

Greinargerð um fjárhagsstöðu heimilanna

Apríl 2013

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og
efnahagsráðuneyti, forsætisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og
velferðarráðuneyti



Velferðarráðuneyti: Greinargerð um fjárhagsstöðu heimilanna
Apríl 2013

Útgefandi: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© 2013 Velferðarráðuneyti

ISBN 978-9979-799-63-4

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Samantekt.....	4
1 Staða og þróun.....	5
1.1 Fasteignaskuldir og fasteignaverð.....	5
1.2 Þróun veðsetningar.....	7
1.3 Paraður samanburður 2007 og 2011.....	8
1.4 Þróun tekna og skulda.....	11
1.5 Greining eftir kaupári.....	12
1.6 Ungt fólk á fasteignamarkaði.....	14
1.7 Vanskil.....	15
1.8 Greiðsluvandi.....	18
1.9 Gjaldþrot.....	20
1.10 Heildarskuldir heimila.....	20
2 Úrræði sem gripið hefur verið til vegna greiðslu- og skuldavanda heimila.....	23
2.1 Greiðslujöfnun.....	24
2.2 Tímabundin greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði.....	25
2.3 Tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota.....	26
2.4 Frystingar, greiðslufrestir o.fl.....	26
2.5 Sértek skuldaaðlögun.....	27
2.6 Aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila – 110% leiðin.....	28
2.7 Greiðsluaðlögun einstaklinga.....	29
2.8 Vaxtabætur.....	30
2.9 Sérstök vaxtaniðurgreiðsla.....	33
2.10 Barnabætur, fæðingarorlof og húsaleigubætur.....	33
3 Lánsveð.....	35
Lokaorð.....	37

Inngangur

Í lok árs 2011 hafði forsætisráðuneytið forgöngu um að setja á fót samráðshóp ráðuneyta til að fjalla um fjárhagsstöðu heimila í landinu í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008, greina áhrif þeirra úrræða sem gripið hefur verið til í því skyni að bæta stöðu þeirra og leggja mat á hvort og þá hvers konar aðgerðir kunni að vera nauðsynlegar og árangursríkar til að mæta aðstæðum þeirra sem enn eiga í skulda- eða greiðsluvanda. Í hópnum áttu sæti fulltrúar atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis.

Athugun á skuldastöðu heimilanna sýnir glögg tölur þá óheillaþróun sem átti sér stað í aðdraganda hrunsins og að vandinn var orðinn umfangsmikill áður en til þess kom. Árin 2005-2007 jukust fasteignaskuldir hratt og námu í lok tímabilsins 115% af landsframleiðslu. Hæstar urðu skuldirnar í mars 2009 og námu þá 135% af landsframleiðslu en í september 2012 var þetta hlutfall komið niður í 108% sem er sambærilegt því sem var árið 2006. Greining sem Ríkisskattstjóri gerði og vísað er til í skýrslunni sýnir jafnframt að hlutfall yfirveðsettra heimila lækkaði verulega milli árána 2010 og 2011, eða um 18,7%. Í sömu greiningu kemur einnig fram að heildarskuldir þeirra heimila sem greiningin tók til fara lækkanði og drógust saman um 3,8% milli árána 2010 og 2011 og samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands halda heildarskuldir heimilanna sem hlutfall af landsframleiðslu áfram að dragast saman. Hrein eign heimila í íbúðarhúsnæði fer vaxandi og vanskil við viðskiptabankana þrjá og íbúðalánasjóð hafa lækkað umtalsvert.

Aðgerðir stjórnvalda hafa frá upphafi beinst í mestum mæli að vanda fólks sem glímur við fasteignaveðskuldir. Flest hafa úrræðin verið sértæk, utan greiðslujöfnun sem stóð til boða öllum með fasteignaveðskuldir auk sérstakrar vaxtaniðurgreiðslu árin 2011 og 2012 sem ólíkt almennum vaxtabótum var að litlu leyti tekjutengd. Sérstakar vaxtaniðurgreiðslur beindust því ekki að þeim hópum sérstaklega sem ætla mátti að væru í mestum vanda líkt og almennar húsnæðisbætur sem voru hækkaðar árið 2009 samhliða því að eignaskerðingarmörk voru hækkuð verulega.

Niðurstöður þeirrar greiningar sem hér fer á eftir styður vel við þá afstöðu stjórnvalda frá upphafi að leggja áherslu á sértæk úrræði fyrir þau heimili sem áttu í mestum vanda í stað þess að beita almennum aðgerðum í allra þágu, óháð aðstæðum þeirra. Aftur á móti er ljóst að afmarkaðar skuldaaðgerðir duga ekki til að mæta aðstæðum þeirra sem glíma við mestan greiðsluvanda. Önnur lán en til kaupa á fasteignum hafa reynst mörgum heimilum þung í skauti, það sýnir sig að greiðsluvandinn er mestur hjá barnafjölskyldum og lágtekjuheimilum og eins sést af útreikningum að miklar líkur eru á því að þeir sem keyptu fasteign á árunum 2006-2008 glíma enn við skuldavanda þótt 110% leiðin hafi að nokkru leyti komið til móts við þann hóp. Framantaldir hópar þurfa því á frekari stuðningi að halda.

Fjárhagsvandræði fjölskyldna einskorðast ekki við fasteignalán. Því er mikilvægt að skoða aðrar leiðir en þær sem eingöngu gagnast íbúðareigendum heldur styðja við heimili í greiðsluvanda án tillits til búsetukosta. Fyrstu skrefin í þessa átt hafa verið stigin með umtalsverðri hækkun húsaleigubóta og barnabóta í áföngum sem hefjast á þessu ári auk ákvörðunar um endurreisn Fæðingarorlofssjóðs.

Samantekt

Greinargerð þessari er ætlað að draga saman heildstæða mynd af stöðu skulda- og greiðsluvanda heimila og rekja hver þróunin hefur verið frá hruni með tilliti til þeirra úrræða sem gripið hefur verið til. Greinargerðin er afrakstur samvinnu ráðuneyta og ýmissa stofnana.

Meginniðurstöður greinargerðarinnar eru:

- Skuldir heimila sem hlutfall af landsframleiðslu hafa lækkað úr 135% árið 2009 í 108% í september 2012 sem er sambærilegt við skuldastöðuna í september 2006.
- Hrein eign heimila í íbúðarhúsnæði jókst á nýjan leik milli árána 2010 og 2011 og yfirveðsettum heimilum fækkar um ríflega 4.000 milli ára.
- Vanskil við viðskiptabankana þrjá hafa lækkað umtalsvert en hluti viðskiptavina með vanskil hefur farið úr 34,1% í 15,5% frá júlí 2010 til nóvember 2012.
- Í maí 2010 voru 22% lántakenda í vanskilum við viðskiptabankana og Íbúðalánasjóð en 16% í júlí 2012.
- Nú þegar hafa 147 milljarðar króna verið afskrifaðir vegna ólöglegra gengistryggðra skulda heimilanna. Þá hafa lán verið færð niður um rúmlega 50 milljarða króna vegna 110% leiðarinnar og sértækrar skuldaaðlögunar.
- Um 11.700 heimili höfðu fengið lækkun fasteignaskulda að 110% veðsetningu í árslok 2011.

Stjórnvöld hafa beitt fjölbreyttum aðgerðum til að ná til heimila í vanda og hafa aðgerðir sem gripið hefur verið til hér á landi vakið athygli, meðal annars í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.¹ Ljóst er að enn standa ákveðnir hópar höllum fæti.

- Útreikningar sýna að miklar líkur eru á að þeir sem keyptu fasteign á árunum 2006–2008 glími við skuldavanda en 110% leiðin hefur komið nokkuð til móts við þann hóp.
- Lánsveðshópurinn svokallaði, sem greiðir af fasteignaláni sem ekki hvílir á eigin fasteign, er mjög skuldsettur og hefur ekki getað nýtt sér úrræði, einkum 110% leiðina.
- Greiðsluvandi er mestur hjá barnafjölskyldum og lágtekjuheimilum.
- Önnur lán en til kaupa á fasteignum eru mörgum heimilum þung í skauti. Vaxtabætur sem hækkaðar hafa verið verulega létta greiðslubyrði fasteignalána.
- Mikil óánægja er meðal fyrrum viðskiptavina SPRON og Frjálsa fjárfestingabankans, nú í umsjá Dróma, vegna samskipta við fyrirtækið. Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. hefur átt í viðræðum við slitastjórn SPRON um möguleg kaup á Dróma. Ef af kaupnum yrði myndu lán til einstaklinga í eigu Dróma og Hildu (dótturfélag ESÍ) verða seld til starfandi fjármálafyrirtækja. Öðrum eignum Dróma og Hildu yrði komið í verð á hentugum tíma. Ekki hefur verið tekin ákvörðun á þessari stundu um framhald viðræðna.

Til þess að koma til móts við þá hópa sem glíma við mestan greiðsluvanda duga ekki afmarkaðar skuldaaðgerðir heldur þarf að huga að öðrum þáttum, svo sem stuðningi við barnafjölskyldur og aukna atvinnu. Almennar skuldalækkningar eru dýrar og ekki vel fallnar til að taka á greiðsluvanda einstakra hópa.²

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/c3.pdf>

² Sjá til dæmis skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands: *Greinargerð um afföll íbúðalána við stofnun nýju bankanna og kostnað við niðurfærslu lána*, janúar 2012, og skýrslu Stefáns Ólafssonar: *Áhrif mótvægisáðgerða á skuldavanda, fátækt og atvinnu*, september 2012, og skýrslu Þorvarðar Tjörva Ólafssonar og Karenar Áslaugar Vignisdóttur: *Households' position in the financial crisis in Iceland*.

1 Staða og þróun

1.1 Fasteignaskuldir og fasteignaverð

Samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands voru heildarskuldir heimila við innlánsstofnanir, fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóði 1.671 ma. kr. í árslok 2011. Þar af námu íbúðaskuldir um 1.240 ma. kr., sjá töflu 1. Á fyrstu níu mánuðum ársins 2012 hækkuðu þessar skuldir um 2,6%.

Tafla 1: Íbúðaskuldir heimila við lánastofnanir og lífeyrissjóði, m.kr.

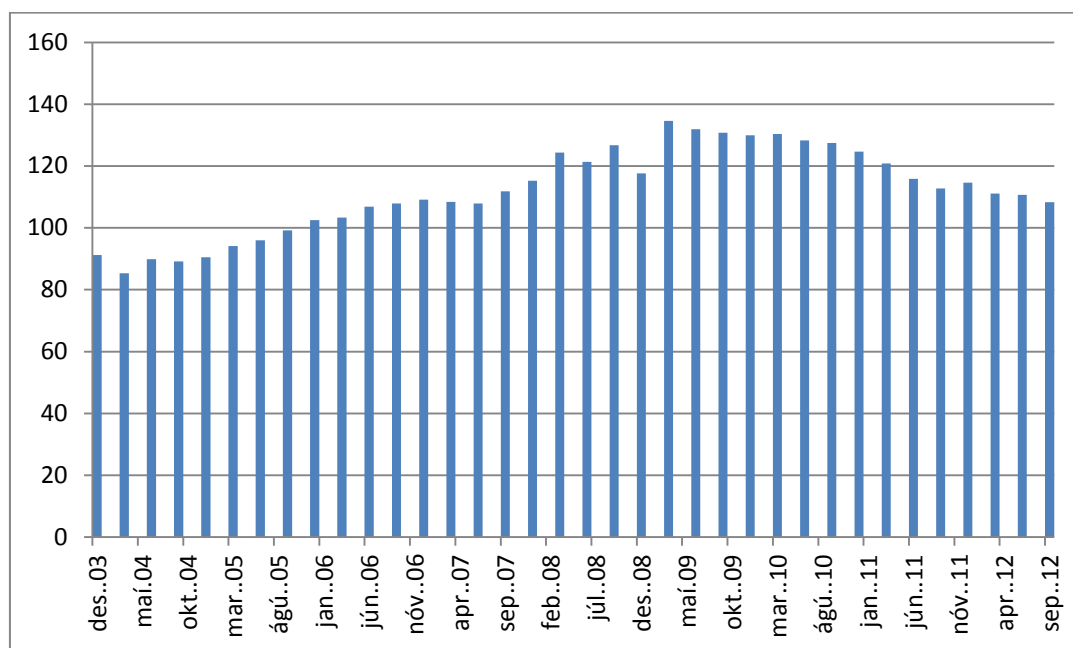
	31.12.2011	31.3.2012	30.6.2012	30.9.2012
Innlánsstofnanir	292.719	299.804	324.851	327.757
þ.a. verðtryggð	215.125	218.108	240.749	239.689
þ.a. óverðtryggð	72.982	78.787	81.569	85.504
þ.a. gengisbundin	4.613	2.909	2.533	2.565
Íbúðalánasjóður	658.301	660.981	664.741	658.059
Lífeyrissjóðir	181.352	181.312	181.628	179.136
Verðtryggð útlán heimila með veð í fasteign í fagfjárfestastjóði	109.968	109.969	110.873	109.247
Samtals	1.242.341	1.252.066	1.282.094	1.274.199

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Inn í þessa mynd vantar tölur um útlán annarra en starfandi fjármálafyrirtækja. Nokkur óvissa er um húsnæðislán í eigu fjármálafyrirtækja í slitameðferð (einkum Dróma), en samkvæmt upplýsingum Seðlabankans var bókfært virði þeirra um 7,6 ma. kr. í desember 2011. Eignasafn Seðlabankans átti um 27 ma. kr. í húsnæðislánum um mitt ár 2012, en um er að ræða hluta af eignasafni SPRON sem Seðlabankinn tók yfir í viðskiptum við sparisjóðinn.

Fasteignaskuldir jukust hratt sem hlutfall af landsframleiðslu árin 2005–2007 og í lok þess tímabils námu þær 115% af landsframleiðslu. Af mynd 1 má sjá að hlutfallið hefur lækkað. Hæstar urðu skuldirnar 135% af landsframleiðslu í mars 2009 en í september 2012 var þetta hlutfall komið í 108% sem er sambærilegt við hlutfallið árið 2006.

Mynd 1: Skuldir heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu 2003-2012.



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Sömu sögu er að segja ef skuldir heimila er skoðaðar eftir samsetningu þeirra. Í töflu 2 má sjá skuldir heimila sem hlutfall af landsframleiðslu í janúarmánuði árin 2004–2012. Athygli vekur að skuldum heimila í janúar 2012 svipar til janúar 2006, bæði hvað varðar umfang og samsetningu, til að mynda voru verðtryggðar skuldbindingar heimila 85% af landsframleiðslu í janúar 2012 en 87,1% árið 2006.

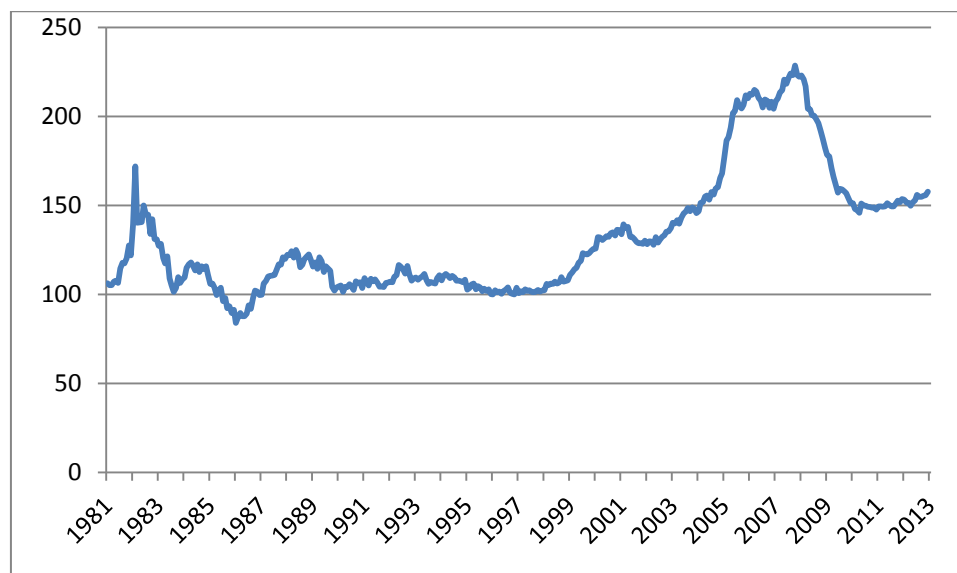
Tafla 2: Skuldir heimila sem hlutfall af landsframleiðslu eftir samsetningu skulda, janúar 2004–2012.

	Verðtryggð lán	Gengisbundin lán	Óverðtryggð lán	Yfirdráttarlán	Eignaleigu-samningar	Samtals
2004	73,1	1,1	3,5	6,2	0,9	84,8
2005	80,1	2,4	3,8	6,1	1,1	93,5
2006	87,1	4,0	3,9	6,5	3,2	104,7
2007	87,8	8,9	3,6	5,9	3,8	110,0
2008	89,8	17,6	3,1	5,6	6,9	123,0
2009	96,2	21,4	2,3	4,5	7,0	131,4
2010	95,8	15,9	4,5	4,6	5,0	125,8
2011	91,9	10,6	6,4	4,9	3,0	116,8
2012	85,0	3,1	11,5	5,5	1,3	106,4

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Þegar lán eru verðtryggð, verðbólga há, húsnæðisverð lækkar og skuldsetning heimila er mikil blasir við að eigið fé heimila í húsnæði minnkar verulega og þurrkast að miklu leyti út í mörgum tilvikum. Á það sérstaklega við um þá sem nýlega hafa keypt fasteign sökum hægrar eignamyndunar. Þegar til lengri tíma er litið hefur húsnæðisverð verið töluverðum sveiflum undirorpið. Þær sveiflur grundvallast að einu leyti á sveiflum í kaupmætti en að hinu leyti á breytingum á lánsframboði. Á mynd 2 er dregin upp mánaðarleg þróun á raunverði húsnæðis frá byrjun árs 1981 til desember 2012.

