# Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

# 4

Rannsóknarnefnd Alþingis 2013

**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 bókband:**
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. viðauki ..... 3
Íslenska húsnæðislánakerfið til ársins 1999 ..... 3
1.1 Inngangur: Húsnæðismál sem viðfangsefni samfélagsins ..... 3
1.2 Upphaf lánveitinga til öflunar húsnæðis á Íslandi ..... 5
1.3 Tilurð húsnæðismálastjórnar 1955 ..... 6
1.4 Húsnæðismálastofnun ríkisins 1957 ..... 7
1.5 Þróun Húsnæðismálastofnunar 1965–1980 ..... 9
1.6 Uppstokkun og hröð stækkun lánakerfisins á níunda áratugnum ..... 13
1.7 Tíundi áratugurinn: Aðdragandi endaloka Húsnæðisstofnunar ..... 20

2. viðauki ..... 27
Þróun verðtryggingar og vaxtastigs lánveitinga Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1998 ..... 27

3. viðauki ..... 31
Lán Húsnæðisstofnunar ríkisins vegna greiðsluerfiðleika og skyldar aðgerðir, 1983–1998 ..... 31

4. viðauki ..... 36
Yfirlit yfir framlög ríkissjóðs til sjóða Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998 ..... 36

5. viðauki ..... 38
Úttekt á rekstri og innra eftirliti Íbúðalánasjóðs ..... 38
1. Inngangur ..... 38
2. Ályktanir rannsóknarnefndarinnar ..... 38
2.1 Rekstrarúttekt Íbúðalánasjóðs ..... 38
2.2 Varðandi aðkeypta þjónustu og ferðakostnað Íbúðalánasjóðs ..... 39
2.3 Varðandi innra eftirlit Íbúðalánasjóðs ..... 40
2.4 Stjórnskipulag og uppgjörsmál Íbúðalánasjóðs ..... 41
*2.4.1 Ársuppgjör Íbúðalánasjóðs ..... 42*
*2.4.2 Árshlutauppgjör Íbúðalánasjóðs ..... 44*
*2.4.3 Innanhússuppgjör Íbúðalánasjóðs ..... 45*
*2.4.4 Áætlanagerð Íbúðalánasjóðs ..... 45*
2.5 Úttekt á rekstri Íbúðalánasjóðs árin 2001–2011 ..... 45
*2.5.1 Afkoma Íbúðalánasjóðs 2001–2011 ..... 46*
*2.5.2 Tekjur Íbúðalánasjóðs 2001–2011 ..... 47*
*2.5.3 Rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs 2001–2011 ..... 50*
*2.5.4 Úttekt á aðkeyptri þjónustu Íbúðalánasjóðs 2001–2011 ..... 59*
*2.5.5 Úttekt á ferðakostnaði Íbúðalánasjóðs 2001–2011 ..... 61*
2.6 Úttekt á innra eftirliti Íbúðalánasjóðs ..... 62
*2.6.1 Ytri endurskoðun Íbúðalánasjóðs ..... 62*
*2.6.2 Innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs ..... 71*
*2.6.3 Ytra eftirlit Íbúðalánasjóðs ..... 79*
*2.6.4 Innra eftirlit Íbúðalánasjóðs ..... 82*

6. viðauki ..... 108
Rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs 2003-2012 ..... 108
Mál hjá Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum er varða starfsemi Íbúðalánasjóðs ..... 108
I. Inngangur ..... 108
II. EES-reglur um ríkisaðstoð ..... 109
III. Rannsókn ESA á árunum 2003-2012 á Íbúðalánasjóði sem þiggjanda ríkisaðstoðar ..... 114
IV. Rannsókn ESA á neyðaraðstoð ríkisins til Íbúðalánasjóðs ..... 126
V. Rannsókn ESA á árunum 2008–2011 á starfsemi Íbúðalánasjóðs sem veitanda ríkisaðstoðar. Lán Íbúðalánasjóðs til fjármálastofnana vegna ástands á fjármálamörkuðum ..... 128
Yfirlit í tímaröð yfir rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs á árunum 2003-2012 ..... 133

7. viðauki ..... 134
Húsnæðisstefna og húsnæðislán í nokkrum nágrannalöndum ..... 134
1.1 Noregur ..... 134
1.2 Svíþjóð ..... 135
1.3 Danmörk ..... 137
1.4 Bretland ..... 138
1.5 Þýskaland ..... 140
1.6 Lokaorð ..... 141

8. viðauki ..... 143
Stjórnir Íbúðalánasjóðs og framkvæmdastjórar 1999–2012 ..... 143
Stjórnir ..... 143
Framkvæmdastjórar ..... 145

9. viðauki ..... 146
Ráðherratal á starfstíma Íbúðalánasjóðs ..... 146
Forsætis-, fjármála- og félagsmála- (frá 1. janúar 2011 velferðar-) ráðherrar á starfstíma Íbúðalánasjóðs ..... 146

10. viðauki ..... 148
Lög og reglugerðir ..... 148
1. Lög nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum ..... 149
2. Fyrstu tveir kaflar greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 44/1998 ..... 161
3. Reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs ..... 168
4. Reglugerð nr. 896/2005 reglugerð um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004. ..... 170

11. viðauki ..... 171
Skrár yfir skýrslutökur og viðtöl ..... 171
Skýrslutökur ..... 171
Viðtöl ..... 171

12. viðauki ..... 173
Skrá yfir starfsfólk ..... 173

13. viðauki ..... 174
Heimildaskrá ..... 174
Heimildir sem hafa verið gefnar út opinberlega ..... 174
Heimildir sem ekki hafa verið gefnar út opinberlega ..... 187

# *1. viðauki*

*Jón Rúnar Sveinsson*[1]

# Íslenska húsnæðislánakerfið til ársins 1999

## 1.1 Inngangur: Húsnæðismál sem viðfangsefni samfélagsins

Með nútímaiðnvæðingu og borgamyndun, sem fyrst hófst í Bretlandi á síðari hluta átjándu aldar, urðu húsnæðismál fljótlega eitt af helstu viðfangsefnum samfélaga þess tíma. Nítjánda öld einkenndist eigi að síður, í það minnsta fyrri hluti hennar, af frekar takmörkuðum aðgerðum opinberra aðila, bæði ríkisvalds og yfirvalda einstakra borga og bæja. Einkaframtak var ríkjandi í byggingu húsnæðis fyrir almenning, með afar litlum þægindum í boði fyrir efnaminnsta hluta verkafólks hinna upprennandi iðnríkja.

Þegar líða tók á nítjándu öld blasti ófremdarástand víða við í ört vaxandi borgum Evrópu, skipulagsmál voru í ólestri, fráveituvandamál viðvarandi og mannskæðar farsóttir brutust út með reglulegu millibil. Það varð því tímanna tákn að fyrstu forvígismenn umbóta á sviði húsnæðis- og skipulagsmála voru ósjaldan úr stétt lækna. Má þar nefna enska lækninn John Snow, sem um miðja nítjándu öld sýndi fram á hvernig kólera smitaðist frá sýktu brunnvatni í London og lagði þar með grunn að því að á næstu áratugum tókst að koma í veg fyrir útbreiðslu farsótta með því að byggja upp ný og betri vatnsveitukerfi í helstu borgum heimsins.[2] Á Norðurlöndum var það danski læknirinn Emil Hornemann sem beitti sér fyrir byggingarátaki á vegum danska læknafélagsins í kjölfar kólerufaraldurs í Kaupmannahöfn árið 1853 og telst þetta framtak marka upphaf félagslegra íbúðabygginga í Danmörku.[3]

1. Jón Rúnar Sveinsson nam félagsfræði við Háskóla Íslands, Háskólann í Lundi og Háskólann í Uppsölum, þaðan sem hann lauk fil. lic. prófi árið 1999. Hann hefur fengist við rannsóknir og fræðaskrif er snerta húsnæðismál frá árinu 1974, einkum á sviði leigumarkaðar, félagslegra íbúðabygginga og samanburðarrannsókna ólíkra húsnæðiskerfa. Hann starfaði 1982–1998 hjá Húsnæðisstofnun ríkisins og hjá Íbúðalánasjóði 1999–2001. Jón Rúnar hefur einnig starfað hjá Borgarfræðasetri Háskóla Íslands (2001–2005) og Háskólanum á Bifröst (2007–2008). Hann er nú sjálfstætt starfandi sérfræðingur í ReykjavíkurAkademíunni.
2. Hall, *Cities in Civilization*, bls. 683-691.
3. Lind og Møller, *FolkeBolig, BoligFolk: Politik og praksis i boligbevægelsens historie,* bls. 25-30.

Aðkoma hins opinbera að húsnæðismálum almennings var að mestu óbein út nítjándu öld og kom einkum fram sem aðgerðir í skipulagsmálum, sem oft voru þó ekki viðamiklar.[4] Svonefndar „laissez faire“ hugmyndir voru sterkar meðal stjórnvalda á þessum tíma, einkum í löndum Engilsaxa, en samkvæmt slíkum hugmyndum var talið heppilegast að gefa markaðsöflunum sem lausastan tauminn á sviði húsnæðismála. Húsnæðismálaumbætur voru á þessum tíma mest á könnu ýmissa góðgerðaaðila eða á vegum framsækinna atvinnurekenda sem sáu það í hendi sér að góðar húsnæðisaðstæður starfsfólksins gætu einnig orðið rekstrinum til hagsbóta.

Vaxandi styrkur verkalýðssamtaka og stjórnmálaflokka, er tengdust slíkum samtökum, breyttu þó smátt og smátt þessari mynd. Framan af beittu þessi þjóðfélagsöfl sér einkum á sviði byggingarfélaga, oft með samvinnusniði af einhverju tagi, en er kom fram á tuttugustu öld jukust stjórnmálaleg áhrif þeirra hratt og beinar aðgerðir opinberra aðila í húsnæðismálum komust jafnframt æ meira á dagskrá. Byggingarfélögin spruttu sömuleiðis oft úr grasrót góðgerðasamtaka, en áttu sér stundum kirkjulegan bakgrunn, einkum í kaþólskum löndum Evrópu. Ríkisvaldið sá sér í ýmsum löndum leik á borði með því að veita húsnæðisfélögum með grasrótaruppruna verulegan stuðning. Dæmi um þetta er Holland, þar sem árið 1901 var sett heildarlöggjöf um mótun húsnæðisstefnu sem byggðist á félagaframtaki af þessu tagi. Tónninn þar í landi var með þessu sleginn fyrir alla tuttugustu öldina, því að yfir 40% alls húsnæðis í landinu voru við lok aldarinnar í eigu og rekstri ýmissa félagasamtaka.[5]

Í Danmörku höfðu ýmis byggingarfélög starfað frá um 1850, oft í anda hugsjónastarfs og mannvináttu. Miklum uppgangi í íbúðabyggingum á frjálsum markaði á fyrstu árum tuttugustu aldar lauk hins vegar árið 1908 með hruni á húsnæðismarkaði og kreppuástandi árin á eftir. Þetta varð til þess að danska verkalýðshreyfingin fór upp úr 1910 að beita sér fyrir umbótum í húsnæðismálum með stofnun byggingarfélaga. Árangur þessa framtaks varð sá að dönsk húsnæðisfélög urðu þegar á millistríðsárunum þau öflugustu á Norðurlöndum og enn í dag eru húsnæðisfélög leiðandi í Danmörku er kemur að rekstri leiguhúsnæðis í almannaþágu. Heildarsamtök dönsku húsnæðisfélaganna nálgast nú 100 ára afmæli sitt; þau voru stofnuð árið 1919.[6]

Eftir fjögurra ára langa blóðtöku fyrri heimsstyrjaldarinnar á árunum 1914–1918 blöstu við nýir tímar. Þrjú keisaraveldi og nokkur minni konungdæmi hurfu af Evrópukortinu og í staðinn birtist fjöldi nýstofnaðra lýðvelda og reyndar einnig konungsríkið Ísland, fullvalda, en í konungssambandi við Danmörku.

Þó að friður væri kominn á í Evrópu voru eigi að síður miklir umbrotatímar framundan í löndum eins og Rússlandi, Þýskalandi, Ítalíu, Spáni og Austurríki, sem entust út millistríðstímann. Í ýmsum löndum Evrópu hófst engu að síður eftirtektarverð þróun á sviði húsnæðismála á þessum árum. Nefna má til sögunnar Vínarborg, höfuðborg í nýju austurrísku lýðveldi, þar sem mikil uppbygging leiguhúsnæðis í almannaþágu átti sér stað á fyrstu 10–15 millistríðsárunum. Alls risu af grunni í félagsíbúðaátaki Vínarbúa um 64.000 íbúðir og vakti þetta framtak athygli víða um lönd, jafnvel hér á Íslandi. Í Bretlandi urðu einnig mikil þáttaskil strax eftir lok fyrri heimsstyrjaldarinnar með nýrri löggjöf um húsnæðismál[7] sem tengd er nafni forsætisráðherra Bretlands 1916–1922, David Lloyd George. Strax upp úr 1920 hófust í Bretlandi skipulegar og umfangsmiklar byggingar leiguhúsnæðis, „council houses“ eða „council flats“ í eigu sveitarfélaganna sem í öðrum löndum, eins og t.d. Svíþjóð, varð ekki fyrr en eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar. Sá ráðherra, sem lengst fór með húsnæðismál Breta á millistríðstímanum, var Neville Chamberlain, síðar forsætisráðherra. Þótti hann ólíkt farsælli í fyrra embættinu en því síðara.[8]

4. Á því voru þó undantekningar, eins og hið fræga nýja borgarskipulag Parísar á tímum hins síðara franska keisaraveldis 1851–1870, kennt við Haussmann barón, bar vitni um.

5. Balchin, *Housing Policy in Europe*, bls. 86.

6. Lind og Møller, *FolkeBolig, BoligFolk: Politik og praksis i boligbevægelsens historie*, bls. 7.

7. Skýrsla svonefndrar Tudor Walters sérfræðinganefndar – sem ríkisstjórn Lloyd George skipaði – og birt var árið 1918, lagði grundvöll að húsnæðisstefnu Breta á millistríðstímanum (Harloe, *The People´s Home? – Social Rented Housing in Europe & America,* bls. 108.)

8. Waldén, *Föregångare eller hotbild – Reflexioner kring 100 års brittisk bostadspolitik,* bls. 68-72.

Á Norðurlöndum átti sér stað veruleg uppbygging á sviði húsnæðismála á þessum árum og settu öflugar félagshreyfingar mikinn svip á þróunina, húsnæðissamvinnusambandið HSB í Svíþjóð, OBOS í Osló og BL, Boligselskabernes landsforening, í Danmörku.[9]

## 1.2 Upphaf lánveitinga til öflunar húsnæðis á Íslandi

Landsbanki Íslands, sem stofnaður hafði verið árið 1886, lánaði á árunum um 1890 nokkuð til fasteignakaupa. Lán þessi þóttu vera dýr og ekki reyndist hægt að veita þau nema til skamms tíma. Þegar aldamótin nálguðust dró úr slíkum lánveitingum.

Árið 1881 var lagt fram á Alþingi frumvarp „um stofnun lánsfélags fyrir eigendur fasteigna", en það var fellt, eftir miklar umræður. Árið 1899 var svo lagt fram frumvarp um stofnun veðdeildar við Landsbankann, samið af Páli Briem, amtmanni norðan og austan. Voru tveir af þáverandi þjóðbankastjórum Dana, Johannes Nelleman og Rasmus Ström, hafðir til ráðuneytis um málið.[10]

Tafla 1 Lánveitingar Veðdeildar Landsbanka Íslands 1900-1959

| *M.gamlar kr.* | **1900-1909** | **1910-1919** | **1920-1929** | **1930-1939** | **1940-1949** | **1950-1959** | **Samtals** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nafnvirði hvers tíma | 4,0 | 2,1 | 13,7 | 14,4 | 31,0 | 5,3 | 70,5 |
| Á verðlagi 1959[1] | 169,4 | 62,1 | 195,7 | 209,8 | 127,7 | 7,9 | 772,5 |
| *Ma.kr.* | | | | | | | |
| Á föstu verðlagi ársins 2012[2] | 4,6 | 1,7 | 5,3 | 5,7 | 3,4 | 0,2 | 20,8 |

1. Framreiknað í afmælisriti veðdeildarinnar 1960, samkvæmt vísitölu byggingarkostnaðar.
2. Framreiknuðu tölurnar frá 1959 eru aftur framreiknaðar til meðalverðlags 2012 samkvæmt vísitölu neysluverðs Hagstofunnar, miðað við vísitölugrunn frá 1939.

Heimild: Landsbanki Íslands 1960, bls. 26.

Strax á fyrsta áratug tuttugustu aldarinnar urðu lánveitingar Veðdeildar Landsbanka Íslands verulegar, eða 6,3 milljónir króna, þar af fóru 4 milljónir króna til þess að kaupa eða byggja íbúðarhúsnæði. Tafla 1 hér á eftir sýnir lánveitingar veðdeildarinnar meðan hún starfaði sem sjálfstæð lánastofnun.

Lánveitingarnar voru talsverðar á þeirra tíma mælikvarða strax fyrsta áratug starfsemi veðdeildarinnar, enda fer þetta tímabil saman við mikinn uppgangstíma á þessum sama áratug, tilkomu stórvirkrar togaraútgerðar á Íslandi og örari þéttbýlismyndun en áður hafði þekkst, því íbúum í þéttbýli fjölgaði um 9 þúsund milli áranna 1900 og 1910, úr 19 í 28 þúsund.[11] Íbúafjöldi landsins var á þessum árum um 90 þúsund.

Úr lánum veðdeildarinnar dró svo af ýmsum ástæðum á árum fyrri heimsstyrjaldarinnar, og raunvirði hverrar lánaðrar krónu dróst verulega saman vegna mikillar verðbólgu. Á þriðja áratugnum lækkaði verðlag aftur á móti og hefur ekki orðið slíkt verðhjöðnunartímabil síðan þá.[12] Sá áratugur aldarinnar einkenndist – eins og sá fyrsti – af miklum efnahagslegum uppgangi og hraði þéttbýlismyndunar fór aftur vaxandi. Lánveitingar veðdeildarinnar jukust á þessum tíma verulega að raunvirði og stjórnvöld gerðu ráðstafanir til þess að efla þær. Úr lánveitingunum dró mjög frá og með fimmta áratugnum.

Allan fyrri hluta tuttugustu aldarinnar var það ljóst að það voru mun frekar þeir efnameiri sem gátu eignast eigið húsnæði. Auknir lánamöguleikar sem fólust í starfsemi Veðdeildar Landsbankans náðu lítt til þeirra efnaminni og hlutfall þeirra sem bjuggu í leiguhúsnæði var um og yfir 60% í stærstu þéttbýlisstöðum landsins, þ.e. Reykjavík, Hafnarfirði, Akureyri og Ísafirði. Hlutfall þeirra sem bjuggu í eigin húsnæði árið 1920 var þó mun hærra í minni sjávarplássum á landsbyggðinni, hæst 70–80% á Hellissandi,

9. Sjá einnig 7. viðauka.
10. Landsbanki Íslands, *Veðdeild Landsbanka Íslands 60 ára, 1900–1960*, bls. 5.
11. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon ritstj. *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 85.
12. Verðbólga varð að meðaltali 24% á árum fyrri heimsstyrjaldarinnar og til ársins 1920, fór hæst í 63,7% árið 1917. Frá 1920 til 1930 lækkaði hins vegar verðlag á Íslandi alls um 52,9%, þ.e. 7,8% að meðaltali á ári (Hagstofa Íslands, *Tölfræðihandbók 1974*, bls. 160).

Ólafsfirði, Stokkseyri og Eyrarbakka.[13] Hlutfall eigin húsnæðis á Íslandi var þó mun hærra í íslenskum þéttbýlisstöðum á þessum fyrstu áratugum þéttbýlismyndunarinnar en þekktist í nágrannalöndunum á þessum tíma. Þannig bjuggu t.d. aðeins um 5% Oslóarbúa og 18% íbúa Þrándheims í eigin húsnæði árið 1920; 1914 bjuggu aðeins 10% allra íbúa Bretlands í eigin húsnæði.[14,15]

## 1.3 Tilurð húsnæðismálastjórnar 1955

Forveri húsnæðismálastjórnar var Lánadeild smáíbúða, sem komið var á fót árið 1952. Var hún hugsuð sem aðstoð ríkisins við framtak fólks sem sjálft tók frumkvæði við að koma sér upp þaki yfir höfuðið. Slíkar íbúðabyggingar höfðu eflst árin á undan, þrátt fyrir að oft væri erfitt um vik vegna innflutningstakmarkana á byggingarefni, sem í gildi voru á þessum árum.

*Spariklædd kona slær upp fyrir húsi.*

Heimild: Ljósmyndasafn Reykjavíkur.

Komið hafði verið til móts við þessa sjálfsbjargarviðleitni almennings með því að aflétta fyrri skattlagninu á slíku vinnuframlagi.[16] Reykjavíkurbær beitti sér fyrir skipulagi heils íbúðahverfis í Reykjavík, Smáíbúðahverfisins,[17] og ríkisvaldið lagði fram sinn skerf með lagasetningunni um Lánadeild smáíbúða.[18]

Með reynsluna af lánastarfseminni til Smáíbúðahverfisins í huga voru svo lög nr. 55/1955, um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða, sett á Alþingi vorið 1955. Meðan umræður um málið og lokaafgreiðsla þess stóð yfir, átti sér stað eitt lengsta og harðvítugasta verkfall sem um getur hér á landi. Stóð það í sex vikur og lá oft við að til harðra átaka kæmi. Verkfallið var leyst með loforði ríkisstjórnarinnar um að koma á nýrri löggjöf um atvinnuleysistryggingar. [19]

Lögin um húsnæðismálastjórn voru sett í tíð ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins 1953–1956. Félagsmálaráðherra var framsóknarmaðurinn Steingrímur Steinþórsson. Formaður nefndar þeirrar er samdi frumvarpið[20] til laganna var Benjamín H. J. Eiríksson,[21] bankastjóri Framkvæmdabanka Íslands, og annar fulltrúa Landsbankans í nefndinni var Jóhannes Nordal, síðar seðlabankastjóri.[22] Heitið húsnæðismálastjórn er augljóslega náskylt nöfnum hliðstæðra stofnana annars staðar á Norðurlöndunum, Boligstyrelsen i Danmörku, Bostadsstyrelsen í Svíþjóð og Bostadsstyrelsen/Asuntohallitus í Finnlandi.

Stjórnarandstöðuflokkarnir, Alþýðuflokkurinn og Sósíalistaflokkurinn, fögnuðu auknum lánveitingum til húsnæðismála en settu einnig fram mörg gagnrýnisatriði.

13. Hagstofa Íslands, *Manntal á Íslandi 1920*.
14. Annaniassen, *Hvor nr. 13 ikke er...: Boligsamvirkets historie i Norge*, bls 80.
15. Saunders, *A Nation of Home Owners*, bls. 14-15.
16. Lög nr. 16/1949, um breytingu á lögum nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignaskatt.
17. Eggert Þór Bernharðsson, *Saga Reykjavíkur – Borgin: 1940–1990*, bls. 312-315.
18. Lög nr. 27/1952, um breyting á lögum nr. 44/1946, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum.
19. Þorgrímur Gestsson, *Öryggissjóður verkalýðsins – baráttan fyrir atvinnuleysistryggingum á Íslandi*, bls. 89-106.
20. Alþingistíðindi 1954 A, þskj. 522, bls. 946-960.
21. Þess má geta að Benjamín var á námsárum sínum í Stokkhólmi á fjórða áratugnum nemandi þeirra Gunnars Myrdals og Alfs Johanssons, nefndarmanna í Bostadssociala utredningen (nefndar sem mótaði sænska húsnæðisstefnu eftirstríðsáranna). Sjá Hannes H. Gissurarson, *Benjamín H. J. Eiríksson í stormum sinna tíða*, bls. 113.
22. Aðrir nefndarmenn voru: Björn Björnsson hagfræðingur, Hannes Jónsson félagsfræðingur og bankastjórarnir Gunnar Viðar, Jóhann Hafstein og Hilmar Stefánsson.

Í nefndaráliti, sem þingmennirnir Gylfi Þ. Gíslason og Karl Guðjónsson undirrituðu, kom m.a. fram hörð gagnrýni á sjálft meginatriði stjórnarfrumvarpsins, þ.e. stofnun húsnæðismálastjórnar og ekki síst á skipun pólitískra fulltrúa stjórnarflokkanna í hana. Í nefndaráliti minnihlutaflokkanna sagði m.a.:

> [...] má það teljast dæmalaus ráðstöfun að skipa sérstaka nefnd, fulltrúa tveggja stjórnmálaflokka til þess að úthluta um 50 millj. kr. lánsfé. Er þetta glöggt merki þeirrar pólitísku spillingar sem nú er að gegnsýra stjórnarfar Íslendinga.[23]

Í umræðum um frumvarpið lýsti síðan Gylfi Þ. Gíslason gagnrýni minnihlutaflokkanna á það fyrirkomulag sem fólst í stofnun húsnæðismálastjórnar:

> Þá leggjum við til, að ákvæðin um húsnæðismálastjórnina verði felld niður og að veðdeild Landsbankans verði falið að úthluta lánunum. [...] Og þá finnst okkur langeðlilegast, að þessir embættismenn annist lánveitingarnar, en að pólitískir fulltrúar komi þar hvergi nærri. Við teljum ekki heldur rétt, að sett verði upp nýtt bákn til þess að annast tæknileiðbeiningarnar, heldur verði skrifstofu húsameistara falið að hafa það hlutverk með höndum og honum þá auðvitað heimilað að ráða þá sérfræðinga sem honum kynnu að reynast nauðsynlegir til þess að geta sinnt þessu verkefni sómasamlega.[24]

Þessi fyrsta húsnæðismálastjórn hafði þá sérstöðu, miðað við allar þær sem síðar komu, að hún var skipuð af ríkisstjórninni en ekki kosin af Alþingi. Formaður stjórnarinnar var Gunnar Viðar, bankastjóri Landsbankans. Opnuð var skrifstofa að Laugavegi 24 þar sem tveir stjórnarmenn, þeir Hannes Pálsson og Ragnar Lárusson, voru til viðtals fyrir umsækjendur um lán, þó ekki fyrr en að loknum dagvinnutíma samkvæmt auglýsingum er birtust í dagblöðum. Stjórnarandstaðan gagnrýndi húsnæðismálastjórn fyrir að hefja ekki lánveitingar þegar um sumarið 1955, þar sem væntanlegir húsbyggjendur gætu þá ekki nýtt sér besta byggingartíma ársins. Lánveitingar veðdeildarinnar á vegum húsnæðismálastjórnar hófust svo þann 1. nóvember og voru veitt lán að fjárhæð 27,4 milljónir króna á árinu 1955.[25]

Lánakjör voru tvenns konar: Svonefnd A-lán voru óverðtryggð með 7% vöxtum og B-lán báru 5,75% vexti og voru vísitölutryggð miðað við framfærsluvísitölu 1. október næst á undan gjalddaga, sem var einu sinni á ári.

## 1.4 Húsnæðismálastofnun ríkisins 1957

Árið 1956 urðu talsverðar sviptingar í stjórnmálum á Íslandi. Framsóknarflokkurinn ákvað á flokksþingi sínu í mars að slíta stjórnarsamstarfinu við Sjálfstæðisflokkinn, með tilvísun í ágreining um stefnuna í efnahagsmálum.[26] Eftir kosningar í lok júnímánaðar tók flokkurinn svo upp samstarf til vinstri, þ.e. við Alþýðuflokkinn og Alþýðubandalagið, nýtt kosningabandalag fylgismanna Hannibals Valdimarssonar og Sósíalistaflokksins.[27] Andstaða fyrrverandi stjórnarandstöðuflokka við tilvist húsnæðismálastjórnar var nú að engu orðin, því vorið 1957 lagði vinstri stjórnin fram frumvarp sem fól í sér verulega aukningu á valdsviði og starfsemi húsnæðismálastjórnar. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi þann 24. maí.

Í hinum nýju lögum nr. 42/1957, *um húsnæðismálastofnun ríkisins, byggingarsjóð ríkisins og sparnað til íbúðabygginga*, bar hæst stofnun nýrrar ríkisstofnunar, Húsnæðismálastofnunar ríkisins, sem skyldi vera undir yfirstjórn húsnæðismálastjórnar.[28] Húsnæðismálastjórn hafði

23. Alþingistíðindi 1954 A, þskj. 591, bls. 1008.

24. Alþingistíðindi 1954 B, bls. 1039.

25. *Morgunblaðið,* „Ráðleysi og ósamkomulag stjórnarflokkanna lamar efnahagslífið", 2. apríl 1958, bls. 11. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=1315620

26. *Tíminn*, „11. flokksþing Framsóknarmanna lýsir yfir: Fullreynt að vandamál efnahagslífsins verða ekki leyst í samstarfi við Sjálfstæðisflokkinn", 14. mars 1956. http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=1025731

27. Framsóknarflokkurinn og Alþýðuflokkurinn störfuðu einnig saman í kosningunum, á þann hátt að þeir studdu frambjóðendur hvor annars eftir því hvor flokkanna hafði mest fylgi í hverju einstöku kjördæmi og var þetta samstarf uppnefnt „hræðslubandalagið" af andstæðingunum (Helgi Skúli Kjartansson, *Ísland á 20. öld*, bls. 324-325).

28. Skipan húsnæðismálastjórnar sem slíkrar breyttist m.a. að því leyti að hún skyldi nú kjörin af Alþingi í stað þess að vera skipuð af ríkisstjórninni og vera kjörin til þriggja ára í stað sex ára áður.

byggt mikið á starfi stjórnarmanna sjálfra við framkvæmd lánaúthlutana, en með tilurð nýrrar stofnunar var stjórninni heimilt að ráða henni sérstakan framkvæmdastjóra sem síðan réði annað starfsfólk til stofnunarinnar. Í skýringum með frumvarpinu sagði m.a.:

> Hinar Norðurlandaþjóðirnar, sem náð hafa góðum árangri í skipulagningu húsnæðismálanna, hafa komið sér upp sérstökum stofnunum eða jafnvel sérstökum ráðuneytum sem fara með yfirstjórn þessara mála. [...] Gert er ráð fyrir myndun húsnæðismálastofnunar ríkisins er fari með stjórn húsnæðismálanna hér. Lagt er til að húsnæðismálastjórn veiti húsnæðismálastofnuninni forstöðu.[29]

Auk þess að stofnsetja sjálfa húsnæðismálastofnunina kváðu hin nýju lög á um stofnun Byggingarsjóðs ríkisins. Sjóðurinn skyldi lúta stjórn húsnæðismálastjórnar og annast lánveitingar til íbúðabygginga innan fyrri ramma veðlánakerfis þess er til varð með samstarfi húsnæðismálastjórnar og Veðdeildar Landsbanka Íslands tveimur árum fyrr. Húsnæðismálastofnun ríkisins varð því eins konar framkvæmdaraðili á lánveitingum veðlánakerfisins, notaði til þess fjármuni úr Byggingarsjóði ríkisins og bankatæknileg afgreiðsla lánanna fór fram hjá Veðdeild Landsbankans, þar sem Byggingarsjóður ríkisins var hafður í vörslu.

Þá er að geta ákvæða í lögunum um lögbundinn sparnað ungs fólks til íbúðabygginga, skyldusparnaðinn svonefnda. Samkvæmt ákvæðum laganna skyldi ungt fólk á aldrinum 16–25 ára leggja til hliðar 6% launa sinna í því skyni að safna fé til íbúðabyggingar. Fé þetta skyldi vera vísitölutryggt miðað við byggingarvísitölu og undanþegið tekjuskatti og útsvari. Munu þetta hafa verið einu vísitölubundnu innlánin hér á landi um áratuga skeið.[30] Árið 1964 var hlutfall skyldusparnaðar af launum ungmenna hækkað í 15%.[31] Skyldusparnaðinum var ætlað það hlutverk að auka sparnað ungs fólks, sem ætti þá nokkurn sjóð þegar það hæfist handa við að byggja eða kaupa sitt fyrsta húsnæði. Námsfólk var þó undanþegið skyldusparnaði og með vaxandi menntunarsókn ungs fólks næstu áratugi minnkaði gildi skyldusparnaðarins. Vert er þó einnig að hafa í huga að fyrstu árin hlaut skyldusparnaðurinn að verða talsverð tekjulind fyrir Byggingarsjóð ríkisins, þ.e. áður en skyldusparendur færu í stórum stíl að öðlast rétt á að taka út hinn áunna sparnað sinn.

Mikilvægur þáttur í starfsemi hinnar nýju stofnunar var einnig að starfrækja teiknistofu sem seldi teikningar af svonefndum „týpuhúsum“ til almennra húsbyggjenda í landinu. Teiknistofan var veigamikill þáttur í starfsemi stofnunarinnar en á henni störfuðu bæði arkitektar og verkfræðingar. Raunar var fyrsti framkvæmdastjóri Húsnæðismálastofnunar ríkisins, Halldór Halldórsson, einmitt úr röðum arkitekta og veitti hann jafnframt teiknistofunni forstöðu.[32] Starfsmenn teiknistofunnar voru í upphafi tveir, en voru lengi 5–6 talsins. Árið 1974 var starfsemi teiknistofunnar endurskipulögð, verksviðið aukið og henni breytt í Tæknideild Húsnæðisstofnunar ríkisins.[33]

Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar á upphafsárum stofnunarinnar (sjá töflu 2) urðu minni að vöxtum en vonir margra stóðu til. Eigi að síður fólu þær í sér verulega aukningu miðað við lánveitingar Veðdeildar Landsbankans sem sést af því að miðað við raunvirði lánaði Húsnæðismálastofnun fyrstu 10 ár starfsemi sinnar alls 17,6 milljarða króna á verðlagi ársins 2012, en Veðdeild Landsbankans lánaði að raunvirði einungis lítið eitt hærri fjárhæð á öllum sínum ferli sem sjálfstæð lánastofnun, frá aldamótunum 1900 og fram yfir miðja tuttugustu öldina.

Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar voru á þessum tíma eingöngu til íbúðabygginga, að mestu leyti til almennra nýbygginga en einnig í nokkrum mæli til útrýmingar húsnæðis sem taldist heilsuspillandi og var lánshlutfall þá hærra. Sem hlutfall af landsframleiðslu sveifluðust útlánin nokkuð, náðu í 1,2% strax árið 1956, lækkuðu síðan á næstu árum og námu 1,0% árið 1964.

---

29. Alþingistíðindi 1956 A, þskj. 436, bls. 1045.

30. Húsnæðisstofnun ríkisins, *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1995*, bls. 21.

31. Lög nr. 18/1964, um húsnæðismálastofnun o.fl.

32. Húsnæðisstofnun ríkisins, *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1995*, bls. 21.

33. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1984, bls. 51.

Tafla 2 Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar ríkisins 1955-1964

| *M.gamlar kr.* | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Alls |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verðlag hvers árs | 27 | 68 | 50 | 52 | 37 | 56 | 78 | 97 | 102 | 179 | . |
| *M.kr.* | | | | | | | | | | | |
| Á föstu verðlagi ársins 2012 | 911 | 2.052 | 1.449 | 1.422 | 999 | 1.480 | 1.972 | 2.210 | 2.057 | 3.022 | 17.574 |
| % af vergri landsframleiðslu | 0,6 | 1,2 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 1,0 | . |

Heimildir: Landsbanki Íslands 1960, bls. 28; Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland, bls. 381.

## 1.5 Þróun Húsnæðismálastofnunar 1965–1980

Nokkur átök urðu á vinnumarkaði á fyrstu árum samsteypustjórnar Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins, er sat við völd 1959–1971 og nefnd hefur verið Viðreisnarstjórn. Árið 1961 varð langt verkfall sem lauk með verulegum kauphækkunum til handa almennum launþegum. Skömmu seinna var gengi krónunnar hins vegar fellt sem hafði það í för með sér að hinn aukni kaupmáttur launþega sem náðist með verkfallinu þurrkaðist að stórum hluta út. Verkföllin upp úr 1960 voru í anda þeirrar stéttaátakahefðar sem náð hafði sögulegu hámarki í hinu harða verkfalli sem staðið hafði um sex vikna skeið árið 1955. Um miðjan sjöunda áratuginn tók þetta hins vegar að breytast og aukið samráð aðila vinnumarkaðarins komst eftir þetta á dagskrá.[34]

Árangurinn af þessari hugarfarsbreytingu sást vel í hinu svonefnda júnísamkomulagi árið 1964. Í því fólust ýmsar félagslegar umbætur í stað beinna launahækkana, þar á meðal veruleg hækkun lána Húsnæðismálastofnunar, jafnframt því sem styrkari stoðum var skotið undir fjármögnun lánakerfisins, ekki síst með álagningu 1% launaskatts sem renna skyldi til húsnæðislánakerfisins.[35]

Þetta var raunar aðferðafræði sem þekkt var erlendis, ekki síst á Norðurlöndum, þar sem náðst höfðu eins konar „sögulegar sættir“ aðila vinnumarkaðarins sem byggðust á því að ríkisvaldið tók að sér að tryggja vinnufrið til nokkurra ára í senn gegn því að fá frjálsar hendur við uppbyggingu víðtæks velferðarkerfis, þar með talið öflugs húsnæðiskerfis.

Árið eftir, 1965, var svo gert samkomulag sem sneri eingöngu að aðgerðum í húsnæðismálum. Eftir óformlegar og hálfleynilegar þreifingar nokkurra lykilmanna hófust opinberar samningaviðræður, sem í byrjun júlí leiddu til sérstakrar yfirlýsingar Viðreisnarstjórnarinnar um aðgerðir í húsnæðismálum láglaunafólks. Samkvæmt samkomulaginu skyldi byggja 250 íbúðir árlega næstu 5 árin, alls 1.250 íbúðir.[36,37] Til þess að framkvæma markmiðið var stofnuð sérstök nefnd er nefndist Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar. Beitt var stórvirkum byggingaraðferðum svipuðum þeim sem rutt höfðu sér til rúms erlendis á undanförnum árum. Af þeim íbúðum sem byggðar voru komu 250 í hlut Reykjavíkurborgar til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis. „Með þessum byggingum,“ segir verkalýðsleiðtoginn Guðmundur J. Guðmundsson, er sæti átti í Framkvæmdanefndinni, í ævisögu sinni, „var Höfðaborgin rifin og bröggunum og helvítis skúra- og saggadraslinu útrýmt. Það voru einfaldlega settar jarðýtur á þessi ömurlegu hreysi. Húsaleiga í Reykjavík stórlækkaði.“[38]

Lánveitingarnar til byggingarátaksins fóru fram í gegnum Byggingarsjóð ríkisins,[39] en einnig kom Atvinnuleysistryggingasjóður, þar sem veruleg sjóðsöfnun var þegar fyrir hendi frá stofnun hans árið 1956, að fjármögnun bygginga Framkvæmdanefndarinnar í Breiðholti.[40,41]

34. Sjá t.d. Sigurður E. Guðmundsson, *Kjaradeilur og félagsmálalöggjöf á tíma viðreisnarstjórnar 1960-1971.*
35. Húsnæðisstofnun ríkisins, *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955-1995,* bls. 24.
36. Guðmundur Magnússon, *Frá kreppu til þjóðarsáttar – Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934–1999.*
37. Ómar Valdimarsson, *Guðmundur J. Guðmundsson – Baráttusaga*, bls. 50-66.
38. Sama heimild, bls. 67.
39. Lög nr. 97/1965, um Húsnæðismálastofnun ríkisins.
40. Þorgrímur Gestsson, *Öryggissjóður verkalýðsins – Baráttan fyrir atvinnuleysistryggingum á Íslandi.*
41. Sigurður E. Guðmundsson, *Lífeyrissjóðir 1960–1980 – Tímamót í velferðarmálum eldra fólks.*

Flutt var inn í fyrstu íbúðirnar, í Neðra-Breiðholti, í maí 1968. Framkvæmdir töfðust verulega frá upphaflegri áætlun um verklok að 5 árum liðnum, því Breiðholtsframkvæmdunum lauk ekki endanlega fyrr en árið 1975. Árið 1968 hóf Húsnæðismálastofnun svo að veita lán til byggingar leiguhúsnæðis á vegum Öryrkjabandalags Íslands og fljótlega hófust einnig lánveitingar til íbúða fyrir aldraða og aðra félaga öryrkja en Öryrkjabandalagsins.[42]

Starfsemi Húsnæðismálastofnunar jókst talsvert á áttunda áratugnum, enda náði byggingarstarfsemi landsmanna sögulegu hámarki á þessum tíma. Árið 1970 voru sett ný heildarlög um Húsnæðismálastofnun ríkisins, lög nr. 30/1970. Tvær nýlundur voru helstar í hinni nýju löggjöf; með henni var Byggingarsjóður verkamanna settur beint undir stjórn húsnæðismálastjórnar og lög um verkamannabústaði felld inn í húsnæðislögin og einnig var nú í fyrsta sinn heimilað að veita lán til kaupa á eldra húsnæði. Svonefnd byggingarfélög verkamanna voru lögð niður sem byggingaraðilar verkamannabústaða og í stað þeirra komu sérstakar stjórnir verkamannabústaða í þeim sveitarfélögum sem byggja vildu verkamannabústaði. Ekki var gert ráð fyrir háum fjárhæðum til kaupa á eldra húsnæði, eða aðeins 25 milljónum króna árlega, en á á þessum árum voru heildarútlán Húsnæðismálastofnunar um 500 milljónir króna á ári. Árið 1973 voru lög um byggingarsamvinnufélög, sem fyrst voru samþykkt á Alþingi árið 1932, einnig felld

*Nýbyggð blokk í Reykjavík á sjöunda áratugnum*

Heimild: Ljósmyndasafn Reykjavíkur.

inn í lögin um Húsnæðismálastofnun.[43]

Árið 1973 var svo komið að öðru stóru byggingarátaki til viðbótar við byggingar Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar í Breiðholti. Að þessu sinni var um að ræða áætlun um byggingu 1.000 leiguíbúða utan höfuðborgarsvæðisins.[44] Yfirlýst markmið vinstri stjórnar þeirrar sem sest hafði að völdum í júlí 1971, eftir nær 12 ára tímabil Viðreisnarstjórnarinnar, með þessari lagasetningu var að bæta úr þörf fyrir leiguíbúðir á landsbyggðinni og einnig að rétta hlut landsbyggðarinnar gagnvart höfuðborgarsvæðinu þar sem allar 1.250 Framkvæmdanefndaríbúðirnar höfðu risið af grunni. Könnun var framkvæmd meðal sveitarfélaganna á þörf þeirra fyrir leiguhúsnæði og reyndist hún vera veruleg.[45] Mun minna varð þó úr framkvæmdum við þessar leiguíbúðabyggingar en til stóð. Ástæður þessa voru tvær: Í fyrsta lagi var lögunum breytt árið 1976 í þá veru að sveitarfélögunum var heimilað, samkvæmt eindregnum óskum þeirra, að selja íbúðirnar í stað þess að leigja þær út og í öðru lagi var aldrei lokið við byggingu 1.000 íbúða, heldur aðeins 849. Þar af voru einungis 328 leiguíbúðir, aðeins ríflega þriðjungur þess fjölda sem áformað var að byggja.[46] Íbúðirnar voru seldar með svipuðum kvöðum um endursölu og giltu um verkamannabústaði og íbúðir Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar í

42. Húsnæðisstofnun ríkisins, *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1995,* bls. 26.

43. Lög nr. 59/1973, um Húsnæðismálastofnun ríkisins.

44. Lög nr. 58/1973. um Húsnæðismálastofnun ríkisins.

45. Sjá framsöguræðu félagsmálaráðherra um frumvarpið, Alþingistíðindi 1972–1973 B, bls. 3044-3047.

46. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1982, bls. 64.

Reykjavík. Leiguíbúðirnar voru leigðar til fjölskyldna í brýnni húsnæðisþörf jafnframt því sem þær nýttust sveitarfélögum úti á landi til þess að laða til sín lykilstarfsfólk „að sunnan", ekki síst kennara. Helsta ástæða þess að sveitarfélögin kusu frekar að selja íbúðirnar var einfaldlega sú að mörg þeirra treystu sér ekki til þess að standa að rekstri á leiguhúsnæði. Án efa hafði það sitt að segja að á þessum tíma voru sveitarfélögin flest fámenn þar sem sameining sveitarfélaga var, er hér var komið sögu, einungis á umræðustigi.

Tæknideild Húsnæðismálastofnunar sem, eins og áður segir, var stofnuð árið 1974, var

Tafla 3 Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar ríkisins 1965-1980

| *Á verðlagi hvers árs (m.gamlar kr.)* | **1965** | **1966** | **1967** | **1968** | **1969** | **1970** | **1971** | **1972** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 294 | 377 | 510 | 522 | 409 | 540 | 891 | 1.116 |
| Notaðar íbúðir | . | . | . | . | . | 31 | 57 | 42 |
| Almenna kerfið alls | . | . | . | . | . | 571 | 948 | 1.158 |
| Félagslega kerfið | . | . | . | . | . | . | 24 | 53 |
| Húsnæðimálastofnun alls | 294 | 377 | 510 | 522 | 409 | 571 | 972 | 1.211 |

| *Á verðlagi hvers árs (m.gamlar kr.)* | **1973** | **1974** | **1975** | **1976** | **1977** | **1978** | **1979** | **1980** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 1.275 | 2.408 | 3.001 | 4.013 | 5.649 | 7.520 | 11.396 | 16.847 |
| Notaðar íbúðir | 57 | 84 | 245 | 275 | 492 | 1.429 | 3.542 | 4.705 |
| Almenna kerfið alls | 1.332 | 2.492 | 3.246 | 4.288 | 6.141 | 8.949 | 14.938 | 21.552 |
| Félagslega kerfið | 70 | 326 | 287 | 390 | 330 | 640 | 1.170 | 1.730 |
| Húsnæðimálastofnun alls | 1.402 | 2.818 | 3.533 | 4.678 | 6.471 | 9.589 | 16.108 | 23.282 |

| *Á föstu verðlagi ársins 2012 (m.kr.)* | **1965** | **1966** | **1967** | **1968** | **1969** | **1970** | **1971** | **1972** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 4.631 | 5.364 | 7.021 | 6.197 | 3.991 | 4.658 | 7.225 | 8.198 |
| Notaðar íbúðir | . | . | . | . | . | 267 | 462 | 309 |
| Almenna kerfið alls | . | . | . | . | . | 4.926 | 7.688 | 8.506 |
| Félagslega kerfið | . | . | . | . | . | . | 195 | 389 |
| Húsnæðimálastofnun alls | 4.631 | 5.364 | 7.021 | 6.197 | 3.991 | 4.926 | 7.882 | 8.895 |
| % af vergri landsframleiðslu | 1,3 | 1,4 | 1,9 | 1,8 | 1,1 | 1,3 | 1,7 | 1,7 |

| *Á föstu verðlagi ársins 2012 (m.kr.)* | **1973** | **1974** | **1975** | **1976** | **1977** | **1978** | **1979** | **1980** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 7.667 | 10.123 | 8.469 | 8.569 | 9.246 | 8.543 | 8.901 | 8.299 |
| Notaðar íbúðir | 343 | 353 | 691 | 587 | 805 | 1.623 | 2.766 | 2.318 |
| Almenna kerfið alls | 8.009 | 10.476 | 9.161 | 9.156 | 10.052 | 10.167 | 11.667 | 10.617 |
| Félagslega kerfið | 421 | 1.370 | 810 | 833 | 540 | 727 | 914 | 852 |
| Húsnæðimálastofnun alls | 8.430 | 11.847 | 9.971 | 9.989 | 10.592 | 10.894 | 12.581 | 11.469 |
| % af vergri landsframleiðslu | 1,4 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,5 |

Heimild: *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 381.

falið að vinna að áætluninni um 1.000 leiguíbúðir í eigu sveitarfélaganna og var hún viðamesta verkefni deildarinnar fyrstu tvö starfsár hennar.[47]

Eftir kjarasamninga á almennum vinnumarkaði árið 1969 hófst heildstæð uppbygging lífeyrissjóðakerfis fyrir launþega á vinnumarkaði. Lengst af höfðu einungis embættismenn, bankamenn og barnakennarar og aðrir úr hópi betur launaðra launþega greitt í lífeyrissjóði og notið greiðslna úr þeim. Á áttunda áratugnum fór ráðstöfunarfé lífeyrissjóðanna ört vaxandi en sjóðirnir áttu hins vegar mjög undir högg að sækja er verðbólga fór úr böndunum hér á landi árin 1973–1974. Neikvæð ávöxtun sjóðanna varð af þessum sökum ríkjandi sem ekki breyttist fyrr en með innleiðingu fullrar verðtryggingar árið 1979. Rýrnun fjár almenna lífeyrissjóðakerfisins á þessum upphafsárum þess var auðvitað ein helsta

47. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975, bls. 6.

orsök þess að ákveðið var árið 1979 að koma á fullri verðtryggingu fjárskuldbindinga hér á landi.[48] Henni var sem kunnugt er komið á með svonefndum Ólafslögum, kenndum við Ólaf Jóhannesson, forsætisráðherra, í apríl 1979.

Verðtrygging húsnæðislána var hins vegar engin nýlunda því allt frá upphafi lánastarfsemi á vegum húsnæðismálastjórnar árið 1955 voru lán hennar – og frá 1957 Húsnæðismálastofnunar – yfirleitt verðtryggð að hluta, oftast sem svaraði helmingi hækkunar þeirrar vísitölu er við var miðað. Frá 1974 til 1978 gilti verðtrygging sem svaraði til 40% vísitöluhækkunar og 60% frá 1. maí 1978 til 1. júlí 1979 er 100% verðtrygging samkvæmt Ólafslögum tók gildi.[49]

Lífeyrissjóðirnir lánuðu frá upphafi sjóðfélögum sínum beint til byggingar íbúðarhúsnæðis en einnig komst fljótlega á það fyrirkomulag að lífeyrissjóðirnir keyptu skuldabréf Byggingarsjóðs ríkisins og fljótlega einnig Byggingarsjóðs verkamanna. Fjármagn lífeyrissjóðanna rann þannig einnig á þennan hátt til íbúðalána, þ.e. með viðkomu í hinum tveimur byggingarsjóðum Húsnæðismálastofnunar. Á áttunda áratugnum var þetta stjórnum lífeyrissjóðanna óljúft og keyptu þeir skuldabréf húsbyggingarsjóðanna stundum að frjálsu vali, stundum til að uppfylla ákvæði kjarasamninga og stundum vegna lagasetningar ríkisvaldsins um skyldukaup á skuldabréfunum.[50]

Fyrir kjarasamninga árið 1974 setti verkalýðshreyfingin fram kröfu um að þriðjungur alls húsnæðis sem byggt væri í landinu væri á félagslegum grundvelli. Ríkisstjórnin gekk að þessari kröfu og staðfesti það með sérstakri yfirlýsingu í febrúar 1974. Til þess að ná þessu markmiði var launaskattur sá, sem rann til Byggingarsjóðs ríkisins, hækkaður í 2% og einnig var ákveðið að lífeyrissjóðir kæmu með skýrum hætti að fjármögnun húsnæðislánakerfisins með kaupum á skuldabréfum sjóðsins. Við undirritun kjarasamninga í febrúar 1976 var þetta markmið svo áréttað af ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks.[51] Það var enn ítrekað af ríkisstjórninni í tengslum við kjarasamninga árið 1977, þ.e. hina svonefndu „sólstöðusamninga".[52]

Veruleg verðbólga hafði verið viðvarandi á Íslandi allt frá árum síðari heimsstyrjaldarinnar, oft um 10% og sum ár um eða yfir 20%. Árið 1974, í kjölfar hinnar alþjóðlegu olíukreppu, reis hins vegar sú mikla verðbólgubylgja sem átti eftir að einkenna næstu 10–15 ár. Meðaltal áranna 1975–1980 varð 41,8%.[53] Frá meðalgildi neysluverðsvísitölu árið 1973 til meðalgildis ársins 1980 tólffaldaðist verðlagið í landinu sem þýddi að krónan hafði á þessu 7 ára tímabili lækkað um 92% að verðgildi.

Þetta hafði samt hverfandi áhrif á útlán Húsnæðisstofnunar sem stóðu nánast í stað að raunvirði allan áttunda áratuginn, svo sem glöggt sést í töflu 3. Þau hækkuðu þó að nafnvirði úr um 1,4 milljörðum króna árið 1973 í yfir 23 milljarða króna árið 1980, síðasta árið áður en fram fór myntbreyting þar sem tvö núll voru klippt af verðgildi krónunnar.

Lánveitingar Húsnæðismálastofnunar fóru hægt vaxandi að raunvirði tímabilið 1965–1980 og voru um tvöfalt hærri í lok tímabilsins en við upphaf þess. Sem hlutfall af landsframleiðslu héldust þær hins vegar mjög svipaðar allan tímann, enda fór sú hagstærð ört vaxandi á tímabilinu.

Sviptingar í efnahagslífinu fóru saman við talsverðar stjórnmálalegar hræringar. Átök á vinnumarkaði leiddu til mikils kosningasigurs vinstri flokkanna vorið 1978, einkum Alþýðuflokksins, sem sveiflaðist frá lágmarksþingstyrk, þ.e. 5 þingsætum í kosningunum 1974, í sögulegt hámark, 14 þingmenn vorið 1978. Eftir erfiðar stjórnarmyndunarviðræður mynduðu svo sigurvegarar kosninganna vinstri stjórn undir forystu Framsóknarflokksins.

48. Sigurður E. Guðmundsson, *Lífeyrissjóðir 1960–1980 – Tímamót í velferðarmálum eldra fólks.*

49. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1982, bls. 67-70.

50. Sigurður E. Guðmundsson, *Lífeyrissjóðir 1960–1980 – Tímamót í velferðarmálum eldra fólks*, bls. 117-121.

51. Húsnæðisstofnun ríkisins, *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1995*, bls. 29.

52. Sumarliði R. Ísleifsson: *Til velferðar – Saga Alþýðusambands Íslands,* bls. 177.

53. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland,* bls. 640.

Nýr félagsmálaráðherra, alþýðuflokksmaðurinn Magnús H. Magnússon, skipaði haustið 1978 nefnd til þess að vinna að smíði nýrra laga um Húsnæðismálastofnun ríkisins. Nefndin skilaði frá sér viðamiklu frumvarpi í nóvember 1979, mánuði eftir að ríkisstjórn Ólafs Jóhannessonar féll rúmu ári eftir að hún hafði verið mynduð. Frumvarpið var svo lagt fram í janúar 1980, á síðustu vikum minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins. Óstöðugleikinn í æðstu stjórn landsins á þessum tíma skapaði nokkra óvissu um það hver yrðu örlög þessa frumvarps. Niðurstaðan varð þó sú, að vorið 1980 voru samþykkt ný lög um Húsnæðisstofnun ríkisins sem í verulegum atriðum, ef frá er talin fjármögnun húsnæðislánakerfisins, voru samstiga frumvarpi Magnúsar H. Magnússonar. Það var Gunnar Thoroddsen sem lagði fram hugmynd um þá breytingartillögu málfarslegs eðlis, að nafn Húsnæðismálastofnunar ríkisins yrði stytt í Húsnæðisstofnun ríkisins sem var samþykkt.[54]

## 1.6 Uppstokkun og hröð stækkun lánakerfisins á níunda áratugnum

Á árunum um og upp úr 1980 urðu miklar umbreytingar í húsnæðismálum landsmanna, samfara áframhaldandi sviptingum í stjórnmálum og efnahagsmálum. Á sviði efnahagsmála bar hæst verðbólguvandann sem yfirskyggði flest annað. Gjaldmiðilsbreytingin 1981 hafði reyndar það í för með sér að um skamma stund var íslenska krónan sem næst „á pari“ við þá dönsku, sem var í byrjun janúar 1981 skráð á 1,05 íslenskar nýkrónur.[55]

Húsnæðisstofnun hóf að verðtryggja öll lán sín að fullu 1. júlí 1979, skömmu eftir samþykkt Ólafslaga. Viðmiðun verðtryggingarinnar var svonefnd lánskjaravísitala, sem búin var til af þessu tilefni og reiknuð mánaðarlega af Hagstofu Íslands. Þann 1. júlí 1980 gengu svo í gildi ný heildarlög um Húsnæðisstofnun ríkisins, lög nr. 55/1980. Nýr áratugur hófst þannig með nafnbreyttri stofnun, nýjum heildarlögum um starfsemi hennar, nýjum gjaldmiðli og fullri verðtryggingu allra útlána stofnunarinnar.

Í upphafi kaflans um félagslegar íbúðabyggingar í hinum nýju húsnæðislögum var lögfestur sá ásetningur að þriðjungur íbúðabygginga landsmanna skyldi vera á félagslegum grundvelli, í samræmi við kjarasamningana frá 1974 og yfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar. Markmiðið var undirstrikað með yfirlýsingu ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsen – þar sem Svavar Gestsson, formaður Alþýðubandalagsins var félagsmálaráðherra – vorið 1980. Stefnt skyldi að því, samkvæmt þessari markmiðsyfirlýsingu, að hafin yrði bygging 400 félagslegra íbúða árið 1981, 500 árið 1982 og 600 árið 1983, samtals 1.500 íbúða.[56] Aukning varð í samræmi við þetta veruleg á byggingum félagslegra íbúða á næstu árum, miðað við það sem verið hafði árin á undan, en náði þó aðeins 667 íbúðum á fyrrnefndum þremur árum.[57]

Við útreikning lána Húsnæðisstofnunar giltu á þessum árum viðmiðanir við byggingarkostnað svonefndrar staðalíbúðar, sem reiknaður var af Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins og var hann framreiknaður samkvæmt vísitölu byggingarkostnaðar á þriggja mánaða fresti. Háleitt markmið, sem oft kom fram í orðræðu stjórnmálamanna og annarra þeirra sem þátt tóku í hinni opinberu húsnæðisumræðu, var það að húsnæðislánin gætu numið 80% af þannig skilgreindum byggingarkostnaði.

Raunin var hins vegar allt önnur, því hin almennu húsnæðislán Húsnæðisstofnunar svöruðu lengst af til aðeins 20–30% af byggingarkostnaði. Auk þess hafði skapast sú venja að greiða lánin út í tveimur hlutum á um það bil einu ári eftir að láninu var úthlutað. Frá árinu 1981 fór útborgun lánanna fram í þremur hlutum yfir 18 mánaða tímabil. Í

54. Alþingistíðindi 1979–1980 B, bls. 358.

55. *Morgunblaðið*, „Gengisskráning“, 7. janúar 1981. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=118078&pageId=1535947&lang=is&q=GENGISSKRÁNING

56. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1980, bls. 11.

57. Alls voru byggðar samtals 842 íbúðir í verkamannabústöðum með lánveitingum samkvæmt lögum nr. 30/1970 á um það bil 10 ára tímabili 1971–1981, eða rúmlega 80 íbúðir á ári (ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1982, bls. 58). Meira var byggt fyrri hluta áratugarins, er leið á hann gætti áhrifa mikillar verðbólgu í rýrnandi útlánagetu Byggingarsjóðs verkamanna. Íbúðum byggðum á félagslegum grunni fjölgaði þó mun meira en sem þessu nam, þar sem leigu- og söluíbúðaáætlunin var einnig framkvæmd á þessum tíma og Breiðholtsframkvæmdir Framkvæmdaáætlunar byggingaráætlunar drógust til ársins 1974.

50–80% verðbólgu þýddi þetta að lán, sem við ákvörðun um lánveitingu nam um 30% af byggingarkostnaði, rýrnaði um allt að helming af raunvirði þegar tekið var tillit til rýrnunar á verðgildi hinna útborguðu lánshluta. Þegar verðbólgan náði hámarki sínu, á árunum 1983–1984, fór þannig raunvirði nýbyggingarláns Byggingarsjóðs ríkisins niður í aðeins 14,2% af byggingarkostnaðinum.

Í nýju húsnæðislögunum var einnig að finna það nýmæli að í fyrsta sinn í 50 ára sögu laga um verkamannabústaði var gert ráð fyrir því að Byggingarsjóður verkamanna veitti lán til byggingar leiguíbúða á vegum sveitarfélaganna. Lánstími leiguíbúðalánanna var þó aðeins 15 ár, samanborið við 40 ár til nýrra verkamannabústaða.[58]

Er leið á valdatíma ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsen blasti við að þvert á viðleitni stjórnarinnar fór verðbólga frekar vaxandi en hitt. Hún fór þannig yfir 50% á ársgrundvelli öll árin 1980, 1981 og 1982. Tímabilið mars/maí 1983 náði svo árshraði verðbólgu, skv. vísitölu neysluverðs, 131,8% og talan fyrir árið 1983 endaði í sögulegu meti, 84,3%.[59] Ríkisstjórnin hafði frá haustinu 1982 aðeins starfhæfan meirihluta í annarri deild þingsins og átti því erfitt með að koma stefnumálum sínum fram. Þingkosningar hefðu ekki þurft að fara fram fyrr en í desember 1983, en voru vegna veikrar stöðu stjórnarinnar haldnar strax í apríl 1983.

Eftir kosningarnar tók við völdum samstjórn Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks undir forystu Steingríms Hermannssonar. Hin nýja ríkisstjórn greip þegar til víðtækra aðgerða í efnahagsmálum sem birtust í fernum bráðabirgðalögum strax á fyrsta heila starfsdegi hennar. Þar vó þyngst afnám áður samningsbundinna vísitöluhækkana á laun sem, eins og við mátti búast, var tekið afar þunglega af verkalýðshreyfingunni. Hendur hennar til róttækra aðgerða voru þó bundnar, því bráðabirgðalögin framlengdu alla eldri kjarasamninga og bönnuðu allar launahækkanir til loka ársins 1984. Í reynd jafngilti þetta ákvæði banni við verkfallsaðgerðum.

Tilgangur bráðabirgðalaga ríkisstjórnarinnar með banni við launahækkunum var að rjúfa víxlverkandi hækkanir verðlags og launa sem margir töldu vera orðnar að sjálfvirkum vítahring sem ætti meginsök á stöðugt hækkandi verðbólgustigi. Þetta markmið náðist fljótlega að vissu marki því verðbólgustigið næstu 12 mánuði á eftir bráðabirgðalögunum féll niður í tæp 40%.[60]

Fórnarkostnaðurinn við þetta var hins vegar ört fallandi kaupmáttur almennra launþega, því verðlag hélt áfram að hækka, þó í minna mæli væri en áður, en vinnulaun stóðu í stað í samræmi við ákvæði bráðabirgðalaganna. Sá hópur sem verst varð úti var sá hópur fólks sem nýlega hafði tekið lán til húsnæðisöflunar, þar sem mánaðarlegar hækkanir lánskjaravísitölu héldu áfram á óbreyttum hraða, á meðan laun voru hætt að hækka. Þegar við blasti 8–9% hækkun lánskjaravísitölu fyrir septembermánuð 1983, hófu Ögmundur Jónasson, þá fréttamaður hjá Sjónvarpinu, og nokkrir einstaklingar til viðbótar að hittast og ræða stöðu íbúðakaupenda og húsbyggjenda. Brátt varð til áhugamannahópur sem nefndi sig „áhugamenn um úrbætur í húsnæðismálum". Hópurinn hélt blaðamannafund, þar sem boðað var til opins fundar í veitingahúsinu Sigtúni þann 24. ágúst. Talið var að 2.000 manns hefðu sótt fundinn, sem farið hefur á spjöld sögunnar sem Sigtúnsfundurinn og þeir sem að fundinum stóðu sem Sigtúnshópurinn. Settar voru fram kröfur um úrbætur í húsnæðismálum, hærri lán og aðgerðir til þess að sporna við hinni hraðvaxandi greiðslubyrði húsnæðislána.

Viðbrögð stjórnvalda voru af ýmsu tagi. Þar vó þyngst yfirlýsing um hækkun almennra húsnæðislána um 50% og skyldi hækkunin taka gildi 1. janúar 1984. Þá var ákveðið að lántakendur, sem fengið höfðu afgreidd lán árin 1982 og 1983, ættu rétt á viðbótarláni er svaraði til 50% af þeirri lánsfjárhæð sem þeir höfðu þegar fengið ákvarðaða. Í samræmi við þetta var frá nóvember til áramóta 1983 afgreitt alls 2.121 viðbótarlán hjá Húsnæðisstofnun að fjárhæð 141 milljón króna[61] (um 1.650 milljónir króna á verðlagi 2012). Lánstími

58. Skylt er þó að geta þess að Byggingarsjóður ríkisins veitti samkvæmt húsnæðislögunum 1970 í nokkrum mæli lán til byggingar leiguíbúða, m.a. til byggingar leiguíbúða fyrir aldraða og öryrkja.

59. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland,* bls. 642.

60. Sama heimild, bls. 640.

61. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983, bls. 117.

*Sigtúnsfundurinn frægi í Reykjavík í ágúst 1983.* Heimild: Ljósmyndasafn Reykjavíkur.

byggingarlána var lengdur úr 26 árum í 31 ár og lána til kaupa á eldra húsnæði úr 16 árum í 21 ár. Öll lán Byggingarsjóðs ríkisins skyldu afborgunarlaus í tvö ár í stað eins áður og lánin skyldu greidd út í tveimur hlutum í stað þriggja.

Fyrst eftir gildistöku nýrra húsnæðislaga árið 1980 höfðu lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins dregist nokkuð saman, þ.e. 15–20%. Þetta var í raun fórnarkostnaður fyrir stórauknar lánveitingar Byggingarsjóðs verkamanna á sama tíma, þar sem hluti tekna af launaskatti hafði verið færður á milli sjóðanna. Frá og með 1984 fóru hins vegar lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins hraðvaxandi að raunvirði, sem að talsverðu leyti má túlka sem árangur af þeim slagkrafti og hljómgrunni sem kröfur Sigtúnshópsins öðluðust meðal þjóðarinnar. Fjárhæðir greiddra lána úr Byggingarsjóði ríkisins hækkuðu þannig um 83,6% að raungildi milli áranna 1983 og 1984. Árið 1985 stóðu lánveitingar sjóðsins í stað miðað við árið á undan en jukust um 12,5% árið 1986.[62]

Greiðsluerfiðleikar meðal lántakenda Húsnæðisstofnunar hurfu engan veginn með þeim aðgerðum sem gripið var til á árunum 1983 og 1984. Þótt verðbólga færi minnkandi mældist hún enn með tveggja stafa tölu og var sú raunin öll þau ár sem eftir voru af níunda áratugnum. Sem svar við þessu var í ársbyrjun 1985 opnaður sérstakur lánaflokkur innan Byggingarsjóðs ríkisins til aðstoðar við fólk í greiðsluvanda vegna húsnæðiskaupa og samhliða þessu var komið á fót sérstakri Ráðgjafarstöð hjá Húsnæðisstofnun til aðstoðar húseigendum og íbúðakaupendum í greiðsluvanda sem afgreiddi samtals 1.909 lán strax á fyrsta starfsári sínu.

Húsnæðislögunum frá 1980 hafði verið breytt hvað snerti vissa þætti að frumkvæði framsóknarmannsins Alexanders Stefánssonar sem varð félagsmálaráðherra vorið 1983. Frumvarp var lagt fram í desember 1983 og var þar um sumt komið til móts við kröfur Sigtúnshópsins, einkum um hækkun lána og lengingu lánstíma. Frumvarpið varð að lögum vorið 1984[63] og braust þá út hörð deila um túlkun orðalags um auknar lánveitingar úr Byggingarsjóði verkamanna til frjálsra félagasamtaka. Þessar lánveitingar voru nýlunda, lán úr Byggingarsjóði verkamanna höfðu hingað til aðeins verið veitt til byggingar verkamannabústaða og lítillega til byggingar leiguíbúða í eigu sveitarfélaga. Ekki var ágreiningur um lánsrétt til félagasamtaka er byggja vildu leiguíbúðir fyrir öryrkja, aldraða og námsmenn en þegar kom að lánsrétti nýstofnaðra húsnæðissamvinnufélaga[64] sögðu

62. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins, 1984, 1985 og 1986.

63. Lög nr. 60/1984, um Húsnæðisstofnun ríkisins

64. Frumkvæði að stofnun fyrsta húsnæðissamvinnufélagsins, Búseta í Reykjavík, í nóvember 1983, kom frá stjórn Leigjendasamtakanna. Fleiri félög voru fljótlega stofnuð allvíða á landsbyggðinni og einnig Landssamtök húsnæðissamvinnufélaga, sem tóku virkan þátt í samstarfi samtaka norrænna húsnæðisfélaga, NBO. Rúmlega 2.000 manns gengu í húsnæðisfélögin á fyrstu vikum þeirra. Meðal áberandi stuðningsmanna lánsréttar til handa húsnæðissamvinnufélögunum á fyrstu árum þeirra má nefna þau Jóhönnu Sigurðardóttur og nýliða á þingi, Steingrím J. Sigfússon.

sjálfstæðismenn „hingað og ekki lengra“. Hoggið var á hnútinn eftir nokkurra daga töf á afgreiðslu frumvarpsins með því að binda lánsréttinn skýrt við samtök aldraða, öryrkja og námsmanna. Stjórnarandstöðuþingmennirnir Svavar Gestsson og Jóhanna Sigurðardóttir sökuðu Alexander Stefánsson og Framsóknarflokkinn um að hafa svikið þær þúsundir fólks sem gengið hefðu í góðri trú í hin nýju húsnæðissamvinnufélög.

Vonir um vaxandi styrk húsnæðislánakerfisins á þessum árum hlutu ekki síst að tengjast tilkomu hinna almennu lífeyrissjóða árið 1969. Verðbólga áttunda áratugarins og ónóg verðtrygging olli hins vegar verulegum töfum við uppbyggingu þessara tveggja mikilvægu stoðkerfa félagslegs jafnréttis og öryggis í landinu. Að sama skapi er ljóst, að full verðtrygging eftir árið 1979 styrkti mjög stöðu beggja þessara kerfa. Markmiðið um húsnæðislán, sem dygðu fyrir byggingarkostnaði meðalíbúðar, reyndist nú vera innan seilingar, án efa vegna verulega styrktrar stöðu lífeyrissjóðanna.

Ljóst var að aðgerðir þær, sem gripið hafði verið til á sviði húsnæðismála á misgengisárunum um miðbik níunda áratugarins, fólu ekki í sér umbætur sem duga myndu til framtíðar. Merki um þetta var áframhaldandi hörð gagnrýni Sigtúnshópsins á ríkjandi húsnæðisstefnu. Áhugamannahópurinn hélt áfram starfi sínu sem óformlegur þrýstihópur er m.a. beitti sér fyrir skráningu stuðningsmanna símleiðis víða um land, eftir auglýsingaherferð í fjölmiðlum. Allt að 5.000 manns skráðu sig eða höfðu samband yfir eina helgi árið 1985.[65] Einnig birtust aðgerðir hópsins í nýjum fjölmennum baráttufundi, að þessu sinni í Háskólabíói í febrúar 1986.[66]

Í sama mánuði luku aðilar vinnumarkaðarins samningagerð um kaup og kjör launþegastéttanna í landinu. Sem oftar voru aðgerðir í húsnæðismálum eitt af meginatriðum þess samkomulags sem undirritað var og nú gætti mjög hins vaxandi styrks lífeyrissjóðakerfisins, því húsnæðistillögur samkomulagsins fólu í sér enn sterkari tengingu lífeyrissjóðakerfisins og húsnæðiskerfisins en verið hafði til þessa.

Í stuttu máli fólu tillögur aðila vinnumarkaðarins í sér verulega kerfisbreytingu á almenna húsnæðislánakerfinu. Tillögurnar féllu í góðan jarðveg hjá stjórnvöldum og Alþingi og stjórnarfrumvarp sem innihélt allar helstu tillögur aðila vinnumarkaðarins voru fljótlega lagðar fram og urðu að lögum vorið 1986.

Lánafyrirkomulagið sem fólst í hinum nýju lögum tók gildi 1. september 1986. Grunnatriði laganna var það að lífeyrissjóðirnir skuldbundu sig til þess að verja 55% af ráðstöfunarfé sínu til kaupa á skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins. Viðmiðunartala við útreikning lána var íbúð er kostaði 3 milljónir króna á verðlagi í febrúar 1986. Lán til aðila, sem var að byggja sitt fyrsta húsnæði, skyldi vera 70% af þessum 3 milljónum króna, þ.e. 2,1 milljón króna, og til þeirra, sem væru að kaupa fyrstu íbúð, væri lánið 70% af byggingarláninu sem svaraði til 49% af hinni 3 milljóna króna viðmiðunarfjárhæð, eða 1.470 þús. króna Þessar fjárhæðir skyldu svo hækka miðað við breytingar byggingarvísitölu á þriggja mánaða fresti. Lánsréttur umsækjenda um lán var háður því hve hátt hlutfall ráðstöfunarfjár lífeyrissjóðs viðkomandi rynni til kaupa á skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins. Væri þetta hlutfall undir 55% skertist lánsrétturinn samkvæmt því.[67]

Vaxtastig hinna nýju lána var 3,5%, hið sama og áður, en lánstími allra lána varð nú 40 ár, hafði áður verið 16–31 ár. Horfið var frá ólíkum lánsfjárhæðum miðað við mismunandi fjölskyldustærð sem áður höfðu gilt, lánsréttur var nú hinn sami hvort sem í hlut átti einhleypur aðili eða fimm manna fjölskylda.

Mestu straumhvörfin, sem fólust í hinu nýja lánakerfi, voru hins vegar fjárhæðir lánanna. Hámarkslánsréttur 2–4 manna fjölskyldu sem var að byggja sitt fyrsta húsnæði hafði áður verið 1.115 þús. krónur, en var samkvæmt nýja húsnæðislánakerfinu 2.360 þús. krónur (júlí–október 1986). Þetta þýddi hækkun lánsfjárhæðar um 103%. Hækkunin var enn meiri fyrir sömu fjölskyldustærð væri keypt notað húsnæði, jafnframt því sem að væri um fyrstu íbúð kaupandans að ræða, þá hækkaði lánið úr 268 þús. krónum í 1.588 þús. krónur, um

65. *Alþýðublaðið,* „Ráðþrot stjórnarinnar í húsnæðismálum“, 15. mars 1985. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=243854&lang=is

66. *Morgunblaðið*, „Fundur félags áhugamanna um úrbætur í húsnæðismálum og Lögverndar“, 18. febrúar 1986. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=120498&pageId=1628097&lang=is&q=MORGUNBLA%D0I%D0

67. Lög nr. 54/1986, um Húsnæðisstofnun ríkisins.

493%.[68] Þessi mikla hækkun lána til kaupa á eldra húsnæði á árinu 1986 markar upphaf þess að Húsnæðisstofnun umbreyttist úr því að vera fyrst og fremst byggingarlánastofnun yfir í þá fasteignalánastofnun sem hún varð á síðustu 10 árum sínum og sem Íbúðalánasjóður hefur verið frá upphafi.

Gildistökudag nýju laganna, 1. september 1986, fylltist afgreiðsla Húsnæðisstofnunar á 4. hæð Landsbankahússins að Laugavegi 77 um leið og hún var opnuð af umsækjendum um lán samkvæmt nýja lánakerfinu. Fréttaflutningur af fjölda umsókna átti eftir að setja svip sinn á fjölmiða næstu misserin, svo og fréttir um það hversu biðtíminn eftir afgreiðslu hinna nýju lána varð langur. Svo sem við mátti búast hafði þessi róttæka kerfisbreyting og mikla hækkun lánsfjárhæða almenningi til handa í för með sér mikla aukningu á lánveitingum Byggingarsjóðs ríkisins, eða 40% milli áranna 1985 og 1987.[69]

Veikur blettur hins nýja lánakerfis var beintengingin við aðild að lífeyrissjóði og hversu hátt hlutfall ráðstöfunarfjár viðkomandi lífeyrissjóður léti renna til húsnæðislánakerfisins. Þá stóð allnokkur hluti landsmanna alveg utan lífeyrissjóðanna, t.d. fjölskyldur námsmanna sem enn voru utan vinnumarkaðar. Þeir yrðu því að bíða eftir fullum lánsrétti uns þeir hefðu verið starfandi á vinnumarkaði um nokkurra ára skeið. Þá var það gagnrýnt að öfugt við fyrri kjarasamninga virtist verkalýðshreyfingin að þessu sinni ekki leggja neina áherslu á að stjórnvöld beittu sér fyrir því að efla hinn félagslega hluta húsnæðislánakerfisins. Einnig var bent á, að með vaxandi hlut lána til kaupa á notuðum íbúðum ykist til muna hlutur höfuðborgarsvæðisins á kostnað landsbyggðarinnar þar sem langstærstur hluti fasteignaviðskipta með íbúðarhúsnæði færi fram á höfuðborgarsvæðinu.

Ekki leið langur tími frá opnun 1986-kerfisins þar til við blasti að ekki myndi takast að anna eftirspurninni eftir lánunum. Ljóst var að fólk hafði í einhverjum mæli haldið að sér höndum þar til kerfið yrði opnað og þess sá stað í hinum mikla fjölda umsókna. Allir, sem sóttu um lán og höfðu lánsrétt, fengu tilkynningu um að þeir ættu slíkan rétt og hvenær lánið yrði greitt út. Þó svo að fjárstreymið frá lífeyrissjóðunum ykist stórlega dugði það engan veginn og því lengdist afgreiðslutími lánanna stöðugt. Í marsmánuði 1987 sáu nýir umsækjendur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins fram á bið til ársins 1989 eða 1990 eftir því að fá lánið greitt út.[70] „Maður sem lagði inn umsókn síðar en október 1987 og er í forgangshópi ætti að vera með þeim fyrstu sem fá lán 1990 en þá hefur hann þurft að bíða í rúm 2 ár," var haft eftir Hilmari Þórissyni, skrifstofustjóra Húsnæðisstofnunar í Morgunblaðinu. Þar sem lán voru enn greidd út í tveimur hlutum taldist biðtími geta orðið 3–4 ár þar til lán væri að fullu greitt út.[71]

Einnig blasti við, að þar sem lán Byggingarsjóðsins voru greidd út með 3,5% vöxtum á meðan lífeyrissjóðirnir fengu sitt fé til baka frá sjóðnum með 16 ára lánstíma og 6–7% vöxtum, þá myndu nettógreiðslurnar frá lífeyrissjóðunum fljótlega dragast saman.[72] Ef ná ætti að uppfylla öll lánsloforð til allra þeirra sem sæktu um hin almennu húsnæðislán í framtíðinni, án þess að biðtíminn yrði stöðugt lengri, myndi þurfa að hækka árlegt ríkisframlag til sjóðsins verulega.

Hið nýja almenna húsnæðislánakerfi, sem komið var á haustið 1986, átti því nokkuð undir högg að sækja strax á sínum fyrstu mánuðum. Alþingiskosningar stóðu nú fyrir dyrum og stjórnarflokkarnir, Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, töldu stórlega hækkuð húsnæðislán vera staðgott veganesti inn í kosningabaráttuna. Meiri hluti stjórnarflokkanna á Alþingi var afar traustur, 37 þingmenn gegn 23 stjórnarandstöðunnar. Það virtust ekki miklar líkur á að kosningarnar myndu raska þessum styrkleikahlutföllum það mikið að meirihlutinn gæti verið í hættu.

68. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1986.

69. Hafa verður þó í huga að talsvert dró úr lánveitingum lífeyrissjóðanna beint til sjóðfélaga sinna.

70. Steingrímur Sigurgeirsson, „Átta þúsund bíða nú eftir lánum frá Húsnæðisstofnun", *Morgunblaðið*, 30. ágúst 1988. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=122008&pageId=1687704&lang=is&q=eftir%20%C1tta%20%FE%FAsund%20b%ED%F0a

71. Sama heimild.

72. Bent var á, hvernig komið væri fyrir greiðslustreymi vegna skyldusparnaðarkerfisins, sem verið hafði í gangi frá árinu 1957. Hann hafði framan af verið nokkur tekjustofn fyrir Byggingarsjóð ríkisins, en er hér var komið sögu voru árlega greiddar út hærri fjárhæðir en sem nam greiðslum til sjóðsins frá skyldusparendum.

Raunin varð þó allt önnur. Óvænt afsögn Alberts Guðmundssonar sem fjármálaráðherra varð til þess að hann og hans fylgismenn klufu sig frá Sjálfstæðisflokknum og stofnuðu nýjan stjórnmálaflokk, Borgaraflokkinn, minna en mánuði fyrir kosningar. Hinn nýi flokkur vann stórsigur og Kvennalistinn og Alþýðuflokkurinn unnu verulega á. Stjórnarflokkarnir töpuðu samanlagt 6 þingmönnum og misstu þar með þingmeirihlutann.

Eftir um 10 vikna stjórnarmyndunarferli settust þó eigi að síður hinir tveir fyrri stjórnarflokkar aftur í stjórn, en með Alþýðuflokkinn sem viðbót. Hvað húsnæðismál snerti varð hins vegar sú breyting á að Jóhanna Sigurðardóttir tók við af Alexander Stefánssyni sem félagsmálaráðherra. Þar með var komin upp sú staða að einn helsti gagnrýnandi 1986-kerfisins, bæði á Alþingi og í almennum þjóðfélagsumræðum, var orðinn ráðherra húsnæðismála.

Strax á fyrstu vikum nýrrar ríkisstjórnar kom fréttatilkynning frá félagsmálaráðuneytinu þar sem því var lýst yfir að forsendur hins tæplega ársgamla húsnæðislánakerfis væru brostnar. Stöðu lánakerfisins var þannig lýst í upphafi fréttatilkynningarinnar:

> Ljóst er að gríðarlega mikil vandamál hafa skapast á fyrstu 11 mánuðum hins nýja húsnæðislánakerfis. Margar af grundvallarforsendum kerfisins hafa ekki staðist. Fjárþörf kerfisins er mun meiri en haldið var fram í upphafi. Biðtími eftir lánum er þegar orðinn 2 ár og heldur áfram að lengjast. Þá er ekki sjáanlegt að kerfið hafi megnað að létta ásókn af félagslega húsnæðiskerfinu. Mikil hætta er aftur á móti á því að óbreyttar forsendur muni skapa aukna þörf á félagslegum íbúðum. [...] Þann 12. mars var hætt að gefa út lánsloforð í nýja húsnæðislánakerfinu. Þá hafði verið ráðstafað öllu fjármagni Byggingarsjóðs ríkisins 1987 og mestöllu fé ársins 1988. Auk þess 380 milljónum króna af ráðstöfunarfé ársins 1989. Þá er miðað við óbreytt ríkisframlag. Þeir sem síðast fengu loforð um lán til fyrstu kaupa þurftu að bíða liðlega 20 mánuði eftir fyrri hluta lánsins. Þeir sem áttu íbúð fyrir þurftu að bíða enn lengur.[73]

Veruleg uppsveifla fasteignaverðs fylgdi í kjölfar hins aukna lánaframboðs, því milli áranna 1986 og 1988 hækkaði fasteignaverð að raunvirði á höfuðborgarsvæðinu um ríflega 40%. Að nafnvirði námu hækkanirnar á þessu tímabili um 70%. Fasteignaverð hafði verið í sögulegu lágmarki 1986. Verg landsframleiðsla hafði einnig aukist verulega á árunum 1985–1987 sem án efa skýrði að hluta hið hækkandi fasteignaverð.[74]

Frá janúar 1988 til mars 1989 störfuðu fyrst starfshópur og síðan nefnd undir forystu Kjartans Jóhannssonar að gerð tillagna og frumvarps um upptöku á gerbreyttu húsnæðislánakerfi, húsbréfakerfinu. Frumvarpið kom til afgreiðslu á Alþingi vorið 1989. Frumvarpið reyndist vera umdeilt og var andstaða töluverð við það innan þingflokka stjórnarflokkanna, einkum Framsóknarflokksins.[75]

Meginatriði húsbréfakerfisins var sú breyting, að lántakendur greiddu seljanda ekki lengur með peningum, heldur með ríkistryggðum bréfum, húsbréfum. Á móti fékk nýstofnuð Húsbréfadeild Húsnæðisstofnunar til varðveislu fasteignaveðbréf undirritað af bæði seljanda og kaupanda. Húsbréfunum varð seljandinn síðan að koma í verð á þeim íslenska fjármagnsmarkaði sem um þetta leyti var byrjaður að þróast og greiða eftir það seljendunum peningana upp í kaupverðið.[76] Landsbanki Íslands tók að sér að vera viðskiptavaki fyrir húsbréfin og var í því skyni stofnað verðbréfafyrirtækið Landsbréf sem hafði aðsetur að Suðurlandsbraut 24, sama húsi og Húsnæðisstofnun ríkisins og Veðdeild Landsbankans.

---

73. *Alþýðublaðið*, „Niðurgreiddir vextir til þeirra ríku", 7. ágúst 1987. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=244504&pageId=3326950&lang=is&q=Al%FE%FD%F0ubla%F0i%F0

74. *Morgunblaðið*, „Fasteignaverð líklega í grennd við hágildi sitt", 13. febrúar 2001. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/588616/

75. Stjórnarsamstarf Sjálfstæðis-, Framsóknar- og Alþýðuflokks hafði slitnað í september 1988. Í lok þess mánaðar var síðan mynduð stjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags, undir forystu Steingríms Hermannssonar. Jóhanna Sigurðardóttir sat áfram sem félagsmálaráðherra í hinni nýju ríkisstjórn. Í september 1989 gekk Borgaraflokkurinn til liðs við stjórnina og fékk tvö ráðherraembætti.

76. *Morgunblaðið*, „Markmiðið er að dreifa greiðslum á lengri tíma", 19. nóvember 1989. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=122894&pageId=1712930&lang=is&q=Sigur%F0ur

Vegna óvissrar afstöðu og jafnvel andstöðu nokkurra þingmanna Framsóknarflokksins komst afgreiðsla húsbréfafrumvarpsins í tvísýnu. Harðasti gagnrýnandi frumvarpsins var fyrrverandi félagsmálaráðherra, Alexander Stefánsson. Afgreiðsla frumvarpsins var hins vegar endanlega tryggð með samkomulagi sem gert var við þingflokk Kvennalistans um stuðning við frumvarpið gegn því að staða félagslega húsnæðiskerfisins yrði verulega styrkt og löggjöf um félagslegar íbúðabyggingar tekin til endurskoðunar.[77]

Húsbréfakerfinu var eftir þetta komið á í áföngum. Þann 15. nóvember 1989 var byrjað á að afgreiða íbúðakaupendur sem sótt höfðu um lán samkvæmt 1986-kerfinu fyrir 15. mars 1989, þann 15. maí 1990 var kerfið opnað öllum íbúðakaupendum og þann 15. nóvember öllum sem stóðu í eigin íbúðabyggingum. Forgangur íbúðakaupenda er á vissan hátt eftirtektarverður, enda varð fjármögnun íbúðakaupa á almennum markaði frá upphafi meginhlutverk húsbréfakerfisins. Lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins fjöruðu hins vegar út á næstu árum, eftir að þegar út gefin lánsloforð samkvæmt 1986-kerfinu höfðu verið uppfyllt.

*Húsbréf.* Heimild: Ljósmyndasafn Reykjavíkur.

Samhliða húsbréfakerfinu var komið á nýju almennu niðurgreiðslukerfi til styrktar húsbyggjendum og íbúðakaupendum, svonefndu vaxtabótakerfi. Samkvæmt því áttu lántakendur rétt á tekjutengdri endurgreiðslu á hluta af kostnaði sínum vegna vaxta og verðbóta. Með húsbréfakerfinu var í raun horfið frá fyrri beinum niðurgreiðslum ríkissjóðs á húsnæðiskostnaði lántakenda því í kerfinu sjálfu fólst enginn kostnaður fyrir hið opinbera. Hinn opinberi stuðningur var hins vegar færður í sértækan farveg vaxtabótakerfisins og gerður háður tekjum manna og eignastöðu.

Eins og sést í töflu 4 markar níundi áratugur tuttugustu aldarinnar hið stóra stökk í vexti hins opinbera húsnæðislánakerfis. Fyrstu þrjú árin voru lánveitingar Húsnæðisstofnunar 13–14 milljarðar króna á verðlagi 2012 og sem svaraði 1,6% af árlegri landsframleiðslu. Hæg stígandi hafði verið í útlánum stofnunarinnar alveg frá miðjum sjöunda áratugnum, en sem hlutfall af landsframleiðslu lágu lánveitingarnar á bilinu 1,5% til 1,9% allt tímabilið 1974 til 1983 (sjá töflur 3 og 4). Árið 1984, árið eftir Sigtúnsfundinn, fóru lánveitingar Húsnæðisstofnunar í fyrsta sinn yfir 2% af landsframleiðslu. Fjórum árum síðar, 1988, þegar lánveitingar samkvæmt 1986-kerfinu voru í fullum gangi, náðu lánveitingar stofnunarinnar 3% af landsframleiðslu. Árið 1990 var þessi tala næstum 5% og árið 1991 fór hlutur lánveitinga Húsnæðisstofnunar í 6,1% af landsframleiðslu. Þetta háa hlutfall skýrist m.a. af mjög mikilli eftirspurn eftir lánum sem vegna tilkomu húsbréfakerfisins var hægt að svara fyrr en unnt hefði verið með 1986-kerfinu. Þá er þess að gæta að árið 1991 voru bæði húsbréfakerfið og 1986-kerfið í gangi samtímis, því ennþá var verið að ljúka afgreiðslu gefinna lánsloforða samkvæmt 1986-kerfinu. Þarna munaði mest um gífurlega aukningu lánveitinga til kaupa á eldri húsnæði sem meira en nífölduðust að raunvirði árin 1985–1991, úr um 3 milljörðum króna 1985 í nær 29 milljarða króna 1991 (verðlag 2012).

77. Alþingistíðindi 1988–1989 A, þskj. 1037, bls. 3526 (fylgiskjal með nefndaráliti 4. minni hluta félagsmálanefndar).

Tafla 4 Lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins 1981-1991

| *Á verðlagi hvers árs (m.kr.)* | **1981** | **1982** | **1983** | **1984** | **1985** | **1986** | **1987** | **1988** | **1989** | **1990** | **1991** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 215 | 288 | 527 | 1.097 | 1.579 | 2.069 | 2.314 | 2.967 | 4.092 | 4.922 | 8.312 |
| Notaðar íbúðir | 73 | 105 | 165 | 455 | 452 | 776 | 2.418 | 2.891 | 3.431 | 9.506 | 11.278 |
| Almenna kerfið alls | 288 | 393 | 692 | 1.552 | 2.031 | 2.845 | 4.732 | 5.858 | 7.523 | 14.428 | 19.590 |
| Félagslega kerfið | 111 | 231 | 409 | 409 | 772 | 1.094 | 1.218 | 1.869 | 2.916 | 3.775 | 4.743 |
| **Húsnæðisstofnun samtals** | **399** | **624** | **1.101** | **1.961** | **2.803** | **3.939** | **5.950** | **7.727** | **10.439** | **18.203** | **24.333** |
| *Á föstu verðlagi ársins 2012 (m.kr.)* | | | | | | | | | | | |
| Nýjar íbúðir | 7.020 | 6.227 | 6.183 | 9.965 | 10.835 | 11.707 | 11.025 | 11.268 | 12.834 | 13.443 | 21.257 |
| Notaðar íbúðir | 2.384 | 2.270 | 1.936 | 4.133 | 3.102 | 4.391 | 11.520 | 10.979 | 10.761 | 25.963 | 28.843 |
| Almenna kerfið alls | 9.404 | 8.497 | 8.119 | 14.098 | 13.937 | 16.098 | 22.545 | 22.247 | 23.596 | 39.406 | 50.100 |
| Félagslega kerfið | 3.624 | 4.995 | 4.799 | 3.715 | 5.297 | 6.190 | 5.803 | 7.098 | 9.146 | 10.310 | 12.130 |
| Húsnæðisstofnun samtals | 13.028 | 13.492 | 12.918 | 17.813 | 19.234 | 22.289 | 28.348 | 29.344 | 32.742 | 49.717 | 62.230 |
| % af vergri landsframleiðslu | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,8 | 3,0 | 3,3 | 4,9 | 6,1 |

Heimild: *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 381.

## 1.7 Tíundi áratugurinn: Aðdragandi endaloka Húsnæðisstofnunar

Síðari hluti níunda áratugarins einkenndist, eins og áður segir, af mikilli uppstokkun, útþenslu og endurnýjun íslenska húsnæðislánakerfisins. Lánakerfið frá 1986, sem naut víðtæks stuðnings aðila vinnumarkaðarins, hluta stjórnmálamanna og innan húsnæðiskerfisins, var blásið af er nýr félagsmálaráðherra hafði sest að völdum 1987. Í staðinn var húsbréfakerfinu ýtt úr vör og var því ekki síður mætt af margradda gagnrýniskór en raunin hafði verið um 1986-kerfið. Húsbréfakerfið byggðist á því að hætt var við hinar þungu, almennu niðurgreiðslur lánakjara 1986-kerfisins og í stað þeirra teknar upp tekjutengdar niðurgreiðslur gegnum nýtt kerfi, vaxtabótakerfið.

Vaxtakjörin sem fylgdu húsbréfakerfinu voru mun óhagstæðari en samkvæmt lánakjörum 1986-kerfisins og lánstíminn aðeins 25 ár, samanborið við 40 ára lán 1986-kerfisins. Verðmæti húsbréfanna réðst á markaði og vaxtakjörin komu í reynd fram í verðlagningu bréfanna. Stundum var um veruleg afföll að ræða, sem jafngilti hækkun vaxta, en á öðrum tímum snerist það við. Fyrstu misseri húsbréfakerfisins urðu afföll mun meiri en gert hafði verið ráð fyrir, sem sætti harðri gagnrýni frá þeim aðilum sem ekki töldu fullreynt um ágæti 1986-lánakerfisins. Lánshlutfall lána til íbúðakaupa á fasteignamarkaði var þó mun hærra í húsbréfakerfinu, 65–70%, samanborið við 49% af kaupverði skv. 1986-kerfinu.

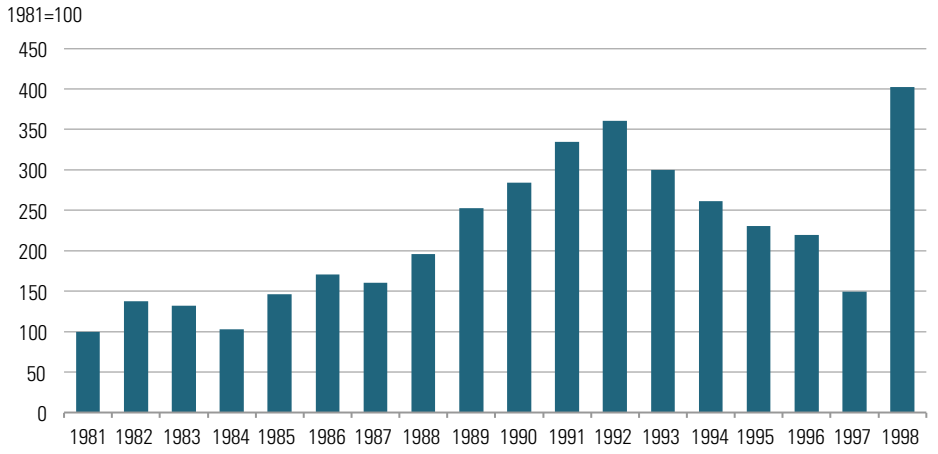
Vorið 1990 voru samþykktar verulegar breytingar gildandi lagaákvæða um félagslegar íbúðabyggingar og gengu ný lög í gildi 1. júní. Lögin (lög um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 70/1990) leiddu til talsverðrar uppstokkunar á félagslega íbúðalánakerfinu. Nafninu verkamannabústaðir var breytt í félagslegar eignaríbúðir, enda fjölmarga aðra hópa en hreinræktaða verkamenn nú að finna innan kerfisins. Heiti sjóðsins var þó áfram Byggingarsjóður verkamanna þó að hlutverk hans væri nú orðið mun víðtækara en það nafn gaf til kynna. Þá voru stjórnir verkamannabústaða, sem komið hafði verið á með húsnæðislögunum 1970, lagðar niður og í þeirra stað skyldi skipa húsnæðisnefndir í sveitarfélögum þar sem íbúar voru 400 eða fleiri. Hlutur bæði leiguíbúða og kaupleiguíbúða var aukinn og lánstími lána til leiguíbúða lengdur í 50 ár. Lánstími lána til byggingar eða kaupa á eignaríbúðum hélst óbreyttur, 43 ár. Byggingar- og rekstraraðilum félagslegra íbúða fjölgaði á þessum árum jafnt og þétt og var þar um að ræða fjölmörg félagasamtök og einnig nokkur fyrirtæki sem stóðu að byggingu og rekstri almennra kaupleiguíbúða. Félagasamtök á sviði húsnæðismála, alls átta talsins, höfðu árið 1987 myndað með sér

hagsmunasamtök sem nefnd voru Þak yfir höfuðið.[78] Fulltrúar frá samtökunum áttu sæti í nefnd þeirri sem félagsmálaráðherra hafði skipað til þess að vinna að gerð frumvarpsins sem varð að hinum breyttu félagsíbúðaákvæðum sem lýst var hér að framan.

Heita mátti að stöðug aukning hafi orðið á lánveitingum til félagslegra íbúðabygginga allan níunda áratuginn. Aukningin hélt áfram og náði hámarki fyrstu árin eftir gildistöku nýju félagsíbúðalaganna 1990. Þessi þróun á tímabilinu 1981–1998 er sýnd í mynd 1 hér á eftir.

Mynd 1 Lánveitingar Byggingarsjóðs verkamanna 1981–1998

Magnvísitala, 1981 = 100




Heimild: Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1991–1998.

Aukning félagslegu lánanna var eins og sést næsta stöðug og jöfn til ársins 1992, samdráttur varð aðeins árin 1984 og 1987 (hvort tveggja ár sem einkenndust af mikilli aukningu á lánveitingum hins almenna hluta húsnæðislánakerfisins). Árið 1986 var raunaukning félagslegra lána Húsnæðisstofnunar orðin 71% frá árinu 1981 og árið 1992 var raunaukningin miðað við 1981 261%. Það sem eftir lifði tímabilsins dró hins vegar hægt og hægt úr lánveitingum Byggingarsjóðs verkamanna til ársins 1997, næstsíðasta starfsárs sjóðsins. Árið 1981 var heildarfjöldi félagslegra íbúða á landinu öllu 4–5 þúsund, viðbótin árabilið 1981–1998 var um 7.200 íbúðir.[79] Heildarlánveitingar Byggingarsjóðs verkamanna allt tímabilið 1981–1998 voru samtals 142,8 milljarðar króna á verðlagi 2012.

Eftir alþingiskosningar vorið 1991 urðu stjórnarskipti. Fjögurra flokka stjórn Framsóknarflokksins, Alþýðubandalagsins, Alþýðuflokksins og Borgaraflokksins fór frá völdum og við tók samstjórn Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins, oft kennd við Viðey. Samfella varð þó í húsnæðismálum þar sem Jóhanna Sigurðardóttir gegndi áfram embætti félagsmálaráðherra.

Mikil aukning lána með niðurgreiddum kjörum, bæði lána 1986-kerfisins og félagslega lánakerfisins, kölluðu á sívaxandi ríkisframlög til byggingarlánasjóða Húsnæðisstofnunar og litu embættismenn fjármálaráðuneytisins þessa þróun alvarlegum augum. Af hálfu félagsmálaráðuneytisins og í skýrslu frá Ríkisendurskoðun í september 1990 voru birtir útreikningar sem sýndu fram á að hár kostnaður félli á ríkissjóð um nokkurt árabil ef staðið yrði við öll lánsloforð er veitt höfðu verið innan ramma 1986-kerfisins áður en því var lokað fyrir nýjum umsóknum. Ef ekkert yrði að gert, myndi gjaldþrot Byggingarsjóðs ríkisins blasa við um aldamótin 2000. Staða Byggingarsjóðs verkamanna var talin enn verri en Byggingarsjóðs ríkisins.[80]

78. Samtökin sem um var að ræða voru Öryrkjabandalag Íslands, Sjálfsbjörg – Landssamband fatlaðra, Landssamtökin Þroskahjálp, Samtök aldraðra, Stúdentaráð Háskóla Íslands, Bandalag íslenskra sérskólanema, Leigjendasamtökin og Búseti – Landssamband.

79. Fjölgunin varð 1.045 árin 1981–1985, 2.356 árin 1985–1990, 2.784 árin 1991–1995 og 1.029 árin 1996–1998. Sjá einnig umfjöllun um félagslegar íbúðabyggingar í kafla 3.

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

Sem svar við þessum aðsteðjandi vanda byggingarsjóðanna var gripið til þess ráðs að hækka verulega útlánsvexti þeirra. Vextir lána Byggingarsjóðs ríkisins voru 1991 hækkaðir í 4,5% á öllum lánum sem veitt höfðu verið eftir 1984 eða síðar. Eldri lán höfðu verið veitt með föstum vöxtum og því ekki hægt að hækka þá. Stjórnvöld voru gagnrýnd fyrir afturvirka vaxtahækkun, en þau töldu hækkunina heimila þar sem lánasamningar kvæðu á um slíkt. Vextir lána Byggingarsjóðs verkamanna voru árið 1993 hækkaðir úr 1,0% í 2,4% á lánum til félagslegra eignaríbúða. Vextir á lánum til leiguíbúða og félagslegra kaupleiguíbúða voru áfram 1,0%. Á því ári voru vextir á lánum Byggingarsjóðs ríkisins frá 1984 til endaloka 1986 kerfisins hækkaðir úr 4,5% í 4,9%.

Sem fyrr var fasteignamarkaður mun virkari á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni, enda runnu 80–85% lána til kaupa á notuðu húsnæði til íbúðakaupa þar. Lánveitingar félagslega kerfisins runnu hins vegar í mun ríkari mæli til landsbyggðarinnar. Aukning lána félagslega íbúðakerfisins á árunum um og upp úr 1990 þýddi því talsvert aukin umsvif í íbúðabyggingum í fjölmörgum hinna minni sveitarfélaga hringinn í kringum landið.

Lánveitingar Húsnæðisstofnunar til fjölskyldna í greiðsluerfiðleikum héldu áfram og árið 1993 hóf stofnunin að veita húsbréfalán til lántakenda er komnir voru í öngstræti. Umfang slíkra lána hafði farið minnkandi undir lok níunda áratugarins, en jókst nokkuð er leið á þann tíunda.

Lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins höfðu er hér var komið sögu fjórfaldast að raunvirði samanborið við síðustu árin áður en verðtryggingu fjárskuldbindinga var komið á. Félagslega kerfið eitt sér lánaði meira en sem nam heildarlánum Húsnæðisstofnunar tíu árum áður. Ekki er unnt að draga aðra ályktun en þá að verðtrygging hafi átt nokkurn þátt í þessari miklu lánaaukningu sem byggðist bæði á traustari stöðu lífeyrissjóðanna en raunin var á verðbólguskeiði áttunda áratugarins og einnig tryggari endurgreiðslum sem voru fylgifiskur hinna verðtryggðu lána byggingarsjóðanna.

Tafla 5 sýnir þróun lánveitinga Húsnæðisstofnunar 1991–1998, lokatímabilið í sögu stofnunarinnar. Eftir met í lánveitingum 1991, sem nam 62,2 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012, dró heldur úr lánastarfseminni það sem eftir lifði tímabilsins. Undantekningin er síðasta starfsárið, 1998, þegar lánveitingar fóru aftur yfir 60 milljarða króna á verðlagi ársins 2012. Skýring þess er sú að á lokaspretti Húsnæðisstofnunar var verið að ljúka endanlega þeim lánveitingum sem þegar höfðu verið ákveðnar áður en ný lög og lánareglur Íbúðalánasjóðs tóku við. Endanleg uppgjör fyrri ára höfðu í vissum tilvikum safnast upp og komu til endanlegs bókhaldslegs uppgjörs við lok ársins 1998 er skil urðu á milli starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins og hins nýja Íbúðalánasjóðs.

