

Skýrsla nefndar

um

## GREIÐSLU AÐLÖGUN

Félagsmálaráðuneytið

Maí 1994

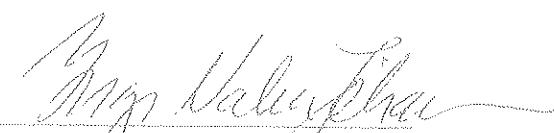
Félagsmálaráðherra  
Jóhanna Sigurðardóttir  
félagsmálaráðuneyti  
150 Reykjavík

Reykjavík 16. maí 1994 022-62

Hér með fylgir skýrsla nefndar, sem skipuð var 13. september 1993 og falið var að meta gagnsemi þess að koma á fót sérstakri greiðsluaðlögun fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum. Nefndinni var jafnframt falið að kanna reynslu Norðurlandanna af löggjöf um greiðsluaðlögun til aðstoðar fólkis í verulegum greiðsluerfiðleikum og undirbúa frumvarp ef þurfa þætti.

Nefndin hefur lokið því hlutverki sínu að meta gagnsemi greiðsluaðlögunar miðað við aðstæður hér á landi og hefur komist að þeirri niðurstöðu að full nauðsyn sé á því að taka upp slíkt úrræði til lausnar á vanda fólks sem komið er í veruleg greiðsluvandræði eða greiðsluþrot. Samkvæmt úttekt nefndarinnar er augljóst að þau úrræði sem í boði eru, greiðslustöðvun og nauðasamningar, koma ekki að gagni einstaklingum í greiðsluerfiðleikum. Sú reynsla sem fengist hefur á Norðurlöndunum sýnir að greiðsluaðlögun hefur komið að góðu gagni. Niðurstæða nefndarinnar er sú að leggja til að hafist verði handa um undirbúning frumvarps um greiðsluaðlögun.

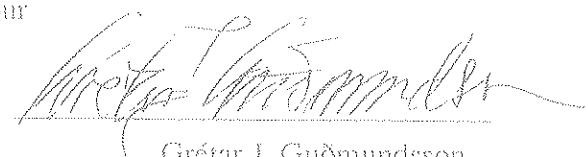
Nefndin leggur mikla áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir greiðsluerfiðleika einstaklinga. Í því skyni þarf að efta fræðslu um fjármál heimilanna, ráðgjöf til einstaklinga og taka til sérstakrar athugunar það fyrirkomulag sem nú tilkast um ábyrgð þriðja manns á lánveitingum til einstaklinga.

  
Ingólfur Valur Jóhannesson

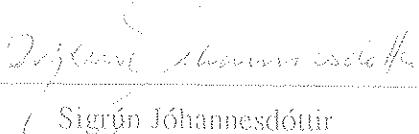
formáður



Magnús Norðahl



Grétar J. Guðmundsson

  
Sigrún Jóhannesdóttir

# EFNISYFIRLIT

## Ímigangur

### Kleistu náðurstöður og öllögur

#### 1. Skuldir og greiðsluerfiðleikar

- 1.1. Skuldir heimilanna
- 1.2. Aðstoð vegna greiðsluerfiðleika
- 1.3. Greiðslumat

#### 2. Órræði einstaklinga sem eru í greiðsluerfiðleikum

- 2.1. Frjálsir samningar
- 2.2. Greiðslustöðvun
- 2.3. Nauðasamningar
- 2.4. Ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins varðandi greiðsluerfiðleika

#### 3. Reynsla Norðurlanda af löggjöf um greiðsluaðlögin

- 3.1. Greiðsluaðlögun í Noregi
- 3.2. Ráðgjöf og fyrirbyggjandi aðgerðir

#### 4. Yfirlit yfir efní norskra laga um greiðsluaðlögun

- 4.1. Umsókn um skuldameðferð
- 4.2. Ráðstafanir sýslumanns
- 4.3. Ákvörðun um skuldameðferð
- 4.4. Upphof skuldameðferðar
- 4.5. Greiðsluaðlögun
- 4.6. Verkefni sýslumanns þegar greiðsluaðlögun liggur fyrir
- 4.7. Þvinguð greiðsluaðlögun
- 4.8. Breytingar á greiðsluaðlögun

#### 5. Tölulegar upplýsingar um greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrot, fjárnám, lögtök og nauðungarsólur í Reykjavík

#### 6. Náðurstöður neftndarinnar

- 6.1. Er þörf á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun á Íslandi?
- 6.2. Tillögur um greiðsluaðlögun og fyrirbyggjandi aðgerðir

## Tungangur

Félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, skipaði í september 1993 nefnd til að meta gagnsemi þess að koma á fót sérstakri greiðsluaðlögun vegna greiðsluerfiðleika. Nefndin var skipuð í kjölfar þingsályktunartillögu (nr. 878) um greiðsluaðlögun fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum sem samþykkt var á 116. löggjafarþingi.

Í nefndinni sátu eftirtaldir:

Sigrún Jóhannesdóttir, fulltrúi í dómismálaráðuneytinu, Grétar J. Guðmundsson, þjónustuforstjóri Húsnaðissstofnum, Magnús Norðdahl, hdl. formaður búsnæðismálastjórnar og Ingí Valur Jóhannsson, dcildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar. Elín S. Jónsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu starfaði með nefndinni.

Nefndinni var einnig fallið að hafa samráð við Neytendasamtökum, verkafýðshreyfinguna og fjármálastofnanir. Sólrún Halldórsdóttir, hagfræðingur hjá Neytendasamtökum hefur komið á fundi nefndarinnar og veitt bæði góð ráð og gagnlegar upplýsingar. Fulltrúar verkalýðshreyfingarímmar og fjármálastofnana hafa komið á fund nefndarinnar til viðræðna um gagnsemi greiðsluaðlögunar.

Félagsmálaráðuneytið er aðili að norrrænu rannsóknarverekfni sem fjallar um orsakir greiðsluerfiðleika og reynslu af aðgerðum til að fyrirbyggja og leysa greiðsluvanda. Nefndin hafði aðgang að ágætum gögnum um stöðu mála á Norðurlöndunum og sérstaklega gagnlegum upplýsingum um framvinduna í Noregi og reynsluna af greiðsluaðlögun fyrsta ár laganna. Helstu heimildir eru: "Gjeldordningslovens förste leveår, Christian Poppe, Statens institut for forbruksforskning, 1993" og "Gjeldordningsloven i teori og praksis, Egil Rokhaug, Barne - og familiedepartementet, 1994".

Í skýrslunni er efninu þannig skipað að fyrst er yfirlit yfir helstu niðurstöður, þá er í 1. kafla fjallað um skuldir heimilauna og þá aðstoð sem veitt hefur verið í húsnæðiskerfinu vegna greiðsluerfiðleika cinstaklinga. Í 2. kafla er greint frá þeim úrræðum sem eru fyrir hendi fyrir cinstaklinga sem eru komnir í greiðsluþrot. Þá er í 3. kafla fjallað um reynslu Norðurlandanna af löggjöf um greiðsluaðlögun. Í 4. kafla er gefið yfirlit um efni norsku laganna um greiðsluaðlögun. Í 5. kafla eru birtar upplýsingar um fjölda þeirra cinstaklinga í Reykjavík sem komið hafa til meðferðar hjá dómkerfinu vegna vanskila og greiðsluerfiðleika. Að lokum er í 6. kafla greint frá niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.

## HELSTU NIDURSTÖÐUR OG TILLÖGUR

- \* Nefndin leggur til að komið verði á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun hér á landi er taki m.a. mið af löggjöf Norðmanna en hafi um sumt sérstöðu.
- \* Reynsla Norðurlandaþjóðanna af greiðsluaðlögun er góð.
- \* Fyrirbyggjandi aðgerðir, ráðgjöf um fjármál heimilama og fræðsla um lánamál eru mikilvægir þættir sem þarf að efla með sérstöku átaki.
- \* Nákvæm úttekt Norðmanna á reynslu af greiðsluaðlögun fyrsta ár laganna gefur til kynna að árangur sé góður og í sanritami við markmið sem sett voru.
- \* Þau úrræði sem bjóðast einstaklingum í alvarlegum greiðsluvandráðum, greiðslustöðvun og nauðasamningar, virðast ekki honta einstaklingum utan atvinnurekstrar.
- \* Greiðsluaðlögun gefur fólk möguleika á að vinna sig út úr vandamálum og veitir því styrk og þekkingu til að takast á við fjármálin af meiri skynsemi í framtíðinni.
- \* Greiðsluaðlögun eykur líkur á því að lánadrötnar fái skuldina að öllu eða einhverju leyti endurgreidda og dregur úr kostnaðarsönum innheimtuaðgerðum sem oft skila lílum árangri.
- \* Greiðsluaðlögun dregur úr kostnaði sem oft fellur á samfélagið þegar fjölskyldur komast í greiðsluþrot. Kostnaður vegna uppboða og gjaldþrota fellur á hið opinbera, upplausn fjölskyldna og félagsleg vandamál eða sjúkdómar sem oft fylgja í kjölfarið geta verið baði einstaklingunum og þjóðfélaginu dýr.
- \* Úrræði eins og greiðsluaðlögun geta ef vel er á haldið dregið úr og breytt afstöðu lánastofnana til lánveitinga með ábyrgð án tillits til greiðslugetu.
- \* Mikilvægt er að tekið verði upp samræmt greiðslumat allra lánastofnana er taki mið af greiðslugetu einstaklinganna.