Mynd 2: Raunverð húsnæðis í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu 1981–2012. Janúar 1996=100. Staðvirt miðað við vísitölu neysliverðs.



Heimild: Þjóðskrá Íslands og Hagstofa Íslands.

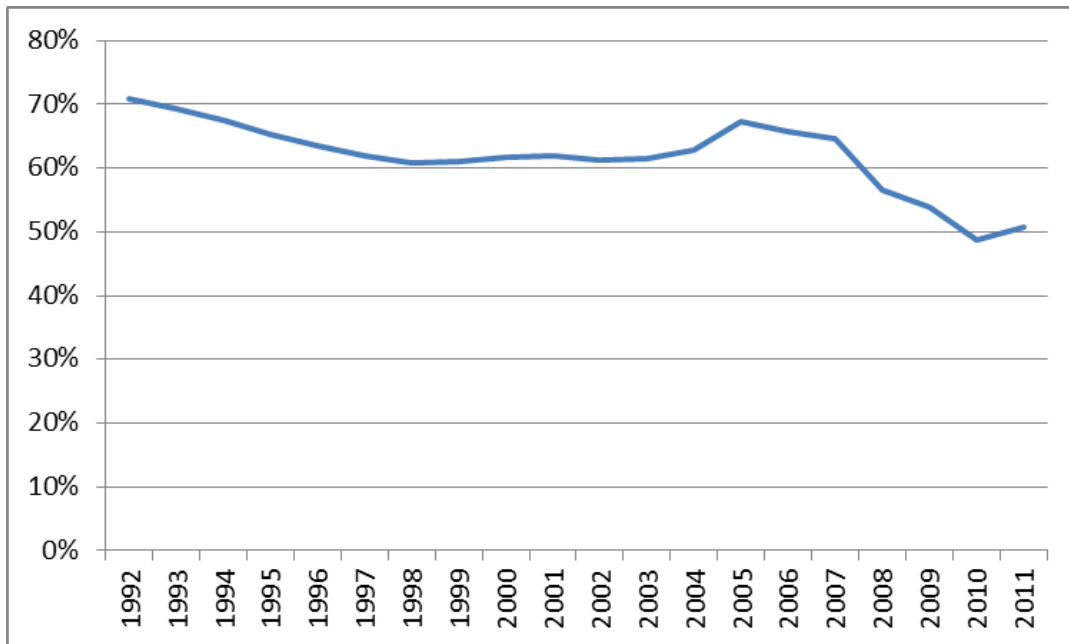
Á því tímabili sem mynd 2 tekur til eru tvö tímabil mikils og langvarandi lækkunar húsnæðisverðs. Fyrra tímabilið hefst í júní 1982 og lýkur í janúar 1986 en milli þessara tímapunkta lækkaði raunverð húsnæðis um 44%. Síðara tímabilið hefst í október 2008 og lýkur í desember 2010 en lækkun raunverðs húsnæðis var 36% á því tímabili. Gagnger munur er þó

á þessum tveimur tímabilum og skiptir þar mestu að veðsetning er mun hærri á síðara tímabilinu og eigið fé heimila í fasteignum samsvarandi lægra.

1.2 Þróun veðsetningar

Þróun eigin fjár heimila í íbúðarhúsnæði miðað við fasteignamat 1992–2011 er sýnd í mynd 3. Myndin bendir til að eigið fé fari þegar til lengdar lætur lækkandi enda lengist meðallánstími fasteignalána umtalsvert yfir þetta tímabil.

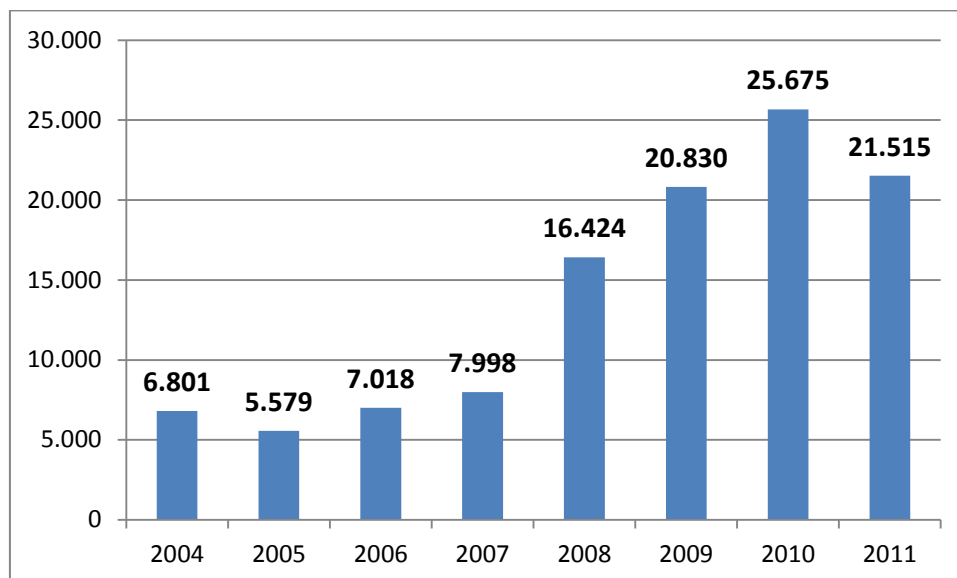
Mynd 3: Eigið fé heimila í íbúðarhúsnæði, hlutfall af fasteignamati 1992–2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Þegar horft er framhjá meðaltali er ekki hvað síst mikilvægt að huga að þeim hópi sem skuldar meira en nemur fasteignamati. Þó þarf að hafa í huga að fasteignamat er ekki ótvíræður mælikvarði á raunverulegt markaðsverð eigna og misgóður mælikvarði eftir því hvar á landinu fasteign er.

Mynd 4: Fjöldi heimila með neikvætt eigið fé í íbúðarhúsnæði 2004–2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

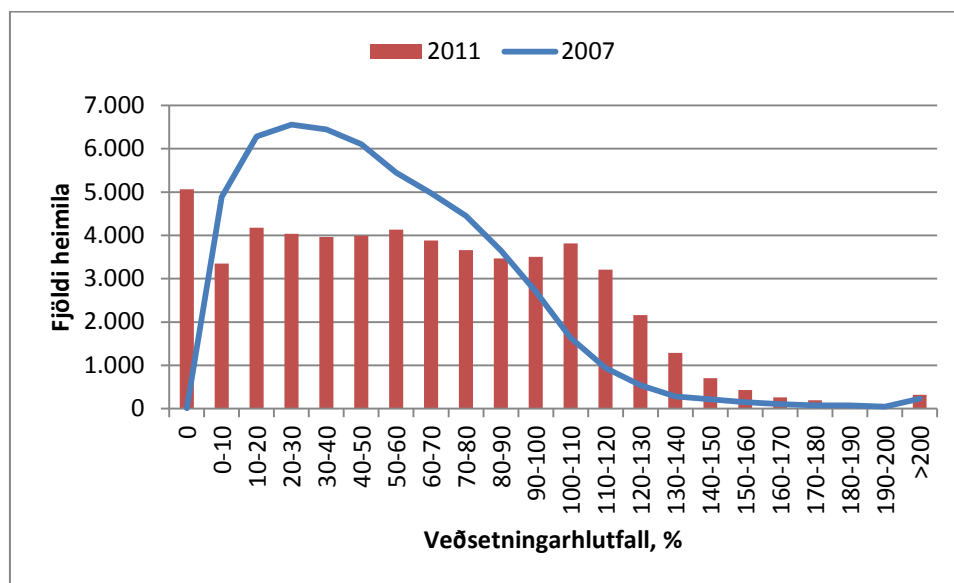
Fjöldi heimila sem skuldaði meira í fasteign en sem nam fasteignamati var tiltölulega stöðugur allt fram til ársins 2007 eða 5–7.000 heimili. Í kjölfar hrunsins fjölgaði þessum heimilum og voru þau orðin rúmlega 25.000 í árslok 2010. Árið 2011 fækkar um ríflega 4.000 í þessum hópi og má reikna með að enn hafi fækkað í honum árið 2012 þar sem fasteignamat 2013 hækkar að meðaltali um 8,3% milli ára sem er nokkuð umfram almenna verðlagsþróun. Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum fjármálafyrirtækja höfðu um 11.700 heimili fengið lækkun fasteignaskulda að 110% veðsetningu í árslok 2011.

1.3 Paraður samanburður 2007 og 2011

Til þess að greina nánar þróunina frá hruni var ríkisskattstjóra falið að greina veðsetningu þeirra sem töldu fram fasteignaskuldir árið 2007 og voru með sömu hjúskaparstöðu þá og árið 2011. Ítarlega var síðan greint hvernig veðsetningarstaða þessara 59.000 heimila hefur þróast. Allstór hópur eða á fjórða þúsund heimila átti fasteign árið 2007 en ekki 2011 og er þessum heimilum sleppt í greiningunni. Hér er fyrst og fremst um að ræða ungt einhleyp fólk en einnig eldra fólk sem ætla má að hafi flutt á dvalar- eða hjúkrunarheimili.

Í eftirfarandi mynd má sjá samanburð á veðsetningu þessa hóps á árununum 2007 og 2011. Rösklega 5.000 heimili sem skulduðu í fasteign árið 2007 voru skuldlaus árið 2011. Alls voru 4.200 af þessum 59.000 heimilum yfirveðsett árið 2007 eða 8,3% þeirra heimila sem liggja til grundvallar greiningunni. Árið 2011 hafði fjöldi heimila í þessum hópi þrefaldast, 12.583 voru yfirveðsett, eða 21,8%.

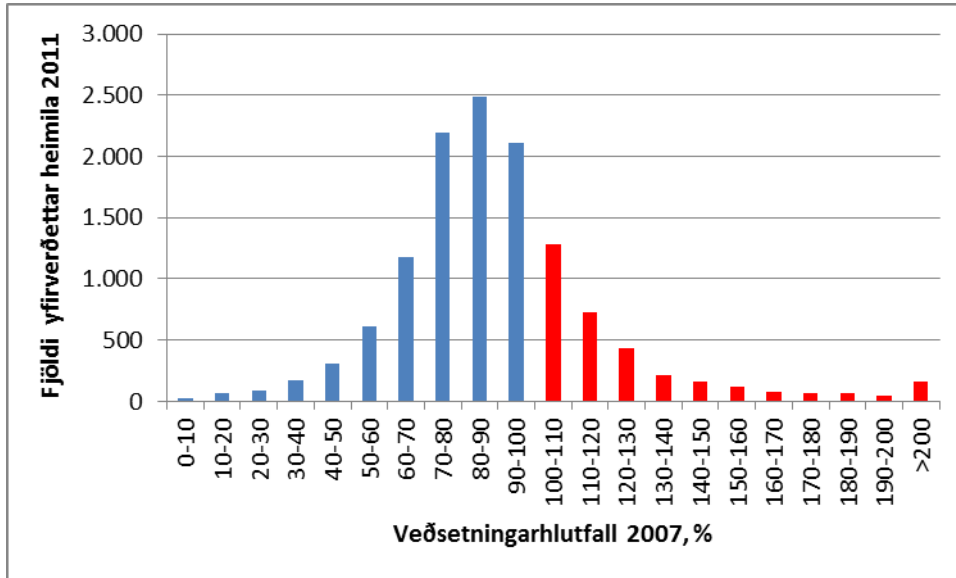
Mynd 5: Veðsetningarhlutfall 2007 og 2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Af þeim tæplega 12.600 heimilum sem voru yfirveðsett árið 2011 voru 3.338 eða 26,5% í sömu stöðu árið 2007 og tæplega 8.000 (63%) voru með veðsetningu um eða yfir 80%. Nánari greining á veðstöðu þessa hóps er að sjá í mynd 6. Myndin sýnir hvernig veðstaða þeirra tæplega 12.600 heimila sem voru yfirveðsett árið 2011 var á samanburðarárinu 2007.

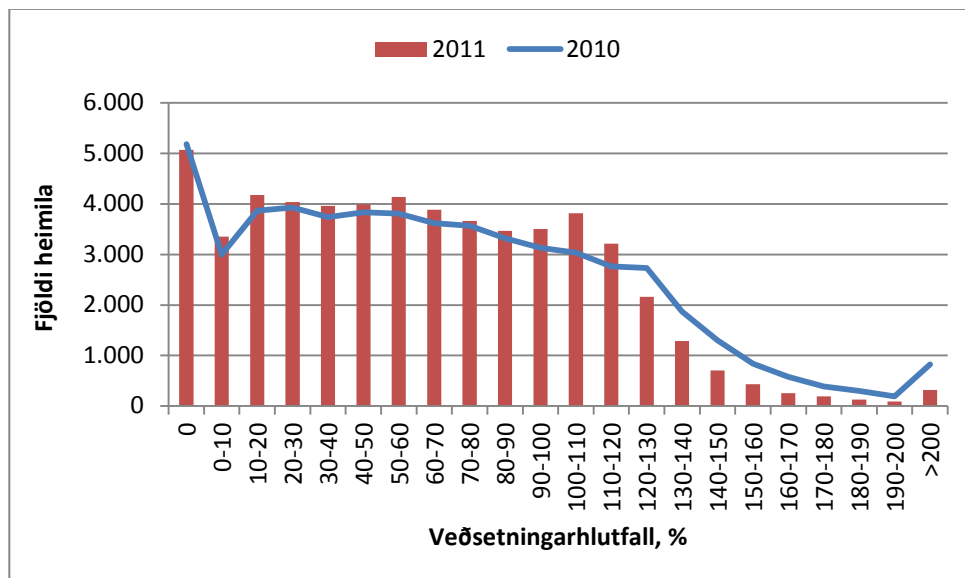
Mynd 6: Heimili sem voru yfirveðsett árið 2011 og veðsetningarhlutfall þeirra 2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Með sama hætti má skoða þróunina milli áráanna 2010 og 2011. Yfirveðsettum heimilum í þeim hópi sem hér er lagður til grundvallar fækkar um 2.895 eða um 18,7% á milli þessara ára.

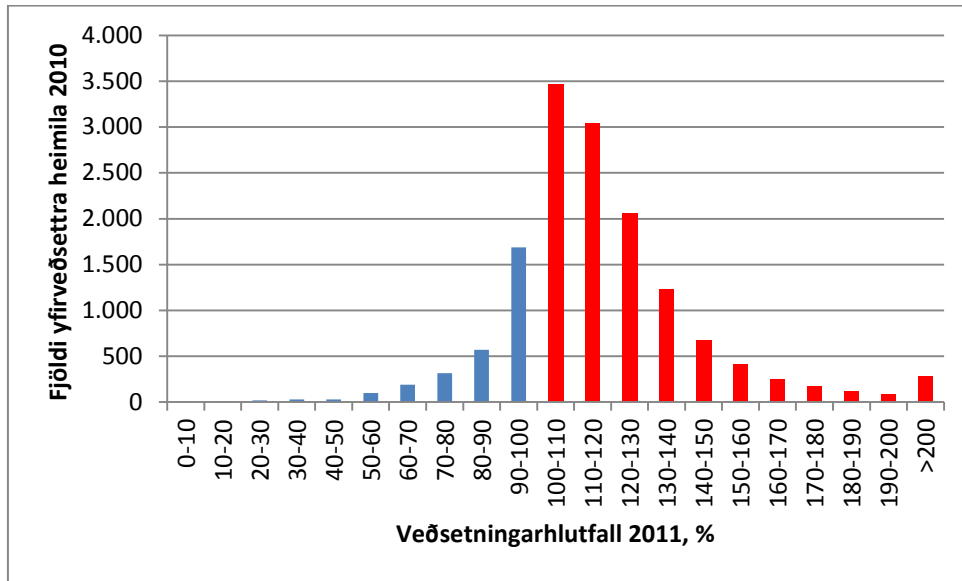
Mynd 7: Veðsetningarhlutfall 2010 og 2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Mynd 8 sýnir veðsetningarstöðu þeirra heimila á árinu 2011 sem voru yfirveðsett árið 2010. Tæplega 1.700 heimili sem voru yfirveðsett árið 2010 eru með veðsetningarhlutfall milli 90 og 100% árið 2011.

Mynd 8: Heimili sem voru yfirveðsett árið 2010 og veðsetningarlutfall þeirra 2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

1.4 Þróun tekna og skulda

Í töflu 3 eru sýndar breytingar á tekjum, eignum og skuldum einstaklinga sem skulduðu í fasteign á árinu 2007. Miðað er við allar tekjur, þ.m.t. fjármagnstekjur, sem jafnframt er helsta skýringin að baki tekjulækkun eldri aldurshópsins. Í heild aukast tekjur samskattaðra um 1,1%, skuldir í heild um tæp 24% og íbúðaskuldir um rúm 28%. Á sama tíma aukast eignir aðeins um rúm 7%.

Tafla 3. Tekjur, eignir og skuldir. Paraður samanburður 2007–2011.