Árið 1993 voru hönnunardeild stofnunarinnar og svonefnd innlánsdeild Byggingarsjóðs ríkisins lagðar niður. Hönnunardeildin átti uppruna sinn í teiknistofu Húsnæðismálastofnunar ríkisins sem komið hafði verið á fót á upphafsári Húsnæðismálastofnunar ríkisins árið 1957. Það sama mátti segja um innlánsdeildina sem átti sitt upphaf í skyldusparnaðarkerfinu er einnig tók til starfa á því ári. Þetta sama ár urðu einnig breytingar á stjórnsýslulegri stöðu Húsnæðisstofnunar sem drógu úr sjálfstæði hennar og kváðu skýrt á um að félagsmálaráðherra færi með yfirstjórn húsnæðismála.[81] Einnig varð sú lagabreyting að ekki var lengur gert ráð fyrir fulltrúum ASÍ og VSÍ í húsnæðismálastjórn. Ný húsnæðismálastjórn var í samræmi við hin nýju lög kjörin í maí 1993, á miðju kjörtímabili.

Eftir að vaxtabótakerfinu var komið á 1989 jókst þunginn í þeirri kröfu leigjenda og samtaka þeirra að komið yrði á húsaleigubótum. Á síðasta þingi fyrir kosningarnar 1991 var lagt fram frumvarp um upptöku húsaleigubóta sem greiddar væru í gegnum skattkerfið, hliðstætt við vaxtabætur. Frumvarpið, sem flutt var af Ólafi Ragnari Grímssyni, þáverandi fjármálaráðherra, dagaði uppi fyrir þinglokin í mars 1991. Ákvæði um upptöku húsaleigubóta var hins vegar að finna í svonefndri hvítbók hinna nýju stjórnarflokka, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks, er birt var í október 1991. Haustið 1993 urðu átök á ríkisstjórnarfundi um upptöku húsaleigubóta milli Jóhönnu Sigurðardóttur félagsmálaráðherra og Friðriks Sophussonar fjármálaráðherra og skýrðu fjölmiðlar frá því að Jóhanna hefði gengið út af fundinum. Fjármálaráðherra var ekki sáttur við aukinn

81. Sjá einnig kafla 16.

Tafla 5 Lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins 1991-1998

| *Á verðlagi hvers árs (m.kr.)* | **1991** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nýjar íbúðir | 8.312 | 5.402 | 4.161 | 5.127 | 4.900 | 5.132 | 5.915 | 6.646 |
| Notaðar íbúðir | 11.278 | 7.991 | 8.067 | 10.136 | 7.996 | 9.615 | 10.358 | 14.503 |
| Almenna kerfið/Húsbréfakerfið alls | 19.590 | 13.393 | 12.228 | 15.263 | 12.896 | 14.747 | 16.273 | 21.149 |
| Félagslega kerfið | 4.743 | 5.307 | 4.597 | 4.055 | 3.639 | 3.549 | 2.458 | 6.727 |
| Húsnæðisstofnun samtals | 24.333 | 18.700 | 16.825 | 19.318 | 16.535 | 18.296 | 18.731 | 27.876 |
| *Á föstu verðlagi ársins 2012 (m.kr.)* | | | | | | | | |
| Nýjar íbúðir | 21.527 | 13.314 | 9.851 | 11.959 | 11.244 | 11.515 | 13.037 | 14.407 |
| Notaðar íbúðir | 28.843 | 19.695 | 19.098 | 23.643 | 18.348 | 21.574 | 22.830 | 31.438 |
| Almenna kerfið/Húsbréfakerfið alls | 50.100 | 33.009 | 28.948 | 35.603 | 29.592 | 33.089 | 35.867 | 45.845 |
| Félagslega kerfið | 12.130 | 13.080 | 10.883 | 9.459 | 8.350 | 7.963 | 5.418 | 14.582 |
| Húsnæðisstofnun samtals | 62.230 | 46.089 | 39.831 | 45.061 | 37.943 | 41.052 | 41.285 | 60.427 |
| % af vergri landsframleiðslu | 6,1 | 4,7 | 4,1 | 4,4 | 3,6 | 3,8 | 3,6 | 4,7 |

Heimildir: Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1991-1998.

kostnað ríkissjóðs vegna húsaleigubóta og sömuleiðis gætti tregðu af hálfu sveitarfélaganna sem samkvæmt tillögum félagsmálaráðherra áttu að bera stóran hluta kostnaðarins við hið fyrirhugaða húsaleigubótakerfi.

Málamiðlun náðist þó sem fól það í sér að lög um húsaleigubætur yrðu samþykkt á næsta ári en kostnaður við greiðslu bótanna yrði tekinn af þeirri fjárveitingu ríkisins, sem renna átti til félagslegra íbúðalána, sem þar með myndi lækka um sömu fjárhæð og varið yrði til húsaleigubóta. Þá var sveitarfélögunum í sjálfsvald sett hvort þau tækju þátt í innleiðingu húsaleigubótakerfisins og bæturnar náðu einungis til leigjenda á almennum markaði en ekki leigjenda í félagslegum leiguíbúðum. Lög um húsaleigubætur voru svo samþykkt á Alþingi vorið 1994.

Haustið 1993 tók ríkisstjórnin ákvörðun um vaxtalækkun gagnvart fjármálamarkaðinum, sem m.a. fól það í sér að ríkisstofnanir, þar á meðal Húsnæðisstofnun, skyldi ekki taka tilboðum á almennum markaði með hærri ávöxtunarkröfu en 5%. Skuldabréfasala stofnunarinnar hafði raunar verið að dragast saman eftir að húsbréfakerfinu var komið á og útlán úr 1986-lánakerfinu lögðust af. Um áramótin 1993/1994 var sérstök og samningsbundin skuldabréfasala Húsnæðisstofnunar til lífeyrissjóðanna lögð niður, en hún hafði staðið allt frá þeim árum er almenna lífeyrissjóðakerfið hóf göngu sína um 1970.

Lög um húsaleigubætur tóku gildi 1. janúar 1995 og höfðu þá aðeins 19 af sveitarfélögum landsins ákveðið að taka þátt í innleiðingu þeirra. Kerfið náði þó til naums meiri hluta landsmanna og munaði þar mestu að stærsta sveitarfélagið, Reykjavík, undir stjórn hins nýkjörna Reykjavíkurlista, ákvað að taka þátt í þessari nýbreytni. Af stærri sveitarfélögum sem ekki tóku þátt má nefna bæði Akureyri og Kópavog. Þann 1. janúar 1995 gengu einnig í gildi ný húsaleigulög og lög um fjöleignarhús og tók Húsnæðisstofnun að sér kynningu og ráðgjöf til almennings varðandi báða þessa málaflokka.

Meðal íbúa í félagslegum eignaríbúðum gætti á þessum árum vaxandi óánægju ef marka má fjölda greina og viðtala í dagblöðunum. Óánægjan snerti ekki síst atriði eins og hæga eignarmyndun og að staða íbúanna sem eigenda væri í raun engu sterkari en leigjenda. Á árunum 1990–1995 var reiknað með 1,5% árlegum fyrningum,[82] sem í raun þýddi að á fyrstu árum eignarhalds íbúðanna var gengið talsvert á eigið 10% framlag íbúanna og eignarmyndun þeirra þar með í rauninni neikvæð. Einnig var það gagnrýnt að úti á landsbyggðinni voru nýjar félagslegar eignaríbúðir mun dýrari í byggingu en sem nam almennu söluverði á almennum markaði í viðkomandi byggðarlögum. Erfiðleikar vegna uppgjörs og endursölu íbúða innan kerfisins fóru að gera vart við sig og íbúðir fóru í

82. Ákvæði um árlega lækkun eignarhluta eigenda verkamannabústaða vegna árlegra fyrninga var fyrst lögfest með bráðabirgðalögum í félagsmálaráðherratíð Svavars Gestssonar árið 1982 og var þá aðeins 0,5% á ári. Árið 1984 hækkaði stuðullinn í 1,0% fyrstu 20 árin og 0,5% eftir það. Þessar tölur voru svo hækkaðar í 1,5% og 0,75% í nýju félagsíbúðalögunum 1990, en lækkaðar aftur til fyrra horfs með lagabreytingu árið 1995.

nokkrum mæli að standa auðar. Einnig færðust greiðsluerfiðleikar og nauðungarsölur í vöxt meðal eigenda félagslegra eignaríbúða. Þetta endurspeglaði bæði aukinn fjölda íbúða og vaxandi fjölda fólks úr lágtekjuhópum innan kerfisins sem m.a. hafði gerst vegna viðbótarlána sem tryggðu 100% fjármögnun til handa þeim umsækjendum sem lökust höfðu lífskjör. Bent var á, m.a. í sérstakri stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á Húsnæðisstofnun ríkisins, að þessum hópum hentaði að öllum líkindum mun betur að geta nýtt sér félagslegar leiguíbúðir sem fyrsta valkost í húsnæðismálum.[83]

Þá var fjárhagslegur grundvöllur félagslega húsnæðiskerfisins augljóslega mjög ótraustur því útreikningar sýndu að mjög hratt gekk á eigið fé sjóðsins og að grípa þyrfti sem fyrst til aðgerða til þess að koma í veg fyrir að hann kæmist í þrot. Framlög ríkisins höfðu dregist saman og aðgerðir til að draga úr fjárþörf hans höfðu ekki allar gengið eftir. Um nokkurra ára skeið hafði niðurgreiðsla Byggingarsjóðs verkamanna aukist jafnt og þétt, en framlög til sjóðsins á sama tíma minnkað.[84] Samkvæmt úttekt húsnæðismálastjórnar, sem gerð var að beiðni félagsmálaráðherra, var talið að miðað við óbreyttan rekstur yrði eigið fé sjóðsins komið í þrot á árinu 2004.[85]

Í apríl 1995 fóru fram alþingiskosningar og héldu stjórnarflokkarnir, Sjálfstæðisflokkur og Alþýðuflokkur, meiri hluta sínum, þó hinum minnsta mögulega; 32 þingsætum af 63. Ýmsir erfiðleikar höfðu komið fram í stjórnarsamstarfinu, einkum á síðari hluta kjörtímabilsins og því varð ekki framhald á því. Í staðinn varð til, sem oft fyrr á öldinni, samstarf Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins, sem að þessu sinni átti eftir að standa næstu 12 ár.

Félagsmálaráðherra nýrrar ríkisstjórnar var framsóknarmaðurinn Páll Pétursson, er verið hafði þingmaður Norðurlandskjördæmis vestra frá árinu 1974. Á samkomu í Borgarleikhúsinu í maí 1995 flutti Páll hamingjuóskir sínar á 50 ára afmæli starfsemi Húsnæðisstofnunar og húsnæðismálastjórnar. Undir stjórn hins nýja ráðherra voru hins vegar miklar breytingar á húsnæðislánakerfinu í aðsigi.

Í stefnuyfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar var stuttur kafli um stefnu hennar í húsnæðismálum og bar þar hæst áform um breytilegan lánstíma húsbréfalána og að stefnt yrði að því að flytja almenna húsnæðislánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir í bankakerfið. Fljótlega var lánstíma húsbréfakerfisins breytt til samræmis við þetta og buðust nú lán til allt að 40 ára, þ.e. sama lánstíma og verið hafði í 1986-lánakerfinu.

Tíminn átti þó eftir að leiða í ljós að ekkert varð úr því stefnuatriði að flytja almenna lánakerfið frá Húsnæðisstofnun yfir til bankanna, enda að öllum líkindum stefnuatriði sem aðeins annar stjórnarflokkanna, Sjálfstæðisflokkurinn, lagði verulega áherslu á. Sá hluti lánastarfsemi Húsnæðisstofnunar, sem ekki var nefndur á nafn í stefnuyfirlýsingunni, félagslegi hlutinn, átti hins vegar eftir að hverfa af sviði húsnæðismála landsmanna við lok kjörtímabilsins 1995–1999. Almenni hlutinn gekk á hinn bóginn í endurnýjun lífdaga í starfsemi arftaka Húsnæðisstofnunar ríkisins, Íbúðalánasjóðs.

Strax í desember 1995 var samþykkt lagabreytingin um lengingu lánstíma húsbréfalánanna. Undirbúningur að öðrum lagabreytingum hófst með skipun nokkurra nefnda og starfshópa, þeirrar fyrstu síðla árs 1995. Sveitarfélögin og samtök þeirra komu með áberandi hætti að því breytingarferli sem nú var að hefjast gagnvart húsnæðiskerfinu og beindist áhugi þeirra, einkum landsbyggðarsveitarfélaganna, fyrst og fremst að lausn þeirra vandkvæða sem þau töldu sig eiga við að stríða við rekstur félagslega eignaríbúðakerfisins.

Verkalýðshreyfingin átti hins vegar litla aðkomu að þeim víðtæku breytingum sem í aðsigi voru, enda voru tvenn helstu heildarsamtökin, ASÍ og BSRB, afar andvíg áformum þeim sem brátt komu í ljós um að leggja niður hið félagslega lánakerfi Húsnæðisstofnunar. Þá kom einnig fljótlega í ljós að skýr áform voru fyrir hendi um að leggja Húsnæðisstofnun ríkisins sem slíka niður og færa þá starfsemi hennar, sem eftir yrði, yfir í nýja stofnun.

83. Ríkisendurskoðun, *Stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisin*s, bls. 92.

84. Ríkisframlag til Byggingarsjóðs verkamanna var sem hér segir árin 1990–1998: 1990: 490 m.kr.; 1991: 900 m.kr.; 1992: 1.075 m.kr.; 1993: 925 m.kr.; 1994: 918 m.kr.; 1995: 534 m.kr.; 1996: 474 m.kr.; 1997: 304 m.kr.; 1998: 202 m.kr. (Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1998, bls. 51).

85. Alþingistíðindi 1997–1998 A, þskj. 877, bls. 3603.

Undirbúningur lagafrumvarps ríkisstjórnarinnar um breytt húsnæðiskerfi tók talsvert langan tíma og var hið endanlega frumvarp byggt á víðtækara vinnuferli en nokkru sinni fyrr við aðrar uppstokkanir íslenska húsnæðislánakerfisins. Í mars 1998 fylgdi Páll Pétursson loks frumvarpi til laga um húsnæðismál úr hlaði á Alþingi. Páll dró í framsöguræðu saman meginþætti fyrirhugaðra lagabreytinga:

> Hvers vegna er ástæða til að breyta lögum, herra forseti? Í fyrsta lagi eru mjög margir íbúar í félagslega eignaríbúðakerfinu óánægðir. Í öðru lagi hafa mjög margir misst íbúðir sínar og standa uppi með miklar skuldir. Í þriðja lagi eru ýmsir þeir sem skilað hafa eignaríbúðum mjög óánægðir með þann viðskilnað. Þeir standa uppi slyppir og eignamyndun þeirra hefur ekki verið sú sem þeir töldu að hún hefði átt að vera. Í fjórða lagi er félagslega íbúðakerfið alls staðar orðinn mikill baggi á sveitarfélögunum, sérstaklega sumum þeirra. Í fimmta lagi stefnir Byggingarsjóður verkamanna í greiðsluþrot ef ekki verður að gert. Í sjötta lagi er rekstur Húsnæðisstofnunar mjög dýr. Hann er að sjálfsögðu borgaður af þeim sem lánin taka.[86]

Stjórnarandstöðuflokkarnir lögðust eindregið gegn samþykkt húsnæðisfrumvarpsins og kröfðust frestunar afgreiðslu þess til haustþings 1998. Umræður drógust mjög á langinn, raunar svo að þinglok drógust um heilan mánuð frá upphaflegri áætlun og fram yfir sveitarstjórnarkosningar þær er fram fóru í lok maí. Fyrrverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, hélt lengstu ræðuna, er alls stóð í rúmar tíu klukkustundir.

Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998, voru samþykkt á Alþingi þann 28. maí 1998 og skyldu lögin taka gildi 1. janúar 1999. Þann dag lauk kafla Húsnæðisstofnunar í húsnæðissögu Íslendinga og við tók kafli nýrrar stofnunar, Íbúðalánasjóðs, arftaka Húsnæðisstofnunar.

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi 1954-1998.

*Alþýðublaðið.*

Annaniassen, Erling (1991). *Hvor nr. 13 ikke er...: Boligsamvirkets historie i Norge*. Oslo: Gyldendal.

Húsnæðisstofnun ríkisins. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975-1998.

Balchin, Paul E.(1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge

Eggert Þór Bernharðsson (1998). *Saga Reykjavíkur – Borgin: 1940-1990. Fyrri hluti*. Reykjavík: Iðunn.

Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon ritstj. (1997). *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Guðmundur Magnússon (2004). *Frá kreppu til þjóðarsáttar- Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934-1999*. Reykjavík: Samtök atvinnulífsins.

Hagstofa Íslands (1926). *Manntal á Íslandi 1920*.

Hagstofa Íslands (1976). *Tölfræðihandbók 1974*.

Hall, Peter (1998). *Cities in civilization*. New York: Fromm International.

Hannes H. Gissurarson (1996). *Benjamín H. J. Eiríksson í stormum sinna tíða*. Reykjavík: Almenna Bókafélagið.

Harloe, Michael (1995). *The People´s Home? – Social Rented Housing in Europe & America*. London: Blackwell.

Helgi Skúli Kjartansson (2002). *Ísland á 20. öld*. Reykjavík: Sögufélag.

Húsnæðisstofnun ríkisins (1995). *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955-1995*. Reykjavík: Húsnæðisstofnun ríkisins.

86. Alþingistíðindi 1997–1998 B, bls. 4216.

Landsbanki Íslands (1960). *Veðdeild Landsbanka Íslands 60 ára, 1900-1960.* Reykjavík: Landsbanki Íslands.

Lind, Olaf og Jonas Møller (1994). *Folkebolig, boligfolk: Politik og praksis i boligbevægelsens historie*. Kaupmannahöfn: Boligselskabernes Landsforening.

*Morgunblaðið.*

Ómar Valdimarsson (1990). *Guðmundur J. Guðmundsson – Baráttusaga*. Reykjavík: Vaka Helgafell.

Ríkisendurskoðun (1990). *Skýrsla ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*. Slóð: http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/skhusnl.pdf

Ríkisendurskoðun (1996). *Stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins*. Slóð: http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/husnst.pdf

Saunders, Peter (1990). *A Nation of Home Owners*. London: Unwyn Hyman.

Sigurður E. Guðmundsson (2002). *Kjaradeilur og félagsmálalöggjöf á tíma viðreisnarstjórnar 1960–1971*. Lokaritgerð í sagnfræði við Háskóla Íslands.

Sigurður E. Guðmundsson (2005). *Lífeyrissjóðir 1960–1980 – Tímamót í velferðarmálum eldra fólks*. Lokaverkefni (M.A.) í sagnfræði við Háskóla Íslands.

Stjórnartíðindi 1935-1998.

*Tíminn.*

Waldén, Lars Johan (1996). *Föregångare eller hotbild – Reflexioner kring 100 års brittisk bostadspolitik*. Gävle: Meyer.

Þorgrímur Gestsson (2007). *Öryggissjóður verkalýðsins – baráttan fyrir atvinnuleysistryggingum á Íslandi*. Reykjavík: Atvinnuleysistryggingasjóður.

# *2. viðauki*

# Þróun verðtryggingar og vaxtastigs lánveitinga Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955–1998

Strax í fyrstu lögunum um húsnæðismálastjórn, sem sett voru vorið 1955, var að finna ákvæði um verðtryggingu hluta þeirra lána sem veitt voru. Þetta eru talin vera elstu lagaákvæði um verðtryggingu útlána hér á landi.[1] Lagaákvæði um skyldusparnað ungmenna til húsnæðisöflunar frá árinu 1957 eru sömuleiðis elstu lagaákvæði hérlendis um verðtryggingu innlána. Verðtrygging fjárskuldbindinga á Íslandi hefur þannig frá upphafi verið nátengd þróun húsnæðislánakerfisins.

Samkvæmt fyrrgreindum lögum, nr. 55/1955, var húsnæðismálastjórn, ásamt Veðdeild Landsbanka Íslands, falið að hafa yfirumsjón með lánsfjármögnun og lánveitingum til íbúðabygginga. Var Veðdeild Landsbanka Íslands heimilað að gefa út tvenns konar skuldabréf (nefnd bankavaxtabréf), í fyrsta lagi svonefndan A-flokk, sem var til 25 ára með föstum 7,25% vöxtum og einnig B-flokk skuldabréfa og var þar um að ræða svonefnd vísitölubréf til 15 ára með föstum 7,5% vöxtum og voru afborganir bundnar vísitölu framfærslukostnaðar. Gert var ráð fyrir að hlutfallið milli fjárhæðar A- og B-lána væri fimm á móti tveimur. Með þessu móti var lánað til ársins 1964.[2]

Frá júlí 1964 til maí 1965 voru í gildi svonefnd D-lán til 26 ára með fullri vísitölutryggingu, bundin framfærsluvísitölu. Með lögum nr. 19/1965 var tekið að miða við kaupgreiðsluvísitölu í stað framfærsluvísitölu. Árið 1968 var gerð breyting á lögunum (lög nr. 21/1968) og í ákvæði til bráðabirgða sagði, að öll vísitölubundin lán (tengd framfærsluvísitölu eða kaupgreiðsluvísitölu) Veðdeildar Landsbanka Íslands frá júlí 1964 skyldu frá og með 1. maí 1968 fylgja helmingi þeirrar hækkunar sem hverju sinni yrði á kaupgjaldsvísitölu. Lánstími var 26 ár nema á byggingarlánum íbúða á vegum Framkvæmdanefndar byggingaráætlunar sem var 33 ár. Í lögum nr. 30/1970, um Húsnæðismálastofnun ríkisins, voru þessi bráðabirgðaákvæði lögfest, þ.e. að ársgreiðslur af lánum tækju mið af helmingi hækkunar kaupgjaldsvísitölu. Tveimur árum síðar, 1972, var samþykkt viðbót við lögin frá 1970 þess efnis að sú fjárhæð, sem greiða skyldi í vexti og vísitölu, yrði aldrei hærri að samanlögðu en sem næmi því að meðaltalsvextir allt lánstímabilið yrði 7,75%. Þessi breyting náði til allra lána sem afgreidd höfðu verið frá 1964[3] og varð til þess að mjög dró úr verðtryggingarstigi lána Húsnæðismálastofnunar ríkisins næstu árin.

Með ört vaxandi verðbólgu á áttunda áratugnum færðist verðtrygging húsnæðislána smám saman aftur í vöxt og endaði þetta ferli sem kunnugt er með upptöku fullrar verðtryggingar eftir setningu svonefndra Ólafslaga 1979. Þessu ferli var lýst þannig í Ársskýrslu Húsnæðisstofnunar árið 1982:

1. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, bls. 39.
2. Ársskýrsla Húsnæðismálastofnunar ríkisins 1982, bls. 67.
3. Sama heimild, bls. 67-68.

> Ný viðmiðun vísitölubindingar, byggingarvísitala, var lögleidd 1974 og var hún notuð með mismunandi hlutföllum allt fram til apríl 1982. Í 5. gr. bráðabirgðalaga nr. 28 frá 1974 segir: „Á hverjum gjalddaga ársgjalds af láni þessu, ber að greiða verðtryggingarálag, sem hlutfallslega viðbót við ársgjaldið sem svarar 3/10 þeirrar hækkunar, er hverju sinni kann að hafa orðið á gildandi vísitölu frá lántökutíma til hvers gjalddaga ársgjalds eða greiðsludags, dragist greiðsla fram yfir gjalddaga.“ Vextir ásamt þóknun til veðdeildarinnar voru 5,25%, en árið 1975 voru þeir hækkaðir í 6,25% og hlutfall bindingar við byggingarvísitölu í 4/10 hluta. Enn voru vextir hækkaðir 1976 í 8,75% og voru þá þau ákvæði í gildi þar til 1. maí 1978 og afborganir tengdar 6/10 af hækkun byggingarvísitölu. Samkvæmt lögum nr. 13 frá 1979 um stjórn efnahagsmála var tekin upp full verðtrygging 1. júlí sama ár. Í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins (nr. 51,1980) er kveðið á um, að lánið skuli fylgja lánskjaravísitölu. Ákvæði þetta komst ekki formlega í framkvæmd fyrr en 1. apríl 1982 og tók þá lánskjaravísitala gildi í stað byggingarvísitölu.[4]

Byggingarsjóður ríkisins hóf lánveitingar vegna kaupa á eldri íbúðum á árinu 1971, svonefnd G-lán. Lánstími var fyrstu árin 15 ár. Að öðru leyti fylgdu þessi lán sömu kjörum og almenn byggingarlán.

Í tengslum við upptöku fullrar verðtryggingar frá og með árinu 1979 var tekin upp ný vísitala, lánskjaravísitala, sem að tveimur þriðju hlutum miðaðist við framfærsluvísitölu og að einum þriðja við byggingarvísitölu. Fyrst eftir upptöku fullrar verðtryggingar voru vextir lána Byggingarsjóðs ríkisins 2,25% og lána Byggingarsjóðs verkamanna 0,5%. Hélst svo til 1. júlí 1984, er vextir voru hækkaðir í 3,5% á lánum Byggingarsjóðs ríkisins og 1,0% á lánum Byggingarsjóðs verkamanna.[5] Með lögum nr. 60/1984 var horfið frá því að hafa vexti byggingarsjóðanna fastbundna í lögum og skyldu þeir framvegis ákveðnir af ríkisstjórn í samráði við Seðlabanka Íslands.

Vextir lána héldust eftir þetta óbreyttir þar til húsbréfakerfið var innleitt undir lok ársins 1989. Vextir fasteignabréfa samkvæmt húsbréfakerfinu voru ákveðnir 5,7% og samtímis voru vextir almennra lána Byggingarsjóðs ríkisins hækkaðir úr 3,5% í 4,5%. Vextir lána Byggingarsjóðs verkamanna voru áfram 1,0%. Í nóvember 1990 hækkuðu vextir fasteignaveðbréfa húsbréfakerfisins í 6,0%.

Í ársbyrjun 1989 var grunni lánskjaravísitölu breytt á þann veg að launavísitölu var bætt inn í grunn hennar og tók vísitalan eftir þetta jafnt mið af þremur vísitölum: framfærsluvísitölu, byggingarvísitölu og launavísitölu.[6]

Á árunum eftir 1990 blasti við mjög versnandi staða íbúðabyggingarsjóðanna yrði ekkert að gert og ljóst að vaxandi kostnaður vegna þeirra, sem var þó þegar ærinn, félli á ríkissjóð. Af þessum sökum var gripið til kerfisbundinna hækkana á vaxtastigi lána Húsnæðisstofnunar, raunar í anda þeirrar vaxtastefnu sem tekin hafði verið upp í húsbréfakerfinu þar sem algerlega var horfið frá niðurgreiðslu vaxta úr ríkissjóði. Í samræmi við þetta hækkuðu vextir flestra lána Byggingarsjóðs ríkisins í 4,9% og eignaríbúðalána Byggingarsjóðs verkamanna í 2,4% með viðbótarákvæði um að vextir þeirra lána yrðu 4,9% ef lántakendur yrðu að sex árum liðnum frá veitingu lánsins komnir með tekjur yfir gildandi tekjuviðmiðunum. Lán Byggingarsjóðs verkamanna til leiguíbúða báru hins vegar áfram 1,0% vexti. Vaxtahækkanir náðu til lána sjóðanna sem veitt höfðu verið eftir 1. júlí 1984, þ.e. þegar horfið var frá vaxtabindingu lánanna í lögum um Húsnæðisstofnun. Vaxtastig fasteignalána húsbréfakerfisins lækkuðu hins vegar á þessum árum úr 6,0% í 5,1%. Hélst þetta vaxtastig síðan þau ár sem eftir lifðu af starfstíma Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.e. til ársloka 1998.[7]

Árið 1995 var horfið frá verðtryggingu miðað við lánskjaravísitölu og í staðinn tekin upp verðtrygging miðað við framfærsluvísitölu. Á sama ári var grunnur vísitölunnar endurskoðaður og breyttist þá nafn hennar í vísitala neysluverðs.

4. Sama heimild, bls. 67-68.

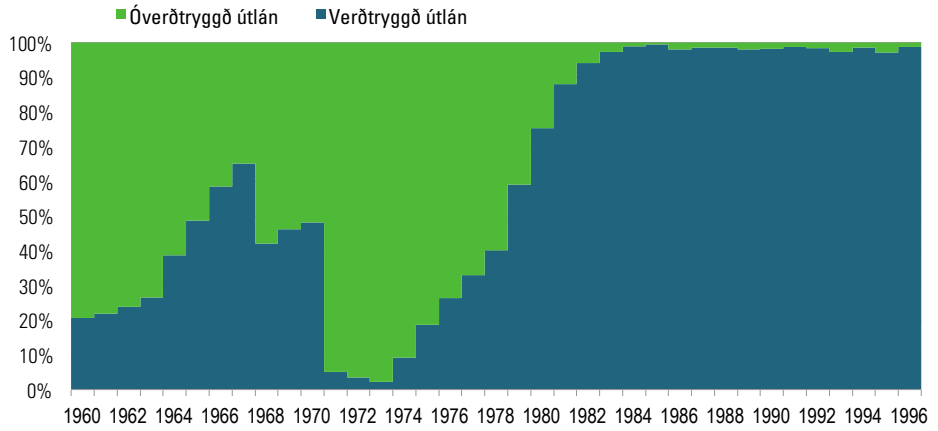
5. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1980–1984.

6. Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi,* bls. 58.

7. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1990–1998.

Af því, sem hér hefur verið sagt, má draga þá ályktun að allt frá upphafi lánveitinga húsnæðismálastjórnar árið 1955 hafa lánveitingar hins opinbera húsnæðislánakerfis verið bundnar verðtryggingu að einhverju leyti og er þetta vel rökstutt í riti Bjarna Braga Jónssonar, sem var um árabil aðstoðarbankastjóri Seðlabanka Íslands, „Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi," er út kom árið 1998. Bjarni Bragi áætlar vægi verðtryggðra útlána húsnæðislánasjóðanna frá árinu 1960 allar götur til ársins 1996. Niðurstöður Bjarna Braga getur að líta í eftirfarandi mynd 1.

Mynd 1 Skipting heildarútlána byggingarsjóða Húsnæðisstofnunar ríkisins í verðtryggð og óverðtryggð 1960–1996




Heimild: Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi,* tafla 5, bls. 169-170.

Verðtrygging svonefndra B-lána Byggingarsjóðs ríkisins hafði í för með sér að árið 1960 voru rúm 20% útlánanna verðtryggð. Hlutur verðtryggingar náði sér verulega á strik til ársins 1967 er ríflega 2/3 hlutar útlána til húsnæðis voru komnir á verðtryggan grunn. Eftir þetta linaðist hins vegar á verðtryggingarhlutfallinu um nokkurt árabil, einkum á fyrstu árum áttunda áratugarins. Árið 1974 var hins vegar aftur brugðist við vaxandi

### Rammagrein 1 Um sögulega þróun vægis verðtryggingar á íbúðalánum

Eftirfarandi má lesa í ritinu *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi* eftir Bjarna Braga Jónsson, fyrrverandi aðstoðarseðlabankastjóra, sem Seðlabanki Íslands gaf út á árinu 1998.

*„Íbúðalánasjóðir.* Niðurstöður íbúðalánasjóða koma verulega á óvart. Forganga þeirra um verðtryggingu framan af árum hefur verið verulegum mun öflugri en ætla má, að menn geri sér almennt ljóst, og að sama skapi varð meira hrun hennar síðar, áður en almenn forysta um verðtryggingu varð ráðandi. Saga þessi hefst á 38% hlutfalli verðtryggingar af útlánastofni 1964, sem jókst jöfnum skrefum upp í 65% 1967, en á þessum árum voru ný lán Byggingarsjóðs ríkisins fullverðtryggð. Lækkun þessa hlutfalls af nýjum lánum árið 1968, ásamt mikilli mögnun verðbólgu í kjölfar gengisfellinga, færði verðtrygginguna snöggt í 42% af stofni 1968. Það hækkaði næstu tvö ár í 48% 1970, einkum við það að verðtryggði hluti stofnsins hélst betur uppi en hinn óverðtryggði, en síðan reið ólagið yfir. Árið 1972 var lögtekið, að verðtrygging ásamt vöxtum á lánum allt frá 1964 skyldi nema að hámarki 7,75% á ári miðað við allan lánstímann. Þetta olli því, að verðtrygging varð virk að aðeins sáralitlu hlutfalli, og hélt það gildi sínu gagnvart þessum lánaárgöngum upp frá því. Mat á hlutfallsgildi þessara áhrifa sýna hrap stofnhlutfallsins í 5% árið 1971 og 3,5% og 2,3% næstu tvö ár á eftir. Loks árið 1974 tóku íbúðalánin að losa sig úr þessari klemmu með nýjum ákvæðum um verðtryggingu að hluta, fyrst 30% og síðan hækkandi upp frá því. Hlutfall verðtryggðra íbúðalána hækkaði því í 9% 1974 og síðan um 10 til 7 %-stig á ári í 40% 1978, og síðan mun stærri skrefum eftir að full verðtrygging var tekin upp 1979, upp í 75% 1980 og 94% 1982. Þaðan af nálgaðist hlutfallið 100%, eftir því sem eldri lán fjöruðu út, en smávægileg bráðabirgða- og skammtímalán á reikningum íbúðalánasjóða hafa valdið því, að óverðtryggð lán þeirra hafa haldist um 1-3%."

Bjarni Bragi Jónsson, *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*, bls. 96.

verðbólgu með aukinni verðtryggingu, sem eins og kunnugt er náði alveg yfirhöndinni í húsnæðislánakerfinu frá og með 1979. Verðtryggingarhlutfallið óx, eins og sjá má, í samræmi við þetta hratt á síðari hluta áttunda áratugarins og verðtryggð útlán náðu yfirhöndinni snemma á þeim níunda.

## Heimildaskrá

Bjarni Bragi Jónsson (1998). *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi.* Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Húsnæðisstofnun ríkisins. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1980-1998.

# *3. viðauki*

# Lán Húsnæðisstofnunar ríkisins vegna greiðsluerfiðleika og skyldar aðgerðir, 1983–1998

Verðbólga fór sem kunnugt er mjög vaxandi hér á landi á áttunda áratug liðinnar aldar og hélst verðbólgustigið hátt allt til loka hins níunda. Mældist verðbólga yfir 20% sem næst samfellt allt árabilið 1973–1989 og öll árin 1978–1983 mældist ársverðbólga hærri en 40%.[1] Árið 1979 var brugðist við þessu á þann hátt að komið var á 100% verðtryggingu fjárskuldbindinga á lánamarkaði.

Verðbólgan náði hámarki fyrri hluta árs 1983, en eftir að ný ríkisstjórn tók við völdum í maímánuði það ár var gripið til víðtækra efnahagsaðgerða í því skyni að draga úr verðbólgu, m.a. afnáms vísitölutryggingar launa. Verulegar almennar verðhækkanir héldu þó áfram eftir að launahækkanir höfðu verið stöðvaðar og af þessu misgengi hlaust kaupmáttarfall meðal almennra launþega. Misgengi þetta kom, eins búast mátti við, sérlega illa við fjárhag fjölskyldna er nýlega höfðu keypt sér sitt fyrsta húsnæði eða stóðu sjálfar að sinni eigin húsbyggingu, sem á þessum tíma var mun algengara en orðið er nú á seinni árum.

Við þessar aðstæður kom fram á sjónarsviðið hópur manna sem lagði fram kröfur um úrbætur í húsnæðismálum á fjölmennum fundi í veitingahúsinu Sigtúni í ágústmánuði 1983. Var hópurinn eftir þetta kenndur við þann stað. Krafist var hærri húsnæðislána, lengri lánstíma þeirra og einnig afturvirkra aðgerða til þess að rétta hlut þeirra er komnir voru í greiðsluvanda.

Kröfur Sigtúnshópsins leiddu til hraðari viðbragða stjórnvalda en ella hefði orðið, en eigi að síður höfðu aðgerðir þeirra vegna áhrifa óðaverðbólgunnar á húsnæðismarkaðinn hafist nokkru fyrr. Þannig höfðu tvenn bráðabirgðalög verið sett vorið 1983, þau fyrri í apríl til þess að draga úr vísitöluhækkun á húsaleigu og þau síðari kváðu á um frestun 25% af vísitöluhækkun verðtryggðra húsnæðislána.[2] Á fyrri hluta ársins náði meðalverðbólguhraði 7–8% á mánuði.

Lánakjör Húsnæðisstofnunar voru þannig árið 1983, að lán Byggingarsjóðs ríkisins til nýbygginga voru til 21 árs og lán til kaupa á eldra húsnæði til 16 ára, vextir voru 2,25%. Byggingarsjóður verkamanna lánaði til 43 ára með 0,5% vöxtum.[3] Öll voru þessi lán án afborgunar fyrsta árið og að fullu verðtryggð miðað við lánskjaravísitölu. Lán Byggingarsjóðs ríkisins til nýrra íbúða voru 19,4% af byggingarkostnaði staðalíbúðar sem reiknaður var af Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins.[4] Lán til notaðra íbúða gátu hæst orðið helmingur þessarar fjárhæðar. Lán Byggingarsjóðs verkamanna námu 90% af

1. Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon, *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 642-643.
2. Alls voru gefin út fern bráðabirgðalög árið 1983 er snertu húsnæðismál, auk ofangreindra bráðabirgðalaga voru einnig gefin út bráðabirgðalög um niðurfellingu stimpilgjalda og bráðabirgðalög um breytingar á kaupskyldu og verðlagningu félagslegra íbúða.
3. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983, bls. 151.
4. Lög nr. 51/1980 kváðu raunar á um að lán gætu verið allt að 80% af byggingarkostnaði staðalíbúðarinnar, en raunin var, eins og fram kemur, allt önnur.

byggingarkostnaði. Þá er þess að geta að lán Byggingarsjóðs ríkisins til nýbygginga voru greidd út í þremur hlutum á 18 mánaða tímabili, sem í þeirri óðaverðbólgu sem ríkti á þessum tíma þýddi mikla rýrnun raunvirðis útborgaðra lána sjóðsins.

Stærsta aðgerð stjórnvalda til þess að koma til móts við kröfur Sigtúnshópsins var ákvörðun um hækkun lána Byggingarsjóðs ríkisins um 50% um komandi áramót. Þetta þýddi að lánshlutfall hækkaði 1. janúar 1984 úr 19,4% í 29,1% af byggingarkostnaði staðalíbúðar.[5] Einnig var lagt fram stjórnarfrumvarp sem m.a. kvað á um að lánstími yrði lengdur.

Þá var einnig ákveðið að allir lántakendur Byggingarsjóðs ríkisins frá ársbyrjun 1982 ættu rétt á viðbótarláni er næmi 50% af upprunalegu láni, þ.e. að hækkun lánanna væri í raun afturvirk sem þessu næmi. Hækkunin var ekki sjálfvirk gagnvart öllum sem fengið höfðu lán á þessum tíma, heldur þurfti að sækja sérstaklega um slík viðbótarlán hjá Húsnæðisstofnun. Mjög margir lántakendur notfærðu sér þó, eins og við mátti búast, þetta tilboð stjórnvalda, því það sem eftir lifði ársins 1983 var afgreitt 2.121 slíkt viðbótarlán að fjárhæð 141 m.kr.[6] (1.654 m.kr. á verðlagi 2012).

Um þetta leyti komu einnig fram hugmyndir um að draga úr áhrifum vísitöluhækkana húsnæðislána með því að taka tillit til almennrar launaþróunar. Í Ársskýrslu Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983 er að finna greinargerð um svonefnt rauntekjuákvæði (d. reallønsklausul) í danska verðtryggingarkerfinu, en Danir höfðu þá nýlega hafið að verðtryggja talsverðan hluta húsnæðislána sem þar voru í boði. Samkvæmt rauntekjuákvæðinu skyldi vísitölubinding lána ætíð taka mið af launavísitölu í stað verðlagsvísitölu þegar launavísitalan hækkaði minna en verðlagsvísitalan.[7] Þessara hugmynda sá stað í stjórnarfrumvarpi um Húsnæðisstofnun sem lagt var fram í desember 1982.[8] Það stjórnarfrumvarp náði ekki fram að ganga fyrir þingkosningar vorið 1983.

Áðurnefnd hækkun lánshlutfalls nýrra lána Byggingarsjóðs ríkisins gekk í gildi 1. janúar 1984 og 1. júlí sama ár, er ný lög um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, tóku gildi, kom til framkvæmda lenging lána sjóðsins úr 26 árum í 31 ár á byggingarlánum og úr 16 í 21 á lánum til kaupa eldra húsnæðis. Þá skyldu lánin framvegis vera afborgunarlaus tvö fyrstu ár lánstímans í stað einungis fyrsta ársins áður. Á hinn bóginn voru vextir á lánum sjóðsins samtímis hækkaðir úr 2,25% í 3,5%, sem í reynd sneri 11,8% lækkun greiðslubyrðar vegna lánalengingarinnar yfir í 4,2% aukningu hennar og sneri þar með við áhrifum hins lengri lánstíma til lækkandi greiðslubyrðar lántakenda. Mikil aukning lánveitinga varð hjá Byggingarsjóði ríkisins á árinu 1984, eða 84% að raunvirði.[9]

Í ársbyrjun 1985 ákvað svo ríkisstjórnin að stofna nýjan lánaflokk sem notaður yrði til lánveitinga til þeirra sem lent höfðu í greiðsluerfiðleikum vegna húsnæðislána. Mikill fjöldi umsókna barst, samtals um 2.300, og kallaði afgreiðsla þeirra á miklar annir hjá Húsnæðisstofnun og ráðningu nýrra starfsmanna. Þetta varð til þess að síðar á árinu var komið á fót sérstakri ráðgjafarstöð hjá Húsnæðisstofnun. Alls voru á árinu veitt um 1.900 lán vegna greiðsluerfiðleika að fjárhæð samtals 249 m.kr. (1.708 m.kr. á verðlagi 2012). Hæsta fjárhæð lánanna var 150.000 kr. og þau að hámarki til 10 ára.[10]

Einnig skipaði félagsmálaráðherra í ársbyrjun 1985 starfshóp til að vinna að tillögum um leiðir til þess að jafna greiðslubyrði af fasteignaveðlánum lántakenda Húsnæðisstofnunar. Lagafrumvarp var fljótlega lagt fram og um vorið voru samþykkt lög nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.

Í lögunum fólst að þegar laun hækkuðu minna en lánskjaravísitala skyldi hluta endurgreiðslu lánsins frestað þar til laun hækkuðu á ný umfram lánskjaravísitölu. Þetta gerðist þannig samkvæmt lögunum, að mismunur hækkana, samkvæmt launavísitölu og lánskjaravísitölu, skyldi færður á sérstakan jöfnunarreikning. Skuld á jöfnunarreikningi teldist hluti af höfuðstól lánsins og um hana skyldu gilda sömu kjör og í lánssamningi. Þessi skuld

5. Ein af kröfum Sigtúnshópsins var sú, að lán hækkuðu í 50% af byggingarkostnaði staðalíbúðar. Það hefði jafngilt 158% hækkun lána Byggingarsjóðs ríkisins.

6. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983, bls. 117.

7. Sama heimild, bls. 122-124.

8. Alþingistíðindi 1982A, þskj. 151.

9. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1984, bls. 5.

10. Eftir það lengdist þessi lánstími, var 31 ár til að byrja með og 40 ár eftir að nýtt lánakerfi tók við 1986.

skyldi síðan endurgreidd hlutfallslega þegar og ef launavísitalan hækkaði umfram lánskjaravísitölu, ellegar að loknum upphaflegum lánstíma, væri þá enn skuld til staðar á jöfnunarreikningnum. Með þessum hætti væri tryggt að greiðslubyrði húsbyggjenda og kaupenda vegna lána hjá byggingarsjóðum Húsnæðisstofnunar ríkisins þyngdist ekki, þó að kaupmáttur launa rýrnaði vegna efnahagssveiflna.

Lögin, sem tóku gildi í júlí 1985, náðu einungis beint til lána byggingarsjóða Húsnæðisstofnunar, en gert var ráð fyrir að sama tilhögun myndi gilda um húsnæðislán annarra sjóða og stofnana eftir því sem um semdist milli lántakenda og lánveitenda. Þegar húsbréfakerfinu var komið á árið 1989 tóku lögin um greiðslujöfnun ekki til lána innan ramma húsbréfakerfisins og fór því gildi þessara ákvæða minnkandi með tímanum.

Mjög reyndi á starfsemi Ráðgjafarstöðvar Húsnæðisstofnunar tvö fyrstu starfsárin, en eftir mikla hækkun lánshlutfalls í kjölfar innleiðingar nýs lánakerfis þann 1. september 1986 og talsverðrar efnahagsuppsveiflu árin 1986–1988, dró verulega úr lánveitingum til fólks í greiðsluerfiðleikum. Yfirlit yfir lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins vegna greiðsluerfiðleika 1985–1992 má sjá í eftirfarandi töflu.

Tafla 1 Lánveitingar Húsnæðisstofnunar ríkisins til lántakenda í greiðsluerfiðleikum 1985–1992

| *M.kr.* | **1985** | **1986** | **1987** | **1988** | **1989** | **1990** | **1991** | **1992** | **Alls** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fjöldi lána | 1.897 | 2.006 | 332 | 684 | 532 | 336 | 898 | 202 | 6.887 |
| Fjárhæð lána (á verðlagi hvers árs) | 249 | 540 | 155 | 310 | 284 | 207 | 2.489 | 508 | 4.742 |
| Fjárhæð lána (á verðlagi ársins 2012) | 1.708 | 3.058 | 737 | 1.177 | 891 | 565 | 6.365 | 1.252 | 15.753 |

Heimildir: Ársskýrslur Húsnæðisstofnun ríkisins 1985-1992.

Alls voru veitt um 4.000 greiðsluerfiðleikalán á fyrstu tveimur starfsárum Ráðgjafarstöðvarinnar og nam fjárhæð þeirra tæpum 5 milljörðum kr. á verðlagi ársins 2012. Þessar lánveitingar sneru nær eingöngu að misgengishópunum svonefndu og voru þannig framhald af hinum sérstöku viðbótarlánum sem veitt voru í árslok 1983 og greint var frá hér að framan. Jafnframt var haft samráð við banka og sparisjóði sem athuguðu skuldbindingar þessa hóps og voru oft fáanlegir til þess að skuldbreyta skammtímalánum í lengri lán. Í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði í febrúar 1986, þegar einnig var samið um upptöku á nýju húsnæðislánakerfi, kom það í hlut ríkisvaldsins að leggja 600 m.kr. (3,4 milljarða kr. á verðlagi 2012) til greiðsluerfiðleikalána Húsnæðisstofnunar. Þessarar háu fjárveitingar sér mjög stað í umfangi greiðsluerfiðleikalánanna árið 1986.

Eftir að dró úr greiðsluerfiðleikalánunum 1987–1990 varð síðan mikil aukning árið 1991, en þá var farið að veita lán vegna greiðsluerfiðleika innan vébanda húsbréfakerfisins og hækkuðu fjárhæðir lánanna verulega við það. Heimildir til að veita greiðsluerfiðleikalán úr húsbréfakerfinu runnu út í árslok 1991 og lauk afgreiðslu síðustu lánanna árið eftir.

Allt tímabilið 1985–1992 voru, eins og taflan sýnir, veitt næstum 7.000 greiðsluerfiðleikalán að fjárhæð samtals 15,7 milljarðar kr. (á verðlagi 2012). Ef sérstöku viðbótarlánin sem veitt voru við lok ársins 1983 eru meðtalin, voru alls veitt um 9.000 lán til stuðnings vegna misgengisvandans að fjárhæð 17,4 milljarðar kr. á verðlagi 2012. Hér skal þó hafa í huga að nokkuð var um að sömu aðilum væri veitt fyrirgreiðsla eða aðstoð oftar en einu sinni.

Starfsemi Ráðgjafarstöðvarinnar færðist með tímanum meira í átt til veitingar almennrar ráðgjafar til nýrra lántakenda hjá Húsnæðisstofnun ríkisins og mats á greiðslugetu þeirra. Yfirlýst meginmarkmið þessarar ráðgjafar var að hindra það að þessir lántakendur lentu erfiðleikum við að greiða af lánum sínum og söfnuðu í kjölfarið upp vanskilum við byggingarsjóðina.

Þegar húsbréfakerfið hóf göngu sína við lok ársins 1989[11] varð öllum lántakendum skylt að ganga í gegnum greiðslumatsferli hjá Ráðgjafarstöðinni. Þann 15. apríl 1991 færðist greiðslumat vegna væntanlegra húsbréfalána að stórum hluta til viðskiptabanka lántakendanna, en starfsemin hélt engu að síður einnig áfram hjá Húsnæðisstofnun ríkisins, sem fyrr í höndum Ráðgjafarstöðvarinnar. Árið 1992 hætti svo Húsnæðisstofnun að veita sérstök greiðsluerfiðleikalán en starfsemi Ráðgjafarstöðvarinnar hélt áfram við almenna ráðgjöf og leiðbeiningar til handa lánsumsækjendum og tók starfsemin nú einnig til lántakenda hjá Byggingarsjóði verkamanna, þar sem lánveitingar til félagslegra íbúðabygginga jukust verulega á árunum um og eftir 1990.

Í október 1993 gerðu Húsnæðisstofnun ríkisins, bankarnir og fjölmargir sparisjóðir, í samstarfi við samtök lífeyrissjóðanna, með sér samkomulag um aðgerðir til að leysa greiðsluvanda fólks. Tillaga um þessar aðgerðir hafði verið samþykkt í ríkisstjórn í ágúst sama ár. Markmiðið með samkomulaginu var að þessar lánastofnanir ynnu í sameiningu að því að aðstoða fjölskyldur sem væru í greiðsluvanda, með skuldbreytingum þar sem við ætti og þar sem von var talin á að þær skiluðu árangri. Í október var svo í samræmi við þetta stofnaður sérstakur lánaflokkur vegna hinna fyrirhuguðu skuldbreytinga. Um einu og hálfu ári seinna höfðu um 1.500 íbúðareigendur sótt um aðstoð af þessu tagi hjá Húsnæðisstofnun og stærstur hluti þeirra fengið einhverja úrlausn sinna mála.

Nokkur fjöldi íbúðareigenda fékk þannig lausn á erfiðleikum sínum í kjölfar þessa samkomulags og voru dæmi um að bankar og sparisjóðir teygðu sig lengra í skuldbreytingum en gerst hafði áður. Gert var ráð fyrir að sá viðskiptabanki eða sú lánastofnun, þar sem viðskipti eða vanskil viðkomandi lántakanda væru mest, hefði forgöngu um að aðstoða umsækjandann með því að reikna út greiðslubyrði lána, greiðslugetu og kanna til hvaða ráða þyrfti að grípa til að draga úr greiðslubyrði lántakandans og koma í veg fyrir greiðsluvanda hans í framtíðinni.

Í fljótu bragði hefði mátt gera ráð fyrir því að tekist hefði að komast fyrir helstu orsakir greiðsluvanda húsbyggjenda og húsnæðiskaupenda. Lánshlutfall íbúðalána hafði stórhækkað og lánin voru til lengri tíma en nokkru sinni fyrr. Vaxtastig hafði að vísu hækkað nokkuð eftir 1985, en hið tekjutengda vaxtabótakerfi sem komið var á samhliða húsbréfakerfinu 1989/1990 sló verulega á áhrif vaxtahækkananna gagnvart lántakendum húsnæðislána.

Hér er hins vegar á það að líta að árin um og eftir 1990 einkenndust af talsverðum efnahagslegum samdrætti hér á landi, sem m.a. stafaði af minni þorskafla en áður. Einna besti mælikvarðinn er sá, að frá ársbyrjun 1989 til október 1993 dróst vísitala kaupmáttar launa saman um samtals 12,7%.[12] Eftir umtalsverðan hagvöxt 1984–1987 tók við kyrrstaða flest árin fram til ársins 1995 og sum þeirra dróst landsframleiðsla saman, mest um 3,3% árið 1992.[13] Atvinnuleysi fór einnig vaxandi og varð það mest, eða 5,3% að jafnaði, bæði árin 1993 og 1994.[14]

Vaxandi gagnrýni gætti á aðgerðir stjórnvalda í húsnæðismálum er leið að kosningum til Alþingis vorið 1995. Á flokksþingi Framsóknarflokksins í nóvember 1994 var ályktað um vaxandi greiðsluvanda íbúðareigenda og heitið aðgerðum kæmist flokkurinn til valda. Þingmenn flokksins lögðu í framhaldi af þessu fram frumvarp til laga um greiðsluaðlögun skömmu fyrir þinglok í febrúar 2005.[15] Í kjallaragrein í *DV* lýsti Finnur Ingólfsson, alþingismaður, ástandi mála þannig:

> Greiðsluerfiðleikar heimilanna hafa skapað neyðarástand á þúsundum heimila í landinu þar sem gjaldþrot blasir við mörgum þeirra. Önnur meginástæðan fyrir greiðsluerfiðleikum heimilanna birtist í göllum húsbréfakerfisins, styttri lánstíma, hærri vöxtum og þar af leiðandi aukinni greiðslubyrði. Hin er atvinnuleysið,

11. Þann 15. nóvember 1989 var byrjað á að afgreiða íbúðakaupendur sem sótt höfðu um lán samkvæmt 1986-kerfinu fyrir 15. mars 1989, þann 15. maí 1990 var kerfið opnað öllum íbúðakaupendum og þann 15. nóvember 1990 öllum sem stóðu í eigin íbúðabyggingum.

12. Hagstofa Íslands, http://www.hagstofan.is/Hagtolur/Laun,-tekjur-og-vinnumarkadur/Visitala-launa

13. Hagstofa Íslands, *Landshagir 1998 – Statistical Yearbook of Iceland*, bls. 197.

14. Sama heimild, bls. 80.

15. Alþingistíðindi 1994-1995A, þskj. 635, bls. 3221-3234.

> stórhækkaðir skattar, auknar álögur í heilbrigðis- og menntamálum, lækkun barna- og vaxtabóta og vaxandi kjaraskerðing. Það þarf því að grípa til margra og víðtækra ráðstafana.[16]

Framsóknarflokkurinn vann á í kosningunum í apríl 1995 og eftir myndun nýrrar ríkisstjórnar í sama mánuði hófst nýr félagsmálaráðherra hans fljótlega handa við breytingar á húsnæðiskerfinu. Við árslok 1995 hafði lánshlutfall húsbréfalána verið hækkað og lántakendum gefinn kostur á húsbréfalánum til allt að 40 ára. Við það léttist greiðslubyrði lántakenda um nærfellt 20% og um allt að 40% til lántakenda með lágar tekjur ef tekið var tillit til vaxtabótagreiðslna. Þá voru einnig lögfest ákvæði um skuldbreytingar fasteignalána, sem raunar voru þá þegar í talsverðum mæli komnar í framkvæmd hjá Ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar.

Í febrúar 1996 tók svo nýtt embætti til starfa að frumkvæði félagsmálaráðherra, sem nefndist Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna. Auk félagsmálaráðuneytisins stóðu að Ráðgjafarstofunni eftirtaldir aðilar: Húsnæðisstofnun ríkisins, viðskiptabankarnir, Samband íslenskra sparisjóða, Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Bændasamtök Íslands, Neytendasamtökin, Þjóðkirkjan, samtök lífeyrissjóðanna, stofnlánadeild landbúnaðarins, ASÍ og BSRB. Þessir aðilar skiptu með sér rekstrarkostnaði Ráðgjafarstöðvarinnar í ákveðnum umsömdum hlutföllum.

Ráðgjafarstofan hafði ekki möguleika á að veita fólki í greiðsluvanda lánafyrirgreiðslu með sama hætti og Ráðgjafarstöð Húsnæðisstofnunar, en veitti hins vegar alhliða fjármálaráðgjöf er snerti heildarfjárhagsstöðu heimilanna. Verkefni Ráðgjafarstofunnar fólust ekki síst í því að afla upplýsinga til þess að byggja á markvissar tillögur um betri framtíðarúrræði svo takast mætti að fyrirbyggja fjárhagsörðugleika fólks. Reynt var að skoða heildstætt hvaða úrræði væru í boði og hvort þörf væri gagngerra breytinga eða hvort einstakar breytingar væru nægjanlegar.

Ráðgjafarstofan var til húsa í miðborg Reykjavíkur og þar störfuðu í byrjun sjö starfsmenn, þar af fimm sem sinntu ráðgjafarstörfum. Frá upphafi leitaði mikill fjöldi fólks til Ráðgjafarstofunnar eftir aðstoð við að koma fjármálum sínum á réttan kjöl.

Ráðgjöf og greiðsluerfiðleikaaðstoð hélt einnig áfram hjá Húsnæðisstofnun ríkisins allt þar til stofnunin var lögð niður við árslokin 1998 og sinntu um 7–10 manns þessari starfsemi síðustu árin sem hún var við lýði.

Þau 14 ár sem þessi starfsemi var fyrir hendi hjá Húsnæðisstofnun ríkisins fengu samtals 11.300 umsækjendur aðstoð af einhverju tagi vegna greiðsluerfiðleika, svo sem í formi lána, frystingar eða skuldbreytingar lána. Stærstur hluti umsækjenda eftir 1990 átti í erfiðleikum vegna lána úr húsbréfakerfinu, eða um 60%. Í um 20% tilvika var um að ræða lán Byggingarsjóðs ríkisins, þrátt fyrir að lánveitingar hans hefðu að mestu lagst fyrir róða eftir 1990. Um 20% aðstoðartilvika voru vegna erfiðleika við að greiða af lánum Byggingarsjóðs verkamanna og fór það hlutfall hækkandi síðustu starfsár sjóðsins.[17] [18]

Eftir að Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður fór öll aðstoð vegna erfiðleika íbúðareigenda og húsbyggjenda fram hjá Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, sem árið 2010 var leyst af hólmi af embætti umboðsmanns skuldara.

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi 1982–1995.

*DV*.

Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon ritstj. (1997). Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands (1998). Landshagir 1998 – Statistical Yearbook of Iceland.

Hagstofa Íslands.

Húsnæðisstofnun ríkisins. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1983-1998.

16. *DV*, „Greiðsluaðlögun", 2. mars 1995. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=195933&pageId=2725266&lang=is&q=Grei%F0slua%F0l%F6gun

17. Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1998, bls. 22.

18. Félagsmálaráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um nýtt greiðslumat*, bls. 7-11.

# *4. viðauki*

# Yfirlit yfir framlög ríkissjóðs til sjóða Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998

Um langt árabil lagði ríkissjóður verulega fjármuni til hinna opinberu húsnæðislánasjóða. Þróun þessara framlaga er sýnd í töflu 1.

Tafla 1 Framlög ríkissjóðs til byggingarsjóða Húsnæðisstofnunar 1975-1998

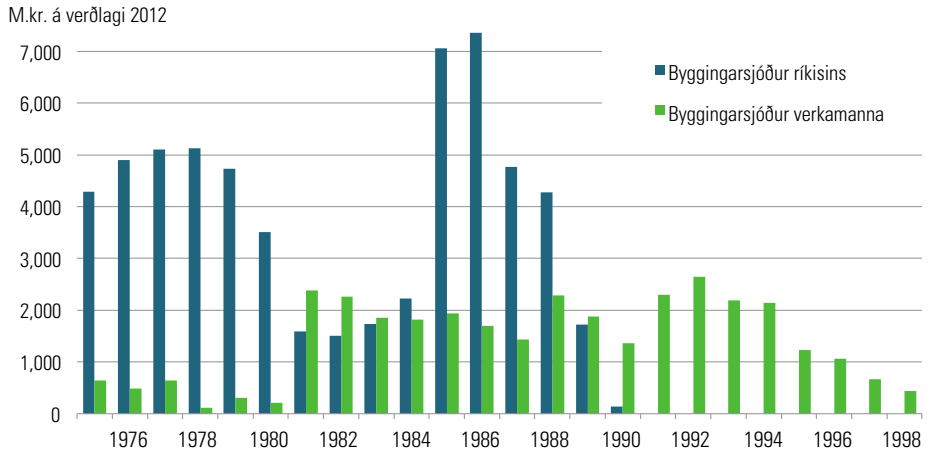
| | Á verðlagi hvers árs | | | Á föstu verðlagi ársins 2012 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *M.kr.* | Byggingar-sjóður ríkisins | Byggingarsjóður verkamanna | Samtals | Byggingar-sjóður ríkisins | Byggingarsjóður verkamanna | Samtals |
| **1975** | 15 | 2 | 18 | 4.289 | 646 | 4.936 |
| **1976** | 23 | 2 | 25 | 4.901 | 490 | 5.391 |
| **1977** | 31 | 4 | 35 | 5.107 | 639 | 5.746 |
| **1978** | 45,1 | 1 | 46 | 5.124 | 114 | 5.237 |
| **1979** | 61 | 4 | 64 | 4.729 | 304 | 5.033 |
| **1980** | 71 | 4 | 76 | 3.512 | 213 | 3.725 |
| **1981** | 49 | 73 | 122 | 1.593 | 2.384 | 3.977 |
| **1982** | 70 | 105 | 174 | 1.507 | 2.262 | 3.769 |
| **1983** | 148 | 158 | 306 | 1.731 | 1.854 | 3.585 |
| **1984** | 245 | 200 | 445 | 2.225 | 1.817 | 4.042 |
| **1985** | 1.029 | 282 | 1.311 | 7.061 | 1.935 | 8.996 |
| **1986** | 1.300 | 300 | 1.600 | 7.356 | 1.697 | 9.053 |
| **1987** | 1.000 | 300 | 1.300 | 4.764 | 1.429 | 6.194 |
| **1988** | 1.125 | 600 | 1.725 | 4.272 | 2.279 | 6.551 |
| **1989** | 550 | 600 | 1.150 | 1.725 | 1.882 | 3.607 |
| **1990** | 50 | 500 | 550 | 137 | 1.366 | 1.502 |
| **1991** | - | 900 | 900 | - | 2.302 | 2.302 |
| **1992** | - | 1.075 | 1.075 | - | 2.649 | 2.649 |
| **1993** | - | 925 | 925 | - | 2.190 | 2.190 |
| **1994** | - | 918 | 918 | - | 2.141 | 2.141 |
| **1995** | - | 534 | 534 | - | 1.225 | 1.225 |
| **1996** | - | 474 | 474 | - | 1.064 | 1.064 |
| **1997** | - | 304 | 304 | - | 670 | 670 |
| **1998** | - | 202 | 202 | - | 438 | 438 |
| **Samtals 1975-1998** | | | | **60.033** | **33.989** | **94.023** |

Heimildir: Tölurnar eru sóttar í ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins fyrir árin 1975-1998. Sjá einnig skýrslu ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna, bls. 45.

Framlaga til Byggingarsjóðs ríkisins var til ársins 1981 aflað með 2% launaskatti. Framlög ríkisins til Byggingarsjóðs verkamanna voru mjög lág til ársins 1981 en þá jukust lánveitingar úr þeim sjóði verulega.

Miðað við raunvirði voru framlög til Byggingarsjóðs ríkisins talsvert mikil á árunum fyrir 1980, en lækkuðu talsvert á fyrri hluta níunda áratugarins. Á þeim tíma jukust hins vegar framlögin til Byggingarsjóðs verkamanna. Ríkisframlög til Byggingarsjóðs ríkisins náðu hámarki árin 1985 og 1986, ríflega 7 milljörðum króna á verðlagi ársins 2012, en fóru síðan lækkandi eftir það. Árið 1987 og næstu ár á eftir varð hins vegar veruleg aukning á fjárstreymi frá lífeyrissjóðunum til Byggingarsjóðs ríkisins. Eftir 1990 lauk hins vegar lánveitingum Byggingarsjóðs ríkisins að mestu þar sem Húsbréfadeild Húsnæðisstofnunar tók frá og með því ári við hlutverki sjóðsins sem lánveitandi almennra byggingarlána á vegum Húsnæðisstofnunar.

Mynd 1 Framlög ríkissjóðs til sjóða Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998




Heimild: Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998.

Árabilið 1981–1995 var framlag ríkissjóðs til Byggingarsjóðs verkamanna að meðaltali um 2 milljarðar króna á verðlagi ársins 2012, mest 2,3 og 2,6 milljarðar króna árin 1992 og 1993. Eftir 1995 dró hins vegar mjög úr framlögum ríkissjóðs til byggingarsjóðsins.

Allt tímabilið 1975–1998 námu framlög ríkissjóðs til byggingarsjóða Húsnæðisstofnunar samtals 94 milljörðum króna á verðlagi 2012. Af þessari fjárhæð runnu 60 milljarðar króna til Byggingarsjóðs ríkisins og 34 milljarðar króna til Byggingarsjóðs verkamanna.

## Heimildaskrá

Ríkisendurskoðun (1990). *Skýrsla ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*. Slóð: http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/skhusnl.pdf

Húsnæðisstofnun ríkisins. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998.

# *5. viðauki*

# Úttekt á rekstri og innra eftirliti Íbúðalánasjóðs

## 1. Inngangur

Í ljósi þingsályktunar Alþingis[1] taldi rannsóknarnefndin ástæðu til að gera rekstrarúttekt á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Ákveðið var að hún skyldi ná til alls starfstíma sjóðsins eða frá árinu 1999 til ársloka 2011. Jafnframt var ákveðið að skoða einstök atriði sérstaklega eins og nánar er tilgreint í úttektinni.

Við úttekt á rekstrarþáttum sjóðsins var notast við gögn frá starfsmönnum sjóðsins, frá Ríkisendurskoðun og úr gagnasafni rannsóknarnefndarinnar. Einnig voru á vegum nefndarinnar unnar greiningar í Navision-fjárhagsbókhaldi sjóðsins á starfsstöð hans í Borgartúni 21. Starfsmenn sjóðsins voru mjög samvinnufúsir og fljótir til svara við framlögðum gagnabeiðnum og kann rannsóknarnefndin þeim bestu þakkir fyrir. Lesandi þarf að hafa í huga við lestur rekstrarúttektar þessarar að meira er fjallað um það sem miður fer en hitt sem vel er gert.

Í ljósi þess að skipt var um fjárhagsbókhaldskerfi í ársbyrjun 2001 ná greiningar á rekstrarþáttum ekki til áranna 1999 og 2000 og eru því fyrir árin 2001–2011, sem hér eftir verður einnig nefnt skoðunartímabil. Það er álit nefndarinnar að það hafi ekki teljandi áhrif á upplýsingagildi þeirra greininga sem framkvæmdar voru.

Rannsóknarnefndin ákvað einnig að gera heildstæða úttekt á innra eftirliti Íbúðalánasjóðs byggða á:

- innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar vegna áranna 2005–2011, að árinu 2008 undanskildu, og
- endurskoðunarskýrslum KPMG vegna áranna 2000–2011.

## 2. Ályktanir rannsóknarnefndarinnar

### 2.1 Rekstrarúttekt Íbúðalánasjóðs

Þegar litið er til almenns rekstrar Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 2001–2011 var jákvæð afkoma af starfsemi hans öll árin, sbr. mynd 3 sem sýnir afkomu sjóðsins fyrir virðisrýrnun og framlag í afskriftasjóð útlána. Jákvæð afkoma náðist þrátt fyrir:

1. Þingsályktun nr. 3/139 um rannsókn á Íbúðalánasjóð o.fl. á þskj. 611, 22. mál á löggjafarþingi 2010-2011.

- Umtalsverðan kostnað og óhagræði vegna uppgreiðslna lántakenda sjóðsins sem greiddu upp húsnæðislán sín hjá Íbúðalánasjóði. Þessi kostnaður er að hluta kominn fram en á að hluta eftir að koma fram (sjá kafla 9.6 og 14 í skýrslu rannsóknarnefndarinnar).
- Umtalsverðan kostnað vegna innlausnar, umsýslu, rekstrar og sölu fullnustueigna sem hafa ekki verið eins margar í eigu sjóðsins og varð eftir hrun hins íslenska bankakerfis, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.3.
- Viðvarandi neikvæðan vaxtamun af hluta af lánasafni sjóðsins sem skýrðist að mestu á yfirteknum lánasöfnum sem voru frá forverum Íbúðalánasjóðs sem voru Húsnæðisstofnun, Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.2.
- Óhagstæðan vaxtamun vegna lausafjárskyldu sem hvíldi á Íbúðalánasjóði og nam um 20–25 milljörðum króna, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.2.
- Umtalsverðan kostnað vegna ákvörðunar Alþingis um að Íbúðalánasjóði bæri að greiða hluta af kostnaði við embætti umboðsmanns skuldara, sem áður var Ráðgjafarstofa heimilanna, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.3.

Þegar litið var til afkomu sjóðsins að teknu tilliti til virðisrýrnunar lánasafna og framlaga í afskriftareikning, sbr. mynd 4 þá skáru árin 2008 til og með 2010 sig algerlega úr með samanlögðu tapi að fjárhæð 47.895 milljónir króna. Þar vó þyngst virðisrýrnun lánasafna sjóðsins vegna niðurfærslu lána til einstaklinga niður í 110% af fasteignamati eða verðmati eigna, svokallaðrar 110%-leiðar, og vegna taps og niðurfærslu lána til lögaðila.

Rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs stóðu í stað frá árinu 2001 til 2010 að teknu tilliti til verðlagsbreytinga eins og mynd 7 ber með sér. Árið 2011 hækkuðu rekstrargjöld verulega en að baki þeirri hækkun lágu eftirfarandi skýringar:

- Kostnaður við matsgerðir vegna 110%-leiðarinnar.
- Þóknanir vegna sölu fullnustueigna.
- Launakostnaður vegna fjölgunar starfsmanna sem tengdust m.a. vinnu við framkvæmd úrlausna vegna skuldavandkvæða einstaklinga, þ.m.t. vegna 110%-leiðarinnar.
- Launakostnaður vegna fjölgunar starfsmanna sem tengdust m.a. umsýslu og rekstri fullnustueigna.
- Hlutdeild Íbúðalánasjóðs í rekstrarkostnaði embættis umboðsmanns skuldara sem ákvörðuð var af Alþingi.

Rekstrarúttektin leiddi í ljós að almennur rekstur sjóðsins var með eðlilegum hætti og án stórvægilegra rekstrarlegra vankanta, annarra en þeirra sem skýringar eru á. Þegar litið er hins vegar til annarra þátta í starfsemi Íbúðalánasjóðs, blasa við atriði sem benda til skorts á skýrri stefnu fyrir sjóðinn og skilvirkni. Í því sambandi er vísað til tíðra skipulagsbreytinga í stjórnskipulagi sjóðsins, þar sem svið voru stofnuð, sameinuð eða lögð af, sem tóku án efa allt of mikið af tíma og orku stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, tíma sem betur hefði verið varið í skilgreiningar á sjálfum verkefnum sjóðsins, ígrundunar á mikilvægum ákvörðunum og ekki síst þeim áhættuþáttum sem að starfseminni beindust. Í því sambandi er jafnframt vísað til umfjöllunar um innra eftirlit Íbúðalánasjóðs, sjá kafla 2.6.4, og athugasemda sem komu fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar, sjá kafla 2.6.2.

## 2.2 Varðandi aðkeypta þjónustu og ferðakostnað Íbúðalánasjóðs

Rannsóknarnefndin telur verulega ámælisvert að Íbúðalánasjóður skuli hafa haft aðkeyptan verktaka í stöðu yfirmanns tveggja af sviðum sjóðsins, áhættustýringar- og fjárstýringarsviðs, í eins langan tíma og raun bar vitni eða frá nóvember 2003 til loka janúar 2006, þ.e. í rúm tvö ár. Ríkisendurskoðun kom þessari athugasemd á framfæri í sinni fyrstu innri

endurskoðunarskýrslu sem dagsett er í janúar 2006 og var vegna ársins 2005. Svo virðist sem við þá athugasemd hafi stjórnendur sjóðsins breytt starfssambandinu og viðkomandi aðili varð starfsmaður og launþegi sjóðsins í viðkomandi yfirmannsstöðum.

Við skoðun á aðkeyptri þjónustu Íbúðalánasjóðs vakti athygli hve mikið var keypt af valkvæðri þjónustu, þ.e. þjónustu sem starfsmenn sjóðsins hefðu hæglega getað unnið í einhverjum tilvikum. Við mat á hverju verkefni fyrir sig þurftu stjórnendur að meta hagkvæmni þess að það væri leyst með aðkeyptum verktökum eða starfsmönnum sjóðsins. Þá skipti mestu þegar viðkomandi verkefnum var lokið að sú þekking sem kostað hafði verið til sæti eftir innan sjóðsins honum til framdráttar til framtíðar. Hin umfangsmiklu kaup sjóðsins á aðkeyptri þjónustu gefa vísbendingar um að stjórnendur sjóðsins hafi ekki byggt upp það þekkingarstig meðal starfsmanna sjóðsins sem þurfti til að leysa öll þau verkefni sem fyrir lágu í starfsemi hans.

Rannsóknarnefndin gerir ekki athugasemdir við fjárhæð ferðakostnaðar Íbúðalánasjóðs sem var óverulegur á tímabilinu 2001–2011. Hins vegar gefur lágur ferðakostnaður tilefni til að íhuga hvort stjórnendur sjóðsins hafi ekki aflað sér og starfsmönnum sjóðsins viðeigandi þekkingar á starfsemi sambærilegra eða svipaðra fasteignalánasjóða í útlöndum. Það vekur furðu þegar litið er til þess að sjóðurinn var sá eini sinnar tegundar á Íslandi.

## 2.3 Varðandi innra eftirlit Íbúðalánasjóðs

Eins og rakið er í köflum 2.6.1 og 2.6.2 verður vart sagt að innleiðing innra eftirlits og innri eftirlitsaðgerða hafi gengið snurðulaust hjá Íbúðalánasjóði. Í margþættum athugasemdum Ríkisendurskoðunar, innri endurskoðanda sjóðsins, kom fram gagnrýni ár eftir ár á seinagang við innleiðinguna. Á þessu gekk þrátt fyrir að Ríkisendurskoðun hefði ítrekað notað stór orð í athugasemdum sínum, eins og í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2007:[2]

> Skýrsla starfsmanna Íbúðalánasjóðs um „Innra eftirlit – Áhættugreiningu og eftirlitsaðgerðir“ hefur verið uppfærð og var hún samþykkt á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs hinn 29. desember 2006. Í inngangi hennar kemur m.a. fram að fyrstu heildarendurskoðun á áhættugreiningu sjóðsins sé lokið og hér sé um að ræða fyrsta skrefið í uppbyggingu innra eftirlits. Þá kemur fram að næstu skref séu fólgin í ákveðnum verkþáttum, svo sem skipulögð skráning verklags- og vinnureglna en sú vinna er grundvöllur fyrir innleiðingu eftirlitsþáttanna sem fram koma í skýrslunni. Innleiðingin hefur ekki gengið eftir eins og væntingar hafa staðið til þó að þessi vinna hafi þokast áfram. Ríkisendurskoðun leggur á það þunga áherslu að þessari vinnu sé lokið á þessu ári og gengið frá heildstæðu yfirliti um reglurnar. Það skal ítrekað að framkvæmdastjórar sviðanna bera ábyrgð á að innra eftirlit í starfsemi sjóðsins sé virkt. Að mati Ríkisendurskoðunar er það einn mikilvægasti þátturinn í starfsemi Íbúðalánasjóðs að verklagsreglur og verkferlar séu til staðar.

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar um innleiðingu innri eftirlitsþátta í starfseminni, gerð og skráningu verklags- og vinnureglna voru ítrekaðar á ný í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2010[3] þar sem fram kom:

> 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.

Enn og aftur voru athugasemdir Ríkisendurskoðunar um innleiðingu innri eftirlitsþátta í starfseminni, gerð og skráningu verklags- og vinnureglna ítrekaðar í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2011[4] þar sem sagði:

2. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007.
3. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2010.
4. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 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.

Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2006[5] komu fram skýringar á seinaganginum. Þar voru raktar helstu skýringar starfsmanna á því hvers vegna innleiðing eftirlitsaðgerða í starfsemi sjóðsins hefði ekki gengið sem skyldi. Þar komu fram eftirfarandi ástæður:

- Árið 2004 hefði Íbúðalánasjóður gengið í gegnum umfangsmiklar skipulagsbreytingar.
- Óróa hefði verið í kringum sjóðinn á liðnum árum þar sem tekist hefði verið á um tilveru hans.
- Óróinn hefði skapað óöryggi hjá starfsmönnum og hægt á ákvörðunartöku stjórnenda sjóðsins að einhverju marki.

Vissulega má til sanns vegar færa að umfangsmiklar skipulagsbreytingar í starfsemi sjóðsins hafi tekið drjúgan tíma starfsmanna og yfirmanna sjóðsins en bornar voru brigður á að það teldist fullnægjandi skýring þegar litið var til þess að full tvö ár voru liðin frá viðkomandi skipulagsbreytingum án þess að innleitt hefði verið svo veigamikið stjórntæki sem öflugt innra eftirlit var í starfsemi fyrirtækja og stofnana.

Þrátt fyrir óróa, sem telja verður að hafi verið viðvarandi um starfsemi Íbúðalánasjóðs allt frá stofnun, þá var það á ábyrgð stjórnar og framkvæmdastjórnar að sinna í hvívetna stjórnunarskyldum sínum. Framkomin skýring að hægt hefði á ákvörðunartöku verður að teljast skýrt veikleikamerki og augljóst dæmi um skort á stefnumörkun og stefnufestu innan sjóðsins, sbr. ábendingar Ríkisendurskoðunar og seinagang stjórnenda við að innleiða skilvirka stjórnunarhætti hjá Íbúðalánasjóði.

Sérstaka athygli rannsóknarnefndarinnar vöktu athugasemdir sem komu fram í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaskoðun hjá Íbúðalánasjóði, sem gefin var út í desember 2008, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.3.5.1. Upp úr stóðu eftirfarandi tvær athugasemdir:

- Formlegar heildstæðar innri verklagsreglur um lánveitingar eru ekki til staðar hjá sjóðnum.
- Áhættustýring vegna útlánaáhættu á sér hvergi formlegan stað innan skipulags sjóðsins.

Í þessu sambandi er vert að benda sérstaklega á að þegar Fjármálaeftirlitið vann viðkomandi útlánaúttekt á árinu 2008 hafði sjóðurinn verið starfræktur í nær 10 ár. Efni þessarar ábendingar vekur því sérstaka furðu í ljósi umfangs sjóðsins og mikilvægis viðkomandi atriða í rekstri hans. Fjallað er nánar um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs í 11. kafla skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

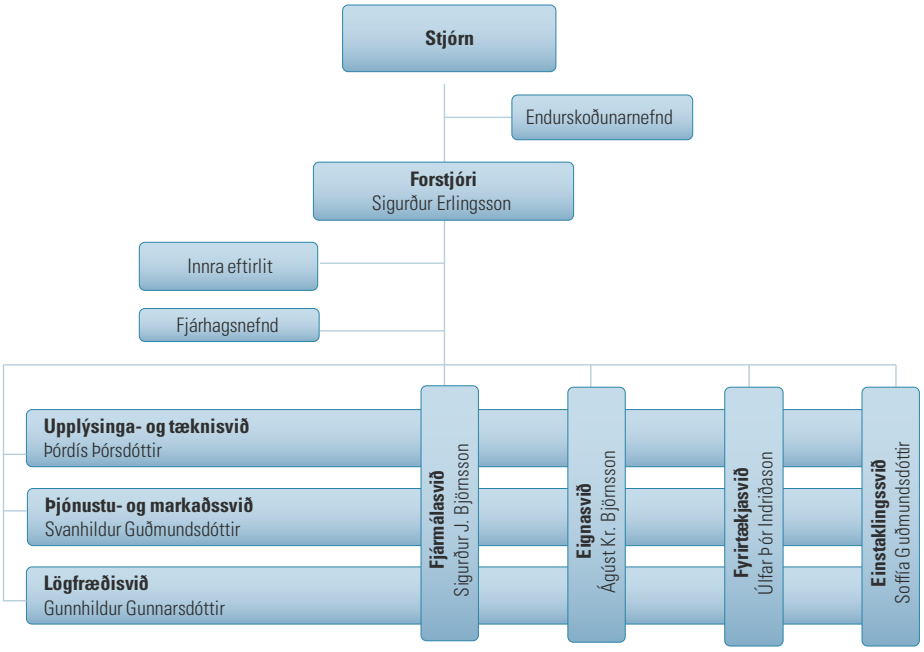
## 2.4 Stjórnskipulag og uppgjörsmál Íbúðalánasjóðs

Á vef Íbúðalánasjóðs, ils.is, má sjá gildandi skipurit, eins og það var kynnt í október 2010, sbr mynd 1.

Á starfstíma Íbúðalánasjóðs voru gerðar breytingar á stjórnskipulagi hans þar sem rekstrareiningar voru stofnaðar, sameinaðar, þeim skipt upp eða þær lagðar niður. Á árunum 1999–2000 voru 10 skilgreindar rekstrareiningar hjá sjóðnum. Á árunum 2001–2004 voru þær 5, á árunum 2005–2006 voru þær 6, á árunum 2007–2010 voru þær 7 talsins og á árinu 2011 voru þær 8 talsins. Skipulagsbreytingarnar voru misumfangsmiklar en þær umfangsmestu tóku gildi á árinu 2001 og síðan 2011.

5. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006.

Mynd 1 Skipurit Íbúðalánasjóðs




Skipurit samkvæmt fréttatilkynningu til Kauphallar Íslands 28. október 2010.

Við greiningu á launakostnaði Íbúðalánasjóðs var því einungis litið til heildarlaunakostnaðar sjóðsins en ekki launakostnaðar eftir einstökum sviðum, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.3, þar sem skipulagsbreytingar gerðu samanburð ómarktækan. Það staðfesta töflur sem finna má á öftustu síðum viðaukans, annars vegar tafla 9 sem sýnir launakostnað eftir sviðum sjóðsins á verðlagi ársins 2011 og hins vegar tafla 8 á verðlagi hvers árs. Fjallað er nánar um stjórnskipulag Íbúðalánasjóðs í kafla 6.

### 2.4.1 Ársuppgjör Íbúðalánasjóðs

Endurskoðað ársuppgjör var að jafnaði kynnt af ytri endurskoðendum sjóðsins á stjórnarfundum og lagt fram til samþykktar að lokinni umræðu. Fyrir lágu ársreikningar Íbúðalánasjóðs, sem jafnframt er að finna á vef sjóðsins ils.is:

1. Ársskýrsla 1999 til 2001.
2. Ársskýrsla 2003 með samanburði við árið 2002.
3. Ársskýrsla 2004 til 2005.
4. Ársskýrsla 2006.
5. Ársskýrsla 2007.
6. Ársskýrsla 2008.
7. Ársskýrsla 2009.
8. Ársreikningur 2010.
9. Ársreikningur 2011.

Tafla 4 sýnir rekstrarreikninga Íbúðalánasjóðs 1999-2011 og tafla 5 sýnir efnahagsreikninga Íbúðalánasjóðs 1999-2011.

#### 2.4.1.1 Breyting á reikningsskilaaðferðum árið 2002

Sjóðurinn hætti að beita verðleiðréttingum í ársreikningi 2002 og var það gert í samræmi við lög sem samþykkt voru á Alþingi í lok árs 2001. Breyting þessi á reikningsskilaaðferðum tók gildi 1. janúar 2002 og hafði áhrif á eftirfarandi liði í reikningsskilum sjóðsins:

1. Rekstrarfjármunir sem áður voru endurmetnir miðað við breytingu á neysluverðsvísitölu, voru frá og með 1. janúar 2002 færðir á kostnaðarverði.

2. Afskriftir sem áður voru reiknaðar sem hlutfall af framreiknuðu kostnaðarverði voru frá og með 1. janúar 2002 reiknaðar af kostnaðarverði.
3. Hætt var að reikna gjöld vegna verðlagsbreytinga í rekstrarreikningi sjóðsins frá og með 1. janúar 2002.

Áhrif þessa á rekstrar- og efnahagsreikning ársins 2002 voru þau að niðurstaða rekstrarins var ekki á meðalverðlagi ársins og framangreindar eignir voru ekki færðar á verðlagi í lok ársins eins og áður var. Ef sömu reikningsskilaaðferðum hefði verið beitt á árinu 2002 eins og árið áður hefði hagnaður ársins orðið 220 milljónum króna lægri.

Í samræmi við alþjóðlegar reglur um breytingar úr verðleiðréttum reikningsskilum í óverðleiðrétt varð bókfært verð rekstrarfjármuna í árslok 2001 talið kostnaðarverð framangreindra eigna þann 1. janúar 2002. Við samanburð á rekstrarniðurstöðu milli ára þurfti fyrst og fremst að líta til áhrifa af reiknuðum gjöldum vegna verðlagsbreytinga. Áhrif breytinganna á aðra liði, svo sem afskriftir, höfðu ekki afgerandi áhrif á samanburðinn.

### 2.4.1.2 Breyting á reikningsskilaaðferðum árið 2007

Ársreikningur Íbúðalánasjóðs fyrir árið 2007[6] var gerður samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (e. International Financial Reporting Standards – IFRS). Áður voru reikningsskil sjóðsins gerð í samræmi við lög um ársreikninga og reglur um reikningsskil lánastofnana. Ársreikningur samanburðarársins 2006 var endurgerður til samræmis við hinar nýju reikningsskilareglur.

Innleiðing alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna hafði áhrif á eigið fé Íbúðalánasjóðs þannig að það hækkaði um 1.286 milljónir króna. Annars vegar um 984 milljónir vegna hækkunar á innleiðingardegi þann 1. janúar 2006 vegna uppreiknings í samræmi við breyttar reikningsskilareglur og hins vegar um 302 milljónir vegna breytinga á afkomu ársins 2006.

Samantekt vegna upptöku alþjóðlegra reikningsskilastaðla:

1. Lækkun eigin fjár um 1.902 milljónir króna vegna breytinga á meðferð lántökugjalda.
2. Hækkun eigin fjár um 3.193 milljónir króna vegna breytinga á meðferð afskriftareiknings vegna útlána.
3. Lækkun eigin fjár um 5 milljónir króna vegna annarra ótilgreindra liða.
4. Engin breyting varð á eigin fé vegna jöfnunar á mati eigna og skuldbindinga sem voru beint tengdar afleiðusamningum.

Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar gerðu mun meiri kröfur um upplýsingagjöf en lög um ársreikninga auk þess sem reikningshaldsleg meðhöndlun ýmissa liða var önnur samkvæmt alþjóðlegu reikningsskilastöðlunum. Því var um að ræða umtalsverða breytingu á framsetningu reikningsskila sjóðsins eins og rakið var í viðkomandi ársreikningi hans.

Eftirfarandi voru helstu breytingar sem raktar voru í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2007[7] en innleiðingin hafði óveruleg áhrif á aðra liði í reikningsskilum Íbúðalánasjóðs:

#### *2.4.1.2.1 Lántökugjöld*

Samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum voru lántökugjöld hluti af vöxtum, hvort sem var af lánveitingum eða eigin lántökum. Því var óheimilt að tekju- eða gjaldfæra lántökugjöld þegar þau féllu til, heldur skyldi taka tillit til þeirra við útreikning á virkum vöxtum af viðkomandi fjáreign eða fjárskuld. Lántökugjöldum, hvort sem var vegna fjáreigna eða fjárskulda, bar að dreifa á líftíma viðkomandi skuldbindinga.

Upptaka alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna í ársbyrjun 2007 hafði því í för með sér tímabundinn mismun þar sem lántökugjöld vegna lánveitinga sjóðsins voru tekjufærð á líftíma viðkomandi lánveitinga og lántökugjöld vegna lántöku voru gjaldfærð á líftíma

6. Ársskýrsla Íbúðalánasjóðs 2007.
7. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2007.

viðkomandi skuldbindinga. Lántökugjöld vegna lána sem veitt voru fyrir 1. janúar 1999 voru ekki bakfærð og voru viðkomandi eignir og skuldir sjóðsins eftir sem áður núvirtar miðað við 4,02% vexti. Áhrif þessarar breytingar voru að eigið fé lækkaði um 1.902 milljónir króna.

Fyrir upptöku alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna voru lántökugjöld vegna lánveitinga tekjufærð á lánveitingardegi og lántökugjöld vegna eigin lántöku gjaldfærð á lántökudegi.

#### *2.4.1.2.2 Virðisrýrnun útlána og krafna*

Í alþjóðlegum reikningsskilastöðlum var að finna ítarlegar kröfur um hvernig meta skyldi virðisrýrnun fjáreigna, svo sem útlána til íbúðaeigenda. Samkvæmt þessum kröfum þurfti að hafa átt sér stað atburður (e. loss event) eftir að lánveiting fór fram, sem leiddi til þess að væntar greiðslur yrðu lægri en gert var ráð fyrir í upphafi. Hins vegar var með öllu óheimilt að færa almenna virðisrýrnun vegna útlána sem kynnu að tapast síðar meir af völdum atburða sem ekki höfðu átt sér stað, hversu líklegir sem þeir kynnu að vera.

Samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum var því eins og áður færð sérstök niðurfærsla vegna þeirra útlána sem sérstaklega höfðu verið metin í tapshættu. Síðan var færð almenn niðurfærsla vegna annarra útlána sem byggist á tapreynslu sjóðsins. Framlag í afskriftareikning útlána var fyrir upptöku alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna mun hærra en útlánatöp á undanförnum árum gáfu tilefni til. Vegna þess var staða afskriftareiknings útlána lækkuð sem leiddi af sér að eigið fé hækkaði um 3.193 milljónir króna.

#### *2.4.1.2.3 Eignir og skuldir á gangvirði*

Íbúðalánasjóður hafði gert afleiðusamninga í áhættuvarnarskyni, bæði til að tryggja jafnvægi í meðaltíma (meðallíftíma) fjáreigna og fjárskulda sem og til að verjast vaxtaáhættu. Hluti af þessum samningum var færður á kostnaðarverði hjá sjóðnum. Samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum voru allir afleiðusamningar færðir á gangvirði og voru áhrif þessarar breytingar að eigið fé lækkaði um 2.214 milljónir króna.

Þær eignir og skuldir sem sjóðurinn var að verja með gerð afleiðusamninga sinna voru almennt færðar á afskrifuðu kostnaðarverði. Til þess að verjast þeim sveiflum sem annars yrðu ákváðu stjórnendur sjóðsins að nýta sér heimild í alþjóðlegum reikningsskilastaðli IAS 39 og færa við innleiðingu hluta af kröfum á lánastofnanir og skuldum á gangvirði í gegnum rekstur, en gangvirði eigna og skulda sem verið var að verja með gerð afleiðusamninga breytist í gagnstæða átt við gangvirðisbreytingu afleiðusamnings og jafnar þar með sveiflur í rekstrarreikningi. Áhrif þess voru að eigið fé hækkaði um 2.214 milljónir króna.

Þessar breytingar höfðu engin áhrif á efnahag Íbúðalánasjóðs en breyttu því hins vegar hvernig þessir liðir voru settir fram í reikningsskilum sjóðsins.

Með öðrum orðum var sjóðurinn að jafna saman afleiðusamningum sem gerðir höfðu verið til að standa á móti tilteknum eignum og skuldbindingum. Íbúðalánasjóður var með þessu að sýna eðlilegri stöðu og koma í veg fyrir sveiflur með því að meta með sama hætti eignir og þá afleiðusamninga sem voru beint tengdir þeim eignum og að meta með sama hætti skuldbindingar og þá afleiðusamninga sem voru beint tengdir þeim skuldbindingum.

### 2.4.2 Árshlutauppgjör Íbúðalánasjóðs

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2001[8] kom fram að nýjar reglur Verðbréfaþings Íslands kváðu á um að þeir aðilar sem voru með skráð skuldabréf á þinginu yrðu að skila hálfsársuppgjöri til þingsins á árinu 2002.

Upplýsingar um endurskoðuð árshlutauppgjör komu fyrst fram í fundargerð 105. stjórnarfundar sjóðsins þann 25. mars 2003[9] en þá var um hálfsársuppgjör að ræða. Árshlutauppgjör hafa verið gerð síðan þá en í kringum fall hins íslenska bankakerfis var gert sérstakt 9 mánaða árshlutauppgjör 2008.

8. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2001.
9. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 25. mars 2003.

### 2.4.3 Innanhússuppgjör Íbúðalánasjóðs

Á fyrri hluta árs 2012 hóf sjóðurinn gerð mánaðarlegra rekstraruppgjöra sem voru sundurliðuð eftir sviðum sjóðsins í samræmi við stjórnskipulag hans. Samkvæmt upplýsingum stjórnenda sjóðsins hafði sjóðurinn ekki áður gert sundurliðað mánaðarlegt uppgjör eftir einstökum sviðum heldur einungis fyrir sjóðinn í heild. Af því leiddi að það var ekki fyrr en á árinu 2012 að yfirmenn sviða sjóðsins voru upplýstir um rekstrarkostnað síns sviðs ásamt samanburði við áætlun sem rannsóknarnefndin telur mjög til bóta.

### 2.4.4 Áætlanagerð Íbúðalánasjóðs

Í fundargerðum stjórnar kemur fram að sjóðurinn gerði rekstraráætlanir sem voru lagðar fyrir stjórn til samþykktar. Rekstraráætlanir voru hluti af vinnu við gerð fjárlaga. Fundargerðir stjórnar benda einnig til þess að stjórn sjóðsins hafi með nokkuð reglulegum hætti farið yfir rekstrartölur með samanburði við áætlanir.

Hins vegar kemur hvergi fram að yfirmenn sviða sjóðsins hafi verið ábyrgir fyrir rekstri síns sviðs né að þeir hafi þurft að svara fyrir frávik frá áætlun. Því var komið á árið 2012 og voru sviðsstjórar gerðir ábyrgir fyrir rekstri og áætlunargerð síns sviðs og mánaðarlega var farið yfir rekstraruppgjör hvers mánaðar með samanburði við áætlun. Vart þarf að greina frá gildi þess að fylgjast mánaðarlega með því hvort rekstur einstakra sviða sjóðsins sé í samræmi við samþykkta áætlun.

## 2.5 Úttekt á rekstri Íbúðalánasjóðs árin 2001–2011

Eins og fram kom í inngangi var úttekt á rekstri sjóðsins miðuð við allt tímabilið frá stofnun hans 1999 til ársloka 2011 enda lágu fyrir staðfestir ársreikningar sjóðsins fyrir það tímabil. Eins og áður sagði var fjárhagsbókhald sjóðsins árin 1999 og 2000 fært í kerfi sem nú hefur verið lagt af. Við vinnslu rekstrarúttektarinnar kom í ljós að erfitt var að fá sundurliðaðar rekstrarfjárhæðir úr hinu aflagða fjárhagsupplýsingakerfi vegna viðkomandi ára. Rannsóknarnefndin mat það svo að það væri ekki ómaksins virði og að sundurliðun rekstrarliða á viðkomandi árum hefði ekki áhrif á gildi rekstrarúttektarinnar á skoðunartímabilinu sem varð því vegna áranna 2001–2011.

Í lok úttektarinnar eru eftirfarandi töflur:

- Tafla 4 sýnir rekstrarreikninga Íbúðalánasjóðs 1999–2011 eins og þeir voru birtir fyrir viðkomandi ár og eru flestir þeirra aðgengilegir á vef Íbúðalánasjóðs, ils.is.
- Tafla 5 sýnir efnahagsreikninga Íbúðalánasjóðs 1999–2011 eins og þeir voru birtir fyrir viðkomandi ár og eru flestir þeirra aðgengilegir á vef Íbúðalánasjóðs, ils.is.
- Tafla 6 sýnir rekstrarreikninga Íbúðalánasjóðs 2001–2011 sem gerðir voru af rannsóknarnefndinni, á verðlagi hvers árs.
- Tafla 7 sýnir rekstrarreikninga Íbúðalánasjóðs 2001–2011 sem gerðir voru af rannsóknarnefndinni, á verðlagi ársins 2011.

Ástæður þess að rannsóknarnefndin setur fram rekstrarreikninga Íbúðalánasjóðs með öðrum hætti en var í ársreikningum sjóðsins fyrir viðkomandi ár skýrist af eftirfarandi atriðum:

1. Í ársreikningi sjóðsins á viðkomandi ári voru liðir stundum teknir saman eða birtir með mismunandi hætti á milli ára.

   Rekstrarreikningur rannsóknarnefndarinnar var gerður þannig að fjárhæð hvers fjárhagsbókhaldslykils er sýnd á sama stað öll árin sem gerir fjárhæðir samanburðarhæfar milli ára og því mögulegt að draga ályktanir af breytingu einstakra liða á milli ára. Við skoðun rannsóknarnefndarinnar á ársreikningum Íbúðalánasjóðs kom í ljós að ekki var alltaf samræmi hvar viðkomandi liðir voru sýndir í ársreikningi.

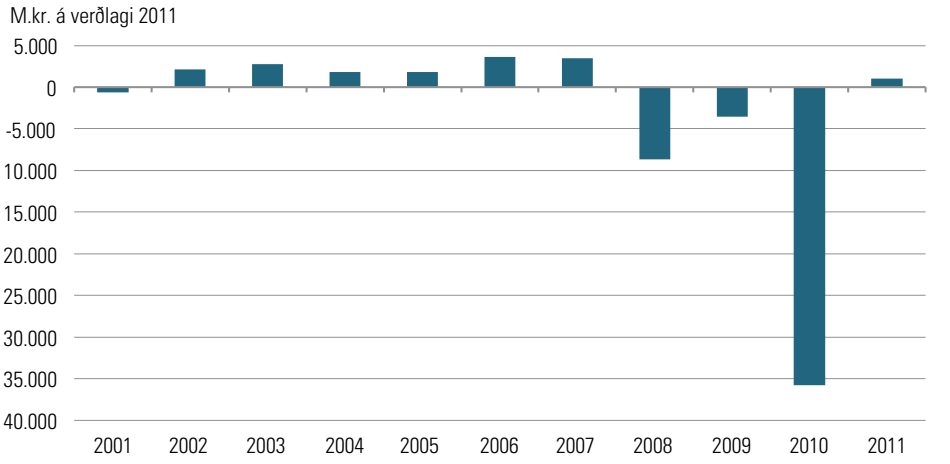
Byggt var á þeirri forsendu að bókun á fjárhagsbókhaldslykla á viðkomandi árum hafi verið í samræmi við notkun hvers bókhaldslykils, t.d. laun bókuð á reikningslykilinn laun o.s.frv., en rannsóknarnefndin gerði ekki sérstaka athugun á því, svo sem með fylgiskjalaskoðun. Þær myndir og töflur sem fram koma í þessari úttekt byggjast á rekstrarreikningi rannsóknarnefndarinnar á verðlagi ársins 2011.

2. Í rekstrarreikningi rannsóknarnefndarinnar eru tekjur og gjöld vegna afleiðusamninga sýnd sérstaklega m.a. vegna umfjöllunar í kafla 14 í rannsóknarskýrslunni.

### 2.5.1 Afkoma Íbúðalánasjóðs 2001–2011

Mynd 2 sýnir hagnað og tap Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Mynd 2 Hagnaður (tap) af rekstri Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Rekstur Íbúðalánasjóðs hafði verið jákvæður allt frá stofnun árið 1999 til ársins 2008 þegar íslenska bankakerfið féll, ef frá er talið tap ársins 2001. Frá og með 2008 komu þrjú slæm ár í rekstri sjóðsins og á árinu 2010 þurfti ríkissjóður að leggja honum til stofnfé að fjárhæð 33.000 milljónir króna (annars vegar vegna virðisrýrnunar eigna og hins vegar til að styrkja eiginfjárstöðu sjóðsins svo að hann yrði rekstrarhæfur og gjaldgengur á lánamarkaði). Með stofnfjárframlagi ríkissjóðs var eiginfjárhlutfall, sem reiknað var með sama hætti og fyrir lánastofnanir (svokallað CAD-hlutfall), einungis 2,2% í árslok 2010 sem var talsvert undir því 5% langtímamarkmiði sem kom fram í reglum um sjóðinn.

Hið gríðarlega mikla tap á árinu 2010, [10] sbr. ársreikning Íbúðalánasjóðs árið 2011, skýrist að mestu af:

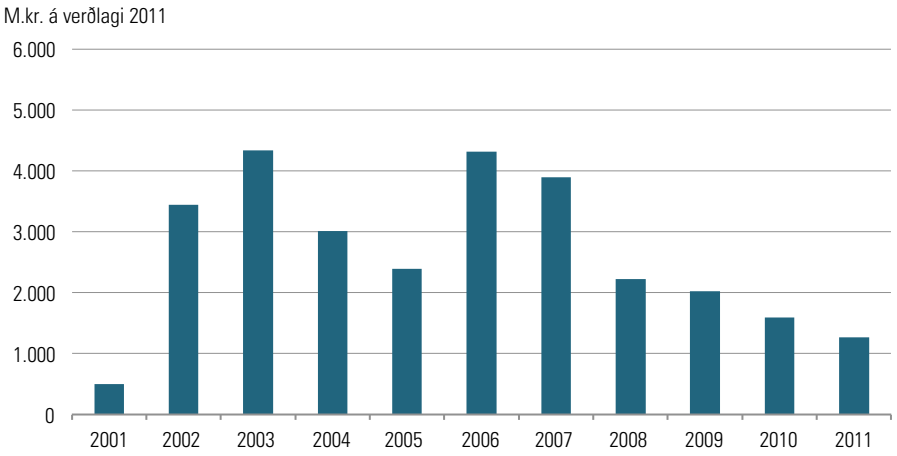
1. Virðisrýrnun eigna vegna niðurfærslu lána einstaklinga niður í 110% af fasteignamati eða verðmati eigna. Miðað var við að niðurfærslan gæti numið allt að 22.762 milljónum króna. Vakin var athygli á að útreikningar niðurfærslunnar byggðust á fjölmörgum forsendum sem sumar hverjar voru metnar og því var gerður fyrirvari um að endanleg fjárhæð kynni að breytast.
2. Virðisrýrnun eigna vegna lána til lögaðila nam 6.795 milljónum króna.

Mynd 3 sýnir afkomu fyrir virðisrýrnun eigna og framlag í afskriftasjóð útlána á tímabilinu 2001 til 2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Eins og fram kemur á myndinni hafði afkoma Íbúðalánasjóðs fyrir virðisrýrnun eigna og framlag í afskriftasjóð útlána verið jákvæð á árunum 2001–2011. Afkoma fyrir virðisrýrnun og framlag í afskriftasjóð útlána má til einföldunar segja að sé afkoma fyrir útlánatap

10. Ársreikningur Íbúðalánasjóðs 2011.

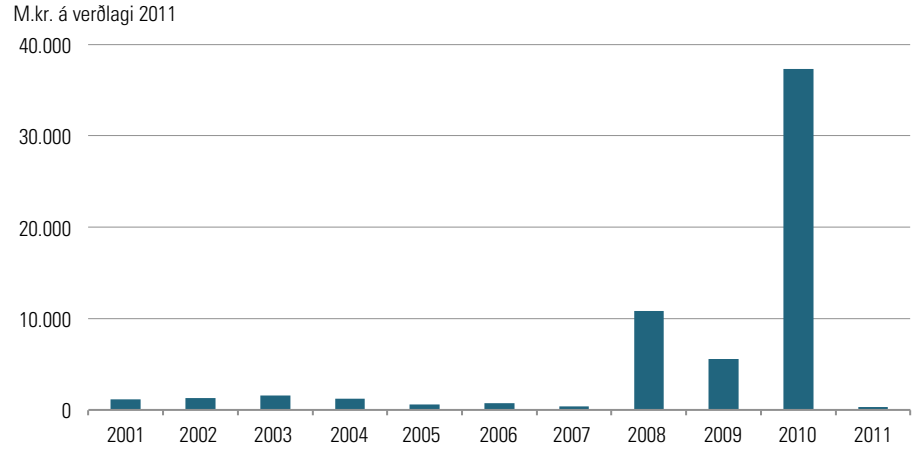
Mynd 3 Afkoma fyrir virðisrýrnun og framlag í afskriftasjóð útlána




Íbúðalánasjóðs. Í því sambandi stendur útlánatap bæði fyrir raunverulegt „innleyst útlánatap“ sem aldrei innheimtast og einnig fyrir „reiknað útlánatap“ þar sem ekki liggur fyrir hvort eða hve mikið innheimtist.

