



Skýrsla nr. C11:08

**Greinargerð um afföll íbúðalána  
við stofnun nýju bankanna og  
kostnað við niðurfærslu lána**

Janúar 2012

**HAGFRÆÐISTOFNUN**



HÁSKÓLI ÍSLANDS

# HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

---

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands  
Odda v/Sturlugötu  
Sími: 525-4535  
Fax nr. 552-6806  
Heimasíða: [www.hag.hi.is](http://www.hag.hi.is)  
Tölvufang: [sveinnag@hi.is](mailto:sveinnag@hi.is)

Skýrsla nr. C11:08

## **Greinargerð um afföll íbúðalána við stofnun nýju bankanna og kostnað við niðurfærslu lána**

Janúar 2012

## Formáli

Þann 1. október 2011 afhenti formaður Hagsmunasamtaka heimilanna forsætisráðherra undirskriftalista með nöfnum 33.525 einstaklinga þar sem segir meðal annars:

Í nafni almannahagsmuna krefjumst við undirrituð almennra og réttlátra leiðréttinga á stökkbreyttum lánum heimilanna og afnáms verðtryggingar.

Í greinargerð sem fylgir er lýst fjórum mismunandi leiðum til leiðréttingar á lánum. Á fundi ríkisstjórnar 4. október var samþykkt að fela Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að meta áhrif tillagnanna. Samkomulag varð um það milli Hagfræðistofnunar og forsætisráðuneytis að vinnan takmarkaðist við að meta kostnað við tillögur Hagsmunasamtaka heimilanna.

Seinna í sama mánuði var einnig óskað eftir því að Hagfræðistofnun færi yfir fyrirliggjandi gögn um afföll húsnæðislána heimilanna þegar þau voru færð frá gömlu bönkunum yfir til nýju bankanna og mæti hvernig það svigrúm til afskrifta sem þannig myndaðist hefði verið nýtt heimilum landsins til hagsbóta.

Hér á eftir fylgir greinargerð um afföll húsnæðislána og kostnað við að færa niður skuldir heimilanna á þann hátt sem Hagsmunasamtök heimilanna hafa lagt til. Greinargerðina unnu dr. Sigurður Jóhannesson og dr. Sveinn Agnarsson. Hrönn Helgadóttur, Seðlabanka Íslands og Tómasi Sigurðssyni, Fjármálaeftirliti, er þökkun margvísleg aðstoð og gagnavinna, sem og ýmsum öðrum er aðstoðuðu við greinargerðina.

Reykjavík 21. janúar 2012



Sveinn Agnarsson

Forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands

## Samantekt

Í þessari skýrslu er lagt mat á það með hve miklum afföllum nýju bankarnir þrír keyptu lánasöfn gömlu bankanna haustið 2008 og fjallað um hvernig þau hafa verið nýtt. Þá er gerð grein fyrir tillögum Hagsmunasamtaka heimilanna um aðgerðir til að létta skuldir heimila og þeim kostnaði sem búast má við að þær hafi í för með sér. Niðurstaða Hagfræðistofnunar er að munur á kröfuvirði lánasafna bankanna og því verði sem bankarnir greiddu fyrir lánasöfnin sé um 95 milljarðar króna á verðlagi í október 2008. Munurinn skýrist annars vegar með mun á nafnverði og líklegum endurheimtum og hins vegar af markaðsvöxtum á þeim tíma þegar bankarnir eignuðust lánasöfnin. Lánin bera fasta vexti og þegar markaðsvextir hækka rýrnar verðmæti lánasafnsins. Ef t.d. er gert ráð fyrir að afföll vegna vaxtamunar hafi verið 20-40% af heildarniðurfærslum má áætla að niðurfærslur vegna tapáhættu hafi samtals numið 55-75 milljörðum kr. Taka verður fram að matið byggir á mörgum óvissum stærðum. Ekki er til dæmis ljóst hvaða gengi ber að reikna á gengisbundnum lánnum eða hvaða vöxtum ber að reikna með.

Þegar hefur verið gripið til margvíslegra aðgerða til þess að lina erfiðleika skuldara. Sumar beinast einkum að því að fleyta fólki yfir erfiðasta hjallann með því að gera því kleift að fresta greiðslum af lánnum. Aðrar hafa beinlínis miðað að því að lækka höfuðstól lána. Þar munar mest um dóma hæstaréttar um að ekki hafi verið lagastoð fyrir því að tengja greiðslur og höfuðstól lána við gengisvísitölu. Þeim hefur verið breytt í óverðtryggð lán og höfuðstóll þeirra lækkaði mikið við það. Einnig munar töluvert um 110% leiðina sem fjármálastofnanir gengust undir og hækkun vaxtabóta. Mestan kostnað af þessum aðgerðum hafa fjármálastofnanir í einkaeigu borið, en ríkið ber hluta af kostnaðinum, einkum vegna eignar sinnar á Íbúðalánasjóði og Landsbankanum. Að því er fram kemur í samantekt Samtaka fjármálafyrirtækja frá í október 2011 hafa íbúðalán verið færð niður um 144 milljarða króna vegna 110% leiðar, sértækrar skuldaaðlögunar og endurreiknings gengisbundinna lána, en kostnaður vegna taps fjármálafyrirtækja af gjaldþrotum einstaklinga liggur ekki fyrir. Þá voru vaxtabætur hækkaðar um 12 milljarða á árunum 2011 og 2012 og eru þær nú um 30% af vaxtagreiðslum einstaklinga.<sup>1</sup>

Erlendis hefur verið gripið til ýmissa ráða til þess að létta vanda skuldugra íbúðaeigenda eftir að skuldakreppan skall á 2007. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Hagfræðistofnun hefur undir höndum verður þó ekki séð að höfuðstóll allra húsnæðislána hafi nokkurs staðar verið færður niður svo sem Hagsmunasamtök heimilanna fara fram á. Þar sem verðtrygging er ekki almenn getur óvænt verðbólga fært verðmæti frá innistæðueigendum til skuldara. En í langflestum grannlönndum Íslands hefur verðbólga verið svipuð eða minni eftir 2008 en árin á undan, þannig að sú leið hefur ekki heldur verið farin til þess að rétta hlut skuldara. Þær leiðir, sem Samtökin leggja til, fela í sér mikla höfuðstólslækkun lána til viðbótar við það sem þegar hefur verið gert. Áætla má að hreinn kostnaður við leiðina, sem kveður á um flatan 18,7% niðurfærslu allra íbúðalána til viðbótar við það sem þegar hefur verið gert, sé um 200 milljarðar króna, eða sem svarar til 37% af áætluðum gjöldum

---

<sup>1</sup> Þjóðhagssáætlun 2012, (Skýrsla um efnahagsstefnu), bls. 8.

ríkissjóðs árið 2012. Í tillögum Hagsmunasamtakanna er gert ráð fyrir að þessi kostnaður lendi fyrst og fremst á bönkum og þeim innistæðueigendum sem eigi meira en 15 milljónir króna á bankareikningi.

Því hefur verið haldið fram að sækja megi verulegan hluta kostnaðar sem leiðir af tillögum Hagsmunasamtakanna í afslátt sem bankarnir hafi fengið á lánasöfnum sínum haustið 2008. Þetta orkar mjög tvímælis. Í fyrsta lagi virðist kostnaður bankanna af dómum Hæstaréttar um gengislán, 110%-leiðinni og skuldaniðurfellingu af öðrum sökum þegar vera orðinn meiri en nemur afslætti þeirra af lánasöfunum haustið 2008. Í öðru lagi verður ekki séð að það liggi ljóst fyrir að ríkið geti skert lánasöfn fjármálastofnana bóttalaust, hvort sem þær eiga fyrir skerðingunni í einhverjum skilningi eða ekki. Svipað hlýtur að gilda um skerðingar á innistæðum. Að auki má minna á yfirlýsingu ríkisstjórnar um ábyrgð á innistæðum sem enn er í gildi. Telja verður því líklegast að kostnaður af almennum skuldaniðurfellingum lendi að langmestu leyti á ríkinu.