## I. SKULDIR OG GREIDSILVERFIDLEIKAR

### I.I. Skuldir heimilanna

Á nífunda áratugnum hafa orðið verulegar breytingar á fjármálum heimilanna hér á landi líkt og í nágrannalöndum okkar. Afnám hafta á lánamarkaði, aukið framboð af lánsfó og meiri samkeppni milli lánastofnana um lántakendur eru allt þættir sem einkenna þróunina. Á öllum Norðurlöndunum einkenndist níundi áratugurinn af aukinni skuldsetningu heimilanna. Hápunktí náði skuldsetningin hjá nágrönnum okkar á árunum 1988-89 en síðustu árin hafa skuldurnar lækkað þar, en hér á landi eru þær enn að aukast. Til þess að varpa nokkrum ljósi á skuldaslöðu íslenskra heimila í dag verður hér á eftir m.a. gerð grein fyrir helstu niðurstöðum greinargerðar Þjóðhagsstofnumar til félagsmálaráðherra sama efnis, dagsettri 30. mars sl. Greinargerðin sylgir skýrslu félagsmálaráðherra um skuldaslöðu heimilanna er lögð var fram á Alþingi 2. maísl.

Í lok árs 1993 námu skuldir heimilanna um 256 milljörður króna, eða sem svarar til 116% af ráðstöfunartekjum. Reiknað á manni námu skuldir heimilanna við síðustu árslok um 970 þúsundum króna, eða 3.875 þús. króna á hverja fjögurra manna fjölskyldu. Til samanburðar má nefna að árið 1980 námu skuldir heimilanua 25% af ráðstöfunartekjum.

Skuldir íslenskra heimila hafa vaxið bratt á síðasta áratug. Reiknað á fóstu verðlagi hafa skuldir heimilanna 6,1-faldast frá 1980 til 1993 sem svarar til þess að skuldir hafa aukist um 15% á ári. Skuldir heimilanna við lánastofnunir jukust mest milli áranna 1982 - 1983, um 102%. Árið 1983 náði verðbólgan hámarki um leið og vísitólbinding lauma var afnumin. Þetta hefur verið kallað misgengi lána og launa.

Í upphafi nífunda áratugarins áttu heimilin íbúðirnar að verulegu leyti skuldrausar. Skýringin er að megin efni til sú að lánin voru veitt á lægri vöxtum en svaraði til verðbólgu og að auki lækkaði verð á íbúðarhúsnæði langtum meira en almennt verðlag. Skuldurnar lækkuðu því hratt og eigið fé í íbúðarhúsnæði var afar mikil. Þegar verðtryggingu var komið á í upphafi nífunda áratugarins áttu heimilin í landinu húsnæði sem var að verulegu leyti skuldraust. Afleiðingarnar voru m.a. þær að endurfjármagna þurfti nær allt húsnæði er það skipti um hendur. Í þessari staðreynd er að finna eina megin-skýringu á gífurlegum vexti á skuldum heimilanna allt frá 1980 ásamt því að horfið var frá mikilli skömmutun á lánsfó heimilanna.

#### Lánastofnanir

Útlán lánastofnana til heimilanna hafa aukist umtalsvert á sl. 13 árum. Á árinu 1980 námu lán til heimilanna 18-19% heildarútlána en á árunum 1992-1993 var þessi tala komin upp í

35-36%. Aukin samkeppni milli lánastofnana leiddi til þess að lánastofnanir beindu viðskiptum sínum í auknu mæli til heimilanna, sem gátu boðið mun tryggari veð en atvinnufyrirtækin og því mun heppilegri viðskiptavinir.

Við úrvímslu þessarar skýrslu var leitað eftir upplýsingum frá bónkum og sparisjóðum varðandi tölulegar upplýsingar um þróun vanskila lána til einstaklinga og um afskriftir lánastofnana vegna lána til einstaklinga. Ekki reyndist unnt að fá neinar upplýsingar um þróun vanskila einstaklinga hjá lánastofnunum þar sem lánastofnanirnar gera ekki sérstaka greiningu milli lána til einstaklinga utan atvinnurekstrar og lána til fyrirtækja. Sama er að segja um upplýsingar frá bankaeftrilið Seðlabanka Íslands. Hins vegar liggja fyrir upplýsingar um afskriftir ríkisbankanna varðandi útlán til einstaklinga á árunum 1990-1993. Samkvæmt þeim upplýsingum eru afskriftir bankanna gífurlegar á þessu fjögurra ára tímabili, á árinu 1993 afskrifuðu ríkisbankarnir 270.9 millj. kr. vegna lána til einstaklinga, samanborið við 205 millj. kr. árið 1992, 57. millj. kr. árið 1991 og 35.9 millj. kr. árið 1990.

### *Húsnæðisstofnun ríkisins*

Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar ríkisins hafa vanskil af lánum stofnunarinnar aukist undanfarið ár. Stofnunin hefur borið saman upplýsingar um skil á növembergjalddögum lána byggíngarsjóðanna, á tímabilinu frá 1989 til 1993. Þar var skoðað hve margir skuldarar voru í vanskilum 1. mars fjórum mánuðum eftir gjalddagann 1. nóvember, með gjaldfallnar greiðslur þess gjalddaga. Í ljós kom að af lánum Byggingarsjóðs ríkisins hafði skuldurum í vanskilum fækkað úr 22% á árinu 1989 í 16% 1992, en fjölgað í 18% 1993, sé miðað við heildarfjölda skulda á hverjum tíma. Af lánum Byggingarsjóðs verkamanna hafði þeim sem voru í vanskilum vegna gjalddagans fækkað úr 33% á árinu 1989 í 28% 1992 en fjölgað í 35% 1993. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að á árunum 1985 til 1991 var veitt um 6. milljörðum kr. til greiðsluerfiðleika.

Samsvarandi athugun var gerð á vanskilum af fasteignaveðbréfum húsbréfadileildar. Athuguð voru skil á gjalddaganum 15. desember á tímabilinu frá 1990 til 1993 og hve margir skuldarar voru í vanskilum fjórum mánuðum síðar eða 15. apríl. Millil aukning hefur orðið á vanskilum á þessu þriggja ára tímabili, eða úr 11% 1990 í 27% 1993.

### **1.2. Aðstoð vegna greiðsluerfiðleika**

Ástæður greiðsluerfiðleika geta verið af ýmsum toga. Fyrir það fyrsta getur ástæðan verið sú að fólk reisi sér hurðarás um öxl og taki of há lán miðað við greiðslugetu. Annað sem getur haft áhrif er fjármagnskostnaður, háir vextir geta skipt sköpum sérstaklega ef breytingar eru gerðar á skattafílnunum vegna vaxtagjálfa. Í þriðja lagi getur greiðsluvandi stafað af breytingum sem verða á tekjum eða afkomumöguleikum. Sterstu áhrifavaldar í því sambandi eru samdráttur í vinnu, atvinnuleysi og veikindi. Þá má nefna vanda sem stasfar af verðfalli eða verðlækkun fasteigna. Loks má nefna það sem kalla má fátæktar vandamál, þ.e. fólk tekur lán til að sjá sér farborða vegna lélegra launa.

Frá 1985 og fram til ársins 1991 voru veitt sérstök lán hjá Húsnæðisstofnun ríkisins til einstaklinga sem voru í greiðsluerfiðleikum. Ástæður þess að fólk var í greiðsluvandráðum á þessum árum mátti langoftast rekja til þess hve langtímafjármögnun var að skornum skammti. Með upptöku verðtryggingar 1980 varð erfiðara fyrir íbúðarkaupendur og byggjendur að fleyta sér áfram á skammtímalánum. Á tímabili óverðtryggðra lána hafði reynst erfitt að byggja upp lánasjóði enda voru raunvextir neikvæðir, mest árið 1974 en þá voru raunvextir skuldabréfalána banka neikvæðir um 25%, en áttunda áratuginn voru raunvexir að meðaltali neikvæðir um 15%. Á þessum tímum urðu miklar eignatilfærslur frá lánveitendum til lántakenda.

