



Höfuðstólslækkun húsnæðislána

Nóvember 2013



Forsætisráðuneyti: Höfuðstólslækkun húsnæðislána
Nóvember 2013

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.stjr.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-9144-3-9

© 2013 Forsætisráðuneyti

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Efnisyfirlit..... | 3 |
| Inngangur | 5 |
| Samantekt | 7 |
| 1 Skuldir heimila og hagþróun..... | 9 |
| 1.1 Þróun skulda heimila..... | 9 |
| 1.2 Ójafnvægið 2007-2010..... | 14 |
| 1.3 Samband skulda og hagvaxtar | 18 |
| 2 Lækkun höfuðstóls..... | 20 |
| 2.1 Ófyrirséðar efnahagsaðstæður og verðbólguþróun | 20 |
| 2.2 Aðferðafræði..... | 21 |
| 2.3 Samningar við lánveitendur og kostnaður við aðgerð..... | 23 |
| 3 Afmörkun | 25 |
| 3.1 Almenn skilgreining..... | 25 |
| 3.2 Nánari afmörkun þeirra skuldbindinga sem rétt veita til leiðréttingar | 25 |
| 4 Framkvæmd | 31 |
| 4.1 Inngangur | 31 |
| 4.2 Aðferðafræði leiðréttingar | 33 |
| 4.3 Fyrri aðgerðir sem koma til frádráttar | 38 |
| 4.4 Fjárhæðartakmörkun | 39 |
| 4.5 Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána | 41 |
| 5 Notkun skattkerfis við leiðréttingu húsnæðislána | 42 |
| 6 Hvatar til að taka óverðtryggð lán..... | 47 |
| 7 Efnahagsleg áhrif aðgerða og mótvægisáðgerðir..... | 49 |
| Viðauki I – Fyrri aðgerðir | 53 |
| Viðauki II – Aðgerðir í öðrum löndum | 55 |
| Heimildaskrá..... | 57 |

Inngangur

Hinn 28. júní 2013 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi, sbr. þingskjal 9 – 9. mál. 1. töluliður aðgerðaáætlunar þingsályktunartillögunnar mælir svo fyrir að settur verði á fót sérfræðingahópur sem útfæri mismunandi leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og geri tillögur þar að lútandi. Verkefnið er á ábyrgð forsætisráðherra og ráðherranefndar um úrlausnir í skuldamálum heimilanna. Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna er fjallað nánar um verkefni hópsins með eftirfarandi hætti:

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 húsnæðisskulda. Einnig er markmiðið að hvetja lántakendur til að umbreyta lánum sínum í óverðtryggð lán gegn leiðréttingu á höfuðstól. Þar sem greiðslubyrði óverðtryggðra lána er hærri 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 hærri til að byrja með en af verðtryggðum lánum 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.

Samkvæmt þingsályktunartillögunni áttu eftirfarandi forsendur að liggja til grundvallar vinnu sérfræðingahópsins:

- 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.
- 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.

2. Töluliður aðgerðaáætlunar þingsályktunartillögunnar lýtur að því að gerð verði úttekt á kostum og göllum þess að stofna sérstakan leiðréttingarsjóð vegna húsnæðislána. Sama hóp var falið þetta verkefni, en um það segir orðrétt í þingsályktunartillögunni:

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 fyrr 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.

Sérfræðingahópurinn var skipaður 16. ágúst 2013. Í honum eiga sæti eftirfarandi :

- Dr. Sigurður Hannesson, stærðfræðingur, formaður
- Dr. Arnar Bjarnason, hagfræðingur
- Einar Hugi Bjarnason, hrl.
- Ingibjörg Ólöf Vilhjálmsdóttir, hdl.
- Lilja Alfreðsdóttir, alþjóðahagfræðingur
- Sigrún Ólafsdóttir, alþjóðaviðskiptafræðingur í forsætisráðuneyti
- Sigurður Guðmundsson, skipulagsfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti

Frá byrjun október starfaði Benedikt Árnason, efnahagsráðgjafi forsætisráðherra og ráðherranefnda ríkisstjórnarinnar með hópnum. Steindór Grétar Jónsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti var starfsmaður hópsins.

Hópurinn kallaði á sinn fund gesti, en þeir voru:

Frá Alþingi: Elsa Lára Arnardóttir og Líneik Anna Sævarsdóttir. Frá Arion banka: Gísli Óttarsson, Jónína S. Lárusdóttir og Óskar Hafnfjörð Auðunsson. Frá Fjármálaeftirlitinu: Jón Þór Sturluson. Frá forsætisráðuneyti: Páll Þórhallsson. Fyrrverandi efnahagsráðgjafi forsætisráðherra: Sigurður Snævarr. Frá Hagsmunasamtökum heimilanna: Guðmundur Ásgeirsson, Pálmey Gísladóttir og Vilhjálmur Bjarnason. Frá Hagstofu Íslands: Rósmundur Guðnason. Frá Íbúðalánasjóði: Gunnhildur Gunnarsdóttir, Ingi Kristinn Pálsson, Sigurður Erlingsson, Sigurður Geirsson og Sigurður Jón Björnsson. Frá Íslandsbanka: Birna Einarsdóttir og Una Steinsdóttir. Frá Landsbankanum: Helgi Teitur Helgason og Nína Guðbjörg Pálsdóttir. Frá Landssamtökum lífeyrissjóða: Arnar Sigurmundsson, Gunnar Baldvinsson, Þórey S. Þórðardóttir. Frá ríkisskattstjóra: Páll Kolbeins og Ingvar J. Rögnvaldsson. Frá Seðlabanka Íslands: Jón Sigurgeirsson, Þorvarður Tjörvi Ólafsson, Þórarinn G. Pétursson og Örn Hauksson. Frá Umboðsmanni skuldara: Ásta Sigrún Helgadóttir og Lovísa Ósk Þrastardóttir.

Samantekt

Í skýrslu þessari er lögð fram tvíþætt tillaga með það að markmiði að lækka húsnæðisskuldir heimila. Annars vegar er um að ræða lækkun höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána og hins vegar skattaívilnun vegna séreignalífeyrissparnaðar sem fellur til eftir að aðgerðin er komin til framkvæmda. Unnt verður að ráðstafa séreignalífeyrissparnaði til lækunar höfuðstóls og býðst sú leið öllum þeim sem skulda húsnæðislán óháð lánsformi. Þau sem nýta sér báðar leiðirnar geta lækkað höfuðstól lána sinna um allt að 20% á næstu fjórum árum. Aðgerðirnar eru eftirfarandi:

Leiðrétting verðtryggðra húsnæðislána

Verðtryggð húsnæðislán verða færð niður um fjárhæð sem samsvarar verðbótum umfram 4,8% sem féllu til á tímabilinu desember 2007 til ágúst 2010. Þetta samsvarar um 13% leiðréttingu á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar. Hámarksfjárhæð niðurfærslu á heimili verður 4 m.kr. Um 90% heimila sem rétt eiga til leiðréttingar verða ekki fyrir skerðingu vegna hámarksins, þ.e. lán sem stóðu í allt að 30 m.kr. í lok árs 2010. Til frádráttar koma fyrri úrræði til lækunar höfuðstóls sem lántakandi hefur notið. Þau lán sem skapa rétt til leiðréttingar eru verðtryggð húsnæðislán vegna kaupa á fasteign til eigin nota. Leiðrétting er að frumkvæði lántaka og þarf að sækja um hana hjá lánveitanda sem er með húsnæðislán á fremsta veðrétti á umsóknardegi. Lagt er til að sá lánveitandi verði umsjónaraðili leiðréttingar og annist framkvæmd hennar í samræmi við þá aðferðafræði sem þessi skýrsla lýsir.

Skattleysi séreignalífeyrissparnaðar

Þau heimili sem skulda húsnæðislán geta nýtt greiðslur sem ella rynnu inn í séreignasjóði til þess að greiða inn á húsnæðislán sín. Ríkissjóður gefur eftir tekjuskatt af allt að 4% iðgjaldi launþega og allt að 2% mótframlagi vinnuveitenda í séreignalífeyrissparnað gegn því að þeim fjármunum sé varið til inngreiðslna á höfuðstól húsnæðislána. Skattleysi takmarkast við 500 þúsund kr. á ári. Úrræðið gildir í þrjú ár. Aðgerðin takmarkast við þá sem skulduðu húsnæðislán fyrir 1. desember 2013. Sá hópur sem hefur þegar fengið niðurfellingu skulda getur nýtt sér skattleysi séreignalífeyrissparnaðar og þannig gagnast aðgerðin sem flestum.

Umfang aðgerðarinnar

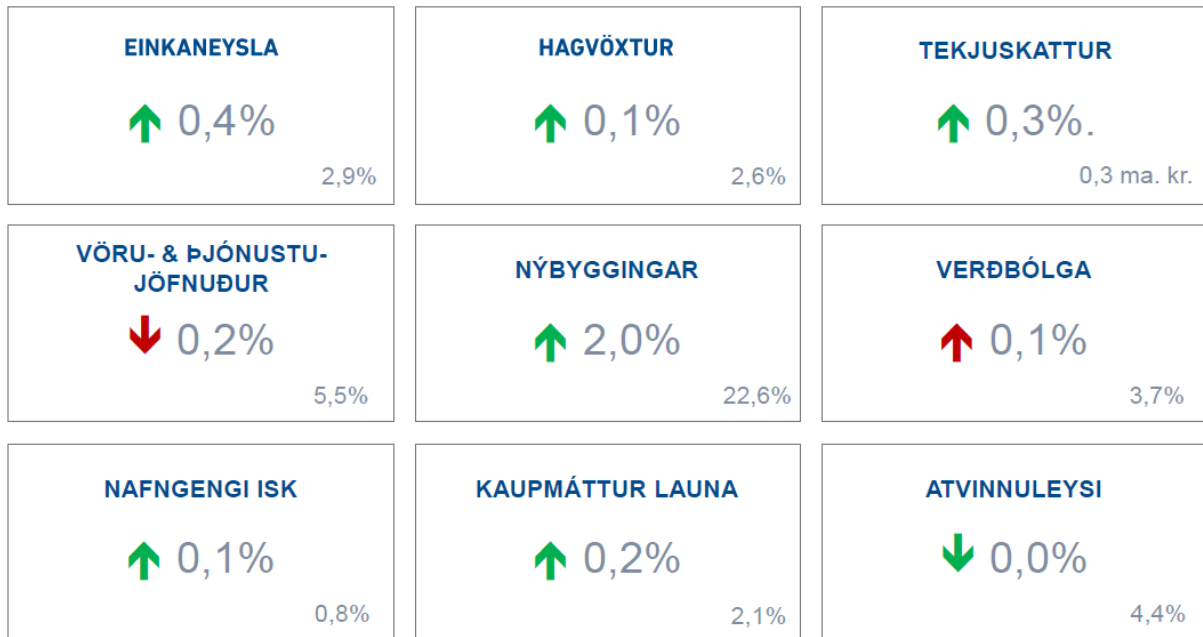
Heildarumfang aðgerðarinnar er metið á um 150 ma.kr. sem dreifist yfir fjögurra ára tímabil. Þar af er umfang leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána um 80 ma.kr. og höfuðstólslækkun með nýtingu séreignalífeyrissparnaðar um 70 ma.kr. Þess ber að geta að þetta mat er háð nokkurri óvissu. Aðgerðin krefst þess að ríkissjóður hafi milligöngu um fjármögnun og framkvæmd hennar. Ekki er þörf á stofnun leiðréttingarsjóðs þar sem aðgerðin verður að fullu fjármögnuð. Gert er ráð fyrir því að hrein áhrif á ríkissjóð verði óveruleg fyrir hvert ár á tímabilinu 2014-2017.

Efnahagsleg áhrif

Aðgerðin afléttir efnahagslegri óvissu er varðar skuldamál heimilanna. Skuldir heimilanna eru nú 108% af vergri landsframleiðslu, sem er hátt hlutfall í alþjóðlegum samanburði. Samhliða

lækkun skulda mun aðgerðin auka ráðstöfunartekjur heimila og hvetja til sparnaðar með skattleysi séreignalífeyrissparnaðar. Þá myndast aukinn hvati til fjárfestingar þegar heimilin öðlast styrk á ný og hafa meira svigrúm til fjárfestingar.

Helstu niðurstöður í greiningu sem ráðgjafarfyrtækið Analytica ehf. vann fyrir hópinn eru þær að miðað við gefnar forsendur eru þau þjóðhagslegu áhrif þeirra aðgerða sem sérfræðingahópurinn leggur til tiltölulega mild, þótt talsverðra örvandi áhrifa geti gætt á fjárfestingu í íbúðarhúsnæði. Sjá má áhrif aðgerðanna á einstakar efnahagsstærðir miðað við frávíksspá Analytica við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2013.



Tímarammi aðgerðarinnar

Gera má ráð fyrir því að verði tillagan samþykkt sem og nauðsynlegar lagabreytingar verði að öllu forfallalausum hægt að framkvæma niðurfærslu um mitt ár 2014. Nokkurn undirbúningstíma þarf til að endurreikna lán. Aðgerðir sem varða skattleysi séreignalífeyrissparnaðar sem miða að því að lækka höfuðstól húsnæðislána gætu hafist um svipað leyti.

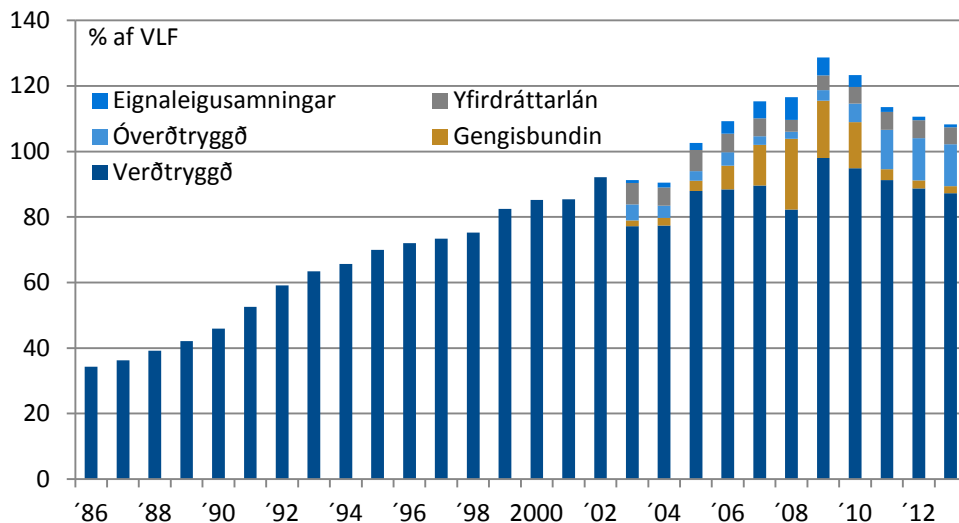
1 Skuldir heimila og hagþróun

1.1 Þróun skulda heimila

Skuldir heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) hafa þrefaldast undanfarinn aldarfjórðung. Aukin skuldsetning heimila vegna íbúðakaupa og neyslulána náði hámarki árið 2007, en í kjölfarið lækkaði gengi krónunnar um meira en helming sem þrýsti upp gengisbundnum og verðtryggðum lánum í verðbólgukotinu sem fylgdi. Á sama tíma lækkaði íbúðaverð um þriðjung að raunvirði, sem skildi eftir fjölda heimila yfirveðsett samhliða auknu atvinnuleysi og kaupmáttarrýrnun. Skuldir heimilanna námu hæst 133,5% af vergri landsframleiðslu á fyrsta ársfjórðungi 2009, en til samanburðar stóðu þær í 85,2% af VLF í upphafi árs 2004. Árið 1990 námu heildarskuldir heimila um 46% af VLF.

Í árslok 2012 námu heildarskuldir heimila 1.921 ma.kr. eða um 110% af VLF, þar af námu íbúðaskuldir 1.325 ma.kr. eða um 78% af VLF.¹ Skuldir heimila í lok júní 2013 eru áætlaðar 108% af VLF þar af námu verðtryggðar skuldir heimila 87% af VLF, óverðtryggð lán 13%, yfirdráttarlán 5%, gengisbundin lán 2% og eignaleigusamningar 1%.² Skuldasamsetning heimilanna hefur tekið nokkrum breytingum undanfarin misseri, t.a.m. hefur vægi verðtryggðra og gengisbundinna lána lækkað. Hluttur óverðtryggðra lána jókst verulega árið 2012.

Mynd 1. Skuldir heimila sem hlutfall af landsframleiðslu 1986-2013³



Frá árslokum 2010 hafa skuldir heimila sem hlutfall af VLF lækkað um 14%. Lækkun skulda heimila má helst rekja til endurútreiknings lánasamninga sem fólu í sér ólögmeta gengistryggingu og uppgreiðslu lána og afborgana en fjárhæð þeirra hefur verið umfram ný veitt lán.⁴ Höfuðstóll gengisbundinna lána var færður niður um 149 ma.kr. á árunum 2010-2012 og frekari niðurfærsla er áætluð um 39 ma.kr. á árinu 2013. Fjármálafyrirtæki færðu niður önnur lán samtals um 56 ma.kr. í tengslum við sértæka skuldaaðlögun og 110% leiðina

¹ Seðlabanki Íslands.

² Seðlabanki Íslands. Fjármálastöðugleiki. 2013/2. Bls.9

³ Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

⁴ Households' position in the financial crisis in Iceland. Bls. 93.

fyrir yfirveðsett heimili. Alls hafa skuldir lækkað um 244 ma.kr. eða 14% af VLF vegna þessara úrræða og eru þá ekki meðtaldar aðrar aðgerðir sem sum fjármálafyrirtæki lögðu í áður en gengisbundin lán voru dæmd ólögleg og úrræði stjórnvalda voru kynnt.⁵

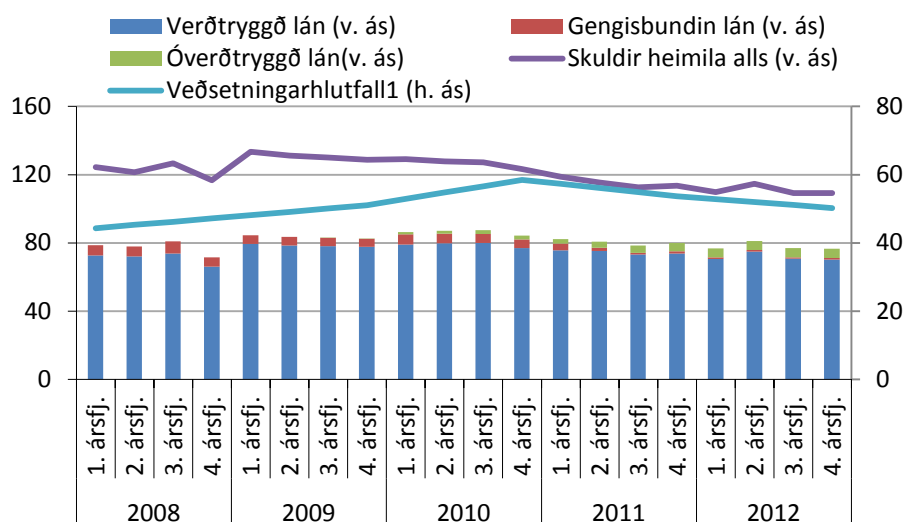
Meginþorri íbúðalána eru verðtryggð jafngreiðslulán og oftast eru þau veitt með hámarkstíma, sem hefur verið 40 ár síðan 1996. Hluttur verðtryggðra lána hefur lækkað úr tæplega 80% af VLF í 70%. Hluttur óverðtryggðra lána hefur hækkað úr 0,1% af VLF í ársbyrjun 2010 í 5,5% í árslok 2012.

Tafla 1. Fasteignaveðskuldir heimila við starfandi fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóði⁶

| Millj. króna | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Innlánsstofnanir | 285.104 | 308.776 | 302.687 | 365.270 |
| þ.a. verðtryggð | 235.943 | 215.970 | 218.257 | 251.914 |
| þ.a. óverðtryggð | 1.614 | 28.713 | 79.548 | 111.409 |
| þ.a. gengisbundin | 47.547 | 64.093 | 4.882 | 1.947 |
| Íbúðalánasjóður | 616.362 | 641.887 | 658.301 | 669.048 |
| Lífeyrissjóðir | 174.436 | 171.889 | 181.352 | 181.195 |
| Útlán heimila með veð í fasteign í fagfjárfestasjóð | 91.146 | 124.235 | 109.968 | 110.280 |
| þ.a. verðtryggð | 34.019 | 124.235 | 109.968 | 110.280 |
| þ.a. gengisbundin | 57.127 | | | |
| Samtals | 1.167.048 | 1.246.787 | 1.252.308 | 1.325.794 |

Veðsetningarhlutfall fasteigna heimilanna var 50,2% í árslok 2012 og hefur lækkað töluvert síðustu ár en varð hæst 59% í lok árs 2010.⁷

Mynd 2. Skuldir heimila með veði í íbúðarhúsnæði sem hlutfall af VLF og fasteignum⁸



⁵ Seðlabanki Íslands. Peningamál. 2013/2. Rammagrein IV-1.

⁶ Seðlabanki Íslands.

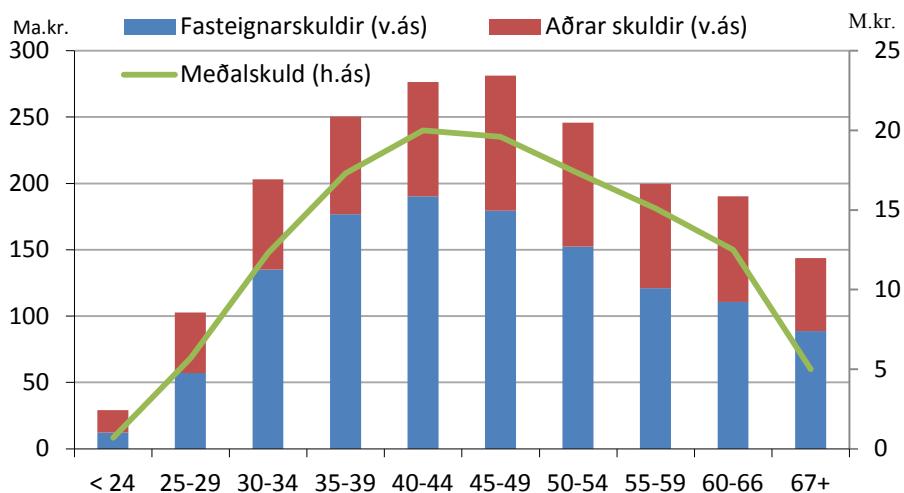
⁷ Seðlabanki Íslands. Fjármálastöðugleiki. 2013/1. Bls.43.

⁸ Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Í árslok 2012 voru skuldir hjóna með börn 799 ma.kr. og höfðu hækkað um 0,5% frá fyrra ári. Skuldir einstæðra foreldra voru 171 ma.kr. og höfðu lækkað um 1,9% á milli ára. Meðalskuld hjóna með börn var 25,1 m.kr. og meðalskuld einstæðra foreldra var 10,9 m.kr. Einstaklingar skulduðu að meðaltali 4,6 m.kr. í árslok og hjón án barna skulduðu að meðaltali 13,8 m.kr. Skuldir einstaklinga hækkuðu um 2,8% á milli ára en skuldir hjóna án barna hækkuðu um 3,5%.⁹

Fjölskyldur á aldrinum 35–49 ára skulduðu mest allra aldurshópa í lok árs 2012. Samanlagðar skuldir þeirra voru 807,7 ma.kr. sem samsvarar 42% af heildarskuldum og drógust saman um 0,2% á milli ára. Skuldir aldurshópsins 25–29 ára drógust saman um 7,4% á milli ára.

