

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001 (jöfn staða samningsaðila vegna kaupa á íbúðarhúsnæði).

Flm.: Ólafur Ísleifsson, Karl Gauti Hjaltason, Anna Kolbrún Árnadóttir,
Bergþór Ólason, Birgir Þórarinsson, Gunnar Bragi Sveinsson,
Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Páll Jónsson, Þorsteinn Sæmundsson.

1. gr.

Við 1. mgr. 14. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Heimild til verðtryggingar láns með veði í íbúðarhúsnæði er bundin því skilyrði að við útreikning verðbóta séu felld brott áhrif breytinga á óbeinum sköttum og húsnæðisliðar vísitölu neysluverðs og að ákvæðisvextir nemi eigi hærri hlutfallstölu en 2% á ári. Hagstofa Íslands skal gefa út mánaðarlega vísitölu þar sem óbeinir skattar og húsnæðisliður hafa verið felldir brott. Heimilt er að verðtryggt jafngreiðslulán með veði í íbúðarhúsnæði hafi allt að 25 ára lánstíma.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á síðasta löggjafarþingi (16. mál) en náði ekki fram að ganga. Markmið þeirra breytinga á lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, sem gerð er tillaga um er að jafna stöðu samningsaðila um verðtryggt lán til kaupa á íbúðarhúsnæði og tryggja fjölskyldum sanngjarnari lánakjör en til þessa hafa boðist. Engum þarf að blandast hugur um að samningsaðilar í lánaviðskiptum vegna húsnæðiskaupa hafa ójafna stöðu, ekki síst vegna ólíkra fjárhagslegra burða þar sem aflsmunur er verulegur og jafnframt þegar kemur að þekkingu á fjárhagslegum eignum. Verðtryggt lán er ekki einfalt í eðli sínu. Bankar hafa mun meiri þekkingu á fjármálamarkaði og þeim þáttum sem geta haft áhrif á þróun verðlags og kaupgjalds og þar með á greiðslubyrði lána en allur almenningur. Gengisfall krónunnar og verðbólguhrinin sem fylgdi í kjölfarið á efnahagshruninu 2008 er flestum í fersku minni sem og áhrifin sem þessir atburðir höfðu á verðtryggt lán með geigvænlegum afleiðingum fyrir heimili landsmanna og hag fjölskyldna.

Fullt tilefni er því til að stíga markverð skref til þess að jafna hinn mikla aðstöðumun sem ríkt hefur milli aðila slíkra lánasamninga. Frumvarpi þessu er ætlað að gegna hlutverki í þessu skyni.

Efnisatriði frumvarpsins eru í meginatriðum fjögur:

Í fyrsta lagi feli verðtrygging í sér úrræði til að mæta áhrifum almennra verðlagsbreytinga sem rót eiga að rekja til verðfalls krónunnar þegar svo ber undir. Slíkar verðlagsbreytingar eru allt annars eðlis en verðbreytingar sem stafa af sértækum aðgerðum stjórnvalda sem hafa í för með sér breytingu á vöruverði. Hinar sértæku aðgerðir falla þannig ekki undir þessa almennu og viðurkenndu skilgreiningu á verðbólgu. Ber fyrst að nefna ákvarðanir stjórnvalda

sem snúa að tekjuöflun ríkissjóðs, svo sem áhrif breytinga á óbeinum sköttum og sértækar álögur á einstaka vörflokka eins og eldsneyti, áfengi og tóbak. Engin efni eru til að lántakar verðtryggðra lána bæti lánveitendum upp skattahækkanir sem gerðar eru til að standa undir verkefnum í almannabágu og eðli málsins samkvæmt eiga að leggjast jafnt á alla eftir því sem þeir haga innkaupum sínum. Sama gildir einnig um skattaálögur sem ætlað er ná tilteknum markmiðum í þjóðfélagsmálum, t.d. með álögum á tiltekna flokka matvæla með heilbrigði og hollustu að markmiði og á eldsneyti til að rækja markmið vegna alþjóðlegra skuldbindinga í loftslagsmálum með svonefndu kolefnisgjaldi. Engin efni eru til að álögur af þessu tagi séu lagðar aukalega á lántakendur verðtryggðra íbúðalána eða til að fjármálastofnanir eignist fyrir atbeina stjórnvalda nýjar kröfur á heimilin með allt afl réttarkerfisins að baki þegar kemur að innheimtu.

