

# Vilji, völd og veruleiki í opinberri stefnumótun á Íslandi. Af óförum Íbúðalánasjóðs 2003-2005

**Dr. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir**, lektor við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

## Útdráttur

Þessi rannsókn beinist að samspili stjórn mála, stjórnsýslu og markaðar á Íslandi. Markmið hennar er að varpa fræðilegu ljósi á það hvernig stjórn máll og stjórnsýsla virka þegar stjórn völd taka ákvarðanir og framfylgja þeim í umhverfi þar sem ákvarðanir og áhrif þeirra eru á mörkum valdsviðs hins opinbera og markaðarins. Ákvörðun um hækkun í 90% lánshlutfall Íbúðalánasjóðs er tilvikathugun sem skoðuð er í ljósi dagskrárkenninga í opinberri stefnumótun. Rannsóknin byggir á gögnum úr Rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir og fall íslensku bankanna og Íbúðalánasjóð, og á upplýsingum úr viðtölum höfundar innanlands og utan. Rannsóknin sýnir að þegar ákvörðunin var tekin var blásið til samkeppni við og milli einkavæðra banka. Tilraunir sjálfstæðismanna í ríkisstjórn til að hafa áhrif á niðurstöðuna með því að hnika til ákvörðun framsóknarmanna fólu í sér kerfisbreytingu studdar stjórn tæki til að verja sjóðinn áhlaupi. Áhrif stjórn tækisins, þ.e. uppgreiðslugjalds, samrýmdist ekki flokkspólitískum hagsmunum framsóknarmanna. Í kapphlaupi um að koma kosningaloforði sínu að komu framsóknarmenn sér hjá því að taka mið af gjörbreyttum fjármálamarkaði sem sjóðurinn var orðinn hluti af. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að þeir sem horfa til lengri tíma í pólitík marki opinbera stefnu með breytingum á gangverki kerfa og láti stefnuna gerast sjálfkrafa. Þeir sem horfa til skemmri tíma breyti einstaka verkefnum. Aftur á móti raska kerfislægar breytingar dreifingu valds og áhrifa og setja frekari tilraunum stjórnvalda til breytinga á kerfinu skorður, nema því aðeins að saman



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 10, Issue 2(271-296)

© 2014 Contact: Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, [silla@hi.is](mailto:silla@hi.is)

Article first published online December 18th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn máll & stjórnsýsla 2. tbl. 10. árg. 2014 (271-296)Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, [silla@hi.is](mailto:silla@hi.is)

Vefbirting 18. desember 2014 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.5>

This work is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 License

fari eindregin pólitískur vilji og samstaða stjórnvalda samfleytt yfir nægilega langan tíma til að vilji stjórnvalda gangi eftir.

**Efnisorð:** Stjórnmál; opinber stjórnsýsla; opinber stefnumótun; markaðir, kerfisbreytingar.

## Preferences, power and policy outcomes in public policy in Iceland: The Icelandic Housing Fund fiasco 2003-2005

### Abstract

This research focuses on the interplay of politics, bureaucracies and markets in Iceland. It aims to explain theoretically how politics and bureaucracies operate when a coalition government makes and implements decisions in a policy environment in which decisions and their effects intersect public bureaucracies' and markets' boundaries. The decision to raise the limits of Housing Fund mortgages in 2003 is a case examined by agenda-setting theories in public policy. The research is based on the data from parliamentary Special Investigation reports on the collapse of the Icelandic banks and the Housing Fund as well as the author's interviews home and abroad. The research shows that, when made, the decision ignited competition between the Housing Fund and the recently privatized banks and that between the banks themselves. The Independence Party's attempts to delay implementation of the decision involved system change backed by an instrument designed to stem a run on the Fund. The impact of this instrument (a tax on pre-payments) was incompatible with the Progressive Party's political interests. In a hasty attempt to implement its election promises, the Progressive Party ignored the fact that the Fund was operating within a transformed financial system. The conclusions indicate that those who think long-term in politics make policies by changing system dynamics, those who think short-term change programmes. System dynamics, however, change the balance of power and influence between actors, leaving legacies which curb the government's attempt at change, unless consolidated and sustained political authority and will are established to see changes through.

**Keywords:** Politics, public bureaucracies, public policy, markets, system change.

### Inngangur

Sagt er að úlfaldi sé hestur hannaður í nefnd. Nefndin getur ekki komið sér saman um það hvernig hesturinn eigi að líta út, svo til að koma til móts við margar og ólíkar óskir þá endar með því að nefndin býr til úlfalda<sup>1</sup>.

Ríkisstjórn sem mynduð er af tveimur eða fleirum stjórnmálaflokkum endar oft með slíkri niðurstöðu. Flokkarnir verða að vera nægilega sammála til að koma sér saman um einn stjórnarsáttmála með stefnufirlýsingu; en stefnufirlýsingin er eins og úlfaldinn sem átti að vera hestur. Samstarfsflokkarnir kunna að hafa litla sem enga skuldbindingu

við það sem þeir komu sér saman um í stefnufirlýsingunni. Þegar í ríkisstjórn er komið gætu þeir jafnvel grafið undan hluta stefnufirlýsingarinnar sem þeir þó augljóslega eru skuldbundnir af. Slík vandamál má sjá í sögu samsteypustjórna á Íslandi.

Við myndun samsteypustjórna koma stjórnmalaflokkar sem aðild eiga að stjórnarmyndun sér saman um einn stjórnarsáttmála sem felur í sér samkomulag um þau málefni sem unnið skal að á kjörtímabilinu. Sú stefnufirlýsing sem í stjórnarsáttmálanum felst gefur hins vegar ekki réttari mynd af verkefnaáætlun einnar ríkisstjórnar frekar en úlfaldi gefur rétta mynd af hesti.

Gott dæmi um slíka stefnufirlýsingu í sögu samsteypustjórna á Íslandi er stefnufirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í málefnum Íbúðalánasjóðs vorið 2003. Þar segir orðrét: „*Að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki.*“ (Stjórnarráð Íslands 2003)

Um þá ákvörðun að setja þessi áform inn í stefnufirlýsinguna vitnar Geir H. Haarde í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna: „*Það að hafa farið í aðra hluti við hlöðina á sem ekki voru heppilegir og ekki voru rétt tímasettir, hækkan á lánunum Íbúðalánasjóðs, lækkan vaxta hjá Íbúðalánasjóði, þetta voru brein mistök og því miður verður maður að viðurkenna breinskilnislega að um þetta hafði maður náttúrlega miklar efasemdir, en um þetta var samið við ríkisstjórnarmyndunina 2003 og ef það hefði ekki verið gert þá hefði sú ríkisstjórn ekki verið mynduð. Þetta er nú bara svona er hluti af veruleika stjórnmalamannsins að stundum þarf að taka tillit til þessa atriðis.*“ (RNA 2010 Bindi 1. Kafli 4.4.5, bls.124).

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks tók ákvörðun vorið 2003 um að hækka lánshlutfall Íbúðalánasjóðs. Innleiðing þessarar ákvörðunar á árunum 2003 og 2004 átti eftir að fela í sér fleiri ákvarðanir sem reyndust afdrifaríkar í rekstri sjóðsins og fyrir efnahag landsmanna. Í fyrsta lagi, ákvörðunin sem tekin var með stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar í maí 2003 var sú stefnumarkandi ákvörðun að bjóða upp á lán til húsnæðiskaupa allt að 90% af verðgildi íbúðarhúsnæðis, að ákveðnu hámarki. Í öðru lagi, við innleiðingu þeirrar ákvörðunar var tekin önnur stefnumarkandi ákvörðun sem fól í sér kerfisbreytingar á fjármögnunarbréfum Íbúðalánasjóðs. Þessar tvær ákvarðanir eiga sér ólíkan uppruna. Fyrri ákvörðunin er stefnu- og dagskrármál Framsóknarflokksins sem átti sér uppruna á flokksþingi flokksins haustið 2002 og verður síðan eitt af kosningamálum flokksins í aðdraganda kosninga til Alþingis vorið 2003. Síðari ákvörðunin er hins vegar stefnu- og dagskrármál Sjálfstæðisflokksins og teknilegur undirbúningur þessa máls hófst í mars 2001.

Við lok kjörtímabilsins 1999-2003 höfðu miklar breytingar orðið í umhverfi fjármálamarkaðarins. Tekin hafði verið upp ný peningastefna á Íslandi og Seðlabanki Íslands fengið nýtt hlutverk í anda þeirra breytinga sem voru að gerast í nágrannalöndunum. Þá hafði verið í gangi á vegum fjármálaráðuneytisins, sem fyrir hönd ríkissjóðs fer með ríkisábyrgðir á skuldabréfaútgáfu ríkisins, undirbúningur að endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs. Einkavæðing ríkisbankanna var nýafstaðin og umgjörð íslenskra fjármála fyrirtækja hafði verið einfölduð með því að koma á einni heildarlög-

gjöf þar sem skerpt var á ákvæðum um heimildir nýs Fjármálaeftirlits, sem stofnsett hafði verið með lögum 1998, til að setja fjármálafyrirtækjum reglur og viðmið (Lög nr.161/2002).

Í hnotskurn má orð þessar breytingar svo að þær lutu að því að skilgreina lög, leik- og varúðarreglur einstakra fjármálafyrirtækja og stofnana í nýju opnu markaðskerfi í rekstrarlegum skilningi (e. micro-prudential control). Aftur á móti var fækkað þeim stjórnækjum sem beindust að kerfinu sjálfu, þ.e. þjóðhagslegum varúðarreglum (e. macro-prudential instruments). Gengið var út frá því að ef hver og einn gætti sinna hagsmuna og allir færu að sömu reglum og nytu sömu skilyrða í gagnsæju umhverfi þá myndi kerfið stilla sig sjálft af og markaðurinn leita jafnvægis (Goodhart 2009).

Í byrjun árs 2003 var það ástand á alþjóðlegum fjármálamörkuðum að mikið framboð var á ódýru fjármagni. Vextir voru mjög lágir sem að hluta til mátti rekja til þess sem Prófessor Charles Goodhart hefur kalla „underpricing of risk“ þ.e. í stuttu máli að áhætta var vanmetin (Goodhart og Avinash 2008). Það átti sér m.a. skýringar í því að mikil bjartsýni ríkti á mörkuðum og sú trú útbreidd að nú hefði mönnum tekist að sjá við ýmsum þeim göllum og veikleikum sem áður höfðu hrjád markaðinn. Nú voru að margra áliti nýjir og breyttir tímar sem svo vel er lýst í bók Reinharts og Rogoffs (2009) „This time is different“. Við þessar aðstæður voru alþjóðlegir fjárfestar að leita sér að nýjum og betri fjárfestingartækifærum þar sem vextir væru hærri. Á þessu ári jókst lausafjárstaða íslenskra banka til muna og þar með umsvif þeirra á fjármálamarkaði m.a. vegna ákvörðunar Seðlabankans á lökkun bindiskyldunnar (Þröstur Ólafur Sigurjónsson 2011)

Samspil stjórnmála, stjórnsýslu og markaðar á Íslandi verðskuldar meiri athygli í íslenskum vísindarannsóknnum. Markmið þessarar rannsóknar er að varpa fræðilegu ljósi á afdrifaríka ákvörðun í sögu Íbúðalánasjóðs með því að skoða þá atburðarás sem leiddi til þess að um tveimur árum eftir yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vorið 2003 um að stækka og efla hlutverk Íbúðalánasjóðs þá var sjóðurinn næstum kominn á hliðina og ábyrgðir að falla á ríkissjóð, – ekki vegna vangoldinna lána, heldur vegna uppgreiddra lána. Tilgangur rannsóknarinnar er að (a) auka skilning á opinberri stefnumótun almennt með því að ávarpa þá spurningu hvernig stjórnmál og stjórnsýsla virka eða virka ekki þegar stjórnvöld taka ákvarðanir og fylgja þeim eftir í umhverfi þar sem ákvarðanir og áhrif þeirra eru á mörkum valdsviðs hins opinbera og markaðarins, og (b) auka þekkingu á áhrifum samspils hins opinbera og markaðarins á niðurstöðu opinberrar stefnu.