Mynd 3. Skuldir eftir aldri fjölskyldu í árslok 2012¹⁰



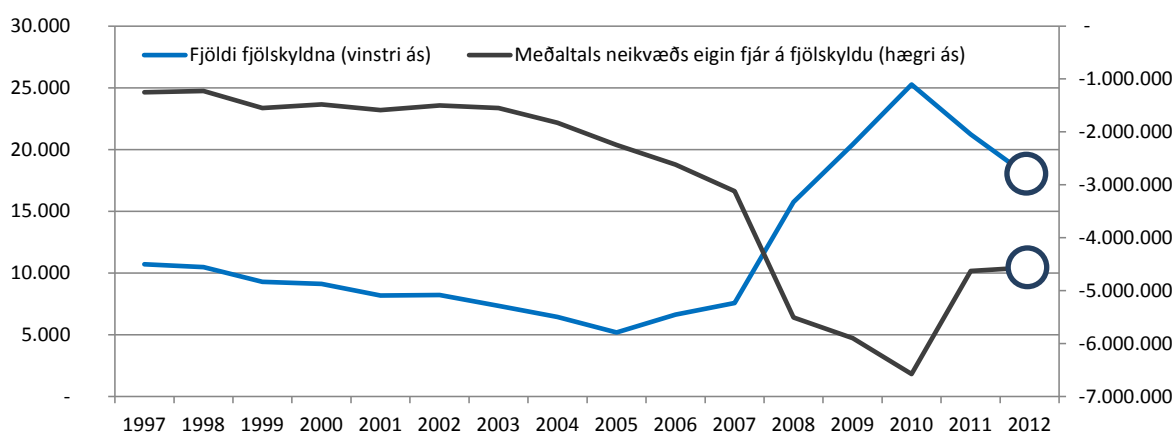
Þegar litið er til heildarskulda er skuldsettasti aldurshópurinn einstaklingar á aldursbilinu 45-49 ára en einstaklingar sem skulda mest í fasteignum sínum eru á aldursbilinu 40-44 ára.

Eiginfjárstaða heimilanna hefur batnað síðustu tvö ár eftir að hafa versnað verulega árin 2009-2010. Samanlögð staða eiginfjár í lok árs 2012 var rúmlega 2.047 ma.kr. og styrktist um 10,6% frá fyrra ári. Eiginfjárstaða í fasteign, þ.e. virði fasteigna að frádregnum fasteignaskuldum, styrktist um 14,7% og var 1.604 ma.kr. í árslok 2012. Annað eigið fé, þ.e. aðrar eignir að frádregnum öðrum skuldum, dróst saman um 2% og var 443 ma.kr. í árslok 2012. Alls voru 129.193 fjölskyldur (68%) með jákvæða eiginfjárstöðu í lok árs 2012 og fjölgaði um 4% á milli ára. Fjölskyldur með neikvæða eiginfjárstöðu voru 57.157 (30%) í lok árs 2012 og fækkaði um 2,8% á milli ára. Fjöldi fjölskyldna með neikvæða eiginfjárstöðu er umtalsverður.

⁹ Hagstofa Íslands. Skuldir, eignir og eiginfjárstaða einstaklinga 2012. 30. ágúst, 2013. Bls, 3.

¹⁰ Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd 4. Fjöldi fjölskyldna með neikvætt eigið fé¹¹



Eiginfjárlutfall yngri aldurshópa er oft lágt eins og eðlilegt má teljast og jafnvel neikvætt, en styrkist með hækkandi aldri því sem skuldir eru greiddar niður. Á árunum 2008–2012 var þróun eiginfjárlutfalls í samræmi við lífaldur en áberandi er neikvæð eiginfjárstaða aldurshópsins 25-34 en hún er neikvæð nánast allt tímabilið.

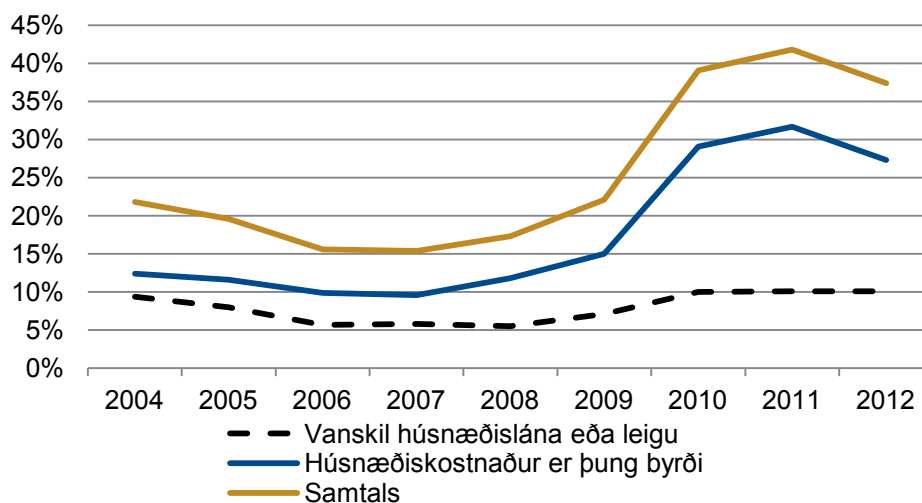
Eiginfjárlutfall eftir fjölskyldugerð er mismunandi. Hjón án barna eru í betri stöðu, þar sem eiginfjárlutfall þeirra var 71% í árslok 2012 og sömu sögu er að segja um einstaklinga, en þar er eiginfjárlutfall 54%. Hjá barnafólki er hlutfallið nokkuð lægra. Hjá hjónum með börn er það 28% en var lægst hjá einstæðum foreldrum um 9%.

Vanskil heimila jukust mikið í efnahagserfiðleikum og voru mest í lok desember 2010 og voru um 20% af heildarútlánnum þriggja stærstu viðskiptabankanna og Íbúðalánasjóðs m.v. bókfært virði og lánþegaaðferð.¹² Vanskil hafa minnkað frá lokum árs 2010 og í ágúst 2013 voru þau um 12% af heildarútlánnum og hafa því lækkað um 6% af útlánnum.

¹¹ Hagstofa Íslands. Skuldir, eignir og eiginfjárstaða einstaklinga 2012. 30.ágúst, 2013. Bls. 12.

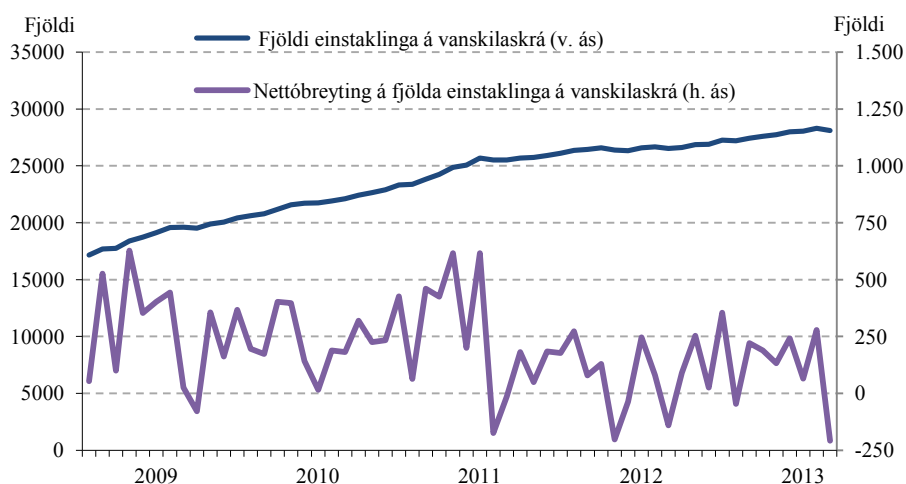
¹² Með lánþegaaðferð teljast öll lán viðskiptavinar í vanskilum ef eitt lán er komið í vanskil (e. cross default method).

Mynd 5. Vanskil og erfiðleikar við að standa í skilum á íbúðalánum¹³



Eins og sjá má á mynd 5 hafa vanskil minnkað umtalsvert á síðustu tveimur árum, en þau mælast þó há í alþjóðlegum samanburði. Einstaklingum á vanskilaskrá hefur fjölgað og voru þeir í lok október 28.141. Hér er um að ræða um 11,6% af einstaklingum 18 ára og eldri. Stór hluti einstaklinga á vanskilaskrá hefur verið þar lengi, en um 60% einstaklinganna hafa verið tvö ár eða lengur á skránni og tæplega 30% fjögur ár eða lengur. Eins hefur gjaldþrotum fjölgað og í lok október mældust ný gjaldþrot einstaklinga 343.

Mynd 6. Þróun fjölda einstaklinga á vanskilaskrá¹⁴



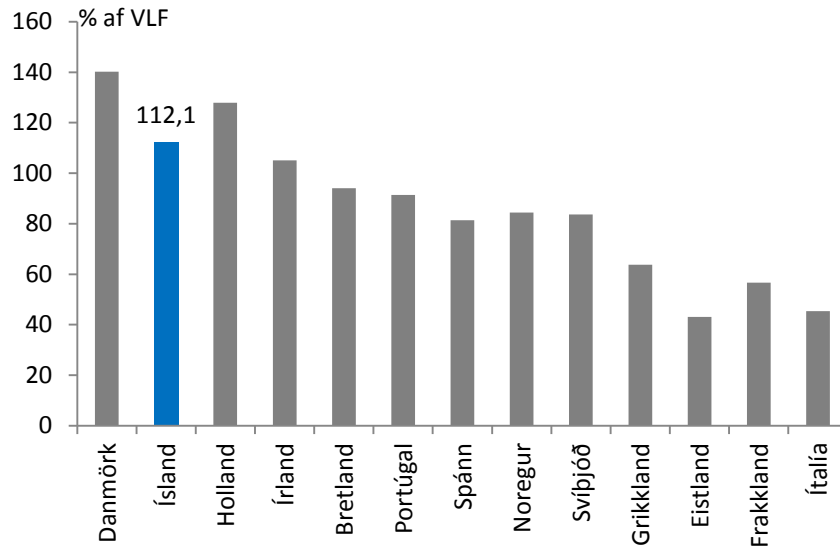
Skuldaaukning heimila er alþjóðleg þróun þótt hún sé óvísða meiri en hér á landi. Á mynd 7 má sjá skuldir heimila á Íslandi í samanburði við skuldir í nokkrum Evrópulöndum. Í alþjóðlegum samanburði eru skuldir heimila hér á landi einna mestar hvort sem litið er til ráðstöfunartekna eða landsframléiðslu. Í þessum samanburði verður einnig að taka tillit til þess að séreign á húsnæði er algeng á Íslandi. Aftur á móti er mikil skuldsetning áhyggjuefni

¹³ Hagstofa Íslands.

¹⁴ Seðlabanki Íslands.

fyrir hagþróun landsins, þar sem rannsóknir sýna að hún getur haldið aftur af efnahagsbata í kjölfar fjármála- og bankakreppu.¹⁵

Mynd 7. Skuldir íslenskra heimila í samanburði við nokkur Evrópuríki¹⁶



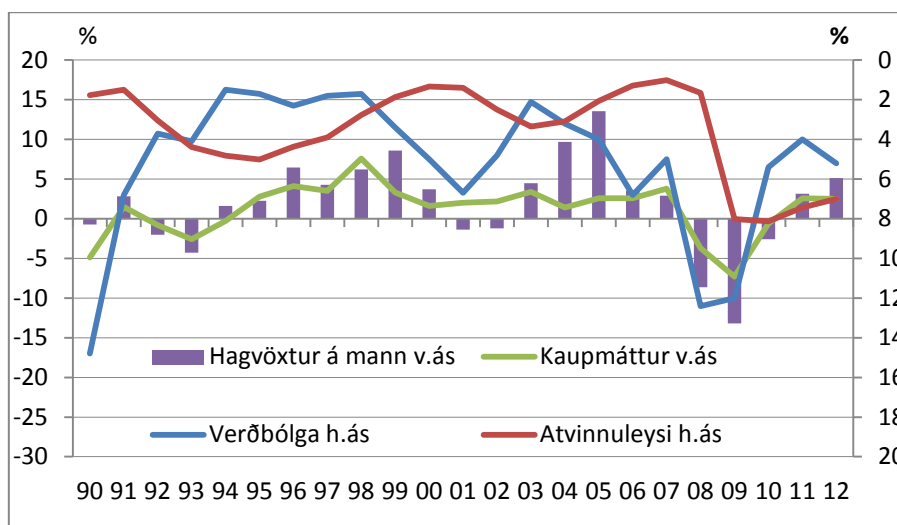
1.2 Ójafnvægið 2007-2010

Mikið ójafnvægi varð í hagkerfinu á tímabilinu 2007-2010, þar sem gengi íslensku krónunnar hrapaði, verðbólga fór umtalsvert yfir markmið Seðlabanka Íslands og verulegur samdráttur varð í landsframleiðslu. Verðbólga hefur raunar áður farið úr böndunum á Íslandi og gengið fallið en það sem skilur tímabilið frá árslokum 2007 til 2010 frá öðrum verðbólgutímabilum eru þættir sem tengjast neikvæðum fylgifyskum efnahagssamdráttar s.s. þróun launa og eignaverðs. Áfallið setti þrýsting á efnahagslífið sem endurspegladist í versnandi stöðu íslenskra heimila.

¹⁵ Mian og Sufi: Household Leverage and the Recession of 2007 to 2009.

¹⁶ Seðlabanki Íslands.

Mynd 8. Þróun hagvaxtar, kaupmáttar, atvinnuleysis og verðbólgu¹⁷



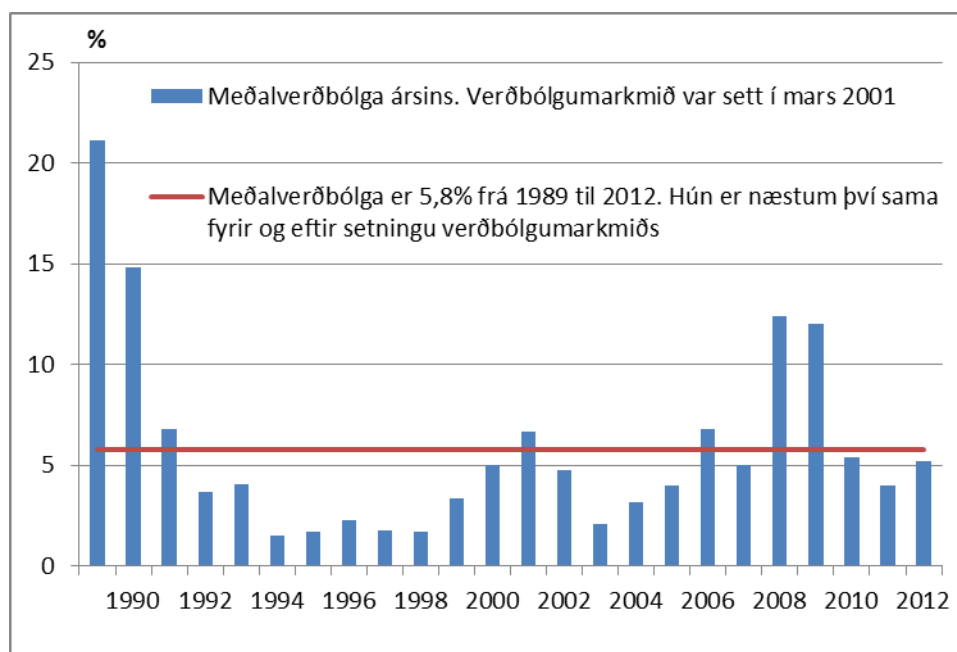
Í kringum 1990 fór verðbólga á ársgrunni yfir 20% en aðstæður voru þá verulega frábrugðnar því tímabili sem nú er til skoðunar. Við efnahagsáfallið 2008 fóru saman lækkun eignaverðs, aukið atvinnuleysi, samdráttur landsframleiðslu, minni tekjur og verðbólguþéttur sem að stórum hluta leiddi af gengisfalli krónunnar. Verðbólga var meiri í kringum 1990 en hún var 2008, en þá var atvinnuleysi lítið, landsframleiðsla í meira jafnvægi og kaupmáttur skertist minna. Með hliðsjón af þessu voru aðstæður með öðrum hætti árið 2008 en í kringum 1990.

Árið 2001 var tekin upp stefna í peningamálum um verðbólguþétt. Stefnan miðar að því að halda verðlagi stöðugu þannig að árleg verðbólga verði að jafnaði sem næst 2,5% með 1,5% vöðumörkum. Neðri mörkin eru 1% en þau efri 4%.

Á mynd 9 má sjá verðbólguþróun frá 1989 til 2013. Hæst fór verðbólga á þessu tímabili í 25% í desember 1989 og hefur hún verið sveiflukennd allt þetta tímabil ef undan er skilinn seinni hluti tíunda áratugarins.

¹⁷ Hagstofa Íslands.

Mynd 9. Verðbólguþróun frá 1989 – ársverðbólga eftir mánuðum¹⁸



Meðalverðbólga alls tímabilsins er 5,8% og er það sama meðaltalsverðbólga og á tímabilinu frá því að verðbólguþróun var tekið upp og til seinni hluta ársins 2013. Ef einungis er litið til tímabilsins frá því að verðbólguþróun var tekið upp þar til í árslok 2007 nam hún að meðaltali 4,8%. Frá þjóðarsáttarsamningunum 1990 og út árið 2007 nam verðbólgan að meðaltali 4,0%.

Tekjur heimila hafa dregist verulega saman frá árinu 2007 eða um 21% ef frá eru taldar bætur og lífeyrisgreiðslur. Munurinn er ennþá meiri á milli árána 2007 og 2010 eða 24%. Hér er eingöngu horft til tekjuskatts- og útsvarsstofns en fjármagnstekjur undanskildar. Vísitala kaupmáttar launa lækkaði einnig skarpt frá árslokum 2007 fram á árið 2010.

Atvinnuleysi hefur að jafnaði verið lítið á Íslandi. Það breyttist verulega í kjölfar efnahagshrunsins og fór úr 1,0% árið 2007 í 8,1% árið 2010.¹⁹ Þá dróst landsframleiðsla talsvert saman í kjölfar efnahagshrunsins og hagvöxtur á mann á föstu verðlagi minnkaði um 22,7% á milli árána 2007 og 2010. Árið 2010 var landsframleiðsla á mann svipuð og hún var árin 2003-2004.

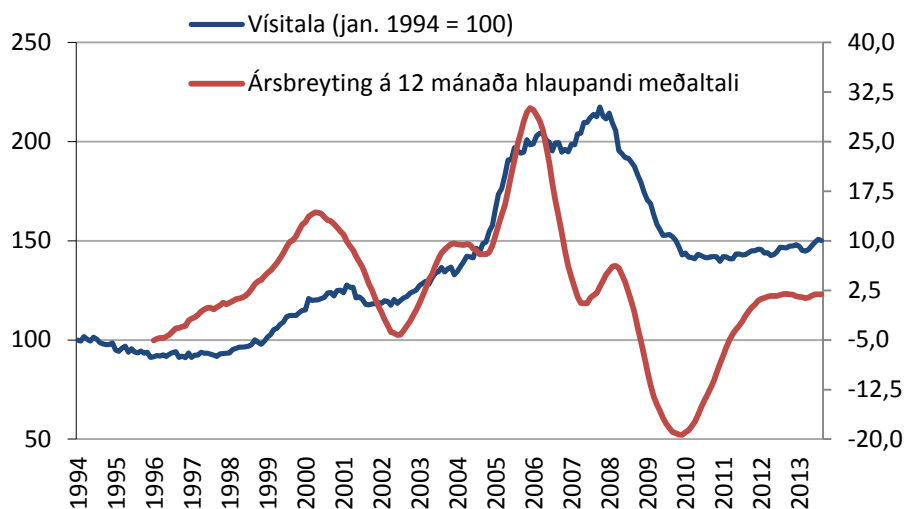
Skuldir heimila jukust mikið á fyrsta áratug þessarar aldar eins og gerð er grein fyrir framar í þessum kafla. Í ljósi skuldsetningar voru efnahagsreikningar heimila viðkvæmari fyrir áfalli en áður.

Fasteignaverð sveiflaðist talsvert á tímabilinu 2004 til 2010. Raunverð íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu hækkaði um 34% til ársins 2007 en lækkaði svo aftur fram til ársins 2010 þegar raunverðið var því sem næst orðið það sama og það var 2004.

¹⁸ Hagstofa Íslands.

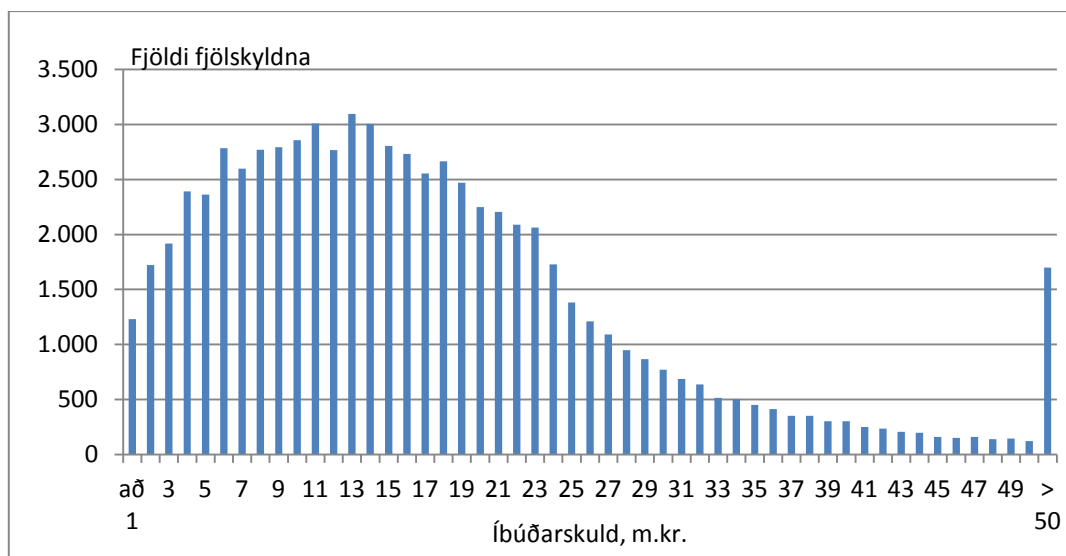
¹⁹ Vinnumálastofnun.

Mynd 10. Þróun íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu²⁰



Íbúðarskuldir í árslok 2010 námu 1.226 m.kr. og það voru 73.000 fjölskyldur sem þessar skuldir báru. Að meðaltali skuldaði hver fjölskylda 16,8 m.kr. en skuldunum var afar misdreift, eins og fram kemur á mynd 11.²¹

Mynd 11. Íbúðarskuldir í árslok 2010 eftir upphæð²²



Á myndinni má sjá að tíðasta gildið er skuld á milli 12 og 13 m.kr. ef frá er skilið að tæplega 27.000 íbúðareigendur skulda ekki í húsnæði. Fjórðungur skuldaði innan við 8 m.kr. og helmingur innan við 14 m.kr. Fjórðungur fjölskyldna skuldaði yfir 22 m.kr. og þar af 1.700 fjölskyldur yfir 50 m.kr.

