

# Skýrsla

## fjármála- og efnahagsráðherra um niðurfærslu verðtryggðra fasteignalána

(Lögð fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016-2017.)

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur ákveðið að leggja fyrir Alþingi skýrslu um niðurfærslu verðtryggðra fasteignalána á grundvelli 53. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Skýrslan var unnin á starfstíma síðasta þings á grundvelli skýrslubeiðnar þingmanna og fjallar um þau atriði sem þar var óskað eftir að tekin yrðu til umfjöllunar og er framsetning skýrslunnar í samræmi við það.

### Niðurfærsla verðtryggðra fasteignalána

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram á 144. löggjafarþingi 2014-2015 skýrslu um sama mál. Sú skýrsla var byggð á gögnum frá RSK fyrir tekjuárið 2013 og eigna- og skuldastöðu framteljenda í árslok það ár. Þar voru greiningar á helstu niðurstöðum höfuðstólslækkunar byggðar á gögnum um þá framteljendur sem áttu fasteign og skulduðu vegna íbúðakaupa. Greiningin var því byggð á þeim hópi sem aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána beindist að, þ.e.a.s. heimilum sem áttu fasteign og voru með húsnæðislán á árunum 2008-2009.

Í skýrslubeiðninni sem hér er svarað er hinsvegar óskað eftir upplýsingum um dreifingu fjárhæða höfuðstólslækkunar óháð því hvort framteljendur hafi átt fasteign og hvort þeir skulda yfir höfuð í íbúð sinni. Er því óskað upplýsinga um áhrif lækkunarinnar á alla einstaklinga sem telja fram til skatts og að allar fjárhæðir og meðaltöl miði við öll heimili óháð því hvort þau eiga eignir og skuldir vegna íbúðakaupa. Þess ber að geta að um 15 þúsund framteljenda eru ungmenni á aldrinum 16 til 18 ára sem langflest búa á heimili forráðamanna. Um 30 þúsund framteljendur eru á aldrinum 19 til 24 ára sem í tveimur þriðju tilvika búa í foreldrahúsum, í félagslegu leiguhúsnæði (stúdentagörðum) eða öðru leiguhúsnæði. Þá má minna á að um 30.000 fasteignaeigendur skulda ekki neitt í íbúðarhúsnæði sínu. Það þjónar takmörkuðum tilgangi að skoða dreifingu þessarar tilteknu aðgerðar gagnvart þjóðfélagshópum sem aldrei hefðu komið til greina við úthlutun höfuðstólslækkunar og höfðu ekki orðið fyrir neinum áföllum vegna fasteignaveðlána í kjölfar verðbólgunnar á árunum 2008-2009.

Greiningin í fyrri skýrslunni var í samræmi við þær forsendur sem framkvæmd lækkunar höfuðstóls íbúðalána grundvallaðist á og má því telja að sá hópur endurspegli betur hvernig hún dreifðist eftir tekjum, eignum og skuldum þeirra sem áttu rétt á henni. Í þessari skýrslu er greiningin hins vegar byggð á öllum framteljendum óháð eigna- og skuldastöðu í samræmi við óskir skýrslubeiðenda. Í ljósi þessa er þessi skýrsla og sú fyrri um niðurfærslu

verðtryggðra fasteignaveðlana ekki samanburðarhæfar. Í skýrslubeiðninni er óskað eftir því að miðað sé við framtalsgögn fyrir tekjuárið 2014 en í fyrri skýrslu um sama efni var miðað við framtalsgögn fyrir tekjuárið 2013. Þess ber að geta að framtalsgögn fyrir tekjuárið 2014 lágu ekki fyrir við fyrri skýrslugerð.