Aldur 2007	Breyting frá 2007 til 2011					
	Tekjur	Fasteignir	Eignir alls	Íbúðarskuldir	Skuldir alls	
EINHLEYPÍR		3,4%	1,0%	2,8%	26,7%	24,7%
16-20	31,8%	11,3%	12,2%	35,3%	35,1%	
21-25	23,4%	3,1%	5,4%	25,7%	27,3%	
26-30	24,5%	2,2%	5,2%	29,4%	28,3%	
31-35	9,7%	2,3%	4,8%	30,6%	29,1%	
36-40	15,8%	0,7%	3,3%	30,5%	28,0%	
41-45	4,3%	1,7%	2,3%	28,7%	26,0%	
46-50	-2,3%	0,8%	-1,0%	27,3%	21,6%	
51-55	0,1%	2,2%	5,1%	26,0%	23,5%	
56-60	-9,8%	0,7%	3,7%	22,7%	22,7%	
61-65	-6,1%	-1,7%	1,7%	18,4%	15,5%	
66-70	-17,4%	-0,9%	2,8%	20,8%	21,5%	
71-75	2,9%	-1,0%	-0,9%	17,0%	17,8%	
76-80	-2,3%	-0,3%	1,6%	11,6%	15,6%	
>81	-3,9%	-0,8%	2,5%	7,0%	3,7%	
SAMSKATTADIR	1,1%	6,2%	7,2%	28,4%	23,9%	
16-20	43,6%	5,7%	10,8%	-18,5%	63,9%	
21-25	37,3%	11,2%	12,9%	37,6%	41,0%	
26-30	30,8%	9,4%	10,9%	32,7%	29,7%	
31-35	17,7%	8,7%	9,6%	34,1%	25,2%	
36-40	9,5%	7,1%	7,8%	32,8%	24,7%	
41-45	6,4%	7,2%	8,6%	29,5%	25,6%	
46-50	0,3%	7,7%	8,4%	26,9%	23,1%	
51-55	-7,2%	6,5%	7,1%	26,4%	23,7%	
56-60	-12,9%	4,8%	5,7%	21,4%	21,5%	
61-65	-9,7%	3,9%	5,3%	18,3%	18,6%	
66-70	-17,7%	0,2%	3,3%	17,3%	14,3%	
71-75	-13,8%	-1,5%	0,6%	11,8%	12,8%	
76-80	-0,6%	-3,2%	1,4%	13,1%	15,0%	
>81	-26,2%	-3,0%	3,6%	-4,1%	-3,7%	
Samtals	1,6%	4,8%	6,6%	27,9%	24,2%	

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Eins og sést á töflu 4 vænkaðist hagar þeirra heimila sem liggja til grundvallar greiningunni umtalsvert á milli áráanna 2010 og 2011. Tekjur þeirra jukust um tæp 7% og eignir um tæp 7,5%, á meðan heildarskuldir þeirra drögust saman um 3,8%.

Tafla 4. Tekjur, eignir og skuldir. Paraður samanburður 2010–2011.

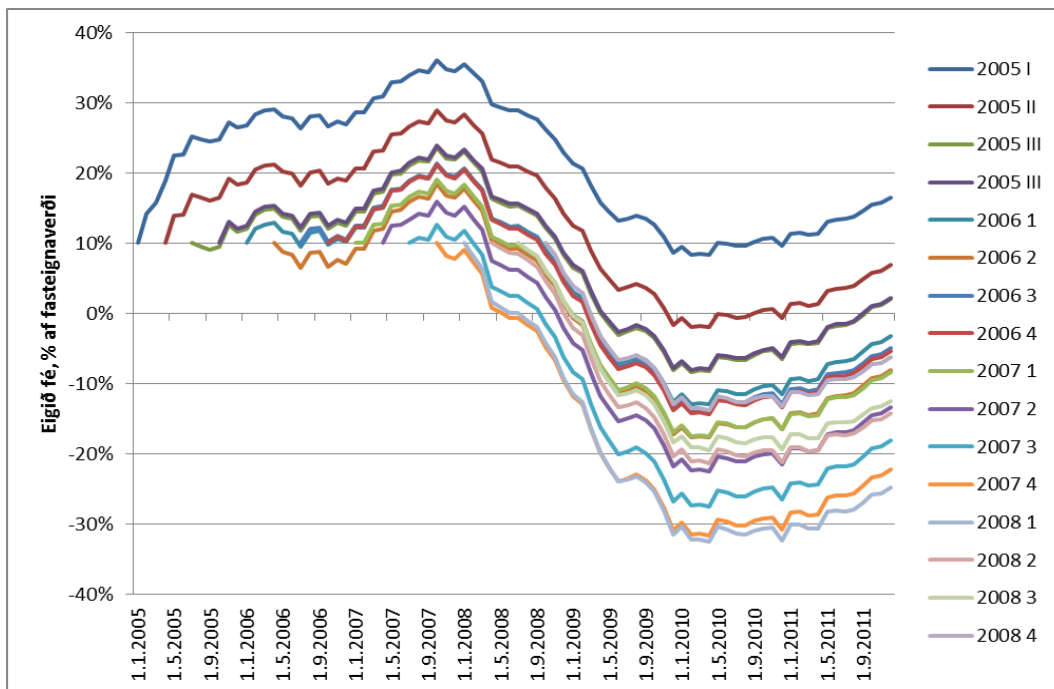
Aldur 2007	Breyting frá 2010 til 2011				
	Tekjur	Fasteignir	Eignir alls	Íbúðarskuldir	Skuldir alls
EINHLEYPÍR	5,3%	9,7%	6,6%	1,0%	-1,7%
16-20	8,3%	13,5%	11,6%	-0,7%	-3,1%
21-25	7,8%	9,7%	8,5%	1,0%	-1,3%
26-30	8,1%	10,3%	8,4%	1,1%	-1,9%
31-35	7,9%	11,2%	7,7%	0,7%	-1,6%
36-40	6,3%	11,0%	8,9%	1,3%	-2,0%
41-45	5,9%	10,3%	6,2%	1,4%	-1,6%
46-50	4,7%	10,1%	6,6%	0,6%	-2,1%
51-55	4,3%	10,0%	7,3%	1,4%	-0,8%
56-60	5,7%	8,4%	5,3%	0,2%	-2,6%
61-65	0,3%	8,0%	5,1%	0,9%	-1,7%
66-70	-1,6%	8,3%	4,8%	2,6%	1,4%
71-75	3,9%	7,8%	4,3%	1,9%	-2,9%
76-80	3,2%	7,6%	4,6%	0,7%	-0,6%
>81	2,0%	7,7%	4,5%	2,3%	-1,7%
SAMSKATTADIR	7,2%	12,0%	7,5%	-1,6%	-4,6%
16-20	123,0%	4,7%	6,6%	3,1%	3,8%
21-25	10,5%	12,7%	10,3%	-1,2%	-0,5%
26-30	11,0%	14,1%	11,1%	-1,0%	-3,1%
31-35	10,8%	13,8%	10,3%	-3,1%	-4,7%
36-40	8,7%	12,6%	9,5%	-3,0%	-6,3%
41-45	9,2%	12,6%	9,0%	-1,9%	-5,0%
46-50	7,7%	12,7%	7,0%	-1,6%	-4,9%
51-55	5,0%	12,2%	7,5%	0,3%	-3,6%
56-60	5,0%	11,3%	5,7%	0,1%	-2,8%
61-65	2,7%	9,9%	5,6%	-0,6%	-5,3%
66-70	-0,5%	9,4%	4,2%	-0,5%	-3,8%
71-75	0,9%	7,8%	3,3%	-0,3%	-2,7%
76-80	4,0%	8,2%	3,0%	3,1%	0,0%
>81	0,4%	7,3%	4,0%	-0,6%	-2,3%
Samtals	6,8%	11,4%	7,4%	-0,8%	-3,8%

Heimild: Ríkisskattstjóri.

1.5 Greining eftir kaupári

Mynd 9 lýsir því hvernig eignamyndun í húsnæði hefur þróast eftir því á hvaða tímapunkti fasteignakaup hafa átt sér stað á árabílinu 2005–2011. Ferlarnir á myndinni sýna hvernig eigið fé í fasteign sem keypt er með 10% eiginfjárframlagi og 90% verðtryggðri lánsfjármögnun hefur þróast frá lántöku til loka árs 2011. Miðað er við jafngreiðslulán til 25 ára sem bera þá vexti sem íbúðalánasjóður bauð á hverjum tíma, frá 4,15% í 5,5%. Íbúðaverð breytist í takt við vísitölu íbúðaverðs sem Þjóðskrá birtir.

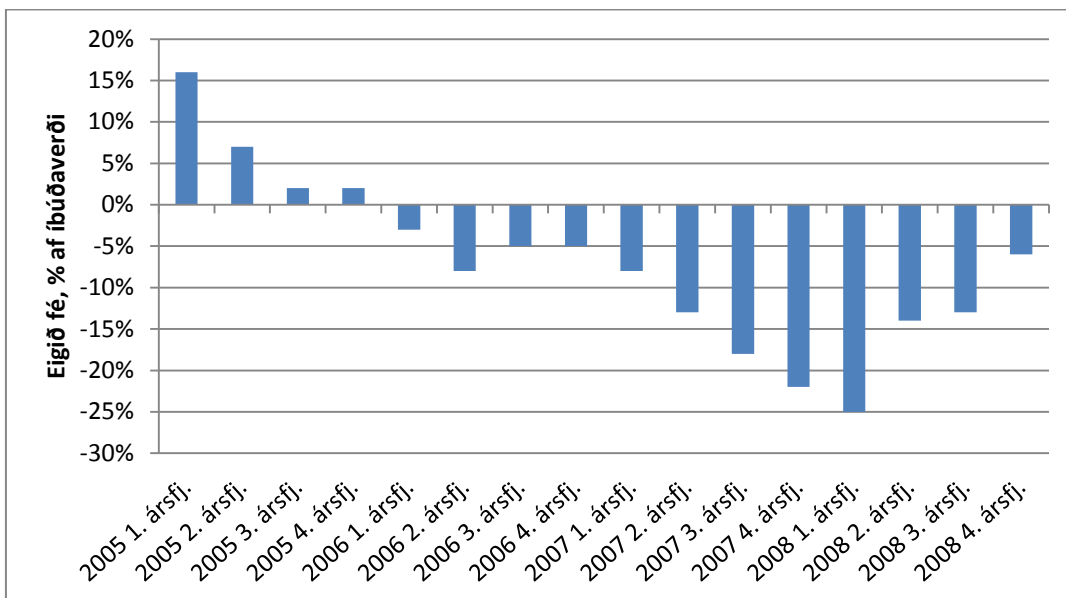
Mynd 9: Hlutfall eigin fjár af verði fasteignar eftir kaupári.



Heimild: Fjármálaráðuneyti.

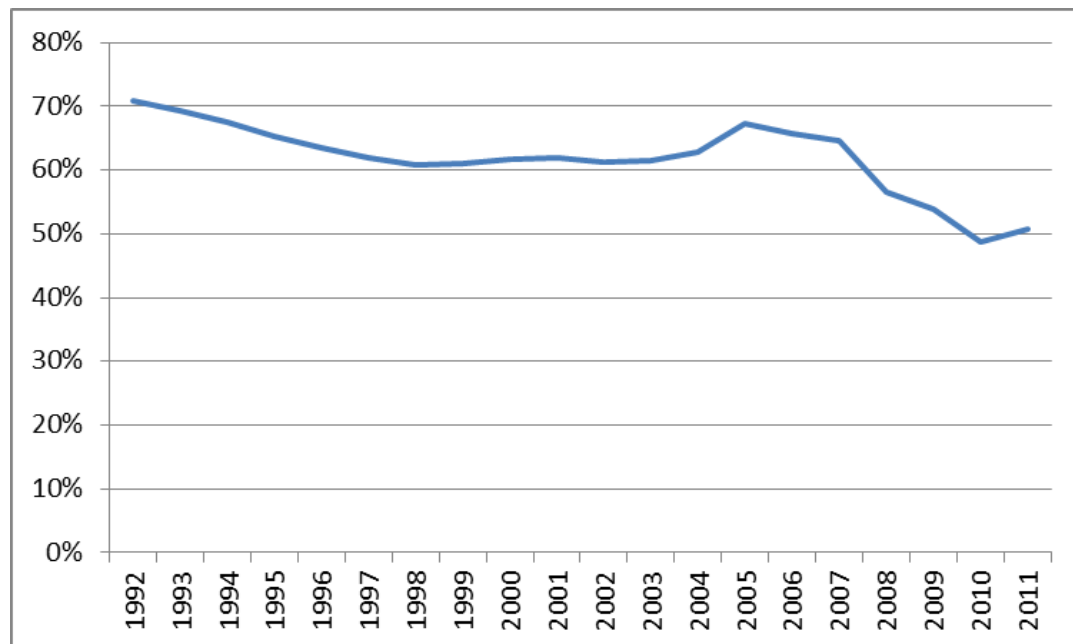
Eins og mynd 10 sýnir er eigið fé þess sem keypti íbúð í ársbyrjun 2005 um 16% af verðmæti íbúðar í lok árs 2011 en það fór hæst upp í 35% um mitt ár 2007 þegar verðhækkningar fasteigna voru sem mestar. Eigið fé þess sem lagði 10% eigið fé til húsnæðiskaupa á síðustu mánuðum ársins 2008 var hins vegar uppurið og gott betur, var neikvætt um 25% af verðmæti íbúðar.

Mynd 10. Eigið fé í árslok 2011 eftir því hvenær íbúð er keypt.



Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Mynd 11: Eigið fé heimila í íbúðarhúsnæði, hlutfall af fasteignamati, 1992–2011.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Mynd 11 sýnir hvernig meðal eigið fé heimila hefur þróast á 20 ára tímabili frá 1992 til 2011, en þá er miðað við fasteignamat. Vegna lækkandi fasteignaverðs á miðjum tíunda áratugnum lækkaði eigið fé að meðaltali úr 70% árið 1992 í um 60% fram að aldamótum og hélst á því róli til loka árs 2004. Á árunum 2006–2008 hækkaði eiginfjárhlutfallið í um og yfir 65% að meðaltali. Hrunið kemur skýrt fram í lækkandi eiginfjárhlutfalli sem féll niður í 48% árið 2010, en það hefur hækkað í 50,7% í lok árs 2011 samkvæmt gögnum ríkisskattstjóra. Það er rétt að hafa í huga að aðferðir við fasteignamat hafa tekið verulegum breytingum á síðustu árum og má ætla að matið hafi færst æ nær markaðsverði fasteigna.

1.6 Ungt fólk á fasteignamarkaði

Í umræðum um skuldavanda hefur sjónum sérstaklega verið beint að þeim hópi sem keypti fasteignir á árabílinu 2004–2008 og tóku til þess verðtryggð húsnæðislán. Sá hópur keypti fasteign þegar húsnæðisverð var hátt og hefur því tekið á sig hvort tveggja lækkun fasteignaverðs og hækkun lána vegna verðbólgu. Eins og fram hefur komið eru það einkum þeir sem keyptu á árunum 2007 og 2008 sem ætla má að glími við mesta erfiðleika af þeim sökum.

Um 7,4 ma. kr. voru afskrifaðar hjá Íbúðalánasjóði vegna 110% leiðarinnar hjá rétt tæplega 3.000 heimilum. Þar af voru um 6,5 ma. kr. vegna fasteigna sem skiptu um hendur á árunum 2004–2008. Hlutfallið er svipað þegar fjöldinn er skoðaður en af þeim heimilum sem fóru í gegnum 110% leiðina hjá Íbúðalánasjóði höfðu 2.578 keypt fasteign sína á árabílinu 2004–2008 eða rétt rúmlega 90%. Aðrar upplýsingar sem Íbúðalánasjóður hefur um eiginfjárstöðu viðskiptavina sinna benda til þess að stærstur hluti þess hóps sem er með neikvæða eiginfjárstöðu hafi keypt fasteign á fyrrgreindu árabíli.

Ríkisskattstjóri hefur unnið tölfræðilega úttekt á stöðu skuldara sem keyptu fasteign á árinu 2004 eða síðar. Niðurstöður sýna að alls keyptu 18.047 manns íbúð á þessum árum. Eftirfarandi tafla sýnir meðal annars veðstöðu þessa hóps á kaupári annars vegar og hins vegar í lok árs 2011. Sláandi er hversu veðstaða þeirra sem keyptu á árunum 2006 og þó einkum 2007 hefur versnað. Meðalveðhlutfall þessara hópa í árslok 2011 er 82–86% og hefur vaxið um 10–15 prósentustig. Þá kemur einnig fram í töflunni að þeir sem keyptu fasteign á árinu 2004 hafa notið verðhækkana umfram hækkun skulda.

Tafla 5. Greining skuldastöðu eftir kaupári.

Kaupár	Fjöldi	Staða á kaupári			Staða 2011			Breyting veðstöðu
		Meðal fasteignamat, m.kr.	Meðalskuldir, m.kr.	Veðstaða	Meðal fasteignamat, m.kr.	Meðalskuldir, m.kr.	Veðstaða	
2004	2.167	12,5	8,8	71,0%	21,1	13,7	65,3%	-5,7%
2005	2.571	14,7	10,4	70,6%	19,7	14,8	75,2%	4,6%
2006	2.475	15,8	11,4	72,0%	18,8	15,4	81,8%	9,8%
2007	3.772	18,6	13,2	70,9%	19,0	16,3	85,9%	15,0%
2008	1.723	20,6	14,9	72,2%	20,7	16,2	78,2%	5,9%
2009	981	22,1	12,1	54,9%	22,5	12,6	56,1%	1,3%
2010	1.758	20,5	12,4	60,6%	22,7	13,3	58,6%	-2,0%
2011	2.600	21,7	12,8	59,1%	21,7	12,8	59,1%	0,0%

Heimild: Ríkisskattstjóri.