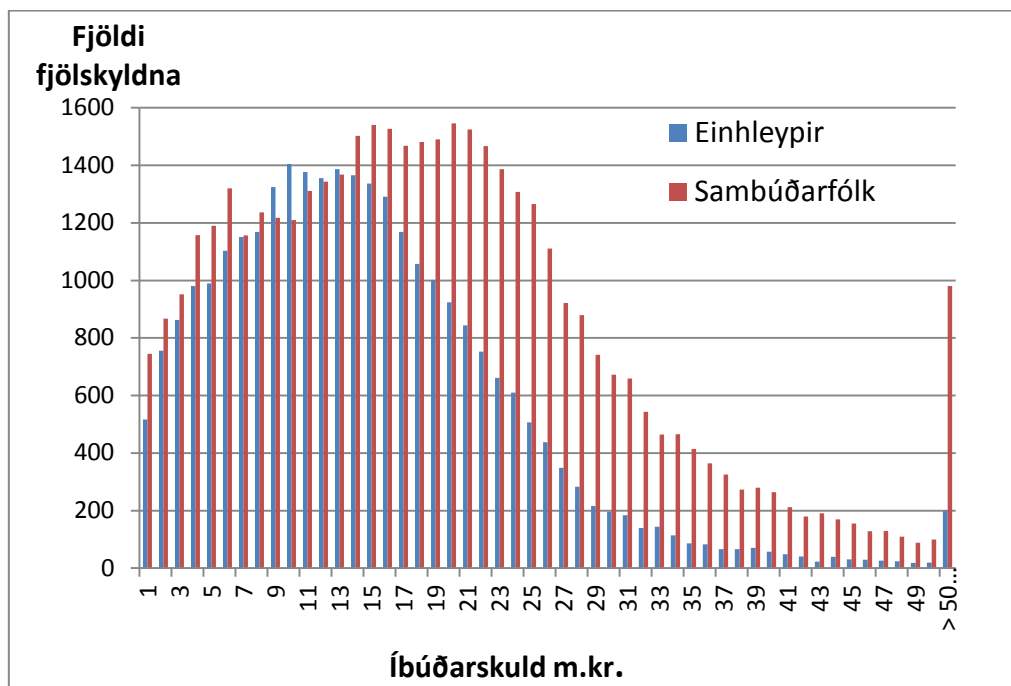
Eins og fram kemur í kafla 1.1 var skuldastaða heimila töluvert mismunandi eftir hjúskaparstöðu, líkt og fram kemur á mynd 12.

²⁰ Seðlabanki Íslands.

²¹ Ríkisskattstjóri.

²² Ríkisskattstjóri.

Mynd 12. Íbúðarskuld í árslok 2010 eftir upphæð skuldar og hjúskaparstöðu²³



Meðalskuld 28.000 einhleypira árið 2010 var 14 m.kr. og meðalskuld rúmlega 44.000 hjóna var 18,5 m.kr. Fjórðungur einhleypira skuldaði innan við 7 m.kr. og helmingur innan við 12 m.kr. Fjórðungur skuldaði svo meira en 19 m.kr. og 1% hópsins skuldaði yfir 50 m.kr. Hjá hjónum skuldaði fjórðungur innan við 9 m.kr. og helmingur innan við 16 m.kr. Fjórðungur hjóna skuldaði meira en 22 m.kr. og 3% meira en 50 m.kr.

1.3 Samband skulda og hagvaxtar

Hagrannsóknir benda til þess að skuldastaða heimila hafi marktæk áhrif á dýpt efnahagslæggða. Hagkerfi þar sem skuldir heimila aukast mikið á árunum fyrir efnahagsáfall eru bæði lengur að ná sér á strik auk þess sem landsframleiðsla þeirra dregst að öllu jöfnu meira saman en í löndum þar sem skuldasöfnunin var hóflegri.²⁴ Ástæðan er einkum sú að mjög skuldug heimili lenda í tvöföldum vanda þegar að kreppir: snörp lækkun fasteignaverðs rýrir eignastöðu þeirra verulega og vaxandi atvinnuleysi og lægri tekjur skerða getu þeirra til að standa í skilum. Mjög skuldug heimili verða því fyrir verulegum auðs- og tekjuáhrifum þegar efnahagsáfall á borð við alþjóðlegu lánsfjárekreppuna dynja á.

Rannsóknir sýna jafnframt að stefnumiðaðar aðgerðir í þágu skuldsettra heimila flýta fyrir efnahagsbata og örva hagvöxt, a.m.k. til skemmri tíma litið.²⁵ Ástæðan er meðal annars sú að mjög skuldug heimili hafa gjarnan hærra jaðarneyslunheigð en þau sem minna skulda. Þetta þýðir að aðgerðir sem auka ráðstöfunartekjur mjög skuldugra heimila, t.d. í gegnum lægri afborganir af fasteignalánnum, munu örva einkaneyslu sem aftur styður við almenn umsvif í efnahagslífinu.

²³ Ríkisskattstjóri.

²⁴ Sjá t.d. IMF (2012): *Dealing with Household Debt* og McKinsey&Company (2012): *Debt and Deleveraging: Uneven progress on the path to growth.*

²⁵ Sjá t.d. Coenen o.fl. (2012).

Óhófleg skuldsetning getur einnig valdið margvíslegri óhagkvæmni. Sem dæmi má nefna að mjög skuldsett heimili ráðast síður í viðhaldsframkvæmdir sem auka verðmæti eigna þeirra. Þá eru einnig vísbendingar um að greiðsluþrot heimila valdi skaða af ýmsu tagi, ekki síst félagslegum. Ávinningur af því að létta á skuldum og afstýra greiðslufalli getur því verið umtalsverður.²⁶

²⁶ IMF 2012.

2 Lækkun höfuðstóls

Í kafla 1 var fjallað um það efnahagslega ójafnvægi sem ríkti á árunum 2007-2010 þegar verðbólga var mikil samhliða samdrætti hagkerfisins, kaupmáttarrýrnun og auknu atvinnuleysi. Hópnun var falið það hlutverk að útfæra leiðir til þess að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána. Hópurinn nálgast hlutverk sitt með tvennum hætti. Annars vegar er lagt til að lán verði færð niður með beinum hætti. Hins vegar að hægt verði að nýta fjármuni sem ella rynnu í séreignalífeyrissparnað til þess að greiða inn á höfuðstól lána og njóta skattafsláttar. Í þessum kafla er fjallað um aðferðafræði við beina niðurfærslu lána. Í kafla 5 er nánari útfærsla á þeirri leið að nýta séreignalífeyrissparnað.

2.1 Ófyrirséðar efnahagsaðstæður og verðbólguþróun

Við ákvörðun um fjárfestingu einstaklinga í íbúðarhúsnæði eru ákveðnar forsendur lagðar til grundvallar sem snúa einkum að áætluðum ráðstöfunartekjum heimilanna, fjármagnskostnaði, ætlaðri eignamyndun og væntingum lántaka um verðlagsþróun á lánstíma. Færa má fyrir því gild rök að verðbólguþróun á árunum 2007-2010 hafi verið ófyrirséð enda er hækkunin að mestu leyti til komin vegna atburða sem erfitt var að sjá fyrir.

Lagt er til að hækkun á verðtryggðum húsnæðislánum heimilanna verði leiðrétt, vegna misgengis sem orsakaðist af hækkun á vísitölu neysluverðs eða annarri viðmiðunarvísitölu skuldbindinga lántaka umfram meðaltalsverðbólgu frá upptöku verðbólguþróunarmarkmiðs. Leiðréttingin komi til uppgjörs samkvæmt þeim reglum sem nánar er mælt fyrir um í kafla 4 í skýrslunni. Þessi aðferðafræði er að mati hópsins eðlileg samkvæmt þeim forsendum sem lágu til grundvallar starfi hópsins.

Sá mismunur viðmiðunarverðbólgu og áfallinna verðbóta á umræddu tímabili hefur í opinberri umræðu gjarnan verið nefndur forsendubrestur. Þó að sú hugtakanotkun sé ekki alls kostar heppileg er á sumum stöðum í skýrslunni notast við þetta hugtak til að lýsa verðbólguþróun á árunum 2007-2010. Rétt þykir að taka sérstaklega fram að þrátt fyrir þessa hugtakanotkun er í skýrslunni ekki á nokkurn hátt tekin afstaða til þess hvort um brostnar forsendur í lögfræðilegum skilningi sé að ræða, þ.m.t. hvort skilyrði brostinna forsendna séu uppfyllt almennt eða í einstökum tilvikum. Þvert á móti er hér um að ræða efnahagslega aðgerð sem beinist að tilteknum hópi í samfélaginu sem er í sambærilegri stöðu og byggi á stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og áður nefndrar ályktunar Alþingis. Aðgerðinni er þannig einungis beint að verðtryggðum húsnæðislánum einstaklinga sem hækkun verulega við aukna verðbólgu samhliða falli fjármálakerfisins. Þannig er um að ræða vel afmarkaða einskipsaðgerð sem ætlað er að bæta stöðu lántaka með verðtryggð húsnæðislán, líkt og nánar er afmarkað í kafla 3. Aðgerðin hefur því hvorki réttaráhrif gagnvart öðrum hópum en þeim sem aðgerðin beinist að, þ.e.a.s. lántökum með verðtryggð húsnæðislán, né hefur hún fordæmisáhrif til framtíðar litið, þ.e.a.s. ef svo færi að á móta aðstæður kynnu að skapast í framtíðinni. Aðrir en þeir sem beinlínis falla undir aðgerðina samkvæmt framansögðu geta því hvorki byggt rétt á henni né er hún til þess fallin að skapa réttmætar væntingar um að aðrar skuldbindingar en þær sem um er getið í kafla 3 verði einnig lækkaðar. Ítrekað er að engin afstaða er tekin í skýrslunni til ætlaðrar skaðabótaskyldu lánveitenda enda er hér um að ræða almenna efnahagslega aðgerð.

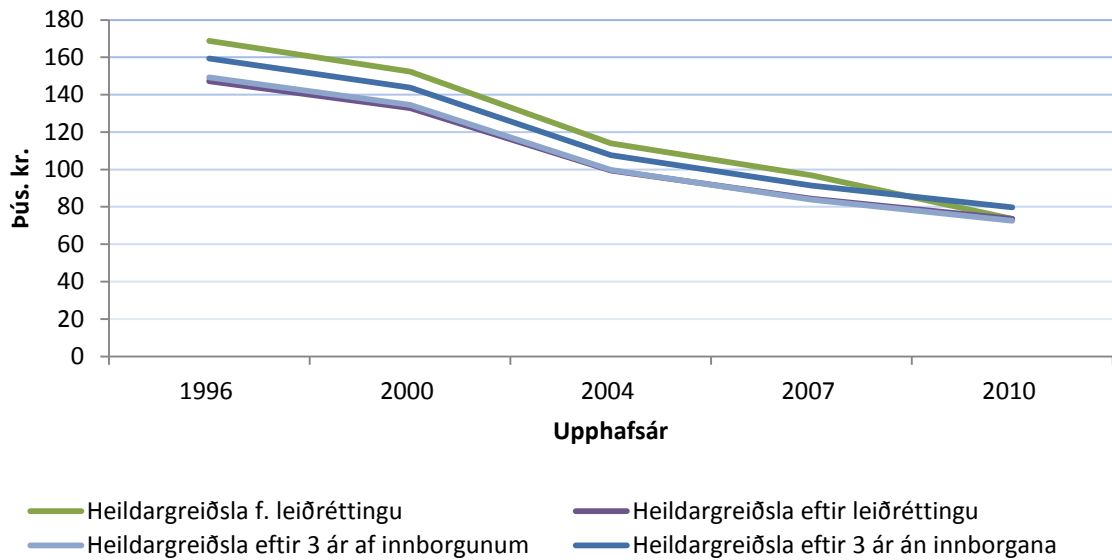
2.2 Aðferðafræði

Aðferðin sem lögð er til er almenn og hnitmiðuð og felur í sér jákvæða hvata og umbunar skilvísi. Bein niðurfærsla er útfærð þannig að verðbætur sem fallið hafa á verðtryggð húsnæðislán á tímabilinu desember 2007 til ágúst 2010 umfram tiltekið viðmið verði endurgreiddar og komi til uppgjörs. Í síðari köflum er fjallað um afmörkun lána sem aðgerðin nær til og framkvæmd hennar. Í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri sem störf hópsins grundvallast á er fjallað nánar um verkefni hópsins og forsendur fyrir störfum hans. Þar kemur m.a. fram að verðbólga sé sá mælikvarði sem miða skuli niðurfærslu höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána við.

Ný peningastefna var lögfest árið 2001 og formlegt verðból gumarkmið tekið upp ásamt flotgengisstefnu. Þar með breyttist grundvöllur þróunar hagstærða enda miðaði peningastefnan að því að halda verðlagi stöðugu og voru stýrivextir Seðlabanka Íslands nýttir í því skyni. Í kafla 1 kemur fram að meðalverðbólga tímabilsins frá upptöku verðból gumarkmiðs 2001 og út árið 2007 sé 4,8%. Hópurinn telur eðlilegt að leggja það viðmið til grundvallar útreikningi á niðurfærslu höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána.

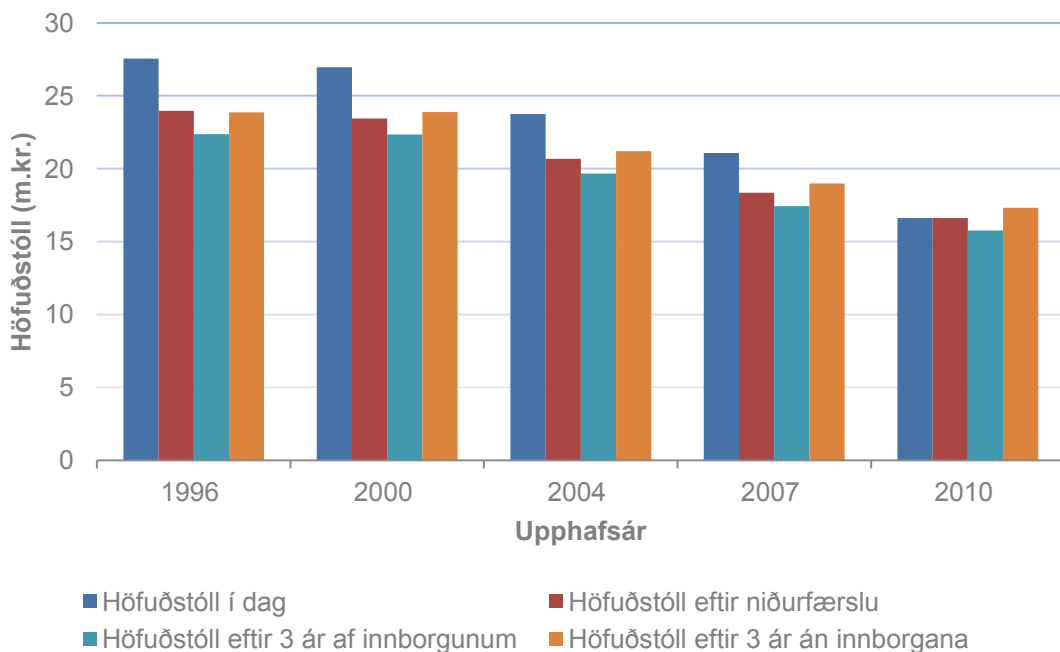
Á árunum 2007-2010 var verðbólga að meðaltali 8,4%. Aðferðafræðin felur því í sér um 13% leiðréttingu á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar á því tímabili. Rétt þykir að áréttta að þetta felur ekki í sér fasta hlutfallslega niðurfærslu höfuðstóls heldur verður að taka tillit til þeirra verðbóta sem féllu á lánið umfram viðmið. Einnig tekur þessi aðferðafræði ekki tillit til þess hvenær greiðslur áttu sér stað, hvort þær voru frystar eða greiddar á réttum tíma heldur er horft til þess hvenær greiðslur áttu að eiga sér stað samkvæmt lánssamningi og öðrum skilmálum hans. Þannig skiptir m.a. máli hvenær lán var tekið, hverjir samningsvextir voru, upphafsgildi vísitölu neysluverðs og greiðsludagsetningar.

Mynd 13. Samanburður á greiðslum fyrir og eftir leiðréttingu og innborgun séreignalífeyrissparnaðar²⁷



Frá því að verðbólguþröskur var tekið upp árið 2001 og út árið 2007 var ársverðbólga að meðaltali 4,8%. Gert er ráð fyrir því að verðtryggð húsnæðislán verði leiðrétt um verðbætur umfram 4,8% verðbólgu frá desember 2007 til ágúst 2010 með 4 m.kr. hámarki á hvert heimili. Um 90% heimila sem rétt eiga til leiðréttingar verða ekki fyrir skerðingu vegna hámarksins, þ.e. lán sem stóðu í allt að 30 m.kr. í lok árs 2010.

Mynd 14. Samanburður á höfuðstól fyrir og eftir leiðréttingu og innborgun séreignalífeyrissparnaðar



²⁷ Nánar er fjallað um séreignalífeyrissparnað í kafla 5.

Leiðréttingin verður framkvæmd með þeim hætti að þeim húsnæðislánum, sem koma til lækkunar, verður skipt í tvo greiðsluhluta: Annars vegar frumhluta upphaflegs fasteignaláns og hins vegar leiðréttingarhluta lánsins. Þeirri inneign sem lántaki hlýtur vegna forsendubrestsins er ráðstafað inn á leiðréttingarhluta lánsins samkvæmt þeim reglum sem fram koma í kafla 4. Um báða lánshluta gilda sömu kjör og samkvæmt upphaflega láninu. Ríkissjóður er greiðandi leiðréttingarhluta lánsins en ábyrgð hans hvílir áfram á lántaka þar til að lánið er að fullu greitt á fjórum árum. Greiðslubyrði lántaka mun því lækka enda greiðir lántaki eingöngu af frumhluta lánsins þegar leiðréttingin kemur til framkvæmda.

2.3 Samningar við lánveitendur og kostnaður við aðgerð

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, er eignarrétturinn friðhelgur. Þá segir að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þurfi til þess lagafyrirmæli og fullt verði komi fyrir. Hugtakið eignarnám er sem slíkt ekki nefnt í 72. gr. stjkskr. en lýsingu á efnislegu inntaki þess er þó að finna í 1. mgr. 72. gr. með vísan til þeirra skilyrða sem þar er getið. Eignarnám er í því fólgið að aðili er skyldaður til að láta eignarrétt sinn yfir tilteknum verðmætum af hendi að nokkru eða öllu leyti. Eignarnám verður að hvíla á lagaheimild og skal greiða fullt verð fyrir.

Vart þarf að fara um það mörgum orðum að verðtryggð lánasöfn lánveitanda teljast til eignar í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Það má því ljóst vera að lánveitendur verða ekki skyldaðir til að leiðrétta verðtryggð húsnæðislán nema að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Leiðrétting sú sem boðuð er í skýrslu þessari felur í sér skerðingu á eignum lánveitanda að nokkru leyti. Að mati hópsins er engum vafa undirorpið að skilyrði eignarnáms eru uppfyllt varðandi umræddar leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána. Þannig er löggjafanum vitaskuld í lófa lagið að setja lög sem mæla fyrir um slíka leiðréttingu auk þess sem skilyrðið um að almenningsþörf krefjist er án alls vafa uppfyllt í þessu tilviki enda almenna viðhorfið það að mati löggjafans um almenningsþörf verði ekki haggað.

Síðasta skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar lýtur að því að fullt verð skuli koma fyrir þegar aðili er sviptur eign sinni. Almennt er viðurkennt að þegar rætt er um fullt verð í 1. mgr. 72. gr. er vísað til þess að aðeins skuli bæta fjárhagslegt tjón en ekki verða greiddar bætur fyrir ófjárhagslegt tjón. Hins vegar eiga þolendur eignarnáms ekki eingöngu rétt til endurgjalds fyrir verðmæti þeirrar eignar sem tekin er eignarnámi heldur einnig rétt til bóta fyrir óhagræði sem eignarnám hefur að öðru leyti í för með sér og leiðir til fjárhagslegs tjóns fyrir þá. Ekki er skylt að afhenda eign, sem tekin er eignarnámi, nema bætur séu greiddar eða fullnægjandi trygging sett fyrir greiðslu þeirra.

Mikilvægt er að áður en til framkvæmdar leiðréttingarinnar kemur verði haft fullt samráð við lánveitendur og þess freistað að ná samkomulagi um bætur fyrir þá skerðingu á eignum lánveitenda sem leiðir af leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána. Eðlilegt er að stjórnvöld hafi forgöngu í slíkum samningaviðræðum og leitist eftir fremsta megni við að ná samkomulagi þannig að ekki þurfi að koma til eignarnáms samkvæmt lögum nr. 11/1973. Ljóst er að í slíkum samningaviðræðum koma margs konar sjónarmið til skoðunar og þá einkum hvað teljast vera fullar bætur í þessum skilningi. Að því er íslenska ríkið áhrærir er ljóst að byggt verður á því að taka þurfi tillit til þess að í einhverjum tilvikum færðust

verðtryggð lán frá föllnu viðskiptabönkunum, Glitni, Kaupþings banka og Landsbanka Íslands, yfir til nýrra banka sem stofnaðir voru á grunni hinna eldri, með töluverðum afslætti. Þá þarf vafalaust að taka með í reikninginn að gæði lánasafna lánveitenda að líkindum almennt koma til með að aukast við leiðréttinguna.

Það er mat hópsins, byggt á útreikningum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, að kostnaðurinn við aðgerðina verði 80 ma.kr. í heild og dreifist jafnt á fjögurra ára tímabil. Kostnaðurinn mun koma fram í A-hluta ríkissjóðs. Þar sem verkefni hópsins er ekki að ákvarða tekjuöflunarleiðir ríkissjóðs, gefur hópurinn sér þær forsendur að kostnaði vegna leiðréttingarinnar verði mætt og hrein áhrif á ríkissjóð verði óveruleg.

Sú leið sem hópurinn leggur til krefst ekki stofnunar sérstaks leiðréttingarsjóðs vegna húsnæðislána og því ekki ástæða til að fjalla sérstaklega um kosti og galla slíks sjóðs, eins og 2. liður ályktunar Alþingis gerir ráð fyrir.

3 Afmörkun

Í ályktun Alþingis kemur m.a. fram að þær forsendur ættu að liggja til grundvallar vinnu hópsins að um sé að ræða almennar aðgerðir til þess að taka á skuldavanda heimila á Íslandi, sem er tilkominn af hinni ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkun verðtryggðra húsnæðislána árána 2007-2010. Fram kemur að um sé að ræða almennar aðgerðir óháðar lántökutíma með áherslu á jafnræði og skilvirkni úrræða, sem gagnast öllum heimilum sem urðu fyrir forsendubresti. Þá kemur fram að leiðrétting skuli vera sú sama hvort sem lán hafi verið í skilum allan tímann eða ekki. Með hliðsjón af framangreindu leggur hópurinn til að þær skuldbindingar sem rétt eiga til leiðréttingar verði skilgreindar með þeim hætti sem greinir í þessum kafla.

