

Opinber húsnæðislánastofnun í tímans rás
Réttmæti opinberrar stofnunar á íslenskum húsnæðislánamarkaði á
árunum 1957-2008

Matthías Ólafsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði
Leiðbeinandi: Gestur Páll Reynisson

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2015

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi réttihafa.

© Matthías Ólafsson 2015

100392-2409

Reykjavík, Ísland 2015

Útdráttur

Í ritsmíð þessari er réttmæti þess að beita stofnun sem stjórnþæki á íslenskum húsnæðislánamarkaði greint út frá skrifum Lesters Salamon. Í þeim tilgangi er dregið fram félagslegt sambengi frá upphafi beitingu slíks stjórnþækis, þegar Húsnæðismálastofnun var komið á fót árið 1957, til ársins 2008 þegar bankahrunið breytti ásjón húsnæðislánamarkaðarins. Sýnt er fram á með hvaða hætti stjórnþækinu hefur verið beitt til að vinna að framsettum markmiðum. Í ritsmíðinni er bent á tilvist markaðsbrestar og ójafnræðis á tilteknu tímabili og þróun íslensks samfélag sem breytti rekstrarskilyrðum stofnunarinnar. Þrátt fyrir slíkar breytingar viðhélst starfsemi hennar en til að skýra slíka viðleitni er horft til almannavalskenninga annars vegar og hinsvegar hugtaksins vegartryggð sem tilheyrir kenningaskóla sögulegrar stofnanahyggju. Í ritgerðinni er sömuleiðis komið inn á vandkvæði þess að tilgreina sjálfstæði íslenskra stofnanna í lögum.

Abstract

This dissertation will outline the main arguments for the use of direct government provision—in the form of institutions—as a tool of government. I will use the insights of Lester Salamon to identify and evaluate the justification for use of such a tool on the Icelandic housing market within the various social contexts it has operated in from 1957 to 2008, when the banking crash drastically altered the Icelandic real estate market. Furthermore, I will articulate the function of the tool throughout the years, emphasizing its ability to reach the goals set for it. A review of the development of Icelandic society is essential to such an analysis, since dramatic changes have occurred during the lifetime of the institution that have affected its operating environment. Despite such changes, however, its relevance has remained intact. In order to understand such an inclination on the institution's behalf, I will outline public choice theory in conjunction with the concept of path dependency, which belongs to the school of Historical Institutionalism. The dissertation also points out the relevant difficulties of the concept of independency in Icelandic law when it comes to institutions.

Formáli

Virkni opinberra stofnana hefur verið mér hugleikin frá því ég sat áfanga í opinberri stjórnsýslu á mínu fyrsta ári í námi við Stjórn málafræðideild. Það er eitthvað svo forvitnilegt við rekstur sem takmarkast ekki við arðsemisviðmið, rekstur sem tilheyrir heilli þjóð og er ætlað að takast á við vanda af gífurlegri stærðargráðu sem varðar hagsmuni hundruð þúsunda. Með slíka forvitni, ef ekki aðdáun, að leiðarljósi fæddist sú hugmynd að skrifa um Íbúðalánasjóð og þróun hans.

Ritgerðin er lokaverkefni mitt til BA prófs í stjórn málafræði við Háskóla Íslands metið til 12 eininga (ECT) af 180 eininga grunnnámi stjórn málafræðideildar og var hún skrifuð á vormisseri 2015. Leiðbeinandi minn var Gestur Páll Reynisson og vil ég þakka honum fyrir góðar athugasemdir og uppbyggilega gagnrýni. Að sama skapi hlýtur föðursystir mín, Bergþóra Njála, þakkir fyrir prófarkalestur. Að lokum vil ég þakka móður minni, Rannveigu Svanhvíti, fyrir dyggan stuðning í þessu verkefni sem og öllum öðrum sem ég hef tekið mér fyrir hendur.

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	7
2	Kenningar um opinberar stofnanir	8
2.1	Almannavalskenningar	8
2.2	Söguleg stofnanahyggja og vegartryggð.....	9
3	Stjórnæki hins opinbera.....	12
3.1	Skilgreining	12
3.2	Stofnun sem stjórnæki.....	13
3.2.1	Sjálfstæði íslenskra stofnana.....	13
3.3	Reglugerð sem stjórnæki.....	14
4	Réttlættingar fyrir notkun stofnana sem stjórnækis	17
4.1	Mikilvægi reksturs	17
4.1.1	Skilvirknimarkmið.....	17
4.1.2	Jafnræðismarkmið	20
5	Húsnæðislánamarkaður á Íslandi.....	22
5.1	Saga húsnæðislánamarkaðar á Íslandi	22
5.2	Íbúðalánasjóður sem stofnun	23
5.3	Íbúðalánasjóður sem stjórnæki.....	24
5.3.1	Hlutverk Íbúðalánasjóðs	24
6	Réttmæti Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis	26
6.1	Árin 1957-1988: Markaðsbrestur og ójafnræði.....	26
6.2	Árin 1989-1998: Húsbréfakerfið og sjálfstæði	29
6.2.1	Markaðsbrestur? Undirbúningur að aðkomu bankanna	30
6.3	Árin 1998-2004: Ríkisbrestur.....	32
6.4	Árin 2004-2008: Markaður tryggir skilvirkni og jafnræði	35
7	Niðurstöður	40
8	Heimildaskrá.....	43

1 Inngangur

Í flestum stjórnkerfum heims má finna margvíslegar opinberar stofnanir sem gegna mismunandi hlutverkum. Hlutverk þeirra er í grundvallaratriðum að þjóna sem opinbert stjórn­tæki og bregðast við markaðsbrestum af einhverju tagi. Þegar stofnunum er beitt sem stjórn­­tækjum búa jafnan samfélagsleg markmið á borð við skilvirkni, jafnræði eða tækifæri til framfara að baki. Víst er að slík beiting stofnana er algeng og í mörgum tilvikum árangursrík. Stofnanir eru fyrirbrigði sem sett eru upp til lengri tíma og í krafti breytinga í ytra umhverfi getur tilgangur þeirra og rekstrarforsendur breyst. Slíkar breytingar hafa ekki endilega í för með sér breytingar á starfseminni sjálfri og í ritsmið þessari skal sýnt fram á íslenskt dæmi þess efnis.

Ritsmið þessi hefur þrjú meginmarkmið. Fyrir það fyrsta er ætlunin að nýta greiningarramma Lesters Salamon til að meta réttmæti tilvistar Íbúðalánasjóðs sem stjórn­­tækis frá upphafi. Í annan stað skal áframhaldandi rekstur stofnunarinnar skýrður með skírskotun til almannavalskenninga annars vegar og hugmynda sögulegrar stofnanahyggju um vegartryggð hinsvegar. Að lokum er það markmið að benda á að tilgreining sjálfstæðis stofnana í lögum sé ómarkviss hvað varðar Íbúðalánasjóð enda hafi fyrirætlanir stefnumótenda og pólitísk markmið verið áberandi í starfsemi stofnunarinnar þó svo hún hafi löngum verið talin sjálfstæð. Til að ná fram niðurstöðu er þessi markmið varða verður hafist handa við að útlista kenningarnar. Því næst skal hugtakið stjórn­­tæki kannað út frá Lester Salamon og á sama tíma koma inn á sjálfstæði stofnana því það varðar beitingu stofnana sem stjórn­­tækis. Því næst verður saga íslensk húsnæðislánamarkaðar skoðuð með áherlsu á mikilvægi hinnar opinberu húsnæðislánastofnunar í gegnum tíðina. Að því loknu verður réttmæti hennar sem stjórn­­tæki metið á fjórum tímabilum sem marka það fjölbreytta félagslega samhengi sem stofnunin hefur starfað í.

2 Kenningar um opinberar stofnanir

Þar sem ætlunin er að skýra starfsemi og ferli stofnana telur höfundur réttast að horfa til almannavalskenninga þar sem gildi hagsmuna er höfð að leiðarljósi við greiningu. Í ljósi ríkjandi gagnrýni á frumspeki almannavalskenninga skulu sjónarmið annars kenningaskóla, sögulegra stofnana sömuleiðis könnuð og skýringar á starfsemi stofnana þannig skoðaðar á mismunandi forsendum.

2.1 Almannaavalskenningar

Almannaavalskenningar byggja á þeirri hugmynd að þankagangur og hvatning þeirra sem vinna fyrir hið opinbera séu ekkert öðruvísi en hjá þeim sem stunda viðskipti á markaði. Þær horfa þannig á þá hagsmuni sem búa að baki ákvörðunum og gera ráð fyrir að opinberir aðilar leitist við að hámarka eigin hagnað og bregðist við hvötum til að gera svo.¹ Fræðimenn almannaavalskenninga fjalla jafnan um ríkisrekstur almennt fremur en einstaka stofnanir og starfsmenn skrifræðisins umfram starfsfólk sjálfstæðra stofnana en í ljósi ósjálfstæðis íslenskra stofnana, sem fjallað verður um hér að neðan, má heimfæra slík skrif yfir á viðfangsefni ritgerðar þessarar – rekstur opinberrar húsnæðisstofnunar.

James M. Buchanan, einn helsti hugsuður almannaavalskenninga, hefur haldið fram að stækkun eða útvíkkun á starfsemi og rekstri stofnunar sé eftirsóknaverð fyrir starfsmenn hennar. Vaxandi starfsemi hefur í för með sér auknar líkur á starfsöryggi, valdi, orðspori og fjárhagslegum ávinningi og því er sterkur hvati meðal starfsmanna til að stuðla að slíkri þróun stofnana. Því lengra sem líður frá upphafi stofnunarinnar því meira vex rekstur hennar vegna þessarar tilhneigingar og fleiri aðilar hafa hagsmuni af vexti hennar. Í þessu samhengi talar Buchanan um ríkið og telur líklegt að þegar fram líða stundir verði hagsmunagæsla hins opinbera orðin talsvert víðtækari en upphaflega stóð til.² Því hafi upphaflegur tilgangur samfélagssáttmálans í heild sinni fallið í gleymsku og ríkisreksturinn farið að snúast um að viðhalda hagsmunum sem búa að baki ríkisrekstrinum sjálfum.

Þá hefur annar fræðimaður sem skrifar í anda almannaavalskenninga, William Niskanen, bent á að starfsmenn hins opinbera hafa engan hvata til að spara fjármuni en sterkan hvata til að auka hlutverk stofnana sinna og taka að sér frekari verkefni í ljósi

¹ P.J. Hill, „Public Choice: A Review,“ *Faith and Economics*, nr. 34 (1999): 1, <https://www.gordon.edu/ace/pdf/Hill=F&E34.pdf>. sótt 19. mars 2015.

² John Meadowcroft, *James M. Buchanan*, 2. útg. (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2013), 101-102.

framangreindra hagsmuna er lúta að starfsöryggi, völdum og fjármunum.³ Vegna þessara hagsmuna taldi Niskanen opinbera starfsmenn nýta upplýsingar um valdhafa og opinberan rekstur sem þeir hafa öðlast í krafti stöðu sinnar, til að réttlæta frekari þróun stofnana sinna. Fleiri þekktir höfundar á sviði almannavalskenninga, á borð við Gordon Tullock, hafa tekið í sama streng og bætt við að stefnumótendur komi til með að glata trúverðuleika sínum taki þeir til baka stefnumál sem þeir hafa áður staðið fyrir og því séu hagsmunir þeirra fólgnir í að standa með frekari starfsemi stofnana sem þeir hafa áður stutt.⁴ Stjórnámamenn hafi á þann hátt hag af því að vinna að sama markmiði og opinberir starfsmenn hvað varðar framgang stofnana vegna þess að þeir sækjast eftir atkvæðum. Þar sem „Homo Politicus og Homo Economics eru sama tegundin“ eins og Shugart og McChesney vöruðu við⁵, leggja almannavalskenningar til að hundska ekki gildi hagsmuna í huga fólks hvort sem það starfar fyrir hið opinbera eður ei.

Almannavalskenningar hafa verið gagnrýndar fyrir að gefa sér rangar forsendur um mannlega hegðun, að einstaklingar breyti ekki einungis á grundvelli eigingirni og rökhyggju heldur gildismats, viðhorfa, hugmynda og sjálfsmýnda.⁶ Séu skrif ofangreindra spekinga hinsvegar borin saman við umfjöllunina um réttmæti á notkun Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis hér að neðan má sjá augljós líkindi með grundvallarforsendum kenningarinnar og þess ferlis sem átti sér stað.

2.2 Söguleg stofnanahyggja og vegartryggð

Seint verður hægt að halda fram að eiginhagsmunahyggja opinberra starfsmanna og stefnumótenda hafi ráðið öllu um lífsferil hinnar opinberu húsnæðislánastofnunar. Breytingar á stofnuninni á árum áður höfðu ekki leitt til skipbrots á pólitísku orðspori stefnumótenda og ekki er einhlítt að áætla að sú hefði orðið raunin ef breytingar hefðu verið boðaðar varðandi tilvist sjóðsins í seinni tíð. Þá er ljóst að smæð íslenska kerfisins býður ekki upp á stækkun sem tryggir álíka verðlaun til opinberra starfsmanna og Buchanon og Niskanen gera ráð fyrir.

³ William A. Niskanen, „Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureacracy,“ *The American Economic Review* 58, nr. 2 (1968): 293-294, <http://www.jstor.org/stable/1831817>. sótt 19. mars 2015. <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/niskanen.pdf>

⁴ George Frederickson og Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer* (Bandaríkin: Westview Pressn, 2003), 188-190.

⁵ Fred S. McChesney og William F. Shugart, *The Causes and Consequences of Antitrust* (Chicago: The University of Chicago Press, 1995), 9.

⁶ David Marsh og Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (London: Palgrave Macmillan, (2010), 51-52.

Því til stuðnings má nefna að starfsmenn Íbúðalánasjóðs voru aldrei yfirdrifið margir og er varhugavert að álykta um of hvað varðar áhrifamátt þeirra í þessum málum. Því skal ekki einungis horft til hins hagsmunamiðaða sjónarhorns almannavalskenninga við skýringu á hvers vegna stofnun var nýtt sem stjórnæki í óviðeigandi félagslegu samhengi, heldur verður einnig tekinn til greina kenningarrámi sögulegrar stofnanahyggju, með hugtakið vegartryggð að vopni, sem ályktar á almennari hátt um hegðun stofnana.

Söguleg stofnanahyggja horfir á sögulegt samhengi félagslegra eða pólitískra stofnana og grundvallar á slíkum athugunum ályktanir um frekari hegðun stofnana.⁷ Horft er á þróun stofnana í félagslegu samhengi yfir langt tímabil en samkvæmt þekktum höfundum á borð við Charles Tilly hjálpar slík greining við að koma auga á aðra valkosti hvað varðar stofnanir ef samanburður milli tímabila eða félagslegs samhengis er einnig fyrir hendi.⁸ Vegartryggð heyrir undir kenningarskóla sögulegrar stofnanahyggju og byggir á þeirri grunnhugmynd að tiltekið hegðunarmynstur komi til innan stofnana og þjóni sem þungamiðja reksturs þeirra. Með tímanum festist slíkt mynstur í sessi og hagsmunir og félagslegt vægi þess vex með tímanum. Í kjölfarið verður slíkt mynstur svo ríkjandi að erfitt er að sjá aðra möguleika á að leysa málin, jafnvel þótt skilvirkari kostir séu í auglýsni.⁹ Samkvæmt líkani Stinchcombes þarf að kanna hvaða aðstæður leiddu til upphafs hefðarinnar og ferlið sem þróaði mynstur sem svo hefur festist í sessi til þess að ákvarða hvort um vegartryggð stofnunar sé að ræða. Hann talar um „Viðhaldsgetu skipulagsheilda“ (e. Power of persistence of organizational forms) sem vísar til þeirrar viðleitni stofnana að viðhalda starfsemi sinni í gegnum breytt rekstrarskilyrði.¹⁰ Félagslegt samhengi við upphaf stofnunarinnar hlýtur því að skipta máli. En hvernig mótast vegartryggð? Ferlið sem mótað getur mynstur er einfaldlega ákvarðanatáka sem ítrekað styrkir í sessi og viðheldur stofnuninni á tilteknu tímabili. Í kjölfarið þróast tilfinningar gagnvart stofnuninni og tilvist hennar, menning myndast í kringum hana, öryggi er tengt við stofnunina og aðrir huglægir þættir stuðla að því að hún festist enn frekar í sessi. Þá hafa efnahagslegir þættir, þ.e. auknar tekjur af rekstrinum jafnframt verið nefndar sem

⁷ Paul Pierson og Theda Skocpol, „Historical Institutionalism in Contemporary Political Science“ (ritgerð, Harvard University, 2012), 1. http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf. sótt 21. mars 2015.