Engin ein viðmiðun í tíma er sú eina rétta enda eru allar upphæðir og aðstæður fólks stöðugt breytingum undirorpnar. Tilefni lækkunar höfuðstóls verðtryggðra íbúðalána varð til á nokkrum misserum og innan þess tímabils urðu breytingar á aðstæðum fólks, bæði félagslegum og efnahagslegum; fólk keypti og seldi íbúðir, greiddi upp eða tók lán og svo má lengi telja. Reynt var að taka á öllum mismunandi aðstæðum íbúðareigenda við framkvæmd höfuðstólslækkunarinnar og verður að telja að eins vel hafi til tekist og hægt er. Þegar horft er til baka á þessa umfangsmiklu aðgerð gilda sömu fyrirvarar ekki síður: nú eru liðin nokkur ár frá því mesta hækkun lánanna átti sér stað og frá þeim tíma hefur fólk elst, fjölskylduaðstæður hafa breyst, tekjur hafa hækkað eða lækkað og þannig er engan veginn hægt að segja til um umfang og áhrif aðgerðarinnar eftir félagslegum mælikvörðum sem eru einhlítir. Hins vegar verður að halda því til haga að það þjónar takmörkuðum tilgangi að skoða þessa aðgerð með tilliti til þess hvernig hún deilist á hóp sem er miklu stærri en yfir höfuð kom til greina að nyti hennar.

Í álagningarskrám fyrir árið 2009 voru samtals 72.969 „framtalseiningar“ sem uppfylltu það skilyrði að eiga fasteign og skulda í henni. Þetta er um það bil en ekki nákvæmlega sá hópur sem hefði getað komið til greina við úthlutun framlags vegna höfuðstólslækkunar íbúðalána enda var mikill meirihluti skuldara með verðtryggð lán, að minnsta kosti að hluta. Árið 2014 eru 63.820 „einingar“ úr þessum hópi enn í álagningarskrám. Á tíunda þúsund, 12,5% af hópnum, er ekki lengur að finna í skrá RSK af ýmsum ástæðum. Þess ber að geta að meðal þeirra sem eru þarna ekki lengur er til dæmis fólk sem telur ekki lengur fram saman þar sem yngri sambúðaraðilinn finnst ekki lengur meðan hinn eldri kann að vera þar enn þar enn.

Á þeim tíma sem liðinn er frá 2009 til 2014 hafa orðið margvíslegar breytingar á högum þessa fjölmenna hóps. Margar þessara breytinga eru þess eðlis að það getur orkað tvímælis að draga ályktanir um það hvernig lækkun höfuðstóls íbúðalána hefur nýst tilteknum þjóðfélagshópum. Eins og fram hefur komið í fyrri greinargerðum var sú aðgerð sem gripið var til gerð til að létta undir afborgunarbyrði skuldsettra heimila almenns eðlis þannig að hún var ekki takmörkuð af neinum félagslegum skilyrðum eins og algengt er þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni. Þrátt fyrir það var ljóst að við dreifingu þessara fjármuna mundi koma í ljós að tilefnið – skuldsetning heimila vegna íbúðakaupa – hefði á sér félagslegar víddir sem mundu koma í ljós við úthlutunina. Við undirbúning aðgerðarinnar hafði þannig til dæmis komið í ljós í þeirri umfangsmiklu greiningarvinnu sem var gerð áður en ákvarðanir voru teknar að skuldir vegna íbúðakaupa tengdust tekjum þegar heimilin voru flokkuð eftir þeim. Þannig var ljóst fyrirfram að aðgerðin mundi að jafnaði skila hærri upphæðum til þeirra sem höfðu hærri tekjur. Það kemur því ekki á óvart að svo hafi orðið.

Nú þegar aðgerðin hefur verið fullframkvæmd og áhugi er á því að skoða hvernig til hefur tekist koma til önnur atriði sem gera það að verkum að erfitt kann að vera að draga ályktanir um það hvort slík aðgerð hafi þjónað einum þjóðfélagshópi umfram öðrum. Eitt hið mikilvægasta er að liðinn er alllangur tími frá efnahagshruninu og á þeim tíma hafa orðið miklar breytingar á högum fólks. Til að útskýra umfang þessara breytinga má benda á hvaða þróun hefur orðið á tekjum fjölskyldna í hópnum sem rætt er um hér að framan miðað við aðrar fjölskyldur og notast við það í hvaða tekjutiund heildartekna þær voru 2009 og svo aftur 2014. Að sjálfsögðu höfðu tekjumörk tíundanna hækkað milli ára, frá 16% fyrir aðra

tekjutíund og upp í 29% fyrir þá áttundu. En fjölskyldurnar eru heldur ekki fastar í tíundunum, því sumar færast upp meðan aðrar fara niður. Tekjur fara til dæmis að meðaltali mjög hækkandi fram að miðjum aldri en fara svo hægt lækkandi. Fjölskyldur geta einnig færst milli tekjutíunda af ýmsum öðrum orsökum. Hreyfing fjölskyldna er um allt sviðið, sumir fara úr efstu tíund í þá neðstu meðan aðrir fara úr þeirri neðstu og í þá efstu og allt þar á milli. Alls eru 37% fjölskyldna enn í sömu tekjutíund 2014 og þær höfðu verið fimm árum fyrr en töluverður meirihluti þeirra er á öðrum stað í tekjudreifingunni.

Rúmlega 10% þeirra sem hér eru til skoðunar eiga ekki lengur fasteign þótt á annað hundrað þeirra hafi enn skuldir vegna íbúðakaupa á framtali sínu. Skuldir hinna voru nær óbreyttar að krónutölu milli 2009 og 2014 enda kom lækkun höfuðstóls ekki til framkvæmda fyrr en eftir áramót 2014/15. Um 4.000 fjölskyldur sem skulduðu eitthvað í íbúðarhúsnæði árið 2009 gera það ekki 2014 en eiga samt húsnæði. Yfir 10. hver í þessum hópi er ekki með sömu hjúskaparstöðu 2014 og 2009. Þannig mætti lengi telja hversu miklar breytingar verða á högum fólks á 5 árum.

Af ofansögðu er ljóst að mat á samfélagslegum áhrifum aðgerða eins og lækkunar höfuðstóls verðtryggðra íbúðalána er háð mörgum fyrirvörum þegar jafn langur tími er liðinn frá því tilefni aðgerðarinnar varð.

*Spurningar 1-3 voru eftirfarandi og er svarað í einu lagi:*

1. *Hvernig skiptist heildarupphæð þeirrar fjárhæðar sem varið hefur verið til lækkunar verðtryggðra fasteignaveðlana einstaklinga milli beinnar höfuðstólslækkunar á fasteignaveðlanum einstaklinga og frádráttarliða, svo sem fasteignaveðkrafna án verðtrygginga, vanskila og greiðslujöfnunarreikninga?*
2. *Hverjir eru frádráttarliðirnir og hver er skiptingin milli þeirra í krónum talið?*
3. *Hvert er heildarhlutfall beinnar höfuðstólslækkunar, þ.e. lækkunar höfuðstóls að undanskildum frádráttarliðum, af verðtryggðum fasteignaveðlanum?*

Í lögum nr. 35/2014 um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlana er fjallað um framkvæmd leiðréttingar til lækkunar á höfuðstóli fasteignaveðlana. Þar kemur fram að leiðréttingarfjárhæð, í heild eða að hluta, myndar leiðréttingarhluta láns. Skal ráðstöfun hennar vera með eftirfarandi hætti inn á leiðréttingarhlutann þar til leiðréttingarfjárhæð er að fullu nýtt eða frumhluti láns tæmist: Fyrst skal ráðstafað inn á elsta ógreidda gjalddaga lánsins í eftirfarandi röð; fyrst kemur vanskilakostnaður og dráttarvextir; næst ógreiddir vextir, auk verðbóta á ógreidda vexti; og loks ógreiddur höfuðstóll, auk verðbóta á ógreiddan höfuðstól. Með sama hætti skal ráðstafa inn á næstelsta ógreidda gjalddaga og svo koll af kolli. Þá skal færa á leiðréttingarhluta lánsins skuld á jöfnunarreikningi ef umsækjandi hefur notið greiðslujöfnunar á grundvelli laga nr. 63/1985, sbr. lög nr. 107/2009. Þar á eftir skal ráðstafa inn á leiðréttingarhluta lánsins svo miklum hluta af áföllnum vöxtum og verðbótum áfallinna vaxta og höfuðstóli og verðbótum lánsins sem þarf þar til leiðréttingarfjárhæð er náð eða frumhluti láns tæmist. Er þessi framkvæmd í samræmi við hefðbundið verklag við greiðslur inn á lán hjá lánastofnunum.

Ráðuneytið óskaði eftir upplýsingum frá lánastofnunum um hvernig leiðréttingarfjárhæð einstaklinga var ráðstafað inn á fasteignaveðlán. Upplýsingar fengust frá lánveitendum sem höfðu lánað rúmlega 96% af þeirri fjárhæð þar sem höfuðstóll var lækkaður.

Heildarfjárhæð sem ráðstafað var inn á fasteignaveðlán var 72,2 ma.kr. þar af var 62,4 ma.kr. ráðstafað sem beinni höfuðstólslækkun, 8,7 ma.kr. ráðstafað inn á greiðslujöfnunar-

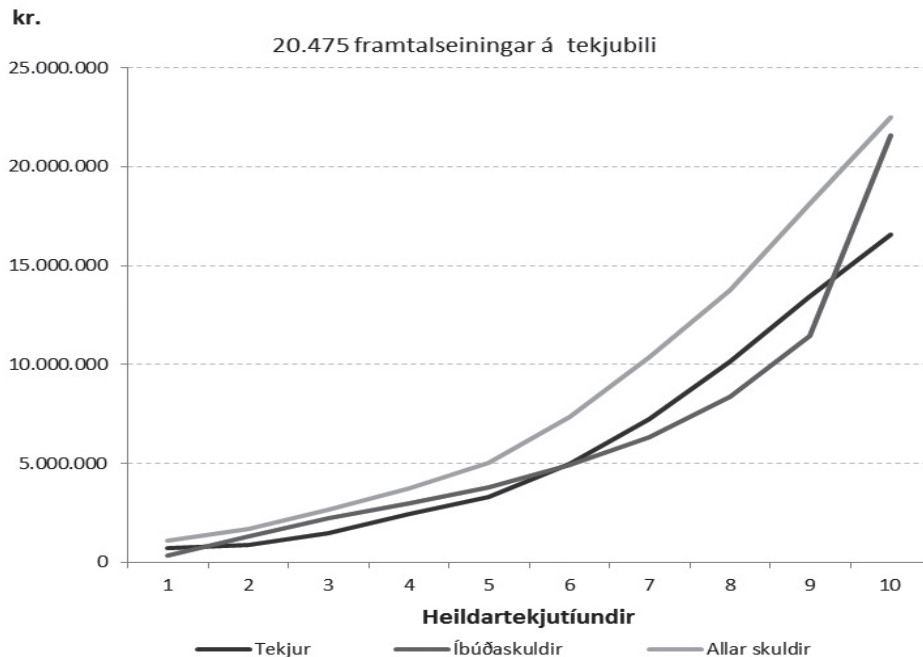
reikninga, 1,3 ma.kr. sem greiðslu inn á vanskil, áfallnar verðbætur og vexti og 970 m.kr. sem greiðslu inn á fasteignaveðkröfur sem glatað hafa verðtryggingu.

Hlutfall beinnar höfuðstólslækkunar af leiðréttingarfjárhæð sem ráðstafað var til lækkunar á höfuðstól fasteignaveðlana er 98%, þar af eru greiðslur inn á greiðslujöfnunar-reikninga 12% en þeir eru að sjálfstöðu hluti höfuðstóls.

4. *Hvernig dreifist heildarupphæðin sem varið hefur verið til lækkunar verðtryggðra húsnæðislána eftir tekjum á milli allra framteljenda árið 2014, hvort sem þeir nutu lækkunar eða ekki? Hvert er hlutfall heildarupphæðarinnar sem skiptist niður á tekjubil hvers tíunda hluta fyrir sig, miðað við eignir á árinu 2014? Hver er fjöldi framteljenda á bak við hvert tekjubil?*

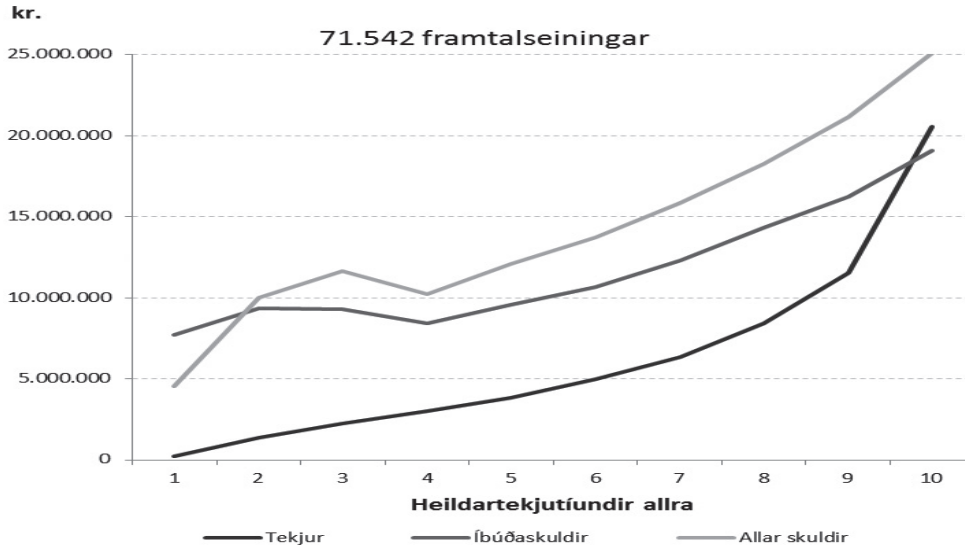
Tekjuárið 2014 voru í álagningarskrám RSK tæplega 272 þúsund framteljendur sem mynda 204.743 „framtalseiningar“ (þar sem einhleypur er talinn sem ein framtalseining og samskattaðir teljast ein eining en allir eru framtalsskyldir frá 16 ára aldri. Einhleypir voru 137.543 en samskattaðir 134.400 (67.200 framtalseiningar)). Í hverri tekjutíund eru því 20.474 framtalseiningar og eru meðalheildartekjur frá 330 þúsund krónum á lægstu tíundinni í 21,6 milljón krónur í þeirri efstu. Á mynd 1 eru sýndar meðaltekjur annars vegar og meðalskuldir hins vegar eftir tekjutíundum. Skuldarnar eru sýndar annars vegar sem skuldir vegna kaupa á íbúðarhúsnæði en hins vegar er einnig sýnt hvernig allar skuldir eru misjafnar eftir tekjutíundum. Skuldir hækka með hækkandi tekjum og meira hjá tekjuhærri helmingi framteljenda en þeim lægri. Tekjur hæstu tíundarinnar eru tvöfalt hærri en þeirrar næsttekjuhæstu.

**Mynd 1: Meðaltekjur og meðalskuldir eftir tekjutíundum: Allir**



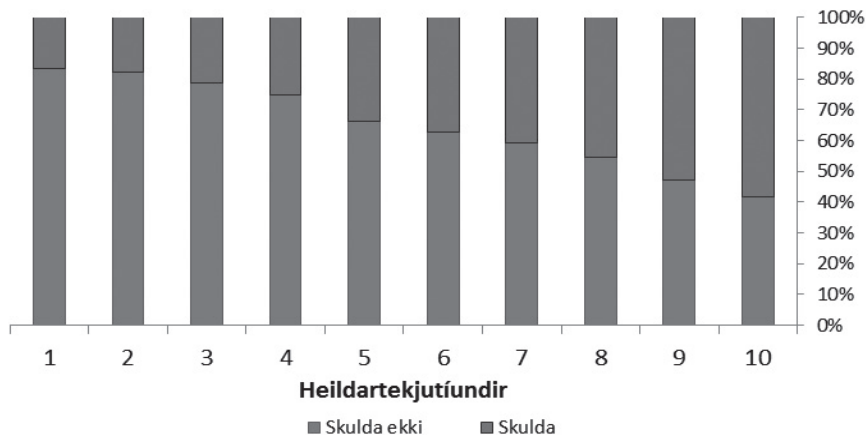
Mynd 2 sýnir sömu stærðir fyrir þann hóp sem skuldaði vegna kaupa á íbúðarhúsnæði árin 2008/2009. Þeim sem skulda er skipt niður eftir tekjutiundum allra og því eru misjafnlega margir í hverri tekjutiund á mynd 2. Með nokkrum frávikum er dreifingin ekki ólík. Hlutfall skulda á móti tekjum er hærra fyrir stóran hluta hópsins og það vekur athygli að íbúðaskuldir eru minni hjá þriðju og fjórðu tekjutiund en hópunum sem eru með lægri tekjur en það.

**Mynd 2: Meðaltekjur og meðalskuldir eftir tekjutiundum: skulduðu 2008/2009**



Þessar tvær myndir segja mismunandi sögur vegna þess að þeir sem til greina gátu komið við að fá lækkan höfuðstóls íbúðalána dreifast misjafnt yfir tekjutiundirnar. Það má glögglega sjá á mynd 3.

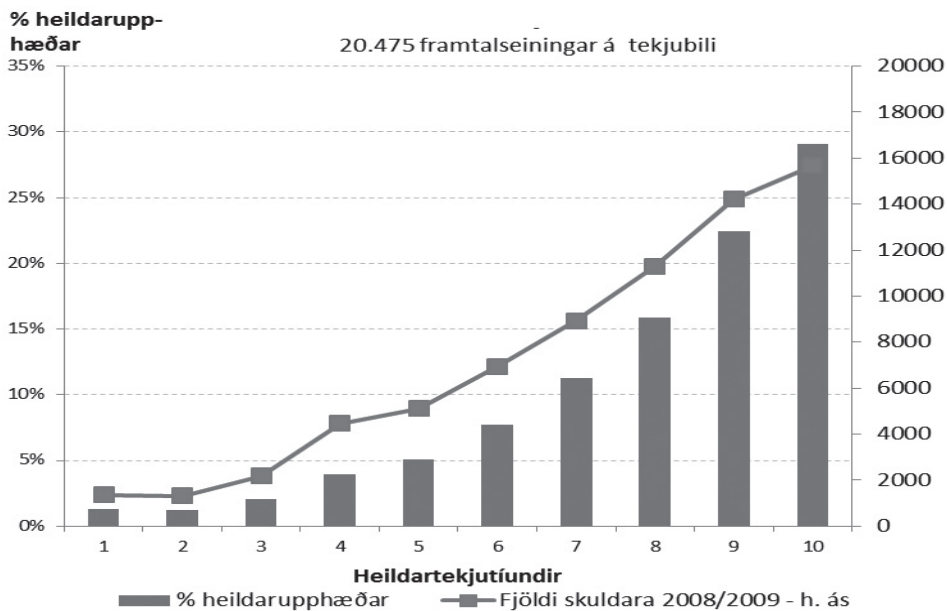
**Mynd 3: Hlutfall íbúðarskuldara í hverri heildartekjutiund**



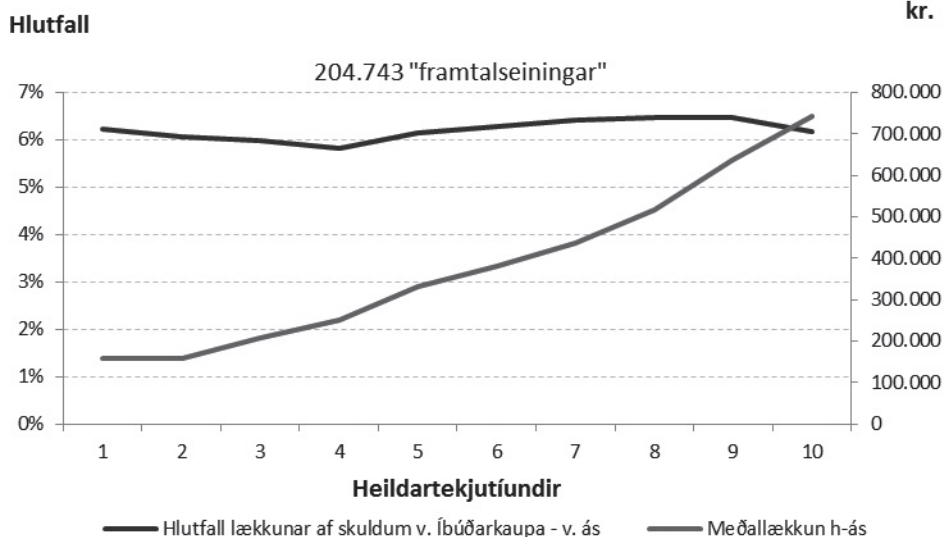
Í tekjulægstu tíundinni skulda tæplega 17% hópsins íbúðarskuldir meðan í efstu tíundinni er hlutfallið 58%. Þeir sem ekki skulda eru annars vegar þeir sem eiga skuldlausar eignir og hins vegar þeir sem eiga engar eignir.

Í þessum hluta skýrslunnar er bæði gerð grein fyrir þeim atriðum sem farið er fram á í skýrslubeiðninni og hvernig niðurstaðan er fyrir þann hóp sem skuldaði lán vegna kaupa á íbúðarhúsnæði og kom til greina við úthlutun fjármuna til að lækka höfuðstól íbúðalána. Viðmiðunarár tekna er árið 2014 fyrir báða hópa en í fyrri skýrslu til Alþingis var miðað við tölur fyrir árið 2013. Hafa ber í huga að í umfjöllun um tekjur, tekjudreifingu, skuldir og eignir er miðað við stöðuna árið 2014, tekjur yfir árið en staða eigna og skulda miðast við áramótastöðu árið 2014.

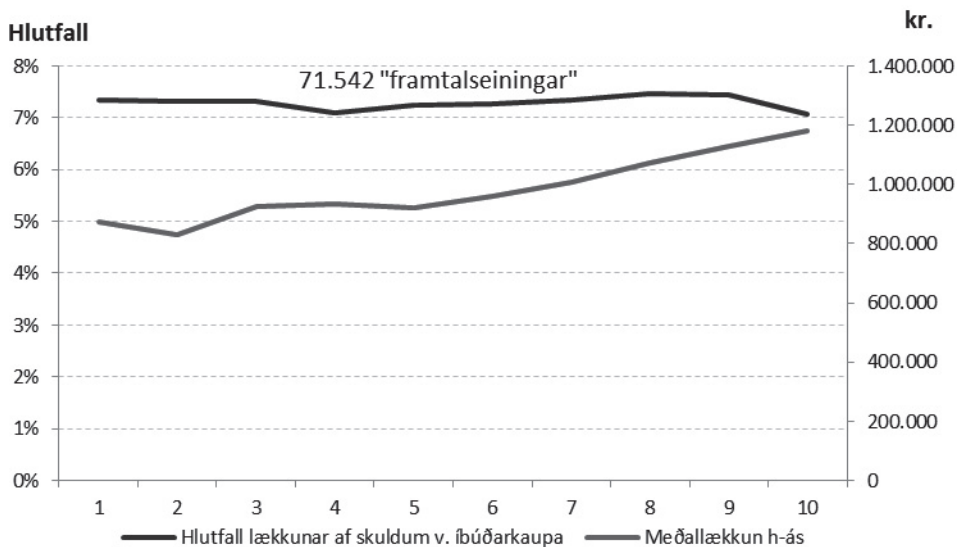
**Mynd 4: Dreifing lækkunar höfuðstóls íbúðalána eftir heildartekjum: Allir**