Af hálfu hópsins er áhersla lögð á að um er að ræða ívilnandi aðgerð gagnvart lántökum og leiðrétting er valkvæð af hálfu lántaka. Tekið skal skýrt fram að ekki er ætlunin að útiloka betri rétt einstaklinga sé hann fyrir hendi hvort sem hann kann að leiða af samningum lántaka við lánveitanda, dómafordæmum eða af öðrum ástæðum.

3.1 Almenn skilgreining

Afmörkun þeirra skuldbindinga sem falla undir höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána skal vera með eftirfarandi hætti:

Réttur til leiðréttingar er bundinn við verðtryggð lán, að hluta til eða að öllu leyti, til einstaklinga vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, þar með talin kaup á búseturétti og kaup á eignarhlut í almennri kaupleiguíbúð, óháð lántökutíma og því hvort lán hafi verið í skilum allan lánstímann eða ekki, enda hafi lántaki orðið fyrir forsendubresti, að hluta til eða öllu leyti, eins og hann er skilgreindur í kafla 2, auk þess sem það skilyrði er sett að lántaki hafi gert grein fyrir lánnum og vaxtagjöldum af þeim í sérstakri greinargerð með skattframtali í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

3.2 Nánari afmörkun þeirra skuldbindinga sem rétt veita til leiðréttingar

3.2.1 Verðtryggð lán

Með setningu laga um stjórn efnahagsmála o.fl., nr. 13/1979, var verðtrygging almennra inn- og útlána heimiluð sem og verðtrygging launa. Verðtryggð lán voru framan af tengd lánskjaravísitölu, sem samanstóð af blöndu vísitölu neysliverðs og byggingarvísitölu og síðar einnig launavísitölu. Frá árinu 1995 hafa verðtryggð lán eingöngu verið tengd vísitölu neysliverðs. Þannig kemur fram í 13. gr. núgildandi laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, að ákvæði VI. kafla laganna gildi um skuldbindingar sem varða sparifé og lánsfé í íslenskum krónum þar sem skuldari lofar að greiða peninga og þar sem umsamið eða áskilið er að greiðslurnar skuli verðtryggðar. Þá segir að með verðtryggingu sé átt við breytingu í hlutfalli við innlenda verðvísitölu og að um heimildir til verðtryggingar fari samkvæmt 14. gr. laganna nema lög kveði á um annað. Í 14. gr. laganna kemur fram að heimilt sé að verðtryggja sparifé og lánsfé samkvæmt 13. gr. sé grundvöllur verðtryggingarinnar vísitala neysliverðs sem Hagstofa Íslands reiknar samkvæmt lögum sem um vísitöluna gilda og birtir mánaðarlega í Lögbirtingablaði. Í 2. mgr. 14. gr. kemur fram að í lánssamningi sé þó heimilt að miða við hlutabréfavísitölu, innlenda eða erlenda, eða safn slíkra vísitalna sem ekki mæla

breytingar á almennu verðlagi. Nánari útfærslu á verðtryggingu sparifjár og lána er að finna í reglum Seðlabanka Íslands nr. 492/2001, um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Í 1. mgr. 4. gr. reglnanna kemur fram að verðtrygging láns með ákvæði um að höfuðstóll þess miðist við vísitölu neysluverðs sé því aðeins heimil að lánið sé til fimm ára hið minnsta.

Rétt þykir að taka af öll tvímæli um að með verðtryggðum lánum, sem rétt kunna að eiga til leiðréttingar, er átt við lán sem taka breytingum í hlutfalli við innlenda verðvísitölu bæði samkvæmt núgildandi lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, sem og samkvæmt eldri lögum. Þegar um er að ræða svonefnd blönduð fasteignaveðlán, þ.e.a.s. lán sem eru verðtryggð að einhverju leyti en ekki öllu, tekur leiðrétting, eðli máls samkvæmt, eingöngu til verðtryggðs hluta lánsins.

Rétt er að geta þess sérstaklega að ekki skiptir máli varðandi rétt til leiðréttingar með hvaða hætti hefur verið gengið frá gerð skjala eða peningamillifærslum í tengslum við viðkomandi lánveitingu. Þannig er réttur til leiðréttingar óháður því hvort lánveiting var t.d. veitt gegn útgáfu veðskuldabréfs eða eftir atvikum með sérstökum lánsamningi í tilefni húsnæðiskaupa, en sú skuld eftir atvikum tryggð með veði í fasteigninni á grundvelli tryggingarbréfs. Hins vegar þykir rétt að gera það að skilyrði að um sé að ræða lánveitingar frá fyrirtækjum og opinberum aðilum, sem stunda lánastarfsemi í atvinnuskyni eða samkvæmt lögum. Undir þetta falla íbúðalánasjóður, fjármálafyrirtæki, þ.m.t. þau sem stýrt er af skilanevnd, slitastjórn eða bráðabirgðastjórn samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lífeyrissjóðir og önnur fyrirtæki og opinberir aðilar sem veitt hafa einstaklingum lán til íbúðakaupa.

3.2.1.1 Greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga

Í kjölfar banka- og efnahagshrunsins hefur einstaklingum boðist að tengja verðtryggð lán sín greiðslujöfnunarvísitölu. Þannig voru í október 2009 sett lög nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, þar sem m.a. var kveðið á um að öll fasteignalán skyldu taka greiðslujöfnun frá og með nóvember 2009, nema viðkomandi lántaki segði sig frá henni. Með lögnum voru þannig endurvakin úrræði sem innleidd voru með lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga. Fyrir liggur að tæpur helmingur lánþega sagði sig frá greiðslujöfnuninni, þannig að um helmingur fasteignalána í dag er með greiðslujöfnun.

Ástæða er til að taka sérstaklega fram að þeir lántakar sem hafa notið greiðslujöfnunar á grundvelli framangreindra lagafyrirmæla hafa rétt til leiðréttingar á sama hátt og þeir sem óskuðu þess sérstaklega að vera undanþegnir greiðslujöfnun.

3.2.2 Lán til einstaklinga vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota – fleiri en ein íbúð – lánsveð o.fl.

3.2.2.1 Almenn

Réttur til leiðréttingar vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota er bundinn við einstaklinga og falla því utan hans öll lán til lögaðila hvort sem þau hafa verið tekin til öflunar húsnæðis eða til annarra nota. Rétt þykir að setja það skilyrði að einstaklingur hafi á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til borið ótakmarkaða skattskyldu hér á landi eða

hafi hér skattalega heimilisfesti. Þó geta einstaklingar búsettir á Evrópska efnahagssvæðinu, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, átt rétt til leiðréttingar hafi þeir nýtt skilyrtan rétt sinn til að vera skattlagðir hér á landi.

Að mati hópsins standa málefnaleg og hlutlæg rök til þess að gera greinarmun á lánum til einstaklinga og lögaðila sem og að afmarka rétt til leiðréttinga við lán sem tekin hafa verið vegna kaupa á íbúðarhúsnæði til eigin nota.

Þannig er ekkert því til fyrirstöðu að mæla fyrir um mismunandi meðferð mála einstaklinga og lögaðila. Vísast um þetta til þess að víða í lögum er að finna sérreglur um lán til einstaklinga þar sem mælt er fyrir um ríkari rétt einstaklinga en við á í tilviki lögaðila, sbr. t.d. lög um neytendalán, nr. 121/1994, lög nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignalána til einstaklinga, lög nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins o.s.frv. Þá er skattaleg meðferð á lánum einstaklinga og lögaðila ólík m.a. að því leyti að reglur um vaxtabætur eru bundnar við fasteignaveðlán til einstaklinga. Að auki er rétt að benda á að allflest fjármálafyrirtæki hafa mismunandi reglur um uppgjör vegna skuldavanda einstaklinga og lögaðila.

Af hálfu hópsins er einnig litið svo á að þau jafnræðissjónarmið sem búa að baki eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, komi ekki í veg fyrir að greinarmunur sé gerður á lánum einstaklinga sem tekin voru vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota og lánum sem tekin voru í öðrum tilgangi. Í þessu sambandi vísast til þess að fordæmi eru fyrir því að sett hafi verið lög sem ívilna skuldurum fasteignalána umfram skuldara annarra lána, enda almennt viðurkennt að lán til öflunar íbúðarhúsnæðis sé mikilvægur þáttur í þjóðfélagsgerðinni auk þess sem markmiðið er að verja heimili einstaklinga fyrir forsendubrestinum. Um þetta má t.d. nefna lög nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignalána til einstaklinga, lög nr. 50/2009, um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, og lög nr. 151/2010, um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara, auk þess sem ýmiss konar sérreglur gilda um veðlán, svo sem reglur um vaxtabætur sem bundnar eru við lán sem tekin voru vegna kaupa á eigin íbúðarhúsnæði líkt og nánar verður rakið hér að neðan. Þannig má vera ljóst að lán einstaklinga til húsnæðiskaupa njóta nokkurrar sérstöðu í samanburði við önnur lán með tilliti til almannaheillasjónarmiða og velferðar sem réttlætir að mati hópsins að réttur til leiðréttingar sé bundinn við fyrrnefndu lánin eingöngu.

Rétt er að geta þess sérstaklega, að í samræmi við það markmið sem fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni að um almennar aðgerðir sé að ræða með áherslu á jafnræði, er réttur einstaklinga til leiðréttingar óháður eigna- og tekjustöðu viðkomandi lántaka. Hins vegar þykir rétt að mæla fyrir um ákveðnar fjárhæðartakmarkanir leiðréttingar líkt og nánari grein er gerð fyrir í kafla 4.

3.2.2.2 Lán til kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota

Nánari afmörkun þeirra skuldbindinga, sem rétt kunna að veita til leiðréttingar, tekur mið af skilyrðum ákvæðis B-liðar 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, þar sem finna má reglur um vaxtabætur sem bundnar eru við lán til einstaklinga sem tekin eru vegna kaupa á eigin íbúðarhúsnæði. Að mati hópsins er eðlilegt, við afmörkun þeirra skuldbindinga sem rétt veita

til leiðréttingar, að nota viðmið sem þegar er lögfest og beitt hefur verið um langa hríð. Með þessu er leitast við að setja fram skýr viðmið sem taka til allra í sambærilegri stöðu.

Í samræmi við þetta er það gert að skilyrði leiðréttingar að um sé að ræða verðtryggð lán til einstaklinga, sem tekin hafa verið vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, þar með talin kaup á búseturétti samkvæmt lögum nr. 66/2003 og kaup á eignarhlut í almenntri kaupleiguíbúð samkvæmt eldri lögum, enda hafi lántaki gert grein fyrir lánnum og vaxtagjöldum af þeim í sérstakri greinargerð með skattframtali samkvæmt 1. mgr. 90. gr. tekjuskattslaga í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

Til nánari skýringar er rétt að taka sérstaklega fram að með eigin notum er átt við að húsnæði sé nýtt til íbúðar af eiganda þess sjálfum. Þannig uppfyllir einstaklingur eingöngu skilyrði B-liðar 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, hafi hann lögheimili í viðkomandi eign, sbr. þó sérreglu um fleiri en eina íbúð hér að neðan. Þessi afmörkun er í samræmi við túlkun skattyfirvalda á nefndu lagaákvæði.

Þá kann að vera að lántaki eigi, að öðrum skilyrðum uppfylltum, rétt til leiðréttingar vegna lána frá Íbúðalánasjóði sem tekin voru vegna verulegra endurbóta á húsnæði til eigin nota. Í slíkum tilvikum er sem endranær sett það skilyrði að gerð hafi verið grein fyrir láni í sérstakri greinargerð með skattframtali og til viðbótar að réttur til vaxtabóta hafi verið viðurkenndur af skattyfirvöldum á tímabili forsendubrestsins.

Þrátt fyrir þá meginreglu að réttur til leiðréttingar sé bundinn við íbúðarhúsnæði til eigin nota kann að vera að réttur til leiðréttingar haldist ef húsnæði var ekki notað af eiganda vegna sérstakra tímabundinna aðstæðna, s.s. náms, veikinda eða atvinnuþarfa. Undir slíkum kringumstæðum er leiðrétting bundin því skilyrði að réttur til vaxtabóta hafi verið viðurkenndur af skattyfirvöldum á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til.

Að lokum er rétt að láta þess getið að samkvæmt B-lið 68. gr. laga nr. 90/2003 er það gert að skilyrði þess, að vaxtagjöld geti myndað rétt til vaxtabóta, að um sé að ræða fasteignaveðlán til a.m.k. tveggja ára. Síðastnefnt skilyrði getur þó vart talist hamlandi enda er verðtrygging höfuðstóls lána í íslenskum krónum aðeins heimil að lánið sé til fimm ára hið minnsta, sbr. reglur Seðlabanka Íslands nr. 492/2001, um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár.

3.2.2.3 Fleiri en ein íbúð

Eigi einstaklingur fleiri en eina íbúð, á hann einungis rétt á leiðréttingu lána með einni, þeirri sem ætluð er til eigin nota. Þetta á einnig við um samskattað sambýlisfólk sem á sitt hvora íbúðina.

Lántaki getur þó, að öðrum skilyrðum uppfylltum, átt rétt á leiðréttingu vegna lána sem tekin eru vegna húsnæðis í byggingu eða kaupa á eldra húsnæði sem unnið er að endurbótum á í beinu framhaldi af kaupunum og ætlað er til eigin nota, þrátt fyrir að hann eigi á sama tíma húsnæði til eigin nota og njóti leiðréttingar vegna lána sem tengjast öflun þess húsnæðis. Á sama hátt getur lántaki átt rétt á leiðréttingu vegna tímabundins eignarhalds á tveimur íbúðum óháð byggingarstigi þar sem sala reynist ómöguleg vegna óvenjulegra aðstæðna á fasteignamarkaði.

Framangreind afmörkun er í samræmi við ákvæði reglugerða nr. 266/2009 og 693/2011 sem breyttu reglugerð nr. 990/2001, um greiðslu vaxtabóta, með síðari breytingum, sem sett er með stoð í B-lið 68. gr. og 121. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum. Sem endranær er það ófrávikjanlegt skilyrði leiðréttingar að gerð hafi verið grein fyrir lánnum og vaxtagjöldum með þeim í sérstakri greinargerð með skattframtali. Skilyrði er að réttur til vaxtabóta hafi verið viðurkenndur af skattyfirvöldum á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til.

3.2.2.4 Lánsveð

Verðtryggð fasteignaveðlán sem tekin voru í nafni viðkomandi einstaklings vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, tryggð með veði í fasteign í eigu annars einstaklings, eiga rétt til leiðréttingar, enda hafi lántaki gert grein fyrir lánnum og vaxtagjöldum af þeim í sérstakri greinargerð með skattframtali í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

Þessi nálgun er að mati hópsins í samræmi við vilja löggjafans sem hefur leitast við að koma til móts við hinn svonefnda lánsveðshóp m.a. með nýlegri breytingu á ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þannig bættist í byrjun apríl 2013 nýtt ákvæði til bráðabirgða LII, við lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 43/2013, sem mælir fyrir um að ríkisskattstjóri skuli, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, ákvarða sérstakar vaxtabætur, lánsveðsvaxtabætur, til handa manni sem hefur tekið fasteignaveðlán til kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem tryggt er með veði í fasteign í eigu annars einstaklings.

3.2.3 Óháð lántökutíma og hvort lán hafi verið í skilum

Réttur til leiðréttingar er óháður lántökutíma. Hins vegar er nauðsynlegt að það grundvallarskilyrði leiðréttingar sé uppfyllt að lántaki hafi orðið fyrir forsendubresti, að hluta til eða öllu leyti. Þetta felur eðli máls samkvæmt í sér, að ef lánstími var liðinn áður en það tímabil sem forsendubresturinn tekur til hófst eða lán var tekið eftir tímabil forsendubrestsins, á viðkomandi lántaki ekki rétt til leiðréttingar. Réttur til leiðréttingar skal einnig vera óháður því hvort lán teljist hafa verið í skilum allan tímann eða ekki. Þá skulu innborganir inn á lán, á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til, ekki hafa áhrif á rétt til leiðréttingar, að öðru leyti en því að innborganir hafa eðli máls samkvæmt áhrif á fjárhæð niðurfærslu, þ.e.a.s. ef lántaki hefur greitt niður lán að hluta til eða öllu leyti hefur það áhrif á áfallnar verðbætur lánsins eða lánanna.

Líkt og nánar verður rakið í kafla 4 skal við leiðréttingu láns hins vegar miða við stöðu lánsins eins og það hefði verið í skilum allan lánstímann. Önnur aðferð leiðir til mismununar enda fengju þeir sem ekki voru í skilum að öðrum kosti hlutfallslega hærri leiðréttingu en þeir sem voru skilvísir og stóðu við skuldbindingar sínar.

3.2.4 Forsendubrestur – Aðilaskipti o.fl.

Grundvallarforsenda þess að lántaki geti átt rétt til leiðréttingar er sú að viðkomandi lán hafi orðið fyrir forsendubresti, að hluta til eða öllu leyti, eins og forsendubresturinn er skilgreindur í kafla 2 hér að framan.

Ef lántaki hefur af einhverjum ástæðum aðeins orðið fyrir forsendubresti að hluta til skal hann einungis eiga hlutfallslegan rétt til leiðréttingar. Hafi t.d. orðið, einu sinni eða oftár,

aðila- eða skuldaraskipti, af lánessamningi á tímabilinu sem forsendubresturinn tekur til skal þá hver lántaki eiga sjálfstæðan rétt til leiðréttingar hlutfallslega miðað við þann tíma sem viðkomandi var skuldari lánessamnings. Breytingar á höfuðstól láns vegna forsendubrestsins sem reiknaður hefur verið á höfuðstól láns meðan hver aðili var skuldari láns skal koma til uppgjörs samkvæmt þeim reglum sem fram koma í kafla 4 og miðast við dagsetningu aðilaskipta að lánessamningi og miðast réttur hvers aðila til leiðréttingar við þann dag.

Í kafla 4 verður fjallað nánar um tillögur hópsins um framkvæmd leiðréttingarinnar, þ.m.t. umsóknarferli og reglur um niðurfærslu vegna leiðréttingar og ráðstöfun inneignar.

3.2.5 Gera þarf grein fyrir lánum í skattframtali

Ófrávíkjanlegt skilyrði leiðréttingar er að lántaki hafi gert grein fyrir verðtryggðum lánum sem uppfylla skilyrði leiðréttingar og vaxtagjöldum af þeim í sérstakri greinargerð með skattframtali í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður líkt og nánar er mælt fyrir um í 90. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Nánar tiltekið er það gert að skilyrði að verðtryggð húsnæðislán einstaklinga hafi í skattframtölum á tímabili forsendubrestsins verið færð í reit 5.2 sem ber heitið „Vaxtagjöld vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota“ í sérstakri greinargerð með skattframtali lántaka.

Ef einstaklingur hefur af einhverjum ástæðum ekki gert grein fyrir verðtryggðum húsnæðislánum sem myndað geta stofn til vaxtabóta í reit 5.2 í skattframtölum þeirra ára sem forsendubresturinn tekur til telur hópurinn ástæðu til að vekja athygli á að viðkomandi hefur þann kost að senda ríkisskattstjóra beiðni um breytingu á skattframtali eða skattframtölum í samræmi við reglur XI. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Ríkisskattstjóra er heimilt að taka til greina slíka beiðni sex ár aftur í tímann talið frá því ári þegar beiðni kemur fram, enda liggja verulegir hagsmunir að baki slíkri beiðni, sbr. 101. gr. laga nr. 90/2003. Fallist ríkisskattstjóri á að gera breytingar í samræmi við framangreint geta þau lán sem færð eru í reit 5.2 í leiðréttum framtölum á tímabili forsendubrestsins verið andlag leiðréttingar forsendubrests að öðrum skilyrðum uppfylltum.

4 Framkvæmd

4.1 Inngangur

Líkt og rakið hefur verið í kaflanum um afmörkun skuldbindinga er það ófrávíkjanlegt skilyrði leiðréttingar að lántaki hafi gert grein fyrir verðtryggðum lánum sem uppfylla skilyrði leiðréttingar í reit 5.2. í skattframtali þeirra ára sem leiðréttingin tekur til. Í þeim tilvikum þegar einstaklingar eru samskattaðir, þ.e.a.s. hjón og einstaklingar í óvígðri sambúð sem óskað hafa sérstaklega eftir samsköttun, skal leiðréttingin taka til sameiginlegra skulda þeirra er fram komu í reit 5.2. í skattframtali óháð því hvort þeirra er skráður lántaki að viðkomandi láni eða lánum. Í öðrum tilvikum skal leiðréttingin eðli máls samkvæmt einvörðungu taka til þeirra lána sem skráð eru á viðkomandi einstakling og færð voru í reit 5.2. í skattframtali.

Rétt þykir að taka af öll tvímæli um að öll verðtryggð húsnæðislán, sem færð voru í síðastnefndan reit í skattframtali og voru í gildi, að hluta til eða að öllu leyti, á tímabili forsendubrestsins frá desember 2007 til ágúst 2010 skapa rétt til leiðréttingar að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þannig getur skuldari t.a.m. átt hlutfallslegan rétt til leiðréttingar ef skuldaraskipti urðu á tímabili forsendubrestsins eftir atvikum á móti síðari skuldara eða skuldurum líkt og nánar verður rakið hér að neðan. Hið sama á við um lán sem greidd hafa verið upp á tímabili forsendubrestsins, þ.e.a.s. skuldari á þá rétt til leiðréttingar vegna tímabilsins fram að því að lánið var greitt upp. Með öðrum orðum á lántaki rétt til leiðréttingar þó að skuldbinding sem skapar rétt til leiðréttingar hafi fallið niður af einhverjum ástæðum á tímabili forsendubrestsins eða eftir það, t.d. vegna skuldaraskipta, endurfjármögnunar, uppgreiðslu o.þ.h.

Sem dæmi um þetta má nefna hjón sem voru með þrjú verðtryggð lán á fyrstu þremur veðréttum fasteignar sinnar í lok árs 2010 sem tekin voru í byrjun árs 2006. Hjónin minnkuðu við sig og keyptu minni fasteign um mitt ár 2009 og greiddu þá upp lán sem var á fjórða veðrétti á fasteigninni. Samkvæmt framansögðu geta öll lánin verið andlag leiðréttingar en uppgreidda lánið á fjórða veðrétti eingöngu hlutfallslega fram að þeim tíma sem lánið var greitt upp. Engu breytir í þessu sambandi hvort hjóna var skráð sem lántaki að viðkomandi lánum og/eða hvort annað hjóna hafi stofnað til viðkomandi skuldbindingar fyrir hjúskap. Réttur hjóna til leiðréttingar skal vera jafn og óháður formlegri skráningu viðkomandi lánsskuldbindingar. Sem endranær ber að gæta að því að þak er á fjárhæð þeirrar niðurfærslu sem einstaklingar geta notið líkt og nánar er rakið síðar í þessum kafla.