# 1 Yfirfærsla íbúðalána í nýju bankana

Strax eftir að neyðarlögin<sup>2</sup> voru samþykkt í október 2008 báðu stjórnir Landsbanka, Glitnis og Kaupþings Fjármálaeftirlitið (FME) um að það nýtti heimildir í lögnum til að grípa inn í rekstur bankanna. Í framhaldinu tók FME við völdum stjórna og hluthafafunda í bönkunum þremur, setti stjórnir þeirra af og skipaði þeim skilanefndir á grundvelli neyðarlaganna. Í kjölfarið tók FME ákvarðanir um hvernig eignum og skuldum hinna föllnu banka skyldi ráðstafað. Ákveðið var að skipta hverjum hinna þriggja banka upp í tvö fyrirtæki með aðskilinn rekstur. Í daglegu tali er rætt um nýja banka og gamla banka. Tóku nýju bankarnir við innlendum eignum og innlendum innstæðum gömlu bankanna. Nýju bankarnir eru sem kunnugt er Landsbankinn (NBI hf), Íslandsbanki og Arion banki og eru stofnefnahagsreikningar þeirra dagsettir 8., 15. og 22. október 2008. Við kaup nýju bankanna á eignum þeirra gömlu voru sjóður og innstæður í Seðlabanka Íslands færð yfir á bókfærðu verði og útlán til viðskipavina færð á bókfærðu verði að teknu tilliti til áætlaðra afskrifta einstakra útlána. Við þá yfirferð var gert ráð fyrir að skoðuð yrðu stærstu útlán hvers banka eða að lágmarki 40% af heildarútlánasafni gamla bankans. Útlán sem höfðu verið veðsett Seðlabankanum voru þó ekki færð yfir í nýja bankann og ekki heldur rekstrareiningar um sérverkefni.

Við mat á virði íbúðalána voru ekki gerðar nákvæmar athuganir á virði lánasafnanna, svo sem með því að gera úrtaksathugun eða fela útibússtjórum að meta stöðu útlána á sínu svæði, heldur var íbúðalánnum skipt í tvennt eftir því hvort um var að ræða gengisbundin lán eða verðtryggð og lán í hvorum flokki færð niður um tiltekið hlutfall. Hlutfallið var hærra fyrir gengisbundin lán og mishátt eftir bönkum, en í svari efnahags- og viðskiptaráðherra við fyrirspurn Ásbjarnar Óttarssonar, þingmanns, um afskriftir húsnæðislána við kaup nýju bankanna á þeim haustið 2008 kemur fram að það hafi að jafnaði verið um 28%.<sup>3</sup>

Niðurfærslunum var ætlað að endurspegla bæði tapáhættu og afföll vegna hárra markaðsvaxta. Var talið að margir myndu eiga erfitt með að standa í skilum á lánnum á þeim krepputímum sem færu í hönd. Þá myndu nýju bankarnir aðeins geta fjármagnað sig á innlendum markaði og vextir sem þar buðust voru hærra en (fastir) vextir þeirra lána sem nýju bankarnir höfðu eignast. Engar vísbendingar eru um að mat á verðmæti lánanna hafi miðast við að nýju bankarnir gæfu eftir lán sem þeir gætu mögulega innheimt. Tapáhættan tók mið af vanskilalíkum í fyrri samdráttarskeiðum á 9. og 10. áratug síðustu aldar. Afföll vegna vaxtamunar voru metin sem munur á núvirtu virði lána og virði m.v. ákveðna ávöxtunarkröfu. Ekki liggur fyrir hvaða ávöxtunarkröfu bankarnir gerðu né heldur hvaða vaxtakúrfu bankarnir notuðu við mat sitt á þörf á lækkun á bókfærðu virði vegna neikvæðs vaxtamunar.

Til að glöggva sig á þessum mun kann að vera gagnlegt að taka dæmi. Í töflu 1 er sýnt núvirði 40 ára láns miðað við misháa ávöxtunarkröfu. Ávöxtunarkrafan ræðst af vöxtum á

<sup>2</sup> Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

<sup>3</sup> Þskj. 224 – 4. mál á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

þeim lánum sem bönkunum stóðu til boða á íslenskum lánamarkaði í október 2008. Ef skortur er á lánsfé þurfa þeir að borga háa vexti á nýjum lánum sem þeir taka. Núvirði afborgana af lánum, sem þeir hafa þegar veitt og eru með föstum vöxtum, verður því lágt. Í töflu 1 má sjá núvirði verðtryggðs jafngreiðsluláns sem veitt hefur verið gegn 4,15% föstum vöxtum miðað við 5-8% raunávöxtunarkröfu.

Tafla 1 Núvirði miðað við 5-8% ávöxtunarkröfu af verðtryggðu jafngreiðsluláni til 40 ára með 4,15% vöxtum.

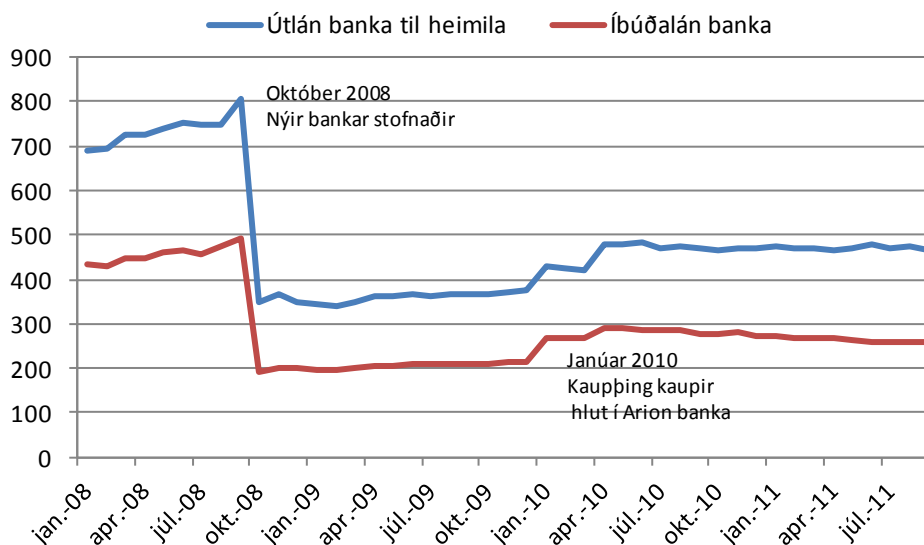
Vextir	Hlutfall af upphaflegri lánsfjárhæð
4,15%	100%
5%	89%
6%	78%
7%	69%
8%	62%

Af töflu 1 sést glögglega að afföll af 40 ára láni með 4,15% vöxtum væru um 11% miðað við 5% ávöxtunarkröfu og 22% miðað við 6% ávöxtunarkröfu.

Á móti hefur verið bent á að bankar hafi aðeins að litlu fjármagnað sig á skuldabréfamarkaði. Hér ber þó að hafa í huga að innlán eru að mjög miklu leyti óbundin en á móti eru húsnæðislán til langs tíma, jafnvel margra áratuga. Með þessu taka bankar á sig töluverða áhættu sem er dýr, ekki síst vegna þess að þeir þurfa að hafa til reiðu töluvert laust fé til að mæta sveiflum í innlánnum. Þess vegna virðist ekki óeðlilegt að meta kostnað við að taka yfir langtímalán eins og þann sem bankinn myndi þurfa að bera af lánum sem væru bundin til jafnlangs tíma.

## 2 Virði íbúðalána bankanna

Útlán banka til heimila námu um 690,3 milljörðum kr. í ársbyrjun 2008, þar af voru íbúðalán 434,5 milljarðar kr. Í september sama ár höfðu lán til heimila hækkað í 808,5 milljarða kr. og voru íbúðalán þá 491,5 milljarðar kr. Mánuði síðar, eftir að nýju bankarnir höfðu verið stofnaðir og lán eldri bankanna færð yfir til þeirra með afskriftum, námu lán bankanna til heimila samtals 348,7 milljörðum kr. og þar af námu íbúðalán 190,9 milljörðum kr.



Mynd 1 Útlán banka til heimila á tímabilinu janúar 2008–september 2011.  
Milljarðar kr.  
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Í gögnum Seðlabanka Íslands eru íbúðalán flokkuð í þrennt; verðtryggð lán, gengisbundin lán og önnur lán, þar á meðal óverðtryggð lán. Verðtryggð lán voru langstærsti hluti íbúðalána bankanna á árinu 2008. Í september 2008 nam bókfært virði þeirra 412,6 milljörðum kr., og virði gengisbundinna lán 103,1 milljarði kr. Þar af nam bókfært virði verðtryggðra lána sem flutt voru yfir í nýju bankana 218,6 milljörðum kr. og bókfært virði gengisbundinna lána 48,1 milljarði kr. Mánuði síðar hafði bókfært virði þessara verðtryggðu lána lækkað í 153,7 milljarða kr. og virði gengisbundnu lánanna lækkað í 36,8 milljarða kr. Lækkun verðtryggðu lánanna nemur 65 milljörðum kr. og lækkun gengisbundnu lánanna 11,3 milljörðum kr. Þessi lækkun stafar þó aðeins að hluta af lækkun á verðmati lána.

Svo sem fram kom hér að ofan voru veðsett lán ekki flutt yfir í nýju bankana þegar þeir voru stofnaðir. Þessi lán voru af tvennum toga. Árið 2006 stofnaði Kaupþing rekstrareiningu um sérverkefni sem fékk nafnið Kaupþing Mortgage Institutional Investor Fund (KMIIF) og færði þangað verðtryggð fasteignalán. Á móti gaf KMIIF út sérvarin skuldabréf sem síðar voru notuð sem veð fyrir láni hjá Seðlabanka Íslands og útlandum aðilum. Þessi lán voru ekki færð yfir í Arion banka. Í október 2008 nam virði þeirra 114 milljörðum króna. Lán í þessu safni voru aðeins veitt gegn fyrsta veðrétti og teljast mun traustari en gengur og gerist.

