

30. ágúst 2011
SÍ-78370

Umboðsmaður Alþingis
Tryggvi Gunnarsson
Álftamýri 7
108 Reykjavík.

Efni: Svar Seðlabanka Íslands við bréfi yðar, dags. 14. júlí sl.

Vísað er til bréfs yðar, dags. 14. júlí sl., sem barst Seðlabanka Íslands 18. sama mánaðar vegna kvörtunar Hagsmunasamtaka heimilanna (HH). Kvörtun HH lýtur að reglum Seðlabanka Íslands nr. 492/2001 um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár, nánar tiltekið að því að 4. gr. regnanna skorti nægilega lagastoð. Í bréfi yðar óskið þér eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997 að Seðlabanki Íslands skýri viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Nánar tiltekið óskið þér eftir að:

- Seðlabanki Íslands lýsi viðhorfi sínu til þess hvort og þá að hvaða leyti 4. gr. reglna nr. 492/2001, eigi sér viðhlítandi lagastoð.
- Hvers vegna efni 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 492/2001 og hliðstæð ákvæði eldri reglna, er orðað með þeim hætti sem þar kemur fram.
- Seðlabankinn afhendi gögn sem hann telur að geti verið til skýringa um framkvæmd þessara mála á liðnum árum.

I.

Samhengisins vegna og við skýringu á gildandi lögum og reglum um verðtryggingu er rétt að líta til forsögu þeirra og tengsla við gildandi löggjöf.

Lög nr. 71/1966 um verðtryggingu fjárskuldbindinga

Lagasetning á sviði verðtryggingar fjárskuldbindinga og sparnaðar var framan af síðustu öld óheildstæð og tók yfirleitt einungis til afmarkaðra tilvika. Fyrsta heildstæða löggjöfin um skilyrði og skilmála verðtryggingar voru lög nr. 71/1966 um verðtryggingu fjárskuldbindinga. Í lögunum voru settar fram ýmsar meginreglur um verðtryggingu fjárskuldbindinga. Í 1. gr. laganna var kveðið á um að ekki væri heimilt frekar en leyft væri í lögunum að stofna til fjárskuldbindinga í íslenskum krónum eða öðrum verðmæli með

ákvæðum þess efnis, að greiðslur, þar með taldir vextir skuli breytast í hlutfalli við breytingar á vísitölum, vöruverði, gengi erlends gjaldeyris, verðmæti gulls, silfurs eða annars verðmælis. Seðlabankinn hafði umsjón með framkvæmd laganna. Reglan var sú að Seðlabankinn veitti heimildir til verðtryggingar, nema hún væri sérstaklega heimiluð í lögum sbr. 3. gr. Um almenn skilyrði verðtryggingar fór samkvæmt 4. gr. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/1966 segir að því sé ætlað að vera almenn löggjöf um hvers konar verðtryggingu í viðskiptum, öðrum en kaupgjaldsmálum. Um 1. gr. sagði að með fjárskuldbindingu sé átt við hvers konar greiðsluskyldu, hvort sem hún er ákveðin í peningum, þjónustu, fríðu eða annarri mynd. Hugtakið verðtrygging sé tekið í víðri merkingu og eigi við hvers konar tilvik, þar sem um er að ræða að greiðsla eða fullnæging fjárkröfu sé tengd breytingu á vísitölu, vöruverði, gengi gjaldeyris eða annarri viðmiðun. Lög nr. 71/1966 um verðtryggingu fjárskuldbindinga giltu í rúman áratug eða fram til gildistöku laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl.

Lög nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl. (Ólafslög)

Með lögum nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl., svokölluðum Ólafslögum, var sett almenn heimild til verðtryggingar fjárskuldbindinga, en samkvæmt eldri lögum nr. 71/1966 var gert ráð fyrir verulegri takmörkun á notkun verðtryggingarákvæða eins og að framan greinir. Lög nr. 13/1979 boðuðu þá meginstefnu að miða verðtryggingu við opinbera skráða verðvísitölu. Í VII. kafla laganna var fjallað um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Í upphafsgrein kaflans, þ.e. 34. gr. laganna segir:

„Stefna skal að því að verðtryggja sparifé landsmanna og almennasjóða. Í því skyni er heimilt, eins og nánar greinir í þessum kafla, að mynda sparifjárreikninga og stofna til lánsviðskipta í íslenskum krónum eða öðrum verðmæli með ákvæðum þess efnis, að greiðslur, þar með taldir vextir, skuli breytast í hlutfalli við verðvísitölu eða gengi erlends gjaldeyris, sbr. 39. gr.“

Í 39. gr. voru talin upp almenn skilyrði verðtryggingar samkvæmt lögnum.

