

1993–94. – 1063 ár frá stofnun Alþingis.

117. löggjafarþing. – 272. mál.

808. Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 97/1993.

Frá minni hluta félagsmálanefndar.

Í meðförum nefndarinnar voru gerðar breytingar á frumvarpinu og bætt við tveimur efnisatriðum. Annars vegar er lagt til að breyta lánstíma 20% láns við kaup á almennri kaupleiguíbúð úr fimm árum í 25 og hins vegar er lagt til að sett verði ákvæði til bráðabirgða sem heimili frestun á greiðslum á lánum úr Byggingarsjóði ríkisins og fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar þegar svo stendur á sem tilgreint er í breytingartillögunni. Báðar þessar breytingar eru til bóta og tekist hefur samstaða um þær í nefndinni. Þó þykir rétt að fara nokkrum orðum um þessi tvö efnisatriði.

Alllangt er síðan í ljós kom að gildandi lagaákvæði um almennar kaupleiguíbúðir torveldaði mjög sölu á þeim. Þar var sér í lagi þrándur í götu að lánuð eru 90% kaupverðsins í tveimur lánnum í stað eins í félagslega kaupleigukerfinu og er annað lánið 70% kaupverðsins til 43 ára en hitt nemur 20% kaupverðs og er einungis til fimm ára. Þetta fyrirkomulag leiðir af sér afar háa greiðslubyrði þann tíma sem verið er að greiða niður 20% lánið og hefur reynst fjölmörgum ofviða.

Fyrir rúmu ári, eða nánar tiltekið 18. febrúar 1993, samþykkti húsnæðismálastjórn að leita eftir því við félagsmálaráðherra og félagsmálanefnd að þessu yrði breytt þannig að lánið yrði eitt lán til 43 ára sem svarar til 90% af kaupverði. Tillagan hlaut ekki undirtektir þá og var reyndar felld á síðasta þingi við afgreiðslu á stjórnarfrumvarpi um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þá gerði stjórnskipuð nefnd sömu tillögu í maí sl. en henni var falið að meta reynsluna af framkvæmd laga nr. 70/1990, um félagslegar íbúðir, og koma með tillögur til úrbóta. Vísast til skýrslu nefndarinnar til frekari upplýsinga. Það er fagnaðarefni að samstaða hafi nú loks náðst um að breyta þessu ákvæði laganna þótt breytingartillaga nefndarinnar gangi skemur en áður nefndar tillögur og því greiðslubyrði af lánum hærrí en þær tillögur gera ráð fyrir.

Samkvæmt upplýsingum, sem minni hlutinn hefur aflað sér, munu almennar kaupleiguíbúðir vera um 380, þar af eru um 200 í leigu. Mun auðveldara verður fyrir leigjanda að festa kaup á íbúð eftir umrædda breytingu á lögunum en nú er. Þá hafa um 180 íbúðir verið seldar og þar af eru um 120 með fimm ára láni. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í breytingartillögunni gefst eigendum þeirra íbúða kostur á að breyta fimm ára láninu í 25 ára lán.

Hvað hitt efnisatriðið varðar, frestunarákvæðið á greiðslum hjá einstökum lánþegum á lánum í Byggingarsjóð ríkisins og fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar, er nauðsynlegt að undirstrika að af hálfu félagsmálaráðherra, sem óskaði eftir þessari breytingu, er ákvæðið túlkað þannig að það takmarkist við þá sem sótt hafa um skuldbreytingarlán samkvæmt reglugerð nr. 414/1993 og verið synjað. Hér er um afar afmarkaðan hóp að ræða. Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 27. janúar sl. gæti ákvæðið átt við 27 umsækjendur af 280 sem þá höfðu sótt um. Frestun afborgana og vaxta af lánunum þeirra var áætluð vera um 8,3 millj. kr. á ári.

Í minnisblaði félagsmálaráðuneytisins (sjá fskj. IV), dags. 21. mars 1994, er ekki lagt mat á það hve margir mundu falla undir ákvæðið um frestun greiðslu né hve hári upphæð á ári yrði varið til slíkrar frestunar, einungis sagt að ef 100 einstaklingar ættu kost á frestun á greiðslu yrði innheimta stofnunarinnar um 23 millj. kr. minni en ella. Samkvæmt þessu gerir félagsmálaráðuneytið ráð fyrir að meðalupphæð sem frestast mundi hjá lántakanda yrði um fjórðungi lægri en Húsnæðisstofnun áætlar.

