihópnum sjálfum verði falið að tilgreina hvaða tímabil skynsamlegt sé að miða leiðréttinguna við, m.a. í ljósi þeirra fjármuna sem stjórnvöld telja ásættanlegt að verja til slíkra aðgerða. Rétt er einnig að hafa í huga að hin ólíka þróun sem varð á launum og húsnæðisverði annars vegar og verðbólgu hins vegar á árunum 2008-2010 hefur að nokkru leyti gengið tilbaka á árunum 2011 og 2012, þar sem laun og húsnæðisverð hafa hækkað meira en verðlag.

Leiðréttingarsjóður

Í 2. lið aðgerðaáætlunarinnar segir að gera eigi úttekt á kostum og göllum þess að stofna sérstakan leiðréttingarsjóð vegna húsnæðislána. Þar sem útfærsla slíks leiðréttingarsjóðs liggur ekki fyrir telur Seðlabankinn ótímabært að setja fram ítarlega umsögn um áhrif, kosti og galla slíks sjóðs. Hver áhrifin gætu orðið veltur mjög á útfærslunni og ekki síst því hvernig slíkur sjóður yrði fjármagnaður. Fjármögnun með nýrri skattlagningu eða niðurskurði útgjalda ríkissjóðs þarf ekki að valda efnahagslegum óstöðugleika enda yrðu áhrifin á afkomu ríkissjóðs engin og áhrifin á innlenda eftirspurn lítil þar sem um væri að ræða tilfærslu tekna og eigna. Seðlabankinn leggur því áherslu á að fjármögnun slíks leiðréttingarsjóðs sé í samræmi við markmið um jafnvægi í ríkisfjármálum og verðbólgu markmið Seðlabankans.

Yfirskuldsettir húsnæðiseigendur

Í 3. lið segir að kannað verði hvernig gera megi eigendum yfirskuldsettra íbúða kleift að losna án gjaldþrots undan eftirstöðvum sem veðið sjálft stendur ekki undir. Þar sem útfærslan liggur ekki fyrir er ótímabært að setja fram umsögn um efnið nú. Seðlabankinn vill þó benda á að í umsögn bankans, sem send var nefndasviði Alþingis 10. desember 2009 vegna lagafrumvarps um breytingu á lögum um sammingsveð, er fjallað um þá tillögu að fasteignaveðlán geti ekki orðið grundvöllur aðfarar í öðrum eignum lántaka en þeim sem veðréttingin taka til ásamt því að lántaki verði laus undan persónulegri ábyrgð á greiðslu láns hrökkvi andvirði veðsins ekki fyrir greiðslu þess. Í umsögninni lagðist Seðlabankinn gegn þeim breytingum á sammingsveðum sem hér hafa verið nefndar, þótt réttmætt kynni

að vera að takmarka með lögum hversu langt fjármálafyrirtæki geti gengið að skuldurum sem þau hafa lánað óvarlega til.

Framtíðarskipan húsnæðismála

Í 4. lið er lagt til að skipuð verði verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála. Seðlabankinn fagnar því að úttekt verði gerð á framtíðarskipan húsnæðismála. Mikilvægt er að verkefnisstjórnin leitist við að finna varanlega lausn á vanda Íbúðalánasjóðs sem miðar að því að halda kostnaði ríkissjóðs í skefjum til lengri tíma litið.

Endurútreikningur lána

Í 5. lið segir að lögfesta eigi á sumarþingi 2013 flýtimeðferð dómsmála sem tengjast skuldavanda heimilanna og varða ágreining um lögmati þess að binda fjárskuldbindingu við gengi erlendra gjaldmiðla eða vísitölu. Í 8. lið segir síðan að sérfræðingahópur eigi að meti möguleika á því að leggja gjald á fjármálafyrirtæki vegna mikilla tafa á endurútreikningi lána. Seðlabankinn er hlynntur aðgerðum er lúta að því að draga úr réttaróvissu lántakenda og lánveitenda. Jafnframt telur bankinn að það geti aukið skilvirkni við endurútreikning lánasamninga sem dæmdir hafa verið ólöglegir, ef hægt er að beita lánastofnanir stjórnvaldssektum. Ef slíkum úrræðum er beitt þarf að liggja ljóst fyrir að allar nauðsynlegar upplýsingar séu fyrir hendi svo að endurútreikningur geti farið fram, sem og að það hafi farið verið gefið út samræmt viðmið hvort og að hvaða leyti réttaróvissu hafi verið eytt varðandi einstaka flokka lána.

Afnám verðtryggingar

Í 6. lið segir að settur verði á fót sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánnum. Seðlabankinn telur að þessi umsögn sé ekki réttur vettvangur til að greina frá afstöðu bankans til afnáms verðtryggingar. Seðlabankinn vill þó leggja áherslu á að varlega sé farið í allar breytingar á umgjörð neytendalána og að lántakendur hafi áfram möguleika á að velja úr mismunandi lánaformum. Verðtryggð og óverðtryggð neytendalán hafa bæði sína kosti og galla og mikilvægt er fyrir lántakendur að geti valið um á milli lánsforma og þar með náð fram þeirri dreifingu á greiðslubyrði og áhættustigi sem henta hverjum lántakenda best.²

² Sjá t.d. umfjöllun í kafla 8 í áfangaskýrslu Seðlabankans til forsætisráðherra um kosti og galla breytinga á peningastefnunni sem er aðgengileg á eftirfarandi slóð: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7217>, eða

Kostnaður við gjaldþrotaskipti

Í 7. lið segir að kanna eigi hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað vegna gjaldþrotaskipta á búi sínu. Tillögur að útfærslum eiga að liggja fyrir í september næstkomandi. Seðlabankinn mun því ekki veita álit sitt að sinni en leggur áherslu á að reynt sé að útfæra tillögurnar þannig að útgjöld ríkissjóðs aukist ekki, enda staða hans erfið.

Stimpilgjöld

Í 9. lið segir að endurskoða eigi stimpilgjöld af láns skjölum og stefna að afnámi stimpilgjalda vegna kaupa einstaklinga á húsnæði til eigin nota. Seðlabankinn veitti 1. febrúar 2013 og 13. apríl 2012 umsögn um afnám stimpilgjalda vegna kaupa á íbúðarhúsnæði. Seðlabankinn telur að slíkar breytingar þurfi að skoða í ljósi stöðu ríkissjóðs hverju sinni, m.a. með hliðsjón af öðrum aðgerðum á tekju- eða útgjaldahlið er miða að hallalausum fjárlögum.

Hagstofa Íslands

Í 10. lið er greint frá lagafrumvarpi sem forsætisráðherra er búinn að leggja fram á sumarþingi 2013 um að Hagstofa Íslands fái skýrar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafrirtækjum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja. Nefndasvið Alþingis hefur óskað eftir athugasemdum frá Seðlabankanum við frumvarpið og er því vísað í væntanlega umsögn bankans við frumvarpið.

Lokaorð

Seðlabankinn telur sem fyrr að aðgerðir sem lækka húsnæðisskuldir óháð efnahagslegri stöðu og greiðslugetu skuldara séu ómarkvissar og feli í sér kostnaðarsama leið til þess að koma til móts við heimili í vanda. Verði eigi að síður gripið til slíkra aðgerða ber að hafa í huga að svigrúm ríkissjóðs er afar takmarkað og að jafnvægi í ríkisfjármálum er mikilvægur þáttur þess að búa í haginn fyrir losun fjármagnshafta.

Vissulega er hugsanlegt að uppgjör búa föllnu bankanna með hætti sem samrýmist lausn á greiðslujafnaðarvanda Íslands muni hafa í för með sér tímabundna viðbót við tekjur ríkissjóðs.

Tímabundnum tekjum er hægt að ráðstafa með margvíslegum hætti án þess að raska efnahagslegum stöðugleika. Lækkun skulda ríkissjóðs er augljóslega þar á meðal. Frekari stuðningur við skuldug heimili gæti því aðeins fallið þar undir að þess sé gætt að rekstur ríkissjóðs stefni ekki hægar í átt að afgangi en ella hefði orðið og að sá hluti peningamagns sem er mögulega virkur í eftirspurn eftir vörum og þjónustu aukist ekki umfram það sem samræmist verðbólguþætti. Allar aðgerðir er miða að því að aðstoða skuldsett heimili varða dreifingu byrða á milli núverandi skattgreiðenda og skattgreiðenda framtíðarinnar. Það er kjörinna fulltrúa en ekki Seðlabankans að taka afstöðu til mismunandi leiða sem hafa áhrif á tekjuskiptingu og eignadreifingu. Seðlabankinn getur hins vegar aðstoðað við undirbúning aðgerða að því marki sem þær samrýmast lögskipuðu hlutverki og markmiðum bankans hvað varðar áhrif á stöðugleika verðlags og fjármálalegan stöðugleika.

Virðingarfyllt,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri

Harpa Jónsdóttir
aðstoðarframkvæmdastjóri