



12. febrúar 2021
Tilvísun 2101394

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001 (takmarkanir á notkun verðtryggingar í lánsamningum til neytenda).

Með tölvupósti dags. 29. janúar sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001 (takmarkanir á notkun verðtryggingar í lánsamningum til neytenda), lagt fyrir Alþingi á 151. Lög-gjafarþingi, 441. mál.

Um er að ræða mál sem efnislega var áður lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015-2016 og veitti Seðlabankinn þá meðfylgjandi umsögn um málið. Þá hefur Seðlabankinn á undanförunum árum veitt fjölmargar umsagnir um nokkur mál sem eru að mörgu leyti sambærileg þessu.

Varðandi almenn sjónarmið er lúta að takmörkun valkosta lántakenda, takmörkun verðtryggingar og verðbólguáhættu sem gefið er í skyn að felist í löngum óverðtryggðum lánsamningum vísar Seðlabankinn til fyrri umsagna og fylgigagna með þeim. Sem fyrr leggur Seðlabankinn áherslu á að verðtryggðum húsnæðislánum fylgja fjölmargir kostir þótt þeim geti einnig fylgt ókostir eins og öðrum lánaformum. Þá minnir bankinn á þá staðreynd að skorður við framboði verðtryggðra lána fækka valkostum lántakenda og eru því almennt til þess fallnar að rýra velferð lántakenda, enda getur staða þeirra, sem og þörf fyrir tiltekin lánsform, verið mjög mismunandi. Lántakendur geta nú valið verðtryggð lán eða óverðtryggð eða þá blöndu af hvoru tveggja sem þeir telja henta best. Margt bendir til þess að lántakar velji nú almennt blöndu verðtryggðra og óverðtryggðra lána í samræmi við greiðslugetu, ólifaða vinnuævi og aðrar aðstæður. Því vaknar spurning um hvort frumvarpinu sé ætlað leysa meintan vanda sem er að hverfa eða jafnvel ekki lengur til staðar.

Með frumvarpinu er m.a. lagt til að verðtryggð jafngreiðslulán verði að hámarki veitt til 25 ára sakir ókosta sem gefið er í skyn að fylgi því að lægri greiðslubyrði framan af lánstímanum fylgi hægari eignamyndun en í tilviki annars konar lánsforma þar sem greiðslubyrðin er þyngri. Með þessu yrði því sett bann við þeim valkosti á lánamarkaði sem jafnan felur í sér lægsta greiðslubyrði fyrir lántakendur sem ljóst er að bitna myndi hvað harðast á þeim hópi lántakenda sem hefur minnsta greiðslugetu. Frá þessu eru þó undanþágur fyrir skilgreinda hópa en þær fela um leið í sér mismunum lántakenda. Ekki er ljóst hvers vegna svipta skuli ákveðna lántakendur valkostum sem þeir kynnu annars að kjósa eingöngu vegna þess að þeir eru

yfir tilteknum aldri eða tekjur þeirra yfir ákveðinni krónutölu. Í þessu samhengi má vekja athygli á þeirri leið sem almennt er farin í lögum nr. 33/2013 um neytendalán þar sem ríkar skyldur eru lagðar á lánveitendur að meta láns hæfi lántaka, m.a. með sérstökum áherslum í tilviki lánaforma sem talin eru áhættusöm, sbr. 10. gr. a. laganna um greiðslumat lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum. Benda má á að við sumar aðstæður getur verðtryggt jafngreiðslulán til langs tíma verið afar góður kostur – sérstaklega fyrir þau sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð.

Eins og áður segir fylgja verðtryggðum jafngreiðslulánum bæði kostir og gallar en með samþykkt frumvarpsins væri löggjafinn að stýra vali ákveðinna lántakenda þannig að greiðslubyrði þeirra þyngist sem mun knýja þá til að leita annarra kosta, svo sem óverðtryggðra lána, t.d. með breytilegum vöxtum. Slík lán kunna að veita tiltölulega léttu greiðslubyrði tímabundið í lágvaxta-umhverfi en þau geta líka aukið sveiflur í greiðslubyrði og gert raungreiðslubyrði lánanna ófyrirsjáanlegri en í tilviki sambærilegra verðtryggðra lána. Að öðru óbreyttu væri því stuðlað að aukinni áhættu lántakenda og í mörgum tilvikum einnig þyngri greiðslubyrði.

Þá má benda á að óheppilegt er að spyrða saman í einni lagagrein takmarkanir á veitingu verðtryggðra neytendalána annars vegar og fasteignalána hins vegar. Tilfni lánanna er mjög ólíkt vegna þess að væntur líftími fasteignar sem tekin er að veði er mun lengri en væntur líftími neysluvöru sem lánað er fyrir. Með lengingu lágmarkslánstíma verðtryggðra neyslulána í 10 ár er nánast lagt bann við slíkum lánum eða e.t.v. búinn til hvati til þess að lengja slík lán fram yfir mögulegan líftíma neysluvöru. Spyrja má hvort það sé skynsamlegt.

