

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2012

Umsögn frá Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) um mál nr. 695 á 140. löggjafarþingi, frumvarp til laga um þak á hækkun verðtryggingar og lækkun vaxta.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur með tölvupósti þann 9. maí sl. leitað eftir umsögn LL um framangreint frumvarp.

Flutningsmenn frumvarpsins leggja til að gerð verði breyting á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, þar sem fram komi að hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli skuli vera 4%. Þá eru lagðar til breytingar á lögum nr. 121/1994 um neytendalán, á lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, en þær breytingar eru að mestu afleiðingar þeirra breytinga, sem lagðar eru fram á fyrrgreindum lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Ennfremur eru lagðar til breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þess efnis að skipa skuli nefnd sem „skal sérstaklega skoða áhrif ávöxtunarkröfunnar á markaðsvexti og hegðun markaðsaðila,” eins og það er orðað í frumvarpinu.

Meginbreytingin liggur hins vegar í þeim tillögum, sem lagðar eru til að gerðar séu á lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu þess efnis að sett sé 4% þak á hækkun verðtryggðra lána til neytenda vegna verðtryggingar á ársgrundvelli. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir því að gildistaka verði við samþykki frumvarpsins og jafnframt að lögin taki til neytendasamninga sem hafa þegar verið gerðir.

Af þessu tilefni telja LL sjálfsagt að lántakendur eigi þess kost að velja á milli ólíkra lánaskilmála, hvort sem lánin taka mið af breytingum á vísitölu neysluverðs eða eru með föstum eða breytilegum nafnvöxtum. Hins vegar má öllum vera ljóst að lánveitendur munu varla í brád bjóða upp á verðtryggð lán, þar sem hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli verði miðuð við 4%, óháð því hver verðbólgan verður. Í þessu sambandi skal bent á að Ísland á sér langa verðbólgu sögu. LL taka því undir sjónarmið flutningsmanna að „aukinn hvati sé fyrir lánveitendur að hætta að veita neytendum verðtryggð lán,” ef frumvarpið nær fram að ganga, eins og orðrétt segir í athugasemdum með frumvarpinu. Samtökin vilja hins vegar benda á að afnám verðtryggingar þýðir ekki endilega betri kjör fyrir lántakendur. Þannig hafa verðtryggð lán almennt verið hagstæðari lántakendum en óverðtryggð lán undanfarna 3 áratugi, sjá m.a. í þessu sambandi nýlega skýrslu sem unnin var af Askar Capital hf. fyrir efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

http://www.efnahagsraduneyti.is/media/frettir/Verdtrygging_skyrsla_.pdf.

LL vilja jafnframt árétta þá skoðun sína að í boði séu valkostir fyrir lántakendur, þ.e. bæði verðtryggð lán og lán með nafnvöxtum sem ekki eru tengd vísitölu. Sé verðtrygging felld niður er líklegt að lánveitendur vilji verja sig gegn mögulegri verðryrnun lána sinna með því að stytta lánstíma og/eða með tíðum breytingum á vöxtum í takt við verðbólgu, líkt og var fyrir daga verðtryggingar á Íslandi. Lagasetning af þessu tagi myndi því að öllum líkindum leiða af sér rekstur dómsmála þar sem látið yrði reyna á réttmæti hennar en það mun fela í sér enn frekari óvissu.

Rétt er einnig að vekja athygli á því að frumvarpið virðist ekki gera ráð fyrir takmörkun á verðtryggingu á öðru en fjármálagerningum s.s. á lífeyri eða húsaleigu svo dæmi séu tekin. Þetta gerir rekstur lífeyrissjóða áhættusamari, þar sem þeim er ætlað að tryggja verðtryggðan lífeyri lögum samkvæmt, en mega ekki verðtryggja eignir.

Hitt er öllu alvarlegra að flutningsmenn leggja til í frumvarpinu að gildistaka laganna verði gerð afturvirk og gildi um þegar gerða lánasamninga. Slík afturvirkni gengur þvert á meginreglur samningaréttar og 72. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Hér á landi gilda meginreglurnar um samningsfrelsi og að samninga skuli halda. Bann við verðtryggingu gengur gegn því samningsfrelsi og það að fara inn í gilda samninga með afturvirkum hætti er í hreinni andstöðu við rótgrónar meginreglur samningaréttarins. Jafnframt ber að líta til þess að hér eru settar reglur sem hafa eiga afturvirk áhrif og hér reynir á 72. gr. stjórnarskrár sem hefur að geyma ákvæði er verndar eignarréttindin. Á ákvæði þetta hefur nokkuð reynt í nýlegum dómum Hæstaréttar Íslands þar sem almenn lög hafa verið í andstöðu við 72. gr. stjórnarskrárinnar sbr. dóm Hæstaréttar frá 16. september 2010, í máli nr. 462/2010 og Hæstaréttardóm frá 25. nóvember 2010, í máli nr. 274/2010. Í þessum málum kemst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu og vísar í 72. gr. stjórnarskrár „að þau réttindi verði ekki skert án bóta með afturvirkri íþyngjandi löggjöf.“

