Ed. **82. Frumvarp til laga** [73. mál]

um breyting á lögum nr. 19 10. maí 1965, um Húsnæðismálastofnun ríkisins, sbr. lög nr. 21 4. jan. 1968, um breyting á þeim lögum.

Flm.: Björn Fr. Björnsson, Einar Ágústsson, Páll Þorsteinsson, Bjarni Guðbjörnsson.

1. gr.

7. gr. C. fyrri málsgrein orðist svo:

Ársvextir af lánum þessum skulu vera 4%. Þau skulu vera afborganalaus fyrstu 3 árin, en endurgreiðast síðan að fullu á 32 árum með jöfnum ársgreiðslum vaxta og afborgana (annuitet). Hvert lán skal vera tryggt með 1. veðrétti í viðkomandi íbúð. Af afborgunum, þegar þær koma til, skal skuldari greiða hlutfallslega viðbót, sem svarar helmingi þeirrar hækkunar, sem hverju sinni hefur orðið á kaupgjaldsvísitölu (sbr. 5. málsgr. 5. gr.) frá lántökutíma og til 1. febrúar næst fyrir hverja ársgreiðslu.

Til greiðslu á kostnaði veðdeildar Landsbankans vegna starfa hennar í þágu byggingarsjóðs ríkisins skulu skuldarar greiða árlega sem svarar ¼% af lánsfjárhæðinni.

2. gr.

Á eftir 12. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, sem verða 13. og 14. gr., svo hljóðandi:

1. (13. gr.) Byggingarsjóður (veðdeild) skal gefa út og selja skuldabréf til 35 ára.

Kaupendur slíkra bréfa skulu hafa rétt til að draga andvirði þeirra frá skatt- og útsvarsskyldum tekjum það ár, sem þeir kaupa bréfin af byggingarsjóði (veðdeildinni). Þó skulu ekki frádráttarbær meiri bréfakaup ár hvert en sem nemur krónur 100 000.00 hjá einstaklingum og 300 000.00 hjá fyrirtækjum.

Bankavaxtabréf þessi skulu vera ríkistryggð og 1/35 hluti hvers lánaflokks — árssala — dreginn út ár hvert. Vísitöluuppbót skal greidd á bréf þessi við útdrátt á sama hátt og af lánum byggingarsjóðs.

Bankavaxtabréf þessi skulu skráð á nafn, og hver lánaflokkur má eigi nema hærri fjárhæð en 300 milljónum króna. Bankavaxtabréf þessi skal byggingarsjóður (veðdeild) hafa til sölu í öllum bönkum og bankaútibúum, svo og þeim sparisjóðum, sem húsnæðismálastjórn ákveður í samráði við veðdeild.

Húsnæðismálastjórn og veðdeild Landsbankans skulu ákveða gerð bréfanna og fjárhæð hvers lánaflokks.

Vextir af bréfum þessum skulu vera hinir sömu og eru af lánum byggingarsjóðs.

Nánari ákvæði um sölu og útdrátt bréfanna skulu sett með reglugerð.

2. (14. gr.) Á vegum byggingarsjóðs ríkisins skal veðdeild Landsbanka Íslands hafa til sölu spariskírteini.

Spariskírteini þessi skulu vísitölutryggð á sama hátt og lánsfé byggingarsjóðs og vextir af þeim hinir sömu og útlánsvextir byggingarsjóðs, og skulu þeir útborgaðir, um leið og skírteini er innleyst. Skírteinin skulu skráð á nöfn kaupenda.

Eigendur skírteini skulu njóta þeirra hlunninda að hafa forgang fyrir lánum til bygginga eða kaupa á íbúð, svo og rétt til 25% hærra láns en venjulegt lán byggingarsjóðs er, þó aldrei yfir 85% af matsverði íbúðar.

Til að njóta slíkra hlunninda þurfa þó hlutaðeigendur að hafa keypt spariskírteini fyrir minnst 250 þús. kr. á eigi skemmri tíma en 10 árum, og skal a. m. k. 35% af upphæðinni hafa verið keypt 5 árum áður en þeir sækja um lánið.

Nú vill eigandi spariskírteinis fá skírteini sitt innleyst, og skal hann þá tilkynna veðdeild Landsbankans það með eins árs fyrirvara.

Setja skal í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd lagafyrirmælis þessa.

3. gr.

Fyrirsögn III. kafla laganna breytist og verði þannig:

III. KAFLI

Um sparnað, vísitölutryggð skuldabréf og sparifjárskírteini í þágu íbúðarbygginga.

4. gr.