Í 2. mgr. 40. gr. var kveðið á um að „[h]eimilt er að ákveða verðtryggingu í því formi, að sérstakur verðbótaþáttur vaxta, sem sé tengdur verðlagsbreytingum með formlegum hætti, leggist við höfuðstól láns eða sé hluti forvaxta.“

Í 36. gr. laganna var kveðið á um að Seðlabanki Íslands skyldi hafa umsjón með framkvæmd ákvæða VII. kafla og skyldi bankinn veita heimildir til verðtryggingar, nema hún væri heimiluð sérstaklega í lögum.

Samkvæmt 33. gr. laganna skyldi bæta við 13. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands svohljóðandi bráðabirgðaákvæði:

„Vaxtaákvæðanir á árunum 1979 og 1980 skulu við það miðaðar, að fyrir árslok 1980 verði í áföngum komið á verðtryggingu sparifjár og inn- og útlána, sbr. VII. kafla þessara laga um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Meginreglan verði sú, að höfuðstóll skuldar breytist með verðlagsþróun en jafnframt verði nafnvextir lækkaðir. Afborganir og vextir reiknist af verðbættum höfuðstól. Verðtrygging verði reiknuð í hlutfalli við verðbreytingar. Samhliða verðtryggingu verði lánstími almennt lengdur og skal setja um þetta efni almennar reglur, þar á meðal um heimildir til skuldabréfaskipta af þessu tilefni.“

Samkvæmt ákvæðinu skyldi aðlögunartími fyrir fulla verðtryggingu vera til enda árs 1980. Það tókst ekki og var fresturinn því framlengdur til ársloka 1981 með ákvæði í bráðabirgðalögum nr. 87/1980 um ráðstafanir til viðnáms gegn verðbólgu. Bráðabirgðalögin voru síðan staðfest með lögum frá Alþingi nr. 10/1981.

Bráðabirgðaákvæðið, sbr. 33. gr. Ólafslaga, stóð í 2. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga nr. 10/1961 þar til ný lög um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986 leystu þau eldri af hólmi.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 13/1979 segir m.a. í almennum skýringum við VII. kafla að það sé meginstefnan að tekin verði upp sem almennust verðtrygging á inn- og útlánunum. Með samþykkt þeirra væru því sett almenn lagaákvæði um ákvörðun verðtryggingar, bæði í viðskiptum innlánsstofnana og utan þeirra, en Seðlabankinn myndi setja nánari reglur varðandi verðtryggingu með sama hætti og vextir eru ákveðnir.

Í skýringum við 33. gr. frumvarpsins sem varð að 34. gr. laganna, sagði m.a. að hugtakið verðtrygging sé tekið í víðri merkingu og eigi við hvers konar tilvik þar sem um er að ræða, að greiðsla eða fullnæging fjárkröfu sé tengd breytingu á verðvísitölu og gengi gjaldeyris, þegar það á við í endurlánunum eða annarri viðmiðun.

Ákvæði 2. mgr. 40. gr. laganna var að finna í 39. gr. frumvarpsins. Í skýringum við greinina segir að ákvæðið geri ráð fyrir, að heimilt verði að ákveða verðtryggingu útlána með þeim hætti, að verðbótapáttur vaxta sem ákveðinn er af bönkunum og öðrum innlánsstofnunum með hliðsjón af verðlagsþróun, leggist við höfuðstól láns í lok hvers vaxtatímabils, sem hefur þau áhrif að dreifa raunverulegri greiðslubyrði afborgana og vaxta sem jafnast á lánstímann.

Auglýsingar, tilkynningar og reglur Seðlabanka Íslands um framkvæmd Ólafslaga

Fyrsta auglýsing Seðlabanka Íslands um framkvæmd Ólafslaga er frá 29. maí 1979. Í II. kafla auglýsingarinnar er fjallað um tegundir

verðtryggingar. 1. tlf. II. kaflans fjallar um „verðbótaþátt vaxta“. Þar segir „Í skriflegum skuldbindingum um lán til lengri tíma en 3ja mánaða, öðrum en víxlum og lánum, sem af eru reiknaðir forvextir, er heimilt að áskilja, að verðbótaþáttur vaxta, skv. vaxtatilkynningu Seðlabankans nú dags. 29. maí 1979, leggist við höfuðstól láns og greiðist eftirá á sama hátt og höfuðstóllinn“. Í 2. tlf. II. kafla auglýsingarinnar er fjallað um „fulla verðtryggingu“. Þar segir: „Heimilt er að veita lán í formi skuldabréfa gegn fullri verðtryggingu, þar sem miðað sé við breytingar á lánskjaravísitölu, sem Seðlabankinn auglýsir mánaðarlega,“ Meðal skilmála sem giltu um lán af þessu tagi var að „[h]öfuðstóll skuldabréfanna miðist við lánskjaravísitölu“.

Orðalag seinni auglýsinga er með sambærilegum hætti en í auglýsingu Seðlabankans frá 29. maí 1980 segir nú um lán með verðtryggingu miðað við lánskjaravísitölu: „Skuldabréf með fasteignaveði, handveði, sjálfskuldarábyrgð eða annarri öruggri tryggingu og með ákvæði um að höfuðstóll láns miðist að fullu við lánskjaravísitölu, sem Seðlabankinn auglýsir mánaðarlega.“ Þarna hefur orðalagið aðeins breyst því talað er um að höfuðstóllinn miðist að fullu við lánskjaravísitöluna.

Þann 29. maí 1981 gaf Seðlabanki Íslands út sérstakar reglur um vexti af innlánum og útlánum og vanskilavexti. Var það gert til að einfalda framsetninguna, þ.e. að hafa vaxtatilkynningarnar tiltölulega einfaldar en að fyrirmælin væri að finna í reglum.

Þann 5. apríl 1982 voru reglurnar gefnar út að nýju. Í auglýsingu Seðlabankans sem fylgdi reglunum sagði: „Lánveitendur, sem nýtt hafa heimildir til hækkunar vaxta (grunnvaxta og verðbótaþáttar vaxta) skv. auglýsingu bankans um vexti við innlánsstofnanir o.fl. frá 29. maí 1979 til dagsins í dag, án þess að í því fælist, að verðbótaþáttur vaxta legðist við höfuðstól láns og greiddist eftirá á sama hátt og höfuðstóllinn, skulu gefa viðskiptaaðilum sínum, sem þess krefjast, kost á láni með verðtryggingu miðað við lánskjaravísitölu skv. tölulið 2 hér að framan, er komi í stað upphaflegs skuldabréfs.“ Samkvæmt tölulið 2 var því heimilt að veita lán í formi skuldabréfa gegn fullri verðtryggingu, þar sem miðað sé við breytingar á lánskjaravísitölu og skyldi höfuðstóll skuldabréfanna miðast við lánskjaravísitölu.

Þann 8. apríl 1983 gaf Seðlabankinn út tilkynningu til innlánsstofnana en þar segir um lán með verðtryggingu miðað við lánskjaravísitölu: „Höfuðstóll láns breytist í hlutfalli við breytingar lánskjaravísitölu frá grunnvísitölu til fyrsta gjalddaga, og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölu milli gjalddaga. Skal höfuðstóll lánsins breytast á hverjum gjalddaga, áður en vextir og afborgun eru reiknuð út. Grunnvísitala skal vera lánskjaravísitala sú, sem í gildi er þegar lán er veitt.“ Hér virðist orðalag 2. mgr. 4. gr. núgildandi reglna bankans um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár nr. 492/2001 fyrst koma fram.

Þann 11. apríl 1983 gaf Seðlabanki Íslands síðan á ný út reglur um vexti þar sem sama orðalag kemur fram. Þetta orðalag reglna Seðlabankans um framkvæmd verðtryggingar hefur síðan haldist óbreytt. Þegar þarna var komið við sögu var aðlögunartíminn fyrir fulla verðtryggingu liðinn sbr. það sem áður greinir um ákvæði laga nr. 10/1981 um framlengingu tímabilsins.

Vaxtalög nr. 25/1987 sbr. lög nr. 13/1995

Með lögum nr. 13/1995, um breytingar á vaxtalögum nr. 25/1987, bættist nýr kafli við vaxtalögin en þangað voru færð með smávægilegum breytingum þau ákvæði VII. kafla laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála o.fl., sem vörðuðu verðtryggingu.

Eftir þessa breytingu sagði í upphafsgrein V. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, þ.e. 20. gr.: „Ákvæði kafla þessa gilda um skuldbindingar um sparifé og lánsfé í íslenskum krónum þar sem skuldari lofar að greiða peninga og þar sem áskilið er að greiðslurnar skuli breytast í hlutfalli við verðvísitölu eða vísitölu gengis á erlendum gjaldmiðli, sbr. 21. gr.“

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til breytingar á vaxtalögunum segir um 20. gr. að hér sé gildissvið kaflans afmarkað. Greinin á sér samsvörun í 34. og 35. gr. laga nr. 13/1979 (Ólafslög) en orðalag hafi verið einfaldað í ljósi breyttra aðstæðna. Samkvæmt 23. gr. skyldi Seðlabankinn setja nánari reglur um verðtryggingu.

Á grundvelli laga nr. 25/1987 með síðari breytingum setti Seðlabanki Íslands reglur nr. 330/1995 og síðar reglur nr. 879/1999 sem leystu þær fyrnefndu af hólmi. Í báðum þessum reglum er sama orðalag varðandi framkvæmd verðtryggingarinnar: „Höfuðstóll láns breytist í hlutfalli við breytingar á vísitölu neysluverðs eða gengisvísitölu frá grunnvísitölu eða grunnengi til fyrsta gjalddaga og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölunni eða genginu milli gjalddaga. Skal höfuðstóll lánsins breytast á hverjum gjalddaga, áður en vextir og afborgun eru reiknuð út. Grunnvísitala eða grunnengi skal vera vísitala sú, sem í gildi er þegar lán er veitt, nema samningur eða eðli máls leiði til annars.“

Lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu

Lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu leystu af hólmi vaxtalög nr. 25/1987 með áorðnum breytingum. VI. kafli laganna fjallar um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Í 1. mgr. 13. gr. segir: „Ákvæði þessa kafla gilda um skuldbindingar sem varða sparifé og lánsfé í íslenskum krónum þar sem skuldari lofar að greiða peninga og þar sem umsamið eða áskilið er að greiðslurnar skuli verðtryggðar. Með verðtryggingu er í þessum kafla átt við breytingu í hlutfalli við

innlenda verðvísitölu. Um heimildir til verðtryggingar fer skv. 14. gr. nema lög kveði á um annað.“ Í 14. gr. er kveðið á um að heimilt sé að verðtryggja sparifé og lánsfé skv. 13. gr. sé grundvöllur verðtryggingarinnar vísitala neysluverðs sem Hagstofa Íslands reiknar samkvæmt lögum sem um vísitölu gilda og birtir mánaðarlega í Lögbirtingarblaði. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. setur Seðlabankinn nánari reglur um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til vaxtalaga segir í almennum athugasemdum að ekki séu lagðar til meginbreytingar á stefnu stjórnvalda í verðtryggingarmálum. Áfram er gert ráð fyrir því að heimilt verði að verðtryggja sparifé og lánsfé sé grundvöllur verðtryggingarinnar vísitala neysluverðs og Seðlabankinn geti ákveðið lágmarkstíma verðtryggðra innstæðna og lána.

Í framhaldi af gildistöku laga nr. 38/2001 voru settar reglur nr. 492/2001 um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár, sem tóku gildi 1. júlí 2001, eða sama dag og lögin. Í 2. mgr. 4. gr. reglnanna segir: „Höfuðstóll láns breytist í hlutfalli við breytingar á vísitölu neysluverðs frá grunnvísitölu til fyrsta gjalddaga og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölunni milli gjalddaga. Skal höfuðstóll láns breytast á hverjum gjalddaga, áður en vextir og afborgun eru reiknuð út. Grunnvísitala skal vera vísitala sú, sem í gildi er þegar lán er veitt, nema samningur eða eðli máls leiði til annars.“

II.

Eins og fram kemur í kvörtunarbréfi HH er orðalag 13. gr. laga nr. 38/2001 og 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 492/2001 ekki það sama.

Í 2. mgr. 4. gr. reglna Seðlabankans er kveðið á um aðferðarfræði við framkvæmd verðtryggingar sem tíðkast hefur allt frá gildistöku Ólafslaga árið 1979. Þegar ákvæði laga nr. 38/2001 eru skýrð er mikilvægt að hafa í huga að lesa verður saman 13. og 14. gr. laganna, kanna forsögu þeirra og dómaframkvæmd. Gera verður ráð fyrir sömu skýringu á þeim ákvæðum sem eru efnislega óbreytt frá eldri lögum. Í þessu sambandi má vekja athygli á Hrd. í máli nr. 53/1990. Í þeim dómi sagði að við skýringu á ákvæðum 34. gr. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 13/1979 bæri að hafa í huga að löggjafinn felur stjórnvöldum að ákveða hvernig verðtryggingu er fyrir komið. Allt frá gildistöku laga nr. 13/1979 hefur Seðlabankinn haft með höndum framkvæmd verðtryggingar og setningu reglna vegna hennar. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 38/2001 er Seðlabanka Íslands falið að setja nánari reglur um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár og það hefur bankinn gert með reglum nr. 492/2001.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 32. gr. frumvarpsins sem varð að 33. gr. í lögum nr. 13/1979 og innihélt bráðabirgðaákvæðið

sem fór inn í lög nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands, var markmiðið að tekin yrði upp í áföngum almenn verðtrygging sparifjár og lánsfjár og hún yrði komin að fullu á í árslok 1980. Meginreglan um það hvernig framkvæmd verðtryggingar skyldi vera, þ.e. að höfuðstóll skuldar breytist með verðlagsþróun og að afborganir og vextir skuli reiknast af verðbættum höfuðstól, kemur skýrt fram í bráðabirgðaákvæðinu sem varð að 2. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands og endurspegladi markmið Ólafslaga um almenna verðtryggingu sparifjár og lánsfjár með vísitölu. Auglýsingar og reglur Seðlabankans hafa fylgt þessari meginreglu allt frá árinu 1979.

Verðtrygging með verðbótaþætti vaxta sbr. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 13/1979 var hins vegar aðferð til að líkja eftir fullri verðtryggingu. Hluti vaxtanna var nefndur verðbótaþáttur og var farið með hann eins og um verðbætur væri að ræða, þ.e. honum var bætt við höfuðstól þannig að greiðslubyrði af honum færðist yfir allan lánstímann. Þetta var ófullkomin aðferð því það mátti alltaf deila um það hver verðbólgan yrði því vextir voru ákveðnir fyrirfram. Tilgangur verðbótaþáttar vaxta var að ná raunvirði og tilætluðum raunvöxtum af styttri lánnum og reikningum. Þegar um afborgunarlán er að ræða er hins vegar gert ráð fyrir að verðbótaþátturinn sé lagður við höfuðstól og afborgun síðan reiknuð með deilingu fjölda eftirstandandi afborgana upp í hann.

Eins og rakið hefur verið í I. hluta bréfs þessa hefur meginregla Ólafslaga um framkvæmd almennrar verðtryggingar á inn- og útlán haldist óslitin í gegnum tímanna rás.

Hvort sem farin er sú leið við framkvæmd verðtryggingar að verðbæta höfuðstól eða greiðslur verður efnisleg niðurstaða sú sama. Það er þess vegna jafngilt að segja að greiðslur af láni séu verðtryggðar og að segja að höfuðstóll láns sem afborganir og vextir reiknist af sé verðtryggður.¹

Einfaldast er að sýna þetta með dæmi af láni til eins árs með einni afborgun. Gerum ráð fyrir að lánsfjárhæðin sé 1 milljón kr., lánið sé verðtryggt og með 5% vöxtum og að verðbólga sé 10%. Taflan hér fyrir neðan sýnir útreikning á greiðslu vegna lánsins miðað við að greiðslan sé verðtryggð. Í þessu tilfelli er afborgunin (1.000.000 kr.) og vextirnir (50.000 kr.) reiknuð miðað við verðlag þegar lánið er tekið (ár 0). Greiðslan nemur þá 1.050.000 kr. á verðlagi þess tíma. Þar eð vísitalan sem við er miðað hefur hækkað um 10% þarf lántakinn að

¹ Sú aðferð að verðtryggja höfuðstól er viðtekin í þeim löndum þar sem verðtrygging er viðhöfð. Sem dæmi má nefna að bresk rikisskuldabréf eru með svokölluðu „indexed principal“ sniði, þ.e.a.s. bæði eftirsöðvar og vaxtagreiðslur eru uppfærð með vísitölu á hverjum gjalddaga, að á vaxtagreiðslu fellur uppsöfnuð vísitöluhækkun frá útgáfu til greiðsludags og að á höfuðstólsinnlausn í einu lagi fellur vísitöluhækkun frá upphafi til lokainnlausnar. Fyrirkomulagið er hið sama og á verðtryggðum lánnum hér á landi, nema hvað á bresku bréfin er ávallt notuð 8 mánaða gömul vísitala. Einnig má nefna að megnið af útefnum verðtryggðum skuldabréfum ástralska ríkisins er af sama toga, þ.e. með verðtryggðan stofn og vexti sem reiknaðir eru af uppfærðum höfuðstól. Sjá nánar: Anderson, Breedon, Deacon og Murphy, *Estimating and interpreting the yield curve*, Wiley 1996.

greiða 10% meira en 1.050.000 kr. eða 1.155.000 kr. (en þar sem verðbólgan hefur rýrt raungildi krónanna sem hann greiðir með þá er raunverulegt verðmæti greiðslunnar 1.050.000 kr. miðað við verðlag á ári 0).

Aðferð 1: Greiðslur reiknaðar miðað við verðlag á lántökutíma og þær uppfærðar með vísitölu						
Ár	Höfuðstóll	Á verðlagi á ári 0			Á verðlagi árs 1	
		Afborgun	Vextir	Greiðsla	Greiðsla	Vísitala
0	1.000.000					100,0
1	0	1.000.000	50.000	1.050.000	1.155.000	110,0

Ef greiðslan er hins vegar reiknuð út með því að leiðrétta fyrst höfuðstóllinn fyrir 10% verðbólgu fæst að höfuðstóllinn er 1.100.000 kr. á ári 1 þegar á að greiða lánið. Þar eð afborgunin er ein er hún 1.100.000 kr. en vextirnir eru 5% af 1.100.000 kr. eða 55.0000 kr. Þessi útreikningur er sýndur í töflunni hér fyrir neðan. Samtals nemur greiðslan 1.155.000 kr. eins og í dæminu hér á undan.

Aðferð 2: Höfuðstóll uppfærður með vísitölu og afborgun og vextir reiknaðir miðað við uppfærðan höfuðstól					
Ár	Höfuðstóll	Á verðlagi á ári 1			
		Afborgun	Vextir	Greiðsla	
1	1.100.000	1.100.000	55.000	1.155.000	

Aðferðirnar tvær gefa sömu niðurstöðu.

Annað einfalt dæmi væri að miða við að lánið væri til 5 ára og að lánsfjárhæðin, 1.000.0000 kr. eigi að greiðast með jöfnum afborgunum miðað við verðlag þegar lánið er tekið, 5% vöxtum og verðtryggingu. Ef verðbólgan er 10% sýnir taflan hér fyrir neðan útreikninginn á greiðslum af láninu miðað við að greiðslurnar séu verðtryggðar.

Hér er afborgun og vextir reiknaðir út miðað við verðlag á ári 0 þegar lánið er tekið. Greiðslan, afborgun og vextir, á verðlagi á ári 0 er svo uppfærð með vísitölu.

Aðferð 1: Greiðslur reiknaðar miðað við verðlag á lántökutíma og þær uppfærðar með vísitölu						
Ár	Höfuðstóll	Á verðlagi á ári 0			Á verðlagi hvers árs	
		Afborgun	Vextir	Greiðsla	Greiðsla	Vísitala
0	1.000.000					100,0
1	800.000	200.000	50.000	250.000	275.000	110,0
2	600.000	200.000	40.000	240.000	290.400	121,0
3	400.000	200.000	30.000	230.000	306.130	133,1
4	200.000	200.000	20.000	220.000	322.102	146,4
5	0	200.000	10.000	210.000	338.207	161,1
Alls		1.000.000	150.000	1.150.000	1.531.839	

Hin aðferðin er að hækka höfuðstólinn með vísitölu. Taflan hér fyrir neðan sýnir útkomuna í því tilfalli.

Aðferð 2: Höfuðstóll uppfærður með vísitölu og afborgun og vextir reiknaðir miðað við uppfærðan höfuðstól					
Á verðlagi hvers árs					
Ár	Höfuðstóll eftir greiðslu	Höfuðstóll fyrir greiðslu	Afborgun	Vextir	Greiðsla
0	1.000.000				
1	880.000	1.100.000	220.000	55.000	275.000
2	726.000	968.000	242.000	48.400	290.400
3	532.400	798.600	266.200	39.930	306.130
4	292.820	585.640	292.820	29.282	322.102
5	0	322.102	322.102	16.105	338.207
Alls			1.343.122	188.717	1.531.839

Hér er höfuðstóllinn fyrst uppfærður. Á ári 1 er hann orðinn 1.100.000 kr. fyrir greiðslu. Afborgunin er 1/5 af þeirri fjárhæð eða 220.000 kr. og vextirnir eru 5% af fjárhæðinni eða 55.000 kr. Greiðslan er samtals 275.000 kr. Höfuðstóll eftir greiðslu er $1.100.000 - 220.000 = 880.000$ kr. Á ári 2 hefur höfuðstóllinn (sem var 880.000 kr. eftir fyrstu greiðslu) hækkað um 10% og er nú 968.000 kr. fyrir greiðslu. Afborgunin er ¼ af þeirri fjárhæð eða 242.000 kr. og vextirnir 5% eða 48.400 kr. Samtals er greiðslan 290.400 kr. á verðlagi árs 2 og höfuðstóllinn eftir greiðslu er $968.000 - 242.000 = 726.000$ kr. Greiðslur af láninu á ári 3-5 eru reiknaðar með sama hætti. Eins og sést með samanburði við töfluna sem sýnir greiðslur þegar greiðslur af láninu eru verðbættar þá gefur þessi aðferð sömu niðurstöðu varðandi greiðslur af láninu á hverju ári.

Hægt er að sýna að ef rétt er reiknað þá fæst sama niðurstaða hvort heldur greiðslurnar eða höfuðstóllinn er verðbættur. Hér má einnig vísa til greinar Eiríks Guðnasonar fyrrverandi bankastjóra Seðlabankans, „Framkvæmd vaxtastefnunnar“ sem birtist í *Fjármálatíðindum* 1979, en þar sýnir hann fram á að greiðsluröð vísitölubundins láns megi reikna á tvennan hátt. Annars vegar megi reikna dæmið til enda án tillits til vísitölupróunar, en hækka síðan allar greiðslur um þá hækkun, sem orðið hefur á vísitölunni frá lánveitingu til greiðsludags. Hins vegar megi reikna dæmið þannig að eftirstöðvar lánsins séu hækkaðar upp á hverjum gjalddaga og afborgun og vextir síðan reiknaðir af uppfærðum eftirstöðvum. Greiðslur af láninu verða þær sömu, hvorri aðferðinni sem beitt er. En þótt það sé ekki nauðsynlegt að reikna út verðbættar eftirstöðvar lánsins hverju sinni, til að reikna út verðbættar greiðslur af láninu verður að telja það eðlilega þjónustu við lántaka

Þegar lánastofnanir setja þessa fjárhæð auk skiptingu verðbóta á vexti og afborganir á greiðsluseðla sem lántekendur fá senda heim til sín.²

Nokkuð flókið er að sýna dæmi um verðtryggð jafngreiðslulán (e. annuitet) sem eru algengustu langtímalánin hér á landi en þetta form er m.a. notað á lánum Íbúðalánasjóðs. Út frá sjónarhóli skuldans er helsti kosturinn við jafngreiðslulán að endurgreiðslur eru jafnar en ekki hæstar fyrst eins og oftast er. Það er hins vegar ókostur við þessi lán að útreikningurinn er ekki eins auðskilinn og lána með jöfnum afborgunum, en hið sama gildir að reikniaðferðirnar tvær, verðbætur lagðar við höfuðstól, eða einungis reiknaðar af greiðslum, skila sömu niðurstöðu.