Þrátt fyrir þennan mun á áætlunum er ljóst að í báðum tilvikum er verið að tala um lágar upphæðir og úrlausn fyrir fáa. Nauðsynlegt er að enginn misskilningur sé á ferðinni um þetta atriði. Því er á engan hátt ætlað að leysa úr vandræðum þeirra fjölmörgu sem eru í vanskilum með lán sín til húsnæðiskaupa. Um síðustu áramót voru um 15.700 greiðendur í vanskilum við Húsnæðisstofnun ríkisins og námu vanskil samtals um 2.488 millj. kr. Þar af voru um 5.000 greiðendur með um 1.289 millj. kr. vanskil frá 1. ágúst 1993 og eldri.

Í nóvember sl. voru í Byggingarsjóði verkamanna einum um 500 greiðendur með meira en 200 þús. kr. í vanskilum hver og nam vanskilupphæðin samtals um 320 millj. kr. Er þá gjalddaginn 1. nóvember ekki talinn með. Til samanburðar má nefna að innheimtar afborganir og vextir á þessu ári verða 780 millj. kr. Þá námu vanskil við húsnæðisstofnuna 1.052 millj. kr. um síðustu áramót og greinilegt er að innheimta fer versnandi. Því til stuðnings má nefna innheimtu á gjalddaga 15. desember ár hvert. Í lok janúar 1991 höfðu innheimst 81,3 % af gjalddaga 15. desember 1990. Ári síðar, í lok janúar 1992, höfðu innheimst 70% af gjalddaganum 15. desember 1991. Í janúar 1993 var innheimtuhlutfallið 64,6% og í janúarlök 1994 var það komið niður í 61,2%. Svipuð þróun hefur orðið á innheimtu annarra gjalddaga. Í lok október 1990 höfðu innheimst 85,8% af gjalddaganum 15. september 1990, ári síðar var hlutfallið 73,3%, síðan 67,1% og 62,7% í októberlök 1993.

Húsnæðismálastjórn hefur áður bent á hættuna sem byggingarsjóðunum stafar af áhrifum atvinnuleysis á greiðslugetu fólks. Í umsögn, dags. 11. mars 1993, um frumvarp til laga um greiðslufrest á fasteignaveðlánum vegna fjárhagserfiðleika, sem undirritaður flutti á síðasta þingi ásamt Svavari Gestssyni, segir eftirfarandi:

„Húsnæðismálastjórn vill vekja athygli félagsmálanefndar Alþingis á þeirri hættu sem steðjar að byggingarsjóðunum ef áfram heldur sem horfir með auknu atvinnuleysi. Ef lausn fæst ekki í þeim málum má gera ráð fyrir að vanskil muni aukast hjá byggingarsjóðunum. Afleiðingin gæti orðið alvarleg fyrir Húsnæðisstofnun ríkisins. Verðhrun gæti orðið á fasteignamarkaði sem gæti haft í för með sér útlánatöp fyrir stofnunina, sem og fyrir aðrar lánastofnanir. Það gæti leitt til aukinna greiðsluerfiðleika íbúðareigenda. Húsnæðisstofnun ríkisins hefur enga möguleika að mæta þeim vanda þar sem byggingarsjóðirnir hafa ekkert fjármagn til að veita íbúðareigendum greiðsluerfiðleikalán sem gæti verið leið til að sporna gegn þessari þróun. Húsnæðismálastjórn telur afar brýnt að gripið verði til aðgerða til að koma í veg fyrir að sú staða, sem hér hefur verið lýst, komi upp og er fús til samstarfs í því máli.“

Frá því þessi umsögn var gefin hefur atvinnuleysi haldið áfram að aukast og er orðið afar brýnt að gripið verði til aðgerða sem veiti skuldurum viðunandi úrlausn og treysti stöðu byggingarsjóðanna.

Að lokum vill minni hlutinn vekja athygli á álitum lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins (sjá fskj. VI), dags. 2. nóvember 1993, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að stofnuninni sé heimilt að skuldbreyta lánum Byggingarsjóðs ríkisins og húsnæðisstofnunarinnar.

ar ef um það verða settar öruggar reglur af húsnæðismálastjórn sem þyrftu að öðlast samþykki ráðherra.

Minni hlutinn stendur að breytingartillögu félagsmálanefndar með þeim skilningi að hún veiti heimildir til frestunar á greiðslum lána umfram það sem felst í heimild stofnunarinnar til skuldbreytinga, sbr. álit lögfræðideildar stofnunarinnar.

Alþingi, 22. mars 1994.

Kristinn H. Gunnarsson.

Fylgiskjal I.

Bréf húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytis.

(4. mars 1993.)

Á fundi húsnæðismálastjórnar 18. febrúar sl. var samþykkt umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins er nú liggur fyrir Alþingi. Þar er m.a. að finna ábendingu um breytingu á lögum um lán til byggingar á almennum kaupleiguíbúðum. Hún er á þessa leið:

„Mikil ásókn er frá þeim aðilum sem fengið hafa úthlutað almennum kaupleiguíbúðum að fá þær fluttar milli kerfa og þeim breytt í félagslegar kaupleiguíbúðir. Þau rök eru færð fram fyrir þessum óskum að erfitt eða ómögulegt sé að koma almennum kaupleiguíbúðum í notkun þar sem enginn áhugi sé á slíkum íbúðum. Þessu valdi þung greiðslu-byrði af lánum þessara íbúða. Það stafar af tvennu. Annars vegar eru vextir á lánum til almennra kaupleiguíbúða mun hærri en vextir á lánum til félagslegra íbúða og hins vegar er hluti lánsins (20%) með mun skemmri lánstíma en tíðkast um aðrar félagslegar íbúðir. Hinu fyrra er erfitt að breyta, en húsnæðismálastjórn leggur til að breytt verði ákvæðum 52. og 54. gr. laganna þannig að lánað verði eitt lán sem svarar til 90% af byggingarkostnaði eða kaupverði til 43 ára.“

Þetta tilkynnist yður hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. húsnæðismálastjórnar,

S. E. G.

Fylgiskjal II.*Húsnæðisstofnun ríkisins:***Viðmiðunarreglur fyrir leigu á félagslegum íbúðum.
(28. júní 1993.)****Félagsleg kaupleiguíbúð.**

Afborganir og vextir (90%):	2,29%
Vextir af framl. framkv.aðila:	0,49%
Viðhald:	0,75%
Fasteignagj. o. fl.:	0,90%
Samtals:	4,43% á ári af stofnverði.

Dæmi:

Stofnverð íbúðar 6.000.000,- kr.

Leiga á mánuði 21.950,- kr.

Almenn kaupleiguíbúð.

Afborganir og vextir (70%):	3,47%
Afborganir og vextir (20%):	1,32%
Vextir af framl. framkv.aðila:	0,70%
Viðhald:	0,75%
Fasteignagj. o. fl.:	0,90%
Samtals:	7,14% á ári af stofnverði.

Dæmi:

Stofnverð íbúðar 6.000.000,- kr.

Leiga á mánuði 35.700,- kr.

Félagsleg eignaríbúð.

Afborganir og vextir (90%):	3,43%
Viðhald:	0,75%
Fasteignagj. o. fl.:	0,90%
Samtals:	5,08% á ári af stofnverði.

Dæmi:

Stofnverð íbúðar 6.000.000,- kr.

Leiga á mánuði 24.400,- kr.

Fylgiskjal III.**Bréf fjármálaráðuneytis til félagsmálanefndar.**

(21. mars 1994.)

Fjármálaráðuneytinu hefur borist ósk um álit á fyrirliggjandi tillögu um frestun greiðslna lánþega Byggingarsjóðs ríkisins og húsbrefadeildar.

Í bréfi félagsmálaráðuneytis til félagsmálanefndar Alþingis, dags. 11. febrúar sl., er farið fram á að eftirfarandi ákvæði verði tekið inn í lög um Húsnæðisstofnun ríkisins:

„Húsnæðisstofnun ríkisins getur heimilað frestun á greiðslum hjá einstökum lánþegum Byggingarsjóðs ríkisins og skuldurum fasteignaveðbréfa húsbrefadeildar ef viðkomandi hefur orðið fyrir verulegri tekjuskerðingu vegna atvinnuleysis, minnkandi atvinnu eða veikinda. Ákvæði þetta fellur úr gildi 1. janúar 1996.“

Mjög takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir hjá Húsnæðisstofnun ríkisins um hve margar lánþegar gætu átt rétt á frestun greiðslna samkvæmt þessu ákvæði né fjárhagsáhrif þess, enda ræðst það að mjög miklu leyti af ákvæðum reglugerðar um framkvæmd þessarar heimildar.

Fjármálaráðuneytið leggur áherslu á að heildarlántökur Byggingarsjóðs ríkisins og húsbrefadeildar aukist ekki með tilkomu þessarar heimildar enda þyrfti sérstaka heimild í lánsfjárlögum til þess. Í þessu sambandi skal tekið fram að Byggingarsjóður ríkisins hefur svigrúm til að mæta þessari fjárþörf með því að takmarka lánveitingar og styrkveitingar á grundvelli 11. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins.

F.h.r.

*Halldór Árnason.**Jón R. Blöndal.*

Fylgiskjal IV.

*Ingi Valur Jóhannsson,
félagsmálaráðuneyti:*

**Minnisblað um lengingu lánstíma vegna
kaupa á almennum kaupleiguíbúðum.
(21. mars 1994.)**

Yngvi Örn Kristinsson hagfræðingur hefur að ósk félagsmálaráðuneytis gert áætlun um áhrif lengingar lánstíma vegna almennra kaupleiguíbúða á sjóðstreymi Byggingarsjóðs verkamanna.

Forsendur eru eftirfarandi: Miðað við að vextir séu 4,9%, meðallán 5,4 millj. kr. (20% lán = 1,2 millj. kr. og 70% lán = 4,2 millj. kr.) og veitt verði 100 lán á ári (100 íbúðir).

Áhrif breytingar á lánstíma úr fimm árum í 25 ár eru eftirfarandi: Á fyrsta ári eftir breytinguna dregur úr innstreymi um 19 millj. kr. en áhrifin ná hámarki eftir sex ár en þá verður innstreymið um 96 millj. kr. lægra en ella en fer síðan lækkandi og eftir 25 ár verður innstreymið jákvætt um 70 millj. kr.

Breytingin hefur engin áhrif á rekstrarafkomu sjóðsins enda vextir óbreyttir. Hins vegar þarf að afla viðbótarlánsfjár sem þessum fjárhæðum nemur þegar þar að kemur.

**Minnisblað um áhrif frestunar greiðslna á
sjóðstreymi byggingarsjóðanna.
(21. mars 1994.)**

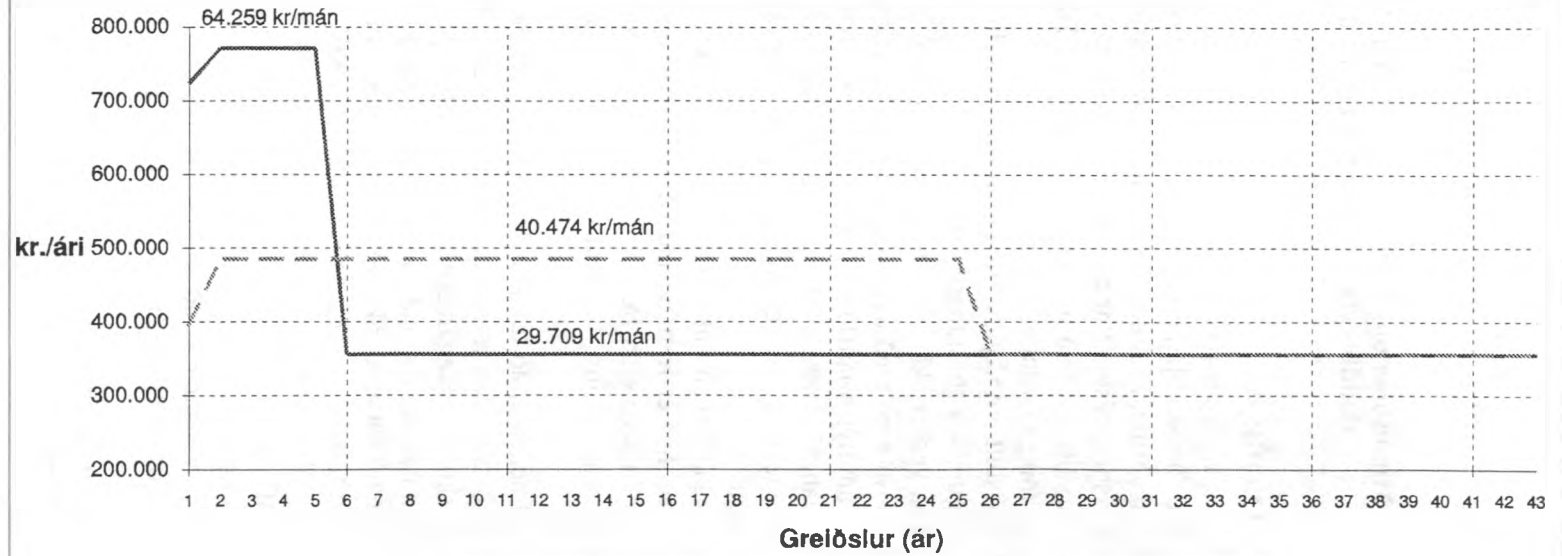
Erfitt er að áætla umfang greiðslufrestsins bæði hvað varðar fjölda og fjárhæð. Starfsmenn Húsnæðisstofnunar, sem best þekkja til í þessum efnum, hafa áætlað á grundvelli reynslu af skuldbreytingum að ef 100 einstaklingar ættu kost á frestun greiðslna yrði innheimta stofnunarinnar um 23 millj. kr. lægri en ella. Á sama hátt má gera ráð fyrir að ef 400–500 aðilar fengju frest yrði innheimtan lakari um sem nemur nálægt 100 millj. kr. sem er um 1% af lántöku stofnunarinnar á árinu samkvæmt fjárlögum.

Hafa verður í huga í þessu sambandi að ólíklegt er að greiðslur þessara aðila hefðu að óbreyttu skilað sér á réttum tíma. Því er erfitt að meta bein áhrif af greiðslufrestun á sjóðstreymi stofnunarinnar. Ljóst er að miðað við núverandi ástand mun draga úr innstreymi til stofnunarinnar óháð því hvort heimilað verður að fresta greiðslum eða ekki. Frestun hefur ekki áhrif á rekstrarafkomu enda vextir óbreyttir.

Fylgiskjal V.

Byggingarsjóður verkamanna:

**Greiðslubyrði lána til almennrar kaupleiguíbúðar,
á föstu verðlagi.
Vextir 4,9%.
Verð íbúðar 9,0 millj.**



— Skv núgildandi lögum - - - - - Skv breytingartillögu

Fylgiskjal VI.

*Húsnæðisstofnun ríkisins,
lögfræðideild:*

Minnisblað um heimildir Húsnæðisstofnunar til að skuldbreyta lánnum að óbreyttum lögum.

(2. nóvember 1993.)

I. INNGANGUR.

Í minnisblaði þessu verður fjallað um heimildir Húsnæðisstofnunar til þess að skuldbreyta fyrir lántaka hjá þeim sjóðum, sem eru í hennar vörslu. Við þá athugun þarf að skoða lagagrunn í settum lögum um Húsnæðisstofnun, og jafnframt almennar reglur stjórnáskiluréttar og heimildir, eðli máls samkvæmt.

Einnig verður örstutt vikið að því, hvernig lánnum við HR hefur verið skuldbreytt í örfáum undantekningartilvikum til þessa.

Fjallað verður örstutt um skyldu HR til hagsmunagæslu við innheimtu/varðveislu skuldabréfa í eigu sjóða stofnunarinnar.

Við umfjöllunina verður ekki vikið mörgum orðum að því atriði, hvort skuldbreyting verði gerð með nýju skuldabréfi eða skilmálabreytingu, en almennt má segja, að ef um nýjan lánflokk er að ræða, eða lánveitingu skv. HR-lögum, þá er um nýtt skuldabréf að ræða, en annars er reiknað með skilmálabreytingu. Frá þessu er sú undantekning, að heimild til frestunar skv. 80. gr. húsn.l. byggir á skilmálabreytingu.

Í blaði þessu er ekki fjallað um vélræn (tölvu-) vandræði við skuldbreytingu, á hvorn veginn, sem hún er framkvæmd. Undirritaðir eiga erfitt með að taka þá alvarlega, sem telja þetta ekki fært, vegna örðugleika við tölvukerfi. Kerfi RB er notað í öllum lánastofnunum, þar sem slíkar skilmála-/skuldbreytingar eru framkvæmdar.

Einnig er rétt að benda á, að tímabundnar greiðsluferfiðleikaskuldbreytingar skv. nýsettri reglugerð falla utan ramma þessa minnisblaðs. Ekki er tekin afstaða til þess, hvort þær skuldbreytingarreglur, sem í skrifum þessum eru taldar löglegar, geti gilt samhliða nefndum, tímabundnum greiðsluferfiðleikareglum.

Að lokum skal tekið fram, að ákvörðun um skuldbreytingu verður, að mati undirritaðra, ekki tekin, nema eftir úttekt Ráðgjafarstöðvar HR á heildarfjárhagsstöðu lántaka, þannig að tryggt sé, að skuldbreyting komi að gagni. Eðlilegt er, að Ráðgjafarstöð hafi samráð við lögfræðideild HR, eftir því sem við á, vegna hugsanlegrar nauðungarsölumæðferðar á eign lántaka. Í samhengi við setningu reglna um skuldbreytingar yrði að skoða betur reglur og verkaskiptingu á milli veðdeildar LÍ, lögfræðideildar HR og Ráðgjafarstöðvar HR í samningum við lántaka hjá sjóðum HR.

Um síðastnefnd framkvæmdaatriði, ef reglur um skuldbreytingar verða settar, verður ekki fjallað nánar í þessu minnisblaði, heldur aðaláherslan lögð á lagagrundvöllinn.

II. LAGAGRUNNUR.

a. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins nr.97/1993.

1. Skv. lokamálsgrein 11. gr. 1. 97/1993 er húsnæðismálastjórn heimilt að ákveða nýja lánaflokka með heimild félagsmálaráðherra.
2. Skv. lokamálsgrein 13. gr. 1. 97/1993 er heimilt að veita sérþarfalán til að hjálpa ellilífeyrisþegum og öryrkjum að halda íbúðum sínum, en sett eru ströng skilyrði um meiriháttar röskun á högum eða aðrar ástæður fyrir lækkun tekna og jafnframt krafist umsagnar félagsmálastofnana eða viðkomandi sveitarstjórna.
3. Skv. 80. gr. getur húsnæðismálastjórn heimilað frestun á greiðslu lántaka hjá BV ef greiðslubyrði fer yfir tiltekið hlutfall af heildartekjum.

Um 1:

Stofnun slíks lánaflokks ætti, samkv. 11. gr., að fara þannig fram, að húsnæðismálastjórn ákveði lánaflokk, sem hún fengi samþykki hjá félagsmálaráðherra fyrir, og síðan ætti stjórnin að birta auglýsingu í Stjórnartíðindum um stofnun og reglur flokksins.

Nú hefur verið sett reglugerð, með stoð í 11. gr., um mjög takmarkaða heimild til skuldbreytinga, vegna greiðsluerfiðleika, og er sú heimild tímabundin, miðað við ákveðna fjárhæð skuldbreytingalána. Sú reglugerð fellur utan efnisramma þessa minnisblaðs.

Samkvæmt 11. gr. ætti að vera hægt að stofna ótímabundið nýja lánaflokka hjá BR fyrir skuldbreytingar, sem jafnvel taki til vanskila við aðra sjóði HR.

Að okkar mati, þá ætti að vera fyrir hendi heimild til að skuldbreyta lánum við aðra sjóði HR en BV, þegar eftirfarandi ástæður eru fyrir hendi:

Hlutfall greiðslubyrðar skuldara af lánum HR, miðað við tekjur hans, þegar lán var veitt, hefur aukist að ákveðnu marki, samkvæmt nánari reglum þar um.

Með því væri greiðslubyrði leiðrétt og komið aftur í það horf, sem hún var við lánveitingu HR í upphafi, en óviðráðanlega orsakir hafa síðan raskað.

Það er svo annað mál, hvort ástæða er til að setja reglur um þetta í formlegum lánaflokka, hvort hér sé ekki um að ræða sjálfsagða reglu lánastofnunar til að gæta hagsmuna skuldara, jafnframt sínum eigin, þar sem fyllsta jafnræðis væri gætt.

Um víðtækari heimildir sjá lok II.kafla hér á eftir, og niðurstöður í III.kafla.

Um 2:

Mjög takmörkuð heimild, sem lítið hefur verið notuð, og ekki er ástæða til að fjölyrða um, en að sjálfsögðu er hægt að nota þessa heimild, varðandi takmarkaðan hóp skuldara.

Um 3:

Heimild þessi mun hafa verið nokkuð notuð, og í þeim tilvikum hefur skilmálum verið breytt hjá veðdeild í skuldabréfakerfi RB, án þess að BV, og skuldarar, hafi undirritað nokkra yfirlýsingu þar um.

Menn hefur greint á um það, hvort heimild þessi verði notuð, þegar viðkomandi skuldari er kominn í vanskil, eða einungis, þegar lántaki sér fram á vanskil.

Að mati undirritaðra er ekki hægt að takmarka beitingu þessarar greinar við þau tilvik, þegar lántaki kemur til HR, áður en hann lendir í vanskilum.

Undirritaðir hafa reyndar lagt til, í samvinnu við ráðgjafastöð og félagsbúðadeild, að á grundvelli þessarar greinar verði gerð allsherjar skuldbreyting í félagslega kerfinu, með ákveðnum skilyrðum þó, en slíkar hugmyndir hafa ekki fengið hljómgrunn ennþá.

Rétt er að taka fram, að þessi heimild til frestunar/skuldbreytingar hjá BV skv. 80.gr. húsn.l. verður að mati undirritaðra aðeins skilin á þann veg, að hún takmarki algjörlega skuldbreytingarheimildir hjá BV við það ákvæði. Hjá BV séu þannig ekki þær viðtæku heimildir, sem undirritaðir telja aðra sjóði HR hafa, sbr. það, sem segir í lokum II.kafla og niðurstöðum í III.kafla aftar í þessu minnisblaði.

b. Stjórnsýsluleg staða HR/Magna Carta.

Stjórnsýsluleg staða stofnunarinnar breyttist með gildistöku l. 61/1993. Það sjálfstæði, sem stofnunin hafði áður, er skert með auknu valdi félagsmálaráðherra. Húsnæðisstofnun er ríkisstofnun, sem lýtur reglum stjórnsýsluréttar um öruggar reglur, öllum kunnar, og gætt sé jafnræðis þegnanna gagnvart þeim. Af þessu leiðir, að stofnunin hefur ekki sama frelsi og bankar og lánastofnanir til þess að ákveða gjaldtöku, vexti og skuldbreytingar, svo að eitthvað sé nefnt. Í þessum málu er stofnunin bundin af þrengri lagareglum. Um viðfangsefni þessa minnisblaðs eru þó engar lagareglur til, en ljóst er, að heimildir stofnunarinnar í þessum efnunum hljóta að takmarkast af fyrrnefndum stjórnsýslureglum.

Að áliti ríkisendusköðunar verða slíkar reglur best settar með lögum eða reglugerð. Umdeilanlegt er, hvort slíkt form á setningu reglna sé nauðsynlegt, en gæta verður fyllsta jafnræðis, og má um hugsanlega reglu vitna í það sem sagt er um 11. gr. húsn.l. hér að framan.

II. Skylda HR til hagsmunagæslu.

HR ber að sjálfsögðu að halda sínum kröfum og hagsmunum eins vel til haga eins og unnt er, en heimildir í þessu, sem öðru, takmarkast af stjórnsýslureglum.

Með vísan í markmið laga um húsnæðisstofnun er rétt að taka fram, að stofnunin hefur ekki aðeins beina fjárhagslega hagsmuni í sinni lánasýslu, heldur ber henni einnig að gæta markmiða húsnæðislaga, m.a. að stuðla að öryggi landsmanna í húsnæðismálum, sbr. 1. gr. húsn.l.

Í þessum efnunum eru því hagsmunir lántaka og stofnunarinnar samofnir.

Samkvæmt þessu, þá hefur stofnunin veitt fresti á nauðungarsölum, á meðan talið er, að skuldari geti leyst sín mál. Á þann eina hátt hefur stofnunin, til þessa, talið sér fært að aðstoða skuldara í vanskilum, þ.e.a.s. utan við greiðsluferfiðleika-fyrirgreiðslu stofnunarinnar.

Lánastofnanir telja almennt hagkvæmt, og jafnvel sjálfsagt, að skuldbreyta vanskilaskuldum viðskiptamanna sinna, og setja þær sér væntanlega vinnureglur í

því sambandi. HR hefur á hinn bóginn ekki talið sér heimilt að breyta lánum sínum, og hefur í því sambandi verið vitnað til sérstaklega strangra lagaákvæða um lánastarfsemi stofnunarinnar. Undantekningar frá þessu hafa verið greiðsluerfiðleikalán, en á síðustu árum hefur verið opnað fyrir slík lán, einungis tímabundið. Í framkvæmdinni hafa hins vegar verið stundaðar skuldbreytingar í afmörkuðum tilvikum. Í félagslega íbúðakerfinu hefur það verið gert með tvennu móti, annars vegar þegar eignir hafa verið innleystar og eignarhlutinn verið notaður til að greiða upp vanskil viðkomandi skuldara, en honum síðan úthlutað aftur. Hins vegar hefur þetta verið gert með stoð í 80. gr. húsnl., en einungis með óformlegum hætti, án þess að nokkrar yfirlýsingar séu undirritaðar. Hjá BR hafa skuldbreytingar verið framkvæmdar í örfáum undantekningartilvikum, þegar Ráðgjafarstöð HR hefur komist að þeirri niðurstöðu, að fjárhagur uppboðspóla leyfi, að hann kaupi eign aftur, sem BR hefur keypt á nauðungarsölu.

Að mati undirritaðra er Húsnæðisstofnun ríkisins heimilt að skuldbreyta lánum sínum, ef um það verða settar öruggar reglur af húsnæðismálastjórn, sem þyrftu að öðlast samþykki ráðherra. Slíkar reglur eru ekki öruggar, nema fyllsta jafnræðis sé gætt og þær seu öllum kunnar, t.d. með auglýsingu.

Að mati undirritaðra væru eðlilegustu reglur um skuldbreytingu byggðar á röskun á greiðslubyrði lántaka, sbr. það sem um þetta segir að framan í kafla II.a, umsögn um 1.lið, bls. 2, enda væri á þann hátt gætt samræmis við reglur 80.gr. húsnl. um BV.

Framkvæmdin ætti að vera sú, að skuldabréfum væri skilmálabreytt með áritun á þau. Skilyrði til þess, að slík framkvæmd félli innan strangra laga Húsnæðisstofnunar væri þá það, að samanlagður lánstími færi ekki fram úr lagaheimildum um lengd lánsins.

Strangar lagareglur um útlán HR taka aðeins til veitingar lánanna, að öðru leyti en 80.gr. húsnl. um BV. Þegar þessum reglum sleppir, hlýtur HR að hafa almennar heimildir annarra lánastofnana til að skuldbreyta. Þessi heimild takamarkast þó af lögum HR um lánstíma og stjórnsýslulögum.

Að lokum er rétt að taka fram, að HR er heimilt að semja um skuldbreytingar þeirra lána, sem misst hafa veðtryggingu við nauðungarsölu, en þetta álit hefur Ríkisendurskoðun staðfest.

III. NIÐURSTÖÐUR.

Að mati undirritaðra er heimilt að skuldbreyta lánum Húsnæðisstofnunar við eftirfarandi skilyrði:

1. Samkvæmt 11. gr. húsn.l. er hægt að stofna sérstakan lánaflokk við BR. Skuldbreyting hér með nýju skuldabréfi fyrir vanskilum.
2. Samkv. 80. gr. húsn.l. er heimilt að fresta greiðslum skuldara BV við ákveðin skilyrði. Skuldbreyting hér með skilmálabreytingu.
3. Samkv. 11. gr. 2. tl. húsn.l. er unnt að veita svokölluð "sérþarfalán" eftir ströngum skilyrðum. Skuldbreyting með nýju skuldabréfi.
4. Telja verður heimilt að skuldbreyta með breytingu á skilmálum lánum BR og Húsbréfadeildar, ef settar verða öruggar reglur samþykktar af ráðherra.
Skuldbreyting þessi skal vera í formi skilmálabreytinga innan heildarlánstíma lögum samkvæmt.
5. Sú framkvæmd innlausnar og endursölu félagslegra íbúða, og endursala til "uppboðspóla", sem getið er í kafla II, bls.4, hér að framan, verður að teljast heimil.