

Aðdragandi og orsakir
falls íslensku bankanna 2008
og tengdir atburðir

Rannsóknarnefnd Alþingis

8

Útgefandi:

Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða

Ritstjórn:

Páll Hreinsson

Sigríður Benediktsdóttir

Tryggvi Gunnarsson

Útgáfustjóri:

Anna Sigríður Guðfinnsdóttir

Kápur:

Hrund Guðmundsdóttir

Ljósmyndir:

Rebekka Guðleifsdóttir

Prentun og bókband:

Oddi hf.

Umbrot:

Essinþrjú

Reykjavík 2010

ISBN: 978-9979-888-33-8

Merking tákna:

* Bráðabirgðatala eða áætlun

0 Minna en helmingur einingar

- Núll, þ.e. ekkert

... Upplýsingar vantar eða tala ekki til

. Tala á ekki við

Siðferði og starfshættir

í tengslum við fall íslensku bankanna 2008

Höfundar:

Vilhjálmur Árnason

Salvör Nordal

Kristín Ástgeirsdóttir

Reykjavík, 1. mars 2010

Efnisyfirlit

Bindi 1

- 1.0 Verkefni og skipan nefndarinnar
- 2.0 Ágrip um meginniðurstöður skýrslunnar
- 3.0 Sérstaða og mikilvægi banka- og fjármálafyrirtækja í samfélagi
- 4.0 Efnahagslegt umhverfi og innlend peningamálastjórnun
- 5.0 Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja
- 6.0 Einkavæðing og eignarhald bankanna

Bindi 2

- 7.0 Fjármögnun bankanna
- 8.0 Útlán íslensku bankanna

Bindi 3

- 9.0 Eigið fé íslenska fjármálakerfisins
- 10.0 Launa- og hvatakerfi bankanna
- 11.0 Innri og ytri endurskoðun

Bindi 4

- 12.0 Verðbréfamarkaðir
- 13.0 Gjaldeyrismarkaður
- 14.0 Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Bindi 5

- 15.0 Lögjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES
- 16.0 Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði
- 17.0 Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt

Bindi 6

- 18.0 Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis
- 19.0 Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007-2008 vegna hættu á fjármálaáfalli

Bindi 7

- 20.0 Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu
- 21.0 Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla
- 22.0 Tilkynningar á grundvelli 14. gr. laga nr. 142/2008
- 23.0 Athugasemdabréf samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008

Bindi 8

Viðauki 1: Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008

Inngangur	7
I. Siðferði fjármálalífsins og starfshættir banka	11
I.1 Einkavæðing, ábyrgð eigenda og stjórnenda	11
I.2 Innri starfshættir og eftirlit fagmanna	48
I.3 Samfélagsleg ábyrgð: Viðskiptavinir, lífeyrissjóðir og lúxuslífið	58
I.4 Stefnumótun og samskipti: smæð í alþjóðlegu samhengi	86
I.5 Hrunadans	111
II. Stjórnsýsla, stjórnisóðir, stjórnmal	116
II.1 Starfshættir og sjálfstæði eftirlitsstofnana	116
II.2 Stjórnsýslan	132
II.3 Samskipti stjórn mála og efnahagslífs	152
II.4 Hlutur forseta Íslands	170
II.5 Um íslenska stjórn málamenningu	179
III. Samfélagið	185
III.1 Samfélagssýnin	185
III.2 Þáttur fjölmiðla	195
III.3 Háskólasamfélagið	211
III.4 Samstaða og samábyrgð	227
Lokaorð	242

Viðauki I: Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti: <i>Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008</i>	
Útdráttur	247
Inngangur	247
Umfang umfjöllunar	250
Sjónarhorn fjölmiðla	254
Vinnubrögð fjölmiðla	259
Niðurstöður	263
Lokaorð	265
Heimildir	268
Viðaukar	269
Viðauki II: Hulda Þórisdóttir: <i>Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi: Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði</i>	
Inngangur	275
Samfélag og stjórnvöld	275
Mikilvægi þess að trúa á áframhaldandi hagvöxt – markmiðadrifin hugsun og staðfestingarskekkjan	275
Hin stolta þjóð í ballarhafi – fjölþjóðlegur samanburður og félagsleg samsömun	279
Saga um traust – fjölþjóðlegar samanburðarrannsóknir á trausti ásamt sálfræðilegum afleiðingum og orsökum samfélagstrausts	282
Smá þjóð og einsleit – hjarðhegðun	284
Flókin viðskipti og flæktar tölur – sálfræði upplýsingaúrvinnslu úr ofgnótt upplýsinga	285
Bankarnir og önnur útrásarfyrirtæki	286
Samsetning starfslíðs – líkur sækir líkan heim	286
Hegðun fólks í hópum og hóp hugsun	288
Áhættuhegðun	290
Vanmat og ofmat á áhættu	293
Lokaorð	295
Tölur og myndir	298

Bindi 9

- Viðauki 2 Margrét V. Bjarnadóttir, Guðmundur Axel Hansen: *Rannsókn á krosseignatengslum og útlánnum bankanna til tengdra aðila*
Viðauki 3 Mark J. Flannery: *Iceland's Failed Banks: A Post-Mortem*
Viðauki 4 Skrá yfir þá sem kvaddir voru fyrir nefndina til skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008

Vefútgáfa

- Viðauki 5 Magnús Sveinn Helgason: *Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið*
Viðauki 6 Gunnar Þór Pétursson: *Innleiðing gerða skv. EES samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt*
Viðauki 7 Jörn Astrup Hansen: *Íslandske banker*
Viðauki 8 Mark J. Flannery: *The importance of government supervision in producing financial services.*
Viðauki 9 Tölur um tengda aðila samkvæmt kafla 8.0
Viðauki 10 Chapter 18: Deposits in Financial Institutions in Branches abroad
Viðauki 11 Skriflegar athugasemdir samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008
Viðauki 12 Ákvarðanir um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna

Inngangur

Vinnuhópurinn og verkefni hans

Þann 17. desember 2008 voru samþykkt lög á Alþingi Íslendinga um „rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða“.¹ Í fyrstu grein laganna segir: „Tilgangur laga þessara er að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skal hún leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því.“ Í 3. málsgrein fyrstu greinar laganna er eftirfarandi ákvæði: „Í tengslum við athugun á fyrrgreindum atriðum skal enn fremur fara fram rannsókn þar sem lagt verði mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáfallum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði.“ Góð samstaða var á þinginu um þessa tilhögun. Í umræðum um frumvarpið kom fram sá skilningur að mikilvægt væri að athugun vinnuhópsins beindist ekki eingöngu að siðferði og starfsháttum innan fjármálageirans og var sá skilningur staðfestur í skipunarbréfi vinnuhópsins þar sem segir: „Athugunin á ekki að einskorðast við starfshætti og siðferði á fjármálamarkaði heldur kunna önnur svið samfélagsins einnig að koma til skoðunar.“²

Í annarri grein laganna segir: „Forsætisnefnd skipar þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórnmálafræði, fjölmiðlafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjallar í samráði við rannsóknarnefndina um þann þátt rannsóknarinnar sem getið er í 3. mgr. 1. gr.“ Í nefndina voru skipuð þau Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki við Háskóla Íslands sem er formaður vinnuhópsins, Salvör Nordal, heimspekingur og forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, og Kristín Ástgeirsdóttir, sagnfræðingur og framkvæmdastjóri Jafnréttisstofu. Vinna hópsins stóð yfir í um það bil 12 mánuði og hefur Vilhjálmur verið í 60% starfi, Salvör í 40% starfi og Kristín í 25% starfi á tímabilinu. Vinnuhópurinn skipti með sér verkum,³ en meðlimir hans bera sameiginlega ábyrgð á öllum niðurstöðum skýrslunnar. Hópurinn hefur unnið í nánú samráði við rannsóknarnefnd Alþingis eins og löggin kveða á um.

Efnisafmörkun og efnistöð

Vinnuhópnnum er ætlað að svara þeirri spurningu hvort efnahagshrunið megi að einhverju leyti skýra með starfsháttum og siðferði. Hópurinn telur að þótt siðferði og starfshættir bankamanna hljóti að vera í brennidepli í slíkri rannsókn, sé óhjákvæmilegt að skýra þá í tengslum við starfshætti í stjórnsýslu og hjá eftirlitsstofnunum sem og vinnubrögð og siðferði stjórnmálamanna. Jafnframt taldi hópurinn gagnlegt að setja starfshætti á þessum sviðum í sam-

1. Lög nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.
2. Bréf dags. 16. janúar 2008 undirritað af Sturlu Böðvarssyni, forseta Alþingis.
3. Salvör samdi meginrög að I. hluta, Vilhjálmur samdi meginrög að II. og III. hluta og Kristín samdi drög að einstökum köflum í I. og II. hluta.

hengi við hugsunarhátt, orðræðu og verðmætamat í samfélaginu og við aðra þætti þjóðfélagsins, einkum fjölmiðla og háskólasamfélagið, sem skipta máli til skýringa á því sem gerðist. Það liggur í hlutarins eðli að eftir því sem siðferði og starfshættir eru settir í stærra samhengi því ónákvæmari verður greiningin. Rökin fyrir því að horfa á þessa stóru mynd eru hins vegar þau að skýrslan yrði ónákvæmari ef þetta félagslega og menningarlega samhengi væri ekki tekið með. Af þessu sést að vinnuhópurinn leggur víðan skilning í viðfangsefni sitt, en einungis vegna þess að við teljum alla þessa þætti hafa skýringargildi í þeirri flóknu atburðarás sem leiddi á endanum til falls bankanna. Þetta sést meðal annars af því að sumar athafnir verða ekki skýrðar nema í ljósi allra þessara þátta.

Í samræmi við þessa efnisafmörkun, skiptist skýrslan í þrjá meginhluta. Fyrsti hlutinn fjallar um þá fyrirtækjamenningu sem mótaðist á Íslandi um og upp úr síðustu aldamótum. Hér er fjallað um viðskiptasiðferði og starfshætti innan bankanna og í samskiptum bankanna við viðskiptavini sína og eigendur. Sjónum er beint að innra eftirliti bankanna og hugað að ábyrgð fagmanna og stjórnenda. Einkum er litið til stóru viðskiptabankanna þriggja í þessu tilliti og byggt á gögnum frá þeim.

Í öðrum hlutanum er fjallað um starfshætti hjá eftirlitsstofnunum, í stjórnarsýslu almennt og í stjórnámálum og lagt mat á það hvernig þessir verðir almannahagsmuna gættu þeirra. Hugað er að tengslum stjórnamála og fjármámalífsins í aðdraganda bankahrunsins. Hér er einnig fjallað um þátt forseta Íslands og innlegg hans í orðræðu um útrásina. Þessi umfjöllun er sett í samhengi við stutta greiningu á íslenskri stjórnámálamenningu og stjórnsiðum.

Í þriðja hlutanum er leitast við að skýra þá samfélagsýn sem var ríkjandi meðal áhrifamanna í viðskiptalífi og stjórnámálum í aðdraganda bankahrunsins. Hugað er að tengslum fjármámalífsins við háskóla og fjölmiðla og hvort þau hafi haft áhrif á samfélagslega umræðu, svo sem á viðbrögð við gagnrýni erlendis frá á íslenska bankakerfið. Einnig er rætt um þá spurningu hvort og þá í hvaða skilningi megi segja að íslenska þjóðin beri sameiginlega ábyrgð á því sem gerðist.

Hver hluti þessarar skýrslu skiptist í nokkra kafla og í lok hvers kafla eru helstu ályktanir dregnar af umfjölluninni. Jafnframt veltir vinnuhópurinn því fyrir sér hvaða lærdóma megi einkum draga af atburðunum. Þessir stóru atburðir draga fram margvíslega veikleika íslensks samfélags. Það er mat vinnuhóps um siðferði og starfshætti að höfuðmáli skipti að þjóðin geri sér grein fyrir þeim og að við öll lærum af þeim mistökum sem gerð voru. Íslendingar þurfa að velta því skipulega fyrir sér hvernig vinna eigi að betri fyrirtækjamenningu, bættum stjórnsiðum og öflugra lýðræðissamfélagi. Vinnuhópurinn lítur svo á að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis verði grundvöllur fyrir upplýsta og málefnalega umræðu um starfshætti og siðferði í íslensku þjóðfélagi. Það ræðst hins vegar ekki síður af móttökunum í samfélaginu hvort skýrslan verður hvati til þeirra þjóðfélagsbreytinga sem nauðsynlegar eru eða ekki. Skýrsla af þessu tagi er ekki endapunktur heldur áfangi á leið samfélagsins til þess að vinna sig út úr þrengingum, skoða markmið sín og verðmætamat og endurmeta stöðu sína. Ljóst má vera að mikil rannsóknarvinna er framundan og bendir hópurinn á nokkur svið sem kalla á sérstaka skoðun að hans mati.

Til að nálgast verkefni sitt leitaði vinnuhópurinn víða fanga. Farið var yfir valið fjölmiðlaefni um bankamenn og fjármálastarfsemi í undanfara bankahrunsins, einkum á tveggja ára tímabili fyrir hrun, margvíslegar skýrslur um efnið skoðaðar og nokkur viðeigandi fræðirit, svo helstu dæmi séu tekin. Hópurinn hefur byggt mikið á þeim gögnum sem aflað hefur verið á vegum

rannsóknarnefndarinnar. Að beiðni vinnuhópsins kallaði rannsóknarnefndin eftir gögnum úr viðskiptabönkunum þremur um risnu, styrki til stjórnmalaflokka, stofnana, einstaklinga og félagasamtaka, um gjafir til stórra viðskiptaáðila og vildarvina bankanna á tímabilinu 1. janúar 2005 til 8. október 2008. Einnig var kallað eftir upplýsingum um helstu atburði sem voru skipulagðir fyrir stjórnendur og stærstu viðskiptavinum bankanna, svo sem boðsferðir, þar á meðal laxveiði, ferðalög innanlands og erlendis, listviðburði, stóra kvöldverði og þess háttar á ofangreindu tímabili. Gagna um flugfarþega var aflað hjá einkaflugspjónustum á Reykjavíkflugvelli og Keflavíkflugvelli. Frá íslenskum háskólum var á vegum vinnuhópsins kallað eftir upplýsingum um styrki frá bönkum og fjármálafyrirtækjum á tímabilinu 1. janúar 2003 til 8. október 2008. Er þeim sem útbjuggu gögnin þakkað fyrir gott samstarf.

Vinnuhópurinn byggði mikið á skýrslutökum rannsóknarnefndar Alþingis af því fólki sem helst kom við sögu í atburðarásinni. Vinnuhópurinn hafði frumkvæði að því að regluverðir bankanna, framkvæmdastjóri Samtaka fjármálafyrirtækja, Inga Jóna Þórðardóttir fyrrverandi stjórnarmaður FL Group, fulltrúar stærstu lífeyrissjóðanna, sparisjóðsstjóri SPRON og ritstjórar og fréttastjórar á íslenskum fjölmiðlum voru kallaðir til skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni. Einnig áttu einstakir meðlimir vinnuhópsins formleg viðtöl við nokkra áðila innan lands og utan sem við töldum að gætu varpað ljósi á viðfangsefnið. Rætt var við eftirtalda einstaklinga: Friðrik M. Baldursson, deildarforseta Viðskiptadeildar Háskólans í Reykjavík, Gylfa Zoëga, deildarforseta Hagfræðideildar Háskóla Íslands, Ingjald Hannibalsson, deildarforseta Viðskiptadeildar Háskóla Íslands, Jesper Rangvid, sérfræðing við fjármálastofnun Copenhagen Business School og kennara við Háskólann í Reykjavík, John Quitter, ráðgjafi og fyrrverandi bankastjóra í London, Lars Christensen, yfirmann greiningardeildar Danske Bank í Kaupmannahöfn, Mark Sismey-Durrant, bankastjóra Heritable banka í London, Rene Kallestrup, fjármálasérfræðing við Copenhagen Business School og fyrrverandi starfsmann Danske Bank og Seðlabanka Íslands, og Roger Gifford, bankastjóra SEB (Skandinaviska Enskilda Banken) í London. Einnig var rætt við nokkra erlenda bankamenn sem ekki vildu láta nafns síns getið.⁴

Vinnuhópur um siðferði og starfshætti lét vinna tvo viðauka sem fylgja þessari skýrslu. Sá fyrri er greinargerð Rannsóknaseturs um fjölmiðla og boðskipti við Háskóla Íslands þar sem lagt er mat á umfjöllun fjölmiðla um íslenskt viðskiptalíf og fjármálafyrirtæki á tímabilinu janúar 2006 til október 2008. Hinn síðari er álitgerð Huldu Þórisdóttur, sem er doktor í félagslegri sálfræði og lektor í stjórnmalafraeði við Háskóla Íslands, um bankahrúnið frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði. Með þessum viðaukum telur vinnuhópurinn að komið sé til móts við hugmyndir sem fram koma í ákvæði laganna um verkefni vinnuhópsins og fræðileg sjónarhorn á það.

Siðferði, starfshættir og viðmið greiningarinnar

Markmið vinnuhóps um siðferði og starfshætti var ekki að setja saman lýsingu á því sem gerðist en umfjöllunin hefur eftir fongum tekið mið af ítarlegri greiningu rannsóknarnefndar Alþingis. Segja má að vinnuhópurinn og rannsóknarnefndin leggi með ólíkum hætti út af sömu gögnum; rannsóknarnefndin leitast við að draga upp heildarmynd af atburðunum en vinnuhópurinn

4. Þar sem hér er um erlenda áðila að ræða eru þeir ekki undir valdsviði rannsóknarheimildar rannsóknarnefndar Alþingis.

setur þá í stærra samhengi og leggur á þá mat í ljósi góðra starfshátta og siðfræðilegra viðmiða.

Oft er sagt að erfitt sé að festa hendur á siðferðinu. Flestir kenna þó börnum sínum að rangt sé að meiða, stela og ljúga. Þessi grundvallaratriði mynda ávallt kjarna mannlegs siðferðis en þau geta tekið á sig flókna mynd í ýmsum aðstæðum lífsins, ekki síst þar sem um völd og fjármuni er að tefla eins og í stjórnámálum og viðskiptum. Siðfræði er gagnrýnin greining á siðferði og starfsháttum. Siðferði er í grófum dráttum ofið úr fjórum meginþáttum: (i) Verðmætum og gildismati. Verðmæti eru í þessu samhengi þau siðfræðilegu gildi, svo sem frelsi og réttlæti, sem eru forsendur góðra samskipta og farsæls samfélags. (ii) Dygðum og löstum einstaklinga. Dygðir eða mannkostir eru lofsamlegir ríkjandi eiginleikar, svo sem hugrekki og hófsemi, er stuðla að farsæld einstaklinga og samfélags. Lestir eru hið gagnstæða, svo sem græðgi og hroki. (iii) Siðareglum sem standa vörð um siðfræðileg verðmæti og hvetja til góðra verka. Siðareglur eru ýmist óskráðar eða skráðar en þær síðarnefndu setja fram meginreglur og ábyrgð þeirra sem starfa á ákveðnu starfssviði. (iv) Skyldum og ábyrgð sem varða siðferðið eins og það tengist stöðu manna eða hlutverkum. Hlutverkabundin ábyrgð felur í sér að menn eiga að sjá til þess að ákveðnir hlutir gerist eða gerist ekki í krafti þess að þeir gegna tiltekinni stöðu og hafa umsjón með tilteknu starfssviði.

Finna má þessa þætti siðferðis í öllum samfélögum en þeir taka á sig tilteknar myndir og öðlast ólíkar áherslur í þeirri starfsemi og siðmenningu sem þeir eru hluti af. Í störfum fagstétta er siðferði svo samofið góðum starfsháttum að þar verður ekki sundur skilið. Það eru því nán tengsl á milli siðferðis og starfshátta, og þegar rætt er um siðferði til að mynda í viðskiptum og stjórnámálum eru starfshættir fólgnir í því. Vandaðir og viðurkenndir starfshættir á þessum sviðum mynda þá viðmið fyrir gagnrýna siðfræðilega greiningu. Þetta er stundum nefnt innri gagnrýni vegna þess að viðmiðin eru vaxin úr þeim veruleika sem til skoðunar er. Spurt er hvort menn efni þau loforð sem hugmyndir um fagmennsku, vandaða starfshætti, lýðræðislega stjórnarhætti og góða viðskiptahætti fela í sér. Vandaðir eða góðir stjórnsiðir einkennast til að mynda af því að embættismenn og kjörnir fulltrúar gegna skyldum sínum af heilindum og samviskusemi. Þær skyldur taka öðru fremur mið af því að störfin fela í sér almannaþjónustu. Jafnframt má segja að mörg siðfræðileg hugtök sem rædd eru í samhengi við margvísleg málefni í skýrslunni beri sjálf með sér viðmið fyrir gagnrýnið mat á starfsemi sem er til skoðunar. Lýðræði vísar hér til dæmis einkum til lýðræðislegra stjórnarhátta sem einkennast af aðgreiningu valds og hófsamlegri beitingu þess, upplýsingum til borgaranna og samráði við þá sem stjórnvaldsákvörðun varðar, og virðingu fyrir mannréttindum.

Á opinberum vettvangi þarf siðfræðileg hugsun öðru fremur að lúta viðmiðum um almannahagsmunum enda ber almannaðjónum að efla þá og vernda gegn hvers konar sérhagsmunum. Það er einkenni siðfræðilegrar hugsunar að hún metur gæði þeirra markmiða sem stefnt er að. Tæknileg hugsun aftur á móti snýst um að velja áhrifaríkustu leiðirnar að völdu markmiði óháð því hvert það er. Siðfræðileg hugsun hefur átt erfitt uppdráttar meðal annars vegna þess að ákveðið viðmiðunarleysi hefur verið ríkjandi um ágæti markmiða og vantrú á rökræðu um þau. Slík afstaða býr í haginn fyrir að sérhagsmunir þrífist á kostnað almannahagsmuna en það er eitt megineinkenni á því hugarfari sem ríkti hérlendis í aðdraganda bankahrunsins.

Þakkir

Vinnuhópurinn hefur unnið í nánú samráði við rannsóknarnefnd Alþingis og þakkar þeim Páli Hreinssyni, Sigríði Benediktsdóttur og Tryggva Gunnarssyni fyrir ánægjulegt samstarf. Þau lásu yfir skýrslu vinnuhópsins og færðu margt til betri vegar. Eftirtaldir lásu yfir einstaka kafla skýrslunnar og komu með góðar ábendingar: Elín Jónsdóttir, Gunnar Helgi Kristinsson, Guðrún Johnsen, Guðmundur Hálfðanarson, Ólafur Ísleifsson, Sigurður Þórðarson, Valgerður Anna Jóhannsdóttir, Vilhjálmur Bjarnason og Þuríður Sigurjónsdóttir. Eftirtaldir funduðu með vinnuhópnum eða einstökum meðlimum hans og veittu góð ráð: Guðmundur Heiðar Frímansson, Guðmundur Hálfðanarson, Guðmundur Magnússon, Guðni Th. Jóhannesson, Páll Skúlason, Ragnar Önundarson, Sigrún Davíðsdóttir, Valgerður Anna Jóhannsdóttir, Þorbjörn Broddason og Þröstur Ólafur Sigurjónsson. Öllu þessu fólki er þakkað fyrir góðar ábendingar. Hlynur Orri Stefánsson starfaði með vinnuhópnum um skamman tíma. Loks átti vinnuhópurinn mjög gott samstarf við starfsfólk rannsóknarnefndar Alþingis. Auk þeirra sem áður eru nefnd ber einkum að þakka þeim Agnari R. Agnarssyni, Arnaldi Hjartarsyni, Esther Finnbogadóttur, Guðrúnu Aradóttur, Heiðari Guðnasyni, Héðni Eyjólfssyni, Lúðvík Elíassyni og Önnu S. Guðfinnsdóttur fyrir margvíslega aðstoð.

I. hluti: Siðferði fjármálalífsins og starfshættir banka

I.1 Einkavæðing, ábyrgð eigenda og stjórnenda

Íslendingum er ofarlega í huga hverjir beri ábyrgð á falli bankanna haustið 2008. Í þessum kafla verður sjónum einkum beint að eigendum bankanna og æðstu stjórnendum. Því hefur verið haldið fram að samfélagsleg ábyrgð stjórnenda fyrirtækja felist fyrst og fremst í því að ávaxta sem best fjármuni eigenda sinna eða hluthafa.⁵ Eðlilegt sé að á markaði hugsi hver um sig og með því móti vinni þeir jafnframt best að almannahag.⁶ Skilyrði þessa er þó að allir haldi sig innan laga og reglna eða þeirra leikreglna sem gilda á markaði og án blekkinga.⁷ Á síðasta áratug hefur áherslan á hámarks hagnaðar í rekstri fyrirtækja aukist víða um heim, ekki síst innan fjármálageirans, þar sem bankar hafa vaxið og hagnast verulega.⁸ Af þessari ástæðu er mikilvægt að skoða stöðu eigenda í íslensku bankakerfi, hverjir eignuðust bankana og þá starfshætti sem tengdust stærstu eigendum og æðstu stjórnendum, ekki síst út frá reynslu þeirra til starfans. Einkum verður fjallað um þessi atriði út frá ábyrgð þeirra og skyldum og þeim siða- og starfsreglum sem gilda á sviði fjármálalífsins.

Deilt hefur verið um hvar rætur þess vanda liggi sem að lokum leiddi til hruns bankanna. Því hefur verið haldið fram að samningurinn um Evrópska

5. Friedman, Milton: „The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits“, birtist fyrst í *The New York Times Magazine*, 13. september 1970.
6. Smith, Adam: Rannsókn á eðli og orsökum auðlegðar þjóðanna, I., II. og III. bók, íslensk þýðing eftir Þorberg Þórsson, Bókafélagið, 1997.
7. Sjá Friedman, Milton: „The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits“, birtist fyrst í *The New York Times Magazine*, 13. september 1970.
8. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Alfred A Knopf 2007.

efnahagssvæðið marki upphafið eða upptaka kvótakerfisins í lok 9. áratugar síðustu aldar.⁹ Þá skipti ekki síður máli þær alþjóðlegu breytingar sem urðu í fjármálaheiminum, bæði með frjálsara flæði milli landa og heimshluta og almennt auknu frelsi á fjármálamarkaði og minna aðhaldi ríkisvaldsins. Einkavæðing íslensku ríkisbankanna fór fram í kjölfar þessara breytinga. Ljóst er að einkavæðing banka og sjóða sem hófst með nýrri löggjöf árið 1997 markaði ákveðið upphaf að þeirri miklu eignaskiptingu sem varð á fjármálamarkaði hér á landi. Nýir eigendur í viðskiptalífínu komust þá til valda og áhrifa og þeim fylgdu ný viðhorf og breyttir starfshættir.

... í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði¹⁰

Hefðbundin bankastarfsemi byggist á því að taka við innlánnum frá þeim sem leggja vilja peninga til hliðar. Fjármunir liggja á hefðbundnum sparisjóðsreikningum eða sjóðum til skemmri eða lengri tíma og eru síðan lánaðir áfram á hærri vöxtum. Vaxtamunur var því mikilvægasti tekjuþáttur hefðbundinnar bankastarfsemi.

Þegar áhlaup var gert á Northern Rock bankann í Bretlandi í september 2007 vöknudu margir upp við vondan draum. Enginn banki getur staðist slíkt áhlaup án utanaðkomandi aðstoðar og í kjölfar kreppunnar miklu, í lok fjórða áratugar síðustu aldar, voru einmitt seðlabankar settir á stofn eða styrktir til þess að geta gripið inn í og verið lánveitendur til þrautavara ef til slíks áhlaups kæmi. Þá varð mönnum ljóst að bankar væru ekki venjuleg fyrirtæki og afdrifaríkt myndi reynast fyrir einstaklinga, ríkisvaldið og samfélagið allt ef þeir lentu í alvarlegum vanda. Þegar svo hrikti í stoðum bankanna á haustdögum 2008 neyddust ríkisstjórnir, hver af annarri, til að grípa inn í starfsemi þeirra til að forða þeim frá falli – án bankakerfis er nútímasamfélag einfaldlega óstarfhæft.

Sú staðreynd að ríkisvaldið neyðist oft til að bjarga bönkum er þekkt í umræðu um fjármálakerfið og hlutverk seðlabanka. Hún skapar það sem kallað hefur verið freistnivanda (e. moral hazard) fyrir stjórnendur bankanna, þ.e. að þeir „taka meiri áhættu en ella, þar sem viðkomandi gerir ráð fyrir að einhver annar muni bera allan eða hluta kostnaðarins ef illa fer“.¹¹ Öryggisnetið getur þá virkað þannig að stjórnendur og eigendur, sem njóta hagnaðarins þegar vel gengur, telja sig vita að þeir verði gripnir í fallinu og áhættunni af starfseminni varpað yfir á aðra – þá sem ekki hafa stofnað til ábyrgðarinnar, þ.e. almenning í viðkomandi landi.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands er meðal annars vikið að þessum vanda sem fylgir því að bankinn gegni hlutverki lánveitanda til þrautavara. Á síðustu misserum hefur reynt á þetta ákvæði með miklum þunga í íslensku samfélagi. Íslensk fjármálafyrirtæki nutu þess þegar vel gekk að Seðlabanki og ríkið höfðu heitið því að standa við bakið á þeim en afleiðingar áhættusækni þeirra áttu síðar eftir að lenda á ríkisvaldinu og þar með almenningi í landinu. Þetta gengur þvert gegn þeirri meginkenningu um markaðinn að þar séu einstaklingar ábyrgir fyrir gjörðum sínum þar sem þeir séu að taka áhættu með eigin fjármuni en ekki annarra. Reynslan sýnir nú

Rök sem beint hefur verið gegn því að ákvæði þessa efnis skuli vera í seðlabankalögum eru einkum þau að með því sé skapaður svokallaður freistnivandi (e. "moral hazard") sem gerir lánastofnanir áhættusæknari en þær mundu ella verða í trausti þess að seðlabanki komi þeim til bjargar ef á bjátar. Vitað er af samskiptum við alþjóðleg fyrirtæki sem meta lánshæfi að þau leggja mikið upp úr skýrum ákvæðum um möguleika seðlabanka til þess að gegna hlutverki lánveitanda til þrautavara. Meðal annars af þeim sökum er talið eðlilegt að leggja til að það verði fest í lög um Seðlabanka Íslands.

Sjá athugasemdir við 7. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

9. Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið. Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*. JPV útgáfa 2009, bls. 62–63. Styrmir Gunnarsson, *Umsátrið. Fall Íslands og endurreisn*. Veröld 2009. IV. hluti.

10. Sbr. 19. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

11. Wolf, Charles, Jr.: „Financial Crisis and the Challenge of ‚Moral Hazard‘”, *Social Science and Public Policy*, júlí/ágúst 1999, bls. 60–62, bls. 60.

eins og oft áður að rofni tengslin milli ábyrgðar og áhættu fer áhættusæknin úr böndum. Að auki trúðu margir því að vestrænt fjármálakerfi hefði, með nýjum afurðum á markaði, fundið leiðir til að stýra áhættu. Annað átti eftir að koma í ljós.