Greinin skiptist í fjóra meginhluta. Á eftir inngangi og umfjöllun um rannsóknargögnin og meðferð þeirra er kynnt fræðileg staðsetning rannsóknarinnar og skýringaraðferðir. Kenningar og hugtök sem þar eru kynnt draga fram fræðilegt sjónarhorn og móta þann ramma sem notaður er til að útskýra rannsóknarefnið. Þriðji hluti greinarinnar rekur þá atburðarás sem hófst eftir kosningarnar vorið 2003 með undirbúningi að innleiðingu 90% lánanna. Í fjórða og síðasta hlutanum er þessi atburðarás skoðuð í fræðilegu ljósi þar sem dregnir eru fram þeir þættir sem kenningarnar sem rannsóknin byggir á geta útskýrt. Þessari umfjöllun lýkur með ályktunum höfundar um það hvaða lærdóm

megi draga af rannsókninni og hvaða spurningar og vísbendingar hún gefur fyrir opinbera stefnumótun og frekari rannsóknir á þessu sviði.

## 1. Rannsóknargögn og meðferð þeirra

Rannsóknin byggir á birtum gögnum úr Rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir og fall íslensku bankanna (2010) og um Íbúðalánasjóð (2013). Þá byggir rannsóknin einnig á upplýsingum úr fjölda viðtala, formlegum og óformlegum, sem höfundur hefur tekið bæði innanlands og utan um efni þessarar rannsóknar að svo miklu leyti sem það tengdist málefnum Íbúðalánasjóðs og þá sér í lagi stöðu sjóðsins í fjármálakerfinu og því samhengi sem annars vegar einkennir opinbera stefnumótun og hins vegar virkni fjármálamarkaða.

Það hvernig komið var fyrir Íbúðalánasjóði vorið 2005 var sá *veruleiki* sem blasti við stjórnvöldum tveimur árum eftir að stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar um 90% lán Íbúðalánasjóðs var kunngerð vorið 2003. Þessi *veruleiki* er hér í rannsóknarlegum tilgangi skilgreindur sem ákveðin „sögulega skilgreind niðurstaða“ (Ragin 1987, ix<sup>2</sup>) og skoðast sem niðurstaða af stefnu ríkisstjórnarinnar á þeim tímapunkti. Sú stefnuyfirlýsing fól í sér aukna hlutdeild Íbúðalánasjóðs á húsnæðislánamarkaðnum með hækkun láns hlutfalls upp í 90% af markaðsvirði húseigna. Eins og við munum sjá þá var *veruleikinn* vorið 2005 annar.

Atburðarásin sem hófst í kjölfar stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar vorið 2003 fær greiningu sem ferlagreining (e. processual analysis) (Pettigrew 1997). Sem slík þá hefst frásögnin með lýsingu á stöðu Íbúðalánasjóðs vorið 2005 (e. case outcome), en vîkur svo aftur til vorsins 2003 þar sem upphaf ferlisins er skilgreint og sagan sem leiddi til þessara stöðu rakin (e. case history). Atburðarásin verður tilviksrannsókn (e. case study) (Yin 1994; Pettigrew 1997) sem er skoðuð í ljósi kenninga á sviði stjórnmála- og stjórnsýslufræða.

Rannsóknin beinist sérstaklega að þætti stjórnmála og stjórnsýslu. Ferlið sem hófst vorið 2003 er skoðað í ljósi þess hver forgangsvilji (e. preferences)<sup>3</sup> hvors aðila sem stóð að ríkisstjórnarsamstarfinu var og hvert þessir aðilar sóttu sitt *vald* til að ná sínu fram. Hér er m.ö.o. athyglinni beint að gerendum sem a.m.k. hafa (a) sett sér ákveðin markmið, (b) tekið yfirlýsta ákvörðun og (c) lagt upp með áform þar sem rökréttum aðferðum er beitt til að framfylgja þeim áformum. Þessi nálgun byggir á skynsemishyggju (e. rational choice) en með þeim takmörkunum sem Simon (1947; 1957), Lindblom (1959; 1979) og March (1994) hafa þó sýnt fram á með rannsóknnum sínum á rökhyggju og ákvarðanatöku í opinberum kerfum. Hvernig opinberri stefnumótun eru settar skorður er nánar tiltekið viðfangsefni rannsóknarinnar.

## 2. Skýringaraðferð og fræðileg staðsetning rannsókna

Við þessa rannsókn er nálgun lögmálsskýringarinnar (e. covering-law model) beitt (Hedström 2005, 11-33). Viðteknar kenningar sem byggðar eru á endurteknum rannsóknnum á skyldum fyrirbærum í sambærilegum aðstæðum eru útskýrðar og rannsóknina

staðsett fræðilega með skilgreiningum hugtaka sem notuð eru til að varpa ljósi á gögn rannsóknarinnar. Aðferð afleiðslu er beitt og lærdómurinn byggður á vísbendingum sem fræðileg greining gagnanna gefur. Sem rannsókn á innleiðingarferli einkennist nálgunin bæði af „top-down“ og „bottom-up“ nálgun þar sem tekið er jafnt tillit til þess sem gerist í aðdraganda ákvörðunar og eftir (Knill og Tosun 2012, 148-173). Aftur á móti er viðfangsefnið hér skoðað í samhengi dagskrárkenninga.

Rannsóknin gengur út frá því að breytingar í opinberum stjórnkerfum gerist án beinna afskipta stjórnvalda. Inngrip stjórnvalda geti hins vegar raskað því jafnvægi sem ríkir milli ólíkra þátttakenda innan kerfisins á hverjum tíma og valdið hraðari breytingum, oft með óvæntum niðurstöðum (Tuohy 1999; Baumgartner og Jones 1993 og 2002). Samskonar skilning má einnig finna í viðamiklum rannsóknum á sameiningu sjúkrahúsa í Reykjavík og London á tíunda áratug síðustu aldar (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir 2006) og á hann það sameiginlegt með þeim skilningi sem þar birtist að beita samhlíða skýringaraðferð sem Hedström kallar mekanisma-grundaða nálgun (e. mechanism-based model)<sup>4</sup>.

Eitt af einkennum innleiðingar 90% lánanna var mikil óvissa. Í fyrsta lagi, þá var í upphafi innleiðingarinnar erfitt að segja fyrir um viðbrögð þeirra aðila sem höfðu mestra fjárhagslegra hagsmuna að gæta, þ.e. fjárfesta, lántakenda og fjármálastofnana. Í öðru lagi, þá reyndist ekki aðeins vera ágreiningur milli ríkisstjórnarflokkanna um hugmyndina um 90% lánin og hvernig standa ætti að innleiðingu hennar, heldur var ósamstaða innan ríkisstjórnarflokkanna um hlutverk sjóðsins á íslenskum húsnæðislánamarkaði. Þótt hugmyndin hafi verið sett á dagskrá ríkisstjórnarinnar með nýrri stefnuyfirlýsingu vorið 2003 var ljóst að eftir að ríkisstjórnin tók til starfa á ný að kosningum loknum, þá blasti við innleiðingarferli þar sem enn var ósamið innan ríkisstjórnarflokkanna um tímasetningu innleiðingarinnar og einstaka tæknileg útfærsluatriði hugmyndarinnar, sem þó gátu ráðið úrslitum um endanleg áhrif. Í stuttu máli, áformum ríkisstjórnarinnar um hækkun á láns hlutfalli Íbúðalánasjóðs í 90% fylgdi óvissa um viðbrögð markaðarins annars vegar og pólitískur ágreiningur um stöðu og hlutverk Íbúðalánasjóðs í breyttu umhverfi fjármálakerfisins hins vegar.

Þegar óvissa er mikil og ástæður óvissunnar margþættar, þ.e. margir þátttakendur með ólík sjónarmið og mismunandi hagsmuni getur margt farið á annan veg en til stóð. Óvissa getur hrundið af stað atburðarás sem ekki er á valdi þeirra sem taka ákvarðanir og stjórna innleiðingu þeirra. Slík framrás atburða kallast „mekanismi“ og er nokkurs konar gangverk endurtekinna viðbragða margra ólíkra þátttakenda (Hedström og Swedberg 1998, 1-31). Má einkum greina á milli tvenns konar tegunda mekanisma, þ.e. markaðsmekanisma og samfélagslegra mekanisma. (e. social mechanisms). Markaðsmekanisminn hefur, allt frá útgáfu Adams Smith á Auðlegð þjóðanna á 18.öld, verið viðfangsefni hagfræðinnar. Hin tegund mekanisma samfélagslegir mekanismar eru minna þekktir enda eiga rannsóknir á þeim sér styttri sögu. Þessir mekanismar, sem móta trú manna á því hvað kann að gerast og hafa áhrif á hegðun þeirra, kallast „trúarmótandi mekanismar (e. belief formation mechanisms) (Hedström og Swedberg 1998, 18). Dæmi um slíka mekanisma er áhlaup á banka sem lýsir því hvernig orðrómur getur hrundið af stað áhlaupi (Merton 1948;1968), eða atburðarás sem fer af stað eins og skriða þegar

ákveðnum þröskuldi eða vendipunkti er náð (e. tipping point) (Granovetter 1978). Nýleg dæmi um þetta eru hræringar sem verið hafa í löndunum við sunnanvert Miðjarðarhaf og vísað hefur verið til sem „arabíska vorið“. Hjarðhegðun er mekanismi sem atferlis-hagfræðin hefur fjallað um í tengslum við hrun á fjármálamörkuðum. Hjarðhegðun var það kallað þegar ákvarðanir fjárfesta á fjármálamörkuðum byggðust á ákvörðunum sem aðrir fjárfestar tóku en ekki á sjálfstæðum skynsemisútreikningum (Shiller 2000). Hér er á ferðinni mekanisminn sem Coleman og félagar (1957) kölluðu „network diffusion“ sem endurspegladist því hvernig læknar tóku ákvarðanir um ávísun á ný lyf. Í stað þess að kynna sér rannsóknir sjálfir fylgdu þeir fordæmi virtra lækna innan greinarinnar. Mekanismar af þessu tagi komu við sögu og höfðu áhrif á þá atburðarás sem hér er skoðuð.

Áhrif samfélagslegra mekanisma, líkt og markaðsmekanisma, geta valdið kerfislægum breytingum, en slíkar breytingar eru oftast ófyrirséðar. Aftur á móti eru áhrif markaðs-mekanismans þekktari og fyrirséðari og því á valdi stjórnvalda hverju sinni að ákveða að hve miklu leyti hugsanleg neikvæð áhrif markaðsmekanisma eru tempruð með reglum. Þegar áhrif samfélagslegra mekanisma og markaðsmekanisma koma saman geta neikvæð áhrif þess síðari magnast eins og bólu myndanir í hagkerfum eru dæmi um og lýsti sér í aðdraganda hrunsins á fjármálamörkuðum árið 2008. Í stuttu máli, breytingar sem ráðast af mekanismum „gerast“ fyrir áhrif margra aðila sem hver um sig er að geta sinna hagsmuna og hámarka eigin ávinning innan sama kerfis. Í kjölfar breytinga sem þannig gerast blasir nýr veruleiki við þeim sem hverju sinni standa frammi fyrir ákvörðunum í málefnum samfélagsins.

Hugmyndir dagskrárkenninga eru gagnlegar og þar er kenning Kingdons (1995; 2011) um „glugga tækifæranna“ upplýsandi, en aðeins að hluta. Kenning Kingdons segir okkur lítið um það sem tekur við eftir að mál hafa komist á dagskrá stjórnvalda og ákvörðun er tekin. Kenningin hans er gagnleg hér til að útskýra þróun hugmyndar og hvaða meðferð og prófun hugmynd fær áður en hún telst tæknilega eða pólitískt fýsileg. Kingdon leggur áherslu á að það séu stjórnvöld sem hafi dagskrárvaldið og geti ákvarðað hvenær hugmynd kemst á dagskrá, en það hvaða útfærslu hugmyndin fær sé hins vegar á valdi, hagsmunahópa, sérfræðinga og rannsóknarsamfélagsins. Ein mikilvægasta niðurstaða Kingdons er sú að breytingar á móttækileika (e. receptivity) fyrir tiltekinni hugmynd skipti meira máli en hugmyndin sjálf. Aftur á móti, segir Kingdon lítið um það umhverfi sem að lokum ræður úrslitum um það hvernig og hvers vegna móttækileiki breytist. Það gerir kanadíski stjórnmálafræðingurinn, Carolyn Tuohy, hins vegar með rannsóknnum sínum á tilraunum stjórnvalda í Bretlandi, Kanada og Bandaríkjunum til að koma á meiraháttar stefnubreytingum innan heilbrigðiskerfa þessara landa.

Tuohy (1999) komst að niðurstöðum sem hún hefur kosið að setja fram sem kenningu um „röð tilviljana“ (e. accidental logics). Kenning Tuohy á margt sameiginlegt með kenningu Kingdons nema að með kenningu sinni tekst Tuohy hvorttveggja í senn að fanga betur (a) hvað þarf til í heimi stjórnmálanna til að koma umdeildum málum í gegn og leiða þau til lykta, (b) hvers konar innri hagsmunir og hvatar eru ráðandi gangverk í þeim kerfum sem breytingar beinast að (e. system dynamics), og (c) hvaða áhrif ráðandi gangverk kann að hafa á tilraunir stjórnvalda til að gera breytingar á kerfunum. Þannig

gefur kenning hennar möguleika á að útskýra ekki aðeins hvernig mál komast á dagskrá, heldur einnig hvað tekur við og á hvern hátt sú niðurstaða ákvarðar það sem eftirleiddis mótar innri lögmál kerfisins (e. system logics) og sem verður sú arfleidd (e. legacy) innan kerfisins sem mótar það svigrúm sem stjórnvöld kunna eða kunna ekki að hafa til breytinga á kerfinu síðar.

Móttækileika hugmyndafræðinnar í kenningu Kingdons kallar Tuohy „goodness-of-fit“. „Goodness-of-fit“ er það svigrúm sem skapast til breytingar í opinberum kerfum og ákvarðast, að mati Tuohy, af því að hve miklu leyti hugmyndir stjórnvalda um breytingar falla að þeim hugmyndum sem eru ráðandi og í sífelldri mótun innan þess kerfis sem er andlag breytinganna. Þannig opnist gluggi tækifæraanna í heimi stjórnmálanna, en sá gluggi opnast út í landslag hugmynda sem eru og hafa verið í stöðugri mótun fyrir tilstuðlan hugmynda utan sem innan kerfisins. Samkvæmt þessu getur kerfi, sem eitt sinn gaf stjórnvöldum svigrúm til afskipta, hafa tekið slíkum breytingum að tilraunir stjórnvalda síðar til að breyta kerfinu eða hafa áhrif á innra gangverk þess geta haft allt önnur og ófyrirséð áhrif.

Ef tilraunir stjórnvalda til að ná fram breytingum á tilteknum tíma eigi að takast, þá þurfi, að mati Tuohy, að vera til staðar yfir nokkuð samfelldan tíma eindregin pólitísk samstaða og vilji stjórnvalda til að breyta og skuldbinding sem miðast við að ná yfirlýstri niðurstöðu. Þá þurfi pólitíska forystu sem setur málið í algjöran forgang, þ.e. stjórnvöld með skýran forgangsvilja sem eru reiðubúin til að taka eitt mál fram yfir önnur mál sem bíða afgreiðslu ríkisstjórnarinnar hverju sinni. Þessu fylgir að hugmyndir stjórnvalda og hugmyndir kerfisins á þeim sama tíma þurfa að hafa samhljóð, þ.e. „goodness-of-fit“.

Skilningur Tuohy á áhrifum ráðandi aðila innan heilbrigðiskerfa og breytingum á jafnvæginu milli þessara aðila á sér m.a. rætur í rannsóknum Oliver E. Williamson (1975). Þennan skilning má yfirfæra yfir á önnur kerfi hins opinbera og er því gagnlegur fyrir þessa rannsókn.

Í rannsóknum Tuohy kom fram að á tímum breytinga varð röskun á ákveðnu valda-jafnvægi milli þriggja helstu valdablokka (e. structural parameter) innan hvers kerfis, þ.e. *ríkisins*, *hagsmunasamtaka* (sem í rannsóknum Tuohy voru læknasamtök) og *fjármagnseigenda* (e. private finance). Hvert og eitt þessara valdablokka hafa sitt ákvarðanatökuskipulag (e. institutional parameter), þ.e. *ríkið* með *stígveldi*, *samtök* *hagsmuna* með *samráði félagsmanna* (e. collegiality) og *fjármagnseigendur* með *markaðinn*. Ríkið sækir vald sitt til *yfirvalds* (e. authority), hagsmunasamtökin til *þekkingar* en fjármagnseigendur til *auðs*. Það er, að mati Tuohy, jafnvægið milli þessara þátta sem ákvarðar dreifingu valds og áhrifa innan kerfisins. Innri breytingar geta orðið á fyrirkomulaginu innan hvers valdablokkar, en slíkar breytingar eru, að mati Tuohy, ekki eins róttækar og afdrifaríkar og þegar breytingar verða á samspili þessara valdablokka og því hvernig ákvarðanir þessara valdablokka blandast innan sama kerfis og leiða þar með til breytinga á jafnvæginu milli valds og áhrifa stígveldisins, samráðsins og markaðarins innan kerfisins.

Það sem einkennir hvert ákvarðanatökuskipulag er að *ríkið* getur lagt til skyndilegar skipulagsbreytingar, en þeim breytingum hættir til að *dragast á langinn*. Áhrif breytinga sem stjórnvöld leggi til séu því háð því að tekist hafi að mynda nægilega pólitíska sam-



stöðu og stöðugleika yfir nokkuð samfelld tímabil til að tryggja innleiðingu breytinganna. *Hagsmunasamtök* fara leið *hæfara breytinga* þar sem áherslan er lögð á samráð og samstöðu félagsmanna, en *markaðurinn* getur komið af stað hröðum og *sviþtingarkennendum breytingum* nema því aðeins að hann fái aðhald annað hvort á framboðs- eða eftirspurnarhlið kerfisins.

Í rannsókn höfundar á niðurstöðum ákvörðunar ríkisstjórnarinnar um 90% lánin beinist athyglin að samspili ríkisins og markaðarins við kringumstæður þar sem ákvarðanir hvors um sig beindust að og höfðu bein áhrif á hinn, þ.e. með orðum Tuohy, ákvarðanakerfi þessara valdablokka sköruðust innan fjármálakerfisins á Íslandi. Ef skýringanna á niðurstöðum þessarar ákvörðunar er að finna í röskun á jafnvæginu á milli ríkisins og markaðarins á þessum tíma þá er nauðsynlegt að átta sig á því hvaða innri skilyrði og ytri kringumstæður einkenndu stöðu ríkisins annars vegar og stöðu markaðarins hins vegar.

Eins og fyrr segir höfðu orðið miklar breytingar á skipulagi og umhverfi fjármálamarkaðarins á Íslandi. Um leið gjörbreyttist umhverfi Íbúðalánasjóðs. Húsnæðisstofnun ríkisins hafði verið breytt í Íbúðalánasjóð með lögum nr. 44/1998 og þær breytingar höfðu fært fjármögnunarstarfsemi húsnæðislána í ríkara mæli inn á svið hins opna fjármálamarkaðar. Þessar breytingar á íslenskum fjármálamarkaði og stjórnsýslulegri stöðu Íbúðalánasjóðs höfðu verið gerðar í stjórnartíð ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995-2003.

Þegar staða ríkisins er skoðuð beinist athyglin að stöðu ríkisstjórnar á hverjum tíma. Íslensk stjórnskipan gerir ráð fyrir því að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdavalds hver á sínu sviði. Er vísað til þessarar skipan mála sem ráðherraræðis sem feli í sér mikið og nánast óskert vald ráðherra til að ráða ráðum sínum í þeim málaflokki sem hann fer með í ríkisstjórn (Ásmundur Helgason 2004, 57). Breytingar sem gerðar voru á stjórnsýslu Íbúðalánasjóðs með lögun nr. 44/1998 voru í þessum anda og höfðu styrkt stefnumarkandi ákvarðanavald ráðherra í málefnum sjóðsins (RNA 2013a, 3. bindi, kafli 16). Aftur á móti hefur Gunnar Helgi Kristinsson (2006) skoðað þennan skilning á sjálfstæði ráðherra á gagnrýninn hátt í ljósi þingræðisreglunnar og komist að þeirri niðurstöðu að það sé ekki ráðherrann heldur ríkisstjórnin undir forystu forsætisráðherra sem fer með æðsta framkvæmdarvald.

Martin Smith (1999) hefur í rannsóknnum sínum þysjað nánar að þeirri mynd sem þingræðisskipanin gefur af valdi ráðherra innan bresku ríkisstjórnarinnar og sýnt hvernig vald hvers ráðherra í ríkisstjórn í þessari vöggu þingræðisins er afstætt. Það ákvarðast að hans mati af þeirri formlegu og óformlegu stofngerð sem setur ráðherra skordur og takmarkar möguleika hans til athafna (e. structure), þeim bjargráðum sem hann hefur úr að spila (e. resources), og með hvaða aðferðum ráðherrann beitir og nýtir þessi bjargráð (e. agency) í ríkjandi sögulegu, pólitísku og stofnanalegu samhengi (e. context). Allir ráðherrar hafa einhver bjargráð, sumir meiri en aðrir, en enginn hefur öll nauðsynleg bjargráð í hendi. Meira að segja forsætisráðherrann þarf að reiða sig á meðráðherra sína, ekki bara í pólitísku tilliti heldur vegna þess að það eru meðráðherrar sem leggja upp og fylgja eftir meirihlutanum af þeim stefnumálum sem ríkisstjórnin hefur á sinni dagskrá. Í stuttu máli, til að öðlast vald (e. power) og beita því þurfi ráðherrar að „versla“ með þau

bjargráð sem þeir hafa og til að ná markmiðum sínum þurfi þeir að semja, gera mála-  
miðlanir og gefa eitt eftir til að fá annað. Tengsl ráðherra innan sem utan ríkisstjórnar,  
bakgrunnur hans og samsömun (e. identity) eru mikilvæg bjargráð sem geta veitt þeim  
ráðherra sterkari stöðu í ríkisstjórn en öðrum (e. political capital). Náin tengsl við for-  
sætisráðherra eru oftast mikill styrkur og góð tengsl við fjármálaráðherra eða annan  
lykilráðherra í ríkisstjórn skiptir einnig máli. Með þessa mynd í huga telur Smith nokkuð  
víst að enginn ráðherra komist áfram með stór stefnumál án einhvers konar stuðnings  
frá öðrum ráðherra. Samningsstaða ráðherrans ræðst af því hvers eðlis sá stuðningur er  
m.t.t. samhengis stefnumálsins.

Þessi greining Smith beinist að ríkisstjórn þar sem hefð hefur verið fyrir einsflokks  
ríkisstjórn og miðar að því að skilja vald hvers ráðherra innan ríkisstjórnar í ljósi þess að  
vald er afstætt og ræðst af bjargráðum hvers ráðherra, samhenginu og því hvernig hver  
og einn ráðherra nýtir stöðu sína í ríkisstjórn. Þessi greining Smith á valdi er ekki síður  
gagnleg þegar samsteypustjórnir eru skoðaðar. Segja má að samsteypustjórnnum fylgi  
ákveðið gagnsæi, þ.e. hver flokkur sem stendur að ríkisstjórnarmyndun kemur að bord-  
inu með sína stefnuskrá; af stefnuyfirlýsingu hvers flokks megi ráða hver forgangsvilji  
flokksins er við stefnumörkun.

Í þingræðisskipulagi með einfaldri umboðs- og ábyrgðarkeðju hefur valdið færst í rík-  
ara mæli til stjórnmalaflokkanna sem skipa fulltrúa sem kjósendur velja til þings (Ström  
2000) og til að mynda ríkisstjórn semja stjórnmalaflokkar sína á milli um samsteypu-  
stjórn sem myndar meirahluta í þinginu. Þótt nota megi stefnumál stjórnmalaflokka sem  
vísbendingu um innihald stefnuyfirlýsingar þá vantar oftast nokkuð á að gagnsæi ríki í  
því samningaferli sem mótar stefnuyfirlýsingu hverju sinni. Hvað ræður úrslitum í samn-  
ingaferlinu verður hluti af heiðursmannasamkomulagi milli forystumanna flokkanna.  
Þannig getur hestur orðið að úlfalda.

Rannsóknir James March (1994) á myndun og samstarfi samsteypustjórna við  
kringumstæður þegar þátttakendur eru margir og pólitískur ágreiningur er ríkjandi lýsir  
niðurstöðum sem eru í ætt við það líkan Allison og Zelikov (1999, 255-324) sem lýsir  
ríkisstjórnarpólitík (e. governmental politics). Þar er brögðum beitt og prúttað um niður-  
stöður sem þannig verða afrakstur samninga, þar sem samkeppni er um að koma málum  
að. March lýsir því hvernig þeir sem fara fram af skynsamlegri yfirvegum (e. rational  
actor) vilja hámarka ávinning sinn í samsteypumyndun og sækjast því eftir bandalagi  
við fáa til að tryggja að hver fái meira í sinn hlut í samningum; að ekki þurfi að taka  
tillit til of margra óska. Þeir vilja meirihluta sem er einungis nægilega stór til að halda  
völdum, en ekkert umfram það. Vísbendingar eru um að svokallað „bureaucratic drift“  
(McCubbins og Noll 1987) í samsteypustjórnnum, sem er stefnurek sem gerist innan  
stjórnslunnar, megi rekja til þess að flokkur í samsteypustjórninni sem ekki hefur náð  
sínu fram í stjórnarmyndunarviðræðunum hafi fallist á stefnuyfirlýsinguna í von um að  
geta í innleiðingarferlinu hugsanlega hnikað til niðurstöðunni sér í hag (Hammond og  
Knott 1996).

March setur fram líkan sem hann kallar einfalt afllíkan (e. simple force model). Það er  
einföld og snotur nálgun við að ráða í það hvað ræður *niðurstöðum* þegar ákvarðanir fela

í sér mismunandi forgangsvilja þegar *niðurstöðu* er leitað með málamiðlunum. Þetta líkan segir að þegar ákveðin *niðurstæða* liggur fyrir og forgangsvilji hvers þátttakenda er þekktur þá megi áætla hvernig *vald* skiptist meðal þátttakenda. Þegar það er hins vegar ljóst hver forgangsvilji þátttakenda er og hvernig *valdið* skiptist þá ætti að vera hægt að segja fyrir um *niðurstöðuna*, eða ef það er ljóst hvernig *valdið* skiptist og *niðurstæðan* er ljós þá megi draga ályktun um forgangsvilja þátttakenda (March 1994, 142).

March hefur efasemdir um gagnsemi einfalda afllíkansins í „empírískum“ rannsókn-um en bendir á að þegar tekið er tillit til þess að *vald* sé háð stöðu og stjórnunarstíl, og þess að *vald* einhvers sé breytilegt eftir málavíðum og þess hvort *valdið* sé „mögulegt“ eða því „beitt“ þá geti slíkt líkan verið gagnlegt til að ráða í það hvert *valdið* er sótt (e. sources of power). Þá hafi, að mati March, forgangsvilji áhrif á valdastöðu að því leyti að fari forgangsvilji einhvers saman með forgangsvilja áhrifamikilla afla þá sé það óhjákvæmilega kostur fyrir viðkomandi og almennt betra sé sá forgangsvilji nálægt „þungamiðju“ kerfisins. March er hér að segja líkt og Smith að vald sé afstætt og dreifing valds innan tiltekins kerfis taki mið af tengslum, bjargráðum, samsömun og samhengi.

Ákvörðun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks um hækkun á láns- hlutfalli Íbúðalánasjóðs í 90% vorið 2003 og staða ákvörðunarinnar í framkvæmd vorið 2005 er *niðurstæða* sem hér er skoðuð í ljósi samanlagðs skilnings Tuohy, Smith og March á eðli og dreifingu valds og áhrifa innan stjórnkerfis. Líkan March er notað til að leiða umræðu og greiningu á dreifingu valds og áhrifa meðal ríkisstjórnarflokkanna á þessum tíma. Greiningarrámmann má setja upp í töflu (Tafla 1).

**Tafla 1.** Einfalt afllíkan

Dáلكur I.		Dáلكur II.	Dáلكur III.
Veruleiki:	Flokkur:	Vilji:	Vald:
	Sjálfstæðisflokkur		
	Framsóknarflokkur		

*Veruleikinn*, staða Íbúðalánasjóðs vorið 2005 birtist í dálki I. Þá er spurt í dálki II hvernig þessi *niðurstæða* samræmist forgangsvilja Sjálfstæðisflokksins annars vegar og Framsóknarflokksins hins vegar. Hér er því gengið út frá því að *niðurstæðan* sé ljós og að forgangsvilji flokkanna eins og hann hefur birst í stjórn málaályktunum og stefnuyfirlýsingum flokkanna hvors um sig liggja fyrir. Greiningin felst í því að ráða í dálk III, þ.e. stöðu og dreifingu valdsins<sup>5</sup> og greina hvort jafnvægi valds og áhrifa hafi raskast á þessum tíma og þá hvernig.

### 3. Íbúðalánasjóður 2003-2005: opinber sjóður út á ólgusjó fjármálalífsins

Hinn 21. júlí 2005 boðaði félagsmálanefnd Alþingis til sín yfirstjórn Félagsmálaráðuneytis og Íbúðalánasjóðs ásamt ráðgjöfum sjóðsins, fulltrúa frá Fjármálaeftirliti, Ríkisendurskoðanda, Seðlabanka Íslands og Lánasýslu, Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Sambandi íslenskra sparisjóða, Samtökum atvinnulífsins og fleiri hagsmunaaðilum.

Tílefni fundarins var fjárhagsleg staða Íbúðalánasjóðs, miklar uppgreiðslur lána og lánasamningar sjóðsins við banka og sparisjóði. Eftir innkomu bankanna á húsnæðis-lánamarkaðinn í lok ágúst 2004 höfðu uppgreiðslur lána af hálfu viðskiptavina Íbúðalánasjóðs hafist í meira mæli en áður. Í ágúst 2004 höfðu uppgreiðslur numið 2,5 milljörðum. Í september náðu uppgreiðslur 12,2 milljörðum króna meðan útlán sjóðsins voru 5,8 milljarðar. Uppgreiðslur höfðu haldið áfram að hækka en útlán að lækka. Á tímabilinu september til desember 2004 numu uppgreiðslur samtals 70,6 milljörðum á meðan útlán yfir saman tímabili voru 18,2 milljarðar. Eitthvað hafði dregið úr uppgreiðslunum á fyrrihluta ársins 2005, en þær voru þó á bilinu 11 til 14 milljarðar mánuðina janúar til júní það ár (RNA 2013b).

Sjóðurinn hafði gripið til þess ráðs í desember 2004 að lána þetta fé bönkum og sparisjóðum. Á tímabilinu desember 2004 til desember 2005 lánaði sjóðurinn bönkum og sparisjóðum samtals 95 milljarða króna. Þessi lán juku getu banka og sparisjóða til að veita íbúðaveðlán, sem aftur leiddi til meiri uppgreiðslna hjá sjóðnum sem ollu sjóðnum tapi. Breytingar sem gerðar höfðu verið á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs sumarið 2004 höfðu gert það að verkum að Íbúðalánasjóður hafði engin tæki lengur til að verjast uppgreiðslum lána.

Að fundi loknum óskaði félagsmálanefnd þingsins eftir því að Ríkisendurskoðun gerði almenna stjórnarsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði.

### **Kosningar 2003: 90% lánshlutfall Íbúðalánasjóðs á dagskrá**

Upphaf þeirrar þróunar sem leitt hafði til þessara stöðu Íbúðalánasjóðs mátti rekja til vorsins 2003. Í aðdraganda Alþingiskosninganna þá um vorið hafði Framsóknarflokkurinn heitið því að hækka lánshlutfall Íbúðalánasjóðs upp í 90% af markaðsverði íbúðarhúsnæðis. Í Alþingiskosningunum árið 1999 hafði Framsóknarflokkurinn hlotið 18,4% atkvæða og 12 þingmenn kjörna. Það hafði verið slakasta útkoma flokksins í kosningum síðan 1978, en þá hlaut hann 16,9% atkvæða og 12 þingmenn. Í aðdraganda kosninganna vorið 2003 leit út fyrir að Framsóknarflokkurinn myndi fá enn verri kosningu og jafnvel þá lélegustu í sögu flokksins, en flokkurinn hafði aldrei fengið færri en 12 menn kjörna. Í upphafi árs 2003 mældist fylgi flokksins 10% á landsvísu í skoðanakönnun Fréttablaðsins sem gerð var 4. janúar. Samkvæmt könnuninni var staða flokksins sérstaklega veik á höfuðborgarsvæðinu, en í kjördæmum í og við Reykjavík mældist flokkurinn með um 5% fylgi (RNA 2013a, 2. bindi, kafli 9.1.1.2).

Í kosningunum vorið 2003 fékk Framsóknarflokkurinn 17,7% atkvæða og 12 þingsæti, þ.e. óbreyttur fjöldi þingsæta frá því í kosningunum 1999. Var talið að loforð framsóknarmanna um hækkað lánshlutfall hefði komið í veg fyrir að ekki fór verr en á horfðist fyrir flokknum í þessum kosningum. Aftur á móti tapaði Sjálfstæðisflokkurinn fylgi; fékk 33,7% atkvæða og 22 þingsæti og tapaði þar 4 þingsætum frá því í kosningunum 1999. Eftir tveggja kjörtímabila samfleytt stjórnarsamstarf hafði Framsóknarflokkurinn náð að halda þingstyrk sínum vorið 2003 meðan þingstyrkur Sjálfstæðisflokksins hafði

minnkað. Samfylkingin var orðin næststærsti flokkurinn í þinginu með 30,9% atkvæða og 20 þingmenn.

Ríkisstjórnin hélt þó velli og í kjölfar kosninganna var gefin út stefnuyfirlýsing nýrrar ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Í stefnuyfirlýsingu flokkanna segir m.a. eftirfarandi: „...að haldið verði áfram endurskipulagningu á húsnæðismarkaði í samræmi við markmið um Íbúðalánasjóð. Lánshlutfall almennra íbúðalána verði hækkað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákeðnu marki“. (Stjórnnarráð Íslands 2003)

### Nýr ráðherra: undirbúningur að innleiðingu 90% lána

Við embætti félagsmálaráðherra í nýrri ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks tók Árni Magnússon fyrir hönd Framsóknarflokksins. Árni Magnússon hafði verið framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins og þar áður aðstoðarmaður Halldórs Ásgrímssonar, en Árni er talinn hafa átt frumkvæðið að kosningaloforðinu um 90% láns hlutfallið.

Aðrir ráðherrar í ríkisstjórninni voru Davíð Oddsson, formaður Sjálfstæðisflokksins sem varð áfram forsætisráðherra og ráðherra Hagstofu Íslands, Halldór Ásgrímsson, formaður Framsóknarflokksins varð áfram utanríkisráðherra. Fjármálaráðherra varð áfram Geir H. Haarde. Valgerður Sverrisdóttir varð áfram iðnaðar- og viðskiptaráðherra, en hún hafði tekið við af Finni Ingólfssyni 31. desember 1999 þegar Finnur Ingólfsson gerðist bankastjóri Seðlabanka Íslands um það leyti sem bankinn var færður til forsætisráðuneytisins.

Í lok maí, aðeins nokkrum dögum eftir kosningarnar 2003 kom fram í blaðaviðtali við Árna Magnússon, að nýskipaður félagsmálaráðherrann hefði „útfært hugmyndir um hækkun húsnæðislána“. Tillögurnar gerðu ráð fyrir að hækkan íbúðalána í 90% yrði innleidd í þrepum næstu fjögur árin og að byrjað yrði 1. desember 2003 (Morgunblaðið 2003).

Fram kom í viðtalinu við ráðherrann að markmið breytinganna væri að gera “*beildar fjármögnun vegna íbúðarkaupa mögulega hjá Íbúðalánasjóði þar sem lægstu mögulegu markaðsvextir íbúðalána eru tryggðar*”. Þá segir að við breytingar myndi markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs á húsnæðismarkaði aukast og hlutdeild sjóða og banka minnka... „*Í stað dýrra bankalána sem tekin eru til að fjármagna eigið fjárframlag á móti núverandi lánunum Íbúðalánasjóðs komi hagkvæmari íbúðalán*“ (Morgunblaðið 2003).

Að sögn ráðherrans þurfi að gera „*smávægilegar breytingar á fyrirkomulagi íslensks fjármála- markaðar til að auðvelda aðgengi erlendra fjárfesta að íslenskum skuldabréfaflokkum*“ og að „*unnt sé að gera þær breytingar á skömmum tíma á haustþingi*“. Gert sé ráð fyrir að þessar breytingar muni skapa aðstæður fyrir aukinni innkomu erlendra fjárfesta og að breytingarnar muni skapa stöðugleika til lengri tíma, draga úr sveiflum og treysta grundvöll íslensku krónunnar. Raunvextir muni þannig lækka til lengri tíma (Morgunblaðið 2003).

Í júní 2003 skipaði félagsmálaráðherra starfshóp til að undirbúa breytingarnar. Í hópnum voru fulltrúi Íbúðalánasjóðs og aðstoðarmaður ráðherra skipaðir af ráðherra, fulltrúar tilnefndir frá fjármálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti auk utanað-

komandi ráðgjafa. Enginn úr hópi sérfræðinga félagsmálaráðuneytisins voru í starfshópi ráðherrans.

Um haustið 2003 hafði starfshópur ráðherrans ákveðið að bíða þess að fá álit eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á því hvernig áætlanir ríkisstjórnarinnar samrýmdust ríkisstyrkjareglum EES-samningsins. Þá var þess beðið að fá niðurstöður nefndar sem fjármálaráðherra hafði skipað í mars 2001 til að vinna tillögur að endurskipulagningu verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs (Bergþórunefndin<sup>6</sup>) (Alþingi 2004a). Frumkvæðið að þeirri endurskipulagningu mátti rekja til bankakerfisins, reyndar áður en bankarnir voru einkavæddir. Það hafði komið frá fjármálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins og Íbúðalánasjóðs. Togstreita hafi hins vegar verið milli ráðuneytanna um skuldabréfaútgáfu sjóðsins þar sem fjármálaráðuneytið vildi að skuldabréfaútgáfan, þ.e. fjármögnunarhlið Íbúðalánasjóðs væri á vegum Lánasýslunnar, en félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður voru þeirrar skoðunar að allt ætti að vera innan sjóðsins (RNA 2013a, 3.bindi, kafli 16).

Bergþórunefndin skilaði niðurstöðum um miðja október 2003 (Fjármálaráðuneytið 2003). Í tillögum nefndarinnar var gert ráð fyrir því að leggja húsbrefakerfið af og gefa út ný bréf, íbúðabréf. Lögð var áhersla á að útdrætti á skuldabréfum sjóðsins yrði hætt, þ.e. íbúðabréf verði ekki útdraganleg. Farið yrði í útskiptingu gömlu húsbrefanna á móti nýjum íbúðabréfum í áföngum, þ.e. í þrepum að lokinni áhættugreiningu, en á meðan yrðu húsbref áfram útdraganleg. Þá verði lántakendum ekki gert mögulegt að greiða upp eldri lán sín nema með greiðslu uppgreiðslugjalds. Niðurstöður nefndarinnar fengu ekki formlega kynningu fyrir félagsmálaráðherra í ráðuneyti hans (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.2.3).

Um svipað leyti kom út skýrsla sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hafði unnið fyrir Samtök banka og verðbréfafyrirtækja og Samtök atvinnulífsins. Þar var eindregið varað við heildaráhrifum hækkunar húsnæðislána við þáverandi aðstæður og að ljóst væri að „hagstjórn á Íslandi verði afar vandasöm næstu árin“ (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2003).

#### **Frá bréfum til peninga: breytingar á Íbúðalánasjóði vorið 2004**

Í lok mars 2004 mælti félagsmálaráðherra fyrir frumvarpi til laga nr.57/2004 um breytingar á lögum nr.44/1998 um íbúðalánasjóð. Þarna var komið frumvarp sem fyrst og fremst fól í sér breytingar á fjármögnun sjóðsins, þ.e. endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu sjóðsins. Samkvæmt breytingunni fengju lántakendur peningalán en ekki verðbréf eins og tíðkast hafði. Breytingarnar voru kerfisbreytingar að mestu í anda þeirra tillagna sem fram höfðu komið hjá Bergþórunefndinni haustið 2003, þó með þeirri undantekningu að frumvarpið gerði ekki ráð fyrir uppgreiðslugjaldinu, þ.e. samkvæmt frumvarpinu var nú hægt að greiða upp eldri lán og taka út ný lán þegar vextir lækkuðu svo sem að var stefnt. Ákvæðið um uppgreiðslur lána hafði verið inni í upphaflegri gerð frumvarpsins, en tekið út úr frumvarpinu áður en það var kynnt ríkisstjórn og þingi (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.3.5).

Þingmenn stjórnarandstöðunnar virtust hafa staðið í þeirri meiningu að þarna ætti

að kynna frumvarpið um 90% lánin. Ráðherra var því ítrekað spurður hvað liði framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar um 90% lánin (Alþingi 2004b). Þá kom fram tortryggni í garð ráðherra strax í fyrstu umræðu um frumvarpið og hann spurður hvort það væri á „*stefnuskerá bæst: ríkisstjórnar og ráðherra að halda Íbúðalánasjóðnum áfram og því fyrirkomulagi, eða er þetta undanfari og undirbúningur þess að koma lánveitingum til íbúðakaupa yfir í bankakerfið.*“ (Alþingi 2004c)

Nokkrum dögum eftir að frumvarpið var kynnt í þinginu kom fram í félagsmálaráðuneytinu álit, dagsett 2.apríl 2004, sem unnið var í fjármálaráðuneytinu. Félagsmálaráðherra hafði óskað eftir því að fjármálaráðuneytið legði mat á efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalánanna. Í áliti fjármálaráðuneytisins segir að bankar séu þegar farnir að bjóða íbúðalán til langs tíma í beinni samkeppni við Íbúðalánasjóð og lífeyrissjóði. Fjármálaráðuneytið taldi að samhliða auknu frjálsræði á fjármagnsmarkaði hefði vægi og áhrif væntinga í efnahagslífinu aukist verulega sem aftur skapaði viðbótaróvissu um hugsanleg viðbrögð markaðsaðila við nýjum tillögum og þar með um efnahagsleg áhrif þeirra þegar fram í sækir. Fjármálaráðuneytið áleit tímasetningu ákvörðunar um hækkun lánsfjárhæðar vera lyklatríði fyrir efnahagsleg áhrif þeirra og mælti eindregið gegn slíki ákvörðun fram til ársins 2005.

Í umsögn Seðlabanka Íslands til félagsmálanefndar dagsett 20.apríl 2004 var eindregið varað við því að uppgreiðsluákvæðið yrði fellt út. Aftur á móti kom fram í umsögn ASÍ frá 15.apríl að sambandið styddi frumvarpið að því gefnu að skuldurum verði heimilt að greiða upp skuldir sínar án sérstakra áлага. Hjá stjórnarandstöðunni komu fram áhyggjur og ábendingar um áhrif þess að bréfin yrðu ekki lengur útdraganleg sem myndi skilja Íbúðalánasjóð eftir með áhættu ef lækkun vaxta leiddi til mikillar uppgreiðslu eldri lána, en þeir voru þó almennt þeirrar skoðunar að skuldurum ætti að vera heimilt að greiða upp eldri lán án greiðslugjalds.

### **Skuldabréfauppskiptin: Kerfisbreyting á íslenskum fasteignalánamarkaði**

Kerfisbreyting á íslenskum fasteignalánamarkaði varð í kjölfar skuldabréfauppskiptanna sem fóru fram um mánaðamótin júní-júlí 2004. Frumvarp félagsmálaráðherra varð að lögum 27.maí 2004. Á meðan frumvarpið var til meðferðar í þinginu hafði verið unnið að undirbúningi áhættustýringar og skiptiútboðs þar sem eigendum húsbréfa og hús-næðisbréfa skyldi gefinn kostur á að skipta á þeim bréfum og hinum nýju íbúðabréfum. Uppskiptin áttu að greiða fyrir því að íbúðabréf yrðu markaðshæf svo fljótt sem kostur væri eftir kerfisbreytinguna hinn 1.júlí 2004.

Hin eiginlega kerfisbreyting fólst í fyrirkomulagi útlána og fjármögnunar Íbúðalánasjóðs þegar sjóðurinn fór úr því að veita uppgreiðanleg lán með fjármögnun sem var innkallanleg til jafns við uppgreiðslur útlána yfir í að veita uppgreiðanleg lán með óinnkallanlegri fjármögnun. Við breytingarnar hafði Íbúðalánasjóður tekið á sig umtalsverða uppgreiðsluáhættu (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.5.3).

Þegar nær dró skuldabréfauppskiptunum hafði komið upp ágreiningur um framkvæmd uppskiptanna. Fjármálaráðuneytið hafði viljað láta Lánasýsluna og einhvern íslenskan banka sjá um það á meðan félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður héldu

öllum undirbúningi og framkvæmd þétt að sér. Samskipti milli þessara aðila voru stíð og haldið í lágmarki (RNA 2013a, 3. Bindi, kafli 16.)

Við undirbúning skuldabréfaskiptanna hafði Íbúðalánasjóður gengið út frá því að sjóðurinn gæti dregið hvaða flokk húsbrefa sem væri á móti væntanlegum uppgreiðslum. Lífeyrissjóðirnir höfðu hins vegar gert athugasemdir við þetta í mars 2004 og viðbrögð og svör Íbúðalánasjóðs til félagsmálaráðuneytisins hafi verið þau að lögð yrði áhersla á að þetta yrði kannað. Skuldabréfaskiptin voru hins vegar framkvæmd áður en þetta komst á hreint (RNA 2013a, 2. Bindi, kafli 9.6.4).

Þegar skiptiútboðinu lauk hafði hins vegar of fáum bréfum verið haldið eftir og varnir sjóðsins því minni en til stóð áður en til skiptanna kom. Farið hafði verið miklu hraðar í skiptin en Bergþóruneftindin hafði mælt með. Fyrir vikið var Íbúðalánasjóður orðinn viðkvæmari gagnvart uppgreiðslum (RNA 2013a, 2.bindi,kafli 9.6).

### Frá Íbúðalánasjóði til banka: bankarnir bjóða íbúðalán.

Bankarnir fylgdust grannt með því sem var að gerast við endurskipulagningu fjármögnunarbréfa Íbúðalánasjóðs (Landsbankinn 2004; KB banki 2004). Svo fór að 23.ágúst 2004 byrjaði KB-banki að bjóða íbúðalán og nokkrum dögum síðar fylgdu aðrir bankar og sparisjóðir í kjölfarið. KB-banki bauð vexti sem voru lægri en útlánavextir Íbúðalánasjóðs, hátt láns hlutfall, ekkert hámark á lánsfjárhæðir og innlánsviðskipti lántaka. Með þessari innkomu á íbúðalánamarkaðinn var ljóst að bankarnir, sem voru í harðri samkeppni sín á milli voru hér að hefja samkeppni við Íbúðalánasjóð sem leiddi til ástands sem helst má líkja við áhlaup.

Lántakendur Íbúðalánasjóðs sáu sér hag í því að greiða upp lán sín hjá sjóðnum og endurfjármagna eldri lán og önnur lán á óhagkvæmum kjörum með nýjum lánum frá bönkum og sparisjóðum. Lán Íbúðalánasjóðs voru án uppgreiðslugjalds og kjörin hjá bönkunum hagstæðari en hjá Íbúðalánasjóði, bæði hvað varðaði vexti og hámarksfjárhæðir. Upphófust miklar uppgreiðslur lána hjá Íbúðalánasjóði. Á tímabilinu janúar 2003 til júlí 2004 höfðu uppgreiðslur numið um 1 milljarði króna að meðaltali á mánuði. Í ágúst 2004 náðu uppgreiðslurnar 2,2 milljörðum, 11,6 milljörðum í september og 20,3 milljörðum í október (Lánasýsla Ríkisins 2005). Þetta setti sjóðinn í mikinn vanda þar sem hann hafði nú engar varnir gegn uppgreiðslum, hvorki uppgreiðslugjald né útdráttarheimild og vegna hraðrar útskiptingar bréfa sjóðsins voru eftirstandandi húsbref of fá til að geta mætt þörf sjóðsins til að jafna fjárstreymi (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.12).

Viðbrögð Íbúðalánasjóðs við þessari stöðu var að leita nýrra leiða til að ávaxta það fé sem streymdi inn í sjóðinn. Í fyrstunni hafði Íbúðalánasjóður byrjað að leggja fé inn á viðskiptareikning Seðlabankans, en þar sem Seðlabankinn gat ekki ávaxtað féð með viðunandi hætti og uppgreiðslur héldu áfram heimilaði stjórn Íbúðalánasjóðs framkvæmdastjóra að fjárfesta í langtíma bréfum banka og sparisjóða ásamt því að hefja viðræður við þessa aðila um kaup á skuldabréfum, sem tengdust með einum eða öðrum hætti íbúðalánum þeirra. Fyrstu lánasamningur þessarar tegundar voru undirritaðir í lok desember 2004. Með þessum lánum sjóðsins til banka og sparisjóða fjármagnaði sjóðurinn að hluta uppgreiðslur hjá sjálfum sér. Af stað fór keðjuverkun þar sem uppgreiðslur ollu



Íbúðalánasjóði tapi á meðan lán sjóðsins til banka og sparisjóða juku uppgreiðslur og þar með tap sjóðsins (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.12).

Álitmál var hvort slíkir samningar samrýmdust áhættustýringu sjóðsins sem samþykkt hafði verið með reglugerð nr. 544 frá 24. júní 2004. Það reyndist ekki vera og voru því breytingar gerðar á áhættustýringu sjóðsins, en þó ekki fyrr en eftir að viðræður um lánasamninga við banka og sparisjóði voru hafnar. Síðar kom í ljós að lögum samkvæmt hefði átt að gera slíkar breytingar á stefnunni með því að breyta reglugerðinni og hefði ráðherra þurft að gera það að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.13).

### Nýtt frumvarp til laga: hækkað lánshlutfall Íbúðalánasjóðs í 90%

Um það leyti sem uppgreiðslur á lánum Íbúðalánasjóðs voru að ná hámarki voru samþykktar nýjar breytingar á lögum nr. 44 frá 1998 um húsnæðismál. Frumvarp til laga nr.120/2004 um 90% lánin, sem Framsóknarflokkurinn hafði boðað í aðdraganda kosninganna vorið 2003 var loks lagt fram í þinginu 20. október 2004.

Tillaga þessa efnis um að innleiða 90% lánin strax þá, en ekki í áföngum eins og fyrri áætlanir ríkisstjórnarinnar höfðu gert ráð fyrir er útskýrð í greinargerð með frumvarpinu. Þar er vísað til umsagna og álitgerða sem fram komu á þeim tíma sem 90% lánin voru í undirbúningi á árunum 2003 og 2004. Þar segir „*þau þensluábrif sem umsagnaraðilar gerðu ráð fyrir að breytingin gæti haft eiga því að vera komin fram í kjölfar þess lánaframboðs bankanna sem þegar hefur átt sér stað, óháð hækkun hámarksláns Íbúðalánasjóðs. Þá er ólíklegt að hækkun hámarksláns og lánshlutfalls í 90% breyti einhverju um verðmyndun á fasteignamarkaði frá því sem er við núverandi aðstæður.*“

M.ö.o. svo miklar breytingar hefðu átt sér stað síðan undirbúningur að innleiðingu 90% lánanna hófst vorið 2003 og þær breytingar sem álitsgjafar á þeim tíma hefðu varað við væru nú komnar fram og hefðu því ekkert með áhrif 90% lána Íbúðalánasjóðs að gera. Breytingarnar mætti fyrst og fremst rekja til þess að bankarnir hefðu komið inn á fasteignalánamarkaðinn og boðið lán óháð hækkun hámarksláns Íbúðalánasjóðs.

Þingmenn tóku almennt vel í frumvarp félagsmálaráðherra að þessu sinni. Þingmenn stjórnarandstöðunnar og þingmenn Framsóknarflokksins fögnuðu frumvarpinu og töldu það skjóta styrkari stöðum undir Íbúðalánasjóð nú þegar hann hefði fengið harða samkeppni frá bönkunum (Alþingi 2004d). Framsóknarmenn fögnuðu sérstaklega þar sem þarna væri nú loksins komið fram það sem þeir lofuðu í kosningabaráttunni; „*eitt af stærri kosningalofordum á síðari árum*“ (Alþingi 2004e).

Aftur á móti var annar tónn í máli þingmanna Sjálfstæðisflokksins. Í máli Péturs Blöndal kom m.a. fram að, Íbúðalánasjóður hafi fengið óvænta samkeppni og að ekki væri seinna vænna að á kæmist samkeppni í lánveitingum til einstaklinga. Nú þegar bankarnir væru komnir inn á markaðinn hafi Íbúðalánasjóður að sjálfsögðu „*rokið upp til banda og fóta og frumvarpið sem við sjáum í dag er afleiðingin þess að Íbúðalánasjóður er í rauninni að reyna að bjarga eigin skinni í þessari samkeppni. Þó að hann sé enn þá með eitthvað úvið lægri vexti held ég að stórunkin þjónustulund samkeppnisadilanna á markaðnum geri honum mjög erfitt um vik*“ (Alþingi 2004f).

Við kynningu á nefndarálitni félagsmálanefndar sló varaformaður nefndarinnar Guðlaugur Þ. Þórðarson varnagla um leið og hann mælti fyrir álitni nefndarinnar og um leið stuðningi við frumvarpið. Þar segir: „Eins og áður sagði er meginefni frumvarpsins að bækkja lán Íbúðalánasjóðs í 90% af matsverði eignar af hóflegu íbúðarhúsnæði og er það í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar í því máli. Frá því hins vegar að þessi fyrirætlun var kynnt hefur orðið afskaplega mikil breyting á íslenskum íbúðalánamarkaði eins og menn þekkjja og stærsta breytingin er auðvitað sú að nú hafa bankarnir loksins tekið virkan þátt á þessum markaði og lána núna til íbúðakaupa. Sá sem hér stendur segir loksins því að þetta er eitthvað sem ég hefði viljað sjá gerast fyrir“ (Alþingi 2004g).

Síðar í umræðunni um nefndarálitnið sagði Guðlaugur: „Ég er hins vegar hér sem varaformaður félagsmálanefndar að koma í framkvæmd stefnu ríkisstjórnarinnar sem er auðvitað málamíðlun á milli aðila, bæði innan flokka og milli flokka. Það er ekkert leyndarmál“ (Alþingi 2004g).

Annar þingmaður Sjálfstæðisflokksins, Sigurður Kári Kristjánsson tók í sama streng og sagði: „Það er rétt að geta þess að þegar þetta stefnumál kom inn í stjórnarsáttmálann voru aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði allt aðrar en nú eru, þar á meðal á húsnæðislánamarkaðnum. Á þeim tíma bauð Íbúðalánasjóður bestu vextina og sat í rauninni einn að húsnæðislánamarkaðnum, en síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar“.

Hann hélt áfram og spurði félagsmálaráðherrann: „hvort hann telji eðlilegt að Íbúðalánasjóður taki þátt í samkeppni við viðskiptabankana, sparisjóðina og eftir atvikum lífeyrisjóðina, um að bjóða lægstu vexti á markaði til neytenda, til fasteignakaupenda, með hlidsjón af því að Íbúðalánasjóður nýtur ríkisábyrgðar sem hinir aðilarnir njóta ekki. Telur hæstv. félagsmálaráðherra að þátttaka ríkisins á þessum markaði sé eðlileg eins og hún er nú og sér hann fyrir sér einhverjar breytingar hvað aðkomu Íbúðalánasjóðs að þessum hluta starfseminnar og samkeppninnar varðar?“ (Alþingi 2004h)

Undir lok ársins voru 90% lánin innleidd með lögum nr.120/2004 og tóku þau gildi 3.desember 2004.

#### 4. Umræða: Er vilji allt sem þarf?

Ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hafði lagt af stað inn í sitt þriðja kjörtímabil vorið 2003 með þau fyrirheit eins og segir í stefnuyfirlýsingunni að „Lánsblutfall almennra íbúðalána verði bækkjað á kjörtímabilinu í áföngum í allt að 90% af verðgildi eigna, að ákveðnu hámarki“. Nýr þingmaður framsóknarmanna, sá sem talinn var hafa átt heildurinn af því að ekki fór verr fyrir Framsóknarflokknum í kosningunum en útlit hafði verið fyrir fékk það hlutverk sem nýr félagsmálaráðherra að fylgja þessari ákvörðun eftir.

Aðeins nokkrum dögum eftir komu hans í ráðuneytið hafði ráðherrann lýst því yfir í blaðdævitölu að hann hefði útfært hugmyndina um hækkun íbúðalána í 90%; að hún yrði innleidd í þrepum á kjörtímabilinu og byrjað 1.desember 2003. Markmiðið væri að gera heildarfjármögnun íbúðakaupa mögulega hjá Íbúðalánasjóði með lægstu mögulegu markaðsvöxtum. Við þetta myndi markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs aukast en banka og sparisjóða minnka þar sem íbúðakaupendur þyrftu ekki að taka dýr bankalán til að fjármagna eigið fjárframlag á móti núverandi lánnum Íbúðalánasjóðs. *Smávægilegar breytingar* þyrfti að vísu að gera á fyrirkomulagi íslenska fjármálamarkaðarins til að auðvelda aðgengi erlendra fjárfesta að íslenskum skuldabréfamarkaði, en þær breytingar mætti gera á skömmum tíma á haustþingi.

Eins og við höfum séð þá gengu þessi áform ríkisstjórnarinnar ekki eftir. Um mitt ár 2005 blasti við sá *veruleiki* að í stað þess að hefja innleiðingu hækkunarinnar á láns- hlutfalli Íbúðalánasjóðs í desember 2003 og þar með stækkun og eflingu sjóðsins á húsnæðislánamarkaðnum í þrepum, þá var rekstur Íbúðalánasjóðs í uppnámi og ábyrgðir við það að falla á ríkissjóð. Lántakendur flyktust frá sjóðnum með því að greiða upp lán sín í áður óþekktum mæli. Fjárhagsleg staða sjóðsins og lánasamningar sjóðsins við banka og sparisjóði var komið á dagskrá félagsmálanefndar þingins sem kallaði umsvifalaust eftir stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar.

Aftur á móti voru bankar og sparisjóðir á þessum tíma komnir með miklum krafti inn á húsnæðislánamarkaðinn og buðu bæði hátt láns hlutfall og vexti sem voru lægri en útlánavextir Íbúðalánasjóðs. Einkavæðingu bankanna hafði fylgt drjúgur heimamundur Seðlabankans með lækkunum á bindiskyldu á árinu 2003. Nýir bankar, sem nú voru í harðri samkeppni sín á milli voru að hefja flugið þegar áhlaup á Íbúðalánasjóð hófst, en í þeirra huga hafði ríkisstjórnin blásið til þessarar samkeppni bankanna við sjóðinn með yfirlýsingum sínum vorið 2003 (RNA 2013a, 2.bindi, kafli 9.9.1.3).

Íbúðalánasjóður var hins vegar kominn í þá stöðu með lánasamningum við banka og sparisjóði að fjármagna þessa samkeppni milli banka og sparisjóða um viðskiptavinum, og samkeppni þeirra við sjóðinn sjálfan. Í stað þess að vera stærri og öflugri lánastofnun sem veitti hærri lán með lægri vöxtum beint til lántakenda eins og til stóð, var Íbúðalánasjóður nú óbeint að veita lántakendum aðgang að slíkum kjörum í gegnum bankakerfið, sem var nú að fá stærri og vaxandi hlutdeild í íbúðalánamarkaðnum. En Íbúðalánasjóður hafði ekki hafnað á hliðarlínunni og hann var heldur ekki aðeins orkugjafinn í kapphlaupi bankanna; hann tók sjálfur þátt í kapphlaupinu um leið og hann réri lífróður til að bjarga eigin rekstri (RNA 2013a 2.bindi, kafli 9.9.3.2). Hann var hraðastillir hlaupsins (e. *pacemaker*).

Þegar þessi niðurstaða er skoðuð í ljósi forgangsvilja þeirra flokka sem stóðu stóðu saman að ríkisstjórninni má sjá innhaldið í uppskriftinni að hesti sem varð að úlfalda. Hugmyndir þessara flokka um stöðu og hlutverk Íbúðalánasjóðs voru mjög ólíkar.

Forgangsvilji Framsóknarflokksins kom skýrt fram í yfirlitsræðu formannsins á flokksþingi flokksins í febrúar 2003. Framsóknarmenn vildu styðjast við öflugan Íbúðalánasjóð sem ætti að vera sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og ekki rekin með arðsemi að markmiði<sup>7</sup>. Þessi afstaða framsóknarmanna hafði einnig komið fram í máli Páls Péturssonar þegar hann sem félagsmálaráðherra mælti fyrir frumvarpi til laga um húsnæðismál í þinginu vorið 1998 um þær breytingar sem gerðu Húsnæðisstofnun að sjóði sem átti að vera sjálfbær í rekstri, en rekin sem ríkisstofnun sem heyrði undir ráðherrann (Alþingi 1998a). Með yfirstjórn Íbúðalánasjóðs sem snerti næstum hvert heimili í landinu svo og sveitarfélögin er ekki óhugsandi að þar hafi framsóknarmenn litið til þess fylgis sem hér gat hugsanlega skapast.

Sjálfstæðisflokkurinn hafði lengi haft það á stefnuskrá sinni að einkavæða starfsemi Íbúðalánasjóðs. Á landsfundi Sjálfstæðisflokks í mars 2003 var m.a. ályktað að stefnt skyldi að því að færa stóran hluta starfsemi Íbúðalánasjóðs yfir til bankanna og breyta eðli hans. Fram kom að stefnt skuli að því að sjóðurinn hafi það meginhlutverk í fram-

tíðinni að tryggja bönkum og sparisjóðum fjármögnun íbúðalána með lægstu mögulegum vöxtum, en starfi ekki á almennum útlánamarkaði. Ræður þingmanna Sjálfstæðisflokksins við setningu laga nr. 120/2004 um hækkun á láns hlutfalli Íbúðalánasjóds í 90% staðfesta einnig þennan forgangsvilja sjálfstæðismanna.

Í fyrstu stefnuyfirlýsingu þessara flokka vorið 1995 segir: *Stefnt verður að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið* (Stjórnarráð Íslands 1995). Í þeim tíma tókst þáverandi félagsmálaráðherra, Páli Péturssyni, að koma málinu í hægagang og þannig komast hjá einkavæðingu húsnæðiskerfisins (Alþingi 1998b). Þegar síðan stofnunin varð að sjóði með lögum nr.44/1998 var reyndar stigið skref í átt að því marki.

Það *hvernig* hesturinn varð að úlfalda verður hér útskýrt með því að draga upp mynd af stöðu Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í ríkisstjórnarsamstarfinu m.t.t. dreifingu valds og áhrifa milli flokkanna annars vegar og hins vegar tengsla hvors flokks um sig við það ytra umhverfi sem var vettvangur breytinga á þessum tíma.

Í kosningunum 2003 hafði Framsóknarflokkurinn unnið varnarsigur, þ.e. hann hélt sínum þingsætum. Það tóku menn sem skilaboð um ánægju kjósenda með stefnu flokksins í húsnæðismálum. Þessar hugmyndir flokksins féllu einnig vel að hugmyndum þeirra flokka sem verið höfðu í stjórnarandstöðu og nú höfðu vaxandi fylgi innan þingins. Þótt nýji félagsmálaráðherrann sem fékk það hlutverk að efna þetta loforð framsóknarmanna væri nýr á þingi þá var hann sem fyrrverandi aðstoðarmaður formannsins, Halldórs Ásgrímssonar, öllum hnútum kunnur innan flokksins. Flokksformaðurinn var sá flokksformaður sem forysta Sjálfstæðisflokksins vildi helst af öllum vera með í stjórnarsamstarfi. Nýi ráðherrann var því í námunda við valdamestu menn stjórnarsamstarfisins.

Tengsl Framsóknarflokksins innan stjórnsýslunnar gefur mynd af dreifingu valds og áhrifa innan stjórnsýslukerfisins. Í félagsmálaráðuneytinu var nú Árni Magnússon ráðherra Framsóknarflokksins. Í Íbúðalánasjóði var stjórn sem skipuð hafði verið án tilnefningar af Páli Péturssyni fyrrum félagsmálaráðherra fyrir Framsóknarflokkinn. Framkvæmdastjóri sjóðsins, Guðmundur Bjarnason, sem var ráðinn af stjórn ráðherrans, var samflokksmaður og fyrrum samráðherra Páls í ríkisstjórn. Sonur Páls, Páll G. Pálsson, var forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið heyrði undir viðskiptaráðuneytið þar sem Páll G. Pálsson var deildarstjóri áður en hann var skipaður fyrsti forstjóri Fjármálaeftirlitsins árið 1998. Þar hafði þá verið ráðherra Finnur Ingólfsson og aðstoðarmaður hans á þeim tíma hafði verið Árni Magnússon, sem nú var orðinn félagsmálaráðherra. Finnur Ingólfsson hafði verið Seðlabankastjóri frá 2000-2002, en í stöðu bankastjóra Seðlabankans hafði nú verið skipaður Jón Sigurðsson, síðar formaður flokksins. Í viðskiptaráðuneytinu var Valgerður Sverrisdóttir orðin ráðherra fyrir Framsóknarflokkinn og aðstoðarmaður hennar var Páll Magnússon, bróðir Árna Magnússonar, félagsmálaráðherra. Frá 15.september 2004 tók svo formaður Framsóknarflokksins, Halldór Ásgrímsson, við embætti forsætisráðherra. Af þessu má sjá að Íbúðalánasjóður var samofin pólitísku tengslaneti Framsóknarflokksins í ábyrgðar- og áhrifastöðum innan stjórnsýslukerfisins.

Sjálfstæðisflokkurinn hafði misst fylgi í kosningunum vorið 2003. Ríkisstjórnin var með nauman meirihluta í þinginu. Flokkurinn var auk þess ekki með rík tengsl á vett-

vangi sjóðsins innan stjórnsýslunnar, ef undan er skilinn formaður stjórnar Íbúðalánasjóðs, Gunnar S. Björnsson sem réð Guðmund Bjarnason í starf framkvæmdastjóra sjóðsins. Hann var sjálfstæðismaður og þótti vel tengdur inn í Sjálfstæðisflokkinn. Ljóst var að sjónarmið framsóknarmanna um stöðu og hlutverk sjóðsins á húsnæðislánamarkaði nutu stuðnings stjórnarandstöðunnar. Staða Framsóknarflokksins við samningaborðið í ríkisstjórnarmynduninni var því nokkuð sterk. Ef ekki hefði verið tekið tillit til þess hefði ríkisstjórnin ekki verið mynduð, þannig er „*bluti af veruleika stjórnmálamannsins*“ eins og Geir H. Haarde komst að orði. Sjálfstæðismönnum var ljós sú áhætta sem fylgdi áformum framsóknarmanna og því má ætla að með samþykktinni hafi menn gert sér vonir um að geta seinkað eða hnikað til hugmyndinni í innleiðingarferlinu, sem reyndar kom á daginn.

Staða Sjálfstæðisflokksins innan stjórnsýslunnar á þessum tíma verður þó að teljast sterk. Fyrir ríkisstjórninni fór forsætisráðherra, Davíð Oddsson, formaður flokksins sem naut vinsælda og mikils stuðnings innan fólksins og sem nú hafði náð því marki að hafa gengt embætti forsætisráðherra samfelt í 12 ár, lengst allra forsætisráðherra landsins. Fjármálaráðherra, næstvaldamesti ráðherra í ríkisstjórn var Geir H. Haarde, varaformaður Sjálfstæðisflokksins sem tekið hafði við af Friðriki Sófussyni 1998. Þessi tvö valda- og áhrifamestu ráðuneyti ríkisstjórnarinnar höfðu verið skipuð ráðherrum Sjálfstæðisflokksins samfleytt síðan vorið 1991.

Stofnanir stjórnsýslunnar sem heyrðu undir Sjálfstæðisflokkinn á þessum tíma og komu að málefnum Íbúðalánasjóðs virtust þó ekki njóta pólitískrar forystu eða stuðnings til jafns við stofnanir sem störfuðu undir forystu framsóknarmanna. Ríkisábyrgðarsjóður sem heyrði undir fjármálaráðuneytið reyndi á því tímabili sem uppgreidslur stóðu sem hæst hjá Íbúðalánasjóði að kalla eftir upplýsingum frá sjóðnum. Íbúðalánasjóður sem ríkisábyrgðarþegi komst upp með það í fimm mánuði að sinna ekki þessu kalli um upplýsingar til Ríkisábyrgðarsjóðs, sem lögum samkvæmt bar að hafa eftirlit með ríkisábyrgðum. Skýringanna var ekki aðeins að leita í lagalega veikri stöðu Ríkisábyrgðarsjóðs, heldur því hvernig lögunum um ríkisábyrgðir var framfylgt og því að Ríkisábyrgðarsjóður naut ekki pólitískrar forystu við störf sín í sama mæli og Íbúðalánasjóður (RNA 2013a, bindi 2, kafla 10).

Aftur á móti hafði endurskipulagning ríkisfjármála á þessum tíma nær eingöngu verið að frumkvæði Sjálfstæðisflokksins í ríkisstjórn og stýrt af ráðherrum hans. Sú röð laga-breytinga sem var hluti af stefnuýfirlýsingu flokkanna frá 1995 fól í sér uppstokkun á fjármálakerfinu og endurspegluðu hugmyndir og stefnumið Sjálfstæðisflokksins í ríkisstjórninni<sup>8</sup>. Þessar breytingar í og á umhverfi fjármálamarkaðarins á Íslandi á þessum árum gerðust á við og dreif í kerfinu og snertu æ fleiri utan kerfisins þar sem starfsemi og stjórnsýsla hins opinbera og starfsemi á opnum markaði mætast. Vettvangur þessara breytinga var kjörlendi Sjálfstæðisflokksins. Forgangsvilji sjálfstæðismanna var nær „þungamiðju“ þess valdakerfis sem sett hafði verið af stað með þessum breytingum og með tengslum sjálfstæðismanna við hið ytra umhverfi Íbúðalánasjóðs voru þeir í stöðu til að móta umhverfið og ná sínu fram um síðir með því að rjúfa andstöðu við breytingar smám saman (Riker 1986).<sup>9</sup>

Breytingar á þessum vettvangi náðu beinni tengingu við starfsemi Íbúðalánasjóðs með endurskipulagningu á verðbréfaútgáfu sjóðsins sumarið 2004, hugmynd sem upphaflega kom frá bankakerfinu til fjármálaráðuneytisins. Með hugmyndinni tókst að seinka breytingum framsóknarmanna um ár. Endurskipulagningu verðbréfaútgáfunnar var hins vegar komið á með hraði undir forystu Framsóknarflokksins. Í þeim breytingum var Íbúðalánasjóði stýrt með pólitískri handstýringu út á ólgusjó fjármálalífsins. Svo virðist sem þeir sem þar fóru fyrir hafi annað hvort ekki skilið hvernig yfirlýsingar stjórnvalda geta skapað væntingar meðal aðila á samkeppnismarkaði eða ákveðið að horfa fram hjá þeim til þess að geta þjónað kosningaloforðum flokksins.

Félagsmálaráðherra sem hafði lofað kjósendum hærri lánnum og lægri vöxtum stóð frammi fyrir ákvörðunum sem voru pólitískt ósamrýmanlegar. Þau stjórnþæki sem tæknilega séð áttu að tryggja árangur endurskipulagningarinnar áttu um leið að greiða fyrir kosningaloforði framsóknarmanna. Stjórnþæki geta virkað vel tæknilega og stjórnunarlega, en þeim geta fylgt pólitísk álitamál (Salamon 2002). Það að draga úr áhættu fjárfesta með afnámi útdráttarheimilda á bréfum Íbúðalánasjóðs var hér pólitískt ásættanleg leið til að laða að fjármagn erlendra fjárfesta og þannig freista þess að lækka vexti. Á móti þurfti að beita stjórnþækjum sem tryggðu rekstur sjóðsins og tempruðu um leið neikvæð áhrif breytinganna á markaðinn í heild, þ.e. uppgreiðslugjaldi. Slík aðgerð hefði aukið kostnað þeirra skuldara sem vildu njóta góðs af lægri vöxtum og væntanlegri hækkun lánschlutfalls. Kosningaloforð framsóknarmanna var í uppnámi.

Fyrir ráðherra sem hafði hafið þessar breytingar á Íbúðalánasjóði með stórum yfirlýsingum um loforð framsóknarmanna voru 2003 hlaut sú ákvörðun að beita uppgreiðslugjaldi á endurgreiðslur lána að vera pólitískur „ómöguleiki“. Niðurstaðan varð að pólitískri málamiðlun (RNA 2013a, bindi 2, kafli 9.3.2). Innleiðingarferlið einkenndist af tortryggni og togstreitu milli þeirra stofnana kerfisins, sem undir forystu Framsóknarflokksins annars vegar og Sjálfstæðisflokksins hins vegar, framfylgdu ákvörðunum í pólitískum sem og í tæknilegum ágreiningi. Ágreiningur um stefnu og ólíkar hugmyndir stjórnmalanna tóku á sig mynd togstreitu og átaka innan stjórnsýslunnar og veiktu stöðu stjórnkerfisins gagnvart áhrifum markaðshagsmuna. Með aukinni aðkomu markaðarins var stefna Sjálfstæðisflokksins í málefnum Íbúðalánasjóðs við það að „gerast“ án frekari atbeina stjórnvalda. Þannig varð til úlfaldi úr því sem átti að vera hestur.

## 5. Niðurstöður

Þessi skoðun á niðurstöðum ákvörðunar ríkisstjórnarinnar voru 2003 um að hækka lánschlutfall Íbúðalánasjóðs hefur sýnt að í stjórnmalum er valdið afstætt og vilji ekki allt sem þarf. Eitt er að koma málum á dagskrá, annað að ráða niðurstöðunni. Stjórnmalamenn geta opnað „glugga tækifæra“, en sá gluggi opnast út í umhverfi hugmynda sem taka sífældum breytingum.

Innleiðingin á hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri, dreifstýring og sjálfstæði stofnana, regluvæðing sem miðaðist við að skýra leik- og varúðarreglur einstakra fyrirtækja á markaði, trú á skilvirkan markað sem leitar sjálfkrafa jafnvægis hafði skilið eftir sig brotakenndara stjórnkerfi og veikburða stjórnsýslu.

Á meðan stjórnkerfið og umhverfi þess tók á sig mynd sem varð æ meir í anda stefnu sjálfstæðismanna unnu framsóknarmenn að því að festa fylgið sitt í sessi með yfirráðum yfir Íbúðalánasjóði. Ákvarðanir þeirra í málefnum sjóðsins miðuðust við pólitíska skammtímahagsmuni og litið var fram hjá gjörbreyttu umhverfi fjármálamarkaða. Hafi það verið ætlan Framsóknarflokksins með loforðinu um 90% lánin að auka og treysta fylgi flokksins, þá er óhætt að segja að sú fyrirætlun hafi mistekist hrapalega. Áður en kjörtímabilinu lauk höfðu bæði félagsmálaráðherra, Árni Magnússon, og formaður flokksins, Halldór Ásgrímsson, forsætisráðherra sagt af sér og horfið úr stjórnmálum. Í kosningunum 2007 hrundi svo fylgi flokksins.

Það að Íbúðalánasjóður er ennþá starfandi sem opinber stofnun er fræðilegt rannsóknarefni sem verðskuldar félagsvísindalega skoðun á því samspili stjórn mála, stjórn-sýslu og markaða sem einkennir starfsemi sjóðsins og áhrifum þessa samspils á vilja, vald og veruleika í stjórn málum og opinberri stefnumótun.

## Aftanmálgreinar

- 1 Úlfaldi er samheiti yfir kameldýr og drómedara. Kameldýr er með tvo hnúða á bakinu; drómedari einn. Þetta orðasamband er úr enskri tungu (A camel is a horse designed by a committee) og má rekja til sjötta áratugarins og þar m.a. haft eftir bílahönnuðinum Alec Issigonis í júlíhefti tímaritsins Vogue árið 1958. Issigonis var af gískum ættum, fæddur í Tyrklandi, en starfaði í Bretlandi og varð frægur fyrir hönnun sína á Austin Mini bílnum sem var svar við ákalli um minni bíla í kjölfar Suezdeilunnar. Issigonis hafði orðað þetta svo í Vogue: „A camel looks like a horse that was planned by a committee.“
- 2 Enska: Empirically defined historical outcomes.
- 3 Forgangsvilji; þýðing á enska orðinu „preferences“, merkir hér að vilja ákveðinn valkost fram yfir annan.
- 4 Þessar nálganir segir Hedström að séu tvær af þremur meginskýringaraðferðum félagsvísindanna. Sú þriðja er tölfræðileg greining, (e. statistical analysis). Hedström segir að með skýringaraðferð „mekanisma“ (e. mechanism-based model) megi betur tengja saman orsakir og afleiðingu. Hann bendir á að þótt lögmálsskýringaraðferðin (e. covering-law model) geti réttlætt ákveðnar væntingar/forspár um það hvað gerist eða geti gerst við ákveðnar aðstæður, þá gera skýringarnar sem lögmálsskýringarlíkanið býður upp á ekki kröfu til þess að tilgreina sérstaklega og útskýra það fyrirbæri sem tengir orsakir og afleiðingu (e. explanans og explanandum), þ.e. að tilgreina mekanismann sem er að verki hverju sinni og útskýra hvernig hann virkar. Sjá nánar í Hedström (2005, 11-33).
- 5 Hér er fjallað um dreifingu en ekki beitingu valds.
- 6 Formaður nefndarinnar var Bergþóra Bergsdóttir starfsmaður í fjármálaráðuneytinu.
- 7 Yfirlitsræða Halldórs Ásgrímssonar, formanns Framsóknarflokksins við upphaf flokksþings í Þjóðleikhúsinu, 21. febrúar 2003.
- 8 Sjá t.d. Lög nr. 131/1997 um rafræna eignaskráningu verðbréfa, Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, Lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og Lög nr. 161/2002 um fjármála-fyrirtæki.
- 9 Hjá Riker heitir þetta „structuring the world so you can win“ og leiðir að endingu til þröskuldsáhrifa (e. bandwagon effect).

**Heimildir:**

- Allison, G. T. and Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman.
- Alþingi (1998a). Ræður birtar á vef Alþingis. Sótt október 2014 hér <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=122&mnr=507>
- Alþingi (1998b). Frumvarp til laga um húsnæðismál. Athugasemdir með frumvarpi. Sótt október 2014 <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>
- Alþingi (2004a). Frumvarp til laga nr.57/2004 um breytingar á lögum nr.44/1998 um íbúðalánasjóð. Greinargerð.
- Alþingi (2004b). Ræður við 1.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014: Sigurjón Þórðarson <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29162548.shtml>, Jóhanna Sigurðardóttir <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29163950.shtml>, Helgi Hjörvar <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29171446.shtml>.
- Alþingi (2004c). Ræða Þurðiar Backman við 2.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014 <http://www.althingi.is/altext/130/03/r29163138.shtml>
- Alþingi (2004d). Ræður við 1.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014: Jóhanna Sigurðardóttir <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041104T104508.html>, Ögmundur Jónsson <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041104T110533.html>, Böðvar Jónsson <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041104T112319.html>, Össur Skarphéðinsson <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041202T151906.html>,
- Alþingi (2004e). Ræða Birkis J Jónsson við 1.umræðu. Sótt á vef Alþingis október 2014 <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041104T120625.html>.
- Alþingi (2004f). Ræða Péturs H. Blöndal við 1.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014 <http://www.althingi.is/raeda/131/rad20041104T144313.html>
- Alþingi (2004g). Ræða Guðlaugs Þ. Þórðarsonar við 2.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014 <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041202T120719.html> og <http://www.althingi.is/raeda/131/rad20041202T123208.html>
- Alþingi (2004h). Ræða Sigurðar K. Kristjánssonar við 2.umræðu. Sótt á vef Alþingis september 2014 <http://www.althingi.is/altext/raeda/131/rad20041202T134643.html>
- Ásmundur Helgason (2004). “Nýskipan stjórnarráðsins 1970”, í Sumarliði Ísleifsson (ritstj.), *Saga Stjórnarráðs Íslands 1964-2004. Skýpúlaga og starfsbættir*. (Reykjavík: Sögufélag).
- Baumgartner, F. R. og Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. og Jones, B. D. (2002). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coleman, J. S., E. Katz, and Menzel, H. (1957). „The Diffusion of an Innovation among Physicians.” *Sociometry* (XX): (bls. 253-70).
- Fjármálaráðuneytið 2003. „Endurskipulagning á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs“. Nefnd um endurskipulagningu á útgáfumálum íbúðalánasjóðs. Október 2003.
- Goodhart, C. (2009). „Procyclicality and Financial Regulation.“ *Esabilidad financiera*, No. 16. Banco de Espana.
- Goodhart, C. og Persaud, A. (2008). A Proposal for how to avoid the next crash. *Financial Times*, 31. Janúar 2008. Sótt október 2014 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dd1e1132-c9f-11dc-854a-0000779fd2ac.html#axzz3G2IgPKqz>
- Granovetter, M. (1978). „Threshold Models of Collective Behaviour”. *American Journal of Sociology* 83: (bls. 1420-43).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2006). „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan“. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 2 (2) 2006, 157-174. Sótt október 2014 <http://skemman.is/item/view/1946/8880>
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2003). „Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn“. Skýrsla Samtaka atvinnulífsins og samtaka banka og verðbréfafyrirtækja. Október 2003.



- Hammond, T. H. og Knott, J. (1996). „Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making“, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1): 119-66.
- Hedström P. og Swedberg R. (ritstj) (1998). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge University Press.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge University Press.
- KB banki (2004). „Efnahagsgreining KB Banka“, í *Þróun og horfur – Efnahagsmál*, 6. febrúar 2004.
- Kingdon, J.W. (1995;2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Knill, C. og Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Landsbankinn (2004). „Áhrif kerfisbreytingar á fasteignamarkaði“. *Efnahagsmálum og skuldabréfamarkaði hjá Greiningardeild Landsbankans*. 14.september 2004, bls. 5.
- Lánasýsla ríkisins (2005). Ríkisábyrgðarsjóður. Minnisblað: Samantekt Ríkisábyrgðarsjóðs um málefni Íbúðalánasjóðs. 30.nóvember 2005.
- Lindblom, C. E. (1959). „The Science of Muddling Through“, *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). „Still muddling, not yet through“, *Public Administration Review*, 39, 517-26.
- March, J. G. (1994). *A Primer On Decision Making: How Decisions Happen*. New York, The Free Press.
- Merton, R. K. (1948;1968). *The Self-fulfilling Prophecy. Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press. (bls. 475-490).
- Morgunblaðið (2003). „Lánshlutfallið verði orðið 90% eftir fjögur ár: Félagsmálaráðherra hefur útfært hugmyndir um hækkun húsnæðislána“. 27.maí 2003. Sótt á MBL.is 14.september 2014 hér <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/733572/>
- Pettigrew, A. M. (1997). „What is a processual analysis?“ *Scandinavian journal of Management. Vol. 13, No. 4*. (bls. 337-348). London: Elsevier Science.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving beyond qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, California, University of California Press.
- Reinhart, C. M. og Rogoff, K. (2009). *This Time Is Different: Ei gbt Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- RNA (2010). Rannsóknarnefnd Alþingis. Skýrsla um aðdraganda og orsakri falls íslensku bankanna 2008, Bindi 1. Kafli 4.4.5.
- RNA (2013a). Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. Skýrsla nefndarinnar á birt á vef Alþingis.
- 2.bindi, kafli 10. Sótt október 2014 <http://rna.althingi.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-2/kafli10/>
- 2.bindi, kafli 9. Sótt september 2014 <http://www.rna.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-2/kafli9/>
3. bindi, kafli 16. Sótt október 2014 <http://rna.althingi.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-3/kafli16/>
- RNA (2013b). Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. (2013). 9. kafli: Breytingar á Íbúðalánasjóði árið 2004 og afleiðingar þeirra. Mynd 9.7 Útlán og uppgreiðslur hjá Íbúðalánasjóði júlí 2004 – desember 2006. Sótt október 2014 <http://www.rna.is/ibudalanasjodur/skyrsla-nefndarinnar/bindi-2/>
- Salamon, L. M. (2002). „Economic regulation“, kafli 4 í Salamon, L. M. *The Tools of Government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Shiller, R. J. (2000). *Irrational Exuberance*. Princeton University Press.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006). *Health Policy and Hospital mergers: How the impossible became possible*. Háskólaútgáfan 2006. Aðgengileg á vefnum: <http://etheses.lse.ac.uk/461/>
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behaviour*, 1st edn. London: Macmillan.

- Simon, H. A. (1957). *Models of Man*. London: John Wiley.
- Smith, M. J. (1999). *The Core Executive in Britain*. London, Macmillan Press LTD.
- Stjórnarráð Íslands (1995). “Stefnufirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks” 23.apríl 1995. Sótt október 2014 <http://www.stjornarrad.is/Stefnufirlýsing/nr/69>
- Stjórnarráð Íslands (2003). Stefnufirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 23.maí 2003. Sótt október 2014 á <http://www.stjr.is/Stefnufirlýsing/nr/138>
- Strøm, K. (2000). “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37:3.
- Tuohy, C. H. (1999). *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain, and Canada*. New York, Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*. New York: Free Press.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage
- Þróstur Ólafur Sigurjónsson (2011). „Privatization and Deregulation: a Chronology of Events“ í Aliber, R. Z. Og Gylfi Zoega (ritstj.) *Preludes to the Icelandic Financial Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.