Mynd 4 sýnir virðisrýrnun eigna og framlag í afskriftasjóð útlána á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Mynd 4 Virðisrýrnun eigna og framlag í afskriftasjóð útlána




Einn af stærstu liðum í taprekstri sjóðsins var virðisrýrnun eigna og framlag í afskriftasjóð útlána eins og rakið er hér að framan. Fjallað er nánar um virðisrýrnun Íbúðalánasjóðs í kafla 14.

### 2.5.2 Tekjur Íbúðalánasjóðs 2001–2011

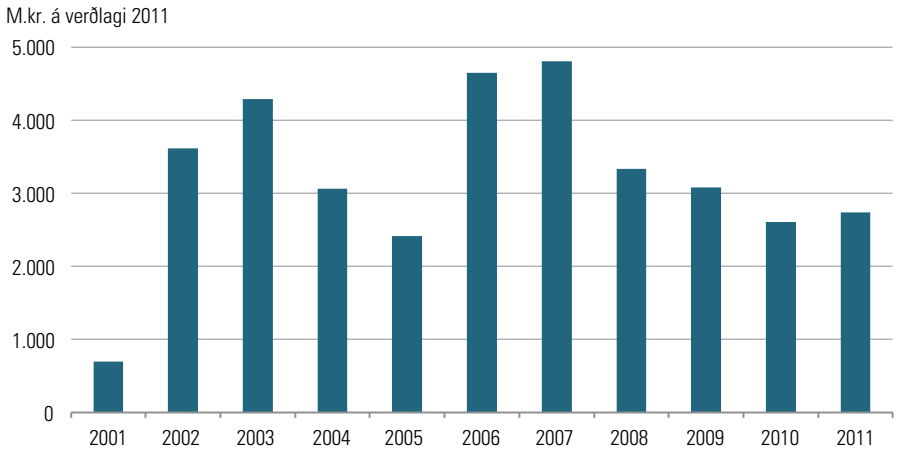
Mynd 5 sýnir hreinar vaxtatekjur Íbúðalánasjóðs á árunum 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Hjá Íbúðalánasjóði eins og öðrum fjármálastofnunum var meginhersla lögð á að viðhalda viðunandi hreinum vaxtatekjum. Í ársreikningum sjóðsins voru hreinar vaxtatekjur alltaf tilgreindar en sú fjárhæð sýndi afkomu sjóðsins af útlánastarfsemi sinni að teknu tilliti til kostnaðar af fjármögnun sem að langmestu leyti var í formi útgefinna skuldabréfaflokka.

Íbúðalánasjóður setti sér reglur um álag ofan á fjármagnskostnað lána sem sjóðurinn hafði fengið. Það samanstóð af:

1. Uppgreiðsluáhættu.
2. Útlánaáhættu.
3. Álagi til rekstrar sjóðsins.

Mynd 5 Hreinar vaxtatekjur Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Tafla 1 Þróun vaxtaálags Íbúðalánasjóðs 1994–2012

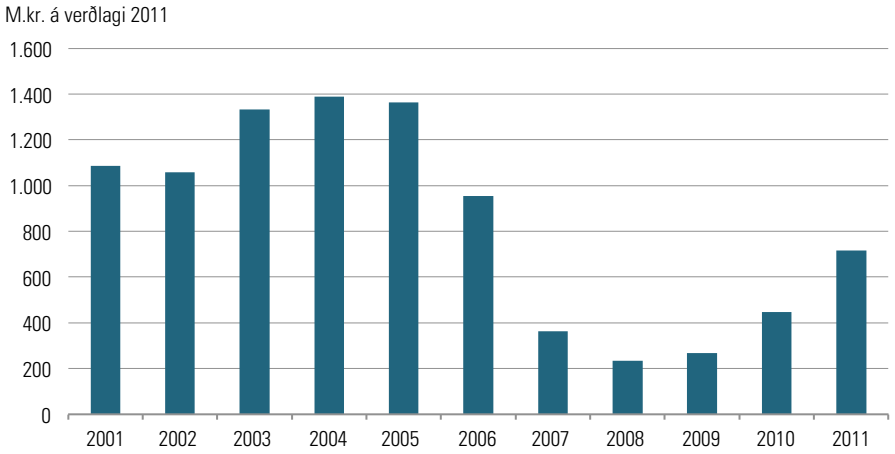
| | | Þróun útlánavaxta Íbúðalánasjóðs | | | Vaxtaálag eftir tegundum | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Vextir | | | Vaxtaálag vegna: | | | | |
| Dagsetning vaxtabreytingar | | án upp-greiðslugjalds | með upp-greiðslugjaldi | Sérstakt uppgreiðslu-álag | rekstrar | varasjóðs | uppgreiðslu-áhættu | útlána-áhættu | Vaxtaálag alls |
| 20. október 1994 | Húsbréf | 5,10% | . | . | 0,15% | 0,20% | | . | 0,35% |
| 15. júlí 2004 | Húsbréf | 5,10% | . | . | 0,15% | 0,20% | | . | 0,35% |
| 15. júlí 2004 | Íbúðalán | 4,80% | . | . | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 01. ágúst 2004 | Íbúðalán | 4,50% | . | . | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 30. ágúst 2004 | Íbúðalán | 4,35% | . | . | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 01. október 2004 | Íbúðalán | 4,30% | . | . | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 22. nóvember 2004 | Íbúðalán | 4,15% | . | . | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 24. nóvember 2005 | Íbúðalán | 4,60% | 4,35% | 0,25% | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 22. desember 2005 | Íbúðalán | 4,70% | 4,45% | 0,25% | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 07. mars 2006 | Íbúðalán | 4,65% | 4,40% | 0,25% | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 01. apríl 2006 | Íbúðalán | 4,85% | 4,60% | 0,25% | 0,15% | 0,20% | 0,25% | . | 0,60% |
| 01. júlí 2006 | Íbúðalán | 4,95% | 4,70% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 09. mars 2007 | Íbúðalán | 5,00% | 4,75% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 27. apríl 2007 | Íbúðalán | 4,90% | 4,65% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 06. júní 2007 | Íbúðalán | 4,95% | 4,70% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 27. júní 2007 | Íbúðalán | 5,05% | 4,80% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 15. ágúst 2007 | Íbúðalán | 5,10% | 4,85% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 16. nóvember 2007 | Íbúðalán | 5,55% | 5,30% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 13. desember 2007 | Íbúðalán | 5,75% | 5,50% | 0,25% | 0,25% | 0,20% | 0,25% | . | 0,70% |
| 21. apríl 2008 | Íbúðalán | 5,70% | 5,20% | 0,50% | 0,25% | 0,20% | 0,50% | . | 0,95% |
| 23. júní 2008 | Íbúðalán | 5,55% | 5,05% | 0,50% | 0,25% | 0,20% | 0,50% | . | 0,95% |
| 08. ágúst 2008 | Íbúðalán | 5,40% | 4,90% | 0,50% | 0,25% | 0,20% | 0,50% | . | 0,95% |
| 12. maí 2009 | Íbúðalán | 5,20% | 4,70% | 0,50% | 0,25% | 0,20% | 0,50% | . | 0,95% |
| 18. júní 2009 | Íbúðalán | 5,10% | 4,60% | 0,50% | 0,25% | 0,20% | 0,50% | . | 0,95% |
| 23. október 2009 | Íbúðalán | 5,05% | 4,55% | 0,50% | 0,45% | . | 0,50% | 0,45% | 1,40% |
| 16. mars 2010 | Íbúðalán | 5,00% | 4,50% | 0,50% | 0,45% | . | 0,50% | 0,45% | 1,40% |
| 11. mars 2011 | Íbúðalán | 4,90% | 4,40% | 0,50% | 0,45% | . | 0,50% | 0,45% | 1,40% |
| 17. janúar 2012 | Íbúðalán | 4,70% | 4,20% | 0,50% | 0,45% | . | 0,50% | 0,45% | 1,40% |

Heimild: Íbúðalánasjóður, samantekt fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð, 2. febrúar 2012.

Árið 2005 hóf sjóðurinn að bjóða lántakendum vaxtakjör eftir því hvort lántaki vildi greiða upp lán með eða án uppgreiðslugjalds. Frá því að Íbúðalánasjóður tók til starfa og þar til um miðjan júlímánuð 2004 voru húsbréf notuð sem fjármögnunarbréf og vextir á útlánum ákvarðaðir með 0,35% álagi á húsbréfin, sem báru þá 4,75% vexti, til að mæta rekstrar- og útlánaáhættu. Tafla 1 sýnir þróun útlánavaxta Íbúðalánasjóðs.

Mynd 6 sýnir aðrar tekjur Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Mynd 6 Aðrar tekjur Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Íbúðalánasjóður hafði á skoðunartímabilinu umtalsverðar aðrar tekjur sem voru einkum vegna lántökugjalda af útlánum til íbúðaeigenda, innheimtutekjur og tekjur vegna fullnustueigna sjóðsins. Frá öðrum tekjum voru dregin þjónustugjöld sem komu til vegna innheimtutekna sjóðsins. Sem fyrr segir var reikningsskilaaðferðum sjóðsins breytt árið 2007 til samræmis við alþjóðlega reikningsskilastaðla. Það hafði í för með sér að lántökugjöld voru ekki tekjufærð um leið og lánveiting átti sér stað heldur var viðkomandi tekjum dreift á líftíma veittra lána. Það skýrir að mestu þá lækkun sem sést á myndinni.

### 2.5.2.1 Neikvæður vaxtamunur af lánum Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður vann á árinu 2012 að greiningu á vaxtamun sjóðsins vegna lána með sérstökum vaxtakjörum tengdum Húsnæðisstofnun, Byggingarsjóði ríkisins og Byggingarsjóði verkamanna.

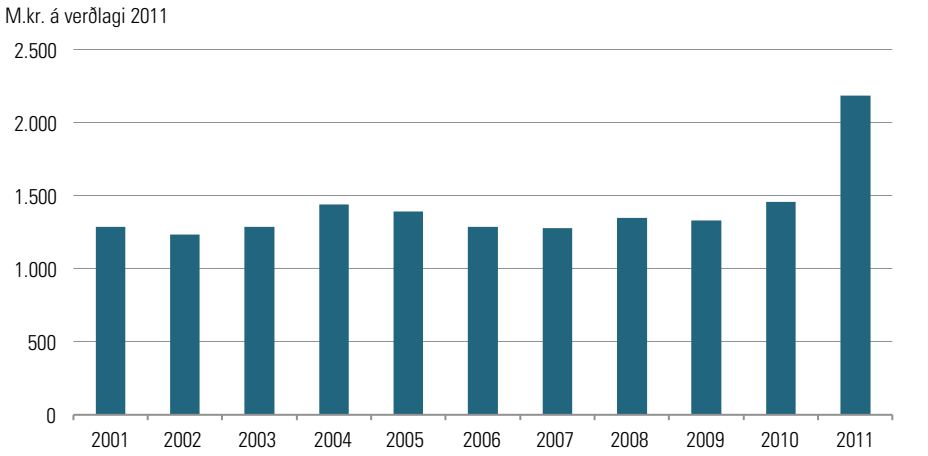
Við stofnun tók Íbúðalánasjóður við lánasöfnum Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Húsnæðisstofnun hafði veitt lánsloforð vegna lána með sérstökum vaxtakjörum sem Íbúðalánasjóður tók við og voru vegna leigulána til sveitarfélaga samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IX í lögum nr. 44/1998 sem voru með 1% vöxtum. Íbúðalánasjóður efndi sínar skyldur á fyrstu starfsárum sínum og lánaði á viðskiptakjörum byggingarsjóðanna. Um mitt ár 2012 námu þessi lánasöfn samtals um 127 milljörðum króna. Innan lánasafnanna eru flokkar sem eru með neikvæðan vaxtamun en samantekið nam hann um 1.100 milljónum króna á ári. Það þýðir að Íbúðalánasjóður var með neikvæðan vaxtamun af þessum lánasöfnum. Ríkissjóður niðurgreiddi hluta af þessum vaxtamun en Íbúðalánasjóður bar það sem upp á vantaði, sem byggðist á skilgreindu hlutfalli ofan á fjármögnunarkostnað Íbúðalánasjóðs.

Lausafjárkvöð sem hvíldi á Íbúðalánasjóði og var um 20–25 milljarðar króna hafði neikvæð áhrif á vaxtamun sjóðsins enda var lausafjárstýring einungis að skila 1% raunávöxtun. Frá því að ríkissjóður lagði sjóðnum til stofnframlag á árinu 2010 hefur lausafé verið yfir 50 milljarða króna. Nánar er fjallað um lausafjárkvöð Íbúðalánasjóðs í kafla 11.

### 2.5.3 Rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs 2001–2011

Mynd 7 sýnir rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs árin 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

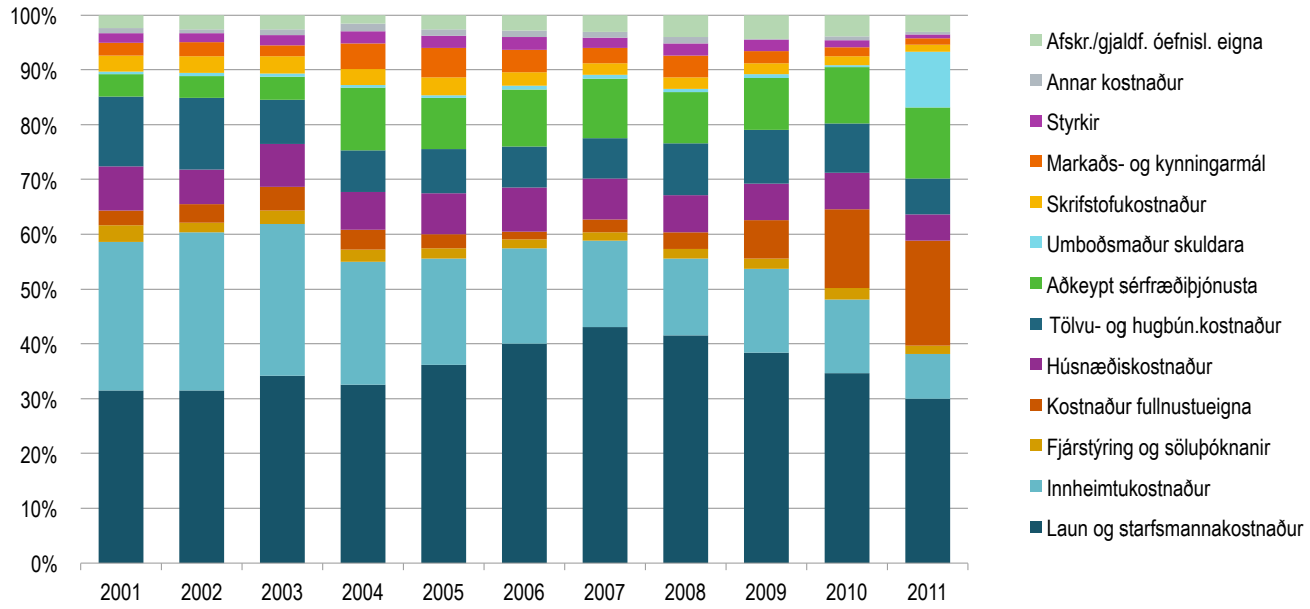
Mynd 7 Rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs 2001–2011



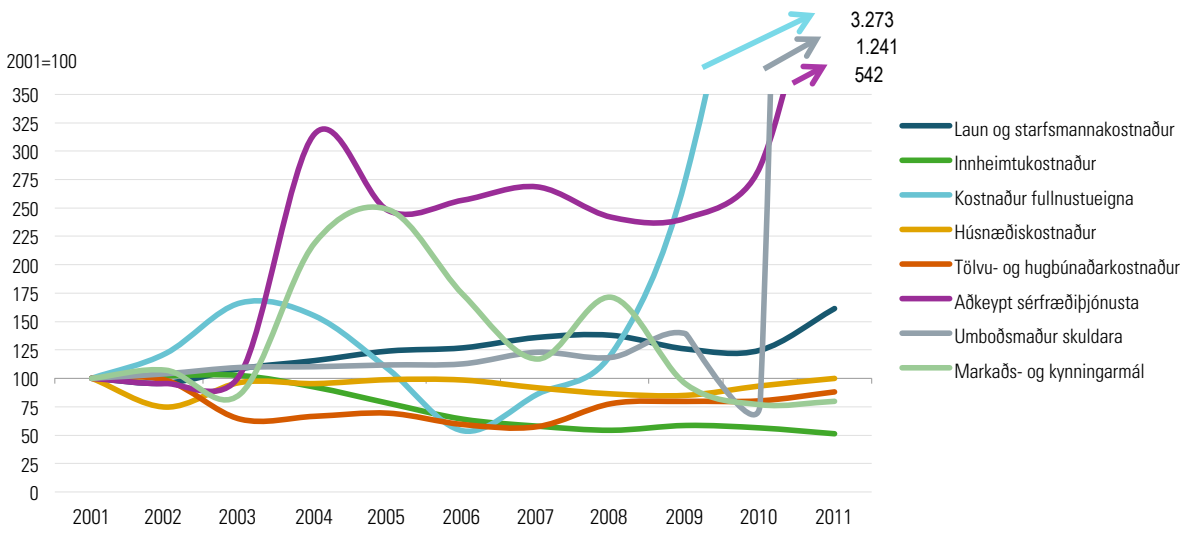

Eins og sjá má á myndinni höfðu rekstrargjöld sjóðsins verið í jafnvægi á skoðunartímabilinu en hækkuðu umtalsvert á árinu 2011, á föstu verðlagi. Meðal rekstrarkostnaðar voru matsgerðir sérfróðra aðila á verðmæti eigna þar sem sjóðurinn hóf vinnu vegna niðurfærslu lána lántakenda í 110% af verðmati viðkomandi eigna, sbr. umfjöllun hér að framan. Þá varð gríðarleg kostnaðaraukning vegna framlags Íbúðalánasjóðs til embættis umboðsmanns skuldara eins og nánar er rakið í kafla 2.5.3. Starfsmönnum sjóðsins hafði fjölgað um 20 stöðugildi, úr 69 í 89, milli áranna 2010 og 2011. Fjölgun starfsmanna var að mestu leyti vegna úrvinnslu úrræða í þágu lántakenda og umsýslu þeirra fjölmörgu fullnustueigna sem sjóðurinn hafði yfirtekið. Jafnframt jókst kostnaður verulega vegna sölulauna þeirra eigna sem voru seldar.

Á mynd 8 kemur vel fram hvernig viðkomandi kostnaðarliðir, meðal rekstrargjalda Íbúðalánasjóðs, hafa þróast sem hlutfall af rekstrarkostnaði viðkomandi árs á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Mynd 8 Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar Íbúðalánasjóðs 2001–2011



Mynd 9 Þróun valinna rekstrarkostnaðarliða Íbúðalánasjóðs 2001– 2011




Mynd 9 sýnir þróun valinna rekstrarkostnaðarliða Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi 2011 með öðrum hætti þar sem upphafsárið 2001 er sett sem 100%. Myndin sýnir hvernig viðkomandi kostnaðarliðir hafa þróast til ársloka 2011. Valdir voru kostnaðarliðir sem eru annars vegar verulegir í hlutfalli af rekstrarkostnaði sjóðsins en einnig kostnaðarliðir sem tekið hafa miklum breytingum á skoðunartímabilinu.

Vakin er athygli á að þrír kostnaðarliðir fara út úr myndinni en þeir eru:

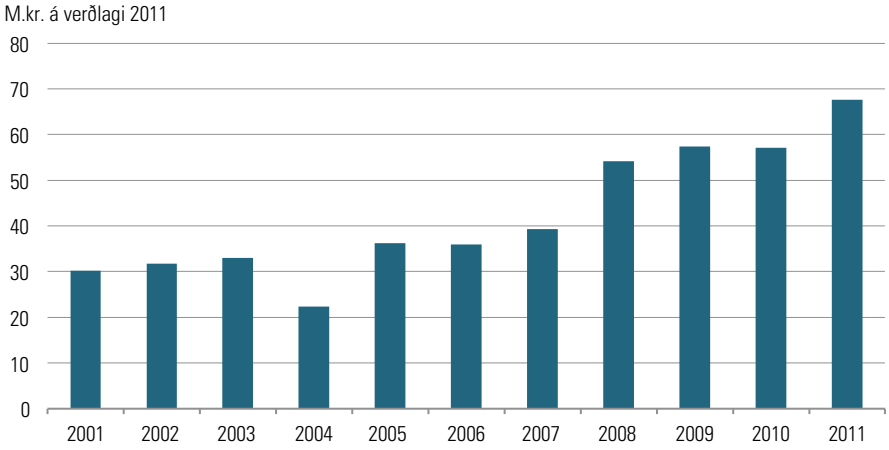
1. Kostnaður vegna fullnustueigna var 625% á árinu 2010 og 1.241% á árinu 2011 en þá sést línan ekki.
2. Aðkeypt sérfræðiþjónusta var 542% á árinu 2011.
3. Kostnaður vegna fullnustueigna var 3.273% á árinu 2011.

Hæsta hlutfall á myndinni er 350% en ef það hefði fylgt hæsta gildi sem er 3.273% hefði myndin orðið með öllu ólæsileg.

### 2.5.3.1 Afskriftir fastafjármuna og gjaldfærsla óefnislegra eigna

Mynd 10 sýnir þróun afskrifta varanlegra rekstrarfjármuna og gjaldfærslu langtímakostnaðar og óefnislegra eigna Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 6 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

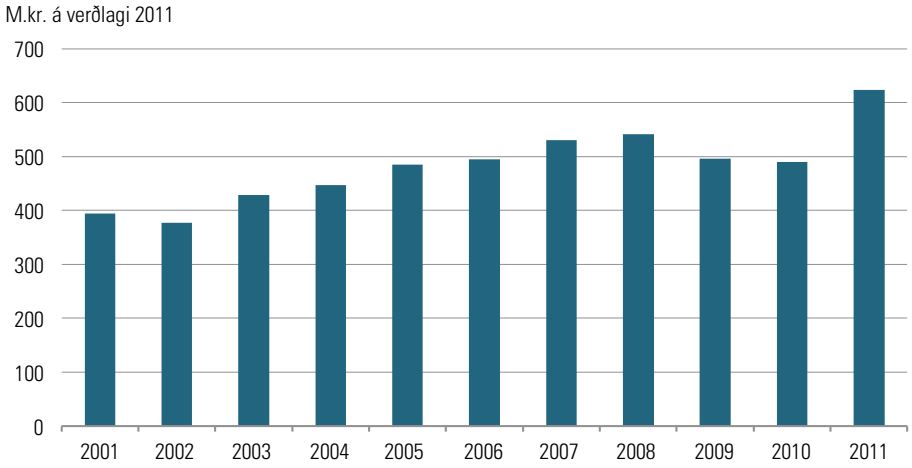
Mynd 10 Afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna og gjaldfærsla langtímakostnaðar og óefnislegra eigna Íbúðalánasjóðs 2001–2011



### 2.5.3.2 Launakostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011

Mynd 11 sýnir þróun launakostnaðar, þ.e. launa og launatengdra gjalda á árunum 2001–2011 sem er á verðlagi ársins 2011. Tafla 9 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi ársins 2011 sundurliðaðar á deildir í samræmi við stjórnskipulag sjóðsins á hverju ári fyrir sig. Tafla 8 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs ásamt sundurliðun á deildir í samræmi við stjórnskipulag sjóðsins á hverju ári fyrir sig.

Mynd 11 Laun og launatengd gjöld Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Myndin sýnir umtalsverða hækkun launa á árinu 2011 og er það í samræmi við fjölgun stöðugilda úr 69 á árinu 2010 í 89 á árinu 2011. Fjölgun stöðugilda hjá sjóðnum skýrðist að langmestu leyti af vinnu vegna niðurfærslu lána lántakenda hjá sjóðnum í 110% af verðmæti eigna ásamt umsýslu og þeirra fjölmörgu fullnustueigna sem sjóðurinn hafði yfirtekið frá falli íslenska bankakerfisins árið 2008. Fjölgun stöðugilda varð einnig á fjármálasviði Íbúðalánasjóðs en KPMG hafði í endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2010 bent á að æskilegt væri að auka við mannafla til að annast greiningar, uppgjör og úrvinnslu upplýsinga, sjá kafla 2.6.1.

Eins og rakið var í upphafi úttektarinnar var vegna tíðra skipulagsbreytinga, þar sem svið voru stofnuð, breytt eða lögð af, erfitt að fá raunhæft mat á þróun launakostnaðar sviða sjóðsins og því eru laun og launatengd gjöld sjóðsins í heild tekin fyrir. Tafla 9 sýnir breytingar á skipulagi sjóðsins með glöggum hætti og tafla 8 sýnir laun og launatengd gjöld á verðlagi hvers árs.

Þegar laun og launatengd gjöld eru skoðuð í heildarsamhengi þá þyrfti að gera ráð fyrir hækkun vegna kaupa á aðkeyptri þjónustu sem í raun hefði átt að teljast til launa í ljósi andlags. Í því sambandi er vísað til umfjöllunar í kafla 2.5.4 þar sem fram kemur að Íbúðalánasjóður var í verktakasambandi við einkahlutafélagið Ekrur ehf. vegna starfa Jóhanns G. Jóhannssonar sem yfirmanns tveggja sviða sjóðsins, áhættustýringar- og fjárstýringarsviðs. Í ljósi þessa hefðu laun og launatengd gjöld átt að vera hærri sem nam þeim fjárhæðum sem greiddar voru til Ekra frá nóvember 2003 til loka janúar 2006, sbr. töflu 3.

Tafla 2 sýnir útreikning Íbúðalánasjóðs á launakostnaði sem hlutfalli af eignum sjóðsins á viðkomandi árum

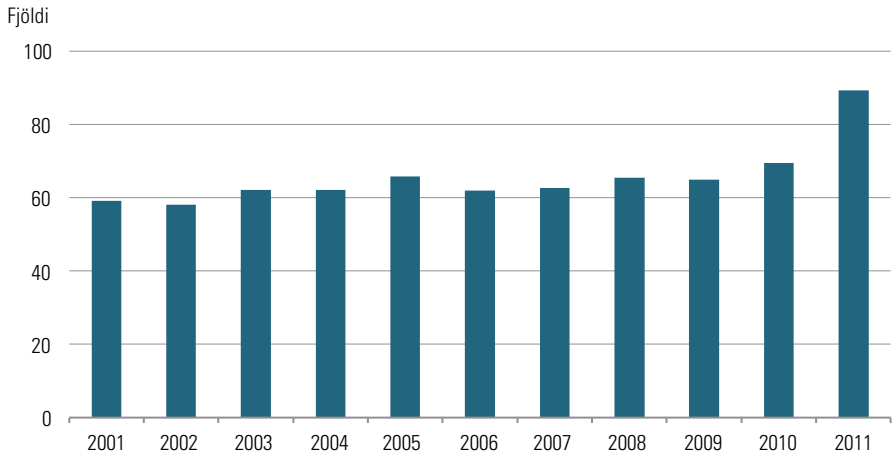
Tafla 2 Launakostnaður Íbúðalánasjóðs sem hlutfall af eignum 2001-2011

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Launakostnaður sem hlutfall af eignum | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,07% | 0,07% | 0,07% | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,08% |

Heimild: Íbúðalánasjóður, úttekt á launakostnaði sem hlutfalli af eignum sjóðsins, 2012.

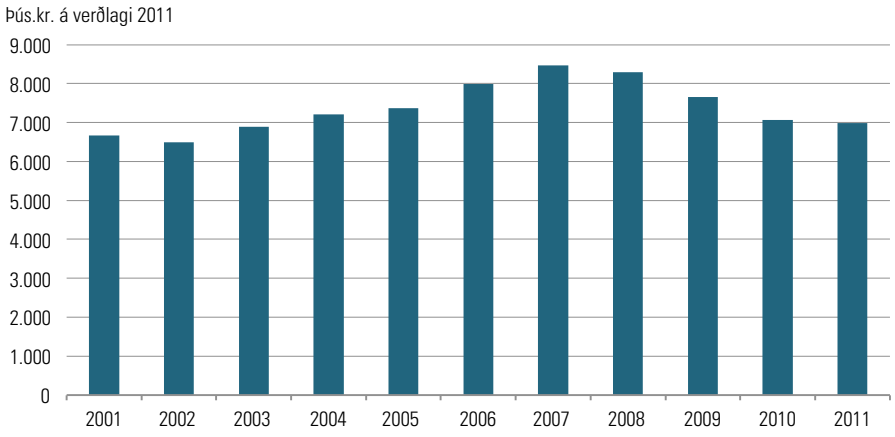
Mynd 12 sýnir þróun fjölda stöðugilda hjá Íbúðalánasjóði frá árinu 2001 til 2011.

Mynd 12 Fjöldi stöðugilda hjá Íbúðalánasjóði 2001–2011

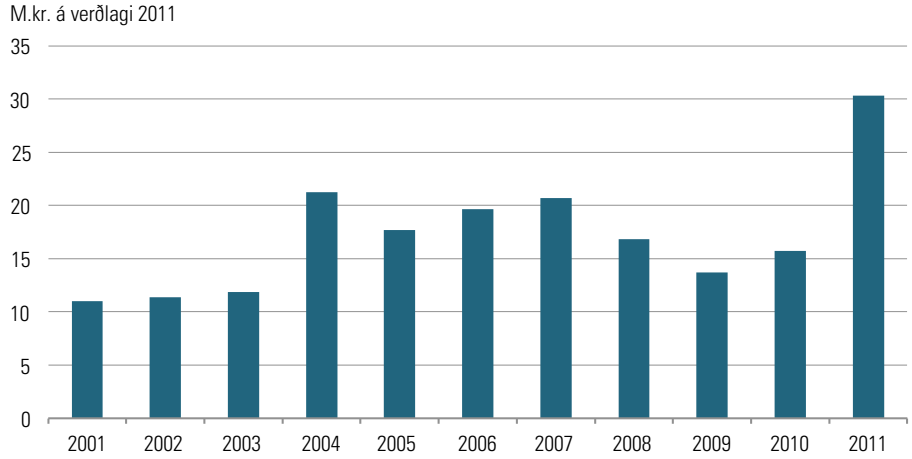



Þegar litið var til meðalárslauna, sem fengin eru með því að deila fjölda stöðugilda á viðkomandi ári í heildarfjárhæð launa og launatengdra gjalda, kom fram að meðalárslaun höfðu lækkað allt frá árinu 2007 þegar þau náðu hámarki, sbr. mynd 13:

Mynd 13 Þróun árlegs meðallaunakostnaðar á hvern starfsmann Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Mynd 14 Starfsmannatengdur kostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011



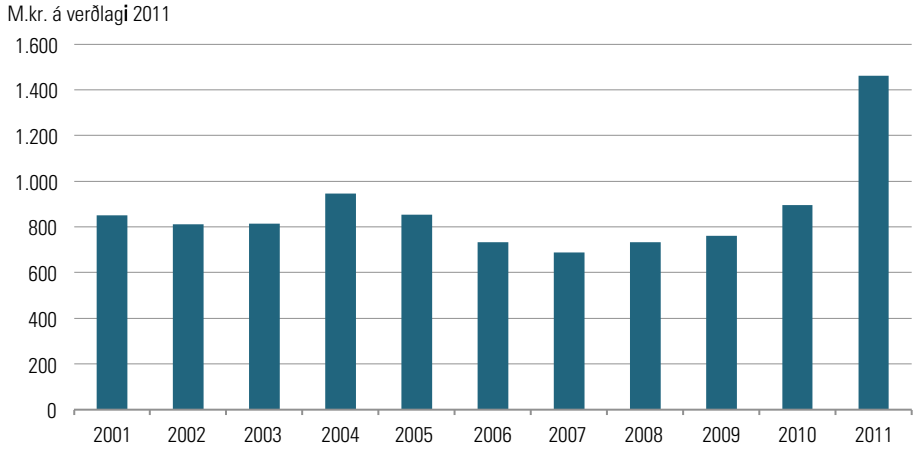
Mynd 14 sýnir þróun starfsmannatengds kostnaðar Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 8 sýnir viðkomandi fjárhæðir á verðlagi hvers árs.

Starfsmannatengdur kostnaður er allur kostnaður sem fellur til vegna starfsmanna, annar en bein laun og launatengd gjöld. Dæmi um slíkan kostnað er vegna ráðningar starfsmanna, vegna námskeiða fyrir starfsmenn, vegna starfsmannafélags, vegna árshátíðar og rekstrarkostnaður sumarbústaðar starfsmanna.

### 2.5.3.3 Annar rekstrarkostnaður

Mynd 15 sýnir þróun annars rekstrarkostnaðar Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 10 sýnir heildaryfirlit annars rekstrarkostnaðar eftir einstökum liðum á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi hvers árs fyrir sig en tafla 11 sýnir það sama á verðlagi ársins 2011. Einungis er fjallað um þá kostnaðarliði sérstaklega sem hafa breyst verulega á skoðunartímabilinu.

Mynd 15 Annar rekstrarkostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011



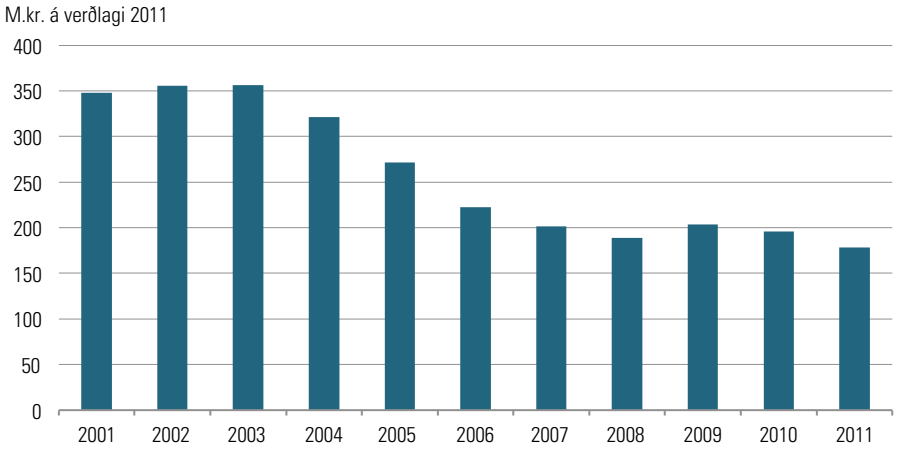

Annar rekstrarkostnaður Íbúðalánasjóðs árin 2001–2011 samanstóð af eftirfarandi kostnaðarliðum:

1. Innheimtukostnaður.
2. Fjárstýring og söluþóknanir verðbréfa.
3. Rekstrarkostnaður fullnustueigna.
4. Húsnæðiskostnaður.
5. Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður.
6. Aðkeypt sérfræðiþjónusta.
7. Umboðsmaður skuldara (áður Ráðgjafarstofa heimilanna)
8. Skrifstofukostnaður.
9. Markaðs- og kynningarkostnaður.
10. Styrkir vegna þróunar og tækninýjunga í byggingariðnaði.
11. Annar kostnaður.

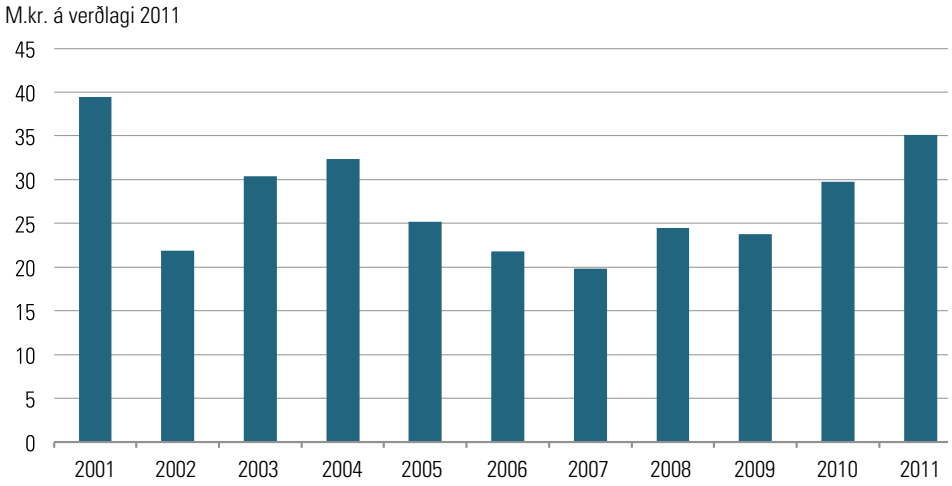
Myndir 16 til 26 sýna þróun hvers og eins kostnaðarliðar sem tilgreindur er hér að framan á tímabilinu 2001–2011. Tafla 10 sýnir heildaryfirlit annars rekstrarkostnaðar á tímabilinu 2001–2011 á verðlagi hvers árs fyrir sig en tafla 11 sýnir það sama á verðlagi ársins 2011. Einungis er fjallað um þá kostnaðarliði sérstaklega sem hafa breyst verulega á skoðunartímabilinu.

Árið 2010 leysti Íbúðalánasjóður til sín 854 fasteignir með fullnustugerð, seldar voru 132 fasteignir og í árslok voru 1.069 fasteignir í eigu sjóðsins. Á árinu 2011 leysti sjóðurinn til sín 691 fasteign með fullnustugerð, seldar voru 154 fasteignir og í árslok voru 1.606

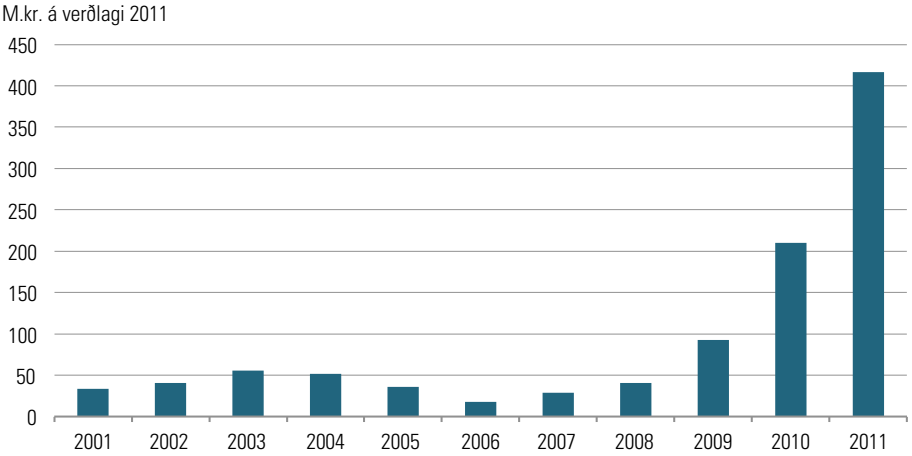
Mynd 16 Innheimtukostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Mynd 17 Fjárstýring og söluþóknanir Íbúðalánasjóðs 2001–2011

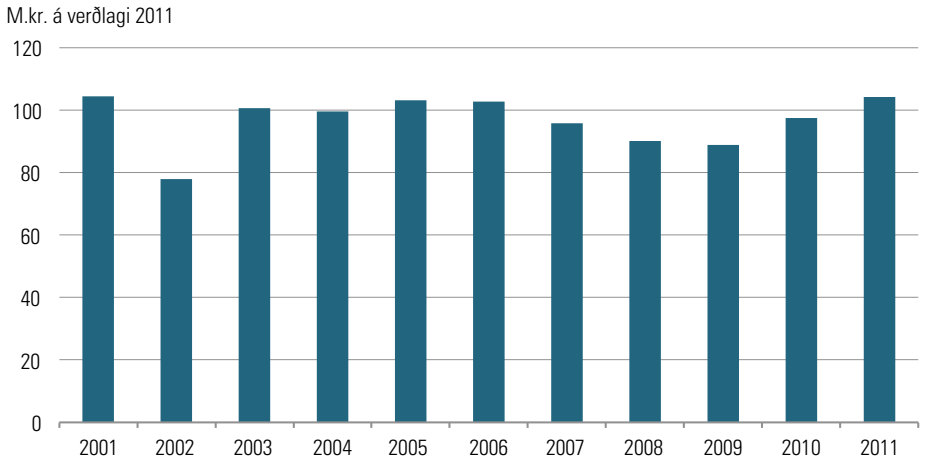



Mynd 18 Rekstrarkostnaður fullnustueigna Íbúðalánasjóðs 2001–2011



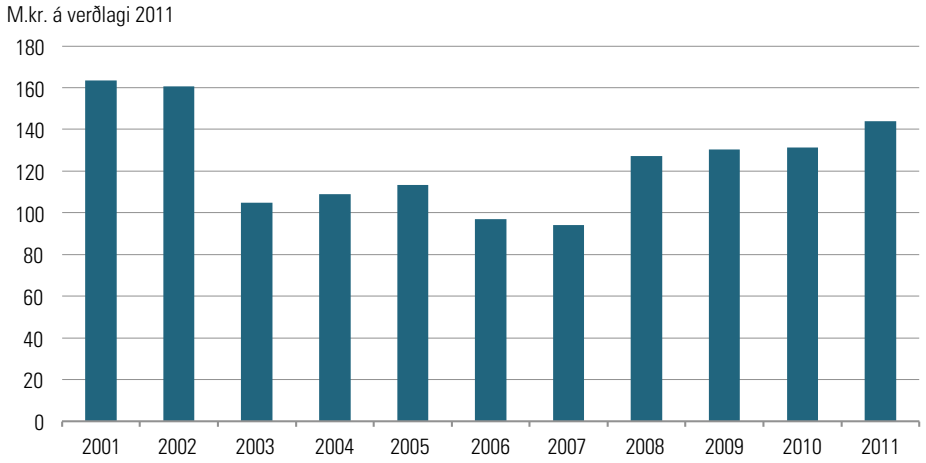

fasteignir í eigu sjóðsins. Eðli málsins samkvæmt fellur umtalsverður kostnaður til við eignarhald og umsýslu fullnustueigna sjóðsins sem kemur fram í kostnaði eins og fram kemur á mynd 18. Hér að framan hefur verið fjallað um aukinn launakostnað vegna starfsmanna sjóðsins sem sjá um eignavörslu og umhirðu fullnustueigna sjóðsins. Í þessum kafla er einnig fjallað um umtalsverða hækkun kostnaðar við matsgerðir sérfróðra aðila á verðmæti viðkomandi eigna vegna sölumeðferðar. Vissulega er um gríðarlega mikinn kostnað að ræða en hann þarf að setja í samhengi við umfang málsins.

Mynd 19 Húsnæðiskostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011

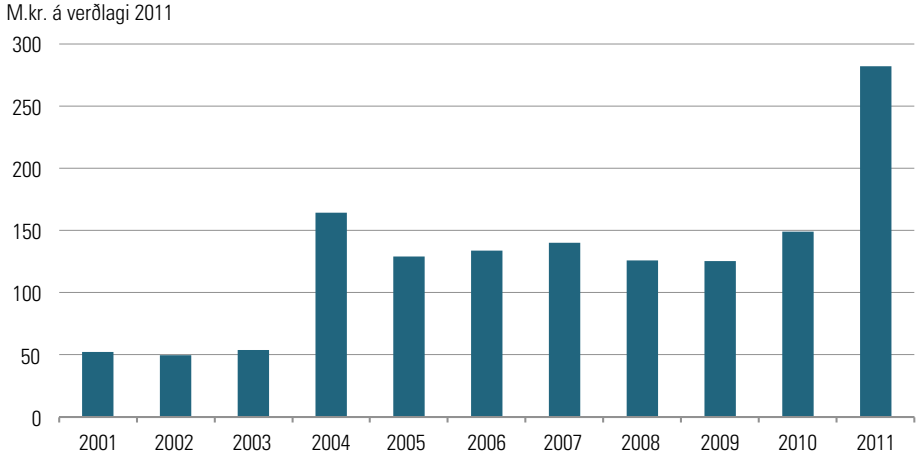



Við skoðun á tölvu- og hugbúnaðarkostnaði Íbúðalánasjóðs þarf að hafa í huga að hluti árlegs kostnaðar var eignfærður meðal varanlegra rekstrarfjármuna. Í úttekt á aðkeyptri þjónustu sjóðsins, sem fjallað er um í kafla 2.5.4, má sjá heildarkostnað vegna tölvu- og hugbúnaðarmála og þá fjárhæð sem eignfærð var á hverju ári fyrir sig og færð til gjalda meðal afskrifta í rekstrarreikningi í samræmi við nýtingartíma hverrar eignar fyrir sig.

Mynd 20 Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Mynd 21 Aðkeypt sérfræðiþjónusta Íbúðalánasjóðs 2001–2011

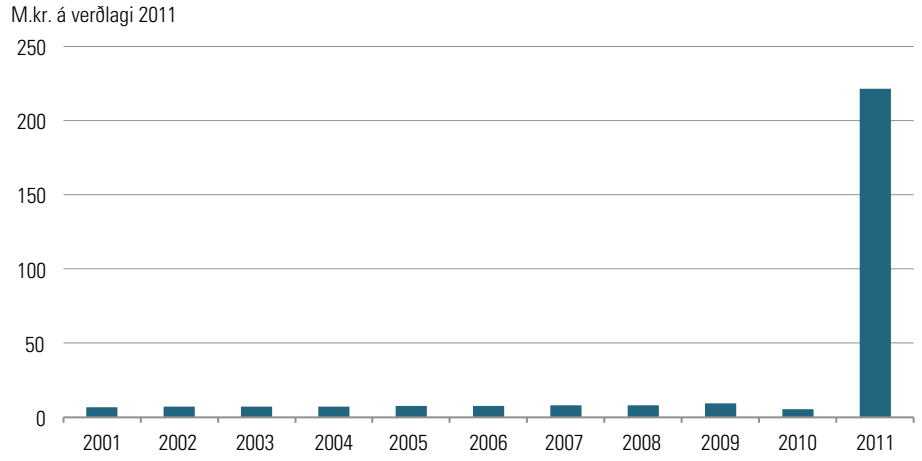


Eins og myndin sýnir hækkaði aðkeypt sérfræðiþjónusta umtalsvert milli áranna 2010 og 2011. Það skýrðist að langmestu leyti af söluþóknun af seldum fullnustueignum og kaupum á þjónustu sérfróðra aðila við matsgerðir á verðmæti eigna, vegna úrræðis lántakenda sjóðsins um niðurfærslu lána í 110% af verðmati viðkomandi eigna.

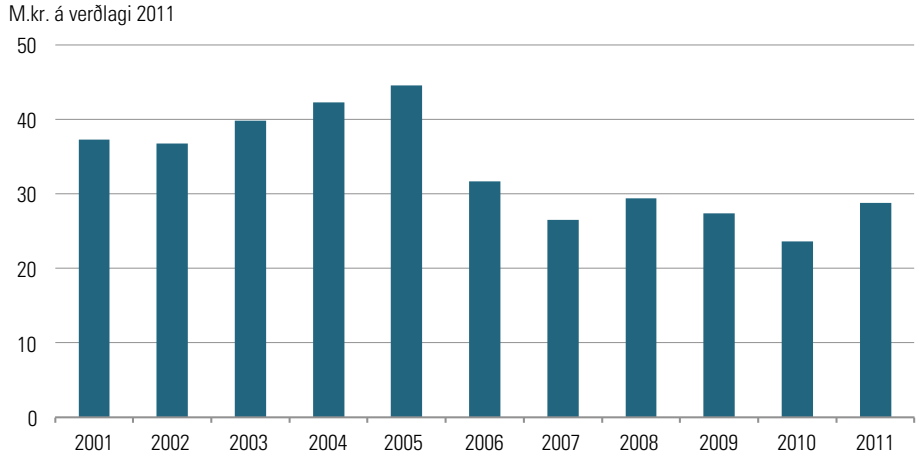
Á árinu 2004 voru framkvæmd skuldabréfaskipti þar sem húsbréfum var skipt í Íbúðabréf, sjá nánar umfjöllun í kafla 9.6. Við þessi skipti féll til kostnaður að fjárhæð um 750 milljónir króna sem rann til Deutsche Bank, sem annaðist skuldabréfaskiptin og fékk þóknun sína greidda með hinum nýju útgefnu íbúðabréfum. Viðkomandi kostnaður var færður á meðal fjármagnskostnaðar. Í ljósi umfangs hefði verið eðlilegt að greina frá honum í skýringum með ársreikningi 2004, þar sem kostnaður vegna skuldabréfaskiptanna var verulegur og hafði umtalsverð áhrif á fjárhæðina „hreinar vaxtatekjur“, en það var ekki gert.

Frá nóvember 2003 til og með janúar 2006 var yfirmaður áhættustýringar- og fjárstýringarsviðs verktaki hjá Íbúðalánasjóði en ekki starfsmaður og launþegi hjá sjóðnum. Einkahlutafélagið Ekrur ehf. var í verktakasambandi við Íbúðalánasjóð vegna starfa Jóhanns G. Jóhannssonar sem yfirmanns viðkomandi sviða. Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við þann framgangsmáta í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2005[11] og vísaði sérstaklega til ákvæða laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Nánar er fjallað um þetta atriði í kafla 2.5.4.

Mynd 22 Kostnaður Íbúðalánasjóðs vegna Ráðgjafarstofu heimilanna og síðar umboðsmanns skuldara 2001–2011

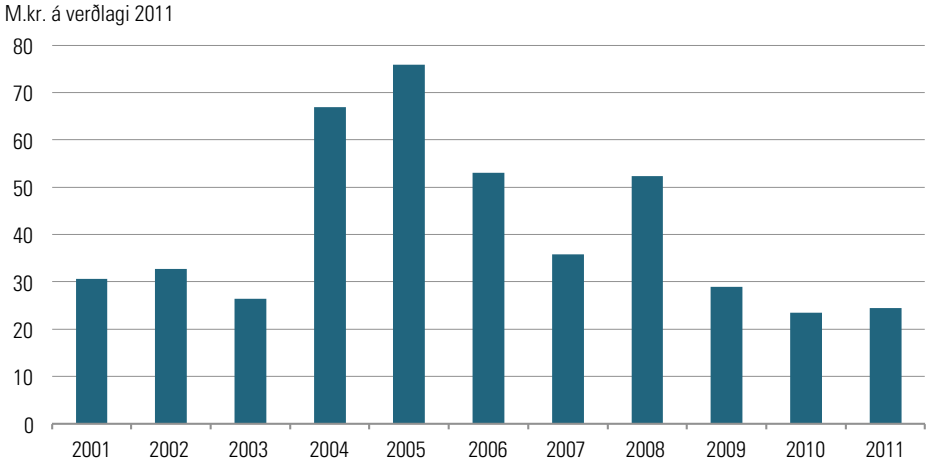



Mynd 23 Skrifstofukostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011

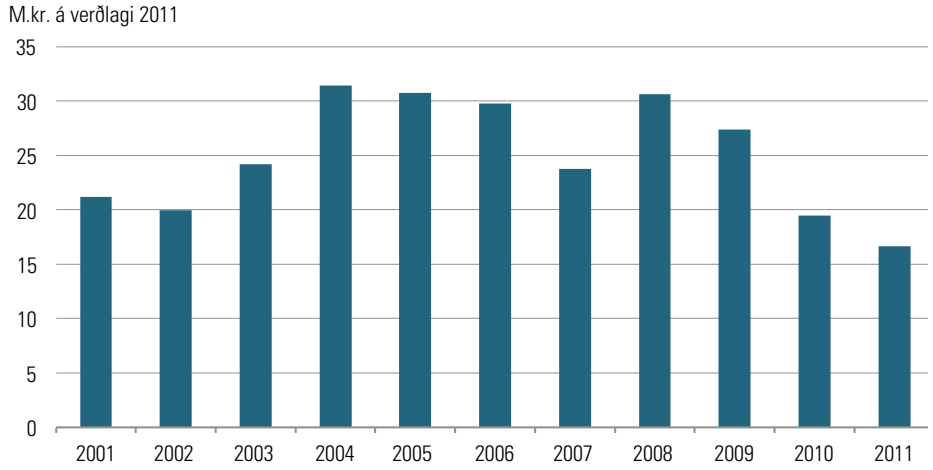



11. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.

Mynd 24 Markaðs- og kynningarkostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011

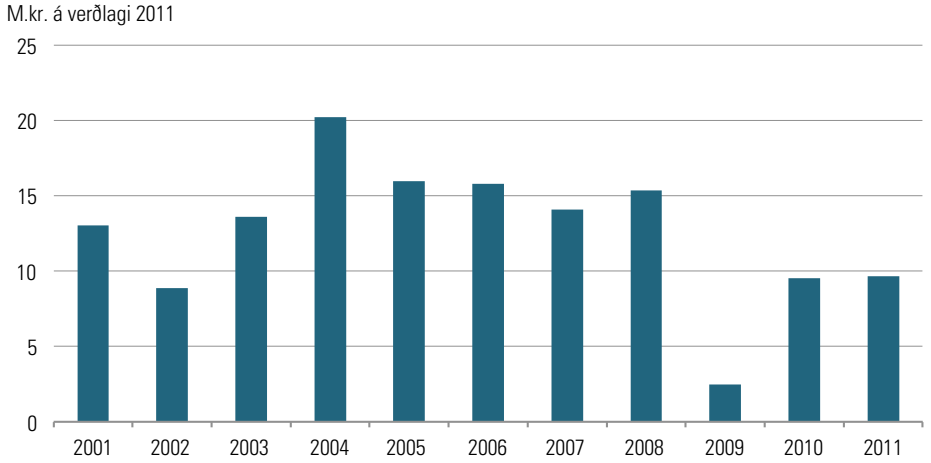



Mynd 25 Styrkveitingar Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Samkvæmt ákvörðun Alþingis bar Íbúðalánasjóði að greiða hluta af rekstrarkostnaði embættis umboðsmanns skuldara. Við skoðun kom í ljós að umtalsverð fjárhæð er bókuð á árinu 2011 sem hefði með réttu átt að bókast á árið 2010. Skýrðist það af því að Íbúðalánasjóður fékk ekki kostnaðaruppgjör vegna embættis umboðsmanns skuldara fyrr

Mynd 26 Annar kostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011



en langt var liðið á árið 2011 en þá hafði sjóðurinn lokið gerð ársreiknings fyrir árið 2010. Vantalinn kostnaður Íbúðalánasjóðs vegna embættis umboðsmanns skuldara á árinu 2010 var 49.956.592 kr. Í bókhaldi sjóðsins voru gjaldfærðar 5.153.317 kr., sbr. súlu á myndinni, en átti í raun að vera 55.109.909 kr. Kostnaðarhlutdeild Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2011 var að fjárhæð 121.276.972 kr. Þetta skekkir vissulega mynd 22 en einungis milli áranna 2010 og 2011. Vakin er athygli á að Íbúðalánasjóður hafði enga stjórn á þessum kostnaðarlið þar sem kostnaðarhlutdeild var ákveðin af Alþingi.

Íbúðalánasjóður lagði mat á áhrif kostnaðar við rekstur embættis umboðsmanns skuldara og niðurstaða þess mats var ígildi þriggja punkta sem sjóðurinn þyrfti að taka af rekstrarhluta þess álags sem lagt var á ný lán til lántakenda.

Styrkir sem Íbúðalánasjóður hafði veitt frá stofnun tengjast allir rannsóknum og þróun í byggingariðnaði.

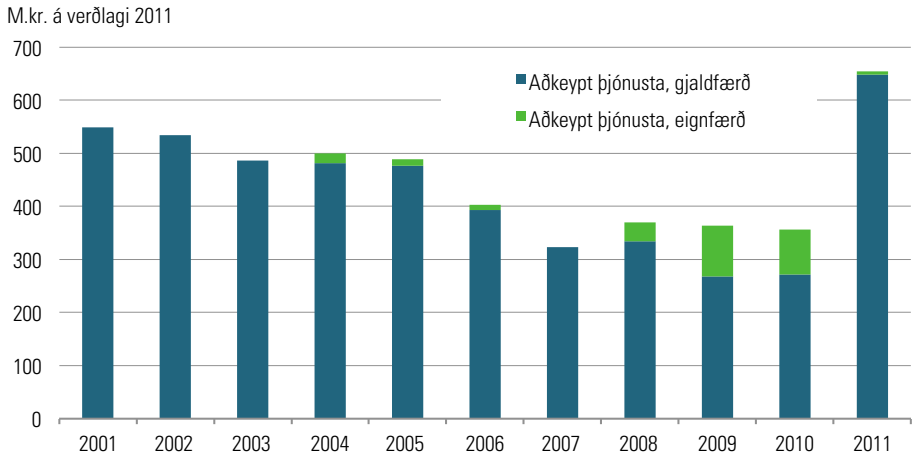
### 2.5.4 Úttekt á aðkeyptri þjónustu Íbúðalánasjóðs 2001–2011

Gerð var úttekt á aðkeyptri þjónustu Íbúðalánasjóðs. Í því sambandi voru upplýsingar fengnar úr upplýsingakerfum sjóðsins á vettvangi. Aflað var upplýsinga þvert á bókun á einstaka bókhaldslykla og aðkeypt þjónusta greind, óháð því á hvaða bókhaldslykil viðkomandi kostnaður var færður. Sem dæmi hafi aðili sinnt ráðgjöf vegna heimasíðu og einnig ráðgjöf vegna skipulagsbreytinga, sem bókuðust á sinn hvorn lykilinn í bókhaldi, þá náðist að fá heildarfjárhæð með greiningu á lánardrottnalykli viðkomandi utanaðkomandi aðila.

Vakin er sérstök athygli á að ekki er hægt að bera saman kostnaðarliðinn „aðkeypt sérfræðiþjónusta“ sem sýndur er sérstaklega meðal rekstrarkostnaðar hér að ofan við aðkeypta þjónustu sem hér er greind heldur gengur þessi greining þvert á marga af þeim kostnaðarliðum sem tilgreindir eru meðal rekstrarkostnaðar.

Mynd 27 byggist á fjárhæðum í töflu 13 vegna aðkeyptrar þjónustu Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi ársins 2011. Tafla 12 sýnir sömu liði á verðlagi hvers árs fyrir sig.

Mynd 27 Aðkeypt þjónusta Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Mynd 27 er ætlað að sýna alla keypta þjónustu í því augnamiði að greina hvaða þjónusta er keypt af utanaðkomandi aðilum vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs. Súlurnar eru tvískiptar þar sem neðri hluti þeirra sýnir aðkeypta þjónustu sem gjaldfærð var á viðkomandi ári en efri hluti þeirra sýnir aðkeypta þjónustu sem var eignfærð á viðkomandi ári.

Tafla 15 sýnir nánari sundurliðun á því af hverjum Íbúðalánasjóður keypti viðkomandi þjónustu á verðlagi ársins 2011 og tafla 14 sýnir nánari sundurliðun á því af hverjum Íbúðalánasjóður keypti þjónustu á verðlagi viðkomandi árs.

Við skoðun á aðkeyptri þjónustu vakti eftirfarandi ákvörðun Íbúðalánasjóðs sérstaka athygli. Í stað þess að ráðinn væri starfsmaður sem launþegi, sem starfaði sem slíkur og hefði réttindi og skyldur sem starfsmaður ríkisins, til að stýra áhættustýringar- og fjárstýringarsviðum sjóðsins ákvað Íbúðalánasjóður að kaupa þjónustu af einkahlutafélaginu Ekrur ehf. Jóhann G. Jóhannsson, framkvæmdastjóri og eigandi Ekra ehf., varð því yfirmaður beggja sviða í verktakasambandi við Íbúðalánasjóð um miðjan mars 2004. Á tímabilinu nóvember 2003 til janúarloka árið 2006 keypti Íbúðalánasjóður þjónustu Ekra ehf. og vann Jóhann G. að ráðgjafastörfum fyrir sjóðinn.

Félagið Ekrur ehf.[12] var stofnað 20. desember 1996 af Jóhanni G. Jóhannssyni og Gunnbirni Óla Jóhannssyni sem var stjórnarmaður og framkvæmdastjóri félagsins. Þann 26. júní 2003 keypti Jóhann G. alla hluti í félaginu samkvæmt aukatilkynningu[13] til fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra og var frá þeim tíma stjórnarmaður og framkvæmdastjóri félagsins. Nýjar samþykktir fylgdu aukatilkynningunni til fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra og hafði þá „ráðgjafastarfsemi“ verið bætt við tilgang félagsins.

Tafla 3 Aðkeypt þjónusta af einkahlutafélaginu Ekrum ehf. 2003–2006[1]

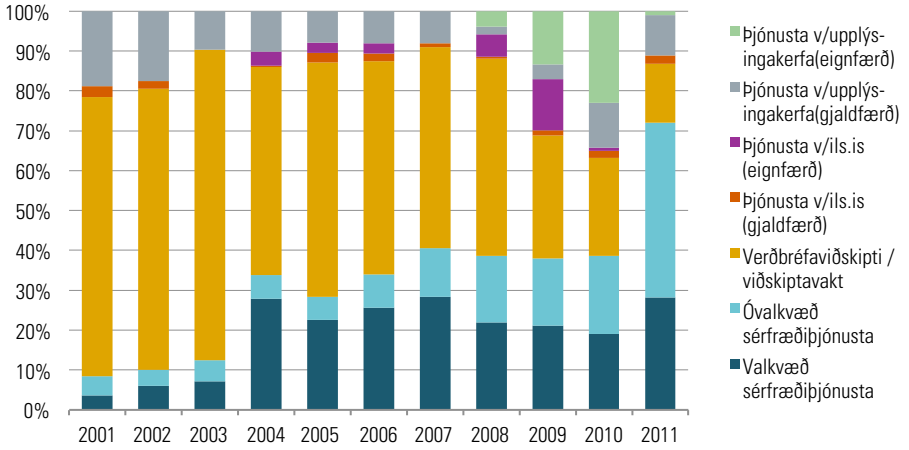
| *Kr.* | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
|---|---|---|---|---|
| Á verðlagi hvers árs | 1.414.200 | 13.408.750 | 13.162.251 | 1.250.000 |
| Á verðlagi ársins 2011 | 2.337.617 | 21.508.364 | 20.302.852 | 1.811.440 |
| Hlutfall af launakostnaði | 0,53% | 4,59% | 4,04% | 0,35% |
| Meðallaunakostnaður starfsmanna | 4.287.918 | 4.705.728 | 4.947.877 | 5.734.275 |
| Stuðull[2] | 1,98 | 2,85 | 2,66 | 2,62 |

1. Útlagður kostnaður Ekra sem greiddur var af Íbúðalánasjóði er ekki innifalinn.
2. Stuðullinn segir til um hve margföld meðalárslaun Ekrur ehf. innheimtu miðað við meðallaunakostnað starfsmanna Íbúðalánasjóðs á sama ári.
Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Ofangreindar fjárhæðir sem greiddar voru til Ekra ehf. innihalda ekki útlagðan kostnað, svo sem vegna síma og ferðakostnaðar. Ekrur ehf. innheimti þann kostnað sérstaklega.

Eins og stuðull í töflunni ber með sér voru viðkomandi „launakjör“ rífleg en stuðullinn segir til um hve margföld meðalárslaun Ekrur ehf. var að innheimta í samanburði við meðallaunakostnað starfsmanna Íbúðalánasjóðs á viðkomandi ári. Meðallaunakostnaður starfsmanna samanstóð af launum og launatengdum gjöldum sjóðsins deilt með stöðugildum á viðkomandi ári. Greiðsla Íbúðalánasjóðs til Ekra ehf. vegna vinnu Jóhanns G., samkvæmt töflunni, var t.d. 2,66 sinnum hærri en meðalkostnaður Íbúðalánasjóðs á árinu 2005.

Mynd 28 Hlutfallsleg skipting aðkeyptrar þjónustu Íbúðalánasjóðs 2001–2011




12. Ríkisskattstjóri, fyrirtækjaskrá, tilkynning um stofnun einkahlutafélags, 20. desember 1996.
13. Ríkisskattstjóri, fyrirtækjaskrá, aukatilkynning um breytt eignarhald, stjórn og framkvæmdastjórn, 26. júní 2003.

Ekki lágu fyrir skýringar á ákvörðun sjóðsins en þær gátu hafa verið þær að Íbúðalánasjóður hafi verið að leysa tímabundið ástand og að viðkomandi ákvörðun hafi verið hugsuð sem slík, eða að Íbúðalánasjóður hafi ekki talið mögulegt eða réttlætanlegt að hafa viðkomandi aðila á launaskrá meðal opinberra starfsmanna með allt önnur og lægri laun.

Þrátt fyrir mögulegar skýringar telur rannsóknarnefndin ámælisvert að Íbúðalánasjóður skuli hafa haft aðkeyptan verktaka í stöðum yfirmanns tveggja af sviðum sjóðsins í eins langan tíma og raun bar vitni og er sammála mati Ríkisendurskoðunar sem kom fram í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2005[14], sjá kafla 2.6.2.

Athygli vakti í úttekt á aðkeyptri þjónustu Íbúðalánasjóðs hve mikið var keypt af valkvæðri þjónustu sem starfsmenn sjóðsins hefðu hæglega getað unnið í einhverjum tilvikum. Með valkvæðri þjónustu er átt við að stjórnendur höfðu val um hvort viðkomandi verkefni væru unnin af starfsmönnum sjóðsins eða keypt af utanaðkomandi aðila. Við mat á hverju verkefni þurftu stjórnendur að meta hagkvæmni þess að það væri leyst með aðkeyptum verktökum eða starfsmönnum sjóðsins. Þá skipti mestu þegar viðkomandi verkefnum var lokið að sú þekking sem kostað hafði verið til sæti eftir innan sjóðsins honum til framdráttar til framtíðar. Hin umfangsmiklu kaup sjóðsins á aðkeyptri þjónustu gefa vísbendingar um að stjórnendur sjóðsins hafi ekki byggt upp það þekkingarstig meðal starfsmanna sjóðsins sem þurfti til að leysa öll þau verkefni sem fyrir lágu í starfsemi hans.

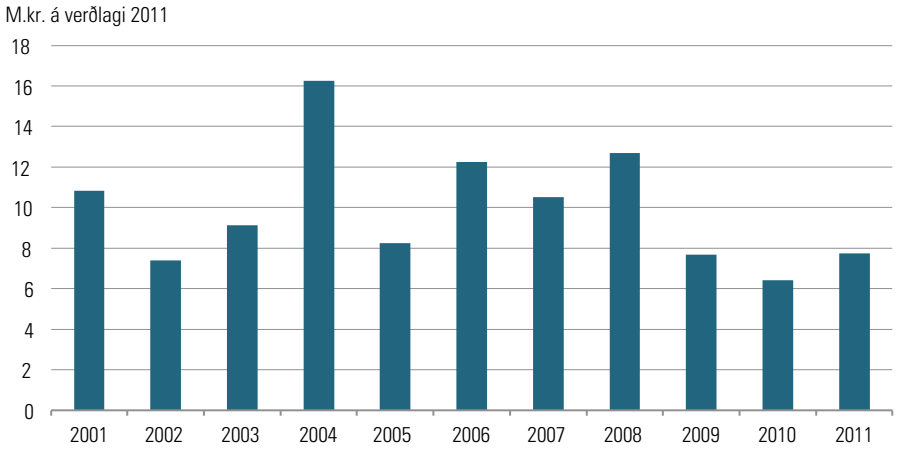
### 2.5.5 Úttekt á ferðakostnaði Íbúðalánasjóðs 2001–2011

Gerð var úttekt á ferðakostnaði Íbúðalánasjóðs. Í því sambandi voru upplýsingar fengnar úr fjárhagsbókhaldskerfi sjóðsins á vettvangi.

Ferðakostnaður var meðal annars kostnaðar í rekstrarkostnaði Íbúðalánasjóðs sem fjallað er um í kafla 2.5.3 hér að framan. Á mynd 29 er þróun ferðakostnaðar sjóðsins á árunum 2001–2011 á verðlagi ársins 2011.

Tafla 17 sýnir nánari sundurliðun ferðakostnaðar vegna 2001–2011 á verðlagi 2011 og tafla 16 sýnir það sama á verðlagi hvers árs.

Mynd 29 Ferðakostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011




Ferðakostnaður sjóðsins var óverulegur og kom að mestu til vegna starfsemi sjóðsins á Sauðárkróki. Það hve lágur ferðakostnaðurinn var gæti bent til þess að starfsmenn hafi ekki aflað sér þekkingar á starfsemi sambærilegra eða svipaðra fasteignalánasjóða í öðrum löndum. Það vekur furðu þegar litið er til þess að sjóðurinn var sá eini sinnar tegundar á Íslandi. Þess í stað leitaði Íbúðalánasjóður til verktaka vegna slíkrar vinnu, sbr. umfjöllun um aðkeypta þjónustu í kafla 2.5.4 hér að framan.

14. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.

## 2.6 Úttekt á innra eftirliti Íbúðalánasjóðs

Gerð var úttekt á innra eftirliti og innri eftirlitsaðgerðum Íbúðalánasjóðs. Við þá úttekt var byggt á upplýsingum ytri og innri endurskoðenda Íbúðalánasjóðs varðandi innleiðingu og virkni innra eftirlits og innri eftirlitsaðgerða sjóðsins.

### 2.6.1 Ytri endurskoðun Íbúðalánasjóðs

Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 6. gr. laga 86/1997, um Ríkisendurskoðun, skal hún endurskoða reikninga stofnana sem reknar eru á ábyrgð ríkissjóðs, sbr. Íbúðalánasjóð. Samkvæmt ákvæðum 4. gr. sömu laga er Ríkisendurskoðun heimilt að fela löggiltum endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum á viðkomandi sviði að vinna að einstökum verkefnum sem henni eru falin. Svo hefur verið raunin og hafði Ríkisendurskoðun falið endurskoðunarfirmanu KPMG ehf. ytri endurskoðun Íbúðalánasjóðs allt frá stofnun hans 1999 og til dagsins í dag.

Í kafla 2.4.1 er fjallað um ársuppgjör og í kafla 2.4.2 er fjallað um og árshlutauppgjör Íbúðalánasjóðs sem voru endurskoðuð af KPMG ehf. á skoðunartímabilinu.

### Rammagrein 1 Hvað er „ytri endurskoðun“ ?

Ytri endurskoðun er óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur og önnur skilyrði sem fram koma í álitsgerð endurskoðanda.

Endurskoðun felur í sér aðgerðir til staðfestingar á fjárhæðum og skýringum í ársreikningi. Val endurskoðunaraðgerða byggist á faglegu mati endurskoðandans, meðal annars á þeirri hættu að verulegir annmarkar séu á ársreikningi, hvort sem er af völdum sviksemi eða mistaka. Við áhættumatið er tekið tillit til þess innra eftirlits fyrirtækis eða stofnunar sem varðar gerð og framsetningu ársreiknings, til þess að skipuleggja viðeigandi endurskoðunaraðgerðir, en ekki til þess að gefa álit á virkni innra eftirlits. Endurskoðun felur einnig í sér mat á þeim reikningsskilaaðferðum og matsaðferðum sem stjórnendur nota við gerð ársreiknings sem og mat á framsetningu hans í heild.

Um endurskoðendur gilda lög nr. 79/2008 og tóku þau gildi 1. janúar 2009. Fram að þeim tíma giltu lög nr. 18/1997.

**Ábyrgð stjórnenda á ársreikningi**

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir gerð og framsetningu ársreikningsins í samræmi við lög nr. 3/2006, um ársreikninga, lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og settar reikningsskilareglur. Samkvæmt því ber þeim að skipuleggja, innleiða og viðhalda innra eftirliti sem varðar gerð og framsetningu ársreiknings, þannig að hann sé í meginatriðum án verulegra annmarka, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka. Ábyrgð stjórnenda nær einnig til þess að beitt sé viðeigandi reikningsskilaaðferðum og reikningshaldslegu mati miðað við aðstæður.

**Ábyrgð endurskoðanda**

Ábyrgð endurskoðanda felst í því áliti sem hann lætur í ljós á ársreikningi á grundvelli endurskoðunarinnar. Sé endurskoðun framkvæmd í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla ber endurskoðanda að fara eftir settum siðareglum, skipuleggja og haga endurskoðun þannig að nægjanleg vissa fáist um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka.

**Áritun/álit endurskoðanda**

Við lok endurskoðunar áritar endurskoðandi ársreikning viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Í fyrirvaralausri áritun endurskoðanda kemur fram að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu fyrirtækis eða stofnunar á viðkomandi uppgjörsári, efnahag þess á uppgjörsdegi og breytingu á handbæru fé á uppgjörsári, í samræmi við lög um ársreikninga og settar reikningsskilareglur og að skýrsla stjórnar hafi að geyma þær upplýsingar, komi þær ekki fram annars staðar í ársreikningum, sem þar ber að veita samkvæmt lögum um ársreikninga.

Komi fram alvarlegir annmarkar í endurskoðun sem endurskoðandi telur það veigamiklar að ekki sé mögulegt að veita fyrirvaralausa áritun á reikningsskil áritar hann þau án álits. Þá skulu ástæður tilgreindar sem hluti af árituninni.

Komi fram einhverjir þeir annmarkar í endurskoðun sem endurskoðandi telur ekki það veigamikla að ekki sé mögulegt að veita fyrirvaralausa áritun á reikningsskil áritar hann þau með fyrirvara. Þá skulu fyrirvarar tilgreindir sem hluti af árituninni.

Komi fram einhverjir þeir annmarkar í endurskoðuninni sem endurskoðandi telur að séu ekki veigamiklir og að þeir komi ekki í veg fyrir að veita fyrirvaralausa áritun getur hann sett fram fyrirvaralausa áritun en með ábendingu. Þá skulu ábendingar tilgreindar sem hluti af árituninni.

**Hver framkvæmir ytri endurskoðun og hæfisskilyrði þeirra**

Stjórn fyrirtækis eða stofnunar velur löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki til að annast ytri endurskoðun á aðalfundi.

Endurskoðunarfyrirtæki þurfa að hljóta skráningu ráðherra til endurskoðunarstarfa, sbr. lög nr. 79/2008, um endurskoðendur. Endurskoðandi þarf að hafa þekkingu til að gefa hlutlaust og áreiðanlegt mat á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum, hafa löggildingu til starfa við endurskoðun og fullnægja að öðru leyti skilyrðum laga nr. 79/2008.

Í endurskoðunarverkefnum skal endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki vera óháð viðskiptavini sínum, bæði í reynd og ásýnd. Endurskoðandi skal ekki framkvæma endurskoðun ef einhver þau tengsl eru á milli endurskoðandans og viðskiptavinar hans sem eru til þess fallin að vekja efa um óhæði hans hjá vel upplýstum þriðja aðila, svo sem atvinnutengsl, bein eða óbein fjárhagsleg tengsl eða viðskiptatengsl önnur en leiðir af endurskoðuninni sjálfri.

Sem hluta af óhæðisreglum er endurskoðanda óheimilt að taka þátt í ákvörðunum stjórnar eða stjórnenda þess aðila sem hann endurskoðar, sbr. ákvæði IV. kafla laga nr. 79/2008, um endurskoðendur. Samkvæmt lögum nr. 161/2002 er endurskoðanda óheimilt að taka að sér önvnur störf fyrir fjármálafyrirtæki sem hann endurskoðar. Jafnframt eru takmörk sett á starfstíma endurskoðanda hjá fjármálafyrirtæki. Svipaðar reglur gilda um endurskoðendur annarra fyrirtækja og stofnana sem skilgreindar eru sem einingar tengdar almannahagsmunum. Þar er auk fjármálafyrirtækja m.a. um að ræða félög með skráð verðbréf á opinberum markaði, vátryggingafélög og lífeyrissjóði.

Endurskoðendur skulu fylgja siðareglum sem settar hafa verið af Félagi löggiltra endurskoðenda og staðfestar af ráðherra og eru hluti af lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur.

Fyrir hvern endurskoðaðan ársreikning gerði KPMG endurskoðunarskýrslu sem send var Ríkisendurskoðun, sem verkkaupa og ábyrgðaraðila ytri endurskoðunar Íbúðalánasjóðs, og einnig stjórnarformanni sjóðsins. Endurskoðunarskýrslurnar var þó ekki að finna í skjalasafni sjóðsins og var því leitað til Ríkisendurskoðunar sem afhenti rannsóknarnefndinni skýrslur áranna 2000 til 2011. Í svarbréfi Ríkisendurskoðunar kom fram að „endurskoðunarskýrsla ársins 1999 sé hvorki til í skjalasafni Ríkisendurskoðunar né hjá KPMG sem geyma gögn einungis í 10 ár". Því verður ekki fjallað um framlagðar athugasemdir í endurskoðunarskýrslu ársins 1999 hér á eftir.

Ekki verður fjallað ítarlega um alla þá þætti er koma fram í endurskoðunarskýrslum KPMG heldur einblínt á þá þætti sem eru hér til umfjöllunar varðandi rekstur, innra eftirlit og innri eftirlitsþætti í starfsemi Íbúðalánasjóðs.

### 2.6.1.1 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2000[15]

Við endurskoðun gerði KPMG úrtakskannanir á bókhaldsgögnum og bókhaldskerfum, m.a. til að sannreyna virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs. Ekki voru gerðar athugasemdir við innra eftirlit sjóðsins í endurskoðunarskýrslunni.

15. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2000.

Fram kom að við endurskoðun á sjóðnum á árinu 1999 höfðu verið lagðar fram upplýsingar um „Innra eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs“. Var hér um að ræða vísi að lýsingu á innra eftirlitskerfi sjóðsins sem hafði verið í þróun frá því að hann tók til starfa með nýjum stjórnendum og skipulagi frá ársbyrjun 1999. Við endurskoðun á árinu 2000 var farið yfir þær upplýsingar og innri reglur sem bæst höfðu við hjá sjóðnum á árinu 2000 í því samhengi.

Við endurskoðunina mat KPMG og studdist við innra eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs, svo sem lánaeftirlit og áætlanir sem fyrir lágu á hverjum tíma um reksturinn. Í því sambandi leit KPMG einnig til þeirra kannana sem áður höfðu verið gerðar á innra eftirliti og bókhaldskerfi Íbúðalánasjóðs.

KPMG kom með ábendingu um að sjóðurinn skyldi gera uppgjör oftar en einu sinni á ári og mælti með hálfsársuppgjöri í því sambandi en einnig að stjórn sjóðsins fengi upplýsingar um rekstur hans ársfjórðungslega.

#### 2.6.1.2 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2001[16]

Við endurskoðun gerði KPMG úrtakskannanir á bókhaldsgögnum og bókhaldskerfum, m.a. til að sannreyna virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs. Ekki voru settar fram athugasemdir við innra eftirlit sjóðsins í endurskoðunarskýrslunni.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG kom fram að á árinu hefði verið ráðinn starfsmaður hjá Íbúðalánasjóði í innra eftirlit sem unnið hefði að frekari skipulagningu þessara mála hjá sjóðnum í samráði við ytri endurskoðendur. Höfðu verkefni hans aðallega snúið að skráningu verkferla almennt hjá sjóðnum og að gert væri ráð fyrir að þeirri vinnu lyki á árinu 2002.

#### 2.6.1.3 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2002[17]

Við endurskoðun gerði KPMG úrtakskannanir á bókhaldsgögnum og bókhaldskerfum, m.a. til að sannreyna virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs.

KPMG lagði áherslu á að úrbótum og uppbyggingu á innra eftirlitskerfi Íbúðalánasjóðs yrði haldið áfram á markvissan hátt í sérstökum kafla í endurskoðunarskýrslu sem fjallaði um innra eftirlit og innri endurskoðun. Fyrir lá skýrsla starfsmanns innra eftirlits fyrir árið 2002 þar sem gerð var grein fyrir innra eftirliti hjá sjóðnum á árinu, hvað hefði áunnist, hver framvindan hefði verið og þær áætlanir sem ætlunin væri að vinna eftir í framhaldinu. Tilgreindir voru helstu efnisþættir:

- Innri eftirlitsaðgerðir yrðu undirbúnar með áherslu á mikilvægustu ferlin og helstu áhersluþættina. Lögð hefði verið fram sérstök verkefnaáætlun um innra eftirlit.
- Fyrir lá aðgerðar- og tímaáætlun vegna uppsetningar innra eftirlits sem samþykkt var af framkvæmdastjórn sjóðsins í framhaldi af skýrslu KPMG Ráðgjafar ehf. um „Mat á tillögum til eflingar innra eftirlits“ í september 2002. Eftir að innra eftirlit hefði verið sett upp yrði á ábyrgð hvers sviðsstjóra að framfylgja því. Starfsmaður innra eftirlits myndi í framhaldinu sinna innri endurskoðun sem fæli m.a. í sér endurskoðun á virkni innra eftirlits.
- Á tímabilinu janúar til september 2002 voru skráðar yfir 40 verklagsreglur (verkferlar).
- Í ljósi þess að upp komst um svikamál tengt fasteignasölu var sett upp tillaga að vinnslu málsins. Tekin var saman skýrsla um niðurstöður að tillögum um viðbrögð sjóðsins og úrbætur. Viðkomandi tillögur voru lagðar fyrir stjórn sjóðsins sem samþykkti þær í ársbyrjun 2003 en Ríkisendurskoðun hafði lagt jákvætt mat á tillögurnar.

16. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2001.
17. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2002.

- Verkefnahópur um rafvæðingu á starfsemi sjóðsins benti á öryggismál upplýsingakerfa sem einn af veikleikum sjóðsins. Í framhaldi var unnið að úrbótum á netkerfi og skýrsla skrifuð í mars 2002 um stöðu þeirra. Í september 2002 var gerð verkefnaáætlun um endurmat eftir breytingar og úrbætur sem farið höfðu fram. Í niðurstöðum skýrslunnar kom fram að netkerfið væri mun öruggara eftir breytingarnar. Starfsmaður í innra eftirliti gerði í skýrslu sinni ráð fyrir að öryggismál upplýsingakerfa kæmu til með að vera forgangsmál eftir að áhættugreining innra eftirlits hefði verið framkvæmd.

#### 2.6.1.4 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2003[18]

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var sérstakur kafli um innra eftirlit og innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs þar sem fram kom eftirfarandi:

- Stjórnendur sjóðsins í samvinnu við KPMG Ráðgjöf ehf. höfðu unnið að eflingu innra eftirlits hjá sjóðnum. Í skýrslu KPMG Ráðgjafar frá september 2003, „Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir“[19] hjá Íbúðalánasjóði komu fram tillögur stjórnenda Íbúðalánasjóðs um innra eftirlit. Í skýrslunni var framvinda og þróun mála undanfarin misseri rakin:
  - Nóvember 2000. Innra eftirlit var skilgreint sem nýtt starf á rekstrarsviði og grunnvinna við gerð verklagsreglna hófst.
  - Ágúst 2002. KPMG Ráðgjöf lagði mat á stöðu innra eftirlits og gerði tillögur um framhaldið sem stjórnendur samþykktu.
  - Júní 2003. Áhættugreiningu lauk með ákvörðun stjórnenda um eftirlitsaðgerðir.
  - Október 2003. Lokaskýrsla innra eftirlits var kynnt fyrir stjórn sjóðsins. Samkvæmt skýrslunni voru næstu skref að:
    - Stjórn Íbúðalánasjóðs afgreiddi tillögur um innra eftirlit.
    - Ábyrgðaraðilar eftirlitsaðgerða hæfu innleiðingu. Stuðningur og eftirfylgni lykilatriði.
    - Innleiða innri endurskoðun.
    - Tryggja reglulegt endurmat.
- Skýrslan var send Ríkisendurskoðun og Fjármálaeftirlitinu til umsagnar og að fengnum athugasemdum og ábendingum frá þeim var sett upp tímasett aðgerðaáætlun. Þegar innra eftirlit hefði verið sett upp væri á ábyrgð hvers sviðsstjóra að framfylgja því.

Í lok ársins 2003 gerði Fjármálaeftirlitið könnun á áhættustýringu og innra eftirliti húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs og skilaði skýrslu um niðurstöður könnunarinnar. Þar kom m.a. fram að innri endurskoðun þyrfti að kanna hvort eftirlitsaðgerðum væri fylgt með sérstakri áherslu á nýjar eftirlitsaðgerðir.

#### 2.6.1.5 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2004[20]

Vert er að benda á að ekki kom fram í endurskoðunarskýrslu KPMG að virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs hefði verið sannreynt.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var sérstakur kafli um innra eftirlit og innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs þar sem fram kom eftirfarandi:

- Stjórnendur Íbúðalánasjóðs hafa á undanförnum árum unnið að eflingu innra eftirlits hjá sjóðnum. Í skýrslu frá desember 2004 um innleiðingu innra eftirlits – áhættugreiningu, eftirlitsaðgerðir og stöðu mála – kom meðal annars fram að flestar af þeim eftirlitsaðgerðum sem settar voru upp fyrir einu ári væru enn

18. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2003.
19. KPMG, *Íbúðalánasjóður – Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir*.
20. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2004.

í fullu gildi og að þær eftirlitsaðgerðir sem ekki voru komnar til framkvæmda væru í flestum tilfellum ekki stórvægilegar. Þá kom einnig fram í skýrslunni að miklar annir vegna breytinga á rekstri sjóðsins hefðu tafið innleiðingu á ýmsum eftirlitsþáttum sem til stóð að innleiða á árinu 2004 og nauðsynlegt yrði í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á rekstrinum að farið yrði að nýju yfir áhættugreininguna hjá sjóðnum og þeirri vinnu yrði lokið fyrir apríllok. KPMG tók undir þá niðurstöðu sem fram kom í skýrslunni og nauðsyn þess að farið yrði yfir þá áhættuþætti sem væru í rekstri sjóðsins m.t.t. innra eftirlits.

#### 2.6.1.6 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2005[21]

Vert er að benda á að ekki kom fram í endurskoðunarskýrslu KPMG að virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs hefði verið sannreynt.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var sérstakur kafli um innra eftirlit og innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs þar sem fram kom eftirfarandi:

- Ríkisendurskoðun annaðist innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði samkvæmt sérstökum samningi.[22] KPMG átti fund með Ríkisendurskoðun þar sem farið var yfir athuganir hennar á starfsemi sjóðsins á árinu 2005 og tók KPMG mið af vinnu Ríkisendurskoðunar við skipulagningu endurskoðunarinnar. Athugun Ríkisendurskoðunar á árinu 2005 fólst fyrst og fremst í því að afla upplýsinga um verkferla og reglur sem voru í gildi hjá sjóðnum. Ríkisendurskoðun hafði skilað ítarlegri skýrslu[23] um þær athuganir sem gerðar voru á innra eftirliti hjá sjóðnum á árinu 2005.

#### 2.6.1.7 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2006[24]

Vert er að benda á að ekki kom fram í endurskoðunarskýrslu KPMG að virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs hefði verið sannreynt. Hins vegar kom fram að KPMG hefði tekið mið af innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2006[25] við skipulagningu á endurskoðun sjóðsins.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var sérstakur kafli um innra eftirlit og innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs þar sem fram kom eftirfarandi:

- Ríkisendurskoðun annaðist innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði vegna ársins 2006[26] samkvæmt sérstökum samningi.[27] KPMG átti fund með Ríkisendurskoðun þar sem farið var yfir athuganir hennar á starfsemi sjóðsins á árinu, KPMG fékk drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar til yfirlestrar og tók mið af þeirri vinnu við skipulagningu endurskoðunarinnar.
- Ein af niðurstöðum Ríkisendurskoðunar var um aðgang stjórnarmanna að fundargerðum innanhúss sem var takmarkaður. KPMG var sammála og taldi eðlilegt og nauðsynlegt að stjórnarmenn hefðu aðgang að öllum fundargerðum eins og öðrum þáttum starfseminnar. Að auki var bent á að allir starfsmenn Íbúðalánasjóðs hefðu aðgang að fundargerðum stjórnar. Þetta fyrirkomulag er ekki heppilegt og gæti leitt til þess að einhverjar umræður stjórnarfunda væru ekki skráðar eða að stjórnarmönnum þætti erfitt að ræða málefni á þeim vettvangi.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.6.4.3 um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs.

21. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2005.
22. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun 2005-2007, 15. júní 2005.
23. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.
24. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2006.
25. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006.
26. Sama heimild.
27. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun 2005–2007, 15. júní 2005.

### 2.6.1.8 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2007[28]

Vert er að benda á að ekki kom fram í endurskoðunarskýrslu KPMG að virkni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs hefði verið sannreynt. Hins vegar kom fram að KPMG hafði tekið mið af innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar við skipulagningu á endurskoðun sjóðsins.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var sérstakur kafli um úttekt Ríkisendurskoðunar sem annaðist innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2007[29] þar sem fram kom eftirfarandi:

- Ríkisendurskoðun hafði yfirumsjón með innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði samkvæmt sérstökum samningi. Ríkisendurskoðun skilaði af sér skýrslu um innri endurskoðun í október 2007 og var tekið mið af þeirri vinnu við skipulagningu á endurskoðun sjóðsins.
- Ekki voru gerðar alvarlegar athugasemdir [af Ríkisendurskoðun] byggðar á skoðunum á úrtökum í skýrslunni en settar voru fram ábendingar um að skoða þyrfti verkþætti sem tengdust aðstoð vegna vanskila og greiðsluerfiðleikalána.
- Bent var á nauðsyn þess að gengið væri frá öllum verklagsreglum og útbúið heildstætt yfirlit yfir þær. Lögð var áhersla á að þessari vinnu yrði hraðað eftir föngum.
- Í endurskoðunarskýrslu fyrra árs var bent á nauðsyn þess að stjórn fengi fundargerðir framkvæmdastjórnar eða yfirlit yfir þau mál sem framkvæmdastjórn ræðir til þess að geta sinnt eftirlitshlutverki sínu á fullnægjandi hátt. Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðunar 2007 ákvað framkvæmdastjóri hvaða málefni væru kynnt stjórnarformanni og stjórn sérstaklega. Einnig væru fundargerðir aðgengilegar stjórn sjóðsins óskaði hún eftir þeim.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs í kafla 2.6.4.

### 2.6.1.9 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2008[30]

Í endurskoðunarskýrslu KPMG kom fram að á árinu 2008 hefði verið unnið að innleiðingu ferla og eftirlitsþátta í daglegri starfsemi Íbúðalánasjóðs. Við endurskoðun ársins höfðu komið fram nokkur atriði sem vel hefði verið staðið að ásamt því að tilgreindir voru nokkrir veikleikar í innra eftirliti og frágangi fylgiskjala sem KPMG benti á:

1. Íbúðalánasjóður gerði ekki skipulagðar birgðatalningar á útlánasamningum, skiptasamningum, veðsetningargögnum og undirskjölum þeim tengdum. KPMG taldi eigi að síður að eftirlit og utanumhald með skjölum og samningum væri í góðu lagi hjá sjóðnum. Engin skrifleg stefna væri hins vegar innan sjóðsins um birgðatalningar og lagt var til að skipulega og reglulega yrði úrtak valið af útlánasamningum, skiptasamningum, veðsetningargögnum og undirskjölum þeim tengdum og tilvist þeirra staðfest. Ekki hafði orðið vart við að gögn hafi glatast.
2. Við endurskoðun kom í ljós að sviðsstjóri rekstrarsviðs hafði heimild til millifærslu af bankareikningum og gat bókað færslur í bókhaldið vegna þeirra. Tryggja þyrfti að afstemmingar, yfirferð og eftirlit með þeim væru framkvæmdar af öðrum starfsmanni en þeim sem höfðu greiðsluheimild.
3. Aðgangsstýringar inn í upplýsingakerfi þyrftu að vera með formlegum hætti. Þannig þyrfti að vera tryggt að starfsmenn hefðu viðeigandi aðgangsheimildir. Aðgangsstýringar að upplýsingakerfum styrktu innra eftirlit sjóðsins.

28. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2007.
29. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007.
30. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2008.

4. Við athugun á ferli við fjárfestingar á skammtímakröfum eða markaðsverðbréfum kom í ljós að starfsmaður fjármálasviðs, með B-heimild, sem sá um fjárfestingar og skráningu í upplýsingakerfi sjóðsins gat átt viðskipti án þess að fyrst væri aflað samþykkis eða staðfestingar annars starfsmanns með B-heimild eða yfirmanns með A-heimild.
5. Við athugun á utanumhaldi um kröfur á lánastofnanir kom í ljós að starfsmenn fjármálasviðs útbjuggu fylgiskjöl til að bóka afborganir og áfallna vexti samkvæmt skýrslum frá viðkomandi lánastofnunum og studdust alfarið við þær. Til þess að eftirlit yrði með viðkomandi kröfum og undirliggjandi lánasöfnum þyrftu starfsmenn að afla frekari staðfestinga á að skýrslur væru réttar. Slíkra staðfestinga var aflað vegna ársins 2007. Árlega þyrfti að afla staðfestingar frá innri endurskoðendum lánastofnana eða með sérstökum úttektum starfsmanna Íbúðalánasjóðs þar sem staðfest væri að skýrslur og upplýsingar væru réttar og fullnægjandi.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs í kafla 2.6.4.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2008 og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.6.2.

### 2.6.1.10 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2009[31]

Í endurskoðunarskýrslu KPMG kom fram að á árinu 2009 hefði verið unnið áfram að innleiðingu ferla og eftirlitsþátta í daglegri starfsemi Íbúðalánasjóðs. Við endurskoðun ársins höfðu komið fram nokkur atriði sem vel hafði verið staðið að ásamt því að nokkrir veikleikar voru tilgreindir í innra eftirliti og frágangi fylgiskjala sem KPMG benti á:

1. KPMG taldi nauðsynlegt, sérstaklega í ljósi breyttra aðstæðna, svo sem vegna skuldbreytinga og frystingar lána, að sjóðurinn framkvæmdi með reglubundnari hætti greiningar á því hvort vaxtatekjur og vaxtagjöld af fjáreignum og fjárskuldum væru í samræmi við væntingar og hvort vaxtamunur væri eðlilegur. Með slíkum greiningum ætti sjóðurinn að geta fylgst betur með flæði tekna og gjalda.
2. Við endurskoðun kom í ljós að starfsmaður í reikningshaldi hafði heimild til millifærslu af bankareikningum og gat bókað færslur í bókhaldið vegna þeirra. KPMG lagði áherslu á að tryggja þyrfti að afstemmingar, yfirferð og eftirlit með þeim væru framkvæmdar af öðrum starfsmanni en þeim sem hefðu greiðsluheimild.
3. Við athugun á utanumhaldi um kröfur á lánastofnanir kom í ljós að starfsmenn fjármálasviðs útbjuggu fylgiskjöl til að bóka afborganir og áfallna vexti samkvæmt skýrslum frá viðkomandi lánastofnunum og studdust alfarið við þær. Til þess að eftirlit yrði með viðkomandi kröfum og undirliggjandi lánasöfnum þyrftu starfsmenn að afla frekari staðfestinga á að skýrslur væru réttar. Slíkra staðfestinga var aflað vegna ársins 2007. Þrátt fyrir óskir um staðfestingu hefðu verið sendar til viðkomandi lánastofnana í árslok 2009 fengust ekki svör. KPMG ítrekar athugasemdir frá fyrra ári um að árlega þyrfti að afla staðfestingar frá innri endurskoðendum lánastofnana eða með sérstökum úttektum starfsmanna Íbúðalánasjóðs þar sem staðfest væri að skýrslur og upplýsingar væru réttar og fullnægjandi. Lagt var til að á árinu 2010 yrði unnið að greiningartæki þar sem sannreyna mætti eðlilega ávöxtun, breytingar og uppgreiðslur.
4. Við skoðun kom í ljós að innherjalisti var ekki uppfærður og var bent á þá aðila sem vantaði á listann.
5. Við skoðun kom í ljós að starfsmaður sem hættur var störfum var á prókúrulista sjóðsins. Prókúrulistann þyrfti að uppfæra og lagt var til að forstöðumenn sviða sæju til þess að starfsmenn einstakra sviða bæru ábyrgð og hefðu þá prókúru sem starfslýsing segði til um.

31. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2009.

6. Farið var yfir færslur eftir því hver bókaði þær. KPMG benti á mikilvægi þess að tveir starfsmenn kæmu að stærri og flóknari færslum og að þær fengju sýnilega meðferð.
7. KPMG benti á að nauðsynlegt væri að allir efnahagsliðir væru afstemmdir í uppgjörum og að afstemmingar væru studdar með utanaðkomandi gögnum eða gögnum úr bókhaldi sjóðsins.
8. Í uppgjöri sjóðsins var þónokkuð stuðst við Excel-skjöl við útreikninga á mikilvægum liðum, svo sem núvirðingu lána. KPMG benti á að mikilvægt væri að stýra vandlega aðgangi að þessum skjölum þar sem mikil hætta væri á villum í þeim.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs í kafla 2.6.4.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2009 og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.6.2.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt Fjármálaeftirlitsins á útlánaáhættu sex stærstu fjármálafyrirtækja landsins. Úttektin hófst þann 10. desember 2007 og lauk með skýrslu sem dagsett er í desember 2008, sjá nánari umfjöllun í kafla 2.6.3.5.1.

### 2.6.1.11 Endurskoðunarskýrsla KPMG vegna 2010[32]

Við endurskoðun ársins komu fram nokkur atriði sem vel hafði verið staðið að ásamt því að nokkrir veikleikar voru tilgreindir í innra eftirliti og frágangi fylgiskjala sem KPMG benti á:

1. KPMG taldi nauðsynlegt, sérstaklega í ljósi breyttra aðstæðna, svo sem vegna skuldbreytinga og frystingar lána, að sjóðurinn framkvæmdi með reglubundnari hætti greiningar á því hvort vaxtatekjur og vaxtagjöld af fjáreignum og fjárskuldum væru í samræmi við væntingar og hvort vaxtamunur væri eðlilegur. Með slíkum greiningum ætti sjóðurinn að geta fylgst betur með flæði tekna og gjalda. Þessi athugasemd var sú sama og KPMG setti fram í endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2009.
2. Vegna umsjónar með kröfum á lánastofnanir framkvæmdi KPMG greiningar á vaxtatekjum vegna lánasafna/greiðsluflæðissafna við NBI hf. og Íslandsbanka hf. Í ljós kom að útreiknuð ávöxtun var nálægt væntingum hvað varðar NBI hf. en ekki Íslandsbanka hf. Í ljós kom, eins og raunar undanfarin ár, sbr. endurskoðunarskýrslur KPMG vegna áranna 2008 og 2009, að starfsmenn fjármálasviðs Íbúðalánasjóðs útbjuggu fylgiskjöl til að bóka afborganir og áfallna vexti samkvæmt skýrslum frá viðkomandi lánastofnunum og studdust alfarið við þær. Til þess að eftirlit yrði með viðkomandi kröfum og undirliggjandi lánasöfnum þyrftu starfsmenn að afla frekari staðfestinga á að skýrslur væru réttar. Slíkra staðfestinga var aflað frá NBI hf. vegna ársins 2010 en staðfesting barst ekki frá Íslandsbanka hf. KPMG ítrekaði athugasemdir frá fyrra ári um að minnsta kosti árlega yrði aflað staðfestingar frá innri endurskoðendum lánastofnana eða með sérstökum úttektum starfsmanna Íbúðalánasjóðs þar sem staðfest væri að skýrslur og upplýsingar væru réttar og fullnægjandi. KPMG lagði til að á árinu 2011 yrði unnið að greiningartæki þar sem sannreyna mætti eðlilega ávöxtun, breytingar og uppgreiðslur.
3. Farið var yfir færslur eftir því hver bókaði þær. KPMG benti á mikilvægi þess að tveir starfsmenn kæmu að stærri og flóknari færslum og að þær fengju sýnilega meðferð.
4. KPMG ítrekaði ábendingu um að nauðsynlegt væri að allir efnahagsliðir væru afstemmdir í uppgjörum og að afstemmingar væru studdar með utanaðkomandi gögnum eða gögnum úr bókhaldi sjóðsins.
5. Í uppgjöri sjóðsins var þónokkuð stuðst við Excel-skjöl við útreikninga á mikilvægum liðum, svo sem núvirðingu lána. KPMG ítrekaði ábendingu um mikilvægi þess að stýra vandlega aðgangi að þessum skjölum þar sem villuhætta er mikil í þeim.

32. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2010.

6. KPMG bendir á að æskilegt væri að auka mannafla á fjármálasviði sjóðsins til að annast greiningar, uppgjör og úrvinnslu upplýsinga. Samræma mætti betur upplýsingaflæði frá sjóðnum þannig að virk stýring væri á því.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs í kafla 2.6.4.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2010[33] og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.6.2.

#### 2.6.1.12 Endurskoðunarskýrslu KPMG vegna 2011[34]

Við endurskoðun ársins komu fram nokkur atriði sem vel hafði verið staðið að ásamt því að nokkrir veikleikar voru tilgreindir í innra eftirliti og frágangi fylgiskjala sem KPMG benti á:

1. Á árinu 2011 hóf sjóðurinn að framkvæma eigin vaxtagreiningar en KPMG hafði ítrekað gert athugasemdir við að það vantaði. Vinnulag KPMG breyttist að sama skapi og fólst nú að stórum hluta í yfirferð þeirra gagna sem sjóðurinn byggði greiningu sína á. Vaxtagreining sjóðsins fólst í því að draga saman vegna ávöxtunarkröfu flokka fjáreigna og fjárskulda og reikna þannig út hver vaxtamunur ætti að vera. KPMG taldi nauðsynlegt að sjóðurinn bætti við vaxtagreiningu sína í framtíðinni og greindi með ítarlegum hætti raunverulega ávöxtun einstakra flokka fjáreigna og fjárskulda og bæri saman við væntа ávöxtun. Með öðrum orðum var ekki nægjanlegt að mati KPMG að greina hver ávöxtun einstakra flokka ætti að vera heldur þyrfti að skoða hver ávöxtunin var í raun og greina frávik eftir því sem við ætti.
2. Vegna utanumhalds um kröfur á lánastofnanir framkvæmdi KPMG greiningar á vaxtatekjum vegna lánasafna/greiðsluflæðissafna við Landsbanka hf. og Íslandsbanka hf. KPMG nefndi sérstaklega nauðsyn þess að greina með ítarlegum hætti ávöxtun lánasafna/greiðsluflæðissafna frá viðkomandi fjármálafyrirtækjum.
3. Farið var yfir launaferli Íbúðalánasjóðs þar sem aðgreining starfa og eftirlitsþættir í kringum ráðningarsamninga, bókanir í bókhald og útborganir voru athugaðar. Athugun leiddi í ljós veikleika í innra eftirliti þar sem aðgreining starfa var ekki nægjanleg. Enginn yfirfór vinnu verkefnastjóra starfsmannamála varðandi útreikning launa en Fjársýsla ríkisins sá um útgreiðslu á launum til starfsmanna og greiðslu á launatengdum gjöldum. Lagt var til að framkvæmdastjóri eða forstöðumaður fjármálasviðs yfirfæru launaútreikninga og samþykktu áður en skilagreinar væru sendar til Fjársýslu ríkisins.
4. Í endurskoðun var farið yfir ferla í kringum helstu eignir og skuldir Íbúðalánasjóðs. Farið var yfir ferla í kringum handbært fé, útlán, fasteignir til sölu og verðbréfaútgáfu. Við endurskoðun voru eftirlitsþættir og ferlar sannreyndir með úrtökum. Farið var yfir ferlana með starfsmönnum Íbúðalánasjóðs og fengnar útskýringar á almennri starfsemi og verkaskiptingu innan sjóðsins. KPMG benti á að heimildir starfsmanna til að skuldbinda sjóðinn þyrftu að vera í samræmi við starfsskyldur og tryggja þyrfti að starfsmaður þekkti hverjar takmarkanir væru á þeim heimildum sem hann hefði hverju sinni. Einnig benti KPMG á að stillingar í CapDirect-afgreiðslukerfinu tryggðu að tvo aðila þyrfti til að samþykkja endanleg kaup á bréfi, en kerfið héldi ekki utan um hvort starfsmaður hefði réttar heimildir til að samþykkja endanleg kaup.
5. Ákvæði var í lögum og reglum um útlán til einstaklinga. Engar formlegar verklagsreglur voru til hjá sjóðnum vegna lána til einstaklinga, fyrir utan þær vinnureglur sem voru í CapDirect-afgreiðslukerfinu. KPMG benti á að æskilegt væri að stjórn setti formlegar verklagsreglur vegna lána til einstaklinga til leiðbeiningar fyrir starfsfólk sjóðsins.
6. Farið var yfir færslur eftir því hver bókaði þær. KPMG benti á mikilvægi þess að tveir starfsmenn kæmu að stærri og flóknari færslum og að þær fengju sýnilega meðferð.

33. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2010.
34. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2011.

7. KPMG ítrekar ábendingu um nauðsyn þess að allir efnahagsliðir væru afstemmdir í uppgjörum og að afstemmingar væru studdar með utanaðkomandi gögnum eða gögnum úr bókhaldi sjóðsins.
8. Í uppgjöri sjóðsins var þó nokkuð stuðst við Excel-skjöl við útreikninga á mikilvægum liðum, svo sem núvirðingu lána, tekjufærslu lántökugjalda og útreikninga á virðisrýrnun. KPMG ítrekaði ábendingu um mikilvægi þess að stýra vandlega aðgangi að þessum skjölum þar sem villuhætta væri mikil í þeim og einnig að laga þyrfti skjölin þannig að yfirsýn fengist yfir færslur milli tímabila og að í þeim væru innbyggðar afstemmingar sem kæmu upp um villur.
9. KPMG benti á að auka þyrfti yfirlestur innanhúss á upplýsingum sem notaðar væru við gerð ársreiknings, að yfirferð stjórnenda á upplýsingum væri sýnileg og að ársreikningur væri vandlega yfirfarinn.
10. KPMG benti á mikilvægi þess að greiningar, uppgjör og úrvinnsla upplýsinga væri unnið þannig að tímanleg yfirferð næðist af hendi endurskoðenda, endurskoðunarnefndar, stjórnenda sjóðsins og stjórnar.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um úttekt á upplýsingakerfum Íbúðalánasjóðs og er vísað til umfjöllunar um upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs í kafla 2.6.4.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG var umfjöllun um innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2011[35] og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.6.2.

### 2.6.2 Innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs

Innri endurskoðun á Íbúðalánasjóði var fyrst framkvæmd fyrir árið 2005 af Ríkisendurskoðun, samkvæmt samningi[36] aðila, dagsettum 15. júní 2005. Samningurinn var um innri endurskoðun vegna ársins 2005 til og með 2007. Gerður var nýr samningur[37] milli sömu aðila, dagsettur 4. janúar 2008, um innri endurskoðun sem gilti til ársloka 2010.

Stjórn Íbúðalánasjóðs ákvað að stofna sérstaka deild sem annast ætti innri endurskoðun hjá sjóðnum. Til stóð að hún hæfi störf í byrjun árs 2011 en það gekk ekki eftir. Í ljósi þess var gerður nýr samningur[38] milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar, dagsettur 19. september 2011, um innri endurskoðun ársins 2011.

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslum um innri endurskoðun fyrir framangreind ár til stjórnar sjóðsins að undanskildu árinu 2008 en fyrir það ár samdi hún þess í stað greinargerðir um einstök mál sem rakin eru í innri endurskoðunarskýrslu fyrir árið 2009.[39] Eftirfarandi eru helstu athugasemdir og ábendingar sem koma fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun var Íbúðalánasjóði innan handar við gerð draga að erindisbréfi fyrir innri endurskoðun, í samvinnu við starfsmann innra eftirlits hjá sjóðnum. Þrátt fyrir að stjórn sjóðsins hefði samþykkt að stofna innri endurskoðunardeild höfðu þær raddir heyrst innanhúss hjá sjóðnum að ekki væri þörf fyrir slíka deild til að sinna innri endurskoðun allt árið heldur væri nægilegt að semja við utanaðkomandi aðila um ákveðinn tímafjölda á ári til að annast innri endurskoðun. Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2011 komu fram eftirfarandi röksemdafærslur:

1. Ríkisendurskoðun var ósammála því að ekki væri þörf fyrir slíka innri endurskoðunardeild og vísaði í því sambandi til fjárhagslegs umfangs sjóðsins.
2. Ríkisendurskoðun mælti með því að deildin yrði hluti af skipulagi sjóðsins og stór þáttur í eftirlitskerfi hans og ætti m.a. að leggja mat á og bæta virkni áhættustýringar sjóðsins.
3. Samkvæmt drögum að erindisbréfi yrðu viðfangsefni innri endurskoðunar mjög umfangsmikil.

35. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2011.
36. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun 2005–2007, 15. júní 2005.
37. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun 2009–2010, 4. janúar 2008.
38. Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun 2011, 19. september 2011.
39. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2009.

## Rammagrein 2 Hvað er „innri endurskoðun“ ?

Innri endurskoðun er óháð staðfestingarferli þar sem mat er lagt á skipulag og virkni innra eftirlits, áhættustýringar og stjórnarhátta viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar.

Í ljósi hlutverks innri endurskoðunar er mjög mikið lagt upp úr óhæði gagnvart öðrum einingum og því heyra innri endurskoðunardeildir jafnan beint undir stjórn eða endurskoðunarnefnd viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Innri endurskoðun starfar sjálfstætt gagnvart öðrum einingum fyrirtækis eða stofnunar og tekur ekki ákvarðanir sem tengjast daglegri starfsemi.

Innri endurskoðun er tæki stjórnar og endurskoðunarnefndar til að bæta starfsemi fyrirtækis eða stofnunar með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og til að ná settum markmiðum, hvort sem þau eru tengd rekstri, áhættustýringu eða stjórnarháttum. Innri endurskoðun aðstoðar stjórn og stjórnendur við að greina styrk og veikleika í starfseminni og að uppfylla lögboðið hlutverk sitt. Við innri endurskoðun er lagt mat á hvort innra eftirlit og innri eftirlitsaðgerðir virki eins og til er ætlast.

Uppbygging innri endurskoðunar er:

1. Eftirfylgni ábendinga og athugasemda frá fyrri skoðun.
2. Mat á virkni áhættustýringar.
3. Mat á stjórnarháttum.
4. Mat á virkni innra eftirlits.
5. Skýrslugerð og upplýsingagjöf til stjórnar eða endurskoðunarnefndar.

### Forsenda fyrir innri endurskoðun

Til að framkvæma innri endurskoðun verður viðkomandi fyrirtæki eða stofnun að hafa komið á innra eftirliti og innri eftirlitsaðgerðum, sjá nánari umfjöllun í rammagrein 3. Innri endurskoðun er í raun úttekt þar sem mat er lagt á hvort settar innri eftirlitsaðgerðir séu viðeigandi, hvort innri eftirlitsaðgerðir hafi verið settar vegna allra helstu þátta í starfseminni og að settar innri eftirlitsaðgerðir séu þannig að mögulegt sé að mæla virkni þeirra. Með því er átt við að hver og ein innri eftirlitsaðgerð innihaldi með skýrum hætti hver ber ábyrgð, þ.e. hver skuli gera hvað og innan hvaða tímamarka það skuli gert.

### Hver framkvæmir innri endurskoðun

Stjórn ákveður hvort innan viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar skuli starfa innri endurskoðandi eða innri endurskoðunardeild eða hvort viðkomandi þjónusta sé keypt af þekkingarfyrirtæki á því sviði.

Samkvæmt 16. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, ber fjármálafyrirtækjum að starfrækja innri endurskoðunardeildir en þar sem starfsemi Íbúðalánasjóðs fellur ekki undir viðkomandi lög þá hefur sjóðurinn val um hvernig innri endurskoðun er háttað. Í 11. gr. b laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, er kveðið á um að Íbúðalánasjóður skuli hafa á hverjum tíma yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við starfsemi sína. Íbúðalánasjóður hefur, frá árinu 2005 að sjóðurinn hóf að framkvæma innri endurskoðun, látið Ríkisendurskoðun annast hana í umboði stjórnar.

### Hvað framkvæmir innri endurskoðun ekki

Í ljósi óhæðis innri endurskoðunar er það alls ekki viðeigandi að koma með beinum hætti að samningu og setningu innri eftirlitsaðgerða. Ástæða þess er sú að meginhlutverk innri endurskoðunar er að gera úttekt á virkni settra innri eftirlitsaðgerða og því alls ekki við hæfi að innri endurskoðun leggi mat á virkni ferla sem hún hefur sjálf komið að samningu á. Við það getur skapast sjálfsskoðunaráhætta og hætta á að innri endurskoðun verði ekki lengur óháð.

Hins vegar getur innri endurskoðun komið með ráðgefandi hætti að setningu innri eftirlitsaðgerða. Annars vegar með því að upplýsa um hvaða eftirlitsaðgerðir sé þörf á að innleiða og hins vegar hvort þær innri eftirlitsaðgerðir sem gerðar hafa verið standist gæðakröfur um skýrleika varðandi ábyrgð, hverjum beri að gera hvað og innan hvaða tímamarka það skuli gert.

4. Ríkisendurskoðun benti á að þrátt fyrir að Íbúðalánasjóður væri ekki eftirlitsskyldur aðili samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki þá hagaði hann starfsemi sinni sem slíkt.
5. Það lægju því veigamikil rök til þess að hjá sjóðnum væri starfrækt innri endurskoðunardeild og mælti Ríkisendurskoðun með því.

### 2.6.2.1 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2005[40]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2005 í janúar 2006. Var það fyrsta innri endurskoðunarskýrsla sem gerð var fyrir Íbúðalánasjóð. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar en hér verða raktar hinar helstu þeirra:

1. Innleiðing margra eftirlitsaðgerða, sem fjallað er um í kafla 2.6.4, höfðu ekki komist til framkvæmda vegna þess að verklagsreglur og verkferla vantaði.
2. Stjórn sjóðsins hafði ekki sett sér starfsreglur. Það var því ekki skjalfest hvernig verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra skyldi háttað og heldur ekki samskiptum þeirra við félagsmálaráðuneytið.
3. Uppfærð heildarstefnumótun fyrir sjóðinn lá ekki fyrir. Í slíkri stefnu hefði átt að koma fram skilgreining á hlutverki sjóðsins, framtíðarsýn hans, helstu áherslur gagnvart stjórnvöldum, viðskiptavinum og samstarfsaðilum og skilgreining á stefnumótandi þáttum innri málaflokka. Áhættugreiningin og áhættumat tækju síðan eðlilega mið af heildarstefnumótun sjóðsins.
4. Uppfærð heildstæð öryggisstefna lá ekki fyrir.
5. Yfir tveimur af sviðum sjóðsins, áhættustýringarsviði og fjárstýringarsviði, var sami starfsmaðurinn sem jafnframt var verktaki. Hann var því ekki starfsmaður undir sömu formerkjum og hinir sem störfuðu hjá sjóðnum og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins tóku til.
6. Skortur var á skriflegum verklagsreglum.
   a. Ekki lágu fyrir skriflegir verkferlar vegna fjárstýringar.
   b. Ekki lágu fyrir skriflegir verkferlar um hvernig aðkomu starfsmanna var háttað að banka-, gjaldkera- og bókhaldsmálum og hvernig þau tengdust.
   c. Ekki lá fyrir skriflegur verkferill eða listi yfir allt sem viðkom bankamálum.
7. Skortur var á því að farið væri eftir skriflegum verklagsreglum.
   a. Þrátt fyrir að fyrir lægju skriflegar verklagsreglur um bókun og greiðslu reikninga viðhafði sjóðurinn þau vinnubrögð að sami starfsmaðurinn bókaði flesta reikninga, greiddi þá og stemmdi af bankareikninga.
   b. Starfsmaður sem sinnti bókunarstörfum og greiðslu reikninga í forföllum gjaldkera gerði það í tölvu gjaldkerans og með hans notandanafni og leyniorði.
   c. Þrátt fyrir að sjóðurinn starfrækti samþykktarkerfi, sem undirkerfi fjárhagsbókhaldskerfis, þá voru ekki allir reikningar skannaðir í það kerfi og var því samþykkt þeirra ekki rafræn. Það hafði í för með sér að greiðsluseðlar viðkomandi reikninga voru ekki greiddir í gegnum fjárhagsbókhaldskerfi sjóðsins heldur voru þeir skráðir handvirkt í fyrirtækjabankann.
8. Eignaskrá lá ekki fyrir en var í vinnslu samkvæmt upplýsingum stjórnenda. Mælti Ríkisendurskoðun með því að eignaskráin innihéldi bæði eignfærðar og gjaldfærðar fjárfestingar rekstrarfjármuna og að settar yrðu verklagsreglur um skráningu eigna og að skýrt væri hver bæri ábyrgð á skráningu hennar.
9. Ríkisendurskoðun benti á að stjórnendur sjóðsins væru vel meðvitaðir um nauðsyn á aðgreiningu starfa innan sjóðsins en að hún hefði ekki verið skjalfest með skipulögðum hætti. Fram kom að í vinnslu væru verklagsreglur um aðgreiningu starfa vegna afgreiðslu lána, áhættu- og fjárstýringar ásamt gjaldkera-, banka- og bókhaldsmálum.

40. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.

### 2.6.2.2 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2006[41]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2006 í nóvember sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og eru hinar helstu þær sem hér verða raktar:

1. Innleiðing innri eftirlitsþátta í starfseminni hafði ekki gengið sem skyldi og var vísað til tafa við gerð verklagsreglna og verkferla um skilgreinda þætti. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að vinnu við innleiðingu eftirlitsþátta yrði hraðað.
2. Nýframlagðar starfsreglur fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs voru ekki í nægjanlega föstum skorðum og að stjórnarmenn þyrftu að lesa margar skýrslur til að öðlast heildstæða yfirsýn yfir starfsemi sjóðsins.
3. Stjórnarmenn fengu ekki fundargerðir framkvæmdastjórnar þrátt fyrir að mörg af málum sem tekin voru fyrir í framkvæmdastjórn rötuðu inn á borð stjórnarinnar.
4. Stjórnarmenn fengu ekki fundargerðir fjárhagsnefndar.
5. Eftirfarandi athugasemdir sem þegar höfðu komið fram voru í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
   a. Ekki hafði verið gengið endanlega frá áhættugreiningu og formlegu áhættumati en fyrir lá að sú vinna var í gangi. Ríkisendurskoðun gerði ekki athugasemdir við þá aðferðafræði sem beitt var í því sambandi en lagði áherslu á að allir eftirlitsþættir, sem fyrir lágu í drögum, kæmu til framkvæmda sem fyrst.
   b. Ekki hafði verið gengið frá öllum verklagsreglum og heildstæðu yfirliti yfir þær verklagsreglur sem voru fyrir hendi.
   c. Ekki hafði verið gengið eftir að fyrir lægju fullnægjandi, dagsettar og undirritaðar starfslýsingar. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að því lyki sem fyrst.
   d. Ekki lá fyrir uppfærð og skjalfest heildarstefnumótun fyrir Íbúðalánasjóð.
   e. Ekki lá fyrir uppfærð heildstæð öryggisstefna fyrir Íbúðalánasjóð. Meðal athugasemda um öryggisstefnu voru öryggismál upplýsingakerfa, aðgangstakmarkanir að vinnustöðvum starfsmanna í opnum rýmum og fyrirkomulag á vistun frumrita af skuldabréfum sjóðsins í starfsstöð á Sauðárkróki.
   f. Ekki lá fyrir skjalfest regla um hvaða skýrslur stjórn sjóðsins ætti að fá reglulega og hver bæri ábyrgð á gerð þeirra.
   g. Ekki lá fyrir endanlega eignaskrá.
   h. Ekki lá fyrir skriflegur og myndrænn verkferill vegna fjárstýringar og tengingar við bókhald.

Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar komu fram skýringar starfsmanna sjóðsins á því hvers vegna innleiðing eftirlitsaðgerða í starfseminni hefði ekki gengið sem skyldi og voru ástæðurnar helstar:

- Á árinu 2004 hefði Íbúðalánasjóður gengið í gegnum umfangsmiklar skipulagsbreytingar.
- Órói hefði verið í kringum sjóðinn á liðnum árum þar sem tekist hefði verið á um tilveru hans.
- Óróinn hefði skapað öryggisleysi hjá starfsmönnum sjóðsins og hægt á ákvörðunartöku stjórnenda hans að einhverju marki.

### 2.6.2.3 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2007[42]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2007 í október sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og verða hinar helstu raktar hér:

41. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006.
42. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007.

1. Innleiðing innri eftirlitsþátta í starfseminni hafði ekki gengið sem skyldi og var vísað til tafa við gerð verklagsreglna og verkferla um skilgreinda þætti. Ríkisendurskoðun lagði þunga áherslu á að vinnu við innleiðingu eftirlitsþátta yrði lokið á árinu 2007 ásamt því að gengið yrði frá heildstæðu yfirliti um reglurnar. Ríkisendurskoðun ítrekaði að framkvæmdastjórar sviðanna bæru ábyrgð á að innra eftirlit í starfsemi sjóðsins væri virkt. Að mati Ríkisendurskoðunar var það einn mikilvægasti þátturinn í starfsemi Íbúðalánasjóðs að verklagsreglur og verkferlar væru til staðar.
2. Íbúðalánasjóður hafði unnið að gerð heildstæðrar öryggisstefnu og lágu fyrir drög frá júlí 2007. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að gengið yrði frá þessum reglum sem fyrst.
3. Eftirfarandi athugasemdir sem þegar höfðu komið fram voru í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar vegna áranna 2005[43] og 2006[44] en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti. Athugasemdirnar voru mismikilvægar en þær sem nauðsynlegt var talið að unnið yrði úr sem fyrst lutu að:
   a. áhættugreiningu,
   b. áhættumati og frágangi,
   c. yfirliti um verklags- og vinnureglur,
   d. gerð yrði heildstæð öryggisstefna,
   e. eignaskrá yrði uppfærð,
   f. gert yrði heildstætt yfirlit um bankareikninga og
   g. yfirlit um tölvuumhverfið.

Þetta hafði aðeins þokast í rétta átt en engan veginn eins hratt og væntingar stóðu til. Öryggisstefnan lá fyrir í drögum, vinna var hafin við eignaskráningu, heildstætt yfirlit um bankareikninga var ekki alveg fullunnið og gengið hafði verið frá yfirliti um tölvuumhverfið. Þá lá fyrir uppfærð greinargerð, sem samþykkt var af stjórn sjóðsins í desember 2006, sem nefndist „Innra eftirlit – áhættugreining og eftirlitsaðgerðir“[45]. Með þessari greinargerð töldu starfsmenn að áhættugreiningu væri lokið. Hins vegar hafði vinnu við gerð verklagsreglna og verkferla vegna þessara eftirlitsaðgerða seinkað eins og áður hafði komið fram.

#### 2.6.2.4 Innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs vegna 2008

Ríkisendurskoðun gerði ekki sérstaka innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2008. Þess í stað samdi Ríkisendurskoðun greinargerðir um sérstök mál sem skoðuð voru.

Í sérstökum kafla um innri endurskoðun 2008 í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2008[46] var að finna umfjöllun um stöðu innra eftirlits og innri eftirlitsþátta sjóðsins á árinu 2008 sem var eftirfarandi:

Við athugun KPMG á vinnu innri endurskoðenda sjóðsins kom í ljós að á árinu 2008 var eingöngu um að ræða sérstaka athugun að beiðni félagsmálaráðherra. Beiðnin fólst í úttekt á ferli Íbúðalánasjóðs við lánveitingu til byggingaraðila, þegar um var að ræða breytingu á atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði. Úttektin var unnin þar sem Íbúðalánasjóður hafði gert skriflegar athugasemdir við Fasteignamat ríkisins og byggingarfulltrúa Ísafjarðarbæjar um skráningu fyrrgreindrar breytingar á tilteknu húsnæði. Innri endurskoðandi gerði ekki athugasemdir við ferlið við lánveitingar til fyrirtækja.

Eftir athugasemd frá Ríkisendurskoðun hafði allsherjarátak verið sett í gang innan Íbúðalánasjóðs í uppbyggingu og lýsingu á innra eftirliti sjóðsins. Svið innra eftirlits var með yfirumsjón yfir átakinu sem fólst í því að teikna upp verkferla sjóðsins ásamt því að skrifa vinnulýsingar og leiðbeiningar fyrir hvert verkefni. Hver starfsmaður var látinn bera ábyrgð á ferlalýsingum tengdum starfi sínu. Eftirlit og yfirumsjón með innleiðingu og framkvæmd ferlanna var á ábyrgð sviðsstjóra. Öllum verkferlum, vinnulýsingum og

43. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.
44. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2006.
45. Íbúðalánasjóður, *Innra eftirlit, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir – Endurskoðuð áhættugreining.*
46. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2008.

leiðbeiningum var safnað saman í eina starfsmannahandbók sem var rafræn og aðgengileg öllum starfsmönnum á innra neti sjóðsins. Handbókinni var skipt í nokkur starfssvið, þ.e. samningagerð, fjárstýringu, lánveitingar, innheimtu, kynningar- og markaðsmál, tölvumál, rekstur og bókhald, skjalastjórnun, rekstur stjórnkerfa ásamt því að verklýsingar voru um innra eftirlit og öryggismál og sérkafli var um hlutverk, starfsemi og stefnur hjá sjóðnum.

Eins og staðan var um miðjan mars 2009 var eftir að klára verkferla sem tengdust upplýsinga- og tæknisviði, reikningshaldi, innra eftirliti og öryggismálum og ferla sem tengdust samningsgerð. Áætlað var að klára verkferla, vinnulýsingar og leiðbeiningar fyrir sumarið 2009. Innra eftirlit Íbúðalánasjóðs áætlaði að haustið 2009 yrði fyrst hægt að skoða virkni á innra eftirlitinu.

#### 2.6.2.5 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2009[47]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2009 í desember sama ár. Fram kom að Ríkisendurskoðun gekk ekki frá sérstakri skýrslu um innri endurskoðun vegna ársins 2008 en samdi greinargerðir um sérstök mál sem fjallað var um í innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2009. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og voru þær helstu eftirfarandi:

1. Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að Fjármálaeftirlitið gerði á árinu 2008 athugasemd þess efnis að ekki væru til staðar hjá Íbúðalánasjóði formlegar heildstæðar innri verklagsreglur um lánveitingar, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.3.5.1. Fram kom að Fjármálaeftirlitið hefði tekið undir margar af athugasemdum Ríkisendurskoðunar.
2. Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að Fjármálaeftirlitið gerði á árinu 2009 athugasemd þess efnis að áhættustýring vegna útlánaáhættu ætti sér hvergi formlegan stað innan skipulags sjóðsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.3.5.1
3. Eftirfarandi athugasemdir höfðu þegar komið fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
    a. Innleiðingu innri eftirlitsþátta í starfseminni, gerð og skráningu verklags- og vinnureglna hafði enn ekki verið lokið af hálfu Íbúðalánasjóðs. Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2007[48] var lögð þung áherslu á að því ætti að ljúka á árinu 2007 en athugasemdin kom fyrst fram í fyrstu innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2005[49]. Nú fjórum árum seinna hafði sjóðnum ekki enn tekist að ljúka verkinu og enn á ný lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að því lyki sem allra fyrst.
    b. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi upplýsingagjöf til stjórnar Íbúðalánasjóðs. Ríkisendurskoðun hafði bent á að sjóðurinn þyrfti að gera skýrslur um helstu þætti í starfseminni sem væru jafnframt aðgengilegar og nýttust stjórn Íbúðalánasjóðs til að sinna eftirlitshlutverki sínu sem og til ákvarðanatöku. Þessi athugasemd var í vinnslu hjá þróunarsviði Íbúðalánasjóðs en það svið hafði verið fellt niður í stjórnskipulagi sjóðsins og málið lagt til hliðar. Ríkisendurskoðun áréttaði að málið yrði tekið upp að nýju.
    c. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar um að allar starfslýsingar væru undirritaðar og dagsettar. Fram kom að Ríkisendurskoðun lýsti furðu sinni á því hve langan tíma hefði tekið fyrir Íbúðalánasjóð að bregðast við þessari athugasemd og lagði áherslu á að því lyki um komandi áramót.
    d. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi gerð heildstæðs lista yfir allt er viðkom bankamálum Íbúðalánasjóðs. Heildstæður listi var einungis til að hluta þar sem fram kom hverjir höfðu

47. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2009.
48. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007.
49. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.

heimildir til að millifæra eða skoða stöður á bankareikningum en ekki komu fram upplýsingar um stofnun reikninganna, hvernig að því var staðið, hve oft viðkomandi bankareikningar voru afstemmdir né hvaða starfsmenn sáu um afstemmingar þeirra. Lagði Ríkisendurskoðun til að slíkur listi yrði fullunninn.

e. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi öryggismál er tengdust geymslu skuldabréfa í starfsstöð Íbúðalánasjóðs á Sauðárkróki. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að stjórnendur sjóðsins yfirfæru þennan þátt gaumgæfilega þegar gengið yrði frá öryggisreglum í samræmi við öryggisstefnu sjóðsins.

f. Ekki hafði verið brugðist við athugasemd Ríkisendurskoðunar um veikleika í innra eftirlitsferli Varasjóðs húsnæðismála er sneri að aðgreiningu starfa. Fram kom að Ríkisendurskoðun hafði í bréfi til Íbúðalánasjóðs, dagsettu 29. október 2007, lagt til að stjórnendur Íbúðalánasjóðs tækju á sérstökum veikleika hjá Varasjóðnum sem laut að aðgreiningu starfa en framkvæmdastjóri Varasjóðsins sá um allan rekstur, bókhald og fjármál hans.

### 2.6.2.6 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2010[50]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2010 í desember sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og eru þær helstu eftirfarandi:

1. Öryggisstefna Íbúðalánasjóðs var samþykkt á fundi stjórnar 27. nóvember 2008.[51] Meðal markmiða var að gæði hennar skyldu könnuð árlega en það hafði ekki verið gert né hafði verið fylgt eftir tilteknum liðum öryggisstefnunnar. Ríkisendurskoðun lagði til að öryggisstefnan yrði uppfærð, markmiðum hennar fylgt eftir og mælikvarðar skilgreindir.
2. Í lok árs 2008 var gengið frá nokkrum einstökum stefnumálum, svo sem öryggisstefnu, starfsmannastefnu, jafnréttisstefnu, skjalastefnu, stefnu um rekstrarsamfellu og umhverfisstefnu. Þær höfðu ekki verið endurskoðaðar og uppfærðar síðan en í þeim var gert ráð fyrir að þær yrðu endurskoðaðar í nóvember ár hvert. Ríkisendurskoðun lagði til að stefnur þessar yrðu yfirfarnar og afgreiddar af stjórn Íbúðalánasjóðs.
3. Ríkisendurskoðun benti á að „óþarfa seinagangur“ leiddi til þess að Íbúðalánasjóður greiddi dráttarvexti við greiðslu reikninga vegna tafa við rafrænt samþykktarkerfi reikninga.
4. Ríkisendurskoðun lagði til að Íbúðalánasjóður setti sér verklagsreglur varðandi risnu, þrátt fyrir að um óverulegar fjárhæðir væri að ræða.
5. Ríkisendurskoðun lagði til að Íbúðalánasjóður skerpti á verklagsreglum varðandi lán til endurbóta og viðauka og lán til byggingar leiguíbúða.
6. Eftirfarandi athugasemdir höfðu þegar komið fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
   a. Innleiðingu innri eftirlitsþátta í starfseminni, gerð og skráningu verklags- og vinnureglna hafði enn ekki verið lokið af hálfu Íbúðalánasjóðs. Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2007[52] var lögð þung áherslu á að því ætti að ljúka á árinu 2007 en athugasemdin kom fyrst fram í fyrstu innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2005.[53] Á árinu 2010, eða fimm árum síðar, hafði sjóðnum ekki enn tekist að ljúka verkinu og enn á ný lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að því lyki sem allra fyrst og sagði orðrétt í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Stjórnendur sjóðsins verða að taka þetta mál fastari tökum, bretta upp ermar og ljúka þessari innleiðingu hið fyrsta.“

50. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2010.
51. Fundargerð stjórnar Íbúðalánasjóðs 27. nóvember 2008.
52. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2007.
53. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.

b. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi upplýsingagjöf til stjórnar Íbúðalánasjóðs. Ríkisendurskoðun hafði bent á að sjóðurinn þyrfti að gera skýrslur um helstu þætti í starfseminni sem væru jafnframt aðgengilegar og nýttust stjórn Íbúðalánasjóðs til að sinna eftirlitshlutverki sínu sem og til ákvarðanatöku. Þessi athugasemd var í vinnslu hjá þróunarsviði Íbúðalánasjóðs en það svið hafði verið fellt niður í stjórnskipulagi sjóðsins og málið lagt til hliðar. Ríkisendurskoðun áréttaði að málið yrði tekið upp að nýju.

c. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar um að allar starfslýsingar væru undirritaðar og dagsettar. Fram kom að Ríkisendurskoðun lýsti furðu sinni á því hve langan tíma hefði tekið fyrir Íbúðalánasjóð að bregðast við þessari athugasemd og lagði áherslu á að því lyki um komandi áramót.

d. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi gerð heildstæðs lista yfir allt er viðkom bankamálum Íbúðalánasjóðs. Heildstæður listi var einungis til að hluta þar sem fram kom hverjir höfðu heimildir til að millifæra eða skoða stöður á bankareikningum en ekki kæmu fram upplýsingar um stofnun reikninganna, hvernig að því var staðið, hve oft viðkomandi bankareikningar voru afstemmdir né hvaða starfsmenn sáu um afstemmingar þeirra. Lagði Ríkisendurskoðun til að slíkur listi yrði fullunninn.

e. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi öryggismál er tengdust geymslu skuldabréfa í starfsstöð Íbúðalánasjóðs á Sauðárkróki. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að stjórnendur sjóðsins yfirfæru þennan þátt gaumgæfilega þegar gengið yrði frá öryggisreglum í samræmi við öryggisstefnu sjóðsins.

### 2.6.2.7 Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2011[54]

Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2011 í desember sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og eru þær helstu eftirfarandi:

1. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að vinnu við verklagsreglur um kyrrstöðusamninga yrði hraðað en samningsform fyrir gerð þeirra lá þegar fyrir.
2. Sérstakur kafli, sem bar nafnið eftirfylgni, var um athugasemdir sem þegar höfðu komið fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
   a. Ríkisendurskoðun hafði 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. Orðrétt sagði í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Það er með ólíkindum hvað þetta hefur tekið langan tíma.“
   b. Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar um að allar starfslýsingar væru undirritaðar og dagsettar. Fram kom að Ríkisendurskoðun lýsti furðu sinni á því hve langan tíma hefði tekið fyrir Íbúðalánasjóð að bregðast við þessari athugasemd og lagði áherslu á að því lyki um komandi áramót.
   c. Í lok árs 2008 var gengið frá nokkrum einstökum stefnumálum. svo sem öryggisstefnu, starfsmannastefnu, jafnréttisstefnu, skjalastefnu, stefnu um rekstrarsamfellu og umhverfisstefnu. Þær höfðu ekki verið endurskoðaðar og uppfærðar síðan en í þeim var gert ráð fyrir að þær yrðu endurskoðaðar í nóvember ár hvert. Ríkisendurskoðun lagði til að stefnur þessar yrðu yfirfarnar og afgreiddar af stjórn Íbúðalánasjóðs.

54. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2011.

d. Ríkisendurskoðun lagði til að Íbúðalánasjóður setti sér verklagsreglur varðandi risnu, þrátt fyrir að um óverulegar fjárhæðir væri að ræða. Verklagsreglur voru í vinnslu þegar Ríkisendurskoðun yfirfór starfsemi sjóðsins í desember 2011.
e. Ríkisendurskoðun benti á að „óþarfa seinagangur“ leiddi til þess að Íbúðalánasjóður greiddi dráttarvexti við greiðslu reikninga vegna tafa við rafrænt samþykktarkerfi reikninga.

### 2.6.3 Ytra eftirlit Íbúðalánasjóðs

Íbúðalánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir velferðarráðuneytið. Hér á eftir verða tilgreindir þeir aðilar sem komu að ytra eftirliti með starfsemi sjóðsins með einum eða öðrum hætti:

#### 2.6.3.1 Velferðarráðuneyti

Fjárhagsleg samskipti Íbúðalánasjóðs við velferðarráðuneytið, áður félagsmálaráðuneytið, fólust í veitingu heimilda til handa Íbúðalánasjóði til útgáfu íbúðabréfa, áður húsbréfa.

Íbúðalánasjóði bar að senda ráðuneytinu sérstaka tilkynningu ef eigið fé sjóðsins stefndi niður fyrir 4% samkvæmt reglugerð 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

Í samræmi við ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs bar stjórn Íbúðalánasjóðs ársfjórðungslega að skila félagsmálaráðherra (velferðarráðherra) og Fjármálaeftirlitinu, og auk þess fjármálaráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóði skýrslu um framvindu áhættustýringarstefnunnar og lykilkennitölur í rekstri sjóðsins. Í skýrslunni þurfti að greina þróun vanskila, hlutfall lána í sérmeðferð af heildarútlánum sjóðsins, uppgreiðslur ÍLS-verðbréfa og fasteignaveðbréfa og vaxtaþróun nýrra útlána. Þá bar sjóðnum að leggja mat á tapsáhættu og vaxtaáhættu útlána og greina stöðu afskriftareiknings, horfur um afskriftir og áhrif aukaafborgana og uppgreiðslna á fjárhag sjóðsins. Íbúðalánasjóði bar að senda Ríkisábyrgðasjóði skýrsluna til kynningar.

#### 2.6.3.2 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Fjárhagsleg samskipti Íbúðalánasjóðs við fjármálaráðuneytið fólust í upplýsingagjöf í sambandi við fjárlagagerð. Íbúðalánasjóði bar að senda ráðuneytinu upplýsingar um væntа útgáfu íbúðabréfa. Jafnframt bar Íbúðalánasjóði að veita ráðuneytinu upplýsingar um rekstur sjóðsins og áætlun næsta árs til fjárlagaskrifstofu ráðuneytisins.

Í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 544/2004 bar stjórn Íbúðalánasjóðs að skila ráðherra fjármála- og efnahagsráðuneytis ársfjórðungslegri skýrslu þeirri sem fjallað er um hér að framan í kaflanum velferðarráðuneyti.

#### 2.6.3.3 Seðlabanki Íslands

Fjárhagsleg samskipti Íbúðalánasjóðs við Seðlabanka Íslands fólust í upplýsingagjöf varðandi útgáfu íbúðabréfa sjóðsins.

#### 2.6.3.4 Ríkisábyrgðasjóður

Starfsemi Íbúðalánasjóðs var með ábyrgð ríkissjóðs og féll því undir Ríkisábyrgðasjóð.

Í samræmi við ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs bar stjórn Íbúðalánasjóðs að skila Ríkisábyrgðasjóði til kynningar ársfjórðungslega skýrslu þeirri sem fjallað er um hér að framan í kaflanum velferðarráðuneyti.

#### 2.6.3.5 Fjármálaeftirlitið

Starfsemi Íbúðalánasjóðs var felld undir Fjármálaeftirlitið með lögum nr. 57/2004. Í ljósi þessa bar Íbúðalánasjóði að senda Fjármálaeftirlitinu skýrslur um tiltekna þætti í rekstri sjóðsins.

Í samræmi við ákvæði 9. gr. reglugerðar nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs skyldi Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með því að Íbúðalánasjóður starfaði samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál og reglugerða sem um hann giltu. Um upplýsingaskyldu og eftirlit með starfsemi sjóðsins fór samkvæmt ákvæðum laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, með síðari breytingum, eftir því sem við ætti.

Í samræmi við það hlutverk Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með fjármálafyrirtækjum framkvæmdi Fjármálaeftirlitið sérstaka skoðun á útlánum Íbúðalánasjóðs auk fimm stærstu fjármálafyrirtækja landsins, sbr. eftirfarandi umfjöllun:

#### *2.6.3.5.1 Sérstök útlánaskoðun Fjármálaeftirlitsins hjá Íbúðalánasjóði*

Samkvæmt innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2009[55] framkvæmdi Fjármálaeftirlitið sérstaka útlánaskoðun hjá Íbúðalánasjóði og gaf út um hana skýrslu í desember 2008. Úttekt Fjármálaeftirlitsins á Íbúðalánasjóði var ákveðin í júní 2007 og var hluti af úttekt á sex stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar voru raktar þær athugasemdir og ábendingar sem fram komu í útlánaskoðun FME og eru þær eftirfarandi:

1. Formlegar, heildstæðar innri verklagsreglur um lánveitingar voru ekki til staðar hjá sjóðnum.
2. Áhættustýring vegna útlánaáhættu átti sér hvergi formlegan stað innan skipulags sjóðsins.
3. Upplýsingar úr lánakerfum gáfu ekki í öllum tilvikum nákvæmar upplýsingar um raunveruleg veðhlutföll lána þar sem aðeins var hægt að tengja eitt fasteignanúmer við hvert lán.
4. Gögnin sem bankarnir sendu til sjóðsins vegna lánasamninga, sem gerðir voru við fjármálastofnanir, voru misgóð.
5. Innri endurskoðun gerði athugasemd við að Íbúðalánasjóður fengi ekki nákvæmar upplýsingar um hvernig bankarnir héldu utan um undirliggjandi lán vegna lánasamninga Íbúðalánasjóðs við þá. Einnig var gerð athugasemd við að óljóst væri hvort starfsmönnum bankanna var fullljóst að sérstakir samningar voru í gildi við sjóðinn vegna þessara lána sem bankarnir höfðu veitt viðskiptamönnum sínum.
6. Í skýrslu um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs var ekki sérstaklega fjallað um vanskil fasteignalána sem voru undirliggjandi lánasamningum við fjármálastofnanir.
7. Í eiginfjárskýrslum skv. Basel I pr. 31.12.2007 og 31.3.2008 voru fasteignalán undirliggjandi lánasamningum við fjármálastofnanir færð undir flokkinn „útlán tryggð með veði í fjölnota atvinnuhúsnæði". Þetta var ekki rétt þar sem undirliggjandi lán voru vegna kaupa á íbúðarhúsnæði.
8. Yfirsýn yfir tegundir lögaðila sem sjóðurinn hafði lánað til var ekki nægjanleg.
9. Úrtakskannanir á undirliggjandi fasteignalánum lánasamninga við fjármálastofnanir voru í nokkrum tilvikum framkvæmdar utan þess tíma sem samið var um í lánasamningum.
10. Taka þyrfti til skoðunar að setja Íbúðalánasjóði útlánareglur varðandi hámarkslán til eins lánþega sambærilegar þeim sem fjármálafyrirtæki störfuðu eftir, sbr. reglur nr. 216/2007 um stórar áhættuskuldbindingar hjá fjármálafyrirtækjum.

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins kom fram að úrbótum yrði lokið innan ákveðinna tímamarka. Þá var í skýrslunni krafist þess að ytri endurskoðandi Íbúðalánasjóðs, KPMG, legði mat á hvernig sjóðurinn tæki á þessum athugasemdum og ábendingum. KPMG sendi Fjármálaeftirlitinu skýrslu, dagsetta 24. mars 2009, um yfirferð sína yfir úrbætur hjá sjóðnum. Þær höfðu ekki gengið eftir eins og Fjármálaeftirlitið hafði krafist. Í bréfi til Íbúðalánasjóðs, dagsettu 30. september 2009, ítrekaði Fjármálaeftirlitið kröfur vegna ákveðinna atriða og var þess krafist að úrbætur vegna þeirra lægju fyrir eigi síðar en 1. desember 2009 ella gæti það leitt til beitingar ákvæða 11. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert

55. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2009.

Rammagrein 3

## Hvað er „innra eftirlit“ ?

Innra eftirlit er sérhver aðgerð af hálfu stjórnenda, stjórnar og starfsmanna til að stýra áhættu og auka líkur á að settum markmiðum verði náð við rekstur fyrirtækis eða stofnunar. Stjórnendur undirbúa, skipuleggja og stjórna þeim aðgerðum sem þörf er á innan fyrirtækis eða stofnunar til að veita hæfilega vissu fyrir að settum markmiðum verði náð.

Innra eftirlit er í raun samtvinnað eðlilegri starfsemi fyrirtækja og stofnana og er hluti af starfsháttum en ekki byrði á annars eðlilegum umsvifum starfseminnar.

Markvissar, vel ígrundaðar, skráðar og samþykktar innri eftirlitsaðgerðir eru órjúfanlegur þáttur góðra stjórnunarhátta í rekstri fyrirtækja og stofnana. Markmið með setningu skriflegra verkferla felst helst í að meta og mæla áhættuþætti í starfseminni, skilgreina hvernig hægt er að lágmarka þá áhættu og koma á markvissum eftirlitsaðgerðum í því skyni. Að sama skapi eru vel gerðir verkferlar undirstaða að samræmdum og skilvirkum starfsháttum við lausn skilgreindra verkþátta í starfsemi fyrirtækis eða stofnunar.

Áhættustýring er ferli við að greina og mæla þá áhættuþætti sem komið geta í veg fyrir að félagið nái settum markmiðum og þá að gripið sé til úrræða til að draga úr væntanlegum áhrifum slíkra áhættuþátta. Í virkri áhættustýringu felst m.a. að stjórn félagsins meti árlega efnahag, greiðsluhæfi og eigið fé félagsins og láti framkvæma álagsprófanir ef þörf er á.

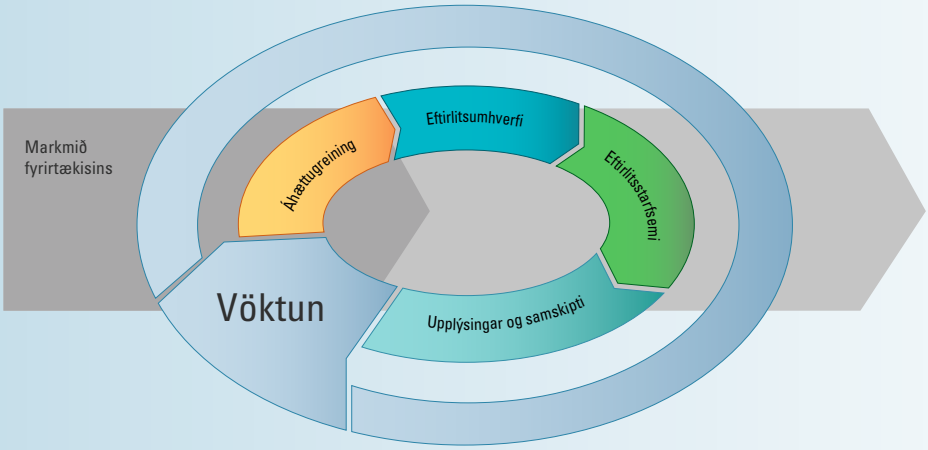
Markmið innra eftirlits eru:

1. Árangur og skilvirkni í starfseminni.

2. Áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar.

3. Að uppfylla ákvæði laga og reglugerða sem um starfsemina gilda.

Mynd 30 Innra eftirlit samkvæmt COSO




Heimild: COSO, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Guidance on Monitoring Internal Control System.*

1. **Áhættugreining**. Áhættumat er greining á því sem getur ógnað settum markmiðum fyrirtækis eða stofnunar og liggur til grundvallar ákvörðun um hvernig brugðist skuli við. Í áhættugreiningu felst skilgreining viðeigandi markmiða, framkvæmd áhættugreiningar, áhættumat á sviksemi og að fylgjast með og greina breytingar.

2. **Eftirlitsumhverfi**. Umhverfi innra eftirlits er það stjórnskipulag sem umlykur það ásamt viðhorfi stjórnenda til eftirlitsþátta og mikilvægis þeirra. Í eftirlitsumhverfi felst heiðarleiki og gott siðferði, skýr ábyrgð stjórnar, skipulag, ábyrgð og skyldur, skuldbinding um hæfni og rík ábyrgðarkennd.

3. **Eftirlitsstarfsemi**. Aðgerðir sem fela í sér eftirlit eru hluti af verklagsreglum og verkferlum og er ætlað að bregðast við þeirri áhættu sem ógnar því að fyrirtæki eða stofnun nái settum markmiðum. Í eftirlitsstarfsemi felst val og þróun eftirlitsaðgerða, að ákvarða eftirlitsaðgerðir á upplýsingakerfum og innleiðing eftirlitsaðgerða í stefnu og verklag.

4. **Upplýsingar og samskipti**. Upplýsingastreymi er lykilþáttur í starfsemi hvers fyrirtækis og stofnunar þar sem mikilvægar ákvarðanir eru teknar á grundvelli upplýsinga. Í upplýsingum og samskiptum felst notkun viðeigandi upplýsinga, innri samskiptaleiðir og ytri samskiptaleiðir.

5. **Vöktun / Stjórnendaeftirlit**. Innra eftirlit þarfnast vöktunar til þess að tryggja virkni þess og að það henti markmiðum fyrirtækis eða stofnunar á hverjum tíma. Í vöktun felst samfellt og/eða tímabundið mat/vöktun og frávikagreiningar og upplýsingagjöf um frávik.

**Lögformleg skylda að viðhafa innra eftirlit**

Í lögum nr. 145/1994, um bókhald, kemur fram að bókhald skal þannig skipulagt að auðvelt sé að rekja sig frá frumgögnum til færslna í bókhaldi, svo og frá færslum í bókhaldi til frumgagna, og milli niðurstöðu úr bókhaldi og ársreiknings. Jafnframt skal skipulag og stjórnun bókhaldsins við það miðuð að tryggja vörslu bókhaldsgagna og eðlilegt innra eftirlit. Með innra eftirliti er m.a. átt við verklagsreglur þar sem kveðið er á um meðferð skjala og ábyrgðar- og verkaskiptingu og haft er að markmiði að tryggja áreiðanlegt bókhald, örugga meðferð og vörslu fjármuna og að ekki hljótist tjón af villum, mistökum eða misnotkun.

**Hver er ábyrgur fyrir innra eftirliti**

Stjórn viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar er ábyrg fyrir að koma á virku kerfi innra eftirlits. Í því felst m.a. að fyrirkomulag innra eftirlits sé formlegt, skjalfest og að virkni þess sé reglubundið sannreynd. Æskilegt er að stjórnin skilgreini a.m.k. árlega þá áhættuþætti sem mikilvægast er að félagið takist á við.

Stjórn félags eða stofnunar er ávallt ábyrg fyrir fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits og áhættustýringar. Stjórnin getur þó falið aðilum innan félagsins framkvæmd tiltekinna þátta, en þó þannig að stjórnin sé upplýst um framvindu þeirra. Þegar ábyrgð á framkvæmd eftirlitsaðgerða er falin tilteknum undireiningum eða stjórnendum innan félagsins skal það gert með formlegum hætti þannig að enginn vafi sé á hvar ábyrgðin liggi og hvernig skuli bregðast við frávikum.

eftirlit með fjármálastarfsemi, er varðar dagsektir og févíti. Um mánaðamótin nóvember/desember 2009 tók KPMG út útlánareglur Íbúðalánasjóðs og var skýrslu um það skilað til Fjármálaeftirlitsins 10. desember 2009.

### 2.6.4 Innra eftirlit Íbúðalánasjóðs

Við rekstrarúttektina var farið yfir innra eftirlit og innri eftirlitsaðgerðir Íbúðalánasjóðs.

Ákvæði 11. gr. b laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, kveða á um skyldu Íbúðalánasjóðs að viðhafa eftirlitskerfi með ákveðnum þáttum í starfsemi hans. Eftirfarandi ákvæði varð þó ekki að lögum fyrr en með gildistöku laga nr. 84/2012, sbr. 6. gr. þeirra, sbr. 11. gr. b laga nr. 44/1998.

> Íbúðalánasjóður skal á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við starfsemi sína. Hjá sjóðnum skulu vera til staðar fullnægjandi og skjalfestir innri ferlar til að meta nauðsynlega stærð, samsetningu og innri dreifingu eiginfjárgrunns með hliðsjón af þeirri áhættu sem starfsemin felur í sér hverju sinni. Innri ferlarnir skulu endurmetnir reglulega til að tryggja að þeir séu fullnægjandi með hliðsjón af eðli og umfangi starfsemi sjóðsins.

> Íbúðalánasjóði ber að framkvæma regluleg álagspróf og skjalfesta forsendur og niðurstöður þeirra. Niðurstöður álagsprófa skulu vera á dagskrá næsta stjórnarfundar eftir að niðurstaða þeirra liggur fyrir.
>
> Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd áhættustýringar, áhættuviðmið, eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi Íbúðalánasjóðs og innra eftirlit að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.

Í samræmi við heimild ráðherra í lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum, var sett reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar er fjallað um innra eftirlit Íbúðalánasjóðs og þar segir:

> Íbúðalánasjóður skal setja á fót og viðhalda innra gæðakerfi til að tryggja aðskilnað einstakra verkþátta í starfi sjóðsins. Slíkt gæðakerfi skal nánar útfært í áhættustýringarstefnu sjóðsins.

Sé litið til þeirra margþættu athugasemda og andlags þeirra, sem komu fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.2, endurskoðunarskýrslum KPMG, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.1, og í úttektarskýrslu Fjármálaeftirlitsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.6.3.5.1, þá ber rannsóknarnefndin brigður á að Íbúðalánasjóður hafi farið í hvívetna eftir ákvæðum er varða innleiðingu og starfrækslu innra eftirlits innan sjóðsins.

Vinnu við að koma á innra eftirliti hjá Íbúðalánasjóði mætti rekja til stofnunar hans árið 1999 þar sem þegar á fyrsta starfsári var gerð lýsing á innra eftirlitskerfi sjóðsins, sbr. umfjöllun í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2000.[56] Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2005[57] kom þó fram að vinnu við skipulagningu innra eftirlits í starfsemi Íbúðalánasjóðs hafði hafist með skipulögðum hætti í nóvember 2000. Vinnu við innleiðingu innra eftirlits var haldið áfram allt þar til lögð var fram lokaskýrslan: „Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir“[58] sem unnin var af KPMG Ráðgjöf og starfsmanni innra eftirlits Íbúðalánasjóðs, sem kom til starfa á árinu 2001. Skýrslan var kynnt fyrir stjórn sjóðsins í október 2003 en endanleg útgáfa hennar var dagsett þann 29. janúar 2004.

### 2.6.4.1 Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir[59]

Skýrslan „Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir“ sem dagsett var í janúar 2004, innihélt tillögur stjórnenda um eflingu innra eftirlits Íbúðalánasjóðs en fram kom að hún væri fyrsta formlega verkefnið þar sem stjórnendur fóru markvisst sem hópur yfir áhættuþætti og eftirlitsaðgerðir og var í því sambandi ákveðið að:

- Leggja einungis áherslu á mikilvægustu ferlin og helstu áhættuþættina.
- Koma núverandi eftirlitsaðgerðum í formlegri farveg og skilgreina nýjar aðgerðir sem klár þörf væri á.

Verkefnum var skipt í þrjá tímasetta áfanga sem voru:

Áfangi 1 (sem miðað var við að yrði lokið í október 2003):

1. Áhættumat og úrvinnsla meiriháttar áhættuþátta.
2. Skilgreining á núverandi eftirlitsaðgerðum.
3. Skilgreining á nýjum eftirlitsaðgerðum.

Áfangi 2 (sem miðað var við að yrði lokið í maí 2004):

1. Formfesta núverandi eftirlitsaðgerðir og gangsetning á nýjum.
2. Aðhald og stuðningur við stjórnendur.
3. Skráning mikilvægustu ferla og aðgreining starfa skoðuð.

56. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2000.
57. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.
58. KPMG, *Íbúðalánasjóður – Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir*.
59. Sama heimild.

4. Skipurit endurmetið.
5. Innri endurskoðun innleidd.
6. Markviss upplýsingagjöf til stjórnar um niðurstöður innra eftirlits.
7. Ferli reglubundins áhættumats skilgreint og innleitt.
8. Áhættumat og uppfærsla eftirlitsaðgerða eftir þörfum.

Áfangi 3 :

1. Reglubundið áhættumat og uppfærsla á eftirlitsaðgerðum.

Meiriháttar áhættuþættir voru flokkaðir eftir tegund m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar og Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit þannig:

1. Fjárhagsleg áhætta sem greindist í undirflokkana eignir, gengismál, lausafé og vaxtamál.
2. Rekstrarleg áhætta sem greindist í undirflokkana lánveitingar, rekstur, samningar, þjónusta, þróun þjónustuframboðs og upplýsingamál.
3. Starfsmannaáhætta sem greindist í undirflokkana starfsfólk og stefnumótun og stjórnun.
4. Ytri áhætta sem greindist í undirflokkana erlend þróun, orðstír, samfélagsþróun, samkeppni og stefna stjórnvalda, þ.m.t. lög og reglugerðir.

Meginhluti skýrslunnar var greining stjórnenda á helstu áhættuþáttum í starfsemi Íbúðalánasjóðs. Stjórnendur sem hópur skilgreindu 65 áhættuþætti og mátu þá með þremur mælikvörðum sem voru á skalanum 1 til 5:

1. Fjárhagsleg áhrif þar sem áhættugreiningin var á bilinu engin áhrif (1) til þess að geta leitt til gjaldþrots sjóðsins (5).
2. Áhrif á orðspor og ímynd þar sem áhættugreiningin var á bilinu engin (1) til þess að geta haft áhrif á tilvist/framtíð sjóðsins (5).
3. Líkindi á að viðkomandi áhætta kæmi til var á bilinu nánast engin (1) til þess að vera nánast örugg (5).

Meðhöndlun hvers áhættuþáttar var tilgreind annars vegar að „taka áhættu án sérstakra aðgerða“ og hins vegar að beita aðgerðum til að „draga úr áhættu“ og var það mat stjórnenda sjóðsins að einungis einn áhættuþáttur af 65 væri þess eðlis að sjóðurinn skyldi taka áhættu án sérstakra aðgerða.

Þá tilgreindu stjórnendur 192 eftirlitsaðgerðir og viðbragðsáætlanir sem áttu að draga úr áhættu á tilgreindum áhættuþáttum ásamt því að tilgreind var tíðni viðkomandi aðgerða eða áætlana, svo sem stöðugt, daglega, vikulega, mánaðarlega, ársfjórðungslega, hálfsárslega eða árlega. Einnig var ábyrgð á framkvæmd eftirlitsaðgerða eða viðbragðsáætlana skilgreind á viðkomandi stjórnendur sjóðsins.

### 2.6.4.2 Innra eftirlit, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir[60]

Skýrslan „Innra eftirlit, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir“, sem dagsett var í júlí 2006, var heildarendurskoðun á skýrslu sama efnis sem dagsett var í janúar 2004 og fjallað er um í kafla 2.6.4.1 Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir hér að framan.

Í inngangi skýrslunnar voru raktar ástæður þess að farið var í heildarendurskoðun á innra eftirliti og áhættugreiningu sjóðsins. Í því sambandi var vísað til stórfelldra breytinga á fjármögnun sjóðsins og útlánum sem fólust í að húsbréfakerfið, sem var við lýði frá stofnun sjóðsins, var lagt niður en í stað þess varð fjármögnun sjóðsins í formi útgáfu á íbúðabréfum. Þessi breyting leiddi til verulegra skipulagsbreytinga á flestum sviðum sjóðsins og mikillar tímabundinnar vinnu starfsmanna við að aðstoða erlendra ráðgjafa sem fengnir voru til að meta lánshæfi Íbúðalánasjóðs. Af þeim sökum sat uppbygging á innra eftirliti og innri eftirlitsaðgerðum á hakanum. Breytingarnar á skipan fjármögnunar

60. Íbúðalánasjóður, *Innra eftirlit, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir – Endurskoðuð áhættugreining.*

sjóðsins höfðu þau áhrif að meta þurfti á ný þá áhættuþætti og innri eftirlitsaðgerðir sem þegar höfðu verið unnir og tilgreindir voru í skýrslunni um innra eftirlit sem dagsett var í janúar 2004.

Í kaflanum „Næstu skref“ í skýrslunni kom fram að uppbyggingu innra eftirlits væri alls ekki lokið heldur væri bara um fyrsta skrefið að ræða og tilgreind voru næstu skref í því sambandi:

1. Gera þyrfti ferilteikningu af starfsemi sjóðsins og greina áhættuþætti rekstrarins á hverju stigi fyrir sig.
2. Heimfæra þyrfti áhættuþætti á einstaka þætti rekstrarins í samræmi við ferilteikningu og hvort að eitthvað uppá vantaði eða sé ofaukið.
3. Setja þyrfti áhættuþættina upp með kerfisbundnari hætti til að auðvelda breytingar.
4. Vinna þyrfti verklagsreglur fyrir flesta þætti rekstrarins í samræmi við áhættugreiningar, gera lýsingar á verklagsreglum og skilgreina skyldur á ábyrgð viðkomandi aðila.
5. Setja þyrfti vinnureglur fyrir hvern og einn verkferil þar sem nánar var kveðið á um hvernig ákveðin verk voru unnin og hvaða reglur þau féllu undir.
6. Að upplýsa starfsmenn Íbúðalánasjóðs um nauðsyn þess að farið væri eftir þeim verklags- og starfsreglum sem í gildi voru hverju sinni og að starfsmönnum væru upplýstir um ábyrgð og skyldur hvers og eins og nauðsyn þess að allir væru meðvitaðir um tilurð og markmið með innra eftirliti sjóðsins.
7. Að öllum viðkomandi væru ljóst að uppbyggingu innra eftirlits væri ekki lokið með gerð skýrslunnar heldur væri hún upphaf ferðar sem ætti sér engin endalok.

Í skýrslunni voru tilgreindir 58 áhættuþættir og sami framgangsmáti og skilgreindur er í kafla 2.6.4.1 Efling innra eftirlits, áhættugreining og eftirlitsaðgerðir hér að framan um flokkun þeirra og matsþætti.

Í endurskoðaðri áhættugreiningu stjórnenda voru tilgreindar 198 eftirlitsaðgerðir og viðbragðsáætlanir sem áttu að draga úr áhættu á tilgreindum 58 áhættuþáttum. Eins og áður var tilgreind tíðni viðkomandi aðgerða eða áætlana, svo sem stöðugt, daglega, vikulega, mánaðarlega, ársfjórðungslega, hálfsárslega eða árlega og ábyrgðaraðila á framkvæmd eftirlitsaðgerða eða viðbragðsáætlana. Til viðbótar upplýsingum úr fyrri áhættugreiningu var tilgreint hvaða sviði Íbúðalánasjóðs viðkomandi eftirlitsaðgerð tilheyrði og hver staðan var á hverjum þeirra. Samkvæmt stöðumati voru 155 eftirlitsaðgerðir og viðbragðsáætlanir, af tilgreindum 198, í framkvæmd en 43 voru ekki komnar í framkvæmd og þar af voru 42 í athugun en 1 sem var án skilgreiningar á tíðni, ábyrgð, umsjónarsviði eða stöðu.

### 2.6.4.3 Upplýsingakerfi Íbúðalánasjóðs

Sjóðurinn starfrækti fjöldann allan af upplýsingakerfum (upptalningin er ekki tæmandi):

- Fjárhagsbókhaldskerfi.
- Uppáskrifta-, samþykktar- og greiðslukerfi.
- Leigu-, kaupleigu- og uppboðsíbúðakerfi.
- Greiðslumatskerfi.
- Umsóknarkerfi fyrir einstaklinga og lögaðila vegna nýrra lána og breytinga á lánum.
- Kerfi vegna greiðsluerfiðleikamats og 110%-leiðar.
- Samninga- og skjalakerfi ásamt handbók og þjónustu- og aðgangsbeiðnum.
- Skönnunarkerfi.
- Þjónustubeiðnakerfi.
- Innheimtukerfi.

- Bréfaútlánakerfi.
- Reiknivélar á vef fyrir viðskiptavini.

Eðli málsins samkvæmt var fjárhagsbókhaldskerfið það upplýsingakerfi sem hélt utan um rekstur sjóðsins og því er nánast eingöngu unnið út frá því í þessari rekstrarúttekt.

Það vekur athygli við skoðun á bókhaldsfærslum í fjárhagsbókhaldskerfi sjóðsins hve lítið var um að textasvæði í bókun væri notað til nánari útskýringar á andlagi færslna. Af þeim sökum þurfti að greina fjárhagsfærslur út frá mótbókunarlykli sem að jafnaði var í lánardrottnakerfi. Við þá greiningu var hægt að sjá hver var seljandi þeirrar þjónustu sem bókuð var en ekki andlag veittrar þjónustu. Algengast var að textasvæðið bæri sama texta og nafn viðkomandi fjárhagsbókhaldslykils. Þessi framgangsmáti telst ekki vera í samræmi við almenna skráningu bókhalds og raunar til verulegra óþæginda við skoðun þar sem skoða þarf fylgiskjöl bókunarinnar til að sjá hvert andlag hennar er í raun.

Á skoðunartímabilinu var fjárhagsbókhald sjóðsins fært í þremur upplýsingakerfum:

1. fjárhagsbókhaldskerfi Reiknistofu bankanna árin 1999 og 2000,
2. fjárhagsbókhaldskerfinu Fjölni árin 2001–2004 og
3. fjárhagsbókhaldskerfinu Navision Financials frá árinu 2005.

#### *2.6.4.3.1 Öryggismál upplýsingakerfa*

Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2005[61] kom fram að afritun gagna sem voru á stórtölvu og netþjónum sjóðsins væri, samkvæmt samningi, sinnt af Nýherja hf. Afritun fór reglulega fram og afritin voru geymd annars vegar hjá Nýherja og hins vegar utan húss. Kæmi til þess að afritun hafði ekki tekist sem skyldi fengu tölvumenn sjóðsins alltaf upplýsingar um það.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2006[62] kom fram að gerð hefði verið úttekt á eftirlitskerfum er sneru að öryggi og stjórnun upplýsingakerfa Íbúðalánasjóðs. Úttektinni var í aðalatriðum beint að stjórnunaraðgerðum sem tryggja áttu rekstrar- og aðgangsöryggi upplýsingakerfa og áreiðanleika gagna sem stuðst var við í endurskoðun Íbúðalánasjóðs. Helstu niðurstöður þeirrar skoðunar voru þær að skipulag öryggismála væri óformlegt og ekki til skráð ferli vegna mikilvægra aðgerða, t.d. afritunar, breytinga/stillinga á kerfum, prófana á endurheimt gagna og þess háttar en slíkt gat haft þónokkur áhrif á daglegan rekstur. Einnig kom í ljós að aðgangsstýringar voru ekki yfirfarnar reglulega og nokkrir notendur með meiri heimildir en starfssvið þeirra krafðist og ekki var búið að loka fyrir aðgang starfsmanna sem hætt höfðu störfum. Úttektin var byggð upp þannig að þeir þættir sem þurfti að laga voru dregnir fram en ekki var lagt mat á upplýsingakerfið og eftirlitsþætti þess að öðru leyti.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2007[63] kom fram að við endurskoðun ársreiknings Íbúðalánasjóðs hefði verið gerð úttekt á eftirlitsþáttum (e. Information Technology General Controls) og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Úttektinni var í aðalatriðum beint að stjórnunaraðgerðum sem tryggja áttu rekstrar- og aðgangsöryggi upplýsingakerfa og áreiðanleika gagna sem stuðst var við í endurskoðun. Niðurstöður voru helstar þessar:

1. Vinna stóð yfir við að lagfæra mörg af þeim atriðum sem gerðar voru athugasemdir við í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2006.[64]
2. Til staðar var samþykkt upplýsingatæknistefna og öryggishandbók.
3. Búið var að hanna viðbúnaðaráætlun um órofinn rekstur en hún hafði ekki hlotið samþykki stjórnar og var því ekki í notkun.
4. Búið var að koma á þverfaglegri öryggisstjórn vegna málefna sem tengdust upplýsingaöryggi en fram kom að hún hafði ekki verið virk á árinu 2007.

61. Ríkisendurskoðun, innri endurskoðunarskýrsla 2005.
62. KPMG, Íbúðalánasjóður –endurskoðunarskýrsla 2006.
63. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2007.
64. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2006.

5. Fræðslu og kynningu til starfsmanna varðandi upplýsingaöryggismál var ábótavant.
6. Ytra öryggi tölvubúnaðar sjóðsins var gott og helsti öryggisbúnaður var til staðar í tölvusölum sjóðsins þar sem lykilvélbúnaður var hýstur, þ.m.t. aðgangsstýringar að viðkomandi sölum.
7. Sem lið í upplýsingatæknistefnu sjóðsins var fjallað um breytingastjórnun í tengslum við upplýsingakerfi sjóðsins. Stefna hafði því verið mörkuð hvað breytingastjórnun varðar en ekki höfðu verið mótaðar formlegar verklagsreglur varðandi breytingastjórnun hjá sjóðnum.
8. Heildstæð afritunaráætlun var ekki í notkun en afritun gagna virtist almennt vera í lagi. Skilgreiningu á afritun fjárhagsgagna og hlutverki ábyrgðarmanna var þó ábótavant auk þess sem verklagsreglur voru ekki fyrir hendi. Ekki höfðu verið gerðar reglulegar prófanir á endurheimt gagna úr fjárhagskerfi sjóðsins.
9. Lítið var um skjölun og formlegar verklagsreglur fyrir umsjónarmenn Navision-upplýsingakerfisins. Unnið var að gerð verklagsreglna.
10. Farið var yfir „super"-notendaaðgang (kerfisstjóraaðgang) og sambærileg aðgangsréttindi í Navision-kerfinu, en slíkur aðgangur veitti ótakmarkaðan aðgang að öllum gögnum og vinnslum kerfisins. Ekki komu fram athugasemdir.
11. Skortur var á að farið væri reglulega yfir aðgang notenda að fjárhagskerfi sjóðsins og aðgangi lokað á þá starfsmenn sem ekki voru við störf lengur eða aðgangur núverandi starfsmanna væri endurskoðaður.
12. Í ljós kom að lítið var um skjölun og formlegar verklagsreglur fyrir umsjónarmenn ILS-kerfisins. Unnið var að gerð verklagsreglna

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2008[65] kom fram að við endurskoðun ársreiknings Íbúðalánasjóðs hefði verið gerð úttekt á völdum eftirlitskerfum er sneru að öryggi og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Fram kom að starfsemi Íbúðalánasjóðs félli undir eftirlitsskylda starfsemi samkvæmt skilgreiningu Fjármálaeftirlitsins og voru því gerðar ríkari kröfur um upplýsingaöryggi hjá sjóðnum. Helstu niðurstöður voru þessar:

1. Afritatöku gagna var útvistað til Nýherja hf. og var eftirlit með afritun í höndum starfsfólks Íbúðalánasjóðs. Úrbóta var þörf varðandi afritun og meðhöndlun öryggisafrita. Uppfæra þyrfti núverandi afritunaráætlun og nauðsynlegt var að innleitt yrði ferli við heildarafritun á fjárhagsgögnum við lok fjárhagsárs. Æskilegt væri að taka þetta atriði til skoðunar og lagfæra.
2. Við skoðun kom í ljós að ekki voru gerðar reglulegar prófanir á endurheimt afrita vegna fjárhagsgagna Navision-kerfisins. Æskilegt var að taka þetta atriði til skoðunar og lagfæra.
3. Farið var yfir „super"-notendaaðgang (kerfisstjóraaðgang) og sambærileg aðgangsréttindi í Navision-kerfinu, en slíkur aðgangur veitti ótakmarkaðan aðgang að öllum gögnum og vinnslum kerfisins. Ekki komu fram athugasemdir.
4. Ábending var lögð fram vegna notkunar sameiginlegra notendareikninga með ráðleggingu um að notast yrði við notendanöfn sem rekja mætti til einstakra notenda til að viðhalda kröfum um rekjanleika.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2009[66] kom fram að við endurskoðun ársreiknings Íbúðalánasjóðs hefði verið gerð úttekt á völdum eftirlitskerfum er sneru að öryggi og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Fram kom að stjórnendur Íbúðalánasjóðs væru almennt meðvitaðir um mikilvægi upplýsingaöryggis og þörfina á vel skipulögðu stjórnunarumhverfi á sviði rekstrar tölvukerfa. Við úttekt kom í ljós að skipulag öryggismála í upplýsingatækni var að hluta til óformlegt og í einhverjum tilvikum var skortur á skriflegum verklagsreglum hjá Upplýsinga- og tæknisviði. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru þessar:

65. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2008.
66. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2009.

1. Til staðar var upplýsingatæknistefna en ekki starfandi öryggisstjóri sem bar ábyrgð á og hafði umsjón með upplýsingaöryggi innan sjóðsins. Starfsemi sjóðsins féll undir eftirlitsskylda starfsemi samkvæmt skilgreiningu FME og voru því gerðar ríkar kröfur um upplýsingaöryggi, skriflegar verklagsreglur og vel skilgreinda ferla við rekstur upplýsingakerfa hjá sjóðnum. Augljóst var að mikil og góð vinna hefði verið unnin af hálfu Upplýsinga- og tæknisviðs en í mörgum tilvikum var töluverður skortur á skjölun þannig að rekjanleiki og staðfesting á framkvæmd var ekki möguleg. Nauðsynlegt væri að verklagsreglur yrðu skjalaðar og innleidd yrðu ferli til að styðja við rekstur upplýsingakerfa.
2. Skortur var á skriflegum verklagsreglum varðandi aðgangsstýringar að upplýsingakerfum sjóðsins. Til staðar var vísir að verklagsreglum sem tók á stofnun fjartenginga (e. VPN) en sú verklagsregla hafði ekki verið staðfest né tekin í notkun á árin 2009. Nauðsynlegt var að eitt ferli væri til staðar við að stofna, breyta og loka aðgangi að kerfum sjóðsins og allir þeir aðilar sem fengju aðgang að upplýsingakerfum hans færu í gegnum sama ferli.
3. Skoðaður var aðgangur að Navision-fjárhagskerfi og kom í ljós að sex notendur voru með óhindraðan aðgang að öllum gögnum og virkni kerfisins. KPMG mælti með að enginn starfsmaður hefði svona víðtæk réttindi í fjárhagskerfi sjóðsins. Það var algerlega óháð starfssviði viðkomandi.
4. Endurskoða þyrfti aðgengi að sameiginlegu gagnadrifi þannig að starfsmenn sjóðsins hefðu einungis aðgang að þeim gögnum sem þeir þyrftu í sínu starfi fyrir sjóðinn. Í því sambandi var bent á að samkvæmt reglum um persónuvernd og meðferð trúnaðarupplýsinga skyldu aðeins þeir sem þyrftu að hafa aðgang að slíkum gögnum hafa hann.
5. Skortur var á að unnið væri eftir skjalfestu breytingastjórnunarferli við framkvæmd breytinga á kerfum. Nauðsynlegt væri að sjóðurinn tæki í notkun skjalfestar verklagsreglur varðandi breytingastjórnun og að kröfum sjóðsins væri komið á framfæri við lykilþjónustuaðila.
6. Til staðar var stefna um rekstrarsamfellu (neyðaráætlun). Ekki hefði verið gerð skjalfest prófun á viðbúnaðaráætluninni en æskilegt að hún væri prófuð að minnsta kosti árlega til að þeir starfsmenn sem gegndu lykilhlutverkum í ferlinu væru betur undirbúnir ef til áfalla kæmi.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2010[67] kom fram að við endurskoðun ársreiknings Íbúðalánasjóðs hefði verið gerð úttekt á völdum eftirlitsþáttum er sneru að öryggi og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Úttektin var framkvæmd þar sem upplýsingakerfi teljast mikilvæg fyrir starfsemi sjóðsins og var í aðalatriðum beint að stjórnunaraðgerðum sem tryggja ættu rekstrar- og aðgangsöryggi upplýsingakerfa og áreiðanleika gagna sem stuðst var við í endurskoðun.

Fram kom að stjórnendur Íbúðalánasjóðs væru almennt meðvitaðir um mikilvægi upplýsingaöryggis og þörfina á vel skipulögðu stjórnunarumhverfi á sviði rekstrar tölvukerfa. Við úttekt kom í ljós að skipulag öryggismála í upplýsingatækni var að hluta til óformlegt og í einhverjum tilvikum var skortur á skriflegum verklagsreglum hjá Upplýsinga- og tæknisviði. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru þessar:

1. Til staðar var upplýsingatæknistefna sem fjallaði um helstu atriði er snertu upplýsingaöryggi innan sjóðsins. Stefnan hafði ekki verið samþykkt og uppfærð á árinu 2010. Starfandi var öryggisstjóri sem bar ábyrgð á og hafði umsjón með upplýsingaöryggi innan sjóðsins en ekki var starfandi öryggisnefnd. Starfsemi sjóðsins féll undir eftirlitsskylda starfsemi samkvæmt skilgreiningu FME og voru því gerðar ríkar kröfur um upplýsingaöryggi, skriflegar verklagsreglur og vel skilgreinda ferla við rekstur upplýsingakerfa hjá sjóðnum.
2. Augljóst var að mikil og góð vinna hafði verið unnin af hálfu Upplýsinga- og tæknisviðs en í mörgum tilvikum var töluverður skortur á skjölun þannig að rekjanleiki og staðfesting á framkvæmd var ekki möguleg. Nauðsynlegt væri

67. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2010.

að verklagsreglur yrðu skjalaðar og innleidd ferli til að styðja við rekstur upplýsingakerfa. Ennfremur var nauðsynlegt að Íbúðalánasjóður skilgreindi helstu viðskiptakerfi og að yfirmenn eða ábyrgðaraðilar bæru ábyrgð á viðkomandi kerfi.

3. Skortur var á skriflegum verklagsreglum varðandi aðgangsstýringar að upplýsingakerfum sjóðsins. Ennfremur kom í ljós að aðgangur að kerfisstjóraheimildum í gagnagrunni lykilkerfa og einnig í netumhverfi sjóðsins var of frjáls og nauðsynlegt að aðgangur væri yfirfarinn og aðgangur takmarkaður eins og mögulegt væri. Ennfremur þyrfti að takmarka aðgang þjónustuaðila í rekstrarumhverfi sjóðsins, sérstaklega í gagnagrunn lykilkerfa. Fram kom að mikil vinna hefði verið lögð í að greina stöðu upplýsingatæknimála og höfðu úrbótaverkefni verið sett af stað.
4. Skoðaður var aðgangur að Navision-fjárhagskerfi og CapDirect-lánakerfi. Við úttekt kom í ljós að fjórir notendur voru með óhindraðan aðgang að öllum gögnum og virkni CapDirect-kerfisins. Ráðlagt var að aðgangur væri yfirfarinn og takmarkaður eins og mögulegt væri og byggður á starfshlutverki viðkomandi starfsmanns.
5. Skortur var á að unnið væri eftir skjalfestu breytingastjórnunarferli við breytingar á kerfum. Stefna sjóðsins var að takmarka eins og kostur var breytingar á stórtölvuumhverfi og að innleiða nýjan hugbúnað til að leysa af hólmi stórtölvu. Nauðsynlegt var að sjóðurinn tæki í notkun skjalfestar verklagsreglur varðandi breytingastjórnun og að kröfum sjóðsins væru komið á framfæri við lykilþjónustuaðila.

Í endurskoðunarskýrslu KPMG vegna ársins 2011[68] kom fram að við endurskoðun ársreiknings Íbúðalánasjóðs hefði verið gerð úttekt á völdum eftirlitsþáttum er sneru að öryggi og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Úttektin var framkvæmd þar sem upplýsingakerfi teljast mikilvæg fyrir starfsemi sjóðsins og var í aðalatriðum beint að stjórnunaraðgerðum sem tryggja áttu rekstrar- og aðgangsöryggi upplýsingakerfa og áreiðanleika gagna sem stuðst væri við í endurskoðun.

Fram kom að stjórnendur Íbúðalánasjóðs væru almennt meðvitaðir um mikilvægi upplýsingaöryggis og þörfina á vel skipulögðu stjórnunarumhverfi á sviði rekstrar tölvukerfa. Mikið starf hafði verið unnið innan Upplýsinga- og tæknisviðs á árinu 2011 við að uppfæra verklagsreglur og stefnur tengdar rekstri upplýsingakerfa. Samkvæmt upplýsingum frá sjóðnum var unnið að innleiðingu á stjórnkerfi upplýsingaöryggis í samræmi við ISO/IEC 27001, og stefndi sjóðurinn að vottun samkvæmt staðlinum á komandi árum.

Við úttekt kom í ljós að skipulag öryggismála í upplýsingatækni var að hluta til óformlegt og í einhverjum tilvikum var skortur á skriflegum verklagsreglum hjá Upplýsinga- og tæknisviði. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru þessar:

1. Til staðar var öryggisstefna sem fjallaði um helstu atriði er sneru að upplýsingaöryggi innan sjóðsins. Unnið hafði verið áhættumat og unnið var samkvæmt verkefnaáætlun við úrlausn úrbótaverkefna á sviði rekstrar upplýsingakerfa. Starfsemi sjóðsins féll undir eftirlitsskylda starfsemi samkvæmt skilgreiningu FME og voru því gerðar ríkar kröfur um upplýsingaöryggi, skriflegar verklagsreglur og vel skilgreinda ferla við rekstur upplýsingakerfa hjá sjóðnum. Kröfur tengdar rekstri og öryggi upplýsingakerfa voru sífellt að aukast og nauðsynlegt að sjóðurinn héldi áfram að auka formfestu í tengslum við rekstur upplýsingakerfa.
2. Í einhverjum tilvikum var skortur á skriflegum verklagsreglum og skjölun hjá Upplýsinga- og tæknisviði þannig að rekjanleiki og staðfesting á framkvæmd var ekki gerleg. Bar þar helst að nefna verklagsreglur er snertu daglegan rekstur upplýsingakerfa, eftirlit með rekstrarumhverfi og daglegum vinnslum.
3. Við úttekt kom í ljós að aðgangur að kerfisstjóraheimildum í netumhverfi sjóðsins var of frjáls og nauðsynlegt var að endurskoða aðgang starfsmanna. Ennfremur þurfti að takmarka aðgang þjónustuaðila í rekstrarumhverfi sjóðsins. Verið var að nýta sameiginlegt notendanafn við kerfisstjóravinnu sem kom í veg fyrir rekjanleika aðgerða.

68. KPMG, Íbúðalánasjóður – endurskoðunarskýrsla 2011.

4. Til staðar voru verklagsreglur um framkvæmd breytinga á upplýsingatækniumhverfi sjóðsins. Skerpa mátti á ferlum tengdum breytingastjórnun og efla eftirlitsþætti sem tryggja ættu rekjanleika aðgerða á öllum stigum ferilsins. Tekið skal fram að innleiðing á verklagsreglum stóð yfir á árinu 2011.

Tafla 4 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs 1999–2011 á verðlagi hvers árs

| *Þús.kr.* | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vaxtatekjur | 25.210.812 | 24.777.757 | 45.726.325 | 22.677.124 | 31.743.575 | 38.169.249 | 38.582.376 | 55.984.708 | 62.280.541 | 136.886.765 | 96.601.502 | 57.283.553 | 81.154.420 |
| Framlag ríkisins til niðurgreiðslu vaxta | 180.000 | 100.000 | 9.511 | 71.218 | 194.525 | 183.458 | 182.000 | 245.009 | 302.142 | 435.401 | 514.395 | 492.142 | 580.938 |
| **Vaxtatekjur** | **25.390.812** | **24.877.757** | **45.735.836** | **22.748.342** | **31.938.100** | **38.352.707** | **38.764.376** | **56.229.717** | **62.582.683** | **137.322.166** | **97.115.897** | **57.775.695** | **81.735.358** |
| Vaxtagjöld | -24.659.939 | -23.189.256 | -44.036.634 | -20.903.510 | -29.418.620 | -36.496.992 | -37.205.925 | -53.006.254 | -59.071.587 | -134.650.816 | -94.314.161 | -55.260.696 | -78.997.610 |
| Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga | -379.782 | -317.802 | -695.636 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Vaxtagjöld** | **-25.039.721** | **-23.507.058** | **-44.732.270** | **-20.903.510** | **-29.418.620** | **-36.496.992** | **-37.205.925** | **-53.006.254** | **-59.071.587** | **-134.650.816** | **-94.314.161** | **-55.260.696** | **-78.997.610** |
| **Hreinar vaxtatekjur** | **351.091** | **1.370.699** | **1.003.566** | **1.844.832** | **2.519.480** | **1.855.715** | **1.558.451** | **3.223.463** | **3.511.096** | **2.671.350** | **2.801.736** | **2.514.999** | **2.737.748** |
| Innheimtutekjur | 334.413 | 327.728 | 349.716 | 382.251 | 391.634 | 394.083 | 291.619 | 254.219 | 257.502 | 184.186 | 205.146 | 215.912 | 174.351 |
| Leigutekjur fullnustueigna | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 31.806 | 219.130 | 528.276 |
| Lántökugjöld | 310.212 | 304.010 | 366.411 | 415.503 | 593.916 | 635.573 | 655.134 | 426.172 | - | - | - | - | - |
| Þjónustugjöld | -66.085 | -64.854 | -107.662 | -170.989 | -179.602 | -164.187 | -63.525 | -21.744 | - | - | - | - | - |
| Gengismunur | 566.791 | -233.473 | -612.667 | 300.052 | 74.113 | 49.785 | 8.126 | -18.375 | - | - | - | - | - |
| **Aðrar tekjur** | **1.145.331** | **333.411** | **-4.202** | **926.817** | **880.061** | **915.254** | **891.354** | **640.272** | **257.502** | **184.186** | **236.952** | **435.042** | **702.627** |
| **Rekstrartekjur samtals** | **1.496.422** | **1.704.110** | **999.364** | **2.771.649** | **3.399.541** | **2.770.969** | **2.449.805** | **3.863.735** | **3.768.598** | **2.855.536** | **3.038.688** | **2.950.041** | **3.440.375** |
| Laun og starfsmannakostnaður | 246.480 | 213.070 | 221.105 | 229.522 | 265.210 | 290.633 | 325.300 | 353.971 | 399.423 | 445.927 | 462.022 | 487.624 | 652.518 |
| Annar rekstrarkostnaður | 370.155 | 443.542 | 482.639 | 512.719 | 499.281 | 595.868 | 553.119 | 507.027 | 517.327 | 587.272 | 691.604 | 864.478 | 1.462.496 |
| Afskriftir og gjf. óefnislegra eigna | 20.057 | 15.759 | 16.940 | 18.829 | 19.949 | 13.908 | 23.513 | 24.836 | 28.533 | 43.361 | 52.108 | 55.173 | 67.585 |
| Rekstrargjöld samtals | 636.692 | 672.371 | 720.684 | 761.070 | 784.440 | 900.409 | 901.932 | 885.834 | 945.283 | 1.076.560 | 1.205.734 | 1.407.275 | 2.182.599 |
| Hreinar rekstrartekjur samtals | 859.730 | 1.031.739 | 278.680 | 2.010.579 | 2.615.101 | 1.870.560 | 1.547.873 | 2.977.901 | 2.823.315 | 1.778.976 | 1.832.954 | 1.542.766 | 1.257.776 |
| Virðisrýrnun eigna | -592.148 | -563.691 | -651.940 | -747.881 | -936.884 | -754.890 | -394.159 | -497.752 | -295.227 | -8.682.839 | -5.035.268 | -36.056.088 | -271.637 |
| **Hagnaður (tap) ársins** | **267.582** | **468.048** | **-373.260** | **1.262.698** | **1.678.217** | **1.115.670** | **1.153.714** | **2.480.149** | **2.528.088** | **-6.903.863** | **-3.202.314** | **-34.513.322** | **986.139** |

Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla, IFRS, leiddi til breytinga á reikningshaldslegri meðferð lántökugjalda þannig að frá og með 2007 voru þau skuldfærð og tekjufærð á líftíma veittra lána meðal vaxtatekna.
Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga voru einungis í ársreikningum 1999 til 2001, á árinu 2002 var verðbólgureikningsskilum hætt hjá Íbúðalánasjóði.
Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 1999-2011.

Tafla 5 Efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs 1999–2011 á verðlagi hvers árs

| *Þús.kr.* | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Handbært fé | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.053.355 | 13.515.506 | 20.602.063 | 23.379.092 | 3.962.556 |
| Bundnar innstæður | 3.341.664 | 714.654 | 654.972 | 261.587 | - | 13.616.458 | 84.226 | - | - | - | 7.782.622 | 8.331.053 | 9.112.767 |
| Stofnfjárloforð | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 33.000.000 | - |
| Ríkis- og markaðsverðbréf | 1.170.599 | 682.133 | 2.489.186 | 2.416.356 | 5.366.792 | 19.095.527 | 22.694.738 | 36.411.442 | 39.949.986 | - | - | 2.049.593 | 33.495.031 |
| Afleiðusamningar | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.026.850 | 1.360.915 | - | - | - |
| Kröfur á lánastofnanir | 9.344.043 | 10.682.474 | 3.388.640 | 5.954.211 | 8.862.886 | 33.461.064 | 94.672.388 | 99.029.788 | 95.941.638 | 29.767.718 | 6.634.118 | 1.987.122 | 11.002.754 |
| Útlán | 264.732.406 | 298.435.872 | 355.217.188 | 392.368.228 | 444.829.150 | 430.689.304 | 376.844.198 | 405.721.030 | 467.084.491 | 680.405.761 | 756.634.191 | 751.280.719 | 782.052.561 |
| Fasteignir til sölu | 219.670 | 259.098 | 351.878 | 558.030 | 450.865 | 473.340 | 111.752 | 394.292 | 482.338 | 1.031.257 | 2.852.925 | 15.029.172 | 22.486.684 |
| Rekstrarfjármunir | 284.152 | 86.354 | 90.093 | 79.215 | 68.883 | 95.324 | 117.713 | 115.409 | 59.695 | 67.164 | 58.023 | 54.743 | 78.390 |
| Óefnislegar eignir | - | - | - | - | - | - | - | - | 56.360 | 125.364 | 153.284 | 189.022 | 140.668 |
| Aðrar eignir | 95.098 | 175.652 | 70.830 | 84.419 | 253.006 | 382.090 | 62.443 | 115.375 | 202.810 | 245.561 | 130.099 | 663.325 | 1.639.875 |
| **Eignir samtals** | **279.187.632** | **311.036.237** | **362.262.787** | **401.722.046** | **459.831.582** | **497.813.107** | **494.587.458** | **541.787.336** | **605.857.523** | **726.519.246** | **794.847.325** | **835.963.841** | **863.971.286** |
| Verðbréfaútgáfa | 202.512.950 | 240.490.756 | 298.740.531 | 345.683.140 | 411.401.972 | 463.005.688 | 471.107.642 | 515.062.428 | 578.747.759 | 708.496.649 | 775.447.922 | 820.310.099 | 848.878.935 |
| Afleiðusamningar | - | - | - | - | - | - | - | - | 2.176.754 | - | - | - | - |
| Önnur lánataka | 69.008.156 | 61.939.078 | 54.678.815 | 45.934.552 | 36.723.626 | 21.878.676 | 9.276.146 | 10.228.445 | 4.437.595 | 4.172.679 | 9.122.153 | 6.666.266 | 5.288.670 |
| Aðrar skuldir | 106.378 | 252.831 | 159.326 | 157.541 | 80.954 | 188.043 | 309.256 | 121.899 | 306.642 | 565.008 | 194.654 | 418.202 | 248.268 |
| **Skuldir samtals** | **271.627.484** | **302.682.665** | **353.578.672** | **391.775.233** | **448.206.552** | **485.072.407** | **480.693.044** | **525.412.772** | **585.668.750** | **713.234.336** | **784.764.729** | **827.394.567** | **854.415.873** |
| Stofnfé | 5.808.550 | 5.808.550 | 6.051.347 | 6.572.368 | 6.703.815 | 6.886.159 | 7.155.408 | 7.155.408 | 7.155.408 | 7.155.408 | 7.155.408 | 7.155.408 | 40.155.408 |
| Innborgað stofnfé | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 33.000.000 | - |
| Endurmat stofnfjár | - | 242.797 | 521.021 | 131.447 | 182.344 | 269.249 | - | - | - | - | - | - | - |
| Óráðstafað (ójafnað) eigið fé | 1.751.598 | 2.302.225 | 2.111.747 | 3.242.998 | 4.738.871 | 5.585.292 | 6.739.006 | 9.219.156 | 13.033.365 | 6.129.502 | 2.927.188 | -31.586.134 | -30.599.995 |
| **Eigið fé samtals** | **7.560.148** | **8.353.572** | **8.684.115** | **9.946.813** | **11.625.030** | **12.740.700** | **13.894.414** | **16.374.564** | **20.188.773** | **13.284.910** | **10.082.596** | **8.569.274** | **9.555.413** |
| **Skuldir og eigið fé samtals** | **279.187.632** | **311.036.237** | **362.262.787** | **401.722.046** | **459.831.582** | **497.813.107** | **494.587.458** | **541.787.336** | **605.857.523** | **726.519.246** | **794.847.325** | **835.963.841** | **863.971.286** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 1999-2011.

Tafla 6 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi hvers árs

| *Þús.kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vaxtatekjur | 45.726.325 | 22.677.124 | 31.743.598 | 38.169.249 | 38.519.330 | 55.068.310 | 58.488.252 | 127.799.543 | 96.624.819 | 57.549.678 | 81.156.112 |
| Tekjur vegna afleiðusamninga | - | - | - | - | 63.046 | 4.976.326 | 3.746.104 | 9.649.817 | 131 | - | - |
| **Vaxtatekjur** | **45.726.325** | **22.677.124** | **31.743.598** | **38.169.249** | **38.582.376** | **60.044.635** | **62.234.356** | **137.449.360** | **96.624.949** | **57.549.678** | **81.156.112** |
| Vaxtagjöld | -44.649.301 | -20.603.458 | -29.344.507 | -36.447.207 | -37.197.799 | -53.059.009 | -50.526.000 | -128.155.788 | -94.270.531 | -55.526.822 | -78.999.303 |
| Framlag ríkisins til niðurgreiðslu vaxta | 9.511 | 71.218 | 194.525 | 183.458 | 182.000 | 245.009 | 302.142 | 435.401 | 514.395 | 492.142 | 580.938 |
| Gjöld vegna afleiðusamninga | - | - | - | - | - | -4.025.548 | -8.522.944 | -7.060.426 | -73.519 | - | - |
| Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga | -695.636 | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . |
| **Vaxtagjöld** | **-45.335.427** | **-20.532.240** | **-29.149.981** | **-36.263.749** | **-37.015.799** | **-56.839.548** | **-58.746.802** | **-134.780.813** | **-93.829.655** | **-55.034.679** | **-78.418.364** |
| **Hreinar vaxtatekjur** | **390.898** | **2.144.884** | **2.593.616** | **1.905.500** | **1.566.577** | **3.205.088** | **3.487.554** | **2.668.547** | **2.795.294** | **2.514.999** | **2.737.748** |
| Innheimtutekjur | 349.716 | 382.251 | 391.611 | 394.084 | 291.620 | 254.219 | 257.502 | 184.186 | 205.146 | 215.912 | 174.351 |
| Lántökugjöld | 366.411 | 415.503 | 593.916 | 635.573 | 655.134 | 426.172 | . | . | . | . | . |
| Þjónustugjöld | -107.662 | -170.989 | -179.602 | -164.187 | -63.525 | -21.744 | . | . | . | . | . |
| Tekjur vegna fullnustueigna | - | - | - | - | - | - | 5.703 | 2.802 | 38.247 | 216.008 | 541.058 |
| **Aðrar tekjur** | **608.465** | **626.765** | **805.925** | **865.469** | **883.228** | **658.647** | **263.205** | **186.989** | **243.393** | **431.920** | **715.409** |
| **Rekstrartekjur samtals** | **999.363** | **2.771.649** | **3.399.542** | **2.770.969** | **2.449.805** | **3.863.735** | **3.750.759** | **2.855.536** | **3.038.687** | **2.946.919** | **3.453.157** |
| Laun og starfsmannakostnaður | 227.277 | 230.231 | 266.065 | 291.990 | 325.818 | 354.665 | 399.818 | 446.842 | 463.055 | 488.292 | 654.034 |
| Annar rekstrarkostnaður | 476.466 | 481.473 | 491.859 | 589.797 | 552.601 | 506.332 | 499.093 | 586.357 | 690.572 | 863.810 | 1.460.980 |
| Afskriftir og gjaldf. óefnislegra eigna | 16.940 | 18.829 | 19.949 | 13.908 | 23.514 | 24.836 | 28.533 | 43.361 | 52.108 | 55.173 | 67.585 |
| **Rekstrargjöld samtals** | **720.683** | **730.533** | **777.874** | **895.696** | **901.932** | **885.834** | **927.444** | **1.076.560** | **1.205.735** | **1.407.275** | **2.182.599** |
| **Hreinar rekstrartekjur samtals** | **278.680** | **2.041.115** | **2.621.668** | **1.875.273** | **1.547.873** | **2.977.902** | **2.823.315** | **1.778.976** | **1.832.953** | **1.539.644** | **1.270.558** |
| Virðisrýrnun eigna | -651.940 | -778.417 | -943.451 | -759.603 | -394.159 | -497.752 | -295.227 | -8.682.839 | -5.035.269 | -36.052.967 | -284.419 |
| **Hagnaður (tap) ársins** | **-373.260** | **1.262.699** | **1.678.217** | **1.115.670** | **1.153.714** | **2.480.150** | **2.528.087** | **-6.903.863** | **-3.202.316** | **-34.513.323** | **986.139** |

Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla, IFRS, leiddi til breytinga á reikningshaldslegri meðferð lántökugjalda þannig að frá og með 2007 voru þau skuldfærð og tekjufærð á líftíma veittra lána meðal vaxtatekna.
Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga voru einungis í ársreikningum 1999 til 2001, á árinu 2002 var verðbólgureikningsskilum hætt hjá Íbúðalánasjóði.
Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 7 Rekstrarreikningur Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi ársins 2011

| *Þús.kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vaxtatekjur | 81.507.255 | 38.233.884 | 52.470.918 | 61.225.551 | 59.416.302 | 79.802.351 | 80.607.648 | 159.741.432 | 106.384.112 | 59.595.694 | 81.156.112 |
| Tekjur vegna afleiðusamninga | - | - | - | - | 97.249 | 7.211.452 | 5.162.825 | 12.061.668 | 144 | - | - |
| **Vaxtatekjur** | **81.507.255** | **38.233.884** | **52.470.918** | **61.225.551** | **59.513.551** | **87.013.803** | **85.770.473** | **171.803.100** | **106.384.256** | **59.595.694** | **81.156.112** |
| Vaxtagjöld | -79.587.459 | -34.737.660 | -48.505.315 | -58.463.303 | -57.377.831 | -76.890.568 | -69.634.189 | -160.186.716 | -103.792.038 | -57.500.921 | -78.999.303 |
| Framlag ríkisins til niðurgreiðslu vaxta | 16.953 | 120.074 | 321.543 | 294.276 | 280.735 | 355.055 | 416.407 | 544.224 | 566.350 | 509.639 | 580.938 |
| Gjöld vegna afleiðusamninga | - | - | - | - | - | -5.833.630 | -11.746.196 | -8.825.091 | -80.944 | - | - |
| Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga | -1.239.972 | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . |
| **Vaxtagjöld** | **-80.810.479** | **-34.617.586** | **-48.183.772** | **-58.169.026** | **-57.097.096** | **-82.369.144** | **-80.963.978** | **-168.467.583** | **-103.306.632** | **-56.991.282** | **-78.418.364** |
| **Hreinar vaxtatekjur** | **696.776** | **3.616.299** | **4.287.146** | **3.056.525** | **2.416.454** | **4.644.659** | **4.806.495** | **3.335.517** | **3.077.624** | **2.604.412** | **2.737.748** |
| Innheimtutekjur | 623.370 | 644.479 | 647.317 | 632.131 | 449.825 | 368.402 | 354.885 | 230.221 | 225.866 | 223.588 | 174.351 |
| Lántökugjöld | 653.128 | 700.542 | 981.720 | 1.019.494 | 1.010.548 | 617.588 | . | . | . | . | . |
| Þjónustugjöld | -191.908 | -288.289 | -296.875 | -263.365 | -97.988 | -31.510 | . | . | . | . | . |
| Tekjur vegna fullnustueigna | - | - | - | - | - | - | 7.860 | 3.503 | 42.110 | 223.688 | 541.058 |
| **Aðrar tekjur** | **1.084.590** | **1.056.732** | **1.332.163** | **1.388.260** | **1.362.385** | **954.480** | **362.745** | **233.724** | **267.977** | **447.276** | **715.409** |
| **Rekstrartekjur samtals** | **1.781.366** | **4.673.031** | **5.619.308** | **4.444.785** | **3.778.839** | **5.599.140** | **5.169.240** | **3.569.241** | **3.345.601** | **3.051.688** | **3.453.157** |
| Laun og starfsmannakostnaður | 405.122 | 388.172 | 439.795 | 468.369 | 502.576 | 513.963 | 551.023 | 558.524 | 509.824 | 505.652 | 654.034 |
| Annar rekstrarkostnaður | 849.301 | 811.769 | 813.023 | 946.067 | 852.391 | 733.752 | 687.843 | 732.909 | 760.321 | 894.521 | 1.460.980 |
| Afskriftir og gjaldf. óefnislegra eigna | 30.195 | 31.746 | 32.975 | 22.309 | 36.270 | 35.992 | 39.324 | 54.198 | 57.371 | 57.134 | 67.585 |
| **Rekstrargjöld samtals** | **1.284.619** | **1.231.687** | **1.285.794** | **1.436.745** | **1.391.236** | **1.283.708** | **1.278.190** | **1.345.632** | **1.327.516** | **1.457.307** | **2.182.599** |
| **Hreinar rekstrartekjur samtals** | **496.747** | **3.441.344** | **4.333.514** | **3.008.040** | **2.387.603** | **4.315.432** | **3.891.050** | **2.223.609** | **2.018.085** | **1.594.381** | **1.270.558** |
| Virðisrýrnun eigna | -1.162.084 | -1.312.419 | -1.559.488 | -1.218.445 | -607.993 | -721.318 | -406.878 | -10.853.005 | -5.543.840 | -37.334.728 | -284.419 |
| **Hagnaður (tap) ársins** | **-665.336** | **2.128.924** | **2.774.026** | **1.789.596** | **1.779.611** | **3.594.114** | **3.484.173** | **-8.629.396** | **-3.525.756** | **-35.740.347** | **986.139** |

Upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla, IFRS, leiddi til breytinga á reikningshaldslegri meðferð lántökugjalda þannig að frá og með 2007 voru þau skuldfærð og tekjufærð á líftíma veittra lána meðal vaxtatekna.
Reiknuð gjöld vegna verðlagsbreytinga voru einungis í ársreikningum 1999 til 2001, á árinu 2002 var verðbólgureikningsskilum hætt hjá Íbúðalánasjóði.
Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 8 Laun og launakostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi hvers árs

| *Þús.kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stjórn | 5.740 | 6.184 | 6.689 | 6.556 | 6.974 | 7.257 | 8.051 | 8.517 | 10.156 | 11.238 | 11.237 |
| Framkvæmdastjórn | 48.646 | 32.558 | 38.680 | 41.771 | 17.758 | 24.005 | 26.234 | 48.282 | 40.939 | 37.684 | 55.935 |
| Upplýsinga- og tæknisvið | - | - | - | - | - | 2.793 | 22.714 | 44.443 | 51.348 | 51.064 | 60.239 |
| Þjónustu- og markaðssvið | 115.177 | 125.651 | 142.202 | 153.970 | 154.416 | 133.387 | 141.475 | 158.077 | 155.326 | 161.654 | 107.417 |
| Lögfræðisvið | - | - | - | - | - | - | - | 52.538 | 57.917 | 76.678 | 72.663 |
| Fjármálasvið | 13.860 | 18.084 | 20.801 | 24.113 | 30.820 | 50.062 | 47.410 | 34.579 | 45.037 | 39.456 | 88.794 |
| Eignasvið | 31.476 | 37.654 | 46.164 | 48.362 | 75.861 | 87.810 | 82.714 | 78.596 | 82.794 | 88.704 | 65.702 |
| Fyrirtækjasvið | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 50.361 |
| Einstaklingssvið | - | - | - | - | 25.746 | 35.427 | 48.783 | - | - | - | 104.642 |
| Annað óflokkað | 6.205 | 3.363 | 4.370 | 3.973 | 2.758 | 367 | 7.423 | 8.325 | 7.094 | 6.645 | 6.734 |
| **Laun og launatengd gjöld** | **221.105** | **223.493** | **258.906** | **278.746** | **314.333** | **341.108** | **384.805** | **433.358** | **450.611** | **473.123** | **623.725** |
| Starfsmannatengdur kostnaður | 6.173 | 6.738 | 7.159 | 13.244 | 11.485 | 13.557 | 15.013 | 13.484 | 12.444 | 15.169 | 30.309 |
| **Laun og starfsmannakostnaður** | **227.277** | **230.231** | **266.065** | **291.990** | **325.818** | **354.665** | **399.818** | **446.842** | **463.055** | **488.292** | **654.034** |
| Starfsmannafjöldi | 59 | 58 | 62 | 62 | 66 | 62 | 63 | 65 | 65 | 69 | 89 |
| **Laun og launatengd gjöld á hvern starfsmann** | **3.744** | **3.850** | **4.173** | **4.492** | **4.773** | **5.515** | **6.147** | **6.631** | **6.949** | **6.817** | **6.989** |
| Launakostnaður sem hlutfall af eignum[1] | 0.06% | 0.06% | 0.06% | 0.06% | 0.07% | 0.07% | 0.07% | 0.06% | 0.06% | 0.06% | 0.08% |

1. Útreikningar framkvæmdir af Íbúðalánasjóði.

Heimild: Íbúðalánasjóður, samantekt launakostnaðar 2001-2011 fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð, 2012.

