



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 138/10*  
*komudagur 21.10.2009*

Nefndasvið Alþingis  
Félags- og trygginganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

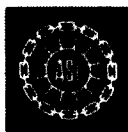
Reykjavík 21.10 2009  
Mál 200910-0016

**Efni:** Umsögn um frumvarp um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins (69 mál).

Alþýðusamband Íslands styður mjög eindregið framgang þessa máls. Frumvarpið skapar ramma utan um frjálsa greiðsluáðlögunarsamninga þar sem tekið er heildstætt á öllum skuldum. Um leið og ASÍ fagnar því er vakin athygli á, að sá hópur sem ekki mun eiga kost á frjálsri greiðsluáðlögun vegna þess að hann er þegar kominn í veruleg vandræði eða stefnir í þau vegna skyndilegs tekjufalls, atvinnumissis o.fl. þarf að sæta mun flóknari, tímafrekari og dýrari meðferð en sá hópur sem njóta mun hagræðis 2.gr. frumvarpsins. ASÍ hvetur Alþingi til að flýta eins og kostur er endurskoðun á ákvæðum gjaldprotalaga um greiðsluáðlögun og lögum um tímabundna greiðsluáðlögun fasteignaveðskulda og tryggja að þau lög nýtist þeim einstaklingum og heimilum sem veikast standa réttláta og sanngjama meðferð í greiðsluvandræðum sínum.

Jafnframt eru gerðar eftirfarandi athugasemdir:

- a. Í 4.gr. er kveðið á um sjálfvirka greiðslujöfnun verðtryggðra lána og fagnar ASÍ þeirri tillögu en bendir á að í lögunum er ekki að finna sambærilega heimild til greiðslujöfnunar gengistryggðra lána og hvetur til þess að slík heimild verði tekin upp í lögin.
- b. Leita þarf leiða til þess að ekki þurfi að þinglýsa skilmálabreytingum eða leita samþykkis annarra veðhafa fyrir henni. Ein leið gæti verið sú, að breyta ákvæðum laga um verðtryggingu þ.a. að greiðslujöfnun yrði almennur og óaðskiljanlegur hluti verðtryggingarinnar sjálfrar og félli þannig undir almenn ákvæði viðkomandi skuldabréfs og þarfnaðist því ekki þinglýsingar.
- c. Skv. 6.gr. er veitt heimild til stofnunar heilðsölubanka eins og nánar er útskýrt í ákvæðinu. ASÍ telur að tillaga þessi hafi ekki hlotið nægilega umræðu en um verulega stefnubreytingu er að ræða verði heimildin nýtt. ASÍ leggur jafnframt áherslu á, að eigin fé Íbúðalánasjóðs sé betur varið til þess að standa undir auknu álagi vegna ráðstafana í þágu núverandi lántaka í greiðsluvandræðum og til þess að byggja undir almenna lánastafsemi sjóðsins.



- d. Í greinargerð með 2.gr. frumvarpsins er fjallað um heimildir til þess að binda lánsamninga við launavísitölu og vísað til hugsunar á bak við ákvæði 2.gr. Þar er hvergi fjallað um að binda lánsamninga við launavísitölu. ASÍ varar við því að taka upp verðtryggingu lána m.v. launavísitölu, almenn t séð hækka laun meira en verðlag í formi þess að kaupmáttur landsmanna eykst yfir tíma. Lögin um greiðslujöfnun gera ráð fyrir að jafna greiðslubyrði lána með því að tryggja að greiðsluseðill hækki ekki meira en sem næmur greiðslujöfnunarvísitölu og mismunurinn lagður inn á sérstakan jöfnunarreikning sem síðan er greitt út af eftir ákveðnum reglum. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að tengja höfuðstól lána slíkri viðmiðun. Minna má á að 1995 var samsetningu lánskjaravísitölnnar breytt með því að fella út bæði launavísitölu og byggingavísitölu, en fram til þess tíma voru lánin okkar að 2/3 hluta tengd launum.

Að lokum vekur ASÍ athygli á, að nauðsynlegt er að endurskoða reglugerð nr. 54/2001 þ.a. að þau úrræði sem Íbúðalánasjóður nýtist látökum sjóðsins, óháð því hvort þeir eru komnir í vanskil eða ekki sbr. m.a. 10.gr. reglugerðarinnar.

Virðingarfyllt,

Magnús M. Norðdahl,  
lögfræðingur ASÍ.

Efni: Athugasemdir efnahags- og viðskiptaráðuneytisins við frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins

Viðtakandi: Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis

22. október 2009

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið vill taka undir þær athugasemdir sem Samkeppniseftirlitið hefur gert við frumvarpið, sérstaklega með tilliti til þeirra ákvæða 2. gr. er varða heimild aðila til að móta samræmdar verklagsreglur og vísast þar til röksemda Samkeppniseftirlitins. Jafnframt hefur eftirlitið gert athugasemdir við ákvæði 3. gr. sem varða eftirlit Fjármálaeftirlitsins með því að samkeppnissjónarmiða sé gætt og tekur ráðuneytið undir þau sjónarmið Samkeppniseftirlitsins.

Ráðuneytið vill einnig vísa til athugasemda sem Fjármálaeftirlitið hefur sett fram um það hlutverk sem því er ætlað skv. frumvarpinu og tekur undir sjónarmið þess.

Ráðuneytið vill einnig gera athugasemdir við þær tvær nýju greinar frumvarpsins sem fram komu í dag fimmtudag 22. október og varða eftirlit með sértækum aðgerðum. Telur ráðuneytið að þessi ákvæði þarfnist frekari umræðu, m.a. með tilliti til þess hvernig hlutverk eftirlitsnefndar með framkvæmd sértækra aðgerða skarast við núverandi hlutverk úrskurðarnefndar um viðskipti fjármálafyrirtækja. Jafnframt væri unnt að endurskoða samþykktir úrskurðarnefndarinnar þannig að henni yrði ætlað aukið hlutverk við að fylgjast með og kanna hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði framfylgi reglum sem settar er á grundvelli 2. gr. frumvarpsins. Brýnt er einnig að skoða hvernig farið yrði með mál er varða slíkt eftirlit ef grunur vaknar um að reglum sé ekki framfylgt, en það er ekki ljóst af lestri frumvarpsins. Loks vill ráðuneytið áréttta að eðlilegt er að ef ætlunin er að skipa slíka eftirlitsnefnd þá sé hún skipuð af efnahags- og viðskiptaráðherra, vegna þess að eftirlit með fjármálamarkaði fellur undir valdsvið ráðuneytisins.

Að endingu vill ráðuneytið benda á að í athugasemdum við frumvarpið, á bls. 4, kemur fram að nýju bankarnir eigi að „taka mið af þeim varúðarfærslum eða niðurfærslum sem gerðar hafa verið við flutning útlána til nýju bankanna...þá er mikilvægt að færa niður skuldir að því sem raunhæft hefur verið talið í mati á efnahag nýju bankanna.“ Rík ástæða er fyrir nefndina að áréttta það í nefndaráliti að með lögunum er ætlunin að kröfueigendur setji sér reglur um skuldbreytingar þar sem meðferð einstakra mála taki fyrst og fremst tillit til mats á stöðu skuldarans. Hinsvegar sé það ekki ætlun löggjafans að mynda almennan rétt skuldara til skuldaniðurfellingar eða að búa til viðmið sem leiði til almennrar kröfu um skuldaniðurfellingu án tillits til aðstæðna einstakra skuldara. Hætta er á því að tilvísun til þess að afskriftir eða eftirgjöf hafi átt sér stað þegar lánasöfn voru færð frá gömlu bönkunum til þeirra nýju valdi misskilningi.

Ráðuneytið vill einnig áréttta að málið hefur verið unnið með miklum hraði og litlum fyrirvara sem gerir það erfitt að koma athugasemdum á framfæri tímanlega og þannig að umræða um þær geti átt sér stað.

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 138/14**  
**komudagur 22.10.2009**

Nefndasvið Alþingis  
b/t Félags- og tryggingamálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

22. október 2009  
Tilvísun: 2009100072

## **Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, 69. mál.**

Fjármálaeftirlitið vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, 69. mál.

### Hlutverk og eftirlit Fjármálaeftirlitsins

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins er fyrst og fremst fólgið í eftirliti með fjárhagsstöðu einstakra fjármálafyrirtækja. Eftirlitið felst hins vegar aðeins að litlu leyti í eftirliti með afgreiðslu einstaka erinda viðskiptamanna hjá fjármálafyrirtækjum enda er það ekki hlutverk Fjármálaeftirlitsins lögum samkvæmt auk þess sem eftirlitið hefur ekki bolmagn til að sinna slíku eftirliti. Þess háttar eftirlit á frekar heima hjá Umboðsmanni viðskiptavina eða eftir atvikum Neytendastofu. Jafnvel mætti hugsa sér að koma á fót sérstöku embætti umboðsmanns skuldara.

Fjármálaeftirlitið fær ekki betur séð en að verði frumvarpið óbreytt að lögum sé verið að breyta hlutverki eftirlitsins og stórauka starfsemi þess sem kallar á aukinn starfsmannafjölda og stóraukin útgjöld. Fjármálaeftirlitið er í dag ekki í stakk búíð til að fylgjast með meðferð einstakra mála er undir frumvarpið falla hjá öllum þeim eftirlitsskyldu aðilum sem um er að ræða, umfram það að staðfesta reglur og gera einstaka úttektir í formi úrtakskannana eftirá. Fylgi ekki aukið fjármagn þessum auknu verkefnum er ljóst að verkefnið verða einungis unnin á kostnað annarra verkefna, s.s. fjárhagslegrar endurskipulagningar fjármálafyrirtækja, en það er það verkefni sem mestan tíma tekur af störfum Fjármálaeftirlitsins nú um stundir.

Að mati Fjármálaeftirlitsins samrýmist það hlutverki eftirlitsins að hafa eftirlit með lögbundnu eigin fé og staðfesta að einhverju leyti reglur er eftirlitsskyldum aðilum ber að setja. Hins vegar telur Fjármálaeftirlitið óæskilegt að breyta hlutverki eftirlitsins í þá veru sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Eðlilegra væri að nýta eftirlitsaðila innan fjármálafyrirtækja, s.s. innri endurskoðanda og umboðsmann viðskiptavina eða koma á fót sérstöku embætti umboðsmanns skuldara. Þannig mætti hugsa sér að umboðsmaður viðskiptavina sæi um almennt eftirlit með framfylgni reglnanna og meðferð kvartana auk þess sem að innri endurskoðandi framkvæmdi reglulega úttektir. Verði komið á fót embætti umboðsmanns skuldara gæti það embætti einnig tekið að sér það samræmingarhlutverk er felst í lögnum varðandi aðkomu Fjármálaeftirlitsins, skattyfirvalda og eftirlitsaðila innan eftirlitsskyldra aðila.

### Markmið frumvarpsins og áhrif á lögbundið eigið fé

Markmiðið með frumvarpinu er að jafnvægi komist á virði eigna, greiðslugetu og

fjárskuldbindingar einstaklinga, fyrirtækja og heimila. Samkvæmt frumvarpinu má það þó ekki leiða til þess að gengið sé að lögbundnu eigin fé eftirlitsskyldra aðila og ber Fjármálaeftirlitinu að tryggja að framkvæmd reglnanna leiði ekki til slíks. Fjármálaeftirlitið fær ekki séð hvernig hægt verði að ná þessum ólíku markmiðum, sem í raun eru í mótsögn hvort við annað.

Einnig má velta fyrir sér hvernig eigi að meðhöndla það þegar eftir staðfestingu reglna kemur upp að framkvæmd þeirra hafi meiri áhrif á rekstur og fjárhagsstöðu einstakra eftirlitsskyldra aðila en gert var ráð fyrir þegar reglurnar voru samþykktar.

#### Aðkoma Fjármálaeftirlitsins að einstökum ágreiningsmálum milli fjármálafyrirtækja og viðskiptavina þeirra

Rétt er að geta þess að Fjármálaeftirlitið hefur ekki úrskurðarvald í einstökum ágreiningsmálum er rísa milli fjármálafyrirtækja og viðskiptavina þeirra. Þannig er ekki um það að ræða að Fjármálaeftirlitið úrskurði um réttindi og skyldur þessara aðila að einkarétti eða sönnun málsatvika. Úrskurðanefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og almennir dómstólar eru þau réttarúrræði sem standa viðskiptavinum fjármálafyrirtækja til boða til að leita réttar síns. Mál geta einnig í einhverjum tilfellum átt undir Neytendastofu.

Samkvæmt athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins skal Fjármálaeftirlitið tilkynna skattyfirvöldum ef eftirlitið verður þess áskynja að brotalöm sé í framkvæmd eftirlitsskyldra aðila eða reglum skv. 3. gr. hefur ekki verið framfylgt. Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf að kanna sérstaklega hvort eftirlitið hafi heimild til slíkrar upplýsingagjafar án sérstakrar lagaheimildar og hvort slíkt samræmist tilskipunum Evrópusambandsins sem taka til starfsemi eftirlitsins.

#### Efni reglnanna

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins skulu kröfueigendur setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánsamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara. Þegar um eftirlitsskylda aðila er að ræða skv. lögum nr. 87/1998 skal Fjármálaeftirlitið staðfesta reglurnar og hafa eftirlit með að þeim sé fylgt, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Nánar er tilgreint í 3. mgr. 3. gr. hvað skuli að lágmarki koma fram í reglunum. Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf að endurskoða hvort eðlilegt sé að Fjármálaeftirlitið sé að leggja mat á það sem þar kemur fram.

Sem dæmi má nefna að reglurnar skulu m.a. taka til samkeppnissjónarmiða. Nánari skýringu er að finna í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að við ákvörðun kröfueigenda skal gætt að samkeppnissjónarmiðum og m.a. tekið mið af samkeppnislögum og álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Ljóst er að Fjármálaeftirlitið hefur ekki eftirlit með samkeppnismálum heldur er slíkt eftirlit á hendi Samkeppniseftirlitsins. Telur Fjármálaeftirlitið óæskilegt að eftirlitinu sé falið framangreint hlutverk í því ljósi.

#### Viðurlög við brotum á reglum

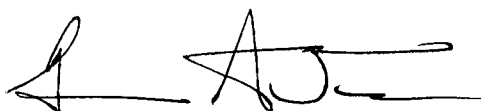
Samkvæmt athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins getur Fjármálaeftirlitið afturkallað staðfestingu á reglum settum samkvæmt 3. gr. frumvarpsins gerist eftirlitsskyldur aðili brotlegur við þær og sakir eru miklar og ekki hefur verið sinnt fyrir mælum um úrbætur. Að mati Fjármálaeftirlitsins er nauðsynlegt að slíkt komi fram í lagatextanum sjálfum auk þess sem velta má fyrir sér hvort ekki sé æskilegt að tengja viðurlög við brotum á reglunum við

lög nr. 87/1998.

Að lokum vill Fjármálaeftirlitið gera athugasemdir við hvernig staðið var að kynningu málsins fyrir eftirlitinu. Fjármálaeftirlitið hefur haft afar skamman tíma til að kynna sér frumvarpið þrátt fyrir að í frumvarpinu sé eftirlitinu falin fjöldi verkefna sem eru að mörgu leyti ólík þeim verkefnum sem eftirlitið hefur með höndum í dag. Í ljósi þess áskilur Fjármálaeftirlitið sér að koma að frekari sjónarmiðum og athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Gunnar P. Andersen



Helga Rut Eysteinsdóttir

Afrit: Efnahags- og viðskiptaráðuneytið

*Alþingi  
Erindi nr. P 138/18  
komudagur 26.10.2009*

### **Minnisblað**

**Til: Efnahags- og skattanefndar og Félags- og tryggingamálanefndar Alþingis**

**Frá: Fjármálaráðuneyti**

**23. 10. 2009**

**Tilfni: Frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, sbr. þskj. nr. 69**

Í breytingartillögum félags- og tryggingamálanefndar við frv. til l. um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins var í 7. lið tillagnanna lagðar til breytingar á lögum nr. 93/2003 um tekjuskatt m.a. þess efnis að eftirgjöf skulda skv. lögnum skuli ekki talin til skattskyldra tekna og jafnframt sé kröfueiganda heimilt að gjaldfæra niðurfelliinguna. Gert er ráð fyrir að ákvæði taki einnig til aðila í rekstri. Breytingarnar ganga gegn ákveðnum meginreglum í skattlagningu atvinnurekstrartekna.

Fjármálaráðuneytið hefur áður sett mikinn fyrirvara um slík ákvæði og embætti ríkisskattstjóra hefur í tveimur minnisblöðum lagst gegn þessum breytingum og bent á aivariegar afleiðingar þeirra. Fjármálaráðuneytið tekur eindregið undir sjónarmið ríkisskattstjóra og mælist til þess að ákvæði þessa efnis verði ekki í lögum þessum. Lítil tími hefur unnist til að greina áhrif ákvæðisins og réttmæti þeirra. Ráðuneytið bendir einnig á að engin þörf er á að ákveða breytingar af þessu tagi nú. Komi í ljós við athugun að þörf sé á þeim verður kostur á að koma þeim að í breytingum sem gera þarf á skattalögun á næstunni.

**Fylgiskjal: Minnisblað, 23. október 2009, til fjármálaráðuneytisins frá ríkisskattstjóra**

**Minnisblað**  
**23. október 2009**

**Til: Fjármálaráðuneytisins**  
**Frá: Ríkisskattstjóra**

**Tilfni: Frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, sbr. þskj. nr. 69**

Þær tillögur sem nú liggja fyrir Alþingi um meðferð eftirgjafar skulda eru verulega gallaðar og vandséð að neitt eftirlit eða bönd verði á því hvernig með verður farið, þannig að jafnræðis sé gætt og ekki sé farið langt yfir strikið í eftirgjöfinni án þess að til skattskyldu komi. Þótt háleit markmið um skjaldborg um heimilin í landinu séu góðra gjalda verð verður að stíga varlega til jarðar í þessum efnum eigi ekki að koma til mikils ójafnræðis og óánægju hins almenna borgara í þessu landi.

Eins og málið liggur nú fyrir úr garði gert mun samþykkt þess hafa þær afleiðingar að engu máli skiptir hvernig skuldir eru tilkomnar eða hversu háar fjárhæðir er um að tefla og án þess að séð verði að gengið verði að þeim eignum sem urðu til við lántökuna. Í núgildandi reglum kemur ekki til skattskyldu slíkrar eftirgjafar skulda eða niðurfellingar ábyrgðar ef gengið hefur verið að þeim eignum sem fyrir eru. Þannig er það meginstef gildandi reglna að ef skuldari er ekki borgunarmaður kemur ekki til skattskyldu.

Ef frumvarpið verður að lögum munu t.d. þeir sem fengu há lán til kaupa á hlutabréfum í launagreiðenda sínum, oftast nær á mjög afbrigðilegum kjörum miðað við það sem gengur og gerist gagnvart hinum almenna skuldara, fá þær skuldir eða ábyrgðir felldar niður án þess að til skattlagningar komi og eftir því sem best verður séð án þess að gengið verði að eignum viðkomandi. Oft höfðu þeir hinir sömu fengið ókeypis sölurétt á hlutabréfunum sem tryggði að þeir gætu sagt sig frá kaupunum ef lækkun yrði á verðmæti bréfanna þannig að þeir biðu ekki skaða af. Sumir fengu svona fyrirgreiðslu í gegnum einkahlutafélög sem þeir áttu sjálfir og þannig gátu þeir mögulega sótt sér aukið skattahagræði. Slík eftirgjöf er í raun sett í hendur kröfueigendanna. Gjalda verður alvarlegum varhug við fyrirhugaðri lagasetningu eins og hún liggur nú fyrir, þar sem engin fjárhæðamörk eða takmarkanir eru á því hvaða fjárhæðir koma til afskriftar án þess að skattlagning fylgi.



**Eftirgjöf skulda – dæmi****I. Einstaklingar****a. Sértek skuldaaðlögun – 4ra manna fjölskylda**

Fasteign; markaðsvirði 80 m.kr (nýtt einbýlishús)  
Bifreið ; markaðsvirði 5 m.kr.

Samtals 85 m.kr

**110% veðhæfi: 93,5 m.kr.**

**80% veðhæfi: 75 m.kr.**

Greiðslugeta = 75 m.kr.

Greiðslubyrði 650 þús. kr. á mánuði  
Mánaðarlaun ca. 1.750 m.kr.

Heildarskuldir 200 m.kr.

**Niðurfelling skuldar 106,5-125****b. Sértek skuldaaðlögun – 4ra manna fjölskylda**

Fasteign; markaðsvirði 30 m.kr (3-4ra íbúð í nýrri blokk)  
Bifreið ; markaðsvirði 3 m.kr.

Samtals 33 m.kr

**110% veðhæfi: 36,3 m.kr.**

**80% veðhæfi: 26,4 m.kr.**

Greiðslugeta = 22 m.kr.

Greiðslubyrði ca 190 þús. kr. á mánuði  
Mánaðarlaun ca. 650 m.kr. (meðallaun hjóna)

Heildarskuldir 30 m.kr.

**Sértek skuldaaðlögun : Nei, skilyrði ekki uppfyllt****II. Rekstraraðilar**

- a. Grunnreglan – niðurfelling skulda er í öllum tilvikum skattskyldar tekjur
- b. Tapaðar kröfur skapast frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri.

Atriði sem skipta máli varðandi niðurfellingar hjá rekstraraðilum:

1. Yfirfæranlegt tap
2. Fyrningar
3. Gjaldfærsla á gengistapi
4. Samsköttun
5. Samkeppnisstaða

**Dæmi:** Prentsmiðja A með nýjar vélar og miklar kuldir vs. Prentsmiðja B með gamlar vélar og litlar kuldir.

Alþingi  
Erindi nr. Þ 138/9  
Komudagur 20.10.2009

**Ályktun Hagsmunasamtaka heimilanna vegna tillagna félagsmálaráðherra um aðgerðir til leiðréttingar greiðslubyrði og aðlögun skulda heimilanna**

**Hagsmunasamtök Heimilanna**

-Stöðum við um heimila sem grunnstöð samfélagsins



www.heimilin.is - heimilin@heimilin.is

„Ef vér slítum í sundur lögin, slítum vér og í sundur friðinn“

Sættir og málamíðlun í deilum eru lykilhugtök í friðarboðskap þeirra bóka sem skrifaðar voru á mestu ófriðartímum þjóðarinnar, þegar kristni var tekin upp á landinu árið 1000. En hvernig skildu menn þess tíma hugtakið lög? Lög voru alls ekki lagabókstafurinn fyrst og fremst; lögin voru samfélagið sjálft, hin siðræna undirstaða, rétt hegðun gagnvart náunganum, heiðarleiki. Ef lögin voru slitin, ef samfélagið var brotið upp var ófriður skollinn á. Nú hafa þessi varnaðarorð Þorgeirs Ljósvefningagoða orðið að raunveruleika á okkar tímum, þegar ráðamenn þjóðarinnar hafa „slitið í sundur lögin.“

Sem frjálsir þegnar hefur almenningur í landinu kosið sér fulltrúa, sér jafna menn og konur, til að fara með hagsmunamál sín í stjórnarsýslu og lykilstofnunum samfélagsins. Það er gert í því sjónarmiði að jafna stöðu þegnanna á milli, skapa jöfn skilyrði til búsetu og atvinnustarfsemi, jafnframt því að hlúa að uppbyggingu samfélagslegra þátta.

Undanfarin ár hefur þessi skilningur snúist allur á hvolf og þegnarnir eru farnir að þjóna samfélagsyfirbyggingunni og eru orðnir að þrælum fjármálastofnana. Ef skapa á skilyrði fyrir frjálsa þegna til að búa í þessu landi og byggja hér upp atvinnulíf til framtíðar verður að snúa þessum formerkjum aftur við og hlúa að grunnstöðum samfélagsins, þegnum sjálfum, heimilunum í landinu.

Stjórn Hagsmunasamtaka heimilanna telur ljóst að alger forsendubrestur sé kominn upp í veðlánnum heimila, bæði hvað varðar verð- og gengistryggð lán, sem vegur verulega að fjárhagslegu sjálfstæði íslenskra heimila, grefur undan tilvist þeirra og fjárhagslegum framtíðarmöguleikum. Kynntar lausnartillögur félagsmálaráðherra ganga afar skammt til að bæta hag skuldsettra heimila og eru eingöngu til þess fallnar að skapa tímabundna aukna greiðslugetu, en tekur alls ekki á rót vandans, né heldur forðar frekara fjárhagstjóni heimilanna.

Forsendur endurreisnar eru að leiðréttingar á stöðu mála eigi sér stað tafarlaust og í framhaldi sameinist hagsmunaaðilar og stjórnvöld um endurmótun og þróun kerfis með það að leiðarljósi að ábyrgð í lánveitingum verði framvegis deilt af meira jafnræði milli lánveitenda og lántaka. Jafnframt og samtímis verði hafist handa við að snúa ógnvekjandi skuldastöðu heimilanna við í stað þess að skjóta vandanum á frest. Skuldsetning íslenskra heimila er ein sú mesta í heimi og verður að taka á tafarlaust, til að forða hér samfélagshruni og upplausn.

Samfélagssáttmáli Hagsmunasamtaka heimilanna

### **Tillögur félagsmálaráðherra**

Félagsmálaráðherra hefur lagt fram þrjúþætta tillögu um aðgerðir vegna fjárhagsvanda heimilanna:

1. Almenn leiðrétting - aðgerðir til að lækka greiðslubyrði
2. Sértek skuldaaðlögun - samræmt verklag fjármálastofnana
3. Endurbætt opinber greiðsluáðlögun

Í glærukynningu á aðgerðunum segir, að mikilvægi aðgerðanna felist í því að endurskipulagning skulda sé forsenda fyrir viðreisn efnahagslífsins, afstýra þurfi félaglegum vanda með því að tryggja að öryggisnetið nái til allra, aðgerðirnar séu tímabærar og réttar og þær bjóði tækifæri fyrir alla til að endurskipuleggja fjármál sín á skynsamlegan hátt.

Markmið með almennu aðgerðunum er að léttu greiðslubyrði fólks, leiðrétta misgengi lána, launa, verðlags og gengis krónunnar, gera sem flestum kleift að standa í skilum, eyða óvissu, gæta jafnræðis, hófsemi og sanngirni og stuðla að sátt í samfélaginu. Þeim er beint að heimilum sem ennþá hafa veðrými á eignum sínum, en margir hverjir eiga í erfiðleikum með afborganir lána sinna vegna þyngri greiðslubyrði. Þessum hópi má skipta í tvennt og eru úrræðin eftir því. (Hver og einn lántakandi getur verið í öðrum eða báðum hópum.) Fyrri hópurinn er með verðtryggð lán, hvort heldur húsnæðislán eða bílalán. Fyrir hann er ætlunin að lögleiða greiðslujöfnunarvísitöluna án þess að lengja meira en í 3 ár í lánum. Hugmyndin er að stilla greiðslu lánanna við þá upphæð sem greidd var á janúar gjalddaga 2008 og síðan leiðrétta hana með tilliti til greiðslujöfnunarvísitölu. Þetta mun hafa í för með sér um 13% lækkun greiðslu miðað við síðasta gjalddaga. Greiðslur munu síðan fylgja þróun greiðslujöfnunarvísitölu, þar til annað tveggja gerist, að lánið er uppgreitt eða að lánstíminn er liðinn. Fólk verði ekki þvingað til að fara þessa leið, en verði að segja sig frá ferlinu, þ.e. greiðslujöfnun verðtryggðra lána verði sjálfgefna leiðin. Seinni hópurinn er með lán sem eru gengisbundin að hluta eða öllu leiti. Sé einhver hluti lánanna verðtryggður mun hann meðhöndlaður eins og hjá fyrri hópnum. Afborganir gengisbundna hlutans verði í upphafi (frá og með 1.11.09) miðaðar við gengi 2. maí 2008, en taka eftir það breytingum í samræmi við þróun greiðslujöfnunarvísitölu. Greitt verði af lánunum, þar til annað hvort þau eru uppgreidd eða í allt að 3 ár umfram upphaflegan lánstíma. Þetta er talið leiða af sér að fyrsta greiðsla samkvæmt þessari aðferð lækkar um 40% frá næstu greiðslu á undan. Hugmyndin er að þetta sé valfrjálst, þ.e. lántakandinn verður að óska eftir því að færa lánin sín yfir í þetta fyrirkomulag.

Sértekum aðgerðunum er ætlað að ná til hóps um 4-5 þúsund lántakenda sem eru komnir í verulegan vanda, en bankarnir telja sig geta unnið með án þess að fara leið fullnustuaðgerða. Markmið þeirra er að gera heimilum kleift að laga eignir og skuldir að greiðslugetu, forða sem flestum frá greiðsluerfiðleikum, setja lánveitendum skýrar leikreglur (samræmdar) um skuldaaðlögun, gæta jafnræðis og sanngirnis og koma í veg fyrir fjöldagjaldbrot. Þessi leið hefur ekki verið útfærð ennþá, en ætlunin er að bjóða upp á hraðvirka leið milli kröfuhafa og skuldara til að leysa vandann. Lánveitandi verður, þegar þessi leið er farin, að viðurkenna tapaðar kröfur og skuldarar að sætta sig við einhverjar breytingar á högum sínum. Þessi leið er hugsuð fyrir fólk með of þunga greiðslubyrði til þess að almenn úrræði dugi, fólk með yfirveðsettar eignir og/eða með fleiri en eina eign.

Breytingum á greiðsluáðlögunarlögunum er ætlað að skera ýmsa vankanta af lögunum og ferlinu. Markmiðið er að gera kerfið markvissara, manneskjulegra og að tryggt sé að allir sitji við sama borð sem velja þessa leið.

### **Forsendur álit Hagsmunasamtaka heimilanna**

Hagsmunasamtök heimilanna hafa tekið tillögur félagsmálaráðherra til ítarlegrar skoðunar. Samtökin telja að margt sé vel gert í þessum tillögum en annað missi gjörsamlega marks, hafi ætlunin verið að leiðrétta þann órétt sem heimilin hafa verið beitt undanfarin ár. Samtökin vilja minna á, að fjármálafyrirtæki unnu í mörg ár leynt og ljóst gegn hagsmunum

viðskiptavina sinna. Var það gert með stöðutöku gegn hagsmunum viðskiptavinanna, með því að bjóða þeim lán sem samtökin meta ólögleg, þrýsta á fólk að taka þessi ólöglegu lán eða fjárfesta í verðbréfum sem fyrirtækin máttu vita að voru ótraust, beita hugsanlegri markaðsmisnotkun til að véla með verð hlutabréfa og svona mætti lengi telja. Auk þess tóku fjármálafyrirtækin þátt í áhættusömum útlánum til eigenda sinna og skúffufyrirtækja hér á landi og erlendis, þar sem oft var, að því virðist, lítið hirt um að trygg veð væru að baki lánunum. Jafnframt stunduðu fyrirtækin áhættusamar fjárfestingar, oft í óskráðum félögum sem virtust byggð á loftbólum. Líkja má aðgerðum fjármálafyrirtækjanna við að þau hafi spilað rússneska rúlettu með fjöregg þjóðarinnar. Allt þetta leiddi af sér óstöðugleika í íslenska hagkerfinu.

Innkoma Kaupþings, Glitnis og Landsbankans á íbúðalánamarkað haustið 2004 var fyrsta skrefið í að skapa þennan óstöðugleika. Þá var í fyrsta skiptið boðið upp á húsnæðislán sem ekki voru fjármögnuð fyrirfram yfir allan lánstímann. Bankarnir buðu hverjum sem vildi lán á hagstæðum kjörum til langs tíma með ákvæði um endurskoðun vaxta eftir um 5 ár, án þess að vita hvaða vaxtakjör yrðu í boði þegar að þeim tímapunkti kæmi. Boðið var upp á allt að 100% fjármögnun við fasteignakaup. Varð þetta til þess að íbúðarverð hækkaði mjög hratt og húsnæðisbólum myndaðist. Samhliða þessu voru byggðar upp miklar, en falskar væntingar til efnahagslegra framfara sem varð til þess að gengi krónunnar styrktist mikið. Jafnframt hófu fyrirtækin að bjóða lán tengd við dagsgengi erlendra gjaldmiðla, en slík lán eru ólögleg samkvæmt gr. 13 og 14 í lögum nr. 38/2001 um vexti og verðbætur. Með þessu voru bankarnir að undirbúa jarðveginn fyrir það sem verður að teljast ein mesta eignaupptaka í 65 ára sögu íslenska lýðveldisins, þ.e. að færa meira og minna allt íbúðarhúsnæði landsmanna frá réttmætum eigendum, þ.e. húsnæðiseigendum, til lánastofnana. Þetta var gert með því að taka stöðu gegn íslenska hagkerfinu. Sú stöðutaka endaði á því að krónan féll með stæl í mars 2008. Á örfáum dögum hrundi gengi krónunnar með dyggri aðstoð íslenskra fjármálafyrirtækja, eftir því sem okkur hjá Hagsmunasamtökum heimilanna er tjáð. Þetta leiddi til mikillar hækkunar á höfuðstól hinna ólöglegu gengistryggðu lána. Önnur afleiðing var mikil hækkun á vísitölu neysluverð sem hafði bein áhrif á höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána. Fall krónunnar og hækkun vísitölu neysluverðs hafði mjög jákvæð áhrif á efnahagsreikning fjármálafyrirtækjanna, en hvert fyrirtækið á fætur öðru birti vægast sagt hagstæðar afkomutölur fyrir 1. og 2. ársfjórðung síðasta árs. Ef fjármálamarkaðurinn hefði ekki fallið á eigin bragði í byrjun október 2008, þá hefði mátt búast við að sjá ennþá hagstæðari afkomutölur fyrir 3. og 4. ársfjórðung. Fyrirtækin féllu hins vegar hvert um annað þvert og tóku krónuna með sér í fallinu með tilheyrandi verðbólgu og hækkun höfuðstóls verðtryggðra og gengistryggðra lána.

## **Almennar aðgerðir**

### **Leiðrétting á höfuðstól lána**

Hagsmunasamtök heimilanna hafa gert þá kröfu að leiðrétt verði sú hækkun á höfuðstóli húsnæðislána sem fjárglæfrar fjármálafyrirtækjanna orsökuðu. Samtökin telja furðulegt, að lántakendur skuli eiga að bera tjón sitt að fullu, eins ráðherra gerir ráð fyrir í tillögum sínum. Húsnæðiseign er algengasta og víðfeðmasta sparnaðarform íslenskra heimila. Meðan innstæður heimilanna voru eitthvað á bilinu 600-650 milljarðar um síðustu áramót var eign landsmanna í húsnæði um 2.900 milljarðar með eigið fé upp á 880 milljarða, sem þá hafði rýrnað um þriðjung á einu ári vegna hækkunar á höfuðstól lánanna. Það er því ljóst að sá sparnaður fólks sem liggur í húsnæði þess, er ákaflega mikilvægur fyrir sparnað í þjóðfélaginu. Þessu virðast stjórnmöld ekki átta sig á. Á meðan innstæður í íslenskum bönkum voru varðar upp í topp með því að færa þær framfyrir í kröfuröð við setningu neyðarlaganna 6. október 2008, þá ákváðu stjórnmöld að fórna stórum hluta sparnaðar fólks í húseignum sínum með því að samþykkja stórfelldan flutning þess sparnaðar frá lögmatum eigendum til fjármálafyrirtækjanna sem mörg hver tóku þátt í að grafa undan hagkerfinu.

Með tillögum félagsmálaráðherra, sem birtar voru 30. september 2009, er ráðherra að staðfesta þessa eignarupptöku hjá öllum þeim heimilum sem geta eingöngu nýtt sér þær almennu aðgerðir sem boðaðar eru í tillögunum. Hagsmunasamtök heimilanna geta alls ekki fallist á slíka staðfestingu og munu berjast gegn fyrirhugaðri eignaupptöku með öllum tiltækum ráðum.

Með því að viðurkenna þessa eignaupptöku, er félagsmálaráðherra að binda fjölmarga áttaha- og íbúðafjötrum. Fólk mun ekki geta fært sig til, hvorki farið í stærra húsnæði né minnkað við sig um ókomna framtíð. Veðsetning húsnæðisins mun koma í veg fyrir það hjá stórum hluta landsmanna, fyrir utan þá gríðarlegu eignarýrnun sem ráðherra er að leggja blessun sína yfir. Hagsmunasamtök heimilanna mótmæla harðlega þessari ákvörðun félagsmálaráðherra og hvetja hann til að endurskoða hana. Samtökin hvetja ráðherra jafnframt til að vinna með fulltrúum lántakenda að lausn sem lántakendur geta sæst á.

Hagsmunasamtök heimilanna telja sig hafa lagt fram sanngjarnar og réttmætar kröfur hvað varðar leiðréttingu á höfuðstóli húsnæðislána. Ýmsir aðilar hafa kynnt fyrir samtökunum, og að því við best vitum einnig fyrir ráðherra, ýmsar hugmyndir varðandi hvernig útfæra megi leiðréttinguna, þannig að hún verði sem minnst íþyngjandi fyrir skattgreiðendur. Skora samtökin á ráðherra að taka þær hugmyndir til vandlegrar skoðunar.

### **Skammtímagreiðslubyrði verðtryggðra lána**

Hagsmunasamtök heimilanna fagna því að fara eigi í leiðréttingu á greiðslubyrði húsnæðislána. Samtökin telja þó að sú útfærsla sem felst í tillögum félagsmálaráðherra bæði ganga of stutt og vera of flókin. Greiðslujöfnunarvísitalan, sem nota á sem sjálfgefið úrræði, er óskiljanleg fyrir flesta. Hún er fundin út frá launavísitölu og atvinnustigi og er grunnstillt við 100 miðað við stöðu þessara þátta 1. nóvember 2008. Hún var síðan bakreiknuð til 1. janúar 2008 og telst þá hafa verið 93,0 stig, en í maí sama ár var hún 96,1 stig. Greiðslujöfnunarvísitala fyrir október 2009 er 95,1 stig.

Greiðslujöfnunarvísitala er skilgreind í lögum nr. 63/1985 samkvæmt breytingum sem samþykkt voru með lögum nr. 133/2008. Samkvæmt 6. gr. laganna er greiðslujöfnunarvísitala skilgreind sem hér segir:

„Með greiðslujöfnunarvísitölu sem beitt er við framreikning greiðslumarks, sbr. 5. gr., er átt við sérstaka vísitölu sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir mánaðarlega. Skal hún vera samsett af launavísitölu, sbr. lög um launavísitölu, sem vegin er með atvinnustigi. Við útreikning greiðslujöfnunarvísitölu skal launavísitala sú sem Hagstofan birtir í mánuði hverjum vegin með atvinnustigi sama mánaðar og skal hún gilda við útreikning greiðslumarks lána. Með atvinnustigi í mánuði er átt við hlutfall sem miðast við 100% að frádregnu atvinnuleysi í hlutfalli af vinnuafl í viðkomandi mánuði samkvæmt uppgjöri Vinnuálastofnunar.“

Og í síðustu grein laganna segir:

„Hagstofa Íslands skal reikna út greiðslujöfnunarvísitölu frá og með janúar 2008 í samræmi við ákvæði 6. gr. laga þessara. Hagstofa Íslands skal ákveða og birta opinberlega hvernig þessi vísitala er reiknuð út og tengja hana launavísitölu til greiðslujöfnunar.“

Ekki er beint hægt að segja, að greiðslujöfnunarvísitalan sé auðskiljanlegt eða gagnsætt fyrirbrigði. Þarna er t.d. óskiljanleg tvöföld tilvísun, þ.e. greiðslujöfnunarvísitalan skal vera samsett af launavísitölu og vagnu atvinnustigi og síðan skal Hagstofan reikna hana út og tengja við launavísitölu. Það er eins og löggjafinn hafi ekki skilið þetta fyrirbrigði eða hvernig það er fundið út. Fyrir utan að á vef Hagstofu Íslands er hvergi birt opinberlega

„hvernig þessi vísitölu er reiknuð út“. Hagstofan birtir bara almennan texta og síðan útreiknaða greiðslujöfnunarvísitölu. Hér er því á ferðinni enn ein flókna fjármálaafurðin, sem ekki er nokkur möguleiki að almenningur geti skilið. Gera samtökin alvarlega athugasemd við þessa aðferðafræði og telja hana vera til þess fallna að slá ryki í augu fólks.

Þau dæmi sem félagsmálaráðherra notaði í kynningu sinni voru ákaflega ruglingsleg, þar sem þau sýna ekki greiðslubyrðina eins og hún var 1. janúar 2008. Gefið er upp að mánaðarleg greiðsla af 10 m.kr. láni með 4,15% vöxtum, sem tekið var 1.7. 2007, hafi verið kr. 42.700 í upphafi (líklega 1.8. 2007). Þessi greiðsla hafi verið komin í kr. 54.800 1.10. 2009 og lækki í kr. 45.600 1.11. 2009 vegna áhrifa af greiðslujöfnuninni. Þetta er lækkun upp á 16,8%. Ef taka á svona útreikninga alvarlega og trúanlega, þá er grundvallarskilyrði að forsendur útreikninganna fylgi.

Það er þó ekki þessi upphafslækkun eða stilling við greiðslujöfnunarvísitölu í janúar 2008 sem Hagsmunasamtök heimilanna setja spurningu við. Fyrst skal nefna að atvinnuleysi í nóvember 2008 var 3,3% sem var mesta atvinnuleysi frá því í maí 2004. (Vissulega gæti verið að atvinnustig í október 2008 sé notað, en það breytir ekki öllu.) Annað er að breytingar á launavísitölu hafa sýnst vera ótrúlega furðulegar. Launavísitalan virðist ekki ná utan um hina miklu kjaraskerðingu, sem fólk er að verða fyrir. T.d. hefur hún nær undantekningarlaust sýnt hækkun milli mánaða, þrátt fyrir mikla fjölgun fólks á atvinnuleysisráði eða breytingar á starfshlutfalli. Kannski er skýringin að launavísitala tekur ekki tillit til tekjubreytinga sem verða við það að fólk fari af vinnumarkaði og færist á atvinnuleysisbætur og mæli bara laun í samræmi við starfshlutfall. Þetta tvennt er engu að síður aukaatriði samanborið við næsta atriði. Síðustu 20 ár, frá ágúst 1989 til ágúst í ár, mælist hækkun launavísitölu 234,5% meðan hækkun vísitölu neysluverðs var 170%. Þarna er umtalsverður munur sem bendir til þess, að ekki standi til að afskrifa eitt eða neitt. Meðan höfuðstóll lánanna mun hækka í samræmi við vísitölu neysluverðs, þá hækkar mánaðarleg greiðsla að öllum líkindum mun hraðar þegar hún fylgir greiðslujöfnunarvísitölu. Það verður því ekki langt að bíða að greiðslur framreiknaðar samkvæmt greiðslujöfnunarvísitölu verða orðnar hærrí en greiðslur samkvæmt upprunalegum skilmálum lánanna. Samkvæmt þjóðhagsáætlun er reiknað með að mesta atvinnuleysið gangi yfir á tveimur árum og atvinnustig verði komið í eðlilegt horf 2012-13. Á þessum árum má einnig búast við að launafólk verði byrjað að vinna upp tapaðan kaupmátt krepputímabilsins. Það mun leiða til þess að greiðslujöfnunarvísitalan mun hækka á tvöföldum hraða, þar sem báðir reikniþættir hennar eru á hraðri uppleið.

Hagsmunasamtök heimilanna hafa stillt upp tveimur dæmum sem lýsa hugsanlegri þróun greiðslujöfnunarvísitölu og vísitölu neysluverðs. Í öðru dæminu er gert ráð fyrir vísitöluþróun sem greint var frá við kynningu fjárlaga, þ.e. að atvinnuleysi næði hámarki á næsta ári og atvinnustig fari batnandi eftir það, auk þess sem launahækkningar verði hóflegar. Í hinu dæminu er viðsnúningurinn látinn verða hraðari. Niðurstöðurnar eru birtar í eftirfarandi töflum og koma í þeim fram breyting á vísitöluneysluverðs (VNV), breyting á greiðslujöfnunarvísitölu (GJV), þróun greiðslu miðað við að greitt sé í samræmi við þróun VNV (staða 31.12. ár hvert) og þróun á greiðslu miðað við GJV (staða 31.12. ár hvert). Ekki er gerð tilraun til að lýsa þróun höfuðstóls. Upphafsgildin á greiðslum eru í samræmi við þá fullyrðingu ráðherra að greiðsla 1.11.2009 samkvæmt greiðslujöfnunarvísitölu sé 13% lægri en greiðslan 1.10. samkvæmt eldra kerfi. (100 er 87% af 115.)

Dæmi 1:

	Breyting	Breyting	Greiðslur	Greiðslur
	á VNV	á GJV	skv. VNV	skv. GJV
Upphafsgildi			115	100
2009	2%	-0,5%	116,5	99,5

2010	5%	-2%	120,4	97,5
2011	2,50%	4%	122,4	101,4
2012	3%	4%	124,9	105,5
2013	3%	5%	127,4	110,7
2014	3%	5%	129,9	116,3
2015	3%	6%	132,5	123,3
2016	3%	6%	135,2	130,6
2017	3%	7%	137,9	139,8

Þrátt fyrir 13% mun á upphafsgildunum tveimur, þá með hóflegri breytingu á greiðslujöfnunarvísitölunni tekur það rétt um 8 ár fyrir mánaðarlegar greiðslur skv. greiðslujöfnunarvísitölunni að ná greiðslunum sem núverandi lánasamningur felur í sér. Eftir það er mismunurinn notaður til að greiða niður það sem safnaðist upp vegna lægri greiðslna áður.

Ef hagkerfið réttir hraðar úr kútnum, þá lítur myndin svona út.