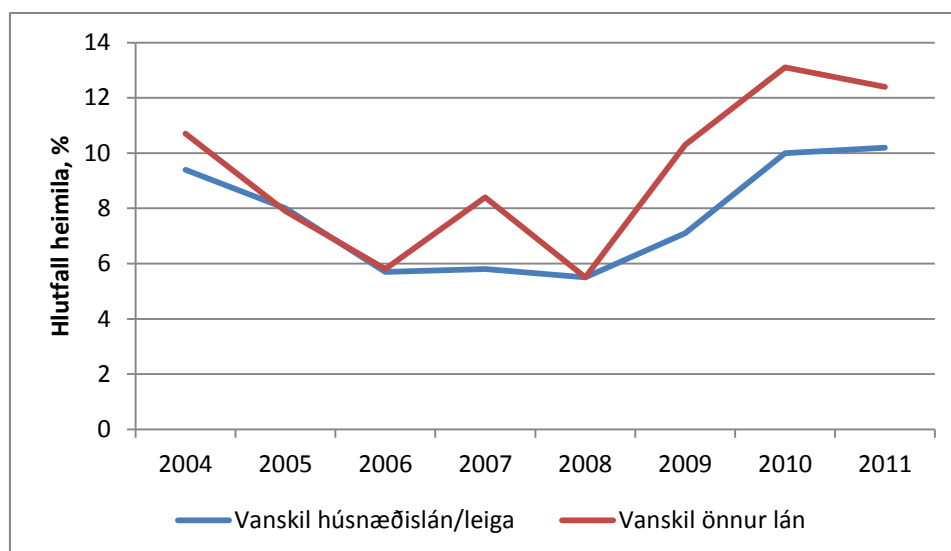
Ekki reyndist fært að greina sérstaklega þá sem keyptu í fyrsta sinn á þessum árum en athugun fjármála- og efnahagsráðuneytisins gefur vísbendingu um að um 7.000 heimili hafi keypt sína fyrstu íbúð á árunum 2005–2010.

1.7 Vanskil

Vanskil gefa alla jafnan góða mynd af því hvernig lántakendum gengur að ráða við skuldir sínar. Tölulegar upplýsingar um vanskil taka yfirleitt til verulegra vanskila og er þá jafnan miðað við annaðhvort 60 eða 90 daga vanskil.

Samkvæmt lífshjararannsókn Hagstofu Íslands 2011 voru 10,2% heimila í vanskilum með húsnæðislán eða leigugreiðslur einhvern tíma á undangengnum tólf mánuðum.³ Árið 2010 var hlutfallið um það bil 10%, rúm 7,7% árið 2009 og 5,5% árið 2008. Árið 2011 höfðu 12,4% heimila verið með önnur lán í vanskilum einhvern tíma á undangengnum tólf mánuðum. Árið 2010 var hlutfallið 13,1% en 5,5% árið 2008. Von er á uppfærðum tölum á fyrri hluta árs 2013.

Mynd 12: Hlutfall heimila í vanskilum með húsnæðislán eða leigu 2004–2011.

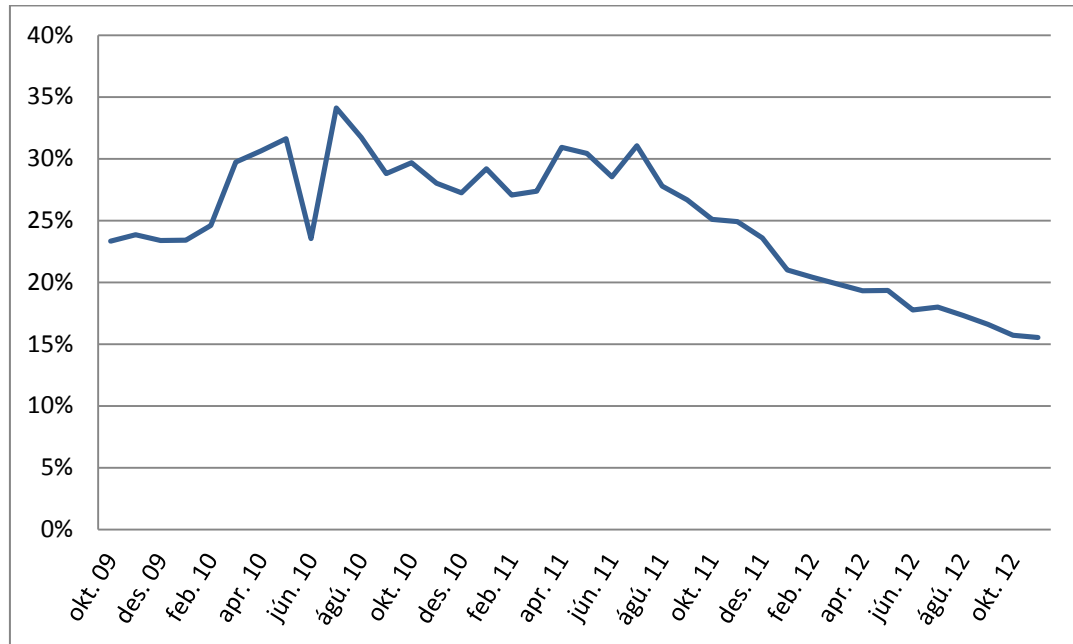


Heimild: Hagstofa Íslands.

³ Hafa ber í huga að könnunin var gerð í mars–maí 2011 og svarendur beðnir að meta stöðuna á síðastliðnum tólf mánuðum. Tölur sýna að endurútreikningur gengisbundinna lána og úrræði á borð við 110% leiðina fóru ekki á skrið fyrr en upp úr miðju ári 2011.

Samkvæmt upplýsingum frá bankastofnunum hafa vanskil einstaklinga farið lækkandi í kjölfar ýmissa úrræða. Fjármálaeftirlitið hefur tekið saman yfirlit um þróun vanskila einstaklinga á undanföllum rúmum tveimur árum. Þar eru vanskil skilgreind sem vanskil til a.m.k. 90 daga og miðast við einstaklinga en ekki lán („cross-default“). Eins og sjá má á mynd 13 hafa vanskil einstaklinga farið minnkandi frá því um mitt síðasta ár þegar þau námu ríflega 30% þar til í nóvember 2012 að þau voru rúm 15%. Þrátt fyrir að vanskil séu augljóslega að þróast í rétta átt þá eru vanskil engu að síður veruleg þar sem almennt má gera ráð fyrir að hlutfallið sé vart hærra en 1–2% í eðlilegum rekstri fjármálastofnana.

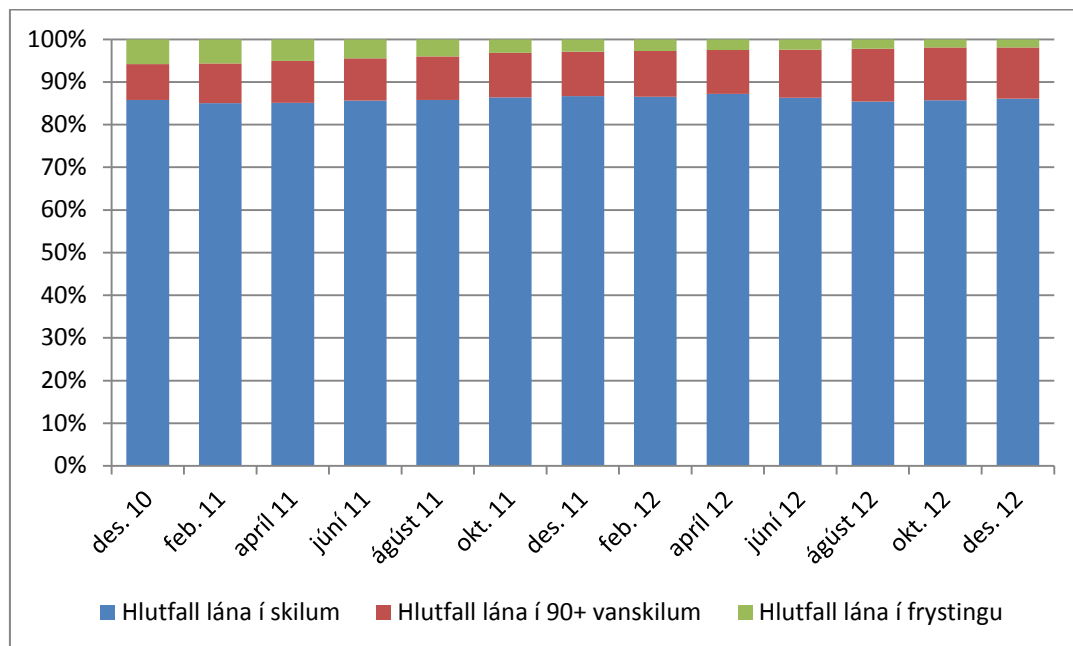
Mynd 13: Hlutfall einstaklinga í 90 daga vanskilum við stóru viðskiptabankana þrjá, október 2009–nóvember 2012.



Heimild: Fjármálaeftirlitið.

Sé eingöngu litið á vanskil á fasteignalánum einstaklinga við viðskiptabanka var hlutfallið 13,1% í lok september 2012. Vanskil við Íbúðalánasjóð hafa heldur farið minnkandi síðustu mánuði en í lok árs 2012 hafði hlutfall lána í vanskilum lækkað fimm mánuði í röð frá því að vanskil í lánasafni Íbúðalánasjóðs náðu hámarki í júlí 2011. Vanskilahluti lána með vanskil umfram 90 daga stóð í 3,9 ma. kr. í árslok 2010, nam 6,3 ma. kr. í lok júní 2012 og 4,9 ma. kr. í árslok 2012. Nánar má sjá þróun vanskila við Íbúðalánasjóð á mynd 14.

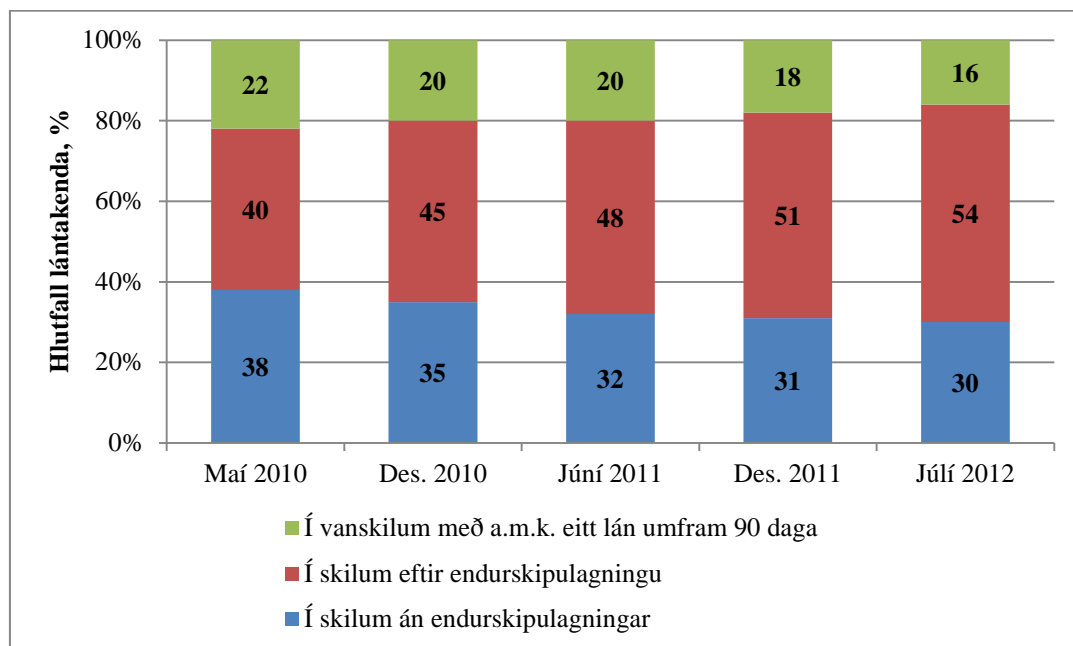
Mynd 14: Hlutfall fjárhæða lána einstaklinga í skilum, vanskilum og frystingum, desember 2010–2012.



Heimild: Íbúðalánasjóður.

Sé litið til vanskila einstaklinga við viðskiptabankana þrjá og Íbúðalánasjóð voru 16% lántakenda í vanskilum í júlí 2012 samanborið við 22% í maí 2010. Mynd 15 sýnir enn fremur að með endurskipulagningu skulda hefur lánnum verið komið í skil í miklum mæli.

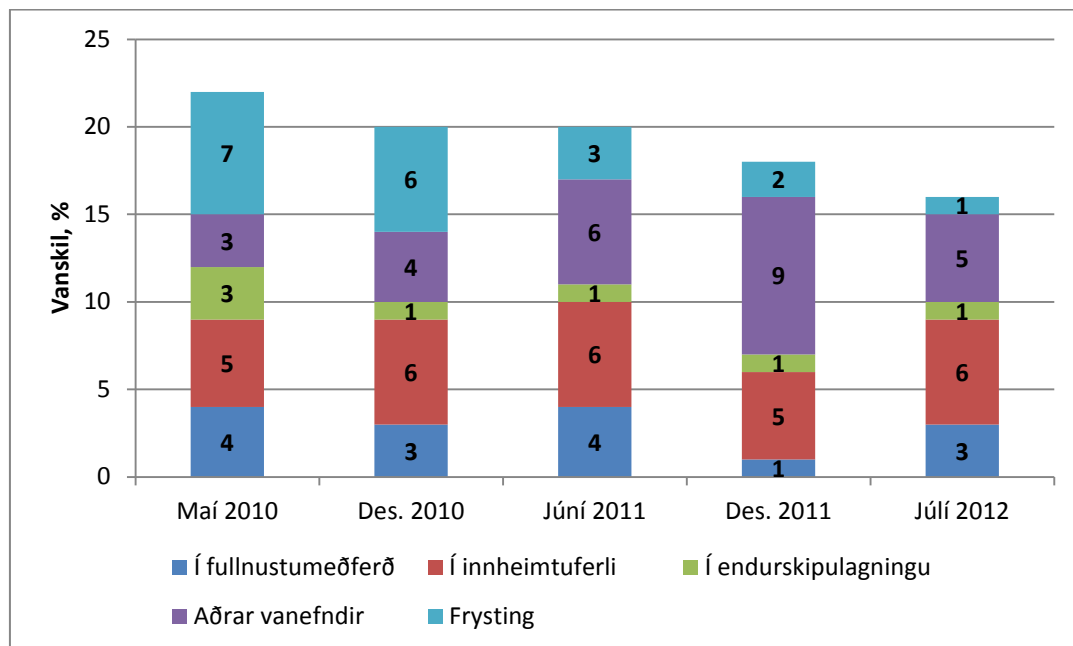
Mynd 15: Staða útlána viðskiptabankanna þriggja og Íbúðalánasjóðs til heimila.



Heimild: Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið.

Á mynd 16 er greind staða útlána sem eru í vanskilum. Um 9% lánanna eru annaðhvort í fullnustumeðferð eða innheimtuferli og hefur það hlutfall haldist undanfarin tvö ár. Hins vegar hefur lánnum í frystingu fækkað mikið og voru í júlí 2012 aðeins um 1% samanborið við 7% í maí 2010. Um 5% lána eru í öðrum vanefndum í júlí 2012.

Mynd 16. Staða útlána til heimila í vanskilum hjá viðskiptabönkunum þremur og Íbúðalánasjóði.



Heimild: Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið.

Á vanskilaskrá sem Creditinfo tekur saman voru 27.248 einstaklingar í lok árs 2012 og nemur fjölgun á vanskilaskrá frá ársbyrjun 2006 tæplega 11.000 manns. Meðalfjöldi á vanskilaskrá það sem af er ári 2012 er 26.626 svo færa má rök fyrir því að fjöldinn sé að ná jafnvægi. Á vanskilaskrá eru þeir færðir sem eru í meira en 90 daga vanskilum með kröfu að lágmarki 40.000 kr. Vanskil við Íbúðalánasjóð eru þó ekki færð í vanskilaskrá. Sá munur sem er á þróun vanskilaskrár annars vegar og tölum frá bönkum um vanskil hins vegar liggur að hluta til í að 60–400 dagar geta liðið þar til einstaklingur í vanskilum við fjármálastofnun fer á vanskilaskrá. Enn fremur geta gjaldþrota einstaklingar verið á skrá þar til tveimur árum eftir skiptalok og fjórum árum eftir árangurslaust fjárnám, til dæmis hafa tæplega 16.000 einstaklingar verið skráðir með árangurslaust fjárnám frá ársbyrjun 2009. Þar sem flestir fara af vanskilaskrá sökum þess að fyrningartími er liðinn má vænta þess að skráningum af vanskilaskrá taki að fjölga nú þegar fjögur ár eru liðin frá falli fjármálakerfisins og tvö ár eru liðin frá því að fyrningartími skiptaloka var stytur úr fjórum árum í tvö.⁴

1.8 Greiðsluvandi

Í rannsókn hagfræðinga Seðlabanka Íslands, Þorvarðar Tjörva Ólafssonar og Karenar Á. Vignisdóttur, sem kynnt var í byrjun apríl 2012,⁵ er greindur vandi heimila við að standa við skuldbindingar sínar, hvort sem þær eru vegna öflunar íbúðarhúsnæðis eða annars. Í greiningunni er fólk skilgreint í greiðsluvanda ef ráðstöfunartekjur þess duga ekki fyrir framfærslu samkvæmt viðmiði umboðsmanns skuldara (með 60% álagi) og greiðslum af lánum. Samkvæmt rannsókn þeirra voru um 20% skuldara í greiðsluvanda í desember 2010, samanborið við 27% haustið 2009. Hafa verður í huga að framreikningi í rannsókninni lýkur í desember 2010. Það þýðir að ekki er tekið tillit til áhrifa breyttra vaxtabóta sem tóku gildi árið 2011 og var sérstaklega ætlað að koma til móts við tekjulágar fjölskyldur og einkum til móts við einstæða foreldra. Ekki er heldur tekið tillit til sérstakrar vaxtaniðurgreiðslu sem greidd var á árinu 2011. Þá er einnig ástæða til að benda á að kaupmáttur launa jókst um 2,6% frá 2010 til 2011 og kaupmáttur lægstu launa jókst enn meira eða um 8–10%.

⁴ Sjá skýrslu Seðlabanka um fjármálastöðugleika 2, 2012.

