

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2012

Umsögn frá Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) um mál nr. 695 á 140. löggjafarþingi, frumvarp til laga um þak á hækkun verðtryggingar og lækkun vaxta.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur með tölvupósti þann 9. maí sl. leitað eftir umsögn LL um framangreint frumvarp.

Flutningsmenn frumvarpsins leggja til að gerð verði breyting á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, þar sem fram komi að hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli skuli vera 4%. Þá eru lagðar til breytingar á lögum nr. 121/1994 um neytendalán, á lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, en þær breytingar eru að mestu afleiðingar þeirra breytinga, sem lagðar eru fram á fyrrgreindum lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Ennfremur eru lagðar til breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þess efnis að skipa skuli nefnd sem „skal sérstaklega skoða áhrif ávöxtunarkröfunnar á markaðsvexti og hegðun markaðsaðila,” eins og það er orðað í frumvarpinu.

Meginbreytingin liggur hins vegar í þeim tillögum, sem lagðar eru til að gerðar séu á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu þess efnis að sett sé 4% þak á hækkun verðtryggðra lána til neytenda vegna verðtryggingar á ársgrundvelli. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir því að gildistaka verði við samþykki frumvarpsins og jafnframt að lögin taki til neytendasamninga sem hafa þegar verið gerðir.

Af þessu tilefni telja LL sjálfsagt að lántakendur eigi þess kost að velja á milli ólíkra lánaskilmála, hvort sem lánin taka mið af breytingum á vísitölu neysluverðs eða eru með föstum eða breytilegum nafnvöxtum. Hins vegar má öllum vera ljóst að lánveitendur munu varla í bráð bjóða upp á verðtryggð lán, þar sem hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli verði miðuð við 4%, óháð því hver verðbólgan verður. Í þessu sambandi skal bent á að Ísland á sér langa verðbólgu sögu. LL taka því undir sjónarmið flutningsmanna að „aukinn hvati sé fyrir lánveitendur að hætta að veita neytendum verðtryggð lán,” ef frumvarpið nær fram að ganga, eins og orðrétt segir í athugasemdum með frumvarpinu. Samtökin vilja hins vegar benda á að afnám verðtryggingar þýðir ekki endilega betri kjör fyrir lántakendur. Þannig hafa verðtryggð lán almennt verið hagstæðari lántakendum en óverðtryggð lán undanfarna 3 áratugi, sjá m.a. í þessu sambandi nýlega skýrslu sem unnin var af Askar Capital hf. fyrir efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

http://www.efnahagsraduneyti.is/media/frettir/Verdtrygging_skyrsla_.pdf.

LL vilja jafnframt árétta þá skoðun sína að í boði séu valkostir fyrir lántakendur, þ.e. bæði verðtryggð lán og lán með nafnvöxtum sem ekki eru tengd vísitölu. Sé verðtrygging felld niður er líklegt að lánveitendur vilji verja sig gegn mögulegri verðrýrnun lána sinna með því að stytta lánstíma og/eða með tíðum breytingum á vöxtum í takt við verðbólgu, líkt og var fyrir daga verðtryggingar á Íslandi. Lagasetning af þessu tagi myndi því að öllum líkindum leiða af sér rekstur dómsmála þar sem látið yrði reyna á réttmæti hennar en það mun fela í sér enn frekari óvissu.

Rétt er einnig að vekja athygli á því að frumvarpið virðist ekki gera ráð fyrir takmörkun á verðtryggingu á öðru en fjármálagerningum s.s. á lífeyri eða húsaleigu svo dæmi séu tekin. Þetta gerir rekstur lífeyrissjóða áhættusamari, þar sem þeim er ætlað að tryggja verðtryggðan lífeyri lögum samkvæmt, en mega ekki verðtryggja eignir.