⁸ Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes and Huge Comparisons*, (New York: Russel Sage Foundation, 1989), 61.

⁹ James Mahoney, „Path Dependence in Historical Sociology,“ *Theory and Society* 29, nr. 4 (2000): 508, http://www.jstor.org/stable/3108585?seq=1#page_scan_tab_contents. sótt 21. mars 2015.

¹⁰ A.L. Stinchcombe, „Social Structure and Organizations“ í *Handbook of Organizations.*, ritstj. J.G. March (Chicago: Rand McNally & Company, 1965), 155-156.

skýringaráttur á vegartryggð. ¹¹

Vegartryggð hjálpar til við að skýra þá huglægu þætti höfðu áhrif á þróun opinberrar húsnæðislánastofnunar, þ.e. Íbúðalánasjóðs, til viðbótar við áþreifanlega hagsmuni, sem hér hafa verið skýrðir með vísun í almannavalskenningar Sú staðreynd að upphaf Húsnæðismálastofnunar og ákvarðanir varðandi þróun hennar síðar meir höfðu áhrif á viðleitni forsvarsmanna, almennings og stefnumótenda í seinni tíð er að mörgu leyti skýrð með ofangreindri umfjöllun um vegartryggð sem þar var fyrir hendi.

¹¹ Jörg Sydow, Georg Schreyögg og Jochen Koch, „Organizational Path Dependence: Opening the Black Box,“ *Academy of Management Review* 34, nr. 4 (2009): 693- 694, http://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/pfadkolleg/downloads/AMR_09.pdf. sótt 21. mars 2015.

3 Stjórnþæki hins opinbera

Þar sem ætlunin er að kanna réttmæti þess að nota stofnun sem stjórnþæki við lausn á félagslegum vanda er réttast að kanna hvað telst til stjórnþækja hins opinbera og með hvaða hætti stofnanaformið fellur undir slíka skilgreiningu. Sjálfstæði gagnvart valdhöfum er þáttur sem ber að skoða í sama tilgangi þar sem fordæmi hefur skapast fyrir tilgreiningu sjálfstæðis stofnana hérlendis þrátt fyrir að það hafi raunverulega reynst takmarkað. Til að gera fyllilega grein fyrir a.m.k. einum valkosti öðrum en þeim að nota stofnun sem stjórnþæki til lausnar á opinberum vanda verða reglugerðir síðan teknar fyrir.

3.1 Skilgreining

Skilgreining Lester Salamons á stjórnþækjum hins opinbera hefur hlotið viðamikinn sess í stjórnsýslufræðum allt frá útgáfu bókar hans árið 2002. Samkvæmt Salamon eru stjórnþæki aðgerð sem er sameiginleg og framkvæmd í þeim tilgangi að leysa almannan vanda. Þau hafa þannig sameiginleg viss atriði er varða framkvæmd og fyrirkomulag, þau eru stofnanavædd og varða lausn á vandamálum sem steðja að tiltekinni heild – opinberu vandamáli.¹²

Vandamál sem talist geta almenn eru t.a.m. víðtækt atvinnuleysi í samfélagi, ójafn aðgangur borgara að heilsugæslu eða húsnæðisskortur. Svo dæmi séu nefnd um stjórnþæki ríkisvaldsins má benda á beinan ríkisrekstur, styrki, skatta og þjónustusamninga.

Aðrir spekingar skilgreina opinbera stjórnsýslu á svipaðan hátt og Salamon skilgreinir stjórnþæki hins opinbera og gildir um slíkar skilgreiningar að sjónarhorn þess sem skilgreinir hefur áhrif. Sé horft á málin með augum stjórnmálafræðings mætti halda fram að opinber stjórnsýsla sé einfaldlega það sem ríkisstjórnir aðhafast, lögfræðingur segði opinbera stjórnsýslu framkvæmd laga og stefnumótunarfræðingar segðu hana framkvæmd stefnu.¹³ Þessar skilgreiningar á opinberri stjórnsýslu koma óneitanlega heim og saman við skilgreiningu Lesters Salamons á stjórnþækjum hins opinbera. Víst er að hvort sem ætlunin er að fjalla um opinbera stjórnsýslu eða stjórnþæki hins opinbera ríkir viss sátt innan fræðanna um hvaða ferli ber að skoða í þeim tilgangi að ákvarða lögmæti opinberra aðgerða.

¹² Lester Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, (New York: Oxford University Press, 2002), 19-20.

¹³ Jay M. Shafritz, E.W. Russell og Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, 5. útg. (London: Longman, 2006), 7-10,14.

3.2 Stofnun sem stjórnþæki

Stofnanir heyra undir beinan ríkisrekstur í skilgreiningu Salamons.¹⁴ Samkvæmt skýrslu frá Fjármálaráðuneytinu sem gerð var árið 2003 er opinber stofnun illskilgreinanlegt hugtak en við að ákvarða hvort tiltekin aðili teljist stofnun skal m.a. horft til lagaákvæða, stjórnsýslulegs hlutverks og verkefnaaðgreiningar. Stofnun hefur þannig sjálfstæða starfsemi og veitir þjónustu óháð öðrum einingum, tilvist hennar og tilgangur er útlistaður í lögum samþykktum af Alþingi og stjórn stofnana er aðgreind frá framkvæmdarvaldinu með þeim hætti sem tilgreindur er í slíkum lögum.¹⁵ Þegar stendur til að ákvarða hvort nýta eigi stofnun eða annað stjórnþæki til að takast á við tiltekinn vanda ber að skilgreina vandann ítarlega og horfa á hver markmiðin eru með notkun stjórnþækisins.¹⁶ Þau markmið sem helst hafa réttlætt notkun opinbers stjórnþækis varða skilvirkni eða jafnræði. Slík markmið eru þó ekki einu opinberu markmiðin en önnur eru t.a.m. að stuðla að frelsi einstaklingsins innan ríkis, auka þjóðlega samkennd íbúanna eða koma í veg fyrir að íbúar stundi iðju sem er þeim skaðleg.¹⁷ Notkun ríkisreksturs, þar með stofnana, sem stjórnþækis er jafnan réttlætt með vísun í mikilvægi rekstrarins fyrir almannahagsmuni, einna helst er varðar skilvirkni eða jafnræði. Þá býr jafnan að baki það mat að öðrum en hinu opinbera sé ekki treystandi fyrir rekstrinum. Aðrar réttlætningar varða þörf fyrir notkun valdbeitingar við reksturinn, t.a.m. fangelsisrekstur, eða að undir búi að notkun annarra stjórnþækja myndi grafa undir getu ríkisins á öðrum sviðum.¹⁸

3.2.1 Sjálfstæði íslenskra stofnana

Á Íslandi ríkir ráðherrastjórnsýsla en það hefur í för með sér að ráðherrar ráða sínu sviði stjórnsýslunnar. Af þessu leiðir að stofnanir heyra beint undir ráðherra sem hluti af stjórnsýslunni og ber hann ábyrgð á þeim.¹⁹ Rökréttast væri því að halda fram að stofnanir heyrðu beint undir ráðherra sem hluti af stjórnsýslunni. Fordæmi hefur hinsvegar skapast fyrir því í löggjöf að veita opinberum stofnunum tiltekið sjálfstæði frá yfirumsjón ráðherra. Þrátt fyrir tilgreint sjálfstæði heyra slíkar stofnanir jafnan undir ráðuneyti og því getur myndast ansi

¹⁴ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 62.

¹⁵ Fjármálaráðuneytið, *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkistofnana* (Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, 2000), 76. http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Abrygd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf. sótt 20 febrúar 2015.

¹⁶ David Weimer og Aidan Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3. útg (New Jersey: Prentice Hall, 1999), 253-255.

¹⁷ Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 4. útg. (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 14.

¹⁸ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 62.

¹⁹ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 2. útg. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2007), 157.

flókið samband milli stofnana og ráðherra. Í vissum tilvikum hefur ráðherra t.d. heimild til að ráða forstöðumenn stofnana, semja reglugerðir um framkvæmd reksturs innan stofnunarinnar o.fl. þrátt fyrir að þær sé sjálfstæðar að nafninu til.²⁰ Afleiðingar þessa er sú að óvissa hefur skapast um hve mikil afskipti ráðherra má hafa af starfsemi stofnana og í hverju sjálfstæði stofnana felst í raun og veru. Ýmis sjónarmið geta búið að baki þeirri viðleitni að hafa fjarlægð á milli ráðherra og stofnana. Dæmi um slíkt er þegar leitast er til að skapa fjarlægð milli ráðherra og stofnunar sem ætlað er að sinna eftirliti með framkvæmdarvaldinu eða þegar stofnun sem starfar á markaði gæti veitt valdhöfum viðskiptalegt forskot framyfir aðra.²¹ Sú staðreynd að mörk þessi eru óskýr á Íslandi verður að teljast galli á stofnanaforminu sem stjórnþæki því ef óvíst er með hvaða hætti framkvæmdarvaldið kemur að stjórnun stofnana flækir það óneitanlega ákvarðanatöku og stefnumótun og gerir ókleift að ákvarða hvort ábyrgð á starfseminni eigi heima hjá ráðherra eða stjórnarmönnum stofnana.

Íbúðalánasjóður hefur starfað sem sjálfstæð stofnun frá 1999rétt eins og Húsnæðismálastofnun hafði gert mestallan starfstíma sinn þar á undan. Í ljósi þeirrar tilhneigingar stjórnmalamanna að líta á Íbúðalánasjóð sem verkfæri í sinni stefnumótun hverju sinni og þeirrar staðreyndar að stofnunin heyrir undir ráðuneyti þrátt fyrir að vera jafnframt skilgreind sem sjálfstæð má setja spurningamerki við tilgang þess að tilgreina sjálfstæði stofnunarinnar í lögum. Það virðist einkum til þess fallið að torfæra greiningu á ábyrgð starfseminnar frekar en að aðgreina hagsmuni stjórnmalamanna og starfsemi stofnunarinnar.

3.3 Reglugerð sem stjórnþæki

Að nýta stofnun sem stjórnþæki er réttmætt á grundvelli aðstæðna sem ekki bjóða upp á notkun á vægara stjórnþæki, þ.e. einna helst tilvist markaðsbrests eða stórfellds misréttis á tilteknu sviði. Lester Salamon bendir á fjölda vægari stjórnþækja sem jafnframt ýta undir skilvirkni og jafnræðismarkmið. Meðal þeirra er setning efnahagslegra reglugerða sem hér verða gerð skil en útlitunin sýnir fram á að aðrir valkostir en að beita stofnun sem stjórnþæki eru til staðar.

²⁰ Forsætisráðuneytið, *Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu* (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 1999), 86,89. http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf. sótt 24. Febrúar 2015.

²¹ Fjármálaráðuneytið, *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkistofnana* (Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, 2000), 23,52. http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Abyrgd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf. sótt 20 febrúar 2015

Fyrir það fyrsta nefnir Salamon að hægt sé að stjórna aðgangi að markaði og setja skilyrði fyrir þátttöku á honum.²² Hvað varðar húsnæðislánamarkað væri t.d. hægt að neita fjármálastofnunum um heimild til lánveitinga til fasteignakaupa nema lánsframboðið uppfylli viss skilyrði sem vernda neytandann og tryggja að jafnræðis sé gætt við lánveitingar. Til að koma í veg fyrir mögulega misnotkun á slíkum leyfum væri hægt að gera fjármálafyrirtækjum skylt að uppfæra rekstrarleyfin reglulega.

Í annan stað má setja reglugerðir um verðlagið sjálft.²³ Í tilviki húsnæðislánamarkaðar væri hægt að setja reglur um hámarks vaxtahlutfall, lánstíma, upphæð eða veðhlutfall í þeim tilgangi að stuðla að þeim markmiðum sem hið opinbera setur sér, hvort sem þau varða skilvirkni eða jafnræði. Hagfræðingar hafa löngum sett út á slíkar lausnir og alfrægt er dæmið frá bandaríska fasteignamarkaðnum um 1960 þegar þak var sett á verð íbúða sem dró úr hvata eigenda til að hirða um eignir sínar.²⁴ Þrátt fyrir slíka gagnrýni verða reglugerðir er varða verðstýringu að teljast tiltölulega vægur kostur í samanburði við notkun stofnunar sem stjórnækis.

Að lokum nefnir Salamon reglugerðir sem beinast að framboði á markaði. Með því á hann t.d. við að skikka fyrirtæki á markaði til að sinna þjónustu á svæðum sem ekki endilega eru hagkvæmust fyrir þau. Slíkt væri gert með jafnræði að leiðarljósi og væri þjónusta til slíkra svæða innifalin í heimildum til starfsemi á arðbærari svæðum.²⁵ Fyrirtækjum gæfist svo kostur á að rukka hærra verð fyrir þjónustu sína þar sem þau þurfa að þjónusta jaðarsvæðin. Í tilfalli Íslands myndi landsbyggðin og fámennit þéttbýli teljast til slíkra svæða þar sem óhagkvæmt væri að halda úti útibúi á svæði sem ekki hefur fólksfjölda til að mæta kröfum um eftirspurn eftir lánnum. Stjórnækki þetta er áhugavert að skoða í samræmi við tillögur verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála frá 2014 þar sem gert er ráð fyrir stofnun einkarekinna fyrirtækja og þeim veittar ýmsar ívilnanir í þeim tilgangi að þjónusta sé í boði hvar sem er á landinu.²⁶

Reglugerðir hafa í för með að hið opinbera þarf að fylgjast vel með framkvæmd þeirra. Slík framkvæmd er þó annars eðlis en framkvæmd starfsemi stofnana, þar sem almenn löggjöf býr að baki slíkum reglusetningum og eftirlit því í höndum lögreglu, dómstóla og þeirra sem

²² Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 128.

²³ Sama heimild, 130.

²⁴ Gregory N.Mankiw og Mark P. Taylor, *Economics*, 2. útg. (Kína: RR Donnelly, 2011), 120-121.

²⁵ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 136.

²⁶ Velferðarráðuneytið, *Skýrsla verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála* (Reykjavík: Velferðarráðuneytið, 2014), 4. http://www.velferðarraduneyti.is/media/rit-og-skyslur-2014/Skyrsla-verkefnisstjornar-um-framtidarskipan-husnaedismala_06052014.pdf. sótt 1.mars 2015.

starfa með reglugerðina að leiðarljósi. Það gefur augaleið að stofnun sem stjórnþæki hlýtur að heyra frekar undir eftirlit forsvarsmanna hennar og stefnumótenda.

Nú hafa helstu tegundir efnahagslegra reglugerða verið útlistaðar sem annar valkostur við stofnanir þegar kemur að vali á stjórnþækjum. Næst skal kanna sögu og þróun íslensks húsnæðislánamarkaðar og það stjórnþæki sem talið hefur verið viðeigandi til að bregðast við samfélagslegum húsnæðsivanda hingað til.