4.1.1 Skuldaraskipti urðu að lánssamningi á tímabili forsendubrestsins

Ef skuldaraskipti hafa orðið, einu sinni eða oft, að lánssamningi á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til skal hver lántaki eiga sjálfstæðan rétt til leiðréttingar hlutfallslega miðað við þann tíma sem viðkomandi var skuldari lánssamnings. Réttur hvers aðila til leiðréttingar miðast við dagsetningu skuldskeytingar.

Ef ágreiningur rís um rétt til leiðréttingar milli skuldara og fyrri skuldara er deiluaðilum heimilt að skjóta ágreiningi til úrskurðarnefndar um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána, eins og fjallað er um síðar í þessum kafla.

4.1.2 Lán greiðist upp með leiðréttingunni

Ef inneign lántaka vegna forsendubrestsins leiðir til þess að viðkomandi lánsskuldbinding greiðist upp að fullu, skal lánveitandi gefa út fullnaðarkvittun, hlutast til um afléttingu veðbanda og gefa út þær yfirlýsingar sem nauðsyn krefur svo sem að afturkalla færslur í vanskilaskrár.

4.1.3 Áhrif fjárhæðartakmörkunar

Líkt og rakið er síðar í þessum kafla gera tillögur hópsins ráð fyrir því að þak verði sett á þá fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið. Þannig er lagt til að hámarksniðurfærsla fasteignaveðkrafna verði allt að 4 m.kr. Við framkvæmd leiðréttingar er nauðsynlegt að taka tillit til framangreindrar takmörkunar þannig að samanlögð leiðrétting verði aldrei umfram fjárhæðartakmarkanir.

4.1.4 Hjónaskilnaðir

Ef skilnaður átti sér stað á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til skal sá aðili sem tók yfir lán sem hjón báru sameiginlega ábyrgð á eiga rétt til leiðréttingar frá og með dagsetningu yfirtöku skuldbindingarinnar. Fram að því tímamarki skal réttur til leiðréttingar vera óskiptur milli hjóna.

Dæmi um þetta gæti verið að hjónin M og K hafi borið að jöfnu sameiginlega ábyrgð á lánsskuldbindingu sem þau undirgengust í byrjun árs 2007. Þann 15. júní 2009 skildu M og K. Í fjárskiptum þeirra á milli var ákveðið að K skyldi yfirtaka umrædda lánsskuldbindingu frá og með skilnaðardegi. Réttur M og K til leiðréttingar skal samkvæmt framansögðu vera jafn fram að viðmiðunardegi skilnaðar eða til 15. júní 2009 en K skal á hinn bóginn njóta þeirrar leiðréttingar sem skapast frá og með yfirtökudegi. Varðandi slík skuldaraskipti gilda að öðru leyti þær reglur sem um er getið hér að framan.

4.1.5 Andlát lántaka

Ef lántaki sem rétt á til leiðréttingar hefur andast skal inneign renna til maka hafi hann fengið leyfi til setu í óskiptu búi. Eftirlifandi maki skal þá eiga frumkvæði að því að sækja um leiðréttingu samkvæmt þeim reglum sem um er getið hér að neðan. Ef skiptum á dánarbúi er ekki lokið getur sá sem fer með forræði dánarbúsins sótt um leiðréttingu. Ef búsetuleyfi er ekki gefið út og skiptum á viðkomandi dánarbúi er lokið fellur réttur til leiðréttingar niður.

4.1.6 Búferlaflutningar til annarra landa

Líkt og rakið hefur verið í kafla 3 um afmörkun þeirra skuldbindinga sem rétt veita til leiðréttingar er það skilyrði sett fyrir rétti til leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána að lántaki hafi á því tímabili sem forsendubresturinn tekur til borið ótakmarkaða skattskyldu hér á landi eða haft hér skattalega heimilisfesti. Búferlaflutningar til annarra landa eftir að tímabili forsendubrests lauk hafa ekki áhrif á rétt til leiðréttingar. Aðilar búsettir erlendis sem voru með verðtryggð húsnæðislán hér á landi á tímabili forsendubrestsins eiga því að öðrum skilyrðum uppfylltum rétt á niðurfærslu þeirra lána eða eftir atvikum inneign hjá ríkisskattstjóra líkt og nánar er rakið hér að neðan.

4.1.7 Fullnustugerðir

Hópurinn kannaði sérstaklega rök með og á móti því að mæla fyrir um sérstakar endurupptökuheimildir vegna fullnustugerða sem þegar hafa farið fram á grundvelli

verðtryggðra lánessamninga. Þannig er álitæfnið í raun hvort aðstæður séu það sérstakar nú að ástæða þyki til að víkja frá þeim tímafrestum og ströngu skilyrðum sem almennt gilda um slíkar endurupptökuheimildir.

Rétt er að benda á að fordæmi eru fyrir sérstakri endurupptökuheimild í íslenskum lögum eftir efnahagshrunið. Þannig er mælt fyrir um endurupptöku í ákvæði XIII til bráðabirgða í lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, sbr. lög nr. 151/2010, vegna lánessamninga með óheimilli gengistryggingu. Samkvæmt lokamálslið bráðabirgðaákvæðisins féllu heimildir til endurupptöku samkvæmt ákvæðinu niður að liðnum níu mánuðum frá gildistöku laganna og er heimild þessi nú fallin úr gildi.

Hópurinn telur hins vegar með hliðsjón af þeim eðlismun sem annars vegar er á verðtryggðum húsnæðislánum, sem ekki hafa verið dæmd ólögæt af íslenskum dómstólum, og hins vegar erlendum lánessamningum sem innihalda ákvæði um gengistryggingu sem ítrekað hafa verið dæmd ólögæt, að ekki sé að svo stöddu rétt að leggja til að sérstakar endurupptökuheimildir verði lögfestar vegna verðtryggðra lánessamninga. Í þessu sambandi er einnig til þess að líta að sú höfuðstólslækkun verðtryggðra lána sem boðuð er í skýrslu þessari er valkvæð og ívilnandi efnahagsaðgerð og felur ekki í sér viðurkenningu á því að hið ófyrirséða verðbóluskot árána 2007-2010 hafi falið í sér forsendubrest í lögfræðilegum skilningi sem lánveitendur beri ábyrgð á.

Ef lánveitandi hefur leyst til sín fasteign lántaka á nauðungarsölu áður en lög um leiðréttinguna taka gildi er lagt til að inneign vegna leiðréttingar höfuðstóls verðtryggðra lána, að öðrum skilyrðum uppfylltum, verði nýtt til niðurfærslu á eftirstöðvum þeirra verðtryggðu lána sem á eigninni hvíldu og ekki fengust að fullu greiddar af söluverði fasteignarinnar, enda hafi skuldirnar ekki verið afskrifaðar eða greiddar t.d. í samræmi við reglugerð um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa verðtryggingu, nr. 359/2010.

4.2 Aðferðarfræði leiðréttingar

4.2.1 Inngangur

Ljóst er að í kjölfar þeirrar vinnu sem nú hefur verið unnin af hálfu hópsins þarf löggjafinn að grípa inn í með lagasetningu þar sem lögfestar verða reglur m.a. um það með hvaða hætti skuli staðið að framkvæmd leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána. Samhliða þessu er nauðsynlegt að löggjafinn hugi að nauðsynlegum lagabreytingum á öðrum lögum. Þannig þarf að gera breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, enda lagt til í tillögum hópsins að í ákveðnum tilvikum verði útreiknuð fjárhæð vegna leiðréttingar forsendubrestsins í formi skattaafsláttar. Þá er nauðsynlegt að tryggja með lögum að leiðréttingin teljist ekki vera eftirgjöf skuldar í skilningi laga nr. 90/2003 og skapi þar með skattskyldu. Einnig þarf að gera breytingar á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, í því skyni að heimila Íbúðalánasjóði að færa niður veðkröfur sjóðsins á hendur einstaklingum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Þá er að sjálfsögðu mikilvægt að fullt samráð verði haft við lánveitendur við útfærslu á framkvæmd leiðréttingarinnar og að tímafrestir til að ljúka uppgjöri verði raunhæfir. Í því sambandi leggur hópurinn til að stjórnvöld hafi forgöngu um að komið verði á sameiginlegum vettvangi lánveitenda þar sem mótaðar verði verklagsreglur lánveitenda á íbúðalánamarkaði um niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána. Af hálfu hópsins er áhersla lögð á að slíkar verklagsreglur taki mið af þeim tillögum sem settar eru fram í skýrslunni.

Mikilvægt er að samstarf lánveitenda einskorðist við það verkefni sem hér um ræðir, þ.e.a.s. niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána til einstaklinga vegna forsendubrests eins og hann er skilgreindur í kafla 2. Þá er nauðsynlegt að hugað verði sérstaklega að sambærilegri meðhöndlun dráttarvaxta í tengslum við ráðstöfun inneignar lántaka þannig að tryggt sé að lántakar njóti bestu mögulegra kjara. Loks þarf að huga sérstaklega að samkeppnisréttarlegum áhrifum slíks samstarfs, þ.m.t. hvort nauðsynlegt sé að óska eftir undanþágu frá Samkeppniseftirliti samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.

Ekki er síður mikilvægt að framkvæmd leiðréttingarinnar verði kynnt rækilega á opinberum vettvangi, þ.m.t. hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt þannig að leiðrétting komi til álita, fjárhæðartakmarkanir, áhrif fyrri leiðréttinga á útreikninga, umsóknarferli, tímafresti o.s.frv.

4.2.2 Umsókn, umsjónaraðili o.fl.

Að mati hópsins er ekki önnur leið fær við framkvæmd leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána en að lántakar sækja sérstaklega um leiðréttingu enda nauðsynlegt að fyrir liggi skýr viljayfirlýsing frá lántaka um að hann óski eftir lækun og samþykki þá skilmála sem um hana gilda. Lántakar sækja þannig rafrænt um leiðréttingu hjá þeim kröfuhafa, sem á umsóknardegi, á þá kröfu sem er fremst í veðröð húsnæðislána sem hvíla á fasteign umsækjanda með því að fylla út þar til gerða umsókn á heimasíðu lánveitanda. Skal kröfuhafi á fremsta veðrétti vera umsjónaraðili með leiðréttingunni, halda utan um málið og vera í samskiptum við aðra kröfuhafa í tengslum við umsókn eftir því sem þurfa þykir. Ef lántaki er með blandaða lánasamsetningu, þ.e.a.s. lán í erlendum gjaldeyri og verðtryggð lán, skal lántaki leita til þess kröfuhafa sem er með verðtryggða lánið eða lánin jafnvel þó að erlenda lánið sé framar í veðröð.

Í umsókninni skal m.a. koma fram nafn eða nöfn þeirra sem sækja um og heimilisfang. Þá skulu koma fram grundvallarupplýsingar um verðtryggðar lánskuldbindingar umsækjanda, þ.m.t. um lánsnúmer, tilgang lántöku, lánstíma, lánsfjárhæð og skuldaraskipti af láninu ef þeim er til að dreifa. Ef lántaki getur af einhverjum ástæðum ekki skilað umsókn sinni rafrænt er honum einnig heimilt að senda umsókn til lánveitanda í ábyrgðarbréfi, almennri póstsendingu eða fylla út umsókn á starfsstöð viðkomandi lánveitanda. Hið síðastnefnda er þó undantekning frá þeirri almennu reglu að umsóknum skuli skilað með rafrænum hætti og skulu lánveitendur eftir fremsta megni leitast við að leiðbeina umsækjendum um rafræn skil umsóknar eftir því sem frekast er unnt.

Ef umsókn er lögð fram af öðrum en lántaka sjálfum skal koma fram hver hafi hana uppi ásamt kennitölu hans og heimili, svo og umboð frá lántaka, búsetuleyfi o.þ.h. til að hafa uppi beiðni um leiðréttingu fyrir hans hönd.

Ef skuldaraskipti hafa orðið að láni eða lánnum umsækjanda er nauðsynlegt að dagsetning skuldskeytingar komi fram í umsókn. Ef skuldskeyting átti sér stað á tímabili forsendubrestsins skal hver og einn skuldari eiga hlutfallslegan rétt til leiðréttingar líkt og nánar er rakið hér að framan.

Ef umsækjandi er með verðtryggð húsnæðislán hjá fleiri en einum lánveitanda skal hann gera grein fyrir því í umsókninni. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að umsækjandi veiti umsjónaraðila heimild, með því að haka við þar til gerðan reit í umsóknareyðublaði, til að

afla þeirra gagna og upplýsinga frá öðrum lánveitendum sem þörf er á í tengslum við beiðni um leiðréttingu höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána. Umsækjandi skal jafnframt gera grein fyrir þeim lánum sem greidd hafa verið upp, að hluta til að öllu leyti, á tímabili forsendubrestsins eða eftir atvikum eftir það tímabil.

Ef umsækjandi hefur áður notið úrræða sem hafa haft áhrif á höfuðstól verðtryggðs húsnæðisláns til lækkunar svo sem greiðsluaðlögunar, sértækrar skuldaaðlögunar eða svonefndrar 110% leiðar skal umsækjandi gera grein fyrir því í umsókninni. Endurútreikningur eða höfuðstólslækkun erlendra lána telst ekki til niðurfellingar í þessum skilningi. Umsækjandi skal þá gera grein fyrir því hvaða lánveitandi hafði umsjón með framkvæmd úrræðisins eða úrræðanna gagnvart öðrum lánveitendum. Þá skal greina frá því hvenær sótt var um viðkomandi úrræði og hvort og þá hvenær niðurfærsla á grundvelli úrræðanna átti sér stað. Þá skal einnig greina nákvæmlega frá heildarniðurfærslu veðskulda í umsókninni eftir atvikum með sundurliðuðum hætti eftir lánveitendum. Ef heildarniðurfærsla á grundvelli slíkra úrræða er umfram fjárhæðartakmörkunina skal umsókn um leiðréttingu hafnað. Sé því úrræði sem umsækjandi hefur notið ekki lokið þegar umsókn er skilað til umsjónaraðila skal umsókninni hafnað að svo stöddu, enda er í slíkum tilvikum ekki unnt að leggja mat á umsóknina þar sem ekki er þá endanlega ljóst hvort og þá hversu mikið af höfuðstól láns eða lána umsækjanda verður fært niður. Þetta á t.d. við þegar greiðsluaðlögunartímabili samkvæmt lögum nr. 101/2010, um greiðsluaðlögun einstaklinga, er ólokið eða þegar tímabili sértækrar skuldaaðlögunar er ólokið. Umsjónaraðili skal undir slíkum kringumstæðum leiðbeina umsækjanda um það hvenær hann á þess kost að endurnýja umsókna sína.

Þá skal lántaki staðfesta í umsókn sinni að hann heimili umsjónaraðila að afla frá ríkisskattstjóra tiltekinna upplýsinga úr skattframtölum umsækjanda vegna þeirra ára sem forsendubresturinn tekur til. Það gerir hann með því að haka við samþykki í þar til gerðan reit í umsókninni þar sem fram kemur að umsækjandi veiti ríkisskattstjóra heimild til þess að veita umsjónaraðila upplýsingar um allar þær skuldir sem fram koma í reit 5.2. í skattframtölum árána 2008 til og með 2011 vegna árána 2007 til 2010 sem ber heitið „Vaxtagjöld vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota“. Heimildin er bundin við þessar upplýsingar einvörðungu og mun lánveitandi ekki fá aðrar upplýsingar um lántaka svo sem um eignir hans eða tekjur. Jafnframt skal umsækjandi staðfesta, að verði inneign hans vegna leiðréttingarinnar af einhverjum ástæðum ekki nýtt til niðurfærslu lána, heimili hann umsjónaraðila að miðla til ríkisskattstjóra yfirliti um inneign umsækjanda og önnur þau gögn sem ríkisskattstjóri telur nauðsynleg til ákvörðunar sérstaks persónuafsláttar, sbr. nánar reglur um niðurfærslu vegna inneignar eins og nánar er fjallað um hér að neðan.

Ennfremur skal umsækjandi staðfesta í umsókn sinni að hann heimili, ef þurfa þykir vegna ráðstöfunar inneignar, að gerð verði skilmálabreyting á húsnæðisláni eða lánum hans á umsóknardegi þannig að þeim verði skipt í tvo hluta, frumhluta láns og leiðréttingarhluta láns, líkt og nánar verður rakið hér að neðan. Nauðsynlegt er að skýrlega komi fram í umsókn hver séu réttaráhrif slíkrar skilmálabreytingar, þ.e.a.s. inneign lántaka vegna forsendubrests færast á inn á leiðréttingarhlutann ásamt vanskilum, ef um þau eru að ræða, sem dragast frá inneigninni. Bæði lánin, frumhluti og leiðréttingarhluti, hvíla eftir sem áður sem veð á fasteign umsækjanda en greiðandi af leiðréttingarhlutanum verður ríkissjóður eftir skilmálabreytinguna. Skuldin samkvæmt leiðréttingarhlutanum nýtur sömu kjara og

veðstöðu og frumhlutinn. Hér er því ekki um að ræða skuldskeytingu þannig að íslenska ríkið verði skuldari að leiðréttingarhlutanum heldur verður umsækjandi eftir sem áður skuldari en ríkissjóður greiðir afborganir og fjármagnskostnað af leiðréttingarhlutanum. Í þessu felst að greiðslubyrði umsækjanda lækkar þá þegar enda þarf hann í kjölfar þess að umsókn er samþykkt eingöngu að greiða afborganir og vexti af frumhluta láns. Líkt og rakið er í kafla 2.2 mun ríkissjóður greiða leiðréttingarhlutann niður að fullu á fjórum árum og þegar lánið er að fullu greitt skal lánveitandi gefa út fullnaðarkvittun og aflétta veðböndum af leiðréttingarhlutanum.

Lántaki skal staðfesta umsóknina þar sem hann lýsir því yfir að allar þær upplýsingar sem gefnar eru í umsókninni séu réttar samkvæmt bestu vitund og að umsækjandi sé sjálfráða og nægilega heill heilsu til að gera sér grein fyrir mikilvægi og afleiðingum slíks samþykkis. Umsjónaraðili varðveitir umsókn og þau gögn sem henni tengjast og skráir hvort fallist er á beiðni um leiðréttingu, með upplýstu samþykkti lántaka. Umsjónaraðila ber að varðveita gögn með rafrænum hætti.

Ef upp kemur rökstuddur grunur um að umsjónaraðila eða öðrum kröfuhöfum hafi verið veittar vísvitandi rangar upplýsingar skal umsókn hafnað. Ef veittar upplýsingar eða gögn eru ófullnægjandi skal umsjónaraðili beina erindi til lántaka og skora á umsækjanda að bæta úr og láta í té þær skýringar og þau gögn sem umsjónaraðili telur þörf á. Ef ekki er bætt úr annmörkum á umsókn telst hún niður fallin.

Í kjölfar þess að umsókn er skilað til umsjónaraðila skal hann, ef öll skilyrði eru uppfyllt og nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir, hlutast til um að reikna út inneign viðkomandi lántaka til höfuðstólslækkunar og kynna lántaka þá útreikninga og forsendur þeirra. Umsjónaraðili skal leitast við að ljúka afgreiðslu umsókna innan hæfilegs tíma frá því að umsækjandi hefur skilað umsókn sinni. Við útreikningana skal umsjónaraðili reikna út áfallnar verðbætur á viðkomandi lánssamning eða lánssamninga á tímabili forsendubrestsins umfram 4,8% verðbólgu. Sú fjárhæð sem þannig er fengin kemur til leiðréttingar og myndar inneign viðkomandi lántaka. Ef lántaki hefur áður notið úrræða sem hafa haft áhrif á höfuðstól verðtryggs húsnæðisláns til lækkunar skal heildarfjárhæð niðurfærslna á grundvelli slíkra úrræða dregin frá inneign lántaka. Heildarfjárhæð leiðréttingar skal aldrei vera umfram þau mörk sem um er getið í kafla 4.4. Ef lántaki er með verðtryggð húsnæðislán, sem uppfylla skilyrði leiðréttingar, hjá fleiri en einum lánveitanda miðlar umsjónaraðili til þeirra eða tekur við upplýsingum frá öðrum lánveitendum, enda sé þörf á niðurfærslu af hálfu fleiri kröfuhafa en umsjónaraðila.

4.2.3 Reglur um niðurfærslu vegna leiðréttingar og ráðstöfun inneignar

Í útreikningum umsjónaraðila skal koma fram heildarfjárhæð þeirrar niðurfærslu sem umsækjandi eða umsækjendur, ef um samskattaða einstaklinga er að ræða, eiga rétt á og sundurliðun á því hvernig sú fjárhæð er mynduð, þ.m.t. hvaða lánsskuldbindingar mynda stofn til leiðréttingar. Þar er um að ræða lán sem uppfylla skilyrði til lækkunar höfuðstóls eins og þau stóðu í árslok 2010, samkvæmt skattframtölum vegna þess árs. Lækkunin kemur fram á þeim húsnæðislánum sem umsækjandi skuldar á umsóknardegi. Ennfremur skal eftir atvikum greina frá frádráttarliðum, þ.m.t. vegna fyrri lækkunar skulda og áhrifum fjárhæðartakmörkunar á niðurstöðuna. Einnig skal umsjónaraðili greina frá því hvernig inneign skuli ráðstafað.

Ekki skal litið svo á að leiðrétting forsendubrestsins teljist til umframgreiðslu inn á viðkomandi lán eða uppgreiðslu lánsins. Umsjónaraðili skal því ekki reikna uppgreiðslugjald inn í útreikninga sína undir neinum kringumstæðum jafnvel þó að sá samningur sem færður er niður í tilefni leiðréttingarinnar kunni að innihalda ákvæði um uppgreiðslugjald, enda fær lánveitandi fullkomlega jafngilt gagngjald eins og ef lántaki hefði haldið áfram að greiða af láninu.

Þegar umsækjandi hefur fengið útreikninga lánveitanda senda rafrænt skal umsækjandi staðfesta útreikninga umsjónaraðila með sama hætti hafi hann ekki athugasemdir við niðurstöðuna eða þær forsendur sem hún byggist á. Hafi umsækjandi athugasemdir hefur hann hæfilegan frest til að tjá sig um efni máls og koma fram með athugasemdir sínar. Hreyfi umsækjandi ekki andmælum telst hann hafa samþykkt útreikninga umsjónaraðila.

Ef umsækjandi kemur fram með athugasemdir skal umsjónaraðili taka rökstudda afstöðu til þeirra og kynna umsækjanda niðurstöðu sína. Ef ágreiningur aðila verður ekki jafnaður með þessum hætti er umsækjanda heimilt að skjóta ágreiningi til úrskurðarnefndar um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána, sbr. nánar hér að neðan.