Með bréfi yðar fylgdi minnisblað Magnúsar Inga Erlingssonar hdl. um verðtryggingu sem HH hafa lagt fram með kvörtun sinni til yðar. Seðlabankinn gerir eftirfarandi athugasemdir við dæmið sem fylgdi í minnisblaðinu. Dæmið fjallar um lán að fjárhæð 1.000 til 5 ára. Engir vextir eru tilgreindir en lánið er verðtryggt. Rætt er um tvenns konar form á lánu. Lán 1 er þannig að lántakinn greiðir fimmtung lánsins á hverju ári með verðbótum. Lán 2 er s.k. kúlulán og greiðir lántakinn allt lánið í einni greiðslu eftir 5 ár.

Gert er ráð fyrir að verðbólga sé 10%. Eftirfarandi tafla sýnir stöðu lánsins (eftirstöðvar af höfuðstólum) og greiðslur bæði á verðlagi þess tíma þegar lánið er tekið og á gjalddögum láns 1.

Dæmi Magnúsar I. Erlingssonar						
Ár	Á verðlagi á ári 0		Á verðlagi hvers árs			
	Höfuðstóll	Afborgun	Höfuðstóll	Afborgun	Upphaflegur höfuðstóll	Vísitala
0	1.000		1.000		1.000	100,0
1	800	200	880	220	1.100	110,0
2	600	200	726	242	1.210	121,0
3	400	200	532	266	1.331	133,1
4	200	200	293	293	1.464	146,4
5	0	200	0	322	1.611	161,1
Alls		1.000		1.343		

Samtals greiðir lántakinn 1.000 kr. á verðlagi þess tíma þegar lánið var tekið. Þetta gildir um bæði lánin. Lántakinn sem fær lán 1 greiðir færri krónur (alls 1.343) vegna þess að hann greiðir fyrir þegar verðgildi krónanna er meira. Sá sem fær kúlulánið, lán 2, greiðir fleiri krónur (alls 1.610) en hver króna er verðminni.

² Eiríkur Guðnason, „Framkvæmd vaxtastefnunnar“, *Fjármálatíðindi* 3. hefti 1979.

Magnús gerir nokkuð mál úr mismuninum á 1.343 og 1.610 en eins og áður segir skýrist hann af því að greiðslur koma síðar í seinna tilfellinu og hefur í sjálfu sér ekkert með framkvæmd verðtryggingar að gera.

Eins og hér hefur verið rakið þá er efnisleg niðurstaða sú sama hvort sem greiðslur eru verðbættar eða höfuðstóllinn. Það verður því ekki séð að meginregla laga nr. 38/2001 um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár hafi verið ranglega framkvæmd þó reglur Seðlabankans nr. 492/2001 kveði á um *verðbættan höfuðstól* en 13. gr. laganna um að *greiðslur skuli verðbættar* þar sem efnisleg niðurstaða verður sú sama. Hugtakið „greiðsla“ er skilgreint sem það verðmæti sem skuldari hefur með samningi tekið að sér að láta kröfuhafa í té. „Höfuðstóll skuldar“ er skilgreindur sem upphafleg peningaskuld og höfuðstóll skuldar minnkar þá eftir því sem greitt er af skuldinni. Ætla má því að orðið „greiðsla“ í 13. gr. laganna nái til eftirstöðva skuldar með sama hætti og orðið „höfuðstóll“ í 4. gr. reglnanna.

Sú leið að færa upp höfuðstól með verðbótum áður en afborganir og vextir eru reiknaðir skilar sömu niðurstöðu varðandi greiðslur og sú leið að reikna fyrst óverðtryggðar afborganir og vexti og færa síðan heildargreiðsluna upp með verðvísitölu. Ef síðari aðferðin er valin þá leiðir það af greiðslubyrði af láninu í framtíðinni að virði lánsins eftir greiðslu á hverjum tíma er jafn verðbættum eftirstöðvum lánsins. Þessi fjárhæð er jöfn þeirri fjárhæð sem skuldari þyrfti að greiða ef hann vildi greiða upp lánið. Því er eðlilegt að fjármálastofnanir reikni út fleiri stærðir en þær sem nauðsynlegar eru til að reikna út greiðslu á hverjum tíma, t.d. verðbættan höfuðstól láns. Fjármálastofnanir þurfa sem réttast metið virði krafna til að færa í bækur sínar. Þar er uppfærður höfuðstóll í flestum tilfellum nærri lagi en óverðbættur höfuðstóll órafjarri nema að verðlag hafi verið stöðugt á líftíma skuldarinnar. Skuldarinn fær einnig mat á höfuðstól sem er í samræmi við framtíðargreiðslur. Sem dæmi má taka að við skattframtal eigna og skulda eru verðtryggðar skuldir færðar miðað við verðvísitölu í lok viðkomandi skattárs. Væri það ekki leyfilegt og skuldir taldar fram án verðuppfærslu yrði eignaskattur að jafnaði hærri þar sem eignir væru færðar upp á matsvirði en skuldir ekki. Það væri skuldurum augljóslega í óhag.