Eins og við er að búast miðað við það sem komið er fram hér á undan hefur lang stærstur hluti lækkunar höfuðstóls verið úthlutað til þeirra sem eru í efri hluta tekjudreifingar landsmanna. Tekjulægri helmingur framteljenda fékk tæp 14% heildarupphæðarinnar meðan tekjuhæsta tíundin fékk tæplega 30% upphæðarinnar. Þetta er sýnt á mynd 4 en þar er einnig sýnt hversu margir sem skulduðu eru í hverri tekjutíund allra „framtalseininga“ árið 2014.

**Mynd 5: Dreifing höfuðstólslækkunar eftir heildartekjutíundum 2014: Allir**

Á mynd 5 má sjá hvernig lækkun höfuðstóls hefur dreifst eftir heildartekjutíundum allra framteljenda, hvort sem þeir komu til greina við úthlutun eða ekki. Enn skal áréttað að tekjur og skuldir miðast við stöðu framteljenda á árinu 2014 en ekki þegar tilefni lækkunarinnar varð. Meðallækkun fer hækkandi með tekjum meðan hlutfall af íbúðaskuldum er nokkurn veginn stöðugt, um 6% af höfuðstól skuldar 2014.

**Mynd 6: Dreifing lækkunar höfuðstóls eftir heildartekjutíundum 2014: skulduðu 2008/2009**

Á mynd 6 eru sömu upplýsingar en nú fyrir um það bil þann hóp sem til greina kom að fengi lækkun höfuðstóls. Hlutfall lækkunarinnar af höfuðstóli er nokkru hærra en fyrir alla framteljendur, einkum vegna þeirra sem hafa tekið lán frá því 2008/2009. Upphæðin er sömuleiðis hærri vegna þess að henni er deilt á færri „framtalseiningar“. Tekjudreifing þessa hóps er sú sama og á Mynd 5, þ.e.a.s. það eru misjafnlega margir í hverri tíund vegna þess hversu miklu færri skulda sem eru í lögstu tekjutíundunum.

5. *Hvernig dreifist heildarupphæðin sem varið hefur verið til lækkunar verðtryggðra húsnæðislána á milli allra framteljenda árið 2014 eftir hreinum eignum, þ.e. eignum umfram skuldir? Hvert er hlutfall heildarupphæðarinnar sem skiptist niður á eignabil hvers tíunda hluta fyrir sig, miðað við eignir á árinu 2014? Hver er fjöldi framteljenda á bak við hvert eignabil?*

Á mynd 7 sést hvernig fjárhæð höfuðstólslækkunar dreifist eftir hreinni eign framteljenda. Í neðstu eignatíundinni er meðal hrein eign neikvæð sem nemur 11,5 milljónum króna. Þangað var 12,3% fjárhæðarinnar ráðstafað. Í efstu eignatíundinni er hrein eign 82,6 milljónir króna að meðaltali. Þeir sem eru í eignatíundinni fengu 13,3% fjárhæðarinnar.

**Mynd 7: Hlutfall heildarfjárhæðar eftir hreinni eign**

