

Skýrsla rannsóknarnefndar  
Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



**Útgefandi:**

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.,  
samkvæmt þingsályktun nr. 3/139 frá 17. desember 2010.

**Ritstjórn:**

Sigurður Hallur Stefánsson  
Kirstín Þ. Flygenring  
Jón Þorvaldur Heiðarsson

**Kápur:**

Stefán Einarsson

**Ljósmyndir:**

Torfi Agnarsson

**Prentun og bókbund:**

Svansprent

**Umbrot:**

Stefán Einarsson

Reykjavík 2013

**Merking tákna í töflum:**

- 0 Minna en helmingur einingar
- Núll, þ.e. ekkert
- ... Upplýsingar vantar eða tala ekki til
- Tala á ekki við

# Efnisyfirlit

---

1. Inngangur .....	1
1.1 Þingsályktun um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. ....	1
1.2 Ferill málsins á Alþingi .....	2
1.3 Lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir, meginákvæði .....	3
1.4 Íbúðalánasjóður, stutt lýsing .....	4
1.5 Ferill rannsóknar .....	5
1.6 Eftirlit með rannsóknarferli af hálfu Alþingis .....	5
1.7 Efnistöð skýrslunnar .....	6
1.8 Lokaorð nefndarinnar .....	7
2. Ágrip um helstu niðurstöður .....	9
2.1 Nokkur orð .....	9
2.2 Helstu niðurstöður .....	9
3. Meginlínur í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins .....	18
3.1 Inngangur .....	18
3.2 Tímabilið 1951–1960 .....	19
3.3 Tímabilið 1961–1970 .....	20
3.4 Tímabilið 1971–1980 .....	20
3.5 Tímabilið 1981–1990 .....	21
3.6 Tímabilið 1991–1998 .....	21
3.7 Meginráttirnir í stefnu Íslendinga í húsnæðismálum .....	21
3.8 Félagslegar íbúðabyggingar á Íslandi .....	23
3.8.1 Þróun félagslega húsnæðiskerfisins 1930–1965 .....	23
3.8.2 Örari vöxtur kerfisins 1965–1980 .....	24
3.8.3 1980–1995: Aukin fjölbreytni, enn meira byggt .....	24
3.8.4 Hámarksstærð félagslega húsnæðiskerfisins .....	25
3.8.5 1995–1998: Lokun félagslega eignaríbúðakerfisins .....	26
3.8.6 Viðbótarlánakerfið .....	27
3.8.7 Efling leigumarkaðar eftir árið 2000 .....	27
3.8.8 Lokaorð .....	28
4. Húsnæðismál og hagkerfið .....	29
4.1 Inngangur .....	30
4.2 Húsnæðismarkaður .....	32
4.2.1 Húsnæði .....	32
4.2.1.1 Neysluvara .....	32
4.2.1.2 Fjárfestingarvara .....	36
4.2.2 Húsnæðismarkaður: framboð og eftirspurn .....	38
4.2.2.1 Framboð og eftirspurn eftir húsnæði .....	38
4.2.2.2 Notkun einfaldra hagfræðilíkana .....	39
4.3 Húsnæðisstefna .....	41
4.3.1 Af hverju húsnæðisstefna? .....	42
4.3.1.1 Húsnæðisskortur .....	42
4.3.1.2 Markaðsbrestir á húsnæðismarkaði .....	44

4.3.1.3	Félagsleg jöfnun	44
4.3.1.4	Viðbrögð við lækkun vaxta og lægri greiðslubyrði	48
4.3.1.5	Framkvæmd húsnæðisstefnu	48
4.3.1.6	Að eiga eða leigja	50
4.3.2	Húsnæðisstefna á Íslandi	51
4.3.2.1	Þéttbýlismyndun og íbúðaskortur	52
4.3.2.2	Viðbrögð við markaðsbrestum	52
4.3.2.3	Félagslegt hlutverk	53
4.3.2.4	Almenn lækkun fjármagnskostnaðar vegna húsnæðiskaupa	56
4.3.2.5	Umgjörð lánveitinga	65
4.3.3	Húsnæðisstefna og Íbúðalánasjóður	67
4.3.3.1	Breytingar á húsnæðisstefnu 1999	67
4.3.3.2	Breytingar á húsnæðisstefnu 2004	68
4.3.3.3	Samkeppni við banka	75
4.3.4	Nýleg stefnumótun	76
4.3.5	Umræður og samantekt	77
4.3.5.1	Samantekt	77
4.3.5.2	Umræður	78
4.3.5.3	Samhengi við stefnuskrár síðustu ríkisstjórna	79
4.3.6	Ályktanir	80
4.4	Alþjóðlegt samhengi	81
4.4.1	Tengsl íslenskra og erlendra fjármagnsmarkaða	82
4.4.1.1	Árðagar íslensku krónunnar	82
4.4.1.2	Gjaldeyrishöft og gengisfellingar	82
4.4.1.3	Raugengið	84
4.4.1.4	Erlendar lántökur	85
4.4.1.5	Fjármögnun lánakerfisins og ákvörðun vaxta	86
4.4.1.6	Alþjóðavæðing íslenskra fjármálastofnana	86
4.4.1.7	Ísland sem alþjóðleg fjármálamiðstöð	87
4.4.2	Alþjóðlegir fjármagnsmarkaðir	88
4.4.2.1	Ofgnótt sparifjár á heimsvísu	89
4.4.2.2	Söluréttur Greenspans	90
4.4.2.3	Taumlaus ákefð	91
4.4.2.4	Ládeyða í hagkerfum heimsins	94
4.4.2.5	Þróun fjármálaafurða	95
4.4.2.6	Fjármálakreppan og fasteignamarkaður	98
4.4.3	Umhverfi bankanna	99
4.4.3.1	Uppbygging íslenskra fjármálamarkaða	99
4.4.3.2	Tengsl við umheiminn	100
4.4.3.3	Áhrif alþjóðlegru fjármálakreppunnar	101
4.4.4	Þróun á fasteignamörkuðum í öðrum löndum	102
4.4.4.1	Bætt aðgengi að lánsfé, lægri vextir, lækkuð greiðslubyrði og húsnæðismarkaður	102
4.4.4.2	Íbúðaverð og -fjárfesting í nokkrum löndum	102
4.4.5	Ályktanir	104
4.5	Fasteignamarkaður og efnahagsþróun	104
4.5.1	Efnahagsstefnan	104
4.5.2	Peningastefnan og skuldabréfamarkaður	109
4.5.3	Þróun á fasteignamarkaði	123
4.5.3.1	Yfirlit	123
4.5.3.2	Breytingarnar á Íbúðalánasjóði 2004 og fasteignamarkaður	132
4.5.3.3	Efnahagsþróun og fasteignamarkaður í kringum breytingarnar	135
4.5.4	Verkefni Íbúðalánasjóðs og þróun eignasafnsins	136
4.5.4.1	Útlán Íbúðalánasjóðs	139
4.5.4.2	Keypt lánasöfn	140
4.5.4.3	Aðrar eignir	140
4.5.4.4	Samantekt	144
4.5.5	Ályktanir	145

5. Þróun löggjafar .....	148
5.1 Stjórnsýsluleg staða Húsnæðisstofnunar/Íbúðalánasjóðs .....	148
5.2 Lög um húsnæðismál nr. 44/1998 .....	155
5.3 Breytingar á lögum nr. 44/1998.....	156
5.4 Opinbert eftirlit .....	160
6. Stjórnarhættir og stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs .....	36
6.1 Inngangur .....	36
6.2 Stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs .....	37
6.2.1 Íbúðalánasjóður er hluti hinnar lýðræðislegu umboðskehju .....	39
6.3 Tilgangur og hlutverk Íbúðalánasjóðs.....	40
6.4 Hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs .....	45
6.4.1 Ábyrgð og hlutverk stjórnna hjá opinberum stofnunum .....	45
6.4.1.1 Viðmið um verkefni og meginhlutverk stjórnna stofnana .....	45
6.4.1.2 Önnur viðmið um stjórnarhætti .....	47
6.4.2 Starfsemi stjórnar Íbúðalánasjóðs .....	48
6.4.2.1 Rekstrarhlutverk .....	51
6.4.2.2 Eftirlitshlutverk .....	51
6.4.2.3 Ráðgjafar- og umsagnarhlutverk.....	54
6.4.3 Starfsreglur stjórnar Íbúðalánasjóðs .....	55
6.4.4 Tíðni og umfjöllunarefni á stjórnarfundum Íbúðalánasjóðs 1999–2011 .....	56
6.4.5 Stjórnarmenn.....	58
6.4.5.1 Val stjórnarmanna.....	58
6.4.5.2 Hæfi stjórnarmanna .....	60
6.4.5.3 Menntun stjórnarmanna .....	61
6.4.5.4 Boðun varamanna stjórnar Íbúðalánasjóðs .....	62
<i>Ályktanir 64</i>	
6.4.6 Pólítískar átakalínur í starfsemi stjórnar.....	65
6.5 Skipulag og stjórnun Íbúðalánasjóðs.....	65
6.5.1 Undirbúningur að stofnun Íbúðalánasjóðs .....	65
6.5.2 Ráðning framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs .....	67
6.5.2.1 Þrjú líkön ráðninga hins opinbera .....	71
6.5.2.2 Ráðningar hjá Íbúðalánasjóði .....	71
6.5.3 Framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs .....	72
6.5.4 Framkvæmdastjórn Íbúðalánasjóðs .....	75
6.6 Stefnumótun í húsnæðismálum.....	76
6.6.1 Stefnumótun Íbúðalánasjóðs og samskipti við ráðuneyti.....	76
6.7 Ályktanir og niðurstöður .....	77
7. Rannsóknir á íbúðabörf .....	206
7.1 Inngangur .....	207
7.2 Skylda Íbúðalánasjóðs .....	207
7.2.1 Samkomulag félagsmálaráðuneytis og Íbúðalánasjóðs .....	210
7.3 Áætlanir sveitarfélaga .....	211
7.3.1 Reglugerðir sem varða áætlanir sveitarfélaga .....	211
7.3.2 Eftirlit með áætlunum sveitarfélaga .....	212
7.3.3 Átak til fjölgunar leiguíbúða .....	213
7.4 Samningar við utanaðkomandi aðila .....	213
7.4.1 Borgarfræðasetur.....	213
7.4.2 Stofnun Rannsóknarseturs í húsnæðismálum .....	215
7.4.3 Starf Rannsóknarseturs í húsnæðismálum.....	216
7.4.4 Kannanir Reykjavík Economics á húsnæðismörkuðum.....	216
7.4.5 Álit lögfræðings Íbúðalánasjóðs .....	216
7.5 Ályktanir .....	217

8. Samningar Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka um innheimtu og viðskiptahugbúnað ...	93
8.1 Innheimta fyrir Húsnæðisstofnun og Íbúðalánasjóð áður en samið var um hana við Fjárvaka .....	94
8.2 Útboð á innheimtu og viðskiptahugbúnaði 1999 .....	94
8.3 Samningur við Fjárvaka ehf. um viðskiptahugbúnað .....	95
8.3.1 Ákvæði samnings og greiðslur .....	95
8.3.2 Fjárvaki og Sparisjóður Hólahrepps .....	96
8.3.3 Innleiðing tölvukerfis og viðskiptahugbúnaðar .....	97
8.4 Samningur um áframhaldandi innheimtu Sparisjóðs Hólahrepps .....	101
8.5 Samningur um ávöxtun öryggissjóðs .....	103
8.6 KS sækist til áhrifa innan Sparisjóðs Hólahrepps .....	108

# 1. Inngangur

## 1.1 Þingsályktun um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl.

Þingsályktun frá 17. desember 2010, sem liggur gerð skýrslu þessarar til grundvallar, verður birt hér í heild sinni:

Alþingi ályktar að á vegum þess fari fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Rannsókuð verði starfsemi sjóðsins frá aðdraganda breytinganna á fjármögnun og lánareglum hans sem hrint var í framkvæmd á árinu 2004 og til ársloka 2010. Markmið rannsóknarinnar verði í fyrsta lagi að meta áhrifin af þessum breytingum, stefnu sjóðsins og einstökum ákvörðunum á þessum tíma á fjárhag sjóðsins og fasteignamarkaðinn í heild sinni, í öðru lagi að meta áhrifin af starfsemi Íbúðalánasjóðs á stjórn efnahagsmála og í þriðja lagi að leggja mat á hversu vel sjóðnum hefur tekist að sinna lögbundnu hlutverki sínu á þessu tímabili. Í kjölfar rannsóknarinnar fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi.

Forsætisnefnd Alþingis verði falið að sjá um að rannsóknin fari fram í samræmi við ákvæði frumvarps til laga um rannsóknarnefndir sem hún hefur lagt fram. Forseti Alþingis skipi þriggja manna nefnd til að vinna rannsóknina og skila um hana skýrslu til Alþingis innan sex mánaða frá skipun nefndarinnar. Til rannsóknarinnar verði fengin sjálfstæðir aðilar sem hafi sambærilegar heimildir til skýrslutöku og gagnaöflunar og rannsóknarnefnd Alþingis hafði. Ef nauðsyn krefur setji Alþingi lög til að tryggja aðgengi rannsóknarnefndar að nauðsynlegum gögnum og upplýsingum.

Í rannsókninni verði m.a. skoðuð ítarlega eftirfarandi atriði auk annarra atriða sem þarfnast úttektar:

Breytingarnar á sjóðnum 2004, m.a. undirbúningur þeirra og áhrif á fasteignamarkað og efnahagsmál.

Framganga banka á lánamarkaði til fasteignakaupa og viðbrögð Íbúðalánasjóðs við aukinni samkeppni banka um íbúðalán, m.a. vegna 100% lána bankanna og uppgreiðslna á lánum sjóðsins, t.d. hækkað lánshlutfall úr 80% í 90% og hækkuð hámarkslán.

Hvernig sjóðurinn sinni verkefnum sínum, sérstaklega skv. 9. tölul. 9. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.

Viðbrögð sjóðsins við vaxandi þenslu á fasteignamarkaði.

Skuldabréfaskipti, úr húsbrefum í húsnæðisbréf (svo, lesist: íbúðabréf), með því að binda uppgreiðslumöguleika sjóðsins.

Samskipti Íbúðalánasjóðs við Seðlabanka Íslands vegna lausafjár sjóðsins.

Kaup Íbúðalánasjóðs á greiðsluflæði lána frá bönkum og sparisjóðum með mun hærri hámarkslánsfjárhæð en reglugerð félagsmálaráðherra gerði ráð fyrir.

Tryggingar fyrir lánum sjóðsins þar sem lán til banka og sparisjóða voru ekki með veði.

Lánveitingar til byggingaverktaka, jafnvel án bankaábyrgða á ákveðnu tímabili.

Reglugerð félagsmálaráðherra nr. 896/2005 og hvernig hún samræmdist kröfum um áhættustýringu.

Viðskipti Íbúðalánasjóðs við verðbréfasjóði með verulegu tapi.

Helstu ástæður fyrir taprekstri sjóðsins frá 2008 og fyrirsjáanlegar afskriftir sjóðsins af ráðstöfunum sem taldar eru hér að framan.

Eftirlit Alþingis, ráðuneytis og stofnana á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands með starfsemi sjóðsins. Var það fullnægjandi?

Annað sem rannsóknarnefnd kann að komast að við rannsókn sína og telur ástæðu til að upplýsa Alþingi um.

## 1.2 Ferill málsins á Alþingi

Hinn 6. október 2010 mælti Sigríður Ingibjörg Ingadóttir fyrir svohljóðandi tillögu til þingsályktunar sem var lögð fram af sjö þingmönnum úr þremur flokkum:

Alþingi ályktar að á vegum þess fari fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs frá aðdraganda breytinganna á fjármögnun og lánareglum Íbúðalánasjóðs sem hrint var í framkvæmd á árinu 2004. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Greinargerð:

Í ljósi þeirrar ályktunar rannsóknarnefndar Alþingis um að breytingar á fjármögnun og lánareglum Íbúðalánasjóðs hafi stuðlað að verulegu ójafnvægi í hagkerfinu og falið í sér ein af stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda að falli bankanna er lagt til að fram fari sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi sjóðsins. Rannsaka þarf ákvörðun og framkvæmd breyttrar fjármögnunar þegar íbúðabréf leystu húsbref af hólmi og áhrif rýmri útlánareglna. Rannsaka þarf fjármögnun Íbúðalánasjóðs á útlánum viðskiptabanka og sparisjóða og áhættustýringu sjóðsins.

Mikilvægt er að Alþingi fái skýra mynd af starfsemi Íbúðalánasjóðs því að fyrir liggur að ríkissjóður mun þurfa að leggja sjóðnum til umtalsvert fé vegna útlánatapa. Þá skiptir sköpum að til framtíðar verði ekki litið fram hjá hagrænum áhrifum húsnæðislánamarkaðarins.

Lokaorð þingmannsins voru á þá leið að mikilvægt væri að ríkið væri sér meðvitað um mikilvægi hagstjórnarþáttar húsnæðislána og þess að fjölskyldur í landinu hefðu aðgengi að öruggu húsnæði, „óháð því hvort við eigum húsnæðið sem við búum í, leigjum það eða höfum á kaupleigu eða í búsetufélögum og slíku.“

Meirihluti allsherjarnefndar lagði til að tillagan yrði samþykkt en með viðamiklum breytingum. M.a. var lagt til að heiti tillögunnar orðaðist þannig: „Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl.“ og að tímabil rannsóknar markaðist af árinu 2004 til ársloka 2010.

Í nefndaráliti minnihluta allsherjarnefndar segir m.a.:

Í byrjun árs 1998 segir félagsmálaráðherra í ræðu að Byggingarsjóður ríkisins sé mjög sterkur en Byggingarsjóður verkamanna muni stefna í greiðsluþrot. Því næst segir ráðherra, orðrétt: „Íbúðalánasjóður verður sjálfbær innan fárra ára og þarf ekki á framlögum úr ríkissjóði að halda.“

Samhliða þessum breytingum var hin félagslega aðstoð færð yfir í vaxtabótakerfið með breytingum á vaxtabótaþætti tekjuskattslaganna [...] Þegar þessar breytingar gengu yfir var kaupskylda sveitarfélaga á íbúðum í nýja kerfinu afnumin og það félagslega húsnæðiskerfi sem þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, hafði komið á stofn [...]

Minnihlutinn lagði til að tillagan yrði samþykkt með þeirri breytingu að hún orðaðist svo:

Alþingi ályktar að á vegum þess fari fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Skal rannsóknin ná aftur til þess tíma er Íbúðalánasjóður var stofnaður. Þá skal og rannsaka ástæður þess að sjóðurinn var stofnaður með samruna Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs.

Framsögumaður meirihluta allsherjarnefndar kvað umfjöllun nefndarinnar um málið tengjast beiðni Íbúðalánasjóðs um 33 milljarða kr. viðbótarfjármagn í frumvarpi til fjárukalaga og væri fullt tilefni til hinnar gríðarlega yfirgripsmiklu rannsóknar sem efnt væri til.



Af hálfu minnihlutans voru færð fram rök fyrir því að rannsóknin tæki til þróunar sjóðsins frá stofnun hans. Óraunhæft væri að taka út ákveðinn árafjölda heldur yrði að skoða heildarmyndina; hvernig staðið hefði verið að fjármögnun sjóðsins og rekstri frá stofnun hans.

Í andsvari framsögumanns meirihluta allsherjarnefndar sagði hann að engin viðbót fælist í breytingartillögunni: „Það sem hafði áhrif á stöðu sjóðsins er til rannsóknar og ef einhver sérstök þörf er að fara lengra aftur í tímann en sú dagsetning sem tilgreind er í þingsályktunartillögunni segir til um þá er ekki búið að girða fyrir að það verði gert.“

Tillaga meirihluta allsherjarnefndar Alþingis var samþykkt óbreytt sem þingsályktun 17. desember 2010.

### 1.3 Lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir, meginákvæði

Fyrsta grein, 1. mgr.: „Forseti Alþingis skipar rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir ályktun þar um til þess að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða.“

Samkvæmt 2. gr. skal rannsóknarnefnd að jafnaði skipuð a.m.k. þremur nefndarmönnum. Forseti Alþingis velur formann sem skal vera lögfræðingur og uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara að undanskildu ákvæði um hámarksaldur.

Samkvæmt 4. gr. er rannsóknarnefnd óháð fyrirmælum frá öðrum, þar með talið Alþingi, í störfum sínum. Um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna fer eftir sömu reglum og fram koma í 3. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er meginhlutverk rannsóknarnefndar að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli en hún getur einnig, í skýrslu sinni, gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnisýslufrákvæmd eftir því sem rannsóknin gefur tilefni til. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. má fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð og skal nefndin þá fjalla um það í skýrslu sinni. Í 4. mgr. 5. gr. segir að vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynni hún ríkissaksóknara um það og taki hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Í 7. mgr. 5. gr. segir að rannsóknarnefnd skuli því aðeins meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð að Alþingi fari sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. metur rannsóknarnefnd sjálf hvort fundir nefndarinnar séu opnir eða lokaðir.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að láta í té gögn sem hún fer fram á. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. er skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndar um afhendingu og að veita upplýsingar þótt þær séu háðar þagnarskyldu. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. verður lögmaður, endurskoðandi eða annar aðstoðarmaður þó ekki krafinn upplýsinga, sem honum hefur verið trúað fyrir út af rannsókn nefndarinnar, nema með leyfi þess sem í hlut á. Verði ágreiningur um afhendingu gagna, skýringa eða skriflegra svara, segir í 5. mgr. 7. gr. að nefndin geti leitað úrskurðar héraðsdóms um hann. Í 8. mgr. 7. gr. er kveðið á um að rannsóknarnefnd eigi frjálsan aðgang að öllum starfsstöðvum stjórnvalda og til rannsókna á aðstæðum í þágu þess verkefnis sem henni hafi verið falið. Starfsmenn stjórnvalda og þeir aðilar sem rannsókn taki til skuli láta rannsóknarnefnd í té alla nauðsynlega aðstoð vegna starfa hennar.

Í 1. mgr. 8. gr. segir að rannsóknarnefnd geti kallað einstaklinga til skýrslugjafar og skuli þeir sem gefi skýrslu segja satt og rétt frá fyrir nefndinni. Taka skal upp á hljóð- eða myndband það sem fram fer við skýrslutöku eða varðveita það með öðrum tryggilegum hætti. Í 2. mgr. 8. gr. segir að verði þeir, sem kallaðir séu fyrir rannsóknarnefnd til skýrslutöku, ekki við ósk nefndarinnar þar um geti nefndin óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir

dóm til að bera vitni telji hún það nauðsynlegt í þágu rannsóknar málsins. Um kvaðningu og skýrslugjöf og aðra framkvæmd skuli fara eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

Í fyrstu þremur málsgreinum 10. gr. er kveðið á um réttindi þeim til handa sem séu til rannsóknar, sbr. 3. og 7. mgr. 5. gr.; réttur á aðstoðarmanni, jafnvel sér að kostnaðarlausu, 1. mgr., réttur til að hafa aðgang að gögnum málsins og vera upplýstur um þau atriði sem til skoðunar eru hjá nefndinni hvað hann varðar og teljast mikilvæg fyrir mál hans, 2. mgr., og andmælaréttur, 3. mgr.: „Að skýrslutöku og gagnaöflun lokinni skal þeim sem til rannsóknar er og ætla má að sætt geti ábyrgð, sbr. 3. og 7. mgr. 5. gr., gert kleift að tjá sig um þá málavexti og lagatúlkun sem rannsóknarnefnd íhugar að fjalla um í skýrslu sinni. Nefndin veitir viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði.“

Í 11. gr. er að meginefni kveðið á um að þagnarskylda samkvæmt 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hvíli á nefndarmönnum og öðrum er vinni að rannsókn um þær upplýsingar sem nefndinni berist og leynt eigi að fara og haldist hún þótt nefndin hafi lokið störfum.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skilar rannsóknarnefnd forseta Alþingis skriflegri skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar þegar henni er lokið og samkvæmt 3. mgr. sömu greinar lýkur störfum rannsóknarnefndar með birtingu lokaskýrslu.

Í 1. mgr. 14. gr. segir: „Ákvæði upplýsingalaga og ákvæði 18.-21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga (innskot: Í þeim er kveðið á um rétt einstaklings til vitneskju um tiltekin atriði vegna skráningar persónuupplýsinga um sig og skyld atriði), gilda ekki á meðan rannsóknarnefnd er að störfum. Sama gildir um ákvæði stjórnáslulaga, nema sérstaklega sé til þeirra vísað í þessum lögum (innskot: Svo er samkvæmt 4. gr. þar sem ræðir um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna og er þar vísað til 3. gr. og 5. gr. stjórnáslulaga). Ekki er unnt að bera fram kvörtun um störf nefndarinnar við umboðsmann Alþingis.“ Í greinargerð er tekið fram að rannsóknarnefndir skuli taka mið af óskráðum grundvallarreglum stjórnásluréttarins og standa vörð um réttaröryggi þeirra sem sæti rannsókn þótt stjórnáslulög, upplýsingalög og eftirlit umboðsmanns Alþingis taki ekki til starfa þeirra.

Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/ 2011, sættu nokkrum breytingum með 41. gr. laga nr. 84/ 2011, um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingskóp Alþingis (nefndaskipan, eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.), og lögum nr. 158/2012 þar sem m.a. er kveðið á um skaðleysi nefndarmanna vegna hugsanlegra málshöfðana.

## 1.4 Íbúðalánasjóður, stutt lýsing

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarframslegu undir velferðarráðuneytið. Í 1. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/, 3. júní 1998, með síðari breytingum, segir: „Tilgangur laga þessara er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.“

Höfuðstöðvar Íbúðalánasjóðs eru að Borgartúni 21, Reykjavík en starfsstöð er einnig að Ártorgi 1, Sauðárkróki (í húsnæði Kaupfélags Skagfirðinga). Starfsfólk sjóðsins er 97 talsins og þar af 22 á Sauðárkróki en helstu verkefni þar eru starfræksla þjónustuværs, umsýsla og varðveisla skuldabréfa, innheimta og gæðamál. Samkvæmt ársskýrslum námu rekstrargjöld árið 2010 1,4 milljarði kr., árið 2011 2,2 milljörðum kr. og árið 2012 2,7 milljörðum kr.

Á árinu 2011 voru sjóðnum lagðir til 33 milljarðar kr. vegna bágrar eiginfjárstöðu. Ríkisstjórnin aflaði heimildar í fjárlögum 2013 til að auka stofnfé Íbúðalánasjóðs um allt að 13 milljarða kr. þannig að eiginfjárhlutfall sjóðsins yrði ekki lægra en 3% miðað við ársbyrjun 2013. Í frétt frá ríkisstjórninni sagði að engu að síður væri það áfram stefna stjórnvalda að eigið fé sjóðsins yrði 5% líkt og kveðið væri á um í reglugerð.

## 1.5 Ferill rannsóknar

Hinn 6. september 2011 var lokið við að ganga frá skipun nefndar um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. með tilvísun í ályktun Alþingis frá 17. desember 2010, sbr. ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Vísað var til þingsályktunarinnar varðandi viðfangsefni rannsóknarinnar og umboð rannsóknarnefndarinnar sem skyldi starfa á grundvelli laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Nefndinni var gert að skila skýrslu um rannsókn sína til forseta Alþingis innan sex mánaða frá skipun hennar.

Í nefndina voru skipuð Sigurður Hallur Stefánsson, fv. héraðsdómari í Reykjavík, formaður, Kirstín Þ. Flygenring hagfræðingur og Jón Þorvaldur Heiðarsson hagfræðingur. Hún hóf þegar störf og hefur haft aðsetur að Austurströnd 5, Seltjarnarnesi, í „sambylí“ við nefnd sem skipuð var til rannsóknar á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna. Aðbúnaður af hálfu Alþingis hefur í hvívetna verið mjög góður.

Ávallt hefur verið brugðist fúslega við fjölmörgum kröfum nefndarinnar um gögn. Einkum ber að þakka starfsfólki Íbúðalánasjóðs og velferðarráðuneytis lipurð í samskiptum. Skráð viðtöl eru 51 talsins og skýrslutökur 56 (skýrslugjafar 51). Að auki átti nefndin fundi með forsvarsmönnum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og nokkrum af nefndarmönnum í rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði og úttektarnefndum um lífeyrissjóði og Orkuveitu Reykjavíkur. Í öllum tilvikum var greiðlega orðið við boðunum um að mæta í skýrslutökum. Aldrei var beitt heimild til að ákveða að skýrslur yrðu gefnar fyrir luktum dyrum.

Ekki hefur verið greind ástæða til að tilkynna ríkissaksóknara um ætlaða refsiverða háttsemi. Með því er þó ekki fullyrt að í hvívetna hafi verið farið að í samræmi við lög. Þegar af þeirri ástæðu að nefndinni var ekki falið að kanna ábyrgðargrundvöll að lögum, sbr. 3. og 7. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 10. gr. laga um rannsóknarnefndir, kom veiting andmælaréttar ekki til álita.

Kirstín Þ. Flygenring hefur annast ritstjórnarþátt verkefnisins samkvæmt ákvörðun nefndarinnar á fundi 10. júlí 2012.

Nefndin hefur notið liðsinnis vel menntaðs og hæfs fólks, allt að átta í senn, oftast í hlutastörfum.

## 1.6 Eftirlit með rannsóknarferli af hálfu Alþingis

Að gefnu tilefni sendi formaður nefndarinnar forseta Alþingis bréf, dags. 27. júní 2012, þar sem segir:

[...] Það hefur vissulega angrað okkur að ekki hefur reynst unnt að standast framangreinda tímaáætlun. Fyrir ástæðum þess hefur þegar verið gerð grein þrívægis á þessu ári gagnvart Alþingi; á fundi 27. janúar með forsætisnefnd og helstu embættismönnum þingsins, 29. febrúar á fundi með forseta Alþingis, skrifstofustjóra og varaskrifstofustjóra og 9. maí á fundi með skrifstofustjórum.

Enn á ný leyfi ég mér að halda því fram að hæfilegur starfstími hafi í öndverðu verið vanáætlaður. Þá ber þess að geta að nefndarmenn gátu ekki unnið algjörlega að fullu að verkefninu fyrir en 1. apríl s.l. Frá áramótum og fram að 1. maí var aðeins einn starfsmaður á okkar vegum og lætur nærri að hann hafi á því tímarskeiði fyllt upp það sem á skorti um fullt starfshlutfall nefndarmanna. Síðan hefur verið bætt við starfsmönnum; bæði á grundvelli ráðningarsamninga og samninga um verktöku. Í því efni, sem og öðrum sem viðkoma störfum okkar, höfum við mætt skilningi og lipurð af hálfu embættismanna Alþingis.

Við gátum ekki gert okkur grein fyrir umfangi verksins í upphafi eða hver þörf yrði fyrir viðbótarstarfskrafta; raunar héldum við framan af að við þrjú gætum annað verkefninu á því sem næst „réttum“ tíma. Smám saman varð okkur hins vegar ljóst að miklu meira þyrfti til að koma svo að von gæti orðið um gagnlega skýrslu. Tveir færir hagfræðingar eru hér að störfum með okkur og unnið er í verktöku m.a. að rekstrarúttekt á sjóðnum, skýrslugerð um aðkomu EFTA/ESA að málefnum sjóðsins og könnun á áhættustýringu sjóðsins.

Okkur er ljóst að kostnaður af starfi nefndarinnar er mun meiri en áætlað hafði verið. Hins vegar er á það að líta að hagsmunir þeir sem um er fjallað eru miklir og verulegu máli skiptir að okkar áliti að skýrsla okkar geti orðið að umtalsverðu gagni[...]

Formaður fór til fundar við forsætisnefnd Alþingis 22. ágúst 2012 svo og nefndin öll 18. febrúar sl. Að lokum fór formaður til fundar hjá fjárlaganefnd Alþingis 14. mars sl.

## 1.7 Efnistöð skýrslunnar

### Fyrsta bindi:

Næst á eftir inngangi er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum skýrslunnar. Í kafla þrjú er hlaupið á sögu íslenska húsnæðislánakerfisins og sérstaklega fjallað um félagslega kerfið. Ekki er reynt að greina fjármögnunarhliðina eða hvers vegna einstök kerfi liðu undir lok en rétt að bæta því við hér að sífelldur skortur var á lánsfé á þessum árum ekki síst vegna neikvæðra raunvaxta. Á þessum tíma var öll langtímafjármögnun í landinu á hendi ríkisins í sérstökum sjóðum. Nánar er gerð grein fyrir því í kafla fjögur sem er viðamikill og fer yfir vítt svið íslenskrar hagsögu. Þá er einnig tekin fyrir hagþróun á alþjóðlegum mörkuðum sem urðu æ mikilvægari og áhrifameiri þegar íslenska hagkerfið var opnað og markaðsvætt undir lok síðustu aldar. Jafnframt er skoðað hvernig ÍLS breytist úr því að vera lánasjóður yfir í að vera fjárfestingarsjóður. Farið er yfir þróun löggjafar um húsnæðismál í kafla fimm og í sjötta kafla er gerð úttekt á stjórnarháttum og stjórnsýslulegri stöðu Íbúðalánasjóðs. Þá er fjallað um rannsóknir á íbúðaþörf í kafla sjö og um útboð á innheimtu- og tölvukerfi ÍLS, sem reyndist nokkuð snúið, í áttunda kafla.

### Annað bindi:

Að vissu leyti má fullyrða að næsti kafli, sá níundi, sé „hartað“ í skýrslunni en þar eru raktir atburðir sem urðu örlagaríkir fyrir sjóðinn en það voru skuldabréfaskiptin og almenn hækkun láns hlutfalls í 90%. Tíundi kaflinn er ögn sundurleitur með umfjöllun um mismunandi skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið um sjóðinn og þar er líka reynt að svara sjötta lið þingsályktunar og rekja samskipti Seðlabankans og Íbúðalánasjóðs vegna lausafjár sjóðsins.

### Þriðja bindi:

Í 11. kafla er sjónum beint að áhættustýringu ÍLS. Næst á eftir, í 12 kafla, er útlánaáhætta sjóðsins tekin fyrir og í 13. kafla lán til verktaka og leigufélaga sem urðu sjóðnum skeinuhætt. Kaflinn þar á eftir, sá 14., tekur saman tap Íbúðalánasjóðs, bæði það sem þegar er komið fram og það sem ætla má að geti orðið. Í 15. kafla eru stjórnmalavensl rakin. Í 16. kafla er leitast við að svara þeirri spurningu hversu vel Alþingi og stjórnsýslan hafi staðið sig í eftirliti með Íbúðalánasjóði. Í 17. kafla er í stuttu máli gerð grein fyrir því hvaða lærdóm megi draga af sögunni um heppilegt fyrirkomulag húsnæðislána og að lokum er í 18. kafla gefið yfirlit um nýlega umræðu og aðgerðir stjórnvalda varðandi stefnumótun í húsnæðismálum

### Fjórða bindi:

Viðaukar með skýrslunni eru nokkrir og ólíkir. Ber þar fyrst að nefna yfirferð á Rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs á árunum 2003-2012. Nokkra sögulega kafla er þar að finna svo og rekstrarúttekt á Íbúðalánasjóði. Þá er gerð grein fyrir þeim sem komu í viðtöl og skýrslutökur, starfsfólki við skýrslugerð o.fl.

## 1.8 Lokaorð nefndarinnar

Þingsályktunin, sem liggur rannsókninni til grundvallar, er ekki að öllu leyti hnitmiðuð eða skýrt afmörkuð að efni heldur veitir hún ákveðið svigrúm. Frelsinu, sem í því fólst, fylgdi vissulega vandi. Bryn þörf ákveðinna aðgerða og jafnvel róttækra breytinga á kerfi húsnæðislána hefur orðið æ ljósari eftir því sem á rannsóknina hefur liðið en það hefur aftur leitt til aukinna viðfangsefna sem ekki urðu séð fyrir. Starfshættir nefndarinnar og val rannsóknarefna við skýrslugerðina hafa mótast af því viðhorfi, sem myndaðist þegar í upphafi, að megináhersla hlyti að verða lögð á að skapa sem traustastan grundvöll þess sem segir í þingsályktuninni: „Í kjölfar rannsóknarinnar fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi.“

„Að fortíð skal hyggja ef frumlegt skal byggja“ (E.B.). Í ritinu er rakin saga íslenska húsnæðislánakerfisins fram að stofnun Íbúðalánasjóðs jafnframt því sem reifað er hvaða háttur á er hafður um málaflokkinn hjá nokkrum nágrannaþjóðum Íslendinga og skýrt er frá nýlegum ráðstöfunum til stefnumótunar um fyrirkomulag opinbera húsnæðiskerfisins, einkum varðandi húsnæðislán.

Að rannsókn lokinni er nefndinni efst í huga veruleg vanhæfni stjórnenda Íbúðalánasjóðs og ótrúlegt sinnuleysi af hálfu helstu eftirlits- og valdastofnana þjóðfélagsins varðandi gríðarleg hagsmunamál þegnanna.

Hvaðanæva má heyra ákall um endurskoðun á stöðu og hlutverki Íbúðalánasjóðs og áminningu um hið brýna hagsmunamál fólks að búa við öruggt og gott húsnæði sem það ræður við.

Von nefndarmanna er sú að nytsemi, sem hafa megi af þessari skýrslu, verði eigi síðri en ætlað var við upphaf verksins.

Júní 2013



## 2. Ágrip um helstu niðurstöður

### 2.1 Nokkur orð

Starf rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl. byggðist á þingsályktun frá 17. desember 2010. Ályktunin er ekki hnitmiðuð að efni heldur veitti hún ákveðið svigrúm sem óhjákvæmileg reyndist vera að nýta, m.a. vegna þess að margt varð á vegi nefndarinnar sem hún taldi alvarlegt og sem ástæða væri til að rannsaka og gera opinbert. Umfang rannsóknarinnar varð því mun meira en nefndarmenn hugðu þegar þeir hófu verkið.

Rannsóknin leiddi í ljós margvísleg mistök sem vörðuðu Íbúðalánasjóð, sum mjög alvarleg sem kostað hafa þjóðina milljarða króna og raunar er ekki séð fyrir endann á þeim kostnaði. Mistökin, sem gerð voru, má annars vegar rekja til vanþekkingar innan sjóðsins og meðal þeirra sem tengdust honum og hins vegar sinnuleysis stofnana stjórnsýslunnar. Þá verður ekki hjá því komist að nefna að ekki bættu heldur pólitísk áhrif og hagsmunatengsl úr skák.

### 2.2 Helstu niðurstöður

■ Um miðja síðustu öld var meginmarkmið húsnaðisstefnunnar að útvega nógu mikið af húsnaði þegar eftirspurn var mikil, m. a. vegna þéttbýlismyndunar. Fjármögnun ríkisins á íbúðabyggingum jókst sífellt eftir stofnun Húsnaðismálastofnunar og varð að meginfarvegi húsnaðisstefnunnar. Fjármálamarkaðir voru frumstæðir og óvirkir, m. a. vegna mikillar verðbólgu, haftastefnu og vaxtastýringar ríkisins. Með tímanum jókst vægi fjármögnunar fasteignaviðskipta á kostnað húsbygginga. Við stofnun Íbúðalánasjóðs 1999 var félagslegum þætti húsnaðisstefnunnar komið fyrir í viðbótarlánakerfi þar sem voru veitt allt að 90% lán. Mun fleiri áttu rétt á þeim en áður höfðu átt rétt á félagslegum stuðningi. Árið 2004 var viðbótarlánakerfið aflagt og 90% lán buðust öllum. Hlutverk Íbúðalánasjóðs var þá ekki lengur félagslegt heldur að nota ríkisábyrgð til þess að veita sem flestum lán til íbúðakaupa á sem lægstum vöxtum.

Íbúðalánasjóður skal „stuðla að því með lánveitingum [...] að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnaðismálum“ og fjármunum sérstaklega varið „til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnaði á viðráðanlegum kjörum.“<sup>1</sup> Húsnaðisstefnan er óljós og ekki liggja fyrir þau markmið sem ætlunin er að ná eða greining á því hvernig unnt sé að ná þeim með lánveitingum. Raunar er ekki að sjá nein rök fyrir aðkomu hins opinbera að almennum lánveitingum á húsnaðismarkaði eftir að vaxtafrelsi var komið á, nútímavæðingu fjármagnsmarkaða lauk og ríkisbankarnir voru seldir.

Þrátt fyrir framangreint er erfitt að túlka þær breytingar, sem gerðar voru á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og útlánum á árinu 2004, öðruvísi en sem markaðssókn. Ríkisábyrgð var notuð til þess að laða að m. a. erlent áhættufé til þess að lækka vexti. Uppgreiðsluáhætta Íbúðalánasjóðs var stóraukin og var þar farið gegn ráðleggingum sérfræðinga. Greiðslubyrði útlána var lækkuð og lánsupphæðir og lánshlutföll hækkuð. Íbúðalánasjóði var gert mun erfðara en áður að bregðast við samkeppni á markaðnum einmitt þegar búast mátti við að hún myndi aukast enda höfðu ýmsir bent sjóðnum á að viðskiptabankarnir ætluðu sér aukna hlutdeild á fasteignalánamarkaðnum.

1. 1. gr. laga nr. 44/1998.

Í stað þess að draga úr umsvifum ríkisins á markaði fyrir fjármögnun fasteignaviðskipta þegar einkaaðilar höfðu getu og vilja til að sinna henni, var því uppgreiðslufé sem streymdi til sjóðsins ráðstafað þannig að það skilaði sem mestri ávöxtun. Íbúðalánasjóður greip m. a. til þess að fjármagna samkeppni bankanna við sjálfan sig þótt hún væri honum afar kostnaðarsöm.

Starfsemi Íbúðalánasjóðs víkkaði út fyrir lánveitingar til húsnæðiskaupa og undir formerkjum áhættustýringar var hann rekinn sem fjárfestingarbanki, fjármagnaður með útgáfu ríkistryggðra skuldabréfa. Sjóðurinn fjárfesti í skuldabréfum og veðlánasöfnum og gerði lánasamninga við aðrar fjármálastofnanir. Til hans voru ekki gerðar sömu kröfur um eigið fé, laust fé eða menntun og reynslu stjórnarmanna og til annarra fjármálastofnana. Hann laut ekki heldur sama eftirliti og þær.

■ Stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs sem sjálfstæðrar stofnunar var illa skilgreind og í raun óviðeigandi þegar mið er tekið af því að um er að ræða áhrifamikil stjórnþæki á sviði húsnæðismála. Sjálfstæði stofnana skal aðeins innleitt í undantekningartilvikum þegar kostir þess veða þyngra en ókostirnir. Skilgreining sjóðsins sem félagslegrar þjónustustofnunar er í meginatriðum röng. Starfsemi hans ber flest merki fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði sem auk þess er í beinni samkeppni við einkafyrirtæki.

Starfshættir stjórnarinnar einkenndust af illa skilgreindu hlutverki og of víðu verksviði, svo og ónógri þekkingu stjórnarmanna á starfsemi sjóðsins sem útlánastofnunar. Úrskurðir í smærri málum tóku stóran hluta af tíma stjórnarinnar. Starfsreglur stjórnar komu ekki fram fyrir en á áttunda starfsári Íbúðalánasjóðs.

Stjórnin sinnti ekki eftirlitshlutverki sínu sem skyldi þrátt fyrir ábendingar frá Fjármálaeftirlitinu um að nýta sér innri endurskoðun. Stefnumótun af hálfu stjórnar var í lágmarki en sú vinna fór fram í ráðuneytinu í náinni samvinnu við ædstu stjórnendur og sérfræðinga Íbúðalánasjóðs. Innleiðing innra eftirlits dróst í rúman áratug án þess að haldbærar ástæður hafi verið gefnar fyrir því en sá dráttur var með öllu óviðunandi og kom sér verulega illa í ljósi umfangsmikilla breytinga sem urðu í rekstri stofnunarinnar árið 2004 með upptöku íbúðabréfakröfu og 90%-lánanna. Verksvið framkvæmdastjóra var óskilgreint fram til ársins 2006 þegar fyrsta erindisbréfið um stöðugildið var samið. Almennt virðist stjórnun hafa einkennst af óformlegum samskiptum innan stofnunarinnar en einnig við ráðuneytið.

■ Samkvæmt 10. tl. (áður 9. tl.) 9. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, skal Íbúðalánasjóður fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði. Ekki er að sjá að stjórnendur sjóðsins hafi haft mikinn áhuga á að sinna því rannsóknar- og eftirlitshlutverki fyrir en árið 2008 en þá var ástandið á fasteignamarkaðnum orðið slæmt. Svo virðist sem stjórnendur sjóðsins hafi álitnið að þeim bæri að samþykkja allar lánsúmsóknir að uppfylltum ákveðnum lágmarksskilyrðum og að ekki væri heimilt að synja úmsóknum á grundvelli þess að ekki væri þörf fyrir íbúðir.

Í tilteknum lánaflokkum kváðu reglur á um að með úmsóknum um lán ættu að berast áætlanir um íbúðapörf eða staðfesting á íbúðapörf í viðkomandi sveitarfélagi. Íbúðalánasjóður lét nægja að slík gögn fylgdu úmsóknum í stað þess að fara yfir þær með það að markmiði að gæta þess að þörf væri á byggingunum. Vitað var að í mörgum tilvikum væri lítið að marka slíkar áætlanir og staðfestingar. Segja má að með því að lána til uppbyggingar húsnæðis þar sem þess var ekki þörf hafi Íbúðalánasjóður virt að vettugi þá útlánaáhættu sem slíkar lánveitingar fólu í sér.

■ Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð sem fram fór árið 1999 var illa ígrundað. Boðin voru út saman aðskilin verkefni sem kröfðust ólíkrar þekkingar sem gerði væntanlegum tilboðsgjöfum erfitt fyrir. Þarfir Íbúðalánasjóðs voru ekki nægilega vel skilgreindar í útboðsgögnum en starfsfólk sjóðsins hafði litla sem enga aðkomu að



gerð þeirra. Enda fór það svo að lögstjóðandi, fyrirtækið Fjárvaki ehf., dótturfélag Kaupfélags Skagfirðinga, gat ekki staðið við gerða samninga og var samningum því rift í byrjun árs 2002. Við samningsslitin var Fjárvaka greidd fjárhæð sem var sambærileg því sem fyrirtækið hefði fengið í sinn hlut ef það hefði staðið við gerða samninga.

Sama dag og samstarfi var hætt við Fjárvaka var einnig skrifað undir tvo samninga við Sparisjóð Hólahrepps, samstarfsaðila Fjárvaka. Sá fyrri var samkomulag um að sparisjóðurinn myndi veita Íbúðalánasjóði áfram innheimtuþjónustu. Var það í besta falli óeðlilegt því að upphaflega var farið í útboðið þar sem sambærilegur samningur við Búnaðarbanka Íslands hafði verið kærður til eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og niðurstaðan verið sú að samningurinn væri útboðsskyldur. Jafnframt voru forsendur útboðsins allt aðrar en í samningnum sem gerður var við Sparisjóð Hólahrepps og því hefði verið eðlilegast að bjóða út þjónustuna að nýju. Síðari samningurinn sneri að vistun 300 milljóna króna öryggissjóðs Íbúðalánasjóðs hjá sparisjóðnum. Sá samningur var óforsvaranlegur út frá sjónarmiðum lausafjárstyringar og var ekki gerður með hagsmuni Íbúðalánasjóðs í huga.

Sama dag og samningarnir voru undirritaðir samþykkti Íbúðalánasjóður reikning frá Sparisjóði Hólahrepps upp á rúmar 16 milljónir króna sem enduðu á reikningi Fjárvaka. Athygli vekur að einn af forsvarsmönnum Fjárvaka undirritaði samningana fyrir hönd sparisjóðsins en hann var ekki prókúruhafi þótt hann hafi verið stjórnarmaður í sparisjóðnum.

■ Árið 2004 ákváðu stjórnvöld að fara víska vegferð með Íbúðalánasjóð. Hún fólst í breyttum útlánnum og fjármögnun þeirra. Í fyrsta lagi var húsbréfakerfið lagt niður og íbúðabréfakerfið tekið upp með beinum peningalánnum. Í öðru lagi var hámarkslánsfjárhæð hækkuð mikið og veðhlutfall almennra lána sjóðsins hækkað úr 65% í 90%. Þessi vegferð endaði illa og varð þjóðinni dýrkeypt.

Upphaf áforma um 90% veðhlutfall lána Íbúðalánasjóðs (eða 90% lán eins og þau voru almennt kölluð) má rekja til kosningaloforðs Framsóknarflokksins fyrir alþingiskosningarnar 2003. Hærra veðhlutfall var í framhaldinu sett í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks.

Upphaf áforma um íbúðabréfakerfið má rekja til þess að áhugi útlendinga á húsbréfum Íbúðalánasjóðs jókst um aldamótin. Þessi áhugi var talinn af hinu góða. Vilji var til að gera skuldabréf Íbúðalánasjóðs enn áhugaverðari því að það myndi lækka vexti á íbúðalánnum. Árið 2001 skipaði fjármálaráðherra nefnd um endurskipulagningu á útgáfumálum sjóðsins. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að gefa ætti út eina gerð bréfa, íbúðabréf, til að fjármagna lánveitingar Íbúðalánasjóðs og lagði til þá grundvallarbreytingu að íbúðabréfin yrðu ekki innkallanleg (sjóðurinn gæti ekki greitt þau upp) en þess í stað yrði uppgreiðslugjald lagt á lántakendur.

Í árslok 2003 var ákveðið að semja lagafrumvarp um upptöku íbúðabréfakersins en láta áform um 90%-lán biða að sinni. Í miðri vinnu við gerð lagafrumvarpsins var snúið af leið og ákveðið að hafa ekki uppgreiðslugjald á lánnum í nýju íbúðabréfakerfi. Áður hafði verið gengið út frá að íbúðabréfin yrðu ekki innkallanleg en uppgreiðslugjald á lánnum sjóðsins kæmi í staðinn. Við þetta jókst áhætta gríðarlega. Við vissar aðstæður gat tap sjóðsins orðið slíkt að eigið fé hans þurrkaðist út og skattgreiðendum yrði sendur milljarðatuga reikningur. Við aukinni áhættu var reynt að bregðast með ófullnægjandi hætti. Óraunsaett traust var lagt á að áhættustýringarkerfi gæti leyst vandann.

Íbúðabréfakerfið var tekið upp 1. júlí 2004 og húsbréfakerfið lagt niður. Í lok júní fór fram stórt skiptiútboð þar sem eigendum húsbréfa og húsnaðisbréfa var gefinn kostur á að skipta bréfum sínum í hin nýju íbúðabréf. Skuldabréfaskiptin voru ein verstu og afdrifaríkustu mistök sem Íbúðalánasjóður hefur gert, ef ekki þau allra verstu. Sjóðurinn tapaði að lágmarki 21 milljarði (á verðlagi 2012) vegna þeirra. Þar fyrir utan tapaði sjóðurinn 3,5 milljörðum (m.v. verðlag og vexti 2012) á reiknivillu sem gerð var í skiptunum (1,5 milljörðum m.v. verðlag og vexti 2004). Skiptin hrundu af stað afar slæmri atburðarás.

Ein stór skuldabréfaskipti í stað fleiri minni gerðu það að verkum að mikið var í húfi að þau tækjust vel. Íbúðalánasjóður ákvað að hafa skiptiálagið lágt (ákvörðunarferlið var afleitt) og að lengra yrði í gjalddaga á bréfunum sem skipt var í. Hvort tveggja var gert á kostnað eigin hagsmuna sjóðsins.

Skiptiútboðið var framkvæmt á forsendum sem stóðust ekki og vanrækt var að gaumgæfa. Um 31% húsbréfa var ekki skipt. Þau húsbréf áttu að virka sem fullnægjandi áhættuvörn, hægt væri að greiða þau upp (kalla inn, draga út) ef til uppgreiðslna kæmi og nota þannig uppgreiðslufé til að minnka skuldir Íbúðalánasjóðs.

Til að gera langa sögu stutta reyndist þessi áhættuvörn mjög takmörkuð þegar gríðarlegar uppgreiðslur hófust í ágúst 2004, hún mistókst í raun. Heimildir til útdráttar reyndust miklu minni en get hafði verið ráð fyrir. Einungis var hægt að mæta um fjórðungi uppgreiðslna með útdrætti húsbréfa. Þrír fjórðu uppgreiðslnanna sköpuðu því vanda hjá sjóðnum. Eitthvað annað varð að gera við það fé til að ávaxta það.

Uppgreiðslurnar hófust þegar KB-banki hóf að veita íbúðaveðlán 23. ágúst 2004 og aðrir bankar nokkrum dögum seinna. Auk þess vanda sem uppgreiðslurnar sköpuðu var spurning hvað Íbúðalánasjóður átti að gera þegar aðrir buðu hagstæð íbúðaveðlán. Eðlilegast hefði verið að hann hefði tekið þann kostinn að halda sig til hlés og einbeita sér að því að lágmarka eigið tap og sinna hópum sem bankarnir sinntu ekki. Íbúðalánasjóður gerði það ekki heldur fór í samkeppni við bankana og reyndi að halda sínum hlut með ýmsum ráðum.

Þrátt fyrir hinar miklu uppgreiðslur hélt sjóðurinn áfram að selja íbúðabréf á markaði og fékk þannig inn enn meira fé. Uppgreiðslur voru meiri en útlán hjá sjóðnum í hverjum mánuði frá september 2004 til apríl 2006. Á því tímabili voru uppgreiðslur umfram útlán samtals 112 milljarðar og það var fé sem sjóðurinn hafði engin not fyrir. Samt sem áður sótti hann sér til viðbótar 69 milljarða af markaði á sama tímabili með útgáfu (sölu) íbúðabréfa þannig að fé sem hann hafði ekkert með að gera var samtals um 181 milljarður á umræddu tímabili. Engin haldbær ástæða var fyrir þessum útgáfum enda juku þær vanda sjóðsins stórlega.

Áframhaldandi útgáfur voru réttlættar með ýmsum hætti, m.a. að stöðvun útgáfu minnkaði áhuga erlendra fjárfesta á íbúðabréfum. Reyndar bendir margt til þess að markmið um kaup útlendinga á íbúðabréfum hafi skyggt á flest annað hjá Íbúðalánasjóði og byrgt forystu sjóðsins sýn á grunnhlutverk sitt.

Fljótlega eftir að uppgreiðslur hófust hjá sjóðnum ákváðu yfirvöld að hækka veðhlutfall lána Íbúðalánasjóðs upp í 90% auk þess að hækka hámarkslán ríflega. Þar sem almenningur tók lán hjá bönkum og sparissjóðum í stórum stíl hafði það minni áhrif en ella á fjármögnunarkosti fólks. Hins vegar gerði þetta að verkum að Íbúðalánasjóður gat aukði útlán sín.

Íbúðalánasjóður ákvað í desember 2004 að ávaxta umframfé sitt með lánsamningum við banka og sparissjóði. Sjóðurinn lánaði bönkum og sparissjóðum samtals 95 milljarða króna á tímabilinu desember 2004 til desember 2005. Þessi lán juku getu banka og sparissjóða til að veita íbúðaveðlán, sem aftur leiddu til meiri uppgreiðslna hjá sjóðnum. Þær ollu honum tapi auk þess að auka enn á þensluna í hagkerfinu. Með lánunum fór sjóðurinn á vissan hátt fram hjá eigin reglum um hámarkslán.

Eðlilegasta ráðstöfun uppgreiðslufjár hefði verið að bjóða það til útlána, sem var gert, og hætta útgáfu íbúðabréfa á meðan og eftir atvikum kaupa eigin fjármögnunarbref, þ.e. íbúðabréf. Lánin til banka og sparissjóða hafa verið réttlætt með því að þau hafi gefið betri vexti en slík kaup. Það er vafasamt þegar tekið er tillit til rekstrarkostnaðar, útlánaáhættu og uppgreiðsluáhættu. Lánin fólu í sér mun meiri áhættu en að kaupa eigin bréf. Vafasamt er að nokkur ávinningur hafi verið í því fólgin fyrir Íbúðalánasjóð að gera lánsamningana við banka og sparissjóði.

Varðandi það hvort lánsamningarnir hafi staðist lög ber allt að sama brunni; allt bendir til að þeir hafi verið ólöglegir.

■ Hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs er meðal annars að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir. Ríkisábyrgðasjóður fylgdist sérstaklega vel með stöðu Íbúðalánasjóðs á árunum 2004–2006 og benti ótullega á það sem honum fannst athugasemjaveitt. Til að fylgjast með stöðu ÍLS óskaði Ríkisábyrgðasjóður reglulega eftir upplýsingum frá Íbúðalánasjóði sem var tregur til að láta þær af hendi og svaraði gjarnan seint enda þótt Ríkisábyrgðasjóður hefði lagalega heimild til að afla þeirra gagna sem hann taldi mikilvæg til að sinna eftirliti sínu.

Þrátt fyrir eindreginn vilja Ríkisábyrgðasjóðs til að upplýsa viðeigandi aðila um áhyggjur sínar virðast umsagnir og áhyggjur hans almennt hafa fengið lítið vægi. Að auki má nefna að Ríkisábyrgðasjóður hafði afar veik stjórnþætti til að framfylgja hlutverki sínu og takmarkaðan pólitískan stuðning til að beita þeim stjórnþættum sem þó voru tiltæk. Því komst Íbúðalánasjóður upp með að taka lítið tillit til athugasemda og umsagna Ríkisábyrgðasjóðs á miklum umbrotatímum árin 2004–2006.

Þegar uppgreiðslur lána hófust hjá Íbúðalánasjóði haustið 2004 safnaðist mikið fé hjá sjóðnum sem hann síðan lánaði bönkum og sparissjóðum þar sem hann taldi sig ekki fá nægilega góða ávöxtun hjá Seðlabanka Íslands. Alls fóru 95 milljarðar þannig aftur út í hagkerfið sem jók enn á ærna þenslu. Það sætir furðu að Seðlabankinn, sem lögum samkvæmt á að stuðla að stöðugu verðlagi, skuli ekki hafa séð neinar leiðir færar til að koma uppgreiðslufénu fyrir.

Ríkisendurskoðun skrifaði tvær skýrslur um Íbúðalánasjóð á árunum 2005–2006. Fyrri skýrslan var stjórnýsluúttekt fyrir félagsmálanefnd Alþingis og fjallaði um lánsþingninga sjóðsins við banka og sparissjóði. Hin síðari var rituð að beiðni ráðuneyta félagsmála og fjármála og í henni var mat lagt á líkur þess að reyna myndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Ríkisendurskoðun var í reynd vanhæf til þess að gera nokkra úttekt á sjóðnum þar sem hún sá um innri endurskoðun hans á framangreindu tímabili. Þar að auki eru báðar skýrslurnar því marki brenndar að vera málstaði Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni standa til.

Rannsóknarnefndin skoðaði 21 úttekt sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerðu á íslensku efnahagslífi á árunum 1999–2012 og þær athugasemdir sem þar koma fram um húsnæðisstefnu stjórnvalda. Íbúðalánasjóður hefur verið að meira eða minna leyti í brennidepli í þessum úttektum stóran hluta tímabilsins. OECD hefur hvatt til einkavæðingar húsnæðislánveitinga ríkisins síðan á dögum Húsnæðisstofnunar.

Frá árinu 2003 hefur verið talin brýn þörf á úrbótum í málefnum Íbúðalánasjóðs. Í úttektum beggja aðila á árunum 2005 og 2006 voru eindregið lagðar til gagngerar breytingar á Íbúðalánasjóði og sett fram raunhæf leiðarljós og hugmyndir um útfærslur. Síðan þá hefur verið margítrekað að ekki verði búið áfram við óbreytt fyrirkomulag og hvatt til að umbótum sé ekki slegið á frest. Meginröksemdin fyrir breyttu hlutverki Íbúðalánasjóðs liggur í óeðlilegum og skaðlegum áhrifum þess á efnahagslífið, vaxtarmöguleika hagkerfisins og áhættu ríkissjóðs að fjármálastofnun í ríkiseigu, sem nýtur ríkisábyrgðar á skuldbindingum sínum og verður fyrir beinum afskiptum stjórnámálanna, skuli veita almenna lánaþingreiðslu á niðurgreiddum kjörum í samkeppni við einkarekna aðila. Einkum var samkeppni Íbúðalánasjóðs við bankana óheppileg á árunum 2005–2006 þegar lágir vextir á húsnæðislánum grófu undan aðgerðum Seðlabankans til að slá á þenslu.

Þrátt fyrir vilja og einhverja viðleitni stjórnvalda til að fara eftir ráðleggingum AGS og OECD í gegnum tíðina var ekki gripið til neinna aðgerða sem hefðu getað skilað þeim árangri sem í húfi var. Loks virðist sem ítrekuð varnaðarorð og gagnrýni AGS og OECD á stefnuna í húsnæðismálum á árunum 2003–2008 hafi ekki verið til þess fallin að afla íslenskum stjórnvöldum trausts og trúverðugleika á alþjóðavettvangi. Þessi hluti rannsóknarinnar hefur því staðfest að sú tregða sem ríkti gagnvart því að taka á málum Íbúðalánasjóðs var röksemdum og ráðleggingum færustu alþjóðlegu sérfræðinga yfirsterkari.

Fyrir breytingar á fjármögnun og útlánum Íbúðalánasjóðs árið 2004 var engin formleg áhættustýring innan sjóðsins enda var takmörkuð þörf fyrir slíkt. Breytt fyrirkomulag hafði þau áhrif að vaxtaáhætta sjóðsins, einkum uppgreiðsluáhætta, jókst. Til að mæta þessari auknu áhættu mælti löggjafinn fyrir um að Íbúðalánasjóður skyldi setja sér áhættustýringarstefnu. Íbúðalánasjóður fékk sænska ráðgjafafyrirtækið Capto til að setja fram stefnuna og koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að efla stýringu og eftirlit með áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur væri.

Áhættustýringu sjóðsins var samt sem áður verulega ábótavant eftir að henni var komið á. Starfsmenn sjóðsins virðist hafa skort þekkingu til að nýta eftirlitskerfið og þær áhættustýringaraðferðir sem komið var á laggirnar fyrir sjóðinn. Fram að haustinu 2005 sá Capto um útreikningana fyrir sjóðinn en starfsmenn sáu um að túlka niðurstöður fyrirtækisins í skýrslum til eftirlitsaðila. Íbúðalánasjóður túlkaði niðurstöður Capto oft ranglega og nýtti ekki alla útreikninga fyrirtækisins. Samkvæmt áhættustýringarstefnunni átti að meta gjaldfærni sjóðsins með því að reikna nokkra áhættumælikvarða að gefnum ákveðnum forsendum um uppgreiðslur. Skömmu eftir breytingarnar í júlí 2004 hófu bankar að bjóða hagstæð íbúðaveðlán og uppgreiðslur lána urðu miklar árin 2004 og 2005. Samt sem áður birti sjóðurinn niðurstöður útreikninga á tilteknum áhættumælikvörðum í skýrslum til eftirlitsaðila án þess að gera ráð fyrir uppgreiðslum. Skýrslur til eftirlitsaðila eru hluti af eftirlitskerfi sjóðsins með áhættu og ef þær eru rangar eða ófullnægjandi gefa þær ekki rétta mynd af stöðunni og eru því gagnslitlar, ef ekki skaðlegar.

Eftir að starfsmenn ÍLS tóku sjálfir við útreikningunum einfölduðu þeir stóran hluta af útreikningum Capto. Það varð til þess að reiknaðir áhættumælikvarðar endurspegluðu ekki raunverulega áhættu sjóðsins. Sumir útreikningar í skýrslum til eftirlitsaðila voru rangir og oft endurteknir úr eldri skýrslum. Það gerði illt verra að Fjármálaeftirlitið sem fékk skýrslurnar virtist ekki taka eftir þessu – að minnsta kosti voru ekki gerðar athugasemdir af hálfu eftirlitsins. Einnig er ljóst að oft var ekki lögð vinna í að túlka hvað uppfærðar niðurstöður útreikninga þýddu. Virkt eftirlitskerfi með áhættu og raunhæft mat á áhættu eru forsenda þess að réttum áhættustýringaraðferðum sé beitt. Þar sem starfsmenn sjóðsins virðast ekki hafa skilið áhættustýringarstefnuna beitti sjóðurinn ekki réttum fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættu.

Afleiðingar þessa voru alvarlegar þar sem áhættustýring sjóðsins varði hann aldrei fyrir einum stærsta áhættuþættinum, þ.e. uppgreiðsluáhættu, og ýmsar aðgerðir sjóðsins í nafni áhættustýringar juku áhættu sjóðsins í stað þess að draga úr henni. Til að mynda hélt sjóðurinn áfram útgáfu íbúðabréfa á tímum þegar augljóst mátti vera að rétt væri að draga úr útgáfunni eða hætta henni. Sjóðurinn átti heldur aldrei viðskipti með eigin fjármögnunarbréf en það var og er eitt helsta tæki hans til að stýra uppgreiðsluáhættu. Sumar aðgerðir sjóðsins voru í takt við áhættustýringarstefnu hans, svo sem að gefa út stutt 10 ára skuldabréf.

Aðgerðaleyfi starfsmanna og rangar aðgerðir sem juku áhættu sjóðsins réðu miklu um það að staða Íbúðalánasjóðs versnaði frá haustinu 2004. Auknar uppgreiðslur á útlánum Íbúðalánasjóðs árin 2004 og 2005 leiddu til þess að vaxtamunar eigna og skulda minnkaði. Þar sem Íbúðalánasjóður notaði ekki helsta stýristæki sitt, sem var að kaupa eigin bréf á markaði, og náði ekki að endurfjárfesta á nægilega háum vöxtum miðað við þá vexti sem skuldir hans báru dugðu tekjur fljótt ekki fyrir gjöldum og með tímanum minnkaði eigið fé sjóðsins í samræmi við það.

Á árunum 2004–2008 færðu starfsmenn sjóðsins lausafé hans í auknum mæli í áhættusamari fjárfestingar, sem báru hærri vexti en áhættuminni fjárfestingarkostir. Við hrunið haustið 2008 var stór hluti af lausafé Íbúðalánasjóðs í áhættufjárfestingum, þar á meðal lánshæfistengdum skuldabréfum og verðbréfasjóðum. Auk þess var mikið um opna afleiðusamninga við íslensku viðskiptabankana. Við hrunið tapaði sjóðurinn miklum fjármunum vegna lausafjárfestingar.

■ Útlánaáhætta er einn stærsti áhættuþáttur Íbúðalánasjóðs og því nauðsynlegt að hann stýri henni til þess að tryggja sjálfbærni í rekstri. Það er gert með því að beita fyrirbyggjandi aðgerðum sem minnka útlánaáhættuna og setja álag á útlánsvexti til að mæta útlánatapi. Ef tekjur sjóðsins eru ekki umfram útlánatap og annan kostnað lækkar eigið fé hans sem nemur mismuninum. Í áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs var tekið fram að hún tæki ekki til útlánaáhættu. Stýring og eftirlit með útlánaáhættu áttu ekki formlegan sess í skipuriti Íbúðalánasjóðs fyrr en árið 2010.

Að mati stjórnar og stjórnenda Íbúðalánasjóðs takmarkaðist stýring og eftirlit sjóðsins með útlánaáhættu við reglur um lánshlutföll og hámarkslán því sjóðnum væri, lögum samkvæmt, skylt að lána öllum sem uppfylltu lánaskilyrðin. Þó var alltaf í höndum Íbúðalánasjóðs að setja reglur um greiðslumat væntanlegra lántakenda og veðhæfni fasteigna og stýra m.a. þannig útlánaáhættu. Ætla má að ekki hafi nægjanlegt tillit verið tekið til útlánaáhættu við veitingu útlána, sérstaklega eftir breytingar á reglum um hámarkslán og lánshlutföll.

Íbúðalánasjóður slakaði á lánaskilyrðum til að mæta aukinni samkeppni frá öðrum lánastofnunum síðsumars 2004 og jók þar með útlánaáhættu sína. Til að mynda voru minni kröfur gerðar í greiðslumati lántakenda á svipuðum tíma og löggjafinn ákvað að auka veðhlutfallið í allt að 90% af kaupverði. Slakari lánaskilyrði urðu m.a. til þess að útlánavöxtur sjóðsins náði hámarki árið 2005 en þá var húsnæðisverð jafnframt orðið hátt í sögulegu samhengi og ekki líklegt að það héldist lengi svo. Því var stór hluti af lánum sjóðsins veittur þegar húsnæðisverð var hátt og veðhlutfall hærra en áður eða 90%. Húsnæðisverð hækkaði enn næstu misserin og því voru meiri líkur á að útlán sem voru veitt á árunum 2004–2007 lentu í vanskilum en önnur. Þegar fasteignaverð tók að lækka í byrjun árs 2008 og höfuðstóll útlána hækkaði vegna aukinnar verðbólgu dugði veð í mörgum tilvikum ekki fyrir láninu á sama tíma og margir lántakendur réðu ekki við þyngri greiðslubyrði.

Útlánaáhætta Íbúðalánasjóðs jókst einnig í uppsveiflunni vegna breyttrar samsetningar útlánasafns sjóðsins. Helstu breytingarnar voru aukin útlán til lögaðila og landsvæða utan höfuðborgarsvæðisins. Árið 2006 var hætt að gera það að skilyrði lánveitingar til byggingaraðila að hann legði fram ábyrgðaryfirlýsingu frá viðurkenndri fjármálastofnun. Í kjölfarið jukust útlán Íbúðalánasjóðs til byggingaraðila en svo virðist sem Íbúðalánasjóður hafi sótt fram á þennan lánamarkað í ljósi aukinnar samkeppni við banka. Helmingur af útlánum Íbúðalánasjóðs til byggingaraðila var í meira en þriggja mánaða vanskilum árin 2010 og 2011.

Íbúðalánasjóður hefði getað brugðist við aukinni áhættu vegna slakari lánaskilyrða með því að leggja hærra álag á útlánsvexti þessara útlána. Þá hefði sjóðurinn þurft að leggja mat á áætlað útlánatap en ekki verður séð að hann hafi gert það enda sóttist hann eftir að lána sem mest í samkeppni við bankana.

■ Íbúðalánasjóður lánaði byggingarsamvinnufélögum, sjálfseignarstofnunum, byggingaverktökum og öðrum fyrirtækjum og félagasamtökum 122 milljarða króna á árunum 1999–2012. Þetta var fimmtungur af öllum lánveitingum sjóðsins á þessu tímabili. Heimtur af mörgum lánum í þessum flokki voru slæmar, einkum lánum til leigufélaga og byggingaverktaka.

Mestu tapaði sjóðurinn á lánum til leigufélaga en mikið fé var lánað til þeirra eftir að átak til fjölgunar leiguíbúða hófst árið 2001. Umgjörðin um leigufélagalánin var illa hugsuð frá upphafi og margt stuðlaði að því að þau færu illa. Allt fram undir árslok 2004 námu þau hærra hlutfalli af byggingarkostnaði en á almennum lánum til heimila. Kröfur um eiginfjárhluftfall leigufélaga voru litlar. Lánað var gegn lægri vöxtum en annars tíðkaðist hjá sjóðnum. Að auki má færa rök að því að almennt sé varasamara að lána fyrirtækjum á húsnæðismarkaði en heimilum.

Þegar árið 2003 ritaði sviðstjóri þjónustusviðs hjá Íbúðalánasjóði minnisblöð til forstjóra sjóðsins þar sem hann lýsti áhyggjum af lánum til leiguíbúða og gerði tillögur um breytingar. Markmiðið með því að veita þessi lán hafði verið að leysa vandamál leigjenda

en framkvæmdin hefði snúist um að leysa vandamál á byggingamarkaði. Sviðstjórninn nefndi að Byggingastofnun gerði miklu meiri kröfur um fjárhagsstyrk lánþega en sjóðurinn gerði til leigufélaga og að það fyrirkomulag að byggingaverktaki seldi leigufélagi í eigu sömu manna íbúðir byði heim hættu á að þær væru seldar of dýru verði. Í skýrslum hjá rannsóknarnefndinni kom fram að forráðamenn sjóðsins hefðu frá upphafi haft vantrú á sumum leiguíbúðaverkefnum sem lánað var til.

Byggingaverktakarnir þurftu að framvísa ábyrgðum frá fjármálastofnunum áður en þeir fengu lán en frá 2006 til 2008 hætti sjóðurinn að fara fram á bankaábyrgðir. Fyrirverandi framkvæmdastjóri sjóðsins sagði í skýrslutöku að ótti við að sjóðurinn missti viðskipti yfir til bankanna hefði átt mikinn þátt í þessum umskiptum. Sjóðurinn tapaði miklu fé á lánunum til byggingaverktaka sem voru veitt meðan ábyrgða var ekki krafist.

■ Frá stofnun Íbúðalánasjóðs til ársins 2012 nemur bókfært tap sjóðsins 100 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012, þar af 80 milljörðum frá árinu 2008. Bókfært tap vegna útlána og fullnustueigna nemur 57 milljörðum, vegna lausafjárstýringar 17 milljörðum og vegna uppgreiðslna o.fl. 27 milljörðum. Tap er hér skilgreint sem hvers konar fjárhagslegt tjón.

Óbókfært tap vegna stöðu sjóðsins í lok árs 2012 nemur allt að 170 milljörðum króna að núvirði, þar af 29 milljörðum vegna útlána og fullnustueigna, 11 milljörðum vegna lausafjárstýringar, 27 milljörðum vegna uppgreiðslna og 103 milljörðum vegna uppgreiðsluáhættu.

Heildartap sjóðsins frá stofnun nemur því allt að 270 milljörðum króna, þar af 86 milljörðum vegna útlána og fullnustueigna, 28 milljörðum vegna lausafjárstýringar, 54 milljörðum vegna uppgreiðslna og 103 milljörðum vegna uppgreiðsluáhættu. Stærsti einstaki liðurinn í tapi vegna lausafjárstýringar er vegna kaupa á lánshæfistengdum skuldabréfum á árunum 2007 og 2008, alls 14 milljarðar króna.

Af 86 milljarða útlánatapi sjóðsins eru tveir þriðju hlutar vegna útlána sem veitt voru á árunum 2005–2008. Tapið skiptist jafnframt þannig að 50 milljarðar eru vegna lána til einstaklinga og 36 milljarðar vegna lána til lögaðila. Tap vegna lána til grannsvæða Reykjavíkur nemur 36 milljörðum og tæpir 8 milljarðar eru tilkomnir vegna 110%-leiðar. Hlutfallslega hefur sjóðurinn tapað mest á leiguíbúðalánunum og á lánveitingum til Mið-Austurlands og grannsvæða Reykjavíkur.

Sjóðurinn átti umfangsmikil viðskipti við verðbréfasjóði á árunum 2007 og 2008. Í heildina varð hagnaður af þeim viðskiptum en ávöxtun sjóðsins af verðbréfasjóðunum var þó ekki mikil.

Sjóðurinn gerði mistök í útreikningi á verði íbúðabréfa í skiptiútboði í júlí 2004 sem kostuðu hann 1,5 milljarða á verðlagi ársins 2004. Á núvirði í lok árs 2012 nemur tapið vegna mistakanna 3,5 milljörðum.

■ Til að varpa ljósi á hvort eftirlit Alþingis, ráðuneytis, Fjármálaeftirlits, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum annarra stofnana með Íbúðalánasjóði hafi verið fullnægjandi voru þessar stofnanir stjórnkerfisins skoðaðar og sjónum beint sérstaklega að sambandinu milli þeirra og Íbúðalánasjóðs.

Í stuttu máli má segja að eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs var ekki fullnægjandi. Almenn er meginskýringuna fyrir ófullnægjandi eftirliti að finna í útbreiddu skeytingarleysi í umgengni við eftirlit, skilningsleysi á því hvað gerir eftirlit virkt og trúverðugt og í áhrifum pólitískra ráðninga. Af þessum ástæðum brugðust stofnanir stjórnslukerfisins ein af annarri.

Þegar litið er til einstakra stofnana liggja ólíkar ástæður að baki því að eftirlit með Íbúðalánasjóði reyndist ekki fullnægjandi árið 2004 þegar umfangsmestu breytingarnar á lánastarfsemi sjóðsins voru gerðar.

Í fyrsta lagi hafði Alþingi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 44/1998. Íbúðalánasjóður varð í kjölfarið sjálfstæðari gagnvart þinginu en ósjálfstæðari gagnvart flokkspólitísku valdi ráðherra sem einn skipaði í stjórn sjóðsins án tilnefningar.

Í öðru lagi gróf skipan fulltrúa úr félagsmálanefnd þingsins til setu í stjórn sjóðsins undan eftirlitshlutverki þingsins. Það dregur úr trúverðugleika eftirlits sitji aðilar báðum megin borðs því að enginn getur haft eftirlit með sjálfum sér.

Í þriðja lagi rýrðu pólitískar ráðningar, að því er séð verður, í stöður framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, forstjóra Fjármálaeftirlits og bankastjóra Seðlabanka Íslands trúverðugleika og virkni eftirlits þessara stofnana með starfsemi sjóðsins.

Í fjórða lagi bjó Ríkisábyrgðasjóður yfir veikustu stjórnstækjunum af framangreindum eftirlitsstofnunum. Þegar á reyndi skorti á þá pólitísku forustu sem til þurfti svo að Ríkisábyrgðasjóður gæti gegnt því hlutverki að varna því að ábyrgðir féllu á ríkissjóð.

Að lokum hafði Ríkisendurskoðun með samningi við Íbúðalánasjóð tekið að sér innri endurskoðun fyrir stofnunina og var þar með ekki lengur sá óháði aðili sem Alþingi þurfti á að halda til að gera úttekt á starfseminni. Með þessum samningi hafði Ríkisendurskoðun skapað sér vanhæfi og þar með skaðað eitt veigamesta eftirlitstæki þingsins.

Við innleiðingu kerfisbreytinga á Íbúðalánasjóði árið 2004 sem fólust í upptöku íbúðabréfakerfisins og 90% veðhlutfalls, myndaðist nokkur fjarlægð á milli nánustu samstarfsmanna félagsmálaráðherrans, sem voru m.a. starfsmenn ÍLS, og starfsmanna ráðuneytisins. Það hafði óheppilegar afleiðingar.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks var samábyrg fyrir breytingunum 2004 en um þær var samt sem áður pólitískur ágreiningur milli flokkanna og jafnvel innan þeirra. Það veikti þá umgjörð og festu sem hefði þurft að vera til staðar við innleiðinguna. Þessi pólitíski ágreiningur endurspegladist í mismunandi afstöðu ráðuneyta og einnig annarra stofnana og veikti eftirlitið með Íbúðalánasjóði.

Miklar og hraðar breytingar urðu á íslenskum fjármálastofnunum og umhverfi þeirra um aldamótin. Yfirvöld lögðu meiri áherslu á að hvert og eitt fyrirtæki á fjármálamarkaði stæðist ýmsar kröfur en minni áhersla var lögð á að horfa á hvort fjármálakerfið í heild væri í góðu horfi.

## 3. Meginlínur í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins

### 3.1 Inngangur

Veðdeild Landsbanka Íslands  
tekur til starfa árið 1900

Lánveitingar í þágu almennings til öflunar húsnæðis hafa staðið yfir hér á landi í meira en heila öld. Upphaf þeirra má rekja til stofnunar Veðdeildar Landsbanka Íslands árið 1900 og átti veðdeildin strax á fyrsta áratugi 20. aldar þátt í uppbyggingu Reykjavíkur og fjölda annarra þéttbýlisstaða á þeim tíma.

Eftir síðari heimsstyrjöldina hófst skipuleg viðleitni til uppbyggingar almenns húsnæðislánakerfis. Stór skref í þeirri viðleitni voru stigin árið 1955 með stofnun húsnæðismálastjórnar og árið 1957 þegar Húsnæðismálastofnun ríkisins var komið á fót. Sú stofnun, sem frá 1980 nefndist Húsnæðisstofnun ríkisins, var lögð niður árið 1999 og við hlutverki hennar tók núverandi Íbúðalánasjóður.

Ríkjandi áhersla á byggingu eigin húsnæðis

Meginhugsun íslenska húsnæðislánakerfisins, þegar húsnæðismálastjórn og Húsnæðismálastofnun komu til sögunnar á sjötta áratug 20. aldar, var sú að veita skyldi fjölskyldunum í landinu aðstoð við að byggja sitt eigið húsnæði. Segja má að sá stuðningur hafi fallið í góðan jarðveg, því „að byggja sjálfur“ mátti næstum heita þjóðaríþrótt Íslendinga fyrstu áratuginna eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar.

Húsnæðismálastjórn 1955,  
Húsnæðismálastofnun 1957,  
Íbúðalánasjóður 1999

Allar götur fram á miðjan níunda áratuginn runnu lánveitingar opinbera húsnæðislánakerfisins fyrst og fremst til byggingar nýrra íbúða og íbúðarhúsa. Lán til öflunar húsnæðis með því að festa kaup á íbúðarhúsnæði á almennum fasteignamarkaði voru alls ekki á dagskrá Húsnæðismálastofnunar fyrstu 15 starfsár hennar og hófust, þá aðeins í litlum mæli, ekki fyrr en árið 1970.

Byggingarlánakerfi breytist í  
fasteignalánakerfi á níunda  
og tíunda áratugnum

Á árunum 1985–1990 varð hins vegar sú ótvíræða eðlisbreyting á íslenska byggingarlánakerfinu að það breyttist í fasteignalánakerfi. Fyrri lánveitingar lífeyrissjóðanna til íbúðakaupa runnu með tilurð nýs lánakerfis árið 1986 að mestu leyti í gegnum Byggingarsjóð ríkisins og að miklu stærri hluta en áður til íbúðakaupa almennings á fasteignamarkaði. Tilurð húsbrefakerfisins eftir 1989 ýtti enn frekar undir þessa þróun. Samtímis jukust lánveitingar almenna húsnæðislánakerfisins mjög mikið á tiltölulega skömmum tíma og náðu árið 1991 6,1% af vergri landsframleiðslu. Fasteignalánin náðu alveg yfirhöndinni í lánastarfsemi Húsnæðisstofnunar á tíunda áratugnum, enda fremur lítið byggt af nýju íbúðarhúsnæði á því tímabili.

Húsnæðisbóla á árunum fyrir bankahrunið

Á fyrstu árum Íbúðalánasjóðs jukust lánveitingarnar á ný og í byrjun nýrrar aldar var nýtt met slegið, því miðað við verga landsframleiðslu náðu lánveitingar Íbúðalánasjóðs árin 2003, 2004 og 2005 meira en 7% af landsframleiðslu. Hluti þeirrar aukningar lá raunar í ört rísandi öldu íbúðabygginga eftir aldamótin 2000, sem náðu hámarki á árunum 2005–2007. Á þeim árum gætti sem kunnugt er einnig mjög sterkt innkomu almennu viðskiptabankanna á íbúðalánamarkaðinn, en þeir höfðu þá nýlega verið einkavæddir.

Rétt er að undirstrika að hin mikla þátttaka hins almenna, ríkisrekna húsnæðislánakerfis í lánveitingum á almennum fasteignamarkaði er – hvað í fljótu bragði verður séð – einstök í evrópsku og líklega einnig alþjóðlegu tilliti. Viðast annars staðar en á Íslandi hafa opinberar húsnæðislánastofnanir ekki komið að fjármögnun íbúðalána á almennum markaði. Það hlutverk hefur oftast verið í höndum hins almenna bankakerfis viðkomandi landa.

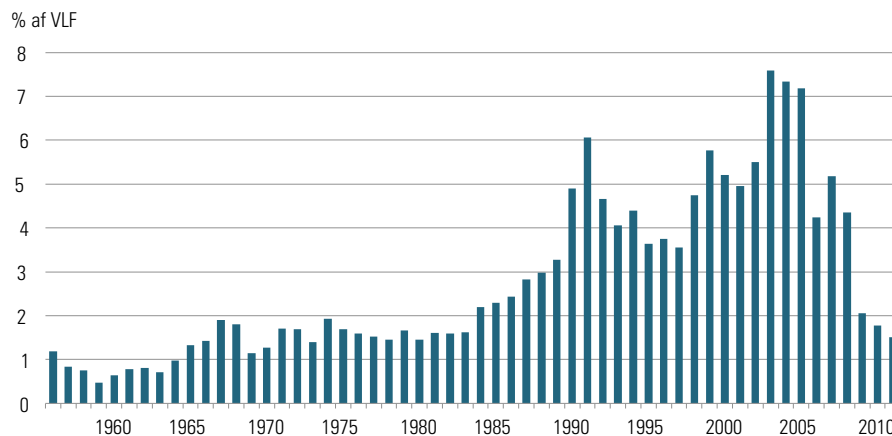
Mikill vöxtur félagslega kerfisins  
á níunda og tíunda áratugnum

Samfelldar félagslegar íbúðabyggingar hér á landi áttu sér upphaf með setningu fyrstu laganna um verkamannabústaði árið 1929. Árið 1960 höfðu verið byggðar um 1.100 íbúðir innan verkamannabústaðakerfisins. Árið 1970 var Byggingarsjóður verkamanna færður undir stjórn Húsnæðismálastofnunar ríkisins. Einna mestur vöxtur varð í þessu kerfi á



Mynd 3.1 Lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins og Íbúðalánasjóðs 1956–2011

Árlegar lánveitingar sem % af vergri landsframleiðslu



Heimildir: *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 381; ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1991-1998, ársskýrslur Íbúðalánasjóðs 1999-2005, upplýsingar frá Íbúðalánasjóði fyrir árin 2006-2011; Hagstofa Íslands (hagtölur á vef um þróun landsframleiðslu).

níunda áratugnum og í upphafi þess tíunda, m.a. vegna þess að farið var að lána til annarra íbúðaforma en eingöngu verkamannabústaða. Þegar kom að lokum félagslega húsnæðiskerfisins rétt fyrir aldamótin 2000 náði það til um 11 þúsund íbúða.

Hér á eftir verður stiklað á helstu þáttunum í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins fram að tilurð Íbúðalánasjóðs árið 1999. Fyrst eru dregnir saman helstu atburðir og atriði sem einkenna einstaka áratugi frá því um miðja 20. öld og eftir það eru helstu einkenni íslenskra húsnæðismála dregin fram og leitast við að varpa ljósi á mikilvægustu meginlínur þróunar húsnæðismála á Íslandi síðustu sex áratugi eða svo.

## 3.2 Tímabilið 1951–1960

Við upphaf sjötta áratugarins gætti enn niðursveiflu íslensks efnahagslífs er hafist hafði skömmu eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar og hafði í för með sér víðtæka skömmun á innfluttum varningi, þar á meðal byggingarefni. Á sama tíma lá fyrir mikil þörf fyrir nýbyggingar íbúðarhúsnæðis, bæði vegna mikillar fjölgunar landsmanna og örra fólksflutninga úr dreifbýli í þéttbýli.

Skortur var á lánsfé til íbúðabygginga, sem leiddi til virks stuðnings opinberra aðila við viðleitni ungra fjölskyldna til þess að vinna sem mest sjálfar við byggingu eigin íbúðarhúsnæðis. M.a. var horfið frá skattlagningu vinnu manna við eigin húsnæðisbyggingar, jafnframt því sem bæjarstjórn Reykjavíkur beitti sér fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis af hæfilegri stærð í Smáíbúðahverfinu svonefnda. Af ríkisvaldsins hálfu var ýtt undir þetta framtak með stofnun sérstakrar lánadeildar, Lánadeildar smáíbúða.

Árið 1955 var svo í framhaldi af starfsemi Lánadeildar smáíbúða komið á húsnæðismálastjórn og opinberu veðlánakerfi undir stjórn Veðdeildar Landsbanka Íslands. Árið 1957 var svo Húsnæðismálastofnun ríkisins, er laut stjórn húsnæðismálastjórnar, sett á laggirnar. Þar með hófst sú stofnanalega staða með miðlæga ríkisstofnun sem mikilvægasta gerandann í húsnæðismálum landsmanna sem enn stendur.

Skattfrelsi eigin vinnu við íbúðabyggingar

Lánadeild smáíbúða 1952

Upphaf Breiðholtsframkvæmdanna eftir kjarasamninga 1965, áætlað að byggja 1.250 íbúðir

Ný húsnæðislög 1970, samkvæmt þeim var Byggingarsjóður verkamanna færður til Húsnæðismálastofnunar og lánveitingar hafnar til kaupa notaðra íbúða

Almenna lífeyrissjóðakerfið hefur göngu sína 1969, skylduaðild samþykkt 1974

Mikil aukning verðbólgu á áttunda áratugnum, íbúðabyggingar ná sögulegu hámarki

### 3.3 Tímabilið 1961–1970

Á sjöunda áratugnum voru í fyrsta sinn gerðir kjarasamningar sem tengdust virkum aðgerðum stjórnvalda í húsnæðismálum. Árið 1964 var samið um aukið fé til lánveitinga Húsnæðismálastofnunar og árið eftir var gert samkomulag um byggingu 1.250 íbúða fyrir lágláunafólk, sem allar risu af grunni í nýju úthverfi Reykjavíkur, Breiðholti. Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar jukust verulega fyrstu árin eftir þetta.

Verulegur uppgangur var í efnahagslífinu fyrri hluta sjöunda áratugarins, en eftir 1967 skall á alvarleg efnahagskreppa samfara hruni síldarstofnsins og versnandi viðskiptakjara sjávarútvegsins. Dró eftir það nokkuð úr íbúðabyggingum og lánveitingum Húsnæðismálastofnunar.

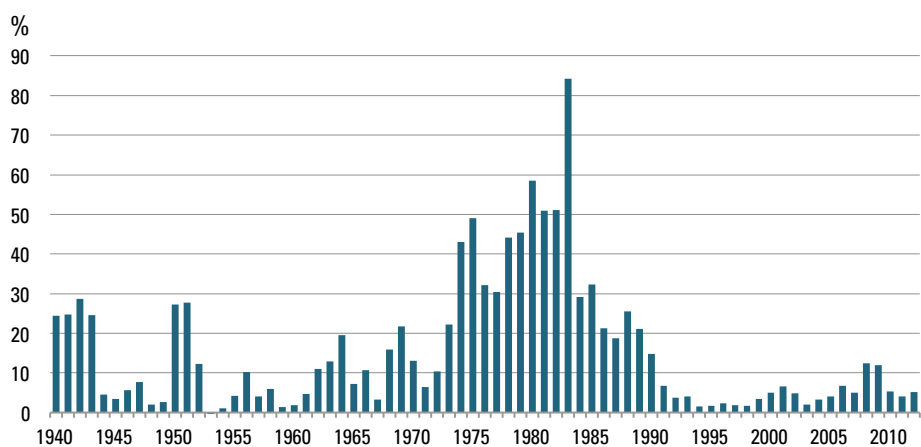
### 3.4 Tímabilið 1971–1980

Á áttunda áratugnum hófst tímabil mikillar verðbólgu, á bilinu 30–50%, frá árinu 1974. Farið var að verðtryggja lán Húsnæðismálastofnunar mun meira en áður, sem endaði með lögum um fulla verðtryggingu árið 1979. Árið 1970 var Byggingarsjóður verkamanna, sem lánað hafði til byggingar verkamannabústaða síðan á fjórða áratug aldarinnar, færður undir stjórn Húsnæðismálastofnunar ríkisins. Einnig hófust fyrstu lánveitingar stofnunarinnar til kaupa á notuðu húsnæði á almennum fasteignamarkaði. Byggingaráttak það sem kennt var við Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar var enn í fullum gangi í Breiðholtshverfi í Reykjavík í upphafi áratugarins og árið 1973 hófust framkvæmdir á landsbygðinni samkvæmt áætlun um byggingu 1.000 leiguíbúða.

Almenna lífeyrissjóðakerfið, sem samið hafði verið um í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði árið 1969, var að hefja göngu sína á áttunda áratugnum og árið 1974 voru samþykkt á Alþingi lög um skylduaðild launþega að lífeyrissjóðum. Sjóðfélagar lífeyrissjóðanna áttu kost á lánum úr sjóðunum, sem mest voru notuð til húsbygginga eða íbúðarkaupna. Hér var því um að ræða verulega viðbót við lánveitingar Húsnæðismálastofnunar til húsnæðisöflunar almennings. Þar til fullri verðtryggingu var komið á árið 1979 hjó vaxandi verðbólga stór skörð í fjárvörslu- og ávöxtunarhlutverk lífeyrissjóðakerfisins.

Bygging íbúða náði á þessum tíma hámarki, sem ekki var slegið fyrr en á bóluárunum í aðdraganda bankahrunsins 2008. Á sama tíma fór verðbólga mjög vaxandi og fór yfir 40% á ársgrundvelli á síðari hluta áratugarins.

Mynd 3.2 Árleg verðbólga 1940–2012



Heimild: Hagstofa Íslands (hagtölur á vef).

### 3.5 Tímabilið 1981–1990

Á níunda áratugnum urðu miklar breytingar á sviði húsnæðismála landsmanna, líklega þær mestu í allri sögu húsnæðiskerfisins. Áratugurinn hófst með miklum erfiðleikum vegna mikillar verðbólgu og ónógra húsnæðislána, sem aðeins námu litlum hluta af byggingarkostnaði eða kaupverði íbúða. Lánveitingar til félagslegra íbúðabygginga jukust verulega frá árinu 1981, en á sama tíma varð ekki hliðstæð aukning á lánnum almenna lánakerfisins. Óánægja almennings braust út í fundahöldum og kröfugerð Sigtúnshópsins, sem svarað var af hálfu stjórnvalda með tiltölulega lítilli hækkun lána og greiðslu viðbótarlána við áður veitt lán. Einnig hófst virkt ráðgjafarstarf hjá Húsnæðisstofnun til aðstoðar lántakendum í fjárhagserfiðleikum.

Árið 1986 gerðu aðilar vinnumarkaðarins með sér samkomulag sem m.a. fól í sér tillögum um að tekið yrði upp nýtt húsnæðislánakerfi sem byggðist á því að fjármagni lífeyrissjóða yrði veitt til lántakenda í gegnum lánasjóði Húsnæðisstofnunar, Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna. Þessum tillögum var hrint í framkvæmd með opnun á nýju lánakerfi þann 1. september 1986. Lán til nýbygginga hækkuðu upp í 70% af áætluðum byggingarkostnaði og lán til íbúðakaupa í 49%. Það kom hins vegar fljótlega í ljós að hið nýja lánakerfi annaði ekki eftirspurn eftir lánnum og fljótlega myndaðist nokkurra ára biðröð lánsútsóknna. Eftir kosningar og stjórnarskipti árið 1987 fór í gang vinna við nýja endurskoðun á húsnæðislánakerfinu. Niðurstaðan var upptaka húsbrefakerfisins frá og með árinu 1990, jafnframt því sem lánakerfið frá 1986 var blásið af. Lánveitingar Húsnæðisstofnunar jukust mjög mikið við þessar breytingar og lán til kaupa á notuðu húsnæði á almennum fasteignamarkaði náðu í fyrsta sinn yfirhöndinni yfir lán til nýbygginga.

Sigtúns-fundurinn í ágúst 1983

Húsbrefakerfið leysir 1986-kerfið af hólmi

Nýtt lánakerfi 1. september 1986

### 3.6 Tímabilið 1991–1998

Á þessu tímabili áttu sér stað talsverðar breytingar á húsnæðislánakerfinu og því lauk með lokun félagslega eignaríbúðakerfisins og því að Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður. Lánveitingar stofnunarinnar voru sem fyrr sagði í hámarki árið 1991, sem orsakaðist af því að eldra lánakerfi sem innleitt hafði verið árið 1986 var enn við lýði samtímis því að húsbrefakerfið var tekið til starfa af fullum krafti. Einnig náðu lánveitingar innan vébanda hins félagslega hluta húsnæðislánakerfisins sögulega hámarki á árunum fyrst eftir 1990.

Einnig var á þessum árum tekist á um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins og kom upp ágreiningur um þetta efni milli félagsmálaráðuneytisins og stjórnenda Húsnæðisstofnunar. Niðurstaðan varð lagabreyting árið 1993 sem dró úr sjálfstæði stofnunarinnar.

Lokaár Húsnæðisstofnunar 1995–1998 einkenndust svo af því ferli sem leiddi til þess að stofnunin var lögð niður. Jafnframt því sem umfang félagslega húsnæðiskerfisins hafði aukist verulega á félagsmálaráðherraárum Jóhönnu Sigurðardóttur, fór gagnrýnin á félagslega kerfið vaxandi. Nýr félagsmálaráðherra frá 1995, Páll Pétursson, lét í framhaldinu hefja vinnu að því markmiði að minnka umfang félagslega húsnæðiskerfisins. Þær hugmyndir fengu stuðning frá sveitarfélögum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, en Alþýðusamband Íslands og ýmis félagasamtök á sviði húsnæðismála beittu sér gegn tillögum um lokun félagslega húsnæðiskerfisins. Lög nr. 44 um húsnæðismál voru svo samþykkt á Alþingi í maí 1998 og í samræmi við þau var félagslega húsnæðiskerfinu lokað og Húsnæðisstofnun ríkisins lögð niður í árslok 1998. Starfsemi Íbúðalánasjóðs hófst síðan í ársbyrjun 1999.

Hámark lánveitinga Húsnæðisstofnunar 1991

Húsnæðisstofnun lögð niður og félagslega húsnæðiskerfinu lokað 1. janúar 1999

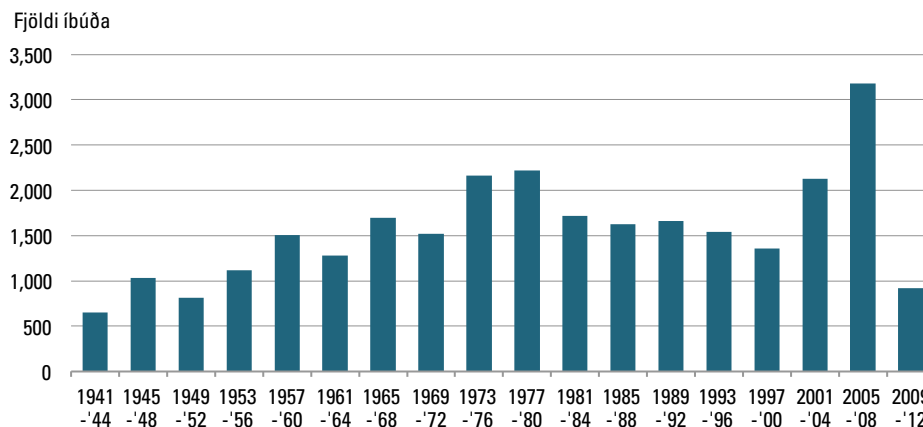
### 3.7 Megindrættirnir í stefnu Íslendinga í húsnæðismálum

Með rétti má segja að stefna Íslendinga í húsnæðismálum hafi vissa sérstöðu þegar litið er til fyrirkomulags húsnæðismála meðal helstu grannþjóðanna undanfarna áratugi. Eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar hófst víða í nágrannalöndum okkar víðtækt uppbyggingarstarf

í húsnæðismálum og stefnumótun til þeirrar framtíðar sem við blasti. Víða var beinlínis þörf á viðtækri endurreisn borga sem illa höfðu orðið úti í lofthernaði stríðsins. Beitt var nýjum og stórtækum aðferðum í byggingariðnaði og mörg lönd Evrópu hófu uppbyggingu félagslegs húsnæðis í stórum stíl og skipti þá ekki miklu máli hvort við völd voru hægri eða vinstri flokkar. Skipulag nýrra hverfa varð frábrugðið þeim eldri, í stað einstakra húsa við minni götur komu fjölbýlishús með bílastæðum í fjölmennari og stærri hverfum, oft langt frá miðsvæðum borganna.

Mynd 3.3 Fjöldi fullgerðra íbúða á Íslandi 1941–2012

Sýnd eru meðaltöl fjögurra ára tímabila



Heimildir: *Hagskinna – Sögulegar hagtolur um Ísland*, bls. 376-377 (tímabilið 1941–1990), hagtolur á vef Hagstofu Íslands (tímabilið 1991–2012).

Ríkisafskipti af húsnæðismálum lítil  
framan af, áhersla á sjálfsbjargarviðleitni  
almennings við öflun húsnæðis

Þróun mála á Íslandi varð talsvert önnur. Afskipti ríkisvaldsins voru lítil fyrstu árin eftir stríðslokin og hin sterka staða þjóðarbúsins á tímum Nýsköpunarstjórnarinnar var fyrst og fremst nýtt til atvinnuuppbyggingar, einkum í sjávarútvegi. Fljótlega breyttist þó þessi staða, gjaldeyrisforðinn frá stríðsárunum varð uppurinn og taka varð upp innflutningstakmarkanir og skömmtnun gjaldeyris, sem m.a. kom niður á innflutningi á byggingarefni. Íbúðabyggingar drógust því saman á þessum tíma, en komust aftur á góðan skrið þegar virkari aðgerða stjórnvalda fór að gæta á sjötta áratugnum. Góður árangur varð af þeirri stefnu ríkisstjórna og sveitarfélaga, ekki síst bæjarstjórnar Reykjavíkur, að styðja við sjálfsbjargarviðleitni fjölskyldna sem að meira eða minna leyti stóðu sjálfar að byggingu eigin húsnæðis. Sú sjálfseignarstefna sem svo mjög hefur einkennt íslenska húsnæðisstefnu var á þessum árum að taka á sig fast og skipulegt form.

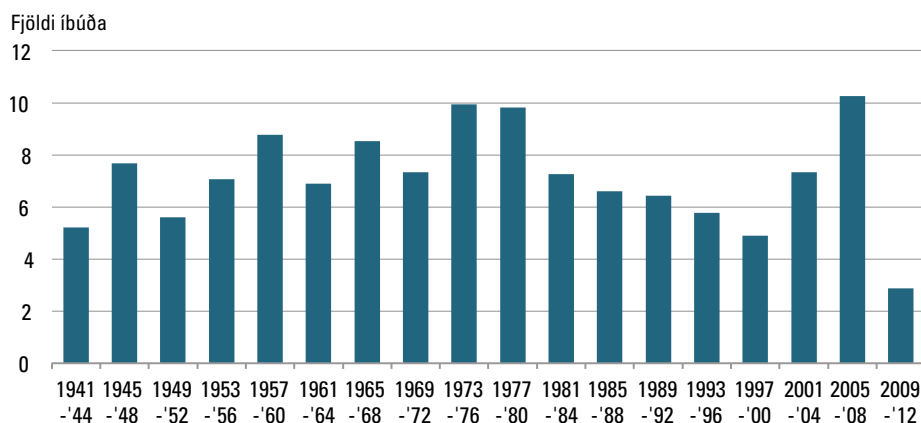
Um nokkurra áratuga skeið þróaðist um margt séríslenskt fyrirkomulag í húsnæðismálum, sem þrátt fyrir litla lánamöguleika almennings hafði í för með sér uppbyggingu öflugss og vandaðs húsnæðisforða sem ekki stóð að baki því sem helstu nágrannabjóðir Íslendinga áorkuðu á sama tíma. Hér var staðan sú, að húsnæðisforðar áttu aðeins kost á lánnum sem svöruðu til 20–30% af kostnaði við byggingu eða kaup á húsnæði. Að öðru leyti lögðu menn fram sitt eigið fé og oft í ríkum mæli eigin vinnu þegar um eigin húsnæðisbyggingu var að ræða. Aukin aðkoma lífeyrissjóðanna að húsnæðislánamarkaðinum dró þó úr lánsfjárskortri frá og með áttunda áratugnum.

Yfir 80% landsmanna í eigin húsnæði

Ef litið er yfir íslenskt húsnæðismál eins og þau voru um 1980, þá blasir við þróun sem um margt var sjálfsprottin. Í raun var árangur Íslendinga í húsnæðismálum þá þegar mjög góður, því yfir 80% þjóðarinnar bjuggu orðið í eigin húsnæði, sem að stórum hluta var bæði rúmgott og vandað. Á þessum tíma var einnig skuldsættning fjölskyldna í landinu vegna húsnæðisöflunar mjög lítil miðað við það sem síðar hefur orðið. Auk mikils hagvaxtar var hin mikla verðbólga eftirstríðstímans í raun eitt helsta hreyfiafl þessarar þróunar. Slíkt samhengi blasti t.d. skýrt við árin 1975–1980, er saman fóru ör hagvöxtur, sem m.a. tengdist útfærslu landhelginnar 1972 og 1975, mikil verðbólga og viðbót nýrra íbúða, sem nam ríflega tveimur þúsundum árlega. Einn þáttur í mikilli byggingu íbúða á þessum tíma var

Mynd 3.4 Fjöldi fullgerðra íbúða á hverja 1.000 íbúa 1941–2012

Sýnd eru meðaltöl fjögurra ára tímabila



Heimildir: *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 376-377 (tímabilið 1941–1990), hagtölur á vef Hagstofu Íslands (tímabilið 1991–2012 og mannfjöldatölur).

án efa viðleitni manna til þess að verja fjármuni sína fyrir rýrnun af völdum verðbólgunnar með því að „fjárfesta í steinsteypu“ og treysta á að verðmæti íbúðarhúsnæðis héldist betur í takt við verðbólguna en fjármunir geymdir á bankareikningum.

Víðtæk opinber afskipti af húsnæðismálum fóru mun seinna og hægar af stað hér á landi en í nálægum löndum og að sumu leyti gegndi hinn opinberi stuðningur á sviði húsnæðismála einungis jaðarhlutverki þegar heildarmynd húsnæðisþróunarinnar er skoðuð. Á níunda áratug liðinnar aldar urðu hins vegar þau stefnuhvärf sem hófu Húsnæðisstofnun ríkisins og síðar Íbúðalánasjóð upp í sess opinberrar lánastofnunar sem gegndi leiðandi lykilhlutverki í framvindu húsnæðismála landsmanna.

Fjárfesting í steinsteypu sem verðbólguvörn

## 3.8 Félagslegar íbúðabyggingar á Íslandi

Á Íslandi, sem og í flestum öðrum löndum sem náð hafa ákveðnu stigi efnahagsþróunar og þéttbýlismyndunar, hafa ríkisvald og sveitarfélög með ýmsum hætti reynt að auka húsnæðisöryggi þess hluta almennings sem lægstur hefur framfærslutekjur. Félagslegar aðgerðir í húsnæðismálum hafa birst í ýmsum myndum og umfang þeirra er afar mismunandi meðal þjóða heims. Hér á Íslandi hefur félagslegt húsnæði haft þá sérstöðu að lengst af hefur verið leitast við að gera íbúunum kleift að teljast vera þinglýstir eigendur þess húsnæðis sem þeim fellur í hlut undir félagslegum formerkjum.

Áhersla á einkaeign félagslegs húsnæðis á Íslandi veldur sérstöðu í alþjóðlegum samanburði

Skipta má uppbyggingu félagslegs húsnæðis á Íslandi í þrjú tímabil. Fyrsta tímabilið nær til ársins 1965 og einkenndist af fremur hægfaru uppbyggingu félagslegra húsnæðisvalkosta, fyrst og fremst verkamannabústaða, og í mun minna mæli byggingu leiguíbúða. Tímabilið 1965–1980 héldu byggingar verkamannabústaða áfram og jafnframt var hrint í framkvæmd tveimur viðamiklum byggingaráætlunum, þ.e. byggingu 1.250 íbúða á félagslegum grundvelli í Breiðholtshverfi og 1.000 íbúða leiguíbúðaáætlun hins opinbera er hófst árið 1973. Tímabilið 1980–1995 einkennist svo af hraðri kerfisuppbyggingu, samtímis því að fjölbreytni félagslegra íbúðakerfisins jókst og jafnframt einnig það sem kalla má flækjustig þess.

### 3.8.1 Þróun félagslegra húsnæðiskerfisins 1930–1965

Upphaf þess, sem síðar var nefnt félagslega húsnæðiskerfið<sup>1</sup>, má rekja til fyrstu laganna um verkamannabústaði frá árinu 1929. Árið 1941 höfðu alls verið byggðar 253 íbúðir í verkamannabústöðum. Af þessum fjölda var 212 íbúðir að finna í Reykjavík og samtals

Íbúðir með félagslegum formerkjum voru um 1.500 árið 1965

1. Vefurinn <http://www.timarit.is> hefur að geyma öll íslensk dagblöð og flestöll tímarit sem komið hafa út á Íslandi. Samkvæmt orðaleit þar kom hugtakið „félagslega kerfið“ fyrst fyrir á prenti í dagblöðum og tímaritum árið 1980 og „félagslega húsnæðiskerfið“ árið 1986. „Félagslegar íbúðabyggingar“ sást fyrst árið 1976.

41 íbúð á Akureyri, Ísafirði, Siglufirði og í Hafnarfirði.<sup>2</sup> Tiltölulega hæg uppbygging hélt áfram næstu áratugi; við lok ársins 1952 voru íbúðir í verkamannabústöðum alls 833<sup>3</sup> og við árslok 1962 voru þær orðnar 1.326 talsins,<sup>4</sup> sem svaraði til 4,6% allra íbúðabygginga í landinu frá 1930.<sup>5</sup> Árið 1965, þremur árum seinna, gæti heildarfjöldi íbúða í verkamannabústöðum hafa verið um 1.500.

Byggingaraðilar verkamannabústaðanna voru Byggingarfélag verkamanna, sem störfuðu á helstu þéttbýlisstöðum landsins. Lánveitingar komu úr Byggingarsjóði verkamanna sem fjármagnaður var sameiginlega af ríki og sveitarfélögum. Lán til byggingar verkamannabústaða voru óverðtryggð á þessum tíma, þannig að eftir að samfellt verðbólgukeið hófst hér á landi á árum síðari heimsstyrjaldarinnar nutu eigendur verkamannabústaða góðs af mun léttari endurgreiðslum en ella.

Á heimsstyrjaldarárunum síðari hóf Reykjavíkurbær byggingu varanlegs húsnæðis til útrýmingar heilsuspillandi húsnæði. Þessi starfsemi var að nokkru fjármögnuð með framlagi Borgarsjóðs og árið 1957 var stofnaður sérstakur Byggingarsjóður Reykjavíkur sem starfaði til ársins 1982. Reykjavíkurbær átti með þessum hætti hlut bæði að byggingu leiguíbúða og eignaríbúða með forkaupsréttarákvæðum og hlutverk Byggingarsjóðs Reykjavíkur var ekki síst það að útrýma braggahúsnæði eftirstríðsáranna úr höfuðborginni.<sup>6</sup>

Byggingarsjóður Reykjavíkur 1957  
– útrýming braggahúsnæðis  
– uppbygging leiguíbúða borgarinnar

### 3.8.2 Örari vöxtur kerfisins 1965–1980

Á þessu tímabili fjölgaði félagslegum íbúðum mun hraðar en áður hafði verið. Byggingar verkamannabústaða héldu áfram og árið 1970 voru íbúðirnar orðnar 1.748 talsins.<sup>7</sup> Örari uppbygging stafar m.a. af fastari grundvelli byggingarkerfisins en áður hafði verið sem byggðist ekki síst á breytingum sem gerðar voru á lögum um Húsnæðismálastofnun ríkisins árið 1970 og fólu í sér að Byggingarsjóður verkamanna var settur undir stjórn húsnæðismálastjórnar og framkvæmd lánveitinga varð verkefni Húsnæðismálastofnunar ríkisins.

Á árunum 1970–1980 voru alls byggðar 842 íbúðir í verkamannabústöðum samkvæmt lögum um Húsnæðismálastofnun ríkisins nr. 30/1970.<sup>8</sup> Þá er ógetið 1.252 íbúða sem Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar byggði í Breiðholtshverfi í Reykjavík 1965–1979, samkvæmt sérstöku samkomulagi við verkalýðshreyfinguna árið 1965, og byggingar 848 leigu- og söluíbúða sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins.<sup>9 10</sup> Heildarviðbót félagslegra eignaríbúða var þannig 2.942 árin 1965–1980.

Um 3.000 félagslegar íbúðir  
bættast við 1965–1980

### 3.8.3 1980–1995: Aukin fjölbreytni, enn meira byggt

Á þessu tímabili jókst hlutur félagslegra íbúðabygginga verulega og náði hámarki á árunum kringum 1990.

Árið 1974 hafði verkalýðshreyfingin sett þá kröfu á oddinn í kjarasamningum að þriðjungur alls þess húsnæðis, sem byggt væri í landinu, væri á félagslegum grundvelli. Ríkisvaldið gekk að þessu og var það staðfest með sérstökum yfirlýsingum þeirra tveggja ríkisstjórna er voru við völd 1971–1978.

Í nýjum húsnæðislögum (lög um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 51/1980) sem samþykkt voru á Alþingi vorið 1980 var þriðjungsmarkmiðið tilgreint í einni af upphafsgreinum þess kafla laganna er fjallaði um félagslegar íbúðabyggingar. Í framhaldinu var fjárstreymi aukið verulega til Byggingarsjóðs verkamanna og ríkisstjórnin lýsti því sem markmiði

„Þriðjungsmarkmiðið“ fest í  
húsnæðislöggjöf 1980

2. Jón Blöndal, „Húsnæðismál bæjanna“, bls. 288–290.

3. Jón G. Mariásson, „Byggingarsjóður verkamanna“, bls. 69.

4. Eggert G. Þorsteinsson, „Staðreyndir og hugleiðingar um verkamannabústaði“, bls. 70–71.

5. Hagstofa Íslands, *Tölfræðihandbók 1974*, bls. 170. (Tölur um íbúðabyggingar alls á öllu landinu 1930–1964.)

6. Reykjavíkurborg, *Árbók Reykjavíkurborgar 1984*, bls. 69.

7. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983, bls. 76.

8. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1981, bls. 58.

9. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983, bls. 77 og bls. 46.

10. Endanlegar tölur Breiðholtsframkvæmdanna urðu 1.252, ekki 1.250, og leigu- og söluíbúðirnar náðu ekki fjöldanum 1.000.

sínu að ljúka við byggingu samtals 1.200 félagslegra íbúða á þriggja ára tímabili, þ.e. árin 1981, 1982 og 1983. Þetta markmið náðist ekki en byggingar félagslegra íbúða jukust engu að síður verulega.

Með lagabreytingu árið 1984 (lög um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 60/1984) var lánstími til félagslegra leiguíbúða lengdur úr 15 árum í 31 ár og félagasamtökum, er störfuðu á sviði húsnæðismála, veittur sami lánsréttur og sveitarfélögunum til byggingar leiguíbúða. Árið 1987 var lánstími til leiguíbúða gerður sá sami og til verkamannabústaða og þá voru einnig sett lög um nýtt afbrigði félagslegs húsnæðis, sem fjármagnað var með lánveitingum úr Byggingarsjóði verkamanna, og nefndist þetta nýja form kaupleiguíbúðir.

Árið 1988 tók Húsnæðisstofnun ríkisins að beiðni félagsmálaráðuneytisins saman skrá yfir félagslegt húsnæði í landinu. Niðurstöðurnar voru þessar,<sup>11</sup> tölurnar ná til loka ársins 1987:

Tafla 3.1 Félagslegar íbúðir á Íslandi í árslok 1987

	Byggingartími	Fjöldi íbúða
Verkamannabústaðir	1929-1970	1.748
Verkamannabústaðir	1971-1980	921
Verkamannabústaðir	1981-1987	937
Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar – eignaríbúðir	1965-1979	1.003
Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar – leiguíbúðir	1965-1979	249
Aðrar leiguíbúðir Reykjavíkurborgar	1942-1983	623
Leigu- og söluíbúðir sveitarfélaga	1973-1982	848
<b>Félagslegar íbúðir samtals</b>	<b>1929-1987</b>	<b>6.329</b>

Heimildir: Skýrsla til félagsmálaráðherra um fyrirkomulag félagslegra íbúðalánakerfisins, bls. 12-14; árbók Reykjavíkurborgar 1988, bls. 78-79 (tölur um aðrar leiguíbúðir Reykjavíkurborgar).

Vorið 1990 voru samþykktar verulegar breytingar á gildandi lagaákvæðum um félagslegar íbúðabyggingar og tóku breytingarnar (sbr. lög nr. 70/1990, um breyting á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr. 109/1988 og 76/1989) gildi 1. júní það ár. Lögin fólu í sér uppstokkun á félagslega íbúðakerfinu og lánveitingum þess. Meðal helstu breytinganna má nefna að nafnið verkamannabústaðir var fellt niður og í staðinn kom heitið félagslegar eignaríbúðir og einnig voru stjórnir verkamannabústaða, sem starfað höfðu frá árinu 1970, aflagðar og hlutverk þeirra falið húsnæðisnefndum er stofna skyldi í stærri sveitarfélögum. Þá var hlutur bæði leiguíbúða og kaupleiguíbúða aukinn og lánstími lána til leiguíbúða lengdur í 50 ár en lánstími til eignaríbúða var áfram 43 ár. Aukning lánveitinga Byggingarsjóðs verkamanna, sem hafist hafði nokkrum árum áður, hélt áfram og vorið 1990 tók húsnæðismálastjórn ákvörðun um að veita samtals 822 framkvæmdalán til nýbygginga undir félagslegum formerkjum.<sup>12</sup>

Samkvæmt yfirliti, sem Húsnæðisstofnun lét gera í tengslum við norrænt rannsóknarverkefni árið 1993, voru félagslegar íbúðir í landinu orðnar 8.249 við lok ársins 1992.<sup>13</sup>

### 3.8.4 Hámarksstærð félagslegra húsnæðiskerfisins

Félagslega húsnæðiskerfið náði mestri stærð á síðari hluta tíunda áratugarins. Á sama tíma hófst undirbúningur að þeirri lagasetningu sem leiddi til lokunar þess félagslegra eignaríbúðakerfis er komið var á með fyrstu lögunum um verkamannabústaði árið 1929.

Meðfylgjandi tafla sýnir þróun félagslegra húsnæðiskerfisins á þeim árum sem vöxtur þess var mestur, þ.e. á níunda áratugnum og þeim átta árum á þeim tíunda sem kerfið var við lýði, þ.e. fram að lokun þess í upphafi ársins 1999. Miðað er við fjölda framkvæmdalána

Ný félagsíbúðalöggjöf 1990

Mikil fjölgun félagslegra íbúða á árunum um 1990

11. Bætt er við tölum um fjölda leiguíbúða í eigu Reykjavíkurborgar (annarra en þeirra sem byggðar voru á vegum Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar 1965–1979).

12. Fréttabréf frá Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 22, júní 1990, bls. 4.

13. Guðmundur Rúnar Árnason, *Sociala bostäder – Del av samnordiskt projekt*.

7.200 félagslegar íbúðir byggðar 1981-1998

Fjölgun valkosta innan félagslega húsnæðiskerfisins

á ári hverju til nýbygginga og einnig er sýndur fjöldi eldri íbúða sem voru „keyptar inn í kerfið“ í nokkrum mæli á þessum árum. Þá er einnig sýndur fjöldi verkamannabústaða og félagslegra eignaríbúða sem kom til endursölu á tímabilinu.

Alls bættust við um 7.200 félagslegar íbúðir á tímabilinu 1981–1998. Samtímis því að félagslega kerfið stækkaði fjölgaði einnig þeim eignaríbúðum sem árlega komu til endurúthlutunar og endursölu innan kerfisins og voru þær orðnar yfir 800 á ári á síðustu starfsárum þess. Eftir 1990 nam árleg viðbót félagslegra íbúða að viðbættum endursöluíbúðum um 1.200 íbúðum að meðaltali á ári. Á sama tímabili jókst einnig fjölbreytni kerfisins með tilkomu kaupleiguíbúða og vaxandi fjölda leiguíbúða jafnframt því sem fjöldi notaðra íbúða jókst.<sup>14</sup>

Tafla 3.2 Fjölgun íbúða innan félagslega húsnæðiskerfisins og fjöldi endursöluíbúða 1981–1998

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1998	Alls 1981-1998
Verkamannabústaðir / fél. eignaríbúðir	982	1.349	922	276	3.529
Félagslegar leiguíbúðir sveitarfélaga	42	193	295	92	622
Félagslegar leiguíbúðir félagasamtaka	-	271	298	104	673
Kaupleiguíbúðir	-	258	946	404	1.608
Íbúðir keyptar á almennum markaði	21	255	323	153	752
<b>Alls</b>	<b>1.045</b>	<b>2.326</b>	<b>2.784</b>	<b>1.029</b>	<b>7.184</b>
Meðaltal á ári	209	465	557	343	399
Endursöluíbúðir	859	878	3.122	2.545	7.404
Meðaltal á ári	172	176	624	848	411

Heimildir: Tölur fyrir árin 1981-1997: kaffli P í ársskýrslu félagsíbúðadeildar Byggingarsjóðs verkamanna 1998. Tölur fyrir árið 1998: ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1998, bls. 66 og 70-71.

Rúmlega 11.000 félagslegar íbúðir við lokun kerfisins 1999

Samkvæmt Ársskýrslu Byggingarsjóðs verkamanna, sem tekin var saman á síðasta starfsári sjóðsins, 1998, var heildarfjöldi félagslegra íbúða á skrá félagsíbúðadeildar Húsnæðisstofnunar 10.600 við lok ársins 1997.<sup>15</sup> Árið 1998 bættust við 444 íbúðir, þannig að lokatölur kerfisins þegar það var lagt niður voru 11.044 íbúðir. Um 1980 hafði stærð félagslegra kerfisins verið um 4.500 íbúðir og því ljóst að vöxtur þess var langmestur á níunda og tíunda áratug 20. aldar. Fjöldi íbúða á öllu landinu við lok ársins 1998 var 102.166,<sup>16</sup> þannig að hlutfall félagslegs húsnæðis af öllu húsnæði landsmanna var þá komið í 10,8%.

### 3.8.5 1995–1998: Lokun félagslegra eignaríbúðakerfisins

Jafnframt örum vexti félagslegra íbúðakerfisins á fyrri hluta tíunda áratugarins jókst gagnrýni á ýmsa þætti þess. Gagnrýniþættirnir voru fjölmargir, svo sem vaxandi flækjustig kerfisins og mjög hæg eignarmyndun í eignaríbúðakerfinu. Þyngra vógu í reynd erfið fjárhagsstaða Byggingarsjóðs verkamanna og vaxandi erfiðleikar sveitarfélaga á landsbyggðinni vegna þeirra fjárhagslegu skuldbindinga sem ört vaxandi fjöldi félagslegra íbúða hafði í för með sér.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks er mynduð var eftir alþingiskosningar vorið 1995 boðaði í málefnaþingum verulegar breytingar á húsnæðismálum. Fljótlega hófst viðtæk vinna að lagabreytingum innan málaflokksins, sem tóku gildi vorið 1998 með samþykkt laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Ásamt því að Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður var kveðið svo á að fyrri lánveitingum í félagslegum tilgangi yrði hætt og öll lánastarfsemi Byggingarsjóðs verkamanna skyldi aflögð. Kaupskylda sveitarfélaganna

14. Lánveitingar til húsnæðissamvinnufélaga voru á þessum tíma hluti af lánveitingum innan kaupleiguíbúðakerfisins.

15. Húsnæðisstofnun ríkisins, Byggingarsjóður verkamanna, félagsíbúðadeild – Ársskýrsla 1998, kaffli A.

16. Hagstofa Íslands, *Landshagir* 2002, bls. 131-132.



gagnvart félagslegum eignaríbúðum gildi þó áfram. Á höfuðborgarsvæðinu blasti það við að eigendur félagslegra eignaríbúða gætu selt íbúðir sínar á mun hærra verði en fengist við innlausn íbúðanna samkvæmt kaupskylduákvæðunum. Þessi munur fór ört vaxandi vegna verulega hækkandi fasteignaverðs árin 1999–2001. Þetta varð til þess að í maí 2002 var gerð lagabreyting sem heimilaði sveitarfélögunum að aflétta kaupskyldu félagslegra eignaríbúða (lög nr. 86/2002, um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum). Þar með voru eigendur fyrrverandi verkamannabústaða og félagslegra eignaríbúða í raun orðnir jafnsettir íbúðareigendum á frjálsum markaði, jafnframt því sem ráðstöfun þessa íbúðafórða sem félagslegs úrræðis var ekki lengur til staðar. Utan höfuðborgarsvæðisins fól kaupskylda sveitarfélaganna hins vegar í sér hærri fjárhæðir en nam markaðsverði íbúðanna. Til þess að vinna ofan af þessum vanda sveitarfélaganna utan höfuðborgarsvæðisins voru um nokkurra ára skeið veitt sérstök söluframlög úr Varasjóði húsnæðismála, sem stofnaður var samkvæmt áður nefndum lögum nr. 86/2002.

Við lok ársins 2000 töldust félagslegar eignaríbúðir á landinu öllu ennþá vera um 5.500 talsins, þar af um 4.100 á höfuðborgarsvæðinu og um 1.400 á landsbyggðinni. Við lok ársins 2004 voru um 2.700 slíkar íbúðir óseldar, þar af um 1.800 á höfuðborgarsvæðinu og um 900 á landsbyggðinni.<sup>17</sup> Tíu ára kaupskyldu síðustu félagslegu eignaríbúðanna lauk við lok ársins 2008.

Fækkun félagslegra íbúða  
eftir aldamótin 2000

### 3.8.6 Viðbótarlánakerfið

Í stað félagslegra eignaríbúða kváðu lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, á um upptöku viðbótarlána innan ramma húsbrefakerfisins til umsækjenda með tekjur undir tilteknum tekjumörkum. Með viðbótarláninu frá hinum nýstofnaða Íbúðalánasjóði náði lánshlutfall það, sem viðkomandi umsækjandi átti rétt á, samtals 90% af kaupverði íbúðar, þó innan ákveðinna hámarksviðmiðana. Formleg úthlutun viðbótarlánanna var í höndum sveitarfélaganna. Sá sem rétt átti á viðbótarláni hafði frjálst val um kaup á íbúð á fasteignamarkaði í sínu sveitarfélagi en var ekki bundinn við framboð félagslegra eignaríbúða í sveitarfélaginu eins og raunin hafði verið í hinu aflagða félagslega eignaríbúðakerfi. Á hinn bóginn var heildargreiðslubyrði samkvæmt kjörum húsbrefakerfisins mun þyngri en verið hafði í félagslega eignaríbúðakerfinu, jafnvel þó svo að á móti kæmi talsvert aukinn réttur kaupendanna til vaxtabóta.

Viðbótarlánakerfið starfaði á árunum 1999–2004 og heildarfjöldi viðbótarlána sem veittur var reyndist vera 13.500.<sup>18</sup> Tilvist viðbótarlánakerfisins þýddi það að talsvert stór hópur lántakenda Íbúðalánasjóðs, jafnvel allt að 30–40% þeirra, átti rétt á samtals 90% lánaþyngri miðað við tiltekið kostnaðarverð húsnæðis. Árið 2004 var hins vegar ákveðið að öll lán Íbúðalánasjóðs skyldu miðast við fyrrgreint 90% lánshlutfall og var því ljóst að viðbótarlánin sem sérstakt úrræði höfðu runnið skeið sitt á enda. Viðbótarlánin 1999–2004 geta því með réttu talist vera brú húsnæðiskerfisins yfir í 90% lánin sem buðust íslenskum húsnæðisgjendum og íbúðakaupendum frá og með haustinu 2004.

Viðbótarlán sem forveri 90%  
lána Íbúðalánasjóðs

### 3.8.7 Efling leigumarkaðar eftir árið 2000

Eftir gildistöku laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, dró fyrstu árin úr byggingu leiguíbúða, enda einungis gert ráð fyrir því að veitt væru lán til 50 leiguíbúða árlega fyrstu tvö starfsár Íbúðalánasjóðs.<sup>19</sup> Þetta reyndist þó einungis vera stutt millibilsástand, því að fljótlega eftir árpúsundamótin jukust lánveitingar Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða verulega.

Samkvæmt ákvæði í fyrrgreindum lögum um húsnæðismál (kafli IX) skipaði félagsmálaráðherra árið 1998 nefnd sem vann að tillögugerð um framtíðarskipan leigumarkaðarins. Lét nefndin gera könnun á þörfinni fyrir leiguhúsnæði meðal sveitarféлага og félagasamtaka í landinu. Nefndin skilaði niðurstöðum sínum snemma á

17. Varasjóður húsnæðismála, *Árangursmat 2005*, bls. 24.

18. Svar félagsmálaráðherra við fyrirspurn Birkis J. Jónssonar um félagslegar íbúðir og málefni Íbúðalánasjóðs, 109. mál á 135. löggjafarþingi 2007–2008.

19. Frumvarp til laga um húsnæðismál, þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998, umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, c-liður.

árinu 2000.<sup>20</sup> Könnunin á leigumarkaðnum leiddi í ljós þörf fyrir hátt í 2.000 leiguíbúðir sveitarfélaga og félagasamtaka. Nefndin lagði til hækkun húsaleigubóta í stað beinna niðurgreiðslna lána og að veittir yrðu stofnstyrkir aðila starfandi á leigumarkaði.<sup>21</sup>

Árið 1995 hafði verið komið á vísu að húsaleigubótakerfi sem smám saman eflidist og myndaði er hér var komið sögu bakhjarl þess að unnt væri að auka framtíðarvægi leigumarkaðarins. Árið 1997 stofnaði Reykjavíkurborg Félagsbústaði hf. er tóku að sér rekstur 827 leiguíbúða er þá voru í eigu Reykjavíkurborgar. Félagsbústaðir hf. hafa hægt og bitandi fjölgað leiguíbúðum sínum sem við lok ársins 2011 voru orðnar 2.208 talsins.<sup>22</sup> Á allra síðustu árum hafa fleiri af stærstu sveitarfélögum landsins fylgt dæmi Reykjavíkurborgar og stofnað rekstrarfélög um rekstur félagslegra leiguíbúða í sinni eigu.<sup>23</sup> Leiguíbúðir sveitarfélaganna voru alls orðnar 4.704 talsins við lok ársins 2011. Íbúðir í eigu samtaka fatlaðra eru, þegar þetta er ritað, um 1.000 talsins. Búseturéttaríbúðir eru nú um 1.500 og námsmannabúðir um 2.000 talsins.

### 3.8.8 Lokaorð

Vaxtartölur félagslega íbúðakerfisins voru þær að árið 1965 var fjöldinn um 1.500 íbúðir, um 4.500 íbúðir árið 1980 og yfir 11.000 íbúðum við lokun hins eldra kerfis árið 1998. Í þeim forða leigu- og búseturéttaríbúða í eigu sveitarfélaga og félagasamtaka, sem „lifði af“ kerfisbreytingar þær sem hófust 1. janúar 1999, fólst hins vegar kjarni þess nýja félagslega íbúðakerfis sem byggst hefur upp sl. 14 ár.

Undanfarin ár hefur mjög dregið úr íbúðabyggingum á Íslandi og eru þær þau fjögur heilu ár, sem liðin eru frá bankahruninu 2008, hinar minnstu sem sést hafa yfir það langt tímabil frá því á fjórða áratug 20. aldar. Erfiðleikar íslenskra íbúðareigenda hafa einnig verið mjög miklir og raunar eitt af helstu leiðarstefjum þjóðfélagsumræðunnar á árunum eftir 2008. Húsnæðismál eru því mjög í brennidepli þjóðmálanna og ljóst að framtíðarstefnumótun í þessum málaflokki hlýtur að vera ofarlega á dagskrá eftir því sem lengra líður frá þeim endurmats- og uppgjörsum bankahrunsins sem senn eru að baki. Þegar þetta er ritað bendir margt til að vægi félagslegra húsnæðislausna muni aukast og húsnæðisstefna með meira samfélagslegu ívafi en áður komist á dagskrá þjóðmálanna.

20. Anna Ingvarsdóttir o.fl., *Nefnd um leigumarkað og leiguhúsnæði – Greinargerð og tillögur*.

21. Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður, *Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði*.

22. Félagsbústaðir hf. <http://www.felagsbustadir.is/?PageID=604>

23. Varasjóður húsnæðismála, *Könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2011*, bls. 7.

## 4. Húsnæðismál og hagkerfið

*Bærinn er skítinn. Hann er fullur af húsum.  
Hús meðfram öllum götum í röðum liggja.  
Aldraðir byggja og ungir menn kaupa lóðir  
og ætla sér líklega að byggja.*

*Og samt sem áður er alltaf verið að deyja.  
Og undarlegt, að það hendir jafnt snauða sem ríka.  
Menn kváðu jafnvel deyja frá hálfbyggðum húsum.  
Og hinir? Þeir deyja víst líka.*

*Já, mönnum finnst það skítið, sem þeir ekki skilja.  
Hver skilur öll þessi hús, sem í röðum liggja?  
Hver skilur lífið og allar þess óbyggðu lóðir?  
Og af hverju er verið að byggja?*

*(Húsin í bænum. Tómas Guðmundsson)*

### Samantekt

Húsnæði er flókin og samsett vara og engar tvær einingar eru eins að öllu leyti. Húsnæði er hvort tveggja í senn neysluvara og fjárfestingarvara og framboð og eftirspurn húsnæðis ákvarðast af flóknu samspili margra þátta. Kostnaður vegna húsnæðis er einn stærsti útgjaldaliður meðalfjölskyldu.

Húsnæðisstefna felur í sér markmið er varða húsnæðisneyslu. Framkvæmd húsnæðisstefnu felur jafnan í sér inngríp hins opinbera í húsnæðismarkað í þeim tilgangi að ná fram markmiðum húsnæðisstefnunnar. Slík inngríp geta falist í ýmiss konar neysluaðstoð eða aðstoð við framboð húsnæðis eða aðstoð ríkisins vegna fjármögnunar íbúðarkaupna. Þörfin fyrir húsnæðisstefnu er ýmist réttlætt með húsnæðisskortum, markaðsbrestum eða jöfnun aðbúnaðar.

Meginmarkmið húsnæðisstefnu á Íslandi lengst af síðustu öld var að útvega nógu mikið af húsnæði sem uppfyllti lágmarks gæðakröfur en eftirspurn var mikil, meðal annars vegna þéttbýlismyndunar. Helstu markaðsbrestir á húsnæðismarkaði stafa annars vegar af ósamhverfum upplýsingum í fasteignaviðskiptum og hins vegar of lítilli fjárfestingu og viðhaldi, vegna þess að fleiri njóta þess að húsnæði og umhverfi þess sé vel viðhaldið en þeir einir sem þar búa. Á þessum málum er tekið á ýmsan hátt með lögum um fasteignaviðskipti og byggingarreglugerð.

Frá því um miðja síðustu öld hefur ríkið komið í síauknum mæli að fjármögnun íbúða. Framan af var áherslan á aðstoð við fjármögnun nýbygginga en með tímanum jókst vægi fjármögnunar fasteignaviðskipta. Lánsform og fjármögnun tóku breytingum á þeim áratugum sem eru liðnir frá stofnun Húsnæðismálastofnunar (síðar Húsnæðisstofnunar). Starfsemi Húsnæðisstofnunar og byggingarsjóða verkamanna og ríkisins fluttist til Íbúðalánasjóðs frá og með árinu 1999. Þá var félagslegt hlutverk stonfunarinnar flutt í viðbótarlánakerfi en í því voru veitt allt að 90% lán. Mun fleiri áttu rétt á viðbótarlánnum en áður höfðu átt rétt á félagslegum stuðningi við íbúðarkaup. Árið 2004 var viðbótarlánakerfið fellt niður og 90% lán í boði til allra.

Fjármögnun Húsnæðisstofnunar fór fram með sölu markaðshæfra skuldabréfa frá árinu 1989. Skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs var breytt þannig árið 2004 að hún höfðaði til breiðari hóps fjárfesta en áður, þar á meðal útlendinga, í þeim tilgangi að aukin eftirspurn myndi ýta niður vöxtum bréfanna. Lægri vöxtum var svo veitt áfram til íbúðarkaupenda.

Umsvif á fasteignamarkaði jukust og íbúðaverð hækkaði mikið á fyrstu árum aldarinnar í fjölda landa í Vestur-Evrópu og í Bandaríkjunum. Framboð fjármagns á lánsfjármörkuðum var mikið og vextir lágir. Nýjar leiðir voru þróaðar til þess að fjármagna lán til aðila sem áður stóðust ekki greiðslumat. Greiðslubyrði var jafnframt lækkuð að minnsta kosti fyrstu árin. Þær breytingar sem gerðar voru á fjármögnun og útlánnum Íbúðalánasjóðs 2004 voru af svipuðum meiði. Jafnframt tóku nýeinkavæddir bankar á Íslandi að bjóða samkeppnishæf íbúðlán. Bankarnir stækkuðu mikið og sóttu sér fjármagn í vaxandi mæli til útlanda. Efnahagsstefnan kynnti undir þenslu og tímabundinni aukningu kaupmáttar. Seðlabankinn sýndi einnig of lítið aðhald og ýtti undir vöxt bankanna.

Með þeim breytingum sem gerðar voru á starfsemi Íbúðalánasjóðs var hann orðinn að íbúðabanka sem sinnti almennum útlánnum vegna fasteignaviðskipta en gegndi ekki neinu félagslegu hlutverki. Viðskiptabankarnir buðu þá lán á hagstæðum kjörum, meðal annars til endurfjármögnunar. Íbúðabanki ríkisins var þar með kominn í samkeppni við einkarekna viðskiptabanka. Í stað þess að draga úr umsvifum ríkisins á markaði fyrir fjármögnun fasteignaviðskipta var því uppgreiðslufé sem streymdi til sjóðsins ráðstafað þannig að það skilaði sem mestri ávöxtun til skamms tíma. Íbúðalánasjóður greip meðal annars til þess ráðs að fjármagna samkeppni bankanna við sig sjálfan þótt samkeppnin væri honum afar kostnaðarsöm vegna þess hvernig fjármögnun og verðlagningu lána hafði verið breytt á árinu 2004, þrátt fyrir sívaxandi líkur á samkeppni frá bönkunum.

## 4.1 Inngangur

Sumarið 2004 voru gerðar breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og í lok þess árs var útlánnum hans breytt. Breytingar á fjármögnun sjóðsins höfðu verið í undirbúningi um árabíl og breytingar á útlánareglum höfðu verið boðaðar frá því í kosningabaráttunni vorið 2003. Um það leyti sem þessum breytingum var hrundið í framkvæmd jókst samkeppni á íbúðalánamarkaði. Mikil aukning varð í útlánnum til heimilanna árin 2003–2008 og mest jukust fasteignalán. Á árunum 2004 og 2005 var vöxtur fasteignalána 23% á ári og 20% á ári ef næstu tvö ár þar á eftir eru talin með. Raunvöxtur fasteignalána á þessum fjórum árum var að jafnaði 14% á ári en fasteignalán Íbúðalánasjóðs drógust saman um 4% á tímabilinu. Fasteignaverð hækkaði mikið, nýbyggingum íbúða fjölgaði og skuldsetning heimilanna jókst. Að lokum fór svo að þensluskeiðinu lauk, vanskil jukust og fjöldi heimila lenti í greiðsluerfiðleikum. Auk Íbúðalánasjóðs, sem var langumsvifamestur á íbúðalánamarkaði fyrir þær breytingar sem gerðar voru á sjóðnum sumarið 2004, voru

allir íslenskir viðskiptabankar, einhverjir sparisjóðir og önnur fjármálafyrirtæki einnig stórtæk á íbúðalánamarkaði á árunum 2004–2007. Flestir lánveitendur á markaðnum hafa lent í rekstrar- og greiðsluerfiðleikum síðan, farið í greiðslustöðvun, verið skipt upp, verið yfirteknir eða farið í þrot. Íbúðalánasjóður er enn starfandi í óbreyttri mynd þrátt fyrir áralangan taprekstur. Eigið fé sjóðsins var 14,7 milljarðar króna í árslok 2012, að meðtöldu 13 milljarða króna eiginfjárloforði ríkisins, en efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs var alls 876 milljarðar króna. Áhættuvegið eiginfjárlutfall var því 3,2%. Þetta eiginfjárframlag ríkisins bætist við 33 milljarða króna framlag til sjóðsins sem var greitt á fyrsta ársfjórðungi 2011. Í ársreikningi er bent á að langtíamarkmið sjóðsins sé að hlutfallið sé 5% og hann sé í viðræðum við stjórnvöld um að „uppfylla ákvæði reglugerðar þar að lútandi“.<sup>1</sup>

Fjölmarginn átti þátt í því að blása lífi í fasteignamarkað á fyrsta áratug aldarinnar og stuðla að hækkun fasteignaverðs og fjölgun nýbygginga. Auk breytinga á útlánareglum og fjármögnun Íbúðalánasjóðs má nefna erlent fjármagn sem fann sér ýmsan farveg inn á íslenskan fjármagnsmarkað, mikinn útlánavöxt í bankakerfinu, aukna innlenda eftirspurn vegna stórfjárfestinga, víðtækar skattalækkanir, hraða uppgreiðslu á skuldum ríkisins, lága raunvexti og mikinn vöxt peningamagns og að því er virtist takmarkalaust aðgengi banka að ódýru lausafé í Seðlabankanum. Þessir hlutir tengjast á ýmsan hátt og hafa þeim verið gerð nokkur skil í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem kom út 2010.<sup>2</sup> Í þessum kafla er áherslan á þróun á fasteignamarkaði, sérstaklega frá stofnun Íbúðalánasjóðs, og samhengi íbúðalánamarkaðar, fasteignamarkaðar og þróunar efnahagsmála.

Til þess að setja hlutina í samhengi er fyrst stutt umfjöllun um fasteignamarkað og mikilvægi íbúða og íbúðafjárfestingar fyrir heimilin í landinu. Að því búnu er umfjöllun um tilgang og markmið húsnæðisstefnunnar og samspil hennar við húsnæðismarkaðinn. Þar er fjallað um húsnæðisstefnu almennt sem og hvernig hún hefur mótast á Íslandi.<sup>3</sup> Því næst er umfjöllunin sett í alþjóðlegt samhengi með því að fjalla um þróun á fjármálamörkuðum erlendis í aðdraganda og kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar 2007 sem og þá þróun sem varð á erlendum húsnæðismörkuðum á þessum tíma. Svo er litið á þróun á íslenskum húsnæðismarkaði í samhengi við innlenda efnahagsþróun. Þar er fjallað um efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar og samspil þeirra við fasteignamarkaðinn sem og samspil peningastefnunnar og þróunar á skuldabréfamarkaði. Að lokum er fjallað um þróun fasteignamarkaðar í kjölfar þeirra breytinga sem urðu á íbúðafjármögnun á árunum 2004–2007 og hugsanlegum áhrifum þeirra á efnahagsmál lýst, viðbrögðum efnahagsstjórnar og því hvernig brugðist var við þróun fasteignamarkaðar og efnahagsmála hjá Íbúðalánasjóði.

1. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2012.

2. Umfjöllun um þessi og önnur atriði sem áttu þátt í að mynda og ýkja það efnahagslega ójafnvægi sem leiddi til falls íslensku bankanna haustið 2008 er að finna í 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 1. bindi. Sjá Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*.