Dæmi 2:

	Breyting	Breyting	Greiðslu	Greiðslur
	á VNV	á GJV	skv. VNV	skv. GJV
Upphafsgildi			115	100
2009	2%	-0,5%	116,5	99,5
2010	5%	-2%	120,4	97,5
2011	2,50%	8%	122,4	105,3
2012	4%	8%	125,7	113,7
2013	5%	7%	129,9	121,7
2014	5%	7%	134,2	130,2
2015	4%	6%	137,8	138,0
2016	4%	6%	141,5	146,3
2017	5%	6%	146,2	155,1

Nú tekur ekki nema tæp sex ár fyrir greiðslur skv. greiðslujöfnunarvísitölunni að ná greiðslunum eftir eldri aðferð.

Gagnrýni samtakanna á þessa aðferð er því tvíþætt. Samtökin telja aðferðina allt of flókna til að bjóða fólki upp á hana og að tilgangur hennar sé að tryggja að engin leiðrétting skulda heimilanna komi til. Samtökin sjá alveg þann kost við tillögu ráðherra, að greiðslubyrðin mun léttast strax 1. nóvember samkvæmt þessari leið, en sjá það fyrir að þetta sé svikalogn og stormurinn sem fylgir gæti orðið mörgum erfiðari en hamfarir undanfarinna mánaða.

Hagsmunasamtök heimilanna vilja ítreka kröfu samtakanna um að sett verði afturvirk 4% þak á hækkunir höfuðstóls verðtryggðra lána. Við teljum að það sé sanngjörn og réttlát leið til að leiðrétta þann misrétt sem heimilin voru beitt í aðdraganda kreppunnar og þau hafa þurft að súpa seyðið af síðast liðið ár eða svo. Samtökin telja að með því náist að kveikja aftur greiðsluviljann hjá fólki og gefa því von um bjartari tíma. Með slíkri aðgerð mun auk þess einhver von myndast um að eðlileg fasteignaviðskipti geti átt sér stað. Vissulega verði skorið eitthvað ofan af höfuðstóli lánanna, en samtökin efast ekki um að finna megi leið til að forða því að sá kostnaður lendi á ríkinu/skattgreiðendum. En eitt er alveg á hreinu, ef þeir sem eru með hugmyndirnar fá aldrei sæti við borðið, þá koma engar lausnir.

## **Skammtímagreiðslubyrði gengistryggðra lána**

Ráðherra leggur til að greiðslubyrði gengistryggðra lána verði miðuð við greiðslubyrðina sem var 2. maí 2008. Eftir það fylgi mánaðarlegar greiðslur greiðslujöfnunarvísitölunni líkt og með verðtryggðu lánin. Hér vakna ýmsar spurningar, sem ekki er svarað í kynningarefni ráðherrans. Er verið að tala um greiðsla höfuðstólshluta lánanna verði sú sama og 2. maí 2008 eða er það heildargreiðslan? Þetta skiptir nefnilega sköpum. Það getur verið, að ekki allir átti sig á því, að LIBOR vextir voru mjög háir 2. maí 2008. Það munar verulega miðað við stöðuna í dag. Að greiða 2,5% grunnvexti í staðinn fyrir 0,5% munar 200.000 kr. á ári á 10 m.kr. láni. Þetta getur breytt því að tillagan sé hagstæð fyrir lántakandann yfir í að vera óhagstæð. En ef gert er ráð fyrir að það gengisviðmiðið ráði, en ekki nákvæm upphæð greiðslunnar í maí 2008, þá er þetta ásættanleg lausn til skamms tíma. Með henni gæti skapast rými til að ljúka þeim dómsmálum sem eru í gangi eða eru að fara í gang, þar sem ætlunin er að kljást um lögmæti gengistryggðra lána. Samtökin geta aftur ekki fellt sig við þessa tilhögun sem endanlega lausn á viðfangsefninu. Krafa samtakanna er að varanleg leiðrétting á höfuðstóli verði að eiga sér stað.

Síðan má deila um hvort dagsetningin 2. maí 2008 sé rétt viðmiðun. Af hverju er þessi tímasetning valin? Hagsmunasamtök heimilanna sjá enga skýringu á þessari dagsetningu vera aðra en þá, að hún hefur verið í boði í nokkurn tíma. Bankarnir hafa allir boðið upp á greiðslujöfnun gengistryggðra lána sem miða við þessa dagsetningu. Það er því bara tilviljun en ekki efnahagsleg rök sem liggja þarna að baki. Hrun krónunnar hófst um miðjan mars. Af hverju er þá ekki miðað við 10. mars? Staða allra lána 31.12.2007 er þekkt í skattframtölum og ársreikningum. Af hverju er sú dagsetning þá ekki valin? Gegnsæi er ákaflega mikilvægt við svona ákvarðanir og því þarf að liggja fyrir af hverju miðað er við 2. maí 2008.

Hagsmunasamtök heimilanna lögðu til í febrúar að þeir sem vildu gætu snúið gengistryggðum lánum sínum yfir í verðtryggt íslenskt lán frá lántökudegi. Lánin yrðu síðan uppreiknuð samkvæmt vísitölu neysluverðs og tekið tillit til afborgana til 1. janúar 2008, en eftir það féllu lánin undir hatt annarra verðtryggðra lána. Þrátt fyrir miklar efasemdir um lögmæti gengistryggðra lána, þá hafa samtökin ekki skipt um skoðun í þessu efni. Þau leggja samt áherslu á, að velji lántaki slíka lausn eða einhverja aðra lausn sem mun standa til boða, þá afsali viðkomandi ekki betri rétti sem honum kynni að bjóðast sem niðurstaða af dómsmáli eða frjálsum samningi við lánastofnanir.

Að öðru leiti eiga sömu rök hér um greiðslujöfnunarvísitöluna og þau sem áður komu fram í umfjöllun um skammtímagreiðslubyrði verðtryggðra lána.

## **Langtímagreiðslubyrði lána með greiðslujöfnun**

Hagsmunasamtök heimilanna geta ekki fallist á að greiðslujöfnunarvísitala verði notuð til að ákvarða greiðslubyrði verðtryggðra eða gengistryggðra lána til langframa. Samkvæmt útreikningum samtakanna felst í þessu gildra, þar sem telja á fólki trú um að verið sé að slaka eitthvað á innheimtuklónni, þegar ekkert slíkt er í gangi. Síðast þegar svona aðferð var notuð, þ.e. eftir kollsteypuna 1983, þá varð niðurstaðan sú að lántakendur borguðu allt í botn. Þessu hafa Landssamtök lífeyrissjóðanna áttað sig á og þess vegna lýsti framkvæmdastjóri samtakanna sig hlynntan tillögum ráðherra. Hann vissi sem var, að það fé sem heimtist ekki strax af fjalli kæmi í betri holdum síðar.

Hagsmunasamtök heimilanna vilja ítreka þá skoðun, að ekki verði nein sátt í samfélaginu, nema fólk fái fjárhagstjón sitt bætt. Samtökin skilja ekki þau rök, að sjálfsagt mál sé að verja sparnað fólks í peningainnistæðum, en gjörsamlega ómögulegt að verja sparnaðinn ef hann er í fasteignum fólks. Ekki má gleyma því að fólk mun þurfa að bera umtalsvert tjón



burt séð frá því hvað verður um stökkbreyttan höfuðstól lánanna. Margir fjárfestu í húsnæði, þegar verðið var á uppleið eða jafnvel hæstu stöðu. Það fólk mun þurfa annað hvort að sætta sig tapað eigið fé eða bíða þar til markaðurinn hefur rétt úr kútnum aftur eftir einhver ár. Fyrir þetta fólk er lækkun fasteignaverðs alveg nógu þungbær, þó svo að það þurfi ekki líka að bera óskipt það tjón sem glannaskapur fjármálafyrirtækja olli fólki. Krafa um leiðréttingu á stökkbreyttum höfuðstóli lána er því ófrávíkjanleg krafa að hálfu samtakanna.

### **Almennar aðgerðir - niðurstöður**

Það er mat Hagsmunasamtaka heimilanna, að í tillögum ráðherra felist mikilsverð viðurkenning á þeirri kröfu að samtakanna, að þörf sé fyrir almennar aðgerðir til að leiðrétta stöðu heimilanna. Tillögurnar veita vissulega ákveðið skjól til skamms tíma, en allt bendir til að þau verði gerð brottræk úr skjólinu innan fárra ára. Líta má svo á að tillögurnar gefi fjármálafyrirtækjum ráðrúm til að skoða stöðuna betur og koma með alvöru úrræði fyrir heimilin. Í þessu samhengi vilja samtökin vekja athygli á ummælum talsmanns neytenda á fundi Félags viðskiptafræðinga og hagfræðinga (FVH) þriðjudaginn 29. september sl., sem sagði að hér væri um frestun á vandanum að ræða og innantómar tillögur.

Ráðherra hefur sagt að tillögurnar leggi vissan þrýsting á lánastofnanir að halda verðlagi stöðugu og verðlagsbreytingum í lágmarki. Með því hámarka þær væntanlega endurgreiðslu af lánunum. En eins og oft, þá eru fleiri en ein leið að hverju marki. Lánastofnanir geta einnig hámarkað væntanlega endurgreiðslu með því að stuðla að því, að verðlagsbreytingar verði alltaf minni en launabreytingar, þó svo að verðlagsbreytingarnar séu miklar. Lykillinn að hámarks endurheimtum lánveitenda felst því í kaupmáttaraukningu, ekki tiltekinni þróun verðlags.

Ráðherra hefur sagt fleira sem vekur upp ýmsar spurningar. Svo sem að hans fólk hafi verið að vinna í þessum tillögum frá því í sumar. Sé það rétt, þá telja samtökin að tími sé til kominn að skipta um mannskap í verkinu. Að það hafi tekið tvo eða þrjú mánuði að breyta fyrri greiðslujöfnunarúrræðum úr því að vera ekki með neitt þak á framlengingu lánstíma í að vera með 3 ára hámark á framlenginguna, er ekki góður vitnisburður um afköst starfsmanna vinnuhópsins. Nei, ráðherra verður að koma með trúverðugri skýringu. Samtökin vita svo sem hver skýringin er. Ráðherra tjáði fulltrúum þeirra það á fundi sunnudaginn 27. september. Lánastofnanir með bankana í fararbroddi höfðu afdráttarlaust fyrri tillögu vinnuhóps ráðherrans. Og hvorn hópinn er nú frekar hlustað á: Fjármálafyrirtæki sem nýbúin eru að leggja hagkerfið í rúst eða almenning sem bera þarf þungar klyfjar af hruninu? Jú, það er rétt, enn á ný kjósa stjórnvöld að setja hagsmuni fjármálafyrirtækja ofar hagsmunum almennings.

Heimilin hafa þurft og eiga á næstu árum að bera fullan kostnað af hruninu. Ef það er ekki stökkbreyttur höfuðstóll lána og gríðarleg hækkuð greiðslubyrði til langframa, þá eiga þau á meðan dregið er aðeins úr greiðslubyrðinni að bera 30-40% hærri skatta, ef eitthvað er að marka ný fram lagt fjárlagafrumvarp. Og sé það ekki nóg, þá á að egna þjóðfélagshópum saman á næstu árum, þar sem hækkuð launa, t.d. kennara, verkafólks eða bankamanna, mun leiða til hækkaðrar greiðslubyrði lána.

Samtökin langar að leita í smiðju Þórólfs Matthíassonar, prófessor í hagfræði, sem sagði á áður nefndum fundi, að vandamál fyrirtækjanna í landinu væri, að þrátt fyrir að rekstrarreikningur þeirra væri góður, þá væri efnahagsreikningur þeirra í ólagi. Sé þessi samlíking notuð, þá má segja að tillögur ráðherra séu tilraun til að rétta af rekstrarreikning heimilanna til skamms tíma, þ.e. þar til skattar hækka um áramót, en efnahagsreikningur þeirra er skilinn eftir sem rjúkandi rústir.

Meðan ekkert er gert til að rétta af efnahagsreikning heimilanna, þá eru þessar tillögur ófullnægjandi, þó vissulega sé eitthvað jákvætt í þeim. Það sem meira er, með tillögunum er heimilunum enn einu sinni sýnd langatöng og staðfestur sá grunur samtakanna, að það sé ætlun og eindreginn vilji stjórnvalda að heimilin í landinu eigi að fjármagna kennitölulflakkarabankana með fasteignum sínum. Þjóðnýta á heimili landsmanna og kóróna þannig getuleysi þriggja ríkisstjórna á einu ári til að gera eitthvað sem mark er á takandi fyrir heimilin í landinu. Ef þetta er réttlæti ríkisstjórnarinnar, biðja samtökin allar góðar vættir að forða okkur frá ranglæti hennar. Tillögur ráðherra eru ekkert annað en stríðsyfirlýsing.

## Aðrar aðgerðir

Hagsmunasamtök heimilanna telja sig lítið geta sagt um aðrar aðgerðir. Þær hafa ekki verið mótaðar að nokkru viti. Lofað er ýmsu, en innihaldið er ekkert. Hvað þýðir: „Greiðslubyrði lánsins er sniðin að aðstæðum einstaklingsins en staðan er endurmetin síðar“? Hvernig á fólk sem er með tvo bíla að fara að því að losa sig við annan á þessum síðustu og verstu tímum? Hvað telst „hóflegt“ húsnæði? Hvað verður gert við „óhóflegt“ húsnæði? Hvað verður gert í málum þeirra sem sitja uppi með tvær eignir með fasteignamarkaðinn botnfrosinn? Gefin eru fyrirheit um „víðtækt samstarf allra aðila um skipulag aðgerða“. Hverjir eru „allir aðilar“? Samtökin spyrja brennd af reynslunni, þar sem ekki virðast allir hafa sama skilning á hugtökunum „samstarf“ og „samráð“. Hagsmunasamtök heimilanna vilja t.d. sverja af sér nokkra þátttöku í mótun þeirra tillagna sem ráðherra lagði fram. Samtökin reikna með að það sama eigi við um aðra í ákallshópnum svo kallaða. Er það með ólíkindum, að stjórnvöld telja sig ekki þurfa að tala við þá sem gæta hagsmuna neytenda. Fundur, þar sem nokkurn veginn fullmótaðar tillögur eru kynntar, uppfyllir á engan hátt það sem venjulegt fólk flokkar undir samstarf eða samráð. En þar sem tillögurnar eru ekki ennþá komnar fram, þá gefst vinnuhópi ráðherra færi á að bæta úr þessu. Samtökin vonast til að hópnum beri gæfa til að nýta sér þann möguleika.

## Aðrar aðgerðir - niðurstaða

Þar til að nánari lýsing á þessum aðgerðum liggur fyrir, þá er einfaldlega ekki hægt að taka afstöðu til þeirra.

## Umsögn um eitt og annað í glærum ráðherra

Það vill brenna við, að þegar innihaldsrýrar tillögur eru settar fram, þá fylgi þeim mikið orðskrúð. Í kynningargögnum ráðherra má lesa ýmislegt, sem fær engan stuðning í tillögunum sjálfum. Svo sem:

- **Endurskipulagning skulda er forsenda fyrir viðreisn efnahagslífsins:** Hagsmunasamtök heimilanna taka heilshugar undir þessa staðhæfingu, en sjá ekkert í tillögum ráðherra sem ætlað er að stuðla að þessu. Hvað felst í hugtakinu „endurskipulagning skulda“? Á Wikipedia er gefin upp eftirfarandi skilgreining: „**Debt restructuring** is a process that allows a private or public company - or a sovereign entity - facing cash flow problems and financial distress, to reduce and renegotiate its delinquent debts in order to improve or restore liquidity and rehabilitate so that it can continue its operations.“ Þetta snýst sem sagt um að lækka eða endursembja um skuldir. Tillögur ráðherra hvað varða stærstan hluta almennings líta alveg framhjá fyrri þættinum. Þær ganga fyrst og fremst út á að tryggja að heimilin borgi upp í topp það sem fjárglæfrabankarnir höfðu af þeim með svikum sínum og stöðutöku.
- **Tímabært og rétt:** Ekki er ráð nema í tíma sé tekið. Fyrst er það að nefna, að lítið er nýtt í tillögum ráðherra, þannig að erfitt er að heimfæra „tímabært og rétt“ upp á tillögurnar. Auk þess eru tillögurnar mikil óvissuferð. Tveir þriðju eru uppsláttur á

orðum án nokkurs stuðnings. Það sem er þó mótað er eins og rússnesk rúletta, þar sem heimilin fá fyrst að æfa sig án þess að nokkur kúla sé í byssunni. Svo eftir 3-4 ár, þá verður ein kúla hlaðin og alltaf bætt við fleirum með jöfnu millibili. Til langs tíma litið er ekkert „rétt“ við þessar tillögur.

- **Tækifæri fyrir alla til að endurskipuleggja fjármál sín á skynsamlegan hátt:** Í fyrsta lagi, þá á eftir að koma fram útfærsla á tveimur seinni liðum aðgerðaáætlunar ráðherra. Um 20% þjóðarinnar er því ennþá í fullkominni óvissu. Fyrir hina er ekkert í tillögunum sem gefa öðrum tækifæri „til að endurskipuleggja fjármál sín á skynsamlegan hátt“. Heimilunum er í besta falli gefið svigrúm til að undirbúa sig fyrir eignarupptökuna/þjóðnýtinguna sem mun bara eiga sér stað síðar. Engu er létt af heimilunum. Ekkert er gert til að liðka til með fasteignaviðskipti eða bílaviðskipti. Heimilin eru alveg jafnt með bakið upp við vegginn. Nei, hér er lítið svigrúm gefið og hvað er 13% lækkun greiðslubyrði, þegar fjárlögin gera ráð fyrir 60 þúsund króna mánaðarlegri hækkun skatta heimilanna.
- **Markmið: að léttu greiðslubyrði:** Í almenna hluta tillagna ráðherra er vissulega létt tímabundið á greiðslubyrði lána, en lántakendum verður mjög líklega refsað fyrir það síðar með mun hærru greiðslubyrði miðað við stöðu höfuðstóls en við núverandi aðstæður. Það er ekki nema fyrir sérfróða að skilja nákvæmlega hvernig þetta virkar. Inni í aðferðinni er falin fátækragildra, hvati til svartrar atvinnustarfsemi og líkur á ósætti milli hópa launþega, þar sem launahækkanir hjá einum hópi mun leiða af sér hækkun greiðslubyrði lána hjá öllum. Launaþróun mun því taka við af verðlagsþróun sem stærsti óvinur lántakandans.
- **Markmið: að leiðrétta misgengi lána, launa, verðlags og gengis krónunnar:** Hér er slegið fram atriðum sem ekki standast. T.d. mun misgengi launa og gengis krónunnar ekkert leiðréttast með þessari aðferð. Það er og mun aldrei verða bein tenging á milli og launa og gengis krónunnar meðan laun eru ekki greidd út í erlendri mynt. Einnig eru ekki bein tengsl á milli höfuðstólsstöðu lánanna og launa. Hér er því verið að þyrlla upp ryki. Nei, það er verið að stuðla að misgengi, ekki leiðrétta það.
- **Markmið: að eyða óvissu:** Þetta er líklegast versta þversögnin í kynningu ráðherra. Staðreyndin er að óvissan eykst. Lántakendur hafa ekki hugmynd um hvernig afborganir munu vinna á höfuðstóli lána sinna, þar sem upphæð afborgunarinnar ræðst að greiðslujöfnunarvísitölu meðan staða höfuðstóls ræðst af þróun vísitölu neysliverðs. Það sem meira er, flækjustigið eykst svo mikið, þar sem í staðinn fyrir eina flókna fjármálaafurð er lántakendum ætlað að glíma við tvær. Það litla gegnsæi sem var fyrir er fjarlæggt og nú getur varla nokkur maður áttað sig á því hver þróun lána þeirra verður. Einnig er lántakendum gefið undir fótinn með að hugsanlega, kannski, einhvern tímamót í framtíðinni, gæti það gerst að hluti höfuðstóls lánanna verði afskrifaður. Hvernig er hægt að meta upphæð áhvílandi lána við sölu? Hver fær afskriftina að lokum, sá sem lenti í tjóninu eða sá sem kaupir eignina síðar? Þær eru fleiri spurningarnar, en þessar tvær sýna best að óvissan er aukin með tillögum ráðherra um greiðslujöfnun lána.
- **Markmið: að gæta jafnræðis, hófsemi og sanngirni:** Hvað kemur hófsemi þessum aðgerðum við? Ekki neitt. Nema vísað sé til hófsemi í því að láta þá, sem ollu skaðanum, taka ábyrgð á gjörðum sínum og bera réttlátan hluta skaðans. Eina jafnræðið sem felst í tillögum ráðherra er að allir húsnæðiseigendur eiga að vera jafn illa settir. Áfram er haldið að mismuna sparnaðarformum, en á meðan innstæður upp á um 1.170 milljarða voru varðar upp í topp á kostnað skattgreiðenda og kröfuhafa, þá eiga húsnæðiseigendur að bera sitt tjón. Sanngirni ráðherra er með því líkum eindæmum, að samtökin vona að þau þurfi aldrei að líða ósanngirni af hálfu ráðherrans. Það er nákvæmlega engin sanngirni fólgin í því, að fjármálafyrirtæki eigi að komast um með hina ótrúlegu eignaupptöku sem felst í stökkbreyttum höfuðstóli húsnæðis- og bílalána. Ef ráðherra er að stæra sig af sanngirni, þá væri nær að bjóða strax leiðréttingu, ekki hugsanlega, mögulega,

kannski leiðréttingu þremur árum eftir lok lánstímans. Auk þess hafa samtökin fréttir af því, að eignaleigufyrirtæki hafi tilkynnt viðskiptavinum, að það verði ekkert gefið eftir. Annað hvort verði lánið greitt upp eða bílinn hirtur.

- **Markmið: að stuðla að sátt í samfélaginu:** Það er mat Hagsmunasamtaka heimilanna, að engin sátt muni nást með tillögum ráðherra. Samtökin telja þær frekar vera stríðsyfirlýsingu, en tilraun til sáttargerðar. Ef ráðherra heldur virkilega, að staðfesting á eignaupptökunni geti leitt til sáttar, þá ætti hann að hugsa um að fá sér nýtt starf. Tillögurnar eru ögrun við það fólk sem hefur mátt sjá eigið fé íbúða sinna brenna upp vegna stökkbreytingar á höfuðstóli lána. Húsnæðiseigandi, sem átti 80% eigið fé í 40 m.kr. eign fyrir tveimur árum, hefur þurft að sjá eigið féð minnka af tveimur ástæðum. Önnur er vegna um 20-30% lækkunar á fasteignaverði og við því er ekkert að gera. Hin er vegna stöðutöku fjármálafyrirtækja gegn hagsmunum viðskiptavina sinna. Lánið sem stóð í 8 milljónum fyrir tveimur árum er komið í um 10,4 m.kr. hafi viðkomandi verið með verðtryggt lán. Miðað við 25% lækkun fasteignaverðs hefur þessi aðili mátt horfa upp á eigið fé sitt fara úr 32 m.kr. í 19,6 m.kr. Hafi lánið verið gengistryggt, þá er ekki ólíklegt að höfuðstóll þess hafi hækkað í 16-20 m.kr. og eigið féð væri því komið niður í 10 - 14 m.kr. Heldur ráðherra virkilega að um þetta geti skapast sátt?

Eins og sést á þessari upptalningu, þá standast stóru orðin sjaldnast. Þetta á eins og áður fyrst og fremst við almennu aðgerðirnar, þar sem annað er ekki tilbúið og því munu samtökin bíða með að fjalla um markmið sértæku aðgerðanna, breytingar á lögum um Íbúðalánasjóð og endurbætur á opinberri greiðsluáðlögun, uns þær aðgerðir liggja fyrir.

### **Kröfur Hagsmunasamtaka heimilanna**

Hagsmunasamtök heimilanna hafa sett fram einfaldar og skýrar kröfur um leiðréttingu á stökkbreyttum höfuðstóli húsnæðislána (ættu líka að geta gilt um bílalán) og um breytingar á lánakerfinu. Kröfur samtakanna eru sem hér segir:

1. Að boðið verði upp á að gengistryggðum lánum verði breytt í verðtryggð krónulán frá lántökudegi.
2. Verðtryggð lán (og þar með hin breyttu lán í lið 1) taki 4% þak á árlegar verðbætur frá 1. janúar 2008.
3. Áfnám verðtryggingakerfis lána, en samhliða þarf að setja hámark á nafnvexti.
4. Jöfnuð verði ábyrgð lántakenda og lánveitenda á sveiflum eða ójafnvægi í hagkerfinu.
5. Veð takmarkist við veðandlag.

Samtökin telja að fyrir þessum aðgerðum megi færa margs konar rök. Án þess að fara nánar út í þann rökstuðninginn að stöddu, má skipta rökunum í:

- lagaleg
- viðskiptaleg
- siðferðileg
- efnahagsleg
- félagsfræðileg og
- pólitísk

Með þessari greinargerð fylgir ítarefni. Þar er m.a. að finna greinina *Aðeins tvær leiðir færar: Leiðrétting núna eða afskriftir síðar* eftir Marinó G. Njálsson, stjórnarmann í Hagsmunasamtökum heimilanna. Þar fjallar hann í stuttu máli um fjögur fyrstu atriðin.

### **Niðurstöður - samantekt**

Hagsmunasamtök heimilanna telja að tillögur félagsmálaráðherra um aðgerðir til

leiðréttingar greiðslubyrði og aðlögun skulda heimilanna vera ófullnægjandi. Samtökin virða þann vilja ráðherra að stuðla að tímabundinni almennri lækkun greiðslubyrði lána, en telja að ólíklegt sé að fyrirheit um mögulega leiðréttingu/afskrift í lok lánstímans standist. Tenging greiðslubyrði við greiðslujöfnunarvísitölu er lymskuleg aðferð til að tryggja að lánveitendur tapi engu. Það sem meira er, heildargreiðslubyrði mun aukast umtalsvert.

Samtökin sjá ekki að tillögur ráðherra uppfylli á nokkurn hátt, þau markmið sem sett eru fram í kynningarefni ráðherrans, svo sem að leiðrétta misgengi lána, launa, verðlags og gengis krónunnar, að eyða óvissu, að gæta jafnræðis, hófsemi og sanngirni og að stuðla að sátt í samfélaginu. Tillögurnar eru stríðsyfirlýsing, ekki sáttargerð.

Samtökin telja, að tillögur ráðherra séu staðfesting á ótta samtakanna, sem birtist í yfirlýsingu í febrúar, að heimilum landsins sé ætlað að fjármagna nýtt fjármálakerfi með eignum sínum.

Samtökin telja, að með tillögunum hafi ráðherra staðfest að í landinu gildi tvenn lög. Lög fjármagnseigenda og fjármálafyrirtækja og lög skuldara. Þorgeir Ljósveitningagoði áttaði sig á því fyrir 1009 árum, að slíkt væri ekki vænlegt til árangurs, er hann sagði: „Ef vér slítum í sundur lögin, slítum vér og í sundur friðinn.“ Hér verða að gilda ein lög, sem gæta sanngirnis, réttlætis, jafnræðis og hófsemi.

Að mati samtakanna koma tillögur ráðherra á engan hátt til móts við húsnæðiseigendur, þegar kemur að því að létta á þeirri stöðu sem er á fasteignamarkaði. Meðan höfuðstóll lána er ekki leiðréttur og óvissa ríkir um hvort nokkuð komi til slíkrar leiðréttingar, þá er erfitt að eiga í viðskiptum með fasteignir. Án leiðréttinga á höfuðstól veðlána er geta fólks til fjárfestinga skert verulega og sá hópur stækkar ört sem er með yfirveðsettar eignir, sökum þess að verð eigna fellur og höfuðstóll lána hækkar stöðugt. Fólk getur hvorki stækkað eða minnkað við sig. Það er bundið í nokkurs konar átthagafjötra. Allt vegna þess að lánveitendur skulu fá sín stökkbreyttu lán að fullu endurgreidd. Tímabundin aukin greiðslugeta mun innan fárra ára hverfa með hækkun greiðslubyrði tengdri greiðslujöfnunarvísitölu. Hvorki er tekið á rót vandans né höfðað til ábyrgðar fjármálastofnana á stöðugleika. Samtökin sjá ekki hvernig tillögur ráðherra geti orðið grunnur að viðreisn efnahagslífsins.

Hagsmunasamtök heimilanna skora á félagsmálaráðherra og stjórnendur fjármálafyrirtækja að setjast niður með fulltrúum neytenda og ræða alvöru lausn á skulda- og greiðsluvanda heimilanna. Samtökin vilja minna á, að heimilin eru ekki óvinurinn. Hagsmunir aðila fara saman.

Hagsmunasamtök heimilanna hafa í 8 mánuði leitað eftir samstarfi við fjármálafyrirtæki og stjórnvöld um lausn á stöðu heimilanna. Já, samtökin auglýsa eftir samstarfi, ekki kynningarfundum. Í 8 mánuði hafa samtökin verið hunsuð. Nú hefur það leitt til þess að greiðsluverkfall hófst 1. október og stendur að óbreyttu til 15. október. Höfum hugfast að heimilin eru viðskiptavinir fjármálafyrirtækjanna og fyrirtækjunum ætti að vera í mun að viðhalda viðskiptasambandinu. Ef það er ekki næg ástæða til að setjast niður og ræða saman um lausnir, þá vita samtökin ekki hvað þarf til. Dugi yfirstandandi greiðsluverkfall ekki til að ná fram réttlæti, sanngirni og jafnrétti, eins og ráðherra ber sér á brjósti með, þá verða frekari aðgerðir boðaðar.

Heimilin í landinu eru ekki botnlaus sjálftökusjóður fyrir fjármálafyrirtæki og stjórnvöld. Þeim ber ekki að borga fyrir glannaskap fjármálafyrirtækjanna eða mistök í hagstjórn og þau munu ekki gera það.

[www.heimilin.is](http://www.heimilin.is)

**Frumvarp til laga um aðgerðir í einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og  
gjaldeyrishrunsins**

**Lykil atriði í texta frumvarpsins, athugasemda og umsagnar fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis**

1. gr.

*Markmið.*

Markmið laga þessara er að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs í kjölfar banka- og gjaldeyrishrunsins haustið 2008 og að jafnvægi komist á virði eigna og greiðslugetu annars vegar og fjárskuldbindinga einstaklinga, fyrirtækja og heimila hins vegar. Lögin kveða á um leiðir og viðmið til að ná því markmiði.

Í athugasemd:

Í 1. gr. frumvarpsins er að finna skýra stefnuyfirlýsingu frá Alþingi og stjórnvöldum um að kröfuhafar skuli leita samninga við skuldara um endurskipulagningu og leita sameiginlega lausna á fjárhagslegum vanda einstaklinga, heimila og fyrirtækja, með heildarhagsmuni að leiðarljósi.

Frumvarpið gerir kröfuhöfum kleift að færa fjárskuldbindingar einstaklinga, fyrirtækja og heimila niður til raunvirðis, án þess að niðurfellingin teljist til skattskylds eignaauka hjá skuldara.

**HH:** Með frumvarpinu er líklegast (kemur ekki nógu skýrt fram) viðurkenning á þeirri kröfu Hagsmunasamtaka heimilanna, að veð skuli duga fyrir veðandlagi og að skuldarar verði ekki eltir út fyrir gröf og dauða, þ.e. eiga á sér stað raunveruleg eftirgjöf skulda, en ekki opna fyrir að lántakendur verði eltir af innheimtumönnum um ófyrirséða framtíð vegna þeirra skulda sem eru umfram veðrými eigna. Frumvarpið mun augljóslega bjarga hinum fjölmörgu „óráðsíu“ fjárfestum sem ekki eiga eignir fyrir hlutabréfaskuldum sínum. Þær afskriftir verða sýnilega mun meiri en hjá húsnaðiseigendum. Fjárskuldbindingin vegna kaupa á hlutabréfum upp á hundruð milljóna, ef ekki milljarða, verður nú hægt að færa niður til raunvirðis bréfanna, þ.e. 0 kr.

Mikilvægur þáttur í endurreisninni er þessi viðurkenning á skattleysi eignarauka hjá skuldara. Vandamálið er að það kemur ekki fram í texta laganna og því látið eftir dómstólum að túlka ákvæði laganna með ákvæðum reglugerðar sem gefin var út í vor fyrr á þessu ári.

Nauðsynlegt er að vinnubrögð kröfueigenda við skuldbreytingar og hugsanlega eftirgjöf krafna séu hafin yfir allan vafa. Treysta þarf sem kostur er innri eftirlitskerfi fjármálafyrirtækja, svo sem innri endurskoðun og embætti umboðsmanns skuldara sem nú eru til staðar í öllum nýju bönkunum þremur. Þá þarf Fjármálaeftirlitið einnig að koma að og leggja mat á vinnureglur eftirlitsskyldra aðila, auk þess sem það fylgist með meðferð einstakra mála.

**HH:** Einu sinni sem oftar eiga neytendur bara taka því sem að þeim er rétt. Tryggja þarf aðgang hagsmunaaðila neytenda aðgang á svona ferli. Ákvörðun sem tekin er hjá kröfueigendum verður ekki sáttagrunnur. Hvergi kemur fram hver ákveður að einstaklingur eða heimili geti nýtt sér ákvæði 2.gr.,

hvenær það er hægt, hve lengi úrræðin standa til boða og hve langan tíma fjármálafyrirtækið hefur til að afgreiða hvert mál. Allt er þetta opið og látið eftir kröfuhöfum að ákveða. Mun innheimta stöðvast á meðan? Gilda þessi ákvæði líka fyrir þá sem eru komnir í nauðungarsöluferli eða mun það ferli fara á fullt núna 1. nóvember? Hvað með afturvirk áhrif vegna þeirra sem hafa tekið á sig tjón eða lent í nauðungarsölu á síðustu 12 – 20 mánuðum?

Heimili eru tilgreind sérstaklega í greininni, en við ákvörðun um aðlögun skulda er heimilt að líta á veðsetningu fasteigna, bifreiða og skuldsetningu fjölskyldumeðlima sem eina heild og taka afstöðu til endurskipulagningar á þeim grunni.

Með hugtakinu „heimili“ er átt við að hagsmunir þeirra sem reka saman heimili – eru í reynd í sameiginlegu fjárfélagi – skuli leystir í einu lagi. Það er mikilvægt frá sjónarmiði einstaklinganna og hagsmuna samfélagsins að horft sé á hagsmuni heimilisfólks, hjóna, sambúðarfólks og fjölskyldna í samhengi og þeir afgreiddir samhliða vegna þeirrar fjárhagslegu heildar sem fjölskyldur eru.

**HH:** Þetta er mjög mikilvægt atriði, því mjög mörg heimili eru með ungmenni 18 ára og eldri sem stofnað hafa til fjárskuldbindinga sem foreldrar eru í raun að bera hitann og þungann af. En þetta vekur líka spurningar um hvaða lán falla undir „skuldsetningu fjölskyldumeðlima“. Þýðir þetta líka námslán? Hvað með námsmenn sem dvelja fjarri heimilum sínum? Nú hvað með neyslulán og yfirdrætti?

## 2. gr. Einstaklingar og heimili

Í samningi milli kröfuhafa og skuldara um eftirgjöf skulda eða breytingu á skilmálum skuldabréfa og lánssamninga skal fyrst og fremst horft til þess að laga skuldir að greiðslugetu og eignastöðu viðkomandi einstaklings eða heimilis. Skal miðað að því að hámarka gagnkvæman ávinning samningsaðila af því að gefa eftir tapaðar kröfur og komast hjá óþarfa kostnaði og óhagræði. Heimilt er eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði að móta með samkomulagi sín á milli samræmdar verklagsreglur um skuldaaðlögun sem gildi tímabundið.

Úr athugasemd:

Markmiðið er að skuldir verði aðlagðar eignum og greiðslugetu. Við mat á greiðslugetu er eðlilegt að horft sé til tekna undanfarið ár og framtíðarmöguleika. Við mat á virði eigna er eðlilegt að litið sé til markaðsverðs, þar sem það hefur myndast, eða opinbers mats á eignum sem standa til tryggingar, eins og til dæmis fasteignamats eða mats á bifreiðum ef slík möt eru til. Forsenda þess að niðurfærsla höfuðstóls skuldar og vaxta sé raunhæf og sanngjörn er að lán taki geti greitt af þeirri fjárhæð. Ef lán taki getur til dæmis ekki greitt af nýjum höfuðstól skuldar, sem tekur mið af virði eigna, er líklegt að forsendur lántaka séu brostnar og leita verði annarra lausna, eins og til dæmis sölu eigna.

**HH:** Til þess að hægt sé að laga skuldir að eignum, þá verður að vera skýrt hvað teljast eignir og hvað teljast skuldir. Þetta er hvorugt skýrt nógu vel út. Varðandi mat á eignum, þá er mikilvægt að tekið sé tillit til þátta sem hafa áhrif á matið. Fasteignamat tekur sífelldum breytingum. Húsnæði í byggingu getur tekið miklum breytingum í fasteignamati, þó ekkert hafi verið bætt við ián þar sem eigandi nýtti sjálfaflafé. Hvaða mat á þá að nota, það sem var í gildi þegar lánið var tekið eða það næsta á eftir eða

Það sem er í gildi núna? Hér getur munað milljónum hvort mál er afgreitt fyrir næstu áramót eða eftir. Það á raunar líka við um þó húsnæði sé ekki í byggingu.

Hvað gerist ef verðbólga fer aftur af stað eða gengisþróun verður ennþá óhagstæðari? Hafa einstaklingar og heimili þá rétt á endurmat skulda? Eða ef atvinnustig breytist og þar með greiðslugeta.

Það er lagt í hendur kröfuhafa/fjármálafyrirtækja að móta með samkomulagi samræmdar verklagsreglur. Það þýðir að þessir aðilar geta lagst gegn þessum aðgerðum, komið upp tæknilegum hindrunum fyrir framgangi þeirra, takmarkað möguleika einstaklinga og heimila að nýta þessa kosti eða sett þeim aðrar skorður sem eru lántakendum óhagfelld. Telja verður nauðsynlegt að talsmaður neytenda eða annar álíka aðili hafi úrskurðarvald um það hvort verklagsreglur eftirlitsskyldu aðilanna séu sanngjarnar, réttlátar og gæti jafnræðis. Einnig mætti setja það inn í laga textanna að þessar samræmdu verklagsreglur skuli hafa sanngirni, réttlæti og jafnræði að leiðarljósi. Hvað gerist ef fjármálafyrirtækin ná ekki saman og verulegur munur verður á úrræðum milli fyrirtækja?

Heimild til að binda lánsamning við vísitölu launa er ekki að finna í lögum um vexti, nr. 38/2001. Hér er lagt til að þessi heimild verði veitt í þeim tilvikum þegar eldri lánsamningi einstaklinga og heimila er breytt og hann aðlagður greiðslugetu. Tillagan er í samræmi við þá hugsun að miða breytingar á lánsamningi við greiðslugetu einstaklings og heimila, sem ræðst fyrst og fremst af launatekjum, enda má ætla að sú vísitala fylgi greiðslugetu betur en vísitala neysluverðs, eða gengisvísitalan.

HH: Það er ekkert í 2.gr. sem heimilar aðra vísitölutengingu, en er í lögum nr. 38/2001. Nauðsynlegt er að breyta ákvæðum laga nr. 38/2001, þannig að heimild til notkunar greiðslujöfnunarvísitölu verði heimiluð, sé ætlunin að heimila hana á annað borð. Ekki er ásættanlegt, að neytandi eigi að þurfa að fletta upp í mörgum lögum til að komast að því hvaða lög eru nýjust. Eðlilegast er að bæta inn í 13. og 14.gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðbætur ákvæði um að tengja megi fjárskuldbindingar við greiðslujöfnunarvísitölu.

Umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis:

Í frumvarpinu eru í öðru lagi lagðar til sértækar aðgerðir um skuldaaðlögun einstaklinga, heimila og fyrirtækja sem hægt er að grípa til ef almenn greiðslujöfnun dugir ekki. Gert er ráð fyrir að Samtök fjármálafyrirtækja, fyrir hönd aðildarfyrirtækja sinna, Íbúðalánasjóður og Landssamtök lífeyrissjóða, fyrir hönd aðildarsjóða sinna, geri með sér samkomulag um verklagsreglur um slíka sértæka skuldaaðlögun. Með þessum aðgerðum er ætlunin að færa skuldir að greiðslugetu og eignastöðu viðkomandi aðila en þær ná til allra lánsamninga sem leiða af sér fjárskuldbindingu (t.d. íbúðalán, verð- og gengistryggð lán, bifreiðalán, verðbréfa- og afleiðusamningar). Með sértækri skuldaaðlögun er ætlunin að ná fram fjárhagslegri endurskipulagningu með skilvirkum og skjóttum hætti á málefnum einstaklinga, fjölskyldna og fyrirtækja, þ.e. með sölu eigna og eftirgjöf krafna án aðkomu dómstóla og skráningar á vanskilaskrá. Breyting á lánsamningum á þó ekki að hafa í för með sér að neikvæðri



eiginfjárstöðu lántakenda sé breytt í jákvæða. Mat lánveitenda er að kostnaður vegna sértækrar skuldaaðlögunar rúmist innan þeirra varúðarfærslna sem þeir hafa gert í sínu bókhaldi og er ekki gert ráð fyrir að aðgerðirnar hafi í för með sér meiri afskriftir en annars hefðu orðið. Sameiginlegar verklagsreglur ættu að tryggja aukið jafnræði, gegnsæi og flýta fyrir úrlausn lántakenda sem eru í vandræðum. Með sértækri skuldaaðlögun eiga efnahagsreikningar lántakenda og lánveitenda fyrr að ná jafnvægi og þar með flýta fyrir endurreisn íslensks efnahagslífs. Samkvæmt mati fjármálafyrirtækja er áætlað að alls 5.000 einstaklingar þurfi á sértækri skuldaaðlögun að halda.

HH: Hér er margt forvitnilegt að sjá. Fyrst þetta: „Breyting á lánasamningum á þó ekki að hafa í för með sér að neikvæðri eiginfjárstöðu lántakenda sé breytt í jákvæða.“ Það er raunar hvergi vikið að þessu í frumvarpinu, en gerum ráð fyrir að þarna sé um falda tilvísun. Hvert er viðmiðið? Hvenær varð eiginfjárstaðan neikvæð? Er sá sem átti 40% eigið fé, en er núna komin í neikvæða stöðu upp á 10% á hann að sitja uppi með að tapa öllu sínu eigin fé? Eða er verið að tala um að sá sem átti ekkert eigið fé í upphafi komist ekki í jákvætt eigið fé? Hér er klárlega verið að senda þau skilaboð, að þeir sem fóru varlega eiga að bera tjón sitt, en hinir sem fóru geyst og keyptu á 100% lánum eiga ekki að tapa neinu.

En atriðið sem vekur mesta athygli mína er þetta: „Með þessum aðgerðum er ætlunin að færa skuldir að greiðslugetu og eignastöðu viðkomandi aðila en þær ná til allra lánasamninga sem leiða af sér fjárskuldbindingu (t.d. íbúðalán, verð- og gengistryggð lán, bifreiðalán, verðbréfa- og afleiðusamningar).“ Í þessu felst tvennt. Annars vegar er það að færa skuldir að greiðslugetu, hitt síðan að færa skuldir að eignastöðu. Samt „[s]kal miðað að því að hámarka gagnkvæman ávinning samningsaðila af því að gefa eftir tapaðar kröfur og komast hjá óþarfa kostnaði og óhagræði“, eins og segir í 2.gr. Skoðum fyrst „að færa skuldir að greiðslugetu“. Ég er ekki viss um að þetta samræmist því að eignfjárstaða verði ekki jákvæð. Það er óhjákvæmilegt að sé greiðslugeta ekki fyrir hendi til að greiða að 100% láni og ekki er hægt að selja eignina, þá er fátt til ráða. Á bankinn þá að taka eignina yfir og eigandi er laus allra mála?

Þá er það hitt atriðið: „að færa skuldir að eignastöðu“. Þetta er ekkert smá atriði. Hér er verið að afskrifa öll hlutabréfalánin. Hvort sem menn skulda milljón eða milljarð umfram eignastöðu, þá verður allt afskrifað. Allir þeir sem tóku mesta áhættu, fá syndaaflausn. Ekki hjá presti, nei hjá félagsmálaráðherra! En enn og aftur eiga þeir sem fóru varlega eiga að bera tjón sitt vegna þess að eiginfjárstaða þeirra fór ekki upp fyrir eignastöðu. Sá sem tók mesta áhættu og hefði getað grætt mest og er hugsanlega búinn að græða mest, hann á að fá mestan afslátt skulda. Ég sé ekki réttlætið í þessu. Vissulega áttu margir, sem eru að fá mikla niðurfærslu skulda, mikið eigið fé í húseignum sínum og það er núna glatað. Þetta sama fólk átti líka mikinn sparnað á reikningum, í lífeyrissparnaði (almennum og séreigna-), eiga jafnvel eignir í útlöndum og svona mætti lengi telja. Ekki að ég ætli að öfundast í fólki vegna þess að það hefur komist í álnir, en mun þetta atriði „að færa skuldir að eignastöðu“ ná til allra skulda og allra eigna? Þetta atriði er illa skilgreint og kallar á túlkun fjármálafyrirtækja. Og svo það sem

skiptir suma miklu máli: Verða námslánin inni í þessu? Sagt er að mæða muni á „skattayfirvöldum vegna eftirlits á hvort rétt sé staðið að niðurfellingum skulda eða skuldbreytinga“. Mun ekki síður mæða á þeim að aðstoða við að finna ALLAR eignir eða er kannski bara átt við veðhæfar eignir. Þetta atriði er svo óljóst, að ómögulegt er að skilja hvað er nákvæmlega átt við.

#### Greiðslujöfnun verðtryggðra lána

##### 4. gr.

1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo:

Lög þessi taka til verðtryggðra lána sem tryggð eru með veði í fasteignum hér á landi hjá opinberum lánastofnunum, lífeyrissjóðum og fjármálafyrirtækjum sem hafa starfsleyfi á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki hér á landi. Skal greiðslujöfnun beitt á öll slík lán nema lánþegi hafi sérstaklega óskað þess að vera undanþeginn greiðslujöfnun. Skilmálabreyting á lánasamningi vegna greiðslujöfnunar skal vera lánþega að kostnaðarlausu.