Reglur Seðlabanka Íslands nr. 492/2001 eru settar á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga nr. 38/2001 sem kveður á um að bankinn setji nánari reglur um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Samkvæmt því sem ítarlega hefur verið rakið í bréfi þessu getur Seðlabankinn ekki séð að lögmatísregla stjórnsluréttarins hafi verið brotin. Lögmatísreglan gerir þær kröfur að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda eigi sér stöð í lögum og megi ekki brjóta í bága við lög. Reglan gerir ekki þær kröfur að reglur sem löggjafinn hefur falið stjórnvaldi að setja um tiltekið málefni séu orðaðar með nákvæmlega sama hætti og viðkomandi lög.

Leiði reglur stjórnvalds efnislega til sömu niðurstöðu og lögín boða getur ekki verið um brot á lögmætisreglunni að ræða enda verður að ætla stjórnvaldi ákveðið svigrúm hvað framkvæmd laga varðar sbr. áður nefndan Hrd. í máli nr. 53/1990.

III.

Í bréfi yðar óskið þér svara hvers vegna efni 2. mgr. 4. gr. og hliðstæð ákvæði eldri reglna sé orðað með þeim hætti sem þar kemur fram.

Um það er að segja að 2. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands sem kom inn í lögín með bráðabirgðaákvæðinu í 33. gr. laga nr. 13/1979 kvað á um það að meginregla verðtryggingar skyldi vera sú að höfuðstóll skuldar breyttist með verðlagsþróun, verðtrygging yrði reiknuð í hlutfalli við verðbreytingar og að afborganir og vextir reiknist af verðbættum höfuðstól.

Almenn verðtrygging fjárskuldbindinga sem boðuð var með lögum nr. 13/1979 var komið á í áföngum og henni átti að vera lokið í árslok 1980. Það tókst ekki og var aðlögunartímabilið því lengt til ársloka 1981 sbr. lög nr. 10/1981. Fyrstu reglur Seðlabankans eftir að aðlögunartímabilinu lauk voru gefnar út þ. 5. apríl 1982. Í auglýsingu Seðlabankans sagði að innlánsstofnanir skyldu gefa þeim viðskiptaaðilum sínum sem þess krefðust kost á að skuldbreyta lánnum sem fylgt höfðu verðbótapætti vaxta, í skuldbréf gegn fullri verðtryggingu. Með fullri verðtryggingu var átt við að höfuðstóllinn (eftirstöðvarnar) breyttist á gjalddaga í samræmi við breytingu frá grunnvísitölunni, þ.e. þeirri sem í gildi var þegar lán var veitt til þeirrar sem í gildi var á fyrsta gjalddaga og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölunni milli gjalddaga. Orðalagið sjálft kom hins vegar ekki inn í reglur Seðlabankans fyrr en með reglum sem gefnar voru út 11. apríl 1983 og með því var bankinn að fylgja fyrirmælum laganna til hlítar sbr. ákvæði 2. mgr. 13. gr. þágildandi seðlabankalaga nr. 10/1961 með síðari breytingum. Það hefur aldrei verið skilningur Seðlabankans að aðferðarfræðin við framkvæmd verðtryggingar ætti að breytast þó ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1961 félli niður með nýjum seðlabankalögum nr. 36/1986, enda ekkert sem gaf til kynna að slíkt væri vilji löggjafans við framþróun vaxtalaga.

IV.

Með bréfi þessu fylgja ýmis gögn sem Seðlabankinn hefur tekið saman samkvæmt beiðni yðar. Um er að ræða tilkynningar, auglýsingar og reglur Seðlabanka Íslands varðandi framkvæmd verðtryggingar, efni úr Hagtölum mánaðarins, ýmsar greinar o.fl.

V.

- Reglur Seðlabanka Íslands nr. 492/2001 eru settar á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga nr. 38/2001 sem kveður á um að Seðlabankinn setji nánari reglur um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár. Efnisleg niðurstaða er sú sama hvort sem greiðslur eru verðbættar eða höfuðstóllinn. Seðlabankinn getur því ekki séð að meginregla laga nr. 38/2001 um verðtryggingu lánsfjár hafi verið ranglega framkvæmd þó reglur Seðlabankans nr. 492/2001 kveði á um verðbættan höfuðstól en löginn um verðbættar greiðslur. Seðlabankinn getur því ekki séð að 4. gr. reglna nr. 492/2001 skorti lagastoð.
- Seðlabankinn hefur í bréfi þessu ítarlega rakið hvernig reglur bankans um verðtryggingu hafa þróast í gegnum árin. Seðlabankinn hefur ætíð fylgt þeirri stefnu og meginreglu sem mörkuð var við upptöku almennrar verðtryggingar að höfuðstóll skuldar breytist með verðlagsþróun og að afborganir og vextir reiknist af verðbættum höfuðstól.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur