

10. desember 2009
SI-57913

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 25. nóvember 2009 óskaði allsherjarnefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um sammingsveð (fasteignaveðlán), 7. mál.

Í frumvarpinu er lagt til að fasteignaveðlán geti ekki orðið grundvöllur aðfarar í öðrum eignum lántaka en þeim sem veðréttindin taka til en í því felst frávik frá þeirri meginreglu íslensks kröfuréttar að skuldari ábyrgist efnidir fjárkröfu með öllum eignum sínum. Jafnframt á lántaki að vera laus undan persónulegri ábyrgð á greiðslu lánsins ef veðið hrekkur ekki til greiðslu þess. Ekki skiptir máli hvort veðsali er lántaki eða þriðji aðili.

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um stöðu íslenskra heimila og hlutdeild fasteignaveðlána í skuldum heimilanna. Þar er vikið að aðstæðum í þjóðarbúinu og leiddar líkur að því að hætta sé á að kröfuhafar sækist eftir auknum tryggingum eða geri fjárnám í óveðsettum eignum. Það geti ekki talist sanngjarnt þar sem mörg heimili hefðu staðið við skuldbindingar sínar við eðlilegri kringumstæður. Þar er ennfremur nefnt að frumvarpið sé lagt fram til að styrkja stöðu skuldara sem hafa í kjölfar bankahrunsins orðið fyrir verulega neikvæðum áhrifum gengis og verðtryggingar. Er vísað í að staða einstaklinga og heimila sé svo alvarleg um þessar mundir að til samfélagslegrar eyðileggingar horfi ef gamalgrónni reglu samningaréttarins um að samninga skuli halda (pacta sunt servanda) verður fylgt til hins ýtrasta. Ennfremur verði markmiðum frumvarpsins ekki náð nema það verði látið taka til samninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku laganna og óháð því hvort lánastofnun lúti eignarhaldi hins opinbera eða einkaaðila. Til lengri tíma litið er frumvarpinu ætlað að stuðla að vandaðri lánastarfsemi og hvetja til að lánveitingar taki mið af greiðslugetu lántaka.

Það kann að vera réttmætt að setja lög með það að markmiði að takmarka hversu langt lánastofnanir geta gengið í því efni að ganga að ævitekjum skuldara sem þeir hafa lánað óvarlega til. Seðlabankinn telur hins vegar að fyrirliggjandi frumvarp geti haft umtalsverð skaðleg efnahagsleg áhrif og feli því ekki í sér heppilega lausn á ofangreindu vandamáli. Reynsla Bandaríkjanna, þar sem það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu þekktist í nokkrum fylkjum, sýnir að það hefur tilhneigingu til að styrkja vítahring nauðungarsölu íbúða, húsnæðisverðslækkunar og veikari stöðu bankakerfisins þegar

niðursveifla á sér stað á íbúðamarkaði. Ef umrædd tillaga að lagabreytingu gengi eftir er líklegt að nauðungarsala íbúðarhúsnæðis myndi aukast verulega hér á landi, en þegar er áætlað að u.þ.b. fimmtungur heimila hafi verið í neikvæðri eiginfjárstöðu í lok síðasta árs. Hætta er því á að vítahringur af því tagi sem myndaðist á bandarískum íbúðamarkaði yrði mjög kröftugur hér og erfitt að sjá hvernig mætti rjúfa hann án verulegra áhrifa á fjármálakerfið og þjóðarbúskapinn í heild sinni. Mikil fjölgun nauðungarsala er ekki til þess fallin að styrkja stöðu heimila sem virðist þó vera markmið umræddrar tillögu þar sem þeim myndi fjölga verulega sem lenti í neikvæðri eiginfjárstöðu um leið og íbúðaverðslækkunin yrði meiri og myndi vara lengur en ella. Því er mjög varasamt að gera breytingar af þessu tagi við núverandi skilyrði.

Jafnvel við eðlilegri skilyrði þyrfti að meta vandlega efnahagsleg áhrif breytinganna. Ljóst er að framboð lánsfjár til íbúðakaupa myndi dragast saman þar sem útlánaáhætta ykist, íbúðalánsvextir yrðu hærri en ella, virði undirliggjandi veða lánasafna, þ.m.t. Íbúðalánasjóðs og annarra lánastofnana í ríkiseigu, yrði minna, umsvif á fasteignamarkaði yrðu minni og íbúðaverð héldist lengur lágt. Reynslan vestanhafs sýnir jafnframt að lagaumhverfi af þessu tagi er ekki til þess fallið að koma í veg fyrir að eignaverðs- og lánsfjárbólur geti myndast á nýjan leik.

Flest íbúðalán í Bandaríkjunum eru þannig að lánveitendur geta ekki gengið á eftir öðrum eignum eða tekjum lántaka nægi virði fasteignaveðs ekki til að endurgreiða fasteignaveðlán. Rannsóknir staðfesta að löggjöf sem styrkir stöðu skuldara með þessum hætti felur í sér almennan kostnað fyrir lánveitendur sem er líklegur til að leggjast í kjölfarið á alla lántaka í formi minna lánsfjárframboðs, herra áhættuálags og strangari lánsskilyrðum.¹ Við fyrstu sýn ætti slíkt að vera til þess fallið að koma í veg fyrir að eigna- og lánsfjárbóla geti myndast á fasteignamarkaði en reynsla Bandaríkjanna sýnir glögg að svo er ekki. Áhrif þessa fyrirkomulags í niðursveiflu á íbúðamarkaði hafa hins vegar reynst mjög erfið viðfangs vestanhafs því það hefur ýtt undir nauðungarsölu á húsnæði.

Eftir að íbúðaverð vestanhafs náði hámarki á árinu 2006 hefur nauðungarsölum fjölgað gríðarlega og vítahringur myndast þar sem sífellt fleiri íbúðalántakar lenda í neikvæðri eiginfjárstöðu í húsnæði og velja að yfirgefa húsnæði sitt. Núverandi regluverk í ýmsum fylkjum Bandaríkjanna er til þess fallið að fjölga þeim lántakendum sem velja að fara þá leið. Í kjölfarið lækkar íbúðaverð enn frekar vegna áhrifa

¹ Sjá t.d. Pence, K.M., (2006). „Foreclosing on opportunity: State laws and mortgage credit“, *The Review of Economics and Statistics*, 88, 177-182 og Kiff, J. og V. Klyuev, (2009). „Foreclosure Mitigation Efforts in the United States: Approaches and Challenges“, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/02.

Þess að yfirgefnu húsnæði fjölgar,² eftirspurn dregst saman þegar væntingar um íbúðaverðs breytast, íbúðalántakendum í neikvæðri eiginfjárstöðu fjölgar sem aftur verður til þess að fleiri velja að yfirgefa húsnæði sitt. Vítahringur af þessu tagi hefur reynst mjög kröftugur í niðursveiflunni í Bandaríkjunum. Umfangsmiklar aðgerðir stjórnvalda og einkaaðila hafa því beinst að því að reyna að koma í veg fyrir áframhaldandi fjölgun nauðungarsala. Sumir hafa lagt til að lögum verði breytt á þann veg að bankastofnunum verði leyft að ganga á aðrar eignir vegna fasteignaveðlánskulda.³ Umræðan í Bandaríkjunum gengur því í þveröfuga átt við þá breytingu sem lögð er til í þessu lagafrumvarpi.

Samningum stjórnvalda við kröfuhafa föllnu bankanna er nú lokið í tilfelli tveggja þeirra. Í þeim felst uppgjör við gömlu bankana vegna yfirtekinna eigna og skulda, sem byggir á mati á líklegum endurheimtum lána sem takmarkar svigrúm bankanna til afskrifta. Verði lagafrumvarpið samþykkt er hætta á að samningar við kröfuhafa verði settir í uppnám. Að sama skapi setur frumvarpið Íbúðalánasjóð og önnur fjármálafyrirtæki í opinberri eigu í algera óvissu. Frumvarpið myndi einnig í grundvallaratriðum breyta þeim forsendum sem unnið hefur verið út frá undanfarin misseri varðandi endurskipulagningu skulda heimila og mögulega setja þá endurskipulagningu í uppnám.

Varðandi einstaka greinar frumvarpsins má að lokum geta þess að frumvarpið útilokar ekki að skuldari geti misnotað regluna um að krafa lánveitanda á lántaka falli niður nægi andvirði veðsins sem fæst við nauðungarsölu ekki til greiðslu hennar. Þannig virðist skuldari geta losað sig við skuldina samkvæmt veðláninu með því að láta eignina fara á nauðungarsölu, án þess að spurt sé í raun um greiðslugetu hans.

Þá virðist 2. gr. frumvarpsins ekki vera nægilega skýrt orðuð þar sem með gagnályktun er unnt að komast að þeirri niðurstöðu að greinin taki aðeins til fasteignaveðlána sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku þess.

Af ofangreindum ástæðum getur Seðlabankinn ekki stutt frumvarpið.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur

² Fjölmargar rannsóknir staðfesta neikvæð áhrif nauðungarsala á íbúðaverð á nærliggjandi eignum, sjá yfirlit í Lee, K. (2008). „Foreclosure’s Price-Depressing Spillover Effects on Local Properties: A Literature Review“, *Federal Reserve Bank of Boston Community Affairs Discussion Paper*, 2008-01.

³ Sjá t.d. Kiff, J. og V. Klyuev (2009). „Foreclosure Mitigation Efforts in the United States: Approaches and Challenges“, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/02.