

Nd. 854. Frumvarp til laga [480. mál]
um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.

(Lagt fyrir Alþingi á 107. löggjafarþingi 1984—85.)

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að jafna greiðslubyrði af fasteignaveðlánnum einstaklinga, sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Skal misgengi, sem orsakast af hækkun lánskjaravísitölu eða annarri viðmiðunarvísitölu lána umfram hækkun launa og/eða af hækkuðum raunvöxtum, ekki valda því að greiðslubyrði af greindum lánnum þyngist.

2. gr.

Lög þessi taka til fasteignaveðlána einstaklinga, sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota hjá byggingarsjóðum ríkisins, og sams konar lána hjá öðrum sjóðum og stofnunum eftir því sem um semst milli lántaka og lánveitanda.

Lögin geta einnig tekið til almennra lána vegna fasteignaviðskipta þar sem samið er sérstaklega um, að ákvæðum um greiðslujöfnun við endurgreiðslu eftirstöðva kaupverðs skuli beitt.

Lög þessi taka eingöngu til verðtryggðra lána, en viðskiptaráðherra er heimilt að setja reglur um sambærileg lánskjör óverðtryggðra lána.

3. gr.

Við gerð lánsamnings skal ákveða greiðslumark fyrir lánið.

- a) Greiðslumark af verðtryggðu láni með jöfnum afborgunum er gjaldfallin afborgun og upphaflega umsamdir vextir á hverjum gjalddaga á verðlagi við lántöku.
- b) Greiðslumark af verðtryggðum jafngreiðslulánum er árgreiðslan á verðlagi við lántöku miðað við upphaflega umsamda vexti.

4. gr.

Greiðslumark af fullverðtryggðum lánum, sem tekin hafa verið á tímabilinu frá 1. mars 1982 til gildistöku laga þessara, er gjaldfallin afborgun og vextir á verðlagi við lántöku.

Greiðslumark af fullverðtryggðum lánum, sem tekin voru fyrir 1. mars 1982, er gjaldfallin afborgun og gildandi vextir á verðlagi 1. mars 1982.

Greiðendum lána er um ræðir í þessari grein, sem eiga í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum að mati Húsnæðisstofnunar, skal gefinn kostur á að fresta greiðslum af þessum lánum skv. ákvæðum 5. gr. þessara laga, enda berist stofnuninni umsókn þar að lútandi fyrir 1. september 1985.

5. gr.

Á gjalddaga láns er greiðslumark framreiknað miðað við breytingu á launavísitölu skv. 6. gr. og borið saman við gjalddagafjárhæð lánsins, sem er samanlögð fjárhæð afborgunar, verðtryggingarpáttar (verðbóta) og vaxta samkvæmt lánsamningi án greiðslujöfnunar.

Sé framreiknað greiðslumark lægra en gjalddagafjárhæð, gjaldfellur einungis sá hluti gjalddagafjárhæðar, sem samsvarar greiðslumarki. Greiðslu á ógreiddum hluta gjalddagafjárhæðar er frestað og myndar hann skuld á sérstökum jöfnunarreikningi sem telst hluti af höfuðstól lánsins.

Sé greiðslumark hærra en gjalddagafjárhæð skal heildargreiðslan miðuð við greiðslumark að því marki, sem skuld er á jöfnunarreikningi, en sé jöfnunarreikningur skuldlaus, skal gjalddagafjárhæð ráða greiðslu.

Ef skuld er á jöfnunarreikningi eftir að upprunalegum lánstíma er lokið, skal endurgreiða hana á sama gjalddaga (gjalddögum) ársins miðað við framreiknað greiðslumark á síðasta gjalddaga lánsins.

Lánskjör, þ. m. t. vextir og verðtrygging vegna skuldar á jöfnunarreikningi, skulu vera þau sömu og af upprunalegu láni.

6. gr.

Hagstofa Íslands skal reikna út og birta mánaðarlega launavísitölu til greiðslujöfnunar. Launavísitalan skal miðuð við upphaf hvers mánaðar og gilda við útreikning greiðslumarks lána frá og með fyrsta degi næsta mánaðar. Vísitala þessi skal að jöfnu samsett úr vísitölu atvinnutekna á mann og vísitölu meðalkauptaxta allra launþega. Vísitala atvinnutekna skal byggð á áætlunum Þjóðhagsstofnunar um mánaðarlegar breytingar atvinnutekna á mann. Launavísitalan skal sett 100 í júní 1979 og reiknuð fyrir hvern mánuð frá þeim tíma.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Greiðendum fullverðtryggðra lána, sem um ræðir í 4. gr. þessara laga, skal gefinn kostur á að fresta greiðslu afborgana og vaxta (verðbóta) á næsta heila ári hvers láns. Frestun greiðslu af slíku láni, að teknu tilliti til áður fenginna skuldbreytinga, skal heimil allt að þeirri fjárhæð, sem á jöfnunarreikningi stæði, ef ákvæði þessara laga hefðu gilt frá