Hitt er öllu alvarlegra að flutningsmenn leggja til í frumvarpinu að gildistaka laganna verði gerð afturvirk og gildi um þegar gerða lánasamninga. Slík afturvirkni gengur þvert á meginreglur samningaréttar og 72. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Hér á landi gilda meginreglurnar um samningsfrelsi og að samninga skuli halda. Bann við verðtryggingu gengur gegn því samningsfrelsi og það að fara inn í gilda samninga með afturvirkum hætti er í hreinni andstöðu við rötgrónar meginreglur samningaréttarins. Jafnframt ber að líta til þess að hér eru settar reglur sem hafa eiga afturvirk áhrif og hér reynir á 72. gr. stjórnarskrár sem hefur að geyma ákvæði er verndar eignarréttindin. Á ákvæði þetta hefur nokkuð reynt í nýlegum dómum Hæstaréttar Íslands þar sem almenn lög hafa verið í andstöðu við 72. gr. stjórnarskrárinnar sbr. dóm Hæstaréttar frá 16. september 2010, í máli nr. 462/2010 og Hæstaréttardóm frá 25. nóvember 2010, í máli nr. 274/2010. Í þessum málum kemst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu og vísar í 72. gr. stjórnarskrár „að þau réttindi verði ekki skert án bóta með afturvirkri íþyngjandi löggjöf.“

Rétt er að taka fram að við mat á greiðslubyrði verðtryggðra lána eru oft bornar saman hækkar á vísitölu neysluverðs annars vegar og launavísitölu hins vegar á lánstímanum. Það eru einföld sannindi að ef launavísitalan hækkar meira en vísitala neysluverðs þá lækkar greiðslubyrði lánsins, en ef neysluverðsvísitalan hækkar meira þá eykst hins vegar greiðslubyrðin. Frá því að lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrissréttinda og starfsemi lífeyrissjóða tóku gildi árið 1998 hefur launavísitalan hækkað um 149%, vísitala neysluverðs um 112% og vísitala íbúðaverðs um 224%. Á þessu tímabili hefur greiðslubyrði lána hvorki aukist sem hlutfall af launum eða sem hlutfall af verðmæti fasteigna. Auk þess er engin ástæða til þess að ætla annað en að launavísitalan muni í náinni framtíð hækka meira en vísitala neysluverðs. Það mun hafa í för með sér lækkanði greiðslubyrði hjá lántakendum verðtryggðra lána þegar litið er á allan lánstímann. Skammvinn verðbólguþekktur geta að sjálfsögðu orðið á lánstímanum, sem veldur tímabundnum erfiðleikum. En hafa verður í huga að lán til húsnæðis kaupa eru yfirleitt til 25-40 ára. Þrátt fyrir skammvinn tímabil, þar sem verðlag hækkar meira en laun er ekki ástæða til að ætla að svo verði yfir lánstímann í heild. Þvert á móti eru líkur til þess, til lengri tíma litið, að laun hækki meira en verðlag og greiðslubyrði sem hlutfall af launum minnki. Ef flutningsmenn frumvarpsins efast um slíka þróun verðbólgu og launa á næstu áratugum mætti að sjálfsögðu bjóða upp á verðtryggð lán sem miðast við þróun á vísitölu launa. Launamenn gætu þá við lántöku valið á milli tveggja kosta verðtryggðra lána á lánstímanum, þ.e. miðað við hækkun vísitölu neysluverðs eða launavísitölu. LL mæla ekki með slíkum lánnum, enda myndu lántakendur þá ekki njóta þeirrar kaupmáttaraukningar sem leiðir af aukinni framleiðni og hagvexti á lánstímanum.

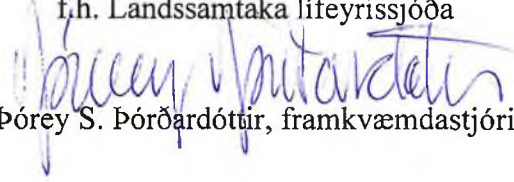
Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að greiðslubyrði lægri- og meðaltekjuhópa af fasteignalánum hefur ekki aukist eftir hrun (sjá http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Felagsvisar_20022012.pdf).

Í umræðunni um skuldavanda heimilanna er sjaldnast minnst á meginorsök vandans, sem fyrst og fremst stafar af óhóflegri lántöku. Ef horft er til tímans fyrir bankahrunið, t.d. frá ársbyrjun 2004 til september 2008, þá jukust skuldir heimilanna um ríflega 1.100 milljarða króna. Þetta jafngildir skuldaaukningu upp á 145% á sama tíma og verðlag hækkaði um 35% (vístala neysluverðs). Af þessari skuldaaukningu var 5% sem kom frá lífeyrissjóðunum. Eins og þessar tölur sýna glögglega þá er skuldavandi heimilanna til kominn vegna óhóflegrar lántöku á tímabilinu. Verðtrygging hafði óveruleg áhrif við að búa til vandann og afnám hennar eða takmörkun mun ekki leysa hann.

Hvað varðar þær breytingar sem lagðar eru til, á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, um skipan sérstakrar nefndar til að skoða sérstaklega „áhrif ávöxtunarkröfunnar á markaðsvexti“ er rétt að leiðrétta þann misskilning að 3,5% er ekki ávöxtunarkrafa lífeyrissjóðanna heldur vaxtaviðmið til að reikna út lífeyri og skuldbindingar til langs tíma en á því er grundvallarmunur.

LL hafa á fjölmönnum ráðstefnum á þessu ári með Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga og heildarsamtökum aðila vinnumarkaðarins fjallað um vaxtaviðmið lífeyrissjóðanna, ekki síst miðað við það fábreytta fjárfestingaumhverfi sem sjóðirnir búa nú við. Eftir ítarlegar umræður á vettvangi þessara aðila er það skoðun Landssamtaka lífeyrissjóða að ekki sé tímabært að breyta vaxtaviðmiði sjóðanna á meðan efnahagslífið hefur ekki fyllilega rétt úr kútnum eftir hrun fjármálamarkaða í október 2008. Samtökin telja því enga þörf á skipan slíkrar nefndar sem lagt er til í frumvarpinu. Rétt er að taka fram að ákvæði um vaxtaviðmið er að finna í reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða en tryggingafræðileg úttekt lífeyrissjóða byggir á þessari reglugerð.

Með vísan í ofangreindar athugasemdir er ljóst að Landssamtök lífeyrissjóða geta með engu móti stutt umrætt frumvarp á þingskjali 1127 um þak á hækkun verðtryggingar o.fl.

Virðingarfyllst
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri



Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 22. maí 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um þak á hækkun verðtryggingar og lækkun vaxta, 695. mál.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um ofangreint frumvarp, sbr. þingskjal 1127.

Samtök atvinnulífsins eru andvíg þeim hugmyndum sem settar eru fram í frumvarpinu og vísa til meðfylgjandi umsagnar um frumvarp til breytingar á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, 96. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Hannes G. Eignússon



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. mars 2012

Efni Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, 96. mál.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um ofangreint frumvarp, sbr. þingskjal 96. Í frumvarpinu er lagt til að verðtryggð útlán megi að hámarki bera 2% vexti.

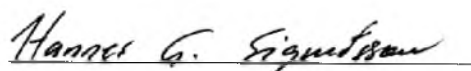
Vaxtafrelsi var innleitt hér á landi árið 1986. Fyrir þann tíma voru lögbundnir hámarksvextir í gildi sem ákvarðir voru af Seðlabankanum. Þau neikvæðu áhrif sem lögbundnir hámarksvextir höfðu fyrir 1986 eru vel þekkt og vekur furðu að slík tillaga skuli koma fram, m.a. í ljósi þess. Yrði tillagan samþykkt myndu áhrifin verða víðtæk og mjög skaðleg. Samþykkt hennar ætti sér ekkert fordæmi í hópi þróaðra ríkja og myndi veikja efnahagslífið og leiða til lakari lífskjara.

Slíkt inngrip í frjálsan fjármálamarkað, að setja hámarksverð á afurðina lánsfé, virkar eins og verðlagshöft á vörur. Framboð af lánsfé til lengri tíma myndi minnka og eftirspurn aukast. Þar sem verðmyndunarkerfið væri tekið úr sambandi myndi slíkt ójafnvægi á markaði leiða til biðraða, skömmtnar og í framhaldinu pólitískra íhlutana og spillingar.

Umrætt þak á vexti gæfi markaðnum ekki færi á að verðleggja áhættu. Höft af þessu tagi myndu því leiða til þess að arðbær fjárfestingarverkefni í atvinnulífinu yrðu slegin út af borðinu sem leiddi til stöðnunar og samdráttar.

Hér hefur aðeins verið tæpt á örfáum göllum umræddrar tillögu. Af þeim ástæðum sem nefndar hafa verið og mörgum öðrum ónefndum leggjast Samtök atvinnulífsins gegn samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins





Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2671
komudagur 4.6.2012

4. júní 2012
SI-84460

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

Með tölvupósti dags. 9. maí 2012 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um þak á hækkun verðtryggingar og lækkun vaxta, 695. mál á 140. þingi.

Í fyrsta hluta frumvarpsins er lögð til breyting á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, í þeim tilgangi að setja þak á hækkun verðtryggingar verðtryggðra lána. Verði frumvarpið að lögum mun hámarksþak verðtryggingar fjárskuldbindinga verða 4% á ársgrundvelli. Gildistaka laganna er samkvæmt frumvarpinu við samþykkt og mun einnig ná til samninga sem gerðir voru fyrir gildistöku laganna. Í greinargerðinni sem fylgir frumvarpinu kemur fram að flutningsmenn telja að nauðsynlegt sé að breyta fyrirkomulagi verðtryggingar til þess að auka stöðugleika og að koma verði á umbótum sem tryggja að allir hafi sameiginlega hagsmuni af lágrí verðbólgu. Auk þess er sérstaklega greint frá því að markmiðið með setningu hámarksverðtryggingar sé að draga úr vægi verðtryggingar og minnka vaxtakostnað og skuldsetningu heimila.

Þau markmið sem frumvarpinu er ætlað að ná eru góðra gjalda verð en ekki er víst að inngríp í verðmyndun fjárskuldbindinga með þessum hætti muni tryggja að þau náist. Almennt má ætla að vextir á lánum endurspegli markaðsaðstæður hverju sinni. Sé gripið inn í vaxtamyndun tiltekinna lánategundar með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu má reikna með að framboð verðtryggðra lána með föstum vöxtum (til lengri eða skemmri tíma) muni taka umtalsverðum breytingum. Óvíst er hverjar þær yrðu, en líklega fælust þær í því að vextir ofan á verðtryggingu myndu hækka, framboð verðtryggðra lána með breytilegum vöxtum myndi aukast á kostnað lána með fasta raunvexti og/eða að framboð óverðtryggðra lána myndi aukast á kostnað verðtryggðra lána, sér í lagi með fasta vexti.

Af ofangreindu má leiða að því líkum að vægi óverðtryggðra lána myndi aukast. Hvort það leiði til lægri vaxtakostnaðar er ekki víst. Hafa ber í huga að vextir óverðtryggðra lána endurspeglar m.a. væntingar um verðbólguþróun auk þess sem vextirnir fela jafnan í sér áhættuálag vegna óvissu um verðbólguhorfur. Því meiri óvissa sem er um verðbólguþróun, því hærra má ætla að áhættuálagið verði. Þess vegna geta raunvextir



óverðtryggðra lána verið hærri en raunvextir verðtryggðra lána líkt og raunin hefur oft á tíðum verið á Íslandi. Því er ekki augljóst að breyting verðtryggingarfyrirkomulagsins með þeim hætti sem frumvarpið kveður á um muni á endanum draga úr vaxtakostnaði heimila, að minnsta kosti hvað varðar lánveitingar sem eiga sér stað eftir að umrætt frumvarp yrði að lögum.

Auk þess að óvissa ríkir um það hvort vaxtakostnaður óverðtryggðra lána sé minni eða meiri en verðtryggðra lána má ætla að greiðslubyrði slíkra lána sé almennt sveiflukenndari en greiðslubyrði verðtryggðra jafngreiðslulána þar sem verðbótum er dreift yfir lánstímabilið. Það má því reikna með að skert framboð verðtryggðra lána kæmi sér mjög illa fyrir þann hluta lántakenda sem getur illa búið við sveiflukenndar afborganir skuldbindinga sinna.

Í frumvarpinu er kveðið á um að lögin næðu einnig til neytendasamninga sem þegar hafa verið gerðir. Í ljósi þess að umtalsverður hluti verðtryggðra lána ber nú fasta vexti verður séð ekki hvernig hámark verðtryggingar samrýmist því sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins að koma verði á „umbótum sem tryggja að allir hafi sameiginlega ábyrgð og hagsmuni af lágri verðbólgu“. Þvert á móti geta þeir sem nú þegar hafa tekið verðtryggð lán haft umtalsverða hagsmuni af mikilli verðbólgu með víxlverkun launa og verðlags þar sem raunvirði skuldbindinga myndi rýrna í verðbólgu umfram 4% á ársgrundvelli. Þessu til viðbótar virðist blasa við að slíkt inngríp stjórnvalda með afturvirkum hætti í þegar gerða samninga getur ekki staðist lög, þar eð um er að ræða kröfuréttindi sem varin eru af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, og því gæti slík lagasetning ef fram næði að ganga leitt til bótaábyrgðar ríkisins.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að lögum nr. 121/1994 verði breytt þannig að „neytendur“ geti breytt verðtryggðu láni sínu í óverðtryggt lán sér að kostnaðarlausu. Um þetta ákvæða gildi svipaðar athugasemdir og hér að ofan: með þessu yrði gripið inn í samninga milli einkaaðila þar sem eitt lánaform er gert óhagstæðara en annað. Ekki er heldur víst að markmiðum lagabreytingarinnar yrði náð því aukinni óvissu um greiðsluflæði lána vegna óhefts möguleika á einhliða uppgreiðslu og breytingu lána yrði óhjákvæmilega velt yfir í vaxtakostnað lánanna.

Seðlabankinn leggst því gegn hugmyndum um ofangreindar breytingar á lögum um vexti og verðtryggingu og lögum um neytendalán, enda telur bankinn þær ganga gegn heildarhagsmunum lántaka og skattgreiðenda.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001. Gerð er tillaga um að Seðlabankinn fái lagaheimild til að setja reglur um jöfnuð verðtryggðra eigna og skulda lánastofnana. Seðlabankinn telur það vel koma til greina en hann hafði slíka heimild á



árum áður. Við útfærslu slíkra reglna á grundvelli almennrar lagaheimildar þyrfti þó að skoða tæknileg atriði varðandi meðferð eiginfjár. Lagaheimildin yrði því að vera nægilega rúmt orðuð. Aðrar breytingar vísa í tillögur um aukin stjórnþæki til handa Seðlabankanum á því sviði sem einu nafni hafa verið kallaðar þjóðhagsvarúðartæki. Í takt við umræðu og þróun í nágrannaríkjum og reynslu Íslendinga af fjármálakreppunni, hefur Seðlabankinn þegar kallað eftir slíkum tækjum og vinna við þróun og útfærslu þeirra er hafin. Almennt hefði Seðlabankinn síðan kosið að sjá umræddar tillögur um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, orðaðar með þeim hætti að Seðlabankinn gæti sett, eða honum væri heimilt að setja, lánastofnunum reglur um annars vegar verðtryggingarjöfnuð og hins vegar um hámarksveðhlutfall og hámarkslánstíma veðlána. Orðalagið um að Seðlabankanum sé *skyli* að setja slíkar reglur er ekki til samræmis við almennt orðalag laga nr. 36/2001.

Virðingarfyllst
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson
seðlabankastjóri


Þórarinn G. Pétursson
aðalhogfræðingur