Í öðru lagi hefur komið fram að svonefndur húsnæðisliður vísitölu neysluverðs, sem ekki styðst við samræmt alþjóðlegt viðmið, hafi á liðnum árum haft í för með sér mun meiri hækkanir á höfuðstól og greiðslum af verðtryggðum lánnum en almennar verðhækkanir í landinu hafa gert. Fjármála- og efnahagsráðherra upplýsti í svari á 148. löggjafarþingi (207. mál) að á fimm ára tímabili, 2012–2017, hefðu verðbætur á íbúðalán vegna almennra verðlagshækkana numið 15 milljörðum kr. en á sama tíma hefðu lagst 118 milljarðar kr. ofan á verðtryggð íbúðalán vegna áhrifa húsnæðisliðar vísitölnunnar. Hluttur húsnæðisverðsins í verðbótunum hefði því verið 88,7%.

Í fyrrgreindu svari fjármála- og efnahagsráðherra eru reiknaðar fjárhæðir verðbóta miðað við að heildarfjárhæð verðtryggðra skulda heimila með veði í íbúð hefðu haldist fastar frá árslokum 2003, þ.e. í 480,812 milljörðum kr. Þannig er unnt að einangra áhrif verðlagsbreytinga á höfuðstól að öllu öðru óbreyttu. Verðbætur miðað við framangreindar forsendur, sundurliðaðar eftir árum, námu um 323 milljörðum kr. á tímabilinu 2004–2017, en sé miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðis námu þær samtals um 254 milljörðum kr. á tímabilinu. Á árunum 2013–2017 námu verðbætur á lánnum sem tekin höfðu verið árið 2003 samtals 52,5 milljörðum kr. en verðbætur án húsnæðisliðarins námu 5,4 milljörðum kr. á sama tímabili.

Fullyrða má að samsvarandi eignatilfærsla frá lántakendum til fjármálastofnana yrði hvergi þöluð eða liðin í nágrannalöndum Íslendinga. Munur á vísitölu neysluverðs með og án húsnæðisliðar var hlutfallslega minnstur árið 2013 en mestur árið 2017 þegar verðbætur miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðis voru verulega neikvæðar, enda hefur verið verðhjöðnun á Íslandi frá miðju ári 2016 ef húsnæðisliður vísitölnunnar er undanskilinn. Þorsteinn Sæmundsson og fleiri alþingismenn lögðu fram á 148. löggjafarþingi tillögu um málið en hún náði ekki fram að ganga. Þó ber að geta þess að samþykkt var þingsályktun nr. 17/148 um skipan starfshóps sem hafi það hlutverk að meta forsendur verðtryggingar, þar á meðal hvað varðar samsetningu vísitölu.

Með frumvarpinu er kveðið á um að vegna þeirra þátta sem hér hafa verið taldir, óbeinna skatta og húsnæðisliðar vísitölnunnar, verði Hagstofu Íslands falið að birta vísitölu neysluverðs þar sem áhrif þeirra hafa verið felld brott. Skal þá nota þá vísitölu við útreikning greiðslna af verðtryggðum íbúðalánnum.

Í þriðja lagi er í frumvarpinu kveðið á um að þegar íbúðalán er í formi verðtryggðs jafngreiðsluláns (annúitets) megi lánstíminn ekki vera lengri en 25 ár. Sams konar tillaga var gerð með stjórnarfrumvarpi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, sbr. 817. mál, þingskjal 1537. Það frumvarp var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samvinnu við forsætisráðuneyti og tók mið af þeim sjónarmiðum sem fram komu í skýrslu sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar af neytendalánnum frá janúar 2014. Með frumvarpinu var lagt til að almennt yrði óheimilt að veita neytendum verðtryggð jafngreiðslulán til lengri tíma en 25 ára, með undan-

þágum fyrir ungt fólk, lántaka með lægri tekjur og lántaka með lágt veðsetningarhlutfall. Rökin fyrir þeim breytingum sem lagðar voru til í frumvarpinu felast fyrst og fremst í þeim ókostum verðtryggðra jafngreiðslulána til langs tíma að verðbótum er velt á höfuðstól lánsins og greiðslum þeirra frestað. Með þessu verður eignamyndun hægari en ella og líkur á neikvæðu eigin fé lántaka aukast. Lán sem fela ekki í sér afborgun af höfuðstól, svo sem lán þar sem aðeins vextir eru greiddir (e. interest only loans) eða lán með neikvæðri höfuðstólsafborgun (e. negative amortization), þykja almennt óæskileg með tilliti til hagsmuna neytenda. Fram kemur í greinargerð með fyrrgreindu stjórnarfrumvarpi að fullyrða megi að neytendur séu ekki nægilega meðvitaðir um þá áhættu sem verðtryggð jafngreiðslulán bera með sér.

Í greinargerð með umræddu stjórnarfrumvarpi segir að á undanförunum áratugum hafi rutt sér til rúms verðtryggð jafngreiðslulán til 40 ára, svokölluð Íslandslán. Segir þar að þessi lán séu langalgengustu íbúðalán til íslenskra heimila. Enn fremur segir að greiðslubyrði af Íslandslánum sé lægri en af öðrum lánsformum en þar sem verðbætur leggjast við höfuðstól hækki höfuðstóll lánsins stóran hluta lánstímans og því meira sem verðbólga er meiri. Eðli þessara lána geri að verkum að þrátt fyrir að allar afborganir séu greiddar fyrstu tvo áratugi lánstímans hækki höfuðstóllinn engu síður ef verðlag hækkar. Óhætt mun að taka undir þessi sjónarmið.

Í greinargerð með umræddu stjórnarfrumvarpi segir jafnframt að ákvæði frumvarpsins samræmist stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og alþjóðlegum skuldbindingum á borð við mannréttindasáttmála Evrópu. Segir þar að sú takmörkun á samningsfrelsi sem frumvarpið hefur að geyma sé hluti af viðleitni til að stuðla að bættri umgjörð fasteignalána og draga úr vægi verðtryggingar á fasteignalánamarkaði. Þess er gætt að ganga ekki lengra í þeim takmörkunum en tilefni er til, enda mundu of víðtækar takmarkanir hafa óæskileg áhrif á stöðu neytenda.

Í frumvarpinu segir enn fremur að unnið hafi verið að ýmsum þeim mótvægisáðgerðum sem sérfræðingahópurinn lagði til og þyki aðstæður vera fyrir hendi í hagkerfinu til að fara að tillögum hans og stemma þannig stigu við verðtryggðum langtímajafngreiðslulánum.

Í *ffjórða lagi* kveður frumvarpið á um að vextir af verðtryggðum íbúðalánum megi ekki fara yfir 2% á ári. Vextir á verðtryggðum samningum hafa til þessa verið ákveðnir við markaðsskilyrði sem sýnast oftlega frekar einkennast af fákeppni en samkeppni. Þá einkennir þessar ákvarðanir að þær styðjast ekki við viðhlítandi erlendan samanburð, enda sams konar skuldbindingar ekki að finna í nágrannalöndum Íslendinga.

Verðtryggðir vextir hafa af þessum ástæðum ekki búið við það aðhald sem einkennir eðlilega verðmyndun á markaði þar sem annars vegar er virk samkeppni og hins vegar aðhald sem fæst með samanburði við erlenda markaði. Öðru máli gegnir t.d. um vexti af óverðtryggðum skuldbindingum sem bera má saman hér á landi við það sem gengur og gerist í nágrannalöndum. Þá er þess að geta að vextir á verðtryggðum skuldbindingum leggjast á höfuðstól með hlaupandi krónuverðmæti sem í grundvallaratriðum sker sig frá venjubundnum lánaskuldbindingum þar sem höfuðstóll er föst stærð að frátöldum afborgunum.

Skipting áhættu milli samningsaðila um verðtryggt lán er með þeim hætti að lántaki axlar alla ábyrgð á verðhækkunum á samningstímabilinu. Felst í því trygging sem telja má hafa í sér umtalsvert hagræði fyrir lánveitanda enda leggur lántaki eignir sínar og aflahæfi undir til að standa undir þessari skuldbindingu sinni sem annars er óþekkt í nágrannalöndunum þegar kemur að íbúðalánum til einstaklinga. Skuldbinding lántaka hrekkur svo langt í þessu tilliti að hún felur í sér sérstakar aukagreiðslur umfram verðbreytingar af völdum kerfisbundinnar mæliskekku, svonefnds vísitölubjaga.