##### 5. gr.

Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. 5. gr. laganna skal endurgreiðsla skuldar einstaklinga á jöfnunarreikningi, eftir að upprunalegum lánstíma lýkur, aldrei standa lengur en þrjú ár vegna lánasamninga sem gerðir voru fyrir gildistöku laga þessara. Skuld sem stendur eftir á jöfnunarreikningi í lok þriggja ára frá lokum upprunalegs lánstíma skal gefin lánþega eftir og afmáð úr veðmálabókum.

##### Um 4. gr.

Breytingin sem hér er gerð felur í sér að greiðslujöfnun verður beitt á öll verðtryggð lán sem eru með fasteignaveði nema skuldari óski þess sérstaklega að vera undanþeginn greiðslujöfnun. Tilgangur þessa er að forða því að skuldurum nýtist ekki greiðslujöfnunin vegna skorts á upplýsingum um hana.

##### Um 5. gr.

Samkomulag hefur orðið við helstu fjármálafyrirtæki um að sett verði þak á þá lengingu lána sem orðið getur vegna beitingar greiðslujöfnunar við þrjú ár. Lánþegar mundu þannig lengst greiða af lánum sínum í þrjú ár eftir að upphaflegum lánstíma lýkur. Þetta er gert til að koma til móts við ótta skuldara um að greiðslujöfnun muni leiða til óhóflegrar lengingar lánstíma lána. Það er mat fjármálafyrirtækja að ólíklegt sé að eitthvað standi eftir af lánum í lok lánstímans þrátt fyrir greiðslujöfnun að gefnum varfærum forsendum um þróun kaupmáttar og atvinnustigs. Tilgangur þessarar breytingar er að tryggja að öllum lánþegum verðtryggðra fasteignaveðlána bjóðist þessi kostur óháð því hvaða aðili veitti lánin eða á þau nú.

**HH:** Upptaka greiðslujöfnunarvísitölu er í flestum tilfellum bjarnargreiði. Notkun greiðslujöfnunar mun líklegast ekki leiða til lengingu lánstíma nema þróun launa og atvinnustigs verði mjög óhagstæð til langs tíma. Í flestum tilfellum sem ég hef skoðað, þá mun lánstíminn lengjast mjög óverulega eða styttest! Það getur varla verið ætlun Alþingis að stytta lánstíma lánanna!

Það hefur verið ein höfuð krafa Hagsmunasamtaka heimilanna að hinn stökkbreytti höfuðstóll húsnæðislána verði leiðréttur. Greiðslujöfnun leiðir ekki til slíks nema sem fullkomlega óraunhæfs möguleika í lok lánstíma. Hér er því fyrst og fremst verið að veita tímabundið skjól, en síðan á að venja landsmenn smátt og smátt við storminn svo mönnum finnist að lokum ekkert hvasst þó bál sé úti.

Notkun greiðslujöfnunarvísitölu mun skerða ráðstöfunartekjur lántakenda til langs tíma. Þetta þýðir frýstingu kaupmáttar meðan verið er að greiða af láninu. Þegar lántakendur ættu að vera farnir að sjá greiðslubyrðina lækka, þá mun það ekki gerast. Þetta mun skerða neyslu fólks til langs tíma og þar með lækka skatttekjur ríkisins. Óljóst er hvernig fara á með lán við sölu og hver eigi að njóta góðs af afskriftinni, ef til hennar kemur. Það er mun hreinlegri leið, að fara strax í niðurfærslu þannig að greiðslubyrðin lækki í núverandi kerfi niður í það sem ætlunin er að ná fram með greiðslujöfnuninni. HH hafa lagt til að verðbætur verðtryggðra lána takmarkist við 4% á ári frá og með 1. janúar 2008. Það er lægri lækun greiðslubyrði til að byrja með en samkvæmt tillögum ráðherra, en síðar þýðir það lægri greiðslubyrði.

Með greiðslujöfnuninni er ekki verið að setja neina ábyrgð á fjármálafyrirtækin að viðhalda stöðugleika. Raunar má segja að það verði þeim í hag að sprengja hér upp launarammann og láta sem flesta fylgja á eftir. Þá hverfur hvatinn til að greiða niður skuldir með auka greiðslu inn á höfuðstól. Slíkt gæti bara orðið til þess að minnka líkurnar á því að eitthvað verði afskrifað í lokin.

Höfum í huga, að skuldir heimilanna við fjármálafyrirtæki voru um 2.000 milljarðar um síðustu áramót, þar af 1.410 milljarðar vegna húsnæðislána sem skiptist sem hér segir:

- 465 milljarðar við Íbúðalánasjóð
- 700 milljarðar hjá Landsbanka, Glitni/Íslandsbanka og Kaupþingi
- 250 milljarðar hjá öðrum fjármálastofnunum, þ.m.t. SPRON, Frjálsi fjárfestingabankinn og aðrir sparisjóðir.

„Kostnaður“ ÍLS af tillögum HH er því um 74 milljarðar. Af þeirri tölu eru þegar um 10 milljarðar tapaðir og meira tap liggur í loftinu. „Kostnaður“ bankanna er vissulega meiri, en hafa skal í huga að ekkert af gengistryggðum húsnæðislánum gamla Kaupþings og aðeins hluti af verðtryggum hafa verið flutt yfir í nýja bankann. Stór hluti af íbúðalánasafni bankans var sett í vafninga, sem settir voru að veði fyrir endurhverfum lánum Kaupþings við Seðlabanka Íslands. Þar eru lánasöfnin verðmetin á 50% og losna ekki nema annað tveggja gerist, Seðlabankinn ákveður að gera veðkall eða að gamli Kaupþing greiðir upp skuld sína við Seðlabankann. Sama gildir um íbúðalánasöfn Glitnis/Íslandsbanka. Lánasöfn Landsbankans munu vera öll í eigu bankans og geta því að forfallalausum flust yfir í NBI.

Meira varðandi greiðslujöfnunarvísitöluna. Veit einhver hvernig hún verður til? Notað er orðalagið að greiðslujöfnunarvísitalan sé „launavísitala vegin með atvinnustigi“. En hvernig er þetta gert? Hvernig er atvinnustig mælt? Þessi vísitala er gjörsamlega óskiljanleg. Síðan tekur mánaðarleg greiðsla breytingum eftir greiðslujöfnunarvísitölu en höfuðstóllinn eftir vísitölu neysliverðs. Á fólki að geta skilið þetta?

Samtökin hafa fengið upphringingar og tölvupósta frá starfsmönnum fjármálafyrirtækja, m.a. ÍLS, þar sem við eru hvött til að leggjast gegn upptöku greiðslujöfnunarvísitölnunnar. Okkur er sagt að þetta sé mikil blekking. Ekki að við hefðum ekki vitað það áður, en það kemur okkur á óvart að starfsmenn húsnæðislánafyrirtækja leggist að svo miklum þunga gegn þessari tillögu sem kemur fram í þessu frumvarpi.

Líklegast sjá starfsmenn ÍLS fram á að greiðslujöfnunarvísitala geri ekkert fyrir botnfrosinn fasteignamarkað í landinu. Hvernig á nokkur maður að átta sig hver er raunveruleg skuldsetning húsnæðis, þegar þrjár torskýldar breytur ráða framþróun skuldarinnar?

Umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis:

Með aðgerðum vegna almennrar greiðslujöfnunar gætu lánveitendur þurft að afskrifa skuld á jöfnunarreikningi þremur árum eftir að upprunalegum lánstíma lýkur. Samkvæmt mati Íbúðalánasjóðs og fjármálastofnana um áhrif þessara breytinga er talið að afskriftir skulda verði að óverulegu leyti meiri en ella hefði orðið miðað við eðlilega þróun kaupmáttar og að afskriftir rúmist innan þeirra varúðarframlaga sem gerð hafa verið í efnahag þessara aðila. Ekki hafa þó verið settir fram beinir tölulegir útreikningar um þessa niðurstöðu...Helsti áhættuþátturinn er kaupmáttur en þróun hans þarf að vera umtalsvert lakari en eðlilegt getur talist næstu 30–40 árin svo að afskriftir lánveitenda hafi áhrif á efnahag þeirra. Ólíklegt er að sú verði raunin þar sem kaupmáttur hefur þegar rýrnað umtalsvert síðustu missirin. Áhættan er þó fyrir hendi og liggur fjárhagsleg ábyrgð þeirra aðgerða sem boðaðar eru í frumvarpinu hjá lánveitendum. Á móti kemur að með aðgerðunum mun greiðsluvilji einstaklinga og heimila aukast en það mun væntanlega leiða til minni afskrifta en ella.

Ljóst er að með almennri greiðslujöfnun íbúðalána verður kostnaður lántakans meiri þar sem höfuðstóll greiðist hægar niður og vaxtakostnaður því meiri.

HH: Þetta sýnir að greiðslujöfnunarvísitala er bara blekking svo „greiðsluvilji einstaklinga og heimila auk[i]st“. Ekki er ætlunin að koma á nokkurn hátt til móts við lántakendur vegna stökkbreyttra höfuðstóla lána þeirra vegna hækkunar á vísitölu neysliverðs síðustu 2 ár eða svo. Viðurkennt er í umsögninni, að frekar verði um að kostnaður hækki.

Hagsmunasamtök heimilanna telja þessa leið ófullnægjandi úrræði og tóman blekkingarleik.

#### **6.gr. Heildsölubanki vegna íbúðalána**

Íbúðalánasjóði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að setja á fót opinbert hlutafélag sem hafi að markmiði fjármögnun og endurfjármögnun íbúðalána fyrir fjármálafyrirtæki og íbúðalánasjóð. Íbúðalánasjóði er heimilt að leggja hinu nýja félagi til fé og eignir gegn eignarhlutdeild í félaginu eða gegn greiðslu í skuldabréfum sem hið nýja félag gefur út. Félaginu er heimilt að gefa út hvers konar skuldabréf til að fjármagna útlán Íbúðalánasjóðs og annarra aðila á markaði. Félagið skal miða við að lánstími og lánakjör tekinna og fjármagnaðra lána standist sem næst á, að teknu tilliti til vaxtaálags sem nauðsynlegt er til að mæta rekstrarkostnaði og væntum útlánatöpum félagsins. Félagið skal á hverjum tíma bjóða öllum samstarfsaðilum fyrirgreiðslu á sömu kjörum. Félagið setur reglur um hámarksveðsetningu og hámarkshlutdeild fjármálafyrirtækja og íbúðalánasjóðs í áhættu vegna fjármagnaðra og

endurfjármagnaðra lána.

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari fyrirmæli um starfsumgjörð og starfshætti félagsins.

Um 6. gr.

Með þessari grein er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður fái heimild til að endurfjármagna íbúðalán lánastofnana og annarra lánveitenda á íbúðalánamarkaði. Allt frá innkomu bankanna á íbúðalánamarkað árið 2004 hefur skortur á langtímafjármögnun staðið íbúðalánamarkaðnum fyrir þrífum og ýtt undir óstöðugleika í framboði á íbúðalánnum. Með breytingunni er lagður grunnur að húsbankakerfi að danskri fyrirmynd, auk þess sem gert er ráð fyrir að hið nýja félag gæti boðið nýjar lausnir í lánveitingum, svo sem með útgáfu óverðtryggðra skuldabréfaflokka.

**HH:** Þessu ákvæði ber að fagna. Það er í eðli sínu alveg óskilyt öðrum atriðum í frumvarpinu og getur því staðið eitt og sér, þó önnur atriði verði felld út. Annars eru allar breytingarnar sem snúa að lögum nr. 44/1998 mjög þarfar viðbætur við þau lög. Tilkoma heildsölubanki vegna íbúðalána er mjög mikilvæg. Ástæðan fyrir hluta af endurfjármögnunarpörf bankanna, sem leiddi til falls þeirra, var að þeir fjármögnuðu sig stutt en lánuðu langt. Með tilkomu heildsölubanka er verið að tryggja langtíma fjármögnun langtíma húsnæðislána, þannig að bæði lánveitendur og lántakendur séu öryggir með fjármögnun lána sinna á líftíma fjárskuldbindingarinnar.

**Úr athugasemdum:**

Stór hluti af íbúðalánnum heimila, eða um 30%, voru einnig gengistryggð. Fall krónunnar hefur því í mörgum tilvikum leitt til skuldsetningar umfram verðmæti trygginga. Aukin verðbólga í kjölfar falls krónunnar hefur einnig þyngt skuldabyrði þeirra heimila sem skulda verðtryggð íbúðalán. Þá hefur verð íbúðarhúsnæðis lækkað um 10–15% að nafnvirði á undanförunum missirum. Kaupmáttur hefur lækkað um 10–15% að jafnaði í kjölfar hrunsins og atvinnuleysi hefur aukist í 8–9%. Búist er við að kaupmáttur muni halda áfram að minnka og gæti hann í heild minnkað um rösk 20% á samdráttarskeiðinu.

Mikilvægur þáttur neyðarlaganna var að heimila Fjármálaeftirlitinu að setja á stofn nýja banka á grunni banka sem höfðu komist í þrot. Þá var ríkissjóði heimilað að leggja slíkum bönkum til eigið fé. Fjármálaeftirlitið fór þá leið að stofna nýja banka á grunni stóru bankanna þriggja og færa til þeirra innlendar innlánaskuldbindingar þrotabankanna og virkar innlendar eignir, þ.m.t. útlán gömlu bankanna. Jafnframt setti Fjármálaeftirlitið af stað matsferii á vegum alþjóðlega viðurkenndra aðila til að meta virði þeirra eigna sem færðar voru frá þrotabönkunum til að tryggja að ekki væru teknar út úr þrotabönkunum eignir nema greiðsla kæmi fyrir þær.

Matsferlinu lauk með niðurstöðu í apríl síðastliðnum og síðan hafa átt sér stað viðræður milli kröfuhafa og ríkissjóðs um matið og með hvaða hætti greiðsla kæmi fyrir mismun virðis eigna skulda sem fluttar voru til nýju bankanna. Þessum viðræðum er nú lokið í tilviki Íslandsbanka og Nýja Kaupþings, en enn standa yfir viðræður um mál Landsbankans.

Niðurstaða í matsferlinu þýðir að komið er samkomulag um mat á virði eigna bankanna. Það mat er gert af bestu manna yfirsýn auk þess sem hagsmunaaðilar hafa tekist á um það. Matið felur m.a. í sér mat á raunverulegu virði þeirra útlána sem bankarnir nýju hafa yfirtekið. Það byggist annars vegar á skoðun á öllum stærri lánnum og úrtaki minni lána, þar sem lagt hefur verið mat á greiðslugetu skuldara og virði þeirra trygginga sem fyrir lánnum eru. Það mat hlýtur að verða sá grundvöllur sem nýju bankarnir munu standa á í meðferð útlánamála á næstu missirum.

**HH:** Þetta er því miður að einhverju leiti rangt. Ekki er komið endanlegt mat á stórum hluta eigna, þar sem þær eru ennþá eftir í gömlu bönkunum. Þannig eru öll gengistryggð lán Kaupþings og Glitnis ennþá hjá þeim og hluti verðtryggðra lána. Þetta er vegna þess að lánin voru sett að veði vegna endurhverfra viðskipta við Seðlabankans og eru því í raun eign Seðlabankans. Ekki fæst á hreint hvert endanlegt mat er á þessum lánasöfnum fyrr en í ljós kemur hvað verður um þau, þ.e. hvort Seðlabankinn tekur þau í veðkalli, gömlu bankarnir leysa þau til sín eða þau verða færð yfir í nýju bankana.

Meginverkefni nýju bankanna á næstu mánuðum verður að leiða þessi skuldamál til lykta gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Við það þarf að taka mið af þeim varúðarfærslum eða niðurfærslum sem gerðar hafa verið við flutning útlána til nýju bankanna. Mikilvægt er að þetta gerist sem hraðast til þess að koma í veg fyrir að skuldavandi heimila og fyrirtækja vindi ekki enn frekar upp á sig. Þá er mikilvægt að færa niður skuldir að því sem raunhæft hefur verið talið í mati á efnahag nýju bankanna. Engum tilgangi þjónar að halda áfram innheimtu á grundvelli formlegra krafna sem í raun eru tapaðar. Slíkt mundi jafnframt setja heimili og fyrirtæki í skuldafjötra og hefta endurreisn efnahagslífsins. Eftirgjöf eða skuldbreytingar á lánnum heimila og fyrirtækja er því í raun lokahnykkurinn á því skuldaaðlögunarferli sem hófst með setningu neyðarlaganna í október.

**HH:** Aftur er um rangfærslu að ræða, af sömu ástæðu og fyrr. Lánin eru ekki í eigu nýju bankanna. Það er því ekki í verkahring nýju bankanna að sjá um þessa breytingu og engar varúðarfærslur eða niðurfærslur þurfa að eiga sér stað þar. Raunar er hægt að efast um lögmæti fjölmargra fjármálagjörninga sem framkvæmdir hafa verið undanfarnar 55 vikur, m.a. þinglýsingu FME á öll veðskuldabréf sem ætlunin var að flytja úr gömlu bönkunum í þá nýju og skilmálabreytingar sem samþykktar hafa verið af nýju bönkunum án þess að vísa til þess að það sé gert í umboði gömlu bankanna.

## Greiðslujöfnunarvísitala - útreikningur á áhrifum

### Greiðslujöfnun verðtryggðra lána

Útreikningur á greiðslujöfnun verðtryggðra lána er í sjálfu sér frekar einfaldur, en það er forsendurnar og lengd lánstímans sem gera niðurstöðurnar ruglingslegar. Breyturnar eru nokkrar og getur hver og ein haft veruleg áhrif á niðurstöðurnar.

Hér fyrir neðan eru birtar niðurstöður skoðunar á þróun lána sem hafa verið greiðslujöfnuð. Eftirfarandi breytur hafa áhrif á útkomuna:

- Lánsupphæð: Hún segir fyrst og fremst til um hve há afskrift verður, ef einhver, að lokinni þriggja ára framlengingu lánstíma. Breyting á upphæð virkar hlutfallslega eins á afskrift.
- Vextir: Hverjir vextirnir eru ofan á verðtryggingu hefur áhrif á þróun höfuðstóls og eftirstöðva lánsins og ákvarðar því hve mikið safnast inn í hinn svo kallaða biðreikning.
- Verðbólga/vísitala neysluverðs: Þróun vísitölu neysluverðs (VNV) hefur mikil áhrif á þróun höfuðstóls lánsins og þar sem eftirstöðvanna. Mismunurinn á breytingu á VNV og breytingu á greiðslujöfnunarvísitölu á hverjum tíma skiptir líka miklu máli varðandi það hvort og þá hve hratt gengur á eftirstöðvar lánsins.
- Greiðslujöfnunarvísitala: Þróun greiðslujöfnunarvísitölu samanborið við þróun vísitölu neysluverðs ræður því alfarið hvort verið er að greiða lánið niður eða ennþá er að bætast á biðreikninginn svo kallaða.
- Lánstími og það sem eftir er af lánstíma: Lengd lánsins skiptir miklu máli, en meira máli skiptir hve lengi á eftir að greiða af láninu. Því lengri sem upphaflegi lánstíminn er, því lengra getur verið eftir af lánstímanum.

Framkvæmdir voru útreikningar, þar sem leikið var með tvö síðast nefndu atriðin, en hinum haldið föstum. Notuð voru eftirfarandi inntaksgögn:

- Lánsupphæð: Miðað er við 10 m.kr. lán í upphafi
- Vextir: Fastir 5,10% árlegir vextir
- Verðbólga: 4, 0% verðbólga á ári allan tímann.
- Greiðslujöfnunarvísitala: Skoðuð voru áhrif þess að greiðslujöfnunarsíðan hækki um 4,0% á ári, 4,5%, 5,0%, 5,5% og 6,0%.
- Lengd lánstíma: Skoðuð voru lán til 20, 25, 30 og 40 ára.
- Árafjöldi eftir af lánstíma: Skoðuð voru áhrif þess að skipta yfir í greiðslujöfnunarvísitölu þegar 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30 eða 35 ár eru eftir af lánstíma. Lán geta að sjálfsögðu ekki tekið breytingu nema innan upphaflegs lánstíma, þ.e. 20 ára lán geta því eingöngu tekið breytingum þegar 1, 5, 10 eða 15 ár eru eftir af lánstíma, fyrir 25 ára lánin bætist við að 20 ár séu eftir af lánstíma, fyrir 30 ára lánin bætast 25 ár og 40 ára lánin geta breyst á öllum tímupunktum sem notaðir eru. Vissulega væri hægt að reikna þetta út fyrir annan árafjölda sem er eftir og gæfi það aðra niðurstöðu.
- Lækkun á greiðslubyrði 1. nóvember 2009: Gert er ráð fyrir að fyrsta greiðsla eftir að greiðslujöfnun er tekin upp sé 13% lægri en mánaðarlega greiðslan hefi orðið án greiðslujöfnunar.

Útreikningarnir voru framkvæmdir í excel-skjali og geta því verið háðir þeim takmörkunum sem reikniformúlar í excel lúta.

Með meiri vinnu væri hægt að setja inn flóknari þróun vísitölu neysluverðs og skrá inn nákvæmari þróun höfuðstóls frá útgáfudegi láns, þar til skipt er yfir í greiðslujöfnunarvísitölu. Ákveðið var að gera það ekki að þessu sinni.

Við útreikninga á þróun eftirstöðva verðtryggðra lánsins er miðað við að um jafngreiðslulán sé að ræða, þ.e. raunvirði mánaðarlegrar greiðslu sé alltaf hið sama. Til einföldunar er gert ráð fyrir að breyting á vísitölu neysluverðs milli mánaða sé 1/12 árlegri breytingu, en það gefur lítillega meiri lækkun höfuðstólsins. Verðbætur á höfuðstólinn eru reiknaðar út og bætt á höfuðstólinn áður en vextir tímabilsins eru reiknaðir út. Er það í samræmi við lög. Greiðsla er alltaf fyrst látin ganga upp í vexti og síðan höfuðstól. Dugi útreiknuð greiðsla ekki fyrir greiðslu vaxta og verðbættar höfuðstólsafborgun, þá leggst mismunurinn ofan á eftirstöðvar lánsins.

Taflan fyrir neðan sýnir niðurstöður útreikninganna. Hafa skai í huga, að hækkun vísitölu neysluverðs fram að breytingunni yfir í greiðslujöfnunarvísitölu er einnig fest í 4%, enda væri það gríðarleg vinna að reikna allt út samkvæmt raunverulegri þróun vísitölu neysluverðs aftur í tímann. Þetta skækkir að einhverju leiti útreikning á upphæð afskrifta, en annað ætti ekki að breytast.

**Tafla 1**  
**Greiðslujöfnun samanborið við verðtryggingu**

Ár eftir	Árleg hækkun greiðslujöfnunarvísitölu				
	4,0%	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%
35	Afskr. 44,8 m.	Afskr. 20,4 m	+ 1 ár 6 mán.	- 3 ár 6 mán.	- 6 ár 11 mán.
30	Afskr. 30,2 m	Afskr. 13,7 m.	+ 1 ár 11 mán.	- 1 ár 9 mán.	- 4 ár 5 mán.
25	Afskr. 14,0 -18,8 m.	Afskr. 6,1 - 8,2 m	+ 2 ár 2 mán.	- 3 mán.	- 2 ár 3 mán.
20	Afskr. 6,7 - 10,1 m	Afskr. 2,4 – 3,6 m	+ 2 ár 1 mán.	+ 5 mán.	- 11 mán.
15	Afskr. 2,1 - 3,4 m	+ 3 ár	+ 1 ár 10 mán.	+ 11 mán.	+ 1 mán.
10	+ 2 ár 5 mán.	+ 1 ár 11 mán.	+ 1 ár 5 mán.	+ 1 ár	+ 7 mán.
5	+ 1 ár 2 mán.	+ 1 ár	+ 10 mán.	+ 9 mán.	+ 8 mán.
1	+ 2 mán.	+ 2 mán.	+ 2 mán.	+ 2 mán.	+ 2 mán.

Ef lesið er út úr sérmerktu línunni í töflunni, þá fáum við, að séu 10 ár eftir af lánstímanum og greiðslujöfnunarvísitalan fylgir vísitölu neysluverð, þ.e. er 4,0%, þá bætast 2 ár og 5 mánuðir við lánstímann. Þetta stýttist í 1 ár og 11 mánuði hækki greiðslujöfnunarvísitala um 4,5% og lækkar svo niður í 7 mánuði, ef árleg hækkun greiðslujöfnunarvísitölu er 6,0% eða 2,0 prósentustig umfram hækkun vísitölu neysluverðs.

Miðað við þetta skipti öllu hver þróun greiðslujöfnunarvísitölu verður samanborið við vísitölu neysluverðs. Ef þróun næstu 20 ára verður eitthvað í líkingu við þróun síðust 20 ára, þá má búast við að launavísitala hækki um 1,5 – 2,0% á ári umfram hækkun vísitölu neysluverð. Vissulega er varasamt að ganga út frá því að þróun í fortíð segi til um þróun í framtíð, en sagan er það eina sem við höfum. Auk þess hefur orðið mjög skörp kaupmáttarlækkun á þessu ári og búist er við jafnvel skarpari lækkun á næsta ári. Reikna má með því að launþegar muni vilja endurheimta þennan glataða kaupmátt eins fljótt og auðið er. Því er allt sem bendir til að greiðslujöfnunarvísitalan muni hækka umtalsvert meira á komandi árum en vísitala neysluverðs.



Þskj. 69 – 69. mál, 138. löggjafarþing 2009-2010

**Athugasemdir við frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins.**

Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu segir m.a.: „Svo að þessi leið skili árangri þarf að tryggja að niðurfellingar skulda eða skuldbreytingar sem fela í sér tilhliðranir í vaxtakjörum myndi ekki skattstofn hjá lántökum, enda er efnislega verið að fella niður skuldir sem ekki er gjaldþol fyrir eða tryggingar og mundu því hvort sem er sjaldnast hafa myndað skattstofn hefðu þær verið felldar niður samkvæmt hefðbundinni fullnustumeðferð.“

Einnig segir: „Frumvarpið gerir kröfuhöfum kleift að færa fjárskuldbindingar einstaklinga, fyrirtækja og heimila niður til raunvirðis, án þess að niðurfellingin teljist til skattskylds eignaauka hjá skuldara.“ og „Tryggt þarf að vera að eftirgjöf skulda sem sannanlega eru glataðar myndi ekki skattstofn hjá þeim sem hennar nýtur.“

Engin sérstök ákvæði eru í frumvarpinu um skattalega meðferð og engar tillögur fram komnar um breytingar á tekjuskattslögum vegna þess. Reyndar segir í greinargerð: „Í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt er þegar að finna ákvæði um skattalega meðferð eftirgjafar skulda bæði hjá einstaklingum og rekstraraðilum sem er nánar útfærð í reglugerð nr. 534/2009 að því er varðar einstaklinga. Ekki verður annað sé en að sá lagarammi og nánari útfærsla í reglugerð sé í algjörum takti við þær tillögur sem í frumvarpinu felast. Áfram verður unnið að því með skattyfirvöldum og öðrum aðilum er málið varðar að tryggja eins hnökralausa framkvæmd og mögulegt er til að ná fram markmiðum frumvarpsins.“

**Þrátt fyrir fögur fyrirheit í greinargerð er hættu á að gildandi ákvæði í tekjuskattslögum og reglugerð nr. 534/2009 skapi ekki þá tryggingu fyrir ívilnandi meðferð sem að er stefnt.**

- Vafasamt fyrir einstaklingum
- Algjörlega ófullnægjandi hjá fyrirtækjum

**Staða einstaklinga:**

- Skattfrelsi á grundvelli 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga sbr. reglugerð nr. 534/2009 gengur út frá því að formlegt mat á raunverulegri greiðslugetu hvers skattaðila fari fram.

- Frumvarpið virðist opna á að ekki sé endilega horft á og leitt í ljós raunverulega greiðslugetu hvers og eins einstaklings (skattaðila):
  - Virðist gengið út frá því að staða skuldara á heimili sé metin heildstætt
  - Virðist opna á framkvæmd hjá kröfueigendum (fjármálafyrirtækjum) sem eru á einhvern máta stöðluð, þ.e. horft á flokka skuldara.
  - Greiðslujöfnun virðist vera almennur réttur, gæti leitt til þess síðar að felld yrði niður þó greiðslugeta hafi á einhverjum tímamarki verið til staðar.
- Því virðist sem hættu sé á að í vissum tilvikum falli þetta ekki undir gildissvið 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga.

### Staða fyrirtækja

Gildandi tekjuskattslög gera ráð fyrir að öll eftirgjöf skulda sé skattskyld hjá rekstraraðilum.

Úr bréfi ríkisskattstjóra frá 03.12.2008:

Samkvæmt B-lið 7. gr. laga nr. 90/2003 teljast allar tekjur af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi til skattskyldra tekna. Eru í dæmaskyni taldar upp nokkrar tegundir tekna jafnframt því að vísað er til annarra staflíða lagagreinarinnar og tekið fram að hvers konar tekjur sem þar séu upp taldar og tengist atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi séu skattskyldar tekjur rekstraraðila.

Í 3. tölul. 28. gr. laga nr. 90/2003 segir að ekki skuli telja til tekna eignaauka sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðasamninga, enda hafi skuldirnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila. Í lögnum eru engin frekari bein ákvæði um eftirgjöf skulda. Er undanþága frá skattlagningu því einungis heimil ef ekki er um að ræða tengsl við atvinnurekstur og eingöngu ef um er að ræða eftirgjöf í tengslum við nauðasamninga, enda verður að skýra allar undantekningar frá rúmu tekjuhugtaki laganna þröngt.

Að öllu framangreindu virtu ber að telja eftirgjöf skulda þeirra sem stunda atvinnurekstur þeri ætíð til tekna í rekstrinum, hvort heldur um er að ræða rekstur sjálfstætt starfandi einstaklings eða lögaðila. Að svo vöxnu verður að svara hinni almennu spurningu sem fram kemur í fyrirspurn játandi að því er varðar skattskyldu í hendi þess rekstraraðila sem nýtur niðurfellingar skuldar. Um er að ræða tekjur samkvæmt B-lið 7. gr. laga nr. 90/2003.

- Ljóst að frumvarpið nær alls ekki því markmiði sem ítrekað kemur fram í umfjöllun í greinargerð að skapa ekki skattskyldu.
- Í raun heldur ekki eðlilegt hjá rekstraraðilum að ganga svo langt þar sem þeir hafa fengið að gjaldfæra kostnað í rekstri og eftir atvikum mynda yfirfæranlegt tap.
- **Eðlilegt er því að eftirgjöf skulda eigi að tekjufæra að því marki sem til staðar er yfirfæranlegt tap.**
- Staðan er hins vegar oft á tíðum sú að ekki til staðar nægjanlegt skattalegt tap til að dekkja tekjufærsluna sem leiðir af niðurfellingunni. Þegar niðurfærslan er liður í

**ráðstöfunum til að koma viðkomandi fyrirtæki í rekstrarhæfa stöðu (hvort sem þetta gerist í gegnum formlega nauðasamninga eða með þeim úrræðum sem kveðið er á um í 3. gr. frumvarpsins) þá kemur það heldur spánskt fyrir sjónir ef niðurfærslan leiðir til þess að jákvæður skattstofn myndast.**

- Í gildandi tekjuskattslög vantar ákvæði samsvarandi þeim sem eru t.d. í Danmörku sem kveður á um að þegar eftirgjöf skulda er liður í almennum greiðsluferfiðleikaúrræðum þá takmarkist tekjufærslan við fjárhæð yfirfæranlegs taps.

Mikilvægt er að hafa í huga að þau tilvik sem höfð eru í huga hér að framan eru þegar ganga þarf svo langt í eftirgjöf skulda að skattalegt tap dugar ekki eru tilvik þar sem núverandi eigendur eru í raun búnir að missa eignarhald á fyrirtækjunum. Verið er að reyna að bjarga rekstri með formlegum eða óformlegum nauðasamningum.

Reykjavík, 21. október 2009 02-2009100651

**Minnisblað**  
**21. október 2009****Til: Félags- og tryggingamálanefndar Alþingis****Frá: Ríkisskattstjóra****Tilfni: Frumvarp til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, sbr. þskj. nr. 69****1. Gildandi reglur skattalaga**

Almenna reglan er sú að allar tekjur í hvaða formi sem þær eru teljast skattskyldar með þeim undantekningum og takmörkunum sem kveðið er á um í tekjuskattslögum. Er tekjuhugtak laganna þannig mjög víðtækt. Um það sem ekki telst til tekna gildir 28. gr. laganna og um frádrátt frá tekjum gilda eftir atvikum 30. eða 31. gr.

Í rekstri kallast tekjufærsla hjá einum rekstraraðila á við gjaldfærslu hjá öðrum, í einu eða öðru formi. Er þannig ekki saman að jafna aðstöðu einstaklings utan rekstrar og rekstraraðila, enda hefur sá síðarnefndi ýmsar heimildir til að draga úr skaða sínum vegna tapaðra krafna eða annarra fjármuna.

**Eftirgjöf skulda - Einstaklingar utan rekstrar**

Eftir þær breytingar sem gerðar voru á lagagreininni á vorþingi gildir varðandi einstaklinga utan rekstrar að ekki skal telja til tekna eftirgjöf skulda við nauðasamninga, nauðasamninga til greiðsluaðlögunar eða þegar sannað er á annan fullnægjandi hátt að eignir eru ekki til fyrir skuldunum. Skilyrði er að skuldir hafi ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila. Með setningu reglugerðar nr. 534/2009, um skilyrði þess að eftirgjöf skulda manna utan atvinnurekstrar teljist ekki til tekna o.fl., voru settar nánari reglur um hvenær eftirgjöf skuldar telst ekki skattskyld. Er eignaleysi og ófærni til greiðslu meginatriðið í reglugerðinni, þó þannig að menn geta átt einhverjar eignir sem eru þá skuldsettar og jafnframt getur eignastaðan verið betri eftir þær formlegu aðgerðir sem um ræðir. Lagt er í hendur kröfueiganda að meta með hlutlægum hætti fjárhagsstöðu skuldara. Ekki skiptir máli hvernig því láni sem fellt er niður hefur verið varið.

Jafnframt þessu liggur fyrir að ríkisskattstjóri hefur gefið út það álit að sé um að ræða skilmálabreytingu láns á þann hátt að það sé fært til núvirðis og breytt yfir í annars konar lán þá myndi slíkt almennt ekki skattskyldu hjá skuldara. Í slíkum tilvikum þarf ekki endilega að

vera um að ræða skuldara sem ekki ræður við skuldbindingar sínar.

## **Eftirgjöf skulda - Rekstraraðilar**

### **Skuldari**

Í gildandi lögum og reglum er niðurfelling skulda í öllum tilvikum skattskyldar tekjur. Ekki er þar að finna neina undanþágu frá skattskyldu rekstrartekna.

### **Kröfueigandi**

Kröfueigandi getur gjaldfært afskrifaða tapaða kröfu sem beint tengist rekstrinum enda sé hún sannanlega töpuð. Um skilyrði fyrir því gilda ákvæði reglugerðar nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Ekki er skilyrði að um gjaldþrot eða nauðasamninga sé að ræða heldur er einnig heimilt að gjaldfæra ef telja má fullvist að krafa fáiist eigi greidd. Sé milljarða krafa sannanlega töpuð samkvæmt gildandi mælikvarða þar um ætti að öllu jöfnu að koma til gjaldfærslu sömu fjárhæðar hjá kröfueiganda.

## **2. Breytingar**

Standi vilji Alþingis til breytinga á gildandi lögum að því er varðar skattalega meðferð eftirgjafar skulda þarf slíkt að fara fram með breytingu á lögum um tekjuskatt, enda hefur almenn umfjöllun í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar takmarkað vægi, hvað sem líður markmiðum þess.

## **3. Fundur í félags- og tryggingamálanefnd 20. október 2009.**

Ríkisskattstjóri vill í framhaldi af fundi í félags- og tryggingamálanefnd hinn 20. október 2009 þar sem til umræðu voru ýmsar skattalegar spurningar í tengslum við greint frumvarp benda á eftirfarandi atriði.

a. Að því er varðar einstaklinga eru lög og reglur skýrar og ekki séð að neinir þeir hnökra séu á framkvæmdahlíð að til ama sé fyrir skuldara. Óljóst er hvaða áhrif fyrirsögn 2. gr. er ætlað að hafa, þ.e. einstaklingar og heimili, en tekið skal fram að heimili er ekki skilgreind eining í skattalöggjöfinni þau markmið sem sett eru fram í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að aðlaga skuldir að greiðslugetu og eignastöðu, eru í fullkomnum takti við gildandi reglur. Ef vikja á frá þeim formlegum aðferðum, sem gilt hafa, þá er hætt við ójafnræði og ógagnsæi sem kann ekki góðri lukku að stýra auk þess að rýra traust almennings á stjórnsýslunni.

b. Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins skal sérhver kröfueigandi setja sér reglur sem snerta eftirgjöf skulda eða aðrar ivilnanir fyrir skuldara. Að því er varðar þá aðila sem eru háðir eftirliti FME er þetta ekki sérstakt vandamál en svo kann að vera varðandi kröfuhafa almennt. Erfitt, og nánast útilokað, getur orðið að fylgjast með að þessar reglur séu í samræmi og gildi almennt og eins fyrir alla skuldara. Hér gætu opnast allar gáttir án þess að rönd verði við reist og jafnræði ekki bara skuldara í uppnámi heldur jafnframt jafnræði milli þeirra sem geta greitt og þeirra sem geta það ekki. Ríkisskattstjóri leggur því ríka áherslu á að settur verði almennur rammi um mælikvarða í þessu sambandi, ásamt reglugerðarheimild, þar sem tryggt verði að haft verði að leiðarljósi jafnræði og hlutlæg framkvæmd.

c. Að því er varðar rekstraraðila er núverandi löggjöf einnig skýr. Í umræðum á fundinum kom skýrt fram að einhverjir telji nauðsyn að koma fram þeirri breytingu að eftirgjöf rekstrarskulda teljist ekki skattskyld að því marki sem hún er umfram skattalegt tap. Rekstraraðilar sem eru það skuldsettir að niðurfelling er framkvæmd eiga sennilega í flestum

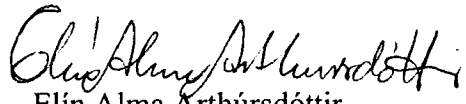
tilvikum það mikið rekstrartap, m.a. vegna gjaldfærslu í kjölfar hækkunar skulda vegna gengisbreytinga og verðbólgu, að ekki kemur til skattlagningar vegna þessa. Ef skuldsetning er tilkomin vegna kaupa á hlutabréfum sem nú eru einskis virði er heimilt að færa tap til gjalda, þ.e. í gjaldþrota félögum eða þegar hlutafé hefur verið fært niður í kjölfar nauðasamninga. Þá getur skuldsetning verið tilkomin vegna arðgreiðslna en ekki rekstrarins beint.

Hægt er að sjá fyrir sér að upp geti komið margs konar aðstæður ef heimila á eftirgjöf án tekjufærslu og þá umfram tap án almenns hlutlægs mælikvarða - ekki síst hjá tengdum aðilum. Þannig gæti móðurfélag t.a.m. fellt niður milljarða skuldir dótturfélags og myndað þannig tap í sínum rekstri vegna afskrifaðra tapaðra krafna. Engin tekjufærsla yrði hjá dótturfélaginu. Síðan væri hugsanlegt að um samsköttun félaganna væri að ræða og þannig kæmi tapið til frádráttar í heild en engin tekjufærsla og í raun "búinn til" frádráttur. Í slíkum tilvikum hljóta samkeppnis- og jafnræðissjónarmið að vera í verulegu uppnámi.

Athygli er vakin á því að ef eftirgefin skuld kemur ekki til tekna hjá skuldara, þ.e. myndar skattstofn, en kröfueigandi færir til gjalda í sínum rekstri samsvarandi fjárhæð. Ef um er að ræða skuld vegna sölu á virðisaukaskattsskyldri vöru eða þjónustu þá á kröfueigandinn eftir atvikum rétt á leiðréttingu á virðisaukaskatti og með öllu er óvist hvort samsvarandi leiðrétting á sér stað hjá skuldaranum. Getur þannig komið til útgreiðslna, eða lækkun á virðisaukaskatti til greiðslu, vegna eftirgefinnar skuldar án þess að nokkur leiðrétting sé gerð að öðru leyti.

Virðingarfyllst  
f. h. ríkisskattstjóra

  
Ingvar J Rögnvaldsson

  
Elín Alma Árhúrsdóttir

Afrit:

Formaður efnahags- og skattanefndar  
Fjármálaráðuneytið



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis  
félags- og tryggingamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 20. október 2009

**Minnisblað tii félags- og tryggingamálanefndar  
um frumvarp til laga um um aðgerðir í þágu einstaklinga,  
heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins.**

Með tölvupósti þann 19. október sl. óskaði félags- og tryggingamálanefnd eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til frumvarps til laga um um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, þskj. 69, 69. mál. Var óskað eftir því að afstaða Samkeppniseftirlitsins lægi fyrir að morgni þess 20. október. Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, sem vegna tímaskorts afmarkast við 2. og 3. gr. frumvarpsins.

Samkeppniseftirlitið styður heilshugar þau markmið sem fram koma í 1. gr. frumvarpsins, þ.e. að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs.<sup>1</sup> Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að útfærslur á þeim atriðum frumvarpsins sem beint varða samkeppnismál séu alls ekki til þess fallnar að styðja við framangreint markmið frumvarpsins.

**Um lokamálsgrein 2. gr. frumvarpsins**

Annars vegar er vísað til lokamálsliðar 2. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði sé heimilt að móta með samkomulagi sín á milli samræmdar verklagsreglur um skuldaaðlögun sem gildi tímabundið. Engar skýringar eða frekari afmörkun er að finna á ákvæðinu í frumvarpinu eða greinargerð með því. Verði ákvæðið óbreytt að lögum að þessu leyti hefur löggjafinn heimilað fjármálafyrirtækjum að hafa með sér samráð sem veikt getur framkvæmd samkeppnislaga og skaðað neytendur til lengri tíma litið. Lögbundin heimild af þessu tagi, sem ekki er afmörkuð með skýrum hætti, getur þegar frá líður leitt af sér samstarf sem slævir samkeppni þeirra á milli og rýrir möguleika neytenda á því að leita sér hagstæðra lausna. Nefna má í þessu sambandi að hugtakið skuldaaðlögun er ekki sérstaklega skilgreind, auk þess sem ætlan löggjafans um tímabundið gildi samstarfsins er ekki afmörkuð nánar.

Samkeppniseftirlitið tekur fram í þessu sambandi að alls ekki hefur verið látið á það reyna hvort yfirhöfuð sé nauðsyn á sérstakri lögbundinni heimild fjármálafyrirtækja til

<sup>1</sup> Samkeppniseftirlitið hefur í vinnu sinni síðastliðið ár bent á mikilvægi þessa og leiðir til að hraða endurreisn, sbr. skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging, opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, frá nóvember 2008. Sjá einnig fréttatilkynningu frá 25. júní sl., þar sem gerð er grein fyrir framvindu aðgerða sem ráðist hefur verið í í tengslum við skýrsluna ([http://samkeppni.is/samkeppni/is/frettir/?cat\\_id=36905&ew\\_0\\_a\\_id=336005](http://samkeppni.is/samkeppni/is/frettir/?cat_id=36905&ew_0_a_id=336005)). Sjá einnig skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna nr. 1/2009, *Competition Policy and Financial Crises – Lessons learned and the way forward*, frá september sl.



samstarfs þess sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að veita undanþágu frá banni 10. og 12. gr. laganna við samráði fyrirtækja. Slíkar undanþágur hefur Samkeppniseftirlitið þegar veitt í tengslum við efnahagshrunið, sbr. ákvörðun nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga*, ákvörðun nr. 58/2008, *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar*, sbr. og ákvörðun nr. 59/2008 er varðar aðild Landssamtaka lífeyrissjóða að sama samkomulagi. Taldi Samkeppniseftirlitið í framangreindum ákvörðunum sínum að sækja þyrfti um undanþágu fyrir viðkomandi samstarfi og veitti slíkar undanþágur með hliðsjón af aðstæðum. Um leið gefst Samkeppniseftirlitinu tækifæri til þess að skapa undanþágunum umgjörð sem gerir því kleift að fylgjast með því að samstarfið afmarkist við veitta undanþágu.

Þá skal þess sérstaklega getið að með bréfi, dags. 21. september sl., heimilaði Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja að taka þátt í viðræðum við framkvæmdar- og löggjafarvaldið um samræmd viðbrögð við greiðsluferfiðleikum illa staddra heimila. Tekið var fram að yrði niðurstaða viðræðnanna að móta þurfi sameiginlegt verklag fjármálafyrirtækja væri skylt að sækja um undanþágu fyrir slíku samstarfi. Ekki hefur reynt á veitingu slíkrar undanþágu.

Samkeppniseftirlitið telur afar mikilvægt að eftirlitið hafi kost á því að fylgjast með og afmarka samstarf það sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þannig að markmið laganna nái fram að ganga, án þess að hagsmunum neytenda af virkri samkeppni sé fórnað. Það verður best gert með því að beita núgildandi heimildum samkeppnislaga um undanþágu frá banni við samráði. Verði ekki fallist á það leggur Samkeppniseftirlitið eindregið til að heimildin verði afmörkuð nánar og allur vafi tekinn af því að samkeppnislög gildi um starfsemi fjármálafyrirtækja að öðru leyti.

### **Um 3. gr. frumvarpsins**

Hins vegar er vísað til 3. gr. frumvarpsins þar sem í 1. mgr. er kveðið á um að kröfueigendur skuli setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánsamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara. Í 2. mgr. er Fjármálaeftirlitinu ætlað að staðfesta og hafa eftirlit með reglum eftirlitsskyldra aðila um skuldbreytingar og eftirgjöf á skilmálum. Af ákvæðinu má ráða að Fjármálaeftirlitinu, en ekki Samkeppniseftirlitinu, sé ætlað að hafa eftirlit með samkeppnissjónarmiðum í tengslum við reglurnar.

Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að mikilvægt sé að kröfueigendur viðhafi samræmd vinnubrögð og hlutlægni í ákvörðunum sínum um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum lánsamninga sem kunni að leiða til eftirgjafar skulda og skuli þeir því setja sér sérstakar reglur þar um. Í greinargerð með ákvæðinu er þess getið að ætla megi að eftirlitsskyldir aðilar muni jafnvel hafa með sér samstarf um setningu slíkra reglna, til að tryggja samræmi. Gæta skuli þó að samkeppnissjónarmiðum en Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá samkeppnisreglum til þess að tryggja skilvirka og samræmda framkvæmd svo ná megi fram markmiðum laganna, enda sé hagsmunum þeim sem samkeppnislögum er ætlað að vernda ekki raskað. Þá segir í greinargerð með ákvæðinu að að gæta eigi að samkeppnissjónarmiðum við ákvörðun kröfueigenda og meðal annars taka mið af samkeppnislögum og álit





Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.

Ákvæðið er samkvæmt framangreindu ekki nægilega skýrt. Þannig er ekki að öllu leyti ljóst hvort kröfuhöfum öðrum en eftirlitsskyldum aðilum (fjármálafyrirtækjum), sé ætlað að hafa samstarf sín á milli, eða hvort reglunum sé fyrst og fremst ætlað að tryggja að hver og einn kröfuhafi gæti samræmis í úrlausn sinna mála. Hins vegar verður ráðið af ummælum í greinargerð að eftirlitsskyldum aðilum (þ.e. fjármálafyrirtækjum) sé ætlað að leita sér undanþágu á grundvelli samkeppnislaga.

Þá vekur athygli að Fjármálaeftirlitinu er ætlað hlutverk í eftirliti með því að samkeppnissjónarmiðum sé fylgt. Er þess getið að *hafa skuli hliðsjón* af samkeppnislögum og álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er afar mikilvægt að hugað sé frekar að útfærslu þessa ákvæðis, þannig að tryggt sé að samkeppnislögum verði ekki vikið til hliðar eða framkvæmd þeirra raskað með óskýrum og almennum hætti. Tii lengri tíma getur slík löggjöf skaðað hagsmuni neytenda verulega. Þannig er t.d. mikilvægt að skýrt koma fram í lögnum eða lögskýringargögnum að lögfesting þess takmarki ekki gildissvið samkeppnislaga og eftirlit á grundvelli þeirra.

#### **Nýleg umfjöllun Alþingis um samkeppni á fjármálamarkaði.**

Rétt er að nefna í þessu sambandi að Alþingi hefur í fyrri umfjöllun sinni um fjármálamarkaði lagt áherslu á mikilvægi samkeppni. Þannig má nefna að í nefndarálit meirihluta viðskiptanefndar við frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins er eftirfarandi tekið fram um 5. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um skyldur Bankasýslunnar til eflingar samkeppni:

*„Í 5. gr. frumvarpsins er áréttað að Bankasýslan skuli kappkosta að styrkja samkeppni almennt á fjármálamarkaði þrátt fyrir að ríkið eigi nú stærstan hluta á þeim markaði auk þess sem stofnunin mun búa yfir mikilli vitneskju um rekstur einstakra fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir að ríkið setji sér eigendastefnu sem er sameiginleg fyrir fjármálafyrirtæki sem það á hlut í þá áréttar meiri hlutinn þann skilning sinn að slík eigendastefna eigi ekki að hindra eðlilega samkeppni milli fjármálafyrirtækjanna. [...]. **Í þessu samhengi er rétt að áréttað að lögfesting frumvarpsins takmarkar ekki gildissvið samkeppnislaga og eftirlit á grundvelli þeirra.**“ (Feitletrun Samkeppniseftirlitsins.)*

#### **Niðurlag.**

Í ljósi þess stutta frests sem veittur er til umsagnar og mikilla hagsmuna neytenda af því að vel takist til um löggjöf þessa, óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að fá tækifæri til að skoða málið betur og e.a. koma frekari athugasemdum á framfæri. Þá lýsir Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til þess að liðsinna nefndinni frekar.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

  
Guðmundur Sigurðsson

22.10.2009

**Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis.**

Hér á eftir eru tíunduð þau atriði sem SFF gerði athugasemdir við á fundi félags- og tryggingamálanefndar í morgun vegna þskj. 69 – 69. mál frumvarp til laga um aðgerði í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins.

**Sértæka úrræðið 2. gr.**

Eðlilegast að breyta 3. gr. þannig að hún taki til einstaklinga, ekki fyrirtækja. Gagnvart einstaklingum getur þetta átt vel við.

**Skattavinkillinn:**

Það er alger forsenda þessara reglna að það sé skýrt kveðið á um skattleysi og bæði fjármálafyrirtækin og viðskiptavinir þeirra hafi fullvissu fyrir því að ef þau fara eftir þeim fyrirmælum sem fram koma í lögnum þá leiði það til skattleysis. Slíkt skattleysisákvæði vantar í frumvarpið og það er ekki rétt að núgildandi skattalög séu skýr að þessu leyti.

Hér á eftir er sett fram tillaga um að bæta sértækri skuldaaðlögun inn í 3. mgr. 28. gr. tekjuskattslaga:

**28. gr. Þrátt fyrir ákvæði þessa kafla telst ekki til tekna:**

1. Eignaauki vegna arftöku, fyrirframgreiðslu arfs og dánargjafa, enda hafi erfðafjárskattur verið greiddur. Þetta á þó ekki við um þann hluta lífeyrissparnaðar sem fellur til erfingja samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.
2. Eignaauki sem verður vegna greiðslu líftryggingarfjár, dánarbóta, miskabóta og bóta fyrir varanlega örorku, enda séu bætur þessar ákveðnar í einu lagi til greiðslu. Einnig skaðabætur og váttryggingabætur vegna tjóns á eignum sem ekki eru notaðar í atvinnurekstri, sbr. þó 22. gr. Lækka skal stofnverð eignar vegna tjónsins að svo miklu leyti sem bótagreiðslum er ekki varið til viðgerða vegna tjónsins.
3. Eignaauki [eða aukning ráðstöfunartekna]<sup>1)</sup> sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðasamninga, enda hafi skuldirnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila. [Hið sama á við um eftirgefnar skuldir sem mælt er fyrir um í nauðasamningi til greiðsluaðlögunar skv. X. kafla a í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með áorðnum breytingum eða í samningi milli kröfuhafa og skuldara um sértæka skuldaaðlögun skv. 2. gr. laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja, eða á annan fullnægjandi hátt er sannað að eignir eru ekki til fyrir, að uppfylltum skilyrðum samkvæmt reglugerð<sup>2)</sup> sem fjármálaráðherra setur um hlutlægt mat á forsendum eftirgjafar, skilyrði þess að eftirgjöf teljist ekki til tekna, upplýsingagjöf skv. 92. gr. o.fl.]<sup>1)</sup>

**Greiðslujöfnun 4. gr. frumvarpsins:**

1. Orðið „einstaklingar“ hefur fallið út úr 1. mgr. 4. gr.
2. Athuga þarf hvort setja þurfi í ákvæðið setningu um að það eigi ekki við um lán sem meira en 5 eru eftir af lánstíma. (Þetta atriði var ekki nefnt á fundinum í morgun en fjármálafyrirtækin hafa lýst áhyggjum sínum af þessu atriði eftir fundinn.)
3. Eðlilegast er að fólk geti valið sig inn í greiðslujöfnun en ekki út úr henni.
4. Ef vilji löggjafans er að fara „opt out“ leiðina þarf að kveða skýrt á um að breytingin verði ekki gerð sjálfkrafa á lán fyrr en 1. des. Gefa þarf fólki ráðrúm til að segja sig frá greiðslujöfnun til a.m.k. 15. nóv.
5. Þinglýsing:

Mögulegt er að veðhafi á síðari veðrétti beri fyrir sig að hann hafi tapað rétti við greiðslujöfnun láns á fyrri veðrétti, vegna þess að eftirstöðvar láns séu meiri og lánstími lengri en upphaflegir skilmálar gerðu ráð fyrir. Til að tryggj sé að fjármálastofnun tapi ekki rétti sem lánveitandi gagnvart síðari veðhafa getur hún ekki tekið þá áhættu að ekkert sé fært inn á þinglýsingarvottorð í þeim tilvikum þegar láni er greiðslujafnað.

Að lágmarki eru 150 þúsund fasteignaveðlán í kerfinu og því er ekki vinnandi vegur að fyrirtækin útbúi skilmálabreytingar og þinglýsi þeim. Ef lög mæla fyrir um að lánveitandi tapi ekki rétti ef hann þinglýsir ekki greiðslujöfnun er hættu á að síðari veðhafar beri fyrir sig eignarréttarákvæði stjórnarskrár og krefjist skaðabóta af ríkinu. Hins vegar þykir líklegt, að síðari veðhafar utan fjármálastofnanna séu tiltölulega fámennur hópur og oftast en ekki með lítt verjanlega veðstöðu frá byrjun. Rauntjón þeirra verði af þeim sökum sjaldan mikið.

Mögulegar lausnir:

Sett verði í lög um greiðslujöfnun eða reglugerð ákvæði sem kveður á um að þegar stóra yfirfærslan í greiðslujöfnun verður framkvæmd skuli færa inn á þinglýsingarvottorð athugasemd sem vekur athygli á að það geti verið að láni hafi verið greiðslujafnað. Þetta gæti verið hægt að framkvæma með einni keyrslu í gegnum landsskrá fasteigna. Mikilvægt er að Fasteignaskrá og dómsmálaráðuneyti verði höfð með í ráðum um endanlega útfærslu á hvernig athugasemd verður keyrð inn og hvort tengja má hana við tegundir lána eða hvort hún verður að vera á allar eignir með veðböndum.

Þessi lausn leiðir til þess að ekki verður hægt að sjá á þinglýsingavottorði hvort að láni hefur verið greiðslujafnað eða ekki, en hins vegar er komið í veg fyrir grandleysi mögulegs síðari veðhafa sem þarf þá að kynna sér málið.

Samkvæmt framansögðu kemur til álita að við lög um greiðslujöfnun verði ákvæði sem orðist svo:

*Hvíli lán á fasteign við gildistöku laga þessara skal færa inn á þinglýsingarvottorð eignarinnar eftirfarandi athugasemd: Vakin er athygli á að fasteignaveðlán sem hvílir á eigninni getur verið greiðslujafnað skv. lögum nr. 63/1985 með síðari breytingum.*

Einnig er hugsanlegt er að kveða á um í lögum að ávallt skuli þinglýsa slíkri athugasemd með fasteignaveðláni einstaklinga. Þannig er mögulegt að komið verði í veg fyrir að það þurfi að þinglýsa skilmálabreytingum vegna greiðslujöfnunar í framtíðinni.

### 3. gr. fyrirtæki

Lagt er til að ákvæðið falli brott. SFF sjá ekki að ákvæðið skili tilgangi sínum nægilega vel í þessum frumvarpi og telja það ekki nægilega vel útfært. Flókið mál er að setja upp slíkt ákvæði sem tekur á öllum atriðum sem varða skuldbreytingar og breytingar á skilmálum lána fyrirtækja. Í athugasemdum við ákvæðið gert ráð fyrir að FME fái mjög veigamikið hlutverk og sitji jafnvel fundi og komi að afgreiðslu einstakra mál. Hæpið er að FME taki að sér svo nákvæmt eftirlit, enda getur það hamlað eðlilegu eftirlitshlutverki þess.

Bestu kveðjur / Best Regards,

Jóna Björk Guðnadóttir

Héraðsdómslögmaður / Attorney at Law  
Sími / Tel: (+354) 591 0400  
Farsími / Mobile: (+354) 691 4630  
Netfang / e-mail: [jona@sff.is](mailto:jona@sff.is)  
[www.sff.is](http://www.sff.is)



## Seðlabanki Íslands

### Endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja í kjölfar kerfislægrar fjármálakreppu

---

Þorvarður Tjörvi Ólafsson  
Hagfræðingur á hagfræðisviði Seðlabanka Íslands

Málstofa í Seðlabanka Íslands  
15. september 2009

Skóðanir höfundar og þurfa ekki að endurspegla afstöðu eða stefnu Seðlabanka Íslands.

#### Yfirlit erindis



- I. Almenn um tengsl kerfislægra fjármálakreppa og endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja
- II. Mikilvægi heildaryfirsýnar
- III. Aðkoma stjórnvalda að endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja
- IV. Reynsla ólíkra leiða við endurskipulagningu skulda
- V. Íslenska fjármálakreppan og endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja



## I. Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda einkaaðila

### Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Marga sameiginlega þræði má finna í fjármálakreppum á milli landa og í gegnum tíðina
- Efnahagsaðstæður, uppbygging atvinnugreina, bankastofnana og fjármálamarkaða, umfang og samsetning skulda auk umgjörðar peninga- og ríkisfjármála hafa hins vegar verið með ýmsum hætti og því eru engar tvær kreppur eins

## Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Sá lærdómur hefur engu að síður verið dregin af fjölda rannsókna að endurskipulagning skulda einkaaðila sé mikilvægur þáttur í endurreisn efnahagslífsins í kjölfar kerfislægrar fjármálakreppu
- Tímasetning, mótun og framkvæmd slíkrar endurskipulagningar er hins vegar mjög vandasöm og hún tekur jafnan nokkur ár í framkvæmd
- Endurskipulagning skulda getur tekið þó nokkur ár að bera árangur og þegar illa tekst til geta lönd lent í langvarandi efnahagskreppu, sbr. Japan

## Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Dæmi eru um aðkomu stjórnvalda að endurskipulagningu skulda einkaaðila í fjölmörgum kreppum í gegnum tíðina en það var í kjölfar Asiukreppunnar 1997-98 sem rannsóknir á tengslum kerfislægra kreppa og endurskipulagningu skulda einkaaðila, einkum fyrirtækja, fóru á flug
  - Uppruni og dýnimik kerfislægra fjármálakreppa út frá svokallaðri efnahagsreikninganálgun (e. Balance sheet approach to financial crises)
  - Samspil skulda einkaaðila, fjármálastofnana og markaða
  - Ólík aðkoma stjórnvalda að endurskipulagningu skulda einkaaðila

## Stærð bankakerfa ári fyrir kreppu



- Eitt af því sem gerði Asiukreppuna áhugaverða út frá endurskipulagningu skulda var stærð bankakerfisins
- Dýpt fjármálamarkaða var mun meiri en þekktist í hefðbundnum kreppum, t.d. í Suður-Ameríku

### Stærð fjármálakerfa % af landsframleiðslu



## Skuldir heimila og fyrirtækja fyrir kreppu



- Annað áhugavert var að fjárhagsvandkvæði fyrirtækja, umfangsmikil tengsl fyrirtækja og banka, auk skuldsetningar í erlendum gjaldmiðli skipuðu veigamikinn sess í upptökum, miðlun og áhrifum Asiukreppunnar
- Hið opinbera var skuldliðið og aðhalds var gætt í ríkisfjármálum en umfang vandans var slíkt að aðstoð erlendra aðila þurfti til að takast á við hann

### Skuldir einkaaðila % af landsframleiðslu



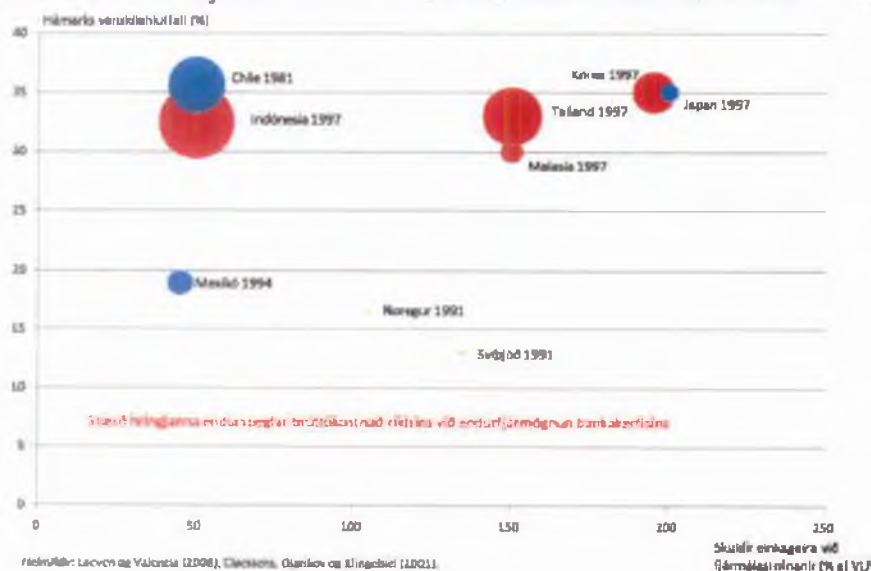
## Fjárhagsvandkvæði fyrirtækja í Asíukreppunni



„Það veltur á hlutfallslegri stærð bankakerfisins hversu alvarleg áhrif bankakreppa hefur á efnahagslíf landa. Ljóst er að kreppa í bankakerfum þar sem eignir banka nema um 200% af landsframleiðslu (líkt og í Kóreu og Tailandi árið 1997) er mjög frábrugðin kreppu þar sem eignir banka nema um 10% af landsframleiðslu (líkt og í Rússlandi árið 1998). Ef Norðurlöndin hefðu haft hlutfallslega álíka stór útlánasöfn og í fyrrgeindum ríkjum Asíu, hefði kostnaður kreppunnar orðið meiri og það hefði tekið mun lengri tíma að endurskipuleggja skuldir fyrirtækja til að koma kerfinu á eðlilegan rekstrargrundvöll.“

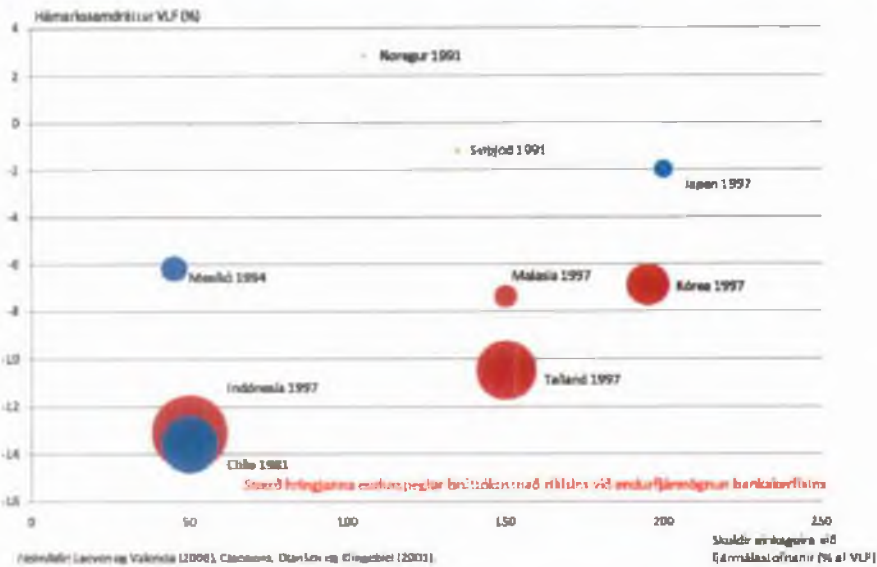
Stefan Ingves, seðlabankastjóri sænska seðlabankans (Riksbanken)  
 í ræðu árið 2002. „The Nordic Banking Crisis from an International Perspective“

## Skuldsetning heimila og fyrirtækja, vanskil og kostnaður stjórnvalda við endurreisn bankakerfis





## Skuldsetning heimila og fyrirtækja, samdráttur í efnahagslífinu og kostnaður stjórnsvalda



## II. Mikilvægi heildaryfirsýnar

## Uppruni kerfislægra fjármálakreppa

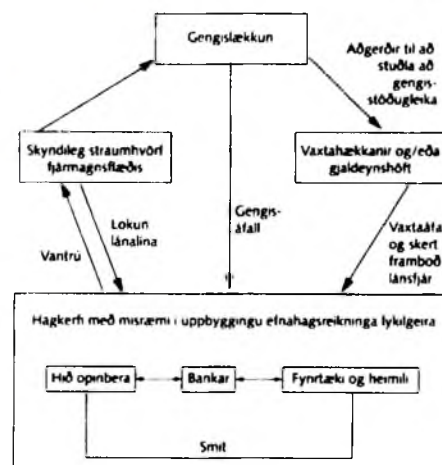


- Í kerfishrunum er algengt að kröfuhafar missa skyndilega trú á fjárhagslegri getu eins af lykilgeirum viðkomandi lands til að standa við skuldbindingar sínar
  - Vantrúin getur beinst að bankakerfinu sjálfu, hinu opinbera eða fyrirtækjageiranum og stafar gjarnan af útbreiddri skuldsetningu í erlendum gjaldmiðlum sem gerir lönd viðkvæm fyrir lausafjárskorti í erlendri mynt (e. dollar shortages)
- Kröfuhafar grípa til örþrifaráða, t.d. úttekt innstæðna, sölu verðbréfa eða lokun lánalína

## Uppruni kerfislægra fjármálakreppa



- Útflæði fjármagns veldur því að gengi gjaldmiðils viðkomandi lands og eignaverð gefa verulega eftir í kjölfarið sem veldur sviptingum á eignum og skuldum



1. Byggt á fyrirmynd í Rosenberg, C., I. Halikias, B. House, C. Keller, J. Nystedt, A. Pitt og B. Setser, (2005) „Debt-Related Vulnerabilities and Financial Crises: An Application of the Balance Sheet Approach to Emerging Market Countries“. IMF Occasional Paper No. 240.

## Uppruni kerfislægra fjármálakreppa



- Ágjöfin á efnahag banka og einkaaðila er svo mikil í kerfislægum kreppum að verulegur hluti þeirra verður tæknilega gjaldþrota, greiðsluferfiðleikar og vanskil aukast ört og fjöldi fyrirtækja lendir í ríkiseigu eða eru sett í umsjón sérskipaðra nefnda
  - Lausafjárskortur eða eiginfjárvandi fjármálastofnana?
  - Hvaða fyrirtæki eru lífvænleg, hver eru ólífvænleg?
- Bankakerfið í heild sinni verður nær uppiskroppa með eigið fé og endurfjármögnun þess verður nauðsynleg með aðkomu stjórnvalda
  - Virkni greiðslu- og uppgjörskerfa jafnvel stefnt í voða
- Misjafnt er hvort gjaldeyriskreppa fari saman með kerfislægri bankakreppu

## Umfang skuldavanda heimila og fyrirtækja



- Vanskil ná að meðaltali hámarki í um 25% heildarlána í kerfislægum kreppum en þó nokkur dæmi eru um að vanskilahlutfallið fari yfir 70%
- Efnahagsvandkvæði eins geira eiga til að velta yfir á aðra geira og magnast á leið sinni um bankakerfið
- Misjafnt er hvort fyrirtækjageirinn, hið opinbera eða heimilin séu í skuldakreppu, ýmist fyrir eða eftir, kerfislæga bankakreppu
  - Efnahagsvandkvæði eru gjarnan leyst með því að varpa þeim yfir á sterkari geira í hagkerfinu því skiptir miklu fyrir endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja hversu útbreiddur skuldavandinn er og hve sterk fjárhagsleg staða hins opinber er til að taka á sig kostnað



### Olíkar gerðir fjármálakreppa

	Upphafsar- kreppu	Gjaldleysni- kreppa	Bankakreppa	tyrntækja	Skuldakreppa ríkisins	heimila
Asúkkreppan	1997	»	»	»		
Brasíla	1999 og 2002	»				
Mexíkó	1994	»	»			»
Rússland	1998	»	»	»	»	
Argentína	2001	»	»	»	»	»
Tyrkland	2001	»	»	»		
Ekvádor	1999	»			»	
Urúgvæ	2002	»	»			

Heimild: Ríkisskjalafélagið (2005)



### III. Aðkoma stjórnvalda að endurskipulagningu skulda

### Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Reynsla fjölmargra landa sem hafa gengið í gegnum kerfislægar kreppur sýnir að viðbrögð stjórnvalda þurfa að vera gjörólík frá viðbrögðum við sértækum rekstrarerfiðleikum banka, fyrirtækja eða heimila
- Aðgerðir sem hæfa vel þegar umfang vanskila og gjaldþrota er hóflegt eða einstaka bankastofnanir eiga í vanda geta reynst skaðlegar í kerfislægri kreppu

### Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Án aðgerða er lúta að endurskipulagningu skulda einkaaðila er veruleg hættu á að vítahringur gjaldþrota, greiðsluerfiðleika og atvinnuleysis hafi langvarandi skaðleg áhrif á framleiðslu og atvinnu sem grafi undan endurreisn fjármálakerfisins, seinki efnahagsbata og auki þar með kostnað vegna kreppunnar auk þess sem samfélagslegri sátt getur verið stefnt í voða

## Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Stjórnvöld gegna mikilvægu hlutverki í að koma endurskipulagningu skulda af stað því mikill samræmingarvandi blasir við bönkum og einkaaðilum, dómstólar eru illa undirbúnir til að takast á við kerfislægt umfang gjaldþrota, óvissa um æskileg viðmið og samfélagslegur órói geta hamlað því að ráðist sé í nauðsynlegar skuldbreytingar
- Reynslan sýnir að aðgerðir til aðstoðar heimilum og fyrirtækjum hafa tilhneigingu til að dragast á langinn með kostnaðarsömum afleiðingum auk þess sem ekki hefur verið gætt nægilegs samræmis við endurskipulagningu skulda við mótun annarra aðgerða stjórnvalda, einkum endurreisn bankakerfisins

## Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja felur í sér ákvörðun um hvernig skuli dreifa þeim byrðum sem fylgja kerfislægri fjármálakreppu
  - Erfitt að komast að niðurstöðu og tilhneiging til að vonast eftir því að Eyjólfur hressist
- Reynslan gefur til kynna að æskilegt sé að dreifa byrðunum á milli einkaaðila, fjármálastofnana, hins opinbera og erlendra aðila
  - Að öðrum kosti geta byrðarnar orðið of þungbærar, grafið undan væntingum og samfélagslegri sátt sem er til þess fallið að seinka efnahagsbata og skerða tekjuöflun hins opinbera

## Stefnumörkun stjórnvalda í kjölfar kerfislægs fjármálaáfalls má skipta í nokkur skeið:



### 1. Lágmarkun skaðans:

- Á þessu skeiði er markmiðið að lágmarka þann skaða sem hlýst af áfallinu og útbreiðslu hans en ekki móta stefnu um hvernig tryggja eigi endurreisn fjármálakerfisins og efnahagslífsins í heild sinni til lengri tíma litið
- Á þessu skeiði þurfa stjórnvöld að bregðast hratt við auk þess sem viðbrögðin verða að taka mið af uppruna áfallsins og svigrúmi stjórnvalda til mótvægisáðgerða
- Algeng viðbrögð stjórnvalda eru veiting verulegrar lausafjáraðstoðar, yfirlýsing um allsherjar innstæðutryggingu, veiting undanþága frá eiginfjárreglum og yfirtaka bankastofnana

## Stefnumörkun stjórnvalda í kjölfar kerfislægs fjármálaáfalls má skipta í nokkur skeið (framhald)



### 2. Endurreisn fjármálakerfisins og endurheimting þjóðhagslegs stöðugleika

- Endurheimting þjóðhagslegs stöðugleika byggist á mótun samræmda áðgerða á sviði peninga- og fjármálastefnu auk þess sem nauðsynlegt getur verið að grípa til áðgerða sé sjálfbærni skuldastöðu hins opinbera hafin yfir skynsamlegan vafa.
- Endurreisn bankakerfisins felst m.a. í ákvörðunartöku um hvaða bankar eru lífvænlegir og eigi að endurfjármagna og með hvaða hætti. Um leið eru teknar ákvarðanir um hvaða fjármálastofnunum skuli loka og meðferð eigna og skuldbindinga þeirra stofnana.

Stefnumörkun stjórnvalda í kjölfar kerfislægs fjármálaáfalls má skipta í nokkur skeið (framhald)



- Mótun aðgerða til að létta undir með heimilum og fyrirtækjum á fyrstu tveimur skeiðunum takmarkast í flestum tilvikum við breytingar á stuðningskerfinu, t.d. atvinnuleysisbótum, veitingu greiðslufresta á afborgunum lána, undirbúning frekari aðgerða, t.d. gagnaöflun, og yfirtöku fyrirtækja sem ljóst er að eiga sér enga viðreisnarvon
- Skipuleg endurskipulagning skulda á sér því ekki stað nema að takmörkuðu leyti á fyrstu tveimur skeiðunum. Engu að síður er mikilvægt að hefja þegar vinnu við að greina umfang skuldavanda heimila og fyrirtækja eins skjótt og mögulegt er

Stefnumörkun stjórnvalda í kjölfar kerfislægs fjármálaáfalls má skipta í nokkur skeið (framhald)



3. Endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja og umsjón og sala yfirtekinna eigna
  - Markmið endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja er jafnan að endurskipuleggja skuldir lífvænlegra fyrirtækja þannig að þau standi undir greiðslubyrði þeirra, gera ólífvænleg fyrirtæki upp eins skjótt og hægt er, og gera eins mörgum heimilum og mögulegt er kleift að standa undir greiðslubyrði lána
  - Endurskipulagning skulda er um leið ætlað að styðja við endurreisn lífvænlegs bankakerfis og skapa skilyrði fyrir eins skjóttan efnahagslegan bata í þjóðarbúskapnum og unnt er með sem lægstum tilkostnaði

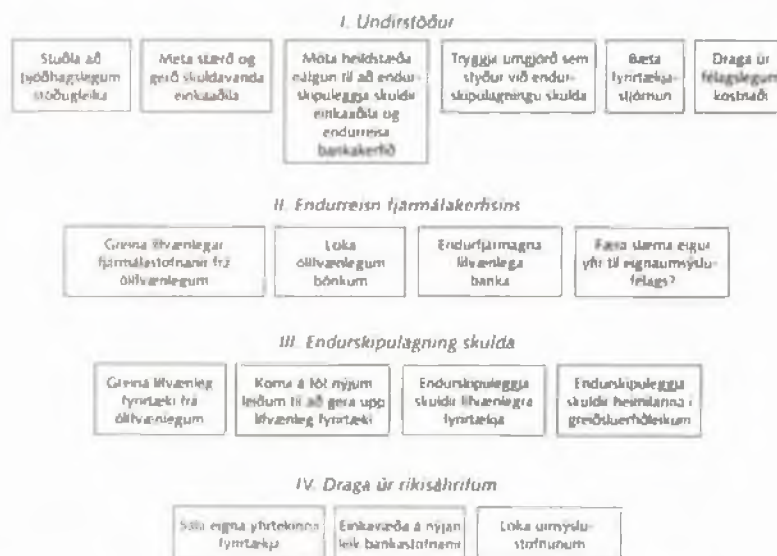


## Aðkoma stjórnvalda að endurskipulagningu skulda



- Reynsla annarra landa sýnir að endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja getur vart hafist að nokkru marki fyrr en eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:
  - sæmilegur þjóðhagslegur stöðugleiki hefur verið endurheimtur en þá er vísað til þess að verulega hafi dregið úr verð- og gengisóstöðugleika og starfsemi lykilmarkaða sé að færast í eðlilegra horf,
  - endurfjármögnun bankakerfisins hefur farið fram til að bankarnir viti hvaða svigrúm þeir hafa til að takast á við auknar afskriftir,
  - bráðabirgðamat á umfangi efnahagsvanda heimila og fyrirtækja liggur fyrir,
  - hugað hefur verið að umbótum á regluverkinu og reiknishaldi banka til að stuðla að hagstæðari umgjörð

## Endurskipulagning skulda - viðbrögð stjórnvalda<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Öggit á fjárflyktun (Stone, M.R., [2008] „Large-Scale Post-Crisis Corporate Sector Restructuring“, IMF Policy Discussion Paper No. PDF/08/7)

## Fjármálakreppur og endurskipulagning skulda



- Stjórnvöld í hverju landi þurfa að taka tillit til ýmissa aðstæðna við val á aðkomu þeirra að endurskipulagningu skulda einkaaðila
- Meðal þess sem skiptir máli er umfang þess skuldavanda sem fyrir hendi er, samsetning skulda, eignarfyrirkomulag fjármálafyrirtækja, skuldastaða ríkisins og horfur í ríkisfjármálum, auk stofnanalegr þættir á borð við gjaldþrotalöggjöf, reglur um reiknisskil banka og möguleika á uppgjöri skulda utan dómstóla
- Mikilvægt er að meta mögulega vankanta við framkvæmd endurskipulagningar skulda við val á aðkomu stjórnvalda

## Lönd hafa fylgt þrennsk konar nálgunum þegar kemur að endurskipulagningu skulda einkaaðila



1. Stjórnvöld hafa sjálf gegnt lykilhlutverki í endurskipulagningu skulda einkaaðila (e. *centralised approach*)
  - a) *Almennar aðgerðir* sem standa öllum til boða, m.a. óháð því hvort um lífvænleg fyrirtæki er að ræða eða hvort viðkomandi heimili eða fyrirtæki þurfi á aðstoð að halda
  - b) *Skilyrt aðstoð* til þeirra sem uppfylla tilsett skilyrði
  - c) Yfirfærsla lána og annarra eigna yfir í sérstakt *eignaumsýslufélag* í eigu ríkisins sem annast endurskipulagningu skulda og sölu eigna

Lönd hafa fylgt þrennsk konar nálgunum þegar kemur að endurskipulagningu skulda einkaaðila



2. Endurskipulagning skulda fer fram í beinu samstarfi skuldara og kröfuhafa en stjórnvöld marka umgjörð endurskipulagningarinnar og veita óbeinan fjárhagslegan stuðning (e. *decentralised creditor-led approach*)
3. Blandaðri leið (e. *hybrid approach*)
  - Takmörkuð almenn aðstoð en endurskipulagning skulda að mestu leyti látin fara fram í beinu samstarfi lántaka og lánveitenda
  - Sameinar hún kosti hinna tveggja?



#### IV. Reynsla ólíkra leiða við endurskipulagningu skulda

## Almennar aðgerðir stjórnvalda



- Slikar aðgerðir hafa m.a. byggst á afnámi viðmiðana við góðmálma sem grundvöll lánasamninga, skuldabréfa eða innstæðna, eins og dæmi eru um frá Bandaríkjunum í kjölfar borgarastyrjaldar árið 1866 og aftur í Kreppunni miklu árið 1933
  - Í þeim tilvikum báru bankar, skuldabréfa- og innstæðueigendur kostnaðinn við aðgerðirnar

## Almennar aðgerðir stjórnvalda



- Nokkur lönd í Suður-Ameríku (Mexíkó, Chíle og Argentína) hafa gripið til almennra aðgerða
  - Fyrir fyrirtæki: Tenging lána við erlendan gjaldmiðil var afnumin eða lánum umbreytt á hagstæðara gengi en viðgekkst á markaði auk þess sem veittar voru tryggingar gegn verulegum gengissveiflum (Mexíkó og Chíle uppúr 1980 og Argentína bæði uppúr 1980 og 2002)
  - Fyrir heimili: Íbúðalán voru endurfjármögnuð á lægri vöxtum til lengri tíma (Chíle og Mexíkó)
- Skuldir heimila og fyrirtækja voru mjög takmarkaðar í þessum löndum, bankakerfin voru lítil en engu að síður urðu þetta mjög kostnaðarsamar bankakreppur en áætlaður kostnaður almennra aðgerða var tæplega 25% af landsframleiðslu auk óbeins kostnaðar

## Mögulegir kostir almennra aðgerða stjórnvalda



1. Hægt er að grípa til almennra aðgerða með skjótum fyrirvara,
2. Skuldir og greiðslubyrði einkaaðila lækka undir eins,
3. Almennar aðgerðir geta stutt við efnahagsbata,
4. Þær geta mögulega dregið úr samfélagslegum ágreiningi um hverjir skuli axla kostnaðinn vegna kreppunnar þótt það sé alls ekki sjálfgefið

## Mögulegir ókostir almennra aðgerða stjórnvalda



1. Almennar aðgerðir geta verið óhagkvæmar og kostnaðarsamar fyrir stjórnvöld þar sem veitt er takmörkuð en varanleg aðstoð til allra, óháð því hvort um lífvænlegt fyrirtæki er að ræða, óháð því hvort þörf sé á aðstoðinni eður ei, og óháð því hvort aðstoðin sé nægjanleg eða ekki
2. Almennar aðgerðir sem stefna sjálfbærni ríkisfjármála í voða geta grafið undan fjármálalegum stöðugleika og endurreisn efnahagslífsins þar sem geta stjórnvalda til að styðja við bankakerfið, standa við skuldbindingar sínar og tryggja gengisstöðugleika getur verið dregin í efa,
3. Almennar aðgerðir eru líklegar til auka freistnivanda þar sem aðstoð stjórnvalda er til þess fallin að ýta undir óhættusækni og auknar lántökur í framtíðinni,
4. Íhlutanir í grundvöll peninga eða lánasamninga geta grafið undan fjármálastofnunum og hefðum réttarríkisins

## Skilyrtur stuðningur stjórnvalda



- Sum lönd hafa reynt að beina opinberum stuðningi þangað sem hans er þörf með því að setja skilyrði fyrir veittum stuðningi er lúta bæði að lántakanum og lánveitandanum
  - *El Punto Final* aðgerðirnar í Mexíkó 1998-2002 sem beindust að smærri lántakendum og hvöttu banka jafnframt til að auka lánveitingar sínar
  - Yfirstandandi aðgerðir til stuðnings bandarískum íbúðalántakendum þar sem er miðað við að greiðslubyrði auk ýmiss kostnaðar sé meiri en 31% af heildartekjum fyrir skatt og að aðstoð stjórnvalda sé nóg til að koma þessari greiðslubyrði undir 31%. Ennfremur eru sett hámarks tímörk á eftirstöðvar skulda eftir stærð húsnæðis, tímamörk um hvenær upprunalegt lán var tekið, hámarksveðsetningu, o.fl.

## Miðlæg ríkisrekin eignaumsýslufélög



- Eignaumsýslufélög (e. asset management companies) eru gjarnan sett upp í kjölfar fjármálakreppu til að hafa umsjón og annast sölu á eignum sem eru fjarlægð frá efnahagsreikningi fjármálastofnana
- Ýmis lönd hafa hins vegar einnig sett upp slíkar stofnanir til að annast endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja sem eru þá færð frá bönknunum
- Flestar rannsóknir benda til þess að miðlæg ríkisrekin eignaumsýslufélög skili takmörkuðum árangri í endurskipulagningu skulda en geti verið ákjósanlegur kostur fyrir umsjón og sölu eigna ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt

## Beint samstarf lántaka og kröfuhafa



- Hvati til endurskipulagningar skulda getur verið sterkari hjá lánastofnunum sjálfum en sérstökum eignaumsýslufélögum þar sem það er hagur bankans að vel takist til við endurskipulagningu skuldanna
- Fjöldmörg lönd hafa farið þessa leið og látið endurskipulagningu skulda fara fram í samningum á milli lántaka og kröfuhafa
  - t.d. Noregur (1987-93), Chile (1981-86), Tailand (1997-2002), Japan (1991-), Argentína (1980-82), Ungverjaland (1991-95) og Pólland (1992-95)

## Mögulegir kostir þess að láta endurskipulagningu skulda fara fram í samstarfi lántaka og kröfuhafa



1. Nýtir þá þekkingu á lántakendum sem er til staðar innan bankakerfisins
2. Bankar geta haft sterkari hvata til að endurskipuleggja skuldir en eignaumsýslufélög þar sem framtíðarhagur þeirra sjálfrá veltur á hversu vel tekst til við endurskipulagninguna
3. Bankar geta lagt til nýtt fjármagn samfara endurskipulagningu skulda sem getur treyst rekstrargrundvöll viðkomandi einkaaðila

## Mögulegir ókostir beins samstarfs lántaka og kröfuhafa um endurskipulagningu skulda



1. Ef kunnátta í endurskipulagningu skulda og rekstri er takmörkuð í fjármálafyrirtækjum fæst ekki sú stærðarhagkvæmni sem fæst með miðlægu ríkisreknu eignaumsýslufélagi ef endurskipulagningin er látin fara fram út í bankakerfinu
2. Ef umfangsmikil tengsl eru á milli banka og fyrirtækja, einkum eignatengsl, geta þau hamlað skilvirkri endurskipulagningu skulda
3. Getur haft truflandi áhrif á hefðbundna lánastarfsemi banka

## Beint samstarf lántaka og kröfuhafa



- Noregur, Chíle og Pólland náðu góðum árangri með því að láta endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja fara fram í beinu samstarfi skuldara og kröfuhafa en öðrum löndum tókst verr upp og þá sérstaklega Japan
  - Chíle og Pólland náðu árangri þrátt fyrir að hafa farið illa af stað
- Rannsóknir hafa sýnt að þrennt skiptir sköpum til að endurskipulagning **skulda takist farsælega** í beinu samstarfi á milli lántaka og lánveitenda



Lykilþættir svo að endurskipulagning skulda heppnist í beinu samstarfi lántaka og kröfuhafa



1. Sterk eiginfjárstaða banka til að þeir hafi svigrúm til að endurskipuleggja skuldir
  - Algengustu mistökin eru að veita of litlu eigin fé inn í bankakerfið við endurfjármögnun þess
  - Bankar með veikan eiginfjárgrunn ráðast ekki í grundvallarendurskipulagningu skulda, þau lengja bara í lánum og veita fresti til að komast hjá því að þurfa færa fé á afskriftareikninga sem kæmi niður á eiginfjárstöðu þeirra
  - Lönd sem hafa forðast að veita bönkum nægjanlegt eiginfjárframlag og í staðinn veitt þeim langvarandi undanþágur og treyst á að þeir styrktu grundvöll sinn í gegnum vaxtamun hafa lent í hvað mestum vanda og ólífvænlegum bönkum og fyrirtækjum haldið á floti árum saman með skaðlegum áhrifum á hagvöxt og atvinnu

Lykilþættir svo að endurskipulagning skulda heppnist í beinu samstarfi lántaka og kröfuhafa



2. Stofnanaumgjörðin feli í sér raunverulega hvata fyrir bæði lántaka og kröfuhafa að taka virkan þátt í endurskipulagningu skulda
  - Gjaldþrotalöggjöf: Ræður niðurstöðunni ef lántakar og kröfuhafar komast ekki að samkomulagi og er því ráðandi fyrir þá hvata sem aðilarnir hafa til að koma að samningsborðinu með gagnlegar tillögur
  - Reglur um reiknishald fjármála**fyrirtækja**: Hefur áhrif á flokkun lána og meðferð lána **sem** eru líkleg til að lenda í vanskilum
  - Möguleikar á að fá skorið úr **ágreiningi** utan dómstóla: Dómstólar ráða ekki við umfang mála í kerfislægri kreppu og því hafa ýmis lönd komið á fót nýjum leiðum til að hræða endurskipulagningu skulda og **að** niðurstaða geti fengist

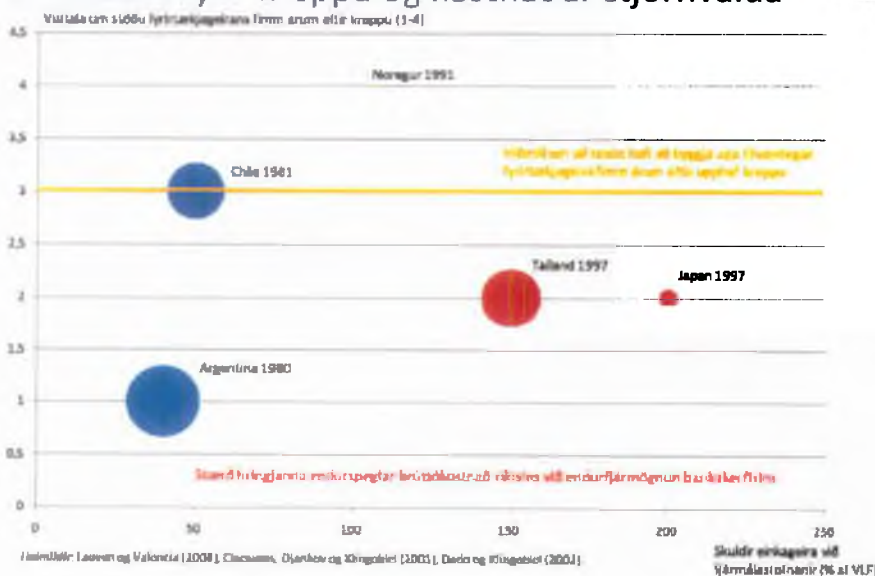
## Lykilþættir svo að endurskipulagning skulda heppnist í beinu samstarfi lántaka og kröfuhafa



### 3. Tengsl kröfuhafa og lántaka

- Mikilvægt er að koma í veg fyrir að tengsl fyrirtækis eða fjölskyldu við lánveitenda, hvort sem er vegna viðskiptasambands, eignatengsla, ættar- eða vináttutengsla, geti haft óæskileg áhrif á endurskipulagningu skulda
- Veruleg vandræði í Mexíkó, Kóreu, Tailandi, Indónesíu, og Japan

## Staða fyrirtækja fimm árum eftir kreppu, skuldir einkaaðila fyrir kreppu og kostnaður stjórnvalda



## Blönduð leið



- Byggja að mestu leyti á beinu samstarfi lántaka og kröfuhafa en bæta við takmörkuðu almennum stuðningsaðgerðum, sem geta verið skilyrtar
- Ýmis lönd hafa t.d. beitt skattalegum hvötum til að hvetja lántaka og fjármálastofnanir að koma sér saman um endurskipulagningu skulda



V. Íslenska fjármálakreppan  
og endurskipulagning skulda

## Íslenska fjármálakreppan



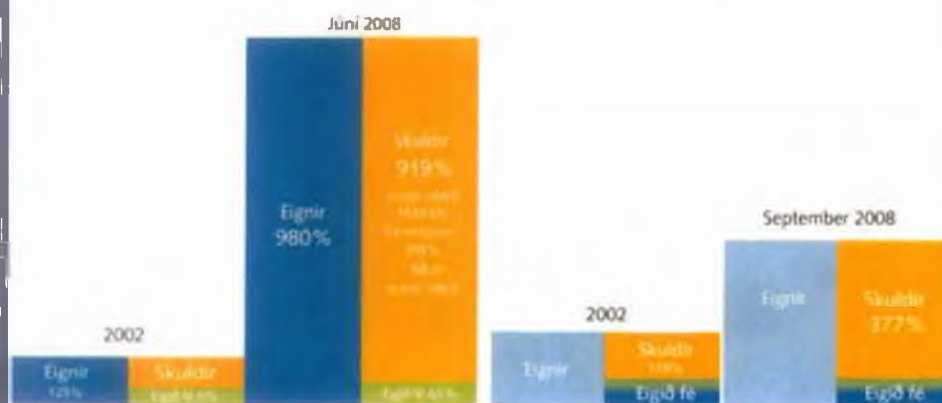
- Íslenska fjármálakreppan minnir um margt á aðrar kerfislægar kreppur
- Undanfari hennar einkenndist af þjóðhagslegu ójafnvægi og myndun eigna- og lánsfjárbóla sem gerðu efnahagslífið viðkvæmt fyrir skyndilegum straumhvörfum í fjármagnsflæði
- Stærð bankakerfisins og skuldsetning einkaaðila þegar bankahrunið átti sér stað á sér vart fordæmi annars staðar
- Hér á eftir er stutt tilraun til að koma þessu á framfæri með myndrænum hætti og setja um leið endurskipulagningu skulda í nauðsynlegt samræmi

## Próun efnahags banka og fyrirtækjageirans



### Viðskiptabankar

### Fyrirtæki



ATU  
1) Á tilkomu myndbansinn vinnu þrátt fyrir til ástæðu af  
landbrotumleiklu  
2) Venulega áttva er um eignir fyrirtækja og skuldbætur byggja  
væðingunni á háttum fyrirtækja -> óvæðingunni

• Skuldsetning í erlendri mynt jókst stórlega og nam um 75% af heildarlanum fyrirtækja í september 2008  
• Fjöldi og skuldsetning eignarhaldsfélaga jókst gríðarlega

## Próun efnahags heimila og hins opinbera



Heimilin

Hið opinbera

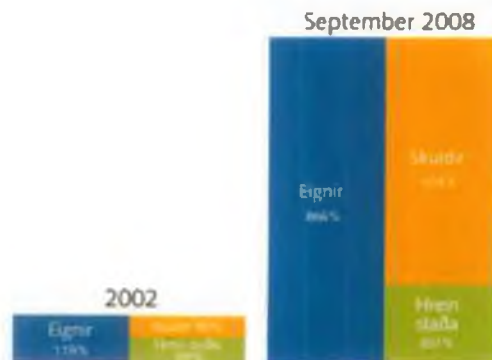


• Skuldsetning í erlendri mynt jókst og nam tæplega fimmtingu heildarskulda í september 2008

ATH:

– Á öllum myndunum sýna prósentur til hlutfalls af landsframleiðslu

## Erlendir aðilar



ATH:

1) Á öllum myndunum sýna prósentur til hlutfalls af landtúramleiðslu  
2) Skuldir innviðra aðila koma frári sem eign er lenda aðili og öflugt  
3) Skuldir sýna efnahagsáhrif erlendra aðila

# Jafnvægi á milli stækkunargetu hins opinbera og skuldsetningu annarra lykilorgera árið 2002



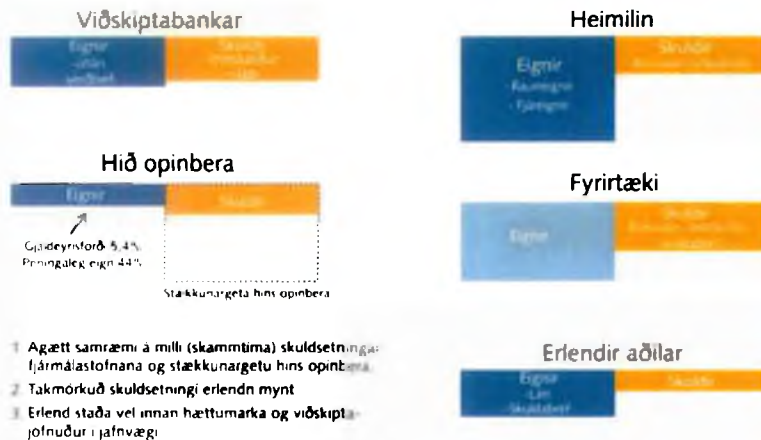
1. Agætt samræmi á milli (skammtíma) skuldsetningar fjármálastofnana og stækkunargetu hins opinbera.
2. Takmörkuð skuldsetningi erlendra mynt.
3. Erlend staða vel innan herttumarka og viðskipta jofnuðun í jafnvægi!