3. Húsnæðisstefnu á Íslandi og sögu hennar eru gerð nánari skil í kafla 3.

## 4.2 Húsnæðismarkaður

### 4.2.1 Húsnæði

Húsnæði er ekki einsleit vara. Engin tvö hús eru eins að öllu leyti. Fjöldi, stærð og skipulag herbergja er fjölbreytt sem og útbúnaður, innréttingar og byggingarefni. Staðsetning húsnæðis er einnig mismunandi: Engin tvö hús standa á nákvæmlega sama stað og tvær íbúðir veita ekki alveg sama útsýni jafnvel þótt þær séu eins byggðar og í sama húsinu. Notkun á húsnæði felur því í sér neyslu á samsettri vöru þar sem engar tvær samsetningar eru nákvæmlega eins. Val á húsnæði felur óumflýjanlega í sér val á fleiru en því húsnæði sem kaupandinn hyggst nota. Valið snýst einnig um staðsetningu, nággranna, aðgengi að ýmissi staðbundinni þjónustu og staðbundna skatta, svo eitthvað sé nefnt. Af þessu leiðir jafnframt að fasteignamarkaður er í eðli sínu þunnur markaður, þ.e. almennt eru fáir líklegir kaupendur að hverju húsi eða íbúð og að sama skapi eru fá hús eða íbúðir sem koma til greina hjá hverjum kaupanda. Því er ekki hægt að treysta því að allar þær upplýsingar sem máli skipta endurspeglar í markaðsverði húsnæðis, líkt og almennt er talið að eigi við á samkeppnismarkaði. Þvert á móti einkennist fasteignamarkaður af ósamhverfum upplýsingum, þar sem væntanlegur kaupandi er alla jafna ekki jafn vel upplýstur um ástand eignar og seljandinn.

Þrátt fyrir að húsnæði sé á ýmsan hátt óhefðbundin neysluvara og fasteignamarkaðir ófullkomnir þá er húsnæði engu að síður ein mikilvægasta neysluvaran. Stórum, og oft stærsta, hluta ráðstöfunartekna heimilanna er yfirleitt varið í húsnæði, ýmist í formi leigugreiðslna eða fjármögnunar- og viðhaldskostnaðar eigin húsnæðis.

Tímfrekt og kostnaðarsamt er að breyta notkun húsnæðis

#### 4.2.1.1 Neysluvara

Með neyslu á húsnæði er átt við þau not sem íbúarnir hafa af húsnæðinu. Neyslan er því nánast dagleg en hún fer yfirleitt fram á nokkuð löngum tíma. Að þessu leyti er húsnæði ólíkt flestum daglegum neysluvörum sem eru þess eðlis að notandinn getur aðlagð neyslu sína að aðstæðum hverju sinni. Ekki er hlaupið að því með húsnæði vegna þess að viðskiptakostnaðurinn er mikill. Það er dýrt að flytja og getur verið tímafrekt að finna annað húsnæði sem uppfyllir þarfir notandans betur. Húsnæði er einnig óhefðbundin neysluvara að því leyti að það er ekki deilanlegt. Ekki er hægt að skipta daglegri neyslu húsnæðis í smáar einingar neyslu á ólíku húsnæði.

Flestar neysluvörur eru þannig að greitt er fyrir notkun þeirra því sem næst jafnóðum og greiðslan endurspeglar markaðsverðið á hverjum tíma. Það á ekki við um húsnæði. Notandinn greiðir fyrir þá þjónustu sem hann hefur af húsnæði með því að greiða eiganda þess húsaleigu. Leigugjaldið er þá mælikvarði á verðmæti þeirrar þjónustu sem húsnæðið veitir. Mælikvarðiinn er þó ónákvæmur vegna þess að leiguverðið er yfirleitt fest til margra mánaða í senn auk þess sem hár flutningskostnaður dregur úr möguleikum íbúanna til að aðlaga húsnæðisnotkun sína að breyttum aðstæðum. Markaðsverð hefur ekki sömu merkingu á markaði þar sem allar vörur eru ólíkar eins og þegar um sams konar hilluvörur er að ræða. Enn snúnara er að meta verðmæti húsnæðisnotkunar þegar notandinn er sjálfur eigandinn því þá er ekki um neina leigugreiðslu að ræða.

Húsnæðiskostnaður er yfirleitt stærsti útgjaldaliður heimila

Notkun á húsnæði er stór hluti daglegrar notkunar almennings á vörum og þjónustu. Hlutdeild húsnæðis í neysluútgjöldum meðalheimilis breytist frá einu ári til annars. Síðastliðin tíu ár hefur húsnæðiskostnaður vegið um fjórðung í útgjöldum meðalheimilis á Íslandi en var um 17%–18% af útgjöldum næstu tíu árin þar á undan (mynd 4.1).<sup>4,5</sup> Þeim útgjaldaliðum sem flokkaðir eru sem útgjöld vegna húsnæðis má skipta í tvennt: Annars vegar útgjöld vegna þeirrar þjónustu sem húsnæði veitir og hins vegar ýmsan rekstrar- og viðhaldskostnað.

Húsaleiga er endurgjald fyrir notkunarrétt á húsnæði. Í húsnæðiskostnaði, eins og Hagstofa Íslands metur hann í neysluútgjöldum meðalfjölskyldunnar, vegur reiknuð húsaleiga um 51% en greidd leiga 13%, viðhald og viðgerðir um 16% og rafmagn og hiti um 13% og

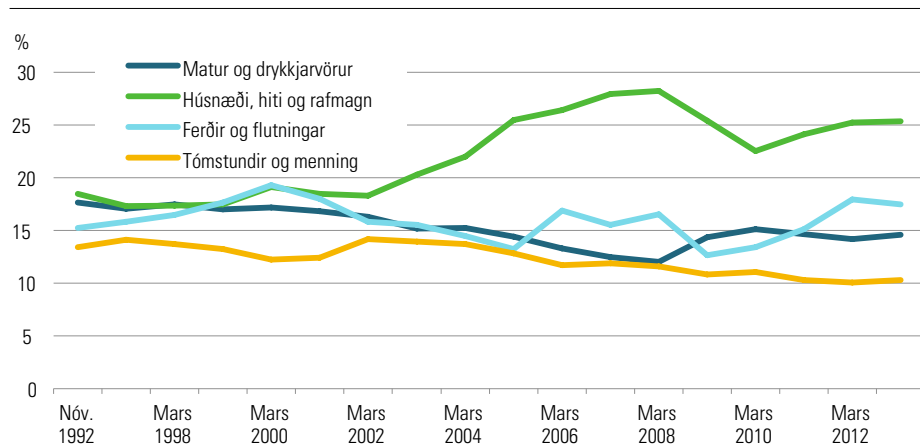
4. Hagstofa Íslands, „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2009–2011.“

5. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*.

annað 7%. Húsnæðiskostnaðurinn, sem er eins og fyrr segir um fjórðungur neysluútgjalda, skiptist því þannig að kostnaður vegna notkunar húsnæðis er um tveir þriðju (64%) en kostnaður vegna rekstrar og viðhalds húsnæðis rúmur þriðjungur (36%). Fjórir fimmtu af kostnaði vegna notkunar er svo reiknuð húsaleiga og fimmtungur greidd.

Þegar notandinn er jafnframt eigandi húsnæðisins er engin húsaleiga greidd. Þá er kostnaður hans vegna nota húsnæðis reiknaður sem ígildi þeirra leigutekna sem hann verður af með því að búa sjálfur í húsnæðinu (eða með öðrum orðum þeirri leigu sem hann ella þyrfti að greiða ef hann ætti ekki það húsnæði sem hann býr í). Best er að meta þennan kostnað með raunverulegri greiddri leigu fyrir sambærilegt húsnæði, þ.e. húsnæði með sambærilegum útbúnaði, af sambærilegri stærð og gæðum og á svipuðum stað. Ef um slíkt viðmið er ekki að ræða er brugðið á það ráð að meta virði á neyslu húsnæðis út frá þeim kostnaði sem eigandinn leggur í við að útvega sér eigið húsnæði.

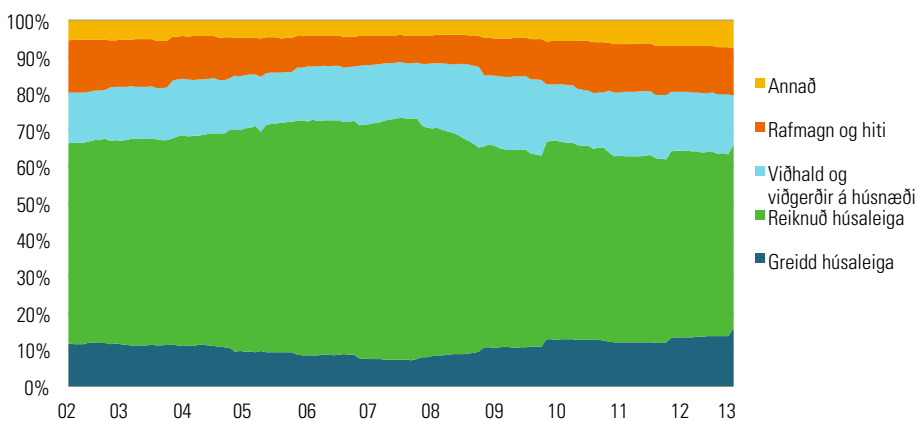
Mynd 4.1 Hlutdeild stærstu liða í neysluútgjöldum heimilanna 1992–2013



Heimild: Hagstofa Íslands.

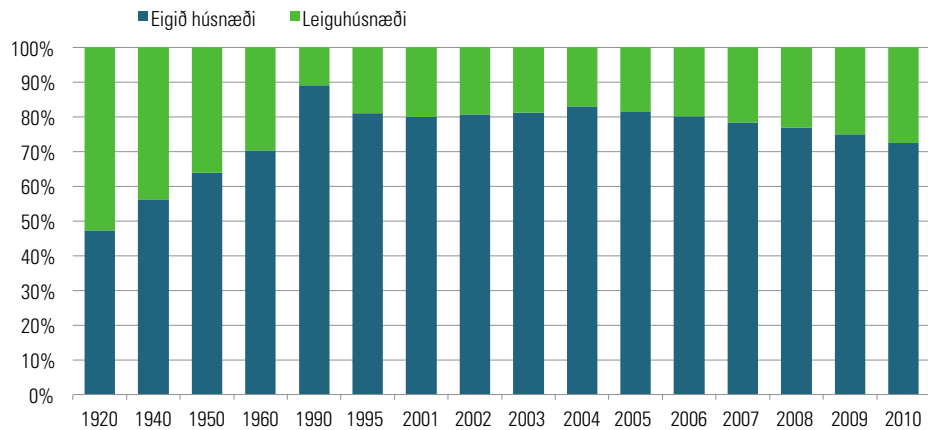
Á mynd 4.1 sést að kostnaður vegna húsnæðis hefur verið metinn stærsti einstaki liður neysluútgjalda heimilanna og það með töluverðum mun frá því 2004. Mynd 4.2 sýnir hvernig kostnaður vegna húsnæðis skiptist í útgjöld vegna endurgjalds fyrir húsnæðisneyslu og útgjöld vegna rekstrarkostnaðar og viðhaldskostnaðar húsnæðis. Yfirgnæfandi meirihluti íbúðarhúsnæðis á Íslandi er í eigu þeirra sem í því búa. Reiknuð húsaleiga vegur því mun meira en greidd húsaleiga við mat á kostnaði við neyslu húsnæðis. Á sama tíma og vægi húsnæðiskostnaðar í neysluútgjöldum jókst verulega á árunum 2003–2008 (mynd 4.1) þróaðist hlutfall reiknaðrar og greiddrar húsaleigu með ólíkum hætti (mynd 4.2).

Mynd 4.2 Skipting húsnæðiskostnaðar á undirliði 2002–2012



Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 4.3 Skipting heimila eftir eignarhaldi húsnæðis 1920–2010



Heimild: Hagstofa Íslands.

72,5% heimila eru í eigin húsnæði

Áhersla húsnæðisstefnunnar mestalla tuttugustu öldina var á eignarhúsnæði.<sup>6</sup> Sveitarfélög og húsnæðisfélög byggðu fyrst og fremst eignaríbúðir og fjárfesting í eigin húsnæði var mikilvægt sparnaðarform á verðbólguárunum á sjöunda og áttunda áratugnum. Hlutfall heimila í eigin húsnæði jókst úr tæpum helmingi árið 1920 í 89% árið 1990 (mynd 4.3). Á tíunda áratugnum og fram yfir aldamót dró aftur úr vægi eigin húsnæðis og á árunum 2000–2002 var það komið niður í 79,9%. Þá jókst hlutfallið á ný og náði hámarki á árunum 2003–2005 í 82,9%. Síðan þá hefur vægi leiguhúsnæðis aukist nokkuð hratt og var komið í 27,5% á árunum 2009–2011.<sup>7</sup> Á árunum 2004–2007, meðan vægi reiknaðrar húsaleigu jókst í neysluútgjöldum og vægi greiddrar leigu minnkaði, var hlutfall þeirra sem bjuggu í eigin húsnæði því að dragast saman (mynd 4.3). Að öðru óbreyttu hefði því mátt búast við því að vægi reiknaðrar húsaleigu í neysluútgjöldum heimilanna minnkaði á þessum tíma á kostnað greiddrar leigu en þróunin var einmitt öfug eins og sést á mynd 4.2.

Húsnæðisverð hefur áhrif á reiknaða húsaleigu

Skýringin á vaxandi vægi reiknaðrar húsaleigu í neysluútgjöldum vegna húsnæðis og minnkandi vægi greiddrar húsaleigu liggur í verðþróun þessara stærða. Hluti leigumarkaðarins er félagslegur þar sem húsaleigan er ákvörðuð af opinberum aðilum og er fest í nokkurn tíma í senn. Eitthvað er einnig um að húsaleiga sé uppfærð mánaðarlega í hlutfalli við breytingar neysluverðsvisitölu.<sup>8</sup> Reiknuð húsaleiga er fundin mánaðarlega og reiknast út frá kostnaði við fjármögnun húsnæðiskaupa. Raunvextir fasteignalána vega þar inn og því lægri sem þeir eru því lægri er reiknuð húsaleiga. Vextirnir eru vegnir inn sem meðaltal yfir nokkurn tíma sem á að endurspegla það að aðeins hluti íbúðastofnsins gengur kaupum og sölum á hverju ári.<sup>9</sup> Þar til í maí 2005 var miðað við meðaltal síðustu 60 mánaða við útreikning reiknaðrar húsaleigu en frá þeim tíma hefur verið miðað við síðustu 12 mánuði og á það að endurspegla hve miklu tíðari fasteignaviðskipti eru nú en sögulega auk þess að möguleikar til endurfjármögnunar hafa aukist verulega. Raunvextir höfðu lækkað mikið á fyrstu árum aldarinnar (mynd 4.4). Lækkun raunvaxta kom að miklu leyti fram í reiknaðri húsaleigu þegar áður nefnd breyting var gerð á vægi sögulegra vaxta í maí 2005.<sup>10</sup>

Óvenju mikil hækkun fasteignaverðs á árunum 2003–2007 hafði þó meira að segja og réð mestu um hve mikið reiknuð húsaleiga hækkaði á þessum árum (mynd 4.5). Eftir að hafa staðið nánast í stað á árunum 1994–1998 tók íbúðaverð að hækka að raungildi og náði hámarki snemma á árinu 2001. Eftir skammvinna lækkun tók það að rísa á ný. Frá því í janúar 1999 og fram á mitt ár 2004 hækkaði raunverð fasteigna um 44% eða um 6,9% á ári að jafnaði. Frá miðju ári 2004 til janúar 2008 hækkaði það svo um 47% eða um 11,5%

6. Jón Rúnar Sveinsson, „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“, bls. 19–42.

7. Hagstofa Íslands „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2009–2011“.

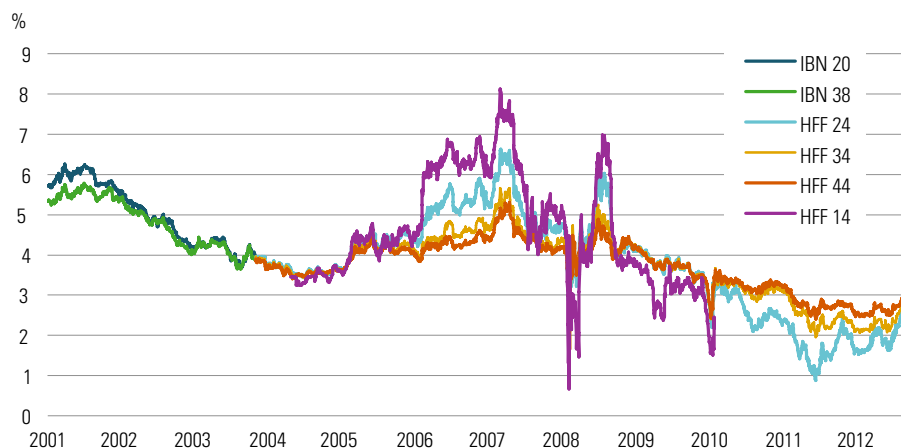
8. Neytendasamtökin, *Leiguverð – skýrsla um niðurstöður könnunar Neytendasamtakanna á leiguverði húsnæðis*.

9. Rósmundur Guðnason, „Hvernig mælum við verðbólgu?“, bls. 33–54.

10. Hagstofa Íslands, „Vísitala neysluverðs apríl 2004–2005“.



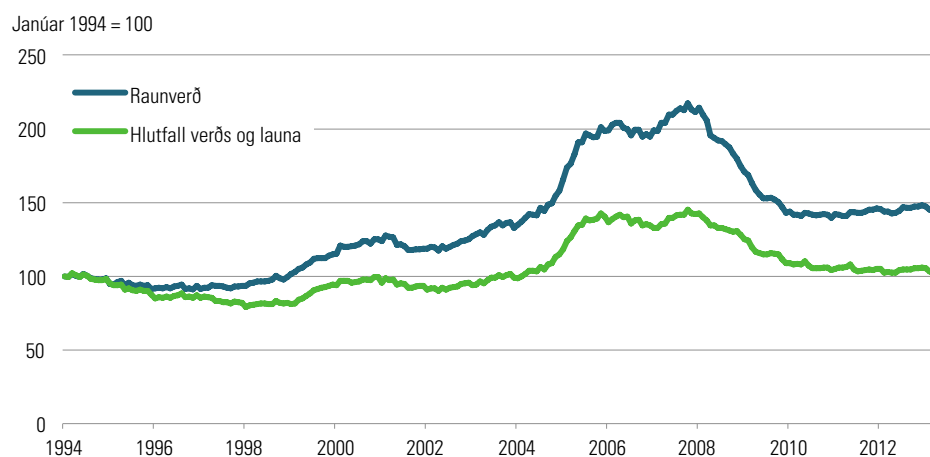
Mynd 4.4 Markaðsvextir húsnæðisbréfa og íbúðabréfa 11. september 2001 – 10. maí 2013



Heimild: Kauphöll Íslands.

á ári að jafnaði. Þá var raunverðið orðið ríflega tvöfalt það sem það hafði verið 1994. Þessi mikla sveifla raunverðs skýrist að miklu leyti af efnahagsaðstæðum á þessum tíma en einnig af hagstjórn og aðgerðum og þróun á fasteignamarkaði.

Mynd 4.5 Raunverð fasteigna og hlutfall vísitölu íbúðaverðs og launavísitölu janúar 1994 – apríl 2013



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Nánar er vikið að efnahagsþáttum sem höfðu áhrif á fasteignamarkaðinn síðar í skýrslunni. Á mynd 4.5 sést að hækkun raunverðs húsnæðis, þ.e. hækkun íbúðaverðs umfram almennt verðlag, var mjög mikil árin 2004 og 2005 eða samtals 49,3%. Ef íbúðaverð er reiknað í hlutfalli við launavísitölu er hækkunin aðeins minni, 42,2%, en samt mjög mikil. Næstu tíu ár þar á undan er hækkun raunverðs hins vegar miklu meiri en hækkun íbúðaverðs í hlutfalli við laun. Þannig hækkar raunverð íbúða um 41,9% á tíu ára tímabili frá janúar 1994 til janúar 2004. Á þessum áratug er hækkun fasteignaverðs aftur á móti aðeins 3,7% umfram hækkun launavísitölu. Stóran hluta þeirrar hækkunar sem varð á íbúðaverði árin 1994–2004 má því skýra með hækkun launa en sú skýring dugir skammt árin 2004 og 2005. Hækkun fasteignaverðs 2004 og 2005 má rökstyðja að miklu leyti með öðrum breytingum sem hafa áhrif á eftirspurn eftir íbúðum. Meginskýringar hennar eru ferns konar: Breytingar á fjölskjöldu og fjölskyldugerð, þensla í efnahagslífinu, kaupmáttarauki vegna hagstjórnaraðgerða og bætt aðgengi að lánsfé á húsnæðismarkaði. Nánar er litið á þessa þætti síðar í þessum kafla og fjallað er ítarlegar um aukið aðgengi að lánsfé og áhrif þess í köflum 10 og 11.

Húsnæði er stærsta eign flestra ...  
... og stendur að baki stærstu skuldinni

#### 4.2.1.2 Fjárfestingarvara

Margir fjárfesta í því húsnæði sem þeir búa í frekar en að leigja húsnæði af öðrum. Hjá flestum eru kaup á húsnæði langstærsta einstaka fjárfesting sem þeir takast á hendur á lífsleiðinni og íbúðin því stærsta eignin. Af því leiðir að húsnæðis kaup standa jafnan að baki stærstu skuld heimilanna. Samkvæmt gögnum frá ríkisskattstjóra námu íbúðaskuldir tæpum 40% af virði fasteigna árin 2001–2003 en lækkuðu svo í um 33% árið 2005. Þá jókst skuldsetning vegna íbúða, fyrst vegna aukins aðgengis að lánnum og síðar vegna lækkunar á raunverði fasteigna. Skuldsetning á íbúðum heimilanna fór að meðaltali yfir 50% árið 2010 en hefur síðan lækkað á ný. Fjárfesting í húsnæði er oftast nær fjármögnuð að mestu með lánsfé sem er greitt til baka á nokkuð löngum tíma; oftast áratugum. Þar sem fjármagnsmarkaðir eru ekki fullkomnir skiptir máli hvort fólk á eða leigir húsnæðið sem það býr í. Fasteign er tiltölulega áhættusöm eign þar sem verðmæti hennar sveiflast með efnahagsástandinu og aðstæðum á fjármálamörkuðum og ekki er víst að þeir, sem hafa kost á að fjármagna kaup á eigin húsnæði, geti keypt aðrar eignir til þess að dreifa áhættunni.

Þar sem séreign íbúðarhúsnæðis er algeng gegna fasteignir mikilvægu hlutverki sem meginsparnaðarform flestra fjölskyldna. Fjármögnunarkostnaður endurspeglar þá hvort tveggja í senn endurgjald fyrir neyslu á hverjum tíma og uppsöfnun sparnaðar sem er til ráðstöfunar seinna, til dæmis þegar fyrirvinnur heimilisins láta af störfum. Í hagkerfum þar sem fjármálamarkaðir eru lítt þróaðir leika fasteignir oft lykilhlutverk sem meginform sparnaðar. Fjárfesting í fasteign er því ekki aðeins ákvörðun um notkun húsnæðis til framtíðar heldur einnig ákvörðun um sparnað, og því tímabundinn samdrátt í neyslu, til þess að geta aukið neyslu seinna meir. Þá má draga á sparnaðinn með endursölu fasteignarinnar og bæta þannig við ráðstöfunarféð á ný.

Verð neysluvara er sú upphæð sem þarf að greiða fyrir þær á hverjum tíma. Verð húsnæðis getur átt við sambærilegt verð húsnæðis sem neysluvaru, þ.e. endurgjald fyrir afnot á hverjum tíma, og er það ýmist metið sem leigugjald eða, eftir atvikum, reiknuð húsaleiga (eða leiguígildi) sem er þá áætlað út frá öðrum mælanlegum stærðum. En húsnæðisverð getur líka verið það verð sem greitt er fyrir íbúð (eða einingu íbúðar (t.d. fermetra af staðlaðri íbúð)) á hverjum tíma, þ.e. kaupverð eignarinnar. Hlutfallslegt verð húsnæðis, þ.e. raunverð þess, er ákvarðað líkt og annað eignaverð, þ.e. út frá núvirtu tekjustreymi eignarinnar, þar sem ekki er eingöngu tekið tillit til neysluríðis húsnæðisins á hverjum tíma í framtíðinni heldur hafa aðrir þættir, svo sem fasteignaskattar og styrkir til fasteignaeigenda, áhrif á verðið. Verðbólga getur einnig haft áhrif á fasteignaverð og þar með á fjárfestingu í húsnæði ef skattaleg meðferð þess er öðruvísi en annarra eigna.<sup>11,12</sup>

Séreign á húsnæði hefur verið útbreidd á Íslandi. Í nærri eina öld hefur meiri hluti landsmanna búið í eigin húsnæði og 1960 voru 70% heimila í eigin húsnæði (mynd 4.3).<sup>13</sup> Á árunum 2008–2010 var þetta hlutfall um 75%.<sup>14</sup>

Stór hluti eigna heimilanna er í húsnæði. Fasteignir hafa verið á bilinu  $\frac{2}{3}$  til  $\frac{3}{4}$  heildareigna heimilanna árin 2001–2011 samkvæmt gögnum frá ríkisskattstjóra. Mynd 4.6 sýnir hvernig húsnæðisstofn á landinu hefur vaxið frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar. Þar kemur einnig fram aukinn hraði í vexti húsnæðisstofnsins á árunum 2004–2008. Auk þess sést að 2011 er fyrsta árið, að minnsta kosti frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar, sem húsnæðisstofninn dregst saman milli ára. Athyglisvert er að þrátt fyrir mikinn vöxt stofnsins náði hann ekki að halda í við landsframléiðsluna á seinni helmingi síðustu aldar. Verðmæti stofnsins fór lægst í hlutfalli við verga landsframléiðslu (VLF) 1988 og var þá um 105% af VLF. Hæst reis það svo 2007 í 178%.

Svo til allur húsnæðisstofn landsins hefur orðið til á síðustu öld. Árið 1910 voru heldur fleiri íbúðarhús á Íslandi úr torfi en úr timbri og óverulegur hluti þeirra úr steini eða steypu (mynd 4.7). Árið 1920 hafði timburhúsum fjölgað á meðan torfhúsum hafði fækkað lítið eitt og þá var svo komið að ívið fleiri íbúðir voru í timburhúsum en torfhúsum. Þá

11. Poterba, „Tax subsidies to owner occupied housing: an asset–market approach“.

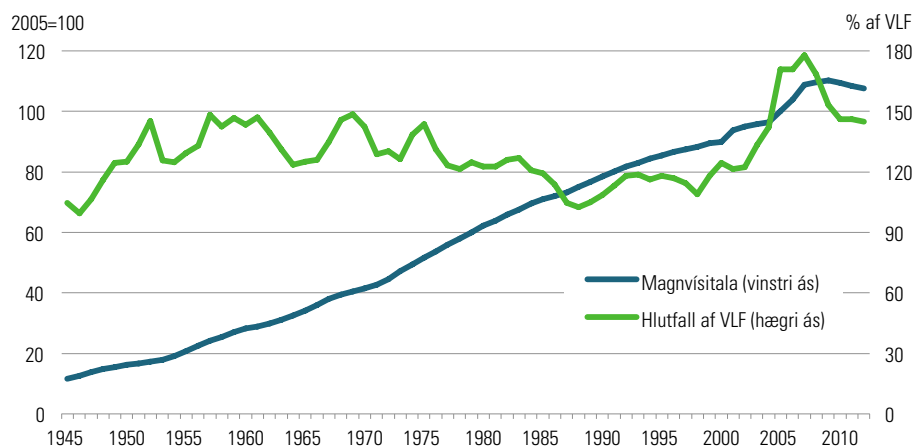
12. Turnovsky og Okuyama, „Taxes, housing, and capital accumulation in a two-sector growing economy“.

13. Guðmundur Jónsson og Magnús Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*.

14. Hagstofa Íslands „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2008–2010“ og „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2009–2011“.

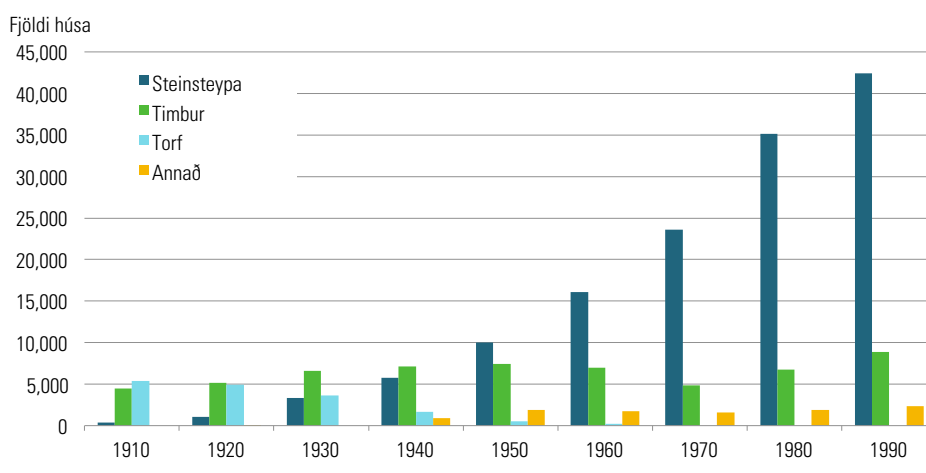
Mestallt húsnæði í landinu hefur  
verið byggt undanfarin 100 ár

Mynd 4. 6 Húsnæðisstofn 1945–2012



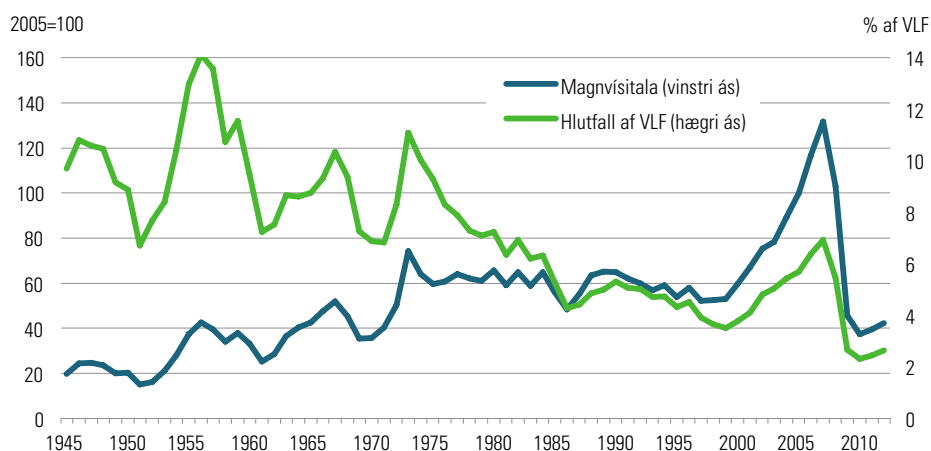
Heimildir: Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 4. 7 Fjöldi íbúðarhúsa eftir byggingarefni 1910–1960



Heimild: Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*.

Mynd 4. 8 Fjárfesting í íbúðarhúsnæði 1945–2012



Heimild: Hagstofa Íslands.

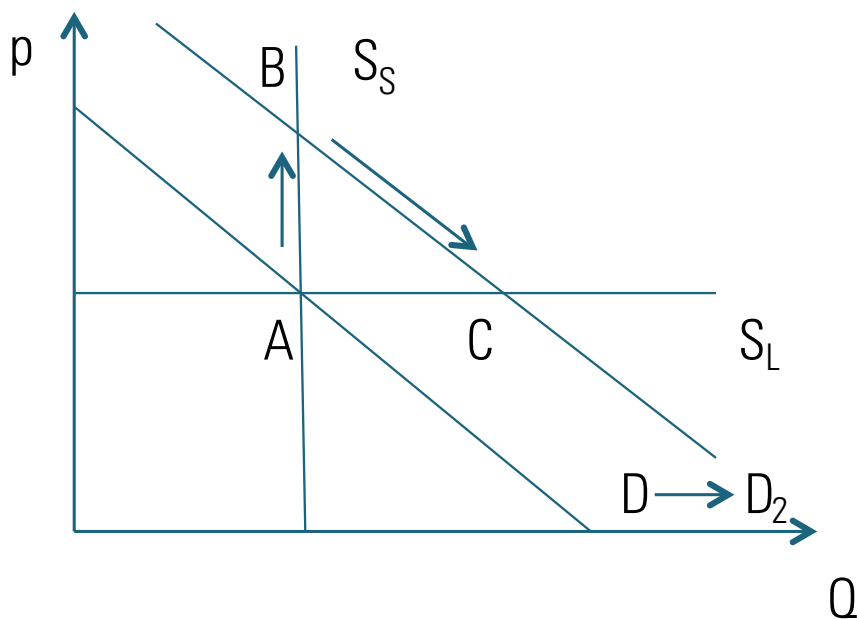
hafði orðið töluverð fjölgun steyptra húsa, en bygging þeirra jókst mjög eftir brunann í Reykjavík 1915.<sup>15</sup> Þau voru þó enn miklu færri en bæði timbur- og torfbústaðir. Timburhúsum fjölgaði áfram fram á miðja öldina en torfhúsin létu undan síga og voru nánast horfin með öllu árið 1960 en þá voru aðeins 249 torfhús eftir í landinu og hafði þeim þá fækkað um 5.105 frá árinu 1910. Steyptum húsum fjölgaði miklu hraðar en timburhúsum og 1950 hafði steypan tekið afgerandi forystu sem algengasta byggingarefni íbúðarhúsnæðis.

Mynd 4.8 sýnir vel þá miklu fjárfestingu sem var í húsnæði á Íslandi á fyrsta áratug þessarar aldar. Þegar mest lét var fjárfesting í húsnæði ríflega tvöföld á við það sem hún var að jafnaði síðustu þrjá áratugin á undan.

#### 4.2.2 Húsnæðismarkaður: framboð og eftirspurn

Einföld hagfræðilíkon af fasteignamarkaði voru þróuð á fyrri hluta síðustu aldar. Þessi líkon lýstu heildarjafnvægi á markaðnum og tóku tillit til þess að viðbragðstími framboðs getur verið langur en til langs tíma er sveigjanleiki framboðs húsnæðis mikill. Þessi líkon má nota sem hjálpartæki við mat á áhrifum ýmissa breytinga á framboð og eftirspurn eftir húsnæði, íbúðafjárfestingu, íbúðaverð og ýmislegt annað sem við kemur fasteignamarkaði.

Mynd 4.9 Húsnæðismarkaður. Framboð og eftirspurn eftir húsnæði ásamt viðbrögðum við aukinni eftirspurn



Skurðpunktarnir A, B og C eru mismunandi jafnvægi sem vísað er til í textanum.

##### 4.2.2.1 Framboð og eftirspurn eftir húsnæði

Einfalt líkan af framboði og eftirspurn á markaði fyrir húsnæði er sýnt á mynd 4.9.<sup>16</sup> Jafnvægi á markaðnum er í punktinum A þar sem eftirspurnarferillinn D og langtímaframboðsferillinn  $S_L$  skerast. Í jafnvægi ákvarðast jafnvægisverð og jafnvægismagn húsnæðis og er verðið lesið af lóðrétta ásnum og magnið af lárétta ásnum í jafnvægispunktinum. Þannig ákvarðast jafnvægisverð og jafnvægismagn af framboði og eftirspurn þar sem ferlarnir skerast. Verð á einingu húsnæðis er sýnt á lóðrétta ásnum og magn á lárétta ásnum. Eftirspurnarfallið er niðurrhallandi, þ.e. því lægra sem verðið er því meira mun fólk, að öðru óbreyttu, nota af húsnæði.

15. Páll V. Bjarnason og Helga Maureen Gylfadóttir, *Húsakönnun – Austurstræti – Lækjargata – Skólabrú – Pósthússtræti*.  
16. Þetta líkan og fleiri einföld hagfræðilíkon af húsnæðismarkaði eru skoðuð lauslega í viðauka við þennan kafla.

Framboðið getur verið lengi að aðlagast breytingum á markaðsaðstæðum. Þótt hægt sé að auka framboð með því að setja meira af fyrirbyggjandi íbúðarhúsnæði á markað, og jafnvel breyta húsnæði úr annarri notkun í íbúðir, þá kostar það bæði tíma og fyrirhöfn. Frekari aðlögun húsnæðis, þar sem framboð nýs húsnæðis er aukið eða dregið saman, tekur einnig tíma og bregst því lítið eða ekki við skammtímasveiflum í markaðsaðstæðum. Þetta getur ýkt verðsveiflur sem á endanum hafa þá áhrif á framboðið.

Framboð húsnæðis er lengi að aðlagast breyttum aðstæðum

Til skamms tíma (til dæmis á hverjum degi) er framboð húsnæðis á markaði fast (og ákvarðast af lóðréttu skammtímaframboðsfallinu  $S_s$  á mynd 4.9). Það bregst ekki samstundis við breytingum í verðinu og allar breytingar á eftirspurn munu skila sér sem verðbreytingar á markaði. Ef eftirspurnin dregst skyndilega saman þá lækkar húsnæðisverð en ef hún eykst skyndilega þá hækkar það. Ef nógu langur tími líður mun framboðið aðlagast að fullu. Ef kaupendur eru tilbúnir að greiða verð sem er yfir byggingarkostnaði borgar sig að byggja meira og framboðið eykst. Ef kaupendur eru ekki tilbúnir að borga byggingarkostnað verður ekki meira byggt og smám saman fækkar húsnæði á markaðnum þar sem ekkert nýtt bætist við. Til lengri tíma lítið ræðst magn húsnæðis á markaði því af eftirspurn og byggingarkostnaði (sem sýndur er með lárétta langtímaframboðsfallinu  $S_L$  á mynd 4.9).

Einfalt er að nota þetta líkan til að áætla hvort verð húsnæðis og það magn sem er á markaði (eða íbúðafjárfesting) mun vaxa eða dragast saman í kjölfar tiltekinna breytinga á fasteignamarkaði. Á mynd 4.9 er sýnt hvað gerist ef eftirspurn eykst varanlega. Það getur til dæmis gerst ef hömlum er svipt af aðgengi að lánsfé vegna húsnæðiskaupa þannig að við tiltekið verð verði meira keypt en áður þar sem fleiri ráða við að fjármagna kaupin. Á myndinni sést að aukist eftirspurnin (D-línan hliðrast til hægri) verða fyrstu áhrifin þau að verðið hækkar (þar sem framboðið er óbreytt í fyrstu (B á mynd 4.9)). Með tímanum eykst svo framboðið og verðið lækkar smám saman á ný samhliða því að veltan á markaðnum eykst. Fleiri íbúðir eru byggðar þar til verðið er aftur orðið jafnt framleiðslukostnaði. Nýtt langtímamarkaðsjafnvægi myndast við sama verð og áður en húsnæðisstofninn hefur vaxið (C á mynd 4.9). Ekki kemur fram í þessu einfalda líkani hve langan tíma þessar breytingar taka en það fer meðal annars eftir því hve mikil hliðrun eftirspurnarinnar var og hve langur byggingartími íbúða er.

#### 4.2.2.2 Notkun einfaldra hagfræðilíkana

Hér var nefnt til sögunnar dæmi um einfalt líkan sem ætlað er að ná utan um þróun á fasteignamarkaði og áhrif breytinga á honum í hagkerfinu en umfjöllun um fleiri slík líkön er að finna í viðauka við kaflann. Ætla má að þeir sem fengust við hagstjórn og spágerð hér á landi sem og þeir sem störfuðu við áætlanagerð í tengslum við húsnæðisstefnu og húsnæðismarkað fyrir um áratug hafi kannast við líkön sem þessi og nýtt sér þau eftir föngum. Nánari umfjöllun um þetta er í köflum 10 og 11 um þær breytingar sem gerðar voru á fjármögnun og útlánum Íbúðalánasjóðs á árinu 2004.

#### Rammagrein 4.1 Nafnverð og raunverð

##### Virði peninga

Þegar verðgildi mismunandi vara er borið saman er því snúið í einingar þess gjaldmiðils sem notaður er í almennum viðskiptum. Þannig er til dæmis hægt að leggja saman epli og appelsínur. Ólíkt öðrum mælieiningum er verðgildi gjaldmiðils ekki fast yfir tíma. Þetta á við um alla gjaldmiðla, hverju nafni sem þeir nefnast. Til þess að bera saman verðgildi yfir tíma þarf að hreinsa út þann hluta verðbreytinga sem stafa af breytingum á virði gjaldmiðilsins. Þess vegna eru upphæðir fluttar á fast verðlag til þess að gera samanburð á verðgildi yfir tíma mögulegan.

Verð í viðskiptum er mælikvarði á verðmæti vöru. Verðið er þannig mælt í einingum þeirrar vöru sem notuð er sem greiðsla. Hlutverk peninga sem greiðslumiðils leiðir af sér að eðlilegt er að miða við þá peningaupphæð sem greidd er. Á sama hátt og verð vöru, sem skipt er fyrir peninga, er mæld með magni peninganna þá má nota magn eða fjölda eininga vörunnar til að meta verðmæti peninganna. Vegna þeirrar hefðar að mæla verðmæti allra annarra vara í magni peninga sem hægt er að fá í

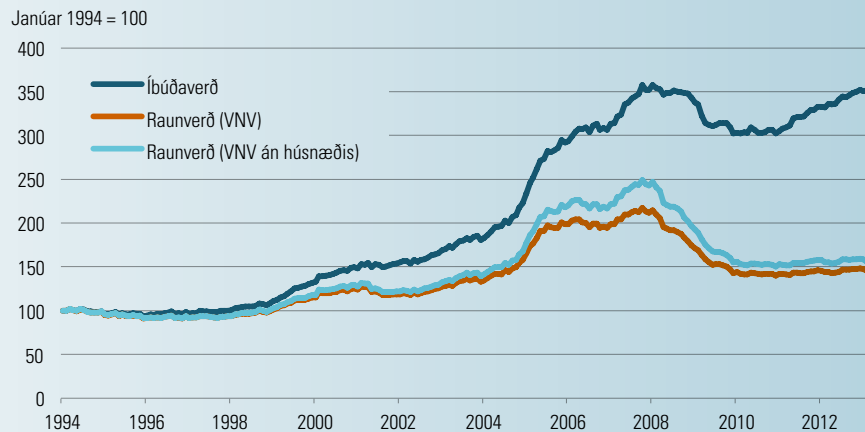
skiptum fyrir þær verður svolítið snúið að fá mælikvarða á verðmæti peninganna. Ef aðeins er miðað við eina tiltekna vöru þá hafa breytingar í markaðsverðmæti hennar mikil áhrif á mælingu á virði peninga. Þess vegna er notast við svokallaða vörukörfu þar sem valið hefur verið saman tiltekið magn fjölda vara. Velja þarf vörur og magn einstakra vara í vörukörfuna þannig að valið endurspegli sem best almennt verðmæti peninga. Til þess er jafnan notast við vörukörfu sem endurspeglar almenna eftirspurn meðalheimilis eftir neysluvörum. Verð körfunnar er svo mælt mánaðarlega og þannig fæst tímaröð vísitölu sem sýnir jafnframt hvernig verðmæti peninga þróast. Ef verð neysluvaranna hækkar jafngildir það lækkun á virði peninga.

Þegar verð ákveðinnar vöru á mismunandi tíma er borið saman er því hægt að nota vísitölu neysluverðs til þess að leiðrétta verð vörunnar fyrir breytingum á verðmæti peninga. Verð vöru gefið með upphæð peninga á hverjum tíma er kallað nafnverð vörunnar en þegar verðið hefur verið leiðrétt fyrir breytingum á verðmæti peninga með því að hreinsa breytingar neysluverðsvísitölnnar út úr verðbreytingum vörunnar er talað um raunverð.

### Vísitala raunverðs íbúða

Þrjár vísitölur íbúðaverðs eru sýndar á mynd 1 og eru þær allar láttnar taka gildið 100 í janúar 1994. Bláa línan sýnir vísitölu nafnverðs íbúða sem birt er mánaðarlega af Þjóðskrá Íslands (áður Fasteignamatí ríkisins). Þar sést að litlar breytingar urðu á íbúðaverði á árunum 1994–1998 en á árinu 1999 tók það að hækka. Í byrjun árs 2001 var íbúðaverð orðið 50% hærra en það var í ársbyrjun 1994. Það hélt svo áfram að hækka og um áramótin 2003 og 2004 var það 80% hærra en 1994. Á árinu 2004 jókst svo hraði íbúðaverðshækkunar verulega og í byrjun árs 2008 hafði verðið nánast tvöfaldast á fjórum árum og hafði hækkað um 250% frá því 1994 (og 1998). Vísitalan stöðvaðist í rúmt ár í kringum 350 en í lok árs 2008 tók hún að lækka. Lægstu gildum, rúmlega 300, náði hún um áramótin 2009 og 2010 en hefur síðan þá risið um rúm 16% á ný á þremur árum og hélst um og yfir 351 á fyrsta ársfjórðungi 2013. Mikil hækkun vísitölnnar á þessum árum, tiltölulega lítil lækkun hennar eftir að fjármálakreppan hófst 2008 og nokkuð hröð hækkun hennar síðustu þrjú árin eru einkennandi á þessu árabili. Að hluta til má þó skýra þessa þróun íbúðaverðs með þróun almenns verðlags.

### Mynd 1 Vísitölur húsnæðisverðs



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

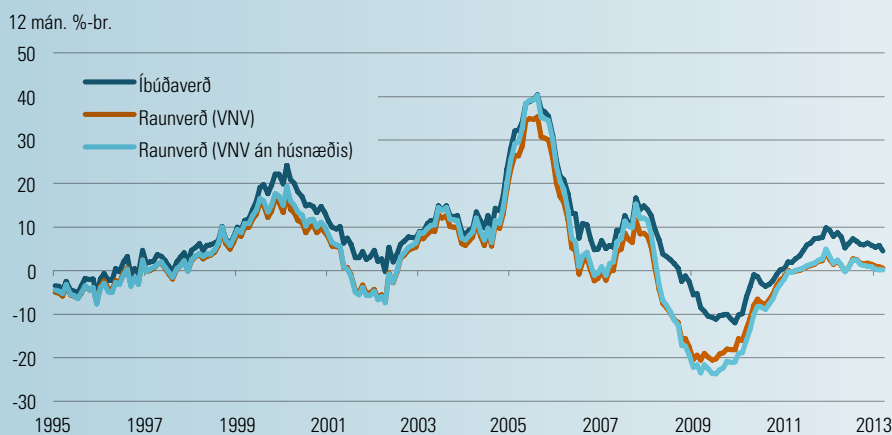
Rauða línan á mynd 1 sýnir þróun raunverðs íbúða. Breytingum á raunverðinu svipar nokkuð til breytinga nafnverðsins. Hækkun raunverðs er þó áberandi minni en hækkun nafnverðs. Þegar það nær hámarki snemma árs 2001 hefur það hækkað um aðeins 28% frá ársbyrjun 1994 (26% frá ársbyrjun 1999) en samsvarandi hækkun nafnverðs íbúða var 53% (37% frá ársbyrjun 1999). Raunverðið lækkaði svo á árinu 2001 á meðan nafnverðið hélt áfram að hækka. Hækkun raunverðsins á árunum 2004–2007 varð einnig töluvert minni en nafnverðsins. Raunverð íbúða hækkaði um 61% frá desember 2003 til janúar 2008 en nafnverðið um 98% á sama tíma. Frá janúar 2008 til desember 2009 féll nafnverðsvísitalan um 15,5% en raunverðið lækkaði um þriðjung á sama tíma. Lækkun nafnverðsins hefur nánast gengið til baka og vísitala íbúðaverðs var í árslok 2012 16,4% hærri en

Í lok árs 2009. Raunverðið hækkaði aðeins um 3,6% á þessum þremur árum. Munurinn á þróun nafnverðsins og raunverðsins liggur í því að verðlag hefur almennt hækkað töluvert á þessum árum og hluti af mældri verðhækkun íbúða stafar af því að verðgildi peninga hefur lækkað á tímabilinu.

Mynd 2 sýnir 12 mánaða breytingu nafn- og raunvísitalna íbúðaverðs og segir sömu sögu um verðþróun. Þar kemur vel fram að nafnvísitalan hækkar oftast meira og lækkar minna en raunverðið enda mælir hún einnig hækkun sem stafar af lækkun á virði peninganna (þ.e. verðbólgu) á þessu tímabili.

Þegar verið er að finna út raunverð fasteigna vaknar sú spurning hvort rétt sé að nota vísitölu neysliverðs, þar sem húsnæðiskostnaður vegur þungt í vísitölunni og hann verður fyrir töluverðum áhrifum af fasteignaverðinu, eða hvort réttara sé að nota vísitölu neysliverðs án húsnæðiskostnaðar. Þar sem neysla húsnæðis er stór hluti neyslu meðalheimilis er rétt að taka það með í vörukörfuna til þess að leggja mat á þróun almenns verðlags og verðbólgu. Ef verð á húsnæði hækkar eða lækkar miklu meira en verðlag annarra vara getur það haft töluverð áhrif á verðbólgu í einhvern tíma vegna þess að það vegur nokkuð þungt í neyslu. Ef verð húsnæðis hækkar til dæmis í nokkurn tíma meira en verðlag annarra vara þá er ekki nóg með að það hafi áhrif á verðbólgu og auki hana heldur eykst þá einnig vægi húsnæðisliðarins í vörukörfunni.

### Mynd 2 Tólf mánaða breyting íbúðaverðs



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Græna línan á mynd 1 er raunverð miðað við verðlag sem er mælt með vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar og á mynd 2 sést einnig 12 mánaða breyting þessarar vísitölu. Á myndinni sést að þegar breytingar raunverðsins eru skoðaðar skiptir þrátt fyrir allt ekki miklu máli hvort miðað er við neysliverðsvísitölu með eða án húsnæðisliðar þegar þróun raunverðs íbúða er reiknuð út. Áhrifin á verðbreytingar síðustu tólf mánaða koma þó skýrt fram þegar raunverð íbúða breytist um meira en 20% á 12 mánuðum. Þá kemur fram frávik, hvort sem um er að ræða hækkun raunverðs líkt og 2005 eða lækkun líkt og 2009, þar sem raunbreytingin mælist meiri en ella þegar stuðst er við vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar. Munurinn er þó ekki mikill og hér verður jafnan stuðst við vísitölu neysliverðs við mat á almennu verðlagi og verðbólgu og við útreikninga á raunverði nema sérstök ástæða sé til annars.

## 4.3 Húsnæðisstefna

Víða um lönd hefur hið opinbera aðkomu að íbúðamarkaði og oft mun meiri en að öðrum mörkuðum hagkerfisins. Aðkoma hins opinbera er mismikil og með ýmsum hætti. Húsnæðisstefna getur átt við reglur og lög um húsnæði, beina aðkomu ríkisins að húsnæðismarkaði svo sem með framboði húsnæðis og niðurgreiðslu húsnæðiskostnaðar eða -fjármögnunar sem og skattafslætti vegna kostnaðar við húsnæði eða styrki vegna leigu eða annars húsnæðiskostnaðar.

### 4.3.1 Af hverju húsnæðisstefna?

Húsnæðisstefna felur í sér inngríp hins opinbera í húsnæðismarkað en opinber inngríp eru almennt réttlætt með því að verið sé að draga úr óhagræði vegna markaðsbresta eða að jafna stöðu íbúanna. Ástæðum þess að hið opinbera hefur haft afskipti af húsnæðismarkaði á Íslandi og á Norðurlöndunum má skipta í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða viðbrögð við húsnæðisskortri þar sem litið var á það sem mikilvægt verkefni hins opinbera að leysa úr honum með því að stuðla beint eða á annan hátt að því að útvega meira húsnæði af viðunandi gæðum. Hins vegar er um að ræða viðbrögð við markaðsbrestum þar sem hið opinbera reynir að hafa áhrif á fasteignamarkað í þeim tilgangi að auka almenna velferð. Þá er litið svo á að það sé færi fyrir hið opinbera að grípa inn í markaðinn með einhverjum hætti í þeim tilgangi að auka almenna velferð í samfélaginu.

Markmið húsnæðisstefnu eftir stríð var að anna eftirspurn eftir húsnæði

#### 4.3.1.1 Húsnæðisskortur

Líkt og annars staðar á Norðurlöndunum einkenndist húsnæðisstefna á Íslandi fyrstu áratuginum eftir seinni heimsstyrjöldina af áherslu á að byggja nógu mikið af íbúðarhúsum til að anna þörf á húsnæði í landinu.<sup>17</sup> Húsnæðisskortur var mikill, meðal annars vegna örra fólksflutninga úr dreifbýli í þéttbýli og mikillar fólksfjölgunar. Með tímanum og jafnhliða aukinni velmegun færðist áherslan í húsbyggingum á Norðurlöndunum frá því að vera eingöngu á magn húsnæðis sem byggt var yfir á gæði.<sup>18</sup> Þessi þróun varð einnig hér á landi en þó má segja að gæði þess húsnæðis sem byggt var á Íslandi eftir stríð hafi almennt verið mikil í alþjóðlegum samanburði. Íbúðir hér á landi voru að meðaltali stærri en á öðrum Norðurlöndum hvort sem mælt er eftir herbergjafjölda, rúmmáli eða fermetrum.<sup>19</sup>

Þótt húsnæðisstefna hafi verið að þróast á svipuðum tíma og að mörgu leyti við svipaðar aðstæður á Norðurlöndunum varð útfærslan með nokkuð ólíkum hætti. Hin brýna þörf á að anna eftirspurn eftir húsnæði af viðunandi gæðum átti sinn þátt í því að áherslan í húsnæðismálum snerist að miklu leyti um leiðir til þess að tryggja fjármögnun fyrir húsbyggingum og fasteignakaupum. Ríkið kemur að fjármögnun á nýju húsnæði og endurnýjun húsnæðis á öllum Norðurlöndunum en frá því á tíunda áratugnum hefur dregið úr ríkisstuðningi í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Almennar aðgerðir, svo sem skattafrádráttur, hafa verið minnkaðar en aukin áhersla verið á aðstoð við þá sem sérstaklega þurfa á því að halda.<sup>20</sup>

#### Rammagrein 4.2 Markaðsbrestir

Fullkomin samkeppni ríkir á markaði ef enginn einn kaupandi og enginn einn seljandi er nægilega stór til þess að hafa áhrif á markaðsverðið. Markaðsverð ræðst þar sem framboð og eftirspurn mætast. Hver einasti kaupandi getur keypt allt það magn sem hann kærir sig um á markaðsverðinu og hver einasti seljandi getur selt allt það magn sem hann kærir sig um á markaðsverðinu. Þá gildir jafnframt að enginn framleiðandi getur aukið sína framleiðslu án þess að það feli í sér aukinn kostnað, þ.e. næsta eining af þeirri vöru sem fyrirtækið framleiðir mun aðeins verða framleidd með meiri kostnaði en sú næsta þar á undan. Þegar markaðir starfa með þessum hætti leiða frjálts viðskipti til hámarksvelferðar samfélagsins jafnvel þótt hver einstaklingur hugsi aðeins um eigin hag. Ef markaðir víkja frá þessu fyrirkomulagi með einhverjum hætti er sagt að um markaðsbrest sé að ræða. Þá á ríkið þess kost að auka heildarvelferð samfélagsins með því að grípa inn í markaðinn á réttan hátt að því gefnu að kostnaðurinn sem af því hlýst sé ekki of mikill. Markaðsbresti má flokka á ýmsan hátt. Hér fylgir stutt umfjöllun um nokkrar helstu gerðir markaðsbresta en upptalningin og umfjöllunin er engan veginn tæmandi.

17. Lujanen, „Main lines in Nordic housing policy“.

18. Lujanen og Palmgren, „The housing market, housing production and housing standards“.

19. Hoffman, *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*.

20. Lujanen, „Main lines in Nordic housing policy“.



## Ófullkomin samkeppni

Sú forsenda getur brostið að markaður samanstandi af mörgum smáum aðilum sem hver um sig sé of lítil til þess að hafa áhrif á markaðsverð. Séu seljendur fleiri en einn en þó svo fáir að hver um sig geti haft áhrif á markaðsverð með aðgerðum sínum er það kallað *fákeppni*. Jafnvægisverð ræðst þannig að hvert fyrirtæki ákveður verð sem hámarkar hagnað að teknu tilliti til áhrifa verðlagningarinnar á markaðshlutdeild. Það leiðir til þess að verðið verður hærra og viðskipti í heild minni en ef um fullkomna samkeppni væri að ræða.

Sé aðeins um einn seljanda að ræða er það kallað einokun (e. monopoly). Seljandinn ákveður þá hvort tveggja: Hve mikið af viðkomandi vöru hann býður til sölu og á hvaða verði. Hann velur þá samsetningu magns og verðs sem hámarkar hagnað hans. Það er því ekki um eiginlegt framboðsfall að ræða og verð og magn ákvarðast því ekki á sama hátt og á frjálsum markaði. Undir einokun verða viðskipti minni umfangs en við frjálsa samkeppni og verðið hærra, þ.e. það verður yfir jaðarkostnaði. Því væri unnt að auka heildarábata með því að lækka verð og auka framleiðslu en það myndi draga úr hagnaði einokunarfyrirtækisins.

Ef aðeins er einn kaupandi er það kallað einkeypi (e. monopsony). Kaupandinn hámarkar hagnað með því að ákveða magn og verð á markaðnum. Verðið verður sett lægra en jaðarkostnaður og því væri unnt að auka heildarábata með því að hækka verðið og kaupa meira.

## Ytri áhrif

Talað er um ytri áhrif þegar hluti kostnaðar eða hluti ábata fellur á aðila sem ekki koma að ákvarðanatöku. Ef hluti ábatans fellur á þennan hátt til þriðja aðila (þ.e. einhvers sem ekki kemur að viðskiptum eða ákvarðanatöku) er það kallað jákvæð ytri áhrif. Frjáls markaður leiðir til þess að minna er framleitt af slíkum vörum og þjónustu en þarf til þess að hámarka heildarábata í samfélaginu. Dæmi um slíkt eru almannagæði þar sem, öfugt við einkagæði, neysla eins takmarkar ekki neyslu annarra. Ytri áhrif geta einnig verið neikvæð. Ef hluti kostnaðar fellur á þriðja aðila er ekki tekið tillit til hans við ákvarðanatöku og meira verður framleitt en samsvarar hámarksábata fyrir samfélagið í heild. Það á til dæmis við ef mengun frá framleiðslu er losuð út í umhverfið.

## Náttúrleg einokun

Ein af forsendum fyrir fullkominni samkeppni er að fyrirtæki geti ekki aukið framleiðslu án þess að kostnaður á hverja einingu aukist, eins og til dæmis á við þegar greiða þarf hærra gjald fyrir yfirvinnu starfsmanna. Í sumum tilvikum, sérstaklega í framleiðslu sem krefst mikillar fjárfestingar, á þetta ekki við. Þá lækkar kostnaður á hverja framleidda einingu eftir því sem meira er framleitt. Um slíka starfsemi gildir að framleiðslukostnaður verður í lágmarki ef einn aðili sér um alla framleiðsluna. Framleiðandinn getur þá nýtt sér markaðsstyrk sinn til þess að hámarka eigin hagnað á kostnað velferðar almennings líkt og á við um aðra einokunarstarfsemi. Þessu til viðbótar getur það gerst að fastur kostnaður í greininni sé svo mikill að einkafyrirtæki muni aldrei geta skilað hagnaði, þrátt fyrir að ábati neytenda yrði mjög mikill. Þá getur borgað sig fyrir ríkið að sjá um framleiðsluna. Dæmi um náttúrlega einokun geta verið vatnsveitur, rafveitur og almenningssamgöngur.

## Ósamhverfar upplýsingar

Stundum er það svo að einn aðili að viðskiptum hefur betri upplýsingar um viðkomandi vöru en annar. Seljendur notaðrar vöru eru til dæmis yfirleitt betur meðvitaðir um ástand hennar og gæði en væntanlegir kaupendur. Sama á við um starfsmannaráðningar þar sem starfsmaður er betur upplýstur um eigin getu en væntanlegur vinnuveitandi. Ósamhverfar upplýsingar leiða til fjölbreyttra markaðsbresta svo sem hrakvals, þar sem viðskipti með laggæðavörur verða ráðandi, og freistnivanda, þar sem óæskileg hegðun og kostnaðarsöm hegðun verður ofan á.

## Hlutverk fyrir ríkið

Hér hafa verið nefnd nokkur dæmi um markaðsbresti. Í öllum þessum tilfellum getur ríkið aukið velferð almennings með því að hafa afskipti af markaðnum. Þar með er þó ekki sagt að öll afskipti hins opinbera af mörkuðum séu af hinu góða þótt um markaðsbresti sé að ræða. Hagsmunir þeirra

sem starfa í umboði ríkisins fara ekki alltaf saman við hagsmuni almennings. Að auki hafa öll afskipti hins opinbera einhvern kostnað í för með sér og þau þarf að fjármagna með einhverjum hætti. Öll fjármögnun hins opinbera felur í sér íhlutun í markaði og getur því valdið óhagræði annars staðar. Það er því afar mikilvægt að útfæra íhlutun ríkisins og fjármögnun hennar skynsamlega.

### 4.3.1.2 Markaðsbrestir á húsnæðismarkaði

Íhlutun hins opinbera á húsnæðismarkaði er oft rökstudd með því að um markaðsbresti sé að ræða og hið opinbera sé því að auka velferð borgaranna með því að grípa inn í húsnæðismarkaðinn og bregðast við þessum markaðsbrestum. Á fasteignamarkaði geta komið fram markaðsbrestir til dæmis vegna ósamhverfra upplýsinga og einnig er um ytri áhrif að ræða við neyslu húsnæðis.

#### 4.3.1.2.1 Ósamhverfar upplýsingar

Húsnæði er ekki stöðluð vara og hver íbúð er ólík öðrum íbúðum á ýmsan hátt. Seljandinn hefur jafnan betri upplýsingar um íbúð sem verið er að selja heldur en kaupandinn. Það á við hvort sem íbúðin er nýbyggð eða notuð. Á frjálsum markaði getur slík óvissa leitt til þess að lélegar íbúðir verði ráðandi á markaðnum þar sem kaupendur munu gera ráð fyrir að um dulda galla sé að ræða og seljendur því ekki fá nægt verð fyrir vel byggðar eða velmeðfarnar íbúðir.<sup>21</sup> Af þessum ástæðum hafa verið settar ýmsar reglur um fasteignaviðskipti og upplýsingagjöf svo og um byggingu og frágang húsnæðis.

#### 4.3.1.2.2 Ytri áhrif

Notkun á húsnæði hefur áhrif á fleiri en þann sem notar það. Stórar og vel hirtar lóðir auka vellíðan nágretta og bæta ásýnd hverfisins. Stærð lóða er jafnan í samhengi við stærð íbúða í húsum og það er því hægt að draga þá ályktun að á frjálsum markaði kaupir fólk ekki nægilega stórar íbúðir (og lóðir) vegna þess ábata sem ásýnd hverfisins hefur fyrir aðra íbúa þess. Þá hefur verið sýnt fram á að íbúar hugsa betur um hús sem þeir eiga en það sem þeir leigja. Það á við um umhirðu lóða og útlit húsa en einnig viðhald og þar með endingu. Af þeim sökum er stundum haldið fram að æskilegt sé að stuðla að því að sem flestir búi í eigin húsnæði frekar en í leiguhúsnæði til þess að draga úr soun vegna ónógs viðhalds.

### 4.3.1.3 Félagsleg jöfnun

Afskipti hins opinbera af fasteignamarkaði eru ekki eingöngu rökstudd með því að bregðast þurfi við markaðsbrestum. Inngrip á fasteignamarkað eru einnig gerð í þeim tilgangi að jafna aðstöðu íbúanna, fyrst og fremst í þeim tilgangi að auðvelda þeim sem verr standa að koma sér sómasamlegu þaki yfir höfuðið. Slíkar aðgerðir snúast um að hjálpa þeim sem einhverra hluta vegna eiga erfitt með að standa undir útgjöldum vegna neyslu húsnæðis.

#### 4.3.1.3.1 Niðurgreiðsla á húsnæðiskostnaði

Hægt er að skilgreina hópa fólks, sem uppfyllir ákveðin skilyrði sem snúa til dæmis að eignum og tekjum og fjölskyldugerð, og hafa þar af leiðandi rétt á ákveðinni fyrirgreiðslu til lækkunar húsnæðiskostnaðar. Algengt er að útfæra einhvers konar vaxtabætur, vaxtaniðurgreiðslu og skattafrádrátt vegna vaxtakostnaðar húsnæðislána. Þá er oft gætt að því að það getur þurft að beita ólíkum aðferðum til jöfnunar eftir því hvort lán eru tekin hjá opinberum lánveitendum eða einkaaðilum. Einnig er oft hugað að því að jafna með sama hætti óháð búsetuformi þannig að þeir sem kjósa að leigja fái hliðstæða niðurgreiðslu og þeir sem ákveða að kaupa ef þeir falla undir sömu félagslegu skilgreiningar. Þannig hefur til dæmis í Svíþjóð verið reynt að tryggja samræmi í aðstoð til þeirra sem

Seljandi hefur betri upplýsingar um eign en kaupandinn

Snyrtilegt umhverfi skilar ábata til margra

Lækkun húsnæðiskostnaðar er þáttur í félagslegri jöfnun

21. Akerlof setti fram kenningar um þessa tegund ósamhverfra upplýsinga í „The market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism“.

búa í eigin húsnæði og hinna sem leigja með því að stilla af skattafslætti vegna vaxta hjá fólki í eigin húsnæði og styrk á móti vöxtum til nýbygginga og breytinga á leigu- og sameignarhúsnæði þannig að ábatinn verði sá sami óháð búsetuformi.<sup>22</sup>

Mögulegt er að ná fram markmiðum um félagslega jöfnun með því að skilgreina þær íbúðir sem hið opinbera tekur þátt í að greiða fyrir frekar en þá einstaklinga sem eiga rétt á slíkri aðstoð. Þannig er hægt að skilgreina ákveðna tegund húsnæðis, þ.e. sem uppfyllir tiltekin skilyrði um til dæmis stærð, staðsetningu og útbúnað, sem fellur undir opinbera aðstoð. Slík aðstoð getur þá til dæmis verið gegnum niðurgreiðslu vaxta á húsnæðislánum, skattafslátt vegna vaxtakostnaðar, rétt til leigubóta og svo framvegis.<sup>23</sup>

#### 4.3.1.3.2 Fjármagnskostnaður og breytileg húsnæðisþörf

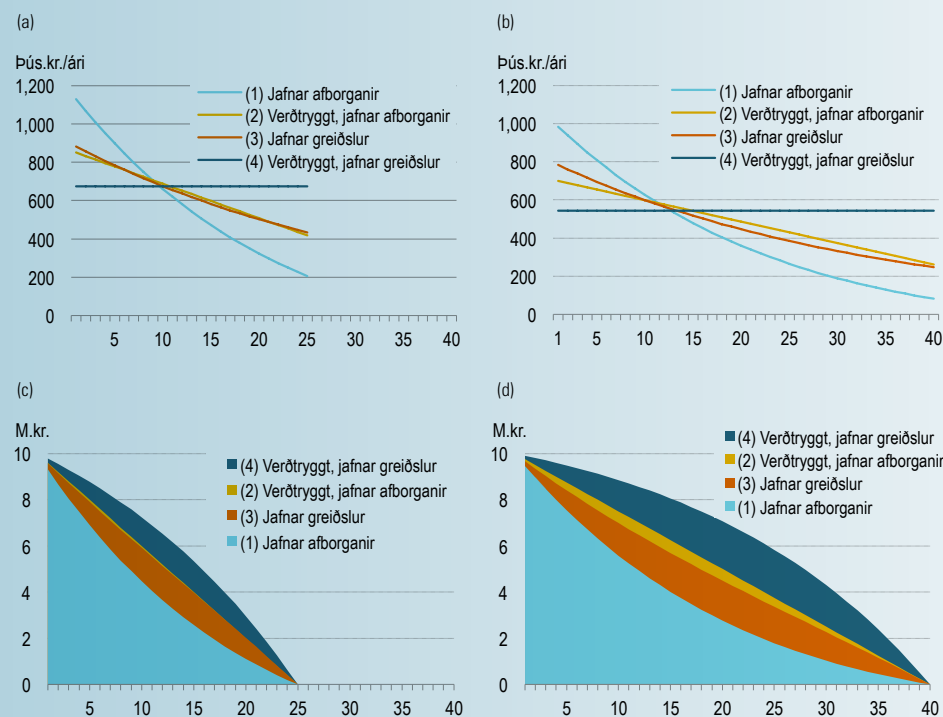
Kaup á eigin húsnæði fela í sér greiðslu sem endurspeglar verðmæti íbúðarinnar. Ef markaðurinn er nokkurn veginn í jafnvægi ræðst verðmætið af núvirði væntra leigugreiðslna (sambærilegrar íbúðar) umfram viðhaldskostnað. Ef hluti af fjármögnun eigin húsnæðis er fenginn að láni ræðst greiðslubyrðin af því hvernig endurgreiðslum lánsins er háttáð.

Greiðslubyrði lána er jafnan þyngst til að byrja með

### Rammagrein 4.3 Greiðslubyrði og eftirstöðvar lána

Margir þættir hafa áhrif á endurgreiðsluferla lána og þar með á eftirstöðvar. Upphæð láns og vextir hafa að sjálfsögðu mikil áhrif á greiðslubyrðina en hið sama gildir einnig um ýmislegt varðandi lánsformið. Endurgreiðsluferlar og eftirstöðvar átta lána eru sýndir á mynd 1. Öll lánin eru jafnhá (að upphæð 10 milljónir króna) og öll bera þau 4,5% raunvexti (og reiknað er með 3% verðbólgu allan lánstímann).<sup>1</sup> Samt eru endurgreiðsluferlarnir ólíkir.

Mynd 1 Endurgreiðsluferlar og eftirstöðvar lána



Efri myndirnar merktar (a) og (b) sýna endurgreiðsluferla lánanna (þúsundir króna á ári) og neðri myndirnar merktar (c) og (d) sýna hvernig eftirstöðvar þeirra þróast út líftímann (í þúsundum króna). Allar upphæðir eru á verðlagi lántökuárs. Myndirnar vinstra megin ((a) og (c)) sýna þróun 25 ára lána en myndirnar hægra megin ((b) og (d)) sýna 40 ára lán.

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

22. Lujanen, „Main lines in Nordic housing policy“.

23. Sjá til dæmis umfjöllun um mismunandi form húsnæðisaðstoðar í Lujanen: „Various forms of financial support“.

### Jafnar afborganir

Á mynd 1 (a) sýnir bláa línan (sú brattasta) hvernig endurgreiðslur á hverju ári lækka að raunvirði með tímanum þegar tekið er lán með jöfnum afborgunum og föstum nafnvöxtum.<sup>2</sup> Framan af er greiðslubyrði mjög mikil. Í dæminu sem sýnt er á myndinni er reiknað með 4,5% raunvöxtum og 3% verðbólgu. Nafnvextir lánsins eru því 7,6%. Fyrsta árið greiðast vextir af öllum höfuðstólum, þ.e. 7,6% af 10 milljónum eða 760 þúsund krónur, auk fyrstu afborgunar sem er einn tuttugasti og fimmti af lánsupphæðinni eða 4%, þ.e. 400 þúsund krónur. Heildargreiðslan er 1.160 þúsund að nafnvirði eða 1.126 þúsund á verðlagi grunnárs. Með tímanum greiðist lánið niður, eftirstöðvarnar lækka og vextirnir reiknast af sífellt lægri höfuðstól. Raunvirði greiðslanna (og þar með greiðslubyrðin) lækkar að auki vegna þess að verðgildi greiðslanna rýrnar um 3% á hverju ári. Þrátt fyrir forsendur um tiltölulega hóflega vexti og verðbólgu lækkar greiðslubyrðin mjög hratt. Tíunda árið er greiðslan 661 þúsund krónur, tuttugasta árið er hún 323 þúsund krónur og lokagreiðslan, sú tuttugasta og fimmta, er tæpar 206 þúsund krónur, allt reiknað á verðlagi þess árs þegar lánið var tekið.

Vegna þess hve húsnæði er dýrt í hlutfalli við ráðstöfunartekjur verður greiðslubyrði húsnæðislána mjög há fyrst, þegar vextir eru að reiknast á allan höfuðstólinn. Nú er það yfirleitt svo að þeir sem eru tiltölulega nýkomnir á vinnumarkaðinn hafa nýlokið námi og eru reynslutiltir. Þeir hafa oft frekar lág laun sem hækka síðan með árunum samfara vaxandi reynslu og ábyrgð í starfi. Það er því almenn regla að raunlaun fara vaxandi framan af starfsævinni. Það getur verið erfitt fyrir þá sem eru tekjulágir að fjármagna húsnæðis kaup með lánsfé. Þessu til viðbótar hefur launafólk oft fyrir fjölskyldu að sjá á fyrri hluta starfsævinnar sem þýðir hærri neysluútgjöld en ella. Einnig kys fólk að ráðstafa stærri hluta tekna sinna í húsnæði, ef þess er kostur, eftir því sem fleiri eru í heimili. Það blasir við að til þess að komast hjá hárra greiðslubyrði fyrstu árin er ráðlegt að safna í sjóð sem nýta má sem útborgun í húsnæði og þá er ekki þörf á jafnháu láni og ella. Þannig má augljóslega lækka greiðslubyrðina og gera hana viðráðanlegri en til þess þarf þolinmæði og virkan leigumarkað eða önnur búsetuúrræði. Annar valkostur er að leita leiða til þess að jafna greiðslubyrðina yfir afborgunartímann þannig að hún verði léttari en ella framan af en þyngri á móti seinna meir. Nokkrar leiðir til þess eru sýndar á mynd 1.

### Verðtryggt lán

Ástæða þess hve greiðslurnar eru háar framan af er að þá er vaxtabyrðin mest. Sá vandi verður því meiri því hærri sem vextirnir eru. Einn stærsti ákvörðunarþáttur vaxta á óverðtryggðum lánum er verðbólgan. Hluta vaxtagreiðslunnar er ætlað að mæta fallandi verðgildi endurgreiðslanna vegna verðbólgu. Með því að lána verðtryggt þannig að allar greiðslur taki breytingum í takt við þróun verðlags er tekið tillit til væntrar verðrýmnunar framtíðargreiðslna og vextirnir verða þá lægri sem því nemur. Í dæminu, sem sýnt er á mynd 1, er reiknað með 3% verðbólgu á ári og 4,5% raunvöxtum. Nafnvextirnir verða þá 7,6%.<sup>3</sup> Ef greiðslur eru látnar fylgja verðlagi reiknast vextirnir aftur á móti 4,5%. Greiðslubyrðin verður þá töluvert minni fyrstu árin en á óverðtryggðu láni með föstum afborgunum. Greiðslubyrðin er sýnd með rauðu línunni á mynd 1(a). Hún hækkar svo smám saman í samanburði við óverðtryggða lánið. Í dæminu verður fyrsta greiðslan um fjórðungi lægri ef lánið er verðtryggt og fyrsta þriðjung lánstímans verður greiðslubyrðin lægri en af óverðtryggða láninu. Lokagreiðsla verðtryggða lánsins verður tvöfalt hærri en þess óverðtryggða greiðslubyrðin á föstu verðlagi verður samt um helmingi lægri í lok lánstímans en í upphafi. Á meðan greiðslubyrðin er hærri af óverðtryggða láninu greiðist lánið hraðar niður og eignamyndun lántakandans verður þá hraðari fyrsta þriðjung lánstímans eins og sést á mynd 1 (c) þar sem blái ferillinn fellur mun hraðar en sá rauði. Verðtryggða lánið lækkar aftur á móti línulega þegar greitt er af því.

### Jafngreiðslulán

Að öðru óbreyttu má ná svipuðum árangri í því að jafna greiðslubyrðina yfir líftíma lánsins með því að semja um jafnar greiðslur í stað jafnra afborgana. Þá er búinn til endurgreiðsluferill sem er þannig að jafn há upphæð er greidd á hverjum gjaldþaga. Framan af vega vextir mjög þungt í greiðslunni en eiginleg afborgun er lítil. Með hverjum gjaldþaga lækkar vægi vaxta en hlutur afborgunar í greiðslunni hækkar á móti þannig að heildargreiðslan verður ávallt sú sama. Greiðslubyrðin lækkar á föstu verði

eins og sýnt er með grænu línunni á mynd 1 (a). Í dæminu sem sýnt er á myndinni verða áhrifin svipuð og þegar greiddar eru jafnar afborganir af verðtryggðu láni. Eftirstöðvar lánsins lækka jafnframt á svipaðan hátt líkt og sést á mynd 1 (c). Eignamyndunin verður því hægari sem vextirnir eru hærri því þeir hafa ekki aðeins áhrif á upphæð greiðslanna heldur einnig á vægi vaxta í greiðslunum.

### Verðtryggt jafngreiðslulán

Hægt er að auka áhrifin með því að sameina hvort tveggja, verðtryggingu og jafnar greiðslur. Þá fæst endurgreiðsluferill líkt og sýndur er með fjólubláa ferlinum á mynd 1 (a). Allar endurgreiðslurnar verða jafnháar að raunvirði. Með því lækka fyrstu greiðslurnar enn frekar samanborið við hin lánsformin. Í dæminu sem sýnt er á myndinni er fyrsta greiðslan aðeins tæp 60% af fyrstu greiðslu hefðbundins láns með jafnar afborganir. Eignamyndunin verður enn hægari en fyrir hin lánsformin þar sem vægi vaxtanna í fyrstu greiðslunum er meira og vægi afborgana minna en á verðtryggða láninu með jafnar afborganir. Eftirstöðvarnar lækka því ekki línulega í þessu dæmi heldur hægt í byrjun en hratt í lokin.

### Lengri lánstími

Enn ein leið til að létta greiðslubyrði láns er að lengja endurgreiðslutímann. Afborgununum er dreift á fleiri gjalddaga og hver afborgun verður því lægri. Lánið greiðist jafnframt hæggar niður þar sem hver afborgun er lægri. Þegar líður á lánstímann getur greiðslubyrði láns, sem er endurgreitt á löngum tíma, orðið meiri en af styttra láni vegna þess að vextir eru greiddir af hærri eftirstöðvum. Þegar lengra er komið inn í afborgunarferlið munar um að eftirstöðvar lengra lánsins eru hærri. Óþarft er að taka fram að eftir að styttra lánið er uppgreitt er greiðslubyrðin hærri af lengra láninu.

Á mynd 1(b) eru sýndir endurgreiðsluferlar samsvarandi lána og á mynd 1 (a). Eini munurinn er að í hverju tilfelli hefur endurgreiðslutíminn verið lengdur úr 25 árum í 40. Með því að bera saman bláu ferlana á myndum 1 (a) og 1 (b) sést að fyrsta afborgunin af óverðtryggðu láni með jafnar afborganir lækkar um nærri 13% og í dæminu sem sýnt er á myndinni er greiðslubyrðin af lengra láninu léttari fyrstu 14 árin. Þegar styttra lánið er uppgreitt standa enn eftir 16% af lánsfjárhæð lengra lánsins, reiknað á föstu verðlagi.

Fyrsta afborgun af verðtryggðu 40 ára láni með jafnar afborganir er um 18% lægri en af 25 ára láni og greiðslubyrðin af lengra láninu er lægri í 23 ár eða nánast allan líftíma styttra lánsins eins og sést þegar rauðu ferlarnir á myndum 1(a) og 1(b) eru bornir saman. Þegar 25 ára lánið er upp greitt er eftir 37,5% af lánstíma 40 ára lánsins og einnig 37,5% af upphæð þess á föstu verðlagi.

Ef jafngreiðslulánið er lengt úr 25 árum í 40 lækkar greiðslubyrðin á hverjum gjalddaga um 11%. Greiðslubyrði jafngreiðslulánanna er sýnd með grænu ferlunum á myndum 1(a) og 1(b). Í dæminu, sem sýnt er á myndinni, er um þriðjungur upphaflegu lánsfjárhæðarinnar eftir, reiknað á föstu verði, þegar styttra lánið hefur verið greitt upp, þ.e. þegar enn á eftir að greiða af lengra láninu í 15 ár.

Greiðslubyrði verðtryggða jafngreiðslulánsins lækkar um rúm 19% á hverjum gjalddaga við lengingu endurgreiðslutímans úr 25 árum í 40 ár eins og sýnt er með fjólubláa ferlunum á myndum 1(a) og 1(b). Hægast gengur á höfuðstól þessa láns. Í dæminu sem sýnt er á mynd 1 sést að eftir 25 ár, þegar styttra lánið hefur verið greitt upp, eru enn eftirstandandi rúm 58% af höfuðstól 40 ára lánsins, reiknað á föstu verðlagi.

1. Í ramma 4.4 er fjallað um áhrif óvæntrar verðbólgu á greiðslubyrði og eftirstöðvar lána.
2. Ef laun eru föst að raunvirði, þ.e. fylgja verðlagi, þá myndi greiðslubyrðin í hlutfalli við laun þróast með samsvarandi hætti.
3.  $(1,03 \cdot 1,045 - 1) \cdot 100\%$ .

Hefðbundin langtímalán vegna fjárfestingar hafa jafnar afborganir, þ.e. höfuðstóll lánsins er greiddur niður um ákveðna upphæð á hverju ári. Algengt er að gjalddagar á ári séu einn, tveir, fjórir eða tólf og á fasteignalánnum er algengt að greitt sé ársfjórðungslega eða mánaðarlega. Samhliða hverri afborgun eru greiddir uppsafnaðir vextir sem eru endurgjald til lánveitandans fyrir afnot af fjármagni og endurspeglar þeir þau verðmæti sem felast í því að flytja til neyslu í tíma auk álags sem ræðst af þeirri áhættu sem talin er vera til staðar í hverju tilfelli. Þegar upphæðin er há í samanburði við tekjur lánveitandans, eins og oftast á við þegar húsnæði er keypt, þá getur greiðslubyrðin orðið mjög mikil framan af

Léttari greiðslubyrði leiðir til meiri eftirspurnar og hærra fasteignaverðs

Ríkið setur reglur sem taka á ýmsum markaðsbrestum

Sköttum og styrkjum er beitt til að hafa áhrif á hegðun

lánstímanum. Vegna þess að afborgunartími íbúðar getur náð yfir stóran hluta starfsævinnar hjá fólki og greiðslubyrðin af hefðbundnum lánasamningum er þyngst á fyrstu árum lánstímans hefur stundum þótt ástæða til að jafna greiðslubyrðinni, einkum með opinberri niðurgreiðslu vaxta fyrstu árin.<sup>24</sup> Ýmsar aðrar aðferðir eru þó færar og hafa verið notaðar til þess að létta greiðslubyrði húsnæðislána fyrstu árin (sjá rammagrein 4.3).

#### 4.3.1.4 Viðbrögð við lækkun vaxta og lægri greiðslubyrði

Þegar ný lánsform koma fram sem létta greiðslubyrði framan af lánstímanum verða þau til þess að einhverjir þeirra sem áður réðu ekki við að kaupa húsnæði ráði nú við að greiða af húsnæðislánnum. Kaupendahópurinn á markaðnum stækkar við þetta. Þar sem greiðslubyrði fyrstu árin verður lægri en áður geta íbúðakaupendur tekið hærri lán að gefnum óbreyttum tekjum og boðið hærra verð. Því skapast hætta á að eiginfjákröfur minnki og íbúðaverð hækki í kjölfar slíkra breytinga á lánsframboði.

Á mynd 4.9 hér að framan sést að aukist eftirspurn eftir fasteignum (til dæmis vegna þess að fleiri ráða við að fjármagna fasteignakaup) mun verð hækka á markaðnum. Með tímanum mun framboð húsnæðis aukast og verðið lækka samhliða uns það hefur fallið niður í jafnvægisgildi á ný. Markaðurinn er þá kominn í jafnvægi þar sem húsnæðiskostnaðurinn er sá sami en magn húsnæðis er meira en áður.

Önnur einföld hagfræðilíkön gefa sambærilega niðurstöðu fyrir áhrif vaxtalækkunar.<sup>25</sup> Lægri vextir leiða til þess að lántakendur auka skuldsetningu sína og ráðstafa þar með stærra hluta framtíðartekna sinna til neyslu í dag, hvort heldur neyslu húsnæðis eða annarra vara. Einnig má sjá að lækkun vaxta leiði beint til verðhækkunar og í lítið eitt flóknari líkönnum en því sem sýnt er á mynd 4.9 fæst að nýtt jafnvægi næst við hærra verð og meiri neyslu húsnæðis. Það bendir til aukinnar skuldsetningar og samdráttar í neyslu annarra vara en húsnæðis til lengri tíma.

Einnig má sjá í einföldum líkönnum af húsnæðismarkaði að ef öllum kaupendum gefst kostur á lægri vöxtum óháð tekjum og eignum verður það til þess að fólk úr öllum tekjuhópum mun fjárfesta meira í húsnæði en áður. Lækkun vaxta á húsnæðislánnum leiðir því fyrst og fremst til aukinnar skuldsetningar vegna húsnæðisneyslu. Það er einnig hugsanlegt að ímynd fólks um framtíðarhúsnæði aðlagist aukinni kaupgetu og hlutfallslega hærri upphæðum en áður verði ráðstafað í húsnæði.

Það er því afar mikilvægt að átta sig á því að almenn aðgerð eins og lækkun vaxta eða lækkun greiðslubyrði verður til þess að markaðurinn leitar í nýtt jafnvægi þar sem stærðir (magn, verð og gæði) aðlagast nýjum aðstæðum. Sama máli gegnir um væntingar og viðmið.

#### 4.3.1.5 Framkvæmd húsnæðisstefnu

Markmið húsnæðisstefnu geta verið margvísleg. Þau geta t.d. verið að tryggja íbúunum húsaskjól, bæta skilvirkni húsnæðismarkaða með því að draga úr markaðsbrestum, jafna aðstöðu neytenda á húsnæðismarkaði með tilliti til efnahags- og félagslegrar aðstöðu eða búsetuforms eða hreinlega að stuðla að aukinni húsnæðisneyslu með almennum niðurgreiðslum á húsnæðiskostnaði.

Hið opinbera setur ýmsar reglur um íbúðarhúsnæði. Sumar þeirra eru settar í þeim tilgangi að tryggja íbúunum ákveðin gæði og aðrar til þess að jafna stöðu kaupenda og seljenda á fasteignamarkaði með því að draga úr óvissu um ákveðna þætti er snúa að húsnæði og geta ráðið miklu um virði þess en erfitt getur reynst að ganga úr skugga um. Sem dæmi má nefna reglur er varða byggingarefni og frágang, reglur um fasteignaviðskipti, löggjöf um leiguhúsnæði, aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélaga. Tilgangurinn með því að setja ákveðna umgjörð um húsnæði og um fasteignamarkað á þennan hátt er að bregðast við markaðsbrestum og bæta með því almannahag.

Víða er skattkerfinu beitt til að hafa áhrif á húsnæðismarkað, ýmist til þess að hvetja til ákveðinnar hegðunar eða til þess að auka jöfnuð meðal íbúanna. Dæmi eru um að vextir af húsnæðislánnum séu frádráttarbærir fyrir skatt og jafnvel reiknuð húsaleiga af eigin

24. Karlberg og Lujanen, „Housing finance“.

25. Dæmi um lækkun vaxta er skoðað í nokkrum einföldum líkönnum í viðauka við þennan kafla.

húsnæði, skattafsláttur sé veittur vegna vaxtagreiðslna af húsnæðislánum, kostnaður vegna húsbýgginga og viðhalds sé frádráttarþær og þar fram eftir götunum. Slíkar reglur sem flytja kostnað við fjármögnun húsnæðis að hluta til frá eigandanum til hins opinbera eru til þess fallnar að stuðla að skuldsetningu við fasteignakaup og hærra fasteignaverði en ella.<sup>26</sup>

Umgjörð um fasteignalán og fjármögnun þeirra getur leikið stórt hlutverk í framkvæmd húsnæðisstefnunnar. Hægt er að ná markmiðum um jöfnun í húsnæðiskerfinu með því að setja upp og stýra fjármögnun og veitingu húsnæðislána. Einnig er á þann hátt hægt að stuðla að ákveðinni hegðun neytenda, til dæmis með því að hafa áhrif á val þeirra á búsetuformi með því að gera niðurgreiðslu húsnæðiskostnaðar háða því hvort verið sé að leigja eða kaupa. Þá er hægt að beita framboði húsnæðislána til þess að hafa áhrif á neyslu og sparnað, þ.e. að flytja útgjöld heimilanna til yfir tíma með því að hafa áhrif á val á skuldsetningu. Þar sem greiðslubyrði húsnæðislána getur verið stór hluti útgjalda heimilanna má til dæmis auka vilja þeirra til að skuldsetja sig með því að niðurgreiða vexti eða lækka greiðslubyrði fasteignalána á annan hátt (sjá ramma 4.3). Umgjörð húsnæðisfjármögnunar getur að auki haft áhrif á fasteignaverð og umfang nýbygginga og viðhalds (þ.e. fjárfestingu á fasteignamarkaði) og þar með tímabundin áhrif á atvinnustig.

Flokka má þær leiðir, sem viðhafðar eru við fjármögnun húsnæðislána á Norðurlöndunum, í þrennt: Af ríkinu, sérstakri húsnæðislánastofnun/-stofnunum eða bönkum.<sup>27</sup> Dæmi eru um að fleiri en eitt fyrirkomulag séu við lýði á sama stað á sama tíma og heyrir þá tiltekinn hluti fasteignamarkaðarins jafnan undir ákveðið fyrirkomulag fjármögnunar.

Húsnæðislán eru ýmist fjármögnuð af ríkinu, húsnæðislánastofnunum eða bönkum

#### 4.3.1.5.1 Opinber fjármögnun húsnæðislána

Íhlutun hins opinbera í fjármögnun íbúðarhúsnæðis er mismikil milli landa og með ólíkum hætti. Ríkið getur lánað beint til húsnæðisakaupa eða gegnum ríkisbanka eða ríkisstofnun. Lánin eru fjármögnuð með tekjum ríkisins eða innlendum eða erlendum lántökum þess. Ríkislán eru yfirleitt niðurgreidd, annaðhvort með lágum vöxtum eða lánaskilmálum sem eru hagstæðari lántakandanum en kjör á almennum markaði. Þegar húsnæðislán eru fjármögnuð af ríkinu er ekki gerð sama krafa til þess að lánin standi undir sér eins og ef fjármögnunin er gegnum sjálfstæða stofnun eða bankakerfið. Húsnæðislán í ríkislánakerfi eru með veði í fasteign og veitt til langs tíma. Hámarksveðhlutföll á fyrsta veðrétti geta verið há.

Ríkið getur flutt kostnað við húsnæðislán milli hópa

#### 4.3.1.5.2 Húsnæðislánastofnanir

Annar flokkurinn er fjármögnun með húsnæðislánastofnun. Þá gefur sjálfstæð stofnun eða stofnanir út skuldabréf í stórum markaðshæfum flokkum sem seldir eru á verðbréfamarkaði. Þannig næst stöðug langtímafjármögnun sem reynt er að stilla af þannig að hún endurspegli sem best útlánasafnið sem verið er að fjármagna hvað varðar vexti, lengd lána, endurgreiðsluferla og áhættu. Lánstíminn getur því verið langur og þar sem vaxtaáhætta lánveitandans er takmörkuð verulega geta vextir verið fastir eða langur tími liðið á milli þess að þeir séu endurskoðaðir. Þó hefur færst í aukana á þessari öld að fjármögnun og útlán lánastofnana í löndunum í kringum okkur beri breytilega vexti.<sup>28</sup> Langur lánstími getur dregið úr útlánaáhættu ef lánþeginn ræður við afborganirnar en langur lánstími getur einnig aukið útlánaáhættu ef eignaverð getur lækkað svo einhverju nemi.

Húsnæðislánastofnanir samræma greiðsluflæði lána og fjármögnunar

#### 4.3.1.5.3 Húsnæðislán banka

Þriðja fyrirkomulagið er svo þegar húsnæðislán eru veitt gegnum bankakerfið og fjármögnuð með hefðbundinni bankastarfsemi.

26. Sjá til dæmis Andrews og Caldera Sánchez: „The evolution of homeownership rates in selected OECD countries: demographic and public policy influences“, og Igan og Loungani: „Global housing cycles“.

27. Karlberg og Lujanen, „Housing finance“.

28. Sama heimild.

Bankar verðleggja húsnæðislán með hlíðsjón af tímamismisvægi fjármögnunar og lánanna

Í bankakerfinu er veiting fasteignalána hluti af fjölbreyttri starfsemi bankanna og fasteignalánin eru hluti af dreifðu eignasafni þeirra. Bankar taka við skammtíma fjármögnun og binda í löngum útlánum. Fasteignalán eru þá fjármögnuð samhliða annarri starfsemi með innlánnum og skammtíma fjármögnun á peningamarkaði og fjármagnsmarkaði. Bankar eru tiltölulega viðkvæmir fyrir sveiflum í markaðsvöxtum og öðrum hræringum á fjármálamörkuðum. Þeir taka á sig töluverða vaxtaáhættu með langtímalánnum en úr henni má draga með breytilegum vöxtum eða stuttum fastvaxtatímabilum og stuttum lánstíma. Húsnæðislán banka eru almennt ekki stöðluð með sama hætti og þegar sérstakar lánastofnanir eða ríkið sjá um húsnæðisfjármögnun. Breytilegir vextir eru mikilvægt tæki til að verjast vaxtaáhættu í bankakerfinu en þeir geta aukið útlánaáhættu því það er ekki einfalt fyrir heimilin að verja sig gegn óvæntum vaxtabreytingum.

#### 4.3.1.6 Að eiga eða leigja

Almennri séreign fylgja jákvæð ytri áhrif

Þeir sem búa í eigin húsnæði fara að jafnaði betur með það en þeir sem búa í leiguhúsnæði.<sup>29</sup> Þeir eyða meiru í viðhald húsnæðis og hugsa betur um lóðina. Að íbúar eigi húsnæðið sem þeir búa í stuðlar því að betri endingu þess og hefur að auki í för með sér jákvæð ytri áhrif þar sem hverfið verður meira aðlaðandi en ella og allir nágrannarnir njóta þess. Þetta bendir til þess að það geti verið skynsamlegt að hvetja að minnsta kosti hluta þeirra, sem ella myndu kjósa að leigja húsnæði, til þess að kaupa það frekar.

Varasamt er að hvetja fólk með takmarkaða greiðslugetu út í stórar fjárfestingar

Það getur þó verið varasamt að ýta eigna- og tekjulitlu fólki út í miklar lántökur til þess að kaupa húsnæði. Fólk sem ekki á varasjóði mun eiga erfitt með að mæta áföllum ef stór hluti tekna þess fer í afborganir lána. Það er ekki heldur skynsamlegt að vera með mikla fjármuni bundna í einni eign. Það er enn síður heppilegt ef eignin er fjármögnuð að mestu eða öllu leyti með lánsfé. Og það er sérstaklega óæskilegt að vera með stóran hluta eignasafnsins, jafnvel allt, bundið í áhættusamri eign, þ.e. eign sem getur sveiflast mikið í verði og jafnvel orðið illseljanleg um langan tíma vegna smávægilegra breytinga á ytri aðstæðum. Ef litið er á fasteignakaup sem fjárfestingu verður ekki annað séð en að eignalitlu og tekjulitlu fólki beri að varast fasteignakaup, sérstaklega ef þau eru skuldsett að miklu leyti.

Nýleg rannsókn OECD bendir til að hlutfall íbúða í eigu íbúa hafi hækkað á undanförunum áratugum í iðnríkjunum.<sup>30</sup> Þessa þróun má skýra að hluta til með breytingum á aldurssamsetningu og fjölskyldugerð, tekjum og menntun. Að stórum hluta virðist þróunin þó stjórnast af öðrum þáttum. Hugsanlegt er að stefna í húsnæðismálum, eða í það minnsta framkvæmd hennar, ráði þar nokkru. Lækkun eiginfjárfrafna (þ.e. lækkun lánshlutfalls) hefur leitt til þess að hlutfallslega fleiri heimili eignast húsnæði og eru áhrifin ámóta sterk og vegna hækkaðs aldurs. Í löndum þar sem skattafslættir vegna húsnæðisfjármögnunar eru rausnarlegir mælast minni þensluáhrif vegna breytinga á húsnæðisfjármögnun. Líklega er það vegna þess að hvatinn til að fjárfesta í húsnæði er mikill vegna áhrifa skattkerfisins. Það gefur til kynna að slíkir skattafslættir endurspeglar í herra raunverði.

Aukin lánveiting til tekjulágra er skjótvirk leið til að kaupa tímabundnar vinsældir

Í bók sinni um dulda bresti í hagkerfi heimsins, sem skrifuð var í kjölfar fjármálakreppunnar 2007 til 2008, fjallar Rajan, sem var aðalhafgarðingur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 2003 til 2006, um vaxandi skuldsetningu bandarískra fasteignaeigenda.<sup>31</sup> Hann færir sterk rök fyrir því að í Bandaríkjunum hafi stjórnmalamenn áratugum saman notað húsnæðisfjármögnun til að rétta hlut þeirra sem ekki hafi notið velmegunar vegna tækniframfara og hagvaxtar. Það er gert með því að veita sífellt meira lánsfé til fasteignaeigenda. Þetta sé ein meginástæða óhóflegrar skuldaföfnunar heimilanna. Því ójafnari sem tekjudreifingin verður, þ.e. bilið milli þeirra tekjuhæstu og tekjulægstu, því

29. Henderson og Ioannides, „A model for tenure choice“, bls.98-113. Arnott, „Economic theory and housing“, bls. 959-988, fjallar m.a. um ýmsa þætti sem ráða vali á búsetuformi. Hann bendir á að líkan þeirra, þar sem val á búsetuformi ræðst af samspili ábatans vegna þess að eigandinn fer betur með eigið húsnæði og kostnaðarins vegna þess að eigandinn getur ekki losnað undan áhættu sem fylgir því að eiga fasteign, horfi fram hjá öðrum þáttum sem hafa áhrif á val á búsetuformi. Sýnt hafi verið fram á að kostnaður eigenda sé meiri en leigjenda við að flytja. Þá kjósi flestir að eiga þegar þeir ráða við útborgun og afborganir þess húsnæðis sem þeir kjósa sér. Það henti betur fyrir handlagið fólk að eiga en að leigja. Þeir sem hugsi vel um húsnæðið eigi frekar en leigi vegna þess að leigan miðist við meðalviðhald ef eigandinn á erfitt með að fylgjast með umgengni leigjandans. Því fylgi aukið öryggi að eiga. Stefna stjórnvalda hvetji oft til séreignar, t.d. með skattafrádrætti vegna vaxtakostnaðar.

30. Andrews og Caldera Sánchez, „The evolution of homeownership rates in selected OECD countries: demographic and public policy influences“.

31. Rajan, *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*.



meira aðkallandi er fyrir stjórnvöld að auka kaupmátt og greiðslugetu hinna tekjulágu. Til þess að gera það varanlega þarf að breyta menntakerfinu og aðlaga það breyttum þörfum vegna tækniframfara og mikils hagvaxtar. Aðgerðir í þá veru væru líklegar til að skila varanlegum árangri eftir nokkra áratugi. Sjóndeildarhringur flestra stjórnámálanna er þó skemmri og nær stundum ekki nema fram að næstu kosningum. Bætt aðgengi tekjulágra að niðurgreiddu lánsfé er marggreind leið til að auka kjörþokka og skilar árangri mun fyrr en umbætur í menntakerfinu. Á henni er þó sá galli að skuldaaukning tekjulágra er ekki varanleg lausn á neinum vanda og mun leiða til vaxandi vanskila, gjaldþrota og atvinnuleysis sé til hennar gripið hvað eftir annað.

Efnahags- og framfarastofnunin hefur bent á að aukið frelsi á fjármagnsmörkuðum og framfarir í húsnæðisfjármögnun hafi aukið aðgengi að lánsfé og lækkað fjármagnskostnað vegna húsnæðiskaupa.<sup>32</sup> Þótt þetta hafi hjálpað fjölskyldum sem áður bjuggu við lánsfjárskömmtnun að eignast húsnæði þá hafi aukið frelsi á mörkuðum fyrir húsnæðisfjármögnun átt þátt í hækkanði húsnæðisverði og vaxandi sveiflum þess. Þá hafi skapast hættu á að slakað sé á kröfum um greiðslugetu sem leiði svo til aukinna vanskila. Þess vegna þurfi að bæta eftirlit og mat á kerfisáhættu í bankakerfinu.

### 4.3.2 Húsnæðisstefna á Íslandi

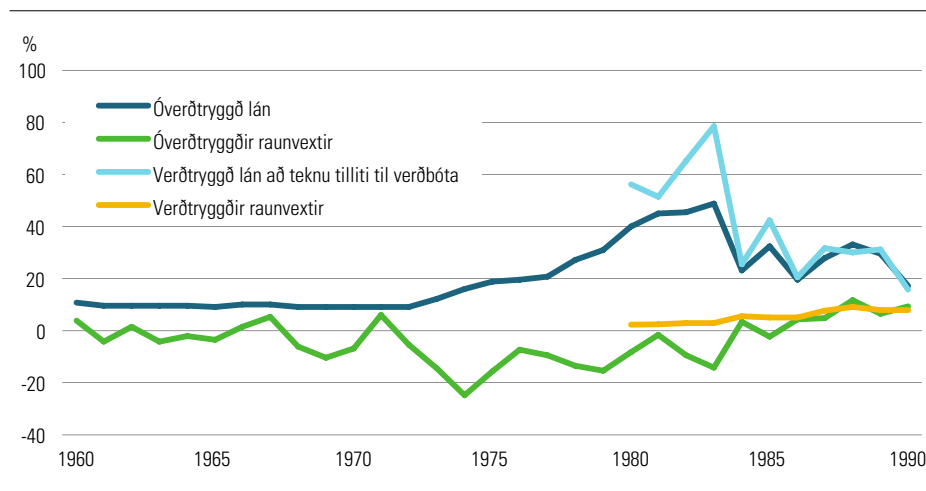
Húsnæðisstefnan framan af síðustu öld þróaðist svipað og annars staðar á Norðurlöndunum að því leyti að fyrst var megináherslan á framboð húsnæðis en beindist síðar í auknum mæli að gæðum þess. Mikið var byggt til að mæta húsnæðisþörf vegna fólksfjölgunar og stórfelldra fólksflutninga úr sveitum í þéttbýli og versta húsnæðinu jafnframt eytt eða það tekið úr notkun.<sup>33</sup>

Fyrstu áratuginu eftir stríð var fjárfest meira í íbúðarhúsnæði á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum í hlutfalli við þjóðarframleiðslu.<sup>34</sup> Fyrir því voru ýmsar ástæður. Fólksflutningur í kaupstaði og skortur á húsnæði leiddu til þess að mikið var byggt af nýjum húsum. Tekjur voru almennt háar og hagvöxtur mikill. Til viðbótar féll gengi krónunnar nokkuð ört eftir stríðslok. Verðgildi peninga rýrnaði því hratt en vöxtum var stýrt af yfirvöldum og var þeim haldið allt of lágum miðað við verðbólgu (mynd 4.10).<sup>35</sup> Raunvextir á sparifé voru því mjög neikvæðir og skapaðist hvati til þess að ráðstafa sparnaði í fasteignir.

Mikil fjárfesting í húsnæði fylgdi þéttbýlismyndun

Lágir raunvextir ýttu undir fjárfestingu í húsnæði

Mynd 4. 10 Meðalársvextir skuldabréfalána 1960–1990



Heimild: Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*.

32. OECD „Housing and the economy: policies for renovation“.

33. Lujanen, „Main lines of Nordic housing policy“.

34. Hoffman, *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*.

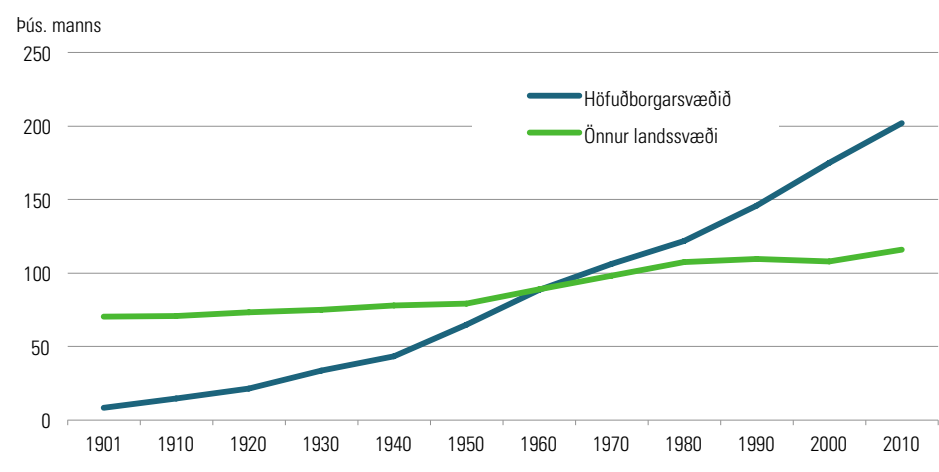
35. Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*.

Eins og sést á mynd 4.10 var það ekki fyrir en eftir að verðtrygging varð almenn undir lok áttunda áratugarins að skuldabréfavextir fóru að duga til þess að veða á móti verðbólgu. Raunvextir á skuldabréfum voru neikvæðir að meira og minna leyti á sjöunda áratugnum og ástandið hríðversnaði á þeim áttunda. Það var því afar erfitt að fjármagna langtímalán á þessum tíma en eftirspurn eftir lánsfé var skiljanlega mikil þegar það var í reynd niðurgreitt.

#### 4.3.2.1 Þéttbýlismyndun og íbúðaskortur

Síðastliðna öld varð mikil fólksfjölgun á Íslandi. Frá 1. nóvember 1901 til 1. desember 2010 ríflega fjórfaldaðist íbúafjöldi landsins, úr 78 þúsundum í 318 þúsund.<sup>36</sup> Fólksfjöldgunin skiptist ekki jafnt á byggðir landsins. Árið 1901 var 8.221 íbúi skráður á höfuðborgarsvæðinu og 70.249 íbúar utan þess. Íbúum höfuðborgarsvæðisins fjölgaði um 194 þúsund á næstu 11 áratugum, í 202 þúsund, þ.e. fjöldi þeirra nær 25 faldadist (jókst um 2.359%). Utan höfuðborgarsvæðisins fjölgaði íbúum á þessum tíma um tæp 46 þúsund eða um 65% (mynd 4.11).

Mynd 4.11 Íbúafjöldi á höfuðborgarsvæðinu og utan þess 1901–2010



Heimild: Hagstofa Íslands.

Megináherslan í húsnæðismálum framan af tuttugustu öldinni var á að byggja nógu mikið af sómasamlegu húsnæði. Mikið var byggt eins og lýst er á myndum 4.7 og 4.8. Húsnæðisskortur var mikill, meðal annars vegna örra fólksflutninga úr dreifbýli í þéttbýli, einkum inn á höfuðborgarsvæðið. Miklar gjaldeyrstekjur frá stríðsárunum voru meðal annars nýttar til húsbygginga. Þegar útflutningstekjur drógust saman í lok fimmta áratugarins dró úr húsbyggingum þrátt fyrir húsnæðisskort því fjármögnun skorti.<sup>37</sup> Þegar kom fram á miðjan sjötta áratuginn jókst fjárfesting í íbúðarhúsnæði á ný (mynd 4.8) en eftir að hafa dregist saman á hverju ári 1949 til 1952 jókst landsframléiðslan um 42% að raungildi á fjórum árum. Framkvæmdir á fasteignamarkaði voru á þessum tíma líkt og ýmsar aðrar opinberar og hálf–opinberar framkvæmdir nátengdar aðgengi þjóðarinnar að erlendu fjármagni.

#### 4.3.2.2 Viðbrögð við markaðsbrestum

Eiginleg húsnæðisstefna á Íslandi var í mótun á áratuginum eftir seinni heimsstyrjöldina þegar mest aðkallandi verkefnið var að anna eftirspurn eftir húsnæði vegna mikillar fólksfjöldgunar og -flutnings úr sveitum til bæja, einkum til höfuðborgarinnar.

##### 4.3.2.2.1 Ytri áhrif

Húsakostur var almennt slæmur við upphaf tuttugustu aldarinnar og algengasta byggingarefnið var enn torf þótt timburhúsum væri farið að fjölga (mynd 4.7). Sú mikla fólksfjöldgun sem varð á öldinni og ekki síður fólksflutningarnir úr sveit í þéttbýli og á

Reynt er að tryggja gæði húsnæðis með byggingarreglugerð og skipulagslögum

36. Hagstofa Ísland, slóð: [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is).

37. Hoffman, *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*.

höfuðborgarsvæðið (mynd 4.11) varð til þess að mikið þurfti að byggja. Líkt og í ýmsum borgum Evrópu öldina á undan voru það heilbrigðisstarfsmenn sem fyrstir fengu áhuga á skipulagsmálum<sup>38</sup>. Guðmundur Hannesson læknir ritaði fyrsta skipulagsritið á Íslandi 1916.<sup>39</sup> Hugmyndir hans snerust um bætt lífsgæði almennings og einnig þá áhættu sem komið hafði í ljós við brunann í Reykjavík 1915. Bygging timburhúsa var bönnuð nokkrum árum síðar. Þótt Guðmundur Hannesson hafi lagt fram hugmyndir að skipulagslögum þegar á árinu 1917 tóku fyrstu lög um skipulagsmál gildi 1921. Aðalskipulag fyrir Reykjavík var svo kynnt 1927 og hafði það mikil áhrif á þróun byggðar í borginni næstu áratugina þótt það hafi reyndar aldrei verið samþykkt af skipulagsyfirdömdum.<sup>40</sup>

Bæjarstjórn Reykjavíkur stóð fyrir húsnæðisrannsókn sumarið 1928 og vakti athygli á lélegum húsakosti, t.d. í kjallara- og risibúðum.<sup>41</sup> Eftir seinni heimsstyrjöldina stóðu nokkur braggahverfi sem reist höfðu verið til þess að hýsa hermenn á stríðsárunum. Efnaminna fólk fluttist í braggahverfin en byggingarnar voru afar lélegar. Frá stofnun húsnæðismálastjórnar 1955 sá veðdeild Landsbankans um útlán til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis sem meðal annars voru nýtt til að rífa braggana samhliða uppbyggingu íbúðahverfa.

#### 4.3.2.2.2 Ósamhverfar upplýsingar

Kaupandi fasteignar hefur jafnan minni upplýsingar um gæði hennar en seljandinn. Seljandi fasteignar hefur oftast ýmist búið í eigninni, átt hana um nokkurt skeið eða jafnvel komið að byggingu hennar. Hann býr því yfirleitt yfir ýmsum upplýsingum um eignina sem kaupandanum er illmögulegt að afla sér.

Lögum um fasteignaviðskipti er ætlað að jafna stöðu kaupenda og seljenda

Þurft hefur löggilt leyfi til fasteignasölu á Íslandi að minnsta kosti frá 1938. Í gildandi lögum um sölu fasteigna eru ítarleg ákvæði um sölufarli og upplýsingagiöf við það.<sup>42</sup> Að auki setur umhverfissráðuneytið ítarlegar reglur um flestallt er við kemur byggingu húsnæðis. Þar eru settar fram kröfur sem byggingaraðilar þurfa að uppfylla til að fá byggingarleyfi, reglur um hönnun bygginga, eftirlit með byggingu, frágang, byggingarefni og margt fleira. Margar þessara reglna eru líklegar til að eyða óvissu um gæði húsnæðis þar sem ábyrgð byggingaraðila, hönnuða og annarra, sem að byggingu koma, er skýr. Ný byggingarreglugerð er 147 blaðsíður og tilgreinir í miklum smáatriðum ýmis skilyrði sem byggingar þurfa að uppfylla.<sup>43</sup> Þar má reyndar einnig finna dæmi um reglur sem erfitt er að sjá hvaða tilgangi þjóna en geta engu að síður haft veruleg áhrif, til dæmis með því að auka byggingarkostnað og þar með jafnvægisverð á húsnæði. Hér má nefna að óheimilt er að gera ráð fyrir þvottavél í eldhúsi og ekki má vera innangengt í baðherbergi úr stofu eða eldhúsi. Slíkar reglur auka kostnað við framboð lítilla íbúða hlutfallslega en óljóst er í hvaða tilgangi þær eru settar.<sup>44</sup>

#### 4.3.2.3 Félagslegt hlutverk

Hér verður stiklað á stóru í umfjöllun um félagslega húsnæðisaðstoð. Umfjöllunin snýr að framkvæmd félagslegrar húsnæðisstefnu og dregur fram þá breytingu sem varð á umgjörð hennar, lánastarfsemi og fjármögnun áratugina áður en Íbúðalánasjóður var stofnaður.<sup>45</sup>

##### 4.3.2.3.1 Umgjörð félagslega kerfisins

Árið 1929 voru samþykkt lög um verkamannabústaði. Á öðrum Norðurlöndum og víðar voru félagslegar íbúðir almennt leiguíbúðir en í lögnum um verkamannabústaði var aftur á móti gengið út frá því að íbúarnir ættu íbúðirnar.<sup>46</sup> Eignarrétturinn var þó ekki

38. Jón Rúnar Sveinsson, „Forsaga félagslegra íbúðabygginga“, *Morgunblaðið*, 14. mars 2000. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/523864/>

39. Guðmundur Hannesson, *Um skipulag bæja*.

40. Sigríður Kristjánsdóttir, *Deciphering the contemporary urban landscape of Reykjavik, Iceland by applying the concepts and methods of Caniggia and Conzen*.

41. Jón Rúnar Sveinsson, „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“.

42. Lög nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa.

43. Byggingarreglugerð, nr. 112/2012.

44. Egill Þórarinnsson, *Húsnæðisstefna og uppbygging lítilla íbúða á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2003–2008*.

45. Ítarleg umfjöllun um þróun húsnæðisstefnu á Íslandi er í 3. kafla, „Meginlínur í þróun íslenska húsnæðislánakerfisins“ og 1. viðauka, „Íslenska húsnæðislánakerfið til ársins 1999“.

46. Jón Rúnar Sveinsson, „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“.

fullkominn og verðmyndun íbúðanna var ekki frjáls því takmarkanir voru á því hverjum mátti selja þær. Þarna var þó mörkuð sú stefna sem hélt út öldina að félagslegar íbúðir væru eignaríbúðir. Eins og sjá má á mynd 4.3 dróst hlutfall leiguhúsnæðis verulega saman á síðustu öld. Árið 1920 bjuggu um 53% fjölskyldna í leiguhúsnæði en 1990 var það hlutfall komið niður í 11%.

Árið 1964 var verkföllum afstýrt með júnisamkomulaginu svokallaða en þá var samið um verulegar úrbætur á félagslegum kjörum verkafólks. Ríkisstjórnin skuldbatt sig meðal annars til þess að hækka húsnæðislán verulega og tryggja fjármögnun 1.500 íbúða á ári.<sup>47</sup> Í júlí 1965 var svo samið um að reisa 1.250 íbúðir í Reykjavík á næstu fimm árum, þar af 250 félagslegar leiguíbúðir. Mikil uppbygging varð í Breiðholti næstu árin eftir að þetta samkomulag var gert. Þótt þessar framkvæmdir væru fjármagnaðar af Byggingarsjóði ríkisins en ekki Byggingarsjóði verkamanna, eins og flestallar félagslegar framkvæmdir, þá var um sams konar eignarform að ræða, þ.e. skilyrtan eignarrétt með forkaupsrétti Reykjavíkurborgar.<sup>48</sup> Árið 1973 var hleypt af stað öðru byggingarátaki þar sem stefnt var að byggingu 1.000 leiguíbúða utan höfuðborgarsvæðisins. Á næstu árum risu 849 íbúðir úti á landi undir því átaki en aðeins 328 þeirra voru leiguíbúðir.<sup>49</sup>

Byggingarsjóður verkamanna þróaðist smám saman frá því að fjármagna fyrst og fremst byggingu verkamannabústaða yfir í fjármögnun félagslegra íbúða almennt. Með lagabreytingu um húsnæðismál árið 1970 var Byggingarsjóður verkamanna fluttur undir húsnæðismálastjórn en hún hafði stýrt Húsnæðismálastofnun frá árinu 1957 og veitt almenn íbúðalán úr Byggingarsjóði ríkisins frá sama tíma. Þar með var félagslega lánakerfið komið undir sama hatt og almenna íbúðalánakerfið.

#### 4.3.2.3.2 Útlán og önnur aðstoð í félagslega kerfinu

Nokkrar breytingar urðu á lánskjörum í félagslega kerfinu á seinustu áratugum. Við umfangsmiklar breytingar á fasteignalánakerfinu 1986 var viðmiðum félagslegra lána einnig hnikað til. Veðhlutfall láns hjá Byggingarsjóði verkamanna var hækkað úr 80% af samþykktu kostnaðarverði íbúðar í 85% og heimilt að hækka það frekar við sérstakar aðstæður lántakanda. Þeir, sem áttu í miklum greiðsluferðleikum vegna kaupa á verkamannaíbúð, áttu kost á lánum til viðbótar til þriggja ára.

Vorið 1988 var farið að veita sveitarfélögum og félagasamtökum lán úr Byggingarsjóði verkamanna fyrir 85% af kostnaði við byggingu kaupleiguíbúða og voru lánin til 43 ára. Samhliða var lánstími á lánum frá Byggingarsjóði verkamanna til sveitarfélaga, stofnana á vegum ríkisins og félagasamtaka til leiguíbúða lengdur í 43 ár en hafði verið 31 ár áður.

Sumarið 1990 var lánshlutfall félagslega kerfisins síðan hækkað úr 85% í 90% og lánstími vegna félagslegra leiguíbúða og kaupleiguíbúða lengdur í 50 ár. Viðmiðunartekjur hjóna vegna kaupa á félagslegum íbúðum voru jafnframt hækkaðar. Á móti þessum aðgerðum var ákveðið að endurskoða vexti á lánum til félagslegra íbúða og hækka þá til samræmis við lán hjá Byggingarsjóði ríkisins ef verulega hafði ræst úr fjárhag lántakandans. Þá var einnig ákveðið að gera sambærilegar kröfur um greiðslugetu í félagslega kerfinu og í almenna kerfinu, þ.e. að sýna fram á lágmarksgreiðslugetu og að greiðslubyrðin færi ekki yfir þriðjung af heildartekjum kaupandans. Endurskoðun vaxta var heimiluð, fyrst eftir 6 ár en síðan á þriggja ára fresti. Hámarksupphæðir fasteignaveðbréfa voru lækkaðar í október 1991 úr 8 milljónum í 5 milljónir króna fyrir notað húsnæði og 6 milljónir króna fyrir nýtt. Jafnframt voru reglur um útleigu félagslegra íbúða hertar og viðmið um hámarksstærð minnkuð úr 170 m<sup>2</sup> í 130 m<sup>2</sup>. Með þessu var verið að þröngja aðeins að lánsheimildum vegna erfiðrar stöðu byggingarsjóðanna sem skapast hafði eftir að lánareglur voru rýmkaðar 1986. Með nýjum lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins 1990 var stefnt að því að þriðjung af árlegri íbúðaþörf landsmanna yrði mætt með byggingu félagslegs húsnæðis og var það fjármagnað með lánveitingum Byggingarsjóðs verkamanna. Lán sjóðsins voru á þessum tíma í fjórum

47. Sama heimild.

48. Jón Rúnar Sveinsson, *Lokun félagslega húsnæðiskerfisins – Hvað kemur í staðinn?*

49. Sjá nánar 1. viðauka, „Íslenska húsnæðislánakerfið til ársins 1999“.

flokkum, þ.e. til félagslegra kaupleiguíbúða, félagslegra eignaríbúða, félagslegra leiguíbúða og almennra kaupleiguíbúða. Lán í þremur fyrstu flokkunum gátu numið allt að 90% af virði íbúðar en lán til almennra kaupleiguíbúða 70% auk 20% viðbótarláns.

Aftur var slakað á í lögum um félagslegar íbúðir sem tóku gildi í mars 1995. Undantekningar voru heimilaðar á skilyrðum um hámarksgreiðslubyrði. Við endurskoðun vaxta var hætt að taka tillit til bættrar eignastöðu þótt áfram væri miðað við tekjur. Þá var einnig heimilað að gera undantekningar á skilyrðum um hámarksstærð við kaup á notuðum íbúðum. Lánshlutfall kaupleiguíbúða í hlutaeign var hækkað í 90%.

Áður en staðgreiðsla tekjuskatts var tekin upp árið 1988 var heimilt að draga vaxtakostnað frá skattskyldum tekjum. Allir vextir voru frádráttarbærir fram til ársins 1979 en frá því ári til 1987 átti það aðeins við um vexti og verðbætur vegna íbúðalána upp að vissu hámarki. Þegar staðgreiðslukerfið var tekið upp 1988 komu húsnæðisbætur í staðinn fyrir skattafrádrátt vaxta. Aðeins þeir sem voru að byggja eða kaupa íbúðarhúsnæði í fyrsta sinn áttu rétt á húsnæðisbótum. Miðað var við að húsnæðisbætur til hvers aðila væru greiddar í sex ár og jafngiltu um 65% til 70% af vöxtum á hámarksláni Húsnæðisstofnunar.<sup>50</sup>

Þegar húsbréfakerfið tók við í nóvember 1989 hækkuðu vextir á almennum fasteignalánum. Samhliða því var innleitt vaxtabótakerfi og kom það í staðinn fyrir kerfi húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar. Vaxtabætur voru endurgreiðsla á hluta af vaxtakostnaði við íbúðakaup og voru afgreiddar gegnum skattkerfið. Réttur til vaxtabóta skertist með tekjum og eignum og kerfið því með ákveðin einkenni félagslegs kerfis. Í byrjun árs 1995 tóku lög um húsaleigubætur gildi en húsaleigubótum var ætlað að lækka húsnæðiskostnað tekjulágra leigjenda á sama hátt og vaxtabætur gerðu fyrir íbúðareigendur.

Annar stuðningur gegnum skattkerfið fólst í afnámi stimpilgjalda af lánnum til félagslegra íbúða við lagabreytinguna 1990. Auk þess var virðisaukaskattur til íbúðarbyggienda vegna vinnu á byggingarstað endurgreiddur.

#### 4.3.2.3 Fjármögnun félagslega hluta húsnæðiskerfisins

Fyrst eftir setningu laga um verkamannabústaði 1929 voru lán til byggingar þeirra veitt úr staðbundnum lánasjóðum en 1935 voru þeir sameinaðir í Byggingarsjóð verkamanna. Hann fékk fjárveitingar frá bæjarfélögum sem miðuðust við ákveðna upphæð á bæjarbúa og átti samsvarandi framlag að koma frá ríkinu. Lánin voru veitt á 1. veðrétt og endurgreidd á 42 árum. Byggingarsjóður verkamanna starfaði til ársins 1999 sem aðallánveitandi húsnæðislána til láglaunafólks.<sup>51</sup> Byggingarsjóður verkamanna var settur undir húsnæðismálastjórn með lögum nr. 30/1970. Þá voru byggingarfélag verkamanna lögð niður en sérstakar stjórnir verkamannabústaða skipaðar í þeim sveitarfélögum sem vildu byggja verkamannabústaði. Samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá því snemma árs 1974 var orðið við þeirri kröfu verkalýðshreyfingarinnar að þriðjungur alls húsnæðis sem byggt yrði í landinu væri ráðstafað á félagslegum forsendum. Samhliða því var sérstakur launaskattur, sem runnið hafði til fjármögnunar Byggingarsjóðs ríkisins, tvöfaldaður, úr 1% í 2%. Þetta markmið um að þriðjungur alls nýs húsnæðis yrði félagslegur var fest í lög 1980. Þá var jafnframt ákveðið að helmingur launaskattsins, sem rann til fjármögnunar Byggingarsjóðs ríkisins, 1%, rynni framvegis til Byggingarsjóðs verkamanna.

Þar til 1. júní 1990 var Byggingarsjóður verkamanna fjármagnaður með framlagi frá ríkinu og sveitarfélögum og lántökum hjá lífeyrissjóðum. Framlög sveitarfélaga námu 10% af því fjármagni sem Byggingarsjóður verkamanna lánaði til verkamannabústaða. Þessu var breytt með lögum nr. 70/1990. Framlög úr ríkissjóði, sem námu 1% launaskatti, voru felld niður og 10% framlag sveitarfélaganna var einnig fellt út en í staðinn var þeim gert að lána Byggingarsjóði verkamanna 10% byggingarkostnaðar sem sjóðurinn endurgreiddi á 15 árum. Byggingarsjóðir ríkisins og verkamanna voru einnig fjármagnaðir með sölu skuldabréfa til lífeyrissjóða og var neikvæður vaxtamunur vegna þeirrar fjármögnunar nokkrar prósentur. Nánar er vikið að þessu hér á eftir. Í september 1990 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs

Byggingarsjóður verkamanna var fjármagnaður með framlagi ríkis, sveitarfélaga, sérstakri skattlagningu og sölu skuldabréfa

50. Ríkisendurskoðun, *Skýrsla Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*.

51. Jón Rúnar Sveinsson, „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“.

verkamanna. Niðurstöður Ríkisendurskoðunar voru meðal annars að ef starfsemi sjóðanna héldi áfram óbreytt og framlög ríkisins yrðu áfram svipuð myndi eigið fé þeirra beggja verða uppurið á um það bil tíu árum.<sup>52</sup>

#### 4.3.2.4 Almenn lækkun fjármagnskostnaðar vegna húsnæðiskaupa

Inngrip hins opinbera í fjármögnun fasteignakaupa geta haft ýmsan tilgang. Þar á meðal má telja að sjá um lánveitingu vegna þess að framboð á fjármagnsmarkaði skorti, jöfnun greiðslubyrði yfir lánstímann, stuðla að því að fólk búi í eigin húsnæði frekar en að það leigi eða hreinlega að ná fram lækkun á vaxtakostnaði í skjóli ríkisabyrgðar og auðvelda þannig almenningi að skuldsetja sig vegna kaupa á eigin húsnæði.

##### 4.3.2.4.1 Almenna lánakerfið

Landsbanki Íslands hóf starfsemi 1886. Bankinn veitti frá upphafi lán gegn veði í fasteign en illa gekk að fjármagna þau þar til sérstök veðdeild var stofnuð við bankann árið 1900. Veðdeildin lánaði gegn veði í jarðeignum eða húseignum með lóð í kaupstöðum og verslunarstöðum. Við stofnun veðdeildarinnar voru útlánareglur hertar frá því sem áður var en lánstíminn var lengdur umtalsvert. Aðeins voru veitt lán á fyrsta veðrétti og hámarksveðhlutfall var 50%. Endurgreiðslutími lánanna var 25 ár ef veðið var í húseign en 40 ár ef það var jarðeign. Veðdeildin var meðal annars fjármögnuð með tryggingafé úr landssjóði.<sup>53</sup> Árið 1927 var Landsbankinn gerður að sjálfstæðri ríkisstofnun í þremur deildum: seðlabanka, veðdeild og sparisjóðsdeild.

Árið 1946 voru sett lög um opinbera aðstoð við byggingu íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum. Með þeim var sveitarfélögum auðveldað að takast á við húsnæðisvanda. Með þessum lögum var lögð áhersla á byggingu leiguíbúða og útrýmingu heilsuspillandi húsnæðis, auk þess sem áfram voru byggðir verkamannabústaðir.<sup>54</sup> Fljótlega eftir þetta var komið á viðtækri vöruskömmtun sem leiddi til þess að erfitt var að flytja inn byggingarefni og íbúðabyggingar drógust verulega saman. Vinna við eigin húsbyggingar var skattskyld þar til 1949. Mikil hefð myndaðist fyrir því að menn byggðu sjálfir sitt eigið húsnæði. Hátt eiginfjárframlag var nauðsynlegt þar sem lánsfé var af skornum skammti og eigið fé var oft lagt til í formi vinnuframlags. Lánadeild smáíbúða var stofnuð 1952 til þess að styðja fólk sem tók sjálft frumkvæði við að koma sér þaki yfir höfuðið. Mikil og viðvarandi verðbólga og víðtæk höft á fjármagnsmörkuðum ýttu jafnframt undir byggingu húsnæðis sem var áratugum saman einn vænlegasti kosturinn til þess að geyma verðmæti.

Húsnæðismálastjórn var stofnuð með lögum nr. 55/1955 og heyrði hún undir félagsmálaráðuneytið. Aftur voru sett ný lög um húsnæðismál tveimur árum síðar og þá voru Húsnæðismálastofnun og Byggingarsjóður ríkisins stofnuð og lutu húsnæðismálastjórn. Húsnæðismálastofnun var falið að framfylgja húsnæðisstefnu stjórnvalda ásamt veðdeild Landsbankans. Byggingarsjóður ríkisins var hafður í vörslu veðdeildarinnar sem sá jafnframt um afgreiðslu lána sem Húsnæðismálastofnun veitti sem og aðra bankastarfsemi fyrir stofnunina. Útgáfuheimild veðdeildarinnar var jafnframt aukin í 200 milljónir króna og henni var einnig heimilað að taka erlend lán til íbúðabygginga. Hámarkslán sem veitt voru til byggingar íbúðarhúsnæðis voru 100.000 krónur eða 2/3 verðmætis íbúðar. Lánin voru veitt í tveimur flokkum, A og B, og voru lán í B-flokki verðtryggð. Starfsemi veðdeildarinnar jókst mikið við þessar breytingar. Samhliða veitingu verðtryggðra lána hóf veðdeildin útgáfu verðtryggðra skuldabréfa og voru þau kynnt sem valkostur við fjárfestingu í fasteignum fyrir þá sem óttuðust að sparnaðurinn rýrnaði að verðgildi. Við lagasetninguna 1957 var skyldusparnaður innleiddur, en hann var mikilvæg fjármögnunarleið Byggingarsjóðs ríkisins á fyrstu starfsárum hans. Með tímanum dró úr vægi skyldusparnaðar þegar úttektir jukust og hann var aflagður árið 1993.

52. Ríkisendurskoðun, *Skýrsla Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*.

53. Landsbankinn, slóð: soguvefur.landsbanki.is.

54. Jón Rúnar Sveinsson, „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“.

#### 4.3.2.4.2 Útlán í almenna kerfinu

Lengst af síðustu öld voru almenn íbúðalán úr Byggingarsjóði ríkisins fyrst og fremst veitt til þess að fjármagna byggingu nýs húsnæðis. Á síðustu áratugum aldarinnar jókst vægi lána til almennra húsnæðisviðskipta.

Veðdeild Landsbankans var lengi vel meginlánveitandi á fasteignalánamarkaði. Um 1960 var um þrenns konar veðlán að ræða hjá veðdeildinni. Í fyrsta lagi lánaði veðdeildin bankavaxtabréf sem lántakendur urðu sjálfir að selja. 1963 voru þessi lán með 7% vöxtum og 0,5% þóknun til veðdeildarinnar. Lánin voru jafngreiðslulán til 20–22 ára. Þau voru veitt til kaupa á nýjum eða nýlegum íbúðum. Í öðru lagi sá veðdeildin um útlán Húsnæðismálastofnunar ríkisins. Þau voru í tveimur flokkum A og B. A-lánin voru jafngreiðslulán til 25 ára. Vextir voru lengst af 7% auk 0,25% þóknunar til veðdeildarinnar en stóðu í 8,25% frá 1961. B-lánin voru með jöfnum afborgunum á 15 árum. Vextir á þeim voru 5,5% auk 0,25% kostnaðar veðdeildarinnar. Þessi lán voru verðtryggð með vísitölu framfærslukostnaðar en vextirnir voru þó ávallt reiknaðir út frá upphaflegri lánsfjárhæð. Bæði A- og B-lánin voru greidd út í reiðufé. Í þriðja lagi sá veðdeildin um svo kölluð C-lán en í þau var ráðstafað opinberum framlögum til þess að útrýma heilsuspillandi húsnæði. Framlagi viðkomandi bæjarfélags var mætt með jafn háu framlagi úr ríkissjóði. Lánin voru jafngreiðslulán og vextir á þeim voru lægri en á almennu lánunum en voru hækkaðir í 6% 1960 samfara því að greiðslutíminn var stytur úr 50 árum í 42.

Ýmsir aðrir lánveitendur voru á markaðnum. Lífeyrissjóðir veittu félagsmönnum lán á 1. veðrétti og á 2. veðrétti með ríkisábyrgð. Þessi lán voru til 15–30 ára. Á fyrri hluta áttunda áratugarins var hlutdeild sjóðfélagalána lífeyrissjóðanna ámóta og hlutdeild opinberra sjóða, enda var á þessum tíma ekki um eðlilega fjármálamarkaði að ræða sem lífeyrissjóðir gætu fjárfest í.<sup>55</sup> Bankar veittu fyrst og fremst skammtímalán á tiltölulega háum vöxtum sem notuð voru til að klára fjármögnun íbúðabygginga. Oftast var um víxillán að ræða frekar en eiginleg veðlán. Verðbólga jókst mikið á fyrri hluta áttunda áratugarins og á sama tíma jókst eiginfjárframlag íbúðarkaupenda mikið eða úr 7,7% 1971 í 39,1% 1974. Eiginfjárframlagið kom að miklu leyti sem lán frá vinum og ættingjum án veðs og einnig sem eigið vinnuframlag.<sup>56</sup>

Illa gekk að fjármagna húsnæðislán áratugum saman og um miðjan áttunda áratuginn var enn mikil töf á afgreiðslu lánsúmsókna. Byggingar voru lánsþæfar þegar þær voru tilbúnar að einum þriðja, þ.e. þegar búið var að reisa og þak var komið á. Þá var fyrsti hluti lána afgreiddur en lánunum hafði oft verið lofað um það bil tveimur árum áður. Lánsupphæðin var endurskoðuð árlega með hliðsjón af byggingarvísitölu en vextir og afborganir voru tengdar byggingarvísitölu að 4/10. Afborganir af þessum lánunum Húsnæðismálastofnunar voru árlegar. Vanskil voru því lengi að koma fram og viðbrögð við þeim voru hæg. Illa gekk að fjármagna Húsnæðisstofnun og kom fyrir vegna fjárskorts að ekki var hægt að afgreiða lán sem lofað hafði verið þótt framkvæmdin uppfyllti skilyrði fyrir lánveitingu.<sup>57</sup>

Bankar og sparissjóðir máttu ekki lána verðtryggt og með tímanum dró úr vægi þeirra á húsnæðislánamarkaði. Rúmur fjórðungur íbúðalána kom frá bönkum og sparissjóðum 1971 en 1974 var hlutdeild þeirra á markaðnum komin undir 10%.<sup>58</sup>

Öll útlán Húsnæðisstofnunar voru verðtryggð miðað við lánskjaravísitölu frá 1. júlí 1979.<sup>59</sup> Verðbólgan hélt áfram að vinda upp á sig þar til vísitölutenging launa var afnumin 1983 og áhersla peningamála beindist í vaxandi mæli að því að halda gengi krónunnar föstu. Raunvextir urðu afar háir í framhaldinu og kaupmáttur féll gríðarlega. Við því var brugðist með hækkingu lána, sérstökum viðbótarlánunum og lengingu lánstíma, auk þess að lán Byggingarsjóðs ríkisins voru höfð afborgunarlaus í tvö ár í stað eins áður.

Lengi vel gekk illa að fjármagna húsnæðislán m.a. vegna viðvarandi verðbólgu

Hlutdeild Húsnæðismálastofnunar stækkaði á kostnað annarra lánveitenda

55. Jenkins, *The housing market and housing financing in Iceland: Report on a fact-finding-mission to the State Housing Agency in Reykjavík*.

56. Sama heimild.

57. Sama heimild.

58. Sama heimild.

59. Heiti Húsnæðismálastofnunar var breytt í Húsnæðisstofnun við lagabreytingu 1980.

#### Almenn útlán jukust eftri breytingar 1986

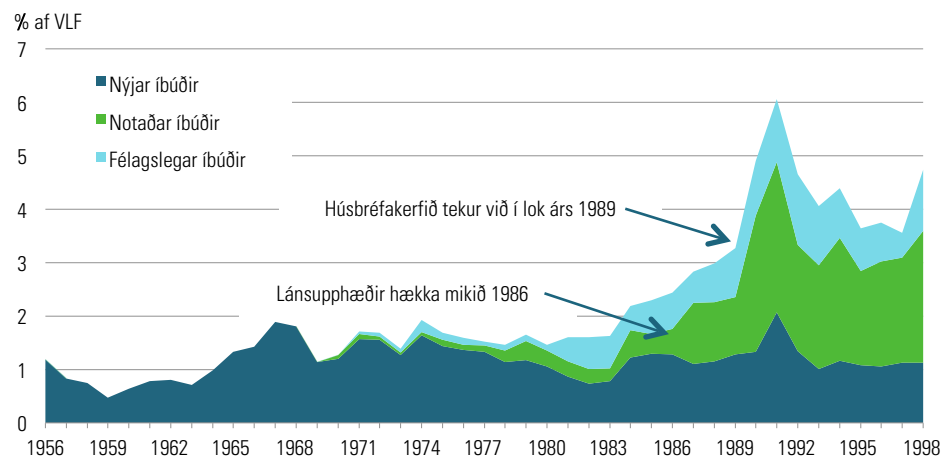
#### Einkum jukust lán til kaupa á notuðu húsnæði

#### Með tilkomu húsréttakerfisins komst á jafnvægi milli fjármögnunar og útlána

Haustið 1986 var húsnæðislánakerfinu breytt verulega. Lán voru ákvörðuð út frá íbúð sem kostaði 3 milljónir króna í febrúar 1986. Lán til byggingar á fyrstu íbúð skyldi vera 70% af virði slíkrar íbúðar og 49% til kaupa á fyrstu íbúð. Upphæðin var uppfærð miðað við byggingarvísitölu á þriggja mánaða fresti. Lánsréttur hvers og eins fór svo eftir því hve háu hlutfalli lífeyrissjóðs viðkomandi var varið til kaupa á skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins og skertist lánsrétturinn hlutfallslega ef það fór undir 55%. Í nýja kerfinu 1986 voru vextir þeir sömu og áður, 3,5% verðtryggðir en lánin voru lengd. Endurgreiðslutíminn fór úr 21 ári fyrir notaðar íbúðir og 31 ári fyrir nýjar í 40 ár í báðum tilfellum. Lánsupphæðir hækkuðu einnig umtalsvert. Lánsupphæðin ríflega tvöfaldaðist fyrir byggingu fyrstu íbúðar og fyrir fyrstu kaup sexfaldaðist hún. Eftir þetta jókst vægi lána vegna fasteignaviðskipta á kostnað lána til nýbyggingar hjá Húsnæðisstofnun. Eftirspurn eftir fasteignalánnum jókst gífurlega við þessar breytingar. Ekki tókst að afla fjármagns til þess að afgreiða allar lánsúmsóknir og mikill biðtími myndaðist eftir lánnum.<sup>60</sup> Eftir um það bil ár var hætt að afgreiða ný lán en þá höfðu þegar verið gefin lánsloforð er námu mestöllu fjármagni Byggingarsjóðs ríkisins til næstu tveggja ára.

Breytingarnar sem gerðar voru á almenna húsnæðislánakerfinu 1986 voru í meginatriðum í takt við samkomulag aðila vinnumarkaðarins um húsnæðismál í tengslum við kjarasamninga í febrúar 1986. Gert var ráð fyrir að eftirspurn eftir lánnum til nýbygginga svaraði til 1.600 íbúða á ári fyrstu tvö árin og 1.400 íbúða eftir það. Þá myndi vera eftirspurn eftir lánnum til að fjármagna kaup á 2.200 notuðum íbúðum fyrstu tvö árin og 2.000 íbúðum upp frá því. Þessar forsendur brugðust algerlega. Í lok árs 1987 höfðu borist 11.800 úmsóknir, 4.500 úmsóknir bárust 1988 og 3.400 árið 1989 þar til að breytt var um húsnæðislánakerfi enn á ný.<sup>61</sup>

Mynd 4.12 Útlán Húsnæðisstofnunar 1956–1998



Heimild: Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (1997), Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

#### Útlánvöxtur hélt áfram, einkum til kaupa á notuðu húsnæði

Nýtt fasteignalánakerfi var innleitt 1989. Húsnæðisstofnun veitti þá lán í formi skuldabréfs með ríkisábyrgð gegn veðbréfi í viðkomandi fasteign. Kaupandi fasteignar greiddi þá hluta kaupverðsins sem lánað var fyrir með húsréfi sem seljandinn gat notað til greiðslu upp í aðra fasteign, selt á markaði eða haldið sem ríkistryggðri fjárfestingu. Vextir á fasteignalánnum réðust því í reynd af markaðsverði húsréffanna. Byrjað var í nóvember 1989 að afgreiða þá sem fengið höfðu lánsloforð í fyrra kerfi. Í maí 1990 var farið að afgreiða almenna íbúðakaupendur og í nóvember 1990 þá sem voru að byggja. Með þessari forgangsroðun, þar sem fyrst var hugað að kaupendum á fasteignamarkaði og síðan þeim sem voru að byggja íbúðir, hélt áfram sú þróun, sem hófst með breytingum fasteignalánakerfisins 1986, en þá fluttist áherslan í lánveitingum á fasteignakaup í stað

60. Sjá nánar í 1. viðauka rannsóknarskýrslunnar, Íslenska húsnæðiskerfið til ársins 1999.

61. Ríkisendurskoðun, Skýrsla Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Þar er vísað í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 54/1986.



fjármögnunar bygginga. Mikill vöxtur varð í heildarútlánnum Húsnæðisstofnunar í kjölfar breytinganna 1986 og þeirra breytinga sem gerðar voru 1990 (mynd 4.12). Í báðum þessum tilfellum varð fyrst og fremst veruleg aukning í lánum til kaupa á notuðu húsnæði. Þarna var því um að ræða skref í þá átt að auka vægi hinnar opinberu húsnæðisstofnunar á almennum fasteignalánamarkaði og auka aðgengi fasteignakaupenda almennt að lánum sem fjármögnuð voru af hinu opinbera eða með ríkisábyrgð. Samhliða húsnæðisráðgjafi var tekið upp vaxtabótakerfi þar sem þeir sem voru að kaupa eða byggja húsnæði fengu endurgreiddan hluta af vöxtum og verðbótum lánanna og var sú endurgreiðsla jafnframt háð eignum og tekjum.

Með húsnæðisráðgjafi var horfið frá beinni niðurgreiðslu vaxta á húsnæðislánum og réðust vextir að miklu leyti af markaðskjörum. Lánstíminn var einnig stytur úr 40 árum í 1986-kerfinu í 25 ár í húsnæðisráðgjafi. En lánshlutfallið hækkaði mikið. Það hafði verið 49% vegna kaupa á notuðu húsnæði en hækkaði í 65%. Sumarið 1995 var lánshlutfallið hækkað úr 65% í 70% hjá þeim sem voru að kaupa eða byggja í fyrsta skipti og í janúar 1996 var hámarkslánstími lengdur á ný úr 25 árum í 40 ár.