Vandinn við hættu á ofmati í verðbólguælingum er vel þekktur. Í kennslubókum í hagfræði er lögd áhersla á nánar tilgreindar ólíkar ástæður þess að vísitala neysluverðs ofmeti almennar verðlagshækkanir. Ef miðað er við að verðtryggðar skuldir heimila nemi um 1.700 milljörðum kr. þýðir vísitölubjagi frá 0,3% upp í e.t.v. 1,5%, eins og niðurstöður fræðimanna gefa til kynna, að vísitala neysluverðs felur í sér árlegt ofmat á bilinu frá 5 milljörðum kr. upp í 25 milljarða kr. Verður að líta á slíkar fjárhæðir sem eignatilfærslur milli aðila, rétt eins og tilfærslurnar vegna húsnæðisliðarins sem áður er getið, auk tilfærslna vegna þess að lántakendum er ætlað að bæta lánveitendum upp skattahækkanir. Þá er á það að líta að lántakar verðtryggðra lána bera alla áhættu af hversu mikil skekkjan kann að reynast.

Loks ber að geta þess að verðtryggð lán með veði í íbúðarhúsnæði hljóta að teljast meðal öruggustu eigna í sérhverju eignasafni ef skuldabréf með ábyrgð opinberra aðila eru undanskilin. Viðtekin viðmið um áhættu og ávöxtun ættu að leiða til þess að slík lán beri lægri vexti en almennt gerist í ljósi hinnar miklu tryggingar sem lánveitandi nýtur um verðgildi höfuðstóls á mælikvarða verðlagsþróunar og öryggis um endurheimt höfuðstóls í ljósi þess að lán eru yfirleitt ekki veitt nema fyrir hluta af verðmæti íbúðarhúsnæðis við upphaf lánstíma. Hafa lánveitendur þar borð fyrir báru og vörn gegn verðlækkun húsnæðis sem sett hefur verið að veði fyrir lánveitingunni. Auk veðs í íbúðarhúsnæði leggur lántakandi aflahæfi sitt að veði dugi húsnæðisveð ekki og munu þess fjölmörg dæmi að reynt hafi á þessa tryggingu með því að lántaki hafi greitt af láni eftir að hafa þurft að yfirgefa íbúðarhúsnæði sitt. Trygging lánveitenda sem nær svo langt sem hér greinir hlýtur að bera vexti til samræmis sem liggja undir því sem almennt gerist og þar sem slíkar tryggingar eru ekki fyrir hendi.

Niðurlag.

Reynslan hér á landi virðist ekki gefa til kynna að framangreind atriði hafi vegið þungt við ákvörðun um vexti verðtryggðra lána eða að sjónarmið um meðalhóf hafi verið sérstaklega höfð í heiðri. Eru af þessum ástæðum full efni til að binda vexti af slíkum lánum með veði í íbúðarhúsnæði við hámark sem hér er lagt til að verði 2% á ári. Styðst sú tala við algengar viðmiðanir um framleiðniaukningu og hagvöxt þegar til langs tíma er litið.

Nú eru liðin nær 40 ár frá því að verðtrygging varð almenn í lánaviðskiptum einstaklinga hér á landi. Hún kom til þegar glíman við verðbólguna var sem hörðust og þegar landslag peninga- og lánamála var með allt öðrum hætti en síðar varð. Skipulegur markaður fyrir skuldabréf hafði vart slitið barnsskónum, hlutabréfamarkaður heyrði framtíðinni til, fjármálaviðskipti við útlönd voru takmörkuð og viðskipti milli landa með verðbréf óþekkt. Fjármálastofnanir af því tagi sem nú þekkjast sem bjóða fjölbreytta þjónustu við ávöxtun fjár og miðlun voru ekki komnar til sögunnar. Þrautaráð við þessar aðstæður þar sem ekki voru forsendur á mörkuðum eða fjármálastofnunum fyrir beitingu hefðbundinna peningalegra aðgerða gegn verðbólgu var að binda hagstærðir við vísitölur. Má telja að slík aðferð feli frekast í sér verkfræðilega nálgun af vélrænu tagi. En þá er á það að líta að efnahagslífið er síkvíkt og breytilegt og er gætt lífrænni eiginleikum en trissur og tannhjól verkfræðinga þar sem allt er í föstum skorðum. Þegar allt aðrar forsendur hafa skapast um beitingu peningalegra aðgerða til að takast á við viðfangsefni eins og verðbólgu og önnur slík hlýtur neyðarúrræði á borð við verðtryggingu sem hvergi hefur þrífist í okkar heimshluta að víkja.