



6. maí 2010
SI-63113

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Með bréfi dagsettu 21. apríl 2010, sem barst í tölvupósti sama dag, óskaði félags- og tryggingamálanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um greiðsluaðlögun einstaklinga (þskj. 950 – 560. mál).

Markmið frumvarpsins er að gera einstaklingum í verulegum greiðsluerfiðleikum kleift að endurskipuleggja efnahag sinn þannig að raunhæft sé að ætla að þeir geti staðið við skuldbindingar um fjárfjárlegu framtíð. Frumvarpið er flutt af félags- og tryggingamálaráðherra þar sem „um félagslegt úrlausnarefni [er] að ræða“ skv. almennum athugasemdum með frumvarpinu. Frumvarpið er þó samið að frumkvæði dómsmála- og mannréttindaráðherra og félags- og tryggingamálaráðherra. Frumvarpinu er ætlað að koma í stað fyrri lagasetninga um greiðsluaðlögun vegna sammingskraftna (X. kafla í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. sem var innleiddur með lögum nr. 24/2009) auk þess sem önnur lög yrðu fyrir áhrifum af samþykkt frumvarpsins eins og nánar er rakið í frumvarpinu, þ.m.t. lög nr. 50/2009 um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðlana á íbúðarhúsnæði. Frumvarpinu er þannig ætlað að marka heilsteypta löggjöf um frjálsa og þvingaða greiðsluaðlögun fyrir einstaklinga.

Frumvarpið lítur að brýnu úrlausnarefni í kjölfar banka- og gjaldmiðilshrunsins hér á landi, þ.e. endurskipulagningu skulda heimila. Það skiptir sköpum að vel takist til við endurskipulagningu skulda svo að styrkum stoðum sé skotið undir efnahagsbata, lífvænlegt bankakerfi og samfélagslega sátt án þess að sjálfbærni ríkisfjármála sé stefnt í voða. Reynsla annarra landa sem hafa gengið í gegnum kerfislæga fjármálakreppu sýnir að stjórnvöld gegna mikilvægu hlutverki í að koma endurskipulagningu skulda heimila og fyrirtækja af stað því mikill samræmingarvandi blasir við bönkum og einkaaðilum, dómstólar eru illa undirbúnir til að takast á við kerfislægt umfang gjaldþrota, óvissa ríkir um æskileg viðmið og samfélagslegur órói geta hamlað því að ráðist sé í nauðsynlegar skuldbreytingar. Reynslan sýnir enn fremur 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 fjármálakerfisins.¹

Endurskipulagning skulda íslenskra heimila og fyrirtækja hefur dregist á langinn, m.a. vegna tafa við endurreisn bankakerfisins og óvissu í efnahagsmálum. Stjórnvöld hafa hins vegar gripið til ýmissa aðgerða til að koma til móts við heimilin, bæði almennra og skilyrtra, auk þess sem sérstækri skuldaaðlögun var komið á laggirnar síðastliðið haust í samstarfi við fjármálastofnanir og þær hvattar til að hraða endurskipulagningu skulda í beinu samstarfi við lántakendur.

Í athugasemdum með frumvarpinu er lögð áhersla á að framgangur mála í sértækri skuldaaðlögun hafi ekki verið eins hraður og vonir stóðu til. Ljóst er að tafir á endurskipulagningu skulda eru til þess fallnar að gera endurreisnina kostnaðarsamari en ella, en að sama skapi liggur fyrir að endurskipulagning skulda getur ekki komist á fullt skrið þegar óvissa ríkir um verðmæti lánasafna og eiginfjárstyrk fjármálastofnana. Vísendingar eru um að endurskipulagningu skulda hafi miðað betur eftir að endurreisn bankakerfisins var að verulegu leyti lokið fyrr sl. vetur. Hlutfall lána sem hafa verið endurskipulögð og er í skilum eftir endurskipulagningu hefur farið ört hækkandi. Í nóvember í fyrra hafði þannig einungis um 18% lána til einstaklinga (með eftirstöðvar undir 100 m.kr.) verið endurskipulögð að því marki að þau væru í skilum hjá viðskiptabönkunum þremur en 33% voru í vanskilum (m.v. 90 daga vanskil). Í febrúar í ár hafði hins vegar um 31% lána verið endurskipulögð að því marki að þau voru í skilum og vanskil höfðu minnkað í 22% skv. tölum frá Fjármálaeftirlitinu (tölnar miðast við bókfært virði lána).