4 Réttlætningar fyrir notkun stofnana sem stjórnækis

Samkvæmt Lester Salamon er mikilvægi skilvirkni eða jafnræði í rekstrihelstu ástæður þess að beinn ríkisrekstur, og þar með stofnanir eru nýttar sem stjórnækki.²⁷ Til að koma auga á félagslegar aðstæður sem kalla á notkun slíkra stjórnækja er gagnlegt að horfa til markaðsbrestarhugtaksins sem komið er úr hagfræðinni og hafa í huga hættuna á því að tilvist hins opinbera á markaði geti sömuleiðis unnið gegn sett markmiðum.

4.1 Mikilvægi reksturs

Í vissum tilvikum er sú þjónusta sem stofnun er ábyrg fyrir þess eðlis að samfélagið verður fyrir áfalli sé hún ekki innt af hendi.²⁸ Oft er deilt um hvers kyns rekstur er þess eðlis að ekki sé hæft að láta einkaaðila sjá um hann en sem dæmi má nefna rekstur slökkviliða og myntsláttu. Hagfræðingurinn Adam Smith fjallaði um samgæði í þessum skilningi í bók sinni „Auðlegð þjóðanna“ og taldi aðkomu ríkisins nauðsynlega ef þjónustan væri þess eðlis að ekki væri hægt að útiloka hana frá þeim sem ekki greiddu fyrir hana og að hún væri mikilvæg fyrir almannahagsmuni.²⁹ Hag- og stjórn málafræðingar hafa löngum velt fyrir sér spurningum um það hvenær rekstur sé nógu mikilvægur til þess að ríki eigi að taka hann að sér en um er að ræða spurningu sem verður að horfa á út frá gildismati þess sem veltir henni fyrir sér. Lester Salamon tekur til tvö félagsleg markmið sem jafnan hafa þótt svo mikilvæg að ríkinu bæri að tryggja uppfyllingu þeirra með rekstri stofnana. Þetta eru markmið er varða skilvirkni samfélaga annars vegar og hinsvegar jafnræðismarkmið.³⁰

4.1.1 Skilvirknimarkmið

Skilvirkni er sá eiginleiki reksturs að hann safnar sem mestum hagnaði með sem minnstum tilkostnaði.³¹ Því má segja að ef um skilvirkasta stig framleiðslu á tilteknum markaði er að ræða sé ekki hægt að auka frekar heildarábata (þ.e. ábati framleiðenda samanlagður við ábata

²⁷ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 62.

²⁸ Sama heimild.

²⁹ Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (New York: Metalibri, 2007), 560-563 http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf. (sótt 19. apríl 2015).

³⁰ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 69-70.

³¹ Sama heimild, 69.

neytenda) af framleiðslunni með því að breyta skipulagi framleiðslunnar.³² Þegar skilvirkni er ekki til staðar á markaði, eða markaður einfaldlega ekki til staðar, er talað um markaðsbrest. Í slíkum tilvikum er því oft haldið fram að hið opinbera geti bætt skilvirkni markaða með afskiptum.³³ Helsti vandinn við að nýta stofnanir til að leiðrétta markaðsbresti er að ákvarða hvenær stofnunin hafi uppfyllt tilgang sinn og geti dregið sig tilbaka.³⁴ Sé slíkt ekki gert og fyrirkomulagi ríkisrekstrar viðhaldið gæti skapast óskilvirkni sem rekja má til viðurvist hins opinbera á markaði og hefur slíkt ástand hlotið heitið ríkisbrestur. Áðurnefndar almannavalskenningar skýra tilkomu slíks ástands með skírskotun til hagsmuna þeirra sem standa að áframhaldandi rekstri stofnana. Þeir geta orðið til þess að starfsemi stofnunar viðhelst án þess að þörf sé á að uppfylla þau markmið sem lagt var upp með til að byrja með, þ.e. að félagslegt samhengi sé ekki í samræmi við tilvist stofnunar á markaði.

4.1.1.1 Markaðsbrestur

Algennt er að réttlæta notkun stofnana sem stjórnækis með vísun í að skilvirkur markaður sé ekki til staðar. Slík óskilvirkni markaða getur komið til vegna þess að markaðurinn býr ekki við raunverulega samkeppni sökum þess að í vissum tilvikum hafa sumir gerendur tækifæri til að stjórna verðum. Þannig koma þeir í veg fyrir að jafnvægisverð geti myndast, þ.e. verð á vöru eða þjónustu sem neytendur eru tilbúnir að greiða fyrir og framleiðendur eru tilbúnir að selja á. Önnur ástæða slíkrar óskilvirkni getur verið að viðskipti aðila á markaði hafi áhrif á þá sem ekki eru á markaðnum. Slík áhrif eru kölluð ytri áhrif og eru jafnan talin helsta ástæða þess að afskipti ríkisvaldsins sé þörf. Þá má nefna þá staðreynd að neytendur eru ekki alltaf færir um að ákvarða hvað þeir eru tilbúnir að greiða fyrir vöru og þjónustu, þ.e. meta gæði þeirra. Einnig hefur verið bent á að jafnvel þó þeir geti það er ekki þar með sagt að þeir geri það, þar sem manneskjan hugsar ekki alltaf rökrétt eins og hagfræðin gerir ráð fyrir og fjallað var um í kafla 2.1 hér að ofan. Að lokum skal talin til sú staðreynd að í vissum tilvikum er enginn markaður á tilteknu sviði til staðar sökum þess að umfang framleiðslu á vöru og þjónustu þykir ekki hagkvæmt.³⁵

Það er alls ekki almennt viðurkennt að hið opinbera eigi að bregðast við með ríkisrekstri tiltekins geira ef markaðsbrestur kemur til og því er stundum haldið fram að með

³² Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 7.

³³ Gregory N.Mankiw og Mark P. Taylor, *Economics*, 155.

³⁴ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 62.

³⁵ Gregory N.Mankiw og Mark P. Taylor, *Economics*, 155.

Því að fara fram með þeim hætti sé ríkisvaldið að reyna að auka umsvif sín.³⁶ Talsmenn slíkra sjónarmiða halda t.d. fram að annars konar stjórnþæki en beinn ríkisrekstur og þar með notkun stofnana sem stjórnþækis sé öllu heldur viðeigandi þegar markaðsbrestur kemur til. Í því skyni má einna helst nefna óbeinni stjórnþæki á borð við styrki, þjónustusamninga eða skattlagningu eftir því hvað er talið eiga við.³⁷ Þá getur hið opinbera haft mismunandi markmið sem grefur undan getu þess til að sækjast eftir einu skilgreindu markmið, t.a.m. skilvirkni.³⁸

Almannavalskenningar minna okkur á að varasamt er að fullyrða að stofnanir hins opinbera hafi alltaf almannahagsmuni að leiðarljósi og horfi ekki til hagsmuna sinna sem skipulagsheildar eða stjórnendur þeirra til persónulegra hagsmuna. Viðleitni stjórnenda hins opinbera til að sækjast eftir eiginhagsmunum í starfi sínu ákvarðast af sjálfsmýnd hvers og eins en fyrirbæri á borð við sjálfsmýnd eru þess eðlis að erfitt er að henda reiður á þeim þegar stendur til að ráða í störf.³⁹

Markaðsbrestur kemur til ef einokun er á markaði, ef þátttakendur búa ekki yfir nægum upplýsingum um verð og neyslu og ef ytri áhrif koma til við viðskipti á markaði. Sem fyrr segir verður að horfa á vandann sem ætlunin er að leysa með notkun stjórnþækisins. Að mati Lesters Salamons er ein helsta ástæða þess að réttmætt sé að nota beinan ríkisrekstur og stofnanir sú að enginn markaður sé raunverulega til staðar og ólíklegt að hann komi til í náinni framtíð.⁴⁰

4.1.1.2 Ríkisbrestur

Fjölmarginir hafa bent á að ríkisrekstur sé ekki til þess fallin að þjóna skilvirknimarkmiðum, einna helst vegna lítils sveigjanleika, upplýsingaskorts og flókins skrifræðis. Í því skyni hefur hugtakið ríkisbrestur (e. Government failure) verið kynnt til leiks sem einskona andstæða markaðsbrests, þ.e. þegar stjórnþæki hins opinbera hefta skilvirkni á tilteknum markaði.⁴¹ Eins og umfjöllunin hér að ofan um almannavalskenningar ýjar að, er varhugavert að ákvarða að þeir sem starfa fyrir hið opinbera bregðist öðruvísi við hvötum en þeir sem ekki gera það. Við greiningu á samfélagslegu mikilvægi stofnana sem heyra undir hið opinbera telur höfundur

³⁶ Jeff R. Clarke og Dwight R. Lee, „Market Failures, Government Solutions and Moral Perceptions,“ *Cato Journal* 33, nr. 2 (2013): 287-288, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2540683. sótt 1. mars 2015.

³⁷ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 65.

³⁸ Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 150.

³⁹ Julian Le Grand. *Motivation, Agency and Public Policy*. (New York: Oxford University Press, 2003), 25.

⁴⁰ Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 62.

⁴¹ Mrinal Datta-Chaudhuri, „Market Failure and Government Failure,“ *The Journal of Economic Perspectives* 4, nr. 3 (1990): 25-26. <http://www.jstor.org/stable/1942927>. sótt 2. mars 2015

Þessarar ritgerðar mikilvægt að horfa til þeirrar staðreyndar að tilvist stofnunar á markaði tákna ekki undantekningalaust að um sé að ræða þá lausn sem helst hámarkar samfélagslegan ábata. Einkar áhugavert er að hafa ríkisbrestshugtakið í huga þegar félagslegt samhengi Íbúðalánasjóðs eftir 2004 er greint hér að neðan.

4.1.2 Jafnræðismarkmið

Samfélög geta náð fram skilvirkni og hámarkað ábata en það er ekki þar með sagt að dreifing ábatans sé sanngjörn. Jafnræðishugtakið byggir á þeirri forsendu að hver og ein manneskja hafi sama gildi. Til þess að eintaklingur geti hagað lífi sínu á þann hátt að hans mannlega reisin sé metin til jafns við aðra þarf sá hinn sami að virða reisin annarra.⁴² Innan fræðigreinar samfélagslegrar hagfræði er mismunandi skilningur á hvernig túlka skal hugtakið og má þar einna helst benda á þá sem leitast eftir að ná fullu jafnrétti meðal fólks, þ.e. að allir eigi að fá sömu meðferð hverju sinni. Hin túlkunin horfir frekar til lágmarksstaðla í þeim skilningi að allir eigi rétt til tiltekinnar lágmarkspjónustu en þeir sem kjósa eða hafa burði til að greiða fyrir frekari þjónustu sé það heimilt.⁴³ Í sumum ríkjum er almennt viðurkennt að það sé hlutverk ríkisins að nýta stofnanir sínar til þess að bjóða öllum borgurum sínum sömu tækifæri til framgöngu í samfélaginu. Í öðrum ríkjum ber minna á slíkum markmiðum og má e.t.v. gera ráð fyrir að stjórnámálamenning og ríkjandi hugmyndafræði valdhafa ráði hversu ofarlega á baugi jafnræðismarkmið eru.⁴⁴

Birtingarmynd þess að nota stofnun sem stjórnþæki í þeim tilgangi að þjóna jafnræðismarkmiðum gæti t.d. verið stofnun sem sér um að greiða bætur til þeirra sem ekki búa við sömu tækifæri og aðrir, ríkisreknar menntastofnanir með það að markmiði að lágmarka kostnað nemandans og jafna þannig tækifæri eða ríkisrekin fjármálastofnun sem hefur það að markmiði að gefa öllum kost á að fjárfesta í fasteign. Það er ekki einhlítt að opinber rekstur hafi í för með sér aukið jafnræði og raunar er það svo að samfélag sem einkennist af fullu jafnræði er ekki til.⁴⁵

Fjöldi spekinga ályktar samt sem áður að ríkisstofnanir nái frekar árangri í jafnræðismálum heldur en lögmál markaðarins. Opinber rekstur á íbúðalánamarkaði er af mörgum talinn ýta undir gæði fasteigna og koma í veg fyrir að tekjulágir þurfi að sætta sig við

⁴² David Weimer og Aidan Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 142-143.

⁴³ Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 12.

⁴⁴ Bingham Powell, Russell Dalton og Kaare Strom., *Comparative Politics Today: A World View* 10. útg. (Bandaríkin: Pearson Education Limited, 2014), 54.

⁴⁵ Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 12.

slæmar aðstæður enda eru sæmilegar vistarverur meðal grunnþarfa manneskjunnar⁴⁶. Þá er aukið aðgengi tekjulágra að fjármagni eðli málsins samkvæmt til þess fallið að jafna tækifæri þeirra á við aðra⁴⁷ enda sanngjarnt samkvæmt jafnræðissjónarmiðum að hið opinbera komi að því að bæta stöðu þeirra sem ekki hafa það eins gott og aðrir. Því hefur jafnframt löngum verið haldið fram að eignarhald á húsnæði sé hamingjuskapandi þáttur og sem fyrir segir er það markmið jafnræðissinna að veita öllum sömu tækifæri til lífsfyllingar.⁴⁸ Annar þáttur sem vert er að nefna er misrétti sem skapast getur sökum mismikils aðgangs fólks í þéttbýli annars vegar og dreifbýli hinsvegar þegar kemur að fjármagni til íbúðakaupa.⁴⁹

⁴⁶ Sama heimild, 90-91

⁴⁷ OECD, *Housing and the Economy Policies for Renovation* (Paris: OECD, 2011), 5.
<http://www.oecd.org/newsroom/46917384.pdf>. sótt 15. mars 2015

⁴⁸ Johannes Stroebe og Max Floetotto, „Government Intervention in the Housing Market: Who wins? Who Loses?“ (ritgerð, Stanford University, 2014), 4-5.

⁴⁹ Julian Le Grand, Carol Popper og Sarah Smith, *The Economics of Social Problems*, 91.

5 Húsnæðislánamarkaður á Íslandi

5.1 Saga húsnæðislánamarkaðar á Íslandi

Á Íslandi fór fyrst að myndast vísir að íbúðalánamarkaði í kring um árið 1890 þegar hinn nýstofnaði Landsbanki hóf að veita íbúðalán í afar takmörkuðum mæli. Um aldamótin 1900 var sett á fót Veðdeild Landsbanka Íslands og á tölum lánveitinga hennar má sjá að talsverð eftirspurn hefur verið eftir fjármagni til fasteignakaupa. Slíkt fjármagn skilaði sér nær einungis til þeirra sem höfðu mikið á milli handanna. Komandi áratugi var íbúðaeign þannig munaður sem einungis hinir efnameiri gátu leyft sér. Árið 1952 stofnaði ríkið Lánadeild smáíbúða sem hafði það hlutverk að aðstoða við byggingar íbúðarhúsa og kaupa íbúðir í fjölbýlishúsum.⁵⁰ Stofnunin þótti ganga vel og árið 1955 voru lög samþykkt um stofnun Húsnæðismálastjórnar sem vann með veðdeild Landsbankans að úthlutun lána til íbúðabygginga. Er í frumvarpi til laganna sérstaklega tekið fram að meðal markmiða stjórnarinnar sé að útrýma heilsuspillandi íbúðahúsnæði og eru herskálarnir nefndir í því skyni.⁵¹ Ljóst er að frekari þörf þótti á aðgerðum hins opinbera í þágu almennings hvað varðar íbúðalán þar sem einungis tveimur árum seinna var Húsnæðismálastofnun Íslands sett á fót ásamt Byggingarsjóði ríkisins. Augljós líkindi eru milli Húsnæðismálastofnunar og Íbúðalánasjóðs og má þar m.a. benda á stjórn skipaða af ráðherra, hlutverk er varðar eftirlit með íbúðaðörf og umbótum í byggingarmálum⁵² og svo frá 1970 heimild til þess að veita jafngreiðslulán til kaupa á eldri íbúðum.⁵³

Árið 1986 höfðu Samtök aðila á vinnumarkaði frumkvæði að því að hið opinbera setti frekara fjármagn í íbúðalánamál almennings og gekk það eftir með löggjöf sem sett var sama ár. Í greinargerð um löggjöfina kemur fram að þrátt fyrir að aðgangur að lánsfjármagni til fasteignakaupa hafi verið stórukinn var vilji á Alþingi til að auka enn frekar rétt lánþega, t.d. með möguleikum á endurfjármögnun lána þegar betri kjör buðust, með óskertum vaxtabótum

⁵⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4. bindi, 1. viðauki (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013), 7-8.

⁵¹ Frumvarp til laga um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða. Þskj. 654, 183. mál, 1954-1955. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/74/s/pdf/0654.pdf> (sótt 15. febrúar 2015).

⁵² Frumvarp til laga um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þskj. 311, 147. mál 1964-65. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/85/s/pdf/0311.pdf> (sótt 17. febrúar 2015).

⁵³ Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 30/1970 um Húsnæðismálastofnun ríkisins. 405, 238. Mál. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/94/s/pdf/0405.pdf> (sótt 17. Febrúar 2015).

þrátt fyrir endurfjármagnanir og áherslu á að lána til þess hóps sem ekki átti fasteign þá þegar.⁵⁴ Næst dró til tíðinda einungis þremur árum síðar, þegar húsbrefakerfið var tekið upp en átti það að stytta biðtíma eftir lánnum og auka enn frekar aðgang almennings að fjármagni.⁵⁵ Árið 1993 voru gerðar breytingar á stjórnáskilgættu stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins og orðið “sjálfstætt” framan við orðið “ríkisstofnun” fjarlæggt úr lögum um stofnina.

Í rannsóknarskýrslu Alþingis um Íbúðalánasjóð frá 2013 kemur fram að við undirbúning laga númer 44/1998 sem varða stofnun Íbúðalánasjóðs hafi það markmið verið haft að leiðarljósi að undirbúa ferli sem fæli í sér aðkomu bankanna á íbúðalánamarkaði.⁵⁶ Samt sem áður var aftur tekið upp orðalagið um sjálfstæða stofnun, sem að forminu til ætti að takmarka möguleika hins opinbera til að hafa áhrif á stefnu og aðgerðir stofnunarinnar. Þó skal bent á að sjálfstæði hefur sjaldan átt raunverulega við um rekstur stofnunarinnar.

Ýmsar breytingar hafa svo verið gerðar á Íbúðalánasjóði frá stofnun árið 1999, en breytingar þessar má rekja til kosningaloforða og breyttra rekstrarskilyrða. Þar má t.d. nefna heimild frá 2001 til að veita skuldbreytingarlán til að koma til móts við aðila í greiðsluvanda⁵⁷, upptöku íbúðabrefakerfis árið 2004 sem veitti Íbúðalánasjóði heimild til að eiga viðskipti með skuldabréf sín⁵⁸, heimild frá 2004 til að hækka veðhlutfall lána upp í 90% af matsverði⁵⁹ og árið 2011 heimild til að fella niður skuld sem er umfram 110% af verðmæti eignar.⁶⁰

5.2 Íbúðalánasjóður sem stofnun

Áður en hafist verður handa við að útlista hlutverk og markmið Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis er réttast að skilgreina stöðu sjóðsins sem stofnunar, svo raunverulega sé hægt að fella hann undir greiningarramma Salamons. Sem fyrr segir skal opinber stofnun skilgreind út

⁵⁴ Skýrsla félagsmálaráðherra um álit millipinganevndar um húsnæðismál. Þskj. 543, 307. mál, 1986-87. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/109/s/pdf/0543.pdf> (sótt 17. febrúar 2015).

⁵⁵ Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr 86/1988, sbr. Lög nr. 109/1998. Þskj. 1296, 344. mál, 1989. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/1989.076.html> (sótt 1. apríl 2015).

⁵⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 1. bindi. 5. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.

⁵⁷ Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998. Þskj. 1489, 623. mál, 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2001.077.html> (sótt 2. apríl 2015).

⁵⁸ Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998, með síðari breytingum. Þskj. 1817, 785. mál, 2004-2005. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2004.057.html> (sótt 2. apríl 2015).

⁵⁹ Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998, með síðari breytingum. Þskj. 518, 220. mál, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2004.120.html> (sótt 3. apríl 2015).

⁶⁰ Lög um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum. Þskj. 1147, 547. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2011.029.html> (sótt 2. apríl 2015).

frá lagalegri stöðu, aðgreiningu innan stjórnarsýslunnar, aðgreiningu verkefna frá öðrum stjórnartækjum ríkisvaldsins og aðgreiningu stjórnar stofnunarinnar. Í 4. grein laga nr. 44/1998 má sjá að Íbúðalánasjóður er sannarlega skilgreindur sem stofnun og sama grein tilgreinir jafnframt stjórnarsýsluhlutverk hans – að annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála.⁶¹ Íbúðalánasjóður telst sömuleiðis verkefnaaðgreindur í ljósi þess að hann veitir sértæka þjónustu til almennings, þ.e. með því að veita einstaklingum og félögum íbúðalán í þeim tilgangi að tryggja jafnan aðgang að lánsfé og viðráðanleg kjör.⁶² Að lokum verður að teljast ljóst að hann er aðgreindur frá framkvæmdarvaldinu í stjórnunarlegum skilningi þar sem hann telst ekki hluti af ráðuneyti og hefur forstöðumann og stjórn.⁶³ Eftir stendur að Íbúðalánasjóður er sannarlega stofnun.

5.3 Íbúðalánasjóður sem stjórnartæki

Sem fyrr segir miðar stjórnartæki að því að móta sameiginlega framkvæmd með það að markmiði að leysa tiltekinn samfélagslegan vanda. Til að ákvarða hvort telja megi Íbúðalánasjóð sem stjórnartæki er því réttast að horfa til hlutverks hans og markmiða í samhengi við ofangreinda skilgreiningu.

5.3.1 Hlutverk Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður hefur samkvæmt stofnlögum sínum þann tilgang að tryggja öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum hérlendis með því að veita húsnæðislán og búa svo um hnútana að sem allra flestir eigi kost á að eignast eða leigja húsnæði. Í lögunum eru sömuleiðis tilgreind verkefni sjóðsins sem eru að sinna lánveitingum til einstaklinga og sveitarfélaga en einnig félagasamtaka á viðráðanlegum kjörum. Þá er tekið fram að hluti af störfum hans sé að stuðla að tækninýjungum í byggingariðnaði með styrkveitingum og fylgjast með þörf á íbúðarhúsnæði á Íslandi ásamt áætlanagerð sveitarfélaga í þeim efnum.⁶⁴

Þessi verkefni vísa skýrt til aðstæðna sem Lester Salamon nefnir í því skyni að réttlæta notkun stofnunar sem stjórnartækis, þá einna helst þeirra markmiða sem heyra undir mikilvægi reksturs, þ.e. skilvirkni- og jafnræðismarkmið. Með því að tala um nauðsyn þess að veita einstaklingum og félögum lán á viðráðanlegum kjörum er gefið í skyn að aðrir kostir á lánamarkaði séu ekki skilvirkir, þ.e. að einhverra hluta vegna sé markaðurinn ófær um að

⁶¹ Lög um húsnæðismál nr 44/1998

⁶² Íbúðalánasjóður, „Hlutverk,“ <http://ils.is/um-okkur/starfsemi/hlutverk/> (sótt 3. mars 2015).

⁶³ Lög um húsnæðismál nr 44/1998

⁶⁴ Lög um húsnæðismál nr 44/1998

veita lánsfé á kjörum sem þorri neytenda er tilbúinn að setta sig við og þar með ófær um að skapa jafnvægisverð á markaði. Sömuleiðis mætti áætla að skilvirknimarkmiðum um heildarábata sé ekki náð, miðað við útlustuð hlutverk Íbúðalánasjóðs, þar sem hópur neytenda hefði áhuga á lántöku en gæfist ekki kostur á viðráðanlegum kjörum. Þar með mætti halda fram að hlutverk sjóðsins sé og hafi verið að leiðrétta markaðsbrest. Leiðrétting markaðsbrestsins felst þá einnig í útrýmingu ytri áhrifa, þar sem húseigendur hugsu betur um húsin sín en leigjendur og ásynd og ástand húss hefur áhrif á þá sem búa nálægt.⁶⁵ Einnig má segja að sjóðurinn ætti að fylgjast með þörf fyrir tækninýjungum í bygginariðnaði og þörf fyrir íbúðarhúsnæði til þess að sporna gegn annars konar óskilvirkni markaðarins. Að sama skapi er komið inn á jafnræðismarkmið og bent á það hlutverk Íbúðalánasjóðs að gefa öllum kost á að taka lán fyrir íbúðarhúsnæði. Jafnræðið takmarkast ekki við almenning einan heldur skuli félögum einnig bjóðast íbúðalán og ekki er landsbyggðin sett á lægri stall en höfuðborgarsvæðið þar sem sérstaklega er tilgreint að Íbúðalánasjóður skuli lána sveitarfélögum.

Eftir stendur að lög um hlutverk Íbúðalánasjóðs gera ráð fyrir talsverðum samfélagslegum vanda sem sjóðnum er ætlað að stemma stigu við, þ.e. hvað varðar gæði húsnæðis á Íslandi, háþörmun skilvirkni á markaði og lánsframboð til allra, óháð búsetu eða efnahag. Þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður teljist stofnun í fræðilegum skilningi, honum sé beitt sem stjórnæki á grundvelli skilvirkni og jafnréttismarkmiða og saga starfsemi hans hefur verið könnuð liggur beint við að hefjast handa við að greina réttmæti tilvistar hans með skrif Lester Salamons að leiðarljósi.

⁶⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 1.bindi. 4. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.

6 Réttmæti Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis

Við mat á frammistöðu og þar með réttmæti Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis er réttast að horfa á getu stofnunarinnar og viðleitni til að sinna þeim verkefnum sem hafa verið útlustuð og setja í samhengi við þau markmið sem stjórnækjum hins opinbera er ætlað að sinna samkvæmt Lester Salamon. Félagslegt samhengi og rekstrarumhverfi hverju sinni hafa áhrif á með hvaða hætti slíkum markmiðum er framfylgt og möguleika stofnunarinnar til að standa undir hlutverki sínu. Þess vegna hefur höfundur greint fjögur tímabil í sögu Íbúðalánasjóðs sem einkennast af mismunandi félagslegu samhengi og verður réttmæti hans sem stofnunar metið út frá aðstæðum hverju sinni.

6.1 Árin 1957-1988: Markaðsbrestur og ójafnræði

Um miðja 20. öld var verulega miðstýrt kerfi við lýði þar sem hið opinbera tók að sér að beita stjórnækjum sínum við lausn nær allra mögulegra vandamála sem komu til. Gjaldeyrisskortur var til staðar og innflutningur takmarkaður verulega sem aftur orsakaði vöruskort sem að endingu hamlaði athafnafrelsi fólks. Leyfi þurfti frá hinu opinbera fyrir öllu mögulegu, t.a.m. fjárfestingum og framkvæmdum og vara á borð við klæðnað var skömmtuð. Að auki var lítill hvati til að lána fé enda verðbólga verulegt vandamál og til þess fallin að gera upphæðir sem fengnar voru að láni nær verðlausar á stuttum tíma en það sama átti við um sparifé. Afar óhagstætt var að eiga fjármagn þar sem það rýrnaði gífurlega í verði með hverjum mánuðinum sem leið.⁶⁶ Í slíkum aðstæðum, þegar leyfi þarf fyrir fjárfestingum og fjármagn verður fljótt verðlaust sé það geymt, er rökrétt að horfa til hins opinbera hvað varðar framboð á lánsfé. Því telur höfundur þessarar ritsmíðar óhætt að fullyrða að um hafi verið að ræða markaðsbrest þegar Húsnæðismálastofnun ríkisins var komið á fót, enda ekki hægt að tala um skilvirkni á markaði ef markaður er ekki til staðar.

Sem fyrr segir hafði forveri Húsnæðismálastofnunar, Húsnæðismálastjórn, það að einu meginmarkmiði sínu að útrýma heilsuspillandi húsnæði á Íslandi. Sökum fyrrgreinds skorts á fjármagni til húsnæðiskaupa tóku Íslendingar upp á því að búa í herskálum þeim sem herinn skildi eftir við brottför sína.⁶⁷ Herskálarnir voru ekki settir upp með langtímabúsetu í huga og líkt og sagt er frá í heimildamyndinni „Braggabúar“ frá 2001 voru aðstæður einkar slæmar. T.a.m. var þar oft kalt og raki og saggi safnaðist fyrir, kamrar voru fyrir löngu ónýtir og rottur

⁶⁶ Jakob F. Ásgeirsson. *Þjóð í Hafti: Þrjátíu ára saga verslunarffjötra á Íslandi*, (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1988), 168-171,192,311.

⁶⁷ Jóhann Hafstein. Húsnæðismálastofnun, 68. mál. ræða. 1957-58. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?nr=1904<hing=77> (sótt 2. apríl 2015).

hluti af daglegu lífi.⁶⁸ Þá voru fjölmargar íbúðir í Reykjavík sem þóttu hættulegar til búsetu.⁶⁹ Loks virtist verulegur munur á getu þeirra sem höfðu pólitísk tengsl til að búa með mannsæmandi hætti en þeirra sem ekki höfðu slík.⁷⁰

Af ofangreindu má ráða að við upphaf rekstrar Húsnæðismálastofnunar hafi sannarlega verið vandi til staðar sem vert var að leysa með notkun stjórnækja hins opinbera, bæði hvaða varðar skilvirkni og jafnræði. Sé litið á þróun húsnæðismála Íslendinga og félagslegt samhengi frá stofnun Húsnæðismálastofnunar og til 1989 má sjá viðleitni hins opinbera, rekstraraðila Húsnæðismálastofnunar, til að koma til móts við almenning og breyttar aðstæður í samfélaginu. Framan af var einungis hægt að fá lánað til nýbygginga eða kaupa á nýjum íbúðum og voru lánakjör á þá vegu að hámark var tiltölulega lágt, 100.000 kr. Hægt var að fá lánað allt upp að 60% af fasteignamati og var láninu skipt í tvennt; hluti lánsins bar fasta vexti til 25 ára að hámarki og hinn hlutinn var vísitölubundin og þurfti að greiða til baka á 15 árum.⁷¹ Eitt af hlutverkum stofnunarinnar var að fylgjast með íbúðarþörf í landinu og koma til móts við hana með nýbyggingum ef svo bar undir og uppfyllti hún þetta hlutverk sitt m.a. með framkvæmdum og lánveitingum til byggingaríbúða í Breiðholti.⁷² Um miðjan áttunda áratuginn hóf Húsnæðismálastofnun að verðtryggja lán sín og varð það regla frá og með árinu 1979.⁷³ Verðbólga jókst hratt á milli ára⁷⁴ og til að geta haldið áfram rekstri stofnunarinnar þótti nauðsynlegt að leggja verðtrygginguna á. Verðtryggingin verndaði sömuleiðis lífeyrissjóðsinnistæður og styrking lífeyrissjóðanna jók á möguleika þeirra til að veita almenningi lán til húsnæðiskaupa. Árið 1986 voru gerðar breytingar á íbúðalánakerfinu þó enn hafi opinber lánastofnun verið þungamiðja þess, Húsnæðismálastofnun. Samkvæmt nýja kerfinu átti Húsnæðismálastofnun að bjóða lán sem numu 70% af byggingarkostnaði eða 49% af verðmæti íbúða. Miðað við fyrrgreint félagslegt samhengi má spyrja hví menn sáu ekki fyrir það sem gerðist næst, en mikil umframeftirspurn varð eftir lánnum sem varð til þess að biðtímar urðu einstaklega langir.

⁶⁸ Braggabúar. Ísland: *G.L. Útgáfan*, 2001. DVD.

⁶⁹ Stefán Jóhann Stefánsson. Verkamannabústaðir, 43. mál. 1951-52. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?rnr=2643<hing=71> (sótt 2. apríl 2015).

⁷⁰ Jón Ormur Halldórsson, *Löglegt en siðlaust*, (Reykjavík: Bókhlaðan hf., 1985), 96.

⁷¹ Frumvarp til laga um húsnæðismálastofnun, byggingarsjóð ríkisins, sparnað til íbúðabygginga, breyting á 1. Kafla laga nr 36/1952 o.fl.. Þskj. 436, 160. mál, 1957-58. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/76/s/pdf/0436.pdf>. (sótt 3. apríl 2015).

⁷² Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr 30. Þskj. 388, 204. mál, 1970-71. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/93/s/pdf/0388.pdf> (sótt 3. apríl 2015).

⁷³ Frumvarp til laga um stjórn efnahagsmála. Þskj. 453, 230. mál, 1978-79. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/100/s/pdf/0453.pdf> (sótt 4. apríl 2015).

⁷⁴ Hagstofa Íslands, „Vísitala neyslverðs,“ <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Verdlag-og-neysla/Visitala-neysluverds> (sótt 4. apríl 2015).

Af ofangreindu má ráða að ríkjandi félagslegt samhengi hafi réttlætt notkun stofnunar sem stjórnækis á íslenskum íbúðalánamarkaði á tímabilinu. Aðgerðir Húsnæðismálastofnunar komu fram sem svör við aðstæðum í samfélaginu á þessum tíma, og var þeim aðgerðum ætlað er að uppfylla fyrrgreint hlutverk stofnunarinnar. Þrátt fyrir það voru áhrif Alþingis og ráðherra á rekstur stofnunarinnar talsverð og því tilefni til að kanna hvort pólitísk markmið hafa blandast við áðurgreint markmið stofnunarinnar.

Strax við stofnun forvera Húsnæðismálastofnunar, Húsnæðismálastjórnar, komu fram ásakningar af hálfu stjórnarandstöðu um að stofnunin myndi þjóna markmiðum pólitískrar fyrirgreiðslu fyrir stjórnarflokkana sökum þess að stjórnin skyldi skipuð af ríkisstjórn (og síðar Alþingi). Sú staðreynd að sömu aðilar komu að stofnun Húsnæðismálastofnunar einungis tveimur árum síðar með sama fyrirkomulagi⁷⁵ segir e.t.v. meira um átakahefð íslenskra stjórn mála heldur en um gildi ásakana um pólitísk markmið með afskiptum hins opinbera að íbúðalánamarkaði. Önnur atriði en stofnun Húsnæðismálastofnunar koma til greina sem pólitísk markmið en erfitt er að draga línuna milli hvað telst til pólitískra markmiða og hvað telst til réttmætra verkefna stjórnækisins þar sem meint sjálfstæði stofnunarinnar er í besta falli óskýrt. T.d. var markmið um að útrýma heilsuspillandi húsnæði framan af markmið Sósíalistaflokksins⁷⁶ en stuttu síðar tóku Alþýðuflokkur og Framsókn undir slíkan málflutning.⁷⁷ Að lokum var Sjálfstæðisflokkurinn farinn að gagnrýna takmarkaðar fjárveitingar til verkefnisins.⁷⁸ Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar vegna byggingar Breiðholts voru sömuleiðis rökræddar eins og önnur mál en öflug aðkoma verkalýðshreyfingarinnar að júnísamkomulaginu svokallaða árið 1964⁷⁹ gefur til kynna að pólitísk markmið geta ekki hafa verið hvati þess máls. Því var frekar um að ræða tilraun til að viðhalda getu stofnunarinnar til að þjóna markmiðum sínum fremur en að bæta pólitískan hróður sinn.

Eftir stendur að ekki er hægt að útiloka að pólitísk markmið hafi haft áhrif á aðgerðir Húsnæðismálastofnunar á árunum 1957-1988. Til þess þyrfti sjálfstæði

⁷⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4. bindi, 1. viðauki (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013), 9-11.

⁷⁶ Einar Olgeirsson. Almennar stjórn málaumræður, 57. fundur. 1955-56. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?rnr=3133<hing=74> (sótt 5. Apríl 2015).

⁷⁷ Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 50 frá 5. Apríl 1948, um bráðabirgðabreytingu nokkurra laga o.fl. Þskj. 213, 94. mál, 1955-56. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/69/s/pdf/0213.pdf>. (sótt 5. Apríl 2015).

⁷⁸ *Morgunblaðið*, „Útvarpsumræðurnar,“ 23. Janúar 1958. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=1314307. sótt 5. apríl 2015.

⁷⁹ Einar Olgeirsson, „Vegur verkalýðshreyfingar frá valdi í hagsmunabaráttu til reisnar í forustu þjóðar,“ *Þjóðviljinn*, 31. desember 1964. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=2804982. sótt 5. apríl 2015.

stofnunarinnar að hafa verið meira en raun bar vitni. Hinsvegar var stofnun Húsnæðismálastofnunar og aðgerðir á tímabilinu í fullu samræmi við hlutverk stofnunar sem stjórnþækis þar sem þær tóku á samfélagslegum vanda er varðaði skilvirkni (stofnun og verðtrygging) og jafnræði (lánveitingar til framkvæmda Breiðholts).

6.2 Árin 1989-1998: Húsbréfakerfið og sjálfstæði

Hið svokallaða húsbréfakerfi var sett á laggirnar árið 1990 og markaði það viss tímamót þar sem kerfið gerði ráð fyrir aðkomu markaðarins að íbúðalánakerfinu. Húsbréfakerfið virkaði með þeim hætti að kaupandi gaf út skuldabréf með veði í fasteign sem hann svo þinglýsti. Því næst fékk seljandi fasteignarinnar þetta bréf og seldi Húsnæðismálastofnun, sem gekk í ábyrgð á bréfinu. Húsnæðismálastofnun greiddi seljanda fyrir fasteignaveðbréfið með húsbréfi. Húsbréfið seldi seljandi svo á almennum verðbréfamarkaði ef hann svo kaus.⁸⁰ Kerfi þetta má gagnrýna út frá jafnræðismarkmiðum stofnana sem stjórnþækis á tvo vegu.

Í fyrsta lagi gerði kerfið ráð fyrir aðkomu hins almenna verðbréfamarkaðar við að ákvarða kaupverð húsbréfanna. Slíkt fyrirkomulag hafði í för með sér að verð bréfanna hlaut að byggja á verðmæti þeirra í huga væntanlegra kaupenda sem aftur orsakaði óvissu um hvað kæmi til með að fást fyrir bréfin. Misræmi milli þess verðs sem húsbréf voru metin á við útgáfu og þess verðs sem aðilar á markaði voru tilbúnir að greiða fyrir þau var oft á tíðum mikið og orsakaði vaxtahækkun á lánunum.⁸¹ Vaxtahækkun kemur sér ekki vel fyrir neinn nema þann sem á skuldabréfið en rökrétt er að álykta að verri vaxtakjör komi sér ver fyrir þann sem hefur takmarkaða greiðslugetu.

Húsnæðismálastofnun veitti í vissum tilvikum lán til félaga í þeim tilgangi að sinna þeim lögbundnum skyldum sínum að fullnægja íbúðapörf í landinu. Í því skyni lánaði hún til byggingafyrirtækja, undir vissum skilyrðum⁸² en einnig félögum á borð við Öryrkjabandalagið.⁸³ Sú staðreynd að eftir 1989 var óheimilt að veita öðrum lán en

⁸⁰ Morgunblaðið, „Húsbréfakerfið“, *mbl.is*, 30. nóvember 1999. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/505981/> (sótt 31. mars 2015).

⁸¹ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4. bindi, 1. viðauki (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013), 22.

⁸² Frjáls verslun, „Áætlanabúskapur í byggingariðnaði“, 1. júní 1979. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=3163440. sótt 23. mars. 2015.

⁸³ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4. bindi, 1. viðauki (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013), 12.

einstaklingum⁸⁴ er áhugaverð út frá jafnræðissjónarmiði þar sem stofnun sem stjórnþæki kæmi til með að þjóna markmiðum jafnræðisins með framboði á þjónustu fyrir alla hópa samfélagsins, ekki einungis útvalda. Stefnumótendum þess tíma til varnar var lítið um jafnræðismarkmið í lagaramma þeim sem bjó að baki Húsnæðismálastofnun. Við mat á réttmæti stofnunarinnar er hins vegar nauðsynlegt að horfa til allra þeirra þátta sem varða notkun hennar sem stjórnþækis. Sömuleiðis má spyrja hvernig stofnuninni var ætlað að sinna því hlutverki að fullnægja íbúðarþörf í landinu ef henni gafst ekki kostur á að veita öðrum en einstaklingum lán til framkvæmda.

Meðal verkefna Húsnæðismálastofnunar var að setja skilyrði fyrir lánnum sem stuðla að hagkvæmni og því var skýrt skilvirknimarkmið þar að baki. Með húsbrefakerfinu urðu lánakjör verri en í fyrra kerfi, þar sem vaxtakjör ákvörðuðust af markaðnum og hámarkstími var einungis 25 ár.⁸⁵ Sú aðgerð að koma upp kerfi sem býður verri kjör en herra veðhlutfall á tíma þar sem eftirspurn eftir lánsfé var mikil brýtur í bága við skilvirknimarkmið, þar sem aukin skuldsetning almennings kemur sér illa fyrir þjóðarbúið í heild, hækkar greiðslubyrði og lamar kaupmátt.

Sem fyrr segir er eitt megininkenni stofnana að aðgreina stjórnsýslu frá pólitískum valdhöfum. Árið 1993 var ákveðið að hætta að skilgreina Húsnæðismálastofnun sem sjálfstæða. Var það gert í ljósi þeirra vandkvæða sem þegar hafa verið nefnd við slíka skilgreiningu, nefnilega að með þröngum reglu- og lagasetningum um starfsemi stofnunarinnar hafi hún í raun ekki þjónað sem sjálfstæð stofnun og því væri óþarfi að skapa óvissu um stöðu hennar með orðalagi um sjálfstæði.⁸⁶ Aðgerð þessi hefur ekki bein áhrif á réttmæti stofnunarinnar sem stjórnþækis en segir til um hverjum ber að eigna ábyrgðina á því sem koma skyldi.

6.2.1 Markaðsbrestur? Undirbúningur að aðkomu bankanna

Á þeim tíma sem leið frá stofnun Húsnæðismálastofnunar og þar til Íbúðalánasjóður var stofnaður árið 1999 hafði íslenskt samfélag breyst verulega. Gamla kerfið þar sem hið opinbera hafði afskipti af nær öllum sviðum var liðið undir lok. Íslenska hagkerfið var orðið

⁸⁴ Skýrsla dómsmálaráðherra um réttarstöðu sambúðarfólks, samkvæmt beiðni. Þskj. 935, 88. mál, 2000-2001. Kafli 11.1. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/s/0935.html> (sótt 27. mars 2015).

⁸⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4. bindi, 1. viðauki (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013), 12.

⁸⁶ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðisstofnun ríkisins nr 86/1988. Þskj. 384, 276. mál, 1992-93. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/s/0384.html> (sótt 26. mars 2015).

minna háð afkomu fiskveiða hverju sinni sökum aukinnar fjölbreytni í útflutningi, meira fjármagn var til staðar í landinu enda öflugar fjármálastofnanir á borð við banka í ríkiseigu og sparisjóði komnar til. Ísland fékk aðild að EES samningnum árið 1994 og því voru enn frekari möguleikar í boði varðandi fjármagnsflæði til landsins. Að auki hafði gengi krónunnar verið tiltölulega stöðugt, gengisfellingar og óðaverðbólga heyrðu sögunni til. Það var í slíku félagslegu samhengi sem stefnt var að einkavæðingu ríkisbankanna og sömuleiðis var vilji í ríkistjórn til að koma á húsnæðislánakerfi án aðkomu ríkisvaldsins.⁸⁷ Slík stefna verður að teljast í fullu samræmi við skrif Lesters Salamons um réttmæti á notkun stofnana sem stjórnþækja enda ljóst að skilvirkur markaður gæti starfað án aðkomu ríkisins og engin ástæða til að áætla að jafnræði næðist ekki í slíku kerfi.

Í samræmi við þessa stefnu var sett af stað undirbúningsferli fyrir slíka löggjöf árið 1995 og er talað um í fyrrnefndri rannsóknarskýrslu Alþingis að það ferli hafi verið einkar víðfeðmt. Rökrétt er að áætla að þar sé vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 1996 um húsnæðiskerfið, skýrslu nefndar frá 1997 sem skipuð var þingmönnum og sérfræðingum, skýrslu Sambands íslenskra sveitafélaga um félagslega íbúðakerfið frá 1997 og skýrslu nefndar um endurskoðun á starfsemi Húsnæðismálastofnunar ríkisins í því skyni. Í skýrslu þingmanna og sérfræðinga frá 1997 er að finna þá ályktun að réttast sé að hefjast sem fyrst handa við að færa þjónustu húsbrefakerfsins frá húsbrefadeild til viðskiptabanka og verðbrefafyrirtækja. Í hinum skýrslunum er mestmegnis kveðið á um vanda hins félagslega íbúðalánakerfis og nauðsyn þess að Húsnæðismálastofnun fylgi stefnu ríkisstjórnar fremur en að standa sjálf að stefnumótun.⁸⁸ Í viðtali höfundar við starfsmann velferðarráðuneytisins kom fram að það sjónarmið að koma kerfinu í hendur bankanna hafi fljótt orðið undir, sökum tortryggni gagnvart getu bankanna til að taka við kyndlinum. Það var afstaða embættismanna að kerfið skyldi líkjast því sem viðgekkst í Danmörku, þar sem sjálfbært húsbrefakerfi var við lýði og hlutverk hins opinbera takmarkað þrátt fyrir að rekin hafi verið sambærileg stofnun og Íbúðalánasjóður.⁸⁹

Af þessu verður ekki annað ráðið en að undirbúningsvinnan hafi lagt til fyrirkomulag húsnæðismála sem fælist í ósjálfstæðri stofnun sem heyrði beint undir félagsmálaráðherra og hefði verulega takmarkað hlutverk, raunar einna helst það að stuðla að yfirfærslu kerfisins til

⁸⁷Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 1.bindi. 5. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.

⁸⁸Frumvarp til laga um húsnæðismál. Þskj. 877, 507. mál, 1997-98. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>. (sótt 5. apríl 2015)

⁸⁹Ingi Valur Jóhannsson, viðtal tekið af höfundi í Reykjavík, 27. Mars 2015.

annarra fjármálastofnana. Slíkt hefði jafnframt samræmst greiningarramma Lester Salamon enda markaðsbrestur enginn og því ekki réttmæt þörf fyrir beitingu stofnunar sem stjórnækis. Raunar hafði ráðherra þegar velt fyrir sér notkun þjónustsamnings, sem er talsvert vægara stjórnækis, þegar kemur að húsnæðislánaaðstoð hins opinbera.⁹⁰

Lög nr 44/1998, sett upp sem afrakstur undirbúningsvinnunar eru engan veginn í samræmi við niðurstöður þessarar. Á þessum tímapunkti er sömuleiðis viðeigandi að horfa til almannavalskenninga en þau orð viðmælanda höfundar að stefnumál ráðherra hafi strax orðið undir í undirbúningsvinnu embættismanna fyrir gerð frumvarps um nýtt húsnæðislánakerfi, og að sterk staða og víðfeðmt hlutverk Íbúðalánasjóðs við stofnun árið 1999 þrátt fyrir þróun samfélagsins í þveröfuga átt er hægt að skýra á grundvelli sterkra hagsmuna embættismanna þegar kemur að slíkri stefnu.

6.3 Árin 1998-2004: Ríkisbrestur

Íbúðalánasjóður var stofnaður árið 1998 sem sjálfstæð húsnæðislánastofnun með afar víðfeðmt hlutverk sem áður hefur verið útlistað. Á sama tíma og stofnunin steig sín fyrstu skref voru ríkisbankarnir einkavæddir og stuttu síðar var þensla þeirra í algeymingi, gengi krónunnar gefið frjálst og fjármagnsmarkaður héraðs óx og dafnaði með hverjum deginum. Því er með öllu ljóst að ekki var hægt að réttlæta beitingu stofnunarinnar sem stjórnækis á grundvelli skilvirknimarkmiða enda segir um tilgang sjóðsins í stofnlögum hans að hann skuli tryggja jafnræði og öryggi landsmanna í húsnæðismálum og viðráðanleg kjör.⁹¹ Af því má ráða að í ljósi þess að réttlætning notkunar stofnunarinnar sem stjórnækis á grundvelli skilvirknimarkmiða var nú runnin út í sandinn skyldi leggja áherslu á hitt meginmarkmið samfélaga – jafnræði. Við mat á réttmæti notkunar Íbúðalánasjóðs sem stjórnækis skal því horfa til tveggja þátta, hvernig aðgerðir hans á tímabilinu stuðluðu að jafnræði og hvort nauðsyn hafi verið á stjórnækis til að tryggja jafnræði í þessum málum miðað við þáverandi aðstæður.

Stuttu eftir stofnun Íbúðalánasjóðs má greina viðleitni hans til að sinna samfélagslegum hlutverkum sínum, þ.e. þeim er varða jafnræði. Í því skyni má nefna setningu reglugerðar sem hafði það að markmiði að koma til móts við þá sem áttu í

⁹⁰ Páll Pétursson. Húsnæðismál, Svar við fyrirspurn. 1997-98. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/122/O2/r18133616.shtml> (sótt 6. mars 2015).

⁹¹ Lög um húsnæðismál nr 44/1998

greiðsluvanda og sóttust eftir skuldbreytingum.⁹² Að sama skapi má nefna frumkvæði sjóðsins að setningu reglugerðar um greiðslu vaxtabóta þar sem sérstaklega er horft til jöfnunareiginleika slíkra bóta, t.a.m. með hærri greiðslum til einstæðra foreldra⁹³

Frá 2003 er svo hægt að greina brotthvarf frá áherslu á jafnræðismarkmið í aðgerðum Íbúðalánasjóðs. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar 2003 má sjá áherslur sem áður höfðu verið samþykktar á landsfundi annars stjórnarflokksins, Framsóknarflokksins, er varðar þá stefnumótun (sem eðlilega ætti heima hjá hinni sjálfstæðu stofnun) í húsnæðismálum að bjóða upp á lán sem næmu 90% af veðhlutfalli.⁹⁴ Sú aðgerð var réttlætt undir því yfirsýni að jafna aðgengi að fjármagni – veita þeim sem áttu lítið sparifé kost á að eignast húsnæði.⁹⁵ Þetta stefnumál Framsóknarflokksins sem aftur kom fram í aðgerðum Íbúðalánasjóðs verður að teljast til marks um vægi pólitískra markmiða í starfsemi stofnunarinnar en einnig til sönnunar þeirrar fullyrðingar að sjálfstæði gagnvart valdhöfum verður seint talið sterkt einkenni sjóðsins þrátt fyrir lagalega tilgreiningu þess. Sama ár og 90% lánin voru samþykkt, 2004, voru gerðar breytingar á rekstri Íbúðalánasjóðs sem miðuðu að sambærilegum jafnræðismarkmiðum, þ.e. að bæta kjör almennings þegar kom að húsnæðismálum og minnka óvissu sem hann stóð frammi fyrir sökum áðurnefndra affalla sem fylgdu húsbréfakerfinu. Breytingar þessar fólu í sér heimild á ofangreindum 90% lánum, hækkun á hámarksupphæð lána í rúmlega 15 milljónir króna og upptöku svokallaðs íbúðabréfkerfis.⁹⁶ Það kerfi er öllu einfaldara en húsbréfkerfið, og lýsir sér þannig að skuldabréf eru gefin út með veði í fasteign og í staðinn fær lánþegi fjármagn til íbúðakaupanna. Til að fjármagna sig hefur Íbúðalánasjóður svo kost á að selja bréfin áfram enda eru þau með öllu markaðshæf.⁹⁷ Ætlunin með breytingunum var að auka skilvirkni enda stóð til að auka verðgildi íslenskra íbúðabréfa og selja útlendingum – til að geta boðið

⁹² Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um úrræði til að breiðgast við greiðsluvanda vegna lána Íbúðalánasjóðs,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/b7fd33650490f8cf00256a07003476bb/f394f515e3eaa32f00256a9b00484507?OpenDocument>. (sótt 9. apríl 2015).

⁹³ Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um greiðslu vaxtabóta,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/58b439f05a7f412f00256a07003476bc/b81b768b41d99b0600256b3d003324e4?OpenDocument> (sótt 9. apríl 2015).

⁹⁴ Forsætisráðuneytið, „*Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar*,“ fréttatilkynning, 23. maí 2003. <http://www.forsætisraduneyti.is/frettir/nr/445> (sótt 12. apríl 2015).

⁹⁵ Kristinn H. Gunnarsson, 13. fundur, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/10/r16144501.sgml> (sótt 30. mars 2015).

⁹⁶ Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánunum Íbúðalánasjóðs 2004: Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis* (Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2010), 6. <https://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Skyrslur/A%C3%B0dragandi%20innlei%C3%B0ing%20og%20og%20C3%A1hrif%20breytinga%20-.pdf> (sótt 1. apríl 2015).

⁹⁷ Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/522-2004> (sótt 10. apríl 2015).

upp á lægri vexti á lánunum.⁹⁸ Áhugavert er að skoða réttlætningar á hækkun hámarksupphæðar með hugmyndir um stjórnþæki í forgrunni. Í greinargerð fyrrum forsvaramanna Íbúðalánasjóðs sem skrifuð var sem svar við gagnrýni rannsóknarskýrslu Alþingis á rekstur sjóðsins er hækkun hámarksupphæðar réttlætt með vísunum í stjórnarsáttmála þann sem kvað á um að stuðla að auknum vexti þjóðartekna og stöðugleika í efnahagsmálum.⁹⁹ Á sama tíma hélt félagsmálaráðherra fram á Alþingi að breytingarnar hefðu ekki í för með sér hækkun á hámarksupphæð.¹⁰⁰ Verður það að teljast til marks um óhnitmiðaða beitingu á stjórnþækinu sökum illa skilgreinds sjálfstæðis íslenskra stofnana.

Þegar hér er komið við sögu hafði Kaupþing verið einkarekið í 4 ár og sömuleiðis Glitnir sem hafði orðið til með sameiningu Íslandsbanka og FBA árið 2000. Þá hafði Landsbankinn verið seldur árið 2002.¹⁰¹ Því var um að ræða tilvist öflugra einkarekinna fjármálastofnana sem hefðu að mati Seðlabanka Íslands vel getað séð um lánveitingar á markaði¹⁰² á sama tíma og hin ríkisrekna lánastofnun fór út í víðtækari aðgerðir sem voru til þess fallnar að auka markaðshlutdeild hennar¹⁰³ – þrátt fyrir að einungis nokkrum árum áður hafi verið rétt um að undirbúa aðkomu bankanna að markaðnum. Tilvist þessara hinna einkareknu lánafyrirtækja ætti því varla að hafa komið mönnum að óvörum. Sem fyrr segir hafði aðkoma bankanna að húsnæðislánakerfinu verið meginmarkmið félagsmálaráðherra árið 1995 en frekari umræður í þá áttina höfðu verið viðraðar víðar. Þar má nefna orð eins forsvaramanna Landsbankans árið 2002¹⁰⁴ en einnig ályktun Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja frá árinu 2003.¹⁰⁵ Þótt stóru bankarnir hafi ekki

⁹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 2.bindi. 9. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013

⁹⁹ Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánunum Íbúðalánasjóðs 2004: Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis* (Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2010), 6.

¹⁰⁰ Árni Magnússon. Andsvar, 89.fundur. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29162701.sgm> (sótt 16. mars 2015).

¹⁰¹ Eiríkur Bergmann, *Iceland and the International Financial Crisis: Boom, Bust and Recovery*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014), 67.

¹⁰² Seðlabanki Íslands, Svör við spurningum þingflokks Samfylkingarinnar um áhrif tilgreinda breytinga á lánunum til húsnæðisakaupa, 7. <http://sedlabanki.is/uploads/files/Svarvfyrispsf.pdf> (sótt 14. apríl 2015)

¹⁰³ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 2.bindi. 9. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.

¹⁰⁴ Morgunblaðið, „Fyrirkomulag húsnæðislána,“ *Morgunblaðið*, 15. febrúar 2002. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=250204&pageId=3433415&lang=is&q=%EDb%FA%F0a1%E1n. sótt 13. mars 2015.

¹⁰⁵ Morgunblaðið, „Hagstæðari lánskjör en hjá Íbúðalánasjóði.“ *mbl.is*, 16. október 2003. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/757738/>. (sótt 20. mars 2015).

verið farnir að bjóða lán á þessum tímapunkti verður að teljast ljóst að getan til þess var til staðar og ekki einungis hjá þeim - t.a.m. auglýsti Frjálsi fjárfestingabankinn 80% íbúðalán þetta sama ár.¹⁰⁶

Ljóst má vera að sterk staða Íbúðalánasjóðs og há markaðshlutdeild hans hafi spornað gegn möguleikum bankanna til að koma inn á markaðinn. Með breytingum Íbúðalánasjóðs árið 2004 hvarf sú litla markaðshlutdeild sem bankarnir höfðu, sem einna helst hafði falist í lánveitingum til viðbótar við lán Íbúðalánasjóðs. Hafi ástandið verið slíkt má í raun segja að tilvist hins opinbera á markaði hafi hindrað myndun skilvirks markaðar en slíkt ástand er einmitt skilgreiningin á ríkisbresti. Þrátt fyrir ofangreint var það álit Eftirlitstofnunar EFTA að jafnt aðgengi að fjármagni yrði ekki tryggt án tilvistar stjórnækisins árið 2004.¹⁰⁷ Það sem gerðist næst afsannaði að öllu leyti þessa ályktun þessa enda er hún af mörgum talin upphafspunktur þess sem koma skyldi.

6.4 Árin 2004-2008: Markaður tryggir skilvirkni og jafnræði

KB banki hóf að undirbjóða Íbúðalánasjóð í ágúst árið 2004, stuttu eftir úrskurð ESA umlögmati breytinga á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Bankinn bauð betri vexti, 80% veðhlutfall og gerði minni kröfur varðandi hámarksupphæð.¹⁰⁸ Tveimur sólarhringum seinna fóru Glitnir, Landsbankinn og stærri sparisjóðir að bjóða sömu kjör og lífeyrissjóðir tóku að lækka vexti á lánum sínum.¹⁰⁹ Þróunin varð fljótt sú að fjármálastofnanir tóku að keppast hvor við aðra og árið 2005 voru margir farnir að bjóða 100% veðhlutfall með afar litlum takmörkunum á hámarksupphæð.¹¹⁰ Íbúðalánasjóður tók virkan þátt samkeppninni sem kom til vegna innkomu bankanna á húsnæðismarkað árið 2004. Fyrrverandi forsvaramenn Íbúðalánasjóðs hafa ítrekað bent á að þar sem stofnunin hafi ekki hafið veitingu 90% lána árið 2004 verði að álykta að bankarnir hafi orsakað þá þenslu á húsnæðismarkaði sem fylgdi í

¹⁰⁶ Morgunblaðið, „Heimli og fasteignir.“ *Morgunblaðið*, 8. apríl 2003. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=251342&pageId=3468118&lang=is&q=%EDb%FA%F0a1%E1n. (sótt 20. mars 2015).

¹⁰⁷ Velferðarráðuneytið, „Eftirlitsstofnun EFTA samþykkir starfsskilyrði Íbúðalánasjóðs og hækkun láns hlutfalls í 90%,“ fréttatilkynning, 11. ágúst 2004. <http://www.velferðarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1605> (sótt 20. mars 2015).

¹⁰⁸ Morgunblaðið „KB banki í samkeppni við Íbúðalánasjóð um lán,“ *mbl.is*, 24. Ágúst 2009. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/815012/?item_num=117&dags=2004-08-24 (sótt 15. október 2014).

¹⁰⁹ Morgunblaðið, „Ný staða á húsnæðismarkaði.“ *mbl.is*, 28. ágúst 2004 <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/815585/>. (sótt 13. mars 2015).

¹¹⁰ Seðlabanki Íslands, *Peningamál viðauki 4: Hvaða kostir standa íbúðakaupendum til boða um þessar mundir* (Reykjavík: Seðlabanki Íslands. 2005). <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4063>. (sótt 20. mars 2015).

kjölfarið.¹¹¹ Með ofangreindan stjórnarsáttmála fyrir hendi og samþykktar breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs og úrskurð Eftirlitsstofnunar EFTA um málið verður hinsvegar að teljast ljóst að aðgerðir bankanna voru svar við tilætluðum aðgerðum Íbúðalánasjóðs sem voru til þess fallnar að auka umsvif hans.

Til að bregðast við samkeppninni lækkaði stofnunin vexti svo þeir væru lægri en vextir annarra fjármálastofnana. Hafandi í huga að stofnunum sem stjórnþæki er ætlað að þjóna samfélaginu í því að auka skilvirkni og jafnræði á markaði er áhugavert að sjá orðræðu fjölmiðla um þetta mál þar sem orðið „mótleikur“ er notað yfir aðgerðir sjóðsins og honum þannig stillt upp á móti bönkunum.¹¹² Seinna sama ár lækkaði sjóðurinn aftur vexti vegna vaxtalækkana samkeppnisaðilanna og veitti einnig heimild til breytinga á lánstíma í 40 ár, sem var sami lánstími og bankarnir buðu upp á.¹¹³

Snögg innkoma bankanna var uppnefnd aðför að Íbúðalánasjóði af Halli Magnússyni, sviðsstjóra hjá stofnuninni og voru honum margir sammála. Sem stjórnandi stofnunarinnar hafði Hallur skýran hvata til að verja stofnunina samkvæmt almannavalskenningum enda hagsmunir hans fólgnir í sterkri stöðu stofnunarinnar. Þó hann skírskoti til jafnræðismarkmiða við réttlætingu á tilvist hennar er áhugavert að skoða málflutning hans í samræmi við skrif Buchanans þar sem breytingar á félagslegu samhengi virtust að hans mati ekki breyta þeirri afstöðu að stofnunin skyldi viðhalda starfsemi sinni. Buchanan myndi þannig benda á að hagsmunir væru farnir að stjórna tilvist stofnunarinnar umfram þau markmið sem lagt var upp með.

Því hefur verið haldið fram að aðgerðum bankanna væri ætlað að sýna fram á að sjóðurinn væri óþarfur og að aðrar stofnanir gætu tekið við hlutverkum hans.¹¹⁴ Hvort slíkar fyrirætlanir hafi raunverulega legið fyrir bönkunum eða hvort þeir teldu viðskiptahagsmuni fólgnar í aðgerðum sínum er ekki viðfangsefni ritsmíðar þessarar því hvort heldur sem er sýndu þær einmitt fram á það að almenningi byðust hagstæð kjör án aðkomu stjórnþækisins.

Samkeppni opinberrar stofnunar er samfélagslega óhagstæð eins og margir hafa bent

¹¹¹ Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004: Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis* (Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2010), 4.

¹¹² Visir.is. Vextir Íbúðalánasjóðs hækka, visir.is.is, 27. Ágúst 2004. <http://www.visir.is/vextir-ibudalanasjods-laekka/article/2004408270306> (sótt 20. mars 2015).