Í kjölfar þess að umsækjandi samþykkir útreikninga umsjónaraðila eða eftir atvikum frestur til athugasemda hefur runnið út, án þess að athugasemdir hafi borist af hálfu umsækjanda, skal umsjónaraðili ráðstafa inneigninni með eftirfarandi hætti:

Inneign skal fyrst ráðstafað til niðurfærslu þess húsnæðisláns umsækjanda sem á uppgjörstigi, þ.e. þegar leiðréttingin á sér stað, er fremst í veðröð, þ.e.a.s. láns eða lána hjá umsjónaraðila. Þetta skal gert með þeim hætti að láni fremst í veðröð er, með samþykki umsækjanda, skipt í tvo hluta, frumhluta og leiðréttingarhluta, og tekur ríkissjóður að sér greiðslu leiðréttingarhlutans líkt og rakið hefur verið hér að framan. Inn á leiðréttingarhluta færast útistandandi ógreiddir vextir og vanskil af upphaflega láninu, ef um slíkt er að ræða, sem dragast frá inneign umsækjanda. Hið sama á, eftir atvikum, við um skuld á jöfnunarreikningi vegna greiðslujöfnunar fasteignalána, þ.e. skuld umsækjanda á greiðslujöfnunarreikningi færast inn á leiðréttingarhluta og kemur sú skuld til frádráttar inneign umsækjanda. Þeirri inneign umsækjanda sem eftir stendur skal ráðstafað með þeim hætti að höfuðstóll upphaflega lánsins skal færður inn á leiðréttingarhluta láns.

Sem einfalt dæmi má hér taka lán á fremsta veðrétti sem stendur í 10 m.kr., að meðtöldum útistandandi vöxtum, vanskilum og skuld á greiðslujöfnunarreikningi, á upphafsdegi. Umsækjandi á rétt á lækkun sem nemur 1,5 m.kr. Útistandandi ógreiddir vextir og vanskil nema 100 þúsund krónum og skuld á jöfnunarreikningi 50 þúsund krónum. Þannig færast 150 þúsund krónur inn á leiðréttingarhluta láns sem fela í sér uppgjör á útistandandi vöxtum, vanskilum og skuld á jöfnunarreikningi. Þá færast til viðbótar 1,35 m.kr. inn á leiðréttingarhluta sem koma til lækkunar á upphaflega láninu sem hvíldi á fremsta veðrétti miðað við stöðu lánsins á uppgjörstigi. Með þessari aðgerð hefur upphaflega láninu í þessu dæmi verði skipt í tvennt. Annars vegar í frumhluta láns sem á uppgjörstigi fær nýjan höfuðstól sem nemur 8,5 m.kr. (10 m.kr. – 1,5 m.kr.). Umsækjandi ber áfram greiðsluskyldu af frumhluta láns sem ber sömu kjör og veðstöðu og upphaflega lánið. Hins vegar leiðréttingarhluta á sama veðrétti og á sömu kjörum og upphaflega lánið. Á upphafsdegi er leiðréttingarhluti með höfuðstól að fjárhæð 1,5 m.kr. Ríkissjóður greiðir af leiðréttingarhluta líkt og um er getið hér að framan, en umsækjandi verður áfram skuldari að láninu þar til það

er að fullu greitt. Sú aðferð sem hér er lýst hefur eðli máls samkvæmt í för með sér að greiðslubyrði umsækjanda lækkar strax, enda þarf hann þá eingöngu að standa skil á greiðslum af frumhluta láns.

Sé þörf á niðurfærslu af hálfu fleiri kröfuhafa en umsjónaraðila skal þeirri inneign sem eftir stendur fyrst ráðstafað með sömu aðferð til niðurfærslu þess láns sem kemur á eftir láni eða lánum umsjónaraðila í veðröðinni á upphafsdegi. Þannig yrði upphaflegu láni eða eftir atvikum lánum sem koma á eftir láni eða lánum umsjónaraðila skipt í frumhluta láns og leiðréttingarhluta láns sem lúta sömu reglum og um er getið hér að framan, þ.m.t. varðandi greiðanda á skuldbindingum og ráðstöfun inneignar.

Sem dæmi má nefna ef lántaki er með húsnæðislán hjá Íbúðalánasjóði á 1. veðrétti og lán hjá viðskiptabanka á 2. veðrétti skal lántaki leita til Íbúðalánasjóðs og sækja um leiðréttingu. Íbúðalánasjóður er þá umsjónaraðili með skuldaleiðréttingu viðkomandi umsækjanda. Ef sú leiðrétting sem viðkomandi lántaki fær hjá Íbúðalánasjóði leiðir til þess að frumhluti láns greiðist upp að fullu á lántaki einnig rétt á leiðréttingu lánsins hjá viðskiptabankanum, enda hafi leiðréttingin ekki farið fram úr fjárhæðartakmörkunum þeim sem um er getið í kafla 4.4. Skal þá Íbúðalánasjóður miðla nauðsynlegum upplýsingum til viðskiptabankans sem skal þá niðurfæra veðskuld sína á grundvelli þeirra upplýsinga í samræmi við þær reglur sem um er getið hér að framan.

Ef inneign verður af einhverjum ástæðum ekki ráðstafað til niðurfærslu á höfuðstól láns eða lána umsækjanda með þeirri aðferð sem lýst er hér að framan, s.s. vegna þess að umsækjandi hefur gert upp öll sín lán á upphafsdegi eða leiðrétting forsendubrests leiðir til þess að lán greiðast upp að fullu, skal umsjónaraðili senda ríkisskattstjóra yfirlit um inneign umsækjanda og önnur þau gögn sem ríkisskattstjóri telur nauðsynleg til ákvörðunar sérstaks persónuafsláttar. Hið sama á við ef einungis hluta inneignar er unnt að nýta til niðurgreiðslu lána. Inneign þessa skal reikna sem viðbót við persónuafslátt umsækjanda samkvæmt 1. mgr. 66. gr., sbr. A-lið 67. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Að öðru leyti gilda ákvæði tekjuskattslaga um persónuafslátt þ.m.t. um ráðstöfun persónuafsláttar, þó með þeirri undantekningu að hinn sérstaki persónuafsláttur dreifist á fjögur ár og sé yfirferanlegur milli ára. Sá hluti hins sérstaka persónuafsláttar, sem þá verður enn óráðstafað, fellur niður.

Að mati hópsins er skynsamlegt í ljósi þeirrar leiðréttingar sem boðuð er í skýrslunni, sem hefur í för með sér lækkaða greiðslubyrði verðtryggðra fasteignaveðlána, að færa skuld umsækjanda á jöfnunarreikningi inn á leiðréttingarhluta láns með þeim hætti sem rakið er hér að framan, enda hefur greiðslujöfnun lána í för með sér aukinn heildarvaxtakostnað og verðbætur af láni þegar uppi er staðið fyrir lántakendur. Í því sambandi er einnig til þess að líta að hlutfall skulda á greiðslujöfnunarreikningum er lágt hlutfall af heildarstöðu lána með greiðslujöfnun. Þannig leggur hópurinn til að greiðslujöfnun umsækjanda falli niður samhliða þegar skuld á jöfnunarreikningi er færð inn á leiðréttingarhluta láns.

4.3 Fyrri aðgerðir sem koma til frádráttar

Hafi umsækjandi, áður en umsókn er skilað til umsjónaraðila, notið úrræða til aðstoðar skuldurum, sem gátu ekki staðið í skilum með skuldbindingar sínar, hvort sem um er að ræða lögfest úrræði eða úrræði sem sett hafa verið á laggirnar samkvæmt sérstöku samkomulagi stjórnvalda og lánveitenda, skulu slíkar niðurfærslur koma til frádráttar þeirri leiðréttingu

sem lögð er til í skýrslu þessari. Nánar tiltekið er hér átt við þau úrræði sem fjallað er um í viðauka við skýrsluna að því leyti sem þau höfðu áhrif á höfuðstól slíkra lána til lækkunar eða miðuðust við hann. Tímabundin greiðsluferfiðleikaúrræði sem fólu ekki í sér leiðréttingu á skuldum heldur eingöngu breytingu á greiðslufyrirkomulagi, lengingu lánstíma o.þ.h. skal eðli máls samkvæmt ekki draga frá þeirri leiðréttingu. Þá er rétt að taka sérstaklega fram að endurútreikningur eða höfuðstólslækkun erlendra lána telst ekki til niðurfellingar í þessum skilningi og kemur því ekki til frádráttar þeirri leiðréttingu sem boðuð er í skýrslu þessari. Umsjónaraðili skal gæta sérstaklega að því við afgreiðslu umsókna að taka ber tillit til þeirra niðurfellinga umsækjanda sem hann hefur áður notið.

Samkvæmt framansögðu skal draga frá inneign umsækjanda leiðréttingar á verðtryggðum fasteignaveðlánnum sem gerðar eru í tengslum við sértæka skuldaaðlögun, sbr. lög nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Hið sama á við um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána á grundvelli svonefndrar 110% leiðar, sbr. samkomulag lánveitenda á íbúðalánamarkaði um verklagsreglur í þágu yfirveðsettra heimila, dags. 15. janúar 2011. Einnig skal draga frá leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána samkvæmt tímabundinni greiðsluaðlögun samkvæmt lögum nr. 50/2009, um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, og samkvæmt lögum nr. 101/2010, um greiðsluaðlögun einstaklinga. Þá skal einnig draga frá þeirri leiðréttingu sem þessi aðgerð nær til ef umsækjandi hefur notið sérstakra vaxtabóta, sem komu til viðbótar við hefðbundnar vaxtabætur, við álagningu opinberra gjalda árin 2011 og 2012, sbr. ákvæði til bráðabirgða XLII. í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt.

4.4 Fjárhæðartakmörkun

4.4.1 Inngangur

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni sem liggur til grundvallar starfi hópsins kemur m.a. fram að hópnum sé falið að meta kosti og galla við að setja þak á þá fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið til að stuðla að jafnræði í framkvæmd. Í þessum kafla verður í samræmi við þetta leitast við að gefa yfirlit yfir helstu kosti og galla slíkrar fjárhæðartakmörkunar.

4.4.2 Gallar fjárhæðartakmörkunar

Þegar rök með og á móti slíkri fjárhæðartakmörkun eru metin er ljóst að til skoðunar hlýtur ávallt að koma hvort slík takmörkun byggist á málefnalegum grunni og standist ákvæði stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944. Líkt og nánar verður rökstutt hér að neðan er það skoðun hópsins að málefnaleg rök standi til slíkrar takmörkunar og ákvæði stjórnarskrárinnar standi henni ekki í vegi.

Helsti gallinn við beitingu slíkrar fjárhæðartakmörkunar lýtur á hinn bóginn að framkvæmd leiðréttingarinnar hjá viðkomandi lánveitendum. Þannig má ljóst vera að ef slík takmörkun á fjárhæð leiðréttingar verður fyrir valinu mun það óhjákvæmilega auka flækjustig varðandi framkvæmd leiðréttingar. Þannig er t.d. ljóst að lánveitendur yrðu, í þeim tilvikum sem lántakar eru með verðtryggð húsnæðislán hjá fleiri en einni lánastofnun, að vera í samskiptum sín á milli varðandi leiðréttingu þannig að tryggt sé að heildarleiðrétting verði ekki umfram þær takmarkanir á fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið.

Fyrirsjáanlegt er því að fjárhæðartakmarkanir koma til með að hafa áhrif á vinnsluhraða og eru til þess fallnar að tefja framkvæmd leiðréttingar. Þetta er vitaskuld bagalegt enda mikilvægt að gengið verði frá uppgjöri sem fyrst þannig að heimilin í landinu geti gert áætlanir og vissa fáist um framtíðarskuldbindingar.

Þessi rök ein og út af fyrir sig duga hins vegar ekki að mati hópsins til að kveða upp úr um að leiðrétting skuli vera án nokkurra takmarkana. Þvert á móti leggur hópurinn áherslu á að löggjafinn hlutist til um að beita mótvægisáðgerðum til að vega upp á móti þeim sjónarmiðum um málshraða sem hér hefur verið lýst. Þannig mætti hugsa sér að í fyrirhugaðri lagasetningu í tilefni af leiðréttingu verðtryggðra lána yrðu settir sérstakir tímafrestir til uppgjors og að eftirlit verði haft með uppgjöri af hálfu stofnana á vegum hins opinbera. Mikilvægt er að fullt samráð verði haft við lánveitendur í þessum efnum og tímafrestir til að ljúka uppgjöri verði raunhæfir. Með því móti er jafnræði og samkvæmni í framkvæmdinni best tryggt.

4.4.3 Kostir fjárhæðartakmörkunar

Það er skoðun hópsins að málefnaleg rök standi til þess að setja þak á þá fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið. Að mati hópsins fer slík fjárhæðartakmörkun ekki í bága við þau jafnræðissjónarmið sem búa að baki eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar enda um að ræða ívilnandi og valkvæða áðgerð af hálfu stjórnvalda.

Til þess ber að líta í þessu sambandi að afmörkun þeirra skuldbindinga sem rétt eiga til leiðréttingar miðast við, líkt og rakið er í kafla 3, að veðkrafa uppfylli skilyrði um stofn til vaxtabóta samkvæmt B-lið 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum. Af nefndu lagaákvæði má ráða að vaxtabætur eru bundnar ákveðnum fjárhæðartakmörkunum.

Í þessu sambandi skal einnig á það bent að sjónarmið af þessu tagi hafa verið almennt viðurkennd af hálfu löggjafans, stjórnvalda og fjármálafyrirtækjanna í þeim fjölmörgu áðgerðum sem gripið hefur verið til í kjölfar efnahagshrunsins. Þannig var almenna reglan t.a.m. sú samkvæmt hinni svonefndu 110% leið að hámarksniðurfærsla var 4 m.kr. hjá einstaklingum og 7 m.kr. hjá hjónum, sambýlisfólki og einstæðum foreldrum. Sem nýlegt fordæmi um fjárhæðartakmörkun af þessu tagi í settum lögum frá Alþingi má nefna breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál. Þannig bættist í lok mars 2011 við lögin ákvæði XIV. til bráðabirgða, sbr. 1. gr. laga nr. 29/2011, þar sem Íbúðalánasjóði var heimilað að færa niður veðkröfur sjóðsins á hendur einstaklingum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, enda hafi uppreiknuð staða veðkrafna 1. janúar 2011 verið umfram 110% af verðmæti fasteignar í eigu lántaka eða maka hans. Í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðisins er að finna sambærilega meginreglu um takmörkun niðurfærslu og finna má í framangreindu samkomulagi um hið svonefnda 110% úrræði.

Að lokum er til þess að líta að hætt er við að réttlætiskennd alls meginþorra almennings yrði misboðið ef leiðrétting yrði án nokkurra takmarkana, enda ljóst að í mörgum tilvikum yrðu leiðrétt lán á íbúðarhúsnæði sem samrýmist ekki á nokkurn hátt fjölskyldustærð viðkomandi einstaklinga. Sjónarmið af þessum toga bjuggu t.a.m. að baki því skilyrði fyrir samþykki sértækrar skuldaaðlögunar að lántaki og/eða maki hans hafi greiðslugetu af skuldbindingum fyrir a.m.k. 100% af markaðsvirði veðsettra eigna, sbr. 1. mgr. 11. gr. samkomulags um verklagsreglur um framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar. Í lokamálslið 1. mgr. síðastnefnds

Ákvæðis er m.a. tekið sérstaklega fram að með veðsettum eignum sé átt við íbúðarhúsnæði sem samrýmist fjölskyldustærð. Þá er ljóst að aðgerðirnar hafa töluverðan kostnaðarauka í för með sér fyrir ríkissjóð verði ekkert hámark sett á leiðréttinguna.

4.4.4 Ályktun hópsins

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið, þ.m.t. mati hópsins á kostum og göllum fjárhæðartakmörkunar, leggur hópurinn til að þak verði sett á þá fjárhæð leiðréttingar sem hvert heimili getur notið. Þannig leggur hópurinn til að hámarksniðurfærsla fasteignaveðkrafna verði allt að 4 m.kr.

Á það skal bent að fjárhæðarmörk þessi verða að teljast nokkuð rúm og því fyrirséð að takmörkun á fjárhæð leiðréttingar mun ekki hafa áhrif til skerðingar á meginþorra lántaka verðtryggðra húsnæðislána. Takmörkunin mun því eingöngu hafa áhrif á tiltölulega fámennan hóp einstaklinga sem keyptu stórar og dýrar fasteignir og fjármögnuðu þau kaup með verðtryggðu lánsfé.

4.5 Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána

Af hálfu hópsins er lagt til að sett verði á laggirnar sérstök úrskurðarnefnd sem leysi úr þeim ágreiningi sem upp kann að koma við framkvæmd leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána. Nefndinni skal falið að leysa úr ágreiningsmálum hvort sem þau rísa á milli kröfuhafa og lántaka um niðurfærslu skulda viðkomandi lántaka eða eftir atvikum ágreiningsmálum milli lántaka t.a.m. fyrri og síðari skuldara lánsamnings.

Málaðilar skulu láta nefndinni í té öll gögn máls, svo og þær upplýsingar og skýringar er nefndin telur þörf á. Ákvæði 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálaþyrtingu, koma ekki í veg fyrir að nefndin fái afhent gögn. Úrskurðarnefndin skal bundin þagnarskyldu um þau gögn og upplýsingar sem hún kann að fá vitneskju um við starf sitt.

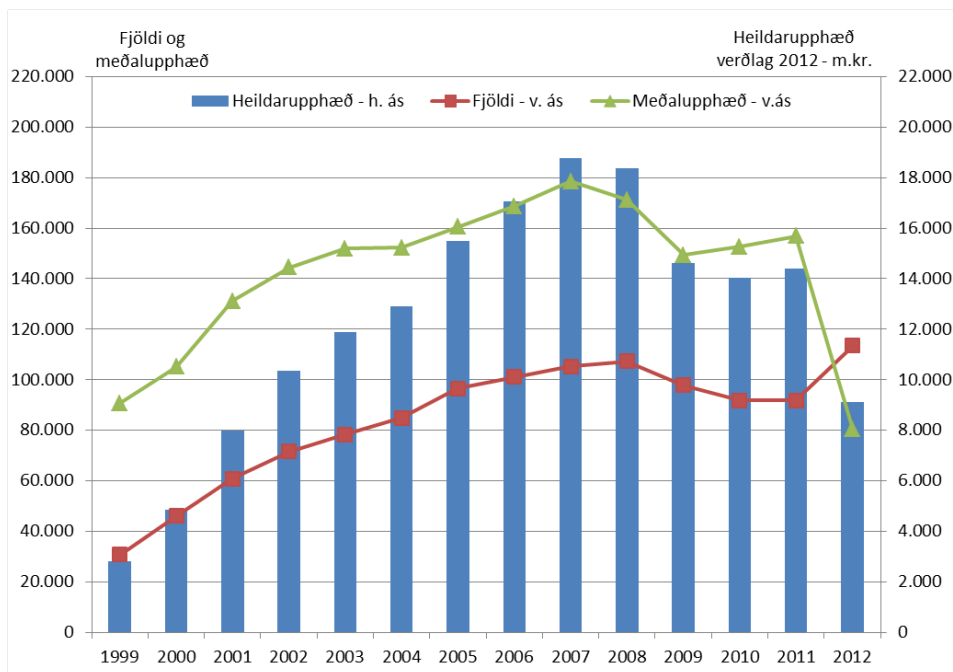
Lagt er til að samhliða lagasetningu um leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána setji ráðherra reglugerð um skipun og starfsemi úrskurðarnefndarinnar, m.a. verklag við úrlausn deilumála, starfshætti, starfsstöð, starfsmenn nefndarinnar, sérfræðiaðstoð, málskotsgjöld, skiptingu kostnaðar og aðra þætti er lúta að starfsumhverfi nefndarinnar.

5 Notkun skattkerfis við leiðréttingu húsnæðislána

Hópurinn hefur kannað tvær mismunandi aðferðir til þess að auðvelda heimilum að lækka höfuðstól lána með stuðningi frá skattkerfinu. Annars vegar er um að ræða að heimila einstaklingum að ráðstafa séreignalífeyrissparnaði næstu þriggja ára til að lækka höfuðstól húsnæðislána og hins vegar að lækka höfuðstól með fyrirframgreiðslu sem yrði undanþegin venjulegum tekjuskatti. Niðurstaðan er sú að tímabundin ráðstöfun séreignalífeyrissparnaðar til að lækka höfuðstól sé mjög áhrifarík leið til þess að styðja heimilin við að lækka húsnæðisskuldur. Hún hvetur til sparnaðar og bætir afkomu og lífshjör umtalsvert vegna minni greiðslubyrðar þegar aðgerðinni lýkur. Hópurinn skoðaði einnig beina niðurgreiðslu höfuðstóls með skattafslætti, en gerir ekki tillögu um að sú leið verði farin að svo stöddu.

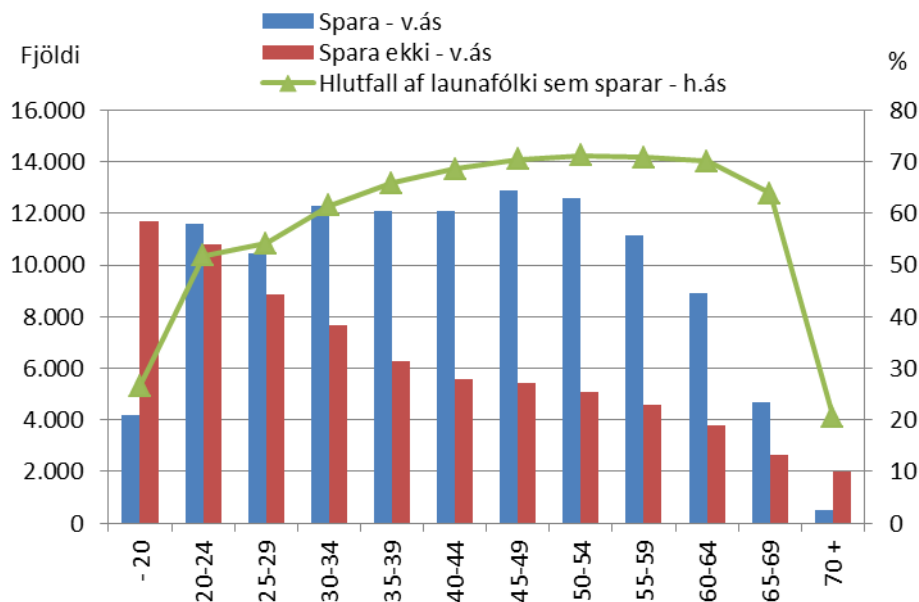
Séreignalífeyrissparnaður hefur á undanförunum árum fest sig í sessi sem þriðja stoð lífeyriskerfisins þótt hrúnið hafi haft áhrif þar á eins og flest annað. Á mynd 15 má sjá hvernig helstu stærðir séreignalífeyrissparnaðar hafa þróast frá því að hann var tekinn upp árið 1999.

Mynd 15. Þróun séreignalífeyrissparnaðar 1999-2012 á verðlagi 2012



Meðalupphæð sparnaðar og fjöldi þeirra sem spara fór mjög vaxandi frá upphafi og allt fram að hrúninu en þá fækkaði þeim, m.a. vegna atvinnuleysis og lækkandi launa, en þó aldrei niður fyrir 90.000 manns. Meðalupphæðin lækkaði um 16% að raungildi sem er í samræmi við raunlækkun launa. Fjöldi þeirra sem spara hélst síðan nær óbreyttur og raunaukning varð á sparnaði hvers og eins þar til árið 2012. Það ár var það hlutfall launa sem heimilt er að draga frá skattstofni vegna séreignalífeyrissparnaðar lækkað úr 4% í 2%. Meðalsparnaður í séreignalífeyrissjóðum dróst saman um nær helming en þeim sem spara fjölgaði um 22.000 eða 24%.

