

Nd.

550. Frumvarp til laga

[198. mál]

um verðtryggingu fjárskuldbindinga.

(Lagt fyrir Alþingi á 85. löggjafarþingi, 1964–65.)

1. gr.

Eigi er heimilt frekar en leyft er í lögum þessum að stofna til fjárskuldbindinga í íslenskum krónum eða öðrum verðmæli með ákvæðum þess efnis, að greiðslur, þar með taldir vextir, skuli breytast í hlutfalli við breytingar á vísitölum, vöruverði, gengi erlends gjaldeyris, verðmæti gulls, silfurs eða annars verðmælis.

Ákvæði í fjárskuldbindingum, sem brjóta í bága við ákvæði 1. málsgreinar, eru ógild.

Ákvæði 1. og 2. málsgreinar eiga þó ekki við þær lögmætu fjárskuldbindingar, sem innlendir aðilar taka á sig gagnvart erlendum aðilum.

2. gr.

Drátt fyrir ákvæði 1. gr. er þeim, sem endurlánar erlent lánsfé, heimilt að áskilja, að hið innlenda lán ásamt vöxtum endurgreiðist miðað við sama gengi og gildir um endurgreiðslu hins erlenda láns.

Sé hið erlenda lánsfé, sem þannig hefur verið endurlánað innanlands, endurgreitt fyrr eða á styttri tíma en innlenda lánið, er óheimilt að innheimta hið síðara eða vexti af því miðað við hærra gengi en gildi, þegar erlenda lánið var greitt.

3. gr.

Seðlabanki Íslands skal hafa umsjón með framkvæmd laga þessara. Veitir hann heimildir til verðtryggingar, nema hún sé heimiluð sérstaklega í lögum. Umsóknir um heimildir til verðtryggingar skulu sendar bankaeftirliti Seðlabankans.

4. gr.

Almenn skilyrði verðtryggingar samkvæmt lögum þessum skulu vera þessi:

- a) Verðtrygging skal yfirleitt miðuð við vísitölu framfærslukostnaðar, eins og hún er reiknuð á hverjum tíma. Seðlabankanum skal þó heimilt að leyfa, að verðtrygging sé miðuð við aðra vísitölu eða við breytingar tiltekins vöruverðs, enda sé sú viðmiðun betri mælikvarði á greiðslugetu þess aðila, sem tekst á hendur verðtryggða skuldbindingu. Sé ekki um opinbera, skráða vísitölu eða verðlag að ræða, skal Seðlabankinn, í samráði við Hagstofu Íslands, setja sérstakar reglur um þann verðtryggingargrundvöll, sem miðað sé við.
- b) Verðtrygging skal fyrst og fremst heimiluð í fjárskuldbindingum, sem eru tengdar öflun fasteigna eða annarra fjármuna, sem ætla má að hækki í verði með almennum verðlagsbreytingum. Skulu verðtryggð lán ætíð vera tryggð með veði í slíkum eignum eða öðrum verðtryggðum kröfum.

- c) Fjárskuldbindingin skal vera gerð til eigi skemmri tíma en þriggja ára, og er þá miðað við greiðslu í einu lagi eftir á. Sé samið svo um, að greiðslur hefjist áður en þrjú ári eru liðin, skal fjárskuldbindingin vera gerð til lengri tíma, eða sem því nemur, að hún standi eigi skemur en þrjú ár að meðaltali. Þannig sé lán með jöfnum árlegum afborgunum skemmst til 5 ára. Skal ekki miðað við samningstíma heldur þann tíma, sem skuldbindingin raunverulega stendur, nema hún sé eindöguð innan samningstímans vegna verulegra vanefnda. Reikna skal lánstíma frá því að lán var útborgað og þar til það er endurgreitt, en greiðslufrest kaupsamnings frá afhendingu hins selda.
- d) Eigi má reka peningaviðskipti með þeim hætti að endurlána með verðtryggingu fé, sem fengið er með öðrum kjörum. Sé um endurlán að ræða, skal það vera meginregla, að verðtryggingarákvæðin standist á í háðum samningunum.
- e) Verðtryggðar kröfur og skuldbindingar skulu ætíð skráðar á nafn. Ákvæði þessarar greinar gilda ekki um endurlán erlends fjár samkv. 2. gr.

5. gr.

Seðlabankinn getur heimilað bönkum og öðrum innlánsstofnunum að taka á móti innstæðum gegn verðtryggingu og lána út samsvarandi fé auk jafnvirðis eigin fjár með verðtryggingu. Er Seðlabankinn ekki bundinn af ákvæðum 4. gr. c. við veitingu slíkra heimilda, þegar um innstæðufé við innlánsstofnanir er að ræða. Seðlabankanum ber að tilkynna ákvarðanir í þessu efni á sama hátt og vaxta-ákvarðanir, sbr. 13. gr. laga nr. 10/1961.

6. gr.

Opinberar fjárfestingalánastofnanir, sem stofnaðar eru með lögum, skulu hafa heimild til að veita verðtryggð lán af eigin fé sínu og endurlána verðtryggt fé. Lánskjör verðtryggðra lána slíkra stofnana ákveðast af stjórn þeirra, enda liggi fyrir samþykki ráðherra þess, sem stofnunin heyrir undir, svo og Seðlabankans.

7. gr.

Viðurkenndum lífeyrissjóðum skal heimilt að ávaxta sjóði sína í verðtryggðum lánnum, tryggðum með veði í íbúðarhúsum og með sömu kjörum og íbúðalán Húsnaðismálastofnunar ríkisins við veðdeild Landsbankans eru á hverjum tíma. Önnur verðtryggð lán lífeyrissjóða eru því aðeins heimil, að samþykki Seðlabankans komi til.

Seðlabankinn getur heimilað líftryggingarfélögum að veita lán með verðtryggingu, enda njóti eigendur líftryggingarsamninga alls hags af þeim verðbótum, sem um kann að verða að ræða.

8. gr.

Nú rís ágreiningur um grundvöll og/eða útreikning verðtryggingar og getur þá hver aðili vísað málinu til þriggja manna nefndar, en hún fellir fullnaðarúrskurð í málinu. Ef breyting verður gerð á grundvelli einhverrar vísitölu, sem leyfð hefur verið í verðtryggðum samningum, skal nefndin fella úrskurð um það, hvernig umreikna skuli milli hinna tveggja vísitölugrundvalla. Hagstofustjóri skal vera formaður nefndarinnar, en auk hans tilnefnið Hæstiréttur mann í nefndina og Seðlabankinn annan.

9. gr.

Verðtryggingarákvæði í fjárskuldbindingum eru því aðeins gild, að viðeigandi skjöl séu skráð við hlutaðeigandi embætti, sem annast þinglýsingar. Á þetta einnig við skuldaskjöl vegna endurlánaðs fjár skv. 4. gr. d., ef ný skjöl eru útgefin vegna endurlánsins. Skrásetning skal fara fram innan tveggja mánaða frá útgáfu skjals og gegn þóknun, sem ráðherra ákveður. Hlutaðeigandi embættismaður staðfestir með áritun á samning eða skuldbindingu, að skrásetning hafi farið fram. Hann

heldur sérstaka skrá um öll árituð skjöl. Hann skal einnig sjá um, að verðtryggingar sé getið í veðbókarvottorðum, ef slíkri kvöð hefur verið þinglýst á eign.

10. gr.

Almennar heimildir til verðtryggingar, svo og leiðbeiningar til embættismanna, sem annast skrásetningar samkv. 9. gr., skulu auglýstar í Lögbirtingablaðinu.

11. gr.

Seðlabankinn getur krafist hvern þann, er fengið hefur heimild til verðtryggingar, um skýrslur og gögn, sem hana varða. Sé slíkum skýrslum og gögnum eigi skil að innan tilsetts tíma, má beita dagsektum 50—500 krónum eftir ákvörðun ráðherra. Sá, sem gefur aðilum, sem annast framkvæmd þessara laga, rangar skýrslur, skal sæta refsingu samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga.

Brot gegn ákvæðum laga þessara og reglum settum samkvæmt þeim varða sektum allt að 500 þúsund krónum. Ef miklar sakir eru eða brot ítrekað, má dæma sökunaut í varðhald eða fangelsi allt að 4 árum og svipta má hann atvinnurétti um stundarsakir eða fyrir fullt og allt. Upptaka eigna samkvæmt 69. gr. almennra hegningarlaga skal og heimil vera.

Mál út af brotum á lögum þessum fara að hætti opinberra mála.

12. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð með nánari ákvæðum um framkvæmd laga þessara.

13. gr.

Við gildistöku þessara laga falla úr gildi öll fyrri lagaákvæði um verðtryggingu, svo og önnur ákvæði, sem fara í bága við lög þessi. Þegar áunnin réttindi og skyldur samkv. fyrri lögum skulu þó halda gildi sínu.