Fjármálakreppur og gjaldþrot banka eru langt frá því að vera ný af nálinni heldur hafa þau verið fylgifyiskur vestræns fjármálakerfis. Lærdómar undangenginna fjármálakreppa um allan heim eru nánast á einn veg: Ef reglur um heilbrigða starfshætti eru ekki virtar er voðinn vís.¹² Líkt og í siðareglum varðveitast í reglum og lögum um fjármálalífið reynsla undangenginna kynslóða og lærdómar fortíðarinnar.¹³ Því er mikilvægt að hafa í huga að lög og starfsreglur eru ekki sett til þess að leggja stein í götu athafnamanna heldur fremur til að tryggja heilbrigða starfshætti og koma í veg fyrir að stjórnendur falli í þá freistni sem óaþbyrg áhættusækni getur leitt þá í. Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að almenn lög eru takmörkunum háð. Þau eru fyrst og fremst lágmarksreglur sem þykir sjálfsgætt að fylgja og þegar þeim sleppir tekur siðferðileg dómgreind við. Í lögum er oft höfðað til slíkrar matskenndrar túlkunar eins og þegar reynir á það hvað felst í „eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum“.

Eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir vísa hér til mikilvægra siðferðilegra þátta. Ekki aðeins til siðareglna sem standa vörð um verðmæti og hvetja til góðra verka heldur einnig til hlutverkabundinnar ábyrgðar: Fjármálaþyrirtæki gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu og því hlutverki fylgja margvíslegar skyldur. Hér er fyrsta að nefna skylduna gagnvart eigendum sem leita eftir arði af fjárfestingu sinni; þá skyldur gagnvart viðskiptavinum, hvort sem er innstæðueigendum eða lántakendum, en hér skiptir mat á áhættu höfuðmáli; og loks skyldur gagnvart samfélaginu til að veita nauðsynlega þjónustu með langtímahagsmuni samfélagsins í huga. Skyldan gagnvart samfélaginu er enn ríkari ef ríkisvaldið veitir að auki ábyrgð á starfsemi og gefur til kynna að það muni styrkja kerfislega mikilvæga banka. Í slíkum tilfellum er reksturinn ekki einkamál þeirra sem að honum standa.

Skyldunni gagnvart eigendum hefur verið gert hátt undir höfði að undanfögnu, sem grundvallarskyldu viðskiptalífsins.¹⁴ Slík kenning lítur aftur á móti framhjá því flókna samspili sem er milli viðskiptalífsins og samfélagsins. Þess vegna hefur verið lögð áhersla á að skilgreina ólíka hagsmunaaðila viðskiptalífsins. Þeir eru ekki aðeins hluthafar eða eigendur þyrirtækja heldur starfsmenn, viðskiptavinir, lánardrottnar, samkeppnisaðilar, fagstéttir, nær-samfélagið, ríkisvaldið, alþjóðlegt samfélag og náttúra.¹⁵ Í skyldum stjórnanda við þyrirtæki felst að hugað sé að jafnvægi milli ólíkra hagsmunaaðila. Augljóslega hafa þó stjórnendur mismikla ábyrgð gagnvart ofangreindum hagsmunaaðilum, sumar skyldur eru sprotnar beint af starfsemi sjálfri en aðrar eru óbeinar.

Hið flókna samspil viðskiptalífsins við ólíka hagsmunaaðila þarf kannski ekki að útskýra í smáatriðum fyrir Íslendingum nú um stundir, þjóð sem ekki einasta fékk bankakerfið í fangið eftir að það hrundi með skuldbindingum sínum og skuldum, heldur misstu starfsmenn í stórum stíl vinnuna, viðskiptavinir töpuðu sparifé, þjónustuaðilar fengu ekki greidda reikninga,

12. Ferguson: Niall *Ascent of Money. A Financial History of the World*, Allen Lane 2008.

13. Sjá *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel 1997.

14. Friedman, Milton: „The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits“, birtist fyrst í *The New York Times Magazine*, 13. september 1970.

15. Sjá t.d. Lucas, J. R.: „The Responsibility of the Businessman“. Í C. Cowton (ritstj.): *Business Ethics. Perspectives on the Practice of Theory*. Oxford University Press 1998, bls. 59–77.

lánardrottinnar ekki greidd lánin og erlendir viðskiptamenn og heilu þjóðirnar hafa ekki aðeins misst traust á örfáum einstaklingum eða fyrirtækjum heldur samfélaginu öllu. Í raun má segja að fall bankanna sýni svo ekki verður um villst hvernig samfélagslegir hagsmunir eru samofnir rekstri fjármálafyrirtækja og hve ríkulegar samfélagslegar skyldur og ábyrgð fyrirtæki geta haft.

Starfsemi banka og fjármáallífs byggist umfram allt á trausti, ekki aðeins á því að þeim sé í reynd treyst heldur að starfsemin sé traustsins verð og að farið sé vel með þá fjármuni sem henni er trúað fyrir. Reglur eru settar til að stuðla að vönduðum stjórnarháttum og efla trúverðugleika fyrirtækjanna. Eins og oft vill verða telja menn sig á hverri stund lifa nýja tíma þar sem lærdómum fortíðarinnar er vikið til hliðar.¹⁶ Þegar fjármálabólan stóð sem hæst voru viðvaranir sögunnar gleymdar og trúin á áframhaldandi góðæri öðrum tilfinningum yfirsterkari.¹⁷

Lærdómar af fyrri bankakreppum

1. Fylgjast þarf staðfastlega með hæfni þeirra sem ráða fyrir bönkum sem eigendur og stjórnendur. Því að menn með vafasama fortíð eða kunnáttu sækjast þar til áhrifa.
2. Aldrei má slaka á settum reglum um mat á tryggingum og útlána-áhættu, engir „forgangs“viðskiptavinir eiga að vera til.
3. Vakandi auga þarf að hafa með þeim sem eru fundvísir á leiðir framhjá reglum, skráðum og óskráðum, í leit að hagnaði.
4. Innherjaviðskipti eru sérstaklega hættuleg afkomu banka.
5. Þar sem innherjar eru að verki fylgja oftast önnur brot á starfsreglum í kjölfarið.
6. Eftirlitsaðilar þurfa að vera vel upplýstir um allar ákvarðanir og eftirlit, bæði með kröfum um skýrslugjöf og virku eftirliti á staðnum.
7. Þekkingarskortur og sofandaháttur, ekki síst af hálfu bankaráðsmanna, eru meðal helstu orsaka áfalla í rekstri banka.
8. Séu lög og reglur varðandi rekstur og endurskoðun banka ófullnægjandi verða eftirlitsaðilar að hlaupa í skarðið og vera á verði gagnvart óheilbrigðri starfsemi.
9. Mat á því hvort eigið fé sé nægilegt er ekki nóg. Athuga verður hvaða veikleikar í rekstrinum valda veikri stöðu eigin fjár.
10. Skipulag banka með mikil og margbrotin viðskipti þarf að vera skýrt með ljósum starfsreglum um ábyrgð og starfs svið hvers og eins.
11. Ekkert er mikilvægara en að eftirlitsaðilar séu óháðir og að heimildir þeirra og geta til að knýja aðila til að fylgja settum reglum séu ótvíræðar.

Catharine M. Lemieux: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999.

16. Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff: *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press 2009.

17. Sjá umræðu í Viðauka II: Hulda Þórisdóttir, „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi: Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi af sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði“.

Ein helsta áhætta banka liggur í útlánum þeirra og því hefur grandvör bankastarfsemi byggst á mati á greiðslugetu lántakenda og þeim veðum sem þeir geta lagt fram. Af þessum sökum er lögð mikil áhersla á að bankar hviki ekki frá þeirri reglu að krefjast traustra veða fyrir lánveitingum sínum og að allir viðskiptavinir njóti jafnræðis. Í jafnræði felast mikilvæg siðferðileg viðmið sem jafnframt tryggja heilbrigða starfsemi á markaði.

Þar sem bankar miðla fjármagni telja margir það eftirsóknarvert að komast til áhrifa innan bankastofnana. Ein algeng ástæða fyrir gjaldþrotum banka er sú að langt er gengið í að hygla eigendum á kostnað annarra eða að bankarnir eru notaðir í vafasömum viðskiptum. Miklu skiptir því hverjir fara með ráðandi hlut innan þeirra.¹⁸ Koma má í veg fyrir misnotkun eigenda með skýrum starfsháttum sem tryggja að eigendur komist hvorki í yfirburðastöðu og njóti sérstakrar fyrirgreiðslu umfram aðra, t.d. í lánveitingum, né komist yfir upplýsingar um viðskiptamenn bankans.

Í alþjóðlegum viðmiðum um fjármálafyrirtæki er lögð höfuðáhersla á það að eigendur og stjórnendur hafi ekki aðeins nauðsynlega þekkingu á starfsemi heldur að þeir hafi til að bera sterka dómgreind og séu kunnir að heiðarleika.¹⁹ Ástæðan er ekki síst allar þær freistingar sem fylgja fjármálafyrirtækjum, svo sem greiður aðgangur að fjármagni. Þá skiptir einnig máli að eigendur hafi fjárhagslega burði til að styðja við bankana ef á þarf að halda. Til að tryggja heilbrigða viðskiptahætti skipta stjórnir fyrirtækjanna og innri og ytri endurskoðendur lykilhlutverki eins og rætt verður um hér á eftir. Um hlutverk annarra eftirlitsstofnana verður síðan rætt í hluta II í þessari skýrslu.

Viðskiptabankar og fjárfestingarbankar ganga í eina sæng

Verkefni fjárfestingarbanka ólíkt hefðbundnum viðskiptabönkum er að aðstoða stóra fjárfesta og fyrirtæki. Þeir hafa milligöngu um skuldabréfaútboð, taka þátt í samruna fyrirtækja og finna eftirsóknarverð fjárfestingartækifæri fyrir viðskiptavinum sínum. Áhættusækni þeirra er mun meiri en banka með hefðbundna starfsemi. Helstu tekjur þeirra eru þóknarir fyrir milligöngu um viðskipti.

Í kjölfar kreppunnar miklu í Bandaríkjunum var fjármálalífínu settur strangur lagarammi þar sem áhættu þess voru sett mörk, m.a. með Glass-Steagall lögnum, sem svo eru nefnd í Bandaríkjunum, en þau kváðu á um aðgreiningu fjárfestingarbanka og hefðbundinnar bankastarfsemi. Þegar leið undir lok 20. aldar hafði þó fennst í spor kreppunnar miklu og í anda þeirrar almennu stefnu að auka frjálsræði og draga úr aðhaldi á fjármálamarkaði voru löggin endanlega afnumin 12. nóvember 1999 í forsetatíð Bills Clinton. Sú ákvörðun kom af stað hrinu samruna fjárfestingarbanka og viðskiptabanka þar í landi og sama þróun varð víða annars staðar.²⁰

Áhættusækni jókst verulega með þessum breytingum og tóku gamalgrónir bankar stakkaskiptum í framhaldinu. Fjárfestingarbankastarfsemin tók völdin.²¹ Þessar breytingar höfðu mikil áhrif hér á landi en segja má að

18. Lemieux, Catherine: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999.

19. *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel 1997, bls. 17.

20. Tett, Gillian: *Fool's Gold. How Unrestrained Greed Corrupted a Dream, Shattered Global Markets and Unleashed a Catastrophe*, Little, Brown 2009, bls. 84.

21. *Fool's Gold* fjallar meðal annars um þessar breytingar. Þar er til dæmis lýst hvernig íhaldssamur banki eins og Deutsche Bank breyttist á þessum tíma, bls. 108-109.

fjárfestingarbankastarfsemi hafi nánast verið óþekkt fram til ársins 1998. Íslenskir bankamenn voru þó fljótir að tileinka sér nýja síði og árið 2006, aðeins þremur árum eftir að einkavæðingu bankanna var að fullu lokið, var ein megingagnrýnin á íslenska banka minnkandi hlutur innlána í starfsemi þeirra.²² Hefðbundinni bankastarfsemi hafði nánast verið vikið til hliðar fyrir fjárfestingarstarfsemina og íslenskt viðskiptalíf fór ekki varhluta af þeirri þróun eins og rætt verður um í kafla 3 hér á eftir.

Einkavæðing og nýir eigendur

Hér á landi varð eiginlegur hlutabréfamarkaður til í lok síðustu aldar. Verðbréfaþing var stofnað árið 1985 þar sem ríkistryggð skuldabréf gengu kaupum og sölum fyrst í stað en síðan bættust húsbúðingabréf og loks hlutabréf árið 1991. Fram að því höfðu viðskipti með hlutabréf átt sér stað milli fólks, gjarnan innan hóps eigna, og mat á eigninni varð til milli manna en ekki á formlegum markaði.

Íslensk stjórnvöld hófu fyrir alvöru að undirbúa einkavæðingu ríkisfyrirtækja upp úr 1990, en segja má að bylgja einkavæðingar hafi hafist með stjórn Margaret Thatcher í Bretlandi og náð í kjölfarið vaxandi fylgi víða um heim. Markmiðið var að draga úr ríkisrekstri og þar með vaxandi ríkisútgjöldum. Hugmyndin var sú að færa fyrirtæki, einkum þau sem voru í samkeppni við einkafyrirtæki, til einkaaðila og efla þannig framtakssemi einstaklinga og draga úr forræðishyggju ríkisins. Hér á landi var einnig markmið einkavæðingarinnar að efla fjármála- og hlutabréfamarkað sem var í mótun á þessum árum. Til þess að svo gæti orðið þurfti að fjölga stórum og sterkum fyrirtækjum á markaði og var einkum litið til einkavæðingar fjármálafyrirtækja í því skyni. Loks voru bundnar vonir við að einkavæðingin myndi laða að erlenda fjárfesta og hvetja til innlends sparnaðar.²³ Með EES-samningnum árið 1993 fékk Ísland aðgang að hinum stóra evrópska markaði þar sem tilhneigingin var í átt að afnámi verndartolla og ríkisstyrkja til atvinnugreina. Hinn pólitíski ágreiningur á þessu sviði var að margra mati á undanhaldi.²⁴

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í apríl 1995 var lögð áhersla á einkavæðingu ríkisviðskiptabanka og fjárfestingarlánasjóða og þeirra fyrirtækja eða stofnana sem væru í samkeppni við einkaaðila. Hér á landi höfðu pólitísk afskipti og miðstýring einkennt rekstur margra ríkisfyrirtækja sem oftast en ekki leiddi til óhagkvæms rekstrar. Kostnaður af áhættusömum eða óhagkvæmum rekstri lenti síðan á ríkisvaldinu og þar með almenningi. Lausnin var því talin vera sú að setja fyrirtækin undir aga markaðarins.

Rætt er um einkavæðingu frá margvíslegu sjónarhorni í greinasafni sem Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja gáfu út árið 1997. Í inngangi ritsins segir Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, mikilvægt að vinnubrögð við einkavæðingu séu vönduð: „Til að tryggja slík vinnubrögð hefur ríkisstjórnin sett verklagsreglur. Þátttaka löggiltra verðbréfafyrirtækja í söluférlinu, hlutabréf auglýst til sölu og afnám

22. Sjá til dæmis gagnrýni frá Fitch Ratings og Moody's árið 2006.

23. Stefán Halldórsson: „Einkavæðing og hlutabréfamarkaður“, *Einkavæðing á Íslandi. Greinasafn*, Útgefandi: Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja 1997, bls. 62.

24. Skarphéðinn Steinarsson: „Einkavæðing á Íslandi“, *Einkavæðing á Íslandi. Greinasafn*, Útgefandi: Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja 1997, bls. 46.

sérrettinda er meðal þess sem þar er kveðið á um. Víðtæk sátt þarf að takast um vinnubrögð þegar víðtæk samstaða er að verða um markmið.²⁵

Fjárfestingarbanki atvinnulífsins og Íslandsbanki

Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. (FBA) varð til þegar hann tók við eignum og skuldum Fiskveiðasjóðs Íslands, Iðnlánasjóðs, Útflutningssjóðs og Iðnþróunarsjóðs. Um helmingshlutur hins nýstofnaða banka, eða 49%, var seldur síðla árs 1998. Mikil umfræftirspurn reyndist eftir hlutafé í bankanum eða um fjórföld. Þá hófst einnig í sölufurlinu það sem kallað hefur verið kennitölusöfnun, þ.e. að einstaklingum var boðið að „lána“ kennitölu sína, en þá fjármagnaði annar aðili en sá sem skráði sig. Þrátt fyrir mikla þátttöku einstaklinga í útboðinu, og yfirlýst markmið um dreifða eignaraðild, var staðreyndin sú að stór hluti bréfanna komst í hendur fárra og var ríkisstjórnin „verulega óánægð með að fáir aðilar höfðu keypt upp stóran hluta af fyrri sölunni“.²⁶

Í ljós kom að Kaupþing, eða félag í þess eigu, Scandinavian Holding, hafði eignast um þriðjung hlutabréfa í FBA. Félagið seldi síðan hlut sinn til Orca-hópsins²⁷ eftir mikinn átakafund í Kaupþingi og í óþökk stjórnvalda að mati Sigurðar Einarssonar.²⁸ Eftir sölu ríkisins á þeim helmingshlut sem eftir var árið 1999 átti Orca-hópurinn um 45% í bankanum þrátt fyrir yfirlýsingar ríkisins um dreift eignarhald. Markmið Orca-hópsins var að ná ráðandi stöðu svo sameina mætti FBA og Kaupþing. Það gekk þó ekki eftir heldur sameinaðist Fjárfestingarbanki atvinnulífsins Íslandsbanka árið 2000, en sá síðarnefndi hafði starfað frá árinu 1989 þegar þáverandi einkabankar, Iðnaðarbanki, Verslunarbanki og Alþýðubanki sameinuðust um að kaupa hlutabréf Útvegsbankans sem hafði lent í verulegum vanda eftir gjaldþrot Hafskips. Bankarnir voru síðan allir sameinaðir og tóku til starfa árið eftir undir heitinu Íslandsbanki þar sem Valur Valsson var lengst af bankastjóri. Hinn sameinaði banki, Íslandsbanki-FBA var fyrst undir stjórn Bjarna Ármannssonar og Vals Valssonar uns sá síðarnefndi lét af störfum árið 2002. Þar með fékk sá kúltúr sem fylgdi fjárfestingarbankahefðinni meira vægi innan bankans.

Þær væringar sem höfðu skapast með einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins héldu áfram í hinum sameinaða banka, þar sem Orca-hópurinn átti um 15% hlut við sameiningu og jók síðan hlut sinn nokkuð. Vandinn var að sumir af eigendunum innan Orca-hópsins voru í vanskilum sem meðal annars olli deilum innan hópsins og milli bankaráðsmanna á næstu misserum.²⁹ Fjármálaeftirlitið svipti tvo fulltrúa Orca-hópsins, þá Jón Ásgeir Jóhannesson og Þorstein Má Baldvinsson, atkvæðisrétti í bankaráðinu vorið 2002 og seldu þeir hlut sinn í bankanum stuttu síðar. Lauk þá tilraun Jóns Ásgeirs til að ná undirtökunum í Íslandsbanka, að sinni – að minnsta kosti. Hann átti þó eftir að koma að bankanum aftur nokkrum árum síðar.

„En einkavæðing þýðir ekki að ríkið dragi sig til baka úr stjórn efnahagslífsins. Hlutverk þess getur meira að segja aukist á næstu árum sem viðbrögð við þeim miklu breytingum sem eiga sér stað í heimsbúskapnum. Hlutverk ríkisins verður óbeinna: það verður að bjóða uppá stöðugan og fjárfestisráðlegan ramma fyrir þróun atvinnustarfsemi með hámarksvirðingu fyrir markaðsöflum.“

Stilpon Nestor og Marie Nigon, „Einkavæðing í Evrópu, Asíu og Suður-Ameríku. Hvaða lexíu er hægt að læra af henni?“, *Einkavæðing á Íslandi. Greinasafn*, bls. 59.

25. Davíð Oddsson: „Inngangur“, *Einkavæðing á Íslandi. Greinasafn*, Útgefandi: Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja 1997. bls. 5–6.

26. *Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003*. Ríkisendurskoðun, desember 2003, bls. 46–47.

27. Í hópnun voru Eyjólfur Sveinsson, Jón Ásgeir Jóhannesson, Jón Ólafsson og Þorsteinn Már Baldvinsson.

28. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 6–7.

29. Þessar deilur voru raktar í greinaflokki eftir Agnesi Bragadóttur í *Morgunblaðinu* 6.–9. janúar 2003.

Einkavæðing ríkisbankanna

Árið 1997 hófst einkavæðing Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands þegar samþykkt voru lög 50/1997 um stofnun hlutafélaga um þá. Ári síðar fór fram útboð á nýju hlutafé beggja bankanna, þar sem starfsmönnum og almenningi var gefinn kostur á að kaupa bréf. Rúmlega 12 þúsund manns tóku þátt í útboðinu um Landsbankann og árið 1999 þegar 15% af eignarhluta ríkisins í Búnaðarbankanum voru til sölu skráðu 23.500 manns sig fyrir hlutabréfum í bankanum.³⁰ Almennigur tók einkavæðingunni augljóslega vel og var um helmingshlutur ríkisins seldur í nokkrum skrefum.

Frá upphafi einkavæðingarinnar var ljóst að margir hér á landi vildu komast yfir ráðandi hluti í fjármálafyrirtækjunum. Tekist var á um eignarhald á Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. nánast frá upphafi og eftir sameiningu við Íslandsbanka hf. héldu átökin þar áfram. Eitt af yfirlýstum markmiðum ríkisstjórnarinnar við einkavæðingu bankanna var að laða að erlenda fjárfesta, helst erlenda banka. Þegar á reyndi, og leitað var til valinna banka erlendis árið 2001, var áhuginn aftur á móti takmarkaður.³¹ Þetta voru talsverð vonbrigði. Í samtölum við erlenda bankamenn sem þekktu til einkavæðingar hér á landi kemur fram að nokkrir bankar hafi fylgst grannt með þróuninni hér. Helsti ókostur þess að fjárfesta hér á landi hafi aftur á móti verið grunnur hlutabréfamarkaður sem veldur því að erfitt getur verið að losa um eignir með litlum fyrirvara.³²

Árið 1998 kom til viðræðna við sænska bankann SEB (Skandinaviska Enskilda Banken) um kaup á um þriðjungshluti í Landsbanka Íslands:³³ „Síðan gerist það að forystumenn ríkisstjórnarinnar, Halldór Ásgrímsson og Davíð Oddsson, þeir skipta bara um skoðun. Það lekur út, eða er látin leka frétt um þetta, stjórnmalamenn bregðast ókvæða við og það skapast umræða um það að það sé verið að selja úr landi eitt af þjóðardjásnunum, Landsbankann. [...] Og þetta fer allt á hliðina.“ Þannig lýsir Páll Gunnar Pálsson, fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins, atburðarásinni.³⁴

Óttar Guðjónsson starfaði hjá SEB í London á þessum tíma og tók þátt í viðræðum við Íslendinga fyrir hönd bankans. Hann segist í upphafi viðræðna hafa fengið í hendur plagg frá viðskiptaráðuneytinu, og þáverandi ráðherra Finni Ingólfssyni, þar sem gerð var grein fyrir því hvernig ráðuneytið sæi fyrir sér uppskiptingu bankakerfisins á næstu árum. Þar var meðal annars gert ráð fyrir sameiningu Íslandsbanka og Búnaðarbanka, að Landsbankinn keypti Vátryggingafélag Íslands að fullu (en bankinn átti á þessum tíma helming í fyrirtækinu) og sölu Landsbanka til ráðandi hluthafa. Óttar segist hafa fundið mikinn áhuga hjá þáverandi ráðuneytisstjóra um þessa áætlun.³⁵

Að sögn Óttars hittu fulltrúar SEB ráðherra og stjórnendur Landsbanka á fundum í júní og í framhaldinu var samþykktur rammi fyrir áframhaldandi samningaviðræður, er þar var gert ráð fyrir að bankinn myndi kaupa um þriðjungshluti í Landsbankanum og eiga möguleika á 17% til viðbótar. „Þetta er

Páll Gunnar Pálsson segist hafa hitt bankastjóra Nordea bankans nokkrum árum síðar og spurt hann hvers vegna erlendir bankar hefðu ekki áhuga á íslenskum fjármálamarkaði og þá hafi svarið verið: „Það hefur enginn áhuga á því að koma inn á íslenskan fjármálamarkað, þótt ekki væri nema bara af því hvernig þið fóruð með Svenska Enskilda bankann.“

Úr skýrslu Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 33.

30. *Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003*, Ríkisendurskoðun, desember 2003, bls. 54 og 67.

31. *Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003*, Ríkisendurskoðun, desember 2003, bls. 58.

32. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

33. Nafn bankans hefur breyst nokkuð í gegnum tíðina og verður hér eftir vísað til núverandi nafns hans SEB nema í beinum tilvitnunum.

34. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 33.

35. Skýrsla Óttars Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 6.

samkomulag sem okkur var tjáð, af ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins, sem þá var Þórður Friðjónsson, að hefði verið samþykkt í ráðherranefnd um einkavæðingu.³⁶ Síðan komu fulltrúar VÍS að máli við SEB en Landsbankinn átti þá helmingshlut í fyrirtækinu og Óttar segir að það hafi verið mjög sérstakur fundur.

Eftir að SEB hafi unnið mat á bankanum (due diligence) segir Óttar að viðræðum hafi óvænt verið hætt af hálfu íslenska ríkisins og að SEB hafi ekki, svo Óttar viti, fengið viðhlítandi skýringar á því. Hann hafi þó skynjað pólitíkina í þessu máli og vísar í fyrrnefnt plagg viðskiptaráðuneytisins þar sem „bláu kallarnir fengu að halda Íslandsbanka og Búnaðarbanka og þá voru grænu kallarnir að vonast til að fá að halda [...] völdum í Landsbankanum í gegnum SE-bankann, [...] en það stóð ekki til af okkar hálfu“.³⁷

Um ástæður þess að viðræðum við SEB var hætt segir Davíð Oddsson að samþykki ráðherranefndar hafi ekki legið fyrir og að Finnur Ingólfsson, þáverandi viðskiptaráðherra, og Þórður Friðjónsson, ráðuneytisstjóri, hafi verið „prímus mótorar í þessu og unnið þetta sjálfir, eiginlega privat áður en það kom til upplýsingar hjá ríkisstjórninni“.³⁸ Davíð segir aftur á móti að hann hafi ekki talið rétt að hafnar yrðu viðræður við erlendan banka án þess að aðrir hefðu kost á að koma að málinu. Hann segist líklega hafa ráðið mestu um að viðræðum var hætt: „Við vildum að einkavæðingarferlið væri opið, gegnsætt og menn hefðu leyfi til að bjóða í þetta, allir, með opnu ferli.“³⁹

Af ofangreindu er ljóst að fulltrúar hins erlenda banka sem töldu sig fyrst og fremst vera í viðræðum á viðskiptalegum forsendum komust ekki hjá því að skynja undirliggjandi átök milli hópa. Eins og dæmið um VÍS sýnir þótti íslenskum aðilum ekkert sjálfsagðara en að mynda bandalög til að tryggja stöðu sína þótt það gengi þvert gegn venjulegum starfsháttum. Svo mikið er víst að áhugi erlendra banka á að kaupa hluti í íslenskum bönkum minnkaði eftir þetta. Þegar síðan var komið fram á árið 2001 eða 2002, og leitað var til erlendra banka, höfðu aðstæður SEB breyst, einkum vegna kaupa á bönkum og yfirtökum í Eystrasaltslöndum og Þýskalandi. Þeir sóttust ekki lengur eftir hlut í íslenskum banka.⁴⁰ Íslendingar virtust hafa misst af lestinni.

„Öllum vinnureglum vikið til hliðar“

Eftir að ljóst var að áhugi erlendra banka væri ekki fyrir hendi komst einkavæðingin aftur á skrið með bréfi Samson-hópsins til ríkisstjórnarinnar 27. júní 2002 þar sem hópurinn óskaði eftir að kaupa ráðandi hlut í Landsbanka, eða a.m.k. þriðjung, en Samson-hópurinn samanstóð af Björgólfi Guðmundssyni, Björgólfi Thor Björgólfssyni og Magnúsi Þorsteinssyni. Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri Landsbanka, telur að upphaflega hafi Samson haft áhuga á að kaupa Búnaðarbankann en þeim hafi verið beint að Landsbankanum og sama kom fram í skýrslu Steingríms Ara Arasonar.⁴¹ Björgólfur Guðmundsson

„VÍS-mennirnir báðu um fund með okkur snemma í ferlinu. [...] Þar sem VÍS-mennirnir, og Axel Gísla hafði fyrir þeim orðið, [...] og það sem VÍS fór fram á var að við mundum tilnefna stjórnarmenn SE-bankans í stjórn Landsbankans í samvinnu við VÍS og að það yrði bara eining um það á milli þessara hvernig SE-bankinn mundi tilnefna stjórnarmenn. Og mínir menn urðu nú frekar svona skrýtnir sko og stungu fljótlega upp á því að við færum nú bara saman út og fengjum okkur hádegisverð, sem við og gerðum, og það var svona almennt vingjarnlegt hjál. Og svo þegar sá fundur var búinn ... þá spurðu félagar mínir og Lars [Gustafsson] þá fyrstur: Óttar, hvað var þetta sko? Ég meina, hvað ... eru þessir menn ekki í lagi? [...] ég baðst afsökunar fyrir hönd landa minna en afsakaði það að það væru misjafnir sauðir í mörgu fé en það sem þeir voru að fara fram á var bara eitthvað ... eitthvað sem var bara ekki að fara að gerast.“

Úr skýrslu Óttars Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2009, bls. 6–7.

36. Skýrsla Óttars Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 3.

37. Skýrsla Óttars Guðjónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 11.

38. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 29.

39. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 30.

40. Samtal Salvarar Nordal við Roger Gifford í London 12. október 2009.

41. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 105. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 6.

„Og það lá alveg ljóst fyrir að mínum dómi að ef að það ætti að selja annan bankann, að við buðum nú í báða reyndar, bara til þess að, að ef það ætti að bjóða í, annan banka til sölu að þá fengu ákveðnir aðilar hinn bankann. Það bara skynjaði maður út úr þessu öllu saman.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 3.

kannast aftur á móti ekki við þá lýsingu, þeir hafi fyrst og fremst haft áhuga á Landsbankanum enda fundist hann virðulegri stofnun: „[V]ið lögðum bara áherslu á Landsbankann [...], en hefðum vel getað hugsað okkur Búnaðarbankann, ekkert að því.“⁴²

Í kjölfarið var ákveðið að auglýsa stóra hluti í báðum bönkunum til sölu og tilboð bárust frá nokkrum íslenskum aðilum í hvorn banka. Hjólin voru farin að snúast fyrir alvöru og nú hyllti undir lok einkavæðingarferlisins sem hófst árið 1997.

Steingrímur Ari Arason, sem var í framkvæmdanefnd um einkavæðingu frá árinu 1991 þar til hann sagði skyndilega af sér 2002 í kjölfar ákvörðunar um sölu til Samson, sagði í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að eftir að áhugi Samson hefði orðið kunnur hefði verið vikið af þeirri braut sem einkavæðingarnefnd hefði unnið eftir frá upphafi. Hlutverk nefndarinnar hefði verið að móta mögulegar leiðir til að leggja fyrir ráðherranefnd en á þessum tímavægi hefði hennar breyst og ráðherrar farið að gefa henni fyrirmæli og „það séu í rauninni Halldór og Davíð sem [...] taki ákvarðanir“.⁴³ Steingrímur Ari telur jafnframt að ákvörðun um hverjum ætti að selja bankana hafi legið fyrir hjá ráðherrunum áður en hlutir bankanna voru auglýstir.⁴⁴

Samkvæmt lýsingu Steingríms Ara var horfið nánast frá öllum helstu verklagsreglum einkavæðingarnefndar á þessum tímavægi. Segir hann að ákveðið hafi verið að selja báða bankana samtímis þrátt fyrir að nefndin hafi ekki talið Búnaðarbankann kláran í ferlið á þessum tíma.⁴⁵ Þá hafi ætíð verið lögð mikil áhersla á að verðið ætti að ráða, en gengið hafi verið að tilboði Samson sem ekki var með hæsta verðið. Ekki nóg með þetta, heldur hafi matslíkanið verið búið til eftir á þar sem ráðherrar hafi í raun fengið frjálshendur um það hvernig einstökum þáttum var deilt upp og að starfsmaður nefndarinnar hafi hitt erlenda ráðgjafa til þess að „sitja með þeim yfir því hvernig eigi að stilla upp matslíkaninu“.⁴⁶ Að hans mati var gengið allt of langt í því að meta aðra þætti en verðið inn í ákvarðanamódelið. Steingrímur Ari segir að í vinnureglum einkavæðingarnefndar hafi verið ákveðið um að hægt væri að veita undanþágu frá einstökum reglum en skilningur nefndarmanna hafi verið sá að því yrði einvörðungu beitt ef ríkar ástæður væru fyrir hendi. „[E]n þegar að þarna er komið að þá er í rauninni búið á grundvelli þessa undanþáguákvæðis að víkja sko öllum vinnureglunum til hliðar.“⁴⁷

Kornið sem fyllti mælinn hjá Steingrími Ara var fyrirvarinn sem Samson setti í tilboð sitt um mismunandi mat á útlánum bankans og hugsanlegar afskriftir sem kæmu mögulega til lækkunar á tilboðinu. „[M]ér fannst það ekki bara viðeigandi að ríkið sem minnihlutaaðili, auðvitað sem sagt ráðandi aðili en sem minnihlutaaðili í bankanum sko færi að veita mögulegum kaupanda aðgang að þessum upplýsingum, hugsjið ykkur, þetta eru viðkvæmustu upplýsingar sem eru innan bankans, það er staða stórra aðila sem að mögulega þarf að afskrifa. Og hvers vegna? Vegna þess að menn höfðu ekki passað nógu vel upp á það o.s.frv. Þannig að mér fannst þetta í alla staði bara sem sagt

42. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 4.

43. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 8.

44. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 8–9.

45. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 7.

46. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 12.

47. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 14.

fráleitt.⁴⁴⁸ Þrátt fyrir andstöðuna við fyrirvarann var honum skýrt frá því að ákvörðun hefði verið tekin og farið yrdi í viðræður við Samson eða engan.⁴⁹

Í ofangreindri tilvitnun kemur fram að Samson hafi fengið viðkvæmar upplýsingar úr Landsbankanum áður en gengið var til samninga. Vignir Rafn Gíslason, endurskoðandi Landsbankans, lýsir því hvernig hann kom að skoðun á Búnaðarbankanum á sínum tíma. „Þá vorum við fengnir til að gera áreiðanleikakönnun á Búnaðarbankanum fyrir hönd einkavæðingarnefndar eða, já og bankans að sjálfsgöðu. Við vorum ekki að vinna fyrir kaupendur, þetta var öðruvísi sett upp heldur en inni í Landsbankanum því að þar fóru endurskoðendur, þið áttið ykkur á því, þar fóru endurskoðendur Samson inn í Landsbankann við einkavæðinguna og fengu að grautast í honum.“⁵⁰

Stjórnvöld höfðu fram að þessu sýnt áhuga á að eignarhald bankanna yrði dreift,⁵¹ en nú var horfið frá þeim áformum. Vafalaust hafði hér áhrif kennitölusöfnunin í tengslum við einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og átökin sem fylgdu í kjölfarið.

Frásagnir þeirra sem komu að einkavæðingunni sýna hvernig ítrekað var farið á svig við vandaða starfshætti. Skýrum verklagsreglum er ætlað að tryggja vönduð vinnubrögð, gegnsætt ferli og aga þá sem taka þátt í ferlinu. Þær gera þó lítið gagn nema eftir þeim sé farið. Þrátt fyrir yfirlýstan vilja í upphafi til að vanda til verka við einkavæðinguna voru þær reglur sem Alþingi setti um einkavæðinguna opnar og gáfu stjórnvöldum möguleika á að haga málum eftir eigin höfði. Afleiðingarnar voru þær að ferlið var ekki gegnsætt sem hefur gefið tilefni til tortryggni og grunsemda um að mikilvægum upplýsingum hafi verið leynt eða pólitísk sjónarmið hafi ráðið ferðinni.

Starfræksla stóru bankanna skiptir almannahagsmuni miklu og því er ekki viðunandi að þannig hafi verið staðið að verki. Ekki aðeins var hér um að ræða verðmæt fyrirtæki í opinberri eigu heldur fjármálastofnanir sem höfðu mikilvægt samfélagslegt hlutverk og voru ákveðin kjölfesta í íslensku atvinnulífi. Þá áttu stjórnvöld eftir að heita þeim stuðningi sem færði ábyrgðina á starfrækslu þeirra til ríkisins og þar með til almennings. Af þessum sökum skipti öllu máli að vel væri að verki staðið við einkavæðingu þeirra og að ferlið væri gegnsætt og opið.

Mat á nýjum eigendum – ‘fit and proper’ test

Eins rætt var hér að framan er einn helsti lærdómur fjármálakreppa sá að fólk með vafasama fjármálafortíð hafi sterka hvata til að reyna að komast yfir bankastofnanir og nýta sér þær í eigin þágu: „Aðgangur banka að greiðsluferfi og tryggðum innstæðum veitir óvönduðu fólki möguleika á að nota banka í eigin þágu.“⁵² Af þessum ástæðum er mikið lagt upp úr því að nýir eigendur séu metnir hlutlægt.⁵³ Fjármálaeftirlitinu ber samkvæmt 42. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki að leggja mat á hæfi þeirra sem óska eftir að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, þ.e. sem nemur 10% eða

„Þannig að kannski var þetta naívitet af minni hálfu, þegar ég var pólitískt að berjast fyrir þessu sjónarmiði, [dreifðri eignaraðild] að halda að þetta gengi upp. Í ljósi sögunnar þá efast ég um að þetta hafi kannski verið mjög raunsætt af mér því að menn stýra þessu í gegnum endalaus félög og virðist vera afar erfitt að koma í veg fyrir það“.

Úr skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 48–49.

42. gr. Mat á hæfi umsækjanda.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fjármálafyrirtækis. Við mat á hæfi umsækjanda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvela eftirlit með hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort nán tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti rannsókn.
8. Ef um virkan eignarhlut í sparissjóði er að ræða skal Fjármálaeftirlitið að auki leggja mat á hvort eignarhaldið samrýmist skilyrðum 2. mgr. 70. gr.

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

48. Skýrsla Steingrims Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 16.

49. Skýrsla Steingrims Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 18.

50. Skýrsla Vignis Rafns Gíslasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 23. júlí 2009, bls. 43.

51. Sjá ræðu Davíðs Oddssonar á Alþingi 11. október 1999.

52. Lemieux, Catherine: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999, bls. 4.

53. Á ensku er slíkt mat kallað ‘fit and proper’ test. Davíð Oddsson vísaði í það sem „skúrkaákvæði“ í ræðu á Alþingi 11. október 1999.

meira. Til hliðsjónar ber að hafa nokkra þætti, s.s. fjárhagsstöðu, þekkingu og reynslu, hættu á hagsmunatengslum og það hvort umsækjandi hafi hlotið refsisdóma. Áhugavert er að skoða mat Fjármálaeftirlitsins í ljósi þess sem síðar varð. Hér á eftir verður gerð grein fyrir umsækjendum.

Nýir eigendur Landsbanka

Ríkisstjórnin samdi við Samson eignarhaldsfélag ehf. 18. október 2002 og fór undirritun fram við hátíðlega athöfn í Þjóðmenningarhúsinu á gamlársmorgun. Í *Morgunblaðinu* 20. október sama ár er haft eftir Davíð Oddssyni, þáverandi forsætisráðherra, að hann sé ánægður með hvernig til hafi tekist með söluuna: „Stærsti áfanginn í einkavæðingarferlinu hafi nú orðið að veruleika og samkvæmt samkomulaginu við Samson ehf. hafi flest þau markmið náðst sem ríkið hafi sett sér. Verðið sé vel viðunandi. Nú sé stefnt að því að ljúka sölu Búnaðarbankans fyrir áramót og þá muni efnahagslífið gjörbreytast þegar ríkið verði horfið af fjármálamarkaðnum, líkt og stefnt hafi verið að í næstum áratug. Davíð segist ekki eiga von á því að ríkið ætli sér að eiga þau 2,5% sem eftir standi í Landsbankanum. Valgerður Sverrisdóttir viðskiptaráðherra segir söluuna í samræmi við þær áætlanir sem lagt hafi verið upp með í byrjun.“⁵⁴

Þrátt fyrir að salan á Landsbankanum hafi verið gerð opinber átti eftir að meta hæfi hinna nýju eigenda, en það mat kom í hlut Fjármálaeftirlitsins. Skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Samson-hópin er dagsett 3. febrúar 2003. Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið telji ekki ástæðu til að efast um fjárhagslega getu Samsonar til að eiga viðkomandi eignarhlut, fyrir liggi upplýsingar um eiginfjárframlag og yfirlýsing frá félaginu um að hlutfall eigin fjár verði um 30%. Þá hafi verið samþykkt að eignarhaldsfélagið verði takmarkað við eignina í Landsbankanum, „Ekki verður um annars konar rekstur í félaginu að ræða“.⁵⁵ Eigendurnir fengu þó heimild til að víkka út starfsemi Samson árið 2005.

Um þekkingu hópsins og reynslu sagði einfaldlega: „Fjármálaeftirlitið telur ekki, með hliðsjón af reynslu þeirra af rekstri fyrirtækja, ástæðu til að gera athugasemd við hæfi félagsins til að fara með eignarhlutinn.“ Á það ber þó að líta að enginn úr hópi Samsonar hafði reynslu af rekstri fjármálafyrirtækja enda er annars staðar í skýrslu Fjármálaeftirlitsins vísað til „takmarkaðrar reynslu Samsonar á rekstri fjármálafyrirtækja“.⁵⁶

Fjármálaeftirlitið taldi hvorki að á grundvelli upplýsinga sem það hafði aflað „ástæðu til að ætla að breyting á eignarhaldi [myndi] leiða til hagsmunarárekstra á fjármálamarkaði“ í skilningi laganna né að eigendur félagsins myndu njóta sérstöðu eða ívilnunar í viðskiptum við bankann. Til að tryggja þetta atriði óskaði Fjármálaeftirlitið eftir að starfsreglum um bankaráð yrði breytt og féllust nýir eigendur á þá kröfu. Þá taldi Fjármálaeftirlitið ekki að eignarhald Samsonar kæmi til með að torvelda eftirlit með Landsbanka Íslands hf.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins um Samson-hópin var sérstaklega fjallað um þá staðreynd að einn úr hópnnum, Björgólfur Guðmundsson, hafði hlotið 12 mánaða skilorðsbundinn dóm árið 1991 fyrir brot á 151. gr. hlutafélagalaga og 247. gr. almennra hegningarlaga í kjölfar gjaldþrots Hafskips. Samkvæmt mati Fjármálaeftirlitsins, sem er dagsett 3. febrúar 2003, hafa refsingar almennt áhrif á hæfi „þó þær útiloki ekki að umsækjendur teljist hæfir til að

54. „Samson ehf. kaupir 45,8% hlut í Landsbankanum“, *Morgunblaðið* 20. október 2002.

55. *Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum*, kafla j) Samson ehf., dagsett 3. febrúar 2003, bls. 78.

56. *Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum*, dagsett 3. febrúar 2003, bls. 85.

vera eigendur virks eignarhluta í fjármálafyrirtæki. Í þessu sambandi kemur til skoðunar hvenær brot var framið og hvers eðlis það var. Einnig ber að líta til þess hvort refsing hefur verið tekin út ásamt því hversu langur tími er liðinn frá uppkvaðningu dóms. Í tilviki Björgólfs Guðmundssonar eru tæp 12 ár liðin [þegar matið fór fram] frá því að dómur var kveðinn upp og ekkert brot er nú tilgreint í sakavottorði. Utan umræddrar refsingar hefur Fjármálaeftirlitið engar upplýsingar sem gefa tilefni til að efast um hæfi Björgólfs Guðmundssonar eða annarra eigenda Samson, á grundvelli fyrrgreinds 7. tölul. 42. gr. laga nr. 161/2002. Athugasemdir við eignarhald Samson á virkum eignarhlut í Landsbanka Íslands hf. verða því ekki reistar á umræddu ákvæði.⁵⁷

Athygli vekur að í umræðu Fjármálaeftirlitsins um refsingar var ekki fjallað sérstaklega um eðli brota Björgólfs en hann hafði verið dæmdur í Hæstarétti m.a. fyrir bókhaldssvik. Páll Gunnar Pálsson, þáverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins, segir að farið hafi verið mjög ítarlega yfir þessi mál. „[V]ið létum færa menn lesa yfir hæstaréttardóminn um Hafskipsmálið. Þá voru 12 ár liðin frá því að það var og niðurstaðan var ótvírætt sú að við gætum ekki heldur byggt á því. Það sem við hins vegar gerðum var að við reistum eins miklar skorður í kringum þetta eignarhald eins og okkur var frekast unnt. Og þar vorum við ekki heldur bókstafstrúar, við settum, við sögðum þeim að breyta eignarhaldinu, þeir ætluðu að vera með alls konar hluti inni í Samson, við sögðum: Þið verðið að vera með sérfélag til þess að skapa ákveðna fjarlægð í eignarhaldinu. Og það félag, það á að vera með ákveðnum fjárhagskröfum og ákveðnu eiginfjárlutfalli og við setjum reglulega upplýsingagjöf á það.“⁵⁸

Í mati Fjármálaeftirlitsins á sínum tíma kemur einnig fram að farið hafi verið yfir deilur Samson-hópsins við Ingimar H. Ingimarsson, fyrrum samstarfsmann í Rússlandi, en ekki hafi verið talin ástæða til að ætla að þær hefðu áhrif. „Niðurstaðan varð sú að við litum á þetta [ágreininginn við Ingimar] sem einkaréttarlegan ágreining sem að gæti ekki orðið grundvöllur höfnunar á kaupum á þessum eignarhluta,“ sagði Páll Gunnar við skýrslutöku.⁵⁹

Leitað var til stjórnenda bankans um mat þeirra á eigendum og hvort hætta væri á að orðstír bankans biði hnekki með kaupum Samsonar á bankanum. „Að mati bankans munu fyrirhuguð kaup Samson ekki hafa neikvæð áhrif á lánsþæfismat og fjármögnunarkostnað bankans að því tilskyldu að núverandi meginstefnu bankans sé framfylgt og ekki verði farið inná nýja áhættumeiri markaði eða áhættustigi breytt,“⁶⁰ segir í mati Fjármálaeftirlitsins. Hér vaknar eðlilega sú spurning hvort stjórnendur bankans hefðu beinlínis getað lagst gegn mögulegum eigendum sem þeir ættu eftir að starfa með. Í skýrslutöku sagði Páll Gunnar þó að stjórnendur Landsbankans hefðu ekki verið hrifnir af þessum eigendum í raun. Ekki er þó hægt að lesa það út úr mati eftirlitsaðilans.

Þá kemur fram að Samson hafi lýst því yfir að ekki væru áform um „neinar breytingar á verkefnum Landsbankans, né breytingar á markmiðum bankans um eiginfjárlutfall eða útlánavöxt.“⁶¹ Annað átti svo sannarlega eftir að koma á daginn. Strax næstu tvö árin stækkaði bankinn gríðarlega þar sem

„Það var nú reyndar í tilviki Landsbankans, ég veit ekki hvort ég er að upplýsa eitthvað leyndarmál í því, en það var enginn vafi um það að stjórnendur Landsbankans á þessum tíma voru alls ekki hrifnir af þessu heldur.“

Úr skýrslu Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 48.

57. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 3. febrúar 2003, bls. 81.

58. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 35.

59. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 35.

60. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 3. febrúar 2003, bls. 82.

61. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 3. febrúar 2003, bls. 82.

heildareignir fóru úr 448 milljörðum í 1405 milljarða frá árslokum 2003 til ársloka 2005, eða um 77% á ári.⁶²

Ljóst er að ríkisstjórnin hafði lagt mikið undir í samningum við Samsón-hópin: Skrifað hafði verið undir viljayfirlýsingu með pompi og prakt í Þjóðmenningarhúsinu og ráðherrar lýst yfir ánægju sinni með niðurstöðuna. Þá voru alþingiskosningar á næsta leiti en gengið var til kosninga í maí 2003. Eðlilegt er því að spurt sé hvort Fjármálaeftirlitið hefði með góðu móti getað hafnað þeim eigendum sem ríkið hafði valið. Páll Gunnar Pálsson, þáverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins, gengst ekki við því að Fjármálaeftirlitið hafi skort kjark til að ganga gegn niðurstöðu ríkisvaldsins ef stofnunin hefði komist að annarri niðurstöðu. Hann telur þó að ríkisvaldið hafi látið eins og matið á væntanlegum eigendum kæmi því ekki við, og hann hafi ekki verið sáttur við það, ríkið eða framkvæmdanefnd geti ekki skorast undan ábyrgð eða sagt að það sé bara Fjármálaeftirlitsins að meta hæfi. „Það er auðvitað siðferðisleg ábyrgð þeirra sem fara með völdin að meta það hvað er almenningi og samfélaginu fyrir bestu þegar svona stórir eignarhlutir eru seldir. Það var ábyrgð einkavæðingarnefndar. Við áttum síðan að meta þröngt afmarkað hæfi þessara aðila til þess að fara með þennan eignarhlut skv. skilgreindum lögum og ef að við hefðum getað komist að þeirri niðurstöðu að þeir væru ekki hæfir til að fara með eignarhlutinn þá hefðum við komist að þeirri niðurstöðu, enginn vafi um það. Ef menn spyrja um það hvort að við hefðum skort kjark til þess eða eitthvað svoleiðis þá bara er hægt að vísa í fyrri dæmi,“ segir Páll Gunnar og vísar til máls Orca-hópsins í Íslandsbanka.⁶³

Vissulega er það rétt að ríkisvaldið bar höfuðábyrgð á því hverjum það seldi hlut í bönkunum og hve stór hann yrði. Þrátt fyrir meginábyrgð ríkisvaldsins er þó erfitt að taka undir með fyrrum forstjóra Fjármálaeftirlitsins að mat þess hefði hlotið að vera þröngt. 42. gr. laga um fjármálafyrirtæki um hæfi umsækjenda er matskennd í eðli sínu og ekki augljóst að hana eigi að túlka þröngt, einkum þegar um svo stóran eignarhlut er að ræða. Þegar litið er til alþjóðlegra viðmiða, svo sem vikið var að hér að framan, er lögð rík áhersla á margvísleg matskennd atriði, s.s. orðspor þeirra sem eignast vilja banka. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 16.0, kemur fram að hjá Fjármálaeftirlitinu hefur matskenndum heimildum verið beitt í takmörkuðum mæli. Þess í stað hefur verið lögð áhersla á að fylgja lagabókstafnum eins og kostur er og því kemur ekki á óvart að sama hafi átt við um mat á þessum stóru eigendum. Að auki kemur fram í ofangreindri lýsingu að hlutaðeigendur hafa tilhneigingu til að velta ábyrgðinni hver yfir á annan, sem er kunnuglegt stef í íslensku samfélagi.

Efasemdarraddir

Þegar ríkisbankarnir voru einkavæddir á Norðurlöndum eftir fjármálakreppuna þar, voru þeir einkavæddir hægum skrefum og í sumum bönkunum á ríkið ennþá hlut. Íslenska ríkið fór aftur á móti hratt í söluna og hafði losað allan sinn hlut í bönkunum um 2003 eða á um fimm árum. John Quitter,⁶⁴ sem hefur verið bankastjóri í London og fylgst náið með íslensku fjármálalífi

62. Sjá frekari umræðu í 8. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

63. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 50.

64. John Quitter var bankastjóri Citibank í London lengi og kom hingað til lands fyrst árið 1973. Hann hefur allar götur síðan verið í miklum tengslum við íslenskt fjármálalíf og á síðustu árum verið ráðgjafi margra fjárfesta.

í áratugi, segist í viðræðum við aðila í stjórnkerfinu hafa komið því sjónarmiði á framfæri að fylgja norrænu leiðinni við einkavæðingu bankanna. Þá hafi hann lagt áherslu á að ekki yrði seldur stór hlutur til einstaklinga eða fjölskyldna, frekar að dreift eignarhald yrði tryggt. „Hvað sem þið gerið ekki leyfa aðskildum fjárfestingarhópum að ná stjórn á bönkunum.“⁶⁵

Sú ákvörðun að selja svo stóra hluti í báðum bönkunum samtímis var einnig gagnrýnd af Ríkisendurskoðun, sem benti á að tímasetning sölnunnar hafi verið óheppileg, en verð á hlutabréfamörkuðum lækkaði talsvert árið 2001 í kjölfar netbólunnar.

Valgerður Sverrisdóttir, þáverandi viðskiptaráðherra, bendir á þá staðreynd að stefna ríkisstjórnarinnar hafi verið að selja báða bankana. „[O]g það var svona farið að líða að lokum kjörtímabilsins og ég vildi nú bara reyna að klára mín verk,“ segir hún og bætir við að henni hafi þá þótt mikilvægt að vita hvort ekki væri áhugi á Búnaðarbankanum líka þegar sala á Landsbankanum var undirbúin. Hún staðfestir að Framsóknarflokkurinn hafi þrýst á að kannað væri með sölu beggja bankanna svo „að Samson yrði ekki svona mikill áhrifa-valdur í þessu öllu saman, að það væri ekki bara verið að bregðast við bréfi frá þeim, það væri horft á þetta út frá upphaflegri stefnu ríkisstjórnarinnar [að] ljúka sölu ríkisbankanna á kjörtímabilinu.“⁶⁶ Hún segir að Davíð hafi ekki verið sammála sér um að báðir bankarnir væru auglýstir samtímis.

Valgerður hafði efasemdir um að Samson uppfyllti skilyrði ráðuneytisins um kjölfestufjárfesti, sem að hennar mati þurfti að hafa þekkingu og reynslu á sviði fjármálaþjónustu og vera þess umkominn að auka styrk bankans og veita honum ný sóknarfæri. Hér var þó komið tækifæri til að opna ferlið „en það var ekki hugmynd þáverandi forsætisráðherra, fannst mér, Davíðs Oddssonar, að opna þetta ferli heldur bara selja sisona.“⁶⁷ Þá nefnir hún að erlendur ráðgjafi ríkisstjórnarinnar HSBC hafi ráðlagt sölu til þessara aðila. Hún getur þess þó að henni hafi líkað illa að heyra að starfsmaður einkavæðingarnefndar hafi haft afskipti af störfum ráðgjafa aðila.⁶⁸ Valgerður segist hafa upplifað mjög sterkt að Davíð hafi viljað selja Samson Landsbankann og einnig hafi verið mikill þrýstingur frá Samson, „það var náttúrulega greinilegt að þeir ætluðu að þrýsta mjög á það að fá bankann og fyrir eins lítinn pening eins og mögulegt var.“⁶⁹ Davíð segir að vissulega hafi verið rætt við hann um þessi mál en formleg ákvörðun hafi legið hjá viðskiptaráðherra: „Ég held að þetta hafi verið rétt ákvörðun í sjálfu sér hjá ráðherrunum og ég hef staðfest hana í einkavæðingarnefndinni. [Ég] bar að mínu leyti pólitíska ábyrgð, með öðrum á henni, en stjórnskipuleg ábyrgð er ráðherrans. Ég er ekki að skjóta mér undan ábyrgð en svo hef ég bara búið við það í háa herrans tíð að allt sem er ákveðið hefur verið eignað mér. Með réttu eða röngu.“⁷⁰ Að mati Björgólfs Guðmundssonar var það þó Framsóknarflokkurinn sem réð ferðinni í ferlinu.⁷¹

„Sú söluaðferð að auglýsa ráðandi hlut til sölu á sama tíma í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. verður að teljast óheppileg. Í fyrsta lagi var ekki komin reynsla á þessa söluaðferð og í öðru lagi gaf hún minni möguleika á að koma á samkeppni milli áhugasamra kaupenda“

Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003. Ríkisendurskoðun, desember 2003, bls. 73.

„Ja, hann [Davíð Oddsson] vildi bara að þetta væri svona [að aðeins Landsbankinn væri auglýstur] og ég vildi að þetta væri hinsegin og hafði vinninginn og þótti það nú ekki leiðinlegt.“

Úr skýrslu Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 11.

65. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

66. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 6.

67. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 3.

68. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 7–8. Steingrímur Ari Arason staðfesti einnig að Skarphéðinn Berg Steinarsson hefði farið utan vegna þessa og haft þar með óeðlileg afskipti af ráðgefandi aðilum. Skýrsla Steingríms Ara Arasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. október 2009, bls. 12.

69. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 9.

70. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, 4. janúar 2010, bls. 41.

71. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 3.

Kæri Björgólfur

...

„Heimsóknin staðfesti nýja tíma í samskiptum Rússa og Íslendinga á öllum sviðum. Á vettvangi viðskipta eiga þú og aðrir frumherjar ríka hlutdeild í glæsilegri sókn íslenskra fyrirtækja og rússneskra samstarfsaðila þeirra á fjölmörgum sviðum atvinnulífs í Rússlandi.“

Úr bréfi forseta Íslands til Björgólfs Thors Björgólfssonar dagsettu 11. júlí 2002.

Ýmsir hreyfðu efasemdum um hæfi hinna nýju eigenda bankanna, ekki síst Samson-hópsins. Í tímaritinu *Euromoney* árið 2002 var forsíðugrein um Björgólf Guðmundsson undir yfirskriftinni: „Is this man fit to own a bank?“⁷² Í greininni var saga Björgólfs rakin sem og viðskipti þeirra Samson-félaga í Rússlandi. *Euromoney* spurði: „Is it a good idea for such a large stake in the bank to be controlled by individuals with no track record in banking?“ Þeir höfðu efnast á sölu bjórverksmiðju í Rússlandi og tortrygginn vegna tengsla við Rússland átti eftir að loða við íslenskt viðskiptalíf upp frá því. Í greininni var fjallað um viðskipti þeirra við Ingimar H. Ingimarsson en sú saga hefur nýverið verið rifjuð upp í íslenskum fjölmiðlum.⁷³ Einnig var fjallað um fjárfestingar Björgólfs Thors í Búlgaríu og tengslin við forseta Íslands, en þeir höfðu þegar átt nokkur samskipti, m.a. í opinberri heimsókn forsetans til Rússlands árið 2002 þar sem Björgólfur Thor var ræðismaður í Pétursborg á þeim tíma.⁷⁴

Þá átti fyrrum Hafskipsdómur eftir að draga dilk á eftir sér í samskiptum Landsbankans við Bandaríkin. Björgólfur Guðmundsson staðfesti fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að honum hefði einu sinni, nokkru eftir 11. september 2001, verið vísað frá Bandaríkjunum. Ástæðurnar hefðu verið hertar reglur þar í landi en við komuna þangað hafi hann tilgreint að hann hafi hlotið dóm í heimalandi sínu. Síðar hafi þetta verið leiðrétt. Þegar aftur á móti Landsbankinn sótti um að stofna útibú í Bandaríkjunum komu fyrirspurnir um félög Björgólfs til lögfræðideildar bankans. Þarlend yfirvöld drógu að veita leyfið og hann hafði ekki fengið það þegar bankinn féll.⁷⁵

Nýir eigendur Búnaðarbanka Íslands

Samkomulag við S-hópin um kaup á Búnaðarbanka Íslands var undirritað 16. janúar 2003, þ.e. um sölu á 45,8% hlutafé, en hópurinn var samansettur með eftirfarandi hætti:⁷⁶

- Egl hf. sem átti 71,2% af hlutnum (32,6% í Búnaðarbanka), Egl hf. og Egl hf. í eigu Hauck & Aufhäuser, Kers hf. og Vátryggingarfélag Íslands hf.
- Eignarhaldsfélag Samvinnutrygginga 7,6% (3,5% af Búnaðarbanka).
- Samvinnulífeyrissjóðurinn 8,5% (3,9% af Búnaðarbanka).
- Vátryggingarfélag Íslands 12,7% (5,8% af Búnaðarbanka), VÍS þá átti líka 0,5% í Eglu.

Eins og sést af ofangreindu stóðu nokkrir sterkir aðilar að tilboðinu en samsetning hópsins var nokkuð flókin. Vátryggingarfélagið átti bæði beina aðkomu að tilboðinu og einnig í gegnum eignarhaldsfélagið Eglu. Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir við þetta fyrirkomulag og taldi það vera til þess fallið að hindra gegnsæi. „Ein meginforsenda þess að aðili geti talist hæfur til að fara með virkan eignarhlut, m.t.t. heilbrigðs og trausts reksturs fjármálfyrirtækis, er að tryggt sé gegnsæi í eignarhaldi og meðferð eignarhluta.“⁷⁷ Fjármálaeftirlitið gerði því kröfu um að umsækjendur fælu allan

72. *Euromoney*, 1. nóvember 2002.

73. DV fjallaði um málið í nokkrum greinum í lok september og byrjun október 2009.

74. Í bókinni *Saga af forseta. Forsetatíð Ólafs Ragnars Grimssonar. Útrás, athafnir, átök og einkamál* eftir Guðjón Friðriksson er fjallað um þessar heimsóknir í kafla um útrásina, Mál og menning 2008.

75. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 49. Sjá einnig skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 23–24.

76. *Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum*, kafli i) S-hópurinn, dagsett 17. mars 2003, bls. 57.

77. *Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum*, dagsett 17. mars 2003, bls. 60.

eignarhlut sinn sameiginlegu eignarhaldsfélagi, Eglu, til að ná þessu markmiði. Hér var hafin barátta gegn flóknum eignatengslum eigenda bankanna sem átti eftir að setja mark sitt á íslenskt viðskiptalíf næstu árin.

Þar sem í hópnum voru sterkir aðilar í íslensku viðskiptalífi var sérstaklega fjallað um hugsanleg tengsl umsækjenda við aðra hluthafa Búnaðarbankans m.a. til að ganga úr skugga um að hlutur þeirra væri ekki í raun stærri, óbeint í gegnum aðra. Að mati Fjármálaeftirlitsins voru bein og óbein tengsl umsækjenda við fyrirtæki á íslenskum samkeppnismarkaði talsverð. „Fjármálaeftirlitið hefur í samstarfi við forsvarsmenn umsækjenda dregið upp ítarlega mynd af þeim tengslum. Að mati Fjármálaeftirlitsins myndi það greiða verulega fyrir gegnsæi, draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og auðvelda eftirlit með eignarhaldinu ef Egla hf. færi með allan eignarhlutinn sem umsóknin lýtur að. Jákvætt er þó að fyrirbyggjandi hluthafasamkomulagi er ætlað að tryggja greiða úrlausn ágreiningsefna, auk þess sem tveir umsækjenda eru sjálfstætt undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins.“⁷⁸

Fjármálaeftirlitið taldi ekki ástæðu til að efast um fjárhagsstyrk umsækjenda til að eiga umræddan eignarhlut í Búnaðarbanka. Þetta byggðist á upplýsingum um eiginfjárframlag vegna kaupanna og áform um frekari fjármögnun og tryggingar. Þá hafði eftirlitið tryggingu fyrir því að Búnaðarbankinn myndi ekki sjálfur koma að fjármögnun. Fjármálaeftirlitið mæltist til þess að skilgreind yrðu fyrirfram fjárhagsleg viðmið í starfsemi Eglu hf. sem það skyldi uppfylla á hverjum tíma ásamt reglulegri upplýsingagjöf til Fjármálaeftirlitsins um fjárhagslega stöðu félagsins. „Í viðræðum við forsvarsmenn umsækjenda hefur komið fram að þeir séu reiðubúnir til að viðhalda 30% eiginfjárlutfalli í félaginu ásamt því að þeir hafa skuldbundið sig til að senda Fjármálaeftirlitinu árs- og hálfársuppgjör Eglu hf. og Eignarhaldsfélags Samvinnutrygginga innan tiltekinna tímafresta.“⁷⁹

Líkt og í mati á Samson var fjallað stuttlega um þekkingu og reynslu umsækjenda og þar sagði: „Fjármálaeftirlitið telur ekki, með hliðsjón af reynslu umsækjenda af rekstri fyrirtækja, þ. á m. viðtækri reynslu af rekstri fyrirtækja á fjármálamarkaði, ástæðu til að gera athugasemdir við hæfi þeirra til að fara með eignarhlutinn.“⁸⁰

Þá taldi Fjármálaeftirlitið ekki ástæðu til að ætla að breyting á eignarhaldi myndi leiða til hagsmunaárekstra á fjármálamarkaði í skilningi laganna. Rík áhersla hefði verið lögð á það í samskiptum Fjármálaeftirlitsins og umsækjenda að eignarhlutur þeirra í bankanum „[skapaði] þeim ekki stöðu eða ávinning annan en þann sem [fælist] í ávinningi almennra hluthafa af heilbrigðum og arðsömum rekstri bankans. Þannig [myndu] umsækjendur, eigendur þeirra, tengdir aðilar eða kjörnir fulltrúar í bankaráði ekki njóta aðstöðu í bankanum, s.s. viðskiptakjara, íhlutunar í viðskiptalegar ákvarðanir er varða þá sjálfa, tengd félög eða samkeppnisaðila eða upplýsinga um viðskipti núverandi eða tilvonandi samkeppnisaðila.“⁸¹

78. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 17. mars 2003, bls. 61.

79. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 17. mars 2003, bls. 62.

80. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 17. mars 2003, bls. 62.

81. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum, dagsett 17. mars 2003, bls. 62.

Þátttaka þýska banka

Veruleg umræða hefur verið um þátttöku hins þýska banka Hauck & Aufhäuser í tilboði S-hópsins og hvort hann hafi í raun komið að því. Upphafleg áform S-hópsins voru að fá til liðs við sig franska bankann Société Générale. En á síðustu stundu var breytt um kúrs, sem kom ráðherrum á óvart: „Það var vissulega skrýtið og í raun mjög gagnrýnivernt að það er ekki fyrr en á síðustu stundu sem þetta kemur í ljós að þetta er allt annar banki og miklu minni banki og svo kom náttúrulega eins og þið vitið síðar upp umræða um það að hann hefði aldrei keypt neitt þessi banki, hann hefði bara verið leppur.“⁸² Stjórnvöld ákveða þó að halda sínu striki þótt skýrt komi fram hjá Valgerði að þýski bankinn hafi ekki verið eins spennandi kostur og sá franskur.

Í mati Fjármálaeftirlitsins kemur fram að það hafi leitað til eftirlitsaðila hins þýska banka til að grennslast fyrir um hvort hann gerði athugasemdir við fyrirhuguð viðskipti Hauck & Aufhäuser og reyndist svo ekki vera. Páll Gunnar segir að Fjármálaeftirlitið hafi skoðað málin og rætt við fulltrúa hins þýska banka og allt hafi litið eðlilega út. „[E]ngin gögn sem við vorum með undir höndum gáfu annað til kynna.“⁸³

Sigurjón Þ. Árnason, sem var framkvæmdastjóri rekstrarsviðs Búnaðarbankans þegar bankinn var einkavæddur, hitti fulltrúa hins erlenda banka: „[...] og maður hitti hann og maður upplifði það að hann hefði alveg eins getað hafa verið að kaupa ísbúð, hann vissi ekkert hvað hann var að kaupa. Það var algjörlega sénslaust að hann hafi verið að leggja svona mikla peninga undir þannig að ég hef alltaf verið sannfærður um það að þetta var bara einhvers konar framvirkur samningur, eða eitthvað slíkt, sem að, eða einhvers konar útfærsla þar sem hann var bara fulltrúi fyrir aðra aðila.“⁸⁴ Rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis hefur ekki leitt neitt nýtt í ljós í þessu efni.

Sameining Búnaðarbanka og Kaupþings

Skömmu eftir að salan á Búnaðarbankanum til S-hópsins var staðfest sameinaðist hann Kaupþingi í maí 2003. Samþykki Fjármálaeftirlitsins um eiginahópinn er dagsett 17. mars 2003 og var því varla komin út þegar allt annar banki leit dagsins ljós.

Kaupþing hf., sem var stofnað árið 1982 og hafði vaxið hratt, hafði verið fyrirferðarmikið á íslenskum fjármálamarkaði fyrir einkavæðinguna. Sigurður Einarsson, fyrrverandi stjórnarformaður Kaupþings, sagði í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að ákveðið hefði verið að Kaupþing fengi hvergi að koma nálægt einkavæðingunni. „Ég man eftir því að við reyndum að sameinast FBA á sínum tíma, áttum m.a. mjög áhugaverðan fund um það efni með öðrum stærstu fjárfestum á Íslandi. Það gekk ekki eftir. Það var síðan oft rætt innan bankans hvort við ættum ekki að bjóða annaðhvort í Landsbankann eða Búnaðarbankann en hins vegar [var] nú bara hlegið að því innanhúss því að við þóttumst vera algjörlega vissir um það að það kæmi aldrei til greina að við yrðum teknir þar til greina sem kaupandi.“⁸⁵

Að sögn Sigurðar var þetta ekki sagt beint við Kaupþingsmenn „en við ræddum við nefndarmenn í einkavæðingarnefnd, við ræddum við fjölda aðila

„Ég hef alltaf haft þá trú að það væru, að það væru allt aðrir aðilar sem hefðu átt bankann heldur en hérna, eða sem sagt allt aðrir aðilar keypt bankann heldur en menn hafa sagt. Og mig hefur oft grunað að það væru einhverjir aðrir sem raunverulega ættu hann.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 96-97.

82. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 13.

83. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 51.

84. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 96-97.

85. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 4.

í stjórnslukerfinu en það var alveg ljóst hverjir réðu þessu einkavæðingarferli. Það var forsætisráðherra og þáverandi utanríkisráðherra og það var alveg kristaltært af ummælum þáverandi forsætisráðherra að við kæmum aldrei til greina í þessu einkavæðingarferli og það þurfti ekki beinlínis að ræða það meira.⁸⁶

Aðrir áhugamenn um kaup á bönkunum höfðu aftur á móti áhuga á að fá Kaupþing til liðs við sig með sameiningu í huga. „Ég man ég átti ítrekað fundi bæði með Björgólfi Thor og Björgólfi Guðmundssyni um þetta og þeir voru mjög áfram um það að Kaupþing og Landsbanki sameinuðust“, segir Sigurður, og „síðan koma Ólafur Ólafsson og Hjörleifur Jakobsson að máli við mig með nákvæmlega sama erindi. Við hins vegar komum hvergi nálægt kaupunum“.⁸⁷ Björgólfur Guðmundsson minnst þess aftur á móti ekki að hafa átt fundi með Sigurði um þessi efni.⁸⁸

Af orðum Sigurðar er ekki hægt að útiloka að haft hafi verið samband við hann áður en samið var um sölu Búnaðarbankans til S-hópsins þó að Kaupþing hafi ekki komið beint nálægt kaupunum. Sigurjón Þ. Arnason, sem var einn af lykilstjórnendum Búnaðarbanka Íslands á þessum tíma, velkist ekki í vafa um að sameiningin hafi verið ákveðin fyrir einkavæðingu: „Þessi dill held ég var allur og það að sameiningunni, þetta var allt hannað miklu fyrir, það er alltaf talað um að það hafi verið hannað í skrifstofunni hjá Sund í október 2002.“⁸⁹

Sigurjón segir líka að í raun hafi Kaupþing yfirtekið Búnaðarbankann og ekki hafi mátt skoða bækur Kaupþings við sameininguna: „Já. Það var ekki gerð nein skoðun á því af því að menn vildu það ekki, væntanlega vegna þess að, [...] stærsti eigandinn hafi ekki viljað það, talið það, eins og þú segir það, ekki talið þörf á því, en það [gengur ekki upp], það hljómar í fyrstu atrennu allt í lagi, en það er rétt ef þú átt fyrirtækið 100%. Ef þú átt ekki 100% fyrirtækið þá máttu ekki gera svona. Eða, þú mátt það kannski, ég veit það ekki, en þú gerir það ekki.“⁹⁰

Að mati Sigurjóns fengu Kaupþingsmenn með sameiningunni það sem þeir þurftu: lánshæfismat og viðskiptabankagrunn á Íslandi. „[...] þetta var mjög snjallt, ég meina, þú veist, það getur vel verið að þetta sé 100% löglegt, auðvitað mega menn plotta um yfirtöku fyrirtækja, það er ekkert ólöglegt við það“.⁹¹

Skömmu síðar var Sigurjóni boðin bankastjórastaða við Landsbankann og hvarf þá frá Búnaðarbankanum með marga af helstu lykilstarfsmönnum bankans. „[V]ið í Búnaðarbankanum vorum búin að átta okkur á því að það var tilgangslaust að vera þar vegna þess að það voru bara komnir nýir menn þar sem ætluðu að renna honum inn í Kaupþing og þeir ætluðu að stjórna öllu. Og við erum svona óþarfi bara, yrði hent út svona jafnt og þétt.“⁹²

Hvaðan komu peningarnir?

Í íslensku viðskiptalífi vakti mikla athygli þegar Óli Kr. Sigurðsson kenndur við Olís keypti fyrirtækið 1986 en hann mun hafa greitt fyrstu afborgun af

86. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 5.

87. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 5–6.

88. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 5.

89. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 104.

90. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 102.

91. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 104.

92. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 105–106.

„Ég held að engum hafi dottið í hug að kaupverðið kæmi frá hinum bankanum. Ég held að menn hafi bara ekki haft hugmyndaflug í það.“

Úr skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 44.

„[V]ið vorum búnir að vera úti ansi lengi, við erum svona dálítið að koma heim, ég er hér, þeir eru úti, Björgólfur er held ég eitt ár heima frá því að hann kemur frá námi í Ameríku þangað til hann fer til Rússlands og Magnús er úti í Rússlandi þarna þannig að við erum [...], engir heimamenn og erum að taka það fram að við séum kannski erlendir fjárfestar, að við séum erlendir, það megji líta á okkur sem erlenda aðila.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 2.

ávisanareikningi Olís.⁹³ Fjármálaeftirlitið fylgdist grannt með því að hinir nýju eigendur íslensku bankanna greiddu ekki fyrir hlutinn með fjármagni úr viðkomandi banka. Fjármálaeftirlitið virðist ekki hafa hugleitt þann möguleika að hinir nýju eigendur fengju lán hvor frá öðrum eins og raunin var, en staðfest er að Landsbanki lánaði S-hópi og Búnaðarbanki Samson. Samson fékk lán fyrir 2/3 af kaupverði Landsbankans hjá Búnaðarbankanum síðar Kaupþingi, eða til að greiða 2. og 3. greiðslu kaupverðs. Þegar bankinn féll hafði aðeins um 1/2 af láninu verið greiddur til baka en 1/2 var ennþá útistandandi.

Páll Gunnar segir ekkert óeðlilegt þó að eigandi Landsbankans hafi fengið fyrirgreiðslu frá Búnaðarbankanum: „Einmitt vorum við að passa upp á það að menn væru ekki að misnota fyrirgreiðslu við sinn banka. Þess vegna voru þessir eigendur náttúrulega í viðskiptum við aðra banka. Þegar við fáum skýrslugjöf þá fáum við einhverjar heildarfjárhæðir og þær, ég meina, það er óvinnandi vegur, alveg sama hvað Fjármálaeftirlitið verður stórt á endanum, að ganga úr skugga um allar ástæður fyrir öllum lánunum til þessa aðila.“⁹⁴ Hvort aftur á móti samningar hafi gilt um þessa fyrirgreiðslu segir hann: „Hafi svona samningur legið til grundvallar þegar við vorum að skoða hann, þá var okkur ekkert sagt frá því og þá finnst mér það mjög athugandi hvort að það sé bara ekki hreinlega refsivert brot“.⁹⁵ Ekkert hefur fundist um tilvist slíks samnings við athugun rannsóknarnefndar Alþingis.

Þegar Landsbankinn var einkavæddur voru væntingar um að erlent fjármagn kæmi inn í landið sem þótti nokkur sárabót fyrir þá staðreynd að ekki hafði tekist að fá erlenda fjárfesta að einkavæðingunni.⁹⁶ Björgólfur Guðmundsson staðfesti við skýrslutöku að eigendur Samson hafi greitt með erlendu fé.⁹⁷ Það mun hafa verið um 48 milljónir dollara en heildarkaupverðið var 140 milljónir dollara.

Ályktanir og lærdómar

Einkavæðing ríkisbankanna markaði tímamót í íslensku samfélagi og átti eftir að hafa víðtæk áhrif. Samfélagshlutverk þessara banka var ótvírætt, enda var hér um að ræða kerfislega mikilvæga banka. Þá höfðu bankarnir ríkar skyldur við viðskiptavinum, jafnt einstaklinga og atvinnulíf, sem treystu þeim fyrir fjármunum sínum. Í ljósi þessara ríku almannahagsmuna skipti miklu að vandað yrði til verka við einkavæðinguna eins og stjórnvöld hétu við upphaf hennar. Af ýmsum ummælum má ráða að þau hafi verið meðvituð um þær hættur sem tengdust stórum eignarhlutum og/eða samþjöppun eignarhalds á bönkunum.

Þrátt fyrir þessi áform var ferlið ógegnsætt þegar á hólminn var komið sem olli tortryggni þar sem stöðugt hefur verið ýjað að pólitískum helm-ingaskiptum. Slíkt var í meira lagi óheppilegt þegar um er að ræða jafn mikilvægar stofnanir í samfélaginu og raun ber vitni. Þá sýnir ofangreind umræða að víða var vikið frá eðlilegum starfsháttum auk þess sem gagnrýnt var að báðir bankarnir hefðu verið einkavæddir samtímis, á meðan efnahagslægd gekk yfir og með hraði enda kosningar í nánd.

93. *Friðs verslun*, 3. tbl. 1. mars, 56. árg. 1995.

94. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 52.

95. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 52.

96. Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 15. október 2009, bls. 11. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 33.

97. Skýrsla Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 11.

Ekki tókst að fá erlenda banka með alþjóðlega reynslu inn í íslenskt bankakerfi, þetta er ekki síst bagalegt í ljósi þess uppgangs sem fór í hönd og aukinnar starfsemi erlendis. Frásögn starfsmanns SEB bankans sýnir líka hve sérkennilegt hlýtur að vera fyrir erlenda aðila að koma að íslensku viðskiptalífi og stjórnkerfi, þar sem persónuleg og pólitísk sjónarmið skipta miklu. Bankarnir voru einkavæddir í þann mund sem hinn alþjóðlegi fjármálamarkaður tók stakkaskiptum en með aðkomu erlends banka hefði komið mikilvæg reynsla og þekking á alþjóðlegu umhverfi. Þess í stað eignuðust þá íslenskir kaupþýslumenn sem litla reynslu og þekkingu höfðu af alþjóðlegri fjármála-starfsemi. Hinir nýju eigendur áttu ekki aðeins stóran hlut í bönkunum heldur nánast helming þeirra sem í reynd þýddi fullkomin yfirráð yfir starfsemi. Að auki áttu eigendurnir eftir að verða fyrirferðarmiklir í íslensku atvinnulífi og beita bönkunum óspart í eigin fjármálagjörningum.

Viðbrögð markaðarins við einkavæðingu bankanna voru aftur á móti góð og verð hlutabréfa í bönkunum hækkaði ört á næstu misserum. Á yfirborðinu var ekki annað að sjá en vel hefði tekist til og allir hagnast af breytingunum.

Einkavæðingin vekur óneitanlega upp spurningar um getu stjórnvalda og eftirlitsaðila til að meta stóra eignarhluti í okkar smáa samfélagi. Í mati sínu á hinum nýju eigendum lagði Fjármálaeftirlitið áherslu á að starfshættir yrðu með þeim hætti að nýir eigendur nytu ekki óeðlilegrar fyrirgreiðslu í eigin bönkum og settar voru sérstakar verklagsreglur sem áttu að tryggja fjarlægð þeirra frá starfsemi. Þá var lögð áhersla á að eignarhaldið yrði gegnsætt og reynt að koma í veg fyrir flækjur á því sviði. Reglur um þessi atriði voru ekki settar að ástæðulausu eins og rætt verður um hér á eftir.

Lærdómar:

- *Einkavæðing ríkisbankanna á sínum tíma sýnir mikilvægi þess að verklagsreglur séu skýrar með áherslu á vönduð vinnubrögð og gegnsæi. Þetta er ekki síst brýnt þegar um er að ræða samfélagslega mikilvæg fyrirtæki eins og bankana. Að öðrum kosti er hætt við að tortryggni ríki um ferlið og komið sé í veg fyrir að sátt ríki um ákvörðunina.*
- *Lærdómar fjármálakreppa annars staðar í heiminum sýna ótvírætt að miklu skiptir hverjir komast til áhrifa innan fjármálafyrirtækja. Af þessu leiðir að mat á eigendum stórra eignarhluta skiptir höfuðmáli. Vönduð umræða þarf að eiga sér stað um eignarhald á fyrirtækjum eins og bönkum, hve dreift eignarhaldið eigi að vera og hverjir séu í raun hæfir til að eiga fjármálafyrirtæki. Slikt á sérstaklega við um þau fjármálafyrirtæki sem eru skilgreind sem kerfislega mikilvæg þar sem almannahagsmunir eru ríkir.*
- *Tryggja þarf að óháð mat fari fram á mögulegum eigendum og að ferlið sé gegnsætt.*

Ábyrgð stjórnna og bankaráða

Stjórnir félaga eru kosnar á hluthafafundi og fara með æðsta vald fyrirtækisins milli aðalfunda. Þær bera ábyrgð á ráðningu forstjóra, stefnumörkun fyrirtækisins og þeim ber að hafa eftirlit með stjórnendum og ýmsum mikilvægum þáttum í rekstrinum. Almennt má fullyrða að staða stærstu eigenda sé jafnan sterk í stjórnnum íslenskra fyrirtækja og lítið hefur verið um það að sótt hafi verið til annarra hagsmunaaðila fyrirtækja en eigenda, s.s. starfsmanna.⁹⁸

98. Í Þýskalandi og víðar í Evrópu þekktist að aðrir hagsmunaaðilar en eigendur sitji í stjórn.

„Hver sá sem valinn er til stjórnarsetu skal vera þeim hæfileikum búinn að geta rækt skyldur sínar sem stjórnarmaður og hafa möguleika á að verja þeim tíma til stjórnunarstarfa, sem slík seta krefst. Mikilvægt er að þeir sem sitja í stjórnnum fyrirtækja geri sér grein fyrir þeim skyldum sem á þeim hvíla.“

Grein 2.1 í Stjórnarhættir fyrirtækja. Leiðbeiningar. Gefið út af Viðskiptaráði Íslands 2005.

Hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra.

„Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækis skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt dómnum hegningarlögum, [samkeppnislögum],¹⁾ þessum lögum, eða löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi. Til viðbótar framangreindum skilyrðum skulu stjórnarmenn og framkvæmdastjóri búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði fyrirtækið.“

Lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

„[E]r ákveðið að ég verði stjórnarformaður. Það var eiginlega vegna þess að, Björgólfur Thor ætlaði að taka það að sér en það var talið að ég væri mest hér á Íslandi [...] ég hafði nú verið í mörgum stjórnnum og félögum og það tekur töluverðan tíma að læra á að sitja í stjórn banka.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 12.

Í leiðbeiningum Viðskiptaráðs um stjórnarhætti í fyrirtækjum frá 2005 er lögð áhersla á að stjórnarmenn hafi þekkingu á málefnum fyrirtækjanna og bent á nauðsyn þess að stjórn sé skipuð einstaklingum sem hafi mismunandi hæfileika og þekkingu þannig að þeir bæti hver annan upp. Þá er bent á mikilvægi þess að viðkomandi hafi tíma til að sinna verkefninu og geri sér ljósa grein fyrir þeim skyldum sem í starfinu felast. Einnig er talið æskilegt að a.m.k. tveir stjórnarmenn séu óháðir hluthöfum í félaginu.⁹⁹

Í 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki er fjallað um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra. Þar er kveðið á um að stjórnarmenn megi ekki hafa hlotið refsiverða dóma og lagt er upp úr þekkingu og starfsreynslu þeirra. Til að ganga úr skugga um að þessu sé framfylgt ber Fjármálaeftirlitinu að meta hæfi stjórnarmanna og stjórnenda fjármálafyrirtækja. Frá árinu 2005 hafa stjórnendur verið látnir gangast undir próf þar sem viðkomandi þarf að sýna fram á þekkingu sína á þeim lögum og reglum sem tengjast starfinu. Mat stjórnarmanna er einfaldara, þar eru skrifleg svör við spurningalista látnar nægja.¹⁰⁰ Lítið hefur verið um það að Fjármálaeftirlitið geri athugasemdir við hverjir sitji í stjórnnum fjármálafyrirtækja eða bankaráðum.¹⁰¹

Augljóslega er mikilvægt að í stjórnnum fyrirtækja sitji fólk sem hefur þekkingu og reynslu af starfsemi þeirra. Þetta á ekki síst við um stjórnendur fjármálafyrirtækja eins og þegar hefur verið rætt. Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um ráðandi eignarhluti við einkavæðingu ríkisbankanna var fjallað um samsetningu bankaráðanna. Þar komu fram kröfur um að leitað yrði til einstaklinga með fagþekkingu svo tryggt væri að þar sætu menn með þekkingu og reynslu. Samson-hópurinn lýsti því yfir að svo yrði gert og til að byrja með yrði aðeins einn fulltrúi eigenda í bankaráðinu. Að sögn Páls Gunnars Pálssonar höfðu allir þrír eigendur Samsonar ætlað sér að sitja í bankaráðinu, en „það á að bara sitja einn maður þarna inni í bankaráðinu með fagaðilum, menn sem hafa þekkingu“.¹⁰² Í fyrsta bankaráði Landsbankans eftir einkavæðingu sátu: Björgólfur Guðmundsson, kosinn formaður, Andri Sveinsson, starfsmaður Samsonar, Kjartan Gunnarsson, framkvæmdastjóri Sjálfstæðisflokksins, Þorgeir Baldursson, forstjóri Odda, og Einar Benediktsson, forstjóri Olís. Björgólfur var augljóslega fulltrúi eigenda en Andri Sveinsson er auk þess náninn samstarfsmaður Björgólfs Thors. Það má deila um hver þessara aðila hafi uppfyllt skilyrði Fjármálaeftirlitsins um faglega þekkingu. Kjartan hafði að vísu setið í bankaráði Landsbankans árin á undan en enginn þessara aðila hafði beina reynslu af rekstri fjármálastofnunar. Eins og kemur fram í kafla 16.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis voru 3 af 5 stjórnarmönnum Landsbankans árið 2005 tengdir Samson.¹⁰³ Við fall bankans sátu síðan auk Björgólfs, þeir Kjartan, Þorgeir, Andri og Svava Grönfeldt, rektor Háskólans Reykjavík sem kom inn í stjórnina árið 2007.

Í tilfalli S-hópsins kom fram í svörum hans til Fjármálaeftirlitsins að erlendur ráðgjafi myndi sitja í bankaráðinu. Hafa ber í huga að Búnaðarbankinn gjörbreyttist nánast strax eftir einkavæðingu þegar hann sameinaðist Kaupþingi

99. Stjórnarhættir fyrirtækja. Leiðbeiningar. Gefið út af Viðskiptaráði Íslands 2005. Nýjar reglur voru gefnar út árið 2009.

100. Sjá Leiðbeinandi tilmæli um efni reglna skv. 2. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Sjá umfjöllun í kafla 16.0.

101. Sjá kafla 16.0 um Fjármálaeftirlitið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

102. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 35.

103. Kafla 16.0 um Fjármálaeftirlitið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

en þá komu meðal annars erlendir aðilar inn í bankann. Sigurður Einarsson sem stýrt hafði Kaupþingi fram að því tók við formennsku stjórnar sem var níu manna og áttu þar auk hans sæti: Hjörleifur Þór Jakobsson, varaformaður og forstjóri Olúfélagsins, Ásgeir Thoroddsen, lögmaður, Bjarnfreður H. Ólafsson, héraðsdómslögmaður, Finnur Ingólfsson, forstjóri VÍS, Gunnar Páll Pálsson, formaður og framkvæmdastjóri VR, Jón Helgi Guðmundsson, forstjóri BYKO, Peter Gatti, framkvæmdastjóri Hauck & Aufhäuser, og Tommy Persson, forstjóri Länsförsäkringar. Ekki urðu verulegar breytingar á stjórnnum Kaupþings næstu árin, þó hvarf fulltrúi þýska bankans fljótlega úr stjórn, en Niels de Coninck-Smith, forstjóri í Danmörku, kom inn í stjórnina. Einnig settist í stjórnina Brynja Halldórsdóttir, fjármálastjóri BYKO, í stað Jóns Helga og Lýður Guðmundsson, stjórnarformaður Exista, var kosinn í stjórnina árið 2008 en Finnur Ingólfsson hvarf úr henni árið á undan.

Aðspurður um fagþekkingu í bankaráðunum í upphafi sagði Páll Gunnar: „[V]ið urðum auðvitað að setja kröfur sem að voru raunhæfar. Ég meina, það er ekkert, við vorum að horfa á stjórnir annarra fjármálafyrirtækja líka á þessum tíma [...] og svoltið auðvitað meta hæfi stjórnarmanna út frá því hvernig staðan var á þeim tíma og hvaða kröfur hefðu verið gerðar á þeim tíma. En við töldum þetta ásættanlegt.“¹⁰⁴ Og vissulega var ekki mikil sérþekking á rekstri fjármálafyrirtækja í öðrum bankaráðum eins og hjá Íslandsbanka. Þar voru sterk tengsl við íslenskt atvinnulíf og atvinnurekstur en ekki við alþjóðlega fjármálastarfsemi sem íslensku bankarnir stefndu að. Löngum sátu í stjórnnum menn sem höfðu verið áberandi í íslensku viðskiptalífi. Miklar breytingar urðu á eignarhaldi Glitnis síðustu árin og komst Baugur þar til áhrifa þegar FL-Group, síðar Stoðir, eignaðist um þriðjung í bankanum árið 2007. Við fall Glitnis voru stærstu eigendur tengdir Baugi, og þá sátu í stjórn bankans þau Þorsteinn Már Baldvinsson, forstjóri Samherja, formaður, Björn Ingi Sveinsson, framkvæmdastjóri Saxbyggs, Jón Sigurðsson, forstjóri FL-Group, Hans Kristian Hustad, í stjórn Baugs, Kristinn Þór Geirsson, forstjóri B&L og framkvæmdastjóri Sunds, Kristín Edwald, í stjórn FL-Group og meðeigandi í LEX, Sigurður G. Guðjónsson, lögmaður og forstjóri Norðurljósa og stjórnarformaður Árs og dags.

Í bók sinni *Ný framtíðarsýn* leggur Þorkell Sigurlaugsson áherslu á að menn séu í stjórnnum til að vinna en ekki vegna þess að þeir eigi það skilið eða eigi að njóta sérstakrar virðingar og síst af öllu af því að þeir séu vinir eigenda eða stjórnenda.¹⁰⁵ Þeir sem veljist til stjórnarsetu verði því að hafa tíma til starfans. Hann veltir upp þeirri spurningu í hve mörgum stjórnnum hægt sé að sitja með góðu móti og telur að sé um atvinnumenn að ræða geti þeir setið í 4–5 stjórnnum á sama tíma. Þegar litið er yfir starfsferil þeirra sem sátu í bankaráðum íslensku bankanna sátu sumir í mun fleiri stjórnnum.

Í leiðbeiningum Viðskiptaráðs um stjórnarhætti er mælt til þess að meirihluti stjórnar sé óháður félaginu sjálfu og að æskilegt sé að minnsta kosti tveir stjórnarmanna séu óháðir stórum hluthöfum. Markmið þessa ákvæðis er að tryggja fjölbreyttari sjónarmið innan stjórnar og takmarka völd og áhrif stórra eigenda. Þessi ákvæði er ekki að finna í lögum um fjármálafyrirtæki

104. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 47.

105. Þorkell Sigurlaugsson: *Ný framtíðarsýn. Nýir stjórnarhættir við endurreisn atvinnulífsins*, Bókafélagið Uglu 2009, bls. 132.

enda hefur því stundum verið borið við að erfitt sé að finna óháða aðila sem hafa reynslu til að sitja í stjórnnum. Eitt er víst að ekki er hægt að sjá að margir uppfylli þessi skilyrði innan bankaráðanna.

Einn tilgangur einkavæðingar var að draga úr völdum stjórnmalamanna í fjármálafyrirtækjum og atvinnulífínu. Tíðkast hafði að stjórnmalamenn sætu í bankaráðum eða fólk nátengt stjórnmalaflokkunum, þannig var litid á þessar stöður sem bitlinga og virðingarstöður. Samskonar gagnrýni hafði einnig komið á gömlu viðskiptablokkirnar og töldu margir að með nýjum aðilum í viðskiptalífínu kæmu nýjar áherslur. Að mati Þorkels Sigurlaugssonar var það þó ekki endilega raunin. „Þar hafa eigendur tilhneigingu til að velja vini og vandamenn í stjórnir. Sömu nöfnin dúkka upp aftur og aftur hjá hinum nýju viðskiptablokkum, ekki síður en hinum gömlu.“¹⁰⁶ Einkavinavæðing virðist því ríkjandi hjá ólíkum viðskiptablokkum ekki síður en í stjórnmalum.

Fáar konur sátu í bankaráðum íslensku bankanna. Engin kona sat í fyrstu bankaráðum Landsbanka og Kaupþings-Búnaðarbanka eftir einkavæðingu og sama átti við bankaráð hins sameinaða Íslandsbanka-FBA. Fjarvera kvenna er þó ekki eingöngu bundin við bankana heldur hefur fylgt íslensku viðskiptalífi um áratugi. „Það eru engar konur í stjórninni [í íslenska fyrirtækinu] og það er galli, auk þess sem mér finnst hálfgerð hneyksli að í stjórn norræns fyrirtækis skuli ekki vera ein einasta kona ... Með því að hafa enga konu í stjórn er verið að segja „nei takk“ við helming mannkynsins,“ segir danskur starfsmaður í skýrslu Útflutningsráðs frá 2006.¹⁰⁷ Í henni kemur fram að norrænir samstarfsmenn furða sig almennt á því hve fáar konur eru við stjórnvölinn í íslenskum fyrirtækjum miðað við önnur Norðurlönd.

„Við fengum, inni á fundunum var okkar starfsmaður sem er, sem var innri endurskoðandi og hann gaf okkur skýrslu [...], eða hann sem sagt gaf okkur álit á því sem fram fór og hafði farið yfir það. Og síðan voru endurskoðendurnir og síðan voru það þessi matsfyrirtæki og öll þessi fyrirtæki sem að, og nánast hagdeildir allra hinna bankanna. Þetta var svona yfirborðið sem við vorum á. Reksturinn sjálfur gátum við ekki kvartað yfir því að það virtist alltaf vera góður gangur í, og ef að það var eitthvað innanhúss að þá var það innri endurskoðandi sem átti að bjarga okkur um það og endurskoðendurnir. Við fórum [...] aldrei ofan í hluti sjálfir.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar, bls. 22.

Ábyrgð stjórnna

Á síðustu árum hefur verið aukin umræða um hlutverk stjórnna í fyrirtækjum, ekki síst í fjármálafyrirtækjum, en þar geta stjórnendur leikið lykillhlutverk í eftirliti með stjórnendum.¹⁰⁸ Stjórnarmenn eru fulltrúar eigenda og gegna mikilvægri eftirlitsskyldu með starfsemi, því skiptir sköpum að innan hennar sé fólk sem getur lesið hættumerkin. Því hefur verið haldið fram að bankakreppur eigi sér oftast en ekki rætur í vanþekkingu eða vanrækslu stjórnna og stjórnenda fyrirtækjanna. Af þeim sökum hefur verið lagt til í öðrum löndum að bjóða upp á þjálfun og menntun til að efla þekkingu stjórnarmanna.¹⁰⁹

Ýmis vandkvæði geta fylgt því þegar einn aðili hefur yfir mjög stórum eignarhlut að ráða. Að mati innri endurskoðanda í Landsbankanum hafði eigandinn mikil áhrif og allt „sem varðar stjórnandann smitar kannski á allt og alla, allan bankann“. Fyrir bragðið var ekki nægilegt svigrúm fyrir gagnrýna umræðu og „teymisandinn“ varð ofan á. Hann telur á hinn bóginn að væri bankaráð skipað óháðum aðilum væri „allt annar bragur, allt önnur hugsun

106. Þorkell Sigurlaugsson, *Ný framtíðarsýn. Nýir stjórnarhættir við endurreisn atvinnulífsins*, Bókafélagið Uglya 2009, bls. 131.

107. Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor. Skýrsla unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf, 2006, bls. 20. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

108. Lemieux, Catherine: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999.

109. Lemieux, Catherine: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999, bls. 15–16.

innan slíks bankaráðs.¹¹⁰ Innri endurskoðandi telur að eftirlitshlutverk bankaráðs Landsbankans hafi í auknum mæli færst inn á fundi endurskoðunarnefndar sem hafi eflst og orðið sjálfstæðari.¹¹¹ Í endurskoðunarnefnd hafi verið „reynt að kafa dýpra og dýpra og reynt að greina ýmsa hluti, beðið um sérstakar skýrslur eins og þróun fimmtíu stærstu aðila yfir síðustu þrjú árin þannig að menn voru að reyna að átta sig þróun mála“.¹¹² Endurskoðandi Landsbankans telur þó að í bankaráði hafi skort nokkra þekkingu, „bæði kannski svólítið á því umhverfi sem bankinn var kominn í, alþjóðlegt bankaumhverfi, og líka á bara reikningsskilum og endurskoðun yfir höfuð. Þetta voru ágætismenn [...] og þeir takmörkuðu ekkert okkar störf [en] við gátum ekkert haft svakalega mikið svona „dialogue“ við þá um flókin málefni, skilurðu.“¹¹³

Algengt er að þegar upp hafa komið vafasöm mál innan fjármálfyrirtækjanna hafi stjórnarmenn borið því við að þeim hafi ekki verið kunnugt um ákvarðanirnar. Þorkell Sigurlaugsson veltir til dæmis þeirri spurningu upp hvort háar styrkveitingar til stjórnmalaflokka eigi ekki að bera undir stjórn. Slíkar ákvarðanir eigi jafnvel að bera undir hluthafafund, en í 103. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995 segir: „Hluthafafundur getur ákveðið að gefa af fjármunum félagsins til almenningsheilla, mannúðarmála eða í hliðstæðum tilgangi, að svo miklu leyti sem slíkt telst hæfilegt með hliðsjón af tilganginum með gjöfinni, fjárhagsstöðu félagsins, svo og atvikum að öðru leyti. – Félagisstjórn er heimilt að verja smávægilegum fjárhæðum, miðað við fjárhagsstöðu félagsins, í sama skyni sem um getur í 1. mgr.“

Á síðustu misserum hafa orðið miklar umræður í samfélaginu vegna styrkveitinga FL-Group og Landsbankans til Sjálfstæðisflokksins. Í fjölmiðlum kom fram að þetta hefði ekki verið rætt í stjórnnum fyrirtækjanna. Í skýrslutöku var bankastjóri Landsbankans spurður um styrkveitinguna og þar kom fram að hún hefði ekki farið fyrir bankaráð.

Afsögn stjórnarmanna FL-Group

Miklar sviptingar voru í mörgum félögum á síðustu árum og hallarbyltingar tíðar. Þó má segja að einn atburður skeri sig nokkuð úr, en það var þegar sex af sjö úr stjórn FL-Group sögðu af sér. Þrír þeirra sögðu sig úr stjórninni á stjórnarfundum 30. júní 2005 en þegar kom að aðalfundi 9. júlí höfðu þrír til viðbótar bæst í hópinn. Á aðalfundi félagsins hélt Inga Jóna Þórðardóttir, ein þeirra sem sagði af sér, ræðu þar sem hún skýrði úrsögn sína. Segist hún einkum hafa gefið þrjár ástæður: 1) Verkaskipting milli forstjóra og starfandi stjórnarformanns hafi verið óskýr. „Þegar stjórnarformaður er jafnframt í fullu starfi sem slíkur, eins og er í FL-Group, er enn brýnna að þessir hlutir séu í lagi og enginn velkist í vafa um verkaskiptingu forstjóra og starfandi stjórnarformanns. Að mínu viti verður það ekki gert nema með sérstakri samþykkt stjórnar sem hluta af starfsreglum.“¹¹⁴ 2) Þá hafi þurft að tryggja að allar stærri fjárfestingar og skuldbindingar gagnvart félaginu væru ræddar og afgreiddar í stjórn áður en gengið væri frá samningum, en á því hafi orðið misbrestur. 3) Loks sagði hún að setja þyrfti félaginu skýra fjárfestingarstefnu þannig að ljóst væri hvert félagið stefndi og að ekki væri gengið of nærri því

Styrkveitingar til Sjálfstæðisflokksins ekki ræddar í bankaráði

„Einu sinni lenti ég í því að eitthvað, kom of nálægt einhverri pólitík og hef ekkert nema fengið tómt helvítis út úr því, því að við vorum beðnir um, hvort við vildum styrkja Sjálfstæðisflokkinn og ég sagði: Já, ég skal ræða það innan húss, og svo bara voru menn tilbúnir í það og þá bara gekk ég í að láta það klárast, og ekki fengið nema tómt leiðindi út úr því helvíti.“
 Voru þá styrkveitingarnar ekki ræddar í bankaráðinu?
 „Nei. Sem hefði [...] náttúrulega algjörlega kol..., galið að fara með þetta fyrir bankaráð, með Kjartan í bankaráðinu. Það hefði verið ennþá, það, Kjartan í bankaráðinu og hérna, hvað heitir hann, Þorgeir, fyrrverandi formann fjáröflunarnefndar Sjálfstæðisflokksins. Það hefði bara verið galið að spyrja þá ráða. Ekki sammála því að það væri algjörlega galið? [...] Þeir fengu að vita eftir á, eða ég er ekki viss um einu sinni að Þorgeir hafi vitað það sérstaklega. [...] Kjartani var sagt frá því eftir á.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 108.

110. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 5.
 111. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 5.
 112. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 5.
 113. Skýrsla Vignis Rafns Gíslasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. júlí 2009, bls. 42.
 114. Ræða Ingu Jónu Þórðardóttur á hluthafafundi FL Group 9. júlí 2005.

í fjárfestingum. Inga Jóna sagði að á vikunum fyrir síðasta stjórnarfund hennar hefði henni orðið ljóst að starfshættir innan stjórnar félagsins hefðu ekki verið með þeim hætti sem hún taldi að samþykktir félagsins og starfsreglur segðu til um. Hún benti á að í ársskýrslum Flugleiða árið 2004 kæmi fram að stjórnin legði sérstaka áherslu á að viðhalda góðum stjórnunarháttum. „Í veigamiklum atriðum er verulegur misbrestur á að farið sé eftir þeim reglum sem í gildi eru.“¹¹⁵

Lýsing Ingu Jónu á setu sinni í stjórn FL-Group, í ræðu sinni á aðalfundi og í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, er af stjórn þar sem starfsreglur eru brotnar í veigamiklum atriðum. Hún taldi sig óháðan aðila í stjórn eða fulltrúa minni fjárfesta. Í máli Ingu Jónu kom einnig fram að sumir stjórnarmanna hefðu talað saman milli stjórnarfunda og jafnvel hefðu verið teknar mikilvægar ákvarðanir um stórar fjárfestingar.¹¹⁶ Þá hefði henni borist til eyrna að stjórnarformaður stæði í ýmsum hlutum sem forstjórinn vissi ekki af. Í samtali hennar við forstjóra hefði komið fram að fjármunir hefðu horfið af reikningum félagsins í Kaupþingi í Lúxemborg. Í nokkra mánuði vantaði þessar upphæðir og þær skiluðu sér ekki fyrr en forstjóri hótaði Kaupþingi að fara með málið til lögreglu.¹¹⁷

Þau sjónarmið hafa ítrekað komið fram að opinberar skýringar stjórnarmanna og þar með þær sem Inga Jóna gaf í ræðu sinni séu ekki fullnægjandi þegar um sé að ræða skráð félag á markaði og því hefur hvað eftir annað verið rætt um þennan atburð í íslensku viðskiptalífi. Í þessu sambandi má geta þess að í Bandaríkjunum ber stjórnarmanni skráðs félags að útskýra opinberlega ástæður þess að hann segi sig úr stjórn félagsins.¹¹⁸

Hvers vegna útskýrði Inga Jóna ekki betur málin á sínum tíma? Svar hennar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var einfaldlega: „Það var enginn sem spurði, ekki einn.“ Fámennit var á aðalfundi en hún hafði búið sig undir að svara spurningum hluthafa, en þar spurði enginn frekar. „Í framhaldi af þessu urðu töluverð skrif í blöðum og ég bjó mig undir það svona andlega að vera viðbúin því að mæta ýmsum stofnunum í samfélaginu, eftirlitsaðilum, Verðbréfaþingi o.s.frv. o.s.frv. til þess að gera grein fyrir því hvað þarna væri á ferðinni, ég taldi það vera mjög mikil tíðindi í viðskiptalífinu að sex af sjö stjórnarmönnum eins stærsta félags landsins gengju úr stjórn. Ég fékk engin viðbrögð, ég veit ekki til þess að félagar mínir hafi fengið það, utan það að óskað var eftir því að ég kæmi á fund með nefnd sem fjallaði um yfirtökuskyldu.“¹¹⁹

Sú nefnd hefði aftur á móti fyrst og fremst verið að velta fyrir sér hvort það hefði myndast yfirtökuskylda í félaginu.¹²⁰ Inga Jóna segist einnig hafa verið bundin trúnaði um tiltekin mál og hefði hún því ekki getað tjáð sig frekar um málið opinberlega. Þess má geta að yfirtökunefnd taldi að yfirtökuskylda hefði myndast í þessum gjörningum öllum en Fjármálaeftirlitið hafnaði því.

Þegar síðan endurskoðandi félagsins var beðinn um skýringar á næsta aðalfundi taldi Inga Jóna að upplýst yrði um málin. „Endurskoðandinn sagði bara að það væri ekkert sjáanlegt í bókum félagsins – punktur.“¹²¹

„Það var fróðlegt að hitta þá nefnd, mér fannst hins vegar mjög merkileg upplifun, ég get alveg sagt ykkur það, mér fannst mjög merkilegt að nefndarmenn töldu að ef það væri ekki til skráð eða ritað eða undirritað samkomulag um ólögmaett samráð þá væri ekki hægt að finna því stað. Þannig að við það varð ég að setja punkt.“

Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4.

115. Ræða Ingu Jónu Þórðardóttur á hluthafafundi FL-Group 9. júlí 2005.

116. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4.

117. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 5.

118. „Leki í stjórn“, *Vísinding*, 46. tbl. 24. árg. 2006, bls. 3.

119. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4.

120. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4.

121. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 5.

Inga Jóna var spurð að því hvort ekki hefði verið réttara að taka slaginn við stjórnarformanninn og knýja fram breytingar í stóru hlutafélagi. Hún segist hafa hitt nokkra eigendur til að kanna hvort menn væru ekki tilbúnir í að láta slag standa og „hvort menn væru reiðubúnir í einhver átök til þess að reyna að fá þessa hluti á hreint og láta hlutina ganga fyrir sig með eðlilegum hætti. Það var mjög hávaðasamt og ég fann eftir það og í samtölum við fleiri að menn vildu ekki standa í svona látum.“¹²²

Þetta dæmi úr stjórn FL-Group sýnir óvandaða stjórnarhætti og þrátt fyrir að viðvörunarbjöllur hringdu, eins og þegar stjórn segir af sér nánast í heilu lagi, var kosið að leggja ekki við hlustir. Eftirlitsaðilar fylgdu málinu ekki eftir og þegar verð hlutabréfa stefndi upp þá virtust allir ánægðir. Í *Viðskiptablaðinu* birtist frétt 20. júlí 2005 með yfirskriftinni „Markaðurinn ypptir öxlum“ þar sem segir að úrsögnin hafi „hvorki orðið tilefni teljandi umræðu á markaðinum né mikilla breytinga á gengi bréfa félagsins, þótt það hafi reyndar lækkað heldur undanfarna daga“.¹²³ Vel má vera að stjórnarmenn hafi talið sig lausa allra mála með því að segja af sér. Hafi þeir hins vegar talið félaginu glannalega stjórnað og að auki haft grun um fjármálamisferli bar þeim siðferðileg skylda til að upplýsa opinberlega um stöðu mála. Sama gildir um forstjórnann sem hvarf stuttu síðar úr starfi hljóðalaust. Um var að ræða fyrirtæki á markaði sem að auki gegndi mikilvægu samfélagslegu hlutverki – ábyrgð þeirra var ekki aðeins gagnvart stærstu hluthöfunum.

Styrmir Gunnarsson, þáverandi ritstjóri *Morgunbladsins*, segist hafa fengið upplýsingar um málið og skrifuð hafi verið ítarleg fréttaskýring um það. Hann óttaðist hins vegar að birting þess gæti kallað yfir blaðið skaðabótamál því í fréttinni voru miklar ásakanir. „En til þess að birta þetta þurftum við eina staðfestingu. Við þurftum staðfestingu á því að þetta hefði gerst nákvæmlega svona. Ég vildi ekki birta þetta nema við hefðum [hana] frá einhverjum aðila sem þekkti málið innan Flugleiða. Svo ég talaði við unga stúlku sem þekkti vel til mála og leitaði eftir því að fá staðfestingu hennar og hún tók því mjög vel. Svo einn góðan veðurdag þegar ég ætlaði að fá þetta endanlegt og ganga frá þessu þá var tilkynnt að hún hefði látið af störfum og hefði fengið laun í fimm ár. Svo sagði hún mér að hún gæti því miður ekki staðfest þetta.“¹²⁴ Að mati Styrmis segir þetta mikla sögu um það hvernig hlutirnir gengu fyrir sig.

Starfsreglur bankaráðanna og máttur hinna stóru

Fjármálastofnanir miðla fjármagni. Þær gegna grunnhlutverki í viðskiptalífínu og innan þeirra eru miklar upplýsingar og þekking á einstaklingum og fyrirtækjum. Eins og fjallað hefur verið um hér að framan skipta eigendur miklu máli fyrir afdrif þeirra. Lærdómar bankakreppa eru meðal annars þeir að fólk með vafasama fjármálastofnið sækist þar til áhrifa; að aldrei megi slaka á reglum um mat á tryggingum og útlánaáhættu; engir viðskiptavinir megi njóta forgangs; að innherjaviðskipti séu sérstaklega hættuleg afkomu banka og þar sem þau séu til staðar fylgi oftast önnur brot á starfsreglum.¹²⁵ Þá blasir við að eigendur sem sjálfir eru virkir í atvinnulífínu geta hagnast í margvíslegum

„[Ég] hef auðvitað ekki viljað tjá mig um af því að ég er ekki fyllilega með þetta, ég er ekki 100% með þetta af því að ég hef ekki séð þetta svart á hvítu á blaði. En fyrir mig var þetta nóg til þess að treysta mér ekki til að taka ábyrgð á reikningum félags[ins].“

Úr skýrslu Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 5.

„[Það er búið að vinna þessa vinnu, en ég treysti mér ekki til þess að birta þetta vegna þess að ég vildi ekki eiga það á hættu að þeir öflugum aðilar sem þá voru gætu komið og rústað Árvakur fjárhagslega af því að við værum ekki með nógu pottþétt case.“

Úr skýrslu Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 21–22.

122. Skýrsla Ingu Jónu Þórðardóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 6.

123. „Markaðurinn ypptir öxlum.“ *Viðskiptablaðið* 20. júlí 2005.

124. Skýrsla Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 21–22.

125. Sjá lærdóma af erlendum bankakreppum hér að framan.

skilningi á tengslum sínum við bankana ef ekki er vel á spilum haldið. Þegar nýir eigendur komu að Búnaðarbanka og Landsbanka óskaði Fjármálaeftirlitið eftir því að starfsreglum varðandi bankaráðin yrði breytt til að taka á þessum atriðum og koma í veg fyrir mögulegar ívilnanir eða misnotkun.¹²⁶

Helstu atriðin sem komu þar fram voru: 1) bankaráðsmenn fái upplýsingar einungis í gegnum bankaráð; 2) taki ekki þátt í meðferð mála sem varða eigin hagsmuni; 3) starfsmenn veiti þeim ekki upplýsingar um viðskiptamenn bankans; 4) innri endurskoðandi fari reglulega yfir fyrirgreiðslu til bankaráðsmanna og aðila sem tengjast þeim; 5) tryggð verði upplýsingagjöf um venslaða aðila; 6) kveðið á um skyldu þeirra til að upplýsa um venslaða aðila; 7) reglur verði endurskoðaðar m.t.t. laga.¹²⁷ Allir bankarnir voru að auki með ítarlegar starfsreglur og skilgreiningar á ábyrgð stjórnarmanna þar sem kveðið var á um góða starfshætti í þessum efnum.

Með ofangreindum reglum var reynt að tempra ítök eigenda í bankaráðunum og koma í veg fyrir að þeir nytu óeðlilegra fyrirgreiðslna innan bankanna umfram aðra. „Okkar markmið með þessum reglum var: Þessir menn, þeir eiga að vera hands off, þeir eiga ekki að koma nálægt bankanum nema í gegnum bankaráðið [...] og að því marki sem þeir eru í viðskiptum við bankann þá á það að koma allt í reglulegri upplýsingagjöf til okkar.“¹²⁸

Sú staðreynd að Björgólfur Guðmundsson, bankaráðsformaður og einn aðaleigandi Landsbankans, var með skrifstofu á milli bankastjóranna í höfuðstöðvum bankans er dæmi um frjállega túlkun á þessum tilmælum Fjármálaeftirlitsins. Það í sjálfu sér býður heim hættunni á óformlegri miðlun upplýsinga milli hans og starfsmanna bankans. Alvarlegra var þó að stærstu eigendurnir hlýddu ekki fyrirmælum eftirlitsins sem ætlað var að koma í veg fyrir sérstaka fyrirgreiðslu þeirra hjá bönkunum.

Niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis, sem raktar eru í kafla 8.0, hafa leitt í ljós að flestir stærstu eigendur bankanna voru jafnframt í hópi stærstu lántakenda þeirra.¹²⁹ Dæmi um lántökur eigenda, sem rakið er í kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, varðar t.d. breska fjárfestinn Robert Tchenguiz en hann var stærsti einstaki lántakandi Kaupþings í lok september 2008. Lántökur Tchenguiz, sem var stór hluthafi í Exista og því í hópi stærstu eigenda Kaupþings, jukust um 212,6 milljarða á tímabilinu frá 1. janúar 2007 til október 2008 en voru í heild tæpir 280 milljarðar við fall Kaupþings. Mest aukning varð á árinu 2008 hjá honum. Þá má nefna að lántökur Exista í Kaupþingi voru tæpir 240 milljarðar í október 2008 og skuldir Kjalars, sem átti 10% í Kaupþingi, voru tæplega 100 milljarðar á sama tíma.

Skuldbindingar Björgólfs Guðmundssonar, eins aðaleiganda Landsbankans, voru meðal stærstu áhættuskuldbindinga Landsbankans eða um 90 milljarðar í október 2008. Þá voru skuldbindingar Straums-Burðaráss hf. og Landsbanka við Eimskip verulegar en Björgólfur var helsti eigandi Eimskips. Björgólfur Thor Björgólfsson skuldaði um 170 milljarða í Landsbanka og Straumi, þar sem hann var aðaleigandi, haustið 2008.

126. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum um S-hópin og Samson ehf., bls. 69 og 86-87.

127. Mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum um s-hópin og Samson ehf., bls. 69 og 86-87.

128. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 35.

129. Sjá kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Fjárfestingafélagið Stoðir, áður FL Group, sem var í viðskiptum við alla viðskiptabankana, jók verulega lántökur sínar í Glitni árið 2007, eftir að það keypti um þriðjungshlut í bankanum. Haustið 2007 var útstreymi til félagsins umtalsvert og fékk það „neyðarlínu“ frá bankanum í nóvember eins og rakið er í kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar er einnig vakin athygli á auknum lánveitingum Glitnis til Landic Property á árinu 2008 en Landic er að stórum hluta í eigu Stoða. Milestone, stór eigandi Glitnis, fékk einnig ríflega fyrirgreiðslu hjá Glitni og voru skuldirnar um 65 milljarðar við fall bankans.

Öll þessi dæmi sýna óhemjumiklar fyrirgreiðslur allra bankanna til eigenda sinna. Að mati Jóhannesar Karls Sveinssonar, hæstaréttarlögmans, en hann hefur starfað talsvert fyrir Fjármálaeftirlitið á síðustu árum, var þetta banamein bankanna þó að ytri aðstæður hefðu vissulega spilað stórt hlutverk.¹³⁰

Fyrirgreiðsla bankanna kemur einnig fram í því hvernig þeir skilgreindu tengda aðila. Markmið reglna um tengda aðila er fyrst og fremst að gæta hagsmuna bankans, takmarka kerfislega áhættu og gæta þannig almannahagsmuna. Ef líkur eru á að greiðsluvandi hjá einum hafi áhrif á annan eru þeir tengdir saman í greiningu bankanna. Robert Tchenguiz og Exista voru ekki flokkaðir sem tengdir aðilar í Kaupþingi þó að hagsmunir þeirra séu samofnir. Hjá Glitni voru félög tengd Ingibjörgu Pálmadóttur ekki tengd við Baug, þar sem eiginmaður hennar er aðaleigandi, en þau voru aftur á móti meðhöndluð sem tengdir aðilar í hinum bönkunum. Í kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að ef Glitnir hefði flokkað Ingibjörgu með Baugi hefði bankinn farið yfir leyfilegt hámark varðandi stórar áhættuskuldbindingar.¹³¹ Baugur átti eins og kunnugt er stóran hlut í FL Group, síðar Stoðum, þar sem Ingibjörg var stjórnarformaður, sem aftur var stór eigandi Glitnis.

Einnig hefur vakið athygli að Björgólfur Thor og faðir hans Björgólfur Guðmundsson voru ekki flokkaðir sem tengdir aðilar í Landsbanka. Sigurjón Þ. Árnason segir að það hafi aldrei verið nokkur umræða um að tengja þá saman né komið fram athugasemd um þetta frá til dæmis Fjármálaeftirlitinu. „Enda er það þannig að annar er farinn á hausinn en hinn ekki, og það gat gengið í báðar áttir. Og bíddu, við skulum fara eftir því, við, þessi skilgreining er búin til vegna þess að menn upplifa þá algjörlega sem sitt hvora, það er þannig. Þú upplifir þá alveg sem algjörlega sitt hvort.“¹³²

Mark Sismey-Durrant, bankastjóri Heritable bankans, er einn þeirra sem er undrandi á því hvernig Landsbankinn túlkaði tengda aðila: „Hér í Bretlandi verðum við að leita eftir tengslum milli fólks hversu lítil sem þau kunna að vera og okkur ber að tengja þá saman sem mögulega geta haft fjárhagsleg áhrif hver á annan.“¹³³ Markmið reglnanna er því að takmarka kerfislega áhættu og þar með vernda hagsmuni bankans. Ofangreind dæmi sýna aftur á móti hvernig reglurnar voru túlkaðar stærstu eigendum í hag með það að markmiði að því er virðist að auka möguleika eigenda á lánnum fremur en að tryggja hagsmuni bankanna og í þessu tilliti eru allir bankarnir hér á sama báti. Þegar

„Það er bara í eðli banka að það er mjög hættulegt að eigendurnir séu ráðandi og þeir séu öðrum þræði í rekstri og öðrum fjárfestingum. Og þetta er alveg, Ísland er alveg mjög gott raunhæft [dæmi um það] hvernig á ekki að gera það. Það sá maður þarna þegar maður – og hefur séð því miður í þessari vinnu síðan í framhaldinu þegar í skiptingu og efnahagsreikningunum og svona er verið að skoða mat, bráðabirgðamat á eignum bankanna, að hinir virku eignarhlutir eru þetta banamein, þessir stóru eignarhlutir í bönkunum og tengsl á milli aðila, það er mín skoðun.“

Úr skýrslu Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 10 – 11.

130. Skýrsla Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 10–11.

131. Sjá kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

132. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 42.

133. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009.

svo bættust við óhemjulega flókin eignatengsl í íslensku viðskiptalífi jókst áhættan verulega.

Ljóst er að eigendur nutu nánast óheftrar fyrirgreiðslu í bönkunum og þar með voru þeir nýttir sem uppspretta fjármagns fyrir eigendur þar sem þeir nutu sérstaks forgangs. Í þessum efnum var gengið gegn helstu lærdómum fortíðar um bankarekstur og áhætta bankanna aukin til muna sem aftur ógn- aði verulega hagsmunum almennings.

Í viðmiðum Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit er lögð áhersla á mikilvægi „fjárhagslegs styrks eigenda svo þeir hafi tök á að veita frekari aðstoð sé þess þörf“.¹³⁴ Ljóst er að skuldsetning eigenda íslensku bankanna var með þeim hætti þegar kom að lokum að þeir voru með öllu ófærir um að koma bönkunum til nokkurrar aðstoðar. Þvert á móti voru sumir eigendurnir sjálfir að þroti komnir, eða jafnvel þegar komnir á hausinn, eins og síðar hefur komið í ljós og bankarnir höfðu gengið langt í að halda þeim á floti. Sigurjón Þ. Árnason lýsti í skýrslutöku áhyggjum sínum af eigendum og var farinn að líta til þess að reyna að fá aðra eigendur að bankanum.¹³⁵

„Við [endurskoðendur] spurðum hann [Sigurjón] alltaf í hverju uppgjöri: Hver er stærsta áhættan þín núna? Og eitt skiptið nefndi hann það að það væru eigendur bankans. Og þá brá okkur svolítið, ég held að það hafi verið í kringum áramótin [2007–2008].“

Úr skýrslu Vignis Rafns Gíslasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. júlí 2009, bls. 42.

Ályktanir og lærdómar

Þeim sem fengu að kaupa stærstu eignarhlutina í íslensku ríkisbönkunum var treyst fyrir miklu. Verið var að selja fyrirtæki sem nutu mikils trausts í íslensku samfélagi, höfðu leikið stórt hlutverk í uppbyggingu atvinnulífsins hér á landi, gegndu mikilvægu samfélagslegu hlutverki og nutu stuðnings ríkisvaldsins í gegnum Seðlabankann sem átti að vera lánveitandi til þrautavara. Í stað þess að fá til liðs við stjórnir fyrirtækjanna aðila með fagþekkingu sat lítill kjarni um hituna í þeim flestum og fyrir bragðið virðist hafa skort á nauðsynlega gagnrýni innan stjórnanna. Ekki er heldur hægt að sjá að raunverulegt mat hafi átt sér stað af hálfu eftirlitsaðila á þeim sem sátu í stjórnnum fyrirtækjanna. Í fámennu landi eins og Íslandi er einnig mikilvægt að hafa í huga að stjórnunin ristir ætíð grunnt þar sem stjórnunarteymin eru fámenn, baklandið veikt og ekki margir sem hafa nægilega þekkingu og reynslu til að veita stjórnendum aðhald. Ekki síst af þeim sökum verður að huga sérstaklega að fjölbreyttri reynslu þeirra sem koma að stjórnun fyrirtækjanna og sækja þá út fyrir þrönga viðskiptahópa. En bankahrunið hér á landi kallar á mun dýpri rannsókn á ábyrgð og skyldum stjórnarmanna en hér hefur verið möguleg.

Þrátt fyrir fyrirmæli Fjármálaeftirlitsins í upphafi einkavæðingar höfðu stærstu eigendur yfirburðastöðu í fyrirtækjunum og nánast ótakmarkað aðgengi að lánsfé, oft án traustra veða. Sú sérhyggeja sem birtist í íslenskum fjármálafyrirtækjum var allt að því taumlaus og beindist að því að hámarka hag fárra á sem skemmstum tíma. Við bættist samansúrrað eignarhald sem gerði yfirsýn og eftirlit erfitt, jók verulega áhættuna í fjármálakerfinu og auðveldaði eigendum að hafa áhrif á verðmyndun hlutabréfa. Óhætt er að segja að gengið hafi verið eins langt og kostur var til að nýta fjármálafyrirtækin í þágu stærstu eigenda. Eins og rætt verður um hér á eftir nutu eigendur þar samvinnu við stjórnendur sem voru reiðubúnir til að ganga erinda stóru eigendanna á kostnað annarra.

134. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basel Committee on Banking Supervision, Basel 1997, bls. 16.

135. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 113.

Lærdómar:

- Þegar eigendur fjármálafyrirtækja eru verulega stórir er hættu á að þeim sé hyglað innan fyrirtækjanna á kostnað minni eigenda, eins og dæmin sanna. Gangu þarf stíft eftir því að stærstu eigendur njóti ekki sérstöðu í formi taumlausra lánveitinga.
- Efla þarf umræðu um ábyrgð stjórnarmanna í fyrirtækjum, ekki síst fjármálafyrirtækjum, og tryggja þarf að þar sitji aðilar sem hafi nauðsynlega sérþekkingu á viðfangsefnum fyrirtækisins og sterka dómgreind.
- Efla þarf eftirlit með stjórnnum fyrirtækja og meðal annars fylgja því eftir að reglur um góða starfshætti séu hafðar í heiðri í störfum stjórnna.

Ábyrgð bankastjóra

Forstjóri ber ábyrgð á daglegri stjórnun fyrirtækis. Nýrri öld fylgdi ný kynslóð stjórnenda og þó að þeir hafi verið um margt ólíkir voru þetta allt karlar, flestir af yngri kynslóðinni, með nýja sýn á íslenskt atvinnulíf og hlutverk fjármálastofnana.

Bjarni Ármannsson gegndi bankastjórastöðu í um tíu ár, fyrst hjá Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., síðan Íslandsbanka og Glitni. Hann hafði áður starfað hjá Kaupþingi. Mikil átök voru um eignarhald í Íslandsbanka og Glitni þann tíma sem Bjarni gegndi forstjórastöðunni og fór svo að hann lét af störfum vorið 2007. Hann lauk B.S.-prófi í tölvunarfræði við Háskóla Íslands en fór síðan í MBA-nám til IMD í Sviss. Hann varð forstjóri Fjárfestingarbanka atvinnulífsins aðeins tveimur árum eftir að hann lauk prófi.

Hreiðar Már Sigurðsson er viðskiptafræðingur frá Háskóla Íslands og hóf störf hjá Kaupþingi strax að námi loknu 1994. Hann tók síðan við bankastjórastöðunni þegar bankinn var sameinaður Búnaðarbanka 2003 og gegndi þeirri stöðu þar til bankinn féll. Óhætt er því að segja að Hreiðar Már hafi fengið starfslegt uppeldi sitt innan Kaupþings.

Ólíkt hinum bönkunum voru bankastjórnarnir í Landsbankanum tveir.¹³⁶ Halldór J. Kristjánsson var ráðinn bankastjóri 1998 eftir að þrír bankastjórnar hættu störfum. Hann er lögfræðingur að mennt og hafði áður verið ráðuneytisstjóri iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins og hafði því m.a. fengið skólun í embættiskerfinu. Halldór starfaði í nokkur ár við Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu í London og hafði því reynslu af alþjóðlegu starfi. Við hlið hans var síðan ráðinn árið 2003 Sigurjón Þ. Árnason sem hafði áður starfað hjá Búnaðarbankanum. Sigurjón er B.S. í verkfræði og tók síðan MBA-nám í fjármálafræðum. Tvíeykið sem stjórnaði Landsbankanum var mjög ólíkt og skynjuðu margir að þeir færu í ólíkar áttir í stjórnun sinni.¹³⁷

Hreiðar Már Sigurðsson, Sigurjón Þ. Árnason og Bjarni Ármannsson, sem lengst af stýrði Glitni, eru á svipuðum aldri. Allir sóttu þeir grunnnám í Háskóla Íslands og Sigurjón og Bjarni fóru síðan í MBA-nám en Hreiðar Már hóf strax að námi loknu störf hjá Kaupþingi. Enginn þeirra hafði því að baki langt framhaldsnám né erlenda starfsreynslu. John Qwitter, bankamaður í

„[B]ara á köflum fannst mér þeir [Bjarni, Hreiðar Már og Sigurjón] vera þarna uppi í háskóla í einhverri háskólapólitík, [...], mállýskan var þannig, þannig að það var aldrei, aldrei, mér fannst aldrei vera þannig samband á milli bankastjóranna, svona vinveitt.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 6.

136. Tveir bankastjórnar voru reyndar yfir Kaupþingi, annar yfir íslenska Kaupþingi og hinn yfir samstæðunni, en höfðu því ekki sömu ábyrgð eins og í Landsbanka.

137. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009 og skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 8.

London, sem þekkir vel til, segir að þá hafi skort raunverulega reynslu af „on the ground“ bankastarfsemi áður en þeir komu til starfa.¹³⁸

Lárus S. Welding var yngstur í hópnum og lauk prófi í viðskiptafræði frá Háskóla Íslands árið 2000. Lárus tók við Glitni aðeins réttum tveimur mánuðum áður en hin alþjóðlega fjármálakreppa gerði vart við sig um mitt sumar 2007. Það var án efa afdrifaríkt fyrir Glitni að forstjóraskipti urðu á þessum tímamarki og ekki síst að til starfans skyldi vera valinn maður sem ekki hafði reynslu af því að leiða alþjóðlegt fjármálafyrirtæki. Verður rætt um þann þátt í kafla 4 hér á eftir. Lárus hafði áður verið framkvæmdastjóri útibús Landsbankans í London og tengst þar mörgum lánveitingum til Baugs. „Hvergi annars staðar á Vesturlöndum kemur neinn til greina sem æðsti daglegur stjórnandi banka sem ekki hefur langa reynslu af bankastarfsemi. Lágmarkskrafan er að hafa þraukað í gegnum alvöru efnahagslægd, með öllum sínum útlánatöpum og erfiðleikum. Þannig var þetta líka hér á landi. Nú telst reynsla og þekking íþyngja mönnum, hún dregur úr hugmyndaauðgi og áhættuvilja.“¹³⁹ Enda var það svo að hinir ungu stjórnendur í bönkum og öðrum íslenskum fyrirtækjum vöktu athygli erlendis og voru stór þáttur í því að íslenska útrásin hafði „ungæðislegt“ yfirbragð.¹⁴⁰

Eins og þegar hefur verið rætt er í alþjóðlegum viðmiðum lögð mikil áhersla á fjölbreytta færni stjórnenda fjármálafyrirtækja. Þannig eigi eftirlitsaðilar að ganga úr skugga um að tilvonandi forstjórar og aðrir lykilstjórnendur hafi til að bera reynslu, heilindi, og nauðsynlega færni.¹⁴¹ Hér er áherslan ekki aðeins á faglega hæfileika heldur ekki síður mannkosti þeirra sem fara með stjórnina.

Kaupréttir og launakjör

Þegar Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. var settur á laggirnar kom í ljós að nýir tímar voru gengnir í garð hvað varðaði launakjör lykilstjórnenda. Ekki aðeins vöktu athygli há laun heldur ekki síður kaupréttir þeirra og hlutabréfaeign.¹⁴² Í gömlu ríkisbönkunum hafði stjórnendum verið bannað að eiga hlutabréf í fyrirtækjum og bankastjórar hins gamla Íslandsbanka höfðu fylgt fordæmi þeirra og áttu til að mynda litla hluti í Íslandsbanka. Nefna má til dæmis að í desember árið 2000 átti Valur Valsson, sem verið hafði bankastjóri um árabil, 417.042 hluti að nafnverði í Íslandsbanka FBA en Bjarni Ármannsson, sem hafði verið bankastjóri í þrjú ár, þrefalt meira eða 1.462.320 hluti en hann hafði átt mun meira fyrir á árinu. Gengi bréfanna á þessum tíma var um 4,15 kr. Hafi fólk þótt launin há í upphafi voru þau þó aðeins byrjunin á því sem koma skyldi og áttu eftir að hafa viðtæk áhrif á viðskiptalíf og raunar á samfélagið allt.

Heildarlaun bankastjóranna í hinum þremur stóru bönkum voru 6,1 milljarðar á árunum 2004-2008, eins og sést á töflu 1. Launakjör þeirra breyttust með misjöfnum hætti innbyrðis yfir tímabilið. Þannig varð mest breyting á launakjörum Sigurjóns en útgreidd árslaun hans ríflega áttfölduðust yfir

138. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

139. Ragnar Öundurson, „Neyðaraðstoð við banka?“, *Morgunblaðið*, 4. mars 2008.

140. Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor. Skýrsla unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG ráðgjöf, árið 2006, bls. 5. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

141. Sjá *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basel Committee on Banking Supervision, Basel 1997, bls. 17.

142. Upplýst var á aðalfundi Fjárfestingarbanka atvinnulífsins 23. febrúar 2000 að heildarlaun fimm æðstu stjórnenda bankans hefðu verið 17 milljónir á mann árið 1999. „Stjórnendur með 17 millj. í laun og bónus“, *Morgunblaðið*, 24. febrúar 2000.

Tafla 1. Heildarlaun bankastjóra stóru bankanna þriggja árin 2004–2008 (á verðlagi hvers árs)

		2004	2005	2006	2007	2008	Samtals ISK
Sigurjón Þ. Árnason	Landsbanki	42.089.283	112.820.768	218.169.279	234.332.638	355.180.856	962.592.824
Halldór J. Kristjánsson	Landsbanki	33.775.376	262.887.573	143.907.850	105.839.025	133.628.686	680.038.510
Bjarni Ármannsson	Glitnir	80.057.080	137.467.312	230.881.360	570.844.544	11.149.876	1.030.400.172
Lárus Welding	Glitnir	–	–	–	387.661.792	35.823.212	423.485.004
Hreiðar Már Sigurðsson	Kaupþing	141.786.672	310.321.280	822.697.408	811.961.856	458.917.504	2.545.684.720
Ingólfur Helgason	Kaupþing	55.391.704	139.805.184	126.805.760	129.493.760	77.966.984	529.463.392

Heimild: Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

tímabilið, ef tekið er mið af nafnbreytingu launanna. Samanlagðar launagreiðslur til hans árið 2004 námu 42 milljónum, en um 355 milljónum árið sem bankinn féll, á verðlagi hvers árs. Laun Bjarna Ármannssonar uxu viðlíka mikið yfir sama tímabil, en útgreidd laun honum til handa (í hverju formi sem þau voru, innlausnir kaupréttarsamninga eða aðrir launaliðir) voru alls 570 milljónir það ár sem hann steig niður af forstjórastóli. Árið 2004 voru laun hans hins vegar um tvöfalt hærrí en laun Sigurjóns, eða um 80 milljónir það árið. Hæstu launin komu í hlut Hreiðars Má. Laun hans náðu hæst árið 2006, en þá voru honum greiddar alls 822 milljónir fyrir störf sín í þágu bankans.

Ástæðurnar sem gefnar voru upp fyrir háum launum í bankakerfinu voru einkum samanburður við önnur lönd en laun í fjármálakerfinu fóru verulega hækkandi á þessum tíma. „Við erum í samkeppni um starfsmenn á sumum stöðvunum þar sem við erum að borga mjög lág laun þó að þau, í samhengi hér heima, þættu alveg óheyrilega há. Þau laun sem ég hef verið með hjá þessum banka síðan 2003 hafa í öllum samanburði við þá sem ég ber mig saman við verið óheyrilega lág. Það er nefnilega þannig,“ segir Sigurður Einarsson, stjórnarformaður Kaupþings.¹⁴³ Þá var einnig bent á þá miklu ábyrgð sem fælist í stjórnun þessara stóru fyrirtækja.

Þegar launadreifing er skoðuð í bönkunum kemur skýrt í ljós hve mikið fáir (karlar) fengu í sinn hlut. Þá vekur ekki síður athygli að þessi hópur tekur meira og meira til sín eftir því sem líður á tímabilið. Sem dæmi má taka Glitni sem hafði minnstu launadreifinguna framan af þó að breyting hafi orðið árið 2007. Þá breyttust einkum launakjör 1% starfsmanna sem best höfðu launin, þau höfðu áður verið sexföld miðað við laun þeirra starfsmanna sem lágu í miðri launadreifingunni en urðu tíuföld árið 2007. Þessi þróun var svipuð í öllum bönkunum; eftir því sem leið á tímabilið tóku æðstu stjórnendur og lykilstjórnendur hlutfallslega meira til sín.

Margvísleg hvatakerfi voru við lýði í bönkunum og skiptust launin í grunnlaun, bónusgreiðslur, innleysta kauprétti og lífeyrisgreiðslur. Svo ekki sé minnst á starfslokasamninga og greiðslur fyrir að taka við starfi eins og tíðkuðust um tíma. Helstu rök fyrir hvatakerfi er mikilvægi þess að tengja saman hagsmuni atvinnurekenda eða eigenda og hagsmuni starfsmanna. Slíkt fyrirkomulag er þekkt í mörgum framleiðslufyrirtækjum eins og sjávarútvegi.¹⁴⁴ Minna svigrúm er þó til að árangurstengja laun í fjármálafyrirtækjum en víða annars staðar og sérstakar hættur fylgja árangurstengingu sem er háð óvissu sem starfsmennirnir sjálfir geta haft áhrif á eins og dæmi eru um í fjármálafyrirtækjum.¹⁴⁵

Endalaus umræða um laun...

„[Þ]að eru ráðningarfyrirtæki sem birta þessar skýrslur, sem Michael Page, held ég sé með skýrslu sem allir sem hafa verið með einhverja undirmenn í Bretlandi þekkja, af því að þeir mæta alltaf með helvítis skýrsluna og segja: Bíddu, markaðurinn er að borga þrisvar sinnum laun. Og maður segir: Já, en þú ert með hærrí grunnlaun en markaðurinn. Já, en það eru allir að fá svona tvisvar sinnum laun, þrisvar sinnum laun í bónusa. Þetta er endalaus umræða og allir að rifast um hvaða viðskipti þeir skiluðu, maður fær ekki mikla svona gleði af mannskeppunni að vera í þessum viðræðum. Ég sagði við þá oft í London: Hættið þið bara að kaupa ykkur Porsche og drekka svona mikið brennivín og þá líður ykkur betur, hættið að skipta um eiginkonur, það mun spara ykkur mikla peninga.“

Úr skýrslu Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 54.

143. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 15.

144. Sjá kafla 10.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um launa- og hvatakerfi.

145. Sjá kafla 10.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um launa- og hvatakerfi.

„Auðvitað fann ég það að menn voru sjúklega uppteknir af gengi – gengi, gengi, gengi. Og ég hef bara sko, eftir þetta allt saman, ég hef mikið hugsað um bara, bara sko eiginlega hlutabréfamarkaðinn sem slíkan, að þessi pressa, að vera alltaf með uppgjör á þriggja mánaða fresti, allt einhvern veginn fer eftir genginu og, þú veist, að þetta skapi nánast óheilbriggt andrúmsloft, því að allir, öll yfirstjórnin bara fær þetta á heilann.“

Úr skýrslu Ólafar Emblu Einaradóttur, regluvarðar, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 18.

„...en það vita það hins vegar allir sem eru raunverulega í þessari hringiðu að þannig gerast hlutirnir ekki. Og þótt þú fylgir öllum reglum, en svo tekurðu upp símann eftir á og afgreiðir málið, það er það sem er vandamálið í þessu kerfi [...] það er hringt í bankastjórnann, þannig gerðist þetta.“

Úr skýrslu Jóhannesar Karls Sveinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 11.

Þegar litið er til forstjóra bankanna kemur í ljós að árangurstenging launa þeirra jókst eftir því sem nær dró lokum. Árið 2006 var til dæmis farið að árangurstengja laun forstjóra Glitnis við arðsemi eigin fjár og miðað við 15%. Hættan af því getur verið talsverð þegar um er að ræða mjög skuldsett fyrirtæki því hvatning um meiri arðsemi getur þýtt enn meiri skuldsetningu. Þá jókst hlutfall bónusgreiðslna í launum hjá bankastjórnunum. Í Landsbankanum eykst til dæmis hlutfall bónusgreiðslna Sigurjóns Þ. Árnasonar úr því að vera 37% árið 2004 í 72% undir lokin. Hlutfall grunnlauna lækkaði því jafnt og þétt hjá honum og mörgum öðrum bankastjórnunum. Þetta er til þess fallið að auka áhættusækni stjórnenda eins og rakið er í kafla 10.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þá er athyglisvert að bónusarnir miðuðust fyrst og fremst við vöxt eða velgengni en ekki var dregið úr þeim þegar verr gekk. Reyndar var slíkt ákvæði í gildi framan af í Glitni en var síðan aflagt. Í kaflanum kemur einnig fram að launasamningar við æðstu stjórnendur voru sífellt í endurskoðun, og í sumum tilfellum var endurskoðun þeirra allt að því árleg – svo virðist sem menn hafi stöðugt verið með hugann við launin.

Með því að eiga hlut í fyrirtækinu sýna starfsmenn og stjórnendur trú sína á fyrirtækinu í verki. Hagsmunirnir eru samofnir og því má leiða líkur að því að starfsmenn leggi sig enn betur fram við störfin. Þetta getur freistað stjórnenda til þess að reyna að hafa áhrif á bókhald bankans eða þá þætti sem beint hafa áhrif á laun þeirra, enda hefur komið í ljós að stjórnendur féllu í slíka freistni.

Samskipti eigenda og stjórnenda

Reglur um bankaráð skilgreina hvernig fara eigi með lánveitingar til stærstu eigenda og margvísleg lög og reglur eiga að tryggja að lán til þeirra séu ekki afgreidd framhjá lánaneftendum eða milli funda. Þá gerir lögjöfin ráð fyrir að menn víki af stjórnarfundum þegar fjallað er um lán til þeirra.

Niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis hefur leitt í ljós dæmi um að önnur viðmið hafi gilt um lán til hlutabréfakaupa á æðri stigum og vörðuðu stærri viðskiptavinum og eigendum. Þá hefur komið fram að tengsl eigenda og stjórnenda hafi verið margvísleg. Þannig lánaði Milestone vorið 2005, einn stærsti eigandi í Glitni, þáverandi forstjóra Glitnis 200 milljónir til kaupa á hlutabréfum. Nokkrir lykilstjórnendur fengu samskonar lán. Lánin voru endurgreidd nokkrum mánuðum síðar eftir að stjórnendur höfðu innleyst hagnað. Einnig kemur fram í gögnum rannsóknarnefndar Alþingis að starfsmenn og stjórnendur ferðuðust með eigendum bankanna til dæmis í einkaflugvélum, s.s. starfsmenn Glitnis með eigendum Baugs og starfsmenn Landsbanka með stórum viðskiptavinum. Eigendur voru því ekki í nauðsynlegri fjarlægð frá starfseminni, eins og kveðið var á um í skilyrðum Fjármálaeftirlitsins við upphaf einkavæðingar.

Fjármálafyrirtæki gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu og hafa skyldur við eigendur sína, viðskiptavinum og samfélagið allt. Af framangreindri umræðu er ljóst að stjórnendur íslensku bankanna þjónuðu eigendum sínum vel en þá fyrst og fremst stærstu eigendum bankanna og fengu það í staðinn ríkulega launað. Skyldur og ábyrgð gagnvart hópi stjórnenda yfirgnæfðu skyldur gagnvart öðrum hagsmunaaðilum. Í þessu efni misskildu stjórnendur ábyrgð sína og skyldur hrapallega – þjónusta við lítinn hóp eigenda var á kostnað minni eigenda, almennings og lífeyrissjóða sem töpuðu öllum sínum eignum í bönkunum í hruninu án þess að hafa notið þeirrar fyrirgreiðslu sem

hinir stóru fengu. Þá var hlutur sparifjäreigenda fyrir borð borinn eins og rætt verður um í kafla I.3 hér á eftir.

Eignarhaldsfélög og kaupréttarsamningar

Hin háu laun lykilstjórnenda bankanna stöfuðu ekki síst af háum kaupréttarsamningum. Eins og komið hefur í ljós tóku margir þeirra há lán til að kaupa hlutabréf í nafni eignarhaldsfélaga og voru lánin veitt með veðum í bréfunum sjálfum. Með þessu móti gátu einstaklingar takmarkað ábyrgðir sínar ef illa færi. Eitt höfuðatriði í lántökum er að taka ekki meiri lán en maður er borgunarmaður fyrir. Ljóst er að lán sem nemur hundruðum milljóna eða jafnvel milljarði er langt umfram getu venjulegs launafólks, jafnvel vel launaðs fólks innan bankakerfisins. Með því að setja lánin inn í eignarhaldsfélög komust menn aftur á móti hjá ábyrgðinni sem lántökunum fylgdi: Sköpuð voru tækifæri fyrir áhættulausan hagnað.

En svona gerast kaupin ekki á eyrinni. Öllum fjárhagsskuldbindingum fylgir áhætta og einhvers staðar lendir hún ef illa fer. Í þessu tilfelli er áhættan bankans sem eingöngu hefur veð í bréfunum og í fljótu bragði virðist þetta meiri áhætta fyrir bankann en hægt er að réttlæta. Eins og víða kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er ástæða bankanna fyrir þessum gjörningi meðal annars að halda markaðsvirði hlutabréfanna uppi sem aftur var hagur eigenda og stjórnenda sem áttu stóra hluti í bönkunum. Í þessum efnum var gengið langt í því að hagræða verði hlutabréfa og blekkja markaðinn. Enn og aftur var verið að þjóna litlum hópi fólks á kostnað annarra. Fjölmörg dæmi eru að auki um að vildarviðskiptavinir hafi fengið slík lán, ekki síst þegar fór að þrengja að fyrirtækjunum og þrýstingur jókst á stjórnendur að halda verðinu uppi. Í öllum þessum tilfellum fengu einstaklingar eða félög lán án nokkurrar ábyrgðar, en áhættunni var allri varpað á bankann og þar með almenning ef illa færi. Hér er gengið á svig við þá meginreglu að lánveitandinn gæti hagsmuna bankans umfram allt og þar með innlánseigenda og almennings.

Stórkostleg fjölgun eignarhaldsfélaga í íslensku atvinnulífi á síðustu árum skýrir þessa þróun. Eins og kemur fram í kafla 8.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er stór hluti af lánasafni fjármálaþyrirtækjanna vegna eignarhaldsfélaga. Slík lán gátu numið tugum milljarða í félögum sem voru einungis með eigið fé sem nam þúsund krónum. Þessi staðreynd og notkun einkahlutafélaga hefur leitt hugann að hlutafélagiforminu, en það varð til með iðnbyltingunni.¹⁴⁶ Með þessu formi sköpuðust tækifæri til að safna saman miklu fjármagni frá fjölmörgum aðilum og tengja saman til stórra fjárfestinga. Í kjölfarið urðu til hlutabréfamarkaðir í Evrópu og Bandaríkjunum. Í árdaga félaganna báru eigendur fulla ábyrgð á þeim. Þannig var hægt að ganga að eignum eigenda, jafnvel eigenda lítilla hluta, ef fyrirtækið varð gjaldþrota, og voru fjölmörg dæmi um að fólk tapaði aleigunni með slíkri eign. Til að gera fjárfestingu í hlutabréfum aðlaðandi og raunverulegt sparnaðarform fyrir einstaklinga var ábyrgð hluthafa takmörkuð á 19. öld. Þetta ákvæði skapaði forsendur fyrir stór hlutafélög en hefur frá upphafi verið gagnrýnt á siðferðilegum forsendum: eigendur gátu auðveldlega sloppið frá gjaldþroti fyrirtækja. Eina áhættan er falin í bréfunum sjálfum.¹⁴⁷ Hin takmarkaða

146. Bakan, Joel: *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Free Press 2004, bls. 6.

147. Bakan, Joel: *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Free Press 2004, bls. 11–13.

ábyrgð var þó ekki hugsuð til að hægt væri að kaupa skuldsett hlutabréf án ábyrgðar. Notkun eignarhaldsfélaga með þessu móti er því í reynd misnotkun á hlutafélagiforminu eins og það var upphaflega hugsað.

Hagræðing skatta

Ekki einasta var starfsmönnum og vildarviðskiptavinum ráðlagt að setja hlutabréf sín inn í eignarhaldsfélög til að takmarka ábyrgðir, heldur buðu bankarnir skattalega ráðgjöf sem fólst meðal annars í því að færa fjármuni til Lúxemborgar þar sem allir bankarnir voru með útibú eða dótturfélög. Þannig var reynt að „draga úr“ skattlagningu fjármagnsins, með skattahagræði og jafnvel skattasniðgöngu.

Meðferð Landsbankans á kaupréttarsamningunum vekur sérstaka athygli. Árið 2000 innleiddi bankinn kaupréttarsamninga og ákvað í tengslum við þá að stofna félög á aflandssvæðum, s.s. Guernsey, Tortóla og Panama, til að halda utan um hlutabréf sem kæmu í hlut starfsmanna. Með þessu móti komst bankinn hjá því að gefa út ný hlutabréf til að standa við kaupréttarsamninga.¹⁴⁸

Framan af veitti Landsbankinn eignarhaldsfélagunum lán til að kaupa bréfin, þegar bankinn gerði kaupréttarsamninga, en síðan færðust lántökur yfir til Glitnis, Kaupþings og Straums. Lánin voru með veði í bréfunum sjálfum. Kristján Gunnar Valdimarsson, forstöðumaður skattasviðs, hélt meðal annarra utan um þessi félög og fór með riflega 10% hlut í Landsbankanum á aðalfundi í eitt skipti enda átti að greiða atkvæði með starfskjarastefnu bankans. Hann var því á fundinum „næstvaldamesti maðurinn í bankanum“.¹⁴⁹ Með því að hafa mörg félög sem samanlagt fóru með svo stóran hlut, var hægt að komast hjá flöggunarskyldu, eða að senda sérstaka tilkynningu um kaup eða sölu á stórum eignarhluta eins og skylt er um félög á markaði. Rannsóknarnefndin telur ótvírætt að leggja hefði átt saman eignir þessara félaga því þau voru sannarlega undir sömu stjórn.

Í Kaupþingi áttu starfsmenn um 10% hlut í bankanum í formi kaupréttarsamninga, sem er margfalt yfir því sem þekkest til dæmis í Bandaríkjunum. Þá voru þessir hlutir fjármagnaðir með lánum frá bankanum án þess að dregið væri frá eiginfjárgrunni bankans. Í þessu felst áhættulaus hagnaður sem getur ekki þjónað hagsmunum hluthafa bankans.

Þá er ónefndur alls kyns kostnaður og risna sem féll stjórnendum í hlut. Þannig hefur komið í ljós að ýmis kostnaður við útibú Kaupþings í London sem hélt utan um starfsemi sem tengdist stjórnarformanninum Sigurði Einarssyni var utan við eftirlit bankans. Eins og bent er á í kafla 10.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefur þessi kostnaður tilefni til frekari rannsókna.

Víða í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram hve lítill hópur gekk langt í því að skara eld að eigin köku, stjórnendur ekki síður en eigendur. Í þessum efnunum réðu skammtímasjónarmið sem gengu þvert gegn ábyrgð stjórnenda gagnvart samfélagi og öðrum hagsmunahópum. Umhverfi fjármálafyrirtækjanna einkenndist af hraða og vexti þar sem miklir fjármunir fóru um hendur fólks, og voru stjórnendur undir miklum þrýstingi að standa undir væntingum eigenda. Við slíkar aðstæður skapast margar freistingar fyrir einstaklinga og þá reynir verulega á siðferðilegan styrk þeirra til að standast freistingar og utanaðkomandi þrýsting. Ekki síst þess vegna er í alþjóðlegum

LS: Í fyrsta lagi vissi ég ekki persónulega um annað en að þetta [rekstrarkostnaður við útibú Kaupþings í London tengdur stjórnarformanni bankans] væri bara inni í öllu „geiminu“ og þá undir eftirliti bæði fjármálasviðs og fjármálastjóra og ytri endurskoðanda.
PH: Hvenær fréttirðu fyrst af því að það væri ekki svo?

LS: Það er bara núna í þessari rannsókn. Og spurningin um hvernig svona gat gerst – ég held að það sé [...] bæði vegna þess, eins og þú segir, að þetta var stjórnarformaðurinn, svona ef maður reynir bara að líta á sálfræðina á bak við þetta, og þetta er ekkert endilega það eina sem stjórnendur bankans voru að taka til sín án þess að það væri eftirlit með því.

PH: Hvað ertu þá með í huga annað?

LS: Ja, ég er t.d. með í huga að það var einhver geymsla hérna inni í Skútuvogi eða einhvers staðar full af einhverjum bílum, veiðigræjum, tjaldvögnum og einhverju svona dótari sem stjórnendur höfðu aðgang að, til dæmis.

Samtal Lilju Steinþórsdóttur (LS), innri endurskoðanda Kaupþings, og Páls Hreinssonar (PH).
Úr skýrslu Lilju Steinþórsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 14–15.

148. Skýrsla Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september, bls. 26.
149. Skýrsla Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september, bls. 8.

viðmiðum lögð áhersla á reynslu, þekkingu og persónulega eiginleika eins og sterka dómgreind og heiðarleika.

Ályktanir og lærdómar

Ástæða þess að fjármálafyrirtækjum eru sett skýr lagaleg mörk er m.a. að freistnivandinn er mikill, en segja má að sá hópur sem stýrði bönkunum hafi fallið í nánast allar þær freistingar sem á vegi hans urðu. Sú sérhyggja sem liggur einkavæðingunni til grundvallar byggir á því að einstaklingar fari betur með eigið fé en annarra og að þeir taki ekki meiri áhættu með eigið fé en þeir eru tilbúnir til að tapa. Viðskiptalífið og ekki síst alþjóðlegt fjármálalíf var hins vegar upptekið af því að draga með markvissum hætti úr ábyrgð þeirra sem tóku áhættu. Rofin voru mikilvæg tengsl milli áhættu og ábyrgðar með skelfilegum afleiðingum fyrir fjármálakerfið víða um heim og þar með almenning.

Á sama tíma var áhugi á eigin hag nánast takmarkalaus. Þegar litið er til stjórnunar íslensku bankanna má ráða að stærstu eigendur þeirra hafi notið mikillar fyrirgreiðslu. Þá var ekki síður vel gert við bankastjórana og lykilstjórnendur. Launin voru há og kaupréttarsamningar mikils virði. Hér brugðust menn í því að setja sjálfum sér mörk. Stjórnendur virðast hafa litið svo á að meginábyrgð þeirra væri gagnvart eigendum fyrirtækjanna en ekki öðrum hagsmunaaðilum. Reyndar má segja að áherslan hafi einkum verið á stærstu eigendur á kostnað þeirra minni. Á sama tíma var leitað leiða til að draga úr ábyrgð einstaklinga með því að færa hluti inn í eignarhaldsfélög og einnig enn frekar dregið úr hlut samfélagsins í hagnaðinum með „skattalegum hagræðingum“. Skyldur stjórnenda gagnvart öðrum hagsmunaaðilum en stærstu eigendum voru aftur á móti vanræktar. Ábyrgðin var markvisst færð frá þessum sömu einstaklingum yfir á fjármálastofnanirnar og þar með á samfélagið allt þegar bankarnir, sem voru kerfislega mikilvægir, hrundu.

Fjármálafyrirtækjum er gert að starfa eftir lögum og reglum og hafa að auki sjálf sett sér ýmsar reglur til að tryggja vandaða starfshætti. Vandinn er þó sá að ekki einu sinni þröngum lagareglum er fylgt, hvað þá almennari siðferðilegum viðmiðum um heilbrigða stjórnarhætti. Hér var því miður sleginn tónn sem átti eftir að óma næstu árin en hann felur í sér almennt virðingarleysi fyrir þeim reglum sem settar voru. Þetta virðingarleysi kemur fram á ýmsum sviðum í stjórnsýslu og viðskiptalífi eins og á eftir að koma margsinnis fram í þessari skýrslu. Að hluta til á þetta rætur í smæð samfélagsins og óformlegum samskiptum. Erfitt er að skapa þá fjarlægð sem nauðsynleg er milli eigenda og stjórnenda, stjórnenda og eftirlitsaðila. Um þetta verður nánar fjallað í kafla I.4 og II.1 hér á eftir. Sárlega vantaði meiri og markvissari reynslu og þekkingu á alþjóðlegri fjármálastarfsemi hjá þeim sem stjórnðu bönkunum hvort sem þeir voru í lykilstörfum eða bankaráðum, en starfshættir þeirra og viðmið höfðu áhrif á starfshætti fyrirtækjanna á öllum sviðum eins og rætt verður um í næsta kafla.

Lærdómar:

- *Tryggja þarf að þeir sem stjórna fyrirtækjum á borð við banka hafi til að bera nauðsynlega þekkingu og reynslu og séu sér meðvitaðir um siðferðilega ábyrgð sína ekki aðeins gagnvart eigendum heldur samfélaginu öllu.*
- *Setja þarf almennar reglur um hvatalaun til lykilstjórnenda fyrirtækja á markaði, þar sem umfram allt er byggt á langtímahagsmunum fyrirtækisins og þar með hagsmunum samfélagsins.*

- *Aukið eftirlit þarf að vera með samskiptum eigenda og stjórnenda fjármála­fyrirtækja í því skyni að tryggja sjálfstæði stjórnendanna, einkum gagnvart stórum eigendum.*

I.2 Innri starfshættir og eftirlit fagmanna

Eftir höfðinu dansa limirnir, segir máltækið og það er viðurkennd staðreynd að fyrirtækjamenning mótast verulega af leiðtogum fyrirtækjanna.¹⁵⁰ Í síðasta kafla var rætt um yfirburðastöðu stærstu eigenda íslensku bankanna, hvernig þeir nýttu sér stöðu sína til lántöku og hvernig farið var á svig við þær reglur og þau viðmið sem þeim voru sett við upphaf einkavæðingar. Þá var fjallað um helstu stjórnendur, launakjör þeirra og kaupréttarsamninga og hvernig þeir tóku þátt í að hygla stærstu eigendum. Í raun má segja að þar endurspeglar starfshættir bankanna og að samskipti stjórnar og stjórnenda hafi farið langt út fyrir þann ramma sem tryggt getur „eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti“.

Hér á eftir verður sjónum beint að innri starfsháttum bankanna og þeim sem áttu að vera bankaráðum til ráðgjafar eða tryggja góða starfshætti innan þeirra. Fjallað verður um starf endurskoðenda og þá sem starfa innan og utan bankanna og gegna eftirlitshlutverki gagnvart eigendum og stjórn. Hin alþjóðlega fjármálakreppa og bankahrunið hér á landi hefur vakið upp áleitnar spurningar um skyldur þessara fagstétta og möguleika þeirra til að gegna því hlutverki sem þeim er ætlað.¹⁵¹ Þá verður fjallað sérstaklega um starf regluvarða innan bankanna en í lýsingu þeirra á starfsaðstöðu sinni birtist vel áhugaleysi stjórnenda um þessi mikilvægu störf og kemur hún heim og saman við þá starfshætti sem víða er lýst í þessari skýrslu.

Fagmennska

Það er mikilvægt siðferðilegt atriði í störfum fagmanna að þeir hafa ríku­skyldum að gegna við skjólstæðinga sína eða vinnuveitendur. Fagmaður sem vinnur sem regluvörður eða innri endurskoðandi hefur til að mynda skyldum að gegna gagnvart þeim sem byggja vinnu sína á þeirra framlagi. Álit eða vottun ytri endurskoðenda á ársreikningi og öðrum fjárhagsupplýsingum vegur þó enn þyngra, sérstaklega gagnvart þriðja aðila.¹⁵² Því má segja að endurskoðandi leggi orðstír sinn að veði með áritun sinni. Í þessu samhengi er brýnt að hafa í huga að heiður fagstéttar og orðspor er það mikilvægasta sem hún á. Fagmaður ber þó ekki síður ábyrgð gagnvart samfélaginu í heild sem reiðir sig á að hann ræki skyldur sínar af trúmennsku. Fagmennska felur í sér loforð um að nýta sérþekkingu sína og færni í þágu skjólstæðings og samfélagsins alls. Í staðinn er fagmönnum gefið ákveðið svigrúm og sjálf­ræði til að rækja skyldur sínar eins og þeir meta best í hverju verkefni fyrir sig.¹⁵³ Samkvæmt þessari hugsun fylgir góður fagmaður, hvort sem er læknir, kennari, lögmaður eða endurskoðandi, ekki bara lágmarksreglum starfsins heldur lýtur jafnframt síðalögmálum á borð við heiðarleika, sanngirni og trú­mennsku sem er raunar meginforsenda þess að hægt sé að tala um sjálfstæða starfsgrein.

150. Audi, Robert: *Business Ethics and Ethical Business*, Oxford University Press, 2009, kafla 11.

151. Coffee, John C.: *Gatekeepers. The Role of the Professions and Corporate Governance*. Oxford University Press. 2006.

152. Sjá einnig lög um endurskoðendur nr. 79/2008, 11. grein.

153. Koehn, Daryl: *The Ground of Professional Ethics*. Routledge. 1994.

Félag endurskoðenda á Íslandi hefur ekki sínar eigin siðareglur en hefur stuðst við alþjóðlegar siðareglur endurskoðenda (IFAC). Félagið hefur nú látið þýða þessar siðareglur og áætlað er að innleiða þær í byrjun árs 2010. Þar segir í inngangskafli: „Aðalsmerki endurskoðendastéttarinnar er að starfa með hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Ábyrgð endurskoðanda felst því ekki eingöngu í því að uppfylla þarfir einstaks viðskiptavinar eða vinnuveitanda.“¹⁵⁴ Endurskoðandi sem starfar af heilindum í samræmi við þessa grundvallarreglu mun ekki fara á svig við sannleikann til þess að ganga erinda verkbeiðanda. Um þetta segir Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi: „[Þ]ú getur ekki stimplað þig út og segja: Ég bara segi þá bara í árituninni að ég hafi ekki endurskoðað og þar af leiðandi er ég stikkfrí, það bara stent ekki.“¹⁵⁵

Endurskoðendur gegna veigamiklu hlutverki í eftirliti með fyrirtækjum vegna sérþekkingar sinnar. Ytri endurskoðendur eru kosnir á hluthafafundi og er meginábyrgð þeirra gagnvart eigendum og stjórn, enda reiða þessir aðilar sig á mat þeirra á stöðu fyrirtækisins. Á síðustu árum hefur verið bent á margvíslegan vanda í starfsumhverfi endurskoðenda sem getur verið ógn við sjálfstæði þeirra.¹⁵⁶ Í fyrsta lagi eru ytri endurskoðendur í vandasömu hlutverki gagnvart fyrirtækjunum, þar sem þeir starfa mikið og náid með stjórnendum þeirra bæði við eftirlit og ráðgjöf, jafnframt því sem fyrirtækin greiða fyrir vinnuna.

Sams konar gagnrýni hefur reyndar verið sett fram á hin alþjóðlegu matsfyrirtæki sem hafa það hlutverk að meta láns hæfi fyrirtækja og gæði einstakra fjármálaafurða. Markaðurinn treystir á hlutlægt mat þeirra sem getur haft mikil áhrif á möguleika fyrirtækjanna þar. Gott láns hæfi íslenskra banka á síðustu árum átti stóran þátt í því hve þeir höfðu góðan aðgang að erlendu lánsfé. Á sama tíma unnu matsfyrirtækin greiningarnar og ráðgjöf í umboði bankanna sem greiddu fyrir þjónustuna og var fyrirtækjunum gefinn kostur á að gera athugasemdir við matið áður en það var birt opinberlega. Þetta hefur vakið spurningar um faglegt sjálfstæði þeirra í raun.¹⁵⁷ Að auki eru þau undir talsverðum þrýstingi þegar kemur að því að hækka en ekki síst lækka láns hæfismat. Þannig getur lækkað láns hæfismat haft veruleg áhrif á afkomu fyrirtækjanna og jafnvel valdið gjaldþroti í sumum tilfellum.

Í öðru lagi hefur orðið mikil samþjöppun meðal endurskoðendafyrirtækja víða um heim og eru til dæmis fjórar endurskoðunarskrifstofur ráðandi á bandarískum markaði.¹⁵⁸ Sama þróun hefur átt sér stað hér á landi með þrjár endurskoðunarskrifstofur. Af þessu leiðir að fyrirtæki hafa úr færri kostum að velja en áður. Þetta á einnig við um matsfyrirtækin en um þrjú eru ráðandi á alþjóðlegum markaði. Í þriðja lagi hefur verið bent á að starfsumhverfi endurskoðendafyrirtækja hefur breyst mikið á síðustu árum, ekki síst vegna aukinnar áherslu á ráðgjafarþjónustu í rekstri. Ráðgjöfinni fylgir

„Þú ert professional fagmaður þrátt fyrir allt og ef þú kemur að því að hafa unnið verkið vitandi vits að það stent ekki, þá geturðu ekki verið þig með því að segja bara í áritun að þú hafir ekki endurskoðað, það er engin vörn í því.“

Úr skýrslu Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 20.

154. Eftir að félagið hefur samþykkt siðareglurnar þarf ráðherra að staðfesta þær (sbr. 13. gr. laga um endurskoðendur nr. 79/2008). Siðareglurnar verða birtar á heimasíðu Félags löggiltra endurskoðenda þegar þær hafa verið staðfestar: <http://fle.is/>

155. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 20.

156. Coffee, John C.: *Gatekeepers. The Role of the Professions and Corporate Governance*. Oxford University Press. 2006, bls. 149-151.

157. Coffee, John C.: *Gatekeepers. The Role of the Professions and Corporate Governance*. Oxford University Press. 2006, kafli 8.

158. Coffee, John C.: *Gatekeepers. The Role of the Professions and Corporate Governance*. Oxford University Press 2006, bls. 158-159.

önnur menning en eftirlitinu. Þar er áhersla lögð á sölumennsku og launin gjarnan hærri. Við eftirlitið á hins vegar að hafa fagmennsku og gagnrýni að leiðarljósi. Þar sem ráðgjafarþátturinn hefur fengið aukid vægi hjá mörgum endurskoðendafyrirtækjum skilar hann hærri tekjum en eftirlitið og verður eftirsóknarverðari starfsvettvangur fyrir endurskoðendur. Þegar síðan sömu endurskoðendafyrirtæki veita bæði ráðgjöf um reikningsskil og skattamál og vinna að eftirliti með uppgjöri þeirra, skapast sú hætta að ef viðskiptavinurinn er ekki ánægður með eftirlitið geti það haft áhrif á kaup á ráðgjöf frá sama fyrirtæki.¹⁵⁹ Í þessum efnum er hætta sú að fagmennskan gefi eftir í starfi endurskoðenda og þeir missi sjónar á samfélagslegu hlutverki sínu.

Stjórnir fjármálafyrirtækja reiða sig gjarnan á innri endurskoðun í því skyni að leggja óháð mat á að innra eftirliti, reglum og fyrirmælum, sem fyrirtækið hefur sett sér og koma frá opinberum aðilum, sé fylgt eftir í daglegum störfum þess. „En meginhlutverkið er náttúrlega að gera úttektir, sjálfstæðar úttektir og ég legg áherslu á sjálfstæðar vegna þess að ég tel, að innri endurskoðun eigi að vera í ákveðinni fjarlægð frá starfsemi, eins og erindisbréfið segir til um“, segir innri endurskoðandi hjá Kaupþingi. Jafnframt lýsir hann því þannig að ekki hafi verið „kúltúr í bankanum í raun og veru“ til að taka við athugasemdum innri endurskoðunar á þeim tíma sem hann hafi komið til starfa árið 2006.¹⁶⁰ Sömu sögu er að segja úr öðrum bönkum. Í Glitni hafi stjórnandi ekki verið áhugasamur um innra eftirlit heldur „meira verið í sölugleðinni“. ¹⁶¹ Lárus Welding hafi tekið betur í málin en „það var kannski að sumu leyti minna úr framkvæmdinni sjálfri“. ¹⁶²

Umfjöllun um innri og ytri endurskoðun í kafla 11.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sýnir að þó að innra eftirlit hafi eflst á tímabilinu sem skoðað er hafi það ekki haft yfir að ráða nægjanlegum mannafla né sérþekkingu til að fylgja eftir örum vexti fyrirtækjanna. Endurskoðunarnefndir hafi því ekki verið nægur bakhjarl fyrir eftirlitið. Þá kemur ítrekað fram að þótt innri endurskoðendur fái upplýsingar um lán sem fara í gegnum lánanefndir fara margar beiðnir framhjá nefndunum og þar með framhjá eftirlitinu.

Einnig kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi ekki gefið út leiðbeinandi tilmæli um innri endurskoðun til eftirlitsskyldra aðila fyrr en árið 2008 en sama ár tóku gildi ákvæði um endurskoðunarnefndir sem hafi veikt mikilvægi nefndanna í starfi þeirra.

Til hvers eru reglurnar?

Í skýrslu Kaarlo Jännäri um íslensku bankana kom fram að bankarnir og viðskiptaheimurinn íslenski hefðu hneigst til að fylgja lagabókstafnum fremur en anda laganna.¹⁶³ Þetta viðhorf staðfestist hvað eftir annað í skýrslutökum af þeim sem störfuðu innan fjármálafyrirtækjanna og jafnvel það er ofmælt. Reynt var eftir mætti að komast framhjá reglunum ef þess var kostur. Í þessum efnum eins og öðrum virðast bankarnir allir hafa verið furðu samstíga. Regluvörður í Kaupþingi segir að þar hafi viðhorfið verið að taka ætti slaginn

„Og það er í okkar huga alveg ljóst að á þessum uppgangarárum þá fékk hvað sem varðaði innra eftirlit ákaflega lítinn fókus, það var ekki hátt skrifað í kerfinu og alveg sama hvort menn horfa til regluvörslunnar, áhættustýringarinnar eða innri endurskoðunar þá voru þessar deildir, a.m.k. í Glitni, frekar veikar, lengi framan af. Og ég hygg að þessi tilmæli hefðu getað styrkt starfsemi þessara deilda ef [þau] þær hefðu komið fram, ja við getum sagt miklu fyrr, því að miklu fyrr gefur Fjármálaeftirlitið út leiðbeiningar um það hvernig megi fá undanþágur frá rekstri þessara deilda. Það gefur kannski svolítið röng skilaboð.“

Úr skýrslu Ágústs Hrafnkelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 4.

159. Coffee, John C.: *Gatekeepers. The Role of the Professions and Corporate Governance*. Oxford University Press 2006.

160. Skýrsla Lilju Steinþórsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 6.

161. Skýrsla Ágústs Hrafnkelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 6.

162. Skýrsla Ágústs Hrafnkelssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 6.

163. Jännäri, Kaarlo: „Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland Recommendations and Conclusions“, <http://eng.forsactisraduneyti.is/news-and-articles/nr/3581>.

við Fjármálaeftirlitið. Og innri endurskoðandi Landsbankans tekur í sama streng: „[É]g held að almennt séð hafi menn litið á reglur svona eitthvað sem hægt væri að „challenge-era“, eitthvað sem ætti að vinna með þannig að virðing fyrir anda reglnanna og svoleiðis hafi kannski ekki almennt verið til staðar heldur voru menn frekar viljugir til að þróa reglur ... þróa túlkun á reglum þannig að menn kæmst ... svona eins og í fótbolta, menn reyndu að tækla án þess að vera dæmdir.“¹⁶⁴ Hann segir að þetta hafi verið skýr skilaboð frá yfirstjórninni: „[B]ankaformaðurinn lýsti því að hann ætlaði að spila stífan sóknarbolta og ég held að það hafi að einhverju leyti verið „attitude-ið“ og dómariinn var þá væntanlega Fjármálaeftirlitið og einhver svona leiðindaendurskoðendur, hvort sem það voru innri eða ytri. Og svo gekk þetta svolítið út á að vinna innan þess. Það „attitude“ á sér ekki ... er ekki algengt í banka-starfsemi, ekki í svona fyrirtækjum sem varða almannahag.“¹⁶⁵

Að mati Stefáns Svavarssonar, löggilts endurskoðanda, er hefð fyrir endurskoðun ekki mjög sterk hér án landi og hann lýsir íslenskum endurskoðendum sem „glorified bookkeepers“. ¹⁶⁶ Endurskoðendur falli of oft í þá gryfju að fara eftir bókstafnum og taka forstjóra eða framkvæmdastjóra trúanlega en ganga ekki úr skugga um það hvort rétt sé með því að afla gagna sjálfir eða leggja sjálfstætt mat á hlutina. Endurskoðandi verði að muna í hvaða stöðu hann er: „að þú ert að gæta hagsmuna þjóðarinnar og þú ert að gæta hagsmuna kreditkortanna, hagsmuna almennings í þessu starfi, en þú ert ekki einhver tuska sem forstjórar fyrirtækjanna eru að fást við.“¹⁶⁷

Regluverðir bankanna

Samkvæmt lögum ber hverju fjármálafyrirtæki að hafa regluvörð og er hann hluti af innra eftirlitskerfi þess. Hlutverk hans er að fylgjast með innherjaviðskiptum, Kínamúrurum, s.s. að upplýsingar fari ekki milli deilda, og koma í veg fyrir hvers kyns hagsmunaárekstra innan fyrirtækisins. Löggjöf um hlutverk regluvarðar breyttist talsvert í nóvember 2007 þegar evrópsku „MiFID“-reglurnar voru innleiddar, með lögum nr. 108/2007 um verðbréfi viðskipti, en með þeim var starf regluvarða styrkt og viðfangsefnið aukin.

Regluverðir gegna mikilvægu hlutverki í því að gæta þess að farið sé að gildandi lögum og góðra starfshátta gætt. Takist vel til geta þeir gegnt lykilhlutverki við að byggja upp og viðhalda góðri viðskiptamenningu innan fjármálafyrirtækja. Það er því mikilvægur prófsteinn á starfshætti íslensku bankanna í aðdraganda hrunsins hvernig búið var að regluvörslu á þeirra vegum. Í skýrslutökum hjá rannsóknarnefndinni mátti greina sams konar sjónarmið í máli regluvarða bankanna. Fram kemur að þrátt fyrir tilvist regluhandbóka, þar sem góðir starfshættir voru tíundaðir, hafi almennt verið lítill áhugi í verki innan fjármálafyrirtækja á starfi regluvarða þótt mismunandi áherslur hafi verið innan banka. Ótrúlegur tími flestra hafi farið í eftirlit með innherjaviðskiptum og allt utanumhald innherjalista hafi verið tafsammt. Þá hafa þeir allir orð á því að lítinn stuðning hafi verið að fá frá Fjármálaeftirlitinu við starf þeirra.

Einn lögfræðingur, sem starfaði sem regluvörður hjá Íslandsbanka fyrir nokkrum árum, lýsir starfi regluvarðar þannig að það sé eins og árabátur sé

„The spirit of the standard“

„Þetta er eitt af því sem að formaður núverandi alþjóðlega reiknisskilaráðs er sífellt að brýna fyrir mönnum. Hann er að segja að þið verðið að finna „the spirit of the standard“ og vinna í samræmi við hann en ekki að reyna að finna einhver gótt og segja: Ja, það stendur hvergi að ég megi ekki gera þetta, eða, það stendur hvergi að ég þurfi að gera þetta. Þú átt að reyna að finna þennan anda. Og það er aldrei hægt í svona fagi að búa til einhvern tæmandi lista af öllu því sem gera þarf, það er ekki hægt, þannig að þú verður að tileinka þér þennan hugsunarhátt, bæði í endurskoðuninni og ég er að segja: Lögin eru alveg nógu skýr til þess, þannig að hafi menn ekki náð að staðfesta efnisinnihaldið í reikningunum sjálfum þá er hægt að halda því fram að menn hafi ekki staðið sig í stykkinu.“

Úr skýrslu Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 18.

164. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september, bls. 5.

165. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september, bls. 5.

166. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 13.

167. Skýrsla Stefáns Svavarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 16.

„Ég upplifði þetta að ég átti bara að halda kjafti og ég átti bara að skrifa undir, það kom mér ekkert við hvað þarna var raunverulega að eiga sér stað.“

Úr skýrslu Arnars Þórs Jónssonar, héraðsdómslögmanns, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júní 2009, bls. 6–7.

Skýrsla um athugun hjá Glitni banka hf – starfshættir í verðbréfavíðskiptum

„Það er mat Fjármálaeftirlitsins eftir fundi með framkvæmdastjórum og forstöðumönnum þeirra sviða sem úttektin náði til að almennt sé of lítil meðvitund um tilvist verklagsreglna og verkferla sem gilda innan bankans. Virðist sem ekki sé lögð áhersla á það af hálfu bankans að starfsmenn hans kynni sér eða fylgi þeim reglum og ferlum sem ætlað er að tryggja góða viðskiptahætti. Gildir þetta jafnt um forstöðumenn sem og aðra starfsmenn. Áberandi var að nýir stjórnendur höfðu ekki sett sig inni gildandi verklagsreglur og lagaramma um þau svið sem þeim var falið að stýra. Samræmist framangreint ekki þeim kröfum sem gera verður til banka í alþjóðlegri starfsemi.“

Skýrsla um athugun hjá Glitni banka hf – starfshættir í verðbréfavíðskiptum. Fjármálaeftirlitið, desember 2007, bls. 5.

að róa móti olíuskiptum, einn á móti 1500 manns í bankanum þar sem engin virðing sé fyrir viðleitni hans til að gæta að góðum viðskiptaháttum. Hann lýsir tilvikum þar sem honum hafi verið ætlað að skrifa upp á pappíra sem hann vildi gefa sér tíma til að gaumgæfa með hliðsjón af reglum um góða viðskiptahætti. Því hafi ekki verið vel tekið og hann hafi síðan verið tekinn á teppið hjá bankastjóra fyrir óhlýðni.¹⁶⁸

Annar regluvörður lýsir því hversu erfitt hún hafi átt um vik að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Hún hóf störf hjá Kaupþingi vorið 2007 og var strax gríðarlega upptekin við afgreiðslu einstakra mála. Fyrir vikið varð starfssvið regluvarðar alltof þröngt, að hennar mati. Jafnframt leiddi þetta vinnulag til þess að hún öðlaðist enga heildarsýn yfir starfssviðið. Ólöf Embla Einarsdóttir lýsir fyrstu vikum í starfi með eftirfarandi hætti: „[Þ]að mátti enginn eiga viðskipti nema þú værir búin að segja já og það var fullt af svona verkefnum þar sem þú myndaðir rosalegan flöskuháls ef þú varst ekki að gera það [...] það voru svo mörg verkefni sem bara, sem bara heimta, heimta athygli, heimta tíma, afgreiðsluverkefni, þú veist varla hvað þú heitir, og þá er enginn tími, þú ert ekkert að hugsa um: Hvernig ætli sé nú með samstæðuna og hvað ætli sé að gerast í henni? [...], það er enginn tími í það.“¹⁶⁹ Hún leitaði eftir stuðningi hjá Fjármálaeftirlitinu en þar var aldrei gerð nein athugasemd við þetta vinnulag.¹⁷⁰

Þórður Örlygsson hefur starfað við regluvörslu hjá Landsbankanum síðan 2005. Hann kom til starfa stuttu eftir að bankinn hafði fengið slæma einkunn í viðamikilli úttekt Fjármálaeftirlitsins á regluvörslu bankans. „[Þ]etta gekk náttúrulega ekkert upp af því að maður var einn í þessu og ef ég fór í frí þá stoppaði allt þannig að þá þurfti maður alltaf að vera með símann með sér í fríum og tölvuna.“¹⁷¹ Í kjölfarið voru gerðar umbætur og starfsmönnum fjölgað við regluvörsluna, þá þróaði hann tölvukerfi sem gerði eftirlit með innherjaviðskiptunum auðveldara og breytti aðstöðunni verulega.

Glitni hélt mjög illa á regluvörðum sínum og mannaskipti voru tíð. „Það var svona djókað með þetta að sá sem væri síðastur í vinnuna fengi regluvörslutitilinn“,¹⁷² segir Kristinn Arnar Stefánsson, regluvörður Glitnis, en hann hóf störf þar 2007 eftir að hafa starfað hjá Fjármálaeftirlitinu og síðan við regluvörslu í Landsbankanum. Þegar hann kom til starfa hjá Glitni hafði Fjármálaeftirlitið tekið út regluvörsluna í Glitni og gefið henni falleinkunn en þar segir meðal annars: „Hvað snertir regluvörslu eru gerðar athugasemdir við nær alla þætti er voru teknir til skoðunar í úttekt Fjármálaeftirlitsins. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er sú að framkvæmd regluvörslu sé verulega ábótavant.“¹⁷³ Þá eru gerðar margvíslegar athugasemdir við einkabankaþjónustu bankans, eignastýringu, utanumhald kvartana, að starfsmenn noti farsíma til að tala við viðskiptamenn, svo dæmi séu nefnd. Þegar skýrslan er lesin er í raun með ólíkindum að verið sé að lýsa alþjóðlegum banka með starfsleyfi.

168. Skýrsla Arnars Þórs Jónssonar, héraðsdómslögmanns, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. júní 2009, bls. 6–7.

169. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

170. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 9.

171. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 2.

172. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 2.

173. Skýrsla um athugun hjá Glitni banka hf – starfshættir í verðbréfavíðskiptum. Fjármálaeftirlitið, desember 2007, bls. 5.

Sjálfstæði

Mikilvægt er að regluverðir séu sjálfstæðir í störfum og heyri beint undir yfirstjórn bankans. Því fyrirkomulagi hefur verið komið á núna eftir hrúnið en áður heyrðu regluverðir allra þriggja bankanna undir lögfræðisvið hvers banka og þar með yfirlögfræðing. Slíkt gekk sums staðar vel og á öðrum stöðum miður. Fram kemur að í einum bankanum hafi til dæmis yfirmaður lögfræðisviðs verið áhugalaus um regluvörslu og „samdauna“ ríkjandi hugsunarhætti í bankanum.

Annar regluvörður hefur svipaða sögu að segja. Hann metur það svo að áhugaleysi hafi ríkt um þennan málaflokk innan bankans og skýringin sé meðal annars metnaðarleysi yfirlögfræðings „og fullkomið andvaraleysi“. Hann segir þó að staðan hafi batnað eftir að nýr yfirlögfræðingur hafi komið til starfa. Sú hugsun sem felst í regluvörslu hafi einfaldlega ekki átt upp á pallborðið og hafi virkað svolítið eins og gleðispillir.¹⁷⁴ Regluverðirnir eru sammála um að allt hafi snúist um tekjudeildirnar í bankanum.

Ókosturinn við að staðsetja regluvörslu undir lögfræðisviði er einnig sá að upp geta komið hagsmunaárekstrar milli lögfræðisviðs sem „þjónustar rekturinn“ og hefur önnur markmið en regluvörður sem á öðru fremur að gæta góðra viðskiptahátta.¹⁷⁵ Dæmi um slíkan hagsmunaárekstur var þegar yfirlögfræðingur Kaupþings lék lykilhlutverk þegar ákveðið var að fella niður ábyrgðir starfsmanna Kaupþings, en í því sambandi var ekkert samráð haft við regluvörð.¹⁷⁶

Íslensku bankarnir voru alþjóðleg fyrirtæki og því kynntust regluverðirnir hversu ólíkt var búíð að sambærilegu starfi erlendis. Í Kaupþingi á Íslandi var einn regluvörður, en til viðmiðunar má nefna að 11 starfsmenn sinntu regluvörslu í Kaupthing Singer & Friedlander, dótturbanka Kaupþings í Bretlandi.¹⁷⁷ Á árinu 2007 var ákveðið að ráða reyndan regluvörð frá Bretlandi til að sjá um samhæfingu regluvörslu fyrir alla samstæðuna, Nik Holttum. Hann hóf störf um haustið og var vel tekið í fyrstu en þegar hann vildi beita sér fyrir breytingum komu upp erfiðleikar. Fram kemur að honum hafi fundist áherslan á vöxt og hraða vera á kostnað regluvörslu. Hann féll því fljótlega í ónáð og var ekki lengi í starfi.¹⁷⁸

Aðrir regluverðir kynntust ólíkum starfsháttum og fundu að erlendis var meiri virðing borin fyrir eftirlitsaðilunum en hér á landi. Regluvörður Landsbankans segir til dæmis: „Það er ómæld virðing borin fyrir FSA [Breska fjármálaeftirlitið] af starfsfólki fjármálafyrirtækja í Bretlandi og það er eitthvað sem við skildum aldrei að þegar FSA hringdi eða eitthvað tengdist FSA þá fóru allir að titra af hræðslu í rauninni, þau báru svakalega virðingu fyrir því og eins og þessu „arrow visit“ sem var í London Branch, þetta var búinn að vera mjög mikill undirbúningur hjá okkur að undirbúa þessa heimsókn og ég átti von á allsvakalegri úttekt og það kæmi allsvakaleg skýrsla en svo var þetta bara stuttur fundur, bara svona eins og markmiðafundur eða eitthvað slíkt.“¹⁷⁹

„[A]uðvitað fer hann [Nik Holttum] að spyrja alls konar erfiðra spurninga og hann er með alls konar kröfur og finnst þetta regluvörsludæmi innan Kaupþings náttúrulega vera í algjöru skötulíki“.