Breytt löggjöf um greiðsluaðlögun einstaklinga mun hafa áhrif á endurskipulagningu skulda í beinu samstarfi lánveitenda og lántaka. Einstaklingum er nær alfarið beint frá hefðbundnu gjaldþroti. Frumvarpið styrkir stöðu skuldara og beinir endurskipulagningu skulda í þann farveg að hún eigi sér stað fyrir milligöngu umboðsmanns skuldara og að einhverju leyti héraðsdóms. Ekki er lengur gerð krafa um að sýna þurfi fram á að önnur úrræði, t.d. greiðslujöfnun fasteignaveðlána, dugi ekki til að leysa greiðsluferfiðleika viðkomandi einstaklings. Æskilegt hefði verið að viðhalda slíku ákvæði til þess að koma í veg fyrir að óþarfa álag myndist í greiðsluaðlögunarferlinu og tryggja að einungis þeir sem þurfa nauðsynlega á úrræðinu að halda nýti sér það.

Staða skuldara verður sterkari verði frumvarpið að lögum og greiðsluaðlögun verður að mörgu leyti álitlegri kostur fyrir skuldara en

¹ Sjá t.d. Þorvarður Tjörvi Ólafsson, (2009). „Endurskipulagning skulda heimila og fyrirtækja í kjölfar kerfislægrar fjármálakreppu“, erindi flutt á málstofu í Seðlabanka Íslands 15. sept. sl. (<http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7306>).

sértæk skuldaaðlögun, einkum þar sem kröfur um sölu eigna virðast minni í frumvarpinu en í samþykktum fjármálafyrirtækja um sértæka skuldaaðlögun auk þess sem ákvörðun um nauðsynlega framfærslu er í höndum umsjónarmanns skuldara og geta því verið mismunandi eftir því hver sá einstaklingur er. Æskilegt er að tekið sé á slíkum viðmiðunum í verklagsreglum sem umboðsmaður skuldara getur sett skv. frumvarpinu um framkvæmd greiðsluaðlögunar.

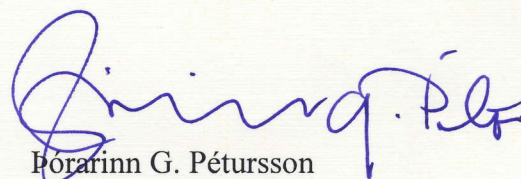
Árangur af þeirri umgjörð sem frumvarpið markar um endurskipulagningu skulda veltur að verulegu leyti á getu lykilaðila til að takast á við umfang mála. Embætti umboðsmanns skuldara (sjá frumvarp til laga um umboðsmann skuldara þskj. 952 – 562. mál) gegnir lykilhlutverki í greiðsluaðlöguninni, sérstaklega við mat á því hvort heimild skuli veitt til að leita greiðsluaðlögunar því heimild til þess veitir umsækjanda rétt til þess að krefjast þvingaðrar greiðsluaðlögunar hjá héraðsdómi takist frjáls greiðsluaðlögun ekki innan tilskilins tímafrests. Umsjónarmenn skuldara gegna einnig mikilvægu hlutverki, einkum við hönnun frumvarpa um frjálsa greiðsluaðlögun. Í frumvarpinu eru sett þröng tímamörk um afgreiðslu mála og ljóst er að veruleg uppbygging þarf að eiga sér stað innan embættis umboðsmanns skuldara og dómstóla til þess að hægt sé að afgreiða mál með tilhlýðilegum hætti innan tilskilins frests í ljósi væntanlegs fjölda mála auk þess sem nauðsynlegt er að nægjanlegur fjöldi umsjónarmanna skuldara sé fyrir hendi. Hætta er á að tafir geti orðið við afgreiðslu mála á öllum stigum, þ.e. hjá umboðsmanni skuldara, umsjónarmanni skuldara og héraðsdómi. Viðleitni til þess að virða yfirlýstan frest gæti leitt til þess að mál verði afgreidd án tilhlýðilegrar skoðunar. Héraðsdómur getur þó lengt afgreiðslutíma mála. Af þessum sökum er mikilvægt að leita leiða til að gera ferlið eins skilvirkt og hægt er.

Að lokum er rétt að geta þess að mótsagnar gætir í 2. gr. frumvarpsins og athugasemdum við 1.gr. frumvarpsins um hvort nægilegt sé að greiðsluerfiðleikar einstaklings séu fyrirsjáanlegir eða hvort greiðsluerfiðleikar verði að hafa staðið yfir um nokkurt skeið.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri



Þórarinn G. Pétursson
aðalhogfræðingur