#### 4.3.2.4.3 Fjármögnun almenna kerfisins

Meginþungi aðkomu ríkisins að húsnæðismarkaði á Íslandi hefur lengst af verið á fjármögnunarhlíðinni. Landsbankinn lánaði til fasteignakaupa frá stofnun árið 1886 og sérstök veðdeild var stofnuð við hann árið 1900. Veðdeild Landsbankans lék stórt hlutverk á húsnæðislánamarkaði, fyrst sem lánveitandi og síðar sem umsjónaraðili fyrir Húsnæðismálastofnun. Veðdeildin sá um innheimtur Húsnæðisstofnunar allt þar til Íbúðalánasjóður var stofnaður.<sup>62</sup>

Byrjað var að taka skyldusparnað af tekjum ungmenna árið 1957 þegar Húsnæðismálastofnun var stofnuð og Byggingarsjóður ríkisins varð til. Haldið var eftir 6% af launum þeirra sem voru á aldrinum 16 til 26 ára. Hlutfallið var hækkað í 15% árið 1963. Þetta fjármagn var geymt hjá Byggingarsjóði ríkisins. Skyldusparnaðurinn var mikilvæg fjármögnunarleið sjóðsins í fyrstu. Mögulegt var að taka peningana út við fasteignakaup, hjúskaparstofnun eða 26 ára aldur. Seinna var svo námsmönnum gefinn kostur á að leysa út skyldusparnaðinn. Mikilvægi skyldusparnaðar við fjármögnun Byggingarsjóðsins fjarlaði smám saman út og hann var aflagður 1993.

Mikil verðbólga gerði fjármögnun íbúðalána erfiða. Vextir voru tiltölulega háir og lánstími oft stuttur þannig að greiðslubyrði varð tiltölulega þung til að byrja með. Þess vegna varð eiginfjárframlag í íslenskum fasteignum oftast mikið en stór hluti þess var lagður til með eigin vinnu íbúðarkaupenda eða -byggjenda. Verðbólgan olli því einnig að með tímanum rýrnaði verðgildi lánanna og endurgreiðslur urðu mun verðminni en lánsupphæðin. Fasteignalán fólu því í sér tilfærslu fjármagns til lántakenda. Lengri íbúðalán voru meira og minna fjármögnuð með opinberum sjóðum og af því hlaust sú hefð „að lánveitingar til einstaklinga fari að talsverðu leyti fram með tilliti til flokkssjónarmiða.“<sup>63</sup>

Þrálát verðbólga á sjöunda og áttunda áratugnum skerti mjög fjármögnun íbúðalána. Umsækjendur um íbúðalán voru jafnvel árum saman á biðlistum og eiginfjárframlag var hátt en það fólst oft að miklu leyti í eigin vinnuframlagi.<sup>64</sup> Vægi erlendra fjármögnunar

Skyldusparnaður var mikilvæg fjármögnunarleið í fyrstu

Fasteignalán fólu í sér tilfærslu til lántakenda

Vægi erlendra fjármögnunar lánakerfisins jókst vegna verðbólgu

#### Rammagrein 4.4 Verðtrygging og verðbólga

Þegar lánað er til langs tíma ríkir óvissa um verðmæti endurgreiðslnanna. Þessi óvissa er því meiri sem lánstíminn er lengri og verðbólga sveiflukenndari. Þess vegna er algengt að kjör lána til langs tíma, eins og til dæmis lán vegna íbúðakaupa, innihaldi ákvæði sem ætlað er að draga úr þessari óvissu. Dæmi um slíkt eru endurskoðunarákvæði vaxta þar sem lánsvextir eru ekki festir út lánstímann heldur til ákveðins tíma í senn. Annað dæmi er verðtrygging þar sem samið er um upphæðir á

62. Sjá nánar 1. viðauka, „Íslenska húsnæðislánakerfið til ársins 1999“.

63. Hoffman, *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*, bls. 32.

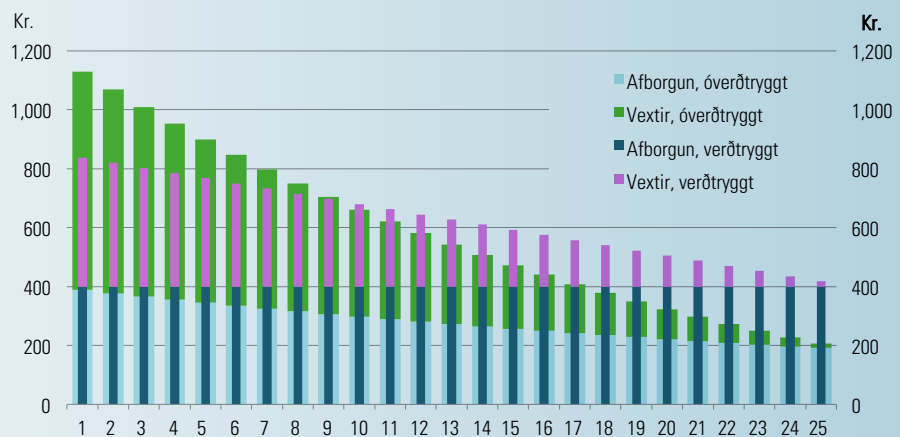
64. Jenkins, *The housing market and housing financing in Iceland: Report on a fact-finding-mission to the State Housing Agency in Reykjavík*.

förstu verðlagi með hlíðsjón af tiltekinni verðvísitölu. Algengasta lánsformið hér á landi hefur verið verðtryggt lán með föstum vöxtum. Hér er sýnt hvernig áhrif óvæntrar breytingar á verðbólgu eru háð því hvort lán er verðtryggt.

### Verðtrygging og óvænt verðbólga

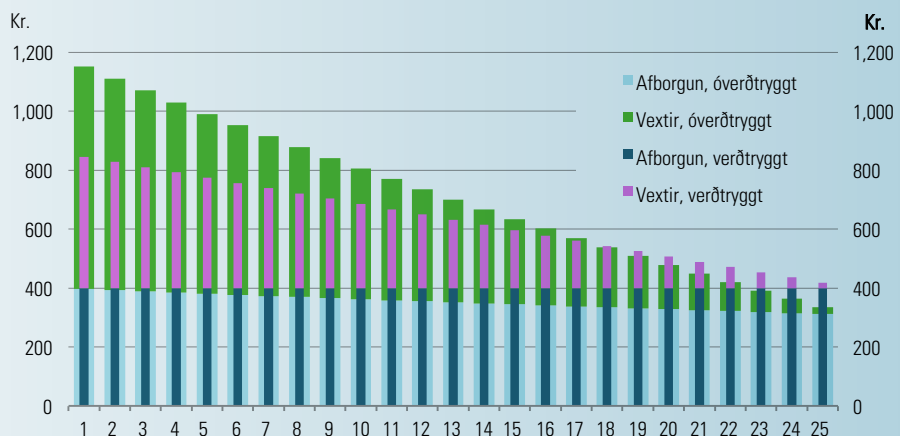
Hluti vaxtakostnaðar við lán er vegna væntrar virðisrýrnunar peninga á lánstímanum. Þessum hluta vaxtagreiðslunnar er með öðrum orðum ætlað að bæta fyrir þá hækkun sem búist er við að verði á almennu verðlagi á lánstímanum. Ef verðbólga reynist í samræmi við það sem áætlað er þá eru endurgreiðsluferlar jafngildir hvort sem samið er um verðtryggt eða óverðtryggt lán þannig að núvirði þeirra er það sama. Vextir á verðtryggða láninu eru lægri sem nemur verðbólgunni. Upphæð vaxta og afborgana er lægri af verðtryggða láninu framan af lánstímanum en verður svo hærri (mynd 1).

Mynd 1 Verðbólga í samræmi við áætlun



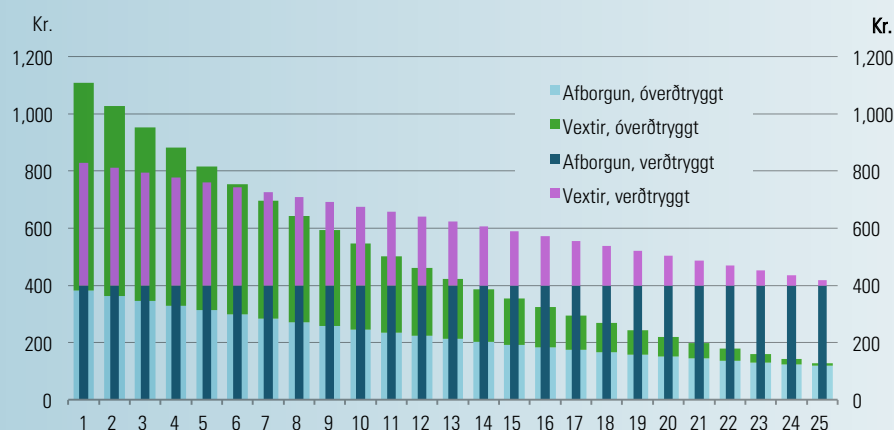
Endurgreiðsluferlar verðtryggðs og óverðtryggðs láns til 25 ára með árlegri afborgun. Reiknað er með jöfnum afborgunum þannig að vaxtaþáttur afborgananna er þungur framan af en fer svo lækkandi þegar höfuðstóllinn er greiddur niður. Gert er ráð fyrir föstum vöxtum og reiknað með því að nafnvextir óverðtryggða lánsins (7,6%) séu jafnir verðbólgu (3%) að viðbættum raunvöxtum verðtryggða lánsins (4,5%). Allar greiðslur eru sýndar á verðlagi þess árs þegar lánið er veitt. Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 2 Verðbólga minni en áætlað



Myndin sýnir sömu ferla og sýndir eru á mynd 1 að öðru leyti en því verðbólga reynist aðeins 1% á ári allan lánstímann en ekki 3% eins og reiknað var með þegar samið var um lánið. Allar stærðir eru sýndar á verðlagi lánþókuárs. Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

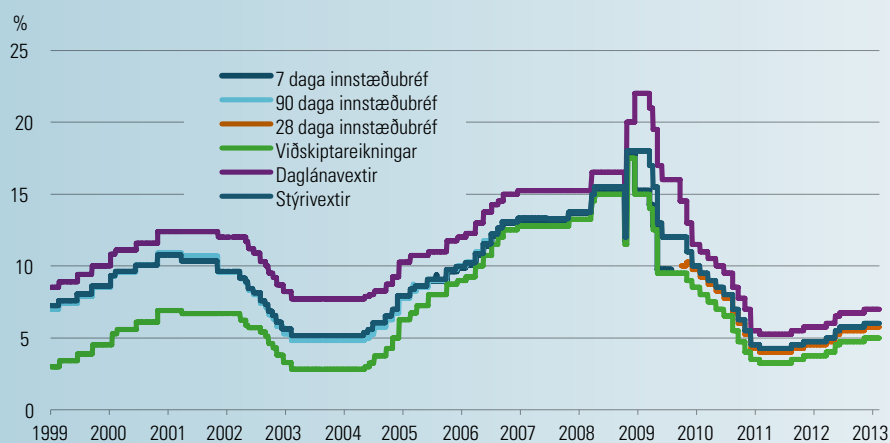
**Mynd 3** Verðbólga meiri en áætlað



Myndin sýnir sömu ferla og sýndir eru á mynd 1 að öðru leyti en því að verðbólga reynist 5% á ári allan lánstímann en ekki 3% eins og reiknað var með. Allar stærðir eru á verðlagi lánþókuárs. Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Óvænt verðbólga veldur því að verðmæti framtíðargreiðslna sem samið hefur verið um breytist. Á mynd 2 sést að reynist verðbólga minni en reiknað var með verði afborganir af óverðtryggðu láni verðmeiri en til stóð. Raunvirði greiðslnanna er því hærra en áætlað var. Lántakandinn tapar í þessu tilfalli en lánveitandinn hagnast. Ef verðbólga reynist aftur á móti meiri en reiknað var með, líkt og sýnt er á mynd 3, verða afborganir af óverðtryggðu láni verðminni en til stóð. Í því tilfalli hagnast lántakandinn en lánveitandinn tapar. Verðmæti verðtryggða lánsins heldur sér aftur á móti óháð því hver verðbólgan verður og endurgreiðslurnar verða óbreyttar á föstu verðlagi. Þetta sýnir meginávinninginn af verðtryggingu með skýrum hætti, nefnilega að verðtrygging eyðir verðbólguáhættu. Einmitt þess vegna er reynslan sú að raunvextir verðtryggðra lána eru jafnan lægri en raunvextir óverðtryggðra lána, þ.e. vegna þess að óverðtryggð lán fela í sér viðbótaróvissu um verðmæti endurgreiðslna eða með öðrum orðum að óverðtryggð lán eru áhættusamari en verðtryggð, bæði fyrir lánveitanda og lántakanda (mynd 4).

**Mynd 4** Meðalársvextir almennra óverðtryggðra útlána innlánsstofnana og nýrra langra verðtryggðra útlána, 1990–2011.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Samanburður á sögulegum meðalársvöxtum (mynd 4) sýnir að raunvextir hafa að jafnaði verið aðeins hærrí á óverðtryggðum en verðtryggðum lánum. Það er í samræmi við það, sem bent var á hér að framan, að það er meiri óvissa um verðmæti endurgreiðslna ef þær eru óverðtryggðar og þess vegna meiri áhætta fólgin í óverðtryggðum lánum en verðtryggðum.

lánakerfisins jókst úr því að vera óverulegt um miðjan sjötta áratuginn í um 40% þess á fyrri hluta níunda áratugarins.<sup>65</sup> Eftir að almenn verðtrygging var lögleidd í lok áttunda áratugarins tókst að koma fótum undir fjármögnun lánakerfisins.

Haustið 1986 var fjármögnun húsnæðislánakerfisins breytt verulega. Lífeyrissjóðir skuldbundu sig til þess að verja 55% af ráðstöfunarfé sínu til kaupa á skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins. Aukin áhersla var á lánveitingar til kaupa á notuðu húsnæði. Áætlanir um eftirspurn eftir lánsfjármagni í þessu kerfi stóðust engan veginn og illa gekk að fjármagna þau lán sem gefin voru loforð fyrir. Lánsfjárhæðir höfðu verið hækkaðar verulega, lánstíminn lengdur og lánsfjárhæðir festar í lög og fylgdu þróun verðlags. Það var því erfitt fyrir stjórnvöld að stýra útlánum sem áður hafði verið unnt með breytingum á lánshlutfalli og ákvörðunum um fjölda lána. Til þess að fjármagna þetta kerfi var því ákveðið að nýta fjármagn frá lífeyrissjóðum og var lánsréttur tengdur við framlag þeirra. Gert var ráð fyrir að framboð lífeyrissjóðanna á lánsfé myndi aukast verulega á næstu árum vegna þess að farið var að reikna lífeyrissjóðsframlag af öllum launum en ekki bara dagvinnulaunum. Fyrir 1986 hafði fjármögnun lífeyrissjóðanna á Byggingarsjóði ríkisins verið endurgreidd á 10 árum hið lengsta en eftir þetta var lengt verulega í fjármögnuninni hjá sjóðunum. Þótt samið hefði verið um að kaup lífeyrissjóðanna á skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins næmu 55% af ráðstöfunarfé þeirra varð raunin sú að framlagið var alltaf nokkru lægra og náði hámarki 1989 í tæpum 50%.<sup>66</sup>

Ríkið bar mikinn neikvæðan vaxtamun í 1986 kerfinu

Þetta kerfi var einnig háð framlagi frá ríkinu vegna neikvæðs vaxtamunar. Ríkisstjórnin hafði lýst því yfir að vextir húsnæðislána færu aldrei yfir 3,5% en vextir á skuldabréfum, sem lífeyrissjóðirnir keyptu af byggingarsjóðum ríkisins og verkamanna, voru árið 1986 á bilinu 6% til 9%.<sup>67</sup> Vaxtamunurinn á þessum tíma var orðinn 2,5% til 5,5% hjá Byggingarsjóði ríkisins og 5% til 8% hjá Byggingarsjóði verkamanna en hafði verið vaxandi frá 1% 1980 hjá Byggingarsjóði ríkisins í 1,75% 1983. Mikil þörf var því í byggingarsjóðunum fyrir framlag frá ríkinu til þess að fjármagna vaxtaniðurgreiðsluna og mæta kostnaði vegna mismunandi líftíma fjármögnunar og útlána. Byggingarsjóður ríkisins var því fjármagnaður að nokkru leyti með framlögum úr ríkissjóði og vó það þyngst á árunum 1985 og 1986 en síðan dró úr því. Fljótlega var ljóst að þær forsendur, sem gerðar voru fyrir breytingu húsnæðisfjármögnunarkerfisins 1986, stóðust ekki og að endurskipuleggja þyrfti kerfið á ný.

Húsbréfakerfið var innleitt með lögum nr. 76/1989. Fjármögnun húsnæðislána var þá flutt í húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins. Húsbréfadeildin gaf út húsbréf, markaðshæf skuldabréf, með ríkisábyrgð. Öll bréf í hverjum flokki húsbréfa voru með sömu lánskjör og voru vextir þeirra fastir og óbreytanlegir allan lánstímann. Húsbréfin voru endurgreidd með útdrætti en ef bréf var ekki dregið út endurgreiddist það í samræmi við lánstímann sem var að hámarki 25 ár. Húsbréfin voru afhent seljendum, húsbyggjendum eða byggingaraðilum í skiptum fyrir þinglýst fasteignaveðbréf. Fasteignaveðbréfin voru verðtryggð miðað við lánskjaravísitölu og með sömu lánskjör og húsbréfin en með allt að 0,1% vaxtaálagi sem ætlað var að standa undir rekstri húsbréfadeildarinnar.<sup>68</sup> Fasteignaveðbréfin máttu að hámarki nema 65% af matsverði íbúðar og að auki var á þeim hámark sem fylgdi byggingarvísitölu. Með þessu fyrirkomulagi var beinni vaxtaniðurgreiðslu ríkisins á fasteignalánum hætt. Bein aðstoð ríkisins til húsnæðiskaupenda var flutt yfir í skattkerfið í formi vaxtabóta.

Í apríl 1992 var ákveðið að skuldabréfaútgáfa húsbréfadeildarinnar skyldi færast meira á almennan fjármagnsmarkað í staðinn fyrir samningsbundin kaup lífeyrissjóðanna. Í júní 1992 hófst síðan sala húsnæðisbréfa á uppboði.

Bein vaxtaniðurgreiðsla var aflögð með húsbréfakerfinu

65. Umfjöllun um vægi mismunandi sparnaðarleiða við fjármögnun lánakerfisins má finna hjá Bjarna Braga Jónssyni, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*.

66. Ríkisendurskoðun, *Skýrsla Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*.

67. Sama heimild.

68. Lánskjaravísitala var notuð til verðtryggingar lána. Frá því í ársbyrjun 1989 var hún samsett úr framfærsluvísitölu, byggingarvísitölu og launavísitölu og hafði breyting hverrar fyrir sig þriðjungs vægi. Frá apríl 1995 fylgdi lánskjaravísitalan vísitölu neysluverðs. (Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*).

Í nóvember 1993 var gefinn út nýr húsbrefaflokkur með 5% vexti sem var lækkun um eina prósentu frá því sem verið hafði frá því í nóvember 1990. Vextir á fasteignaveðlánnum lækkuðu til samræmis. Í lok desember 1993 var aftur gefinn út nýr skuldabrefaflokkur og vextirnir lækkuðu í 4,75%. Þá voru vextir á fasteignaveðbréfum ekki lækkaðir heldur var vaxtaálagið hækkað úr 0,1% í 0,25% og ákveðið að álagið skyldi renna í sjóð til að mæta útlánatapi. Í október 1994 hækkaði vaxtaálagið í 0,35% og þá voru vextir á fasteignaveðbréfum 5,1%.

Töluverð breyting varð næst þegar húsnæðislánakerfið var stokkað upp og Íbúðalánasjóður tók við starfsemi Húsnæðisstofnunar í byrjun árs 1999.

Tafla 1 Meginþættir í þróun stofnanaumgjörðar og fjármögnunar opinberra húsnæðislána

#### 4.3.2.5 Umgjörð lánveitinga

Það er ekki sjálfgefið að íhlutun í fjármögnun húsnæðislánakerfisins sé heppilegasta aðkoma ríkisins að markaðnum til þess að ná fram markmiðum húsnæðisstefnunnar. Engu að síður hefur aðkoma ríkisins að fjármögnun fasteignalána verið helsta tæki hins opinbera á Íslandi undanfarna öld til þess að vinna að húsnæðisstefnunni hverju sinni. Þótt sú leið hafi verið valin er ekki heldur augljóst hvaða umgjörð skuli búa slíku fjármögnunarkerfi. Ef aðeins er litið til Norðurlandanna, sem öll hafa svipuð markmið með húsnæðisstefnu, þá er framkvæmd stefnunnar mjög ólík milli landa. Aðkoma hins opinbera að fjármögnun húsbýgginga og húsnæðislána og umgjörð húsnæðislánakerfisins er með ólíkum hætti og hvergi jafnmikil og almenn og hér.

Þátttaka ríkisins á húsnæðislánamarkaði getur verið með ýmsu móti. Yfirleitt felst hún í niðurgreiðslu fjármögnunarkostnaðar á einhverju formi. Ríkið getur veitt niðurgreidd lán í gegnum ríkisbanka sem fær þá framlag frá ríkinu til að mæta kostnaði við útlánin. Ríkið getur einnig sett á fót lánastofnun og veitt henni fé til úthlutunar á fjárlögum. Slík stofnun gæti einnig fjármagnað sig á verðbréfamarkaði að minnsta kosti að hluta og veitt lægri fjármögnunarkostnaði vegna ríkisábyrgðar til lántakenda. Aðkoma ríkisins að húsnæðisfjármögnun getur einnig verið almenn, þar sem öllum lántakendum býðst ríkisaðstoð við húsnæðisfjármögnun á sömu forsendum, eða hún getur verið sértæk þar sem húsnæðisaðstoð er einungis í boði að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Það er alls ekki sjálfgefið að ríkið komi að húsnæðisfjármögnun með almennum hætti og hefur reglan í löndunum í kringum okkur verið sú að aðkoma ríkisins hefur sífellt þróast meira inn á afmarkaðar lausnir þar sem ríkinu er ætlað að aðstoða þá sem annað hvort uppfylla ákveðin skilyrði, félagsleg eða önnur, eða þá sem velja sig inn í kerfi sem aðstoða við kaup á húsnæði með tiltekna takmarkandi eiginleika.

Víða kemur ríkið að fjármögnun hluta húsnæðismarkaðarins en fjármögnun hans fer að öðru leyti fram á fjármagnsmarkaði. Húsnæðisfjármögnun fellur þá jafnan í annan tveggja flokka, annaðhvort er henni sinnt af húsnæðisfjármögnunarstofnunum, sem gefa út langtímaskuldabréf til fjármögnunar húsnæðislána, eða þá að húsnæðisfjármögnun er hluti af almennri bankastarfsemi. Sérstakar húsnæðislánastofnanir geta lágmarkað áhættu og þar með vaxtaálag við lánveitingu sem endurgreiðist á löngum tíma og ber fasta eða tregbreytanlega vexti. Þar sem húsnæðislán eru jafnan veitt til langs tíma eru þau áhættusöm fyrir bankastofnanir sem fjármagnaðar eru til mun skemmri tíma. Þá má draga úr vaxtaáhættunni með því að veita húsnæðislán með breytilegum vöxtum og oftast verða þau veitt til skemmri tíma en þegar um húsnæðislánastofnanir er að ræða. Á síðustu árum hafa bankar hér sem annars staðar í auknum mæli veitt húsnæðislán sem fjármögnuð eru með útgáfu sértryggðra skuldabréfa en þannig er dregið úr vaxtaáhættunni á svipaðan hátt og þegar húsnæðislánastofnun fjármagnar sig til langs tíma á skuldabréfamarkaði. Þessi tilhneiging banka til þess að veðsetja safn góðra eigna vegna eyrnamerkrar fjármögnunar dregur úr gæðum eignasafnsins sem eftir er til óbeinnar tryggingar fyrir almennri fjármögnun bankanna. Ef sérvarin skuldabréfaútgáfa er aftur á móti bein forsenda fyrir íbúðalánum þá er bankanum að vissu leyti skipt í tvennt, þ.e. annars vegar í viðskiptabanka og hins vegar í íbúðalánastofnun. Það leiðir til hækunar á fjármagnskostnaði bankanna vegna annarrar fjármögnunar en sértryggðrar og eykur líkurnar á því að þeir verði fyrir áhlaupi innstæðueigenda eða annarra skammtímalánveitenda þar sem búið er að taka tryggjar eignir frá vegna sértryggðrar útgáfu.

Fyrsti vísir að húsnæðislánakerfi á Íslandi kom fram með stofnun Landsbankans 1886. Bankinn veitti veðlán en framboð var lítið, samkeppni engin, og þróun lánakerfisins hæð. Veðlánadeild Landsbankans sem stofnsett var um aldamótin fékk það hlutverk að lána með veði í fasteignum og fjármagnaði útlánin að hluta með útgáfu skuldabréfa. Árið 1957, tveimur árum eftir að húsnæðismálastjórn var sett yfir framkvæmd húsnæðisstefnu samkvæmt nýjum lögum, var Húsnæðismálastofnun sett á fót og veitti hún lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Byggingarsjóðurinn var fjármagnaður með framlögum frá ríkinu og með sölu skuldabréfa, meðal annars til lífeyrissjóða og veðdeildar Landsbankans. Lán Húsnæðismálastofnunar voru takmörkuð og bankar héldu áfram að lána það sem upp á vantaði, mest til skamms tíma. Einnig veittu lífeyrissjóðir sjóðfélögum lán með veði í

Það er ekki sjálfgefið að ríkið hafi afskipti af fjármögnun húsnæðis

fasteign. Húsnæðislánakerfið var því nokkurs konar blanda af ríkislánum, lífeyrissjóðslánum, bankalánum og lánum Húsnæðismálastofnunar, sem að hluta var fjármögnuð með útgáfu skuldabréfa.

Snemma á sjöunda áratugnum var Johan Hoffman, forstjóri norska Húsbankans, fenginn til þess að gera úttekt á fjármögnun húsnæðislána á Íslandi og gera tillögur að framtíðarfyrirkomulagi húsnæðislánakerfisins. Í skýrslu sinni frá 1963 nefndi Hoffman þrjár leiðir til að fjármagna íbúðabyggingar á Íslandi. Fyrsta hugmyndin var að stofnaður yrði íbúðabanki á vegum ríkisins sem myndi útvega allt lánsfé til íbúðabygginga. Önnur hugmyndin var að ýmsir lánveitendur, aðrir en ríkið, veittu lán á fyrsta veðrétti. Íbúðabanki ríkisins veitti síðan lán á öðrum veðrétti. Þannig fengjust hærrí íbúðalán en ella og á hagstæðari kjörum. Þriðja hugmyndin var að íbúðabankinn veitti aðeins lán á fyrsta veðrétti fyrir þann hluta markaðarins sem ríkið hefði afskipti af. Lán á öðrum veðrétti kæmu svo frá öðrum lánveitendum. Hlutur íbúðabankans yrði þá stærrí og annarra lánastofnana minni en skv. hugmynd 2. Hoffman mælti svo eiginlega fyrir hugmynd 3 og hefur hún mörg einkenni þess fyrirkomulags sem var á markaðnum á fyrstu árum Íbúðalánasjóðs nærri 40 árum síðar, þ.e. á árunum 1999–2004. Eftir þær breytingar sem gerðar voru á Íbúðalánasjóði 2004 var mörkuð ný stefna um aðkomu ríkisins að íbúðafjármögnun sem að mestu leyti fylgir fyrstu hugmyndinni sem Hoffman kom með. Hoffman taldi eðlilegt að Íbúðabankinn legði til 50% af fjárþörfinni fyrir einbýlishús og 60% fyrir fjölbýlishús. Enn fremur lagði Hoffman áherslu á það í skýrslu sinni að bæjarfélögin myndu áfram útvega lóðir og hann taldi mikilvægt að það yrði gert á raunverulegu kostnaðarverði. Þá gætu bæjarfélögin lagt til viðbótarlán á hagkvæmum kjörum til nýrra íbúða fyrir þá sem ættu í sérstökum erfiðleikum með að útvega eigin fjármagn. Þar nefndi hann sem dæmi barnmargar fjölskyldur og húsnæðislaust fólk.

Hann taldi eðlilegt að vextir og afborganir yrðu reiknaðar út samkvæmt þeirri forsendu að verðgildi peninganna væri fast. Síðan yrðu settar reglur um það hvernig greiðslur yrðu uppreiknaðar í samræmi við verðgildi peninganna. Hann taldi jafnframt að ef vextir og afborganir fylgdu verðlagi myndaðist meiri áhugi á að halda verðlagi stöðugu.<sup>69</sup> Með öðrum orðum þá áttaði Hoffman sig á þeim vanda sem skapast við fjármögnun lánakerfisins þegar verðbólga er mikil og taldi að grípa þyrfti til almennrar verðtryggingar fasteignalána sem fylgdi fastmótuðum reglum.

Síðastliðna hálföld hafa bankar, lífeyrissjóðir og Húsnæðisstofnun ríkisins sinnt lánveitingum á húsnæðislánamarkaði. Miklar breytingar hafa orðið í vægi þessara aðila og einnig hafa orðið breytingar á útlánastefnu og áherslum Húsnæðisstofnunar. Vægi banka á húsnæðislánamarkaði dróst saman í byrjun áttunda áratugarins en þá var bönkum óheimilt að veita verðtryggð lán.<sup>70</sup> Að sama skapi jókst vægi eigin fjármögnunar.<sup>71</sup>

Seinustu áratugina fyrir stofnun Íbúðalánasjóðs var hlutverk banka að mestu að útvega áhættusamasta lánsféð vegna húsnæðisfjármögnunar. Þeir veittu lán á aftari veðrétti en þau íbúðalán sem fengust hjá Húsnæðisstofnun og lífeyrissjóðum. Yfirleitt var um að ræða tiltölulega lágar upphæðir til fimm eða tíu ára sem var skemmri tími en meginfjármögnunin. Þessi lán voru jafnan á mun hærrí vöxtum en íbúðalán almennt. Algengt var að þau væru verðtryggð og með yfir 8% raunvexti.<sup>72</sup> Lífeyrissjóðir veittu sjóðfélögum fasteignakaupalán allt frá því á sjöunda áratugnum. Lán lífeyrissjóðanna voru yfirleitt á sambærilegum kjörum og lán Húsnæðisstofnunar. Algengt var að hámarkslánstími væri 30 ár. Lánin voru verðtryggð og vextir ýmist fastir eða breytilegir. Lánareglur voru nokkuð mismunandi milli lífeyrissjóða. Reglur um hámarksveðhlutfall voru þó jafnan strangari hjá lífeyrissjóðunum en Húsnæðisstofnun þótt hámarkslán væru oft hærrí. Algengt var því að lántakendur fullnýttu lántökurétt sinn hjá Húsnæðisstofnun og tækju jafnframt lán hjá lífeyrissjóði sínum eins og heimilt var. Ef þörf var á meira lánsfé var það sótt til banka á

69. Hoffman, *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*.

70. Jenkins, *The housing market and housing financing in Iceland: Report on a fact-finding-mission to the State Housing Agency in Reykjavík*.

71. Sama heimild.

72. Lúðvík Eliasson og Þórarinn Pétursson, „The residential housing market in Iceland: analysing the effects of mortgage market restructuring“, bls. 25–45.



verri kjörum sem endurspegluðu aukna áhættu sem fylgdi því að vera á aftasta veðrétti. Vægi banka, lífeyrissjóða og ríkisins á húsnæðislánamarkaði hafa ráðist að töluverðu leyti af lagalegri umgjörð fasteignalána og stofnanaumgjörð Húsnæðisstofnunar.

Útlán Húsnæðisstofnunar í hlutfalli við landsframleiðslu voru nokkuð stöðug allan áttunda áratuginn (mynd 4.12). Undir lok hans dró nokkuð úr almennum lánnum til húsbýgginga en félagsleg lán jukust á móti. Útlán stofnunarinnar voru að jafnaði um 1,5% af vergri landsframleiðslu (VLF). Mikill vöxtur varð í lánveitingum Húsnæðisstofnunar árið 1984, bæði útlánnum til bygginga og ekki síður til húsnæðiskaupa, og fóru heildarútlán Húsnæðisstofnunar það árið í fyrsta sinn yfir 2% af VLF. Útlán jukust áfram næstu árin og aftur varð stórt stökk upp á við árið 1987. Þá drógust reyndar útlán til nýbygginga saman en lán til kaupa á notuðu húsnæði jukust mikið og fóru í fyrsta skipti fram úr lánnum til bygginga. Útlán héldu áfram að aukast hratt í hlutfalli við VLF og 1989 námu þau 3,3% af VLF, þar af 0,9% vegna félagslegs húsnæðis. Enn varð stökk í útlánnum Húsnæðisstofnunar 1990. Útlán hennar það ár námu 4,9% af VLF og var rúmur helmingur vegna lána til kaupa á notuðu húsnæði. Á níunda áratugnum varð nokkuð hröð þróun þar sem vægi Húsnæðisstofnunar á fasteignalánamarkaði jókst mikið og á sama tíma breyttist hlutverk hennar úr því að vera fyrst og fremst lánveitandi við nýbyggingar almenns húsnæðis, og síðar einnig félagslegra íbúða, yfir í að fjármagna fasteignaviðskipti með notað húsnæði á almennum markaði.

### 4.3.3 Húsnæðisstefna og Íbúðalánasjóður

Íbúðalánasjóður var stofnaður samkvæmt lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, og tók til starfa í byrjun árs 1999. Íbúðalánasjóður tók við starfsemi Húsnæðisstofnunar. Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna voru lagðir niður og sameinaðir Íbúðalánasjóði. Eigið fé Íbúðalánasjóðs samkvæmt stofnefnahagsreikningi var tæpir 6,9 milljarðar króna. Það fól í sér endurmat á eigin fé þeirra sjóða sem runnu inn í Íbúðalánasjóð. Samkvæmt því var eigið fé Byggingarsjóðs ríkisins við stofnun Íbúðalánasjóðs 16,8 milljarðar, eigið fé húsbúðadeildarinnar var 6,3 milljarðar og eigið fé Byggingarsjóðs verkamanna var neikvætt um 16,2 milljarða.<sup>73</sup>

Samkvæmt lögum var Íbúðalánasjóði ætlað að sjá um framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda, þ.e. að „stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.“<sup>74</sup> Nánar er fjallað um hlutverk Íbúðalánasjóðs í kafla XX.

Íbúðalánasjóður skal „stuðla að því með lánveitingum [...] að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum [...]“

#### 4.3.3.1 Breytingar á húsnæðisstefnu 1999

Með stofnun Íbúðalánasjóðs varð breyting á því hvernig unnið var að félagslegum markmiðum húsnæðisstefnunnar. Meginþungi félagslega húsnæðiskerfisins fluttist við stofnun Íbúðalánasjóðs í svokallað viðbótarlánakerfi. Í stað lána til félagslegra eignaríbúða veitti Íbúðalánasjóður viðbótarlán sem bættust við almenn húsnæðislán. Viðbótarlánin voru veitt með veði næst á eftir almennu láni Íbúðalánasjóðs og gátu numið allt að 25% af verðmæti íbúðar þannig að samanlagt veðhlutfall almenns láns og viðbótarláns var hæst 90%. Húsnæðisnefnd viðkomandi sveitarfélags, skipuð af sveitarstjórn, þurfti fyrst að samþykkja umsókn um viðbótarlán. Þær reglur sem sveitarfélögin settu sér um veitingu viðbótarlána voru mismunandi og í sumum tilfellum voru þær ekki í samræmi við lög og reglugerðir.<sup>75</sup> Viðbótarlánin báru lítið eitt hærri vexti en almenn lán Íbúðalánasjóðs og voru þeir 5,3% árið 2004. Lánstíminn var 40 ár. Lánin voru veitt á grundvelli greiðslumats og tóku mið af eignum og tekjum. Tekjumörkin voru nokkuð há og áttu því mun fleiri rétt á viðbótarlánnum en félagslegu eignaríbúðalánunum sem þau komu í staðinn fyrir. Viðmið vegna framfærslu sem notuð voru við greiðslumat vegna viðbótarlána voru lág. Miðað var við meðaltækjur síðustu þriggja ára og því verulegur hvati fyrir eignarlítið fólk sem var nýkomið úr námi og komið með góðar tekjur að nýta sér viðbótarlánin. Árið 2003

Fleiri áttu rétt á 90% viðbótarlánnum en þeir sem féllu undir félagsleg viðmið í fyrra kerfi

Félagslega húsnæðiskerfið fluttist í viðbótarlánakerfi við stofnun ÍLS

73. Íbúðalánasjóður, *Stofnefnahagsreikningur 1. janúar 1999*.

74. 1. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál.

75. Félagsmálaráðuneytið, *Skýrsla nefndar um mat á framkvæmd viðbótarlána*.

var þriðjungur þeirra er tóku viðbótarlán með tekjur sem voru meira en 20% yfir viðmiðunartekjum ef aðeins var horft til síðustu þriggja mánaða. Viðbótarlánakerfið fól því í sér hvata fyrir eignalítið fólk með góðar tekjur til þess að kaupa húsnæði sem fyrst með háu veðsetningarhlutfalli frekar en að safna sér eigin fé áður en ráðist var í kaup.

Á árunum 1999–2003 var fimmta hvert lán Íbúðalánasjóðs viðbótarlán og árið 2003 var hlutfallið 27%. Fleiri viðbótarlánþegar en almennir leituðu eftir greiðsluerfiðleikaúrræðum hjá Íbúðalánasjóði og í árslok 2003 voru 9% viðbótarlána sem veitt voru 1999–2002 í vanskilum og 6,6% höfðu fengið greiðsluerfiðleikaúrræði svo sem lengingu, frýstingu eða vanskil sett á skuldabréf.<sup>76 77</sup>

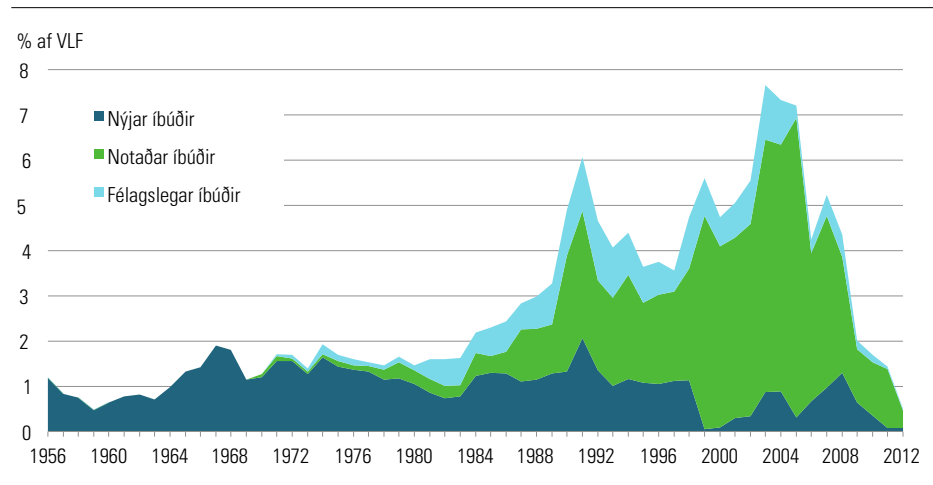
Almenn lán Íbúðalánasjóðs voru fjármögnuð á sama hátt og almenn útlán Húsnæðisstofnunar höfðu verið, þ.e. með útgáfu húsbrefa. Húsnæðisstofnun hafði jafnframt gefið út húsnæðisbréf til þess að endurfjármagna eldri fjármögnunarlán og einnig til að fjármagna ný félagsleg lán. Útgáfu nýrra húsnæðisbréfa var hætt þegar Íbúðalánasjóður hóf útgáfu íbúðabréfa.<sup>78</sup> Á fyrsta starfsári Íbúðalánasjóðs jukust útlán og fóru aftur yfir 5% af VLF en það hafði ekki gerst síðan 1991 (mynd 4.13).

Enn var slakað á útlánareglum árið 2000 þegar heimilað var að veita fleiri en eitt lán til sama aðila. Lögum um fasteignamat var breytt 2001 og þá lækkaði brunabótamat. Við því var brugðist með því að hækka hámarksveðsetningu í hlutfalli við brunabótamat í 85%. Hámarkslánsupphæðir voru hækkaðar aftur í 9 milljónir króna vegna nýrra íbúða og 8 milljónir vegna notaðra.

Með stofnun Íbúðalánasjóðs hélt sú þróun áfram að auka aðgengi almennings að ríkistryggðu húsnæðislánakerfi og markaðsvæða jafnframt félagslega lánakerfið eftir föngum. Fljótlega var farið að leggja grunninn að þeirri breytingu á fjármögnun sjóðsins sem tók gildi sumarið 2004.

Aðgengi almennings að ríkistryggðu lánakerfi var aukið í skrefum

Mynd 4. 13 Útlán Húsnæðisstofnunar og Íbúðalánasjóðs 1956–2012



Heimildir: Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (1997), ársskýrslur Húsnæðisstofnunar, Íbúðalánasjóður, Hagstofa Íslands og Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

#### 4.3.3.2 Breytingar á húsnæðisstefnu 2004

Miklar breytingar voru gerðar á Íbúðalánasjóði á árinu 2004. Fjármögnun sjóðsins var breytt um sumarið 2004 og útlánareglum var breytt í lok ársins. Hér fylgir stutt umfjöllun um þessar breytingar en ítarlega er fjallað um breytinguna á fjármögnun og útlánnum sjóðsins í kafla 9.

76. Sama heimild.

77. Í ítarefni 4.B í lok kaflans er fjallað um greiðsluerfiðleikaúrræði, einkum þau sem voru í boði frá árinu 2009.

78. Íbúðalánasjóður, slóð [www.isl.is](http://www.isl.is).

## 4.3.3.2.1 Breytingar á fjármögnun

Undirbúningur við breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs hófst árið 2001 en í mars það ár var skipuð nefnd um endurskipulagningu á útgáfumálum sjóðsins.<sup>79</sup> Nefndinni var falið að gera tillögur að breyttu formi skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs í þeim tilgangi að einfalda útgáfuna og stuðla að vaxtamyndun á markaði.

Útgáfa sjóðsins á skuldabréfum þótti óþarflega flókin þar sem gefnar voru út tvær gerðir skuldabréfa, húsbref og húsnæðisbref. Verðlagning húsbrefa á markaði þótti einnig flókin vegna útdráttarfyrirkomulags og möguleika á aukaútdrætti. Útdráttarfyrirkomulagið var valið á sínum tíma vegna þess að útgáfa húsbrefa hófst áður en rafræn skráning verðbrefa kom til. Það hefði því kallað á mikla handavinnu við skráningu afborgana þar sem mörg bref, hvert með tiltölulega lága upphæð, voru gefin út í hverjum flokki og flokkarnir voru fremur litlir. Aðaláherslan var á að þeir væru sem næst veittum lánnum í líftíma og vaxtabyrði. Þess vegna var valin sú leið að hafa aðeins einn gjalddaga á hverju húsbrefi þar sem uppsafnaðir vextir og verðbætur yrðu greiddar ásamt höfuðstól. Meðallíftími var svo stilltur af við afborganir með útdráttarfyrirkomulagi og einnig var mögulegt að framkvæma aukaútdrætti til að mæta fyrirframgreiðslum. Þeim mátti einnig mæta með því að kaupa bréfin á markaði og var það hagkvæmt þegar vextir voru hækkandi. Eigandi húsbrefs stóð því ávallt frammi fyrir endurfjárfestingaráhættu. Því meira sem vextir lækkuðu, því líklegra var að húsnæðislán yrðu endurfjármögnuð og þar með að Íbúðalánasjóður drægi út húsbrefin. Þessi áhætta endurspegladist í markaðsvöxtum bréfanna.

Íbúðalánasjóður hafði einnig gefið út húsnæðisbref sem voru notuð til að fjármagna viðbótarlán og til endurfjármögnunar eldri útgáfu byggingarsjóðanna sem Íbúðalánasjóður hafði tekið við. Húsnæðisbréfin voru frábrugðin húsbrefunum að því leyti að þau voru ekki uppgreiðanleg. Húsnæðisbréfin voru líka gefin út í færri og stærri flokkum og voru því seljanlegri á markaði. Hvort tveggja leiddi til þess að ávöxtunarkrafa húsnæðisbréfa á markaði var lægri en krafa á sambærilegum húsbrefum.

Nefndinni um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs var einnig falið að skoða hvort það væri fýsilegt að ríkissjóður einbeitti sér að útgáfu óverðtryggðra skuldabréfa. Það myndi þýða að Íbúðalánasjóður gegndi því hlutverki að halda úti verðtryggðum skuldabréfaflokkum sem mynduðu grunn að verðlagningu annarra verðtryggðra skuldabréfa. Í október 2003 skilaði nefndin skýrslu þar sem hún lagði til að Íbúðalánasjóður gæfi aðeins út eina tegund verðbrefa í staða tveggja. Þessi nýju bréf, íbúðabréf, yrðu verðtryggð jafngreiðslubref með fjórum endurgreiðslum á ári. Flokkar yrðu fáir og útgáfa skipulögð þannig að það yrðu til dæmis tíu ár á milli lokagjalddaga og fyrst yrði byrjað með til dæmis fjóra flokka. Jafnframt yrði eigendum húsbrefa og húsnæðisbréfa boðið að skipta þeim fyrir íbúðabréf þegar markaðsverð á þeim hefði myndast. Þannig yrðu nýju skuldabréfaflokkarnir fljótt stórir sem styddi við verðmyndun bréfanna á markaði. Við skiptin þyrfti að taka tillit til þess að Íbúðalánasjóður bæri „verulega vaxtaáhættu ef almennir vextir verða undir vöxtum fasteignaveðbrefa og uppgreiðslur þeirra aukast. Úr þessari áhættu má draga með því að fara hægar í skipti á Húsbrefum.“<sup>80</sup> Ennfremur taldi nefndin æskilegt að sett yrði upp aðalmiðlarakerfi fyrir íbúðabréf, sambærilegt og með ríkisbref. Þá væri einnig mikilvægt að kanna möguleika á uppgjöri íbúðabréfa í erlendri uppgjörsmiðstöð.

Nefndin lagði til að lán yrðu afgreidd í peningum en ekki með skuldabréfum eins og tíðkaðist í húsbrefakerfinu og að vextir á útlánnum ákvörðuðust með álagi á markaðsvexti í undangengnum útboðum íbúðabréfa. Aldrei yrðu veitt lán nema að lokinni fjármögnun með skuldabréfaútbóði. Aðeins yrði heimilt að greiða upp lán gegn þóknun sem yrði jafnhá mismun á markaðsverðmæti lánsins og samsvarandi íbúðabréfs. Íbúðalánasjóður gæti þá keypt íbúðabréf á markaðnum fyrir andvirði uppgreiðslu án þess að skaðast. Nefndin gekk út frá því að íbúðabréf væru ekki uppgreiðanleg en Íbúðalánasjóður myndi kaupa bréf á markaði á móti uppgreiðslum og lántakandinn myndi bera kostnað af því ef einhver væri.

2001 var skipuð nefnd um endurskipulagningu skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs

Nefndi lagði til einföldun á útgáfum sjóðsins ...

... en vakti athygli á hættu á uppgreiðslum ef vextir lækkuðu

79. Bergþóra Bergsdóttir og fleiri, *Endurskipulagning á verðbrefaútgáfu Íbúðalánasjóðs*. Aðrir í nefndinni voru Ingi Valur Jóhannsson, Sigurður Geirsson, Sigurður Árni Kjartansson og Tómas Örn Kristinsson.

80. Sama heimild, bls. 5.

Skuldabréfaútgáfur voru einfaldaðar 2004 en ekki var gripið til nægjanlegra vana vegna uppgreiðsluáhættu

Samkvæmt álitni nefndarinnar átti fljótlega eftir útgáfu íbúðabréfa að bjóða upp á skipti á öllum flokkum útistandandi húsnæðisbréfa. Hægar átti að fara í að skipta út húsbrefum vegna þeirrar áhættu sem gat skapast við uppgreiðslur en nefndin taldi hættu á að þær gætu orðið miklar vegna lækkandi vaxta. Til að bregðast við þessu þyrfti Íbúðalánasjóður að geta efnt til aukaútdráttar húsbrefa eða að kaupa bréf á markaði. Nefndin taldi mikilvægt að meta vaxtaáhættuna árlega og gefa út áætlun um hve mikil skipti á húsbrefum fyrir íbúðabréf væru áætluð á hverju ári.

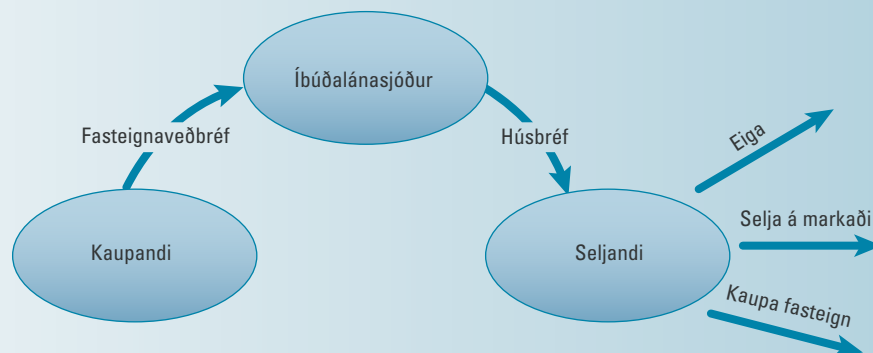
Útgáfu Íbúðalánasjóðs var breytt um mitt ár 2004. Að flestu leyti var farið eftir ráðleggingum nefndarinnar en þó var vikið frá þeim í tveimur veigamiklum atriðum. Hið fyrra er að uppgreiðslur lántakanda voru leyfðar án uppgreiðslugjalds. Vaxtaáhætta Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu lána varð því mun meiri en ef farið hefði verið að tillögum nefndarinnar að þessu leyti. Áhætta vegna uppgreiðslna einskorðaðist ekki við lán úr húsbrefakerfinu og eldri kerfum heldur var hún einnig mikil í nýja kerfinu. Hitt atriðið er að mun hraðar var farið í skuldabréfaskiptin en lagt var til. Líkt og nefndin stakk upp á var unnið mat á því hve hratt bæri að fara í skiptin. Það mat var síðan hunsað í framkvæmd og stærstum hluta útistandandi húsbrefa skipt fyrir hin nýju íbúðabréf sem voru án uppgreiðsluákvæðis. Áhætta Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu lána var því aukin verulega þrátt fyrir ráðleggingar sem sjóðurinn fékk um hvernig væri unnt að draga úr henni. Framkvæmdin stangaðist á við ráðgjöf á þann hátt að uppgreiðsluáhætta vegna eldri lána var aukin verulega (þar sem svigrúm til að bregðast við henni minnkaði vegna þess hve langt var gengið við að skipta íbúðabréfum fyrir útistandandi húsbref) og uppgreiðsluáhætta sjóðsins vegna nýrra lána varð veruleg í stað þess að hún væri hjá lántakandanum líkt og gert var ráð fyrir í tillögum nefndar um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs. Nánar er fjallað um skuldabréfaskiptin í kafla 9.6.

#### Rammagrein 4.5 Lántaka í húsbrefa- og íbúðabréfakerfum

##### Fyrirkomulag og fjármögnun húsnæðislána í húsbrefakerfinu

Húsbrefakerfið var við lýði frá árinu 1989 til ársins 2004. Lántökakerfið var eins konar skuldabréfaskiptakerfi. Íbúðarkaupandi gaf út fasteignaveðbréf þar sem hann viðurkenndi að skulda ákveðna upphæð. Seljandi íbúðarinnar fékk húsbref sem var verðtryggt skuldabréf gefið út af Íbúðalánasjóði. Húsbrefið gat seljandi síðan notað til að kaupa aðra fasteign, selt á verðbréfamarkaði eða átt sjálfur.

##### Mynd 1 Fasteignaviðskipti í húsbrefakerfinu og útgáfa og ráðstöfun skuldabréfa



Eftir að fasteignaveðbréf var gefið út gat liðið nokkur tími þangað til því var skipt fyrir húsbref. Því þurfti að reikna út hversu mikið af húsbrefum átti að afhenda fyrir fasteignaveðbréf. Til að ákveða skiptin milli bréfanna þurfti að taka mið af áföllnum vöxtum og verðbótum á þeim degi sem húsbrefin voru afhent. Mismunurinn á andvirði veðbréfs og húsbrefs var greiddur út í peningum. Verðgildi sem seljandi fékk í forni húsbrefa og peninga var það sama og verðgildi fasteignaveðbréfsins að frádregnu lántökugjaldi.

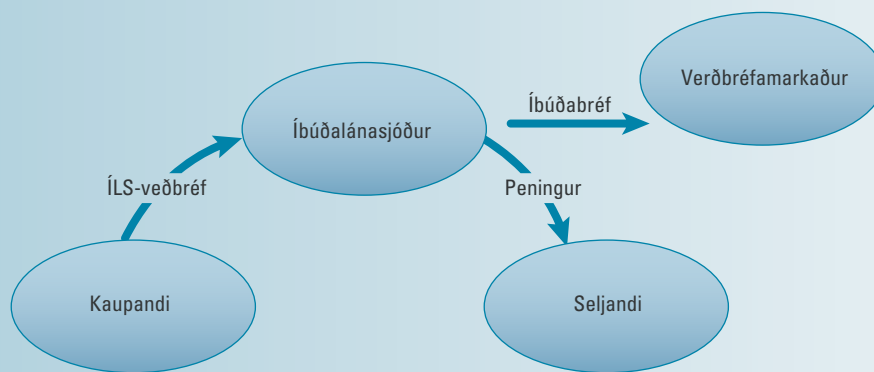
Eftir að húsbreifið var gefið út gat virði þess breyst. Það gat til dæmis minnkað ef markaðsveltir hækkuðu því þá gat fjárfestir keypt sambærileg bréf á markaði á hærri vöxtum. Ef eigandi húsbreðsins vildi selja það fyrir lokagjalddaga og vextir höfðu hækkað fékk hann minna fyrir bréfið en nafnverð þess, það var með öðrum orðum selt með afföllum. Því fylgdi að jafnvel þótt húsbreifið væri gefið út á 5,1% vöxtum voru vextirnir í raun og veru lægri. Á sama hátt, ef markaðsveltir lækkuðu og eigandi húsbreðsins vildi selja það fyrir lokagjalddaga fékk hann meira fyrir bréfið en nafnverð þess, það var með öðrum orðum selt á yfirverði. Þá má segja að húsbreifið hafi í raun borið hærri vexti en 5,1%. Eigandi húsbreðsins, íbúðarseljandi, bar áhættu af þessum vaxtamun nema um annað væri samið.

Útgáfa húsbreða og húsnæðisbreða átti að fjármagna útlán og rekstur sjóðsins. Húsbrefin áttu að sjá um fjármögnun almennra útlána en húsnæðisbrefin áttu að sjá um félagsleg lán Íbúðalánasjóðs sem og endurfjármögnun eldri lána. Húsbrefin voru verðtryggð kúlubréf, þ.e. höfuðstóllinn var greiddur í einu lagi í lok lánstímans ásamt vöxtum og verðbótum. Húsbrefin voru innkallanleg en fjórum sinnum á ári var hluti bréfanna dreginn út og þau greidd að fullu. Íbúðalánasjóður gat einnig efnt til viðbótarútdráttar til þess að jafna greiðslufæði fjármögnunar og útlána. Það þýddi að Íbúðalánasjóður gat innkallað húsbrefin áður en lánstímanum lauk sem gaf honum ákveðið svigrúm til að bregðast við uppgreiðslum lána. Húsnæðisbrefin voru verðtryggð jafngreiðslubréf.<sup>1</sup>

### Fyrirkomulag og fjármögnun húsnæðislána í íbúðabréfakerfinu

Með tilkomu íbúðabréfakerfisins árið 2004 breyttist lánafyrirkomulagið. Eftir greiðslumat útbýr Íbúðalánasjóður svokallað ÍLS-veðbréf (áður fasteignaveðbréf) þar sem skuldari viðurkennir að hann skuldi ákveðna upphæð ásamt vöxtum og verðbótum. Bréfinu er þinglýst og það afhent Íbúðalánasjóði. Lántakandinn fær síðan andvirði veðbréðsins í peningum. Með tilkomu ÍLS-veðbréða þarf ekki lengur að reikna út skiptin á milli húsbreða og fasteignaveðbréða þar sem lántakandinn fær andvirði ÍLS-veðbréðs greitt í peningum. Lántökufyrirkomulagið er því einfaldara og auðskiljanlegra fyrir lántakendur heldur en í húsbrefakerfinu.

### Mynd 2 Fasteignaviðskipti í íbúðabréfakerfinu og útgáfa skuldabreða



Í íbúðabréfakerfinu eru vextir ákveðnir í takt við markaðsverti og breytast jafnvel mánaðarlega. Hægt er að taka lán með eða án uppgreiðsluþóknunar. Annars vegar getur lántakandi greitt lægri vexti og þarf þá að borga uppgreiðsluþóknun vilji hann leggja inn á lánið eða greiða það upp í heild sinni áður en lánstímanum lýkur. Hins vegar getur lántakandi valið að borga hærri vexti en vera um leið laus við uppgreiðsluþóknun.

Í húsbrefakerfinu tók seljandi á sig vaxtaáhættu húsbreða frá því að kaupsamningur var undirritaður þar til hann seldi þau, nema um annað væri samið. Það þýddi að ef ávöxtunarkrafa húsbreða var önnur á markaði voru þau ýmist seld með afföllum eða yfirverði. Þessi áhætta og óvissan sem henni fylgdi er ekki lengur til staðar í nýja kerfinu þar sem seljandinn fær peninga en ekki húsbref.

Íbúðabréfin (HFF14, HFF24, HFF34, HFF44) eru gefin út í staðinn fyrir húsbref og húsnæðisbréf til að fjármagna húsnæðislán Íbúðalánasjóðs og endurfjármagna fyrri lán. Bréfin eru verðtryggð jafngreiðslubréf. Íbúðabréfin eru hins vegar ekki innkallanleg líkt og húsbrefin voru og þarf því að bregðast við uppgreiðslum lána með öðrum hætti.

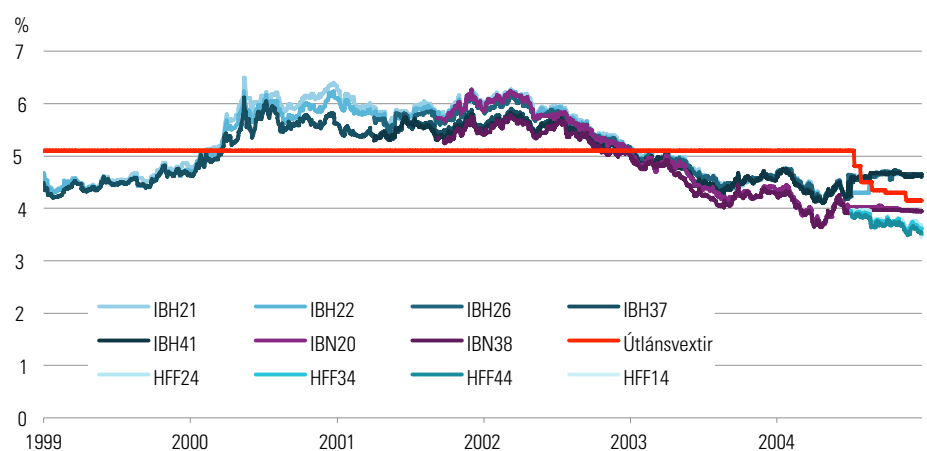
1. Bergþóra Bergsdóttir og fleiri, *Endurskipulagning á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs*.

Íbúðabréfin eru ekki innkallanleg þrátt fyrir að þau séu notuð til þess að fjármagna húsnæðislán sem hægt er að greiða upp. Það var gert til þess að ná fram lægri vöxtum með því að flytja uppgreiðsluáættuna frá eiganda bréfanna til Íbúðalánasjóðs sem þurfti að mæta þeirri áhættu með herra álagi en ella á sínum útlánum. Einnig er hugsanlegt að skuldabréf sem voru allt í senn gefin út í krónum, verðtryggð og innkallanleg, hafi þótt of flókin til þess að laða að sér erlenda fjárfesta.<sup>81</sup> Íbúðabréfin eru því að flestu leyti sambærileg við húsnæðisbréfin. Með því að flytja nær alla fjármögnun Íbúðalánasjóðs yfir í íbúðabréfakerfið var fljótlega hægt að byggja upp stóra markaðshæfa flokka skuldabréfa og stuðla þannig að virkum viðskiptum með bréfin á markaði. Þannig urðu þau meira aðlaðandi í augum fjárfesta þar sem seljanleikaálagið var minna en á fyrri skuldabréfaflokkum sjóðsins. Til að stækka enn frekar mögulegan kaupendahóp voru bréfin frá upphafi skráð í alþjóðlegt uppgjörskerfi.

Íbúðabréfin eru áhættuminni eign og ávöxtunarkrafa þeirra á markaði því lægri en húsbrefanna. Sambærilegur munur var á húsbrefum og húsnæðisbrefum og var munur á ávöxtunarkröfu þeirra lagður til grundvallar við verðlagningu í skiptunum. Húsnæðisbréfin voru einnig í stærri flokkum en húsbrefin og því seljanlegri. Það skilar einnig lægri kröfu en erfitt eða ógerlegt er að meta hve stór hluti munarins á ávöxtunarkröfu húsnæðisbréfa og húsbrefa stafaði af minni seljanleikaáættu húsnæðisbréfanna og hve stór hluti var vegna þess að húsbrefin voru útdraganleg. Íbúðabréfin eru svo í enn stærri flokkum og enn seljanlegri auk þess að vera uppgjörshæf í erlendum uppgjörskerfum. Ávöxtunarkrafa þeirra er því enn lægri en húsnæðisbréfanna.

Þegar breytingum á fjármögnun Íbúðalánasjóðs var hrundið í framkvæmd sumarið 2004 voru vextir á lánum hjá sjóðnum jafnframt lækkaðir. Vextirnir höfðu verið 5,1% frá því 1994. Í húsbrefakerfinu höfðu lánin verið afgreidd í formi skuldabréfs. Virði bréfsins á markaði var í raun það sem lántakandinn fékk til að greiða þeim sem hann keypti af. Virði lánsins var því yfirleitt nokkuð frábrugðið þeirri lánsupphæð sem afgreidd var miðað við nafnverð húsbrefanna sem lántakandinn fékk afhent. Markaðsvirði bréfsins var ýmist undir nafnverði, þ.e. bréfið var selt með afföllum, sem er önnur leið til að segja að lánsvextirnir hafi verið hærri en nafnvextir bréfsins, eða að bréfið var selt á markaði á yfirverði eða með álagi, þ.e. lánsvextirnir voru undir nafnvöxtum bréfsins. Raunverulegir vextir lánanna sveifluðust því eftir markaðsaðstæðum og þróun markaðsvaxta húsbrefa 1999–2004 er sýnd á mynd 4.14. Nafnvextir á lánum Íbúðalánasjóðs voru lækkaðir úr 5,1% í 4,8% í júlí 2004 og í lok ársins voru þeir komnir niður í 4,15%.

Mynd 4.14 Markaðsvextir húsbrefa (IBH), húsnæðisbréfa (IBN) og íbúðabréfa (HFF) og útlánavextir Íbúðalánasjóðs 4. janúar 1999 – 30. desember 2004



Heimildir: Kauphöll Íslands og Íbúðalánasjóður.

81. Skýrsla Heiðars Más Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð og fl.

## 4.3.3.2.2 Breytingar á útlánareglum

Lögum um Íbúðalánasjóð var breytt aftur í desember 2004 en þær breytingar sneru að útlánareglum sjóðsins. Í aðdraganda alþingiskosninganna 2003 kom Framsóknarflokkurinn með þá hugmynd að hækka lánshlutfall almennra lána í 90% en svo hátt lánshlutfall hafði aðeins verið í boði til þeirra sem voru undir tekju- og eignamörkum sem sjóðurinn setti. Samhliða hækkun lánshlutfalls átti fjárhæð lánanna að hækka. Í tillögum sem útfærðar voru af flokknum var stungið upp á að þessi hækkun á lánsviðmiðum yrði innleidd í þrepum á nokkrum árum. Hækkun veðhlutfalls á lánum Íbúðalánasjóðs fór inn í stjórnarsáttmála og tillögurnar þróuðust nokkuð í meðförum vinnuhóps sem settur var á fót af félagsmálaráðherra sumarið 2003. Þegar kom að framkvæmdinni í desember 2004 var lánshlutfallið hækkað í 90% þegar í stað og hámarkslánsfjárhæð var einnig hækkuð hraðar en áður hafði verið stefnt að. Hámarksupphæð láns takmarkaði lántökur einstaklinga hjá Íbúðalánasjóði og á meðan hún var tiltölulega lág nýttist það kaupendum ódýrari eigna að veðhlutfallið var hærra en áður. Nánar er fjallað um þessar breytingar á útlánareglum Íbúðalánasjóðs árið 2004 í kafla 9.

Helsta ástæða þess að upphaflega var gert ráð fyrir því að þessar breytingar yrðu innleiddar í nokkrum skrefum var óttinn við að annars gæti farið af stað „eftirspurnarsprenging“ á húsnæðismarkaði sem leiddi til mikilla verðhækkana.<sup>82</sup> Þegar lagabreytingin var gerð í lok árs 2004 höfðu stærstu viðskiptabankarnir og sparisjóðir boðið íbúðalán í nokkra mánuði á sambærilegum eða hagstæðari kjörum en Íbúðalánasjóður. Þá ákváðu starfsmenn sjóðsins að réttast væri að taka þátt í samkeppni við bankana af fullum þunga og hámarkslánshlutfall hjá Íbúðalánasjóði var í einu skrefi fært í 90% af verðmæti eignar (mynd 4.15). Þá var fasteignaverð þegar tekið að rísa hratt og uppgreiðslur á lánum Íbúðalánasjóðs streymdu inn en sjóðurinn var einmitt nýbúinn að gera sér erfitt fyrir með að bregðast við þeirri fyrirsjáanlegu og, eins og nánar er lýst í kafla XX, margfyrirséðu þróun. Ýmsir aðilar, m.a. Seðlabankinn, fjármálaráðuneytið og Lánasýsla ríkisins, höfðu bent á að Íbúðalánasjóður mætti eiga von á aukinni samkeppni frá bönkunum. Því gæti komið til mikilla uppgreiðslna sem sjóðurinn þyrfti að verja sig fyrir.

Haft er eftir Halli Magnússyni starfsmanni Íbúðalánasjóðs í Morgunblaðinu 31. desember 2003 að lán bankanna í erlendum gjaldmiðlum sem þá voru í boði hafi ekki komið Íbúðalánasjóði á óvart og það hefði verið fyrirsjáanlegt að þeir myndu bregðast við tillögum um 90% lán Íbúðalánasjóðs. Sjóðurinn gerði jafnframt ráð fyrir því að bankarnir færu að bjóða sambærileg lán og Íbúðalánasjóður haustið 2004 samkvæmt frétt í Morgunblaðinu 20. desember 2004 þar sem vitnað er í sama starfsmann sjóðsins.<sup>83</sup> Þetta er einkar athyglisvert í ljósi þess að í maí 2010 gaf Íbúðalánasjóður út skýrslu þar sem segir um innkomu bankanna á fasteignalánamarkað haustið 2004: „Þessar afdrifaríku breytingar bankakerfisins voru gerðar án aðvörunar og án nokkurs samstarfs bankakerfisins við stjórnvöld, seðlabanka, fjármálaeftirlit eða aðra þá aðila sem að efnahagsmálum koma.“<sup>84</sup> Enn fremur segir í skýrslu Íbúðalánasjóðs:

Eftir 24. ágúst 2004 þegar bankarnir lögðu til atlögu við Íbúðalánasjóð með skilyrðum um 1. veðrétt og uppgreiðslu lána Íbúðalánasjóðs til þeirra sem kusu að nýta sér haftalaus lágvaxtalán þeirra hafði það enga efnahagslega þýðingu að fresta innleiðingu 90% lána Íbúðalánasjóðs og leiðréttingu hámarkslána sjóðsins langt umfram fyrirliðgjandi áætlanir um hækkun hámarksláns á árunum 2006–2007.<sup>85</sup>

Á mynd 4.15 sést að hugmyndir um að hækka lánshlutfall hjá Íbúðalánasjóði í 90% í einu skrefi komu fyrst fram haustið 2003 hjá ráðgjafahópi um útfærslu breytinganna en þeim hópi stýrði Hallur Magnússon hjá Íbúðalánasjóði.<sup>86</sup> Nánar er fjallað um aðdraganda og framkvæmd þessara breytinga í kafla 9.1.

Í desember 2004 var hámarksveðhlutfall almennra lána ÍLS hækkað í 90%

„Þetta er jákvætt og kemur okkur ekki á óvart, enda fyrirsjáanlegt að bankar myndu bregðast við tillögum félagsmálaráðherra um 90% almenn húsnæðislán á lægstu mögulegum vöxtum.“

*Morgunblaðið*, „Meiri áhætta að taka húsnæðislán í erlendri mynt“, 31. desember 2003.

82. Minnisblað Árna Magnússonar um mögulega framtíðarskipan íbúðalána. 28. mars 2003.

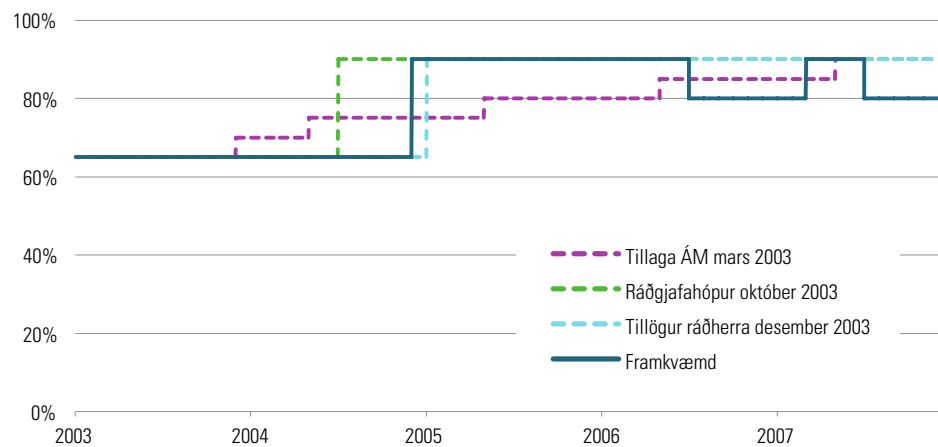
83. *Morgunblaðið*, „Hallur Magnússon, sviðsstjóri hjá Íbúðalánasjóði – Gerðu ráð fyrir innkomu banka og uppgreiðslum“, 20. desember 2004. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/835811/>

84. Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnadóttir og Guðmundur Guðmarsson, *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánnum Íbúðalánasjóðs 2004 – greinargerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis*, bls. 12.

85. Sama heimild.

86. Minnisblað Halls Magnússonar o.fl., um hækkun hámarkslána til félagsmálaráðherra 30. október 2003.

Mynd 4.15 Þróun hámarkslánshlutfalls almennra lána Íbúðalánasjóðs janúar 2003 – desember 2007

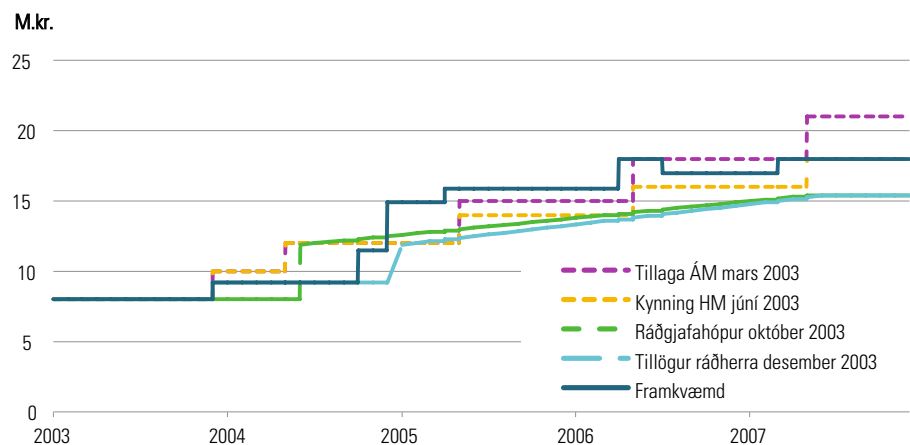


Samkvæmt tillögum Árna Magnússonar í mars 2003, samkvæmt tillögum ráðgjafahóps félagsmálaráðuneytisins í október 2003, samkvæmt tillögum félagsmálaráðherra í desember 2003 og eins og því var breytt.  
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Hámarkslán ÍLS voru hækkuð um 66% vegna nýs og 86% vegna notaðs húsnæðis 2004

Hámarkslán sjóðsins til einstaklinga voru hækkuð úr 9 milljónum króna fyrir nýtt húsnæði og 8 milljónum króna fyrir notað húsnæði í 9,7 milljónir (nýtt) og 9,2 milljónir (notað) í desember 2003. Í október 2004 voru svo öll almenn lán hækkuð í 11,5 milljónir króna og í 14,9 milljónir í desember og höfðu þá hækkað um 66% vegna nýs húsnæðis og um 86% vegna notaðs húsnæðis á einu ári. Í apríl 2005 voru hámarkslán hjá Íbúðalánasjóði hækkuð í 15,9 milljónir og í 18 milljónir í apríl 2006 og hækkunin þá alls orðin 77% vegna nýs húsnæðis og 99% vegna notaðs á 28 mánuðum en íbúðaverð hækkaði um 70% á sama tíma. Hækkun hámarksláns varð því hraðari í framkvæmd en til stóð þegar tillögunar voru útfærðar (mynd 4.16).

Mynd 4.16 Þróun hámarksláns Íbúðalánasjóðs janúar 2003 – desember 2007



Samkvæmt tillögum Árna Magnússonar í mars 2003, samkvæmt kynningu Halls Magnússonar í júní 2003, samkvæmt tillögum ráðgjafahóps félagsmálaráðuneytisins í október 2003, samkvæmt tillögum félagsmálaráðherra í desember 2003 og eins og því var breytt.  
Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Aukið framboð lána skilaði hækkan húsnæðisverðs, aukinni fjárfestingu, aukinni skuldsetningu og meiri einkaneyslu

Þessar breytingar, hækkan lánshlutfalls og hámarksláns, juku eftirspurn eftir húsnæði. Þau líkön af húsnæðismarkaði sem skoðuð voru hér að framan og þau sem er að finna í viðauka við þennan kafla sýna að því hefði mátt búast við (i) örri hækkan húsnæðisverðs sem síðan myndi hjaðna á ný, (ii) aukinni fjárfestingu í íbúðarhúsnæði á meðan húsnæðisverð væri hátt, (iii) aukinni skuldsetningu almennings, og (iv) tímabundið



aukinni einkaneyslu. En ýmislegt fleira gerðist um sama leyti. Mikill vöxtur varð í íbúðalánnum bankanna sem einnig nýttu sér gott aðgengi að ódýru erlendu lánsfé som og greiðvikinni lausafjárþyrngreiðslu í Seðlabankanum. Lækkun Seðlabankans á bindiskyldu árið 2003 hafði einnig skapað mikla útlánagetu hjá lánastofnunum.

### 4.3.3.3 Samkeppni við banka

Með stofnun Íbúðalánasjóðs og síðan þeim breytingum sem gerðar voru á starfsemi hans 2004 voru tekin lokaskrefin í þeirri þróun að víkja sem mest frá því að framfylgja félagslegri húsnæðisstefnu. Þess í stað var búinn til sérstakur húsnæðisfjármögnunarbanks í eigu ríkisins sem veitti íbúðalán í samkeppni við einkarekna viðskiptabanka.

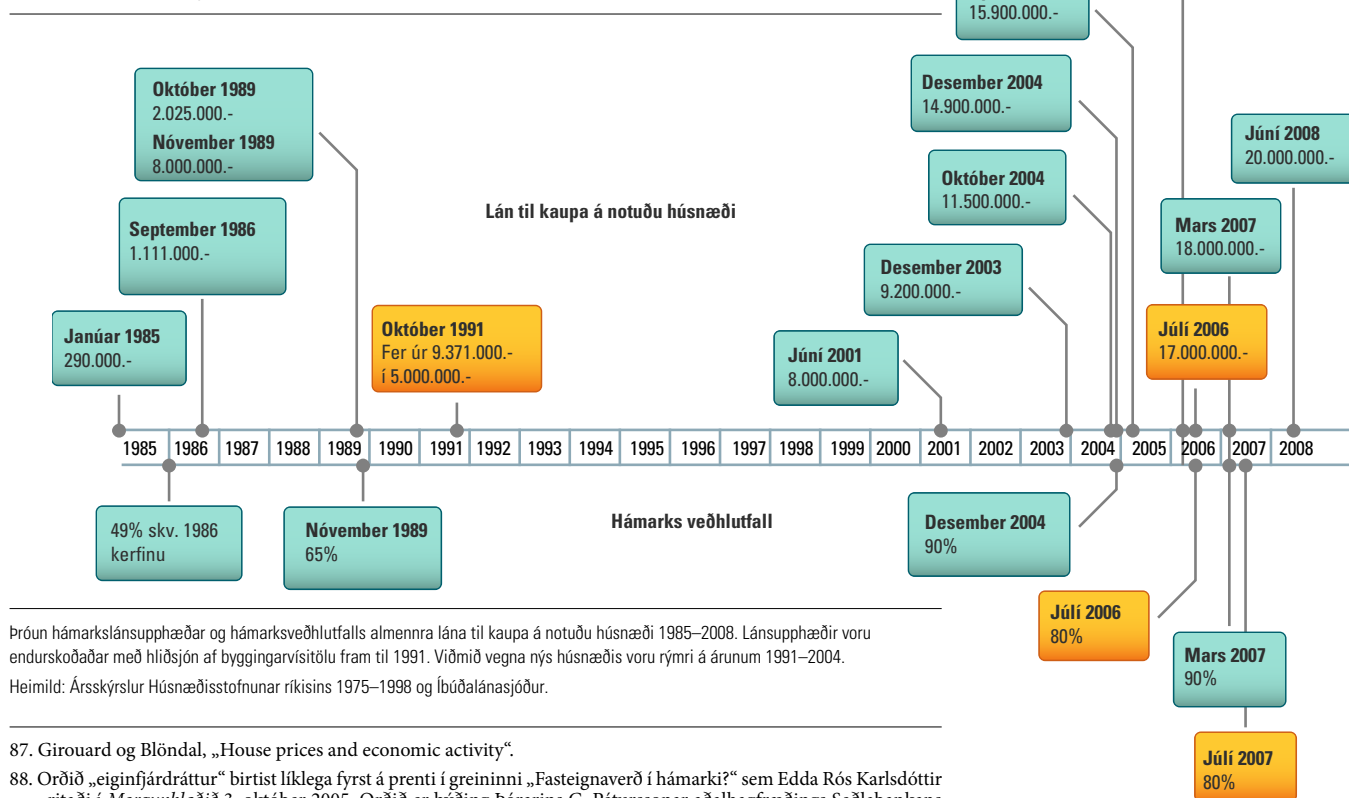
Það er vel þekkt að markaðsvæðing íbúðalána auðveldar heimilunum að fjármagna neyslu sína með lántöku sem byggist á húsnæðisauði þeirra.<sup>87</sup> Rýmri aðgangi að lánsfé og slakari lánakröfum fylgir oft eiginfjárráttur heimilanna.<sup>88</sup> Rannsóknir Efnahags- og framfarastofnunarinnar benda til þess að hækkandi fasteignaverði fylgi auðsáhrif á einkaneyslu auk þess sem aðgengi að lausafé batnar.

Miklar uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði voru vandamál og það kom fljótt í ljós að sjóðurinn var ekki undir það búinn að takast á við þann vanda. Gripið var til þess að fjármagna lán samkeppnisaðila og fjárfesta í lánasöfnum þeirra á árunum 2004 og 2005. Nánar er fjallað um það í kafla 9.12. Í nóvember 2005 bauð Íbúðalánasjóður upp á þann valmöguleika að taka lán með sérstöku uppgreiðslugjaldi sem endurspeglaði kostnað sjóðsins vegna uppgreiðslu, líkt og nefndin um endurskipulagningu fjármögnunar sjóðsins hafði lagt til árið 2003 að yrði gert. Þessi lán voru boðin með lægri vöxtum en almenn lán sjóðsins sem voru áfram með uppgreiðsluheimild án gjalds. Í apríl 2006 voru hámarkslán hækkuð úr 15,9 milljónum í 18 milljónir króna. Sumarið 2006 var lánshlutfallið lækkað aftur í 80% og hámarkslán í 17 milljónir króna. Þetta var gert til þess að bregðast við ráðgjöf alþjóðlegra stofnana sem töldu að útlánastefna sjóðsins væri varasöm þar sem hún yki á þenslu í hagkerfinu. Auk þess voru þegar komin fram sterk merki ofhitnunar. Níu mánuðum síðar, skömmu fyrir kosningar 2007, töldu stjórnvöld að þessar samdráttaraðgerðir hefðu þegar skilað svo miklum árangri að þeirra væri ekki þörf lengur. Hámarkslán og -veðhlutfall voru því hækkuð á ný í 18 milljónir og 90% í mars 2007 (mynd 4.17).

ÍLS mætti samkeppni með hækkun lána og nýjum lánamöguleikum

Uppgreiðslur lána hjá ÍLS voru mjög miklar þegar bankarnir hófu framboð íbúðalána haustið 2004

Mynd 4.17 Lán til kaupa á notuðu húsnæði



Þróun hámarkslánsupphæðar og hámarksveðhlutfalls almennra lána til kaupa á notuðu húsnæði 1985–2008. Lánsupphæðir voru endurskoðaðar með hliðsjón af byggingarvísitölu fram til 1991. Viðmið vegna nýs húsnæðis voru rými á árunum 1991–2004.

Heimild: Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998 og Íbúðalánasjóður.

87. Girouard og Blöndal, „House prices and economic activity“.

88. Orðið „eiginfjárráttur“ birtist líklega fyrst á prenti í greininni „Fasteignaverð í hámarki?“ sem Edda Rós Karlsdóttir ritaði í Morgunblaðið 3. október 2005. Orðið er þýðing Þórarins G. Péturssonar aðalhafgræðings Seðlabankans á hugtakinu *equity withdrawal*, sem á við það þegar skuldsetning eignar er aukin og eigið fé sem bundið var í eigninni þannig losað til annarra nota.

#### 4.3.4 Nýleg stefnumótun

Umtalsverð stefnumótunarvinna um húsnæðismál hefur farið fram á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytis og síðar velferðarráðuneytis frá því á árinu 2010. Íbúðalánasjóði er enn ætlað stórt hlutverk við framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda en í nýrri húsnæðisstefnu kemur fram að hlutverk hans verði eftt og verkefnum fjölgað.

Félags- og tryggingamálaráðherra skipaði samráðshóp um húsnæðisstefnu í nóvember 2010.<sup>89</sup> Hópnun var falið að mynda húsnæðisstefnu sem myndi „tryggja öllum landsmönnum fjölbreytta og örugga valkosti í húsnæðismálum.“ Í skýrslu hópsins er áréttað að meginmarkmið húsnæðisstefnunnar sé að „tryggja húsnæðisöryggi heimila á Íslandi.“ Jafnframt þurfi stefnan að „stuðla að félagslegri samheldni og vinna með efnahagslegum markmiðum stjórnvalda og peningastefnu Seðlabanka Íslands til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika.“ Varðandi markmið um húsnæðisöryggi er í skýrslu samráðshópsins vísað til vegvísis Evrópuráðsins um húsnæðismál. Fram kemur í skýrslunni að með húsnæðisöryggi sé átt við að húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur sé „tryggt og varanlegt“. Það er svo nánar skýrt þannig að það geti t.d. verið skaðlegt fyrir börn að skipta oft um skóla. Ennfremur segir í skýrslunni: „Í húsnæðisöryggi felst að allir geti búið í húsnæði sem hentar þeirra aðstæðum og uppfyllir öryggis- og gæðakröfur sem eru skilgreindar í byggingarreglugerð.“ Af þessari skilgreiningu er nokkuð óljóst hvað við er átt en þó virðist mega flokka það í tvennt; annars vegar séu gerðar öryggis- og gæðakröfur til húsnæðis og þær settar fram í byggingarreglugerð, á hinn bóginn sé óheppilegt að börn skipti oft um leik- og grunnskóla. Stjórnvöld verði svo að sjá til þess að fólk njóti húsnæðisöryggis í þessum skilningi óháð „aldri, fjölda á heimili og líkamlegu ástandi íbúa á heimilinu.“

Annað markmið húsnæðisstefnunnar samkvæmt fyrrnefndri skýrslu er „að stuðla að félagslegri samheldni“ í þeirri merkingu „að vinna gegn aðskilnaði ólíkra samfélagshópa á húsnæðismarkaði.“ Þar er fjallað um að hverfi og bæir þurfi að bjóða upp á fjölbreytni í stærðum og gerðum íbúða og búsetuforms og að lágtekjufólk, fjölskyldur með þunga framfærslubyrði og í erfiðum félagslegum aðstæðum, fatlaðir og aldraðir eigi að vera á sama húsnæðismarkaði og aðrir. Hér virðist átt við að hverfi byggist ekki af einsleitum íbúum þannig að myndist aðskilnaður til dæmis vegna tekna eða menntunar.

Þriðja markmið húsnæðisstefnunnar er efnahagslegur stöðugleiki að mati samráðshópsins. Þar segir að „húsnæðisstefna [verði] að vera í takt við efnahagsstefnu stjórnvalda og peningastefnu Seðlabanka Íslands.“ Bent er á að sveiflur í húsnæðisverði og framboði og eftirspurn á húsnæðismarkaði geti haft áhrif á gang efnahagslífsins. Í þessu samhengi er talið nauðsynlegt að auðvelda möguleika einstaklinga og fjölskyldna til búferlaflutninga þar sem slíkur hreyfanleiki sé mikilvægur fyrir vinnumarkaðinn. Þetta markmið virðist því að minnsta kosti að þessu leyti stangast á við markmiðið um húsnæðisöryggi eins og það er skilgreint. Þar sem hátt hlutfall eigin húsnæðis og mikil skuldsetning dragi úr hreyfanleika þurfi valkostir um búsetuúrræði að vera í boði. Mikilvægt sé að verkaskipting hins opinbera og almenns fjármálamarkaðar sé skýrt mörkuð.

Nánari útfærslur á ýmsum áhersluatriðum samráðshópsins voru unnar í vinnuhópum í framhaldinu en velferðarráðherra skipaði fjóra vinnuhópa um húsnæðismál í september 2011.<sup>90</sup> Þeir skiluðu sínum skýrslum árið 2012. Ein fjallaði um hvernig mætti efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál. Vinnuhópurinn skilaði skýrslu í janúar 2012.<sup>91</sup> Annar vinnuhópur fjallaði um útfærslu á kerfi húsnæðisbóta og skilaði hann skýrslu í maí 2012.<sup>92</sup> Þriðji hópurinn skilaði skýrslu um gerð húsnæðisáætlunar í júní 2012.<sup>93</sup> Sá fjórði fjallaði um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga. Sá vinnuhópur skilaði skýrslu í nóvember 2012.<sup>94</sup>

89. Velferðarráðuneytið, *Húsnæðisstefna – Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu*.

90. Sama heimild.

91. Velferðarráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál*.

92. Velferðarráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um húsnæðisbætur*.

93. Velferðarráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar*.

94. Velferðarráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga*.

Parna er komin nokkuð á veg vinna við að útfæra tiltekin atriði eins og til dæmis húsnæðisbætur, á meðan heildarstefnan liggur ekki fyrir. Ekki hafa enn verið teknar ákvarðanir um framtíðarhlutverk ríkisins við fjármögnun íbúðalána, hlutverk Íbúðalánasjóðs og þar fram eftir götunum. Nánari umfjöllun um nýlega stefnumótun í húsnæðismálum er í kafla 18. Í kafla 17 eru reifaðar hugmyndir um áhrif mismunandi útfærslu húsnæðisstefnu og húsnæðisfjármögnunar.

### 4.3.5 Umræður og samantekt

#### 4.3.5.1 Samantekt

Húsnæðisstefna á Íslandi mótaðist á síðustu öld og þá fyrst sem viðbrögð við húsnæðisskortri og lélegu leiguhúsnæði í höfuðborginni. Verkamannabústaðir, sem voru fjölbýlishús með eignaríbúðum ætluðum tekju- og eignalitlu fólki, voru byggðir að hluta með fjármögnun frá sveitarfélögum. Lán til bygginganna voru niðurgreidd gegnum Byggingarsjóð verkamanna. Þetta varð meginfarvegur félagslegrar húsnæðisaðstoðar fram að síðustu aldamótum.

Frá upphafi miðaðist húsnæðisstefnan við að aðstoða sem flesta við að byggja sér og síðar að eignast húsnæði hvort sem það var byggt eða keypt á markaði. Hlutverk hins opinbera snerist í upphafi fyrst og fremst um það að útvega fjármögnun til húsbýgginga en síðar að miðla lánsfé á niðurgreiddum vöxtum og enn síðar á sem lægstum markaðsvöxtum til íbúðakaupenda almennt.

Húsnæðismálastjórn var stofnuð 1955 og tveimur árum síðar Húsnæðismálastofnun (sem hét Húsnæðisstofnun frá 1980) og Byggingarsjóður ríkisins sem húsnæðismálastjórn stýrði (tafla 4.1). Þetta varð meginfarvegur fyrir aðkomu ríkisins að fjármögnun almenna húsnæðiskerfisins. Árið 1970 var Byggingarsjóður verkamanna jafnframt fluttur undir húsnæðismálastjórn.

Erfiðlega gekk að fjármagna húsnæðislán á sjöunda og áttunda áratugnum. Endurgreiðslutími lánanna var nokkuð langur en verðbólga var mikil á þessum árum og vöxtum var stýrt af hinu opinbera. Verðmæti endurgreiðslanna varð þess vegna minna en lánsupphæðin. Kerfið fól því í sér tilflutning fjármagns frá skattgreiðendum og lífeyrissjóðum, sem tóku þátt í fjármögnun byggingarsjóðanna, til húsbýggjenda. Að fá lán við þessar aðstæður var því sambærilegt við að fá afhent viss peningaleg gæði umfram þá sem ekki fengu lán. Af því hlaut sú hefð að lánnum var að nokkru leyti úthlutað eftir flokkssjónarmiðum.

Tilraunir með verðtryggingu kerfisins hófust strax 1955. Húsnæðismálastofnun bauð frá upphafi bæði verðtryggð og óverðtryggð lán. Verðtryggðu lánin voru þó ekki verðtryggð að fullu þar sem vaxtagreiðslur miðuðust ávallt við upphaflega lánsfjárhæð. Nokkurt bakslag kom í þróun verðtryggingar í kringum 1970. Á fyrri hluta áttunda áratugarins voru endurgreiðslur tryggðar með byggingarvísitölu að fjórum tíundum, þ.e. þær hækkuðu á hverju ári sem nam 40% af hækkuðum byggingarvísitölu. Þar sem raunvextir voru neikvæðir á þessum tíma var lítið um sparnaðarmöguleika sem héldu verðgildi sínu. Þetta hvatti mjög til fjárfestingar í húsnæði. Kerfið var því þannig uppbyggt að það ýtti undir eftirspurn eftir fasteignalánnum en hélt aftur af framboðinu. Afleiðingin var opinbert skömmtunarkerfi.

Betur gekk með fjármögnun eftir að verðtrygging varð almenn 1980. Raunvextir hækkuðu og fram komu aðrir valkostir fyrir sparnað en húsbýggingar.

Þegar verðtrygging launa var afdnumin 1983 og áhersla peningastefnunnar fluttist í vaxandi mæli á fast gengi náðist loks að koma böndum á verðbólgunu. Þegar aðlögun að lægra verðbólguástigi gekk yfir féllu raunlaun mikið og vanskil verðtryggðra lána jukust. Mikil óánægja ofskuldsettra lántakenda varð til þess að verulega var slakað á lánareglum Húsnæðisstofnunar í framhaldinu. Árið 1986 var svo innleitt ósjálfbært kerfi til fjármögnunar húsnæðislána og var áhersla á lán til fasteignaviðskipta með notað húsnæði aukin. Eftirspurn eftir lánnum varð gríðarleg enda vextir hressilega niðurgreiddir af ríkinu.

Húsnæðislánakerfinu var umbylt á ný 1989 þegar húsbrefakerfið var innleitt. Vægi hinnar opinberu Húsnæðisstofnunar á lánamarkaði jókst mikið við það, sérstaklega á markaðnum fyrir notað húsnæði. Fljótlega varð ljóst að byggingarsjóðirnir, og þá

Betur gekk að fjármagna húsnæðislánakerfið eftir að verðtrygging varð almenn

sérstaklega Byggingarsjóður verkamanna, stefndu í þrot á næstu árum. Vaxtaávarðanir byggingarsjóðanna á árunum 1990-1992 vörnuðu því að þeir færu í þrot.

Aftur var kerfið endurskipulagt 1998 og Íbúðalánasjóður var stofnaður. Byggingarsjóðirnir voru leystir upp og sameinaðir Íbúðalánasjóði. Enn jukust útlán hins opinbera húsnæðislánasjóðs og enn og aftur var áhersla á lán til almennra viðskipta á húsnæðismarkaði aukin. Hin félagslegu lán Byggingarsjóðs verkamanna voru aflögð en í stað þeirra voru veitt viðbótarlán á lítið eitt hærri vöxtum en almenn lán til þeirra sem höfðu lakari greiðslugetu en almennt gerðist. Þeim buðust þannig lán fyrir allt að 90% af verðmati húsnæðis. Viðmiðin voru þó útvíkkuð verulega frá því sem áður var miðað við vegna félagslegra lána. Um þriðjungur allra lána Íbúðalánasjóðs var fljótlega vegna viðbótarlána.

Fljótlega eftir stofnun Íbúðalánasjóðs var farið að skoða hvernig mætti einfalda útgáfu sjóðsins á skuldabréfum og gera þau aðgengilegri fyrir breiðari kaupendahóp. Sérstaklega var hugað að því að sækja fjármögnun með ríkisábyrgð út fyrir landsteinana og veita þannig erlendu fjármagni, sem mikið framboð var af og leitaði fyrst og fremst eftir jákvæðum vaxtamun, inn á íslenskan fasteignamarkað.

Samhliða sókn í erlent lánsfé fór svo af stað vinna við að útfæra enn frekari útvíkkun á starfsemi sjóðsins. Þar var áhersla lögð á að hækka lánsupphæðir verulega og hleypa síðan öllum fasteignakaupendum inn í hið nýja félagslega kerfi, þ.e. að veita öllum 90% lán.

#### 4.3.5.2 Umræður

Með lögum um verkamannabústaði 1929 var mótuð sú stefna hins opinbera að hjálpa sem flestum að fjármagna eigið húsnæði. Framan af var lögð áhersla á að aðstoða þá sem voru að byggja húsnæði. Frá því í kringum 1980 hefur þáttur fjármögnunar í viðskiptum með notað húsnæði aukist stig af stigi. Jafnframt hafa umsvif opinberra húsnæðisfjármögnunarsjóða vaxið í hlutfalli við landsframleiðslu. Regluverkið um lánveitingar hins opinbera til húsnæðisfjármögnunar hefur aðlagast því og auðveldað hinum opinberu lánastofnunum að víkka út starfssvið sitt og hefur það flust frá því að vera fyrst og fremst fjármögnun húsnæðisbygginga í það að vera fyrst og fremst fjármögnun viðskipta með fasteignir. Samhliða hefur umfang ríkisins á húsnæðislánamarkaði vaxið mikið, öfugt við þá þróun sem verið hefur annars staðar á Norðurlöndunum á undanförunum áratugum.

Á sama tíma hefur einnig orðið sú þróun að dregið hefur úr beinni niðurgreiðslu húsnæðislána og kjör lána hafa í seinni tíð miðast við fjármögnunarkjör húsnæðislánastofnunarinnar. Það hefur hjálpað til við að ná jafnvægi á markaðnum og dregið úr pólitískum viðmiðum við úthlutun lána sem áður gætti í nokkrum mæli.

Á meðan lánveitingar voru niðurgreiddar með verðbólgu, þ.e. þannig að veitt lán voru mun verðmætari en endurgreiðslur lánsfjárins, vöndust lántakendur við það að geta fjármagnað húsnæði af gæðum sem þeir hefðu ekki ráðið við ef þeir hefðu þurft að endurgreiða lánsféð á raunvirði. Innleiðing verðtryggingar 1980 breytti þessu og það voru mikil viðbrigði fyrir húsbyggjendur. Bjarni Bragi Jónsson víkur að þessu í umfjöllun sinni um verðtryggingu og vexti:

Hér á undan er reynt að meta árangur verðtryggingar og vaxtastefnu út frá almennum þjóðhagslegum viðhorfum, sem verða að teljast mestu skipta. Fleiri viðhorf hafa þó að sjálfsögðu verið uppi í umræðunni, einkum félagsleg viðhorf er lúta að hagsmunum launþega og annars alþýðufólks, einkum hinna skuldugu þeirra á meðal. Fyrst verður þá fyrir hin óhjákvæmilega þynging skulda og lánagreiðslna við það, að verðtrygging tekur fyrir þá verðbólguútlífærslu, sem áður tíðkaðist. Oft var haft á orði, að fólk væri orðið háð því, að verðbólga greiddi niður íbúðalánin fyrir það, en á hinn bóginn var með þessu móti haldið uppi staðli húsnæðis og heildarneyslu, sem orkaði tvímælis, að efnahagur þjóðarinnar risi undir. Óhjákvæmilegt var eigi að síður að láta almenn fjármagnskjör ráðast af heildarhag þjóðarþúsins, þótt nokkur hluti hinna lakar settu réðu þá ekki við skuldabyrði af hefðbundnum húsnæðisstaðli, heldur varð að leita lausnar þess vanda eftir leiðum hins félagslega íbúðalánakerfis.<sup>95</sup>

95. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, bls. 29.

Þótt verðtrygging húsnæðisskulda greiddi sem fyrr segir fyrir fjármögnun húsnæðislánakerfisins hafði hún þá breytingu í för með sér að lántakendur þurftu að endurgreiða þau lán sem þeir tóku með jafn verðmiklum krónum.

Í framhaldinu hófst breytingaskeið opinberrar húsnæðisfjármögnunar. Nú var unnt að fá fjármagn til að lána og þá virðist stefnan hafa breyst í þá átt að veita sem flestum sem mest lán. Lánaviðmið voru útvíkkuð hvað eftir annað næstu áratugin og starfsemi lánasjóðanna einnig. Svo var komið um aldamótin að Íbúðalánasjóður var farinn að leita leiða til þess að veita erlendu lánsfé inn á húsnæðislánamarkaðinn og ráðist var í breytingar á fjármögnun sjóðsins með það fyrir augum að gera skuldabréf hans aðlaðandi fyrir erlenda fjárfesta. Samtímis var leitað leiða til að lána enn fleirum enn hærri upphæðir.

Með breytingum á fjármögnun og útlánnum Íbúðalánasjóðs árið 2004 var gripið til ýmissa ráðstafana í þeim tilgangi að lækka vexti almennra húsnæðislána sem leiddi til þess að sókn jókst í lán til fasteignakaupa sem stuðlaði að aukinni skuldsetningu heimilanna. Til þess að ná fram sem mestri vaxtalækkun var ákveðið að hverfa frá uppgreiðanleika fjármögnunar. Þannig var vísitandi tekin verulega áhætta í rekstri Íbúðalánasjóðs þar sem hann sat uppi með uppgreiðsluáhættu íbúðalána. Fjallað er um leiðir til að bregðast við uppgreiðsluáhættu og úrræði Íbúðalánasjóðs í kafla 9.5.

Það er umhugsunarefni hvers vegna ákveðið var að fara mjög hratt í skuldabréfaskiptin sumarið 2004 í ljósi þess að miklar líkur voru á aukinni samkeppni og uppgreiðslum lána. Vextir voru lækkandi og lægri vextir húsnæðislána eitt af markmiðum skiptanna. Ýmsir umsagnaraðilar og ráðgjafar voru einnig meðvitaðir um yfirvofandi samkeppni bankanna á íbúðalánamarkaði og bentu starfsmönnum Íbúðalánasjóðs itrekað á þá hættu sem fylgdi því eins og vísað er í hér að framan. Verðlagning í skiptunum var einnig með þeim hætti að eigendur húsbrefa komu vel út úr því að skipta þeim í íbúðabréf en Íbúðalánasjóður bar af því kostnað. Nánar er fjallað um verðlagninguna í skuldabréfaskiptunum í kafla XX.

Stærstu eigendur húsbrefa á þessum tíma voru lífeyrissjóðir. Þeir högnuðust ágætlega á húsbrefaeign sinni á árinu 2004, sérstaklega þeir sem nýttu sér skiptitilboð Íbúðalánasjóðs. Það kom sér vel fyrir þá þar sem illa hafði gengið árin á undan að ná ávöxtunarviðmiði sjóðanna. Tryggingafræðileg staða þeirra hafði því versnað nokkuð á fyrstu árum aldarinnar en raunávöxtun þeirra var að jafnaði neikvæð á árunum 2000–2002. Margir sjóðir höfðu aukið erlendar fjárfestingar sínar skömmu fyrir hrun hlutabréfaverðs á erlendum mörkuðum í kjölfar þess að netbólan sprakk árið 2001. Árið 2003 var raunávöxtun sjóðanna hins vegar góð, að jafnaði 11,3% og 10,4% árið 2004.

Eftir aldamótinn jókst áhugi erlendra fjárfesta á húsbrefum. Kaupþing var mað starfsstöð í Bandaríkjunum og þar voru erlendum fjárfestum meðal annars seld húsbref.<sup>96</sup> Í kafla 9.8 er því lýst hvernig erlendir fjárfestar mátu áhættu af þessum viðskiptum og þar er einnig rakin reynslusaga af fjárfestingu í íslenskum húsbrefum.<sup>97</sup> Þær breytingar sem gerðar voru á útgáfu Íbúðalánasjóðs eru mjög í takt við það sem erlendir fjárfestar höfðu óskað og til þess fallið auka verðmæti fjárfestingar þeirra.

#### 4.3.5.3 Samhengi við stefnuskrár síðustu ríkisstjórna

Í ljósi þeirra breytinga, sem urðu á umgjörð, framkvæmd og fjármögnun á þátttöku hins opinbera á húsnæðislánamarkaði á undanförunum árum, er áhugavert að skoða hver stefna undanfarinna ríkisstjórna var í húsnæðismálum.

Í apríl 1995 stofnuðu Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur ríkisstjórn og í stefnuyfirlýsingu var víkið lauslega að húsnæðismálum og fimm atriði voru nefnd. Í fyrsta lagi ætlaði ríkisstjórnin að bjóða upp á meiri sveigjanleika varðandi lánstíma hjá Húsnæðisstofnun, þannig að í stað 25 ára lána stæði lántakendum til boða að velja lánstíma frá 15 árum til 40 ára. Stefnnt var að því að leggja sérstaka áherslu á að hjálpa ungu fólki að eignast sína fyrstu íbúð. Þá átti að gefa þeim, sem voru með lán í eldra lánakerfi Húsnæðisstofnunar, kost á að lengja lánstímann. Þessu fylgdi nokkuð óljós yfirlýsing um að stuðlað yrði að því að einstaklingar í alvarlegum greiðsluerfiðleikum hefðu möguleika

„Stefnt verður að því flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið.“

96. Skýrsla Heiðars Más Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð og fl.

97. Rammagrein 16 í kafla 9.8.

á því að ná tökum á fjármálum sínum. Að lokum sagði í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar 1995: „Stefnt verður að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið.“

Eins og nefnt er að framan var lánshlutfall til þeirra, sem voru að kaupa eða byggja í fyrsta sinn, hækkað úr 65% í 70% með reglugerð í júní 1995. Í desember 1995 var svo samþykkt að lengja hámarkslánstíma fasteignaveðbréfa í 40 ár úr 25 árum og tók sú breyting gildi í janúar 1996. Þá voru gefnir út þrjú húsnæðisbréfaflokkar til 15, 25 og 40 ára. Komið var til móts við þá sem voru í verulegum vanskilum með því að heimila lánveitingu til þeirra í 15 ár og fresta höfuðstólsgreiðslum í allt að þrjú ár. Ekki bólaði á flutningi almennra húsnæðislána í bankakerfið en vorið 1998 voru samþykkt ný lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, sem tóku gildi 1. janúar 1999. Með þeim var lögð aukin áhersla á almenn lán hinnar opinberu húsnæðislánastofnunar, Íbúðalánasjóðs, sem tók við starfsemi Húsnæðisstofnunar við gildistöku laganna. Skilyrði fyrir félagslegum lánnum voru víkkuð út og formi þeirra breytt þannig að félagslega kerfið var sameinað almenna kerfinu en mun fleiri áttu rétt á aðstoð samkvæmt því. Hún fólst í viðbótarlánnum á lítið eitt hærri vöxtum en almennu lánin þannig að heildarveðsetning stórs hluta lántakenda gat numið allt að 90% af verðmæti eignar. Í stað þess að flytja almennu lánin yfir í bankakerfið var félagslega lánakerfið sameinað því almenna og útvíkkað og umsvif hins opinbera á húsnæðislánamarkaði aukin.

Ekki er að finna stafkrók um húsnæðismál í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 1999 en haldið var áfram að rýmka lántökurétt almennings hjá Íbúðalánasjóði. Á árinu 2000 var heimilað að fá húsnæðislán til kaupa á fleiri en einni íbúð. Árið 2001 voru skerðingarmörk lánsupphæðar hækkuð í 85% af brunabótamati og hámarksupphæðir lána hækkaðar í 8 og 9 milljónir. Í ágúst 2002 var svo heimilað að selja félagslegar íbúðir á almennum markaði og þar með aflétt kvöðum um kaupskyldu og forkaupsrétt sveitarfélaga.

Aftur var vikið að húsnæðismálum í stuttu máli í stefnufirlýsingu 2003. Þar segir að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Það kann að vísa til vinnu nefndar um endurskipulagningu á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs sem að lokum skilaði tillögum um að breyta fjármögnun úr húsnæðisbréfum í íbúðabréf, meðal annars í þeim tilgangi að veita erlendu lánsfé inn á húsnæðismarkað.

Stóra kosningamál Framsóknarflokksins er síðan skjalfest sem stefna ríkisstjórnarinnar 23. maí 2003: „Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki.“

Ríkisstjórnin 2003 hafði að auki að markmiði að efla leigumarkað íbúðarhúsnæðis.

Fjallað var í stuttu máli um breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs sumarið 2004 og á lánareglum í desember 2004 hér að framan. Ítarlega er fjallað um þessar breytingar í köflum 9.4 og 9.11 og ljóst að þær rýmkuðu enn frekar fyrir lántöku hjá sjóðnum. Þátttaka viðskiptabankanna í fjármögnun húsnæðis jókst 2004 og 2005 og Íbúðalánasjóður reyndi að verja markaðshlutdeild sína. Sjóðurinn bauð upp á lán á lægri vöxtum í nóvember 2005. Í nokkra mánuði á árunum 2006 til 2007 var hámarkslán lækkað um eina milljón og hámarkslánshlutfall úr 90% í 80% vegna ákalls erlendra eftirlitsstofnana um aukið aðhald. Vaxtaálag var einnig aukið lítið eitt, hækkað um 0,1%. Breytingar á hámarkslánsupphæð og hámarkslánshlutfalli gengu svo til baka skömmu fyrir kosningar vorið 2007.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar sem tók til starfa vorið 2007 vék ekki að húsnæðismálum í sinni stefnufirlýsingu. Hámarkslánshlutfall var lækkað í 80% í júlí 2007 en hámarkslán var síðan hækkað í 20 milljónir í júní 2008.

Fyrstu árin eftir bankahrunið haustið 2008 voru gerðar lagabreytingar sem miðuðu fyrst og fremst að því að bæta stöðu skuldara, fjölga greiðsluferfiðleikaurræðum og draga úr kostnaði við lántöku.

#### 4.3.6 Ályktanir

Það er ekki ljóst hvort um það var tekin meðvituð ákvörðun en þannig atvikaðist að húsnæðisstefna á Íslandi snerist öðru fremur um að útvega húsnæðisfjármögnun. Lán til fjármögnunar almennra íbúðabygginga voru veitt af Húsnæðisstofnun ríkisins frá því á

„Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki.“

Umfang lánveitinga Húsnæðisstofnunar jókst jafnt og þétt og almenningi var sífellt gert auðveldara að skuldsetja sig

sjötta áratug síðustu aldar. Vægi Húsnæðisstofnunar á íbúðalánamarkaði jókst jafnt og þétt. Á níunda áratugnum voru útlánareglur rýmkaðar og hélt sú þróun áfram í um aldarfjórðung og svipar um margt til þeirrar þróunar sem varð í Bandaríkjunum þar sem stjórnmalámann gripu ítrekað til þess ráðs að auðvelda almenningi að skuldsetja heimili sín með því að ýta undir vöxt íbúðalána og kynda þannig undir verðhækkun húsnæðis á sama tíma og neyslufé var sótt með veðsetningu heimila. Til þess að þessi hegðun stæði undir sér sem lengst þurfti að knýja fram lækkingu vaxta. Þróun hér undir lok síðustu aldar og í upphafi þessarar var einnig á þennan veg.

Öfugt við það sem gerðist annars staðar á Norðurlöndunum snerist húsnæðisstefna hér fyrst og fremst um aðkomu ríkisins að fjármögnun og veitingu fasteignalána en ekki útfærslu neyslu- og framleiðslustuðnings á húsnæðismarkaði. Hér var aðstoðin einnig mun meiri til fasteignaeigenda en þeirra sem kusu annað búsetuform en víða á Norðurlöndunum hefur verið reynt að gera ekki upp á milli búsetuforma. Og öfugt við það sem gerðist annars staðar á Norðurlöndunum, þar sem opinber aðstoð hefur þróast í þá átt að verða sértækari og beinast að sérstaklega skilgreindum hlutum húsnæðismarkaðarins, var þróunin hér á landi hröðum skrefum í þá átt að verða almennari frekar en sértæk. Stefnan var með öðrum orðum að veita öllum sem best aðgengi að lánum á sem lægstum vöxtum. Það endaði með útbreiddri ósjálfbærri skuldsetningu almennra íbúðaeigenda.

Á sama tíma og umsvif Húsnæðisstofnunar og síðar Íbúðalánasjóðs jukust hallaði sífellt á félagslega jöfnun kerfisins samhliða því að umfang almennra lánveitinga jókst. Upp úr síðustu aldamótum var enn stefnt að útlánavexti á almennum íbúðalánamarkaði. Hvernig sem það kom til var unnið markvisst að því að aðlaga útgáfu fjármögnunarskuldabréfa að alþjóðlegum skuldabréfamörkuðum í því skyni að gera bréfin meira aðlaðandi fyrir erlenda fjárfesta. Með því var stefnt að því að beina erlendu fjármagni sem var í stöðugri leit að ávöxtun inn á íslenskan fasteignalánamarkað gegnum Íbúðalánasjóð ríkisins. Þannig stóð til að stuðla jafnframt að vaxtalækkingu sem myndi hjálpa til við að koma fjármagninu í umferð. Til að auka eftirspurn almennings eftir lánsfé enn frekar var einnig stefnt að verulegri hækkun hámarkslána sjóðsins og hámarksveðhlutfalla. Ekki er ljóst hvort þessi hugmynd um að veita erlendu lánsfjármagni inn á íslenskan fjármagnsmarkað gegnum almenn íbúðalán er upprunnin hjá stjórnmalámmönnum, starfsmönnum ráðuneyta, starfsmönnum Íbúðalánasjóðs eða erlendum vogunarsjóðsstjórum sem eygðu hagnaðarvon í verðtryggðum fasteignalánnum OECD-smárikis með fljóttandi mynt, sterka innviði, sjálfstæðan seðlabanka og efnahagslíf sem var á leið inn í mikla uppsveiflu. Hvaðan svo sem hugmyndin kom var henni hrundið í framkvæmd af miklum krafti á árunum 2003–2005, þrátt fyrir varnaðarorð helstu umsagnaraðila sem hugmyndin var borin undir, bæði innan úr stjórnarsýslunni og úr háskólaumhverfinu. Framkvæmd breytinganna var síðan allt annað en hnökralaus eins og nánar er lýst víða annars staðar í þessari skýrslu.

Húsnæðisstefnan fólst fyrst og fremst í aðstoð við fjármögnun íbúðakaupa og varð sífellt almennari

Stefnt var að því að gera fjármögnun Íbúðalánasjóðs meira aðlaðandi fyrir erlent áhættufjármagn og veita því inn á íslenskan íbúðalánamarkað í þeim tilgangi að ná niður vöxtum og auðvelda skuldsetningu enn frekar

## 4.4 Alþjóðlegt samhengi

Frá því nokkru fyrir síðustu aldamót og fram undir miðjan fyrsta áratug aldarinnar einkenndist efnahagslíf heimsins og alþjóðlegir fjármálamarkaðir af gnótt lausafjár og lágum vöxtum.<sup>98</sup> Mikið fjármagn flæddi um alþjóðlega markaði í leit að ávöxtun. Hvikult skammtímafjármagn streymdi þangað sem umframávöxtun var að fá en það gat líka flætt þaðan á ógnarhraða og oft þurfti ekki annað til en smávægilega breytingu á tilfinningu fjárfestanna.

Nýeinkavæddir íslenskir bankar sóttu í fjármögnun á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum af miklum þunga á árunum 2004–2007. Útlán þeirra jukust hröðum skrefum. Vöxtur lána til heimilanna var mestur í veðlánum til fasteignakaupa eða til endurfjármögnunar

98. Ítarleg umfjöllun um efnahagsþróun í umheiminum á þessum tímabili er í 4. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði sem áður er vitnað til.

fasteigna, oft og tíðum með hærri veðsetningu en eldri lán. Fjármögnun og framboð fasteignalána breyttist mikið á þessum árum og þróaðist að nokkru í átt að því sem var að gerast í löndunum í kringum okkur.

#### 4.4.1 Tengsl íslenskra og erlendra fjármagnsmarkaða

Fjármálamarkaðir á Íslandi tengdust erlendum mörkuðum sífellt betur á síðustu áratugum 20. aldar og sú þróun hélt áfram á fyrstu árum þessarar aldar. Gjaldeyrishöftum hafði verið komið á sem tímabundinni aðgerð til þess að sporna við útlæði gjaldeyris haustið 1931.<sup>99</sup> Það tók svo vel á sjöunda áratug að aflétta höftunum á ný.

##### 4.4.1.1 Árdagar íslensku krónunnar

Fyrstu íslensku krónurnar voru gefnar út 1886. Ísland var hluti af danska hagkerfinu til 1914 og íslenskar krónur jafngildar þeim dönsku. Á þessum árum voru öll Norðurlöndin eitt myntsvæði og krónur á öllum Norðurlöndunum með sama verðgildi sem miðaðist við að 2.480 krónur jafngiltu einu kíló af gulli. Líkt og margir aðrir bankar hætti Íslandsbanki gullinnlausn krónunnar við upphaf fyrri heimsstyrjaldarinnar. Bankanum var síðar gefin heimild til þess að auka seðlaútgáfu. Þar með var hagstjórn á Íslandi ekki lengur beintengd hagstjórn í Danmörku. Fram að lokum fyrri heimsstyrjaldarinnar þrefaldaðist verðlag á Íslandi meðan það tvöfaldaðist í Danmörku. Þrátt fyrir að verðlag hafi þróast með ólíkum hætti á Íslandi og í Danmörku á árum fyrra stríðsins var gengi krónunnar haldið jöfnu þeirri dönsku og það þrátt fyrir að hún hafi verið sett á flot gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Reynt var að verja gengi íslensku krónunnar með innflutningshöftum og erlendri lántöku ríkisins.<sup>100</sup> Árið 1920 hafði myndast óopinbert gengi á gjaldeyri en hann var hættur að skila sér til bankanna. Óopinbera gengið hélt áfram að lækka fram undir mitt ár 1922. 13. júní 1922 var svo í fyrsta skipti óháð skráning á gengi krónunnar og var hún 23% veikari en sú danska.<sup>101</sup> Næstu ár má segja að krónan hafi verið á floti þótt sennilega hafi ekki verið tekin nein ákvörðun um slíkt. Þrýstingur á markaði ýtti bönkunum hvað eftir annað frá þeirri gengisstefnu sem þeir reyndu að fylgja og miðaðist helst við gengi gagnvart sterlingspundi. Raungengið veiktist mikið, sérstaklega á árinu 1923, þegar krónan veiktist gagnvart pundu og verðlag lækkaði einnig mikið og var orðið um 40% lægra en 1920. Árið 1924 ákváðu stjórnvöld hér, líkt og víða annars staðar, að stefna að sama gengi gagnvart gulli og hafði verið í gildi fyrir stríð. Gengisnefnd var sett á fót til að vinna að styrkingu krónunnar. Það gekk vel enda viðskiptakjör hagstæð og aflabrögð góð. Mikil styrking krónunnar kom sér illa fyrir útflutningsgreinarnar og fulltrúum sjávarútvegs og landbúnaðar var bætt í gengisnefndina og áhersla lögð á hægari breytingar gengisins.<sup>102</sup> Gengið stöðvaðist svo í 22,15 kr. á sterlingspund 28. október 1925 og hélt það til ársins 1939. Ekki virðist hafa verið tekin ákvörðun um að festa gengið, aðeins að halda aftur af frekari hækkunum um stund. Þetta reyndist aftur á móti vera lengsta fastgengistímabil krónunnar. Pundið féll gagnvart þeim gjaldmiðlum sem áfram voru á gullfæti þegar gullinnlausn pundins var hætt haustið 1931. Þá var ákveðið að krónan skyldi fylgja pundinu eins og gjaldmiðlar annarra Norðurlanda. Næstu tvö árin styrktist pundu en danska krónan var felld og íslenska krónan varð á ný á pari við þá dönsku 1933.

##### 4.4.1.2 Gjaldeyrishöft og gengisfellingar

Tekin voru upp gjaldeyrishöft haustið 1931 vegna skorts á gjaldeyri. Næstu árin voru viðskiptahöft sífellt aukin hér á landi og reyndar víðast hvar í heiminum. Í apríl 1939 var að lokum gripið til þess að lækka gengi krónunnar og þá var hún felld um 18%. Þá var gengi krónunnar í fyrsta skipti ákveðið með lögum. Jafnframt var reynt að tryggja kaupmátt hinna lægst launuðu með verðlagsbótum. Nokkrum mánuðum síðar hófst seinni heimsstyrjöldin. Þá bötnuðu viðskiptakjör og mikill afgangur varð á viðskiptajöfnuði öll stríðsárin.

99. Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson, „Frá floti til flots: þættir úr sögu gengismála 1922–1973“.

100. Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*.

101. Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson, „Frá floti til flots: þættir úr sögu gengismála 1922–1973“.

102. Sama heimild.

Sjálfstæð gengisskráning  
krónunnar hófst 1922

Lengsta fastgengistímabil krónunnar  
stóð frá 1925 til 1939



Pundið féll strax eftir að stríðið hófst og með bráðabirgðalögum 18. september 1939 var gengi krónunnar tengt Bandaríkjadal. Pundið hélt áfram að veikjast næstu mánuði en um sumarið 1940 var gengi dollars og punds fest. Gengi krónunnar gagnvart þessum gjaldmiðlum var óbreytt þar til 1949.<sup>103</sup>

Á stríðsárunum streymdi erlent fjármagn til landsins vegna tekna af hernum og vegna þess hve hátt verð fékkst fyrir útflutningsafurðir landsins. Innflutningur var einnig takmarkaður vegna vöruskorts. Verðbólga jókst þess vegna hér á landi langt umfram það sem var annars staðar og verðlag tvöfaldaðist á stríðsárunum. Gjaldeyrisforðinn var mikill vegna hagstæðra viðskiptakjara, mikils afgangar af vöruskiptum og tekjum af hernum. Vandinn við hið háa gengi kom því ekki fram meðan þetta ástand varði.

Strax eftir stríðið jókst innflutningur og viðskiptahalli var mikill. Hratt gekk á gjaldeyrisforðann og hann gekk til þurrðar á árinu 1947 þrátt fyrir að hafa numið nær tveggja ára eðlilegum innflutningi í lok stríðsins. Brugðist var við þessu með því að herða gjaldeyris- og viðskiptahöft og skammta nauðsynjar. Marshall-aðstoðin hjálpaði til um skeið við að fjármagna innflutning og fjárfestingar. Ákveðið var að láta krónuna fylgja pundinu í september 1949 þegar það var fellt um 30,5%. Í mars 1950 var gengi krónunnar síðan fellt um 42,6%. Tilgangurinn var að ná fram jafnvægisgengi svo að unnt væri að afnema höftin. En það gekk ekki, meðal annars vegna verri viðskiptakjara og minnkandi afla. Þar sem gengisfellingin bar ekki tilætlaðan árangur var horfið aftur frá tilraunum til þess að koma á jafnvægi með gengisskráningu. Í stað þess að hverfa til fyrri haftakerfis var tekið upp fjölgengiskerfi og millifærslur til þess að bæta hag útflutningsgreina og draga úr innflutningshöftum. Ekki tókst að koma jafnvægi á gjaldeyrismarkað með þessu kerfi og mikil höft voru á öllum gjaldeyrisviðskiptum.<sup>104</sup>

Krónan var svo felld um 57% miðað við stofngengi (um þriðjung ef tekið er tillit til 55% yfirfærslugjalds sem var á sölu gjaldeyris) í upphafi árs 1960. Innflutningsverslun var gefin frjáls að miklu leyti og aðhald í ríkisfjármálum og peningamálum aukið. Krónan var svo felld um 11,6% sumarið 1961 eftir miklar launahækkningar. Seðlabankanum var falið að ákveða gengið en það hafði verið ákveðið með lagasetningum frá því 1939. Gengið var næst fellt í tvígang eftir að síldaraflinn brást 1967 og 1968. Í nóvember 1967 var gengið fellt um 24,6% og um 35,2% í nóvember árið eftir. Aðhald í ríkisfjármálum og launamálum var þá aukið og afgangur varð á viðskiptajöfnuði 1969 og 1970.

Þann 15. ágúst 1971 var gullinnlausn Bandaríkjadals hætt og í framhaldinu voru margir gjaldmiðlar settir á flot. Samið var um nýtt fastgengi Bandaríkjadals í desember 1971 sem var nokkru lægra en fyrr og var ákveðið að láta krónuna fylgja dalnum. Í desember 1972 var gengi krónunnar svo fellt enn á ný, um 10,7%. Þá var dalurinn felldur um 10% árið 1973 og enn var ákveðið að láta krónuna fylgja honum en gengið var síðan hækkað um 6% gagnvart dalnum í lok apríl 1973. Bandaríkjadalur hélt áfram að veikjast gagnvart flestum myntum og í júní 1973 var hætt að láta gengi krónunnar fylgja dalnum. Krónan flaut í kjölfarið upp á við og í lok desember 1973 var hún sett á flot þegar heimilað var með breytingu á lögum um Seðlabankann að hún gæti vikið umfram 2,25% í hvora átt sem var frá stofngengi.<sup>105</sup>

Árið 1983 var áhersla efnahagsstjórnarinnar á stöðugt gengi aukin. Frá þeim tíma voru gengisfellingar mun hóflegri en áður. Á tímabilinu frá því er gengið var hækkað í apríl 1973 og fram í maí 1983 var gengið fellt alls sex sinnum um samtals 63,5%. Gengið var einnig fellt sex sinnum á árunum 1984–1993 en síðasta gengisfellingin var framkvæmd í júní það ár. Á árunum 1983–1993 var gengið fellt um alls 37%.<sup>106</sup> Aukin áhersla á stöðugt gengi átti þátt í því að draga úr verðbólgu eftir 1983.<sup>107</sup> Í maí 1993 var stofnaður gjaldeyrismarkaður og frá þeim tíma réðst gengi krónunnar á markaði. Seðlabankinn skuldbatt sig til að halda genginu innan ákveðinna vikmarka frá miðgildi vísitölu gengisskráningar. Vikmörkin voru 2,25% til hvorrar hliðar en voru víkkuð í tvígang: í 6%

Gengið var ekki fellt nægjanlega 1950 til þess að afnám hafta gengi eftir

Frá 1983 var stefnt að stöðugu gengi krónunnar. Það var þó fellt nokkrum sinnum á árunum 1984 til 1993

Krónan var sett á flot í mars 2001

Stysta fastgengistímabil krónunnar var 7. október 2008

10. október 2008 var kominn vísir að nýjum höftum

103. Sama heimild.

104. Sama heimild.

105. Sama heimild.

106. Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*.

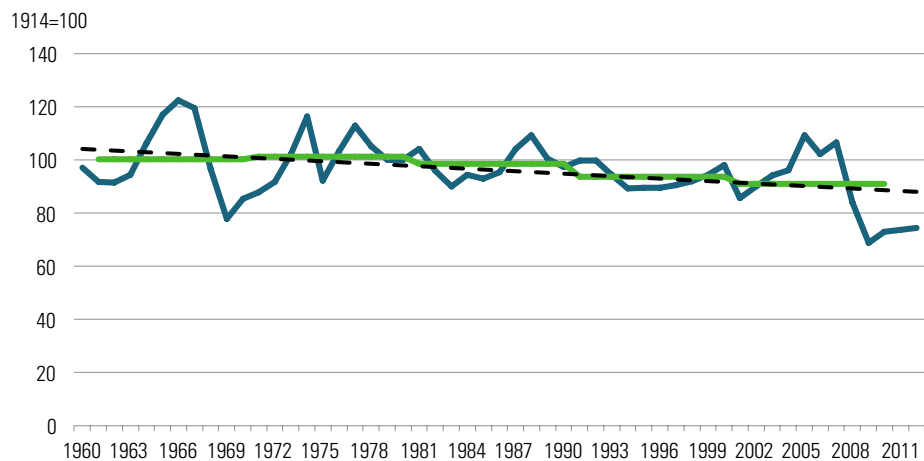
107. Andersen og Guðmundsson, „Inflation and disinflation in Iceland“.

til hvorrar hliðar í september 1995, og í 9% í febrúar 2000.<sup>108</sup> Í byrjun árs 2001 var orðið ljóst að Seðlabankanum væri um megn að halda genginu og þá var breytt um peningastefnu. Frá 28. mars 2001 var tekið upp verðbólguþætti en gengi krónunnar réðst þá alfarið á markaði. Krónan var þar með komin á flot einu sinni enn. Þótt ekki hafi verið vikið frá verðbólguþætti með formlegum hætti er framkvæmd þess nú nokkuð breytt. Gengið var látið óáreitt meðan það hélst eða var að rísa en styrking gengisins gaf svigrúm fyrir launahækkningar og hækkun fasteignaverðs án þess að verðbólguþættið léti undan. Gengið gaf svo eftir með látum, fyrst í dymbilvikunni 2008 og svo endanlega í byrjun október 2008. Þá var gengið fest í skyndi. Seðlabankinn sendi frá sér tilkynningu þann 7. október um að hann myndi eiga viðskipti á gjaldeyrismarkaði á genginu 131 króna á evru. Morguninn eftir var þetta gengi ítrekað og boðað að bankinn myndi halda áfram að eiga viðskipti á því. Seinna um daginn var því svo hætt og þar með lauk stysta fastgengistímabili Íslandssögunnar. Þann 10. október gaf Seðlabankinn út tilmæli til innlánsstofnana um tímabundna temprun á útflæði gjaldeyris, en það var fyrsta skrefið í innleiðingu fjármagnshafta sem hafa verið í gildi, með nokkrum breytingum, í tæp fimm ár.<sup>109</sup>

#### 4.4.1.3 Raungengið

Gengisfyrirkomulag hefur verið með ýmsum hætti undanfarin hundrað ár. Hvort sem gengið er fast eða fljótandi þá hreyfist raungengið (mynd 4.18). Raungengið er stundum notað sem mælikvarði á samkeppnisstöðu þjóða en það má túlka sem mælikvarða á það hve margar einingar af erlendri landsframleiðslu er hægt að kaupa fyrir einingu af innlendri landsframleiðslu. Raungengið er því einingalaust hlutfall. Þegar raungengið er sterkt er kaupmáttur mikill í þeim skilningi að mikið af erlendri framleiðslu fæst fyrir innlenda. Þá er hætta á að innflutningur verði mikill og fjármagn streymi frá landinu, sem aftur veikir raungengið. Raungengi styrkist þegar fjármagn streymir til landsins, laun og verðlag hækka eða gengið styrkist.

Mynd 4. 18 Raungengi íslensku krónunnar 1960–2012



Vísitalan er sett 100 árið 1914. Myndin sýnir meðalgildi raungengis á hverju ár, meðalgildi á áratug og leitnilínu sem sýnir hvernig raungengið hefur sigið á tímabilinu. Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð og fleira.

Síðastliðin hundrað ár hefur raungengið sveiflast um nokkuð stöðugt meðaltal og yfirleitt ekki vikið frá því umfram 20% til hvorrar hliðar ef frá eru talin ár heimsstyrjaldanna. Raungengið styrktist mikið meðan á fyrri heimsstyrjöldinni stóð en sneri skjótt aftur á svipað stig og áður. Raungengið styrktist einnig mikið þegar seinni heimsstyrjöldin skall á en eftir að henni lauk var raungenginu haldið háu með haftastefnu. Það var ekki fyrr en slakað var á haftastefnunni að raungengið komast aftur á fyrra stig.

108. *Peningamál* 2001/3, bls. 54–59.

109. Bréf Seðlabanka Íslands til innlánsstofnana, 10. október 2008.

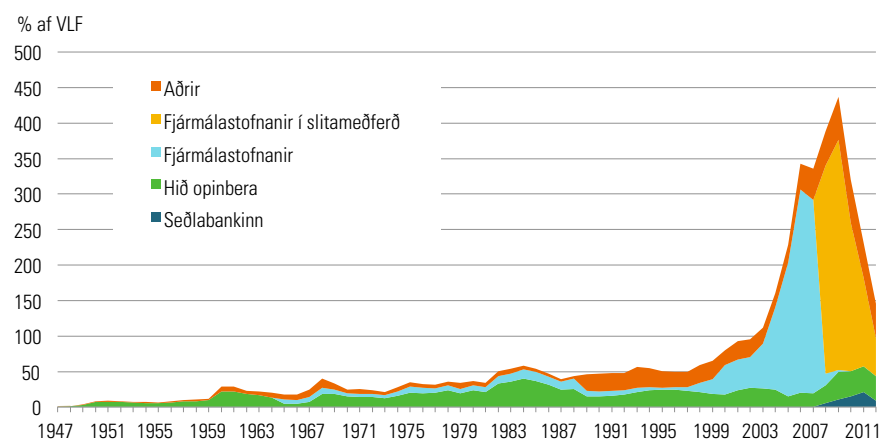
Raungengið styrktist mikið á árunum 2000–2005 þegar það reis frá því að vera um 10% undir langtímameðaltali í um það bil 10% yfir sama gildi.<sup>110</sup> Raungengið styrktist á þessum árum fyrst og fremst vegna styrkingar krónunnar á grundvelli innflæðis erlends fjármagns. Á árunum 2007 og 2008 féll raungengið svo niður í lægstu gildi síðastliðinna hundrað ára hið minnsta. Vorið 2013 hafði raungengið styrkst nokkuð á ný en þá hafði frávik þess frá meðalgengi minnkað u.þ.b. um helming frá því að það var veikast undir lok árs 2008.

Raungengið fór niður í sögulegt lágmark eftir hrunið

#### 4.4.1.4 Erlendar lántökur

Landssjóður tók í fyrsta sinn erlent lán 1908. Það var hálf milljón danskra króna sem var varið til símaframkvæmda og árið eftir var tekið lán að upphæð 1,5 milljónir danskra króna. Nokkur lán til viðbótar voru tekin fram að upphafi fyrri heimsstyrjaldarinnar. Árið 1921 var svo tekið erlent lán að upphæð 500 þúsund sterlingspund eða 12,3 milljónir króna á óhagstæðum kjörum. Því var varið til þess að bjarga bönkunum og þá sérstaklega Íslandsbanka. Fimm árum síðar var tekið lán til að bjarga Landsbankanum. Í upphafi kreppunnar skuldaði landssjóður um 40 milljónir króna í erlendum lánnum og heildarskuldir þjóðarinnar við erlenda aðila námu alls um 70 milljónum króna eða þriðjungu landsframleiðslu.<sup>111</sup>

Mynd 4. 19 Erlend langtímalán í hlutfalli við verga landsframleiðslu 1947–2012



Heimildir: Hagskinna, Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Erlendar langtímaskuldir, þ.e. lán til að minnsta kosti árs, námu að jafnaði um 32% af vergri landsframleiðslu á árunum 1922–1934 og voru á því árabili lægstar um 18,5% af VLF en fóru hæst í 45,1% árið 1931.<sup>112</sup> Ekki liggja fyrir gögn um erlenda skuldastöðu á árum seinni heimsstyrjaldarinnar en svo virðist sem miklar gjaldeyristekjur vegna hagstæðra viðskiptakjara og tekna af setuliðinu hafi verið notaðar til þess að greiða niður erlendar skuldir. Í lok árs 1947 námu erlendar skuldir alls 14 milljónum króna eða 0,7% af vergri landsframleiðslu. Staða erlendra langtímalána þjóðarbúsins hækkaði jafnt og þétt næstu hálfá öldina og í lok árs 1997 stóðu þau í 528 milljörðum króna eða 49,8% af vergri landsframleiðslu (mynd 4.19). Stærstu breytingarnar voru við gengisfellinguna 1960 og svo á árunum 1982 og 1983 þegar verðbólgan var í hámarki. Eftir 1997 tóku erlendar langtímaskuldir að vaxa af meiri hraða en áður og jukust um 30% af VLF á þremur árum. Á þessum tíma voru hafnar stóriðjuþjárfestingar á Grundartanga. Næstu árin hélt skuldaaukningin áfram á svipuðum hraða en aftur varð breyting árið 2004 þegar erlend langtímalán jukust um 48% af VLF á einu ári, úr 112% af VLF í 160%. Reiknað á meðalgengi ársins fóru erlend langtímalán hæst í 288% af VLF árið 2008 og í 437% af VLF á árinu

Erlendar langtímaskuldir jukust gífurlega frá 1997 til 2008

110. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, bls. 88–91.

111. Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*.

112. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*.

Lánsfjárskortir var mætt með erlendum lántökum á áttunda áratugnum

Ekki dró úr erlendra skuldasetningu fyrir en verðtrygging varð almenn

2009. Fjallað er ítarlega um erlendar lántökur íslensku bankanna eftir einkavæðingu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.

#### 4.4.1.5 Fjármögnun lánakerfisins og ákvörðun vaxta

Innlent lánsfjármagn hafði dregist saman í hlutfalli við verga landsframleiðslu úr 72% árið 1969 í 45% 1979. Á þessum árum var fjármagnsþörf mætt í sívaxandi mæli með erlendum lántökum og skuldasetningu erlendis:

Í þeirri stöðnun og síðan römmu lánsfjárekreppu, sem hér ríkti um langt skeið, var þörfin uppfyllt að stórum og vaxandi hluta með miklum lántökum erlendis, sem leiddu til stórfelldrar skuldasetningar út á við. Þótt með því væri beinum lánsfjárskortum bægt frá að sinni, reyndi með þessu æ meir á lánstraust og lánskjör út á við, og vaxandi hluta landsframleiðslunnar var veitt til erlendra lánardrottna, svo að þjóðartekjur urðu að sama skapi lægri. Áhættan, sem af þessu leiddi fyrir atvinnuvegi og opinbera skuldara, var að sama skapi meiri sem ytri áföll höfðu þá ekki aðeins bein samdráttaráhrif á framleiðslutekjur, heldur leiddu þau til gengislækkunar og endurmats erlendu skuldanna til verulegrar þyngingar. Við blasti æ ljósar, að lántökuleiðin var ekki lausn til langframa fyrir þjóðarbúið. Fyrr eða síðar hlyti lánstraustið að breyta með langtum minna framboði erlends lánsfjár og hugsanlega neikvæðum lánsfjárfjöfnuði og mun þyngri lánskjörum, svo að æ almennari samstaða varð um, að á þessa skyldi að ósi stemma.<sup>113</sup>

Þessari þróun var ekki snúið við fyrir en almennri verðtryggingu var komið á:

Tilraunir höfðu verið gerðar með verðtryggingu vegna húsnæðisfjármögnunar frá árinu 1955 og verðtrygging var útfærð að fullu og fest í sessi með útgáfu verðtryggðra spariskírteina ríkissjóðs árið 1964. Fullmótað verðtryggingarkerfi var svo tekið upp með lögum nr. 13/1979 og fór það að skila verulegum árangri þegar vaxtamyndun var loks gefin frjáls í tveimur skrefum 1984 og 1986. Tilgangurinn með því að bjóða verðtryggingu sem valfrjálst samningsform var að stöðva þróun sem einkenndist af samdrætti innlands fjármagns og vaxandi erlendra skuldsetningu sem var afsprengi vaxtaákvæðna ríkisins.<sup>114</sup>

Stjórnvöld ákváðu vexti samkvæmt lögum fram til ársins 1984 en 1986 voru bankar komnir með fullt frelsi til að ráða flestum vöxtum sjálfir. Raunvextir höfðu þá verið neikvæðir árum saman en það snerist við upp frá þessu. Áhersla á innlenda fjármögnun ríkisins jókst og á fyrstu árum þessarar aldar notaði ríkið það svigrúm sem gafst til þess að greiða að mestu upp erlendar skuldir. Seðlabankinn sá um að safna gjaldeyri til þess með kaupum á markaði auk þess sem hann stundaði regluleg gjaldeyriskaup á árunum 2002–2006 til þess að styrkja gjaldeyrisforðann. Gjaldyriskaup Seðlabankans á þessum árum hafa að hluta til haldið aftur af enn frekari styrkingu krónunnar en að því marki sem bankarnir mættu þeim með erlendum lántökum hafa þau flutt erlendar skuldir þjóðarbúsins frá ríki til banka sem greiddu heldur hærri vexti en ríkið. Gjaldyriskaup Seðlabankans hafa því að nokkru leyti verið farvegur fyrir aukið peningamagn í umferð og þannig kynt undir verðbólgu og gengislækkun með tímanum.

#### 4.4.1.6 Alþjóðavæðing íslenskra fjármálastofnana

Undir lok níunda áratugar síðustu aldar voru þrír stórir bankar ráðandi á Íslandi. Það voru Íslandsbanki, Landsbanki Íslands og Búnaðarbankinn. Íslandsbanki var í einkarekstri og hafði verið stofnaður árið 1990 með sameiningu Alþýðubankans, Iðnaðarbankans, Útvegsbankans og Verzlunarbankans. Íslandsbanki tvöfaldaðist árið 2000 þegar hann sameinaðist Fjárfestingarbanka atvinnulífsins. Fjárfestingarbanki atvinnulífsins var stofnaður með sameiningu Fiskveiðisjóðs, Iðnlánasjóðs, Útflutningslánasjóðs og Iðnþróunarsjóðs og tók til starfa í byrjun árs 1998. Ríkið seldi allt hlutfé sitt í Fjárfestingarbankanum í tveimur útboðum á árunum 1998 og 1999. Landsbankinn var seldur á árunum 1998 til 2002 og Búnaðarbankinn var seldur á sama tíma en sölu hans lauk í ársbyrjun 2003. Nokkrum vikum eftir að ríkið hafði selt hlut sinn í Búnaðarbankanum sameinaðist hann fjárfestingarbankanum Kaupþingi. Þessir þrír bankar, Íslandsbanki (síðar Glitnir),

113. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, bls. 28.

114. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, bls. 83.

Landsbanki Íslands og Kaupping-Búnaðarbanki (síðar KB-banki og enn síðar Kaupping) hófu svo samkeppni á innlendum markaði en tóku jafnframt að sækja sér fjármagn og verkefni út fyrir landsteinana.<sup>115</sup>

Ásókn íslenskra banka í erlenda fjármögnun jókst eftir einkavæðinguna. Nokkrar skýringar eru á því. Bankarnir voru vel fjármagnaðir og útlánageta þeirra mikil. Bindiskylda hafði verið lækkuð úr 4% í 2% á árinu 2003 og lausafjárstaða bankanna var því rúm og hélt þannig næstu árin meðan Seðlabankinn stundaði óstýfð (e. non-sterilized) gjaldeyriskaup.<sup>116</sup> Bankarnir tóku þátt í fjármögnun íslenskra fyrirtækja á fyrirtækjakaupum í útlöndum og keyptu einnig sjálfir starfsemi í öðrum löndum. Þeir áttu tiltölulega auðvelt með að selja skuldabréf á alþjóðlegum mörkuðum enda með afar hátt lánsþæfismat. Nægt framboð var einnig af lánsfé á alþjóðlegum mörkuðum á þessum tíma. Eina vandamálið var að koma öllu fjármagninu í vinnu, þ.e. að finna leiðir til að lána nógu mikið. Bankarnir lánuðu til íslenskra eignarhaldsfélaga og fjárfestingarfélaga sem keyptu fyrirtæki í útlöndum. Þeir lánuðu einnig til íslenskra heimila en útlán bankakerfisins til þeirra höfðu verið heldur minni en gengur og gerist í öðrum vestrænum ríkjum. Munar þar mestu um íbúðalán sem nær alfarið voru veitt af Íbúðalánasjóði, sem var í eigu ríkisins, og einnig af lífeyrissjóðum.

Erlend fjármögnun bankanna jókst mikið eftir einkavæðingu

Eins og lýst er hér að framan var frá því á árinu 2001 leitað leiða til þess að veita erlendu lánsfé á innlendan markað gegnum Íbúðalánasjóð með því að gera útgáfur hans meira aðlaðandi fyrir útlendinga.<sup>117</sup> Bankarnir tóku einnig þátt í því þó að ásetningurinn væri ekki jafn skýr og hjá Íbúðalánasjóði. Framan af voru erlendar tekjur þeirra líklega ætlaðar meira og minna til að fjármagna vöxt erlendis og að fjármagna fyrirtæki í útflutningi eða með erlenda starfsemi. Í frétt í Morgunblaðinu í desember 2004 sagði frá því að Sigurður Einarsson, stjórnarformaður KB-banka, hefði nefnt það á ráðstefnu um gengi krónunnar að útlán banka til heimilanna í erlendum gjaldmiðlum gætu haldið krónunni sterkri en félli hún síðan yrði fjárhagur heimilanna fyrir miklu höggi.<sup>118</sup> Þegar leið á árið 2007 voru bankarnir fúsari en áður að veita almenningi lán í erlendum gjaldmiðlum og mættu þar meðal annars mikilli eftirspurn almennings eftir gengistrygðum íbúðalánum. En eftirspurn eftir erlendu lánsfé var tilkomin vegna hás raungengis og vaxtamunar við útlönd. Þessa stefnubreytingu bankanna má rekja til breyttra aðstæðna á erlendum fjármálamörkuðum sem urðu til þess að íslensku bankarnir tóku þann kost að veita erlendri fjármögnun í útlán á Íslandi. Afleiðing þess varð sú að gjaldeyrísáhætta sem áður hafði verið utan íslenska hagkerfisins fluttist á innlenda viðskiptavinum bankanna.

Ásókn í íbúðalán í erlendum gjaldmiðlum jókst mjög mikið seinustu árin fyrir hrun

Íslensku bankarnir þrír stækkuðu mjög ört á árunum 2003–2007. Starfsemi bankanna í öðrum löndum jókst mikið og stjórnendur þeirra voru farnir að líta á mun stærri svæði en Ísland sem heimamarkað þeirra. Þeir uxu á fáum árum úr því að vera litlir staðbundnir viðskiptabankar á Íslandi í fjölþjóðleg fjármálafyrirtæki.<sup>119</sup>

#### 4.4.1.7 Ísland sem alþjóðleg fjármálamiðstöð

Í október 2005 skipaði Geir H. Haarde forsætisráðherra nefnd sem falið var að fjalla um þau „tækifæri sem [alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi] gæti skapað og mögulegan ávinning fyrir efnahags- og atvinnulíf í landinu.“<sup>120</sup> Í skýrslu nefndarinnar, sem skilað

115. Fjallað er um einkavæðingu bankanna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.

116. Ef Seðlabankinn kaupir gjaldeyri (erlend verðbréf) stækkar gjaldeyrisforðinn. Seðlabankinn greiðir fyrir gjaldeyrinn með krónum og þar með eykst grunnfé. Eign Seðlabankans (gjaldeyrisforði) og skuld hans (grunnfé) aukast því jafnmikið. Þessi inngrip eru sögð óstýfð þar sem þau hafa áhrif á stærð efnahagsreiknings Seðlabankans. Bankinn gæti samhliða selt innlend verðbréf fyrir sömu upphæð. Þá myndi eign bankans aukast um stækkun gjaldeyrisforðans en minnka sem nemur seldum innlendum verðbréfum. Heildareign bankans væri þá óbreytt fyrir og eftir gjaldeyriskaupin og stærð efnahagsreiknings hans óbreytt. Þá eru inngripin sögð stýfð. Heimild: Gerður Ísberg og Þórarinn G. Pétursson, „Inngrip Seðlabanka Íslands á innlendum gjaldeyrismarkaði og áhrif þeirra á gengi krónunnar“.

117. Sjá umræður í kafla 4.5.3.2. Ekki virðist hafa komið til tals að Íbúðalánasjóður veitti lán í erlendum gjaldmiðlum, utan hvað það var nefnt á Alþingi í umræðum um útgáfu íbúðabréfa vorið 2004. Þá sagði til að mynda þingmaðurinn Björgvin G. Sigurðsson: „Maður getur ímyndað sér 90% lán og að þakið á þeim verði hátt, 20 milljarðar og yfir. Niðurgreiðslan er óhemjuhæg og spurning hvort ekki sé mikið vænlegri leið að taka húsnæðislánin beint með öðrum hætti í erlendri mynt.“

118. *Morgunblaðið*, „Hefja þarf veikingu krónunnar sem fyrst“, 10. desember 2004. [http://www.mbl.is/frettit/innlent/2004/12/10/hefja\\_tharf\\_veikingu\\_kronunnar\\_sem\\_fyrst/](http://www.mbl.is/frettit/innlent/2004/12/10/hefja_tharf_veikingu_kronunnar_sem_fyrst/)

119. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði fjallar vandlega um um öran vöxt bankanna.

120. Forsætisráðuneytið, *Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi – Nefnd forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi*.

var í október 2006, er því lýst að markmið hennar hafi verið að „skoða lög og reglur um fjármálastarfsemi, fjármagnsmarkað, skattheimtu og félagaumsvif út frá því sjónarmiði hvort gera þurfi umbætur á löggjöf til að ýta undir alþjóðlega fjármálastarfsemi á Íslandi, án þess að slaka á kröfum um eðlilegt aðhald og eftirlit.“<sup>121</sup> Í skýrslunni er vitnað til þess sem sagði í skipunarbréfi nefndarinnar að henni bæri að taka mið af. Þar á meðal var eftirfarandi: „Stjórnvöld og atvinnulíf þurfa að sameinast um það metnaðarfulla verkefni að koma fjármálaþjónustu hér á landi á svipað stig og gerist í löndum eins og Bretlandi, Hollandi, Írlandi, Lúxemborg og Sviss.“<sup>122</sup>

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar sem tók við vorið 2007 segir:

Í umbreytingu íslensks atvinnulífs á undanförunum árum felst meðal annars aukið vægi ýmiss konar alþjóðlegrar þjónustustarfsemi, þar á meðal fjármálaþjónustu. Ríkisstjórnin stefnir að því að tryggja að slík starfsemi geti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sjái sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi.

Síðustu árin fyrir hrun fjármálakerfisins voru stjórnvöld því farin að stefna að því að fjármálaþjónusta á Íslandi yrði samkeppnishæf við það sem var í boði í sumum af helstu fjármálamiðstöðvum heimsins. Markmiðið með því virðist hafa verið að laða að höfuðstöðvar erlendra stórfyrirtækja svo að af þeim mætti hafa skatttekjur, tryggja það að íslensk stórfyrirtæki, sem fyrst og fremst væru farin að starfa í öðrum löndum, héldu höfuðstöðvum sínum á landinu og sjá til þess að þeim Íslendingum, sem voru búnir að sérhæfa sig í ýmiss konar fjármálaþjónustu, byðust störf við hæfi á landinu. Markmiði var því ekki lengur að veita erlendu fjármagni til landsins í þeim tilgangi að lækka hér vexti heldur að lækka skatthlutföll og bjóða samkeppnishæfa þjónustu til þess að laða erlend fyrirtæki til Íslands, þ.e. gera Ísland að nokkurs konar skattaparadís meðal þeirra þjóða sem bjóða upp á alþjóðlega fjármálaþjónustu.

#### 4.4.2 Alþjóðlegir fjármagnsmarkaðir

Frá því um miðjan tíunda áratug síðustu aldar og fram á árið 2007 einkenndust alþjóðlegir fjármálamarkaðir af mikilli bjartsýni. Vextir voru lágir og lækkandi megnið af tímabilinu og eignaverð í Bandaríkjunum og víða í Evrópu hækkaði jafnt og þétt. Helsta frávikið frá þeirri þróun var það bakslag sem kom í hlutabréfaverð árið 2000 í Bandaríkjunum og víðar þegar í ljós kom að tækni- og netfyrirtæki voru eftir allt ekki óháð hefðbundnum arðsemiskröfum. Það bakslag hafði þó takmörkuð áhrif á eignamyndun almennings þar sem húsnæðisverð hélt áfram að hækka en húsnæði vegur þyngra en hlutabréf í eignasafni alls almennings.

Þróun hlutabréfavisitalna í Bandaríkjunum, Þýskalandi og Bretlandi á árunum 1990 til 2012 er sýnd á mynd 4.20 ásamt stýrivöxtum í þessum löndum. Í öllum tilvikum kemur fram toppur í hlutabréfaverði á árinu 2001. Fljótlega eftir að honum er náð fylgja töluverðar stýrivaxtalækkningar en hvergi jafnhressilegar og í Bandaríkjunum. Í kjölfarið er vöxtum haldið nokkuð lágum í sögulegu samhengi í tiltölulega langan tíma.

Vatnaskil urðu haustið 2007 þegar stórar fjármálastofnanir lentu ítrekað í endurfjármögnunarvanda og eignaverð tók að lækka. Í mörgum tilfellum mátti rekja þau umskipti til óhóflegra fasteignalána, sérstaklega í Bandaríkjunum en einnig í öðrum löndum, til fólks með takmarkaða endurgreiðslugetu. Á árinu 2007 kom einnig fram toppur í hlutabréfaverði (mynd 4.20) og brugðist var við með lækkun stýrivaxta og voru viðbrögðin einnig í þetta skiptið mest í Bandaríkjunum. Hlutabréfaverðið fór svo fljótlega að hækka á ný. Stýrivextir voru lækkaðir óvenju mikið og óvenju hratt í öllum þessum löndum og hafa haldist í sögulegu lágmarki allar götur síðan og enn er verið að glíma við afleiðingar hinnar alþjóðlegru fjármálakreppu og fylgifyska hennar, þar á meðal skuldakreppu ýmissa Evrópuríkja.

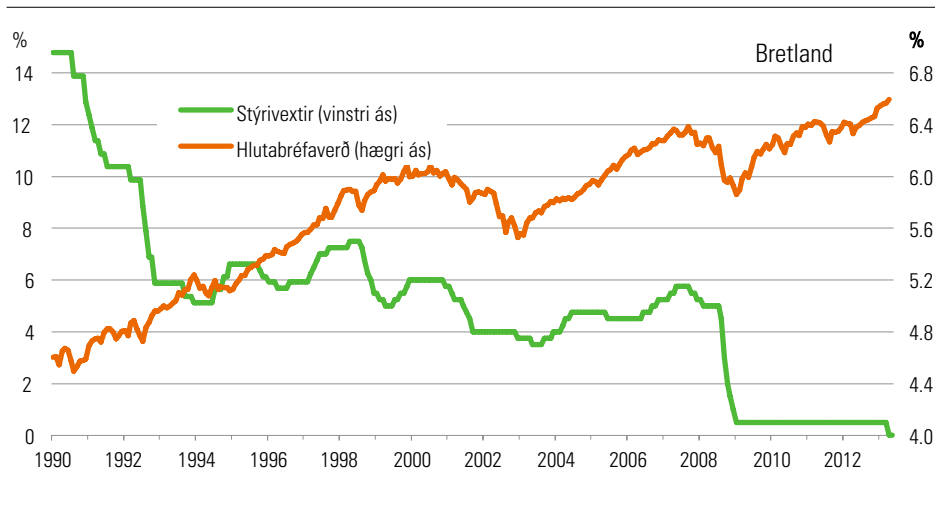
121. Sama heimild, bls. 4.

122. Sama heimild, bls. 5.

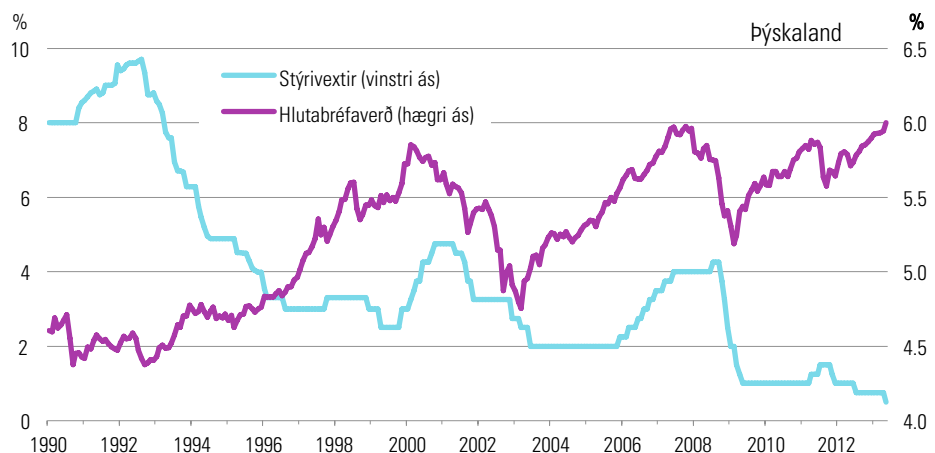
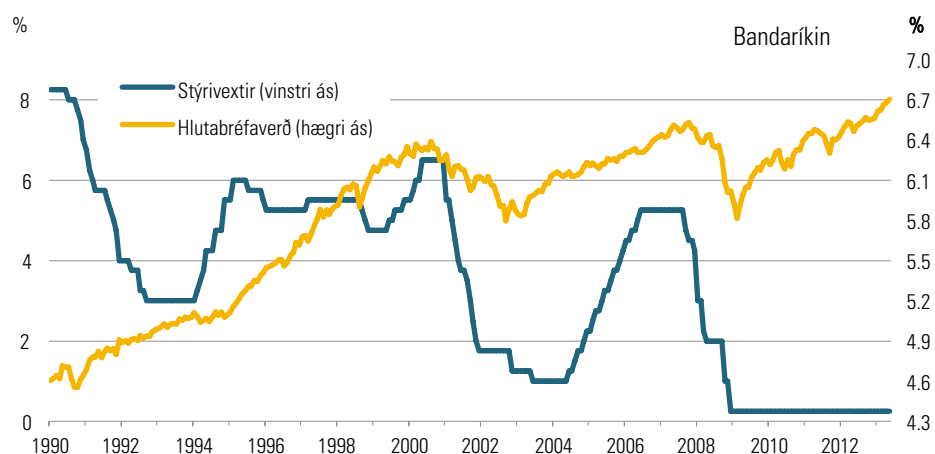
Stjórnvöld vildu 2007 að fjármálastarfsemi á Íslandi héldi áfram að vaxa

Stýrivextir helstu seðlabanka voru lágir á fyrstu árum aldarinnar

Mynd 4. 20 Þróun stýrivaxta og hlutabréfaverðs í Bandaríkjunum, Þýskalandi og Bretlandi á árunum 1990 – 2012



Heimild: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



#### 4.4.2.1 Ofgnótt sparifjár á heimsvísu

Ýmsar skýringar hafa verið settar fram á því ójafnvægi sem skapaðist á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum á tíunda áratugi síðustu aldar og hélt áfram að aukast á fyrstu árum þessarar aldar. Framboð sparifjár var meira en nokkru sinni áður og óx hratt. Aukning sparifjár á heimsvísu hefur verið rakin meðal annars til aukinnar markaðsvæðingar í

Framboð lánsfjár á fjármálamörkuðum heimansins var mun meira en áður

fyrir kommúnistaríkjum í Austur-Evrópu og í Asíu og auðsöfnunar í útflutningsríkjum og þá sérstaklega þeim sem framleiða olíu. Bent hefur verið á að afleiðingar aukins sparnaðar á heimsvísu á síðustu áratugum hafi meðal annars verið vaxandi viðskiptahalli Bandaríkjanna og lágir raunvextir.<sup>123</sup> Hluti skýringarinnar er að þróunarríki, sem verið höfðu lántakendur á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum, sneru mörg við blaðinu í kjölfar gjaldeyriskreppunnar í Asíu 1997 og hófu að byggja upp varaforða í Bandaríkjadöllum. Samhliða því jukust inngríp á gjaldeyrismörkuðum þar sem seðlabankar reyndu að sporna gegn gengisstyrkingu með kaupum á Bandaríkjadöllum. Þar vega inngríp Kína langþingst en það hefur árum saman haldið gengi renminbisins niðri til þess að vernda samkeppnisstöðu Kína á heimsmarkaði. Hluti skýringarinnar er mikil hækkun olíuverðs á síðustu árum með samsvarandi auðsöfnun olíuútflutningsríkja í Miðausturlöndum, Nígíeríu, Venesúela og Rússlandi. Þá má að hluta til rekja vaxandi framboð sparifjár á heimsvísu á þessum árum til aukins sparnaðar þróaðra ríkja, þar sem meðalaldur íbúanna er hratt vaxandi og aukin þörf á sparnaði fyrir framfærslu þeirra sem hættir eru að vinna. Þetta á til dæmis við um Þýskaland og Japan. Aukinn sparnaður þessara ríkja streymdi svo inn til iðnríkja og hafði í för með sér styrkingu gjaldmiðla og hækkun eignaverðs.

Ýmsir fjárfestar litu svo á að bandaríski seðlabankinn verði eignaverð með lækkun stýrivaxta

#### 4.4.2.2 Söluréttur Greenspans

Alan Greenspan, seðlabankastjóri í Bandaríkjunum, hélt ræðu í desember 1996 þar sem hann lýsti áhyggjum sínum af því að mikilli hækkun eignaverðs, sem drifin væri áfram af óhóflegri bjartsýni fjárfesta, gæti fylgt langvinnt stöðnunarskeið.<sup>124</sup> Erfitt er að átta sig á því hvenær eignaverð hefur hækkað umfram tilefni og slík innistæðulaus hækkun verður oftast ekki ljós fyrr en hún er risin langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Ördugt er að bregðast við óhóflegri hækkun þar sem hún kemur oftast fram í nokkrum skrefum sem hvert um sig gæti átt sínar eðlilegu skýringar. Þegar vandamálið, þ.e. útblásið eignaverð, uppgötvast verður yfirvofandi verðfall, efnahagssamdráttur og stöðnun að óyfirstíganlegu vandamáli, að því er virðist, og stjórnvöldum hættir til að grípa til aðgerða til þess að fresta leiðréttingunni. Hvort það var raunin með vaxtalækkanir Greenspans skal ósagt látið en hann varð þekktur fyrir að bregðast við lækkun eignaverðs með kröftugum vaxtalækkunum, einmitt í þeim tilgangi að sporna við efnahagssamdrætti. Þannig brást bandaríski seðlabankinn við lækkun hlutabréfaverðs haustið 1987 með vaxtalækkunum. Sama var uppi á teningnum þegar verð á hlutabréfamörkuðum lækkaði almennt 1998 við það að vogunarsjóðurinn Long Term Capital Management féll og markaðir í Rússlandi urðu fyrir skakkaföllum. Bandaríski seðlabankinn bjó sig einnig undir hugsanleg áföll á fjármálamörkuðum vegna hættunnar á 2000-vandanum svokallaða, þ.e. að tölvukerfi heimsins væru ekki búin undir aldamótin, með því að auka peningamagn í umferð verulega. Þetta virtist gefast vel og bankinn brást við lækkun hlutabréfaverðs veturinn 2001, eftir ofris tækni- og netfyrirtækja, með gríðarmiklum vaxtalækkunum (mynd 4.20). Hraðar vaxtalækkanir þá áttu meðal annars þátt í að auka eftirspurn eftir fasteignalánum og sú hækkun fasteignaverðs sem fylgdi á eftir viðhélt eftirspurn í hagkerfinu. Með tímanum ályktuðu markaðsaðilar að bandaríski seðlabankinn myndi ávallt beita peningastefnunni til að sporna við lækkun eignaverðs en léti aftur á móti hækkun eignaverðs afskiptalaus. Þótt sú ályktun væri kannski ekki á rökum reist var hún enn um skeið í samræmi við viðbrögð peningastefnunnar. Fjárfestingarákvarðanir fóru þar af leiðandi að taka mið af því að eignaverð myndi ekki lækka, a.m.k. ekki verulega, vegna þess að bandaríski seðlabankinn myndi bregðast við með vaxtalækkunum. Kenningin fól því í sér að eignakaupum fylgdi óbeinn söluréttur þar sem kaupandinn gæti alltaf selt eignina á ný án þess að hún lækkaði mikið í verði. Þessi einhliða viðbrögð peningastefnunnar við þróun eignaverðs, þ.e. vaxtalækkanir til að fyrirbyggja verðlækkun á meðan ekki var brugðist við verðhækkunum, var því þekkt sem söluréttur Greenspans (e. *Greenspan put*).<sup>125</sup> Miller, Weller og Zhang (2002) setja þessa kenningu fram sem valkost við þá kenningu Shiller

123. Bernanke, *The global saving glut and the U.S. current account deficit*.

124. Greenspan, *The challenges of central banking in a democratic society*.

125. Miller og fleiri. „Moral hazard and the U.S. stock market: analyzing the „Greenspan put““. Söluréttur (á ensku *put-option*) er rétturinn til að selja eign á fyrirfram ákveðnu verði.



(2000) að markaðsaðilar séu drifnir áfram af óraunsæjum væntingum og taumlausri ákefð. Kenning þeirra Miller, Weller og Zhang er að kaupæðið hafi allt eins verið drifið áfram af ofurtru á að Greenspan sæi um að viðhalda stöðugleika í kerfinu.

#### 4.4.2.3 Taumlaus ákefð

Hugtakið taumlaus ákefð (e. *irrational exuberance*) var fyrst notað af seðlabankastjóranum í Bandaríkjunum, Alan Greenspan. Í fyrrnefndri ræðu í desember 1996 fjallaði hann um hættuna á langvarandi efnahagssamdrætti þegar eignaverðspróun breyttist eftir að verðið hefði hækkað mikið og lengi. Hann dró þá ályktun að peningastefna myndi þurfa að taka mið af almennum breytingum á efnahagsreikningum og sérstaklega hreyfingum á eignaverði.

Síðan hefur það verið sett fram sem sjálfstæð útskýring, á að því er virtist órókrænni hækkun eignaverðs í Bandaríkjunum og víðar undir lok síðustu aldar, að verðhækkunin hafi verið drifin áfram af óraunsæri bjartsýni. Fjárfestar hafi hætt að skoða vænta ávöxtun fjárfestingar í samhengi við kostnað og afrakstur fjárfestingarinnar en verið drifnir áfram af taumlausri ákefð. Shiller (2009) skilgreindi taumlausa ákefð sem sálrænan grunn spákaupmennsku sem endar með verðbólgu (e. *speculative bubble*). Með því er átt við það þegar fréttir af hækkun á verði magnar áhuga fjárfesta og áhuginn smitast milli manna og styður við sögur sem gætu réttlætt verðhækkunina. Þannig dragast fleiri fjárfestar inn sem laðast að henni, þrátt fyrir efasemdir um raunvirði fjárfestingarinnar, að hluta til vegna ófundar út í velgengni annarra fjárfesta og að hluta til vegna spennu fjárhættuspilarans.

Í bók sinni setti Shiller fram kenningu um eignaverðsbólur þar sem verðhækkunir eru knúnar áfram að miklu leyti af hughrifum almennings. Í annarri útgáfu bókarinnar sem kom út árið 2005 útvíkkaði hann umfjöllunarefnið og í stað þess að fjalla eingöngu um hlutabréfaverð fékkst hann einnig við skýringu verðhækkana á húsnæði. Shiller benti á þá athyglisverðu staðreynd að raunverð húsnæðis hefur hækkað lítið þegar horft er yfir löng tímabil og almenn raunhækkun húsnæðisverðs er þannig mun minni en raunhækkun annarra eigna. Helsta skýring þess eru tækniframfarir í byggingariðnaði sem hafa dregið úr byggingarkostnaði. Meiri tækniframfarir í húsbýggingunum en ýmsum öðrum greinum, sérstaklega þjónustugreinum, skýrir hann með því að byggingariðnaðurinn sé afar fjármagnsfrekur.

Shiller tíndi til 12 atriði sem hann taldi öðru fremur skýra bóllumyndun eignaverðs, þar á meðal verðs á fasteignum. Nokkur þessara atriða eru talin upp hér í kaflanum og önnur í kafla 4 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna 2008 sem sjálfstæðar skýringar á aukinni þenslu í aðdraganda hrunsins. Um mörg þessara atriða á það einnig við að þau stuðluðu að taumlausri ákefð kaupenda á fasteignamarkaði á Íslandi á fyrstu árum þessarar aldar. Sumt hafði áhrif vegna aukinnar tengingar íslenskra fjármagnsmarkaða við alþjóðlega markaði en önnur atriði áttu sér stað á Íslandi líkt og í öðrum vestrænum löndum á þessum tíma þótt í sumum tilfellum hafi þau brotist fram með lítið eitt öðrum hætt hér en annars staðar.

##### 4.4.2.3.1 Uppgangur kapítalísma og séreignarstefnan<sup>126</sup>

Aukinn sveigjanleiki á vinnumarkaði hefur leitt til þess að fólk skiptir oft um starf en það getur jafnframt frekar lent í tímabundnu atvinnuleysi. Það er orðið algengara að fólk tryggi sig gegn óvissu á vinnumarkaði með því að búa í eigin húsnæði eða það eigi varasjóð í verðbréfum. Þegar almenningur hefur eignast nokkurn auð í hlutabréfum og fasteignum lækkar sparnaðarlutfallið á ný, þ.e. því meiri eignir sem fólk á, því herra hlutfalli tekna ráðstafar það í neyslu. Hækkandi eignaverð birtist svo sem aukinn auður og eignamyndunin stafa þá af verðhækkun en ekki auknum sparnaði.

##### 4.4.2.3.2 Menning og stjórnmál styðja við árangur í viðskiptum

Shiller heldur því fram að það hafi verið vaxandi skoðun síðustu áratugi að velsæld og hamingja tengist fjárhagslegum auði. Fjölgun fyrirvinna á heimilum hafi aukið kaupmátt og þar með lántökur vegna húsnæðisakaupa. Áhersla á lækkun skatta, sérstaklega á

126. Þeir tólf undirkaflar sem hefjast hér eru stutt samantekt á kafla 3 í bók Shiller, *Irrational Exuberance*, bls. 31-55.

Taumlaus ákefði fjárfesta ýtti eignaverði herra en eignatekjur stóðu undir

fjármagnstekjum, hafi stuðlað að því að viðhalda háu verði hlutabréfa og húsnæðis og að dregið hafi úr vilja til að selja eignir þrátt fyrir að þær hafi hækkað í verði vegna væntinga um frekari skattalækkanir.

#### 4.4.2.3.3 Ný upplýsingatækni

Framfarir hafa orðið í upplýsingatækni frá því fyrir miðja síðustu öld. Hraði þeirra hefur farið vaxandi og þær hafa verið sérstaklega miklar frá því að hlutabréfamarkaðir í Bandaríkjunum voru í lágmarki 1982 og enn meiri frá því um miðjan tíunda áratuginn. Á sama tíma og notkun netsins varð almenn og jókst hratt kom fram mikill vöxtur í tekjum skráðra fyrirtækja á bandarískum hlutabréfamörkuðum. Þessi vöxtur í tekjum virðist eiga sér skýringar í erlendri eftirspurn og veiku gengi Bandaríkjadals. Samt sem áður virðist það hafa verið útbreidd skoðun almennings að þessir atburðir, þ.e. vöxtur í tekjum fyrirtækja og framfarir í samskiptatækni, hafi verið tengdir. Af því hlaut mikil bjartsýni, hugsanlega studd af hugleiðingum um framtíðina í tengslum við aldamótin.

#### 4.4.2.3.4 Hvetjandi peningastefna og söluréttur Greenspans

Snemma árs 1995 virtist bandaríska seðlabankanum hafa tekist að framkalla mjúka lendingu, þ.e. að slá á verðbólguna sem virtist vera að aukast, án þess að kalla fram samdrátt. Skilaboð bankans voru túlkuð þannig að verðbólguhættan væri úr sögunni og að óþarfi væri að hækka vexti á næstunni. Bjartsýni á mörkuðum jókst á þessum tíma. Þegar Alan Greenspan seðlabankastjóri hélt ræðu sína þar sem hann vék orðum að taumlausri ákefð á mörkuðum sagði hann jafnframt að seðlabankar þyrftu ekki að hafa áhyggjur af því að eignaverðsbólur spryngju ef það leiddi ekki til samdráttar í raunhagkerfinu, þ.e. ef það hefði ekki áhrif á framleiðslu, störf og verðstöðugleika. Útbreidd túlkun á þessum yfirlýsingum og þeim sem fylgdu í kjölfarið var að seðlabankinn myndi ekki gera neitt til að sporna við myndun verðbólga en hann myndi bregðast við lækkun eignaverðs með vaxtalækkunum af ótta við neikvæð áhrif á raunhagkerfið.

Viðbrögð Greenspan við lækkun hlutabréfaverðs haustið 1987, 1998 og um aldamótin voru túlkuð sem loforð um að seðlabankinn myndi ekki láta eignaverð falla hratt. Hann brást einnig við af krafti í byrjun árs 2001 þegar fyrstu vísbendingar um að hægja færi á efnahagslífinu komu fram. Shiller telur að hröð lækkun vaxta á þessum tíma, sem varð til þess að raunvextir urðu neikvæðir, hafi átt þátt í því að blása lofti í verðbólgu á fasteignamarkaði.

#### 4.4.2.3.5 Fjölmenna kynslóðin (e. *baby boom*) og ætluð markaðsáhrif

Fólksfjölgun jókst víða á Vesturlöndum eftir seinni heimsstyrjöldina og varð fjölgunin meiri í Bandaríkjunum en annars staðar, hugsanlega vegna betra efnahagsástands. Verulega hægði á fólksfjölgun í Bandaríkjunum og í heiminum um 1966. Sú þróun var sérstök í sögunni vegna þess að hún á sér ekki ytri skýringu svo sem hungursneyð eða styrjaldir heldur virðist hafa dregið úr frjósemi. Hugsanlega er þarna um að ræða samspil þéttbýlismyndunar og nýrra leiða við getnaðarvarnir samfara aukinni menntun og sókn í efnahagsleg gæði.

Tvær einfaldar skýringar hafa verið settar fram á því hvers vegna þessar stóru kynslóðir ættu, þegar þær voru á miðjum aldri, að kynda undir verðhækkun hlutabréfa. Önnur er sú að þar sem óvenju margir væru að spara til efri áranna leiddi það til hækkunar eignaverðs. Hin kenningin er að mikil eftirspurn þessarar stóru kynslóðar eftir vörum og þjónustu hafi aukið hagnað fyrirtækja.

Enn ein kenningin er sú að smám saman hafi komið fram kynslóð sem muni ekki eftir kreppunni miklu eða stríðinu og sé því bjartsýnni en fyrri kynslóðir og fjárfesti af meira kappi. Enn fremur gæti hugsast að hugmyndin um að þarna væri stór kynslóð að fjárfesta til efri áranna hafi gert fjárfestingar meira aðlaðandi en ella vegna væntinga um verðhækkun. Þetta hafi svo nægt til að kalla fram verðbreytinguna.

#### 4.4.2.3.6 Stóraukin umfjöllun um viðskipti í fjölmiðlum

Frétttaflutningur um efnahagsmál, fyrirtækjarekstur og hlutabréfamarkaðinn varð mun almennari en áður. Fréttir urðu aðgengilegri með sérhæfðum fréttarásum sjónvarpsstöðvanna. Fréttir um efnahags- og peningamál, sem áður höfðu verið ritaðar með sérhæfðan lesendahóp í huga, urðu að umfjöllun um fjárfestingartækifæri almennings. Frétttaflutningur um fjármál fékk á sig blæ auglýsinga um fjárfestingartækifæri og því telur Shiller að ekki sé að undra að áhugi á slíkum fjárfestingum hafi aukist. Eftir að markaðir tóku að dala þá féll einnig áhuginn á frétttaflutningi og útgáfu ýmissa sérhæfðra viðskiptatímarita var hætt.

#### 4.4.2.3.7 Bjartsýni greinenda

Samkvæmt rannsókn á ráðleggingum greinenda um 6.000 hlutafélaga var aðeins mælt með sölu í 1% tilvika undir lok árs 1999 en sambærileg tala var yfir 9% einum áratugi fyrr. Talið var að með ráðgjöf um sölu hlutabréfa kölluðu greinendur yfir sig reiði stjórnenda viðkomandi fyrirtækis og að þar með skapaðist hætta á að fyrirtækið gæfi ekki lengur greinandanum mikilvægar upplýsingar og myndi neita um viðtöl við lykilstjórnendur. Önnur ástæða var að vaxandi hluti greinenda starfaði hjá fyrirtækjum sem sáu um útgáfu verðbréfa og vildu ekki valda því að arðsemi þeirrar starfsemi drægist saman. Hlutabréfaráðgjöf hjá fjárfestingarbönkum var jafnan jákvæðari gagnvart fyrirtækjum ef bankinn hafði umsjón með verðbréfaútgáfu þeirra, þrátt fyrir að afkomuspá væri ekkert hagstæðari en hjá öðrum greinendum.

Enn fremur varð einkunnabólga í ráðgjöf um hlutabréfakaup. Algennt er að slík ráðgjöf falli í þrjá flokka, til dæmis að kaupa, halda eða selja. Einkunnabólgan olli því að í þeim tilfellum þar sem áður hafi verið lagt til að bréf væru seld var nú ráðlagt að halda þeim. Á sama tíma varð almennt mikill vöxtur í spá um tekjuvöxt fyrirtækja.

#### 4.4.2.3.8 Útbreiðsla sjóðasöfnunar lífeyriskerfa

Vöxtur lífeyrissjóða með skilgreindu framlagi frekar en með skilgreindum réttindum hefur orðið til þess að almenningur hefur kynnt sér fjárfestingu í hlutabréfum sem og aðra fjárfestingarkosti en val á milli þeirra var áður á hendi sérfræðinga. Á meðan almenna kerfið í Bandaríkjunum var þannig að launagreiðendur lofuðu ákveðnum greiðslum til eftirlaunaþega þá sáu launagreiðendurnir um að leggja í sjóð fyrir þessum útgjöldum. Með því að skilgreina framlagið í eftirlaunasjóðinn gefst launþegum kostur á að fresta skattlagningu framlagsins og stýra ráðstöfun þess milli hlutabréfa, skuldabréfa og peningamarkaðssjóða. Skattalöggjöfin hvetur svo launagreiðendur til að leggja mótframlag í sjóðinn.

Verkalýðsfélög börðust fyrir lífeyrissjóðum með skilgreindum réttindum til þess að tryggja meðlimum ákveðna framfærslu. Með minnkandi vægi verkalýðsfélaga fækkar þeim sem halda á lofti kostum þess kerfis og sjóðasöfnunarkerfinu vex fiskur um hrygg.

Með aukinni fræðslu og meiri upplýsingum um hlutabréf auk framboðs á ýmsum hlutabréfa- og blönduðum sjóðum til að ávaxta lífeyrissjóði starfsmanna hefur eftirspurn eftir hlutabréfum almennt aukist.

#### 4.4.2.3.9 Vöxtur verðbréfasjóða

Fjárfestingarfélag hafa lengi verið til þótt þau hafi ekki alltaf verið kölluð verðbréfasjóðir. Algennt er að lífeyrissparnaður sé ávaxtaður á verðbréfareikningum og einnig annar sparnaður. Þessir sjóðir auglýsa einnig grimmt. Vöxtur sjóðanna og almenn þátttaka hefur leitt til þess að sveiflur hafa magnast á markaðnum sem heild fremur en aðeins í verði stöku hlutafélaga.

#### 4.4.2.3.10 Hjöðnun verðbólgu og áhrif peningaglýju

Almenningur fylgist með verðbólgu og hefur sterkar skoðanir á henni. Mikil verðbólga er túlkuð sem merki um efnahagslega óstjórn, verðmætarýrnun og skömm í augum útlendinga. Lítil verðbólga er túlkuð sem merki um hagsæld, jafnrétti og góða hagstjórn. Lítil verðbólga eykur bjartsýni og virði hlutabréfa.

Skýringin á þessu kann að liggja í því að almenningur býr ekki yfir mikilli þekkingu á samhengi vaxta og verðbólgu. Þegar verðbólga eykst hækka nafnvextir til að bæta fyrir rýrnun raunvirðis eigna þegar verðlag hækkar. En raunvextir geta hæglega lækkað þegar það gerist. Neikvæð áhrif hárra nafnvaxta á hlutabréfamarkaði þegar raunvextir eru lágir skýrast af nokkurs konar peningaglýju (e. *money illusion*). Þessi misskilningur veldur þá væntingum um hærri raunávöxtun. Sögulegar upplýsingar um ávöxtun á markaði eru jafnan gefnar í nafnstærðum og fólk á þá von á ámóta ávöxtun í framtíð þótt dregið hafi úr verðbólgu. Misskilningurinn stafar af því að almenningur skilur almennt ekki að upphæðir mældar í tilteknum gjaldmiðli eru ekki sambærilegar yfir tíma þegar verðmæti gjaldmiðilsins breytist.

#### 4.4.2.3.11 Vöxtur í veltu

Mikil veltuaukning á mörkuðum þegar verðhækkanir eru miklar stafar að einhverju leyti af því að áhugi á viðskiptunum hefur aukist. Hluti af skýringunni er þó að kostnaðurinn við að eiga viðskipti á skipulögðum mörkuðum hefur lækkað verulega. Aðgengi að kauphöllum varð einfaldara og ódýrara undir lok síðustu aldar, meðal annars með aðgengi að kauphallarviðskiptum gegnum netið. Aðgengilegir markaðir og lítill viðskiptakostnaður hafa leitt til þess að fram hafa komið spákaupmenn sem reyna að hagnast á verðbreytingum innan dags (e. *day-traders*). Vöxtur netviðskipta á verðbréfamörkuðum og viðskipti utan hefðbundins markaðstíma kunna að hafa aukið sveiflur í verði.<sup>127</sup>

#### 4.4.2.3.12 Vinsældir veðmála

Vinsældir hvers konar veðmála og lottóspilunar hafa aukist og aðgengi orðið auðveldara og ódýrara. Þetta kann að hafa breytt viðhorfum gagnvart því að taka áhættu á öðrum sviðum, til dæmis við hlutabréfafjárfestingar.

#### 4.4.2.4 Ládeyða í hagkerfum heimsins

Um miðjan níunda áratuginn dró mjög úr sveiflum í bandarískum hagstærðum.<sup>128</sup> Kim og Nelson (1999) ályktuðu að það, sem virtist vera minni sveiflur í vergri landsframleiðslu í Bandaríkjunum frá 1984, mætti líka túlka þannig að munur á hagvexti yfir hagsveifluna hefði minnkað. Dregið hafði úr sveiflum í fleiri hagstærðum en landsframleiðslu og þessi þróun var ekki einskorðuð við Bandaríkin.<sup>129</sup> Bernanke fjallaði árið 2004 um þær kenningar sem helst hafði verið haldið á lofti til að útskýra samdrátt í sveiflum hagstærða, svo sem vergrar landsframleiðslu og verðbólgu.<sup>130</sup> Skýringarnar sagði hann falla í þrjú flokka: breytta uppbyggingu hagkerfisins (e. *structural change*), bættu hagstjórn og heppni. Undir breytta uppbyggingu falla skýringar sem vísa til bættra aðferða við birgðahald, aukna dýpt og fágun fjármálamarkaða, aukið frelsi á mörkuðum, minnkandi vægi vöruframleiðslu og vaxandi vægi þjónustu, aukin milliríkjavíðskipti og alþjóðlegt flæði fjármagns. Annan flokk skýringa á minnkandi sveiflum hagstærða sagði Bernanke lúta að bættum árangri af hagstjórn, og þá sérstaklega stjórn peningamála. Samhengi minnkandi sveiflna í verðbólgu samfara minni sveiflum í landsframleiðslu var talin vísbending um framlag bættrar peningastjórnunar til minni óvissu um þróun efnahagsmála. Árangur peningastefnunnar við að beisla verðbólgu hefði því að auki haft jákvæð áhrif á raunhagkerfið með því að draga úr sveiflum. Í þriðja flokkinn fellur síðan sú skýring að minni sveiflur hagstærða stafi fyrst og fremst af því að þeir skellir sem alla jafna dynja á

127. Shiller, *Irrational Exuberance*, bls. 53.

128. Kim og Nelson, „Has the U.S. economy become more stable? A Bayesian approach based on a Markov-switching model of the business cycle“.

129. Sjá til dæmis umfjöllun Stock og Watson, „Understanding changes in international business cycle dynamics“, og Summers, „What caused the great moderation? Some cross country evidence“.

130. Bernanke, *The great moderation*.

Verulega dró úr sveiflum hagstærða víða um heim undir lok síðustu aldar.

hagkerfinu hafi af einhverjum ástæðum verið minni og fátíðari frá því 1984. Bernanke lagði áherslu á það að stafi lognið einkum af heppni megi gera ráð fyrir afturhvarfi til stormasamari tíma. En væri skýringanna að leita í breyttri gerð efnahagslífsins eða bættri hagstjórn mætti aftur á móti búast við því að stöðugleikinn væri varanlegri, að því gefnu að stjórnvöld gleymi ekki lærdómi sögunnar. Bernanke ályktaði síðan að bætt stjórnun peningamála hefði lagt mikið af mörkum til þess að beisla sveiflur efnahagslífsins og hafnaði því að skýringin væri fyrst og fremst heppni. Sú afstaða er í andstöðu við niðurstöður Stock og Watsons (2002). Þeir komust að því að breytt gerð hagkerfisins skýrði hvorki tímasetninguna á samdrætti í flökti né hve mikill samdrátturinn var. Bætt peningastefna skýrði minna flökt hagstærða að hluta, að minnsta kosti í Bandaríkjunum. Mikilvægustu skýringuna töldu þeir hins vegar vera þá að hagkerfið hefði orðið fyrir færri og vægari skellum á þessu tímabili. Þeir vöktu athygli á því að sú ró, sem færst hefði yfir hagkerfi heimsins á síðustu fimmtán árum síðustu aldar hefði leitt til vanmats á áhættu á fjármálamörkuðum heimsins. Þeir drógu þá ályktun að samdráttur í sveiflum hagstærða væri líklega lognið áður en hagkerfi heimsins leituðu aftur í stormasamari tíma.<sup>131</sup>

#### 4.4.2.5 Þróun fjármálaafurða

Mikil þróun hefur orðið á fjármálamörkuðum undanfarna áratugi. Margar nýjungar hafa komið fram við samsetningu og fjármögnun lána- og skuldabréfasafna. Sumar þeirra tengjast íbúðalánum og fjármögnun þeirra á mikilvægan hátt og eiga sennilega þátt í þeim öra vexti sem varð í útgáfu fasteignalána, sértryggðra skuldabréfa sem tryggð eru með fasteignalánasöfnum og skuldabréfavafninga með slík bréf og skuldabréf útgefenda þeirra og banka, sem margir hverjir voru einnig stórtækir á fasteignalánamarkaði. Hér verður aðeins tæpt á nokkrum þessara fjármálaafurða.

Nýjungar við fjármögnun lána hafa komið fram

##### 4.4.2.5.1 Íbúðaveðlán

Íbúðaveðlán (eða íbúðalán) er lán sem er tryggt með fasteign sem tekin er að veði. Lánveitandinn getur tekið eignina yfir ef ekki er staðið við greiðslur af láninu. Líkur á miklu tapi eru því litlar og þess vegna eru íbúðalán almennt trygg lán. Lántakandinn fer fer yfirleitt fyrst í gegnum greiðslumat þar sem lánveitandinn leggur mat á getu hans til að standa við greiðslur. Lántakandinn leggur fram eigið fé í kaupunum og eignin er svo til tryggingar. Staða lánsins í veðröð kveður á um forgang þess ef til þess kemur að eignin verði seld vegna greiðslufalls lántakandans. Langalgengast er að íbúðalán séu á fyrsta veðrétti.

Í mörgum löndum þar sem fjármálamarkaðir eru þróaðir er algengast að íbúðalán séu jafngreiðslulán. Ef lánið er með fasta vexti eru því allar greiðslur jafnar. Ef lánið er jafnframt verðtryggt eru allar greiðslur jafnháar að raunvirði.

Algengt er að íbúðalán séu til 30 ára og með mánaðarlegar afborganir. Ýmsar útfærslur eru til á fyrirkomulagi afborgana og á lánstíma þar sem vikið er frá grunnforminu á einhvern hátt.

Vextir íbúðalána geta verið hvort heldur fastir eða breytilegir. Ef vextir eru breytilegir þá eru þeir aðlagðir breytingum í undirliggjandi grunnvöxtum eða þeim breytt af öðrum ástæðum af lánveitanda. Algengt er að vöxtum sé breytt árlega en einnig getur verið um önnur vaxtatímabil að ræða, til dæmis 6 mánaða eða jafnvel 3 mánaða. Þar sem samkeppni er um að veita íbúðalán er oft boðið upp á lægri vexti fyrst, svokallaða kynningarvexti eða stríðnisvexti (e. *teaser rate*). Breytilegir vextir eru oft ákvarðaðir með þak eða gólf sem takmarka hve mikið vextirnir geta breyst í hvert skipti sem þeir eru aðlagðir. Þak á vaxtabreytingum hefur þann tilgang að verja lántakandann gegn óhóflegum hækkunum á greiðslubyrði en gólf á vaxtabreytingum ver lánveitandann gegn hruni í vöxtum. Einnig eru til lán með fastvaxtatímabilum, þar sem vöxtum er breytt á nokkurra ára fresti. Ein tegund af þessum lánnum eru lán sem eru afborgunarlaus fyrsta vaxtatímabilið (e. *interest-only*). Í lok afborgunarlausu fastvaxtatímabilsins er lánið endurreiknað, yfirleitt á breytilegum vöxtum.

131. Stock og Watson, „Has the business cycle changed and why?“, bls. 200.

Jafngreiðsluformið lækkar afborganir framan af lánstímanum þannig að lántakandinn ræður við greiðslubyrði af hærri láni en ella. Fleiri skilmálar þekkjust sem hafa þann tilgang að lækka greiðslubyrði framan af lánstíma og auðvelda þannig íbúðarkaupendum að taka hærri lán en ella og má þar nefna áður nefnda skilmála um að fyrsta árið eða fyrstu árin séu afborgunarlaus og þá séu aðeins greiddir vextir. Einnig áður nefnda kynningarvextir þar sem vextir eru mun lægri en markaðsvextir fyrstu árin en hækka að nokkrum árum liðnum. Lenging lána hjálpar einnig til við að ná greiðslubyrði niður og hið sama má segja um verðtryggingu.<sup>132</sup> Lenging lána, jafngreiðsluformið og verðtrygging jafna greiðslubyrði yfir líftíma lánsins með því að lækka hana framan af. Þegar líður á lánstímann lækkar greiðslubyrðin hægar en ella og á verðtryggðu jafngreiðsluláni er hún jöfn allan tímann. Afborgunarlaus ár og niðurgreiddir vextir um tíma flytja greiðslubyrðina aftur á móti niður til að byrja með gegn því að hún aukist þegar líður á lánstímann. Þetta geta verið hentug ákvæði ef vitað er með vissu að greiðslugetan muni aukast með tímanum en vegna óvissu um framtíðina eru slík lán sérstaklega áhættusöm.

Enn eitt auðkenni íbúðalána er lánveitandinn, þ.e. hvort hann er ríkið, lánastofnun ríkisins eða einkaaðili. Íbúðalán veitt með ábyrgð ríkisins, eða fjármögnuð af stofnunum í eigu þess eða með ríkisábyrgð þurfa jafnan að uppfylla ákveðin skilyrði svo sem um mat á greiðslugetu lántakandans og hámarkslánsupphæð. Ef vikið er frá þeim skilyrðum sem gilda um lán sem fjármögnuð eru af ríkinu eða af stofnunum með ábyrgðum þess þá verður að fjármagna lánin á annan hátt. Mikill vöxtur í útgáfu svokallaðra undirmálsána (e. *subprime*) í Bandaríkjunum var fjármagnaður með útgáfu skuldabréfavafninga sem tryggðir voru með safni slíkra veðlána.

#### 4.4.2.5.2 Sérvarin skuldabréf

Á síðustu áratugum færðist mjög í aukana að tiltekin lánasöfn banka væru fjármögnuð með sérstökum skuldabréfaútgáfum. Þessari aðferð var beitt til dæmis við fjármögnun húsnæðislána, bílalána og kreditkortalána. Talað er um sérvarin skuldabréf þegar tiltekið eignasafn, sem uppfyllir ákveðnar gæðakröfur og er undir eftirliti utanaðkomandi aðila, er á bak við skuldabréf og greiðslur af því eru tryggðar með greiðsluflæði af eignunum. Útgáfa sérvarinna skuldabréfa af ýmsu tagi jókst mikið um miðbik síðasta áratugar þegar þrengdi að öðrum fjármögnunarleiðum. Með henni eru bestu eignirnar veðsettar fyrir ákveðnar skuldabréfaútgáfur og þeir sem eiga skuldabréfin fá því forgang umfram almenna fjárfesta í skuldabréfum viðkomandi banka ef hann lendir í greiðsluerfiðleikum. Með öðrum orðum þá er dregið úr óvissu um verðmæti ákveðinna skuldabréfa sem bankinn gefur út en jafnframt eykst óvissa um almennar endurheimtur kröfuhafa lendi bankinn í greiðslufalli. Um sérvarin skuldabréf er einnig fjallað í kafla 9.9.

#### 4.4.2.5.3 Lánveitendur og lánasalar

Innlánsstofnanir og sparisjóðir nota meðal annars innlán til þess að fjármagna útlán. Innlánsstofnanir eiga bæði lánasöfn og verðbréf. Þær geta valið um að halda íbúðalánum á efnahagsreikningi sínum eða selja þau á fjármagnsmarkaði í formi eignatryggðra verðbréfa. Lánastofnanir sem ekki taka við innlánum, svo sem fjárfestingarbankar, selja nánast öll lán á fjármagnsmarkaði eða fjármagna með útgáfu skuldabréfa. Innlánsstofnanir geta brugðist við samkeppni í verðlagningu eigna sem þær vilja halda í safni sínu með breytilegum vöxtum. Veðlánabankar, sem ekki taka við innlánum, þurfa aftur á móti að verðleggja öll lán miðað við að þau verði seld á markaði og geta því ekki keppt af sama krafti og innlánsstofnanir í tilteknum útlánaflokkum.<sup>133</sup>

Áður en gengið er frá láni þarf að meta vilja og getu lántakandans til þess að endurgreiða og einnig þarf að meta hve gott veð undirliggjandi eign er, ástand hennar og möguleika á að selja hana fyrir útistandandi skuld ef greiðslufall verður. Lántakendum sem ekki hafa lágmarksgreiðslugetu til að fá venjuleg lán gefst oft kostur á félagslegu láni frá hinu opinbera eða undirmálsláni með hærri vöxtum og viðbótargjöldum. Þá er stundum samhliða gripið til

132. Ýmsar leiðir til að lækka greiðslubyrði framan af lánstíma voru bornar saman í ramma 4.3.

133. Bhattacharya og Berliner, „An overview of mortgages and the mortgage market“.

aðgerða til þess að draga úr greiðslubyrði til að byrja með á kostnað þess að eignamyndum verður hægari en ella. Það verður þó að teljast á vissan hátt mótsagnarkennt að veita þeim sem ekki ráða við afborganir almennra lána enn hærri lán á hærri vöxtum.

Lánshlutfall (veðhlutfall) er upphæð lánsins, þegar það er veitt, í hlutfalli við markaðsvirði eignarinnar. Lánshlutfallið er vísbending um mögulegar endurheimtur við greiðslufall, einkum ef virði eignarinnar lækkar. Það hefur einnig áhrif á líkur þess að lántakandi standi í skilum. Því herra sem lánshlutfallið er því líklegri er lántakandinn til þess að lenda í greiðslufalli.

Yfirleitt hefur verið krafist ítarlegra upplýsinga til að styðja við umsókn vegna íbúðaláns þar sem fram kemur hver laun umsækjandans eru, hvaða eignir hann hefur tiltækar og hvernig útborgun er fjármögnuð. Við auknar lánveitingar til sjálfstætt starfandi aðila í Bandaríkjunum, sem eðli máls samkvæmt höfðu ekki sambærileg skjöl og aðrir umsækjendur og voru oft með óreglulegar tekjur, var slakað á kröfum um fylgiskjöl með umsókn. Þessari þróun fylgdi þó að vextir á lánum væru hærri vegna aukinnar áhættu. Verðlagning lána, sem uppfylltu ekki hefðbundna staðla um fylgiskjöl, byggðist á áhættumati sem leiddi til álags á vexti umfram það sem gilti um önnur lán. Þetta var upphaf svokallaðra undirmálslána (e. *sub-prime loans*).<sup>134</sup> Umfang þeirra óx mjög hratt. Stefna stjórnvalda í Bandaríkjunum síðustu áratugi lagði áherslu á auknar lánveitingar til tekjulágra. Íbúðaveðlánastofnununum (Fannie May og Freddy Mac) var gert að ráðstafa sífellt stærri hluta eigna sinna til veðlána lágtekjufólks. Hlutfallið var hækkað úr 42% í 50% árið 1995 og í 56% árið 2004. Íbúðaveðlánastofnanirnar brugðu á það ráða að fjármagna undirmálslán bankanna í stórum stíl til þess að ná þessum markmiðum.<sup>135</sup>

#### 4.4.2.5.4 Uppgreiðsluáhætta og skuldabréfavafningar

Þótt íbúðalán séu með öruggari lánnum til einstaklinga þá fela skuldabréf sem notuð eru til að fjármagna íbúðalán í sér áhættu umfram hefðbundin skuldabréf. Viðbótaráhættan sem fylgir fjármögnunarbrefum íbúðalána stafar af fyrirframgreiðslum Íbúðalán geta verið greidd að hluta til eða öllu leyti fyrir umsamda gjalddaga. Það getur gerst við sölu fasteignarinnar, tjón sem hún verður fyrir, greiðslufall lántakandans, greiðslur sem lækka höfuðstólinn eða uppgreiðslu láns vegna endurfjármögnunar. Fyrirframgreiðslur eru nokkuð stöðugar í hlutfalli við stór og veldreið söfn íbúðalána en fara þó að hluta til eftir ástandi fasteignamarkaðar. Uppgreiðslur vegna endurfjármögnunar skera sig nokkuð úr en þær ráðast að miklu leyti af vöxtum á íbúðalánum. Lækki vextir hefur lántakandinn hag af því að taka nýtt lán, á lægri vöxtum en áður, og greiða gamla lánið upp. Endurfjármögnun er mjög næm fyrir vaxtastigi og getur aukist mjög mikið þótt vextir lækki aðeins lítið eitt. Endurfjármögnun lána með háa vexti getur því orðið mikil og fyrirframgreiðslur slíkra lána geta verið mjög sveiflukenndar.

Fyrirframgreiðslur íbúðabréfa og tengsl þeirra við markaðsvexti hafa áhrif á sveiflur í verði íbúðaskuldabréfa. Fyrirframgreiðslur aukast þegar markaðsvextir lækka og þá styttest meðallíftími bréfanna þegar þau hækka í verði en það dempar verðáhrifin. Þegar vextir hækka þá hægist á fyrirframgreiðslum og þá lengist líftíminn, sem veldur því að verðfallið verður meira en ella. Íbúðabréf hækka sem sagt minna í verði en hefðbundin skuldabréf þegar vextir lækka og þau lækka meira í verði þegar vextir hækka.

Skuldabréf sem gefin eru út af ríkistryggðum stofnunum (eða með ríkisábyrgð) til að fjármagna íbúðalán bera litla skuldaraáhættu en megináhætta við slík bréf er vegna fyrirframgreiðslna undirliggjandi íbúðalána.

Á miðjum níunda áratugnum varð til í Bandaríkjunum markaður fyrir skuldabréfavafninga sem tryggðir voru með veði í undirliggjandi safni íbúðalána. Upphaflegur tilgangur var að auðvelda fjárfestum að stjórna því hvenær þeir fengju greiddar afborganir íbúðaskuldabréfa og draga þannig úr áhættunni vegna fyrirframgreiðslna íbúðalána.<sup>136</sup> Í hefðbundnum íbúðaskuldabréfum sem fjármagna útlán íbúðalánastofnana er hluti höfuðstóls greiddur

Íbúðalán eru með öruggari lánnum en fjármögnun þeirra felur í sér áhættu

134. Sama heimild.

135. Rajan, Fault lines: how hidden fractures still threaten the world economy.

136. Crawford, „Collateralized mortgage obligations“.

mánaðarlega í allt að 30 ár. Vafningum sem tryggðir eru með safni íbúðalána er skipt í sneiðar (e. tranches) með mismunandi líftíma þar sem sumar sneiðar fá stærri hluta afborgana. Hver sneið fékk svo úthlutað sérstakri lánshæfiseinkunn. Einnig var hægt að skipta vafningum upp og sameina í nýja vafninga sneiðar með sams konar lánshæfiseinkunn en úr ólíkum vafningum. Þessi bréf hafa svo verið útfærð frekar og sífellt fleiri og flóknari skuldabréfaafurðir urðu til.

#### 4.4.2.5.5 Lánshæfisbót og undirmáslánavafningar

Íbúðalánavafningar sem tryggðir eru með lánnum sem ekki eru gefin út af íbúðalánastofnunum eru frábrugðnir að því leyti að gripið er til aðgerða til þess að bæta lánshæfi, að minnsta kosti þeirrar sneiðar sem hefur hæstan forgang á greiðslur af lánunum í vafningnum. Það er vegna þess að lán sem ekki eru fjármögnuð gegnum íbúðalánastofnanir eru yfirleitt áhættumeiri vegna þess að þau eru hærri eða að lántakendurnir hafa ekki þurft að fara í gegnum jafn víðtækt greiðslumat. Lánakjörin eru einnig mun fjölbreyttari en þegar um hefðbundin lán er að ræða.<sup>137</sup> Áhætta undirmáslána var svo enn meiri og það var leyst með því að grípa til fleiri leiða til þess að bæta lánshæfið og draga úr áhættu bestu sneiða undirmáslánavafninganna.<sup>138</sup>

#### 4.4.2.6 Fjármálakreppan og fasteignamarkaður

Árið 2004 minnkaði flökt á fjármálamörkuðum víða um heim.<sup>139</sup> Ýmsar ástæður hafa verið settar fram sem skýringar á minna flökti í fjármálastærðum á þessu tímabili. Langvarandi efnahagsstöðugleiki og hagvöxtur í heimsbúskapnum átti sinn þátt í fallandi áhættuálagi. Minnkandi skuldsetning fyrirtækja og aukin arðsemi spilaði líklega einnig inn í.

Þróun á fjármálamörkuðum dró einnig úr flökti. Velta á fjármálamörkuðum jókst mikið og þar með dró úr verðsveiflum. Leiðir til þess að eiga viðskipti með áhættu hjálpuðu einnig. Velta í slíkum viðskiptum jókst mikið og fjöldi nýrra vara sem þjónuðu þessum tilgangi voru þróaðar.

Eignasöfnun stórra fagfjárfesta eins og lífeyrissjóða og verðbréfasjóða dró úr dýpt markaða en slíkir sjóðir kaupa oft eignir til að halda þeim út líftímann. Við það dregur úr framboði á eftirmarkaði sem getur leitt til verðhækkunar og lægri ávöxtunarkröfu. Fjárfestingaraðferðir slíkra sjóða og aðkoma þeirra að sífellt fleiri eignaflokkum kann einnig að hafa dregið úr markaðsflökti. Mikill vöxtur vogunarsjóða lagðist einnig á sömu sveif á árunum 2004–2007. Opnun fjármálamarkaða gerði fjárfestum kleift að dreifa áhættu og minnka stöðu sína í eignum einstakra landa.

Umfangsmikil útgáfa skuldabréfa til fjármögnunar húsnæðislána á bandarískum skuldabréfamarkaði leiddi lengi til aukinna sveiflna í markaðsvöxtum vegna þeirra aðferða sem beitt var til áhættuvarna.<sup>140</sup> Þetta breyttist eftir að vaxtalækkunarferlinu í Bandaríkjunum lauk árið 2003. Við það dró mjög úr endurfjármögnun húsnæðisskuldna og þörfin fyrir áhættuvarnir eigenda fjármögnunarbrefanna minnkaði. Á sama tíma urðu lán með breytilegum vöxtum mun útbreiddari en það dregur einnig úr vaxtaáhættunni.

Breyttar aðferðir við framkvæmd peningastefnu hafa einnig dregið úr vaxtasveiflum. Algengara varð að vöxtum væri breytt í litlum skrefum, gagnsæi var aukið og samskipti seðlabanka við markaðsaðila um peningastefnuna bætt. Offramboð lauss fjár á heimsvísu og óvenju lágir vextir um langt skeið hafa leitt til þess að sókn í háa vexti og þar með áhættusamari eignir hefur aukist. Það leiðir aftur á móti hugsanlega til vanmats á áhættu og lágir vextir geta því orðið til þess að fjármálastofnanir verði áhættusamari en áður.<sup>141</sup>

137. Fabozzi og fleiri, „Nonagency CMOs“.

138. McElravey, „Residential asset-backed securities“.

139. Ferguson og fleiri, *International financial stability*.

140. Sama heimild, bls. 47.

141. Rajan, *Fault lines: how hidden fractures still threaten the world economy*, kafli 7.

Áhættuálag lækaði þegar markaðir urðu stöðugri



### 4.4.3 Umhverfi bankanna

Seðlabankinn gegndi yfirleitt lykilhlutverki við stofnun fjármagnsmarkaða á Íslandi og ef þörf var talin á því sinnti hann jafnframt viðskiptavakt á meðan verið var að koma mörkuðum á fót. Þegar markaðir dýpkuðu dró hann úr umsvifum sínum og hætti reglulegum viðskiptum þegar virkni markaðanna jókst. Seðlabankinn hefur þó jafnan haldið sig á hliðarlínunni og gripið inn í markaði þar sem þörf hefur verið á að greiða fyrir virkni þeirra af sérstökum ástæðum.

#### 4.4.3.1 Uppbygging íslenskra fjármálamarkaða

Vísir að millibankamarkaði varð til þegar Seðlabankinn setti reglur um víxilkvóta innlánsstofnana árið 1981.<sup>142</sup> Millibankaviðskipti urðu fýsilegri eftir að vaxtafrelsi jókst árið 1984. Stefna Seðlabankans var að innlánsstofnanir jöfnuðu sveiflur í lausafjárstöðu með viðskiptum sín á milli frekar en með milligöngu Seðlabankans. Millibankamarkaðurinn var svo endurskipulagður af Seðlabankanum í samvinnu við innlánsstofnanir og tók til starfa í breyttri mynd árið 1998. Seðlabankinn er ekki beinn aðili að markaðnum en hefur umsjón með honum. Bindiskyldum fyrirtækjum standa til boða daglán hjá Seðlabankanum. Vextir á daglánum bankans gegna hlutverki þaks á millibankavexti og vextir á viðskiptareikningum lánastofnana í Seðlabankanum eru gólfið.

Verðbréfaþing Íslands var stofnað 1985 og Seðlabankinn sá um framkvæmdina í samvinnu við banka og verðbréfafyrirtæki.<sup>143</sup> Seðlabankinn setti reglur um Verðbréfaþingið og það var staðsett í Seðlabankanum í fyrstu. Seðlabankinn var einn þingaðila en eina þjónustan við almenning sem hann sinnti á þinginu var sala nýrra skuldabréfa ríkissjóðs. Seðlabankinn var jafnframt viðskiptavaki fyrir spariskírteini ríkissjóðs frá árinu 1986 og einnig fyrir ríkisvíxla sem skráðir voru á Verðbréfaþing frá árinu 1987. Árið 1996 hætti Seðlabankinn sem viðskiptavaki með ríkisskuldabréf og árið 2000 með ríkisvíxlana. Árið 1990 voru fyrstu hlutafélögin skráð á Verðbréfaþing Íslands og um aldamótin var farið að bera á samhengi í verðþróun íslenska hlutabréfamarkaðarins og erlendra hlutabréfamarkaða.<sup>144</sup>

Viðskipti með krónuna hófust á millibankamarkaði með gjaldeyri í lok maí 1993. Fyrstu árin var gengi krónunnar ákvarðað á daglegum gengisskráningarfundum í Seðlabankanum „með hliðsjón af síðustu stöðu gengisvísitölunnar, viðskiptum sem til var stofnað á fundinum og innbyrðis hreyfingum á milli erlendra gjaldmiðla frá deginum áður“.<sup>145</sup> Í byrjun júlí 1997 voru skráningarfundirnir aflagðir og gjaldeyrismarkaðurinn færðist til viðskiptabankanna á opnunartíma þeirra. Bankar tóku að sér viðskiptavakt með gjaldeyri og Seðlabankinn dró sig að mestu út af markaðnum. Rekin var sveigjanleg fastgengisstefna fram til 27. mars 2001. Seðlabankinn skuldbatt sig til þess að halda gengi krónunnar innan vikmarka frá miðgildi vísitölu gengisskráningar, 115,01. Vikmörkin voru í upphafi 2,25% til hvorrar hliðar en þau voru útvíkkuð í tvígang og voru 9% frá miðgildi frá 14. febrúar 2000. Gengi krónunnar réðst svo alfarið á markaði frá 27. mars 2001 þar til fjármagnshöftum var komið á í nóvember 2008 en þau takmarka verulega þau viðskipti sem heimil eru á markaðnum. Á árinu 2001 var stofnaður millibankamarkaður með gjaldeyrisskiptasamninga.<sup>146</sup> Seðlabankinn setur reglur um markaðinn og getur átt viðskipti á honum. Um aðra fjármálamarkaði sem hér hafa verið nefndir má segja að Seðlabankinn hafi fylgt þeim úr hlaði í þeim skilningi að hann tók framan af töluverðan þátt í viðskiptum. Seðlabankinn stóð þannig á bak við stóran hluta veltunnar á sumum mörkuðum fyrstu misserin sem þeir voru starfandi en dró sig síðan út þegar markaðirnir voru búnir að festa sig í sessi. Bankinn hafði sig aftur á móti lítið í frammi á markaði með gjaldeyrisskiptasamninga á fyrstu starfsárum hans.

Seðlabankinn tók þátt í uppbyggingu fjármálamarkaða á Íslandi undir lok síðustu aldar

142. Halldór Sveinn Kristinsson, „Millibankamarkaður með krónur“.

143. Halldór Sveinn Kristinsson, „Skuldabréfamarkaður á Íslandi“.

144. Elín Guðjónsdóttir, „Íslenskur hlutafjármarkaður“.

145. *Peningamál* 2001/3, bls. 54.

146. Gerður Ísberg, „Millibankamarkaður með gjaldeyrisskiptasamninga“.

Vægi banka og ýmissa fjármálafyrirtækja á íslenskum fjármálamörkuðum jókst mikið á síðustu þremur áratugum en Seðlabankinn dró sig smám saman út úr því að sinna hlutverki milliliðar í viðskiptum. Íslensku fjármálamarkaðirnir voru í auknum mæli sniðnir að alþjóðlegum fyrirmyndum og fjármálafyrirtækin sinntu viðskiptum milli landa með fjármálagjörninga án beinnar aðkomu Seðlabankans.

#### 4.4.3.2 Tengsl við umheiminn

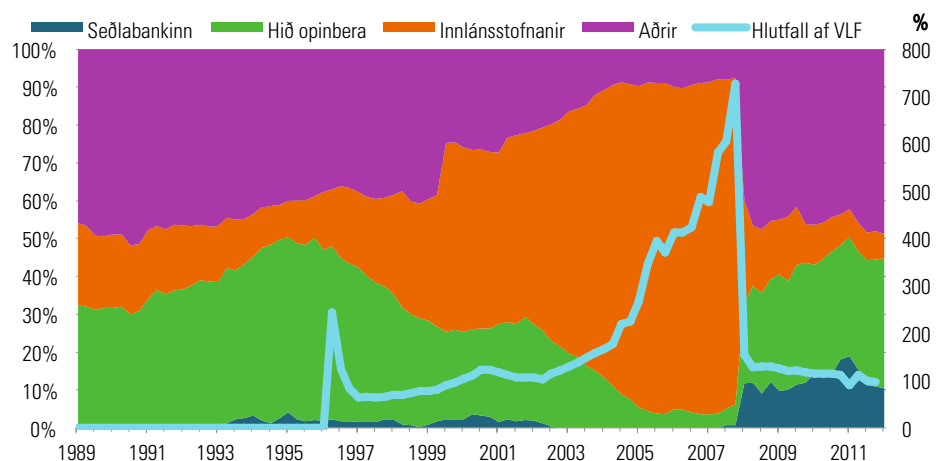
Lánshæfiseinkunn íslenska ríkisins var mjög góð á fyrstu árum aldarinnar. Árið 2002 hækkaði matsfyrirtækið Moody's einkunn Íslands í hæsta flokk Aaa. Einkunn Íslandsbanka var þá A2 og Kaupþing og Landsbankinn voru með lánshæfiseinkunnina A2. Einkunn bankanna hækkaði síðan á árunum eftir að einkavæðingu þeirra lauk og reis hæst hjá Moody's í febrúar 2007 þegar íslensku bankarnir voru í skamma stund færðir í hæsta flokk Aaa við endurskoðun á aðferðafræði fyrirtækisins við lánshæfismat. Við það beið Moody's álitshnekki og hlutabréf í matsfyrirtækinu lækkuðu í verð. Fljótlega endurskoðaði Moody's aðferðafræði sína á ný og þá voru íslensku bankarnir þrír settir í flokk Aa3 sem þó var töluverð hækkun á einkunn þeirra frá því sem var fyrir Aaa einkunnina.<sup>147</sup>

Eftir að einkavæðingu íslensku ríkisbankanna var lokið í byrjun árs 2003 juku þeir starfsemi sína í öðrum löndum. Þeir tóku þátt í fjármögnun vaxtar íslenskra fyrirtækja í útlöndum og einnig opnuðu þeir útibú og eignuðust erlend fjármálafyrirtæki. Íslensku bankarnir voru enn fremur duglegir að sækja sér fjármagn til útlanda, aðallega með sölu skuldabréfa en einnig með söfnun innlána. Bönkunum gekk vel að selja skuldabréf sín á erlendum mörkuðum á árunum 2004 og framan af ári 2005 og við það jukust erlendar skuldir þjóðarbúsins hratt (mynd 4.21).

Alþjóðlega fjármálakreppan sem reið yfir heiminn á árunum 2007 og 2008 hafði veruleg áhrif á Íslandi, bæði á fjármálamarkaði og á efnahagslífið. Aðdraganda alþjóðlegu fjármálakreppunnar má rekja til margra ára útlánavaxtar sem var afleiðing af almennri bjartsýni, vanmati áhættu, offramboði lánsfjár, lágvaxtastefnu helstu seðlabanka heimsins og fleiri þátta sem raktir voru að nokkru leyti hér að framan. Fjármálakreppan hófst

Mynd 4.21 Erlendar skuldir þjóðarbúsins 1989–2012

Sem hlutfall af VLF (hægri ás) og innbyrðis skipting milli geira (vinstri ás)



Heimild: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

svo að vissu leyti sem síðbúinn viðsnúningur lánabenslunnar. Stundum er miðað við að fyrstu merkin um það sem síðar varð að hinni alþjóðlegu fjármálakreppu hafi komið fram þegar fasteignaverð í Bandaríkjunum fór að lækka á árinu 2006. Vandí fjármálakerfisins í Bandaríkjunum og Vestur-Evrópu sem þróaðist svo í alþjóðlega fjármálakreppu kom

147. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, bls. 70-78.

þó fyrst fram fyrir alvöru þegar franski bankinn BNP Paribas lokaði fyrir greiðslur úr tveimur peningamarkaðssjóðum sem höfðu fjárfest í bandarískum undirmáslánum 9. ágúst 2007.<sup>148</sup> Næststærsti lánveitandi undirmáslána í Bandaríkjunum hafði farið í þrot í apríl 2007 og tveir vogunarsjóðir í umsjá Bear Sterns fjárfestingarbankans féllu í lok júní sama ár en þeir höfðu fjárfest mikið í undirmáslánafningum.<sup>149</sup>

Íslensku bankarnir höfðu fjárfest tiltölulega lítið í undirmáslánafningum, að minnsta kosti samanborið við ýmsa evrópska banka, og sumir þeirra höfðu sneitt alveg hjá þessum eignum. Íslensku bankarnir voru aftur á móti fjármagnaðir að töluverðu leyti með skammtímafjármögnun, ýmist með innlánnum, endurhvefjum viðskiptum milli banka eða við seðlabanka í Evrópu. Þegar traust á milli banka þvarr haustið 2007 varð erfitt að endurfjármagna skammtímalán og með tímanum tóku innlán jafnframt að streyma út. Vaxtaálag á millibankamarkaði hækkaði mikið og íslensku bönkunum reyndist erfitt að ná sér í erlendan gjaldeyri til að standa við umsamdar greiðslur og mæta útgreiðslum innlána og veðköllum. Bankar í öðrum löndum glímdu við sama vanda og mikill dollaraskortur myndaðist á fjármálamörkuðum heimsins. Vandinn magnaðist enn þegar bandaríski fjárfestingarbankinn Lehman Brothers var gjaldþrota um miðjan september 2008. Á innan við ári hafði lausafjárekreppan þróast í eiginfjárekreppu í bankakerfinu.

#### 4.4.3.3 Áhrif alþjóðlegu fjármálakreppunnar

Íslensku bankarnir fóru illa út úr fjármálakreppunni, m.a. vegna þess að þeir höfðu aukið starfsemi sína í öðrum löndum mjög mikið. Þeir ráku að töluverðu leyti starfsemi í öðrum gjaldmiðlum en heimamynt. Þótt starfsemi þeirra í öðrum löndum væri að nokkru leyti háð skilyrðum fjármálaeftirlits í viðkomandi landi var hún jafnframt að nokkru leyti háð eftirliti frá Íslandi. Þeir reyndust einnig háðir lausafjárþyrirgreiðslu frá Seðlabanka Íslands umfram innlenda starfsemi þeirra og leituðu til hans sem lánveitanda til þrautavara. Seðlabanki Íslands gat aftur á móti hvorki veitt lausafjárþyrirgreiðslu né þrautavarálán í öðrum gjaldmiðli en krónu.

Íbúðalánasjóður veitti ekki lán í erlendum gjaldmiðlum og stundaði ekki aðrar fjárfestingar á þessum tíma en útlán til íbúðakaupa eða -bygginga. Þar með er ekki sagt að hann hafi ekki orðið fyrir áhrifum af fjármálakreppunni. Í fyrsta lagi var ekki lengur hægt að gefa út ný íbúðabréf og selja til útlendinga. Sala íbúðabréfa til útlendinga var einn helsti rökstuðningur fyrir þeim breytingum sem gerðar voru á útgáfu Íbúðalánasjóðs sumarið 2004. Með því að gefa út bréf sem voru meira aðlaðandi en húsbrefin var stefnt að sölu til útlendinga og þannig átti að ná fram vaxtalækkun á íbúðalánamarkaði. Eftir fjármálakreppuna var þessi kostur ekki lengur í stöðunni. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hafði einmitt bent á það í skýrslu, sem rituð var haustið 2003 meðal annars vegna fyrirhugaðra breytinga á skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs, að ekki væri vænlegt að byggja áætlanir um skipulag húsnæðismála á því að treysta á erlenda eftirspurn eftir íslenskum skuldabréfum. Slík eftirspurn væri hvíkul og gæti snúist við á svipstundu með tilheyrandi vaxtahækkunum.<sup>150</sup> Í öðru lagi stöðvaðist vöxtur íbúðalána alveg og íbúðafjárfesting dróst verulega saman. Í þriðja lagi lækkuðu innlendir vextir vegna minna framboðs fjárfestingarkosta og hafta á fjármagnsflæði milli landa. Uppgreiðsluhætta hjá Íbúðalánasjóði var því áfram veruleg þegar fasteignamarkaðir tækju við sér á ný. Í fjórða lagi tók Íbúðalánasjóður yfir íbúðalán nokkurra sparisjóða.

148. Már Guðmundsson, „Hin alþjóðlega fjármálakreppa“.

149. Sama heimild, en þar er þessi saga öll rakin ítarlega.

150. Hagfræðistofnun, *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*.

Sams konar sveifla gekk yfir  
fasteignamarkaði víða um lönd á  
svipuðum tíma á fyrstu árum aldarinnar

#### 4.4.4 Þróun á fasteignamörkuðum í öðrum löndum

##### 4.4.4.1 Bætt aðgengi að lánsfé, lægri vextir, lækkuð greiðslubyrði og húsnæðismarkaður

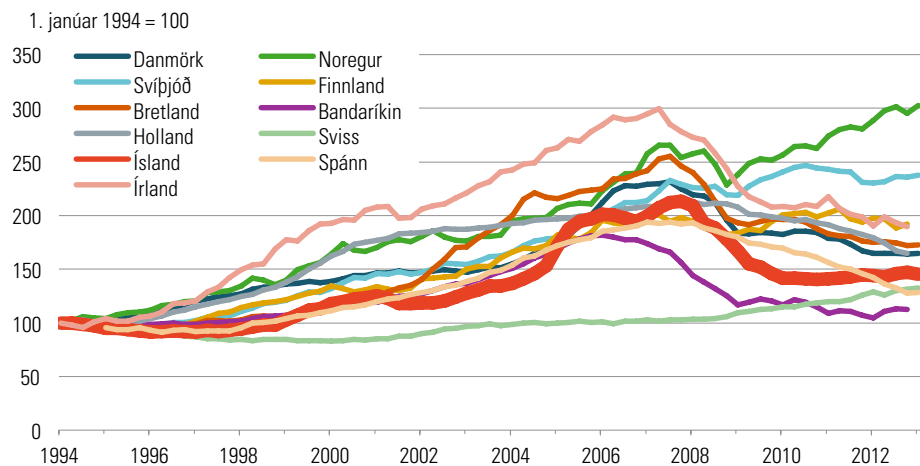
Í rannsóknarritgerð tveggja starfsmanna rannsóknardeildar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er fjallað um einkenni sveiflu á fasteignamarkaði í fjölda landa og reynt að meta hvað ákvarði breytingar á fasteignaverði.<sup>151</sup> Þar er bent á að hækkandi húsnæðisverð hélt aftur af efnahagshruni í fjölda landa í kjölfar þess að tæknibólan sprakk 2000.<sup>152</sup> Aldrei áður hafði fasteignaverð hækkað jafnhvort, svo lengi og víða samtímis. Á árunum 2000–2006 hækkaði fasteignaverð í öllum OECD-löndum, öðrum en Þýskalandi og Japan, og víða verulega. Einnig var umtalsverð hækkun fasteignaverðs í mörgum þróunarríkjum á sama tíma. Húsnæðisverð fór svo að lækka í Bandaríkjunum árið 2006 og í flestum öðrum löndum árið eftir.

Niðurstöður þeirra Igan og Loungani eru að breytingar á fasteignaverði skýrist að mestu af tvennu. Annað eru breytingar í tekjum og samfélagslegum breytum og hitt eru breytingar á lánakjörum og -reglum.

##### 4.4.4.2 Íbúðaverð og -fjárfesting í nokkrum löndum

Þróun rauníbúðaverðs í nokkrum löndum á tímabilinu frá 1994 til 2013 er sýnd á mynd 4.22. Löndin sem urðu fyrir valinu eru Norðurlöndin auk Bandaríkjanna og Bretlands en að auki eru sýnd lönd sem glíma við afleiðingar fasteigna- og fjármálabólu, þ.e. Írland og Spánn. Einnig eru sýndar vísitölur fyrir Holland og Sviss. Á myndinni er sýnd þróun sem breiðastrar vísitölu íbúðaverðs í hverju landi en skilgreiningar á vísitölunum eru nokkuð mismunandi milli landa og því ekki fyllilega sambærilegar þótt allar séu þær mælikvarðar á þróun íbúðaverðs. Í sumum tilfellum voru vísitölurnar birtar á mánaðargrunni og þá var tekið einfalt meðaltal í hverjum ársfjórðungi. Ársfjórðungslegu vísitölurnar voru síðan fluttar á fast verðlag með vísitölu neysliverðs í hverju landi fyrir sig. Skilgreining á vísitölu neysliverðs er einnig lítið eitt mismunandi milli landa og þar sem neysliverð var birt mánaðarlega var gildi ársfjórðungsins fundið með einföldu meðaltali yfir þrjá mánuði líkt og gert var við íbúðaverðið.

Mynd 4.22 Vísitölur rauníbúðaverðs í nokkrum löndum 1994–2013



Vísitölurnar byggjast á vísitölu íbúðaverðs sem eru staðvirnar með vísitölu neysliverðs í viðkomandi löndum. Vísitölurnar fá gildið 100 á fyrsta fjórðungi 1994 (nema á Spáni og Hollandi þar sem nafnverð íbúða er sett 100 á fyrsta fjórðungi 1995). Heimild: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

151. Igan og Loungani, „Global housing cycles“.

152. „Tæknibólan“ (e. Tech bubble) vísar í mikla hækkun á hlutabréfaverði tæknifyrirtækja á seinni hluta tíunda áratugar síðustu aldar sem endaði víðast hvar með mikilli lækun hlutabréfaverðs á vormánuðum árið 2000.

Eitt land sker sig úr á mynd 4.22 en það er Sviss. Það er eina landið í þessum hópi þar sem ekki virðist hafa orðið veruleg hækkun á íbúðaverði á fyrstu árum aldarinnar. Hin löndin öll eiga það sameiginlegt að íbúðaverð hækkadi mikið á tímabilinu frá 2000 til 2007 eða þar um bil. Í flestum tilfellum náði rauníbúðaverð, mælt á þennan mælikvarða, hámarki á árunum 2007 til 2008 og féll síðan töluvert. Í sumum löndum er það enn að lækka en í öðrum er það farið að hækka á ný. Samantekt á lengd og dýpt þessarar niðursveiflu raunverðs íbúða er í töflu 4.2.

Í töflunni er löndunum raðað eftir hækkun rauníbúðaverðs yfir allt tímabilið. Í öllum tilfellum eru nýjustu gildi hærri en upphafsgildin. Mest er hækkunin í Noregi þar sem raunverð íbúða hefur hækkað um 190% á tímabilinu og er enn hækkaði. Á mynd 4.22 sést að örlítið bakslag kom í hækkunarferlið í Noregi á seinni hluta árs 2008 en það var skammvinnnt. Síðastliðin 3 ár hefur raunverðið verið hærra en það stóð hæst um mitt ár 2008 og virðist enn vera hækkaði. Hér er því lítið svo á að Noregur hafi nánast misst af niðursveiflu raunverðs sem varð víðast annars staðar þar sem það hafði hækkað með ámóta hætti í aðdraganda fjármálakreppunnar 2008. Í einu öðru landi í þessum hópi náði raunverð íbúða sínu hæsta gildi í upphafi þessa árs og virðist enn vera hækkaði en það er í Sviss. Eins og áður er bent á eru ekki sýnileg merki um fasteignaverðsbólu um miðjan síðasta áratug í Sviss. Þó er rétt að benda á að í ýmsum öðrum löndum, sem ekki eru tekin með í þessum samanburði, varð þessarar fasteignaverðsbólu ekki vart, þar á meðal Þýskalandi.

Tafla 4.6 Samdráttarskeið húsnæðissveiflunnar í nokkrum löndum

	Niðursveifla					Tímalengd (fjórðungar)
	Breyting (%) 1995–2013	Mesta árleg hækkun (%)	Hæsti fjórðungur	Lægsti fjórðungur	Lækkun (%)	
Noregur	190.6	17.6	1. ársfj. 2013	.	-	-
Svíþjóð	138.3	12.6	3. ársfj. 2010	1. ársfj. 2012	-6.6	6
Finnland	101.9	13.9	2. ársfj. 2011	3. ársfj. 2012	-8.4	5
Írland	87.9	23.9	2. ársfj. 2007	4. ársfj. 2012	-36.6	22
Bretland	78.2	25.8	3. ársfj. 2007	4. ársfj. 2012	-32.6	21
Holland	68.8	17.5	1. ársfj. 2008	4. ársfj. 2012	-22.5	19
Danmörk	65.1	23.1	3. ársfj. 2007	4. ársfj. 2012	-29.0	21
Ísland	53.4	33.6	4. ársfj. 2007	4. ársfj. 2010	-34.0	12
Sviss	39.1	8.1	1. ársfj. 2013	.	-	-
Spánn	34.2	13.2	1. ársfj. 2007	4. ársfj. 2012	-34.1	23
Bandaríkin	12.8	12.3	1. ársfj. 2006	1. ársfj. 2012	-42.6	24

Heimildir: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Samdráttarskeið húsnæðissveiflunnar í nokkrum löndum. Heimildir: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Næstu tvö lönd á eftir Noregi þar sem raunverð íbúðarhúsnæðis hefur hækkað hvað mest yfir allt tímabilið sem er til skoðunar á mynd 4.22 og í töflu 4.2 eru Svíþjóð, þar sem hækkun rauníbúðaverðs er 138%, og Finnland með 102% hækkun. Bæði þessi lönd sigldu nokkuð létt í gegnum þá sveiflu sem víðast varð í kringum hina alþjóðlega fjármálakreppu 2007 til 2008, og fljótlega var raunverðið, á þann mælikvarða sem hér er notaður, orðið hærra en það hafði orðið hæst fyrir kreppuna. Ólíkt því sem síðan hefur gerst í Noregi náði raunverð í Svíþjóð og Finnlandi hámarki fyrir nokkrum misserum og lækkaði síðan en hefur nú tekið að rísa á ný. Þannig mælist hágildi rauníbúðaverðs í Svíþjóð á þriðja fjórðungi 2010 og á öðrum fjórðungi 2011 í Finnlandi. Raunverðið lækkaði síðan í sex fjórðunga í Svíþjóð um tæp 7% alls og í fimm fjórðunga í Finnlandi, samtals um rúm 8%. Þetta eru tiltölulega litlar sveiflur, og í Finnlandi er aðeins komin fram hækkun í einn fjórðung frá því að lágmarkinu var náð. Það er því líklega réttari túlkun að í báðum þessum löndum sé raunverð íbúðarhúsnæðis enn flóktandi í námunda við hágildið.

Mikil hækkan fasteignaverðs fór seint af stað á Íslandi en var hröð. Lækkunin var einnig skammvinnari en annars staðar.

Í hinum löndunum sjö sem hér urðu fyrir valinu, þ.e. öðrum en Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Sviss, reis raunverð íbúðarhúsnæðis hæst á árunum 2006–2008. Raunverðið lækkaði síðan um 22,5% til 42,6% og varði lækkunin í 19 til 24 ársfjórðunga (þ.e. fimm til sex ár) nema á Íslandi þar sem botninum var náð aðeins 12 fjórðungum (þremur árum) eftir hágildið. Ekki er útilokað að frekari lækkanir raunverðs séu framundan á næstu ársfjórðungum og árum.

Í þessum samanburði sker Ísland sig úr að tvennu leyti. Annað er það sem hér var nefnt að lækkun raunverðs stöðvaðist nokkuð fljótt í kjölfar fjármálakreppunnar. Hugsanlega stjórnast það að hluta af þeim fjármagnshöftum sem hér voru innleidd í kjölfar hrunsins. Hitt er hve seint hækkanir hófust að marki og hve skjótt það gerðist (mynd 4.22). Í töflu 4.2 eru birtar upplýsingar um mestu árshækkun raunverðs íbúða þar sem árshækkun er mæld sem breyting vísitölugildis frá sama ársfjórðungi árið áður. Árshækkun á þennan mælikvarða er langmest á Íslandi, eða tæp 34%, frá þriðja ársfjórðungi 2004 til sama ársfjórðungs 2005.

#### 4.4.5 Ályktanir

Megnið af síðustu öld voru fjármálamarkaðir á Íslandi afar ófullkomnir og óskilvirkir. Erfitt var að tryggja fjármögnun til langs tíma og fjármagnsskorti í landinu var að hluta mætt með erlendri lántöku. Fallandi gengi krónunnar og viðvarandi verðbólguvandi á seinni hluta aldarinnar, á meðan vextir voru ákvarðaðir af ríkinu, varð til þess að innlent sparifé var af skornum skammti. Sú þróun snerist ekki við fyrr en almennum lífeyrissparnaði var komið á og verðtrygging varð almenn.

Bankar fengu frelsi stil vaxtaákvæðana á árunum 1984 til 1986. Fjármálamarkaðir á Íslandi tóku miklum stakkaskiptum undir lok síðustu aldar og voru þá í reynd markaðsvæddir. Þá var orðið auðveldara fyrir fjármálastofnanir að lána til lengri tíma en áður á eðlilegum markaðskjörum.

Mikil þróun varð á fjármálamörkuðum í Bandaríkjunum og Vestur-Evrópu á síðastliðnum þremur áratugum. Ekki hvað síst í framboði og fjármögnun íbúðalána. Fólki sem áður átti erfitt með að standast greiðslumat vegna íbúðalána var gert sífellt auðveldara að fá fjármögnun sem síðan var pakkað í skuldabréf og seld áfram í heildsölu á fjármálamörkuðum.

Íslenskir bankar voru vel fjármagnaðir eftir einkavæðingu. Vaxtartækifæri þeirra voru í útlöndum, við endurskipulagningu fyrirtækja og í íbúðalánum til almennings. Bankarnir voru með gott láns hæfismat og auðvelt aðgengi að ódýru fjármagni á mörkuðum í útlöndum. Þeir sóttu þangað óhemju mikið fjármagn.

Útlánavöxtur bankanna átti þátt í hækkan íbúðaverðs á Íslandi sem var sambærileg við það sem gerðist í mörgum öðrum vestrænum ríkjum. Útlánavöxturinn fór seinna af stað hér en víða annars staðar en varð heldur hraðari. Íbúðaverðið hækkaði jafnframt seinna og hraðar, þótt verðhækkunin hafi hvorki verið jafn mikil né jafn langvinn og í mörgum öðrum löndum.

## 4.5 Fasteignamarkaður og efnahagsþróun

### 4.5.1 Efnahagsstefnan

Ýmsar efnahagsstærðir hafa áhrif á þróun á fasteignamarkaði. Þar á meðal eru efnahagsstærðir sem er annaðhvort stýrt með efnahagsaðgerðum ríkisstjórnar og seðlabanka eða bregðast við hagstjórn.

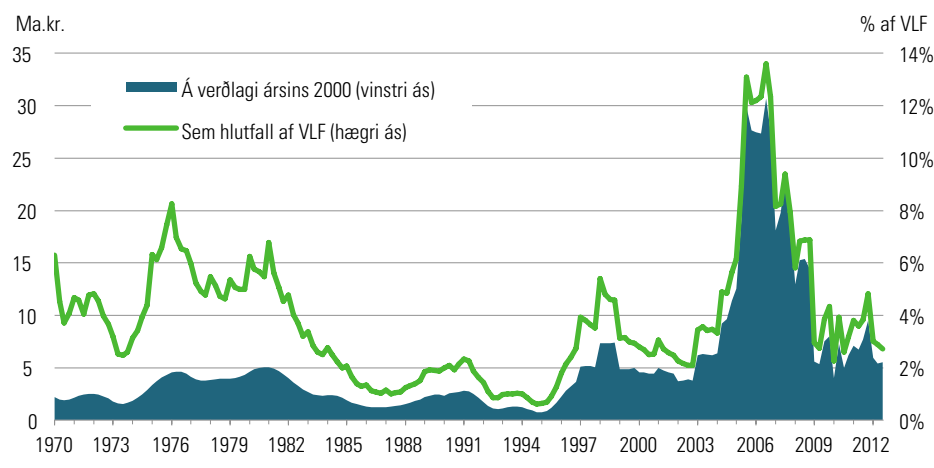
Samkvæmt því sem fram kemur í stefnuskrá ríkisstjórnarinnar 1995 var það eitt af markmiðum hennar að flytja íbúðalánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið. Jafnframt var stefnt að því að breyta rekstrarformi ríkisviðskiptabanka og fjárfestingarlánasjóða og vinna að sölu ríkisfyrirtækja.<sup>153</sup> Ekki varð af flutningi

Horfið var frá því að flytja fasteignalánakerfið til bankanna en fjármálamarkaðir að örðu leyti byggðir upp og bankar einkavæddir

153. Stjórnarráð Íslands, *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995*.

Íbúðalánakerfisins til bankanna en hlutafélagavæðingu bankanna var lokið á kjörtímabilinu og einnig voru fjárfestingarlánasjóðir sameinaðir í nýju hlutafélagi, Fjárfestingarbanka atvinnulífsins. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks starfaði áfram að loknum kosningum 1999. Auk þess að ljúka við einkavæðingu bankanna hélt hún áfram með ýmis stefnumál fyrri ríkisstjórnar. Sparnaði almennings var enn beint inn á hlutabréfamarkað með veitingu skattafsláttar og þátttaka almennings á hlutabréfamarkaði jókst. Fjárfestingarbanki atvinnulífsins sameinaðist Íslandsbanka í maí 2000. Sölu á hlut ríkisins í ríkisbönkunum tveimur, Landsbanka og Búnaðarbanka, lauk í lok árs 2002 og byrjun árs 2003. Skömmu síðar eða í maí 2003 var gengið frá sameiningu Búnaðarbankans og Kaupþings. Þótt íbúðalánakerfið hafi ekki verið flutt til bankanna með formlegum hætti þá juku þessir bankar umsvif sín á íbúðalánamarkaði fljótlega eftir að ríkið hafði selt hluti sína í þeim. Nánar er vikið að þessu hér á eftir.

Mynd 4. 23 Fjárfesting í stóriðju 1970–2012



Fjárfesting í álfverum og virkjunum á hverjum ársfjórðungi Heimild: Seðlabanki Íslands.

Annað stórt stefnumál ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995 og 1999 var erlend fjárfesting í atvinnulífinu og uppbygging orkufreks iðnaðar.<sup>154, 155</sup> Fjárfesting var í álfverum og virkjunum á árunum 1996–1998. Mikið atvinnuleysi hafði myndast eftir langvarandi stöðnun í íslensku efnahagslífinu og átti án efa þátt í því að efla hagvöxt á ný og á flesta mælikvarða var nokkuð gott jafnvægi komið á í þjóðarþúskapnum á árunum 2003 og 2004. Enn héldu Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur áfram í ríkisstjórn árið 2003 og enn var fjárfesting í stóriðju á dagskrá. Heildarfjárfesting í stóriðju (álfverum og virkjunum) var að meðaltali 10,4% af VLF á ári 2005 til 2007 (mynd 4.23). Þessi gríðarlega fjárfesting setti mikinn þrýsting á vinnumarkað og átti þátt í því að auka innlenda eftirspurn.

Enn eitt stefnumál ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks voru skattalækkningar. Í stjórnarsáttmálanum 1999 er getið um lækkan eignarskatta og sérstaklega á íbúðarhúsnæði. Einnig var stefnt að því að auka samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs með því að breyta skattlagningu fyrirtækja. Skattalækkningar voru eitt helsta stefnumálið við stjórnarmyndunina 2003. Þá var ákveðið að lækka tekjuskattsprósentu einstaklinga um allt að 4 prósentur á kjörtímabilinu, fella niður eignarskatt og lækka erfðafjárskatt og virðisaukaskatt.<sup>156</sup>

Skattbyrði lækkaði umtalsvert á milli áruna 2004 og 2007. Meðalskatthlutfall tekna einstaklinga lækkaði um það bil um þrjár prósentur fyrir mánaðartekjur yfir 130 þúsundum á verðlagi 2012. Síðan þá hefur þessi skattalækkun gengið til baka og er skattbyrðin nú hærri en hún var 2004 fyrir tekjur yfir 400 þúsundum á mánuði og um einni prósentu

Mikla stóriðju fjárfestingu á seinustu árum síðustu aldar og fyrstu árum þessarar má rekja til stefnu stjórnvalda

Kaupmáttur ráðstöfunartekna var aukinn með skattalækkunum

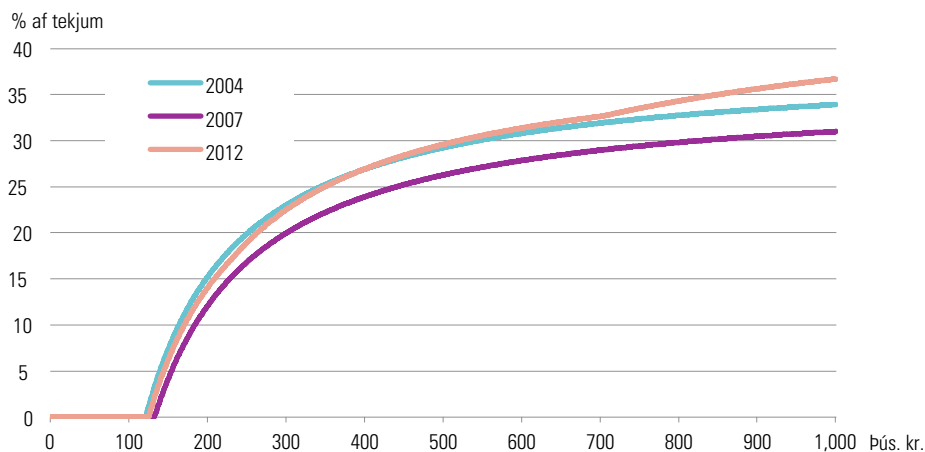
154. Stjórnarráð Íslands, Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995.

155. Stjórnarráð Íslands, Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1999.

156. Stjórnarráð Íslands, Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003.

Mynd 4. 24 Skattbyrði eftir tekjum 2004, 2007 og 2012

Miðað við fjárhæðir í júní ár hvert, á verðlagi ársins 2012



Heimild: Ríkisskattstjóri, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

lægrri en 2004 fyrir tekjur á bilinu 125 þúsund til 250 þúsund á mánuði á verðlagi 2012. Svona miklar breytingar í skattbyrði og þar með í kaupmætti ráðstöfunartekna hafa áhrif á eftirspurn eftir öllum neysluvörum og þar á meðal húsnæði.

Stjórnvöld reyndu að dempa áhrif skella á efnahagslífið en reyndu ekki að jafna út áhrif búhnykkja á sama hátt

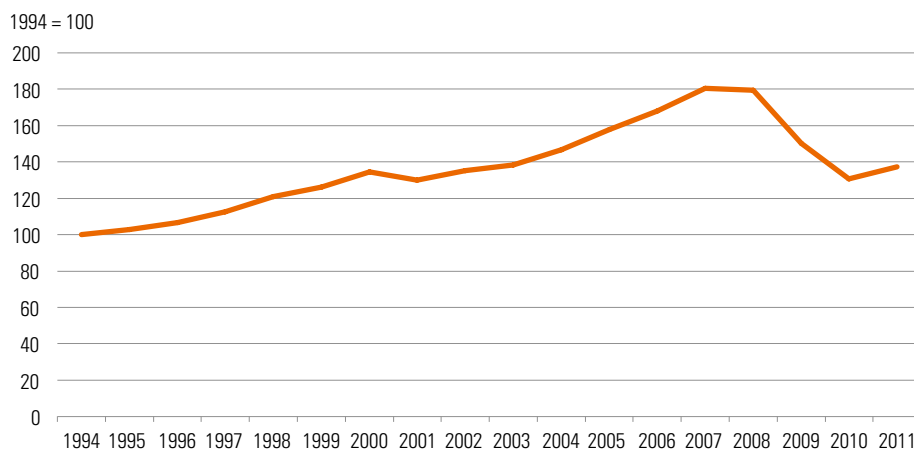
Hlutverk hagstjórnar er meðal annars að draga úr sveiflum í efnahagslífinu eða það sem stjórnámamenn vísa oft til með tali um stöðugleika. Með sveiflum er átt við miklar breytingar í efnahagsstærðum eins og hagvexti, atvinnuleysi og verðbólgu. Hagstjórninni er þá beitt til þess að vinna gegn fyrirséðum og tímabundnum frávikum sem hætta er talin á að leiði annars til kostnaðarsams fráviks frá eðlilegri þróun, þ.e. stöðugleika. Miklar hagsveiflur, þar sem skiptast á tímabil mikils og lítills hagvaxtar og lítills og mikils atvinnuleysis, fela í sér kostnað sem unnt er að draga úr ef tekst að jafna út sveifluna og tryggja stöðugri hagvöxt og stöðugra atvinnuleysi. Slík hagstjórn er þó vandasöm og ekki allir á einu máli um að það borgi sig að reyna að jafna út allar sveiflur í hagkerfinu. Oft er þó talið borga sig að jafna út stærstu sveiflurnar. Það þýðir að grípa þarf til efnahagsaðgerða sem vinna gegn hagsveiflunni þannig að þegar stefnir í óvenju mikinn samdrátt verði dregið úr honum með því að auka halla ríkissjóðs, þ.e. með skattalækkunum eða auknum ríkisútgjöldum eða með því að auka slaka í peningastefnunni, þ.e. með því að lækka vexti. En það þýðir líka að ef stefnir í óvenju mikinn vöxt landsframleiðslunnar, þ.e. meiri vöxt en hagkerfið ber til lengdar og óvenju lítið atvinnuleysi, þá þurfi hagstjórnin einnig að bregðast við og draga úr þenslunni með því að draga saman ríkisútgjöldin, hækka skatta eða hækka vexti. Ef hagstjórnin er ósamhverf, þ.e. ef aðeins er brugðist við niðursveiflum með þensluaðgerðum en ekki gripið til samdráttaraðgerða á þensluskeiðum, þá stefnir í óefni. Efnahagsstarfsemin fer þá að miðast við frávik frá eðlilegu ástandi. Væntingar um framtíðartekjur og -hagvöxt og atvinnustig fara að miðast við að þensluástand sé eðlilegt. Það endar með miklum samdrætti þegar skuldsetning, sem efnt var til í stórum stíl vegna óraunhæfra væntinga um framtíðina, reynist óviðráðanleg. Hagstjórn á Íslandi var ósamhverf á þennan hátt, að minnsta kosti á árunum 2003–2008.<sup>157</sup>

Þensluhvetjandi hagstjórn leiddi beint til vaxandi kaupmáttar (mynd 4.25). Það getur verið erfitt fyrir stjórnámamenn að stíga á bremsuna og hefta vöxt kaupmáttar meðan allt leikur í lyndi. Réttar aðgerðir, sem halda aftur af vexti kaupmáttar á þensluskeiðum, geta aftur á móti komið í veg fyrir hrun hans seinna meir. Kaupmáttur getur vaxið hraðar en innstæða er fyrir ef hann er tekinn að láni í þeim skilningi að framleiðslugeta hagkerfisins standi ekki undir honum. Kaupmáttaraukningin byggist þá á erlendu lánsfé þar sem skuldsetning hagkerfisins virtist hagstæð um skeið vegna samspils skammstýni og bjartstýni.

157. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, kafli 4.



Mynd 4. 25 Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann 1994–2011



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Umfang stóriðjufráfestinga á árunum 2004–2006 var slíkt að grípa hefði þurft til verulegra mótvægisáðgerða til þess að koma í veg fyrir ofþenslu í efnahagslífinu. Á þetta var bent ítrekað, meðal annars af Seðlabankanum.<sup>158</sup> Í greiningu á þjóðhagslegum áhrifum stóriðjuframkvæmdanna komst Seðlabankinn að því að áhrifin yrðu sérstaklega mikil vegna þess að hagvöxtur yrði töluvert umfram meðalhagvöxt þegar framkvæmdakúfurinn stæði yfir á árunum 2005 og 2006 eða um 7%, og hækkun stýrivaxta í 10% myndi ekki nægja til að halda verðbólgu innan þolmarka. Peningastefnan yrði því að vera enn aðhaldssamari ef hún nyti ekki aðstoðar ríkisfjármála. Eins og fyrr er vikið að var ríkisfjármálastefnan að öðru leyti allt annað en aðhaldssöm á framkvæmdárunum. Tekjuskattar voru lækkaðir eins og áður er nefnt, en einnig skattar á fyrirtæki og virðisaukaskattur. Þrátt fyrir að framkvæmd ríkisfjármála kynti enn frekar undir þenslu í hagkerfinu var peningastefnan engan veginn nægjanlega aðhaldssöm.

#### Rammagrein 4.6 Hagstjórn

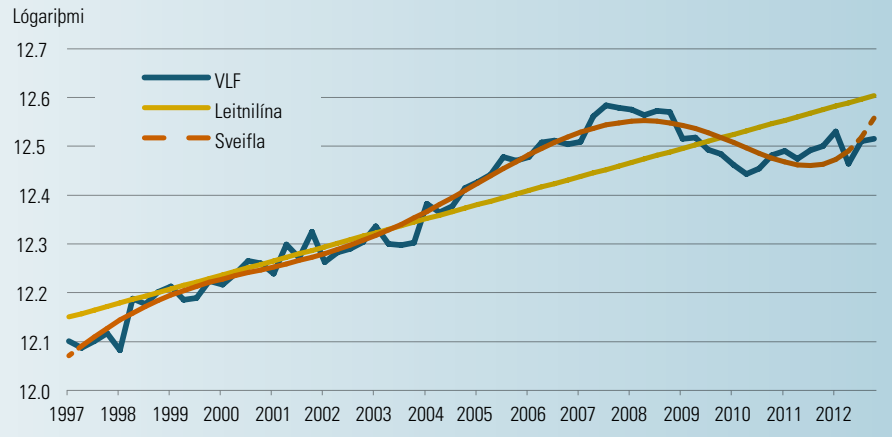
##### Hagvöxtur og hagsveiflur

Verg landsframleiðsla (VLF) er mælikvarði á markaðsverðmæti allra endanlegra vara og þjónustu sem framleidd er í landinu á tilteknum tíma. Raunaukning VLF milli ára, þ.e. vöxtur þegar leiðrétt hefur verið fyrir breytingu verðlags, er yfirleitt kölluð hagvöxtur. Hagvöxtur breytist frá ári til árs og er að öðru jöfnu því breytilegri sem hagkerfið er minna. Þegar litið er á þróun vergrar landsframleiðslu yfir löng tímabil kemur tvennt í ljós. Í fyrsta lagi eykst hún, þ.e. ef verg landsframleiðsla á föstu verði er teiknuð yfir tíma þá stefnir hún upp á við (mynd 1). Í öðru lagi hækkar hún ekki jafnt og þétt heldur sveiflast hún um leitnilínu sem hefur jákvæðan halla. Stundum koma tímabil sem geta varað í nokkra ársfjórðunga og jafnvel í nokkur ár þar sem landsframleiðslan er yfir leitnilínunni. Svo koma önnur tímabil þegar landsframleiðslan er undir leitnilínunni. Þróun lífsgæða yfir lengri tímabil ræðst öðru fremur af meðalhagvexti, þ.e. vexti framleiðslugetu hagkerfisins sem samsvarar halla leitnilínunnar á myndinni. Frá ári til árs ræðst breyting landsframleiðslunnar milli ára fyrst og fremst af hagsveiflunni, þ.e. sveiflu framleiðslunnar um framleiðslugetuna.

Á mynd 1 sést þróun VLF á ársfjórðungum frá 1997 til 2012. Landsframleiðslan vex greinilega á tímabilinu og er meðalhagvöxtur á ári á þessu 15 ára tímabili 2,7%. Stundum vex VLF hraðar og stundum hægar. Til að mynda var meðalhagvöxtur á ári frá 2002 til 2007 5,6% en frá 2007 til 2012 dróst VLF að jafnaði saman um 1,1% á ári.

158. Peningamál 2003/1, bls. 29-41.

**Mynd 1** Verg landsframleiðsla 1997 til 2012. Lógaritmi af árstíðaleiðréttu keðjutengdu verðmæti ásamt leitnilínu og dæmi um sveiflu um hana.



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

### Hlutverk hagstjórnar

Tilgangur hagstjórnar er að auka vellíðan íbúanna. Markmið hagstjórnar eru yfirleitt talin tvönn konar, þ.e. að stuðla að sem bestu umhverfi fyrir sem mestan viðvarandi og sjálfbæran hagvöxt og að dempa þær sveiflur sem verða óhjákvæmilega í þróun hagstærða.

### Vöxtur framleiðslugetunnar

Til langs tíma ræðst framleiðslugeta hagkerfisins af því magni fjármuna sem það býr yfir, þeirri þekkingu og færni sem býr með vinnuafninu, þeim auðlindum sem unnt er að nýta sem og tæknistiginu. Að vissu marki er hægt að hafa áhrif á vöxt framleiðslugetunnar með því að hafa áhrif á þessa þætti. Hægt er að hafa áhrif á sparnað og þar með á það fjármagn sem er til staðar til fjárfestingar, sem aftur ræður því hve hratt fjármunastofninn byggist upp. Með því að hlúa að menntakerfinu er hægt að auka stig þekkingar og færni íbúanna. Auðlindanýting getur falið í sér mikla sóun en með rétttri stýringu hennar er einnig hægt að stuðla að langvarandi hagvexti. Þá er hægt að hvetja til rannsókna og stuðla þannig að tækni framförum. Hægt er að vinna að flestu því sem hér hefur verið talið upp á ýmsan hátt, svo sem með beinni aðkomu hins opinbera eða með því að beita styrkjum eða skattalegum hvötum. Allt þetta hefur með möguleika til hagvaxtar til langs tíma að gera. Umbætur í menntakerfinu gætu til dæmis skilað auknum hagvexti eftir ár eða áratugi. Þessi þáttur hagstjórnar er því afar mikilvægur þar sem hagvaxtargetan ræður því öðru fremur hvert efnahagsástandið verður eftir áratugi og aldir. En á hverjum tíma eru yfirleitt aðrir hlutir meira aðkallandi og skipta máli fyrir efnahagshorfurnar næstu misserin þótt þeir hafi lítið að segja um langtímaþróun landsframleiðslunnar.

### Sveiflujöfnun

Landsframleiðslan sveiflast um framleiðslugetu hagkerfisins. Framleiðslugeta er það magn sem hægt er að framleiða þannig að hagkerfið sé í jafnvægi í þeim skilningi að óþarfa sóun eigi sér ekki stað og ekki sé að byggjast upp ójafnvægi, þ.e. ástand sem ekki getur varað til lengdar og kallar á leiðréttingu með einhverjum hætti. Á slakatímabilum, þ.e. þegar VLF er undir framleiðslugetu, sést ójafnvægi í hagkerfinu í formi vaxandi atvinnuleysis og ónotaðrar framleiðslugetu. Þá dregur úr eftirspurn eftir vörum og þjónustu, framleiðsla dregst saman, tekjur lækka. Ef slíkt ástand varir lengi getur það undið upp á sig og leitt til kreppu.

Stundum verður hagkerfið fyrir skellum, þ.e. áföllum sem draga úr landsframleiðslunni og þar með úr lífsgæðum íbúanna. Til að milda skellinn má auka útgjöld hins opinbera, ráðast í opinberar fjárfestingar eða stuðla að aukinni eftirspurn á annan hátt, til dæmis með því að auka ráðstöfunarfé íbúanna með skattaívilnunum eða vaxtalækkun. Hagkerfið getur einnig orðið fyrir búhnykkjum þar

sem landsframleiðslan eykst tímabundið. Til þess að dempa áhrif tímabundinnar tekjuaukningar er hægt að vinna á móti með því að draga úr útgjöldum hins opinbera, fresta opinberum fjárfestingum eða draga úr ráðstöfunarfé íbúanna með skattahækkunum eða hækkun vaxta.

Hagsveiflur geta verið óvæntar eða fyrirséðar og þær geta orðið vegna skella á framboðshlið hagkerfisins eða á eftirspurnarhlið. Hagstjórn er yfirleitt skipt í tvær meginstöðir: Annars vegar opinber fjármál þar sem brugðist er við með aðlögun á tekju- eða útgjaldahlið hins opinbera og hins vegar peningastefnu þegar Seðlabankinn sér um að dempa sveifluna. Ýmsar kenningar eru til um það hvenær sé heppilegast að beita fjármálum hins opinbera og hvenær sé rétt að notast við stjórnþæki Seðlabankans. Ólíkar skoðanir má finna á því en þær eru háðar því hvort skellir eða búhnykkir eru óvæntir eða fyrirséðir, á framboðs- eða eftirspurnarhlið hagkerfisins, að hve miklu leyti hagkerfið er opið eða lokað og hvert fyrirkomulag gengismála er. Þetta verður ekki rakið nánar hér.

### Ósamhverf hagstjórn

Hætta er á því að hagstjórnartækjum verði beitt ósamhverft til sveiflujöfnunar. Í fyrsta lagi er ávallt til staðar óvissa um það hver raunveruleg framleiðslugeta hagkerfisins er á hverjum tíma og hver undirliggjandi hagvöxtur, sem samræmist jafnvægi í þjóðarbúskapnum, er í reynd. Í öðru lagi er mun óvinsælla að gripa til aðgerða til að hamla örur vexti en að sporna við samdrætti. Í þriðja lagi er tímafrekt að hrinda hagstjórnaraðgerðum í framkvæmd. Þegar áhrifa þeirra gætir er allt eins líklegt að þjóðarbúskapurinn hafi skipt um ham frá því sem var þegar lagt var á ráðin um hagstjórnarviðbrögð. Þau geta þá orðið til þess að magna sveifluna frekar en að dempa hana.

## 4.5.2 Peningastefnan og skuldabréfamarkaður

Umgjörð peningastefnunnar var breytt í mars 2001. Fastgengisstefnan sem fylgt hafði verið frá því 1983 vék fyrir verðbólgu markmiði. Seðlabankinn fékk þar með það hlutverk að halda verðbólgu sem næst 2,5% á ári á meðan gengi krónunnar réðst á markaði. Stýrivextir Seðlabankans fengu aukið vægi sem hans helsta og jafnvel eina stýritæki. Hugmyndin um eitt markmið og eitt tæki varð ráðandi í Seðlabankanum en hún gengur út á það að ef verðbólga stefnir yfir markmið bankans verði stýrivextir hækkaðir og vaxtahækkunin slái á heildareftirspurn í hagkerfinu. Þar með minnki þrýstingur á verðlag og verðbólga hjaðni á ný. Ef verðbólga stefnir aftur á móti undir markmið þá eru stýrivextir lækkaðir. Þar með örvast heildareftirspurn í hagkerfinu og verðbólga eykst á ný.<sup>159</sup> Mikil áhersla var á beitingu stýrivaxta við framkvæmd verðbólgu markmiðs og að mestu var hætt að beita öðrum stjórnartækjum Seðlabankans. Sú skoðun virðist hafa verið ríkjandi í Seðlabankanum að önnur tæki peningastefnunnar virkuðu á sambærilegan hátt og vaxtabreytingar en eftir flóknari leiðum. Því væri nægjanlegt að notast eingöngu við breytingar á stýrivöxtum til þess að ná fram markmiði Seðlabankans sem var aðeins eitt, þ.e. 2,5% verðbólga.

Stýrivextir hafa áhrif á heildareftirspurn eftir ýmsum leiðum. Stýrivextir hafa áhrif á markaðsvexti og þar með á sparnað og lántökur sem og greiðslubyrði lána. Þeir hafa áhrif á eignaverð vegna breytinga á ávöxtunarkröfu og fjármögnunarkostnaði. Breytingar á stýrivöxtum hafa áhrif á peningamagn og útlán og einnig á væntingar og trúverðuleika peningastefnunnar. Þá hafa þeir áhrif á gengi krónunnar.<sup>160</sup>

Verðbólgu markmið tók gildi 28. mars 2001. Þá fór verðbólga vaxandi en raunvextir voru lágir. Samt voru stýrivextir lækkaðir þegar verðbólgu markmiðið tók gildi. Lögum um Seðlabankann var síðan breytt um vorið og sjálfstæði hans var aukið í nýju lögnum sem tóku gildi í maí 2001.<sup>161</sup> Fyrst eftir að krónan var sett á flot árið 2001 veiktist hún og verðbólga jókst í kjölfarið (mynd 4.26). En fljótlega tókst að hemja verðbólguna og frá því í ágúst og fram í maí 2004 mældist verðbólga á bilinu 1,4% til 3,2%. Þegar leið á árið 2004 hélt verðbólga áfram að aukast og í janúar 2005 var hún 4% í fyrsta skipti í tvö og hálf ár.

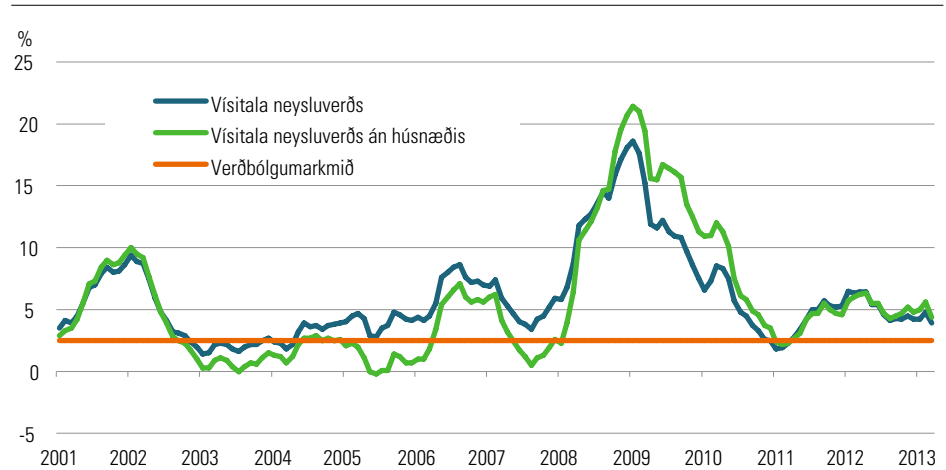
Seðlabankanum var ætlað að halda verðbólgu sem næst 2,5% á ári með því að hreyfa stýrivexti

159. Þórarinn G. Pétursson, „Miðlunarferli peningastefnunnar“.

160. Sama heimild.

161. Lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

Mynd 4.26 Verðbólga mæld með vísitölu neysluverðs og vísitölu neysluverðs án húsnæðiskostnaðar borin saman við verðbólguþátt mið janúar 2001 – mars 2013

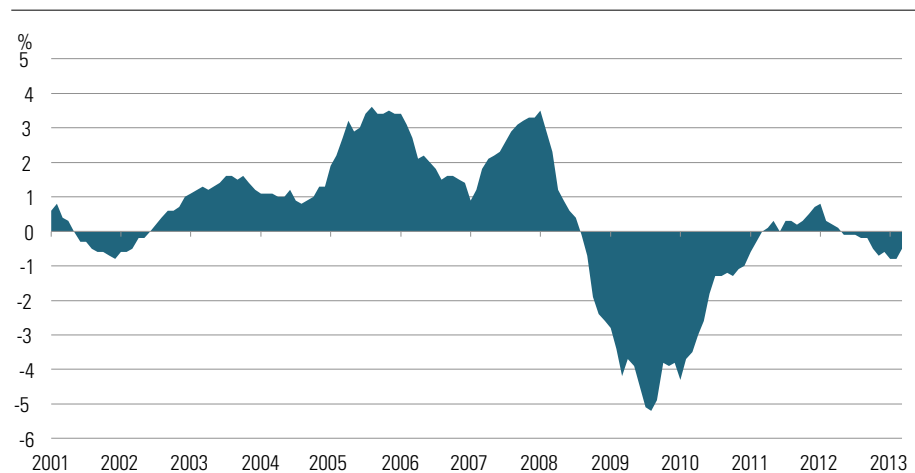


Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Síðan þá hefur verðbólga mælst yfir 4% ef frá eru taldir þrjú mánuðir um mitt ár 2005, en þá minnkaði verðbólga tímabundið vegna breyttra aðferða við mat á reiknaðri húsaleigu, og tveir mánuðir sumarið 2007, þegar verðbólga fór niður í 3,8% og 3,4%.<sup>162, 163</sup> Veturinn 2010–2011 var verðbólga undir 4% í níu mánuði og þar af undir markmiði í fjóra. Á 144 mánaða tímabili frá apríl 2001 til mars 2013 var ársverðbólga yfir markmiði í 123 skipti (85% tilfella) og yfir 4% í 97 skipti (67%). Árangur peningastefnunnar á þessum tíma er því vægast sagt slakur.

Á mynd 4.26 sést að verðbólga var heldur minni á árunum 2003–2007 ef húsnæðiskostnaður er ekki tekinn með. Það stafar meðal annars af því að húsnæðisverð hækkaði mikið á þessum árum og það hefur áhrif á reiknaða húsaleigu. Framlag húsnæðiskostnaðar til verðbólgu (þ.e. munurinn á verðbólgu miðað við vísitölu neysluverðs og vísitölu neysluverðs án húsnæðiskostnaðar) er sýnt á mynd 4.27.

Mynd 4.27 Framlag húsnæðiskostnaðar til 12 mánaða hækkunar neysluverðs janúar 2001 – mars 2013



Heimildir: Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

162. Hagstofa Íslands, „Vísitala neysluverðs apríl 2004–2005“.

163. Minnisblað Hagstofu Íslands um útreikning fastskattavísitölu og áhrif lækkunar virðisaukaskatts, 1. mars 2007.

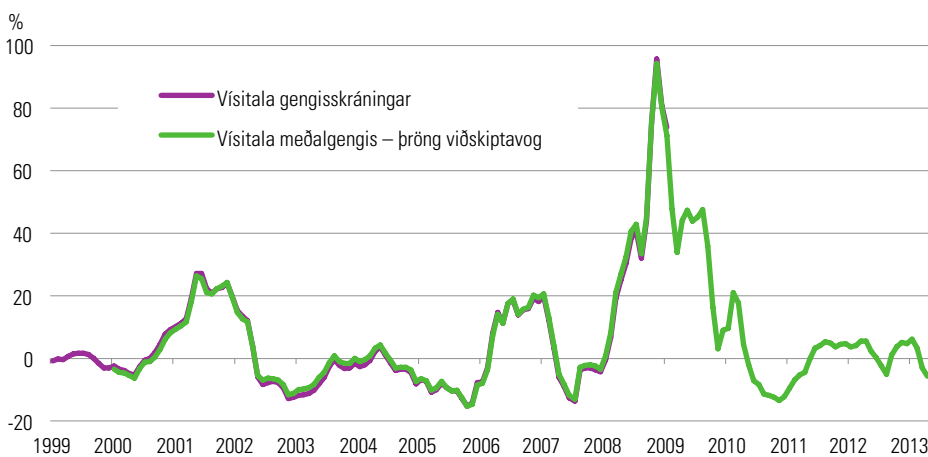
Á myndinni sést vel að verðbólgu má að miklu leyti rekja til hækkunar húsnæðiskostnaðar á árunum 2003–2007 og þar hefur hækkandi húsnæðisverð mikið að segja. Árin 2009 og 2010 snerist þetta við og framlag húsnæðiskostnaðar til verðbólgu var neikvætt, þ.e. vísitala neysluverðs án húsnæðiskostnaðar hækkaði meira en vísitala neysluverðs. Eins og fjallað er um hér að framan þá er neysla á húsnæði einn stærsti útgjaldaliður heimilanna og þess vegna eðlilegt að breytingar í húsnæðiskostnaði komi fram í vísitölu neysluverðs þótt ekki sé augljóst hvernig best sé að meta húsnæðiskostnað þegar flestir búa í eigin húsnæði.

Hækkandi húsnæðisverð olli hækkun verðlags á árunum 2003 til 2007

Hækkun vísitölu neysluverðs án húsnæðiskostnaðar var um eða undir verðbólgu markmiði frá því á seinni hluta árs 2002 og þangað til í apríl 2006. Gengi krónunnar veiktist í febrúar 2006 og næstu mánuði á eftir. Á meðan þessi gengislækkun var að skila sér inn í verðlag mældist verðbólga án húsnæðiskostnaðar yfir markmiði. Í maí 2007 var hækkun neysluverðs án húsnæðiskostnaðar aftur komin í námunda við verðbólgu markmið og hélst um eða undir því þar til gengi krónunnar gaf eftir á nýjan leik snemma á árinu 2008. Þróun gengisins lék því lykilhutverk í þróun verðlags. Þegar gengi krónunnar styrkist þá lækkar verð á erlendum gjaldmiðlum og innfluttar vörur verða ódýrari og innflutningur eykst. Þegar gengi krónunnar veikist þá hækka erlendir gjaldmiðlar í verði, innfluttar vörur verða dýrari og innflutningur dregst saman.

Gengi erlendra gjaldmiðla hefur áhrif á innflutningsverð. Ef breytingar á innflutningsverðlagi eru tímabundnar vegna sveiflna í gengi krónunnar og væntingar standa almennt til þess að þær gangi skjótt til baka þá hafa þær aðeins óveruleg áhrif á verðlag. Ef aftur á móti er reiknað með því að breytingar á verði erlendra gjaldmiðla séu varanlegar þá má búast við nokkuð skjótri aðlögun innlands verðlags.

Mynd 4.28 Breyting á gengi erlendra gjaldmiðla á tólf mánaða tímabili, janúar 1999 – apríl 2013



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Gengisvísitalan hækkar þegar krónan veiktist og erlendir gjaldmiðlar verða dýrari. Þegar vísitalan lækkar er krónan að styrkjast og erlendir gjaldmiðlar verða ódýrari. Mynd 4.28 sýnir tólf mánaða breytingu gengisvísitölunnar á árunum 1999–2013. Frá nóvember 2001 til nóvember 2005 styrktist krónan um 44%. Á þessum tíma hækkaði vísitala neysluverðs aðeins um 13,5% (3,2% á ári að jafnaði) og vísitala neysluverðs án húsnæðis um 6,1% (eða 1,5% á ári). Á þessum árum, og sérstaklega á árunum 2003 til 2005, jukust erlendar skuldir þjóðarbúsins mjög mikið (mynd 4.21) og sérstaklega erlendar skuldir banka sem gáfu út erlend skuldabréf fyrir háar upphæðir á þessum árum.<sup>164</sup> Þótt erlend lántaka bankanna hafi að miklu leyti verið nýtt til að fjármagna starfsemi í öðrum löndum þá jukust einnig lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til fyrirtækja á Íslandi mikið á þessum árum.<sup>165</sup> Frá hausti 2005 rataði einnig fjármagn inn á íslenskan markað þegar erlendu lánsfé bankanna

Þróun gengisins var mjög afgerandi fyrir verðlagsþróun

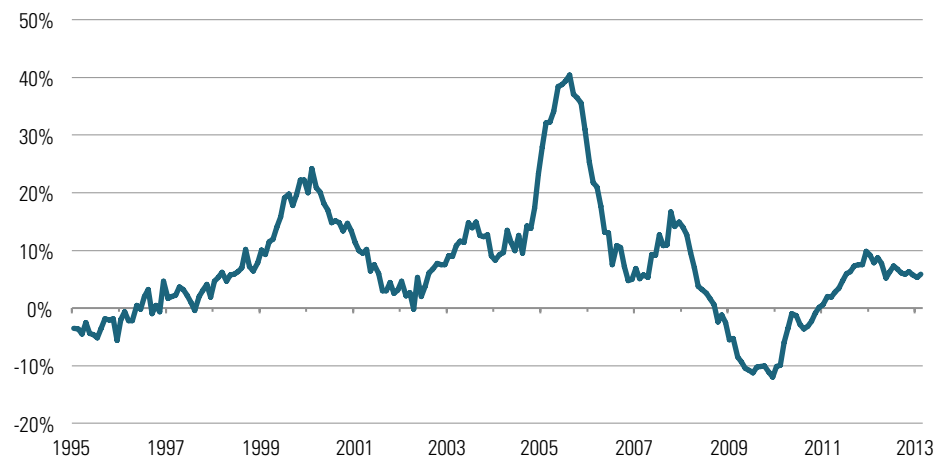
164. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, annað bindi, kafi 7.

165. Sama heimild, 8. kafi.

var skipt fyrir krónur sem fengust í skuldabréfaútbodum erlendra aðila (svokölluðum jöklabréfum).<sup>166</sup> Þetta innstreymi fjármagns bættist við beina fjárfestingu erlendra aðila í stóriðju. Gengi krónunnar styrktist vegna mikillar eftirspurnar og átti sú styrking þátt í því að halda innflutningsverði og þar með innlendu verðlagi niðri.

Snörp veiking krónunnar snemma árs 2006 skilaði sér hratt inn í verðlag en fljótlega tók krónan að styrkjast á ný. Erlendar lántökur bankanna héldu áfram árið 2006 og þá fóru þeir að selja skuldabréf í Bandaríkjunum. Íslensk bankabréf voru vinsæl þar vegna þess að láns hæfiseinkunn þeirra var há en vextirnir voru töluvert hærrí en á öðrum bréfum í sama láns hæfisflokki. Með því að nota íslensk bankabréf í skuldabréfavafningum hækkaði ávöxtun vafninganna án þess að láns hæfiseinkunnin skaðaðist.<sup>167</sup> Jöklabréfaútgáfan hélt einnig áfram og eitthvað af fjármagninu skilaði sér því inn á íslenskan fjármagnsmarkað sem krónuútlán. En á árinu 2006 og sérstaklega 2007 jókst áhugi íslenskra lántakenda á því að taka á sig gengisáhættu. Í mars 2004 voru 4,5% útlána innlánsstofnana til heimila gengisbundin, 8,4% í lok árs 2006, 13% í lok árs 2007 og í mars 2008 var hlutfallið 23%.<sup>168</sup> Á mynd 4.28 sést að krónan styrktist á ný á árinu 2007 og á mynd 4.27 sést að framlag húsnæðiskostnaðar til verðbólgu jókst samhliða styrkingu krónunnar á þessum tíma. Það er í samræmi við aukna hlutdeild erlendra lána til heimilanna. Kúfurinn í íbúðaverði 2004 til 2006 virtist vera genginn yfir á árinu 2006 en þá kom önnur umferð eftirspurnar á fasteignamarkaði sem ýtti íbúðaverði upp á nýjan leik þegar sókn heimilanna í íbúðalán í erlendum gjaldmiðlum jókst. Samhliða styrkingu krónunnar á árinu 2007 hækkaði fasteignaverð á ný en verulega hafði dregið úr hækkun þess árið áður (mynd 4.29).

Mynd 4. 29 Hækkun íbúðaverðs síðustu tólf mánuði 1995 – 2013



Heimild: Þjóðskrá Íslands.

Seðlabankinn byrjaði að hækka stýrivexti á árinu 2004 til þess að sporna við hækkun verðlags (mynd 4.30). Af þróun vaxta og verðbólgu í framhaldinu er ljóst að stýrivaxtahækkunir á árunum 2004–2007 dugðu engan veginn til þess að hemja verðbólgu.

Á mynd 4.31 sést að fasteignaverð hækkaði mikið á árunum 2003–2005, um alls 76,2%. Neysluverð hækkaði á sama tíma um 11,1%. Stýrivextir voru hækkaðir úr 5,3% í lok árs 2003 í 10,5% í lok árs 2005 eða um 5,2 prósentur. Gengið styrktist, þ.e. gengisvísitalan sem mælir verð erlendra gjaldmiðla lækkaði, árin 2003–2005 um 16,4%.

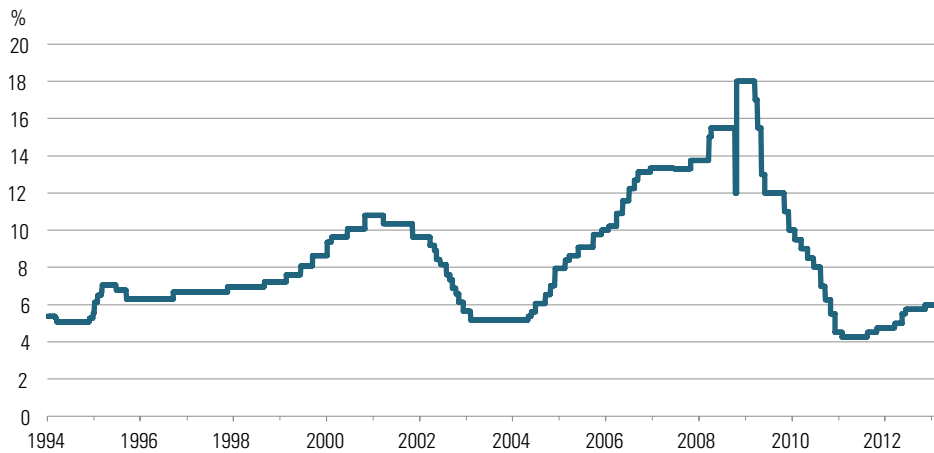
Hækkun stýrivaxta á þessum árum var ekki nægjanleg til þess að halda aftur af verðbólgu. Það sem hélt aftur af verðbólgunni á árunum 2003–2005 var fyrst og fremst styrking gengisins sem skilaði sér í lægra innflutningsverði. Hækkun stýrivaxtanna átti þátt í því að styrkja gengið. Erlendir vextir voru með lægsta móti og vaxtamunur milli landa jókst

166. Sama heimild, fyrsta bindi, kafli 4, bls. 151.

167. Sama heimild, annað bindi, kafli 7, bls. 19.

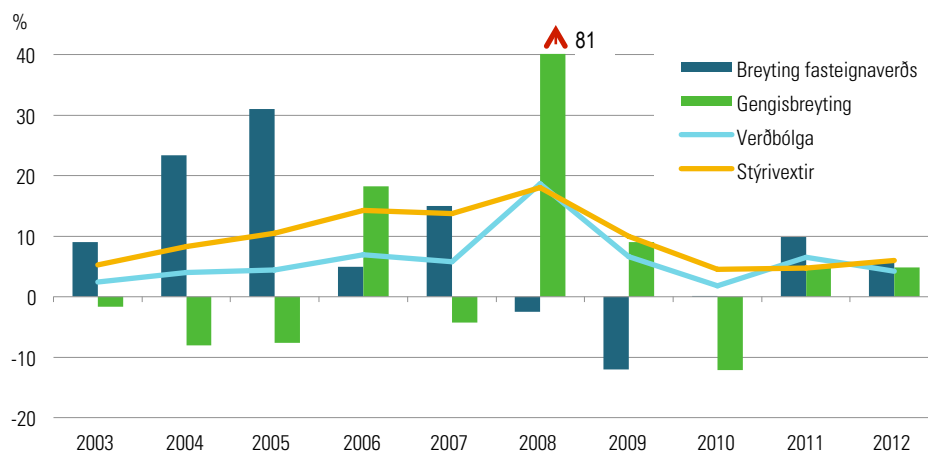
168. Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2008. Hér hefur gengislækkun krónunnar í mars einnig áhrif.

Mynd 4. 30 Stýrivextir Seðlabankans 1994 til 2013<sup>1</sup>



1. Frá 21. júní 2007 eru stýrivextir birtir sem flatir forvextir en fyrir þann tíma voru þeir birtir sem ársávöxtun. Á myndinni eru þeir sýndir sem forvextir allt tímabilið. Heimildir: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 4. 31 Breyting fasteignaverðs og gengisvísitölu, verðbólga yfir árið (frá janúar til janúar) og stýrivextir í lok árs 2003 – 2012



Heimildir: Þjóðskrár Íslands, Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Þegar stýrivextir voru hækkaðir. Eins og rakið hefur verið hér að framan var mikið framboð sparifjár á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum í leit að umframávöxtun og áhættusækni fór vaxandi.

Fjallað var nokkuð ítarlega um miðlunarferli peningastefnunnar á Íslandi árin fyrir hrun og fleira er viðkemur peningastefnunni og málefnum Seðlabankans í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði.<sup>169</sup>

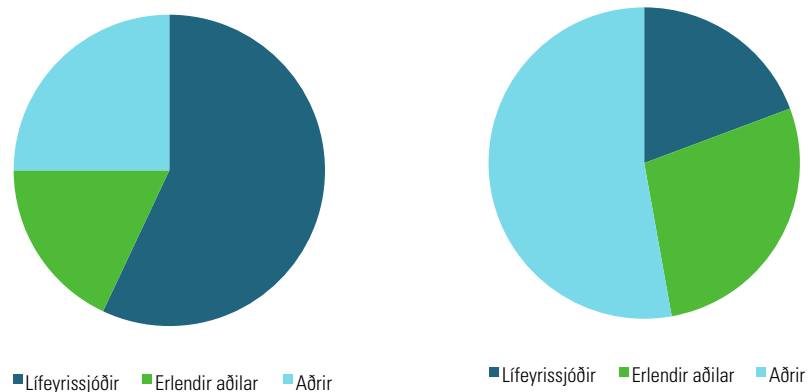
Vaxtabreytingar Seðlabankans hafa áhrif á almenna eftirspurn eftir ýmsum leiðum eins og nefnt var hér að framan. Mikilvægasta miðlunarleið stýrivaxta er um markaðsvexti. Ef vextir á markaði hækka verður dýrara að taka lán og vaxtagreiðslur verða hærri þannig að ráðstöfunarfé lækkar. Hvort tveggja dregur úr eftirspurn og umsvifum í hagkerfinu. Hærri vextir skila einnig hærri ávöxtun á sparnað sem einnig dregur úr neyslu. Það hefur jafnan verið talið taka um 12–18 mánuði fyrir stýrivexti að hafa áhrif á innlenda eftirspurn eftir þessari leið og framsýni peningastefnunnar er því lykilatriði fyrir skilvirkni hennar. Til þess að hóflegar vaxtabreytingar hafi áhrif á eftirspurn þurfa vaxtabreytingar að miðlast

169. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, fyrsta bindi, kafli 4, bls. 130-182.

Miðlun stýrivaxta yfir í langa markaðsvexti var ekki greið

hratt og vel yfir í markaðsvexti, þ.e. vexti á millibankamarkaði, bankavexti og skuldabréfavexti. Ef heimilin eru almennt skuldsett vegna húsnæðis og vextir á húsnæðislánum bregðast við breytingu stýrivaxta geta hóflegar hreyfingar þeirra haft mikil áhrif á eftirspurn heimilanna. Þetta á við þar sem stór hluti húsnæðislána er með breytilega vexti, sérstaklega þar sem þeir eru tengdir stýrivöxtum. Þannig hefur málum ekki verið háttáð á Íslandi undanfarna áratugi þar sem á íbúðalánum hafa verið raunvextir, oftast fastir til 25 eða 40 ára. Uppbygging skuldabréfamarkaðar hefur einnig verið með þeim hætti að miðlun stýrivaxta yfir í langtímavexti hefur verið takmörkuð. Skuldabréf sem gefin voru út til fimm ára eða lengur voru jafnan verðtryggð en styttri skuldabréf óverðtryggð. Skuldabréf útgefin af ríkinu eru jafnan talin áhættuminnstu skuldabréf í hverju landi og myndar verð þeirra (og þar með markaðsvextir) grunn fyrir verðlagningu annarra skuldabréfa. Ríkið gaf aðeins út óverðtryggð bréf á árunum frá 1997 til 2008 og útgáfa Íbúðalánasjóðs á markflokkum húsbreifa, húsnæðisbréfa og síðar íbúðabréfa myndaði samsvarandi grunn fyrir verðlagningu verðtryggðra skuldabréfa. Óverðtryggðu bréfin voru öll nema eitt með styttri líftíma en verðtryggðu bréfin og verðtryggðu bréfin voru öll nema eitt með lengri líftíma en óverðtryggðu bréfin. Kaupendur bréfanna voru einnig af ólíkum toga og miðlun vaxtabreytinga Seðlabankans yfir í langa markaðsvexti því ófullkomin (mynd 4.32).

Mynd 4. 32 Eigendur íbúðabréfa (vinstra megin) og eigendur ríkisskuldabréfa (hægra megin) 2011



Hlutfallsleg skipting um mitt ár 2011. Heimildir: Íbúðalánasjóður, Lánamál ríkisins og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Stýrivextir virkuðu fyrst og fremst um gengi krónunnar

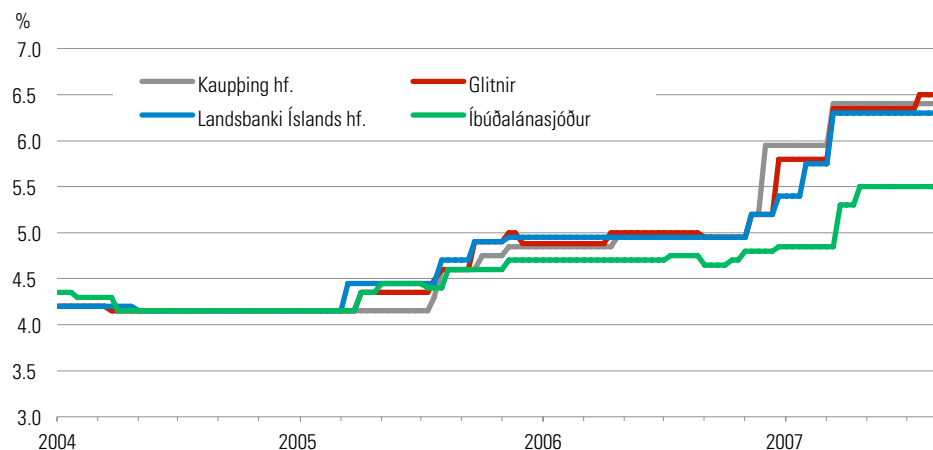
Á sama tíma og Seðlabankinn reyndi að sporna við ofþenslu í efnahagslífinu með vaxtatekinu reyndi Íbúðalánasjóður að styrkja samkeppnisstöðu sína á íbúðalánamarkaði, meðal annars með því að leita leiða til að bjóða jafn lága vexti og þeir bankar sem buðu „best“ og síðar að vera með lægstu útlánsvexti á íbúðalánamarkaðnum.

Meginvirkni vaxtabreytinga Seðlabankans var því ekki um markaðsvexti heldur miðlaðist hún fyrst og fremst um gengið. Þegar Seðlabankinn hækkaði vexti jókst vaxtamunur við útlönd. Erlent fjármagn í leit að ávöxtun leitaði þá í auknum mæli til landsins. Við það jókst eftirspurn eftir krónum og þær hækkuðu í verði, þ.e. gengið styrktist. Styrking gengisins olli því að innflutningsverð lækkaði og þannig hélst verðbólga nokkuð lítil um hríð þrátt fyrir vaxandi eftirspurn. Styrking gengisins vann með vaxtamuninum og bætti frekar við ávöxtun erlendra fjárfesta í íslenskum eignum. Streymi erlends fjármagns til landsins vegna vaxtamunarviðskipta vatt upp á sig. Framan af þessu ferli var litið svo á í Seðlabankanum að fjárfestar væru skynsamir og áttuðu sig fljótt á því að vaxtamunurinn endurspeglaði í reynd væntingar um leiðréttingu á gengi krónunnar og stöðutaka með sterkri mynt fæli því í sér verulega áhættu.<sup>170</sup> Þegar leið á ferlið virðist hafa verið litið á styrkingu gengisins sem velkomna hliðarverkun sem hjálpaði Seðlabankanum við að ná markmiði sínu um hjöðnun verðbólgunnar. Undir lokin var sú stefna orðin ofan á í

170. Peningamál 2004/4, bls. 41.



Mynd 4.33 Vextir íbúðalána 1. september 2004 til 21. apríl 2008



Heimild: Seðlabanki Íslands. Myndin birtist í *Fjármálastöðugleika* 2008.

Seðlabankanum að hann þyrfti að viðhalda sterku gengi og vinna gegn snarpri veikingu þess, og eins og fyrr fyrst og fremst með því að beita vöxtum. Með því má segja að Seðlabankinn hafi verið að gefa þeim sem stunduðu vaxtamunarviðskipti með krónuna undir fótinn um að hann myndi halda vöxtum nægjanlega háum til þess að krónan veiktist ekki. Það er ekki langsótt að ætla að það hafi verið túlkað sem nokkurs konar söluréttur á krónum, ekki ósvipað túlkun sumra markaðsaðila á vaxtastefnu bandaríska seðlabankans og áhrifum hennar á hlutabréfaferð sem fjallað var um hér að framan.

Þrátt fyrir vaxtahækkunar Seðlabankans jukust útlán bankakerfisins. Það bendir til þess að vaxtahækkunirnar hafi verið of litlar eða af öðrum ástæðum ekki skilað nægjanlegum árangri. Raunvextir hækkuðu alls ekki í takt við hækkun stýrivaxta vegna þess að stýrivextir voru ekki hækkaðir nógu mikið, meðal annars vegna þess að sífellt var gert ráð fyrir aðhaldsaðgerðum í ríkisfjármálum sem aldrei komu, og miðlun vaxtabreytinganna um vaxtarófið var ekki jafngreið og reiknað var með. Að auki jókst ásókn innlendra aðila í lán í erlendum gjaldmiðlum sem veitt voru á erlendum vöxtum. Þetta leit út fyrir að vera ábatasamt ef ekki var tekið með í reikninginn að hinn mikli vaxtamunur sem erlent áhættufjármagn sótti í endurspegladi væntingar um gengisfall í framtíðinni.

Það er einsýnt að þurft hefði að hækka stýrivexti hraðar á árunum 2004 og 2005. Jafnframt hefði þurft að hefta innflæði fjármagns, til dæmis með aukinni bindiskyldu á innlán erlendra aðila og aðra erlenda fjármögnun eða með auknum eiginfjárkröfum vegna gjalddeyris- og tímamisvægis fjármögnunar yfir landamæri. Slíkar hugmyndir hafa reyndar nýlega verið til skoðunar í Seðlabankanum.<sup>171</sup>

Hinn mikli útlánavöxtur á íslenskum mörkuðum endurspegladi ekki aðeins vilja landsmanna til að skuldsetja sig heldur einnig vilja bankanna til þess að auka útlán verulega. Þar spilaði margt saman. Útlánageta bankanna jókst þegar þeir sóttu fjármagn til útlanda á lágum vöxtum, þegar þeir juku við hlutafé sitt, þegar aðgengi að ódýru fjármagni í Seðlabankanum batnaði með útvíkkun á skilgreiningu og aukinni útgáfu veðhæfra bréfa og þegar bindiskylda bankanna var lækkuð um helming árið 2003. Útlán bankanna jukust úr 800 milljörðum króna í 4.800 milljarða króna á fimm ára tímabili frá september 2003 til september 2008 (mynd 4.34).

Hér að framan var fjallað um gott lánshæfismat íslensku bankanna og gott aðgengi þeirra að erlendum lánsfjármörkuðum eftir einkavæðingu. Erlend skuldabréfaútgáfa stóru bankanna þriggja nam alls 45,1 milljarði evra á árunum 2004–2008.<sup>172</sup> Erlend innlán jukust einnig mikið þegar leið á tímabilið og námu alls 2.800 milljörðum króna þegar mest var

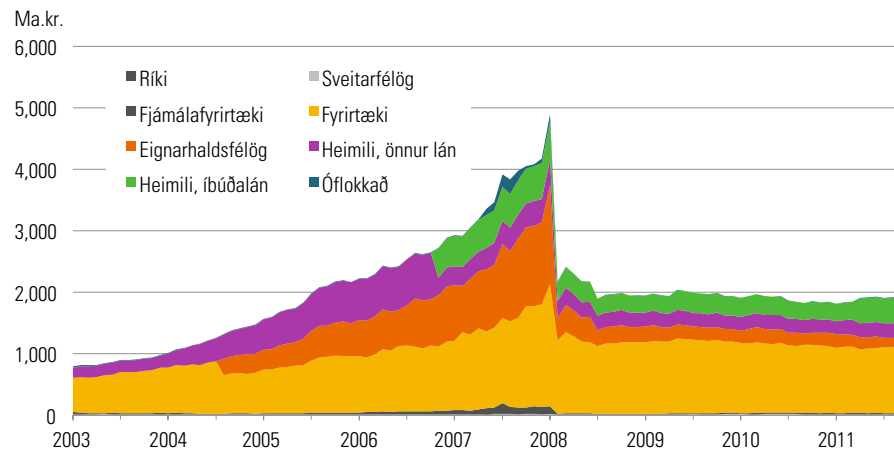
Þurft hefði að hækka stýrivexti meira en gert var og að auki að hefta innflæði erlends fjármagns

Útlán bankanna jukust mikið frá 2004 til 2008. Útlánavöxtur til heimilanna var fyrst og fremst vegna íbúðalána

171. Seðlabanki Íslands, Varúðarreglur eftir fjármagnshöft.

172. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, annað bindi.

Mynd 4. 34 Útlán bankanna 2003 – 2012



Lán til eignarhaldsfélaga eru talin með lánnum til fyrirtækja þar til á árinu 2005. Íbúðalán eru talin með öðrum lánnum til heimilanna þar til á árinu 2007 sem útskýrir vöxt þeirra að miklu leyti frá því á árinu 2004. Heimild: Seðlabanki Íslands.

í september 2008.<sup>173</sup> Að hluta til var þetta fjármagn notað til erlendar starfsemi bankanna og var meðal annars lánað íslenskum fyrirtækjum sem voru að vaxa í útlöndum. Einnig var íslenskum útflutningsfyrirtækjum, þ.e. fyrirtækjum með tekjur aðallega í erlendum gjaldmiðlum, veitt gjaldeyrislán. Þegar leið á tímabilið færðist það í aukana að fleiri fyrirtækjum og eignarhaldsfélögum var lánaður erlendur gjaldeyri eða gengistryggð lán án þess að ljóst væri að þau væru á nokkurn hátt varin gegn gjaldmiðlasveiflum. Erlend lán voru jafnvel veitt til hlutafjárkaupa á Íslandi. Greiningu á útlánnum bankanna er að finna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna 2008.<sup>174</sup>

Útgáfa jöklabréfa skapaði farveg fyrir erlent fjármagn inn á íslenskan lánsfjármarkað

Eitt form vaxtamunarviðskiptanna voru svokölluð jöklabréf sem voru skuldabréf í íslenskum krónum sem voru gefin út af erlendum aðilum í útlöndum. Krónufjármögnuninni var svo breytt í erlendum gjaldmiðil með því að gera skiptasamning við aðila með erlenda fjármögnun en sem gat notað krónurnar. Íslensku bankarnir voru því mótaðilar í þessum skiptasamningum og afhentu útgefendum krónubréfanna hluta af því erlenda fjármagni sem þeir höfðu sótt sér í skiptum fyrir krónurnar sem þeir lánuðu síðan til innlendra aðila.<sup>175</sup>

Lækkun bindiskyldu árið 2003 studdi við útlánvöxt bankanna

Útlán bankanna jukust einnig vegna lækkunar bindiskyldunnar 2003. Bindiskyldan var lækkuð í tvígang það ár. Í mars var bindihlutfall á tilteknum liðum í bindigrunni með lengri líftíma en eitt ár lækkað úr 1,5% í 1% og úr 4% í 3% á öðrum liðum. Í desember 2003 var reglunum breytt þannig að bindihlutfall varð 2% á liðum í bindigrunni sem eru til tveggja ára eða skemmri tíma. Í fyrra skrefinu lækkaði bindiskyldan um 8 milljarða króna og í því seinna um það bil um 15 milljarða króna. Bindiskyldan var lækkuð til þess að „færa umhverfi innlendra lánaðfyrirtækja nær því sem tíðkast í nálægum löndum og er þá sérstaklega horft til landa sem standa að Seðlabanka Evrópu.“<sup>176</sup> Seðlabankinn keypti einnig gjaldeyri til að styrkja gjaldeyrisstöðu bankans „[...] af nokkrum krafti á árinu. Bankinn keypti gjaldeyri fyrir andvirði 4,5 milljarða króna á árinu 2002 en á árinu 2003 fyrir 43,2 milljarða króna.“<sup>177</sup> Í ársskýrslu Seðlabankans 2003 er bent á að þessar aðgerðir Seðlabankans, lækkun bindiskyldunnar og aukin gjaldeyriskaup, hafi átt þátt í því að lánaðfyrirtæki höfðu meira laust fé sem „studdi vafalítið við lífleg umsvif á fjármálamörkuðum á árinu 2003.“<sup>178</sup> Í ársskýrslunni er þó ítrekuð sú skoðun Seðlabankans að aukning peningamagns vegna lækkunar bindiskyldunnar og gjaldeyriskaupanna hafi að mestu verið jöfnuð út með samdrætti í endurhverfum viðskiptum við lánaðfyrirtækin. Samt sem áður hafi útlán aukist mikið, einkum til fyrirtækja, þrátt fyrir að þau hafi flest haldið að

173. Sama heimild, annað bindi.

174. Sama heimild, annað bindi, kafli 8.

175. Sama heimild, annað bindi.

176. *Peningamál* 2004/1, bls. 24.

177. Seðlabanki Íslands, *Ársskýrsla* 2003, bls. 13.

178. Sama heimild, bls. 11.

sér höndum við fjárfestingar. Seðlabankinn dró af þessu þá ályktun í ársskýrslunni að aukin lánaþyrnging til fyrirtækja tengdist breytingum á eignarhaldi þeirra og aukinni skuldsetningu í tengslum við þær.

#### Rammagrein 4.7 Bindiskylda

Bindiskylda er eitt af stjórnækjum peningastefnunar, þ.e. eitt af verkfærum seðlabanka sem hafa áhrif á hegðun fjármálafyrirtækja og þar með á þjóðarbúskapinn. Með bindiskyldu er þess krafist að fjármálastofnanir haldi tilt ekinni upphæð á reikningi í seðlabankanum. Upphæðin ræðst af því hvernig fjármálastofnunin er fjármögnuð. Breyting á bindiskyldu hefur áhrif á peningamagn í umferð.

#### Peningamagn

Ýmsar skilgreiningar eru til á peningamagn. Sú þröngsta er kölluð  $M0$  eða grunnfé. Til þess teljast seðlar og mynt auk þeirra innstæðna sem bankar hafa á reikningum sínum í seðlabankanum. Önnur skilgreining, sem er nær því sem almennt er átt við þegar rætt er um peningamagn, er  $M1$ . Hún er víðari en  $M0$  og nær yfir seðla og mynt í umferð og innstæður á veltureikningum (debetkortum og tékkareikningum) í bankakerfinu. Skilgreiningar á peningamagni vikka svo stig af stigi og í  $M2$ ,  $M3$  og  $M4$  bætast sífellt fleiri fjáreignir við sem erfiðara er að breyta í reiðufé.

Grunnfé má skilgreina þannig:<sup>1</sup>

$$M0 = (rr + ex + c)D \quad (1)$$

þar sem  $D$  eru innstæður í bönkum og  $(rr + ex)D$  er eign banka á reikningum í seðlabankanum. Hlutfall innstæðna sem bankarnir leggja inn á reikninga sína í seðlabankanum ræðst af bindihlutfallinu  $rr$  (þ.e. hlutfalli innstæðna sem bönkunum er skylt að halda á reikningi í seðlabankanum eða m.ö.o. *bindiskyldunni*) og  $ex$  sem er það hlutfall sem bankarnir kjósa af varúðarsjónarmiðum að halda umfram skyldu. Hlutfall seðla og myntar í umferð og innstæðna er  $c = C/D$  þar sem  $C$  eru seðlar og mynt. Þá fæst að peningamagn  $M1 = D + C$  eða

$$M1 = \left( \frac{1+c}{rr+ex+c} \right) M0 \quad (2)$$

það sem stendur innan svigans í jöfnu (2) er *peningamargfaldarinn*. Ef grunnfé breytist hefur það áhrif á peningamagn í umferð gegnum peningamargfaldarann. Stærð margfaldarans ræðst af hlutföllunum  $c$ ,  $ex$  og  $rr$ .

#### Aukning peningamagns

Hægt er að hafa áhrif á peningamagn í umferð eftir nokkrum leiðum. Seðlabankinn getur stýrt grunnfé  $M0$  beint með því að breyta magni seðla og myntar í umferð eða innstæðna á reikningum bankanna í seðlabankanum. Einnig getur seðlabankinn haft áhrif á grunnfé með því að eiga viðskipti með gjaldeyri. Ef seðlabankinn kaupir gjaldeyri eykst peningamagn í umferð en ef hann selur gjaldeyri minnkar það. Seðlabankinn getur líka breytt bindihlutfallinu  $rr$  og þar með haft áhrif á peningamagn,  $M1$ , gegnum peningamargfaldarann.

#### Bindihlutfall, bindigrunnur og bindiskylda

Nokkrar breytingar hafa orðið á því gegnum tíðina við hvað bindihlutfallið  $rr$  er miðað hjá Seðlabanka Íslands. Bindihlutfallið er í reynd reiknað sem hlutfall af fleiru en innstæðum. Samhengi peningamagnsstærðanna sem sett er fram í jöfnum (1) og (2) er töluvert einfaldað og þar er um nokkurs konar skólabókarframsetningu að ræða þar sem miðað er við að bankar séu fjármagnaðir að fullu með innlánum.

Til bindigrunns teljast auk innstæðna útgefin skuldabréf og peningamarkaðsbréf. Bindihlutfallið er 2% af þeim hluta bindigrunns sem er bundinn til tveggja ára eða skemur. Innstæða á bindireikningi í Seðlabankanum þarf að ná bindihlutfallinu að meðaltali á hverju binditímabili sem er frá 21. hvers mánaðar til 20. næsta mánaðar. Bindiskylda nær ekki til útibúa íslenskra fjármálafyrirtækja í útlöndum.<sup>2</sup>

### Óvíst samhengi bindiskyldu og peningamagns

Það er þó ekki bara seðlabankinn sem stýrir peningamagni í hagkerfinu. Bankarnir gætu ákveðið að breyta því hlutfalli innlána sem þeir halda sem varasjóði, *ex. Það hefur hliðstæð áhrif og breyting bindiskyldunnar. Peningamagnið breytist líka ef smekkur fólks fyrir seðlum og mynt (þ.e. c) breytist.*

Hlutföllin í peningamargfaldaranum *ex* og *c* eru ekki fastar stærðir. Hlutfall seðla og myntar og innstæðna breytist með tímanum og hlutfall innlána sem bankar halda í varasjóði breytist líka yfir tíma. Það er því afar erfitt að meta magn peninga á hverjum tíma og þess vegna ekki einfalt að ætla að stýra því. Engu að síður er ástæða til þess að fylgjast með þróun peningamagns og miklar breytingar á því geta verið vísbendingar um undirliggjandi veikleika í fjármálakerfinu.

1 Walsh, Monetary theory and policy.

2 Peningamál 2012/4.

Á árinu 2003 dróst staða endurhverfra viðskipta Seðlabankans og innlánsstofnana saman (mynd 4.35). Eins og bent er á hér að framan var þetta tülkað þannig í Seðlabankanum að um væri að ræða einhvers konar sjálfvirka stýfingu á aðgerðum Seðlabankans sem juku peningamagn. Seðlabankinn setti krónur í umferð með því að kaupa erlendan gjaldeyri á markaði og með því að lækka bindiskyldu viðskiptabankanna. Lækkun á stöðu endurhverfra viðskipta var talin endurspegla minni þörf þeirra fyrir laust fé vegna minni bindiskyldu og þess að laust fé þeirra jókst þegar þeir seldu Seðlabankanum gjaldeyri.

Mynd 4.35 Staða endurhverfra viðskipta (og láns gegn veði) innlánsstofnana við Seðlabankann



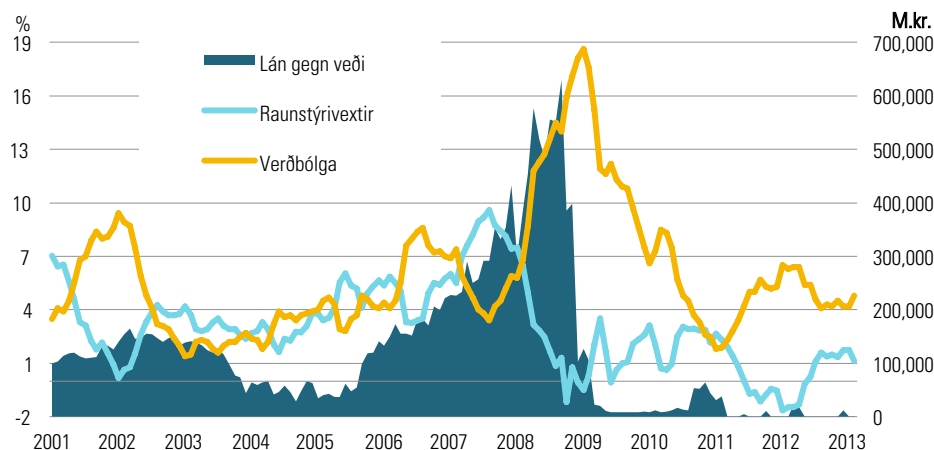
Meðalstaða í mánuði janúar 1999 – maí 2013 Heimild: Seðlabanki Íslands.

Frá hausti 2005 jukust endurhverf viðskipti á ný. Sá hluti af greiðslunni fyrir Símann sem inntur var af hendi með íslenskum krónum var lagður inn í Seðlabankann. Krónustaðan í kerfinu lækkaði því um þá upphæð og bankarnir þurftu að sækja hana í endurhverfum viðskiptum til Seðlabankans. Frá þessum tíma hækkaði staða endurhverfra viðskipta jafnt og þétt þar til bankarnir féllu þremur árum síðar.

Staða endurhverfra viðskipta (lána gegn veði) í Seðlabankanum er sýnd á föstu verði á mynd 4.36. Þar sést vel lækkun stöðunnar sem varð á árunum 2003 og 2004 ásamt þeirri snörpu hækkun sem varð haustið 2005. Á myndinni er einnig sýndur ferill raunstyrivaxta (þar sem raunvextir eru reiknaðir miðað við tólf mánaða liðna verðbólgu) ásamt verðbólgunni.

Seðlabankinn setur reglur um veðhæf skuldabréf og gefur reglulega út lista yfir bréf sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru í reglunum og bankinn hefur ákveðið að taka gild. Þar er einnig getið um frádrag þeirra bréfa sem eru gild. Reglur um veðhæf bréf voru útvíkkaðar nokkrum sinnum á árunum fyrir fall bankanna. Snemma árs 2007 opnaðist sá möguleiki að nota jöklabréf, þ.e. skuldabréf í krónum gefin út af erlendum aðila sem uppfylltu kröfur

Mynd 4.36 Raunstýrivextir, lán gegn veði og verðbólga 2001 – 2013



Heimildir: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Seðlabankans um veðhæfi, í endurhverfum viðskiptum. Sumarið 2007 var frádrag á ríkistryggðum bréfum lækkað. Það var hæst á bréfum með meiri en 5 ára líftíma en á þeim var það lækkað úr 7% í 5%.<sup>179</sup> Í janúar 2008 byrjaði Seðlabankinn að taka að veði skuldabréf gefin út í erlendum gjaldmiðlum sem uppfylltu ákveðin skilyrði. Þá fór hann einnig að taka við sértryggðum skuldabréfum í íslenskum krónum sem voru tryggð með fasteignaveðbréfum. Fjármálastofnanir gátu fengið lán gegn eigin útgáfum sértryggðra bréf.<sup>180</sup> Í ágúst var að auki heimilað að lána gegn veði í eignatryggðum bréfum sem gefin voru út í krónum, Bandaríkjadöllum, evrum eða pundum. Tryggingarhæfi hvers bréfs var metið sérstaklega samkvæmt reglum. Þá voru einnig sett mörk á hve mikið fjármálafyrirtæki gátu lagt að veði af óvörðum bréfum gefnum út af innlendum fjármálafyrirtækjum (svokölluðum ástarbréfum) og var stefnt að því að draga úr notkun þeirra í veðlánum í þrepum.<sup>181</sup>

Ástarbréfi viðskipti Seðlabankans juku fjármagn í umferð og studdu við útlánvöxt

#### Rammagrein 4.8 Lán gegn veði

Bankar eiga viðskiptareikninga í Seðlabankanum þar sem þeir geyma þá upphæð sem krafa er um vegna bindiskyldu og annað laust fé sem ekki er ráðstafað á annan hátt. Ef bankana vantar laust fé geta þeir tekið daglán hjá Seðlabankanum. Daglánavextir hjá Seðlabankanum eru hærrí en vextir á viðskiptareikningum í Seðlabankanum. Þess vegna er hvati fyrir banka til að leita fyrst á millibankamarkað með laust fé frá degi til dags og eins ef þeir hafa þörf á láni yfir nótt eða í fáeina daga. Ef magn lausafjár í bankakerfinu er nokkurn veginn í jafnvægi eiga bankar viðskipti sín á milli til skamms tíma á millibankamarkaði á vöxtum sem liggja á milli vaxta sem Seðlabankinn greiðir á viðskiptareikningum og daglánavaxta hans. Þannig jafna þeir lausafjárstöðu sína með því að þeir bankar sem hafa tímabundið umfram lausafé lána þeim sem skortir það. Ef aftur á móti er verulegt umfram lausafjármagn í bankakerfinu leggja bankarnir umfram lausafé inn á viðskiptareikning en sé lausafjárskortur í kerfinu þurfa þeir að sækja sér fé með því að taka daglán.

Stýrivextir Seðlabankans eru þeir vextir sem hann setur og gilda í reglulegum viðskiptum fjármálastofnana við Seðlabankann. Vegna þess að daglánavextir eru hærrí en vextir á viðskiptareikningum reyna bankar að spá fyrir um hve mikið af sínu lausafé þeir þurfa að leggja inn á viðskiptareikning í Seðlabankanum. Til að stilla af magn lausafjár í bankakerfinu á Seðlabankinn regluleg viðskipti við bankana og vextir í þeim viðskiptum eru meginstjórnartæki Seðlabanka Íslands við framkvæmd peningastefnunnar. Regluleg viðskipti geta falist í því að viðskiptabankarnir sækja sér laust fé til Seðlabankans. Seðlabankinn efnir vikulega til lánaviðskipta þar sem hann tekur veð í tilteknum traustum eignum og lánar til bankanna í eina viku á vöxtum sem oftast er vísað til sem stýrivaxta Seðlabankans.<sup>1</sup> Sumir seðlabankar framkvæma endurhverf viðskipti í sama tilgangi.

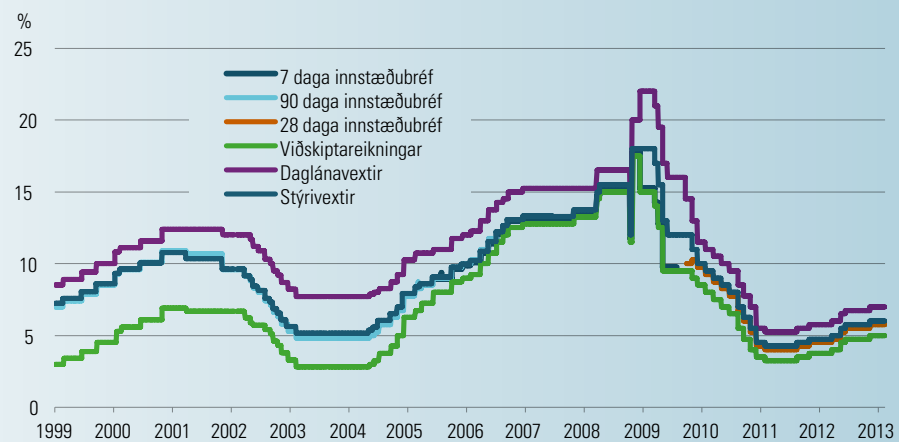
Meginmunurinn á láni gegn veði og endurhverfum viðskiptum er að í endurhverfum viðskiptum flyst eignarhaldið á skuldabréfunum yfir til seðlabankans. Endurhverf viðskipti eru því tímabundinn eignaskiptasamningur. Seðlabankinn eignast þá verðbréf sem hann metur tryggð en viðskiptabankinn eignast laust fé fyrir sömu upphæð að frádrögnum vöxtum tímabilsins og frádragi sem endurspeglar mat seðlabankans á áhættu verðbréfa.

Seðlabankinn hefur haft þann hátt á að festa vexti í þessum viðskiptum en afgangurinn allt það magn sem bankar falast eftir svo lengi sem þeir leggja fram gild veð. Margir seðlabankar nota sambærilegar aðferðir til að stýra lausu fé í umferð. Algengt er að seðlabankar meti vikulega eða oftast lausafjárþörfina í bankakerfinu og láni síðan á stýrivöxtunum (eða í endurhverfum viðskiptum) þá upphæð sem þeir meta að þörf sé fyrir. Sumir seðlabankar stunda jafnframt svokallaða fínstillingu þar sem höfð eru endurhverf viðskipti daglega til þess að fínstillta lausafjármagnið innan dags í þeim tilgangi að dagsvextir á millibankamarkaði liggja sem næst markmiðsvöxtum.

Stýrivextirnir liggja milli vaxta á viðskiptareikningum og daglánavaxta og undanfarið hafa þeir verið settir á miðju vaxtagangsins (mynd 1). Ef umframlausafé í bankakerfinu er mikið getur Seðlabankinn á hliðstæðan hátt selt bönkunum skammtíma skuldabréf, svokölluð innstæðubréf, og greitt þeim vexti sem eru aðeins undir vöxtum í endurhverfum viðskiptum. Undanfarin misseri hefur Seðlabankinn selt innstæðubréf til 28 daga með vöxtum 0,25 prósentum undir stýrivöxtum til þess að draga úr umframmagni lauss fjár í bankakerfinu.

Seðlabankinn ákveður og birtir í reglugerð hvaða verðbréf eru gjaldgeng sem veð í viðskiptum bankanna við Seðlabankann. Hann ákvarðar einnig frádragið (e. *hair-cut*) sem ákvarðar veðhlutfallið og getur verið mismunandi fyrir mismunandi verðbréf. Þegar þetta er ritað eru veðhæf í viðskiptum við Seðlabankann skuldabréf og víxlar gefin út af ríkinu, íbúðabréf, innstæðubréf gefin út af Seðlabankanum og skuldabréf gefin út af Landsvirkjun, Lánasjóði sveitarfélaga og Reykjavíkurborg.

Mynd 1 Vextir Seðlabankans: vaxtagangurinn og stýrivextir 1999-2013



Heimild: Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

1. Lán gegn veði var til tveggja vikna þar til 1. júní 2004 þegar tímabilið var stýtt í eina viku (fréttatilkynning Seðlabankans 19. maí 2004). Lán gegn veði voru kölluð endurhverf viðskipti þar til í maí 2007 þegar farið var að tala um lán gegn veði. Á sama tíma var framsetningu stýrivaxta breytt í flata forvexti en þeir höfðu áður verið settir fram sem ársávöxtun. Við það breyttust stýrivextir úr 14,25% (ávöxtun) í 13,3% (forvexti) án þess að vaxtastigið breyttist í raun (fréttatilkynning Seðlabankans 16. maí 2007).

Þótt staða veðlana, eða endurhverfra viðskipta eins og þau voru kölluð áður, hafi ekki fyrr orðið jafn há og á árunum 2006–2008 var hún orðin mjög há á árinu 2002 þegar hún náði 12% af VLF. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn lýsti áhyggjum af því í skýrslu sem birt var í kjölfar reglulegrar könnunar á stöðu efnahagsmála á Íslandi vorið 2002 að bankar væru farnir að nota endurhverf viðskipti í staðinn fyrir hefðbundnar fjármögnunarleiðir.<sup>182</sup> Sérstaklega

182. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, *Iceland: 2002 Article IV Consultation—Staff Report*.

hafði sjóðurinn áhyggjur af því að bankar væru farnir að fá veðhæf skuldabréf að láni frá lífeyrissjóðum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn benti stjórnvöldum á að æskilegt væri að efla millibankamarkaðinn og stuðla að virkni hans.

Á árunum 2006 og 2007 notuðu allir bankarnir þrjú íbúðabréf í endurhverfum viðskiptum við Seðlabankann. Staða íbúðabréfa sem Glitnir lagði að veði hjá Seðlabankanum var kringum 30 milljarðar króna á árinu 2006 og nálægt 20 milljörðum króna á árinu 2007. Kaupþing lagði inn íbúðabréf fyrir um 40 milljarða króna að jafnaði á árinu 2006 og kringum 20 milljarða króna á árinu 2007. Landsbankinn var með um 20 milljarða króna af íbúðabréfum að veði hjá Seðlabankanum á árinu 2006 og nálægt 30 milljörðum króna á árinu 2007. Bankarnir voru því með nálægt 100 milljörðum króna af íbúðabréfum að veði í Seðlabankanum á þessum tíma.<sup>183</sup>

Stóraukin lausafjárþyrngreiðsla Seðlabankans við bankana þrjú var sterk vísbinding um vaxandi þenslu. Ef verðbólguþáttur Seðlabankans er túlkað þröngt benti síhækkandi staða veðlana, að öðru óbreyttu, til þess að stýrivextir væru of lágir. Á árunum 2007 og 2008 dró úr notkun bankanna á íbúðabréfum í veðlánunum. Ástæðan var líklega helst víðari skilgreining á veðhæfum bréfum. Landsbankinn lagði að veði hjá Seðlabankanum jöklabréf sem hann hafði séð um að gefa út og Glitnir og Kaupþing notuðust við eigin útgáfur sértryggðra bréfa. Þessu til viðbótar sá Icebank um að veðsetja eigin bréf bankanna og lánaði þeim lausaféð sem fékkst fyrir þau hjá Seðlabankanum. Þar með var ljóst að bankarnir voru að nota veðlán Seðlabankans sem fjármögnunarleið, líkt og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði bent á að þeir gerðu á árinu 2002 þegar þeir fengu lánuð skuldabréf hjá lífeyrissjóðum og veðsettu þau. Þessi fjármögnunarleið varð sífellt mikilvægari á árinu 2008 allt þar til bankarnir féllu.<sup>184</sup>

Önnur vísbinding um vöxt innlendra eftirspurnar var hækkun fasteignaverðs sem tók við sér á árinu 2003. Fasteignaverðið var í lok árs 2003 orðið 10% hærra en það varð hæst árið 2001 og 45% hærra en í ársbyrjun 1996. Var það talið afleiðing „aukins kaupmáttar ráðstöfunartekna, lækkunar raunvaxta, meiri verðstöðugleika og síðast en ekki síst aukins framboðs á lánsfé frá Íbúðalánasjóði.“<sup>185</sup>

Í öðrum köflum þessarar skýrslu er fjallað ítarlega um þær breytingar sem gerðar voru hjá Íbúðalánasjóði á árinu 2004, bæði á fjármögnun sjóðsins og útlánunum. Sumarið 2004 hófst útgáfa íbúðabréfa í stað húsnæðisbréfa og húsnæðisbréfa. Íbúðabréfin voru í fáum flokkum og var eigendum húsnæðisbréfa og húsnæðisbréfa boðið að skipta þeim fyrir íbúðabréf til þess að flokkarnir yrðu strax stórir og markaðir með þá yrðu virkir. Íbúðabréfin voru einnig höfð án innköllunarákvæðis en þrátt fyrir það var ekki bætt við uppgreiðslugjaldi á útlán sjóðsins. Eitt af markmiðunum með þessari breytingu var að ná fram vaxtalækkun á útlánunum til íbúðarhúsnæðis. Í desember 2004 var útlánareglum breytt. Þá voru samþykkt lög sem heimiluðu Íbúðalánasjóði að veita almenn lán til íbúðakaupa fyrir allt að 90% af verðmæti húsnæðis upp að hámarki sem var 14,9 milljónir. Hámarksveðhlutfall hjá Íbúðalánasjóði hafði fram að því verið 65% og 70% vegna fyrstu íbúðakaupa og hækkaði það því verulega við þessa breytingu. Hámarkslán sjóðsins hækkuðu einnig mikið. Í október 2004 hafði hámarkslánið verið hækkað í 11,5 milljónir úr 9,7 milljónum vegna nýs húsnæðis og 9,2 milljónum vegna notaðs. Í desember var það svo hækkað á ný í 14,9 milljónir og hafði þá hækkað um 54% vegna nýs húsnæðis og 62% vegna notaðs á tveimur mánuðum. Allar þessar breytingar komu til framkvæmda eftir að Seðlabankinn hafði lýst því í ársskýrslu sinni 2003, sem vísað er til hér að framan, að aukið framboð lánsfjár hjá Íbúðalánasjóði væri ein meginorsök ört vaxandi eftirspurnar.

Fljótlega eftir að einkavæðingu bankanna lauk kom fram áhugi þeirra á því að auka fjölbreytni í fjármögnun og útlánunum. Fjármögnun var í vaxandi mæli sótt til útlanda, fyrst á erlenda verðbréfamarkaði og síðar með innlánasöfnun, eins og lýst er í 7. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir hruns íslensku bankanna. Samhliða þessu juku íslensku bankarnir útlánastarfsemi sína erlendis en það var að stórum

183. Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, annað bindi, kafli 7, bls. 44-45.

184. Sama heimild.

185. Seðlabanki Íslands, *Ársskýrsla 2003*, bls. 9.

Kaupþing hóf að veita samkeppnishæf  
íbúðalán í lok ágúst 2004

Glitnir og Landsbankinn buðu  
þegar í stað sambærileg lán

„Þetta er í grunninn tóm rugl. Það er  
bara grís að það leystist að hluta til.“

Skýrsla Sigurjóns P. Árnasonar  
fyrir rannsóknarnefndina.

hluta gert með því að veita íslenskum fyrirtækjum þjónustu þegar þau færðu starfsemi sína út til annarra landa. Fjármögnunin virðist þó hafa gengið betur en útlánavöxturinn og varð því hluti af eignaaaukningu bankanna innanlands, einkum með gengislánum til fyrirtækja eins og lýst er hér að framan. Um áramótin 2003 til 2004 byrjuðu bankarnir að bjóða íbúðalán í erlendum gjaldmiðlum. Nánar er fjallað um það í kafla 9.9.

Útlánageta bankanna í krónum var einnig mikil, sérstaklega eftir að bindiskyldan var lækkuð. Í kafla 9.1 um aðdragandann að hækkun láns hlutfalls Íbúðalánasjóðs í 90% eru raktar nokkrar ábendingar sem starfsmenn Íbúðalánasjóðs fengu um væntanleg íbúðalán bankanna. Kaupþing var fyrst bankanna til að bjóða samkeppnishæf íbúðalán 23. ágúst 2004. Ítarlega er farið yfir innkomu bankanna á markaðinn í kafla 9.9. Þegar ríkið hafði selt hlut sinn í Búnaðarbankanum bar stjórn Kaupþings upp ósk um sameiningarviðræður við bankaráð Búnaðarbankans. Bankarnir voru sameinaðir og fyrsti starfsdagur sameinaðs banka var 27. maí 2003.<sup>186</sup> Hreiðar Már Sigurðsson sem var bankastjóri Kaupþings á árunum 2003 til 2008 sagði frá því í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að það hefði komið á óvart hvað Búnaðarbankinn var með lítið af tryggðum útlánum til einstaklinga. Ótrúlega lítill hluti útlána hafi verið tryggður með veði í fasteignum. Með útgáfu sértryggðra skuldabréfa hefði verið hægt að fjármagna íbúðakaup viðskiptavina bankans. Það væru trygg útlán. Með því myndi hagkvæmni í rekstri bankans aukast. Einnig hafi hann talið að það væri mjög góður árangur til langs tíma að ná yfir 4% raunávöxtun. Það væru mjög háir vextir. Það væri því ekki vandamál þótt ekki næðist að fjármagna öll íbúðalánin með útgáfu sértryggðra skuldabréfa, þar sem vextir væru háir, lánin verðtryggð og svo hefði bankinn fyrsta veðrétt í íbúðarhúsnæði viðskiptavinanna. Þá hafi hann verið þeirrar skoðunar að minni aðilar á markaðnum myndu ekki ná að fjármagna lán á þessum kjörum og markaðshlutdeild bankans myndi því vaxa.<sup>187</sup> Framan af voru þessi lán fjármögnuð með eiginfé bankans en útgáfa sértryggðra skuldabréfa til fjármögnunar íbúðalána hófst í febrúar 2007. Þá gaf Kaupþing út tvo skuldabréfaflokka og var annar með lokagjalddaga 2033 og hinn 2048. Þessi skuldabréf fengu hæstu lánshæfiseinkunn Aaa hjá Moody's.<sup>188</sup> Kaupþing gaf í mars 2006 út um 19 milljarða króna í bréfum með gjalddaga 2033 og 29 milljarða króna með gjalddaga 2048. Þann 20. mars 2008 tóku svo gildi lög um sértryggð skuldabréf. Frá því í lok mars 2008 og fram að falli bankans lagði Kaupþing að jafnaði 67 milljarða króna af þessum bréfum inn í veðlán hjá Seðlabankanum. Á sama tíma notaði Glitnir að jafnaði um 39 milljarða króna af eigin sértryggðum bréfum í veðlánum hjá Seðlabankanum.

Strax þegar Kaupþing hóf að veita íbúðalán buðu hinir viðskiptabankarnir tveir, Íslandsbanki og Landsbanki, upp á sambærileg lán. Ólíkt Kaupþingi höfðu þessir bankar þó ekki undirbúið fjármögnun lánanna. Íslandsbanki brá á það ráð að hafa íbúðalánin með endurskoðunarákvæði á vöxtum eftir 5 ár. Lánin voru því færð sem lán til fimm ára á bókum bankans og því mögulegt að fjármagna þau eftir hefðbundnum fjármögnunarleiðum bankans, án þess að of mikið misræmi milli líftíma eigna og skulda kæmi fram, á meðan unnið var að undirbúningi útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Landsbankinn bauð aftur á móti upp á lán með föstum vöxtum til allt að 40 ára líkt og Kaupþing. Sigurjón P. Árnason, sem var annar bankastjóri Landsbankans 2003 til 2008, sagði að útspil Kaupþings í lok ágúst 2004 hefði komið á óvart. Landsbankinn hefði samt ekki getað annað en boðið sambærileg lán. Annars hefðu einstaklingsviðskipti lagst af í bankanum þar sem viðskiptavinir hefðu flutt sig til Kaupþings sem lét þá festa sig í viðskiptum við bankann meðan þeir voru að borga af 40 ára lánum.

Að sögn Sigurjóns var Landsbankinn ekki búinn að fjármagna þessi lán sérstaklega og reiknaði alveg eins með því að tapa einhverju á þeim eða að minnsta kosti taldi hann ekki mikla hagnaðarvon í þessum viðskiptum. Valkosturinn hefði aftur verið sá að leyfa viðskiptavinunum að flytja sig til Kaupþings. Síðan datt Landsbankinn fljótlega niður á það að taka lán hjá ÍLS þar sem sjóðurinn fékk greiðsluflæðið af íbúðaveðlánum Landsbankans sem endurgreiðslu. Sú hugmynd kviknaði, að sögn Sigurjóns, í samskiptum

186. Seðlabanki Íslands, Ársskýrsla 2003.

187. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

188. Moody's Investors Service „Rating Action: Moody's assigns provisional (P)Aaa rating to first Icelandic covered bonds issued by Kaupthing Bank hf.“



milli fjárstýringa Íbúðalánasjóðs og Landsbankans. Íbúðalánasjóður sat uppi með mikið af lausu fé vegna þess að lán sjóðsins voru greidd upp í stórum stíl þegar lántakendur fengu heildarfjármögnun í bönkunum á sambærilegum eða betri kjörum. Landsbankinn bjó aftur á móti við þann vanda að lána út til 40 ára á föstum vöxtum án þess að vera með fjármögnun á þeim lánum. Landsbankinn og Íbúðalánasjóður gerðu lánsamninga sem, að mati Sigurjóns, fólu í reynd í sér að Íbúðalánasjóður eignaðist undirliggjandi lán „[...] svo er þetta aðeins útfært eitthvað öðruvísi, en efnislega upplifum við að þeir væru bara að kaupa af okkur safnið.“<sup>189</sup> Nánar er fjallað um fjármögnun Íbúðalánasjóðs á íbúðalánnum bankanna í kafla 9.12.

Líkt og Hreiðar Már, fyrrverandi bankastjóri Kaupþings, vísaði Sigurjón til þess að það hefði ekki verið talin svo mikil áhætta að festa vexti í kringum 4% á verðtrygðum lánum vegna þess að væntingar hefðu almennt staðið til þess að vextir á Íslandi færu lækkandi. Ekki er gott að segja á hverju þessi skoðun bankastjórnanna fyrrverandi byggðist öðru en samanburði við lágvaxtaskeið í þróuðum hagkerfum á síðustu áratugum. Skoðunin byggðist því kannski öðrum þæðni á undirliggjandi vanmati á áhættu á helstu fjármálamörkuðum heimsins.

Bankastjórnir álitu vænlegt að festa inni 4% raunvexti til langs tíma

## 4.5.3 Þróun á fasteignamarkaði

### 4.5.3.1 Yfirlit

Mikil sveifla var á fasteignamarkaði á Íslandi, og þá sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, á fyrstu árum aldarinnar. Umsvif á markaðnum jukust, fasteignaverð hækkaði, og íbúðafjárfesting jókst frá og með árinu 2003. Um mitt ár 2004 er engu líkara en að skipt hafi verið um gir á markaðnum og þegar rætt er um fasteignamarkaðinn á árunum 2004–2007 er oft vísað til þess að bóla hafi myndast í fasteignaverði.<sup>190</sup>

Á fyrstu árum aldarinnar var óvenju mikil sveifla á fasteignamarkaði

Velta á fasteignamarkaði er sýnd á mynd 4.37. Myndin er byggð á gögnum Þjóðskrár um vikulega veltu á helstu markaðssvæðum. Veltan á hverjum ársfjórðungi er lögð saman og flutt á fast verðlag. Á myndinni sést að aukning varð á veltu á húsnæðismarkaði á árinu 2003 þegar ársfjórðungsleg velta á verðlagi fjórða ársfjórðungs 2012 fór úr rúmum 40 milljörðum króna í rúma 60 milljarða króna. Einnig kemur vel fram mikil veltuaukning haustið 2004 þegar ársfjórðungsleg velta á húsnæðismarkaði á föstu verði fór yfir 100 milljarða króna. Veltan hélst mjög mikil eða yfir 90 milljörðum króna á verðlagi fjórða ársfjórðungs 2012 í tæp tvö ár. Á þriðja fjórðungi 2006 hafði veltan fallið niður á svipað stig og í lok árs 2003 og byrjun árs 2004. Velta á húsnæðismarkaði í hlutfalli við verga landsframleiðslu var á bilinu 11–18% á árunum 2001–2004 þangað til á fjórða ársfjórðungi 2004 þegar hún mældist 28% og hélst síðan yfir 20% þangað til á þriðja fjórðungi 2006. Í skamma stund leit út fyrir að þenslan á húsnæðismarkaðnum myndi ganga yfir á árinu 2006. En veltan jókst á ný þegar um haustið, og á fyrsta fjórðungi ársins 2007 var hún komin yfir 100 milljarða króna á verðlagi fjórða fjórðungs 2012. Í hlutfalli við verga landsframleiðslu fór veltan aftur yfir 20% í ársbyrjun 2007 og var kringum 28% á öðrum og þriðja fjórðungi 2007 eða svipuð og þegar hún fór hæst í lok árs 2004. Þessi seinni bylgja í veltuaukningu var þó skammvinn. Veltan féll fljótt undir 20% af vergri landsframleiðslu og var aðeins 13% á fyrsta fjórðungi 2008 og 8% á öðrum fjórðungi þess árs. Árið 2009 var veltan aðeins 5% af vergri landsframleiðslu en hefur aukist aðeins á ný og verið kringum 10% af VLF, eða rúmir 40 milljarðar króna á ársfjórðungi undanfarin misseri.

Rauníbúðaverð sýnir svipaða þróun (mynd 4.38). Íbúðaverð hækkaði á árunum 1998–2000 eftir að hafa lækkað nokkuð árin þar á undan. Íbúðaverð lækkaði aðeins á ný 2001 en þróunin snerist fljótt við á ný. Raunverð íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu hækkaði um 5–6% á árin 2002 og 2003. Hækkunin 2004 var svo 18,7% og 25,8% árið 2005. Árið 2006 lækkaði raunverð húsnæðis um tæp 2% en 2007 hækkaði það aftur og reis um tæp 9% það ár. Næstu þrjú ár þar á eftir lækkaði raunverð íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu síðan um 34% og var í lok árs 2010 orðið svipað og í mars 2004.

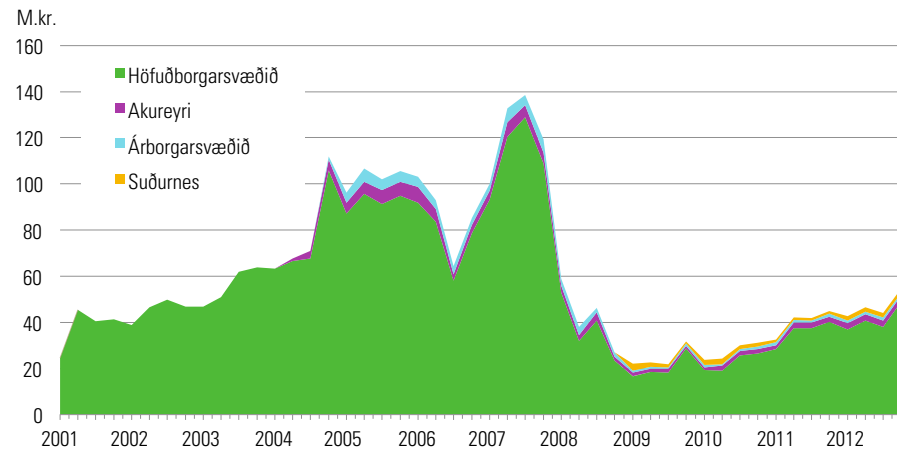
Raunverð húsnæðis hækkaði mjög hratt á árunum 2004 og 2005

189. Sama heimild.

190. *Peningamál* 2011/2, bls. 23–24.

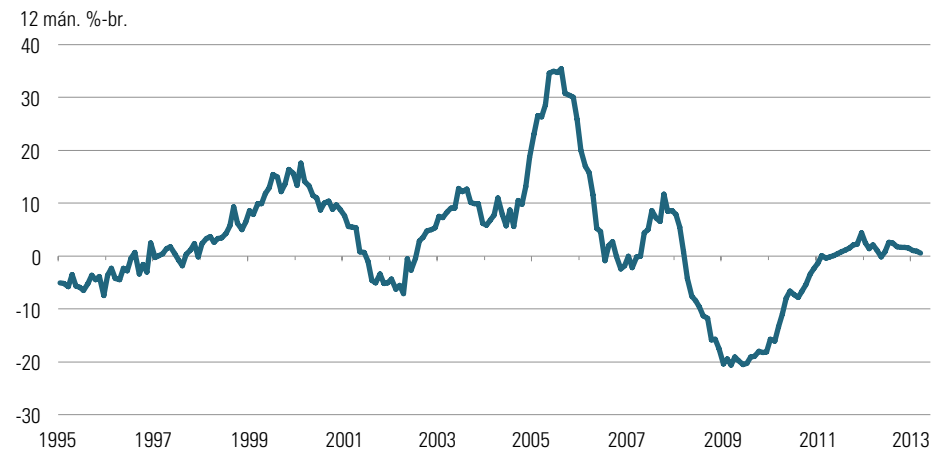
Mynd 4. 37 Velta á fasteignamarkaði 2001 – 2013

Ársfjórðungslegar tölur í milljónum króna á verðlagi fjórða ársfjórðungs 2012



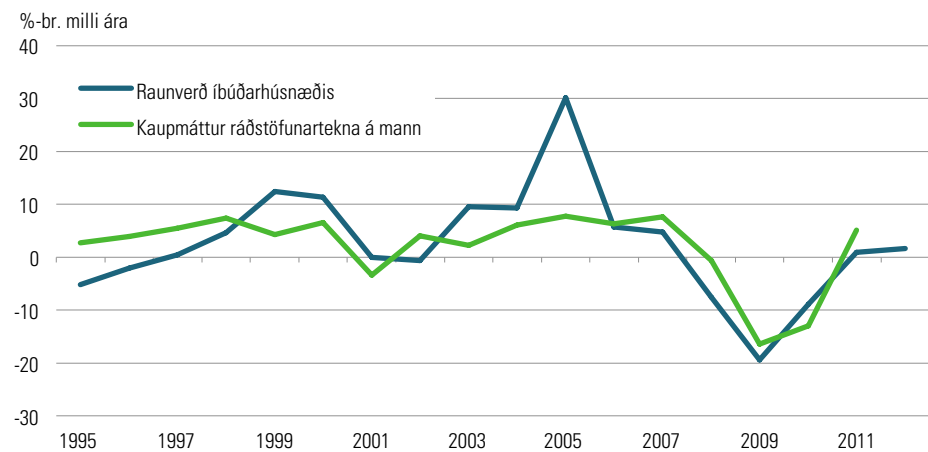
Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og rannsóknarnefnd Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 4. 38 Raunverð íbúðarhúsnæðis, janúar 1995 – mars 2013



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

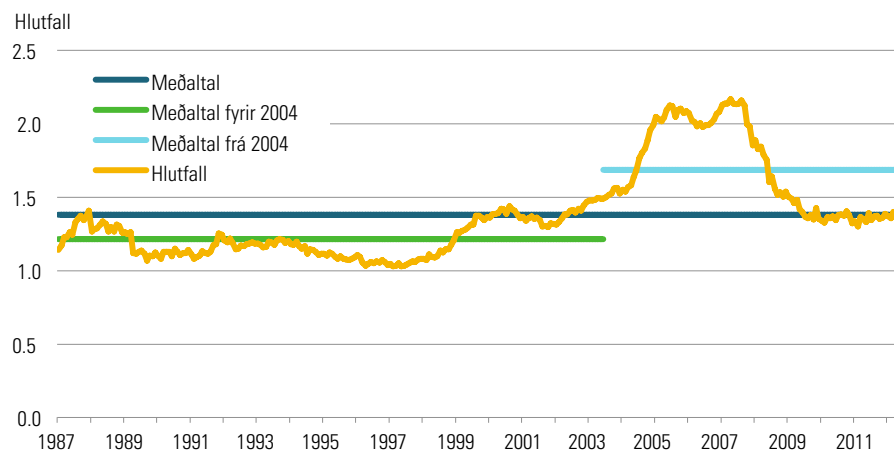
Mynd 4. 39 Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann og raunverð íbúðarhúsnæðis 1995 – 2012



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

Á mynd 4.39 er þróun rauníbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu borin saman við þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna á mann. Kaupmátturinn jókst um 39% á árunum 2001–2007 eða um 5,6% á ári að jafnaði. Á sama tímabili hækkaði raunverð húsnæðis um 72% eða 9,4% á ári að jafnaði. Árið 2005 sker sig nokkuð úr eins og sést á myndinni en þá hækkað íbúðaverð miklu meira en kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann. Skýringar á hækkun raunverðs á því ári þarf því að leita annað en til aukinna tekna.

Mynd 4. 40 Hlutfall staðgreiðsluverðs fjölbýlis á höfuðborgarsvæðinu á fermetra og byggingarkostnaðar vísitöluhúss á fermetra, júlí 1987 – desember 2012



Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Hlutfall kaupverðs á fermetra í fjölbýli og byggingarkostnaðar á fermetra í vísitöluhúsi Hagstofunnar er sýnt á mynd 4.40. Þetta hlutfall var að jafnaði 1,2 á tímabilinu frá 1987 til 2003, þ.e. kaupverð á fermetra var nokkurn veginn 20% yfir byggingarkostnaði. Hlutfallið hefur haldist yfir þessu meðaltali árunum 1987 til 2003 allar götur frá því sumarið 1999 en í lok þess árs reis það yfir 1,3 og sveiflaðist á bilinu 1,3 til 1,4 næstu þrjú árin. Hlutfall fermetraverðs íbúðarhúsnæðis og byggingarkostnaðar hækkaði á árinu 2003 og í janúar 2004 fór það yfir 1,5. Hlutfallið hækkaði áfram og stóð í 2,1 um áramótin 2005 og 2006 og náði svo hæstu gildum á seinni helmingi árs 2007 og fyrsta fjórðungi 2008 þegar það sveiflaðist á milli 2,1 og 2,2. Þótt ekki sé verið að bera saman byggingarkostnað og kaupverð alveg sambærilegra íbúða má þó af þessum samanburði fá sterka vísbendingu um að húsnæðisverð hafi vikið verulega frá langtímasamhengi við byggingarkostnað á árunum 2005–2008. Á mynd 4.40 sést að meðaltal hlutfallsins hefur verið um 1,7 frá árinu 2004 og meðaltal alls tímabilsins frá 1987 til 2012 er tæplega 1,4 sem er í námunda við gildi árunum 2010–2012. Hlutfall verðs og byggingarkostnaðar á þennan mælikvarða reis hratt á árunum 2004 til 2005 og þótt það hafi lækkað verulega síðan þá er það enn í hærri kantinum ef litið er til síðustu 25 ára.

Fjárfesting í íbúðarhúsnæði er sýnd á mynd 4.8. Þar sést lækkun fjárfestingar í húsnæði í hlutfalli við verga landsframleiðslu á seinni hluta síðustu aldar og tímabundin hækkun hlutfallsins á árunum 2001–2007 þegar það fór í tæp 7%. Hlutfall íbúðafjárfestingar hafði ekki mælst hærra síðan 1980. Raunvirði fjárfestingar í íbúðarhúsnæði er einnig sýnt á mynd 4.8 og var það í sögulegu hámarki árið 2007. Á öllu tímabilinu 2002–2008 var það hærra en eldra sögulegt hágildi frá því 1973.

Vaxandi kaupmáttur á árunum 2002–2007 er einn þeirra þátta sem skýra hækkandi raunverð húsnæðis en hann útskýrir ekki þá miklu hækkun sem varð og þá einkum milli árunum 2004 og 2005. Leita þarf fleiri skýringa á henni. Hækkandi húsnæðisverð leiddi til aukins hagnaðar við íbúðabyggingar og fjárfesting í íbúðarhúsnæði jókst meðan verðið hélst hátt. Mynd 4.41 sýnir að velta á íbúðamarkaði jókst mikið á árunum 2002 til 2005, dróst lítið eitt saman árið 2006 en jókst verulega á ný árið 2007. Næstu tvö ár þar á eftir

Fjárfesting í íbúðarhúsnæði reis í 7% af VLF árið 2007

Langvarandi þenslu á fasteignamarkaðnum fylgdi mikill samdráttur á árunum 2008 og 2009

Mynd 4. 41 Sveifla á fasteignamarkaði 2001 – 2012

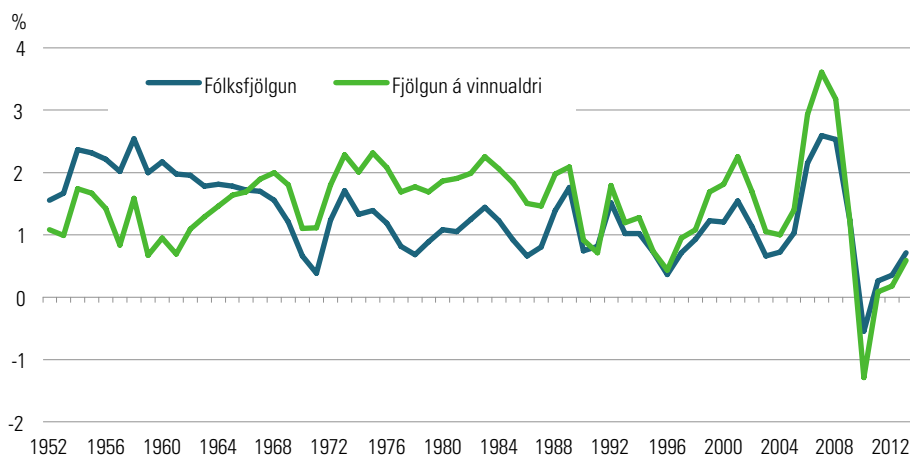


Línurnar sýna breytingu í veltu á íbúðamarkaði á föstu verði á milli ára, í raunverði húsnæðis, kaupmætti ráðstöfunartekna á mann og fjárfestingu í íbúðarhúsnæði á föstu verði milli ára.

Heimildir: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

dróst veltan mikið saman. Á sama tíma féll raunverð húsnæðis. Það lækkaði um 7,5% árið 2008, 19,4% 2009 og 8,8% árið 2010 eða alls um 32% á þremur árum en það hafði hækkað um 72,7% á fimm árum þar á undan, mest um 30,1% á árinu 2005. Þegar dró úr veltu á fasteignamarkaði og raunverð tók að lækka dróst fjárfesting í íbúðarhúsnæði saman. Íbúðarfjárfesting dróst saman á föstu verði um 22% frá 2007 til 2008, 56% 2009 og 18% 2010 eða alls um 72% á þremur árum eftir að hafa aukist um 75% á árunum 2002 til 2007.

Mynd 4. 42 Breyting meðalmannfjölda og meðalmannfjölda á aldrinum 20 til 64 ára, 1957 – 2013



Heimild: Hagstofa Íslands.

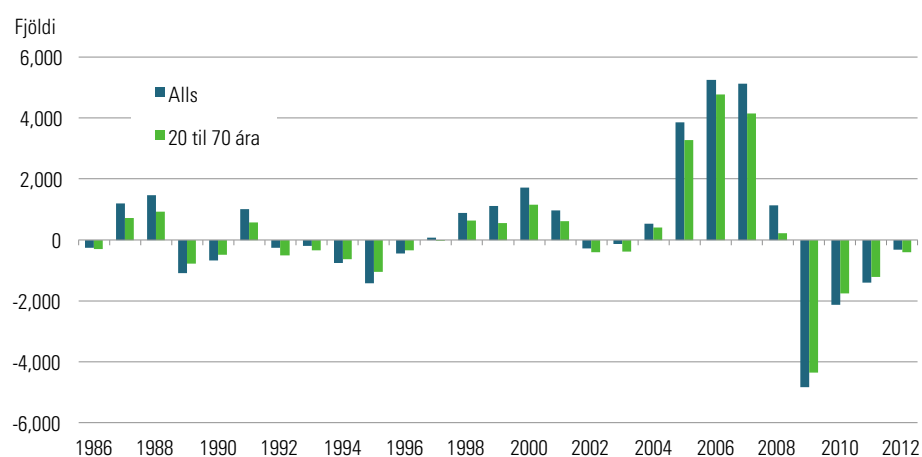
Ýmislegt annað en þróun kaupmáttar á mann og fjárfestingar í íbúðarhúsnæði hefur áhrif á raunverð húsnæðis. Breytingar í fólksfjölda eru á meðal þeirra þátta sem ráða eftirspurn eftir húsnæði. Mynd 4.42 sýnir prósentubreytingu á meðalmannfjölda og meðalmannfjölda á aldrinum 20–64 ára milli ára frá 1952–2012. Athyglisvert er að fólksfjölgun var meiri en fjölgun á vinnualdri á árunum 1952–1966 en á þessum árum bættust við stórir árgangar hér líkt og víða erlendis. Frá 1967 til 2008 var aftur meiri fjölgun á aldrinum 20–64 ára en í heildina. Á milli 1970 og 1990 var fólksfjölgun að jafnaði um 1% á ári á meðan fólki á aldrinum 20–64 ára fjölgaði um 2%. Frá 1990 til 1996 dró verulega úr fólksfjölgun og lítill sem enginn munur var á heildarfjölgun og fjölgun á vinnualdri. Fólksfjölgun jókst á ný 1997–2001 og meira á vinnualdri en að jafnaði. Árin 2005–2008 var fólksfjölgun

meiri á ári en á nokkru öðru ári á tímabilinu. Landsmönnum fjölgaði þá um 2,5 á ári og fólki á vinnualdri enn meira eða um og yfir 3% á ári. Þessi mikla fólksfjölgun, sérstaklega á vinnualdri, hlýtur að hafa átt einhvern þátt í aukinni eftirspurn á húsnæðismarkaði.

Mynd 4.43 sýnir fjölda aðfluttra umfram brottflutta á árunum 1986–2012. Í kjölfar brottflutningsáranna 1992–1996 kom tímabil hreins aðflutnings á árunum 1998–2001. Munur á fjölda aðfluttra og brottflutta á þessum árum var lítill samanborið við það sem varð 2005–2007 þegar um 4 til 5 þúsund manns fluttust til landsins á ári umfram þá sem fluttust brott. Þessir fólksflutningar skýra að hluta hve mikil aukning varð meðal fólks á vinnualdri á þessum árum. Á myndinni sjást einnig umskiptin 2009 þegar brottflutningur var svo mikill að íbúum landsins fækkaði í fyrsta sinn í 129 ár.

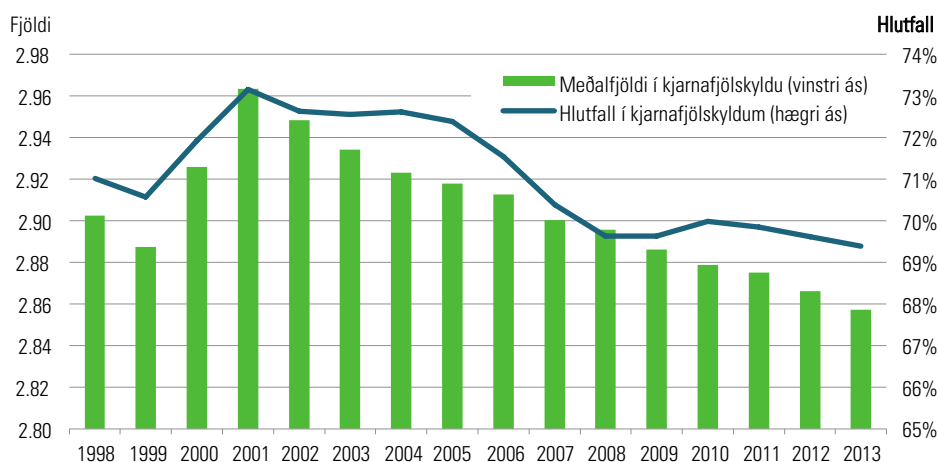
Fjölskyldugerð getur einnig haft áhrif á eftirspurn eftir húsnæði. Breytingar á fjölskyldugerð og fjölda í heimili verða yfirleitt ekki hraðar heldur koma fram smám saman yfir langan tíma. Mynd 4.44 sýnir fjölda í kjarnafjölskyldu samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar á árunum 1998–2013.<sup>191</sup>

Mynd 4. 43 Aðfluttir umfram brottflutta á árinu og aðfluttir umfram brottflutta á aldrinum 20 til 70 ára, 1986 –2012



Heimild: Hagstofa Íslands.

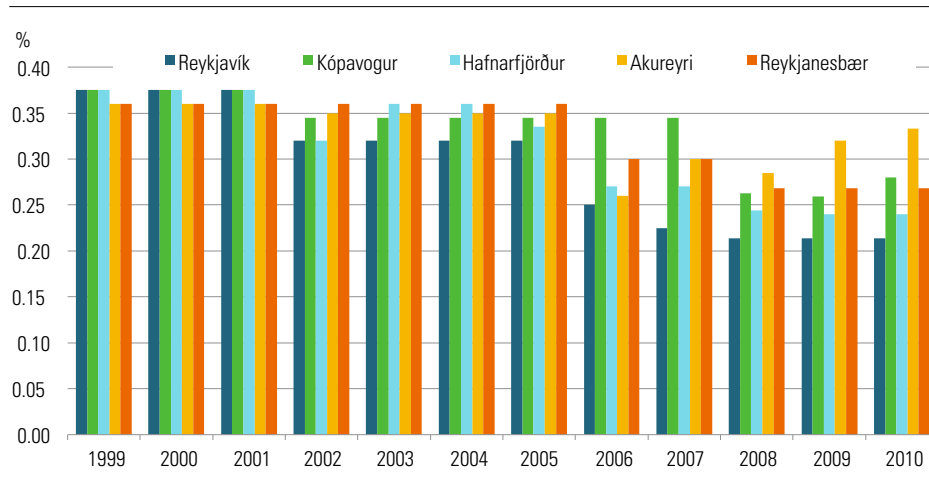
Mynd 4. 44 Fjölskyldugerð og fjöldi í heimili, 1998 – 2013



Myndin sýnir meðalfjölda í kjarnafjölskyldu (v. ás) og hlutfall íbúa sem tilheyra kjarnafjölskyldu (h. ás). Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

191. „Kjarnafjölskyldur teljast vera hjón eða sambúðarfólk með eða án barna undir 18 ára, eða einstæðir feður eða mæður með börn á framfæri undir 18 ára aldri. Einstaklingar 18 ára og eldri sem hafa ekki gengið í sambúð eða hjónaband eða hafa barn á sínu framfæri teljast einhleypir, jafnvel þótt þeir dveljist enn hjá foreldrum sínum.“ Hagstofa Íslands (2013, bls. 14). Til 1999 var miðað við 16 ára aldur en ekki 18. Það skýrir líklega hækkun á hlutfalli í kjarnafjölskyldum og stærð þeirra árið 2000 á myndinni að miklu leyti.

Mynd 4. 45 Prósenthlutfall fasteignaskatts af fasteignamati í fimm fjölmennustu sveitarfélögum landsins 1999 – 2010



Heimild: Upplýsingaveita sveitarfélaga.

Mikinn vöxt ráðstöfunartekna á mann á árunum 2004–2007 (mynd 4.25) má ekki aðeins rekja til hækkunar launa umfram verðlag heldur einnig til skattalækkana (mynd 4.24). En það voru ekki einungis tekjuskattar sem voru lækkaðir á þessum árum. Fasteignagjöld lækkuðu víða í hlutfalli við fasteignamat. Töluverð lækkun fasteignagjalda í mörgum stærstu sveitarfélögum á árunum 2006–2008 sést á mynd 4.45. Rétt er að halda því til haga að þessi lækkun skattpróscentunnar kom að nokkru leyti á móti hækkun fasteignamats.

Hér hefur verið litið á þróun nokkurra samfélagslegra breyta er lúta að mannfjöldaþróun og fjölskyldugerð, auk þróunar tekna og skatta. Þessir þættir leika stórt hlutverk í ákvörðun eftirspurnar eftir húsnæði. Það gerir einnig aðgengi að lánsfé og greiðslubyrði íbúðalána, þ.e. lánaþjór og reglur.

Hér að framan hefur verið rakið í stuttu máli fyrirkomulag íbúðalána á Íslandi og þróun þess frá því um miðja seinustu öld. Á tíunda áratugnum var Húsnæðisstofnun, og síðar Íbúðalánasjóður, orðin ráðandi á markaðnum fyrir fjármögnun almennra húsnæðislána. Vægi lífeyrissjóðanna á markaðnum, þar sem þeir veittu sjóðfélögum lán til íbúðarkaupa hver með sínu sniði, hafði dregist saman og hlutverk banka einskorðaðist við að veita lán á aftari veðrétti, oft til fárra ára og á tiltölulega háum vöxtum, í þeim tilfellum sem lánsfé þurfti til kaupanna umfram það sem fékkst hjá opinberum lánastofnunum og lífeyrissjóðum. Töluverð bylting var á íbúðalánamarkaði haustið 2004 þegar bankarnir buðu hver á fætur öðrum fjölbreyttar útfærslur íbúðalána á sambærilegum kjörum við Íbúðalánasjóð. Þá voru einnig í fyrsta sinn í boði á almennum markaði íbúðalán til endurfjármögnunar, þ.e. lán þar sem ekki var krafist þess að viðskipti ættu sér stað með viðkomandi íbúð.

Samanburðarrannsóknir á búsetuformi í OECD-ríkjunum hafa leitt í ljós að hlutfall íbúa í eigin húsnæði er háð ýmsum fjölskyldueinkennum, svo sem aldri, samsetningu í heimili, tekjum og menntun.<sup>192</sup> Breytingar á þessum stærðum hafa því áhrif á eftirspurn eftir húsnæði. Ein mikilvægasta skýringin á hlutfallslegri fjölgun þeirra sem kjósa að búa í eigin húsnæði er þó lækkun eiginfjárframlags við húsnæðis kaup, þ.e. hækkun veðhlutfalla.<sup>193</sup> Það er einnig niðurstaða André (2010) að auðveldara aðgengi að lánsfé hafi verið meginástæða hinnar alþjóðlegu uppsveiflu á húsnæðismörkuðum frá miðjum tíunda áratugnum og fram að hrúni undirmálslánamarkaðarins í Bandaríkjunum 2007.<sup>194</sup> Í kjölfarið hafi fasteignaverð víða ofrisið vegna væntinga um áframhaldandi hækkunar. Helstu ástæður útbreiddrar og langvarandi hækkunar íbúðaverðs og síðan snarprar lækkunar þess megi rekja til þess hve algengt er að skattastefna hvetji til íbúðaeignar sem og erfiðleika peningastefnu við að eiga við áhrif mikillar hækkunar eignaverðs. Áhersla

192. Andrews og Sánchez, „The evolution of homeownership rates in selected OECD countries: demographic and public policy influences.“

193. Sama heimild.

194. André, „A bird's eye view of OECD housing markets“.

Kaupmáttur ráðstöfunartekna, mannfjöldaþróun og aðgengi að lánsfé og greiðslubyrði lána hafa áhrif á eftirspurn eftir húsnæðislánum

Hækkun veðhlutfalls húsnæðislána er ein mikilvægasta skýringin á breytingum í eftirspurn

peningastefnu þyrfti að vera meiri á fjármálastöðugleika og beita þurfi ríkisfjármálum af meiri krafti til þess að dempa sveiflur í innlendri eftirspurn. Þá sé brýn þörf á því að bæta umgjörð eftirlits með fjármálastofnunum.<sup>195</sup>

Árið 2004 fjölgaði þeim kostum sem lántakendum á húsnæðismarkaði stóðu til boða. Í fyrsta hefti Peningamála árið 2005 tók Seðlabankinn saman yfirlit yfir þá kosti sem í boði voru á húsnæðislánamarkaði.<sup>196</sup> Þar eru tekin dæmi um 32 mismunandi íbúðalán hjá bönkum, sparisjóðum, Íbúðalánasjóði og lífeyrissjóðum, snemma á árinu 2005. Lánin voru mismunandi hvað varðar hámarksveðhlutfall, hámarkslásupphæð, kröfu um forgang í veðröð, vexti, endurgreiðsluform, lánstíma, endurskoðunarákvaði vaxta, möguleika til endurfjármögnunar, uppgreiðslugjald og lántökugjald. Af þessum 32 lánnum eru þrjú svokölluð hattalán, þ.e. lán sem fara á annan veðrétt til að fjármagna seinustu 20% af kaupverðinu og eru veitt til tiltölulega skamms tíma, þ.e. 10 til 15 ára. Hin lánin 29 voru öll hugsuð sem aðalfjármögnunarleið við íbúðakaup. Þau voru veitt fyrir ýmist 65%, 70%, 80%, 90% eða 100% kaupverðs, sum með frekari takmörkunum er varðar hlutfall af brunabótamati eða byggingarkostnaði.

Lánamöguleikar	Íbúðalán 1	Íbúðalán 2	Íbúðalán 3	Íbúðalán 4	Íbúðalán 5	Íbúðalán 6	Íbúðalán 7
Veðhlutfall	100% af markaðsverði	100% af markaðsverði	100% af markaðsverði	100% af markaðsverði	90% af markaðsverði	90% af markaðsverði	90% af markaðsverði eða byggingarkostnaði
Hámarkslán	25 milljónir	Ásumur 130% af brunabótamati og lóðarmál samantígt	Engin hámarksupphæð	Engin hámarksupphæð	25 milljónir	25 milljónir	14,9 milljónir óvan við 100% af brunabótamati
Veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur ekki skýrð	1. veðréttur ekki skýrð	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur
Vextir	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir	Breytilegir, hátt veðréttir í boði	Breytilegir gengisþryggðir. Blanda af ISK og en. myndum	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir
Lánform	Lánur aðbergjani	Val	Val	Val	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan
Lánstími	5-40 ár	5-40 ár	Allt að 40 ár	Allt að 40 ár	25 eða 40 ár	25 eða 40 ár	25, 30 eða 40 ár
Endurskoðunar-ákvæði	Á (vestr endurskoðaðe á 5 ára fresti)	Á	Á (lág endurskoðað á 5 ára fresti)	Á (lág endurskoðað á 5 ára fresti)	Nei	Á (vestr endurskoðaðe á 5 ára fresti)	Nei
Endurfjármögnun	Nei	Nei	Á í önnur hentugt til endurskoðunar og skuldbindingar (stærðar lán)	Á í önnur hentugt til endurskoðunar og skuldbindingar (stærðar lán)	Nei	Nei	Á (þetta er endurskoðun og rýrþryggð)
Uppgreiðslugjald	2%	2%	Nei	2%	2%	2%	Nei
Lántökugjald	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Lánamöguleikar	Íbúðalán 8	Íbúðalán 9	Íbúðalán 10	Íbúðalán 11	Íbúðalán 12	Íbúðalán 13	Íbúðalán 14
Veðhlutfall	90% af markaðsverði	80% af markaðsverði	80% af markaðsverði	80% af markaðsverði	80% af markaðsverði	80% af markaðsverði	80% af markaðsverði
Hámarkslán	25 milljónir	Engin hámarksupphæð	Engin hámarksupphæð	Engin hámarksupphæð	25 milljónir eða tvíð 20% vöðbotan	25 milljónir eða tvíð er vöðbotan	Engin hámarksupphæð
Veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur ekki skýrð	1. veðréttur ekki skýrð	1. veðréttur ekki skýrð	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur
Vextir	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir	Öveðtryggðir, breytilegir	5-6% breytilegir, hátt veðhlutfall	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir	4,15% fastir og veðtryggðir
Lánform	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan	Lánur aðbergjani	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan	Lánþingreiðslan
Lánstími	20-40 ár	5-40 ár	5-40 ár	5-40 ár	Allt að 40 ár	25 eða 40 ár	5-40 ár
Endurskoðunar-ákvæði	Nei	Á (vestr endurskoðaðe á 5 ára fresti)	Á (lág endurskoðað á 5 ára fresti)	Á	Nei	Nei	Nei
Endurfjármögnun	Á	Á	Á	Á	Nei	Á	Á
Uppgreiðslugjald	Nei	2%	2%	Nei	2%	2%	2%
Lántökugjald	1%	1%	1%	1-2% hátt veðhlutfall	1%	1%	1%

195. Sama heimild.

196. Peningamál 2005/1, bls. 63-66.

Lánamöguleikar	Íbúðalán 15	Íbúðalán 16	Íbúðalán 17	Íbúðalán 18	Íbúðalán 19	Íbúðalán 20	Íbúðalán 21
Veðhlutfall	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði	80% af markaðsvirði
Hámarkslán	Engin hámarks-upphæð	10,1 milljón (innan við 100% af brunabótamali)	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð
Veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur ekki úkýnd	1. veðréttur
Vextir	4,15% fastir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir	Breytilegir, háðir veðhlutfalli 50% ISK og 50% erl. myntir	Breytilegir, háðir veðhlutfalli frá 2,67% Mýnduarta	4,15% fastir og verðtryggðir	Óverðtryggðir, 50% ISK og 50% erl. myntir	Fastir 4,7-6,7%
Lánsform	Val	Jafngreiðslulán	Lánur atborgunar	Lánur atborgunar	Jafngreiðslulán	Lánur atborgunar	Lánur atborgunar
Lánstími	5-40 ár	25 eða 40 ár	Allt að 40 ár	Allt að 40 ár	5-40 ár	5-40 ár	Allt að 40 ár
Endurskoðunarskilyrði	Já	Nei	Já (Slag endurskoðað á 5 ára fresti)	Já (Slag endurskoðað á 5 ára fresti)	Já	Já (Slag endurskoðað á 5 ára fresti)	Nei
Endurfjármögnun	Já	Já	Já	Já	Já	Já	Já
Uppgreiðslugjald	2% (eitur niður af vextir breytast)	Nei	Nei	Nei	2%	Nei	0,2% fyrir hvert ár sem eftir er af lánstíma

Lánamöguleikar	Íbúðalán 22	Íbúðalán 23	Íbúðalán 24	Íbúðalán 25	Íbúðalán 26	Íbúðalán 27	Íbúðalán 28
Veðhlutfall	80% af markaðsvirði	70% af markaðsvirði	65% af markaðsvirði	65% af markaðsvirði	65% af markaðsvirði	65% af markaðsvirði	65% af fasteignamali eða sölumati (allt að 85% af brunabótamali)
Hámarkslán	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð (allt að 100% af brunabótamali)	Ekki tekið fram	Engin hámarks-upphæð (allt að 100% af brunabótamali)	Engin hámarks-upphæð (allt að 100% af brunabótamali)	Ekki tekið fram	Engin hámarks-upphæð
Veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur	1. veðréttur
Vextir	4,15% fastir og verðtryggðir	Breytilegir, gengistryggðir (háð veðhlutfalli) USD 30%, EUR 40%, CHF 20%, JPY 10%	4,33% breytilegir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir	4,26% breytilegir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir
Lánsform	Jafngreiðslulán	Ekki tekið fram	Val	Val	Val	Val	Val
Lánstími	5-40 ár	Allt að 40 ár	5-40 ár	5-40 ár	5-40 ár	5-40 ár	5-40 ár
Endurskoðunarskilyrði	Já	Já (Slag breytist á 3 mánaða fresti)	Já	Nei	Já	Nei	Nei
Endurfjármögnun	Já	Já	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Uppgreiðslugjald	2%	2%	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lántökugjald	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%



(frh.)

Lánamöguleikar	Íbúðalán 29	Íbúðalán 30	Íbúðalán 31	Íbúðalán 32
Veðhlutfall	65% af fasteignamati eða sölumati (alt að 85% af brunabótamati)	20% af markaðsvirði	20% af markaðsvirði	20% af markaðsvirði
Hámarkslán	Engin hámarks-upphæð	Engin hámarks-upphæð	25 milljónir sé tekið 80% lán	25 milljónir
Veðréttur	1. veðréttur	2. veðréttur	2. veðréttur	2. veðréttur
Vextir	4,15% breytilegir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir	4,15% fastir og verðtryggðir
Lánsform	Val	Jafngreiðslulán	Jafngreiðslulán	Val
Lánstími	5-40 ár	10 ár	Allt að 15 ár	Allt að 15 ár
Endurskoðunar-akvæði	Já	Nei	Nei	Já
Endurfjármögnun	Nei	Já	Nei	Nei
Uppgreiðslugjald	Nei	Nei	Nei	Nei
Lántökugjald	1%	1%	1%	1%

(frh.)

(frh.)

Í töflunni má sjá fjóra möguleika á 100% fjármögnun. Í einu tilvikinu er um að ræða lán með 25 milljóna króna hámarksupphæð, í öðru tilfelli er hámark miðað við 130% af brunabótamati og lóðamati, og í því þriðja eru vextir hækkandi með veðsetningu. Fjórir kostir eru í boði með 90% hámarksveðhlutfall og fjórtán útfærslur lána með 80% hámarksveðhlutfall má finna í töflunni. Lánsupphæð er takmörkuð í öllum tilfellum þar sem 90% veðsetning er leyfð að hámarki, í þremur tilfellum við 25 milljónir króna og í einu við 14,9 milljónir króna. Fjárhæðartakmarkanir eru fátíðari þegar hámarksveðsetning er 80% eða minni.

Fjölgun lánamöguleika ásamt lækkingu vaxta og rýmri veðheimildum skilaði sér skjótt í aukinni skuldsetningu almennings. Mynd 4.46 sýnir hvernig skuldsetning heimilanna í hlutfalli við VLF þróaðist eftir ársfjórðungum frá 1997 til 2012. Skuldirnar eru flokkaðar í skuldir við lífeyrissjóði og tryggingafélög, þar sem sjóðfélagalán lífeyrissjóðanna vega þyngst, skuldir við bankakerfið og skuldir við önnur fjármálafyrirtæki. Á myndinni sést að útlán bankakerfisins til heimilanna fóru úr ríflega 20% af VLF á árunum 2000 til 2004 í 65% til 70% árið 2008.

Á myndinni sést að vel yfir helmingur skulda heimilanna við fjármálakerfið eru skuldir við önnur fjármálafyrirtæki (fyrst og fremst Íbúðalánasjóð) þar til í lok árs 2004. Þá var helmingur skuldanna við bankakerfið og hélst þannig þar til í lok árs 2008. Upp frá því hefur meiri hluti skulda heimilanna samkvæmt þessum tölum verið við önnur fjármálafyrirtæki.

Skuldsetning heimilanna jókst hratt eftir að aðgengi að íbúðalánnum batnaði

Það virðist því vera nokkuð sterkt samband milli fjölgunar lánamöguleika, hækkunar lána og veðhlutfalls sem var í boði, þ.e. aukins aðgengis að lánsfé, og verulega aukinnar skuldsetningar heimilanna. Aukinni skuldsetningu heimilanna fylgir síðan hækkandi íbúðaverð og mikil aukning í íbúðafjárfestingu.

#### 4.5.3.2 Breytingarnar á Íbúðalánasjóði 2004 og fasteignamarkaður

Breytingarnar sem gerðar voru á fasteignalánnum Íbúðalánasjóðs sumarið 2004 voru tvenns konar. Annars vegar var fjármögnun sjóðsins breytt og hins vegar voru útlánareglur rýmkaðar.

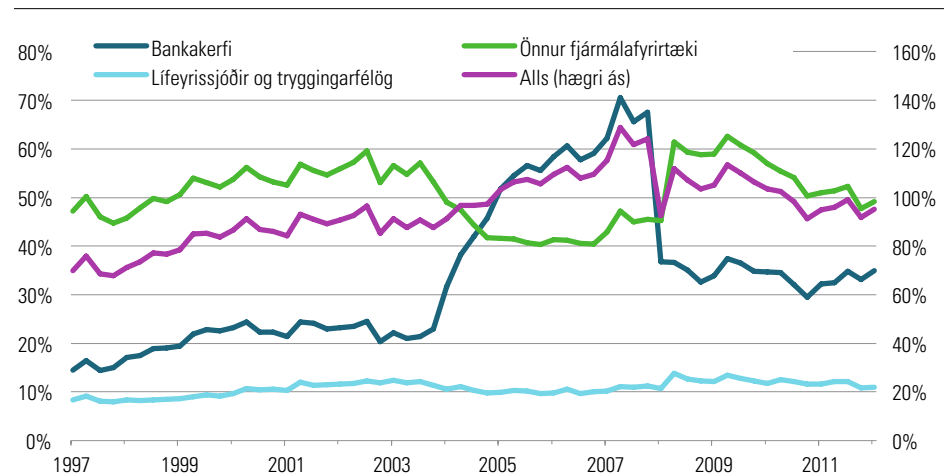
##### 4.5.3.2.1 Skuldabréfaskipti

Breytingin á fjármögnuninni fólst sem fyrr segir í því að útgáfu húsbrefa og húsnæðisbréfa var hætt og útgáfa íbúðabréfa leysti þau af hólmi. Til að greiða fyrir markaðsviðskiptum með hin nýju íbúðabréf var stórum hluta útistandandi hús- og húsnæðisbréfa skipt í íbúðabréf þegar breytingin var gerð.<sup>197</sup> Starfsmenn Íbúðalánasjóðs töldu að útdráttur gæti alla jafna farið fram í hvaða flokki húsbrefa sem talið var að hentaði hverju sinni. Í ljós kom að það var ekki hægt heldur þurfti að draga út í þeim flokki sem hafði verið gefinn út til fjármögnunar þeirra tilteknu lána sem greidd voru upp.<sup>198</sup> Við skuldabréfaskiptin voru aðeins skilin eftir 11,5% rafrænna bréfa sem þýddi að ef uppgreiðslur bárust í rafrænum flokki reyndist að jafnaði ekki hægt að draga út nema 11,5% af fjármögnun á móti.

Þar sem viðbúið er að lántakendur hjá sjóðnum muni greiða upp lán sín ef þeir kjósa, til dæmis við fasteignaviðskipti eða ef aðstæður á markaði breytast og hagstæðari fjármögnun býðst, þá fylgir því aukin áhætta fyrir sjóðinn að fjármagna útlán með skuldabréfum sem honum er ekki heimilt að greiða upp. Íbúðalánasjóður þurfti því að mæta uppgreiðslum á annan hátt, til að mynda með því að kaupa upp sína eigin fjármögnun á markaði, en þegar vextir hafa lækkað hlýst af því tap. Aðrir kostir í stöðunni geta verið að freista þess að ná nægjanlegri ávöxtun á þá fjárhæð sem lántakandi greiddi fyrirfram, en það felur í sér aukna áhættu fyrir sjóðinn, sérstaklega þar sem auknar líkur eru á uppgreiðslum þegar

Uppgreiðsluáhætta hjá Íbúðalánasjóði jókst mikið við það hvernig staðið var að skuldabréfaskiptum 2004

Mynd 4. 46 Skuldir heimilanna við lánakerfið í hlutfalli við landsframleiðslu 1997 – 2012



Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

vextir hafa almennt lækkað og þá þarf að sækja í meiri áhættu en áður til að ná sömu ávöxtun. Enn einn kostur er að hækka vaxtaálag í útlánun nægjanlega til þess að mæta hugsanlegum kostnaði við uppgreiðslur.<sup>199</sup> Þá myndast sérstakur sjóður í þeim tilgangi að mæta uppgreiðslum, þ.e. því tapi sem kann að verða við endurkaup fjármögnunarbréfa á markaði. Við vaxtaákvæðanir í kjölfar útgáfa íbúðabréfa var vaxtaálag langt frá því að vera

197. Sjá umfjöllun um þessi skuldabréfaskipti í kafla 9.6.

198. Þetta er skýrt nánar í kafla 9.6.

199. En það eykur enn frekar líkur á uppgreiðslum.

nægjanlegt til þess að mæta þessari áhættu. Það var óverulegt í samanburði við þær uppgreiðslur sem urðu á lánum sjóðsins og hófust af krafti nánast strax eftir skuldabréfaskiptin. Sú nefnd sem vann á árunum 2001 til 2003 að tillögum um breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs lagði til að uppgreiðslur yrðu aðeins heimilaðar gegn uppgreiðslugjaldi.<sup>200</sup> Slíkt uppgreiðslugjald getur dregið úr hraða endurgreiðslna en vel þekkt er að þær geta aukist mikið þegar markaðsvextir fara lækkanði.<sup>201</sup> Í því samhengi er rétt að ítreka að eitt af markmiðum breytinga á fjármögnun Íbúðalánasjóðs var að lækka vexti á lánum. Að auki jókst samkeppni á markaðnum í framhaldinu og á það hafði Íbúðalánasjóði ítrekað verið bent áður en breytingunum var hrundið í framkvæmd.

#### 4.5.3.2.2 Vaxandi samkeppni

Hagfræðistofnun benti og á það í skýrslu sinni um áhrif breytinga á Íbúðalánasjóði 2004 að líklega myndu bankar fara að lána „í auknum mæli til húsnæðiskaupa og með hærri veðsetningarhlutfalli en áður hefur tíðkast.“<sup>202</sup> Fleiri en Hagfræðistofnun bentu á þetta atriði, þ.e. að búast mætti við því að bankarnir myndu fara að auka hlutdeild sína á fasteignalánamarkaði. Í umsögn Seðlabankans um frumvarp til laga um húsnæðismál frá því í apríl 2004 er varað við því að falla frá uppgreiðsluákvæði á fjármögnun sjóðsins við breytinguna úr húsbrefakerfinu í nýtt kerfi íbúðabréfa án þess að leggja fullt uppgreiðslugjald á lántakendur, en samkvæmt frumvarpinu stóð til að leggja uppgreiðslugjald aðeins á í neyð ef stefndi í óefni með uppgreiðslur og önnur úrræði sjóðsins dygðu ekki lengur til. Þessi útfærsla var ekki í samræmi við tillögur nefndar fjármálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis sem vann að tillögum um breytingar á skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs og skilaði skýrslu þar um haustið 2003. Seðlabankinn taldi að þetta frávik frá tillögum nefndarinnar yki áhættu sjóðsins verulega. Í lok umsagnarinnar segir:

Ef upp kæmi sú staða að samkeppni við Íbúðalánasjóð þrýsti niður vöxtum fasteignafjármögnunar gæti sjóðurinn lent í vanda. Lántakendur hans skuldbreyttu í ódýrari lán en skildu sjóðinn eftir með óbrúað gat sem ekki yrði með góðu móti fjármagnað með vaxtahækkun, þar sem hærri vextir sjóðsins leiddu til minni áhuga lántaka og hugsanlegs flóttu frá sjóðnum. Ef sjóðurinn færi síðan að í samræmi við ætlan frumvarpsins og gripi til uppgreiðsluálags myndu vaxtakjör leiða til þess að lánveitingar stöðvuðust alfarið.<sup>203</sup>

Þann 18. júní 2004 skilaði Ríkisábyrgðasjóður umsögn um drög að reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Ríkisábyrgðasjóður lýsir þar verulegum áhyggjum af aukinni uppgreiðsluáhættu sjóðsins við þær breytingar á fjármögnun sem taka gildi 1. júlí sama ár. Ríkisábyrgðasjóður bendir þar sérstaklega á að fyrirsjáanleg aukin samkeppni á íbúðalánamarkaði geti leitt til verulegrar lækkunar á eigin fé Íbúðalánasjóðs ef hann tekur á sig aukna uppgreiðsluáhættu. Í umsögninni segir:

Þegar kemur að áhættu er helsta breytingin sú að við nýtt kerfi verður viðskiptavinum Íbúðalánasjóðs áfram heimilt að greiða upp ÍLS-veðbréf en Íbúðalánasjóður hefur aftur á móti ekki heimild að draga út bréf á móti uppgreiðslum sem núverandi fyrirkomulag leyfir. Þá eykst áhætta sjóðsins við það að rjúfa þá samsvörun sem er á vöxtum og tímalengd eigna og skulda. Loks má vænta aukinnar samkeppni um húsnæðislán frá bönkum. Áhætta sjóðsins mun því aukast [að] þessu leyti.<sup>204</sup>

Í umsögninni segir enn fremur um þetta atriði:

Vert er að huga að því hvaða aðstæður geta valdið því að CAD-hlutfallið lækki svo mikið að grípa verði til sérstakra aðgerða. Þar vegur þyngst að forsendur um uppgreiðslur ÍLS-veðbréfa hafi verið vanmetnar. Til að mæta því verður sjóðurinn að hækka vaxtaálagið eða heimila aðeins uppgreiðslur gagn gjaldi. Hins vegar kunna að vera takmarkanir á því hvað vaxtaálagið getur hækkað án þess að raska samkeppnisstöðu gagnvart öðrum. Þannig

Hagfræðistofnun benti á það 2003 að ÍLS myndi lenda í vaxandi samkeppni við banka á lánamarkaðnum

Seðlabankinn benti á það í apríl 2004 að ÍLS myndi lenda í vanda ef samkeppni ýtti niður vöxtum

Ríkisábyrgðasjóður benti á það í júní 2004 að uppgreiðsluáhætta sjóðsins væri mikil vegna fyrirsjáanlegrar samkeppni frá bönkunum

„Þannig hafa viðskiptabankarnir lýst því yfir að vaxtarmöguleikar í útlánum eru og verði í tengslum við lán til íbúðakaupa“

Heimild??

200. Bergþóra Bergsdóttir og fleiri, *Endurskipulagning á veðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs*.

201. Bhattacharya og Berliner, „An overview of mortgages and the mortgage market“, bls. 507.

202. Hagfræðistofnun, *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*.

203. Umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um húsnæðismál, 785. mál á 130. löggjafarþingi 2003–2004. <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=130&dbnr=1989>

204. Bréf frá Ríkisábyrgðasjóði til fjármálaráðuneytis, 18. júní 2004.

hafa viðskiptabankarnir lýst því yfir að vaxtarmöguleikar í útlánnum eru og verði í tengslum við lán til íbúðakaupa. Viðskiptabankarnir ætla sér leynt og ljóst aukið vægi í þeim viðskiptum á komandi árum. Þær stofnanir gera það eingöngu með hagstæðum lánveitingum og í aukinni samkeppni við Íbúðalánasjóð. Ef vextir fara lækkandi hér á landi, sem er eitt meginmarkmið þeirra breytinga sem er verið að gera á útgáfum Íbúðalánasjóðs er ekki ósennilegt að bankar láni almenningi í framtíðinni til að greiða upp veðlán sín hjá Íbúðalánasjóði. Á þennan hátt komast bankar auðveldlega inn á fasteignamarkaðinn. Íbúðalánasjóður verður áfram með skuldbindingu sem gefin var út fyrir uppgreiddu veðláni en óvíst er á hvaða kjörum Íbúðalánasjóður getur lánað út innkomið fé eða á hvaða ávöxtunarkröfu hann getur fjárfest það fjármagn sem kemur inn vegna uppgreiðslu til að eyða hugsanlegri vaxtaáhættu. Ef Íbúðalánasjóður eykur álag á útlánsvexti vegna vaxandi uppgreiðslna kann að koma upp sú staða að samkeppnishæfi sjóðsins versni vegna aukins áhættuálags. Ef vandamálið verður áfram til staðar og Íbúðalánasjóður grípur til uppgreiðsluálags sem jafnar út mismuninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og sambærilegs Íbúðabréfs er sennilegt að uppgreiðslur ÍLS-veðbréfa stöðvist. Hins vegar er þá hugsanlega kominn til uppsafnaður vandi sem gæti orðið erfiður viðfangs.<sup>205</sup>

Af þessu sést að ýmsir umsagnar- og eftirlitsaðilar gerðu sér grein fyrir því áður en breytingunum 2004 var hrundið í framkvæmd að Íbúðalánasjóður yrði í vaxandi samkeppni við bankana á íbúðalánamarkaði. Áhyggjum af því hvaða áhrif slík samkeppni myndi hafa á starfsemi Íbúðalánasjóðs var komið á framfæri við sjóðinn áður en farið var af stað með breytingarnar.

Breytingarnar gengu í gegn í byrjun júlí 2004

Þannig fór að tæpum tveimur mánuðum eftir að fjármögnun Íbúðalánasjóðs var breytt og útgáfa íbúðabréfa hófst þá hófst einnig kröftug samkeppni á markaði fyrir íbúðalán. Kaupþing reið á vaðið og bauð í lok ágúst 40 ára verðtryggt jafngreiðslulán á sambærilegum kjörum og Íbúðalánasjóður. Á næstu dögum buðu einnig aðrir bankar upp á sambærileg lán. Samkeppni um viðskiptavinum kom fram í lækkandi vöxtum uns þeir fóru niður í 4,15% hjá stóru bönkunum þremur og Íbúðalánasjóði og stóðu þar óbreyttir frá því seint á árinu 2004 þar til seint á árinu 2005 (mynd 4.33).

Uppgreiðslur lána hjá ÍLS námu 74 ma.kr. á seinni hluta árs 2004 og 128 ma.kr. árið 2005

Þegar í stað hófust miklar uppgreiðslur á lánnum Íbúðalánasjóðs en bankarnir buðu sömu lánskjör hvort sem verið var að kaupa fasteign eða endurfjármagna eldri lán (mynd 4.47). Á seinni helmingi ársins 2004 lánaði Íbúðalánasjóður 27,2 milljarða króna en uppgreiðslur á lánnum sjóðsins námu þá 74,4 milljörðum króna. Ný íbúðalán bankanna sem hófust af alvöru í september 2004 námu á saman tímabili 115,5 milljörðum króna. Árið 2005 námu uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði alls 128 milljörðum króna en sjóðurinn lánaði þá út tæpa 74 milljarða króna og bankarnir 200 milljarða króna. Verulega hafði hægt á uppgreiðslum á árinu 2006 en þá námu þær alls tæpum 35 milljörðum króna.

Bankarnir hófu smakeppni við ÍLS eins og bent hafði verið á um tveimur mánuðum síðar.

Í stað þess að kaupa eigin bréf og innleysa þar með tap vegna vaxtalækkunar freistaði sjóðurinn þess að ávaxta það fé sem kom inn vegna uppgreiðslna á markaði. Þar virðast starfsmenn Íbúðalánasjóðs hafa horft mjög til þess að ná sem mestri ávöxtun en gætt síður að áhættunni. Meðal annars var uppgreiðslufénu varið til kaupa á fasteignalánasöfnum af bönkum og sparisjóðum.<sup>206</sup> Í sumum tilfellum hefðu þau fasteignalán, sem þar stóðu að baki og Íbúðalánasjóður tók að sér að fjármagna, ekki uppfyllt útlánareglur sjóðsins. Í leit sinni að ávöxtun fjárfesti Íbúðalánasjóður einnig í ýmiss konar verðbréfum og afleiðum.

Breytingin á fjármögnun hafði því þau áhrif að auka verulega áhættu í rekstri Íbúðalánasjóðs og stórauka líkurnar á að reyna myndi á ábyrgð ríkisins, líkt og ítrekað var bent á í umsögnum vegna lagabreytingarinnar.

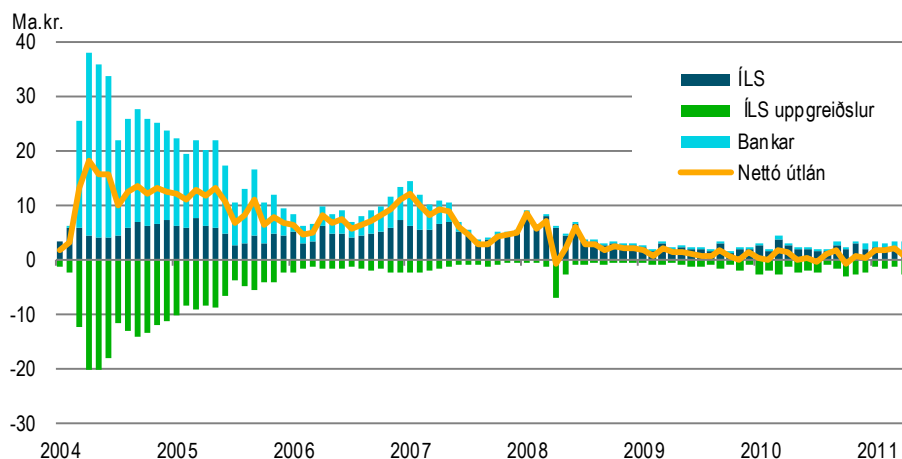
#### 4.5.3.2.3 Einfaldari útgáfur

Eitt markmiðið með því að breyta útgáfum Íbúðalánasjóðs var að einfalda kerfi skuldabréfaflokkanna, stækka þá og auka seljanleika. Það gekk eftir, en nýju íbúðabréfin voru í upphafi seld í þremur flokkum og þeim fjórða var bætt við í lok árs 2004. Hver flokkur var jafnframt stærri en flokkar fyrri fjármögnunarbréfa Íbúðalánasjóðs. Stærstu

205. Sama heimild.

206. Sjá nánari umfjöllun um verðbréfa kaup Íbúðalánasjóðs í kafla XX.

Mynd 4. 47 Ný útlán banka og Íbúðalánasjóðs og uppgreiðslur lána hjá Íbúðalánasjóði á mánuðum frá því í júlí 2004 þar til í október 2011



Heimildir: Íbúðalánasjóður, Seðlabanki Íslands og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

kaupendur bréfanna voru íslenskir lífeyrissjóðir en verðbréfasjóðir og bankar keyptu þau einnig og erlendir fjárfestar eignuðust líka hluta þeirra, en að því hafði verið stefnt að stækka kaupendahópin út fyrir landsteinana í þeim tilgangi að skapa þrýsting til vaxtalækkunar vegna aukinnar eftirspurnar.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar sem vitnað er í hér að framan var bent á að varhugavert gæti verið að treysta á erlent áhættufjármagn til þess að ná niður markaðsvöxtum. Slíkt fjármagn sé hvíkt og vextir geti allt eins rokið upp þegar fjármögnunin þorni upp við breyttar aðstæður.<sup>207</sup>

#### 4.5.3.2.4 Aukin samkeppni – aukin skuldsetning

Árið 2003 virðist efnahagslífið hafa verið í nokkuð góðu jafnvægi en þó var tekið að bera á útlánavexti til fyrirtækja og horfur voru á auknum hagvexti.<sup>208</sup> Efnahagslífið virtist hafa verið komið upp úr þeim aðlögunarvanda sem gekk yfir árin á undan eftir að hlutabréfaverð féll og gengi krónunnar tók dýfu. Fasteignamarkaður var einnig í þokkalegu jafnvægi en töluverð þensla varð á honum á árunum 1998–2000 með töluverðum verðhækkunum (mynd 4.38). Það var þó að öllum líkindum aðlögun í átt að eðlilegu ástandi eftir lægð á markaðnum á tíunda áratugnum.<sup>209</sup>

Einkavæðing bankanna, lækkun bindiskyldunnar og aðgengi þeirra að erlendu lánsfé á lágum vöxtum leiddi til mikils útlánavaxtar (mynd 4.34). Skuldsetning eigna jókst mikið á þessum tíma. Þær breytingar sem gerðar voru á útlánareglum Íbúðalánasjóðs áttu einnig þátt í að auka getu og vilja almennings til þess að taka á sig skuldir. Þátttaka bankanna í veitingu íbúðalána og samkeppni þeirra og Íbúðalánasjóðs, þar sem þeim breytingum sem fyrirhugaðar voru á útlánareglum sjóðsins var hraðað verulega, átti þátt í því að auka skuldsetninguna. Hækkun íbúðaverðs bjó til aukið veðrými sem jafnóðum mátti nýta til enn frekari skuldsetningar.

#### 4.5.3.3 Efnahagsþróun og fasteignamarkaður í kringum breytingarnar

Eins og skýrt hefur komið fram voru það ekki aðeins breytingar á útlánareglum og fjármögnun Íbúðalánasjóðs sem höfðu umtalsverð áhrif á fasteignamarkaðinn á árunum 2003–2007. Aukið framboð íbúðalána hjá bönkum og sparissjóðum hafði einnig sitt að segja.<sup>210</sup> Líkt og rakið hefur verið hér að framan stjórnast framboð og eftirspurn eftir húsnæði af ýmsum þáttum. Svo virðist sem þeir hafi allir lagst á eitt hér á landi á árunum

Skuldsetning í hagkerfinu jókst vegna útlánavaxtar bankanna og ÍLS

Aukið framboð lánsfjár hjá ÍLS og bönkum og sparissjóðum, vaxandi kaupmáttur ráðstöfunartekna og lágir raunvextir leiddi allt til hækkandi fasteignaverðs 2003 til 2007

207. Hagfræðistofnun, *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*.

208. *Peningamál 2004/1*.

209. Hagfræðistofnun, *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*.

210. Nánar er fjallað um innkomu bankanna á markaðinn í kafla XX.

2003–2007. Kaupmáttur ráðstöfunartekna óx á sama tíma og fólksfölgun var mikil, m.a. vegna flutnings til landsins. Raunvaxtastig var lágt í sögulegu samhengi og aðgengi að ódýru erlendu fjármagni fór batnandi. Hér að framan hefur einnig verið rakið að þessi þróun fasteignamarkaðar, þar sem íbúðaverð hækkaði hratt á fyrstu árum aldarinnar og íbúðabyggingar jukust mikið, varð einnig í mörgum öðrum þróuðum ríkjum en þó alls ekki öllum. Sameiginleg orsök meiri hækkunar íbúðaverðs og meiri umsvifa í íbúðabyggingum en alla jafna verður í uppsveiflu virðist vera mikill vöxtur fjármagns sem veitt var með einum eða öðrum hætti inn í fjármögnun íbúða. Á Íslandi hófst þessi hækkun fyrir alvöru þegar bankarnir fóru að veita íbúðalán á sambærilegum kjörum og Íbúðalánasjóður sem á sama tíma rýmkaði lánareglur sínar og breytti fjármögnuninni í þeim tilgangi að ná fram lækkun vaxta. Í þessu samhengi skiptir engu máli hvort gerðist á undan, innkoma bankanna á markaðinn eða markaðssókn Íbúðalánasjóðs. Það sem skiptir máli er að aðgengi almennings að lánsfé til íbúðarkaupa batnaði og kjörin voru hagstæðari en áður í þeim skilningi að greiðslubyrðin var lítil samanborið við kaupmátt. Það skiptir líka máli að aukið aðgengi almennings að lánsfé varð á sama tíma og mikil uppsveifla var í efnahagslífinu vegna stóriðjuframkvæmda og efnahagsstefnan snerist öðru fremur um að auka kaupmátt enn frekar með lækkun skatta.

Framboð og eftirspurn eftir húsnæði ræðst meðal annars af samspili íbúðafjárfestinga í hlutfalli við húsnæðisstofn og húsnæðisverðs í hlutfalli við verðlag. Þessar stærðir ráðast síðan af þróun annarra stærða, svo sem byggingarkostnaðar, kaupmáttar ráðstöfunartekna, raunvaxta og aðgengis að lánsfé. Einfalt líkan af fasteignamarkaði sýnir að miðað við breytingar í þessum stærðum hefði mátt búast við um fjórðungshækkun raunverðs húsnæðis um ári eftir þær breytingar sem urðu á aðgengi að lánsfé og raunvöxtum íbúðalána árið 2004. Þá hefði einnig mátt búast við um 20–25% aukningu fjárfestingar í íbúðarhúsnæði í hlutfalli við stofn íbúðarhúsnæðis.<sup>211</sup> Komið hefur fram hér að framan að raunverð íbúðarhúsnæðis hækkaði enn meira og íbúðafjárfesting jókst einnig meira. Muninn má líkast til að miklu leyti skýra með auknum umsvifum í hagkerfinu, t.d. vegna stóriðju fjárfestingar og með framsýni við ákvarðanir en einfalt líkan eins og hér var nefnt nær ekki utan um slík áhrif.

Oft er vísað til þess að bóla hafi myndast á markaðnum á þessum tíma. Eignaverðsbóla er hugtak sem yfirleitt er notað um það þegar verð á eign hækkar vegna þess eins að það er að hækka. Verðhækkunin er með öðrum orðum ekki skýrð með neinu öðru en væntingum um frekari verðhækkun. Markaður fyrir íbúðarhúsnæði er þannig að eftirspurn getur breyst mikið á skömmum tíma eins og til dæmis þegar greiðslubyrði lána breytist. Framboð á markaðnum getur aftur á móti verið lengi að bregðast við. Þetta er skýrt nánar í kafla 4.A í lok þessa kafla. Verðþróun á íbúðamarkaði getur því borið einkenni verðbólú án þess að um órókréttar væntingar sé að ræða. Ef eignaverð hækkar mikið eru þó alltaf fyrir hendi þau sérstöku áhrif að væntingar um frekari hækkunir einar og sér kyndi undir eftirspurn. Slík áhrif kunna að hafa komið fram á fasteignamarkaðnum hér, einkum á árunum 2005 og 2007. Erfitt er að greina slík áhrif og þau virðast ekki hafa verið mikil þar sem verðbreytingarnar má að miklu leyti skýra með breytingu í eftirspurn, fyrst og fremst vegna aukins aðgengis að lánsfé og lækkun raunvaxta.

#### 4.5.4 Verkefni Íbúðalánasjóðs og þróun eignasafnsins

Eignasafn Íbúðalánasjóðs tók miklum stakkaskiptum eftir breytingarnar sem urðu á fasteignamarkaði árið 2004. Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við samkeppni á markaðnum gjörbreyttu eignasamsetningunni og þar með starfsemi sjóðsins. Þróun eignasafnsins er lýst hér en ítarlegri umfjöllun um einstaka liði þess er að finna í öðrum köflum skýrslunnar.<sup>212</sup>

Efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs var um 877 milljarðar króna um mitt ár 2012. Skuldir sjóðsins voru þá um 870 milljarðar króna, þar af útgefin verðbréf til fjármögnunar fasteignalána 865 milljarðar króna. Eigið fé sjóðsins var 6,5 milljarðar króna. Útgefin verðbréf sjóðsins eru í nokkrum flokkum og með mismunandi eiginleika og hefur vægi

211. Lúðvík Elíasson og Þórarinn G. Pétursson, „The residential housing market in Iceland: Analysing the effects of mortgage market restructuring“.

212. Sjá 11. kafla (Áhættustýring Íbúðalánasjóðs), 12. kafla (Stýring og eftirlit með útlánaáættu Íbúðalánasjóðs) og 5. viðauka (Úttekt á rekstri og innra eftirliti Íbúðalánasjóðs).

ólíkra bréfa á fjármögnunarhlíð sjóðsins breyst á undanförunum árum. Allra síðustu misserin hefur eigið fé rýrnað verulega og það þrátt fyrir 33 milljarða króna eiginfjárframlag frá ríkinu í árslok 2010 og 13 milljarða króna eiginfjárloforð um áramótin 2012/2013.

Á eignahlið sjóðsins hafa orðið enn meiri breytingar. Hann hefur breyst frá því að vera íbúðalánasjóður sem fjármagnar íbúðakaup einstaklinga og, eftir atvikum, félaga og fyrirtækja, í að vera að hluta til fjárfestingarsjóður sem virðist leita að bestu ávöxtun á umtalsverðu fjármagni sem sótt var, líkt og útlánin, með verðbréfaútgáfu sjóðsins. Frá því á árinu 2011 hefur vægi fasteigna í eignasafni Íbúðalánasjóðs einnig aukist mikið þegar hann hefur gengið að veðum.

Tilgangur Íbúðalánasjóðs er að fjármagna útlán til íbúðakaupa. Uppistaða eignasafns sjóðsins er því eðli máls samkvæmt útlán til einstaklinga og fyrirtækja sem veitt eru gegn veði í fasteignum. Slík útlán voru um 97–100% eigna Íbúðalánasjóðs allt þar til í september 2004. Aðrar eignir Íbúðalánasjóðs á þessum tíma, þ.e. fyrir september 2004, voru aðallega innstæður á lausum reikningum í bönkum og aðrar kröfur á lánastofnanir.

Eftir að samkeppni jókst á íbúðalánamarkaðnum haustið 2004 og í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á fjármögnun Íbúðalánasjóðs á þeim tíma breyttist eignasamsetning sjóðsins töluvert. Vægi annarra eigna en útlána jókst úr þremur prósentum í 13 prósentur á þremur mánuðum frá ágúst til nóvember 2004.<sup>213</sup> Í desember 2004 jókst vægi útlána í eignasafni Íbúðalánasjóðs á ný þegar sjóðurinn keypti eignasöfn af Landsbanka Íslands og tuttugu sparisjóðum fyrir samtals 32 milljarða króna. Á árinu 2005 keypti sjóðurinn fleiri útlánasöfn af sparisjóðum, Landsbanka Íslands og Glitni fyrir samtals 63 milljarða króna. Að auki keypti Íbúðalánasjóður lánasöfn af nokkrum sparisjóðum á árunum 2009 til 2010 fyrir 31 milljarð króna til viðbótar.<sup>214</sup> Með þessum kaupum á útlánunum sem aðrar fjármálastofnanir höfðu veitt hélt Íbúðalánasjóður vægi útlána í eignasafni sínu í kringum 94%. Þannig hélst það þar til í desember 2010.

Í lok árs 2010 var eigið fé Íbúðalánasjóðs upp urið en í desember jókst eigið fé sjóðsins um 33 milljarða króna sem ríkið lofaði að leggja honum til. Með því tókst Íbúðalánasjóði að sýna 8,6 milljarða króna eigið fé á efnahagsreikningi í lok ársins þrátt fyrir að staða útlánasafnsins hefði lækkað um 33 milljarða króna í desember 2010. Þar vógu þyngst um 22,3 milljarðar króna vegna aðildar Íbúðalánasjóðs að samkomulagi um niðurfærslu lána

ÍLS breyttist úr íbúðalánasjóði í fjárfestingarsjóð sem leitaði bestu ávöxtunar fjár sem aflað var með útgáfu ríkistryggðra skudlabréfa

ÍLS hefur tapað miklum fjármunum og ríkið hefur á undanförunum árum lagt honum til 46 ma.kr.

#### Rammagrein 4.9 Yfirsíkot á fasteignamarkaði

Talað er um fasteignabólu þegar fasteignaverð hækkar óeðlilega hratt á stuttum tíma umfram það sem eðlilegt gæti talist vegna verðbólgu og hækkunar launa. Þegar verðið hækkar aukast líkur á að aðilar komi á markaðinn og kaupi íbúðir í þeirri von að geta selt þær aftur með hagnaði. Þetta eykur enn á eftirspurnina. Þegar bólan springur hríðfellur fasteignaverð. Ekki eru allar sveiflur á eignamörkuðum bólu og oft eru skynsamlegar skýringar á jafnvel miklum verðhækkunum. Hér á eftir er fjallað um slíkar skýringar sem réttara er að kalla yfirsíkot en bólu.

Eitt af einkennum fasteignamarkaðarins er að framboð er nokkurn veginn fast þegar til skamms tíma er litið. Ástæðan er sú að það tekur tíma að byggja ný hús. Þegar eftirspurn eykst, til dæmis þegar tekjur aukast, vextir lækka eða lánsframboð eykst, getur aðeins verðið brugðist við. Þess vegna hækkar verðið til skamms tíma þegar eftirspurn eykst eftir húsnæði. Ef gert er ráð fyrir að það sé alltaf jafn dýrt að byggja hús verður verðhækkunin til þess að það borgar sig að byggja og þannig tekur framboðshliðin við sér. Framboð á húsnæði eykst á nokkrum árum, húsnæðisverð lækkar þangað til það nær jafnvægi á ný og þá borgar sig ekki lengur að byggja ný hús. Til skemmri tíma hækkar því verðið en lækkar á ný þegar framboð á húsnæði hefur aukist. Þessa verðhækkun er hægt að skýra sem yfirsíkot.

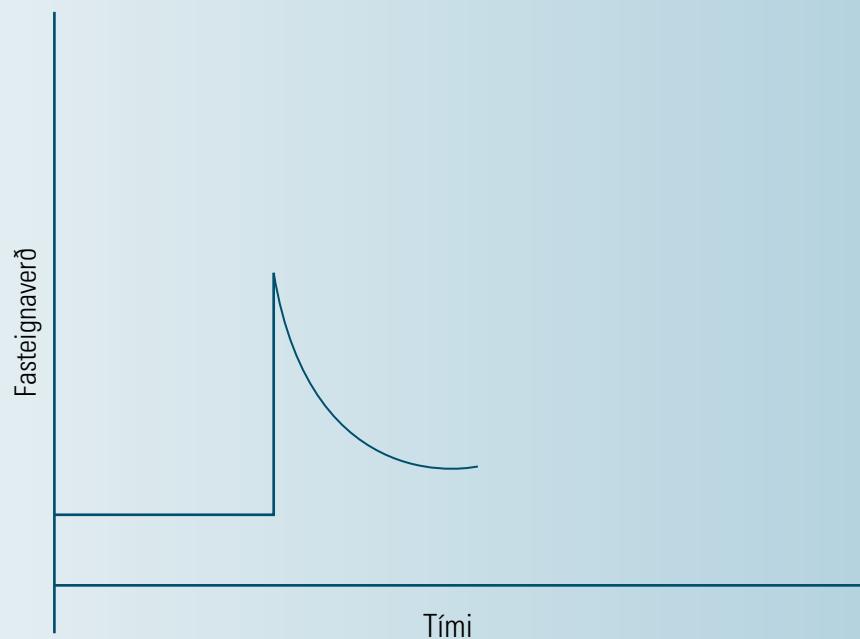
213. Tölvubréf Íbúðalánasjóðs til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 5. október 2012.

214. Soffía Guðmundsdóttir, *Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði*.

Frá árinu 2002 til loka árs 2004 lækkuðu vextir húsnæðislána hér á landi úr rúmum 5% í rúm 4%. Vaxtalækkunin frá 2002 til 2004 þýddi að kostnaður við húsnæðislán lækkaði um hátt í fimmting á þremur árum. Húsnæðisverð gat því hækkað um tæpan fjórðung á móti án þess að kostnaðurinn við að eignast hús breyttist. Við þetta bættist að kaupmáttur jókst, lánsfjárhæð hækkaði og lánstími lengdist. Hér voru því kjöraðstæður fyrir yfirskot á fasteignamarkaði.

Myndin sýnir einfalt dæmi um yfirskot á fasteignamarkaði. Eftirspurn eykst eftir húsnæði og fasteignaverð skýst upp. Þegar framboð á húsnæði eykst lækkar verðið smám saman þar til það nær nýju jafnvægi. Ef gert er ráð fyrir að verð á húsnæði hækki almennt með launum endar húsnæðisverðið hærra en það var til að byrja með.

#### Mynd Þróun fasteignaverðs þegar eftirspurn eykst skyndilega.



einstaklinga í 110% af fasteignamati og niðurfærslu lána til lögaðila um 6,8 milljarða króna (þessar upphæðir hafa verið endurmetnar síðan).<sup>215</sup> Þetta framlag ríkissjóðs var greitt inn í mars 2011.<sup>216</sup>

Eignir Íbúðalánasjóðs á föstu verði eru sýndar á mynd 4.48. Þar sést vel að vægi annarra eigna en útlána eykst fyrst og fremst í tveimur skrefum, þ.e. þegar uppgreiðslur hjá sjóðnum hefjast fyrst af alvöru í september og október 2004 og síðan þegar útlánasafnið er fært niður samhliða loforði ríkisins um eiginfjárframlag í desember 2010. Á mynd 4.49 sést hvernig sjóðurinn bregst við samdrætti í lánasafninu vegna uppgreiðslna með því að kaupa lánasöfn annarra lánastofnana. Vægi veittra lána Íbúðalánasjóðs lækkaði á um það bil einu ári eftir að uppgreiðslur hjá sjóðnum hófust í september 2004 í um 75% í lok árs 2005 og hefur verið nokkuð stöðugt síðan þá. Þá var vægi keyþtra lánasafna orðið um 20% í eignasafni sjóðsins og aðrar eignir um 5% en um mitt ár 2012 námu aðrar eignir um 10% og keyþt lánasöfn um 15% af eignum sjóðsins. Íbúðalánasjóður hefur ekki getað mætt uppgreiðslum að neinu marki með því að fyrirframgreiða eigin fjármögnunarbréf vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á fjármögnun sjóðsins 2004. Frekar en að kaupa upp íbúðabréf á markaði og draga þar með úr umsvifum sjóðsins hefur hann einbeitt sér að því að koma því fé, sem hann hefur aflað með útgáfum skuldabréfa og ekki er bundið í kjarnastarfsemi sjóðsins, þ.e. fjármögnun veittra lána, í sem hæsta ávöxtun. Má segja að hann

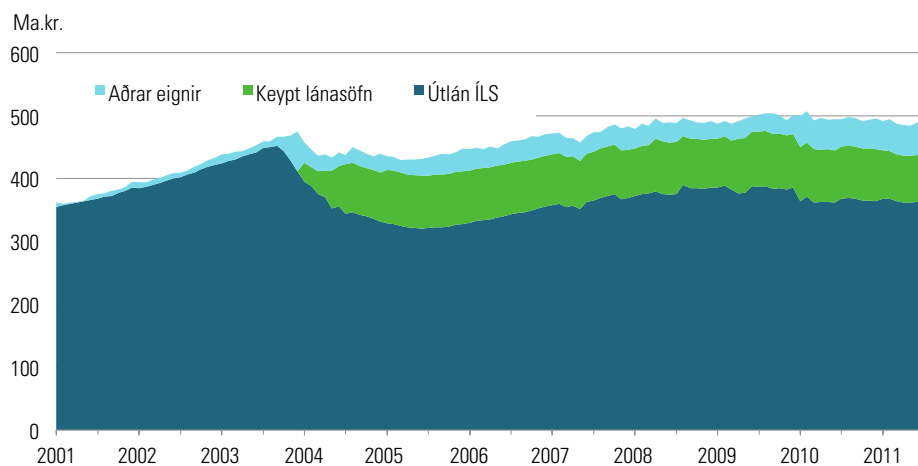
215. Velferðarráðuneytið, *Samkomulag lánveitenda á íbúðalánamarkaði um verklagsreglur í þágu yfirveðsettra heimila*. Samkomulagið er útfærsla á viljayfirlýsingu sem gefin var 3. desember 2010.

216. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2010.



hafi fundið þessu fjármagni tvenns konar farveg. Annars vegar sem langtímafjárfestingu í íbúðalánasöfnum sem gefin eru út af öðrum bönkum, en að vissu leyti má segja að þar með sinni sjóðurinn nokkurs konar heildsölubankahlutverki á fasteignalánamarkaði. Hins vegar hefur sjóðurinn leitað ávöxtunar á skammtímaverðbréfamarkaði og peningamarkaði til að ná arðsemi af rúmri sjóðsstöðu.

Mynd 4. 48 Eignir Íbúðalánasjóðs desember 2001 – júní 2012



Á föstu verðlagi í desember 2001. Heimild: Íbúðalánasjóður og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um íbúðalánasjóð o.fl.

#### 4.5.4.1 Útlán Íbúðalánasjóðs

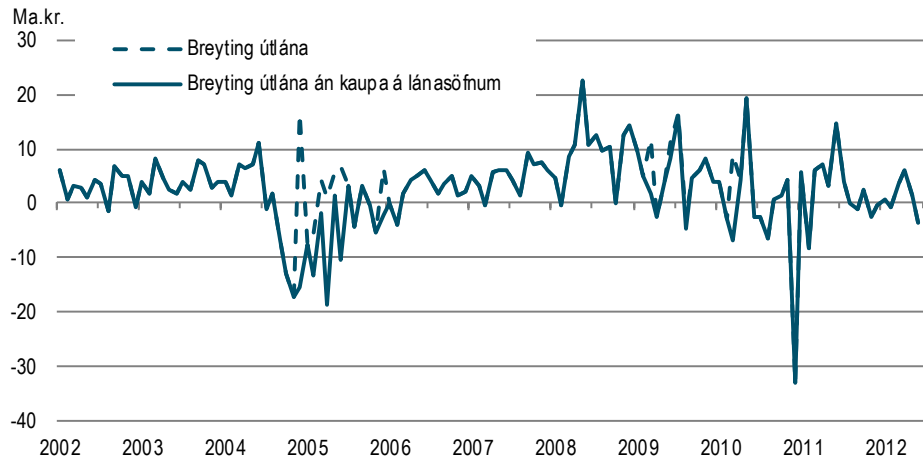
Hlutverk Íbúðalánasjóðs er að veita lán til íbúðakaupa. Útlán sem sjóðurinn hafði veitt námu 98% eigna hans í lok árs 2001 en 2% voru aðrar eignir. Það er eðlilegt að Íbúðalánasjóður eigi á hverjum tíma einhvern sjóð til þess að mæta afborgunum íbúðabréfa næstu mánuði en hann þarf samt að passa að sjóðurinn verði ekki of stór því að þá er hættu á að hann verði með neikvæðan vaxtamun (þ.e. að ekki sé hægt að ávaxta laust fé á hverjum tíma á vöxtum sem eru yfir fjármögnunarkostnaði). Við það eykst kostnaðarhlutfall sjóðsins og hann mun þurfa að hækka álag á útlánsvexti.

Útlán ÍLS voru 98% eigna hans í lok árs 2001

Um mitt ár 2012 voru útlán sjóðsins aðeins 75% af eignasafni hans. Allt þar til í september 2004 jukust útistandandi útlán Íbúðalánasjóðs jafnt og þétt. Þegar bankarnir byrjuðu að bjóða upp á íbúðalán með lægri vöxtum en Íbúðalánasjóður hófust uppgreiðslur lána hjá sjóðnum og útistandandi lán drógust töluvert saman. Útlán sjóðsins voru í nokkrum flokkum á þessum tíma en flest mætti kalla hefðbundin íbúðalán. Helsti munurinn á milli lána var að þau voru ýmist veitt til 25 eða 40 ára. Undir húsbrefakerfinu fór lánveiting þannig fram að Íbúðalánasjóður gaf út húsbref sem íbúðakaupandi afhenti seljanda sem seldi bréfið á markaði. Íbúðalánasjóður greiddi síðan af bréfinu í takt við skilmála þess en þeir endurspegluðu afborganir íbúðakaupandans til Íbúðalánasjóðs. Ef lánþegi greiddi lánið upp hraðar, til dæmis við fasteignaskipti, þá gat Íbúðalánasjóður dregið út húsbref í þeim flokki sem fjármagnað hafði lánið og því bar Íbúðalánasjóður ekki áhættu af uppgreiðslum lána. Þeim var einfaldlega mætt með því að draga úr fjármögnun sjóðsins á móti uppgreiðslum. Íbúðalánasjóður beitti jafnframt þeirri aðferð að kaupa upp húsbref á markaði ef það var talið hagstætt. Á meðal þeirra breytinga sem gerðar voru á Íbúðalánasjóði sumarið 2004 voru breytingar á fjármögnun sjóðsins og var þá útgefnum bréfum skipt fyrir ný sem ekki voru uppgreiðanleg. Þar með var uppgreiðsluáhætta vegna útlána sjóðsins flutt á hann sjálfan að öllu leyti. Í lok nóvember 2005 ákvað Íbúðalánasjóður að bjóða jafnframt upp á þann valkost að lántakandi bæri uppgreiðsluáhættu, þ.e. að ef hann greiddi upp lán sitt hjá sjóðnum færi sú uppgreiðsla fram á markaðsvöxtum. Íbúðalánasjóður myndi því ekki skaðast þrátt fyrir uppgreiðslur en lántakandinn yrði fyrir kostnaði ef vextir hefðu lækkað frá því að hann tók lánið. Þessi lán, þar sem lántakandinn bar uppgreiðsluáhættuna, voru veitt með aðeins lægri vöxtum en almennu lánin. Frá því

Útlán ÍLS voru 75% eigna hans um mitt ár 2012

Mynd 4. 49 Breyting á stöðu útlána Íbúðalánasjóðs milli mánaða 2002 – 2012



Brotalínan sýnir breytingu á stöðu útlána og heila línan sýnir breytingu á stöðu útlána að frádrögnum kaupum Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum annarra fjármálastofnana. Heimild: Íbúðalánasjóður og útreikningar rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

í desember 2005 og út júní 2012 hafa 57% af nýjum lánum sem sjóðurinn hefur veitt verið í þessum flokki, og ber þá lántakandinn alla uppgreiðsluáhættu vegna lánsins. Meginhluti útistandandi útlána Íbúðalánasjóðs er þó enn þannig að sjóðurinn ber uppgreiðsluáhættuna.

15% eigna sjóðsins voru þá lánasöfn sem hann hafði keypt af bönkum og sparisjóðum

#### 4.5.4.2 Keypt lánasöfn

Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum annarra fjármálastofnana eða fjármögnun þeirra með lánasamningum hófst í desember árið 2004. Um mitt ár 2012 námu keypt lánasöfn 15% af eignasafni sjóðsins. Eftir að uppgreiðslur hófust hjá sjóðnum í september 2004 safnaðist hratt upp laust fé. Íbúðalánasjóður leitaði leiða til að ávaxta þessar uppgreiðslur en þær voru allverulegar. Ein þeirra leiða sem gripið var til var að fjármagna íbúðalán banka og sparisjóða sem voru í samkeppni við Íbúðalánasjóð og höfðu veitt lán sem nýtt voru að stórum hluta til þess að greiða upp lán frá sjóðnum. Á tímabilinu frá desember 2004 til júní 2005 gerði Íbúðalánasjóður 14 lánasamninga við banka og sparisjóði sem voru endurgreiddir með greiðsluflæði fasteignaveðskuldabréfa sem viðkomandi bankar og sparisjóðir áttu. Íbúðalánasjóður gerði fimm slíka samninga við Landsbankann frá desember 2004 til júní 2005 fyrir alls 48 milljarða króna, einn samning við Glitni í júní 2005 fyrir 5 milljarða króna, tvo samninga við Frjálsa fjárfestingarbankann í desember 2004 og maí 2005 fyrir samtals 7 milljarða króna og sex samninga við fjölda sparisjóða á tímabilinu frá desember 2004 til júní 2005 fyrir alls 26 milljarða króna. Þessir lánasamningar námu því alls um 87 milljörðum króna. Á tímabilinu frá apríl 2005 til desember 2005 keypti Íbúðalánasjóður skuldabréf af nokkrum sparisjóðum en þau voru breytanleg í lánasamninga með tryggingum í veðskuldabréfasafni þeirra.<sup>217</sup> Íbúðalánasjóður hefur í öllum tilfellum nýtt sér ákvæðið um að breyta skuldabréfunum í lánasamninga. Eftir það hefur Íbúðalánasjóður fengið greitt samkvæmt lánasamningunum en af skuldabréfinu var greitt fjórum sinnum á ári. Undirliggjandi lán eru til 25 og 40 ára og eru flest á fyrsta veðrétti eða samfellt á eftir íbúðalánum Íbúðalánasjóðs og voru þau öll undir 80% veðsetningu. Þessir lánasamningar voru metnir á tæpa 9 milljarða króna í lok árs 2005. Enn fremur hefur Íbúðalánasjóður gert sex samninga um kaup á lánasöfnum af sparisjóðum á árunum 2009 og 2010 fyrir samtals 31 milljarð króna. Fyrir þessi lánasöfn var allt að 80% af kaupverði greitt með íbúðabréfum. Á árunum 2004–2010 hefur Íbúðalánasjóður því alls keypt lánasöfn og gert lánasamninga við banka og sparisjóði fyrir 126 milljarða króna.

10% eigna ÍLS um mitt ár 2012 voru aðrar eignir en útlán og keypt lánasöfn

#### 4.5.4.3 Aðrar eignir

Ýmsar aðrar eignir Íbúðalánasjóðs en útlán námu sem fyrr segir um 2% af eignasafni sjóðsins í lok árs 2001. Um mitt ár 2012 voru aðrar eignir en útlán og keypt lánasöfn samtals um 10% af eignasafninu. Til þessara eigna teljast m.a. rekstrarfjármunir sjóðsins,

217. Soffía Guðmundsdóttir, Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.

fullnustueignir og sjóður eða laust fé. Rekstrarfjármunir eru óverulegir í þessu samhengi. Lausafjárstaðan hefur jafnan vegið þyngst annarra eigna. Lausafjárþörf Íbúðalánasjóðs ræðst af stefnu hans og tekur mið af varfærnisjónarmiði varðandi fyrirliggjandi afborgunarferil af fjármögnunarbréfum sjóðsins og áætlaða útlánaþörf næstu mánaða. Seinustu árin hefur vægi fullnustueigna í eignasafni Íbúðalánasjóðs vaxið hratt og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun.

#### 4.5.4.3.1 Rekstrarfjármunir

Frá árslokum 2001 fram á mitt ár 2012 voru rekstrarfjármunir Íbúðalánasjóðs á bilinu 49–92 milljónir króna (mynd 4.50).

#### 4.5.4.3.2 Óefnislegar eignir

Óefnislegar eignir Íbúðalánasjóðs voru óverulegar framan af tímabilinu og frá árslokum 2001 til maí 2004 voru þær bókfærðar á bilinu 4–7 milljónir króna. Í júní 2004 tvöfölduðust óefnislegar eignir úr 5 í 10 milljónir króna Þær jukust áfram næsta árið og voru í kringum 40 milljónir króna frá miðju ári 2005 og fram á mitt ár 2007 en þá uxu þær að nýju og voru færðar á 196 milljónir króna í nóvember 2010. Síðan þá hafa óefnislegar eignir verið færðar niður jafnt og þétt og stóðu í 114 milljónum króna í lok júní 2012.

#### 4.5.4.3.3 Lausar innstæður

Fram undir mitt ár 2004 var laust fé Íbúðalánasjóðs fyrst og fremst geymt sem lausar innstæður í bankakerfinu. Meðalstaða lausra innstæðna sjóðsins í bankakerfinu í lok mánaðar var um 4 milljarðar króna á árunum 2001–2004. Seinustu mánuðina 2004 og fram í október 2008 er greinilega fylgt breyttri stefnu varðandi laust fé og staða lausra innstæðna Íbúðalánasjóðs í bönkunum var að meðaltali um 780 milljónir króna í lok mánaðar á tímabilinu 2005 og út september 2008.

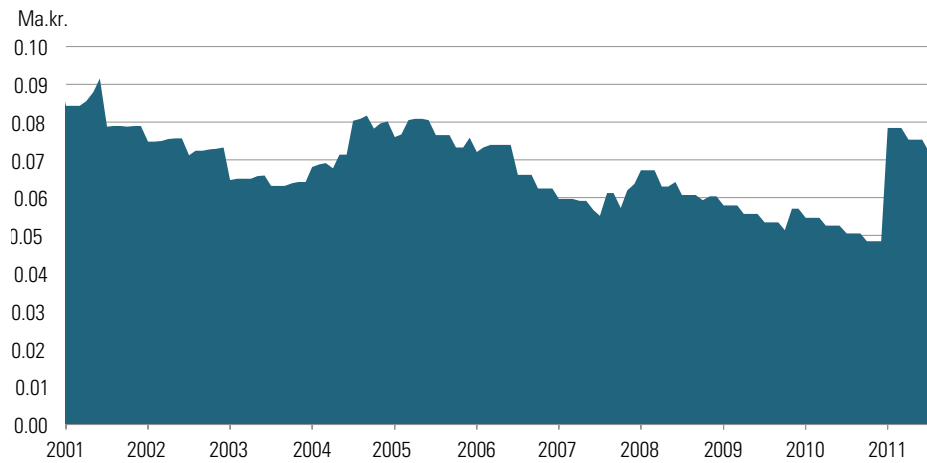
Í október 2008 varð aftur mikil breyting á stöðu lauss fjár Íbúðalánasjóðs hjá bönkum en í október 2008 voru miklar uppgreiðslur hjá sjóðnum. Þá lækkuðu einnig kröfur sjóðsins á lánastofnanir um 10 milljarða króna en þær höfðu aukist mikið haustið 2004. Frá miðju ári 2009 lækkuðu lausar innstæður í bönkum verulega á ný og frá júlí 2009 og út árið 2010 voru þær að jafnaði kringum 3,5 milljarða króna í lok hvers mánaðar. Frá ársbyrjun 2011 lækkuðu þær á ný og sveifluðust um 250 milljónir króna á fyrri helmingi ársins 2012.

#### 4.5.4.3.4 Innstæður í Seðlabanka

Innstæður Íbúðalánasjóðs hjá Seðlabanka Íslands voru að jafnaði tæplega 500 milljónir króna í lok mánaðar á tímabilinu frá árslokum 2001 til ágústloka 2004. Innstæðurnar sveifluðust þó mikið á þessu tímabili og fóru tvisvar yfir milljarð, hæst í 1.482 milljónir króna í júní 2003. Einu sinni voru þær neikvæðar, -41 milljón króna í september 2002. Þegar uppgreiðslur jukust haustið 2004 hækkuðu innstæður Íbúðalánasjóðs í Seðlabankanum og voru 1,9 milljarðar króna í lok september 2004, 11 milljarðar króna í október og 40 milljarðar króna í lok nóvember 2004. Í desember 2004 lækkuðu þær verulega á ný, í 15 milljarða króna, en þá var Íbúðalánasjóður byrjaður að gera lánasamninga við banka og sparisjóði þar sem Íbúðalánasjóður tók í reynd að sér fjármögnun íbúðalána þeirra að hluta.

Á árinu 2005 lækkuðu innstæður Íbúðalánasjóðs hjá Seðlabankanum á ný undir milljarð og héldust þannig þar til á árinu 2008. Í maí 2009 varð svo veruleg hækkun á stöðu innstæðna í Seðlabankanum þegar þær fóru yfir 12 milljarða króna og voru þar næstu tvö árin. Hæstar urðu innstæðurnar á þessum tíma 29 milljarðar króna í lok apríl 2010. Frá því í júní 2011 og út júní 2012 hafa þessar innstæður sveiflast í kringum 5,5 milljarða króna með nokkuð stórum sveiflum.

Mynd 4. 50 Rekstrarfjármunir Íbúðalánasjóðs, desember 2001 – júní 2012



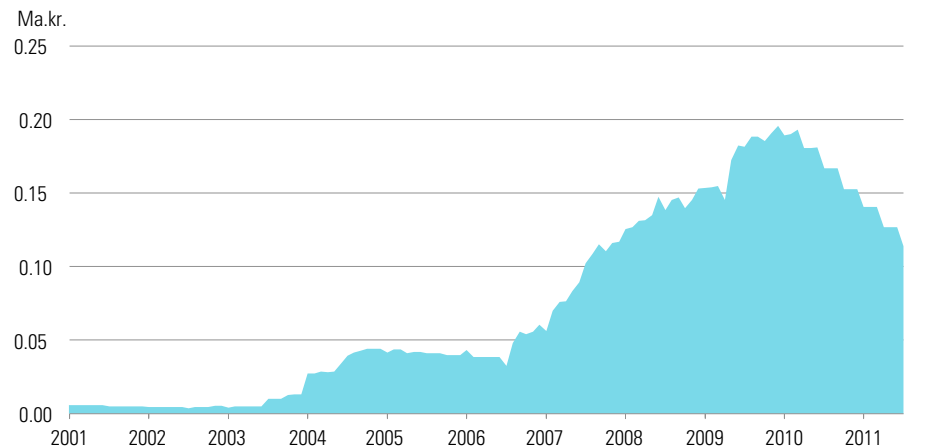
Heimild: Íbúðalánasjóður.

#### 4.5.4.3.5 Kröfur á lánastofnanir

Til krafna Íbúðalánasjóðs á lánastofnanir teljast millibankalán og afleiðusamningar. Þessar eignir Íbúðalánasjóðs jukust á árunum 2001–2004, úr 1,3 milljörðum króna í árslok 2001 í 5,6 milljarða króna í árslok 2003 og 7,6 milljarða króna í lok ágúst 2004. Eins og flestar aðrar peningaeignir sjóðsins jukust þær mjög í september og október 2004, þegar þær fóru í 33 milljarða króna.

Í lok árs 2008 stóðu kröfur á lánastofnanir í 8,5 milljörðum króna og höfðu þá verið færðar niður um 7,9 milljarða króna vegna hruns bankanna. Í lok árs 2010 voru kröfur Íbúðalánasjóðs á lánastofnanir bókfærðar á 2 milljarða króna og um mitt ár 2012 á 9 milljarða króna. Enn er nokkur óvissa um hvert endanlegt tap Íbúðalánasjóðs af kröfum á bankana verður.<sup>218</sup>

Mynd 4. 51 Ófnislegar eignir Íbúðalánasjóðs, desember 2001 – júní 2012



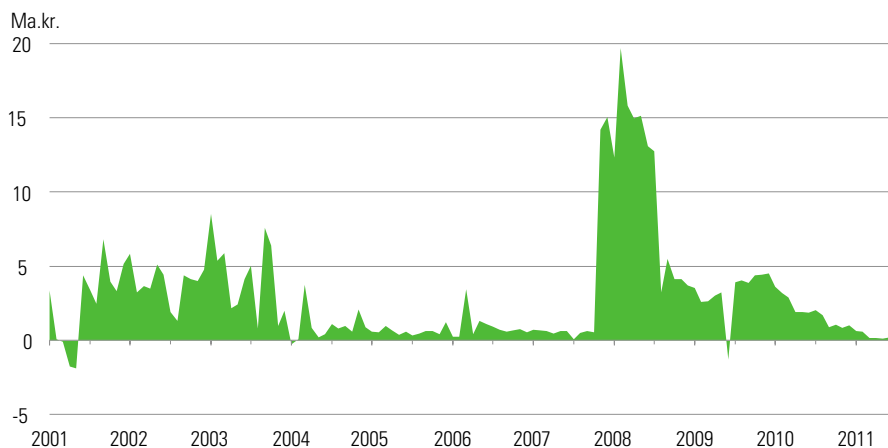
Heimild: Íbúðalánasjóður.

#### 4.5.4.3.6 Ríkisbréf

Íbúðalánasjóður eignaðist 2 milljarða króna í ríkisbréfum í mars 2005. Í lok apríl var eign sjóðsins í ríkisbréfum 5 milljarðar króna og 1 milljarður króna í lok maí 2005. Eftir það átti hann ekki ríkisbréf utan hálf milljarðs króna sem talinn var til eigna sjóðsins í lok september 2005.

218. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2008 og Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2011.

Mynd 4. 52 Lausar innstæður Íbúðalánasjóðs í bönkum, desember 2001 – júní 2012



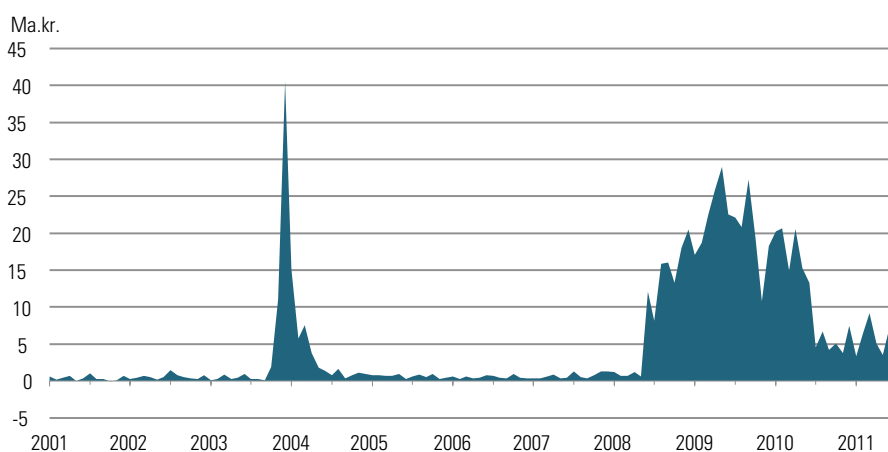
Heimild: Íbúðalánasjóður.

Á árinu 2007 virðist orðið hluti af stefnu sjóðsins að varðveita hluta af ráðstöfunarfénu sem ríkisbréf. Í lok janúar 2007 átti sjóðurinn 10,6 milljarða króna af ríkisbréfum og í september það ár var ríkisbréfastaða Íbúðalánasjóðs komin í 19,4 milljarða króna. Hún hélst svo í kringum 20 milljarða króna til loka september 2008. Í október 2008 voru nánast öll ríkisbréf sjóðsins seld og hann átti engin ríkisbréf í árslok 2008. Á tímabilinu frá janúar 2009 til ársloka 2010 átti Íbúðalánasjóður að jafnaði um 2,5 milljarða króna í ríkisbréfum í lok hvers mánaðar (minnst 0,8 milljarða króna í lok apríl 2010 og mest 5,0 milljarða króna í lok júlí 2009). Í desember 2010 eignfærði Íbúðalánasjóður loforð ríkissjóðs um 33 milljarða króna eiginfjárframlag til sjóðsins og í janúar 2011 var sú krafa orðin að ríkisbréfaeign. Hún hefur verið nokkuð stöðug síðan þá og í lok janúar 2011 átti Íbúðalánasjóður 35 milljarða króna í ríkisbréfum og 33,6 milljarða króna í lok júní 2012.

#### 4.5.4.3.7 Bundnar innstæður

Í október 2008 eignaðist Íbúðalánasjóður 22 milljarða króna bundnar bankainnstæður en

Mynd 4. 53 Innstæður Íbúðalánasjóðs hjá Seðlabankanum, desember 2001 – júní 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

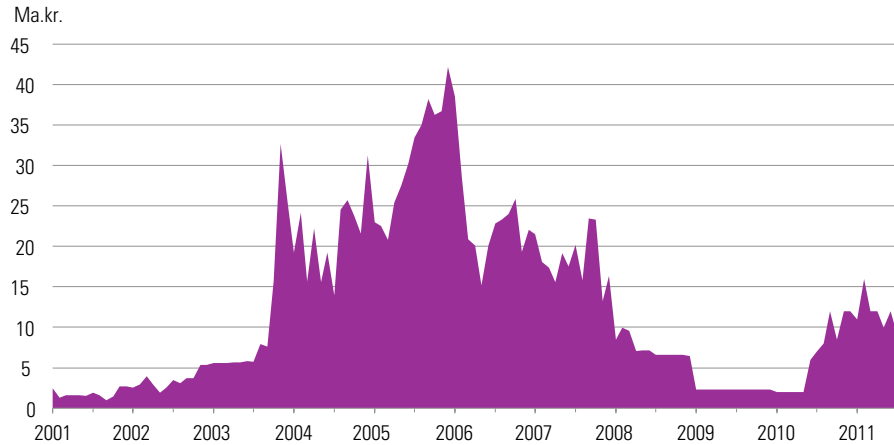
í sama mánuði minnkaði eign hans í ríkisbréfum um 20,4 milljarða króna.

Bundnar innstæður Íbúðalánasjóðs lækkuðu í nokkrum stórum skrefum á árinu 2009 úr 22 milljörðum króna í 7,6 milljarða króna í lok október 2009. Frá þeim tíma hafa þær verið stöðugar og vaxið jafnt og þétt milli mánaða. Í lok júní 2012 voru bundnar innstæður Íbúðalánasjóðs alls 10,1 milljarður króna.

#### 4.5.4.3.8 Aðrar eignir

Eignir Íbúðalánasjóðs, sem ekki eru taldar upp hér að framan, aðrar en fullnustueignir voru alls 1,1 milljarður króna í lok júní 2012 og um 1,6 milljarðar króna í lok árs 2011 en þær hafa aldrei verið meiri en þá.

Mynd 4. 54 Kröfur Íbúðalánasjóðs á lánastofnanir, desember 2001 – júní 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

#### 4.5.4.3.9 Fullnustueignir

Fullnustueignir Íbúðalánasjóðs voru lengst af óverulegur hluti eigna sjóðsins en í árslok 2007 voru þær farnar að nálgast 0,5 milljarða króna.

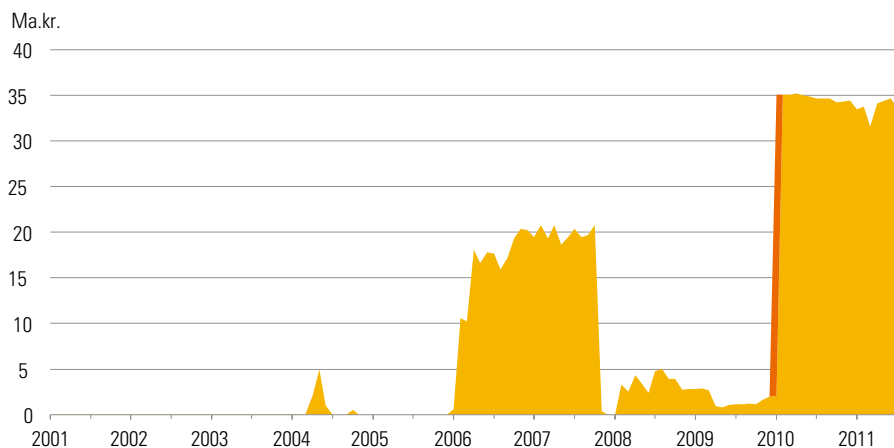
Í lok desember 2008 voru fasteignir til sölu hjá Íbúðalánasjóði metnar á rúman milljarð og í lok árs 2009 á 3,2 milljarða króna. Síðan þá hefur þeim fjölgað hratt og í lok júní 2012 voru fasteignir til sölu hjá Íbúðalánasjóði metnar á alls 29,1 milljarð króna eða 3,3% af öllum eignum sjóðsins.

Um þriðjungur annarra eigna var fasteignir til sölu

#### 4.5.4.4 Samantekt

Töluverðar breytingar hafa orðið á starfsemi Íbúðalánasjóðs síðastliðinn áratug og endurspeglast þær í breytingum á eignasafni sjóðsins. Þangað til haustið 2004 fólst starfsemi sjóðsins eingöngu í því að fjármagna fasteignalán. Um mitt ár 2012 var Íbúðalánasjóður

Mynd 4. 55 Ríkisbréf Íbúðalánasjóðs og krafa á ríkissjóð, desember 2001 – júní 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

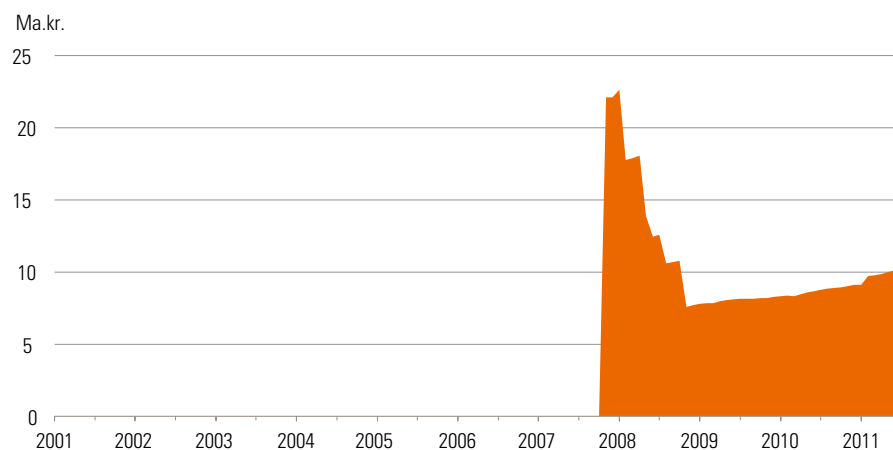
að reka eignasafn þar sem útlán sem sjóðurinn hefur veitt nema þremur fjórðu. Sextíu prósent af restinni eru útlán sem aðrar fjármálastofnanir hafa veitt en Íbúðalánasjóður hefur síðan fjármagnað og keypt. Útlán eru því samanlagt 90% af eignum Íbúðalánasjóðs en aðrar eignir eru aðallega laust fé, ríkisbréf og, í vaxandi mæli, yfirteknar fasteignir sem Íbúðalánasjóður hyggst selja.

Eftir þær breytingar sem urðu á íbúðalánamarkaði árið 2004 hefur starfsemi Íbúðalánasjóðs breyst verulega. Hann hefur í reynd breyst úr því að vera íbúðabanki í að vera jafnframt heildsölubanki, fjárfestingarsjóður og sitja uppi með rekstur vaxandi safns fasteigna (mynd 4.59). Sá hluti eignasafns Íbúðalánasjóðs sem tilheyrir kjarnastarfseminni, þ.e. fasteignalán, hefur jafnframt í vaxandi mæli verið lán til verktaka og vegna leiguíbúða.<sup>219</sup>

#### 4.5.5 Ályktanir

Efnahagsstefnan á fystu árum aldarinnar átti þátt í myndun þeirrar þenslu sem kom fram í efnahagslífinu á árunum 2003 til 2008 eins og fjallað var ítarlega um í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og

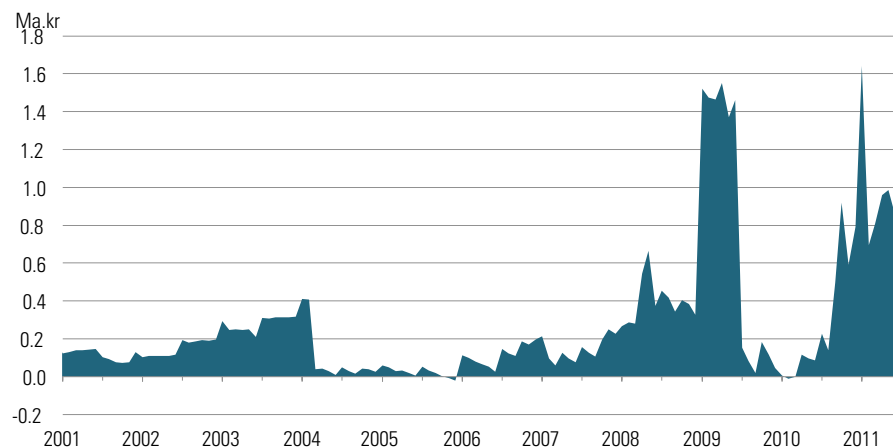
Mynd 4. 56 Bundnar innstæður Íbúðalánasjóðs hjá fjármálastofnunum, desember 2001 – júní 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

tengda atburði. Stóriðjufjárfesting, skattalækkningar, einkavæðing og framkvæmdir ýtti allt undir vöxt kaupmáttar og innletrar eftirspurnar. Kaupmætti var jafnframt haldið uppi, og verðlagi niðri, með innflæði erlends fjármagns og styrkingu gengisins. Þenslustefnan bjó til tímabundinn vöxt kaupmáttar. Eftirlit með fjármálastarfsemi hefði einnig þurft að vera öflugra og markmíssara. Lánsfjárrifin eftirspurn beindist ekki hvað síst að íbúðarhúsnæði.

Mynd 4. 57 Aðrar eignir Íbúðalánasjóðs, desember 2001 – júní 2012

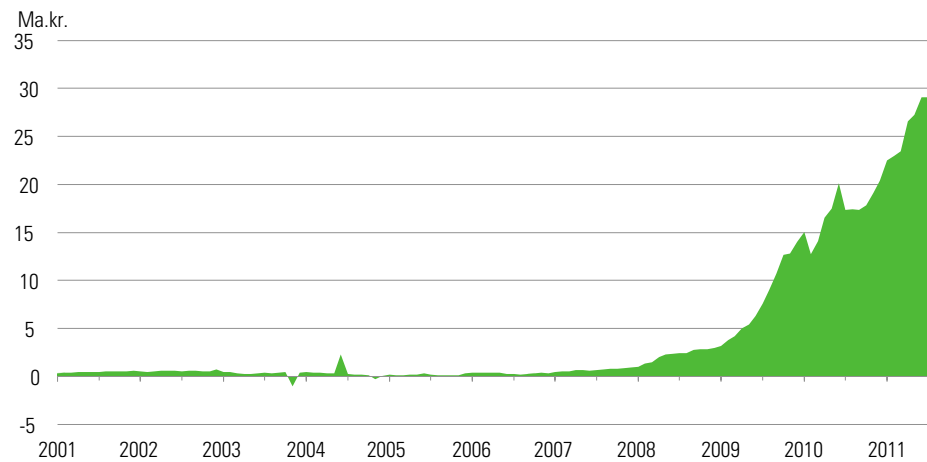


Heimild: Íbúðalánasjóður.

219. Ítarlega er fjallað um þróun þessara lána í 13. kafla rannsóknarskýrslunnar.

Verð þess hækkaði og íbúðafjárfesting jókst mikið. Því lengur sem kaupmættinum var haldið uppi með erlendum lántökum og háu gengi, því snarpari aðlögun þurfti að lokum til þess að leiðrétta það þjóðhagslega ójafnvægi sem skapaðist á þenslutímanum.

Mynd 4. 58 Fullnustueignir Íbúðalánasjóðs, desember 2001 – júní 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.

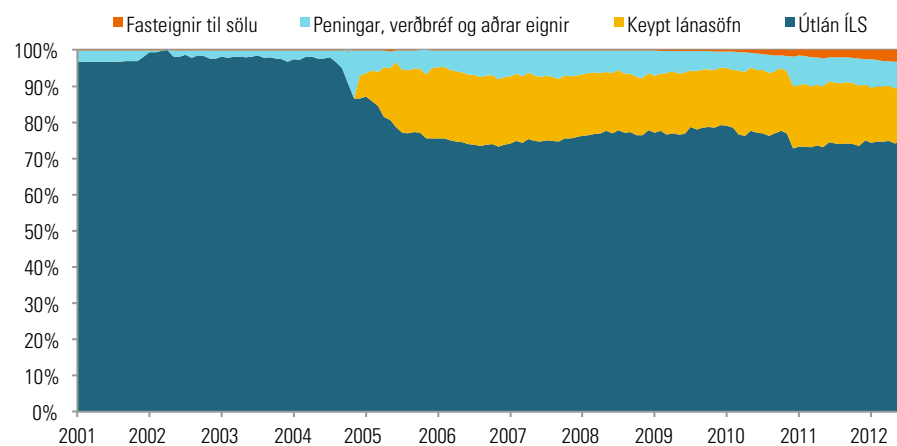
Peningastefnan var ekki nógu aðhaldssöm á árunum 2003 til 2007. Sífelld biðu seðlabankastjórar aðhaldsaðgerða hins opinbera en þær komu ekki. Vaxtaákvæðanir tóku of mikið mið af gengisþróun og var brugðist við henni á ósamhverfan hátt. Kaupmætti var því einnig haldið uppi með peningastefnunni. Seðlabankinn reyndi að viðhalda ójafnvæginu sem skapaðist vegna hágengisins vegna hræðslu við verðbólguþot þegar leiðrétting gengisins kæmi fram.

Lækkun bindiskyldu 2003 án mótvægisáðgerða til að draga úr peningamagni leiddi til útlánavaxtar í bankakerfinu. Athugasemdalaus sjálfsafgreiðsla bankanna á lausafé í Seðlabankanum, þ.e. útgáfa svo kallaðra ástarbréfa, viðhélt útlánavexti þeirra.

Innstreymi erlends áhættufjármagns var eftirlits- og hömlulaust og endaði að miklu leyti í útlánavexti bankanna. Það átti stóran þátt í hækkun eignaverðs, þar á meðal fasteingaverðs.

Aukin velta á fasteignamarkaði og hækkun íbúðaverðs á árunum 2004 til 2007 á sér ýmsar skýringar. Kaupmáttur óx, landsmönnum fjölgaði hratt (einkum þeim sem voru á vinnualdri), og fjölskyldumynstur breyttist. Fasteignaskattar lækkuðu á helstu

Mynd 4. 59 Samsetning eignasafns Íbúðalánasjóðs, desember 2001 – maí 2012



Heimild: Íbúðalánasjóður.



þéttbýlisstöðum. Mestu skipti þó aukið aðgengi að lánsfé og aukið framboð lána með lægri greiðslubyrði en áður. Að því leyti sem þetta aukna framboð kom frá bönkum var algerlega nauðsynlegt að ríkið drægi sig út af markaðnum.

Íbúðalánasjóður brást aftur á móti við með þveröfugum hætti. Lánshlutfall og lánsupphæðir voru hækkaðar hraðar en áformað var í upphafi og sjóðurinn leitaði leiða til að lækka vexti á útlánum enn frekar en áður. Þá breyttist eignasamsetning sjóðsins verulega. Í stað þess að vera íbúðalánabanki varð hann að ríkisreknum fjárfestingarbanka. Stór hluti útlána sjóðsins var greiddur upp og fjármagninu var ekki ráðstafað til þess að draga úr umsvifum Íbúðlánasjóðs heldur var blásið til sóknar. Áhættustýring sjóðsins virðist ekki hafa snúist um að draga úr áhættu heldur að hámarka ávöxtun. Íbúðlánasjóður tók meðal annars að sér að fjármagna íbúðalán bankanna, sem voru að keppa við hann, og sparisjóða.

Svo virðist sem að þær breytingar sem voru gerðar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs hafi gert hann algerlega berskjaldaðan fyrir samkeppni þótt ítrekað hafi verið bent á það áður en breytingunum var hrundið í framkvæmd að samkeppni myndi aukast á markaðnum og að bankarnir stefndu að því að stækka íbúðalánasöfn sín. Það var ekki nóg með að efnahagsstefnan kynnti undir þenslu og peningastefnan styddi við vöxt bankanna, heldur tók Íbúðalánasjóður jafnframt upp á því að fjármagna íbúðalán þeirra og styrkja þá þannig í samkeppni við sig sjálfan; samkeppni sem tryggt hafði verið með breytingum á fjármögnun sjóðsins að hann myndi ekki ráða við.

## 5. Þróun löggjafar

### 5.1 Stjórnsýsluleg staða Húsnæðisstofnunar/Íbúðalánasjóðs

Fyrsta aðdragandann að stofnun Húsnæðisstofnunar ríkisins má finna í *lögum nr. 44/1946, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum*. Í þessari löggjöf voru felld saman gildandi lög um verkamannabústaði, sem fyrst voru samþykkt á Alþingi árið 1929 og lög um byggingarsamvinnufélög, sem fyrst voru samþykkt 1932, auk þess sem ný ákvæði um frumkvæði sveitarfélaga við útrýmingu heilsuspillandi húsnæðis komu til sögunnar.

Í rauninni var um að ræða lög sem tóku til sértækra aðgerða, þ.e. til byggingar verkamannabústaða, til starfsemi byggingarsamvinnufélaga og til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis. Í lögnum var ekki kveðið á um neinn sérstakan framkvæmdaðila af hálfu hins opinbera við að hrinda þeim í framkvæmd. Þess má þó geta að þetta ár, 1946, fluttu þingmenn Sósíalístaflokksins, eins þeirra flokka sem aðild áttu að Nýsköpunarstjórninni svonefndu er þá var við völd, frumvarp um stofnun Byggingarmálastofnunar ríkisins. Sumt í því frumvarpi minnir á atriði sem síðar birtust í löggjöf um Húsnæðismálastofnun ríkisins og Húsnæðisstofnun ríkisins.

Almennar lánveitingar til íbúðabygginga eða íbúðakaupa voru á þessum árum í höndum Veðdeildar Landsbanka Íslands en voru orðnar mjög litlar að umfangi er hér var komið sögu.

Árið 1952 kom svo til sögunnar beinn forveri Húsnæðismálastofnunar ríkisins, Lánadeild smáíbúða. Lagaákvæði um hana voru sett sem viðbótarákvæði við lögin frá 1946 um byggingu íbúðarhúsnæðis í kaupstöðum og kauptúnum, sem áður var getið.<sup>1</sup> Lánadeild smáíbúða veitti m.a. lán til byggingar smáíbúðahverfisins í Reykjavík en sumarið 1954 var skipuð nefnd er vinna skyldi að gerð frumvarps um viðtækari aðgerðir hins opinbera á sviði húsnæðismála. Afraksturinn var lög nr. 55/1955, *um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða*. Í athugasemdum með frumvarpinu var vísað til tilvistar sérstakra opinberra stofnana erlendis sem sinntu húsnæðismálum. Þó var einungis lagt til að stofna húsnæðismálastjórn en ekki sérstaka stofnun. Frumvarpið gerði ráð fyrir þremur mönnum í húsnæðismálastjórn en í hinum samþykktu lögum var kveðið á um fimm fulltrúa. Stjórnin skyldi skipuð af ríkisstjórninni til sex ára í senn. Veðdeild Landsbanka Íslands, sem starfað hafði frá árinu 1900, var falin hin bankatæknilega hlið lánveitinganna og kveðið á um að veðdeildin ásamt húsnæðismálastjórn mynduðu saman það sem kallað var hið opinbera veðlánakerfi. Einn af stjórnarmönnum húsnæðismálastjórnar skyldi vera tilnefndur af veðdeildinni. Hést sú skipan allt til ársins 1980. Í athugasemd um 1. grein frumvarpsins sagði svo:

„Áður er að því vikið, að húsnæðismálin séu ein þýðingarmestu vandamál þjóðfélagsins. Í mörgum öðrum löndum eru sérstakar opinberar stofnanir, sem sinna húsnæðismálunum. Lagt er til, að sett verði á stofn sérstök stjórn, skipuð þremur mönnum, sem annist þetta mál, og nefnist hún húsnæðismálastjórn. Það virðist eðlilegt, að ríkisstjórnin skipi húsnæðismálastjórnina. Gert er ráð fyrir, að skipunartími nefndarmanna sé alllangur eða 6 ár, svo að sem mest festa megi verða í störfum hennar. Það er samkomulag við Landsbanka Íslands um það, að einn stjórnarmanna verði skipaður eftir tilnefningu bankans.“

Í raun mátti líta á hina fyrstu húsnæðismálastjórn sem eins konar framkvæmdanefnd um húsnæðisstefnu stjórnvalda. Starf hennar beindist fyrst og fremst að því að úthluta mjög takmörkuðum lánnum og voru það tveir stjórnarmenn sem sátu við það að loknum eigin vinnutíma að taka á móti umsóknum, ræða við umsækjendur og úthluta lánnum.

1. Lög nr. 27/1952. Með viðbótinni um Lánadeild smáíbúða voru lögin síðan gefin út í einni heild sem lög nr. 36/1952, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsnæðis í kaupstöðum og kauptúnum.

Hinn mjói vísir húsnæðismálastjórnar byrjaði þó fljótt að vaxa og dafna. Þegar árið 1956 lagði þáverandi vinstri stjórn fram frumvarp til laga um húsnæðismálastofnun, byggingarsjóð ríkisins, sparnað til íbúðabygginga o.fl., sem varð að lögum nr. 42/1957. Lögin kveða, eins og nafnið bendir til, á um stofnun sérstakrar húsnæðismálastofnunar, stofnun byggingarsjóðs ríkisins og stofnun skyldusparnaðarkerfis ungs fólks.

Starfsfólk Húsnæðismálastofnunar ríkisins var ekki margt í byrjun, en það samanstóð af skrifstofufólki við lánaafgreiðslu, sem fulltrúar í húsnæðismálastjórn, nú kjörnir af Alþingi til þriggja ára í senn, komu einnig að í ríkum mæli. Þá var stofnuð teiknistofa og sömuleiðis útheimti skyldusparnaðarkerfið mannafla.

Næstu ár og áratugi eflidist og styrktist starf Húsnæðismálastofnunar ríkisins stöðugt og staða hennar í húsnæðismálum landsmanna varð æ sterkari. Ótvírætt má segja að þetta hafi verið á kostnað æðstu yfirstjórnar húsnæðismála sem var í höndum félagsmálaráðuneytisins sem stofnað hafði verið formlega árið 1946.<sup>2</sup> Tiltölulega lítið af starfskröftum ráðuneytisins fór lengst af til þess að sinna húsnæðismálum og sneri verksvið þess fyrst og fremst að eftirlits- og löggjafarhlutverki. Húsnæðismálastofnun ríkisins (Húsnæðisstofnun ríkisins eftir 1980) gegndi á hinn bóginn stöðugt margþættara lykilhlutverki við stefnumótun á sviði húsnæðismála. Þar má nefna framkvæmd samkomulaga aðila vinnumarkaðarins 1964 og 1965, sem fólu í sér veigamiklar aðgerðir í húsnæðismálum, og bar þar hæst lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins til byggingar 1.250 íbúða í Breiðholtshverfi í Reykjavík. Árið 1970 var Byggingarsjóður verkamanna færður undir hatt Húsnæðismálastofnunar ríkisins og má þar segja að sé að finna upphafið að stöðugum vexti hins félagslega íbúðalánakerfis næstu áratuginna. Sama ár fékk Húsnæðismálastofnun ríkisins einnig heimild til þess að veita lán til kaupa almennings á eldri íbúðum sem markar upphaf þess ferlis sem á tíunda áratugnum leiddi til umbreytingar Húsnæðisstofnunar úr byggingarlánastofnun í fasteignalánastofnun.

Árið 1973 kom til sögunnar áætlun opinberra aðila um byggingu 1.000 leiguíbúða á landsbyggðinni og skyldi fjármögnun þess verkefnis vera á könnu Byggingarsjóðs ríkisins. Þá má geta jarðeldanna í Vestmannaeyjum er hófust 1973 og kölluðu á lánveitingar Húsnæðismálastofnunar. Tilkoma verkamannabústaðakerfisins í höndum Húsnæðismálastofnunar ríkisins, svo og leiguíbúðaáætlunin, kölluðu á sífellt meira tæknilegt eftirlit af hálfu stofnunarinnar, til viðbótar við starfrækslu teiknistofunnar sem áður er getið. Þessi hlið á starfsemi stofnunarinnar varð síðan til þess að komið var á fót sérstakri tæknideild árið 1974. Löggjöfin um starf stofnunarinnar varð einnig stöðugt margþættari; fyrstu lögin um Húsnæðismálastjórn voru alls 16 greinar en lög nr. 51/1980, um Húsnæðisstofnun ríkisins, voru samtals 79 greinar.

Í fyrrgreindum lögum nr. 51/1980 var því einnig í fyrsta sinn slegið föstu, í 2. gr. laganna, að Húsnæðisstofnun ríkisins væri sjálfstæð ríkisstofnun er lyti sérstakri stjórn, þ.e. húsnæðismálastjórn. En þrátt fyrir að vera sjálfstæð ríkisstofnun með sérstaka stjórn, heyrði stofnunin, samkvæmt sömu grein, engu að síður undir félagsmálaráðuneytið. Í lögnum var einnig í fyrsta sinn kveðið á um skiptingu stofnunarinnar í þrjár deildir, lánadeild, félagsíbúðadeild og tæknideild. Með lögnum varð einnig sú breyting á skipan húsnæðismálastjórnar að seta fulltrúa Veðdeildar Landsbankans, sem haldist hafði allar götur frá stofnun húsnæðismálastjórnar árið 1955, var felld niður. Hins vegar komu nú inn í lögin ákvæði um tilnefningu tveggja fulltrúa Alþýðusambands Íslands í húsnæðismálastjórn. Á næstu árum jukust áhrif verkalyðshreyfingarinnar á þróun húsnæðiskerfisins sem birtust ekki síst í mikilli aukningu lána hjá Byggingarsjóði verkamanna og vaxandi byggingastarfsemi á vegum stjórnar verkamannabústaða í fjölda sveitarfélaga.

Starfsgrundvöllur Húsnæðisstofnunar breyttist einnig verulega eftir að full verðtrygging húsnæðislána var tekin upp árið 1979 og styrkti mjög stöðu hinna tveggja lánasjóða stofnunarinnar til lengri tíma lítið. Til skamms tíma átti verðtryggingin hins vegar þátt í því að hrina greiðsluferfiðleika vegna húsnæðislána reið yfir landsmenn á fyrri hluta níunda áratugarins. Við því var brugðist með því að greiða út viðbótarlán úr Byggingarsjóði

2. Embætti félagsmálaráðherra var þó komið á fót árið 1939, þegar Stefán Jóhann Stefánsson var fyrstur ráðherra titlaður svo, en sérstök stjórnardeild félagsmálaráðuneytisins var ekki stofnsett fyrr en árið 1946. Sjá Agnar Kl. Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, fyrra bindi, bls. 371-379.

ríkisins við öll lán er veitt höfðu verið 1982 og 1983. Þetta reyndist vera upphaf að enn einni viðbótinni við starfssvið Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.e. skipulegri aðstoð við lántakendur í greiðsluerfiðleikum sem fest var í sessi með stofnun Ráðgjafarstöðvar innan vébanda Húsnæðisstofnunar árið 1985.

Niundi áratugurinn einkenndist af því að húsnæðismál urðu mjög áberandi í almenntri þjóðfélagsmæðu í landinu. Húsnæðisvandi fjölmargra fjölskyldna var í brennidepli á hinum svonefndu misgengisárum á fyrri hluta áratugarins og kröfur um endurbætt húsnæðiskerfi hlutu mikinn hljómgrunn.

Þessum kröfum var svarað með áhrifaríkum hætti af aðilum vinnumarkaðarins sem lögðu fram tillögur í kjarasamningum árið 1986 um fullskapað nýtt húsnæðislánakerfi sem stórauka myndi lánveitingar Húsnæðisstofnunar, einkum lán til íbúðakaupa á almennum fasteignamarkaði. Tillögur aðila vinnumarkaðarins urðu síðan grundvöllur stjórnarfrumvarps um nýtt húsnæðislánakerfi sem samþykkt var sem lög frá Alþingi vorið 1986. Í meðförum Alþingis bættist m.a. við ákvæði um breytta skipan stjórnar þannig að samkvæmt 1. gr. laga nr. 54/1986 orðaðist 1. málsl. 1. mgr. 4. mgr. laga nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985, þannig: „Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins, húsnæðismálastjórn, skipa 10 menn, sjö kjörnir hlutbundinni kosningu af sameinuðu Alþingi að afstöðnum almennum Alþingiskosningum, tveir skipaðir af félagsmálaráðherra eftir tilnefningu Alþýðusambands Íslands og einn eftir tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands.“<sup>3</sup> Meirihluti ríkisstjórnarflokkanna í húsnæðismálastjórn myndaði traust bakland við framkvæmd hinna nýju húsnæðislaga sem varð enn traustara við tilvist þriggja fulltrúa aðila vinnumarkaðarins í stjórninni.

Lánakerfið, sem opnað hafði verið 1986, var hins vegar mjög gagnrýnt af stjórnarandstöðunni, einkum að því leyti að langur biðtími gæti fljótlega myndast eftir lánunum og bent var á brotalamir við fjármögnun kerfisins. Áberandi í hópi gagnrýnendanna var Jóhanna Sigurðardóttir, þingmaður Alþýðuflokksins. Eftir alþingiskosningarnar vorið 1987 stefndi fljótlega í það að Alþýðuflokkurinn myndi setjast í ríkisstjórn og komið gæti til togstreitu milli nýrrar ríkisstjórnar og húsnæðismálastjórnar, einkum ef Jóhanna Sigurðardóttir yrði þar félagsmálaráðherra en félagsmálaráðuneytið og Húsnæðisstofnun höfðu um nokkurt skeið verið ósammála um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Að sögn Sigurðar E. Guðmundssonar, er gegndi stöðu framkvæmdastjóra Húsnæðisstofnunar ríkisins 1971–1998, taldi hann og húsnæðismálastjórn rétt á þessu stigi að láta gera úttekt á stjórnsýslulegri stöðu stofnunarinnar. Var leitað til Lagastofnunar Háskóla Íslands um þetta erindi, með bréfi frá húsnæðismálastjórn, dags. 9. júní 1987. Lagastofnun skilaði álitargerð, dags. 28. ágúst 1987, sem var send félagsmálaráðuneytinu þar sem Jóhanna Sigurðardóttir hafði tekið við embætti félagsmálaráðherra þann 8. júlí s.á. í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks, undir forystu Þorsteins Pálssonar.

Meginniðurstaða álitargerðar Lagastofnunar var sú, að Húsnæðisstofnun ríkisins teldist að öllu verulegu leyti til sjálfstæðra stjórnsýsluhafa. Hún væri sjálfstæð lögpersóna og ætti því sjálfstæða aðild að dómsmáli. Ekki væri um að ræða venjulegt stjórnsýslusamband milli ráðherra og Húsnæðisstofnunar; hún bæri ekki ábyrgð gagnvart ríkisstjórninni í heild og þyrfti ekki að taka við starfsfyrirmælum frá fagráðherranum en hefði hins vegar venjulega upplýsingaskyldu gagnvart honum og Alþingi. Venjulegt kærusamband samkvæmt stjórnsýslurétti væri ekki á milli húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðherra. Þá hefði húsnæðismálastjórn ein algert forræði á lánveitingum og endanlegt úrskurðarvald í þeim efnum; sá þáttur líktist starfsemi fjárfestingarsjóða og banka. Vegna sjálfstæðis Húsnæðisstofnunar væri hin pólitíska ábyrgð ráðherra vegna hennar gagnvart Alþingi mun takmarkaðri en almennt gerðist um stofnanir á miðstjórnarstigi sem undir hann heyrðu.

3. Þetta var rökstutt þannig í nefndaráliti meirihluta félagsmálanefndar Alþingis: „Eðlilegt þykir að þessu samkomulagi sé fylgt eftir með því að breyta nokkuð stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins. Lögum samkvæmt eru tveir stjórnarmenn tilnefndir af Alþýðusambandi Íslands en hér er gert ráð fyrir að enn fremur verði einn skipaður eftir tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands. Það er gert með hliðsjón af þeirri nauðsyn að tryggja verður undanbragðalaus aðild lífeyrissjóðanna að húsnæðislánakerfinu. Út frá sömu forsendum er líka eðlilegt að aðilum vinnumarkaðarins verði gert kleift að fylgjast með því að framkvæmd laganna verði í samræmi við samkomulagið um húsnæðismálin.“

Fljótlega eftir að ný ríkisstjórn hafði sest að völdum lýsti félagsmálaráðherra yfir því að lánakerfið frá 1986 gengi ekki upp og að það stefndi í áralangan biðtíma eftir lánnum umsækjenda. Hófst fljótt vinna á vegum ráðherra við að breyta fyrirkomulagi almennra húsnæðislána sem leiddi til þess að í lok ársins 1989 var húsbrefakerfið tekið upp í stað 1986-kerfisins. Ljóst var að ráðherra naut ekki stuðnings meirihluta fulltrúa húsnæðismálastjórnar við þessar breytingar sem m.a. voru gerðar í andstöðu við þá þrjá fulltrúa frá aðilum vinnumarkaðarins, höfundum 1986-kerfisins, er sæti áttu í húsnæðismálastjórn.

Þann 27. janúar 1988 leitaði félagsmálaráðuneytið til Ragnars Aðalsteinssonar hæstaréttarlögmanns og óskaði þess að hann gerði lögfræðilega athugun á stöðu, valdsviði og ábyrgð Húsnæðisstofnunar ríkisins og húsnæðismálastjórnar. Ragnar skilaði álitinu, dags. 7. mars 1988, til ráðuneytisins. Meginniðurstaða hans var sú, líkt og Lagastofnunar, að yfirstjórn Húsnæðisstofnunar væri í höndum húsnæðismálastjórnar en þó með viðtækum takmörkunum sem fælust m.a. í ítarlegum lagareglum sem veittu lítið svigrúm svo og ákvæðum reglugerða sem ráðherra setti. Þá hefði ráðherra eftirlit með starfrækslu stofnunarinnar og gæti lagt fyrir stjórnina að fjalla um mál sem ekki væri getið sérstaklega í lögnum.

Niðurstöðum beggja skýrslanna verður einnig lýst þannig að sjálfstæði Húsnæðisstofnunar væri verulegt eða mjög mikið og að það væri einungis með setningu laga og reglugerða sem áhrif ráðherra kæmu fram. Húsnæðismálastjórn hefði hins vegar nær algjört forræði í málefnum stofnunarinnar, þar með talið varðandi útlán, að undanskildum vaxtaákvörðunum.

Í framhaldi af þessu voru framangreindar niðurstöður Lagastofnunar Háskólans og Ragnars Aðalsteinssonar sendar Ríkisendurskoðun. Í bréfi hennar, dags. 3. nóvember 1988, til félagsmálaráðherra segir m.a.: „Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að sú skipan sem nú gildir sé óæskileg þar sem ekki er nógu tryggt að saman fari á einni hendi vald og ábyrgð sem er skilyrði fyrir árangursríkri og skilvirkri stjórnun. Því telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að settar séu skýrari reglur sem eyði þeim vafaatriðum sem upp koma varðandi yfirstjórn þessa málaflokks.“ Tveir embættismenn, Berglind Ásgeirsdóttir og Halldór Árnason, ásamt Ragnari Aðalsteinssyni, unnu eftir þetta tillögur um breytt fyrirkomulag þessara mála. Stjórnarfrumvarp byggt á vinnu þeirra var síðan lagt fram á Alþingi í febrúar 1991.

Samkvæmt frumvarpinu yrði sú breyting á að í stað orðanna „sjálfstæð ríkisstofnun“ um Húsnæðisstofnun stæði eftirleiðis aðeins „ríkisstofnun“. Þá var lögð til sú breyting að fulltrúum í húsnæðismálastjórn yrði fækkað úr tíu í fimm og allir fulltrúar aðila vinnumarkaðarins hyrfu úr stjórninni. Af fimm stjórnarmönnum skyldu fjórir kosnir af sameinuðu Alþingi að afstöðnum almennum alþingiskosningum og einn skipaður af félagsmálaráðherra án tilnefningar og skyldi hann vera formaður húsnæðismálastjórnar. Þá skyldi framkvæmdastjóri Húsnæðisstofnunar skipaður til 6 ára í senn og einnig skyldi ráðherra skipa skrifstofustjóra stofnunarinnar. Um þessar mannráðningar skyldi ráðuneytið leita umsagnar húsnæðismálastjórnar. Frumvarpið gerði einnig ráð fyrir því að brott féllu ákvæði gildandi laga um hlutverk húsnæðismálastjórnar við mörkun meginstefnu í málefnum Húsnæðisstofnunar og byggingarsjóðanna tveggja. Í athugasemdum við frumvarpið sagði svo:

„Með breytingartillögum þessum er leitast við að ná þeim markmiðum að gera stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins skilvirkari, koma í veg fyrir hagsmunaárekstur í meðferð stjórnvaldsins og að unnt verði að ráðstafa væntanlegum fjárframlögum úr ríkissjóði til húsnæðismála langt fram í tímann og binda þannig hendur fjárveitingavaldsins. Þá er leitast við að auka tengsl húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðherra með því að kveða á um að ráðherra skipi formann stjórnarinnar án tilnefningar og skipunartími formannsins skuli vera starfstími ráðherra. Nýjum ráðherra er með þessum hætti gert kleift að skipa nýjan formann húsnæðismálastjórnar í upphafi starfstíma síns. Vart verður um það deilt að í raun bera umræður á Alþingi það með sér að þingmenn telja félagsmálaráðherra bera ábyrgð á framkvæmd húsnæðismálastefnunnar á hverjum tíma. Þeir ráðherrar, sem með húsnæðismál hafa farið, hafa sætt gagnrýni fyrir framkvæmdir á þessu

sviði, sem umdeilanlegt er hvort voru innan valdmarka ráðherra. Hér er því lagt til að valdmörk ráðherra og húsnæðismálastjórnar verði skýrari en verið hefur og lögð á það áhersla að rétt sé að valdið sé hjá þeim sem ábyrgðina bera.“

Frumvarpið varð aldrei útrætt og því ekki afgreitt sem lög á þinginu 1990–1991 sem var síðasta þing fyrir alþingiskosningar og þing rofið innan mánaðar frá því að það var lagt fyrir Alþingi.

Eftir þingkosningar í apríl 1991 mynduðu Sjálfstæðisflokkur og Alþýðflokkur saman ríkisstjórn og gegndi Jóhanna Sigurðardóttir áfram embætti félagsmálaráðherra í hinni nýju ríkisstjórn.

Í desember 1992 var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um Húsnæðisstofnun sem var að mestu samhljóða framangreindu frumvarpi hvað varðaði tillögur um breytingar á stjórnarsýslulegri stöðu stofnunarinnar. Að auki voru í frumvarpinu tillögur um að hönnunarhluti tæknideildar stofnunarinnar og skyldusparnaðarkerfið yrðu lögð niður.

Talsvert miklar umræður urðu um málið á Alþingi er það kom til lokaafgreiðslu í maíbyrjun 1993. Í þingfréttum Morgunblaðsins var málflutningur félagsmálaráðherra dreginn saman með eftirfarandi hætti:

„Félagsmálaráðherra sagði vera ljóst að í gegnum árin hefði ýmis ágreiningur verið vegna sjálfstæðis stofnunarinnar. Ráðherrann nefndi nokkur dæmi, s.s. að félagsmálaráðherra hefði ekki verið látinn vita um gjaldtökur hjá Húsnæðisstofnun. Einnig hefði verið ágreiningur um vaxtabreytingar. Ráðherra lét líka í ljós vanþóknun á því að „stjórn einnar ríkisstofnunar“ sendi fram hjá ráðuneytinu óskir um viðbótarútgjöld svo næmi hundruðum milljóna króna, að opna nýja lánaflokka, og bæta kjör á ákveðnum lánaflökki. „Án þess að gera grein fyrir hvar eigi að fá pening í það og án þess að ráðuneytið hafi hina minnstu vitneskju um,“ sagði félagsmálaráðherra. Ráðherrann sagði einnig að ráðuneytið hefði verið „hundsáð“ vegna þess að það hefði óskað eftir upplýsingum um kostnað við að opna þennan lánaflokk. Ráðuneytið hefði ekki verið virt viðlits heldur send beidni beint til félagsmálanefndar um að opna slíkan málaflökk. Félagsmálaráðherra sagði einnig að það hefði gengið erfiðlega að fá upplýsingar um hvaða þóknanir væru teknar fyrir ýmis nefndarstörf hjá Húsnæðisstofnun. Þá hefði gengið erfiðlega að fá upplýsingar hjá stofnuninni til þess að unnt hefði verið að vinna markvisst að þeim sparnaði sem fjárlög kvæðu á um og hefði þurft að sitja marga fundi með yfirmönnum stofnunarinnar til að fá samvinnu.“<sup>4</sup>

Litlar breytingar urðu á frumvarpinu í meðförum þingsins og veigamest sú að stjórnarmenn skyldu vera sjö en ekki fimm eins og frumvarpið gerði ráð fyrir (sjá lög nr. 61, 19. maí 1993). Að þessu sinni náðu fyrirhugaðar breytingar á stjórnarsýslustöðu Húsnæðisstofnunar fram að ganga, svo og ákvæðin um lokun hönnunardeildar og endalok skyldusparnaðarinnar, hvort tveggja atriði sem fyrst voru sett í lög er Húsnæðismálastofnun ríkisins var stofnsett árið 1957. Þessi umræddu lög eru nr. 61 frá 19. maí 1993. Varðandi stjórnarsýslulega stöðu stofnunarinnar var gerð sú orðalagsbreyting að í stað: „Húsnæðisstofnun ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið“ (sbr. t.d. 2. gr. laga nr. 51/1980) kom (sbr. 2. gr. laganna): „Húsnæðisstofnun ríkisins er ríkisstofnun er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra sem fer með yfirstjórn húsnæðismála.“ Ný húsnæðismálastjórn, sem samanstóð af sjö manns í stað tíu áður, var kosin á Alþingi vorið 1993, þ.e. á miðju kjörtímabili. Stöðugildum hjá Húsnæðisstofnun fækkaði um 13,5 eftir breytingarnar á deildaskiptingu hennar og vegna þess að ekki var ráðið að nýju í stöður starfsmanna er hætt höfðu vegna aldurs.<sup>5</sup>

Hinn 12. ágúst 1993 voru lög um Húsnæðisstofnun ríkisins með orðnum breytingum, m.a. með lögum nr. 61/1993, gefin út sem samfelld heildarlög, þ.e. lög nr. 97/1993. Alls voru greinar laganna orðnar 114, þrátt fyrir að kaflar um skyldusparnað og um hönnunardeild hefðu horfið úr lögnum fyrr á árinu.

4. Morgunblaðið, Samstarfsörðuleikar félagsmálaráðherra og Húsnæðisstofnunar, 6. maí 1993. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?issId=125531&pageId=1784766&lang=is&q=f%E9lagsm%E1lar%E1%F0herra](http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=125531&pageId=1784766&lang=is&q=f%E9lagsm%E1lar%E1%F0herra)

5. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1993, bls. 10.

Formlegar breytingar á stjórnarsýslulegri stöðu Húsnæðisstofnunar við lagabreytingarnar 1993 höfðu að líkindum minni þýðingu en búast hefði mátt við. Sá ráðherra er beitt hafði sér fyrir breytingunum, Jóhanna Sigurðardóttir, hvarf úr embætti aðeins um einu ári eftir að þær tóku gildi. Hvorugur tveggja arftaka hennar úr röðum þingmanna Alþýðuflokksins átti í neinum átakakenndum samskiptum við húsnæðismálastjórn eða Húsnæðisstofnun ríkisins þá samanlagt níu mánuði sem embættistími þeirra varði.

Hið pólitíska umhverfi stofnunarinnar breyttist mjög um miðjan tíunda áratuginn. Þetta kom ekki síst fram í tíðum mannskiptum í sæti félagsmálaráðherra, því Jóhanna Sigurðardóttir sagði sig úr ríkisstjórn í júní 1994 og við tók Guðmundur Árni Stefánsson sem sagði af sér sem ráðherra í nóvember s.á. Tók þá Rannveig Guðmundsdóttir við embætti félagsmálaráðherra og gegndi því uns Páll Pétursson leysti hana af hólmi í apríl 1995, eftir að Framsóknarflokkurinn hafði myndað ríkisstjórn með Sjálfstæðisflokknum að afloknum alþingiskosningum fyrir í þeim mánuði. Páll átti eftir að sitja lengur í embætti félagsmálaráðherra en nokkur annar ráðherra til þessa, samfleytt átta ár.<sup>6</sup>

Páll boðaði strax þær breytingar, sem festar voru í málefнасamning nýrrar ríkisstjórnar, að flytja skyldi hið almenna húsnæðislánakerfi til bankanna. Ljóst var því að búast mátti við miklum breytingum á stöðu og starfsháttum Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Afar viðtækt undirbúningsstarf sérfræðinga, embættismanna og stjórnmalamanna leiddi til þess að ítarlegt *frumvarp til laga um húsnæðismál* var ekki lagt fyrir Alþingi fyrir en í mars 1998, nær þremur árum eftir stjórnarskiptin 1995. Tvö mikilvægustu atriði frumvarpsins voru lokun félagslega eignaríbúðakerfisins og umbreyting Húsnæðisstofnunar ríkisins í nýja lánastofnun, Íbúðalánasjóð. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 28. maí 1998 og tóku lögin, nr. 44/1998, gildi 1. janúar 1999.

Að nýju var tekið upp ákvæði um sjálfstæða ríkisstofnun, sbr. 2. mgr. 4. gr.: „Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir félagsmálaráðherra.“ Um þetta sagði í athugasemd með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 44/1998:

„Til þess að annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála í umboði ráðherra er gert ráð fyrir stofnun Íbúðalánasjóðs, sem verði sjálfstæð ríkisstofnun. Með sjálfstæðri ríkisstofnun er vísað til þeirra almennu reglna sem gilda um samband æðra og lægra stjórnvalds og um heimildir æðra stjórnvalds til afskipta af einstökum málum. Ekki er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra hafi afskipti af starfsemi sjóðsins, nema með setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Þrátt fyrir þetta felst þó ekki takmörkun á rétti félagsmálaráðherra sem yfirstjórnanda húsnæðismála til þess að krefja sjóðinn um upplýsingar og gögn um málefni sjóðsins, þar á meðal um einstök mál. Sú staðreynd að sjóðurinn skuli vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum takmarkast að sjálfsögðu af því sem fram kemur í einstökum greinum frumvarpsins og þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem kunna að verða gefin á grundvelli þeirra.“

Húsnæðismálastjórn hafði frá 1957 verið kjörin á Alþingi og síðan skipaði félagsmálaráðherra formann úr hópi stjórnarmanna sem höfðu verið á bilinu þrír til tíu. Um stjórn Íbúðalánasjóðs segir í 7. gr. laga nr. 44/1998: „Félagsmálaráðherra skipar stjórn Íbúðalánasjóðs til fjögurra ára í senn. Stjórnina skipa fimm menn og jafnmargir til vara. Félagsmálaráðherra skipar formann og varaformann úr hópi stjórnarmanna en stjórn sjóðsins skiptir að öðru leyti með sér verkum. Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna.“

Í 1. gr. laga nr. 84/2012 um breytingu á lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.) segir: „7. gr. laganna orðast svo: Eftir hverjar alþingiskosningar skipar ráðherra fimm fulltrúa og jafnmarga til vara í stjórn Íbúðalánasjóðs til fjögurra ára í senn. Þó skulu formaður og varaformaður stjórnar, sem ráðherra skipar úr hópi stjórnarmanna, skipaðir til jafnlengdar embættistíma þess ráðherra sem skipar. Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna[...]“

Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að framangreindum lögum segir um 1. gr. :

6. Jóhanna Sigurðardóttir á þó lengstan heildartíma sem félagsmálaráðherra, þar sem hún gegndi embættinu einnig í ríkisstjórn Geirs Haarde, frá maí 2007 til loka janúar 2009.

„Lagt er til að stjórn Íbúðalánasjóðs verði skipuð þegar að loknum hverjum alþingiskosningum. Er þetta lagt til þar sem mikilvægt þykir að traust ríki milli ráðherra og stjórnar sjóðsins í ljósi hlutverks stjórnarinnar en henni er meðal annars ætlað að vera ráðgefandi fyrir ráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum, sbr. 4. gr. laganna. Í því sambandi ber einkum að líta til þess að ætla má að húsnæðisstefna stjórnvalda á hverjum tíma verði eðli máls samkvæmt að vera í samræmi við efnahagsleg markmið hlutaðeigandi stjórnvalda sem og peningastefnu Seðlabanka Íslands. Þykir því jafnframt mikilvægt að formaður stjórnarinnar sem og varaformaður séu skipaðir til jafnlengdar embættistíma þess ráðherra er skipar þá. Ekki eru lagðar til breytingar á lengd skipunartíma annarra fulltrúa í stjórn Íbúðalánasjóðs sem verður eftir sem áður fjögur ár en ætla má að slíkt fyrirkomulag tryggji ákveðinn stöðugleika í stjórn sjóðsins[...]“

Athygli vekur að lögfest var að nýju það, sem gildi samkvæmt lögum nr. 61/1993 en hafði verið fellt brott með lögum nr. 44/1998 um Íbúðalánasjóð, að formaður og varaformaður skuli vera skipaðir til jafnlengdar embættistíma þess ráðherra sem skipar þá.

Hér verða rakin lagaákvæði sem varða grundvallaratriði um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins/Íbúðalánasjóðs:

Lög nr. 55/1955, 1. gr.: „Setja skal á stofn húsnæðismálastjórn sem heyrir undir félagsmálaráðuneytið.“

Lög nr. 42/1957, 1. gr.: „Setja skal á stofn húsnæðismálastofnun ríkisins. Hún heyrir undir félagsmálaráðuneytið.“

Lög nr. 30/1970, 1. gr.: „Húsnæðismálastofnun ríkisins heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Húsnæðismálastjórn veitir stofnuninni forstöðu.“

Lög nr. 51/1980, 2. gr.: „Húsnæðisstofnun ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið.“

Lög nr. 97/1993, 2. gr.: „Húsnæðisstofnun ríkisins er ríkisstofnun er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra sem fer með yfirstjórn húsnæðismála.“

Lög nr. 44/1998, 4. gr.: „Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra.“

Tafla 5.1 Yfirlit um þróun stofnunar húsnæðismála 1955–2012

Stofnun	Húsnæðis- málastjórn	Húsnæðis- málastofnun	Húsnæðis- málastofnun	Húsnæðis- stofnun	Húsnæðis- stofnun	Íbúðalánasjóður	Íbúðalánasjóður
Ár	1955	1957	1970	1980	1993	1999	2012
Lög nr.	55/1955	42/1957	30/1970	51/1980	97/1993	44/1998	84/2012
Stjórn kosin/skipuð af	Ríkisstjórn	Sameinuðu Alþingi (4)	Sameinuðu Alþingi (7)	Sameinuðu Alþingi að afst. kosn. (7)	Alþingi, eftir hverjar kosningar	Ráðherra	Ráðherra, eftir hverjar alþkosn.
Kjör-/skipunar-/tímabil stjórnar	6 ár	3 ár	4 ár	Mest 4 ár	Óbreytt	4 ár	Óbreytt
Fjöldi stjórnarmanna skv. lögnum	5 (1 Vd. Lí)	5 (1 Vd. Lí)	8 (1 Vd. Lí)	9 (2 ASÍ)	7	5	Óbreytt
Hver skipar framkvæmdastjóra?	.	Félagsmálarh. að fengnum tillögum húsn.málastjórnar	Óbreytt	Óbreytt	Félagsmrh.	Stjórn, til 5 ára	Óbreytt (forstj. í stað framkvæmdastj.)
Skipun formanns húsnæðismálastj./stjórnar Íbúðalánasjóðs	.	Ráðherra	Ráðherra	Ráðherra	Ráðherra, formaður og varaform. fylgja emb.tíma ráðherra	Ráðherra	Ráðherra, formaður og varaform. fylgja emb.tíma ráðherra
	Heyrir undir félagsmálaráðuneyti	Undir stjórn húsnæðismálastj.	Óbreytt	Sjálfstæð ríkisstofnun	Ríkisstofnun	Sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins	Óbreytt
Stjórnsýsluleg staða	.	Heyrir undir félagsmálaráðuneyti	Óbreytt	Lýtur sérstakri stjórn, undir félagsmálaráðuneyti	Óbreytt	Óbreytt	Óbreytt



## 5.2 Lög um húsnæðismál nr. 44/1998

Stjórnarfrumvarp til laga um húsnæðismál var lagt fram á Alþingi 3. mars 1998. Það var samþykkt, með óverulegum breytingum, 28. maí s.á. sem lög er urðu nr. 44/1998. Þau tóku gildi 1. janúar 1999 og féllu þá jafnframt lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, úr gildi að meginefni.

Ákvæði 1. gr. laganna hélst efnislega óbreytt frá lögum nr. 97/1993:

„Tilgangur laga þessara er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.“

Í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 44/1998, segir m.a. um markmið að það sé „að einfalda og samræma skipulag húsnæðismála til lengri tíma og tryggja rétt þeirra sem þurfa á félagslegri aðstoð að halda við öflun húsnæðis.“ Þess er getið að fram hafi komið verulegir gallar á félagslega húsnæðiskerfinu og hafi dregið úr eftirspurn eftir félagslegum eignaríbúðum; þær hafi staðið auðar í nokkrum sveitarfélögum og nauðungarsala þeirra hafi aukist. Þýðingarmikið sé að einfalda og samræma betur gildandi húsnæðislöggjöf. Hér á eftir verða að öðru leyti tilgreind nokkur meginatriði athugasemdana:

„[...] hefur verið gagnrýnt hversu kostnaðarsamt er að halda uppi rekstri Húsnæðisstofnunar ríkisins og einstakra húsnæðisnefnda. Með því að einfalda og samræma betur opinber afskipti af lánveitingum til húsnæðismála fæst gleggri mynd af réttindum og skyldum manna í þeim efnum.“

„Stærsta breytingin, sem felst í frumvarpinu, lýtur að félagslega íbúðakerfinu. Er sú grundvallarbreyting lögð til að byggingu og kaupum á félagslegum eignaríbúðum verði hætt og í stað þess tekið upp nýtt félagslegt íbúðalánakerfi. [...] Helstu breytingar frumvarpsins má að öðru leyti greina í þrjá þætti. Í fyrsta lagi lúta þær að félagslegri aðstoð við einstaklinga. Í öðru lagi að þátttöku sveitarfélaga í slíkri aðstoð og í þriðja lagi að breytingum sem snerta uppbyggingu og skipulag húsnæðismála.“

Félagsleg aðstoð til einstaklinga.

„a. Núverandi félagslegu húsnæðiskerfi verður lokað frá og með gildistöku laganna. Við tekur nýtt og breytt kerfi[...]

b. Félagsleg aðstoð (jöfnun) verður annars vegar í formi 65–70% húsbrefaláns og hins vegar 20–25% viðbótarláns.

c. Félagsleg jöfnun verður framkvæmd með vaxtabótakerfi[...]

d. Einstaklingar geta valið úr öllum íbúðum á markaði en ekki fyrir fram ákveðnum fjölda íbúða.“

Þátttaka sveitarfélaga.

„a. Kaupskylda sveitarfélaga á núverandi félagslegum eignaríbúðum verður afnumin við endursölu[...]

b. Sveitarfélögum verður heimilað að breyta félagslegum eignaríbúðum, sem koma til innlausnar, í leiguíbúðir til frambúðar.

c. Svonefndum framkvæmdarlánveitingum verður hætt.

d. Sveitarfélögum verður heimilað að stofna félög um rekstur leiguíbúða sinna [...]

e. Sveitarfélög greiða í varasjóð framlag sem bætir tjón Íbúðalánasjóðs vegna tapaðra viðbótarlána og kostnað vegna þeirra.“

Skipulag húsnæðismála.

„a. Húsnæðisstofnun ríkisins verður lögð niður. Við tekur sjálfstæð ríkisstofnun, Íbúðalánasjóður, sem hefur á að skipa sérstakri fimm manna stjórn sem félagsmálaráðherra skipar.

- b. Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna verða sameinaðir og tekur Íbúðalánasjóður við hlutverki þeirra.
- c. Íbúðalánasjóður hefur það meginhlutverk að veita einstaklingum, sveitarfélögum og félagasamtökum lán til íbúðakaupa samkvæmt nánari reglum.
- d. Stofnaður verður sérstakur varasjóður til að bæta tjón Íbúðalánasjóðs vegna tapaðra viðbótarlána[...]
- e. Tryggingarsjóður vegna byggingargalla verður lagður niður.
- f. Komið verður á sérstakri kærunefnd húsnæðismála sem skjóta má til ágreiningsmálum er upp kunna að koma og tengjast íbúðalánveitingum og meðferð á íbúðum sveitarfélaga.
- g. Sjálfstæð lög verða sett um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög.
- h. Heimilt verður að stofna frjáls félag um rekstur leiguíbúða að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.“

Lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, féllu úr gildi við gildistöku laga nr. 44/1998, sbr. 52. gr., en allmörg ákvæði þeirra héldu þó gildi sínu og var félagsmálaráðherra gert skylt að gefa þau út. Meðal þeirra eru ákvæði um félagslegar íbúðir sem eru þannig skilgreindar: 1. Kaupleiguíbúðir. 2. Félagslegar eignaríbúðir. 3. Félagslegar leiguíbúðir. 4. Íbúðir í verkamannabústöðum, leiguíbúðir sveitarfélaga og félagasamtaka, sem byggðar voru í tíð eldri laga, svo og íbúðir sem byggðar voru á vegum framkvæmdanefndar byggingaráætlunar og íbúðir samkvæmt lögum nr. 58/1973 og nr. 38/1976.

## 5.3 Breytingar á lögum nr. 44/1998

### Lög nr. 84/1998

Fjármálaeftirlitið kemur í stað bankaeftirlits Seðlabanka Íslands.

### Lög nr. 157/1998

Breyting á lögum um stimpilgjald. Gjaldfrelsi húsbrefa og húsnæðisbréfa.

### Lög nr. 121/1999

Breyting á lögum um Stjórnarráðið. Aðsetur Íbúðalánasjóðs í Reykjavík nema ráðherra ákveði annað.

### Lög nr. 32/2000

„Bandormur“ vegna tilkomu rafrænnar eignarskráningar á verðbréfum.

### Lög nr. 77/2001

„Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu varða valdsvið kærunefndar húsnæðismála, heimildir Íbúðalánasjóðs til að afskrifa veðlán, fjölgun úrræða fólks sem er í vanskilum við Íbúðalánasjóð og heimild sveitarfélaga til að yfirtaka áhvílandi lán á innleystum íbúðum sem breytt er í leiguíbúðir.“ (Úr athugasemdum með frumvarpinu).

### Lög nr. 155/2001

„Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt ... að semja við sveitarfélag um afskrift á hluta af skuldum þess við sjóðinn gegn greiðslu á eftirstöðvum vanskila og hluta skulda, enda séu fjármál viðkomandi sveitarfélags til meðferðar hjá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga[... ]“

### Lög nr. 86/2002

Ákvæði um Varasjóð húsnæðismála.

### Lög nr. 163/2002

Hliðstæð breyting við breytingu samkvæmt lögum nr. 155/2001 en heimildin tekur til félaga eða félagasamtaka í stað sveitarfélaga.

### Lög nr. 57/2004

Sjá hér á eftir.

**Lög nr. 120/2004**

Sjá hér á eftir.

**Lög nr. 137/2005**

Breyting á útreikningi rekstrarframlaga til sveitarfélaga vegna hallareksturs á félagslega íbúðakerfinu og ríkisframlag í varasjóð húsnæðismála framlengt.

**Lög nr. 125/2008**

„Neyðarlögin.“ „[...] heimildir Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um húsnæðismál verði rýmkaðar[...]“

**Lög nr. 138/2008**

Vegna skuldavanda heimila: „Meginmarkmið með frumvarpinu er að lánstími skuldbreytingalána, sem Íbúðalánasjóði er heimilt að veita lánþegum sínum vegna tímabundinna greiðsluferfiðleika, verði lengdur úr 15 árum í 30 ár. Jafnframt er lagt til að Íbúðalánasjóði verði heimilt að lengja upphaflegan lánstíma lána sjóðsins vegna greiðsluferfiðleika um (svo) allt að 30 ár í stað 15 ára. Í frumvarpinu er einnig lagt til að Íbúðalánasjóði verði veitt heimild til að stunda eða fela öðrum með samningi að annast leigumiðlun með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á nauðungaruppbóði.“ (Úr athugasemdum með frumvarpinu).

**Lög nr. 87/2009**

Breyting á lögum um kjararáð. Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.

**Lög nr. 107/2009**

Lög um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Íbúðalánasjóður fær heimild til að „[...] semja við einstaklinga um niðurfellingu á hluta af skuldum þeirra við sjóðinn gegn greiðslu á eftirstöðvum vanskila [...]“ og til „[...] að fresta greiðslum tímabundið í heild eða að hluta, t.d. þannig að lánþegi greiði eingöngu vexti og verðbætur vegna vaxta[...]“

**Lög nr. 120/2009**

Íbúðalánasjóði heimilað að veita sveitarfélögum lán vegna hjúkrunarheimila.

**Lög nr. 66/2010**

Breyting á húsaleigulögum. Varðar Íbúðalánasjóð ekki efnislega.

**Lög nr. 152/2010**

Breyting á lögum um málefni fatlaðra. Óveruleg efnisleg breyting.

**Lög nr. 162/2010**

Breytingar sem leiðir af sameiningum ráðuneyta.

**Lög nr. 29/2011**

„110%-leiðin.“ „Íbúðalánasjóði er heimilt að færa niður veðkröfur sjóðsins á hendur einstaklingum að uppfylltum skilyrðum ákvæðis þessa enda sé uppreiknuð staða veðkrafna 1. janúar 2011 umfram 110% af verðmæti fasteignar [...]“

**Lög nr. 126/2011**

Breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands.

**Lög nr. 134/2011**

Óverðtryggð lán heimiluð. „ÍLS-veðbréf getur verið verðtryggt með vísitölu neysluverðs, sbr. lög um vísitölu neysluverðs, eða óverðtryggt[...]“

**Lög nr. 180/2011**

Breytingar á ýmsum lögum vegna samkomulags ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms.

### Lög nr. 84/2012

Sjá hér á eftir.

**Lög nr. 57, 7. júní 2004** um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum. Öðluðust gildi 1. júlí 2004 að frátöldu ákvæði til bráðabirgða I sem öðlaðist þegar gildi en að meginefni er þar kveðið á um að Íbúðalánasjóði sé heimilt að hefja útgáfu og sölu íbúðabréfa fyrir 1. júlí 2004.

Með lögum nr. 76/1989, um breytingu á lögum nr. 86/1988, um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. lög nr. 109/1988, hafði húsnæðisfakkerfið verið tekið upp. Fasteignaveðbréf gefið út af kaupanda og afhent seljanda. Húsnæðisstofnun kaupir fasteignaveðbréfið og greiðir fyrir það með ríkistryggðum og markaðshæfum húsnæðisbréfum. Seljandi getur síðan látið húsnæðisbréfin ganga áfram í næstu íbúðakaup, átt þau eða selt á markaði. Greiðslumat gert að skilyrði fyrir skuldabréfakaupum. Sérstök húsnæðisbréfadeild.

Í stað tveggja tegunda veðbréfa, þ.e. húsnæðisbréfa og húsnæðisbréfa, gefi hann einungis út eina tegund, íbúðabréf; veðtryggt jafngreiðslubríf. Hið nýja heiti, ÍLS-veðbréf, kemur í stað fasteignaveðbréfa, skiptanlegra fyrir húsnæðisbréf. Skipti á húsnæðisbréfum fyrir íbúðabréf í skiptiútboðum. Í stað þess að Íbúðalánasjóður afhendi lántakendum markaðsverðbréf í skiptum fyrir fasteignaveðbréf verði íbúðabréf boðin út á markaði og lántakendur fái andvirði ÍLS-veðbréfsins (fasteignaveðbréfsins) greitt út í peningum. Sjá 9. gr. um breytingu á 19. gr. laganna: „1. mgr. orðast svo: Lán Íbúðalánasjóðs eru greidd út í peningum. Áður en kemur til útgreiðslu láns skal lántaki gefa út ÍLS-veðbréf og þinglýsa því. ÍLS-veðbréf skal vera veðtryggt[...]“

Í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að þessum lögum, segir um áhættustýringu að Íbúðalánasjóður muni ekki hafa heimild til innköllunar á íbúðabréfum á móti uppgreiddum lánum og sé það hluti af þeirri stefnumótun að gera íbúðabréfin aðgengilegri á markaði. Nefnd um endurskipulagningu veðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs hafi lagt til að brugðist yrði við þessum vanda með því að skuldara, sem nýtti sér uppgreiðsluheimild, yrði gert að greiða að fullu þann vaxtamun sem hlytist af uppgreiðslu láns fyrir lokagjalddaga. Sú leið sé þó talin hafa í för með sér ýmis vandkvæði, enda geti hún mögulega sett íbúðakaupendur í erfiða stöðu, torvelað sölu fasteigna vegna áhvílandi lána og veikt samkeppnisstöðu banka í útlánum til húsnæðiskaupa. Því sé gert ráð fyrir þeirri meginreglu að almenn vaxtaákvörðun Íbúðalánasjóðs taki mið af áhrifum uppgreiðslna á fjármagnskostnað sjóðsins. Einnig sé talið nauðsynlegt að kveða á um möguleika sjóðsins til að áskilja að uppgreiðsla verði aðeins heimil gegn greiðslu þóknunar en þá eingöngu sem neyðarúrræði þegar aðrar leiðir nægi ekki til að verja eiginfjárstöðu sjóðsins. Jafnframt skyldu Íbúðalánasjóðs til að setja á fót áhættustýringarkerfi sé nauðsynlegt að sjóðurinn hafi heimild til að eiga viðskipti með veðbréf og beita hefðbundnum aðferðum við áhættustýringu með það fyrir augum að dreifa áhættu hans.

Í 16. gr. er ákvæði um opinbert eftirlit, sbr. síðar.

### Lög nr. 120, 3. desember 2004

Það er meginefni þessarar lagabreytingar að kveðið var á um að 2. mgr. 19. gr. laga nr. 44/1998 skyldi orðast svo: „Lánveiting samkvæmt ÍLS-veðbréfi getur numið allt að 90% af matsverði íbúðar. Taka ber tillit til framar áhvílandi lána þannig að ÍLS-veðbréfið sé innan þessara marka. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa sem miðast við að veðbréfið hvíli á fyrsta veðrétti. Ella skulu uppfærð, framar áhvílandi lán koma til frádráttar hámarksfjárhæð.“ Tilvitnuð málsgrein hafði hljóðað svo: „Skipta má fasteignaveðbréfi og húsnæðisbréfum fyrir fjárhæð sem nemur allt að 70% af matsverði íbúðar, ef umsækjandi er að kaupa eða byggja sína fyrstu íbúð, en annars allt að 65% af matsverði íbúðar. Taka ber tillit til áhvílandi veðskulda þannig að fasteignaveðbréfið sé innan þessara marka[...]“

Einnig skal hér getið þess nýmælis að félagsmálaráðherra geti heimilað Íbúðalánasjóði með reglugerð, í samræmi við almennar lagaheimildir á hverjum tíma, að bjóða skuldurum ÍLS-veðbréfa að afsala sér rétti til þess að greiða án þóknunar upp lán eða greiða aukaafborganir, gegn lægra vaxtaálagi.

#### Lög nr. 84, 29. júní 2012

Í greinargerð með lagafrumvarpinu segir: „[...] Megintilgangur frumvarps þess sem hér er lagt fram er að gera nauðsynlegar breytingar á lögum um húsnæðismál til að koma til móts við framangreind tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA og tryggja að veiting ríkisaðstoðar til Íbúðalánasjóðs verði í betra samræmi við ríkisaðstoðarreglur samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samhliða þeim breytingum eru lagðar til breytingar er snerta eftirlit Fjármálaeftirlitsins með starfsemi sjóðsins en nauðsynlegt þykir að skýra betur hlutverk Fjármálaeftirlitsins í eftirliti með Íbúðalánasjóði. Fjármálaeftirlitinu hefur þegar verið falið eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs, sbr. 27. gr. laganna, en með frumvarpi þessu eru settar nánari reglur um starfsemi sjóðsins sem Fjármálaeftirlitið hefur síðan eftirlit með. Flest þessara ákvæða eiga sér fyrirmyndir í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki en hafa verið löguð að starfsemi og markmiði Íbúðalánasjóðs sem er afmarkaðra en hefðbundin starfsemi annarra fjármálafyrirtækja.“

Helstu efnisatriði laganna:

- Breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs og eftirliti með starfseminni til samræmingar við kröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum um starfsemi þeirra.
- Lánveitingar Íbúðalánasjóðs til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði takmarkast við almenn lán til einstaklinga. Þetta er gert til samræmis við athugasemdir um að lánastarfsemi til fyrirtækja, svo sem byggingaverktaka, samræmist ekki hlutverki Íbúðalánasjóðs.
- Lögfest að almenn lánveiting Íbúðalánasjóðs geti numið allt að 80% af matsverði íbúðar í stað 90% samkvæmt því sem áður gildi. Breytingin hefur þó ekki að svo stöddu áhrif á lánveitingar sjóðsins þar sem þær hafa miðast við 80% samkvæmt reglugerð. Enn fremur er áfram gert ráð fyrir að hámarkslán sjóðsins verði 20 m.kr., sbr. reglugerð nr. 540/2006 um lánshlutfall og fjárhæð ÍLS-veðbréfa.
- Óheimilt að veita lán til kaupa á íbúðarhúsnæði þegar hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa er lægri en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis. Samkvæmt því mun sjóðurinn ekki veita lán til eigna þar sem fasteignamat er yfir 50 m.kr. en ráðherra endurskoði annað hvert ár hvort breyta þurfi hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis með tilliti til breytinga á lánamörkuðum, þróunar verðlags og þjóðhagsforsendna. Samkvæmt því sem segir í greinargerðinni er áætlað að þessar takmarkanir leiði til þess að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita lán til kaupa á 96,3% íbúðarhúsnæðis sem meðaltal fyrir allt landið. Við mat á hámarkinu hafi verið tekið tillit til stöðunnar á fasteignamarkaði og óvissu um aðkomu íslenskra fjármálafyrirtækja að fasteignalánamarkaði til framtíðar.
- Lánveitingar til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka vegna byggingar eða kaupa á leiguíbúðum eru skilyrtar því að félögin séu ekki rekin í hagnaðarskyni og hafi það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis. Þessar kröfur eru taldar samræmast reglum Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð og geta miðað að því að auka framboð af leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum. Með þessu móti verða lánveitingar vegna leiguíbúða og félagslegra lánveitinga færðar í einn flokk.
- Eitt af verkefnum Íbúðalánasjóðs verði að eiga og reka leigufélag með íbúðarhúsnæði sem sjóðurinn hefur yfirtekið á nauðungarsölu en rekstur þess verði aðskilinn hefðbundnum rekstri sjóðsins.
- Starfsheiti framkvæmdastjóra breytist í forstjóra. Ákvæði eru um hæfi hans og stjórnarmanna, bæði almenn og við afgreiðslu einstakra mála.
- Kveðið er nú á um það í 1. mgr. 7. gr. að eftir hverjar alþingiskosningar skipi ráðherra fimm fulltrúa og jafnmarga til vara í stjórn Íbúðalánasjóðs til fjögurra ára í senn. Þó skuli formaður og varaformaður stjórnar, sem ráðherra skipi úr

hópi stjórnarmanna, skipaðir til jafnlengdar embættistíma þess ráðherra sem skipi. Í athugasemd við ákvæðið segir: „Lagt er til að stjórn Íbúðalánasjóðs verði skipuð þegar að loknum hverjum alþingiskosningum. Er þetta lagt til þar sem mikilvægt þykir að traust ríki milli ráðherra og stjórnar sjóðsins í ljósi hlutverks stjórnarinnar en henni er meðal annars ætlað að vera ráðgefandi fyrir ráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum, sbr. 4. gr. laganna. Í því sambandi ber einkum að líta til þess að ætla má að húsnæðisstefna stjórnvalda á hverjum tíma verði eðli máls samkvæmt að vera í samræmi við efnahagsleg markmið viðkomandi stjórnvalda sem og peningastefnu Seðlabanka Íslands. Þykir því jafnframt mikilvægt að formaður stjórnarinnar sem og varaformaður séu skipaðir til jafnlengdar embættistíma þess ráðherra er skipar þá[...]"

- Nýmæli er í 8. gr. a sem lýtur að kröfum til stjórnarmanna og forstjóra um menntun og hæfni: „Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera fjárhagslega sjálfstæðir og hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi. Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá menntunarkröfum skv. 1. másl. á grundvelli reynslu og þekkingar viðkomandi. Jafnframt skulu stjórnarmenn og forstjóri búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt, meðal annars hafa þekkingu á þeirri starfsemi sem Íbúðalánasjóður stundar. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að „draga í efa hæfni þeirra til að standa fyrir traustum og heilbrigðum rekstri eða að þeir muni hugsanlega misnota aðstöðu sína eða skaða sjóðinn“ (svo). Fjármálaeftirlitið setur reglur um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og forstjóra.“

## 5.4 Opinbert eftirlit

Samkvæmt 32. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, skyldi Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafa eftirlit með viðskiptum með húsbref. Með 23. gr. laga nr. 84/1998, sem tóku gildi 1. janúar 1999 eða sama dag og húsnæðislög nr. 44/1998, var eftirlit með húsbrefaviðskiptum fært í hendur Fjármálaeftirlitinu. Í 16. gr. laga nr. 57/2004, sem gildir enn að stofni til, er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið skuli hafa eftirlit með því að „starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim.“

Samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er með eftirlitsskyldum aðilum átt við aðila sem eftirlit Fjármálaeftirlits tekur til. Þeir eru annars vegar fjármálafyrirtæki og hins vegar þeir sem hafa með höndum aðra starfsemi sem Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með samkvæmt sérstökum lögum eða einstaklingar og lögaðilar sem heyra undir eftirlitið samkvæmt ákvæðum sérlaga. Íbúðalánasjóður heyrir til þessum síðartalda hópi en hinar sömu reglur gilda í meginatriðum um eftirlitið í öllum tilvikum. Þannig segir í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 að Fjármálaeftirlitið skuli fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Í 3. mgr. tilvitnaðrar greinar segir að ákvæði laganna eigi, eftir því sem við eigi, við um eftirlit Fjármálaeftirlitsins samkvæmt ákvæðum sérlaga: „Er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita eftirlitsúrræðum þessara laga við eftirlit og önnur verkefni gagnvart einstaklingum og lögaðilum sem því er falið að framkvæma á grundvelli sérlaga og annarra reglna[...]" Með 7. gr. laga nr. 125/2008, „neyðarlaganna“, bættist ný málsgrein, 4. mgr., við lagagrein þessa, svohljóðandi: „Lendi eftirlitsskyldur aðili, annar en fjármálafyrirtæki, í sérstökum fjárhags- og/eða rekstrarerfiðleikum þannig að Fjármálaeftirlitið telur þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði gilda ákvæði 100. gr. a laga um fjármálafyrirtæki um heimildir Fjármálaeftirlitsins til inngríps í starfsemina.“

Í kafla X í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki eru ákvæði um „laust fé og eigið fé“. Í upphafi 1. mgr. 84. gr. segir: „Eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis eins og hann er skilgreindur í 4. mgr. skal á hverjum tíma nema að lágmarki 8% af áhættugrunni[...]" Í lagagrein þessari er síðan kveðið á um viðtækar heimildir Fjármálaeftirlitsins til eftirlits að þessu leyti, eftirfylgni og viðbragða. Þar segir m.a.: „Til að fylgja eftir kröfum Fjármálaeftirlitsins er því heimilt að mæla fyrir um: a. hærri eiginfjárgrunn en sem nemur

8% af áhættugrunni, b. endurbætur á innri ferlum, c. niðurfærslu á eignum við útreikning á eiginfjárgrunni, d. hömlur á eða takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis, e. að dregið sé úr áhættum sem starfsemi fjármálafyrirtækis felur í sér.“

Í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, sem var sett með heimild í 11. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, segir í 7. gr. um eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs: „Íbúðalánasjóður skal hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfalli sjóðsins yfir 5%, miðað við reglur Fjármálaeftirlitsins um eigið fé og eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja, til að tryggja að sjóðurinn geti mætt skuldbindingum sínum. Ef eiginfjárlutfall sjóðsins stefnir niður fyrir 4% skal stjórn sjóðsins vekja athygli ráðherra á því og auka tíðni skýrslugjafar, sbr. 6. gr., og skila skýrslum mánaðarlega. Jafnframt skal stjórnin leggja fram tillögur um leiðir til að ná langtímamarkmiði um eiginfjárlutfall, þar með talið hvort þörf sé á að hækka vaxtaálag skv. 28. gr. laga um húsnæðismál eða nýta heimildir 2. mgr. 23. gr. laganna. Ef sýnt þykir að hefðbundnar áhættustýringaraðferðir og svigrúm sjóðsins við vaxtaákvörðun nægi ekki til að verja hag sjóðsins skal ráðherra, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs um nauðsynlegar aðgerðir, gefa út reglugerð um greiðslu þóknunar fyrir aukaafborganir og uppgreiðslu ÍLS-veðbréfa. Skal sú þóknun veða upp að hluta eða öllu leyti mismuninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og sambærilegs íbúðabréfs.“

Fullyrða má að sjónarmiða um skilvirkt eftirlit gætir mun síður um Íbúðalánasjóð en fjármálafyrirtæki samkvæmt skilgreiningu laga nr. 161/2002 en sjóðurinn heyrir ekki undir þau.

## 6. Stjórnarhættir og stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs

### Samantekt

Í þessum kafla er lagt mat á stjórnsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs og stjórnarhætti hans á tímabilinu 1999–2011. Á meðal þeirra þátta sem mótuðu stjórnarhættina var óljós skilgreining á því hvað fólst í stjórnsýslulegri stöðu Íbúðalánasjóðs sem sjálfstæðrar stofnunar sem og pólitísk afskipti. Færð eru fyrir því rök að illa skilgreint hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs og ónóg þekking stjórnarmanna á starfsemi hans sem útlánastofnunar hafi rýrt eftirlitsgetu stjórnarinnar. Þetta leiddi til þess að áhrif stjórnenda og sérfræðinga stofnunarinnar urðu meiri en ella. Þrátt fyrir að innri endurskoðun hafi verið komið á laggirnar á sjöunda starfsári stofnunarinnar virðist stjórnin ekki hafa nýtt sér hana. Hvorki stjórn né framkvæmdastjóri gátu gefið haldbærar skýringar á töfum á innleiðingu innra eftirlits sem stóðu yfir í um áratug þrátt fyrir margítrekaðar aðfinnslur Ríkisendurskoðunar. Skortur á innra eftirliti kom sér sérstaklega illa í ljósi umfangsmikilla breytinga sem urðu í rekstri stofnunarinnar á árunum 2003–2005 með innleiðingu 90%-lánanna og upptöku íbúðabréfakærfisins.

### 6.1 Inngangur

Í 14. lið þingsályktunar um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. segir að rannsóknarnefndinni sé ætlað að skoða: „Annað sem rannsóknarnefnd kann að komast að við rannsókn sína og telur ástæðu til að upplýsa Alþingi um.“ Mat rannsóknarnefndarinnar er að hér undir falli umfjöllun þessa kafla, enda verði að gefa gaum að þeim mikilvæga þætti í rekstri flestra skipulagsheilda sem lýtur að stjórnun og stjórnarháttum fyrirtækja og stofnana. Fram kemur í skýrslu þessari að samspil stjórn mála og stjórnarháttanna var og er mikið í starfsemi Íbúðalánasjóðs enda er hér um að ræða stofnun innan hinnar lýðræðislegu umboðskeðju.

Hér á eftir verður leitast við að svara þeirri spurningu hvaða áhrif stjórnarhættir og stjórnsýsluleg staða sjóðsins hafi haft á stefnumótun og ákvarðanir stofnunarinnar á starfstíma hennar, sérstaklega á árinu 2004. Færð verða rök fyrir því að illa skilgreind staða og hlutverk sjóðsins, veik staða stjórnar gagnvart stjórnendum og ófullnægjandi stjórnun, sem leiddi m.a. til gríðarlegra tafa við innleiðingu verklagsreglna og eftirlits, hafi átt þátt í þeim illa ígrunduðu ákvörðunum sem fjallað er um annars staðar í rannsóknarskýrslunni.



Í umfjöllun þessa kafla verður varpað ljósi á þrennt: 1) stjórnarsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs með tilliti til sjálfstæðis stofnunarinnar, hlutverks og tilgangs, 2) hlutverk og stöðu stjórnar sjóðsins með hliðsjón af verkefnum, vali á stjórnarmönnum, eftirlitshlutverki og almennum stjórnarháttum, 3) skipulag stofnunarinnar og stöðu og hlutverk framkvæmdastjóra (síðar forstjóra) með sérstakri áherslu á aðdraganda stofnunar Íbúðalánasjóðs og ráðningu framkvæmdastjóra.<sup>1</sup>

## 6.2 Stjórnarsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður er opinber stofnun sem starfar á grundvelli laga nr. 44/1998, um húsnæðismál. Líkt og gildir um aðrar stofnanir framkvæmdarvaldsins starfar Íbúðalánasjóður í opinberu lagaumhverfi en stofnunin flokkast sem C-hluta stofnun samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.<sup>2</sup> Orðrétt segir um C-hluta stofnanir í orðskýringum á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Til C-hluta heyra lánastofnanir ríkisins sem yfirleitt starfa nokkuð sjálfstætt. Ríkið ábyrgist skuldbindingar sumra þeirra en ekki allra. Dæmi: Lánasjóður íslenskra námsmanna og Íbúðalánasjóður.<sup>3</sup>

Skilgreiningin gefur í skyn að venja sé fyrir því að C-hluta stofnanir séu „nokkuð“ sjálfstæðar. Erfitt er að henda reiður á nákvæma merkingu þessa orðalags en oftast geta lög um viðkomandi stofnanir leitt meira í ljós. Íbúðalánasjóður er að lögum sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn. Í 2. mgr. 4. gr. laga um húsnæðismál segir:

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra.

Almennt er talað um að annað tveggja skilyrða þurfi að vera fyrir hendi til að stofnanir teljist sjálfstæðar: hið fyrra er að stofnunin hafi sjálfstæðan rekstrargrundvöll en síðara skilyrðið er að eftirlitshlutverk hennar kalli á ótvírætt óháði<sup>4</sup> frá boðvaldi ráðherra. Í tilviki Íbúðalánasjóðs er það fyrri forsendan sem liggur til grundvallar en um rekstrarlegt sjálfstæði stofnunarinnar er fjallað í fyrrgreindum lögum. Bent hefur verið á að ekki eigi að koma á fót sjálfstæðum stofnunum nema í undantekningatilvikum og þá eingöngu ef kostir umrædds sjálfstæðis vege upp ókostina sem því fylgja.<sup>5</sup>

Árið 1979 var ákvæði um sjálfstæði Húsnæðisstofnunar ríkisins samþykkt á Alþingi og tók það gildi árið 1980. Í greinargerð um breytinguna var haldið uppi því sjónarmiði að með því að skilgreina Húsnæðisstofnun sjálfstæða í lögum væri verið að „koma á glöggri verkaskiptingu á milli ráðuneytis og stofnunar“ sem væri í samræmi við þróun mála í málaflokknum.<sup>6</sup> Árið 1987 fór þáverandi húsnæðismálastjórn þess á leit við Lagastofnun Háskóla Íslands að hún gerði lögfræðilega athugun á stöðu Húsnæðisstofnunar, en eins og nefnt hefur verið hafði Húsnæðisstofnun ríkisins (eins og Íbúðalánasjóður síðar) verið skilgreind sem sjálfstæð stofnun. Í álitserðinni var sjálfstæði hennar skilgreint nánar. Þar voru m.a. færð rök fyrir því að boðvald ríkisstjórnar og fagráðherra takmarkaðist við upplýsingaskyldu gagnvart þeim og Alþingi en ekki væri kærusamband upp á við í ráðuneytið, þ.e. ákvarðanir stofnunarinnar væru ekki kærnlegar til æðra stjórnvalds.<sup>7</sup> Einnig var litið svo á að ekki væri um að ræða hefðbundið stjórnarsýslusamband í anda hinnar lýðræðislegu umboðskehju. Vegna skilgreinds sjálfstæðis væri pólitísk ábyrgð ráðherra óljósari en hins vegar væri stefnumótunarvald löggjafans óskorað, m.a. með laga- og reglugerðaheimildum. Að öðru leyti er skilgreining á stöðu sjálfstæðra stofnana þessi í umræddri álitserð:

1. Starfsheiti æðsta yfirmanns Íbúðalánasjóðs var lengst af framkvæmdastjóri en frá 2010 forstjóri. Stöðuheitið forstöðumaður er einnig notað hér þegar fjárreiðu- og starfsmannalög eru m.a. til umfjöllunar.

2. Til dæmis stjórnarsýslulög, upplýsingalög og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

3. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Ríkiskassinn – orðskýringar. <http://www.rikiskassinn.is/ordskyringar/>

4. Orðið *óháði*, í merkingunni: vera óháður.

5. Forsætisráðuneytið, *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 86.

6. Framvarp til laga um Húsnæðismálastofnun ríkisins á þskj. 17, 17. mál á 102. löggjafarþingi 1979, bls. 37, <http://www.althingi.is/altxt/102/s/pdf/0017.pdf>.

7. Oftast eru til staðar áfrýjunar- eða úrskurðarnefndir þegar svo ber undir en það er þó ekki algild regla.

Þessir stjórnáslöghafar eru svo sjálfstæðir og hafa það mikla sérstöðu að almennt eru þeir ekki flokkaðir með stjórnáslöghöfum sem heyra undir ráðuneyti og eru því oft settir til hliðar við ráðuneytin í stjórnáslögukerfinu. Þegar sagt er að þessar stofnanir séu sjálfstæðar felst í því að hvorki ríkisstjórnin sem heild eða einstakir ráðherrar hafa yfirleitt heimild til að gefa þeim fyrirhæli frekar en lögin beinlínis kveða á um.<sup>8</sup>

Í ársbyrjun 1988 fór félagsmálaráðuneytið þess á leit við Ragnar Aðalsteinsson hrl. að hann gerði athugun á álitum Lagastofnunar. Tók Ragnar undir meginniðurstöður höfunda álitans um stjórnáslöglega stöðu Húsnæðisstofnunar.<sup>9</sup> Svo virðist sem í framhaldi af framangreindum túlkunum lögfræðinga hafi farið fram mat á fýsileika þess lögformlega sjálfstæðis sem Húsnæðisstofnun var sögð njóta. Álitin tvö voru send Ríkisendurskoðun til nánari umfjöllunar. Ríkisendurskoðun skilaði niðurstöðu til ráðherra í nóvember 1988 þar sem m.a. kom fram:

Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að sú skipan sem nú gildir sé óæskileg þar sem ekki er nógu tryggt að saman fari á einni hendi vald og ábyrgð sem er skilyrði fyrir árangursríkri og skilvirkri stjórnun. Því telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að settar séu skýrari reglur sem eyði þeim vafaatriðum sem upp koma varðandi yfirstjórn þessa málaflokks.<sup>10</sup>

Í kjölfarið var hafist handa við að breyta húsnæðislöggjöfinni, m.a. með tilliti til fyrrgreinds álitis um sjálfstæði stofnunarinnar. Frumvarp með ýmsum breytingum á stöðu Húsnæðisstofnunar var lagt fram 1991 en ekki náðist að afgreiða það fyrr en árið 1993. Frá þeim tíma til stofnunar Íbúðalánasjóðs var Húsnæðisstofnun ekki sjálfstæð.

Í athugasemdum við frumvarp til laga um húsnæðismál árið 1998 kemur eftirfarandi m.a. fram um hina nýju stofnun Íbúðalánasjóðs:

Til þess að annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála í umboði ráðherra er gert ráð fyrir stofnun Íbúðalánasjóðs, sem verði sjálfstæð ríkisstofnun. Með sjálfstæðri ríkisstofnun er vísað til þeirra almennu reglna sem gilda um samband æðra og lægra stjórnvalds og um heimildir æðra stjórnvalds til afskipta af einstökum málum. Ekki er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra hafi afskipti af starfsemi sjóðsins, nema með setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Þrátt fyrir þetta felst þó ekki takmörkun á rétti félagsmálaráðherra sem yfirstjórnanda húsnæðismála til þess að krefja sjóðinn um upplýsingar og gögn um málefni sjóðsins, þar á meðal um einstök mál. Sú staðreynd að sjóðurinn skuli vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum takmarkast að sjálfstöðu af því sem fram kemur í einstökum greinum frumvarpsins og þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem kunna að verða gefin á grundvelli þeirra.<sup>11</sup>

Lögformlega skilgreindu sjálfstæði Íbúðalánasjóðs<sup>12</sup> ber að taka með vissum fyrirvara enda eru áhrif ráðherra og þings á stefnumótun, starfsemi og stöðu stofnunarinnar töluverð. Áhrifanna gætir fyrst og fremst í reglugerðar- og lagasetningarvaldi sem í tilviki Íbúðalánasjóðs birtist m.a. í almennri pólitískri stefnumótun í húsnæðismálum, auk þess sem sérstök kærufnd fjallar um ákvarðanir stofnunarinnar. Bent hefur verið á að stjórnendur í ráðuneytum telji sig og viðkomandi ráðuneyti oft hafa litlar forsendur til að stýra stofnunum með skilgreint sjálfstæði og því sé ráðherraábyrgð óljós.<sup>13</sup> Þessi túlkun stenst illa skoðun með tilliti til stefnumótunarvalds þings og ráðherra. Ábyrgð og völd stjórnar Íbúðalánasjóðs hafa verið töluverð þótt lög hafi fram til ársins 2012 verið óskýr varðandi ábyrgðar- og valdmörk. Þrátt fyrir stefnumótunarfrumkvæði ráðherra ber stjórn viðkomandi stofnunar, í þessu tilfelli stjórn Íbúðalánasjóðs, að sinna ráðgefandi hlutverki

8. Lagastofnun Háskóla Íslands, *Álitsgerð um stjórnáslöglega stöðu Húsnæðisstofnunar*, bls. 11.

9. Ragnar Aðalsteinsson, *Lögfræðileg athugun og álit á stöðu, valdsviði og ábyrgð Húsnæðisstofnunar ríkisins og Húsnæðismálastjórnar*, bls. 19-20.

10. Bréf frá Ríkisendurskoðun til félagsmálaráðherra, 3. nóvember 1988.

11. Frumvarp til laga um húsnæðismál, þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997-1998, <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>.

12. Með orðunum „lögformlega skilgreint sjálfstæði“, eða „skilgreint sjálfstæði“, er átt við hið áskilda sjálfstæði samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 44/1998.

13. Forsætisráðuneytið, *Samhent stjórnáslöga – skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*, kafli 6.3.

og vera umsagnaraðili um laga- og reglugerðardrög sem og önnur tilmæli ráðuneytisins. Eins og nánar verður fjallað um síðar virðist sem meginhlutverk stjórnarinnar hafi að ákveðnu leyti verið óljóst og á reiki allt frá upphafi.

Eins og fram hefur komið skilgreindu lögfræðingar stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar á þann veg að sjálfstæði hennar viki henni að hluta undan boðvaldi ráðherra. Mat höfunda álitagerðarinnar um Húsnæðisstofnun frá árinu 1987 var t.d. að stofnunin væri utan boðvalds ráðuneytis og ráðherra. Af því mætti draga þá ályktun að lagaleg ábyrgð ráðherra væri í lágmarki og hin pólitíska að sama skapi minni en ella. Þrátt fyrir skilgreint sjálfstæði má velja þeirri spurningu upp hvort það geti í reynd átt við um stofnun á borð við Íbúðalánasjóð. Í því tilliti verður að hafa tvennt í huga þegar lagt er almennt mat á forsendur fyrir sjálfstæði stofnana annars vegar og hins vegar Íbúðalánasjóðs, með tilliti til hlutverks og pólitísks vægis húsnæðismála:

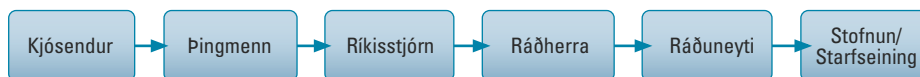
1. Húsnæðismál eru og hafa verið fyrirferðarmikill pólitískur málaflokkur.
2. Sjálfstæði stofnana á helst við þegar hlutverk stofnunar er þess eðlis að óhæði frá pólitísku boðvaldi er æskilegt vegna eftirlits- og úrskurðarhlutverks.

Rétt er jafnframt að hafa í huga að enda þótt Íbúðalánasjóður starfi sem stofnun í þar til gerðu lagaumhverfi á hann margt sammerkt með fyrirtæki á samkeppnismarkaði. Þjónustan sem honum ber lögum samkvæmt að veita og markaðsumhverfið sem hann starfar í ber sterk einkenni samkeppnisumhverfis, sér í lagi eftir að íslenskir bankar og sparisjóðir fóru að bjóða samkeppnishæf húsnæðislán árið 2004. Nánar er fjallað um það í kafla 9.9.

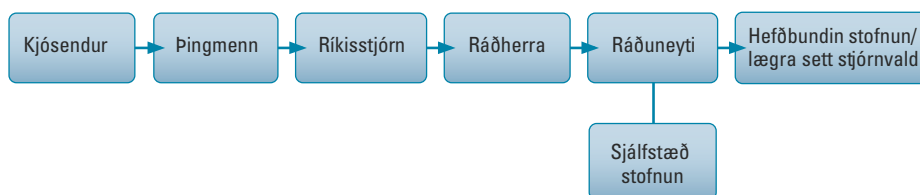
### 6.2.1 Íbúðalánasjóður er hluti hinnar lýðræðislegu umboðskeðju

Í lýðræðisríkjum er framsali valds oft lýst í svonefndri umboðskeðju. Í grófum dráttum á sér stað framsal valds frá kjósendum til þings og annarra kjörinna fulltrúa sem svo framselja ákveðin völd áfram. Í hverjum hlekk má finna umbjóðendur og fulltrúa þeirra þar sem umbjóðendur framselja vald sitt til fulltrúa. Nærtækasta dæmið er að kjósendur kjósa þingmenn sem svo „kjósa“ ríkisstjórn sem aftur stýrir ráðuneytum og svo koll af kolli.

Mynd 6.1 Hefðbundin umboðskeðja stofnana í þingbundnum lýðræðisríkjum



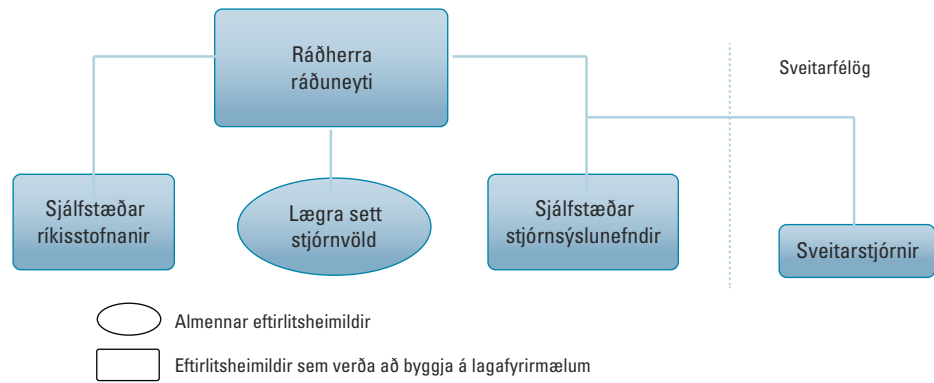
Mynd 6.2 Staða sjálfstæðra stofnana gagnvart æðra settu stjórnvaldi skv. álitum Lagastofnunar 1987



Í umhverfi ráðherrastjórnsýslu, eins og viðhöfð er hér á landi, er það gefin forsenda að ráðuneyti lúti valdi ráðherra og stofnanir fylgi þeirri stefnu sem ríkisstjórn og ráðuneyti móta. Hér er átt við þá staðreynd að þótt ráðherra hlutist sjaldnast til um einstök mál viðkomandi stofnunar ber hann lagalega og/eða pólitíska ábyrgð á því sem ráðuneyti og stofnanir gera, m.a. með sínum eigin athöfnum eða athafnaleysi.<sup>14</sup> Ráðherra einn stendur skil á þeim gerðum gagnvart Alþingi.

14. Sjá m.a. lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, og Gunnar Helgi Kristinsson, „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu“, bls 230.

Mynd 6.3 Stjórnsýsla ríkisins



Í álitu Lagastofnunar Háskóla Íslands frá árinu 1987 var bent á að í tilfalli stofnana sem hafi skilgreint sjálfstæði í lögum geti ráðherraábyrgð fallið niður í sama mæli og vald ráðherrans yfir viðkomandi stofnun.<sup>15</sup> Ástæða er til að efast um þessa túlkun enda voru ráðherrar m.a. dregnir til pólitískrar ábyrgðar vegna sjálfstæðra eftirlitsstofnana í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Eins og fram hefur komið telst Íbúðalánasjóður sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn. Forsendan fyrir sjálfstæði Íbúðalánasjóðs verður að teljast óljós enda krafan um slíkt sjálfstæði byggð á veikum grunni með tilliti til hlutverks stofnunarinnar. Húsnæðismál hafa verið fyrirferðarmikill málaflokkur í íslenskum stjórnámálum. Stofnunin hefur í reynd verið mjög virkt pólitískt og efnahagslegt stjórnæki sem almennt á ekki að eiga við um sjálfstæðar stofnanir. Hér er vísað í það markmið með sjálfstæðinu að viðhalda vissri fjarlægð frá boðvaldi ráðherra, m.a. ef um eftirlits- og úrskurðarvald viðkomandi stofnunar er að ræða þar sem óhæði er grunnforsenda. Þótt lagasetningarvaldið sé í höndum Alþingis eru áhrif viðkomandi ráðherra og ráðuneytis mikil. Frumvörp til laga sem varða húsnæðismál og allar meiriháttar breytingar á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, síðan þau tóku gildi 1. janúar 1999 hafa verið unnar í ráðuneytinu og lagðar fram sem stjórnarfrumvörp. Þegar tekið hefur verið tillit til þessa verður ábyrgð ráðherra að teljast meiri en ætla má að felist í takmarkaðri ráðherraábyrgð, sbr. það sem áður sagði um sjálfstæði stofnana og túlkun Lagastofnunar á því. Það er því langsótt að meta stöðu stofnunarinnar þannig að hún sé jafnsett ráðuneyti (og þar með ráðherra) í umboðsdejunni á meðan laga- og reglusetningarvald er í höndum löggjafar- og framkvæmdarvalds og beiting þess er jafn tíð og pólitísk og raun ber vitni. Allt frá setningu fyrstu laga um húsnæðismál hafa þau verið flokkuð sem félagsleg málefni hins opinbera. Eins og fjallað er um í 3. kafla lágu fyrir því sterk rök áður fyrr að málaflokkurinn teldist félagslegur og heyrði því undir ráðherra félagsmála (frá árinu 2011 ráðherra velferðarmála). Eins og komið verður nánar inn á hér á eftir og víðar í skýrslunni hefur staða Húsnæðisstofnunar og síðar Íbúðalánasjóðs gjörbreyst. Því hefði átt að endurskilgreina Íbúðalánasjóð frá því að teljast félagsleg þjónustustofnun í að flokkast sem fjármálastofnun enda bar starfsemin flest merki fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði.

Erfitt er að færa rök fyrir því að stofnun sem m.a. er beitt sem pólitísku stjórnæki hafi lögformlegt sjálfstæði frá boðvaldi ráðherra. Jafnvel þótt rök séu færð fyrir umræddu sjálfstæði er ekki hægt að fallast á það sjónarmið að lagaleg og pólitísk ábyrgð ráðherra sé minni sökum þess. Þegar mat er lagt á það hvað felst í sjálfstæði stofnunar verður m.a. að leggja mat á tilgang hennar og hlutverk í samfélaginu. Efast má um réttmæti þess að þjónustustofnun á borð við Íbúðalánasjóð eigi að hafa lögformlegt sjálfstæði, enda á krafan um óhæði varla við þar.

## 6.3 Tilgangur og hlutverk Íbúðalánasjóðs

Eins og fram hefur komið er hlutverk Íbúðalánasjóðs þess eðlis að réttmæti sjálfstæðis stofnunarinnar má draga í efa. Hlutverk Íbúðalánasjóðs er að uppfylla meginmarkmið laga nr. 44/1998 en í 1. gr. laganna segir um tilgang þeirra:

15. Lagastofnun Háskóla Íslands, *Álitsgerð um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar*, bls. 11.

Tilgangur laga þessara er að stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.

Út frá 1. gr. má leggja mat á markmið laganna en þar er ekki tilgreint hvernig þau skuli útfærð. Um það er fjallað nánar í 4. gr. laganna sem var upprunalega svona og hefur lítið breyst síðan:

Stofna skal sérstakan lánasjóð er nefnist Íbúðalánasjóður. Íbúðalánasjóður skal annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögum þessum. Skal sjóðurinn vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem getið er í lögum þessum og ráðherra felur honum með reglugerð. Félagsmálaráðherra getur krafist stjórn Íbúðalánasjóðs um gögn og upplýsingar sem snerta málefni sjóðsins.

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir félagsmálaráðherra.

Í upphaflegu lögnum frá 1998 voru verkefni Íbúðalánasjóðs tilgreind í átta tölulíðum en þeir eru nú taldir 11 (þar af einn úr gildi fallinn). Í upphaflegri gerð 9. gr. laganna segir orðrétt um verkefni sjóðsins:

Verkefni Íbúðalánasjóðs eru:

1. Að annast lánveitingar og sinna húsbréfavíðskiptum í samræmi við ákvæði laga þessara.
2. Að annast lánveitingar til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði.
3. Að hafa umsjón með fjárhag, rekstri og annarri starfsemi Íbúðalánasjóðs og gæta þess að sjóðurinn starfi í samræmi við gildandi lög og reglugerðir.
4. Að gera fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn í samræmi við ákvæði fjárlaga þar sem fram komi sundurliðaður áætlaður rekstrarkostnaður.
5. Að koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu Íbúðalánasjóðs.
6. Að stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingariðnaði, m.a. með veitingu lána eða styrkja samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.
7. Að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.
8. Að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur sjóðnum með reglugerð á sviði húsnæðismála.

Framangreind verkefni, sem skilgreind eru í 9. gr. laganna héldust í grundvallaratriðum óbreytt frá 1999 til 2008 en þá og árið 2012 var bætt við verkefnum er lutu að íbúðarhúsnæði í eigu stofnunarinnar og meðferð þeirra eigna, s.s. með útleigu íbúðarhúsnæðis og yfirtöku og rekstri leigufélaga vegna þess.<sup>16</sup> Þessar breytingar skýrast af því að aukist hefur mjög frá bankahruni að íbúðarhúsnæði sé í eigu Íbúðalánasjóðs.

Tilgangur laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, er skýr, svo og hlutverk Íbúðalánasjóðs sem fer með framkvæmd laganna. Hins vegar hafa breytingar á fjármálakerfi Íslands á undanförunum áratugum samhliða öðrum samfélagslegum breytingum vakið áleitnar spurningar um það hvort opinber stofnun á þessu sviði sé jafn nauðsynleg og áður. Meginforsenda opinberra afskipta eða rekstrar er sú að markaðsbrestur sé til staðar á tilteknu sviði, þ.e. að um sé að ræða viðfangsefni sem frjáls markaður geti ekki sinnt. Í þessu sambandi skiptir

„[...] mér fannst svo skritið viðhorfið hjá starfsmönnum Íbúðalánasjóðs. Þeir töluðu og reyndar las ég greinar eftir þá í blöðum og mér fannst svo skritið að sjá af hverju þetta sem ég var að tala um áðan, þarna, var eiginlega bara pólitísk stofnun. Þeir voru eiginlega bara að taka afstöðu með pólitíkinni. Þeir voru bara að tala fyrir kosningaloforði Framsóknarflokksins sem að tryggði þeim áframhaldandi setu í ríkisstjórn með Sjálfstæðisflokknum.“

Úr skýrslu Grétars Jóníusar Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

16. 1. gr. laga nr. 138/2008 og 4. gr. laga nr. 84/2012, um breytingar á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál.

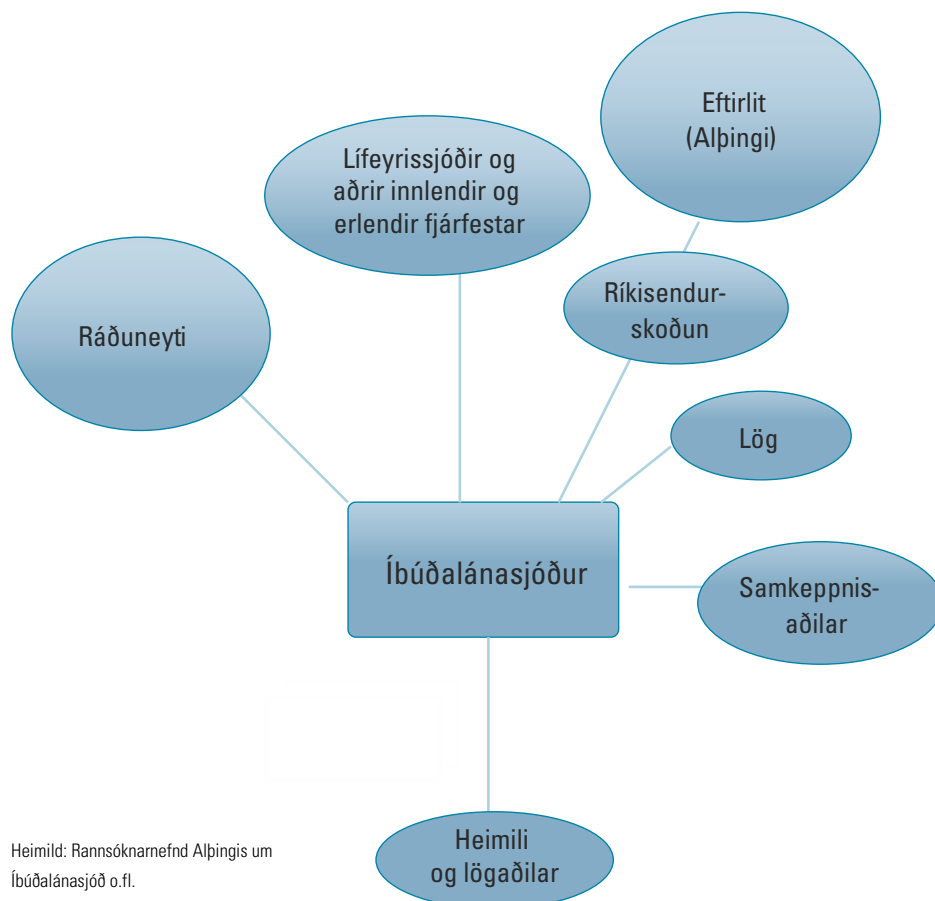
### Rammagrein 6.1 **Íbúðalánasjóður, félagsleg þjónustustofnun eða fjármálafyrirtæki?**

Síðan lög nr. 44/1998, um húsnæðismál, tóku gildi í ársbyrjun 1999 hafa bæði innlendir húsnæðislánamarkaður og starfsemi Íbúðalánasjóðs tekið miklum breytingum. Dregið hefur úr vægi félagslegs hlutverks Íbúðalánasjóðs en aðkoma stofnunarinnar að samkeppnismarkaði húsnæðislána hefur stóruaukið. Starfsemi og hlutverk Íbúðalánasjóðs eru um margt líkari bankastarfsemi en rekstri félagslegrar þjónustustofnunar. Því virðist full ástæða til að endurskoða stjórnsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs. Sterk rök hníga að því að sjóðurinn heyri undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Ríkisábyrgðir heyra undir það ráðuneyti og sjóðurinn hefur einnig verið í stóru hlutverki í efnahagslífi landsins þótt það hafi minnkað á síðari árum. Eins og bent er á víða í skýrslu þessari virðist skilgreiningin á Íbúðalánasjóði sem félagslegri stofnun m.a. hafa stuðlað að því að eftirlit með stofnuninni var annað hvort óskilvirkt, illa skilgreint eða alls ekki til staðar. Ástæða er til að ætla að umræddir vankantar á eftirlitinu hefðu ekki orðið með þessum hætti ef staða Íbúðalánasjóðs í stjórnsýslunni hefði tekið mið af starfsemi fjármálafyrirtækis en ekki félagslegrar þjónustustofnunar.

Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 8. júlí 2011 máli. En samkvæmt henni var íslenskum stjórnvöldum falið að aðlaga starfsemi Íbúðalánasjóðs að ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins og því ætti sjóðurinn ekki að stunda starfsemi af viðskiptalegum toga heldur heldur einbeita sér að almannaþjónustu. Sjá frekari umfjöllun í 6. viðauka.

Líkt og fjallað var um hér að framan, er tímabært, ef Íbúðalánasjóður starfar áfram í svipaðri mynd, að fram fari endurskoðun á stjórnsýslulegri stöðu sjóðsins sem stofnunar í málaflokki félagsmála, enda hefur stofnunin meiri einkenni fjármálafyrirtækis í samkeppnisrekstri á húsnæðislánamarkaði en þjónustustofnunar á sviði félagsmála. Ennfremur má færa rök fyrir því að vegna þeirrar rótgrónu venju að fella Íbúðalánasjóð undir málaflokk félagsmála hafi eftirliti með rekstri stofnunarinnar verið ábótavant.

Mynd 6.4 Starfsumhverfi Íbúðalánasjóðs



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um  
Íbúðalánasjóð o.fl.

## Rammagrein 6.2 Markaðsbrestur eða opinber samkeppnisrekstur

Almennt er það mat fræðimanna að starfsemi opinberra stofnana hafi lögmæti þegar ákveðin ytri skilyrði eru fyrir hendi. Dæmi um slík skilyrði eru markaðsbrestur,<sup>1</sup> jafnræðiskrafa, þörf fyrir hlutlaust opinbert eftirlit (löggsæla og eftirlitsstofnanir) eða svokölluð viðhorfsrök, þ.e. að almenn sátt sé um það í samfélaginu að umrædd starfsemi sé í höndum hins opinbera (t.d. áfengis- og tóbakssala).<sup>2</sup> Í tilfalli húsnæðislána á Íslandi má ætla að orsökkin sé tvíþætt. Í fyrsta lagi eru sögulegar ástæður fyrir tilvist Íbúðalánasjóðs, sem eiga rætur að rekja til markaðsbrests á húsnæðislanamarkaði fram eftir 20. öldinni. Í annan stað virðist hafa verið töluverð pólitísk og samfélagsleg sátt um að hið opinbera sæi um þessa starfsemi eins og fram kemur m.a. í orðum Páls Péturssonar síðar í kaflanum.

Lítill vafi leikur á því að koma ríkisvaldsins inn á innlendan íbúðalánamarkað hafi á sínum tíma verið landsmönnum nauðsynleg svo að almenningur hefði aðgang að lánsfé til fjárfestingar í eigin húsnæði. Á þetta sérstaklega við á fyrstu áratugunum eftir seinna stríð. Með tilkomu fjármálamarkaða á síðasta áratug aldarinnar og síðan einkavæðingu bankanna varð gjörbreyting á því umhverfi sem Húsnæðisstofnun og síðar Íbúðalánasjóður störfuðu í. Eðlilegt var að sú spurning yrði áleitnari hvort starfsemi sérstakrar stofnunar á húsnæðislanamarkaði ætti enn við í óbreyttri mynd. Segja má að fyrri ástæðan, sem nefnd var hér að framan, hafi glatað vægi sínu að stórum hluta og jafnframt hafi hrikt í stoðum þeirrar síðari. Þeir sem voru fylgjandi áframhaldandi sterkri stöðu Íbúðalánasjóðs bentu á að markaðsbrestsforsendan væri e.t.v. aðeins tímabundið úr sögunni.

Við kynningu á breytingum á húsnæðiskerfinu í febrúar 1998 lagði þáverandi félagsmálaráðherra, Páll Pétursson, áherslu á hlutverk hins opinbera á húsnæðislanamarkaði. Sagði Páll m.a. að rekstur opinberrar lánastofnunar húsnæðismála væri hluti af samfélagslegum skyldum við landsmenn. Í umfjöllun Morgunblaðsins 27. febrúar 1998 segir:

„Aðspurður af hverju ekki hefði verið gengið alla leið og íbúðalánakerfið flutt til bankakerfisins eins og oft hefðu verið uppi hugmyndir um, sagðist Páll líta svo á að samfélagið hefði skyldur við fólkið í landinu í húsnæðismálum og það sé eðlilegt að einhver opinber aðili komi að og sinni þessum málaflökki.“<sup>3</sup>

Margir hefðu talið það tímabært á þeim tímapunkti að huga að innkomu bankanna á húsnæðislanamarkaðinn. Í leiðara sama tölublaðs Morgunblaðsins tóku ritstjórar blaðsins þetta mál upp, en þar sagði m.a.:

„Við undirbúning frumvarpsins var talsvert um það rætt, að um leið og Húsnæðisstofnun yrði lögð niður myndi bankakerfið taka við lánveitingum til húsnæðismála. [...] Hins vegar hefði verið æskilegt að nota þetta tækifæri til þess að fela bankakerfinu afgangið íbúðalána. Nú hefði verið hægt að leggja niður eina ríkisstofnun.“<sup>4</sup>

Þótt ekki sé efast um rökin með aðkomu ríkisvaldsins að markaði húsnæðislána líkt og mörgum öðrum sviðum samfélagsins er álitamál hvernig sú aðkoma eigi að vera. Fræðimenn hafa bent á leiðir á borð við stofnanir, opinber hlutafélög og efnahagslega eða félagslega reglun<sup>5</sup> sem möguleg stjórnæki í málaflöknum.<sup>6</sup> Æskilegt er að eðli viðfangsefnisins ráði því hvaða stjórnæki sé beitt af hálfu hins opinbera. Eflaust má finna sterk rök fyrir rekstri opinberrar stofnunar vegna félagslegs hluta húsnæðismála. Hins vegar voru möguleikar á annars konar rekstrarformi, líkt og hlutafjávæðingu stofnunar, efnahagslegri reglusetningu og opinberu eftirliti orðnir raunhæfari um síðustu aldamót í breyttu viðskipta- og fjármálaumhverfi líkt og leiðarahöfundar Morgunblaðsins bentu á. Áðurnefnd viðhorfsrök voru þó ríkjandi og urðu ofan á, samanber fyrrgreind orð Páls Péturssonar, þáverandi félagsmálaráðherra.

Fræðimenn sem aðhyllast svokallaðar almannavalskenningar (e. public choice theory) hafa m.a. bent á nauðsyn þess að ríkisvaldið hafi náði eftirlit með stofnunum sínum með lögum, reglum og eftirliti þar sem rík tilhneiging sé meðal stjórnenda til að þenja út starfsemi þeirra. Samkvæmt kenningunni, sem byggist á grunni skynsemiskenninga (e. rational choice theory) og kom fyrst fram á sjöunda áratug síðustu aldar, er það í eðli mannsins og þar með opinberra stjórnenda að hámarka áhrif sín, virðingu og völd, þannig að þeir reyni að þenja út starfsemi skipulagsheilda sem þeir veita forstöðu, í þessu tilfalli opinberra stofnana. Hér er á ferðinni ein birtingarmynd umboðsvanda þar

„[...] þá fannst þeim nú svona að eðlilegast væri nú að bankarnir bara yfirtækju þessa starfsemi. Landsbankinn hafði unnið á vegum byggingarsjóðanna eða á vegum Húsnæðisstofnunar og veðdeild Landsbankans annaðist heilmikla þjónustu fyrir Húsnæðisstofnun og seldi hana ákaflega dýru verði. Og mér geðjaðist ekki að þessu [...]“

Úr skýrslu Páls Péturssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þeir tóku algjörlega fyrri leiðina, þeir ætluðu að þrauka og þeir ætluðu að koma bönkunum út úr þessu systemi, þannig skildi ég þetta. Þeir höfðu réttlætið sín megin. Og þeir höfðu náttúrulega söguna á bakvið sig, að sko, húsnæðismál eru fyrir okkur á vegum hins opinbera og hvernig talar fólk í dag? Ja guði sé lof fyrir Íbúðalánasjóð, menn tala svona. Sko, sem er algjört bull. Það sem ég hefði viljað sjá, já þetta er algjört bull segi ég því Íbúðalánasjóður er einn, að mínu mati, einn af mestu sökudólgunum á því hvernig fasteignamarkaðurinn varð. Hann er einn af mestu sökudólgunum fyrir því hvað er búið að byggja mikið upp í Úlfarsfelli, Kópavogi, ef þið farið inn á fasteignir.is eða mbl.is og skoðið fasteignir og skoðið öll raðhúsin, parhúsin sem verktakar hafa verið að byggja og standa fokheld og standa núna eða liggja núna fyrir skemmdum. Þetta var allt af því að það var verið að ota lánsfé að fólki, verktökum og almenningi. [...] Íbúðalánasjóður, hann ákvað að taka slaginn, í staðinn fyrir að segja bara „nú bara bökkum við út og leyfum bara bönkunum að gera þetta“. Þannig hefði ég viljað sjá Íbúðalánasjóð bregðast við. Þá hefði hann ekki þurft 40 milljarða. Innspytingu.

Úr skýrslu Grétars Júníusar Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

sem rökrétt (skynsamlegt) atferli getur leitt til kostnaðar eða taps (óskynsamlegra afleiðinga) fyrir alla á tilteknum markaði. Bandaríski hagfræðingurinn William Niskanen benti á að í raun sé atferli stjórnenda hjá einkafyrirtæki sambærilegt við hegðun stjórnenda hjá hinu opinbera, nema í stað hámarks hagnaðar verði markmiðið hámarks opinberra fjárveitinga. Hið síðarnefnda hefur hins vegar aðrar og neikvæðari afleiðingar í för með sér en hið fyrrnefnda. Aðrir fræðimenn hafa bent á að oft sé persónulegur ávinningur hinna opinberu stjórnenda óljós, þrátt fyrir að viðurkennt sé að menn hneigist til að auka fjárveitingu stjórnvalda.<sup>7</sup>

Við meðferð félagsmálanefndar Alþingis á frumvarpi um breytingar á lögum um húsnæðismál í nóvember 2004 (220. máli á 131. löggjafarþingi) birtust alþekktar hugmyndir almannavalskenninga í umsögn og afstöðu stjórnenda Íbúðalánasjóðs. Í svörum sjóðsins við níu spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur, þáverandi nefndarmanns í félagsmálanefnd, má finna dæmi sem styðja það stofnanaatferli sem almannavalskenningar benda m.a. á. Fyrsta spurning Jóhönnu var eftirfarandi:

Hvaða áhrif má ætla að það hafi fyrir Íbúðalánasjóð ef einungis verður heimilt að lána að hámarki 13 millj. kr. og 90% af matsverði eignar á sama tíma og bankar lána allt að 100% og nánast án þaks á lánsfjárhæð?<sup>8</sup>

Svar Íbúðalánasjóðs var á þessa leið (stytta):

„Það er mjög mikilvægt fyrir Íbúðalánasjóð, eigi hann áfram að vera öflug stofnun á íbúðalánamarkaði og fær um að sinna sínum lögbundnu skyldum, að hið fyrsta verði lokið afgreiðslu á lagabreytingu þeirri sem nú liggur fyrir Alþingi og heimilar Íbúðalánasjóði að veita lán allt að 90% af matsverði (kaup- eða kostnaðarverði) íbúðar. Það er einnig ljóst að miklu skiptir að samhliða því, eða svo fljótt sem verða má, verði hámarkslán sjóðsins hækkað þannig að viðmiðunin sé 90% af „hóflegu íbúðarhúsnæði“ eins og segir í greinargerð frv. og sé þá miðað við íbúðaverð á höfuðborgarsvæðinu. Á meðan þetta hefur ekki náð fram að ganga er Íbúðalánasjóði að verulegu leyti vikið af íbúðalánamarkaði eins og hann hefur þróast að undanförmu. Það mun veikja sjóðinn, draga úr verðmæti hans og gera hann síður færar um að sinna sínu hlutverki.“<sup>9</sup>

Eins og fram kemur í svarinu byggjast rök Íbúðalánasjóðs á þeim forsendum að stofnunin verði að vera samkeppnishæf við innlenda banka á íbúðalánamarkaði. Athygli vekur að opinber stofnun skuli á jafn afdráttarlausan hátt leggja áherslu á samkeppni á frjálsum markaði við einkafyrirtæki. Með tilkomu aukinnar samkeppni á húsnæðislánamarkaði var fyrri markaðsbrestur ekki lengur til staðar og því eðlilegra í nafni góðra stjórnarháttar og ábyrgs ríkisrekstrar að endurskilgreina hlutverk sjóðsins í átt að hreinna félagslegu og byggðastefnulegu hlutverki. Í umræddri umsögn birtist gagnrýnislaut skýlaus áhersla á að halda hlutdeild á samkeppnismarkaði og viðhalda rekstrarlegu umfangi Íbúðalánasjóðs, þ.e. opinberrar stofnunar á samkeppnismarkaði. Umsögn og afstaða stjórnenda Íbúðalánasjóðs endurspeglar það sem almannavalskenningar benda á og vara við: opinberar stofnanir séu afar ólíklegar til að leggja það til að umfang (hlutverk og/eða fjárveitingar) þeirra minnki þrátt fyrir að breytingar á ytri skilyrðum gefi tilefni til þess.

1. Markaðsbrestur nefnist það þegar framleiðsla á vöru eða þjónustu á markaði er ekki skilvirk. Með því er átt við að hagkvæmara sé að skipuleggja framleiðsluna með öðrum hætti. Sem dæmi um markaðsbresti má nefna: einokunar- og fákeppnismarkaði, samgæði og ytri áhrif. Þegar markaðsbrestur er til staðar getur inngrip hins opinbera stuðlað að hagkvæmari útkomu en ella. Einnig geta markaðsbrestir verið notaðir sem réttlætning á inngripi hins opinbera.
2. Sjá t.d. Salamon, *The tools of government: a guide to the new governance*, bls. 61-62.
3. *Morgunblaðið*, „Ekki verið að minnka félagslega aðstoð“, 27. febrúar 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/385173/>.
4. *Morgunblaðið*, „Ný félagsleg húsnæðislán.“ 27. febrúar 1998. [http://www.mbl.is/greinasafn/grein/385222/?item\\_num=83&dags=1998-02-27](http://www.mbl.is/greinasafn/grein/385222/?item_num=83&dags=1998-02-27).
5. Hugtakið *reglun* á við um laga- eða reglugerðasetningu án þess að opinber stofnun komi þar að.
6. Sjá t.d. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*.
7. Frederickson o.fl., *The Public Administration Theory Primer*, bls. 188-190.
8. Fyrirspurnir Jóhönnu Sigurðardóttur vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, til Íbúðalánasjóðs, 11. nóvember 2004. <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=131&dbr=157>
9. Svar Íbúðalánasjóðs við fyrirspurnum Jóhönnu Sigurðardóttur vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, erindi nr. 131/157, 19. nóvember 2004.



## 6.4 Hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs

### 6.4.1 Ábyrgð og hlutverk stjórnna hjá opinberum stofnunum.

Stjórnir stofnana og fyrirtækja hins opinbera hafa verið við lýði um langa hríð. Þrátt fyrir það hefur lítið verið gert til þess að setja fram almenn viðmið um góða stjórnarhætti í þessu sambandi. Til þessa hefur slík vinna bæði reynst brotakennd og ómarkkviss. Í þessum kafla verður varpað ljósi á þau viðmið sem fyrirfinnast um hlutverk stjórnna opinberra fyrirtækja og stofnana og skilgreiningar á helstu tegundum þeirra og verkefnum.

#### 6.4.1.1 Viðmið um verkefni og meginhlutverk stjórnna stofnana

Stjórnir opinberra stofnana á Íslandi eru að vissu leyti óskilgreint fyrirbæri með tilliti til hlutverks og krafna sem til þeirra eru gerðar. Þótt um helmingur ríkisstofnana hafi sérstaka stjórn eru hvorki til almennar reglur né viðmið um hvort stofnun skuli hafa sérstaka stjórn, né heldur hvert hlutverk stjórnar sé. Í langflestum tilfellum má þó finna nánari skilgreiningu á hlutverki í lögum um viðkomandi stofnun. Bent hefur verið á tvenns konar vandamál sem geta komið upp þegar stjórn er skipuð yfir stofnun. Í fyrsta lagi getur verkaskipting stjórnar og forstöðumanns reynst óljós ef lög eru óskýr um það atriði. Í öðru lagi geta ábyrgðartengsl á milli ráðherra, stjórnar og forstöðumanns orðið flókin þegar sá fyrstnefndi skipar þau síðarnefndu en við slíkar aðstæður verður boðvaldið og umboðskeðjan óljós.<sup>17</sup> Þetta er þó ekki tilfellið hjá Íbúðalánasjóði þar sem forstöðumaðurinn er ráðinn milliliðalaust af stjórn.

Fjármálaráðuneytið hefur á undanförunum árum gefið út eigandastefnu fyrir félög í ríkiseigu, bæði fyrir fjármálafyrirtæki og fyrir hlutafélög og sameignarfélög. Í meginreglum stefnunnar fyrir fjármálafyrirtæki segir: „Stjórnir og bankaráð skulu vera sjálfstæð gagnvart stjórnendum og framkvæmdastjórn fyrirtækjanna.“<sup>18</sup> Í almennu stefnunni segir um stjórn félags að hún skuli „hafa yfirsýn yfir starfseminu og veita stjórnendum eðlilegt aðhald.“<sup>19</sup> Um félög í ríkiseigu sem starfa á samkeppnismarkaði er talið mikilvægt að „öll ákvarðanatöku stjórnna og stjórnenda [...] byggist á jafnræði og hlutlægni og miði að því að efla eins og kostur er samkeppni á þeim sviðum sem það starfar við.“<sup>20</sup>

Í álitni nefndar frá árinu 2000, sem ber heitið *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*, kom fram að mjög fáar almennar reglur væru til um stöðu og hlutverk stjórnna ríkisstofnana.<sup>21</sup> Þar er bent á að á þeim tíma (og lengi vel á eftir) hafi einu almennu ákvæðin verið að finna í lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, þar sem „forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila“ eru gerð ábyrg fyrir því að fjárhagsráðstafanir séu í samræmi við heimildir. Túlkunin var almennt sú að þessari ábyrgð deildu stjórnir með forstöðumönnum umræddra stofnana.

Í álitni nefndarinnar var gerð sérstök athugun á ákvæðum sérlaga um ábyrgð og hlutverk stjórnna stofnana. Í lögnum var að finna fjölbreytt safn ákvæða sem voru allt frá því að vera tiltölulega nákvæm til þess að vera almenns eðlis en einnig voru dæmi um að lögin væru þögul um hlutverk tiltekinnar stjórnar. Athugunin leiddi í ljós að stjórn hefði með höndum eitt eða fleiri eftirtalinn verkefna:

- Umsjón og eftirlit.
- Ráðgjöf og umsagnir.
- Hæfnismat.
- Stefnumótun.
- Skipulag.
- Yfirstjórn og ákvarðanir.
- Starfsáætlun.

17. Arnar Þór Mátsson og Indriði H. Indriðason, „Enginn kann tveimur herrum að þjóna: Stofnanir, stjórnir og halli“, bls. 513–523.

18. Eigandastefna ríkisins – Fjármálafyrirtæki (2009), bls. 6.

19. Almenn eigandastefna ríkisins (2012), bls. 8.

20. Sama heimild, bls. 6.

21. Fjármálaráðuneytið, *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit*, bls. 65–69.

- Fjárhagsáætlun.
- Ráðning starfsfólks.
- Úrskurðir.

### Rammagrein 6.3 Þrjú meginhlutverk stjórna

Engar almennar, formlegar reglur eru til um verkefni og starfshætti stjórna stofnana og fyrirtækja hins opinbera. Oftast nær er kveðið á um hlutverk slíkra stjórna í lögum um viðkomandi starfsemi, hvort heldur um er að ræða stofnun eða hlutafélag. Í kafla xx er m.a. fjallað um skilgreiningu á tegundum stjórna stofnana í álit nefndar á vegum fjármálaráðuneytisins frá árinu 2000, en þar voru þrjú meginhlutverk afmörkuð út frá tíu mismunandi verkefnum: umsjónar-, yfirstjórnar- og úrskurðarhlutverk. Hér fyrir neðan hafa þessi verkefni og hlutverk verið borin saman við viðfangsefni stjórnar Íbúðalánasjóðs samkvæmt greiningu fundargerða 1999–2011. Í töflunni er merkt með krossi hvaða verkefni einkenna hinar þrjár tegundir stjórna stofnana hins opinbera. Græni liturinn táknar hins vegar þau verkefni sem einkendu starfshætti stjórnar Íbúðalánasjóðs.

Tafla 1 Greining á viðfangsefnum stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2010<sup>1</sup>

Verkefni	Hlutverk		
	Umsjón	Yfirstjórn	Úrskurðir
Umsjón / eftirlit	X		
Ráðgjöf, umsagnir	X		
Hæfnismat	X		
Stefnumótun <sup>2</sup>	X	X	
Skipulag <sup>3</sup>	X	X	
Yfirstjórn		X	X
Starfsáætlun <sup>4</sup>		X	X
Fjárhagsáætlun <sup>5</sup>		X	X
Ráðning starfsfólks		X	X
Úrskurðir			X

Flokkunin er byggð á samanburði viðfangsefna, samkvæmt greiningu fundargerða 1999–2011, við þau þrjú meginhlutverk stjórna sem fram koma í nefndaráliti fjármálaráðuneytisins frá 2001 (umsjónar-, yfirstjórnar- og úrskurðarhlutverk).

1. Þótt stjórn Íbúðalánasjóðs hafi komið lauslega að stefnumótunarstarfi var það bundið við afmarkaða þætti starfseminnar sjálftrar en ekki húsnæðismála sem málaflökks.
2. Skipulag sjóðsins var lögum samkvæmt sett í reglugerð af hálfu ráðherra sem var borin undir stjórn til umsagnar.
3. Starfsáætlun var borin undir stjórn til samþykktar en ekki unnin af henni.
4. Líkt og starfsáætlun Íbúðalánasjóðs var fjárhagsáætlun um rekstur borin undir stjórn til samþykktar en ekki unnin af henni.
5. Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Eins og sjá má er skörun á milli umsjónar- og yfirstjórnarhlutverka annars vegar og yfirstjórnar- og úrskurðarhlutverka hins vegar. Miðað við skilgreininguna ætti venjulega ekki að vera skörun á milli fyrstu og þriðju tegundarinnar. Af fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs sést þó að hún hefur haft með höndum verkefni sem falla undir allar þrjár megingrundirnar. Þegar mat er lagt á vægi úrskurða í fundargerðum stjórnarinnar má draga þá ályktun að úrskurðarhlutverkið hafi fylgt frá fyrri tíð en stjórnin hafi þegar á leið tekið á sig skipulagshlutverki yfirstjórna og eftirlits- og ráðgjafarhlutverk svokallaðra umsjónarstjórna. Þótt ekki hafi verið um almennt virkt stefnumótunarhlutverk að ræða má finna merki um að stefnumótunarvinna af hálfu stjórnar hafi farið fram, þó ekki með reglubundnum hætti. Einnig var formaður stjórnar Íbúðalánasjóðs fulltrúi í starfs- og undirbúningshópum ráðuneytisins vegna undirbúnings 90%-lánanna o.fl. Þegar tillit er tekið til afar óljóss hlutverks stjórnarinnar í lögum stofnunarinnar virðist sem ákveðin óvissa hafi verið um raunverulegt hlutverk hennar. Af fundargerðum má ráða að verksvið stjórnarinnar hafi tilheyrt öllum þremur hlutverkunum, sem virðist

nokkuð á skjön við það sem almennt gerist um lögbundin verkefni stjórna stofnana. Sérstaka athygli vekur í þessu samhengi mikill fjöldi mála sem telja verður til minniháttar afgreiðslumála sem ekki fæst séð að hefðu átt að vera á borði yfirstjórnar stofnunar á borð við Íbúðalánasjóð.

Líklega má rekja hlutverkaskörun og óljóst meginhlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs til þess að skilgreining á hlutverki stofnunarinnar sjálfrar hafi verið á reiki. Eins og fjallað hefur verið um eru skyldur stjórna stofnana og fyrirtækja mismunandi eftir hlutverki og eðli. Stjórn Íbúðalánasjóðs hefur verið í umsjónar-, yfirstjórnar- og úrskurðarhlutverki á sama tíma en það verður að teljast óvenjulegt miðað við almenn hlutverk stjórna opinberra stofnana, sbr. umrætt nefndarálit.

Út frá þessum verkefnum var stjórnnum stofnana skipt í þrjár tegundir með tilliti til hlutverka:

1. Umsjón.
2. Yfirstjórn.
3. Úrskurðir.

Afar misjafnt var hversu mörg verkefni voru tilgreind í lögum en í 17% tilvika voru engin ákvæði um verkefni stjórnar.<sup>22</sup> Hafa verður í huga að sú tegund starfsemi sem á sér stað í hverri stofnun getur ráðið miklu um það hvernig verksvið og skyldur stjórnar þróast og verða. Nánar verður vikið að hinum þremur meginhlutverkum stjórnar Íbúðalánasjóðs með tilliti til verkefna hennar út frá framangreindum skilgreiningum nefndarálitsins.

#### 6.4.1.2 Önnur viðmið um stjórnarhætti

Eins og áður segir er lítið um að gefin hafi verið út viðmið af hálfu hins opinbera um starfshætti stjórnarmanna opinberra stofnana og fyrirtækja í eigu þess. Að fyrrgreindu nefndaráliti frátöldu má nefna ýmis viðmið og leiðbeiningar sem út hafa komið hjá Ríkisendurskoðun frá árinu 1998 en þau ná þó einungis til hluta þeirra verkefna sem almennt falla undir stjórnir stofnana og opinberra fyrirtækja.<sup>23</sup>

Árið 2005 gaf Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) út leiðbeiningar og viðmið um góða stjórnarhætti opinberra fyrirtækja í riti sem á frummálinu heitir *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise*.<sup>24</sup> Þremur árum síðar gáfu Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Ísland og Samtök atvinnulífsins út leiðbeiningar um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja. Höfundar þeirra sækja efnivið sinn að stórum hluta til ýmissa útgáfna OECD um góða stjórnarhætti, m.a. áður nefnds rits. Jafnvel þótt meginviðfangsefni beggja rita séu opinber fyrirtæki, fremur en stofnanir, verður ekki fram hjá því lítið að margt í hlutverki, tilgangi og starfsemi Íbúðalánasjóðs á meira skylt við rekstur umfangsmikils fjármálafyrirtækis en opinberrar stofnunar sem skilgreind er sem félagslegt stjórnæki. Lögð er áhersla á að ábyrgð stjórna eigi að vera til jafns við ábyrgð stjórna fyrirtækja í einkaeygu og skyldur þeirra skuli vera skýrt afmarkaðar í eigendastefnu eða löggjöf.<sup>25</sup> Einnig er kveðið á um að verja beri stjórnarmenn gegn pólitískum hagsmunum, skilgreina, meta og viðhalda skilvirkni stjórnarstarfa og viðhalda fjölbreytileika í stjórn en að sama skapi ákvarða mælikvarða á nauðsynlega kunnáttu og reynslu einstaklinga til að tryggja umrædda skilvirkni stjórnarinnar.<sup>26</sup> Í samantekt íslensku leiðbeininganna eru dregin saman sjö atriði sem byggjast á sömu atriðum og leiðbeiningar OECD frá 2005, en þau eru:

1. Áhrif ákvarðana eigi að efla samkeppni og raska henni sem minnst.
2. Laga- og reglugerðarumhverfið skuli vera skilvirkt og tryggja jafna samkeppnisstöðu.
3. Hið opinbera eigi að koma fram sem upplýstur og virkur eigandi og koma á skýrri eigendastefnu til að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun.
4. Hið opinbera eigi að virða rétt eigenda (hluthafa) og tryggja sanngjarna meðferð og jafnan aðgang þeirra að upplýsingum.

22. Sama heimild, bls. 71–72.

23. Sjá á heimasíðu Ríkisendurskoðunar ýmsar leiðbeiningar til ríkisaðila, m.a. um innra eftirlit, innri endurskoðun, siðareglur í opinberri stjórnarsýslu, góðar fundarvenjur o.fl.: <http://www.ríkisendurskodun.is/de/utgefifid-efni/leidbeiningar-fyrir-rikisadila.html>

24. Sjá t.d. <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

25. Viðskiptaráð Íslands o.fl., *Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja – leiðbeiningar*, bls. 24.

26. Sama heimild, bls. 25.

5. Eigendastefna hins opinbera eigi að viðurkenna að fullu ábyrgð gagnvart hagsmunadílum.
6. Fylgja skuli ströngum stöðlum um gagnsæi og upplýsingagjöf.
7. Stjórnir opinberra fyrirtækja (og stofnana) eigi að hafa nauðsynlegt umboð, hæfni og hlutlægni til að sinna þeim starfsskyldum sínum að veita skipulagsheildinni forystu og sinna virku eftirliti með stjórnendum. Heilindi og ábyrgð eigi að einkenna störf stjórnara.<sup>27</sup>

Eins og áður segir eru þessi viðmið um góða stjórnarhætti fyrst og fremst sniðin að fyrirtækjum í opinberri eigu. Hins vegar eiga þau flest einnig við um góða stjórnarhætti í samkeppnisumhverfi enda mikilvægt að undirstrika ábyrgð ríkisvaldsins gagnvart því að viðhalda heilbrigðum samkeppnismarkaði þar sem við á.

„Það er náttúrulega jú, auðvitað er það margt, það er margs að minnst frá þessu, þessu tímabili, þetta er orðið langur tími og hérna, og raunar má segja, sko. Þetta fór nú raunar vel af stað og gekk raunar vel allan tímann, sko, sem ég var þarna. Auðvitað lentum við í miklum erfiðleikum þarna í kringum hrúnið og allt það og, og erfiðum ákvörðunum, sko.“

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar  
fyrir rannsóknarnefndinni.

„[...] við kölluðum þá jólafundi því þá [á 8. og 9. áratug síðustu aldar] komu stjórnarmenn með einhver ákveðin mál frá sínum skjólstæðingum, oft á tíðum voru það frá mönnum sem höfðu fengið synjun frá okkur starfsmönnum um það að þeir fengju ekki lán til að byggja nýtt hús vegna þess að þeir hefðu fengið lán á síðastliðnum fimm árum eða byggðu of stórt. Þarna voru ákveðnar reglur í gangi, að menn máttu byggja ákveðna stærð en menn byggðu stærra en það og síðan var óskað eftir að fá undanþágu frá reglum. Stundum var það jafnvel þannig að við vorum búin að synja þessum mönnum tvisvar um að fá lán og þá leituðu þeir til síns manns í stjórninni og á þessum svokölluðu jólafundum sem voru, þá, þá má segja að hver stjórnarmaður hafi komið með nokkur svona mál.“

Úr skýrslu Hilmaris Þórissonar  
fyrir rannsóknarnefndinni.

#### 6.4.2 Starfsemi stjórnar Íbúðalánasjóðs

Eins og áður sagði má skipta má hlutverkum stjórnar stofnana á vegum ríkisins í þrjá meginflokka: Umsjón, yfirstjórn og úrskurði. Í þessum kafla um stjórn Íbúðalánasjóðs verður tekið mið af þessum skilgreindu hlutverkum og mat lagt á störf stjórnarinnar. Fjallað verður um þrjú helstu meginhlutverk stjórnar á grunni þeirra hlutverka sem skilgreind voru og fjallað var um í síðasta kafla, þ.e. rekstrarhlutverk (umsjón), eftirlitshlutverk (yfirstjórn) og ráðgjafar- og umsagnarhlutverk (úrskurðir). Umfjöllunin er byggð á upplýsingum úr fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs og skýrslum stjórnarmanna stofnunarinnar fyrir rannsóknarnefndinni en allar fundargerðir stjórnarinnar 1999–2011 voru flokkaðar eftir umfjöllunarefnum.

Eins og fjallað hefur verið um er eðli og hlutverk stjórnar opinberra stofnana misjafnt enda eru lög um viðkomandi stofnanir misjafnlega greinagóð um hlutverk þeirra, skyldur og ábyrgð. Leiða má líkur að því að þróun verkefna stjórnar Íbúðalánasjóðs eigi sér bæði sögulega skýringu og sé tilkomin vegna óskýrrar skilgreiningar í lögum um húsnæðismál. Hvað sögulega þáttinn varðar þarf að líta til laga nr. 55/1955, um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða. Eins og fjallað er nánar um í kafla xx var húsnæðismálastjórn fimm til sjö manna stjórn og var helsta verkswið hennar að sinna smærri málum eins og að úthluta mjög takmörkuðum gæðum, þ.e. húsnæðislánum, til umsækjenda. Fram kemur í 15. kafla rannsóknarskýrslunnar að umrædd úthlutun hafi m.a. einkennst af fyrirgreiðslu við útvalda flokksmenn, en 6. áratugur síðustu aldar hefur verið kallaður blómaskeið svokallaðra fyrirgreiðslustjórnarmála. Hafa skal í huga að engin formleg skipulagsheild var undir húsnæðismálastjórn 1955–1957 og því má ætla að áhrif stjórnarmanna hafi verið meiri en ella. Í 8. gr. laga nr. 44/1998 er að finna ákvæði um óskorað vald stjórnar Íbúðalánasjóðs til ráðningar forstöðumanns, en upphaflega var greinin svohljóðandi:<sup>28</sup>

Stjórn Íbúðalánasjóðs ræður framkvæmdastjóra til fimm ára í senn. Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk. Hann annast daglegan rekstur skrifstofu sjóðsins, fjárreiður og reikningsskil. Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum stjórnar Íbúðalánasjóðs.

Ákvæðið tekur af allan vafa um stöðu stjórnar gagnvart framkvæmdastjóra þar sem hann er ekki skipaður af ráðherra. Boðvaldið er því skýrt. Þrátt fyrir þetta gefa löggin mjög óljósa mynd af verkaskiptingu þeirra á milli. Samt sem áður er í lögnum kveðið á um ýmis hlutverk og ákvörðunarvald stjórnarinnar.

Önnur ákvæði í lögum nr. 44/1998 um verkswið og vald stjórnarinnar skiptast í þrjá meginflokka: Óskorað vald þar sem stjórnin ein getur tekið endanlega ákvörðun, skilyrt vald þar sem staðfestingar ráðherra er þörf og að lokum umsagnarvald en samkvæmt nokkrum lagagreinum ber ráðherra að fá umsögn eða ráðgjöf stjórnar Íbúðalánasjóðs áður en ákvörðun er tekin. Hér á eftir má sjá hvernig fyrirkomulagi verkaskiptingar á milli stjórnar og ráðherra var háttað frá stofnun Íbúðalánasjóðs fram til ársins 2009. Breytingar samkvæmt lögum nr. 57/2004 eru sérstaklega merktar.

27. Sama heimild, bls. 7.

28. Þótt hér sé notað lögformlega heitið „forstöðumaður“ er hér vísað til stöðu framkvæmdastjóra, síðar forstjóra.

*Mál þar sem stjórn hefur ein ákvörðunarvald:*

- Ráðning framkvæmdastjóra/forstjóra.
- Setning viðmiðunarreglna um veðhæfni fasteigna.
- Veiting lána til byggingar leiguíbúða og ákvörðun. greiðslukjara.
- Heimild til að hafna lánsúmsóknum vegna ágalla húsnæðis.
- Heimild til gjaldfellingar lána til leiguhúsnæðis við vanefndir.
- Heimild til afskrifta lána við nauðungarsölu og tjóns á fasteign (lög nr. 57/2004).
- Heimild til að veita greiðsluerfiðleikalán o.fl.
- Ákvörðun vaxta ÍLS-veðbréfa (lög nr. 57/2004).
- Kjör á útgáfu og sölu íbúðabréfa (lög nr. 57/2004).

*Staðfestingar ráðherra krafist*

- Varðveisla og ávöxtun fjár.
- Innheimta lána.
- Stofnun nýrra lánaflokka.
- Samningar við fjármálastofnanir um gerð greiðslumats.
- Reglur um matsverð fasteigna.
- Greiðslukjör lána.
- Samningar við aðila á markaði um afgreiðslu og innheimtu lána (lög nr. 57/2004).

*Umsagnar stjórnar eða tillögu krafist*

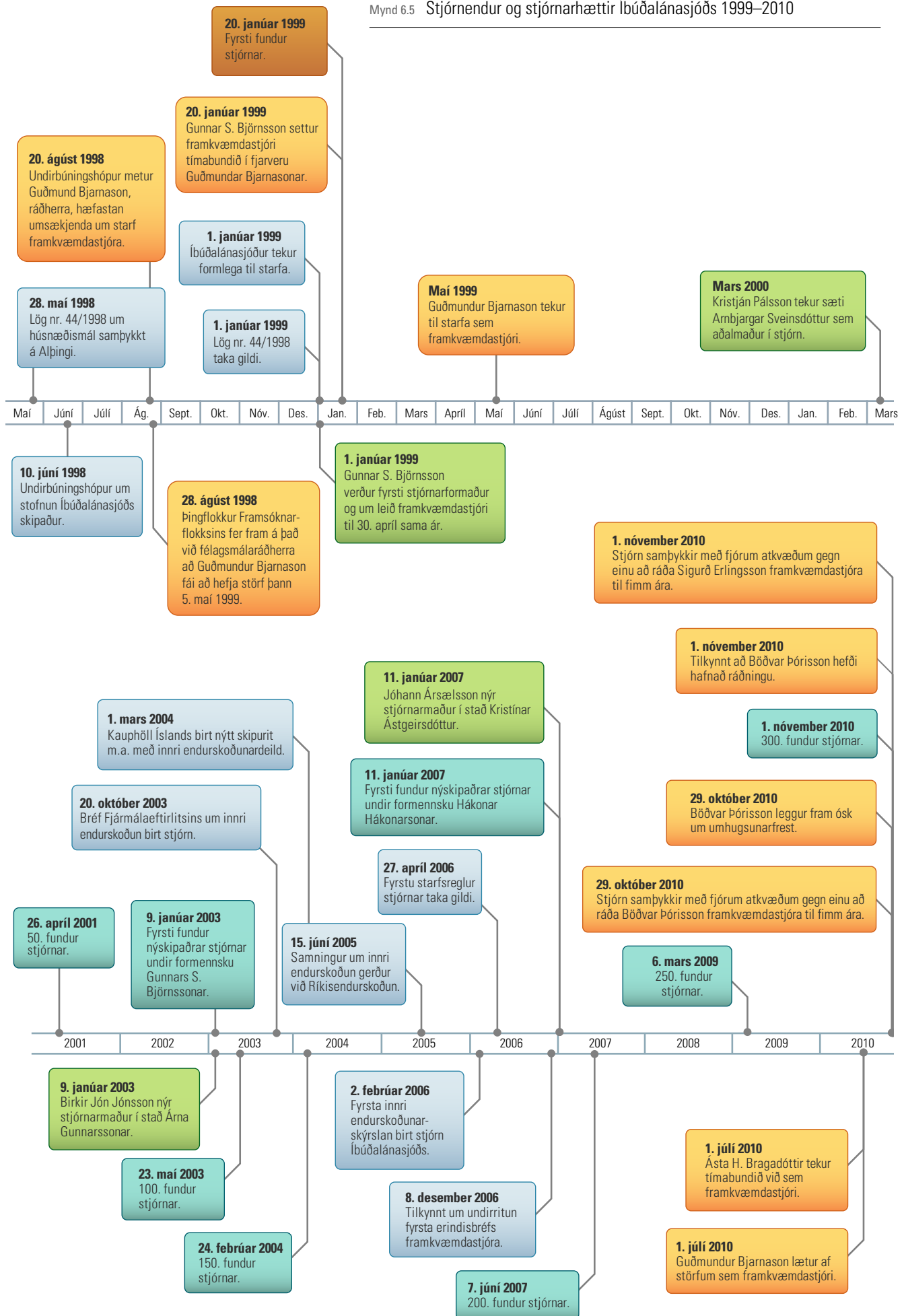
- Reglugerð um skipulag Íbúðalánasjóðs.
- Ákvörðun vaxtaálags og annarra greiðslukjara, m.a. vegna rekstrarkostnaðar (lög nr. 57/2004).
- Ákvörðun um skilyrði fyrir lánveitingu.
- Setning reglugerðar um framkvæmd innheimtu krafna.
- Setning reglna vegna greiðsluerfiðleika.
- Setning reglugerðar um innheimtugjöld lána.
- Umsögn um reglugerð um áhættustýringu (lög nr. 57/2004).
- Setning uppgreiðslugjalds.

Framangreind ákvæði laga gefa ágæta mynd af verkaskiptingu á milli stjórnar og ráðherra. Samkvæmt lögnum var gert ráð fyrir staðfestingu ráðherra í veigameiri þáttum starfseminnar að frátaldri ráðningu framkvæmdastjóra. Þó vaxa áhrif og hlutverk stjórnar með breytingunum árið 2004 úr húsbrefakerfi í íbúðabrefakerfi. Ákvörðunarvald í smærri afgreiðslumálum var í flestum tilvikum óskorað á borði stjórnar en einnig var gert ráð fyrir því að hún hefði ráðgjafar- og umsagnarhlutverk gagnvart ráðherra við setningu ýmissa reglna og reglugerða auk ákvörðunar vaxtaálags lána.

Í ljósi skilyrðingar ákvörðunarvalds stjórnar við samþykki ráðherra má draga þá ályktun að sjálfstæði stjórnar og þar með stofnunarinnar sé ekki jafn mikið í reynd og í fyrstu má ætla. Verkaskipting stjórnar og ráðherra eins og hún er sett fram í lögum nr. 44/1998 er flókin og svo virðist sem forsendur að baki henni séu að miklu leyti á huldu. Þetta fyrirkomulag hefur einnig valdið misskilningi eins og sést m.a. á dómi Hæstaréttar 10. maí 2012 í máli nr. 539/2011 þar sem Íbúðalánasjóður var dæmdur til greiðslu skaðabóta vegna þess að óheimilt hefði verið að krefjast bankaábyrgðar til tryggingar á greiðslu tiltekinna lána þar sem ekki hefði verið kveðið á um bankaábyrgðir í reglugerð frá ráðherra heldur einungis með samþykkt stjórnar.<sup>29</sup>

29. Hrd. 10. maí 2012, mál nr. 539/2011.

Mynd 6.5 Stjórnendur og stjórnarhættir Íbúðalánasjóðs 1999–2010



#### 6.4.2.1 Rekstrarhlutverk

Helsta verkefni flestra stjórnna stofnana og fyrirtækja er að hafa yfirumsjón með rekstri viðkomandi skipulagsheilda. Eitt helsta verkefni þeirra í rekstrarlegu tilliti er ráðning stjórnenda. Oftast fellur það í hlut stjórnar að ráða forstöðumann eða framkvæmdastjóra viðkomandi skipulagsheilda en stundum aðra yfirmenn rekstrarins. Stjórn Íbúðalánasjóðs ræður forstöðumann (forstjóra frá 2012 en áður framkvæmdastjóra). Frá 2012 hefur stjórninni einnig borið að ráða innri endurskoðanda.<sup>30</sup>

Samkvæmt lögum um húsnæðismál ber forstöðumaður ábyrgð á daglegum rekstri en það fellur í hlut stjórnarinnar að vera upplýst um daglegar ákvarðanir hans og því að hafa eftirlit með honum. Því má segja að rekstrar- og eftirlitshlutverkið haldist í hendur enda framselur stjórnin rekstrarvaldið í hendur forstöðumanns.

Önnur ákvæði laganna um aðkomu stjórnar að rekstri eru m.a. í 11. gr., um vörslu og ávöxtun fjár sjóðsins, og 12. gr. þar sem getið er heimildar ráðherra til að ákveða með reglugerð skipulag stofnunarinnar að fenginni umsögn stjórnar. Með lögum nr. 57/2004 fékk stjórn þó auknar heimildir til ákvörðunar vaxtaálags og annarra lánskjara, m.a. vegna rekstrarlegra þarfa, þó með staðfestingu ráðherra. Löggin gera einnig ráð fyrir því að hlutverk stjórnar sé að stofna nýja lánaflökka, semja við fjármálastofnanir um mat á veðhæfni og setja viðmiðunarreglur. Af framangreindu má álykta að stærstan hluta rekstrarvalds síns hafi stjórn Íbúðalánasjóðs framselt í hendur forstöðumanni stofnunarinnar. Þess í stað sinnir stjórnin eftirliti með æðstu yfirmönnum og þeim rekstrarlegu ákvörðunum sem teknar eru. Við slíkt framsal valds verður eftirlitshlutverkið veigameira en ella.

#### 6.4.2.2 Eftirlitshlutverk

Eitt af meginhlutverkum stjórnna fyrirtækja og stofnana er að þær eiga í umboði eigenda sinna að hafa eftirlit með stjórnendum og starfsemi viðkomandi skipulagsheilda. Þetta eftirlit getur átt við um embættisfærslur æðstu yfirmanna en einnig hvílir sú ábyrgð á stjórninni að vera upplýst um rekstrar- og fjárhagsstöðu viðkomandi skipulagsheilda. Stjórn Íbúðalánasjóðs bærust reglulega upplýsingar um rekstrar- og fjárhagsstöðu frá stjórnendum og ytri endurskoðendum en henni virðast hins vegar ekki hafa staðið til boða sérstök úrræði til þess að stunda eftirlit að eigin frumkvæði. Slíkt úrræði væri m.a. innri endurskoðun sem heyrði beint undir stjórn. Þegar að auki er litið til þess að menntun stjórnarmanna var á heildina litið takmörkuð, líkt og fjallað er um síðar í kaflanum, má draga þá ályktun að bjargir hennar til að viðhafa virkt eftirlitshlutverk með rekstri stofnunarinnar hafi verið takmarkaðar.

Í viðmiðum OECD um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja er meðal annars kveðið á um þá skyldu stjórnna að hafa eftirlit með stjórnendum sem undir þeim eru. Þau tæki sem stjórnir geta beitt til þess að sinna þessu eftirliti markast m.a. af innri og ytri endurskoðun. Við lestur fundargerða stjórnar Íbúðalánasjóðs má vissulega sjá að yfirlit og upplýsingar um rekstur sjóðsins voru reglulega lagðar fyrir stjórnina. Þetta á sér í lagi við frá miðju ári 2006 þegar þessi upplýsingagjöf varð formfastari og reglulegri en frá þeim tímapunkti voru helstu lykilupplýsingar um reksturinn lagðar fyrir stjórn að jafnaði einu sinni í mánuði.<sup>31</sup>

Á síðustu árum hefur það fyrirkomulag verið að festast í sessi innan stærri fyrirtækja að koma á öflugra eftirliti innan skipulagsheildanna. Þetta hefur verið útfært með innleiðingu innri endurskoðunar sem ýmist hefur verið keypt af endurskoðunar fyrirtækjum eða með ráðningu innri endurskoðanda. Hjá Íbúðalánasjóði var ytri endurskoðun eina óháða eftirlitstækið fyrir stjórn stofnunarinnar. Síðla árs 2003 hafði farið fram vinna við að efla innra eftirlit stofnunarinnar með tilliti til áhættugreiningar en KPMG hafði komið þar að ásamt Ríkisendurskoðun. Nýtt skipurit var kynnt í mars 2004 þar sem gert var ráð fyrir innri endurskoðun sem sett var undir stjórn Íbúðalánasjóðs. Það tók 15 mánuði að innleiða hana til fulls með samningi við Ríkisendurskoðun.

„[...] ekki annað en það, sko, að svo þegar litið er yfir, horft um öxl eftir þennan tíma, þá, þá kannski svona, er það eftirminnilegast að það tókst raunar að búa til þetta fyrirtæki sem okkur var ætlað og reka og tókst raunar vel í alla staði, að mínu mati. Auðvitað er það svo eins og þú og þið öll skiljið, svolítið matskennt en við náttúrulega vorum bara að framfylgja hér lögum sem voru sett um þessa starfsemi og teljum okkur hafa svona allajafna staðið okkur þokkalega í því.“

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Það á ekki að vera til deild sem heitir innra eftirlit sem slíkt og í rauninni, þegar ákveðið var að stofna þessa deild og Guðmundur ræddi við mig að ég tæki við þessu starfi, þá talaði hann um þetta sem innri endurskoðun. En síðan þegar það er stofnað, þá heitir þetta innra eftirlit sem er allt annað heldur en innri endurskoðun.“

Úr skýrslu Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

30. 11. gr. a laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, sbr. lög nr. 84/2012.

31. Þessar upplýsingar voru t.a.m. staða uppgreiðslna, fjöldi útlána, birgðastaða uppboðsíbúða, umsóknir um fyrirgreiðslu vegna greiðsluferfiðleika o.fl.

## Rammagrein 6.4 Innra eftirlit og innri endurskoðun, reglur og framfylgd

Ástæða er til þess að aðgreina og skilgreina hugtökin innra eftirlit og innri endurskoðun, þar sem ekki er óalgengt að hugtökunum tveimur sé ruglað saman og farið með þau sem einn og sama hlutinn. Í stuttu máli er innra eftirlit innleiðing reglna og verkferla hjá skipulagsheildum en innri endurskoðun gengur út á að fylgjast með og tryggja að umræddum reglum og verkferlum sé framfylgt. Nánar er fjallað um þetta í 5. viðauka .

### Innra eftirlit

Í leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar frá 1998 er komið inn á helstu þætti góðs innra eftirlits. Þar segir m.a. að innra eftirliti sé ætlað að vera tæki til að hjálpa fyrirtækjum og stofnunum að ná markmiðum sínum. Umrædd markmið eru m.a.:

- Reksturinn sé árangursríkur og skilvirkur, þar með talin ráðstöfun tíma og fjármuna.
- Semja áreiðanleg reikningsskil.
- Fylgja lögum og reglum sem gilda um starfsemina.
- Tryggja rekstraröryggi upplýsingakerfa, áreiðanleika og leynd gagna.<sup>1</sup>

Í grófum dráttum þarf að fara fram athugun og mat á helstu þáttum starfsemi viðkomandi skipulagsheildar með tilliti til m.a. heiðarleika og heilinda, hæfni starfsmanna, viðhorfs stjórnenda, skipurits, framsals valds og ábyrgðar og starfsmannastefnu. Í leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar er lagt til að gátlisti sé notaður við þetta mat.<sup>2</sup>

Eftir innleiðingu reglna og verkferla er í leiðbeiningunum bent á þá þætti sem takmarkað geta innra eftirlit en þar eru nefnd mannleg mistök, frávik stjórnenda frá reglum, sammæli um að brjóta reglurnar og áhersla á að kostnaður við reglurnar skuli ekki fara fram úr þeim ávinningi sem í því felst að fara eftir þeim. Að lokum er fjallað um þau tæki sem nýtast við að fylgjast með og mæla eftirfylgni við innra eftirlit, en það eru innri og ytri endurskoðun.<sup>3</sup>

### Innri endurskoðun

Auk ytri endurskoðunar hefur innri endurskoðun orðið algengari hjá stærri fyrirtækjum. Þótt uppruna innri endurskoðunar megi rekja til Bandaríkjanna á fyrri hluta síðustu aldar bar ekki mikið á þessari starfsemi hérlendis fyrr en á síðustu áratugum 20. aldar. Einkenni innri endurskoðunar og það sem aðskilur hana frá annarri eftirlitsstarfsemi er tvennt. Í fyrsta lagi er hún óháð starfseining í þeim skilningi að hún er ekki hluti af eiginlegri starfsemi viðkomandi skipulagsheildar. Í annan stað er hún í nánnum tengslum við stjórn og æðstu stjórnendur.<sup>4</sup> Í skipurinum er hana venjulega að finna sem stoðdeild undir annaðhvort stjórn eða forstjóra/framkvæmdastjóra, oftast nær á síðari tímum undir stjórn enda er þess almennt krafist að úttektarsviðið nái til allra starfsmanna skipulagsheildarinnar. Til vitnis um þetta má benda á þróun innri endurskoðunar Orkuveitu Reykjavíkur.<sup>5</sup> Í grófum dráttum er hlutverk innri endurskoðunar að fylgjast með því að reglum viðkomandi skipulagsheildar á sviði innra eftirlits sé framfylgt og meta skilvirkni. Einnig sinnir innri endurskoðun staðfestingar- og ráðgjafarverkefnum fyrir æðstu stjórnendur. Á heimasíðu Alþjóðasamtaka um innri endurskoðun (e. The institute of internal auditors) er skilgreining þessa starfs sem hér segir:

Innri endurskoðun er sjálfstæð, hlutlæg staðfestingar- og ráðgjafarstarfsemi og ráðgefandi starfsemi sem hönnuð er sem virðisaukandi framlag til starfsemi skipulagsheilda. Markmið hennar er að stuðla að því að skipulagsheildir nái markmiðum sínum með kerfisbundinni og agaðri nálgun til að meta og bæta skilvirkni á sviði áhættustýringar og stjórnunarferla.<sup>6</sup>

1. Ríkisendurskoðun, *Innra eftirlit*, bls. 7.

2. Sama heimild, bls. 39.

3. Sama heimild, bls. 41–46.

4. Sama heimild, bls. 7.

5. Margrét Pétursdóttir o.fl., *Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur*, bls. 58–59.

6. The institute of internal auditors, „Definition of Internal Auditing“. <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>



15. júní 2005 var undirritaður samningur við Ríkisendurskoðun um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs og sinnti Ríkisendurskoðun henni næstu fimm árin. Í 2. gr. samningsins segir eftirfarandi um helstu markmið verkefnisins:

Með innri endurskoðun samkvæmt samningi þessum er stefnt að því að láta í té bæði sjálfstætt og hlutlægt álit og ráðgjöf í því skyni að bæta starfsemi verkkaupa og auka þannig gildi hennar. Henni er ætlað að stuðla að því að sjóðurinn nái þeim markmiðum sem hann hefur sett sér, með því að koma á kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum við að meta og efla áhættustjórn, stjórnun og eftirlitsaðgerðir hans.<sup>32</sup>

Í samningnum er þess ekki getið hver skuli vera tengiliður verkkaupa og ekki er minnst á rétt stjórnar til að beita Ríkisendurskoðun við úttektir á starfsemi Íbúðalánasjóðs, en fyrir hönd sjóðsins ritaði þáverandi framkvæmdastjóri undir samninginn. Þótt fram komi í samningnum að stjórn og framkvæmdastjóra skuli birtar endurskoðunarskýrslur virðist sem verksvið Ríkisendurskoðunar hafi verið fyrirfram ákveðið í 3. gr. samningsins, en ekki hafi verið gert ráð fyrir því að stjórn Íbúðalánasjóðs myndi geta beitt Ríkisendurskoðun fyrir sig sem eftirlitstæki. Að sögn Gunnars S. Björnssonar, þáverandi stjórnarformanns Íbúðalánasjóðs, voru samskipti stofnunarinnar við innri endurskoðendur ávallt í gegnum framkvæmdastjórnann, Guðmund Bjarnason, en ekki stjórn.<sup>33</sup> Þetta gengur í berhöggið við þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar í tilmælum Fjármálaeftirlitsins 20. nóvember 2005 um almennar bjargir til handa stjórn að rækta eftirlitshlutverk sitt.<sup>34</sup> Þótt innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs hafi með samningnum loksins verið fundinn fastur farvegur má efast um að hún hafi verið í takti við umfang, eðli og almenna þörf stofnunarinnar en um 250 vinnustundir voru keypta á ári af Ríkisendurskoðun til að sinna innri endurskoðun.<sup>35</sup> Vinna við innri endurskoðun var m.a. innt af hendi af Hilmari Þórisssyni, fyrrverandi aðstoðarforstjóra Húsnaðisstofnunar, sem árið 1998 var meðal umsækjenda um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.<sup>36</sup>

Eins og nánar er fjallað um í rekstrarúttekt í 5. viðauka rannsóknarskýrslunnar einkenndist innleiðing innra eftirlits og skráning verklags og vinnureglna af gríðarlegum seinkunum og óútskýrðum tófum. Orðalag innri endurskoðunarskýrslna Ríkisendurskoðunar 2005–2007 og 2009–2010 bendir til þess að vinnubrögðum hafi verið stórlega ábótavant. Í skýrslunni frá 2005 var lögð áhersla á að ljúka innleiðingunni en þar sagði m.a.:

Innleiðing margra eftirlitsaðgerða hefur ekki komist til framkvæmda vegna þess að það vantar verklagsreglur og verkferla. Lögð er á það áhersla að þegar þessari vinnu verði lokið þá verði áhættugreiningin, áhættumatið, verklagsreglur og verkferlar lagðir fyrir stjórn sjóðsins til samþykktar.<sup>37</sup>

Í skýrslunni fyrir árið 2006 er áréttað að ljúka skuli innleiðingunni:

Vinna við gerð verklagsreglna og verkferla hefur ekki gengið eins hratt og gert var ráð fyrir. Ekki hefur enn verið gengið frá heildstæðu yfirliti yfir verklagsreglur og verkferla sem liggja fyrir og hvaða reglur nauðsynlegt er að gera.<sup>38</sup>

Í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2007 sagði m.a. að þótt drög að verklagsreglum lægju fyrir hjá fjármálasviði væri innleiðingu mjög ábótavant:

Fram hefur áður komið í þessari skýrslu að vinna við gerð verklagsreglna og verkferla hefur ekki gengið eins hratt og væntingar stóðu til. [...] Enn og aftur ítrekar Ríkisendurskoðun athugasemdir sínar í fyrri skýrslum og, eins og fram hefur komið áður í þessari skýrslu, að vinnu við þetta verk verði hraðað og virkilega sett á oddinn. Vakin er athygli á því að þó forstöðumaður „Innra eftirlits“ stýri

„Og það tel ég mig hafa reynt að gera allan tímann, eiga mjög gott samstarf við þessar eftirlitsstofnanir, Ríkisendurskoðun og Fjármálaeftirlitið, ekki síst Ríkisendurskoðun og, og við Sigurður [Þórðarson fyrrv. ríkisendurskoðandi] vorum sammála um það að það væri bara rétt að semja við Ríkisendurskoðun sjálfa.“

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Við höfðum náttúrulega enga burði, Ríkisendurskoðun, til þess að kafa ofan í mál alveg ofan í kjölinn því við fengum 250 tíma á ári.“

Úr skýrslu Hilmars Þórissonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Já, ég óskaði eftir því við Sigurð þegar ég kom þarna og sagði að ég vildi gjarnan ekki fá nein málefni á mitt borð sem snertu Íbúðalánasjóð vegna þess að ég hefði nú eiginlega farið hálfpartinn í fússi þannig lagað og það borgaði sig ekkert að ég væri að vinna neitt í þeim málum [...] Síðan gerist það 2005, að þá ákveður Íbúðalánasjóður að vera með innri endurskoðun og úthýsa því og þeir óska eftir því við Ríkisendurskoðun að hún taki verkefnið að sér. Við gerum samning við Íbúðalánasjóð um að sjá um innri endurskoðun á sjóðnum og starfsemi og gerum samning sem gildi í þrjú ár minnir mig, til 2007, svo gerðum við annan og svo þann þriðja sem gildi bara í eitt ár fyrir 2011.“

Úr skýrslu Hilmars Þórissonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Ég veit eiginlega ekki hvað olli því [...] en því miður þá bara var það bara einhvern veginn þannig að það var voðalega erfitt að fá starfsfólkið til að vinna að þessum hlutum til að ná þessu fram og kannski höfum við ekki verið, hvorki ég né framkvæmdastjórinn, ekki verið nógu harðir að ýta hreinlega eftir því að koma þessu að, ég held bara að það hafi verið orsökina því miður.“

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar spurður um ástæðu tafa við innleiðingu innra eftirlits.

32. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun, 15. júní 2005.

33. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

34. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 20. nóvember 2003.

35. Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

36. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

37. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005, bls. 7.

38. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006, bls. 24.

Það var að minnsta kosti ekki fyrir tregðu neina, heldur þá fremur fyrir það að það væri svona eitthvert andvaraleysi eða málin ekki sett í nægan forgang. En alls ekki að það væri fyrir það ... fyrir, síður en svo, fyrir einhvern óvilja eða tregðu um það að, að taka slíkt eftirlit upp. Þetta er, þetta verður frekar að skoðast sem sinnuleysi eða trassagangur.

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar spurður um ástæður tafa við innleiðingu innra eftirlits hjá Íbúðalánasjóði.

„En það sem sneri kannski beint að bókhaldinu, reikningshaldinu, það var algjörlega í höndum KPMG sem ytri endurskoðanda. Þannig að við pössuðum okkur á því að verkefni myndu ekki skarast en samt var þeim alltaf kunnugt um það hvað við vorum að gera. Svo get ég kannski aðeins bætt við að við komum að einhverjum fleiri málum sem voru ekki inni í þessum endurskoðunarsamningi. Til dæmis þá unnum við einhverja skýrslu sem er opinber, sem ég og Rúnar vitum um, það var þarna þegar vandamál kom upp árið 2005, að Íbúðalánasjóður fylltist af peningum, uppborgun lána, og þá gerðu þeir samninga við lánastofnanir að kaupa alls konar lánasófn.“

Úr skýrslu Hilmaris Þórissonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þessu verki þá býr hann ekki til drög að þessum verklagsreglum. Það hlutverk hlýtur að vera á könnu forstöðumanna sviðanna. Brýnt er að framkvæmdastjóri sjái til þess að þeir setji kraft í þessa vinnu.<sup>39</sup>

Í næstu innri endurskoðunarskýrslu, sem út kom í desember 2009 segir<sup>40</sup>:

Eins og fram kemur í skýrslum Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2006 og október 2007 hefur þessi innleiðing alls ekki gengið eftir eins og væntingar stóðu til og lagði Ríkisendurskoðun þunga áherslu á að þessari vinnu væri hraðað og skipulagðri skráningu verklags- og vinnureglna lokið á árinu 2007 og gengið verði frá heildstæðu yfirliti um þær. Enn er þessari vinnu ekki lokið en henni hefur þó miðað áfram og er nú stefnt að því að henni ljúki fyrir n.k. áramót.<sup>41</sup>

Í skýrslu fyrir árið 2010 er þetta enn og aftur ítrekað:

Nú fimm árum seinna hefur sjóðnum ekki enn tekist að ljúka verkinu og enn á ný leggur því Ríkisendurskoðun enn og aftur áherslu á að því ljúki sem allra fyrst. Stjórnendur sjóðsins verða að taka þetta mál fastari tökum, bretta upp ermar og ljúka þessari innleiðingu hið fyrsta.

Að lokum er sagt í skýrslu ársins 2011:

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum um innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði margítrekað athugasemdir sínar vegna seinagangs. Vinna við skipulagningu innra eftirlits og innleiðingu verkferla og eftirlitsaðgerða í starfsemi sjóðsins hófst með skipulögðum hætti í nóvember 2000, tæplega tveimur árum eftir stofnun sjóðsins, eða fyrir ellefu árum. Það er með ólíkindum hvað þetta hefur tekið langan tíma.

Veruleg þörf er fyrir fastmótaðar vinnureglur hjá öllum stærri skipulagsheildum. Stórfelldar og óútskýranlegar tafir á innleiðingu innra eftirlits hjá Íbúðalánasjóði hljóta því að teljast forkastanlegar, einkum þegar hafðar eru til hliðsjónar síendurteknar ábendingar Ríkisendurskoðunar sem virðast ekki hafa vakið nein viðbrögð forráðamanna Íbúðalánasjóðs. Enn fremur vekur það furðu að Ríkisendurskoðun hafi ekki aðhafst meira í þessu máli sem helsta eftirlitsstofnun Alþingis með stofnunum framkvæmdarvaldsins en efast má um að hún hafi virt hlutverk sitt og skyldur gagnvart þinginu sem skyldi. Hinn 21. júlí 2005, rúmum mánuði eftir að samningur um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs var undirritaður, fékk félagsmálanefnd Alþingis Ríkisendurskoðun til að gera úttekt á áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Athygli vekur að einn starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem kom að gerð þeirrar skýrslu sinnti einnig innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs.<sup>42</sup>

#### 6.4.2.3 Ráðgjafar- og umsagnarhlutverk

Eitt verkefna stjórnastofnana, sér í lagi sjálfstæðra stofnana, er að veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsögn, m.a. um stefnumótun en einnig formlega umsögn um lagafrumvörp er tengjast starfsemi viðkomandi stofnunar. Þegar litið er á starfsemi og stöðu stofnunarinnar má færa sterk rök fyrir því að ráðgefandi hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs hafi átt að vera eitt af meginhlutverkum hennar. Á árunum 1999–2012 komu á borð stjórnar fjölmörg erindi þar sem kynnt voru ný lagafrumvörp eða reglugerðardrög. Af fundargerðum stjórnarinnar er ekki hægt að sjá hvort umfjöllunin hafi leitt til tillagna um breytingar eða annarra athugasemda við áðurnefnd drög. Samkvæmt a.m.k. tveimur fyrrverandi stjórnarmönnum mun þó hafa verið algengt að stjórn legði til breytingar á drögum að lögum eða reglugerðum.<sup>43</sup> Í aðdraganda 90% lána sjóðsins 2003–2004 var stjórninni haldið upplýstri um gang mála. Ekki fæst séð á fundargerðum hennar að miklar athugasemdir hafi komið frá stjórn en Gunnar S. Björnsson stjórnarformaður sat m.a. í undirbúningsnefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins og einnig var Hallur Magnússon, sviðsstjóri þróunar- og almannatengslasviðs, „lánaður“ í hálf ár til ráðuneytisins til að stýra vinnu starfshóps í tengslum við þessar breytingar.

39. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007, bls. 27.

40. Engin skýrsla var gerð vegna ársins 2008.

41. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2009, bls. 14.

42. Skýrsla Hilmaris Þórissonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

43. Bæði Gunnar S. Björnsson, stjórnarformaður 1999–2011 og Kristján Pálsson, stjórnarformaður 2001–2011, tjáðu rannsóknarnefndinni að stjórnin hefði í fjölmörgum tilfellum lagt til breytingar á drögum að lagabreytingum eða reglugerðum.

Til að stjórn stofnunar geti sinnt ráðgjafar- og umsagnarhlutverki sínu, bæði gagnvart stofnun og ráðuneyti, þarf hún að hafa til þess nauðsynleg úrræði, m.a. menntun, reynslu og stjórnþæki innan og utan stofnunar. Hlutverk stjórnar ræðst m.a. af hlutverki viðkomandi stofnunar en þá reynir oft á að þekking (menntun og/eða reynsla) þeirra einstaklinga sem stjórnina skipa sé nægjanleg svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu á fullnægjandi hátt. Ekki hafa verið gerðar neinar kröfur um menntun stjórnarmanna hjá Íbúðalánasjóði en eftir alþingiskosningar í apríl 2013 tóku gildi ný hæfisskilyrði um að stjórnarmaður skuli hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi eða reynslu sem að mati Fjármálaeftirlitsins þykir fullnægjandi svo stjórnarmaður geti talist hæfur.<sup>44</sup> Þegar litið er til þess að rekstur Íbúðalánasjóðs telst bæði flókinn og umsvifamikill reynir á að bæði þekking (eða menntun) og reynsla stjórnarmanna sé fullnægjandi. Eins og fram kemur hér á eftir voru um 19% stjórnarmanna með háskólapróf á tímabilinu 1999–2013 og þótt reynsla þeirra flestra geti talist viðtæk má draga í efa að þeir uppfylltu þau hæfisskilyrði sem nú hafa tekið gildi.

### 6.4.3 Starfsreglur stjórnar Íbúðalánasjóðs

Hér að framan hefur verið farið yfir almennar skilgreiningar á hlutverki stjórna stofnana og skoðað sérstaklega hvernig hvert hinna þriggja meginhlutverka fellur að stjórn Íbúðalánasjóðs. Næst verður fjallað nánar um viðfangsefni stjórnarinnar út frá umræddum skilgreiningum og viðmiðum. Við mat á starfsháttum stjórnar Íbúðalánasjóðs og þeim reglum sem um hana hafa gilt verður þrennt haft til hliðsjónar: Í fyrsta lagi lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, í annan stað starfsreglur sem stjórnin setti sér vorið 2006 og í þriðja lagi áður nefnd viðmið OECD um starfshætti stjórna. Nánar verður fjallað um fyrri tvö viðmiðin hér í framhaldinu.

Þróun regluumhverfis stjórnar Íbúðalánasjóðs má skipta í þrjú tímabil og eru tvö þeirra til umfjöllunar í þessum kafla. Fyrsta tímabilið markast af stofnun sjóðsins og stendur til apríl 2006 en þá setti stjórnin sér starfsreglur. Óljóst er hvaða viðmið voru notuð við að ákvarða hlutverk og verkefni hennar á þessu tímabili. Annað tímabilið nær fram að þeim lagabreytingum sem gerðar voru á Alþingi sumarið 2012, en þá voru í fyrsta sinn lagðar nákvæmar línur um hlutverk og hæfi stjórnar stofnunarinnar. Þriðja tímabilið má svo segja að hefjist með gildistöku þeirra breytinga.

Af fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2006 má draga almennar ályktanir um verkefni hennar.<sup>45</sup> Um þriðjung mála á dagskrá hennar má flokka sem lánamál. Hér ber helst að nefna útgáfu skuldabréfaflokka, vaxtamál, leiguíbúðalán, vanskil og greiðsluferfiðleika. Um fjórðungur mála flokkast sem smærri mál einstaklinga og lögaðila. Hér flokkast almenn afgreiðslumál þar sem fjárhæðir voru í smærra lagi. Nánar verður fjallað um þennan flokk mála síðar í kaflanum. Ríflega 10% málanna snerust um almennan rekstur Íbúðalánasjóðs, s.s. birtingu milliuppgjöra, skipulag sjóðsins, afgreiðslu vinnureglna, styrkveitingar til ýmissa verkefna o.fl. Ráðningarvald stjórnar náði eingöngu til framkvæmdastjóra og voru aðrar umræður um starfsmannamál því af almennum toga. Af öðrum málum má nefna samskipti við ráðuneyti og aðra opinbera aðila, umræður um skýrslur og rannsóknir á innlendum lána- og húsnæðismarkaði.

Í apríl árið 2006 setti stjórn sér í fyrsta sinn starfsreglur, eftir ábendingar í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2005, sem út kom þremur mánuðum áður.<sup>46</sup> Í starfsreglunum má m.a. finna skilgreiningu á verksviði stjórnarinnar í eftirfarandi fimm atriðum:

- 2.1. Stjórn fer með æðsta vald í málefnum sjóðsins og skal sjá um að skipulag sjóðsins og starfsemi séu jafnan í góðu horfi og í samræmi við lög og reglur sem gilda um sjóðinn.

„Ég minnst þess að ég spurði eitt sinn Þorvald Garðar Kristjánsson, sem var forseti Alþingis en hafði verið stjórnarmaður hjá okkur í herrans mörg ár, hvort það væri ætlast til þess að embættismaðurinn, framkvæmdastjórinn, myndi semja þessar umsagnir. Hvort að þetta ættu að vera embættislegar umsagnir sem þinginu yrðu sendar eða hvort þetta ættu að vera umsagnir sem kæmu frá húsnæðismálastjórn sem væri í raun og veru pólitískt skipuð eins og meirihlutinn á Alþingi þannig að það væri bara eins og speglun á því sem stjórnarmeirihlutinn vildi. Hann velti þessu svolítið fyrir sér og sagði: „Þú verður að biðja húsnæðismálastjórnina að tjá sig um þetta. Það er ekki verið að biðja um embættislega umsögn heldur, ja, pólitíska umsögn frá húsnæðismálastjórninni.“ Ég benti honum auðvitað á þetta, að það væri bara stjórnarmeirihlutinn á þinginu að framkalla umsögn frá stjórnarmeirihlutanum í húsnæðismálastjórn svo það væri kannski ekki tilgangsmikið. Hann játaði því en sagði samt að svona ætti það að vera.“

Úr skýrslu Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

44. 8. gr. a. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, sbr. lög nr. 84/2012.

45. Ástæða er til að ætla að orðalag fundargerða stjórnar Íbúðalánasjóðs hafi verið óljóst vegna þeirrar staðreyndar að þær voru aðgengilegar starfsmönnum stofnunarinnar. Bent er á þetta í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2006 þar sem hvatt var til þess að minnka umrætt aðgengi.

46. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005, bls. 9–10.

- 2.2. Stjórn skal sjá um að nægilegt eftirlit sé haft með reikningshaldi og meðferð fjármuna sjóðsins. Í þessu sambandi skal stjórnin kveða á um skipulag sjóðsins, hvernig innra eftirliti skuli háttað svo og bókhaldi og reikningsskilum.
- 2.3. Stjórnin ræður framkvæmdastjóra, ákveður laun hans og önnur starfskjör, gengur frá starfslýsingu hans, setur honum erindisbréf og veitir honum lausn frá störfum. Gerður skal skriflegur ráðningarsamningur við framkvæmdastjóra. Stjórn getur falið formanni og varaformanni stjórnar að annast samninga við framkvæmdastjóra um laun og önnur starfskjör.
- 2.4. Stjórn tekur ákvarðanir í öllum málum sem telja verður óvenjuleg eða mikilsháttar. Stjórn getur þó veitt framkvæmdastjóra heimild til afgreiðslu slíkra mála. Öll skjöl sem varða meiriháttar ákvarðanir, svo sem samningar er teljast óvenjulegir eða meiriháttar skulu vera undirritaðir af stjórnarformanni sjóðsins og framkvæmdastjóra.
- 2.5. Stjórnin skal fjalla um allar meiriháttar ákvarðanir varðandi stefnumótun sjóðsins og starfsemi hans. Stjórnin skal móta fjárfestingarstefnu sjóðsins. Stjórnin skal hafa eftirlit með að ráðstöfun á fjármagni sjóðsins sé í samræmi við mótaða fjárfestingarstefnu. Stjórnin skal sjá til þess að skipting á eignasafni sjóðsins sé í samræmi við gildandi lög og fjárfestingarstefnu sjóðsins hverju sinni.<sup>47</sup>

Óhætt er að fullyrða að með þessum reglum hafi stjórnin í fyrsta sinn skilgreint hvaða verkefni féllu undir hana. Athygli vekur að þarna eru verkefni hennar sérstaklega skilgreind á þann veg að stjórn skuli: „[...] fjalla um allar meiriháttar ákvarðanir varðandi stefnumótun sjóðsins og starfsemi hans“. Umrædd regla gengur í berhöggið við hversu mikið var um smærri afgreiðslumál en þau eru utan við verksvið stjórnarinnar samkvæmt reglunum. Afgreiðsla slíkra mála einkennir engu að síður starfsemi stjórnarinnar allt frá stofnun Íbúðalánasjóðs og út úttektartímabilið, þó með hléi eins og fjallað verður um hér á eftir. Við athugun kom í ljós að frá 1999 og fram að innleiðingu starfsreglna árið 2006 má flokka töluvert stóran hluta mála á dagskrá stjórnarfunda sem smærri mál einstaklinga og lögaðila. Hér er átt við umsóknir og erindi sem teljast minniháttar, s.s. niðurfellingu dráttarvaxta nokkurra gjalddaga, veðflutning, umsóknir um leiguíbúðalán og lánaumsóknir þar sem upphæðirnar eru minniháttar. Fyrst um sinn eftir að starfsreglurnar tóku gildi fækkaði þess háttar afgreiðslumálum á borði stjórnar en frá árinu 2008 fram til ársloka 2010 fjölgaði þeim á ný og urðu að lokum jafn algeng og fyrir innleiðingu starfsreglnanna. Þessi þróun átti sér stað þrátt fyrir að samþykktar væru nýjar starfsreglur í árslok 2008 þar sem ákvæði 2.4 og 2.5 voru óbreytt.

„[...] þetta voru náttúrulega bara mál sem komu inn á okkar borð og á þeim tíma fannst mér þetta ekkert óeðlilegt en ef maður hugsar til baka, þá auðvitað eru þetta kannski mál sem hefðu svona í raun verið full lítið fyrir stjórnina, ég myndi kannski ekki segja ómerkileg en kannski ekki svona beint stjórnarmál [...]“

Úr skýrslu Árna Gunnarsonar fyrir rannsóknarnefndinni spurður um vægi smærri afgreiðslumála á stjórnarfundum Íbúðalánasjóðs.

#### 6.4.4 Tíðni og umfjöllunarefni á stjórnarfundum Íbúðalánasjóðs 1999–2011

Eins og hér hefur verið reifað er verksvið stjórna sjálfstæðra stofnana misjafnlega vítt og margbreytilegt. Almennt er þó litið svo á að þar eigi sérfræði-, úrskurðar- og ráðgjafarhlutverkið að vera fyrirferðarmeira en í hefðbundnum stofnunum, auk þess rekstrar- og eftirlitshlutverks sem fylgir stjórnnum C-hluta stofnana. Greind var dagskrá stjórnarfunda hjá Íbúðalánasjóði tímabilið 1999–2011. Við greininguna var stuðst við þar til gert greiningarforrit þar sem öll mál sem skráð voru í fundargerð voru greind eftir efnisflokkum en samtals voru 3.570 færslur flokkaðar.<sup>48</sup> Af greiningunni má draga nokkrar ályktanir. Algengasta umræðuefnið á stjórnarfundum var efnisflokkurinn „lánamál“. Innan hans voru 25 undirflokkar, t.d. íbúðabréf, greiðslumat, verðviðmið, innheimtumál, afskriftir, umræður um vaxtamál, lánveitingar til sveitarfélaga, umræður um greiðsluerfiðleika lánþega o.fl. Athygli vekur að næstmesta vægið fær efnisflokkur sem nefndur er „einstaka mál“, en þar er átt við mál einstaklinga og lögaðila sem hvorki virðast hafa haft fordæmisgildi né hafi þar verið um háar fjárhæðir að ræða. Ríflega fjórðungur allra mála sem tekin voru fyrir á stjórnarfundum féll í þennan flokk.

47. Starfsreglur fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs, 27. apríl 2006.

48. Hafa ber í huga að skórun var í u.þ.b. 5% tilfella en þá var sama málið talið eiga heima í tveimur eða fleiri flokkum. Slíkt heyrir þó til undantekninga í umræddri greiningu.

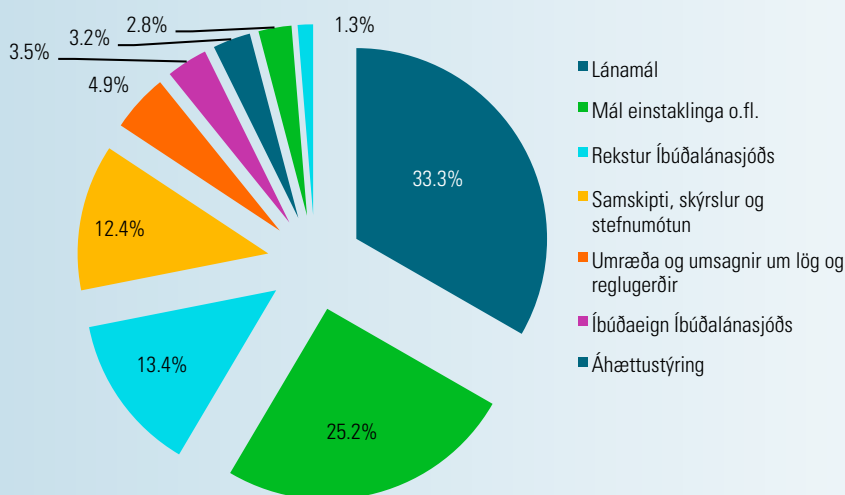
## Rammagrein 6.5 Tíðni stjórnarfundna og helstu viðfangsefni

Hlutverk stjórnna fyrirtækja og stofnana skiptast í þrjá meginflokkka: Rekstrar-, eftirlits- og ráðgjafarhlutverk. Til þess að geta greint hvert hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs virðist vera út frá viðfangsefnum hennar var gerð tölfraeðileg könnun á fundargerðum Íbúðalánasjóðs á tímabilinu janúar 1999 – desember 2010. Öll dagskrármál stjórnarfundna tímabilsins voru greind og flokkuð. Við úrvinnsluna vöktu tvö atriði sérstaka athygli: tíðni fundna og hátt hlutfall mála er flokkast undir smærri afgreiðslumál. Til að fá samanburð um tíðni fundna má nefna að í Seðlabanka Íslands, eru að jafnaði haldnir um 12 bankaráðsfundir á ári, þ.e. einn fundur í mánuði. Sömu sögu er að segja um stjórn Byggingastofnunar, en þar eru stjórnarfundir að jafnaði einu sinni í mánuði. Stjórn Lánastofnunar íslenskra námsanna (LÍN) heldur einnig um 12 fundi árlega.<sup>1</sup> Tíðni stjórnarfundna hjá Íbúðalánasjóði er um tvöfalt meiri en hjá hinum þremur stofnunum. Sú venja að stjórn Íbúðalánasjóðs afgreiði smávægileg erindi virðist ráða miklu um tíðni fundna. Við skýrslutökur og í viðtölum við einstaklinga sem sátu í stjórn Húsnæðisstofnunar var fullyrt að tíðni fundna hefði ekki verið jafn mikil og síðar hjá Íbúðalánasjóði, eða um einn fundur í mánuði. Fyrirverandi framkvæmdastjóri og nokkrir stjórnarmenn hafa þó tjáð rannsóknarnefndinni að fjöldi mála, umfang stofnunarinnar og viðamiklar breytingar á starfstíma þeirra hafi kallað á tíð fundarhöld.

Á haustmánuðum 2008 fjölgaði málum, sem tengdust bankahruninu mjög, enda voru hagsmunir Íbúðalánasjóðs miklir gagnvart bönkum, opinberum stofnunum, einstaklingum og fleiri aðilum. Falla flest dagskrármál stjórnar í þann flokk. Málaflokkarnir „rekstur Íbúðalánasjóðs“ og „samskipti“ koma næst þar á eftir með 13,4% og 12,4% hlutdeild hvor. Til fyrrnefnda flokksins telst birting ársreikninga, ársskýrslna, milliuppgjöra o.s.frv. Til „samskipta“ teljast mál þar sem lögð voru fram og fjallað var um bréf til eða frá ráðuneytum, stofnunum, fyrirtækjum, hagsmunaaðilum eða einstaklingum auk skýrslna og rannsókna á málaflokkum sem undir stofnunina heyra.

Tæplega fimm prósent mála á borði stjórnar flokkast sem kynning á lagafrumvörpum og reglugerðardrögum af hálfu ráðuneytis eða breytingum þar á. Ætla má að þar kæmi til kasta ráðgjafarhlutverks stjórnarinnar. Þótt þess sé getið í fundargerðum stjórnarinnar að umrædd mál hafi verið kynnt er ekkert fært til bókar sem telja má til umsagnar eða ráðgjafar þessu tengt. Þó hefur komið fram í skýrslum fyrirverandi stjórnarmanna að oft hafi stjórn komið með tilmæli og tillögur að breytingum við laga- eða reglugerðardrög.<sup>2</sup>

### Hlutfallsleg tíðni helstu tegunda dagskrármála stjórnar Íbúðalánasjóðs



Næst ber að nefna málaflokkana „íbúðaeign“ og „áhættustýringu“. Þó að báðir málaflokkarnir hafi lengi verið á borði stjórnar verða vissar breytingar á formgerð þeirra gagnvart stjórn. Íbúðum í eigu Íbúðalánasjóðs fjölgaði mikið í kjölfar efnahagshrunsins og samhliða jókst tíðni þessara mála á dagskrá stjórnar. Sömu sögu má segja um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs en þó að stjórninni hafi reglulega verið birt yfirlit um stöðu hennar varð sú breyting fyrri hluta árs 2006 að upplýsingagjöfin

„[...] þá höfum við ekki lagt nærri nógu mikið í það að raunverulega að endurhæfa starfsfólkið að breyttum hlutum í sjóðnum, þetta er meginorsökin fyrir þessu.“

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar aðspurður um ástæðu tíðra stjórnarfundna og fjölda smærri afgreiðslumála á borði stjórnar.

„[...] en það voru svona alls konar veðlánaflutningar og lán í þetta og sum mál komu margoft uppá borði til okkar vegna þess að menn vildu fá að vita meira og betur hvernig þetta liti út og gæti gengið og hvort væri einhver maðurur í mysunni. Auðvitað gátu þessi mál verið annarsstaðar, sum þeirra allavegana, svo er líka spurning, hver er ábyrgð stjórnarmanna? Þeir eru ábyrgir gagnvart löggjafanum t.d., og það erum við að endingu sem berum ábyrgð á því ef eitthvað fer úrskeiðis og það á að sækja einhvern til saka eða pumpa eitthvað upp með honum hvernig hlutirnir hafa gengið fyrir sig, að þá er það stjórnin sem er tekin á teppið eins og við núna.“

Úr skýrslu Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Ég fylgdist ekki nákvæmlega með því en það er nú venja, það þarf mikið til að fara gegn einhverju sem er vel skilgreint af hálfu stofnunar eða hefur skaðleg áhrif á reksturinn miðað við þá hugmynd sem stjórnin hefur. Að löggjafinn [ráðherra] fari gegn skoðunum stjórnarinnar er óvenjulegra ef maður lítur á það svona, en auðvitað eru ekkert stjórnvöld alltaf eftir því sem við sögðum, við báðum um ýmislegt sem að kom seint og um síðir eins og ég var búinn að tala um áður og er ekki enn komið eins og t.d. þetta fyrirtæki um leiguíbúðir. Við tókum þessi mál yfirleitt öll fyrir og lögðum til það sem okkur fannst verða til bóta, lögðum til reglugerðarbreytingar og allt mögulegt. Þannig að þessi stjórn var mjög virk.“

Úr skýrslu Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

varð formfastari, reglubundnari og tíðari en áður. Frá þeim tíma fékk stjórnin yfirlit mánaðarlega undir dagskrárliðnum „mál til upplýsinga“ þar sem m.a. voru birtar upplýsingar um stöðu uppboðsíbúða, yfirlit yfir útlán og uppgreiðslur, upplýsingar um greiðsluerfiðleikaaðstoð o.fl. Svo virðist sem með setningu starfsreglna á sama tíma hafi umrædd upplýsingagjöf orðið formfastari.

Að lokum falla ýmis mál utan áður nefndra flokka og kallast hér „annað“. Hér er um að ræða kynningar á málum sem erfitt er að flokka til beinna skyldna stjórnarinnar eða stofnunarinnar og hafa lítið vægi í þessari umfjöllun.

Viðfangsefni og eðli mála á verksviði stjórnar ráða miklu um hversu oft er þörf á að stjórn stofnunar eða fyrirtækis komi saman. Hjá Íbúðalánasjóði virðist það hafa verið föst vinnuregla að stjórnin hittist á u.þ.b. tveggja vikna fresti. Í töflu í rammagrein 6.xx sést að stjórnarfundir voru að jafnaði í kringum 24 á ári á árunum 1999–2011 sem er mun meira en hjá stjórnnum annarra C-hluta stofnana eins og Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Bygðastofnunar.

1. Upplýsingar um tíðni funda eru frá Seðlabanka Íslands (skrifstofu seðlabankastjóra) og Lánasjóði íslenskra námsmanna og af vef Bygðastofnunar.
2. Skýrsla Kristjáns Pálssonar og Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

## 6.4.5 Stjórnarmenn

Frá árinu 1955 hefur verið starfrækt stjórn húsnæðismála með misjafnri útfærslu. Frá stofnun Íbúðalánasjóðs með gildistöku laga nr. 44/1998 í ársbyrjun 1999 hefur starfað fimm manna ráðherraskipun stjórn sem samkvæmt lögum hefur sinnt yfirstjórn stofnunarinnar. Á árunum 1999–2012 hefur ráðherra skipað Íbúðalánasjóði samtals fjórar stjórnir. Hér verður lítið nánar á hvernig vali stjórnarmanna hefur verið háttað, bakgrunnur þeirra og hæfi verður skoðað og fjallað um boðun og stöðu varamanna.

### 6.4.5.1 Val stjórnarmanna

Samkvæmt lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, er sérstök stjórn Íbúðalánasjóðs ráðherraskipun. Þótt lögformlega sé val og skipun einstaklinga í slíkar stjórnir alfarið á valdsviði og ábyrgð ráðherra er misjafnt hvaða leið er farin við valið. Í grunninn hafa mótast tvenns konar venjur sem ráðherra fylgir við skipun stjórna. Annars vegar er um að ræða skipun eftir samráð við ríkisstjórnarflokka og stærstu þingflokka stjórnarandstöðu á hverjum tíma sem alla jafna tilnefna einstaklinga í viðkomandi stjórn. Hin aðferðin er að ráðherra skipar stjórnarmenn án samráðs, en þá er ýmist haldið í þá venju að þeir einstaklingar sem verða fyrir valinu hafi einhvers konar tengsl við þingflokka á Alþingi eða að stjórnin er með öllu skipun án þess að pólitískar forsendur liggja að baki. Í tilfelli stjórnar Íbúðalánasjóðs höfðu allir stjórnarmenn flokkspólitíska tengingu nema einn.<sup>49</sup> Þetta á sér í lagi við um stjórnarflokkana 1999–2007, Framsóknarflokk og Sjálfstæðisflokk, eins og nánar verður tilgreint síðar.

Ekki er hægt að festa eina almenna reglu við skipun stjórnarmanna í stofnanir og fyrirtæki hins opinbera. Eins og fram kemur í töflu í 5. kafla rannsóknarskýrslunnar hefur fjöldi stjórnarmanna verið breytilegur og einnig aðferðir við skipun eða kjör stjórna stofnana húsnæðismála. Frá 1957 til 1999 voru stjórnir Húsnæðisstofnunar ríkisins kosnar af Alþingi en tímabilið 1955–1957 og á ný frá 1999 hafa stjórnir húsnæðismála verið ráðherraskipaðar. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 44/1998 voru færð eftirfarandi rök fyrir þessari breytingu:

Sé lítið yfir þróun löggjafar um afskipti opinberra aðila af húsnæðismálum er ljóst að hún hefur einkennst nokkuð af því hvernig staðið hefur verið að fjármögnun húsnæðislánakerfisins og útteilingu þeirra fjármuna sem til ráðstöfunar hafa verið hverju sinni. Með því að fela Alþingi afskipti af skipun húsnæðismálastjórnar má segja að í því hafi verið fólgið visst eftirlit með ráðstöfun þeirra fjármuna sem Húsnæðisstofnun voru fengnir til ráðstöfunar. Þegar lítið er til þess að með

49. Kristín Ástgeirsdóttir þáverandi alþingismaður var utan flokka við skipun í stjórn 1999.

frumvarpinu er stefnt að því að Íbúðalánasjóður verði fjárhagslega sjálfstæður, að fjármunum til húsnæðismála er að miklu leyti aflað með sölu skuldabréfa á almennum markaði og að það er félagsmálaráðherra sem fer með yfirstjórn húsnæðismála í landinu verður ekki séð að sérstök ástæða sé til þess að Alþingi kjósi stjórn Íbúðalánasjóðs með sama hætti og fyrr. Auk þess ber að líta til þess að Íbúðalánasjóður kemur til með að lúta eftirliti þeirra stofnana er undir Alþingi heyra, Ríkisendurskoðunar og eftir atvikum umboðsmanns Alþingis.<sup>50</sup>

Segja má að breytingin í lögunum frá 1998 endurspeglir því hugmyndina um hina lýðræðislegu umboðskehju (sjá undirkafla 6.2.1), þar sem völd og ábyrgð hvers hlekkis keðjunnar eru í anda stigveldis.

Almennt hefur þó gilt sú regla að gæta viss jafnvægis á milli stjórnmalaflokka með skipun stjórnarmanna út frá ríkisstjórnarmynstri hverju sinni og að hlutföll í viðkomandi stjórn haldist í hendur við hlutfallslegan styrkleika þingflokka á Alþingi þar sem tillit er tekið til stjórnarandstöðunnar. Á meðan kjör Alþingis tryggði slíka samsetningu hafa önnur og ólík sjónarmið verið uppi um ráðherraskipaða stjórn. Við skipun stjórnna 1999, 2003 og 2007 vekur það athygli að alltaf hefur ráðherra félagsmála skipað fjóra „stjórnarliða“ í þessa fimm manna stjórn, þrátt fyrir að þingstyrkur hafi hljóðað upp á tvo úr röðum stjórnarandstöðunnar.<sup>51</sup> Skömmu eftir að Íbúðalánasjóður hóf starfsemi sína var lögð fram svohljóðandi fyrirspurn frá Guðmundi Árna Stefánssyni alþingismanni um þetta:

1. Hvað réð því að enginn einstaklingur úr flokkum eða samtökum stjórnarandstöðunnar, sem munu bjóða fram í komandi alþingiskosningum, var skipaður af félagsmálaráðherra til fjögurra ára í stjórn Íbúðalánasjóðs, eins og eðlilegt væri miðað við það að Alþingi kaus hlutfallskosningu til stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins (forvera Íbúðalánasjóðs)?
2. Réðu þröng flokkspólítísk sjónarmið þeirri ákvörðun ráðherra að velja eingöngu flokksbundna framsóknar- og sjálfstæðismenn, auk þingmanns utan flokka, í þessa mikilvægu stjórn?
3. Ber að líta á þessa stjórnarskipan ráðherrans sem upphaf að nýju verklagi hjá félagsmálaráðherra, eða ríkisstjórninni allri, þegar vald er fært frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins, þ.e. ráðherra, í ljósi þess að fram að þessu hafa ráðherrar litið til vægis flokka á Alþingi þegar þeir hafa fengið heimildir til að skipa í nefndir og ráð sem undir þá heyra (sbr. Landssíminn, Íslandspóstur, Búnaðarbankinn og Landsbankinn)?<sup>52</sup>

Rétt er að taka fram að aldrei bárust svör frá ráðherra við fyrirspurninni.

Fram hefur komið við skýrslutökur rannsóknarnefndarinnar af ýmsum stjórnarmönnum að við skipun stjórnar 1999 og 2003 hafi þáverandi félagsmálaráðherra, Páll Pétursson, ekki ráðfært sig við alla þingflokka minnihlutans heldur ákveðið skipun umræddra einstaklinga einhliða. Í einu tilfelli var um óflokksbundinn einstakling að ræða, Kristínu Ástgeirsdóttur sem var utan flokka er hún var skipuð 1999 og meðan hún sat í stjórninni til 2007, en hún hafði verið þingmaður Kvinnalistsans 1991–1999 og formaður félagsmálanefndar Alþingis 1995–1999. Kristín var undir lok þingferils síns utan flokka eftir að þingflokkur Kvinnalistsans ákvað að ganga inn í sameinaðan þingflokk jafnaðarmanna í aðdraganda að stofnun Samfylkingarinnar. Það var því ekki fyrr en með skipun Jóhanns Ársælssonar í ársbyrjun 2007 að flokksbundinn einstaklingur í stjórnarandstöðuflokki var skipaður í stjórn Íbúðalánasjóðs en á þeim tíma var Jóhann þingmaður Norðvesturkjördæmis og í þingflokki Samfylkingarinnar.

Einnig vekur það vísu athygli að Páll Pétursson, félagsmálaráðherra 1995–2003, skipaði í tvígang aðstoðarmenn sína í stjórn Íbúðalánasjóðs, þá Árna Gunnarsson (aðstoðarmaður 1995–1999) og Birki Jón Jónsson (aðstoðarmaður 1999–2003). Tekið skal fram að ekki er

„Ég var í raun pólitískur aðstoðarmaður hans [Páls Péturssonar], tengiliður hans við stjórnina og það starf sem verið var að vinna þarna.“

Úr skýrslu Árna Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

50. Frumvarp til laga um húsnæðismál á þskj. 877, 507. mál á 122. löggjafarþingi 1997–1998, <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>.

51. Þegar átt við er við stjórnarliða er vísað í þá staðreynd að fjórir af fimm fulltrúum voru flokksbundnir í annaðhvort Sjálfstæðis- eða Framsóknarflokki og sumir þeirra þingmenn eða aðstoðarmenn félagsmálaráðherra. Árin 1999 og 2003 var Páll Pétursson félagsmálaráðherra en Magnús Stefánsson var félagsmálaráðherra þegar stjórn var skipuð í ársbyrjun 2007.

52. Fyrirspurn Guðmundar Árna Stefánssonar til félagsmálaráðherra um skipun stjórnar Íbúðalánasjóðs á þskj. 690, 417. mál á 123. löggjafarþingi 1998–1999, <http://www.althingi.is/altext/123/s/0690.html>.

gerð bein athugasemd við þennan hátt skipunar en fjölmörg dæmi má finna um að ráðherrar skipi aðstoðarmenn sína í stjórnir og nefndir í sínum málaflokkum.<sup>53</sup> Einnig er vakin athygli á því að Árni hætti sem aðstoðarmaður ráðherra um leið og hann var skipaður í stjórnina (en hafði verið í undirbúningsnefndinni áður) en Birkir átti tæpt hálf ár eftir af starfstíma sínum fyrir ráðherra er hann tók sæti í stjórninni. Tengsl þeirra við ráðherra urðu því fljótt með allt öðrum hætti en þegar þeir gegndu starfi aðstoðarmanns hans.

#### 6.4.5.2 Hæfi stjórnarmanna

Við val á stjórn Íbúðalánasjóðs hafa flokkspólitískar forsendur fremur en faglegar legið til grundvallar. Við athugun á hæfi stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs eru hér litið til tvenns konar viðmiða. Annars vegar lögformlegs hæfis út frá 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og hins vegar menntunarlegs bakgrunns og/eða starfsreynslu, sem kannað er hvort uppfylli almennar hugmyndir um hæfi til að sinna skyldum stjórnarmanna í flóknum rekstri eins og þeim er einkennir Íbúðalánasjóð. Í upphaflegu frumvarpi til nágildandi húsnæðis laga voru engin ákvæði um hæfi stjórnarmanna og giltu því aðeins almennar hæfisreglur stjórnsýslulaga. Á undanföllum árum hefur umræða um frekari hæfisskilyrði stjórnarmanna í stofnunum og fjármálafyrirtækjum orðið fyrirferðameiri en áður og leitt til lagabreytinga.<sup>54</sup> Í frumvarpi um breytingar á lögum nr. 44/1998 sem lagt var fram vorið 2012 kom meðal annars fram aukin krafa um hæfi stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs. Meðal nýmæla voru lágmarkskröfur um menntun og reynslu stjórnarmanna, en breytingarnar voru afgreiddar sem lög frá Alþingi í júnílok 2012. Orðrétt stendur þar um hæfi stjórnarmanna:

##### Hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra.

Stjórnarmenn og forstjóri Íbúðalánasjóðs skulu vera lögráða og hafa óflekkað mannorð auk þess sem þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota. Þeir mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm á síðustu 10 árum fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. og ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, svo og sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera fjárhagslega sjálfstæðir og hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi. Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá menntunarkröfum skv. 1. málsl. á grundvelli reynslu og þekkingar viðkomandi. Jafnframt skulu stjórnarmenn og forstjóri búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt, m.a. hafa þekkingu á þeirri starfsemi sem Íbúðalánasjóður stundar. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni þeirra til að standa fyrir traustum og heilbrigðum rekstri eða að þeir muni hugsanlega misnota aðstöðu sína eða skaða sjóðinn. Fjármálaeftirlitið setur reglur um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og forstjóra og hvernig skuli staðið að hæfismati.

Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs mega hvorki eiga sæti í stjórn annars eftirlitsskylds aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eða aðila sem er í nánnum tengslum við hann né vera starfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eða aðila í nánnum tengslum við hann.

Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs mega ekki sinna lögmannsstörfum fyrir fjármálafyrirtæki. Starfsmönnum Íbúðalánasjóðs er ekki heimilt að sitja í stjórn sjóðsins.

„Já ... hvort svona stjórnarmenn hefðu hæfileika til að skilja og þess vegna einmitt treysti maður mikið á sérfræðinga. Svona er þetta með þessar stjórnir sem eru svona pólitískt eða þannig skipaðar, það er bara ekki víst að þú sért með nægilega góða sérfræðiþekkingu. Ég hafði bara svona almenna þekkingu og enginn sérfræðingur og það var það enginn þarna. Ég minnst þess ekki, man ekki til þess að það hafi verið nokkur hagfræðingur í stjórninni.“

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

53. Gestur Páll Reynisson, *Aðstoðarmenn ráðherra, bakgrunnur, hlutverk og frami*, bls. 17-18, [http://skemman.is/stream/get/1946/3059/10121/1/ii\\_fixed.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/3059/10121/1/ii_fixed.pdf).

54. Sem dæmi má nefna auknar kröfur um menntun einstaklinga í bankaráði Seðlabankans, stjórn Bankasýslu ríkisins o.fl.



Íbúðalánasjóður skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu um skipan og síðari breytingar á stjórn og forstjóra og skulu tilkynningunni fylgja fullnægjandi upplýsingar til að unnt sé að meta hvort skilyrðum ákvæðis þessa sé fullnægt.<sup>55</sup>

Í gildistökuákvæði laganna kemur fram að ákvæði um hæfi og menntun stjórnarmanna taki ekki gildi fyrr en eftir alþingiskosningar í apríl 2013. Skipunartími formanns og varaformanns stjórnar varð eftir það tengdur við setu viðkomandi ráðherra. Þetta þýðir að setjist nýr einstaklingur í stól ráðherra mun hann skipa á ný í umræddar stöður stjórnar Íbúðalánasjóðs.

### 6.4.5.3 Menntun stjórnarmanna

Á tímabilinu 1999–2012 skipaði ráðherra fjórum sinnum stjórn Íbúðalánasjóðs. Menntunarlegur bakgrunnur stjórnarinnar var skoðaður, og var þá horft til menntunar hvers og eins stjórnarmanns á þessu tímabili. Hver stjórnarmaður var talinn jafnoft og þau kjörtímabil sem viðkomandi sat. Að meðtöldum þeim einstaklingum sem skipaðir hafa verið vegna brotthvarfs aðalmanns á miðju kjörtímabili sátu samtals 22 einstaklingar í stjórninni umrædd fjögur kjörtímabil.<sup>56</sup> Þegar bakgrunnur þeirra var skoðaður vekur athygli að líklega myndu einungis þrír þeirra uppfylla þær menntunarkröfur sem tóku gildi vorið 2013, þar með talinn núverandi formaður stjórnarinnar, sem skipaður var tæpum mánuði eftir að umrætt frumvarp var lagt fram. Þótt stíga beri varlega til jarðar í mati á hæfi stjórnarmanna með tilliti til menntunar er þó ekki hægt að líta framhjá eðli og starfsemi stofnunarinnar sem telst bæði flókin og umsvifamikil. Þegar litið hefur verið til þess má færa sterk rök fyrir því að stjórnarmenn þurfi að hafa haldgóða þekkingu á helstu sviðum málaflokksins og búa yfir reynslu sem nýtist í stjórnarstörfum. Á þetta sérstaklega við um rekstrar- og eftirlitshlutverk stjórnarinnar þótt að færa megi rök fyrir því að víðar í hlutverki og skyldum stjórnar sé viðeigandi menntun nauðsynleg svo að stjórnarmenn geti talist hafa nauðsynlegar bjargir til að sinna hlutverki sínu. Óumdeild er nauðsyn þess að stjórnarmenn stórra og flókinna fyrirtækja eða stofnana búi yfir lágmarksþekkingu á viðfangsefni sínu. Þótt reynsla komi þar vissulega að gagni skiptir formleg menntun einnig miklu. Þegar slíka þekkingu vantar í stjórnir aukast sjálfkrafa völd og áhrif stjórnenda og sérfræðinga viðkomandi skipulagsheilda. Fram kom í skýrslum ýmissa stjórnarmanna fyrir rannsóknarnefndinni að þeir treystu mjög á álit og ráðgjöf stjórnenda og annarra starfsmanna Íbúðalánasjóðs. Álykta má að takmörkuð formleg menntun og takmörkuð reynsla stjórnarmanna hafi leitt til þess að geta þeirra til að hafa eftirlit með rekstri Íbúðalánasjóðs hafi ekki verið fullnægjandi.

„[...] við vorum með sko, þokkalega vel skipað starfslíð sem var náttúrulega bæði viðskiptafræðimenntað og lögfræðingar [...]“

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefndinni

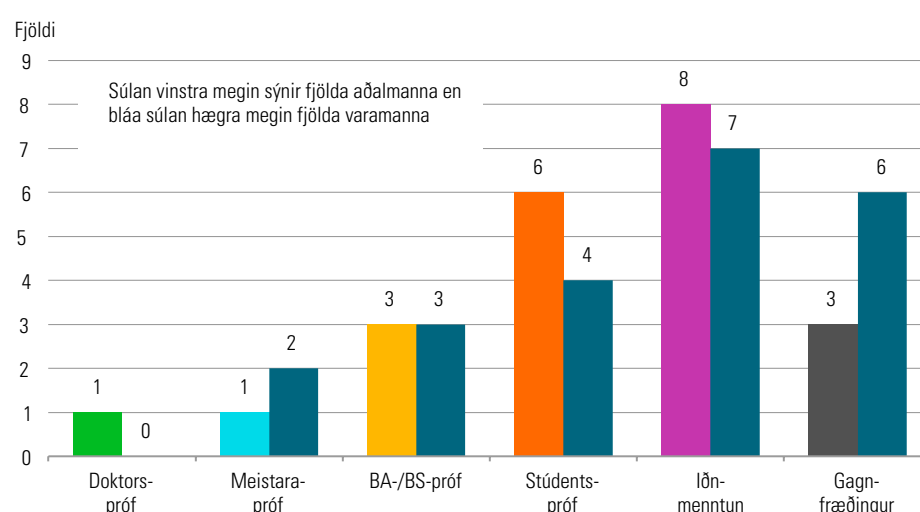
„[...] ég bara upplifði þetta tímabil þannig að við vorum skynsamt fólk sem að tókum þátt í því að búa til þetta fyrirtæki og reka það og árangurinn af rekstrinum segir eitthvað til um það. Þar sem að þekkingu okkar praut, þar [...] bárum við vonandi gæfu til þess að leita til sérfræðinga eins og allir gera, sjáðu til. [...] það er bara þannig í lífinu að menntun hjálpar alltaf og hún er alltaf til góðs. Við getum síðan deilt um það hvað menntun á, hvað á að skilja sem menntun í lífinu, sko, en ég ítreka það að, að öll menntun og þar með háskólamenntun er alltaf af hinu góða en, en ég tel ekki að, ég tel ekki að ákvarðanir stjórnar á þessu tímabili hafi sko, verið verri heldur en vænta mátti miðað við aðstæður, því að, að ég ítreka það að við leituðum ráðgjafar vött og breitt bæði innan fyrirtækisins, til sérfræðinga utan sjóðsins þegar að við vorum að velta fyrir okkur erfiðum ákvörðunum og, og þurftum að taka ákvörðun sem kom til með að, þurfti að, sem kom til greina að taka á fleiri en einn veg.“

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Eigandi mun kappkosta að velja fyrir sína hönd stjórnarmenn með fjölbreytta menntun og víðtæka og haldgóða þekkingu og reynslu af rekstri og starfssviði viðkomandi félags.“

Almenn eigandastefna ríkisins, bls. 8.

Mynd 6.6 Menntun aðal- og varamanna stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2012



Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

55. Lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál.

56. Dr. Katrín Ólafsdóttir lét af störfum sem formaður stjórnar í ársbyrjun 2012 en einnig sagði Arnbjörg Sveinsdóttir sig úr stjórn Íbúðalánasjóðs árið 2001.

„Ég man eftir því að þegar ég hætti, þá hringdi Ingibjörg Sólrún í mig, þá var hún komin í stjórn, og spurði mig, vildi a.m.k. tala við mig og hún vissi ekki að ég ætlaði að hætta en þá ráðlagði ég henni eindregið að setja þarna inn einstakling sem hefði virkilega þekkingu á bankakerfi og fjármálum og slíku.“

Úr skýrslu Kristínar Ástgeirsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

„Okkur bar bara samkvæmt lögum að lána öllum þeim sem að sóttu um lán hjá okkur og uppfylltu ákveðin skilyrði sem að lög kváðu á um.“

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefndinni spurður um útlánaáættu.

Eins og áður hefur verið fjallað um er litið á hlutverk stjórna stofnana, sér í lagi þeirra er hafa lögformlega skilgreint sjálfstæði, m.a. sem sérhæft og ráðgefandi þótt þeim séu einnig ætluð önnur hlutverk. Þegar kemur að jafn flókinni og umsvifamikilli starfsemi eins og þeirri er Íbúðalánasjóður sinnir, þar sem lögformlegt hlutverk og ábyrgð stjórnar er jafn víðfeðmt og raun ber vitni, þarf stjórnin m.a. að búa yfir góðri þekkingu á lögum og rekstri. Eins og fram kemur í ofangreindum kröfum í núgildandi lögum um hæfi stjórnarmanna er krafist háskólamenntunar sem „nýtist í starfi“, en Fjármálaeftirlitinu þó heimilað að veita undanþágu ef reynsla viðkomandi einstaklings þykir veða nægilega þungt. Þótt hér hafi komið fram að almennt hafi skort á menntun innan stjórnarinnar væri varasamt að líta framhjá reynslu einstaklinga sem nýst gæti í stjórnarstörfum, þótt ekki verði tekin afstaða til hennar hér.

Þó að vissulega megi taka undir sjónarmið um lágmarksmenntun stjórnarmanna í þessu tilliti eru hér settir þrenns konar fyrirvarar. Í fyrsta lagi þarf að liggja betur fyrir, bæði af hálfu löggjafans en einnig Fjármálaeftirlitsins, hvaða viðmið skuli nota. Ekki þarf að staldra lengi við til að sjá að ákvæðið um „háskólapróf sem nýtist í starfi“ er óljóst og hefur víða merkingu. Eins og m.a. kemur fram í viðmiðum OECD og síðar Viðskiptaráðs o.fl. er lögð áhersla á fjölbreytileika stjórnarmanna er varðar menntun og kunnáttu. Í annan stað getur „önnur reynsla“ orðið grundvöllur fyrir undanþágu af hálfu Fjármálaeftirlitsins, enda getur ýmis reynsla einstaklinga reynst gagnlegt veganesti við stjórnarstörf, einnig sú reynsla sem öðlast má óháð formlegri menntun, þótt skólaganga sé oft forsenda sérhæfðra starfa. Líkt og við á um menntunarkröfur væri æskilegt að nánari viðmið og kröfur um reynslu væru skilgreind. Í þriðja lagi má benda á að í þeim fjölmörgu fyrirtækjum og stofnunum sem lent hafa í skakkaföllum vegna bankahrunsins hafa stjórnir viðkomandi skipulagsheilda oft og tíðum verið skipaðar einstaklingum sem bæði höfðu mikla reynslu og þekkingu á sviði viðkomandi rekstrar. Í þeim hópi myndu eflaust margir, miðað við þær hæfniskröfur sem giltu frá vori 2013 taka munu gildi við skipun næstu stjórnar Íbúðalánasjóðs, reynast fullhæfir til starfans. Þegar valið er í yfirstjórn flókinna og umsvifamikilla skipulagsheilda á sviði fjármála verður að setja lágmarkskröfur um menntun þótt aldrei sé hægt að fullyrða að menntun ein og sér sé nægjanleg. Mikilvægt er að hafa til hliðsjónar menntun, reynslu og fjölbreytileika einstaklinga við skipun stjórna opinberra stofnana eins og Íbúðalánasjóðs. Erfitt getur þó reynst að tryggja fjölbreytileika stjórnarmanna samhliða nægjanlegri menntun og reynslu á meðan flokkspólitískar forsendur ríkja við val stjórnar.

#### 6.4.5.4 Boðun varamanna stjórnar Íbúðalánasjóðs

Í stjórnslulögum, nr. 37/1993, er skýrt kveðið á um skipun stjórnslunefnda. Í 32. gr. í VIII. kafla laganna er kveðið á um að ávallt skuli skipa aðalmenn og jafnmarga varamenn samtímis enda segir í 34. gr. sömu laga: „Stjórnslunefnd er ályktunarhæf þegar meiri hluti nefndarmanna situr fund.“<sup>57</sup> Út frá þessu lagaákvæði og hugmyndinni um fjölskipað stjórnvald er því lögboðin skylda að kalla til varamann í fjarveru aðalmanns. Í 33. gr. sömu laga segir:

Þegar aðalmaður í stjórnslunefnd forfallast um stundarsakir tekur varamaður sæti hans í nefndinni. Þegar aðalmaður fellur frá eða forfallast varanlega á annan hátt tekur varamaður sæti hans og skal þá nýr varamaður skipaður, nema sá sem skipað hefur í nefndina ákveði að skipa aðalmann að nýju.<sup>58</sup>

Eins og nánar er fjallað um í rammagrein 6.6, virðist vinnulag hafa þróast í þá átt að boðun varamanna á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs hafi lagst af á árunum 2004–2005. Ástæður þess voru margvíslegar eins og komið verður inn á.

Hinn 19. desember 2002 var lagt fram á stjórnarfundi erindi Kristins H. Gunnarssonar en þar setti hann fram athugasemdir við það að vera ekki kallaður til í fjarveru aðalmanns, Hákonar Hákonarsonar. Sú skýring var þar færð til bókar að:

[...] iðulega forfölluðust menn á síðustu stundu og í slíkum tilvikum væri örðugt að kalla til varamenn.<sup>59</sup>

57. Stjórnslulög, nr. 37/1993.

58. Sama heimild.

59. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 19. desember 2002.

## Rammagrein 6.6 **Könnun á boðun varamanna á stjórnarfundum Íbúðalánasjóðs 1999–2010**

Við athugun fundargerða stjórnar Íbúðalánasjóðs á árunum 1999–2010 vakti athygli að misbrestur virðist hafa verið á því að varamenn væru kallaðir inn í forföllum aðalmanna. Finna má fjölmörg dæmi á tímabilinu þar sem forföll aðalmanna eru tilkynnt án þess að varamaður sé kallaður til í hans stað. Eins og fram kemur í töflunni voru á þessu 12 ára tímabili haldnir 306 fundir en á 105 þeirra eða 34,3% forfallaðist aðalmaður án þess að varamaður væri boðaður. Þess skal þó getið að í allmörgum tilvikum kemur fram að umrædd forföll hafi komið upp með skömmum fyrirvara en þó er þar um minnihluta tilvika að ræða. Það sem vekur mesta athygli er sú venja sem virðist hafa verið viðhöfð að kalla ekki til varamann nema um langvarandi fjarveru væri að ræða. Jafnframt vekur athygli að í nokkrum tilvikum virðast aðalmenn hafa átt erfitt um vik að mæta. Sem dæmi má nefna að á síðustu þremur mánuðum ársins 2006 forfallaðist Birkir Jón Jónsson í fimm skipti af sjö án þess að varamaður hans væri kallaður til. Þegar skoðuð er boðun varamanna í töflu xx sést að frá árinu 2004 hefur enginn varamaður verið kallaður inn fyrir aðalmann í stjórn Íbúðalánasjóðs.

Tafla 1 Yfirlit um mætingu á fundum stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999-2010

	Fjöldi funda	Full mæting	Full mæting (%)	Fjórir stjórnarmenn	Þrír stjórnarmenn	Boðun varamanna
1999	26	20	76.9%	5	1	3
2000	17	12	70.6%	5	-	10
2001	22	11	50.0%	8	3	9
2002	24	6	25.0%	15	3	-
2003	23	13	56.5%	9	1	-
2004	33	18	54.5%	12	3	2
2005	24	14	58.3%	9	1	-
2006	23	5	21.7%	17	1	-
2007	20	19	95.0%	1	-	-
2008	31	25	80.6%	6	-	-
2009	28	25	89.3%	3	-	-
2010	35	33	94.3%	2	-	-
<b>Alls</b>	<b>306</b>	<b>201</b>	<b>65.7%</b>	<b>92</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Heimild: Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð ofl.

Á stjórnarfundum hálfum mánuði síðar eða 9. janúar 2003 er áréttað í fundargerð að fundarmenn hafi verið sammála um þá túlkun „að aðalmaður skuli bera ábyrgð á því að boða sinn varamann sé það talið nauðsynlegt“.<sup>60</sup> Þetta er ekki í samræmi við stjórnsýslulög nr. 37/1993. Þar segir í 2. mgr. 33. gr.: „Nefndarmaður skal án tafar tilkynna formanni um forföll. Skal formaður þá boða varamann í hans stað.“

Svo virðist sem stjórn Íbúðalánasjóðs hafi þegar á leið ákveðið að takmarka boðun varamanns við lengri fjarveru aðalmanns. Þrátt fyrir þetta finnast dæmi um lengri fjarvistir aðalmanna á síðari hluta tímabilsins án þess að varamenn væru kallaðir til. Í starfsreglunum sem stjórn Íbúðalánasjóðs setti sér árið 2006 má finna ákvæði er lýtur að forföllum og boðun varamanna. Þar er sjónarmiðið um forföll til lengri tíma í fullu gildi:

4.5. Stjórnarmaður sem ekki kemst á boðaðan stjórnarfund skal tilkynna það tímanlega til framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri boðar varamann sé stjórnarmaður forfallaður til lengri tíma.<sup>61</sup>

Í samtali við Kristján Gunnarsson, sem var varamaður Kristínar Ástgeirsdóttur 1999–2007 og Jóhanns Ársælssonar 2007–2011, kom fram að hann hefði verið boðaður alls þrisvar sinnum á þessum tíma. Það hafi verið þegar Kristín var frá í lengri tíma vegna verkefna

„Við litum nú á þetta sem mjög viðkvæma stofnun og menn báru í huga ímynd hennar mjög fyrir brjósti, við vildum passa upp á það, við töldum ekki heppilegt að vera að breyta miklu og setja fólk inn í einhver flókin mál sem að var kannski auðvelt að misskilja. Ég held nú að trendið hafi verið það að reyna að halda fundi þannig að aðalmenn gætu verið, það væri svona aðalstefnan. Ég held að það sé ekki hægt að segja meira um það.“

60. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 9. janúar 2003.

61. Starfsreglur stjórnar Íbúðalánasjóðs, 27. apríl 2006.

Úr skýrslu Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Já þetta kom út af, kannski til vegna þess að við lentum í því í þrígang að það voru boðaðir varamenn svona til að byrja með en síðan lentum við í því í þrígang að varamenn héldu ekki trúnað í stjórninni og þetta hitti samt svo á að þetta voru tveir aðilar sem að voru boðaðir sem varamenn en hvorugur þeirra gerði það, þeir meira að segja fóru út af fundum og hringdu til þess að koma fréttum á framfæri.

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Já þetta kom út af, kannski til vegna þess að við lentum í því í þrígang að það voru boðaðir varamenn svona til að byrja með en síðan lentum við í því í þrígang að varamenn héldu ekki trúnað í stjórninni og þetta hitti samt svo á að þetta voru tveir aðilar sem að voru boðaðir sem varamenn en hvorugur þeirra gerði það, þeir meira að segja fóru út af fundum og hringdu til þess að koma fréttum á framfæri.

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Þessi regla er m.a. á því byggð að almennt sé mikilvægt að stjórnarsýslunefnd sé fullskipuð á fundum til þess að ekki vanti nefndarmann, sem hefur e.t.v. nauðsynlega sérfræðikunnáttu, við úrlausn tiltekins máls eða að valdahlutföll í nefndum, sem t.d. eru kosnar pólitískri kosningu, raskist ekki o.s.frv.“

Úr athugasemdum við frumvarp til laga um stjórnarsýslulög, nr. 37/1993.

erlendis. Að sögn Kristjáns vöktu þeir Kristinn máls á því hversu sjaldan varamenn væru boðaðir en fengu þær skýringar að ekki væri venja að kalla til varamann nema þegar um lengri fjarveru aðalmanns væri að ræða. Svo virðist sem þessir starfshættir hafi viðgengist a.m.k til ársins 2011 en að sögn Katrínar Ólafsdóttur, formanns stjórnar Íbúðalánasjóðs 2011–2012, voru þá enn þau viðmið til staðar að kalla ekki til varamann nema um lengri fjarveru aðalmanns væri að ræða. Þessi hefð stangast á við orðalag 32. og 33. gr. stjórnarsýslulaga sem felur í sér lögboðna skylda til að kalla til varamenn. Eins og kemur fram í tilvitnun í starfsreglur stjórnar hér að framan er þar gert ráð fyrir því að framkvæmdastjóri boði til stjórnarfunda en samkvæmt stjórnarsýslulögum átti það að vera formaður stjórnarinnar. Í 1. mgr. 33. gr. laganna segir: „Formaður stjórnarsýslunefndar boðar til fundar“. Hins vegar skal tekið fram að í skýrslu Guðmundar Bjarnason, fyrrverandi forstjóra Íbúðalánasjóðs, kom fram að fundarboð hafi verið samin og send af honum en aldrei fyrr en að fengnu samþykki stjórnarformanns.<sup>62</sup>

Framan af virðist sem varamenn hafi heldur ekki fengið send fundargögn. Til þess að tryggja að varamenn séu nægjanlega upplýstir og undirbúnir, komi til þess að þeir séu kallaðir inn til að sitja fundi stjórnar, er grundvallarforsenda að þeir fái fundargögn stjórnar send. Kristján Gunnarsson tjáði nefndinni að hann og Kristinn H. Gunnarsson hefðu þó fengið það í gegn að fá send fundargögn stjórnar til þess að undirbúa sig ef svo færi að þeir yrðu boðaðir.<sup>63</sup> Í samtölum við aðra varamenn fengust áþekk svör. Þeir hafi alla jafnan ekki verið boðaðir en hafi frá árinu 2002 fengið fundargögn send.

Eins og fram hefur komið við athugun á fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs að var afar fátítt að kalla inn varamann í fjarveru aðalmanns. Í rammagrein 6.6 sést að hvorki aðalmaður né varamaður viðkomandi var á 105 fundum af 306 á árunum 1999–2010. Í skýrslutöku tjáði Gunnar S. Björnsson rannsóknarnefndinni að ástæðan fyrir því að varamenn voru nær aldrei boðaðir hafi verið sú að trúnaðarrestur hafi komið upp í stjórninni, bæði í tíð Húsnæðisstofnunar og síðar Íbúðalánasjóðs þegar trúnaðarupplýsingar af stjórnarfundum láku til utanaðkomandi aðila.<sup>64</sup> Þessar upptakomur virðast hafa stuðlað að vantrausti aðalmanna í garð varamanna sinna, sem leiddi til þess að hinir síðarnefndu voru nær aldrei boðaðir á starfstíma Íbúðalánasjóðs.

Í 25 ára gömlu álitu Lagastofnunar Háskóla Íslands kemur m.a. fram að stjórnin, a.m.k. stjórn Húsnæðisstofnunar, er skilgreind sem fjölskipað stjórnvald. Þetta þýðir m.a. að til staðar er það skilyrði að aldrei minna en helmingur stjórnar sé á bak við ákvarðanir, líkt og kveðið er á um í starfsreglum stjórnar Íbúðalánasjóðs 2006 og 2008. Með tilliti til þess verður að teljast ámælisvert að ekki hafi verið staðið betur að því að kalla til varamenn. Ætla má að lítil áhersla á boðun varamanna hafi m.a. komið til af því að sjaldan eða aldrei hafi verið ágreiningur þar sem knýja þurfti fram atkvæðagreiðslu um tiltekin mál.

## Ályktanir

Allmörg atriði vekja athygli við skoðun á starfsháttum stjórnar Íbúðalánasjóðs. Stjórn Íbúðalánasjóðs setti sér ekki sérstakar starfsreglur fyrr en eftir ábendingar í fyrstu innri endurskoðunarskýrslu fyrir stofnunina árið 2006. Samt sem áður virðist stjórnin ekki hafa fylgt þeim reglum er vörðuðu boðun varamanna Ein helsta röksemin fyrir tilvist fjölskipaðs stjórnvalds, úrskurðarnefnda og áþekkra stjórnartækja er sú að tryggja góð vinnubrögð. Einnig má túlka það sem svo að með því að boða varamenn sé komið til móts við sjónarmið um fjölbreytileika innan viðkomandi stjórnarsýslunefndar. Þótt ólíklegt sé að fjarvera aðal- og varamanna hafi haft mikil áhrif á málsmeðferð og ákvarðanir stjórnar í tilviki Íbúðalánasjóðs teljast slík vinnubrögð ekki til góðra stjórnarháttar og eru ekki til þess fallin að tryggja vandaða umræðu og málsmeðferð. Það eru heldur slæg vinnubrögð að taka ekki á meintum trúnaðarrestum af hálfu ónefndra varamanna á annan hátt en að hætta nær alfarið að kalla til varamenn í fjarveru aðalmanna. Viðbrögð stjórnarinnar voru ekki reist á réttum grunni heldur virðist hafa verið um að ræða fælmi gagnvart vandanum. Slíkt gengur í berhöggið við öll almenn viðmið góðra stjórnarháttar. Þegar stjórnin setti sér

62. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

63. Tölvubréf Kristjáns Gunnarssonar til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 26. mars 2013.

64. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

starfsreglur árið 2006 var verksvið hennar meðal annars metið þannig að stjórninni bæri fyrst og fremst að taka ákvarðanir um og fjalla um mál sem væru óvenjuleg eða meiriháttar. Þrátt fyrir þetta virðist stjórnin hafa haft gríðarlegt magn minni mála til afgreiðslu og líklegt að umfang þessara mála hafi komið niður á yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki stjórnarinnar

#### 6.4.6 Pólitískar átakalínur í starfsemi stjórnar

Á undanförunum árum hefur réttmæti þess að skipa kjörna fulltrúa<sup>65</sup> í stjórnir stofnana og fyrirtækja í opinberri eigu verið dregið í efa. Ástæður fyrir þessu eru nokkrar en meðal þeirra er að dæmin hafa sýnt að pólitísk átök á eigendavettvangi hafa flust inn á vettvang stjórnarfundu viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Þetta hefur í sumum tilfellum haft lamandi áhrif á hlutverk og stöðu viðkomandi stjórnar. Nýlegt dæmi um þetta má m.a. finna í úttekt um stjórnarhætti Orkuveitu Reykjavíkur þar sem tekist var á um pólitísk mál á stjórnarfundum allt frá stofnun sameignarfyrirtækisins árið 2002.<sup>66</sup> Hér skal þó haft í huga að þótt bæði Orkuveitan og Íbúðalánasjóður teljist til skipulagsheilda í hinni lýðræðislegu umboðskehju er um ólík rekstrarform að ræða en Orkuveita Reykjavíkur er rekin sem sameignarfyrirtæki samkvæmt lögum nr. 139/2001. Þegar litið er til þeirra einstaklinga sem setið hafa sem stjórnarmenn í Íbúðalánasjóði má sjá að fram til 2011 höfðu fjórir af hverjum fimm tengingu við Sjálfstæðis- og Framsóknarflokk. Í flestum tilvikum var um kjörna fulltrúa að ræða, bæði alþingismenn og sveitarstjórnarfulltrúa, en einnig það sem kalla má almenna flokksmenn.<sup>67</sup> Í tilfelli fimmta stjórnarmannsins var viðkomandi óflokksbundinn fyrstu átta árin en það var Kristín Ástgeirsdóttir, fyrrverandi alþingismaður Kvinnalistas, sem sat í stjórn Íbúðalánasjóðs árin 1999–2007. Tímabilið á eftir, 2007–2011, tók Jóhann Ársælsson, sem var þingmaður Samfylkingarinnar þegar hann var skipaður í stjórnina, sæti aðalmanns og í maí 2012 varð Jóhann formaður stjórnar Íbúðalánasjóðs. Varamenn höfðu einnig áþekk tengsl við stjórnmalin en varamaður Kristínar var t.a.m. Kristján Gunnarsson, fyrrum bæjarfulltrúi Alþýðuflokksins og flokksbundinn Samfylkingarmaður.

Þegar tekið er tillit til þeirrar staðreyndar að nær allir aðal- og varamenn stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2011 höfðu tengingu við stjórnmalaflokka á Alþingi vekur það athygli að framlenging pólitísks átakasviðs frá eigendavettvangi inn á stjórnarfundum virðist ekki hafa átt sér stað. Nær undantekningarlaust var almenn sátt meðal stjórnarmanna í öllum málum. Til dæmis var ekki teljandi andstaða við innleiðingu 90%-lánanna eða framkvæmd skuldabréfaskipta á Alþingi, í ríkisstjórn eða í stjórn stofnunarinnar. Hér er byggt á greiningu á fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2011 þar sem ekki er hægt að sjá að pólitísk átök hafi einkennt störf stjórnar. Nær aldrei voru lagðar fram bókanir sem endurspegluðu pólitíska afstöðu og að sama skapi virðast atkvæðagreiðslur um einstök mál ekki hafa verið annað en einróma.

### 6.5 Skipulag og stjórnun Íbúðalánasjóðs

Í síðasta hluta þessa kafla verður fjallað um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs út frá tilurð, hlutverki og þróun embættisins. Einnig verður fjallað um skipulagningu stofnunarinnar með tilliti til skipurita hennar allt frá upphafi til ársins 2011. Sérstök áhersla er einnig lögð á undirbúning að stofnun Íbúðalánasjóðs og skipulagningu og útfærslu starfsmannamála, þar sem aðkoma og hlutverk ráðherraskipaðrar undirbúningsnefndar verður til sérstakrar umfjöllunar.

#### 6.5.1 Undirbúningur að stofnun Íbúðalánasjóðs

Frá árslokum 1997 til ársloka 1998 komu þrjár ráðherraskipaðar nefndir að undirbúningi nýrra húsnæðisлага. Hluti þess verks sneri að framkvæmd laganna og stofnun nýrrar stofnunar, Íbúðalánasjóðs.

65. Hér er átt við alþingismenn og sveitarstjórnarmenn.

66. Margrét Pétursdóttir o.fl., *Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur*, bls. 67–68.

67. Bæði Gunnar S. Björnsson og Hákon Hákonarson, sem voru formenn stjórnar Íbúðalánasjóðs 1999–2011, sögðu sig hafa verið skipaða vegna tengsla við flokka sína, Sjálfstæðisflokk og Framsóknarflokk.

„Menn lögðu mikið upp úr því að ímynd Íbúðalánasjóðs út á við væri góð og við, held ég öll, vildum að stofnunin sem slík nyti trausts, út á það gekk þetta, sem sagt að skipa málum þannig að þau yrðu svona í þokkalegri sátt. Menn löguðu til það sem þurfti og síðan var ekki verið að tala út á við um neitt þó svo að einhver ágreiningur hefði komið upp og verið leystur, þá var ekki verið að básúna það út í fjölmiðlum.“

Úr skýrslu Kristjáns Pálssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„Nei það er reglan, að minnsta kosti hjá mér, að sko innan Húsnæðisstofnunar þá var, það voru náttúrulega kannski meiri átök þar innan Húsnæðisstofnunar, þar voru meiri pólitísk átök og kannski ekki á síðustu árum en í fyrri tíð þá voru sko virkileg átök þar, sko pólitísk átök, ég man eftir fyrsta fundi sem ég sat, að þá blöskraði mér svo gjörsamlega vinnubrögð að ég hló að þeim og sagði: „hvers konar steinaldar vinnubrögð eru í ykkur“, þá var það, vinnubrögðin voru þannig að það var sest niður og það mátti úthluta þetta mörgum lánum og þá var sagt: þessi flokkur fer í þennan hóp, þessi flokkur fer í þennan hóp og svo koll af kolli.“

Úr skýrslu Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

En hann kom þá heldur ekkert fram, sá pólitíski núningur, hafi hann verið einhver, frá þeim sem að var ekki tengdur meirihluta ríkisstjórnar á þessu sama tímabili.

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

## Rammagrein 6.7 Misbrestur í skráningu og varðveislu gagna

Við gagnaöflun tengda skýrslugerðinni hefur rannsóknarnefndin orðið vör við tilvik þar sem nauðsynleg gögn virðast hafa glatast. Sem dæmi um þetta má nefna gögn tengd starfi undirbúningsnefndar skv. 55. gr. laga nr. 44/1998. Fundargerðir nefndarinnar og ýmis vinnuskjöl var hvorki að finna í skjalasöfnum velferðarráðuneytisins né hjá Íbúðalánasjóði. Meðal þess sem virðist ekki hafa verið skráð og varðveitt í samræmi við gildandi upplýsingalög á þeim tíma eru fundargerðir undirbúningsnefndarinnar. Sökum þess er ekki hægt að slá því föstu hversu marga fundi nefndin hélt. Að öllum líkindum hefur nefndin, sem starfaði frá 18. júní 1998 til loka sama árs, haldið yfir 20 fundi en einungis fundust fimm fundargerðir í skjalasafni velferðarráðuneytisins. Þær voru um 2., 14., 15., 16. og 18. fund nefndarinnar, en síðastnefnda fundargerðin er dagsett 19. nóvember 1998. Við nánari eftirgrennslan vildi svo til að Gunnar S. Björnsson, formaður undirbúningsnefndarinnar, átti í fórum sínum nokkrar fundargerðir til viðbótar, þ.e. yfir fundi 1-3 og 5-8. Einnig fundust í gögnum Gunnars fundarboð sem talið er að séu vegna funda 10 og 11, en númer fundanna komu ekki fram. Meðal þeirra gagna sem ekki komu í leitirnar er 4. fundargerð undirbúningsnefndarinnar þar sem umsóknir þeirra 13 einstaklinga sem sóttu um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs voru teknar til efnislegrar umfjöllunar og í kjölfarið ákveðið að ganga til samninga við Guðmund Bjarnason.

Tafla 6.1 Yfirlit yfir ráðherraskipaðar nefndir sem komu að undirbúningi nýs húsnæðiskerfi 1997–1998

	Samráðsnefnd	Starfsnefnd	Undirbúningnefnd
<b>Dagsetning skipunar</b>	<b>15. október 1997</b>	<b>22. október 1997</b>	<b>18. júní 1998</b>
<b>Hlutverk</b>	Útfærsla á tillögum um breytingar á félagslega íbúðakerfinu	Útfærsla á breyttu hlutverki Húsnæðisstofnunar ríkisins	Undirbúningur að stofnun Íbúðalánasjóðs
<b>Fulltrúi 1</b>	<b>Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra</b>	<b>Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra</b>	Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra
<b>Fulltrúi 2</b>	Gunnar S. Björnsson, varaformaður	Gunnar S. Björnsson, varaformaður	<b>Gunnar S. Björnsson, varaformaður</b>
<b>Fulltrúi 3</b>	Steingrímur Ari Arason aðstoðarmaður fjármálaráðherra	Steingrímur Ari Arason aðstoðarmaður fjármálaráðherra	Arnbjörg Sveinsdóttir, alþingismaður
<b>Fulltrúi 4</b>	Páll R. Magnússon, formaður húsnæðisnefndar Reykjavíkur	Hákon Hákonarson, formaður húsnæðismálastjórnar	Hákon Hákonarson, formaður húsnæðismálastjórnar
<b>Fulltrúi 5</b>	Karl Björnsson, bæjarstjóri á Selfossi	Páll G. Pálsson, deildarstjóri í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu	Kristín Ástgeirsdóttir, alþingismaður
<b>Starfsmaður</b>	Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu	Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu	Hrólfur Ölvísson, fyrrv. framkvæmdastjóri sambands ungra Framsóknarmanna og núverandi framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins <sup>2</sup>

1. Nöfn formanna nefndanna eru feitletruð.

2. Fram að ráðningu Hrólfis haustið 1998 gegndi Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu, skyldum starfsmanns.

Heimild: rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð ofl.

En heilt yfir þá, þá svona kannski er nú bara mér minnstæðast er það, svona þegar ég lít yfir þetta svið, sko, að ég tók nú þátt í því svona að búa til þetta fyrirtæki á sínum tíma og þó ég sé nú ekki sko, ekki höfundur lagatextans, að þá kom ég nú að því að lesa þetta yfir og svona taka svolitíð þátt í hugmyndafræðinni á bak við þetta allt saman. Og mér finnst það náttúrulega svona standa bara upp úr að þetta tókst og gekk raunar mjög vel, sko, í það stóra tekið þó að auðvitað gæfi nú oft á bátinn, sko.

Úr skýrslu Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Í töflu 6.1 má sjá helstu upplýsingar um nefndirnar sem unnu að undirbúningi nýrra húsnæðis laga, hlutverk þeirra, skipunardag og yfirlit yfir nefndarmenn og starfsmenn nefndanna. Þar kemur m.a. fram að hlutverk tveggja fyrstu nefndanna var að leggja drög að nýjum lögum um húsnæðismál. Undirbúningsnefndin, sem svo er kölluð og nánar verður fjallað um, var skipuð eftir samþykkt Alþingis á hinum nýju húsnæðislögum. Í meginráttum var hlutverk hennar að leggja grunn að skipulagningu Íbúðalánasjóðs. Hlutverk undirbúningsnefndarinnar var samkvæmt erindisbréfi, útgefnu 18. júní 1998, sem hér segir:

1. Annast undirbúning og aðrar nauðsynlegar aðgerðir vegna stofnunar Íbúðalánasjóðs og yfirtöku réttinda og skyldna. Einnig að undirbúa skipulagningu starfa og starfshátta Íbúðalánasjóðs.
2. Auglýsa eftir og ráða framkvæmdastjóra skv. 8. gr. laga nr. 44/1998.

3. Hafa yfirumsjón með auglýsingu starfa og gerð ráðningarsamninga í samvinnu við framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.<sup>68</sup> Við ráðningu í önnur störf en stöðu framkvæmdastjóra skyldi líta sérstaklega til þess mannaúds sem væri að finna hjá Húsnæðisstofnun ríkisins og stefnt að því að endurráða sem flesta þaðan. Undirbúningsnefndin ætti að ganga frá starfslokum við aðra.
4. Undirbúa gerð reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla tengdra starfsemi Íbúðalánasjóðs.
5. Hafa samstarf við stjórnendur Húsnæðisstofnunar ríkisins eftir þörfum og skyldu stjórnendur stofnunarinnar veita alla nauðsynlega aðstoð. Undirbúningsnefndin hafði aðgang að öllum gögnum og málum Húsnæðisstofnunar.<sup>69</sup>

Eins og fram kemur í töflunni sátu þrír einstaklingar í öllum þremur nefndunum, en það voru, ásamt Gunnari S. Björnssyni, þáverandi varaformanni stjórnar Húsnæðisstofnunar, aðstoðarmenn félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra, þeir Steingrímur Ari Arason og Árni Gunnarsson. Undirbúningshópurinn var mannaður sömu einstaklingum og síðar skipuðu fyrstu stjórn Íbúðalánasjóðs 1. janúar 1999. Því er óhætt að segja að áhrif stjórnarmanna hafi verið töluverð við þróun og framtíðarmótun hinnar nýju stofnunar.

Fyrsti fundur undirbúningsnefndarinnar var haldinn 9. júlí 1998. Á fundinum voru m.a. lagðar línur um vinnulag og helstu verkefni fram að gildistöku laga nr. 44/1998. Þrjú mál virðast hafa vegið þyngst en þau voru ráðning framkvæmdastjóra hinnar nýju stofnunar, mótun skipulags hennar og samskipti við starfsfólk Húsnæðisstofnunar með tilliti til endurráðningar og starfsloka þess en einnig vegna nauðsynlegrar upplýsingagjafar af hendi fráfarandi stofnunar til handa stjórn nýju stofnunarinnar.<sup>70</sup>

### 6.5.2 Ráðning framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs

Eins og fram hefur komið var það eitt fyrsta verk nýrrar stjórnar að auglýsa til umsóknar embætti framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs. Að sögn Sigurðar E. Guðmundssonar, sem gegndi stöðu forstjóra Húsnæðisstofnunar allt þar til stofnunin var lögð niður í árslok 1998, hafði honum verið tjáð af félagsmálaráðherra að ekki væri vilji til að ráða hann til starfa hjá nýju stofnuninni. Því var ljóst að nýr einstaklingur yrði ráðinn í stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs. Í júlímánuði 1998 birtist auglýsing í fjölmiðlum þess efnis.<sup>71</sup>

Alls sóttu 17 um en þrír drógu umsókn sína til baka vegna óskar um nafnleynd, sem ekki var hægt að uppfylla vegna gildandi laga.<sup>72</sup> Á fjórða fundi undirbúningsnefndarinnar, sem haldinn var 20. ágúst 1998 voru umsóknir um stöðu framkvæmdastjóra á dagskrá og var þar ákveðið að ganga til viðræðna við Guðmund Bjarnason, þáverandi landbúnaðar- og umhverfisráðherra og varaformann Framsóknarflokksins. Eins og nánar er fjallað um í rammagrein 6.7 virðist fundargerð fjórða fundar hafa glatast og því ekki hægt að styðjast við það sem þar kann að hafa verið fært til bókar. Í Morgunblaðinu daginn eftir var fjallað um ráðningu Guðmundar og hvaða áhrif hún hefði á ráðheralið framsóknarmanna en frá upphafi var gert ráð fyrir að nýr framkvæmdastjóri tæki til starfa um leið og hin nýja stofnun eða 1. janúar 1999.<sup>73</sup> Þrátt fyrir umfjöllun Morgunblaðsins um væntanlegt brotthvarf Guðmundar úr stjórnmalunum birtist frétt á baksíðu sama tölublaðs um að óvíst væri með hvaða hætti það yrði. Í samtali við Morgunblaðið gerði Guðmundur ráð fyrir því að hætta ráðherraáttum um áramót til að taka við framkvæmdastjórastarfinu en Páll Pétursson félagsmálaráðherra taldi með öllu óvíst hvernig þessum málum yrði háttað. Að mati Páls var sá möguleiki til staðar að Guðmundur léti ekki strax af starfi ráðherra og ekki fyrr en

Ég lít þannig á að það hafi lengi verið í deiglu að breyta starfsemi vegna þess að stærsti stjórnmalaflokkurinn í landinu var ekki hrifinn af því að reka ríkisstofnun eins og Húsnæðisstofnunin var, hann hafði ekki áhuga fyrir því og vildi annaðhvort breyta henni, draga úr starfsemi, eða leggja hana alveg niður að mínum dómi, en fékk yfirleitt litlu framgengt í því efni. Þá held ég að það sé alveg ótvírætt, og mér var sagt það, af því að húsbréfakerfið var tekið upp var það spor í þá áttina að færa þetta út í bankana sem kallað var og mikið í almannarómi á þeim tíma. Það er alveg á hreinu að það var hugsað þannig. Svo þegar Páll Pétursson tekur við embætti félagsmálaráðherra og upp úr því eykst áhuginn fyrir þessu. Það var ekki sagt við mann berum orðum en ég skynjaði mætavel hver þróunin var og að hverju stefnt var en manni var ekki sagt neitt um það, sjáðu til. Ekkert sagt neitt til um það. Ef til vill hefur fyrsti vísirinn verið sá að hann kallaði á mig á fund til sín í ráðuneytið og það mig að hætta, þá var ég 65 ára gamall.

Úr skýrslu Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

[...] staðreyndin er sú að þeir sem sóttu um voru ekki að okkar mati margir sem að höfðu þá þekkingu og þá reynslu sem við töldum okkur þurfa á að halda í þessu starfi þannig að það voru tiltölulega fáir sem að ... og þar fannst okkur Guðmundur skara svolitíð fram úr að því leytnu, hann var búinn að vera í bankastarfsemi og þekkti vel til á fjármálamarkaðnum og var vissulega búinn að vera þingmaður í ákveðinn tíma þannig að hann þekkti líka vel til á þeim markaði sem slíkum og ég held að það hafi verið svona þeir þættir sem að við töldum að sköruðu fram úr af þeim sem að sóttu um.

Úr skýrslu Sigurðar E. Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

68. Gengið er út frá því í erindisbréfinu að ráðning framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs hafi farið fram á undan ráðningu í önnur störf.

69. Félagsmálaráðherra, erindisbréf fyrir undirbúningsnefnd, samkvæmt 55. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, 18. júní 1998.

70. Fundargerð undirbúningsnefndar skv. 55. gr. laga nr. 44/1998, 9. júlí 1998.

71. Æðsti stjórnandi Íbúðalánasjóðs bar starfsheitið framkvæmdastjóri fram til ársins 2012 en eftir það forstjóri samkvæmt lögum nr. 44/1998, sbr. lög nr. 84/2012. Í umfjölluninni er einnig stuðst við heitið forstöðumaður, en það starfsheiti fyrirfinnst í ýmsum lögum um stofnanir og opinbera starfsmenn.

72. Í 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er skýrt kveðið á um auglýsingaskyldu en einnig aðgengi almennings að nöfnum umsækjenda.

73. *Morgunblaðið*, „Guðmundur Bjarnason þótti hæfastur umsækjenda um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs“ 21. ágúst 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/414905/>

**„Au pair“ í París**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**„Au pair“ Frakklandi**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**Rennismíðir**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**„Au pair“ USA**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**Kanntu fóðun?**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**RENNISMÍÐIR**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**RENNISMÍÐIR**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**RENNISMÍÐIR**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**RENNISMÍÐIR**

Íbúðalánasjóði er áhersla á að tryggja og bæta þátttöku „au pair“ hvern og einn af þeim sem þátttöku er stundað. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París. Tilgangurinn er að tryggja gæði og aukna vinnuþæfingu í París.

**LANDSPÍTALINN**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Hjá Sjóvörpunu**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Hjá Útvarpinu**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Læknaritari**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Tæknimaður – tölur**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Sérverslun**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Starf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**SKJALDBORG**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**EXO**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRA ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Bókara**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**Ritara**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

**STRÁ ehf.**  
Hjúkrunarfræðinga  
væntir á starfsstærðingum

að loknu kjörtímabilinu. Þetta þýddi m.a. að nýráðinn framkvæmdastjóri hinnar nýju stofnunar tæki til starfa 7–8 mánuðum síðar en áætlað var.<sup>74</sup> Það skal tekið fram að þegar staðan var auglýst sumarið 1998 var gert ráð fyrir því að væntanlegur framkvæmdastjóri tæki til starfa mun fyrr en 1. janúar 1999 og myndi starfa við hlið undirbúningsnefndarinnar frá haustinu.

Þann 29. ágúst flutti Morgunblaðið fréttir af því að þingflokkur Framsóknarflokksins hefði komist að þeirri niðurstöðu eftir fundarhöld daginn áður að Guðmundur Bjarnason skyldi halda áfram að gegna embætti landbúnaðar- og umhverfisráðherra. Í fréttinni kom fram að þingflokkurinn hefði óskað eftir því við Pál Pétursson, félagsmálaráðherra, að Guðmundur þyrfti ekki að taka til starfa hjá Íbúðalánasjóði fyrr en í lok kjörtímabilsins.<sup>75</sup>

Rammagrein 6.8 **Menntunar- og hæfniskröfur til framkvæmdastjóra/forstjóra Íbúðalánasjóðs**

Í auglýsingu undirbúningsnefndar um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs sumarið 1998 birtist neðangreind starfslýsing:

Fram til 1. janúar 1999 þarf framkvæmdastjóri að starfa með undirbúningsnefnd skv. 55. gr. laga nr. 44/1998, um Íbúðalánasjóð, við undirbúning að stofnun Íbúðalánasjóðs. Frá 1. janúar 1999 mun framkvæmdastjóri annast starfsmannahald, daglegan rekstur sjóðsins, fjárreiður og reikningskil. Ráðningartími framkvæmdastjóra er fimm ár. Æskilegt er að umsækjandi geti hafið störf sem fyrst.<sup>1</sup>

74. Morgunblaðið, „Umhverfis- og landbúnaðarráðherra hættir um áramót – óvíst að nýr ráðherra taki við“ 21. ágúst 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/414970/>  
75. Morgunblaðið, „Niðurstaða fundar þingflokks Framsóknarflokksins“, 29. ágúst 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/416347/>



Um menntunarkröfur sem gerðar voru til umsækjenda sagði ennfremur:

Nauðsynlegt er að umsækjandi hafi haldgöða menntun á sviði viðskipta og hafi þekkingu og reynslu á fjármagnsmarkaði. Enn fremur er nauðsynlegt, að hlutaðeigandi hafi víðtæka reynslu af stjórnun og starfsmannahaldi.<sup>2</sup>

Af auglýsingunni má álykta að nefndarmenn undirbúningsnefndarinnar hafi einir annast mat á hæfni umsækjenda. Umsækjendum bar að senda nauðsynlegar upplýsingar til félagsmálaráðuneytisins, merktar undirbúningsnefndinni.

Haustið 2010 var starf framkvæmdastjóra (starfsheiti æðsta stjórnanda var breytt í forstjóra árið 2012) auglýst laust til umsóknar. Auglýsingin sem birt var af ráðgjafarfyrtækinu Hagvangi tilgreindi bæði starfslýsingu og hæfniskröfur. Starfslýsingin var sem hér segir:

Helstu verkefni:

- Daglegur rekstur sjóðsins í umboði stjórnar
- Ábyrgð á fjármálum, fjármögnun og ávöxtun eigna
- Stefnumótun og markmiðasetning
- Áætlanagerð, gerð ársreikninga og ársskýrslna
- Upplýsingagjöf til stjórnar
- Samskipti við ráðuneyti og opinberar stofnanir<sup>3</sup>

Um menntunar- og hæfniskröfur segir ennfremur:

Menntunar- og hæfniskröfur:

- Háskólapróf sem nýtist í starfi
- Víðtæk þekking og reynsla af fjármálastarfsemi
- Þekking á íbúðalánum æskileg
- Reynsla af stjórnun og rekstri
- Leiðtogaþæfileikar og lipurð í mannlegum samskiptum
- Frumkvæði og metnaður til að ná árangri í starfi
- Hæfni til að tjá sig í ræðu og riti
- Skilningur á þjónustuhlutverki stofnunarinnar og gildi þess í öllu starfi hennar.“

Brennt vekur athygli þegar auglýsingarnar eru bornar saman. Í fyrsta lagi að hæfniskröfur eru mun ítarlegri 2010. Í annan stað að starfslýsing er mun ítarlegri þar sem skyldur og ábyrgð forstjóra eru skilgreindar nákvæmar. Í þriðja lagi hefur stjórn Íbúðalánasjóðs fengið liðsinni ráðgjafarfyrtækis á sviði ráðninga við umsóknarferlið.

Í sama tölublaði Morgunblaðsins og því sem auglýsing um stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs birtist í 19. júlí 1998 mátti sjá ýmis störf auglýst með milligöngu ráðningarfyrtækja. Fimm slík fyrirtæki birtu auglýsingar í þessu tölublaði: Liðsauki, PriceWaterhouseCoopers, Ráðgarður, Ráðningarþjónustan og STRÁ. Það skorti því ekki þjónustufyrirtæki á þessu sviði, hefði undirbúningsnefndin viljað nýta sér sérfræðiráðgjöf þegar ráðið var í framkvæmdastjórastöðuna.

1. vStarf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs“, 19. júlí 1998, [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pagelid=1910254](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pagelid=1910254).

2. Sama heimild.

3. Fréttablaðið, „Framkvæmdastjóri“, 2. október 2010, [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pagelid=5084943](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pagelid=5084943).

„Jú, jú, það var þannig að þegar framkvæmdastjórastaðan var auglýst þá sótti ég um hana en mjög fljótlega eftir að umsóknarfresti lauk þá var mér tilkynnt það af formanni nefndar, Gunnari Björnssyni, að það væri ljóst að ég fengi ekki þá stöðu. Ég bara sætti mig við það, ég bjóst alveg eins við því að það myndi ekki gerast. [...] Ég sæki um að vera framkvæmdastjóri og mér er tilkynnt nokkuð fljótlega að ég fái þá stöðu ekki. Að það standi til, eins og Gunnar orðaði það, að ráða annan með meiri menntun en ég hefði.“

Úr skýrslu Hilmars Þórissonar fyrir rannsóknarnefndinni.

## Rammagrein 6.9 **Umræða í kjölfar ráðningar Guðmundar Bjarnasonar í starf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs**

Athygli vekur að sama dag og ákvörðun undirbúningsnefndar um ráðningu Guðmundar Bjarnasonar liggur fyrir virðast vangaveltur um ráðherraskipan Framsóknarflokksins vera farnar af stað. Á sama tíma virðast bollaleggingar langt komnar um að Guðmundur Bjarnason þurfi ekki að hefja störf hjá Íbúðalánasjóði á tilsettum tíma, 1. janúar 1999, að því er virðist vegna innanflokksshagsmuna í þingflokki framsóknarmanna.

Viku síðar, eða 28. ágúst, fundaði þingflokkur framsóknarmanna um ráðherraskipan flokksins vegna fyrirsjáanlegs brotthvarfs Guðmundar úr stjórnámálum. Á fundinum var ákveðið að biðla til þáverandi félagsmálaráðherra, Páls Péturssonar, ráðherra og þingmanns Framsóknarflokksins, að veita Guðmundi frest út kjörtímabilið til að hefja störf hjá Íbúðalánasjóði. Í frétt Morgunblaðsins 29. ágúst stóð m.a. í undirfyrirsögn:

Nýr ráðherra úr röðum framsóknarmanna mun ekki taka við embættum umhverfis- og landbúnaðarráðherra og ríkti einhugur um þá tillögu formanns flokksins.<sup>1</sup>

Aðspurður taldi Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra og formaður Framsóknarflokksins, sem lagði fram tillöguna um hvernig brotthvarfi Guðmundar úr ríkisstjórn skyldi háttað, að ekkert óeðlilegt væri við það að halda frá stöðu framkvæmdastjóra fyrir ráðherra sem væri á útleið.

Þetta er nú spurning um nokkra mánuði. Það hefur enginn gagnrýnt þá ráðstöfun að Guðmundur fari til þessara verka svo ég viti til. Það er mikil samstaða um það [...] og ég trúi því að þeir sem standa að þessari stofnun taki tillit til okkar óska í því sambandi og þingflokkurinn er alveg sammála um þetta mál [...].<sup>2</sup>

Í niðurlagi fréttarinnar var haft eftir Páli Péturssyni að hann myndi reyna að beita sér fyrir því að Guðmundur gæti starfað út kjörtímabilið. Hins vegar væri óvíst með útfærslu slíks fyrirkomulags.<sup>3</sup>

Úr varð að Guðmundur Bjarnason fékk leyfi til að hefja störf síðar en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir, en sat fundi undirbúningsnefndar og síðar stjórnar Íbúðalánasjóðs. Á fyrsta fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs, þann 5. janúar 1999, var lagt fram bréf félagsmálaráðherra þar sem neðangreindri ósk var beint til stjórnar:

[...] að Gunnar S. Björnsson, formaður stjórnarinnar, annist daglega stjórn sjóðsins í samráði við aðstoðarframkvæmdastjóra [Gunnhildi Gunnarsdóttur] og væntanlegan framkvæmdastjóra þar til hann tekur við störfum.

Á fundinum var einnig bókað:

Guðmundur Bjarnason tók til máls og kvaðst mundu koma til starfa eins fljótt og kostur væri, eigi síðar en um miðjan mars. Hann kvaðst hafa fylgst með stjórnun sjóðsins m.a. með þátttöku í vikulegum fundum, stjórnarformanns, aðstoðarframkvæmdastjóra og sviðsstjóra, sjóðsins og setu á stjórnarfundum eftir því sem hann fengi því við komið. Hann kvaðst vera tiltækur til ákvarðanatöku þegar á þarf að halda. Hann kvaðst styðja tillögu ráðherra.

Tillagan var samþykkt.<sup>4</sup>

Engar bókanir eða athugasemdir komu frá stjórnarmönnum um fyrirkomulagið. Guðmundi Bjarnasyni var veitt lausn frá ráðherradómi þann 11. maí 1999 eða tæpum tveimur mánuðum síðar en framangreindar áætlanir stóðu til um, en samkvæmt fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs sat Guðmundur flesta fundi stjórnar frá áramótum.

1. *Morgunblaðið*, „Niðurstaða fundar þingflokks Framsóknarflokksins“, 29. ágúst 1998.  
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/416347/>

2. Sama heimild.

3. Sama heimild.

4. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 5. janúar 1999.

### 6.5.2.1 Þrjú líkön ráðninga hins opinbera

Þegar skoðaðar eru stöðuveitingar í opinbera geiranum má styðjast við þrjár meginhugmyndir eða líkön. Þótt líkönin finnist eflaust hvergi í hreinni mynd byggjast þau á ríkjandi hugmyndum um ráðningar og framgang opinberra starfsmanna í starfi.

Í fyrsta lagi er um að ræða svokallað skrifræðislíkan sem er byggt á klassískri hugmynd Max Webers um skrifræði. Í stuttu máli lítur þetta líkan á opinbera geirann sem lokað kerfi þar sem starfsmenn hefji og endi starfsferil sinn og hljóti framgang á forsendum verðleika.<sup>76</sup>

Annað líkanið er hið svokallaða faglega líkan þar sem forsendan er sú að fagleg hæfni ráði mestu um ráðningu en að öðru leyti óháð fyrri reynslu. Þannig er starfsmönnum gert kleift að öðlast framgang, m.a. með því að flytjast á milli starfa og á milli opinbera geirans og einkageirans.<sup>77</sup>

Þriðja og síðasta líkanið er líkan pólitískra stöðuveitinga. Í þróaðri útgáfu þess er forsendan sú að skrifræði geti orðið viss skekkjuvaldur í lýðræðislegum stjórnkerfum og því þurfi að vinna gegn sjálfstæði þess með pólitískum stöðuveitingum. Pólitískum stöðuveitingum er þar ætlað að koma fulltrúum hinna pólitísku afla innan tiltekens skrifræðis í lykilstöður til þess að vinna þar að framgangi pólitískra markmiða yfirboðaranna.<sup>78</sup> Samkvæmt umboðskeningunni þjóna slíkar stöðuveitingar strategísku hlutverki. Með þessu fyrirkomulagi ráðninga minnka pólitískir yfirboðarar m.a. þann tíma sem annars færi í eftirlit og eftirfylgni með framkvæmd stefnumótunar með því að skipa pólitíska samherja sína í lykilstöður viðkomandi málaflokks.<sup>79</sup>

### 6.5.2.2 Ráðningar hjá Íbúðalánasjóði

Þegar ráðningar í aðdraganda stofnunar Íbúðalánasjóðs eru skoðaðar nánar er áhugavert að líta til framangreindra kenninga. Ekki verður litið fram hjá þeirri staðreynd að við ráðningu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs varð næstvaldamesti forystumaður Framsóknarflokksins fyrir valinu: Guðmundur Bjarnason, þáverandi varaformaður flokksins og ráðherra. Þegar ráðningin er skoðuð er óhjákvæmilegt að líta til þeirrar menntunar og reynslu sem Guðmundur hafði þegar hann sótti um stöðuna. Á vef Alþingis kemur fram að Guðmundur hefur samvinnuskólapróf frá Bifröst, eða það sem einnig er kallað verslunarpróf, sem jafngildir tveggja ára námi í framhaldsskóla. Starfsreynsla samanstöð einkum af þingmennsku og ráðherradómi 1979–1999 en áður hafði Guðmundur gegnt stöðu útibústjóra Samvinnubankans á Húsavík og síðar í Keflavík 1967–1980.

Einnig vekur athygli að Hallur Magnússon, sem á þeim tíma hafði lengi verið starfandi í Framsóknarflokknum, var ráðinn til stofnunarinnar, fyrst sem yfirmaður gæða- og markaðsmála en síðar sem yfirmaður þróunar- og almannatengslasviðs og að lokum sem sviðsstjóri þróunarsviðs. Ekki fæst séð að umrædd staða hafi verið auglýst er Hallur var fyrst ráðinn árið 1999. Svipuð staða virðist hafa verið uppi við fyrirkomulag á ráðningu Jóhanns G. Jóhannssonar. Þótt Jóhann hafi ekki haft sömu tengsl við Framsóknarflokkinn og þeir tveir einstaklingar sem getið er hér á undan, var hann ráðinn inn sem verktaki en ekki launamaður í byrjun. Ráðning hans var ekki að undangenginni auglýsing eftir því sem næst verður komist. Í innri endurskoðunarskýrslu fyrir árið 2005 er m.a. fundið að ráðningarforfirkomulagi Jóhanns en þar segir:

Yfir tveimur sviðanna þ.e. áhættustýringarsviði og fjárstýringarsviði er sami starfsmaðurinn sem jafnframt er verktaki. Í fyrsta lagi getur það leitt til skörunar og hagsmunaaðrekstra að sami maðurinn sé forstöðumaður tveggja sviða. Að mati framkvæmdastjóra sjóðsins er ekki um skörun að ræða. ... ] Í öðru lagi er ekki við hæfi að verktaki sé forstöðumaður yfir sviði. Að mati framkvæmdastjóra sjóðsins var þekking á þessum málum ekki til staðar hjá starfsmönnum sjóðsins. Ráða varð því aðila með þekkingu. Ekki reyndist unnt að ráða slíkan aðila samkvæmt kjarasamningum opinberra starfsmanna.<sup>80</sup>

„En smám saman breytist nú þetta fjármálakerfi. Ég var einu sinni, fyrir ótal, tugum ára, bankamaður og þegar ég kem inn sem framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs og var stundum að vitna til þess að ég þekkti nú til bankamála, hafði verið bankamaður fyrir 20 árum, að fátt hafði nú á þeim tíma breyst meira heldur en fjármálakerfið. Það hafði náttúrulega tekið alveg byltingu frá því að menn sátu og voru að úthluta einhverjum víxlum til viðskiptavina.“

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

76. Gunnar Helgi Kristinsson, „Pólitískar stöðuveitingar á Íslandi“.

77. Sama heimild.

78. Sama heimild.

79. Pratt og Zeckhauser, *Principals and agents: the structure of business*, bls. 15.

80. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005, bls. 10–11.

Ekki skal lagt mat á það hér hvort ógerlegt hafi verið fyrir Íbúðalánasjóð að ráða sérfræðing á umræddu sviði. Hins vegar hefur ekki fengist staðfest að látið hafi verið reyna á það með auglýsingu.

### 6.5.3 Framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs

Eins og fram kemur í lögum nr. 44/1998 er það hlutverk stjórnar Íbúðalánasjóðs að ráða framkvæmdastjóra stofnunarinnar.<sup>81</sup> Í upphaflegri útgáfu laganna var ákvæðið um hlutverk og stöðu framkvæmdastjóra tiltölulega einfalt. Í einungis einni grein laganna voru hlutverk hans og skyldur tilgreindar en þar kom orðrétt fram:

„8. gr.

*Framkvæmdastjóri.*

Stjórn Íbúðalánasjóðs ræður framkvæmdastjóra til fimm ára í senn.

Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk. Hann annast daglegan rekstur skrifstofu sjóðsins, fjárreiður og reikningsskil. Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum stjórnar Íbúðalánasjóðs.<sup>82</sup>

Fram til ársins 2006 virðast hlutverk og skyldur framkvæmdastjóra ekki hafa verið skilgreindar frekar með formlegum hætti. Að sögn Guðmundar Bjarnasonar var túlkun stjórnar Íbúðalánasjóðs sú að þar sem framkvæmdastjóri stofnunarinnar væri ráðinn af stjórn en ekki af ráðherra væri honum ekki sett erindisbréf. Þessi túlkun orkar tvímælis af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi kemur fram í síðustu setningu 2. gr. erindisbréfs undirbúningsnefndarinnar sem réð framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs árið 1998: „Stjórn Íbúðalánasjóðs setur framkvæmdastjóra erindisbréf.“<sup>83</sup> Í öðru lagi segir í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996:

*Ráðherra setur sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma lítið.<sup>84</sup>*

Þó að fram komi í sömu lögum að sá er veitir starf geti sett starfsmanni erindisbréf gengur ákvæði 38. gr. lengra í ofangreindu tilfelli. Þrátt fyrir framangreind ákvæði laganna var framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs ekki sett erindisbréf fyrr en rúmum sjö árum eftir ráðningu hans. Því má segja að hlutverk hans og skyldur umfram ákvæði laga nr. 44/1998 hafi fram að því aldrei verið skilgreind af stjórn eða ráðherra þótt lög kvæðu á um það. Í fyrstu skýrslu innri endurskoðunar, sem Ríkisendurskoðun gerði fyrir Íbúðalánasjóð og kom út í janúar 2006, er bent á þetta en skýrslan var birt stjórn 2. febrúar 2006. Athygli vekur að framkvæmdastjóri virðist hafa verið eini starfsmaður stofnunarinnar sem engin starfslýsing var til fyrir. Í umræddri skýrslu segir um þetta:

*Ekki hefur verið gengið frá formlegu erindisbréfi fyrir framkvæmdastjóra sjóðsins en lagt er til að það verði gert. Gengið hefur verið frá starfslýsingum fyrir alla aðra starfsmenn.<sup>85</sup>*

Skýrslan var birt stjórn Íbúðalánasjóðs 2. febrúar 2006 en drög að erindisbréfi lágu ekki fyrir fyrr en tæpum 10 mánuðum síðar. Á fundi stjórnar 23. nóvember sama ár voru lokadrögin samþykkt.<sup>86</sup> Á næsta stjórnarfundi á eftir, 8. desember, var tilkynnt um undirritun erindisbréfsins.<sup>87</sup> Í erindisbréfinu eru umboð og ábyrgð framkvæmdastjóra tilgreind sérstaklega. Um hlutverk, ábyrgð og valdsvið segir m.a. í erindisbréfinu:

- Umsjón með daglegum rekstri.
- Framkvæði að stefnumótun.

81. Árið 2012 var starfsheitið forstjóri innleitt í stað framkvæmdastjóra með lögum nr. 84/2012. Sjá nánar 734. mál á 140. löggjafarþingi. <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=140&mnr=734>

82. Lög nr. 44/1998, um húsnæðismál (upphafleg gerð).

83. Félagsmálaráðherra, erindisbréf fyrir undirbúningsnefnd, skv. 55. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, dags. 18. júní 1998.

84. Lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

85. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006, bls. 11.

86. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 23. nóvember 2006.

87. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 8. desember 2006.

- Rekstrarleg ábyrgð [í samræmi við 49. gr. fjárreiðulaga].
- Upplýsingaskylda gagnvart stjórn.
- Almennt ráðningarvald innan stofnunarinnar.
- Boðun og stjórn funda framkvæmdastjórnar.
- Kemur fram út á við fyrir hönd Íbúðalánasjóðs.
- Seta á stjórnarfundum með tillögu- og málfrelsisrétt.<sup>88</sup>

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, getur sá sem veitir starf sett starfsmanni erindisbréf. Hins vegar er skýrt kveðið á um í 38. gr. sömu laga að ráðherra skuli setja forstöðumönnum stofnana slík bréf. Þótt talið sé að síðari lagagreinin gangi lengra en sú fyrri taldi stjórn Íbúðalánasjóðs sig á þeim tíma starfa í umboði ráðherra og því geta sett framkvæmdastjóra erindisbréf eftir áður nefnda ábendingu innri endurskoðunar. Frá því að fyrsta erindisbréfið var gefið út hafa tvö til viðbótar verið sett. Þau voru einnig gefin út af stjórn og með sama innihaldi og hið upprunalega frá árinu 2006.<sup>89</sup>

### Rammagrein 6.10 Skipulag Íbúðalánasjóðs 1999–2013

Á þeim 14 árum sem Íbúðalánasjóður hefur starfað hefur skipulag stofnunarinnar tekið allnokkrum breytingum í tímans rás en alls hafa fimm skipurit tekið gildi. Helstu breytingarnar markast af því að starfsemi hefur verið skipt upp í fleiri svið auk þess sem það sem áður fór fram sem stoðþjónusta hefur verið fært niður í starfsdeildir<sup>1</sup> og öfugt. Sem dæmi má nefna að þróun og almannatengsl breyttust úr stoðdeild undir framkvæmdastjóra árið 2004 í það að vera skilgreind sem starfsdeild. Athygli vekur að árið 2004 virðast tvö skipurit hafa verið kynnt. Hið fyrra, sem birtist á mynd xx, var birt í fréttatilkynningu, m.a. á vef Kauphallar Íslands í mars 2004. Í ársskýrslu fyrir árin 2004 og 2005 var hins vegar birt annað skipurit, sem sjá má á mynd xx, en í síðari útgáfunni hafði starfsdeildum fjölgað um tvær en þær voru áður stoðdeildir. Í þeirra stað voru innra eftirlit og fjárhagsnefnd orðnar að stoðdeildum undir framkvæmdastjóra. Ekki fengust skýringar á þessum breytingum. Að lokum er vert að ítreka umfjöllun fyrir í kaflanum um að ríflega 15 mánaða töf varð á því að innri endurskoðun hæfi starfsemi samkvæmt skipurinum á myndum xx og xx. Einnig er vakin athygli á því að þótt innra eftirlit hafi orðið að sérstakri stoðdeild samfara síðari skipuritsbreytingum á árinu 2004 varð óútskýrður dráttur á innleiðingu þess fram til ársins 2011. Stjórnunarlög hafa frá upphafi verið tvö en stjórn Íbúðalánasjóðs er ekki talin með þar sem hún hefur ekki með daglegan rekstur stofnunarinnar að gera. Fjöldi starfsdeilda fór úr þremur í fimm á árunum 1999–2004 en þær hafa verið fjórar frá árinu 2010. Stoðdeildum og formgerð þeirra hefur fjölgað úr einni í sex á tímabilinu. Í stuttu máli hafa umræddar skipulags- og formbreytingar Íbúðalánasjóðs komið til vegna breytinga á umsvifum og eðli starfseminnar en einnig hefur aukið tillit verið tekið til ytra starfsumhverfis stofnunarinnar.

1. Í starfsdeildum fer fram kjarnastarfsemi viðkomandi skipulagsheilda og þær er alla jafnan að finna neðst í skipurinum

88. Erindisbréf framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs 23. nóvember 2006.

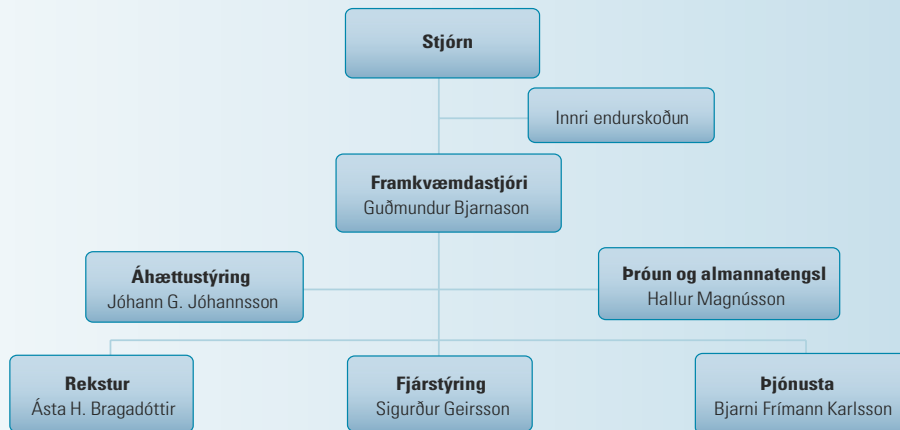
89. Síðari tvö erindisbréfin voru dagsett 18. desember 2008 og 18. nóvember 2010 en innihald þeirra hefur frá upphafi verið óbreytt.

### Skipurit 1999–2004



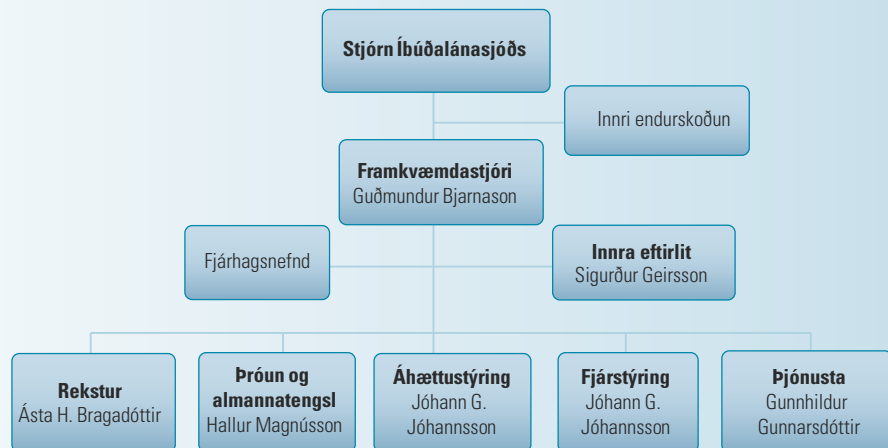
Heimild: Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 1999–2001

### Skipurit samkvæmt fréttatilkynningu í mars 2004



Heimild: Kauphöll Íslands, „Fréttatilkynning Íbúðalánasjóðs“, 11. mars 2004, <http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newsattachment?attachmentnumber=12722>.

### Skipurit 2004 samkvæmt ársskýrslu Íbúðalánasjóðs 2004–2005



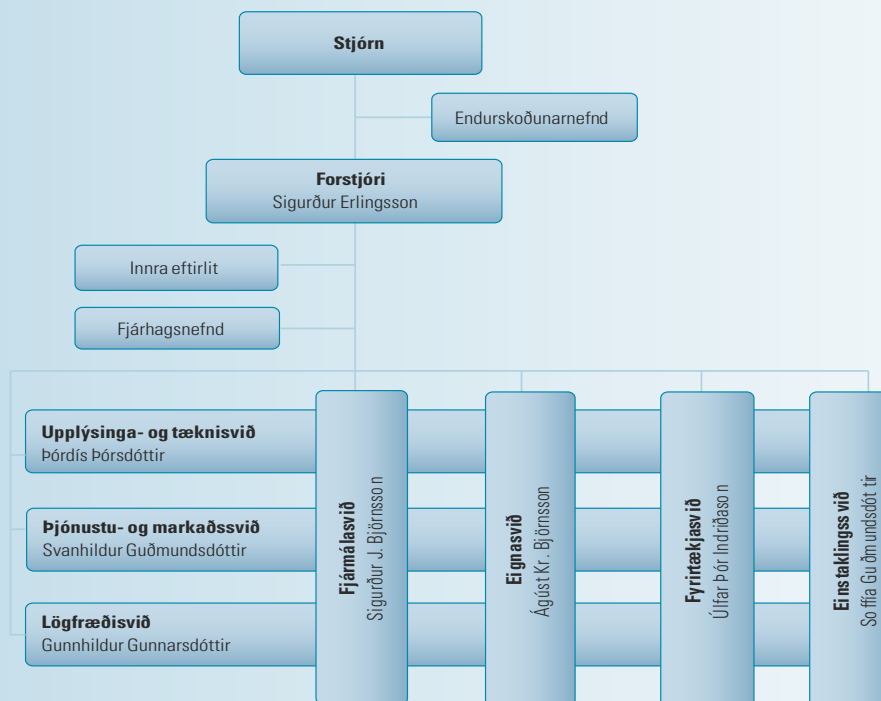
Heimild: Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2004–2005.

## Skipurit 2007–2010



Heimild: Ársskýrslur Íbúðalánasjóðs 2008–2009.

## Skipurit 2010–



Heimild: Landsbankinn, „Fréttir frá Kauphöll“, 28. október 2010. <http://bankinn.landsbankinn.is/markadir/frettir/?NewsID=404417&p=63>

[...] framkvæmdastjórnarfundirnir voru til að samræma störf og miðla upplýsingum og það var bara fyrst og fremst vegna þess að upplýsingum hafði ekkert verið miðlað fram að þeim tíma og menn voru að vinna út og suður og þess vegna fór ég í það að reyna að vinna að því að það yrði komið á fót svona vettvangi innan Íbúðalánasjóðs. Þannig að við færum að sjá stjórnunarteymið ganga í takt. En ekki vera á sittvorri leiðinni. Að hægri hendingin vissi ekki hvað sú vinstri væri að gera.

Úr skýrslu Sigurðar Geirsson fyrir rannsóknarnefndinni.

Við fórum þar mjög itarlega yfir nánast allt það sem var svona í daglegu, daglegum umsvifum og daglegu starfi. Auðvitað var ég að skýra þeim frá mínum hugmyndum og hvað ég taldi að við ættum að gera og hvað við ættum að setja í forgang. Og síðan fá upplýsingar hjá hverjum og einum sviðsstjóra um hvað þeir væru með í farvatni og hvað væri að gerast hjá þeim. Og síðan ræddum við náttúrulega þarna um hugmyndir og efni og mál sem þyrfti að leggja fyrir, fyrir stjórn.

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

### 6.5.4 Framkvæmdastjórn Íbúðalánasjóðs

Í flestum flóknari skipulagsheildum er það hluti stjórnarhátta að til sé sameiginlegur vettvangur yfirmanna og annarra lykilstarfsmanna sem hefur með höndum margvíslegt hlutverk. Hjá Íbúðalánasjóði var það svokölluð framkvæmdastjórn en fundi hennar sátu

auk framkvæmdastjóra sviðstjórar og aðrir lykilstarfsmenn stofnunarinnar. Þegar skipurit Íbúðalánasjóðs tímabilið 1999–2011 eru höfð til hlíðsjónar virðast 4–7 einstaklingar hafa setið framkvæmdastjórnarfundi. Aðkoma annarra að þessum fundum virðist hafa verið afar takmörkuð en í einstaka tilfellum sat stjórnarformaður fundina. Það var þó fremur undantekning en regla. Helsta hlutverk framkvæmdastjórnar Íbúðalánasjóðs virðist hafa verið gagnkvæm upplýsingamiðlun, sér í lagi til framkvæmdastjóra frá undirmönnum hans. Að sögn Guðmundar Bjarnasonar var umræðuefni framkvæmdastjórnarfunda afar víðtækt og náði frá munnlegum skýrslugjöfum um ýmsa þætti starfsemi Íbúðalánasjóðs og upp í hugmyndir framkvæmdastjóra eða næstráðenda. Einnig voru mál sem leggja átt fyrir stjórn stofnunarinnar rædd og undirbúin.<sup>90</sup> Að sögn Sigurðar Geirssonar var tilgangurinn með framkvæmdastjórn og fundum hennar að samræma vinnubrögð allra stjórnenda og þeirra sviða sem þeir veittu forstöðu, ásamt því að veita upplýsingar.

Í athugasemdum í innri endurskoðunarskýrslu fyrir árið 2005 var það m.a. gagnrýnt að fundir framkvæmdastjórnar væru ekki haldnir reglulega eins og lagt hafði verið upp með í byrjun. Einnig var fundið að því að fundarritun virtist ábótavant. Þessu til viðbótar var lagt til í skýrslunni að settar yrðu verklagsreglur um fundi framkvæmdastjórnar til þess að tryggja að þessum ábendingum yrði framfylgt.<sup>91</sup> Fram kemur í næstu innri endurskoðunarskýrslu, sem út kom í nóvember 2006 að stjórnendur Íbúðalánasjóðs hefðu farið eftir tilmælunum og gert bragarbót.

## 6.6 Stefnunótun í húsnæðismálum

Eins og fjallað hefur verið um hafa húsnæðismál og þær stofnanir sem þeim hafa tengst, Húsnæðisstofnun og Íbúðalánasjóður, verið fyrirferðarmikil og mikilvæg stjórnþæki stjórnmalamanna. Áherslur valdhafa hverju sinni í húsnæðismálum hafa oft haft mikil og víðtæk áhrif í samfélaginu. Stefnunótunarvald í húsnæðismálum og málefnum Íbúðalánasjóðs er að mestu leyti í höndum stjórnvalda (sjá kafla 6.2 hér fyrir framan). Stefnunótunin á sér fyrst og fremst stað í gegnum Alþingi með löggjöf og viðkomandi ráðuneyti með reglugerðarsetningu. Ýmsar ákvarðanir stjórnar Íbúðalánasjóðs, s.s. útgáfa nýrra lánaflókka o.fl., skulu lögum samkvæmt fara fyrir ráðuneytið til staðfestingar. Hér að framan var rætt um sjálfstæði stofnana með tilliti til valds og ábyrgðar út frá umboðskehjuni. Þar kom fram að þótt sjálfstæði Íbúðalánasjóðs sé áskilið í lögum verður það að teljast takmarkað samanborið við sjálfstæði annarra stofnana með lögformlega skilgreint sjálfstæði, sér í lagi eftirlitsstofnana. Þetta má rekja til þess hve áhrifamikið pólitískt stjórnþæki stefnunótun í húsnæðismálum er. Þó skal haft í huga að umboðskehjan gefur einfaldaða mynd með tilliti til stefnunótunar. Eins og fram kemur m.a. í kafla 9.1 og kafla 9.3 (umfjöllun um aðdraganda 90%-lána og upptaka íbúðabréfakkerfisins 2004) á stefnunótunin sér fyrst og fremst stað á vettvangi stjórnmalanna. Séu 90%-lán Íbúðalánasjóðs tekin sem dæmi má rekja það tiltekna stefnumál til samþykktar flokksþings Framsóknarflokksins í febrúar 2003, sem varð á endanum hluti af stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar eftir alþingiskosningarnar það ár. Þó að stjórnmalaflokkar, stefnunótun þeirra og loks ríkisstjórnarsáttmálar séu ekki með beinum hætti inni í hinni lýðræðislegu umboðskehju telst ekki óeðlilegt að stefnunótun eigi sér einnig stað þar. Hins vegar er eðlilegt að leggja áherslu á að stefnunótun stofnana liggi beint í gegnum lýðræðislega umboðskehju.

### 6.6.1 Stefnunótun Íbúðalánasjóðs og samskipti við ráðuneyti

Sú stefnunótunarvinna, sem stjórn og stjórnendur Íbúðalánasjóðs hafa komið að með beinum hætti, hefur fyrst og fremst snúið að stofnuninni sjálfri fremur en húsnæðismálum almennt. Þrátt fyrir óskorað stefnunótunarvald lýðræðislega kjörinna fulltrúa á Alþingi og í ríkisstjórn á hverjum tíma er það m.a. hlutverk bæði stjórnar Íbúðalánasjóðs og stjórnenda hans að veita umsagnir og ráðgjöf um laga- og reglugerðarsetningu í húsnæðismálum. Aðkoma lykilstarfsmanna og sérfræðinga Íbúðalánasjóðs að gerð lagafrumvarpa og reglugerða á sviði húsnæðismála hefur verið töluverð eins og ýmis dæmi eru nefnd um

90. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

91. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006, bls. 11.



í þessari skýrslu. Fram hefur komið að slík drög hafi ávallt fengið efnislega umræðu og margsinnis verið send frá Íbúðalánasjóði með athugasemdum og tillögum um breytingar sem oft hafi verið farið eftir. Með þessum hætti var aðkoma stjórnar og stjórnenda Íbúðalánasjóðs því óbein er kom að stefnumótun málaflokksins sjálf.

Í fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs finnst þó lítið um hvaða umsagnir drög að lögum og reglugerðum fengu. Fyrir utan bókanir um að umræða hafi átt sér stað og að drögin hafi verið lögð fyrir eða kynnt stjórn var ekki neins staðar hægt að lesa það úr fundargerðum að stjórnin hefði komið með tillögur um breytingar. Þetta er mjög bagalegt og leggja ber áherslu á mikilvægi þess er að stjórnir opinberra stofnana á borð við Íbúðalánasjóð skrái ítarlegar fundargerðir þar sem meðferð og ekki síst ákvarðanir mála eru sannanlega skjalfestar.

Af hálfu stjórnenda má segja að viss vinna hafi verið unnin sem framlag til stefnumótunar Íbúðalánasjóðs. Líklegt má telja að framangreindar umsagnir og ráðgefandi álit stjórnarinnar hafi verið unnin með aðkomu starfsfólks og sérfræðinga. Auk þess má ætla að starfsmenn hafi verið í beinum og tiltölulega óformlegum samskiptum við fulltrúa ráðuneytis eða ráðherra. Annað dæmi um aðkomu Íbúðalánasjóðs að heildarstefnumótun húsnæðismála var að sumarið 2003 var Hallur Magnússon, „lánaður“ til félagsmálaráðuneytisins, þar sem hann var verkefnisstjóri starfshóps vegna innleiðingar 90%-lánanna eins og rakið var hér að framan. Nánar er fjallað um stefnumótun á sviði húsnæðismála á umræddu tímabili í kafla 4.

[...] ég auðvitað var í mjög góðu sambandi við þáverandi félagsmálaráðherra og átti fundi með honum og átti góðan og greiðan aðgang inn í ráðuneytið til þess að fjalla um hin ýmsu, ýmsu mál, hvort sem það voru nú mjög formlegir fundir.

Úr skýrslu Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni

## 6.7 Ályktanir og niðurstöður

Í þessum kafla hefur verið lagt mat á stjórnsýslulega stöðu og stjórnarhætti Íbúðalánasjóðs árin 1999–2011. Niðurstaðan er að báðir þessir þættir hafi stuðlað að núverandi rekstrarvanda sjóðsins sem rekja má til ákvarðana á árunum 2003–2005.

Stjórnarhættir Íbúðalánasjóðs mótast að verulegu leyti af starfsumhverfi hans. Opinberar stofnanir með lögformlegt sjálfstæði eru ekki algengar og fer ákvörðun um sjálfstæði oftast eftir hlutverki þeirra. Því eru þær flestar ýmist eftirlits- eða úrskurðarstofnanir sem eðli málsins samkvæmt verða að vera óháðar pólitísku valdi. Vegna mikilvægs pólitísku hlutverks Íbúðalánasjóðs má stórlega efast um réttmæti þess að sjóðurinn hafi stöðu sjálfstæðrar stofnunar. Umrætt sjálfstæði hafði þau áhrif að umboðsdeðjan varð óljós, sem m.a. leiddi til þess að skilgreining og skilvirkni eftirlits félagsmálaráðuneytisins og fleiri stofnana var ekki fullnægjandi.

Þegar rekstur og skipulag Íbúðalánasjóðs er skoðað er ljóst að stofnunin ber mun fleiri einkenni fjármála fyrirtækis á húsnæðislánamarkaði en opinberrar stofnunar með félagslegt hlutverk. Sérstaklega eftir breytingarnar á sjóðnum árið 2004. Þrátt fyrir þetta hefur Íbúðalánasjóður, líkt og Húsnæðisstofnun, verið settur undir ráðuneyti félagsmála og síðar velferðarmála. Hæpið er að ráðuneytið hafi haft þá sérfræðilegu þekkingu sem þurfti til að sinna nauðsynlegu eftirliti með stofnuninni og líklega hefði verið heppilegra að Íbúðalánasjóður heyrði undir fjármálaráðuneyti. Einnig má spyrja hvort ekki sé rétt að endurskoða rekstrarform og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Almennur húsnæðislánamarkaður á Íslandi telst vart lengur hafa slíkan markaðsbrest að það kalli á aðkomu ríkisvaldsins vegna almannahagsmuna. Þótt vissulega megi færa rök fyrir hinu félagslega hlutverki Íbúðalánasjóðs er tímabært að skoða frá grunni tilvist stofnunarinnar á samkeppnismarkaði húsnæðislána. Vísast þar m.a. í álit ESA sem nánar má lesa um í 6. viðauka.

Ekki þarf að hafa mörg orð um mikilvægi góðra stjórnarháttanna hjá fyrirtækjum og stofnunum. Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, gera ráð fyrir því að stjórn Íbúðalánasjóðs sé æðsta vald stofnunarinnar ásamt framkvæmdastjóra. Störf stjórnar Íbúðalánasjóðs hafa einkennst af stífum fundahöldum og afar víðu verksviði þar sem hlutverk úrskurðaraðila, umsjónarstjórnar og yfirstjórnar runnu öll saman, en deila má um réttmæti slíkra stjórnarháttanna. Almenn er lítið svo á að stjórnir stofnana geti ekki sinnt öllum þremur hlutverkunum með fullnægjandi hætti auk þess sem starfsemi Íbúðalánasjóðs hafi fyrst

og fremst kallað á hlutverk yfirstjórnar og almenn eftirlits en ekki hin hlutverkin tvö. Stjórnin virðist heldur ekki hafa séð ástæðu til að setja sér starfsreglur jafnvel þótt hún hafi setið að mestu óbreytt fyrstu þrjú kjörtímabilin.

Þá var minnihluti þeirra einstaklinga sem skipaðir voru í stjórn langskólagengnir en nær allir stjórnarmenn voru tengdir helstu stjórnmalaflokkunum, sér í lagi stjórnarflokkunum 1999-2007. Aðeins um fimmtungur stjórnarmanna hefði uppfyllt þau lögbundnu hæfisskilyrði sem sett eru af Fjármálaeftirlitinu og gilda um Íbúðalánasjóð frá vori 2013. Þessi skilyrði eru hliðstæð þeim sem gerð eru til og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Ætla má að takmörkuð þekking stjórnarmanna á fjármálahlíð rekstrarins hafi rýrt getu þeirra til sjálfstæðs eftirlits og þeir því orðið að treysta um of á stjórnendur sjóðsins sem stjórnarmenn áttu í raun að hafa eftirlit með.

Ein af grunnforsendum góðs rekstrar fjármálafyrirtækja er að komið sé á innra eftirliti og innri endurskoðun. Upphaf innleiðingar innri endurskoðunar Íbúðalánasjóðs má rekja til tilmæla Fjármálaeftirlitsins síðla árs 2003 en það tók meira en eitt og hálf ár að framfylgja þeim. Það að fá Ríkisendurskoðun til þess að sinna innri endurskoðun orkar líka tvímælis þegar litið er til grunnhlutverks hennar sem eftirlitsstofnunar Alþingis. Þá verður umfang vinnunnar sem samið var um að teljast afar takmarkað. Margra ára töf á að taka upp innra eftirlit er vítaverð og óskiljanleg, ekki síst í ljósi margítrekaðra ábendinga endurskoðenda árin 2006-2011.



## 7. Rannsóknir á íbúðapörf

### *Samantekt*

Samkvæmt lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál skal Íbúðalánasjóður vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum. Í sömu lögum kemur jafnframt fram að meðal verkefna Íbúðalánasjóðs sé að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.

Almennt má líta á það sem svo að Íbúðalánasjóður hafi ekki sinnt því verkefni sínu að fylgjast með íbúðapörf í landinu fyrr en ástandið á fasteignamarkaðnum var orðið verulega slæmt árið 2008 og að stjórn sjóðsins virðist ekki hafa haft mikinn áhuga á að fylgjast með íbúðapörf í landinu fyrir þann tíma. Íbúðalánasjóður gerði tvívegis samning við utanaðkomandi aðila um rannsóknir og upplýsingaöflun á sviði húsnæðismála fyrir árið 2008. Hins vegar er ekki að sjá að þeir samningar hafi orðið til þess að íbúðapörf í landinu hafi verið rannsökuð og ekkert bendir til þess að sjóðurinn hafi gengið sérstaklega eftir því.

Hvað varðar áætlanagerð sveitarfélaga um íbúðapörf þá bar húsnæðisnefndum sveitarfélaga að gera árlega áætlanir um íbúðapörf og senda þær inn til Íbúðalánasjóðs í tengslum við umsóknir um viðbótarlán og lánveitingar til leiguíbúða og bar Íbúðalánasjóði svo að fara yfir þær áætlanir við ákvörðun lánsheimilda. Samskonar fyrirkomulag var á lánveitingum til félagslegs húsnæðis í tíð Húsnæðisstofnunar en það hafði ekki gefist vel þar sem áætlanir sveitarfélaga um íbúðapörf bárust ekki í öllum tilvikum og þær áætlanir sem bárust voru ekki endilega raunsæjar. Við afgreiðslu frumvarpsins árið 1998 kom skýrt í ljós sá vandi að sveitarfélög áttu það fremur til að ofáætla en vanáætla íbúðapörf í áætlunum sínum. Var það talið skýrast af því að uppbygging félagslegra íbúða skapaði atvinnu. Þetta olli einnig Íbúðalánasjóði vandkvæðum og kom sjóðurinn því á nýju fyrirkomulagi sem tryggði að áætlanir bærust með umsóknum. Aftur á móti var ekkert sem tryggði gæði þeirra áætlana og vissu stjórnendur sjóðsins að oft væri lítið að marka þær. Svo virðist sem Íbúðalánasjóður hafi látið nægja að sveitarfélögin gerðu áætlanirnar og sendu þær með umsóknum sínum en ekki farið yfir þær með það að markmiði að gæta þess að þörf væri fyrir þær byggingar sem sótt var um lán fyrir.

## 7.1 Inngangur

Enginn vafi leikur á því að uppbygging íbúða var víða í ósamræmi við þarfir markaðarins á þenslutímunum í upphafi þessarar aldar. Er það ein ástæða þess að yfirvöld hafa á síðustu misserum staðið í umtalsverðri endurskoðun á fyrirkomulagi húsnæðismála. Meðal annars hefur velferðarráðherra skipað vinnuhóp til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál. Í skýrslu sem hópurinn skilaði af sér í janúar 2012 kemur eftirfarandi fram:

Stjórnvöld þurfa að hafa yfirlit yfir fyrirsjáanlega eftirspurn og framboð íbúða eftir landshlutum og sveitarfélögum. [...] Til að meta eftirspurnina þarf að horfa til þróunar fólksflutninga, fólksfjöldaþróunar, atvinnustefnu stjórnvalda og fleiri þátta. Greina þarf aldursamsetningu íbúa og setja í samhengi við gerð húsnæðis (sérbýli, fjölbýli og fjölda herbergja) í einstökum landshlutum eða sveitarfélögum.<sup>1</sup>

Í endurskoðun yfirvalda á fyrirkomulagi húsnæðismála hefur mikil áhersla verið lögð á upplýsingar um húsnæðismál. Útskýringu á því er að finna í skýrslu vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar, sem einnig var skipaður af velferðarráðherra, og kom út í júní 2012:

Ástæðan fyrir þessari miklu áherslu á upplýsingar um húsnæðismál er sú að á undanförunum árum hafa stjórnvöld og hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði skort heildarsýn yfir framvindu í skipulagsmálum. Skortur hefur verið á upplýsingum um byggingastarfsemina, um fjölda og gerðir íbúða sem eru í byggingu eða hafa verið byggðar. Stjórnvöld hafa ekki kortlagt hvernig íbúðir hefur verið þörf fyrir. Með slíkri kortlagningu hefði mögulega verið hægt að koma í veg fyrir offramboð af íbúðum, offramboð á stórum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu og útþenslu byggðar á stórhöfuðborgarsvæðinu þrátt fyrir markmið um þéttingu.<sup>2</sup>

Þrátt fyrir framangreint hefur ein af skyldum Íbúðalánasjóðs verið að fylgjast með íbúðapörf í landinu. Í 9. gr. lag nr. 44/1998 eru talin upp verkefni Íbúðalánasjóðs. 10. töluliður greinarinnar hljóðar svo:

Að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.

Þegar Alþingi samþykkti þingsályktun um rannsókn á Íbúðalánasjóði og fl. 17. desember 2010 var þessi töluliður nr. 9 en var upphaflega nr. 7 og varð nr. 10 með lögum nr. 84/2012.

Aftur á móti hefur Íbúðalánasjóður ekki sinnt þessu hlutverki sínu sem skyldi. Í skýrslu vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál er minnst á skyldu Íbúðalánasjóðs samkvæmt 10. tölul. 9. gr. laganna og þar segir:

Á undanförunum árum hefur Íbúðalánasjóður ekki gert formlegar greiningar á stöðu húsnæðismarkaðar og skilað til ráðherra húsnæðismála þrátt fyrir að kveðið sé um það í lögum að hann eigi að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld í húsnæðismálum.

Í skýrslunni er hins vegar ekki minnst á hvernig eða hvort sjóðurinn hafi fylgst með áætlanagerð sveitarfélaga.

## 7.2 Skylda Íbúðalánasjóðs

Svo að átta megi sig betur á því hvað ákvæði 10. tölul. 9. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, felur í sér má horfa aftur til ársins 1998 þegar frumvarp til laga um húsnæðismál var lagt fram á Alþingi.

Ákvæði um að Íbúðalánasjóður skyldi fylgjast með íbúðapörf og áætlanagerð sveitarfélaga bættist við frumvarpið eftir umfjöllun félagsmálanefndar. Í máli framsögumanns minni hluta félagsmálanefndar kom fram að breytingartillagan kæmi til „vegna mikillar umræðu sem varð um það hvort einhvers staðar þyrfti ekki að vera yfirsýn yfir húsnæðismál í landinu og að ríkisvaldið sem er baktryggingin fyrir kerfinu þurfi að hafa aðgang að upplýsingum og að einhvers staðar sé hægt að leita eftir því hver þörfin er og hver þróun

1. Velferðarráðuneytið, Skýrsla vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál.

2. Velferðarráðuneytið, Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar.

„Á undanförunum árum hafa nýjar íbúðir ekki verið í samræmi við þarfir markaðarins. Byggðar hafa verið of margar íbúðir og íbúðirnar ekki hentað þörfum almennings“

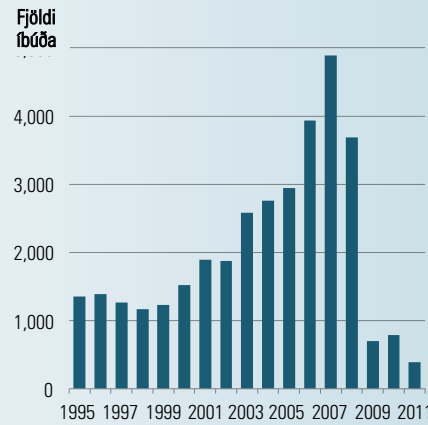
Velferðarráðuneytið, Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar.

Í þingsályktun um rannsókn á Íbúðalánasjóði og fl. er kveðið á um í 3. tölulið að eftirfarandi skuli skoðað: Hvernig sjóðurinn sinnti verkefnum sínum, sérstaklega skv. 9. tölul. 9. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.

### Rammagrein 7.1 Uppbygging íbúða á þenslutímum

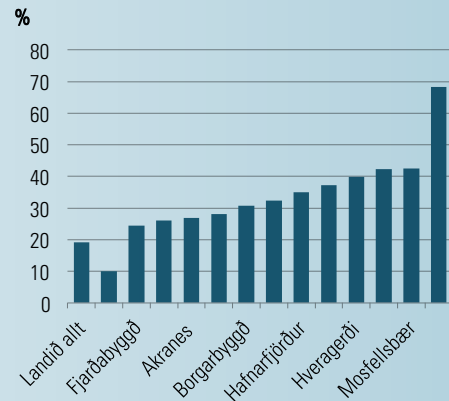
Á tímabilinu 2003–2008 fjölgaði íbúðum í landinu um 20.789 eða 19%. Til samanburðar má nefna að á jafn löngu tímabili 1997–2002 fjölgaði þeim um 8.849 eða um 9%. Að meðaltali voru byggðar 3.465 íbúðir á ári á tímabilinu en sambærileg tala fyrir árin 1997–2002 var 1.492 íbúðir á ári.

**Mynd 1** Árleg fjölgun íbúða á landinu öllu 1995–2011



Heimild: Fasteignaskrá.

**Mynd 2** Hlutfallsleg fjölgun íbúða í nokkrum sveitarfélögum 2003–2008

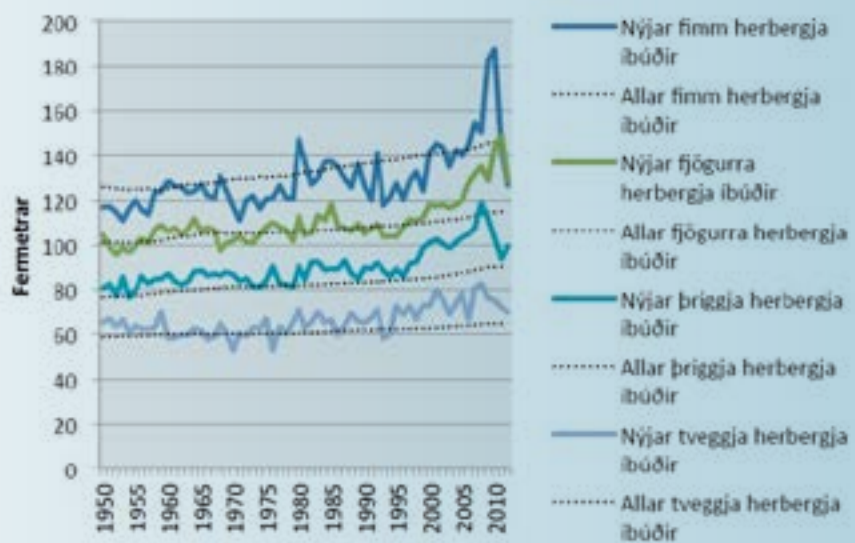


Heimild: Fasteignaskrá.

Mörg sveitarfélög stækkuðu töluvert á tímabilinu og ekki var óalgengt að íbúðum fjölgaði um 20–30% í einstökum sveitarfélögum. Suðurnesin skera sig nokkuð úr en þar fjölgaði íbúðum um 68% á tímabilinu. Má það þó að hluta rekja til íbúða á varnarsvæði Keflavíkurflugvallar sem herinn skildi eftir árið 2006.

Íbúðum fjölgaði ekki bara hratt á tímabilinu. Hagsæld og auðvelt aðgengi að lánsfé gerðu það líka að verkum að stærrí íbúðir voru byggðar en áður. Ef stærðarþróun íbúða á höfuðborgarsvæðinu með tilliti til herbergjafjölda er skoðuð, má sjá að meðalstærð nýrra íbúða var töluvert yfir meðalstærð þeirra íbúða sem fyrir voru.

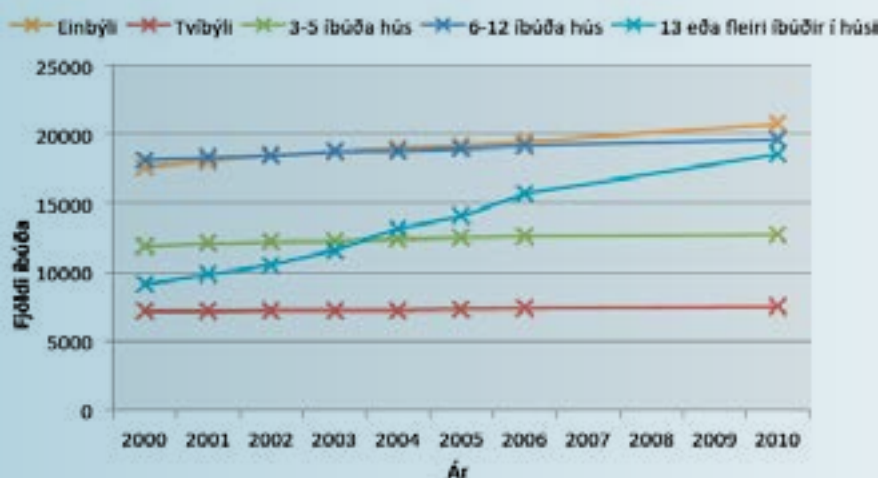
**Mynd 3** Stærðarþróun íbúða á höfuðborgarsvæðinu með tilliti til herbergjafjölda 1950–2010



Heimild: Fasteignaskrá.

Það vekur einnig athygli að flestar nýjar íbúðir sem byggðar voru á tímabilinu voru í stórum fjölbýlishúsum. Því útskýrir hátt hlutfall einbýlishúsa ekki að fullu stærð nýrra íbúða.

**Mynd 4** Fjöldi íbúða á höfuðborgarsvæðinu eftir gerð húsnæðis 2000–2010



Heimild: Fasteignaskrá.

Þessara mála er.<sup>43</sup> Út frá orðum framsögumanns minni hluta félagsmálanefndar má skilja að Íbúðalánasjóði hafi verið ætlað að hafa þá yfirsýn yfir húsnæðisþörf sem áður nefndir vinnuhópar segja að skort hafi.

Í fjórða kafla sömu laga er fjallað um húsnæðisnefndir sveitarfélaga og í 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. upphaflega frumvarpsins kemur fram að eitt af helstu verkefnum húsnæðisnefnda sé að gera árlega áætlanir fyrir sveitarfélagið um þörf á íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu. Það ákvæði var þó engin nýlunda þar sem sams konar ákvæði hafði verið í lögum síðan 1990<sup>4</sup> en samkvæmt 61. gr. laga nr. 70/1990 var húsnæðisnefndum ætlað að gera áætlanir fyrir sveitarfélög um þörf á félagslegu húsnæði. Þar er einnig kveðið á um að sveitarstjórnir beri ábyrgð á því að kanna heildarþörf á félagslegu húsnæði í sveitarfélögum og á grundvelli þeirrar könnunar eigi að gera fjögurra ára áætlun um byggingu eða kaup félagslegra íbúða sem yrði endurskoðuð árlega. Jafnframt áttu áætlanir um byggingu eða kaup á félagslegum íbúðum að byggjast á mati á þörf fyrir nýjar íbúðir, upplýsingum um stöðu húsnæðismála í sveitarfélögum, horfum í atvinnulífi og mannfjöldaþróun. Þar sem húsnæðisnefndir fóru með stjórn og samræmingu félagslegs húsnæðis í umboði sveitarstjórna gerðu löginn nokkuð ríka kröfu til húsnæðisnefnda hvað varðaði gerð áætlana um íbúðarþörf.

Aftur á móti má segja að mörg sveitarfélög hafi ekki sinnt þessari skyldu sinni. Árið 1996 gerði Ríkisendurskoðun stjórnýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins. Þar kemur fram að greinargerðir húsnæðisnefnda um áætlaða íbúðarþörf hafi ekki fylgt öllum umsóknum um lán vegna félagslegra íbúða. Jafnframt voru þær greinargerðir, sem þó voru lagðar fram, mjög misjafnar að eðli og gerð. Í tillögum til úrbóta taldi Ríkisendurskoðun að ganga þyrfti ríkt eftir því að húsnæðisnefndir sveitarfélaganna legðu fram raunhæfar áætlanir um íbúðarþörf. Var það ekki síst vegna þess að á sumum stöðum á landinu hafði verið byggt talsvert umfram eftirspurn.<sup>5</sup>

Í umræðum á Alþingi um frumvarp til laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, komu fram áþekk sjónarmið og í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Minni hluti félagsmálanefndar vakti athygli á því að ákvæði um að húsnæðisnefndir ættu að gera árlegar áætlanir um þörf á

Eitt af hlutverkum húsnæðisnefnda sveitarfélaga hefur verið að gera áætlanir um íbúðarþörf

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við áætlanagerð húsnæðisnefnda

Áætlanir sveitarfélaga og húsnæðisnefnda um íbúðarþörf gagnrýndar á Alþingi

3. Kristín Ástgeirsdóttir við 2. umr. um 507. mál á 122. löggjafarþingi, 13. maí 1998. <http://www.althingi.is/altext/122/05/r13135144.sgm>

4. Lög nr. 70/1990, um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr. 109/1988 og 76/1989.

5. Ríkisendurskoðun, *Stjórnýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins*.

Íbúðarhúsnæði fyrir sveitarfélögin hefði verið lengi í lögum en ekki virkað eins og til var ætlast. Stjórn Verkamannabústaða í Reykjavík og síðar húsnæðisnefnd Reykjavíkur höfðu afgreitt áætlanagerðina á þá leið að þær umsóknir sem bárust gæfu mynd af þróuninni. Kristín Ástgeirsdóttir, framsögumaður minni hlutans, nefndi að sér þætti málið mikið umfangsmeira en svo og meðal annars þyrfti að gera áætlanir um íbúðaþróun og samsetningu íbúa. Að hennar mati hefðu sveitarfélög og húsnæðisnefndir ekki sinnt verkefninu sem skyldi og þyrftu að taka sig verulega á.

Nokkrir þingmenn vöktu einnig máls á því að ákveðin sveitarfélög hefðu nýtt sér uppbyggingu félagslegra íbúða til að skapa atvinnu í sveitarfélaginu. Þeirra á meðal var Jóhanna Sigurðardóttir, sem sagði að í sumum sveitarfélögum hefði félagsleg aðstoð „frekar runnið til verktakaiðnaðarins en að leysa þörf lágláunafólks í sveitarfélögum.“ Pétur H. Blöndal tók í svipaðan streng og taldi að það hefði verið byggt of mikið af félagslegum íbúðum til að halda uppi atvinnu á tilteknum stöðum. Guðný Guðbjörnsdóttir benti á að þörf væri á því að taka á vanda ákveðinna sveitarfélaga vegna bygginga á félagslegum íbúðum sem hefðu „farið offari og notað byggingu félagslegra íbúða sem einhvers konar atvinnubótavinnu.“

Það var því ljóst þegar fjallað var um frumvarpið að sveitarstjórnir og húsnæðisnefndir höfðu í mörgum tilvikum ekki skilað inn áætlunum um íbúðaþörf. Að auki voru þær skýrslur sem þó bárust ekki raunsæjar eða nægilega vel unnar og í sumum sveitarfélögum hafði verið byggt umfram þörf. Ef til vill má líta svo á að ákvæði um að Íbúðalánasjóður ætti að fylgjast með áætlunum sveitarfélaga um íbúðaþörf hafi komið til vegna þess hve áætlanirnar voru óáreiðanlegar. Í máli framsögumanns meiri hluta félagsmálanefndar kom eftirfarandi fram: „Rétt er að taka það fram sérstaklega að það skuli einnig vera verkefni Íbúðalánasjóðs, að fylgjast með áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði. Hefur þetta einkum þýðingu þegar kemur að áætlunum sveitarfélaga um þörf á viðbótarlánnum í sveitarfélaginu.“ Það var því talin þörf á því að tilgreina það sérstaklega að eftirlit með áætlanagerð sveitarfélaga væri eitt af hlutverkum Íbúðalánasjóðs. Af framangreindu má álykta að Íbúðalánasjóði hafi verið ætlað að fara með virkt eftirlit í þessum efnunum og gæta þess að áætlanir sveitarfélaga væru raunhæfar ásamt því að hafa heildarsýn yfir íbúðaþörf í landinu.

„Það má kannski segja að húsnæðisáhyggjur á þeim tíma hafi að hluta til verið notaðar til atvinnubótavinnu.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

## 7.2.1 Samkomulag félagsmálaráðuneytis og Íbúðalánasjóðs

Í september árið 2001 fundaði starfsmaður félagsmálaráðuneytis með Guðmundi Bjarnasyni, framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs þar sem meðal annars var rætt um verkefni sem Íbúðalánasjóður myndi vinna fyrir ráðuneytið. Í minnisblaði<sup>6</sup> sem ritað var af starfsmanni ráðuneytisins fyrir fundinn koma fram tillögur hans að því sem ræða ætti. Þar er vísað til 4. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál þar sem fram kemur:

Skal sjóðurinn vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem getið er í lögum þessum og ráðherra felur honum með reglugerð. Félagsmálaráðherra getur krafist stjórn Íbúðalánasjóðs um gögn og upplýsingar sem snerta málefni sjóðsins.

Jafnframt var vísað til áður nefnds 7. tölul. 9. gr. sömu laga sem fjallar um verkefni Íbúðalánasjóðs. Á minnisblaðinu sem ritað var vegna fundarins eru talin upp „nauðsynleg gögn og upplýsingar“ en þar undir öðrum tölulið kemur eftirfarandi fram:

### 2. Rannsóknir á þörf fyrir húsnæði

- Uppfærðar upplýsingar í upphafi hvers árs um þarfir og áætlanir í hverju sveitarfélagi bæði á vegum sveitarfélags og félagasamtaka.
- Upplýsingar tvisvar á ári um fjöld [sic] íbúða sem standa auðar.
- Vinna að íbúðaspá í samstarfi við Bygðastofnun og Hagstofu.
- Upplýsingar um félagslegar eignaríbúðir, kaupskyldu og forkaupsrétt.
- Upplýsingar um stærðir nýbygginga.

6. Minnisblað Inga Vals Jóhannssonar vegna fundar með Guðmundi Bjarnasyni, 13. september 2001.



Fundurinn leiddi til þess að í maí árið 2002 var undirritað það sem kallað var „Sameiginleg niðurstaða um upplýsingavinnslu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðuneytið.“<sup>7</sup> Í því samkomulagi var dregið nokkuð úr kröfum til upplýsinga- og gagnaöflunar ef miðað er við það sem fram kom á minnisblaði vegna fundarins árið áður. Í stað þeirra atriða sem vitnað var til hér á undan kom eftirfarandi fram í samningnum:

## 2. Árlega verði aflað upplýsinga frá sveitarfélögum um eftirtalin atriði:

- Fjöldi leiguíbúða á vegum sveitarfélagsins.
- Fjöldi leiguíbúða sem eru í byggingu/eða stendur til að byggja.
- Fjöldi leiguíbúða aldraða á vegum sveitarfélagsins.
- Fá fram mat á eftirspurn eftir félagslegu húsnæði í sveitarfélaginu.

Að auki kom fram í samkomulaginu að á 6 mánaða fresti ætti að afla upplýsinga um fjölda félagslegra íbúða á vegum sveitarfélaga sem stæðu auðar. Endalegt samkomulag fól því í sér að Íbúðalánasjóður myndi áframsenda upplýsingar frá sveitarfélögum til ráðuneytis í stað þess að stunda sjálfstæðar athuganir á íbúðaðörf í landinu.

## 7.3 Áætlanir sveitarfélaga

### 7.3.1 Reglugerðir sem varða áætlanir sveitarfélaga

Áætlanir húsnæðisnefnda um íbúðaðörf voru viss forsenda þess að sveitarfélög gætu ráðstafað viðbótarlánnum. Að sama skapi voru áætlanir forsenda lánveitinga til uppbyggingar eða kaupa á leiguíbúðum. Nánar er kveðið á um fyrirkomulag lánveitinganna í reglugerðum. Í reglugerð nr. 783/1998 um viðbótarlán kemur eftirfarandi m.a. fram:

#### 13. gr. *Áætlanir.*

Húsnæðisnefnd sveitarfélags skal árlega gera áætlun um þörf fyrir viðbótarlán í sveitarfélaginu jafnframt því að aðstoða fólk við húsnæðisöflun.

Auk áætlunar samkvæmt 1. mgr. skal í þriggja ára áætlun sveitarfélags, sbr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga áætla þörf fyrir viðbótarlán og greiðslur sveitarfélagsins vegna þeirra í varasjóð viðbótarlána.

Á grundvelli áætlunar sendir sveitarfélag ósk til Íbúðalánasjóðs um að sjóðurinn veiti viðbótarlán upp að tilteknu hámarki sem húsnæðisnefnd hafi heimild til að ávísa á, enda verði gert ráð fyrir framlagi í varasjóð af þeirri fjárhæð í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins fyrir viðkomandi ár.

Áætlun ásamt umsókn skal berast Íbúðalánasjóði fyrir 1. október ár hvert.

#### 14. gr. *Ákvörðun lánsheimilda.*

Þegar liggur fyrir það fjármagn, sem Íbúðalánasjóður hefur til ráðstöfunnar hverju sinni til viðbótarlána og vaxtakjör slíkra lána fer Íbúðalánasjóður yfir áætlanir og óskir sveitarfélaga um viðbótarlán og ákveður fyrir 15. nóvember þær lánsheimildir sem hverju sveitarfélagi er heimilt að nýta á næsta ári.

Við afgreiðslu umsóknar lítur Íbúðalánasjóður til áætlaðrar þarfar sveitarfélags og þess heildarfjármagns, sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunnar hverju sinni.

Í reglugerð nr. 423/1999 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur kemur eftirfarandi m.a. fram:

Samkomulag undirritað

„[Með umsóknum um félagslegt húsnæði] og jafnvel í tengslum við almennar leiguíbúðir þá fylgdi gjarnan með skrifelsi frá bæjaryfirvöldum að það væri mikil þörf á leiguíbúðum á staðnum og svo framvegis. Reyndar ekki sem mikið mark var takandi á“

Skýrsla Gunnhildar Gunnarsdóttur  
fyrir rannsóknarnefndinni.

7. Sameiginleg niðurstaða um upplýsingavinnslu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðuneytið, 22. maí 2002.

#### 9. gr.

##### *Áætlanir framkvæmdaraðila og tilkynning til sveitarfélags.*

Fyrir 1. október skulu framkvæmdaraðilar senda Íbúðalánasjóði áætlanir sínar um fyrirhugaðar byggingar eða kaup á íbúðum á komandi ári, ásamt umsókn um lánsheimildir á viðkomandi ári. Íbúðalánasjóður getur óskað eftir því að áætlanir miðist við allt að þrjú ár.

Í áætlun skal m.a. koma fram rökstuðningur fyrir íbúða- og lánsþörf svo og með hvaða hætti framkvæmdaraðili hyggst ráðstafa þeim leiguíbúðum sem hann hyggst byggja eða kaupa.

Þegar sótt er um lánsheimild til Íbúðalánasjóðs skulu félög og félagasamtök tilkynna viðkomandi sveitarfélagi um fyrirhugaða byggingu eða kaup á íbúðum.

#### 10. gr.

##### *Ákvörðun lánsheimilda.*

Þegar fyrir liggur það fjármagn, sem Íbúðalánasjóður hefur til ráðstöfunnar hverju sinni vegna lánveitinga til byggingar eða kaupa á húsnæði til útleigu úr þessum lánaflokki, sbr. 1. mgr. 1. gr., og vaxtakjör þeirra, fer stjórn Íbúðalánasjóðs yfir áætlanir framkvæmdaraðila um þörf fyrir leiguhúsnæði og ákveður í desember ár hvert lánsheimildir sem umsækjendum er heimilt að nýta sér á næsta ári.

Af framangreindu má sjá að sveitarfélögum bar að skila inn áætlunum sínum fyrir komandi ár 1. október ár hvert bæði vegna viðbótarlána og lána til leiguíbúða. Hvað afgangi af greiðslu viðbótarlána varðaði átti Íbúðalánasjóður að fara yfir áætlanir og óskir sveitarfélaga um viðbótarlán þegar lánsheimildir væru ákveðnar og líta til áætlaðrar þarfar sveitarfélaga við afgangi greiðslu umsókna. Í tilviki umsókna um lán til leiguíbúða átti að fylgja með rökstuðningur fyrir íbúða- og lánsþörf sem stjórn Íbúðalánasjóðs átti að fara yfir við ákvarðanatöku um lánsheimildir.

### **7.3.2 Eftirlit með áætlunum sveitarfélaga**

Íbúðalánasjóður sendi sveitarfélögum á hverju ári áminningu um umsóknarfrest vegna lána til leiguíbúða og um lánsheimildir vegna viðbótarlána. Á sama tíma var óskað eftir áætlunum sveitarfélaga um heildaríbúðaðörf næstu þriggja ára, áætlunum um byggingu eða kaup á leiguíbúðum og áætlunum um þörf á viðbótarlánnum næstu þrjú árin. Þá var einnig óskað eftir áætlunum sveitarfélaga um íbúðaðörf á umsóknareyðublöðum um lán til leiguíbúða og lánsumsóknum vegna viðbótarlána. Aftur á móti heyrði það til undantekninga að áætlanir húsnæðisnefnda bærust til Íbúðalánasjóðs. Íbúðalánasjóður greip því til þess ráðs að breyta fyrirkomulagi á móttöku umsókna frá sveitarfélögum um lán til leiguíbúða og vegna viðbótarlána á þann hátt að ekki væri unnt að senda inn umsókn nema með því að fylla út sérstaka reiti um áætlanir um leiguíbúðaðörf og þörf á viðbótarlánnum fyrir næstu þrjú ár.

En þó svo að breytt fyrirkomulag tryggði að áætlanir bærust voru þær ekki endilega raunsæjar. Í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð sagði Gunnhildur Gunnarsdóttir, starfsmaður sjóðsins, að ekki hefði verið mikið mark takandi á þeim upplýsingum sem bárust frá sveitarfélögum um íbúðaðörf. Og Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi framkvæmdastjóri sjóðsins, sagði að sveitarfélögin hefðu verið mjög fús til að styðja uppbyggingu og gefa yfirlýsingar um að þörf væri á henni. Hann sagðist jafnframt ekki muna eftir „einu einasta tilviki öðru en því að sveitarfélögin lýstu sérstökum stuðningi við uppbyggingu [leiguhúsnæðis á vegum félaga eða fyrirtækja] og sérstökum áhuga á því og vilja á því að það yrði gert enda hefur það löngum verið svo að sveitarfélögin og sveitarstjórnirnar hafa lagt mikla áherslu á atvinnuuppbyggingu.“

Óraunsæjar spár sveitarfélaga um íbúðaðörf áttu ekki að koma á óvart en líkt og fram kom í umræðum um lög nr. 44/1998, sem fjallað var um hér á undan, höfðu þær leitt til þess að byggt hafði verið umfram þörf í einhverjum tilvikum. Þá má einnig geta þess að

Kristín Ástgeirsdóttir sat í stjórn Íbúðalánasjóðs en hún var formaður félagsmálanefndar Alþingis þegar húsnæðislögin voru samþykkt. Í umræðunum benti hún sérstaklega á að áætlanir húsnæðisnefnda hefðu ekki verið nægilega góðar og að umbóta væri þörf í þeim efnum. Þá vakti Arnbjörg Sveinsdóttir máls á því á stjórnarfundum, skömmu eftir að Íbúðalánasjóður tók til starfa, að „kannanir sveitarfélaganna á húsnæðisþörf hafi leitt til þeirra miklu bygginga sem síðar hafi valdið vanda. Brýnt sé að vanda betur til könnunar á húsnæðisþörf sveitarfélaganna.“ Stjórnarmönnum Íbúðalánasjóðs var því frá upphafi kunnugt um að áætlanir sveitarfélaga endurspegluðu ekki endilega raunverulega íbúðabörf.

Þó er ekki hægt að sjá að áhyggjur þeirra Kristínar og Arnbjargar hafi leitt til þess að Íbúðalánasjóður hafi veitt áætlunum sveitarfélaga sérstaka athygli eða farið yfir þær gagnrýnum augum. Í fundargerðum stjórnar sjóðsins fyrir árið 2008 er einungis að finna eitt tilvik þar sem afgreiðsla máls var frestað vegna efasemda stjórnar um að húsnæðisþörf væri til staðar en árið 1999 sótti Skorradalshreppur um lán til að byggja tvær leiguíbúðir. Í afgreiðslu málsins kom fram að sveitarfélagið væri mjög fámennt og spurt var með hvaða hætti sveitarfélagið hefði sýnt fram á þörfina fyrir leiguhúsnæði. Málið var svo aftur tekið fyrir nokkru síðar og þá var umsókninni hafnað á þeim forsendum að nokkuð hefði verið lánað til byggingar leiguíbúða á Hvanneyri, fólki hefði ekki fjölgað í hreppnum árin á undan og að ekki væri séð að þörf væri fyrir leiguíbúðir í hreppnum. Reyndar fékk Skorradalshreppur vilyrði fyrir láni upp á 29,4 milljónir króna árið 2000 en ekkert kemur fram í fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs um breytingar á forsendum lánveitingarinnar.

### 7.3.3 Átak til fjölgunar leiguíbúða

Árið 2001 kynntu stjórnvöld sérstakt átak í uppbyggingu leiguíbúða. Var þar gert ráð fyrir að fjölga leiguíbúðum verulega á árunum 2002–2005. Miðaði átakið sérstaklega að því að fjölga leiguíbúðum fyrir fólk með lágur tekjur en gert var ráð fyrir að lána til 400 slíkra íbúða á ári auk lána til 150 leiguíbúða á almennum markaði.

Umfjallanir stjórnar Íbúðalánasjóðs, eins og þær birtast í fundargerðum, vegna umsókna í tengslum við átaksverkefnið eru frábrugðnar öðrum lánaumfjöllunum að því leyti að þar er tekið fram hvort sveitarfélagið hafi talið að þörf væri á íbúðum í sveitarfélaginu. En í 40. gr. reglugerðar nr. 1000/2001 um breytingu á reglugerð um lánaflökka Íbúðalánasjóðs, nr. 458/1999, er að finna ákvæði um sérstakt átak til fjölgunar leiguíbúða. Þar segir eftirfarandi:

Samkvæmt sérstöku átaki til fjölgunar leiguíbúða á árunum 2002, 2003, 2004 og 2005 úthlutar Íbúðalánasjóður í samráði við félagsmálaráðuneyti lánnum til umsækjenda. Við úthlutun skal m.a. tekið tillit til þarfar til leiguhúsnæðis í viðkomandi sveitarfélagi og þátttöku sveitarfélagsins til átaksins. Sérstök áhersla skal lögð á að auka framboð á minni íbúðum.

Því var haft samband við sveitarstjórnir, þar sem uppbygging leiguíbúða var áætluð, og spurt hvort þörf væri á slíkum íbúðum. Svo virðist sem jákvætt svar við fyrirspurninni hafi verið látið nægja, en engar tölur voru nefndar í sambandi við þörf á leiguíbúðum heldur var einungis tekið fram að staðfesting hefði borist frá sveitarfélaginu um skort á leiguhúsnæði.

## 7.4 Samningar við utanaðkomandi aðila

### 7.4.1 Borgarfræðasetur

Í október árið 2001 lagði Ögmundur Jónasson fram fyrirspurn til félagsmálaráðherra um framkvæmd laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Þar óskaði hann m.a. eftir svörum við því hvernig Íbúðalánasjóður sinnti því hlutverki sínu að fylgjast með íbúðabörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á húsnæði. Í svari ráðherra kom m.a. fram að Íbúðalánasjóður hefði gert samning við Borgarfræðasetur Háskóla Íslands um rannsóknir

„Við reyndum að fullnægja þeirri kvöð eða þeim lagaákvæðum með því meðal annars að afla upplýsinga hjá sveitarfélögum um þörf, um nýtingu á húsnæði sveitarfélaganna, um nýtingu á félagslegu húsnæði sem var alla jafna mjög erfitt. Svör voru treg og komu seint og þó svo við sendum bréf þá var þeim ekki svarað.“

Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„[Ég] man ekki eftir einu einasta tilviki öðru en því að sveitarfélögin lýstu sérstökum stuðningi við uppbyggingu slíks húsnæðis [leiguhúsnæðis] og sérstökum áhuga á því og vilja á því að það yrði gert enda hefur það löngum verið svo að sveitarfélögin og sveitarstjórnirnar hafa lagt mikla áherslu á atvinnuuppbyggingu.“

Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Þingmaður spyr hvernig Íbúðalánasjóður fylgist með íbúðabörf

## Rammagrein 7.2 Spár um íbúðapörf í skipulagsáætlunum sveitarfélaga

Samkvæmt skipulagslögum, nr. 73/1997, sem voru í gildi á því tímabili sem hér er til skoðunar, er landið allt skipulagsskipt og skal öll bygging húsa vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Í aðalskipulagsáætlunum setja sveitarstjórnir fram stefnu sína um þróun byggðar og landnotkunar og skal áætlunin taka til a.m.k. 12 ára tímabils. Gerð aðalskipulags kallar á töluverða upplýsingaöflun og úrvinnslu upplýsinga en ein af grundvallarforsendum þess að hægt sé að móta stefnu um þróun byggðar er gerð áætlana um þróun íbúafjölda sveitarfélagsins. Spár um breytingar á íbúafjölda liggja svo til grundvallar áætlunum um íbúðapörf ásamt áætlunum um breytingar á meðalfjölda fólks í heimili.

Í leiðbeiningarriti um gerð aðalskipulagsáætlana, sem Skipulagsstofnun gaf út árið 2003,<sup>1</sup> kemur fram að fjalla skuli m.a. um eftirfarandi þætti: Íbúðapróun og framreikning á íbúafjölda, íbúadreifingu, búferlaf lutninga, aldurs- og kynskiptingu og framreikning á henni. Sú umfjöllun gefur svo forsendur til að fjalla um framboð og eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði sem einnig á að fjalla um samkvæmt leiðbeiningarritinu en í þeirri umfjöllun skal taka tillit til húsagerðar, aldurs, staðsetningar og verðs.

Auk aðalskipulagsáætlana gera sveitarfélög deiliskipulagsáætlanir og svæðisskipulagsáætlanir. Deiliskipulagsáætlanir eru nánari útfærslur á aðalskipulagi og er samþykkt deiliskipulag grundvöllur útgáfu byggingarleyfis. Svæðisskipulag er aftur á móti skipulagsáætlun fyrir fleiri en eitt sveitarfélag. Tilgangur svæðisskipulags er að samræma stefnu sveitarstjórna um þróun byggðar eða landnotkunar þar sem sveitarfélög mynda heild í landfræðilegu, hagrænu eða félagslegu tilliti. Svæðisskipulag er unnið á sams konar hátt og aðalskipulag og liggja spár um samanlagða íbúðapróun og íbúðapörf í sveitarfélögum til grundvallar þeirri stefnu sem mörkuð er í svæðisskipulagi.

Þar af leiðandi má sjá áætlanir sveitarfélaga um íbúðaupbyggingu sem byggjast á íbúðapörf og þær forsendur sem liggja þar að baki í skipulagsáætlunum. Ef þær forsendur sem liggja að baki mati á íbúðapörf eru vel ígrundaðar, spárnar raunsæjar og uppbyggingaráform tímasett með tilliti til áætlaðrar fólksfjölgunar ætti íbúðalánasjóður að geta nýtt þær sem verkfæri til að fylgjast með íbúðapörf í landinu. Aftur á móti er óhætt að segja að víða hafi verið annmarkar á spám sveitarfélaganna líkt og fram kemur í skýrslunni „Veðjað á vöxt. Byggingarþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu.“<sup>2</sup>

Í skýrslunni er fjallað um byggingarþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu á fyrsta áratug 21. aldar og áhrif skipulagsáætlana á byggingarþróun. Þar er farið yfir íbúðaspár aðalskipulagsáætlana og uppbyggingu íbúða í sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins auk 11 nærliggjandi sveitarfélaga. Höfundar skýrslunnar benda á að samanlagðar áætlanir sveitarfélaganna um íbúafjölgun hafi verið í litlu samræmi við mannfjöldaspá Hagstofu Íslands eða raunverulega þróun íbúafjölda. Mannfjöldaspá Hagstofunnar tekur reyndar eingöngu til landsins alls en ekki einstakra sveitarfélaga. Skýrsluhöfundar áætluðu því íbúafjölda á stór-höfuðborgarsvæðinu út frá mannfjöldaspá Hagstofunnar og miðað við þær forsendur sem höfundarnir gáfu sér gerðu sveitarfélögin ráð fyrir um 30 þúsund fleiri íbúum en mannfjöldaspá Hagstofunnar. Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að skipulagsáætlanir sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins hafi átt það sameiginlegt að gera ráð fyrir svo mikilli fjölgun íbúa að hún gæti eingöngu talist raunhæf ef íbúum annarra nálæggra sveitarfélaga myndi ekki fjölga á sama tímabili. Samráð á milli sveitarfélaga virðist því hafa vantað sem og að byggingarþróun væri skoðuð í stærra samhengi. Á höfuðborgarsvæðinu sjálfu höfðu sveitarfélög reyndar unnið sameiginlega áætlun um þróun íbúafjölda og uppbyggingu íbúða í formi svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Hins vegar viku ákveðin sveitarfélög frá sameiginlegum áætlunum og áætluðu meiri vöxt hjá sér en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Telja höfundar skýrslunnar að líklegra sé að þrýstingur á byggingamarkaði og samkeppnissjónarmið hafi ráðið því að einstök sveitarfélög fóru fram úr upphaflegum áætlunum en að raunveruleg þörf hafi verið á því að endurskoða íbúðaspár svæðisskipulagsins. Að auki má benda á að aðal- og svæðisskipulagsáætlanir ná yfir 12 ára tímabil eða meira. Þess vegna er hugsanlegt að of miklar byggingarframkvæmdir eigi sér stað á einhverjum tímamarki þó svo að áætlanir um íbúafjölgun og íbúðapörf reynist réttar, til að mynda ef misbrestur eru á áfangaskiptingu fyrirhugaðrar uppbyggingar og stór hluti framkvæmda fer fram í upphafi skipulagstímabils.

1. Skipulagsstofnun, *Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags – ferli og aðferðir*.

2. Ásdís Hlökk Theodórsdóttir o. fl., *Veðjað á vöxt. Byggingarþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu*.

og upplýsingaöflun á sviði húsnæðismála. Ráðherrann vísaði til þess að í samstarfssamningnum væri kveðið á um að Borgarfræðasetur myndi vinna framtíðarspá um íbúðarþörf í landinu og að gert væri ráð fyrir að sú spá lægi fyrir árið eftir.<sup>8</sup>

Samstarfssamningur Íbúðalánasjóðs og Borgarfræðaseturs, sem ráðherra vísaði til, hefur ekki komið í leitirnar. Haft var samband við Íbúðalánasjóð, Reykjavíkurborg, Háskóla Íslands og þáverandi forsöðumann Borgarfræðaseturs en enginn átti afrit af umræddum samningi. Þó má geta þess að Stefán Ólafsson, forstöðumaður Borgarfræðaseturs, sendi Guðmundi Bjarnasyni, framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, bréf þann 23. febrúar 2004 þess efnis að samstarfssamningur þeirra yrði framlengdur. Í bréfinu kemur fram að samstarfið hafði gert Borgarfræðasetri kleift að hafa starfsmann í fullu starfi til að sinna rannsóknum og upplýsingaöflun á sviði húsnæðismála. Með fylgdi listi yfir þau verkefni sem sá starfsmaður hefði unnið að, og einnig mátti sjá hluta af þeim verkefnum sem framundan væru. Ekkert af þeim verkefnum sem fram komu á þeim lista tengdust rannsóknum á íbúðarþörf. Umræddur starfsmaður Borgarfræðaseturs var spurður nánar út í störf sín fyrir setrið og kannaðist hann ekki við að unnar hefðu verið sérstakar spár um íbúðarþörf. En samkvæmt forstöðumanni Borgarfræðaseturs hafði Íbúðalánasjóður ekki heldur gert sérstaka kröfu um að íbúðarþörf yrði rannsökuð eða haft sérstakan áhuga á að það yrði gert. Það má því með nokkurri vissu útiloka að Íbúðalánasjóður hafi uppfyllt skyldu sína til að fylgjast með íbúðarþörf með samstarfi sínu við Borgarfræðasetur.

„Ég man eftir pólitískum þrýstingi um að það mátti ekki hægja á uppbyggingunni á Austurlandi. Það voru beinlínis símtöl frá ráðherra á þeim tíma þegar verið var að lána til margra leiguíbúða á Austurlandi og menn voru eitthvað að aðeins að staldra við hvort ekki væri ástæða til þess að kanna þetta og það mátti bara ekki. Þetta var mikil uppbygging á Austurlandi og uppbygging á landsbyggðinni, það mátti ekki stöðva þá uppbyggingu.“

Skýrsla Gunnhildar Gunnarsdóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

#### 7.4.2 Stofnun Rannsóknarseturs í húsnæðismálum

Á stjórnarfundum Íbúðalánasjóðs sem haldinn var 2. júlí 2003 kom fram sú tillaga að semja við Viðskiptaháskólann á Bifröst um samstarf við upplýsingaöflun. Vísað var til þess að sjóðurinn hafði verið í samstarfi við Viðskiptaháskólann um gerð spálíkans um fasteignaviðskipti en Íbúðalánasjóður hafði greitt Hrannari Magnússyni, nemanda í viðskiptalögfræði við Viðskiptaháskólann á Bifröst, fyrir vinnu við spálíkanið sem varð til sem misserisverkefni í skólanum.

Í minnisblaði, sem Hrannar Magnússon ritaði sem starfsmaður Íbúðalánasjóðs og dagsett er 13. ágúst 2003, kemur fram að Viðskiptaháskólinn á Bifröst hafi komið fram með hugmynd um rannsóknarstöðu í húsnæðismálum í kjölfar gæfuríks samstarfs við Íbúðalánasjóð við gerð spálíkans. En Hallur Magnússon, bróðir Hrannars, segist sjálfur hafa átt stærstan þátt í að koma rannsóknarsetrinu á fót.<sup>9</sup>

Þann 24. ágúst 2003 gerðu Íbúðalánasjóður, félagsmálaráðuneytið og Viðskiptaháskólinn á Bifröst með sér samstarfssamning um stofnun Rannsóknarseturs í húsnæðismálum við Viðskiptaháskólann á Bifröst. Í samstarfssamningnum var kveðið á um að eitt af verkefnum rannsóknarsetursins væri „[u]msjón með sérstakri gagnaöflun og úrvinnslu upplýsinga á sviði húsnæðismála, samkvæmt sérstökum samningi við Íbúðalánasjóð, og eftir atvikum við fleiri aðila. Sérstaklega skal samið um greiðslur vegna þessa.“ Að auki undirrituðu Árni Magnússon félagsmálaráðherra, Guðmundur Bjarnason, framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, og Runólfur Ágústsson, rektor Viðskiptaháskólans á Bifröst, samkomulag þess efnis að sérstakur samningur yrði gerður við Rannsóknarsetur í húsnæðismálum um gagnaöflun og úrvinnslu upplýsinga á sviði húsnæðismála, eigi síðar en 20. september sama ár. Aftur á móti var sá samningur líkast til aldrei undirritaður. Hann finnst hvorki í skjölum félagsmálaráðuneytis, sem fyrrum bar það heiti, né í skjölum Íbúðalánasjóðs og samkvæmt vitnisburði starfsmanns velferðarráðuneytisins var sá samningur aldrei undirritaður.<sup>10</sup>

Stjórn Rannsóknarseturs í húsnæðismálum skipuðu þau Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytis, Guðmundur Bjarnason, framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, og Stefán Kalmannsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaháskólans á Bifröst. Stjórnin réð svo Magnús Árna Skúlason hagfræðing sem forstöðumann setursins í október 2003.

8. Svar félagsmálaráðherra við fyrirspurn Ögmundar Jónssonar um framkvæmd laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, 98. mál á 127. löggjafarþingi 2001–2002. <http://www.althingi.is/altext/127/s/0329.html>

9. Hallur Magnússon, 21. apríl 2008. Slóð: <http://hallurmagg.blog.is/blog/hallurmagg/entry/518717/>

10. Tölvupóstur Ragnheiðar S. Einarsdóttur til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð, 5. nóvember 2012.

„Þegar það kom svo upp bara þannig að það sé sagt sem eitt dæmi um vilja eða viljaleysi aðila til þess að standa að upplýsingaöflun um svona hluti, þegar að bankarnir svöruðu því til að þeir vildu ekki afla upplýsinga eða veita rannsóknarstofnun upplýsingar af því að Íbúðalánasjóður væri aðili að rannsóknarstofnuninni, þá sáum við að það var ekkert vit í þessari starfsemi. Hún var lögð af.“

Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefndinni.

„sko af því að svona greining hefur aldrei verið unnin innan Íbúðalánasjóðs, þá hefur sjóðurinn heldur ekki verið í rauninni í stakk búinn til þess að sinna þessu ráðgjafahlutverki sem hann átti að sinna samkvæmt [lögum].“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

### 7.4.3 Starf Rannsóknarseturs í húsnæðismálum

Rannsóknarsetrið starfaði til ársloka 2006 en í svari félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Guðlaugs Þórs Þórðarsonar um stöðu Íbúðalánasjóðs kom fram að rannsóknarsetrið hefði verið lagt niður vegna þess að illa gekk að koma á samstarfi við aðila um viðfangsefni setursins. Nefndi ráðherra að m.a. hefði verið leitað til Hagstofunnar, Fasteignamats ríkisins, Seðlabankans, Samtaka fjármálafyrirtækja, annarra háskóla og einstakra ráðuneyta en þær tilraunir til samstarfs hefðu ekki borið árangur.<sup>11</sup> Guðmundur Bjarnason, sem þá var framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, nefndi í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni að lítill eða enginn áhugi hefði verið á samstarfi meðal þeirra sem leitað var til og að bankarnir hefðu svarað því að ekki væri vilji til að veita rannsóknarsetrinu upplýsingar þar sem Íbúðalánasjóður væri aðili að samstarfinu. Guðmundur sagði: „þá sáum við að það var ekkert vit í þessari starfsemi. Hún var lögð af.“<sup>12</sup>

Engar skýrslur frá rannsóknarsetrinu er að finna í skjalasafni Íbúðalánasjóðs og ekki er að sjá að sjóðurinn hafi nýtt sér þjónustu setursins til að fylgjast með íbúðaþörf. Eftir að samningur um stofnun setursins hafði verið undirritaður og búið ráða forstöðumann þess var ekki minnst einu orði á það eða starfsemi þess í fundargerðum stjórnar Íbúðalánasjóðs. Guðmundur Bjarnason var að því spurður hvort upplýsingar frá rannsóknarsetrinu hefðu verið nýttar við umfjöllun um lánveitingar og sagði hann svo ekki hafa verið.

### 7.4.4 Kannanir Reykjavík Economics á húsnæðismörkuðum

Í upphafi árs 2008 var tekið að hægja verulega á fasteignaviðskiptum og farið að vara við mögulegu offramboði á íbúðum.<sup>13</sup>

Á stjórnarfundi hjá Íbúðalánasjóði 19. mars 2008 var rætt um að upplýsingar um byggðaþróun á tilteknum landsvæðum skorti ásamt upplýsingum um áætlanir sveitarfélaga. Ákveðið var að fela framkvæmdastjóra að ræða við Magnús Árna Skúlason hjá fyrirtækinu Reykjavík Economics varðandi verkefnið.

Magnús Árni var svo fenginn til að vinna skýrslur um ástand íbúðamarkaða víða um land. Magnús gerði fyrst úttekt á íbúðamarkaðnum á Suðurnesjum og skilaði skýrslu um hann 20. maí 2008. Hann kynnti niðurstöður sínar fyrir stjórninni og sagði að gríðarlegt framboð væri á eignum í Reykjanesbæ en mikil hreyfing væri á markaðnum. Þá lagði hann til að farið yrði varlega í frekari lánveitingar til svæðisins. Stuttu síðar kom Magnús Árni aftur á fund stjórnar og kynnti þá niðurstöður úttektarskýrslu sinnar um íbúðamarkaðinn á Austurlandi. Þar kom fram að svo virtist vera að töluvert væri um fullgerðar íbúðir sem stæðu þar auðar. Þá vann hann einnig skýrslu um húsnæðismarkaðinn á stór-höfuðborgarsvæðinu sem hann skilaði í september 2008 og skýrslu um markaðinn á Eyjafjarðarsvæðinu sem hann skilaði í maí 2009.

### 7.4.5 Álit lögfræðings Íbúðalánasjóðs

Á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. ágúst 2008 var lagt fram minnisblað Einars Jónssonar, lögfræðings hjá sjóðnum.<sup>14</sup> Það fjallaði um lánveitingar til leiguíbúða og er þar vísað til 2. mgr. 38. gr. reglugerðar um lánaflökka Íbúðalánasjóðs nr. 458/1999, en þar segir:

Í lánsúmsókn skal koma fram fjöldi, gerð og stærð viðkomandi íbúða, framkvæmdatími, áætlaður byggingarkostnaður eða kaupverð og annað það sem nauðsynlegt er til að taka afstöðu til úmsóknar.

Að mati Einars vísar „annað það sem nauðsynlegt er til að taka afstöðu“ til þess að taki beri tillit til íbúðaþarfarar, sbr. 7. tölul. 9. gr. laga nr. 44/1998. Jafnframt kom eftirfarandi fram í minnisblaðinu:

11. Svar félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Guðlaugs Þórs Þórðarsonar um stöðu Íbúðalánasjóðs, 89. mál á 139. lögjafarþingi 2010–2011. <http://www.althingi.is/altext/139/s/0229.html>

12. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.

13. 24 stundir, „Fasteignaverð lækkar á árinu“, 22. janúar 2008. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?issId=259021&pageId=3624114&lang=is&q=1%E6kkar%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1](http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=259021&pageId=3624114&lang=is&q=1%E6kkar%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1%20%E1)

14. Minnisblað Einars Jónssonar um ákvarðanir ÍLS um lánveitingu leiguíbúðalána, 22. apríl 2008.

ÍLS ber að ráðstafa fé í samræmi við reglur og þannig að það nýtist í þeim tilgangi sem ætlaður er. Sjóðurinn verður þar af leiðandi við ákvörðun lánveitinga m.a. að leggja til grundvallar íbúðaþörf sem hann getur m.a. byggt á eigin könnunum eða lánareynslu svo og með vísan til áætlanagerða sveitarfélaga um íbúðaþörf.

Túlka má minnisblaðið sem frekari vitnisburð þess að Íbúðalánasjóður hafi ekki lagt íbúðaþörf til grundvallar lánveitingum fram að þeim tíma sem minnisblaðið var lagt fram, þ.e. 21. ágúst 2008.

## 7.5 Ályktanir

Almennt má líta á það sem svo að Íbúðalánasjóður hafi ekki sinnt skyldu sinni samkvæmt 7. tölul. (síðar 9. tölul. og nú 10. tölul.) 9. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, fyrr en ástandið á fasteignamarkaðnum var orðið verulega slæmt árið 2008.

Svo virðist sem stjórn Íbúðalánasjóðs hafi ekki haft mikinn áhuga á að fylgjast sérstaklega með íbúðaþörf í landinu fyrir þann tíma, enda þótt það hafi verið hlutverk sjóðsins samkvæmt lögum frá upphafi.

Sigurður Geirsson, starfsmaður Íbúðalánasjóðs, sagði í skýrslutöku hjá nefndinni að viðhorf þeirra sem réðu hjá Íbúðalánasjóði hefði verið að það „þyrfti ekki að fara í neina svona áætlanagerð. Bara sveitarfélögin gerðu þessa áætlun og síðan yrði lánað samkvæmt því sem þar væri. Þess vegna sitjum við uppi með Suðurnesin í dag.“ Kristín Ástgeirsdóttir, fyrrverandi stjórnarmaður í Íbúðalánasjóði, sagði að þau í stjórninni hefðu haft töluverðar áhyggjur af því að menn væru að fara of geyst í uppbyggingu á Austfjörðum á sínum tíma. Hún taldi aftur á móti að sjóðurinn hefði ekki haft heimild til að neita fólki um lán þó svo að vitað væri að lítið vit væri í áætlunum framkvæmdum.

Þá má geta þess að í 4. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, segir m.a.:

Íbúðalánasjóður skal annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögum þessum. Skal sjóðurinn vera ráðgefandi fyrir ráðherra og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem getið er í lögum þessum og ráðherra felur honum með reglugerð.

Gera má þá kröfu til Íbúðalánasjóðs, sem ráðgefandi aðila í húsnæðismálum, að telji sjóðurinn sig ekki geta sinnt lagalegum skyldum sínum þá eigi hann að ganga eftir því að fá nauðsynlegar heimildir.

Mikilvægur þáttur í starfi venjulegra lánasjóða er að fylgjast með þeim markaði sem lánað er til. Stjórnendur sjóða sem starfa á frjálsum markaði líta á það sem meginverkefni sitt að ávaxta það fé sem þeim er treyst fyrir og gæta þess að það tapist ekki. Viðhorf stjórnenda Íbúðalánasjóðs virðist þó hafa verið það að umsækjendur ættu rétt á láni svo lengi sem þeir stæðust ákveðnar lágmarkskröfur. Hákon Hákonarson, fyrrverandi formaður og varaformaður stjórnar Íbúðalánasjóðs, sagði í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni:

Okkur bar bara að lána öllum þeim sem sóttu um lán hjá okkur og uppfylltu að lögum ákveðin skilyrði til þess að fá lán. Okkur bar bara að lána þeim [...] Og við höfðum ekkert val í því [...] að meta áhættuna af útlánum að þessu leytnu til.<sup>15</sup>

Samkvæmt þessari skilgreiningu var hlutverk stjórnenda Íbúðalánasjóðs aðallega fólgið í því að tryggja að umsækjendur fengju lán að uppfylltum tilteknum skilyrðum að lögum en ekki að standa vörð um eignir almennings. Hér skal á það bent að Íbúðalánasjóður hafði svigrúm til að hækka eða lækka þá þröskulda sem settir voru fyrir lánveitingum, m.a. með greiðslumati sem einstaklingar þurftu að standast. Um þetta er fjallað í 12. kafla.

„Þetta mat á húsnæðisþörf hefur aldrei verið framkvæmt og það hefur verið svona opinbera viðhorfið í þessu sambandi hefur verið það að lántakendur eigi kröfu á lánið. Punktur. Og við höfum ekki heimild til þess að synja mönnum um lán.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

15. Skýrsla Hákonar Hákonarsonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.





## 8. Samningar Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka um innheimtu og viðskiptahugbúnað

### *Samantekt*

Í ágúst 1999 stóð Íbúðalánasjóður að útboði á innheimtu og viðskiptahugbúnaði fyrir sjóðinn. Lægsta tilboðið átti Fjárvaki ehf., nýstofnað fyrirtæki í eigu Kaupfélags Skagfirðinga, sem bauð FlexCube-hugbúnaðarlausnina og var í kjölfarið undirritaður samningur við fyrirtækið. Fjárvaki var m.a. í samstarfi við Sparisjóð Hólahrepps sem tryggði aðgang Íbúðalánasjóðs að Reiknistofu bankanna.

Hinn 18. janúar 2002 var hins vegar gert samkomulag um að hætta innleiðingu á FlexCube-hugbúnaðinum vegna tæknilegra vandamála. Þá voru liðnir 17 mánuðir frá útboðinu. Íbúðalánasjóður og Fjárvaki gerðu þá samning sem fól í sér eingreiðslu Íbúðalánasjóðs til Fjárvaka vegna þessa að upphæð 12,875 milljónir króna.

Sama dag var skrifað undir tvo samninga við Sparisjóð Hólahrepps. Sá fyrri tryggði Íbúðalánasjóði samsvarandi aðgang að Reiknistofu bankanna í gegnum sparisjóðinn líkt og verið hafði og greiddi Íbúðalánasjóður 9 milljónir króna á ári fyrir samninginn.

Síðari samningurinn var samkomulag um ávöxtun á 300 milljóna króna öryggissjóði Íbúðalánasjóðs. Sá samningur fól í sér óþarfa áhættu fyrir Íbúðalánasjóð þar sem Sparisjóður Hólahrepps var mjög lítill. Sparisjóðsstjóri undirritaði ekki samningana fyrir hönd sparisjóðsins heldur Sigurjón Rúnar Rafnsson, stjórnarmaður í Sparisjóði Hólahrepps sem einnig var aðstoðarkaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga og stjórnarformaður og fyrrum framkvæmdastjóri Fjárvaka.

Sama dag og samningarnir þrír voru undirritaðir samþykkti Íbúðalánasjóður einnig reikning frá Sparisjóði Hólahrepps vegna reiknistofukostnaðar fyrir tímabilið 15. mars 2000 – 31. desember 2001 upp á 16,125 milljónir króna.

Lok sammingsins um innleiðingu á FlexCube sem og aðrir samningar sem undirritaðir voru þann 18. janúar 2002 vekja upp spurningar um stjórnsýslu Íbúðalánasjóðs og tengsl hans við þá aðila sem að málinu komu.

„[...] sá samningur hann var einfaldlega í stuttu máli þannig: Við sjáum um þetta, þið borgið.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

## 8.1 Innheimta fyrir Húsnaðisstofnun og Íbúðalánasjóð áður en samið var um hana við Fjárvaka

Veðdeild Landsbanka Íslands (LÍ) sá um innheimtu fyrir Húsnaðisstofnun. Innheimtan fólst í því að senda greiðsluseðla til allra lántaka Húsnaðisstofnunar, annaðhvort mánaðarlega eða ársfjórðungslega. Auk þessarar innheimtu sá Veðdeildin um einhverja aðra minni þætti á sviði bankaþjónustu fyrir stofnunina. Innan Húsnaðisstofnunar var samningurinn við Veðdeild LÍ talinn óhagstæður en stofnunin þurfti að greiða LÍ um 100 milljónir króna árlega fyrir þjónustuna. Einhverjir gengu svo langt að segja að þetta væri enginn eiginlegur samningur, Veðdeildin fengi einfaldlega það sem hún vildi fyrir sína þjónustu.

Íbúðalánasjóður tók við hlutverki Húsnaðisstofnunar 1. janúar 1999. Við stofnun Íbúðalánasjóðs var mikil áhersla lögð á að fá hagstæðari kjör á innheimtunni en Húsnaðisstofnun naut, annaðhvort hjá Landsbankanum eða öðrum. Það endaði þannig að samið var við Búnaðarbankann og hafði hann innheimtu hinnar nýju stofnunar, Íbúðalánasjóðs, með höndum frá 1. janúar 1999.

Íbúðalánasjóður reyndi að fá aðild að Reiknistofu bankanna (RB) en þá hefði hann getað séð um innheimtuna sjálfur og ekki þurft á aðstoð fjármálafyrirtækis að halda. Það gekk ekki og því þurfti sjóðurinn að semja við fjármálafyrirtæki sem hafði aðild að Reiknistofunni. Fljótlega þróuðust mál svo að Íbúðalánasjóði þótti rétt að bjóða þjónustuna út og það strax á fyrsta ári sjóðsins árið 1999.

## 8.2 Útboð á innheimtu og viðskiptahugbúnaði 1999

Tildrög þess að ákveðið var að bjóða út innheimtu og viðskiptahugbúnað hjá Íbúðalánasjóði voru þau að Landsbanki Íslands kærði samning sem Íbúðalánasjóður hafði gert við Búnaðarbanka Íslands til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Sá samningur fól í sér að Búnaðarbankinn myndi veita Íbúðalánasjóði aðgang að skuldabréfa- og bókhaldskerfi Reiknistofu bankanna auk þess að sinna innheimtuþjónustu fyrir sjóðinn. ESA komst að þeirri niðurstöðu að samningurinn væri útboðsskyldur.

Ákveðið var að bjóða ekki einungis út innheimtuna fyrir Íbúðalánasjóð heldur einnig tengdan viðskiptahugbúnað (bókhalds- og upplýsingakerfi). Ennfremur var ákveðið að þetta skyldi boðið út saman í einum pakka. Útboðið hét „Innheimta og tengd þjónusta fyrir Íbúðalánasjóð, útboð nr. 12229“ og var birt í Morgunblaðinu<sup>1</sup> 15. ágúst 1999. Ekki er ljóst af hverju ákveðið var að bjóða þessa tvo þætti út saman. Þeir voru ekki mjög háðir hvor öðrum eins og síðar kom í ljós. Annars vegar voru líklegir bjóðendur þau fjármálafyrirtæki sem höfðu aðgang að Reiknistofu bankanna og hins vegar fyrirtæki sem sérhæfðu sig í tölvukerfum fyrir fjármálastarfsemi. Ekki lá í augum uppi að fyrirtæki væru almennt með starfsemi í báðum þessum greinum. Vera kann að ÍLS hefði fengið hagstæðara verð ef sjóðurinn hefði ekki skyldað bjóðendur að bjóða í hvort tveggja í einu.

Mjög fáir innan Íbúðalánasjóðs virðast hafa vitað af því að til stæði að bjóða út þessa þætti. Allt bendir til að það hafi fyrst og fremst verið stjórn ÍLS sem hafi haft frumkvæði að og tekið ákvörðun um að fara í útboðið. Árni Gunnarsson, sem sat í stjórninni, var fenginn til að annast vinnuna við útboðið af hálfu stjórnar. Árni hafði verið aðstoðarmaður Páls Péturssonar félagsmálaráðherra til ársloka 1998 þegar Gunnar Bragi Sveinsson tók við því starfi. Í alþingiskosningunum vorið 1999 var Árni Gunnarsson í öðru sæti á lista Framsóknarflokksins í Norðurlandskjördæmi vestra en Páll Pétursson var í fyrsta sæti. Árni var úr Skagafirði en Páll var bóndi á Höllustöðum í Austur-Húnavatnssýslu. Árni missti afar naumlega af því að verða þingmaður í þessum kosningum en var orðinn varaþingmaður. Árni sagði við skýrslutöku<sup>2</sup> að Gunnar S. Björnsson, stjórnarformaður ÍLS, hefði beinlínis beðið sig um að taka að sér verkið þar sem Gunnar hefði mikið að

„Við höfum aldrei fengið skýringu á því hvernig þetta kom til, hver ákvað hvað eða hvernig var staðið að undirbúningnum á þessu eða neitt.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

1. *Morgunblaðið*, „Innheimta og tengd þjónusta fyrir Íbúðalánasjóð Útboð nr. 12229“, 15. ágúst 1999. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pageld=1942837](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageld=1942837)

2. Skýrsla Árna Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

gera. Spyrja má hvort starfsmenn sjóðsins hefðu ekki verið betur til þess fallnir að vinna að útboðinu frekar en stjórnarmaður, þeir þekktu hina daglegu starfsemi sjóðsins mun betur en stjórnarmenn. Ráðgjafafyrirtækið VSÓ var fengið til að vinna útboðs- og verklýsingu auk tilboðsskrár en umsjónaraðili útboðsins var Ríkiskaup.

Útboðsgögn voru lögð fram 18. ágúst 1999 og lauk útboðinu þann 8. október sama ár. Alls bárust 7 tilboð og var mikill munur á hæsta og lægsta tilboði. Lægsta tilboðið átti Fjárvaki ehf., 61,7 milljónir króna, en næstlægsta tilboð átti Þróun hf., 91,5 milljónir króna. Hæsta tilboðið átti Köggun upp á 177,4 milljónir króna<sup>3</sup>.

Íbúðalánasjóður tilnefndi Guðmund Bjarnason, framkvæmdastjóra sjóðsins, og Gunnar S. Björnsson, stjórnarformann, til að yfirfara tilboðin og leggja mat á þau. Eins og fyrr segir var ákveðið að taka tilboði Fjárvaka og var samningur um innheimtu og tengda þjónustu milli Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka undirritaður 28. október 1999.

Í skýrslutöku<sup>4</sup> sagðist Árni Gunnarsson fyrst og fremst hafa komið að útboðinu sem tengiliður við þá aðila sem unnu útboðsgögnin sem og við að koma sjónarmiðum stjórnar Íbúðalánasjóðs á framfæri í þeirri vinnu. Aðspurður hvort starfsfólk Íbúðalánasjóðs hefði aðstoðað við undirbúninginn svaraði hann að svo hlyti að vera og nefndi hann Sigurð Geirsson og Ástu H. Bragadóttur sérstaklega. Stangast það á við það sem fram kom í máli Sigurðar Geirssonar í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni.<sup>5</sup> Hann sagði að starfsfólk sjóðsins hefði komið af fjöllum þegar útboðið var auglýst í fjölmiðlum. Samkvæmt Sigurði höfðu hvorki hann né sviðsstjóri tölvusviðs frétt af útboðinu fyrr en búíð var að útbúa útboðsgögnin og auglýsa útboðið. Afhenda átti útboðsgögnin daginn eftir auglýsinguna og fékk starfsfólk sjóðsins einn dag til að fara yfir útboðsgögnin og lagfæra þau áður en þau voru afhent.

Sigurður Geirsson, sem var forstöðumaður fjárstýringarsviðs á þessum tíma, sagði við skýrslutöku<sup>6</sup> að hann hefði ekki séð þörf á nýjum viðskiptahugbúnaði/tölvukerfi fyrir sjóðinn, það kerfi sem fyrir var hafi gengið vel og verið hægt að fá úr því allar helstu upplýsingar sem þurfti. Krafa um nýtt kerfi hafi því ekki verið frá starfsmönnum sjóðsins komin.

Ennfremur sagði Sigurður Geirsson að í útboðsgögnunum sem bárust starfsmönnum um hendur hefði átt að útvista meiru en raun varð á eftir athugasemdir starfsmanna.

„[...] fyrstu fréttir sem starfsfólk Íbúðalánasjóðs fékk af því var það að forstöðumaður þáverandi tölvudeildar las það í fjölmiðlum að Íbúðalánasjóður væri að bjóða þetta út.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

## 8.3 Samningur við Fjárvaka ehf. um viðskiptahugbúnað

### 8.3.1 Ákvæði samnings og greiðslur

Samningur Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka fól í sér eftirfarandi verkefni:

- Móttaka upplýsinga um fasteignaveðbréf Íbúðalánasjóðs í skuldabréfkerfi, uppreikningur þeirra og innheimtuþjónusta.
- Móttaka upplýsinga um fjármögnunarbréf Íbúðalánasjóðs í skuldabréfkerfi og uppreikningur þeirra.
- Aðgangur að kerfum Reiknistofu bankanna (RB), eða annarra sambærilegra kerfa.
- Skil á færslum í fjárhagsbókhald Íbúðalánasjóðs.

Samningstíminn var 10 ár og var miðað við að hann myndi hefjast 1. mars 2000 og gilda til og með 28. febrúar 2010. Þrátt fyrir að í samningnum sé talað um fasteignaveðbréf verður að ætla að átt sé við fasteignaveðbréf og verður það orð notað hér í framhaldinu.

3. *Morgunblaðið*, „Íbúðalánasjóður semur við Fjárvaka“, 6. nóvember 1999. [http://www.mbl.is/greinasafn/grein/501762/?item\\_num=200&dags=1999-11-06](http://www.mbl.is/greinasafn/grein/501762/?item_num=200&dags=1999-11-06)

4. Skýrsla Árna Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

5. Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

6. Sama heimild.

Greiðslur til verksala miðuðu við fjóra verkþætti: fasteignaveðbréf, fjármögnunarbréf, bókhald og tölvukerfi/viðskiptahugbúnað. Fyrir þrjú fyrstnefndu þættina átti að greiða í samræmi við einingarverð og raunverulegt magn. Fyrir tölvukerfi/viðskiptahugbúnað átti að greiða jafnar mánaðarlegar greiðslur.

Greiðslutilhögun verkþátta var eftirfarandi (allar upphæðir eru án virðisaukaskatts):

*Fasteignaveðbréf:*

Þjónustuaðili átti að sjá um alla innheimtuþjónustu og uppreikninga á fasteignaveðbréfum í eigu Íbúðalánasjóðs og alla nauðsynlega skráningu vegna þeirra. Greiða átti fyrir hvern útsendan greiðsluseðil. Samkvæmt samningi átti Fjárvaki að fá 66,5 kr. fyrir hvern útsendan greiðsluseðil. Í útboðsgögnum var viðmiðunarfjöldi 800.000 seðlar á ári sem gera 53.200.000 kr. á ári miðað við einingarverð Fjárvaka.

*Fjármögnunarbréf:*

Þjónustuaðili átti að sjá um að uppreikna gengi fjármögnunarbréfa í rauntíma ásamt því að sjá um alla umsjón með þeim og alla nauðsynlega skráningu vegna þeirra. Greiða átti fast einingarverð árlega fyrir hvert fjármögnunarbréf Íbúðalánasjóðs. Tilboð Fjárvaka hljóðaði upp á 66,5 kr. á hvert bréf sem gera 864.500 kr. á ári miðað við viðmiðunarmagnstölu í tilboðsskrá.

*Bókhald:*

Þjónustuaðili átti að sjá um allar sjálfvirkar skráningar í bókhaldskerfi úr öðrum kerfum ásamt því að leggja fram nauðsynlegan hugbúnað svo samskipti kerfa gætu átt sér stað í rauntíma. Greiða átti fyrir hverja færslu úr bókhaldskerfi yfir í fjárhagsbókhald Íbúðalánasjóðs. Fjárvaki bauð 5 kr. í hverja færslu en í tilboðsskrá var miðað við 130.000 færslur á ári sem gera 650.000 kr.

*Tölvukerfi/viðskiptahugbúnaður:*

Greiða átti fasta greiðslu á ári fyrir tölvukerfi og hugbúnað, þ.m.t. skuldabréfa- og innheimtukerfi. Sú greiðsla átti að miðast við stofnkostnað, viðhald og rekstur tölvu- og hugbúnaðarkerfa. Sérstaklega var tekið fram að verð fyrir hina verkþættina þrjú, þ.e. fasteignaveðbréf, fjármögnunarbréf og bókhald, ætti ekki að innifela kostnað vegna tölvu- og hugbúnaðarkerfa. Samningur Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka kvað á um greiðslu 7.000.000 króna á ári og að 1/12 hennar yrði greiddur mánaðarlega.

„Sparisjóður Hólahrepps er á þessum tíma skráður eignaraðili í Reiknistofu bankanna þó svo að hann væri ekki með neinar innheimtur, eða engar tengingar, átti ekki tölvur, átti fax en það var ekki einu sinni tengt.“

Skýrsla Kristjáns Valtýs K. Hjelm fyrir rannsóknarnefndinni.

### 8.3.2 Fjárvaki og Sparisjóður Hólahrepps

Fjárvaki ehf., kt. 600398-2029, var í fullri eigu Kaupfélags Skagfirðinga á Sauðárkróki og var í samstarfi við fyrirtækin: Opin kerfi, Sparisjóð Hólahrepps, Sparisjóð Norðlendinga og Element. Skrifað var undir samning Fjárvaka og ÍLS í október 1999 og tók hann gildi í ársbyrjun 2000. Fjárvaki gerði síðan samning við Sparisjóð Hólahrepps um innheimtu og þjónustu við Íbúðalánasjóð og var skrifað undir hann 25. maí 2000.

Samkvæmt samningnum átti sparisjóðurinn að annast innheimtu á öllum fasteignaveðbréfum Íbúðalánasjóðs fyrir Fjárvaka ehf. ásamt því að annast afstemmingar, villuathuganir, millifærslur og aðra bankastarfsemi sem verkefninu fylgdi. Fjárvaki sá hins vegar um prentun greiðsluseðla og póstagningu þeirra til viðskiptavina Íbúðalánasjóðs. Fyrir samstarfið lagði Fjárvaki sparisjóðnum til skrifstofuaðstöðu í húsnæði Kaupfélags Skagfirðinga við Ártorg 1 á Sauðárkróki ásamt tölvu- og skrifstofubúnaði. Fjárvaki greiddi húsnæðiskostnað, kostnað vegna tölvukerfis og launakostnað þann sem féll til vegna verkefnisins. Jafnframt átti Fjárvaki að greiða sparisjóðnum allan kostnað sem félli til vegna verkefnisins hjá Tölvumiðstöð sparisjóðanna og Reiknistofu bankanna auk kostnaðar vegna millibankagjalda. Þá átti sparisjóðurinn að fá 2 kr. fyrir hverja útsenda greiðslutilkynningu.

Sparisjóður Hólahrepps var á þessum tíma mjög lítill sparisjóður með 0,3 stöðugildi og efnahagsreikningurinn var um 20 milljónir króna að sögn fyrrverandi sparisjóðsstjóra.<sup>7</sup> Til að vinna að þessu samstarfi við Fjárvaka var ráðinn nýr sparisjóðsstjóri, Kristján Valtýr K. Hjelm, sem byrjaði í janúar 2000. Kristján Hjelm starfaði við Sparisjóð Norðurlands þegar hann var ráðinn til Sparisjóðs Hólahrepps.

7. Skýrsla Kristjáns Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

### 8.3.3 Innleiðing tölvukerfis og viðskiptahugbúnaðar

Samningur Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka kom nokkrum sinnum til umræðu í stjórn Íbúðalánasjóðs. Á 38. fundi stjórnar þann 7. september árið 2000 var eftirfarandi bókað:

Nokkrar umræður urðu um málið og m.a. rifjaður upp aðdragandi útboðsins, tilboð sem bárust og verð þeirra. Einnig kom fram að innleiðing hins nýja tölvukerfis gengur vel og er gert ráð fyrir því að innleiðingu verði lokið í byrjun nóvember.<sup>8</sup>

Á 44. fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs þann 4. janúar 2001 var lagður fram viðaukasamningur milli Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka. Þar kemur m.a. fram:

Framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs skýrði frá því að hann hefði haft samráð við formann stjórnar um opinber innkaup og ríkisendurskoðanda um form þessa viðaukasamnings.<sup>9</sup>

Viðaukasamningurinn átti að taka gildi um leið og upplýsingakerfið væri tekið í notkun. Þær viðbætur sem samningurinn tók til voru:

- Securities Module FlexCube hugbúnaðarins fyrir húsbréf, húsnaðisbréf og verðbréfakaup (5 samtímanotendur)
- Utanumhald sögulegra gagna úr húsbréfakerfi
- Uppfærsla vaxtabóta í skuldabréfakerfi

Fyrir viðaukasamninginn átti Íbúðalánasjóður að greiða Fjárvaka 17 milljónir króna á ári sem er athyglisvert í ljósi þess að upphaflegi samningurinn við Fjárvaka gerði ráð fyrir 7 milljónum á ári fyrir stofnkostnað, rekstur og viðhald á tölvukerfi og hugbúnaði sem sinna átti þeim verkefnum sem nefnd voru fyrir í kaflanum.

Það var síðan á 47. fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs þann 8. mars 2001 sem framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs kynnti að:

Nokkur seinkun hefur orðið á gangsetningu nýs tölvukerfis frá því sem áður hafði verið ákveðið en innleiðing verkefnisins er nú á lokastigi. Hann lagði til upplýsingar fram minnisblað Orra Hlöðverssonar, framkvæmdastjóra Fjárvaka, um málið. Þar eru raktar helstu ástæður seinkunarinnar sem eru helstar þessar:<sup>10</sup>

- Í greiningarvinnu kom í ljós töluverður fjöldi lána sem var með sérstakar útreikningsreglur. Þetta hefur kostað mun meiri forritunarvinnu við innleiðingu en gert var ráð fyrir í upphafi verkefnis.
- Fjarvera lykilstarfsmanna verkefnisins í janúar og febrúar.
- Önnur upplýsingaöflun í ytra umhverfi sem tengist verkefninu.

Miðað við fundargerð 47. fundar virðist hafa verið stefnt að því að hefja lokaatlögu að innleiðingu á FlexCube-kerfinu. Á 53. fundi, sem haldinn var 31. maí 2001, kom fram að „haldinn hefði verið fundur með forsvarsmönnum Fjárvaka um stöðu mála við innleiðingu Flexcube“. Átti að fjalla um þann fund á stjórnarfundinum og leggja fram nýja framkvæmdaáætlun en vegna forfalla tókst það ekki.<sup>11</sup> Það var síðan á 54. stjórnarfundum 7. júní 2001 sem Ásta H. Bragadóttir, sviðsstjóri rekstrar og starfsmannahalds Íbúðalánasjóðs, lagði fram skýrslu um innleiðinguna og Páll Kolbeinsson frá Fjárvaka lagði fram minnisblað þar sem kom fram að kerfið ætti að vera tilbúið í byrjun júlí og þá tæki við tveggja mánaða samkeyrsla.<sup>12</sup> Í lokaorðum í skýrslu Ástu er eftirfarandi tekið fram varðandi samninga við Fjárvaka:

„[...] verkefnið gekk ágætlega framan af, en svo þegar á fór að líða þá komu upp ansi margir hnökur.“

Skýrsla Ástu H. Bragadóttur fyrir rannsóknarnefndinni.

8. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 7. september 2000.

9. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 4. janúar 2001.

10. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 8. mars 2001.

11. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 31. maí 2001.

12. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 7. júní 2001.

„[...] ég held þeir hafi verið með tvo Indverja innandyra hjá okkur við að reyna að koma þessu kerfi á held ég í hátt í tvö ár.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Samningur Íbúðalánasjóðs við Fjárvaka ehf. er þannig að greiðslur til Fjárvaka ehf. hefjast ekki fyrr en kerfið hefur verið gangsett. Þó Íbúðalánasjóður sjái sér hag í því að koma kerfinu sem fyrst í gang, einkum með það að markmiði að geta dregið úr rekstrarkostnaði tölvukerfa sjóðsins, eru hagsmunir sjóðsins miklu meiri í því að rekstur FlexCube virki eins og til er ætlast.<sup>13</sup>

Í lokaorðum skýrslunnar leggur Ásta mikla áherslu á að það verði að tryggja rekstraröryggi umfram allt annað. Ekki megi fara af stað með kerfi sem sé ekki 100% öruggt í rekstri. Einnig tekur Ásta fram í lokaorðum að ákvörðunin sem var tekin hafi verið að bjóða út viðtækara kerfi en hafði verið í notkun hjá Íbúðalánasjóði:

Þar skipti auðvitað mestu máli að sá tímafrestur sem okkur [Íbúðalánasjóði] var gefinn til útboðsins var naumur, en í stað þess að bjóða einungis út á þeim tímapunkti sambærilegan samning og í gildi var við Búnaðarbanka Íslands, var tekin sú ákvörðun að bjóða út nýtt og heilstætt skuldabréfakerfi.<sup>14</sup>

Þarna, um mitt ár 2001, virtust bæði forstöðumenn Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka vera búnir að átta sig á að það væru tæknileg atriði vegna „sérstakra“ lána sem krefðust meiri aðlögunar kerfisins. Þrátt fyrir varnaðarorð Ástu H. Bragadóttur virtust samningsaðilar vera sáttir við nýja framkvæmdaáætlun sem kom fram í minnisblaðinu frá Fjárvaka 7. júní 2001 þar sem stefnt var að því að samkeyrslu lyki í september 2001.<sup>15</sup>

Næst kom mál Fjárvaka á dagskrá stjórnar Íbúðalánasjóðs á 66. fundi hennar hinn 4. janúar 2002, þá um þremur mánuðum eftir að innleiðslu hafði átt að ljúka miðað við bókunina á 54. fundi stjórnar ÍLS hinn 7. júní þar sem kom fram að samkvæmt nýrri framkvæmdaáætlun ætti kerfið að verða innleitt í lok september 2001. Á 66. fundinum var bókað eftirfarandi:

Lögð fram fréttatilkynning dagsett 3.1.2002 um seinkun á afhendingu nýs viðskiptahugbúnaðar Íbúðalánasjóðs sem send var út í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar um málið.<sup>16</sup>

Í umfjöllun í Morgunblaðinu 8. janúar 2002 kom fram að það stæðu yfir viðræður um framhald málsins þar sem FlexCube hefði ekki ráðið við séríslenskar aðstæður.

*Grein eftir Hall Magnússon í Morgunblaðinu 8. janúar 2002:*

### Rammagrein 8.1 **Tafir á innleiðingu viðskiptahugbúnaðar ÍLS**

ÞEGAR Íbúðalánasjóður tók til starfa árið 1999 var eitt af markmiðum hans að veita viðskiptavinum sínum þá bestu þjónustu sem unnt er. Þetta markmið hefur verið haft að leiðarljósi og ýmsar breytingar verið gerðar til að bæta þjónustuna.

Þetta hefur tekist á ýmsum sviðum. Sem dæmi um það má nefna að þrátt fyrir verulega aukningu á íbúðalánum þau þrjú ár sem sjóðurinn hefur starfað hefur afgreiðslutími umsókna styst til muna. Markmiðið er að afgreiðslutíminn styttest enn frekar.

Beiting upplýsingatækni er ein leið til að bæta þjónustu. Það hefur sjóðurinn reynt að gera meðal annars með því að halda úti öflugri upplýsingasíðu á netinu, innleiða rafræn húsbréf og gefa kost á rafrænum eyðublöðum.

Þá hefur Íbúðalánasjóður lagt áherslu á að koma upp nýjum öflugum viðskiptahugbúnaði til að bæta þjónustu sína enn frekar. Því miður hefur slíkur viðskiptahugbúnaður ekki enn verið tekinn í notkun þótt áætlunin hafi verið að innleiða slíkan hugbúnað í starfsemi sjóðsins fyrri hluta nýliðins árs.

13. Ásta H. Bragadóttir, *Innleiðing Flexcube skuldabréfa- og verðbréfakerfis fyrir Íbúðalánasjóð*.

14. Sama heimild.

15. Minnisblað Páls Kolbeinssonar um tíma- og verkáætlun fyrir lokafrágang á innleiðingu Flexcube fyrir Íbúðalánasjóð, 7. júní 2001.

16. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 4. janúar 2002.

### FlexCube viðskiptakerfið

Nú hefur verið fjallað um þessa töf í fjölmiðlum og því er ekki úr vegi að fara yfir nokkur atriði vegna þessa:

Íbúðalánasjóður gekk til samninga við lægstbjóðanda í útboði sjóðsins á innheimtuferli og nýju viðskiptakerfi fyrir Íbúðalánasjóð sumarið 1999. Lægstbjóðandi var Fjárvaki ehf. sem bauð FlexCube viðskiptakerfið sem hugbúnaðarlausn.

2. Útboðið fór fram í kjölfar athugasemda ESA, Eftirlitsstofnunar Evrópusambandsins og EFTA, sem krafðist þess að Íbúðalánasjóður byði út innheimtakerfi sitt, en sjóðurinn hafði samið við Búnaðarbankann án útboðs um innheimtu á lánum sjóðsins frá 1. janúar 1999.
3. Fjárvaki ehf. hefur að fullu staðið við samninginn hvað varðar innheimtu, en seinkun hefur orðið á afhendingu viðskiptahugbúnaðar.
4. Flexcube er í notkun hjá öflugum fjármálafyrirtækjum í yfir 60 löndum við góðan orðstír og hefur reynst þar einstaklega vel.

Ljóst hefur verið frá því fyrri hluta árs 2000 að Flexcube hefur með miklum ágætum getað sinnt stærstum hluta þeirra verkefna sem gert var ráð fyrir að kerfið inni.

Hins vegar væru ákveðnir séríslenskir þættir sem kerfið réð ekki við óbreytt. Þessir þættir eru:

- i. Greiðsluöfnunarákvæði vegna misgengis láns- og launavísitalna peningalána Íbúðalánasjóðs og áður Húsnæðisstofnunar.

Greiðsluöfnun þessari var komið á með lögum nr. 63/1985 og er tilgangur þeirra að tryggja að breytingar á greiðslubyrði tekinna peningalána haldist í hendur við almennar launabreytingar í landinu.

### Tíðkast hvergi annars staðar

Greiðsluöfnunarákvæði þessi þekkjast einungis á peningalánum Íbúðalánasjóðs og tíðkast hvergi annars staðar, hvorki hérlandis né erlendis. Þess bera að geta að ekki er um að ræða greiðsluöfnun á lánum í húsbrefakerfinu.

- ii. Lækkun á greiðslubyrði lána vegna umframafborgana. Umframafborganir á lánum tíðkast nær eingöngu á Íslandi.
- iii. Takmörkun innheimtukostnaðar vegna fjölda lánshluta. Í tíð Húsnæðisstofnunar ríkisins voru lán almennt afgreidd í nokkrum hlutum, allt að fjórum. Reglur Íbúðalánasjóðs gera ráð fyrir að innheimtukostnaður taki ekki mið af fjölda skuldabréfa. Þetta fyrirkomulag er einungis að finna hjá Íbúðalánasjóði og er ekki bundið í lögum.

Þrátt fyrir mikla vinnu Fjárvaka og indverskra samstarfsaðila þeirra hefur ekki tekist að leysa framangreind vandamál. Íbúðalánasjóður hefur því ekki viljað taka kerfið í notkun þótt unnt sé að nýta það í helstu þætti í starfsemi sjóðsins. Standa nú yfir viðræður milli Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka um áframhald málsins.

*Morgunblaðið*, „Tafir á innleiðingu viðskiptahugbúnaðar ÍLS“, 8. janúar 2002. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/645881/>

Á 68. fundi<sup>17</sup> stjórnar Íbúðalánasjóðs þann 21. janúar 2002 var síðan lagt fram samkomulag milli Íbúðalánasjóðs og Fjárvaka ehf. um að hætta við innleiðingu á FlexCube-viðskiptahugbúnaði. Það var samþykkt. Ástæðurnar voru samkvæmt fundargerð eftirfarandi:

Ljóst er að viðskiptahugbúnaðurinn getur ekki leyst ákveðin sértæk mál Íbúðalánasjóðs án viðamikilla breytinga á stöðlum FlexCube og án þess að veikja heildarhugbúnaðarlausnina. Því séu það sameiginlegir hagsmunir þessara aðila að hætta við innleiðingu.

Í fréttatilkynningu frá Íbúðalánasjóði þann 21. janúar 2002 kom eftirfarandi fram:

17. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 21. janúar 2002.

„Menn settust niður og áttuðu sig á því að verkefnið var strand og eins og ég sagði áðan, það var beggja hagur að ganga frá málinu þannig að menn væru sáttir.“

Skýrsla Ástu H. Bragadóttur fyrir  
rannsóknarnefndinni.

Íbúðalánasjóður og Fjárvaki eru sammála um að atriði sem snerta mjög sértæka vinnslu ákveðinna skuldabréfaflokka Íbúðalánasjóðs og eru tilkomin vegna sérstöðu sjóðsins verði ekki leyst án veigamikilla breytinga á stöðlum Flexcube hugbúnaðarins án þess að veikja heildarhugbúnaðarlausnina.

Þau atriði sem ekki er unnt að leysa án grundvallarbreytinga á hugbúnaði eru:

1. Greiðslujöfnunarlán, en í þeim eru greiðslujöfnunarákvæði vegna misgengis láns og launavísitalna peningalána Íbúðalánasjóðs. Þessi lán vinna með tvær vísitölur en tilgangur þeirra er að tryggja að breytingar á greiðslubyrði lánanna haldist í hendur við almenna launabreytingu í landinu. Þetta er lítill hluti af lánnum sjóðsins og á ekki við í húsbrefakerfinu.
2. Sérstaða vanskilainnheimtu sjóðsins. Reglur sjóðsins gera ráð fyrir því að innheimtukostnaður taki ekki mið af fjölda skuldabréfa heldur takmarkast innheimtukostnaður af fjölda láns hluta í vanskilum á tilteknum gjalddegi.<sup>18</sup>

Við samningsplitin greiddi Íbúðalánasjóður 12.875.000 krónur til Fjárvaka ehf. Líkt og áður hefur verið minnst á stóð til að Íbúðalánasjóður myndi greiða Fjárvaka 7 milljónir króna á ári fyrir fullbúið kerfi í notkun. Greiðslan við samningslokinn var sambærileg þessu, þ.e. 7 milljónir á ári í 22 mánuði og 3 daga (15. mars 2000 til 18. janúar 2002) nema greitt var fyrir kerfi sem virkaði ekki. Að sögn Ástu H. Bragadóttur, þáverandi yfirmanns rekstrardeildar sem heyrði undir aðstoðarframkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, var það sameiginleg niðurstaða að hætta innleiðslu FlexCube.<sup>19</sup> Ástæðurnar sem hún taldi fram voru m.a.:

Þeir voru auðvitað búnir að leggja gífurlega vinnu í verkefnið varðandi greiningu og það má kannski segja þeim til varnar að þegar menn fóru út í verkefnið í byrjun, þá var hvorki nægileg þekking til innan Íbúðalánasjóðs til að skilgreina verkefnið til enda né hjá þeim [...] Það var ekki bara aðilum Fjárvaka um að kenna að illa fór, það var klárlega líka þekkingarleysi innan sjóðsins.

Niðurstaða þessara mála vekur upp spurningar um hvort útboðið í upphafi hafi verið nægjanlega skýrt og þessi „séríslensku“ atriði vel skilgreind í því eða hvort verktaki hafi ekki uppfyllt samning sinn. Af orðum Ástu hér frammar má ráða að þessi atriði hafi ekki verið nægilega skilgreind. Á tímabilinu sem unnið er að innleiðingu virðast bæði verksali og verkkaupi telja að þeir séu að komast á lokastig og innleiðing gangi upp. Það er svo ekki fyrir en í árslok 2001 sem ljóst virðist að það takist ekki og því virðist hafa verið sameiginleg niðurstaða að ekki hafi verið næg þekking innan Íbúðalánasjóðs á þessum atriðum og því hafi þau ekki verið dregin nægilega skýrt fram í útboðsgögnum. Það var því hagur beggja aðila að slíta þessu samstarfi. Sátt virðist hafa verið um þessa niðurstöðu og hún ekki hlotið mikla gagnrýni eða umræðu. Það verður þó einnig að skoða hér að þótt FlexCube hafi verið þekktur hugbúnaður hafði Fjárvaki enga reynslu í þróun og rekstri á hugbúnaði enda félagið stofnað gagnert til að gera tilboð í verkefnið og annast það. Það sem vekur upp spurningar um framkvæmd á þessu máli er t.d. að hvergi er að sjá í gögnum stjórnar Íbúðalánasjóðs yfirlit yfir heildarkostnað við innleiðslu á FlexCube eða úttekt á því af hverju fór sem fór. Samkvæmt rekstrarúttekt sem gerð var á sjóðnum og er fjallað um í 5. viðauka var kostnaður vegna FlexCube árið 2001 15,4 milljónir króna en kostnaður vegna 1999 og 2001 var ekki skoðaður í rekstrarúttektinni af bókhaldstæknilegum ástæðum. Spyrja má hvort eðlilegt hefði verið að fá utanaðkomandi aðila til að leggja mat á hvort staðið hafi verið við samninga eða tilboð hafi verið skýrt og hvort Fjárvaki hafi staðið við sinn hlut samninganna. Ríkiskaup sáu um útboðið en síðan virðist aðkoma þeirra engin að málinu þegar gerður var samningur um verklok.

Eins og fram kemur í rammagrein 8.2 voru Ríkiskaup gagnrýnd hvað varðaði útboð á hugbúnaði.

18. Fréttatilkynning Íbúðalánasjóðs 21. janúar 2002.

19. Skýrsla Ástu H. Bragadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.



Bréf í Morgunblaðinu 10. nóvember 2000:

## Rammagrein 8.2 Endurskoða þarf hlutverk Ríkiskaupa á útboðum í hugbúnaðarkerfum

VALGARÐUR Guðjónsson skrifaði grein sem birtist í Morgunblaðinu 26. okt þar sem hann skorar á Ríkiskaup að draga til baka útboð á hugbúnaði fyrir Hollustuvernd, Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og Embætti yfirdýralæknis.

Ástæður telur hann vera óvönduð vinnubrögð við gerð útboðsgagna þar sem „óljósar kröfur og hálfunnar lýsingar séu lagðar til grundvallar og ætlast til að gert sé bindandi tilboð í viðkomandi kerfi“.

Ég vil eindregið taka undir þessi orð Valgarðs og benda á nauðsyn þess að hlutverk Ríkiskaupa í útboðum á hugbúnaðarkerfum verði tekið til endurskoðunar. Til samanburðar hef ég skoðað útboð nr 12229 á Innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð, en þar koma fram sambærilegir almennt orðaðir frasar og í því útboði sem Valgarð vísar til.

Annað finnst mér einkennilegt en það er að Ríkiskaup hefur ekki nein afskipti af viðkomandi máli eftir að tilboði hefur verið tekið og verksamningur gerður. Hvernig fá þeir þá aðhald og upplýsingar til að breyta starfsháttum sínum í tímanna rás, en í þessum geira breytast hlutirnir hratt. Þess má geta að skiladagur verksins fyrir Íbúðalánasjóð var 1. mars 2000 en verkinu er enn ekki lokið og virðist verktakinn fá að komast upp með það.

Með þessu er tilboðsgjöfum mismunað og hvers virði er nú hlutverk Ríkiskaupa?

Ríkiskaup hefur valdið aðilum innan hugbúnaðargeirans miklum heilabrotum og vonbrigðum.

Ég vil þakka Valgarði Guðjónssyni fyrir verðuga ábendingu.

ÞÓRÐUR ÖRLYGSSON lögfræðingur.

Þórður Örlýgsson, „Endurskoða þarf hlutverk Ríkiskaupa á útboðum í hugbúnaðarkerfum“, *Morgunblaðið*, 10. nóvember 2000.  
[http://www.mbl.is/greinasafn/grein/570338/?item\\_num=141&dags=2000-11-10](http://www.mbl.is/greinasafn/grein/570338/?item_num=141&dags=2000-11-10)

## 8.4 Samningur um áframhaldandi innheimtu Sparisjóðs Hólahrepps

Hinn 18. janúar 2002, sama dag og skrifað var undir slit á samstarfi um innleiðingu tölvukerfis og viðskiptahugbúnaðar, var skrifað undir samning við Sparisjóð Hólahrepps „um aðgang Íbúðalánasjóðs að Reiknistofu Bankanna“. Samningurinn<sup>20</sup> er eftirfarandi:

Sparisjóður Hólahrepps, kt 610269-5679, hér eftir nefndur SH, og Íbúðalánasjóður, kt. 661198-3629, hér eftir nefndur ÍLS, gera með sér svohljóðandi samning.

### 1. gr.

SH tryggir ÍLS samsvarandi aðgang að kerfum Reiknistofu Bankanna og verið hefur frá 15.03.2000, samkvæmt 5. gr. samnings þar um frá 28.10.1999. Í því felst m.a. að greiðsluseðlar ÍLS eru sendir út í nafni SH. ÍLS heldur áfram fullri vinnslu á sínum bankanúmerum á meðan ekki liggur fyrir ákvörðun um annað frá hendi ÍLS.

### 2. gr.

ÍLS mun áfram greiða beint til RB allan kostnað sem þar fellur til vegna starfsemi ÍLS þ.m.t. millibankagjöld. Kostnaður sem kann að falla til hjá RB vegna breytinga eða niðurfellingar á samningi þessum mun ÍLS greiða.

### 3. gr.

Fyrir samning þennan greiðir ÍLS sparisjóðnum kr. 9 milljónir á ári frá og með 01.01.2002.

### 4. gr.

Samningur þessi er gerður í tveimur eintökum, einu fyrir hvorn aðila.

20. Samningur á milli Íbúðalánasjóðs og Sparisjóðs Hólahrepps um aðgang Íbúðalánasjóðs að Reiknistofu bankanna.

„Jú, sjálfsgagt hefði verið hægt að  
spyrja þeirrar spurningar hvort það  
ætti ekki að bjóða þetta út aftur.“

Skýrsla Ástu H. Bragadóttur fyrir  
rannsóknarnefndinni.

Eins og sjá má er hvorki tiltekið hvenær samningurinn renni út né kveðið á um uppsagnarákvæði. Undir samninginn skrifuðu Guðmundur Bjarnason með fyrirvara um samþykki stjórnar ÍLS og Sigurjón R. Rafnsson með fyrirvara um samþykki stjórnar Sparisjóðs Hólahrepps. Sigurjón var stjórnarmaður í sparisjóðnum og hafði ekki prókúru og mátti því ekki skrifa undir samninga fyrir hans hönd. Um það verður fjallað hér aftar en fleiri samningar voru nefnilega gerðir þennan dag sem vert er að fjalla um.

Undirritun ofangreinds samnings vekur nokkra athygli. Ef sá sem bauð best í útboðinu gat ekki staðið við samning sinn hefði þá ekki verið eðlilegast að bjóða þjónustuna út að nýju? Sér í lagi þar sem upphaflega var farið í útboðið þar sem ESA krafðist þess að Íbúðalánasjóður byði út innheimtuþjónustuna, þ.e. þá þjónustu sem varð eftir í Sparisjóði Hólahrepps eftir að samningnum við Fjárvaka var rift. Jafnframt var í upphaflega útboðinu sett það skilyrði að Íbúðalánasjóður myndi eignast skuldabréfakerfið sem notað yrði við innheimtuna að samningstíma loknum. Má gera ráð fyrir því að það ákvæði hafi vegið þungt, bæði í innsendum tilboðum sem og um það hvort áhugasamir aðilar buðu yfirhöfuð í verkið. Samkvæmt Helga H. Steingrímssyni, forstjóra Reiknistofu bankanna, gátu bankar og sparisjóðir ekki undirgengist það skilyrði hvað varðar vinnslukerfi Reiknistofunnar.<sup>21</sup> Samningur Íbúðalánasjóðs og Sparisjóðs Hólahrepps byggðist hins vegar á vinnslukerfi Reiknistofunnar sem skilyrði útboðsins útilokaði. Því má segja að forsendur samningsins sem gerður var árið 2002 hafi verið allt aðrar en þær sem lágu að baki innheimtuhluta útboðsins 1999. Guðmundur Bjarnason, þáverandi framkvæmdastjóri, var spurður í skýrslutöku af hverju haldið hefði verið áfram með samninginn um innheimtuna. Hann svaraði<sup>22</sup> á eftirfarandi hátt:

Samningurinn var [...] náttúrulega í eðli sínu og eðli málsins samkvæmt dálítið,  
og kannski alveg tvískiptur. Þó að ég muni nú ekkert um útboðsgögn eða  
samningsgerð í því efni en þá eru þetta náttúrulega tvö mjög ólík verkefni.

Miðað við þessi orð er umhugsunarvert af hverju þetta tvennt var yfirhöfuð boðið út saman. Guðmundur sagði jafnframt þegar hann var spurður af hverju ekki hefði verið boðið út aftur:

[...] en allavega var það talið að það væri ekkert sem að kæmi í veg fyrir það að  
við héldum því áfram og sá hluti samningsins stæði.

Sama dag, 18. janúar 2002, gaf Sparisjóður Hólahrepps út reikning á Íbúðalánasjóð sem bar yfirskriftina: „Innheimta Sparisjóðs Hólahrepps fyrir Íbúðalánasjóð vegna Reiknistofukostnaðar. 15. mars 2000 – 31. desember 2001“. Reikningurinn var að fjárhæð 16.125.000 krónur. Upphæðin samsvarar 9 milljónum á ári eins og í samningnum sem átti að gilda frá og með 1. janúar 2002. Um greiðslur aftur í tímann stóð ekki í samningnum og því var þessi greiðsla ekki samkvæmt honum. Ekki er ljóst hvort greiðslan var vegna kostnaðar sem sparisjóðurinn hafði á þessu tímabili sjálfur þurft að greiða Reiknistofunni eða hvort ÍLS hafði einnig greitt þann kostnað.

Þann 24. janúar greiddi Íbúðalánasjóður fjárhæðina inn á reikning í eigu Sparisjóðs Hólahrepps en fjárhæðin var svo millifærð sama dag á reikning í eigu Fjárvaka. Samkvæmt Kristjáni Hjelm<sup>23</sup> hafði Sigurjón Rúnar Rafnsson hringt í hann og sagt Fjárvaka eiga peninga inni á reikningi sparisjóðsins og krafðist þess að fá þá millifærða. Kristján segist hafa mótmælt í fyrstu en þess í stað boðist til þess að bakfæra peningana aftur til Íbúðalánasjóðs sem hefði þá getað lagt fjárhæðina beint inn á reikning Fjárvaka. Kristján sagði Sigurjón ekki hafa tekið það í mál og Kristján lét að lokum undan kröfum hans. Kristján lýsti ástæðu þess að hann varð við kröfum Sigurjóns á eftirfarandi hátt:

Mér var hótad brottrekstri, maður var minntur á ýmislegt og ekki í fyrsta og eina skiptið sem maður var minntur á hver réði [...] Afl kaupfélagsins var svo gífurlegt,  
allsráðandi, að maður varð að millifæra þessa peninga.

21. Morgunblaðið, „Forstjóri Reiknistofu bankanna segir Íbúðalánasjóð ekki hættan viðskiptum“, 4. apríl 2001. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pageId=3393113](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=3393113)

22. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

23. Skýrsla Kristjáns Valtýs K. Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Erfitt er að segja til um ástæður greiðslunnar og af hverju Íbúðalánasjóður lagði þessa peninga inn á reikning Sparisjóðs Hólahrepps. Sérstakur reikningur frá Sparisjóði Hólahrepps vegna reiknistofukostnaðar og greiðsla af hálfu Íbúðalánasjóðs sem endaði inni á reikningi Fjárvaka kemur skringilega fyrir sjónir. Þegar óskað var eftir útskýringu á greiðslunni frá Íbúðalánasjóði bárust þau svör að sjóðurinn hefði verið að framfylgja upprunalega samningnum við Fjárvaka og var vísað til þess að í samningnum kæmi fram að Sparisjóður Hólahrepps hefði verið samstarfsaðili þess samnings og að Reiknistofa bankanna hefði séð um skuldabréfakerfið og skil á færslum í bókhald Íbúðalánasjóðs.<sup>24</sup> Sú útskýring Íbúðalánasjóðs varpar þó ekki fyllilega ljósi á ástæður greiðslunnar. Vera kann að forsvarsmenn Fjárvaka hafi litið svo á að fyrirtækið ætti rétt á greiðslu fyrir þann hluta upprunalega samningsins sem staðið var við og talið að rétt væri að miða við þá fjárhæð sem kom fram í samningi Íbúðalánasjóðs og Sparisjóðs Hólahrepps um áframhald á þeirri þjónustu. Við það er hins vegar tvennt að athuga. Fyrst ber að nefna þá einföldu staðreynd að reikningurinn var gefinn út í nafni Sparisjóðs Hólahrepps en ekki Fjárvaka. Svo ber að nefna orðalagið á reikningnum en þar er gefin útskýringin: „Innheimta Sparisjóðs Hólahrepps fyrir Íbúðalánasjóð vegna Reiknistofukostnaðar“.

Þess ber einnig að geta að greiðslurnar frá ÍLS voru ekki eini ávinningurinn sem Sparisjóður Hólahrepps hafði af innheimtu fyrir Íbúðalánasjóð. Sparisjóðurinn fékk hluta af hagnaði RB í samræmi við umfang. Það umfang breyttist úr því að vera nánast ekkert í mjög mikið.

## 8.5 Samningur um ávöxtun öryggissjóðs

Hinn 18. janúar 2002 skrifaði framkvæmda-stjóri Íbúðalánasjóðs undir samning við Sparisjóð Hólahrepps um ávöxtun á 300 milljóna króna öryggissjóði Íbúðalánasjóðs. Samkvæmt samningnum skyldu vextir á öryggissjóðnun vera á hverjum tíma 0,20% hærrí en vextir viðskiptareikninga lánastofnana hjá Seðlabanka Íslands. Undir þennan samning skrifaði fyrir hönd Sparisjóðs Hólahrepps Sigurjón Rúnar Rafnsson, stjórnarmaður í Sparisjóði Hólahrepps og stjórnarformaður Fjárvaka ehf. Sigurjón var (og er enn þegar þetta er skrifað) jafnframt aðstoðarkaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga. Sigurjón hafði ekki prókúru fyrir sparissjóðinn né samþykki stjórnar en skrifaði undir með fyrirvara um samþykki stjórnar. Athyglisvert er að þetta gerðist á sama tíma og Sigurjón var að semja um að Fjárvaki hætti innleiðingu FlexCube-hugbúnaðarins hjá ÍLS og um endurgreiðslu vegna þess verkefnis. Þetta er jafnframt sama dag og ÍLS samdi við Sparisjóð Hólahrepps um aðgang að Reiknistofu bankanna. Hér er því um þriðja samninginn að ræða þennan dag sem undirritaður var af framkvæmdastjóra ÍLS annars vegar og aðstoðarkaupfélagsstjóra KS eða framkvæmdastjóra Fjárvaka (dótturfélags kaupfélagsins) hins vegar.

Í skýrslutöku af Gunnari S. Björnssyni, þáverandi formanni stjórnar Íbúðalánasjóðs, svaraði hann, aðspurður um öryggissjóð, að enginn slíkur sjóður hefði verið til. Árni Gunnarsson, sem einnig var í stjórn á þessum tíma, kannaðist ekki heldur við sjóðinn.<sup>25</sup> Þegar Gunnar S. Björnsson var upplýstur um að þessi öryggissjóður hefði verið til kannaðist hann ekki við að samningur um hann hefði verið samþykktur af stjórn.<sup>26</sup> Ekki fannst bókun í fundargerðum um að þessi samningur hefði verið lagður fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs. Í fundargerðum stjórnar Sparisjóðs Hólahrepps árið 2002 er ekki að sjá að stjórninni sé tilkynnt um tilvist samningsins, hvað þá að hann hafi verið borinn undir stjórnina til samþykktar. Hins vegar er í fundargerð<sup>27</sup> stjórnarfundar 27. mars 2002 fjallað um 300 milljóna króna innlán frá ÍLS og verklag og vinnureglur varðandi umsýslu þess fjár. Jafnframt kemur fram í bréfi endurskoðanda sparissjóðsins til stjórnar hans sem dagsett er 7. apríl 2004 að á þeim tíma hafði stjórnin ekki samþykkt samninginn.<sup>28</sup>

„Svo hringir aðstoðarkaupfélagsstjórnin. Hvernig vissi hann að þessir peningar voru inni, þessar 16 milljónir?“

Skýrsla Kristjáns Valtýs K. Hjelm fyrir rannsóknarnefndinni.

„Sigurjón tekur sér það leyfi, og Guðmundur skrifar undir það, að Íbúðalánasjóður ætla að leggja 300 milljónir í sparissjóðinn.“

Skýrsla Kristjáns Valtýs K. Hjelm fyrir rannsóknarnefndinni.

24. Tölvupóstur frá Herdísi Einarsdóttur til rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 26. apríl 2013.

25. Skýrsla Árna Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

26. Skýrsla Gunnars S. Björnssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

27. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. mars 2002.

28. Bréf til stjórnar Sparisjóðs Hólahrepps frá Sigurði Jónssyni, 7. apríl 2004.

Mynd 8.1 Samkomulag Íbúðalánasjóðs og Sparisjóðs Hólahrepps  
18. janúar 2002 um ávöxtun fjármagns



Líta má á öryggissjóðinn sem lið í lausafjárstýringu Íbúðalánasjóðs. Markmið lausafjárstýringar er yfirleitt að tryggja að nægt laust fé sé aðgengilegt svo hægt sé að standa við skuldbindingar til skamms tíma á gjalddaga. Lausafé þarf þar af leiðandi að geyma á tryggum stað svo hægt sé að ganga að því þegar þörf krefur. Tilgangur lausafjárstýringar er því ekki ávöxtun fjármagns heldur tryggt aðgengi að fjármagni. Í raun fylgir lausafjárstýringu oft kostnaður, þ.e. kerfisbundið tap, vegna þess að ávöxtun lausafjár er gjarnan lægri en vextir á skuldum. Sá kostnaður getur þó talist ásættanlegur vegna minni lausafjáráhættu. Varðveisla öryggissjóðs hjá Sparisjóði Hólahrepps, einni minnstu fjármálastofnun landsins, fól í sér óþarfa áhættu fyrir Íbúðalánasjóð og stangast því á við markmið lausafjárstýringar. Samningnum fylgdi töluvert meiri mótaðilaáhætta (sjá kafla 11) fyrir Íbúðalánasjóð heldur en ef samningur við burðugri fjármálastofnun hefði verið gerður.

„En þessir peningar [öryggissjóðurinn] voru alltaf í gjörgæslu hjá okkur.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

Sigurður Geirsson var sviðsstjóri fjárstýringarsviðs ÍLS á þessum tíma en fjárstýringarsvið sá um ávöxtun lausafjár. „Öryggissjóður“ hefði því átt að vera ávaxtaður að hans undirlagi. Svo var ekki. Sigurður sagði við skýrslutöku<sup>29</sup> að þessi samningur hefði hvorki verið gerður með hans vilja né samþykki. Honum hafi einfaldlega verið sagt að búið væri að samþykkja þetta. Milljónirnar 300 hefðu síðan verið færðar á reikning Sparisjóðs Hólahrepps af

29. Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

rekstrarsviði Íbúðalánasjóðs og verið í gjörgæslu alla tíð síðan vegna smæðar sparisjóðsins. Sigurður taldi að Sparisjóður Hólahrepps hefði einfaldlega verið allt of lítill til að geyma þessa upphæð:

Í mínum huga þá þurftu fjármálastofnanir að vera að ákveðinni stærðargráðu til þess að ég færi að gera við þá einhverja hundruð milljóna króna samninga og þessi sparisjóður var það ekki.

Þáverandi framkvæmdastjóri ÍLS, Guðmundur Bjarnason, var spurður ítarlega um öryggissjóðinn í skýrslutöku<sup>30</sup> en hann mundi ekki eftir honum. Jafnframt gat hann ekki skýrt af hverju svo örsmár sparisjóður var valinn til að geyma þetta fé að öðru leyti en því að líklega hafi Sparisjóður Hólahrepps boðið góð kjör og hann hafi verið „ákveðinn viðskiptaaðili“ Íbúðalánasjóðs.

Guðmundur var einnig spurður í sömu skýrslutöku hvort það hefði verið eðlilegt að Sigurjón skrifaði undir samninginn án umboðs og sagði Guðmundur að það hefði verið mjög óeðlilegt. „Af einhverjum ástæðum hlýt ég að hafa talið það að hann hefði til þess fullt umboð, og þá gert með fyrirvara.“ Guðmundur sagði einnig að það kæmi sér mjög á óvart að ekkert fyndist í fundargerðum stjórnar ÍLS um að samningurinn hefði verið lagður þar fyrir.

Sparisjóður Hólahrepps var einhver minnsta fjármálastofnun landsins á þessum tíma eins áður hefur verið dregið á og hafði takmarkaða möguleika á að ávaxta féð sjálfur. Ekki var um annað að ræða en fá aðra stofnun til að ávaxta féð og lagði sparisjóðurinn það m.a. inn í Sparisjóðabankann þar sem hann fékk lítið eitt hærri vexti en hann þurfti að greiða ÍLS. Samkvæmt vitnisburði Kristjáns Hjelms var þetta furðulegur samningur að því leyti að Sparisjóður Hólahrepps var eingöngu milliliður sem tók vaxtamun en Íbúðalánasjóður hefði getað gert samning beint við Sparisjóðabankann.<sup>31</sup> Staðfesting fékkst á því að Íbúðalánasjóður hefði getað snúið sér beint til Sparisjóðabankans til að varðveita féð. Þetta vekur spurningar um hvað vakti fyrir Íbúðalánasjóði við gerð þessa samnings við Sparisjóð Hólahrepps. Samningurinn virðist ekki hafa verið gerður með hagsmuni Íbúðalánasjóðs í huga. Engir slíkir samningar voru gerðir við aðra aðila og virðist hugtakið „öryggissjóður“ einungis hafa verið til varðandi þennan eina samning. Alla jafna var ekkert innan Íbúðalánasjóðs sem kallað var öryggissjóður.

Í umræddum samningi kom fram að upphæðin sem Sparisjóður Hólahrepps tæki að sér að ávaxta gæti orðið enn hærri en 300 milljónir eða allt að 600 milljónir. Í 2. grein samningsins stóð:

Íbúðalánasjóður mun bjóða Sparisjóði Hólahrepps á árinu 2002 að ávaxta allt að kr. 300 milljónir til viðbótar enda bjóði Sparisjóðurinn sömu vexti á það fjármagn og Íbúðalánasjóði býðst hjá öðrum lánastofnunum.

Sigurður Geirsson sagði við fyrrgreinda skýrslutöku að hann hefði komið í veg fyrir að meira fé væri lagt inn í sparisjóðinn í samræmi við þetta ákvæði.

Aukinheldur sagði Sigurður Geirsson frá því að framkvæmdastjóri ÍLS, Guðmundur Bjarnason, hefði beint því til sín hvort Íbúðalánasjóður gæti átt meiri viðskipti við Sparisjóð Hólahrepps. Það hafi hins vegar ekki komið til greina í huga Sigurðar, hann hafi ekki einu sinni beðið starfsfólk sitt að afla tilboða frá sparisjóðnum því hann hafi talið áhættuna of mikla að geyma þar fé vegna smæðar hans. Hann ætlaði ekki að taka ábyrgðina á því að geyma þar fjármuni. Sigurður sagði að reyndar hefði honum fundist sem það væri ekki hjartans mál Guðmundar að auka viðskiptin við sparisjóðinn, einhver annar hafi haft þann áhuga. Tilfinning sín hafi verið að Guðmundi fyndist það ekki slæmt í sjálfu sér að hann setti sig upp á móti þessum viðskiptum.

Í 3. grein samningsins var kveðið á um að ÍLS legði allt að helmingi söluandvirðis við sölu húsnæðisbréfa inn á Sparisjóð Hólahrepps til geymslu í a.m.k. einn sólarhring. Enginn innan sjóðsins kunni nokkra skýringu á þessu ákvæði þegar eftir því var innt í skýrslutökum. Hvað lá að baki greininni er því óútskýrt og ekki auðséð hver hafði hagsmuni af því að

„Sparisjóðurinn, pínulítill, hafði enga burði og maður bara spyr hvílikt áhættumat eða áhættugreining að leggja svona stóra tölu í pínulítinn sparisjóð ef eitthvað kæmi upp á. Hann hafði aldrei bolmagn, ekkert bakland til þess að greiða þetta.“

Skýrsla Kristjáns Valtýs K. Hjelm fyrir rannsóknarnefndinni.

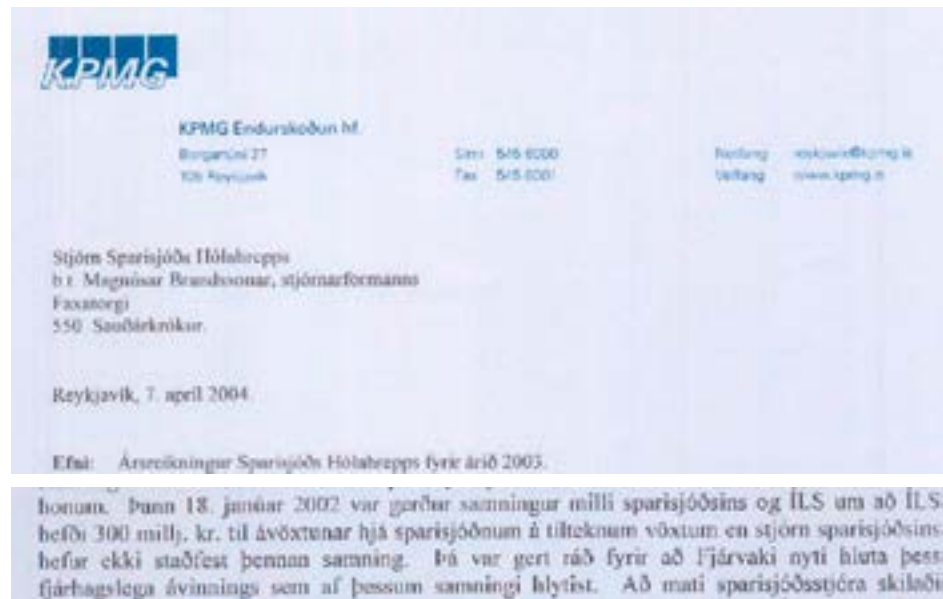
„Hann [Sparisjóður Hólahrepps] var allt of lítill, það var alltof mikil áhætta.“

Skýrsla Sigurðar Geirssonar fyrir rannsóknarnefndinni.

30. Skýrsla Guðmundar Bjarnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

31. Skýrsla Kristjáns Hjelm fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Mynd 8.2 Hlutar úr bréfi KPMG til Sparisjóðs Hólahrepps



þetta yrði gert. Greinin er meira skuldbindandi fyrir sparisjóðinn heldur en Íbúðalánasjóð. „Allt að helming“ felur ekki í sér neitt lágmark, Íbúðalánasjóður var því ekki að brjóta samninginn þótt hann legði ekkert af þessu söluandvirði inn í sparisjóðinn.

Við skýrslutöku rannsóknarnefndarinnar sagði Kristján Hjelm frá því að Sigurjón Rúnar Rafnsson hefði krafðist þess að Fjárvaki fengi hluta af vaxtamuninum sem sparisjóðurinn fékk með því að ávaxta öryggissjóðinn hjá Sparisjóðabankanum. Kristján Hjelm þáverandi sparisjóðsstjóri kvaðst hafa þráast við að verða við þessum kröfum og hefði verið látinn fara frá sparisjóðnum sumarið 2004 vegna þessa.

Kristján Hjelm kvaðst hafa fagnað því að fá svona gott innlán í sparisjóðinn en þegar leið að áramótum hafi komið fram að Fjárvaki vildi fá greidd umboðslaun fyrir að útvega þetta innlán. Hann kvað allt hafa farið í háaloft er hann neitaði að verða við kröfunni. „Á endanum beygðum við okkur undir það eins og alltaf. Þá átti að reka mig.“ Hann nefndi einnig atbeina endurskoðanda svo og starfsmanns Íbúðalánasjóðs að þessu leyti. Þá nefndi hann tvo stjórnarmenn í sparisjóðnum sem vitundaraðila að þessu.

Ekki er ljóst hversu mikill þessi vaxtamunur var og Kristján Hjelm fyrrverandi sparisjóðsstjóri sagðist ekki muna það nægilega vel en sagði aðspurður um upphæðina í skýrslutöku:

Nei, ég man það ekki. Við vorum kannski að ná út úr þessu 2%, ég þori ekki að fara með það hvað þetta var, þetta voru einhverjar milljónir og það munaði pínulítinn sparisjóð um.

Hér á eftir fer hluti af bréfi Sigurðar Jónssonar, endurskoðanda hjá KPMG, til stjórnar Sparisjóðs Hólahrepps þar sem hann staðhæfir að það hafi verið gert ráð fyrir því að Fjárvaki nyti hluta ávinnings sem félli sparisjóðnum í skaut vegna samnings hans við Íbúðalánasjóð um öryggissjóðinn. Ekki hefur tekist að fá bréfið í heild sinni frá KPMG þar sem bréfinu hefur verið fargað þar.

Hvergi í samningnum kemur fram að Fjárvaki eigi að njóta ávinnings af ávöxtun sparisjóðsins. Guðmundur Bjarnason neitaði því í skýrslutöku að hafa gert slíkt samkomulag við Sigurjón við undirritun samningsins enda mundi hann ekki eftir gerð hans.

Þar af leiðandi er eftirfarandi orðalag í bréfi Sigurðar Jónssonar til stjórnar sparisjóðsins nokkuð sérstakt:

Þá var gert ráð fyrir að Fjárvaki nyti hluta þess fjárhagslega ávinnings sem af þessum samningi hlytist.

Frétt úr Morgunblaðinu 25. september 2003:

### Rammagrein 8.3 Stjórnendur juku við stofnfé samhliða KS

VALGEIR Bjarnason, stjórnarmaður í Sparisjóði Hólahrepps, segir það ekki rétt í niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins að flestir framkvæmdastjórar og stjórnarmenn Kaupfélags Skagfirðinga (KS) hafi átt stofnbréf í sparisjóðunum áður en dótturfyrirtæki KS gerðust stofnfjáreigendur. Fjórviði, sem var að öllu leyti í eigu kaupfélagsins, keypti tíu stofnbréf í mars árið 2000. Þá keyptu Sigurjón Rafnsson, aðstoðarkaupfélagsstjóri, og Jón Eðvald Friðriksson, framkvæmdastjóri Fiskiðjunnar Skagfirðinga, sinn hlutinn hvor. Heildarfjöldi stofnfjárbréfa var þá orðinn 40 og 25% þeirra í eigu fyrirtækis KS. Síðar hafi fleiri stjórnendur og fyrirtæki KS keypt bréf í sparisjóðnum á sama tíma, aðallega á árinu 2001 þegar stofnfé var aukið verulega.

Í niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins frá 10. september sl. er komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að skerða atkvæðisrétt stjórnenda og stjórnarmanna dótturfélaga KS á aðalfundi Sparisjóðs Hólahrepps þar sem hlutur þeirra teljist ekki til virks eignarhlutar. Dótturfyrirtæki KS eiga tæpar 40% stofnfjárbréfa í sparisjóðnum nú en mega einungis fara með 5% atkvæða á aðalfundi samkvæmt lögum um virka eignarhluti. Hefði Fjármálaeftirlitið talið persónulega hluti stjórnenda KS til eignarhlutar fyrirtækisins hefðu þeir ekki haft atkvæðisrétt á aðalfundi. Skipta þau atkvæði sköpum ætli kaupfélagsmenn sér að ná meirihluta í stjórn. Sigurjón Rafnsson er eini fulltrúi KS í stjórn en aðalfundi og kosningu nýrrar stjórnar var frestað í vor vegna deilna um atkvæðisrétt og málinu vísað til Fjármálaeftirlitsins.

#### Afdráttarlaus niðurstaða

„Ég er mjög ánægður með að niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er eins afdráttarlaus og raun ber vitni. Ég á von á því að aðalfundur verði kallaður saman fljótlega,“ segir Sigurjón. „Það er skoðun mín að til þess að hægt sé að svipta einstakling rétti sínum til að fara með atkvæði fyrir sinn persónulegan eignarhlut þurfi skýra lagastöð sem ekki er fyrir hendi í þessu tilvik.“

Valgeir segir Fjármálaeftirlitið meta hvert tilvik sérstaklega þegar skoðuð er stærð virks eignarhlutar. Þá komi til skoðunar hvernig stofnfjárhluta var aflað. Það sé því mikilvægt atriði í niðurstöðunni. Þar segi að flestir einstaklingarnir, sem stjórn sparisjóðsins vísi til, hafi þegar verið stofnfjáreigendur áður en samstæða KS gerðist stofnfjáreigandi. Það er ekki alls kostar rétt að mati Valgeirs og skilningur gömlu stofnfjáreigendanna hafi frá upphafi verið sá að Sigurjón og Jón hafi verið fulltrúar dótturfyrirtækis KS þótt þeir ættu sjálfir persónulegan hlut.

Hann bendir á að Fjármálaeftirlitið segi að framkvæmdastjórar séu almennt taldir hafa umboð stöðu sinnar vegna til að fara með atkvæðisrétt á hluthafafundum í þeim félögum sem fyrirtæki þeirra eigi hluti í. Því sé líkur á að eignarhlutir þeirra séu hluti hins virka eignarhlutar. Valgeir og meirihluti stjórnar vilja meina að það eigi við í þessu tilvik og persónulegir eignarhlutir framkvæmdastjóra og stjórnarmanna falli undir virkan eignarhlut KS.

*Morgunblaðið*, „Stjórnendur juku við stofnfé samhliða KS“, 25. september 2003. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/753736/>

Sá samningur sem hér hefur verið fjallað um vekur furðu rannsóknarnefndarinnar fyrir nokkurra hluta sakir. Fyrir það fyrsta virðist hann ekki hafa þjónað hagsmunum sjóðsins heldur þvert á móti falið í sér óþarfa áhættu án nokkurs sýnilegs tilgangs. Að auki vakna spurningar í tengslum við aðkomu Fjárvaka að málinu. Guðmundur Bjarnason gerði samninginn við mann sem hafði ekki umboð til að skrifa undir samninga fyrir hönd sparisjóðsins en hafði verið tengiliður Fjárvaka við Íbúðalánasjóð í tengslum við FlexCube-verkefnið. Ef Íbúðalánasjóður ætlaði Fjárvaka hlutdeild í ávinningi sparisjóðsins er hér um dulda greiðslu til Fjárvaka að ræða sem er ámælisvert.

## 8.6 KS sækist til áhrifa innan Sparisjóðs Hólahrepps

Það er ljóst af skýrslutökum af Kristjáni Hjelm og samtali við Sverri Magnússon ásamt umfjöllun í fjölmiðlum að á sama tíma og Fjárvaki hóf viðskipti sín við Íbúðalánasjóð hófst valdabaráttu um Sparisjóð Hólahrepps. Fjárvaki keypti í mars 2000 tíu stofnfjárbréf í sparisjóðnum og komst þannig til áhrifa innan hans. Á sama tíma keyptu tveir lykilstjórnendur hjá KS einnig stofnfjárbréf í sjóðnum. Það voru þeir Sigurjón Rúnar Rafnsson, aðstoðarkaupfélagsstjóri, og Jón Eðvald Friðriksson, framkvæmdastjóri Fiskiðjunnar Skagfirðings. Í næsta kassa er blaðafrétt sem fjallar um átökin um sparisjóðinn og sýnir að þau komu til kasta Fjármálaeftirlitsins.

Valdabaráttu þessi kom m.a. fram í því að Sigurjón Rafnsson skrifaði undir báða framangreinda samninga sem Sparisjóður Hólahrepps gerði við Íbúðalánasjóð án umboðs stjórnar Sparisjóðs Hólahrepps. Auk þess virðist sem samningarnir hafi ekki verið samþykktir af stjórn sparisjóðsins, a.m.k. er þeirra ekki getið í fundargerðum stjórnarfunda hans árið 2002. Saga þessarar valdabaráttu verður ekki rakin hér en ljóst er af því sem undan er komið að margt í þeirri sögu er verðugt rannsóknar.

Þess má geta að þannig vildi til að margir forstöðumenn þeirra aðila/stofnana sem komu hér við sögu tengdust Framsóknarflokknum náði. Þórólfur Gíslason, kaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga (KS), var og er áhrifamaður innan Framsóknarflokksins. Guðmundur Bjarnason, framkvæmdastjóri ÍLS, var varaformaður Framsóknarflokksins áður en hann hætti þingmennsku og hóf störf í ÍLS. Félagsmálaráðherra á þessum tíma var Páll Pétursson Framsóknarflokki og sonur hans, Páll Gunnar Pálsson, var forstjóri Fjármálaeftirlitsins þegar eldri stofnfjäreigendur í Sparisjóði Hólahrepps reyndu að standa gegn auknum áhrifum KS í Sparisjóði Hólahrepps og málið kom til kasta eftirlitsins.

Við þessa sögu er því að bæta að í árslok 2006 lá fyrir að þáverandi félagsmálaráðherra, Magnús Stefánsson, skipaði nýja stjórn Íbúðalánasjóðs. Rannsóknarnefndin hefur fyrir því traustar heimildir að Þórólfur Gíslason, kaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga, hafi sóst eftir því nokkuð fast að komast í stjórn Íbúðalánasjóðs á þeim tíma. Ekki einungis hafi hann sóst eftir því að sitja í stjórninni heldur hafi hann sóst eftir að verða stjórnarformaður. Félagsmálaráðherra varð þó ekki við þessum óskum heldur skipaði óbreytta stjórn áfram fyrir utan það að Kristín Ástgeirsdóttir gekk úr stjórninni og inn kom Jóhann Ársællsson, þingmaður Samfylkingarinnar. Innan stjórnarinnar urðu einnig þau hlutverkaskipti að Hákon Hákonarson varð formaður hennar en Gunnar S. Björnsson varaformaður.