Haldast skulu ákvæði eftirtalinna laga:

Lög nr. 17/1953, 10. gr., um Framkvæmdabanka Íslands.

Lög nr. 42/1957, 4. gr., um húsnæðismálastofnun, byggingasjóð ríkisins, sparnað til íbúðabygginga, breyting á I. kafla laga nr. 36/1952 o. fl.

Lög nr. 17/1961, 2. gr., um breyting á lögum nr. 40 16. maí 1955, um Fiskveiðasjóð Íslands.

Lög nr. 10/1964, 3. gr., um Seðlabanka Íslands.

Lög nr. 59/1964, 2. gr., um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka innlent lán.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Meðfylgjandi frumvarp hefur verið samið í Seðlabankanum í framhaldi hinnar almennu vaxtabreytingar, sem tók gildi í upphafi ársins, en þá beindi bankastjórn hans þeim tilmælum til ríkisstjórnarinnar, að undirbúin yrði almenn löggjöf um notkun verðtryggingarákvæða í samningum, eftir því sem heilbrigt væri talið á hverjum tíma og undir traustu eftirliti.

Frumvarpinu er ætlað að vera almenn löggjöf um hvers konar verðtryggingu í viðskiptum, öðrum en kaupgjaldsmálum, en um þau gilda sérstök lög. Hefur þótt rétt að taka upp í það núgildandi ákvæði um samninga með gengisákvæði, sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsins. Efnislega er hér um að ræða sömu ákvæði og í lögum um efnahagsmál nr. 4 frá 1960, 6. gr. Tilraun hefur þó verið gerð til þess að gera lög in í þessu efni nokkru skýrari en verið hefur.

Meginefni frumvarpsins er verðtrygging, þar sem annað hvort er miðað við vísitölu eða annan hliðstæðan grundvöll, og nær það til fjárskuldbindinga, bæði

þeirra, sem ákveðnar eru í peningum, svo og í öðrum verðmæli. Það er megin stefna frumvarpsins, að verðtrygging sé aðeins leyfð, þegar ákveðnum skilyrðum er fullnægt. Gert er ráð fyrir sjálfstæðri en takmarkaðri heimild til verðtryggingar hjá lífeyrissjóðum og fjárfestingalánastofnunum. Verðtrygging á innlánnum eða útlánnum innlánsstofnana yrði háð ákvörðun Seðlabankans, svo og verðtrygging í samningum milli annarra aðila.

Hér er í raun og veru mörkuð leið til þess að eyða einni tegund áhættu, þ. e. a. s. óvissu um framtíðarverðgildi peninga, úr viðskiptum sparifjäreigenda og annarra eigenda fjármagns annars vegar og lántakenda hins vegar. Stefnt er að því að skapa svipaðar aðstæður að þessu leyti og við stöðugt verðlag. Í reynd hefur óvissunni um framtíðina verið mætt með hærri vöxtum. Að öðru jöfnu er því erfiðara að meta hana, því lengra sem horft er, og er því ávinningur að verðtryggingu samanborið við hærri vexti því meiri því lengri sem fjárskuldbinding er. Er því lagt til að heimila verðtryggingu í fjárskuldbindingum til langs tíma. Líklegt er, að við það örvist sparnaður og framboð lánsfjár aukist, en jafnframt dragi úr verðbólgu fjárfestingu.

Frumvarpið gerir ráð fyrir, að verðtrygging sé því aðeins leyfð, að fjárskuldbinding standi í a. m. k. þrjú ár, en með því mundi komið í veg fyrir, að „vísitölukrónan“ ryðji sér til rúms í almennum peningaviðskiptum. Til greina kemur að heimila styttri tíma í verðtryggðum innlánnum við innlánsstofnanir. Einnig hefur frumvarpið að geyma margvísleg ákvæði, er koma eiga í veg fyrir misnotkun verðtryggingar og tryggja nauðsynlegt eftirlit með henni. Þar sem hér er farið inn á nýtt svið, ekki aðeins í löggjöf, heldur í öllu skipulagi peningamála, er vafasamt að binda öll atriði fast í löggjöf. Það er því gert ráð fyrir því, að Seðlabankinn geti haft veruleg áhrif á það, hve ört verðtryggingarákvæði í samningum verði tekin upp og í hvaða formi. Mundi þá verða hægt að láta reynsluna skera úr því, hve hratt skuli farið og hvaða fyrirkomulag endanlega valið.