Hámarksþá Byggingarsjóðs ríkisins árið 1983 var rúmlega 1.600 þúsund kr. en 10 árum seimna var hámarksþánið um fjórfalt hærra (miðað við verðlag í október 1993). Til að leysa greiðsluerfiðleika vegna íbúðaröflunar var stofnaður sérstakur lánaflokkur hjá Byggingarsjóði ríkisins í ársbyrjun 1985. Lánveitingar sem höfðu það markmið að breyta skammtímaskulđum í lán til allt að 40 ára stóðu yfir allt til ársins 1990. Í lok árs 1990 var samþykkt á Alþingi tímabundin heimild til fyrirgreiðslu í húsbréfakerfinu á árinu 1991 til handa þeim sem voru í greiðsluerfiðleikum og gátu létt greiðslubyrðina með skuldbreytingu. Samtals voru veitt um 7.000 lán vegna greiðsluerfiðleika að fjárhæð samtals um 6 milljarðar á tímabiliðum 1985 - 1991.

Á árinu 1993 fór að bera á auknum vanskilum hjá byggingarlánasjóðum Húsnæðisstofnunar. Erfiðleikarnir nú eru af öðrum toga en áður, fyrst og fremst má rekja þá til atvinnumissis eða tekjuskerðingar. Gripið hefur verið til tímabundinna aðgerða, skuldbreytinga á lánum úr Byggingarsjóði ríkisins og húsbréfadeild, til að leysa greiðsluvanda íbúðareigenda vegna atvinnuleysis, veikinda eða annarra ástæðna, sem leitt hafa til verulegrar tekjulækkunar. Til þessara aðgerða voru 300 millj. kr. til ráðstöfunar og var gefin út reglugerð nr. 414 í október 1993 þar sem heimilað var að breyta vanskilum í lán til allt að 15 ára. Á grundvelli reglugerðarinnar var gert samkomulag milli félagsmálaráðuneytisins, Húsnæðisstofnunar ríkisins, Landsbanka, Búnaðarbanka, Íslandsbanka og Sambands Íslenskra sparísjóða í samstarfi við samtök Íffeyrissjóða um sameiginlegt átak til að leysa vanda fólks sem á í erfíðleikum með að standa í skilum með lán til íbúðarkaupa. Forsenda skuldbreytinga að hálfu Byggingarsjóðs ríkisins var staðfesting á því að lánum skuldara við þær stofnanir yrði skuldbreytt. Í samkomulaginu fólst einnig viljayfirlýsing um að lánastofnanir hafi samráð um að leita leiða til að leysa greiðsluvanda fólks þó að viðkomandi geti ekki fengið skuldbreytingu hjá stofnuninni, þ.e. uppfylli ekki skilyrði reglugerðarinnar um lækkandi tekjur og atvinnuleysi.

Frá október 1993 til apríl 1994 eða á 6 mánaða tímabili bárust 508 beiðnir um skuldbreytingu. Húsnæðisstofnun afgreiddi á þessu tímabili 260 umsóknir og samþykkti að skuldbreyta vanskilum hjá 147 umsækjendum. Umsóknum var hafnað hjá 113 umsækjendum eða í um 43% tilvika. Umsækjendum sem var hafnað var veitt ráðgjöf og aðstoð til að ná fram

skuldbreytingum hjá öðrum lánastofnum. Þriðji hver umsækjandi fékk þau ráð að selja íbúðina.

Á Alþingi var með lögum nr. 12/1994, samþykkt að heimila frestun á greiðslum af lánum úr Byggingarsjóði ríkisins til samræmis við það sem heimilt er hjá Byggingarsjóði verkamanna ef lántakandi er í greiðsluvanda vegna langtíma atvinnuleysis, veikinda eða af öðrum óviðráðanlegum ástæðum, sjá nánar kafla 2.4.

### 1.3. Greiðslumat

Þegar húsbréfakerfið hóf göngu sína árið 1989 var greiðslumat sett sem skilyrði fyrir því að húsbréfadeild heimilaði skuldbréfaskipti. Félagslega íbúðalánakerfinu var breytit 1990 og var þá m.a. mat á greiðslugetu kaupenda sett sem forsenda fyrir kaupum á félagslegum íbúðum. Við mat á greiðslugetu er við það miðað að greiðslubyrði lána fari ekki yfir 20% af tekjum viðkomandi. Greiðslumat húsbréfakerfisins er nú í höndum lánastofnana en húsnæðisnefndir sveitarfélaganu meta greiðslugetu umsækjenda í félagslega húsnæðiskerfinu.

Tilgangurinn með greiðslumatinu er að draga úr líkum á því að fólk reisi sér hurðarás um óxi og íbúðarkaupin leði til greiðsluvanda. Enginn vafi er á því að greiðslumatið á rétt á sér. Greiðslumatið hefur örugglega forðað fólk frá greiðsluerfiðleikum en það getur hins vegar að sjálfsögðu aldrei verið örugg trygging gegn vanskilum. Matið or byggt á upplýsingum um tekjur á þeim tíma sem það fer fram. Forsendur geta breyst en greiðslumatið hefur cölli málsins samkvæmt ekkert forsagnargildi um óvænta atburði í lífi manna, svo sem tekjulækkun, atvinnumissi eða heilsubrest. Hins vegar hefur það mikil gildi sem leiðbeining um möguleika fólks til íbúðarkaupa.

Greiðslumat sem vel er til vandað er mikilvæg leiðbeining til handa lántakendum. Nefndin telur að samræma þurfi þær forsendur sem lánastofnanir gefa sér við almennar lánveitingar. Mat á greiðslugetu ættu að vera forsenda fyrir lánveitingum innlásstofnana með sama hætti og gildir um húsnæðislánu frá Húsnæðisstofnun ríkisins.

## 2. ÚRRÆÐI EINSTAKLINGA SEM ERU Í GREIÐSLUERFIÐLEIKUM

Þau úrræði sem stunda einstaklingum í greiðsluerfiðleikum til boða í dag eru einkum: frjálsir samningar, greiðslustöðvun og nauðasamningar, auk þeirra heimilda er Húsnæðisstofnun ríkisins hefur til skuldbreytinga og frestuunar greiðslum. Hér á eftir er stuttlega gerð grein fyrir þessum úrræðum og lagt mat á hvort þau séu raunhæfur kostur í dag í ljósi tölulegra upplýsinga.

### 2.1. Frjálsir samningar

Mjög algengt er að skuldarar sem eiga við mikla fjárhagsörugleika að eftirlitum beint til lánastofnana og innheimtuðila með beiðnir um niðurfellingu eða laekkun krafna. Ljóst er að

slíkir samningar geta verið mjög til hagsbóta jafnt fyrir skuldara sem og lánardrottna. Ekki verður fullyrt um árangur slíkra beiðna hér, en ljóst er að þessi leið er háð ýmsum annmörkum. Þó svo að einn lánardrottinn samþykki niðurfellingu eða lækkun þá er ekki þar með sagt að annar geri slíkt hið sama sem getur leitt til þess að forsendur fyrri samnings skuldara séu brostnar. Lánardrottnar eru oft ófúsir til slíkra samninga nema þeir séu fullvissir um að aðrir lánardrottnar samþykki samsvarandi niðurfellingu og sitji við sama bord, þ.e. að komið sé í veg fyrir það að verið sé að hygla að einstökum lánardrottnum á kostnað annarra. Í mörgum tilfellum vantar óháðan milligöngumann sem báðir aðilar geta treyst.

## 2.2. Greiðslustöðvun

Með lögum nr. 6/1978 voru í fyrsta sinn lögfest hér á landi ákvæði um greiðslustöðvun. Á þeim lögum voru gerðar breytingar með lögum um gjaldprotaskipti o.fl., nr. 21/1991, sem eru nágildandi lög um greiðslustöðvun.

Tilgangurinn með greiðslustöðvun er tvíþættur. Annars vegar sá að veita mönnum sérstakt úrræði til að koma nýrri skipan á fjármál sín og hins vegar að fá bú fyrr til gjaldþrotaskipta í því skyni að tryggja að lánadrottnar njóti sem fyllst jafnréttis ef til skipta kemur.

Skuldari, sem á í verulegum fjárhagsörðugleikum og vill freista þess að koma nýrri skipan á fjármál sín með aðstoð lögmanns eða löggilt enduskoðanda, sem hann befur ráðið í því skyni, getur leitað til héraðsdómara um heimild til greiðslustöðvunar. Með greiðslustöðvun er skuldara veitt heimild til þess að stöðva greiðslur gjaldfallinna skulda í tilefni af verulegum fjárhagserfiðlcikum. Miðað er við að greiðslustöðvun sé almennu en þó með undantekningum í þeim tilfellum þegar greiðslur eru alveg nauðsynlegar, s.s. fyrir rafmagn og híta til þess að koma í veg fyrir lokun. Hugtakið er ekki að öllu leyti réttvísandi því að heimild til greiðslustöðvunar felur ekki aðeins í sér að skuldara sé óskyld og óheimilt að greiða gjaldfallnar skuldir sínar heldur felur hún einnig í sér bann við því að stofna til nýrra fjárskuldbindinga. Helstu áhrif greiðslustöðvunar eru þau að ekki er unnt að koma við neins konar innheimtuðgerðum meðan hún stendur yfir, s.s. fjármámi og nauðungarsölu. Á þennan hátt er skuldara veitt ráðrúm til þess að athuga fjárhagsstöðu sína og gera áætlunar þótt einstakir lánadrottnar kunni að vera því mótfallnir og telji alla frekari fresni tilgangslausa. Að þessu leyti er greiðslustöðvun mun virkara úrræði en frjálsir samningar þar sem leita þarf samþykkis sérhvers lánardrottins ef koma á í veg fyrir innheimtuðgerðir og friður á að fást til skoðunar og skipulags fjármála skuldara.

Ákvæði laga um greiðslustöðvun gera ráð fyrir því að greiðslustöðvun geti staðið yfir í allt að sex mánuði og þrjár vikur. Almenna reglan er sú að veitt er greiðslustöðvun til skamms tíma í upphafi en hún síðan fram lengd í fleiri en einum áfanga upp í hámarkstíma ef þurfa þykir.

Þegar einstaklingar leita heimildar til greiðslustöðvunar er þess ekki krafist af

héraðssdómara að viðkomandi leggi fram tryggingu vegna kostnaðar aðstoðarmanns á sama hátt og gert er varðandi nauðasamninga. Ástæðan er sú að eitt af skilyrðum þess að menn fái heimild til greiðslustöðvunar er að þeir hafi þá þegar ráðið sér lögmann eða löggiltan endurskoðanda sér til aðstoðar. Ætla má að lágmarksþóknun þeirra sé 100-150 þús. kr.

Tölulegar upplýsingar um greiðslustöðvanir í Reykjavík sýna að greiðslustöðvun er ekki lengur raunhæft úrræði fyrir einstaklinga í fjárhagserfiðleikum. Á síðasta ári fékk enginn einstaklingur heimild til greiðslustöðvunar. Til samanburðar skal þess getið að á árinu 1989 fengu 16 einstaklingar heimild til greiðslustöðvunar, 14 á árinu 1990, 7 á árinu 1991 og aðeins 2 á árinu 1992. Ekkert verður fullyrt hér um ástæður þessa, en líklegt má telja að sú breyting sem gerð var á ákvæðum laga um greiðslustöðvun með lögum nr. 21/1991, er tóku gildi 1. júní 1992, hafi haft mikil áhrif. Þeirri breytingu var ætlað að koma í veg fyrir mísnotkun á þessu úrræði með þrengingu skilyrða og aukinni ábyrgð aðstoðarmanna gerðarbeiðanda.

### 2.3. Nauðasamningar

Núgildandi lagaákvæði um nauðasamninga eru felld inn í gjaldþrotalögjum á sama hátt og ákvæði um greiðslustöðvun, lög nr. 21/1991. Þau ákvæði byggja að megistefnu til á fyrri lögum frá 1924. Nauðasamningar geta komið til bæði í sambandi við gjaldþrotameðferð á búi skuldara og án hennar.

Einstaklingur sem leitar nauðsamninga þarf að leggja fram tryggingu fyrir áætluðum kostnaði. Er sú trygging háð mati dómara í hverju tilfelli. Samkvæmt upplýsingum frá héraðsdómi Reykjavíkur má ætla að slík trygging væri a.m.k. 100 þús. kr.

Það vekur athygli að í greinargerð með lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, kemur fram að höfundar laganna telja ekki þörf ákvæða um greiðsluaðlögun í íslenska löggjöf til samræmis við 4. þátt dönsku gjaldþrotalöggjafarinnar, af þeiri ástæðu cinni að íslensk lagaákvæði um nauðasamninga taki jafnt til manna í eigin atvinnurekstri sem utan, andstætt dönsku lögnum um nauðasamninga sem taki eingöngu til félaga og manna í atvinnurekstri og því séu lög um greiðsluaðlögun fyrst og fremst ætluð þeim sem ekki hafa með höndum atvinnurekstur.

Telja verður að nauðasamningar sem úrræði fyrir einstaklinga í fjárhagsvandræðum hafi ekki reynst vera raunhæf liðið. Það sýna tölulegar upplýsingar frá embættum héraðsdóms og sýslumannsins í Reykjavík, með vísan til 5. kafla skýrslunar. Á árunum 1989 til 1994 hefur aðeins verið staðfestur 1 nauðasamningur einstaklings árlega. Ástæða þess að svo fáir einstaklingar leita þessa úrræðis, verður einkum rakin til þess að nauðasamningar taki hvorki til veðskulda né þeirra skulda sem tryggðar eru með ábyrgð 3ja manns. Flestar skuldir einstaklinga í dag eru tryggðar annað hvort með veði í fasteign eða með ábyrgðarmönnum. Þá er þessi leið nokkuð kostnaðarsöm.

## 2.4. Ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins varðandi aðstoð við íbúðareigendur í greiðsluerfiðleikum.

Í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins eru ákvæði er heimila stofnuminni að aðstoða íbúðareigendur í greiðsluerfiðleikum með því að fresta greiðslum við sérstakar aðstæður. Ákvæði þessi eru mismunandi eftir því hvort um er að ræða Byggingarsjóð verkamanna annars vegar eða Byggingarsjóð ríkisins og húsbréfadeild hins vegar. Stofnumin hefur einnig heimild til að veita íbúðareigendum í greiðsluerfiðleikum sérstök skuldbreytingarlán til greiðshu vanskila af lánum stofnunarinnar.

Í 80. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins er kveðið á um heimild til húsnæðismálastjórnar að fresta greiðslum hjá einstökum lánþegum Byggingarsjóðs verkamanna ef greiðslubyrði afborgana, vaxta og verðbóta fer yfir tiltekið hlutfall af heildartekjum greiðanda. Félagsmálaráðherra gaf út reglugerð nr. 414 í október 1993, þar sem stofnað var til tímabundins lánaflokk, skuldbreytingalána. Til þessa flokks er ætlunin að verja 300 millj.kr.

Félagsmálaráðherra óskaði eftir því við húsnæðismálastjórn í október 1993 að heimild til frestunar verði boitt vegna atvinnuleysis eða tekjulækkunar til að tryggja að íbúðareigendur í félagslega húsnæðiskerfinu gætu haldið sínnum sínum. Frestur hefur verið veittur til 2 ja til 3 ja ára. Það er ófrávirkjanlegt skilyrði fyrir frestun, að hún leiði til þess að viðkomandi íbúðareigandi eigi raunhæfa möguleika á að leysa greiðsluerfiðleika sína að frestun liðinni.

Í 7. gr. laga nr. 12/1994 um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993, er kveðið á um að stofnumin geti heimilað frestun á greiðslum hjá einstökum lánþegum Byggingarsjóðs ríkisins og skuldurum fasteignaveðbréfa húsbréfadeildar ef viðkomandi hefur orðið fyrir verulegri tekjuskerðingu vegna atvinnuleysis, minnkandi atvinnu, veikinda eða amara óviðráðanlegra aðstæðna. Ákvæði þetta gildir til 1. janúar 1996.

## 3. REYNSLA NORDURLANDA AF LÖGGJÖF UM GREIÐSLUAÐLÖGUN

Nefndinni var falið að kanna reynsluna á Norðurlöndunum af löggjöf um greiðsluaðlögun til aðstoðar fólki sem ekki getur staðið við fjárhagslegar skuldbindingar sínar. Félagsmálaráðuneytið hefur átt aðild að norrænu samstarfi um rannsóknir á greiðsluerfiðleikum og aðgerðum til lausnar þeim en þessi mál hafa verið mjög í brennidepli á Norðurlöndunum undanfarin ár. Danir voru fyrstir til að koma á sérstakri greiðsluaðlögun 1. júlí 1984. Í byrjun árs 1993 tóku gildi lög í Noregi um greiðsluaðlögun. Um mitt sama ár tóku Finnar upp svipað fyrirkomulag. Í Svíþjóð taka lög um greiðsluaðlögun gildi 1. júlí n.k., en Svíar tóku það ráð að hinkra og sjá fyrst hvernig til tækist hjá Norðmönnum og Finnnum. Löggjöf Svíja hefur því verið í biðstöðu en henni svípar til norsku laganna.

### 3.1 Greiðsluaðlögun í Noregi

Norsku lögini tóku gildi 1. janúar 1993. Markmið þeirra er að aðstoða einstaklinga sem eru í alvarlegum og viðvarandi greiðsluvandræðum til að ná tökum á fjármálum sínum. Til þess að koma megi á greiðsluaðlögun þarf viðkomandi að leggja fram nákvæmt yfirlit yfir eignir, tekjur og skuldir. Framkvæmdin er á herðum sýslumanns("namsmann"). Umsókn um greiðsluaðlögun fer til úrskurðar hjá "namsrett". Ef skuldameðferð er heimiluð hefst 3 ja mánaða tímabil meðan greiðsluaðlögun er undirbúin. Lögin gera ráð fyrir 5 ára greiðsluaðlögunartímabili þar sem skuldara er gert að lífa spart og selja eignir á meðan að grynnkað er á skuldum. Að því loknu má fella niður eftirstöðvarnar ef skuldarinn hefur uppfyllt skilyrði greiðsluaðlögunar. Lögin veita skuldara viss réttindi meðan unnið er að undirbúningi greiðsluaðlögunar, þau eru:

- samningsréttur,
- réttur til að halda eftir ákveðnu lágmarki tekna til að geta séð sér farborða,
- heimilisréttur sem tryggir húsnæði sem uppfyllir lágmarkskröfur,
- möguleika á að koma sér úr fjárhagsvandræðum í framtíðinni með því að standast skilyrði greiðsluaðlögunar og sýna þannig vilja til að vinna úr vandanum.

Pað er álit flestra að árangur af greiðsluaðlögun sé góður í Noregi. Um 5.500 umsóknir bárust fyrsta árið. Áhrifin hafa m.a. orðið þau að í auknu mæli hafa tekist frjálsir samningar milli aðila sem taka mið af þeim reglum sem lögin um greiðsluaðlögunin byggja á. Rúmloga 22.000 manns hafa leitað til sýslumanna með fyrirspurnir um greiðsluaðlögun vegna greiðsluerfiðleika. Um 1.100 mál eru í vinuslu en greiðsluaðlögun samkvæmt lögum er í gangi hjá 315 skuldurum. Auk þess sem að lögin hafa auðveldað frjálsa samninga milli aðila þá hafa þau um leið auðveldað samvinnu milli lánastofna og opinberra aðila um lausn greiðsluvanda. Lögin hafa lagt grunn að frjálsum samningum milli aðila, verið leiðbeinandi og auðveldað fólk að ná frjálsum samningum þegar í óefni er komið. Fram kemur að opinberir aðilar eiga mun takmarkaðri möguleika á sveigjanleika í samningum vegna þess að þeir starfa jafnan eftir þróngum lagaramma.

Samkvæmt rannsóknunum Norðmanna er sá hópur sem lent hefur í erfiðleikum fyrst og fremst fólk með mjög lágar tekjur og skuldir sem eru 5-6 sinnum meiri en almennt gerist. Margir þeirra sem sótt hafa um greiðsluaðlögun eru fráskilið fólk með börn undir 18 ára aldri á sínu framfæri. Einnig reyndust margir vera með lítlum menntun, en í Oslo hins vegar voru 40% umsækjenda með háskólamennntun. 87% umsækjenda eru með skuldir sem tengjast núverandi eða fyrra húsnæði en aðeins um helmingur umsækjenda býr í eigin húsnæði. Næstum allir (98%) eiga ekki fyrir skuldum - eru sem næst gjaldþrota. Mikil vandamál tengjast lánum með ábyrgð þriðja aðila, þ.e. foreldra, systikina, sambúðaraðila eða vina. Í Noregi hafa 20% foreldra sem eiga uppkomin börn gengið í ábyrgð á lánum fyrir börn sín. Verið er að kanna leiðir til úrbóta í þessum málum í Noregi og upplýst hefur verið að væntanlegar eru tillögur um breytingar á reglum um skilyrði fyrir ábyrgð þriðja aðila.

### 3.2 Ráðgjöf og fyrirbyggjandi aðgerðir

Í allri umfjöllun Norðmanna um reynsluna af greiðsluaðlögum er undirstrikuð sérstaklega nauðsyn fyrirbyggjandi aðgerða og mikilvægi fræðslu og ráðgjafar um fjármál heimilanna. Í nágrannalöndum okkar hesur þróunin orðið sú að frelsi á fjármagnsmarkaði hefur aukist með afnámi hafta og skömmunar á fjármagni. Þá má merkja svipaða þróun útlánaþenslu, aukinnar skuldsetningar heimila, verðfalls fasteigna, aukins atvinnuleysis og greiðsluerfiðleika. Á níunda áratugnum var þróunin á Norðurlöndum á sama veg, skuldir heimilanna jukust verulega umfram ráðstöfunartekjur. Skuldahlutfallið náði hámarki á hinum Norðurlöndunum á árunum 1988 - 1989 en hesur farið lækkandi. Þessi þróun hefur leitt til þess að icitað hefur verið ráða til að leysa greiðsluvandamál og ekki síst reynt að gírða fyrir frekari vandræði í framtíðinni.

Afnám hafta á fjármagnsmarkaði hefur m.a. leitt til aukinnar samkeppni lánastofnana um lántakendur. Á lánamarkaði eru fleiri kostir í boði en áður og því nauðsynlegt að geta valið um bestu kjör hverju sinni. Oft er erfitt fyrir almenning að gera sér grein fyrir rauðverulegum fjármagnskostnaði eða bera saman þá möguleika sem í boði eru. Ráðgjöf og fræðsla eru lykilord í þessu sambandi.

Í nágrannalöndum okkar hefur á síðastliðnum árum verið lögð sérstök ábersla á fyrirbyggjandi aðgerðir. Á næsta skólaári verður hafin kennsla í heimilisfjármálum í framhaldsskólum í Noregi. Markmið kennslunnar er að draga fram samhengi hlutanna í hagfræðinni, frá fjárhag heimilisins til fjárlaga ríkisins. Ráðgjöf um fjármál til handa fólki í greiðsluerfiðleikum hefur verið skipulögð með þeim hætti að hún sé aðgengileg. Komið hefur verið á fót ráðgjafarstarfsemi í nær öllum sveitarfélögum í Noregi og Svíþjóð.

## 4. YFIRLIT UM EINI NORSKRA LAGA UM GREIÐSLUAÐLÖGUN

Norskum lögum um greiðsluaðlögum ("Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner") er ætlað að gefa fólki sem á í alvarlegum greiðsluerfiðleikum möguleika á að ná tökum á fjármálum sínum. Í greiðsluaðlögum felst fjármálaimeðferð sem miðar að því að finna leið til þess að fólk geti greið skuldir sínar, að svo miklu leyti sem það er unnt án þess að verða gjaldþrota. Þá er og gert ráð fyrir því að þeim verðmætum sem fólkid á, en getur verið án, verði deilt milli kröfuhafa. Fyrst er dregin upp mynd af skulda- og eignastöðu skuldara og síðan er með greiðsluaðlögum, skipulagt hvernig leysa megi úr fjármálunum til frambúðar. Greiðsluaðlögum getur byggst á samningum við kröfuhafa, svonefndri frjálsri greiðsluaðlögum eða á úrskurði, þvingaðri greiðsluaðlögum.

Lögin ná yfir allar skuldir einstaklinga, annarra en þeirra sem raktar verða til eigin atvinnurekstrar, nema í undantekningatilvikum. Hverjum manni verður aðeins einu sinni veit um greiðsluaðlögum. Hér á eftir fylgir lýsing á ferli mála samkvæmt norsku greiðsluaðlögunarlögunum.

#### **4.1. Umsókn um skuldameðferð**

Mál hefst með því að skuldari sendir sýslumannni umsókn um skuldameðferð. Umsókn umsækjanda skal hafa að geyma upplýsingar um tekjur, eignir, skuldir, framfærslukostnað og annað sem máli getur skipt.

#### **4.2. Ráðstafanir sýslumanns**

Sýslumaður athugar fyrst hvort umsókn inniheldur allar nauðsynlegar upplýsingar, en safnar sjálfur upplýsingum um skráð veðbond á eignum skuldara.

Sýslumaður sér til þess að skuldari fái þá ráðgjöf sem hann þarf til að geta farið gegnum skuldameðferð og geri uppkast að greiðsluaðlögun sem liggi innan ramma laganna. Má sýslumaður í því skyni tilnefna skuldara aðstoðarmann og ákveða honum greiðslu.

Þyki sýslumanninn ljóst að skuldari muni við greiðsluaðlögun verða að selja sín eða aðrar eignir, eða að sala verði að fara fram fyrir skuldameðferð, tekur hann ákvörðun um það.

#### **4.3. Ákvörðun um skuldameðferð**

Pegar sýslumaður lístir svo á að mál sé nægilega vel upplýst og undirbúið til þess að framkvæma megi skuldameðferð á þremur mánuðum framsendir hans umsóknina til sýsluréttar sem úrskurðar um heimild til skuldameðferðar.

Ákvörðun um að heimila skuldameðferð er tekin með úrskurði, sem ekki er kærarlegur.

#### **4.4. Upphaf skuldameðferðar**

Skuldameðferðartímabil er 3 mánuðir. Um leið og skuldameðferð hefur verið heimiluð er hún auglýst og skorað á alla þá sem eiga kröfur á hendur skuldara að lýsa þeim fyrir sýslumannni innan þriggja vikna frá birtingu auglýsingarinnar.

Ákvörðun um skuldameðferð hefur í för með sér að skuldari fær greiðslustöðvun á því 3ja mánaða tímabili sem hún stendur yfir. Skuldir bera vexti á tímabiliðu en þær gjaldfalla ekki.

Á skuldameðferðartímabilinu er skuldara gert að leggja til hliðar laun og aðrar tekjur sem fara umfram það sem nauðsynlegt er til framfærslu heimilisins. Þá er honum óheimilt að stofna til nýrra skulda og að ráðstafa eignum sínum, hvort heldur sem er með afhendingu þeirra til eignar, sölu eða veðsetningar.

Skuldari eða aðstoðarmaður hans, skal eins fljótt og unnt er eftir að kröfulýsingarfrestur er liðinn, gera frumvarp að friðsri greiðsluaðlögun og afhenda það sýslumannin.

#### 4.5. Greiðsluaðlögun

Frumvarp að greiðsluaðlögun getur verið þess efnis að greiðslu skulda eða hluta skulda verði frestað, að kröfuhafar gefi eftir vexti og kostnað, eða gefi eftir skuldir að öllu eða nokkru, annað hvort strax eða að loknu greiðsluaðlögunartímabili. Greiðsluaðlögunartímabil er í þeim tilvikum 5 ár.

Í frumvarpi kemur fram hve miklu skuldari muni halda eftir af launum sínum. Samkvæmt lögnum á hann rétt á að halda eftir svo miklu sem sanngjarni telst til framfærslu fjölskyldu sinnar.

Skuldara ber að selja þá íbúð sem hann býr í ef sala á henni er nauðsynleg til greiðslu krafna og ef hún er stærri eða dýrarí en þörf er á.

Skuldari á réit á að halda fainaði og öðrum hlutum til persónulegra nota svo og imbuí og öðru lausafé sem homum er nauðsynlegt til heimilishalda, verkfærum, farartækjum og hlutum sem hafa sérstaka persónulega þýðingu fyrir hann eða einhvern í hans fjölskyldu, nema verðmæti þeirra sé svo mikið að það sé augljóslega ósanngjarni að hann haldi þeim.

Frumvarp að greiðsluaðlögun tekur til allra krafna sem fyrirsjáanlegt er að vanefndar verði. Frumvarpið skal á því byggt að öllu sem komi til skipta verði deilt milli kröfuhafa hlutfallslega eftir staði krafna þeirra. Frávik gilda um eftirtaldar kröfur:

a) Kröfur tryggðar með veði í íbúð skuldara. Ef frumvarp að greiðsluaðlögun gerir ráð fyrir að skuldari haldi eigin íbúð skal greiða af þeim kröfum sem tryggðar eru með veði í íbúðinni og eru innan matsverðs eignarinnar, að viðbættu 10% álagi og umsamda vexti á greiðsluaðlögunartímabili. Afborganir greiðast ekki á tímabilinu, höfuðstóllinn standur því óhaggaður.

b) Kröfur sem tryggðar eru með veði í öðru en íbúðarhúsnæði skuldara skal ofna með umsöndum vöxtum og afborgunum, enda fari fjárhæð þeirra ekki umfram verðmæti veðs.

c) Sérreglur gilda um kröfur vegna skatta og opinbetra gjalda, (þær sömu og gilda varðandi gjaldþrot), um kröfur sky, ljúskaparlögum og barnalögum og um minni skuldir (þær má fella niður ef það telst sanngjörn framkvæmd á greiðsluaðlögun) svo og gilda sérreglur um vexti og kostnað.

Að greiðsluaðlögunartímabili loknu falla niður óveðtryggðar kröfur og þær veðkröfur sem liggja utan matsverðs eigna sem skuldari hefur fengið að halda, svo fremi að skuldari hafi staðið við allar skuldbindingar sínar samkvæmt greiðsluaðlöguninni.

#### 4.6. Verkefni sýslumanns þegar frumvarp að greiðsluaðlögun liggur fyrir

Sýslumaður sendir frumvarp að greiðsluaðlögun til allra þeirra kröfuhafa sem það varðar og vitað er um. Kröfuhafar fá þriggja vikna frest til að taka afstöðu til frumvarpsins. Kröfuhafar sem ekki mótmæla frumvarpinu innan tilskilins fresis, teljast samþykkt jað.

Frumvarp að greiðsluaðlögun tekur gildi þegar það hefur verið samþykkt af þeim

kröfuhöfum sem það varðar.

Þær eignir sem frumvarp gerir ráð fyrir að verði seldar skal settja á þann máta sem tryggir kröfuhöfum hæsta verð. Sýslumaður ákveður hvernig salan skuli fara fram.

Sýslumaður má ákveða og tilkynna veðhöfum að eign verði seld frjálsri sölu með þeim afleiðingum að kröfur sem ekki greiðast af söluandvirði falli niður ef enginn veðhafi mótmæli því innan þess frests sem sýslumaður ákveður (lágmarksfrestur 1 vika). Þegar salan hefur farið fram úrskurðar sýslumaður um það hvaða veðkröfur séu niður fallnar.

Ef skuldari á að fá að halda eigin sbúð ákvarðar sýslumaður verðmæti hennar að höfðu samráði við tvo sérfræðinga sem hann tilnefnir.

#### 4.7. Þvinguð greiðsluaðlögum

Ef skuldari og kröfuhafar ná ekki samkomulagi, þ.e. koma sér ekki saman um frjálsa greiðsluaðlögum getur skuldari sótt um þvingaða greiðsluaðlögum. Með umsókn skal fylgja frumvarp til þvingaðrar greiðsluaðlögunar. Umsókn um þvingaða greiðsluaðlögum skal berast sýslumanní áður en skuldamæðferðartímabil rennur út. Sýslumaður skal þegar senda umsóknina sýslurétti til ákvörðunar.

Þegar sótt er um þvingaða greiðsluaðlögum innan frests framlengist skulda-mæðferðartímabil um ciun mánuð. Ef sérstökum ástæðum er til að dreifa getur sýsluréttur, ákveðið frekari frest áður en tímbilið rennur út.

Þvinguð greiðsluaðlögum skal vera 5 ár. Ef sérstaklega stendur á má ákveða annað tímbil. Þvinguð greiðsluaðlögum felur í sér að ef skuldari uppfyllir skyldur sínum skv. greiðsluaðlögum, þá verði hanu þegar greiðsluaðlögumartímabili lýkur, laus við allar skuldir sem aðlögunin tók til, aðrar en kröfur sem tryggðar eru með veði í sbúð skuldara og liggja innan matsverðs (að viðbættu 10% álagi) og aðrar veðtryggðar kröfur sem liggja innar verðmætis eigna sem skuldari mun eiga áfram.

Sýsluréttur skal staðfesta frumvarp skuldarans til þvingaðrar greiðsluaðlögunar ef öll tilskilin skilyrði eru uppfyllt.

Ákvörðun sýsluréttarins skal tekin með úrskurði. Hann skal birtur skuldara og kynntur öðrum aðilum máls á þann hátt sem sýsluréttur telur best til þess fallinn. Skuldari getur einn kært úrskurð sem felur í sér höfnun staðfestingar.

#### 4.8. Breytingar á greiðsluaðlögum

Unnt er að gera breytingar á greiðsluaðlögum á greiðslustöðvunartímabili ef ófyrisjánlegar breytingar verða á aðstæðum skuldara, t.d. ef honum tæmist arfur eða hann fær happadrætitivning. Samt á við ef skuldari verður ófær um að standa við skuldbindingar sínar s.s. vegna veikinda eða atvinnumissis. Þá geta venefndir á greiðsluaðlöguninni og sekt um óreiðu kallað á breytingar.

## 5. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM GREIÐSLUSTÖÐVUN, NAUÐASAMNINGA, GJALDPROT, FJÁRNÁM, LÖGTÖK OG NAUÐUNGARSÖLUR Í REYKJAVÍK

Við undirbúning þessarar skýrslu var leitað til dómstmálaráðuneytis um upplýsingar varðandi fjölda heimilda til greiðslustöðvunar, nauðasamninga og nauðungarsala sl. 3 ár. Var það gert til þess að unnt væri að skoða þróun mála og meta hvort þau úrræði sem í boði eru séu nægjanleg. Í ljós kom að dómstmálaráðuneytið reyndist ekki hafa þessar upplýsingar. Telur nefndin það bagalegt að enginn aðili fylgist með þróun þessara mála. Nefndin leitaði því til sýslumannsins í Reykjavík og héraðsdóms Reykjavíkur og eru þær tölulegu upplýsingar er hér koma byggðar á svörum þeirra embætta.

### 1. Greiðslustöðvun veitt einstaklingum

1989	1990	1991	1992	1993
16	14	7	2	0

### 2. Staðfestir nauðasamningar einstaklinga

1989	1990	1991	1992	1993
1	1	1	1	1

### 3. Nauðungarsölur Þóðarhásnæðis

1989	1990	1991	1992	1993
160	144	137	159	230

### 4. Fjárnám og lögtök samtals hjá einstaklingum og lögaðilum

1989	1990	1991	1992	1993
7.915	6.998	6.200	4.763	10.558

### 5. Gjaldprot einstaklinga

Fjöldi beiðna	1990	1991	1992	1993
	1408	1167	517	846

Úrskurðir	1990	1991	1992	1993
	690	494	107	209

Úthlutum upp í forgangs- og alm. kröfum	1990	1991	1992	1993
	2	1	1	0

Af þeim upplýsingum er hér koma fram má ráða að hvorki greiðslustöðvun né nauðasamningar séu úrræði sem henta einstaklingum. Á árunum 1989 til 1993 fókk aðeins

einn einstaklingur samþykktan nauðasamning ár hvert. Um leið og greiðslustöðvunarheimildum einstaklinga fækkaði á árunum 1989 til 1993, fjölgaði nauðungarsölum á íbúðarhúsnæði um sem næst 69%. Gjaldþrotum fækkaði nokkuð frá árinu 1990 til 1993, en helsta og líklega eina orsök þess er sú nýbreytni að skiptabeiðanda ber að leggja fram 150.þús. kr. tryggingu vegna kostnaðar, áður en úrskurður er kveðinn upp. Fjöldi úrskurða eykst hins vegar um 92% milli árana 1992 og 1993. Sérstaka athygli vekur í þessu sambandi að ekki fékkst króna upp í hvorki forgangs- né almennar kröfur í öllum þessum biúum á sl. ári.

## 6. NIDURSTÓDUR NEFNDARINNAR

Í 2. kafla skýrslu þessarar er gerð grein fyrir þeim úrræðum sem skuldugum einstaklingum standa til boða. Segja má, að þeim úrræðum sé það sameiginlegt að þeim er ekki æflað að tryggja afkomu þess sem eftir þeim leitar. Þau eru sniðin að verulegu leyti að þörfum kröfuhafa til þess að tryggja þeim sem réttlátastan hlut af eignum skuldara.

Lagabéimildir geyma ekki nema að lílu leyti reglur um það með hvaða hættí skuldari getur endurskipulagi fjármál sín. Má því segja að þau úrræði sem til eru horfi fremur til fortíðar skuldara en til framtíðar hans. Undir hælinn er lagt hyori að við endurskipulagningu í kjölfar þessara úrræða sé kröfuhöfum gert jafn hátt undir höfði og hvort að sú endurskipulagning sé til þess fallin að koma fjármálum einstaklinga í það horf sem æskilegt er.

Mörg undanfarin ár hefur og mikilöð verið rett um þann vanda sem „verðtryggingar kynslóðin“ á við að glíma. Sá vandi felst m.a. í því að þeirri kynslóð er ætlað að bera verðtryggðan lífseyri allra landsmanna og standa undir áratuga fjárfestingum sem sumar híverjar hafa ekki skilað arði en voru fjármagnaðar með óverðtryggðum skuldbindingum, oft til langs tíma. Um margt krefjast því íslenskar aðstæður róttækra úrræða og ef til vill róttækari en þörf er fyrir í nágrannalöndunum. Skal það skýrt aðeins nánar.

### 6.1 Ær þörf á sérstakri lögkjöf um greiðsluaðlögun á Íslandi?

Greiðsluaðlögun eins og hún birtist í lögum nágrannaþjóðanna, sérstaklega í lögkjöf Norðmanna, er hér hefur verið gerð grein fyrir, virðist henta einstaklingum sem komnir eru í greiðsluþrot en gætu ef vel væri að staðið, komið reglu á fjármál sín. Hins vegar taka lög nágrannaþjóðanna ekki nema að takmörkuðu leyti til þess að heimilt sé með úrskurði að fella niður eða breyta lánstíma og lánakjörum þegar kemur að skuldum sem veð er fyrir og skilja eftir sem næst eyðu þegar kemur að skuldum tryggðum með ábyrgð þriðja manns, kaupum með eignarréttarfyrirvara eða kaupleigu.

Norsku löggin gera ráð fyrir að íbúðarhúsnæði skuldara sé einungis sett til fulhustu skulda, sé þörf á því, og um sé að ræða of stórt eða dýrt húsnæði. Hvað íslenskar aðstæður

varðar er sérstaklega bent á að í kjölfar aukins atvinnuleysis og minnkandi yfirvinnu sem brúað hefur erfiðasta bilið í fjárfestingum einstaklinga, má telja líklegt að um nokkurn tíma haldi áfram að síga á ógæfuhliðina í fjármálum og öruggri búsetu og heimilishaldi einstaklinga. Með það í huga að mikil þörf er þegar fyrir félagslegt eignar- og leiguþúsnaði, fyrir einstaklinga sem ýmist hafa ekki haft ráð á því að kaupa eigið húsnæði eða tapað því í kjölfar nauðungaruppboða eða gjaldþrota, virðist æskilegt að með nokkrum öðrum hætti sé á þessu tekið hér á landi. Í ríkari mæli verði tryggt að íbúðarhúsnæði verði ekki selt, sé það innan hæfilegra marka.

Með framanritað í huga og að þeirri staðreynd gefinni að skuldasamsetning íslenskra heimila sé þannig að þar sé verulegur hluti skulda ýmist veðtryggður, tryggður með ábyrgð þriðja manns eða með öðrum átíska tryggum hætti, má vera ljóst að greiðsluaðlögun að norrænni fyrirmynnd myndi ekki leysa til fullnustu, þann brýna vanda sem þúsundir íslenskra fjölskyldna glíma nú við. Hins vegar eru ekki til í dag, samræmd úrræði til aðstoðar skuldugum einstaklingum og nothæf lögbundin úrræði skortir. Nefndin er því einhuga um að brýn þörf sé fyrir löggjöf um greiðsluaðlögun sem sérstaklega yrði sniðin að íslenskum aðstæðum í samræmi við íslenskt réttarfari. Markmið slíkra löggjafar yrði jafnframt að fylla í þá eyðu sem vauvæksla á fjármunaalegu uppeldi og langtíma fjárhagsvandraði hafa skapað í lífi og starfi íslenskra fjölskyldna. Margföldunaráhrif slíkra aðgerða myndu ekki einasta skila sér til þeirra einstaklinga sem í hlut eiga, heldur einnig til nánustu ættingja og vína. Eins myndi úrræði eins og greiðsluaðlögun gera það verklag lánastofnana og aðila í viðskiptalífi, að lána fé án tillits til greiðslugefu lánþega, fráhrindandi. Nauðsyulegt er að á því sé tekið á meðvitaðan hátt, að breyta þeirri hefð að lánsfé sé að falt án tillits til greiðslugetu, cínungis ef veð eða sjálfskuldarábyrgðir þriðja manns eru fáanlegar.

## 6.2 Tillögur nefndarinnar um greiðsluaðlögun og fyrirbyggjandí aðgerðir

Nota má þann stofn sem hin norrænu greiðsluaðlögunarlög mynda, sérstaklega hin norsku, sem grunn. Nefndin leggur til að við þennan stofn verði bætt úrræðum sem til lengri tíma myndu skapa einstaklingum skjól til endurskipulagningar og meðvisundar um fjármál sín. Þau myndu gera þeim kleift að greiða verulegan hluta skulda sinna án þess að fjölskyldur þeirra komist á vergang og cinnig tryggja kröfuhöfum uppgjör þess hluta krafna sinna sem þeir fyrirsjáanlega myndu fá greiddan í kjölfar gjaldþrota, uppboða eða í skjóli ómarkvissrar endurskipulagningar fjármála í kjölfar greiðslustöðvana. Líklegt má og telja að með greiðsluaðlögun fengju kröfuhafar meira í sinn hlut en ella yrði.

Til þess að ná þessum markmiðum leggur nefndin til að samið verði frumvarp til laga um greiðsluaðlögun sem taki til einstaklinga utan atvinnureksturs. Einstaklingar sem komist hafa í greiðsluvandraði og jafnframt verið aðilar að atvinnurekstri myndu falla undir lögum bafi starfsemiinni verið hætt, nema sérstaklega standi á.

Skilyrði yrðu að öðru leyti opin enda vart hægt að leggja til að samofin félagsleg- og fjármálagleg úrræði til bjargar einstaklingum í fjárhagsvandræðum standi ekki öllum til boða sem eru í svipaðri stöðu. Um er að ræða úrræði sem m.a. er ætlað að koma í veg fyrir neikvað félagsleg áhrif fjárhagsvandræða svo sem upplausn fjólskyldna, vanrækslu barna og ör búsetuskipti.

Lögin yrðu sniðin að þeiri nýskipan í réttarfari sem komin er á, um aðskilnað dómisvalds og framkvæmdavalds. Beiðni um greiðsluaðlögun fæli sjálfskrafa í sér stöðvun allra fullnustugerða. Framkvæmd greiðsluaðlögunar yrði að snsða nokkuð eftir lögum um nauðasamninga og greiðslusjöðvun, með nokkrum afbrigðum þó. Sýslumenn myndu að fengnum úrskurði annast um útgáfu kröfulýsingar þar sem skorað yrði á kröfuhafa að lýsa kröfum sínum, gjaldföllnum sem ógjaldföllnum. Réttaráhrif vanlýsinga yrðu svipuð eða hin sömu og gilda við gjaldþrot.

Byggt yrði á þeiri tvískiptingu sem norsku lögin gera milli frjálsrar greiðsluaðlögunar og þvingaðrar. Fyrstu hendí standi til boða endurgjaldslaus fjármálaráðgjöf og aðstoð til skipulagningar á fjármálum. Æskilegt er að það hlutverk sé á hendí sveitarfélaga. Sé ljóst að slík aðstoð megi ekki eða henti ekki viðkomandi, taki við formleg og opinber tilraun til frjálsrar greiðsluaðlögunar. Heimild til slíkrar tilraunar yrði veitt af héraðsdómi og yrði heimild ókærarleg en synjun nytí kærhuheimildar. Tækist ekki frjáls greiðsluaðlögum vegna andstöðu kröfuhafa eða af öðrum ástæðum yrði veitt heimild til þvingaðrar greiðsluaðlögunar með kærarlegum úrskurði.

Bæði frumvarp að frjálsri greiðsluaðlögum og þvingaðri yrði unnið af skuldara sjálfum, undir yfirumsjón sýslumanns. Það yrði gert þannig:

Að loknum kröfulýsingarfresti yrðu fjármál úrskurðarhafa falin í umsjón starfsmanna sýslumanns. Pessir starfsmenn væru í fyrsta lagi meðtaðir á einhverju sviði fjármála, í öðru lagi lögfræði og í þriðja lagi með félags- eða sálfræðimenntun eða hefðu aðra sambærilega menntun eða reynslu. Einnig leggur nefndin til að heimilt verði að fela þetta hlutverk sveitarfélögum, fyrirtækjum eða félagasamtökum sem til þess yrðu löggilt.

Umsjónaraðili myndi boða skuldara til sín. Honum yrði falið að vinna upp greiðsluaðlögunaráætlun sína sjálfur, undir umsjón og með aðstoð.

Vinnu þessa væri æskilegast að framkvæma í hópi með öðrum í sömu stöðu. Vanda yrði undirbúning og hafa kennsluefni, eyðublöð, reiknilíkön og önnur slík tæki til staðar í aðlaðandi formi og þannig úr garði gerð að geti nýst utan þessa hóps.

Jafnframt beinni vinnu við úrlausn verklegra þáttu greiðsluaðlögunarinnar faði sami hópur inn í nokkurskonar meðferðaráætlun sem tæki á félagslegum og sálfræðilegum orsökum vandans og ynni markvisst að uppbyggingu þeirra sem í hlut eiga. Mikið úrval efnis er til um þetta efni og reynsla hér innanlands og utan.

Nefndinni leggur til að kostmaði er fylgir útfærslu þessara hugmynda verði skipt milli ríkis og sveitarfélaga. Óumdeilanlega mun virk greiðsluaðlögur léttu mikilli greiðslubyrði af

þessum aðilum þar sem reikna má með samdrætti í ýmisskonar félagslegum útgjöldum sem beint eða óbeint má rekja til þeirrar upplausnar sem langtíma fjárhagsvandræði leiða af sér. Til lengri tíma lítið gæti greiðsluaðlögun leitt til sparnaðar í opinberum rekstri og aukinnar meðvitundar almennings um fjármál sín. Því fylgir aukið aðhald í neyslu og almennur sparnaður.

Greiðsluaðlögun tæki til allra skulda, þ.m.t. skulda sem byggja á fasteignaveðum, ábyrgð þriðja manns, samningum með eignarréttarfyrirvara og kaupleigu.

Óveðtryggðar skuldir og skuldir sem ekki eru tryggðar með öðrum hætti yrðu meðhöndlaðar að meginstefnu eins og almennar kröfur í þrottabú aðila eða almennar kröfur undir samþykktum nauðasamningum. Með þeiri breytingu þó að greitt yrði af þeim í samræmi við getu þess er greiðsluaðlögun fær.

Tryggðar skuldir yrðu aðallega meðhöndlaðar með skuldbreytingum. Þær tækju í fyrsta lagi til uppsafnaðra vanskila og í öðru lagi til þess að lánstími yrði lengdur í allt að 10-15 ár. Lánskjör yrðu aðlöguð markaðsaðstæðum á hverjum tíma þ.a. ýmist gætu vextir lækkað eða hækkað frá áður umsöindum kjörum. Afleiddur kostnaður cins og kostnaður lögmama myndi greiðast niður á skemmtíma, sæta endurskoðun yfirvalda og greiðast samkvæmt úrskurði þeirra sé ekki um dæmdan máiskostnað að ræða.

Veðtryggðar skuldir, eða skuldir tryggðar með öðrum hætti sem samkvæmt mati sýslumanns fengjust ekki greiddar af uppboðsandvirkni eða við frjálsa sölu eigna eða innheimtuaðgerðir gagnvart þriðja manni, myndu hlíta sömu meðferð og almennar kröfur og sæta niðurskurði. Hið sama myndi gilda um eftirstæða vexti af veðskuldum sem ekki myndu njóta forgangs við úthlutun uppboðsandvirkiðis.

Kröfur sem samkvæmt gjaldþrotalögum myndu njóta ríkisábyrgðar og/eða forgangs við gjaldþrotaskipti myndu verða innleystar af ríkisábyrgð líkt og gert er nú með slíkar kröfur í gjaldþrotabú. Ríkisábyrgð myndi ganga inn í réitarstöðu upphaflegs kröfuhafa og sæta greiðsluaðlögun.

Efni skuldari skilmála greiðsluaðlögunar myndu skuldir þær sem flokkast myndu sem almennar kröfur við gjaldþrotaskipti falla niður að greiðsluaðlögunartímabili loknu að því marki sem þær eru umfram getu skuldara. Lenging lána, breyting greiðsluskilmála, skuldbreyting vanskila og niðurfellingar myndu lúta sömu skilyrðum. Brjóti hins vegar skuldari skilmála greiðsluaðlögunarinnar þannig að grundvelli hennar sé raskað, eða taki ekki þátt í þeirri vinnu sem á hann yrði lögð undir meðferð málsins, væri greiðsluaðlögun fallin niður og öll áhrif hennar, þ.m.t. skerðing krafna, lenging lána, breyting skilmála og skuldbreytingar.

Byggt yrði á því að sbúðarbúsnæði skuldara sem er af hæfilegri stærð yrði ekki selt til fullnustu skulda. Öðru máli gegnir um óhóflega stórt eða dýrt húsnæði. Það yrði selt og annað og hæfilegra húsnæði tryggt. Veðsett lausafé yrði að meginstefnu selt til fullnustu skulda sem á því hvíla og til þess að auka greiðslugetu skuldara, nema það sé nauðsynlegt til

framfærslu hans og fjölskyldu hans og innan hóflegra marka.

Líkt og gerist í nágrannalöndunum yrði hverjum skuldara einungis veitt greiðsluaðlögum einu sinni. Greiðsluaðlögum mætti hins vegar taka upp innan hinna 3-5 ára, breytist aðstæður skuldara af ófyrirséðum aðstæðum t.d. vegna sjúkdóma, stysa, atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum aðstæðum.

Tillögur nefndarinnar byggja að nokkru á hugtökum eins og „hóflegt húsnæði“ og hin norsku lög á því sem telja má skuldara „nægilegt“ til framfærslu. Nefndin leggur því til að samhliða frumvarpssmíð um greiðsluaðlögum fari fram starleg úttekt og kömmun á því hvað teljast megi „nægilegt“ til framfærslu og jafnframt að leitast yrði við að staðla hugmyndir um „hæfilegt“ (búðarhúsnæði, en hvoru tveggja eru nauðsynlegar forsendur virkar greiðsluaðlögunar.