ATH: Myndin sýnir einfaldað yfirlit yfir efnahagsreikninga heimila, fjármála, fjármálastofnana, hins opinbera og erlendra aðila þar sem brugðið er upp mynd af heildareignum og -skuldum hvers getta fyrið til árs og staðan leit út 2002.

# Óbrúanleg gjá orðin að veruleika árið 2008



## Önnur eins stækkun á efnahagsreikningum ...



## ... fyrir tilstilli lánsfjár- og eignaverðsbólu á sér vart fordæmi



## Endurskipulagning skulda á Íslandi



- Enn að koma í ljós hvernig þessi heildarmynd lítur út nú ári eftir hrun
  - Heimili og fyrirtæki: Eignir lækkað og skuldir aukist verulega
  - Viðskiptabankar: Eignir og skuldir lækkað
  - Hið opinbera: Eignir og skuldir aukist
  - Erlendir aðilar: Eignir lækkað verulega
- Skiptir máli að koma heildarmyndinni á hreint því endurskipulagning skulda felur ætíð í sér tilfærslur á milli ofangreindra aðila

## Endurskipulagning skulda á Íslandi



- Ljóst er að endurskipulagning skulda fer fram við krefjandi aðstæður hér á landi
  - Hlutfallslega stærsta bankakerfi sem hefur hrunið í kerfislægri kreppu
    - Sömuleiðis óvenjustór hluti kerfisins sem hrynur og aðrar uppsprettur lánsfjár en innlend bankalán hverfandi
  - Skuldsettasti einkageiri sem hefur farið í gegnum kerfislæga kreppu og óvenjuhátt hlutfall lána í erlendum gjaldmiðli
  - Mjög takmarkað svigrúm hins opinbera til að axla frekari byrðar
  - Niðursveifla í heimshagkerfinu
- Ýmislegt sem verkar í gagnstæða átt svo sem smæðin, sveigjanleikinn og vinnusemin



## Endurskipulagning skulda á Íslandi



- Endurheimting þjóðhagslegs stöðugleika og endurreisn bankakerfisins hefur dregist á langinn
- Hins vegar hyllir undir að árangur sé að nást í að tryggja sæmilegan þjóðhagslegan stöðugleika og endurreisn bankakerfisins sem eru nauðsynlegar forsendur endurskipulagningar skulda einkaaðila
- Nú er því að skapast lag til að endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja geti hafist af fullri alvöru

## Endurskipulagning skulda á Íslandi



- Þurfum að byggja á reynslu annarra og aðlaga þá lærdóma að íslenskum aðstæðum
  - Þessu erindi er fyrst og fremst ætlað sem innlegg í þá umræðu, ekki sem beinar leiðbeiningar um hvernig skuli haga málum enda að mörgu að huga og engar einhlítar viðmiðanir til um æskilegustu framkvæmd á endurskipulagningu skulda
- Endurskipulagning skulda er krefjandi en brýnt viðfangsefni sem við stöndum frammi fyrir og hvernig okkur mun ganga mun hafa áhrif á hversu vel okkur tekst til við að skjóta styrkari stöðum undir efnahagsbata, lífvænlegt bankakerfi og samfélagslega sátt án þess að stefna sjálfbærni ríkisfjármála í voða



Central Bank of Iceland

Balance sheet vulnerabilities and debt  
restructuring in the aftermath of financial crises  
*The case of Icelandic households*

---

Thorvardur Tjörvi Ólafsson

Economist in the Central Bank of Iceland's Economics Department  
thorvardur.olafsson@sedlabanki.is

Nordic Central Bank Meeting in Reykjavík  
September 28-29, 2009



Introduction



# The Icelandic crisis is similar to other crisis ...

- In many ways, the Icelandic financial crisis is strongly reminiscent of other systemic crises
- The prelude was characterised by macroeconomic imbalances and the development of asset and credit bubbles that made the economy vulnerable to a sudden reversal of capital flows
- Loss of confidence in the ability of one of the nation's key sector to fulfil its obligations fuelled a deposit run, closing of credit lines and foreign currency shortages
- Capital outflows significantly weakened the currency, and asset prices fell, causing erosion of assets and liabilities, bringing a large share of private agents into technical bankruptcy

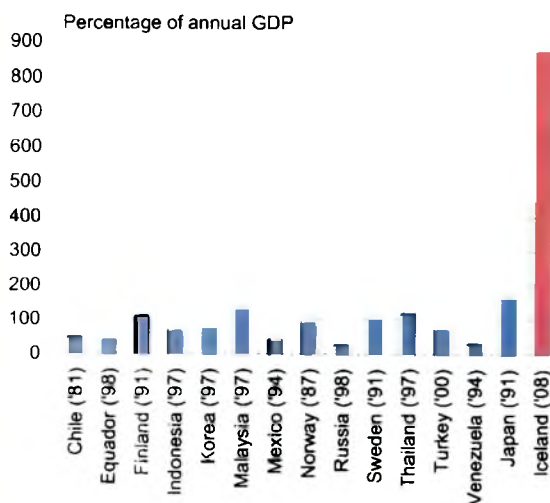
## ... but with the largest banking system, ...



Much larger banking system than in previous crises ...

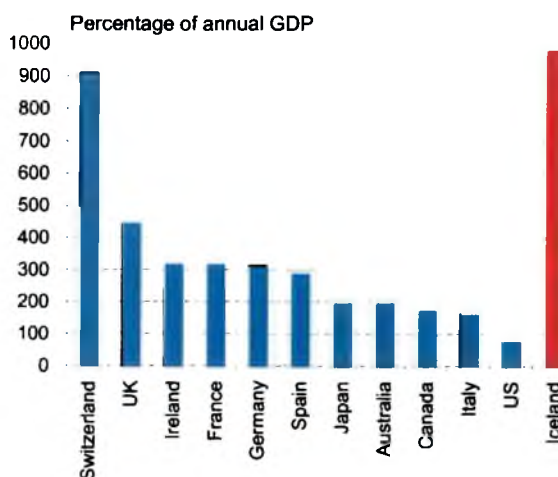
... and even when compared to the largest banking systems in the global crises of 2007-2009

Commercial banks' assets in percent of GDP a year before the onset of a crisis



Sources: Bank of England, Central Bank of Iceland.

Consolidated banking group assets relative to GDP by nationality of ownership at year end 2007



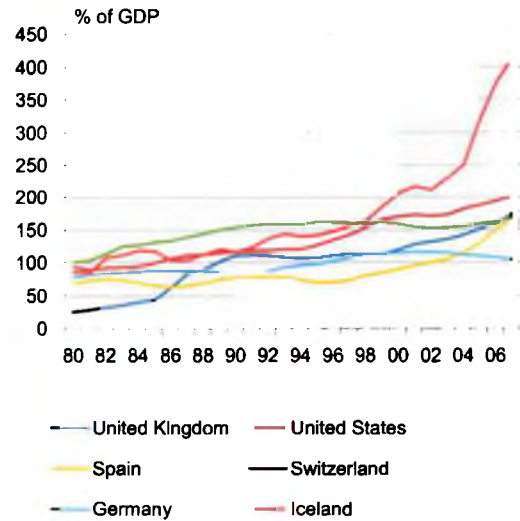
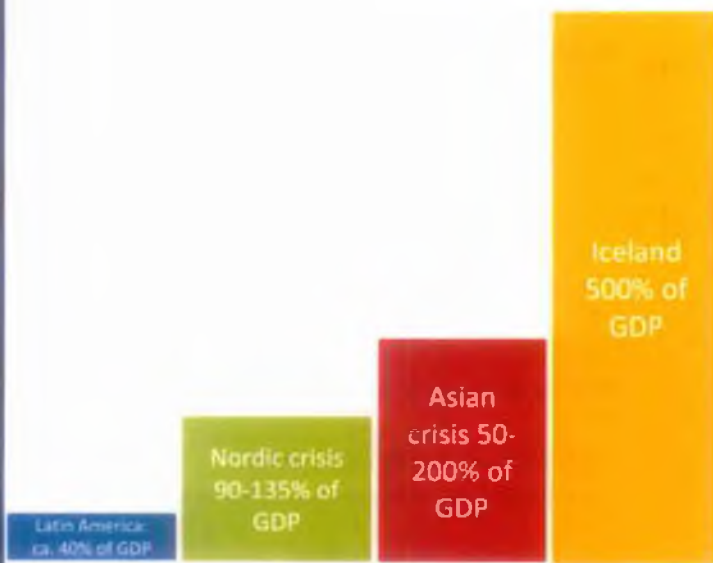
1. Total consolidated banking group assets from domestically owned banking sector only. This includes assets of domestic banks held abroad. End-2007 except UK (end 2008) and Iceland (June 2008).

Sources: Bank of England, Central Bank of Iceland.

... the most indebted private sector ever to have experienced a systemic financial crisis ...



Private sector debt in selected countries 1980-2007



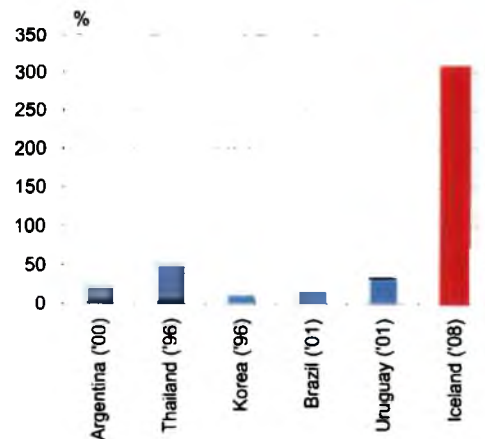
Sources: Bank of England, Central Bank of Iceland.

... and widespread borrowing in foreign currency



- 70-75% of corporate debt is in foreign currency, especially JPY and CHF
- 20% of household debt is in foreign currency

Corporate foreign currency debt to GDP in a few crisis countries

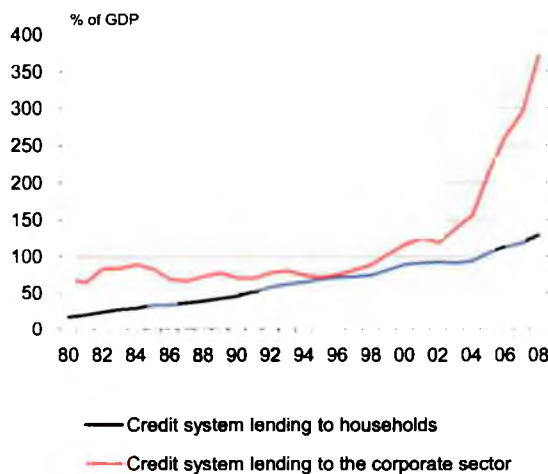


Sources: IMF, Central Bank of Iceland.

## Crisis of extraordinary proportions

- The Icelandic financial crisis is therefore a crisis of extraordinary proportions
- Household and corporate balance sheets have been hit by mutually reinforcing shocks to the exchange rate, inflation, asset prices and credit
- Balance sheet dynamics warrant special attention

Private sector debt to GDP in Iceland 1980-2008



1. Value for 2008 is for September 2008.

Source: Central Bank of Iceland.

## I. Central Bank of Iceland's household sector analysis

## Evidence from aggregate figures



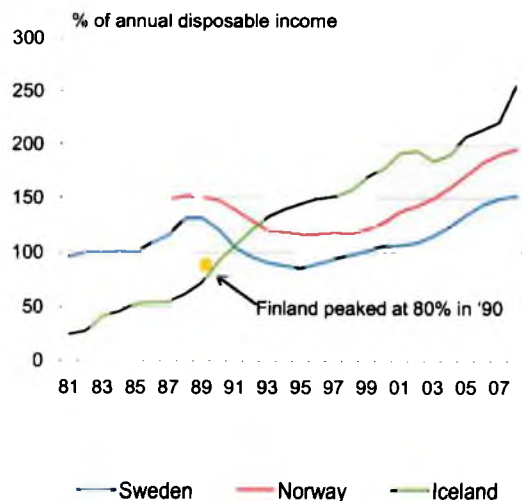
- In recent years the Central Bank's analysis of the economic situation of the household sector was based on a mixture of aggregate data, surveys and micro data from the tax authorities
- The results were usually that despite a rapid accumulation of debt, household assets increased even faster and their equity position improved so households seemed to be in a position to withstand shocks
  - Debt service ratio decreased until 2007
- The Bank nevertheless expressed concerns about the distribution of debt and warned against FX borrowing

## Evidence from aggregate figures



- Icelandic households are more indebted than households in the Nordic banking crises

Household debt to income ratios in selected countries 1981-2007

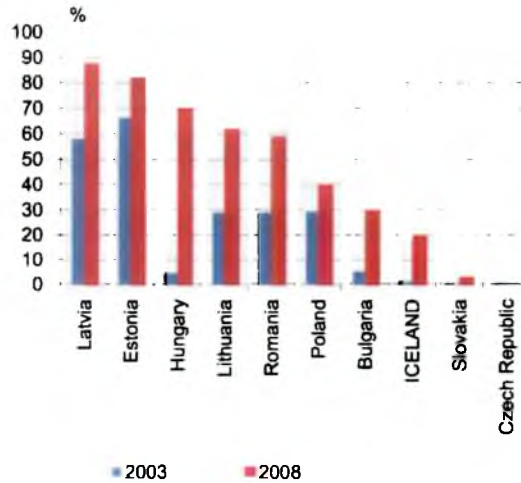


Sources: Riksbanken, Norges Bank, Central Bank of Iceland.

# Icelandic households were not alone in increasing their FX borrowings



Share of banks' household loans in foreign currency in a few countries  
Comparison between 2003 and 2008

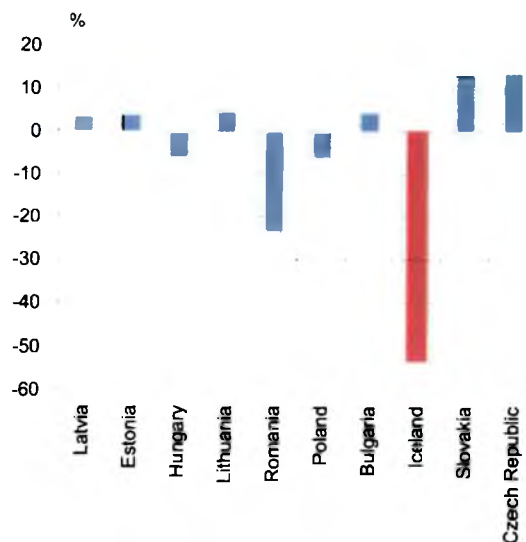


Sources: Magyar Nemzeti Bank, Central Bank of Iceland.

# ... but Icelandic households have experienced the largest nominal depreciation



Nominal exchange rate changes from July 2007 to August 2009



Sources: BIS, Central Bank of Iceland.

## The household sector project



- Assessing the extent of debt problems in the private sector, their effects on the crisis dynamics and developing the policies needed to limit the severity of the crisis is a daunting challenge
- One of many preconditions for success is access to valuable data on household and corporate sector balance sheets
- The Central Bank has assembled a unique database for households and an analysis on the household balance sheet and debt servicing capabilities is ongoing
  - Preliminary results were presented in March, April and June
- The Central Bank is gathering similar data on firms

## The household sector database



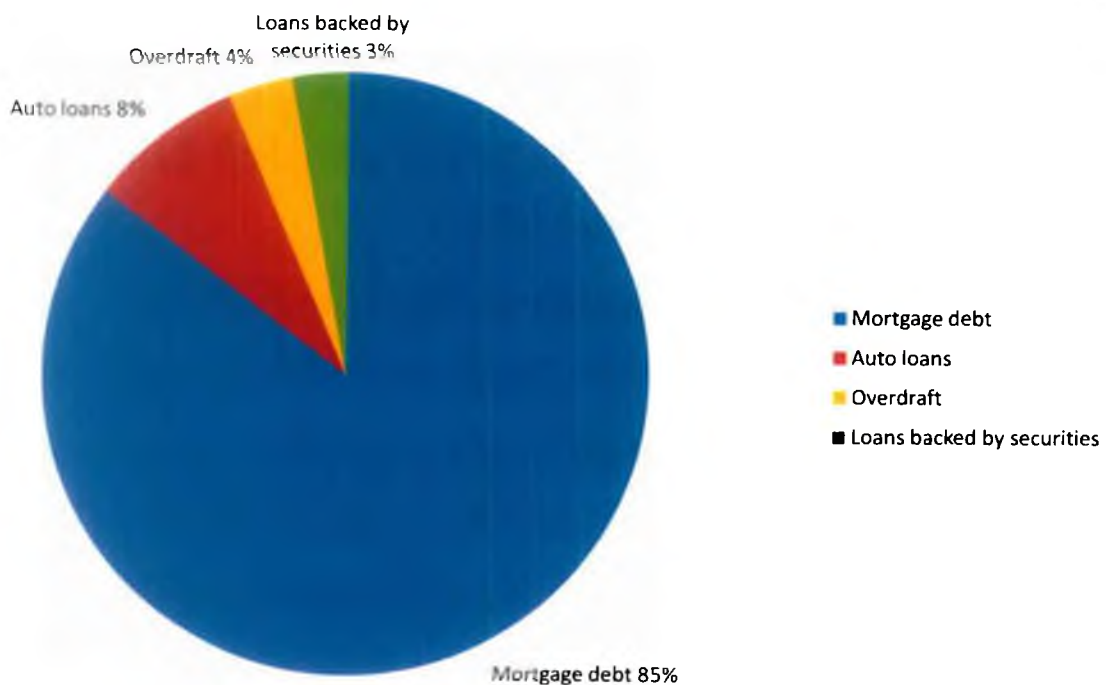
- The database contains financial data on all individual customers of the nationalised banks, savings banks, smaller financing undertakings, pension funds and the Housing Financing Fund (HFF)
- Income data from the tax authorities (RSK)
- Data on unemployment from the Directorate of Labour
- The data are encrypted and have been processed in a format which is not personally identifiable
- This data base is unique for a country experiencing a financial crisis and offers many possibilities for analyses and projections



# The household sector database

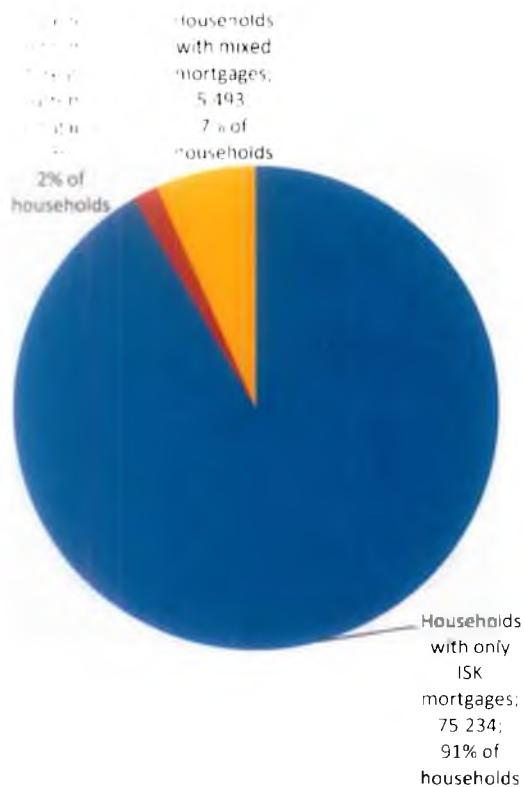
- **Assets**
  - Housing assets, automobiles, bank deposits, pension assets
  - Housing wealth: Market value at origin of loan, Land Registry Value in Dec. '08
- **Liabilities**
  - Housing mortgages, auto loans, overdrafts, loan to purchase securities, other non-secured debt
  - Amount of original loan and outstanding principal as of year-end 2008
- **Income**
  - Income in February 2009 and February 2008 according to PAYE records
  - Income in 2007 according to tax returns (wages and financial income)
  - Disposable income = total income net of tax and pension contributions, having regard for personal deduction
- **Debt service**
  - Avg. debt service from issuance of the loan and most recent debt service in ISK
  - Currency composition, loan conditions, type, maturity, date of origin
  - Debt service ratio = debt service / disposable income
- **Unemployment**
  - Applicants for unemployment benefits 1 May 2009
  - Individuals receiving unemployment benefits as of 20 April
  - Benefit %, % of full-time employment
- **Demographics**

## The household sector liabilities by loan category

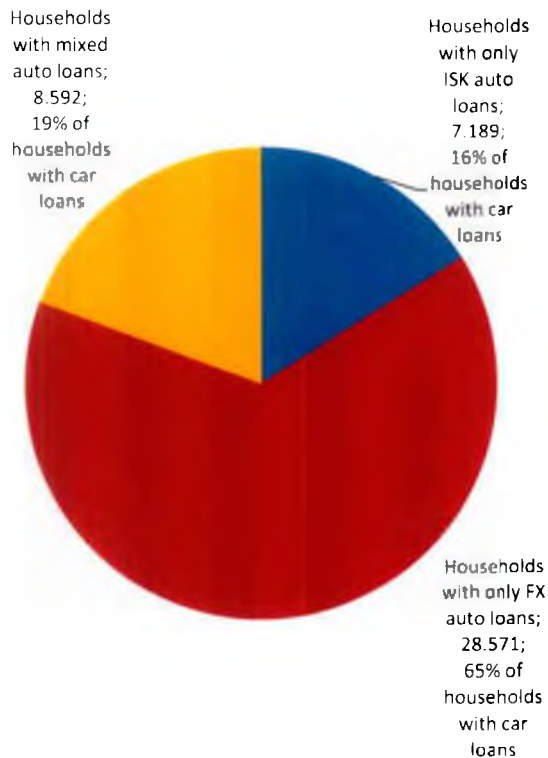


Student loans (116 b.kr.), loans from some smaller pension funds and more complete data on loans backed by securities are missing from the database.

# Foreign-currency borrowing by households

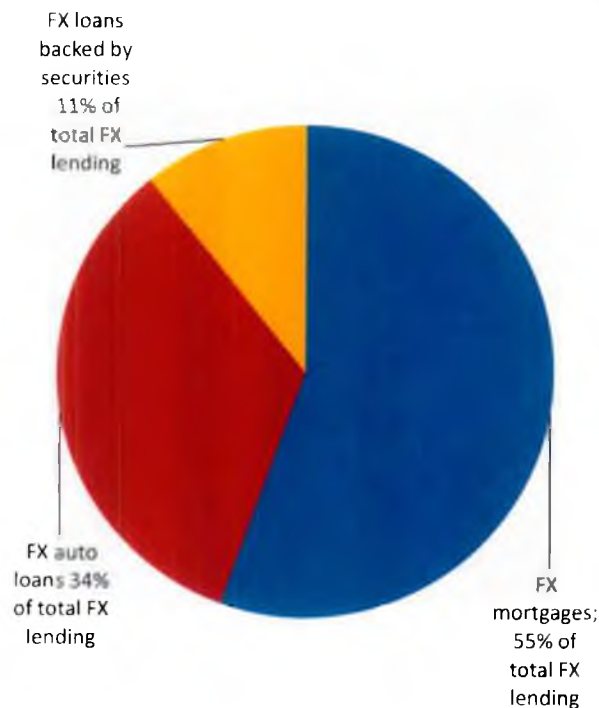
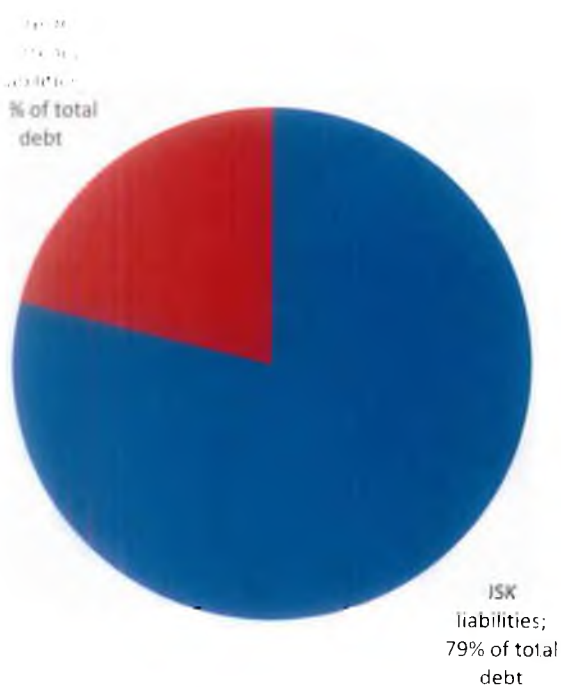


Less than 7 thousand households have foreign currency mortgages

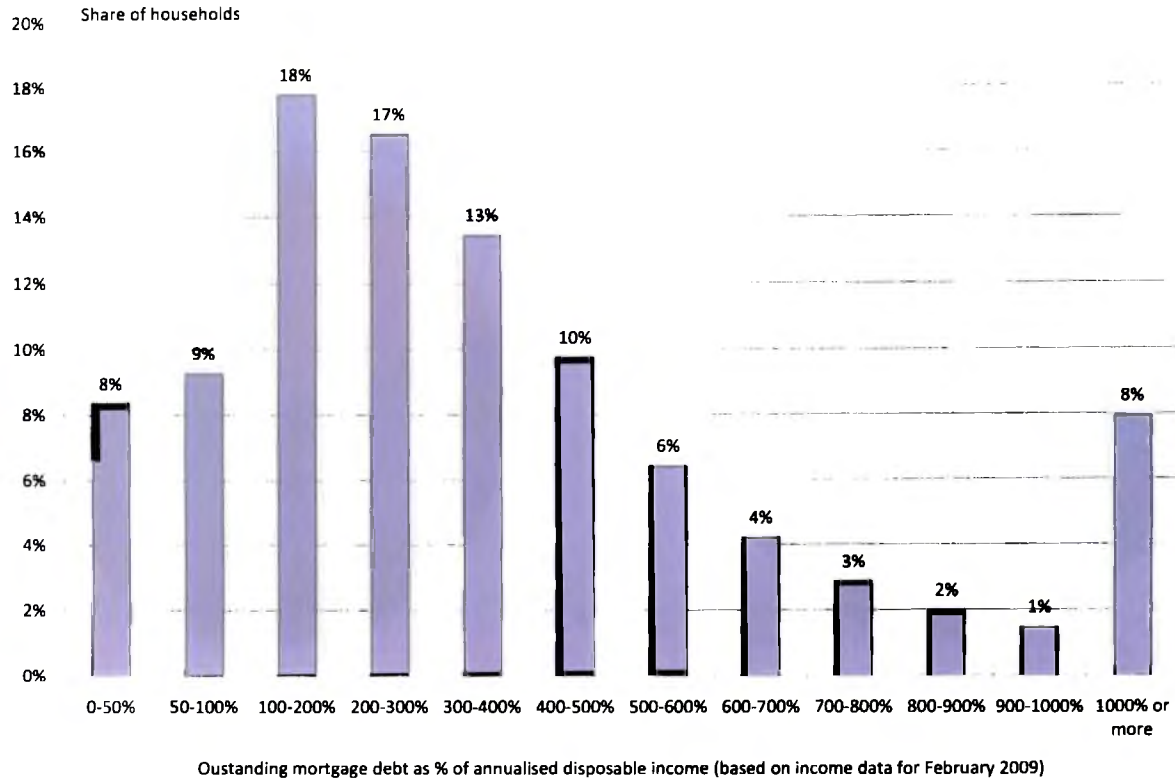


But 37 thousand households have foreign currency auto loans

# Foreign-currency borrowing by households

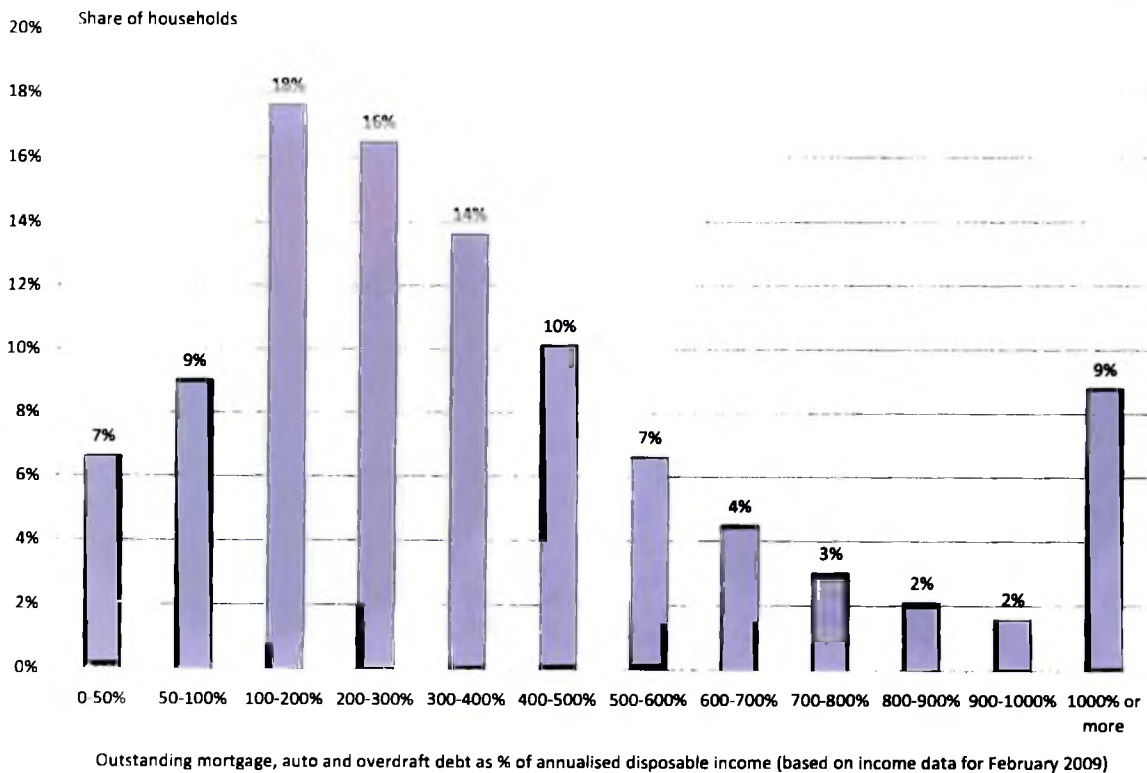


# Distribution of mortgage debt



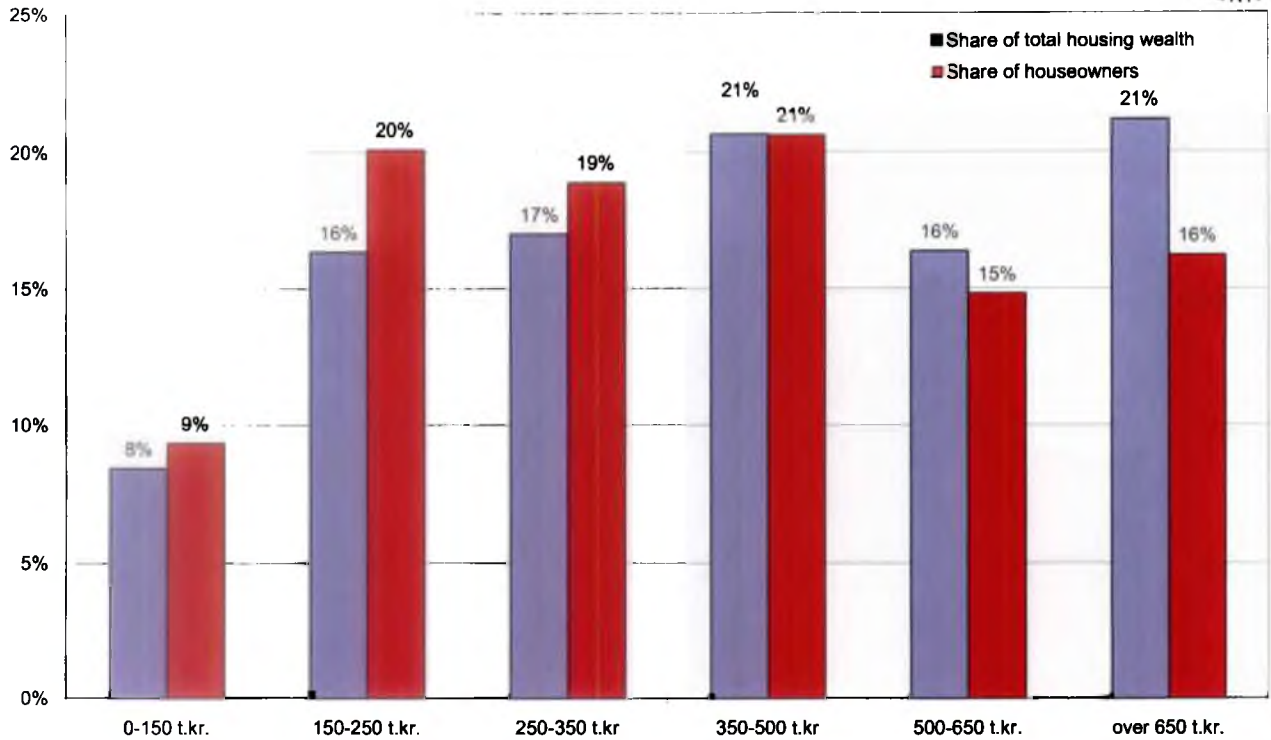
Over half of households have housing debt amounting to less than three times their annual disposable income, one-quarter owe more than 500% of annual income

# Distribution of combined debt



Total debt of 63% of households is less than four times their annual disposable income, while just over 1/4 have total debt equivalent to more than 500% of annual income which is a smaller share than in Norway prior to the banking crisis

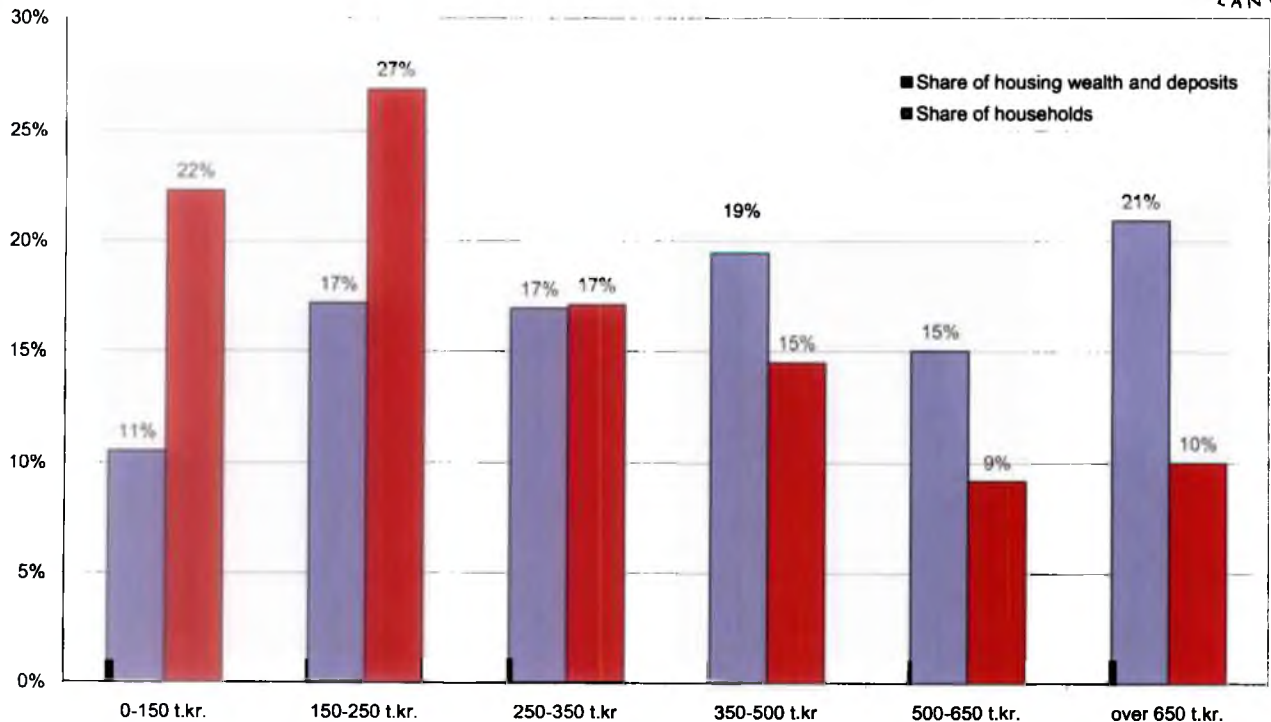
# Breakdown of housing wealth by income group



Monthly disposable income (February 2009)

Housing wealth is distributed roughly in proportion to homeowners' income distribution, although there is some tendency for higher income groups to own a proportionally greater share of housing wealth (debt free homeowners excluded if they have not allowed others to use their housing as collateral)

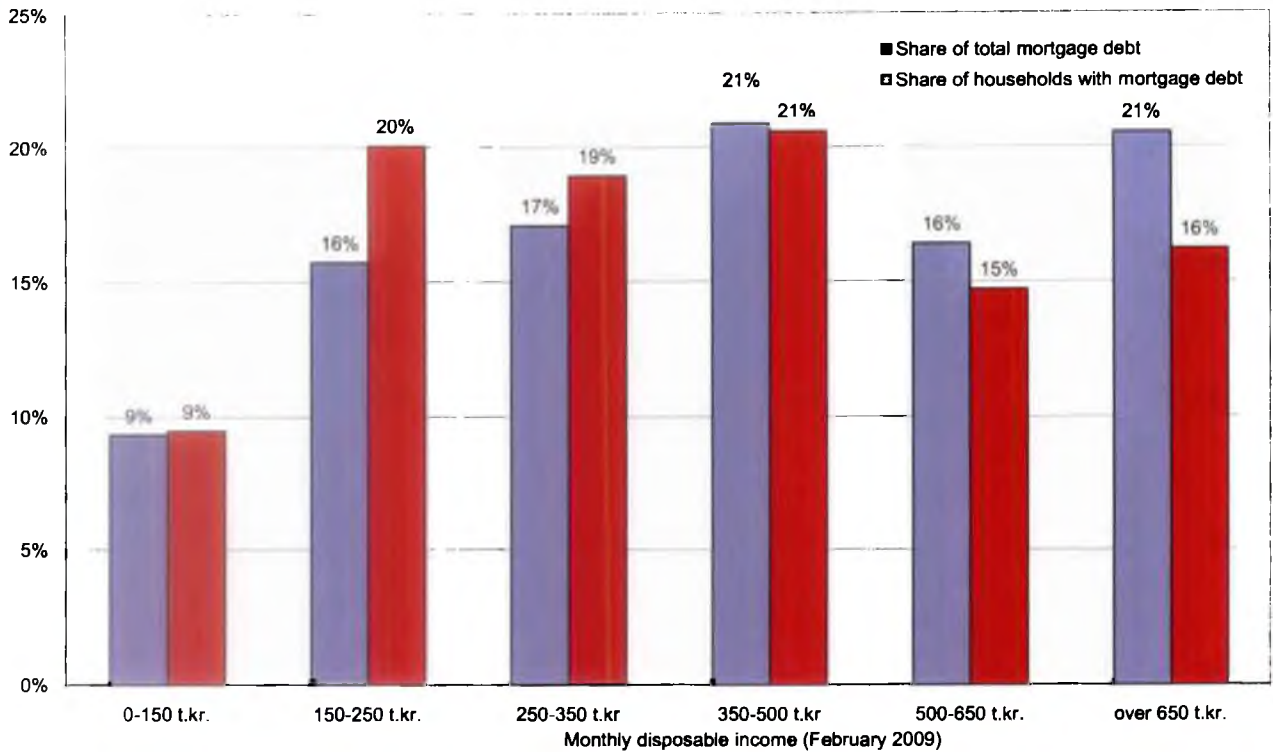
# Breakdown of combined housing wealth and deposits by income



Monthly disposable income (February 2009)

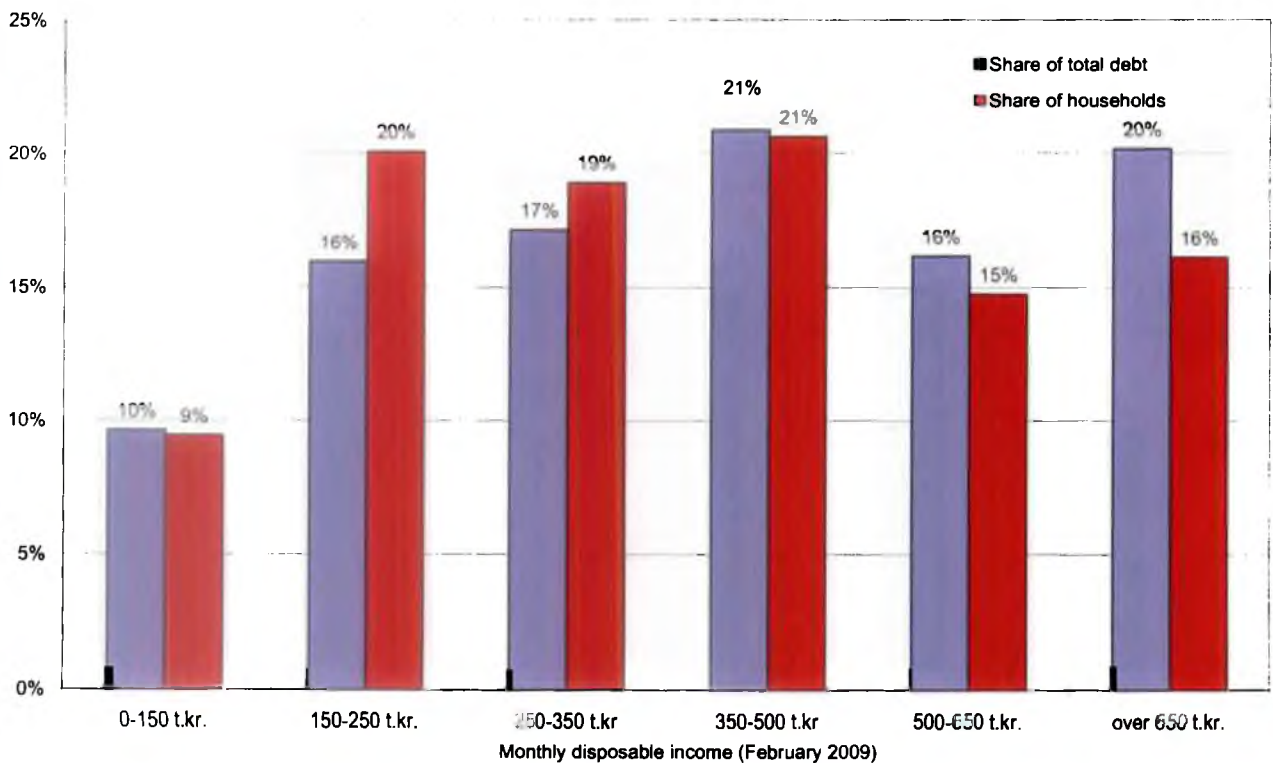
The distribution of bank deposits is somewhat more unequal than that of housing wealth and this is reflected in the distribution of combined housing wealth and deposits

# Breakdown of total housing debt by income group



The distribution of housing debt is roughly proportional to household income distribution and the tendency of higher income groups to have a proportionally larger share of housing debt is limited

# Breakdown of total debt by income group



The distribution of total debt is roughly proportional to household income distribution and the tendency of higher income groups to have a proportionally larger share of total debt is less than in many other countries

# Changes in debt levels



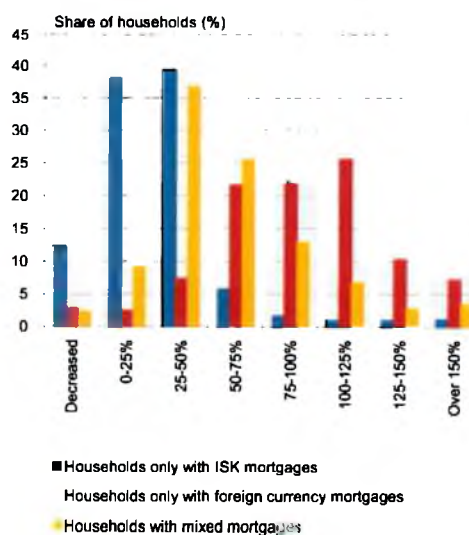
- Comparison of loan amount at origin and outstanding amount at the end of 2008
  - FX lending concentrated in the last few years before the collapse

## Households with FX mortgages have experienced the greatest increase in debt levels ...



- Housing liabilities have more than doubled for 43% of households with pure FX mortgages and risen more than 50% for roughly half of households with mixed mortgages
  - Relatively few households
- Less impact for households with indexed ISK mortgages but a third has nevertheless experienced more than 30% increase

Change in outstanding amount of mortgages from date of origin to year-end 2008

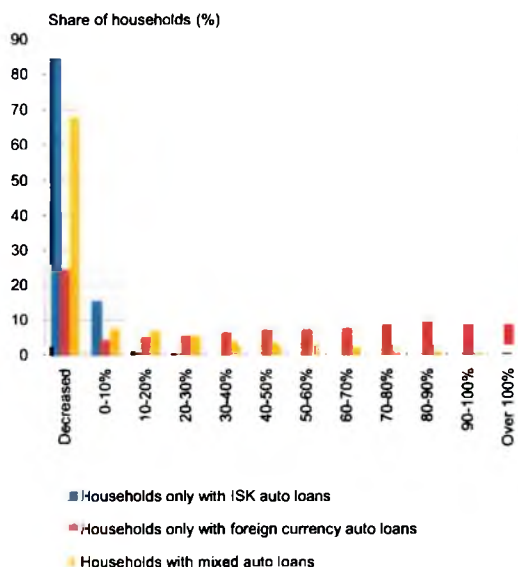


Source: Central Bank of Iceland.

## ... and so have the great number of households with FX auto loans

- Liabilities due to car loans have risen by more than 50% for roughly half of households with pure FX auto loans
  - Relatively many households

Change in outstanding amount of auto loans from date of origin to year-end 2008

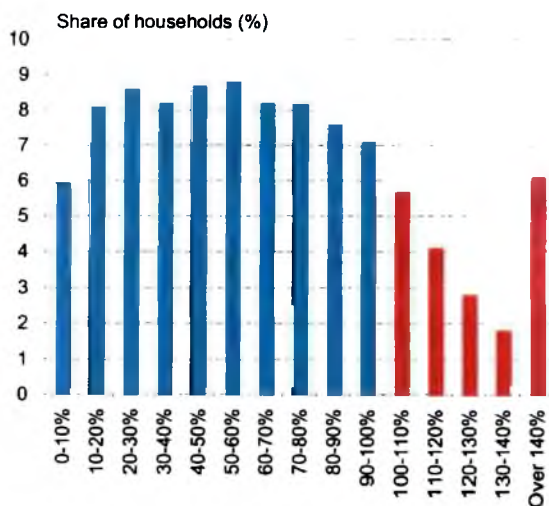


Source: Central Bank of Iceland.

## Roughly 20% of households were in negative housing equity at year-end 2008

- Likely that around a third of homeowners will go into negative territory in the coming years as house prices continue to fall

Mortgage debt as a share of housing wealth at year-end 2008



1. Based on outstanding amount of mortgage debt and Land Registry value of residential property in December 2008.

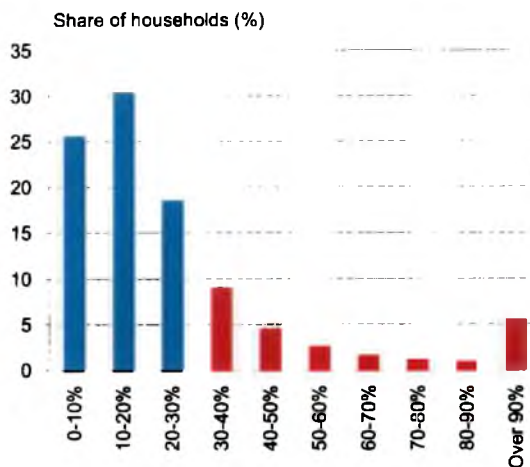
Source: Central Bank of Iceland.

# 20-26% of households with debt service ratio above common danger points



- Households that have to use more than 30-35% of their disposable income to service their mortgage debt are often considered at risk
- Around 74% of households devote less than 30% of their disposable income to service their housing mortgages
- 20% of households need to devote more than 35% of their income to service their mortgage debt
  - 35-40% of households with FX mortgages or mixed mortgages

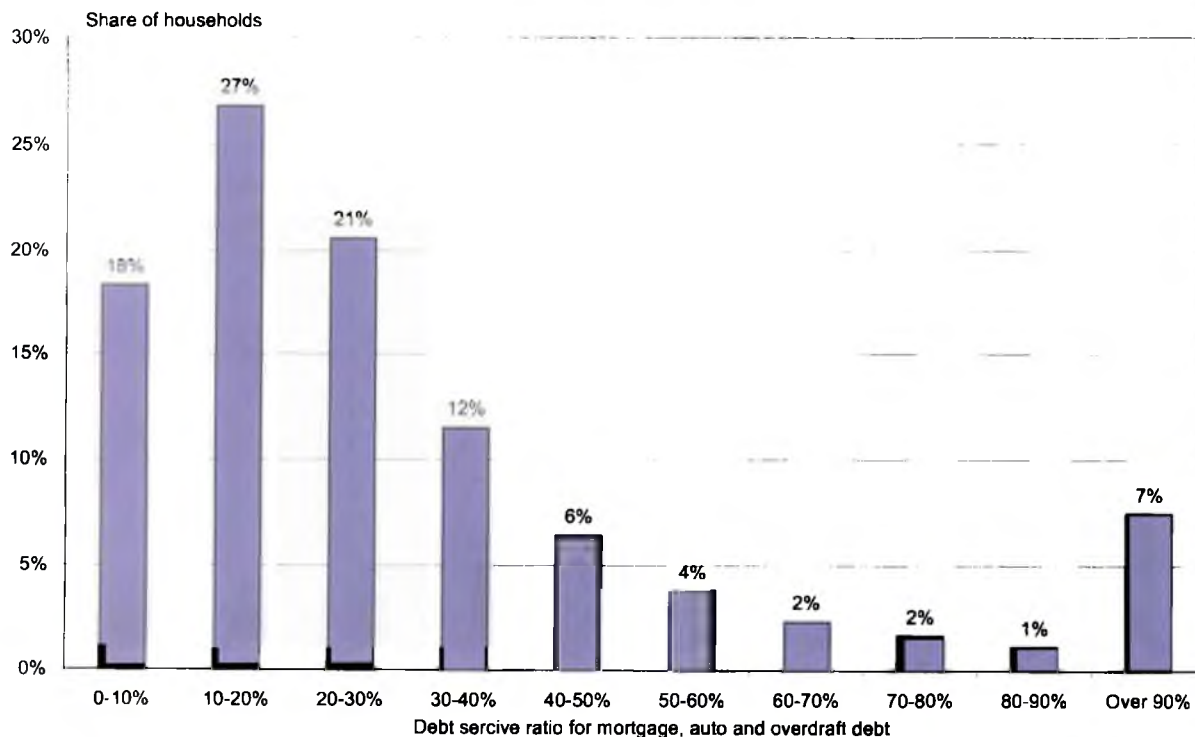
Mortgage debt service ratio



1. Mortgage debt service as per cent of disposable income in early 2009.

Source: Central Bank of Iceland.

# Total debt service

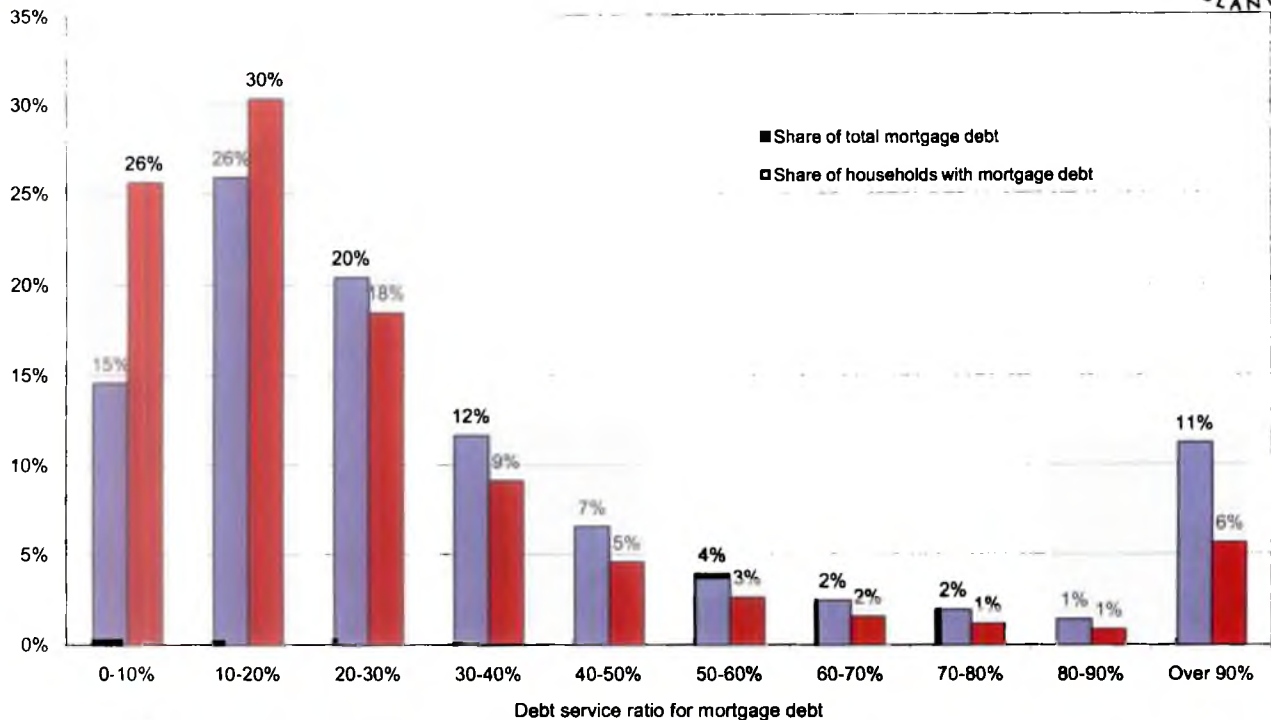


\*Excluding households with loans where interest or principal payments have been frozen.

Total debt service is less than 40% of the disposable income of around 77% of households, while one in six households must pay more than half of disposable income in payments on loans



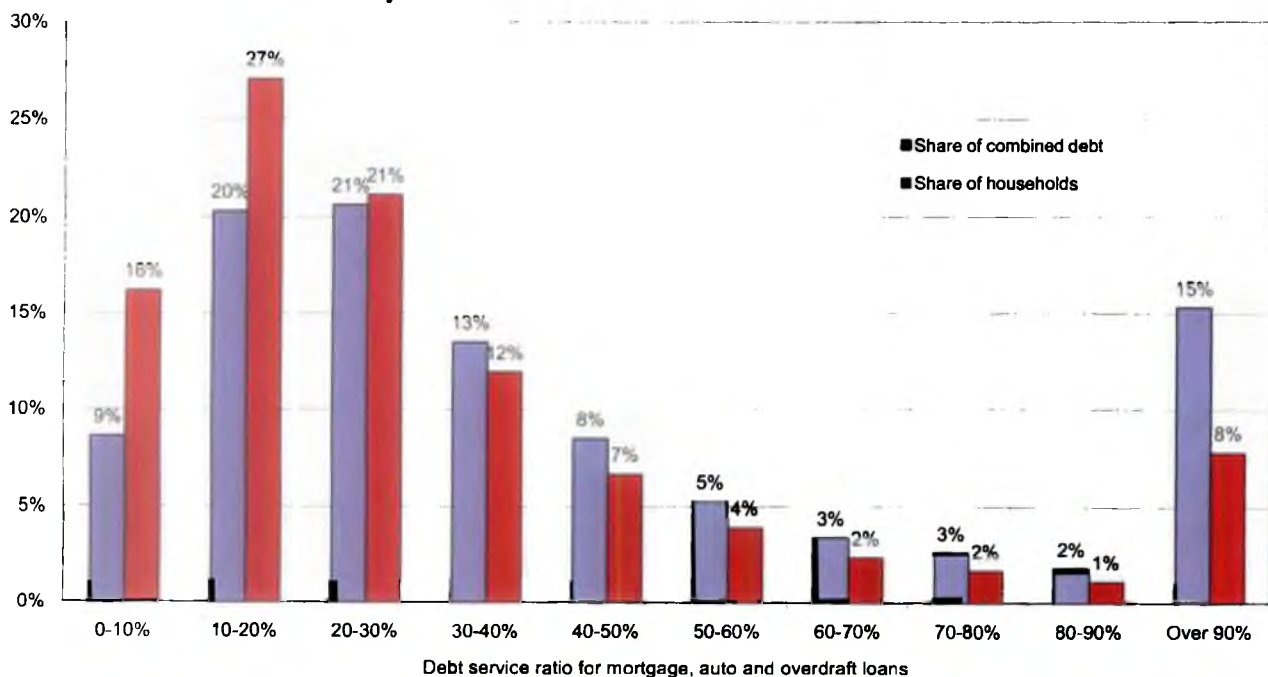
# Breakdown of housing debt by debt service



\*Excluding some households with mortgage loans where interest or principal payments have been frozen.

Households whose debt service on housing mortgages is less than 30% account for around 60% of total housing mortgage debt, while households with very heavy debt service (over 50%) account for some 20% of mortgage debt

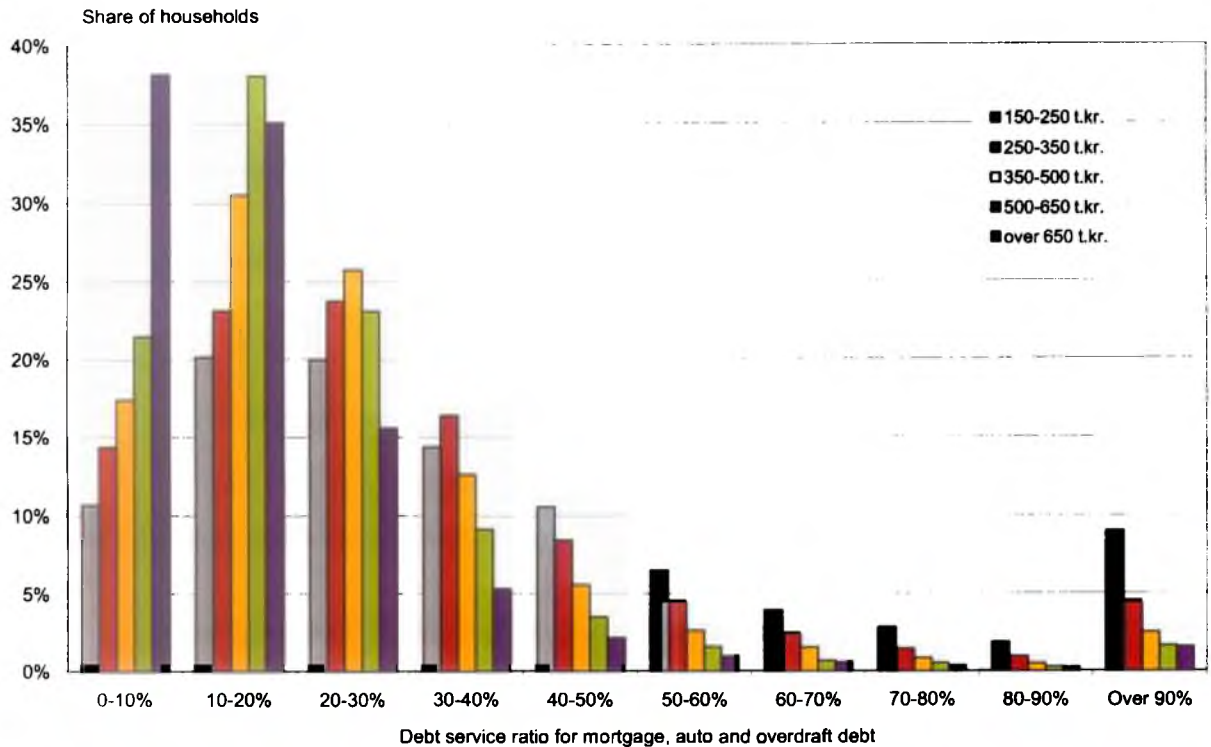
# Breakdown of combined mortgage, auto and overdraft debt by debt service



\* Excluding households with loans where interest or principal payments have been frozen.

Households whose combined debt service for mortgage, auto and overdraft debt is less than 40% account for around 63% of combined debt, while households with very heavy debt service (over 50%) account for some 28% of combined debt

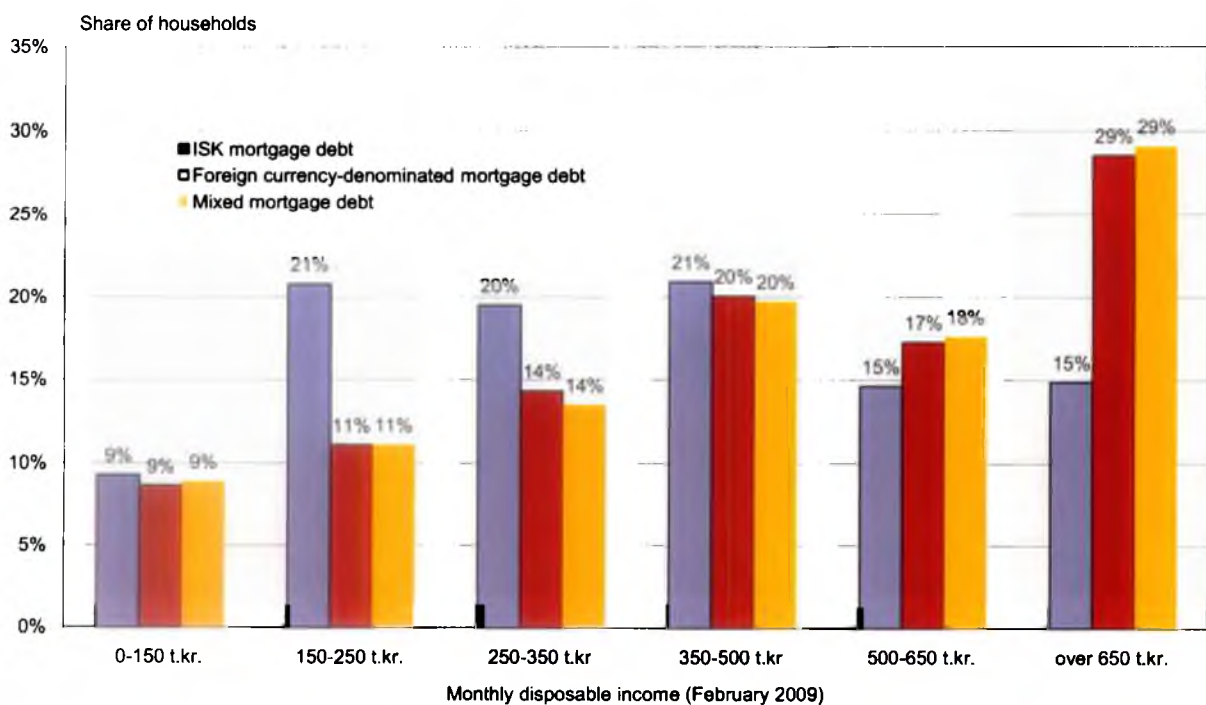
# Breakdown of total debt service by income group



\* Excluding households with loans where interest or principal payments have been frozen.

Households with a heavy debt service tend to belong to lower income groups

# Income breakdown of currency groups



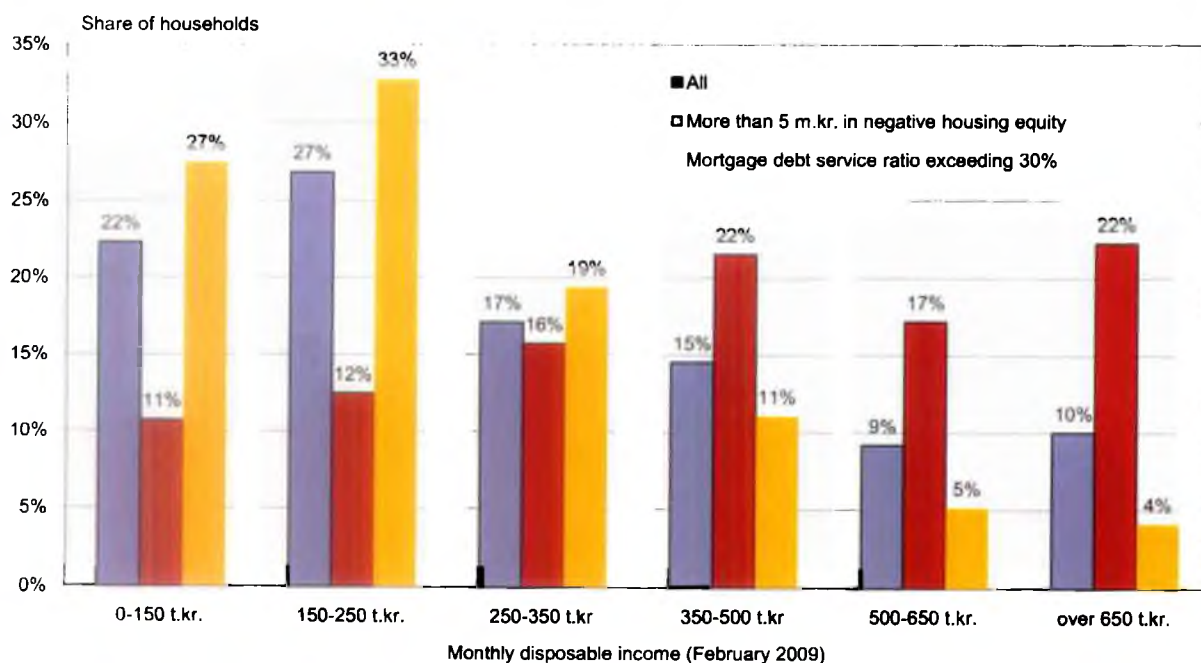
Almost half of households with housing mortgages partly or fully foreign-denominated have monthly disposable income over ISK 500,000

# Groups at risk



- **Heavy debt service**
  - Mortgage payments over 30% of disposable income
  - Around 26% of households are in this group and account for around 39% of total housing mortgages
  - Around 79% of these households have disposable income of less than ISK 350,000 per month
- **Negative equity position**
  - Negative housing equity (difference between assets and liabilities)
- **Heavy debt service and very negative equity position**
  - Around 2.5% of homeowners are in this group and account for around 8% of total housing mortgages
  - These households are distributed fairly evenly over all income groups
- **Unemployed**

## Income breakdown of groups at risk



Households with a very negative housing equity position tend to belong to higher income groups and households with heavy debt service tend to belong to lower income groups

## Roughly 20% in need of assistance



- The debt service levels in the database reflected the situation in early 2009
- Income has continued to decline, the exchange rate of the króna is weaker and living expenses risen – hence, the share of households likely to experience payment difficulties has increased
- On the other hand, various measures have been introduced to temporarily lower the debt service burden
- Information from the banks and results of surveys suggest that the share of households in need of assistance is still around 20%



## II. Private sector debt restructuring in the aftermath of the Icelandic crisis

## Financial crises and debt restructuring



- Numerous studies have shown that restructuring private sector debt is an important element in economic recovery from a systemic financial crisis
- The timing, formulation, and execution of such restructuring measures is quite complex, however, and it often takes several years to implement them.
- The results of debt restructuring can take a number of years to emerge, and when it is unsuccessful, a country can end up suffering a prolonged economic crisis; e.g. Japan

## Financial crises and debt restructuring



- The government plays an important role in initiating debt restructuring measures because banks and private entities face enormous co-ordination problems, the courts are ill-prepared for the system-wide scope of bankruptcy, and uncertainty about optimum criteria and social unrest could prevent the adoption of the necessary measures
- Experience shows that measures to assist households and businesses tend to be delayed, with costly repercussions. In addition, debt restructuring measures are often poorly co-ordinated with other government policy action, particularly banking system reconstruction

## Aims of private sector debt restructuring



- In general, the aims of private sector debt restructuring are to restructure the debt of viable firms so that they can tolerate their debt service burden, liquidate non-viable firms as soon as possible, and enable as many households as possible to withstand their debt service burden
- Debt restructuring is also intended to support the restoration of a viable banking system and create the conditions for as rapid an economic recovery as possible, at minimum cost

## Government involvement in debt restructuring



- Experience from other countries shows that private sector debt restructuring can hardly begin before the following conditions are met:
  - Reasonable macroeconomic stability has been regained; i.e., significant stabilisation of price levels and exchange rate, return to normalcy in key markets.
  - Banking system recapitalisation is complete, so that banks know how much margin they have for further write-offs.
  - A preliminary assessment of the scope of the debt problem has been carried out.
  - Improvements in regulatory environment and banks' accounting have been considered, so as to promote a more efficient framework.

## Debt restructuring in Iceland



- Clearly, debt restructuring will take place under challenging circumstances in Iceland
  - In proportional terms, the largest banking system that has collapsed in a systemic crisis
    - An unusually large proportion of the system collapsed, with sources of credit other than domestic bank loans virtually non-existent
  - The most heavily indebted private sector that has ever suffered a systemic collapse, and an unusually large proportion of foreign indebtedness
  - The public sector has extremely limited margin to take on an increased burden
  - Global economy in recession
- Mitigating factors include small size, flexibility, and industriousness

## Debt restructuring in Iceland



- The restoration of macroeconomic stability and the reconstruction of the banking system have been delayed
- However, reasonable macroeconomic stability and banking system reconstruction are on the horizon; both are prerequisites for private sector debt restructuring
- The conditions are developing for private sector debt restructuring to begin in earnest
- The government must choose which approach to use in Iceland

## Three approaches to private sector debt restructuring



### 1. *Centralised approach*: governments themselves play a key role in private sector debt restructuring

- a) *Across-the-board measures* available to all, irrespective of viability or need for assistance
- b) *Conditional assistance* for those meeting specified criteria
- c) Transfer of loans and other assets to a separate state-owned *asset management company* that administers debt restructuring and asset sales

## Three approaches to private sector debt restructuring



### 2. *Decentralised creditor-led approach*: Debt restructuring takes place via direct collaboration between debtor and creditor, but the government creates the debt structuring framework and provides indirect financial support.

### 3. *Hybrid approach*

- Limited general support, with debt restructuring taking place mostly through direct collaboration between borrower and lender.
- The Icelandic government has indicated that it wants to use this approach



## Key factors for the success of direct collaboration between debtor and creditor



### 1. The bank must have a strong capital position so as to have the margin for restructuring.

- The most common mistake is to inject too little capital into the banking system during recapitalisation
- Banks with a weak capital base do not attempt genuine debt restructuring; they lengthen loans and grant extensions so as to avoid contributing to their loss provisioning accounts, which would erode their capital position (cosmetic restructuring)
- Countries that have avoided providing banks with adequate capital and instead have granted them prolonged exemptions, assuming they would strengthen their capital base through interest margins, have been hardest hit, and non-viable banks and firms have been kept afloat for years, with harmful effects on GDP growth and employment
- Icelandic financial institutions are heterogeneous in this respect

## Key factors for the success of direct collaboration between debtor and creditor



### 2. The institutional framework gives both borrower and lender a genuine incentive to participate actively in debt restructuring.

- Bankruptcy legislation: Determines the outcome if debtor and creditor cannot reach an agreement and is therefore a determinant of the parties' incentive to bring useful suggestions to the negotiation process
- Rules on financial companies' accounting: Affects loan classification and loan provisions
- Possibility to receive an out-of-court ruling on disputes: The judicial system cannot handle the case load in a systemic crisis; therefore, various countries have established a new channel so as to expedite restructuring and ensure that results are achieved

# Key factors for the success of direct collaboration between debtor and creditor



## 3. Relationship between creditor and debtor

- It is important to ensure that links between the borrower and the lender – whether these are business connections, ownership ties, or family or friendship ties – do not have a detrimental effect on debt restructuring
- This posed serious problems in Mexico, Korea, Thailand, Indonesia, and Japan
- Definitely an issue here in Iceland that has to be considered in the design of the restructuring

## Debt restructuring in Iceland



- Iceland must learn from the experience of others and adapt those lessons to Icelandic circumstances
- Debt restructuring is a demanding but vital task that we must take on. How we fare with that task will affect our success in underpinning economic recovery, a viable banking system, and social cohesion without jeopardising fiscal sustainability
- The experience of the Nordic countries is of great interest in this respect and I look forward to discussions with you on that issue



## Eftirgjöf skulda og ýmis álitamál því tengd

Ásmundur G. Vilhjálmsson  
Skattalögfræðingur

## Inngangur

- Við eftirgjöf kröfu þarf skuldari ekki að greiða lán/skuld er hann tók/stofnað til
  - Skuldari sleppur semsé við að greiða til baka fjárhæð sem hann fékk að láni/stofnaði til
- Þetta getur bæði gerst beint eða óbeint
  - Með yfirlýsingu frá kröfuhafa til skuldara
  - Vanlýsingu. Skv. því ferst fyrir að lýsa kröfu í bú
  - Fyrningu. Kröfuhafi lætur hjá líða að innheimta kröfu
- Við almenna eða sérstaka niðurfellingu

10/26/2009

Agv

2

## Almenn niðurfelling

- Almenn niðurfelling í tengslum við allsherjaruppgjör á eignum og skuldum við
  - Greiðsluaðlögun
  - Nauðasamninga
  - Gjaldprotaskipti
- Við þessar aðstæður standa allir kröfuhafar jafnt að vígi og ekki orkar tvímælis hvert raunverulegt verðmæti eigna og skulda er
- Þær kröfur sem ekki fást greiddar við uppgjörð eru því taldar sannanlega tapaðar

10/26/2009

Agv

3

## Sérstök niðurfelling

- Með sérstakri niðurfellingu er átt við að ákveðinn kröfuhafi eða kröfuhafar gefi eftir tiltekna skuldir
- Við slíkar aðstæður fer því ekki fram formlegt mat á raunverulegri stöðu skuldara
- Eðlilega ríkir því meiri óvissa um eiginlegt verðmæti eftirgefina skulda við slíkar aðstæður en þegar um almenna niðurfellingu er að ræða

10/26/2009

Agv

4

## Skoðum þetta dæmi

- Samkvæmt nýlegu yfirlit um eignir sínar og skuldr liggur fyrir að A skuldar meira en hann á
- Eftir því að dæma er eigið fé hans neikvætt. Hingað til hefur hann rétt getað staðið í skilum
- Vegna tekj samdráttar er hins vegar viðbúið að vanskil munu verða alveg á næstunni nema honum takist að semja um eftirgjöf skulda
- Okkar hlutverk er að gera grein fyrir skattalegum afleiðingum þess fyrir A sem skuldara og kröfuhafa hans

10/26/2009

Agv

5

## Skuldarinn A

- Hvað segja gildandi skattalög (TSL) um stöðu hans
  - Ath. þessi fyrirlestur var upphaflega saminn fyrir ári
- Í 3. tölul. 28. gr. er að finna ákvæði sem fjallar um afleiðingar þess að gefa eftir skuldir og hljóðar það svo: Til tekna telst ekki ... (Inngangur ákvæðisins)
  - 3. Eignaauki sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðasamninga, enda hafi skuldarnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila
- Einfalt en samt ... flókið

10/26/2009

Agv

6

## Túlkun

- A hrósar happi yfir að vera ekki atvinnurekandi því samkvæmt hljóðan ákvæðisins virðist eftirgjöf skulda fortaklaust teljast til tekna hjá þeim
- Hins vegar veltir hann fyrir sér hvort skilyrði sé að hann þurfi endilega að leita nauðasamninga við lánadrottna sína – það er jú svo þunglamalegt kerfi
- Hann spyr sjálfan sig því hvort ekki sé nóg að fara bara í greiðsluaðlögun

10/26/2009

ÁgV

7

## Óvissa

- Ákvæði 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga er óskýrt
- Vegna þessa er nauðsynlegt að afla meiri upplýsinga um ákvæðið
  - Hvenær var það sett, hvaða tilgangi gengdi setningin og hvernig hefur ákvæðið verið túlkað í árána rás
  - Síðast en ekki síst er nauðsynlegt að horfa til stöðu 3. tölul. 28. gr. gagnvart öðrum ákvæðum skattalaganna eins og t.d. 7. gr. (Hvað eru tekjur?)

10/26/2009

ÁgV

8

## Uppruni 3. tölul. 28. gr. TSL

- Ákvæði um eftirgjöf skulda kom fyrst í skattalög árið 1935, sbr. c-lið 9. gr. (var d-liður 10. gr. í frumvarpinu) laga nr. 6/1935 er hljóðaði svo:
- Til tekna telst ekki:
  - Lántaka, eyðsla höfuðstóls eða eftirgjöf skulda sem sannast hefur um við gjaldþrot, nauðsamninga eða á annan fullnægjandi hátt, að eignir voru ekki til fyrir. Eftirgjöf skulda telst þó til tekna, ef uppgjöfin kemur fram sem kaupauki, gjöf eða úthlutun arðs úr hlutafélagi → FORGNNGSGREGLA

10/26/2009

ÁgV

9

## Tilgangurinn

- Í frumvarpi til laga nr. 6/1935 er takmarkaðar upplýsingar að finna um tilgang ákvæðisins
- Þannig segir það eitt að með setningu ákvæðisins sé verið að festa í sessi ákveðna framkvæmdarreglu, sbr. eftirfarandi texta
  - „Í d-lið er bætt við því ákvæði að eftirgjöf skulda teljist ekki til tekna með vissum takmörkunum, og er þar einnig farið eftir því, hvernig skattalögin hafa verið framkvæmd í þessu efni.“
- Af þessu verður ráðið að skattfyrirvöld hafi talið sér heimilt að horfa fram hjá eftirgjöf skulda við skattlagningu ef niðurfellingin myndaði ekki eignaauka það er eignir umfram skuldir

10/26/2009

ÁgV

10

## Athugum nú þróunina

- Ákvæði c-liðar 9. gr. laga nr. 6/1935 hélst óbreytt þar til lög nr. 40/1978 voru sett, sbr. lög nr. 75/1981 og nú lög nr. 90/2003
- Þá var hljóðan ákvæðisins breytt í núverandi horf, sbr. 3. tl. 28. laga nr. 90/2003 er hljóðar svo:
  - Eignaauki sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðsamninga, enda hafi skuldirnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila
- Berum saman þessi ákvæði og reynum að átta okkur á því hvort einhver breyting hafi verið gerð

10/26/2009

ÁgV

11

## SAMANBURÐUR

- Ákvæði c-liðar 9. gr. laga nr. 6/1935 var almenns eðli, það er tók til allra
- Í 3. tölul. 28. gr. laga nr. 90/2003 virðist búið að henda atvinnurekndum út, sbr. orðalagið enda hafi skuldirnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila
- Loks er búið að fækka þeim tilvikum sem veitt geta rétt á undabágu frá tekjum úr mörgum tilvikum (gjaldþrot, nauðsamningar eða á annan fullnægjandi hátt) í eitt tilvik (nauðsamninga)

10/26/2009

ÁgV

12

## Ályktun

- Það fyrsta sem við þurfum að spyrja okkur er hvort búið sé að þrengja ákvæðið, það er takmarka það við einstaklinga og fækka þeim tilvikum sem veitt geta rétt á undanþágu
- Í því skyni könnum við greinargerð með frumvarpl til laga nr. 40/1978 og umræður á Alþingi
- Skv. þessum gögnum átti allt að vera óbreytt. Við skýringu á 3. tölui. 28. gr. laga nr. 90/2003 göngum við semsé útfrá því að hún hafi sömu merkingu og c-llður 9. gr. laga nr. 6/1935

10/26/2009

ÁgV

13

## Niðurstaða

- Eftirgjöf skuldar, sem ekki myndar eignaauka, það er eignir umfram skuldir, telst ekki til tekna
- Í því sambandi gildir einu máli hvort hlutað-eigandi er einstaklingur eða atvinnurekandi
- Ekki skiptir heldur máli við hvaða aðstæður skuldin er gefin eftir, sbr. þó forgangsregluna – Kemur fram sem laun, arður eða gjöf (vinargreiði)
- Aðalatriði er semsé að skuldin sé verðlaus

10/26/2009

ÁgV

14

## Þetta er della Ásmundur!

- Að minnst kosti hvað atvinnurekendurnar varðar. Eftirgjöf hjá þeim telst ávallt til tekna, punktur basta
- Ok, ég verð þá að rökstyðja þetta aðeins frekar og í því skyni ber ég saman stöðu 3. tölul. 28. gr. skattalaga gagnvart 1. mgr. 7. gr.
- Ákvæði 1. mgr. 7. gr. fjallar um það hvaða gæði teljast tekjur. Eru það umfram allt efnahagsleg gæði, það er gæði sem hafa markaðsverð, sbr. hljóðan ákvæðisins

10/26/2009

ÁgV

15

## Tekjur eru efnahagsleg gæði sem hægt er að meta til peningarverðs

- II. kafli. Skattskyldar tekjur.
- *Almenn ákvæði.*
- 7. gr. Skattskyldar tekjur teljast með þeim undantekningum og takmörkunum, er síðar greinir, hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila hlottast og metin verða til peningarverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru, svo sem: ...

10/26/2009

ÁgV

16

## Frekari rök

- Ákvæði 28. gr. gegnir umfram allt þeim tilgangi að undanþiggja ákveðin efnahagsleg gæði skattlagningu
- Þetta er skiljanlegt vegna þess að hafi gæði ekkert gildi markaðslega er engin þörf á að undanþiggja þau skatti
- Verðmæti gæðanna er einfaldlega 0 kr. þegar svona stendur á. Þetta á við um verðlausar kröfur
- T.d. getur maður ekki notað verðlausar kröfur til að greiða með hlutafjárhækkun
- Þetta fékk Magnús Hreggviðsson að reyna, sbr. dóm Hæstaréttar, sællar minningar

10/26/2009

ÁgV

17

## Réttarframkvæmd

- HRD 1997/602. (Frjálst framtak, greiðsla á hlutafjárhækkun með verðlausum/-litlum skuldabréfum útgefnum af Magnúsi Hreggviðssyni).
- Delt var um frádráttarbærni arðs frá tekjuskattstofni hlutafélags skv. áðurgildandi lögum en hann nam 10% af nafnverði útgefins hlutafjár
- Á árunum 1985-1988 var hlutafé Pf hækkað um 44.400.000 kr. og var hækkingin greidd með þremur skuldabréfum, einu að fjárhæð 2.400.000 kr. dags. í des. 1985 til sex ára, öðru að fjárhæð 30.000.000 kr. dags. í ágúst 1987 til 17 ára og þriðja að fjárhæð 12.000.000 kr. dags. í nóv. 1988 til fjórtán ára.
- Hæstiréttur taldi að greiðsla hlutafjárhækkunarinnar fullnæði ekki þeirri kröfu hlutafélagalaga, að greiðsla hlutar mætti ekki nema íagri fjárhæð en nafnverði þar sem skuldabréfin báru hvorki vexti eða verðbætur né voru tryggð með veði eða ábyrgð og voru því ekki markaðshæf, sem þýðir að ekki var unnt að meta þau til peningarverðs svo sem krafist er í 1. mgr. 7. gr. skattalaga

10/26/2009

ÁgV

18

## Bókhald eftirgjafar þegar ...

- Kröfuhafi (fyrirtæki) er gefur eftir skuld, sem raunverulega er töpuð, færir hana í gegnum reksturinn. Þar sem skuldin er töpuð er hún semsé dregin frá tekjum
- Skuldari (fyrirtæki) sem fær kröfu eftirgefna gerir þetta eins. Þar sem eftirgjöfin telst ekki til tekna, krafan er jú verðlaus, er óhjákvæmilegt að leiðrétta skattskilin
- Við þessa leiðréttingu geta komið upp ýmis álitamál
  - Lán kann að hafa verið tekið til kaupa á vörum, neyslueignum, varanlegum rekstrarjarmunum svo dæmi sé tekið. Þessi kaup hafa verið gjaldfærð í rekstrinum
  - Gjaldfærslan kann að hafa myndað tap og ef lánið verður afskrifað er eðlilegt að menn velti fyrir sér áhrifum þess á tapið
  - Ber ekki að iækka það er semsé spurning

10/26/2009

ÁgV

19

## Áhrif eftirgjafar skuldar á tapsfrádrátt

- Fyrsta spurningin sem kemur upp í hugann hér er hvort svona takmörkun verði ekki að byggjast á á settum lögum
  - lögmaðisreglan – engan skatt án laga o. s. frv.
- Í lögum nr. 68/1971, sbr. 4. málsli. 2. mgr. B-liðar 11. gr. var að finna slíka reglu:
  - Milli ára er þó ekki leyfilegt að færa tap, ef það eða skuldir þær sem mynduðust þess vegna hefur verið eftirgefið
- Í lögum nr. 90/2003 er enga slíka reglu að finna og því má velta fyrir sér hvort menn hafi ekki frítt spil samkvæmt þeim – Ég hallast helst að því

10/26/2009

ÁgV

20

## Önnur lagaákvæði

- Sjá 15. gr. laga nr. 122/1993, en þar sagði: „Skattaðilla, sem fengið hefur að niðurfæra skuldir sem færðar hafa verið niður hjá Stofnlánadéld landbúnaðarins samkvæmt lögum nr. 108/1992 eða hefur fengið eftirgefnar skuldir á grundvelli 33. gr. laga nr. 3/1992, er heimilt að fyrna eignir, sem fyrnanlegar eru skv. 32. gr. og tengjast loðdýrabúskap, um fjárhæð sem nemur niðurfærslunni eða eftirgjöfnni. Ekki má mynda rekstrartap vegna fyrninga samkvæmt þessu ákvæði og ekki má nota þær til að fresta yfirfærslu rekstrartapa frá fyrri árum.“

10/26/2009

ÁgV

21

## FORGANGSREGLAN

- Eftirgjöf skulda telst þó til tekna, ef uppgjöfin kemur fram sem kaupauki, gjöf eða úthlutun arðs úr hlutafélagi – sjá niðurlag c-liðar 9. gr. laga nr. 6/1935
- Telja verður að þessi reglan sé enn í fullu gildi, sbr. 1. tl. A-liðar 7. gr. TSL
- Orðalagið „kemur fram“ merkir „í eðli sínu“ og vísar þannig til raunveruleikareglunnar sem mæli svo fyrir um að efnid skuli hafa forgang umfram formid
- Nánar tiltekið er um að ræða undanþágu frá meginreglu. Samkvæmt því gengur undanþágan framam almennu reglunni um að skattskylda eftirgjafar sé háð því að skuldari eigi fyrir skuldum

10/26/2009

ÁgV

22

## Sönnunarfærsla

- Eftir setningu 2. mgr. 11. gr. skattalaga hefur þýðing þessa að því er hluthafalán minnkað
- Þau eru jú almennt óheimil að verði aðili uppvís að þeim ber að skattleggja þau sem laun eða gjöf
- Í raun reynir því ekki á forgangsregluna nema þegar um launþega og óviðkomandi aðila er að ræða
- Almennt telst lán vera almenns eðlis svona fyrsta kastið. Það þýðir að sönnunarbyrðin fyrir því að það teljist laun/gjöf hvílir á skattyfirvöldum

10/26/2009

ÁgV

23

## Lög nr. 46/2009

1. gr.
  - ✓ Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:
    - a.
    - ✓ Á eftir orðinu „Eignaauki“ í 3. tölul. kemur: eða aukning ráðstöfunartekna.
    - b.
  - ✓ Við 3. tölul. bætist nýr málsliður, svohljóðandi:
 

Hið sama á við um eftirgefnar skuldir sem mælt er fyrir um í nauðasamningi til greiðsluáðlögunar skv. X. kafla a í lögum um gjaldprotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með áorðnum breytingum, eða á annan fullnægjandi hátt er sannað að eignir eru ekki til fyrir, að uppfylltum skilyrðum samkvæmt reglugerð sem fjármálaráðherra setur um hlutlægt mat á forsendum eftirgjafar, skilyrði þess að eftirgjöf teljist ekki til tekna, upplýsingagjöf skv. 92. gr. o. fl. Sjá reglugerð nr. 534/2009, sbr. <http://www3.rsk.is/skattalagasafn/?reg=534.2009.0>

10/26/2009

ÁgV

24

## Samantekt

- Eftirgjöf skuldar telst til tekna nema hægt sé að sýna fram á að hún sé verðlaus, það er sannanlega töpuð
  - Algengast er að þetta sér gert við greiðsluáðlögun, nauðasamninga eða gjaldþrot
- Í öðrum tilvikum hvílir sönnunarbyrðin um verðleysi krafna á skuldara. Hann verður því að taka saman yfirlit yfir heildareignir og skuldir sínar og sýna fram á með óyggjandi hætti að niðurfelling ákveðinnar skuldar skapi ekki eignaauka hjá honum
- Eftirgjöf á skuld, sem stendur í sambandi við vinnu, tekjur af eignarhlut í hlutafélagi eða vinargreiða telst hins vegar ávallt til tekna. Í því sambandi gildir semsé einu þótt hún sé verðlaus

10/26/2009

ÁgV

25

## Réttarframkvæmd - Ísland

- ÚRN 1068/1968. Eftirgjöf á útsvari ekki talin til tekna hjá skattaðila. - Líklega er þetta eins og dag
- ÚRN 532/1978. Eftirgjöf hlutafélags á skuld fyrirtækisins X talin til tekna hjá fyrirtækinu sem dulbúin arðsúthlutun, þar sem eigandi umrædds fyrirtækis var einn af aðalhluthöfum hlutafélagsins - Þetta er samræmi við forgangsregluna
- ÚRN 962/1981. Eftirgjöf hluthafa á láni sem hlutafélag skuldaði honum talin til tekna hjá hlutafélaginu, þar sem hlutafélaginu tókst ekki að sanna að skilyrði c-iliðar 10. gr. laga nr. 68/1971 ættu við - Sönnunarbyrði fyrir verðleysi krafna hvílir semsé á skuldara

10/26/2009

ÁgV

26

## Skiptir máli til hvers lán er veitt eða skuld stofnuð?

- Lán eru auðvitað veitt til ýmissra hluta. Sum fara í rekstur/neyslu en önnur eru notuð til kaupa á eignum
- Við mat á skattalegum áhrifum niðurfellingar láns eða skuldar, sem ekki er töpuð, má auðvitað spyrja hvort máli skipti til hvers lán er veitt eða vegna hvers skuld stofnast
- Ástæðan fyrir því að svona er spurt helgast af ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 90/2003

10/26/2009

ÁgV

27

## 2. mgr. 12. gr. laga nr. 90/2003

- Stofnverð eigna telst kostnaðarverð þeirra, þ.e. kaup- eða framleiðsluverð,
- + ásamt kostnaði við endurbætur, breytingar eða endurbyggingu og sérhverjum öðrum kostnaði sem á eignirnar fellur,
- en að frádregnum óendurkræfum styrkjum, afsláttum, eftirgjöfum skulda og skaðabótum sem til falla í sambandi við kaup þeirra, framleiðslu, breytingar eða endurbætur

10/26/2009

ÁgV

28

## Spurning

- Hafi lán verið tekið til kaupa á eign eða stofnist skuld vegna vangreiðslu á kaupverði eignar og lánið eða skuldin er síðar gefin eftir er eðlilegt að spurt sé hvort á móti tekjufærslunni sé ekki heimilt að færa niður stofnverð eignarinnar, það er hið upphaflega kaup- eða framleiðsluverð og núlla þannig tekjufærsluna út
- Til er einn gamall úrskurður frá dögum ríkisskattanevndar sem heimilar þetta - fordæmisgildi hans er þó óvíst
  - Sjá ÚRN 383/1963. Eftirgjöf aðflutningsgjalda ekki talin vera skattskyldar tekjur, hins vegar bar að taka tillit til þessa við ákvörðun fyrningarverðs.

