

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, með síðari breytingum.

Flm.: Eygló Harðardóttir, Birkir Jón Jónsson, Guðmundur Steingrímsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þórhallsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

1. gr.

Við 2. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna bætist: þó skal hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli vera 4%.

2. gr.

Við 1. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ríkissjóður og stofnanir á vegum ríkisins, svo sem Íbúðalánasjóður og Seðlabanki Íslands, skulu ekki gefa út verðtryggð ríkisskuldabréf nema í undantekningartilfellum og skal þá rökstyðja opinberlega forsendur fyrir útgáfu þeirra.

3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Alþingi skal skipa 9 manna nefnd sem leggi mat á og móti tillögum um aðgerðaáætlun og nauðsynlegar lagabreytingar um frekara afnám verðtryggingar fjárskuldbindinga. Nefndin meti langtíma- og skammtímaáhrif á fjármálamarkaðinn og fjárskuldbindingar heimila og atvinnulífs og setji fram áætlun um afnám verðtryggingar.

Nefndin skal skipuð einum fulltrúa frá hverjum eftirtalinna: Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Landssambandi lífeyrissjóða, Neytendasamtökunum, Hagsmunasamtökum heimilanna, Fjármálaeftirlitinu, Seðlabankanum og Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja. Viðskiptanefnd Alþingis skal tilnefna formann nefndarinnar.

Nefndin skal skila skýrslu ásamt tillögum um aðgerðaáætlun og nauðsynlegar lagabreytingar til viðskiptanefndar fyrir 1. apríl 2010.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 137. löggjafarþingi (62. mál) en var ekki afgreitt úr viðskiptanefnd. Við meðferð efnahags- og skattanefndar á málinu bárust umsagnir frá Hagstofu Íslands, Landssamtökum lífeyrissjóða, Íbúðalánasjóði, Hagsmunasamtökum heimilanna, Viðskiptaráði Íslands, Fjármálaeftirlitinu og VR. Síðar í greinargerð þessari verður vikið að umsögnum framangreindra.

Verðtrygging hefur verið á inn- og útlánum á Íslandi frá því hin svokölluðu Ólafslög voru sett árið 1979 og var henni ætlað að koma í veg fyrir að sparifé almennings brynni upp í

verðbólgu sem tröllreið hinum vestræna heimi á áttunda og níunda áratugnum. Verðtrygging fjárskuldbindinga hefur verið gagnrýnd harkalega og bent á að ósanngjarnt sé að fjármála- stofnanir krefjist verðtryggingar, breytilegra vaxta og veðs á einu og sama láninu og velti þannig allri áhættu við lánveitingu á skuldarann. Gallar verðtryggingarinnar komu sannarlega í ljós við það mikla verðbólguþot sem varð á síðasta ári við hrun íslensks efnahagslífs. Höfuðstóll verðtryggðra lána hækkaði á rúmu ári um 20–25%. Hækkun höfuðstóls bættist við hraðvaxandi atvinnuleysi, minnkandi kaupmátt, hækkandi vöruverð og lækkandi fasteignaverð og jók þannig mjög byrðar íslensks almennings.

Í hinum vestræna heimi þekkist ekki viðlíka tenging lána við vísitölu, og má einna helst finna svipaða stöðu í vanþróuðum ríkjum eins og Brasilíu, Chile og Ísrael. Í skýrslu sem Tryggvi Þór Herbertsson vann fyrir Landssamtök lífeyrissjóða árið 2004 kom fram að verðtrygging er almennt ekki notuð við lánveitingar lánastofnana til heimila í ríkjum OECD. Í OECD-ríkjum hefur verðtryggingin einskorðast við ríkisskuldabréf og þekkist hún í átta ríkjum OECD: Ástralíu, Bretlandi, Danmörku, Írlandi, Íslandi, Kanada, Nýja-Sjálandi og Svíþjóð. Hlutfall útgáfu verðtryggðra ríkisskuldabréfa er langhæst hér á landi eða um 86%, en um 18% í Bretlandi, í Svíþjóð rúm 7%, í Ástralíu um 4% en lægra annars staðar. Hér á landi hafa verið tekin skref til að draga úr verðtryggingu einkum á skuldbindingum til skemmri tíma. Var meðal annars gert óheimilt að verðtryggja styttri innlán en til þriggja ára og styttri útlán en til fimm ára. Áhrifin af þessum breytingum hafa verið lítil sem engin.

Í skýrslunni fyrir Landssamtök lífeyrissjóða segir: „Tæplega þrjú fjórðu hlutar verðtryggðra útlána til einstaklinga bera fasta vexti sem skýrist einkum af því að húsnæðislán Íbúðalánasjóðs, sem bera fasta vexti, eru um 60% af verðtryggðum útlánnum einstaklinga. Verðtryggð lán til fyrirtækja skiptast hins vegar nokkurn veginn jafnt á milli fastvaxtalána og lána sem bera breytilega vexti. Almennt er viðskiptavinum ekki frjálst að velja á milli fastra og breytilegra vaxta.“

Samningsstaða skuldara og lánardrottna er ekki jöfn og oft er lítið frelsi til samninga, eins og rakið er hér að framan. Rök á móti verðtryggingu eru einna helst þau að áhættu vegna veðskulda og lánasamninga er komið á skuldara. Skuldurum hefur reynst erfitt að gera fjárhagsáætlanir vegna þessarar sjálfvirku hækkunar á höfuðstól lána, jafnvel vegna þátta sem Íslendingar sjálfir hafa haft lítil sem engin áhrif á svo sem verðhækkningar erlendis á eldsneyti. Verðtryggingin dró einnig mjög úr áhrifum stýrivaxta sem eru helsta stýritæki Seðlabankans í baráttunni við verðbólgu. Má jafnvel halda því fram að það hafi verið andstætt hagsmunum lánastofnana að draga úr verðbólgu, einmitt vegna verðtryggingarinnar.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að hámarkshækkun á vísitölu neysluverðs á ári verði 4%. Þar með er ábyrgðinni af því að halda verðbólgu í skefjum og áhættunni við lántökuna skipt á milli lánveitanda og lántaka. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ríkissjóður og ríkisstofnanir á vegum ríkisins gefi ekki út verðtryggð ríkisskuldabréf nema í undantekningartilfellum og þá skal rökstyðja það sérstaklega. Mikilvægt er að ríkisvaldið sjálft taki frumkvæði í að draga úr notkun verðtryggingar í íslensku samfélagi og því er þessi viðbót lögð til. Í algjörum undantekningartilfellum væri þeim það heimilt en þá yrði að gera grein fyrir forsendum fyrir útgáfu þeirra opinberlega. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bættist bráðabirgða- ákvæði sem felur í sér að skipuð verði nefnd til að leita frekari leiða til að afnema sem fyrst verðtryggingu varanlega. Þingmenn Samfylkingarinnar undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur hafa áður lagt fram þingsályktunartillögu um að viðskiptaráðherra skipi nefnd til að leita leiða til að afnema verðtryggingu fjárskuldbindinga í áföngum. Nýmæli er að í stað þess að Alþingi feli viðskiptaráðherra að skipa nefnd, er nefndin skipuð af Alþingi. Viðskiptanefnd er falið að vinna frekar úr tillögum nefndarinnar og leggja fram nauðsynlegar lagabreytingar

til að afnema verðtryggingu fjárskuldbindinga enn frekar en lagt er til í þessu frumvarpi. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist gildi við samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Skulu þau einnig eiga við um samninga sem hafa orðið til fyrir gildistöku þeirra.

Eins og getið er um í inngangi greinargerðarinnar bárust viðskiptanefnd umsagnir frá nokkrum aðilum við umfjöllun þess á 137. löggjafarþingi. Hagstofa Íslands, Íbúðalánasjóður og Fjármálaeftirlitið tóku ekki afstöðu til málsins. Umsagnir Hagsmunasamtaka heimilanna, Viðskiptaráðs Íslands og VR voru jákvæðar, en Landssamtök Lífeyrissjóða lögðust eindregið gegn frumvarpinu í umsögn sinni.

Viðskiptaráð Íslands var tiltölulega jákvætt í umsögn sinni, en benti á að betur mætti reifa afleiðingar frumvarpsins fyrir stóra markaðsaðila, svo sem lífeyrissjóðina og Íbúðalánasjóð. Ráðið taldi því mikilvægt að stíga varlega til jarðar og nefnd líkt og lögð er til í 3. gr. frumvarpsins væri fyrsta skrefið í rétta átt til að draga úr verðbólgu og áhrifum hennar á fyrirtækin og heimilin í landinu.

VR fagnaði viðleitninni í frumvarpinu en taldi það ekki ganga nógu langt. Bentu þeir á að draga þyrfti úr vaxtavaxtaáhrifum verðtryggingar svo sem með því að takmarka hve oft verðbætur á lán og sparifé reiknast á ársgrundvelli. Vænlegast væri að hækkun/lækkun höfuðstóls yrði aðeins reiknað á 12 mánaða fresti. Í umsögninni var talið að betra gæti einnig verið að setja þak á leyfilega raunávöxtunarkröfu og að verðtryggðar fjárskuldbindingar bæru fasta vexti. VR taldi einnig vænlegra til árangurs að takmarka möguleika einkaaðila til útgáfu á verðtryggðum skuldabréfum, frekar en ríkissjóðs og ríkisstofnana. Um 3. gr. frumvarpsins benti VR á að æskilegt væri að setja tímatakörk á starfstíma nefndarinnar og hvenær henni bæri að skila niðurstöðum og tillögum.

Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna var lögð áhersla á að samhliða þaki á hámarks-hækkun verðtryggingar á ársgrundvelli yrði einnig sett þak á nafnvexti verðtryggðra veðlána þar sem hætta væri á að lánveitendur mundu sækja sér tapaða ávöxtun í formi hækkaðra nafnvaxta. Samtökin lögðu einnig til að hámarkshækkunin yrði 4% 2009, 2010 og 2011 en færi síðan niður í 2,5% frá og með 2012. Með því yrðu send skýr skilaboð til lántakenda um 4% hámarkið yrði aðeins fyrsta skrefið í því að afnema verðtryggingu lána.

Helstu athugasemdir við frumvarpið komu frá Landssamtökum lífeyrissjóðanna. Þau bentu m.a. á að þeirra mati setur 4% þak á hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli skv. 2. gr. frumvarpsins markmið um langtímaraunávöxtun sjóðanna í uppnám ef verðbólga færi umfram nefnd 4% mörk. Auknar líkur yrðu á að skerða þyrfti lífeyrisgreiðslur ef svo færi. Jafnframt að skýra yrði hvort þakið ætti aðeins við lánasamninga frá því að frumvarpið tæki gildi eða öll verðtryggð skuldabréf. Vísuðu landssamtökin til þess að slík ráðstöfun gæti hugsanlega gengið gegn ákvæðum stjórnarskrár um verndun eignarréttar og sjónarmiðum um afturvirkni laga.

Þrátt fyrir margar áhugaverðar og góðar ábendingar frá umsagnaraðilum er frumvarpið flutt óbreytt frá 137. löggjafarþingi. Ekki gafst tækifæri til efnislegrar umfjöllunar um málið í viðskiptanefnd og því telja flutningsmenn eðlilegast að Alþingi fái tækifæri til að fjalla og ræða um tillögurnar í frumvarpinu og ábendingar umsagnaraðila í samhengi. Flutningsmenn geta hins vegar engan veginn tekið undir ábendingu Landssamtaka lífeyrissjóða um gildistökgrein frumvarpsins og að ákvæði í frumvarpinu gangi gegn ákvæðum stjórnarskrár um verndun eignarréttar. Með sömu rökum mætti telja að mikil verðbólga og háar verðbætur gangi á eignarrétt lántakenda og brjóti stjórnarskrá, þegar eignarhlutur þeirra minnkar vegna mikillar verðbólgu og hækkunar verðtryggðra lána.

Markmið frumvarpsins er að það séu sameiginlegir hagsmunir allra Íslendinga að það sé lág verðbólga í landinu. Þannig ættu hagsmunir lífeyrissjóðanna og ríkisvaldsins að fara

saman með hagsmunum íslenskra heimila og fyrirtækja um að berjast gegn verðbólgu svo sem með því að draga úr fjárfestingum sínum þegar þannig stendur á.

Í grein í Fréttablaðinu eftir hagfræðinginn Michael Hudson segir: „Í gegnum söguna hafa skuldugar þjóðir oftast farið þá leið að losa sig við skuldirnar með hjálp verðbólgu, þ.e. borgað skuldirnar með „ódyrum peningum“. Ríkisstjórnir prenta peninga og viðhalda fjárlagahalla til þess að hækka verðlag og þannig er meira fjármagn í boði, en vöruframboð óbreytt. Þessi verðbólga og gengisfall minnka skuldabyrðina svo framarlega sem laun og aðrar tekjur hækka samhliða. Ísland hefur snúið þessari lausn á hvolf. Í stað þess að auðvelda hina hefðbundnu skuldaleiðréttingu hefur verið sköpuð paradís lánardrottna og hinni sígildu flóttaleið skuldsettra þjóða lokað. Þjóðin hefur fundið leið til að steypa sér í skuldir með hjálp verðbólgunnar, í stað þess að vinna sig úr þeim með henni. Með verðtryggingu skulda hefur Ísland komið upp einstöku kerfi fyrir banka og aðra lánardrottna sem stóreykur tekjur þeirra af lánastarfsemi, á kostnað launa og tekna af raunverulegri atvinnustarfsemi.“

Þessu frumvarpi er ætlað að leita leiða til að frelsa íslenskan almenning úr „paradís lánardrottna“ og létta byrðar skuldugra heimila og fyrirtækja á meðan leiðir út úr skuldafeninu er mörkuð.