Tafla 9 Laun og launakostnaður Íbúðalánasjóðs 2001–2011 á verðlagi ársins 2011

| *Pús.kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stjórn | 10.231 | 10.426 | 11.057 | 10.516 | 10.758 | 10.516 | 11.096 | 10.646 | 11.181 | 11.638 | 11.237 |
| Framkvæmdastjórn | 86.712 | 54.894 | 63.936 | 67.004 | 27.392 | 34.787 | 36.156 | 60.349 | 45.074 | 39.023 | 55.935 |
| Upplýsinga- og tæknisvið | - | - | - | - | - | 4.048 | 31.305 | 55.551 | 56.534 | 52.880 | 60.239 |
| Þjónustu- og markaðssvið | 205.304 | 211.848 | 235.055 | 246.976 | 238.188 | 193.298 | 194.979 | 197.587 | 171.014 | 167.401 | 107.417 |
| Lögfræðisvið | - | - | - | - | - | - | - | 65.670 | 63.767 | 79.404 | 72.663 |
| Fjármálasvið | 24.705 | 30.489 | 34.383 | 38.679 | 47.540 | 72.547 | 65.340 | 43.221 | 49.586 | 40.858 | 88.794 |
| Eignasvið | 56.106 | 63.485 | 76.308 | 77.576 | 117.015 | 127.250 | 113.995 | 98.241 | 91.157 | 91.858 | 65.702 |
| Fyrirtækjasvið | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 50.361 |
| Einstaklingssvið | - | - | - | - | 39.713 | 51.339 | 67.232 | - | - | - | 104.642 |
| Annað óflokkað | 11.061 | 5.670 | 7.223 | 6.373 | 4.254 | 532 | 10.230 | 10.406 | 7.811 | 6.882 | 6.734 |
| **Laun og launatengd gjöld** | **394.119** | **376.812** | **427.962** | **447.124** | **484.861** | **494.317** | **530.333** | **541.671** | **496.123** | **489.944** | **623.725** |
| Starfsmannatengdur kostnaður | 11.003 | 11.360 | 11.833 | 21.245 | 17.715 | 19.646 | 20.690 | 16.854 | 13.701 | 15.708 | 30.309 |
| **Laun og starfsmannakostnaður** | **405.122** | **388.172** | **439.795** | **468.369** | **502.576** | **513.963** | **551.023** | **558.524** | **509.824** | **505.652** | **654.034** |
| Starfsmannafjöldi | 59 | 58 | 62 | 62 | 66 | 62 | 63 | 65 | 65 | 69 | 89 |
| **Laun og launatengd gjöld á hvern starfsmann** | **6.674** | **6.491** | **6.897** | **7.206** | **7.363** | **7.992** | **8.472** | **8.289** | **7.650** | **7.060** | **6.989** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, samantekt launakostnaðar 2001-2011 fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð, 2012.

Tafla 10 Annar rekstrarkostnaður 2001–2011 á verðlagi hvers árs

| *Þús.kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Innheimtukostnaður | 195.030 | 210.766 | 215.528 | 200.149 | 175.794 | 153.600 | 146.087 | 151.014 | 184.826 | 189.237 | 178.091 |
| Fjárstýring og söluþóknanir | 22.125 | 12.992 | 18.383 | 20.187 | 16.307 | 15.023 | 14.378 | 19.573 | 21.572 | 28.752 | 35.147 |
| Rekstrarkostnaður fullnustueigna | 18.831 | 24.296 | 33.783 | 32.438 | 23.436 | 12.458 | 20.965 | 32.723 | 84.456 | 202.485 | 416.692 |
| Húsnæðiskostnaður | 58.516 | 46.214 | 60.824 | 62.017 | 66.845 | 70.893 | 69.388 | 72.025 | 80.560 | 94.029 | 104.239 |
| Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður | 91.724 | 95.297 | 63.393 | 67.869 | 73.468 | 66.950 | 68.197 | 101.789 | 118.395 | 126.672 | 144.001 |
| Aðkeypt sérfræðiþjónusta | 29.203 | 29.455 | 32.593 | 102.262 | 83.496 | 92.264 | 101.421 | 100.683 | 113.942 | 144.066 | 282.130 |
| Umboðsmaður skuldara[1] | 3.792 | 4.171 | 4.482 | 4.644 | 4.900 | 5.260 | 6.031 | 6.407 | 8.544 | 5.153 | 221.190 |
| Skrifstofukostnaður | 20.919 | 21.774 | 24.082 | 26.332 | 28.878 | 21.827 | 19.229 | 23.495 | 24.833 | 22.765 | 28.808 |
| Markaðs- og kynningarkostnaður | 17.145 | 19.426 | 15.938 | 41.716 | 49.201 | 36.614 | 25.945 | 41.886 | 26.334 | 22.660 | 24.386 |
| Styrkir | 11.870 | 11.820 | 14.630 | 19.586 | 19.920 | 20.537 | 17.240 | 24.475 | 24.875 | 18.785 | 16.625 |
| Annar kostnaður | 7.312 | 5.264 | 8.225 | 12.598 | 10.355 | 10.905 | 10.212 | 12.288 | 2.234 | 9.205 | 9.671 |
| **Annar rekstrarkostnaður** | **476.466** | **481.473** | **491.859** | **589.797** | **552.601** | **506.332** | **499.093** | **586.357** | **690.572** | **863.810** | **1.460.980** |

1. Forveri Umboðsmanns skuldara var Ráðgjafarstofa heimilanna.
Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 11 Annar rekstrarkostnaður 2001–2011 á verðlagi ársins 2011

| *Þús.kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Innheimtukostnaður | 347.640 | 355.353 | 356.260 | 321.049 | 271.163 | 222.589 | 201.336 | 188.758 | 203.493 | 195.965 | 178.091 |
| Fjárstýring og söluþóknanir | 39.438 | 21.904 | 30.386 | 32.381 | 25.154 | 21.771 | 19.816 | 24.465 | 23.751 | 29.774 | 35.147 |
| Rekstrarkostnaður fullnustueigna | 33.566 | 40.964 | 55.842 | 52.033 | 36.151 | 18.054 | 28.893 | 40.901 | 92.986 | 209.684 | 416.692 |
| Húsnæðiskostnaður | 104.305 | 77.917 | 100.539 | 99.479 | 103.109 | 102.735 | 95.629 | 90.027 | 88.697 | 97.372 | 104.239 |
| Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður | 163.498 | 160.671 | 104.786 | 108.865 | 113.325 | 97.021 | 93.988 | 127.230 | 130.353 | 131.176 | 144.001 |
| Aðkeypt sérfræðiþjónusta | 52.055 | 49.661 | 53.874 | 164.033 | 128.793 | 133.704 | 139.776 | 125.847 | 125.451 | 149.188 | 282.130 |
| Umboðsmaður skuldara[1] | 6.759 | 7.032 | 7.408 | 7.450 | 7.559 | 7.622 | 8.312 | 8.008 | 9.407 | 5.337 | 221.190 |
| Skrifstofukostnaður | 37.288 | 36.712 | 39.806 | 42.238 | 44.545 | 31.631 | 26.502 | 29.367 | 27.341 | 23.575 | 28.808 |
| Markaðs- og kynningarkostnaður | 30.562 | 32.752 | 26.345 | 66.914 | 75.893 | 53.060 | 35.756 | 52.354 | 28.994 | 23.466 | 24.386 |
| Styrkir | 21.158 | 19.929 | 24.183 | 31.417 | 30.726 | 29.761 | 23.760 | 30.592 | 27.387 | 19.453 | 16.625 |
| Annar kostnaður | 13.033 | 8.875 | 13.595 | 20.207 | 15.973 | 15.804 | 14.074 | 15.360 | 2.460 | 9.532 | 9.671 |
| **Annar rekstrarkostnaður** | **849.301** | **811.769** | **813.023** | **946.067** | **852.391** | **733.752** | **687.843** | **732.909** | **760.321** | **894.521** | **1.460.980** |

1. Forveri Umboðsmanns skuldara var Ráðgjafarstofa heimilanna.
Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 12 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 á verðlagi hvers árs

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Valkvæð sérfræðiþjónusta | 11.062.079 | 19.315.943 | 21.287.925 | 86.629.834 | 71.305.433 | 71.451.481 | 66.502.403 | 64.923.285 | 69.763.060 | 65.516.765 | 184.491.933 |
| Óvalkvæð sérfræðiþjónusta | 14.745.842 | 12.444.023 | 15.431.293 | 18.624.297 | 18.334.716 | 23.012.290 | 28.754.341 | 49.503.996 | 55.905.298 | 67.554.882 | 286.683.552 |
| Verðbréfaviðskipti og viðskiptavakt | 216.057.472 | 223.144.315 | 229.068.640 | 162.761.201 | 186.415.771 | 148.520.556 | 118.544.606 | 146.291.574 | 101.568.755 | 84.324.272 | 96.413.093 |
| Sérfræðiþjónusta vegna ils.is | 8.029.310 | 6.012.858 | - | 624.189 | 7.623.674 | 5.629.602 | 2.274.768 | 1.288.984 | 4.244.306 | 6.148.707 | 13.664.224 |
| Sérfræðiþjónusta vegna upplýsingakerfa | 58.165.425 | 55.419.268 | 28.425.595 | 31.542.676 | 25.128.192 | 22.336.146 | 18.746.995 | 5.694.203 | 12.331.983 | 38.518.413 | 66.224.568 |
| **Aðkeypt þjónusta, gjaldfærð** | **308.060.128** | **316.336.407** | **294.213.453** | **300.182.197** | **308.807.786** | **270.950.075** | **234.823.113** | **267.702.042** | **243.813.402** | **262.063.039** | **647.477.370** |
| Sérfræðiþjónusta vegna ils.is | - | - | - | 11.205.353 | 8.087.545 | 7.110.504 | - | 16.760.454 | 42.371.559 | 2.791.465 | - |
| Sérfræðiþjónusta vegna upplýsingakerfa | - | - | - | - | - | - | - | 11.583.235 | 44.018.340 | 79.319.816 | 6.052.304 |
| Aðkeypt þjónusta, eignfærð | - | - | - | 11.205.353 | 8.087.545 | 7.110.504 | - | 28.343.689 | 86.389.899 | 82.111.281 | 6.052.304 |
| **Aðkeypt þjónusta samtals** | **308.060.128** | **316.336.407** | **294.213.453** | **311.387.550** | **316.895.331** | **278.060.579** | **234.823.113** | **296.045.731** | **330.203.301** | **344.174.320** | **653.529.674** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 13 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Valkvæð sérfræðiþjónusta | 19.718.176 | 32.566.896 | 35.188.102 | 138.958.966 | 109.989.065 | 103.544.056 | 91.652.633 | 81.150.044 | 76.809.264 | 67.846.029 | 184.491.933 |
| Óvalkvæð sérfræðiþjónusta | 26.284.490 | 20.980.762 | 25.507.320 | 29.874.385 | 28.281.411 | 33.348.306 | 39.628.809 | 61.876.897 | 61.551.841 | 69.956.605 | 286.683.552 |
| Verðbréfaviðskipti og viðskiptavakt | 385.122.829 | 376.223.810 | 378.641.447 | 261.077.819 | 287.547.462 | 215.228.860 | 163.376.430 | 182.855.313 | 111.827.396 | 87.322.183 | 96.413.093 |
| Sérfræðiþjónusta vegna ils.is | 14.312.259 | 10.137.746 | - | 1.001.233 | 11.759.564 | 8.158.149 | 3.135.052 | 1.611.149 | 4.672.989 | 6.367.307 | 13.664.224 |
| Sérfræðiþjónusta vegna upplýsingakerfa | 103.679.974 | 93.437.505 | 46.986.390 | 50.596.168 | 38.760.389 | 32.368.471 | 25.836.832 | 7.117.397 | 13.577.537 | 39.887.826 | 66.224.568 |
| **Aðkeypt þjónusta, gjaldfærð** | **549.117.728** | **533.346.719** | **486.323.260** | **481.508.571** | **476.337.891** | **392.647.842** | **323.629.757** | **334.610.801** | **268.439.027** | **271.379.950** | **647.477.370** |
| Sérfræðiþjónusta vegna ils.is | - | - | - | 17.973.996 | 12.475.087 | 10.304.201 | - | 20.949.519 | 46.651.168 | 2.890.708 | - |
| Sérfræðiþjónusta vegna upplýsingakerfa | - | - | - | - | - | - | - | 14.478.319 | 48.464.278 | 82.139.808 | 6.052.304 |
| **Aðkeypt þjónusta, eignfærð** | **-** | **-** | **-** | **17.973.996** | **12.475.087** | **10.304.201** | **-** | **35.427.838** | **95.115.446** | **85.030.516** | **6.052.304** |
| **Aðkeypt þjónusta samtals** | **549.117.728** | **533.346.719** | **486.323.260** | **499.482.567** | **488.812.979** | **402.952.043** | **323.629.757** | **370.038.639** | **363.554.473** | **356.410.466** | **653.529.674** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 14 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi hvers árs

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Valkvæð sérfræðiþjónusta* | | | | | | | | | | | |
| Ráðgjöf | 373.901 | 1.818.013 | - | - | 1.214.383 | 1.124.500 | 672.010 | 2.851.325 | 2.697.808 | 5.845.241 | 3.576.096 |
| Ráðgjöf - Benedikt Svavarsson | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.570.000 | 1.915.000 | 1.020.000 |
| Ráðgjöf - Bjarni Marteinsson | - | - | - | - | 3.951.817 | - | - | | | - | - |
| Ráðgjöf - Capacent | - | - | - | - | 1.148.474 | 2.946.784 | 5.379.175 | 11.323.116 | 6.479.493 | 14.979.687 | 24.418.631 |
| Ráðgjöf - Evrópulög | - | - | - | - | - | - | 1.008.262 | 2.876.036 | 1.331.999 | 365.750 | 1.721.116 |
| Ráðgjöf - Evrópuráðgjöf | - | - | - | 11.873.600 | 11.942.965 | 8.258.253 | 5.169.904 | 1.675.613 | - | - | - |
| Ráðgjöf - Háskóli Íslands | - | - | - | - | - | - | - | - | 11.000.000 | 320.025 | - |
| Ráðgjöf - Investum Holding | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.351.049 |
| Ráðgjöf - INVIS | - | - | - | 432.250 | 2.977.459 | 2.206.750 | 5.331.251 | 603.750 | 5.772.561 | 1.680.910 | - |
| Ráðgjöf - Kná | - | - | - | - | - | - | 2.045.980 | | - | | - |
| Ráðgjöf - KPMG | 8.549.558 | 12.322.979 | 7.030.415 | 6.927.666 | 2.603.783 | - | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf - NóNó | - | - | - | - | - | - | - | 4.202.348 | 2.045.600 | - | 1.937.500 |
| Ráðgjöf - PwC | - | - | - | - | - | 126.900 | 343.000 | - | - | 190.900 | 120.000 |
| Ráðgjöf - Spesía | - | - | - | - | - | - | - | 2.271.282 | 160.625 | 1.210.000 | - |
| Ráðgjöf - Yngvi Örn Kristinsson | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.055.000 | - |
| Ráðgjöf, erlend | - | - | - | 4.537.240 | - | 1.599.376 | 4.795 | 13.767.850 | - | 1.809.295 | 5.281.075 |
| Ráðgjöf, erlend - Capto | - | - | - | 22.081.277 | 8.584.580 | 14.918.257 | 3.853.544 | 2.863.296 | 1.501.084 | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - Deutsche Bank | - | - | - | -1.507.170 | - | 1.507.170 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - HSH Nordbank | - | - | - | - | 3.106.531 | 2.277.205 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - Moody´s | - | - | - | 2.203.050 | 2.120.570 | 2.724.092 | 9.894.252 | -1.068.292 | 6.927.121 | 6.247.772 | 7.339.616 |
| Ráðgjöf, erlend - Standard & Poor´s | - | - | - | 14.264.757 | 11.178.050 | 13.178.300 | 10.910.100 | - | 22.328.850 | 16.947.150 | 16.039.950 |
| Ráðgjöf, erlend - WM Data | - | - | - | 1.066.595 | 2.379.369 | 4.513.938 | 2.561.916 | 2.514.657 | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring | 369.200 | 360.200 | 343.200 | 478.200 | 300.000 | 343.200 | - | 50.000 | - | 3.780.000 | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - ALM Fjárm.ráðgjöf | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2.544.819 | 2.430.000 |
| Ráðgjöf, fjárstýring - Ekrur | - | - | 1.414.200 | 13.408.750 | 13.162.251 | 1.250.000 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - Íslandsbanki | 315.000 | 3.077.385 | 3.357.558 | 4.699.524 | 2.987.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | - | 633.428 | - | - |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 14 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi hvers árs

| *kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ráðgjöf, fjárstýring - R. & efnahagsspá | 740.000 | - | - | 3.000.000 | - | - | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - Ríkiskaup | - | 202.000 | 452.647 | - | - | 393.238 | 1.737.659 | - | - | - | - |
| Lögfræðiþjónusta | - | 614.000 | 3.936.250 | 482.750 | 149.679 | - | - | 1.448.640 | 116.575 | - | 6.666.159 |
| Lögfræðiþjónusta, erlend | - | - | - | - | - | 4.253.835 | 3.024.250 | 11.136.932 | - | - | - |
| Matsaðilar | 407.066 | 372.950 | 1.272.590 | 1.087.554 | 982.628 | 1.033.609 | 3.705.737 | 4.580.453 | 4.037.496 | 3.380.561 | 34.887.642 |
| Matsaðilar, sölulaun fullnustueigna | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 74.388.710 |
| Markaðsmál og skoðanakannanir | 283.000 | 186.416 | 2.702.320 | - | 111.262 | 3.507.724 | 6.103.924 | 3.560.003 | 740.775 | - | 75.000 |
| Ráðningarþjónusta | - | - | - | 726.300 | 2.000.077 | 846.600 | - | - | 232.000 | 941.250 | 800.000 |
| Verktaki við þrif | - | - | - | - | 47.628 | 57.331 | 69.326 | 58.351 | 61.312 | 76.370 | 64.730 |
| Þýðingar | 24.354 | 362.000 | 778.745 | 867.491 | 356.927 | 1.384.419 | 1.687.318 | 207.925 | 126.333 | 227.035 | 374.659 |
| **Valkvæð sérfræðiþjónusta alls** | **11.062.079** | **19.315.943** | **21.287.925** | **86.629.834** | **71.305.433** | **71.451.481** | **66.502.403** | **64.923.285** | **69.763.060** | **65.516.765** | **184.491.933** |
| *Óvalkvæð sérfræðiþjónusta* | | | | | | | | | | | |
| Innri - Ríkisendurskoðun | - | - | - | - | 1.245.400 | 1.253.800 | 1.390.625 | 1.956.787 | 212.129 | 3.891.024 | 2.735.902 |
| Innri - Gæða-endurskoðun | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.508.000 | - |
| Ytri - KPMG | 10.369.676 | 7.446.990 | 9.962.750 | 12.662.214 | 7.067.563 | 8.963.314 | 11.216.212 | 25.162.871 | 26.674.630 | 23.454.941 | 28.962.494 |
| Ytri - Talnakönnun | 58.500 | 59.200 | 61.875 | 62.750 | 63.420 | 68.450 | 76.230 | 78.440 | 87.120 | 92.600 | - |
| Seðlabanki Íslands | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.900.000 | 1.800.000 |
| Fjármálaeftirlitið | 526.000 | 767.000 | 925.000 | 1.255.000 | 5.058.000 | 7.467.000 | 10.040.000 | 15.899.000 | 20.387.000 | 27.555.000 | 31.995.000 |
| Ráðagjafarstofa / Umboðsmaður skuldara | 3.791.666 | 4.170.833 | 4.481.668 | 4.644.333 | 4.900.333 | 5.259.726 | 6.031.274 | 6.406.898 | 8.544.419 | 55.109.909 | 171.233.564 |
| Leiðrétting milli ára á Umboðsm. skuldara | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -49.956.592 | 49.956.592 |
| **Óvalkvæð sérfræðiþjónusta alls** | **14.745.842** | **12.444.023** | **15.431.293** | **18.624.297** | **18.334.716** | **23.012.290** | **28.754.341** | **49.503.996** | **55.905.298** | **67.554.882** | **286.683.552** |
| *Verðbréfaviðskipti* | | | | | | | | | | | |
| Kauphöll Íslands hf. | 6.027.967 | 4.121.454 | 5.597.356 | 7.912.914 | 6.999.714 | 6.100.957 | 6.102.374 | 8.404.748 | 8.958.249 | 8.151.664 | 8.398.529 |
| Lánasýsla ríkisins | 485.714 | 400.000 | 800.000 | 573.953 | 1.700.000 | 1.200.000 | 330.814 | - | - | - | - |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 14 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi hvers árs

| *kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verðbréfaskráning Íslands | 15.611.527 | 8.870.250 | 12.785.640 | 12.274.334 | 7.833.334 | 8.389.532 | 8.276.088 | 11.167.926 | 12.613.952 | 11.172.608 | 15.514.563 |
| Viðskiptavakt, óskipt | -30.193.873 | - | - | 47.500.000 | -46.083.943 | 31.091.128 | 71.028.873 | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - Íslandsbanki | 56.333.333 | 50.301.467 | 50.861.163 | 28.153.342 | 87.052.586 | 38.228.057 | 6.327.633 | 28.561.165 | 17.170.427 | 15.909.470 | 18.522.699 |
| Viðskiptavakt - Kaupþing | 58.172.754 | 77.228.387 | 75.846.987 | 29.454.264 | 57.558.374 | 3.767.946 | 10.852.376 | 35.712.188 | 12.203.057 | 10.425.405 | 12.024.531 |
| Viðskiptavakt - Landsbanki | 54.816.197 | 41.806.800 | 40.790.359 | 21.682.538 | 47.728.481 | 37.356.679 | 7.704.592 | 34.252.450 | 15.350.841 | 11.457.245 | 13.750.792 |
| Viðskiptavakt - MP banki | - | - | - | 2.100.468 | 12.859.276 | 11.464.552 | 3.365.833 | 8.733.999 | 30.436.699 | 21.942.496 | 21.719.338 |
| Viðskiptavakt - Saga Captal | - | - | - | - | - | - | - | 10.945.159 | 199.706 | 5.265.384 | 6.482.641 |
| Viðskiptavakt - Sparisjóðabanki | 33.333.334 | - | 13.587.481 | 5.533.616 | - | - | - | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - SPRON | 21.470.519 | 40.415.957 | 28.799.654 | 5.615.508 | - | - | - | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - Straumur | - | - | - | 1.960.264 | 10.767.949 | 10.921.705 | 4.556.023 | 8.513.939 | 4.635.824 | - | - |
| **Verðbréfaviðskipti alls** | **216.057.472** | **223.144.315** | **229.068.640** | **162.761.201** | **186.415.771** | **148.520.556** | **118.544.606** | **146.291.574** | **101.568.755** | **84.324.272** | **96.413.093** |
| *Heimasíðan ils.is* | | | | | | | | | | | |
| Heimasíðan, óskipt | 332.051 | 1.276.473 | - | 2.326.715 | 6.845.416 | 614.300 | 511.228 | 355.092 | 1.967.504 | 2.776.885 | 3.007.296 |
| Heimasíðan - Betri lausnir | - | - | - | - | 529.069 | 837.833 | 51.150 | - | - | - | - |
| Heimasíðan - Eskill | - | - | - | - | 973.124 | 7.305.470 | 979.070 | 372.069 | 2.276.802 | - | - |
| Heimasíðan - Fabrikan | - | - | - | 693.700 | - | 1.071.902 | - | 14.100 | - | - | - |
| Heimasíðan - Hugvit | 1.450.814 | 3.797.910 | - | 3.079.247 | - | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - INVIS | - | - | - | - | 2.011.130 | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - KPMG | 6.246.445 | 938.475 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - XPC hugbúnaður | - | - | - | 5.729.880 | 5.352.480 | 2.910.601 | 733.320 | 17.308.177 | 42.371.559 | 6.163.287 | 10.656.928 |
| **Heimasíðan ils.is alls** | **8.029.310** | **6.012.858** | **-** | **11.829.542** | **15.711.219** | **12.740.106** | **2.274.768** | **18.049.438** | **46.615.865** | **8.940.172** | **13.664.224** |
| Heimasíðan, eignfærsla | - | - | - | -11.205.353 | -8.087.545 | -7.110.504 | - | -16.760.454 | -42.371.559 | -2.791.465 | - |
| **Heimasíðan ils.is, gjaldfært í rekstri** | **8.029.310** | **6.012.858** | **-** | **624.189** | **7.623.674** | **5.629.602** | **2.274.768** | **1.288.984** | **4.244.306** | **6.148.707** | **13.664.224** |
| *Upplýsingakerfi* | | | | | | | | | | | |
| Hugbúnaður, CapDirect | - | - | - | - | - | 2.637.924 | 9.671.500 | 1.727.298 | 28.390.126 | 98.583.117 | 36.538.597 |
| Hugbúnaður, Flexcube | 15.434.651 | 12.875.000 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 14 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi hvers árs

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hugbúnaður, GoPro | - | 2.391.237 | 1.175.647 | 609.350 | - | 54.405 | - | - | 1.286.379 | - | - |
| Hugbúnaður, Lotus Notes | 47.530 | 155.498 | 231.375 | 413.049 | 97.900 | - | - | - | - | - | - |
| Hugbúnaður, Navision | 13.044.776 | 816.951 | 82.800 | 324.033 | 2.009.953 | 1.792.341 | 1.494.520 | 1.129.510 | 3.302.506 | 4.118.454 | 6.281.412 |
| Hugbúnaður, One Systems | - | - | - | - | 2.507.051 | 1.989.919 | 1.222.104 | 2.451.112 | 1.183.361 | 1.326.470 | 1.560.964 |
| Hugbúnaður, Twin | - | - | - | - | 224.473 | 81.475 | 104.663 | - | - | - | - |
| Þjóðskrá | 217.402 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.104.130 |
| Kerfisfræðingar, óskipt | - | 350.843 | 47.050 | 339.520 | 1.632.852 | 695.253 | 1.311.130 | 1.102.840 | - | 4.085.480 | 14.678.425 |
| Kerfisfræðingar - Annað Veldi | 25.924.500 | 17.745.966 | - | 178.254 | - | - | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Applicon | - | - | - | - | - | 1.559.980 | 876.219 | 214.500 | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Fjárvaki | 1.647.977 | 1.809.523 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Marimo | - | - | - | - | - | - | - | 4.422.635 | 12.214.483 | - | - |
| Kerfisfræðingar - Meda | - | - | 9.571.540 | 10.341.488 | 9.924.526 | 6.636.825 | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - RáðÍs | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2.345.850 | 2.872.353 |
| Kerfisfræðingar - Skúli Jóhannsson | - | 14.032.401 | 14.648.335 | 12.318.709 | - | - | - | - | - | - | - |
| Upplýsingakerfi, óskipt | 1.848.589 | 4.100.618 | 1.987.666 | 1.417.823 | 775.012 | 543.216 | 629.021 | 2.117.951 | 4.608.046 | 5.217.795 | 2.202.598 |
| Upplýsingakerfi - Nýherji | - | 1.141.231 | 681.182 | 4.820.276 | 7.452.617 | 5.699.406 | 3.014.138 | 3.191.955 | 3.293.773 | 407.010 | 929.779 |
| Upplýsingakerfi - Opin Kerfi | - | - | - | 780.174 | 503.808 | 645.402 | 423.700 | 919.637 | 2.071.649 | 1.754.053 | 6.108.614 |
| **Upplýsingakerfi alls** | **58.165.425** | **55.419.268** | **28.425.595** | **31.542.676** | **25.128.192** | **22.336.146** | **18.746.995** | **17.277.438** | **56.350.323** | **117.838.229** | **72.276.872** |
| Tölvu- og hugbúnaður, eignfærsla | - | - | - | - | - | - | - | -11.583.235 | -44.018.340 | -79.319.816 | -6.052.304 |
| **Upplýsingakerfi, gjaldfært í rekstri** | **58.165.425** | **55.419.268** | **28.425.595** | **31.542.676** | **25.128.192** | **22.336.146** | **18.746.995** | **5.694.203** | **12.331.983** | **38.518.413** | **66.224.568** |
| **Aðkeypt þjónusta, samtals** | **308.060.128** | **316.336.407** | **294.213.453** | **311.387.550** | **316.895.331** | **278.060.579** | **234.823.113** | **296.045.731** | **330.203.301** | **344.174.320** | **653.529.674** |
| Aðkeypt þjónusta, eignfærð | - | - | - | -11.205.353 | -8.087.545 | -7.110.504 | - | -28.343.689 | -86.389.899 | -82.111.281 | -6.052.304 |
| **Aðkeypt þjónusta gjaldfærð í rekstri** | **308.060.128** | **316.336.407** | **294.213.453** | **300.182.197** | **308.807.786** | **270.950.075** | **234.823.113** | **267.702.042** | **243.813.402** | **262.063.039** | **647.477.370** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 15 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Valkvæð sérfræðiþjónusta* | | | | | | | | | | | |
| Ráðgjöf | 666.479 | 3.065.190 | - | - | 1.873.193 | 1.629.571 | 926.154 | 3.563.978 | 2.970.292 | 6.053.052 | 3.576.096 |
| Ráðgjöf - Benedikt Svavarsson | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.930.577 | 1.983.082 | 1.020.000 |
| Ráðgjöf - Bjarni Marteinsson | - | - | - | - | 6.095.702 | - | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf - Capacent | - | - | - | - | 1.771.528 | 4.270.338 | 7.413.500 | 14.153.186 | 7.133.934 | 15.512.247 | 24.418.631 |
| Ráðgjöf - Evrópulög | - | - | - | - | - | - | 1.389.572 | 3.594.865 | 1.466.533 | 378.753 | 1.721.116 |
| Ráðgjöf - Evrópuráðgjöf | - | - | - | 19.045.900 | 18.422.096 | 11.967.464 | 7.125.086 | 2.094.411 | - | - | - |
| Ráðgjöf - Háskóli Íslands | - | - | - | - | - | - | - | - | 12.111.021 | 331.403 | - |
| Ráðgjöf - Investum Holding | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.351.049 |
| Ráðgjöf - INVIS | - | - | - | 693.353 | 4.592.749 | 3.197.916 | 7.347.452 | 754.650 | 6.355.601 | 1.740.670 | - |
| Ráðgjöf - Kná | - | - | - | - | - | - | 2.819.740 | - | - | - | - |
| Ráðgjöf - KPMG | 15.239.602 | 20.776.680 | 11.620.999 | 11.112.353 | 4.016.351 | - | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf - NóNó | - | - | - | - | - | - | - | 5.252.672 | 2.252.210 | - | 1.937.500 |
| Ráðgjöf - PwC | - | - | - | - | - | 183.897 | 472.718 | - | - | 197.687 | 120.000 |
| Ráðgjöf - Spesía | - | - | - | - | - | - | - | 2.838.960 | 176.848 | 1.253.018 | - |
| Ráðgjöf - Yngvi Örn Kristinsson | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.163.612 | - |
| Ráðgjöf, erlend | - | - | - | 7.277.980 | - | 2.317.739 | 6.608 | 17.208.951 | - | 1.873.619 | 5.281.075 |
| Ráðgjöf, erlend - Capto | - | - | - | 35.419.569 | 13.241.767 | 21.618.822 | 5.310.898 | 3.578.941 | 1.652.696 | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - Deutsche Bank | - | - | - | -2.417.583 | - | 2.184.118 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - HSH Nordbank | - | - | - | - | 4.791.843 | 3.300.016 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, erlend - Moody´s | - | - | - | 3.533.812 | 3.270.992 | 3.947.623 | 13.636.112 | -1.335.298 | 7.626.774 | 6.469.894 | 7.339.616 |
| Ráðgjöf, erlend - Standard & Poor´s | - | - | - | 22.881.446 | 17.242.210 | 19.097.360 | 15.036.139 | - | 24.584.107 | 17.549.658 | 16.039.950 |
| Ráðgjöf, erlend - WM Data | - | - | - | 1.710.876 | 3.670.191 | 6.541.382 | 3.530.795 | 3.143.164 | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring | 658.100 | 607.301 | 567.296 | 767.059 | 462.752 | 497.349 | - | 62.497 | - | 3.914.387 | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - ALM Fjárm.ráðgjöf | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2.635.293 | 2.430.000 |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 15 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ráðgjöf, fjárstýring - Ekrur | - | - | 2.337.617 | 21.508.364 | 20.302.852 | 1.811.440 | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - Íslandsbanki | 561.488 | 5.188.506 | 5.549.911 | 7.538.292 | 4.607.466 | 4.347.456 | 4.134.556 | - | 697.405 | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - R. & efnahagsspá | 1.319.051 | - | - | 4.812.163 | - | - | - | - | - | - | - |
| Ráðgjöf, fjárstýring - Ríkiskaup | - | 340.574 | 748.208 | - | - | 569.862 | 2.394.816 | - | - | - | - |
| Lögfræðiþjónusta | - | 1.035.211 | 6.506.466 | 774.357 | 230.881 | - | - | 1.810.709 | 128.349 | - | 6.666.159 |
| Lögfræðiþjónusta, erlend | - | - | - | - | - | 6.164.453 | 4.167.977 | 13.920.468 | - | - | - |
| Matsaðilar | 725.596 | 628.798 | 2.103.541 | 1.744.496 | 1.515.710 | 1.497.857 | 5.107.192 | 5.725.280 | 4.445.291 | 3.500.747 | 34.887.642 |
| Matsaðilar, sölulaun fullnustueigna | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 74.388.710 |
| Markaðsmál og skoðanakannanir | 504.448 | 314.299 | 4.466.829 | - | 171.622 | 5.083.225 | 8.412.338 | 4.449.781 | 815.595 | - | 75.000 |
| Ráðningarþjónusta | - | - | - | 1.165.025 | 3.085.131 | 1.226.852 | - | - | 255.432 | 974.713 | 800.000 |
| Verktaki við þrif | - | - | - | - | 73.466 | 83.081 | 95.544 | 72.935 | 67.505 | 79.085 | 64.730 |
| Þýðingar | 43.411 | 610.336 | 1.287.235 | 1.391.503 | 550.562 | 2.006.234 | 2.325.437 | 259.893 | 139.093 | 235.107 | 374.659 |
| **Valkvæð sérfræðiþjónusta alls** | **19.718.176** | **32.566.896** | **35.188.102** | **138.958.966** | **109.989.065** | **103.544.056** | **91.652.633** | **81.150.044** | **76.809.264** | **67.846.029** | **184.491.933** |
| *Óvalkvæð sérfræðiþjónusta* | | | | | | | | | | | |
| Innri - Ríkisendurskoðun | - | - | - | - | 1.921.037 | 1.816.947 | 1.916.539 | 2.445.861 | 233.554 | 4.029.358 | 2.735.902 |
| Innri - Gæða-endurskoðun | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3.632.717 | - |
| Ytri - KPMG | 18.483.966 | 12.555.708 | 16.468.034 | 20.310.880 | 10.901.759 | 12.989.204 | 15.458.018 | 31.452.014 | 29.368.819 | 24.288.815 | 28.962.494 |
| Ytri - Talnakönnun | 104.276 | 99.812 | 102.277 | 100.654 | 97.826 | 99.194 | 105.059 | 98.045 | 95.919 | 95.892 | - |
| Seðlabanki Íslands | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4.038.653 | 1.800.000 |
| Fjármálaeftirlitið | 937.596 | 1.293.171 | 1.528.989 | 2.013.088 | 7.801.996 | 10.820.818 | 13.836.980 | 19.872.755 | 22.446.126 | 28.534.640 | 31.995.000 |
| Ráðagjafarstofa / Umboðsmaður skuldara | 6.758.651 | 7.032.071 | 7.408.021 | 7.449.763 | 7.558.794 | 7.622.142 | 8.312.213 | 8.008.222 | 9.407.422 | 57.069.186 | 171.233.564 |
| Leiðrétting milli ára á Umboðsm. skuldara | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -51.732.658 | 49.956.592 |
| **Óvalkvæð sérfræðiþjónusta alls** | **26.284.490** | **20.980.762** | **25.507.320** | **29.874.385** | **28.281.411** | **33.348.306** | **39.628.809** | **61.876.897** | **61.551.841** | **69.956.605** | **286.683.552** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 15 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Verðbréfaviðskipti* | | | | | | | | | | | |
| Kauphöll Íslands hf. | 10.744.862 | 6.948.818 | 9.252.209 | 12.692.744 | 10.797.101 | 8.841.214 | 8.410.202 | 10.505.409 | 9.863.049 | 8.441.473 | 8.398.529 |
| Lánasýsla ríkisins | 865.786 | 674.404 | 1.322.369 | 920.652 | 2.622.260 | 1.738.982 | 455.923 | - | - | - | - |
| Verðbréfaskráning Íslands | 27.827.575 | 14.955.341 | 21.134.160 | 19.688.699 | 12.082.965 | 12.157.707 | 11.405.983 | 13.959.209 | 13.887.986 | 11.569.819 | 15.514.563 |
| Viðskiptavakt, óskipt | -53.820.633 | - | - | 76.192.584 | -71.084.763 | 45.055.770 | 97.890.947 | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - Íslandsbanki | 100.414.267 | 84.808.836 | 84.071.501 | 45.159.492 | 134.279.144 | 55.398.265 | 8.720.651 | 35.699.669 | 18.904.673 | 16.475.086 | 18.522.699 |
| Viðskiptavakt - Kaupþing | 103.693.038 | 130.207.924 | 125.372.085 | 47.246.242 | 88.784.143 | 5.460.326 | 14.956.585 | 44.638.000 | 13.435.589 | 10.796.051 | 12.024.531 |
| Viðskiptavakt - Landsbanki | 97.709.969 | 70.486.732 | 67.424.858 | 34.779.970 | 73.621.473 | 54.135.506 | 10.618.355 | 42.813.419 | 16.901.306 | 11.864.575 | 13.750.792 |
| Viðskiptavakt - MP banki | - | - | - | 3.369.265 | 19.835.512 | 16.613.878 | 4.638.741 | 10.916.952 | 33.510.865 | 22.722.599 | 21.719.338 |
| Viðskiptavakt - Saga Captal | - | - | - | - | - | - | - | 13.680.764 | 219.877 | 5.452.580 | 6.482.641 |
| Viðskiptavakt - Sparisjóðabanki | 59.416.727 | - | 22.459.571 | 8.876.221 | - | - | - | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - SPRON | 38.271.238 | 68.141.755 | 47.604.695 | 9.007.580 | - | - | - | - | - | - | - |
| Viðskiptavakt - Straumur | - | - | - | 3.144.370 | 16.609.627 | 15.827.211 | 6.279.044 | 10.641.891 | 5.104.051 | - | - |
| **Verðbréfaviðskipti alls** | **385.122.829** | **376.223.810** | **378.641.447** | **261.077.819** | **287.547.462** | **215.228.860** | **163.376.430** | **182.855.313** | **111.827.396** | **87.322.183** | **96.413.093** |
| *Heimasíðan ils.is* | | | | | | | | | | | |
| Heimasíðan, óskipt | 591.882 | 2.152.148 | - | 3.732.177 | 10.559.096 | 890.214 | 704.567 | 443.843 | 2.166.226 | 2.875.609 | 3.007.296 |
| Heimasíðan - Betri lausnir | - | - | - | - | 816.092 | 1.214.147 | 70.494 | - | - | - | - |
| Heimasíðan - Eskill | - | - | - | - | 1.501.050 | 10.586.736 | 1.349.340 | 465.063 | 2.506.763 | - | - |
| Heimasíðan - Fabrikan | - | - | - | 1.112.733 | - | 1.553.349 | - | 17.624 | - | - | - |
| Heimasíðan - Hugvit | 2.586.079 | 6.403.319 | - | 4.939.280 | - | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - INVIS | - | - | - | - | 3.102.180 | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - KPMG | 11.134.299 | 1.582.279 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Heimasíðan - XPC hugbúnaður | - | - | - | 9.191.039 | 8.256.233 | 4.217.903 | 1.010.651 | 21.634.138 | 46.651.168 | 6.382.405 | 10.656.928 |
| **Heimasíðan ils.is alls** | **14.312.259** | **10.137.746** | **-** | **18.975.229** | **24.234.651** | **18.462.350** | **3.135.052** | **22.560.668** | **51.324.158** | **9.258.015** | **13.664.224** |
| Heimasíðan, eignfærsla | - | - | - | -17.973.996 | -12.475.087 | -10.304.201 | - | -20.949.519 | -46.651.168 | -2.890.708 | - |
| **Heimasíðan ils.is, gjaldfært í rekstri** | **14.312.259** | **10.137.746** | **-** | **1.001.233** | **11.759.564** | **8.158.149** | **3.135.052** | **1.611.149** | **4.672.989** | **6.367.307** | **13.664.224** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 15 Aðkeypt þjónusta 2001–2011 sundurliðuð á þjónustuaðila á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Upplýsingakerfi* | | | | | | | | | | | |
| Hugbúnaður, CapDirect | - | - | - | - | - | 3.822.753 | 13.329.119 | 2.159.014 | 31.257.584 | 102.087.961 | 36.538.597 |
| Hugbúnaður, Flexcube | 27.512.293 | 21.707.394 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Hugbúnaður, GoPro | - | 4.031.652 | 1.943.298 | 977.431 | - | 78.841 | - | - | 1.416.306 | - | - |
| Hugbúnaður, Lotus Notes | 84.722 | 262.171 | 382.454 | 662.553 | 151.011 | - | - | - | - | - | - |
| Hugbúnaður, Navision | 23.252.337 | 1.377.389 | 136.865 | 519.767 | 3.100.365 | 2.597.375 | 2.059.725 | 1.411.817 | 3.636.065 | 4.264.874 | 6.281.412 |
| Hugbúnaður, One Systems | - | - | - | - | 3.867.141 | 2.883.695 | 1.684.286 | 3.063.737 | 1.302.883 | 1.373.629 | 1.560.964 |
| Hugbúnaður, Twin | - | - | - | - | 346.251 | 118.070 | 144.245 | - | - | - | - |
| Þjóðskrá | 387.519 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.104.130 |
| Kerfisfræðingar, óskipt | - | 591.525 | 77.772 | 544.609 | 2.518.684 | 1.007.527 | 1.806.980 | 1.378.481 | - | 4.230.728 | 14.678.425 |
| Kerfisfræðingar - Annað Veldi | 46.210.468 | 29.919.897 | - | 285.929 | - | - | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Applicon | - | - | - | - | - | 2.260.648 | 1.207.592 | 268.112 | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Fjárvaki | 2.937.522 | 3.050.876 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - Marimo | - | - | - | - | - | - | - | 5.528.017 | 13.448.169 | - | - |
| Kerfisfræðingar - Meda | - | - | 15.821.379 | 16.588.309 | 15.308.642 | 9.617.768 | - | - | - | - | - |
| Kerfisfræðingar - RáðÍs | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2.429.250 | 2.872.353 |
| Kerfisfræðingar - Skúli Jóhannsson | - | 23.658.785 | 24.213.121 | 19.759.879 | - | - | - | - | - | - | - |
| Upplýsingakerfi, óskipt | 3.295.113 | 6.913.688 | 3.285.534 | 2.274.265 | 1.195.461 | 787.203 | 866.907 | 2.647.306 | 5.073.468 | 5.403.299 | 2.202.598 |
| Upplýsingakerfi - Nýherji | - | 1.924.128 | 1.125.967 | 7.731.985 | 11.495.707 | 8.259.306 | 4.154.041 | 3.989.744 | 3.626.450 | 421.480 | 929.779 |
| Upplýsingakerfi - Opin Kerfi | - | - | - | 1.251.442 | 777.127 | 935.286 | 583.937 | 1.149.489 | 2.280.890 | 1.816.413 | 6.108.614 |
| **Upplýsingakerfi alls** | **103.679.974** | **93.437.505** | **46.986.390** | **50.596.168** | **38.760.389** | **32.368.471** | **25.836.832** | **21.595.716** | **62.041.815** | **122.027.634** | **72.276.872** |
| Tölvu- og hugbúnaður, eignfærsla | - | - | - | - | - | - | - | -14.478.319 | -48.464.278 | -82.139.808 | -6.052.304 |
| **Upplýsingakerfi, gjaldfært í rekstri** | **103.679.974** | **93.437.505** | **46.986.390** | **50.596.168** | **38.760.389** | **32.368.471** | **25.836.832** | **7.117.397** | **13.577.537** | **39.887.826** | **66.224.568** |
| **Aðkeypt þjónusta, samtals** | **549.117.728** | **533.346.719** | **486.323.260** | **499.482.567** | **488.812.979** | **402.952.043** | **323.629.757** | **370.038.639** | **363.554.473** | **356.410.466** | **653.529.674** |
| Aðkeypt þjónusta, eignfærð | - | - | - | -17.973.996 | -12.475.087 | -10.304.201 | - | -35.427.838 | -95.115.446 | -85.030.516 | -6.052.304 |
| **Aðkeypt þjónusta gjaldfærð í rekstri** | **549.117.728** | **533.346.719** | **486.323.260** | **481.508.571** | **476.337.891** | **392.647.842** | **323.629.757** | **334.610.801** | **268.439.027** | **271.379.950** | **647.477.370** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 16 Ferðakostnaður 2001–2011 á verðlagi hvers árs

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Flug innanlands | 1.338.146 | 749.020 | 1.493.490 | 1.253.021 | 1.731.993 | 1.059.285 | 1.677.230 | 2.463.200 | 1.971.657 | 2.586.812 | 1.784.230 |
| Flug erlendis | 764.874 | 280.260 | 241.425 | 2.105.032 | 1.245.510 | 3.287.575 | 2.378.173 | 1.730.230 | 858.735 | 675.880 | 2.214.444 |
| Leigubílar og akstur | 205.241 | 176.692 | 250.470 | 469.849 | 259.530 | 413.177 | 449.737 | 536.604 | 514.158 | 646.720 | 888.516 |
| Sendibílar | 216.270 | 60.470 | 138.462 | 6.643 | 18.664 | 22.120 | - | 284.220 | 7.820 | - | - |
| Bílaleigubifreiðar | 72.178 | 93.866 | 149.845 | 191.704 | 168.700 | 621.133 | 361.442 | 841.607 | 561.139 | 462.473 | 1.292.516 |
| Bifreiðakostnaður starfsmanna | 2.103.578 | 2.130.920 | 1.882.586 | 2.714.112 | 1.302.660 | 1.370.250 | 1.456.875 | 2.324.497 | 1.932.000 | 322.000 | 1.400 |
| Dagpeningar innanlands | 604.300 | 293.100 | 258.300 | 315.500 | - | - | - | 265.100 | - | - | - |
| Dagpeningar erlendis | 458.674 | 138.449 | 467.558 | 388.052 | 36.000 | - | 45.360 | - | - | - | - |
| Endurgreiddur flugkostnaður vegna ríkissamninga | - | - | - | - | - | - | -285.245 | - | - | - | - |
| Annar ferðakostnaður | 307.049 | 462.750 | 642.276 | 2.681.585 | 582.858 | 1.687.930 | 1.550.261 | 1.704.048 | 1.119.877 | 1.512.618 | 1.554.912 |
| **Ferðakostnaður** | **6.070.310** | **4.385.527** | **5.524.412** | **10.125.498** | **5.345.915** | **8.461.470** | **7.633.833** | **10.149.506** | **6.965.386** | **6.206.503** | **7.736.018** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

Tafla 17 Ferðakostnaður 2001–2011 á verðlagi ársins 2011

| *kr.* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Flug innanlands | 2.385.248 | 1.262.856 | 2.468.680 | 2.009.914 | 2.671.610 | 1.535.065 | 2.311.534 | 3.078.846 | 2.170.798 | 2.678.779 | 1.784.230 |
| Flug erlendis | 1.363.389 | 472.521 | 399.066 | 3.376.586 | 1.921.207 | 4.764.196 | 3.277.563 | 2.162.679 | 945.469 | 699.909 | 2.214.444 |
| Leigubílar og akstur | 365.842 | 297.905 | 414.017 | 753.663 | 400.327 | 598.756 | 619.821 | 670.721 | 566.089 | 669.712 | 888.516 |
| Sendibílar | 385.502 | 101.953 | 228.872 | 10.656 | 28.789 | 32.055 | - | 355.257 | 8.610 | - | - |
| Bílaleigubifreiðar | 128.657 | 158.259 | 247.688 | 307.504 | 260.221 | 900.116 | 498.134 | 1.051.956 | 617.815 | 478.915 | 1.292.516 |
| Bifreiðakostnaður starfsmanna | 3.749.632 | 3.592.755 | 3.111.841 | 4.353.583 | 2.009.361 | 1.985.701 | 2.007.844 | 2.905.476 | 2.127.136 | 333.448 | 1.400 |
| Dagpeningar innanlands | 1.077.166 | 494.170 | 426.960 | 506.079 | - | - | - | 331.358 | - | - | - |
| Dagpeningar erlendis | 817.587 | 233.427 | 772.855 | 622.457 | 55.530 | - | 62.514 | - | - | - | - |
| Endurgreiddur flugkostnaður vegna ríkissamninga | - | - | - | - | - | - | -393.120 | - | - | - | - |
| Annar ferðakostnaður | 547.315 | 780.202 | 1.061.657 | 4.301.408 | 899.062 | 2.446.067 | 2.136.547 | 2.129.953 | 1.232.987 | 1.566.395 | 1.554.912 |
| **Ferðakostnaður** | **10.820.338** | **7.394.048** | **9.131.636** | **16.241.850** | **8.246.106** | **12.261.956** | **10.520.836** | **12.686.247** | **7.668.903** | **6.427.158** | **7.736.018** |

Heimild: Íbúðalánasjóður, ársreikningur fyrir árin 2001-2011 og Navision fjárhagsupplýsingakerfi.

# 6. viðauki

*Bjarnveig Eiríksdóttir*[1]

# Rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs 2003-2012

## Mál hjá Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum er varða starfsemi Íbúðalánasjóðs

## I. Inngangur

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) tók gildi gagnvart Íslandi þann 1. janúar 1994. Á sama tíma tóku gildi lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, sem fólu m.a. í sér að meginmáli EES-samningsins var veitt lagagildi á Íslandi. EES-samningurinn, ásamt viðaukum og bókunum, er bindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti gagnvart öðrum samningsaðilum EES. Lög nr. 2/1993 fela m.a. í sér að ákvæði meginmáls samningsins verði gildandi lög á Íslandi. Gerðum, einkum tilskipunum og reglugerðum, í viðaukum EES-samningsins skyldi einnig veita lagagildi á Íslandi. Samhliða EES-samningnum tók gildi samningur milli EFTA-ríkjanna í EES um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESE-samningur). Í ESE-samningnum, viðaukum hans og bókunum, eru m.a. afmarkaðar valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins.

Umfangsmiklar breytingar urðu á samkeppnisumhverfi íslenskra fyrirtækja við gildistöku EES-reglnanna, jafnt fyrirtækja í einkaeigu sem opinberra fyrirtækja og stofnana. Á fyrirtækjum og stofnunum í opinberri eigu þurfti að gera breytingar til að aðlaga starfsemi þeirra m.a. að reglum EES um ríkisaðstoð. Fyrstu afskipti Eftirlitsstofnunar EFTA af starfsemi Íbúðalánasjóðs (ÍLS) hófust í nóvember 2003 þegar íslensk stjórnvöld tilkynntu ESA um fyrirhugaðar breytingar á útlánum sjóðsins. Síðan þá hefur Eftirlitsstofnunin rannsakað starfsemi sjóðsins nær óslitið, bæði þá ríkisaðstoð sem hann hefur notið vegna útlánastarfsemi sinnar og jafnframt hvort sjóðurinn kunni að hafa veitt íslenskum lánastofnunum ríkisaðstoð í tengslum við fjármálakreppu ársins 2008. Verður nánar lýst í kafla II því lagaumhverfi sem ríkisaðstoðarreglur EES búa opinberum aðilum eins og Íbúðalánasjóði, með sérstöku tilliti til þeirra reglna er hafa komið til álita í þeim málum

1. Höfundur er lögmaður. Greinargerðin var rituð sumarið 2012 og miðast við stöðu mála þá.

sem varða rannsókn ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Síðan verða rakin þau mál þar sem Eftirlitsstofnunin hefur haft til athugunar hvort starfsemi sjóðsins hafi verið í samræmi við ríkisaðstoðarreglur EES.

Athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi hefur ESA rannsakað í nokkrum aðskildum málum hvort ríkisaðstoð er sjóðurinn nýtur samrýmist reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð og þá einkum hvort og þá að hve miklu leyti starfsemi sjóðsins geti talist vera þjónusta í almannaþágu er rúmist innan ríkisaðstoðarreglna EES. Verður þeirri rannsókn sem enn stendur yfir lýst í kafla III. Í öðru lagi hefur ESA nú til meðferðar tilkynningu íslenskra stjórnvalda um neyðaraðstoð til Íbúðalánasjóðs vegna neikvæðrar eiginfjárstöðu. ESA hefur veitt bráðabirgðasamþykki fyrir aðstoðinni en endanlegt samþykki stofnunarinnar veltur m.a. á því hvort starfsemi sjóðsins til frambúðar verði aðlöguð að þeim viðmiðum sem EES-reglur setja starfsemi aðila er veita þjónustu í almannaþágu. Verður athugun neyðaraðstoðar lýst í kafla IV. Í þriðja lagi hefur ESA rannsakað tvö mál þar sem Íbúðalánasjóður var talinn hafa veitt ríkisaðstoð til íslenskra fjármálastofnana þegar sjóðurinn keypti lánasöfn þessara aðila. Í báðum málunum hefur stofnunin komist að formlegri niðurstöðu. Verður þeim málum lýst í kafla V en í öðru þeirra fer nú fram mat á mögulegri endurgreiðslu aðstoðar.

## II. EES-reglur um ríkisaðstoð

Ríkisaðstoð er almennt talin vera ósamrýmanleg ákvæðum EES og þar af leiðandi er slík aðstoð bönnuð á Evrópska efnahagssvæðinu. Þó er að finna viðamiklar undanþáguheimildir frá banni við ríkisaðstoð. Það er Eftirlitsstofnun EFTA sem hefur valdheimildir til að rannsaka og meta lögmæti slíkrar aðstoðar sem veitt er í EFTA-ríkjum EES. Að sama skapi eru valdheimildir stjórnvalda og dómstóla EFTA-ríkjanna takmarkaðar.[2] Um meðferð mála hjá ESA fer samkvæmt ákvæðum í bókun 3 við ESE-samninginn og um efnislegt mat á því hvort um aðstoð sé að ræða fer samkvæmt ákvæðum EES-samningsins og nákvæmum leiðbeinandi reglum sem stofnunin hefur sett fram bæði um einstakar tegundir aðstoðar (e. horizontal aid) og um aðstoð á tilteknum sviðum atvinnulífsins (e. sectoral aid). Leiðbeinandi reglurnar eru bindandi fyrir ESA um það hvernig stofnunin túlkar ákvæði EES-samningsins og bindandi fyrir EFTA-ríkin samþykki þau að reglurnar gildi.[3]

### Hvað er ríkisaðstoð?

Grunnregla EES-réttar um bann við ríkisaðstoð kemur fram í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Ákvæði 61. gr. EES er að fyrirmynd 92. gr. Rómarsáttmála (nú 107. gr. sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins eða SSESB) og auk dóma EFTA-dómstólsins gilda um túlkun þess dómafordæmi Evrópudómstólsins[4]. Bannregla 1. mgr. 61. gr. er svohljóðandi:

> Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB (nú ESB) eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

Við mat á því hvort um aðstoð sé að ræða er litið til þess hvort skilyrðin sem koma fram í 1. mgr. 61. gr. EES séu fyrir hendi, þ.e. ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. hefur eftirfarandi einkenni:

1. Aðstoðin er veitt af ríkisfjármunum.
2. Aðstoðin ívilnar viðtakanda (e. confers an advantage).

2. Sjá nánar umfjöllun um eftirlits- og rannsóknarheimildir ESA hér að aftan.

3. Breytingar á ríkisaðstoðarreglunum eru gjarnan settar fram sem almenn tilmæli til EFTA-ríkjanna um viðeigandi ráðstafanir á því tiltekna sviði sem breytingarnar beinast að.

4. Sbr. 6. gr. EES-samningsins og 3. gr. ESE-samningsins.

3. Aðstoðin er veitt ákveðnum fyrirtækjum eða til framleiðslu ákveðinna vara, þ.e. aðstoð er sértæk (e. selectivity).
4. Aðstoðin raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni.
5. Aðstoðin hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES.

### Aðstoð veitt af ríkisfjármunum

Til þess að teljast ríkisaðstoð þarf ívilnun að koma beint eða óbeint úr opinberum sjóðum. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort ívilnunin komi frá ríkisstjórn, sveitarstjórn eða öðrum opinberum aðilum og jafnvel, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, einkaaðilum undir opinberri stjórn. Er í þessu sambandi m.a. litið til þess hvernig viðkomandi opinberum aðila eða fyrirtæki er stjórnað og möguleika ríkisvaldsins til að hafa áhrif á ákvarðanatöku. Ekki er nauðsynlegt að aðstoðin komi beint úr opinberum sjóðum svo fremi ríkið taki þátt í ákvörðun um að veita eða samþykkja aðstoðina. Hefur því einkaréttarlegt fyrirtæki verið talið veitandi aðstoðar þegar ákvörðun um aðstoð hefur verið rakin til ríkisvaldsins. Eignaraðild ríkis skiptir máli en er þó aðeins eitt af þeim atriðum sem líta þarf til við mat á því hvort aðstoð teljist vera ríkisaðstoð.

Við rannsókn sína á sérstökum lánum Íbúðalánasjóðs til fjármálastofnana í aðdraganda hruns á fjármálamörkuðum leit ESA til þess að sjóðurinn var að öllu leyti í eigu ríkisins og undir stjórnsýslulegu valdsviði félagsmálaráðherra sem skipaði í stjórn stofnunarinnar. Vísaði ESA til þess að starfsemi sjóðsins væri bundin í lögum og reglugerðum. Var það niðurstaða ESA að þar með væri sjóðurinn undir stjórn íslenska ríkisins og mætti rekja ákvarðanir hans til ríkisins (e. „and thus, its conduct is imputable to the Icelandic State.“)[5] Var sjóðurinn því veitandi ríkisaðstoðar í þessu tilviki. Nánar er fjallað um þetta mál í kafla V hér að aftan.

### Aðstoð er ívilnar ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara

Við mat á því hvort um ríkisaðstoð er að ræða er litið til þess hvort fyrir hendi sé einhvers konar *ívilnun* sem veitt er *ákveðnum fyrirtækjum* eða til framleiðslu á *ákveðnum vörum*. Í hvaða formi aðstoð er veitt skiptir ekki máli heldur efni aðstoðar, þ.e. að viðtakandi hefur hag af henni á einn eða annan hátt. Hugtakið aðstoð er því mun víðtækara en það sem er almennt kallað styrkgreiðsla. Aðstoð er ekki aðeins bein hlunnindi eins og styrkgreiðslur heldur hvers kyns aðgerðir sem verða til þess að styrkþegi losnar undan greiðslum sem hann hefði ella borið. Sem dæmi um ívilnanir sem teljast til ríkisaðstoðar eru beinir fjárstyrkir, skattaívilnanir, lækkun skulda, lækkun arðsemiskröfu hjá ríkisfyrirtækjum í samkeppni, ýmis viðskipti, s.s. hagstæð lán, kaup eða leiga af hendi ríkisaðila á yfirverði, sala eða leiga á undirverði. Ríkisábyrgðir sem veittar eru án þess að viðkomandi fyrirtæki er nýtur ábyrgðar inni af hendi fullnægjandi ábyrgðargjald telst ríkisaðstoð þar sem ríkið tekur á sig áhættuna sem fylgir ábyrgðinni. Fyrirtækið nýtur ábyrgðarinnar, t.d. í formi hærra lánshæfismats.[6]

Skilgreining á því hvað telst fyrirtæki, er nýtur aðstoðar í skilningi ríkisaðstoðarreglnanna, er afar víðtæk og byggist t.d. ekki alfarið á lagalegri stöðu þiggjanda aðstoðar. Þannig getur ríkisaðili, s.s. ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki, talist þiggjandi aðstoðar ef hann er talinn hafa með hendi efnahagslega starfsemi (e. economic activity). ESA telur að Íbúðalánasjóður sé fyrirtæki í skilningi ríkisaðstoðarreglnanna og sem slíkt fyrirtæki geti sjóðurinn talist þiggjandi ríkisaðstoðar. Hefur ESA m.a. litið til þess að ÍLS býður fram fjármálaþjónustu á húsnæðismarkaði. Var þessi afstaða þvert á afstöðu íslenskra stjórnvalda sem höfðu byggt á því að sjóðurinn væri ekki fyrirtæki í skilningi ríkisaðstoðarreglnanna heldur einn armur ríkisvaldsins.[7] Það er athyglisvert að sjóðurinn telst í öðru máli sem ESA rannsakaði vera aðili er veitir ríkisaðstoð.[8]

5. Sjá ákvörðun ESA nr. 168/09/COL.
6. Sjá m.a. ákvörðun ESA Nr. 302/09/COL (Landsvirkjun og Orkuveitan), bls 5.
7. Sjá ákvörðun ESA nr. 213/04/COL bls. 16 en þar segir: „Although the Icelandic Government considers the HFF not to be a separate undertaking, as it operates only as a „branch of the State itself“, the Authority takes the view that the HFF is engaged in an economic activity. The economic activity consists in offering services on the market for housing of mortgage loans...“
8. Sjá ákvörðun ESA nr. 168/09/COL.

Nokkuð augljóst er að um sértæka ráðstöfun er að ræða þegar aðstoð er veitt nafngreindum fyrirtækjum eins og í tilviki aðstoðar ríkissjóðs við Íbúðalánasjóð eða þegar aðstoð er veitt hópi fyrirtækja er starfa í tiltekinni atvinnugrein eða veita tiltekna þjónustu, sbr. aðstoð Íbúðalánasjóðs til lánastofnana á veðlánamarkaði.[9]

### Undanþágur

Þrátt fyrir að 61. gr. lýsi ríkisaðstoð ósamrýmanlega framkvæmd EES-samningsins þá heimilar samningurinn eigi að síður víðtækar undanþágur frá banni við ríkisaðstoð ef uppfyllt eru tiltekin skilyrði. Í 2. og 3. mgr. 61. gr. EES er að finna slíkar undanþágur, m.a. vegna aðstoðar sem veitt er til að „[...] ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis“. Frekari undanþágur frá ríkisaðstoðarreglunum og viðmið um hvenær aðstoð geti talist samrýmast reglum um ríkisaðstoð er að finna í 59. gr. EES sem einnig á sér fyrirmynd í grunnreglum SSESB. Í 59. gr. EES kemur fram eftirfarandi:

1. Eigi í hlut opinber fyrirtæki, og fyrirtæki sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veita sérstök réttindi eða einkarétt, skulu samningsaðilar tryggja að hvorki séu gerðar né viðhaldið nokkrum þeim ráðstöfunum sem fara í bága við reglur samnings þessa, einkum reglur sem kveðið er á um í 4. gr. og 53. – 63. gr.
2. Reglur samnings þessa, einkum reglurnar um samkeppni, gilda um fyrirtæki sem falið er að veita þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu eða eru í eðli sínu fjáröflunareinkasölur, að því marki sem beiting þeirra kemur ekki í veg fyrir að þau geti að lögum eða í raun leyst af hendi þau sérstöku verkefni sem þeim eru falin. Þróun viðskipta má ekki raska í þeim mæli að það stríði gegn hagsmunum samningsaðilanna.
3. Framkvæmdastjórn EB og eftirlitsstofnun EFTA skulu hvor innan síns valdsviðs tryggja að ákvæðum þessarar greinar sé beitt og gera, eftir því sem þörf krefur, viðeigandi ráðstafanir gagnvart þeim ríkjum sem eru á svæðum hvorrar um sig.

Við mat á ríkisaðstoð vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs þarf að meta hvort og að hve miklu leyti aðstoðin geti verið réttlætanleg á grundvelli ofangreinds ákvæðis EES-samningsins um aðstoð vegna þjónustu í almannaþágu. Í ársskýrslu ESA 2011[10] kemur fram eftirfarandi um skilgreiningu þjónustu í almannaþágu (e. services of general economic interests (SGEI)):

> Engin ákveðin skilgreining er á því hvað þjónusta í SGEI felur í sér en með hugtakinu er yfirleitt vísað til þjónustu sem hefði ekki verið veitt af markaðnum án inngripa ríkisins. EFTA-ríkin hafa verulegt svigrúm til að ákvarða hvað fellur undir SGEI. Dæmi um slíka þjónustu eru flutningaþjónusta á afskekktum svæðum, almannaútvarp, útbreiðsla breiðbands á afskekktum svæðum, sorphirðuþjónusta og félagslegt húsnæðiskerfi.

### Eftirlits- og rannsóknarheimildir ESA

Töluverðar valdheimildir hafa verið veittar Eftirlitsstofnun EFTA til þess að gera stofnuninni kleift að hafa afskipti af ríkisaðstoð sem veitt er í EFTA-ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Þannig segir í 1. mgr. 62. gr. samningsins að framkvæmdastjórn EB (nú ESB) og ESA skuli fylgjast „stöðugt með öllum kerfum vegna ríkisaðstoðar sem eru til á yfirráðasvæðum samningsaðila, svo og öllum áætlunum um að veita slíka aðstoð eða breyta henni, með það í huga að þau samrýmist 61. gr.“ Fylgist ESA með aðstoð sem veitt er að því er varðar EFTA-ríkin. Valdheimildir ESA á sviði ríkisaðstoðar, samkeppnisreglna og opinberra útboða eru víðtækar og tekur stofnunin ákvarðanir sem eru bindandi og kæranlegar til EFTA-dómstólsins á grundvelli 36. gr. ESE-samningsins. Er dómur EFTA-dómstólsins í slíkum málum bindandi gagnvart EFTA-ríki.[11] Einnig er hægt að kæra aðgerðarleysi ESA í málum á þessum réttarsviðum til EFTA-dómstólsins. Er þetta ólíkt því sem er þegar ESA beitir sínum almennu rannsóknarheimildum sem m.a. geta leitt til höfðunar

9. Sjá ákvörðun ESA nr. 168/09/COL.
10. Ársskýrsla ESA 2011, bls 32. Sjá http://www.eftasurv.int/press—publications/annual-reports/full-reports/nr/1640
11. Sbr. 33. gr. ESE-samningsins: „Hlutaðeigandi EFTA-ríki skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að framfylgja dómum EFTA-dómstólsins.“

samningsbrotamáls fyrir EFTA-dómstólnum, en ákvarðanir ESA í slíkum málum eru ekki kæranlegar til EFTA-dómstólsins.[12] Getur ESA m.a. framkvæmt vettvangsrannsókn hjá fyrirtækjum hér á landi vegna meintrar ríkisaðstoðar. Að sama skapi er valdsvið íslenskra stjórnvalda og dómstóla takmarkað á sviði ríkisaðstoðar. Kemur þannig fram í 30. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 að hafi ríkisaðstoð, sem 61. gr. EES-samningsins tekur til, verið tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA geta íslensk stjórnvöld ekki úrskurðað um það hvort aðstoðin sé í samræmi við leyfilegan opinberan fjárhagsstuðning fyrr en Eftirlitsstofnunin hefur tilkynnt um álit sitt á málinu. Sama gildir um fjárhagsaðstoð úr sveitarsjóði sem fallið getur undir 61. gr. samningsins. Dómstóla EFTA-ríkjanna brestur því vald til að lýsa ríkisaðstoð andstæða EES-samningi.[13] Þrátt fyrir að dómstóla og stjórnvöld bresti vald til að lýsa aðstoð andstæða EES þá geta þessir aðilar eigi að síður lagt mat á aðstoð án þess að lýsa hana ólögmæta, t.d. metið hvort skilyrðum um undanþágu í EES-reglugerðum sé fullnægt. Fái dómstóll á Íslandi til meðferðar mál er varðar lögmæti aðstoðar sem ekki hefur verið tilkynnt til ESA ber honum að kanna hvort tilkynning hafi verið send. Ef slík tilkynning hefur ekki verið send er það mat ESA að íslenskum dómstólum beri að standa vörð um hagsmuni samkeppnisaðila. Þetta geti m.a. leitt til þess að dómstólar lýsi ógilda ákvörðun stjórnvalds um að heimila aðstoð sem ekki hafi verið tilkynnt.[14]

### Um málsmeðferð ESA

Málsmeðferð í ríkisaðstoðarmálum fer fram samkvæmt ítarlegum reglum sem settar eru fram í bókun 3 við ESE-samninginn. Einnig hefur ESA útfært nánar í leiðbeinandi reglum sínum, m.a. „Leiðbeinandi reglur um bestu framkvæmd eftirlits með ríkisaðstoð."[15] Þar kemur fram hvernig EFTA-ríkin skuli standa að tilkynningum til ESA um ríkisaðstoð sem fyrirhugað er að veita og hvernig ESA skuli haga meðferð slíkra tilkynninga. Ennfremur er þar fjallað um málsmeðferð vegna yfirstandandi aðstoðarkerfa, ólöglegrar aðstoðar og misnotkunar aðstoðar.

Rannsókn ríkisaðstoðarmáls hjá ESA byrjar með forathugun (e. preliminary examination). Að lokinni slíkri athugun getur ESA lokað málinu án frekari aðgerða, annaðhvort sökum þess að ekki sé um aðstoð að ræða eða að aðstoð sé samrýmanleg ákvæðum EES-samnings. Stofnunin getur einnig ákveðið að taka málið til formlegrar rannsóknar (e. formal investigation) ef stofnunin telur vafa leika á að aðstoðin samrýmist EES-samningnum. Við formlega rannsókn ESA á ríkisaðstoðarmálum er m.a. kallað eftir athugasemdum hagsmunaaðila. Þá hafa aðilar, sem teljast hafa beinna og einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta, rétt til þess að bera ákvarðanir ESA í ríkisaðstoðarmálum undir EFTA-dómstólinn til ógildingar.[16] Í lok formlegrar rannsóknar getur ESA tekið jákvæða ákvörðun (aðstoðin samrýmist EES-samningi), neikvæða ákvörðun (aðstoðin er ósamrýmanleg ákvæðum EES) eða skilyrðisbundna ákvörðun þar sem ríkinu eru sett skilyrði fyrir því að mega veita aðstoð. Er málsmeðferð í ríkisaðstoðarmálum þannig í grundvallaratriðum ólík meðferð almennra mála hjá ESA, t.d. á sviði fjórfrelsisreglna.

### Ný aðstoð og tilkynning til ESA

Verulegu máli skiptir að greina á milli hvort ríkisaðstoð falli undir það sem telst vera *ný aðstoð* eða hvort aðstoðin er það sem kallað er *yfirstandandi aðstoð* (e. existing aid). Nýja aðstoð sem fyrirhugað er að veita þurfa EFTA-ríkin að tilkynna til ESA í samræmi við

12. Sjá m.a. úrskurð EFTA-dómstólsins í máli E-13/10 frá 31. janúar 2010 *Aleris Ungplan AS* gegn *Eftirlitsstofnun EFTA*. Í 27.–28. mgr. kemur fram að einstaklingar og lögaðilar geti ekki höfðað aðgerðarleysismál gegn ESA þegar stofnunin lætur undir höfuð leggjast að höfða almennt samningsbrotamál gegn EFTA-ríki á grundvelli 31. gr. ESE-samningsins.
13. Sjá m.a. ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli E-1/00 *Lánasýsla ríkisins* gegn *Íslandsbanka-FBA hf.*, 37. mgr., þar sem EFTA-dómstóllinn taldi að spurning Héraðsdóms Reykjavíkur um hvort um væri að ræða ríkisaðstoð hefði ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins fyrir héraðsdómi þar sem dómstóla í aðildarríkjum brysti hæfi til að lýsa ríkisaðstoð, sem EFTA-ríki veitti, andstæða EES-samningnum.
14. Þessi afstaða kemur fram í þeim kafla leiðbeinandi reglna ESA er fjalla um „Hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð", sbr. sjötugustu og fyrstu breytingu á málsmeðferðar- og efnisreglum á sviði ríkisaðstoðar sem birt var í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 25, 5. maí 2011.
15. Sjá sjötugustu og áttundu breytingu á málsmeðferðar- og efnisreglum á sviði ríkisaðstoðar um breytingu á ákvæðum leiðbeinandi reglna um ríkisaðstoð, sem birt var í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 17, 22. mars 2012.
16. Sbr. 36. gr. ESE-samningsins. Um túlkun á 36. gr. sjá m.a. dóm EFTA-dómstólsins í máli E-2/02 19. júní 2003 *Technologien Bau- und Wirtschaftsberatung GmbH and Bellona Foundation* gegn *Eftirlitsstofnun EFTA*.

málsmeðferðarreglur sem fram koma í bókun 3 við ESE-samninginn. Ef slík tilkynning er ekki send telst aðstoðin *ólögmæt* (e. illegal aid). Aðstoð, sem er efnislega í andstöðu við 61. gr. EES-samningsins, er talin vera *ósamrýmanleg* ákvæðum hans (e. incompatible aid). Eftir að EFTA-ríki tilkynnir aðstoð til ESA hefst *biðtímabil* (e. standstill) en í því felst að ekki má koma aðstoðinni til framkvæmda fyrr en ESA hefur tekið ákvörðun í málinu.[17]

### Yfirstandandi aðstoð og tilmæli um viðeigandi ráðstafanir

Yfirstandandi aðstoð er m.a. aðstoð sem hafin var fyrir gildistöku EES-samningsins í viðkomandi EFTA-ríkjum, það er aðstoðarkerfi og stök aðstoð sem hafin var áður en EES-samningurinn öðlaðist gildi og er enn veitt. Eins og lýst er í bókun 3 við ESE-samninginn geta EFTA-ríkin haldið í gildi yfirstandandi aðstoðarkerfum þar til ESA kemst að þeirri niðurstöðu að kerfið samrýmist ekki eða samrýmist ekki lengur framkvæmd EES-samningsins. Meðferð slíkra mála byrjar á því að ESA sendir viðkomandi ríki svonefnt 17. gr. bréf, þ.e. bréf á grundvelli 17. gr. bókunar 3 við ESE-samninginn, þar sem ESA lætur í ljós bráðabirgðaálit sitt og gefur viðkomandi ríki kost á því að koma athugasemdum sínum á framfæri. Komist Eftirlitsstofnunin að þeirri niðurstöðu, í ljósi upplýsinga sem EFTA-ríki hefur látið í té, að aðstoðarkerfið samrýmist ekki eða samrýmist ekki lengur framkvæmd EES-samningsins setur ESA fram tilmæli um viðeigandi ráðstafanir. Í tilmælunum geta m.a. falist tillögur um að gera skuli verulegar breytingar á aðstoðarkerfinu eða að aðstoðarkerfið verði fellt niður. Ef viðkomandi EFTA-ríki samþykkir tilmæli ESA skal ríkið tilkynna það til stofnunarinnar. Samþykkið er bindandi fyrir ríkið. Ef EFTA-ríkið samþykkir ekki tilmæli ESA tekur stofnunin ákvörðun um að hefja formlega rannsókn málsins.

### Ríkisaðstoðarmál fyrir EFTA-dómstólnum

Mál er varða ríkisaðstoð geta komið til kasta EFTA-dómstólsins með ýmsu móti. Hingað til hafa þó slík mál nánast eingöngu verið borin undir dómstólinn á grundvelli 36. gr. ESE-samningsins, þ.e. sem ógildingarmál.[18] Tilteknar ákvarðanir ESA á sviði ríkisaðstoðar eru ógildanlegar. Mega EFTA-ríkin í EES, m.a. Ísland, krefjast ógildingar þessara ákvarðana ESA fyrir EFTA-dómstólnum skv. 36. gr. ESE-samningsins og byggja á vanhæfi, verulegum formgöllum, valdníðslu eða brotum á ESE-samningi og EES-samningi eða réttarreglum um beitingu þeirra samninga, m.a. skorts á fullnægjandi rökstuðningi skv. 16. gr. ESE-samnings. Á sömu forsendum geta einstaklingar og lögpersónur höfðað ógildingarmál ef ákvörðun ESA varðar þessa aðila beint og persónulega. Fari svo að EFTA-dómstóllinn ógildi ákvörðun ESA skal stofnunin gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hlíta dóminum, sbr. 38. gr. ESE-samningsins. Það getur t.d. falist í því að ESA þurfi að taka málið að nýju til rannsóknar og bæta úr þeim ágöllum á meðferð þess sem urðu til þess að ákvörðun var ógilt.

Eins og nánar verður vikið að hér að aftan í kafla III ógilti EFTA-dómstóllinn ákvörðun ESA í máli Íbúðalánasjóðs með dómi sínum í máli E-9/04 *Samtök banka og verðbréfafyrirtækja* gegn *Eftirlitsstofnun EFTA*. Í kjölfar dómsins þurfti ESA að hefja rannsókn málsins að nýju.

ESA getur einnig höfðað mál gegn EFTA-ríki, t.d. þegar EFTA-ríki verður ekki við tilmælum stofnunarinnar um að afnema ríkisaðstoð sem stofnunin telur ólögmæta eða að endurheimta slíka aðstoð.

Þá er einnig mögulegt að dómstóll í EFTA-ríki óski ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins skv. 34. gr. ESE-samningsins, sbr. lög nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, um hvort tiltekin ívilnun teljist vera ríkisaðstoð í skilningi EES-reglna, eða í tilteknum tilvikum óski jafnvel álits Eftirlitsstofnunar EFTA.

17. Sjá bókun 3 við ESE-samninginn, 3. gr. II. hluta.

18. Aðeins eitt mál hefur komið fyrir dómstólinn sem beiðni um ráðgefandi álit en í því máli taldi dómstóllinn ekki tilefni til að svara spurningu er varðaði meinta ríkisaðstoð, sbr. mál E-1/2000 sem vísað er til í neðanmálsgrein 12 hér að framan.

# III. Rannsókn ESA á árunum 2003-2012 á Íbúðalánasjóði sem þiggjanda ríkisaðstoðar

ESA hefur síðan 2003 rannsakað umfang ríkisaðstoðar til Íbúðalánasjóðs og jafnframt hvort og þá að hve miklu leyti aðstoðin geti rúmast innan þeirra viðmiða sem 59. gr. EES setur vegna ríkisaðstoðar til aðila er hafa með höndum almannaþjónustu. Sér nú fyrir endann á þeirri rannsókn þar sem ESA hefur í ákvörðun sinni frá 18. júlí 2011[19] sett fram tilmæli um að íslensk stjórnvöld geri viðeigandi ráðstafanir til að aðlaga aðstoð til ÍLS að reglum EES fyrir 1. janúar 2012. Íslensk stjórnvöld samþykktu þessi tilmæli ESA með bréfi sínu 10. október 2011. Vegna samþykktar ESA á nýjum leiðbeiningarreglum um ríkisaðstoð vegna þjónustu í almannaþágu sem tóku gildi 31. janúar 2012[20] verður einnig fjallað um málið í nýju rannsóknarferli er tengist beitingu nýju leiðbeiningarreglnanna og sérstakri málsmeðferð sem ríkjum ber að fylgja vegna aðila er veita þjónustu í almannaþágu.[21] Þann 3. apríl 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.).[22] Meginefni frumvarpsins er að bregðast við þeirri niðurstöðu rannsóknar ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs að sjóðurinn njóti ríkisaðstoðar sem þurfi að aðlaga að reglum EES.

Íbúðalánasjóður og fyrirrennari hans, Húsnæðisstofnun ríkisins, hafa notið ríkisaðstoðar vegna lánastarfsemi sinnar í formi ótakmarkaðrar eigendaábyrgðar ríkisins á starfseminni, vaxtaniðurgreiðslna úr ríkissjóði, undanþágu frá arðsemiskröfu og skattundanþágu. Þetta kerfi aðstoðar var við lýði þegar EES-samningurinn tók gildi þann 1. janúar 2004 og taldist því vera „yfirstandandi aðstoðarkerfi“ í skilningi ríkisaðstoðarreglna EES.[23] Var íslenska ríkinu því heimilt að viðhalda aðstoðinni þar til ESA hefði sett fram tilmæli um viðeigandi ráðstafanir og að því tilskildu að aðstoðinni yrði ekki breytt svo verulega að hún teldist vera orðin ný aðstoð.

### Fyrri athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Forathugun hófst 20. nóvember 2003 og lauk 11. ágúst 2004 með ákvörðun nr. 213/04/COL. Ákvörðun ESA ógilt með dómi í máli E-9/04. Formleg rannsókn málsins hófst 21. júní 2006 og lauk 27. júní 2008 með ákvörðun ESA nr. 405/08/COL.

Fyrri athugun ESA[24] á starfsemi Íbúðalánasjóðs hófst í kjölfar tilkynningar íslenskra stjórnvalda til ESA þann 20. nóvember 2003 í tilefni af því að fyrirhugað var að sjóðurinn myndi hækka hámarkslán sín úr 80% í 90% af kaupverði húsnæðis. Íslensk stjórnvöld voru þeirrar skoðunar á þessum tíma að aðstoðin, sem Íbúðalánasjóður naut og sú viðbótaraðstoð er fólst í hinum fyrirhuguðu breytingum, væri í raun ekki ríkisaðstoð[25] en sendu þó tilkynningu til ESA í varúðarskyni.[26] Skömmu síðar eða þann 29. janúar 2004 sendu Samtök banka og verðbréfafyrirtækja á Íslandi (SBV) bréf til ESA þar sem þau lýstu ástandi á húsnæðislánamarkaði á Íslandi og að húsnæðislánakerfi ÍLS væri brot á EES-reglum. Þann 20. apríl 2004 sendu samtökin síðan formlega kvörtun til ESA um að íslensk löggjöf um húsnæðislán samrýmdist ekki ákvæðum EES-samningsins, einkum

19. Ákvörðun ESA nr. 247/11/COL 18. júlí 2011 um tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að gera viðeigandi ráðstafanir varðandi fjármögnun á starfsemi Íbúðalánasjóðs.
20. Um er að ræða tvær breytingar á VI. hluta leiðbeinandi reglna ESA á sviði ríkisaðstoðar. Annars vegar reglur um „Application of the state aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest“ og hins vegar reglur um „Framework for state aid in the form of public service compensation“. Þessar breytingar verða þýddar og birtar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins.
21. ESA bauð íslenskum stjórnvöldum slíka viðbótarmálsmeðferð með bréfi dagsettu 16. febrúar 2012. (Case No. 70382, Event No:623699). Sjá nánar um þetta síðar.
22. Þingskjal 1172, 734. mál 140. löggjafarþings.
23. Sbr. nú b-lið 1. mgr. 1. gr. bókunar 3 við ESE-samninginn.
24. Málsnúmer ESA 47646.
25. Afstaða íslenskra stjórnvalda byggðist á túlkun þeirra á dómi Evrópudómstólsins 24. júlí 2003 í máli C-280/00 Altmark. ECR I-07747. Sjá bréf íslenskra stjórnvalda til ESA 11. mars 2004, viðauki 1. Tilvísun FJR03110072/535-3/IMP/-
26. Í tilkynningaeyðublaði ESA er gert ráð fyrir að ríki megi tilkynna í varúðarskyni aðstoð sem það telur ekki vera ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES. Sjá „Standard Notification form“, part I á http://www.eftasurv.int/state-aid/electronic-notifications/standard-form-for-notification/ „A non-aid measure which is notified to the Authority for reasons of legal certainty“.

samkeppnisreglunum, reglum um ríkisaðstoð, þjónustufrelsi, frjálsu flæði fjármagns og reglum um staðfesturétt. Í málinu var því lýst hvernig markaður með húsnæðislán breyttist í kjölfar einkavæðingar bankanna 2002-2003.

Að lokinni athugun sinni í málinu komst ESA að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður nyti ríkisaðstoðar vegna starfsemi sinnar. ESA tilgreindi fjóra þætti ríkisaðstoðar sem ÍLS nyti. Í fyrsta lagi nyti ÍLS ríkisábyrgðar á allri útgáfu verðbréfa til fjármögnunar á íbúðalánum. Í öðru lagi nyti sjóðurinn vaxtaniðurgreiðslna á tilteknum lánaflokki til þeirra sem væru tekjulágir. Í þriðja lagi væri sjóðurinn undanþeginn tekju- og eignarskatti. Í fjórða lagi væri sjóðurinn undanþeginn því að greiða eiganda sínum, þ.e. ríkinu, arð. ESA taldi að sú ríkisaðstoð er ÍLS nyti væri ný aðstoð þar sem starfsemi sjóðsins hefði verið breytt í grundvallaratriðum þegar Húsnæðisstofnun ríkisins var breytt í Íbúðalánasjóð og fjármögnun var breytt. Þessi breyting hefði ekki verið tilkynnt til ESA. Því félli aðstoð er sjóðurinn nyti frá þeim tíma ekki lengur undir „yfirstandandi aðstoðarkerfi“ heldur teldist „ný aðstoð“. Þrátt fyrir að um ríkisaðstoð væri að ræða taldi ESA að umrædd aðstoð til sjóðsins væri í samræmi við þau viðmið sem sett væru fram í 2. mgr. 59. gr. EES um fjármögnun vegna þjónustu í almannaþágu, þ.e. aðstoðin nyti því undanþágu. Taldi stofnunin ekki efni til að taka málið til formlegrar rannsóknar og lýsti því yfir að fjármögnun íslenska ríkisins á starfsemi Íbúðalánasjóðs samrýmdist ríkisaðstoðarreglum 2. mgr. 59. gr. EES. Tók ESA því ákvörðun um að ljúka athugun sinni, sbr. ákvörðun nr. 213/04/COL.[27]

### Mál E-9/04. Samtök banka og verðbréfafyrirtækja gegn Eftirlitsstofnun EFTA

Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) höfðuðu mál gegn Eftirlitsstofnun EFTA til ógildingar á ákvörðun nr. 213/04/COL í máli Íbúðalánasjóðs á grundvelli 36. gr. ESE-samningsins. Var stefna SBV lögð fram hjá EFTA-dómstólnum 23. nóvember 2004. Töldu SBV að ESA hefði brugðist þeirri skyldu að hefja formlega rannsókn málsins. Hefði stofnunin ekki rökstutt ákvörðun sína með fullnægjandi hætti í samræmi við 16. gr. ESE-samningsins og hefði einnig rangtúlkað og misbeitt 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Málatilbúnaði SBV var hafnað af varnaraðilanum ESA og íslenska ríkinu sem fékk meðalgöngu í málinu. EFTA-dómstóllinn kvað upp dóm í málinu 7. apríl 2006 þar sem ógilt var ákvörðun ESA nr. 213/04/COL.

Í dómi sínum tók dómstóllinn fram að tilgangur forathugunar sem mælt er fyrir í 3. mgr. 1. gr. í bókun 3 við ESE-samninginn væri aðeins að gefa ESA kost á að mynda sér skoðun á hvort aðstoð væri fljótt á litið (prima facie) í samræmi við ríkisaðstoðarákvæði EES-samningsins. Gera yrði greinarmun á slíkri forathugun og formlegri rannsókn sem ætlað væri að gera ESA kleift að upplýsa allar staðreyndir málsins og gæta réttar hagsmunaaðila með því að gefa þeim kost á að koma að andmælum. Því gæti ESA aðeins lokið athugun á ríkisaðstoð að undangenginni forathugun eingöngu að stofnunin væri staðfastlega á þeirri skoðun að aðstoðin væri í samræmi við reglur EES. Ef vafi væri á því hvort aðstoðin samrýmdist reglum EES, sbr. 4. mgr. 4. gr. í II. hluta bókunar 3, bæri ESA að hefja formlega rannsókn. Dómstóllinn tók því til athugunar hvort ESA hefði mátt vera í vafa um það hvort ríkisaðstoð til ÍLS vegna þjónustu í almannaþágu væri í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Athugun dómstólsins í þessu sambandi beindist *í fyrsta lagi* að því hvort skilgreining á almannaþjónustuhlutverki ÍLS væri augljóslega röng. Tók dómstóllinn fram í þessu sambandi að það væri á forræði hvers EFTA-ríkis að skilgreina hvers konar starfsemi í lögsögu þess teldist þjónusta í almannaþágu. Gæti ESA einungis haft afskipti af slíkri skilgreiningu ef um væri að ræða augljósa villu (e. manifest error) hjá viðkomandi ríki. Starfsemi ÍLS væri ætlað að stuðla að öryggi og jafnræði í húsnæðismálum með því að bjóða húsnæðislán á viðráðanlegum kjörum á öllu landinu og stuðla þannig að því að einstaklingar geti eignast eigið húsnæði. Gengi slíkt markmið lengra en fjárhagsleg markmið aðila á fjármálamarkaði. Þjónusta er stefndi að slíku markmiði gæti

27. Ákvörðun ESA nr. 213/04/COL 11. ágúst 2004 varðandi Íbúðalánasjóð og hækkun lánshlutfalls sjóðsins upp í 90% af kaupverði. Í ákvörðunarorði segir: „The EFTA Surveillance Authority has decided to declare the house financing mechanism provided for by the Icelandic authorities in favour of the Housing Financing Fund to be compatible with the State aid rules according to Article 59(2) of the EEA Agreement.“ Birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 23, 12. maí 2005.

því talist þjónusta í almannaþágu. *Í öðru lagi* tók dómstóllinn til athugunar á grundvelli 2. mgr. 59. gr. EES hvort sú almannaþjónusta er ÍLS veitti væri framkvæmd á þann hátt að samrýmdist þeim yfirlýstu almannaþjónustumarkmiðum að gera landsmönnum kleift að eignast íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði. Tók dómstóllinn fram að ef þjónusta ÍLS væri ekki til þess fallin að stefna að þessu markmiði væri engin ástæða til þess að hún nyti undanþágu frá ákvæðum EES-samningsins.[28] Taldi dómstóllinn að ekki væri ástæða til að telja ríkisaðstoð til ÍLS óhóflega miðað við almannaþjónustuhlutverk sjóðsins.[29] Þó taldi dómstóllinn að í þeirri þjónustu er ÍLS veitti væru a.m.k. tveir þættir sem ekki samrýmdust almannaþjónustuhlutverkinu. Í fyrsta lagi væru ekki neinar takmarkanir á því hvers konar húsnæði væri hægt að kaupa með hinum niðurgreiddu íbúðalánum. Tók dómstóllinn fram að aðeins væri takmörkuð fjárhæð lána en engar formlegar takmarkanir á stærð eða verðmæti húsnæðis sem lánað væri vegna. Í öðru lagi gæti sami aðili átt kost á láni til kaupa á fleiri en einni íbúð. Að mati dómstólsins skorti á að útlánastarfsemin væri formlega takmörkuð við lánveitingar til hins almenna borgara til öflunar íbúðarhúsnæðis. Þrátt fyrir að einungis fáir myndu geta notfært sér slíka vankanta kerfisins taldi EFTA-dómstóllinn vegna þessa að það væru „efasemdir“ um að húsnæðislánakerfið í skilningi 4. mgr. 4. gr. í bókun 3 við ESE-samninginn samrýmdist 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Þetta kallaði því að mati dómstólsins á að málið yrði tekið til formlegrar rannsóknar og hagsmunaaðilum þá gefinn kostur á að gæta hagsmuna sinna. Benti dómstóllinn ennfremur á að í rannsókn sinni kynni ESA að hafa skilgreint markaðinn of þröngt, að hann væri ekki nauðsynlega takmarkaður við íbúðalánamarkaðinn, og að um það atriði ætti að gefa hagsmunaaðilum kost á að tjá sig. Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ESA hefði borið að taka málið til formlegrar rannsóknar og ógilti því ákvörðun stofnunarinnar.

### Áframhald á athugun ESA. Formleg rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs sem hófst 21. júní 2006 og lauk 27. júní 2008

Til að fylgja eftir dómi EFTA-dómstólsins hóf Eftirlitsstofnun EFTA formlega rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs, sbr. ákvörðun þess efnis nr. 185/06/COL frá 21. júní 2006.[30] Stofnunin auglýsti eftir athugasemdum til að gefa hagsmunaaðilum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri svo unnt væri að leiða í ljós hvort þjónusta ÍLS fullnægði skilyrðum er sett væru í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Kom fram í ákvörðun ESA að stofnunin teldi að ný ríkisaðstoð í skilningi bókunar 3 við ESE-samninginn hefði verið veitt ÍLS frá því að lög nr. 44/1998, um húsnæðismál, tóku gildi en þá tók ÍLS við af Húsnæðisstofnun ríkisins sem opinber lánveitandi á húsnæðismarkaði. Taldi ESA þessa aðstoð til ÍLS vera ólögmæta vegna formsatriða þar sem ekki hefði verið gætt að því að tilkynna aðstoðina til ESA eins og áskilið er í bókun 3. Sem fyrr lagði ESA til grundvallar að sjóðurinn nyti mögulegrar ríkisaðstoðar í formi ríkisábyrgðar á útgáfu bréfa, skattundanþágu, vaxtaniðurgreiðslu og undanþágu frá áskilnaði um arð og að undanþága ÍLS frá eiginfjárkröfum sambærilegum þeim er væru gerðar til fjármálastofnana gæti falið í sér ríkisaðstoð. Tilgangur formlegrar rannsóknar var að meta hvort ríkisaðstoðin væri réttlætanleg á grundvelli undanþáguákvæða EES-samningsins, einkum 2. mgr. 59. gr. er gerir ráð fyrir að veita megi aðstoð vegna þjónustu í almannaþágu. Slíkt mat kallaði á að íslensk stjórnvöld og eftir atvikum hagsmunaaðilar legðu fram ítarleg gögn varðandi umfang starfsemi sjóðsins og áhrif hans á húsnæðislánamarkað á Íslandi.

Við rannsókn málsins héldu íslensk stjórnvöld því fram að þó svo að um mögulega ríkisaðstoð væri að ræða þá teldist hún ekki ný aðstoð heldur „yfirstandandi aðstoð“ þar sem aðstoð til ÍLS og fyrirrennara ÍLS hefði verið komið á áður en EES-samningurinn gekk í gildi. Þessi aðgreining skiptir máli varðandi meðferð ríkisaðstoðarmáls þar sem EFTA-ríkjunum er heimilt að viðhalda „yfirstandandi aðstoð“ allt þar til ESA beinir til þeirra tilmælum um að gera viðeigandi ráðstafanir og setur fresti til að aðlaga aðstoð eða aðstoðarkerfi að reglum EES-samnings. Nýja aðstoð skal hins vegar taka til formlegrar

28. Sjá dóm í máli E-9/04, 69. mgr.
29. Sjá dóm í máli E-9/04, 73. mgr.
30. Ákvörðun nr. 185/06/COL var birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 63, 21. desember 2006.

rannsóknar ef efasemdir eru um að hún samrýmist ákvæðum EES-samnings. Ef slík aðstoð er ekki talin samrýmast EES-samningi ber að afnema hana og eftir atvikum endurgreiða ríkissjóði.

Meðan á formlegri rannsókn stóð samþykkti ESA röksemdir íslenskra stjórnvalda um að möguleg ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs væri „yfirstandandi aðstoð". Var því ekki lengur tilefni til formlegrar rannsóknar málsins. Tók ESA ákvörðun um að ljúka formlegri rannsókn málsins með ákvörðun sinni nr. 405/08/COL 27. júní 2008 en tók á sama tíma ákvörðun um að hefja nýja rannsókn málsins.

**Síðari athugun ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að þau grípi til viðeigandi ráðstafana til að aðlaga ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs að reglum EES-samningsins. Málsmeðferð í samræmi við 2. mgr. 17. gr. II. hluta bókunar 3 við ESE-samninginn. Málinu er ekki lokið.**

Þann 27. júní 2008, sama dag og ESA tók ákvörðun um að ljúka formlegri rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs, sendi ESA íslenskum stjórnvöldum svonefnt 17. gr. bréf vegna meðferðar á „yfirstandandi aðstoð".[31] Í bréfinu tilkynnti stofnunin íslenskum stjórnvöldum það bráðabirgðamat sitt að yfirstandandi aðstoð til ÍLS væri ekki í samræmi við EES-samninginn. Beindust athugasemdir ESA aðeins að *almennri lánastarfsemi* ÍLS en ekki sérstökum lánaflokkum, s.s. til lántakenda undir tilteknum tekjumörkum, og var því niðurgreiðsla vaxta til ÍLS ekki til umfjöllunar í málinu. Var í bréfinu gerð grein fyrir því mati ESA að ÍLS nyti eftirfarandi ríkisaðstoðar vegna starfsemi sinnar:

### a) Óbein og ótakmörkuð ríkisábyrgð

Íbúðalánasjóður er í eigu ríkisins og sem slíkur nýtur sjóðurinn eigendaábyrgðar, þ.e. óbeinnar ábyrgðar ríkisins sem eiganda, vegna allrar starfsemi sinnar. Ábyrgðin er ótakmörkuð og því ekki bundin við tiltekna fjármálaráðstöfun (e. financial transaction) eða tiltekna fjárhæð. Þetta kemur einnig fram í 3. mgr. 5. gr. gjaldþrotalaga, nr. 21/1991, þar sem kemur fram að opinberri stofnun eins og ÍLS verður ekki veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og bú hennar verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta ef ríkið eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar nema mælt sé á annan veg í lögum. Slík ríkisábyrgð telst vera ríkisaðstoð þar sem hvers kyns tap í rekstri viðkomandi stofnunar er á ábyrgð ríkisins. Samkvæmt leiðbeinandi reglum ESA um ríkisaðstoð í formi ríkisábyrgða geta slíkar ábyrgðir sem veittar eru af ríkisstjórn eða sveitarstjórnum falið í sér ríkisaðstoð. Skiptir ekki máli í þessu sambandi þó að ekki reyni á ábyrgðina. Einnig kemur fram það mat stofnunarinnar að ríkisábyrgð sem væri takmörkuð við afmarkaða fjárhagsskuldbindingu teldist ekki ríkisaðstoð ef þiggjandi greiddi ábyrgðargjald á grundvelli markaðskjara sem væru áætluð á grundvelli umfangs ábyrgðarinnar og fjárhagslegra mælikvarða er vörðuðu þiggjanda, s.s. fjárhagsstöðu hans. Telur ESA að skortur á greiðslu ríkisábyrgðargjalds feli í sér að gengið sé á fjármuni ríkisins.

### b) Undanþága frá tekjuskatti

Íbúðalánasjóður nýtur undanþágu frá tekjuskatti skv. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Eftirgjöf skatta til hagsbóta fyrir tiltekna aðila felur í sér skerðingu á tekjum ríkisins og samkvæmt leiðbeiningarreglum ESA jafngildir slíkt útlátum ríkissjóðs.

### c) Undanþága frá áskilnaði um arðsemi

Þegar markaðsfjárfestir er eigandi fyrirtækis á markaði mun hann að jafnaði áskilja sér að fyrirtækið skili hagnaði. Hagnaði í rekstri Íbúðalánasjóðs er skv. 11. gr. laga nr. 44/1998 ætlað að renna eingöngu til rekstrar sjóðsins og til að mæta útlánatapi. Í 28. gr. laganna kemur einnig fram að sjóðurinn áskilji sér vaxtamun sem ætlað er að mæta rekstrarkostnaði, væntu útlánatapi og vaxtaáhættu. Velferðarráðherra ákveður vaxtamuninn

31. Bréf ESA dags. 27. júní 2008. Case No. 64865. Event No. 463629. State aid–Icelandic Housing Fund (HFF) – Letter according to Article 17(2) in Part II of Protocol 3 to the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court.

að fenginni tillögu stjórnar sjóðsins. Vaxtamunur er mishár eftir því hvort lántaki hefur rétt til uppgreiðslu eða ekki. Þá kemur fram að samkvæmt þeim upplýsingum sem ESA hafi aflað sér muni Íbúðalánasjóði sem opinberum aðila ekki vera ætlað að skila eiganda sínum, þ.e. ríkinu, neinum arði. Í ljósi þessa telur ESA að ekki sé gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður skili eiganda sínum neinum arði sambærilegum við það sem greiddur væri eiganda slíks aðila á fjármálamarkaði. Þegar ekki er neinn áskilnaður um arð verður ríkissjóður af tekjum og jafngildi slíkt að ríkissjóður verði fyrir útgjöldum vegna Íbúðalánasjóðs.

Með vísan til framangreindra röksemda hefur ESA talið að Íbúðalánasjóður njóti ríkisaðstoðar í formi óbeinnar og ótakmarkaðrar ríkisábyrgðar, undanþágu frá tekjuskatti og undanþágu frá áskilnaði um arð.

Í samskiptum sínum við ESA á þessu tímabili lýstu íslensk stjórnvöld því að bankarnir hefðu dregið sig út af íbúðalánamarkaði og því væri markaðsbrestur. Í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 kom fram sú afstaða ESA á fundum með íslenskum stjórnvöldum að vegna ástandsins á húsnæðislánamarkaði myndi stofnunin sýna biðlund í málinu og sökum þess dróst meðferð þess á langinn. Kom fram þar að mati íslenskra stjórnvalda sú afstaða ESA að meðan bankarnir væru ekki virkir þátttakendur á húsnæðislánamarkaði væri svigrúm íslenskra stjórnvalda til að veita ríkisaðstoð til starfsemi Íbúðalánasjóðs meira en ella.

### Ákvörðun ESA nr. 247/11/COL. 18. júlí 2011: 18. gr. bréf. Tilmæli um viðeigandi ráðstafanir

Eftirlitsstofnunin fylgdi að lokum eftir yfirlýsingum sínum með því að senda íslenskum stjórnvöldum bréf þann 18. júlí 2011 með tillögum um viðeigandi ráðstafanir samkvæmt 18. gr. II. hluta bókunar 3 við Samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól. Í bréfinu var íslenskum stjórnvöldum gert að grípa til viðeigandi ráðstafana til að afnema í síðasta lagi þann 1. janúar 2012 ríkisaðstoð til Íbúðalánasjóðs að því marki sem aðstoðin samrýmdist ekki skuldbindingum EES-samningsins. Að öðrum kosti myndi stofnunin hefja formlega rannsókn málsins á grundvelli 2. mgr. 19. gr. bókunar 3 við ESE-samninginn. Var íslenskum stjórnvöldum einnig boðið að gera grein fyrir því innan 6 vikna hvort þau samþykktu að grípa til slíkra ráðstafana.

Í niðurstöðu ákvörðunar ESA var sett fram í sex liðum hvað umræddar ráðstafanir skyldu fela í sér.

1. Gera þarf breytingar á almennum lánaflokkum ÍLS eins og fram hafi komið í dómi EFTA-dómstólsins í máli E-9/04 þannig að setja yrði einhvers konar takmarkanir á útlánastarfsemi, svo sem á verðmæti og stærð húsnæðis sem heimilt væri að lána vegna. Með slíkum takmörkunum væri endurspeglað félagslegt hlutverk sjóðsins sem er að veita lán til hins almenna borgara til kaupa á eigin húsnæði.
2. Takmarka þarf útlán Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða við fjármögnun eða byggingu á leiguhúsnæði sem ætlað er að auka möguleika fólks á að leigja íbúðarhúsnæði á viðráðanlegum kjörum. Þetta mætti gera með því að setja þak á verðmæti eða stærð húsnæðis og á tekjur leigjenda eða setja önnur viðeigandi viðmið hjá leigjendum.
3. Að endurskoða lánaflokka sem samþykktir hafa verið af ráðherra með reglugerð nr. 458/1999, með síðari breytingum, með það fyrir augum að þeir endurspegli þær breytingar sem gerðar yrðu á almennum lánum til kaupa á húsnæði eða til kaupa á leiguhúsnæði. Íslenskum stjórnvöldum ber að tilkynna ESA um allar breytingar á almannaþjónustuhlutverki Íbúðalánasjóðs sem gerðar eru, t.d. með því að bæta við nýjum lánaflokkum.
4. Að kveða skýrt á um hvort íslenskri húsnæðislöggjöf sé ætlað að ná til íslenskra ríkisborgara eða þeirra sem búsettir eru á Íslandi óháð þjóðerni.
5. Að skýra nánar í hverju endurgjald til Íbúðalánasjóðs er falið þegar lánaflokkarnir hafa verið skilgreindir þannig að samrýmist kröfum sem gerðar eru í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins, í samræmi við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisaðstoð vegna

þjónustu í almannaþágu. Gera þarf sérstakar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að sjóðurinn fá ofgreidda aðstoð og til að endurgreidd verði ofgreidd aðstoð sem ekki samrýmist EES-reglum.

6. Að tryggja að starfsemi ÍLS verði skipt upp í samræmi við ákvæði gagnsæistilskipunarinnar,[32] fari svo Íbúðalánasjóður muni halda áfram að sinna verkefnum öðrum en þeim er teljast til starfsemi í almannaþágu.