Um 1. gr.

Hér er að finna grundvallarákvæði hinnar almennu verðtryggingar. Verðtryggingarákvæði í hvers konar fjárskuldbindingum, sem brjóta í bága við ákvæði laganna, eru ógild eftir gildistöku þeirra. Með fjárskuldbindingu er átt við hvers konar greiðsluskyldu, hvort sem hún er ákveðin í peningum, þjónustu, friðu eða annarri mynd.

Hugtakið verðtrygging er tekið í viðri merkingu og á við hvers konar tilvik, þar sem um er að ræða, að greiðsla eða fullnæging er tengd breytingu á vísitölu, vöruverði, gengi gjaldeyris eða annarri viðmiðun.

Um 2. gr.

Hér er heimilað að endurlána erlent lánsfé með gengiskvöð. Sambærileg ákvæði voru í 11. gr. laga nr. 80/1961 og 6. gr. laga nr. 4/1960, um efnahagsmál. Er hér veitt almenn heimild til þeirrar verðtryggingar, sem hér um ræðir, án sérstakrar heimildar Seðlabankans. Grundvöllur ákvæðisins er, að hinn innlendi kröfuhafi hvorki hagnist né skaðist af gengisbreytingum, sem eiga sér stað á lánstímanum.

Um 3. gr.

Ljóst er, að hér er farið inn á nýtt svið, þar sem erfitt er að sjá fyrir um ýmis tæknileg atriði. Er óumflýjanlegt að fela opinberum aðila eftirlit með framkvæmd laganna og setningu reglna um verðtryggingu. Seðlabankinn er hinn rétti aðili til að hafa þetta verkefni með höndum. Honum hefur verið falin yfirumsjón peningamála og fengið í því sambandi m. a. ákvörðunarvald um vexti, bæði innan sem utan bankakerfisins. Líkt er farið um vexti og verðbætur. Við framkvæmd laganna yrði bankinn að ákveða vaxtakjör í verðtryggðum samningum með hliðsjón af aðstæðum hverju sinni, þ. á m. verðtryggingu þeirri, sem í hlut á, tímalengd samninga og til hvaða hluta hið verðtryggða fé skuli notað. Ætla má, að vextir í verð-

tryggðum samningum verði að öðru jöfnu aðrir og lægri en í óverðtryggðum samningum.

Sparisjóðseftirlitið skv. lögum um sparisjóði frá 1941 var falið Seðlabankanum 1961 og heitir nú bankaeftirlit. Er hagkvæmast, að þessi deild bankans fylgist með framkvæmd verðtryggingar skv. lögnum.

Um 4. gr.

Í þessari grein er að finna grundvallaratriði varðandi framkvæmd verðtryggingar.

- a) Ætla má, að meginreglan verði sú, að visitala framfærslukostnaðar verði notuð sem verðmælir í verðtryggðum samningum og skuldbindingum. Visitala framfærslukostnaðar er nú algengasti verðlagsmælirinn, enda er kaupgjald tengt breytingum á henni.
- b) Ákvæði þetta er m. a. til verndar skuldara til þess, að verðtrygging út af fyrir sig geti ekki orðið til þess að stefna fjárhag hans í hættu. Enn fremur felst í greininni það undirstöðuatriði, sem sett er fram til leiðbeiningar fyrir Seðlabankann, að verðtrygging eigi fyrst og fremst við, þegar um er að ræða lántökur, sem opna leið til öflunar eigna, sem hækka í verði við almennar verðlagsbreytingar. Af eftirlits- og öryggisástæðum er sett fram sú krafa, að verðtryggð lán skuli vera með veði í hlutaðeigandi eignum eða öðrum verðtryggðum kröfum, þegar um endurlán er að ræða.
- c) Með þessu ákvæði er sett sú meginregla, að takmarka verðtryggingu við samninga til langs tíma og mörkin dregin við þrjú ár. Mikilvæga undantekningu er þó heimilt að gera um sparifé, sbr. 5. gr. Takmörkun þessi er sett til þess að koma í veg fyrir, að „visitólukrónan“ geti rutt sér til rúms í almennum peningaviðskiptum. Með þessu er þó ekki dregið úr þýðingu verðtryggingar, þar sem þörfin á verðtryggingu stuttra samninga er miklu minni en langra, og fyrirhöfn og kostnaður og ýmis vandamál samfara verðtryggingu svipuð, hvort sem samningurinn er til langs eða skamms tíma. Vafasamur ávinningur væri því af verðtryggingu stuttra samninga.
- d) Hér er stefnt að því að hindra misnotkun verðtryggingar og óábyrg peningaviðskipti.
- e) Ákvæði þetta er sett til þess að unnt sé að koma við nauðsynlegu eftirliti með verðtryggðum kröfum og tryggja framkvæmd laganna.

Um 5. gr.

Í greininni er Seðlabankanum heimilað að leyfa innlánsstofnunum að verðtryggja sparifé. Við það er miðað, að útlán með verðtryggingu samsvari að fjárhæð og vaxtakjörum þeim verðtryggðu innlánunum, sem skapast. Um venjulegan vaxtamis mun verður að sjálfsgöðu að ræða vegna reksturs stofnunarinnar. Hins vegar er fyrirjáanlegt, að binding innlána verður að öðru jöfnu til styttri tíma en útláni og því er veitt undanþága frá ákvæðum 4. gr. c, að því er þau varðar.

Sannngjarnt þykir, að innlánsstofnanir fái að lána út eigið fé sitt með verðtryggingu, enda séu skilyrði um lántíma og vexti þau sömu og koma til með að gilda um önnur verðtryggð útlán.

Um 6. gr.

Hér er opinberum fjárfestingalánastofnunum veitt heimild til að áskilja verðtryggingu í útlánunum sínum. Þær þurfa þó að leita samþykkis hlutaðeigandi ráðherra og Seðlabankans um lánskjörin og verður að ganga út frá því, að leitað sé samþykkis um lánaflokka en ekki einstök lán.

Um 7. gr.

Lífeyrissjóðir, sem viðurkenndir eru af hinu opinbera, fá hér heimild til að áskilja verðtryggingu í lánsamningum, en þó því aðeins, að um sé að ræða lán til íbúðarhúsa og lánskjör, þ. m. t. verðtrygging, lántími og vextir séu hin sömu

og í verðtryggðum lánnum, sem Húsnæðismálastofnun ríkisins veitir á vegum veðdeildar Landsbankans.

Um önnur verðtryggð lán lífeyrissjóða verður að leita heimildar Seðlabankans.

Í annarri málsgrein greinarinnar er opnuð leið fyrir líftryggingarfélag til að setja verðtryggingarákvæði í líftryggingarsamninga. Það mikilvæga sparnaðarform, sem hér um ræðir, hefur sem næst lagzt niður vegna verðbólguþróunar. Er brýn nauðsyn að endurvekja þetta form í höndum innlendra váttryggingarfélaga.

Um 8. gr.

Mörg vafaatriði geta komið upp í sambandi við notkun verðtryggingarákvæða í samningum, einkum ef um það verður að ræða, að verðtryggingargrundvelli er breytt, t. d. með setningu nýrrar löggjafar um opinberar vísitölur. Er nauðsynlegt, að nefnd sérfræðinga fjalli um þessi mál eins og gert er ráð fyrir í greininni.

Um 9. gr.

Nauðsynlegt er að taka upp sérstaka skráningu verðtryggðra samninga og skuldbindinga. Er eðlilegast, að sýslumenn og bæjarfógetar og yfirborgarfógeti í Reykjavík hafi hana með höndum og áriti skjöl þar um, þegar skrásetning hefur farið fram. Dómstólar mundu ekki dæma verðbætur, nema þessu formskilyrði væri fullnægt. Nauðsynlegt er, að nefndir embættismenn komi upp sérstökum skráum um verðtryggð skjöl, bæði veðskjöl og önnur. Auk þess verða þeir að skrá í veðmálaþækur um verðtryggingu í þinglesnu veðskjali. Verðtryggingarkvaðar skal ávallt getið í veðbókavottorðum. Hafa þinglýsingaryfirvöld þegar tekið upp þennan sið, þegar um er að ræða erlend lán, sem hvíla á eignum. Ljóst er, að öðrum veðhöfum er nauðsyn á að vita um verðtryggingarákvæði á áhvílandi veðskuldabréfum.

Um 10. gr.

Gert er ráð fyrir, að Seðlabankinn auglýsi almennar heimildir til verðtryggingar, en að hlutaðeigandi ráðuneyti auglýsi fyrirmæli og leiðbeiningar til embættismanna, sem annast skrásetningar.

Um 11. til 14. gr.

Þessar greinar þarfnast ekki skýringa.