Rétt er að taka fram að við mat á greiðslubyrði verðtryggðra lána eru oft bornar saman hækkningar á vísitölu neysluverðs annars vegar og launavísitölu hins vegar á lánstímanum. Það eru einföld sannindi að ef launavísitalan hækkar meira en vísitala neysluverðs þá lækkar greiðslubyrði lánsins, en ef neysluverðsvísitalan hækkar meira þá eykst hins vegar greiðslubyrðin. Frá því að lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrissréttinda og starfsemi lífeyrissjóða tóku gildi árið 1998 hefur launavísitalan hækkað um 149%, vísitala neysluverðs um 112% og vísitala íbúðaverðs um 224%. Á þessu tímabili hefur greiðslubyrði lána hvorki aukist sem hlutfall af launum eða sem hlutfall af verðmæti fasteigna. Auk þess er engin ástæða til þess að ætla annað en að launavísitalan muni í náinni framtíð hækka meira en vísitala neysluverðs. Það mun hafa í för með sér lækkandi greiðslubyrði hjá lántakendum verðtryggðra lána þegar litið er á allan lánstímann. Skammvinn verðbóluskot geta að sjálfsögðu orðið á lánstímanum, sem veldur tímabundnum erfiðleikum. En hafa verður í huga að lán til húsnæðiskaupa eru yfirleitt til 25-40 ára. Þrátt fyrir skammvinn tímabil, þar sem verðlag hækkar meira en laun er ekki ástæða til að ætla að svo verði yfir lánstímann í heild. Þvert á móti eru líkur til þess, til lengri tíma litið, að laun hækki meira en verðlag og greiðslubyrði sem hlutfall af launum minnki. Ef flutningsmenn frumvarpsins efast um slíka þróun verðbólgu og launa á næstu áratugum mætti að sjálfsögðu bjóða upp á verðtryggð lán sem miðast við þróun á vísitölu launa. Launamenn gætu þá við lántöku valið á milli tveggja kosta verðtryggðra lána á lánstímanum, þ.e. miðað við hækkun vísitölu neysluverðs eða launavísitölu. LL mæla ekki með slíkum lánnum, enda myndu lántakendur þá ekki njóta þeirrar kaupmáttaraukningar sem leiðir af aukinni framleiðni og hagvexti á lánstímanum.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að greiðslubyrði lægri- og meðaltekjuhópa af fasteignalánnum hefur ekki aukist eftir hrun (sjá http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Felagsvisar_20022012.pdf).

Í umræðunni um skuldavanda heimilanna er sjaldnast minnst á meginorsök vandans, sem fyrst og fremst stafar af óhóflegri lántöku. Ef horft er til tímans fyrir bankahrunið, t.d. frá ársbyrjun 2004 til september 2008, þá jukust skuldir heimilanna um ríflega 1.100 milljarða króna. Þetta jafngildir skuldaaukningu upp á 145% á sama tíma og verðlag hækkaði um 35% (vístala neysluverðs). Af þessari skuldaaukningu var 5% sem kom frá lífeyrissjóðunum. Eins og þessar tölur sýna glögglega þá er skuldavandi heimilanna til kominn vegna óhóflegrar lántöku á tímabilinu. Verðtrygging hafði óveruleg áhrif við að búa til vandann og afnám hennar eða takmörkun mun ekki leysa hann.

Hvað varðar þær breytingar sem lagðar eru til, á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, um skipan sérstakrar nefndar til að skoða sérstaklega „áhrif ávöxtunarkröfunnar á markaðsvexti” er rétt að leiðrétta þann misskilning að 3,5% er ekki ávöxtunarkrafa lífeyrissjóðanna heldur vaxtaviðmið til að reikna út lífeyri og skuldbindingar til langs tíma en á því er grundvallarmunur.

LL hafa á fjölmönnum ráðstefnum á þessu ári með Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga og heildarsamtökum aðila vinnumarkaðarins fjallað um vaxtaviðmið lífeyrissjóðanna, ekki síst miðað við það fábreytta fjárfestingaumhverfi sem sjóðirnir búa nú við. Eftir ítarlegar umræður á vettvangi þessara aðila er það skoðun Landssamtaka lífeyrissjóða að ekki sé tímabært að breyta vaxtaviðmiði sjóðanna á meðan efnahagslífið hefur ekki fyllilega rétt úr kútnum eftir hrun fjármálamarkaða í október 2008. Samtökin telja því enga þörf á skipan slíkrar nefndar sem lagt er til í frumvarpinu. Rétt er að taka fram að ákvæði um vaxtaviðmið er að finna í reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða en tryggingafræðileg úttekt lífeyrissjóða byggir á þessari reglugerð.

Með vísan í ofangreindar athugasemdir er ljóst að Landssamtök lífeyrissjóða geta með engu móti stutt umrætt frumvarp á þingskjali 1127 um þak á hækkun verðtryggingar o.fl.

Virðingarfyllst
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri