

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Flm.: Ögmundur Jónasson.

1. gr.

Við 1. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Óheimilt er að breyta til hækkunar vöxtum á lánum sem eru verðtryggð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Mál þetta var áður flutt á 130. þingi en ekki afgreitt úr nefnd. Á meðal þeirra sem sendu inn umsagnir um frumvarpið voru Neytendasamtökin sem mæltu eindregið með samþykkt þess. Samtök verslunar og þjónustu bentu hins vegar í sinni umsögn á verðtrygginguna sem meginvanda innlends lánamarkaðar og töldu að fremur ætti að afnema hana en takmarka samningsfrelsi varðandi vexti. Seðlabanki o.fl. byggðu umsagnir sínar á grein sem birtist í Peningamálum, í maí 2004, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða fyrir bankann að beita heimild laga til að fyrirskipa að vextir verðtryggðra skuldbindinga væru ætíð fastir. Sjónarmið umsagnaraðila voru því nokkuð skipt.

Þessu frumvarpi er ætlað að tryggja hagsmuni lántakenda með því að koma í veg fyrir að vextir verðtryggðra lána verði hækkaðir á lánstíma, samkvæmt einhliða ákvörðun lánveitanda eins og almennt tíðkast á íslenskum lánamarkaði. Gert er ráð fyrir að hægt sé að semja um lækkun vaxta en lagalegar skorður á hinn bóginn reistar við því að vextir verði hækkaðir.

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingu á 1. mgr. 15. gr. laganna, sem heimilar Seðlabanka Íslands að ákveðið að fengnu samþykki ráðherra að vextir verðtryggðra innstæðna og lána skuli vera óbreytanlegir á lánstíma, þó svo að efnislega feli frumvarpið í sér nokkra þrengingu á þeirri heimild.

Sérstaða íslensks lánamarkaðar er allnokkur. Þannig tíðkast hér á landi verðtrygging í lánsfjárviðskiptum í ríkari mæli en í flestum öðrum ríkjum. Verðtrygging sparifjár og lánsfjár hefur almennt verið heimiluð hér á landi frá árinu 1979. Í lögum sem sett voru það ár var kveðið á um að almennt skyldi stefnt að verðtryggingu sparifjár landsmanna og almanna sjóða og grunnur lagður að lánskjaravísitölu. Allan áttunda áratuginn hafði geislað mikil verðbólga í landinu. Á þessum tíma voru stjórnvöld treg að heimila vaxtahækkanir og við þær aðstæður voru raunvextir neikvæðir. Með verðtryggingunni var lagður grunnur að tryggari sparnaði og meiri stöðugleika í fjármála- og efnahagslífinu. Nú er svo komið að flestar langtímaskuldbindingar, þar á meðal skuldir heimilanna, eru verðtryggðar.

Enda þótt verðtrygging sé mjög útbreidd hér á landi er ekki svo að skilja að hún fyrirfinnist ekki annars staðar. Tekin var upp verðtrygging hér á landi sem vörn fyrir sparendur og fjármagnseigendur og hefur hið sama verið uppi á teningnum í Argentínu, Brasilíu, Chile

og Ísrael. Í þessum ríkjum var verðtrygging talin nauðsynleg til að vinna traust fjárfesta á fjármagnsmörkuðum. Víðast hvar annars staðar hefur verðtrygging ekki tíðkast að neinu marki. Allvíða hafa verðtryggð skuldabréf þó verið í boði og má þar nefna Bretland, Svíþjóð, Frakkland, Ástralíu, Kanada og Bandaríkin. Verðtryggð skuldabréf til langs tíma hafa þótt æskilegur kostur og líkleg leið til að lækka vaxtakostnað.

Athuganir hafa verið gerðar á raunvaxtabyrði óverðtryggðra lána annars vegar og verðtryggðra lána hins vegar. Niðurstöðurnar hafa allar verið á einn veg. Raunvaxtabyrði verðtryggðra lána er minni en óverðtryggðra. Í skýrslu sem nefnd á vegum viðskiptaráðuneytisins birti í október árið 1998 segir m.a.: „Í fyrsta lagi veldur áhættuálag sem fjárfestir krefst vegna verðbólgu því að raunvextir óverðtryggðra skuldbindinga verða hærri en verðtryggðra. Verðtrygging veldur því að lánveitandinn losnar við verðbólguáhættu. Hér á landi sýnir reynslan að á þessum áratug hafa raunvextir verðtryggðra lána verið að meðaltali um 2% lægri en raunvextir óverðtryggðra útlána ... Í öðru lagi veldur verðbólguáhætta því að lánveitendur eru hikandi við að veita óverðtryggð lán til eins langs tíma og verðtryggð með föstum vöxtum.“

Einmitt þarna liggur hundurinn grafinn. Íslenskir lánveitendur vilja hafa allt sitt á þurru. Ekki aðeins krefjast þeir verðtryggingar heldur einnig breytilegra vaxta en erlendis tíðkast einmitt að nota breytilega vexti í sama augnamiði og verðtryggingin upphaflega var hugsuð hér á landi: Til að bregðast við breytingum sem kynnu að eiga sér stað á lánstímabilinu og tryggja þannig að umsamdar lánsfjárupphæðir yrðu ekki étnar upp af verðbólgu. Þegar tvenns konar trygging fyrir áhrifum verðbólgunnar eru komnar til sögunnar, verðbætur og breytilegir vextir, hefur verið haft á orði að íslenskir fjármagnseigendur hafi tryggt sig bæði með belti og axlaböndum.

Fjármagnseigendur með belti og axlabönd.

Enda þótt þetta frumvarp komi fram fyrst núna var það upphaflega boðað í blaðagrein 27. ágúst árið 2001 undir þessari fyrirsögn. Þar sagði m.a.:

„Eitt alvarlegasta efnahagsmeið sem við búum við hér á landi er hár fjármagnskostnaður. Í rauninni er það afar kurteislegt heiti yfir þau okurkjör sem heimili og fyrirtæki eru knúin til að undirgangast á lánsfjármarkaði ... Ekki er óalgengt að fólk greiði vel á aðra milljón króna á ári í vexti. Það er vert fyrir allt samfélagið að hugsa um það alvarlega hvað það þýðir í raun að gera efnalitlum fjölskyldum að greiða slíkar upphæðir á ári hverju í vexti. Og takið eftir, við erum aðeins að tala um vexti, ekki einu sinni afborganir af lánunum. Nú er það svo að lánin sem bera hæstu vextina eru óverðtryggð ... Að minnum dómi stendur slagurinn því ekki um að berjast gegn verðtryggingu sem slíkri heldur klyfjum okurlánastefnunnar almennt. Í rauninni er það ekkert undarlegt að lán sem bera verðtryggingu séu á lægri vöxtum en hin sem enga slíka tryggingu hafa. Í útlöndum tíðkast það hjá lánveitendum að tryggja sig með breytilegum vöxtum. Ef verðbólgan eykst hefur lánveitandinn heimild til að hækka vextina. Ef hins vegar dregur úr verðbólgu eru þeir lækkaðir ... Á Íslandi nægir þetta fjármagnseigendum ekki. Þeir vilja geta haldið uppi um sig brókunum bæði með belti og axlaböndum. Þeir heimta verðtryggingu auk breytilegra vaxta. Verðtryggingin þýðir að eign fjármagnseigandans rýrnar aldrei hvert sem verðbólguástigið verður. Þá áhættu tekur lántakandinn hins vegar á sínar herðar. En í ofanálag heimtar lánveitandinn breytilega vexti. Hann vill geta ákveðið einhliða og samkvæmt eigin geðþótta hve mikið hann skammtar sjálfum sér upp úr vasa lántakandans hverju sinni. Þetta er ósiðlegt og mun ég á komandi þingi kynna lagafrumvarp sem reisir við þessu skorður.“

Lántakandi ofurseldur lánveitanda.

Ekki varð af því fyrir en nú að leggja fram frumvarp sem kemur í veg fyrir að lánveitendur geti að vild hækkað vexti á verðtryggðum lánum. Nú kann einhver að segja sem svo að mönnum sé í sjálfsvald sett að semja um lánskjörin og sé óþarfi að setja frumvarp um bann við tilteknu lánsformi. Við því er það að segja að lántakendur eru iðulega ofurseldir lánveitendum sem þegar á heildina er litið bjóða viðskiptavinum sínum upp á mjög sambærileg kjör.

Iðulega er því haldið fram að vextir séu nauðsynlegt stýritæki við hagstjórn. Vöxtum megi beita sem stýritæki til að slá á þenslu eða örva hana eftir atvikum. Þegar hins vegar um það er að ræða að vöxtum er breytt á skuldbindingum langt *aftur í tímann* hafa slíkar aðhaldsaðgerðir snúist upp í andhverfu sína. Skuldarinn er ekki aðeins í hættu vegna verðbólguþróunar heldur stafar honum einnig ógn af duttlungum lánardrottins síns, með öðrum orðum, hann á erfitt með að skipuleggja sig á fyrirsjáanlegum forsendum vegna þess að lánveitandinn hefur öll ráð í hendi sér.

Á að endurskoða verðtryggingu?

Verðtrygging lána hefur sætt mikilli andstöðu í landinu allar götur frá því að henni var komið á, ekki síst eftir að verðtrygging launa var afnumin. Réttilega hefur verið bent á í því sambandi að á sama tíma og launafólk er háð verðlagsþróun og á stöðugt á hættu að verðgildi launa rýrni af völdum verðbólgu þá hafi fjármagnseigendur jafnan allt sitt á þurru. Þetta eru eðlilegar ábendingar sem byggjast á sanngirnirökum. Af hálfu stjórnvalda hefur verið fylgt þeirri stefnu að draga smám saman úr vægi verðtryggingar og hefur sú viðleitni fyrst og fremst beinst að lánum til skemmri tíma. Athygli vekur að enda þótt raunvextir verðtryggðra lána séu almennt lægri en óverðtryggðra hefur sá munur farið minnkandi á síðari árum (sbr. áður ívitnaða skýrslu viðskiptaráðuneytis). Eðlilegt er að taka verðtryggingu lána til endurskoðunar með hagsmuni lántakenda ekki síður en lánveitenda í huga en svo virðist sem hagar fjármagnseigenda sé jafnan hærra metinn þegar þessi mál hafa komið til álita. Þeirri forgangsröðun þarf að breyta.“