Á eftir ákvæðum til bráðabrigða í lögunum komi nýtt ákvæði, svo hljóðandi:

Það fé, sem byggingarsjóður ríkisins leggur af mörkum til framkvæmdaáætlunar um byggingar í Breiðholti í Reykjavík, ber framkvæmdanefnd byggingaáætlunarinnar að endurgreiða byggingarsjóði eftir þeim reglum, sem ráðherra setur. Ríkisstjórnin skal, eftir því sem þörf krefur, afla þess fjár, sem framkvæmdanefndinni er skv. 1. mgr. skylt að endurgreiða. Því fé, sem þannig rennur í byggingarsjóð ríkisins, ber Húsnæðismálastjórn ríkisins að úthluta eftir reglum hins almenna veðlánakerfis.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Hér verður ekki rakin saga húsnæðismála í landinu hina síðustu áratugi. Hefur þar misjafnlega til tekizt þrátt fyrir góð áform. Vissulega væri það nauðsynjaverk, að slík saga yrði ýtarlega samin, og væntanlega verður svo gert, um leið og öll okkar húsnæðismálalöggjöf verður endurskoðuð í heild, eins og heitið hefur verið af ríkisstjórnarinnar hálfu. Eitt er víst, að hinn rauði þráður þeirrar sögu hin síðari ár eru staðreyndirnar, hversu báglega hefur tekizt að ná því marki, sem stefna skyldi að, þ. e. að leysa húsnæðisþörf landsmanna með sem haganlegustu móti og minnstum kostnaði. Hefur öndvert til gengið við góðviljaðan ásetning. Sífellt ríkir tilfinnanlegur húsnæðisskortur, óhófs hefur allt of mjög gætt í byggingarmáta, fjármagnsskortur hefur þjakað almennt allt húsbyggingakerfið, og margt fleira kemur til.

Svo umfangsmikil eru þessi mál og svo gífurlegt er fjármagnið, sem varið er og verður varið til íbúðabygginga, að þau teljast eitt höfuðatriði efnahagsmála okkar.

Lausn þessa verkefnis með hagkvæmum hætti er ein af meginforsendum þess, að okkur lánist að komast fram til bættra lífskjara.

Hjá okkur er svo komið, að húsnæðisskorturinn og bygging íbúðarhúsnæðis er einn af meginþáttum sívaxandi verðbólgu. Er þjóðfélaginu meira en lítil hætta búin, ef enn heldur fram í þessum efnum sem verið hefur. Hér er ef til vill um að tefla hinn veikasta hlekk í allri þjóðfélagsbyggingunni. Og við það er ekki hægt að búa miklu lengur, að svo skuli skipulagi háttað í íbúðarhúsabyggingum, að ævinlega verði þeim samfara drápsklyfjar skulda, sem endalaust kvelja flesta þá, sem meðaltekjur hafa, svo að ekki sé talað um láglaunafólk. Þessir hópar eru æði fjölmennir með þjóðinni.

Allir hljóta að sjá, að þessi málefni verður að taka nýjum og fastari tökum og vinna að því með öllum tiltækum ráðum, að framkvæmd húsnæðismálanna verði í sem fyllstu samræmi við yfirlýsta stefnu löggjafarinnar um byggingar „hóflegra íbúða á hagstæðu verði".

Þegar meta skal, hver ráð séu til lækkunar byggingarkostnaðar, kemur að sjálfsögðu margt til álíta. Líkast til er einn stærsti vandinn fjármagnsskorturinn og svo auðvitað að yfirvinna þá einstöku tregðu og sinnuleysi, sem ríkt hefur um framkvæmd á 3. gr. húsnæðismálalöggjafarinnar, þar sem húsnæðismálastofnuninni er fyrirskipað að vinna að umbótum í byggingarmálum og lækkun á byggingarkostnaði eftir margháttuðum skynsamlegum leiðum, sem nánar eru tilgreindar.

Í því frv., sem hér um fjallar, eru tillögur aðallega gerðar að því er varðar fjáröflun til byggingarframkvæmda. Sú fjáröflun byggist á auknum sparnaði, þannig að fjármunaráðstöfun almennings geti að öðrum þræði komizt í þann farveg, sem leiða mætti til uppbyggjandi framkvæmda.

Þannig er vikið aðeins að einum þætti hins mikla vandamáls, en þó þeim, sem getur haft víðtækt gildi og varanlegt í þjóðarbúskapnum, ef vel tekst til, í því skyni að lækka til muna byggingarkostnað og auðvelda fólki að koma sér upp íbúðareign og halda henni með bærilegum hætti.

Sérfræðingar telja, að hér á landi hafi á tímabilinu 1960—1967 vantað 2000 íbúðir til að fullnægja áætlaðri þörf. Efnahagsstofnunin telur íbúðarþörfina 1967—1971 að meðaltali 1725 íbúðir á ári. Ef meðalstærð hverrar íbúðar væri 390 m³, yrði kostnaðarverð íbúðarinnar miðað við byggingarvísitöluna í júlí 1969, sem er kr. 3889.00 pr. m³, kr. 1 516 000.00.

Fjárfesting í 1725 íbúðum á ári miðað við verðlag í júlí 1969 er því alls 2615 millj. króna.

Lánamöguleikar byggingarsjóðs eru áætlaðir 470 millj. kr., verði tekjustofnar ekki auknir fram yfir það, sem nú er, og eru þannig ca. 18% af nauðsynlegri fjárfestingu í íbúðabyggingum.

Ef tekið er til athugunar, hvernig mál kunna að standa í byrjun júlí á næsta ári, kemur þetta í ljós:

1) Allir þeir, sem fá fyrri hluta láns eftir 1. nóv. 1969, og þeir, sem fengju það eftir 1. febr. 1970, eiga þá ófenginn síðari hluta lánsins.
2) Þeir, sem ekki höfðu skilað vottorði um fokhelt fyrir árslok 1969, enda þótt þeir hafi sótt um lán fyrir 16. marz 1969, hafa enga úrlausn fengið.
3) Auk þessa eru svo allir þeir, sem sótt hafa um lán frá 15. marz 1969 til og með 30. júní 1970, óafgreiddir.

Hversu margir þessir lánsumsækjendur kunna að verða, er ekki unnt að segja fyrir um með neinni vissu, en miðað við eðlilega byggingarstarfsemi mætti ætla, að þeir yrðu eigi mikið undir 2000.

Fjármagnsvöntun byggingarsjóðsins er því tæpast minni en 900 millj. króna, ef eigi verður að gert.

Það fer því ekki milli mála, að brýna nauðsyn ber til þess, að útlánamöguleikar byggingarsjóðsins verði stórauknir. Á það vitaskuld eigi aðeins við næsta ár, heldur

og eigi síður við um langa framtíð. Fjármögnun verður því að koma til í stórum stíl. Skoðun okkar flm. er sú, að slík fjörmögnun eigi að koma frá auknum sparnaði, enda vísast, að hvers konar framkvæmdir eiga sér ekki stað að jafnaði með eðlilegum hætti, nema til komi sparnaðarfé í einhverri mynd. Að vísu er gegndarlaus verðbólga ásamt margítrekuðum gengisfellingum lítt til fallin að halda uppi og hvað þá heldur að auka sparnaðarviðleitni almennings. Margvísleg óhófseyðsla svo og ótímabær og fljótfærnisleg fjárfesting, eigi aðeins einstaklinga, heldur og hvers kyns fyrirtækja á liðnum árum, sýnir ljóslega flótta fólksins undan verðbólgueldinum. Skal þetta sízt hér átalið út af fyrir sig. Þetta má telja nokkurs konar sjálfsvörn gegn áþján, sem almenningur á minnsta sök á. Með þeim verðtryggingum og ýmsum hlunnindum, sem í frv. getur nánar, og fylgir þeirri skuldabréfa- og spariskírteinasölu á vegum byggingarsjóðs, sem komið yrði á fót, ef ákvæði frv. kæmu til framkvæmda, er eigi að síður reynt að koma að nokkru í veg fyrir tjón, sem verðfall peninga og verðbólga kynni að valda sparifjáreigendum.

Þær fjáröflunarleiðir, sem hér eru gerðar tillögur um, eru þekktar með nágrannaþjóðum okkar, og þær leiðir eða svipaðar þeim farnar í þágu íbúðarlánakerfis og taldar hafa gefizt með ágætum.

Hér hefur aðeins lauslega verið rakið, við hvern vanda er að etja í húsnæðismálum okkar Íslendinga, og þarf eigi frekar að gera því skóna, hve auðsær og stórfelldur hann er. Jafnaugljós er hin brýna lífsnauðsyn okkar í köldu og misviðrasömu landi að búa við fjárhagslega viðráðanlegt og heilsusamlegt íbúðarhúsnæði.

Við flm. frv. teljum, að þær tillögur, sem það hefur að geyma, megi leiða til nokkurrar úrlausnar, ef sæmilega tækist til um framkvæmd þeirra og ekki sígur enn meir á hlið erfiðleika og vandræða í efnahagslífi þjóðarinnar.

Skal farið nokkrum orðum um greinar frv.

Um 1. gr.

Hér er lagt til, að lánin verði afborganalaus fyrstu 3 árin í stað eins árs eins og nú er, og lánstíminn lengdur í 35 ár í stað 26 ára.

Eins og kunnugt er, var vísitölubinding lánanna lögfest í samræmi við júnísamkomulagið milli ríkisstjórnarinnar og verkalýðsfélaganna árið 1964. Það samkomulag hefur sjálfsagt byggzt á því, að alvarleg tilraun yrði gerð af opinberri hálfu til þess að hefta vaxandi verðbólgu og jafnframt að laun yrðu að fullu verðtryggð. Rættust þær vonir lítt. Hins vegar hefur á leiðinni verið slakað á vísitölubindingunni. Verður að ætla, að eigi líði langur tími, þar til ráðizt verði af einbeitni og heilshugar gegn hinum mikla skaðvaldi, verðbólgunni, og hún heft að verulegu leyti. Flm. frv. þykir rétt, að vísitölubinding á vöxtum af lánunum falli niður. Hins vegar er varla, eins og á stendur og kerfi byggingarsjóðsins er háttað, efni til að breyta lagareglum, sem að þessu leyti gilda um afborganir. Þá er lagt til, að vísitöluálagið á greiðslu til veðdeildarinnar falli niður.

Með ákvæðum þessarar greinar er að nokkru stefnt að því að létta undir með lántakendum.

Um 2. gr.

Í íslenzkri löggjöf er verðbréfasala með þeim hætti, sem hér greinir, algert nýmæli. Hér á landi hafa verðbréf verið með öllu óseljanleg á frjálsum markaði nema í mjög óverulegum mæli og þá með 40—50% afföllum. Víðast hvar í vestrænum heimi hefur verðbréfasala þjóðhagslega mikilvæga þýðingu á fjölmörgum sviðum efnahagslífsins. Hjá okkur hefur hins vegar ekki reynt á slík viðskipti, svo að heitið geti, og er orsök þess vafalaust m. a. hið síminnkandi verðgildi krónunnar. Með því að vísitölutryggja skuldabréfin, eins og frv. gerir ráð fyrir, má ætla, að menn sjái sér hag í því að kaupa slík bréf að öðru jöfnu. Gæti það átt hlut að því, að úr ónauðsynlegri eyðslu drægi og síður yrði hrapað að fjárfestingu í margvíslega miður þörfum hlutum.

Þá ætti það að verða hvatning til kaupa á skuldabréfunum og jafnframt örvun til fjáröflunar, að andvirði bréfanna má draga frá skatt- og útsvarsskyldum tekjum. Í

þjóðfélagi okkar, sem þarf á öllu sínu vinnuafli að halda til uppbyggingar á velflestum sviðum til sífellt bættrar framtíðaraðstöðu þjóðarinnar, er nauðsyn, að hver og einn verkfær borgari inni af hendi hagnýtt starf og iðki sparsemi, svo sem tök eru á, bæði sín vegna og þjóðfélagsins. Við höfum ekki efni á því, að fjöldi einstaklinga leiði hjá sér margs konar aukastörf, sem full þörf er á að vinna, með þeirri umsögn, að allt fari í skatta og útsvör. Við flm. teljum núverandi atvinnuleysisástand aðeins tímabundið og atvinna verði meiri en nóg fyrir alla landsmenn, þegar því linnir. Til þess að einstakir hátekjumenn geti ekki komizt undan verulegri greiðslu opinberra gjalda, eru árleg skuldabréfakaup einstaklinga og fyrirtækja bundin við ákveðna frádráttarbæra hámarksfjárhæð.

Það er ekki úr vegi að ætla, að betur yrði frá framtölum gengið, og er þá reiknað með mannlegum veikleika, ef framteljendur gætu notað slík bréfakaup til lækkunar sköttum sínum. Má þykja líklegt, að hin árlega bréfasala eftir þessari leið, sem hér er bent á, verði ekki nema að nokkrum hluta til að draga frá tekjustofnum ríkis og sveitarfélaga.

Erfitt er auðvitað að segja fyrir um það, hvað skuldabréfasalan kynni að auka fjármögnun íbúðarlánakerfisins. Þrátt fyrir ýmsa kosti þess fyrir einstaklinga og fyrirtæki að festa fé í verðbréfum sem þessum og þrátt fyrir ríka þegnskapartilfinningu margra, þá þætti e. t. v. sumum vafasamt að festa fé sitt til 35 ára. Á hitt er að líta, að skuldabréfin hlytu jafnan að teljast sæmilegt handveð fyrir lánum hjá peningastofnunum, ef til þyrfti að grípa. Vísitölutryggingin og frádrátturinn við skattframtal, svo og hinn árlegi útdráttur bréfa, hlyti að höfða til æðimargra, enda þótt bréfin eigi að telja til eignar og grunnvexti til tekna.

Í annan stað er lagt til að fara enn aðra leið til fjáröflunar fyrir byggingarsjóð ríkisins og til frjáls sparnaðar almennings í þágu byggingarmála. Lagt er til, að veðdeild Landsbanka Íslands hafi til sölu spariskírteini á vegum byggingarsjóðs. Þau skuli vísitölutryggð á sama hátt og lánsfé sjóðsins. Skírteiniseigendum eru tryggð mikilsverð hlunnindi. Þeir hafa forgang að lánum til byggingar eða kaupa á íbúð, einnig rétt til 25% hærra láns en venjulegt lán byggingarsjóðs er. En skilyrði eru sett um lágmarkskaup skírteina.

Að áliti okkar flm. er það tilraunarinnar virði a. m. k. að stofna til fjáröflunar eftir þeim leiðum, sem hér hefur verið bent á og að nokkru rakið. Hinn alvarlegi fjárskortur byggingarsjóðs og hin brýna lánsfjárþörf hinna mörgu, sem brjótast í því að koma þaki yfir höfuð sér og sinna, knýr svo fast á, að eigi verður hjá því komizt fyrir ríkisvaldið að leysa úr þessum margþætta vanda með öllum tiltækum ráðum.

Um 3. gr.

Rétt þykir, að yfirskrift III. kafla laganna verði breytt til samræmis við hinar nýju fjáröflunartillögur.

Um 4. gr.

Á árinu 1965 var í sambandi við kjarasamninga gert samkomulag um húsnæðismál milli ríkisstjórnarinnar og verkalýðsfélaga. Þá var ákveðið, að hefja skyldi byggingu íbúða í Reykjavík samkvæmt áætlun. Þeir félagsmenn í verkalýðsfélögum, sem keyptu þessar íbúðir, skyldu eiga kost á allt að 80% láni út á verðmæti íbúðanna. Gert var ráð fyrir því, að veitt yrðu lán úr byggingarsjóði ríkisins út á þessar íbúðir, er samsvöruðu lánum, sem aðrir húsbyggjendur fá úr sjóðnum. Að öðru leyti skyldi ríkisstjórnin útvega fjármagn til framkvæmdanna. Tekið var fram, að samið yrði við atvinnuleysistryggingasjóð um lánveitingar út á þessar íbúðir og kæmu þau lán til viðbótar lánum frá húsnæðismálastjórn.

Byggingarframkvæmdir hófust samkvæmt þessari áætlun í apríl 1967 og húsunum valinn staður í Breiðholti í Reykjavík. Fyrsta áfanga mun vera sem næst lokið. Í þessu hverfi hafa verið reistar 335 íbúðir. Heildarkostnaðurinn er orðinn 396 millj. kr. Vegna þessara framkvæmda hefur byggingarsjóður lagt út tæpar 281 millj. kr.

Miðað við venjuleg lán hefði sjóðurinn átt að lána 154 millj. kr. Vegna Breiðholtsframkvæmdanna hefur þannig verið 127 millj. kr. minna til úthlutunar innan hins almenna veðlánakerfis byggingarsjóðs. Þessi mikla skerðing á fjárráðum hefur alvarlega torveldað húsnæðismálastjórn að fullnægja eftirspurn lána eftir reglum hins almenna veðlánakerfis og valdið óhæfilegu tjóni og erfiðleikum húsbyggjendum, sem við það kerfi búa.

Ákvæði þessarar greinar fela í sér fyrirmæli til ríkisstjórnarinnar um, að hún fari að eins og til var ætlazt með samkomulaginu 1965 og afli fjár vegna framkvæmdanna samkvæmt byggingaráætlun í Breiðholtshverfi til viðbótar lánum húsnæðismálastofnunarinnar til íbúðakaupendanna. Jafnframt endurgreiði framkvæmdanefnd byggingaáætlunarinnar byggingarsjóði ríkisins það fé, sem hann hefur varið til framkvæmdanna í Breiðholti umfram venjuleg íbúðarlán, enda úthluti húsnæðismálastjórn þessu fjármagni eftir reglum hins almenna veðlánakerfis.