¹¹³ Morgunblaðið, „Íbúðalánasjóður lækkar vexti í 4,5%.” *mbl.is*, 22. nóvember 2004 http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2004/11/22/ibudalanasjodur_laekkar_vexti_i_4_15_prosent/. (sótt 28. apríl 2015).

¹¹⁴ Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004: Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis* (Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2010), 5.

á, t.a.m. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn¹¹⁵ og EFTA.¹¹⁶ Slíkt er talið stuðla að óeðlilegri vaxtamyndun á markaði, verðbólgu og mikilli þenslu.¹¹⁷ Sé horft á málin út frá skrifum Salamons er ljóst að ekki er gert ráð fyrir slíkri samkeppni sé kosið að nýta stofnun sem stjórnæki. Því er réttast að skoða viðleitni forsvarsmanna Íbúðalánasjóðs til þátttöku í samkeppninni en einnig þarf að skoða afstöðu stjórnmalamanna til hennar þar sem sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart framkvæmdarvaldinu var takmarkað.

Fyrir það fyrsta mætti nefna að Íbúðalánasjóður skírskotaði til vinsælda sinna meðal almennings við réttlætingu á tilvist sinni.¹¹⁸ Fjölbreyttir möguleikar varðandi lánsfé, og það með ríkisábyrgð, voru eðli málsins samkvæmt ekki illa séðir meðal almennings. Í rannsóknarskýrslu Alþingis er viðruð sú hugmynd að Íbúðalánasjóður hefði átt að einbeita sér að öðrum hópum er varðar húsnæðismál þar sem samkeppni var hafin á húsnæðislánamarkaði.¹¹⁹ Forsvarsmenn sjóðsins voru hins vegar ekki á því að félagslegur vandi, á borð við lánveitingar eða útleigu húsnæðis til aðila á vanskilaskrá, hafi átt heima á borði stofnunarinnar.¹²⁰ Þá var haft eftir Halli Magnússyni í útvarpsviðtali árið 2004 að bankarnir hafi haft það að markmiði að stjórna vöxtum á markaði en Hallur virtist þeirrar skoðunar að Íbúðalánasjóð þyrfti til að koma í veg fyrir slíkt ástand þar sem hann ætti að tryggja viðráðanleg kjör. Stýrihópur sem skipaður var af félagsmálaráðherra árið 2006 um framtíðarstefnu Íbúðalánasjóðs ályktaði að lítil áhersla hefði verið á það hlutverk sjóðsins að tryggja sem best kjör á landsbyggðinni og að veita stofnstyrki til leigu á félagslegu húsnæði.¹²¹ Því má spyrja hvort meginviðfangsefni Íbúðalánasjóðs á þessum tíma hafi ekki öllu heldur verið að viðhalda samkeppninni og gefa út íbúðabréf þrátt fyrir að of mikið fjármagn hafi

¹¹⁵ The International Monetary Fund, Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement, (Washington DC: Publication Services. 2012), 14.

¹¹⁶ The European Free Trade Organization, „Decision on a proposal for appropriate measures in the financing of the Icelandic Housing Financing Fund Íbúðalánasjóður,“ fréttatilkynning, 18. Júlí 2011. 1. <http://www.eftasurv.int/media/decisions/247-11-col.pdf> (sótt 20. mars 2015).

¹¹⁷ Samtök Atvinnulífsins „Endurskoða þarf hlutverk Íbúðalánasjóðs,“ <http://www.sa.is/frettatengt/eldri-frettir/endurskoda-tharf-hlutverk-ibudalanasjods/> (sótt 20. apríl 2015).

¹¹⁸ Íbúðalánasjóður, *Húsnæðismarkaðurinn : Viðhorfsrannsókn meðal fasteignakaupenda* (Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2006), 5. <https://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Vidhorfskannanir/k%C3%B6nnum%20me%C3%B0al%20fast.eigenda%202006.pdf>. (sótt 20. apríl 2015).

¹¹⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 2.bindi. 9. kafli. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013

¹²⁰ Viðskiptablaðið, „Ekki hlutverk ÍLS að leysa félagslegan vanda,“ *vb.is*, 12. júlí 2014. <http://www.vb.is/frettir/107403/> (sótt 11. mars 2015)

¹²¹ Velferðarráðuneytið, *Áfangaalít stýrihóps*. (Reykjavík: Velferðarráðuneytið, 2006), 3-4. http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Afangaalit_styrihops.pdf. (sótt 20. apríl 2015).

safnast saman innan sjóðsins sökum uppgreiðslna við endurfjármögnun lánþega.¹²² Eftir standur að erfitt er að álykta um hvers vegna forsvarsmenn töldu réttmætt að taka þátt í samkeppninni sé horft fram hjá því lögbundna hlutverki sjóðsins að bjóða viðuráðanleg kjör til almennings og vinsældum hans meðal almennings. Þá má greina á aðgerðum og yfirlýsingum sjóðsins að meginviðfangsefni stofnunarinnar á árunum 2004-2008 var að viðhalda stöðu sinni á markaði í stað þess að horfa til félagslegra vandamála sem mögulegan framtíðarvettvang stofnunarinnar.

Þverpólitísk sátt virðist hafa verið um mikilvægi Íbúðalánasjóðs. T.a.m. talaði þingmaðurinn Jóhanna Sigurðardóttir um nauðsyn þess að Íbúðalánasjóður þjónaði sem aðhald fyrir bankana, þar sem þeir kæmu eflaust til með að bjóða lakari kjör ef Íbúðalánasjóður drægi saman seglin.¹²³ Margir þingmenn tóku þann pól í hæðina að samkeppni hins opinbera og viðskiptabanka væri jákvæð á grundvelli aðhalds og frekari framboðs á lánsfé til almennings. Þá var rætt á Alþingi um að lánveitingar sjóðsins til félaga og sveitarfélaga væru í anda hlutverks hans hvað varðaði jafnræði á meðan bankarnir einbeittu sér að lánveitingum í þéttbýli. Í rannsóknarskýrslu Alþingis var einnig bent á sömu staðreynd – að Íbúðalánasjóður spilaði enn veigamikil jafnræðishlutverk þegar kæmi að jöfnum aðgangi að lánsfé á landsvísu.¹²⁴ Slík skoðun var raunar viðruð af framkvæmdastjóra verðbréfasviðs KB banka strax við upphaf aukinnar samkeppni á markaðnum 2004¹²⁵ og grundvallaðist á þeirri staðreynd að ekki væri hagkvæmt fyrir bankana að bjóða húsnæðislán á fámennari svæðum. Í tilkynningu frá Velferðarráðuneytinu frá árinu 2005 segir að Íbúðalánasjóður skyldi ekki einungis sjá landsmönnum öllum fyrir viðuráðanlegum kjörum heldur þeim hagstæðustu sem völ væri á.¹²⁶ Því var talað um ýmsar aðgerðir sem miðað gætu að því að sjóðurinn yrði samkeppnishæfari og þar með færari um að sinna sínum lögbundnu

¹²² Ríkisendurskoðun, *Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar* (Reykjavík: Ríkisendurskoðun, 2005), 6.
<http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/ibudalanasjodur.pdf>. (sótt 20. apríl 2015).

¹²³ Jóhanna Sigurðardóttir. Samkeppnishæfi Íbúðalánasjóðs. 2004-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://althingi.vefur.eplca.is/altxt/raeda/131/rad20041013T133124.html> (sótt 19. Apríl 2015).

¹²⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 1.bindi. 6. kafli. (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013).

¹²⁵ Morgunblaðið, „Bylting, árangur af framþróun.” *Morgunblaðið*, 6. ágúst 2004.
http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=258360&pageId=3608934&lang=is&q=%CDb%FA%F0a1%E1nasj%F3%F0%20leggja%20ni%F0ur. (sótt 20. apríl 2015).

¹²⁶ Velferðarráðuneytið, „Í tilefni yfirlýsinga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) varðandi starfsemi Íbúðalánasjóðs“ Fréttatilkynning, 14. Júní 2006.
<http://www.velferdarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1984> (sótt 12. mars 2015)

verkefnum.¹²⁷

Lögbundin verkefni sjóðsins voru þannig notuð til að réttlæta frekari tilvist hans en þau hafa þegar verið útlistuð hér að ofan. Með tilvist sterkra, fjölbreyttra fjármálastofnana á markaði má segja að markmiðum þeim sem stofnunin stóð fyrir er vörðuðu jafnræði og öryggi almennings á íbúðalánamarkaði, lánveitingar til félaga og aðhald með byggingaþörf hafi þegar verið framfylgt af markaðnum. Þó er rökrétt að álykta að einhverskonar ríkisaðkoma hafi verið þörf til að tryggja jafnræði á íbúðalánamarkaði á landsvísu en til þess gætu dugað veigaminni stjórnþæki en stofnun.

¹²⁷ Fjármálaeftirlitið. Svar við fyrirspurn frá félagsmálanefnd Alþingis, Jóhönnu Sigurðardóttur, 2004-2005. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=131&dbnr=157> (sótt 20. apríl 2015).

7 Niðurstöður

Fyrsta markmið ritsmiðarinnar var að meta réttmæti tilvistar Íbúðarlánasjóðs með skrif Lesters Salamon fyrir hendi. Höfundur ályktar að réttmæti stofnunarinnar sé mismunandi eftir félagslegu samhengi hverju sinni. Samkvæmt Salamon réttmætir mikilvægi starfsemi notkun opinberra stofnana sem stjórnækis með skírskotun til skilvirkni og/eða jafnræðis. Hægt er að koma auga á markaðsbrest á húsnæðislánamarkaði á Íslandi á fyrsta tímabilinu sem skoðað var í ritsmið þessari – frá árinu 1957 til 1988. Framan af tímabilinu var markaður ekki til staðar sökum mikillar verðbólgu og fjármagnsskorts og þó aðstæður hafi batnað á seinni hluta tímabilsins var enn réttmætt að tryggja skilvirkni og jafnræði með notkun stofnunarinnar þar sem innviðir höfðu ekki þróast sem raunverulega gætu tekið við keflinu og gert slíkan rekstur óþarfan.

Á árunum 1989 til 1998 fer af stað forvitnilegt ferli þar sem unnið er að breytingum á húsnæðislánakerfi Íslendinga. Fyrir það fyrsta var komið á húsbréfakerfi sem færði starfsemina nær markaðnum og á sama tíma var hafist handa við að opna hagkerfið og minnka ríkisafskipti. Í fullu samræmi við slíka viðleitni var mörkuð sú stefna að veita bönkum og fjármálastofnunum sem stóð til að einkavæða veigameiri sess í kerfinu, raunar þann að taka við af hinni opinberu lánastofnun. Þrátt fyrir þær áætlanir varð útkoman stofnun Íbúðalánasjóðs árið 1999 og var hlutverk stofnunarinnar svo víðfeðmt og sjálfstæði hennar samkvæmt lögum svo ótvírætt að ekki er hægt að sjá að gert hafi verið ráð fyrir að aðrar fjármálastofnanir samhliða henni veittu lán til húsnæðiskaupa. Á þessum tímapikti voru til staðar fjármálastofnanir, bankar í einka- eða ríkiseigu, lífeyrissjóðir og sparissjóðir sem hefðu getað séð um slíkar lánveitingar og engin ástæða til að áætla að ytri áhrif eða ófullnægjandi upplýsingar kæmu til ef viðskipti með húsnæðislán hefðu farið fram af þeirra hálfu. Því er ekki hægt að segja að um markaðsbrest hafi verið að ræða og skilvirkniréttlæting fyrir beitingu stofnunar sem stjórnækis því ekki fyrir hendi. Hins vegar mætti færa rök fyrir því að stofnunin gegndi enn jafnræðishlutverki þar sem fjármálastofnanirnar voru ekki í stakk búnar til að þjónusta alla á sama hátt og hin opinbera stofnun gerði. Í því félagslega samhengi sem ríkti um aldamótin var því vissulega réttlæting til staðar á því að beita stjórnækis til að tryggja jafnræði á húsnæðislánamarkaði en í ljósi örrar þróunar þeirra fjármálastofnana sem fyrir voru mætti benda á að vægara stjórnækis hefði einnig gengið og í því sambandi vísar höfundur til reglugerða.

Með innkomu bankanna á íbúðalánamarkað árið 2004 má segja að réttmæti á notkun

stofnunar sem stjórnækis hafi rýrnað verulega þar sem auðsannað var að hægt væri að tryggja jafnræði með tilstilli annarra gerenda en hins opinbera. Hinsvegar má benda á að hið opinbera hefði enn þurft að tryggja jafnræði hvað varðaði lánveitingar á landsvísu. Sem fyrr segir hefði notkun vægara stjórnækis á borð við reglugerðir fullnægt slíkum markmiðum. Þegar hér er komið sögu var svokallaður ríkisbrestur til staðar þar sem ríkið stóð í virkri samkeppni á markaði og orsakaði óskilvirkni á markaði í formi þenslu og verðbólgu. Þrátt fyrir að réttlætning á rekstrinum hafi verið horfin miðað við skrif Lesters Salamon kepptust forsvarsmenn Íbúðalánasjóðs og stefnumótendur ákaft við að réttlæta tilvist stofnunarinnar með skírskotun í jafnræðis- og skilvirknimarkmið, þrátt fyrir að enginn markaðsbrestur hafi verið til staðar og samkeppni öflugra fjármálastofnana verið virk.

Annað markmið ritgerðinnar var að beita almannavalskenningum og hugtakinu vegartryggð við að skýra viðleitni til áframhaldandi reksturs stofnanna þrátt fyrir horfið réttmæti í kjölfar breytinga á félagslegu samhengi. Með þær fyrir hendi má álykta að starfsmenn Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytis hafi hagsmuni sína fólgnu í áframhaldandi rekstri stofnunarinnar þar sem laun, orðspor og völd voru í húfi. Til marks um slíkt er sú aðgerð að styrkja stofnunina í sessi árið 1998 í stað þess að draga starfsemi hennar saman samhliða auknum umsvifum annarra fjármálastofnana og samkeppnisviðleitni hennar í kjölfar innkomu bankanna á húsnaðislánamarkað árið 2004. Með kenningarnar fyrir hendi má einnig benda á hlutverk stefnumótenda í atburðarrásinni sem þessi ritsmíð hefur sýnt fram á. Að skipta um stefnu og leggja niður stofnanir er hvoru tveggja til þess fallið að auka óvinsældir stefnumótenda og því hneigðust þeir til þess að verja tilvist sjóðsins. Skýringargildi hagsmuna er hins vegar ávallt takmarkað þar sem fleira ræður mannlegri breytni, s.s. huglægir þættir á borð við gildi, viðmið, og tilfinningar. Vegartryggð skýrir einnig hvers vegna rekstri sjóðsins var viðhaldið þrátt fyrir að réttmæti tilvistar hans hafi ekki lengur verið til staðar. Það var sökum þess að röð ákvarðana allt frá stofnun hafði fest í sessi mikilvægi hennar í huga starfsmanna hins opinbera, stefnumótenda og almennings. Í tímans rás hafði gerjast gildismat sem studdi tilgang og tilvist stofnunarinnar. Þrátt fyrir breytingar á félagslegu samhengi viðhélst það gildismat og reksturinn sömuleiðis sem þá var farinn að snúast um að viðhalda starfsemiinni frekar en að uppfylla þau markmið sem stofnunin stóð fyrir.

Lokamarkmið ritgerðarinnar var að sýna fram á vankanta þess að tilgreina sjálfstæði stofnanna í lögum hérlandis. Í sögu hinnar opinberu húsnaðislánastofnunar má sjá að hvort sem sjálfstæði hefur verið tilgreint eða ekki hafa valdhafar nýtt stofnunina til að

þjóna pólitískum markmiðum og litið svo á að hún skýr hluti af stefnumótun sinni. Í því skyni má t.d. nefna stefnumiðuðu ákvörðun að takmarka lánveitingar Húsnæðismálastofnunar við einstaklinga árið 1989 þrátt fyrir að jafnræði sé sterkt markmið opinberra stofnanna. Skýrasta dæmið er þó eflaust sú afdrifaríka ákvörðun að hefja veitingu 90% lána árið 2003 en hana má rekja til pólitískra markmiða Framsóknarflokksins.

8 Heimildaskrá

- Árni Magnússon. Andsvar, 89.fundur. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29162701.sgml> (sótt 16. mars 2015).
- Braggabúar. Ísland: *G.L. Útgáfan*, 2001. DVD.
- Clarke, Jeff R. og Dwight R. Lee, „Market Failures, Government Solutions and Moral Perceptions,” *Cato Journal* 33, nr. 2 (2013): 287-297, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2540683. sótt 1. mars 2015.
- Datta-Chaudhuri, Mrinal. „Market Failure and Government Failure.” *The Journal of Economic Perspectives* 4, nr. 3 (1990): 25-39. <http://www.jstor.org/stable/1942927>. Sótt 2. mars 2015.
- Einar Olgeirsson. Almennar stjórn málaumræður, 57. fundur. 1955-56. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?nr=3133<hing=74> (sótt 5. Apríl 2015).
- Einar Olgeirsson, „Vegur verklýðshreyfingar frá valdi í hagsmunabaráttu til reisnar í forustu þjóðar,” *Þjóðviljinn*, 31. desember 1964. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=2804982. Sótt 5. apríl 2015.
- Eiríkur Bergmann, *Iceland and the International Financial Crisis*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.
- Fjármálaeftirlitið. Svar við fyrirspurn frá félagsmálanefnd Alþingis, Jóhönnu Sigurðardóttur, 2004-2005. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=131&dbnr=157> (sótt 20. apríl 2015).
- Fjármálaráðuneytið, *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkistofnana*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, 2000. http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefing_rit/Abyrgd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf. Sótt 20 febrúar 2015.
- Forsætisráðuneytið, *Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 1999. http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf. sótt 24. Febrúar 2015.
- Forsætisráðuneytið, „*Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar*,” fréttatilkynning, 23. maí 2003. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/445> (sótt 12. október 2014).

Frederickson, George og Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*.

Bandaríkin: Westview Press, 2003.

Frjáls verslun, „Áætlanagerbúskapur í byggingariðnaði,“ 1. júní 1979.

http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=3163440. sótt 23. mars. 2015.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 50 frá 5. Apríl 1948, um bráðabirgðabreytingu nokkurra laga o.fl. Þskj. 213, 94. mál, 1955-56. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,

<http://www.althingi.is/altext/69/s/pdf/0213.pdf>. (sótt 5. Apríl 2015).

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 30/1970 um Húsnæðismálastofnun ríkisins. 405, 238. Mál. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/94/s/pdf/0405.pdf> (sótt 17. Febrúar 2015).

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr 86/1988. Þskj. 388, 204. mál, 1970-71. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,

<http://www.althingi.is/altext/93/s/pdf/0388.pdf> (sótt 3. apríl 2015).

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr 86/1988. Þskj. 384, 276. mál, 1992-93. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/s/0384.html> (sótt 26. mars 2015).

Frumvarp til laga um Húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða. Þskj. 654, 183. mál, 1954-1955. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/74/s/pdf/0654.pdf> (sótt 15. febrúar 2015).

Frumvarp til laga um húsnæðismálastofnun, byggingarsjóð ríkisins, sparnað til íbúðabygginga, breyting á 1. Kafla laga nr 36/1952 o.fl.. Þskj. 436, 160. mál, 1957-58. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/76/s/pdf/0436.pdf>. (sótt 3. apríl).

Frumvarp til laga um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þskj. 311, 147. mál 1964-65. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/85/s/pdf/0311.pdf> (sótt 17. febrúar 2015).

Frumvarp til laga um húsnæðismál. Þskj. 877, 507. mál, 1997-98. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>. (sótt 5. apríl 2015)

Frumvarp til laga um stjórn efnahagsmála. Þskj. 453, 230. mál, 1978-79. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/100/s/pdf/0453.pdf> (sótt 4. apríl 2015).

Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 2. útg. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2007.

Hagstofa Íslands, „Vísitala neyslverðs,“ <http://www.hagstofa.is/Hagtalur/Verdlag-og-neysla/Visitala-neyslverds> (sótt 4. apríl 2015).

- Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnisdóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004 : Greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis* Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2010. <https://www.ils.is/library/Skyrsluogsamningar/Skyrslur/A%C3%B0dragandi%20innlei%C3%B0ing%20og%20%C3%A1hrif%20breytinga%20-.pdf> (sótt 1. apríl 2015).
- Hill, P.J., „Public Choice: A Review.“ *Faith and Economics* nr. 34 (1999): 1-10. <https://www.gordon.edu/ace/pdf/Hill=F&E34.pdf>. Sótt 19. mars 2015.
- Íbúðalánasjóður, „Hlutverk,“ <http://ils.is/um-okkur/starfsemi/hlutverk/> (sótt 3. mars 2015).
- Jakob F. Ásgeirsson. *Þjóð í Hafti: Þrjátíu ára saga verslunarfjötra á Íslandi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1988.
- Jóhanna Sigurðardóttir. Samkeppnishæfi Íbúðalánasjóðs. 2004-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://althingivefur.eplica.is/altext/raeda/131/rad20041013T133124.html> (sótt 19. apríl 2015).
- Íbúðalánasjóður, *Húsnæðismarkaðurinn : Viðhorfsrannsókn meðal fasteignakaupenda*. Reykjavík: Íbúðalánasjóður, 2006. <https://www.ils.is/library/Skyrslur-ogsamningar/Vidhorfskannanir/k%C3%B6nnum%20me%C3%B0al%20fasteignenda%202006.pdf>. (sótt 20. apríl 2015).
- Jóhann Hafstein. Húsnæðismálastofnun, 68. mál. ræða. 1957-58. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?rnr=1904<hing=77> (sótt 2. apríl 2015).
- Jón Ormur Halldórsson, *Löglegt en siðlaust*. Reykjavík: Bókhláðan hf., 1985.
- Le Grand, Julian, Carol Popper og Sarah Smith. *The Economics of Social Problems*, 4. Útg. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Le Grand, Julian. *Motivation, Agency and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2003
- Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr 86/1988, sbr. Lög nr. 109/1998. Þskj. 1296, 344. mál, 1989. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/1989.076.html> (sótt 1. apríl 2015).
- Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998. Þskj. 1489, 623. mál, 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2001.077.html> (sótt 2. apríl 2015).
- Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998, með síðari breytingum. Þskj. 518, 220. mál, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2004.120.html> (sótt 3. apríl 2015).

- Lög um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum. Þskj. 1147, 547. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2011.029.html> (sótt 2. apríl 2015).
- Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr 44/1998, með síðari breytingum. Þskj. 1817, 785. mál, 2004-2005. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2004.057.html> (sótt 2. apríl 2015).
- Lög um húsnæðismál nr 44/1998
- Mahoney, James. „Path Dependence in Historical Sociology,“ *Theory and Society* 29, nr. 4 (ágúst 2000): 507-548. *Theory and Society* 29, nr. 4. http://www.jstor.org/stable/3108585?seq=1#page_scan_tab_contents . Sótt 21. mars 2015.
- Marsh, David, og Gerry Stoker. *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Mankiw, Gregory N., og Mark P. Taylor, *Economics*, 2. Útg. Kína: RR Donnelly, 2011.
- McChesney, Fred S., og William F. Shugart. *The Causes and Consequences of Antitrust*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995
- Meadowcroft, John. *James M. Buchanan*. 2. útg. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2013.
- Morgunblaðið, „Bylting, árangur af framþróun.” *Morgunblaðið*, 6. ágúst 2004. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=258360&pageId=3608934&lang=is&q=%CDb%FA%F0al%E1nasj%F3%F0%20leggja%20ni%F0ur. (sótt 20. apríl 2015).
- Morgunblaðið, „Fyrirkomulag húsnæðislána,“ *Morgunblaðið*, 15. febrúar 2002. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=250204&pageId=3433415&lang=is&q=%EDb%FA%F0al%E1n (sótt 13. mars 2015).
- Morgunblaðið, „Hagstæðari lánskjör en hjá Íbúðalánasjóði.” *mbl.is*, 16. Október 2003. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/757738/>. (sótt 20. mars 2015).
- Morgunblaðið, „Heimli og fasteignir.” *Morgunblaðið*, 8. apríl 2003. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=251342&pageId=3468118&lang=is&q=%EDb%FA%F0al%E1n. (sótt 20. mars 2015).
- Morgunblaðið, „Húsbréfakerfið,“ *mbl.is*, 30. nóvember 1999. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/505981/> (sótt 31. mars 2015).
- Morgunblaðið, „Íbúðalánasjóður lækkar vexti í 4,5%.” *mbl.is*, 22. nóvember 2004. http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2004/11/22/ibudalanasjodur_laekkar_vexti_i_4_15_prosent/. (sótt 28. apríl 2015).

- Morgunblaðið „KB banki í samkeppni við Íbúðalánasjóð um lán,, mbl.is, 24. Ágúst 2009.
http://www.mbl.is/greinasafn/grein/815012/?item_num=117&dags=2004-08-24 (sótt 15. Október 2014).
- Morgunblaðið, „Ný staða á húsnæðismarkaði.” *mbl.is*, 28. ágúst 2004
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/815585/>. (sótt 13. mars 2015).
- Morgunblaðið, „Útvarpsumræðurnar,“ 23. Janúar 1958. http://timarit.is/view_page_in_it.jsp?pageId=1314307. sótt 5. apríl 2015.
- Niskanen, William A. „Nonprofits, Funders, and Evaluation: Accountability in Action.“ *The American Economic Review* 58, nr. 2 (maí 1968): 293-305.
<http://www.jstor.org/stable/1831817>. Sótt 19. mars 2015.
- Páll Pétursson. Húsnæðismál, Svar við fyrirspurn. 1997-98. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,
<http://www.althingi.is/altext/122/O2/r18133616.shtml> (sótt 6. mars 2015).
- Pierson, Paul og Theda Skocpol, „Historical Institutionalism in Contemporary Political Science“ (ritgerð, Harvard University, 2012), 1. http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarr/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf. Sótt 21. mars 2015.
- Powell, Bingham, Russell Dalton og Kaare Strom. *Comparative Politics Today: A World View* 10. Útg. Bandaríkin: Pearson Education Limited, 2014.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 1.bindi. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 2.bindi. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Skýrsla um Íbúðalánasjóð o.fl.*, 4.bindi. 1. Viðauki. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2013.
- Ríkisendurskoðun, *Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun, 2005. <http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/ibudalanasjodur.pdf>. (sótt 20. apríl 2015).
- Salamon, Lester. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Samtök Atvinnulífsins „Endurskoða þarf hlutverk Íbúðalánasjóðs,“
<http://www.sa.is/frettatengt/eldri-frettir/endurskoda-tharf-hlutverk-ibudalanasjods/> (sótt 20. apríl 2015).

- Seðlabanki Íslands, *Peningamál viðauki 4: Hvaða kostir standa íbúðakaupendum til boða um þessar mundir*. Reykjavík: Seðlabanki Íslands, 2005. <http://www.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4063>. (sótt 20. mars 2015).
- Seðlabanki Íslands. Svör við spurningum þingflokks Samfylkingarinnar um áhrif tilgreinda breytinga á lánum til húsnæðiskaupa. <http://seðlabanki.is/uploads/files/Svarvfyrirpsf.pdf>. sótt 14. apríl 2015.
- Shafritz, Jay M., E.W. Russell og Christopher P. Borick. *Introducing Public Administration*, 5. Útg. London: Longman, 2006.
- Skýrsla dómsmálaráðherra um réttarstöðu sambúðarfólks, samkvæmt beiðni. Þskj. 935, 88. mál, 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/s/0935.html> (sótt 27. mars 2015).
- Skýrsla félagsmálaráðherra um álit millipinganefndar um húsnæðismál. Þskj. 543, 307. mál, 1986-87. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/109/s/pdf/0543.pdf> (sótt 17. febrúar 2015).
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Metalibri, 2007. http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf. (sótt 19. Apríl 2015).
- Stefán Jóhann Stefánsson. Verkamannabústaðir, 43. mál. 1951-52. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/?rnr=2643<hing=71> (sótt 2. apríl 2015)
- Stinchcombe, A.L.. „Social Structure and Organizations.“ Í *Handbook of Organizations*. Ritstjóri J.G. March, 142-193. Chicago: Rand McNally & Company, 1965.
- Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um greiðslu vaxtabóta,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/58b439f05a7f412f00256a07003476bc/b81b768b41d99b0600256b3d003324e4?OpenDocument> (sótt 9. apríl 2015).
- Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/522-2004> (sótt 10 apríl. 2015).
- Stjórnarráð Íslands, „Reglugerð um úrræði til að breðgast við greiðsluvanda vegna lána Íbúðalánasjóðs,“ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/b7fd33650490f8cf00256a07003476bb/f394f515e3eaa32f00256a9b00484507?OpenDocument>. (sótt 9. apríl 2015).
- Stroebe, Johannes og Max Floetotto. „Government Intervention in the Housing Market: Who wins? Who Loses?“. Ritgerð, Stanford University, 2014.

- Sydow, Jörg., Georg Schreyögg og Jochen Koch. „ Organizational Path Dependence: Opening the Black Box.“ *Academy of Management Review* 34, nr. 4 (2009): 689-709. http://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/pfadkolleg/downloads/AMR_09.pdf. Sótt 21. mars 2010.
- The International Monetary Fund, Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement, Washington DC: Publication Services, 2012.
- The European Free Trade Organization, „Decision on a proposal for appropriate measures in the financing of the Icelandic Housing Financing Fund Íbúðalánasjóður,“ Fréttatilkynning, 18. Júlí 2011. <http://www.eftasurv.int/media/decisions/247-11-col.pdf> (sótt 20. mars 2015).
- The Organisation for Economic Co-operation and Development, *Housing and the Economy Policies for Renovation*. Paris: OECD, 2011. <http://www.oecd.org/newsroom/46917384.pdf>. Sótt 15. mars 2015.
- Tilly, Charles. *Big Structures, Large Processes and Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1989.
- Velferðarráðuneytið, *Áfangaálit stýrihóps*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið, 2006.. http://www.velferðarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Afangaalit_styrihops.pdf. (sótt 20. apríl 2015).
- Velferðarráðuneytið, „Eftirlitsstofnun EFTA samþykkir starfsskilyrði Íbúðalánasjóðs og hækkun láns hlutfalls í 90%,“ fréttatilkynning, 11. ágúst 2004. <http://www.velferðarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1605> (sótt 20. mars 2015).
- Velferðarráðuneytið, „Í tilefni yfirlýsinga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) varðandi starfsemi Íbúðalánasjóðs“ fréttatilkynning, 14. Júní 2006. <http://www.velferðarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1984> (sótt 12. október 2014).
- Velferðarráðuneytið, *Skýrsla verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið, 2014. http://www.velferðarraduneyti.is/media/rit-og-skырslur-2014/Skyrsla-verkefnisstjornar-um-framtidarskipan-husnaedismala_06052014.pdf. Sótt 1. mars 2015.

Viðskiptablaðið. „Ekki hlutverk ÍLS að leysa félagslegan vanda.“ *Vb.is*, 12. Júlí 2014.

http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/08/milljarda_abyrgdir_vegna_gamalla_banku/ (sótt 11. apríl 2015).

Vísir.is. Vextir Íbúðalánasjóðs hækka, *visir.is.is*, 27. Ágúst 2004. <http://www.visir.is/vextir-ibudalanasjods-laekka/article/2004408270306> (sótt 20. mars 2015).

Weimer, David, og Aidan Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1999.