lántöku, og einungis taka til þeirra, sem nú eiga í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum að mati Húsnæðisstofnunar og æskja frestunar af þeim sökum. Umsóknir skulu hafa borist stofnuninni fyrir 1. september 1985.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þetta frumvarp á sér talsverðan aðdraganda sem ekki verður rakinn hér í smáatriðum.

Félagsmálaráðherra lagði fram í ríkisstjórninni 15. janúar s. l. tillögu um að lánskjaravísitala yrði tekin til endurskoðunar með tilliti til vaxandi greiðsluerfiðleika fólks vegna húsnæðislána.

Í framhaldi þessa fól félagsmálaráðherra nefnd sem hefur það verkefni að kanna fasteignamarkaðinn og fasteignaviðskipti og gera tillögur til úrbóta, að gera tillögur um leiðir til að jafna greiðslubyrði af fasteignaveðlánnum einstaklinga.

Nefndin skilaði áfangaskýrslu um slíka greiðslujöfnunarleið til ráðherra 22. febrúar s. l., sem kynnt var í fjölmiðlum.

Í nefndinni eiga sæti Stefán Ingólfsson verkfræðingur, formaður, Friðrik Stefánsson viðskiptafræðingur, Gunnar Helgi Hálfðánarson hagfræðingur og Jón Sveinsson lögfræðingur.

Á grundvelli þessara hugmynda nefndarinnar fól félagsmálaráðherra Þórði Ólafssyni lögfræðingi, forstöðumanni bankaeftirlitsins og Yngva Erni Kristinssyni hagfræðingi að semja frumvarp til laga um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.

Frumvarp þetta var síðan lagt fyrir ríkisstjórnina 7. mars s. l.

Í sambandi við viðræður ríkisstjórnarinnar við Alþýðusamband Íslands m. a. um húsnæðismál, var skipaður sérstakur samstarfshópur stjórnvalda og Alþýðusambands Íslands, sem unnið hefur að framkomnum hugmyndum til lausnar á fjárhagsvanda húsnæðismála og kaupenda m. a. greiðslujöfnunarleið skv. frumvarpi félagsmálaráðherra frá 7. mars s. l. Með bréfi, dags. 23.4.85 fskj. I, skilaði samstarfshópurinn tillögum sínum um tilhögun greiðslujöfnunar húsnæðislána í frumvarpsformi, sem samkomulag náðist um í öllum meginatriðum, þ. e. frumvarp til laga um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.

Með þessu frumvarpi er boðuð ný stefna í verðtryggingu húsnæðislána. Frumvarpið byggir á svonefndri greiðslujöfnun fasteignaveðlána, sem felst í því að endurgreiðslur húsnæðislána eru tengdar launabreytingum. Tilgangur frumvarpsins er þannig að fyrirbyggja að greiðslubyrði vegna húsnæðislána þyngist, ef misgengi skapast milli hækkunar lánskjaravísitölu (eða annarrar viðmiðunarvísitölu) og hækkunar launa og/eða vegna hækkunar raunvaxta.

Ef laun hækka minna en lánskjaravísitalan er hluta endurgreiðslu lánsins frestað þar til laun hækka á ný umfram lánskjaravísitöluna. Þetta gerist samkvæmt frumvarpinu með þeim hætti, að mismunur launavísitölu og lánskjaravísitölu er færður á sérstakan jöfnunarreikning. Skuld á jöfnunarreikningi telst hluti af höfuðstól lánsins og um hana gilda því sömu kjör og um ræðir í lánssamningi. Þessi skuld er síðan endurgreidd hlutfallslega þegar launavísitalan hækkar umfram lánskjaravísitölu, eða eftir upphaflegan lánstíma, ef skuld er þá á jöfnunarreikningi.

Með þessum hætti er tryggt að greiðslubyrði húsnæðismála byggjenda og kaupenda vegna lána hjá byggingarsjóðum ríkisins þyngist ekki, þó að kaupmáttur launa rýrni vegna sveiflna í efnahagsstarfsemi.

Frumvarpið nær einungis beint til lána byggingarsjóða ríkisins, en gert er ráð fyrir að sama tilhögun geti gilt um húsnæðislán annarra sjóða og stofnana eftir því sem um semst milli lántaka og lánveitanda. Það er því hins vegar ákvörðun viðkomandi lífeyrissjóða, banka og annarra sjóða og stofnana hvort greiðslujöfnun í samræmi við þetta frumvarp verður tekin upp þar, en lögð er áhersla á að slíkt samkomulag verði um lán til húsnæðismála.

Meginatriði frumvarpsins snúa að tilhögun verðtryggingar húsnæðislána í framtíðinni. Gerð er tilraun til að móta sanngjarnara og þægilegra lánakerfi fyrir húsbýggjandann og kaupandann. En einnig eru í frumvarpinu ákvæði sem lúta að vanda þeirra, sem byggt hafa eða keypt í efnahagskreppu síðustu ára. Frumvarpið er því liður í ráðstöfunum ríkisstjórnarinnar til að aðstoða þá sem lent hafa í alvarlegum greiðsluferfiðleikum við að afla sér húsnæðis á undanförunum árum.

Þetta er gert með þeim hætti að gefa greiðendum fullverðtryggðra lána hjá byggingarsjóðunum, sem eiga í umtalsverðum greiðsluferfiðleikum að mati Húsnæðisstofnunar, kost á því að fresta greiðslum af þessum lánnum allt að því marki sem frumvarpið segir til um, ef ákvæðin um greiðslujöfnun hefðu gilt frá lántöku. Þeim greiðendum lána sem nú eiga í mestum erfiðleikum stendur því til boða, að greiðslujöfnunin gildi um lán þeirra aftur í tímann og hluti næstu greiðslu af þessum lánnum frestist í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Þeir sem óska eftir að greiðslujöfnunin nái til þegar tekinna lána geta sótt um það til Húsnæðisstofnunarinnar. Umsóknnum er sett tiltölulega þröng tímamörk, 1. sept. n. k., til að sem fyrst liggi ljóst fyrir með hvaða hætti verður unnt að ganga frá einstökum atriðum málsins.

Á fylgiskjali II, III og IV, sem fylgja hér með, er gerð tilraun til að meta áhrif frumvarpsins á endurgreiðslu lána til byggingarsjóðanna. Ákaflega erfitt er að meta þessi áhrif bæði vegna þess að óljóst er hvað margir munu sækja um að greiðslujöfnunin gildi um þeirra lán og einnig er fjöldi þeirra sem á í umtalsverðum greiðsluferfiðleikum óþekktur. Talnaefnið á fylgiskjölunum ætti þó að gefa vísbendingu um hvað getur verið að ræða í þessu efni.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er tilgangur greiðslujöfnunar fasteignalána skýrður. Tilgangurinn er sá að koma í veg fyrir að kaupmáttarráðun vegna almenns samdráttar í efnahagslífinu og/eða hækkunar raunvaxta valdi því að greiðslubyrði af húsnæðislánnum þyngist.

Um 2. gr.

Með þessari grein er skilgreint til hvaða lána greiðslujöfnunin nær. Er þar fyrst og fremst um að ræða fasteignaveðlán einstaklinga, sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota hjá byggingarsjóðum ríkisins. En einnig er gert ráð fyrir að aðrir sjóðir og stofnanir, s. s. lífeyrissjóður, bankar og sparissjóðir geti tekið þetta fyrirkomulag upp. Að auki getur greiðslujöfnunin náð til almennra lána vegna fasteignaviðskipta samkv. frumvarpinu.

Frumvarpið tekur eingöngu til verðtryggðra lána, en viðskiptaráðherra er heimilt að setja reglur um sambærileg lánskjör óverðtryggðra lána.

Um 3. gr.

Greiðslujöfnun fasteignaveðlana skv. frv. fer fram með þeim hætti, að sett er ákveðið greiðslumark, er ræður hámarki hverrar greiðslu af láninu, þegar það hefur verið framreiknað skv. 5. gr. Greiðslumarkið ákvarðast af upphaflegum lánsamningi og miðast við þær lánagreiðslur, sem falla skulu til á hverjum gjalddaga, að óbreyttum upprunalega umsömdum vöxtum. Breyting vaxta síðar, skv. ákvörðun lánsamnings um breytanlega vexti, hagar þannig ekki greiðslumarkinu og getur því valdið greiðslujöfnun.

Ákvæði 3. og 4. gr. þess efnis, að þannig ákvarðað greiðslumark gildi á verðlagi við lántöku eða 1. mars 1982 vísar í senn til viðmiðunarvísitölu lánsins og launavísitölu skv. 6. gr. Grunnverðlag þetta má skoðast sem 100 í tilviki beggja vísitalnanna, en frá þeim grunni reiknast hlutfallsleg breyting hvorrar þeirra um sig til ákvörðunar á misgengi, sem gæti orðið milli þeirra, sbr. 1. gr.

Um 4. gr.

Lánþegar áður tekinna lána með verðtryggingu standa þegar frammi fyrir þeim vanda, að misgengi hefur orðið þeim í óhag milli lánskjaravísitölu eða vísitölu byggingarkostnaðar annars vegar og almennrar launaþróunar hins vegar. Nauðsynlegt þykir að opna möguleika á, að greiðslujöfnun taki til þessara lána. Með tilliti til hinna miklu fjárhæða, sem hér er um að ræða og takmarkaðrar getu byggingarsjóða til þess að gefa greiðslur eftir, þykir þó rétt að setja það skilyrði fyrir greiðslujöfnun þessara lána, að um verulega greiðsluerfiðleika sé að ræða að mati Húsnæðisstofnunar. Gert er ráð fyrir, að slíkt samþykki á greiðslujöfnun muni síðan gilda allan lánstímann. Í tilviki hliðstæðra lána utan byggingarsjóða ríkisins yrði í þessu tilliti um samningsatriði að ræða.

Ástæða þykir til þess að setja því takmörk, hve langt aftur í tímann megi ákvarða grunnverðlag greiðslumarks. Þykir eftir atvikum rétt að setja það mark við 1. mars 1982, enda hefur misgengi hlutaðeigandi vísitalna einkum gerst frá þeim tíma.

Um 5. gr.

Grein þessi kveður á um, hvernig greiðslumark skuli reiknað fram til samanburðar við gjalddagafjárhæð láns, þ. e. gjaldfallna samtölu afborgana, verðbóta og vaxta skv. lánsamningi, svo og hvernig með mismun þessara stærða skuli farið. Greiðslumark hvers gjalddaga, og þá með upphaflega umsömdum vöxtum, er framreiknað með launavísitölu skv. 6. gr. til gjalddaga og fundinn munur þess og gjalddagafjárhæðar. Munur þeirrar fjárhæðar umfram greiðslumark færist sem skuld á jöfnunarreikningi. Skal sú skuld greiðast annars vegar af mun greiðslumarks umfram gjalddagafjárhæð á síðari gjalddögum, en þar sem því sleppir með lengingu lánsins til greiðslu á sömu gjalddögum, með óbreyttum lánskjörum og með árlegum greiðslum, er ráðast af framreiknuðu síðasta greiðslumarki frumlánsins. Í tilviki breytanlegra vaxta merkja óbreytt lánskjör, að vextir séu áfram breytanlegir eftir sömu reglu og gildi um frumlánið.

Um 6. gr.

Hér er kveðið á um hvernig mæla skuli launavísitölu til greiðslujöfnunar.

Með því að nota að jöfnu vísitölur meðalkauptaxta allra launþega og atvinnutekna á mann, er að nokkru tekið tillit til breytinga launa umfram samningsbundnar breytingar.

Með atvinnutekjum er átt við hvers konar tekjur atvinnu, hvort sem greitt er í peningum eða hlunnindum. Heimildir um atvinnutekjur eru skattframtöl og athuganir Kjararannsóknarnefndar. Atvinnutekjur eru þannig grundvallaðar á árlegum mælingum og er Þjóðhagsstofnun falið að áætla mánaðartölur. Vísitala meðalkauptaxta allra launþega styðst einkum við athuganir Kjararannsóknarnefndar og upplýsingar frá launadeild fjármálaráðuneytisins. Vísitala meðalkauptaxta hefur verið birt reglulega af Þjóðhagsstofnun og Kjararannsóknarnefnd.

Um 7. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er kveðið á um afturvirkni greiðslujöfnunarinnar. Frestun greiðslu er heimiluð allt að þeirri fjárhæð, sem stæði á jöfnunarreikningi, ef ákvæði þessara laga hefðu gilt frá lántöku. Rétt þykir þó, að taka tillit til áður fenginna skuldbreytinga og við þá sem eiga í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum að mati Húsnæðisstofnunarinnar og æskja frestunar af þeim sökum.

Fylgiskjal I.

Samstarfshópur stjórnvalda og
ASÍ um húsnæðismál.

Reykjavík, 23. apríl 1985

Forsætisráðherra Steingrímur Hermannsson
Reykjavík.

Hér með fylgir tillaga um tilhögun greiðslujöfnunar húsnæðislána, sem samstarfshópur stjórnvalda og ASÍ um húsnæðismál hefur í öllum meginatriðum orðið sammála um. Tillagan er í formi frumvarps til laga. Gengið hefur verið frá einstökum greinum frumvarpsins, en athugasemdir og skýringar við þær eru í vinnslu. Almenn greinargerð mun byggjast á ákvörðun stjórnvalda um málsmeðferð og því fylgir hún ekki hér með.

Um önnur mál hefur samstarfshópurinn fjallað að undanfögnu, en niðurstöður liggja ekki fyrir. Áhersla var lögð á að flýta tillögugerð um greiðslujöfnun til þess að tími ynnist til að fjalla um það mál á Alþingi og afgreiða í vor, ef ákvörðun þar um verður tekin.

Eftirtaldir menn skipa nefndan samstarfshóp:

Af hálfu stjórnvalda: Þórður Friðjónsson, Bjarni Bragi Jónsson, Hallgrímur Snorrason, Jóhann Einvarðsson og Sigurður Snævarr. Af hálfu ASÍ: Björn Björnsson, Grétar Þorsteinsson og að hluta Björn Þórhallsson.

F. h. samstarfshópsins
Þórður Friðjónsson

Fylgiskjal II.

Þjóðhagsstofnun

26. apríl 1985

Dæmi um greiðslujöfnun.

	Eftirstöðvar eftir greiðslu	Greiðsla	Greiðslu- mark	Á jöfnunar- reikning	Skuld á jöfnunar- reikningi
Lántaka 1. mars 1982	157 000	0	0	0	0
1. gjalddagi (1/3/83) .	261 091	5 875	0	0	0
2. gjalddagi (1/3/84) .	402 556	21 891	16 509	5 382	5 382
3. gjalddagi (1/3/85) .	491 429	27 604	20 003	7 600	16 217
4. gjalddagi (1/3/86) .	546 114	37 745	22 003	15 742	34 392

Aths.:

Nýbyggingarlán skv. staðli 2, 2—4 í heimili. Annuitetslán með 2,25% vöxtum, til 26 ára þ. a. eitt ár afborgunarlaust. Greiðslumark (árgreiðsla) kr. 8 279,54. Miðað við 10% hækkun vísitölu til greiðslujöfnunar og 15% hækkun lánskjaravísitölu.

Fylgiskjal III.

Pórður Friðjónsson
3. maí 1985

Bráðabirgðáætlun um hugsanleg áhrif frumvarps
um greiðslujöfnun á endurgreiðslur lána
Húsnæðisstofnunar árið 1985¹⁾.

	Árið 1985 Millj. kr.
Endurgreiðsla til byggingarsjóðanna, samtals	670
Til frádráttar:	
Veitt lán fyrir 1. júlí 1979	205
Veitt lán til annarra en einstakl.	55
Hámarksuppsöfnun (miðað við dæmi PHS, fylgiskjal II, gildi að meðaltali fyrir öll lánin)	164
	<hr/>
	246
I. Ef 25% teljast vera í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum	61,5
	<hr/>
II. Ef 50% teljast vera í umtalsverðum greiðsluerfiðleikum	123,0
	<hr/>

¹⁾ Hér er um afar lauslega áætlun að ræða sem gerð er í samráði við Hilmar Þórisson hjá Húsnæðisstofnun ríkisins. Nauðsynlegt er að fela stofnuninni að fara yfir þetta talnaefni og áætla nánar um hvaða tölur gæti hér verið að ræða.

Fylgiskjal IV.

SEÐLABANKI ÍSLANDS
Hagfræðideild

6. maí 1985

Lausleg áætlun um áhrif greiðslujöfnunar á Byggingarsjóð ríkisins.
— Verðlag ársins 1985. —

Í m.kr.	Áhrif greiðslujöfnunar		Hlutfall af endurgr. 1985	
	að hámarki	m. v. 50%	m. v. (1)	m. v. (2)
Misgengi v/1979—1985 ¹⁾	155,6	77,8	26,0%	13,0%
Á ári frá 1986 m. v. óbreyttan kaupmátt ²⁾	63,2	31,6	10,5%	5,3%

- 1) Uppsafnað misgengi launavísitölu (meðaltal kauptaxta og atvinnutekna) og lánskjaravísitölu frá 1979 á verðlagi 1985. Hér sjást mismunandi áhrif af greiðslujöfnun skv. ákvæði til bráðabirgða, miðað við forsendur.
- 2) Árleg frestun greiðslu í framtíðinni, miðað við að kaupmáttur skv. launavísitölu breytist ekki héðan í frá. Ef kaupmáttur batnar lækkar þessi tala.