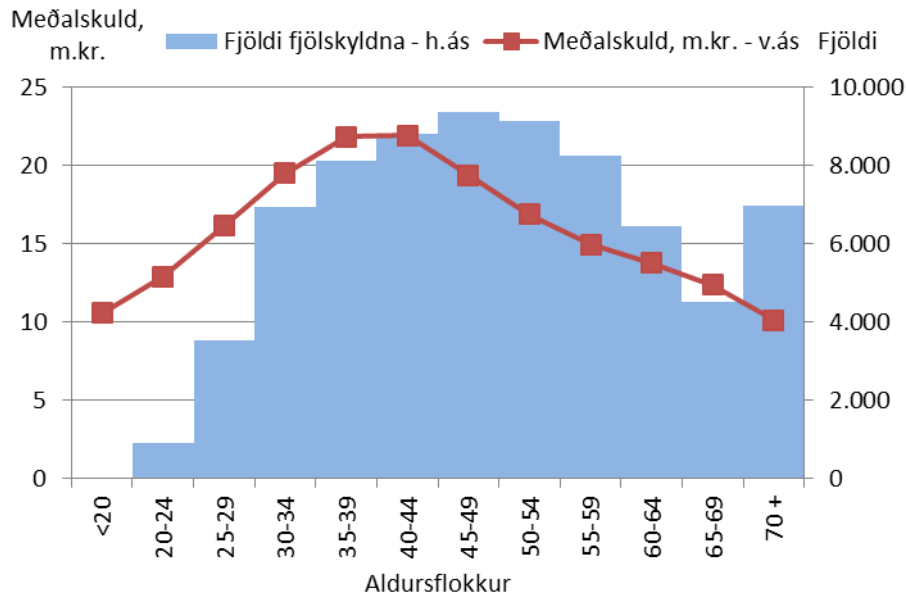
Mynd 16. Fjöldi og hlutfall af launafólki sem sparar í séreign eftir aldri 2012



Af þessari mynd má sjá að um og yfir 2/3 hlutar launþega spara í séreignalífeyrissparnað stærstan hluta vinnuævinnar. Hlutfallið er yfir helmingur þeirra sem einhverjar launatekjur hafa strax frá tvítugu. Upplýsingar um uppsafnaða séreign eftir aldri liggja ekki fyrir en hlutfallið af tekjum er nálægt 1,8% að meðaltali og hefur lækkað eftir að frádráttarbærni iðgjaldsins var lækkuð úr 4% í 2%. Áður spöruðu þeir sem það gerðu að meðaltali 3% af tekjum, heldur hækkandi með aldri. Engar takmarkanir eru á mótframlagi atvinnurekanda. Þótt sparnaðarhlutfall hafi árið 2012 ekki verið tiltakanlega breytilegt eftir aldri fer sú upphæð sem launþeginn leggur fyrir mjög eftir aldri vegna þess hversu mikið launatekjur gera það. Meðalsparnaður fer mjög vaxandi eftir aldri fram til 45-49 ára hópsins en úr honum dregur eftir það enda fara tekjur að lækka eftir því sem fólk er eldra. Þessar upphæðir hafa lækkað umtalsvert eftir að hámark frádráttarbærni iðgjaldsins var lækkað.

Mynd 16 sýnir hvernig skuld þeirra sem skulda í íbúðarhúsnæði fer eftir aldri þeirra. Meðalskuldin fer hækkandi fram til 35-39 ára flokksins en byrjar að lækka jafnt og þétt frá 45 ára aldri. Þessar upplýsingar saman gefa tilefni til þess að draga þá ályktun að töluverðum árangri mætti ná með því að heimila þeim sem eru að spara í séreignalífeyrissjóðum að nota sparnað sinn jafnóðum til að lækka húsnæðisskuldir sínar meðan þær eru mestar. Þarna sýnist hópurinn innan við fertugt vera sá sem mundi muna mest um. Þarna eru skuldirnar mestar en jafnframt eiga þeir sem eru á þessum aldri eftir að starfa (og spara) í 30 ár áður en hópurinn fer á eftirlaun og út af vinnumarkaði.

Mynd 17. Meðalskuld fjölskyldna sem skulda í íbúðarhúsnæði eftir aldursflokkum, 2012



Séreignalífeyrissparnaður fer mjög eftir tekjum. Hlutfallið fer ört hækkandi upp að 8-9 m.kr. árstekjum en helst á því bili upp allan tekjustigann þar fyrir ofan. Sparnaðarhneigðin meðan tekjur eru að hækka að þeirri upphæð er nánast 2%, þ.e. við launahækkun eru 2% af hækkuninni lögð í séreignalífeyrissparnað. Meðan heimilt var að fresta skattlagningu á allt að 4% af tekjum var sparnaðarhneigðin 3% á bili vaxandi tekna, hin sama og meðalsparnaðarhlutfallið.

Ef litið er til ársins 2012 er hægt að skipta fasteignaeigendum í eftirfarandi flokka með tilliti til séreignalífeyrissparnaðar, íbúðareignar og skulda.

Tafla 2. Séreignalífeyrissparnaður

| Íbúðareigendur | Spara | | Spara ekki | |
|------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | Fjöldi fjölskyldna | Meðalskuld, m.kr. | Fjöldi fjölskyldna | Meðalskuld, m.kr. |
| Skulda í fasteign | 47.995 | 18 | 24.285 | 15,1 |
| Skulda ekki í fasteign | 9416 | 0 | 17643 | 0 |

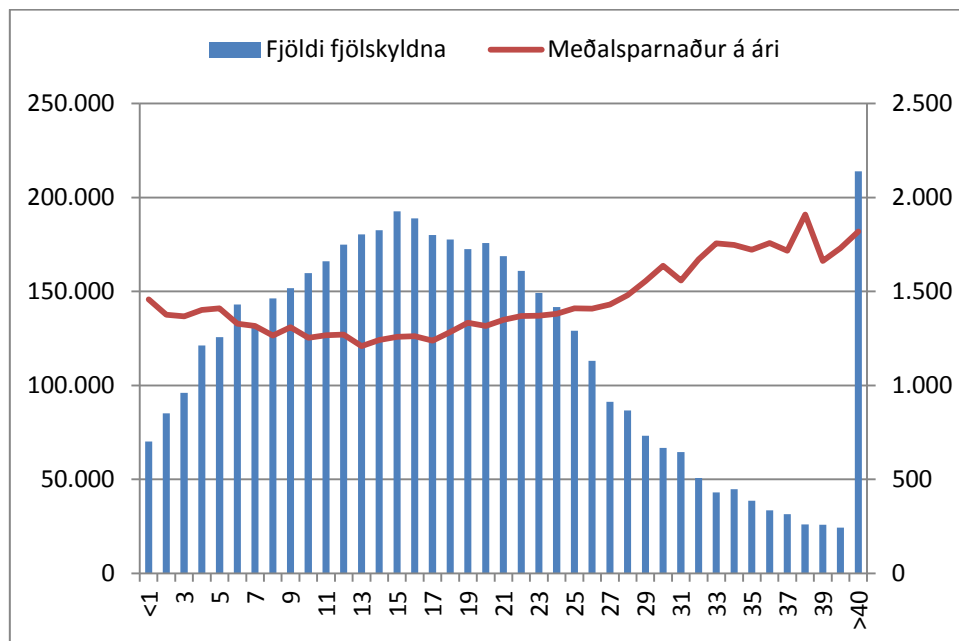
Af þeim tæplega 100.000 fjölskyldum sem eiga fasteign er rúmur fjórðungur í þeirri stöðu að skulda ekki vegna kaupa á henni. Þriðjungur þeirra sparar í séreignalífeyrissparnaði en 2/3 gera það ekki. Af þeim rúmlega 70.000 fjölskyldum sem eiga fasteign sem þeir skulda í er staðan einnig þannig að 1/3, um 24.000 fjölskyldur, spara ekki í séreignalífeyrissparnaði meðan 48 þúsund fjölskyldur skulda og spara. Nokkur munur er á meðalíbúðaskuld þeirra sem spara og hinna og munar þar 19% hvað skuld þeirra sem spara er hærri en hinna sem ekki gera það.

Þeir sem spara og spara ekki skilja sig að varðandi tekjur. Meðallaunatekjur hveirrar fjölskyldu sem er í þeim hópi sem skuldar í fasteign og sparar var 8,7 m.kr. árið 2012 en meðallauntekjur þeirra sem ekki spara eru 2,6 m.kr. Almennt eru tekjur þeirra sem spara í séreignalífeyrissparnaði mun hærri en hinna sem ekki gera það. Hjúskaparstaða skýrir hluta af þessum mismun. Tæp 60% þeirra sem ekki spara eru einhleypir meðan hlutfall einhleypra

fasteignaeigenda í hópi þeirra sem spara er 30%. Hins vegar eru meðallaun einhleypra sem ekki spara 1,7 m.kr. en sambærileg tala fyrir einhleypra sem spara er 5,3 m.kr. Hjón sem ekki spara eru með 3,9 m.kr. tekjur en hjón sem spara eru með 10,3 m.kr. í launatekjur að meðaltali. Tekjumismunur þeirra sem spara og gera það ekki er mikill á öllum aldri. Hér er alls staðar átt við fasteignaeigendur sem skulda eitthvað í fasteigninni.

Áður hefur komið fram að íbúðaskuldir fara að meðaltali eftir tekjum og sparnaðarhlutfall í séreignalífeyrissparnaði gerir það einnig. Því verður nú horft til þess hversu hátt hlutfall af höfuðstóli sparnaður eins árs er til að reyna að meta hversu mikið væri hægt að lækka skuldir með því að færa lífeyrissparnaðinn yfir í húseign.

Mynd 18. Séreignalífeyrissparnaður á ári eftir íbúðaskuld, 2012



Þarna sést að langstærsti hluti þeirra sem skulda sparar á milli 125 og 140 þúsund krónur á ári, án mótframlags. Jafnframt sést að meðan skuldin er að hækka upp að tíðasta gildinu sem er skuld um 15 m.kr. fer sparnaðurinn að meðaltali minnkandi en þar fyrir ofan fer sparnaðurinn vaxandi.

Niðurstaðan er sú að hægt yrði að ná umtalsverðum árangri í lækkun höfuðstóls íbúðalána ef þeim sem skulda í íbúðarhúsnæði yrði boðið að draga allt að 4% af launum frá tekjum auk allt að 2% mótframlagi launagreiðanda í þrjú ár gegn því að ráðstafa fénu jafnóðum inn á höfuðstól íbúðalána umfram ákvæði lánasamninga og færa þannig lífeyrissparnað yfir í húsnæðissparnað. Hið opinbera þarf að afsala sér varanlega skatttekjum af þessu fé en þó þannig að samtals yrði hverri fjölskyldu ekki heimilt að ráðstafa meira en 500.000 kr. sparnaði á ári með þessum hætti. Áætlað er að þetta gæti lækkað höfuðstól íbúðalána samtals um 67 ma.kr. á þremur árum og er þá ekki tekið tillit til þeirra sem ekki spara nú en tækju upp sparnað sérstaklega í þessu skyni. Tæplega 40% heimila gætu lækkað höfuðstól um meira en 10%, helmingur um meira en 8% og 2/3 gætu lækkað hann um meira en 7%. Ef þessi ráðstöfun yrði heimiluð allt árið 2014 yrði tekjutap ríkissjóðs um 5 ma.kr. og sveitarfélög yrðu varanlega af 3 ma.kr. tekjum. Hins vegar eru nú þegar í lögum ákvæði um

að frá og með árinu 2015 hækki frádráttarheimild vegna séreignalífeyrissparnaðar aftur í 4% og í langtímaáætlun ríkissjóðs hefur verið gert ráð fyrir því. Þær skatttekjur sem falla endanlega niður með þessari aðgerð mundu annars ekki koma hinu opinbera til tekna fyrr en að mörgum árum liðnum.

Í allri umfjöllun hér fyrir framan hefur einungis verið reiknað með þeim sem nú þegar spara í séreignalífeyrissparnað af tekjum. Hins vegar er ekki ólíklegt að verði farið í slíka aðgerð leiði það af sér að fjölgi í hópi þeirra sem mundu vilja nýta sér þetta. Það virkar þá sem tímabundinn afsláttur af skatti til að greiða niður höfuðstól hraðar en annars yrði. Áður hefur komið fram að meðaltekjur þeirra sem ekki spara eru mun lægri en þeirra sem það gera. Lausleg athugun á umfangi hugsanlegs tímabundins sparnaðar þeirra sem það gera ekki nú bendir til þess að um gæti verið að ræða lækkun höfuðstóls sem næmi um 5 mö.kr. á ári. Er þá hvorki reiknað með að þeir sem eru með hæstar tekjur eða þeir sem eru tekjulægstir tækju þátt í aðgerðinni. Samtals gæti þannig fjölgun þeirra sem spara í séreignalífeyrissparnaði leitt til 15 ma.kr. höfuðstólslækkunar á þriggja ára tímabili.

Þessi tillaga er hugsuð sem hluti af aðgerðum stjórnvalda til að auðvelda heimilum að lækka húsnæðisskuldir og auka ráðstöfunartekjur í stað þess að greiða vexti. Engin sérstök rök mæla með því að binda slíka aðgerð við að greiða niður verðtryggðar skuldir. Hins vegar væri rétt að takmarka möguleika fólks til að nota þennan stuðning til að greiða niður ný lán, sem stofnað verður til eftir að aðgerðin hefur kynnt, þar sem slíkt hvetur til skuldsetningar í þeim tilgangi einum að nýta aðgerðina.

Aftur á móti væri hægur vandi að hluti af slíkri ráðstöfun séreignalífeyrissparnaðar væri ætlaður fólki sem ekki á íbúð þannig að með því að þeir sem það kysu fengu séreignalífeyrissjóðum það til ávöxtunar en hefðu síðan heimild til að taka það sem safnast hefði á 3-5 árum út án skattlagningar til að greiða útborgun í íbúð. Lagt er til að nefnd um framtíðarskipan húsnæðismála skoði nánari útfærslu á þessu.

Stjórnvöld þurfa að heimila séreignalífeyrissjóðum að ráðstafa þeim sparnaði sem fjölskyldur ákveða að nota til að lækka húsnæðisskuldir beint inn á höfuðstól húsnæðisláns sem tekið hefur verið til öflunar húsnæðis í eigin þágu. Byggja þarf á umsóknum til viðkomandi umsjónaraðila séreignalífeyrissparnaðar og staðfestingu ríkisskattstjóra á því að lán sem á að fyrirframgreiða hafi verið fært sem slíkt á skattframtal. Jafnframt þurfa lánastofnanir að veita ríkisskattstjóra hefðbundnar upplýsingar um greiðslur inn á lánin. Ráðstöfunin þarf að vera uppsegjanleg af hálfu skuldarans.

Nauðsynlegt er að semja við þá aðila sem hafa heimild til að taka við séreignalífeyrissparnaði um að taka þátt í þessari aðgerð. Mikilvægt er að aðgerðin verði eins einföld í framkvæmd og hægt er.

6 Hvatar til að taka óverðtryggð lán

Hér verður gerð grein fyrir hvötum til þess að skuldbreyta lánnum yfir í óverðtryggð í tengslum við lækkingu skulda. Hafa verður í huga þann grundvallarmun á verðtryggðum lánnum og óverðtryggðum að fjármagnskostnaður óverðtryggðra lána er staðgreiddur en fjármagnskostnaði verðtryggðra lána er fleytt inn í framtíðina. Niðurstaða þessa er sú að greiðslubyrði verðtryggðra lána er lægri en greiðslubyrði sambærilegra óverðtryggðra lána. Frekari umfjöllun um þetta má finna í Fjármálastöðugleika 1/2013, rammagrein IV-1²⁸ og í ritinu Nauðsyn eða val?²⁹ sem Samtök fjármálafyrirtækja gáfu út.

Í greinargerð með þingsályktunartillögu er rætt um hvata til skuldbreytingar verðtryggðra lána í óverðtryggð lán í tengslum við niðurfærslu höfuðstóls. Bein niðurfærsla verðtryggðra lána minnkar greiðslubyrði þeirra en skuldbreyting lánsins yfir í óverðtryggt lán eykur greiðslubyrðina á móti. Unnt væri að koma til móts við þessi áhrif með því að lengja endurgreiðslutíma lána sem lækkar greiðslubyrðina. Eins er unnt að bjóða upp á lægri vexti í byrjun sem fari hækkandi á nokkurra ára tímabili.

Þar sem óverðtryggðir vextir eru hærri en verðtryggðir vextir og fjármagnskostnaður hinna fyrrnefndu lána er staðgreiddur en ekki hinna síðarnefndu eru greiddir vextir hærri. Það kann að leiða til þess að lántaki eigi kost á auknum vaxtabótum frá ríkissjóði séu önnur skilyrði þeirra greiðslna uppfyllt. Með þessu móti er þegar innbyggður hvati til þess að skulda óverðtryggð lán frekar en verðtryggð.

Eftirfarandi dæmi sýna hversu miklu leyti stjórnvöld koma til móts við þann aukna kostnað sem óverðtryggt lán hefur í för með sér fyrir lántaka. Í dæminu er miðað við hjón sem hafa 6 m.kr. í heildarárstekjur og hjón með 10 m.kr. í heildarárstekjur hins vegar. Ekki er reiknað með því að vaxtabætur skerðist vegna eigna sem þýðir að hrein eign þeirra er innan við 6,5 m.kr.

Tafla 3. Vaxtabætur verðtryggðra og óverðtryggðra lána

| Tekjur 6 m.kr. | 15 m.kr. lán | | 20 m.kr. lán | |
|----------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | Verðtryggt 4,5% vextir | Óverðtryggt 7,5% vextir | Verðtryggt 4,5% vextir | Óverðtryggt 7,5% vextir |
| Brúttóvextir | 675.000 | 1.125.000 | 900.000 | 1.500.000 |
| Vaxtabætur | 195.000 | 570.000 | 420.000 | 600.000 |
| Nettóvextir | 480.000 | 555.000 | 480.000 | 900.000 |

| Tekjur 10 m.kr. | 15 m.kr. lán | | 20 m.kr. lán | |
|-----------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | Verðtryggt 4,5% vextir | Óverðtryggt 7,5% vextir | Verðtryggt 4,5% vextir | Óverðtryggt 7,5% vextir |
| Brúttóvextir | 675.000 | 1.125.000 | 900.000 | 1.500.000 |
| Vaxtabætur | 0 | 250.000 | 100.000 | 400.000 |
| Nettóvextir | 675.000 | 875.000 | 800.000 | 1.100.000 |

²⁸ Seðlabanki Íslands. Fjármálastöðugleiki 2013/1.

²⁹ Ásgeir Jónsson o.fl. Nauðsyn eða val?

Taflan sýnir ljóslega að hve miklum hluta ríkissjóður tekur þátt í hinni auknu vaxtabyrði sem hið óverðtryggða lán hefur í för með sér. Þannig skiptist t.d. 450 þúsund króna aukinn vaxtakostnaður við 15 m.kr. óverðtryggt lán umfram verðtryggt þannig að vaxtabætur greiða 83% af mismuninum við 6 m.kr. tekjur en 55% ef tekjurnar eru 10 m.kr. Þarna er umtalsvert komið til móts við aukna greiðslubyrði af óverðtryggða láninu. Í dæminu er ekki tekið tillit til vaxtabóta af greiddum verðbótum, sem eru litlar sem engar í upphafi en aukast eftir því sem líður á lánstíma.

Hópurinn telur ekki rétt að skilyrða beina niðurfærslu við skuldbreytingu lána í óverðtryggð þar sem það mun leiða til kerfisbreytinga á húsnæðislánamarkaði, sem t.d. Íbúðalánasjóður er ófær um að takast á við eins og sakir standa. Hafa ber í huga að Íbúðalánasjóður, sem er stærsti aðilinn á húsnæðislánamarkaði, býður ekki óverðtryggð lán. Það eitt og sér þýðir að tímaramminn sem hér liggur fyrir er of knappur til að rúma slíka breytingu. Vægi verðtryggðra lána á húsnæðismarkaði þarf að minnka smám saman, en sú þróun er þegar hafin.

Sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánum skilar skýrslu sinni fyrir lok árs 2013 og verður þar nánar fjallað um mun óverðtryggðra og verðtryggðra lána. Verkefnastjórn um framtíðarskipan húsnæðismála er einnig að störfum og mun skila tillögum sínum í upphafi árs 2014.

7 Efnahagsleg áhrif aðgerða og mótvægisáðgerðir

Hópurinn óskaði eftir greiningu á þjóðhagslegum áhrifum tillagnanna frá ráðgjafarfyritækinu Analytica. Yngvi Harðarson hagfræðingur fór fyrir vinnunni af hálfu Analytica.

Sú aðferðafræði sem lögð var til grundvallar greiningunni er byggð á tölfræðilegu mati á þjóðhagslegum áhrifum þeirra aðgerða sem þegar hefur verið ráðist í til skuldaleiðréttingar árin 2010-2012 í kjölfar gengislánadóma, svokallaðrar 110% leiðar o.fl. Byggt er á gögnum ríkisskattstjóra úr skattframtölum og um umfang þeirra aðgerða, dreifingu yfir tíma og dreifingu á mismunandi aldurshópa (árganga). Gögnin ná til tímabilsins 1992-2012.

Ályktanir Analytica eru byggðar á niðurstöðum hagsmælinga um aðgerðirnar og þeim varpað í þjóðhagslegt samhengi með þar til gerðu reiknilíkani. Eðli máls samkvæmt er ályktað á grundvelli líkinda en ekki fullvissu um samhengi þeirra stærða sem taldar eru skipta máli.

Sérstaklega var gerð könnun á samhengi fyrri afskrifta lána og neysluútgjalda heimila og breytinga á íbúðaeign. Upplýsingar um neysluútgjöld er ekki að finna í skattframtölum en búin var til töluleg nálgun er byggð á ráðstöfunartekjum og breytingu á skulda- og eignastöðu auk upplýsinga um lánaafskriftir. Nokkuð góð gögn er hins vegar að finna um íbúðaeign í framtölum. Upplýsingar um bæði áætlaða neyslu og íbúðaeign voru færðar til raungildis annars vegar með vísitölu neysluverðs og hins vegar á grunni áætlunar um þróun fasteignamats í takt við verðbreytingu fasteigna.

Í stuttu máli eru niðurstöðurnar þær að ekki virðist gæta mikilla áhrifa fyrri skuldaleiðréttinga (afskrifta) á neyslu heimilanna en talsverð áhrif má merkja á íbúðaeign (brúttó). Þannig er ekki unnt að hafna því að svigrúm sem myndast hefur vegna afskrifta lána heimila hafi þýtt samsvarandi aukningu á íbúðaeign og jafnvel rúmlega það.