Þrátt fyrir að ESA hefði veitt stjórnvöldum frest til að gera viðeigandi ráðstafanir til 1. janúar 2012 höfðu slíkar ráðstafanir ekki verið gerðar fyrir þann tíma.

Þann 18. janúar 2012 samþykkti stjórn ESA að gera breytingar á leiðbeinandi reglum sínum um ríkisaðstoð um meðferð mála þar sem ríkisaðstoð er veitt til þjónustu sem veitt er í almannaþágu.[33] Tóku reglurnar gildi 31. janúar 2012. Í hinum nýju reglum er útskýrt með gleggri hætti en áður hvaða skilyrðum slík aðstoð skal bundin til að hún samrýmist EES-reglum. Einnig eru settar svonefndar rammareglur um slíka aðstoð þar sem m.a. er gert ráð fyrir að EES-ríki þurfi að fylgja ákveðnum málsmeðferðarreglum þegar þau ákveða að veita ríkisaðstoð vegna þjónustu í almannaþágu. Samkvæmt hinum nýju reglum ber EES-ríkjum að aðlaga öll kerfi ríkisaðstoðar sem byggjast á því að veitt sé þjónusta í almannaþágu í síðasta lagi 31. janúar 2014. Áður en til þess kemur ber ríkjunum að auglýsa fyrirætlan sína í síðasta lagi 31. janúar 2013 og bjóða hagsmunaaðilum að gera athugasemdir.

Í kjölfar þess að hinar nýju reglur voru settar bauð ESA íslenskum stjórnvöldum að mál Íbúðalánasjóðs yrði rannsakað einnig í samræmi við hinar nýju reglur, þrátt fyrir að liðinn væri sá frestur sem ESA setti stjórnvöldum til að gera ráðstafanir til að breyta þeirri aðstoð sem veitt er til Íbúðalánasjóðs til samræmis við ríkisaðstoðarreglur EES.[34] Í viðræðum við ESA á „pakkafundi" 5. júní 2012 kom fram að með því að fella rannsóknina einnig undir nýju reglurnar væri málið í tveim rannsóknarferlum sem þyrfti að vinna samhliða. Á fundinum lögðu íslensk stjórnvöld fram bréf þar sem nánar var lýst þeim lagabreytingum og öðrum breytingum sem fyrirhugaðar væru til að laga starfsemi Íbúðalánasjóðs að ríkisaðstoðarreglum EES.[35] Á fundinum kom fram sú afstaða stofnunarinnar að gert væri ráð fyrir að starfsemi ÍLS yrði aðlöguð sem fyrst þar sem frestur sá er veittur hafði verið, þ.e. til 1. janúar 2012, væri þegar löngu liðinn. Miða bæri umfang starfsemi Íbúðalánasjóðs við þjónustu sem ekki væri veitt af markaðinum. Einnig þyrfti að hefja undirbúning að því að vinna að málinu samkvæmt nýju málsmeðferðarreglunum sem fæli í sér að skilgreina að höfðu samráði við hagsmunaaðila hver umsvif almannaþjónustu ÍLS skyldu vera til framtíðar. Íslensk stjórnvöld lögðu til að stofnaður yrði vinnuhópur vegna málsins og myndu þau upplýsa ESA um skipan hópsins í síðasta lagi 15. ágúst 2012.[36]

### Lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.)

Á vorþingi 2012 voru samþykktar breytingar á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum, til að bregðast við niðurstöðu rannsóknar ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs.[37] Í lögum nr. 44/1998 svo breyttum eru sett ný og þrengri viðmið um lánveitingar vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði sem ætlað er að koma til móts við þær takmarkanir sem leiðir af framkvæmd ríkisaðstoðarreglnanna um aðstoð vegna þjónustu í almannaþágu og skerpa á félagslegu hlutverki sjóðsins. Sett eru ný viðmið um lán vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði sem ætlað er að takmarka lánveitingar

32. Tilskipunin hefur verið leidd í lög á Íslandi með reglugerð nr. 430/2008 um gildistöku tilskipunar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um gagnsæi fjármálatengsla aðildarríkjanna og opinberra fyrirtækja, svo og gagnsæi í fjármálum tiltekinna fyrirtækja.

33. Nýju reglurnar eru birtar á ensku á heimasíðu ESA en verða birtar síðar í íslenskri þýðingu í EES-viðbæti. http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VI—-Compensation-granted-for-the-provision-of-services-of-general-economic-interest.pdf og http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VI—-Framework-for-state-aid-in-the-form-of-public-service-compensation.pdf

34. Sjá nánar bréf ESA 16. febrúar 2012.

35. Bréf velferðarráðuneytisins til ESA dags. 5. júní 2012. Subject: Appropriate measures in the financing of the Icelandic Housing Financing Fund.

36. Sjá nánar bréf ESA 9. júlí 2012. „State Aid Package Meeting – Reykjavík 5 June 2012 – Follow up letter."

37. Sjá þingskjal 1172, 734. mál 140. löggjafarþings. Samþykkt sem lög nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.). Tóku gildi þann 5. júlí 2012, nema ákvæði 3. gr. um hæfisskilyrði stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs.

við húsnæði undir ákveðnum verðmætamörkum. Er þetta jafnframt talið geta takmarkað stærð þess húsnæðis sem lánað er vegna. Hætt er lánum til byggingaverktaka vegna íbúða á almennum markaði. Gert er ráð fyrir strangari viðmiðum vegna lána til leiguíbúða. Settar eru reglur um að endurskoða beri útlánaviðmið sjóðsins til að koma í veg fyrir að lánveitingar hans hafi markaðstruflandi áhrif og skerði möguleika annarra lánastofnana á því að koma aftur inn á íbúðalánamarkað. Einnig er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður geti stofnað leigufélag er haldi utan um útleigu íbúða sem sjóðurinn hefur eignast vegna vanskila lánþega með yfirtöku á nauðungaruppboði.

Í greinargerð með lögunum segir eftirfarandi um markmið breytinganna:

> 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.
>
> Eins og fyrr greinir er það niðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA að Íbúðalánasjóður njóti ríkisaðstoðar í formi eigendaábyrgðar, vaxtaniðurgreiðslna, undanþágu frá arðsemiskröfu og greiðslu tekjuskatts. Í 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram sú meginregla að hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki að samningnum veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Hins vegar er ríkjum sem aðilar eru að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið heimilt að veita ríkisaðstoð ef uppfyllt eru skilyrði um sérstakar undanþágur sem meðal annars er kveðið á um í 2. mgr. 59. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt ákvæðinu er, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, heimilt að veita ríkisaðstoð til fyrirtækja er veita þjónustu í þágu almennings. Skilyrði fyrir beitingu undanþágu 2. mgr. 59. gr. samningsins eru að í fyrsta lagi þarf ríkisaðstoðin að vera endurgjald fyrir þjónustu sem veitt er í almannaþágu. Í öðru lagi er gerð krafa um að viðkomandi aðila sé sérstaklega falið að veita nánar skilgreinda þjónustu í þágu almennings. Í þriðja lagi er einungis heimilt að veita aðstoð sem er nauðsynleg og ekki fram úr hófi miðað við þá skilgreindu þjónustu sem ætlunin er að veita. Í fjórða lagi má ríkisaðstoð ekki fela í sér röskun á markaði að því marki að hún skaði hagsmuni samningsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu.

Eru í lögunum gerðar ýmsar breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs, en eftirfarandi breytingar voru gerðar til þess að koma til móts við tilmæli ESA um viðeigandi ráðstafanir:

### 1. Almenn lán einskorðuð við lán til einstaklinga

Almenn lán verða framvegis takmörkuð við einstaklinga og er því 15. gr. laganna breytt samsvarandi. Segir svo í athugasemdum við frumvarpið:

> Breytingin er lögð til í því skyni að koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA um starfsemi Íbúðalánasjóðs og þær breytingar sem stofnuninni þykir rétt að gerðar verði á starfsemi sjóðsins svo hún samræmist betur ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um ríkisaðstoð. Í því sambandi þykja lánveitingar til fyrirtækja, þar á meðal byggingaverktaka, sem hafa það markmið að byggja eða kaupa íbúðir til þess eins að selja íbúðirnar aftur á frjálsum markaði ekki samræmast

> tilgangi Íbúðalánasjóðs sem er að veita þjónustu í almannaþágu. Er litið á að lánveitingar til slíkra fyrirtækja eigi frekar að vera hluti verkefna fjármálafyrirtækja en ekki Íbúðalánasjóðs. Er því gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóði verði eingöngu heimilt að lána til einstaklinga til kaupa á íbúðarhúsnæði fyrir sig og fjölskyldu sína en ekki lögaðila. Áfram er þó gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóði verði heimilt að lána til leigufélaga en um nánari skýringar er einnig vísað til athugasemda við 12. gr. frumvarps þessa.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins í fylgiskjali með frumvarpinu segir um þessa breytingu:

> Gera má ráð fyrir að þessar breytingar á lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs, þ.e. að takmarka lánveitingar til leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, muni draga að mjög miklu leyti úr lánveitingum sjóðsins til leiguíbúða. Á sl. fimm árum hefur sjóðurinn veitt um 32 mia.kr. í almenn leiguíbúðarlán og má telja að þær lánveitingar séu að miklu leyti til aðila sem ekki munu fá lánveitingar verði frumvarpið að lögum.

### 2. Almenn lán, sbr. 19. gr. laga um húsnæðismál, takmarkist við kaup á húsnæði undir tilteknum verðmætamörkum, hámarkslán og veðhlutfall verði óbreytt

Lán til kaupa á dýru eða mjög stóru húsnæði eru ekki talin falla að félagslegu hlutverki Íbúðalánasjóðs. Með vísan til þess er lagt til að almennar lánveitingar miðist við eftirfarandi hámörk:

Skv. 1. mgr. 19. gr. verður hámarkslán áfram 20 m.kr.

Áfram er gert ráð fyrir að hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa verði ákveðin með reglugerð en hámarksfjárhæðin samkvæmt gildandi reglum er 20 m.kr.

Skv. 2. mgr. 19. gr. verður veðhlutfall aldrei hærra en 80% af matsverði.

Í þeim tilgangi að skerpa á félagslegu hlutverki sjóðsins er lagt til að lán frá Íbúðalánasjóði fari ekki yfir 80% af matsverði fasteignar. Þetta er í samræmi við gildandi reglur og hefur þar af leiðandi ekki áhrif á lánveitingar Íbúðalánasjóðs. Lög um húsnæðismál hafa engu að síður heimilað að þetta hámark geti farið í 90% af matsverði fasteignar og þess vegna voru lagðar til breytingar á veðhlutfallinu.

Skv. 3. mgr. 19. gr. laganna verði hámarkslán aldrei lægra en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins.

Til að koma í veg fyrir að lán Íbúðalánasjóðs verði notuð til kaupa á verðmiklu húsnæði eru settar takmarkanir á hámarkslán. Eins og segir í greinargerð með lögunum er lagt til:

> [...] að Íbúðalánasjóði verði ekki heimilt að veita lán skv. 1. tölul. 15. gr. laganna þegar hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa nemur minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins. Verði síðastnefnda tillagan að lögum þýðir það að Íbúðalánasjóði verði einungis heimilt að lána til fasteigna að verðmæti allt að 50 millj. kr. miðað við fasteignamat. Ekkert sambærilegt hámark er í gildandi lögum og er Íbúðalánasjóði því heimilt að lána vegna dýrara húsnæðis en sem því nemur. Er veiting láns vegna svo verðmæts íbúðarhúsnæðis hins vegar vart talin rúmast innan félagslegs markmiðs sjóðsins um fjármögnun íbúðarhúsnæðis fyrir almenning á viðráðanlegum kjörum og því brot á þeim meðalhófskröfum sem undanþágan frá ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er bundin. Við mat á áhrifum síðastnefndu breytingarinnar er áætlað, miðað við skráð matsverð fasteigna vegna ársins 2012, að þessar takmarkanir leiði til þess að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita lán til kaupa á um 99,4% íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni og um 94,4% íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu. Meðaltalið fyrir allt landið yrði þá að Íbúðalánasjóði væri heimilt að lána til kaupa á 96,3% íbúðarhúsnæðis án tillits til staðsetningar húsnæðisins.

Þessar takmarkanir á hámarksfjárhæð eru ekki taldar hafa í för með sér miklar takmarkanir á útlánum Íbúðalánasjóðs að svo stöddu. Flestar fasteignir á Íslandi muni áfram vera lánshæfar hjá sjóðnum, sbr. ummæli í greinargerð með frumvarpi. Þar kemur einnig fram að mikilvægt þyki að hafa hámarkið á lánveitingum Íbúðalánasjóðs svo hátt að svo stöddu en við mat á því var tekið tillit til stöðunnar á fasteignamarkaði sem og þeirrar óvissu sem þykir ríkja um aðkomu íslenskra fjármálafyrirtækja að fasteignalánamarkaði til framtíðar. ESA hafi fallist á þær skýringar íslenskra stjórnvalda að markaðsbrestur sé til staðar á íslenskum fasteignamarkaði eins og sakir standa og því megi taka tillit til þess við mat á undanþágu frá framangreindum meginreglum um ríkisaðstoð vegna þjónustu í almannaþágu. Þannig þurfi ekki einungis afmarkaður hópur á þjónustu Íbúðalánasjóðs að halda heldur sé nauðsynlegt að tryggja að sem flestir hafi möguleika á að fá þar lán til íbúðakaupa. Þetta hámark ber þó að endurskoða skv. 4. mgr. 19. gr. laganna. Er því fyrirkomulagi nánar lýst hér að aftan.

Skv. 4. mgr. 19. gr. laganna er gert ráð fyrir að setja megi frekari takmarkanir á lánveitingar Íbúðalánasjóðs til að stuðla að samkeppni á húsnæðislánamarkaði.

Heimild í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins um ríkisaðstoð gerir Íbúðalánasjóði kleift að sinna þjónustu í almannaþágu. Eitt af skilyrðum fyrir beitingu þess ákvæðis er að aðstoðin feli ekki í sér röskun á markaði að því marki að hún skaði hagsmuni samningsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu. Af þessu leiðir að gert er ráð fyrir því að ríkisaðstoð megi aðeins veita aðilum er sinna almannaþjónustu að slík þjónusta bjóðist ekki á markaði. Kemur fram í athugasemdum við frumvarpið að ljóst sé að gera verði ráð fyrir að sá markaðsbrestur sem nú er til staðar verði ekki viðvarandi. Þegar aðstæður á markaði breytist þurfi að tryggja að umfang aðstoðar til sjóðsins verði í samræmi við ríkisaðstoðarreglurnar. Samkvæmt þessu þarf sjóðurinn að draga saman starfsemi sína þegar fjármálastofnanir efla framboð sitt á húsnæðislánamarkaði.[38] Í þessu skyni er lagt til að ráðherra endurskoði annað hvert ár hvort breyta þurfi hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa. Segir þannig í 4. mgr. 19. gr. laganna:

> Ráðherra skal á tveggja ára fresti meta hvort þörf er á að breyta hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. með tilliti til breytinga á lánamörkuðum, þróunar verðlags og þjóðhagsforsendna. Telji ráðherra þörf á breytingum með hliðsjón af reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um ríkisaðstoð skal hann í reglugerð mæla fyrir um breytt hlutfall hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar. Hlutfall hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. má þó aldrei nema minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem er fylgiskjal með frumvarpinu er vakin athygli á að ósamræmi kunni að vera

> [...] í því að miða almennar lánveitingar til einstaklinga við matsverð íbúðarhúsnæðis, þ.e. kaupverð í kaupsamningum eða byggingarkostnað, og hins vegar við fasteignamat þegar takmarka á lánveitingu í tengslum við hámarkslánsfjárhæð sjóðsins. Fæst ekki annað séð en að með því að miða takmörkunina við fasteignamat í stað matsverð sé verið að draga úr áhrifum ákvæðisins þar sem að óbreyttu er gert ráð fyrir að um 96% af íbúðarhúsnæði í landinu falli undir skilyrði ákvæðisins. Ef miðað væri við markaðsverð, sem er alla jafna hærra en fasteignamat, yrðu auknar takmarkanir á lánveitingum sjóðsins.

38. Ríkisaðstoðarreglurnar koma ekki í veg fyrir að ríkisaðili megi stunda húsnæðislánastarfsemi. Ríkisaðstoðarreglurnar banna hins vegar að slík starfsemi njóti ríkisaðstoðar nema að um sé að ræða starfsemi í almannaþágu, eða aðrar undanþágur eigi við. Sé vilji fyrir því að Íbúðalánasjóður bjóði áfram húsnæðislán til verðmeiri eigna í samkeppni við aðrar fjármálastofnanir yrði að hafa slíka starfsemi í aðskildri einingu er ekki nyti ríkisaðstoðar. Ekki er gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi í þeim breytingum á lögum um húsnæðismál sem samþykktar voru 19. júní 2012 heldur gert ráð fyrir að sjóðurinn starfi í einni einingu er sinni þjónustu í almannaþágu.

### 3. Lán til leigufélaga vegna leiguíbúða, sbr. 34. gr. laga nr. 44/1998

Eins og greint er frá að framan verður lánveitingum til félaga sem rekin eru í hagnaðarskyni hætt, þ.m.t. byggingaverktaka, til endurbóta bygginga eða kaupa á húsnæði. Verða því framvegis einungis veitt lán til leigufélaga. Íbúðalánasjóður hefur veitt tvenns konar lán til leigufélaga. Annars vegar til félagslegra leiguíbúða en athugasemdir ESA hafa ekki beinst að slíkum lánum. Hins vegar hefur sjóðurinn veitt lán til almennra leigufélaga. Í tilmælum ESA um viðeigandi ráðstafanir eru gerðar athugasemdir við að lánveitingar til almennra leigufélaga séu ekki bundnar við félagsleg viðmið varðandi húsnæðið eða tekjur eða önnur viðeigandi viðmið hjá leigjendum slíks húsnæðis.[39]

Til að koma til móts við athugasemdir ESA hafa lánaflokkarnir tveir, þ.e. lán til félagslegra leiguíbúða og lán til almennra leiguíbúða, verið sameinaðir. Er nú kveðið á um slík lán í 33. gr. laga um húsnæðismál sem er svohljóðandi:

> Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis, lán til byggingar eða kaupa leiguíbúða.

Segir nánar um þennan lánaflokk í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem er fylgiskjal með frumvarpi:

> Gert er ráð fyrir að lánveitingar til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka verði takmarkaðar við það að félögin séu ekki rekin í hagnaðarskyni og að þessir aðilar hafi það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis. Er hér gerð sú breyting frá því sem nú gildir að félög skulu ekki rekin í hagnaðarskyni og að félögin séu með langtímamarkmið í fyrirrúmi. Er þetta talið samræmast ríkisaðstoðarreglum Eftirlitsstofnunar EFTA þar sem slíkt geti náð því markmiði að auka framboð af leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum. Er hér enn fremur verið að færa almennar lánveitingar vegna leiguíbúða og félagslegar lánveitingar í einn flokk. Gert er ráð fyrir að ráðherra muni með reglugerð setja frekari skilyrði um lánveitingar til leiguíbúða, svo sem lágmarksfjölda íbúða sem lánað er til, gerð íbúða, stærðir þeirra og viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar. Gert er ráð fyrir að lánskjör til þessara lánveitinga verði að mestu óbreytt en þó verði heimilt að lána óverðtryggð lán til viðkomandi félaga. Er meðal annars kveðið á að lán geti numið allt að 90% af matsverði eigna, þ.e. byggingarkostnaði eða kaupverði íbúðar, en þó aldrei meira en 90% af þeim kostnaðargrundvelli af lánveitingu sem stjórn Íbúðalánasjóðs hefur samþykkt auk þess sem lánveitingar geta verið til allt að 50 ára. Hér er rétt að vekja athygli á því að hér er einungis gerð krafa um 10% eigið fé en eitt af þeim vandamálum sem hafa komið upp vegna leiguíbúðalána Íbúðalánasjóðs er að eigið fé þeirra félaga var of lítið sem hefur meðal annars átt þátt í rekstrarvanda margra þeirra félaga sem hafa fengið lánveitingar frá sjóðnum. Er líklegt að þegar upp verður staðið muni sjóðurinn tapa umtalsverðum fjárhæðum á slíkum lánveitingum og hefði því verið talið heppilegra að gera aukna kröfu um eigið fé til þessara félaga.
>
> Gera má ráð fyrir að þessar breytingar á lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs, þ.e. að takmarka lánveitingar til leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, muni draga að mjög miklu leyti úr lánveitingum sjóðsins til leiguíbúða. Á sl. fimm árum hefur sjóðurinn veitt um 32 mia.kr. í almenn leiguíbúðarlán og má telja að þær lánveitingar séu að miklu leyti til aðila sem ekki munu fá lánveitingar verði frumvarpið að lögum.

### 4. Stofnun leigufélags, sbr. 9. tölul. 9. gr. laga nr. 44/1998

Við rannsókn málsins hefur ESA innt eftir svörum sjóðsins við því á hvaða kjörum íbúðir í hans eigu hafi verið leigðar út en um er að ræða íbúðir sem sjóðurinn hefur yfirtekið á nauðungaruppboði vegna gjaldfallinna húsnæðislána. Í svörum stjórnvalda hefur komið fram að kveðið sé á um húsaleigu í lögum. Þá hafa stjórnvöld upplýst að í undirbúningi sé

39. Sjá kafla 4.2 í tilmælum ESA dags. 18. júlí 2011.

stofnun sérstaks leigufélags sem ætlunin sé að færa umræddar eignir til á markaðsverði. Slíkt félag yrði aðskilið frá rekstri sjóðsins og nyti ekki ríkisaðstoðar. Í nýjum 9. tölul. 9. gr. laga um húsnæðismál er gert ráð fyrir því að Íbúðalánasjóði sé heimilt:

> Að eiga leigufélag með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á nauðungarsölu, sbr. lög um nauðungarsölu, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur þar sem m.a. skal kveðið á um sjálfstæði stjórnar leigufélags gagnvart stjórn Íbúðalánasjóðs og um rekstrarlegan og bókhaldslegan aðskilnað.

Í athugasemdum í greinargerð segir m.a.:

> Miðað er við að leigufélagið verði aðgreint frá hefðbundnum rekstri Íbúðalánasjóðs enda þykir það ekki samrýmast hlutverki Íbúðalánasjóðs sem lánveitanda til íbúðarhúsnæðis að eiga og leigja út íbúðir til lengri tíma. Í þessu sambandi er það áréttað að verði þessi heimild nýtt verði að líta á þá ráðstöfun sem tímabundna enda ekki að öðru leyti gert ráð fyrir breyttu hlutverki Íbúðalánasjóðs í frumvarpi þessu.

Í útskýringum stjórnvalda til ESA með bréfi 5. júní 2012 í tilefni af framlagningu frumvarpsins á vorþingi 2012[40] kemur fram að á árunum 2008-2012 hafi sjóðurinn eignast um 1.700 eignir og sé enn að bætast við. Um lánakjör fyrsta árið fari samkvæmt lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991, er þar sé kveðið á um að kröfuhafa sé skylt að leigja eignir til fyrri eiganda í 12 mánuði eftir yfirtöku eignar. Megi sýslumaður kveða á um leigufjárhæð. Þá kemur fram að sjóðurinn leigi einnig út eignir sínar á svæðum þar sem eftirspurn sé eftir leiguhúsnæði. Sökum samkeppnissjónarmiða leigi sjóðurinn ekki út eignir þar sem markaðshlutdeild sjóðsins fari yfir 30% af því húsnæði sem í boði sé á viðkomandi svæði. Í bréfinu til ESA er tekið fram að um tímabundna lausn sé að ræða og ekki sé miðað við að Íbúðalánasjóður reki umrætt leigufélag til frambúðar. Þetta fyrirkomulag miði að því að leysa sjóðinn í bráð frá því hlutverki að leigja íbúðir á almennum markaði og vera á sama tíma að lána til félaga í sams konar starfsemi, en slíkt sé óheppilegt sökum samkeppnisreglna.

Í útskýringum stjórnvalda til ESA í bréfinu 5. júní 2012 er einnig tekið fram að eftir að mat hafi farið fram á ástandi og verðmæti eignanna þurfi að meta fjárhagslegan lífvænleika og áhættu í rekstri. Síðan sé ætlunin að kalla eftir athugasemdum hagsmunaaðila í samræmi við leiðbeinandi reglur ESA um aðstoð vegna þjónustu í almannaþágu, um opinbert eignarhald á fyrirtækjum í samkepppnisrekstri og um aðstoð við opinber fyrirtæki.

### Afstaða hagsmunaaðila og samskipti þeirra og Eftirlitsstofnunar EFTA vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF), áður Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (SBV), sem sendu kvörtun til ESA í byrjun árs 2004 hafa enn stöðu kæranda í máli því sem ESA fylgir eftir gagnvart Íslandi varðandi þær nauðsynlegu ráðstafanir er gera þurfi á starfsemi ÍLS.

SFF gerðu athugasemdir við frumvarp til breytinga á lögum um húsnæðismál meðan á þinglegri meðferð þess stóð.[41] Kemur þar fram sú afstaða samtakanna að þær ráðstafanir sem frumvarpið geri ráð fyrir gangi of skammt og séu ekki í samræmi við þær tillögur er ESA hafi lagt fram í bréfi sínu til stjórnvalda. Vísa samtökin m.a. til ummæla forstjóra Íbúðalánasjóðs um að breytingarnar muni lítil sem engin áhrif hafa á starfsemi sjóðsins. Benda samtökin á að gengið sé út frá því í viðbrögðum stjórnvalda að markaðsbrestur hafi verið á íbúðalánamarkaði þar sem bankarnir hafi hætt útlánum og af þeim sökum sé nauðsynlegt að tryggja áframhaldandi starfsemi sjóðsins. Kemur fram í athugasemdum samtakanna að hið rétta sé að bankarnir hafi dregið sig út af markaði þar sem þeir hafi ekki getað keppt við ríkisstyrkta lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs. Þá benda samtökin á, og leggja fram því til stuðnings tölfræðilegar upplýsingar, að gagnstætt því sem Íbúðalánasjóður hafi haldið fram hafi bankarnir lánað til einstaklinga í dreifbýli. Er bent á hve stór markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs sé, þ.e. 55-60%, samanborið við hlutdeild Husbanken í Noregi sem sé u.þ.b. 10%. Rétt væri að takmarka útlán Íbúðalánasjóðs við félagsleg lán til lántaka með takmörkuð fjárráð eða annarra sem þurfi á félagslegri aðstoð að halda.

40. Bréf velferðarráðuneytisins til ESA dags. 5. júní 2012. Subject: Appropriate measures in the financing of the Icleandic Housing Financing Fund.

41. Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja 22. maí 2012, send velferðarnefnd Alþingis.

Að mati samtakanna leiða ríkisstyrkt útlán Íbúðalánasjóðs til offjárfestingar í húsnæði. Leggja samtökin til að útlánaþak sjóðsins verði 16 m.kr. og verði einungis í boði vegna kaupa á eignum sem eru 26 m.kr eða verðminni.

Í athugasemdum SFF kemur einnig fram gagnrýni á að áfram verði heimilað að lána til leigufyrirtækja. Ekki séu fyrir hendi nein lagaákvæði varðandi félagsform eða meðferð hagnaðar. Telja samtökin að taka eigi fyrir slík lán af samkeppnisástæðum. Samtökin gagnrýna einnig lán vegna viðhalds á húsnæði og leggja til að heimild ÍLS til að veita slík lán verði afnumin. Eigi þau heima hjá öðrum fjármálastofnunum enda sé hörð samkeppni á þeim markaði. SFF gera það einnig að tillögu sinni að sömu eiginfjárkröfur verði gerðar til ÍLS og annarra fjármálastofnana. Reynslan sýni að þetta sé nauðsynlegt. Þá gagnrýna SFF einnig fyrirhugaða stofnun leigufélags sem þau telja vera óæskilega af samkeppnissjónarmiðum.

Samtök fjármálafyrirtækja hafa einnig sent Eftirlitsstofnun EFTA athugasemdir sínar vegna rannsóknar ESA á starfsemi Íbúðalánasjóðs, fyrst 11. nóvember 2011 og síðan sendu samtökin 1. júní 2012 ítarleg svör við spurningum sem ESA sendi þeim og óskaði svara við. Lýsa samtökin í síðara bréfi sínu að fjármögnun ÍLS á útlánum sínum njóti margvíslegs stuðnings og að líklegur ávinningur stofnunarinnar vegna þessa við fjármögnun sé 2,62%. Þetta leiði til þess að bankarnir séu ekki samkeppnishæfir varðandi verð heldur aðeins nýjungar. Forskot í fjármögnun sé helsta ástæða markaðsráðandi stöðu Íbúðalánasjóðs. Samtökin telja að ekki hafi verið um að ræða markaðsbrest heldur hafi óheilbrigð samkeppni af hálfu sjóðsins leitt til þess að bankarnir hafi þurft að draga sig til baka af húsnæðislánamarkaði. Hafi bönkunum reynst ómögulegt að keppa við útlán sjóðsins sem hafi verið með litlum vaxtamun. Hafi vaxtamunur hjá bönkunum verið afar lítill á árunum 2004 fram á mitt ár 2009 og um stund neikvæður. Frá miðju ári 2007 til síðla árs 2009/byrjun árs 2010 hafi ÍLS boðið vexti er almennt hafi verið 1% stigi lægri en bankarnir hafi boðið. Bankarnir ítreka fyrri afstöðu sína um að útlán Íbúðalánasjóðs beri að takmarka við þjónustu sem ekki sé hægt að bjóða á frjálsum markaði. Því væri rétt að takmarka þjónustu sjóðsins við félagsleg útlán. Miðað verði við sambærilega þjónustu og veitt sé af Husbanken í Noregi. Leggja samtökin til að útlánaþak verði 16 m.kr. og að ekki verði veitt lán vegna verðmætari eigna en 26 m.kr. Þegar fram í sæki væri einnig rétt að setja viðmið um stærð húsnæðis og verðmæti sem og tekjur og eignir lántaka. Ekki ætti að heimila ÍLS að lána til leigufélaga eða til viðhalds og endurbóta á íbúðarhúsnæði. Einnig ætti að koma í veg fyrir frekari aukningu á lánum vegna leiguhúsnæðis. Í bréfi sínu til ESA leggja SFF fram tölulegar upplýsingar um þátttöku bankanna á lánamarkaði sem benda til þess að töluverð aukning hafi verið á lánveitingum þeirra á árinu 2011. Bankarnir séu nú virkir þátttakendur á íbúðalánamarkaði. Einnig komu fram gögn um lánveitingar til húsnæðislána hjá útibúum á landsbyggðinni er bendi til virkrar þátttöku bankanna vegna húsnæðiskaupa í dreifbýli.

Í bréfi SFF er skorað á ESA að samþykkja ekki ófullnægjandi tillögur íslenskra stjórnvalda um umbætur á húsnæðislánakerfinu. Bent er á að tillögurnar muni engu eða litlu breyta í starfsemi sjóðsins og að í þeim sé ekki gert ráð fyrir neinum stærðartakmörkunum. Geti því í tillögum stjórnvalda ekki falist neitt samþykki á tilmælum ESA um viðeigandi ráðstafanir. Hvetja samtökin ESA til að þrýsta á um frekari breytingar á húsnæðislöggjöf og ef þörf krefji að hefja málsmeðferð í samræmi við 2. mgr. 19. gr. bókunar 3 við ESE-samninginn.

Með bréfi dagsettu 6. júlí 2012 veitti ESA íslenskum stjórnvöldum frest til að gera athugasemdir við bréf SFF eigi síðar en 31. ágúst 2012. Að fenginni framlengingu frestsins sendi velferðarráðuneytið svarbréf sitt til ESA 7. október 2012.[42] Í bréfinu lýsti ráðuneytið helstu breytingum er hefðu verið gerðar á almennum útlánum Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 84/2012, um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, sem tóku gildi í júlí 2012, þ.e. takmarkanir á fjárhæð eigna sem lánað er vegna og takmarkanir á hámarksfjárhæð láns, en Íbúðalánasjóði er óheimilt að veita lán þegar hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa nemur minna en 40% af fasteignamati viðkomandi íbúðarhúsnæðis. Þá var einnig lýst að samkvæmt lögunum skuli endurskoða hámarksfjárhæð láns í samræmi við breytingar á lánamörkuðum, þróun verðlags og þjóðhagsforsendna og að stjórnvöld séu að afla viðeigandi upplýsinga

42. Bréf velferðarráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA, dags. 7. október 2012. VEL11070137.

til að geta framkvæmt slíka endurskoðun. Einnig kom fram að þrátt fyrir að bankarnir væru farnir að bjóða húsnæðislán þá ætti enn eftir að koma í ljós hvort þeir yrðu áfram á húsnæðislánamarkaði. Þar til þetta væri ljóst telji stjórnvöld nauðsynlegt að sjá til þess að almenningi standi til boða að festa kaup á húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Voru lögð fram gögn frá Seðlabanka Íslands sem stjórnvöld töldu benda til þess að viðvera bankanna á markaði hefði verið ótrygg síðan þeir byrjuðu að veita húsnæðislán árið 2004.

Í bréfinu gerðu stjórnvöld athugasemdir við það að upplýsingar bankanna um útlán sín væru ófullnægjandi. Einkum skorti upplýsingar um hvort veðlán bankanna væru til komin vegna kaupa á íbúðarhúsnæði frekar en öðru húsnæði, s.s. til sumarhúsa eða atvinnureksturs, til endurfjármögnunar, bifreiðakaupa eða annarrar neyslu. Þá skorti einnig upplýsingar um skilmála, s.s. veðhlutfall og mat á lánshæfi. Einnig komu fram efasemdir um útlán bankanna á landsbyggðinni. Með bréfinu hvetja stjórnvöld ESA til að afla gleggri gagna frá bönkunum varðandi útlán þeirra og umfang. Var bent á að lánakjör Íbúðalánasjóðs hefðu ekki verið betri en bankanna og að Íbúðalánasjóður væri eini veitandi húsnæðislána á Íslandi sem væri gert að fjármagna útlán sín allan lánstímann, þ.e. í 20, 30 eða 40 ár. Bent var á að þrátt fyrir að bankarnir hefðu heimild til að gefa út sértryggð skuldabréf þá hefði slík útgáfa verið aðeins í litlum mæli. Bankarnir fjármögnuðu því húsnæðislán sín með innlánum til skamms tíma og skýrði þetta hvers vegna þeir hefðu valið að hafa endurskoðun vaxta á þriggja og fimm ára fresti. Stjórnvöld óskuðu eftir því að Eftirlitsstofnunin færi fram á nánari útskýringar frá bönkunum vegna þessa.

Í bréfinu var mótmælt þeirri staðhæfingu bankanna að þeir væru ekki samkeppnishæfir varðandi verð heldur aðeins nýjungar. Útlánavextir Íbúðalánasjóðs væru ekki hagstæðari. Þá væri sjóðurinn opinber aðili og nytu lántakendur verndar samkvæmt reglum stjórnsýslunnar í samskiptum sínum við sjóðinn. Bæri sjóðnum að gæta jafnræðis og mætti ekki velja sér viðskiptavini að eigin hentisemi heldur bæri honum að þjónusta allt landið og alla borgara þess. Ekki væri rétt að takmarka starfsemi sjóðsins við þá er minna mega sín heldur þyrfti að gera sjóðnum kleift að dreifa áhættu sinni. Bent var á að bankarnir byðu upp á fjölbreyttari fjármálaþjónustu en Íbúðalánasjóður og það gerði þeim kleift að dreifa áhættu sinni betur. Í bréfinu var mótmælt þeirri staðhæfingu að Íbúðalánasjóður hafi byrjað að veita óverðtryggð lán til að keppa við bankana. Hið rétta væri að lánastofnanir hafi á svipuðum tíma byrjað að bjóða slík lán vegna kröfu frá markaðinum.

Í niðurlagi bréfsins var ítrekað að undanfarin ár hafi framboð bankanna á íbúðalánum verið óstöðugt. Þessi markaðsbrestur gerði tilvist Íbúðalánasjóðs á markaði nauðsynlega. Var ESA hvatt til þess að krefja bankana um gleggri upplýsingar um útlán þeirra og sannreyna hvort staðhæfingar þeirra stæðust.

## IV. Rannsókn ESA á neyðaraðstoð ríkisins til Íbúðalánasjóðs

Við ársuppgjör Íbúðalánasjóðs vegna ársins 2009[43] kom í ljós að eiginfjárhlutfall hans reiknað samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um Íbúðalánasjóð var um 3%. Markmið laga um húsnæðismál er að það sé 5% eða hærra. Lögin gera ráð fyrir að fari hlutfallið niður fyrir 4% skuli ráðherra gert viðvart og stjórn sjóðsins leggja fram tillögur um hvernig eiginfjárhlutfall sjóðsins verði bætt, meðal annars með hækkandi vaxtaálagi. Í kjölfar hruns á fjármálamarkaði ákvað ríkisstjórnin að leggja til svonefnda 110% leið varðandi niðurfærslur húsnæðislána. Þær ráðstafanir ásamt lakri eiginfjárstöðu sjóðsins gerðu það nauðsynlegt að ríkissjóður styrkti eiginfjárstöðu sjóðsins. Alþingi samþykkti 7. desember 2010 heimild til að leggja Íbúðalánasjóði til 33 milljarða kr. til að auka eigið fé hans. Var eiginfjárframlag ríkissjóðs greitt til sjóðsins í lok mars 2011.[44]

43. Sjá ársreikning Íbúðalánasjóðs 2009 á http://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/arsskyrslur/%C3%A1rsreikningur%202009

44. Sjá ársreikning Íbúðalánasjóðs 2010 á https://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/arsskyrslur/Ársreikningur%202010.pdf

Áður en til þess kom að greiða framlag ríkisins var ljóst að stjórnvöldum bar að tilkynna fyrirætlanir sínar um aðstoð til sjóðsins til ESA í samræmi við ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð og afla samþykkis stofnunarinnar á aukningu á eiginfé sjóðsins.

Um neyðaraðstoð gildir ákvæði b-liðar 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem er svohljóðandi:

> [Eftirtalið getur talist samrýmanlegt framkvæmd samnings þessa:]
>
> b. aðstoð til að hrinda í framkvæmd mikilvægum sameiginlegum evrópskum hagsmunamálum eða ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis

Samkvæmt málsmeðferðarreglum ESA, sem fram koma í bókun 3 við samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól, er gert ráð fyrir því að ríki tilkynni fyrirætlanir sínar um að veita aðstoð. Samkvæmt stöðvunarákvæði 3. gr. II. hluta bókunar 3 við ESE-samninginn skal aðstoðin ekki koma til framkvæmda fyrr en stofnunin hefur tekið ákvörðun um að leyfa aðstoðina.

Íslensk stjórnvöld höfðu í ársbyrjun 2011 samband við Eftirlitsstofnun EFTA með það fyrir augum að undirbúa tilkynningu um neyðaraðstoð. Funduðu aðilar í febrúar 2011 og sendu íslensk stjórnvöld síðan for-tilkynningu um fyrirætlun sína að auka eigið fé Íbúðalánasjóðs til ESA með bréfi dagsettu 28. febrúar 2011. Kemur fram í tilkynningunni að stjórnvöld telji að auk 33 milljarða kr. framlags kunni að vera þörf á frekara framlagi ríkisins til sjóðsins. Að lokinni forathugun veitti ESA þann 16. mars 2011 tímabundið samþykki sitt fyrir neyðaraðstoð til Íbúðalánasjóðs.[45] Segir í ákvörðun ESA að stofnunin veiti tímabundið samþykki sitt til tilkynntrar inngreiðslu eiginfjár til Íbúðalánasjóðs. Er gert að skilyrði að íslensk stjórnvöld leggi fram nákvæma áætlun um endurskipulagningu sjóðsins í síðasta lagi 30. september 2011.

Í niðurstöðu Eftirlitsstofnunarinnar kemur fram að stofnunin telji að aðstoðin samrýmist EES-reglum sem björgunaraðstoð sem hafi reynst nauðsynleg til að ráða bót á afleiðingum fjármálahrunsins á íslenskt efnahagslíf. Kemur fram að aðstoðin teljist nauðsynleg og til samræmis við þau markmið að bæta stöðu þeirra viðskiptavina sem tekið höfðu fasteignaveðlán hjá Íbúðalánasjóði og öðrum bönkum. En aðgerðir Íbúðalánasjóðs til að bæta stöðu viðskiptavina sinna fólst í svonefndri 110% leið. Vegna stöðu sjóðsins á íslenskum fjármálamarkaði og mikilvægis ÍLS-skuldabréfa var aðstoðin einnig talin nauðsynleg til að koma í veg fyrir neikvæð áhrif á efnahagslífið í heild. Þessi niðurstaða ESA var þó bundin því skilyrði að íslensk stjórnvöld legðu fram nákvæma áætlun um endurskipulagningu Íbúðalánasjóðs. Kvaðst stofnunin mundu leggja mat á að aðstoðin væri ekki úr hófi og takmörkuð við það sem nauðsynlegt væri til að tryggja lífvænleika Íbúðalánasjóðs. Skyldi áætlunin gerð í samræmi við kafla VIII í leiðbeinandi reglum ESA varðandi endurnýjun lífvænleika og mat á endurskipulagningaraðgerðum vegna yfirstandandi vandamála í fjármálageiranum samkvæmt reglum um ríkisaðstoð.[46]

Í niðurstöðu Eftirlitsstofnunarinnar kemur einnig fram sú afstaða hennar að ekki sé hægt að leggja mat á lífvænleika Íbúðalánasjóðs til framtíðar án þess að hafa skýra mynd af því viðskiptamódeli sem stofnunin muni vinna samkvæmt. Því þurfi að koma fram í endurskipulagningaráætluninni skýr mynd af þeirri starfsemi sjóðsins sem honum verði falin sem veitanda þjónustu í almannaþágu með opinberri ákvörðun ríkisvaldsins þar að lútandi. Með þessu hefur Eftirlitsstofnunin gert að skilyrði fyrir endanlegu samþykki sínu um inngreiðslu aukins eiginfjár til Íbúðalánasjóðs, og þar með endanlegu samþykki fyrir neyðaraðstoð, að fyrir liggi skýr afmörkun á félagslegu hlutverki sjóðsins þannig að samræmist reglum EES um þjónustu í almannaþágu. Er því neyðaraðstoðin bundin því að vel takist til með afmörkun á félagslegu hlutverki sjóðsins.

Íslensk stjórnvöld sóttu um framlengingu á frestinum til að leggja fram björgunaráætlun. Var áætlunin send ESA í janúar 2012.

45. Sjá ákvörðun ESA nr. 69/11/COL 16. mars 2011 um björgunaraðstoð til Íbúðalánasjóðs (EFTA Surveillance Authority Decision of 16 March 2011 on rescue aid to Icelandic Housing Financing Fund) http://www.eftasurv.int/media/decisions/69-11-COL.pdf . Sjá einnig ársskýrslu ESA 2011, bls. 33.

46. http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/ sjá Part VIII: Temporary rules regarding financial crisis. Chapter on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the state aid rules.

Með bréfi ESA þann 23. mars 2012 fer stofnunin þess á leit við stjórnvöld að frekari skýringar verði veittar. Björgunaraðstoðin var einnig rædd á fundi ESA og íslenskra stjórnvalda 5. júní 2012. Í bréfi ESA í framhaldi af fundinum eru ítrekuð tilmæli ESA um að stjórnvöld svari fyrirspurnarbréfi frá 23. mars 2012. Einkum þurfi nánari upplýsingar um fyrirhugaða viðbótargreiðslu eiginfjár til sjóðsins.

## V. Rannsókn ESA á árunum 2008–2011 á starfsemi Íbúðalánasjóðs sem veitanda ríkisaðstoðar. Lán Íbúðalánasjóðs til fjármálastofnana vegna ástands á fjármálamörkuðum

Eftirlitsstofnun EFTA rannsakaði tvö mál vegna ríkisaðstoðar sem stofnunin taldi að Íbúðalánasjóður hefði veitt fjármálastofnunum með sérstökum fjármálagerningum vegna ástands á fjármálamörkuðum. Í fyrra málinu, er varðaði tímabundin lán sjóðsins til sparisjóða, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að sjóðurinn hefði veitt þessum aðilum ríkisaðstoð sem félli undir undanþáguákvæði EES-samningsins. Í síðara málinu, er varðaði kaup sjóðsins á lánasöfnum sparisjóða, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að um væri að ræða aðstoð er ekki væri í samræmi við ríkisaðstoðarákvæði EES-samningsins.

### 1. Rannsókn ESA á tímabundnum lánum Íbúðalánasjóðs til banka og sparisjóða til tímabundinnar endurfjármögnunar veðlána

Í aðdraganda hruns á fjármálamörkuðum fór að gæta lausafjárskorts hjá íslenskum fjármálastofnunum. Einnig hafði mjög hægt á veltu á húsnæðislánamarkaði á árinu 2008. Þann 17. júlí 2008 var með reglugerð nr. 715/2008 gerð breyting á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs nr. 458/1999, með síðari breytingum, þar sem stofnaður var nýr lánaflokkur.[47] Var Íbúðalánasjóði með breytingunni heimilað að veita eftirfarandi lán:

> Lán til viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja til tímabundinnar endurfjármögnunar á íbúðalánum sem veitt hafa verið gegn veði í íbúðarhúsnæði.

Var einnig eftirfarandi ákvæðum bætt við lánaflokkareglugerðina:

> 49. gr.
> *Tilgangur.*
>
> Lán skv. 9. tölul. 2. gr. er heimilt að veita með afhendingu íbúðabréfa til tímabundinnar endurfjármögnunar á íbúðalánum sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki, sbr. lög um fjármálafyrirtæki, hafa veitt gegn veði í íbúðarhúsnæði hér á landi enda sé lánveitingin til þess fallin að tryggja öryggi og framboð lána á íbúðalánamarkaði og eðlilega verðmyndun á íbúðamarkaði. Íbúðabréf sem þannig eru afhent skulu eingöngu notuð í veðlánaviðskiptum við Seðlabanka Íslands.
>
> 50. gr.
> *Auglýsing, umsóknir og lánasamningar.*
>
> Íbúðalánasjóður skal með auglýsingu óska eftir umsóknum viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja um lán skv. 9. tölul. 2. gr. Í auglýsingu skal tilgreind heildarfjárhæð þeirra lána sem ákveðið hefur verið að veita í lánaflokknum sem og upplýsingar um lánskjör þ. á m. um vaxtaálag sem ákveðið er af ráðherra samkvæmt tillögu stjórnar Íbúðalánasjóðs og tímalengd lána. Í auglýsingu skal jafnframt tilgreind fjárhæð láns sem hver umsækjandi á að lágmarki rétt á, óski hann eftir því, að öðrum skilyrðum uppfylltum.

47. Samkvæmt 16. gr. laga nr. 44/1998 er stjórn Íbúðalánasjóðs heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að stofna til nýrra lánaflokka. Gera skal ráð fyrir öllum lánaflokkum í fjárhagsáætlun sjóðsins fyrir það ár sem veiting láns fer fram.

Reynist eftirspurn eftir lánum meiri en unnt er að sinna skulu lán skert í réttu hlutfalli við fjárhæð lánsumsókna að teknu tilliti til fjárhæða lágmarkslána sem hver umsækjandi á rétt á.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setur nánari reglur, sem ráðherra staðfestir, um efni auglýsinga, meðferð umsókna og lánasamninga sem gerðir eru á grundvelli umsókna um lán skv. 9. tölul. 2. gr.

51. gr.
*Tryggingar.*

Til tryggingar lánum skv. 9. tölul. 2. gr. skal leggja fram skuldabréf útgefið af viðkomandi fjármálafyrirtæki. Gera skal kröfu um að eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækis, sbr. eiginfjárákvæði laga nr. 161/2002, sé að lágmarki 9% við lánveitingu.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setur nánari reglur, sem ráðherra staðfestir, um form skuldabréfa sem lögð eru fram til tryggingar, verðmæti undirliggjandi veðskuldabréfasafns og um skilyrði sem skilmálar lánasamninga þurfa að uppfylla, s.s. um hámarks veðhlutfall og takmarkanir á framsali undirliggjandi veðskuldabréfa, um úrræði ef vanskil verða á einstökum veðskuldabréfum í undirliggjandi safni, úrræði Íbúðalánasjóðs ef eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækis fer undir 9%, og tímalengd samninga.

Í yfirlýsingu frá ríkisstjórninni þann 19. júní 2008 var greint frá því að ástandið á húsnæðislánamarkaði væri til þess fallið að grafa undan fjármálastöðugleika. Einnig gætti lausafjárskorts hjá fjármálafyrirtækjum og hefði ríkisstjórnin ákveðið að bregðast við vandanum með því að grípa til sérstakra aðgerða. Þær væru í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um umbætur og breytingar á skipulagi Íbúðalánasjóðs og til þess ætlaðar að bæta virkni peningamálastefnunnar.[48] Var í tilkynningunni greint frá því að stofnaðir yrðu tveir nýir lánaflokkar. Öðrum þeirra, um tímabundin lán til fjármálastofnana, var ætlað að koma þegar til framkvæmda og varð því tilefni til þess að ESA rannsakaði málið þegar í stað. Hinn lánaflokkurinn var um fjármögnun Íbúðalánasjóðs á útlánum fjármálastofnana og var síðar kveðið á um hann í neyðarlögunum. Varð hann tilefni til frekari rannsóknar ESA á málefnum Íbúðalánasjóðs síðar.[49]

Stjórn Íbúðalánasjóðs setti þann 22. júlí 2008 reglur um tímabundnu lánin sem staðfestar voru af ráðherra.[50] Kom fram í reglunum að viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki sem falla undir ákvæði laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, hefðu heimild til að sækja um tímabundnu lánin. Væri skilyrði að eiginfjárgrunnur umsækjanda væri 9% að lágmarki, sbr. ákvæði laga nr. 161/2002. Segir einnig að fjármögnun Íbúðalánasjóðs fari fram með afhendingu íbúðabréfa að láni til lántaka gegn skuldabréfi sem útgefið er af viðkomandi fyrirtæki og tryggt er með verðtryggðum undirliggjandi fasteignaveðlánum. Kemur fram í reglunum ítarleg lýsing á hvernig verðmati undirliggjandi fasteignaveðlána og útreikningi kaupverðs skuli háttað. M.a. skuli markaðsverðmæti undirliggjandi fasteignaveðlána vera a.m.k. 10% yfir markaðsverðmæti lánaðra íbúðabréfa. Til tryggingar láni leggur viðkomandi fjármálastofnun fram skuldabréf með undirliggjandi safni fasteignaveðbréfa með veði í íbúðarhúsnæði hérlendis í íslenskum krónum að núvirtu markaðsverðmæti 110% af lánsfjárhæð. Lánin skyldu vera til þriggja mánaða og sem þóknun skyldi Íbúðalánasjóður innheimta 0,75% vaxtaálag sem reiknaðist með 30/360 daga reglu. Fór svo að fjórtán umsækjendur sóttu um tímabundin lán til sjóðsins. Af þeim fengu sjö umsækjendur lán hjá ÍLS, þ.e.:

Sparisjóður Vestmannaeyja.

Sparisjóður Bolungarvíkur.

Sparisjóður Höfðhverfinga.

48. Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um aðgerðir á fasteigna– og fjármálamarkaði, 19. júní 2008. Sjá http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2966

49. Sérstaklega er fjallað um þennan lánaflokk í kafla 2 hér að aftan

50. Reglur stjórnar Íbúðalánasjóðs um lánveitingar skv. 9 tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 485/1999 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs, með síðari breytingum.

Sparisjóður Svarfdæla.

Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis.

Sparisjóðurinn í Keflavík.

Byr sparisjóður.

Íslensk stjórnvöld sendu upplýsingar til Eftirlitsstofnunar EFTA um nýja lánaflokkinn og óskaði stofnunin eftir nánari upplýsingum í kjölfarið. Íslensk stjórnvöld sendu frekari upplýsingar til ESA um málið og jafnframt sendu þau tilkynningu til ESA um hinn nýja lánaflokk með þeim fyrirvara að ekki væri talið að um ríkisaðstoð væri að ræða.[51] Til vara færi svo að stofnunin teldi að um ríkisaðstoð væri að ræða færðu stjórnvöld rök fyrir því að slík aðstoð væri eigi að síður réttlætanleg á grundvelli b-liðar 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins þar sem um væri að ræða aðgerðir miðaðar að því að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi EFTA-ríkis. ESA tók málið til nánari athugunar og krafði stjórnvöld nánari skýringa, einkum á því hvernig verðlagningu væri háttað bæði á íbúðabréfum Íbúðalánasjóðs og endurgjaldi og tryggingum er kæmu frá fjármálafyrirtækjum.

Eftirlitsstofnunin tók lokaákvörðun í málinu þann 29. mars 2009.[52] Komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að aðgerðirnar fælu í sér ríkisaðstoð. Hefði því stjórnvöldum verið skylt að tilkynna þær tímanlega í samræmi við ákvæði bókunar 3 við samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól. Við framkvæmd málsins hefðu íslensk stjórnvöld hins vegar brotið ákvæði bókunar 3 um tilkynningarskyldu þar sem aðstoðin hefði verið heimiluð þann 23. júlí 2008 og hrundið í framkvæmd 17. september 2008. Tilkynning hefði hins vegar ekki verið send til ESA fyrr en 18. september 2008. Við mat á því hvort aðstoðin er fælist í lánveitingunum samrýmdist ákvæðum ríkisaðstoðarreglnanna leit ESA til ákvæða b-liðar 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem stjórnvöld höfðu byggt á að ætti við í málinu, þ.e. hvort aðgerðunum væri ætlað að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi EFTA-ríkis. Leit ESA til þess að aðgerðirnar fælu ekki í sér mismunun þar sem þær hefðu staðið öllum fjármálafyrirtækjum á Íslandi til boða, einnig þeim er væru útibú eða dótturfélög erlendra aðila. Þá taldi ESA að þessar aðgerðir hefðu verið til þess fallnar að ráða bót á alvarlegri röskun. Þær hefðu einnig verið nauðsynlegar og ekki úr hófi. Var litið til þess að þær hefðu nýst sparisjóðunum sem ekki hefðu haft beinan aðgang að fjármögnun frá Seðlabanka Íslands en hefðu fengið slíkan aðgang með íbúðabréfunum frá Íbúðalánasjóði. Var einnig litið til þess að aðgerðirnar væru takmarkaðar bæði í tíma og varðandi fjárhæðir. Við mat á því hvort endurgjald sparisjóðanna í formi 75 punkta álags væri nægjanlegt leit ESA til þess að við meðferð sambærilegra mála miðaði framkvæmdastjórn ESB við leiðbeiningar sem gefnar voru út af stjórn Seðlabanka Evrópu þar sem 50 punkta lágmarksviðmið var sett vegna skammtímaskuldbindinga. Væri því 75 punkta álag hjá Íbúðalánasjóði viðeigandi. Var það því niðurstaða stofnunarinnar að aðstoðin samrýmdist framkvæmd EES-samningsins og ákvað stofnunin því að hreyfa ekki andmælum við henni.

Í kjölfar ákvörðunar sinnar í málinu fylgdi ESA því eftir gagnvart íslenskum stjórnvöldum að lánaflokkareglugerðinni væri breytt til að tryggja að ekki yrði framhald á slíkum lánveitingum. Íbúðabréfunum hefur verið skilað til Íbúðalánasjóðs og hið tímabundna aðstoðarkerfi lagt niður.

## 2. Rannsókn ESA á kaupum Íbúðalánasjóðs á lánasöfnum fjármálafyrirtækja

Eins og áður greinir var í yfirlýsingu frá ríkisstjórninni þann 19. júní 2008 greint frá því að ástandið á húsnæðislánamarkaði væri til þess fallið að grafa undan fjármálastöðugleika. Væri því fyrirhugað að stofna tvo nýja lánaflokka Íbúðalánasjóðs. Til að hrinda þessu í framkvæmd var Íbúðalánasjóði m.a. með neyðarlögunum, þ.e. lögum nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði

51. Gert er ráð fyrir að hægt sé að tilkynna aðgerð sem ekki er talin fela í sér ríkisaðstoð eða ef vafi leikur á því (e. Non-aid measure) í öryggisskyni (e. For reasons of legal certainty). Þannig geta stjórnvöld fullnægt tilkynningarskyldu ef svo færi að Eftirlitsstofnunin væri á öðru máli um eðli viðkomandi aðgerðar og teldi hana fela í sér ríkisaðstoð. Er þá gert ráð fyrir að stjórnvöld geri grein fyrir því í tilkynningunni hvers vegna þau telji viðkomandi aðgerð ekki fela í sér aðstoð.

52. Ákvörðun ESA nr. 168/09/COL. Upplýsingar um ákvörðun ESA voru birtar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB nr. 52/1 þann 8. október 2009.

o.fl., heimilað að kaupa skuldabréf af fjármálafyrirtækjum sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði. Var um að ræða skiptasamninga sem gerðu ráð fyrir yfirtöku ÍLS á fasteignaveðlánum fjármálafyrirtækja og afhendingu ÍLS-veðbréfa í staðinn.

Með lögum nr. 125/2008 var gerð breyting á 15. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, og stofnaður nýr lánaflokkur. Sagði þannig í 2. mgr. 15. gr.:

> Íbúðalánasjóði er heimilt að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði. Ekki þarf að leita samþykkis skuldara fyrir slíkri yfirfærslu. Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um slíka yfirfærslu í reglugerð.

Sagði eftirfarandi í athugasemdum við frumvarpið:

> Gert er ráð fyrir því í þessum greinum að heimildir Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um húsnæðismál verði rýmkaðar þannig að honum verði heimilt að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem teljast til hefðbundinna íbúðalána. Slík ráðstöfun getur verið þáttur í nauðsynlegum aðgerðum við endurskipulagningu rekstrar fjármálafyrirtækja og er til þess fallin að liðka fyrir fjármögnun. Þá er lagt til að ráðherra geti sett frekari fyrirmæli í reglugerð um þessar heimildir.

Í framhaldi af setningu laganna setti félagsmálaráðherra reglugerð nr. 1081/2008 um heimild Íbúðalánasjóðs til að kaupa skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð væru með veði í íbúðarhúsnæði. Í reglugerðinni kom fram að endurgreiðslur fyrir skuldabréfin skyldu að jafnaði vera í formi íbúðabréfa. Í 2. gr. reglugerðarinnar kom fram að forsenda þess að Íbúðalánasjóður gengi til samninga við fjármálastofnun um kaup á skuldabréfum sem tryggð væru með veði í íbúðarhúsnæði væri að viðkomandi fjármálastofnun hefði fyrst óskað eftir slíkum samningum. Kveðið var á um verðmat skuldabréfanna í 3. gr. reglugerðarinnar en þar sagði:

> Íbúðalánasjóður skal leggja sjálfstætt mat á verðmæti þeirra skuldabréfa sem sjóðnum eru boðin til kaups. Við verðmat skuldabréfa skal sjóðurinn m.a. taka mið af greiðslustöðu skuldara, veðsetningarhlutfalli íbúðarhúsnæðis þegar bréf er yfirtekið, vanskilum skuldabréfs og kjörum bréfanna þannig að verðlagning skuldabréfasafnsins endurspegli markaðsverðmæti þeirra. Skulu samningsskilmálar og kaupverð jafnframt miða að því að lágmarka útlánaáhættu sjóðsins.
>
> Við yfirtöku skuldabréfa í erlendri mynt skal gengisáhætta sjóðsins metin sérstaklega og tillit tekið til hennar við verðlagningu bréfanna.

Á fundi sínum 8. janúar 2009 samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs reglur um kaup á skuldabréfum fjármálafyrirtækja sem félagsmálaráðherra staðfesti, sbr. auglýsingu nr. 16/2009. Með reglunum voru settar ítarlegar lýsingar á greiningu á skuldabréfunum, mat á útlánaáhættu og kaupverði skuldabréfanna.

Með stoð í reglunum yfirtók Íbúðalánasjóður lánasöfn frá SPRON, Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Keflavíkur og greiddi fyrir með íbúðabréfum útgefnum af sjóðnum. Var gengið frá samningum í apríl og maí 2009. Umsóknum fjögurra umsækjenda var hafnað.

Íslensk stjórnvöld upplýstu um fyrirhugaðar ráðstafanir til ESA þann 14. október 2008. Þann 27. maí var síðan send endanleg tilkynning til ESA með fyrirvara um að ekki væri talið að um ríkisaðstoð væri að ræða.

Við forathugun málsins taldi ESA lánakaupin fela í sér sértækan ríkisstuðning við fjármálafyrirtæki sem öðrum stæði ekki til boða. Taldi ESA að aðgerðirnar fælu í sér ríkisaðstoð. Við mat á því hvort aðstoðin samrýmdist eigi að síður ríkisaðstoðarreglunum leit ESA til b-liðar 3. mgr. 61. gr. EEA-samningsins sem heimilar undanþágu vegna aðgerða til að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi EFTA-ríkis. Við það mat lýsti ESA yfir efasemdum um verðmat á eignunum sem skipt væri á, ávinning ríkisins og að ekki væru settar takmarkanir á umfangi og tímaramma. Var það því niðurstaða ESA að nauðsynlegt væri að taka málið til formlegrar rannsóknar á grundvelli 2. mgr. 1. gr. bókunar 3 við samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól.[53] Tilgangur formlegrar rannsóknar

53. Sjá ákvörðun ESA nr. 76/10/COL frá 10. mars 2010.

er m.a. að gefa hagsmunaaðilum færi á að gera athugasemdir við framkvæmd aðstoðar. Með auglýsingu sem birt var í Stjórnartíðindum ESB og EES-viðbæti var hagsmunaaðilum gefinn kostur á að koma með athugasemdir.[54] Engar athugasemdir bárust.

Eftirlitsstofnun EFTA lauk formlegri rannsókn málsins með ákvörðun 29. júní 2011 þar sem stofnunin komst að þeirri niðurstöðu að lánakaupin stæðust ekki ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð.[55] Stjórnvöld hefðu ekki tilkynnt um framkvæmd aðstoðarinnar í samræmi við ríkisaðstoðarreglurnar og væri aðstoðin því ólögmæt. Í forsendum ESA fyrir því að um aðstoð væri að ræða kemur fram að stofnunin byggir á því og rannsakar málið á grundvelli þess að um aðstoðarkerfi sé að ræða en ekki aðstoð til einstakra fyrirtækja. Taldi stofnunin að þiggjendur hefðu haft fjárhagslegan ávinning af því að selja lán til Íbúðalánasjóðs. Vegna þess ástands sem ríkti á fjármálamarkaði hefði markaðsfjárfestir ekki boðið slíkt kaupverð eða slíkt umfang samnings. Taldi stofnunin aðstoðina vera sértæka þar sem hún hefði aðeins boðist fjármálastofnunum en ekki öðrum atvinnugreinum. Væri aðstoðin til þess fallin að vera markaðstruflandi. Þá hefði aðstoðin ekki verið tilkynnt í samræmi við ákvæði bókunar 3 við ESE-samninginn.

Í forsendum ESA kemur fram að aðstoðin teljist ósamrýmanleg ákvæðum EES-samningsins, þ.e. að hún falli ekki undir undanþáguákvæði EES, einkum undanþágu vegna aðgerða til að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi. Segir í rökstuðningi ESA að ljóst sé að aðgerðunum hafi verið ætlað að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi og höfðu íslensk stjórnvöld tekið fram að aðgerðirnar væru hluti af áætlun um endurskipulagningu bankakerfisins. Í ljósi þess að í umræddum reglum eða lánasamningum var ekki gert ráð fyrir að þiggjendur aðstoðar undirgengjust endurskipulagningu taldi ESA ljóst að ekki væri hægt að beita sérstökum reglum varðandi endurskipulagningu banka. Yrði því að meta aðstoðina samkvæmt reglum um virðisrýrnaðar eignir (e. impaired assets guidelines).[56] Vísaði ESA til þess að vegna ástands á fjármálamörkuðum hefðu sparisjóðirnir ekki getað selt eignir sínar á markaði. Væri því ekki hægt að koma þeim í verð (e. illiquid) og hefði því verðgildi þeirra rýrnað. ESA taldi að virðismat á skuldabréfum bankanna hefði ekki verið framkvæmt samkvæmt leiðbeinandi reglunum. Komst ESA að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnvöld hefðu ekki sýnt fram á að kaupverðið væri byggt á markaðsverðmæti og því væri ekki hægt að útiloka að um ríkisaðstoð væri að ræða er ekki samrýmdist ákvæðum EES-samningsins. Við mat á endurgjaldi sem Íbúðalánasjóður hefði fengið taldi ESA ekki að sýnt hefði verið fram á að 95 punkta endurgjaldið væri hæfilegt. ESA leit einnig til þess að aðstoðarkerfið sætti ekki takmörkunum varðandi tímalengd eða umfang. Með vísan til þessa taldi ESA að aðstoðin gæti ekki samrýmst ákvæðum EES-samningsins. Í ákvörðun ESA var stjórnvöldum gert að afnema aðstoðarkerfið án tafar og endurheimta aðstoðina frá þiggjendum. Skyldi endurgreiðsla aðstoðar fara fram eigi síðar en 30. október 2011.

Þann 30. ágúst 2011 sendu stjórnvöld bréf til ESA þar sem því var lýst yfir að reglugerð nr. 1081/2008 yrði felld úr gildi og að frumvarp yrði lagt fram þar sem heimild til lánakaupa í 15. gr. laga nr. 44/1998 yrði felld brott. Hið tímabundna aðstoðarkerfi hefur verið lagt niður og verða kaupin endanlega gerð upp að liðnum 8 árum frá gerð samninga við viðkomandi fyrirtæki. Í bréfinu til ESA kom einnig fram að gerðar yrðu ráðstafanir til að meta verðmæti eignanna og verðmæti endurgjalds í einstökum tilvikum til að meta hvort viðkomandi fjármálastofnun hefði í raun fengið ívilnandi aðstoð með sölu á lánasafni sínu. Er enn unnið að því mati en bráðabirgðaniðurstöður benda til þess að þrátt fyrir að kerfið hafi verið metið ólögmætt hafi einstakar fjármálastofnanir ekki í reynd notið ávinnings vegna samninganna.

54. Sjá OJ 2010 C277/4.

55. Sjá ákvörðun ESA nr. 206/2011/COL frá 29. júní 2011.

56. Sjá VIII. hluta leiðbeinandi reglna ESA um meðferð á virðisrýrnun eigna í bankageiranum http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/

# Yfirlit í tímaröð yfir rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á starfsemi Íbúðalánasjóðs á árunum 2003-2012

1. Mál nr. 47646. Máli lokið með ákvörðun ESA nr. 213/04/COL 11. ágúst 2004 um að lýsa því yfir að fjármögnun íslenskra stjórnvalda á starfsemi Íbúðalánasjóðs samrýmdist ákvæðum 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins um ríkisaðstoð.
2. Mál nr. E-9/04. Ógildingarmál höfðað til ógildingar á ákvörðun ESA nr. 213/04/COL. Máli lokið með dómi EFTA-dómstólsins í málinu þann 7. apríl 2006. Ákvörðun ESA nr. 213/04/COL felld úr gildi.
3. Mál nr. 60192 formleg rannsókn (þetta er mál 47646 tekið upp aftur eftir að EFTA-dómstóllinn ógilti ákvörðun ESA um að ljúka rannsókn þess). Ákvörðun ESA nr. 185/06/COL 21. júní 2006 um að hefja formlega rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Málinu lokið með ákvörðun ESA nr. 405/08/COL 27. júní 2008 um að ljúka formlegri rannsókn á Íbúðalánasjóði á grundvelli þess að um gildandi ríkisaðstoð væri að ræða.
4. Mál nr. 64864 formleg rannsókn. Ákvörðun ESA nr. 406/08/COL 27. júní 2008 um að hefja formlega rannsókn á undanþágu Íbúðalánasjóðs frá greiðslu ríkisábyrgðargjalds. Málinu lokið með ákvörðun ESA nr. 364/11/COL 23. nóvember 2011 á grundvelli þess að ekki væri um að ræða nýja aðstoð heldur gildandi aðstoð sem væri þegar til rannsóknar í máli 70382 (áður 64865).
5. Mál nr. 64865. ESA sendir íslenskum stjórnvöldum bréf dags. 27. júní 2008 samkvæmt 2. mgr. 17. gr. II. hluta bókunar 3 við samninginn um Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstól. Í bréfinu kemur fram það bráðabirgðamat ESA að gildandi aðstoð til Íbúðalánasjóðs sé ekki í samræmi við undanþáguákvæði 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Málinu var haldið áfram með máli nr. 70382 þegar ESA tók ákvörðun um að beina tilmælum til íslenskra stjórnvalda um að grípa til viðeigandi ráðstafana vegna fjármögnunar á starfsemi Íbúðalánasjóðs.
6. Mál nr. 65140. Máli lokið með ákvörðun ESA nr. 168/09/COL 27. mars 2009 um að gera ekki athugasemdir við lán Íbúðalánasjóðs á íbúðabréfum til banka, sparisjóða og annarra fjármálastofnana gegn skuldabréfum þessara aðila með veði í íbúðarhúsnæði.
7. Mál nr. 66632 formleg rannsókn. Ákvörðun ESA nr. 76/10/COL 10. mars 2010 um að hefja formlega rannsókn á kaupum Íbúðalánasjóðs á húsnæðislánasöfnum fjármálastofnana. Málið er enn í rannsókn hjá ESA.
8. Mál nr. 69464. Ákvörðun ESA nr. 69/11/COL 16. mars 2011 um að samþykkja með fyrirvara neyðaraðstoð til Íbúðalánasjóðs. Málið er enn til meðferðar hjá ESA.

# *7. viðauki*

# Húsnæðisstefna og húsnæðislán í nokkrum nágrannalöndum

Hér á eftir verður lýst þróun húsnæðisstefnu og uppbyggingu húsnæðislánakerfis næstu grannríkja Íslands, þ.e. Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar, Bretlands og Þýskalands, frá upphafi iðnþróunar til okkar daga, með áherslu á áratugina eftir síðari heimsstyrjöldina.

Stefnumótun og stofnana-uppbygging húsnæðismála eftir lok síðari heimsstyrjaldar

Á fyrstu 10 árunum eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar stóðu stjórnvöld allra fyrrnefndra nágrannaríkja frammi fyrir því að þörf var á uppbyggingu húsnæðisforða alls almennings sem stæðist vaxandi kröfur og vandfýsi nýrra tíma. Stefnumótunin birtist í öllum löndunum í tilurð fjölmargra nýrra stofnana er tengdust húsnæðis- og skipulagsmálum. Mannfjöldaspár bentu til verulegrar fjölgunar íbúanna og við blasti að bæði þyrfti að byggja yfir ört vaxandi fjölda íbúa allra landanna og ekki var síður þörf á endurnýjun eldra húsnæðis sem oft var komið mjög til ára sinna og stóðst ekki lengur þær gæðakröfur sem gerðar voru svo að húsnæði teldist fyllilega mannsæmandi. Um var að ræða nýjar stjórnsýslustofnanir húsnæðis- og skipulagsmála, opinberar lánastofnanir og nýjar rannsóknarstofnanir á sviði þessara málaflokka.

## 1.1 Noregur

Strax í byrjun 20. aldar voru byggingarfélög af ýmsu tagi komin til sögunnar í **Noregi**[1]**,** enda Norðmenn vakandi fyrir alþjóðlegum straumum hugmynda á sviði félagsmála, þar á meðal hvað snerti húsnæðismálin. Merki um enskar garðborgahugmyndir (Garden Cities) kenndar við Ebenezer Howard sjást til að mynda í eldri og virðulegri hverfum Oslóborgar. Einn helsti húsnæðisfrömuður Norðmanna var Christian Gierløff, forystumaður „Norsk forening for boligreformer", sem stofnað var árið 1913. Félagið var hliðstætt áþekkum félögum sem spruttu upp víða í Evrópu á þessum tíma og mynduðu vísi að alþjóðlegri umbótahreyfingu í húsnæðismálum.

Norsk húsnæðisstefna – mótuð meðal stjórnmálamanna sem sátu í fangabúðum nasista

Víðtækari stefnumótun en áður hófst um og eftir stríðslokin 1945 og er eftirtektarvert að fyrsta undirbúningsvinnan átti sér stað meðal norskra stjórnmálamanna meðan þeir sátu ennþá í fangelsum þýska hernámsliðsins, flestir í Grini-fangabúðunum skammt frá Osló. Í þessum hópi var Einar Gerhardsen, leiðtogi norska Verkamannaflokksins, sem átti eftir að verða forsætisráðherra Noregs lengur en nokkur annar. Helstu stoðir norska húsnæðiskerfisins urðu til árið 1946, annars vegar Húsbankinn, Den Norske Stats Husbank, og hins vegar Landssamband húsnæðissamvinnufélaganna, NBBL (Norske Boligbyggelags Landsforbund). Fyrsti bankastjóri Húsbankans var ritari Gerhardsens, lögfræðingurinn Johan Hoffmann. Húsnæðissamvinnufélögin norsku með sitt búseturéttarfyrirkomulag[2] voru sem næst ein um hituna við uppbyggingu húsnæðis utan einkageirans; í Noregi var

1. Heimildir sem hér eru notaðar um húsnæðismál í Noregi eru: Annaniassen, *Hvor nr. 13 ikke er... Boligsamvirkets historie i Norge.* Annaniassen, „Norge – det socialdemokratiska ägarlandet", bls. 159-218. Jón Rúnar Sveinsson, „Húsnæðismál í Noregi", *Morgunblaðið*, 27. ágúst 2002. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/684544/. Kiøsterud, „Boligpolitikk og boligfinansiering i Norge, noen aktuelle problemstillinger", bls. 45-49. Reiersen og Thue, *De tusen hjem – Den Norske Stats Husbank 1946-1996.*
2. Norsku húsnæðissamvinnufélögin sóttu fyrstu fyrirmyndir sínar talsvert til Svíþjóðar, einkum þegar OOBS (síðar OBOS) var stofnað árið 1929 í Osló með uppbyggingu sænskra húsnæðissamvinnufélaga sem fyrirmynd.

aldrei byggður upp stór almennur félagsíbúðageiri hreinna leiguíbúða eins og gerðist bæði í Danmörku og Svíþjóð. Auk aðalstöðva í Drammen[3] rekur Húsbankinn útibú víðs vegar um landið.

Húsbankinn og húsnæðissamvinnufélögin: meginstoðir húsnæðisstefnunnar eftir seinni heimsstyrjöld

Húsbankinn hefur allt til dagsins í dag gegnt mikilvægu hlutverki við fjármögnun íbúðabygginga í Noregi. Hann gat allt frá fyrstu starfsárunum tryggt hátt lánshlutfall, eða allt að 100% til íbúðabygginga húsnæðissamvinnufélaganna innan NBBL. Lengi vel giltu tiltölulega strangar reglur um hámarksstærðir þess húsnæðis sem lán voru veitt til. Miðað við önnur Norðurlönd einkennist húsnæðisforði Norðmanna mjög af sérbýlishúsnæði, yfirleitt timburhúsum. Í stærri borgum og bæjum landsins er þó talsvert um fjölbýlishúsnæði og er stóran hluta þess að finna innan vébanda húsnæðissamvinnusambandsins NBBL.

Norska búseturéttarkerfið er mjög líkt hreinu eignaríbúðakerfi

Framan af giltu strangar endursölureglur varðandi búseturéttaríbúðir, sem í raun voru að nokkru leyti sá valkostur sem Norðmönnum bauðst í stað félagslegra leiguíbúða í mörgum nágrannalandanna. Frá og með árinu 1982 var horfið frá slíku fyrirkomulagi og verð búseturéttar lagað að markaðsverði. Norska búseturéttarkerfið er í dag í raun mjög líkt hreinu eignaríbúðakerfi.

Norski Húsbankinn var framan af nær einráður um lánveitingar til allra íbúðabygginga í Noregi. Hlutur einkabanka fór þó vaxandi og árið 1995 kærðu samtök bankanna Húsbankann fyrir brot á samkeppnisreglum EES. Um það leyti, þ.e. árið 1996, breytti Húsbankinn mjög útlánareglum sínum og hefur í raun verið að færast meira og meira inn á svið sértækra lánveitinga með félagslegan eða byggðastefnulegan tilgang.

Hlutverk norska Húsbankans mun minna í dag en áður

Á blómatíma Húsbankans á sjöunda áratugi liðinnar aldar og fram á þann áttunda veitti bankinn allt að 80% allra nýbyggingarlána með niðurgreiddum vaxtakjörum. Nú eru nýbyggingar mun minni en áður var og þó er hlutur Húsbankans í dag aðeins um 10–20% af slíkum lánveitingum. Niðurgreiðslum hefur verið hætt gegnum lánakerfi bankans; þær eiga sér nú eingöngu stað með húsnæðisbótum til almennings. Lán til kaupa á húsnæði á almennum markaði hefur Húsbankinn, öfugt við hinn íslenska Íbúðalánasjóð og forverann Húsnæðisstofnun, aldrei veitt.

## 1.2 Svíþjóð

Húsbankinn veitir ekki lán til fasteignakaupa á almennum markaði

Lánveitingar með opinberum stuðningi til húsbygginga höfðu í **Svíþjóð**[4] hafist upp úr aldamótunum 1900 og beindust m.a. að landbúnaðarverkafólki og var markmiðið ekki síst að hindra landflótta þessa fólks til Vesturheims. Í bæjunum voru aðgerðir við að koma böndum á óskipulegan leigumarkað meira áberandi, einkum á árum fyrri heimsstyrjaldarinnar. Húsaleigulög voru þá sett, lög um lóðarleiguréttindi og síðast en ekki síst hafði verið komið á veðlánakerfi fyrir íbúðabyggingar í þéttbýli árið 1909, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa. Þegar leið fram á þriðja áratuginn var húsnæðislagasetning stríðsáranna mikið til afnumin sem leiddi til óreiðuástands á leigumarkaðinum.

Sérstök nefnd um mótun félagslegrar húsnæðisstefnu (Bostadssociala utredningen), skipuð af fyrstu stjórn jafnaðarmanna, starfaði á árunum 1933–1947, þ.e. samtals um 14 ára skeið. Meðal nefndarmanna á þessum árum má nefna hinn þekkta hagfræðing Gunnar Myrdal, Sven Wallander, helsta stofnanda HSB, og hagfræðinginn Alf Johansson er síðar varð fyrsti framkvæmdastjóri sænsku húsnæðisstofnunarinnar.

3. Til 2005 voru þær í Osló.

4. Heimildir sem hér eru notaðar um húsnæðismál í Svíþjóð eru: Bengtsson og Rothstein, „Precisionsbombningens problem – välfärdsstaten och bostadspolitiken", bls 246-298. Bengtsson, „Sverige – kommunal allmännytta och korporativa särintressen", bls. 101-157. Hedenmo, Martin og Fredrik von Platen: *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år.* Karlskrona: Boverket 2007. Jón Rúnar Sveinsson, „Húsnæðismál í Svíþjóð", *Morgunblaðið*, 30. júlí 2002. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/680441/. Jussil, Sune, „Stora ändringar av bostadsfinansieringen i Sverige", bls. 33-38. Strömberg og Elander, „Från lokala välfärdsregimer till fragmenterade partnerskap".

Byggt á nefndarstarfi: „Bostadssociala utredningen“

Lokaálit nefndarinnar varð grundvöllur sænskrar húsnæðisstefnu eftirstríðsáranna, með megináherslu á uppbyggingu hins félagslega[5] leiguíbúðakerfis, sem byggist á leiguíbúðafyrirtækjum í eigu sveitarfélaganna. Húsnæðissamvinnufélögin sænsku höfðu náð sér á verulegan skrið um allt land á millistríðsárunum. Landssamband þeirra, HSB, var stofnað árið 1923 að frumkvæði sænsku leigjendasamtakanna, Hyresgästernas riksförbund. Erfitt ástand á húsnæðismarkaði á þriðja áratugnum hafði verið kveikja að stofnun bæði leigjendasamtakanna og HSB. Annað öflugt landssamband húsnæðissamvinnufélaga, Riksbyggen, var svo stofnað árið 1940 að frumkvæði ýmissa fagfélaga í byggingariðnaði.

Leigjendasamtökin og tvö húsnæðissamvinnusambönd gegna lykilhlutverki í húsnæðismálum

Leiguíbúðakerfi sveitarfélaganna, er hleypt var af stokkunum í upphafi eftirstríðsáranna, fór ört vaxandi næstu áratugina og náði vöxturinn hámarki í milljóníbúðaáætluninni svonefndu – miljonprogrammet – á árunum 1965–1975. Húsnæðissamvinnusamböndin, HSB og Riksbyggen, héldu einnig áfram öflugri starfsemi og var það oft mismunandi, eftir því hvaða borg eða bær átti í hlut, hvort meiri áhersla var lögð á „allmännyttan“, þ.e. leiguíbúðakerfið, eða búseturéttarkerfin tvö.

Áætlun um byggingu milljón íbúðareininga

Þessi uppbygging var studd af öflugu lánakerfi, sem byggðist á 70% grunnlánum sem fengust í veðlánastofnunum tengdum almenna bankakerfinu, að viðbættum svonefndum „tertiärlánum“, þriðjaveðréttarlánum, sem veitt voru af sænsku húsnæðisstofnuninni, Bostadsstyrelsen, er starfaði á árunum 1947–1988. Hún átti sér nokkra stofnanalega forvera; elstur var Stadshypotekskassan frá 1909 sem nefndur var hér að framan. Lánin voru veitt af Bostadsstyrelsen en afgreidd af útibúum, húsnæðisnefndum lénanna (länsbostadsnämnder). Með þessu móti var tryggð 100% fjármögnun leiguíbúðabygginga á vegum rekstrarfélaga í eigu sveitarfélaganna, 95% gagnvart búseturéttarfélögum og 85% ef um var að ræða einbýlis- og raðhús í eigu einstaklinga. Samhliða uppbyggingu fjármögnunarkerfisins varð einnig til öflugt húsnæðisbótakerfi sem náði til íbúðareigenda þó svo að meginhluti stuðnings þess rynni til lágtekjufjölskyldna í leiguhúsnæði.

Samræmt fjármögnunarkerfi fyrir öll eignarform

Þrátt fyrir að milljóníbúðaátakinu lyki um miðjan áttunda áratug liðinnar aldar fóru opinberar niðurgreiðslur til húsnæðismála stöðugt vaxandi sem olli vaxandi erfiðleikum í heildarfjármálastjórn ríkisins, ekki síst á erfiðleikaárum sænsku bankakreppunnar í byrjun tíunda áratugarins. Fyrir þingkosningar 1991 höfðu jafnaðarmenn þegar fengið samþykkt lög sem dregið hefðu verulega úr niðurgreiðslunum vegna húsnæðis. Borgaraflokkarnir unnu hins vegar kosningarnar og lögfestu mun víðtækari breytingar á húsnæðiskerfinu en jafnaðarmenn höfðu lagt til.[6] Einkum var gengið lengra í að afnema niðurgreiðslur á vöxtum húsnæðislána.

Of þungt niðurgreiðslukerfi leiðir til uppstokkunar að frumkvæði ríkisstjórnar Carls Bildt 1991–1994 ...

Veigamikil breyting ríkisstjórnar Carl Bildts 1991–1994 var einnig afnám allra beinna lánveitinga á vegum sænska ríkisins. Fjár til húsnæðislána skyldi í staðinn aflað á opnum fjármagnsmarkaði. Breytingarnar gengu í gildi 1. janúar 1992 og aðkoma ríkisins að húsnæðislánum birtist þar með einkum sem ríkisábyrgðir er veittar voru gegnum sérstaka stofnun, Statens bostadskreditnämnd. Einn stærsti aðilinn á lánamarkaðnum var þó SBAB, Statens bostadsfinansieringsaktibolag[7], sem starfaði á fjármagnsmarkaði á sömu forsendum og bankarnir. SBAB var árið 2011 breytt í banka, SBAB bank AB, eftir lagasetningu er heimilaði breytinguna og leyfi sænska fjármálaeftirlitsins.

... samtímis gekk Svíþjóð í gegnum bankakreppu

Svíar höfðu fram að þessum tíma átt heimsmet í niðurgreiðslum í húsnæðiskerfinu. Þetta breyttist nú til muna og leiddi til þess að mjög dró úr íbúðabyggingum, þ.e. úr 50–60 þúsund íbúðum í um tíu þúsund á ári. Á bóluárum síðasta áratugar jukust þær þó að nýju, þ.e. í um 20–30 þúsund ári.[8] Eftir árþúsundamótin var svo komið að ríkissjóður Svíþjóðar hafði meiri skatttekjur af húsnæðisgeiranum en nam samanlögðum opinberum niðurgreiðslum til húsnæðismála (mest í formi húsnæðisbóta, einkum til leigjenda með lágar tekjur).

5. Sænska leiguíbúðakerfið er þó ekki félagslegt í þeim skilningi að það sé eingöngu opið þjóðfélagshópum með sérþarfir eða með tekjur undir tilteknu lágmarki. Sænska heitið *allmännyttiga bostäder* er af sama toga og *gemeinnützig* í þýsku, sjá umfjöllun um húsnæðismál í Þýskalandi hér á eftir.

6. Ríkisstjórnir borgaraflokkanna sem sátu að völdum 1976–1982 breyttu hins vegar í nánast engu frá húsnæðisstefnu jafnaðarmanna, helsta breytingin var lagaheimild um að breyta leiguíbúðum leigufélaga sveitarfélaganna í búseturéttaríbúðir.

7. SBAB var stofnað árið 1985 sem fyrirtæki í eigu ríkisins til þess að fjármagna húsnæðislán þess á fjármálamarkaðinum. Árið 1989 tók fyrirtækið við umsýslu allra opinberra húsnæðislána af Boverket, sænsku húsnæðis- og skipulagsstofnuninni (sem tekið hafði við hlutverki Bostadsstyrelsen árið áður).

8. Hámark íbúðabygginga í Svíþjóð átti sér stað á árum milljóníbúðaáætlunarinnar; öll árin 1967–1972 var lokið byggingu meira en 100 þúsund íbúða á ári.

Breytingar Bildt-stjórnarinnar frá 1992 fengu í meginatriðum að standa er jafnaðarmenn komust aftur til valda 1994, sem endurspeglar breyttan tíðaranda tíunda áratugarins í afstöðu ríkisstjórna á Vesturlöndum til húsnæðismála, því frjálshyggjukenndar hugmyndir voru nú orðnar áhrifamiklar á kostnað fyrri ríkisafskiptastefnu. Flestir meginþættir sænska húsnæðiskerfisins hafa þó til þessa dags staðið óbreyttir, þrátt fyrir að 2006 hafi borgaraflokkarnir aftur komist til valda í Svíþjóð og séu enn í ríkisstjórn þegar þetta er ritað. Forystuflokkur sænsku borgaraflokkanna, Moderaterna, hefur nú sem næst sama þingstyrk og jafnaðarmenn.

Stjórnir jafnaðarmanna 1994–2006 létu breytingar borgaraflokkanna standa óbreyttar

Nokkur styrr stendur þó um leiguíbúðakerfi sveitarfélaganna, sem öfugt við félagsleg leiguíbúðakerfi margra Evrópulanda er opið öllum, án tekju- eða eignaviðmiðana. Þetta töldu samtök sænskra fasteignaeigenda vera brot á evrópskum samkeppnisreglum og kærðu því þetta fyrirkomulag til framkvæmdastjórnar ESB. Stjórn Fredriks Reinfeldt hefur í þessu efni átt samstarf við aðila leigumarkaðarins, bæði eigendur og leigjendur, og gerði árið 2009 lagabreytingar í samráði við þessa aðila í því skyni að laga sænska leiguíbúðakerfið að ESB-reglunum.

Breytingar á sænska húsnæðiskerfinu vegna samkeppnisreglna ESB

## 1.3 Danmörk

Í **Danmörku**[9] voru húsnæðismálin einnig ofarlega á dagskrá eftir stríðslokin 1945 og endalok hernáms landsins. Í kosningunum 1945 lögðu jafnaðarmenn fram kosningastefnuskrá sína, „Fremtidens Danmark“. Aðalhöfundur hennar var verðandi forsætisráðherra til marga ára, Jens Otto Krag. Einn af meginþáttum stefnuskrárinnar var framtíðarstefnan í húsnæðismálum. Lögð var áhersla á nýjungar í byggingariðnaði og notkun tækniþróunar í þágu aukinnar byggingar íbúða í fjölbýlishúsum en einnig íbúðahverfa sem einkenndust af þéttri byggð en um leið fremur lágreistri, þ.e. „tæt – lav bebyggelse“.

Áhersla á nýjungar í byggingariðnaði og tækniþróun ...

Tvær grunnstoðir, báðar settar á stofn árið 1947, með það markmið að hrinda þessari stefnu í framkvæmd, voru sérstakt húsnæðisráðuneyti og rannsóknarstofnun á sviði húsnæðis- og byggingarmála, Statens byggeforskningsinstitut, SBI. Meginþáttur í fjármögnun danska húsnæðislánakerfisins var eftir sem áður hið svonefnda raunlánakerfi, realkreditsystem, sem á sér rætur sem teygja sig allt aftur á 18. öld.

... í þágu byggingar íbúða í fjölbýlishúsum og íbúðahverfa sem einkenndust af þéttri byggð og lágreistri: „tæt – lav bebyggelse“

Mikilvægur þáttur þeirrar húsnæðisstefnu sem mótuð var í Danmörku eftir seinni heimsstyrjöldina voru skipulagðar lánveitingar til byggingarstarfsemi hinna fjölmörgu húsnæðisfélaga innan vébanda BL, Boligselskabernes Landsforening, sem einkum byggðu leiguíbúðir í fjölbýlishúsum. Danir fylgdu þannig félagaleið um uppbyggingu leiguhúsnæðis í almannaþágu, svipað og Hollendingar gerðu einnig, en ekki sveitarfélagaleið, eins og gert var í Svíþjóð og Bretlandi.[10] Dönsk byggingarfélög höfðu starfað allt frá miðri 19. öld, mörg í anda hugsjóna- og mannúðarsjónarmiða. Upp úr aldamótunum 1900 hófust miklar íbúðabyggingar á frjálsum markaði sem enduðu með hruni markaðarins árið 1908 (réttri öld áður en það sama gerðist hér á landi). Fyrstu opinberu lánin, sem sérstaklega beindust að uppvaxandi verkalýðsstétt, voru lögfest árið 1887 af ríkisstjórn íhaldsmannsins Jacobs Estrup en meginstoð húsnæðislána í Danmörku, fyrrnefnt raunlánafyrirkomulag, átti sér lögformlegt upphaf er rekja má til ársins 1850.[11] Það ár voru sett lög um fasteignalánafélög er m.a. skyldu veita lán til byggingar eða kaupa íbúðarhúsnæðis. Dönsku lánafélögin á 19. öld áttu sér ákveðnar samtímahliðstæður í „Bausparkassen“ í Þýskalandi og „Building Societies“ í Bretlandi (sjá hér á eftir).

Uppbygging öflugra félagslegra leigufélaga hófst eftir aldamótin 1900

Dönsku húsnæðislánafélögin hafa starfað 150-200 ár

9. Heimildir sem hér eru notaðar um húsnæðismál í Danmörku eru: Jensen, „Danmark – lokal bondedemokrati och nationell korporatism“, bls. 62-77. Jón Rúnar Sveinsson, „Húsnæðismál í Danmörku“. *Morgunblaðið*. 25. júní 2002. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/675044/. Kragh, „Boligfinansieringen i Danmark – forandringer og konsekvenser“. Lind og Møller, *FolkeBolig BoligFolk – Politik og praksis i boligbevægelsens historie*.

10. Jensen, „Danmark – lokal bondedemokrati och nationell korporatism“, bls. 62-67.

11. Elsta raunlánastofnun Danmerkur telst þó vera Kreditkassen for husejere i København er stofnaður var árið 1797.

Meginreglurnar í starfi lánafélaganna eru tvær: Í fyrsta lagi veita félögin lán til allra fasteigna, miðað við visst hlutfall af verðmæti eignarinnar, óháð því hver er eigandi hennar. Í öðru lagi gildir sú regla að allir lántakendur eru eigendur lánafélagsins í sameiningu og bera sameiginlega ábyrgð innan þess.

1959: grundvallarbreyting á danskri húsnæðisfjármögnun í átt að markaðslausnum ...

Við lok síðari heimsstyrjaldar settu Danir sér það markmið að byggja upp samræmt og öflugt kerfi við fjármögnun íbúðabygginga. Mannfjöldi landsins fór vaxandi og of lítið hafði verið byggt á stríðsárunum og því þótti nauðsynlegt, eins og raunar í fjölmörgum öðrum löndum Evrópu á þessum tíma, að stórauka byggingar nýrra íbúða.

... viðurkenndar raunlánastofnanir, sem ekki voru reknar í ágóðaskyni, fengu einar rétt til sölu skuldabréfa gegn fasteignaveði

Árið 1959 varð grundvallarbreyting á danskri húsnæðisfjármögnun í átt að markaðslausnum. Breytingarnar fólu það í sér að viðurkenndar raunlánastofnanir, sem ekki voru reknar í ágóðaskyni, fengu einar rétt til sölu skuldabréfa gegn fasteignaveði. Þetta tryggði öruggari lánveitingar og lægri vexti en tíðkuðust á fjármagnsmarkaði, sem varð til þess að fjármálastofnanir á einkarekstrargrundvelli urðu undir í samkeppninni og urðu að láta sér nægja að fjármagna síðustu 10–20% íbúðalána. Lánveitingar voru sveigjanlegar og unnt að lána til stórs hluta af byggingarkostnaði. Niðurstaðan varð eitt af frjálslegustu húsnæðislánakerfum í Evrópu. Gallinn var þó sá að ríkið hafði ekki möguleika á að stjórna vöxtunum nægilega vel og vextir íbúðalána eltu því þróunina á fjármagnsmarkaðinum og sveiflurnar í hagkerfinu. Þetta hafði í för með sér mjög hækkandi vaxtastig á áttunda áratugnum, samtímis vaxandi verðbólgu.

Verðtrygging félagslegra lána, uppbygging Landsbyggefonden

Lánveitingar til byggingar félagslegra íbúða njóta einnig grunnfjármögnunar byggðrar á raunlánakerfinu. Frá 1982 til 1999 voru öll félagslegu lánin að fullu verðtryggð. Árið 1967 var settur á stofn sérstakur varasjóður félagslega kerfisins, Landsbyggefonden. Hlutverk hans hefur með tímanum aukist og gegnir hann í dag lykilhlutverki við fjármögnun félagslegra íbúðabygginga.

Tilraunir ríkisstjórnar Anders Fogh Rasmussens til þess að selja leigjendum íbúðir hafa mistekist vegna lagalegra hindrana

Árið 2001 var í Danmörku mynduð ríkisstjórn borgaraflokkanna undir forystu Anders Fogh Rasmussen. Helsta stefnuatriði stjórnarinnar í húsnæðismálum var að heimila sölu félagslegra íbúða í eigu dönsku húsnæðisfélaganna og var í þessu efni horft til ríkisstjórnar Margaret Thatchers í Bretlandi til fyrirmyndar, sem á valdatíma sínum beitti sér fyrir sölu stórs hluta félagslega leiguíbúðakerfisins þar í landi (sjá nánar hér á eftir). En þar sem húsnæðisfélögin dönsku eru ekki í eigu sveitarfélaganna teljast þau lagalega séð til einkageira samfélagsins. Lögfræðiálit leiddu því fljótlega í ljós að sala leiguíbúðanna, eins og húsnæðisráðherrann í stjórn Rasmussens hafði lofað kjósendum, hefði jafngilt eignaupptöku (expropriation á dönsku) og verið brot á 73. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Allan valdatíma ríkisstjórnar borgaraflokkanna 2001–2011 stóð yfir langdregið skotgrafastríð stjórnarinnar og BL, Boligselskabernes Landsforening, um sölu leiguíbúðaforða húsnæðisfélaganna, með þeim árangri að árið 2005 voru boðnar til sölu 146 íbúðir í eftirsóttu hverfi, Fuglsangpark, í Farum norðan Kaupmannahafnar. Salan var stöðvuð með málshöfðun BL og húsnæðisfélagsins á viðkomandi svæði. Árið 2009 höfðu aðeins 62 íbúðir verið seldar af um 560 þúsund íbúða húsnæðisforða húsnæðisfélaganna.

## 1.4 Bretland

Iðnbylting heimsins hófst í **Bretlandi**[12] á síðari hluta 18. aldar. Aðrar þjóðir Evrópu og Norður-Ameríku fylgdu innan tíðar í kjölfarið. Bretar urðu fljótlega um margt forystuþjóð á heimsvísu og gátu vegna hraðrar efnahagsþróunar á 19. öld byggt upp öflugasta heimsveldi þess tíma. Mannfjölgun var gífurleg og borgamyndun hröð, samtímis því sem iðnvæðingin skapaði miklar félagslegar andstæður, annars vegar meiri auðæfi en áður höfðu sést á byggðu bóli en samtímis mikla örbirgð í illa byggðum fátækrahverfum sístækkandi borga.

Iðnvæðing og ör borgarmyndun á 19. öld

12. Heimildir sem hér eru notaðar um húsnæðismál í Bretlandi eru: Hårde, *Bostäder i Europa: Storbritannien*. Jón Rúnar Sveinsson, „Húsnæðismál í Bretlandi", *Morgunblaðið*, 7. janúar 2003. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/707496/. Power, *Hovels to High Rise – State Housing in Europe since 1850*. Shelter: *Shelter Factsheet – Housing Tenure*. Walldén, *Föregångare eller hotbild? Reflexioner kring 100 års brittisk bostadspolitik*. Whitehead, "The Role of Private Finance in Housing: a UK Example", bls. 21-32. Whitehead, "Social Housing in England", bls. 54-69. Williams,"Home-ownership at the crossroads?". *Housing Finance*, May 2007, Williams, "The credit crunch in the UK: understanding the impact on housing markets, policies and households", bls. 41-56.

Eitt mikilvægasta úrlausnarefnið, sem blasti við stjórnvöldum í hringiðu hraðrar iðnvæðingar og borgamyndunar, voru húsnæðismál almennings. Mestalla 19. öld var þó af hálfu leiðandi afla í Bretlandi litið svo á að húsnæðismál væru í meginatriðum úrlausnarefni markaðarins. Aðkomu opinberrar löggjafar gætti þó talsvert á sviði skipulagsmála. Í stað víðtæks opinbers framtaks komu til sögunnar margvísleg góðgerðafélög á sviði húsnæðismála. Þekktasta baráttukona fyrir bættum húsnæðiskjörum var bankastjóradóttirin Octavia Hill, er stóð fyrir byggingum mannsæmandi leiguhúsnæðis fyrir þá verst settu í bresku samfélagi, einkum í höfuðborginni Lundúnum. Einnig var nokkuð um að iðnjöfrar með félagslega ábyrgðartilfinningu, meðal þeirra kvekararnir og súkkulaðiframleiðendurnir Joseph Rowntree og William Cadbury, leituðust við að láta starfsfólki sínu í té mun vandaðra húsnæði en almennt gerðist.

Húsnæðisumbætur með góðgerðasniði algengar á síðari hluta 19. aldar

Um aldamótin 1900 bjuggu um 90% íbúa Bretlands í leiguíbúðum í eigu einkaaðila sem þjónuðu þörfum nær allra þjóðfélagshópa í hinu mjög svo stéttskipta landi. Heildarfjölgun landsmanna á 19. öld var úr 9 milljónum við upphaf hennar í 41 milljón við aldarlokin, þrátt fyrir að verulegur fjöldi Breta væri enn að flytjast vestur um haf.

Stór leigumarkaður í stéttskiptu landi

Virk afskipti ríkisvaldsins af húsnæðismálum Breta hófust í stórum stíl eftir lok fyrri heimsstyrjaldarinnar, er forsætisráðherrann Lloyd George og ríkisstjórn hans komu af stað félagslegu byggingarátaki undir kjörorðinu „Homes Fit For Heroes" er vísaði til þeirra ungu hermanna sem sneru lifandi heim frá vígvöllum meginlandsins. Þá var það einnig þungt á metunum að um gervalla Evrópu var róttæk verkalýðsbarátta á mikilli siglingu í kjölfar byltingarinnar í Rússlandi og vissara þótti að hindra með stórátaki í húsnæðismálum að jarðvegur næði að myndast fyrir ýtrustu kröfur og aðgerðir róttækra afla. Á árunum um og upp úr 1920 hófst því öflugt félagslegt byggingarátak á vegum breskra sveitarfélaga. Þetta var upphafið á „council housing" í Bretlandi, húsnæði byggt að frumkvæði sveitarfélaganna, sem átti eftir að ná til um 30% alls húsnæðis í landinu.

„Homes Fit for Heroes" – húsnæðisumbætur í stað byltingar

Eftir seinni heimsstyrjöld vann Verkamannaflokkurinn fyrstu kosningarnar árið 1945 og hafði á næstu árum forystu um að móta upphaf margra af meginþáttum samfélagsþróunar eftirstríðsáranna. Uppbygging breska velferðarríkisins hófst með skýrslu Sir Williams Beveridge, höfundar sjálfs velferðarhugtaksins, að leiðarljósi. Í húsnæðismálum var mikill kraftur settur í áframhaldandi uppbyggingu húsnæðis í eigu sveitarfélaganna og var þar um að ræða leið sem um sumt minnti á „allmännyttan" í Svíþjóð, sem lýst var hér að framan. Íhaldsflokkurinn komst aftur til valda árið 1951, ekki síst með loforðum um frekari félagsíbúðabyggingar sveitarfélaganna. Fyrstu þrjá áratugi eftirstríðstímans lét nærri að íbúðabyggingar innan félagsíbúðageirans væru helmingur alls íbúðarhúsnæðis sem byggt var í Bretlandi.

Samstaða um uppbyggingu öflugs leiguíbúðakerfis í eigu bæjarfélaganna

Íhaldsflokkur Margrétar Thatcher heimilar afsláttarsölu bæjaríbúða til leigjenda

Samtímis því sem bæjaríbúðakerfið (council housing) stækkaði fjölgaði einnig þeim Bretum sem bjuggu í eigin húsnæði. Árið 1979 var hlutfall bæjaríbúðanna komið í 29%, 57% húsnæðis voru í sjálfseign íbúanna og hlutfall leiguíbúða á frjálsum markaði var fallið niður í 12%. Hlutur sjálfstæðra húsnæðisfélaga (Housing Associations) var 2%. Þetta sama ár lá leið Íhaldsflokksins til valda enn á ný um troðna slóð húsnæðismálaloforða, að þessu sinni til leigjenda bæjaríbúðanna um að kaupa þær af sveitarfélaginu á afsláttarkjörum. Hafa skal í huga að jafnvel innan félagsíbúðageirans breska var meirihluta húsnæðisins að finna í sérbýli, oftast par- eða raðhúsum, sem gerði íbúðirnar mun söluvænlegri en ella hefði verið. Eftir 1990 var einnig tekin upp sú stefna að færa bæjaríbúðirnar í stórum stíl til húsnæðisfélaga[13] sem öðlast höfðu sterkari lagalega stöðu með löggjöf sem sett var árið 1988. Húsnæðisfélögin hafa nú flest skýrt afmarkaða lagalega stöðu sem „registered social landlords".

Innan félagsíbúðageirans var meirihluta húsnæðisins í sérbýli, oftast par- eða raðhúsum

Árið 2005 var svo komið að hlutfall bæjaríbúðanna var komið niður í 10% af öllu húsnæði í Bretlandi. Einkaleigumarkaðurinn var ívið stærri, með 11% húsnæðisins. Sjálfseignin hafði hins vegar tekið stórt stökk, því hlutur hennar var kominn í 70%. Hlutur húsnæðisfélaga var kominn upp í 8% og fer hann hægt vaxandi, því nær allar félagslegar íbúðabyggingar í Bretlandi hafa á allra síðustu árum verið á vegum húsnæðisfélaganna.

Húsnæðisfélög hafa tekið við rekstri félagslega leiguíbúðakerfins

13. Á ensku „Large Scale Voluntary Transfer" (LSVT).

Svonefnd Building Societies voru stofnuð þegar á 18. öld í þeim tilgangi að menn söfnuðu saman í sjóð til húsbyggingar. Þrátt fyrir nafnið þróuðust félögin þó fljótlega yfir í öflugar húsnæðislánastofnanir og gegndu lykilhlutverki við fjármögnun uppbyggingar húsnæðisforða Breta áratugina eftir síðari heimsstyrjöld. Með vaxandi frjálsræði á fjármálamörkuðum undir lok 20. aldar var flestum þessara húsnæðislánafélagsstofnana breytt í banka (demutalization). Eftir að farið var að styrkja starfsemi húsnæðisfélaganna með lögunum 1988 var efld starfsemi lána- og eftirlitsstofnunar húsnæðisfélaganna, The Housing Corporation. Stofnunin myndaði bakhjarl húsnæðisfélaganna sem eins og áður kom fram hafa að stórum hluta tekið við fyrra félagslegu hlutverki bæjaríbúðakerfisins. Frá 2008 tóku The Homes and Communities Agency og Tenants Service Authority við hlutverki The Housing Corporation sem jafnframt var lögð niður.

Building Societies bankavædd, lentu í erfiðleikum í húsnæðisbólunni í undanfara fjármálahrunsins 2008

Mikil uppsveifla varð á breskum húsnæðismarkaði á árunum upp úr aldamótunum 2000 og var hún kröftuglega knúin áfram af mikilli samkeppni bankanna á markaði húsnæðisveðlána. Mikil bjartsýni ríkti um að hlutfall sjálfseignar myndi halda áfram að hækka og innan tíðar ná hámarki í allt að 75–80%. Þegar alþjóðlega fjármálakreppan skall á haustið 2008 varð Northern Rock bankinn, upprunalega Northern Rock Building Society, eitt af fyrstu fórnarlömbunum í Bretlandi. Mjög hefur dregið úr íbúðabyggingum á árunum eftir fjármálahrunið 2008 og einnig hefur sjálfseignarhlutfall Breta nú fallið úr 71% í 68% og árið 2020 er búist við að það verði komið niður í 64%.

Mjög hefur dregið úr íbúðabyggingum eftir fjármálahrunið 2008 ...

... sjálfseignarhlutfall fallið úr 71% í 68% og árið 2020 er búist við að það fari niður í 64%

## 1.5 Þýskaland

Óvíða í Evrópu höfðu heimsstyrjaldir síðustu aldar meiri áhrif á allt þjóðlíf, þar á meðal á húsnæðismál, en í **Þýskalandi**.[14] Efnahagshrunið, sem varð eftir fyrri heimsstyrjöldina og óðaverðbólgan upp úr 1920, olli miklum erfiðleikum við að tryggja að nóg væri byggt af nýju húsnæði. Efnahagur landsins batnaði hins vegar nokkuð eftir að tókst að stöðva verðbólguna og nýbyggingar komust af stað um tíma, áður en heimskreppan mikla skall á sem fleytti nasistum til valda árið 1933. Þeir tóku upp harða miðstýringu vinnuafls sem dró mjög úr atvinnuleysi. Voru verkamenn einna helst skikkaðir í hergagnaframleiðslu en einnig í vegagerð og byggingarvinnu við að reisa nýtt íbúðarhúsnæði.

Erfiðleikar vegna óðaverðbólgu, heimskreppu og atvinnuleysis

Eftir seinni heimsstyrjöldina stóðu Þjóðverjar frammi fyrir miklum uppbyggingarverkefnum. Talið er að um fjórðungur alls íbúðarhúsnæðis í Þýskalandi hafi eyðilagst á stríðsárunum, auk gífurlegs flóttamannastraums frá þeim landsvæðum sem Þjóðverjar misstu við lok stríðsins. Ekki leið á löngu áður en straumur flóttamanna frá Austur-Þýskalandi til Vestur-Þýskalands bættist við.

Eyðilegging húsnæðis í heimsstyrjöldinni, flóttamannastraumur frá Austur-Evrópu og Austur-Þýskalandi

Eftir stríðslokin var lögð mikil áhersla á að byggja fremur litlar leiguíbúðir í stærri borgum þar sem húsnæðislaust fólk kúldraðist í því sem eftir var af húsnæði frá því fyrir stríð. Einkaeignarrétti var í slíkum tilvikum vikið til hliðar vegna hins gífurlega húsnæðisskorts.

Fljótlega fæddist sú hugmynd að laða fram sparnaðarátak einstaklinga í þágu eigin húsbygginga. Árið 1956 voru sett lög um íbúðabyggingar með styrkjakerfi, vaxtaívilnunum og veitingu lánsábyrgða. Efld voru sparnaðar- og lánafélög frá fyrri tíð, Bausparkassen. Sparendur fengu fremur lága vexti en þegar sparnaðurinn náði 40% af kaupverði eða byggingarkostnaði húsnæðisins sem þeir höfðu augastað á gátu þeir fengið lán á lágum vöxtum fyrir þeim 60% sem eftir voru. Þetta kerfi hélst sjálfkrafa í jafnvægi. Í vissum tilvikum gat verið þörf á viðbótarláni. Vaxtaniðurgreiðslur voru einnig í boði fyrir fólk undir tilteknum tekjumörkum sem framan af eftirstríðstímanum var stór hluti allra lántakenda.

Skipuleg virkjun sparnaðar einstaklinga í þágu lánveitinga til húsnæðisuppbyggingar

Þróun húsnæðismála varð á eftirstríðstímanum mjög ólík í hinum tveimur þýsku ríkjum, Sambandslýðveldinu í vestari hlutanum og Alþýðulýðveldinu svonefnda í austurhlutanum. Staðan var frá byrjun ólík, þar sem Vestur-Þýskaland naut mjög góðs af Marshall-aðstoð

Gerólík þróun í ríkjunum tveimur á eftirstríðstímanum

14. Heimildir sem hér eru notaðar um húsnæðismál í Þýskalandi eru: Antoni og Wiktorin, *Bostäder i Europa: Tyskland*. Jón Rúnar Sveinsson, „Húsnæðismál í Þýskalandi". *Morgunblaðið*. 5. janúar 2004. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/773182/. Power, *Hovels to High Rise – State Housing in Europe since 1850*. Droste og Knorr-Siedow, „Social Housing in Germany", bls. 90-103.

Bandaríkjanna meðan Austur-Þýskaland á hinn bóginn neyddist til að standa skil á stríðsskaðabótum til Sovétríkjanna. Oft birtist þetta þannig að heilu verksmiðjurnar voru teknar upp og fluttar til Sovétríkjanna. Landflóttinn milli þýsku ríkjanna dró svo að sjálfsögðu úr byggingarþörf austanmegin og jók hana í Vestur-Þýskalandi.

Ekki leið á löngu uns farið var að tala um efnahagsundur, „Wirtschaftswunder", í Vestur-Þýskalandi sem öðrum fremur var þakkað Ludwig Erhard, efnahagsráðherra um 14 ára skeið í ríkisstjórn Konrads Adenauer. Hugmyndir Erhards hafa oft verið kenndar við félagslegan markaðsbúskap og settu þær mikinn svip á stefnu Vestur-Þjóðverja í húsnæðismálum. Í húsnæðismálum var farin sú leið að einkaaðilar voru með opinberum niðurgreiðslum hvattir til þess að byggja leiguhúsnæði. Oft var þar um að ræða vel stæða einstaklinga úr fagstéttum mennta- og millistéttarfólks sem t.d. byggðu sér hús með nokkrum aukaíbúðum sem leigðar voru út. Til þess að njóta opinbers stuðnings voru leigusalarnir skuldbundnir til þess að láta þessar íbúðir í té sem félagslegar leiguíbúðir. Þegar lánið var greitt upp hvarf þessi kvöð og heimilt varð að leigja íbúðina á almennum markaði. Húsnæðisfélög, sem oft stóðu á gömlum merg frá fyrri tíð, nutu einnig mikils opinbers stuðnings. Félög þessi tengdust oft hinni öflugu þýsku verkalýðshreyfingu.

Félagslegur markaðsbúskapur á tímum Erhard og Adenauers

Leiguíbúðir höfðu verið ríkjandi húsnæðisform í Þýskalandi og urðu það áfram á eftirstríðsárunum. Lengst af náðu þær til meira en 60% þjóðarinnar og var það hlutfall mun hærra í stærri borgunum. Hlutfall leiguhúsnæðis er enn í dag hvergi hærra í Evrópu en í Þýskalandi að Sviss undanskildu. Lagarammi félagslegra íbúðabygginga í Þýskalandi byggist á sérstökum lögum um íbúðir í almannaþágu (Wohnungsgemeinnützigkeitsges etz). Sveitarfélögin gefa út svonefnd íbúðarréttarskírteini (Wohnungsberichtsschein) til handa leigjendum undir ákveðnum tekjumörkum sem síðan geta sótt um húsnæði hjá hvaða félagslegum leigusala sem er.

Öflug húsnæðisfélög í Vestur-Þýskalandi

Hlutfall leiguhúsnæðis enn hæst í Þýskalandi að Sviss undanskildu

Vestur-þýsku húsnæðisfélögin sköðuðu mjög orðstír sinn á árunum upp úr 1980 þegar það kom í ljós að innan stærstu húsnæðisfélagasamsteypunnar, Neue Heimat, var að finna mikla spillingu, þar á meðal fjárdrátt meðal æðstu stjórnenda. Þetta leiddi til þess að félagsíbúðaákvæði eldri laga voru afnumin og starfsumhverfi húsnæðisfélaganna gerbreytt. Vestur-Þýskaland virtist jafnvel vera á leið inn á svipaðar frjálshyggjubrautir og til að mynda Bretland á Thatcher-tímanum. Hrun Berlínarmúrsins árið 1989 og endursameining Þýskalands ári seinna átti hins vegar eftir að breyta öllum forsendum þýskrar húsnæðisstefnu. Enn á ný opnaðist flóðgátt fólksflutninga frá austurhluta landsins til vesturhlutans, auk þess sem fólki af þýskum uppruna er búið hafði í löndum Austur-Evrópu var leyft að flytja til Þýskalands. Aftur þurfti að beita svipuðum aðferðum og við lok seinni heimsstyrjaldar, þ.e. grípa til stórfelldra opinberra niðurgreiðslna og virkja að nýju bæði einkaaðila og húsnæðisfélög til þess að framkvæma snöggt og öflugt byggingarátak.

Fjármálahneyksli húsnæðisfélaga innan Neue Heimat olli uppstokkun starfsumhverfis húsnæðisfélaga

Nýtt byggingarátak eftir fall Berlínar-múrsins og sameiningu þýsku ríkjanna

## 1.6 Lokaorð

Á 20. öld og það sem af er þessari öld hafa húsnæðismál í heiminum þróast í nokkru samræmi við aðra þjóðfélagsþróun. Þar ber hæst þá mannfjölgun, borgamyndun og iðnvæðingu sem gerbreytt hafa allri ásýnd heimsins. Árið 1900 voru jarðarbúar aðeins um 1.650 milljónir, en eru í dag rúmlega 7.000 milljónir. Árið 1900 bjuggu aðeins um 10% mannkyns í þéttbýli, eða um 165 milljónir, í dag eru það rúmlega 50% eða yfir 3.500 milljónir og hækkar sú tala um allt að 75 milljónum árlega. Mesta þéttbýlisvæðing mannkynssögunnar á sér nú, í upphafi nýrrar aldar, stað í Kína; hröð borgamyndun í Evrópu á 19. öld bliknar í þeim samanburði. Daglega fjölgar íbúum í þéttbýli á jörðinni allri um allt að 200–250 þúsund manns sem slagar hátt í allan mannfjölda Íslands. Þörf fyrir nýtt húsnæði í heiminum er í samræmi við þetta.

Ef sjónarhornið er þrengt og sjónum beint að Norðurálfunni og þeim löndum sem landfræðilega eru næst Íslandi blasir við að Evrópa er fjölbreyttur menningarheimur alls 44 þjóðríkja og í álfunni búa nú yfir 700 milljónir manna. Efnahagur þjóða álfunnar er með ólíkum hætti, í norður- og vesturhluta Evrópu búa nokkrar af auðugustu þjóðum

heims sem búa jafnframt við betra velferðarkerfi en flestar aðrar þjóðir, á sama tíma búa margar af þjóðum í austur- og suðurhluta álfunnar við verulega fátækt sem nú fer jafnvel vaxandi í kjölfar hinnar alþjóðlegu efnahagskreppu.

Húsnæðisstefna og húsnæðiskjör eru í samræmi við þetta afar mismunandi í löndum Evrópu. Þau fimm þjóðlönd, sem hér hafa verið til umfjöllunar, eru öll í hópi þeirra sem náð hafa hvað lengst í þróun húsnæðiskerfa og hafa, hvert með sínum hætti, náð að skapa borgurum sínum hvað best húsnæði.

# 8. viðauki

# Stjórnir Íbúðalánasjóðs og framkvæmdastjórar 1999–2012

## Stjórnir

### Stjórn Íbúðalánasjóðs, skipuð til fjögurra ára frá janúar 1999

**Gunnar S. Björnsson,** ***formaður***
(húsasmíðameistari)
Ofanleiti 19, Reykjavík

***Varamaður:***
Ingunn Guðmundsdóttir
(forseti bæjarstjórnar)
Ártúni 2, Selfossi

**Hákon Hákonarson,** ***varaformaður***
(vélvirki)
Norðurbyggð 8, Akureyri

***Varamaður:***
Kristinn H. Gunnarsson
(alþingismaður)
Hjallastíg 24, Bolungarvík
*Suðurgötu 29, 101 Reykjavík*

**Arnbjörg Sveinsdóttir**[1]
(alþingismaður)
Austurvegi 30, Seyðisfirði
*Hátúni 4, Reykjavík*

***Varamaður:***
Kristján Guðmundsson
(húsasmiður)
Háaleitisbraut 47, Reykjavík

**Kristján Pálsson**[2]
(alþingismaður)
Kjarrmóa 3, 260 Reykjanesbær

***Varamaður:***
Kristján Guðmundsson
(húsasmiður)
Háaleitisbraut 47, Reykjavík

**Kristín Ástgeirsdóttir**
(alþingismaður)
Reynimel 72, Reykjavík

***Varamaður:***
Kristján Gunnarsson
(formaður Verkalýðs- og sjómannafélags Keflav.)
Heiðarholti 17, Keflavík

**Árni Gunnarsson**
(fv. aðstoðarmaður ráðherra)
Raftahlíð 62, Sauðárkróki
*Hrísateigi 16, Reykjavík*

***Varamaður:***
Guðrún Kr. Óladóttir
Framnesvegi 24, Reykjavík

### Stjórn Íbúðalánasjóðs, skipuð til fjögurra ára frá janúar 2003

**Gunnar S. Björnsson,** *formaður*
(húsasmíðameistari)
Ofanleiti 19, Reykjavík

*Varamaður:*
Ingunn Guðmundsdóttir
(forseti bæjarstjórnar)
Ártúni 2, Selfossi

**Hákon Hákonarson,** *varaformaður*
(vélvirki)
Norðurbyggð 8, Akureyri

***Varamaður:***
Magnús B. Jónsson,
(sveitarstjóri)
Sunnuvegi 1, Skagaströnd

1. Á 31. fundi 9. mars 2000 kemur Kristján Pálsson inn sem nýr stjórnarmaður í stað Arnbjargar.
2. Kom inn sem aðalmaður í stað Arnbjargar 9. mars 2000.

**Kristján Pálsson**
(alþingismaður)
Kjarrmóa 3, Reykjanesbæ

***Varamaður:***
Kristján Guðmundsson
(húsasmiður)
Háaleitisbraut 47, Reykjavík

**Kristín Ástgeirsdóttir**
(alþingismaður)
Meistaravöllum 31, Reykjavík

***Varamaður:***
Kristján Gunnarsson
Heiðarholti 17, Keflavík

**Birkir J. Jónsson**
(alþingismaður)
Jötnaborgum 12, Reykjavík

***Varamaður:***
Guðrún Kr. Óladóttir
Framnesvegi 24, Reykjavík

## Stjórn Íbúðalánasjóðs,skipuð til fjögurra ára frá janúar 2007

**Hákon Hákonarson,** *formaður*
(vélvirki)
Norðurbyggð 8, Akureyri

***Varamaður:***
Dagný Jónsdóttir
Réttarstíg 5, Eskifirði
Hvassaleiti 12, Reykjavík

**Gunnar S. Björnsson,** *varaformaður*
(húsasmíðameistari)
Ofanleiti 19, Reykjavík

***Varamaður:***
Ingunn Guðmundsdóttir
Greniási 12, Garðabæ

**Kristján Pálsson**
Kjarrmóa 3, Reykjanesbæ

***Varamaður:***
Kristján Guðmundsson
(húsasmiður)
Háaleitisbraut 47, Reykjavík

**Jóhann Ársælsson**
Vesturgötu 59b, Akranesi

***Varamaður:***
Kristján Gunnarsson
Heiðarholti 17, Keflavík

**Elín Rannveig Líndal**
Lækjamóti, Hvammstanga

***Varamaður:***
Magnús B. Jónsson
Sunnuvegi 1, Skagaströnd

## Stjórn Íbúðalánasjóðs, skipunartími frá I. janúar 2011 til 31. desember 2015.

**Katrín Ólafsdóttir, *formaður***
(frá 1. janúar 2011 til maí 2012)
(lektor)
Flyðrugranda 14, Reykjavík

**Jóhann Ársælsson, *formaður***
(frá maí 2012)

***Varamaður:***
Friðjón Einarsson
Heiðarbrún 9, Reykjanesbæ

**Sjöfn Ingólfsdóttir, *varaformaður***
(fyrrverandi formaður Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar)
Langholtsvegi 202, Reykjavík

***Varamaður:***
Henný Hinz[1]
Ránargötu 24, Reykjavík

*Varamaður:*
Steinunn Valdís Óskarsdóttir[2]
(sérfræðingur í innanríkisráðuneyti.)

**Lárus L. Blöndal**
(hrl.)
Rjúpnahæð 3, Garðabæ

***Varamaður:***
Steinar Harðarson
Sogavegi 198, Reykjavík

1. Skipuð sem aðalmaður í stjórn frá maí 2012. Í stað hennar sem varamaður kemur Steinunn Valdís Óskarsdóttir.
2. Kemur sem varamaður inn fyrir Henný Hinz í maí 2012.

**Jóhann Ársælsson (formaður frá maí 2012)**
(fyrrverandi alþingismaður)
Vesturgötu 59b, Akranesi

***Varamaður:***
Sigríður Á. Andersen
Hávallagötu 53, Reykjavík

**Elín Rannveig Líndal**
(framkvæmdastjóri)
Lækjamóti, Hvammstanga

***Varamaður:***
Hákon Hákonarson
Norðurbyggð 8, Akureyri

## Framkvæmdastjórar

(Starfsheiti frá 29. júní 2012 forstjóri, sbr. 2. gr. laga nr. 84/2012)
Guðmundur Bjarnason var ráðinn framkvæmdastjóri frá 1. janúar 1999 en í fríi hans til 15. maí s.á., er hann tók formlega til starfa sem framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, gegndi stjórnarformaðurinn, Gunnar S. Björnsson, starfinu. Guðmundur lét af störfum 1. júlí 2010. Ásta H. Bragadóttir, aðstoðarframkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs, tók þá tímabundið við sem framkvæmdastjóri og gegndi starfinu til 1. nóvember s.á. en þá tók við Sigurður Erlingsson sem gegnir starfi forstjóra sjóðsins á ritunartíma skýrslu þessarar.

# *9. viðauki*

# Ráðherratal á starfstíma Íbúðalánasjóðs

## Forsætis-, fjármála- og félagsmála- (frá 1. janúar 2011 velferðar-) ráðherrar á starfstíma Íbúðalánasjóðs

### Annað ráðuneyti Davíðs Oddssonar 23. apríl 1995 – 28. maí 1999.

Forsætisráðherra Davíð Oddsson.
Fjármálaráðherra Friðrik Sophusson til 16. apríl 1998 en Geir H. Haarde frá þeim tíma.
Félagsmálaráðherra Páll Pétursson.

### Þriðja ráðuneyti Davíðs Oddssonar 28. maí 1999 – 23. maí 2003.

Forsætisráðherra Davíð Oddsson.
Fjármálaráðherra Geir H. Haarde.
Félagsmálaráðherra Páll Pétursson.

### Fjórða ráðuneyti Davíðs Oddssonar 23. maí 2003 – 15. september 2004.

Forsætisráðherra Davíð Oddsson.
Fjármálaráðherra Geir H. Haarde.
Félagsmálaráðherra Árni Magnússon.

### Ráðuneyti Halldórs Ásgrímssonar 15. september 2004 – 15. júní 2006.

Forsætisráðherra Halldór Ásgrímsson.
Fjármálaráðherra Geir H. Haarde til 27. september 2005 en Árni M. Mathiesen frá þeim tíma.
Félagsmálaráðherra Árni Magnússon til 7. mars 2006 en Jón Kristjánsson frá þeim tíma.

### Fyrsta ráðuneyti Geirs H. Haarde 15. júní 2006 – 24. maí 2007.

Forsætisráðherra Geir H. Haarde.
Fjármálaráðherra Árni M. Mathiesen.
Félagsmálaráðherra Magnús Stefánsson.

### Annað ráðuneyti Geirs H. Haarde 24. maí 2007 – 1. febrúar 2009.

Forsætisráðherra Geir H. Haarde.
Fjármálaráðherra Árni M. Mathiesen.
Félagsmálaráðherra Jóhanna Sigurðardóttir.

### Fyrsta ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur 1. febrúar 2009 – 10. maí 2009.

Forsætisráðherra Jóhanna Sigurðardóttir.
Fjármálaráðherra Steingrímur J. Sigfússon.
Félags- og tryggingamálaráðherra Ásta R. Jóhannesdóttir.

## Annað ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur 10. maí 2009 – 22. maí 2013

Forsætisráðherra Jóhanna Sigurðardóttir.
Fjármálaráðherra Steingrímur J. Sigfússon til 31. desember 2011 en Oddný G. Harðardóttir frá þeim tíma til 1. september 2012 og fjármála- og efnahagsráðherra frá þeim tíma til 1. október s.á. en Katrín Júlíusdóttir frá þeim tíma.
Félags- og tryggingamálaráðherra Árni Páll Árnason til 2. september 2010 en Guðbjartur Hannesson félags-, tryggingamála- og heilbrigðisráðherra frá þeim tíma (ráðuneytin sameinuðust 1. janúar 2011 undir heitinu velferðarráðuneyti og var Guðbjartur velferðarráðherra eftir það).

# *10. viðauki*

# Lög og reglugerðir

1. Lög nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum

2. Fyrstu tveir kaflar greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 44/1998

3. Reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs

4. Reglugerð nr. 896/2005 reglugerð um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004.

# 1. Lög nr. 44/1998 um húsnæðismál, með síðari breytingum



## 1998 nr. 44 3. júní
## Lög um húsnæðismál

**Tóku gildi 1. janúar 1999, sjá þó 52. gr.** *Breytt með* l. 84/1998 (tóku gildi 1. jan. 1999), l. 157/1998 (tóku gildi 1. jan. 1999), l. 121/1999 (tóku gildi 30. des. 1999), 32/2000 (tóku gildi 26. maí 2000), l. 77/2001 (tóku gildi 15. júní 2001), l. 155/2001 (tóku gildi 31. des. 2001), l. 86/2002 (tóku gildi 23. maí 2002), l. 163/2002 (tóku gildi 30. des. 2002), l. 57/2004 (tóku gildi 1. júlí 2004 nema brbákv. I sem tók gildi 14. júní 2004), l. 120/2004 (tóku gildi 3. des. 2004), l. 137/2005 (tóku gildi 30. des. 2005), l. 125/2008 (tóku gildi 7. okt. 2008), l. 138/2008 (tóku gildi 13. des. 2008), l. 87/2009 (tóku gildi 20. ágúst 2009), l. 107/2009 (tóku gildi 31. okt. 2009), l. 120/2009 (tóku gildi 1. jan. 2010), l. 66/2010 (tóku gildi 1. júlí 2010), l. 152/2010 (tóku gildi 1. jan. 2011), l. 162/2010 (tóku gildi 1. jan. 2011), l. 29/2011 (tóku gildi 9. apríl 2011), l. 126/2011 (tóku gildi 30. sept. 2011), l. 134/2011 (tóku gildi 1. okt. 2011), l. 180/2011 (tóku gildi 30. des. 2011) og l. 84/2012 (tóku gildi 5. júlí 2012 nema ákvæði 3. gr., um hæfisskilyrði stjórnarmanna Íbúðalánasjóðs, sem taka gildi skv. 19. gr. s.l.).

Ef í lögum þessum er getið um ráðherra eða ráðuneyti án þess að málefnasvið sé tilgreint sérstaklega eða til þess vísað, er átt við **velferðarráðherra** eða **velferðarráðuneyti** sem fer með lög þessi.

### 1. þáttur. Almenn ákvæði.

### I. kafli. Tilgangur og orðskýringar.

■ **1. gr.** *Tilgangur.*

□ 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.

■ **2. gr.** *Orðskýringar.*

□ Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

[*Almenn lán* eru lán sem Íbúðalánasjóður veitir til kaupa, byggingar eða endurbóta á íbúðarhúsnæði gegn afhendingu ÍLS-veðbréfs.][1)]

. . . [1)]

*Félagasamtök* merkja almenn félög eða almannasamtök sem starfa að húsnæðismálum með það langtímamarkmið að koma á fót húsnæði og sjá um rekstur þess í þágu félagsmanna sinna.

*Félög* merkja félög sem rekin eru að hætti samvinnufélaga, hlutafélaga, einkahlutafélaga, sjálfseignarstofnana eða félaga með ótakmarkaðri ábyrgð er hafa að markmiði að byggja, eiga og reka leiguhúsnæði.

[*Fjármögnunarbréf* eru markaðshæf skuldabréf sem gefin eru út í nafni Íbúðalánasjóðs (íbúðabréf) eða hafa verið gefin út í nafni Íbúðalánasjóðs, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna (húsbréf og húsnæðisbréf) í tengslum við lánveitingar og fjármögnun þessara sjóða.][1)]

. . . [1)]

*Húsnæðislán* nefnast þær lánveitingar sem Íbúðalánasjóður annast samkvæmt lögum þessum.

[*Íbúðabréf* eru markaðshæf skuldabréf sem gefin eru út í nafni Íbúðalánasjóðs og sjóðurinn selur á almennum markaði í því skyni að afla fjár fyrir lánveitingar sínar.][1)]

[*ÍLS-veðbréf* eru skuldabréf sem kaupandi eða eigandi íbúðarhúsnæðis gefur út til Íbúðalánasjóðs með veði í íbúðarhúsnæði.][1)]

*Lán til leiguíbúða* eru lán sem Íbúðalánasjóður veitir sveitarfélögum, aðilum á þeirra vegum, félögum eða félagasamtökum til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði með veði í hlutaðeigandi eign.

*Viðbótarlán* eru lán sem Íbúðalánasjóður veitir einstaklingum til viðbótar almennu húsnæðisláni til öflunar eigin húsnæðis með veði í hlutaðeigandi eign, næst á eftir fasteignaveðbréfi, eftir tilvísun húsnæðisnefndar sveitarfélags, [eða ÍLS-veðbréfi].[1)]

[*Lán vegna hjúkrunarheimila* eru lán sem Íbúðalánasjóður veitir sveitarfélögum til kaupa eða byggingar hjúkrunarheimila á grundvelli samnings um byggingu og leigu hjúkrunarheimila fyrir aldraða milli [ráðuneytisins][2)] og [þess ráðuneytis er fer með fjárreiður ríkisins][3)] annars vegar og viðkomandi sveitarfélags hins vegar með veði í hlutaðeigandi eign.][4)]

[1)] *L. 57/2004, 1. gr.* [2)] *L. 162/2010, 19. gr.* [3)] *L. 126/2011, 264. gr.* [4)] *L. 120/2009, 20. gr.*

### 2. þáttur. Stjórn húsnæðismála.

### II. kafli. Skipulag.

■ **3. gr.** *Yfirstjórn.*

□ [Ráðherra][1)] fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög þessi taka til.

[1)] *L. 126/2011, 264. gr.*

■ **4. gr.** *Íbúðalánasjóður.*

□ Stofna skal sérstakan lánasjóð er nefnist Íbúðalánasjóður [og lánar til íbúðakaupa, nýbygginga eða endurbóta íbúðarhúsnæðis á Íslandi].[1)] Íbúðalánasjóður skal annast stjórn og framkvæmd húsnæðismála samkvæmt lögum þessum. Skal sjóðurinn vera ráðgefandi fyrir [ráðherra][2)] og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem getið er í lögum þessum og ráðherra felur honum með reglugerð. [Ráðherra][2)] getur krafið 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 [ráðherra].[2)] [Aðsetur stofnunarinnar er í Reykjavík, nema ráðherra ákveði annað.][3)]

[1)] *L. 57/2004, 2. gr.* [2)] *L. 162/2010, 19. gr.* [3)] *L. 121/1999, 2. gr.*

■ **5. gr.** *Sveitarstjórnir.*

□ Sveitarstjórn ber ábyrgð á og hefur frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Í því skyni skal sveitarstjórn fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu.

■ **6. gr.** *Húsnæðisnefndir.*

□ Sveitarstjórnir skipa húsnæðisnefndir sveitarfélaga.

□ Húsnæðisnefndir sveitarfélaga fara með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélags.

### III. kafli. Íbúðalánasjóður.

■ **7. gr.** *Stjórn.*

□ [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.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa stjórnarinnar. Í starfsreglum þessum skal m.a. fjallað sérstaklega um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir í einstökum málum og þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála, framkvæmd reglna um sérstakt hæfi stjórnarmanna og framkvæmd reglna um meðferð erinda stjórnarmanna um lánveitingar eða aðrar ákvarðanir þeim tengdar, sbr. einnig 8. gr. c. Starfsreglur þessar skulu hljóta staðfestingu Fjármálaeftirlitsins.

□ Formanni stjórnar Íbúðalánasjóðs er óheimilt að taka að sér önnur störf fyrir sjóðinn en þau sem teljast eðlilegur hluti starfa hans sem formaður stjórnar, að undanskildum einstökum verkefnum sem stjórnin felur honum að vinna fyrir sig.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 1. gr.*

■ **8. gr.** [*Forstjóri*.][1)]

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs ræður [forstjóra][1)] til fimm ára í senn. [Kjararáð ákveður starfskjör [forstjóra].[1)][2)] [Forstjóri][1)] ræður annað starfsfólk. Hann annast daglegan rekstur skrifstofu sjóðsins, fjárreiður og reikningsskil. [Forstjóri][1)] framfylgir ákvörðunum stjórnar Íbúðalánasjóðs.

[1)] *L. 84/2012, 2. gr.* [2)] *L. 87/2009, 9. gr.*

■ [**8. gr. a.** *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[1)] 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 nánum tengslum við hann né vera starfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eða aðila í nánum tengslum við hann.

□ Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs mega ekki sinna lögmannsstörfum fyrir fjármálafyrirtæki. Starfsmönnum Íbúðalánasjóðs er ekki heimilt að sitja í stjórn sjóðsins.

□ 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.][2)]

[1)] *Rgl. 181/2013.* [2)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. b.** *Upplýsingaskylda stjórnar og forstjóra*.

□ Stjórn og forstjóri Íbúðalánasjóðs skulu án tafar gera ráðherra og Fjármálaeftirlitinu viðvart hafi þeir vitneskju um málefni sem hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi Íbúðalánasjóðs.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. c.** *Þátttaka stjórnarmanna í meðferð mála*.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal ekki taka þátt í ákvörðunum um afgreiðslu einstakra mála, þar á meðal eru lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar, nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð sjóðsins eða annað sé ákveðið í lögum þessum. Einstakir stjórnarmenn skulu ekki hafa afskipti af ákvörðunum um afgreiðslu einstakra mála, þar á meðal eru lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar.

□ Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs skulu ekki taka þátt í meðferð máls ef mál varðar:

1. ákvarðanir um lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar sem varða sveitarfélög, frjáls félagasamtök og félög sem þeir sitja í stjórn hjá, eru fyrirsvarsmenn fyrir eða eiga að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í; eða

2. ákvarðanir um lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar sem varða samkeppnisaðila þeirra aðila sem um ræðir í 1. tölul.; eða

3. ákvarðanir um lánveitingar eða ákvarðanir þeim tengdar sem varða aðila sem kunna að valda stjórnarmönnum vanhæfi skv. II. kafla stjórnsýslulaga.

□ Erindi stjórnarmanna, sem og sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og félaga sem þeir eru í fyrirsvari fyrir, sem lúta að ákvörðunum um lánveitingar eða ákvörðunum þeim tengdum, skulu lögð fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs til samþykktar eða synjunar. Stjórn Íbúðalánasjóðs er þó heimilt að setja almennar reglur um afgreiðslu slíkra mála þar sem fyrir fram er ákveðið hvaða ákvarðanir þurfi, og þurfi ekki, sérstaka umfjöllun stjórnar áður en til afgreiðslu þeirra kemur, sbr. 2. mgr. 7. gr.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. d.** *Þátttaka starfsmanna í atvinnurekstri*.

□ Forstjóra Íbúðalánasjóðs er óheimilt að sitja í stjórn atvinnufyrirtækis og taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti. Stjórn Íbúðalánasjóðs getur veitt heimild til slíks á grundvelli reglna sem hún setur, sbr. einnig 20. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Fjármálaeftirlitið skal staðfesta reglur stjórnar Íbúðalánasjóðs. Eignarhlutur í félagi telst þátttaka í atvinnurekstri, nema um sé að ræða óverulegan hlut sem ekki veitir bein áhrif á stjórnun þess. Ákvæði 20. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skulu gilda um aðra starfsmenn sjóðsins.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. e.** *Lánveitingar Íbúðalánasjóðs til starfsmanna*.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal fjalla um lánveitingar sjóðsins samkvæmt lögum þessum og aðrar ákvarðanir þeim tengdar sem varða starfsmenn sjóðsins til að tryggja að þær lúti sömu reglum og lánveitingar til annarra lántakenda.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. f.** *Þagnarskylda*.

□ Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs, forstjóri, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu sjóðsins eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni lántakenda sjóðsins, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

□ Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ [**8. gr. g.** *Samþykki lántakanda til miðlunar trúnaðarupplýsinga*.

□ Heimilt er að miðla til utanaðkomandi aðila þeim upplýsingum um lántakanda sem um getur í 8. gr. f að fengnu skriflegu samþykki þess lántakanda er í hlut á. Í samþykki skal koma fram til hvaða upplýsinga það tekur, til hvaða aðila heimilt er að miðla upplýsingum á grundvelli þess og í hvaða tilgangi upplýsingunum er miðlað.][1)]

[1)] *L. 84/2012, 3. gr., sbr. einnig 19. gr. í s.l.*

■ **9. gr.** *Verkefni.*

□ Verkefni Íbúðalánasjóðs eru:

1. Að annast lánveitingar og sinna [viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út][1] í samræmi við ákvæði laga þessara.

2. Að annast lánveitingar til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði.

[3. . . .[2]][3]

[4.][3] Að hafa umsjón með fjárhag, rekstri og annarri starfsemi Íbúðalánasjóðs og gæta þess að sjóðurinn starfi í samræmi við gildandi lög og reglugerðir.

[5.][3] Að gera fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn í samræmi við ákvæði fjárlaga þar sem fram komi sundurliðaður áætlaður rekstrarkostnaður.

[6.][3] Að koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu Íbúðalánasjóðs.

[7.][3] Að stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingariðnaði, m.a. með veitingu lána eða styrkja samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.

[8. Að leigja eða fela öðrum með samningi að annast leigumiðlun með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á [nauðungarsölu, sbr. lög um nauðungarsölu],[2] samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð[4] sem ráðherra setur.][5]

[9. Að eiga leigufélag með íbúðarhúsnæði sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið á nauðungarsölu, sbr. lög um nauðungarsölu, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur þar sem m.a. skal kveðið á um sjálfstæði stjórnar leigufélags gagnvart stjórn Íbúðalánasjóðs og um rekstrarlegan og bókhaldslegan aðskilnað.][2]

[10.][2] Að fylgjast með íbúðaþörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.

[11.][2] Að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur sjóðnum með reglugerð á sviði húsnæðismála.

[1] *L. 57/2004, 3. gr.* [2] *L. 84/2012, 4. gr.* [3] *L. 125/2008, 10. gr.* [4] *Rg. 7/2010, sbr. 352/2010.* [5] *L. 138/2008, 1. gr.*

■ **10. gr.** *Tekjur.*

□ Íbúðalánasjóður fjármagnar þau verkefni sem honum eru falin samkvæmt lögum þessum með þeim hætti sem hér segir:

1. Með tekjum af eigin fé sjóðsins, þ.e. afborgunum, vöxtum og verðtryggingu af veittum lánum.

2. [Með útgáfu og sölu íbúðabréfa og lántöku samkvæmt fjárlögum hverju sinni.][1]

3. [Með þjónustugjöldum skv. 49. gr.][1]

[1] *L. 57/2004, 4. gr.*

■ **11. gr.** [*Eigna- og skuldastýring.*][1]

□ Íbúðalánasjóður skal varðveita og ávaxta það fé sem hann hefur umsjón með. Stjórn Íbúðalánasjóðs getur, að fengnu samþykki [ráðherra],[2] tekið ákvörðun um að fela öðrum varðveislu eigna sjóðsins, að nokkru leyti eða öllu. Þess skal gætt að sjóðurinn hafi jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar.

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs skal eftir því sem kostur er, og að fengnu samþykki [ráðherra],[2] semja við aðila á markaði um afgreiðslu og innheimtu lána eða einstakra flokka þeirra.][1]

□ [Íbúðalánasjóður skal halda jafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins og gera áætlanir þar um. . . .[3]

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Ráðherra setur í reglugerð[4] ákvæði um . . .[3] viðskipti sjóðsins með verðbréf að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.][1]

[1] *L. 57/2004, 5. gr.* [2] *L. 162/2010, 19. gr.* [3] *L. 84/2012, 5. gr.* [4] *Rg. 544/2004, sbr. 896/2005.*

■ [**11. gr. a.** *Innri endurskoðun.*

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal fela þeim sem hefur til þess sérþekkingu að annast innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs.

□ Skal sá hinn sami hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfi sínu. Hann má ekki hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm 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. Fjármálaeftirlitið getur hvenær sem er tekið hæfi þess sem annast innri endurskoðun til sérstakrar skoðunar telji stofnunin tilefni til.

□ Sá er annast innri endurskoðun í umboði stjórnar Íbúðalánasjóðs skal reglulega gera stjórn Íbúðalánasjóðs grein fyrir störfum sínum. Skylt er að taka þær athugasemdir sem hann metur mikilvægar fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar.

□ Eigi sjaldnar en árlega skal sá sem annast innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna. Auk þess skal hann tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn sjóðsins.][1]

[1] *L. 84/2012, 6. gr.*

■ [**11. gr. b.** *Eftirlitskerfi með áhættu.*

□ Íbúðalánasjóður skal á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við starfsemi sína. Hjá sjóðnum skulu vera til staðar fullnægjandi og skjalfestir innri ferlar til að meta nauðsynlega stærð, samsetningu og innri dreifingu eiginfjárgrunns með hliðsjón af þeirri áhættu sem starfsemin felur í sér hverju sinni. Innri ferlarnir skulu endurmetnir reglulega til að tryggja að þeir séu fullnægjandi með hliðsjón af eðli og umfangi starfsemi sjóðsins.

□ Íbúðalánasjóði ber að framkvæma regluleg álagspróf og skjalfesta forsendur og niðurstöður þeirra. Niðurstöður álagsprófa skulu vera á dagskrá næsta stjórnarfundar eftir að niðurstaða þeirra liggur fyrir.

□ Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd áhættustýringar, áhættuviðmið, eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi Íbúðalánasjóðs og innra eftirlit að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins.][1]

[1] *L. 84/2012, 6. gr.*

■ [**11. gr. c.** *Ársreikningur og endurskoðun.*

□ Um starfsemi Íbúðalánasjóðs gilda 87.–96. gr. laga um fjármálafyrirtæki, að undanskilinni 2. mgr. 91. gr. laganna.][1]

[1] *L. 84/2012, 6. gr.*

■ [**11. gr. d.** *Eftirlit.*

□ Fjármálaeftirlitið skal hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim, sem og annarra laga eftir því sem við á. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á.][1]

[1] *L. 84/2012, 6. gr.*

■ **12. gr.** *Skipulag.*

□ Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð, að fenginni tillögu stjórnar Íbúðalánasjóðs, frekari verkefni og skipulag

sjóðsins, þar á meðal skiptingu hans í svið eða deildir að því leyti sem ekki er kveðið á um í lögum þessum.

**IV. kafli. Húsnæðisnefndir.**

■ **13. gr.** *Skipan.*

□ Sveitarstjórn skipar húsnæðisnefnd að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Nefndina skipa þrír til fimm menn og jafnmargir til vara. Formaður skal kjörinn af sveitarstjórn en að öðru leyti skiptir nefndin með sér verkum.

■ **14. gr.** *Verkefni.*

□ Helstu verkefni húsnæðisnefndar sveitarfélags eru:

1. Að gera árlega áætlanir fyrir sveitarfélagið um þörf á íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu og að hafa milligöngu um, og geta átt frumkvæði að því, að aflað verði húsnæðis í því skyni og aðstoða einstaklinga við húsnæðisöflun.
2. . . . [1)]
3. Að hafa milligöngu um töku lána hjá Íbúðalánasjóði fyrir hönd sveitarfélags til öflunar leiguhúsnæðis fyrir einstaklinga.
4. Að veita almennar upplýsingar og ráðgjöf um húsnæðismál og húsaleigusamninga.
5. Að aðstoða aldraða og fatlaða, svo og samtök þeirra við öflun húsnæðis, með ráðgjöf, við útboð, byggingarframkvæmdir, samningsgerð o.fl.

□ Jafnframt sér húsnæðisnefnd um önnur þau verkefni sem sveitarstjórn felur henni á sviði húsnæðismála. Húsnæðisnefndir setja sér starfsreglur sem sveitarstjórnir skulu staðfesta og almenningur skal hafa greiðan aðgang að.

□ Húsnæðisnefnd er heimilt að taka gjöld fyrir þjónustu sem hún veitir skv. 1. mgr. og á grundvelli gjaldskrár sem sveitarstjórn staðfestir. Gjöld þessi mega ekki nema hærri upphæð en sem nemur kostnaði við þá þjónustu sem húsnæðisnefnd lætur einstaklingum í té.

[1)] *L. 120/2004, 1. gr.*

**3. þáttur. Húsnæðislán.**

**V. kafli. Almenn ákvæði.**

■ **15. gr.** [*Lánveitingar Íbúðalánasjóðs.*][1)]

□ Íbúðalánasjóður annast lánveitingar samkvæmt eftirfarandi lánaflokkum:

1. *Almenn lán* [til einstaklinga][1)] skv. VI. kafla laga þessara til [endurbóta],[2)] byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði.
2. [*Lán til sveitarfélaga* til byggingar eða kaupa á hjúkrunarheimilum skv. VII. kafla laga þessara.][1)]
3. *Lán til leiguíbúða* til sveitarfélaga, félagasamtaka og félaga skv. VIII. kafla laga þessara til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til útleigu.

□ . . . [1)]

[1)] *L. 84/2012, 7. gr.* [2)] *L. 57/2004, 6. gr.*

■ **16. gr.** *Aðrir lánaflokkar.*

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt, að fengnu samþykki [ráðherra],[1)] að stofna til nýrra lánaflokka. Gert skal ráð fyrir öllum lánaflokkum í fjárhagsáætlun sjóðsins fyrir það ár sem veiting láns fer fram.

□ Um nánari skilyrði lánveitinga samkvæmt þessari grein fer eftir því sem ákveðið er í lögum þessum og reglugerð[2)] sem [ráðherra][1)] setur að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs.

[1)] *L. 162/2010, 19. gr.* [2)] *Rg. 584/2001. Rg. 57/2009.*

■ **17. gr.** [*Aðskilnaður lánaflokka.*

□ Íbúðalánasjóður skal halda mismunandi lánaflokkum sjóðsins aðgreindum í bókhaldi og gefa út flokka markaðshæfra íbúðabréfa í nafni sjóðsins með þeim kjörum og skilmálum sem ákveðin eru með lögum þessum eða reglugerð.][1)]

[1)] *L. 57/2004, 7. gr.*

**VI. kafli.** [**Almenn lán til einstaklinga.**][1)]

[1)] *L. 84/2012, 11. gr.*

■ **18. gr.** *Greiðslumat.*

□ [Um skilyrði þess að Íbúðalánasjóður samþykki lánveitingu til umsækjanda fer eftir viðmiðunarreglum sem stjórn sjóðsins setur um veðhæfni fasteigna og greiðslugetu skuldara. Ef þau skilyrði eru ekki uppfyllt er sjóðnum heimilt að synja um lánveitingu.

□ . . . [1)]][2)]

[1)] *L. 120/2004, 2. gr.* [2)] *L. 57/2004, 8. gr.*

■ **19. gr.** [*ÍLS-veðbréf.*][1)]

□ [Lán Íbúðalánasjóðs eru greidd út í peningum. Áður en kemur til útgreiðslu láns skal lántaki gefa út ÍLS-veðbréf og þinglýsa því. [ÍLS-veðbréf getur verið verðtryggt með vísitölu neysluverðs, sbr. lög um vísitölu neysluverðs, eða óverðtryggt. Skal það bera vexti skv. 21. gr.][2)]][1)]

□ [Lánveiting samkvæmt ÍLS-veðbréfi getur numið allt að [80%][3)] af matsverði íbúðar. Taka ber tillit til framar áhvílandi lána þannig að ÍLS-veðbréfið sé innan þessara marka. Ráðherra getur með reglugerð[4)] ákveðið hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa sem miðast við að veðbréfið hvíli á fyrsta veðrétti. Ella skulu uppfærð, framar áhvílandi lán koma til frádráttar hámarksfjárhæð.][5)]

□ [Þrátt fyrir 1. og 2. mgr. er Íbúðalánasjóði óheimilt að veita lán skv. 1. tölul. 15. gr. þegar hámarksfjárhæð ÍLS-veðbréfa skv. 2. mgr. nemur minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðisins.

□ Ráðherra skal á tveggja ára fresti meta hvort þörf er á að breyta hlutfalli hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. með tilliti til breytinga á lánamörkuðum, þróunar verðlags og þjóðhagsforsendna. Telji ráðherra þörf á breytingum með hliðsjón af reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um ríkisaðstoð skal hann í reglugerð mæla fyrir um breytt hlutfall hámarksfjárhæðar ÍLS- veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar. Hlutfall hámarksfjárhæðar ÍLS-veðbréfa af fasteignamati íbúðarhúsnæðis skv. 3. mgr. má þó aldrei nema minna en 40% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis.][3)]

[1)] *L. 57/2004, 9. gr.* [2)] *L. 134/2011, 1. gr.* [3)] *L. 84/2012, 8. gr.* [4)] *Rg. 522/2004, sbr. 824/2004, 958/2004, 300/2006, 574/2008, 402/2009 og 1038/2009. Rg. 540/2006, sbr. 156/2007, 587/2007, 575/2008 og 552/2009.* [5)] *L. 120/2004, 3. gr.*

■ **20. gr.** *Matsverð.*

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs setur reglur, sem [ráðherra][1)] staðfestir, um eðlilegt matsverð fasteigna sem skulu byggjast á viðmiðun við markaðsverð, brunabótamat, byggingarkostnað og samþykktan kostnað við meiri háttar endurnýjun eða endurbætur á íbúðarhúsnæði.

[1)] *L. 162/2010, 19. gr.*

■ **21. gr.** *Lánstími og lánskjör.*

□ [Lánstími almennra lána getur verið allt að 40 ár, sbr. þó 48. gr. Ráðherra skal kveða nánar á um lánstíma einstakra lánaflokka í reglugerð.

□ Fyrsti vaxtadagur ÍLS-veðbréfs er fimm dögum eftir að bréfið er tilbúið til afhendingar hjá Íbúðalánasjóði. Frá og með þeim degi greiðir sjóðurinn út höfuðstól keypts ÍLS-veðbréfs án vaxta og verðbóta, [ef við á],[1)] og að frádregnu lántökugjaldi.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs ákvarðar vexti ÍLS-veðbréfa með hliðsjón af fjármögnunarkostnaði í reglulegum útboðum íbúðabréfa og fjármagnskostnaði vegna uppgreiddra lána skv. 23. gr. að viðbættu vaxtaálagi skv. 28. gr.

□ [Vextir af verðtryggðum ÍLS-veðbréfum skulu vera óbreytanlegir allan lánstímann en vextir af óverðtryggðum ÍLS-veðbréfum geta verið breytilegir. Íbúðalánasjóður skal setja reglur um vaxtakjör óverðtryggðra lána.][1] Veðlánaflutningur milli fasteigna er heimill. Kveða skal í reglugerð[2] nánar á um hvenær slík heimild er fyrir hendi og með hvaða skilyrðum.][3]

[1] *L. 134/2011, 2. gr.* [2] *Rg. 522/2004, sbr. 1114/2007, 402/2009, 1038/2009 og 439/2010.* [3] *L. 57/2004, 10. gr.*

■ **22. gr.** [*Íbúðabréf.*

□ [Íbúðalánasjóður gefur út íbúðabréf. Íbúðabréf skulu gefin út sem framseljanleg rafrænt eignaskráð verðbréf.][1]][2]

[1] *L. 120/2004, 4. gr.* [2] *L. 57/2004, 11. gr.*

■ **23. gr.** [*Greiðslur lána.*

□ Íbúðalánasjóður innheimtir afborganir, verðbætur og vexti af ÍLS-veðbréfum og ráðstafar því fé sem þannig innheimtist til endurgreiðslu fjármögnunarbréfa sjóðsins. Skuldurum ÍLS-veðbréfa er heimilt að greiða aukaafborganir af skuldabréfum sínum eða að endurgreiða skuldina að fullu fyrir gjalddaga.

□ Ráðherra er heimilt, við sérstakar aðstæður og að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs, að ákveða að aukaafborganir og uppgreiðsla ÍLS-veðbréfa verði aðeins heimilar gegn greiðslu þóknunar sem jafni út að hluta eða að öllu leyti muninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og markaðskjörum sambærilegs íbúðabréfs. Geta skal um þessa heimild í skilmálum ÍLS-veðbréfa.][1]

□ [Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. getur [ráðherra][2] 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. Jafnframt skal í reglugerðinni kveðið á um hlutfall þóknunar sem Íbúðalánasjóður getur áskilið sér ef lántaki, sem afsalar sér umræddum rétti, hyggst greiða upp lán fyrir lok lánstíma. Slík þóknun skal aldrei nema hærri fjárhæð en nemur kostnaði Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu viðkomandi láns.][3]

[1] *L. 57/2004, 12. gr.* [2] *L. 162/2010, 19. gr.* [3] *L. 120/2004, 5. gr.*

■ **24. gr.** [*Greiðslukjör íbúðabréfa.*

□ Íbúðabréf skulu gefin út í verðbréfaflokkum. Stjórn Íbúðalánasjóðs gerir tillögu til [ráðherra][1] um vexti, verðtryggingarskilmála, endurgreiðsluform og lánstíma í hverjum flokki.][2]

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *L. 57/2004, 13. gr.*

■ **25. gr.** [*Gjaldfallin fjármögnunarbréf.*

□ Endurgreiðslur höfuðstóls og vaxta af fjármögnunarbréfum, sem fallnar eru í gjalddaga, fyrnast sé þeirra ekki vitjað innan tíu ára frá gjalddaga. Endurgreiðslur fjármögnunarbréfa bera ekki vexti eða verðbætur eftir gjalddaga. Um ógildingu fjármögnunarbréfa fer eftir almennum lögum.][1]

[1] *L. 57/2004, 14. gr.*

■ **26. gr.** [*Viðskipti með íbúðabréf.*

□ Íbúðabréf skulu vera skráð á skuldabréfamarkaði, svo sem á verðbréfaþingi eða í kauphöll.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að koma á fót aðalmiðlarakerfi með íbúðabréf.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að lána aðalmiðlara verðbréf gegn tryggingu til að liðka fyrir verðmyndun á markaði.][1]

[1] *L. 57/2004, 15. gr.*

■ **27. gr.** . . . [1]

[1] *L. 84/2012, 9. gr.*

■ **28. gr.** *Vaxtaálag.*

□ [Íbúðalánasjóði er heimilt að áskilja sér vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu sjóðsins. [Ráðherra][1] ákveður vaxtaálag þetta að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs.][2]

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *L. 57/2004, 17. gr.*

■ **29. gr.** *Reglugerð.*

□ [[Ráðherra][1] getur sett frekari fyrirmæli í reglugerð[2] um lánveitingar Íbúðalánasjóðs, . . . [3] tilhögun viðskipta og útgáfu íbúðabréfa.][4]

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *Rg. 6/1996, sbr. 169/1997 og 744/2001. Rg. 688/2001. Rg. 522/2004, sbr. 824/2004, 958/2004, 1017/2005, 300/2006, 539/2006, 574/2008, 402/2009, 1038/2009 og 439/2010. Rg. 540/2006, sbr. 156/2007, 587/2007, 575/2008 og 552/2009.* [3] *L. 84/2012, 10. gr.* [4] *L. 57/2004, 18. gr.*

## [VII. kafli. Lán vegna hjúkrunarheimila.][1]

[1] *L. 120/2009, 21. gr.*

■ [**30. gr.** *Almennt.*

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum lán vegna hjúkrunarheimila sem nemur allt að 100% af byggingarkostnaði eða kaupverði hjúkrunarheimilis fyrir aldraða á grundvelli samnings sem gerður hefur verið milli [ráðuneytisins][1] og [þess ráðuneytis er fer með fjárreiður ríkisins][2] annars vegar og viðkomandi sveitarfélags hins vegar um byggingu og leigu hjúkrunarheimilis.

□ Lán vegna hjúkrunarheimila skulu tryggð með veði á fyrsta veðrétti í hlutaðeigandi hjúkrunarheimili. Lánið er verðtryggt með föstum vöxtum án heimildar til uppgreiðslu þess. Lánstíminn má nema allt að 40 árum.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum lán á framkvæmdatíma sem nemur allt að 100% byggingarkostnaðar eins og kostnaðurinn er við lánveitingu á grundvelli samningsins um byggingu og leigu hjúkrunarheimilis, sbr. 1. mgr., enda séu fullnægjandi tryggingar veittar að mati stjórnar Íbúðalánasjóðs.

□ [Ráðherra][1] setur með reglugerð[3] frekari ákvæði um skilyrði lána vegna hjúkrunarheimila, svo sem lánsumsóknir, lánskjör og lánveitingu, þar með talið lánveitingu á framkvæmdatíma.][4]

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *L. 126/2011, 264. gr.* [3] *Rg. 355/2010.* [4] *L. 120/2009, 21. gr.*

. . . [1]

[1] *L. 120/2004, 6. gr.*

## VIII. kafli. Lán til leiguíbúða.

■ **33. gr.** *Almennt.*

□ [Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis, lán til byggingar eða kaupa leiguíbúða.][1]

[1] *L. 84/2012, 12. gr.*

■ **34. gr.** *Samþykktir.*

□ Í samþykktum félaga og félagasamtaka skulu vera ákvæði um eigið fé, fjárhagslega ábyrgð, skipun stjórnar, fjölda stjórnarmanna, kjör stjórnarmanna, fundarboðun, hver geti skuldbundið félagið, reikningsár og endurskoðun og ráðstöfun eigin fjár við slit félags. Í reglugerð,[1] sem [ráðherra][2] setur, skal setja nánari fyrirmæli um efni samþykkta félaga og

félagasamtaka, svo og skilyrði um eigið fé og fjárhagslega ábyrgð slíkra aðila.

□ [Ráðherra][2] lætur gera fyrirmyndir að samþykktum skv. 1. mgr.

□ . . .[3]

[1] *Rg. 873/2001, sbr. 56/2009.* [2] *L. 162/2010, 19. gr.* [3] *L. 84/2012, 13. gr.*

■ **35. gr.** *Lánsumsóknir.*

□ Þegar sótt er um lán til leiguíbúða skv. 33. gr. skal koma fram í lánsumsókn fjöldi, gerð og stærð fyrirhugaðra íbúða, framkvæmdatími, áætlaður byggingarkostnaður og annað það sem nauðsynlegt er til þess að unnt sé að taka afstöðu til umsóknar. Einnig skal fylgja greinargerð um útvegun nauðsynlegs viðbótarfjár. Að lokinni athugun tekur Íbúðalánasjóður ákvörðun um hvort framkvæmdin og lánveiting falli að settum skilyrðum fyrir láni.

□ . . .[1]

□ [Ráðherra setur með reglugerð[2] frekari ákvæði um skilyrði lána til leiguíbúða, þar á meðal um lágmarksfjölda íbúða, gerð íbúða, stærðir þeirra, viðmið um ákvörðun leigufjárhæðar, hagkvæmni og byggingarkostnað, úrræði til þess að tryggja sem lægst íbúðarverð, takmarkanir við arðgreiðslum og þinglýsingu leigusamninga.][1]

[1] *L. 84/2012, 14. gr.* [2] *Rg. 873/2001, sbr. 56/2009.*

■ **36. gr.** *Lánskjör.*

□ [Lán til leiguíbúða sem eru veitt skv. 33. gr. skulu tryggð með fyrsta veðrétti í hlutaðeigandi íbúð. Lánið má nema allt að 90% af matsverði íbúðar, þó aldrei meira en 90% af þeim kostnaðargrundvelli af lánveitingu sem samþykkt hefur verið. Lánstími lána má nema allt að 50 árum og skulu gjalddagar ekki vera færri en fjórir á ári.][1]

□ . . .[1]

□ . . .[1]

□ [[Lán til leiguíbúða geta verið verðtryggð eða óverðtryggð og vextir af þeim lánum geta verið fastir eða breytilegir.][1] Fastir vextir og vaxtaálag ákveðast á sama hátt og vextir ÍLS-veðbréfa, sbr. 21. og 28. gr., en stjórn Íbúðalánasjóðs skal við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert ákveða breytilega vexti. Ráðherra getur heimilað Íbúðalánasjóði með reglugerð[2] að bjóða lántakendum skv. 1. mgr. að afsala sér rétti til þess að greiða án þóknunar upp lán eða greiða aukaafborganir, gegn lægra vaxtaálagi. Jafnframt skal í reglugerðinni kveðið á um hlutfall þóknunar sem Íbúðalánasjóður getur áskilið sér ef lántaki sem afsalar sér umræddum rétti hyggst greiða upp lán fyrir lok lánstíma. Slík þóknun skal aldrei nema hærri fjárhæð en nemur kostnaði Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu viðkomandi láns.][3]

[1] *L. 84/2012, 15. gr.* [2] *Rg. 57/2009.* [3] *L. 120/2004, 7. gr.*

■ **37. gr.** *Ráðstöfun leiguhúsnæðis.*

□ [Íbúðalánasjóði er heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sérstök vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar vegna lána til leiguíbúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum tilgreindum í reglugerð[1] sem ráðherra setur að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.][2]

□ Um ráðstöfun íbúðarhúsnæðis sem húsnæðissamvinnufélög hafa fengið lán til byggingar eða kaupa á samkvæmt ákvæðum þessa kafla fer að öðru leyti eftir lögum um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög.

□ . . .[2]

□ Óheimilt er að hafa eigendaskipti á íbúð sem á hvílir lán til leiguhúsnæðis nema til komi annaðhvort uppgreiðsla lánsins eða samþykki stjórnar Íbúðalánasjóðs.

[1] *Rg. 873/2001, sbr. 56/2009.* [2] *L. 84/2012, 16. gr.*

■ **38. gr.** *Leiguíbúðir sveitarfélaga.*

□ Sveitarfélagi er heimilt að stofna hlutafélag, sjálfseignarstofnun eða félag með ótakmarkaðri ábyrgð er annist útleigu íbúða í eigu sveitarfélagsins. Sveitarstjórn er heimilt að leggja slíku félagi til íbúðir í eigu sveitarfélags, ásamt þeim skuldbindingum sem þeim fylgja.

□ Áður en skráning hlutafélags fer fram skulu samþykktir þess staðfestar af [ráðherra].[1]

□ Stofni sveitarfélag hlutafélag skv. 1. mgr. skal allt hlutafé þess vera í eigu sveitarfélags og skal sala þess óheimil án samþykkis [ráðherra].[1] Að öðru leyti skulu ákvæði laga um hlutafélög gilda um slíkt félag eftir því sem við getur átt.

□ Sveitarfélag er leggur félagi skv. 1. mgr. til íbúðir í eigu sveitarfélagsins ber áfram ábyrgð á þeim fjárhagsskuldbindingum sem til hefur verið stofnað vegna byggingar eða kaupa slíkra íbúða.

□ Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð[2] um skilyrði þess að sveitarstjórn megi stofna félag skv. 1. mgr., hvað skuli koma fram í samþykktum þess og hvernig skuli hagað yfirfærslu eigna og skulda til slíks félags.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *Rg. 873/2001, sbr. 56/2009.*

■ **39. gr.** *Leigufjárhæð.*

□ [Ráðherra][1] er heimilt að ákveða í reglugerð[2] að mánaðarlegt leigugjald íbúða sem njóta láns til leiguíbúða úr Íbúðalánasjóði skuli miðast við afborganir og vexti af slíku láni og vaxtakostnað af framlagi eiganda íbúðar auk almenns rekstrarkostnaðar. Víki lántakandi frá viðmiðunarleiguupphæð er stjórn Íbúðalánasjóðs heimilt að gjaldfella lán til leiguhúsnæðis sem veitt hefur verið.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *Rg. 873/2001, sbr. 56/2009.*

■ **40. gr.** *Eftirlit með félögum og félagasamtökum.*

□ Félög og félagasamtök samkvæmt lögum þessum skulu láta Íbúðalánasjóði í té bókhaldsgögn, ársskýrslur og upplýsingar um framkvæmdir, húsbyggingar, ráðstöfun leiguhúsnæðis, [þinglýsta leigusamninga][1] og ákvörðun leigufjárhæðar óski Íbúðalánasjóður eftir því.

□ Komi í ljós að félög eða félagasamtök hafi vikið frá skilyrðum lánveitinga eða um ráðstöfun leiguhúsnæðis er Íbúðalánasjóði heimilt að endurskoða lánskjör eða gjaldfella lán.

[1] *L. 84/2012, 17. gr.*

## 4. þáttur. Önnur ákvæði.

### IX. kafli. [Kæruheimild.][1]

[1] *L. 66/2010, 19. gr.*

■ **41. gr.** . . .[1]

[1] *L. 66/2010, 17. gr.*

■ **42. gr.** [[*Málsmeðferð.*][1]

□ Málsaðili getur skotið ákvörðun Íbúðalánasjóðs, húsnæðisnefndar eða þeirrar nefndar á vegum sveitarfélags sem falið hefur verið verkefni húsnæðisnefndar til [úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum].[1] Skal það gert innan [þriggja mánaða][2] frá því að viðkomandi barst vitneskja um ákvörðun. [Nefndin skal taka erindi til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð sinn innan tveggja mánaða frá því að erindi barst henni.][1]

□ Málskot til nefndarinnar frestar ekki framkvæmd kærðrar ákvörðunar nema nefndin ákveði annað.

□ Úrskurði [úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála][1] verður ekki skotið til [ráðherra].[3]

□ [Ráðherra][3] getur með reglugerð[4] sett nánari ákvæði um störf og starfshætti [úrskurðarnefndar][1] og skrifstofuhald.][5]

[1] *L. 66/2010, 18. gr.* [2] *L. 152/2010, 46. gr.* [3] *L. 162/2010, 19. gr.* [4] *Rg. 459/1999.* [5] *L. 77/2001, 2. gr.*

## X. kafli. [Varasjóður húsnæðismála.][1]

[1] *L. 86/2002, 1. gr.*

■ **43. gr.** [*Varasjóður húsnæðismála.*

□ Starfræktur skal sérstakur varasjóður húsnæðismála í eigu og á ábyrgð sveitarfélaga. Varasjóður húsnæðismála er sjálfstæð rekstrareining en [ráðherra][1] hefur yfirumsjón með starfsemi sjóðsins og setur honum reglur samkvæmt lögum þessum.

□ [Ráðherra][1] skipar fimm manna ráðgjafarnefnd varasjóðs húsnæðismála til fjögurra ára í senn. Ráðgjafarnefnd skipa fimm menn og jafnmargir til vara. Þrír nefndarmenn ásamt varamönnum skulu skipaðir eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, einn ásamt varamanni eftir tilnefningu [þess ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins][2] og einn ásamt varamanni af [ráðherra].[1] [Ráðherra][1] skipar formann nefndarinnar og varamann hans úr hópi aðalmanna. Þóknun nefndarmanna greiðist úr sjóðnum samkvæmt ákvörðun ráðherra auk annars kostnaðar við störf nefndarinnar.][3]

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *L. 126/2011, 264. gr.* [3] *L. 86/2002, 1. gr.*

■ **44. gr.** [*Hlutverk ráðgjafarnefndar varasjóðs húsnæðismála.*

□ Hlutverk ráðgjafarnefndar er:

1. Að veita rekstrarframlög til sveitarfélaga vegna hallareksturs félagslegra leiguíbúða eða íbúða sem hafa staðið auðar í lengri tíma. Rekstrarframlög til sveitarfélaga skulu reiknuð út [að teknu tilliti til tekjumöguleika þeirra og nýtingar tekjustofna][1] í samræmi við sérstakt reiknilíkan sem nánar skal skilgreina í reglugerð.[2]

2. Að veita framlög til sveitarfélaga vegna sölu félagslegra eignar- og leiguíbúða á almennum markaði. Sjóðurinn skal taka þátt í niðurgreiðslu við sölu á innleystum félagslegum íbúðum á almennum markaði í þeim tilvikum þar sem innlausnarverð er hærra en markaðsverð íbúðanna. Heimild þessi tekur einnig til félagslegra leiguíbúða sem sveitarfélagið hefur áður innleyst en breytt síðan í félagslegar leiguíbúðir. Hámark niðurgreiðslu má nema mismun á uppgreiddu láni og 90% af markaðsverði þeirrar íbúðar sem um er að ræða. Slíkt er þó aldrei heimilt fyrr en íbúð er orðin eign sveitarfélags og að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag. Framlögin skulu sveitarfélögin nýta til að greiða niður áhvílandi framreiknuð eldri veðlán Byggingarsjóðs verkamanna ef söluverð stendur ekki undir greiðslu lánanna.

3. Að hafa umsýslu með varasjóði viðbótarlána skv. 45. gr. Varasjóður húsnæðismála skal taka við öllum eignum, réttindum og skyldum eldri varasjóðs samkvæmt lögunum.

4. Að hafa umsýslu með Tryggingarsjóði vegna byggingargalla skv. 53. gr. Varasjóður húsnæðismála skal taka við öllum eignum, réttindum og skyldum Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla.

5. Að veita ráðgjöf og leiðbeiningar þeim sveitarfélögum sem vilja breyta um rekstrarform félagslegra leiguíbúða eða hagræða í rekstri þeirra.

6. Að sjá um upplýsingavinnslu og úttekt á árangri af verkefnum sjóðsins.

□ Varasjóður húsnæðismála skal starfa í sjálfstæðum og aðskildum deildum vegna verkefna skv. 1., 2., 3. og 4. tölul. þessarar greinar. Ráðgjafarnefnd er þó heimilt að færa fé á milli verkefna skv. 1., 2., og 4. tölul. ef ástæða þykir til og að fengnu samþykki ráðherra. [Á sama hátt getur ráðgjafarnefnd fært raunvexti af 3. tölul. til annarra verkefna sjóðsins.][3] Ráðherra setur nánari vinnureglur og samþykkir framlög að fengnum tillögum frá ráðgjafarnefnd. Ráðherra setur reglugerð[2] um nánari framkvæmd á grundvelli rammasamkomulags ríkis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um verkefni varasjóðs húsnæðismála.][4]

[1] *L. 137/2005, 1. gr.* [2] *Rg. 656/2002, sbr. 1180/2005.* [3] *L. 120/2004, 8. gr.* [4] *L. 86/2002, 1. gr.*

■ **45. gr.** [*Varasjóður viðbótarlána.*

□ Varasjóður viðbótarlána bætir einstök tjón sem Íbúðalánasjóður verður fyrir vegna útlánatapa á viðbótarlánum og vegna kostnaðar við uppboðsmeðferð eigna sem á hvíla viðbótarlán. Þegar fyrirsjáanlegt er að ábyrgð eða kostnaður muni falla á varasjóðinn skal Íbúðalánasjóður tilkynna stjórn varasjóðs slíkt.

□ . . .[1]

□ Nánari ákvæði um varasjóð viðbótarlána skulu sett í reglugerð[2] um varasjóð húsnæðismála sem [ráðherra][3] gefur út að höfðu samráði við ráðgjafarnefnd varasjóðs húsnæðismála.][4]

[1] *L. 120/2004, 9. gr.* [2] *Rg. 656/2002, sbr. 754/2003 og 1180/2005.* [3] *L. 162/2010, 19. gr.* [4] *L. 86/2002, 1. gr.*

## XI. kafli. Ýmis ákvæði.

■ **46. gr.** . . .[1]

[1] *L. 157/1998, 2. gr.*

■ **47. gr.** *Afskriftir.*

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að afskrifa útistandandi veðkröfur sjóðsins sem glatað hafa veðtryggingu við nauðungarsölu íbúðar.

□ [[Stjórn Íbúðalánasjóðs er einnig heimilt að afskrifa útistandandi veðkröfur sjóðsins þegar íbúð sem stóð að veði fyrir viðkomandi kröfu hefur eyðilagst af óviðráðanlegum orsökum. Afskriftaheimildin nær til veðkrafna sjóðsins að því leyti sem söluverð, afsláttur eða bætur duga ekki til að greiða þær upp miðað við veðröð áhvílandi lána. Skilyrði fyrir afskriftum samkvæmt þessari málsgrein er að fasteignareigandi hafi tekið venjubundnar fasteignatryggingar.][1]

□ [Íbúðalánasjóði er heimilt að semja við einstaklinga um niðurfellingu á hluta af skuldum þeirra við sjóðinn gegn greiðslu á eftirstöðvum vanskila, enda sé niðurfelling skulda liður í samræmdum aðgerðum kröfuhafa, þ.m.t. fjármálafyrirtækja, í tengslum við heildarendurskipulagningu á fjármálum viðkomandi. Þá er Íbúðalánasjóði heimilt að afskrifa útistandandi veðkröfur í samræmi við ákvæði laga nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, og ákvæði laga nr. 50/2009, um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði.][2]

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar varasjóðs húsnæðismála og í samráði við viðkomandi sveitarfélag að afskrifa að hluta eða að öllu leyti útistandandi veðkröfur sjóðsins á félagslegri leiguíbúð sveitarfélags. Skilyrði þessa er að eign sú sem stendur að veði fyrir viðkomandi kröfu verði ekki leigð út vegna slæms ástands og verði afskrifuð þar sem að mati sérfróðra matsmanna verður ekki talið hagkvæmt að endurbyggja hana í ljósi stöðu á fasteignamarkaði sveitarfélagsins. Viðkomandi sveitarfélag leggur fram a.m.k. jafnháa upphæð og Íbúðalánasjóður. [Ráðherra][3] setur, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og ráðgjafarnefndar varasjóðs húsnæðismála, reglugerð m.a. um nánari skilyrði fyrir afskriftum útistandandi veð-

krafna Íbúðalánasjóðs á félagslegum leiguíbúðum sveitarfélags.][4]

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að fengnum tillögum eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, og með samþykki [ráðherra],[3] 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, sbr. 74. og 75. gr. sveitarstjórnarlaga. Einnig sé um að ræða lið í samræmdum aðgerðum kröfuhafa í tengslum við heildarendurskipulagningu á fjármálum sveitarfélagsins og ljóst að hagsmunum Íbúðalánasjóðs verði betur borgið með slíkum samningi.][5]

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að semja við félag eða félagasamtök um niðurfellingu á hluta af skuldum þeirra við sjóðinn gegn greiðslu á eftirstöðvum vanskila, enda sé niðurfelling skulda liður í samræmdum aðgerðum kröfuhafa í tengslum við heildarendurskipulagningu á fjármálum viðkomandi. Telji stjórn Íbúðalánasjóðs, m.a. með hliðsjón af 1. gr., að hagsmunum sjóðsins verði betur borgið með slíkum samningi sendir stjórnin tillögu þess efnis til umsagnar [ráðuneytisins],[3] [þess ráðuneytis er fer með fjárreiður ríkisins][6] og Ríkisendurskoðunar. Skilyrði fyrir heimild Íbúðalánasjóðs til afskrifta er að þessir aðilar hafi fallist á tillöguna.][7]

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal afla samþykkis varasjóðs viðbótarlána til að afskrifa útistandandi veðkröfur viðbótarlána.][8]

□ [Ráðherra][3] setur, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs, reglugerð[9] um nánari framkvæmd innheimtu krafna skv. 1. mgr. og um skilyrði fyrir afskriftum samkvæmt þessari grein.

[1] *L. 57/2004, 21. gr.* [2] *L. 107/2009, 8. gr.* [3] *L. 162/2010, 19. gr.* [4] *L. 86/2002, 2. gr.* [5] *L. 155/2001, 1. gr.* [6] *L. 126/2011, 264. gr.* [7] *L. 163/2002, 1. gr.* [8] *L. 77/2001, 3. gr.* [9] *Rg. 359/2010.*

■ **48. gr.** *Greiðsluvandi.*

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að veita skuldbreytingarlán til allt að [30 ára][1] í því skyni að leysa úr tímabundnum greiðsluerfiðleikum hjá lánþegum vegna almennra lána, viðbótarlána og lána sem sjóðurinn hefur yfirtekið, sbr. [2. mgr. 15. gr. og][2] 53. gr. [Stjórn Íbúðalánasjóðs er einnig heimilt að veita lántakendum lána til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði, sem og lánþegum eldri leiguíbúðalána sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið, lán til skuldbreytingar á vanskilum til allt að 30 ára í því skyni að leysa úr tímabundnum greiðsluerfiðleikum.][3] Skilyrði er að greiðsluvandi stafi af óvæntum tímabundnum erfiðleikum vegna veikinda, slysa, minni atvinnu eða atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum atvikum.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt, með sömu skilyrðum og um getur í 1. mgr., að fresta greiðslum hjá einstökum lánþegum vegna almennra lána, viðbótarlána og lána sem sjóðurinn hefur yfirtekið, sbr. [2. mgr. 15. gr. og][2] 53. gr., í allt að þrjú ár og leggja þær greiðslur við höfuðstól skuldarinnar, enda þyki slík aðstoð líkleg til að koma í veg fyrir greiðsluvanda. Upphaflegur lánstími lengist sem nemur frestunartíma. [Heimilt er að fresta greiðslum tímabundið í heild eða að hluta, t.d. þannig að lánþegi greiði eingöngu vexti og verðbætur vegna vaxta. Þá er stjórn Íbúðalánasjóðs heimilt að fresta hluta greiðslunnar með þeim hætti að færa hluta eftirstöðva á jöfnunarreikning, sbr. lög nr. 63/1985, og ákveða að endurgreiðsla lánsins fylgi greiðslumarki sem miðist við þann hluta eftirstöðvanna sem ekki var færður á jöfnunarreikning.][3]

□ Skuldbreytingarlán skv. 1. mgr. og frestun á greiðslum skv. 2. mgr. geta farið saman.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að lengja upphaflegan lánstíma lána sjóðsins hjá hverjum lántaka um allt að [30 ár][1] með sömu skilyrðum og nefnd eru í 1. mgr. Hámarkslánstími hvers láns má ekki vera lengri en [70 ár].[1]

□ Stjórn varasjóðs viðbótarlána skal samþykkja aðstoð Íbúðalánasjóðs skv. 1.–4. mgr. vegna lána sjóðsins sem eru með veði í íbúð sem viðbótarlán hvílir á.

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að fresta greiðslum hjá lántakendum lána til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði og eldri lána sem Íbúðalánasjóður hefur yfirtekið, að heild eða hluta, svo sem vegna tímabundinna greiðsluerfiðleika.][3] Skilyrði er að greiðsluvandi sé tilkominn vegna ófyrirséðra atvika eða endurskipulagningar á fjárhag félaga eða félagasamtaka, enda þyki slík aðstoð líkleg til að koma í veg fyrir greiðsluvanda.

□ [Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að ákveða að ákvæði laga um greiðslujöfnun, sbr. lög nr. 63/1985, með áorðnum breytingum, taki einnig til lána sem veitt hafa verið til sveitarfélaga, félaga eða félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum, enda sé tilgangur heimildarinnar að greiðslujöfnun hafi bein áhrif á leigufjárhæðir eða búseturéttargreiðslur.][3]

□ Ráðherra setur nánari reglur[4] um framkvæmd þessa ákvæðis að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs.][5]

[1] *L. 138/2008, 2. gr.* [2] *L. 125/2008, 13. gr.* [3] *L. 107/2009, 9. gr.* [4] *Rg. 584/2001, sbr. 954/2008. Rgl. 585/2008.* [5] *L. 77/2001, 4. gr.*

■ **49. gr.** *Gjaldtaka.*

□ [Ráðherra][1] ákvarðar með reglugerð,[2] að fengnum tillögum stjórnar Íbúðalánasjóðs, lántökugjöld, gjöld vegna innheimtu af lánum stofnunarinnar sem eru í vanskilum og gjöld vegna skuldbreytinga, veðleyfa og veðbandslausna, svo og gjöld vegna annarrar sambærilegrar þjónustu. Heimilt er að jafna kostnaði niður á skuldara þannig að búseta hafi ekki áhrif á kostnaðinn.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *Rg. 1016/2005, sbr. 504/2008.*

■ **50. gr.** *Reglugerð.*

□ [Ráðherra][1] setur með reglugerð[2] nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.* [2] *Rg. 783/1998, sbr. 395/2001. Rg. 459/1999. Rg. 584/2001. Rg. 873/2001, sbr. 56/2009. Rg. 656/2002, sbr. 1180/2005 og 476/2007. Rg. 1016/2005, sbr. 504/2008. Rg. 57/2009. Rg. 359/2010.*

■ **51. gr.** *Viðurlög.*

□ Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim geta varðað sektum.

**XII. kafli. Gildistaka og lagaskil.**

■ **52. gr.** *Gildistaka.*

□ Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1999.

□ Við gildistöku laganna falla úr gildi lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem vísað er til í ákvæði I til bráðabirgða skulu þó halda gildi sínu. Jafnframt skulu halda gildi sínu þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem vísað er til í ákvæði II til bráðabirgða og snerta innlausn félagslegra íbúða og útreikning innlausnarverðs. Enn fremur halda gildi sínu þau ákvæði sem vísað er til í ákvæði IV til bráðabirgða og varða réttarstöðu eigenda félagslegra íbúða, svo og þær greinar sem vísað er til í ákvæði V til bráðabirgða og snerta réttarstöðu þeirra sem gert hafa samninga um leigu á félagslegum leiguíbúðum og kaupleiguíbúðum. Loks skulu þau ákvæði laga nr. 97/1993, sem vísað er til í ákvæði til

bráðabirgða VII um meðferð umsókna um félagslegar eignaríbúðir, halda gildi sínu.

□ Við gildistöku laga þessara skal [ráðherra][1] gefa út þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem halda skulu gildi sínu skv. 2. mgr.

□ Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu ákvæði 13. gr. um skipan húsnæðisnefnda öðlast gildi þegar í stað. Frá sama tíma fellur úr gildi 39. gr. laga nr. 97/1993. Ákvæði 55. gr. um undirbúningsnefnd og 56. gr. um matsnefnd öðlast gildi þegar í stað. [Ráðherra][1] skal skipa nefndir þessar eigi síðar en 1. júní 1998.

□ Ákvæði 1. mgr. í ákvæði til bráðabirgða VII öðlast gildi þegar í stað.

□ Við gildistöku laganna skal Húsnæðisstofnun ríkisins lögð niður. Íbúðalánasjóður skal þá taka við hlutverki, réttindum, öllum eignum, skyldum og skuldbindingum Húsnæðisstofnunar ríkisins.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.*

■ **53. gr.** *Sameining sjóða.*

□ Við gildistöku laga þessara skulu Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna lagðir niður og sameinaðir. Frá sama tíma tekur Íbúðalánasjóður við hlutverki, réttindum, eignum, skuldum og skuldbindingum Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Réttindi og undanþágur sem Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna njóta samkvæmt gildandi lögum skulu taka til Íbúðalánasjóðs.

□ Greiðslu- og vistunarstaður skuldaskjala, sem eru í eigu eða til innheimtu hjá Byggingarsjóði ríkisins eða Byggingarsjóði verkamanna, verður hjá Íbúðalánasjóði þegar hann tekur til starfa. Íbúðalánasjóður tekur við öllum réttindum og öllum skyldum tengdum skuldaskjölum í eigu þeirra eða aðild að dómsmálum sem þeir reka eða rekin eru gegn þeim. Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna skulu birta tvær auglýsingar þessa efnis í Lögbirtingablaðinu. Skulu þær birtast með u.þ.b. tveggja vikna millibili, hin fyrri a.m.k. 30 dögum áður en Íbúðalánasjóður tekur til starfa. Ákvæði í veðskuldabréfum, sem gefin hafa verið út vegna lána úr Byggingarsjóði ríkisins og Byggingarsjóði verkamanna, skulu að öðru leyti halda gildi sínu.

□ Við gildistöku laga þessara skal Tryggingarsjóður vegna byggingargalla skv. 81. gr. laga nr. 97/1993 lagður niður. Stjórn Íbúðalánasjóðs skal frá sama tíma taka við og varðveita sérstaklega framlög annarra framkvæmdaraðila en sveitarfélaga sem runnið hafa til Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla. Jafnframt tekur Íbúðalánasjóður við því hlutverki að bæta meðan þörf gerist byggingargalla sem ekki teljast eðlilegt viðhald á íbúðum sem slíkir aðilar hafa byggt og af hefur verið greitt tryggingagjald. Þegar framangreindu hlutverki Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla telst lokið skulu þeir fjármunir sem þá standa eftir endurgreiddir þeim framkvæmdaraðilum í hlutfalli við framlög þeirra til sjóðsins.

□ Við gildistöku laga þessara tekur varasjóður skv. X. kafla laga þessara og ákvæði til bráðabirgða VIII við þeim hluta sveitarfélaga sem þau hafa lagt til Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla.

■ **54. gr.** *Skipun stjórnar.*

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal skipuð í fyrsta sinn frá og með 1. janúar 1999. Á sama tíma lýkur skipunartíma núverandi húsnæðismálastjórnar og til starfa tekur stjórn Íbúðalánasjóðs samkvæmt þessum lögum.

■ **55. gr.** *Undirbúningsnefnd.*

□ [Ráðherra][1] skipar fimm manna undirbúningsnefnd til þess að annast undirbúning og nauðsynlegar aðgerðir vegna stofnunar Íbúðalánasjóðs og yfirtöku réttinda og skyldna samkvæmt lögum þessum. Nefndin skal hafa heimild til þess að gera hvers kyns löggerninga, sem eru nauðsynlegir vegna fyrirhugaðrar starfrækslu Íbúðalánasjóðs. Við gildistöku laga þessara skal Íbúðalánasjóður bundinn við þá löggerninga. Ráðherra setur nefndinni erindisbréf.

□ Undirbúningsnefndin skal hafa fullan aðgang að öllum gögnum Húsnæðisstofnunar ríkisins og sjóða sem hún fer með. Skulu stjórnendur og starfsmenn stofnunarinnar veita nefndinni alla nauðsynlega aðstoð sem hún óskar eftir.

□ Kostnaður við störf undirbúningsnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.*

■ **56. gr.** *Matsnefnd.*

□ [Ráðherra][1] skipar nefnd þriggja óvilhallra manna til þess að leggja mat á allar eignir og skuldir Húnæðisstofnunar ríkisins, Byggingarsjóðs ríkisins, Byggingarsjóðs verkamanna og annarra sjóða sem Húsnæðisstofnun ríkisins fer með eða varðveitir. Niðurstöður nefndarinnar skulu liggja fyrir í síðasta lagi 1. mars 1999. Ráðherra setur nefndinni erindisbréf.

□ Matsnefndin skal hafa fullan aðgang að öllum gögnum Húsnæðisstofnunar ríkisins og sjóða sem hún fer með. Skulu stjórnendur og starfsmenn stofnunarinnar veita nefndinni nauðsynlega aðstoð.

□ Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

[1] *L. 162/2010, 19. gr.*

**Ákvæði til bráðabirgða.**

■ **I.** *Ákvæði laga nr. 97/1993.*

□ Þrátt fyrir ákvæði laga þessara skulu eftirtalin ákvæði laga nr. 97/1993, með síðari breytingum, ásamt fyrirsögnum einstakra greina, halda gildi sínu, að því er snertir lán sem veitt hafa verið úr Byggingarsjóði ríkisins og Byggingarsjóði verkamanna og eftir því sem við getur átt: 2.–4. mgr. 16. gr., 36. gr., 44. gr., 46. gr., 9.–13. mgr. 52. gr., 3. og 4. mgr. 58. gr. a, 64. gr., 2. mgr. 68. gr., 77. gr., 79. gr., 1., 3. og 4. mgr. 82. gr., 83.–86. gr., 93. gr. a og ákvæði IV til bráðabirgða í þeim lögum, þó með þeim takmörkunum sem fram koma í lögum þessum.

□ Jafnframt skulu halda gildi sínu þau ákvæði laga nr. 97/1993 sem vísað er til í ákvæðum til bráðabirgða II, IV, V og VII í lögum þessum.

□ Telji aðili sem borið getur réttindi og skyldur samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða II–V og VII á rétt sinn hallað af hálfu húsnæðisnefndar eða sveitarstjórnar, þar sem slík nefnd er ekki starfandi, við framkvæmd á þeim ákvæðum getur hann skotið viðkomandi ákvörðun eða afgreiðslu til [úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála][1] skv. IX. kafla laga þessara.

[1] *L. 66/2010, 20. gr.*

■ **II.** *Innlausn eldri íbúða.*

□ Með íbúðir sem sveitarfélög hafa innleyst og ekki hefur verið endurúthlutað á grundvelli eldri laga við gildistöku laga þessara og íbúðir sem sveitarfélög innleysa eftir gildistöku laga þessara skal farið samkvæmt lögum þessum.

□ Kaupskylda sveitarfélags eða annars framkvæmdaraðila sem kann að vera til staðar eftir að félagsleg íbúð hefur verið innleyst fellur niður eftir það.

□ Ákveði sveitarstjórn eða annar framkvæmdaraðili að nýta sér forkaupsrétt á félagslegri íbúð eða kaupleiguíbúð, sem

boðin er til sölu, fellur slíkur réttur niður eftir að íbúð hefur verið ráðstafað á ný. Sveitarstjórn eða framkvæmdaraðili skal þá gefa út yfirlýsingu um að niður séu fallnar kvaðir sem verið hafa á íbúðinni um forkaupsrétt og takmarkanir á ráðstöfunarrétti. Skal yfirlýsingunni þinglýst.

□ Kaupskylda sveitarfélags við nauðungarsölu íbúðar skv. 86. gr. laga nr. 97/1993 skal ekki vara lengur en í 15 ár frá útgáfu síðasta afsals.

□ Á meðan kaupskylda og forkaupsréttur sveitarfélaga á félagslegu húsnæði varir samkvæmt ákvæðum laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, skulu húsnæðisnefndir, þar sem þær eru starfandi, annast meðferð mála vegna þeirra íbúða sem ganga til sveitarfélaga.

□ Um útreikning á innlausnarverði félagslegra íbúða, sem sveitarfélög leysa til sín skv. 1. mgr., skal beita fyrirmælum 1. og 4. mgr. 87. gr. laga nr. 97/1993. Hafi íbúð verið byggð eftir gildistöku laga nr. 51/1980 skal enn fremur gæta ákvæða 1. og 2. mgr. 88. gr. laga nr. 97/1993, en annars 1.–3. og 8. mgr. 89. gr. laga nr. 97/1993, hafi íbúðin verið byggð fyrir gildistöku fyrrnefndra laga. Um íbúðir á vegum Byggingarfélags verkamanna fer eftir ákvæðum 90. gr. laga nr. 97/1993. Stjórn varasjóðs skv. 43. gr. laga þessara skal fjalla um heimildir húsnæðisnefnda skv. 4. mgr. 87. gr. laga nr. 97/1993.

■ **III.** *Ráðstöfun innleystra íbúða.*

□ Íbúð sem sveitarstjórn hefur leyst til sín samkvæmt ákvæðum eldri laga getur hún ráðstafað þannig:

1. Sveitarstjórn getur ákveðið að selja íbúðina á almennum markaði. Áður skal hún greiða upp áhvílandi lán sem veitt hafa verið af Byggingarsjóði verkamanna og Byggingarsjóði ríkisins.

2. [Sveitarstjórn getur ákveðið að leigja íbúðina út. Áður skal sveitarstjórn greiða upp áhvílandi lán sem veitt hafa verið af Byggingarsjóði verkamanna og/eða Byggingarsjóði ríkisins eða leita eftir samþykki Íbúðalánasjóðs á yfirtöku lána úr Byggingarsjóði verkamanna og/eða Byggingarsjóði ríkisins. Sveitarstjórn sem greitt hefur upp áhvílandi lán sem veitt hafa verið af Byggingarsjóði verkamanna og/eða Byggingarsjóði ríkisins skal eiga rétt á nýju láni úr Íbúðalánasjóði skv. VIII. kafla laga þessara. Þá skal sveitarstjórn sem yfirtekur lán úr Byggingarsjóði verkamanna og/eða Byggingarsjóði ríkisins eiga rétt á nýju láni úr Íbúðalánasjóði skv. VIII. kafla laga þessara sem má nema mismun á áhvílandi lánum og allt að 90% af innlausnarverði íbúðar. Heildarlánveiting Íbúðalánasjóðs getur þó aldrei orðið hærri en 90% af innlausnarverði íbúðar.][1)]

□ Á næstu tveimur árum eftir gildistöku laga þessara er sveitarfélögum heimilt eftir tillögu húsnæðisnefnda sveitarfélaga að ákveða að tiltekinn hluti árlegra viðbótarlána skuli fara til að mæta endursölu innleystra íbúða, enda taki söluverð slíkra íbúða mið af markaðsverði íbúða á viðkomandi svæði.

[1)] *L. 77/2001, 5. gr.*

■ **IV.** *Sala og ráðstöfun eignaríbúða.*

□ [[Ráðherra][1)] er heimilt þrátt fyrir ákvæði til bráðabirgða I og II og gildandi ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 97/1993, að staðfesta ósk sveitarfélags um að aflétt verði kaupskyldu og forkaupsrétti viðkomandi sveitarfélags. Slík framkomin ályktun sveitarfélagsins verður að taka til allra félagslegra eignaríbúða innan viðkomandi sveitarfélags. Hafi sveitarfélag fengið slíka staðfestingu ráðherra getur eigandi félagslegrar eignaríbúðar farið fram á að kaupskylda og forkaupsréttur sveitarfélags verði ekki virk og selt íbúð sína á almennum markaði.

□ Heimildarákvæði þetta hefur ekki áhrif á rétt eigenda félagslegra eignaríbúða til að óska sérstaklega eftir því að sveitarfélög leysi til sín félagslegar eignaríbúðir sem kaupskylda samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða I og II í lögum þessum hvílir á né þegar um nauðungarsölu á félagslegum eignaríbúðum er að ræða.

□ Áður en íbúð er seld á almennum markaði skal eigandi íbúðarinnar greiða upp skuld við framkvæmdaraðila og þau lán sem veitt hafa verið af Byggingarsjóði verkamanna.

□ Um réttarstöðu eigenda félagslegra eignaríbúða fer að öðru leyti eftir því sem mælt er fyrir um í 70.–71. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 97/1993, eftir því sem við getur átt og með þeim takmörkunum sem í lögum þessum greinir.][2)]

[1)] *L. 162/2010, 19. gr.* [2)] *L. 86/2002, 3. gr.*

■ **V.** *Leigu- og kaupleiguíbúðir.*

□ Samningar, sem einstaklingar hafa gert um félagslegar leiguíbúðir, halda gildi sínu. Um samskipti leigutaka og framkvæmdaraðila gilda ákvæði laga um húsaleigusamninga. Um leigugjald gilda ákvæði 73. gr. laga nr. 97/1993.

□ Samningar, sem einstaklingar hafa gert um kaupleiguíbúðir, halda gildi sínu. Um réttarstöðu slíkra aðila og um samskipti við framkvæmdaraðila fer eftir því sem segir í 72. gr., 2., 3., 5. og 6. mgr. 73. gr. og 76. gr. laga nr. 97/1993 með þeim takmörkunum þó sem í lögum þessum greinir.

□ Einstaklingur, sem hefur kauprétt vegna íbúðar sem hann hefur á leigu, sbr. 1. mgr. 73. gr. laga nr. 97/1993, heldur þeim rétti. Um lánveitingar og lánskjör vegna slíkra kaupa fer eftir ákvæðum laga þessara.

■ **VI.** *Framkvæmdaíbúðir.*

□ Framkvæmdalánssamningar, sem Húsnæðisstofnun ríkisins hefur gert fyrir gildistöku laga þessara skv. 58. gr. laga nr. 97/1993, skulu halda gildi sínu.

□ Stjórn Íbúðalánasjóðs skal staðfesta lok framkvæmda og byggingarkostnað íbúða, sem fullgerðar eru eftir gildistöku laga þessara, með úttekt sinni.

□ Sveitarstjórn eða annar framkvæmdaraðili skal skila lokauppgjöri á byggingarkostnaði innan mánaðar frá því er framkvæmdalánssamningur rann út eða lokaúttekt fór fram.

□ Að uppfylltu ákvæði 3. mgr. skulu greiddar eftirstöðvar framkvæmdaláns sem Húsnæðisstofnun ríkisins hefur veitt.

□ Um ráðstöfun íbúða samkvæmt þessu ákvæði sem koma til afhendingar eftir gildistöku laga þessara fer eftir því sem segir í ákvæði til bráðabirgða VII.

■ **VII.** *Meðferð umsókna um félagslegar eignaríbúðir.*

□ Úthlutanir íbúða sem farið hafa fram og samningar sem gerðir hafa verið við einstaklinga um félagslegar eignaríbúðir fyrir 15. júní 1998 skulu halda gildi sínu. Um meðferð slíkra íbúða, lánveitingar, réttarstöðu aðila og samskipti við framkvæmdaraðila fer eftir því sem segir í 42. gr., 43. gr., 51. gr., 1.–8. mgr. 52. gr., 2. mgr. 54. gr., 2. mgr. 56. gr., 57. gr., 58. gr., 1. og 2. mgr. 58. gr. a, 59.–61. gr., 64. gr., 1. mgr. 68. gr., 69. gr. og 78. gr. laga nr. 97/1993.

□ Með allar aðrar félagslegar eignaríbúðir sem eru á framkvæmdarstigi eða eru til endurúthlutunar við gildistöku laga þessara og ekki hefur verið úthlutað til einstaklinga fyrir 15. júní 1998 skal farið á grundvelli laga þessara hafi uppgjör og lánveitingar samkvæmt eldri lögum ekki verið lokið fyrir gildistöku laga þessara.

□ Um kaupskyldu, forkaupsrétt og ráðstöfun félagslegra eignaríbúða gilda fyrirmæli ákvæðis til bráðabirgða II og IV.

■ **VIII.** *Varasjóður.*

□ [Í varasjóð húsnæðismála skv. X. kafla laga þessara skulu renna:

1. Eignir, réttindi og skyldur eldri varasjóðs.

2. Framlög sveitarfélaga til Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla skv. 53. gr. laganna. Heimilt er varasjóði húsnæðismála að ráðstafa fyrirliggjandi fjármunum Tryggingarsjóðs vegna byggingargalla til verkefna varasjóðs húsnæðismála. Í staðinn ábyrgist hinn nýstofnaði sjóður samþykktar útgreiðslur vegna byggingargalla félagslegra íbúða til ársins 2013.

3. [Framlög ríkis og sveitarfélaga. Á árunum 2012 og 2013 greiðast 50 millj. kr. hvort ár af Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaga, til verkefnis varasjóðs húsnæðismála skv. 44. gr. Í samræmi við samkomulag frá 5. október 2011, um tímabundnar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, og samkomulag um varasjóð húsnæðismála frá 23. nóvember 2010 verður framlagið innheimt af úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga í hlutfalli við íbúafjölda 1. desember á næstliðnu ári.][1)][2)]

[[4.][1)] Ráðgjafarnefnd varasjóðsins verði heimilt á árunum 2005, 2006 og 2007 að nýta 280 milljónir króna á ári af fjármunum skv. 3. tölul. 1. mgr. 44. gr. til verkefna skv. 1. og 2. tölul. sömu málsgreinar. Einnig verði varasjóðnum heimilt að nýta hluta þessara fjármuna til að aðstoða við úreldingu íbúða í eigu sveitarfélaga, á grundvelli reglugerðar[3)] sem [ráðherra][4)] setur að fenginni umsögn Íbúðalánasjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga.][5)]

[1)] *L. 180/2011, 4. gr.* [2)] *L. 86/2002, 4. gr.* [3)] *Rg. 656/2002, sbr. 476/2007.* [4)] *L. 162/2010, 19. gr.* [5)] *L. 137/2005, 2. gr., sbr. einnig 3. gr. s.l.*

■ **IX.** *Könnun á leigumarkaði.*

□ Við samþykkt laga þessara skal [ráðherra][1)] í samráði við fulltrúa sveitarfélaga, aðra félagslega byggingaraðila, ASÍ og BSRB vinna að úttekt á leigumarkaði hér á landi og kanna þörf fyrir leiguíbúðir næstu ár. Á grundvelli samstarfs þessara aðila skal lögð fram framkvæmdaáætlun sem framlög ríkisins og sveitarfélaga skulu taka mið af í framtíðinni. Á meðan unnið er að áætlanagerð þessari og til ársloka 2000 er heimilt að veita lán til leiguíbúða, sbr. VIII. kafla laga þessara, með óbreyttum lánskjörum. Fjöldi og upphæð lána skal taka mið af framlagi ríkissjóðs á fjárlögum og áætluðum kostnaði.

[1)] *L. 162/2010, 19. gr.*

■ [**X.** Frá 1. júlí 2004 til 15. september 2004 skiptir Íbúðalánasjóður fasteignaveðbréfum, sem skiptanleg eru fyrir húsbréf úr 1. eða 2. flokki 2001, fyrir peninga. Kröfuhafi fær greitt nafnverð fasteignaveðbréfsins auk áfallinna verðbóta og vaxta að frádregnu lántökugjaldi. Öll lán í húsbréfakerfinu sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu fyrir 1. júlí 2004 verða afgreidd skv. VI. kafla laganna.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að hefja útgáfu og sölu íbúðabréfa fyrir 1. júlí 2004 og skal þá við gerð skilmála, útgáfu og sölu bréfanna gætt ákvæða 11., 13. og 15. gr. laga þessara og verða bréfin hluti af heildarútgáfu íbúðabréfa. Þá er Íbúðalánasjóði þegar heimilt að bjóða eigendum húsbréfa og húsnæðisbréfa að skipta á þeim fyrir íbúðabréf. Stjórn Íbúðalánasjóðs ákveður á hvaða kjörum skipti verða boðin og tilkynnir það með hæfilegum fyrirvara.][1)]

[1)] *L. 57/2004, brbákv. I.*

■ [**XI.** Íbúðalánasjóður tekur yfir öll réttindi og skyldur húsbréfadeildar sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum. Fasteignaveðbréf sem skiptanleg voru fyrir húsbréf halda gildi sínu, sbr. þó 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I með lögum þessum.

□ Húsbréf og húsnæðisbréf sem gefin hafa verið út í nafni Íbúðalánasjóðs, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna í tengslum við lánveitingar og fjármögnun þessara sjóða halda gildi sínu. Skilmálar þegar útgefinna bréfa halda gildi sínu út lánstíma þeirra. Sama gildir um mismunandi flokka húsbréfa.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að yfirfæra eldri flokka húsbréfa í rafbréf samkvæmt lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa, nr. 131/1997.][1)]

[1)] *L. 57/2004, brbákv. II.*

■ [**XII.** Íbúðalánasjóður innheimtir afborganir og vexti af keyptum fasteignaveðbréfum, sem skipt var fyrir húsbréf, og ráðstafar því fé sem þannig innheimtist til endurgreiðslu húsbréfa eftir hlutkesti eða til endurlána.

□ Skuldurum fasteignaveðbréfa sem skipt hefur verið fyrir húsbréf er heimilt að greiða aukaafborganir af skuldabréfum sínum eða endurgreiða skuldina að fullu fyrir gjalddaga. Til að jafna fjárstreymi vegna slíkra endurgreiðslna er heimilt að innleysa útgefin húsbréf eftir hlutkesti, sbr. 1. mgr., eða kaupa húsbréf á markaði í endurkaupaútboðum. Íbúðalánasjóði er heimilt að færa út úr bókhaldi sínu þau húsbréf sem sjóðurinn kann að eignast.

□ Útdráttur húsbréfa skal fara fram í umsjá sýslumanns. Vegna rafrænt skráðra húsbréfa skal endurgreiðslan vera hlutfallslega jöfn innan viðkomandi flokks.][1)]

[1)] *L. 57/2004, brbákv. III.*

■ [**XIII.** Við eigendaskipti á íbúð, sem á hvílir viðbótarlán, skal leita samþykkis Íbúðalánasjóðs um yfirtöku nýs eiganda á þeim lánum sem ætlað er að hvíla áfram á eigninni. Að öðrum kosti hefur sjóðurinn heimild til að gjaldfella lánið.][1)]

[1)] *L. 120/2004, 10. gr.*

■ [**XIV.** 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 í eigu lántaka eða maka hans. Heimild þessi á við um veðkröfur í eigu sjóðsins vegna lána einstaklinga sem var stofnað til vegna kaupa eða byggingar fasteigna 31. desember 2008 eða fyrr. Heimildin á einnig við um veðkröfur vegna lána sem veitt hafa verið til skuldbreytinga á framangreindum lánum, sem og veðkröfur vegna lána sem veitt voru með ábyrgð varasjóðs viðbótarlána. Heimildin á ekki við um veðkröfur vegna endurbótalána sem voru umfram verðmæti hinnar veðsettu eignar við lánveitingu.

□ Heimilt er að færa niður veðkröfur skv. 1. mgr. um allt að 4 millj. kr. hjá einstaklingum og um allt að 7 millj. kr. hjá hjónum, sambýlisfólki og einstæðum foreldrum enda sé veðkrafan á veðrétti umfram 110% af verðmæti eignar og lántaki eða maki hans eigi ekki aðrar aðfararhæfar eignir með veðrými sem svarar að hluta eða öllu leyti til fyrirhugaðrar niðurfærslu veðkröfu. Sé veðrými á aðfararhæfri eign í eigu lántaka eða maka hans skal lækka niðurfærslu veðkröfu sem því nemur.

□ Við verðmat fasteigna samkvæmt ákvæði þessu skal miða við fasteignamat eða markaðsverð þeirra, hvort sem er hærra. Telji Íbúðalánasjóður skráð fasteignamat fyrir 2011 ekki gefa rétta mynd af verðmæti eignar skal hann á eigin kostnað afla verðmats löggilts fasteignasala. Sé fasteign ekki fullbyggð

skal Íbúðalánasjóður ávallt afla verðmats löggilts fasteignasala á eigin kostnað.

□ Ef uppreiknuð staða kröfunnar 1. janúar 2011 er enn umfram 110% af verðmæti fasteignar í eigu lántaka eða maka hans eftir niðurfærslu skv. 2. mgr. og greiðslubyrði lántaka og maka hans vegna íbúðalána er meiri en nemur 20% af samanlögðum tekjum lántaka og maka hans skv. 7. gr. tekjuskattslaga, nr. 90/2003, og fjármagnstekjum fyrir árið 2010 er Íbúðalánasjóði heimilt að færa niður veðkröfur sjóðsins enn frekar að teknu tilliti til aðstæðna lántaka og maka hans, þar á meðal greiðslugetu, tekna, skulda- og eignastöðu, sbr. þó 5. mgr. Við mat á tekjum skal undanskilja úttekt séreignarsparnaðar sem og aðrar óreglulegar tekjur, svo sem einstaka styrki eða sérstakar greiðslur sem geta ekki talist til reglulegra tekna. Hafi lántaki ekki haft neinar launatekjur á árinu 2010, t.d. vegna náms, skal miða við að lágmarkstekjur heimilis séu ekki lægri en sem svarar grunnatvinnuleysisbótum sem eru nú 149.523 kr. á mánuði að viðbættum 8.395 kr. á mánuði fyrir hvert barn á heimilinu yngra en 18 ára.

□ Niðurfærsla á veðkröfum sjóðsins á hendur einstaklingum skv. 4. mgr. miðast við að staða veðkröfunnar við niðurfærslu verði aldrei lægri en 110% af verðmæti fasteignar eða að greiðslubyrði lántaka og maka hans vegna íbúðalána verði ekki lægri en nemur 18% af samanlögðum tekjum lántaka og maka hans skv. 7. gr. tekjuskattslaga, nr. 90/2003, og fjármagnstekjum fyrir árið 2010. Við mat á tekjum skal undanskilja úttekt séreignarsparnaðar sem og aðrar óreglulegar tekjur, svo sem einstaka styrki eða sérstakar greiðslur sem geta ekki talist til reglulegra tekna. Heildarfjárhæð niðurfærslu samkvæmt ákvæði þessu getur þó aldrei orðið meiri en nemur 15 millj. kr. hjá einstaklingum og 30 millj. kr. hjá hjónum, sambýlisfólki og einstæðum foreldrum.

□ Lántaki skal sækja um niðurfærslu veðkrafna samkvæmt ákvæði þessu til Íbúðalánasjóðs ef kröfur sjóðsins eru aftast í veðröð íbúðalána sem hvíla á fasteigninni. Sé þörf á niðurfærslu af hálfu fleiri kröfuhafa á grundvelli samkomulags lánveitenda á íbúðalánamarkaði um verklagsreglur í þágu yfirveðsettra heimila miðlar Íbúðalánasjóður upplýsingum til þeirra eða tekur við upplýsingum frá öðrum lánveitendum. Umsókn skulu fylgja öll gögn sem Íbúðalánasjóður telur nauðsynleg. Í umsókn skal umsækjandi staðfesta að allar upplýsingar séu veittar samkvæmt bestu vitund.

□ Komi síðar í ljós að upplýsingar sem lágu til grundvallar niðurfærslu samkvæmt ákvæði þessu reyndust rangar skal Íbúðalánasjóður afturkalla ákvörðun sína um niðurfærslu.

□ [Ráðherra][1] er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um framkvæmd ákvæðis þessa, þar á meðal um mat á greiðslubyrði lántaka og maka hans, mat á tekjum og verðmat fasteigna.

□ Íbúðalánasjóði er heimilt að taka við umsóknum á grundvelli ákvæðis þessa til og með 30. júní 2011.][2]

[1] *L. 126/2011, 264. gr.* [2] *L. 29/2011, 1. gr.*

■ [**XV.** Þrátt fyrir 3. mgr. 19. gr. er heimilt við kaup á íbúðarhúsnæði að yfirtaka lán frá Íbúðalánasjóði sem þegar hvílir á viðkomandi íbúðarhúsnæði þó svo að hámarksverð ÍLS-veðbréfa skv. 2. mgr. nemi minna en 40% af fasteignamati viðkomandi húsnæðis.][1]

[1] *L. 84/2012, 18. gr.*

# 2. Fyrstu tveir kaflar greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 44/1998

**Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið sameiginlega af samráðshópi ríkis og sveitarfélaga, sem félagsmálaráðherra skipaði 15. október 1997, og starfshópi til að undirbúa frumvarp um breytt hlutverk og starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins, sem félagsmálaráðherra skipaði 22. október 1997. Verkefni samráðshópsins var að vinna að útfærslu tillagna um breytingar á félagslega íbúðakerfinu yfir í félagslegt lánakerfi. Markmiðið skyldi vera að auka sveigjanleika félagslega lánakerfisins og færa umsýslu þess í auknum mæli til sveitarfélaga. Jafnframt var samráðshópnum falið að annast viðræður við sveitarfélög um að félagsleg aðstoð húsnæðiskerfisins fari í gegnum húsnæðisnefndir sveitarfélaga og um uppgjör vegna fortíðarvanda í félagslega húsnæðiskerfinu. Samráðshópnum var falið að hafa samráð við verkalýðshreyfinguna og nefnd sem hefur það hlutverk að undirbúa frumvarp um breytt hlutverk Húsnæðisstofnunar. Í samráðshópinn voru skipaðir Karl Björnsson bæjarstjóri, Páll R. Magnússon, formaður húsnæðisnefndar Reykjavíkur, Gunnar S. Björnsson, varaformaður húsnæðismálastjórnar, Steingrímur Ari Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, og Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður samráðshópsins. Verkefni starfshópsins var að undirbúa frumvarp um breytt hlutverk og starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins. Skyldi starfshópurinn gera tillögur um nauðsynlegar breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins með hliðsjón af tillögum þriggja nefnda sem skilað höfðu tillögum um breytingar á húsnæðiskerfinu. Starfshópnum var falið að vinna að útfærslu á tillögum um breytt stjórnskipulag stofnunarinnar, sameiningu byggingarsjóðanna og starfsemi þeirra í ljósi breyttra aðstæðna á húsnæðis- og fjármagnsmarkaði. Loks var starfshópnum ætlað að taka til úrvinnslu niðurstöður starfshóps ríkis og sveitarfélaga um breytingar á félagslega íbúðakerfinu. Í starfshópinn voru skipaðir Hákon Hákonarson, formaður húsnæðismálastjórnar, Gunnar S. Björnsson, varaformaður húsnæðismálastjórnar, Páll Gunnar Pálsson, deildarstjóri í iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Steingrímur Ari Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, og Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður starfshópsins.

Starfsmaður beggja hópanna var Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu. Með hópunum störfuðu að frumvarpsgerð þeir Jón Sveinsson hæstaréttarlögmaður og Þórhallur Vilhjálmsson lögfræðingur. Að tilteknum þáttum og útreikningum vann Haraldur Haraldsson hagfræðingur. Einnig komu að útreikningum starfsmenn Þjóðhagsstofnunar.

Hóparnir tveir hafa í sameiningu unnið að gerð frumvarps þessa ásamt fylgifrumvarpi þess. Til grundvallar vinnunni voru lagðar þær skýrslur, álit og gögn sem vísað er til hér á eftir. Meðan á vinnu hópanna stóð var jafnframt haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um útfærslu einstakra hugmynda og ákvæða. Hóparnir tveir eru sammála um efni frumvarpanna og telja þau bæta verulega úr því ástandi á sviði húsnæðismála sem nú ríkir.

Í 2. kafla hér á eftir er lýst meginmarkmiðum þessa frumvarps og helstu frávikum frá gildandi lögum á þessu sviði. Því næst er í 3. kafla fjallað um samanburð á núverandi lánakerfi til byggingar og kaupa á félagslegu íbúðarhúsnæði og nýju kerfi viðbótarlána, er komi í stað þess. Þá er í 4. kafla fjallað um aðdraganda og undirbúning málsins og niðurstöður helstu skýrslna sem um húsnæðismál fjalla í seinni tíð. Í 5. kafla er vikið að þróun löggjafar um húsnæðismál og helstu einkennum hennar. Í 6. kafla er síðan fjallað um stöðu félagslega íbúðakerfisins á árunum 1990–96. Þar á eftir eru athugasemdir við einstakar greinar. Frumvarpinu fylgja töflur og línurit sem vísað er til í texta þess, umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, yfirlit yfir þær greinar laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem halda munu gildi sínu eftir gildistöku laganna og yfirlýsing fjármálaráðherra um samráð við félagsmálaráðherra um ákvarðanir er snerta vaxtabætur og fjárhæð þeirra.

Frumvarpinu fylgir frumvarp til laga um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög. Um skýringar á því frumvarpi vísast til athugasemda með því. Samhliða frumvarpi þessu mun fjármálaráðherra leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, vegna nauðsynlegra breytinga á vaxtabótakerfinu sem leiðir af frumvarpi þessu ef að lögum verður. Þá má hér einnig nefna frumvarp fjármálaráðherra um stimpilgjald sem ætlað er að verða að lögum á þessu þingi.

## 2.
## Markmið og helstu breytingar.

*2.1. Almennt.*

Frumvarp það sem hér er lagt fram um húsnæðismál er annað tveggja frumvarpa er hafa það að markmiði að einfalda og samræma skipulag húsnæðismála til lengri tíma og tryggja rétt þeirra sem þurfa á félagslegri aðstoð að halda við öflun húsnæðis. Frumvarpið leysir til framtíðar af hólmi núgildandi ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins sem snerta málefni Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna, svo og atriði er lúta að lánveitingum til íbúðarhúsnæðis og verkefni sveitarfélaga í þeim efnum. Frumvarpið er í fjórum meginþáttum, því er skipt í 12 kafla og alls í 57 greinar. Í frumvarpinu eru átta umfangsmikil bráðabirgðaákvæði, meðal annars vegna lokunar eldra kerfis. Í síðara frumvarpinu (fylgifrumvarpi), um byggingar- og húsnæðisamvinnufélög, er fjallað um búseturétt og samvinnufélög með svipuðum hætti og gert er í núgildandi lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins. Þykir eðlilegra að sérlög gildi um þessa starfsemi, enda um frjáls félög að ræða sem byggja á sérstöku formi og fyrirkomulagi án beinna tengsla við Íbúðalánasjóð, nema hvað snertir lánveitingar og eftirlit með þeim. Fylgifrumvarpið er alls í sex köflum og 23 greinum. Samhliða frumvörpum þessum mun fjármálaráðherra leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar sem lagðar eru til breytingar á fyrirkomulagi vaxtabóta og útborgun þeirra.

Nokkur umræða hefur farið fram á síðustu árum um skipulag húsnæðismála hér á landi, einkum félagslega húsnæðiskerfið, svo og um málefni Húsnæðisstofnunar ríkisins. Lögð hefur verið veruleg vinna í endurskoðun á húsnæðislánakerfinu. Í 4. kafla er vitnað til fjögurra nefnda á vegum félagsmálaráðuneytis sem störfuðu frá miðju ári 1995 til febrúarloka 1998, skýrslu vinnuhóps Sambands íslenskra sveitarfélaga um félagslega íbúðakerfið frá febrúar 1997 og skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins sem gefin var út í október 1996. Í niðurstöðum allra þessara skýrslna koma fram kröfur um verulegar breytingar á húsnæðislánakerfinu. Þá hafa félagsmálaráðherra borist tíðar kvartanir og ábendingar um breytingar frá fólki sem býr í félagslegum eignaríbúðum.

Fram hafa komið verulegir gallar á félagslega húsnæðiskerfinu. Gildandi lög um félagslega húsnæðiskerfið voru að stofni til samin á þeim tíma er skortur var

á íbúðarhæfu húsnæði og framboð fjármagns til byggingar íbúðarhúsnæðis var af skornum skammti. Umhverfið á húsnæðismarkaði og fjármagnsmarkaði er hins vegar gerbreytt og nægt framboð af hvoru tveggja. Þau lög sem lagt er til að horfið verði frá með þessu frumvarpi eru þess vegna barn síns tíma. Þau eru flókin, bjóða upp á lítinn sveigjanleika og taka ekki mið af þeim breytingum sem hafa orðið á íslensku samfélagi undanfarna áratugi. Þá hefur umtalsverð gagnrýni beinst að umfangi og kostnaði þess, innlausn sveitarfélaga á félagslegum íbúðum og endursölu þeirra, fjármögnun kerfisins o.fl. Við samningu frumvarpsins hefur verið reynt að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem hæst hefur borið í þessari umræðu. Stefnt er að því að skapa nýtt og einfaldara kerfi sem þjónar betur tekjulágu fólki og öldruðum, er ódýrara í rekstri og hentar betur sveitarfélögunum. Þá er jafnframt leitast við að gera málskotsrétt einstaklinga vegna ákvarðana húsnæðisnefnda og annarra stjórnvalda gleggri og skilvirkari með því að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd.

Meginmarkmið frumvarpsins eru eftirfarandi:

1. Að einfalda og samræma meðferð og lánveitingar til húsnæðismála til lengri tíma litið.
2. Að stofna sjálfstæðan sjóð, Íbúðalánasjóð, sem ætlast er til að verði fjárhagslega sjálfstæður til framtíðar og standi undir lánveitingum sínum og rekstri með eigin tekjum.
3. Að sameina Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna.
4. Að loka félagslega eignaríbúðakerfinu í núverandi mynd.
5. Að félagsleg jöfnun við öflun eigin húsnæðis sé í formi sértækra viðbótarlána og að fjárhagsleg aðstoð til einstaklinga fari í gegnum vaxtabótakerfi.
6. Að breyta þátttöku, áhrifum og ábyrgð sveitarfélaga og húsnæðisnefnda sveitarfélaga hvað félagslegt húsnæði og lánveitingar varðar.
7. Að stofna varasjóð, sem verði í eigu og á ábyrgð sveitarfélaga, og hafi það hlutverk að bæta Íbúðalánasjóði það tjón sem hann kann að verða fyrir vegna tapaðra viðbótarlána.
8. Að stofna sjálfstæða kærunefnd húsnæðismála.

*2.2. Einföldun og samræming.*

Afar þýðingarmikið er að einfalda og samræma betur þá húsnæðislöggjöf sem nú gildir, sérstaklega félagslega húsnæðiskerfið, sem er að mörgu leyti ábótavant. Dregið hefur úr eftirspurn eftir félagslegum eignaríbúðum og þær hafa staðið auðar í nokkrum sveitarfélögum. Nauðungarsala félagslegra eignaríbúða hefur aukist á síðari árum. Þá þykir félagslega eignaríbúðakerfið flókið og óskilvirkt og lítt sveigjanlegt. Viðbótarlán til kaupa á eignaríbúðum, sem fela í sér allt að 100% lán, hafa í mjög mörgum tilfellum leitt einstaklinga í fjárhagserfiðleika, sem þeir eiga erfitt með að komast út úr. Eru mörg dæmi þess að kaupendur íbúða hafi ekki ráðið við svo mikla skuldsetningu, misst eignina á uppboð og staðið eftir í skuld við húsnæðislánakerfið og þar af leiðandi ekki átt aðgang að neinni fyrirgreiðslu til öflunar húsnæðis annarri en frá viðkomandi sveitarfélagi. Þessi hópur hefur þannig orðið mun verr settur en áður. Í frumvarpinu er að fenginni reynslu gert ráð fyrir að 10% eigin framlag íbúðarkaupanda sé ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir aðgangi að lánafyrirgreiðslu til félagslegra eignaríbúða. Eðlilegra er að ætla að fólk sem ekki á neinn sparnað til þess að leggja til við íbúðarkaup fari á leigumarkað, enda er gert ráð fyrir eflingu leigumarkaðarins samhliða þeim breytingum sem hér eru kynntar á húsnæðislánakerfinu. Þannig er rétt að skoða frumvarp þetta með hliðsjón af nýjum lögum um húsaleigubætur er samþykkt voru á Alþingi í lok síðasta árs.

Þótt félagslega íbúðalánakerfið hafi haft verulega þýðingu í að sjá fólki fyrir hagkvæmu og vel byggðu húsnæði hafa vandamálin hin síðari ár verið að koma betur og betur í ljós. Að sumu leyti eru þau staðbundin, þar sem markaðsverð fasteigna hefur fallið á meðan verðlagning félagslegra eignaríbúða lýtur öðrum lögmálum. Við nánari skoðun má hins vegar ljóst vera að veruleg vandamál við núverandi fyrirkomulag félagslegra eignaríbúða eru einnig til staðar á höfuðborgarsvæðinu og annars staðar þar sem markaðsverð húsnæðis er nálægt byggingarkostnaði. Endursala hefur aukist stórlega í kjölfar verulegrar fjölgunar félagslegra íbúða og einnig virðast eigendaskipti í félagslega íbúðalánakerfinu vera tíðari en áður. Á árinu 1996 var gengið frá endursölu 819 íbúða.

Samsvarandi fjöldi árið 1990 var 317 íbúðir. Eigendaskipti virðast tíðari í félagslega kerfinu en á almennum fasteignamarkaði, en miðað við upplýsingar frá félagsíbúðadeild Húsnæðisstofnunar má ætla að um 11% íbúða í kerfinu séu endurseldar árlega. Þá kemur vandinn einnig fram í fjölgun íbúða í félagslega kerfinu, sem þar með eru á ábyrgð húsnæðisnefnda sveitarfélaga. Á vegum Húsnæðisnefndar Reykjavíkur eru t.d. nú um 3.900 íbúðir. Eftirfarandi tafla sýnir fjölgun félagslegra íbúða á vegum húsnæðisnefndar Reykjavíkurborgar frá árinu 1987. Um er að ræða félagslegar eignaríbúðir og félagslegar og almennar kaupleiguíbúðir (gögn um fjölda íbúða í Reykjavík 1994 vantar):

Fjölgun félagslegra íbúða á vegum húsnæðisnefndar Reykajvíkurborgar frá árinu 1987

| | Fjöldi félagslegra íbúða á vegum húsnæðisnefndar Reykajvíkur | Fjöldi íbúða í Reykjavík | Fjöldi félagslsegra íbúða sem hlutfall af fjölda íbúða samtals |
|---|---|---|---|
| 1987 | 2,739 | 36,158 | 7.6% |
| 1988 | 2,839 | 36,850 | 7.7% |
| 1989 | 2,888 | 37,524 | 7.7% |
| 1990 | 3,001 | 38,410 | 7.8% |
| 1991 | 3,128 | 39,048 | 8.0% |
| 1992 | 3,279 | 39,409 | 8.3% |
| 1993 | 3,391 | 39,865 | 8.5% |
| 1994 | 3,573 | (gögn vantar) | (gögn vantar) |
| 1995 | 3,708 | 41,470 | 8.9% |
| 1996 | 3,805 | 41,909 | 9.1% |
| 1997 | 3,913 | 42,434 | 9.2% |

Árið 1987 voru íbúðir á vegum húsnæðisnefndar Reykjavíkurborgar 7,6% af öllum íbúðum í Reykjavík. Þetta hlutfall var orðið 9,2% í árslok 1997.

Jafnframt 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. Í stuttu máli má segja að verið sé að bregðast við tvíþættum vanda sem er innbyggður í núverandi kerfi. Annars vegar er verið að leggja af mjög kostnaðarsama yfirbyggingu við niðurgreiðslu lána og færa aðstoðina inn í skattkerfið líkt og tíðkast á almennum markaði. Reyndar hefur vaxtabótakerfið virkað samhliða á hluta af félagslegu lánunum, þannig að í raun hefur niðurgreiðslan komið í gegn um tvö kerfi. Allur kostnaður vegna reksturs kerfisins, sem nú skiptir hundruðum milljóna króna á ári, leggst á eigendur félagslegra íbúða. Hins vegar er verið að bregðast við því að félagslega íbúðalánakerfið hefur ekki tekið mið af almennum íbúðamarkaði, en það fyrirkomulag hefur í mörgum tilfellum valdið togstreitu milli notenda kerfisins og húsnæðisnefnda sveitarfélaga.

Að síðustu er rétt að minna á þá staðreynd að félagslega íbúðalánakerfið stefnir í þrot og að óbreyttu hefði þurft að koma til veruleg hækkun vaxta af félagslegum lánum.

*2.3. Stofnun Íbúðalánasjóðs.*

Stofnaður er Íbúðalánasjóður, sjálfstæð ríkisstofnun, sem hefur það meginhlutverk að standa undir og fjármagna nýtt húsnæðislánakerfi. Í fyrsta lagi er um að ræða almennar lánveitingar sem grundvallast á núverandi húsbréfakerfi. Í öðru lagi verði tekin upp viðbótarlán, sem húsnæðisnefndir sveitarfélaga hafa milligöngu um að veita, og í þriðja lagi er um að ræða lán til byggingar leiguhúsnæðis. Auk þessara meginlánaflokka hefur Íbúðalánasjóður heimildir til þess að stofna til nýrra lánaflokka. Með stofnun Íbúðalánasjóðs er horft til framtíðar um rekstur og fjármögnun nýs húsnæðislánakerfis, sem ætlað er að standa undir eigin lánveitingum og að þátttaka ríkisins verði fyrst og fremst í formi vaxtabóta að því er snertir kaup og byggingu eigin íbúðarhúsnæðis.

*2.4. Sameining sjóða.*

Nauðsynlegt er að sameina Byggingarsjóð ríkisins og Byggingarsjóð verkamanna til þess að mynda einn sterkan sjóð, sem geti verið bakhjarl hins nýja húsnæðislánakerfis. Slíkur sjóður, í því fjármálaumhverfi sem við búum nú við, hefur alla möguleika til þess að leita eftir hagstæðri fjármögnun viðbótarlána með sölu húsnæðisbréfa á innlendum og erlendum markaði. Með sameiningu sjóðanna er enn fremur tekist á við vanda Byggingarsjóðs verkamanna, en töluvert hefur gengið á eigið fé sjóðsins og stefnir í þrot hans ef ekkert verður að gert.

*2.5. Lokun eldra kerfis.*

Núverandi félagslegt eignaríbúðakerfi er lagt niður og upp tekin viðbótarlán til þeirra sem búa við erfiðar aðstæður. Í því felst að kaupskylda og forkaupsréttur sveitarfélaga líður undir lok og enn fremur núverandi kaupleigukerfi. Í þess stað er lagt til að núverandi leiguíbúðakerfi verði styrkt, sem er í samræmi við nýsamþykkt lög um húsaleigubætur. Til þess að ekki verði röskun á högum þeirra sem búa í félagslegum íbúðum og til þess að koma í veg fyrir óæskileg áhrif, sem kunna að fylgja breytingunni, er gert ráð fyrir nokkuð löngum aðlögunartíma. Búast má við því að kostnaður sveitarfélaganna af rekstri félagslegra eignaríbúða minnki þegar fram líða stundir.

*2.6. Viðbótarlán og vaxtabætur.*

Tekin verða upp viðbótarlán sem geta numið allt að 25% af kaupverði íbúðar til viðbótar almennu láni. Heildarlánveiting getur því numið allt að 90% af kaupverði íbúðar. Með núverandi vaxtabótakerfi, ásamt þeim breytingum sem gerðar verða á ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt samhliða frumvarpi þessu, er síðan vegið á móti þeim áhrifum sem hækkun vaxta hefur í för með sér. Ein stærsta breytingin á vaxtabótakerfinu verður fólgin í fyrirframgreiðslu bótanna. Þá er það jafnframt nýjung að frá 25. ári lánstímans lækkar 6% tekjuskerðing vaxtabóta um 0,5% á ári hverju en sú breyting léttir verulega greiðslubyrðina í kerfinu án þess að draga úr hraðri eignarmyndun á síðari hluta lánstímans. Er við það miðað að þær komi til útborgunar á þriggja mánaða fresti. Með þessu er stuðlað að því að þeir sem búa við erfiðar aðstæður og eiga ekki kost á lánsfjármagni á almennum markaði, vegna þeirra kjara sem þar eru í boði, geti fjármagnað eigin íbúðakaup. Er við það miðað að þeir sem kost eiga á viðbótarláni verði betur settir en ef þeir hefðu keypt félagslega eignaríbúð samkvæmt því kerfi er nú gildir. Eftir breytinguna er fólki skapaður möguleiki til þess að velja um íbúðir á almennum markaði, en ekki eingöngu íbúðir á vegum húsæðisnefnda sveitarfélaga eins og nú er. Greiðslubyrði er í flestum tilfellum léttari á fyrri hluta lánstímans. Kerfið er gert einfaldara og sveigjanlegra. Með vaxtabótakerfinu næst enn fremur það markmið að laga kerfið betur að sveiflum sem kunna að verða á tekjum fólks.

*2.7. Breytt þátttaka, áhrif og ábyrgð sveitarfélaga.*

Sveitarfélög hafa áfram það meginhlutverk að kanna þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu og eiga frumkvæði, og eftir atvikum, milligöngu um að aðstoða einstaklinga við öflun eigin húsnæðis. Lögð er sérstök áhersla á það hlutverk húsnæðisnefnda að aðstoða aldraða og samtök þeirra við öflun húsnæðis með ýmiss konar ráðgjöf, en reynslan hefur sýnt að þörf er fyrir slíkt. Við það að taka upp viðbótarlán til þeirra sem eru tekjulágir og búa við erfiðar aðstæður, ásamt því að leggja af byggingu og úthlutun félagslegra eignaríbúða, er ljóst að umtalsverðar breytingar munu verða á umfangi þess starfs sem húsnæðisnefndir hafa haft með höndum. Er því aukin áhersla lögð á þau verkefni húsnæðisnefnda að gera áætlanir fyrir sveitarfélagið um þörf á húsnæði. Þá verður það í verkahring húsnæðisnefnda að leggja mat á aðstæður umsækjenda og fjalla um umsóknir þeirra um viðbótarlán. Til þess að mæta kostnaði vegna hugsanlegs taps við veitingu viðbótarlána er gert ráð fyrir því að sveitarfélag greiði framlag í varasjóð og standi þar með undir hugsanlegu tjóni Íbúðalánasjóðs vegna tapaðra útlána. Með þessu er stefnt að því að gera sveitarfélögin ábyrgari og meðvitaðri um framangreint hlutverk sitt, jafnframt að veita sveitarfélögum hverju um sig svigrúm til þess að skipuleggja og móta eigin stefnu í húsnæðismálum.

*2.8. Stofnun varasjóðs.*

Til þess að standa undir því tjóni, sem Íbúðalánasjóður kann að verða fyrir vegna tapaðra viðbótarlána, greiða sveitarfélög ákveðið hlutfall af viðbótarláni í varasjóð sem þau bera síðan ábyrgð á að standi undir skuldbindingum. Auk þessa er varasjóðnum fengið það hlutverk að fara með mál er snerta lokun eldra kerfis og um samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeim efnum.

*2.9. Kærunefnd húsnæðismála.*

Með því að koma á fót kærunefnd húsnæðismála er stefnt að því að gera meðferð mála er upp kunna að koma í samskiptum einstaklinga við Íbúðalánasjóð og húsnæðisnefndir sveitarfélaga einfaldari og skýrari. Með því er jafnframt stefnt að því að félagsmálaráðuneytið geti betur sinnt stefnumótunarhlutverki sínu í húsnæðismálum.

*2.10. Helstu breytingar frá gildandi lögum.*

Stærsta breytingin sem felst í frumvarpinu lýtur að félaglega íbúðakerfinu. Er sú grundvallarbreyting lögð til að byggingu og kaupum á félagslegum eignaríbúðum verði hætt og í stað þess tekið upp nýtt félagslegt íbúðalánakerfi. Að meginstefnu til eru núgildandi ákvæði til byggingar leiguíbúða óbreytt, en lagt til að ákvæði um kaupleiguíbúðir verði felld brott. Auk þessa sem hér hefur verið rakið eru sett í sjálfstætt frumvarp ákvæði um byggingar- og húsnæðissamvinnufélög.

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.

2.10.1. Félagsleg aðstoð til einstaklinga.

Þær breytingar sem lúta að félagslegri aðstoð til einstaklinga eru einkum með þrennu móti:

a. Núverandi félagslegu húsnæðiskerfi verður lokað frá og með gildistöku laganna. Við tekur nýtt og breytt kerfi. Eldra kerfi félagslegra íbúða verður þó viðhaldið meðan innlausn íbúða samkvæmt eldra kerfi stendur yfir. Innlausnarreglur eldra kerfis geta því gilt í nokkurn tíma enn. Um frekari úthlutanir félagslegra íbúða verður hins vegar ekki að ræða á grundvelli eldri reglna.
b. Félagsleg aðstoð (jöfnun) verður annars vegar í formi húsbréfaláns, 65–70% láns, og hins vegar í formi 20–25% viðbótarláns.
c. Félagsleg jöfnun verður framkvæmd með vaxtabótakerfi. Vaxtabætur verða greiddar út á kaupári.
d. Einstaklingar geta valið úr öllum íbúðum á markaði, en ekki fyrir fram ákveðnum fjölda íbúða.

2.10.2. Þátttaka sveitarfélaga.

Við það að taka upp viðbótarlán til þeirra sem búa við erfiðar aðstæður verða óhjákvæmilega umtalsverðar breytingar á þátttöku sveitarfélaga í því sambandi. Þær breytingar sem hér eru lagðar til eru fjórþættar:

a. Kaupskylda sveitarfélaga á núverandi félagslegum eignaríbúðum verður afnumin við endursölu og þeim heimilað að selja félagslegar eignaríbúðir á almennum markaði án annarra skilyrða en að áhvílandi félagsleg lán verði gerð upp.
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, þar með talin hlutafélög, jafnvel með þátttöku utanaðkomandi aðila að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, enda ábyrgist sveitarfélag við þær aðstæður allar greiðsluskyldur gagnvart Íbúðalánasjóði vegna lána sem veitt hafa verið úr sjóðnum.
e. Sveitarfélög greiða í varasjóð framlag sem bætir tjón Íbúðalánasjóðs vegna tapaðra viðbótarlána og kostnað vegna þeirra.

2.10.3. Skipulag húsnæðismála.

Helstu breytingar, sem lagt er til að gerðar verði á skipulagi húsnæðismála, eru eftirfarandi:

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. Vegna eldra kerfis verður hlutverk sjóðsins þó víðtækara fyrst í stað.
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 félög um rekstur leiguíbúða að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

# 3. Reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs

**1.**

## REGLUGERÐ
**um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.**

1. gr.

*Markmið og áherslur.*

Íbúðalánasjóður skal varðveita og ávaxta á tryggan hátt það fé sem hann hefur umsjón með, í þeim tilgangi að tryggja eins góð lánskjör og kostur er og lágmarka áhættu ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins. Þess skal gætt að sjóðurinn hafi jafnan nægilegt laust fé til að standa við skuldbindingar sínar.

2. gr.

*Áhættustýring.*

Íbúðalánasjóður skal setja sér stefnu um áhættustýringu og koma upp áhættustýringarkerfi í því skyni að stjórna áhættu sjóðsins og draga úr henni sem kostur er.

Áhættustýringarstefnan skal setja umgjörð um mat á áhættu sjóðsins og gera kleift að greina áhættuþætti, leggja mat á ólíka áhættu og mæla fyrir um skipulag sem tryggir aðskilnað verkþátta og skilgreinir ábyrgð á þeim. Við gerð hennar skal höfð hliðsjón af leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum. Stefnuna skal endurmeta árlega og gera breytingar ef þurfa þykir.

Stjórn Íbúðalánasjóðs skal samþykkja stefnuna og staðfesta breytingar sem á henni eru gerðar, að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt skal kynna Ríkisábyrgðasjóði og fjármálaráðuneyti fyrirhugaðar breytingar.

3. gr.

*Áhættustýringaraðferðir.*

Íbúðalánasjóður skal tryggja jafnvægi inn- og útgreiðslna sjóðsins og beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum til að tryggja vandaða áhættu- og fjárstýringu. Í því skyni er sjóðnum heimilt að eiga viðskipti með fjármögnunarbréf sín og önnur verðbréf. Slíkar aðferðir skulu nánar útfærðar í áhættustýringarstefnu sjóðsins.

4. gr.

*Fjárhagsnefnd.*

Stofnuð skal fjárhagsnefnd Íbúðalánasjóðs sem í eiga sæti þeir starfsmenn sjóðsins sem er falin ábyrgð á áhættustýringu og fjármögnun sjóðsins. Hlutverk fjárhagsnefndar er einkum að leggja fram tillögur til stjórnar sjóðsins um verðbréfaútgáfu og vaxtaálag og taka ákvarðanir um kaup á fjármögnunarbréfum sjóðsins og fjárstýringarleiðir.

5. gr.

*Innra eftirlit.*

Íbúðalánasjóður skal setja á fót og viðhalda innra gæðakerfi til að tryggja aðskilnað einstakra verkþátta í starfi sjóðsins. Slíkt gæðakerfi skal nánar útfært í áhættustýringarstefnu sjóðsins.

Innri endurskoðun skal heyra beint undir stjórn sjóðsins.

6. gr.

*Skýrslugjöf.*

Stjórn Íbúðalánasjóðs skal ársfjórðungslega skila félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlitinu skýrslu um framvindu áhættustýringarstefnunnar og lykilkennitölur í rekstri sjóðsins. Í skýrslunni skal greina þróun vanskila, hlutfall lána í sérmeðferð af heildarútlánum sjóðsins, uppgreiðslur ÍLS-veðbréfa og fasteignaveðbréfa og vaxtaþróun nýrra útlána. Þá skal leggja mat á tapsáhættu og vaxtaáhættu útlána og greina stöðu afskriftareiknings, horfur um afskriftir og áhrif aukaafborgana og uppgreiðslna á fjárhag sjóðsins.

Íbúðalánasjóður skal senda fjármálaráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóði skýrsluna til kynningar.

7. gr.

*Eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs.*

Íbúðalánasjóður skal hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárhlutfalli sjóðsins yfir 5%, miðað við reglur Fjármálaeftirlitsins um eigið fé og eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja, til að tryggja að sjóðurinn geti mætt skuldbindingum sínum.

Ef eiginfjárhlutfall 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 eiginfjárhlutfall, 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 vega upp að hluta eða öllu leyti mismuninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og sambærilegs íbúðabréfs.

8. gr.

*Afskriftir.*

Íbúðalánasjóður skal halda afskriftareikning samkvæmt góðri reikningsskilavenju og eftir mati á áhættu þannig að efnahagsreikningur sjóðsins gefi á hverjum tíma sem raunhæfasta mynd af fjárhagsstöðu hans.

9. gr.

*Eftirlit Fjármálaeftirlitsins.*

Fjármálaeftirlitið skal hafa eftirlit með því að Íbúðalánasjóður starfi samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál og reglugerða sem um hann gilda. Um upplýsingaskyldu og eftirlit með starfsemi sjóðsins fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum, eftir því sem við á.

10. gr.

*Gildistaka.*

Reglugerð þessi, sem sett er með heimild í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 44/1998, með síðari breytingum, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins, tekur gildi 1. júlí 2004.

*Félagsmálaráðuneytinu, 24. júní 2004.*

**Árni Magnússon.**
*Guðjón Bragason.*

# 4. Reglugerð nr. 896/2005 reglugerð um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004.

## REGLUGERÐ

**um breytingu á reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nr. 544/2004.**

1. gr.

Við 3. gr. reglugerðarinnar bætast orðin: í samræmi við viðauka I.

2. gr.

Við reglugerðina bætist svohljóðandi viðauki:

VIÐAUKI I

**Viðurkennd viðskipti og mótaðilar vegna áhættustýringar.**

Íbúðalánasjóður skal beita hefðbundnum áhættustýringaraðferðum til að tryggja vandaða áhættu- og fjárstýringu og jafnvægi í inn- og útgreiðslum sjóðsins sem nánar eru útfærðar í áhættustýringarstefnu. Í því skyni er Íbúðalánasjóði heimilt að ávaxta handbært fé á bankareikningum, með viðskiptum með verðbréf eða með öðrum viðurkenndum fjárfestingaleiðum til skemmri eða lengri tíma.

Til annarra viðurkenndra fjárfestingarleiða skv. 1. mgr. teljast meðal annars kaup á fjármálagerningum eða skuldarviðurkenningum útgefnum af mótaðilum skv. A–E-flokki hér á eftir eða hlutdeildarskírteinum í verðbréfasjóðum sem fjárfesta í verðbréfum útgefnum af þeim. Einnig samningar um kaup á fasteignaveðbréfum skv. F-flokki eða vaxtaberandi eignum sem byggja á greiðsluflæði frá slíkum bréfum.

Flokkar mótaðila og eigna eru:

A. Ríkissjóður Íslands eða ríkisstofnanir.
B. Lánastofnanir með fjárfestingarlánshæfismat sem er að minnsta kosti BBB frá Moody's eða sambærilegt frá öðrum matsfyrirtækjum.
C. Fyrirtæki í OECD-ríkjum með langtímalánshæfismat sem er að minnsta kosti A1 frá Moody's eða sambærilegt frá öðrum matsfyrirtækjum.
D. Innlend fjármálafyrirtæki, önnur en þau sem getið er í B-lið.
E. Sveitarfélög.
F. Skuldabréf tryggð með veði í íbúðarhúsnæði, útgefin af einstaklingum, fyrirtækjum eða fjármálafyrirtækjum. Skuldabréfin skulu almennt vera innan 80% af söluandvirði viðkomandi eignar, en þó aldrei umfram 90%.

Stjórn Íbúðalánasjóðs setur vikmörk fjárfestingar fyrir hvern flokk í áhættustýringarstefnu sjóðsins í ljósi mats á mótaðilaáhættu. Mörkin skulu vera tvíþætt og taka annars vegar til áhættustýringar sjóðsins og þarfar hans á að gæta jafnvægis í líftíma eigna og skulda og greiðsluflæðis og hins vegar taka til skammtímafjárstýringar sjóðsins.

3. gr.

*Gildistaka.*

Reglugerð þessi, sem sett er með heimild í 4. mgr. 11. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs og Fjármálaeftirlitsins, tekur þegar gildi.

*Félagsmálaráðuneytinu, 19. september 2005.*

**Árni Magnússon.** *Guðjón Bragason*

# 11. viðauki

# Skrár yfir skýrslutökur og viðtöl

## Skýrslutökur

### I Ár 2011

| | |
|---|---|
| 20. október | Eiríkur Guðnason |

### II Ár 2012

| | |
|---|---|
| 20. mars | Óskar Páll Óskarsson |
| 21. mars | Þór Saari |
| 21. mars | Bergþóra Bergsdóttir |
| 22. mars | Sigurjón Örn Þórsson |
| 22. mars | Ingibjörg Þórðardóttir |
| 20. apríl | Birgir Ísleifur Gunnarsson |
| 23. apríl | Grétar J. Guðmundsson |
| 3. maí | Kristján Hjelm |
| 4. maí | Hilmar Þórisson |
| 4. maí | Sigurður E. Guðmundsson |
| 7. maí | Hermann Sæmundsson |
| 7. maí | Guðjón Bragason |
| 9. maí | Ingi Valur Jóhannsson |
| 10. maí | Páll B. Pétursson |
| 31. maí | Hallur Magnússon |
| 13. júní | Árni Magnússon |
| 21. júní | Hafsteinn Hafsteinsson |
| 10. júlí | Ásta Bragadóttir |
| 13. júlí | Hallur Magnússon |
| 19. júlí | Bragi Bragason |
| 19. júlí | Sigurður Geirsson |
| 26. júlí | Lárus Bollason |
| 26. júlí | Ívar Ragnarsson |
| 27. júlí | Jóhann G. Jóhannsson |
| 10. ágúst | Gunnhildur Gunnarsdóttir |
| 15. ágúst | Helga Arngrímsdóttir |
| 17. ágúst | Kristín Ástgeirsdóttir |
| 20. ágúst | Gunnar S. Björnsson |
| 21. ágúst | Herdís Einarsdóttir |
| 29. ágúst | Guðmundur Bjarnason |
| 31. ágúst | Guðmundur Bjarnason |
| 13. september | Sigurjón Þ. Árnason |
| 25. september | Jón Þorsteinn Oddleifsson |
| 26. september | Ingólfur Guðmundsson |
| 26. september | Gísli Jafetsson |
| 3. október | Hákon Hákonarson |
| 6. nóvember | Heimir Már Guðjónsson |
| 13. nóvember | Hreiðar Már Sigurðsson |
| 21. desember | Kristján Pálsson |
| 27. desember | Halldór Ásgrímsson |

### III Ár 2013

| | |
|---|---|
| 11. janúar | Guðmundur Bjarnason |
| 16. janúar | Árni Magnússon |
| 28. janúar | Bjarni Frímann Karlsson |
| 13. febrúar | Gunnar S. Björnsson |
| 1. mars | Már Wolfgang Mixa |
| 13. mars | Guðmundur Bjarnason |
| 14. mars | Árni Páll Árnason |
| 19. mars | Ragnar Hafliðason |
| 20. mars | Sigurður Geirsson |
| 25. mars | Kristján Hjelm |
| 9. apríl | Tómas Örn Kristinsson |
| 10. apríl | Árni Jón Árnason |
| 10. apríl | Yngvi Harðarson |
| 15. apríl | Guðmundur Bjarnason |
| 3. maí | Árni Gunnarsson |

## Viðtöl

### I Ár 2011

| | |
|---|---|
| 29. september | Vilhjálmur Bjarnason |
| 3. október | Bjarni Frímann Karlsson |
| 5. október | Sigurður Erlingsson |
| 5. október | Bragi Bragason |
| 6. október | Jóhann G. Jóhannsson |
| 11. október | Guðmundur Bjarnason |

| | |
|---|---|
| 13. október | Gunnar Andersen |
| 17. október | Sigurður Þórðarson |
| 21. október | Magnús Ægir Magnússon |
| 25. október | Ólafur Haraldsson |
| 8. nóvember | Lúðvík Elíasson |
| 15. nóvember | Jón Sigurðsson |
| 16. nóvember | Sigurður Geirsson |
| 22. nóvember | Magnús Emilsson |
| 29. nóvember | Gunnhildur Gunnarsdóttir |
| 1. desember | Hallur Magnússon |
| 13. desember | Sverrir Kristinsson |
| 14. desember | Hallur Magnússon |
| 19. desember | Sigurður Árni Kjartansson |
| 20. desember | Guðni Guðjónsson |

## II Ár 2012

| | |
|---|---|
| 4. janúar | Ásgeir Jónsson |
| 4. janúar | Bergþóra Bergsdóttir |
| 16. janúar | Þórður Pálsson |
| 18. janúar | Yngvi Örn Kristinsson |
| 18. janúar | Sigurður E. Guðmundsson |
| 19. janúar | Tómas Örn Kristinsson |
| 19. janúar | Þór Saari |
| 29. febrúar | Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir |
| 1. mars | Soffía Guðmundsdóttir |
| 16. apríl | Grétar J. Guðmundsson |
| 17 apríl | Styrmir Gunnarsson |
| 18. apríl | Sigurður E. Guðmundsson |
| 26. apríl | Hilmar Þórisson |
| 30. apríl | Kristín Ástgeirsdóttir |
| 1. júní | Gerður Ísberg |
| 11. júní | Sverrir Magnússon |
| 12. júní | Helgi Sigurðsson |
| 13. júní | Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir |
| 27. júlí | Heiðar Már Guðjónsson |
| 9. ágúst | Guðni Guðjónsson |
| 21. ágúst | Yngvi Harðarson |
| 28. ágúst | Björn Þorri Viktorsson |
| 19. september | Sveinn Margeirsson |
| 24. september | Sigurður Erlingsson |
| 24. september | Sigurður Jón Björnsson |
| 15. október | Ingi Valur Jóhannsson |
| 18. október | Guðlaugur Þór Þórðarson |
| 13. desember | Ingi Valur Jóhannsson |
| 14. desember | Yngvi Örn Kristinsson |
| 18. desember | Hallgrímur Guðmundsson |

## III Ár 2013

| | |
|---|---|
| 7.janúar | Kristinn H. Gunnarsson |

# *12. viðauki*

# Skrá yfir starfsfólk

Alexander Lapas, MS í fjármálum fyrirtækja, viðskiptafræðingur Landsbanka Íslands.

Ása Ólafsdóttir, lögfræðingur, lektor við lagadeild Háskóla Íslands.

Bjarnveig Eiríksdóttir, cand. jur. Háskóla Íslands, LLM í Evrópu- og alþjóðaviðskiptarétti, lögmaður.

Björg Flygenring Finnbogadóttir, háskólanemi.

Bryndís Ásbjarnardóttir, MS í fjármálahagfræði, hagfræðingur í Seðlabanka Íslands.

Egill Þórarinsson, MS í skipulagsfræði.

Elín Guðjónsdóttir, cand. oecon. í viðskiptafræði, sérfræðingur í fjármálaráðuneyti.

Gestur Páll Reynisson, Bach. í stjórnmálafræði, meistaragráða í stjórnsýslufræði.

Hersir Sigurgeirsson, Ph.D. í stærðfræði, lektor í fjármálum við Háskóla Íslands.

Hildur Erna Sigurðardóttir, MSc í hagfræði

Íris Björk Ásbjarnardóttir, BS í markaðsfræði.

Jón Rúnar Sveinsson, Phil.Lic. í félagsfræði, Uppsala-háskóla, sérfræðingur Reykjavíkur Akademíunni.

Lúðvík Elíasson, Ph.D. hagfræði, hagfræðingur í Seðlabanka Íslands.

Magnús Orri Haraldsson, cand. oecon., viðskiptafræðingur á endurskoðunarsviði PWC.

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, Ph.D. stjórnsýslufræðingur, lektor í opinberri stjórnsýslu.

Sigurður Jóhannesson, Ph.D. í alþjóðaviðskiptum, hagfræðingur Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

# *13. viðauki*

# Heimildaskrá

## Heimildir sem hafa verið gefnar út opinberlega

*24 stundir.*

Agnar Kl. Jónsson (2004). *Stjórnarráð Íslands*, fyrra bindi. Reykjavík: Sögufélag.

Akerlof, George A. (1970). „The market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism" í *The Quarterly Journal of Economics,* bindi 84 nr. 3, bls. 488-500.

Alcoa (2011). *Staðreyndir um starfsemi Alcoa Fjarðaáls.* Slóð: http://www.alcoa.com/iceland/ic/pdf/2010/2011_factsheet_is.pdf

Alþingi (2009). *Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu.* Slóð: http://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvaemdavaldinu_skyrsla.pdf

Alþingistíðindi 1929-2012.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2009). *Global financial stability report – Navigating the financial challenges ahead.* Slóð: http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/index.htm

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07.*

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2012). Eftirfylgniskýrslur um Ísland (Post-Program Monitoring Discussions) (apríl og nóvember 2012).

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2012). Matsskýrsla við lok efnahagsáætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Ísland (Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement).

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2006). *Financial soundness indicators – Compilation guide.* Slóð: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/index.htm

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2004). Álit sendinefndar við lok starfsmannaheimsóknar. 25. október 2004

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. Fjármálastöðugleikaskýrslur um Ísland 2001 – 2008.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. IV. greinar skýrslur um Ísland 1999 – 2012.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. Skýrslur við endurskoðun efnahagsáætlunarinnar 2009–2011.

Andersen, Palle S. og Már Guðmundsson (1998). „Inflation and disinflation in Iceland". *Central bank of Iceland Working Paper*, nr. 1. Reykjavík: Central bank of Iceland.

Andrews, Dan og Aida Caldera Sánchez (2011). „The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences". *OECD Journal: Economic Studies,* nr. 2011/1.

André, Christophe (2010). „A bird's eye view of OECD housing markets". OECD Economics Department Working Papers, nr. 746. OECD Publishing.

Andrés Kristjánsson (1979). *Vopnaskipti og vinakynni – Ævifrásögn Hannesar frá Undirfelli.* Reykjavík: Örn og Örlygur.

Andritzky, Jochen, John Kiff, Laura Kodres, Pamela Madrid, Andrea Maechler, Aditya Narain, Noel Sacasa og Jodi Scarlata (2009). „Policies to mitigate procyclicality". *IMF staff position note* SPN/09/09. Washington D.C.: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Anna Ingvarsdóttir, Guðjón Sívertsen, Halla Katrín S. Arnardóttir, Kristján Gunnarsson, Steingrímur Ari Arason, Lára Björnsdóttir, Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson og Ingi Valur Jóhannsson (2000). *Nefnd um leigumarkað og leiguhúsnæði – Greinargerð og tillögur*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.

Annaniassen, Erling (1991). *Hvor nr. 13 ikke er...: Boligsamvirkets historie i Norge*. Oslo: Gyldendal.

Antoni, Nils og Marianne Wiktorin (1994). *Bostäder i Europa: Tyskland*. Stokkholm: SABO förlag.

*Arion banki.* „Arion banki lýkur skuldabréfaútboði". 20. febrúar 2012. Slóð: http://www.arionbanki.is/bankinn/fjolmidlar/frettir/frett/2012/02/20/Arion-banki-lykur-skuldabrefautbodi/

Arnar Þór Másson og Indriði H. Indriðason (2005). „Enginn kann tveimur herrum að þjóna: Stofnanir, stjórnir og halli" í *Rannsóknir í félagsvísindum VI.* Ritstj. Úlfar Hauksson. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Arnott, Richard (1987). „Economic theory and housing" í *Handbook of regional and urban economics vol. 2*. Ritstj. Edwin S. Mills. North-Holland.

Atvinnuvegaráðuneytið (2011). *Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins.* Slóð: http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Eftirlitsnefnd_.pdf

Ása Ólafsdóttir (2011). „Fyrning krafna við gjaldþrotaskipti" í *Þjóðarspeglinum.* Ritstj. Hrefna Friðriksdóttir. Slóð: http://skemman.is/stream/get/1946/10249/25558/3/Rannsoknir_i_felagsvisindum_XII_Lagadeild.pdf

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Salvör Jónsdóttir, Davíð Þór Guðmundsson og Grétar Mar Hreggviðsson (2012). *Veðja á vöxt. Byggðaþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu.* Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík.

Ásgeir Daníelsson, Lúðvík Elíasson, Magnús F. Guðmundsson, Björn A. Hauksson, Ragnhildur Jónsdóttir, Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Þórarinn G. Pétursson (2006). „QMM: a quarterly macroeconomic model of the Icelandic Economy". *Working paper,* no. 32. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Ásgeir Daníelsson, Magnús F. Guðmundsson, Svava J. Haraldsdóttir, Þorvarður T. Ólafsson, Ásgerður Ó. Pétursdóttir, Thórarinn G. Pétursson og Rósa Sveinsdóttir (2011). QMM: a quarterly macroeconomic model of the Icelandic economy, version 2.2. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson, Valdimar Ármann, Brice Benaben og Stefania Perrucci (2012). *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga á Íslandi.* Reykjavík: Samtök fjármálafyrirtækja.

Ásmundur Helgi Steindórsson og Magnús Gísli Eyjólfsson (2009). *Mat á uppbyggingu á þjónustumiðstöð.* Slóð: http://alftaneshreyfingin.blog.is/users/a3/alftaneshreyfingin/files/3_mat_a_skuldatholi_sveitarfelagsins_lftaness_vegna_thjonustumi_sto_var.pdf

Basel committee of banking supervision (2006). „Studies on credit risk concentration". *Working Paper* nr. 15. Basel: Bank for International Settlements. Slóð: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp15.htm

Basel committee of banking supervision (2010). „Countercyclical capital buffer proposal". *Consultative document.* Basel: Bank for International Settlements. Slóð: http://www.bis.org/publ/bcbs172.pdf

Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (2002). Policy Dynamics. Chicago: The University of Chicago Press.

Bengtsson, Bo (2006). „Sverige – kommunal allmännytta och korporativa särintressen" í *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus.* Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo og Bo Rothstein (2007). „Precisionsbombningens problem – välfärdsstaten och bostadspolitiken" í *Bostadsmarknaden på 2000-talet,* bls. 246–298. Stokkholm: SNS 1997.

Bernanke, Ben S. (2004). *The great moderation*. Ræða hjá Eastern Economic Association í Washington D.C. 20. febrúar 2004.

Bernanke, Ben S. (2005). *The global saving glut and the U.S. current account deficit.* Ræða hjá Virginia association of economists í Richmond, Virginia. 10. mars 2005.

Bhattaharya, Anand K. og William S. Berliner (2005). „An overview of mortgages and the mortgage market" í *The handbook of fixed income securities.* Ritstj. Frank J. Fabozzi. 7. útg. McGraw-Hill.

Bjarni Bragi Jónsson (1998). *Verðtrygging lánsfjármagns og vaxtastefna á Íslandi*. Reykjavík: Seðlabanki Íslands. Slóð: http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1589

Bluhm, Ghristian, Lundger Overbeck og Christoph Wagner (2010). *An Introduction to Credit Risk Modeling.* Taylor & Francis.

Bréf til nefndasviðs Alþingis frá Alþýðusambandi Íslands, undirritað af Gylfa Arnbjörnssyni. 15. apríl 2004. Slóð: http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=130&malnr=785&dbnr=1920&nefnd=fél

Chan-Lau, Jorge A. (2006). „Fundamental-based estimation of default probabilities: a survey". *IMF Working Paper* nr. 149. Washington D.C.: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). „A garbage can model of organisational choice." *Administrative Science Quarterly,* 17. bindi.

Columba, Francesco, Wanda Cornacchia og Carmelo Salleo (2009). „Financial sector developments and pro-cyclicality". *Vox – Reserch-based policy analysis and commentary from leading economists.* Slóð: http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3722

Office of the Comptroller of the Currency (2011). *Concentrations of credit.* Washington D.C. Slóð: http://www.occ.gov/publications/publications-by-type/comptrollers-handbook/Concentration-HB-Final.pdf

Crawford, Alexander (2005). „Collateralized mortgage obligations" í *The handbook of fixed income securities.* Ritstj. Frank J. Fabozzi. 7. útg. McGraw-Hill.

*Creditfixings*

Crowe, Christopher, Giovanni Dell´ariccia, Denize Igan og Pau Rabanal (2011).„Policies for macrofinancial stability: options to deal with real estate booms". *IMF discussion note* SDN/11/02. Washington, D.C.: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Cvitanic, Jaksa og Fernando Zapatero (2004). *Introduction to the economics and mathematics of financial markets.* London: The MIT press.

Danske Markets (2012). *Danish Covered Bond Handbook.* Slóð: http://www.danskebank.com/da-dk/ir/Documents/Other/Danish-Covered-Bond-Handbook-2012.pdf

Drehmann, Mathias, Claudio Borio og Kostas Tsatsaronis (2011). „Anchoring counter-cyclical capital buffers: the role of credit aggregates". *BIS Working Papers* nr. 355. Basel: Bank for International Settlements.

Drobny, Steven (2006). *Inside the house of money.* New Jersey: Wiley.

Droste, Christiane og Thomas Knorr-Siedow (2007). „Social Housing in Germany" í *Social Housing in Europe.* London: LSE.

*DV*.

Efnahags- og framfarastofnunin. Landaskýrslur um Ísland 1998 – 2011.

Efnahags- og framfarastofnunin. *OECD Economic Outlook* 2004 – 2007.

Eggert G. Þorsteinsson (1964). „Staðreyndir og hugleiðingar um verkamannabústaði" í *Byggingarfélag verkamanna í Reykjavík 25 ára.* Reykjavík: Byggingarfélag verkamanna.

Egill Þórarinsson (2012). *Húsnæðisstefna og uppbygging lítilla íbúða á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2003–2008.* Óútgefin meistaraprófsritgerð. Slóð: http://skemman.is/handle/1946/13311

Einar Már Guðmundsson (2000). *Draumar á jörðu*. Reykjavík: Mál og menning.

Eisenbeis, Robert, Larry D. Wall og Scott W. Frame (2004). „Resolving large financial intermediaries: banks versus housing enterprise", *Atlanta Fed Working Paper* nr. 23a. Georgia: Federal Reserve Bank of Atlanta.

Elekdag, Selim og Yiqun Wu (2011). „Rapid credit growth: boon or boom-bust?". *IMF Working Paper* nr. 241. Washington D.C: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Elín Guðjónsdóttir (2000). „Íslenskur hlutafjármarkaður". *Peningamál* 2000/3. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Ellen, Ingrid Gould, John Napier Tye og Mark A. Willis (2010). *Improving U.S. housing finance through reform of Fannie Mae and Freddie Mac: Assesing the options*. New York: NYU Furman Center for Real Estate and Urban Policy.

Fabozzi, Frank J., Anthony B. Sanders, David Yuen og Chuck Ramsey (2005). „Nonagency CMOs" í *The handbook of fixed income securities*. Ritstj. Frank J. Fabozzi. 7. útg. McGraw-Hill.

Fannie Mae (2011). *An Introduction to Callable Debt Securities.* Slóð: http://www.fanniemae.com/resources/file/debt/pdf/understanding-debt/Callable_Brochure.pdf

Ferguson, Roger W., jr., Philipp Hartmann, Fabio Panetta og Richard Portes (2007). *International Financial Stability*. CEPR.

Félagsbústaðir hf. Slóð: http://www.felagsbustadir.is/?PageID=604

Félagsmálaráðuneytið (2004). *Íslenskur húsaleigumarkaður staða og horfur.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/leigumarkadur/islenskur-leigumarkadur.PDF

Félagsmálaráðuneytið (2004). *Skýrsla nefndar um mat á framkvæmd viðbótarlána*. Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/skyrsla-vidbotarlan04.pdf

Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður (2000). *Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/1998.pdf

Fjárhaldsstjórn sveitarfélagsins Álftaness (2010). *Úttekt á rekstri og áætlun 2011 til 2014 – Sveitarfélagið Áftanes.* Slóð: http://eldri.alftanes.is/Files/Skra_0046579.pdf

Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Ríkiskassinn – orðskýringar. [sótt 8. apríl 2013]. Slóð: http://www.rikiskassinn.is/ordskyringar/

Fjármálaeftirlitið (2007). *Reglur um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja*. Slóð: http://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=f051707c-8c23-4e99-a305-68dcb6f97a29

Fjármálaeftirlitið (2008). *Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um ráðstöfun eigna og skulda Landsbanka Íslands hf.* 9. október 2008. http://www.fme.is/media/akvardanir/9.-oktober-2008.pdf

Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – Nefndarálit.* Slóð: http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Abyrgd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf

Fjársýsla ríkisins. Ríkisreikningar fyrir árin 2000–2011.

Forsætisráðuneytið (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda – Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Forsætisráðuneytið (2006). *Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi – Nefnd forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi*. Slóð: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrsla.pdf

Forsætisráðuneytið (2010). *Samhent stjórnsýsla – skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands.* Slóð: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf

Forsætisráðuneytið(2007). *Starfsskilyrði stjórnvalda.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Frederickson, George H., Kevin B. Smith, Cristopher W. Larimer og Michael J. Licari (2011). *The public administration theory primer.* Boulder: Westview press.

*Fréttablaðið.*

Fréttabréf frá Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 22, júní 1990, bls. 4. Fundargerð samkeppnisráðs 7. júní 2005. Ákvörðun nr. 19/2005. Uppgreiðslugjald af neytendalánum. Slóð: http://www.neytendastofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=505

Gadanecz, Blaise og Kaushik Jayaram (2009). *Measures of financial stability – a review*. IFC Bulletin nr. 31. Basel: Bank for International Settlements. Slóð: http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31ab.pdf

Garðar Jónsson (2009). *Rannsókn á fjárreiðum og rekstri Sveitarfélagsins Álftaness*. Slóð: http://www.mbl.is/media/76/1876.pdf

Gerður Ísberg (2002). „Millibankamarkaður með gjaldeyrisskiptasamninga". *Peningamál* 2002/3. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Gerður Ísberg og Þórarinn G. Pétursson (2003). „Inngrip Seðlabanka Íslands á innlendum gjaldeyrismarkaði og áhrif þeirra á gengi krónunnar". *Peningamál* 2003/1. Reykjavík: Seðlabanki.

Gestur Páll Reynisson (2009). *Aðstoðarmenn ráðherra, bakgrunnur, hlutverk og frami*. Óútgefin B.A. ritgerð. Slóð: http://hdl.handle.net/1946/3059.

Gibb, Kenneth (2003). „Urban housing models" í *Housing Economics & Public Policy*, bls. 22-37. Blackwell.

Giourard, Nathalie og Sveinbjörn Blöndal (2001). „House prices and economic activity". *OECD Working Paper* nr. 279. OECD Publishing.

Goodhart, Charles (2009). „Procyclicality and financial regulation". *Estabilidad Financiera*. Seðlabanki Spánar. Slóð: http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/09/May/Fic/ief0116.pdf

Granovetter, Mark (1978). „Threshold Models of Collective Behaviour". American Journal of Sociology, bindi 83.

Greenspan, Alan (1996). *The challenges of central banking in a democratic society.* Ræða hjá The American enterprise institute for public policy research í Washington D.C. 5. desember 1996.

Guðmundur G. Gunnarsson. „Fjárhagsáætlun 2009". 5. desember 2008. http://alftanes.xd.is/?action=grein&id=14833 [sótt 17. maí 2013].

Guðmundur Hannesson (1916). *Um skipulag bæja*. Reykjavík.

Guðmundur Hálfdanarson og Svanur Kristjánsson (1993). *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880–1990.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon ritstj. (1997). *Hagskinna – sögulegar hagtölur um Ísland.* Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Guðmundur Rúnar Árnason (1993). *Sociala bostäder – Del av samnordiskt projekt*. Reykjavík: Húsnæðisstofnun ríkisins.

Gunnar Helgi Kristinsson (2006). „Pólitískar stöðuveitingar á Íslandi". *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 1. tbl.

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu". *Stjórnmál og stjórnsýsla,* 2. tbl.

Hagfræðistofnun (2003). *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn.* Slóð: http://www.sa.is/frettir/pdf_skjol/pdf_skjol_2003/skyrsla_hagfrstofnunar_um_rymri_vedheimildir.pdf

Hagfræðistofnun (2011). *Þróun á húsnæðismarkaði og samanburður við önnur lönd*. Slóð: http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2011/C11_03_Throun_a_husnaedismarkadi_og_samanburdur_vid_onnur_lond.pdf

Hagfræðistofnun (2012). *Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla.* Slóð: http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2012/Opinber%20framlog%20til%20skola%20C12_05.pdf

Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands (1967). *Tölfræðihandbók.*

Hagstofa Íslands (1976). *Tölfræðihandbók 1974.*

Hagstofa Íslands (2002). *Landshagir 2002.*

Hagstofa Íslands (2004). „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2000–2002". *Hagtíðindi – Vísitölur, laun, tekjur, neysla*. 2004:4, 24. júní 2004.

Hagstofa Íslands (2005). „Vísitala neysluverðs apríl 2004–2005" *Hagtíðindi – Verðlag og neysla.* 2005:2, 3. maí 2005.

Hagstofa Íslands (2011). „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2008–2010" *Hagtíðindi – Verðlag og neysla*. 2011:2, 9. desember 2011.

Hagstofa Íslands (2012). „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2009–2011" *Hagtíðindi – Verðlag og neysla*. 2012:1, 6. desember 2012.

Halldór Sveinn Kristinsson (2002a). „Skuldabréfamarkaður á Íslandi". *Peningamál* 2002/1. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Halldór Sveinn Kristinsson (2002b). „Millibankamarkaður með krónur". *Peningamál* 2002/3. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Hallur Magnússon (2008). Átökin um Íbúðalánasjóð. *Herðubreið.* Bls 22-27.

Hallur Magnússon, Hrafnhildur Sif Hrafnsdóttir og Guðmundur Guðmarsson (2010). *Aðdragandi, innleiðing og áhrif breytinga á útlánum Íbúðalánasjóðs 2004 – Greinagerð vegna Rannsóknarskýrslu Alþingis*. Reykjavík: Íbúðalánasjóður.

Hallur Magnússon. 21. apríl 2008. Slóð: http://hallurmagg.blog.is/blog/hallurmagg/entry/518717/

Hårde, Ulla (1993). *Bostäder i Europa: Storbritannien*. Stokkhólmur: SABO förlag.

Háskólinn á Bifröst, Ársskýrsla Háskólans á Bifröst 2008–2009.

Hedenmo, Martin og Fredrik von Platen (2007). *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år.* Karlskrona: Boverket.

Hedström, Peter (2005). Dissecting the social: On the principles of analytical sociology. New York: Cambridge University Press.

Hedström, Peter og Richard Swedberg (1998). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge University Press.

Henderson, J. Vernon og Yannis M. Ioannides (1983). „A model for tenure choice". *American Economic Review*, 73. bindi, bls. 98-113.

Hjalti Jóhannesson ritstj., Enok Jóhannsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sigrún Sif Jóelsdóttir og Valtýr Sigurbjarnarson (2010). „Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi – Lokaskýrsla: Stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002–2008". *Rannsóknarrit nr. 9*. Akureyri: Byggðarannsóknastofnun Íslands, Þróunarfélag Austurlands, Byggðastofnun og iðnaðarráðuneytið.

Hoffman, Johan (1963). *Íbúðabyggingar og fjárframlög til þeirra á Íslandi*.

Hrönn Pétursdóttir (2010). *Vannýtt íbúðarhúsnæði í Fjarðarbyggð og á Fljótsdalshéraði*. Reykjavík: Íbúðalánasjóður.

Hull, John C. (2006). *Options, futures, and other derivatives.* New Jersey: Prentice Hall.

Húsnæðisstofnun ríkisins. Ársskýrslur Húsnæðisstofnunar ríkisins 1975–1998.

Húsnæðisstofnun ríkisins. Byggingarsjóður verkamanna, félagsíbúðadeild – Ársskýrsla 1998.

Igan, Deniz og Prakash Loungani (2012). „Global housing cycles". *IMF Working Paper* nr. 217. Washington D.C: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

*Innanríkisráðuneytið*. „EFS leggur til skipan fjárhaldsstjórnar fyrir Sveitarfélagið Álftanes". 4. febrúar 2010. Slóð: http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/frettir/nr/23926

Íbúðalánasjóður (2000*). Íbúðalánasjóður – Stofnefnahagsreikningur 1. janúar 1999*. Slóð: http://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/arsskyrslur/Stofnefnah.reikn01011999.pdf

Íbúðalánasjóður (2002). Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1998.

Íbúðalánasjóður (2004). *Exchange offer memorandum.* 28. júní 2004. Slóð: http://www.ils.is/library/Reglur---pdf/ProspectusHFF24_34_44.pdf

Íbúðalánasjóður. „Lánsfjárhæðir og veðsetningarhlutfall". Slóð: http://www.ils.is/einstaklingar/kjor-og-kostir/lansfjarhaedir-og-vedsetningarhlutfall/ [Sótt á vefinn 17. janúar 2013]

Íbúðalánasjóður. „Skýrsla og yfirlýsing stjórnar og forstjóra" í ársreikningi Íbúðalánasjóðs 2012.

Íbúðalánasjóður. Ársreikningar 2010–2012.

Íbúðalánasjóður. Ársskýrslur 1999–2012.

Íbúðalánasjóður. Mánaðarskýrslur Íbúðalánasjóðs mars 2001 – janúar 2013.

Íslandsbanki. „Viðskipti með sértryggð skuldabréf hefjast í Kauphöll". 7. desember 2011. Slóð: http://www.islandsbanki.is/um-islandsbanka/frettir/frett/2011/12/07/Vidskipti-med-sertryggd-skuldabref-hefjast-i-Kaupholl-/

Íslandsbanki. „Lítill tími til stefnu: Húsbréfaskiptin og hagsmunir minni fjárfesta". 25. júní 2004. Slóð: http://app.isb.is/Markadir/Greining/BirtaMorgunkorn.aspx?id=1382&queueid=1181

Íslandsbanki. „Jákvæð viðbrögð við fréttum af fyrirkomulagi skuldabréfaskipta ÍLS". 24. júní 2004. Slóð: http://app.isb.is/Markadir/Greining/BirtaMorgunkorn.aspx?id=1374&queueid=1175

Íslandsbanki. „Skuldabréfaskipti ÍLS: Fjármagnsskattur setur strik í reikninginn". 28. júní 2004. Slóð: http://app.isb.is/Markadir/Greining/BirtaMorgunkorn.aspx?id=1388&queueid=1185

Íslandsbanki. „Tveir flokkar sértryggðra skuldabréfa stækkaðir". 12. nóvember 2012. Slóð: http://www.islandsbanki.is/um-islandsbanka/frettir/frett/2012/11/12/Tveir-flokkar-sertryggdra-skuldabrefa-staekkadir-/

Jensen, Lotte (2006). „Danmark – lokal bondedemokrati och nationell korporatism". Í *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus.* Malmö: Égalité.

Jiménez, Gabriel og Saurina Jesus (2006). „Credit cycles, credit risk, and prudential regulation". *International Journal of Central Banking,* bindi 2:2.

Jones, Bryan D. og Frank R. Baumgartner (2005). The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems. Chicago: University of Chicago Press.

Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson (1984). „Frá floti til flots: Þættir úr sögu gengismála 1922–1973" í *Klemensarbók,* ritstj. Sigurður Snævarr. Reykjavík: Félag viðskipta- og hagfræðinga.

Jóhannes Sigurðsson (2005). *Álitsgerð um heimildir Íbúðalánasjóðs til lánveitinga, fjármögnunar og áhættustýringar.* Reykjavík: Fjármálaréttarstofnun Háskólans í Reykjavík.

Jón Blöndal (1942). „Húsnæðismál bæjanna" í *Félagsmál á Íslandi*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.

Jón G. Maríasson (1954). „Byggingarsjóður verkmanna" í *Byggingarfélag verkamanna í Reykjavík 15 ára.* Reykjavík: Byggingarfélag verkmanna.

Jón Rúnar Sveinsson (2005). „Meginþættir í húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld" í *Ársskýrsla Fasteignamats ríkisins 2005.* Reykjavík: Fasteignamat ríkisins.

Jón Rúnar Sveinsson (2009). *Lokun félagslega húsnæðiskerfisins – Hvað kom í staðinn?* Slóð: http//husvef.is/index.php? option = com_contentedview = catergory&id = 52& heimild = 240

Jón Rúnar Sveinsson. „Húsnæðismál í Bretlandi". *Morgunblaðið*. 7. janúar 2003. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/707496/

Jón Rúnar Sveinsson. „Húsnæðismál í Danmörku". *Morgunblaðið.* 25. júní 2002. Slóð: http://www.mbl.is/greinasafn/grein/675044/

Jón Rúnar Sveinsson. „Húsnæðismál í Noregi". *Morgunblaðið.* 27. ágúst 2002. Slóð: http://www.mbl.is/greinasafn/grein/684544/

Jón Rúnar Sveinsson. „Húsnæðismál í Þýskalandi". *Morgunblaðið.* 5. janúar 2004. Slóð: http://www.mbl.is/greinasafn/grein/773182/

Jón Rúnar Sveinsson." Húsnæðismál í Svíþjóð". *Morgunblaðið*. 30. júlí 2002. Slóð: http://www.mbl.is/greinasafn/grein/680441/

Jón Þorvaldur Heiðarsson (2005). „Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi – Íbúafjöldi og þörf á íbúðarhúsnæði á Austurlandi árið 2008". *Rannsóknarrit nr. 1*. Akureyri: Byggðarannsóknastofnun Íslands, Þróunarfélag Austurlands, Byggðastofnun og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið.

Jón Þorvaldur Hreiðarsson, Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson (2007). *Olíuhreinsistöð á Vestfjörðum – Skoðun á völdum samfélagsþáttum*. Akureyri: Rannsókna- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Jussil, Sune (2000). „Stora ändringar av bostadsfinansieringen i Sverige" í *Bostadsfinansieringen i framtiden – pågående förändringar och deras konsekvenser.* Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Karlberg, Björn og Martti Lujanen (2004). „Housing finance" í *Housing and housing policy in the Nordic countries*. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Kauphöll Íslands.

Kaupþing. „Vel heppnuð endurskipulagning sértryggðra skuldabréfa Kaupþings". 25. janúar 2012. Slóð: http://www.kaupthing.com/Pages/4271?NewsID=4441

Kaupþing. Prospectus – Kaupthing Bank hf. ISK 200,000,000,000 Covered Bond Programme. 30. mars 2006. Slóð: http://www.kbbanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7635

Kim, Chang-Jin og Charles R. Nelson „Has the U.S. economy become more stable? A Bayesian approach based on a Markov-switching model of the business cycle". *The Review of Economics and Statistics*. Bindi 81.

King, Thomas B., Daniel A. Nuxoll og Timothy J. Yeager (2005). „Are the causes of bank distress changing? Can researchers keep up?“ *FDIC Working Paper* nr. 3. Missouri: Federal Reserve Bank of St. Louis.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. útg. New York: Longman.

Kiøsterud, Tore (2000). „Boligpolitikk og boligfinansiering i Norge, noen aktuelle problemstillinger“. Í *Bostadsfinasieringen i framtiden – pågående förändringar och deras konsekvenser.* Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Koliba, Christopher, Jack W. Meek, og Asim Zia (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: CRC Press.

KPMG. Íbúðalánasjóður – Endurskoðun ársreiknings 2000–2011.

KPMG (2010). *Sveitarfélagið Álftanes – Tillögur bæjarstjórnar um fjárhagslegar aðgerðir.* Slóð: http://eldri.alftanes.is/Files/Skra_0039563.pdf

Kragh, Jørgen (2000). „Boligfinansieringen i Danmark – forandringer og konsekvenser“. Í *Bostadsfinansieringen i framtiden – pågående förändringar och deras konsekvenser*. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Lagastofnun Háskóla Íslands (1987). *Álitsgerð um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar.*

Landsbankinn. Slóð: http://soguvefur.landsbanki.is/

Lánasýsla ríkisins (2005). Ársskýrsla 2004.

Lánasýsla ríkisins. *Markaðsupplýsingar.* Slóð: http://www.lanamal.is/GetAsset.ashx?id=3004

Lára Kristín Sturludóttir (2012). *Nauðungarsala íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum* 2001–2011. Keflavík: Sýslumaðurinn í Keflavík.

Lea, Michael (2010). *International Comparison of Mortgage Product Offerings.* Slóð: http://www.housingamerica.org/rIha/rIha/Publications/74023_10122_research_rIha_lea_report.pdf

Lind, Olaf og Jonas Møller (1994). *Folkebolig Boligfolk. Politik og praksis i boligbevægelsens historie*. Kaupmannahöfn: Boligselskabernes Landsforening.

Lindblom, Charles E. (1959). „The science of „muddling through“. Public Administration Review, bindi 19.

Lindblom, Charles E. (1979). „Still Muddling, not yet through“. Public Administration Review, bindi 39.

Lujanen, Martti (2004). „Main lines of Nordic housing policy“ í *Housing and housing policy in the Nordic countries*. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Lujanen, Martti og Hans-Åke Palmgren (2004). „The housing market, housing production and housing standards“. Í *Housing and housing policy in the Nordic countries*. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Lupia, Arthur (2003). „Delegation and its Perils“. Í *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracie*s. Oxford: Oxford University Press.

Lütkebohmert, Eva (2008). *Concentration Risk in Credit Portfolios.* Berlin: Springer.

Lúðvík Elíasson og Þórarinn G. Pétursson (2009) „The residential housing market in Iceland: Analysing the effects of mortgage market restructuring“. *Central Bank of Iceland Working Paper,* nr. 29. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Magnús Árni Skúlason (2008). *Íbúðamarkaðurinn á Suðurnesjum – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs*. Reykjavík: Reykjavík Economics Nónó ehf.

Magnús Árni Skúlason (2008). *Samantekt um íbúðamarkaðinn á höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi, Vesturlandi, Suðurnesjum og á Austurlandi – úttekt unnin fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs.* Reykjavík: Reykjavík Economics Nónó ehf.

Magnús Gunnarsson og Kjartan Þór Eiríksson (2007). *Greinargerð vegna fundar með efnahags- og skattanefnd*. Keflavík: Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar.

March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.

Margrét Pétursdóttir, Ása Ólafsdóttir, dr. Ómar H. Kristmundsson og Gestur Páll Reynisson (2012). *Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur.* Reykjavík: Reykjarvíkurborg.

Már Guðmundsson (2009). „Hin alþjóðlega fjármálakreppa: Rætur og viðbrögð". *Skírnir.* Vor 2009.

McElravey, John (2005). „Residential asset-backed securities" í *The Handbook of Fixed Income Securities.* Ritstj. Frank J. Fabozzi. 7. útg. McGraw-Hill

Mehra, Rajnish og Edward C. Prescott (2003). „The Equity Premium in Retrospect" í *Handbook of the Economics of Finance*. Ritstjóri G.M. Constantinides. Philadelphia: Elsevier.

Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.

Miller, Marcus, Paul Weller og Lai Zhang (2002). „Moral hazard and the U.S. stock market: analyzing the „Greenspan put"" *The Economic Journal*, bindi 112, bls. C171-C186.

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

Minnisblað Íbúðalánasjóðs um fund fulltrúa Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytisins með félagsmálanefnd. 15. apríl 2004. Slóð: http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=130&malnr=785&dbnr=1935&nefnd=f%E9l

Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives: designing effective organisations*. London: Prentice-Hall.

Moody's Investors Service (2006). „Rating Action: Moody's assignes provisional (P) Aaa rating to first Icelandic covered bonds issued by Kaupthing Bank hf." Global Credit Research Rating Action 7. febrúar 2006.

*Morgunblaðið.*

Neytendasamtökin (2011). *Leiguverð – skýrsla um niðurstöður könnunar Neytendasamtakanna á leiguverði húsnæðis.* Slóð: http://ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/leiguverd-skyrsla.pdf

Nordal, Kjell Bjørn og Haseeb Syed (2010). *A model for predicting aggregated corporate credit risk*. Oslo: Norges bank.

Nýsir hf. ráðgjafarþjónusta (2002). *Mat á samfélagslegum og efnahagslegum áhrifum álvers á Reyðarfirði.*

O'Sullivan, Arthur (2009). *Urban Economics*. Irwin: McGraw-Hill.

OECD (2011). „Housing and the economy: policies for renovation" í *Economic Policy Reforms 2011 – going for Growth*. OECD Publishing.

Ólafur Ásgeirsson (2012). *Íbúðalánasjóður – Mat á áhættu og eiginfjárþörf ásamt tillögum að aðgerðum*. Slóð: http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/ILS_Mat_a_ahaettu_og_eiginfjarthorf_122012.pdf

Páll V. Bjarnason og Helga Maureen Gylfadóttir (2004). *Húsakönnun – Austurstræti - Lækjargata - Skólabrú - Pósthússtræti.* Slóð: http://www.minjasafnreykjavikur.is/Portaldata/12/Resources/skjol/skyrslur/skyrsla_107.pdf

Poterba, James M. (1984). „Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach". *The Quarterly Journal of Economics.* New Jersey: John Wiley and Sons.

Power, Anne (1993). *Hovels to High Rise – State Housing in Europe since 1850*. London: Routledge.

Pratt, John W. og Richard Zeckhauser (1985). *Principals and agents: the stucture og business.* Boston: Harvard business school press.

*Pressan*.

Rajan, Raghuram G. (1994). „Why bank credit policies fluctuate: A theory and some evidence“. *The Quarterly Journal of Economics*, bindi 109.

Rajan, Raghuram G. (2010). *Fault lines: how hidden fractures still threaten the world economy*. New Jersey: Princeton University Press.

Rannsóknarnefnd Alþingis, ritstj. Páll Hreinsson, Tryggvi Gunnarsson og Sigríður Benediktsdóttir (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.* Reykjavík.

Reiersen, Elsa og Elisabeth Thue (1996). *De tusen hjem – Den Norske Stats Husbank 1946–1996.* Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Reinhart, Carmen M. og Kenneth Rogoff (2009 ). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press.*

Reykjavíkurborg. *Árbók Reykjavíkurborgar 1984*. Reykjavík: Fjármála- og hagsýsludeild Reykjavíkurborgar.

Reykjavíkurborg. *Árbók Reykjavíkurborgar 1988*. Reykjavík: Fjármála- og hagsýsludeild Reykjavíkurborgar.

Ríkisendurskoðun (1990). *Skýrsla ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna*. Slóð: http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/skhusnl.pdf

Ríkisendurskoðun (1996). *Stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins.* Slóð: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/husnst.pdf

Ríkisendurskoðun (1998). *Innra eftirlit.* Slóð: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/innra.pdf

Ríkisendurskoðun (1999). *Innri endurskoðun*. Slóð: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/innendur.pdf

Ríkisendurskoðun (2005). *Íbúðalánasjóður – Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar.* Slóð: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/ibudalanasjodur.pdf

Ríkisendurskoðun (2006). *Úttekt á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs.*

Ríkisendurskoðun (2010). *Athugun á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins Álftaness*. Slóð: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Alftanes1.pdf

Ríkisskattstjóri. Ársreikningaskrá.

Romer, David (2006). *Advanced macroeconomics*. Irwin: Mcgraw – Hill.

Rósmundur Guðnason (2004). „Hvernig mælum við verðbólgu?“. *Fjármálatíðindi,* bindi 51:1.

Salamon, Lester M. (2002). *Tools of Government: a Guide to the New Governance.* New York: Oxford university press.

Samband íslenskra sveitafélaga. *Árbók sveitarfélaga 2012*. Slóð: http://www.samband.is/media/arbok-2012/Arbok-sveitarfelaga-2012.pdf

Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (2003). *Markaðsvæðing húsnæðisfjármögnunar á Íslandi.* Slóð: http://www.sa.is/frettir/pdf_skjol/pdf_skjol_2003/sbv_skyrsla_feb_2003.pdf

Samtök fjármálafyrirtækja, Íbúðalánasjóður, Landssamtök lífeyrissjóða og slitatjórn SPRON, *Samkomulag um verklagsreglur um sérstæka skuldaaðlögun einstaklinga.* Slóð: http://sff.nwc.is/sites/default/files/2-undirritun_-_verklagsreglur_um_sertaka_skuldaadlogun1.pdf

Samtök fjármálafyrirtækja. „Útgáfa sértryggðra skuldabréfa Glitnis fær hæsta lánshæfismat“. 28. mars 2008.

Seðlabanki Íslands (2004). *Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis.* Slóð: http://sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=919

Seðlabanki Íslands (2008). „Reglur nr. 808/2008 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands". 22. ágúst 2008.

Seðlabanki Íslands. *Fjármálastöðugleiki* 2000–2013.

Seðlabanki Íslands. *Peningamál.* 1999–2013.

Seðlabanki Íslands (2009). „Reglur nr. 533/2009 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands". 26. júní 2009.

Seðlabanki Íslands (2012). *Varúðarreglur eftir fjármagnshöft*. Sérrit númer 6.

Seðlabanki Íslands. Ársskýrslur 2003–2008.

Seðlabanki Íslands. *Hagvísar.* Slóð: http://www.sedlabanki.is/utgafa-og-raedur/rit-og-skyrslur/hagvisar/

Shanazarian, Hovick og Per Åsberg-Sommar (2008). „Macroeconomic Impact on Expected Default Freqency". *Sveriges Riksbank Research Paper Series,* nr. 51. Stokkhólmur: Sænski seðlabankinn.

Shanazarian, Hovick og Per Åsberg Sommar (2009). *Interdependencies between expected default frequency and the macro economy*. Stokkhólmur: Sænski seðlabankinn.

Shelter (2009). *Shelter Factsheet – Housing Tenure*. Slóð: http://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/166532/Factsheet_Housing_tenure.pdf

Shiller, Robert J. (2000). *Irrational Excuberance*. Princeton University Press.

Shiller, Robert J. (2005). *Irrational Excuberance*. Broadway.

Sigríður Kristjánsdóttir (2007). *Deciphering the contemporary urban landscape of Reykjavík, Iceland by applying the concepts and methods of Caniggia and Conzen.* University of Birmingham.

Sigurður E. Guðmundsson (2002). *Kjaradeilur og félagsmálalöggjöf á tíma viðreisnarstjórnar 1960–1971.* Lokaritgerð í sagnfræði við Háskóla Íslands.

Sigurður Jóhannesson (2010). *Hagvöxtur landshluta 2003–2008*. Reykjavík: Byggðastofnun.

Sigurður Jóhannesson og Sigurður Árnason (2011). *Hagvöxtur landshluta 2004–2009*. Reykjavík: Byggðastofnun.

Sigurður Jóhannesson, Anna Guðrún Ragnarsdóttir og Kári S. Friðriksson (2010). *Ástand og horfur á húsnæðismarkaði.* Reykjavík: Hagfræðistofnun.

Sigurður Snævarr (1993). *Haglýsing Íslands*. Slóð: https://notendur.hi.is/ajonsson/kennsla_2012/Haglysing.pdf

Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.

Skipulagsstofnun (2003). *Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags – ferli og aðferðir.* Slóð: http://www.skipulagsstofnun.is/media/pdf-skjol/gerd%20adalsskipulags.pdf

Solttila, Heikki og Vesa Vihriälä (1994). „Finnish banks' problem assets: result of unfortunate asset structure or too rapid growth?" *Discussion Paper,* nr. 23. Seðlabanki Finnlands.

Sparisjóður Hafnarfjarðar (2003). *Fréttabréf.* 1 tbl. desember 2003.

Stjórnarráð Íslands. *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003.*

Stjórnarráð Íslands. *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995.*

*Stjórnartíðindi* 1929–2012.

Stock, James H. og Mark W. Watson (2002). „Has the business cycle changed and why?" *NBER Macroeconomics Annual 2002*. Bindi 17. Ritstj. Mark Gertler og Kenneth Rogoff.

Stock, James H. og Mark W. Watson (2005). „Understanding changes in international business cycle dynamics". *Journal of the European Economic Association*. Bindi 3(5).

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Strömberg, Thord og Ingemar Elander (2001). „Från lokala välfärdsregimer till fragmenterade partnerskap" í *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer.* Lund: Studentlitteratur.

Sumarliði R. Ísleifsson (2013). *Í samtök – Saga Alþýðusambands Íslands*. Fyrra bindi. Reykjavík: Forlagið.

Sumarliði R. Ísleifsson (2013). *Til velferðar – Saga Alþýðusambands Íslands*. Seinna bindi. Reykjavík: Forlagið.

Summers, Peter M. (2005). „What caused the great moderation? Some cross country evidence". *Economic Review*. 3. ársfj. 2005. Federal Reserve Bank of Kansas City.

The institute of internal auditors. „Definition of Internal Auditing". Slóð: https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx

Turnovsky, Stephen J. og Toshiyuki Okuyama (1994). „Taxes, housing, and capital accumulation in a two-sector growing economy". *Journal of Public Economics,* bindi 53. Amsterdam: Elsevier.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála (2012). Úrskurður í máli nr. 114/2011, 22. febrúar 2012.

Varasjóður húsnæðismála (2005).*Varasjóður húsnæðismála – Árangursmat 2005.*

Varasjóður húsnæðismála (2012). *Könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2011.*

Velferðaráðuneytið (2011). *Áfangaskýrsla samstarfshóps á Suðurnesjum.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/30062011_Afangaskyrsla_Sudurnes.pdf

Velferðaráðuneytið (2012). *Skýrsla vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/2012-02-15_Skyrsla-vinnuhops-til-ad-efla-og-samraema-oflun-og-midlun-upplysinga-um-husnaedismal.pdf

Velferðaráðuneytið (2012). *Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar*. Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Skyrsla-vinnuhops-um-gerd-husnaedisaaetlunar.pdf

Velferðarráðuneytið (2011). *Húsnæðisstefna – Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/frettir2011/19042011_Skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

*Velferðarráðuneytið (2011). Samkomulag lánveitenda á íbúðalánamarkaði um verklagsreglur í þágu yfirveðsettra heimila.*

Velferðarráðuneytið (2012). *Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á rekstrar- og skattaumhverfi húsnæðisfélaga.* Slóð: http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Skyrsla-vinnuhops-um-endurskodun-a-rekstrar--og-skattaumhverfi-husnaedisfelaga.pdf

Velferðarráðuneytið (2012). *Skýrsla vinnuhóps um húsnæðisbætur. Slóð:* http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Husnaedisbaetur_21052012.pdf

*Viðskiptablaðið.*

Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Ísland og Samtök atvinnulífsins (2008). *Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja – leiðbeiningar.* Slóð: http://www.vi.is/files/2135781393cgvefur.pdf

Vilhjálmur Bjarnason (2010). „Íbúðalánasjóður og áhættustýring". Í *Þjóðarspeglinum*. Ritstj. Ingjaldur Hannibalsson. Slóð: http://skemman.is/handle/1946/6752

*Vísir.*

Waldén, Lars Johan (1996). *Föregångare eller hotbild? Reflexioner kring 100 års brittisk bostadspolitik*. Gävle: Meyers.

Walsh, Carl E. (2003). *Monetary theory and policy*. 2. útg. MIT press.

Whitehead, Christine M. (2000). „The Role of Private Finance in Housing: a UK Example" í *Bostadsfinansieringen i framtiden – pågående förändringar och deras konsekvenser.* Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.

Whitehead, Christine M. (2007). „Social Housing in England" í *Social Housing in Europe.* London: LSE.

Willem H. Buiter (2008). *Lessons from the North Atlantic financial crisis*. Slóð: http://newyorkfed.org/research/conference/2008/rmm/buiter.pdf

Williams, Peter (2007). „Home-ownership at the crossroads?" *CML Housing Finance*, issue 02.

Williams, Peter (2011). „The credit crunch in the UK: understanding the impact on housing markets, policies and households" í *Housing Markets and the Global Financial Crisis – The Uneven Impact on Households.* London: Edward Elgar.

Williamson, Oliver E. (1963). „Managerial discretion and business behavior". *The American Economic Review,* bindi 53.

Þjóðskrá Íslands. Fasteignamat 2012. Slóð: http://www.skra.is/pages/1199 [sótt 11. apríl 2013]

*Þjóðviljinn.*

Þorgrímur Gestsson (2007). *Öryggissjóður verkalýðsins – baráttan fyrir atvinnuleysistryggingum á Íslandi.* Reykjavík: Atvinnuleysistryggingasjóður.

Þórarinn G. Pétursson (2001). „Miðlunarferli peningastefnunnar" *Peningamál* 2001/4. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

## Heimildir sem ekki hafa verið gefnar út opinberlega

Árni Páll Árnason (2005). Álitsgerð á lögmæti lánasamnings ÍLS við banka og sparisjóði um ávöxtun fjár sem sjóðurinn hefur fengið vegna uppgreiðslna eldri lána sjóðsins.

Ásta H. Bragadóttir (2001). Innleiðing Flexcube skuldabréfa- og verðbréfakerfis fyrir Íbúðalánasjóð.

Bergþóra Bergsdóttir, Ingi Valur Jóhannsson, Sigurður Árni Kjartansson, Sigurður Geirsson, Tómas Örn Kristinsson og Þórður Jónsson (2003). Endurskipulagning á verðbréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs.

Bjarni Frímann Karlsson (2002). „Greinargerð með A. samræmdum reglum Íbúðalánasjóðs um útreikning húsaleigu og B. viðmiðunarverði í tengslum við viðmiðunarstærðir leiguíbúða sveitarfélaga og félagasamtaka". 30. janúar 2002.

Capto financial consulting (2004). Risk management workshop. 7-8. júní 2004.

Capto financial consulting (2005). Scenario input for risk calculations 2005.

Capto financial consulting (2006). Detailed description of 2006 Q2 risk report.

Félagsmálaráðherra. Erindisbréf fyrir undirbúningsnefnd, samkvæmt 55. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál. 18. júní 1998.

Félagsmálaráðuneytið (1984). Skýrsla starfshóps um nýtt greiðslumat.

Félagsmálaráðuneytið (1989). Skýrsla til félagsmálaráðherra um fyrirkomulag íbúðalánakerfisins.

Félagsmálaráðuneytið (2003). „Greinargerð ráðgjafahóps félagsmálaráðherra um mögulega útfærslu framtíðarskipulags íbúðalána“. 27. október 2003.

Fjármálaeftirlitið (2008). Skýrsla um útlánaáhættu hjá Íbúðalánasjóði.

Fjármálaráðuneytið (2003). Notification according to Article 1(3) of Protocol 3 to the Surveillance and Court Agreement on the increase of lending by the Icelandic Housing Financing Fund to 90% of purchase price.

Fjármálaráðuneytið (2004). *Efnahagsleg áhrif tillagna um hækkun íbúðalána.*

Fundargerð 1. fundar undirbúningsnefndar skv. 55. gr. laga nr. 44/1998, dags. 9. júlí 1998.

Fundargerð stjórnar Fjármálaeftirlitsins 31. ágúst 2004 – 29. apríl 2005.

Fundargerð stjórnar Sambands Íslenskra sparisjóða 27. ágúst 2004.

Fundargerðir fjárhagsnefndar Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 20. júlí 2004 – 18. janúar 2011.

Fundargerðir stjórnar Íbúðalánasjóðs á tímabilinu 20. janúar 1999 – 28. september 2011.

Glærukynning Capacent, HFF spread review. Janúar 2011.

Glærukynning Capacent, HFF spread reviw. Nóvember 2009.

Glærukynning Capto financial consulting á áhættustýringarkerfi Íbúðalánasjóðs. 20. júní 2004.

Glærukynning félagsmálaráðuneytis. The Icelandic house bond system – 90% loans. 2003.

Glærukynning Halls Magnússonar. Hugmynd að framtíðarlánakerfi, kynnt á morgunfundi Íslandsbanka. Júní 2003.

Hrafnhildur Sif Hrafnsdóttir, Gunnhildur Gunnarsdóttir og Svanhildur Guðmundsdóttir (2012). Greiðslumat Íbúðalánasjóðs – Minnisblað fyrir rannsóknarnefnd Alþingis.

Íbúðalánasjóður (1999-2000). Þak yfir höfuðið.

Íbúðalánasjóður (2004). Funding and risk policy, version 2,2.

Íbúðalánasjóður (2004). Funding and risk policy, version 2,9.

Íbúðalánasjóður (2004). Tillaga að nýju greiðslumati. 2. nóvember 2004.

Íbúðalánasjóður (2004). Viðauki A. við skýrslu 4. ársfjórðungs 2004 lausafjárstýring.

Íbúðalánasjóður (2005). Funding and risk policy, version 3,0.

Íbúðalánasjóður (2007). Þjónustuhandbók.

Íbúðalánasjóður (2008). Fjár- og áhættustýringarstefna, útgáfa 6,0.

Íbúðalánasjóður (2009). Notendahandbók greiðslumat.

Íbúðalánasjóður (2009). Yfirferð á úrbótum í kjölfar skýrslu Fjármálaeftirlitsins um athugun á útlánaáhættu.

Íbúðalánasjóður (2010). Fjár- og áhættustýringarstefna, útgáfa 7,0.

Íbúðalánasjóður og félagsmálaráuneytið. Sameiginleg niðurstaða um upplýsingavinnslu Íbúðalánasjóðs fyrir félagsmálaráðuneytið. 22. maí 2002.

Jenkis, Helmut W. (1975). *The housing market and housing financing in Iceland: Report on a Fact-Finding-Mission to the State Housing Agency in Reykjavik.*

KPMG. Íbúðalánasjóður – Endurskoðunarskýrslur 2008–2011.

Lánasýsla ríkisins. Árleg skýrsla til fjármálaráðherra um innlend lánamál ríkissjóðs 2005 – 2006.

Lánssamningur á milli Íbúðalánasjóðs og Landsbanka Íslands. 23. desember 2004.

Lánssamningur milli Frjálsa fjárfestingarbankans hf. og Íbúðalánasjóðs. „Viðauki A – Skilyrði og listi undirliggjandi veðskuldabréfa“. 10. maí 2005.

Minnisblað Árna J. Árnasonar til Lánasýslu er varðar viðbót við fyrri greiningu á tekjumissi ÍLS vegna uppgreiðslna. 11. apríl 2005.

Minnisblað Ástu H. Bragadóttur er varðar greiðslumat byggingaraðila vegna lána til nýbygginga. 20. febrúar 2008.

Minnisblað Ástu H. Bragadóttur titlað „Leiguíbúðir – vinnureglur". 1. febrúar 2007.

Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar er varðar lánveitingar til leiguíbúða. 15. september 2003.

Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar til Guðmunds Bjarnasonar titlað „Lánað upp fyrir brunabótamat! – Til umhugsunar". 28. nóvember 2003.

Minnisblað Bjarna Frímanns Karlssonar um eigið fé í leigufélögum til Guðmunds Bjarnasonar. 25. nóvember 2003.

Minnisblað Einars Jónssonar um ákvarðanir ÍLS um lánveitingu leiguíbúðalána. 22. apríl 2008.

Minnisblað er varðar málefni Íbúðalánasjóðs frá Lánasýslu ríkisins. 9. júní 2005.

Minnisblað er varðar umsögn um frumvarp til laga um húsnæðismál frá Seðlabanka Íslands. 20. apríl 2004.

Minnisblað frá félagsmálaráðherra er varðar samskipti félagsmálaráðuneytis við fjármálaráðuneytið og Ríkisábyrgðasjóð vegna málefna Íbúðalánasjóð. 8. desember 2005.

Minnisblað Guðjóns Bragasonar og Árna Páls Árnasonar til félagsmálaráðherra um hugsanlega útboðsskyldu samstarfssamnings við útboð íbúðabréfa. 3. mars 2004.

Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur er varðar lánveitingar Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða og byggingaraðila. 12. desember 2006.

Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs er varðar greinargerð með vinnureglum um afgreiðslu lána til leiguíbúða. 20. september 20006.

Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs tiltað „Niðurfelling á kröfu um bankaábyrgð fyrir bygginaraðila – Tillaga að vinnureglu". 18. apríl 2006.

Minnisblað Gunnhildar Gunnarsdóttur til stjórnar Íbúðalánasjóðs vegna breytinga á reglugerðum um íbúðalán. 18. apríl 2006.

Minnisblað Hagstofu Íslands um útreikning fastskattavísitölu og áhrif af lækkunar viriðisaukaskatts. 1. mars 2007.

Minnisblað Halls Magnússonar er varðar grunn að umræðu hagsmunaaðila vegna endurskipulagningar húsnæðismarkaðar. 25. ágúst 2003.

Minnisblað Halls Magnússonar er varðar mat á bönkum ásamt samninagerð við banka. 27. febrúar 2004.

Minnisblað Halls Magnússonar til stjórnar Íbúðalánasjóðs um stöðu mála í samningaviðræðum Íbúðalánasjóðs og Deutsche Bank. 23. mars 2004.

Minnisblað Halls Magnússonar um áhættugreiningu vegna nýs íbúðalánakerfis. 12. desember 2003.

Minnisblað Halls Magnússonar um samstarf við erlenda banka vegna nýskipan skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs. 26. febrúar 2004.

Minnisblað Halls Magnússonar, Þóhalls Arasonar, Benedikts Árnasonar og Sigurjóns Arnar Þórssonar um hækkun hámarkslána til félagsmálaráðherra. 30. október 2003.

Minnisblað Hrafnhildar Sifjar Hrafnsdóttur er varðar nýja tillögu að greiðslumati til félagsmálaráðuneytis. 3. nóvember 2004.

Minnisblað Inga Vals Jóhannssonar vegna fundar með Guðmundi Bjarnasyni. 13. september 2001.

Minnisblað Íbúðalánasjóðs um vaxtaálag. 18. júní 2004.

Minnisblað Páls Kolbeinssonar um tíma- og verkáætlun fyrir lokafrágang á innleiðingu Flexcube fyrir Íbúðalánasjóð. 7. júní 2001.

Minnisblað Ráðgjafar og efnahagsspáar um tillögur Íbúðalánasjóðs um aðferð við fjárstýringu sbr. drög að frumvarpi að breytingu á lögum nr. 44/1998 dags. 9/2/2004 til félagsmálaráðherra. 13. febrúar 2004.

Minnisblað Ríkisábyrgðasjóðs um málefni Íbúðalánasjóðs. 30. nóvember 2005.

Minnisblað Ríkisábyrgðasjóðs um málefni Íbúðalánasjóðs. 7. desember 2005.

Minnisblað Seðlabanka Íslands er varðar breytingar á húsnæðislánum og áhrif á efnahags- og fjármálastöðuleika. 23. október 2003.

Minnisblað Sigurðar Árna Kjartanssonar vegna samkeppni banka við Íbúðalánasjóð. 24. ágúst 2004.

Minnisblað Sigurðar G. Thoroddsen um fund Ríkisábyrgðasjóðs og Fjármálaeftirlitsins. 9. mars 2005.

Minnisblað Svanhildar Guðmundsdóttir er varðar almenn leiguíbúðalán, endurskoðun á reglum og uppfærslu. 26. júní 2009.

Minnisblað til félagsmálaráðherra frá félagsmálaráðuneyti og ÍLS um stöðu Íbúðalánasjóðs og lánssamninga á sviði áhættustýringar. 22. júní 2005.

Minnisblað til fjármálaráðherra frá félagsmálaráðuneytinu með svörum félagsmálaráðherra við spurningum fjármálaráðherra vegna breytinga á útgáfumálum Íbúðalánasjóðs. 19. febrúar 2004.

Minnisblað til forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra, frá félagsmálaráðherra, um samskipti félagsmálaráðuneytis við fjármálaráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóð vegna málefna Íbúðalánasjóðs. 8. desember 2005.

Minnisblað til Guðmunds Bjarnasonar frá Bjarna Frímanni Karlssyni um lánveitingar til leiguíbúða. 15. september 2003.

Minnisblað um fyrirkomulag afnáms uppgreiðsluheimildar frá félagsmálaráðuneytinu. 6. febrúar 2004.

Minnisblað Þórs Saari um úttekt Ríkisendurskoðunar á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs. 17. nóvember 2006.

PriceWaterhouseCoopers. Straumur-Burðarás fjárfestingarbanki hf. skýrsla um ákveðna þætti innra eftirlits.

Ragnar Aðalsteinsson (1988). Lögfræðileg athugun og álit á stöðu, valdsviði og ábyrgð Húsnæðisstofnunar ríkisins og Húsnæðismálastjórnar.

Ráðgjöf og efnahagsspá. Hugmynd um „skiptiálög“ m.s. upplýsingar pr. 30/4/2004 og mism. forsendur um vaxtaþróun. 10. maí 2004.

Ráðgjöf og efnahagsspár (2004). Drög að skýrslu: Áhættugreining vegna nýs íbúðalánakerfis.

Ríkisendurskoðun. Innri endurskoðunarskýrslur 2005-2011.

Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Deutsche Bank um ráðgjöf við skiptiútboð. 13. maí 2004.

Samningur milli Íbúðalánasjóðs og Ríkisendurskoðunar um vinnu við innri endurskoðun. 15. júní 2005.

Skýrslur til félagsmálaráðherra og Fjármálaeftirlits um fjárhagslega stöðu Íbúðalánasjóðs. Unnar af Íbúðalánasjóði. Ársfjórðungslegar skýrslur á tímabilinu 2004–2012.

Soffía Guðmundsdóttir. Yfirlit lánasamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.

Umburðarbréf Svanhildar Guðmundsdóttur er varðar breyttar reglur almennra lánveitinga til leiguíbúða. 8. september 2008.

Verðtryggt skuldabréf milli Sparisjóðabanka Íslands og Íbúðalánasjóðs. Viðauki A – skilyrði og listi undirliggjandi veðskuldabréfa. 30. desember 2005.