⁵ Sjá: <http://dev.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9536>

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til að greiðsluvandinn sé í miklum mæli bundinn við tekjulægri fjölskyldur og barnafjölskyldur. Meðal tekjulægsta fimmtungs heimila voru 46–47% í greiðsluvanda í lok árs 2010 og hækkaði hlutfallið úr 27–28% í upphafi árs 2007. Samsvarandi voru 3–4% heimila í tekjuhæsta fimmtungnum í greiðsluvanda, sem er svipað hlutfall og í byrjun árs 2007.

Greiðsluvandinn er meiri meðal barnafólks en barnlausra. Í lok 2010 er reiknað með að um 28% barnafjölskyldna glími við greiðsluvanda, sem samsvarar því að eitt af hverjum fimm börnum á landinu eigi foreldra í þeirri stöðu. Um 31% heimila með gengistryggð lán var í greiðsluvanda í lok árs 2010.

Rannsóknin leiðir enn fremur í ljós að sértækar lausnir sem beinast með skýrum hætti að greiðsluvandanum eru áhrifaríkari og skilvirkari en almennar aðgerðir til að lækka skuldir.

Þessar niðurstöður koma ekki á óvart, enda komu þær skýrt fram í fyrri rannsókn Seðlabankans og einnig í skýrslu sérfræðingahóps á vegum stjórnvalda síðla hausts 2010.⁶ Þessar skýrslur voru mótandi um þá stefnu sem ríkisstjórnin lagði upp með í kjölfarið. Í þessu sambandi er raunar rétt að taka fram að 110% leiðinni var ekki ætlað sérstaklega að taka á greiðsluvandanum, en viðurkenna varð þann skuldavanda sem yfirveðsett heimili glímdu við. Skuldavandi gerir viðskipti með fasteignir erfið, veldur áttahagafjötrum, getur leitt til vanskila vegna skorts á greiðsluvilja og frekara verðfalls á fasteignamarkaði. Þetta voru rökin fyrir því að stjórnvöld lögðu upp 110% leiðina með fjármálastofnunum.

Fullnustugerðir

Fjöldi beiðna um aðfarir sem oftast eru byggðar á dómum eða úrskurðum dómstóla, stefnum árituðum af dómara eða kröfum um skatta og önnur opinber gjöld hefur farið fækkandi á síðustu árum. Flestar voru aðfararbeiðnir árið 2003 þegar gerðar voru 36.377 aðfarir. Til samanburðar voru hafin 17.202 mál árið 2012 eins og fram kemur í töflu 6. Árangurslausum fjárnámum fjölgaði töluvert árið 2011 frá árunum á undan, en meginskýringin er sú að þá var sýslumönnum heimilað að ljúka árangurslausu fjárnámi án þess að gerðarþoli sé viðstaddur. Árið 2010 fjölgaði einnig afsölum/seldum eignum sem skýrist að hluta af því að samkomulag sem gert var árið 2009 um frýstingu nauðungarsölu féll úr gildi og var þá heimilt að hefja nauðungarsölu að nýju. Athygli er vakin á því að tölurnar sýna hversu margir einstaklingar eru að baki afsölum/seldum eignum en ekki fjöldi eigna. Sem dæmi geta hjón/sambúðarfólk verið skráð með sömu eignina sem fer á uppboð og teljast þá tveir einstaklingar.

Tafla 6: Fjöldi fullnustugerða 2003–2012.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stofnuð aðför	36.377	30.150	23.165	24.582	25.036	25.218	26.236	21.158	18.741	17.202
Árangurslaust fjárnám	5.544	6.264	5.570	4.869	5.595	5.734	6.875	8.373	16.324	10.317
Beiðni um nauðungarsölu -fyrsta fyrirtaka	7.776	7.383	4.847	4.630	4.726	5.078	4.598	4.786	5.707	5.306
Nauðungarsala - afsal/seldar eignir	1.041	721	421	408	463	587	756	1.427	685	979
<i>Þar af íbúðarhúsnæði</i>	496	291	140	111	172	327	404	1.117	485	773

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

⁶ Skýrsla sérfræðingahóps: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-skuldavandi-heimila.pdf>

1.9 Gjaldprot

Óneitanlega kemur á óvart að gjaldprotaúrskurðir hafa verið færri eftir hrun en fyrir, en meðalfjöldi úrskurða á þriggja ára tímabili eftir hrun 2009–2011 var 145, samanborið við 154 árin þrjú fyrir hrun, 2005–2007. Þá er einnig rétt að hafa í huga að 29. desember 2010 tóku gildi breytingar á lögum um gjaldprotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Breytingin miðaði að því að stytta fyrningarfrest krafna sem ekki fást greiddar við gjaldprotaskipti, úr fjórum árum í tvö, og þá voru reglur um slit fyrningar einnig hertar. Breytingunni var ætlað að auðvelda þeim einstaklingum sem teknir hafa verið til gjaldprotaskipta að koma fjármálum sínum á réttan kjöl. Hugsanlegt er að breytingin hafi í einhverjum tilfellum haft þau áhrif að skuldarar hafi ákveðið að fara í gjaldprot frekar en leita úrræða, svo sem greiðslujöfnunar eða sértækrar skuldaaðlögunar, en greina má fjölgun gjaldprota einstaklinga árin 2011 og 2012.

Tafla 7: Fjöldi gjaldprotaúrskurða á landinu öllu, 2001–2012.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Meðaltal
- Konur	81	115	96	55	35	26	35	38	13	18	24	103	53
- Karlar	217	252	293	220	160	89	118	163	99	121	162	171	172

Heimild: Dómsstólaráð.

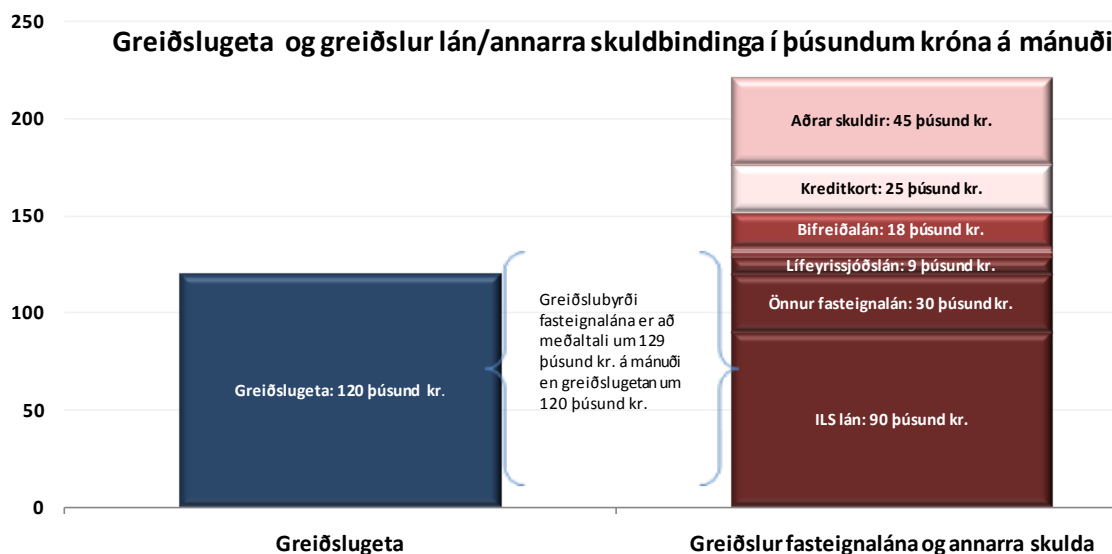
1.10 Heildarskuldir heimila

Þegar talað er um skulda- og greiðsluvanda heimila verður að hafa í huga að skuldir heimila einskorðast ekki við fasteignalán heldur er þar að finna einnig annars konar skuldir, svo sem námslán, bílalán sem og almenn neyslulán.

Í fyrrgreindri úttekt hagfræðinga Seðlabanka Íslands á stöðu heimila í aðdraganda og kjölfar hrunsins er sjónum meðal annars beint að öðrum skuldum en fasteignaskuldum. Þegar litið er til þeirra sem eru í greiðsluvanda kemur í ljós að þriðjungur þeirra heimila er barnafjölskyldur í miðtekjufimmtungunum þremur. Þegar eingöngu er litið til fasteignaeigenda má sjá að tæplega helmingur húseigenda í greiðslu- og skuldavanda er barnafjölskyldur í þremur miðtekjuhópunum. Þar er einnig bent á að heimili í greiðsluvanda eru jafnan með mjög háar skuldir vegna bílakaupa. Gefur það til kynna að þær skuldir eigi stóran þátt í greiðsluvanda viðkomandi heimila.

Íbúðalánasjóður gerði úttekt í nóvember 2011 á aðstæðum viðskiptavina sinna sem voru þá í greiðsluvanda vegna lántöku hjá sjóðnum. Tilgangur greiningarinnar var að skilja betur vanda þessara heimila og þá ekki síst að meta hvort tiltæk úrræði væru til þess fallin að leysa vanda þeirra. Rúmlega 5.000 lántakendur hjá Íbúðalánasjóði voru þá með lán í vanskilum (3.700) eða í frystingu (1.370). Virði fasteigna þessa hóps var 19,7 m.kr. að meðaltali samkvæmt fasteignamati, en fasteignaskuldir námu um 25,6 m.kr. Aðrar skuldir voru um 4,6 m.kr. og nam heildarskuld heimilanna að meðaltali um 30,6 m.kr. Greiðslubyrði af þessum lánum er sýnd í mynd 17, en þar kemur fram að heildargreiðslubyrði er 217.000 kr. á mánuði og þar af námu greiðslur vegna lána sem ekki eru til fasteignakaup um 88.000 kr. eða um 40%.

Mynd 17: Greiðslugeta og greiðslubyrði lána lántakenda Íbúðalánasjóðs sem áttu í greiðsluerfiðleikum í nóvember 2011.

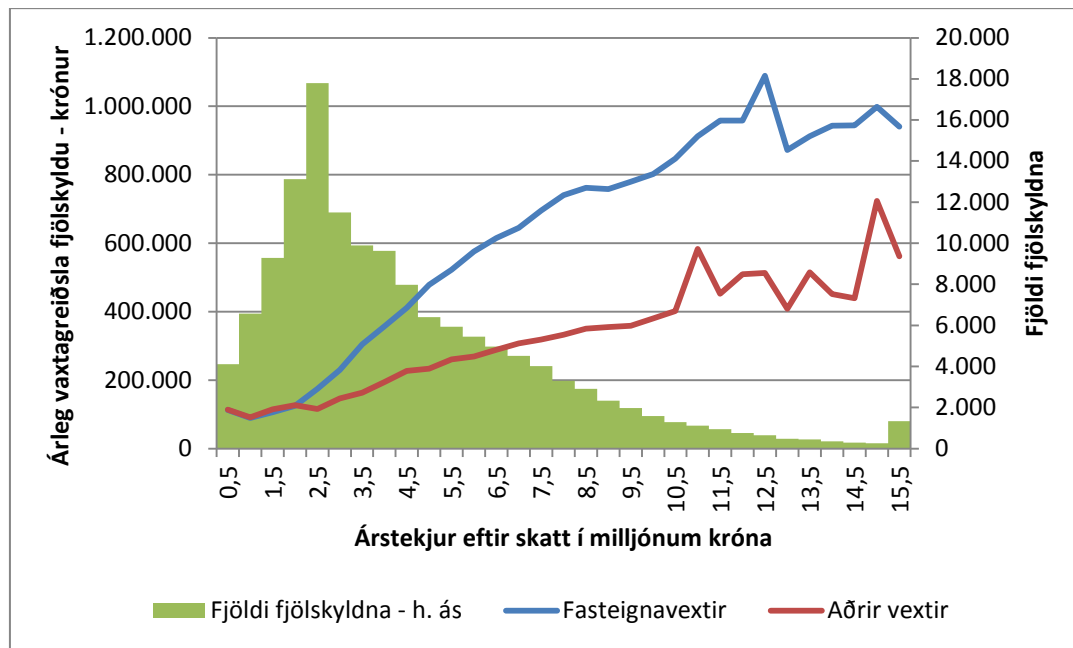


Heimild: Íbúðalánasjóður.

Þegar litið er til upplýsinga frá umboðsmanni skuldara vegna þeirra einstaklinga sem höfðu fengið samþykka umsókn um greiðsluaðlögun í árslok 2012 kemur í ljós að þeir skulda að meðaltali 20,6 m.kr. í fasteignaveðlán en heildarskuld þeirra er að meðaltali 30,5 m.kr. Þannig nema aðrar skuldir en fasteignaveðlán rúmum þriðjungi af heildarskuldum þessa hóps en þar eru hæstar skuldir vegna bílalána, námslána, yfirdráttar og annarra ótilgreindra lána, annarra en veðlána.

Greiðslubyrði sem leiðir af afborgunum af heildarskuldum heimilanna er því yfirleitt ástæða þess að heimili komast í greiðsluvanda en ekki eingöngu greiðslubyrði vegna fasteignalána. Í því sambandi verður einnig að líta til þess að þótt fasteignalán séu oftast stærsta skuldbinding heimila þá eru þau veitt til mun lengri tíma en önnur lán. Mánaðarleg greiðslubyrði vegna annarra lána getur því hæglega verið þyngri en af fasteignalánunum. Mynd 18 byggir á framtölum fyrir tekjuárið 2011 og sýnir hversu hátt hlutfall vaxtakostnaðar heimila er vegna annarra lána en fasteignalána. Fjölskyldur eru flokkaðar eftir ráðstöfunartekjum á ári og fjölda fjölskyldna í hverjum flokki má sjá af hægri ás. Vaxtakostnað hvers tekjubils má ráða af vinstri ás. Í ljós kemur að vaxtakostnaður annarra lána en fasteignalána er býsna mikill eins og myndin sýnir. Hafa verður í huga að á móti vöxtum af fasteignalánunum koma vaxtabætur og eins eru afborganir allajafna lægri.

Mynd 18: Meðalvaxtakostnaður þeirra fjölskyldna sem hafa einhvern vaxtakostnað eftir ráðstöfunartekjum tekjuárið 2011.



Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Í því skyni að koma til móts við aðstæður heimila er því mikilvægt að skoða aðrar leiðir en þær sem eingöngu gagnast íbúðareigendum, enda einskorðast fjárhagsvandræði fjölskyldna ekki við fasteignalán eins og framangreindar upplýsingar leiða í ljós. Verður að ætla að einnig sé vænlegt til árangurs að finna aðrar leiðir til að styðja við heimili í greiðsluvanda og þá án tillits til þess hver búsetukostur þeirra er. Kann þá jafnframt að vera mikilvægt að líta sérstaklega barnafjölskyldna, enda verður að telja að fjöldi barna á heimili sé einn af þeim þáttum sem hvað helst auka framfærslukostnað fjölskyldna og auki þar með líkurnar á að heimili lendi í greiðsluvanda.

2 Úrræði sem gripið hefur verið til vegna greiðslu- og skuldavanda heimila

Í þessum kafla er farið yfir helstu úrræði sem gripið hefur verið til í þeim tilgangi að draga úr greiðslu- og skuldavanda heimilanna. Hér er ekki fjallað um endurútreikning lána í kjölfar dóma Hæstaréttar um ólögmæti gengistryggingar lána, enda ekki úrræði sem slíkt. Þessir endurútreikningar hafa þó vitaskuld skipt sköpum fyrir fjölmarga skuldara. Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum fjármálafyrirtækja hefur endurútreikningur gengistryggðra lána leitt til afskrifta skulda sem nam um 147 ma. kr. í lok árs 2011. Þar af voru 108 ma. kr. vegna rúmlega 13.000 íbúðalána og 38,5 ma. kr. vegna rúmlega 57.000 bílalána. Mánaðarleg greiðslubyrði fjölmargra heimila hefur því lækkað vegna þessa. Enn á eftir að koma í ljós hver endanleg fjárhæð niðurfærslu verður vegna gengistryggðra lána og kemur það ekki í ljós fyrir en dómsniðurstöður liggja fyrir og lokið er endurútreikningi þessara lána.

Að auki er rétt að minna á breytingar á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, en með þeim er fyrningartími stytur úr fjórum árum í tvö. Þar sem ljóst er að í sumum tilfellum eru gjaldþrot óhákvæmilegt er þessi stutti fyrningarfrestur þeim skuldurum til mikilla hagsbóta.

Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins⁷ um skuldavanda fjallar um glímuna við skuldavanda heimila í nokkrum löndum, þar á meðal á Íslandi. Í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er bent á að íslenskar fjármálastofnanir hafi bæði haft hvata og getu til þess taka þátt í því að færa niður skuldir heimilanna. Eftir hrun bankakerfisins í landinu hafi bankarnir, sem endurreistir voru á grunni þeirra sem féllu, fengið lánasöfnin á verði sem tekið hafi mið af afskriftapörfinni. Á þetta hafi skort í öðrum löndum sem samanburður tekur til. Á Íslandi hafi fjármögnun nýju bankanna gefið þeim svigrúm til þess að bera kostnað vegna afskrifta og þeir hafi oft átt frumkvæði að slíku.

Í heild fá aðgerðir hér á landi jákvæðari umsögn en samanburðarlöndin, þótt bent sé á ýmislegt sem betur hefði mátt fara. Í skýrslunni segir „Djörf og vel útfærð endurskipulagning skulda heimilanna, eins og beitt var í Bandaríkjunum á fjórða áratug síðustu aldar, og á Íslandi í dag, getur dregið verulega úr vanskilum heimila og nauðungarsölum. Með því móti er komið í veg fyrir vítahring sífellt lækkandi fasteignaverðs og minnkandi eftirspurnar.“

Samandregið má ljóst vera að gripið hefur verið til margháttæðra aðgerða til að koma til móts við greiðslu- og skuldavanda heimilanna í kjölfar hrunsins. Greiðslujöfnun, frystingar og hækkun almennra vaxtabóta hefur verið beitt sérstaklega til þess að lækka greiðslubyrði. Gripið hefur verið til margs konar sértækra aðgerða til að koma til móts við greiðsluvanda einstakra hópa. Skuldavandanum hefur verið mætt meðal annars með 110% leiðinni. Með sérstakri vaxtaniðurgreiðslu var komið bæði til móts við greiðsluvanda en einnig til móts við kröfur um almennar aðgerðir.

⁷ Sjá: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/c3.pdf>

Tafla 8: 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 greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði	176	
Tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota	101	
Frystingar, greiðslufrestanir*	3.056	33.139
Sértæk skuldaaðlögun*	824	7.313
110% leið*	11.737	46.000
Greiðsluaðlögun einstaklinga	2.736	
Vaxtabætur	37.400	9.193**
Sérstök vaxtaniðurgreiðsla	65.500	12.296

* Staðan miðast við lok janúar 2012 hjá þremur stærstu viðskiptabönkunum og Dróma/Frjálsa hf. Staðan hjá Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðunum er frá nóvember 2012.

** Útgreiðsla vaxtabóta árið 2012.

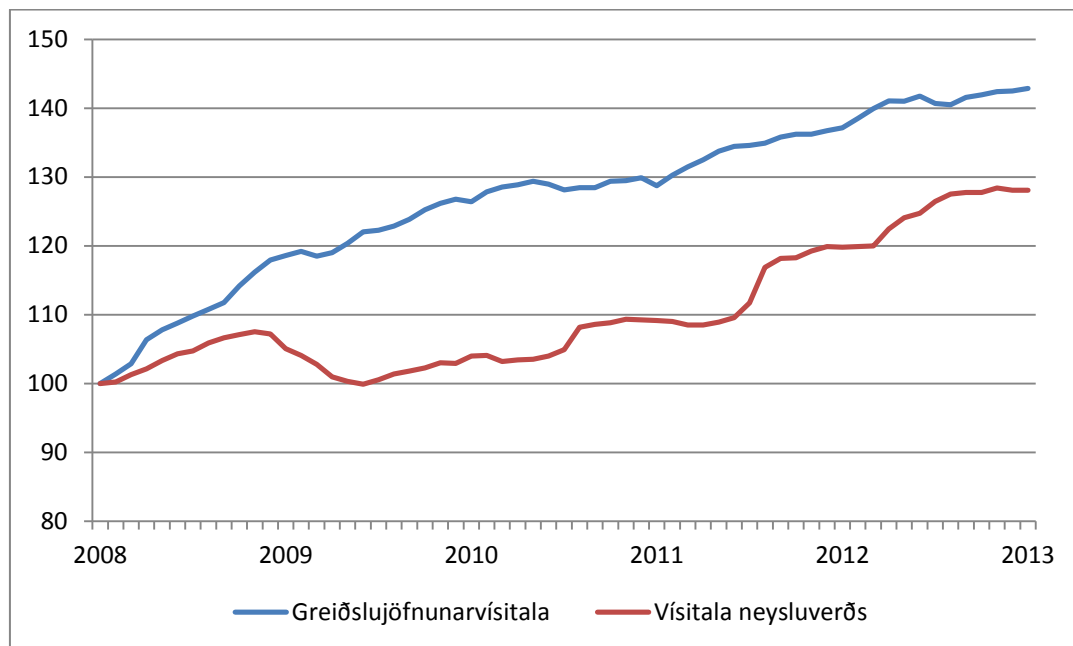
2.1 Greiðslujöfnun

Markmiðið með greiðslujöfnun er að jafna greiðslubyrði af verðtryggðum fasteignaveðlánnum einstaklinga. Nánar tiltekið er greiðslujöfnun ætlað að koma í veg fyrir að greiðslubyrði af lánum þyngist þegar verðlag hækkar umfram greiðslugetu. Greiðslujöfnunin felst í því að greiðslubyrði tekur mið af greiðslujöfnunarvísitölu í stað vísitölu neysliverðs. Greiðslujöfnunarvísitala vegur saman launavísitölu og atvinnustig. Það þýðir að ef atvinnuleysi eykst að öðru óbreyttu lækkar bæði greiðslujöfnunarvísitala og greiðslubyrði lána. Samkvæmt lögunum er greiðslujöfnun beitt á öll verðtryggð lán og lánþegi þarf að óska eftir undanþágu kjósi hann að greiða lán samkvæmt upphaflegum skilmálum.

Ef greiðslur samkvæmt greiðslujöfnunarvísitölu reynast lægri en greiðslur samkvæmt vísitölu neysliverðs er þeim hluta af greiðslum fasteignalánsins sem nemur mismuninum frestað þar til greiðslujöfnunarvísitalan hækkar á ný umfram vísitölu neysliverðs. Sá hluti greiðslanna sem frestast er færður á sérstakan jöfnunarreikning sem bætist við höfuðstól lánsins. Sé skuld á jöfnunarreikningi við lok upphaflegs lánstíma er lánstíminn lengdur um allt að þrjú ár. Verði skuld á jöfnunarreikningi að þeim tíma liðnum fellur sú skuld niður.

Ljóst má vera að greiðslujöfnunin hefur létt greiðslubyrði skuldara til muna. Frá ársbyrjun 2008 til maí 2012 hefur vísitala neysliverðs hækkað um 41% og greiðslujöfnunarvísitalan um 24%. Með auknum kaupmætti og minna atvinnuleysi hefur dregið saman með þessum vísitölum á undanförunum tveimur árum, eins og sjá má á mynd 19.

Mynd 19: Vísitala neysluverðs og greiðslujöfnunarvísitala 2008–2013. Janúar 2008 = 100.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Samkvæmt upplýsingum frá Íbúðalánasjóði var rétt tæpur helmingur af lánasafni sjóðsins í greiðslujöfnun þann 31. desember 2012, og á það bæði við um fjölda lána og fjárhæðir. Þá voru rúmir 8 ma. kr. á greiðslujöfnunarreikningi vegna þessa. Nánari upplýsingar má sjá í töflu 9. Ekki liggja fyrir upplýsingar um umfang greiðslujöfnunar hjá öðrum lánastofnunum.

Tafla 9: Greiðslujöfnun – fjárhæðir og fjöldi eigna hjá Íbúðalánasjóði (ÍLS) 31. desember 2012.

	Allt lánasafnið	Einstaklingar	Lögaðilar
Fjárhæð lánasafns ÍLS án lánasamninga	752.038	604.039	147.999
Fjárhæð lánasafns í greiðslujöfnun án lánasamninga	339.178	303.723	35.455
Hlutfall fjárhæða lána í greiðslujöfnun án lánasamninga	45%	50%	24%
Fjöldi eigna ÍLS án lánasamninga	55.484	47.053	8.431
Fjöldi eigna ÍLS í greiðslujöfnun án lánasamninga	23.419	21.241	2.180
Hlutfall fjölda eigna í greiðslujöfnun án lánasamninga	42%	45%	26%
Fjárhæð á greiðslujöfnunarreikningi án lánasamninga	8.389	7.633	757

Heimild: Íbúðalánasjóður.

2.2 Tímabundin greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði

Samkvæmt lögum um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, nr. 50/2009, getur eigandi íbúðarhúsnæðis óskað eftir greiðsluaðlögun vegna fasteignaveðlána. Forsenda þessa er að sýnt sé að viðkomandi sé og verði um einhvern tíma ófær um að standa í fullum skilum með greiðslu veðlána og að önnur tiltæk greiðsluerfiðleikaúrræði séu eða hafi reynst ófullnægjandi.

Þegar eingöngu er sótt um tímabundna greiðsluáðlögun fasteignaveðkrafna skal skila umsókn beint til héraðsdóms í því umdæmi sem umsækjandi hefur lögheimili, sjá nánar töflu 10.

Tafla 10: Greiðsluáðlögun fasteignaveðkrafna 15. maí 2009–31. desember 2012.

	Fj. Beiðna	Samþykktar	Hafnað/Fráv.	Afturk./Niðurf.
Hd. Reykjavíkur	159	102	22	35
Hd. Vesturlands	5	5		
Hd. Vestfjarða	4	4		
Hd. Norðurl. vestra	1	1		
Hd. Norðurl. eystra	10	7	2	1
Hd. Austurlands	5	4		1
Hd. Suðurlands	28	7	16	5
Hd. Reykjaness	113	46	36	31
Alls	325	176	76	73

Heimild: Dómstólaráð.

2.3 Tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota

Lög nr. 103/2010 fjölluðu um tímabundið úrræði einstaklinga sem áttu tvær fasteignir til heimilisnota, þar sem einstaklingur sem greiddi fasteignaveðkröfur af tveimur fasteignum vegna kaupa á fasteign sem ætluð var til heimilishalds gat óskað eftir því að ráðstafa annarri eigninni til veðhafa. Um er að ræða tímabundið úrræði og féllu lög þessi úr gildi 31. desember 2011.

Fyrir þann tíma bárust embætti umboðsmanns skuldara 131 umsókn vegna úrræðisins, þar af bárust 20 umsóknir í desember 2011. Búið er að fullvinna allar þær umsóknir sem bárust. 12 umsóknum var synjað og 18 umsækjendur drógu umsókn sína til baka. Eignaráðstöfun hefur farið fram í 101 tilfalli.

Tafla 11: Tveggja fasteignamál, staðan 1. október 2012.

Í vinnslu hjá umboðsmanni skuldara	0
Í vinnslu hjá umsjónarmanni	0
Vinnslu lokið	131
þar af eignaráðstöfun farið fram	101
þar af synjað	12
þar af afturkallað	18
Alls	131

Heimild: Umboðsmaður skuldara.

2.4 Frystingar, greiðslufrestir o.fl.

Skömmu eftir bankahrunið 2008 beindi þáverandi ríkisstjórn tilmælum til lánastofnana um að þær „frystu“ gengisbundin lán og síðar var tilmælum beint um frystingu lána þeirra sem hefðu tímabundið skerta greiðslugetu. Frystingin felur í sér að ekki er greitt af viðkomandi láni í tiltekinn tíma, eitt til þrjú ár, eða að einungis séu greiddir vextir og verðbætur. Lengist lánið þá sem nemur frystitíma. Samkvæmt gögnum frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Íbúðalánasjóði voru 3.056 lán í frystingum í árslok 2011, þar af 1.686 lán hjá Íbúðalánasjóði. Eftirstöðvar þessara lána námu rétt rúmum 33 ma. kr., þar af 18 ma. kr. hjá Íbúðalánasjóði sem nemur um 2,38% af uppgreiðsluverðmæti lánasafns sjóðsins. Nánari upplýsingar má sjá í töflu 12. Hjá Íbúðalánasjóði er reynslan sú að mikill hluti þeirra lána sem koma úr frystingu lendir í vanskilum. Því er í auknum mæli leitað annarra leiða til að taka á greiðsluvanda viðskiptavina

sjóðsins. Aukin áhersla á önnur úrræði og sú staðreynd að frysting láns er tímabundin geta skýrt fækkun lána í frystingu milli ára. Þróun frystinga hjá Íbúðalánasjóði má sjá í töflu 13.

Tafla 12: Lán í frystingum.

	Árslok 2010		Árslok 2011		Eftirst.lána lok árs 2011
	Fj. lána	Fj. heimila	Fj. lána	Fj. heimila	m.kr.
Samtals	7.585	4.674	3.056	2.003	33.139
Þar af Íbúðalánasjóður			1.686	999	18.095

Heimild: Íbúðalánasjóður og Samtök fjármálafyrirtækja.

Tafla 13: Þróun lána í frystingu hjá Íbúðalánasjóði.

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
Fjöldi lána	3.763	1.686	1.045
Fjöldi heimila	2.280	999	623
Uppgreiðsluverðmæti (ma.)	39.930	18.004	11.365

Heimild: Íbúðalánasjóður.

2.5 Sértek skuldaaðlögun

Sértekri skuldaaðlögun var komið á með lögum nr. 107/2009, með síðari breytingum, og áttu við þau tilfelli þegar vægari úrræði dugðu ekki til að ná fram varanlegri lausn á greiðsluvanda. Var þá einkum átt við lengingu og/eða frystingu lána. Nánari útfærslu á framkvæmd skuldaaðlögunar er að finna í „Samkomulagi um verklagsreglur um sérteka skuldaaðlögun einstaklinga“ sem gildi til 31. desember 2012. Var það mat þeirra aðila sem að samkomulaginu komu að ekki væri þörf á að framlengja úrræðið og er því þar með lokið.

Sértek skuldaaðlögun felur í sér að lánveitendur og lántaki gera með sér samkomulag til þriggja ára um að aðlaga skuldir og eignir lántaka að greiðslugetu hans. Mat á greiðslugetu skal byggt á ítarlegu greiðslumati á lántaka. Hið almenna skilyrði er að tekjur heimilisins dugi til að greiða af láni sem svarar til 100% markaðsvirði fasteignar og bifreiðar en þó er heimilt að miða við lægri greiðslugetu sem nemur að lágmarki 70% af markaðsvirði fasteignar. Enn fremur er gert ráð fyrir að lántaki selji aðrar eignir en íbúðarhúsnæði og hóflega fjölskyldubifreið. Þeir sem gera samning um sérteka skuldaaðlögun fara ekki á vanskilalista vegna skulda sem samningurinn tekur til. Standi lántaki við greiðslur allt samningstímabilið falla eftirstöðvar skuldanna niður að þremur árum liðnum. Standi lántaki ekki við greiðslur í samræmi við sérteka skuldaaðlögun geta kröfuhafar ákveðið að skuldaaðlögun falli niður.

Umsóknir um sérteka skuldaaðlögun voru færri en gert var ráð fyrir en fjölda umsókna og niðurfærslu má sjá í töflu 14.⁸ Staðan miðast við árslok 2011 en samkvæmt upplýsingum frá Samtökum fjármálafyrirtækja hafa orðið litlar breytingar síðan þá. Tölur fyrir 1. nóvember 2012 frá Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðum sýna að niðurfærslan er komin í 7,3 milljarða.⁹

⁸ Sjá hér til dæmis skýrslu um skuldavanda heimilanna í nóvember 2010 þar sem gert ráð fyrir að úrræðið gæti nýst allt að 2.605 heimilum og það muni kosta lánveitendur á bilinu 18–26 ma. kr. í formi afskrifta að aðlaga skuldir og eignir að greiðslugetu.

⁹ <http://www.althingi.is/altext/141/s/0575.html>

Tafla 14: Sértek skuldaaðlögun miðað við árslok 2011.

Umsóknir	1.329
Samþykktar	824
Hafnað	79
Í vinnslu	406
Niðurfærsla m.kr.	6.213

Heimild: Samtök fjármálafyrirtækja.

2.6 Aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila – 110% leiðin

Samkvæmt viljayfirlýsingu stjórnvalda og lánveitenda frá desember 2010 bauðst lántakendum með yfirveðsett íbúðarhúsnæði að fá eftirstöðvar fasteignaskulda færðar niður að 110% af verðmæti fasteignar að því gefnu að skuldirnar væru vegna fasteignakaupa umsækjenda fyrir árið 2009 og með veði í eign umsækjanda sem ætluð var til heimilishalds. 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.

Við mat á verðmæti fasteigna var miðað við fasteignamat fyrir 2011 eða markaðsverð þeirra, hvort sem var hærra. Ef veðrymi var á aðfararhæfum eignum lækkaði niðurfærsla veðskulda sem því nam. Umsóknir um niðurfærslu veðskulda átti að senda til þess lánveitanda sem var á aftasta veðrétti. Sá lánveitandi sem leitað var til hélt utan um málið gagnvart öðrum lánveitendum.¹⁰ Unnt var að sækja um niðurfellingu skulda skv. 110% leiðinni fram til 1. júlí 2011.

Í árslok 2011 höfðu fasteignalán verið færð niður um 43,7 ma. kr. vegna 110% leiðarinnar og var þá búið að afgreiða 95% umsókna. Í töflu 15 má sjá nánari upplýsingar um fjölda þeirra sem sóttu um 110% leiðina, hlutfall þeirra umsókna sem voru samþykktar og skiptingu þeirra milli íbúðalánasjóðs, lífeyrissjóða og annarra lánafyrirtækja.

Tafla 15: Afgreiðsla umsókna um 110% leið í árslok 2011.

	Umsóknir	Samþykktar	Hafnað	Í vinnslu	Niðurfærsla m.kr.
110% leið samtals	16.553	11.975	3.917	658	43.666
a) 110% leið skv. samkomulagi 3. des. 2010	15.043	10.465	3.917	658	33.802
b) 110% leið, 2010, fyrir 3. des. 2010	1.510	1.510	0	0	9.864
þar af íbúðalánasjóður	5.778	2.983	2.792	0	7.433
þar af lífeyrissjóðir (septembertölur)	407	73	238	96	198

Heimild: Samtök fjármálafyrirtækja og íbúðalánasjóður.

* Staðan 31. desember 2012.

Með viljayfirlýsingunni frá 2010 var þess freistað að framkvæmd 110% leiðarinnar væri hin sama hjá öllum lánveitendum sem urðu aðilar að samkomulaginu. Í reynd hefur þetta ekki gengið eftir og einstakar lánastofnanir veitt rýmri rétt, einkum er viðkemur mati á eignum, jafnt fasteignum sem öðrum aðfararhæfum eignum.¹¹

¹⁰ <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/frettir/Samkomulag.pdf>

¹¹ Um þetta er fjallað í skýrslu eftirlitsnefndar með sértekri skuldaaðlögun.

2.7 Greiðsluaðlögun einstaklinga

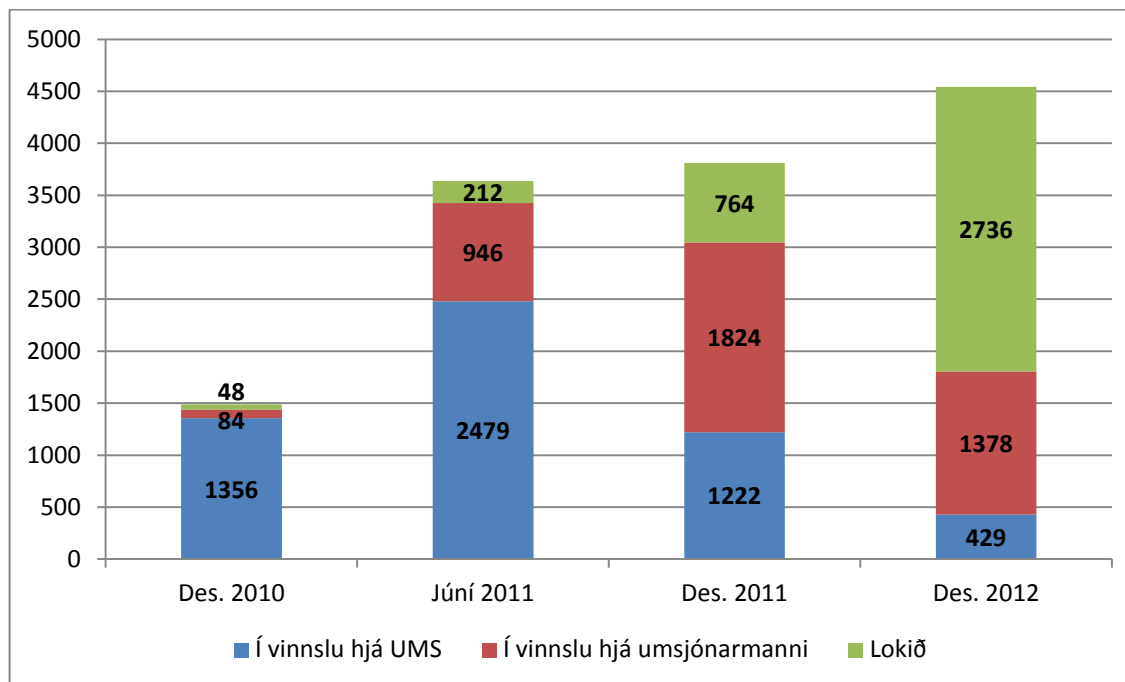
Eitt helsta verkefni umboðsmanns skuldara er greiðsluaðlögun einstaklinga sem er lögbundið úrræði samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010. Með samþykkt þeirra var íslenskum neytendum loks færður sá réttur sem hefur verið í gildi á hinum Norðurlöndunum um langt árabíl, í Danmörku frá árinu 1984, frá árinu 1993 í Finnlandi og Noregi og frá árinu 1994 í Svíþjóð. Greiðsluaðlögun 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. Greiðsluaðlögun er að þessu leyti ólík gjaldþrotaskiptum sem eru fyrst og fremst sameiginleg fullnustugerð allra lánardrottna, enda starfar skiptastjóri í raun í umboði lánardrottna og honum ber sem slíku að gæta hagsmuna þeirra í störfum sínum við uppgjör búsins. Við framkvæmd greiðsluaðlögunar eru hagsmunir skuldara hins vegar hafðir að leiðarljósi. Markmiðið með lögfestingu þessa úrræðis var að einstaklingar færu framvegis frekar þessa leið við uppgjör og endurskipulagningu fjármála sinna en þvingaða leið skuldaskilaréttarins.

Ef umsækjandi uppfyllir skilyrði laganna um greiðsluaðlögun er honum skipaður umsjónarmaður sem vinnur að gerð samnings um greiðsluaðlögun. Lengd greiðsluaðlögunartímabils skal að jafnaði vera eitt til þrjú ár. Þegar umsókn um greiðsluaðlögun hefur verið samþykkt hjá umboðsmanni skuldara hefst frestun greiðslna. Með greiðslufrestuninni eru lagðar ákveðnar skyldur á herðar kröfuhöfum og umsækjendum. Á meðan fresturinn gildir má umsækjandi einungis greiða það sem viðkemur rekstri heimilis og framfærslu. Umsækjanda er einnig skylt að leggja til hliðar allar afgangstekjur sínar. Meðan fresturinn gildir er kröfuhöfum óheimilt að taka við greiðslum vegna skulda, hvort sem umsækjandi er í skilum eða vanskilum. Þetta á við um greiðslur af veðlánnum og öðrum lánnum, svo sem bílalánnum og yfirdráttarlánnum. Þá er kröfuhöfum einnig óheimilt að krefjast nauðungarsölu á eignum umsækjenda og hjá þeim sem kynnu að vera í ábyrgðum fyrir umsækjendum. Fyrir þá aðila sem sóttu um greiðsluaðlögun fyrir 1. júlí 2011 hófst frestun greiðslna við móttöku umsóknar og lýkur með samningi, afturköllun umsóknar, synjun umsóknar eða lokum greiðsluaðlögunarumleitana án samnings. Ef umsækjendur um greiðsluaðlögun, sem sóttu um fyrir 1. júlí 2011, fá synjun á umsókn sína eða greiðsluaðlögunarumleitana eru felldar niður í samræmi við 15. gr. laga nr. 101/2010, og umsækjandi kærir þá niðurstöðu til kærunefndar greiðsluaðlögunarmála, helst frestun greiðslna þar til niðurstaða kærunefndar liggur fyrir. Fyrir þá sem sóttu um síðar lýkur frestun greiðslna með samningi við kröfuhafa, afturköllun umsóknar eða lokum greiðsluaðlögunarumleitana án samnings.¹²

Mynd 20 sýnir stöðu mála hjá umboðsmanni skuldara frá 2010 til ársloka 2012. Myndin sýnir að veruleg vatnaskil hafa orðið í starfinu og mikill árangur náðst í afgreiðslu umsókna hjá umboðsmanni. Þannig hefur málum í vinnslu hjá embættinu fækkað jafnt og þétt, samfara því að málum í höndum umsjónarmanna hefur fjölgað sem og málum sem lokið hefur verið. Einungis 10% umsókna voru enn í vinnslu hjá umboðsmanni skuldara í árslok 2012 samanborið við 68% í júní 2011. Af þeim málum sem er lokið hjá umsjónarmönnum hefur náðst samningur í um 80% tilfella. Heildarfjöldi frjálsra samninga þann 31. desember 2012 var 1.401.

¹² <http://www.ums.is/greidsluadlogun/>

Mynd 20: Staða mála hjá umboðsmanni skuldara (UMS).



Heimild: Umboðsmaður skuldara.

2.8 Vaxtabætur

Miklar hækkanir vaxtabóta á undanförunum árum má sjá í töflu 16, en þær hafa hækkað um 5,5 ma. kr. frá árinu 2008 til ársins 2011. Í kjölfar kjarasamninga sem gerðir voru í febrúar 2008 voru eignaskerðingarmörk hækkuð verulega en áhrif þeirrar hækkunar á vaxtabætur kom til útgreiðslu 2009 og nam um 700 m. kr. Þá voru vaxtabætur hækkaðar enn fremur árið 2009, eða um sem nemur 2,3 milljörðum króna, í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnar um aðgerðir til stuðnings fyrir skuldsett heimili. Þessum hækkunum hefur síðan verið haldið við og gott betur. Útgreiddar vaxtabætur lækka milli árana 2011 og 2012 og er það vegna þess að vextir hafa lækkað, skuldir heimila hafa minnkað og í kjölfarið vaxtabyrði þeirra.

Tafla 16: Þróun vaxtabóta.

	Vaxtabætur	Sérstakar vaxtabætur
2007	5.633	
2008	7.013	
2009	10.429	
2010	11.721	
2011	12.517	6.410
2012*	9.193	5.886
2013**	11.090	

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

* Bráðabirgðatala.

** Samkvæmt fjárlögum.

Árið 2010 voru ákveðnar mjög miklar breytingar á úthlutunarreglum vaxtabóta sem gildi tóku árið 2011. Þær voru gerðar á grundvelli yfirlýsingar í kjölfar samkomulags ríkisstjórnarinnar við lánastofnanir og lífeyrissjóði um aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimilanna. Í

samkomulaginu kom fram að almennum vaxtabótum skyldi breytt þannig að þær komi í auknum mæli til móts við heimili með þunga skuldabyrði og lágar og miðlungstekjur.

Aðalbreytingin var sú að heimilaðar hámarksvaxtagreiðslur sem útreikningur vaxtabótanna miðast við voru hækkaðar verulega. Hámark vaxtabótanna var einnig hækkað umtalsvert og getur orðið allt að helmingur hámarksvaxtagjaldanna fyrir hvern hóp.

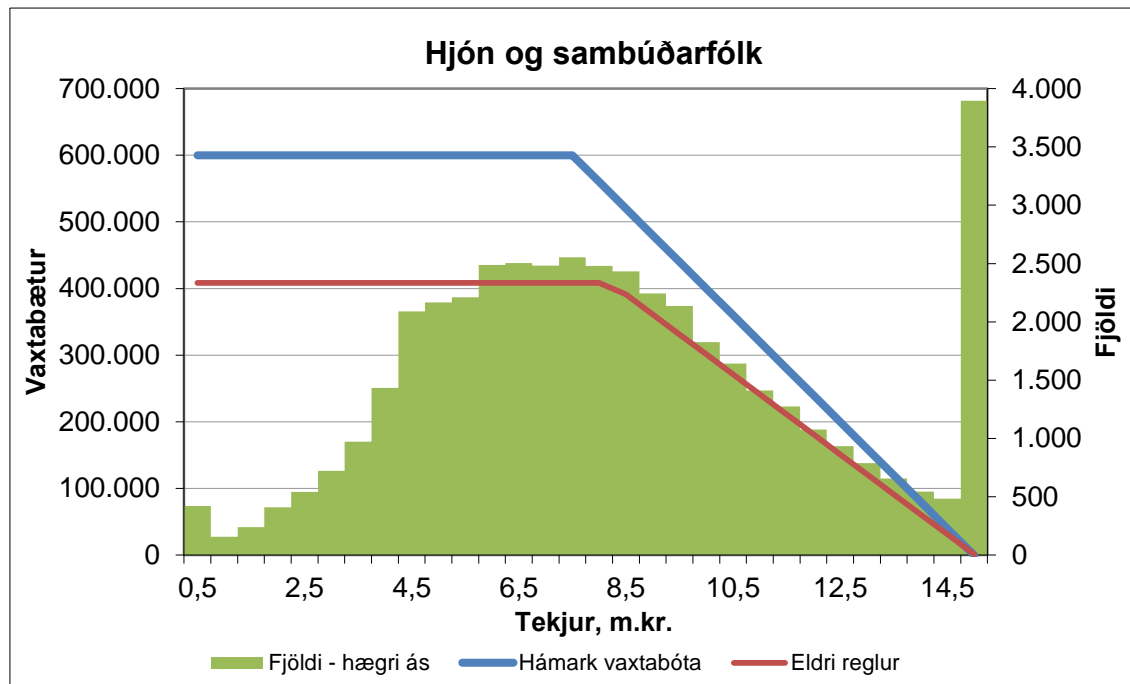
Tafla 17: Hámark vaxtagjalda og vaxtabóta.

	Einhleypir	Einstæðir foreldrar	Hjón og sambúðarfólk
Hámark vaxtagjalda			
Eldri reglur	554.364	727.762	901.158
Núgildandi reglur	800.000	1.000.000	1.200.000
Breyting	44%	37%	33%
Hlutfall hópsins með lægri vaxtagjöld en hámarkið	3/4	3/4	3/4
Hámark vaxtabóta			
Eldri reglur	246.944	317.589	408.374
Núgildandi reglur	400.000	500.000	600.000
Breyting	62%	57%	47%

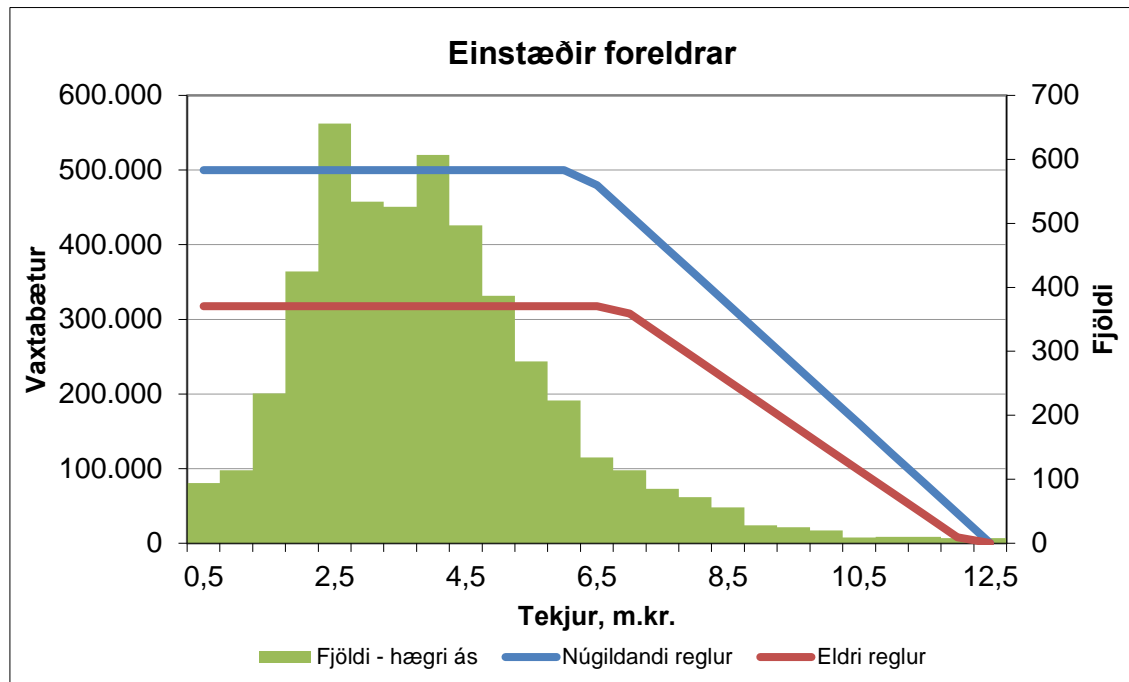
Vaxtabætur skerðast frá ofangreindum hámrörkum með 8% af tekjum íbúðareigandans, þó ekki fyrir en þegar skerðingin er orðin meiri en mismunur vaxtahámarksins og hámarks vaxtabóta.

Í myndum hér á eftir er sýnt hvernig samband tekna og hámarks vaxtabóta er eftir hjúskaparstöðu. Tekjudreifing í þessum myndum er fyrir árið 2009.

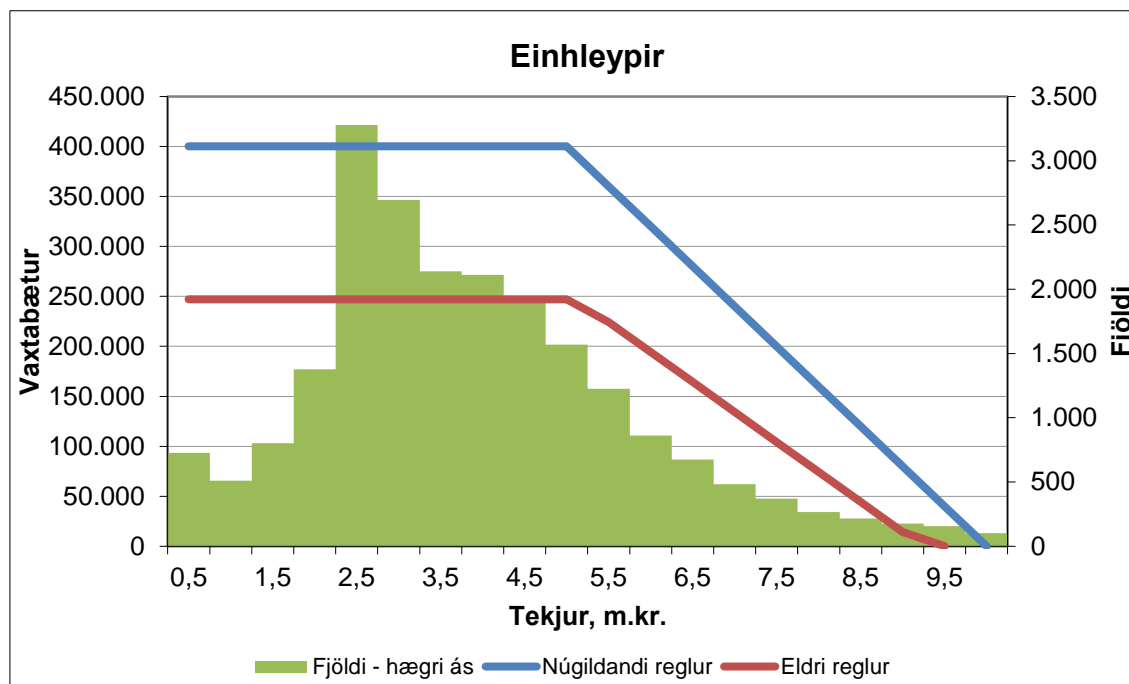
Mynd 21: Vaxtabætur hjóna/sambúðarfólks eftir eldri og nýjum reglum.



Mynd 22: Vaxtabætur einstæðra foreldra eftir eldri og nýjum reglum.

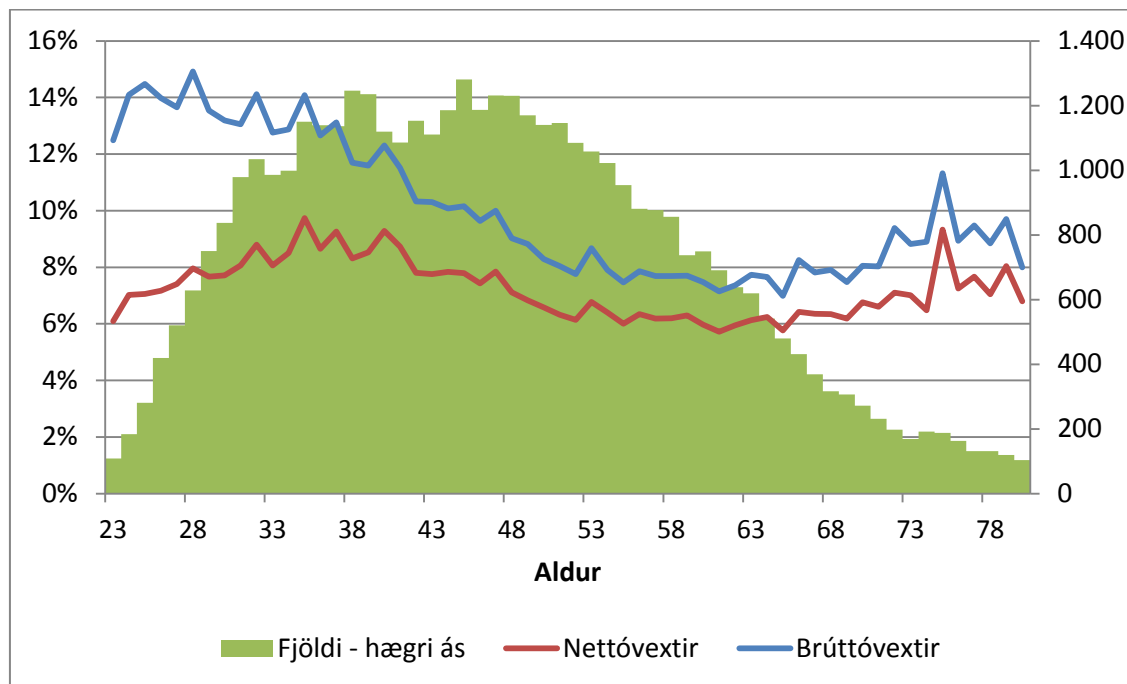


Mynd 23: Vaxtabætur einhleypra eftir eldri og nýjum reglum.



Árið 2010 greiddu 15.564 fjölskyldur minna en 8% af ráðstöfunartekjum sínum í vexti vegna íbúðalána, án tillits til vaxtabóta. Eftir greiðslu vaxtabóta er fjöldi fjölskyldna orðinn 30.255. Árið 2010 greiddu 12.137 fjölskyldur meira en 30% af ráðstöfunartekjum í vexti en þegar vaxtabætur höfðu verið greiddar lækkaði sá fjöldi niður í 4.771 fjölskyldu. Af þeim eru um 5.000 fjölskyldur með innan við 2 m.kr. í árlegar ráðstöfunartekjur. Hluti þeirra kann að vera fólk með tekjur sem ekki koma til útreiknings ráðstöfunartekna, til að mynda sá hópur sem er á námslánum og einnig þeir sem flytja til landsins á árinu.

Mynd 24: Vextir sem hlutfall af ráðstöfunartekjum fyrir og eftir greiðslu vaxtabóta eftir aldri.



2.9 Sérstök vaxtaniðurgreiðsla

Í fyrrnefndri viljayfirlýsingu stjórnvalda og lánveitenda var nýtt tímabundið úrræði til að greiða niður vaxtakostnað vegna íbúðarhúsnæðis kynnt til sögunnar. Vaxtaniðurgreiðsla reiknast sem 0,6% af íbúðaskuldum, þó að hámarki 200.000 kr. fyrir einhleypa og 300.000 kr. fyrir hjón. Niðurgreiðslan er ótekjutengd, en skerðist þegar nettóeign einhleypings nær 10 m.kr. og hjóna og einstæðra foreldra nær 15 m.kr.

Í viljayfirlýsingunni var jafnframt kveðið á um fjármögnun vaxtaniðurgreiðslu. Þar skuldbinda aðilar sig til að leita leiða til að fjármagna þessi útgjöld sem í gildi voru árin 2011 og 2012. Síðara árið nam vaxtaniðurgreiðslan 5,9 ma. kr.

Markmiðið með vaxtaniðurgreiðslunni var ekki síst að koma til móts við kröfur um almennar aðgerðir, en rúmlega 65.000 heimili fengu sérstaka vaxtaniðurgreiðslu. Að því leyti er hún ólík hinum almennu vaxtabótum sem hafa orðið sífellt tekjutengdari og er markvisst beint til þeirra hópa sem búa við greiðsluvanda.

2.10 Barnabætur, fæðingarorlof og húsaleigubætur

Auk þeirra úrræða sem að framan eru útlustuð eru á árinu 2013 fyrirhugaðar breytingar á barnabótum, fæðingarorlofi og húsaleigubótum. Þetta er gert meðal annars í kjölfar greininga á markaði (t.d. greiningar Seðlabanka Íslands¹³ og Stefáns Ólafssonar¹⁴) þar sem fram kemur að greiðsluvandi er mestur meðal tekjulægri og hjá barnafjölskyldum. Þá er einnig ljóst að lækkun útgjalda til barnabóta og Fæðingarorlofssjóðs í kjölfar hrunsins var tímabundin.

Barnabætur

Barnabótakerfið er skilvirkt tæki til lífshjarajöfnunar og styrking þess mun bæta velferð barna á Íslandi. Samkvæmt fjárlögum 2013 verður framlag til barnabóta hækkað verulega, eða sem

¹³ <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7122>

¹⁴ http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Ahrif_motvaegisadgerda_a_skuldavanda_fataekt_og_atvinnu.pdf

nemur 2,5 ma. kr. og er áætlað að eftir breytinguna verði heildarútgjöld vegna barnabóta 10,76 ma. kr. Frá og með árinu 2014 er gert ráð fyrir að útgjöld til barnabóta aukist um 4% á ári. Breytingarnar eru á þann veg að bætur vegna barna yngri en sjö ára sem nú eru rúmlega 61.000 kr. verði hækkaðar í 100.000 kr. með óbreyttri skerðingu vegna tekna. Tekjuskerðingarmörk verða hækkuð um 23% sem samsvarar hækkun launavísitölu frá því er mörkunum var síðast breytt ásamt áætlun um hækkun vísitölnnar í ár.

Fæðingarorlof

Áætlaður árlegur heildarkostnaður við að færa fæðingarorlofskerfið til þess horfs sem það var fyrir hrun er 1,6 milljarður króna. Fyrsta skrefið verður stigið á árinu 2013 en þá verða greiðslur til Fæðingarorlofssjóðs auknar um 800 m.kr. samkvæmt fjárlagafrumvarpi. Þá er gert ráð fyrir lengingu orlofsins í tólf mánuði vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árinu 2016.

Húsaleigu- og húsnæðisbætur

Þann 1. janúar 2013 voru þær breytingar gerðar á húsaleigubótum að tekjuskerðing var minnkuð um þriðjung ásamt því að tekjuskerðingarmörk og grunnfjárhæð húsaleigubóta hækkuðu. Frekari hækkun grunnfjárhæðar kemur til 1. júlí 2013. Áætlaður kostnaður þessara breytinga er 1,0 ma. kr.

Þessar breytingar eru mjög í anda tillagna vinnuhóps um húsnæðisbætur sem skilaði velferðar-ráðherra tillögum sínum í maí 2012. Þar er skýrt tekið fram að jafna skuli húsnæðisstuðning hins opinbera milli ólíkra búsetuforma með upptöku húsnæðisbóta. Með áðurnefndum breytingum hefur fyrsta skrefið í þessa átt verið stigið. Stefnt er að upptöku samræmnds húsnæðisstuðningskerfis samtímagreiðslna en ljóst er að ekki verður farið í svo viðamikla kerfisbreytingu nema að vel ígrunduðu máli. Í því ljósi verða öll áhrif á efnahag húseigenda og ríkissjóðs til að mynda að vera að fullu kunn.

3 Lánsveð

Sem fyrr segir tók 110% leiðin eingöngu á þeim lánnum sem hvíldu á eign skuldara. Margir skuldarar höfðu hins vegar fengið veðheimildir í eignum foreldra eða annarra nákominna til að brúa bilið að fullri lánsfjármögnun til húsnæðiskaupa. Í mörgum tilvikum var það ungt fólk að kaupa sína fyrstu íbúð og átti lítið sem ekkert eigið fé eða fólk sem var að stækka við sig. Þeir sem eru með lánsveð og skulda meira en 110% af verðmæti íbúðar hafa margir hverjir ekki getað nýtt sér 110% leiðina þótt þeir uppfylli að öðru leyti þau skilyrði sem sett eru.

Í febrúar 2012 settu stjórnvöld á fót sérfræðingateymi með fulltrúum lífeyrissjóða, Íbúðalánasjóðs, ráðuneyta, fjármálafyrirtækja og Dróma/Frjálsa hf. Hlutverk þess var að greina þann hóp sem vegna lánsveða gat ekki nýtt sér 110% leiðina. Jafnframt var teyminu falið það hlutverk að leggja til úrræði fyrir þá sem voru með yfirveðsettar eignir og hluta láns á grundvelli lánsveðs. Sérfræðingateymið skilaði niðurstöðum í apríl 2012 með tillögu sem lögð var fram á fundi ráðherranefndar um skuldamál heimila. Á fundinum var enn fremur farið yfir drög að samkomulagi á grundvelli tillögunnar. Tillagan fól í sér að lán yrðu lækkuð til samræmis við framkvæmd á 110% leiðinni og kostnaði skipt hlutfallslega milli lánveitenda með veð í fasteign skuldara og þeirra lánveitenda sem höfðu lánsveð til tryggingar íbúðaláni.

Ráðherranefndin og Landssamtök lífeyrissjóða funduðu í byrjun maí 2012 um tillögur sérfræðingateymisins. Á fundinum upplýstu forsvarsmenn landssamtakanna að almennt væru skuldabréf lífeyrissjóðanna með lánsveði í góðum skilum og trygg í veðröðinni. Starfhópur samtakanna hafi skoðað þau drög að samkomulagi sem stjórnvöld kynntu 12. apríl, en sú leið hafi ekki fengið mikinn hljómgrunn hjá lífeyrissjóðunum þar sem sjóðirnir telja sig ekki hafa heimild til þess að gefa eftir tryggar eignir. Forsvarsmenn samtakanna kváðu lífeyrissjóðina samt vera fúsa að leita annarra leiða til að geta tekið þátt í lausn á lánsveðsvandanum. Sú hugmynd var kynnt af þeirra hálfu að lán sem eru með veðsetningarhlutfall yfir 110% yrðu seld til Íbúðalánasjóðs. Lífeyrissjóðirnir tækju á sig vaxtamun og gætu þannig tekið þátt í að leysa vandann með stjórnvöldum og fjármálafyrirtækjum. Samþykkt var að fela ofangreindum fulltrúum að kanna hvort ríkið gæti yfirtekið skuldabréf í eigu lífeyrissjóða á ákveðnum kjörum til þess að koma til móts við lánsveðshópinn.

Fulltrúarnir skiluðu greinargerð til ráðherra í lok maí 2012. Í niðurstöðum greinargerðarinnar kemur fram að kostnaður við tillögu lífeyrissjóðanna falli í raun nánast alfarið á ríkissjóð en um verulegar fjárhæðir væri að ræða. Heildarlánasafn lánsveða lífeyrissjóða, þ.e. heildarlánin sem eru á lánsveði og umfram 110%, var metið um áramótin 2011/2012 um 8 ma. kr. Ríkissjóður þyrfti því að reiða fram þá fjárhæð ef kaupa ætti lánsveðssafnið af lífeyrissjóðunum. Þá töldu fulltrúarnir ólíklegt að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) myndi samþykkja að það samræmdist skuldbindingum EES-samningsins að ríkið veitti fyrirgreiðslu í þágu einstakra lántakenda, þ.e. þeim sem eru hjá lífeyrissjóðunum, án þess að gera slíkt hið sama fyrir lántakendur sem fengu lán hjá fjármálafyrirtækjunum. Því þyrfti ríkissjóður einnig að kaupa lánsveðssafn fjármálafyrirtækja óski þau eftir því. Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna lánsveðanna gæti því hlaupið á tugi milljarða króna. Aðrar leiðir sem fulltrúarnir lögðu til voru meðal annars á þá vegu að ríkissjóður myndi endurgreiða lífeyrissjóðum og eftir atvikum fjármálafyrirtækjum þann kostnað sem stofnast til vegna niðurfærslu lána hjá skuldurum með lánsveð eða flytja lán yfir á aðalskuldir og færa niður lánin með þeim hætti. Allar leiðir leiddu til sömu niðurstaðna, kostnaðurinn yrði verulegur fyrir ríkissjóð og lítið svigrúm til að flytja lánsveðið á aðalskuldara þar sem skuldastaða þeirra væri þegar slæm.

Á fundi ráðherranefndar um skuldamál heimilanna með forsvarsmönnum landssamtakanna þann 9. október 2012 féllust lífeyrissjóðirnir á að skoða sértæka eða þrengri 110% leið fyrir skuldara með lánsveð. Í framhaldi fengu stjórnvöld áður nefnda sérfræðinga ásamt fulltrúum frá umboðsmanni skuldara til að gera tillögu að nýrri útfærslu og skilgreina mögulega skuldaeftirgjöf lífeyrissjóðanna. Sérfræðingarnir skiluðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra

minnisblaði, dags. 6. nóvember 2012, þar sem er að finna tillögu fulltrúa lífeyrissjóðanna á niðurfærslu íbúðalána skuldara með lánsveð. Sú leið sem lífeyrissjóðirnir lögðu til byggist á því að bjóða skuldurum, sem skulda yfir 110% af verðmæti fasteigna, að færa niður íbúðaskuldir að 95% af verðmæti fasteignar veðsala ef veðsetning veðsala er umfram 95%.

Ríkisstjórnin skrifaði í framhaldi bréf til landsamtakanna þar sem óskað var eftir að fá það upplýst hvort það sé endanleg afstaða lífeyrissjóðanna að ekki sé hægt að ganga lengra en framangreind tillaga gerir ráð fyrir. Tillaga lífeyrissjóðanna sé það þröng að hún komi heimilum með lánsveð ekki að gagni og að framkvæmd hennar myndi vart svara kostnaði miðað við þá fáu einstaklinga sem fengju úrbætur. Þá efist ríkisstjórnin um að framkvæmd tillögunnar myndi kosta lífeyrissjóðina meira en sem nemur þeim kostnaði sem gera má ráð fyrir að falli hvort sem er á sjóðina vegna framangreindra lánsveða.

Enn hafa viðræður við lífeyrissjóðina ekki skilað niðurstöðum.

Lokaorð

Eitt stærsta verkefni ríkisstjórnarinnar þegar hún tók til starfa var fjárhagsvandi heimilanna. Fordæmalaust hrun á krónunni og þrot fjármálafyrirtækja orsakaði vanda hjá stórum hluta heimila í landinu. Það liggur fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að bregðast við skuldavanda heimilanna með fjölbættum og sértækum aðgerðum í kjölfar hrunsins í stað flatrar skuldaniðurfærslu var skynsamleg leið og skilvirk fyrir þau heimili sem áttu í mestum vanda. Engu að síður er ljóst að staða marga heimila er enn bág. Enn eru skráð vanskil mikil í samanburði við það sem gera má ráð fyrir í venjulegu árferði. Eins og kemur fram í greinagerðinni eru enn ákveðnir hópar í vandræðum.

Þau heimili sem keyptu fasteignir á árabílinu 2006-2008 og tóku til þess verðtryggð húsnæðislán glíma mörg enn við skuldavanda. Þótt 110% leiðin hafi að nokkru leyti komið til móts við þennan hóp er ljóst að hann þarf á áframhaldandi stuðningi að halda. Þetta á ekki síst við um þá einstaklinga sem keyptu sína fyrstu fasteign á þessum árum en óhætt er að halda því fram að þessi hópur hafi orðið fyrir hvað mestu áfalli þegar kom að eftirköstum fjármála-hrungsins. Það getur því verið réttlæt看legt að skoða frekari úrræði sérstaklega fyrir þennan hóp fólks sem að meginuppistöðu er ungt fólk sem var að stíga sín fyrstu skref á fasteignamarkaði.

Lánsveðshópurinn svokallaði, sem greiðir af fasteignaláni sem ekki hvílir á eigin fasteign, er einnig mjög skuldsettur og hefur ekki getað nýtt sér helstu úrræðin eins og 110% leiðina. Stjórnvöld hafa lagt áherslu á að leysa vanda þessa hóps í samráði við lífeyrissjóðina.

Þá sýna útreikningar að barnafjölskyldur og lágtekjuheimili glími við talsverðan greiðsluvanda en afmarkaðar skuldaaðgerðir hafa ekki dugað til að mæta aðstæðum þeirra. Þó ber að hafa í huga að hækkun vaxtabóta og barnabóta hafa bætt stöðu þessa fólks umtalsvert en um 100 milljörðum króna hefur verið varið í vaxta- og barnabætur á kjörtímabilinu. Þá hafa fyrstu skrefin sem stigin hafa verið til að innleiða húsnæðisbætur að sama skapi styrkt stöðu þeirra.

Aðra hópa má nefna s.s. þá einstaklinga sem enn bíða eftir úrlausn sinna mála vegna ólöglegra gengistryggðra lána og skiptir því miklu máli að fjármálastofnanir hraði endurútreikningi sínum í samræmi við niðurstöður dómstóla. Þá hefur komið fram mikil óánægja meðal fyrrum viðskiptavina SPRON og Frjálsa fjárfestingabankans, nú í umsjá Dróma, vegna samskipta við fyrirtækið. Nokkrar leiðir hafa verið til skoðunar til úrlausna í þeim efnum og, eins og áður sagði, eru umræður uppi um mögulega yfirfærslu lánasafnsins til viðskiptabanka.

Þótt margt hafi áunnist á undanförunum árum og skuldastaða heimilanna sé komin í svipaða stöðu sem hlutfall af landsframleiðslu og hún var árið 2006 er ljóst að verkinu er ekki lokið. Í því sambandi skiptir máli að útiloka engin raunhæf úrræði.