Tafla 4. Áhrif aðgerða á efnahagsstærðir³⁰

| <i>Prósentur nema annað sé tekið fram</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|-------|-------|-------|
| Hagvöxtur | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Einkaneysla | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | -0,1 |
| Kaupmáttur atvinnutekna | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Vöru- og þjónustujöfnuður – lággildi | -0,2 | -0,4 | -0,6 | -0,8 | -0,9 |
| Vöru- og þjónustujöfnuður – hággildi | -0,2 | -0,4 | -0,7 | -0,9 | -1,0 |
| Verðbólga | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Atvinnuleysi | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Skatttekjur ríkissjóðs (m.kr.) | 265 | 669 | 1.022 | 1.312 | 1.308 |
| Íbúðafjárfesting – lággildi | 1,1 | 5,2 | 6,8 | 5,3 | 3,4 |
| Íbúðafjárfesting – hággildi | 3,0 | 8,1 | 8,3 | 6,7 | 3,7 |

Í greiningunni birtast áhrif framangreindra aðgerða með beinum hætti í einkaneyslu og sem breyting á íbúðaeign í framhaldi af lækkun skulda. Áhrif þess að beina

³⁰ Greining Analytica.

séreignalífeyrissparnaði til uppgreiðslu íbúðalána birtast aðallega í formi lægri greiðslubyrðar lána, þ.e. stærri hlutdeildar þeirra tekna sem heimili hafa til frjálsrar ráðstöfunar. Slík áhrif koma einnig til vegna beinnar skuldaleiðréttingar.

Yfir tímabil það sem liggur til grundvallar greiningunni, þ.e. 2014-2018, eru heildaráhrif til lækkunar íbúðalána heimila um 150 ma. kr. á föstu verðlagi í árslok 2012. Samkvæmt áætlun Analytica lækkar greiðslubyrði íbúðalána stig af stigi til loka tímabilsins í allt að 11 ma. kr. á ári að óbreyttri skuldsetningu að öðru leyti.

Analytica birtir mat sitt á þjóðhagslegum áhrifum sem frávik frá grunnspá sem í þessu tilviki er spá Hagstofu Íslands frá 15. nóvember 2013. Í töflu 5 eru viðkomandi frávik lögð við spá Hagstofunnar.

Helstu niðurstöður matsins er að finna samandregnar í töflu 4. Á heildina litið eru áhrif aðgerða samkvæmt tillögum sérfræðingahópsins tiltölulega mild nema e.t.v. á fjárfestingu í íbúðarhúsnæði. Þess ber þó að geta að íbúðarfjárfesting hefur verið í sögulegu lágmarki undanfarin misseri.

Áhrif á verðbólgu eru nær engin en í reiknilíkaninu hækkar raungengi um allt að 0,4% frá grunnspá. Óvissa er um hvort þau áhrif birtist í formi hærra nafngengis eða lítils háttar aukningar verðbólgu en í þessari sviðsmynd birtast þau í lítilla hærra nafngengi.

Mikilvæg forsenda greiningarinnar er að til staðar sé ónýtt afkastageta sem unnt sé að ganga á án þess að hvetja til verðbólgu. Í þessu samhengi er líklegt að helst reyni á hvort afkastageta sé til staðar í byggingariðnaði ef niðurstaða þessarar greiningar gengur eftir. Nokkur óvissa er um nýfjárfestingu í íbúðarhúsnæði og eru því birt tvö tilvik sem og fyrir vöru- og þjónustujöfnuð sem afleidda stærð.

Önnur mikilvæg forsenda greiningarinnar er sú að nafnlaun eru tekin sem gefin stærð í útreikningunum. Þetta þýðir að niðurstöðurnar gefa til kynna sviðsmynd m.v. að launahækkanir verði ekki marktækt meiri eða minni en samkvæmt grunnspá Hagstofu Íslands. Þetta getur hreyfst til á ýmsa ófyrirséða vegu ef sú forsenda gengur ekki eftir sem þá hefur aftur áhrif á flestar aðrar stærðir.

Í samskiptum Analytica við sérfræðingahóp um höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og kosti og galla leiðréttingarsjóðs hafa komið fram nokkrar ábendingar sem varða framkvæmd þeirra aðgerða sem hópurinn leggur til.

- Huga þarf að uppgreiðsluáhættu hjá Íbúðalánasjóði í tengslum við aðgerðirnar. Möguleiki er á að hreyfing á íbúðamarkaði auki endurfjármögnun útlána Íbúðalánasjóðs og valdi sjóðnum tjóni sem bitni á fjárhag ríkissjóðs. Erfitt er að henda reiður á mögulegum fjárhæðum í þessu efni. Afnáam stimpilgjalds um áramótin kann að ýta undir endurfjármögnun.
- Þar sem Íbúðalánasjóður er lánveitandi stórs hluta verðtryggðra íbúðalána þarf að huga að tækifærum sjóðsins til endurfjárfestingar andvirðis þeirra lána sem greidd verða upp í tengslum við aðgerðirnar.
- Greiningin gefur til kynna að fasteignaverð muni hækka þótt talsverð óvissa sé um hversu mikið sem og hvernig hækkunar dreifist yfir athugunartímabilið.

Í greiningunni er gengið út frá að sú fjárhæð sem varið verður til skuldaleiðréttingar eftir að tekið hefur verið tillit til fyrri leiðréttingaraðgerða nemi um 80 ma. kr. sem dreifist jafnt á fjögurra ára tímabil. Þessi hluti aðgerðarinnar verði ekki fjármagnaður með peningaprentun eða ígildi hennar. Frávik frá fjárhæðum, tímasetningum og fyrirkomulagi fjármögnunar breyta niðurstöðum greiningarinnar.

Tafla 5. Grunnspá Hagstofunnar og frávik Analytica

| Grunnspá Hagstofu Íslands | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Magnbreyting frá fyrra ári (%)</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hagvöxtur | 2,5 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,7 |
| Einkaneysla | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 |
| Íbúðafjárfesting | 20,6 | 16,3 | 15,3 | 13,1 | 9,1 |
| <i>Breyting á milli ársmeðaltala (%)</i> | | | | | |
| Kaupmáttur atvinnutekna | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,6 | 2,3 |
| Verðbólga | 3,6 | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Atvinnuleysi (% af vinnuafli) | 4,4 | 4,1 | 3,8 | 3,6 | 3,5 |
| Vöru- og þjónustuj. (% af VLF) | 5,7 | 4,1 | 4,2 | 4,6 | 4,2 |
| Samanlagt með fráviksáætlun Analytica | | | | | |
| <i>Magnbreyting frá fyrra ári (%)</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hagvöxtur | 2,6 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,8 |
| Einkaneysla | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,8 |
| Íbúðafjárfesting - lággildi | 21,7 | 21,5 | 22,1 | 18,4 | 12,5 |
| Íbúðafjárfesting - hágildi | 23,6 | 24,4 | 23,6 | 19,8 | 12,8 |
| <i>Breyting á milli ársmeðaltala (%)</i> | | | | | |
| Kaupmáttur atvinnutekna | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,8 | 2,3 |
| Verðbólga | 3,7 | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| <i>% af landsframleiðslu</i> | | | | | |
| Vöru- og þjónustujöfnuður - lággildi | 5,5 | 3,7 | 3,6 | 3,8 | 3,3 |
| Vöru- og þjónustujöfnuður - hágildi | 5,5 | 3,7 | 3,5 | 3,7 | 3,2 |
| Atvinnuleysi (% af vinnuafli) | 4,4 | 4,0 | 3,7 | 3,5 | 3,4 |

Í ljósi greiningarinnar telur hópurinn mikilvægt að benda á að þær aðstæður kunna að skapast að fasteignaeigendur vilji endurfjármagna lán sín hjá Íbúðalánasjóði vegna aukins veðrýmis sem myndast við skuldaniðurfellingu. Af því tilefni mætti íhuga að skilyrða aðgerðir stjórnvalda, þannig að lántakandi afsali sér rétti til þátttöku í aðgerðum stjórnvalda ef viðkomandi aðili hyggst endurfjármagna íbúðalán. Um tímabundna ráðstöfun yrði að ræða.

Ef útlit er fyrir að eignabóla sé að myndast á húsnæðismarkaði er brýnt að viðeigandi stýritækjum verði beitt t.a.m. hámarki á skuldsetningarhlutföll og veðsetningarhlutföll.³¹

³¹ Hagstofa Íslands. Þjóðhagsspá, vetur 2013. 15. Bls. 4.

Þess vegna gæti þurft að skoða setningu laga eða tilmæla um tímabundið bann við húsnæðislánveitingum með hærri veðsetningu en ákveðið hlutfall ásamt sérúrræði fyrir fyrstu kaupendur. Einnig mætti endurskoða umgjörð vaxtabótakerfisins í þessu samhengi. Mikilvægt er að fylgjast náið með útlánavexti á þessu tímabili aðgerðanna.

Eitt meginmarkmið aðgerða stjórnvalda er að leiðrétta og minnka íbúðaskuldir íslenskra heimila. Þess vegna þarf að huga vel að því að ekki myndist aðstæður sem muni leiða til þess að heimilin fari á ný að auka skuldir sínar. Mikilvægt er að verðbólguþolmarkmið Seðlabanka Íslands náist og að fjármálastöðugleika verði ekki raskað. Stjórnvöld eru eindregið hvött til þess að grípa til viðeigandi ráðstafana svo að þessum markmiðum verði ekki stefnt í hættu.

Viðauki I – Fyrri aðgerðir

Brugðist var við greiðslu- og skuldavanda heimilanna með ýmsum hætti á árunum eftir hrun. Sérstakar greiðslur til heimilanna hafa átt sér stað, annars vegar að frumkvæði stjórnvalda og hins vegar að frumkvæði fjármálafyrirtækja.

Í þessum kafla er ætlunin að gefa stutt yfirlit yfir þær aðgerðir sem gripið hefur verið til og beinst hafa sérstaklega að lækkingu höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána. Þær aðgerðir eru tímabundin greiðsluáðlögun sbr. lög nr. 50/2009, sértæk skuldaáðlögun sbr. lög nr. 107/2009, samkomulag um verklagsreglur fyrir svokallaða 110% leið, sem samþykkt var af lánveitendum á íbúðalánamarkaði á grundvelli viljayfirlýsingar frá desember 2010 milli stjórnvalda og lánveitenda á íbúðalánamarkaði og greiðsluáðlögun einstaklinga sbr. lög nr. 101/2010 auk þess sem vikið verður að sérstakri vaxtaniðurgreiðslu sem kom til viðbótar við hefðbundnar vaxtabætur við álagningu opinberra gjalda vegna árána 2011 og 2012.

Viðaukatafla. Yfirlit yfir úrræði, fjölda sem hefur notið þeirra og fjárhæðir í árslok 2012

| Úrræði | Fjöldi | Fjárhæð |
|--|--------|---------|
| Greiðslujöfnun einstaklinga hjá íbúðalánasjóði | 21.241 | 7.633 |
| Tímabundin greiðsluáðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði | 176 | |
| Tímabundin úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota | 101 | |
| Greiðslufrestanir* | 3.056 | 33.139 |
| Sértæk skuldaáðlögun* | 824 | 7.313 |
| 110% leið* | 11.737 | 46.000 |
| Greiðsluáðlögun einstaklinga | 2.736 | |
| Vaxtabætur** | 37.400 | 9.193 |
| Sérstök vaxtaniðurgreiðsla | 65.500 | 12.296 |

* Staðan miðast við lok janúar 2012 hjá þremur stærstu viðskiptaböndunum og Dróma/Frjálsa hf.

Staðan hjá íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðunum er frá nóvember 2012

** Útgreiðsla vaxtabóta árið 2012

Tímabundin greiðsluáðlögun

Samkvæmt lögum um tímabundna greiðsluáðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, nr. 50/2009, gat eigandi íbúðarhúsnæðis óskað eftir greiðsluáðlögun vegna fasteignaveðlána. Forsenda þessa var að sýnt væri að viðkomandi væri og yrði um einhvern tíma ófær um að standa í fullum skilum með greiðslu veðlána og að önnur tiltæk greiðsluerfiðleikaúrræði væru eða hefðu reynst ófullnægjandi.

Sértæk skuldaáðlögun

Með lögum nr. 107/2009 var lagður grunnur að aðgerðum í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Með lögnum var sértækri skuldaáðlögun komið á. Nánari útfærslu er að finna í „*Samkomulag[i] um verklagsreglur um sértæka skuldaáðlögun einstaklinga*“ sem gildi til 31. desember 2012 og fól í sér samræmdar verklagsreglur eftirlitsskyldra aðila á fjármálamarkaði um skuldaáðlögun.

Sértæk skuldaaðlögun fól í sér að lánveitendur og lántaki gerðu með sér samkomulag til þriggja ára um að aðlaga skuldir og eignir lántaka að greiðslugetu hans. Þeir sem gerðu samning um sértæka skuldaaðlögun fóru/fara ekki á vanskilalista vegna skulda sem samningurinn tekur eða tók til. Standi lántaki við greiðslur allt samningstímabilið falla eftirstöðvar skuldanna niður að þremur árum liðnum. Standi lántaki ekki við greiðslur í samræmi við sértæka skuldaaðlögun geta kröfuhafar ákveðið að skuldaaðlögun falli niður. Þeir samningar sem gerðir hafa verið halda gildi sínu þar til að þeir annaðhvort eru felldir niður eða eftirstöðvar skulda samkvæmt þeim eru felldar niður.

110% leiðin

Þann 15. janúar 2011 var undirritað samkomulag lánveitenda á íbúðalánamarkaði um verklagsreglur í þágu yfirveðsettra heimila í kjölfar viljayfirlýsingar frá desember 2010 milli stjórnvalda og ofangreindra aðila. Í samkomulaginu eru útfærðar verklagsreglur um 110% leið stjórnvalda fyrir kröfuhafa sem eru aðilar að þessu samkomulagi. Samkvæmt því bauðst lántakendum með yfirveðsett íbúðarhúsnæði að fá eftirstöðvar fasteignaskulda færðar niður að 110% af verðmæti fasteignar.

Annars vegar var um að ræða niðurfærslu að hámarki 4 m.kr. hjá einstaklingi og 7 m.kr. hjá hjónum/sambýlisfólki og einstæðum foreldrum. Mun ítarlegra mat á eignum og greiðslugetu þurfti að koma til ef um meiri niðurfærslu var að ræða eða að hámarki 15 m.kr. hjá einstaklingi og 30 m.kr. hjá hjónum/sambýlisfólki og einstæðum foreldrum.

Greiðsluaðlögun einstaklinga

Greiðsluaðlögun einstaklinga er eitt helsta verkefni umboðsmanns skuldara samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010. Henni er ætlað að auðvelda skuldara að endurskipuleggja fjármál sín og laga skuldir að greiðslugetu, þannig að raunhæft sé að hann geti staðið við skuldbindingar sínar um fyrirsjáanlega framtíð. Uppfylli einstaklingur skilyrði laganna er honum skipaður umsjónarmaður sem vinnur að gerð samnings um greiðsluaðlögun. Lengd greiðsluaðlögunartímabils er að jafnaði eitt til þrjú ár. Þegar umsókn hefur verið samþykkt hjá umboðsmanni skuldara hefst frestun greiðslna. Með greiðslufrestuninni eru lagðar ákveðnar skyldur á herðar kröfuhöfum og umsækjendum.

Greiðsluaðlögun einstaklinga er í raun heildarendurskipulagning á fjármálum viðkomandi einstaklings og oft um að ræða töluverðar upphæðir sem hafa verið afskrifaðar í kjölfar slíkrar endurskipulagningar. Í mörgum tilfellum eru einstaklingar, hjón/sambýlisfólk ennþá í samningaferli og/eða samningsbundin, þegar það á við er ekki hægt að meta frádrátt og/eða niðurfellingu höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislaða fyrr en samningurinn er liðinn undir lok.

Sérstök vaxtaniðurgreiðsla

Til viðbótar við hefðbundnar vaxtabætur var við álagningu opinberra gjalda árin 2011 og 2012 greidd sérstök niðurgreiðsla vaxta sem nam 0,6% af skuldum vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Niðurgreiðslan gat hæst orðið 200.000 kr. hjá einstaklingi og 300.000 kr. hjá hjónum, sambúðarfólki og einstæðu foreldri hvort ár. Þá gat niðurgreiðslan að viðbættum vaxtabótum ekki orðið hærrí en vaxtagjöld viðmiðunarársins vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota.

Viðauki II – Aðgerðir í öðrum löndum

Í öðrum löndum sem glíma við skuldavanda heimilanna hefur verið gripið til margvíslegra aðgerða með mismiklum - eða litlum – árangri, en að dómi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefur þó óvíða jafn mikið verið gert í þágu skuldara og á Íslandi. Hagsaga heimsins hefur einnig að geyma nokkur dæmi um sértækar ráðstafanir til að létta á skuldum heimila í ýmsum löndum.

Hér að neðan er umfjöllun um nokkrar aðgerðir í þágu skuldara í öðrum löndum. Hafa ber í huga að uppbygging fasteigna- og lánsfjármarkaða er mjög breytileg á milli landa og því getur verið varasamt að bera saman aðgerðir á milli landa.

- Bandaríkin á tímum kreppunnar miklu
 - Stofnaður leiðréttingarsjóður sem fékk ákveðið fjármagn til ráðstöfunar. Sérstök stofnun, Home Owner's Loan Corporation (HOLC), hélt utan um aðgerðirnar.
 - Í mesta lagi 20% niðurfærsla að uppfylltum mjög ströngum skilyrðum og í einhverjum tilfellum lánalengingar.
 - Tókst að afstýra 800.000 gjaldþrotum.
 - Umfangið um það bil 5% af VLF alls.
- Bandaríkin síðustu ár
 - Ýmis úrræði handa þeim verst settu og sett á laggirnar stofnun, Home Affordable Modification Program (HAMO), sem afgreiðir umsóknir.
 - Úrræði á borð við greiðsluáðlögun og vaxtalækkunir og í sérstökum undantekningartilfellum niðurfærsla höfuðstóls.
 - Hefur skilað litlu hingað til að dómi AGS og heildarumfangið ekki nema 2,3 milljarðar dala.
- Kólumbía á 9. áratugnum
 - Bönkum gert að taka yfir fasteignir þar sem áhvílandi lán var hærra en markaðsvirðið og líta svo á að lánið hefði verið endurgreitt að fullu. Í sumum tilfellum voru lánastofnanir láttnar lækka vexti á lánum.
 - Aðgerðir ekki taldar hafa heppnast vel og raunar orsakað mikla lánsfjárrurræði.
- Ungverjaland síðustu ár
 - Heimilum veittur 30% afsláttur af gengi ef þau greiða upp fasteignalán í erlendum gjaldmiðlum. Allur kostnaður látinn falla á lánastofnanir.
 - Hefur ekki skilað miklu að dómi AGS, m.a. vegna þess að mörg heimili hafa ekki aðgang að fjármagni til að greiða niður höfuðstólinn á afsláttargengi. Þá veikir aðgerðin bankakerfið sem er látið bera allan kostnað.
 - Alls er talið að allt að 15% heimila hafi nýtt sér úrræðið.
- Finnland, Noregur og Svíþjóð á 9. áratugnum
 - Mjög lítið um beinar aðgerðir, aðallega vaxtalækkunir og öflugt félagslegt net sem studdu við heimilin.
 - Til dæmis mjög ríflegar atvinnuleysisbætur sem tryggðu að flestir gætu greitt af lánum þrátt fyrir atvinnumissi. Einnig voru lán á breytilegum vöxtum mjög vinsæl svo að vaxtalækkunir skiluðu sér beint í lægri greiðslubyrði.

Vaxtalækkun er sú almenna efnahagsaðgerð sem flest vestræn ríki hafa beitt til að kljást við efnahagskreppuna sem gengið hefur yfir undanfarin ár. Í óverðtryggðu lánakerfi hefur þetta haft þær afleiðingar að heimilin hafa haft auknar ráðstöfunartekjur á þeim tíma þegar umsvif í hagkerfinu hafa minnkað. Þessi eiginleiki hefur ekki skilað sér til íslenskra heimila, og í raun þvert á móti þar sem greiðslur heimila af húsnæðislánum hafa hækkað öfugt við það sem gerst hefði ef um óverðtryggð lán hefði verið að ræða. Í nýlegri skýrslu McKinsey Global Institute³² er m.a. fjallað um afleiðingar þess að lækka vexti og áhrif þess á einstaka hópa. Í fyrsta lagi lækkar það fjármagnskostnað ríkissjóðs viðkomandi ríkis. Þá kemur það yngra fólki betur á kostnað hinna eldri. Það er öfugt við það sem gerðist á Íslandi eftir 2008 en verðtrygging færði eldri kynslóðum fjármuni á kostnað yngri kynslóða í gegnum lífeyrissjóði.

³² QE and ultra-low interest rates: Distributional effects and risks.

Heimildaskrá

- Ásgeir Jónsson o.fl. *Nauðsyn eða val?* Samtök fjármálaafyrirtækja. 2012.
http://sff.is/sites/default/files/naudsyn_edu_val-verdtrygging_vextir_og_verdbolga.pdf
- Coenen, Günter o.fl. "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models," *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 4, No. 1, Bls. 22–68. 2012.
<http://www.stanford.edu/~kumhof/modelcomparison2010.pdf>
- Dealing With Household Debt*. IMF. 2012. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/c3.pdf>
- Debt and deleveraging: Uneven progress on the path to growth*. McKinsey Global Institute. 2012.
http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/uneven_progress_on_the_path_to_growth
- Fjármálastöðugleiki 2013/1*. Seðlabanki Íslands. 2013.
http://sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Fj%C3%A1rm%C3%A1last%C3%B6%C3%B0ugleiki/FS_2013_1.pdf
- Fjármálastöðugleiki 2013/1*. Seðlabanki Íslands. 2013.
http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Fj%C3%A1rm%C3%A1last%C3%B6%C3%B0ugleiki/FS_2013_2.pdf
- Greinargerð um fjárhagsstöðu heimilanna*. Velferðarráðuneytið. 2013.
http://www.velferðarraduneyti.is/media/Rit_2013/Greinargerð-um-fjarhagsstodu-heimilanna_april2013.pdf
- Large, Andrew.: *Fjármálastöðugleiki og hlutverk Seðlabanka Íslands*. Sérrit Seðlabanka Íslands. 2012.
[http://sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/S%C3%A9rrit/S%C3%A9rrit%20nr.%208%20vefskjal%20-%20Copy%20\(2\).pdf](http://sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/S%C3%A9rrit/S%C3%A9rrit%20nr.%208%20vefskjal%20-%20Copy%20(2).pdf)
- Mian, Atif R. & Amir Sufi. „Household Leverage and the Recession of 2007 to 2009“. NBER Working Paper No. 15896. Apríl 2010. <http://www.nber.org/papers/w15896>
- Ólafsson, Þorvarður Tjörvi & Karen Áslaug Vignisdóttir. *Households' position in the financial crisis in Iceland*. Working Paper. Central Bank of Iceland. 2012. <http://www.cb.is/library/Skr%C3%A1arsafn--EN/Working-Papers/Working%20Paper%2059.pdf>
- Peningamál 2013/4*. Seðlabanki Íslands. 2013.
http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Peningam%C3%A1l/2013/N%C3%B3vember-2013/PM134_Riti%C3%B0%20%C3%AD%20heild.pdf
- QE and ultra-low interest rates: Distributional effects and risks*. McKinsey Global Institute. 2013.
http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/qe_and_ultra_low_interest_rates_distributional_effects_and_risks
- Skuldir, eignir og eiginfjárstaða einstaklinga 2012*. Hagstofa Íslands. 2013.
<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=15419>
- Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi*. Þingskjal 9 – 9. mál. 2013.
<http://www.althingi.is/altext/142/s/0009.html>
- Þjóðhagsspá, vetur 2013*. Hagstofa Íslands. 2013. <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=15835>