10/26/2009

ÁgV

29

## Túlkun

- Orðalagið: „sem til falla í sambandi við kaup þeirra“ í ákvæðinu gæti bent til þess að úrslitum ráði hvenær niðurfellingin er ákveðin
- Skv. því verður niðurfellingin að vera ákveðin við kaupun, sbr. úrskurðinn um aðflutningsgjöldin
- Ef niðurfelling er ákveðin síðar t.d. vegna greiðsluferðleika skuldara er því ekki unnt að lækka kaupverð eignar á móti tekjufærslunni
- Gangi svo mál til skattýfirvalda er ómögulegt er að fullyrða um niðurstöðu þessa fyrirfram

10/26/2009

ÁgV

30



## Gjaldfærsla tapaðra krafna

- Kröfur eru eignir. Frádráttur vegna taps á þeim verður því að byggjast á lögum
- Í 3. tölul. 31. gr. skattalaga er að finna slíka frádráttarheimild og hjóðar hún svo: Frá tekjum af atvinnurekstri má draga ...
  - Tap á útstandandi viðskiptakröfum, ábyrgðum og lánveitingum, sem beint tengjast atvinnurekstrinum, á því tekjuári sem eignir þessar sannanlega eru tapaðar.

10/26/2009

Agv

31

## „beint tengjast“

- Viðskiptakröfur. Kröfur sem stofnast t.d. vegna sölu á vörum og þjónustu svo og varanlegum rekstrarfjármunum með gjaldfresti tengjast auðvitað atvinnurekstrinum beint
- Ábyrgðir - tengjast einnig beint atvinnurekstri í þeim tilvikum sem ofangreindar kröfur eru seldar með ábyrgð atvinnurekanda. Tap á þeim er því frádráttarbært
- Lán. Frádráttarbærni taps á þeim veldur kannski oftast erfiðleikum í framkvæmd og helgast það af því að tilgangur hins vegnjulega atvinnurekanda er sjaldnast að lána fé

10/26/2009

Agv

32

## Sannanlega tapað

- Tap á kröfu sbr. 13. gr. Reglugerðar nr. 483/1994 telst sannanlegt:
  - Ef krafan er fyrnd eða það sannast á fullnægjandi hátt að eignir séu eigi til fyrir henni eða hún verði eigi greidd, svo sem við gjaldprot, nauðasamninga, árangurslaust fjármám o.þ.h.
  - Ef telja má fullvíst að krafan fáiist eigi greidd, enda þótt atvik þau sem um ræðir í a-lið séu eigi fyrir hendi. Líkur einar eru þó eigi nægar, heldur verða öll rök að liggja til þess að hún sé að fullu töpuð
  - Að það hafi sýnt sig við frekaðar innheimtutilraunir, þ.m.t. annarra kröfuhafa, að skuldari sé ófær til greiðslu, að hvorki fáiist af kröfunni afborganir og vextir né veð fyrir henni og efnahagur skuldara og afkoma sé þannig að greiðslu verði ekki að vænta, enda sé eigi um gagnkröfu að ræða af hans hendi

10/26/2009

Agv

33

## Kröfur – eignarhlutir í hf.

- Frádráttarbærni krafna (viðskiptaskulda, ábyrgða og lána) getur verið erfiðleikum bundin
- Þess vegna getur verið frestandi að umbreyta þeim í hlutafé
- Þetta er gert með því að samþykkja fyrst hækkun hlutafjár og veita síðan heimild til að greiða hækkunina með umbreytingu á skuld í hlutafé
- Muna Magnús Hreggviðsson. Kröfurnar mega ekki vera verðlausar
- Vegna þessa getur þurft að leggja fram sérfræði skýrslu löggilts endurskoðanda um verðmæti þeirra

10/26/2009

Agv

34

## Gjaldprot hlutafélags

- Tap af sölu hlutabréfa má aðeins draga frá hagnaði af sölu hlutabréfa, sbr. 24. gr. TSL
- Þar að auki verður hagnaðurinn og tapið að falla til á sama rekstrarári
- Ef aðili á ekki hagnað til að jafna á má móti tapinu getur hann því ekki nýtt sér frádráttinn
- Þetta gildir ekki ef hlutafélagið, sem atvinnurekandinn á hlutabréfin í, verður gjaldproti. Sjá 5. tölul. 31. gr. TSL
- Slíkt tap er skilyrðislaust frádráttarbært og gildir einu hvernig eignarhald hlutabréfanna er tilkomið
- Ekki er því skilyrði að þau tengist atvinnurekstrinum beint

10/26/2009

Agv

35

## Lokaorð

- Eins og sést að framan eru ísl. skattalög almennt mjög fáorð um afleiðingar þess að skuld er gefin eftir
- Þau fáu ákvæði sem til eru geta heldur ekki talist skýr. Eðlilegt er því að menn leyti annað til upplýsinga um efnið
- Fyrir okkur er t.d. nærlegt að skoða dönsk lög um efnið þar sem þau byggja á hliðstæðu tekjuhugtaki og okkar lög

10/26/2009

Agv

36

### Hagnaður og tap af kröfum/skuldum

Kursgeinstloven

- Gevinst på gjald som følge af tvangsakkord eller aftale om en samlet ordning mellem en debitor og dennes kreditorer om bortfald eller nedsættelse af debitors gjald (frivillig akkord) medregnes ikke ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Dette gælder dog ikke i det omfang, gælden nedskrives til et lavere beløb end fordringsen værdi for kreditor på tidspunktet for gjaldseftergivelsen, medmindre debitor er skattefri af tilskud ydet af kreditor efter selskabsskattelovens § 31 D. Med gjalds-nedsættelse sidestilles her eller delvis konvertering af gælden til aktier eller konvertible obligationer
- Stk. 2. Stk. 1, 1. pkt., gælder tilsvarende for gevinst på gjald som følge af gjaldssanering.

10/26/2009      Agv      37

### Um tapskerðinguna

#### Sjá álagningalögin

- § 15. Séðrent den for et indkomstår opgjorte skattepligtige indkommet udviser underskud, kan dette underskud fradrages i den skattepligtige indkomst for de følgende indkomstår. Fradraget kan kun overføres til et senere indkomstår, i det omfang det ikke kan rummes i tidligere års indkommet.
- Stk. 2. <sup>23</sup> Hvis en skattepligtig i et indkomstår opstår en tvangsaktord, nedsættelse udebyttede, fradragberettigede underskud og dermed udebyttede, fradragberettigede tab, der kan fremføres efter reglerne i aktieselskabslovens § 6, stk. 5, kursgevinstlovens § 21, stk. 3, og ejendomsavancebeskatningslovens § 6, stk. 5, fra det pågældende og tidligere indkomstår med det beløb, hvorved gælden er nedsat. Nedsættelsesbeløbet formindkes med den del af slyknerens indkommet, der hidrører fra den pågældendes frigtale for gjaldseftergivelse. Den resterende del af nedsættelsesbeløbet formindkes endvidere i det omfang, slykneren efter reglerne i kursgevinstlovens § 6 ikke skal meddrages gevinsten på gælden ved indkomstopgørelsen. Nedsættelsen sker med virkning for det indkomstår, hvortil tvangsaktordens størrelse, og for senere indkomstår. Med gjalds-nedsættelse sidestilles her eller delvis konvertering af gælden til aktier eller konvertible obligationer. Underretskendte medtages i disse tilfælde med det beløb, hvorved den konverterede fordrings pålydende overgår den konverterede fordrings kursværdi på tidspunktet for konverteringen.

10/26/2009      Agv      38

### Sambærilegt ákv. varðandi einstaklinga er svo í einstaklingskattalögum

- § 13 a. <sup>9</sup> Opstår en person i et indkomstår en tvangsaktord eller en gjaldssanering, nedskrives underskudet fradragberettigede underskud og dermed udebyttede fradragberettigede tab, der kan fremføres efter reglerne i aktieselskabslovens § 6, stk. 5, i kursgevinstlovens § 21, stk. 3, og ejendomsavancebeskatningslovens § 6, stk. 5, fra det pågældende og tidligere indkomstår med det beløb, hvorved gælden er nedsat. Nedsættelsesbeløbet formindkes med den del af slyknerens indkommet, der hidrører fra hans frigtale for gjaldseftergivelse. Nedsættelsen af underskudet sker med virkning for det indkomstår, hvortil tvangsaktordens størrelse, og for senere indkomstår.
- Stk. 2. I det omfang det beløb, hvorved underskudet skal nedskrives eller stk. 1, ikke er tilsvarende til nedskrives af underskudet hos slykneren, skal det bruges til at nedskrives underskudet efter reglerne i stk. 1 vedrørende slyknerens underskud hos den medvarende slykner, hvis denne driver den pågældende virksomhed.
- Stk. 3. Ved opgørelsen af slyknerens indkommet hos slyknerens slykneriske underskud og slyknerens indkommet, der ikke vedrører virksomheden, medregnes ikke slyknerens slykneriske tab, der ikke vedrører virksomheden.
- Stk. 4. Nedsættelsesbeløbet efter stk. 1, 2-4, pkt., nedskrives samtidig med den del af slyknerens indkommet, der ikke vedrører virksomheden eller gjaldssanering opstår, efter de tidligere indkomstår. Ved nedskrives af slyknerens indkommet medregnes nedsættelsesbeløbet med en størrelse på 40 pct. Nedsættelsen sker med virkning for det indkomstår, hvortil tvangsaktordens størrelse eller fradraget om gjaldssanering slykner, og for senere indkomstår, hvis der er et udebyttet fradragberettigede underskud og en udebyttet slyknerisk slyknerisk indkommet, bruges nedsættelsesbeløbet til at nedskrives underskudet for slyknerens indkommet, således at den slykneriske del af slyknerens indkommet hos slykneren, i det omfang nedsættelsesbeløbet overgår slyknerens indkommet. Ved anvendelse af stk. 3 nedskrives beløb underskudet og slyknerens indkommet hos slykneren, hvis nedsættelsesbeløbet bruges til at nedskrives underskudet hos slykneren.
- Stk. 5. Reglerne i stk. 1-4 finder tilsvarende anvendelse på slykner som en samlet ordning mellem en slykner og dennes kreditorer om bortfald eller nedskrives af slyknerens gjald (frivillig akkord).

10/26/2009      Agv      39

### TAKK FYRIR

10/26/2009      Agv      40

**Minnisblað**

**Ásmundur G. Vilhjálmsson**

Ákvæði 3. tölul. 28. gr. laga hljóðar svo.

Eignaauki [eða aukning ráðstöfunartekna]<sup>1)</sup> sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðasamninga, enda hafi skuldirnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur skattaðila. [Hið sama á við um eftirgefnar skuldir sem mælt er fyrir um í nauðasamningi til greiðsluaðlögunar skv. X. kafla a í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með áorðnum breytingum, eða á annan fullnægjandi hátt er sannað að eignir eru ekki til fyrir, að uppfylltum skilyrðum samkvæmt reglugerð<sup>2)</sup> sem fjármálaráðherra setur um hlutlægt mat á forsendum eftirgjafar, skilyrði þess að eftirgjöf teljist ekki til tekna, upplýsingagjöf skv. 92. gr. o.fl.]<sup>1)</sup>

Mín tillaga:

Til tekna telst ekki:

Eftirgjöf skulda við nauðasaminga þar með talið nauðasaminga til greiðsluaðlögunar samkvæmt X. kafla laga nr. 21/1991 nema eftirgjöfin valdi aukningu á eignum umfram skuldir, það er hreinni eign.

Hafi skuld myndast í tengslum við atvinnurekstur skal tekjufæra niðurfellingu skuldar allt að því marki að ónýtt rekstrartap á því ári sem skuld er gefin eftir þurkast út. Þann hluta skuldar, sem þá stendur eftir ótekjufærður, skal setja á sérstakan biðreikning til tekjufærslu á móti ónýttu rekstrartapi atvinnurekanda næstu fimm árin talið frá og með því ári, er nauðasamningur, þar með talið nauðasamningur til greiðsluaðlögunar var staðfestur. Standi eitthvað eftir af skuldinni á biðreikningnum eftir það fellur það niður.

Fjármálaráðherra setur reglugerð um hlutlægt mat á forsendum eftirgjafar, skilyrði þess að eftirgjöf teljist ekki til tekna, upplýsingagjöf skv. 92. gr. o.fl.]<sup>1)</sup>

## *Kapitel 6. Andre skattemæssige spørgsmål ved gældsafgift*

der efter underskudsbeholdningen fortsat et udnyttet underskud, kan dette efter de almindelige regler indgå i sambeskatningsindkomsten. Har skyldnerselskabet i afgiftsåret et skattemæssigt overskud, men et fremførselsberettiget underskud fra tidligere indkomstår, skal selskabets eget underskud begrænses, før det kan modregnes i indkomstårets overskud. Efter begrænsningen kan det resterende underskud eller eventuelt et sambeskattet selskabs underskud anvendes til modregning i indkomstårets overskud.

Som hovedregel påvirkes indkomstopgørelsen hos skyldnerselskabet ved en gældsafgift således ikke af, at selskabet indgår i en koncern, der er underlagt sambeskatning. Påvirkningen hos de øvrige selskaber i koncernen begrænses som udgangspunkt til, at skyldnerselskabets andel af underskud i sambeskatningsindkomsten bliver mindre. Dog må rentereguleringsreglen i ligningslovens § 5, stk. 8, kunne medføre en ændring tillige af de øvrige selskabers indkomstopgørelser. Resultater korrektionen af de fradragsberettigede renter i, at skyldnerselskabets tidligere indkomstopgørelse ændres, således at et fremførselsberettiget underskud nedsættes, vil denne korrektion kunne påvirke de øvrige selskabers indkomstopgørelse, hvis underskuddet har været anvendt til modregning i overskud i sambeskatningsindkomsten.

Når skyldnerselskabets indkomstopgørelse ændres, vil indkomstopgørelsen over sambeskatningsindkomsten ikke længere være korrekt, da skyldnerselskabets underskud er medregnet med et for stort beløb. Det vil være et administrativt stort arbejde at regulere sambeskatningsindkomstopgørelsen som refleksvirkning på en regulering af skyldnerselskabets indkomstopgørelse. Det vil samtidigt være u hensigtsmæssigt for de øvrige selskaber i sambeskatningen, der får ændret deres indkomstopgørelse, jf. ovenfor i afsnit 6.5.2. om betydningen af reglens tilbagevirkende kraft. Trods disse indvendinger må det dog antages, at der er hjemmel til at ændre indkomstopgørelserne, da de som refleksvirkning indeholder forkerte oplysninger om fradragsberettiget underskud.

## Kapitel 7

### Udenlandsk ret

De danske regler for beskatningen af generelle gældseftergivelser er gennem tiden blevet øget betydeligt. Reglerne frembyder mange fortolkningsvanskeligheder. Det er interessant at se, om de lande, vi sædvanligvis sammenligner os med, har tilsvarende problemer med den skattemæssige behandling af gældseftergivelser.

I det følgende er først beskrevet retstilstanden i Sverige og dernæst retstilstanden i Norge. I beskrivelsen af de enkelte lande er indledningsvis kort gengivet de almindelige skatteretlige principper i landene. Dernæst er foretaget en kort beskrivelse af de forskellige gældseftergivelserformer, der er til rådighed i Sverige og Norge.

#### 7.1. Sverige

##### 7.1.1. *Generelt om svensk skatteret*

De materielle indkomstskatteregler findes i kommunalskattelagen (KL),<sup>1</sup> der regulerer skatten til kommunerne, samt lagen om statslig inkomstskatt (SIL),<sup>2</sup> der regulerer skatten til staten. De to love er systematisk opbygget således, at KL indeholder alle de materielle regler, mens SIL hovedsagelig indeholder henvisninger til bestemmelserne i KL samt derudover kun regler, der alene har betydning for den statslige indkomstbeskatning. Fysiske personer er undergivet bestemmelserne i både KL og SIL, mens juridiske personer alene betaler statsskat og derfor kun er undergivet bestemmelserne i SIL.

Den svenske indkomstbeskatning<sup>3</sup> omfatter principielt alle de ind-

1. SFS 1928:370.

2. SFS 1947:576.

3. Det følgende er primært baseret på bogen *Indkomstskatt i Sverige och Norge* af J. J. J.

## *Kapitel 7. Udenlandsk ret*

tægter, som hidrører fra arbejde, som den skattepligtige udøver, samt afkast og realiserede værdistigninger på kapital, som den skattepligtige ejer. Som udgangspunkt er der fradrag for alle omkostninger i forbindelse med erhvervelse af indtægterne samt fradrag for realiserede værditab på kapital.

Der er hverken i KL eller SIL nogen generel definition af, hvad der skal anses for skattepligtig indkomst. Som udgangspunkt er alle indtægter skattepligtige. 19 § i KL indeholder en specifik angivelse af, hvilke indtægter der ikke anses for skattepligtige. Det er eksempelvis indtægter som gaver, lotterigevinster og stipendier. Fra indtægterne kan fratrækkes omkostninger, der har været anvendt til at erhverve og sikre indkomsten, jf. 20 § KL. I 20 § 2 st. KL er angivet nogle specifikke omkostninger, der ikke er fradragsberettigede, som eksempelvis leveomkostninger og afbetaling af gæld.

I lovene er angivet de forskellige indkomstkategorier, som en skattepligtig indkomst skal kunne henføres til. Hvis en indkomst ikke kan henføres til en indkomstkategori, er indkomsten ikke skattepligtig. Indkomstbeskatningen består af tre forskellige indkomstkategorier: Næringsindkomst, Tjenesteindkomst og Kapitalindkomst. Juridiske personer skal henføre al deres indkomst til indkomstkategorien Næringsindkomst, jf. SIL 2 § 1 mom 5 st. Fysiske personer skal fordele indkomsten mellem de tre indkomstkategorier.

Alle indtægter og udgifter skal henføres til den relevante indkomstkilde og hver indkomstkilde opgøres for sig. I hver af indkomstkategorierne Tjenesteindkomst og Kapitalindkomst foreligger der kun én indkomstkilde. Indkomstkategorien Næringsindkomst kan derimod være sammensat af flere indkomstkilder. Driver en fysisk person flere næringsvirksomheder, hvor der foreligger næringsvirksomhed i udlandet eller deltagelse i et interessentskab, skal der foretages en opgørelse for hver af disse. Overskud i de forskellige indkomstkilder sammenlægges. Hvis der opstår underskud i en indkomstkilde, kan dette underskud som udgangspunkt ikke modregnes i øvrige indkomstkilders overskud. Et eventuelt underskud kan dog overføres til modregning i overskud fra samme indkomstkilde de efterfølgende indkomstår, jf. 1 § lag om avdrag för underskott av näringsverksamhet og KL 34 §. Som udgangspunkt er der tale om en tidsbegrænset adgang til fremførsel af underskud.

Tjenesteindkomst. Indkomstkategorien gælder alene for fysiske personer, da juridiske personer alene kan have indkomst i indkomstkategorien Næringsindkomst. Der foretages ikke nogen opdeling af indkomstkategorien Tjenesteindkomst i forskellige indkomstkilder, selv om skatteyderen har forskellige arbejder. Dette gælder, uanset hvor mange og hvor forskelligartede arbejderne er. En undtagelse er dog indkomst fra hobbyvirksomhed, som skal opgøres for sig. Overskud i indkomsten fra hobbyvirksomhed skal beskattes sammen med øvrige indkomster i indkomstkategorien Tjenesteindkomst. Underskud i indkomsten fra hobbyvirksomhed kan ikke fratrækkes i andre indkomster, men kan overføres til modregning i overskud fra samme hobbyvirksomhed de efterfølgende 5 indkomstår. Foruden indkomst fra tjenesteforhold er tillige periodiske ydelser omfattet af indkomstkategorien Tjenesteindkomst.

Indkomstkategorien Næringsindkomst gælder for både fysiske og juridiske personer. Juridiske personer skal medregne al deres skattepligtige indkomst til denne indkomstkategori, uanset om der er tale om indkomst fra kapital eller næringsvirksomhed. Fysiske personer, der driver næringsvirksomhed, beskattes i Sverige efter regler, der i vid udstrækning minder om de danske regler om virksomhedsskatteordningen. I Sverige er der dog ikke valgfrihed med, om reglerne skal anvendes eller ej. En del af indkomsten fra næringsvirksomhed betragtes som afkastning af den investerede kapital i egen virksomhed. Denne del beskattes som kapitalindkomst, mens resten skal beskattes som næringsindkomst. Der er mulighed for at afsætte midler med henblik på ekspansion, hvorved der af disse midler alene betales en foreløbig skat på 28%. Når midlerne tages ud af virksomheden, undergives de samme beskatning som arbejdsindkomst.

Det er alene indkomst fra virksomheden, der skal beskattes i indkomstkategorien Næringsvirksomhed. Skatteyderens øvrige indkomster skal beskattes enten i indkomstkategorien Tjenesteindkomst eller i Kapitalindkomst. Opstår der en kapitalindkomst fra næringsvirksomheden, beskattes denne i indkomstkategori Næringsvirksomhed. Dette gælder, hvis aktiverne eller passiverne har relation til næringsvirksomheden, ellers sker beskatningen af kapitalindkomst for fysiske personer i indkomstkategorien Kapitalindkomst. Det er uden betydning for beskatningsspørgsmålet, om der er tale om omsætnings-

pligtige, uanset hvilken aktivtype, der er tale om. Opstår der underskud i en næringsvirksomhed, kan dette underskud ikke modregnes i overskud fra andre indkomstkilder. Der er dog mulighed for overførsel af underskud til modregning i overskud fra samme indkomstkilde de efterfølgende indkomstår uden tidsbegrænsning.

Indkomstkategorien Kapitalindkomst omfatter både kapitalafkast og kapitalgevinst. Som udgangspunkt er al kapitalindkomst skattepligtig. Udløser en afståelse tab, er der som hovedregel alene fradrag med 70% af tabet. Der er fradrag for alle renteomkostninger i indkomstkategorien, uanset om disse har relation til virksomhed eller eksempelvis vedrører et forbrugslån. Overskud i kapitalindkomsten beskattes med en statslig proportionalskat på 30% (1997). Viser beregningen af kapitalindkomsten underskud, kan denne anvendes til formindskelse af den indkomstskat, der skal betales af andre skattepligtige indkomstkilder samt ejendomskatten. Et uudnyttet underskud i kapitalindkomsten kan ikke overføres til senere år.

De fradragsberettigede omkostninger skal fradrages i den indkomstkilde, som de vedrører. Renteomkostninger kan fradrages, uanset om de vedrører indkomst eller eksempelvis privatforbrug. Renteomkostninger er fradragsberettigede i indkomstkategorien Næringsvirksomhed, hvis de har tilknytning til denne. Ellers skal de fradrages i indkomstkategorien Kapitalindkomst.

Når indtægterne og udgifterne skal henføres til rette beskatningsår, findes der i KL og SIL to forskellige principper til periodiseringen, jf. 41 § KL. For tjenesteindkomst gælder et kontantprincip således, at indtægten er skattepligtig, når skatteyderen har mulighed for at tilegne sig ydelsen, mens udgiften kan fradrages i indkomstopgørelsen, når den er betalt. For næringsindkomst gælder et bogføringsprincip således, at tidspunktet for indtjeningen respektive forbruget er afgørende.

### *7.1.2. De civilretlige regler om gældseftergivelse*

I Sverige er der mulighed for at opnå en underhåndsakkord (frivillig akkord) eller offentlig akkord (tvangsakkord). Underhåndsakkorder (de frivillige akkorder) er ligesom i Danmark uregulerede. Det nærmere indhold af disse afhænger af aftalernes indhold og er alene bindende for de fordringshavere, som indgår på aftalerne.

Den offentlige akkord kan være i konkurs eller uden for konkurs. Er der tale om offentlig akkord i konkurs, finder reglerne i konkursla-



gen<sup>4</sup> 12 kap. anvendelse. Er akkorden uden for konkurs, finder reglerne i lag om företagsrekonstruktion<sup>5</sup> 3 kap. anvendelse. Sveriges ordning med företagsrekonstruktion er udarbejdet med den danske betalingsstandsningsordning som forbillede. Efter loven er der mulighed for at indlede forhandling om offentlig akkord som led i bestræbelserne for at rekonstruere virksomheden.

Det er ikke direkte i nogen af lovene angivet, hvorledes en akkord skal udformes. I praksis vil indholdet i akkorden minde om de danske tvangsakkordformer. Akkorden vil i almindelighed indebære, at uprioriterede fordringer reduceres til en vis procentdel af det oprindelige beløb.<sup>6</sup> Den del, som overstiger akkordprocenten, bortfalder. Akkord kan også forekomme som en såkaldt afviklingsakkord, som indebærer, at skyldneren bliver frigjort for sin gæld mod at han overlader sine aktiver til kreditorerne. Undtagelsesvis kan akkorden gå ud på betalingsudsættelse eller en særlig regulering af betalingsformen.

I de offentlige akkorder indledes akkorden med, at skyldneren udarbejder et akkordforslag, der sendes til retten. Akkordforslaget skal indeholde angivelse af, hvor meget skyldneren tilbyder at betale, hvornår betalingen vil ske, samt hvorvidt der stilles sikkerhed for akkorden, jf. konkurslagen 4 § samt rekonstruktionslagen 10 §. For at akkordforslaget kan behandles, skal der tilbydes kreditorerne mindst 25% af fordringernes beløb, medmindre fordringshaverne har accepteret lavere dividende eller der er anden særlig begrundelse for lavere dividende. Fremsættes akkordforslaget som led i en rekonstruktion efter rekonstruktionslagen, skal forslaget ved fremsættelsen støttes af mindst 2/5 af de i boopgørelsen angivne kreditorer, som omfattes af akkorden og som tilsammen har mindst 2/5 af de samlede fordringer, jf. rekonstruktionslagen 11 § pkt. 3. Betaling af mindstedividenden skal principielt ske inden for et år efter akkordens vedtagelse, jf. konkurslagen 5 § og rekonstruktionslagen 2 §.

I konkurslagen 15 § og rekonstruktionslagen 4 § er angivet reglerne for vedtagelse af akkordforslaget. Et akkordforslag, som giver mindst 50% af fordringsbeløbene, anses for vedtaget, hvis 3/5 af de stemmende vedtager dette og disses fordringer udgør mindst 3/5 af de samlede,

4. SFS 1987:672.

5. SFS 1996:764.

6. Walin Gösta og Gregow Torkel, *Akkordslagen m.m.*, PA Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1972, side 11.

stemmeberettigede fordringshavere. Udgør akkordprocenten en lavere andel, anses forslaget for vedtaget, hvis 3/4 af de stemmende enes om forslaget og deres fordringer kan opgøres til mindst 3/4 af de samlede, stemmeberettigede fordringer.

Akkorden er bindende for alle kreditorer, både kendte og ukendte. Fordringer, der er sikkerhed for, omfattes kun af akkorden i det omfang, sikkerheden ikke kan dække fordringen, jf. konkurslagen 21 § og rekonstruktionslagen 8 §. Kun i særlige tilfælde kan akkorden ophæves, jf. konkurslagen 28 § og rekonstruktionslagen 25 §. Ophævelse kan besluttes af retten, bl.a. hvis skyldneren har været uredelig mod kreditorerne, har begunstiget enkelte kreditorer eller i øvrigt forsømmer sine forpligtelser i henhold til akkorden. Selv om skyldneren ikke er i stand til at opfylde akkorden, er dette ikke i sig selv tilstrækkeligt til at tilsidesætte akkorden.<sup>7</sup>

I 1994 blev skuldsaneringslagen<sup>8</sup> vedtaget i Sverige med ikrafttrædelsesdato 1. juli 1994. Den er udarbejdet med det danske gældssaneringsinstitut som forbillede. Gældssaneringen kan gennemføres enten som en frivillig gældssanering, hvilket medfører, at gældssaneringssagen afsluttes hos kronofogdemyndigheden, eller gennemføres som en tvangsmæssig gældssanering, hvor det er retten, der beslutter at gennemføre gældssaneringen, jf. skuldsaneringslagen 1 §.

En skyldner kan opnå gældssanering, hvis han er insolvent og ikke kan betale sine kreditorer inden for rimelig tid. Det er en betingelse, at der er tale om en fysisk person, som ikke er næringsdrivende. Endvidere skal der være rimelig grund til at bevillige gældssanering af hensyn til skyldnerens personlige og økonomiske forhold, jf. skuldsaneringslagen 4 §. Både ved den tvungne og den frivillige gældssanering befries skyldneren for betaling af den gæld, som er omfattet af gældssaneringen. Dette gælder både kendt og ukendt gæld, jf. skuldsaneringslagen 26 §. Ved gældssaneringen skal der typisk indgås en betalingsaftale på 5 år for den gæld, som skyldneren kan betale til kreditorerne, jf. skuldsaneringslagen 8 §.

Efter skuldsaneringslagen 27 § kan retten, efter ansøgning fra en kreditor, beslutte, at en gældssanering skal ophæves eller ændres, bl.a. hvis skyldneren afviger fra betalingsplanen i et ikke ringe omfang eller hvis skyldnerens økonomiske forhold forbedres væsentligt.

7. Ibid 106.

8. SFS 1994:334.

### 7.1.3. Den skattemæssige behandling af gældseftergivelse

Bortfald af gæld indebærer principielt for skyldneren, at dennes skatteevne stiger.<sup>9</sup> Gældseftergivelsen kan derfor sidestilles med en indtægt. Da gældseftergivelsen kan sidestilles med en indtægt, kan der ske indkomstbeskatning, hvis eftergivelsen har tilknytning til nogen af indkomstkilderne i KL eller SIL.<sup>10</sup>

Gældseftergivelsen betragtes som en kapitalgevinst, hvorved der principielt kan blive tale om indkomstskattepligt i indkomstkategoriernes Næringsvirksomhed og Kapitalindkomst. Det er uden betydning for indkomstskattepligten, om gælden har relation til et anlægsaktiv eller et omsætningsaktiv.

Trods udgangspunktet om skattepligt ved gældseftergivelse, udløses en sådan ikke, hvis eftergivelsen sker i forbindelse med en akkord eller en gældssanering. Dette begrundes med, at indkomstbeskatningen bygger på et skatteevneprincip, og da skyldnerens skatteevne ikke bliver forøget ved en gældseftergivelse i forbindelse med en akkord eller en gældssanering, kan der ikke blive tale om beskatning.<sup>11</sup> Der opstår ikke nogen gevinst, når skyldneren har modtaget eftergivelsen ved en akkord eller en gældssanering, da skyldneren alligevel ikke ville kunne betale, såfremt fordringen blev afkrævet skyldneren.

Akkordens skattefrihed blev allerede fastslået i praksis af Regeringsrätten i afgørelsen RÅ 1929 Fi 396. Denne afgørelse er efterfølgende blevet fulgt op af afgørelsen RÅ 1963 ref 48, hvor det blev fastslået, at en akkord på grund af skyldnerens manglende betalingsevne ikke var skattepligtig. I RÅ 1963 ref 48 gjorde skattemyndighederne bl.a. gældende, at eftergivelsen kunne betragtes som genvundne omkostninger, og da disse var fratrukket i indkomstopgørelsen, skulle der ske beskatning. Dette vandt ikke gehør hos Regeringsrätten. Ved afgørelsen RÅ 1956 Fi 147 blev det fastslået, at afskrivning af fordringen i regnskaberne ikke var tilstrækkelig for, at der anses at foreligge en gældseftergivelse.

Det afgørende for skattefriheden er, at skyldneren på tidspunktet for eftergivelsen er insolvent. Insolvensen kan være resultatet af en

9. Göran Grege har i sin afhandling, *Beskatning vid formellt och informellt ackord. En undersökning om obestånd vid inkomstbeskatningen*, Norstedts Juridik, Stockholm 1996, beskrevet den skattemæssige behandling af akkord i Sverige. Det følgende tager udgangspunkt i denne afhandling.

10. Göran Grege, side 11.

11. Ibid side 135.

insufficiensbedømmelse, dvs. forholdet mellem aktiver og passiver, eller en konkursretlig insolvensbedømmelse, hvor der er tale om skyldnerens manglende mulighed for at indfri forpligtelser efterhånden som de forfalder, og at tilstanden ikke er rent forbigående. Det er formentlig i svensk ret en konkursretlig insolvensbedømmelse, som er bestemmen- de for skattefriheden ved akkord.<sup>12</sup> Opnår skyldneren i stedet for ak- kord en gældssanering, er det direkte i skuldsaneringslagen angivet, hvornår skyldneren er insolvent. Efter 4 § skal skyldneren være insol- vent og så gældsæt, at han ikke kan antages at have mulighed for at betale sin gæld inden for overskuelig tid.

Det er uden betydning for akkordens skattefrihed, hvor mange kre- ditorer, der deltager, samt fordringernes størrelse. Efter RÅ 1963 ref 48 foreligger der også en skattefri akkord, selv om der kun indgås aftale med en enkelt kreditor, hvis blot forudsætningen om insolvens er opfyldt.

En gæld repræsenterer ofte et kapitalbeløb, som er anvendt til af- skrivningsbare aktiver eller andre udgifter, som direkte har kunnet om- kostningsføres. I disse tilfælde har en skattemæssig udnyttelse allerede fundet sted helt eller delvist på det tidspunkt, hvor den næringsdriven- de befries for sin gæld. Det kunne anses for urimeligt, at skyldneren fik mulighed for fradrag for en gældspost, som han i realiteten ikke havde betalt. For at undgå disse urimeligheder, indførtes i Sverige i 1960-erne begrænsning i adgangen til at modregne underskud i senere års overskud.<sup>13</sup> Oprindelig medførte både akkord og konkurs, at ret til fremførsel af alt underskud ophørte. Ophør af retten til underskuds- fremførsel vedrørte dog kun den bestemte indkomstkilde, som den ak- korderede gæld vedrørte. Der var stadig mulighed for underskudsfram- førsel i andre indkomstkilder for deres » eget « underskud. Da aktiesel- skabet og andre juridiske personer kun har en indkomstkilde under indkomstkategorien Næringsvirksomhed, fik reglen betydelige konse- kvenser. Der er derfor med loven om avdrag för underskott i närings- verksamhet<sup>14</sup> indført en regel i 11 §, således at underskuddet ved en akkord uden konkurs alene reduceres med et beløb svarende til den gæld, som falder bort ved akkorden. Det er fortsat således, at under- skud ved konkurs bortfalder. Der gælder en tilsvarende begrænsning i

12. Ibid side 145.

13. Ibid side 13.

14. SFS 1993:1539.

adgangen til underskudsfræmførsel i tilfælde af opnået skuldsanering efter skuldsaneringslagen.

Er akkorden ikke skattepligtig, er der heller ikke fradragsret for omkostningerne i forbindelse med akkorden.<sup>15</sup> Det er alene omkostninger, der er anvendt til at erhverve og sikre en skattepligtig indkomst, som er fradragsberettiget i henhold til KL, og da akkorden er skattefri, kan omkostningerne i den forbindelse ikke fradrages i indkomstopgørelsen. Er gælden tilknyttet et anlægsaktiv, påvirkes afskrivningsgrundlaget ikke af gældseftergivelsen.<sup>16</sup>

## 7.2. Norge

### 7.2.1. Generelt om norsk skatteret

Norsk skatteret tager udgangspunkt i skatteloven (sktl.) af 18. august 1911. Loven regulerer alene direkte kommuneskatterne, men gælder tillige som udgangspunkt for statskatten.<sup>17</sup> Skattesystemet bygger primært på skatteevneprincippet. Det indebærer, at det som udgangspunkt alene er nettoindtægten, der udskrives skat på. I det omfang, en indtægt går til at dække udgifter, som er pådraget for at skabe indtægter, giver den ingen øget skatteevne.

Udgangspunktet for beskattningen er sktl. § 42, hvorefter til indkomst medregnes – med visse særligt fastsatte undtagelser og begrænsninger – enhver fordel, som er vundet ved ejendom, kapital, arbejde eller virksomhed, hvad enten det oppebårne er indvundet gennem længere tidsrum eller er erhvervet lejlighedsvis eller ved en enkelt anledning. Som hovedregel er enhver fordel indvundet ved arbejde, kapital og virksomhed skattepligtig. I § 42, 3. led, er opregnet specifikke ydelser, som ikke skal anses for skattepligtig indtægt, f.eks. dagpenge i henhold til privat ulykkes- og sygeforsikring, og huslejestøtte. Den skattepligtige fordel skal være af økonomisk værdi.

Den skattepligtige fordel omfatter tillige brug af egne genstande. Dette begrundes med, at når skatteyderen bruger sine egne genstande, indebærer dette, at han selv oppebærer afkastet af genstanden. Der

15. Ibid side 73.

16. Ibid side 149.

17. Frederik Zimmer, *Lærebok i Skatterett*, 3. udg., TANO, Oslo 1997, side 41. Det følgende er hovedsageligt baseret på denne lærebog.

## Kapitel 7. Udenlandsk ret

foreligger dog en del regler, som specifikt undtager brug af de fleste genstande fra beskatningen.

Ud over de tre indkomstkategorier – kapital, arbejde og virksomhed opstilles i sktl. § 43, 1. led a, skattepligt for gevinst, hvorved tilfældigheder i større eller mindre grad har været medvirkende. I praksis er bestemmelsen blevet opfattet som omfattende alene indtægter af »lotterigevinsttypen«.<sup>18</sup> Endvidere er i sktl. § 43, 1. led b, angivet skattepligt for kapitalgevinster, hvor udgangspunktet er, at der altid er skattepligt ved afhændelse.

En indtægt skal kunne henregnes til en af disse indkomstkategorier for at være skattepligtig. Afgrænsningen virksomhed/arbejde over for fritidsaktiviteter får derfor stor betydning, dels fordi indtægterne ikke er skattepligtige og dels fordi udgifterne til erhvervelse af disse indtægter ikke er fradragsberettigede.<sup>19</sup> Det er endvidere et krav, at der er sammenhæng mellem den erhvervede fordel og det udførte arbejde eller den udførte virksomhed. Er dette ikke opfyldt, vil indtægten ikke være skattepligtig.

Til indkomstkategorien virksomhedsindtægt henhører enhver fordel, som er vundet ved virksomhed, jf. sktl. § 42, 1. led. Det gælder også kapitalgevinster og -afkast på anlægsaktiver.<sup>20</sup> Ved afgørelserne Rt 1918 II 226 Vard og Rt 1929 s. 214 Storm & Bull afgjorde Højesteret, at gevinst ved afhændelse af driftsmidler fra virksomhed var skattepligtig som fordel ved virksomhed og derved indkomstskattepligtig i indkomstkategorien virksomhedsindtægt.

Afkast af kapital er skattepligtig som kapitalindtægt efter sktl. § 42, 1. led, mens kapitalgevinster er skattepligtige efter sktl. § 43. For begge gælder, at udgangspunktet er skattepligt. Kapitalindkomst fra virksomhed er i princippet omfattet af både virksomhedskategorien og kapital kategorien. Stammer kapitalindkomsten fra virksomhed, skal indkomsten først og fremmest henføres til virksomhedsindtægten.<sup>21</sup> Renter kan fratrækkes i indkomstkategorien kapitalindtægt. Der er principielt fuld fradragsret for renteudgifter, uanset hvorledes gælden er opstået. Da skattesatsen for kapitalindtægter alene er 28%, har renteudgifterne en begrænset fradragsværdi.

18. Ibid, side 157f.

19. Ibid, side 122f.

20. Ibid, side 130f., samt endvidere Magnus Aarbakke, *Skatt på inntekt*, 4. udg., Universitetsforlaget, Oslo 1990, side 66.

21. Zimmer, side 148.

Det almindelige, norske indkomstbegreb er et nettoindkomstbegreb. Der kan derfor foretages fradrag i bruttoindtægterne for udgifter til indtægtens erhvervelse, sikring og vedligeholdelse, jf. sktl. § 44, 1. led, 1. punktum. Det er et krav, at udgifterne har relation til en skattepligtig indtægt. Renter kan dog altid fradrages, uanset om disse vedrører skattepligtig indtægt eller ej. For at der kan være fradrag for en udgift kræves for det første, at der foreligger en opofrelse af en fordel, og at opofrelsen har tilknytning til indtægtserhvervelsen. I de tilfælde, hvor der ydes fradrag før opofrelsen faktisk finder sted, men hvor det senere viser sig, at opofrelsen ikke finder sted, skal fradraget tilbageføres eller tilsvarende indtægtspost indtægtsføres.<sup>22</sup> Kernen i opofrelseskravet er, at der må foreligge en reduktion i skatteyderens formuestilling, enten ved betaling, tab i værdi eller lignende.

Frem til skattereformen i 1992 var kontantprincippet hovedreglen i norsk skatteret om periodisering. Dog skulle regnskabspligtige virksomheder anvende regnskabsprincippet. Ved reformen kom realisationsprincippet i forgrunden som hovedprincip.<sup>23</sup> Periodiseringen af indtægter og udgifter er forskellig, afhængig af om posterne opstår i virksomhed eller uden for virksomhed. Uden for virksomhed gælder som udgangspunkt realisationsprincippet. En indtægt skal herefter medregnes som indtægt, når der er erhvervet en ubetinget ret til indtægten, jf. sktl. § 41, 6. led, 2. punktum. Viser det sig senere, at ydelsen ikke leveres, er der fradragsret for tabet, jf. sktl. § 45, 1. led. Realisationsprincippet gælder dog ikke for arbejdsindtægter og lignende, hvor der fortsat gælder et kontantprincip, jf. 6. led, 3. punktum. Tilsvarende er der efter realisationsprincippet fradrag for en udgift, når den skattepligtige har pådraget sig en ubetinget forpligtelse til at dække den, jf. sktl. § 41, 10. led, 1. punktum. For arbejdsindtægter og lignende gælder dog også her et kontantprincip, jf. § 41, 7. led, 4. punktum, og § 41, 10. led, 3. punktum. I virksomhed skal regnskabsprincipperne som udgangspunkt anvendes som periodiseringsregler. Der er dog i væsentligt omfang gjort undtagelse til dette gennem skatteregler, som i praksis fører til, at gældende ret ligger meget nær realisationsprincippet også i virksomhed.<sup>24</sup>

Hver indkomstkilde opgøres for sig. Efter sktl. § 45, 1. led, 1. punk-

22. Ibid, side 164ff.

23. Ibid, side 327f.

24. Ibid, side 342.

## Kapitel 7. Udenlandsk ret

tum, kan underskud, som fremkommer i næring eller virksomhed, fradrages i indtægterne fra skatteyderens andre indtægtskilder. Det antages, at bestemmelsen ikke er udtømmende, således at der altid er fradragsret for underskud fra én indkomstkilde i overskud fra andre indkomstkilder.<sup>25</sup> Har skatteyderen flere indkomstkilder og et år har overskud på en eller flere af disse og underskud på en eller flere andre, skal underskud fratrækkes i overskud i indkomståret. Skatteyderen kan ikke vælge at fremføre et underskud frem for at modregne dette i andet overskud. Har skatteyderen også efter modregningen underskud i et indkomstår, giver loven en almindelig adgang til at fremføre dette underskud til senere år. Sktl. § 53, 1. led, 1. punktum, giver skatteyderen ret til at fratække underskud, som han har haft de sidste 10 år, i indkomstopgørelsen. Fremførselsretten gælder for underskud både i og uden for virksomhed. Der er ingen generel adgang til tilbageføring af underskud til fradrag i et tidligere indkomstår. En sådan adgang findes dog ved ophør af virksomhed, jf. sktl. § 53, 2. led, hvor der er adgang til tilbageføring i indtil de to foregående år.

### 7.2.2. De civilretlige regler om gældsreftergivelse

Reglerne om akkord findes i lov om gjeldsforhandling og konkurs af 8. juni 1984 nr. 58, (herefter alene kaldet konkursloven). Lovens 1. del indeholder reglerne for gældsforhandling, der i vidt omfang minder om de danske regler om betalingsstandsning. Efter lovens § 1 kan en skyldner, som ikke kan opfylde sine forpligtelser efterhånden som de forfalder, begære åbnet gældsforhandling efter reglerne i loven. Formålet med gældsforhandlingen er, at skyldneren kan forhandle med sine fordringshavere om frivillig gældsordning eller tvangsakkord.

Skyldneren kan være en fysisk eller juridisk person, og det er uden betydning, om skyldneren er næringsdrivende eller ej.<sup>26</sup> Det er en betingelse, at debitor ikke kan opfylde sine forpligtelser efterhånden som de forfalder. Dette opfattes som et krav om illikviditet. Det er ikke nødvendigt for åbning af gældsforhandling, at debitor er insolvent.<sup>27</sup>

Ved indledning af gældsforhandling bliver der nedsat et gældsnevnt, som fører tilsyn med skyldneren. Gældsnevntet indsamler oplysninger

25. Ibid, side 215f.

26. Kristian Huser, *Gjeldsforhandling og konkurs*, bind 1, Juristinformatjon A/S, Bergen 1987, side 159-160.

27. Ibid 155



om skyldnerens forhold samt udarbejder en redegørelse, såfremt de er af den opfattelse, at der er udsigt til en frivillig gældsordning eller en tvangsakkord. Nævnet skal bistå skyldneren i udarbejdelse af forslaget til ordning.

En *frivillig gældsordning* kan i henhold til § 23 gå ud på:

- 1) betalingsudsættelse (frivillig moratorium)
- 2) procentvis reduktion af gælden (frivillig akkord)
- 3) afvikling af skyldnerens formue eller en nærmere afgrænset del af denne, uden at skyldneren bliver frigjort for den del af gælden, som ikke dækkes ved likvidationen (frivillig likvidation),
- 4) afvikling af skyldnerens formue eller en nærmere afgrænset del af denne, mod at skyldneren bliver frigjort for den del af gælden, som ikke dækkes ved likvidationen (frivillig likvidationsakkord), eller
- 5) en kombination af disse ordninger.

Da der er tale om en frivillig gældsordning, beror det nærmere indhold på parternes aftale og opregningen i bestemmelsen er derfor ikke udtømmende.

Forslaget fremsendes til kreditorerne sammen med gældsnevnets angivelse af, om forslaget kan anbefales, jf. § 24. Godkendes forslaget af samtlige fordringshavere, der er omfattet af forslaget, er det vedtaget. Såfremt forslaget ikke forkastes af fordringshaverne, anses det for vedtaget, hvis det er godtaget af fordringshavere, som tilsammen repræsenterer mindst 3/4 af det samlede pålydende af de fordringer, som forslaget omfatter, jf. § 25.

I stedet for en frivillig gældsforhandling kan skyldneren begære åbning af forhandling om tvangsakkord efter § 33. Bestemmelserne om tvangsakkord findes i konkurslovens kapitel VI. I henhold til § 30 kan en tvangsakkord gå ud på:

- 1) betalingsudsættelse (tvungen moratorium)
- 2) procentvis reduktion af gælden (almindelig tvangsakkord)
- 3) afvikling af skyldnerens formue eller en nærmere afgrænset del af denne mod at skyldneren frigøres for den del af gælden, som ikke dækkes ved likvidationen, ligesom skyldneren må indestå for, at dækning mindst vil udgøre en vis procentdel af gælden (tvungen likvidationsakkord) eller
- 4) en kombination af disse ordninger.

En tvangsakkord må gå ud på betaling af mindst 25% af de almindelige fordringshaveres tilgodehavender, medmindre fordringshaverne

## Kapitel 7. Udenlandsk ret

accepterer lavere sats eller skyldnerens insolvens skyldes uheld, som ikke kan tilregnes ham. Mindstesatsen er fastsat efter nordisk samarbejde.<sup>28</sup>

Offentlig forhandling om tvangsakkord kan efter § 31 alene åbnes, hvis skyldnerens akkordforslag på forhånd er blevet godtaget af mindst 40% af kreditorerne og disse repræsenterer mindst 40% af fordringsmassen.

Reglerne for vedtagelse af akkordforslag fremgår af § 43. Går akkordforslaget ud på, at mindst 50% af fordringshavernes tilgodehavende skal betales, anses det for vedtaget, når det er godkendt af mindst 60% af kreditorerne og fordringsmassen. Går forslaget ud på at betale mindre end 50% af fordringshavernes tilgodehavende, kræves tilslutning fra mindst 75% af kreditorerne og fordringsmassen. Ved beregningen af flertallet regnes antallet af kreditorer efter det antal stemmeberettigede kreditorer, som har deltaget i afstemningen, mens fordringsmassen regnes efter samlet, stemmeberettiget gæld.

Der er endvidere mulighed for at opnå en tvangsakkord i konkurs efter reglerne i konkurslovens kapitel XIV. Akkordforslaget sender bostyret til skifteretten sammen med en udtalelse om bl.a., hvorvidt det anbefaler at akkordforslaget skal følges, jf. § 123. Akkordforslaget kan alene stadfæstes, såfremt massefordringer og fortrinsberettigede fordringer får tilfredsstillende sikkerhed, jf. § 125. Stadfæstes akkorden, indstilles bobehandlingen.

I 1992 indførte Norge en lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) af 17. juli 1992 nr. 99. Loven har efter § 1 som formål at give personer med alvorlige gældsproblemer en mulighed for at få kontrol over deres økonomi. Som navnet angiver, gælder loven alene privatpersoner, dvs. fysiske personer. Loven gælder ikke for skyldnere, som har gæld knyttet til egen næringsvirksomhed, medmindre:

- (a) næringsvirksomheden er ophørt, og der vedrørende næringsvirksomheden ikke er uafklarede forhold, som i væsentlig grad vil vanskeliggøre gennemførelse af gældsforhandling, eller
- (b) den gæld, som er knyttet til næringsvirksomheden, udgør en forholdsvist ubetydelig del af skyldnerens samlede gæld, jf. § 1-2.

Det er alene skyldnere, som varigt er ude af stand til at opfylde deres

28. Ibid, side 447.

forpligtelser, som kan opnå en gældsordning. Der er kun mulighed for at opnå en gældsordning én gang, jf. § 1-3. Åbning af gældsforhandling medfører efter § 3-4, at skyldneren i en gældsforhandlingsperiode på tre måneder gives en betalingsudsættelse som indebærer, at fordringshaverne hverken kan:

- (a) kræve eller modtage hel eller delvis betaling eller anden dækning af deres tilgodehavende,
- (b) modregne et krav, medmindre hovedkrav og modkrav udspringer af det samme retsforhold,
- (c) gøre gældende eventuelle forfaldsklausuler i forholdet på grund af betalingsudsættelse efter denne paragraf,
- (d) tage udlæg i eller tvangsrealisere skyldnerens ejendele, eller
- (e) under henvisning til tidligere betalingsmislighold nægte at levere varer eller tjenester, som er nødvendige for skyldnerens og dennes husstands livsophold mod kontant betaling eller tilfredsstillende sikkerhed.

Gældsforhandlingsperioden kan resultere i en frivillig gældsordning eller en tvungen gældsordning. Forslaget til den frivillige gældsordning kan efter § 4-2 gå ud på udsættelse med betaling af hele eller dele af gælden, at fordringshaverne helt eller delvist skal give afkald på renter og omkostninger, eller at gælden skal bortfalde helt eller delvist enten på én gang eller efter udløbet af en gældsordningsperiode. Gældsordningsperioden skal i så fald normalt vare 5 år.

Den frivillige gældsordning sendes til fordringshaverne. Fordringshavere, som ikke modsætter sig forslaget inden svarfristens udløb, anses at have godtaget det. Ønsker en fordringshaver at modsætte sig forslaget, skal der oplyses om grunden til modsættelsen. Er der ingen fordringshavere, som modsætter sig forslaget, er det vedtaget. Kreditorer, som er ukendte på gældsforhandlingstidspunktet eller som af anden grund ikke har fået meddelelse om forslaget, er ikke bundet af gældsordningen.

Kan forslaget ikke vedtages eller gør andre forhold sig gældende, kan skyldneren fremsætte forslag til en tvungen gældsordning. En tvungen gældsordning skal som udgangspunkt opfylde de samme vilkår som en frivillig gældsordning, jf. § 5-2. Den indebærer, at skyldneren efter opfyldelse af gældsordningen typisk er fritaget for gæld, bortset fra gæld i henhold til pantsikrede fordringer.

Det er namsretten, der afgør, om skyldneren skal bevilliges tvungen

## *Kapitel 7. Udenlandsk ret*

gældsordning, jf. § 5-4. Fordringshaverne indkaldes til et møde, hvor de har lejlighed til at udtale sig om forslaget, men de har i øvrigt ingen indflydelse på gældsordningen, jf. § 5-3.

For både de frivillige og de tvungne gældsordninger gælder, at gældsordningen bl.a. kan genoptages, hvis skyldneren har gjort sig skyldig i uredelighed eller groft har tilsidesat sine pligter i henhold til ordningen, jf. § 6-1. Endvidere kan der ske genoptagelse, hvis skyldnerens økonomiske forhold ændrer sig væsentligt.

### *7.2.3. Den skattemæssige behandling af gældseftergivelse*

Efter norsk skatteret er udgangspunktet, at enhver økonomisk fordel er skattepligtig, hvis den er indvundet ved arbejde, kapital eller virksomhed. Endvidere er der som udgangspunkt skattepligt for samtlige kapitalgevinster. Fritagelse for en forpligtelse indebærer, at skyldneren opnår en økonomisk, skatteretligt relevant fordel. Fritagelsen kan indtræde ved eftergivelse, forældelse eller præklusion. Principielt er denne form for fritagelse skattepligtig efter norsk skatteret, hvis den har tilknytning til en af indkomstkategorierne.<sup>29</sup> Fritagelse for en forpligtelse betragtes ikke som en kapitalgevinst, men der foreligger skattepligt, såfremt fritagelsen har tilknytning til arbejde, kapital og virksomhed.

Udgangspunktet ved fritagelse for en forpligtelse er skattepligt for fritagelsen. I flere domme er Højesteret imidlertid nået til det modsatte resultat og har anset fritagelsen for skattefri. Allerede i 1928 fastslog den norske Højesteret, at gældseftergivelser, trods udgangspunktet, var skattefrie. Skattefriheden blev fastslået i tre Højesteretsafgørelser, Rt. 1928 s. 371 Klepp, Rt. 1930 s. 328 Lorna og Rt. 1931 s. 1250 Katfos.

I 1978 afsagde Højesteret imidlertid en afgørelse, som fastslog, at der i visse tilfælde af gældseftergivelse alligevel kunne blive tale om skattepligt. I afgørelsen Rt. 1978 s. 1001 VBK havde VBK lånt penge af en statslig fond til et udviklingsprojekt. Efter fondens statutter og låneaftalen fremgik det, at lånet kunne eftergives, hvis projektet ikke førte frem til noget godt økonomisk resultat. Det blev oplyst i dommen, at fonden havde praktiseret sådan eftergivelse, også hvor debitor var solvent og hvor fonden altså kunne have fået pengene tilbage. Lånet i sagen blev eftergivet, og skattemyndighederne anså VBK for skat-

29. Aarbakke, side 25 og 145, samt Zimmer, side 115.

tepligtig af beløbet. Højesteret stadfæstede ligningen med dissensen 4-1.

Det har været omdiskuteret, hvilken retstilstand, der har kunnet udledes af disse domme. Der er almindelig enighed om, at fritagelse for en retslig forpligtelse som udgangspunkt er skattepligtig. Med hensyn til skattefriheden ved eftergivelser er Magnus Aarbakke<sup>30</sup> af den opfattelse, at skattefriheden beror på, at fordelene ved eftergivelsen ikke har tilstrækkelig sammenhæng med skatteyderens indtægtserhverv. Tilknytningen til en af indkomstkategoriernes arbejde, kapital eller virksomhed foreligger ikke i tilstrækkeligt omfang. Udgør eftergivelsen reelt set et tilskud, f.eks. fra det offentlige, vil fordelene være vundet ved virksomhed, se Rt. 1959 s. 1191 og Rt. 1978 s. 1001. Foreligger der derimod en særlig grund til at forpligtelsen bortfalder, og denne grund ligger uden for virksomheden, f.eks. eftergivelse (akkord, forældelse og præklusion), kan fordelene ikke anses vundet ved virksomheden.

Frederik Zimmer anfører i 2. udg. (1995) af sin bog,<sup>31</sup> at afgørelserne kan fortolkes på to måder. En mulighed er at lægge vægt på, at Højesteret i VBK-dommen stærkt fremhæver, at eftergivelsen i realiteten var en form for statstilskud. Reglen skulle da være, at fordel indvundet ved eftergivelse, forældelse eller præklusion er skattefri, undtagen i atypiske tilfælde af den type, som VBK-dommen er et eksempel på. Denne fortolkning følger Magnus Aarbakke. Frederik Zimmer anfører, at en anden mulighed er at gribe fat i førstevoterendes antydning i VBK-dommen af, at debitors solvens måske er af afgørende betydning. Frederik Zimmer synes at være af den opfattelse, at denne fortolkning er mest korrekt. Han angiver, at gode, reelle grunde taler for, at fordel ved eftergivelse osv. ikke bør beskattes, når debitor er insolvent: Når debitor ikke kan betale, er det mindre nærliggende at lægge til grund, at han i forbindelse med eftergivelsen ikke har erhvervet en fordel. Desuden taler praktiske hensyn til gældsforhandlingerne imod en beskatning af debitor. I sin 3. udg. af bogen<sup>32</sup> har Zimmer tilsluttet sig Magnus Aarbakkes synspunkt om manglende tilknytning til en indkomstkategori.

Efter norsk skatteret er det en betingelse for fradrag for en udgift, at der foreligger en opofrelse af en fordel, samt at opofrelsen skal have

30. Side 146 og 192ff.

31. Side 127ff.

32. Side 139ff.

## Kapitel 7. Udenlandsk ret

tilknytning til indtægtsrhvervelsen. Kravet om opofrelse viser sig bl.a. ved, at fradraget må tilbageføres, eller tilsvarende indtægtspost må indtægtsføres, såfremt opofrelsen ikke finder sted. Dette skulle almindeligvis medføre, at hvor kreditor eftergiver en fordring mod skyldneren, vil der ikke foreligge nogen opofrelse fra skatteyderens side, og følgelig skulle et tidligere foretaget fradrag tilbageføres eller indtægtsføres. Det kan imidlertid efter dommene konstateres, at det ikke spiller nogen afgørende rolle, at skatteyderen tidligere har fået fradrag for den udgift, som resulterer i den gældspost, der bortfalder; flere af dommene vedrører sådanne tilfælde.<sup>33</sup> I Rt 1930 s. 328 Lorna udtaler Højesteret direkte: »Det finnes i denne henseende at være uden betydning, at den ettergitte fordring har vært bragt i fradrag ved ligningen av næringsinntekt for et tidligere aar«.

Vedrører gælden vederlag til anskaffelse af en genstand, som skatteyderen stadig ejer, kan der blive tale om at reducere indgangsværdien på genstanden. Frederik Zimmer synes overvejende at være af den opfattelse, at der ikke skal ske reduktion, idet beskatningen da vil kunne gennemføres indirekte.<sup>34</sup>

Ved indtægtsansættelsen kan der efter sktl. § 53 kræves fradrag for underskud, som den skattepligtige har haft i de 10 forudgående år. I bestemmelsens 4. punktum er angivet, at når den skattepligtige åbner offentlig akkordforhandling eller opnår underhåndsakkord med en eller flere af sine kreditorer, kan underskud for vedkommende indtægtsår og tidligere år alene kræves fratrukket for den del, som overstiger det eftergivne gældsbeløb.

### 7.3. Sammenligning

Oprindeligt var lovgrundlaget vedrørende gældseftergivelse i vidt omfang ens i de tre lande, Danmark, Sverige og Norge. Senere har Danmark imidlertid i vidt omfang udbygget reglerne for underskudsbe-grænsning. Tilsyneladende frembyder gældseftergivelser ikke så mange og store problemer i Sverige og Norge, som de har gjort i Danmark. Der foreligger kun enkelte, ældre afgørelser i disse lande, mens der i Danmark foreligger mange afgørelser, både administrative og dom-

33. Zimmer, side 140, og Aarbakke, side 192ff.

34. Zimmer, side 306.

stolsafgørelser. Det er vanskeligt helt klart at fastslå, hvorfor denne forskel består, når landene oprindeligt var undergivet stort set samme lovregulering.

Når bestemmelserne ikke giver så store problemer i de øvrige lande kan det skyldes mange forhold. Der er den mulighed, at skatteyderne i de øvrige lande ikke anvender reglerne så ofte. Det kan også skyldes en vis tilbageholdenhed fra skattemyndighederne side i beskatningen overfor rekonstruktionsbestræbelser.

Da det primært er i Danmark de juridiske problemer omkring gældseftergivelse opstår, er det vanskeligt direkte at hente fortolkningsbidrag fra Sverige og Norge. Der er dog både i Sverige og Norge nogle synspunkter, som tillige er interessante for den danske behandling af gældseftergivelser.

Ovenfor i afsnit 3.1. drøftes spørgsmålet om gældseftergivelsen skal beskattes. I den anledning definerer jeg tre begreber, som hypotetisk kan udgøre beskatningsgrundlaget. Beskatningen kan ske ud fra et korrektionssynspunkt, hvor der korrigeres for det tidligere foretagne fradrag, eller ud fra et skattefordelssynspunkt, hvor det skattepligtige gode er den sparede skatteudgift, som den eftergivne gæld har resulteret i, eller ud fra et frigørelsessynspunkt, hvor det skattepligtige gode består i selve frigørelsen for betaling. I afsnittet afvises korrektions- og skattefordelssynspunktet. I Sverige har Regeringsrätten i Rå 1963, ref. 48 afvist, at der skulle ske beskatning ud fra det synspunkt, at der var tale om genbeskatning af tidligere fratrukne omkostninger [korrektionssynspunktet]. I Norge følger det som almindelig princip, at der skal ske tilbageføring af fradrag eller indtægtsførelse af tilsvarende indtægtspost, hvis den fradragne udgift ikke indebærer en opofrelse fra skatteyderen. Derved gælder et almindeligt korrektionssynspunkt i Norge, men trods dette finder korrektionssynspunktet ikke anvendelse ved gældseftergivelser. Norsk Højesteret har i flere afgørelser, bl.a. Rt 1930 s. 328 Lorna, tilsidesat synspunktet om beskatning ud fra et korrektionssynspunkt, uden det dog nærmere er begrundet. Det er vanskeligt at afgøre, hvorfor korrektionssynspunktet i Norge ikke finder anvendelse ved gældseftergivelse.

I Sverige og Danmark er der rimelig enighed om, at det skattepligtige gode udgør frigørelsen for betalingsforpligtelsen, samt at denne udgør en kapitalgevinst. Endelig kan der hverken i Sverige eller Danmark (efter de almindelige bestemmelser i statsskattelovens §§ 4-6) blive tale

## *Kapitel 7. Udenlandsk ret*

om beskatning af fordelene, hvis skyldneren på eftergivelsestidspunktet er insolvent. I forhold til dette indtager Norge et særstandpunkt, hvor fordelene ved eftergivelsen ikke betragtes som en kapitalgevinst. Skattepligten i Norge afhænger derefter af om fordelene kan antages at være omfattet af en af de øvrige indkomstkategorier. Alene hvis eftergivelsen anses for erhvervet som led i virksomhedsudøvelse eller lignende foreligger der skattepligt, hvilket medfører, at en eftergivelse på baggrund af skyldnerens økonomiske situation ikke er omfattet af en af indkomstkategorier og følgelig skattefri. Insolvenssynspunktet, som har betydning i både Danmark og Sverige, tillægges tilsyneladende ikke afgørende vægt i Norge. Zimmer har i tidligere udgave af sin bog »Lærebok i Skatterett«<sup>35</sup> fremført insolvenssynspunktet, men dette er siden forladt.

I alle tre lande har man fundet det urimeligt, at der via underskudsreglerne kan fradrages udgifter, som aldrig bliver betalt. Der er derfor i alle landene indført underskudsbegrænsning ved akkord o.lign. Det er dog alene i Danmark, at underskudsbegrænsningen er udstrakt til gældskonvertering og kapitalindskud.

---

35. Side 127ff.



## Kapitel 8

# Opsummering og konklusion

### 8.1. Indkomstbeskatning

Gældseftergivelser blev tidligere behandlet efter de grundlæggende skattebestemmelser i statsskattelovens §§ 4-6, hvor der var administrativ praksis for, at de var skattefrie for skyldneren. På baggrund af domstolspraksis for forældelse er det usikkert, hvad der var grundlaget for denne skattefrihed. I UfR 1977.141 HD og UfR 1988.701 HD/TfS 1988, 366 HD fremkom der forskellige holdninger i præmisserne til den økonomiske fordel ved bortfald af en gældsforpligtelse, som indikerer en forskellig holdning til beskatningsgrundlaget.

Det anføres i et af mindretallenes præmisser i UfR 1988.701 HD/TfS 1988, 366 HD, at beskatningen skulle udgøre en korrektion af et tidligere foretaget fradrag. Et andet mindretal i samme afgørelse mente, at beskatningen har sammenhæng med den skattefordel, som skyldneren opnåede på baggrund af den senere bortfaldne gældsforpligtelse. Flertallets holdning til beskatningsgrundlaget i UfR 1988.701 HD/TfS 1988, 366 HD fremgår ikke helt klart, men ved fortolkning af præmisserne må det antages, at flertallet mener, at beskatningsgrundlaget er den økonomiske fordel, som består i frigørelsen for en betalingsforpligtelse.

Når den skatterelevante fordel er identificeret, kan der tages stilling til, om denne principielt kan anses for omfattet af statsskattelovens § 5, litra a, hvor udgangspunktet er skattefrihed. Ud fra en fortolkning af statsskattelovens § 4 og § 5, litra a, må det formentlig antages, at den økonomiske fordel ved bortfald af en gældsforpligtelse er omfattet af den almindelige skattebestemmelse i statsskattelovens § 4, men dog således at fordelens værdiansættes ud fra skyldnerens økonomiske situation på bortfaldstidspunktet.

Den administrative praksis for gældseftergivelser byggede på LOSR

## *Kapitel 8. Opsummering og konklusion*

1929, 75, som angav, at en generel gældseftergivelse skulle anses for en skattefri formuedisposition med mindre der forelå en gavedisposition, tilskud eller lignende. Den eftergivne gæld i afgørelsen udgjorde gæld til varekreditorer. Afgørelsen bryder med principperne i statsskattelovens § 4 og § 5, litra a, hvor skattefrihed efter statsskattelovens § 5, litra a, forudsætter, at gælden ikke er pådraget som led i en erhvervsvirksomhed eller spekulationsforretning. Uanset om den økonomiske fordel ved bortfald af gæld skulle reguleres efter § 4 eller § 5, litra a, ville den økonomiske fordel i LOSR 1929, 75 være skattepligtig, men Landsoverskatterådet anså den økonomiske fordel for en formuegevinst. Anerkendes princippet i LOSR 1929, 75, ville det kunne medføre stødende resultater, hvis skyldneren blev efterladt med en positiv formue, men hvor formuen ikke var udslag af en gavedisposition, tilskud eller lignende. I dette tilfælde ville afgørelsens præmisser føre til, at eftergivelsen var skattefri trods den økonomiske begunstigelse af skyldneren.

I 1991 overførtes den skattemæssige behandling af gældseftergivelser generelt til kursgevinstloven. Der blev indført en særskilt bestemmelse i loven, hvorefter den økonomiske gevinst ved tvangsakkord, frivillig akkord og gældssanering skulle være skattefri for skyldneren, hvis dog fordringen alene blev nedsat til dennes værdi for kreditor på eftergivelsestidspunktet. Bestemmelsen er bevaret i uændret form i forbindelse med lovrevisionen af kursgevinstloven i 1997.

Bestemmelsens anvendelse i forbindelse med tvangsakkord og gældssanering giver ikke anledning til særlige problemer, da tvangsakkord og gældssanering er veldefinerede begreber i konkursretten. Hvornår en ordning kan anses for en frivillig akkord, og hvilke retsvirkninger der følger af denne, giver derimod anledning til betydelige problemer i praksis. Begrebet frivillig akkord udgør ikke noget éntydigt, veldefineret civilretligt begreb, hvorfor man har valgt i bestemmelsen at fastsætte en definition på, hvorledes frivillig akkord skal forstås i denne specifikke skatteretlige sammenhæng. Afgrænsningen af, hvornår der anses at foreligge en frivillig akkord, giver anledning til en del fortolkningsproblemer.

Afhandlingen går nærmere ind i fortolkningen af begrebet frivillig akkord ud fra den definition, der er angivet i kursgevinstloven samt den enslydende definition i ligningslovens § 15 (personskattelovens § 13 a) om underskudsbegrænsning.

## 8.2. Underskudsbegrænsning

I forbindelse med lovrevisionen i 1997 af kursgevinstloven ændredes lovbestemmelsen om de skattemæssige konsekvenser af singulære gældseftergivelser for fysiske personer. Tidligere henviste den relevante bestemmelse, kursgevinstlovens § 5, stk. 2, til statsskattelovens §§ 4-6, men ved lovrevisionen fik bestemmelsen (nugældende § 21) en ordlyd, som i vidt omfang stemmer overens med kursgevinstlovens § 24. Efter forarbejderne til bestemmelsen kunne det tyde på, at der med ændringen af bestemmelsen ikke var tilsigtet nogen ændring af retstilstanden. Det må imidlertid antages, at lovændringen har medført den ændring af retstilstanden, at hvor kursgevinsten før betragtes som en formuegevinst, der var skattefri med mindre der forelå næring, spekulation eller var ydet som gave (svarende til statsskattelovens § 5, litra a), foreligger der nu generel skattepligt, men dog med kursregulering af den skattepligtige fordel (svarende til statsskattelovens § 4).

## 8.2. Underskudsbegrænsning

Der opstod tidligt en administrativ praksis om, at generel gældseftergivelse skulle medføre begrænsning af et eventuelt fremførselsberettiget underskud, ud fra den betragtning, at underskuddet ikke længere var berettiget, da det bestod af udgifter, som ikke ville blive betalt. Højesteret tilsidesatte den administrative praksis med underskudsbegrænsning ved insolvens som ulovhjemlet ved UfR 1980.566 f.s.v. angik konkurss og UfR 1986.462 HD/TfS 1986, 218 HD f.s.v. angik akkord.

I 1991 blev der indført lovhjemmel i ligningslovens § 15 (personskattelovens § 13 a) til underskudsbegrænsning ved akkord og gældssanering. Reglerne korresponderede med kursgevinstlovens bestemmelse om indkomstskattefrihed ved akkord og gældssanering, således at underskudsbegrænsning ikke ville indtræde, hvis akkorden eller gældssaneringen medførte indkomstskattepligt. Der var sikret, at en akkord eller gældssanering ikke både medførte direkte beskatning og indirekte beskatning ved underskudsbegrænsning. I begge bestemmelser var de skatterevante begivenheder tvangsakkord, gældssanering samt endvidere frivillig akkord, hvilket var enslydende defineret i både kursgevinstloven og ligningslovens § 15 (personskattelovens § 13 a).

Bestemmelserne om gældseftergivelse i ligningslovens § 15 har siden fået udvidet sit anvendelsesområde. I 1995 indførtes i bestemmelsen,

at gældskonvertering til aktier eller konvertible obligationer skulle sidestilles med gældsnedsettelse, samt at visse tilfælde af kapitalforhøjelse med efterfølgende indfrielse af fordring tillige skulle medføre underskudsbegrænsning. Bestemmelserne blev indføjjet, idet man fandt, at disse tilfælde havde så betydelige lighedspunkter med øvrige tilfælde af gældseftergivelse, at den skattemæssige behandling f.s.v. angår underskudsbegrænsning burde være den samme.

Fortolkningsproblemerne med fastlæggelse af begrebet frivillig akkord er det samme for ligningslovens § 15 (personskattelovens § 13 a) som for fastlæggelse af det samme begreb i kursgevinstlovens § 24. Derudover opstår der i relation til ligningslovens § 15 problemer med afgrænsningen af gældskonverteringstilfældene og de tilfælde af kontant kapitalforhøjelse med efterfølgende indfrielse af fordring, som tillige medfører underskudsbegrænsning.

Reglerne om begrænsning af underskudsfræmsørelsen finder ikke anvendelse på singulære gældseftergivelser.

### 8.3. Konklusion

Tidligere, da gældseftergivelser var omfattet af de almindelige skattebestemmelser i statsskattelovens §§ 4-6, kunne der udtrykkes tvivl om beskatningshjemlen, men selve de skattemæssige konsekvenser af gældseftergivelsen var forholdsvis afklarede og frembød ikke væsentlige problemer i praksis. Gældseftergivelsen var skattefri, uanset om eftergivelsen kunne karakteriseres som generel eller singulær. Alene hvis gældseftergivelsen måtte anses at være udtryk for en gavedisposition, tilskud eller lignende overførsel af midler, ville eftergivelsen kunne udløse skatte-/afgiftspligt. Da tillige skattemyndighedernes praksis med underskudsbegrænsning blev underkendt af Højesteret, var der få tvister omkring den skattemæssige behandling af gældseftergivelser.

Efter at den indkomstskattemæssige behandling af gældseftergivelser er blevet overført til kursgevinstlovens § 24 og der er indført lov hjemmel til underskudsbegrænsning i ligningslovens § 15 (personskattelovens § 13 a), opstår der jævnligt tvister omkring fortolkningen af disse bestemmelser.

Tvisterne opstår bl.a. omkring fortolkningen af begrebet frivillig akkord. Ved kursgevinstlovens § 24 og ligningslovens § 15 (personskatte-

lovens § 13 a) er begrebet specifikt defineret, og alene en ordning, som er omfattet af denne definition, udløser indkomstskattefriheden/underskudsbegrænsningen. Fortolkningen af begrebet frivillig akkord vanskeliggøres af, at man har valgt at lade kreditors forhold være afgørende for skyldnerens skattemæssige forhold. Efter min opfattelse er dette ikke udtryk for et bevidst valg, men skyldes en noget snæver fortolkning af den administrative praksis, der var gældende før lovbestemmelsen.

Yderligere tvivlsspørgsmål er opstået efter indførelse af bestemmelse om gældskonvertering og visse tilfælde af kontante kapitalforhøjelser i ligningslovens § 15. Herefter skal disse forhold, som ikke naturligt opfattes som gældseftergivelser, behandles som gældseftergivelser. Det er specielt problematisk for den kontante kapitalforhøjelse, hvor man med lovbestemmelsen søger at ramme selve hensigten med kapitalforhøjelsen. Konvertering af gæld til aktier kan anses for en frivillig akkord, hvis værdien af de modtagne aktier er mindre end fordringens pålydende. Lovgivningsmæssigt har man imidlertid valgt ikke alene at lade konvertering til aktier omfatte af bestemmelserne om gældsnedsettelse, men tillige konvertering til konvertible obligationer. Konvertering til konvertible obligationer kan ikke anses for en frivillig akkord, da skyldneren fortsat har en betalingsforpligtelse. Derudover er det ikke længere afgørende om værdien af aktierne er mindre end fordringens nominelle beløb, men derimod om fordringens værdi er mindre end fordringens nominelle beløb på konverteringstidspunktet. Det giver anledning til nogle problemer omkring fortolkningen af fordringens værdi.

Lovbestemmelserne om gældseftergivelse gennem tiden er blevet kompliceret, hvilket er i strid med intentionerne bag lovreguleringen i 1991 af gældseftergivelse. I Betænkning nr. 1101/87, som ligger til grund for lovreguleringen, konkluderes, at de insolvensretlige hensyn anses for mere vægtige end de skatteretlige hensyn, hvorfor de skatteretlige regler skal udformes således, at de ikke er hindrende for fornuftige rekonstruktioner. Det er muligt, at de nuværende skatteregler ikke direkte er hindrende for fornuftige rekonstruktioner, men de må antages at besværliggøre disse i nogen grad, da det kan være vanskeligt at danne sig et overblik over de skattemæssige konsekvenser af rekonstruktionerne.

Lovgivningsmæssigt er der tilsyneladende sket en holdningsændring,

## *Kapitel 8. Opsummering og konklusion*

fra at have skattefriheden i centrum, til at fokusere på den manglende fradragsret. De seneste lovgivningstiltag har været for at modvirke arrangementer, hvorved der opnås fradrag for udgifter, som aldrig betales. Når det er væsentligt, at der ikke gives fradrag for udgifter, som aldrig betales, kunne det overvejes om underskudsbegrænsning fortsat alene skal gælde for generelle gældseftergivelser, eller den bør udstrækkes til tillige at finde anvendelse på singulære gældseftergivelser. Der synes ikke umiddelbart at være nogen saglig begrundelse for denne forskelsbehandling, bortset fra eventuelle administrative problemer. På indkomstbeskatningsområdet er der i dag symmetri mellem de generelle og de singulære gældseftergivelser. Der kunne tillige indføres symmetri ved underskudsbegrænsningen. Dette kan dog ikke anbefales.

Det har været fremsført som kritikpunkt imod underskudsbegrænsning ved gældseftergivelser, at det ikke nødvendigvis er den eftergivne gældspost, som er indeholdt i underskuddet. Kritikken kan være berettiget. Ved de generelle gældseftergivelser er der dog en vis sandsynlighed for, at den eftergivne gæld er indeholdt i underskuddet. Anderledes kan det forholde sig for de singulære gældseftergivelser. Der er ikke den samme sandsynlighed for, at gælden er en del af underskuddet.

Det kunne overvejes om der kan findes andre løsninger end underskudsbegrænsning for at forhindre fradrag for udgifter, som ikke betales. En mulig løsning kunne være en generel regel om omregulering ved gældseftergivelse, som den er anvendt i ligningslovens § 5, stk. 8. Selve fradragsretten skulle da være en betinget fradragsret, som er betinget af senere betaling. Viser det sig, at gælden ikke skal betales ophæves fradraget med tilbagevirkende kraft. Som det dog fremgår af afsnit 6.5. er dette efter min opfattelse ikke en hensigtsmæssig løsning. Efter min opfattelse er der store betænkkeligheder ved at ophæve en fradragsret med tilbagevirkende kraft.

En anden mulighed kunne være at ændre på fradragstidspunktet, således at der først vil være fradrag for en udgift på betalingstidspunktet. Derved undgås fradrag for udgifter, som aldrig betales. Dette er dog en temmelig væsentlig ændring af de almindelige skatteretlige principper, som skal overvejes nøjes. Det udsatte fradragstidspunkt skal gælde som generel regel for samtlige fradragsberettigede udgifter. Det kræver en ændring af statsskattelovens § 6, litra a. En sådan ændring af fradragstidspunktet til betaling blev overvejet af skattelovrådet i forbindelse med deres udtalelse om fradrag for renter ved insolvent

### 8.3. Konklusion

(forslaget vedrørende ligningslovens § 5, stk. 7).<sup>1</sup> Ændringen af fradragstidspunktet blev imidlertid opgivet, idet der fandtes at være store administrative fordele ved forfaldsprincippet.

---

1. Udtalelsen er optrykt som bilag 1 i betænkning nr. 1101/1987. Vedrørende betalings-  
tidspunktet henvises til side 128 i betænkningen.

Alþingi  
Erindi nr. **p** 138/13  
komudagur 22.10.2009



talsmaður neytenda

Alþingi - nefndasvið  
B.t. ritara félags- og tryggingamálanefndar  
Alþingi  
150 Reykjavík

Embætti talsmanns neytenda  
Forbrugertalsmanden  
The Consumer Spokesman

tn@tn.is www.tn.is

Höfðaborg  
Borgartúni 21, 2. hæð  
IS-105 Reykjavík  
Sími 510 1100, fax 510 1101

Reykjavík, 22.10.2009  
Tilv. 2008/0013 - 2.1 j  
GT

**Efni: Umsögn talsmanns neytenda um 69. mál, frv. til laga um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishruns (138. löggj.þ.)**

### *Heildarmat og tillaga*

Að teknu tilliti til neðangreindra ábendinga minna og athugasemda tel ég frumvarp (frv.) þetta til hagsbóta fyrir neytendur eins og rakið skal í umsögn hér að neðan eins og skammur frestur leyfir.

Legg ég vinsamlegast til að frv. verði samþykkt af Alþingi að teknu tilliti til þeirra athugasemda og ábendinga sem fram koma hér á eftir.

### *Tilfni og samráðsskortur*

Vísað er til samtals við ritara félags- og tryggingamálanefndar í síma í dag þar sem gefinn var kostur á skriflegri umsögn talsmanns neytenda samdægurs um ofangreint þingmál. Talsmanni neytenda hefur hvorki borist bréflégt erindi frá nefndasviði um umsögn um mál þetta né boð um fund með nefndinni af þessu tilefni. Harma ég þennan mikla flýti og skort á tækfæri til þess að gefa ítarlega umsögn um þetta brýna mál innan hæfilegs frests því eins og kunnugt er lýtur frumvarpið að brýnum hagsmunum og réttindum neytenda sem talsmaður neytenda hefur látið sig mjög varða undanfarið ár og lengur ef litið er til skyldra málefna. Er þessi skortur á upplýsingagjöf og umsögn til þessa einkum gagnrýnisverður að mati undirritaðs þar sem stjórnvöld hafa þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir undirritaðs o.fl. aðila, sem látið hafa sig hagsmuni skuldara varða, ekkert samráð haft við talsmann neytenda eða aðra óháða fulltrúa lántakenda um frumvarpið. Aðeins hafa verið kynntar einhliða lauslegar hugmyndir ráðherra og nefndar á vegum ráðherra annars vegar og hlýtt á tillögur og hugmyndir ýmissa fulltrúa lántakenda hins vegar. Sér þess þó lítt stað í frv. Vegna hins skamma fyrirvara sem gefinn er skal hér aðeins vikið að brýnustu

#### talsmaður neytenda

- stendur vörð um hagsmuni og réttindi neytenda
- stuðlar að aukinni neytendavernd
- gefur út rökstuddar álitserðir
- gerir tillögur um úrbætur
- kynnir reglur um neytendamál
- leiðbeinir um meðferð ágreiningsmála
- bregst við brotum gegn réttindum og hagsmunum neytenda
- er óháður fyrirmælum frá öðrum



og augljósustu atriðum sem koma í ljós við lestur frv.

Fyrir liggur að samráð hafi verið haft við fulltrúa kröfuhafa um frumvarp þetta og er það afar gagnrýnisvert að mínu mati að enn halli á jafnvægi milli neytenda og kröfuhafa að því er kynningu eða samráð varðar þegar stjórnvöld - og eftir atvikum löggjafinn - leggja fram tillögur um réttarstöðu milli þessara aðila.

Þar sem beðið hefur verið í heilt ár eftir almennum aðgerðum til lausnar treysti ég mér þó varla til þess að leggja til frestun á meðferð frv. þessa og vænti þess frekar að þetta verði fyrsta skrefið í almennum aðgerðum til lausnar og að raunverulegt samráð verði viðhaft - einnig við fulltrúa neytenda eða lántakenda - við næstu skref, sbr. hugmyndir mínar hér að neðan.

Loks vil ég ítreka það sem komið hefur fram opinberlega af minni hálfu að ég tek undir tillögur ASÍ um úrbætur á löggjöf um greiðsluaðlögun en tel að meira þurfi að koma til til handa neytendum vegna skuldavanda þeirra.

### ***Almennt um frumvarpið***

Hvað sem ofangreindu líður vil ég fagna því að umrætt frv. er fram komið enda felst að mínu mati í því viðurkenning stjórnvalda - og ef að líkum lætur löggjafans - að þörf sé *almennari* aðgerða til *lausna* á þeim vanda sem neytendur stóðu frammi fyrir í kjölfar banka- og gengishruns fyrir rúmu ári. Horfi ég þá til varanlegri lausna en tímabundinnar lækkunar á greiðslubyrði eins og frumvarpið virðist einkum stefna að. Vísa ég til tillagna minna um gerðardómslausnir sem kynntar hafa verið á vefsvæði embættisins, [www.talsmadur.is](http://www.talsmadur.is), og á fjölmörgum fundum hjá þeim sem óskað hafa.

### ***1. og 2. gr. - markmið***

Fyrst vil ég taka undir þau markmið sem rakin eru í 1. gr. frv. og áréttuð í 2. gr. frv. um að koma eigi á jafnvægi á virði eigna og greiðslugetu annars vegar og fjárskuldbindinga hins vegar. Í 2. gr. frv. er reyndar rætt um eftirgjöf en þar vil ég heldur nota hugtakið niðurfærslu sem ekki er eins gildishlaðið.

Ég geri ekki athugasemd við það að eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði sé heimilt að móta sín á milli samræmdar verklagsreglur en geri hér að neðan tillögu um viðbót að því er varðar samráð við gerð þeirra.

### **1. mgr. 3. gr. - aðild óháðs fulltrúa neytenda**

Ég legg til að í 1. málslíð 1. mgr. bætist á eftir orðinu „skulu“ orðin „í samráði við talsmann neytenda“ þannig að 1. málslíður 1. mgr. 3. gr. hljóði svo:

„Kröfueigendur skulu í samráði við talsmann neytenda setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánessamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara.“

Hugsa má sér að einhver annar sem talist getur óháður fulltrúi neytenda komi að slíku samráði en ég tel allsendis ófært að bönkum og öðrum kröfuhöfum sé veitt sjálfðæmi í slíkri reglusetningu. Þá tel ég að í staðfestingarskyldu Fjármálaeftirlitsins, sbr. 2. mgr. 3. gr. frv., felist ekki nægileg trygging fyrir því að óháð neytendasjónarmið komist að við mótun almennra sanngirnireglna, sbr. tillögur um slík sjónarmið hér að neðan.

### **3. mgr. 3. gr. - lögmæti og neytendasjónarmið**

Þá legg ég til að nýr töluliður bætist við í 3. mgr. 3. gr. sem hljóði svo:

„Forsendusjónarmiða og annarra neytendasjónarmiða.“

Enn fremur legg ég til að í 5. tl. bætist á eftir orðinu „Skýrleika“ orðið „lögmætis“ þannig að töluliðurinn hljóði svo:

„Skýrleika, lögmætis og réttmætis kröfu kröfueiganda.“

Ljóst má vera að óheppilegt væri ef skuldaaðlögun innan banka liti fram hjá lögbundnum neytendasjónarmiðum - þ.m.t. svonefndum forsendubresti - ekki síst gagnvart svonefndum gengislánum. Enn síður geta bankarnir - sín vegna, þjóðfélagsins vegna og gagnvart neytendum - horft fram hjá réttmætum og útbreiddum vafa um lögmæti gengislána en langur tími getur liðið þar til Hæstiréttur gefur fordæmisgefandi svar um þann réttarágreining, sbr. tillögur mínar í því skyni að flýta úrlausn þess ágreinings.

### **Frestun fullnustugerða**

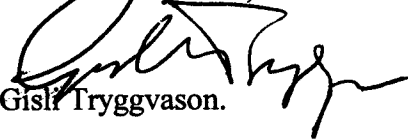
Meðan frekari almennar aðgerðir til lausnar skuldavanda neytenda eru undirbúnar í samráði við fulltrúa þeirra legg ég til að framlengd verði heimild

til frestunar fullnustugerða gagnvart neytendum sem ákveðin var með lögum sl. vetur.

### **Lokaorð**

Vegna þess skamma frests sem gefinn var, sbr. inngang umsagnar þessarar, gefst ekki kostur á frekari ábendingum og athugasemdum en ég áréttu gagnrýni mína á málsmeðferð þessa og endurtek að ég fagna þeirri viðurkenningu sem felst í frv. þessu. Ef tími gefst til og nefndin hefur áhuga er ég vitaskuld reiðubúinn til þess að funda með nefndinni til þess að dýpka samráð um hentugar lausnir í þágu skuldugra neytenda.

Virðingarfyllt,  
talsmaður neytenda,



Gísli Tryggvason.