



Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Aðgerðir stjórnvalda í skuldamálum einstaklinga og heimila

Opinber stefna og stjórnþæki

Agnes Þorkelsdóttir

Útskriftarmánuður október 2019



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Aðgerðir stjórnvalda í skuldamálum einstaklinga og heimila
Opinber stefna og stjórnæki

Agnes Þorkelsdóttir

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Gestur Páll Reynisson

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Október 2019

Aðgerðir stjórnvalda í skuldamálum einstaklinga og heimila

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

© Agnes Þorkelsdóttir, 2019
kt. 081192-2279

Reykjavík, Ísland, 2019

Útdráttur

Í þessari ritgerð er sjónum beint að aðgerðum stjórnvalda í þágu einstaklinga og heimila vegna skuldahækkana í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Annars vegar er skoðað hvernig opinber úrræði vegna skuldamála heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda og hinsvegar hvaða stjórnþækjum var beitt og hver voru helstu einkenni þeirra. Dagskrárkenningar John W. Kingdons og kenning Lesters M. Salamons um opinber stjórnþæki mynda fræðilegan ramma ritgerðarinnar. Í upphafi ritgerðar er fjallað um bankahrunið, verðbólgukskiðið í kjölfarið og ástæður skuldahækkana heimilanna. Því næst er farið yfir alþingiskosningar og ríkisstjórnarskipti árin 2009 og 2013 og fjallað um stofnun embættis umboðsmanns skuldara og skuldaleiðréttinguna.

Niðurstaða ritgerðarinnar er sú að opinber úrræði vegna skuldavanda heimilanna komust á dagskrá bæði við ríkisstjórnarskipti 2009 og 2013. Í fyrra skiptið var embætti umboðsmanns skuldara stofnað og í seinna skiptið var farið í svokallaða skuldaleiðréttingu. Umboðsmaður skuldara er dæmi um beint stjórnvald en skuldaleiðréttingin var aðgerð sem var sambland af sköttum og beinu stjórnvaldi. Þessi úrræði voru ólík að mörgu leyti þó að þau hafi átt að ná sömu markmiðum. Jöfnuður var töluvert meiri hjá umboðsmanni skuldara en skuldaleiðréttingin náði ekki til allra landsmanna með sama hætti.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin er metin til 12 eininga (ECTS) af 180 eininga námi í stjórn málafræði og er skrifuð sumarið 2019 fyrir brautskráningu í október. Leiðbeinandi ritgerðarinnar var Gestur Páll Reynisson. Honum vil ég færa mínar bestu þakkir fyrir vandaða og gagnlega leiðsögn, góðar ábendingar og stuðning við gerð ritgerðarinnar. Auk þess vil ég þakka honum fyrir að vekja áhuga minn á opinberri stjórnsýslu og stefnumótun við kennslu á fyrsta misserinu mínu í náminu. Bestu þakkir færi ég Margréti S. Björnsdóttur, aðjúntkt við deildina, fyrir hvatningu og aðhald á meðan á skrifum stóð. Að lokum vil ég þakka fjölskyldu og vinum fyrir ómetanlegan stuðning, innblástur og yfirlestur á ritgerðinni.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Formáli	5
Töfluskra.....	7
Myndaskra.....	7
1 Inngangur.....	8
2 Rannsóknarspurningar	10
3 Efnahagshrunið og skuldavandi heimilanna 2008-2014.....	11
3.1 Verðbólga og skuldir heimilanna hækka	11
4 Fræðileg umfjöllun	15
4.1 Dagskrárkenningar Kingdons	15
4.1.1 Gluggi tækifæranna og straumarnir þrír	16
4.1.2 Þátttakendur.....	19
4.2 Stjórnþæki Salamons	20
4.2.1 Opinber rekstur	22
4.2.2 Skattar.....	23
5 Skuldastaða heimilanna á dagskrá stjórnvalda 2009-2014	25
5.1 Stjórnarslit og alþingiskosningar 2009	25
5.1.1 Áhersla og stefna vinstri stjórnarinnar 2009-2013	26
5.2 Alþingiskosningar og stjórnarskipti 2013	27
5.2.1 Áhersla og stefna ríkisstjórnarinnar 2013-2017.....	28
5.2.2 Aðkoma hagsmunasamtaka.....	29
5.3 Leiðréttingin í ljósi dagskrárkenninga Kingdons.....	30
5.3.1 Gluggi tækifæranna opnast	32
6 Opinber stjórnþæki vegna skulda heimilanna.....	34
6.1 Umboðsmaður skuldara.....	34
6.1.1 Umboðsmaður skuldara í ljósi kenninga um opinber stjórnþæki.....	37
6.2 Leiðréttingin	38
6.2.1 Leiðréttingin í ljósi kenninga um opinber stjórnþæki.....	40
7 Niðurstöður og lokaorð	42
Heimildaskrá.....	45

Töfluskrá

Tafla 1. Viðmið stjórnækja skv. kenningu Salamon	22
Tafla 2. Víddir stjórnækja skv. kenningu Salamon	22

Myndaskrá

Mynd 1. Verðbólga mæld sem breyting á vísitölu neysluverðs í prósentum á árunum 2000-2015	12
Mynd 2. Skuldir heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu 1986-2013.....	14
Mynd 3. Skörun straumanna þriggja.....	17
Mynd 4. Skipurit af starfsemi Umboðsmanns skuldara	36
Mynd 5. Fjöldi starfsmanna Umboðsmanns skuldara þegar mest var á ári hverju...	37

1 Inngangur

Margir áttu ekki fyrir skuldum og máttu þakka guði fyrir að vera yfirlýstir gjaldþrota, en allir sem nokkur miðmundi var að, voru látnir hánaga í skuldasnörunni áfram og tylla niður tánnum, í þeirri von að þeir gætu þó að minsta kosti marið vextina undan blóðugum neglunum, og það var kannski enþá meiri óhepni en gánaga slyppur frá borði. (Halldór Kiljan Laxness (1933-35)1999:489).

Í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 hækkaði vísitala neysluverðs sem olli miklu verðbólgu-skoti seinni hluta ársins 2008 og á árinu 2009. Skuldir heimilanna snarhækkuðu og greiðslugeta margra minnkaði töluvert. Stór hluti íbúðarlána á Íslandi voru verðtryggð og í aðdraganda bankahrunsins varð þar að auki vinsælt að taka gengistryggð lán. Fljótlega eftir hrunið fóru að heyrast háar raddir sem kröfðust þess að hið opinbera færi í einhvers konar aðgerðir sem miðuðu að því að létta greiðslubyrði og skuldavanda heimilanna. Hagsmunasamtök heimilanna voru m.a. stofnuð og ný stjórn málaöfl komu fram á sjónarsviðið. Jafnframt tóku áherslur stjórn mála-flokkanna mið af breyttum aðstæðum og loks tók ný ríkisstjórn við völdum vorið 2009.

Umfjöllun þessarar ritgerðar er tvíþætt. Annars vegar verður fjallað um það hvernig opinber úrræði vegna skulda heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda. Hvað var það sem setti skuldir heimilanna á dagskrá stjórnvalda? Hvaðan komu þær hugmyndir? Hvernig fengu þær athygli og hver fór með dagskrárvaldið? Til að svara þessum spurningum mun höfundur styðjast við kenningar bandaríska stjórn málafræðingsins John W. Kingdons sem settar eru fram í bók hans *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Hinsvegar verður kenningum fræðimannsins Lesters Salamons um opinber stjórn tæki beitt við að greina úrræðin og helstu einkenni þeirra. Kenningar Salamons birtast í ritstýrðri bók hans *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Ritgerðin byggir að miklu leyti á þessum tveimur ritum en einnig öðrum fræðigreinum, samstarfsyfirlýsingum ríkisstjórna, þingsályktunartillögum, vefsíðum hagsmunasamtaka, skýrslum og lagasetningum.

Ritgerðin skiptist í sjö kafla. Að inngangskafla loknum verða rannsóknarspurningar ritgerðarinnar settar fram. Þá verður í stuttu máli farið yfir atburðarás bankahrunsins haustið 2008 og áhrifin sem það hafði á skuldir heimilanna. Því næst verður fræðilegi bakgrunnur ritgerðarinnar kynntur. Þá tekur við efnislegi hluti ritgerðarinnar þar sem viðfangsefninu

verður lýst ítarlega. Farið verður yfir áherslu og stefnu íslensku ríkisstjórnanna í málum heimilanna á árunum 2009-2014, stofnun og aðkomu Hagsmunasamtaka heimilanna og aðra áhrifaþætti. Í fimmta kafla ritgerðarinnar verður fjallað um þau opinberu úrræði sem farið var í. Að lokum verða niðurstöður greindar og ræddar í ljósi dagskrárkenninga Kingdons og kenninga Salamons um stjórnþæki hins opinbera. Þá verður rannsóknarspurningunum svarað sem settar eru fram í upphafi og fjallað um aðrar markverðar niðurstöður.

Heimildavinna var unnin í Chicago stíl og notast var við svigakerfi. Leturgerð er Calibri, 12 punkta letur og línubil er 1,5.

2 Rannsóknarspurningar

Í þessari ritgerð hyggst höfundur rannsaka annars vegar hvernig opinber úrræði vegna skulda heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda í kjölfar efnahagshrunsins 2008 og hins vegar hvaða stjórnþækjum var beitt og hver voru helstu einkenni þeirra. Stuðst verður við dagskrárkenningar bandaríska stjórn málafræðingsins John W. Kingdon til að greina frá því hvenær gluggi tækifæra opnaðist og opinber úrræði vegna skulda heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda. Auk þess verður fjallað um hvaða stjórnþækjum var beitt og einkenni þeirra útlistuð út frá kenningarramma Lesters Salamons. Samkvæmt skilgreiningu Salamons eru stjórnþækli sameiginleg aðgerð sem framkvæmd er með það að markmiði að leysa almennt og opinbert vandamál (Salamon 2002, 19-20).

Leitast verður við að svara tveimur rannsóknarspurningum sem hljóða á þennan hátt:

- a) *Hvernig komust opinber úrræði vegna skulda heimilanna á dagskrá stjórnvalda?*
- b) *Hvaða stjórnþækjum var beitt og hver voru helstu einkenni þeirra?*

Fyrri spurning höfundar lýtur að því að meta hvernig aðstæður í samfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins 2008 stuðluðu að því að fjármál og skuldir einstaklinga og heimila komust á dagskrá stjórnvalda.

Eftir alþingiskosningarnar 2009 var mynduð ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs undir forsæti Jóhönnu Sigurðardóttur. Helsta kosningaloforð stjórnarflokkanna var að takast á við hækkandi skuldir heimilanna sem aðallega komu til vegna mikillar verðbólgu með falli krónunnar. Skuldir heimilanna voru enn á dagskrá fjórum árum síðar þegar ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar tók við völdum í maí 2013. Ríkisstjórn hans fór aðra leið að þessu viðfangsefni en ríkisstjórnin á undan.

Markmið höfundar er að lýsa aðstæðum sem leiddu til þess að fjárhagsstaða íslenskra heimila komst á dagskrá og fjalla um þær ólíku leiðir sem framangreindar ríkisstjórnir fóru til að takast á við viðfangsefnið.

3 Efnahagshrunið og skuldavandi heimilanna 2008-2014

Árið 2008 urðu miklar sviptingar í íslensku efnahagslífi. Síðla árs 2007 og á árinu 2008 lækkaði gengi krónunnar talsvert, verðbólga jókst og samdráttur varð í efnahagslífinu. Bankakerfið var orðið of stórt miðað við íslenska hagkerfið og eigendur höfðu haft óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé þess banka sem þeir áttu hlut í. Alþjóðleg fjármálakreppa hófst haustið 2008 en teikn höfðu verið á lofti síðan sumarið 2007. Óvenju lágir raunvextir, auðfengið lánsfé og útbreidd hækkun eignaverðs varð til þess að veikleikar alþjóðlega fjármálakerfisins fóru vaxandi.

Þann 29. september 2008 var tilkynnt að íslenska ríkið myndi þjóðnýta þriðja stærsta banka landsins, Glitni, með því að kaupa 75% hlut í honum með yfirtöku skulda bankans. Þrátt fyrir tilkynningu um kaupin hættu stjórnendur snarlega við þau en þess í stað voru neyðarlög sett 6. október sem markar í huga flestra Íslendinga upphaf efnahagshrunsins mikla. Degi síðar tók Fjármálaeftirlitið yfir rekstur Landsbankans og loks var rekstur Kaupþings tekinn yfir af íslenska ríkinu þann 9. október. Mikil mótmæli brutust út, oft nefnd Búsáholdabyltingin, strax í sömu viku og bankarnir féllu en náðu hámarki í janúar 2009. Krafist var þess að ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar viki og sömuleiðis stjórn Seðlabankans.

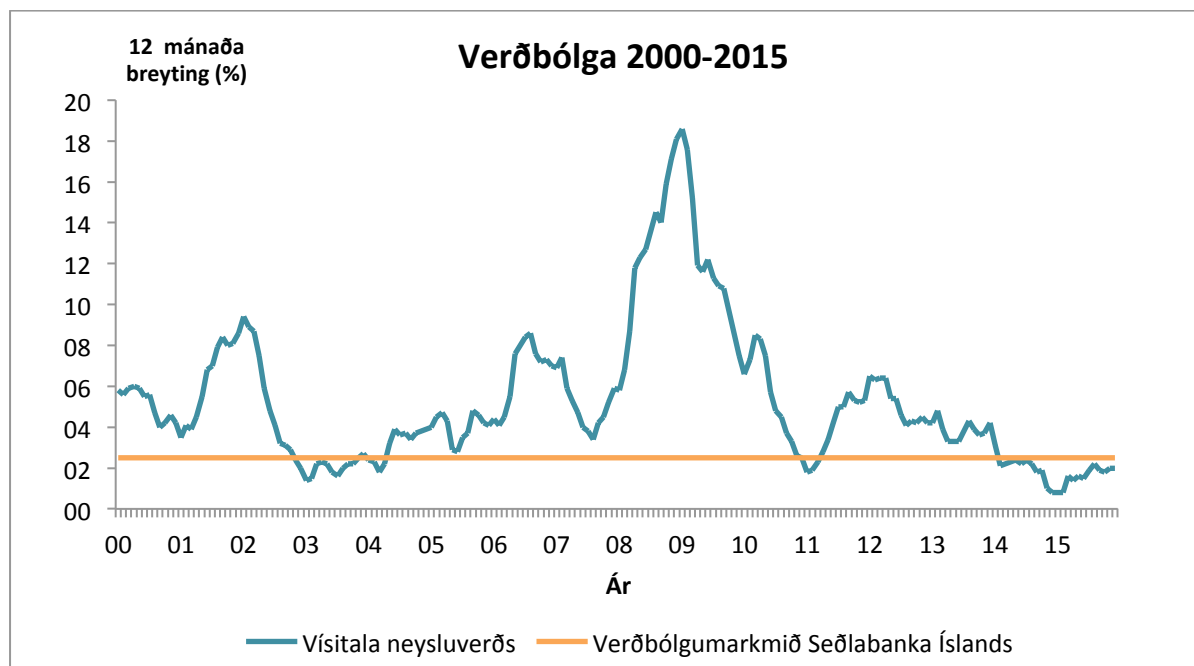
Afleiðingar efnahagshrunsins voru gríðarlegar og settu stóran hluta heimila á landinu í erfiða skuldastöðu. Auk þess jókst atvinnuleysi, gengi krónunnar snarlækkaði og margir náðu ekki endum saman (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 31-49). Skuldastaða heimilanna varð sérstaklega slæm, ekki síst vegna lækkaðs húsnæðisverðs. Í ársbyrjun 2009 skulduðu 40% Íslendinga meira en eign þeirra stóð undir eða áttu nær ekkert umfram veðskuldir. Einkaneysla hafði ekki dregist eins mikið saman síðan árið 1975. Gjaldprotum fjölgaði stöðugt og landflótti virtist vofa yfir (Guðni Th. Jóhannesson 2009, 358).

3.1 Verðbólga og skuldir heimilanna hækka

Verðbólga jókst gífurlega haustið 2008 þegar gengi krónunnar hrundi í kjölfar falls bankanna og minnkandi trú á íslensku hagkerfi og greiðslugetu ríkissjóðs. Verðbólga er skilgreind sem viðvarandi hækkun almenns verðlags yfir tíma og felur í sér að verðgildi peninga minnkar, þ.e. minna magn þjónustu eða vöru fæst fyrir hverja krónu (Seðlabanki Íslands 2019). Algengasti mælikvarðinn til að meta breytingar á verðlagi eru neysluverðsvísitölur en verðbólgan er þá mæld sem breyting á vísitölu neysluverðs og segir hlutfallsleg breyting milli

mánaða til um ástand verðbólgunnar í landinu. Hagstofa Íslands reiknar mánaðarlega út vísitölu neysluverðs samkvæmt lögum nr. 12 frá 1995.

Skuldir heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) höfðu þrefaldast aldarfjórðunginn á undan efnahagshruninu. Árið 2007 náði skuldsetning heimila vegna íbúðarkaupa og neyslulána hámarki. Í kjölfarið lækkaði íbúðaverð um þriðjung sem olli því að fjöldi heimila voru yfirveðsett á sama tíma og atvinnuleysi jókst og kaupmáttur rýrnaði. Á fyrsta fjórðungi ársins 2009 námu skuldir heimilanna 133,5% af VLF en til samanburðar námu þær 85,2% af VFL árið 2004 og 46% af VFL árið 1990 (Forsætisráðuneyti 2013, 9). Í janúar 2009 náði verðbólga sömuleiðis hámarki eða 18,6% (sjá mynd 1).



Mynd 1. Verðbólga mæld sem breyting á vísitölu neysluverðs í prósentum á árunum 2000-2015. Tölur fengnar úr talnasafni Hagstofu Íslands (Hagstofa Íslands 2019).

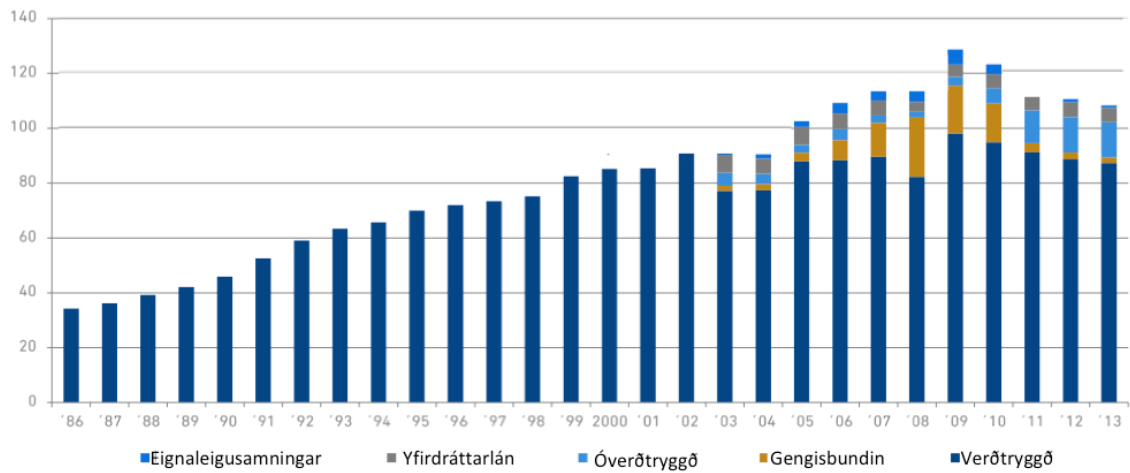
Meirihluti íslenskra heimila notaði verðtryggð lán til að fjármagna íbúðarhúsnæðis kaup. Tilgangurinn með verðtryggingu fjárhæðar er að tryggja að verðmæti hennar haldist óskert þrátt fyrir verðbólgu (Þingsályktunartillaga um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi 2013). Verðtrygging er í raun trygging lánveitenda fyrir því að peningarnir haldi gildi sínu yfir lánstímann. Þessi tegund lána er áberandi í litlum hagkerfum þar sem er óstöðugur, lítill gjaldmiðill og jafnan há verðbólga. Verðtrygging lána er því til þess að draga úr neikvæðum áhrifum verðbólgu á hagkerfið og minnka óvissu (Sigurjón Gunnarsson 2010).

Önnur útlánategund á árunum fyrir efnahagshrun voru svokölluð gengislán. Með gengistryggingu er átt við að fjárskuldbindingar eða sparifé eru bundin gengi erlends gjaldmiðils og taka breytingum miðað við gengi hans (Eyvindur G. Gunnarsson 2000, 317-320). Í aðdraganda bankahrunsins voru mörg heimili sem tóku gengistryggð lán, einkum bílalán. Meira en 42.000 heimili voru með þessa tegund lána og meginþorri þeirra voru útgefin á árinu 2007 og í upphafi árs 2008 (Þorvarður T. Ólafsson og Karen Á. Vignisdóttir 2012). Forsvarsmaður Fjármála heimilanna auk bankastarfsmanna hvöttu fólk eindregið til að taka gengistryggð lán þrátt fyrir að hagfræðingur hafi bent fólki á að lánin gætu verið varasöm og huga yrði að gengisáhættu (Viðskiptablaðið 2010).

Í kjölfar hruns fjármálakerfisins haustið 2008 á Íslandi hækkuðu verðtryggðar skuldir og eignaverð lækkaði, m.a. vegna áhrifa af áhættusækni fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins og þar af leiðandi gjaldþroti þeirra, sem svo leiddi til falls krónunnar og þungs verðbóluskots. Umtalsverður hluti ráðstöfunartekna Íslendinga fer í húsnæðiskostnað auk þess sem fjárfesting í húsnæði er almennt helsta sparnaðarform fjölskyldna og litið á hana sem eignamyndun til langs tíma. Allar þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar fjárfestingu íbúðarhúsnæðis brustu í aðdraganda og kjölfar hrunsins sem hafði lamandi áhrif á heimilin (Þingsályktunartillaga um aðgerðir vegna skulda heimila á Íslandi 2013) (sjá mynd 2).

Sama má segja um skuldir vegna gengistryggðu lánanna. Þegar krónan veiktist verulega hækkuðu lánin upp úr öllu valdi og settu mörg heimili í slæma skuldastöðu. Seinna voru þó gengistryggðu lánin dæmd ólögleg og breytt í léttbærari óverðtryggð lán (lög nr. 142/2010). Þessar miklu sviptingar á skuldastöðu heimilanna, hækkandi verðlags og snarlækkandi meðaltekna settu fljótt mark sitt á umræðuna í samfélaginu.

Skuldir íslenskra heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu



Mynd 2. Skuldir heimila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu 1986-2013 (Forsætisráðuneyti 2013).

4 Fræðileg umfjöllun

Í þessum kafla verða fræðilegar hugmyndir og kenningar sem stuðst er við við greiningu á viðfangsefninu kynntar. Fyrst verður dagskrárkenning bandaríska stjórn málafræðingsins Johns W. Kingdons útlistuð og því næst kenningar Lesters M. Salamons um opinber stjórn tæki og þær ólíku leiðir stjórnvalda til þess að ná ákveðnum markmiðum.

4.1 Dagskrárkenningar Kingdons

Kenningar bandaríska stjórn málafræðingsins Johns W. Kingdons um það hvernig og hvenær mál komast á dagskrá stjórnvalda hafa verið áberandi og vakið athygli í fræðilegri umræðu um opinbera stjórnsýslu. Í bók hans, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, sem kom fyrst út árið 1984, setur Kingdon fram dagskrárkenningar sem rekja má til kenningar um svokallað „ruslatunnulíkan“ (Kingdon 2011, 84-85) og „fjötraða skynsemi“ Herberts Simons (Cohen, March og Olsen 1972; Simon 1957). Þær fjalla um ákveðin viðfangsefni eða vandamál sem fá athygli stjórnvalda og/eða stefnumótandi aðila. Dagskrársetning þrengir viðfangsefna- og vandamálalistann. Kingdon skoðar hvernig og hvers vegna hugmyndir breytast frá einum tíma til annars. Hann veltir fyrir sér hvenær og hvernig tími hugmynda kemur. Þróun, meðferð og framvinda hugmynda er helsta viðfangsefni hans. Rannsóknir Kingdons eru því ólíkar hefðbundnum viðfangsefnum stjórn málafræðinnar, þ.e. rannsóknum á þrýstingi og áhrifum. Mál getur verið á dagskrá lengi án þess að fá lagalega innleiðingu (Kingdon 2011, 1-4).

Í mjög einföldu máli má líta á opinbera stefnumótun sem ákveðið ferli. Fyrsta stig ferlisins er að setja dagskrána, annað stig er að greina frá valkostum sem í boði eru, þriðja stig er að velja á milli þessara valkosta og fjórða stig er innleiðing ákvörðunarinnar (Kingdon 2011, 2-3). Kingdon beinir sjónum sínum að þátttakendum en fjallar auk þess um leikinn sjálfan og um hvað hann snýst. Auk þátttakendanna hefur Kingdon áhuga á ferlunum þar sem dagskrá er ákvörðuð, eða ferli dagskrársetningar (e. agenda-setting process) og ferli valkostagreiningar (e. alternative specification process) (Kingdon 2011, 16-18). Mismunandi þátttakendur eru það sem helst einkennir þessa ferla. Stjórnast þeir af gildismati og hugmyndafræði? Hugsa þeir um jöfnuð og skilvirkni? Allt eru þetta hlutir sem Kingdon veltir fyrir sér. Þátttakendurnir eru sýnilegri í dagskrársetningarferlinu en heldur ósýnilegri í valkostaferlinu. Í því fyrra eru stjórn málamenn en í því síðara eru embættismenn og sérfræðingar. Í þessari umfjöllun verður einungis skoðað hvernig opinber úrræði vegna

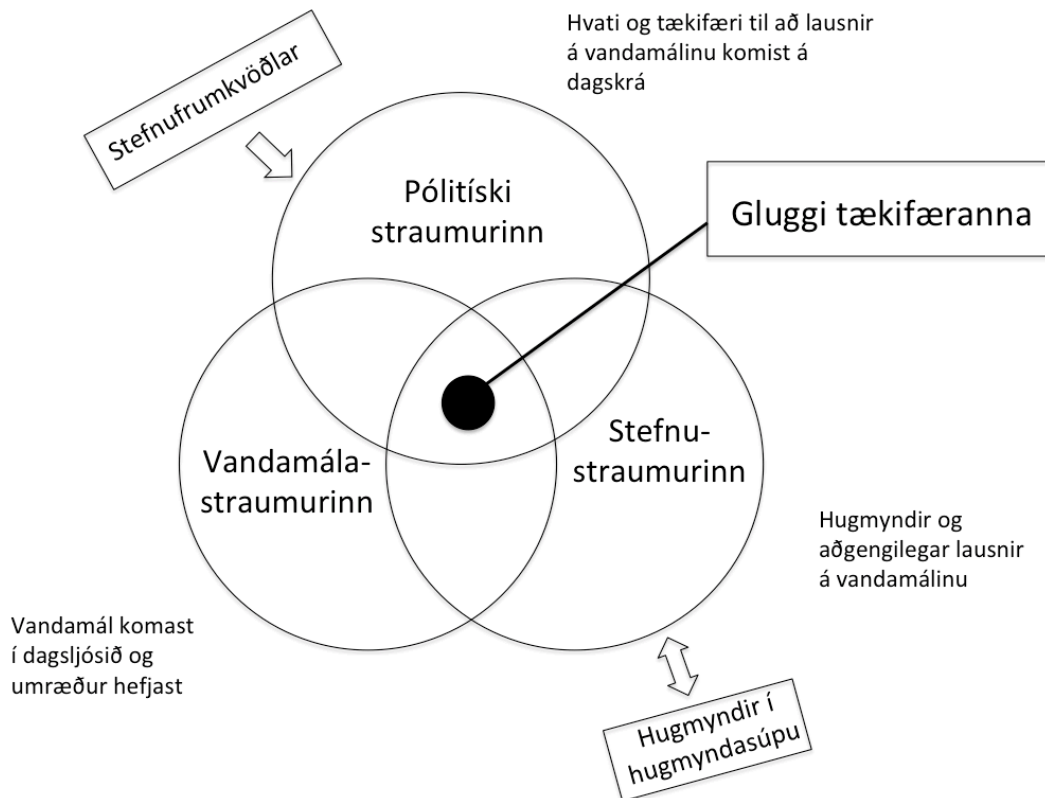
skulda heimilanna hafa verið sett á dagskrá ríkisstjórnar, aðdraganda dagskrársetningar og ástæður hennar, þ.e. tvö fyrstu stig ferils opinberrar stefnumótunar sem nefnd voru hér að framan.

4.1.1 Gluggi tækifæranna og straumarnir þrír

Kingdon skilgreinir þrjá ferla sem hann kallar strauma, þ.e. vandamálastraum, stefnustraum og stjórn málastraum. Þessir þrír straumar eru megininntak þeirrar dagskrárkenningar Kingdons sem fjallað verður um í þessari ritgerð. Straumarnir eru í stanslausri þróun sem er ekki endilega jöfn, hver þróast eftir sinni getu og sínum reglum. Þeir eru að miklu leyti hver óháðir öðrum. Á einhverjum tímapunkti mætast þeir og sameinast sem veldur því að mál kemst á dagskrá ráðamanna. Þetta andartak kallar Kingdon *glugga tækifæranna* (e. window of opportunity) en þá opnast stefnuglugginn og tækifæri fyrir ýmsar nýjar hugmyndir og tillögur lítur dagsins ljós (Kingdon 2011, 18-19, 78). Þetta skýringarlíkan er gagnlegt til að útskýra hvernig og hvers vegna sum mál komast á dagskrá stjórnvalda, fá umfjöllun og úrvinnslu og verða loks að veruleika hvort heldur sem um ræðir löggjöf eða aðrar opinberar aðgerðir. Samkvæmt Kingdon eru lausnir við vandamálum yfirleitt tilbúnar en bíða þess að upp komi vandamál sem valda því að nota megi þessar tilteknu lausnir. Tilteknar aðstæður í samfélaginu geta valdið því að mál færast af umræðustigi yfir á ákvörðunarstig (Kingdon 2011, 20). Þessar kjöraðstæður sem þurfa að myndast til að glugginn opnast geta orðið til vegna þrýstings frá almenningi, hagsmunahópum eða fjölmiðlum. Lausnirnar eru þá þegar til, bíða þess að tengjast heppilegum vandamálum og þegar tækifærið gefst er það gripið. Þá geta orðið stefnubreytingar en nauðsynleg forsenda þess er að stefnumótunarferlið hafi þegar átt sér stað. Breytingar telur Kingdon helst verða vegna einhvers sem gerist í vandamálastraumnum eða pólitíska straumnum og þá opnast svokallaður vandamálagluggi og pólitískur gluggi.

Eins og áður segir þurfa straumarnir þrír að skarast til að gluggi tækifæranna opnast og stefnubreytingar geti orðið. Þessir stefnugluggar eru fáir og opnast sjaldan. Þeir geta bæði verið fyrirsjáanlegir og ófyrirsjáanlegir. Dæmi um fyrirsjáanlega glugga eru fjárlagagerðin, stefnuræður og skýrslur ráðherra. Dæmi um ófyrirsjáanlega glugga eru þegar vandamál, lausnir og pólitík koma saman á sama tíma og gluggi opnast vegna tilviljunar og/eða óvæntra atvika. Afleiðingar efnahagshrunsins er gott dæmi um þann jarðveg sem þarf að skapast fyrir tilurð nýrra stefnumála. Gluggi tækifæranna opnast aðeins í takmarkaðan tíma og lokast oft

jafnhrott og hann opnaðist. Það geta verið ýmsar ástæður fyrir því. Glugginn getur lokast ef engin tilbúin lausn er til staðar, ef þátttakendur ná ekki athygli stjórnvalda eða ef atvik sem leiddi til þess að gluggi opnaðist líður hjá. Auk þess geta mannabreytingar lokað glugga líkt og þær geta opnað hann (Kingdon 2011, 169-179).



Mynd 3. Skörun straumanna þriggja. Mynd byggð á kenningum Kingdon.

Vandamálastraumurinn (sjá mynd 3) er streymi vandamála sem ná eða geta náð athygli stjórnvalda. Straumurinn skilgreinir hvernig þau komast í dagsljósið og umræður um þau hefjast. Samkvæmt Kingdon (2011, 109) verður ástand að vandamáli þegar við teljum að gera þurfi eitthvað í málinu. Vandamálin berast stjórnvöldum með ólíkum leiðum. Það geta verið tölulegar upplýsingar, t.a.m. fjárlaga- og ársreikningar, rannsóknarniðurstöður eða skýrslur stofnana. Upplýsingarnar gera stjórnámálönnum kleift að átta sig á vandamálunum, skilgreina þau upp á nýtt og bregðast við. Ákveðnir atburðir, krísur eða táknrænir hlutir geta náð til stjórnámálanna og knúið þá til aðgerða. Almennur skiptir þar miklu máli og hvaða augum hann lítur á málið. Endurmat (e. feedback) getur líka haft áhrif á vandamálastrauminn þegar niðurstöður úr tilteknu máli eru ekki í samræmi við tilgang laga eða ákvörðunar (Kingdon 2011, 90-105).

Stefnustraumurinn mótar það landslag sem við blasir þegar gluggi tækifæranna opnast í heimi stjórnmalanna. Rannsóknir og sérfræðingar skipta hér mestu máli. Í þessum straumi er að finna hugmyndir að lausnum vandamála. Sérfræðingasamfélagið er frekar lítið samfélag þar sem upplýsingar berast hratt með hnattrænum ferlum. Samfélagið er oft heldur sundurleitt sem getur leitt til sundurleitrar stefnu og getið af sér óstöðugleika (Kingdon 2011, 117-121).

Kingdon skilgreinir svokallaða hugmyndasúpu (e. policy primeval soup) sem samanstendur af fjöldanum öllum af hugmyndum á sveimi. Þær eru misvel ígrundaðar og mismikilvægar. Þessar hugmyndir þróast, sumar lifa af, aðlagast jafnvel samfélaginu og fá að lokum hljómgrunn en flestar dofna. Oft eru þetta gamlar hugmyndir eða lausnir við ímynduðum vandamálum sem hafa breyst í tímans rás og loksins, við ákveðnar kringumstæður, ná þær athygli. Það getur verið í krafti sannfæringar, vegna rannsókna eða endurmats sérfræðinga. Kingdon nefnir tvö einkenni sem þurfa að vera til staðar svo að hugmynd fái hljómgrunn og sérfræðingar þurfi að finna lausnir sem samsvara þeim. Í fyrsta lagi þarf hugmyndin að vera tæknilega fýsileg og í öðru lagi að fela í sér ásættanleg gildi. Til að hugmyndin sé tæknilega fýsileg þurfa lausnirnar að vera rétt útfærðar og framkvæmanlegar. Til að hún feli í sér ásættanleg gildi þurfa lausnirnar að samræmast gildum sérfræðinga, t.d. er varða jöfnuð, sanngirni og skilvirkni. Það jafngildir því ekki að þær samræmist gildum stjórnmalamanna vegna þess að þeirra gildi geta verið allt önnur (Kingdon 2011, 116-117, 131-137).

Pólitíski straumurinn er, eins og nafnið gefur til kynna, heimur stjórnmalanna og hvernig þau hafa áhrif á stefnumótun og getur verið af ýmsum toga. Stemmningin í þjóðfélaginu eða tíðarandinn getur t.a.m. leitt til breytinga. Eftir hvaða leiðum berst hún til stjórnmalamanna? Stjórnmalamenn upplifa stemmninguna í gegnum tengsl sín við kjördæmin á meðan embættismenn upplifa hana í gegnum stjórnmalamennina. Báðir fylgjast með fjölmiðlum og áhrifamiklum álitsgjöfum (Kingdon 2011, 145-149). Stemmningin getur hvatt stefnufrumkvöðla til aðgerða. Stefnufrumkvöðla má finna nánast allstaðar í námunda við ákvarðanatöku. Stefnufrumkvöðlar eru einstaklingar sem eru góðir talsmenn, gegna áhrifa-stöðum eða hafa sérstaka þekkingu á tilteknu máli. Oft hafa þeir pólitísk tengsl auk mikils úthalds og þrautseigju. Þeir helga sig málinu og grípa tækifærið þegar það gefst til að vekja athygli á málinu (Kingdon 2011, 179-183). Barátta þrýstihópa getur auk þess haft áhrif á

stjórnámálamenn. Hún ræðst af því hvort það ríki samstaða eða sundrung meðal hópanna. Það heyrst oft hæst í þeim sem eru andsnúnir núverandi stöðu. Stjórnámálamenn hafa tilhneigingu til að fylgja fjöldanum þegar samstaða ríkir en finna sig knúna til að mynda sér skoðun og taka afstöðu ef ágreiningur ríkir. Niðurstöður kosninga, flokkadrættir og hugmyndafræðileg samsetning þingsins hefur áhrif á það hvaða hugmyndir ná athygli stjórnvalda. Breytingar innan stjórnsýslunnar geta einnig haft áhrif á dagskrána. Við ráðherraskipti og aðrar breytingar í röðum æðstu embættismanna geta mál farið af dagskrá eða komist á dagskrá. Þessar breytingar geta einnig valdið því að mikilvæg mál fá ekki áheyrn (Kingdon 2011, 150-159).

Kingdon telur að pólitíski straumurinn hafi meira vald en stefnustraumurinn. Afgerandi munur er á milli þessara strauma. Samningar og kaup-kaups (e. bargaining) einkennir pólitíska strauminn en sannfæringarkraftur, kynning og útbreiðsla hugmynda einkennir stefnustrauminn. Skilin eru þó ekki fullkomin vegna þess að svokallað „bandwagons and tipping“ getur raskað jafnvæginu skyndilega. Þá eru margir tilbúnir að skipta um skoðun og „stökkva á vagninn“ á síðustu stundu (Kingdon 2011, 161-162).

4.1.2 Þátttakendur

Þátttakendur, innan sem utan stjórnkerfisins, eru mikilvægir þegar kemur að opinberri stefnumótun og áhrif þeirra og aðferðir eru margvíslegar. Þá er að finna innan straumanna þriggja sem fjallað var um hér að ofan. Þátttakendurnir eru ólíkir og beita ólíkum aðferðum til að ná sínu fram (Kingdon 2011, 20). Þátttakendur eru t.d. aðilar innan stjórnsýslunnar, hagsmunasamtök, háskóla- og rannsóknarsamfélagið, stjórnámálaflokkar, fjölmiðlar og almenningsálit. Hagsmunasamtök geta haft gríðarleg áhrif á hvaða mál komast á dagskrá hjá stjórnvöldum. Þau reyna oft að endurskilgreina valkosti. Oft hafa þau ekki fullt vald á tilteknu máli en geta haft áhrif ef þau hafa nægilega hátt eða hnippa í (e. nudge) stjórnvöld nægilega lengi. Þau geta bæði beitt sér fyrir því að koma málum á dagskrá og hindrað það. Yfirleitt ná þau meiri árangri í að stöðva mál. Helsti styrkleiki hagsmunasamtaka er að innan þeirra ríkir oft mikil samstaða og góð forysta en því fylgir oft samstöðuvandi sem er einn helsti galli þeirra. Háskóla- og rannsóknarsamfélagið hefur aftur á móti ekki mikil áhrif á dagskrársetningu stjórnvalda. Hinsvegar eiga þau oft þátt í þróun og útfærslu lausnanna og áhrifin vara oft lengi. Vandamálið er þó að viðfangsefni sem fá fjármögnun eru líklegri til að grípa athygli rannsóknarsamfélagsins og því geta önnur mál sem fá lítið eða ekkert fjármagn orðið

útundan. Stjórn mála flokkar hafa, ólíkt háskóla- og rannsóknarsamfélaginu, áhrif á dagskrána en minni áhrif á útfærslu valkosta. Almenningsálitið getur einnig komið málum á dagskrá en það er algengara að það valdi því að stjórnvöld ráðist ekki í aðgerðir. Kingdon telur áhrif fjölmiðla á stefnumótun takmarkaða. Fjölmiðlar vekja athygli á málum og magna þau upp en oft koma málin ekki fram í fjölmiðlum fyrr en þau eru komin á lokastig stefnumótunar (Kingdon 2011, 45-70).

4.2 Stjórn tæki Salamons

Opinbert stjórn tæki er aðferðafræði stjórnvalda til þess að nálgast og leysa tiltekið viðfangsefni eða vandamál eftir opinberum leiðum. Fjöldi þeirra stjórn tækja sem ríkisvaldið beitir til að ná markmiðum sínum hefur aukist. Tækin eru mismunandi og mótast hverju sinni af viðfangsefninu. Oft er fleira en einu stjórn tæki beitt við úrvinnslu ákveðins vandamáls. Þessi vaxandi umsvif opinberra stjórn tækja hafa valdið því að erfitt hefur reynst að skilgreina þau.

Ein þekktasta og víðamesta skilgreiningin á opinberum stjórn tækjum er skilgreining bandaríska fræðimannsins Lesters M. Salamons. Í bókinni *The Tools of Government - A Guide to the New Governance* í hans ritstjórn eru nefnd ýmis stjórn tæki sem hið opinbera getur beitt til að leysa ólík verkefni og vandamál í samfélaginu. Kynnt eru nokkur atriði sem notuð eru til að útskýra flokkun ólíkra stjórn tækja, svo sem starfsemi, tæki og kerfi til að miðla tiltekinni starfsemi auk reglugerðar til að fylgja henni eftir.

Samkvæmt Salamon eru stjórn tæki einhvers konar aðgerð til að leysa almennan og sameiginlegan vanda. Þau birtast á ólíka vegu í ólíkum aðstæðum en þó hafa þau ákveðna sameiginlega þætti. Stjórn tækin hafa ákveðin sameiginleg framkvæmdarleg einkenni, þau móta aðgerðina og eru þ.a.l. stofnanavædd og hafa það að markmiði að leysa opinbert vandamál. Stjórn tækjum má þó ekki rugla saman við áætlun eða stefnu stjórnvalda vegna þess að stjórn tæki eru almennari en tilteknar áætlanir hins opinbera (Salamon 2002, 19-20).

Þau stjórn tæki sem ríkisvaldið hefur úr að velja til að framfylgja og útfæra ákveðna stefnu eru á nokkra vegu. Dæmi um tegundir stjórn tækja eru opinber rekstur, þjónustusamningar, lög og reglur, skattar, ávísanir, ríkisstyrkir og upplýsingar. Þegar ákveða á hvaða stjórn tæki henti ákveðnu vandamáli best og aðgerðinni gegn því þarf að safna upplýsingum, greina þær og því næst þróa tilheyrandi áætlanir (Weimer og Vining 2004).

Salamon tilgreinir fimm viðmið við mat á stjórnækjum sem mikilvægt er að hafa í huga áður en farið er út í opinberar framkvæmdir. Þau hjálpa til við að flokka og greina mismunandi stjórnækis og auðvelda þannig skilgreiningu þeirra. Þessi viðmið eru markvirkni, skilvirkni, jöfnuður, viðráðanleiki og lögmæti.

Markvirkni metur að hve miklu leyti tiltekið stjórnækis nær fram markmiðum sínum og einblínir þ.a.l. á útkomuna. Skilvirkni metur hins vegar jafnvægið á milli ágóða og kostnaðs tiltekins stjórnækis. Mælikvarði jöfnuðs er tvíþættur. Annars vegar mælir hann hvort leiðirnar sem stjórnækis fer séu sanngjarnar og hvort ágóðinn dreifist jafnt á milli fólks. Hins vegar hefur jafnaðarhugtakið aðra merkingu sem felst í ójafnri dreifingu gæða til þeirra sem skortir þau helst eða svokölluð endurdreifing gæða. Viðráðanleiki stjórnækis metur hve auðvelt það er að framkvæma eða innleiða opinberar aðgerðir og lögmæti mælir að hve miklu leyti stjórnækis og aðferðirnar sem það beitir hlýtur pólitískan stuðning frá almenningi (Salamon 2002, 23-24).

Auk þess beitir Salamon aðferð sem byggir á fjórum víddum við greiningu á stjórnækjum hins opinbera en það eru þvingun, bein afskipti, sjálfvirkni og sýnileiki. Skipta má þessum fjórum víddum í þrjú stig, þ.e. lítil, miðlungs og mikil einkenni.

Stig þvingunar mælir að hve miklu leyti stjórnækis heftir hegðun einstaklinga eða hópa eða hvort það er eingöngu hvetjandi eða letjandi (Salamon 2002, 26). Stig beinna afskipta mælir að hve miklu leyti sá sem fyrirskipar eða fjármagnar tiltekið verkefni á sjálfur aðild að framkvæmd þess (Salamon 2002, 29). Stig sjálfvirkni mælir að hve miklu leyti tiltekið stjórnækis nýtir stjórnunarinnviði og formgerðir sem eru þegar til staðar til að ná fram markmiðum sínum í stað þess að setja upp alveg nýtt stjórnunarkerfi (Salamon 2002, 33). Stig sýnileika metur að hve miklu leyti bjargir helgaðar stjórnækis koma fram og eru sýnilegar í áætlunum, útgjöldum og skýrslum stjórnvalda (Salamon 2002, 35).

Þessi fimm viðmið og fjórar víddir eru mikilvægir þættir í kenningum Salamons og þá sér í lagi þegar ólík stjórnækis eru borin saman. Þau eru hjálpleg tól til að auðvelda skilning á mikilvægi stjórnækja og til að bera saman kosti þeirra og galla. Í þessum kafla verður sérstaklega fjallað um þær tvær leiðir og þau tvö stjórnækis sem ríkisvaldið beitti til að leysa skuldavanda heimilanna, þ.e. opinberan rekstur og skatta (sjá töflu 1 og 2).

Tafla 1. Viðmið stjórnþækja skv. kenningu Salamon

	Markvirkni	Skilvirkni	Jöfnuður	Viðráðanleiki	Lögmæti
Opinber rekstur	mikil	lítil	mikil	lítill	miðlungs
Skattar	umdeilt	heldur mikil	miðlungs	heldur mikill	heldur mikið

Tafla 2. Víddir stjórnþækja skv. kenningu Salamon

	Þvingun	Bein afskipti	Sjálfvirkni	Sýnileiki
Opinber rekstur	mikil	mikil	nánast engin	mikill
Skattar	miðlungs eða lítil	lítil	miðlungs til mikil	heldur mikill

4.2.1 Opinber rekstur

Opinber rekstur eða stofnun er dæmi um opinbert stjórnþæki sem framleiðir þjónustu fyrir almenning með beinum ráðstöfunum. Opinber rekstur eða beint stjórnvald er afhending eða afturhald gæða eða þjónustu af höndum ríkisstarfsmanna. Þetta stjórnþæki á í beinu sambandi við neytendur og hefur bein afskipti af þeim varðandi gæði og þjónustu og er þ.a.l. með beint hlutverk í lífi fólks líkt og fjölskyldan, trúarhópar, samtök og fyrirtæki (Leman 2002, 50-51).

Opinberum rekstri er beitt þegar þörf er á lögmætri valdbeitingu (löggæsla, refsing, sektun/fangelsun), þegar ekki má ríkja óvissa um árangur (lýðheilsa, sóttvarnir, slökkvilið), fyrir lykilinnviði samfélagsins (flugumsjón, samgöngur, peningastjórnun), þegar jöfnuður og sanngirni eru mikilvægir þættir (heilbrigðisþjónusta, menntun), þegar markaðsbrestir eru til staðar (heilbrigðisþjónusta, menntamál, umhverfismál) og þegar viðhalda þarf tiltekinni þekkingu til að veita einkaaðilum aðhald og getu til að hafa lágmarksviðbúnað.

Í opinberum rekstri er þvingun oft til staðar og jafnvel í ríkum mæli. Ríkisvaldið er eini aðilinn sem getur beitt valdi og þvingunum á lögmætan hátt. Bein afskipti eru almennt mikil. Hið opinbera einkennist af regluvaldi, boðvaldi og stigvaldi. Sjálfvirkni er nánast engin innan opinbera geirans sem veldur því að sérhæfing kallar oft á stofnsetningu nýrra stofnana og nýja starfsemi í stað þess að nota þær sem fyrir eru. Opinber rekstur er líklega það stjórnþæki

sem hefur hvað minnstu sjálfvirkni af öllum opinberum stjórnþækjum. Aftur á móti er sýnileiki mikill (Leman 2002, 50-52) (sjá töflu 2).

Almennt er markvirkni í opinberum rekstri mikil þó það geti verið breytilegt. Allir þátttakendur eru undir sömu stjórn. Ekki er þörf á samningum og því er minni samskipta- og viðskiptakostnaður, meiri samráðs- og samhæfingarmöguleikar, meiri tregða og minni geta til uppfærslu á ýmiskonar nauðsynlegum búnaði. Samkeppni við einkamarkað getur dregið úr markvirkni (Leman 2002, 67-69). Aftur á móti er skilvirkni almennt álitin minni þegar um opinberan rekstur ræðir vegna þess að oft er erfitt að meta skilvirknina. Einkarekstur er almennt talinn skilvirkari en opinber rekstur en niðurstöður þó ekki eins áreiðanlegar. Öryggi og réttindi borgaranna eru tryggð með málsmeðferðarreglum. Aðhald og eftirlit með starfsemi dregur aftur á móti úr skilvirkni (Leman 2002, 69-70). Jöfnuður í opinberum rekstri er almennt talinn meiri en í einkarekstri. Einkarekstur einblínir frekar á háþörfun hagnaðar heldur en að tryggja jöfnuð (Leman 2002, 70-71). Stjórnunarmöguleikar eru almennt færri í opinberum rekstri og stig viðráðanleika því heldur lágt. Þó eru ýmis dæmi um nýsköpun. Aðlögunarhæfni er almennt lítil og gengur hægt fyrir sig (Leman 2002, 71-72). Lögmæti opinbers rekstrar felur í sér trúverðugleika, traust og myndugleika. Hætta er þó á pólitískri misnotkun og getur beiting valds farið úr böndunum. Sagan sýnir okkur að stjórnvöldum tekst ekki alltaf að halda frið og geta þau jafnvel sjálf orsakað óeirðir. Þetta dregur undan lögmæti stjórnvalda og því má segja að opinber rekstur sé tvíeggja sverð. Til þess að koma í veg fyrir skaða eru margar takmarkanir settar á opinberan rekstur sem veldur því að í mörgum tilvikum virkar hann ekki sem skyldi (Leman 2002, 73).

Með stofnun embættis umboðsmanns skuldara árið 2010 fóru stjórnvöld þá leið að setja á fót stofnun sem starfaði samkvæmt og fylgdi lögum sem gengu út á að vinna að réttindum skuldara sem eiga í skulda- og greiðsluferfiðleikum.

4.2.2 Skattar

Annað dæmi um opinbert stjórnþæki sem Salamon fjallar um í bók sinni eru skattar. Skattar hafa yfirleitt þau áhrif að hvetja til ákveðinnar hegðunar af hálfu einstaklinga eða fyrirtækja með því að fresta, draga úr eða einfaldlega nema brott skattskyldu þeirra er varða ákveðin málefni. Skattkerfið var í upphafi aðallega hugsað sem tekjuöflunartæki en hefur þróast töluvert síðan og er mikilvægt opinbert stjórnþæki í dag. Kerfið bæði hvetur og letur þegnana

og hefur jafnframt eftirlitshlutverk. Skattar hvetja einstaklinga og fyrirtæki til réttar hegðunar án þess þó að banna óæskilega hegðun með reglugerð.

Markmið skatta eru m.a. að afla tekna til samneyslu, hafa áhrif á tekjudreifingu í samfélaginu, ná tilteknum félagslegum markmiðum, leiðrétta fyrir markaðsbrestum o.fl. Kostir skatta eru að þeir eru frekar einfaldir í framkvæmd. Verð er notað til að kalla fram ákveðna hegðun og oft dugir einfaldlega að hækka verðið enn meira til að ná fram frekari áhrifum. Skattar hafa tvöfaldan ávinning, þeir afla tekna í ríkissjóð og þjóna samfélagslegum markmiðum. Auk þess má nota skatta með öðrum opinberum stjórnækjum. Gallar skatta eru m.a. að þeim fylgir oft óvissa (Howard 2002, 410-12).

Þegar skattar eru skoðaðir út frá bæði víddum og viðmiðum opinberra stjórnækja má auðvelda samanburð við önnur stjórnækki. Stig þvingunar er heldur lágt í tengslum við skatta. Sköttum er þó beitt til að reyna að draga úr óæskilegri hegðun með því að láta kostnað fylgja hegðuninni. Bein afskipti eru auk þess lítil og beiting stjórnækisins heldur dreifstýrð. Skattar eru í eðli sínu nokkuð sjálfvirkir og mjög sýnilegir þar sem kostnaðurinn kemur fram í bókhaldi og ferlum hins opinbera (Howard 2002, 412-14).

Markvirkni skatta hefur lengi verið umdeild og því erfitt að segja til um umfang. Skilvirkni er almennt mikil þrátt fyrir að sumir gagnrýna stjórnækkið fyrir að breyta fjármálahegðun almennings og fyrirtækja á félagslega óæskilegan hátt. Skattar fela í sér jöfnuð í meðallagi og nokkuð mikið lögmæti. Rök fyrir lögmæti skatta eru annars vegar fjárhagsleg og hins vegar siðferðileg (Howard 2002, 432-436).

5 Skuldastaða heimilanna á dagskrá stjórnvalda 2009-2014

Eins og fram hefur komið hafði efnahagshrunið haustið 2008 gríðarleg áhrif á skuldastöðu heimilanna í landinu vegna verðtryggðra lána og falls krónunnar með meðfylgjandi verðbólgu. Samfara auknu atvinnuleysi og almennum tekjusamdrætti uxu heildarskuldir og afborganir húsnæðis- og bílalána mikið á mjög skömmum tíma. Fljótlega eftir hrun íslensku bankanna jókst krafan um viðbrögð stjórnvalda við þeim sívaxandi vanda sem blasti við einstaklingum og heimilum vegna tekjumissis og hækkandi lána, bæði gengis- og verðtryggðra.

5.1 Stjórnarslit og alþingiskosningar 2009

Þann 26. janúar 2009 baðst Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt eftir að ljóst varð að grundvöllur stjórnarsamstarfsins við Samfylkinguna var brostin. Sex dögum síðar, þann 1. febrúar, var minnihlutastjórn Jóhönnu Sigurðardóttur mynduð með hlutleysi Framsóknarflokksins. Jafnframt var boðað til kosninga þá um vorið (Guðni Th. Jóhannesson 2009, 356).

Í kosningabaráttunni var skuldastaða heimilanna eitt helsta kosningamálið þótt áherslur stjórnsmálaflokkanna væru nokkuð misjafnar. Engu að síður var ljóst að eftir efnahagshrunið og mótmæli almennings var skuldastaða heimilanna og hugsanlegar aðgerðir gegn henni komnar á dagskrá.

Í kosningunum 25. apríl 2009 unnu Samfylkingin og Vinstrihreyfingin - grænt framboð yfirburðasigur og mynduðu ríkisstjórn þá um vorið. Eins og fram hefur komið var ríkisstjórnin mynduð við afar erfiðar aðstæður í íslensku samfélagi. Hún var mynduð til að tryggja landinu starfhæfa ríkisstjórn í kjölfar banka- og kerfishruns með það markmið að hrinda í framkvæmd brýnum aðgerðum í þágu heimila og atvinnulífs, endurbóta í stjórnsýslu og aðgerðum sem sneru að auknu lýðræði og heiðarlegra samfélags.

Hagsmunsamtök heimilanna voru stofnuð í janúar 2009. Þau spruttu upp í kjölfar bankahrunsins með það hlutverk að verja og bæta stöðu heimilanna í landinu. Samtökin eru frjáls og óháð stjórnsmálaflokkum og öðrum hagsmunaaðilum. Þau eru grasrótarsamtök með það markmið að veita fólkinu í landinu möguleika á að sameinast um að taka þátt og verja hagsmuni heimilanna.

5.1.1 Áhersla og stefna vinstri stjórnarinnar 2009-2013

Ólíkt ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar er óhætt að segja að ríkisstjórn Jóhönnu Sigurðardóttur hafi ekki, við valdatöku, haft fullmótaða stefnu um aðgerðir vegna skuldamála heimilanna. Í verkefnaskrá fyrri ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur sem kynnt var 1. febrúar 2009 kom m.a. fram um skuldastöðu einstaklinga og heimila:

Ríkisstjórnin mun grípa til markvissra aðgerða til að bregðast við fjárhagslegum vanda heimila í landinu í virku samráði við hagsmunaaðila. Sett verður á fót velferðarvakt í samvinnu ríkis, sveitarfélaga, aðila vinnumarkaðarins og annarra aðila sem mun fylgjast með félagslegum afleiðingum bankahrunsins og gera tillögur um aðgerðir til að mæta þeim. (Stjórnarráð Íslands 2009a).

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar var auk þess lögð áhersla á frystingu og/eða greiðsluáðlögun lána. Þar stóð að ríkisstjórnin myndi leggja fram frumvörp til laga á Alþingi um greiðsluáðlögun, greiðslujöfnun gengistryggðra lána og frestun nauðungaruppboða vegna íbúðarhúsnæðis með það að markmiði að bæta stöðu skuldara og tryggja búsetu-öryggi til frambúðar. Í þessu sambandi voru nefnd fjögur áhersluatriði fyrir kjörtímabilið:

Efnt verður til sérstaks kynningarátaks á þeim úrræðum sem heimilum í erfiðleikum standa þegar til boða.

Ráðgjafarstofa heimilanna verði eflað enn frekar ef þörf krefur til að eyða biðlistum eftir viðtölum og aðstoð við endurskipulagningu á fjárhag heimila og fólks í vanda. Sérstaklega verði hugað að aðgengi íbúa á landsbyggðinni að þjónustu Ráðgjafarstöðvarinnar.

Skuldastaða heimila, greiðslu- og framfærslugeta verði til stöðugs endurmats sem og nauðsynlegar aðgerðir til að koma til móts við heimili í vanda.

Heildarmat á þörf fyrir frekari aðgerðir og tillögur í því efni verði unnar í kjölfar úttektar Seðlabanka Íslands á skuldum og tekjum heimila sem áætlað er að liggja fyrir í síðari hluta máímánaðar. Ákvarðanir um frekari aðgerðir og tillögur verði teknar í samráði við aðila vinnumarkaðarins.

(Stjórnarráð Íslands 2009b).

Þótt komið hafi verið inn á eflingu Ráðgjafarstofu heimilanna var útfærslan ómótaðri í upphafi samnborið við fyrirheit ríkisstjórnarinnar sem á eftir fylgdi. Engu að síður hófust stjórnin og þingflokkar stjórnarflokkanna handa við að vinna frekar úr þessu stefnumáli og úr varð að ákveðið var að efla Ráðgjafarstofu heimilanna og stofna nýja stofnun, Umboðsmannt skuldara (sjá nánar kafla 6.1).

Eins og nánar verður fjallað um síðar er það engum vafa undirorpið að gluggi tækifæranna var svo sannarlega opinn. Hinn snöggi aðdragandi efnahagshrunsins og sú pólitíska ringulreið sem fylgdi í kjölfarið gat ekki reynst hefðbundinn jarðvegur stefnumótunar samkvæmt kenningum Kingdons. Þótt skilgreining vandans hafi svo sannarlega legið fyrir á vormánuðum 2009 hafði almenn skilgreining leiða og markmiða ekki náð að þróast með hefðbundnum hætti eins og raunin varð kjörtímabilið 2009–2013.

Þrátt fyrir þetta gekk málið nokkuð hratt fyrir sig á Alþingi. Frá fyrstu til loka þriðju umræðu liðu tæpir þrjú mánuðir. Það er til vitnis um almenna pólitíska sátt um málið að í meðförum félags- og trygginganefndar Alþingis var samstaða um efnið og markmið frumvarpsins og stóðu bæði meiri- og minnihluti að sameiginlegu nefndarálitum. Í álitinu kom m.a. fram:

Nefndin hefur fjallað um málið og telur það mikið framfaraskref að sett verði á fót stofnun sem verði falið að gæta hagsmuna og réttinda skuldara. Þó að langstærsta verkefni stofnunarinnar verði að veita einstaklingum í skuldavanda ráðgjöf um hvaða leiðir þeim séu færar og úrræði standa þeim til boða og aðstoða þá við að nýta sér þau, er stofnuninni jafnframt ætlað að veita fræðslu um fjármál heimilanna (Þingskjal nr. 1366/2009-2010).

Af þessu er ljóst að stofnun embættis umboðsmanns skuldara fékk hraða og skilvirka afgreiðslu á vettvangi stjórnmalanna þótt aðdragandinn hafi ekki verið í samræmi við hina þrjú strauma samkvæmt Kingdon, sér í lagi stefnustrauminn. Ástandið í þjóðfélaginu í kjölfar bankahrunsins 2008, búshaldabyltingin og krafan um róttækar aðgerðir olli því að málið fékk óvenju hraða og skilvirka afgreiðslu. Hagsmunasamtök, fjölmiðlar og stjórnmalamenn vöktu athygli á vandamálinu. Mannabreytingar á þingi og ríkisstjórnarskipti sem urðu vorið 2009 höfðu áhrif á pólitíska strauminn en stefnustraumurinn náði ekki að fullmótast vegna þess hve hraða afgreiðslu málið fékk. Þrátt fyrir það runnu vandamála- og pólitíski straumurinn saman við stjórnarskiptin 2009 og gluggi tækifæranna opnaðist sem olli því að skuldamál heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda.

5.2 Alþingiskosningar og stjórnarskipti 2013

Í apríl 2013 voru enn á ný haldnar alþingiskosningar eftir fjögurra ára stjórnartíð Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs. Undir lok kjörtímabilsins hafði ekki fundist samstaða í ýmsum málum stjórnarmeirihlutans sem olli því að nokkrir þingmenn

gengu úr þingflokkum sínum og var ríkisstjórnin þar af leiðandi minnihlutastjórn undir lok kjörtímabilsins.

Í alþingiskosningunum þann 27. apríl 2013 fékk Sjálfstæðisflokkurinn 26,7% atkvæða og Framsóknarflokkurinn 24,4% atkvæða og er óhætt að segja að Framsóknarflokkurinn hafi unnið mikinn kosningasigur. Flokkurinn jók ekki aðeins fylgi sitt úr 14,8% atkvæða í áður- nefnd 24,4% atkvæða frá kosningum 2009 heldur fór þingmannafjöldi flokksins úr 9 í 19, þ.e. rífleg tvöföldun þingstyrks. Þrátt fyrir 2,3% munar á fylgi á landsvísu hlutu Framsóknar- og Sjálfstæðisflokkur jafn marga alþingismenn kjörna, m.a. vegna ójafns atkvæðavægis milli kjördæma (Hagstofa Íslands 2010 og 2015). Þáverandi forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, veitti Sigmundi Davíð Gunnlaugssyni umboð til stjórnarmyndunar, m.a. á forsendum hins mikla kosningasigurs (RÚV 2013).

5.2.1 Áhersla og stefna ríkisstjórnarinnar 2013-2017

Helsta kosningaloforð Framsóknarflokksins í kosningabaráttunni í aðdraganda alþingis- kosninganna árið 2013 tengdust heimilunum í landinu. Stærsta aðgerðin átti að vera hin svo- kallaða skuldaleiðrétting heimilanna eða eins og fram kemur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórn- arinnar frá 23. maí 2013:

Ríkisstjórnin mun með markvissum aðgerðum taka á skuldavanda íslenskra heimila sem er til kominn vegna hinnar ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkunar verðtryggðra lána sem leiddi af hruni fjármálakerfisins. Grunnviðmið er að ná fram leiðréttingu vegna verðbólguáhrifa á árunum 2007-2010 en í því augnamiði má beita bæði beinni niðurfærslu höfuðstóls og skattalegum aðgerðum (Stjórnarráð Íslands 2013, 2).

Framsóknarflokkurinn hafði lengi talað fyrir skuldaleiðréttingu heimilanna. Í mars 2010 kynnti þingflokkurinn tillögur sínar að aðgerðum til endurreisnar íslensks efnahagslífs sem gefnar voru undir fyrirsögninni *Þjóðarsátt 2010 samstaða um endurreisn* (Morgunblaðið 2010). Þar var lögð áhersla á að allir þingflokkar myndu vinna saman og sammælast um afdráttarlausar aðgerðir í þágu íslenskra heimila og atvinnulífs (Þingskjal nr. 1294/2009-2010).

Þegar heimasíða Framsóknarflokksins í aðdraganda kosninganna er skoðuð má sjá að pistlar og greinar eftir flokksmenn sem fjalla um leiðréttingu stökkbeyttra verðtryggðra húsnæðislána eru áberandi þar sem finna má greinar líkt og „Lausn úr skuldafjötrum,“ „Ert þú þolinmóði skuldarinn?“ og „Réttláti skuldarinn.“

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson ritaði auk þess ótal pistla í blöðin og á heimasíðuna sína þar sem vakin er athygli á almenntri skuldaleiðréttingu. Í pistli sem birtist í Fréttablaðinu í október 2010 gagnrýndi hann minnihlutastjórnina fyrir að taka ekki vel í hugmyndir um almenna skuldaleiðréttingu (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2010). Nokkrum dögum fyrir kosningar birti Sigmundur Davíð blogg á heimasíðu sinni þar sem stóð m.a.

Annað hvort verður mynduð ríkisstjórn um skuldaleiðréttingu, afnám verðtryggingar og heilbrigðara fjármálakerfi eða ríkisstjórn þeirra sem telja í lagi að láta vogunarsjóði ákveða hvenær Ísland brýst úr viðjum skulda og hafta, ríkisstjórn sem telur ekki rétt að nýta einstakt tækifæri til að koma til móts við skuldsett heimili, ríkisstjórn um óbreytt fjármálakerfi, ríkisstjórn um verðtryggingu. (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2013)

Almenna skuldaleiðréttingin var aðalstefnumál flokksins í þessum kosningum og var miklu þúðri eytt í að sannfæra þjóðina um að mikilvægi hennar. Fullyrt var að um almenna aðgerð væri að ræða sem hefði jákvæð áhrif á efnahag allra landsmanna (Forsætisráðuneyti 2013). Óhætt er að segja að þessi stefnuáhersla flokksins hafi stuðlað að þeim mikla kosningasigri Framsóknarflokksins og þar með hafi kjósendur veitt málunum brautargengi og tryggt að þau kæmust á dagskrá.

5.2.2 Aðkoma hagsmunasamtaka

Hagsmunasamtök heimilanna voru stofnuð í janúar 2009 eins og fram hefur komið. Þau voru stofnuð til þess að verja og bæta stöðu heimilanna í landinu. Meginmarkmið þeirra frá stofnun var krafan um leiðréttingu stökkbreyttra húsnæðislána og afnám verðtryggingar. Samtökin byggja á lýðræðislegum grunni þar sem félagar hafa jafnan rétt til áhrifa (Hagsmunasamtök heimilanna 2019b). Þótt áherslur samtakanna og verksvið hafi tekið miklum breytingum og færa megi rök fyrir því að samtökunum hafi tekist að leiða til lykta helstu baráttumálum sínum eru þau enn starfandi í dag með áherslu á önnur og ný baráttumál en þau sem brunnu á samfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins (Hagsmunasamtök heimilanna 2019a). Í dag beina samtökin t.a.m. sjónum sínum að neytendarétti og ólöglegum vaxtabreytingum en kjarninn í stefnu samtakanna svipar enn að miklu leyti til mála sem voru efst á baugi við stofnun þeirra. Stefna samtakanna var flokkuð í fimm atriði í síðustu ársskýrslu þeirra, þ.e. barátta gegn verðtryggingu lána heimilanna, leiðréttingar á verðtryggðum og gengistryggðum lánnum heimilanna til samræmis við neytendarétt, barátta gegn mannréttindabrotum í málsmeðferð skuldamála heimilanna, rannsókn á aðgerðum sem ráðist var í eftir hrun og afleiðingum þeirra fyrir heimilin og að fundið verði hvað kostar að

lifa hófsömu og mannsæmandi lífi og framfærsla verði tryggð til samræmis við það (Hagsmunasamtök heimilanna 2019).

Sumarið 2011 stóðu samtökin fyrir undirskriftasöfnun þar sem krafist var almennra og réttláttra leiðréttinga á stökkbreyttum lánum heimilanna og afnáms verðtryggingar. Söfnuðust yfir 30.000 undirskriftir sem afhentar voru þáverandi forsætisráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, 1. október sama ár (Hagsmunasamtök heimilanna 2011a og 2011b).

Í framhaldi af afhendingu undirskriftalistans gaf Hagfræðistofnun Háskóla Íslands út skýrslu þar sem fjórum mismunandi leiðum til leiðréttingar á lánum var lýst og var tilgangur skýrslunnar að meta kostnað við tillögur Hagsmunasamtaka heimilanna. Var skýrslan unnin í samstarfi við forsætisráðuneyti. Niðurstaða skýrslunnar var sú að engin þessara leiða væri hagkvæm og að ríkissjóður myndi með beinum eða óbeinum hætti bera allan kostnað af aðgerðunum (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2012).

Í nóvember árið 2010 kom út skýrsla sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna sem innihélt sérálit fulltrúa Hagsmunasamtaka heimilanna. Vinnuhópurinn, sem samanstóð af sérfræðingum ráðuneyta, lánastofnana og fulltrúum Hagsmunasamtaka heimilanna, hafði það verkefni að meta kostnað af ýmsum leiðum sem höfðu verið til umræðu um lausnar á skuldavanda heimilanna (Hagsmunasamtök heimilanna 2010). Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, þáverandi formaður Framsóknarflokksins, gagnrýndi þessa skýrslu á bloggsíðu sinni. Hann taldi höfunda skýrslunnar aðeins fjalla um kostnað aðgerðanna en ekki efnahagslegan ávinning (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2012).

Ekki voru öll hagsmunasamtök á einu máli. Samtök atvinnulífsins viðruðu áhyggjur sínar af áhrifum fyrirhugaðrar skuldaleiðréttingar á efnahagslífið og stöðu ríkissjóðs. Töldu fulltrúar samtakanna að stórfelld niðurfærsla skulda hlyti að hafa víðtæk áhrif á efnahagslífið með aukinni einkaneyslu, auknum innflutningi og viðskiptahalla sem gæti stuðlað að veikara gengi krónunnar, vaxandi verðbólgu og hækkandi vöxtum (Samtök atvinnulífsins 2013).

5.3 Leiðréttingin í ljósi dagskrárkenninga Kingdons

Í þessum kafla verður umfjöllunin um opinber úrræði vegna skulda heimilanna sett í fræðilegt samhengi. Dagskrárkenning Kingdons verður notuð til að varpa ljósi á fyrri rannsóknarspurninguna, þ.e. hvernig opinber úrræði vegna skulda heimilanna komust á

dagskrá stjórnvalda. Það er auðséð að kenningar Kingdons eru gagnlegar til að lýsa því stefnumótunarferli sem hefur átt sér stað.

Ef skoðaðir eru þátttakendurnir sem Kingdon fjallar um, þ.e. hagsmunasamtök, háskóla- og rannsóknarsamfélagið, fjölmiðlar og almenningsálit, má færa rök fyrir því að allir þessir aðilar hafi komið að stefnumótun að einhverju leyti.

Hagsmunasamtök heimilanna unnu ötullega að því að vekja athygli á skuldastöðu heimilanna og hnippa í stjórnvöld. Samtökin skrifuðu ýmsa pistla um þessi málefni og settu fram tillögur sem voru borin á borð fyrir stjórnvöld og þrýstu þannig á þau að láta ekki kyrrt liggja. Undirskriftasöfnunin sumarið 2011 sýnir einnig glögg hvernig samtökin virka sem þrýstihópur á aðgerðirnar.

Háskóla- og rannsóknarsamfélagið lagði einnig sitt lóð á vogarskálarnar í því að vekja athygli á vandanum. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gaf út skýrslu árið 2012 sem innihélt mat á áhrifum tillagna um mismunandi leiðir til leiðréttingar á stökkbreyttum lánum heimilanna. Höfundar skýrslunnar mátu áhrif mismunandi leiða til leiðréttingar á lánum og bentu á að engin þeirra væri fullkomin og fastlega mætti gera ráð fyrir því að ríkissjóður myndi bera af þeim mestan kostnað. Þrátt fyrir enga afgerandi bestu lausn vakti þessi skýrsla þó athygli á vandamálinu. Opinberar skýrslur sem þessar hafa áhrif á álit almennings og opinbera umræðu og má því fullyrða að háskóla- og rannsóknarsamfélagið sé mikilvægur þátttakandi í stefnumótun stjórnvalda.

Stjórnmálaflokkar skipa einnig stóran sess í því að vekja athygli á málum og má í þessu tilfelli nefna Framsóknarflokkinn sem mikilvægan þátttakanda. Þingflokksmenn fjölluðu um mál heimilanna á þingfundum og í greinarskrifum sínum. Kingdon nefnir að auki bæði fjölmiðla og almenningsálit sem þátttakendur sem geta haft áhrif á umræðuna. Hann telur þessa aðila þó heldur valdalitla samanborið við aðra þátttakendur en þeirra helsta hlutverk er að veita aðhald. Fjölmiðlar fjölluðu mikið um skuldavanda heimilanna og Hagsmunasamtök heimilanna stóðu fyrir undirskriftasöfnunum þar sem álit almennings kom í ljós.

Til að útskýra stöðu stefnumótunarinnar nánar er gagnlegt að nota strauma Kingdons, þ.e. vandamálastrauminn, stefnustrauminn og stjórnmálastrauminn sem og kenninguna um glugga tækifæranna.

Stefnufrumkvöðlar í stefnumótun eru margir og því oft erfitt að nefna einn sem hefur haft mestu áhrifin. Þó má nefna Sigmund Davíð Gunnlaugsson, fyrrum formann Framsóknar-

flokksins, sem ótvíræðan stefnufrumkvöðul innan stjórnarsýslunnar í málum er varða skuldavanda heimilanna. Stefnufrumkvöðlar eru jafnan góðir talsmenn og gegna áhrifastöðu. Þeir grípa tækifæri til að vekja athygli á máli um leið og það gefst. Sigmundur Davíð og flokkur hans helguðu sig málum heimilanna í kosningabaráttu sinni fyrir kosningarnar 2013. Helsti stefnufrumkvöðull utan stjórnkerfisins voru Hagsmunasamtök heimilanna.

Ef litið er á vandamálastrauminn í þessu samhengi þá má auðveldlega tengja skuldavanda heimilanna við hann. Fljótt eftir bankahrunið 2008 jókst verðbólga gífurlega og skuldir heimilanna hækkuðu upp úr öllu valdi. Hagsmunasamtök, stjórnámamenn, háskóla- og rannsóknarsamfélagið og fjölmiðlar vöktu fljótt athygli á vandamálinu.

Útgáfa ýmissa skýrslna, fræðigreina og pistla um hækkandi skuldir heimilanna sem nefndar voru hér að framan sýna að margt hefur verið ritað um skuldavanda heimilanna frá bankahrununu. Þessar hugmyndir að lausnum voru ólíkar og féllu misvel í kramið hjá bæði stjórnámamönnum og almenningi. Sumar voru ekki tæknilega fýsilegar eða höfðu ekki ásættanleg gildi. Úr hugmyndasúpunni þróuðust þessar ólíku hugmyndir, tóku breytingum og fýsilegar og ásættanlegar lausnir á vandamálinu urðu til. Þetta fer allt heim og saman við stefnustraum Kingdons.

Pólítíski straumurinn er ekki síst áberandi í þessu máli. Kingdon nefnir þrjá þætti sem hafa áhrif á feril dagskrársetningar innan pólítíska straumsins. Í fyrsta lagi hefur skynjun stjórnvalda eða stefnumótandi aðila á stemmninguna í þjóðfélaginu áhrif á stefnumótun. Í öðru lagi geta hagsmunasamtök haft áhrif á stjórnámamenn. Í þriðja lagi telur Kingdon að mannabreytingar innan ríkisstjórna, ráðuneyta og þinga hafi áhrif á dagskrársetningu. Það gefur auga leið að almenningur var heldur neikvæður og andrúmsloftið þrungið spennu í kjölfar bankahrunsins og hækkandi skulda heimilanna. Skynjun stjórnvalda á stemmninguna, þrýstingur frá Hagsmunasamtökum heimilanna og mannabreytingar sem urðu innan ríkisstjórnarinnar í kosningunum 2013 koma heim og saman við pólítíska straum Kingdons.

5.3.1 Gluggi tækifæranna opnast

Að mati Kingdons opnast gluggi tækifæranna þegar straumarnir þrír renna saman á ákveðnum tímamarki og mál komast á dagsskrá stjórnvalda. Hagsmunahópar, fjölmiðlar, almenningur og sérfræðingar höfðu hátt og vöktu athygli á vandamálinu. Auk þess höfðu stjórnámamenn og aðrir aðilar innan stjórnarsýslunnar áhrif á pólítíska strauminn. Þegar allir þessir þátttakendur létu sig málið varða á sama tíma, í aðdraganda og kjölfar kosninganna

2013 má segja að straumarnir þrír hafi runnið saman og gluggi tækifæranna opnast. Í mars 2014 var loks frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána lagt fyrir Alþingi og voru lög þess eðlis að farið yrði í þessa aðgerð samþykkt 17. maí 2014 (lög nr. 35/2014). Þrátt fyrir að ýmsar efasemdaraddir hafi heyrst innan og utan stjórnmalanna urðu þær ekki til þess að sveigja eða hægja á ferlinu.

Opnað var fyrir umsóknir um höfuðstólsslækkun á sérstökum vef degi síðar, 18. maí 2014 og var umsóknarfrestur til 1. september. Hafið var að birta útreikninga 11. nóvember sama ár og umsækjendur gátu byrjað að staðfesta þá 23. desember. Í apríl 2015 höfðu flestir umsækjendur fengið svör og um sumarið var búið að afgreiða allar umsóknir (Ríkisskattstjóri 2019a).

Samkvæmt Kingdon lokast gluggi tækifæranna oft mjög hratt og er hröð framkvæmd leiðréttingar dæmi um mál sem þurfti að afgreiða hratt og örugglega og áður en glugginn lokaðist aftur, sérstaklega með tilliti til ytri aðstæðna. Kenningar Kingdons eiga því vel við og lýsa vel hvernig stefnumótun íslenskra stjórnvalda varðandi skuldavanda heimilanna hefur verið háttað.

6 Opinber stjórnæki vegna skulda heimilanna

Ríkisstjórnirnar sem komust til valda árið 2009 annars vegar og árið 2013 hinsvegar voru ólíkar að flestu leyti en áherslur þeirra á skuldamál einstaklinga og heimila voru í báðum tilvikum í forgrunni. Aftur á móti voru útfærslur kosningalofordanna verulega frábrugðnar hvor annarri.

Áhersla ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur var að tryggja jafnræði milli borgaranna og beita þar með úrræðum sem gagnast myndu ólíkum hópum samfélagsins. Leiðréttingar- aðgerð ríkisstjórnar Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar var sértækari og beindist fyrst og fremst gagnvart húsnæðiseigendum sem höfðu tekið verðtryggð lán sem snarhækkðu árin eftir efnahagshrunið 2008.¹ Þrátt fyrir að hefð sé fyrir eignaríbúðum hér á landi eru alls ekki allir í þeirri stöðu að búa í eigin húsnæði. Á árunum 2006-2011 bjuggu t.a.m. aðeins um 70-80% Íslendinga í eigin húsnæði (Lúðvík Elíasson og Magnús Árni Skúla-son 2016).

6.1 Umboðsmaður skuldara

Embætti umboðsmanns skuldara tók til starfa 1. ágúst 2010 en í júlí sama ár voru samþykkt lög á Alþingi um stofnun embættisins. Embætti umboðsmanns skuldara er ríkisstofnun sem heyrir undir félagsmálaráðherra og skal gæta hagsmuna og réttinda skuldara svo sem nánar er kveðið um í lögum nr. 100/2010.

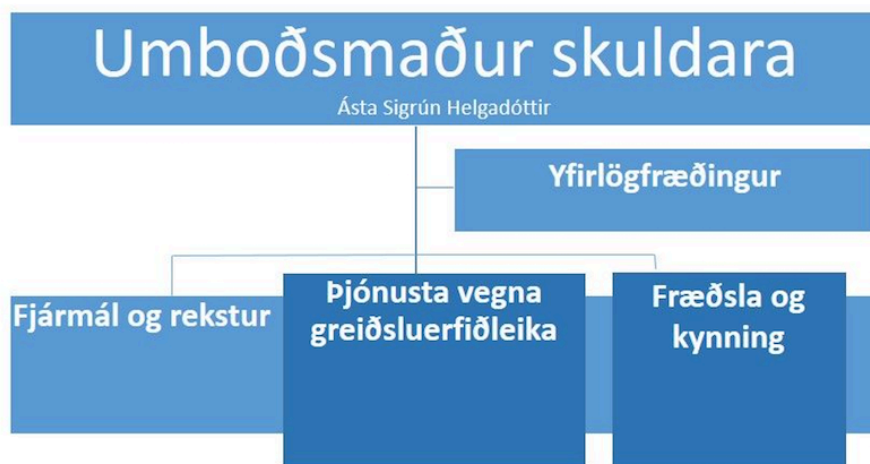
Embættið var byggt á grunni Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Hún hafði verið starfrækt síðan 1996 og var tilraunaverkefni félagsmálaráðueytis í samstarfi við nokkra aðra aðila. Hlutverk Ráðgjafarstofunnar var að veita fólki sem átti í verulegum greiðsluerfiðleikum endurgjaldslausu ráðgjöf, aðstoð við að fá yfirsýn yfir stöðu mála, hjálpa því að gera greiðsluáætlanir og hafa milligöngu um samninga við lánadrottna. Starfsmannafjöldinn hafði verið sá sami frá stofnun Ráðgjafarstofunnar en jókst um helming á árinu 2008 sem sýndi fram á brýna þörf á þjónustu líkt og stofan veitti. Í athugasemdum ráðherra við frumvarp laganna kemur fram rökstuðningur við stofnun embættisins. Fjárhagsstaða margra einstaklinga og fjölskyldna hafði versnað mjög í kjölfar bankahrunsins, gengislækkunar krónunnar, hækkaðs verðlags, verðbólgu og þ.a.l. hækkunar á afborgunum verðtryggðra lána. Hækkaðar afborganir gengistryggðra lána olli því einnig að erfitt reyndist að selja fasteignir og bíla sem leiddi til þess að margir lántakendur sátu uppi með yfirveðsettar

¹ Þess ber að geta að flest ágreiningsmál um gengistryggð lán höfðu verið leidd til lykta þegar kom að framkvæmd leiðréttingarinnar og því reyndist ekki þörf á opinberum aðgerðum vegna þeirra.

eignir sem þeir gátu hvorki greitt af né selt. Taldi ráðherra mikilvægt að koma aðstoð við skuldara í skýrara form en áður hafið verið, með skýra stoð í lögum (Frumvarp til laga um umboðsmann skuldara 2009-2010).

Hlutverk umboðsmanns skuldara eru margþætt, m.a. að veita einstaklingum sem eiga í verulegum greiðsluferfiðleikum endurgjaldslausu aðstoð við að öðlast heildarsýn á fjármál sín, leita leiða til lausnar og auðvelda þeim að koma greiðslubyrði og skuldastöðu í ásættanlegt horf, vera milligönguaðili í samskiptum við lánadrottna, útbúa framfærsluviðmið og uppfæra þau reglulega, taka við erindum og ábendingum skuldara um ágalla á lánastarfsemi og senda áfram til viðeigandi eftirlitsstjórnvalds, gæta hagsmuna skuldara og veita aðstoð, ráðgjöf og fræðslu um fjármál heimilanna og sjá um framkvæmd greiðsluáðlögunar. Markmiðið var að ná fram hagstæðustu lausn fyrir skuldara, án þess að hafa hagsmuni kröfuhafa í huga. Stofnunun tekur við ábendingum, kvörtunum og öðrum erindum frá skuldurum og bregst við ef brotið er á þeim. Auk þess er hlutverk stofnunarinnar að veita ráðgjöf og huga að fræðslu um fjármál heimilanna (Umboðsmaður skuldara 2019c).

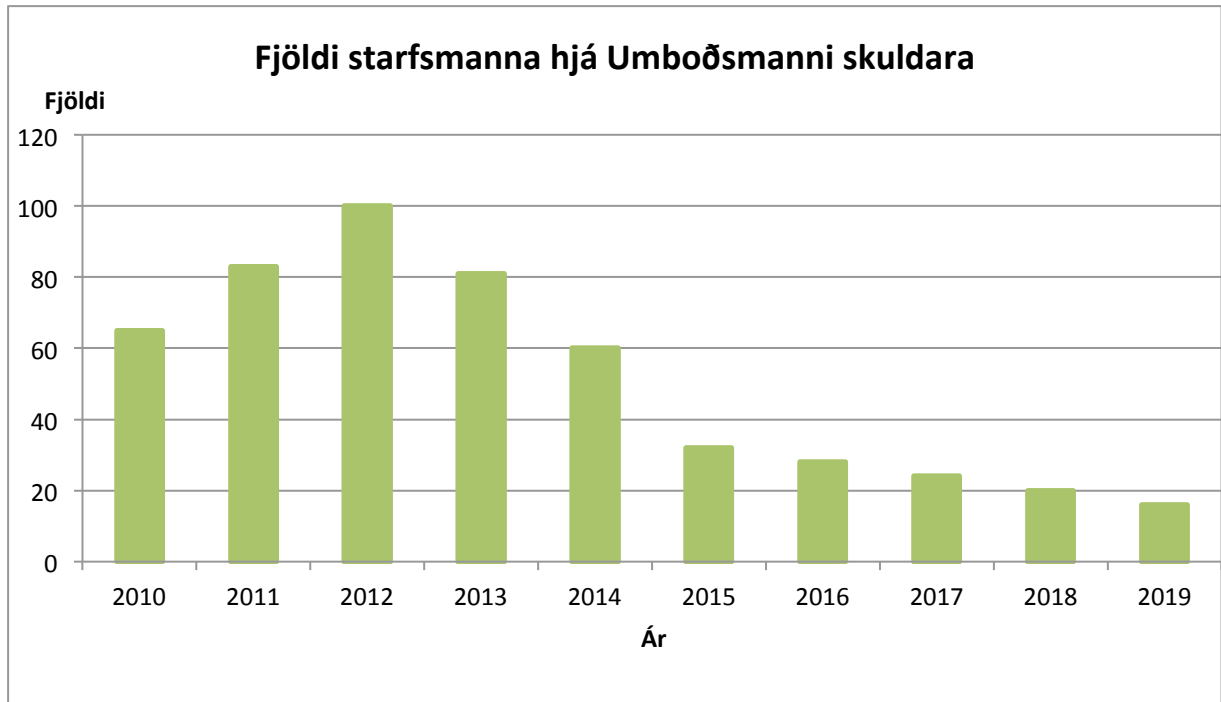
Forstjóri stofnunarinnar ber starfsheitið umboðsmaður skuldara (sjá mynd 4) og ber faglega, stjórnunarlega og fjárhagslega ábyrgð á rekstri hennar en hann er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Umboðsmaður skuldara má krefja stjórnvöld um allar þær upplýsingar sem hann þarf til að geta innt af hendi hlutverk sitt samkvæmt lögum. Samtökum og fyrirtækjum er þar af leiðandi skylt að veita umboðsmanni skuldara allar nauðsynlegar upplýsingar sem óskað er eftir. Aðilar sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 standa straum af kostnaði við rekstur stofnunarinnar. Það á við Íbúðalánasjóð, lífeyrissjóði og váttryggingafélög en Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun eru þessum lögum undanskilin. Í ljósi þess að langflest verkefni embættisins snúa að ráðgjöf til einstaklinga um hvernig best sé að haga greiðslu skulda þótti eðlilegt að þeir aðilar sem stunda lánveitingar greiði kostnað af starfseminni (Frumvarp til laga um umboðsmann skuldara 2009-2010).



Mynd 4. Skipurit af starfsemi Umboðsmanns skuldara (Umboðsmaður skuldara 2019c).

Á hverju ári gefur umboðsmaður skuldara ráðherra skýrslu um starfsemi stofnunarinnar en umfang hennar hefur dregist saman að nokkru leyti á undanförunum árum. Tæpum tveimur árum eftir stofnun embættisins, í maí 2012, störfuðu um 100 manns hjá stofnuninni en í júlí 2019 voru einungis 16 starfsmenn hjá stofnuninni (Umboðsmaður skuldara 2012 og 2019) (sjá mynd 5).

Fyrstu mánuði og ár rekstrar stofnunarinnar voru langflestar umsóknir sem bárust umboðsmanni skuldara vegna greiðsluaðlögunar en þær voru að meðaltali rúmlega 300 í hverjum mánuði. Árið 2019 voru þær hins vegar 43 að meðaltali á mánuði. Umsóknir um ráðgjöf hafa aftur á móti aukist. Annað sem vekur athygli er breyttur umsóknarhópur en mikil fjölgun hefur orðið í hópi umsækjanda á aldrinum 18-29 ára. Meira en helmingur þeirra sem sótt hafa um ráðgjöf eða greiðsluaðlögun undanfarin ár eru yngri en 40 ára (Umboðsmaður skuldara 2019a).



Mynd 5. Fjöldi starfsmanna Umboðsmanns skuldara þegar mest var á ári hverju (Umboðsmaður skuldara 2019b).

6.1.1 Umboðsmaður skuldara í ljósi kenninga um opinber stjórnæki

Í stuttu máli má því segja að umboðsmaður skuldara sé ríkisstofnun sem veitir einstaklingum sem eiga í miklum greiðsluferfiðleikum endurgjaldslausu aðstoð, m.a. með ráðgjöf og sem milligöngumaður í samningsumleitunum um greiðsluáðlögun.

Ef litið er til kenninga Salamons má færa rök fyrir því að umboðsmaður skuldara flokkist undir beint stjórnvald og þ.a.l. opinberan rekstur. Stofnunin framleiðir þjónustu fyrir almenning með beinum ráðstöfunum sem er innt af hendi ríkisstarfsmanna. Hið opinbera sér alfarið um fjármögnun, framkvæmd og skipulag stofnunarinnar. Hún er lögbundin og ber að gefa ráðherra skýrslu um starfsemi hennar á hverju ári.

Þegar starfsemin er skoðuð út frá víddum Salamons má sjá að bein afskipti eru nokkuð mikil auk þvingunar sem almennt er talin töluverð í þessu stjórnæki. Stofnunin getur krafist stjórnvöld, stofnanir, samtök og fyrirtæki um upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar til að geta gegnt hlutverki sínu. Samkvæmt skilgreiningu Salamons er sjálfvirkni ekki mikil sem sést t.a.m. á því að ákveðið var að stofnsetja nýja stofnun frekar en að nota og víkka út þá starfsemi sem fyrir var, Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Sýnileiki stofnunarinnar er mikill og hefur hún t.a.m. lagt áherslu á að kynna starfsemi sína til að auka þekkingu fagaðila og almennings á þeim úrræðum sem standa einstaklingum til boða. Embættið hélt t.d.

kynningar hjá mörgum sveitarfélögum árið 2017, hjá þjónustumiðstöðvum og innan velferðarsviða (Umboðsmaður skuldara 2017). Stofnunin er fjármögnuð af skattfé og því sýnileg í fjárlögum.

Færa má rök fyrir því að rekstur stofnunarinnar hafi verið markvirkur frá upphafi ef litið er til fjölda umsókna og afgreiðslu þessara umsókna. Stofnunin náði fram þeim markmiðum sem upphaflega voru sett. Erfiðara er að segja til um skilvirkni stofnunarinnar, en skilvirkni metur jafnvægið á milli kostnaðs og ágóða. Þá skiptir ekki aðeins fjárhagslegur ágóði máli heldur einnig samfélagslegur ágóði. Þrátt fyrir að kostnaður við aðgerðina hafi verið hár má færa rök fyrir því að til lengri tíma litið hafi hún jákvæð áhrif á hagkerfið. Ætla má að aðgerðin hafi aukið jöfnuð í þjóðfélaginu með því að veita þeim aðstoð og ráðgjöf sem verst stóðu vegna skulda. Allir sem leituðu til stofnunarinnar fengu sömu úrlausn mála sama hver eignastaða þeirra var. Viðráðanleikinn var sömuleiðis talsverður. Stofnuninni tókst vel að framkvæma og innleiða aðgerðir. Lögmæti umboðsmanns skuldara var töluvert, sér í lagi þegar skoðuð er sú þverpólítíska sátt sem var um málið.

6.2 Leiðréttingin

Í lok júní 2013 samþykkti Alþingi tillögu um þingsályktun um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi. Alþingi fól þá ríkisstjórninni að fylgja eftir aðgerðaáætlun í tíu liðum til þess að takast á við skuldavanda íslenskra heimila sem tilkominn var af höfuðstólshækkun verðtryggðra húsnæðislána í kjölfar bankahrunsins. Markmið aðgerðanna var að tryggja stöðugleika og gagnsæi á húsnæðislanamarkaði til framtíðar. Aðgerðaráætlunin var á þann veg að settur var á fót sérfræðingahópur sem útfæra átti ólíkar leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána. Hópurinn átti að gera úttekt á kostum og göllum stofnunar sérstaks leiðréttingarsjóðs vegna húsnæðislána (Þingskjal nr. 9/2013 og Frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána 2013).

Sérfræðingahópurinn skilaði skýrslu í nóvember 2013 með niðurstöðum sem sneru annars vegar að leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána og hins vegar skattleysi séreignarlífeyrissparnaðar. Taldi hópurinn að þessi aðgerð gæti lækkað húsnæðisskuldir heimilanna um allt að 12% eða 150 milljarða króna. Gert var ráð fyrir að verja 80 milljörðum króna í aðgerðina á fjórum árum og átti hámarksfjárhæð niðurfærslu á hvert heimili að vera fjórar milljónir króna.

Lög um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána voru samþykkt á Alþingi þann 17. maí 2014 (lög nr. 35/2014). Grunnviðmið var að ná fram leiðréttingu vegna verðbólguþess á árunum 2008-2009. Auk þessara laga voru samþykkt lög um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar (lög nr. 40/2014) en þau heimiluðu fjölskyldum að ráðstafa séreignarsparnaði sínum inn á veðlán sem tekin voru vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Heimildin takmarkaðist við fimm hundruð þúsund krónur á ári á hverja fasteign. Þeir sem ekki áttu eigið húsnæði gátu nýtt sér skattleysi séreignarsparnaðar við inngreiðslu á sérstaka húsnæðissparnaðarreikninga og var miðað við tímabilið 1. júlí 2014 til 30. júní 2017. Um var að ræða tímabundin skattfrjáls úrræði (Ríkisskattstjóri 2019a).

Embætti ríkisskattstjóra var falið að sjá um leiðréttinguna, höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána, auk verkefnisstjórnar sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði. Ljóst var frá upphafi að ríkisskattstjóri kæmi til með að eiga stóran þátt í framkvæmdinni sjálfri, aðallega vegna skattaframtala sem nota átti, en hlutverk embættisins varð þó töluvert meira en ráðgert var. Fljótlega varð ljóst að best væri að embættið héldi utan um aðgerðina og ynni úr umsóknunum með samræmdum hætti í staðinn fyrir að lána- og fjármálastofnanir afgreiddu þær hver í sínu lagi. Úr því varð að ríkisskattstjóri var miðlægt stjórnvald í framkvæmd leiðréttingarinnar sem reyndist eitt stærsta upplýsingatækniverkefni í sögu Íslands. Aðgerðin var að öllu leyti rafræn en ráða þurfti fleiri starfsmenn hjá ríkisskattstjóra, þróa hugbúnað, auka við húsnæði og gera ýmsar aðrar skipulagsbreytingar.

Strax degi eftir að lögin voru samþykkt, þann 18. maí 2014, var opnað fyrir umsóknir um höfuðstólslækkun á sérstökum vef hjá ríkisskattstjóra. Gefinn var umsóknarfrestur til 1. september og 11. nóvember var hafist handa við að birta útreikninga. Rúmum mánuði síðar, 23. desember, gátu umsækjendur byrjað að staðfesta þá og í apríl 2015 höfðu langflestir fengið svör. Um sumarið 2015 höfðu allar umsóknir verið afgreiddar.

Verðbólguþessi á árunum 2008-2009 hafði þá verið „leiðrétt“ með bæði 80 milljarða króna beinu framlagi ríkisins og óbeinu framlagi, 20 milljörðum sem töpuðum sköttum af séreignarsparnaði í framtíðinni. Hámarksfjárhæð beinnar niðurfærslu á hvert heimili voru fjórar milljónir króna.

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði skýslu um niðurfærslu verðtryggðra fasteignalána fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016-2017. Lögð hafði verið fram skýrsla á 144. löggjafar-

þingi um sama mál og byggði á gögnum frá ríkisskattstjóra um eigna- og skuldastöðu framteljanda það ár. Í seinni skýrslunni voru hinsvegar upplýsingar um dreifingu fjárhæða höfuðstólslækkunar óháð því hvort framteljendur áttu fasteign eða skulduðu yfir höfuð í íbúð sinni (Ríkisendurskoðun 2016). Þar kom m.a. fram að tekjuhæsta tíundin fékk tæplega 30% þeirra 72,2 milljarða króna sem ráðstafað var í höfuðstólsleiðréttingar fasteignaveðlána. 14% heildarupphæðarinnar var úthlutað til tekjulægri helmings framteljanda og 86% til tekjuhærri helmingsins. Langstærstur hluti leiðréttingarinnar var þ.a.l. úthlutað til þeirra sem voru í efri hluta tekjudreifingar landsmanna.

6.2.1 Leiðréttingin í ljósi kenninga um opinber stjórnþæki

Opinber stjórnþæki eru ekki einföld né einvið. Það veldur því að oft reynist flókið að skilgreina eða flokka þækin. Ólíkt þækjum sem notuð eru við t.d. smíðar, svo sem hamar og skrúfjárn sem hafa skýrt og ákveðið hlutverk, hafa stjórnþæki opinberra aðgerða sjaldan svo augljós einkenni. Af þessari ástæðu krefjast tilteknar aðgerðir stjórnvalda oft fleiri en eins stjórnþækis sem veldur því að oft verður sambland ólíkra stjórnþækja fyrir valinu (Salamon 2002, 21).

Þegar framkvæmdin við skuldaleiðréttinguna er skoðuð með hliðsjón af kenningum Salamons um opinber stjórnþæki sést að aðgerðin er samspil tveggja stjórnþækja, beins stjórnvalds og skatta. Annar hluti aðgerðarinnar, sá er sneri að ráðstöfun séreignarsparnaðs inn á veðlán sem tekin voru vegna öflunar íbúðarhúsæðis, er dæmi um skattfrjálst úrræði. Eitt af mörgum markmiðum skatta er að leiðréttu fyrir markaðsbresti og á það við um þetta úrræði. Algengt er að skattar séu notaðir í samspili við önnur stjórnþæki.

Þótt leiðrétting verðtryggðra húsneðislána hafi í eðli sínu verið skattalegt stjórnþæki var ekki um skatttekju ríkissjóðs að ræða. Grunnur hennar byggði þó að hluta á skattkerfi Íslands og var framkvæmd hennar í höndum embætti ríkisskattstjóra. Þótt embætti ríkisskattstjóra sé beint stjórnvald samanber fyrri skilgreiningu á stjórnþæki var embættið einungis framkvæmdaraðili á stjórnþæki sem á meira skylt við stjórnþæki skatta. Þó var ekki um beina skatttöku að ræða heldur endurgreiðslu úr ríkissjóði. Þar sem ríkisskattstjóra var falið að sjá um framkvæmdina má sjá að hér er um samspil skatta og beins stjórnvalds að ræða.

Ef aðgerðin er mátuð við víddir og viðmið Salamons má sjá að stig þvingunar er nánast ekkert. Bein afskipti voru mikil þar sem ríkisskattstjóri sá nánast alfarið um framkvæmdina, ólíkt því sem ráðgert var. Sjálfvirkni var því mikil, enda embætti ríkisskattstjóra rótgróin

stofnun sem hefur verið starfandi síðan árið 1962 (Ríkisskattstjóri 2019b). Ekki þurfti því að stofna beint stjórnvald frá grunni líkt og með umboðsmann skuldara. Sýnileiki var auk þess mikill enda eitt stærsta upplýsingatækniverkefni sem farið hefur verið í hér á landi og komu niðurstöður fram í áætlunum og skýrslum stjórnvalda. Skattkerfið innihélt auk þess nauðsynlegar upplýsingar um stöðu lána.

Segja má að leiðréttingin hafi verið markvirk aðgerð. Hún náði markmiðum sem sett voru fram, þ.e. að leiðréttu hækkun skulda vegna verðbólguástands í kjölfar bankahrunsins. Skilvirkni aðgerðarinnar er ekki eins augljós. Kostnaðurinn var mikill og ágóðinn ekki mjög sýnilegur enda aðeins um höfuðstólslækkun lána húsnæðiseigenda að ræða. Viðráðanleiki leiðréttingarinnar var mikill enda gekk afgreiðsla framkvæmdarinnar greiðlega. Hinsvegar var lögmætið ekki mikið vegna verulega skiptra skoðana á málinu og því ekki sama þverpólítíska sátt og varðandi umboðsmann skuldara. Af öllum viðmiðum Salamons er þó athyglisverðast að skoða jöfnuðinn í þessu samhengi. Þrátt fyrir að talsmenn leiðréttingarinnar hafi ítrekað kallað aðgerðina almenna er deginum ljósara að hún náði ekki til allra þjóðfélagsþegna heldur beindist að fasteignaeigendum. Aðeins einstaklingar með verðtryggt húsnæðislán fengu höfuðstólslækkun og því náði aðgerðin ekki til fólks á leigumarkaði þrátt fyrir umtalsverða hækkun á leiguverði í kjölfar bankahrunsins. Líkt og fram hefur komið eru einungis tæplega fjórir af hverjum fimm sem búa í eigin húsnæði og má því segja að leiðréttingin hafi að engu leyti náð til fimmtungs þjóðarinnar.

Upphæð leiðréttingar sem einstaklingur fékk var í hlutfalli við upphæð láns. Það gefur auga leið að þeir sem eru tekjuháir og eignamiklir hafa tæk á að taka hærri lán en þeir tekjulærri. Þ.a.l. fór stór hluti leiðréttingarinnar til tekjuhárna einstaklinga með há lán og miklar eignir.

7 Niðurstöður og lokaorð

Í dag er rúmur áratugur frá því að efnahagshrunið mikla varð á Íslandi og mikið vatn hefur runnið til sjávar. Verðbólga og atvinnuleysi hafa minnkað og krónan styrkst, m.a. með auknum ferðamannastraumi. Skuldavandi heimilanna hefur að mörgu leyti batnað. Í kjölfar bankahrunsins voru ýmsar leiðir farnar til að takast á við skuldir heimilanna sem snarhækkðu með falli bankanna og gengislækkun krónunnar. Verðtrygð íbúðarlán og gengistrygð lán voru meginástæða þess hve hratt skuldir hækkðu. Í þessari ritgerð var sjónum beint að tveimur stórum aðgerðum tveggja mismunandi ríkisstjórna til lausnar á vandanum. Kenningar Lesters M. Salamons og Johns W. Kingdons hafa verið hornsteinninn í allri nálgun og umfjöllun.

Markmið þessarar ritgerðar var að svara framangreindum tveimur rannsóknarspurningum. Sú fyrri var svohljóðandi: *Hvernig komust opinber úrræði vegna skulda heimilanna á dagskrá stjórnvalda?* Farið var yfir mikilvæga þætti, svo sem alþingiskosningarnar árin 2009 og 2013, kosningabaráttu, áherslu og stefnu nýrra ríkisstjórna, stofnun Hagsmunasamtaka heimilanna svo dæmi séu tekin og þessir þættir mátaðir við dagskrárkenningar Kingdons.

Gluggi tækifæranna opnaðist tvisvar þegar opinber úrræði vegna skuldavanda heimilanna komust á dagskrá stjórnvalda. Í fyrra skiptið við stjórnarskipti vorið 2009 og í seinna skiptið við stjórnarskipti 2013. Vorið 2009 runnu vandamála- og pólitíski straumurinn saman með hjálp nýstofnaðra Hagsmunasamtaka heimilanna, fjölmiðla, stjórnámálamanna og ríkisstjórnarskipta. Vandamálið var skilgreint og vakin athygli á skuldum heimilanna. Stefnumstraumurinn náði þó ekki að þróast með hefðbundnum hætti og skilgreining ólíkra markmiða og leiða varð ekki með sama hætti og vorið 2013. Þrátt fyrir það opnaðist gluggi tækifæranna og opinber úrræði komust á dagskrá stjórnvalda sem varð til þess að embætti umboðmanns skuldara var stofnað. Ástandið í þjóðfélaginu í kjölfar bankahrunsins 2008 varð til þess að glugginn opnaðist og afgreiðsla málsins gekk hratt fyrir sig þrátt fyrir óhefðbundna þróun stefnustraumsins.

Opinber úrræði vegna skuldavanda heimilanna komust aftur á dagskrá stjórnvalda vorið 2013. Þó þróuðust straumarnir þrír með hefðbundnari hætti en í fyrra skiptið sem varð til þess að gluggi tækifæranna opnaðist á ný. Ef litið er á vandamálastrauminn má sjá að ýmsir aðilar unnu saman og í sundur við að vekja athygli á málinu. Fullyrða má að mikilvægir þátt-

takendur voru Hagsmunasamtök heimilanna og stjórnámamenn ákveðinna flokka, t.a.m. Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. Fjölmíðlar og almenningsálit höfðu einnig vægi í stefnumótuninni. Háskóla- og rannsóknarsamfélagið voru þátttakendur að því leyti að ýmsir sérfræðingar skrifuðu skýrslur um vandamálið og settu fram ólíkar hugmyndir að lausnum. Stefnustraumurinn mótaði landslagið og úr hugmyndasúpunni fengu hugmyndirnar hljómgrunn sem síðar tóku breytingum og nýjar lausnir urðu til. Mannabreytingar á þingi og stemmningin í þjóðfélaginu skiptu sköpum í þessu máli sem kemur heim og saman við pólitíska strauminn. Því má segja að straumarnir þrír hafi runnið saman og gluggi tækifæranna opnast vorið 2013. Hagsmunahópar, stjórnámamenn, fjölmíðlar og almenningur höfðu hátt um málið og við tók ný ríkisstjórn sem hafði skuldavanda heimilanna að aðalstefnumáli. Kenningar Kingdons eiga því vel við og lýsa vel hvernig stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málum heimilanna í kjölfar bankahrunsins hefur verið háttað.

Seinni rannsóknarspurningin var eftirfarandi: *Hvaða stjórnþækjum var beitt og hver voru helstu einkenni þeirra?* Fjallað var ítarlega um embætti umboðsmanns skuldara og leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána.

Kenning Salamons um opinber stjórnþæki var notuð til að varpa ljósi á rannsóknarspurninguna og bera saman ólík stjórnþæki sem notuð voru við að leysa skuldavanda heimilanna. Tvö stjórnþæki skiptu höfuðmáli, þ.e. beint stjórnvald og skattar. Umboðsmaður skuldara flokkast sem opinber rekstur eða beint stjórnvald og ber skýr einkenni þess stjórnþækis. Stofnunin hefur það hlutverk að veita einstaklingum sem eiga í greiðsluerfiðleikum endurgjaldsloausa aðstoð, m.a. með greiðsluaðlögun og annarri ráðgjöf. Þetta úrræði hefur gagnast ólíkum hópum samfélagsins sem eiga það sameiginlegt að glíma við skuldavanda. Allir sem leituðu til stofnunarinnar fengu sömu úrlausn mála þrátt fyrir að kjósendum hafi ekki þótt það nóg á þeim tíma. Jöfnuður var því mikill enda var vinstri stjórn við völd sem lagði mikla áherslu á jöfnuð.

Leiðréttingin var aftur á móti sambland tveggja stjórnþækja, beins stjórnvalds og skatta. Þrátt fyrir að talað hafi verið um almenna aðgerð sem kæmi öllum þjóðfélagsþegnum til góða beindist aðgerðin fyrst og fremst gagnvart húsnæðiseigendum sem höfðu tekið verðtryggð lán en á árunum fyrir og eftir hrun bjuggu um 70-80% Íslendinga í eigin húsnæði. Þrátt fyrir að aðgerðin hafi náð markmiði sínu og lækkað höfuðstól íbúðarlána uppfyllti hún ekki kröfur um jöfnuð í opinberum rekstri.

Tilgangur þessarar ritgerðar er ekki að færa rök fyrir kostum og göllum þeirra opinberu úrræða sem farið var í vegna skuldavanda heimilanna. Markmiðið var að skoða ferli stefnumótunar annars vegar og hinsvegar að skoða einkenni þeirra stjórnækja sem beitt var. Umfjöllunin er því ákveðnum takmörkunum háð. Ef greina ætti kosti og galla hefði umfjöllunin þurft að vera töluvert viðameiri. Í framhaldi væri þó áhugavert að skoða það.

Framhjá því var þó ekki komist að fjalla örstutt um niðurstöður skýrslu forsætisráðuneytis um aðgerðina þar sem í ljós kom að langstærstur hluti leiðréttingarinnar fór til tekjuhærri helmings landsmanna og þar af um þriðjungur til tekjuhæstu tíundarinnar. Þrátt fyrir að meginmarkmið opinberra stjórnækja sé jafnan að tryggja skilvirkni og jöfnuð má sjá að mismunandi stjórnækji uppfylla þær kröfur misvel við ólíkar aðstæður. Mikilvægt er að hafa það í huga við val á stjórnækjum.

Heimildaskrá

- Cohen M., March J. og Johan Olsen. 1972. „A Garbage Can Model of Organizational Choice.“ *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Eyvindur G. Gunnarsson. 2009. „Um gengistryggð lán og verðtryggingu.“ *Úlfjótur*, 3: 315-349.
- Forsætisráðuneyti. 2013. *Höfuðstólaáækkun húsnæðislána*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti. Sótt 20. maí 2019. <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/hofudstolslaekkun-husnaedislana.pdf>.
- Forsætisráðuneyti. 2013. „Leiðréttingin.“ Reykjavík: Forsætisráðuneyti. Sótt 7. ágúst 2019. <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/kynning-leidrettingin.pdf>.
- Frumvarp til laga um umboðsmann skuldara. Þskj. 952, 562. mál, 2009-2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 13. ágúst 2019. <https://www.althingi.is/altext/138/s/0952.html>.
- Frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána. Þskj. 837, 485. mál, 2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 24. ágúst 2019. <https://www.althingi.is/altext/143/s/0837.html>.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2009. *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. 2012. *Greinargerð um afföll íbúðalána við stofnun nýju bankanna og kostnað við niðurfærslu lána*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagsmunasamtök heimilanna. 2010. *Skýrsla sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna. Sérálit fulltrúa Hagsmunasamtaka heimilanna*. Reykjavík: Hagsmunasamtök heimilanna.
- Hagsmunasamtök heimilanna. 2011a. „Undirskriftasöfnun heimilanna.“ Sótt 14. ágúst 2019. https://bofs.blog.is/users/10/bofs/files/undirskriftasofnun_heimilanna_1_oktober_2011_-_fylgig_gn.pdf.
- Hagsmunasamtök heimilanna. 2011b. „Hagsmunasamtök heimilanna hefja viðræður við forsætisráðherra.“ 5. október. Sótt 14. ágúst 2019. <http://www.heimilin.is/varnarthing/frettirhagsmunasamtokin/item/598>.
- Hagsmunasamtök heimilanna. 2019a. *Ársskýrsla 2018-2019*. Reykjavík: Hagsmunasamtök heimilanna.
- Hagsmunasamtök heimilanna. 2019b. „Um samtökin.“ Sótt 8. ágúst 2019. <http://heimilin.is/varnarthing/umsamtokin.html>.
- Hagstofa Íslands. 2010. „Alþingiskosningar 25. apríl 2009.“ *Hagtíðindi* 95 (13).
- Hagstofa Íslands. 2015. „Alþingiskosningar 27. apríl 2013.“ *Hagtíðindi* 100 (3).

- Hagstofa Íslands. 2019. „Breytingar á vísitölu neysluverðs frá 1988.“ Sótt 22. ágúst 2019.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__visitolur__1__visitalaneysluverds__1__neysluverd/VIS01000.px/?rxid=c9213bec-952b-47d2-b9d8-029506fc70c5.
- Halldór Kiljan Laxness. (1933-35) 1999. *Sjálfstætt fólk*. 8. útg. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Howard, Christopher. 2002. „Tax Expenditures.“ Í *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Ritstjóri Lester M. Salamon, 410-444. New York: Oxford University Press.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson Education Limited. 2014.
- Leman, Christopher K. 2002. „Direct Government.“ Í *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Ritstjóri Lester M. Salamon, 48-79. New York: Oxford University Press.
- Lúðvík Elíasson og Magnús Árni Skúlason. 2016. „Húsnæðisfjármögnun í Evrópu og á Íslandi 1989 til 2014.“ Erindi flutt á málstofu Seðlabanka Íslands, Reykjavík, 8. mars. Sótt 20. ágúst 2019.
<https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Malstofur/Housing%20finance%20in%20Iceland%20-%20Milestones.pdf>.
- Lög um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 20. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991021.html>.
- Lög um vísitölu neysluverðs nr. 12/1995. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 11. ágúst 2019.
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1995012.html>.
- Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 12. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/lagas/148c/2002161.html#G3>.
- Lög um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 með síðari breytingum (fyrningarfrestur) nr. 142/2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 7. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/altext/stjt/2010.142.html>.
- Lög um umboðsmann skuldara nr. 100/2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 13. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2010100.html>.
- Lög um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána nr. 35/2014. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 10. ágúst 2019. <https://www.althingi.is/altext/143/s/1253.html>.
- Lög um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar nr. 40/2014. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 19. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/altext/stjt/2014.040.html>.
- Morgunblaðið*. 2010. „Þjóðarsátt 2010 Samstaða um endurreisn. Tillögur að aðgerðum til endurreisnar íslensks efnahagslífs í samvinnu stjórnmalaflokka.“ Sótt 10. ágúst 2019.
<https://www.mbl.is/media/17/2017.pdf>.

- Rannsóknarnefnd Alþingis. 2010. *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórar Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Ríkisendurskoðun. 2016. *Skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra um niðurfærslu verðtryggðra fasteignalána*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.
- Ríkisskattstjóri. 2019a. „Annáll nútíma skattasögu.“ Sótt 21. ágúst 2019. <https://www.rsk.is/um-rsk/saga-skatta/annall/1841-fyrirsogn#tab6>.
- Ríkisskattstjóri. 2019b. „Embættið.“ Sótt 19. ágúst 2019. <https://www.rsk.is/um-rsk/embattid/>
- RÚV. 2013. „Sigmundur fær stjórnarmyndunarumboð.“ *ruv.is*. 30. apríl. Sótt 14. ágúst 2019. <https://www.ruv.is/frett/sigmundur-faer-stjornarmyndunarumbod>.
- Salamon, Lester M. 2002. „The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction.“ Í *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Ritstjóri Lester M. Salamon, 1-47. New York: Oxford University Press.
- Samtök atvinnulífsins. 2013. Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi, 9. mál. Erindi nr. P 142/66. Reykjavík: Samtök atvinnulífsins. Sótt 23. ágúst 2019. <https://www.althingi.is/altext/erindi/142/142-66.pdf>.
- Seðlabanki Íslands. 2019. „Verðbólga: Hvað er verðbólga?“ Sótt 27. júlí 2019. <http://www.sedlabanki.is/peningastefna/verdbolgumarkmid/verdbolga>.
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2010. „Hvað getum við gert? III“ *Fréttablaðið*, 21. október.
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2012. „Pöntuð heimsendaspá um skuldaleiðréttingu. Muna menn heimsendaspánnar um Icesave?“ *sigmundurdavid.is* (bloggsíða). Sótt 18. ágúst 2019. <https://sigmundurdavid.is/pontud-heimsendaspá-um-skuldaleidrettingu-muna-menn-heimsendaspánnar-um-icesave/>.
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2013. „Framsóknarstjórn eða verðtryggingarstjórn.“ *sigmundurdavid.is* (bloggsíða). Sótt 19. ágúst 2019. <https://sigmundurdavid.is/framsoknarstjorn-eda-verdtryggingarstjorn/>.
- Sigurjón Gunnarsson. 2010. „Um vexti og vaxtareikning (2): Verðtrygging og vísitölur.“ Síðast uppfært 18. nóvember 2010. Sótt 23. júlí 2019. <http://umraedan.landsbankinn.is/Fjarhagur/2010/11/18/Um-vexti-og-vaxtareikningVerdtrygging-og-visitolur/?tab=blog>.
- Stjórnarráð Íslands. 2009a. „Verkefnaskrá ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri grænna.“ Reykjavík: Stjórnarráð Íslands. Sótt 11. ágúst 2019. <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/sogulegt-efni/um-rikisstjorn/2009/02/01/Verkefnaskra-rikisstjornar-2009/>.

- Stjórnarráð Íslands. 2009b. „Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs.“ Reykjavík: Stjórnarráð Íslands. Sótt 11. ágúst 2019. https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf.
- Stjórnarráð Íslands. 2013. „Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins.“ Reykjavík: Stjórnarráð Íslands. Sótt 15. ágúst 2019. https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/Rikjandi_rikisstjorn/stefnuyfirlýsing-23-3-2013.pdf.
- Umboðsmaður skuldara. 2019a. „Aldursskipting umsækjenda um greiðsluáðlögun.“ Sótt 11. ágúst 2019. <https://www.ums.is/is/um-ums/greiningar-og-gogn/aldursskipting-umsaekjenda-um-greidsluadlogun>.
- Umboðsmaður skuldara. 2019b. „Ársskýrslur.“ Sótt 11. ágúst 2019. <https://www.ums.is/is/um-ums/um-embættid/arsskyrslur>.
- Umboðsmaður skuldara. 2019c. „Um embættið.“ Sótt 11. ágúst 2019. <https://www.ums.is/is/um-ums/um-embættid>.
- Umboðsmaður skuldara. 2012. *Ársskýrsla umboðsmanns skuldara 2012*. Reykjavík: Umboðsmaður skuldara. Sótt 9. ágúst 2019. https://www.ums.is/static/files/Kynningarefni/Arsskyrslur/ums_arsskyrsla_2012_web.pdf.
- Umboðsmaður skuldara. 2017. *Ársskýrsla 2017*. Reykjavík: Umboðsmaður skuldara. Sótt 9. ágúst 2019. https://www.ums.is/static/files/Kynningarefni/Arsskyrslur/ums-arsskyrsla_2017-web.pdf.
- Umboðsmaður skuldara. 2019. *Minnisblað. Staða mála hjá umboðsmanni skuldara 1. júlí 2019*. Reykjavík: Umboðsmaður skuldara. Sótt 11. ágúst 2019. <https://www.ums.is/static/files/Kynningarefni/Minnisblad/ums-1-7-2019.pdf>.
- Viðskiptablaðið. 2010. „Enn sannfærður um ágæti gengistryggðra lána.“ *vb.is*. 20. maí. Sótt 16. ágúst 2019. <https://www.vb.is/frettir/enn-sannfrur-um-agti-gengistryggra-lana/1241/>.
- Weimer, H.R. og Vining, A.R. 2004. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Þingsályktunartillaga um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi. Þskj. 9, 9. mál, 2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 12. ágúst 2019. <http://www.althingi.is/altext/142/s/0009.html>.
- Þingskjal nr. 1366, 562. mál, 2009-2010. Nefndarálit um frv.til I. um umboðsmann skuldara. 2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 27. ágúst 2019. <https://www.althingi.is/altext/138/s/1366.html>.

Þingskjal nr. 1294, 663. mál, 2009-2010. Tillaga til þingsályktunar um samvinnuráð um þjóðarsátt. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 21. ágúst 2019.
<https://www.althingi.is/altext/138/s/1294.html>.

Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Á. Vignisdóttir. 2012. „Staða íslenskra heimila í aðdraganda og kjölfar hrunsins: Lokaniðurstöður á greiningu á stöðu íslenskra heimila.“ Grein kynnt á málstofu í Seðlabanka Íslands, Reykjavík, 3. apríl. Sótt 15. ágúst 2019.
<https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Malstofur/Housing%20finance%20in%20Iceland%20-%20Milestones.pdf>.