Samkvæmt lögum er Seðlabanka Íslands heimilt að ákveða lágmarkslánstíma verðtryggðra lána og er hann nú fimm ár. Í frumvarpinu er lagt til að þessi heimild verði tekin af Seðlabankanum vegna verðtryggðra jafngreiðslulána og að lágmarkslánstíminn verði 10 ár. Ekki eru færð rök fyrir því að skilgreina sérstaklega lágmarkslengd verðtryggðra jafngreiðslulána umfram önnur form verðtryggingar og heldur ekki fyrir því að taka þessa heimild frá Seðlabankanum. Vandséð er hvert markmiðið er.

Seðlabankinn leggur því til að þessi mál verði endurskoðuð frá grunni þannig að skýrt sé að boðaðar aðgerðir nái raunverulega þeim markmiðum sem liggja til grundvallar. Bankinn vísar í því samhengi til fjölmargra umsagna sinna til Alþingis um hliðstæð mál á undanförunum árum og áratugum.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Asgeir Jónsson
seðlabankastjóri

Fylgiskjal: Umsögn Seðlabanka Íslands við 817. mál á 145. löggjafarþingi.



1. september 2016
1608155

Nefndasvið Alþingis
nefnadasvið@althingi.is
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um 817. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, með síðari breytingum.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis óskaði þann 19. ágúst sl. eftir umsögn Seðlabanka Íslands um 817. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Í rammagrein V-1 í *Fjármálastöðugleika* 2014-1 var fjallað um tillögur sérfræðingahóps forsætisráðuneytis sem skilaði skýrslu um afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánum í janúar 2014. Þar var meðal annars lagt mat á efnahagsleg áhrif þess að stytta hámarkslánstíma verðtryggðra jafngreiðslulána í 25 ár. Matið byggði á svari Seðlabankans við beiðni sérfræðingahópsins og fylgdi það í viðauka við skýrslu hópsins í janúar 2014. Í rammagreininni kemur fram að bann við verðtryggðum jafngreiðslulánnum til meira en 25 ára leiði að öðru óbreyttu til þess að um tveimur árum eftir að bannið tekur gildi verði húsnæðisverð um það bil 8% lægra en ella. Þá má búast við því að einkaneysla verði um 1-1½% minni og hagvöxtur um ½% minni en ella um tveimur árum frá því að breytingin gengur í gegn.

Með frumvarpinu er lagt til að bannað verði „að veita neytendalán til lengri tíma en 25 ára sé það verðtryggt og með jafngreiðslufyrirkomulagi“ nema lántakandinn sé undir tilteknum aldursmörkum eða hafi lágar tekjur eða veðsetningarhlutfall lánsins sé að hámarki 50%. Með öðrum orðum er lagt til að einstaklingum sem eru yfir 44 ára aldri og með meira en 3,5 milljónir í árslaun og með veðsetningarhlutfall yfir 50% verði bannað að taka verðtryggt lán til meira en 25 ára nema samið sé um endurgreiðslur með öðru en jafngreiðsluformi. Ekki fylgir greining á því til hve margra bannið muni líklega taka að gefnum þessum hliðarskilyrðum en áhrifin verða því minni, því færri sem bannið nær til.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að með aldursmörkunum vinnist að lítill hluti lánsins standi eftir við eftirlaunaaldur. Tilgangur þess að beina sparnaði í auknum mæli í fasteignir frekar en dreifðari eignasöfn er óljós og getur aukið áhættu lántakandans. Þá má benda á að hin veðsetta eign stendur til tryggingar láninu og það er því líftími

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 101 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: sedlabanki@sedlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

eignarinnar sem skiptir fyrst og fremst máli en ekki lífaldur lántakandans.

Eins og áður segir er í frumvarpinu aðeins lagt til að bannið eigi við verðtryggð jafngreiðslulán til meira en 25 ára. Því virðist eiga að vera heimilt að greiða verðtryggð lán til meira en 25 ára niður annað hvort hraðar eða hægar en sem svarar til jafngreiðsluformsins. Á meðan töluverð eftirspurn er eftir verðtryggðum lánnum á jafngreiðsluformi til meira en 25 ára má því búast við því að lán jafngild þeim verði í boði eftir sem áður og því vandséð hvernig þetta frumvarp á að ná markmiðum sínum.

Í rökstuðningi fyrir frumvarpinu er vísað í skýrslu sérfræðingahópsins um afnám verðtryggingar frá því í janúar 2014. Í erindisbréf sérfræðingahópsins kemur hins vegar skýrt fram að honum var falið að útfæra afnám verðtryggingar en ekki að leggja mat á hvort það væri æskilegt. Sérfræðingahópurinn lagði til að í stað þess að afnema verðtryggingu yrðu stigin smærri skref, þar á meðal að lengja lágmarkstíma verðtryggðra lána og stytta hámarkstíma þeirra.

Áhrif verðtryggingar fjárskuldbindinga eru fyrst og fremst að með henni er óvissu vegna óvæntrar verðbólgu eytt úr samningnum. Þessi óvissa er því meiri sem breytileiki í verðbólgu er meiri og því lengri sem lánstíminn er. Kostir verðtryggingar fyrir lánveitendur og lántakendur eru því meiri eftir því sem lánstíminn er lengri og því vandséð að þörf sé á að takmarka heimild til verðtryggingar mjög langra lána. Ennfremur má benda á að þar sem verðtrygging eyðir áhrifum óvissu um þróun verðlags á lánstímanum er vaxtaálag verðtryggðra lána til langs tíma almennt lægra en samsvarandi nafnvaxtalána.

Af greinargerð með frumvarpinu má ráða að það sé lagt fram vegna þess að lántakendur séu taldir illa upplýstir um þá áhættu sem felst í því að taka verðtryggð lán og þá sérstaklega að lægri greiðslubyrði fylgir hægari eignamyndun. Hafi bannið umtalsverð áhrif, sem er óvíst, er líklegt að lántakar horfi til þeirra valkosta við 40 ára verðtryggð jafngreiðslulán sem hafa líkasta eiginleika. Því er líklegt að aukinnar eftirspurnar gæti eftir annars vegar 25 ára verðtryggðum jafngreiðslulánnum, sem hafa hærri greiðslubyrði og greiðast hraðar niður, og hins vegar 40 ára verðtryggðum lán með jafnar afborganir, sem hafa hærri greiðslubyrði framan af og greiðast hraðar niður. Helsti kostur verðtryggðra lána fyrir lántakendur og lánveitendur er fyrirjáanleiki í raungreiðslubyrði. Óvissa er um greiðslubyrði nafnvaxtalána með breytilega vexti og nafn-vaxtalánnum með fasta vexti fylgir óvissa um eiginfjármyndun vegna þess að verðmæti eftirstöðva lánsins sveiflast þegar markaðsvextir breytast. Æskilegt verður að teljast að upplýsa lántakendur vel um þá kosti sem eru í boði og þá áhættu sem þeim fylgja. Það er markvissara en að banna tiltekna tegund

greiðsluforms í lánasamningum fólks sem fellur innan ákveðinna tekna, eigna og aldursmarka. Bann við tilteknu lánsformi mun í besta falli fækka valkostum þeirra sem sækja sér lánsfé en fækkun valkosta dregur almennt úr velferð.

Í greinargerð með frumvarpinu eru sýndir endurgreiðsluferlar verðtryggðra og óverðtryggðra lána (myndir 2 og 3) en ferlar á myndunum eru sýndir á verðlagi hvers tíma miðað við ákveðna forsendu um verðlagsþróun. Þessi samanburður er afar villandi þar sem fjárhæðir eru ekki sambærilegar milli ára. Rétt er að setja samanburð sem þennan, sem sýnir greiðsluflæði yfir langan tíma, fram á föstu verðlagi. Annars þarf að fylgja forsenda um þróun launa til að fá mat á greiðslubyrði og þróun fasteignaverðs ef tilgangurinn er að meta eignamyndun.

Tilgangurinn með frumvarpinu er óljós en virðist vera að mæta skorti á upplýsingagjöf vegna lánveitinga. Ef svo er væri æskilegra að bregðast við því með beinum hætti frekar en að takmarka þá valkosti sem standa hluta lántakenda til boða, sérstaklega þar sem ekki er metið til hve margra bannið mun líklega ná. Í frumvarpinu er sú tegund lána sem lagt er til að verði óheimil mjög skýrt tilgreind, en bannið mun því ekki ná til lánsforma sem viðbúið er að komi fram verði það að veruleika, og geta líkt nánast algerlega eftir því formi sem bannað verður. Því er líklegt að verði afar erfitt að ná þeim markmiðum sem frumvarpi þessu er ætlað að ná.

Seðlabankinn bendir að lokum á að í frumvarpinu er lögð til breyting á lögum um vexti og verðtryggingu. Í kjölfar álits ESA um að algjört bann á gengis-tryggðum lánum fæli í sér brot á 40 gr. EES samningsins hefur verið unnið að breytingum á þessum lögum. Samhliða hafa einnig verið lagðar til breytingar er lúta að takmörkun lánveitinga í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila. Seðlabankinn telur afar brýnt að þessar breytingar nái fram að ganga.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri


Lúðvík Eliasson
hagfræðingur