Kaupþing hafði einnig lagt verðtryggð fasteignalán og gjaldeyrislán inn í Seðlabanka sem veð í endurhverfum viðskiptum. Samtals var bókfært virði þessara lána 52 milljarðar kr. í janúar 2010 og höfðu þau þá verið færð niður um 19 milljarða kr. Þar af voru gengistryggð lán 28 milljarðar kr. og verðtryggð 24 milljarðar kr. Þessi lán voru heldur ekki færð yfir í Arion banka í október 2008.



Í september 2008 voru verðtryggð íbúðalán að fjárhæð um 50 milljarðar kr. á bókum Landsbanka Íslands og Glitnis flutt yfir í Íbúðalánasjóð og koma því ekki fram í reikningum bankanna fyrir október 2008. Þessi lán þarf að draga frá þegar leitað er skýringa á mun á íbúðalánum til einstaklinga í september og október 2008.

Í tengslum við yfirtöku Kaupþings á 87% eignarhlut ríkisins í Arion banka var gengið frá samkomulagi um m.a. hin gjaldföllnu daglán og veðlán sem Seðlabanki Íslands hafði veitt Kaupþingi fyrir fall hans í október 2008. Samtals námu þessi lán 52 milljörðum kr. að bókfærðu virði í janúar 2010.

Í töflu 2 er staða íbúðalána í bönkunum þremur í september 2008 borin saman við stöðuna mánuði síðar. Bókfært virði lána í september 2008 er sýnt í öðrum dálki, þá bókfært virði lána í október sama ár og síðan bókfært virði í janúar 2010. Hreinn munur, þ.e. niðurfærslur eru sýndar í aftasta dálki. Svo sem sjá má voru gengisbundin lán að bókfærðu virði 37 milljarðar kr. færð í nýju bankana við stofnun þeirra og voru þessi lán færð niður um 11 milljarða kr. Í janúar 2010 eru gengisbundin lán að fjárhæð 28 milljarðar kr. færð í bankana og höfðu þau þá verið afskrifuð um 13 milljarða kr. Á sama hátt má sjá að verðtryggð lán voru færð niður um 65 milljarða kr. við stofnun hans og lánin sem komu í bankann í janúar 2010 um sex milljarða kr.

Samtals má því gera ráð fyrir að hreinn munur á bókfærðu virði íbúðalána bankanna þriggja hafi numið 95 milljörðum kr. í október 2008. Þessi munur er samtala niðurfærslu bankanna þriggja vegna tapáhættu og affalla vegna vaxta (sjá hér á eftir), en skiptingin þar á milli liggur ekki fyrir. Hún skiptir þó miklu máli þar sem vart er hægt að líta svo á að afföll vegna vaxtamunar gefi færi á niðurfærslu á höfuðstól hjá íbúðaeigendum með sama hætti og niðurfærsla vegna tapáhættu. Ef t.d. er gert ráð fyrir að afföll vegna vaxtamunar hafi verið 20-40% af heildarniðurfærslum má áætla að niðurfærslur vegna tapáhættu hafi samtals numið 55-75 milljörðum kr. Lánin sem nýju bankarnir keyptu voru með föstum vöxtum sem voru lægri en þeir vextir sem nýju bankarnir gátu fjármagnað sig á haustið 2008. Veruleg afföll voru reiknuð af lánunum af þeim sökum. Tapsáhætta var einnig talin veruleg vegna slæmra efnahagshorfa. Hún var hins vegar talin lítil á þeim lánnum sem höfðu verið lögð að veði í Seðlabankanum.

Tafla 2 Staða íbúðalána bankanna í september og október 2008 og veðsett lán. Milljarðar kr.

	Bókfært virði í sept. 2008	Bókfært virði í okt. 2008	Bókfært virði í jan. 2010	Hreinn munur (Niðurfærslur)
<b>Bókfært virði</b>				
<i>Gengisbundin lán</i>				
Lán sem voru flutt með afföllum yfir í nýju bankana	48,1	36,8		<b>11,3</b>
Lán sem urðu eftir í SÍ	41,0		28,0	<b>13,0</b>
Lán sem urðu eftir í gömlu bönkunum	14,0		14,0	<b>0,0</b>
<b>Samtals gengisbundin lán</b>	<b>103,1</b>		<b>78,8</b>	<b>24,3</b>
<b>Verðtryggð lán</b>				
Lán sem voru flutt með afföllum yfir í nýju bankana	218,6	153,7		<b>64,9</b>
Arion banki, KMIF	114,0	114,0		<b>0,0</b>
Lán Landsbanka og Glitnis hjá ÍLS	50,0	50,0		<b>0,0</b>
Lán sem urðu eftir í SÍ	30,0		24,0	<b>6,0</b>
<b>Samtals verðtryggð lán</b>	<b>412,6</b>		<b>341,7</b>	<b>70,9</b>
<b>Samtals gengisbundin og verðtryggð lán</b>	<b>515,7</b>		<b>420,5</b>	<b>95,2</b>

Heimildir: Seðlabanki Íslands, Arion banki og útreikningar Hagfæðistofnunar.

Við þennan samanburð á stöðu lána í september og október 2008 hefur verið reynt að færa sem flestar fjárhæðir til verðlags í október 2008. Bókfært virði lána bankanna í september 2008 er þannig fært til verðlags í október með vísitölu meðalgengis (víð viðskiptavog), en hún hækkaði um 17,6% á milli þessara mánaða. Misjafnt er hversu mikið krónan lækkaði í verði gagnvart öðrum myntum á þessu tímabili. Japanskt jen hækkaði mest í verði, eða um 33,8%, en evra minnst, eða um 15,9%. Ekki liggur fyrir hvernig gengisbundin lán bankanna voru samsett eftir gjaldmiðlum og er því hér farin sú leið að miða við vísitölu meðalgengis. Algengast var hins vegar að binda gengisbundin lán við japanskt jen og svissneskan franka, en gengi þessara gjaldmiðla hækkaði að meðaltali um 27,7% á milli september og október 2008. Ef þessi hækkun er notuð til að færa gengisbundin íbúðalána í september 2008 til verðlags í október hækkar virði þeirra um 9 milljarða kr., eða úr 103 milljörðum kr. í 112 milljarða kr. Af því leiðir að hreinn munur, þ.e. mat á niðurfærslum, hækkar úr 24 milljörðum kr. í 31 milljarð kr. Af þessu má glöggt ráða að mat á hreinum mun er viðkvæmt fyrir því hvaða þróun gengis er miðað við.

Svo sem áður var vikið að voru íbúðalán, sem lögð höfðu verið inn í Seðlabanka Íslands sem veð í endurhverfum viðskiptum, ekki færð yfir í Arion banka við stofnun hans. Þessi lán koma fram í bókum bankans í janúar 2010 við yfirtöku Kaupþings á 87% eignarhlut ríkisins í bankanum. Í töflu 2 eru þessi lán – bæði gengisbundin lán og verðtryggð – sýnd á áætluðu verðlagi í janúar 2010, en ekki á verðlagi í október 2008. Meginástæðan er sú að þegar lánin voru færð niður í janúar 2010 var m.a. tekið tillit til þeirra verðlagsbreytinga sem átt höfðu sér stað frá hrúni.

Í svari efnahags- og viðskiptaráðherra við fyrirspurn Ásbjarnar Óttarssonar, þingmanns, um afskriftir húsnæðislána við kaup nýju bankanna á þeim haustið 2008 kemur fram að

afskriftir hafi samtals numið 90 milljörðum kr. og að nýju bankarnir hafi að meðaltali keypt húsnæðislán á 72% af kröfuvirði við yfirfærslu frá gömlu bönkunum.<sup>4</sup> Svárið byggðist á gögnum frá Fjármálaeftirliti. Vegna bankaleyndar hafði Hagfræðistofnun ekki aðgang að þessum sömu gögnum heldur byggist þessi greinargerð að langmestu leyti á opinberum upplýsingum. Í sumum tilvikum er, svo sem komið hefur fram, um að ræða fjárhæðir á mismunandi verðlagi. Því er vart hægt að gera ráð fyrir að tölum í þessari greinargerð beri að fullu saman við svar efnahags- og viðskiptaráðherra, þótt allgott samræmi virðist vera þar á milli.

Samkvæmt upplýsingum Samtaka fjármálafyrirtækja var eftirgjöf á íbúðalánnum samkvæmt 110% leið um 36 milljarðar kr. í lok október 2011. Þar af námu niðurfærslur fjármálafyrirtækja 31,3 milljörðum kr. og niðurfærslur Íbúðalánasjóðs 4,6 milljörðum kr. Í samkomulagi lánveitenda á íbúðalánamarkaði frá janúar 2011 er rætt um að *veðskuldir* umfram 110% af verðmæti fasteignar séu færðar niður að 110% af verðmæti eigna.<sup>5</sup> Niðurfærsla vegna sértækrar skuldaaðlögunar er 6 milljarðar kr. Samtals eru þetta 41 milljarður kr. Við þetta bætist umreikningur á gengislánnum vegna hæstaréttardóma, en niðurfærslur á íbúðalánnum af þeim sökum nema 101 milljarði kr.<sup>6</sup> Samtals má því ætla að í lok október 2011 hafi fjármálafyrirtæki, íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir verið búnir að færa niður íbúðalán um 144 milljarða kr. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig þessar niðurfærslur skiptast á höfuðstól og vexti og annan kostnað.

Samanlagðar niðurfærslur bankanna eru því nokkuð umfram þann mun sem fram kemur á virði íbúðalána í september og október 2008. Af því má ráða að það svigrúm sem verið hafi til að færa niður íbúðalán hjá bönkunum hafi þegar verið nýtt og ríflega það. Sérstaklega á þetta við um gengisbundin lán, enda var við stofnun nýju bankanna ekki gert ráð fyrir öðru en að þau lán væru lögleg.

### 3 Hugmyndir Hagsmunasamtaka heimilanna

Hagsmunasamtök heimilanna hafa kynnt fjórar leiðir til þess að leiðrétta almennt stökkbreytt lán og afnema verðtryggingu.<sup>7</sup>

*Í tillögum samtakanna er gert ráð fyrir að í stað verðtryggðra lána komi óverðtryggð lán með föstum vöxtum til að minnsta kosti þriggja ára. Þak verði sett á bæði fasta og breytilega vexti, stimpilgjöld felld niður og lánveitendum bannað að leggja á sérstök uppgreiðslugjöld.*

*Þær fjórar leiðir sem Hagsmunasamtökin hafa lagt til eru*

- *Skiptigengisleið.*

<sup>4</sup> Þskj. 224 – 4. mál á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

<sup>5</sup> Samkomulag lánveitenda á íbúðalánamarkaði um aðlögun fasteignalána í þágu yfirverðsettra heimila. Af vef efnahags- og viðskiptaráðuneytis.

<sup>6</sup> Enn eru óútkljáð fyrir Hæstarétti mál þar sem reynir á afturvirka útreikninga gengisbundinna íbúðalána. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur ekki heldur skilað niðurstöðum um kvörtun Hagsmunasamtaka heimilanna um þessa afturvirku útreikninga.

<sup>7</sup> Endursögn á tillögum Hagsmunasamtakanna er skáletruð hér og síðar í skýrslunni.

- *Eignarnámsleið.*
- *Vísitöluleiðrétting.*
- *Leiðréttingaskattur.*

### 3.1 Skiptigengisleið

*Hugmynd Hagsmunasamtakanna felur í sér er að krónu verði skipt út fyrir nýjan gjaldmiðil og verðtrygging afnumin í leiðinni. Eignum og almennum skuldbindingum verði skipt úr gömlum krónum í nýjar á genginu 1 á móti 1 en stórar skuldbindingar á borð við húsnæðislán væri skipt á genginu 1 á móti 0,6-0,7. Meðal þess sem Hagsmunasamtökin nefna þessu til stuðnings er þetta:*

- *Rekstrargrunnur heimila og fyrirtækja styrkist, endurreisn gengur hraðar.*
- *Verðlausar platkrónur úr froðuhagkerfinu hverfa og svart fé kemur upp á yfirborðið.*
- *Leiðin samræmist eignarréttarákvæðum stjórnarskrár.*
- *Verðtrygging verði óþörf.*

#### *Fordæmi*

Mörg dæmi eru þess að nýir gjaldmiðlar hafi átt að endurvekja traust á peningakerfinu. Dæmi um vel heppnaða aðgerð er þegar nýtt þýskt mark var tekið upp í nóvember 1923, en það jafngilti einni billjón (1000.000.000.000) gamalla marka. Á undan hafði verðbólgan numið milljónum prósentu á mánuði. Um leið og nýr gjaldmiðill var tekinn upp voru peningaprentun settar þröngar skorður. Bannað var að fjármagna ríkissjóðshalla með peningaprentun eins og áður hafði verið gert. Skattar skyldu greiddir fyrirfram og þeir voru verðtryggðir. Atvinnuleysisbætur voru skornar niður og reynt að stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með nýjum reglugerðum. Jöfnuður náðist á búskap ríkisins um það bil samstundis. Gengi marksins varð stöðugt. Fyrst um sinn urðu vextir geysiháir, og þeir héldust háir næstu árin, þótt þeir lækkuðu fljótt frá því sem var fyrst eftir umskiptin.<sup>8</sup> Austurríkismenn tóku upp nýja mynt 1922, Pólverjar tóku upp nýja mynt 1924, Íslendingar 1981, Argentínnumenn 1985 og aftur 1991. Í öllum þessum löndum var meginmarkmiðið með myntbreytingunni að kveða niður verðbólgu. Alls staðar minnkaði verðbólga mikið í fyrstu, en sumar tilraunirnar misheppnuðust á endanum. Slíkar aðgerðir takast ekki nema nýjum gjaldmiðli fylgi harðari peningastefna en áður hefur verið fylgt. Peningaskiptin ein hafa lítil áhrif á verðbólgu og traust á gjaldmiðlinum. Því þyrfti helst að breyta peningastefnunni með áberandi hætti um leið og skiptin færu fram. Hagfræðingarnir Dornbusch og Fischer fjalla í ritgerð frá 1986 um sjö tilraunir til þess að kveða niður óðaverðbólgu. Alls staðar tókst að kveða verðbólguna niður um tíma, þótt hún hafi sums staðar brotist fram aftur. Sameiginlegt öllum þessum tilraunum var að gengið var fest við aðra gjaldmiðla og halli á ríkissjóði dróst saman. Ný mynt er ekki skilyrði þess

<sup>8</sup> Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer: Stopping hyperinflations past and present. NBER Working Paper Series, 1986.

að aðgerðin heppnist. Í fjórum af þessum sjö löndum var ný mynt tekin upp, en í þremur löndum tókst að kveða niður verðbólgu án þess að skipta um gjaldmiðil.<sup>9</sup> Markmið gjaldmiðlaskipta er fyrst og fremst að vekja athygli á nýrri peningastefnu. Öðru máli gegnir auðvitað ef tekinn er upp gjaldmiðil sem þegar er í notkun annars staðar. Þegar fjárhæðir eru orðnar óheyrilega háar eftir óðaverðbólgu auðveldar það líka viðskipti að taka upp nýja reiknieiningu. En gjaldmiðilsskipti eru engin trygging fyrir að stjórnvöldum takist að hemja verðbólguna. Nefna má í þessu sambandi gjaldmiðilsskiptin á Íslandi í upphafi árs 1981. Verðbólga var yfir 40% árið á eftir og átti eftir að setja ný met fáum misserum síðar.

Í öllum þeim dæmum sem hér hafa verið nefnd hefur meginmarkmiðið með gjaldmiðilsskiptum verið að auka traust á peningastefnunni og auðvelda baráttu gegn verðbólgu. Undantekning var þegar vesturþýska markið var tekið upp í Austur-Þýskalandi 1990. Eitt meginmarkmið þess var að hjálpa Austur-Þjóðverjum við endurreisn þessa landshluta. Hluti af hjálpinni var að leyfa Austur-Þjóðverjum að skipta tiltekinni fjárhæð af austurþýskum mörkum í vesturþýsk á genginu 1:1, langt yfir markaðsgengi. Þetta var þó ekki meginmarkmið myntbreytingarinnar í Austur-Þýskalandi. Myntskiptin þar í landi voru einfaldlega nauðsynlegur hluti af sameiningu þýsku ríkjanna.

#### *Áhrif á endurreisn*

*Hugmynd Hagsmunasamtaka heimilanna er sú að niðurfærsla skulda ýti undir eftirspurn í hagkerfinu. Skuldauppgjör gangi hraðar en ella og skuldugir húseigendur geti beint athyglinni að öðru en skuldum sínum.*

Mjög erfitt er að meta eftirspurnaráhrif af niðurfærslu skulda. Kostnaður af skuldaskiptunum yrði mikill og líklegt er að hann lendi að miklu leyti á ríkinu sem þyrfti þá annað hvort að hækka skatta eða draga úr útgjöldum á móti. Horfur um aukna skattheimtu eða niðurskurð í útgjöldum hins opinbera munu því draga úr þensluáhrifunum af skuldaniðurfærslunni. Aðvelt er að sjá fyrir sé að samdráttaráhrif skattahækkana eða niðurskurðar í ríkisútgjöldum gætu vegið þyngra en þensluáhrif sem leiddu af skuldaafslætti. Erfitt er að sjá að gjaldmiðilsskipti leiði ein og sér til aukins vaxtar. Eins og fram hefur komið er meginmarkmið gjaldmiðilsskipta yfirleitt að styrkja peningastefnuna og auðvelda baráttu gegn verðbólgu, en ekki að ýta undir skammtímahagvöxt.

#### *Verðtrygging*

Verðtrygging verður vissulega óþörf ef verðbólga minnkar. Skilyrði þess að almennt verði horfið frá verðtryggingu í lánasamningum er að traust aukist á gjaldmiðlinum þannig að hverfandi líkur séu taldar á verðbólgu. Ólíklegt er að slíkt traust byggist upp á skömmum tíma með myntskiptum, nema þá að tekin sé upp mynt sem þegar er þekkt fyrir stöðugleika.

---

9 Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer: Stopping hyperinflations past and present. NBER Working Paper Series, 1986.

## *Svart fé*

Eftir að bankarnir hrundu fór nærri að seðlar og mynt í umferð tvöfölduðust. Síðan hefur seðlum og mynt fjölgað meira en nemur vexti í umsvifum í þjóðfélaginu í krónum talið. Tekjuskattur hefur hækkað og hvati til þess að vinna svart er því trúlega meiri en áður. Auðlegðarskattur sem lagður er á hreina eign umfram 75 milljónir hjá einstaklingum og 100 milljónir hjá hjónum kann einnig að verða til þess að fólk vilji skjóta fé undan. Slík undanskot eru að vísu ekki eina ástæðan fyrir því að meira er af seðlum og mynt í umferð en áður. Til dæmis má ætla að þeir sem ekki treysta bönkunum fyrir sparifé sínu geymi það frekar sem seðla og mynt í bankahólf. Þetta var líklega höfuðástæða þess að fólk tók að færa peninga af innlánsreikningum haustið 2008. Önnur mikilvæg skýring er að vextir á innlánsreikningum eru núna með lágsta móti. Þess vegna fara þeir ekki mikils á mis sem kjósa að hafa peningana sína í bankahólf í stað þess að geyma þá á sparisjóðsbók. Þegar skipt er um gjaldmiðil verður að draga fram peninga úr skúffum og bankahólfum, ef þeir eiga ekki að verða verðlausir. Ef nota á gjaldmiðlaskiptin til að afhjúpa gömul skattsvikamál þarf að skilyrða skiptin frá gamalli mynt yfir í nýja við þá sem gætu til fulls gert grein fyrir því hvernig peningarnir væru fengnir. Þá má ætla að ýmsir muni eiga erfitt með að gera grein fyrir því fé sem þeir vilja skipta í nýja mynt. Skattrannsóknamenn öðlast kærkomin gögn fyrir rannsóknir sínar. Engin leið er að gera sér grein fyrir hvert umfang skattsvika er, eða hve mikið af þeim gætu komist upp við gjaldmiðilsskipti. Í október 2011 voru seðlar og mynt í umferð um 39 milljarðar kr. en í september 2008 voru 16 milljarðar í seðlum og mynt hér á landi. Mismunurinn er um 1½% af landsframleiðslu á einu ári. Hafa verður í huga að þetta tækifæri til þess að ná í svarta peninga kemur aðeins einu sinni, nema ætlunin sé að skipta um mynt hvað eftir annað.

## *Eignarréttarákvæði*

Sjaldgæft er að verðmæti verði til úr engu. Skuldir eins eru eignir annars. Ef skipta á skuldum til langs tíma og eignum yfir tiltekinni fjárhæð á lægra gengi en öðrum skuldbindingum munu margir telja gengið á sinn rétt. Líklega munu þeir láta reyna á hvernig þetta rímar við jafnræðisreglu stjórnarskrár. Ef svo er ekki mun þurfa að greiða skaðabætur, sem lenda að líkindum á skattborgurum á endanum.

## **3.2 Eignarnámsleið**

*Í 11. gr. laga nr. 125/2008 – Neyðarlaganna – er Íbúðalánasjóði veitt heimild til að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja, sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði og þarf ekki að leita samþykkis skuldara fyrir slíkri yfirfærslu. Að mati Hagsmunasamtaka heimilanna væri hægt með „minniháttar breytingum á núgildandi reglugerð að kveða á um að Íbúðalánasjóður skuli taka húsnæðislán landsmanna eignarnámi, „enda séu kaupin til þess fallin að tryggja öryggi lána á íbúðalánamarkaði og hagsmuni lántakenda“ eins og segir í 1. gr. reglugerðarinnar nr. 1081/2008 sem sett var af þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur.“ Á grundvelli þessara laga og reglugerðar leggja Hagsmunasamtökin til að öll íbúðalánasöfn banka og annarra verði færð yfir í Íbúðalánasjóð. Síðan verði þeim afslætti af íbúðalánnum, sem nýju bankarnir þrír fengu*

við stofnun, dreift á önnur lán. Að auki yrði nýtt það svigrúm sem eiginfjárstaða Íbúðalánasjóðs gæfi færi á. Lánin yrðu færð niður eftir mati gerðardóms.

Hér er um að ræða svipaða leið og talsmaður neytenda kynnti í apríl 2009, þar sem lagt var til við forsætisráðherra að sett yrðu neyðarlög í þágu neytenda þar sem íbúðaveðlán yrðu tekin eignarnámi og þau síðan færð niður í samræmi við mat sérstaks gerðardóms.<sup>10</sup> Talsmaður neytenda og Hagsmunasamtök heimilanna taka fram að bætur komi fyrir eignarnámið. Í tillögum Hagsmunasamtakanna er rætt um „sanngjarnt verð“, en í stjórnarskrá Íslands segir að „fullt verð“ komi fyrir þegar menn verði að láta eign sína af hendi (72. grein). Erfitt er að skilja orðin „fullt verð“ öðruvísi en sem fullt sannvirði eigna á hverjum tíma en ekki það verð til dæmis sem þær voru keyptar á. Ekki er augljóst að hægt sé að búa til peninga fyrir lántakendur á þennan hátt.

### 3.3 Vísitöluleiðrétting

Hagsmunasamtök heimilanna hafa farið fram á að vísitala neysluverðs verði færð niður í 282 stig eins og hún var í janúar 2008 og að allar innstæður í bönkum, skuldabréf og lánasamningar verði umreiknaðir miðað við þessa vísitölu og hafi fast gildi til 2012. Á tímabilinu 2008-2012 geti þó komið ákveðið álag, 2,5-4,0% sem miðast við verðbólgu markmið Seðlabanka Íslands og efri vikmörk þess.

Á tímabilinu 1. janúar 2008 til 1. október 2011 hækkaði vísitala neysluverðs um 36,3%. Ef aftur á móti hefði verið sett þak á hækkun vísitölunnar þannig að hún hefði ekki getað hækkað meira á milli mánaða en sem svarar til 2,5% árlegrar verðbólgu hefði hækkun vísitölunnar verið 9,6% á sama tímabili. Hækkun miðað við 4% þak er að sama skapi 14,8%. Vísitala neysluverðs hækkaði því 24,3 prósentustigum meira en hún hefði gert með 2,5% þaki og 18,7 prósentustigum meira en hún hefði gert með 4% þaki.

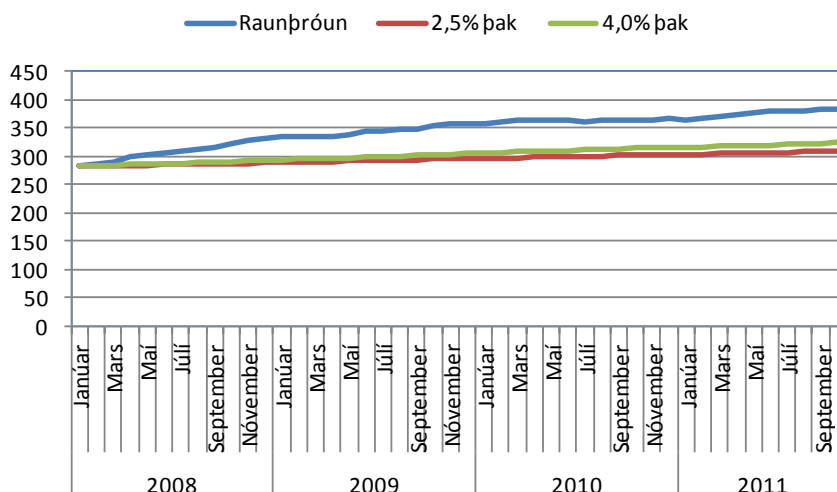
Tafla 3 Hækkun vísitölu neysluverðs 1. janúar 2008 – til 1. október 2011 og hækkun vísitölunnar miðað við 2,5% og 4% þak.

	Hækkun í %
Raunþróun	36,2
2,5% þak	9,6
4,0% þak	14,8

Heimild: Útreikningar Hagfræðistofnunar.

Á mynd 3 er raunveruleg þróun vísitölu neysluverðs borin saman m.v. 2,5% og 4,0% þak.

<sup>10</sup> Öll búðarveðlán til neytenda verði færð niður eftir mati gerðardóms. Frétt á heimasíðu Talsmanns neytenda 29. apríl 2009. Sjá: <http://www.talsmadur.is/Pages/55?NewsID=1038>.



Mynd 2 Raunþróun vísitölu neysluverðs og þróun miðað við 2,5% og 4,0% þak. Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar.

### 3.4 Leiðréttingarskattur

Þessi leið felur í sér að lagður er sérstakur skattur, sem Hagsmunasamtök heimilanna hafa kallað leiðréttingaskatt, á lífeyrissjóði, stærstu banka og innstæðueigendur til að fjármagna niðurfærslu skulda. Í raun er um að aðra útgáfu af skiptigengisleiðinni, sem áður hefur verið lýst, og má gera ráð fyrir að kostnaður við hana yrði svipaður.

### 3.5 Niðurstöður

Allir þær leiðir sem Hagsmunasamtök heimilanna hafa lagt til fela í sér að skuldir heimila vegna íbúðalána verði færðar niður um sem nemur mun á raunverulegri þróun verðlags og þeirri þróun sem átt hefði sér stað ef breytingar á vísitölu neysluverðs í hverjum mánuði hefðu ekki verið umfram efri viðmiðunarmörk verðbólgu Seðlabanka Íslands, en þau svara til 4% verðbólgu á ári. Svo sem nefnt var hér að framan svarar þessi munur til 18,7%. Nokkuð misjafnt er þó hvernig að þessari niðurfærslu er staðið. Í skiptigengisleiðinni er „stórum skuldbindingum“ skipt út á genginu 1 á móti 0,813, ef gert er ráð fyrir að öll íbúðarlán verði færð niður um 18,7%. Eignarnámsleiðin myndi fela í sér að eftir að búið væri að færa öll íbúðalán til Íbúðalánasjóðs yrðu þau færð niður um 18,7%. Vísitöluleiðréttingin felur í sér að öll lán eru færð niður um 18,7% og leiðréttingaskattur myndi fela í sér að lagður yrði skattur á lífeyrissjóði, stærstu banka og innstæðueigendur til að fjármagna þessa 18,7% flötu niðurfærslu.

Svo sem sýnt er í töflu 4 er gert ráð fyrir að útistandandi húsnæðislán hafi í byrjun október 2011 samtals numið 1.380 milljörðum kr. Inni í þessari tölu eru þær niðurfærslur sem fjármálastofnanir, Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir hafa þegar ráðist í á íbúðalánunum, en



þær námu samtals 134 milljörðum kr. í lok september 2011.<sup>11</sup> Hér er því miðað við fullt verð á húsnæðislánum fyrir dóma Hæstaréttar, enda er það skilningur fulltrúa Hagsmunasamtaka heimilanna.<sup>12</sup>

Tafla 4 Staða íbúðalána í byrjun október 2011. Milljarðar kr.

Innlánsstofnanir, KMIIF og slitastjórnir	
Gengisbundin lán	108,7
Verðtryggð lán	372,7
Önnur lán	50,4
Íbúðalánasjóður	670,4
Lífeyrissjóðir	178,1
Samtals	1.380,3

Heimild: Seðlabanki Íslands og Íbúðalánasjóður.

Flöt 18,7% niðurfærsla á öll húsnæðislán myndi myndi kosta um 260 milljarða kr. Þetta er vergur kostnaður, því hér hefur ekki verið tekið tillit til þess að fjármálastofnanir hafa þegar fært niður lán, svo sem greint var frá hér að ofan. Hreinn kostnaður er þá 18,7% af 1.380 milljörðum kr., að fráðreginni þeirri eftirgjöf sem þegar hefur verið færð til bókar, að því gefnu að hún sé innan við 18,7% af hverju láni. Þennan kostnað má líta á sem hreinan viðbótarkostnað vegna tillagna Hagsmunasamtakanna og er hann sýndur í töflu 5. Þessi viðbótarkostnaður er hér metinn um 200 milljarðar kr. eða sem svarar til um 37% af áætluðum útgjöldum ríkisins árið 2012. Þar af myndi Íbúðalánasjóður bera 122 milljarða kr., innlánsstofnanir um 45 milljarða kr. og lífeyrissjóðir 33 milljarða kr. Ekki er gert ráð fyrir neinum viðbótarkostnaði vegna gengisbundinna lána þótt vissulega hafi allri óvissu um útreikning þeirra ekki enn verið eytt.

<sup>13</sup> Frétt SFF 10. nóvember 2011 (<http://www.sff.is/frettir/frettir/nr/885>).

<sup>13</sup> Upplýsingar um þessi úrræði má meðal annars finna á vefsíðu umboðsmanns skuldara.

<sup>13</sup> Frétt SFF 10. nóvember 2011 (<http://www.sff.is/frettir/frettir/nr/885>).

<sup>13</sup> Upplýsingar um þessi úrræði má meðal annars finna á vefsíðu umboðsmanns skuldara.

Tafla 5 Hreinn viðbótarkostnaður vegna tillagna Hagsmunasamtaka heimilanna. Milljarðar kr.

	Staða lán í byrjun október 2011	Verg 18,7% niðurfærsla	Niðurfærslur banka í byrjun október 2011	Hreinn viðbótar- kostnaður
Innlánsstofnanir, KMIIF og slitastjórnir				
Gengisbundin lán	108,7	20,4	96,4	0,0
Verðtryggð lán	372,7	69,8	33,9	35,9
Önnur lán	50,4	9,4	0,0	9,4
Íbúðalánasjóður	670,4	125,5	3,6	121,9
Lífeyrissjóðir	178,1	33,3	0,2	33,1
Samtals	1.380,3	258,4	134,2	200,3

Heimild: Seðlabanki Íslands, Íbúðalánasjóður og Samtök fjármálafyrirtækja.

Til að mæta þessum kostnaði hafa Hagsmunasamtök heimilanna bent á að færa mætti niður eigið fé Íbúðalánasjóðs. Í lok júní 2011 nam eigið fé sjóðsins 10,1 milljarði kr. og var eiginfjárlutfall sjóðsins þá 2,4% sem er verulega fyrir neðan langtímamarkmið hans um 5% eiginfjárlutfall. Ef eiginfjárlutfall sjóðsins fer niður fyrir 4% ber stjórn sjóðsins að vekja athygli velferðarráðherra á því. Slök eiginfjárstaða Íbúðalánasjóðs býður vart upp á að eigið fé sjóðsins sé notað til að fjármagna kostnað við þessa flötu niðurfærslu. Af þeim sökum er litið algerlega framhjá þessum möguleika við þá útreikninga sem hér eru birtir á kostnaði við tillögur Hagsmunasamtakanna.

Í tillögum Hagsmunasamtakanna er í skiptigengisleiðinni gert ráð fyrir að innstæður upp að 15 milljónum kr. á hvern mann verði færðar yfir í hinn nýja gjaldmiðil í genginu 1 á móti 1, en að hærri fjárhæðir verði færðar niður um 18,7%. Samkvæmt tölum frá Ríkisskattstjóra áttu nálega 7.300 framteljendur hærri innstæður í bönkum en 15 milljónir kr. í árslok 2010. Samtals námu innstæðurnar 287 milljörðum kr. og átti því hver framteljandi að meðaltali 39 milljónir kr. Ef gert er ráð fyrir að innstæður hærri en 15 milljónir kr. væru færðar niður um 18,7% í öllum þeim leiðum, sem Hagsmunasamtökin hafa sett fram, mætti þannig aflu um 33 milljarða kr. Vafi kann þó að leika á því að slík niðurfærsla standist eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Ef horft er framhjá því mætti gera ráð fyrir að hreinn kostnaður við tillögur Hagsmunasamtaka heimilanna gæti numið um 167 milljörðum kr. Fastlega má gera ráð fyrir að ríkissjóður myndi með beinum eða óbeinum hætti bera allan kostnað sem af tillögum Hagsmunasamtakanna leiðir.

## 4 Umræða

Tillögum Hagsmunasamtaka heimilanna er ætlað að bæta úr vanda þeirra sem lentu í erfiðleikum með að greiða af lánum eftir efnahagsáfallið 2008. Tillögur Samtakanna ganga í höfuðatriðum út á „almenna skuldaleiðréttingu“ og afnám verðtryggingar lána

eins og áður hefur verið rakið. Segir í greinargerð þeirra að ljóst sé að árangur í því efni náist ekki með samningum við lánastofnanir og því þurfi atbeini stjórnvalda að koma til. Sá hópur er stór sem varð fyrir miklu fjárhagslegu áfalli við bankahrunið. En jafnframt er rétt að hafa nokkur atriði í huga:

- Fyrir efnahagsáfallið var stutt við þá sem borga háa vexti með vaxtabótum.
- Eftir 2008 hefur verið brugðist við vanda margra lánþega með ýmsum hætti.
- Margir af þeim sem nú eiga erfitt með að borga af lánum voru þegar í fjárhagsvanda áður en efnahagsáfallin dundu yfir.
- Verðtrygging á lánum getur komið skuldurum vel, eins og nánar verður rætt hér á eftir.
- Hægt er að greiða úr vanda margra sem enn eiga í fjárhagsvanda með ráðum sem þegar eru fyrir hendi.

Eftir bankahrunið hefur með ýmsum öðrum hætti verið brugðist við vanda heimila. Vaxtabætur hafa verið tvöfaldaðar og tekin upp greiðslujöfnun, sem ætlað var að létta greiðslubyrði lánþega. Skuldir með veði í húsnæði hafa verið færðar niður í 110% af verði húsnæðis (þó með takmörkunum).<sup>13</sup> Einnig hafa gengisbundin krónulán verið dæmd ólögleg og þeim breytt í léttbærari óverðtryggð lán. Þá má nefna að kröfur í þrotabú fyrnast nú á tveimur árum, en áður mátti halda þeim við um alla tíð.<sup>14</sup>

#### **4.1 Umfang vandans**

Árið 2011 voru rúm 10% landsmanna með húsnæðislán eða leigu í vanskilum samkvæmt könnun Hagstofu.<sup>15</sup> Árið 2007 var hlutfall þeirra sem ekki stóðu í skilum með húsnæðislán eða húsaleigu tæp 6%, en 2004, á fyrri hluta uppsveiflunnar, voru 9,4% með húsnæðislán eða leigu í vanskilum. Árið 2004 telja tæp 10% af viðmælendum Hagstofu mjög erfitt að ná endum saman en árið 2011 var hlutfallið rúm 13%. Þessar tölur og aðrar vísbendingar úr könnun Hagstofu benda til þess að ástandið sé heldur verra nú en á fyrstu árum uppsveiflunnar sem lauk 2008. Tölur um vanskil árið 2007 verður að skoða með það í huga að á þeim tíma gátu margir leyst greiðsluvandræði sín með því að taka ný lán. Skuldir söfnuðust upp, sem mjög erfitt varð að ráða við þegar efnahagsáfallin dundu yfir

---

<sup>13</sup> Frétt SFF 10. nóvember 2011 (<http://www.sff.is/frettir/frettir/nr/885>).

<sup>13</sup> Upplýsingar um þessi úrræði má meðal annars finna á vefsíðu umboðsmanns skuldara.

<sup>14</sup> Lög um gjaldþrotaskipti o.fl., 1991, nr. 21, 165. grein, breyting skv. lögum nr. 142/2010.

<sup>15</sup> Rannsókn á útgjöldum heimilanna. Hagtíðindi. Verðlag og neysla 2011:2. Rétt er að benda á að könnun Hagstofu er gerð í mars- maí 2011 og spurt er um vanskil á síðustu 12 mánuðum.

2008. Frá hátindi uppsveiflunnar hefur hlutfall þeirra sem ekki stendur í skilum þó ekki náð að tvöfalda. Má ætla að allt að helmingur þeirra, sem nú ná ekki endum saman, hafi ekki heldur gert það áður en efnahagsáfallin dundu yfir.

Tafla 6 Hlutfall heimila með húsnæðislán eða leigu í vanskilum eða eiga mjög erfitt með að ná endum saman.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Í vanskilum	9	8	6	6	6	7	10	10
Mjög erfitt að ná endum saman	10	7	6	6	6	8	14	13

Heimild: Hagstofa Íslands.

Þegar metið er hvað ganga skal langt til þess að hjálpa þeim sem eru í vandræðum vegna skulda verður að skoða umfang vandans, kostnað við úrlausn og greiðslugetu þeirra sem þurfa að standa undir þeim úrlausnum sem stjórnvöld bjóða.<sup>16</sup> Heldur fleiri áttu í fjárhagsvandræðum á fyrri hluta árs 2011 en á fyrstu árum uppsveiflunnar sem lauk 2008, en ekki miklu fleiri. Þetta mætti túlka þannig að nú sé ekki ástæða til þess að grípa til aðgerða til hjálpar þeim sem skulda mikið, frekar en árið 2004. En einnig mætti snúa þessu á hinn veginn: Að aðgerðir til hjálpar þeim sem skulda séu vel viðráðanlegar fyrir íslenskan efnahag. Svo er þó ekki. Í samráði við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn var árið 2009 kunngerð áætlun um að eyða halla á ríkissjóði á næstu árum.<sup>17</sup> Slík áætlun myndi raskast verulega ef mikill kostnaður af lækun skulda legðist á ríkissjóð. Erfitt er því fyrir ríkissjóð að standa undir mikilli skuldaeftirgjöf eins og er. Því hefur verið haldið fram að ekki þurfi að koma til opinberra útgjalda vegna aðgerða til hjálpar skuldurum. Enn sé töluvert eftir af þeim afslætti sem bankarnir hlutu á lánasöfnum sínum í október 2008. Eins og komið er inn á í fyrri hluta þessa álits verður ekki séð að þetta sé rétt. Þar fyrir utan liggur ekki ljóst fyrir að hægt sé að skerða lánasöfn bótalaust, eins og gert er ráð fyrir í tillögum Hagsmunasamtaka heimilanna. Hugmyndir um skerðingu innistæðna eru auk þess í andstöðu við yfirlýsingu ríkisstjórnar frá 6. október 2008, en þar segir: „Ríkisstjórn Íslands áréttar að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og útibúum þeirra hér á landi verða tryggðar að fullu.“<sup>18</sup> Þessi yfirlýsing hefur ekki verið tekin aftur.

Lífskjarakönnun Hagstofunnar, þar sem spurt er um skuldir, var síðast gerð í mars-maí 2011. Frá þeim tíma og til septemberloka skruppu skuldir heimila við fjármálafyrirtæki saman um 6-7% að nafnverði, samkvæmt tölum Seðlabankans.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Sjá einnig um þetta: Skýrslu sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna, 10. nóvember 2010, vef forsætisráðuneytis.

<sup>17</sup> Skýrsla fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013. Drög að endurskoðun, júlí 2009. Á vef fjármálaráðuneytis.

<sup>18</sup> Sjá til dæmis heimasíðu talsmanns neytenda: Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um fulla tryggingu....

<sup>19</sup> Hagtölur Seðlabanka Íslands, [www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is)

## 4.2 Verðtrygging og vextir<sup>20</sup>

Margir tengja verðtryggingu við háa raunvexti, en reynslan bendir ekki til þess að vextir séu hærri af verðtryggðum lánnum en óverðtryggðum. Þá er greiðslubyrði af óverðtryggðum lánnum með breytilegum vöxtum yfirleitt miklu sveiflukenndari en af verðtryggðum lánnum. Óverðtryggð lán til langs tíma eru jafnan með breytilegum vöxtum. Þegar vænst er hárrar verðbólgu hækka vextir slíkra lána og vextina þarf að borga jafnharðan. Verðhækkningar bætast hins vegar við höfuðstól *verðtryggðra* lána. Gera má ráð fyrir að mörgum lánþegum falli illa óvissa um greiðslur af óverðtryggðum lánnum, sérstaklega þar sem verðbólga hefur verið mjög sveiflukennd hér á landi. Erfitt er því að sjá að lánþegar hafi hag af því að þeim sé meinað að semja um verðtryggingu lána. Hitt er annað mál að vissulega henta óverðtryggð lán mörgum. Í þeim hópi eru sennilega þeir sem vænta lægri raunvaxta á komandi árum en í boði eru á verðtryggðum lánnum. Einnig má ætla að sumum líki betur sá eiginleiki óverðtryggðra lána að greiðslubyrði lækkar fremur hratt (á hinn bóginn verður hámarkslánsfjárhæð minni). Ef verðbólga minnkar og verður stöðugri hér á landi má gera ráð fyrir að áhugi á verðtryggingu minnki, en sennilega minnkar sá áhugi hægt.

## 4.3 Úrræði

Erlendis hafa íbúðaeigendur verið studdir með ýmsum hætti eftir að skuldakreppan skall á 2007. Í samantekt Scanlon, Lunde og Whitehead um slíkar aðgerðir kemur fram að oftast nær ganga þær út á að létta lánþegum greiðslubyrði á meðan mestu erfiðleikarnir ganga yfir.<sup>21</sup> Greiðslum af lánnum er til dæmis frestað í ár eða lengur. Nokkur dæmi eru um að vextir séu niðurgreiddir á lánnum til fólks sem á í fjárhagserfiðleikum, ýmist með ríkisábyrgð á lánnum, sem ríkið tók ekki ábyrgð á áður, beinum fjárframlögum úr ríkissjóði eða kvöð á lánveitendur. Vaxtaniðurgreiðsla samsvarar að flestu leyti höfuðstóllslækkun á lánnum, og í Bandaríkjunum gefst lánþegum í fjárhagsvanda kostur á því að höfuðstóll lána sé lækkaður í stað þess að hreyft sé við vöxtum. Þá er á Englandi og í Portúgal gefinn kostur á því að húseigendur selji húseign sína að hluta eða að öllu leyti og leigi aftur. Að sögn Scanlon og félaga koma viðbrögð stjórnvalda til bjargar skuldurum fyrr núna en menn hafa átt að venjast við svipaðar aðstæður áður. Rétt er að vekja athygli á því að í gagnasafni Scanlons og félaga eru engin dæmi um *almenna* lækkun höfuðstóls, eins og Hagsmunasamtök heimilanna leggja til. Þar sem verðtrygging er ekki almenn væri peningaprentun og verðbólga ein leið til þess að færa fjármuni frá fjármagnseigendum til skuldara (líkt og gerðist á Íslandi áður fyrr). En í langflestum grannlöndum Íslands hefur verðbólga annað hvort verið svipuð frá því að skuldakreppan skall á eða minni en árin á undan.

<sup>20</sup> Margar greinargerðir hafa verið skrifaðar um kosti og galla verðtryggingar, sjá til dæmis rit Estherar Finnbogadóttur, Guðrúnar Ingu Ingólfssdóttur og Yngva Harðarsonar: Verðtrygging á Íslandi, kostir og gallar, sem unnið var hjá Öskum Capital fyrir Efnahagsráðuneytið, 2010, skýrslu verðtryggingarnefndar sem unnin var fyrir efnahags- og viðskiptaráðuneyti (2011) og grein Helga Tómassonar (2011): Verðtryggðir samningar-saga þeirra og eiginleikar, Stjórnmal & stjórnsýsla, 7(2).

<sup>21</sup> Kathleen Scanlon, Jens Lunde, og Christine M. E. Whitehead. „Responding to the housing and financial crises: mortgage lending, mortgage products and government policies“. International Journal of Housing Policy 2011, 1. hefti.

Stór hluti af aðgerðum sem þegar hefur verið gripið til til bjargar skuldurum hér á landi er á kostnað fjármálafyrirtækja í einkaeign. Hluta þess kostnaðar hefur verið mætt með því að nýta þá möguleika sem niðurfærslur á íbúðalánum nýju bankanna við stofnun þeirra fólu í sér. Ein dýrasta aðgerðin, ef kalla má svo, voru breytingar á krónulánum sem miðaðar voru við gengi erlendra gjaldmiðla, í kjölfar dóma hæstaréttar. Fjármálafyrirtæki gengust ekki undir hana af eigin hvötum. En ýmis önnur bjargráð hafa bankar boðið sjálfir, stundum í samráði við stjórnvöld. Róttækasta leiðin í þeim flokki er 110%-leiðin svonefnda. Enda þótt fjárhæð skuldaafskriftar sé takmörkuð og tekjur og eignir skuldara setji henni einnig takmörk, má ljóst vera að þetta boð hefur í för með sér töluverð útgjöld fyrir fjármálastofnanir. Í því ljósi er athyglisvert að fjármálastofnanir gengust inn á þessa leið í frjálsum samningum. Arion-banki hafði raunar áður boðið kost sem gekk enn lengra.

Mikilvægt er að skuldarar sjái ástæðu til þess að greiða af lánum sínum. Ef litlar líkur eru að þeim takist að ráða við skuldirnar er sennilegt að þeir ákveði að verja þeim tekjum sem þeir hafa til ráðstöfunar í annað en vexti og afborganir. Nýleg bandarísk rannsókn bendir til þess að besta leiðin til þess að koma í veg fyrir að fólk í greiðsluerfiðleikum hætti fljótt aftur að greiða af lánum sé að lækka höfuðstól lána.<sup>22</sup> Þegar svo almenn leið er farin hlýtur að vera eitthvað um að lántakendur sem ráða vel við lán fá felldar niður skuldir. Mat bankanna hlýtur þó að hafa verið að þessi kostur borgi sig fremur en að leggja í þá vinnu sem það krefst að fara í gegnum hvert lán fyrir sig. En alls ekki er sjálfsagt að gefa upp skuldir allra sem skulda meira en þeir eiga. Neikvætt eiginfé þarf ekki að hafa í för með sér fjárhagserfiðleika. Fullkomlega eðlilegt er að fólk sem er nýkomið úr námi skuldi meira en það á. Árið 2007 var til dæmis þriðjungur þrítugra Íslendinga með neikvætt eiginfé.<sup>23</sup>

Hið opinbera hefur einnig haft mikinn kostnað af aðgerðum til hjálpar skuldurum. Mestan kostnað hefur ríkið haft af 110%-leiðinni og sértæku skuldaaðlöguninni í gegnum eignarhlut sinn í Íbúðalánasjóði og Landsbankanum. Þá hafa dómur hæstréttar um ólögmati gengisbundinna lána einnig vegið þungt. Kostnaði vegna þessa hefur að hluta verið mætt með því að nýta þær niðurfærslur sem áttu sér stað við stofnun nýju bankanna. Þó má gera ráð fyrir að heildarkostnaður Landsbankans vegna þessara úrræða og breytinga á gengisbundnum lánum sé meiri en nam þeim afskriftum sem áttu sér stað á íbúðalánum við stofnun nýja bankans. Áætlað hefur verið að kostnaður Íbúðalánasjóðs af 110% leiðinni hafi í lok október 2011 numið um 5 milljörðum kr. Ekki liggur fyrir mat á því hve stór hluti af þessari fjárhæð hefði tapast hvort eð er. Þá má nefna að árið 2009 voru gerðar breytingar á reglum um vaxtabætur leiddu til þess að útgjöld ríkisins jukust um 2 milljarða króna.<sup>24</sup> Árin 2011 og 2012 kemur einnig til greiðslu 12 milljarða kr. vaxtabótaauki.

---

<sup>22</sup> Quercia, Ding, ratcliffe (2009), Loan Modifications and Redefault risk: an examination of Short-term Impact

<sup>23</sup> Upplýsingar frá ríkisskattstjóra.

<sup>24</sup> Þjóðhagsáætlun 2011, bls. 6

Hagfræðingarnir Carmen Reinhart og Kenneth Rogoff hafa bent á að hagvöxtur virðist dragast saman þegar opinberar skuldir vaxa mikið,<sup>25</sup> eins og oft gerist í kjölfar bankahruns. Rogoff taldi í upphafi skuldakreppunnar að margir stærstu banka heims væru gjaldþrota í reynd. Ríki myndu reyna að halda þeim á floti en það yrði dýrt. Rogoff mælti með því að fleiri bönkum yrði leyft að fara á höfuðið, en tók fram að það væri bæði dýr og sársaukafull leið. Hann lagði því til að seðlabankar heims prentuðu meira af peningum og keyptu ríkisskuldabréf fyrir. Verðbólga sem gæti verið 6% í tvö ár eða svo, myndi létta skuldabyrðina, sérstaklega af lánum með föstum vöxtum.<sup>26</sup> Reinhart hefur nýlega lagt til að skuldir heimila í Bandaríkjunum verði endurskoðaðar. Meðal annars verði skuldir lágtækjufólks afskrifaðar. Menn verði að sætta sig við að sumar skuldir verði aldrei greiddar og eins gott sé að gera það nú þegar. Reinhart telur þetta góða leið til þess að auka hagvöxt í landinu.<sup>27</sup> Þessar hugmyndir minna um margt á umræður undanfarinna missera á Íslandi. Hér á landi dugar verðbólga að vísu skammt til að létta skuldabyrði fólks, fyrirtækja og hins opinbera. Þegar hefur verið gripið til margra aðgerða til þess að létta skuldabyrði heimila og fyrirtækja, en deila má um hvort gengið hafi verið nógu langt. Einn munur er þó á Íslandi og flestum öðrum löndum: Stærstu bankarnir hafa þegar farið á höfuðið. Þeir bankar sem nú starfa þurfa því ekki að dragnast með sömu vandamál og margir erlendir bankar.

---

<sup>25</sup> Reinhart og Rogoeff (2011): A Decade of Debt, NBER, working series 16827, febrúar.

<sup>26</sup> Rogoff (2008): Inflation is now the lesser evil, Project Syndicate, desember.

<sup>27</sup> Bloomberg, 25. ágúst 2011: Household Debt Restructuring in U.S. Would Stimulate Growth, Reinhart Says.