Úr skýrslu Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 5.

174. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 2.

175. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 9–10.

176. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 12.–13.

177. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 20. Þar eð verkefni bankanna voru ekki sambærileg þarf að hafa fyrirvara á þessum samanburði.

178. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 5.

179. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 16–17.

„[Þegar ákvarðanir voru teknar fékk maður að vita það á síðustu stundu eða í rauninni þegar átti að fara að tilkynna í Kauphöll, þá var haft samband við mig um það hvernig ætti að birta þetta og það gleymdist oft að ég var átti að vera sá aðili sem átti að koma að því hvort ætti að birta þetta og hvenær þetta voru orðnar verðmætar upplýsingar til þess að birta í Kauphöll.“

Úr skýrslu Þórðar Örylgssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4.

Skortur á upplýsingum

Allir regluverðirnir kvarta undan skorti á upplýsingum og litlu aðgengi að helstu ákvörðunum bankanna. Þeir hafi hvorki fengið að sitja fundi helstu nefnda bankanna né fengið reglulegar upplýsingar um ákvarðanatökur þar. Gjarnan hafi verið haft samband við þá stuttu áður en þeir áttu að gefa grænt ljós. „...mér fannst ég vera voðalega mikið upp á náð og miskunn annarra með þessa hluti“, „þú verður bara að taka orðin gild [...], þú sérð ekki samningana, þú ert ekki inni í því hversu langt viðræður eru komnar eða, þannig að þú ert auðvitað kannski, ja, í raun eins og þú lýsir kannski svolítið á jaðrinum, það eru einhverjir aðrir sem eru, sitja yfir pottunum“. ¹⁸⁰ Og aðrir taka í sama streng. ¹⁸¹ Einn segist hafa orðið að „fiska eftir verkefnum“ og hafi alla jafna tekist að vera ágætlega upplýstur, en hann hafi ekki getað treyst því að hann væri látinn vita. ¹⁸²

Þegar regluverðir missa heildarsýn er hætta á að þeir verði notaðir til að réttlæta vafasama gjörninga. Aðspurðir segja líka regluverðirnir að sumt sem komið hafi fram í kjölfar bankahrunsins hafi komið þeim verulega á óvart, ekki síst lánveitingar bankanna til hlutabréfakaupa starfsmanna í bönkunum. Þeir telja að regluverðir sem samþykkja slík kaup hafi líka átt að fá upplýsingar um fjármögnunina. „Það er eiginlega óhugsandi annað úr því að þú ert með reglur um innherjaviðskipti þar sem bankinn er skilgreindur sem fruminnherji [...].“ ¹⁸³ Regluverður í Landsbankanum tekur í sama streng og bætir við: „Og það kom mér t.d. mjög á óvart þegar Samson lenti í veðkalli hérna í kringum gengið 20 í lok september 2008 af því að ég hafði ekki hugmynd um hvernig staðan á því félagi væri.“ ¹⁸⁴

Samskiptin við Fjármálaeftirlitið

Regluverðirnir lýsa vonbrigðum sínum með samskiptin við Fjármálaeftirlitið, þar hafi skort skilning á starfsháttum innan bankanna og verulega vantað upp á nauðsynlegan stuðning við starf þeirra. Þetta er sérkennilegt, ekki síst í ljósi þess að regluverðir eru nánast eins og samherjar eftirlitsins inni í bönkunum. Regluverður hjá Landsbankanum kemst þannig að orði að Fjármálaeftirlitið hafi lagt megináherslu á að formsatriðum væri fullnægt, en ekki hafi verið horft á heildarmyndina og spurt að því hvort stundaðir væru heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir innan bankanna. ¹⁸⁵

Regluverður Kaupþings segir að það hafi tekið næstum tvö ár að fá eitthvað til baka frá Fjármálaeftirlitinu. Eftir að hafa sent Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar hafi lítið heyrst. Hún nefnir sem dæmi að Fjármálaeftirlitið hafi gert úttekt á einkabankaþjónustu Kaupþings í byrjun ársins 2006 og þegar hún hafi komið til starfa um mitt ár 2007 hafi skýrsla Fjármálaeftirlitsins borist. En þá var bankinn gjörbreyttur. „Auðvitað missir það rosalega marks að vera búinn að leggja einhverja þvilíka vinnu í að svara einhverri skýrslu og útskýra hvernig allt er og svo líða bara einhver tvö ár og þá allt í einu kemur

180. Skýrsla Ólafar Embu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 10.

181. Skýrsla Þórðar Örylgssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4. Skýrsla Kristins Arnar Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september, bls. 6.

182. Skýrsla Þórðar Örylgssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 4–5.

183. Skýrsla Ólafar Embu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 13.

184. Skýrsla Þórðar Örylgssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 12.

185. Skýrsla Þórðar Örylgssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 13.

afurð til baka. Og það, ég meina, ég náttúrulega er búin að vera þarna núna í tvö ár, en sem sagt, ég var ekki komin, ég var ekki búin að vera nógu lengi til þess að fá nokkuð til baka. Auðvitað var þetta þínu kómískt“.¹⁸⁶

Og þegar eftirlitið gerði ekki meiri kröfur var kannski ekki við því að búast að stjórnendur legðu meira af mörkum. Viðhorf stjórnenda var að fara eftir bókinni og hjá Kaupþingi töldu stjórnendur sig starfa innan laganna, „..en það var yfirleitt mjög auðvelt að slá vopnin úr höndunum á mér með því að segja: FME hefur aldrei gert neinar athugasemdir við regluvörslu hjá Kaupþingi, engar.“¹⁸⁷ Fram kemur að Fjármálaeftirlitið hafi vitað að aðeins starfaði einn við regluvörslu í Kaupþingi en ekki gert frekari kröfur, „... þau voru bara mjög ánægð meðan regluvörður gat sent tilkynningar um innherjaviðskipti og gat gefið yfirlit um starfsmannaviðskipti og skilaði skýrslu til stjórnar um innherjaviðskipti“.¹⁸⁸

Við þetta bættist að sett var ítarlegri löggjöf haustið 2007 sem jók ábyrgð regluvörslunnar „og við réðum ekki einu sinni við hlutverkið fyrir og það vissi FME“.¹⁸⁹ Allir regluverðirnir tala um námskeið sem Fjármálaeftirlitið hélt að vori 2008 fyrir regluverði, en í stað umræðu um nýja hluti var haldinn sami fyrirlestur og ári áður um innherjaviðskipti.

Reglur um gjafir, boðsferðir og lántökur starfsmanna

Regluvörðum er í framkvæmd ætlað að hafa eftirlit með gjöfum og boðsferðum starfsmanna og vildu allir setja skýrari reglur um þau efni. Slíkir tilburðir fengu vægast sagt lítinn hljómgrunn. Regluvörður Glitnis segir að ekki hafi svo sem verið samsæri gegn honum „en það var aldrei meðvindur alltaf mótvindur“.¹⁹⁰ Í því sambandi nefnir hann að 13 manns hafi starfað í ferða- og skemmtanadeild en einungis einn við regluvörslu: „Það eru fleiri í ferða- og skemmtanadeild hjá bankanum heldur en í innri endurskoðun og regluvörslu og í raun og veru áhættustýringu“.¹⁹¹

Regluvörður Landsbanka tekur í sama streng: „Það mátti ekki vera til staðar í gamla bankanum, ég stakkt upp á því 2006 við Sigurjón að hafa reglur um gjafuferðir en hann vildi það ekki af því að það takmarkaði kannski hans laxveiðiheimildir.“¹⁹² Samt kemur það fram í regluhandbók Landsbankans frá 2006 að starfsmönnum sé óheimilt að þiggja verðmætar gjafir eða taka við hvatagreiðslum frá viðskiptavinum eða væntanlegum viðskiptavinum án samþykkis yfirmanns (sjá gr. 3.3. bls. 27). Einn regluvörðurinn orðar það svo að það eigi að vera brotttrekstrarsök að þiggja slíkar ferðir.¹⁹³

Annað vandamál sem kom á borð regluvarða var fjárhagsstaða starfsmanna en hún getur haft veruleg áhrif á getu þeirra til að sinna starfi sínu hjá bankanum. Dæmi eru um að starfsmenn hafi svo miklar áhyggjur af eigin fjármálum að þeir verði allt að því óstarfhæfir. Regluvörður Glitnis segist hafa

„Ég man sérstaklega eftir því, það var í apríl, held ég, 2008, þá voru allir regluverðir boðaðir á fund upp í FME og átti að fara í, yfir regluverði, –varðahlutverkið. Og ég alveg bara rigsaði þarna til [...] Helga Sig., [yfirloðfræðings] og ég sagði: Nú verður þú að, ja, nú kemur allt fram sem ég er búin að vera að segja, búðu þig undir það að ég komi til baka með þvílíka verkefalistu yfir allt sem ég er ekki að gera, eitthvað svona, og ókei, af stað fór ég og þá héldu þau svona innherjaviðskiptakynningu, sömu kynningu og þau höfðu haldið árið áður og það var engu bætt við. Og þetta var [...] þvílík vonbrigði. [...] maður kom til baka nánast með skottið á milli lappanna.“

Úr skýrslu Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 3.

„Ég var einu sinni sjálfur í veiðihúsi fyrir nokkrum árum, þá var gjaldeyrismiðlari með viðskiptavin sem hafði boðið honum í Langá og það kostaði mikinn pening og hann hafði græjað hann upp af því að hann átti ekki veiðidót og svona. Þetta eru mörg ár síðan, þetta var miðlari sem var hjá Landsbankanum þá, og þeir voru þarna – ég vann þá hjá Fjármálaeftirlitinu – og hann náttúrulega alveg hikstaði bara þegar hann heyrði hvar ég vann og þeir voru búnir að vera á fyllirri og ralla saman þarna í þrjá daga og voða gaman hjá þeim. [...] Hvern haldið þið að þessi gjaldeyrismiðlari hafi hringt fyrst í næst þegar hann fékk einhvern góðan díl? Það bara segir sig sjálft.“

Úr skýrslu Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 16.

186. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 15.

187. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 3.

188. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 9.

189. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 10.

190. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

191. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 2.

192. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 20.

193. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 17.

haft frumkvæði að því að sett væru viðmið um lán til afleiðusamninga því „starfsmenn voru endalaust að fá lánað og kaupa afleiðusamninga“, segir hann. „Ég tók það svoltið upp á sjálfan mig eftir að fyrsti einstaklingurinn vildi veðsetja íbúðina sína og kaupa 6 milljóna kr. afleiðutengt skuldabréf af því að hann gat gírað það upp í 100 milljónir í evrum og hann gat aldrei staðið undir þessu, hann þurfti bara að leggja fram ákveðna tryggingu. Við bönnuðum það.“ Og viðbrögð starfsmanna létu ekki á sér standa. Regluvörður segist hafa fengið fjölda símtala og menn hafi verið ósáttir: „[É]g væri að svipta þá viðskiptafrelsi. Þessi strákur þakkar mér fyrir í dag, hann er ekki gjaldþrota af því að hann fékk þetta ekki.“¹⁹⁴ Og sami regluvörður hefur fleiri slík dæmi: „Ég lenti í einu tilviki þegar ég var nýbyrjaður að það var starfsmaður sem vildi kaupa fyrir milljarð í svona og ég var í bíl og ég sagði: Heyrðu þú átt ekki að vera að vinna í fjármálafyrirtæki, þú átt bara að vera heima hjá þér. Þetta var náttúrulega einstakt dæmi svo sem, en þá sagði hann: Þá höfum við þetta bara 500 milljónir. Ég meina, ég ræddi það alveg og kannski hefði maður átt að gera það formlega, en svona starfsmenn eiga ekkert að vera að vinna, þeir eiga bara að vera einhvers staðar með sitt fjárfestingarfélag en þeir eiga ekki að vera að vinna hjá okkur.“¹⁹⁵

... svo kom Al-Thani og var tilbúinn til að tæma bókina!

Síðsumars 2008 var mikill sölubungi á bréfum Kaupþings. Bankinn keypti mikið af bréfunum sjálfur, en gætti þess að fara ekki yfir 5% flöggunarmörk. Þegar hann er kominn mjög nálægt þeim mörkum hringdi regluvörður Kaupþings í Nik Holttum sem samhæfði regluvörslu fyrir samstæðuna: „[H]ann var gjörsamlega gapandi yfir því að bankinn ætti hátt í 5% í sjálfum sér. Bara, hvað ertu að segja, á hann svona mikið? Hann sagði: Þetta mundi aldrei vera í Bretlandi“. Ástæðan var sú að í Bretlandi hefði þurft að flagga í hvert skipti sem útgefandinn kaupir bréf í sjálfum sér. Reyndar hafa sömu reglur gilt hér á landi.

„Já, reglan hefur verið mjög afdráttarlaus um að útgefandi skuli tilkynna allt, en einhvers staðar á leiðinni þá myndaðist eitthvað þegjandi samkomulag um það að veltubókin mætti kaupa inn og út, náttúrulega væntanlega með því skilyrði að hún sé, hún er innrömmuð innan Kínamúra og hún hafi ekki vitneskju um það sem var að gerast á efri hæðum í bankanum og sem sagt, þannig að hún, þegar að viðskiptavinir hringja og vilja kaupa eða selja í Kaupþingi að þá í rauninni flæðir þetta mjög svona greitt inn og út af bókinni. Og, en FME var að skoða þetta, það var í febrúar 2008 sem að við áttum í samskiptum út af þessu og við sendum bréf, svarbréf þar sem þetta var nákvæmlega útlistað, bara hvernig framkvæmdin var og ég var alltaf: Ja, nú, svo kemur skellurinn, [og] það þá um að undirbúa sig undir það, en hann kom aldrei.“

Síðan kemur stór viðskiptavinur í ágúst og það grynkar verulega á bókinni og síðan aftur í september: „[S]vo komu þessar frábæru fréttir

194. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 7.

195. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

með Al-Thani sem var bara tilbúinn að tæma bókina. Allir voru rosa glaðir, ég þar á meðal.“

„Helgi [yfirlögfræðingur] kom til þín: Frábærar fréttir, og þá þarf að senda tilkynningu og það þarf að gerast allt náttúrlega fyrir opnun markaða og hérna, það þarf að sjá um að senda flöggunartilkynningu, það verður flaggað á allt saman og [...] bókinn selur þannig að [...] bæði þurfti bókinn að fá leyfi til að kaupa, af því að þeir áttu ekki alveg fyrir öllu, vildu eiga, þú veist, þeir vildu fara út á markaðinn og kaupa ákveðinn hluta og svo selja honum þannig að þá þurfti í rauninni regluvörður að samþykkja bæði að hann keypti og að hann seldi og að flagga þannig að þetta var svona, og þetta er náttúrlega fullt af pappírurum og tilkynningum á alla kanta og að þá var ég beðin um að hvort ég gæti ekki séð um líka bara pappírana fyrir þennan sjeik þarna. Ég sagði bara nei, ég ætlaði ekki að gera það, ef maðurinn hefur efni á að kaupa heilan banka, þá hlýtur hann bara, hann á að tilkynna mér hvað hann er að gera. Ég er ekki að tilkynna honum neitt [...] en þetta var hluti af þessari baráttu sem ég var í svona, ég var alltaf að reyna að berjast svolítið fyrir því að vera einmitt ekki bara í einhverju ritarastarfi, einhverju svona, þú veist, þannig að ég var að reyna að draga þessa línu.“¹⁹⁶

*Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis
 10. september 2009, bls. 13-16.*

Ályktanir og lærdómar

Af lýsingu regluvarða, innri endurskoðenda og annarra sem komu að innra eftirliti bankanna er ljóst að þeir sem áttu að tryggja góða starfshætti innan bankanna nutu ekki mikils stuðnings hvorki meðal stjórnenda né annarra starfsmanna. Svo virðist sem innan bankanna hafi verið lítið á þá sem gleðispilla frekar en mikilvægan þátt til að tryggja heilbrigða viðskiptahætti og þar með hagsmuni bankanna og viðskiptamanna þeirra. Þrátt fyrir að bankarnir hafi látið útbúa ítarlegar regluhandbækur virðist ekki hafa verið mikill vilji til að fylgja þeim í reynd. Þetta sýnir furðulega veikar innri stöðir í jafn stórum fyrirtækjum og raun ber vitni sem að auki störfuðu á alþjóðlegum vettvangi. Hér skiptir þáttur Fjármálaeftirlitsins miklu máli en veikt eftirlit og jafnvel undanþágur frá mikilvægum atriðum í innra eftirliti vekja upp áleitnar spurningar um afstöðu þess til starfseminnar.

Það viðhorf til laga og starfsreglna sem kemur hvað eftir annað fram í þessara skýrslu er umhugsunarvert. Almennt virðist lítið á reglurnar sem hindranir sem eigi að reyna að sniðganga frekar en leiðbeiningar um vandaða starfshætti. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að lögin eru aðeins lágmarksreglur og sem slík geta þau ekki tryggt bestu viðmið um heilbrigða starfshætti. Þá reynir fremur á siðferðilega dómgreind sem á að vera sjálfsagður hluti af faglegum metnaði. Bankarnir hafa verið gagnrýndir fyrir lagahyggju, þar sem frekar hafi verið reynt að fylgja lagabókstafnum en anda laganna. Í ljósi fjölda dæma þar sem beinlínis var reynt með ýmsum ráðum að komast

196. Í kafla 12.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um hlutabréfakaup bankanna og þar sést hvernig þróunin er á þessu tímabili og kemur heim og saman við lýsingu Ólafar.

franhjá lögnum er jafnvel ofmælt að lagahyggja hafi verið ráðandi. Ekki síst í því ljósi er dapurlegt að sjá dæmi þess að fagmenn skyldu taka þátt í að réttlæta vafasama gjörninga. Ástæða er til að mun ítarlegri umræða fari fram um hlutverk fagmanna innan fjármálafyrirtækja í framtíðinni, ekki síst þátt lögfræðinga innan bankans, en þeirra þáttur hefur ekkert verið til umræðu hér.

Lærdómar:

- *Styrkja þarf umgjörð faglegra eftirlitsaðila, s.s. endurskoðenda, til að tryggja betur sjálfstæði þeirra og fagmennsku í starfi.*
- *Styrkja þarf starf eftirlitsaðila innan bankanna, s.s. regluvarða og innri endurskoðenda, og efla faglega umræðu meðal þeirra.*
- *Efla þarf vitund almennra starfsmanna fjármálafyrirtækja um gildandi reglur sem tryggja eiga góða starfshætti. Þetta má gera með námskeiðum og öflugri umræðu innan fyrirtækjanna um þessi efni. Einnig þarf að setja síðareglur um meðferð gjafa og annarra samskipta milli starfsmanna og viðskiptamanna fjármálafyrirtækja.*

I.3 Samfélagsleg ábyrgð: Viðskiptavinir, lífeyrissjóðir og lúxuslífið

Umfjöllunin hér að framan sýnir berlega áhugaleysi innan bankanna á vönduðum starfsháttum og virðingarleysi fyrir lögum og reglu en ekki síður hve lítill hópur stærstu eigenda og æðstu stjórnenda naut mikilla forréttinda innan þeirra. Með einkavæðingu og nýrri kynslóð stjórnenda voru sett ný viðmið um launakjör og kaupréttarsamninga, gjarnan tengd við afkomu bankanna. Af þessum sökum var það hagur eigenda og stjórnenda að sýna sem besta afkomu og greiða sem hæstan arð enda átti íslenskur hlutabréfamarkaður eftir að sýna fádæma ávöxtun. Þessi viðmið um vöxt og aukin efnisleg gæði höfðu líka djúpstæð áhrif á samfélagið allt.

Hér verður sjónum beint að ábyrgð og skyldum gagnvart öðrum en eigendum s.s. almennum viðskiptavinum, viðskiptalífínu og samfélaginu í heild. Í þessum efnum verður rætt um samskipti bankanna við sparifjáreigendur, lán-takendur og viðskiptalífið. Fjármálafyrirtækin léku lykilhutverk í viðskiptalífínu og áttu stærstan þátt í þeim ótrúlegu breytingum sem urðu á nánast hverju einasta fyrirtæki í landinu. Þá verður fjallað sérstaklega um lífeyrissjóði landsmanna enda voru þeir gjarnan tengdir útrás fyrirtækjanna og taldir uppspretta þess fjármagns sem knúði hana áfram. Loks hafði streymi fjármagns inn í landið áhrif á fjölmörg heimili, menningarstofnanir, menntun og gildismat samfélagsins. Vöxtur bankanna og breytingar höfðu þannig gífurleg áhrif á nánast alla þætti samfélagsins. Við einkavæðinguna nutu íslenskar fjármálastofnanir viðtæks trausts og margir viðskiptavinanna höfðu verið í viðskiptum við sinn banka í áratíðir. Því trausti áttu þeir eftir að bregðast með eftirminnilegum hætti.

Þegar fjallað er um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja og viðskiptalífsins er gjarnan staldrað við styrkveitingar þeirra til einstakra þátta, oft góðgerðamála eða menningar. Samfélagsleg ábyrgð þeirra er samt sem áður miklu viðtækari en svo og jafnvel má halda því fram að styrkveitingar til góðgerðamála séu aukaatriði og þeim beri að halda í lágmarki.¹⁹⁷ Þó að ekki sé dregið úr mik-

„Breytingar á rekstrarumhverfi fyrirtækja verða að vera í sátt við þau samfélög sem fyrirtækin starfa í. Verði farið of geyst er hætt á að sáttabönd rofni og að færri fagni verðskuldaðri velgengni fyrirtækjanna og þeirri almennu hagsæld sem henni getur fylgt.“

Björgólfur Guðmundsson, stjórnarformaður Landsbankans, á aðalfundi fyrir starfsárið 2005.

197. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Alfred A Knopf 2007, og Salvör Nordal: „Samfélagsleg ábyrgð í viðskiptalífínu. Hugleiðing um bankahrun og Milton Friedman“ í *Eilífðarvélín. Uppgjör við nýfrjálshyggju*, Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), væntanleg hjá Háskólaútgáfunni.

ilvægi slíkra styrkveitinga fyrir ýmsa aðila þá er þeim einkum ætlað að efla ímynd fyrirtækjanna og stöðu í samfélaginu, enda oftast en ekki tengd markaðssetningu þeirra. Mun mikilvægara er að skoða þá *samfélagslegu* ábyrgð sem tengist beint starfsemi þeirra í samfélaginu, samskiptum við viðskiptavini, og hvernig þeir sinna almennt grundvallarhlutverki sínu.

Almennir sparifjáreigendur, lántakendur og fyrirtæki

Þegar Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, baðst afsökunar í Kastljósviðtali í ágúst 2009 um tíu mánuðum eftir að bankinn hans féll, tiltók hann sérstaklega hluthafa bankans, kröfuhafa og starfsmenn.¹⁹⁸ Aðspurður taldi hann sér ekki skylt að biðja þjóðina afsökunar. Annan hóp vantaði þó tilfinningar í upptalningu hans; það voru sparifjáreigendur – fólk sem hafði trúað bankanum fyrir sparifé sínu og tapað hluta þess í peningamarkaðssjóðum eða í öðrum sparnaðarformum, svo ekki sé talað um þá almennu viðskiptavini sem hafði verið ráðlagt að taka erlend lán eða kaupa hlutafé í bankanum þegar best lét. Mögulega hugsaði Hreiðar Már sparifjáreigendur í hópi kröfuhafa, en miðað við meðferðina sem hinn almenni sparifjáreigandi fékk hjá bönkunum, hefði verið viðeigandi að geta þeirra sérstaklega.

Hefðbundin bankastarfsemi felst í því að taka við innlánnum frá sparifjáreigendum, sem geyma vilja fjármuni til lengri eða skemmri tíma, og lána áfram til arðbærra verkefna. Bankinn er fjárvörsluadili þeirra sem trúa honum fyrir sparifé sínu og þarf að vera gættinn í lánnum til annarra þannig að hann verði ekki fyrir of miklum útlánatöpum. Lögð hefur verið áhersla á þá ímynd að bankinn beri umfram allt hag viðskiptavinarins fyrir brjósti og í því skyni hafa í áranna rás þróast íhaldssamar reglur í þessum samskiptum.

En allt er í heiminum hverfult. Eins og rætt var um í 1. kafla breyttust íslensku bankarnir á skömmum tíma úr hefðbundnum innlánsstofnunum í fjárfestingarbanka að stórum hluta, sem hafa það hlutverk að þjónusta viðskiptalíf og stóra fjárfesta. Tekjur fjárfestingarbanka eru í formi þóknana fyrir slíka þjónustu og innan þeirra hafa því þróast aðrar venjur og hefðir en í hefðbundnum bönkum, s.s. við gerð launasamninga þar sem meira hefur verið lagt upp úr bónusum starfsmanna. Að auki urðu stjórnarhættir ágengari og áhættusæknin jókst. Hlutverk íslenskra banka breyttist þannig í grundvallaratriðum. Áður hafði verið litið á þá sem forsendu verðmætasköpunar í atvinnulífinu, en þeir urðu í staðinn markmið hennar – og þar með fór allt að snúast um peningana sjálfa.¹⁹⁹ Og fjárfestingarbankahlutinn varð ráðandi.

Bankastarfsemi byggist á trausti og í trausti felast væntingar okkar til annarra, gjarnan byggðar á reynslu okkar úr fortíðinni. Íslensku bankarnir höfðu notið trausts almennings og margir verið í viðskiptum við bankann sinn í áraraðir, jafnvel áratugi. Almennigur fylgdi ofangreindum breytingum ekki eftir – treysti bankanum sínum eins og hann hafði alltaf gert. Fæstir gerðu sér grein fyrir að með nýjum tímum voru komnir gjörbreyttir siðir.

Þóknunardröfnir þjónustufulltrúar

Ein birtingarmynd vaxandi samkeppni í bankastarfsemi er að í stað þess að veita þjónustu færast í vöxt að bankar tali um sparnaðarreikninga eða greiðslukort sem „vörur“. Þrátt fyrir takmarkaða getu til að búa til nýjar

„Maður fann ekki fyrir togstreitu innan bankanna milli þessara hliða en auðvitað sat viðskiptabankahliðin svolítið eftir. Hún var ekki þessi hluti af starfsemi sem þótti svona, menn nemtu ekki alltaf að vera að tala um hana og arðsemin af henni var kannski ásættanleg en ekkert meira en það meðan hin var kannski í raun og veru eftir á að hyggja allt of góð eða gekk einfaldlega bara of vel [...]“

Úr skýrslu Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 5.

198. Sjá viðtal við Hreiðar Má Sigurðsson í *Kastljósi* 19. ágúst 2009.

199. Ragnar Öndurson: „Neyðaraðstoð við banka?“, *Morgunblaðið*, 4. mars 2008.

vörur í fjármálaheiminum var sífellt reynt að fjölga sparnaðarformum, raf-rænum kortum eða öðrum afurðum. Eldri reikningar úreldast þá gjarnan, og hætta að bera hagstæðustu vexti og eins gott fyrir sparifjáreigandann að fylgja vel með nýjungum og nýjustu tilboðunum. Líkt og fjárfestingarbankarnir sem voru drifnir áfram af þóknunum til starfsmanna var sams konar kerfi tekið upp í hefðbundnum bönkum og hver starfsmaður átti kost á bónus fyrir hverja selda „vöru“. Atli Atlason, starfsmannastjóri Landsbankans, segir að þar á bæ hafi verið við lýði sölubónuskerfi í útibúanetinu, „bara ef þú seldir kreditkort eða aflaðir nýrra viðskiptavina þá fékkstu greitt fyrir það þúsundkall eða eitthvað svoleiðis, skilurðu, þetta voru bara tiltölulega hóflegar upphæðir. Ég held að þjónustufulltrúi sem kannski var góður sölumaður hafi getað fengið svona 30, 40 þúsund á mánuði í sölulaun fyrir að selja vörur bankans.“²⁰⁰ Á fyrirtækjasviði hafi hins vegar verið horft á heildarafkomu bankans og ekki hafi verið greitt fyrir að „selja lán“.²⁰¹

Atli segir að þetta fyrirkomulag hafi verið tekið upp í kringum aldamótin í flestum bönkunum. Hann starfaði áður hjá Búnaðarbanka þar sem þetta tíðkaðist. „Þegar ég kem í Landsbankann var til vísir að þessu en það hafði kannski ekki verið útfært eins og hafði verið gert í Íslandsbanka og Búnaðarbankanum og Kaupþing náttúrulega sem kom svo inn í Búnaðarbankanum er með ríka hefð fyrir því að greiða fyrir hlutina. Það verður sem sagt til þarna svona sölubónuskerfi sem er þá hugsað sem hvatning fyrir þá sem eru í framlínunni til þess að selja vöru bankans.“ Og mismunandi áherslur voru á markhópa eftir tímabilum. „Eitt tímabilið lögðu menn kannski áherslu á það að selja námsmönnum *Námuna* og þá byrjar þetta sem átak í því: nú greiðum við sérstaklega þúsundkall fyrir hvern námsmann, þið skiljið, og svo er næsta átak þá reglulegur sparnaður, alveg óháð því hver hann er og þá er greitt fyrir það. Svo verður þetta þannig, breytist í það, þróast síðan í það að það verða bara ákveðnar vörur sem við greiðum alltaf fyrir. Ef þú selur debetkort færðu tvöþúsundkall, ef þú aflar nýrra viðskipta færðu eitthvað og svo ef þú ert með viðskiptavin.“²⁰²

„Hugmyndafræðin var sem sagt þessi: þú kemur inn og ég sé að þú ert ekki með kreditkort eða þú ert ekki með reglulegan sparnað, þá sel ég þér þetta eða býð þér það til sölu.“

Úr skýrslu Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 12.

Í þessu ljósi kemur það almenningi tæplega á óvart nú hve mikil ásókn var í að selja honum nýjar vörur eða þjónustu í bönkunum. Markaðssetningin var grim. Reynt var að höfða til námsmanna, fá fólk til að hefja aukalífeyrissparnað, vera með eitt eða fleiri kreditkort, veltukort og þannig mætti áfram telja. Með samstarfi eða samruna við tryggingafélögin var hægt að auka framboðið enn frekar og bjóða sjúkratryggingar, líftryggingar, bílatryggingar, húsatryggingar eða tekjuvernd.

Eitt helsta siðferðilega vandamál í sölumennsku varðar blekkingar til viðskiptavina. Þrátt fyrir að blekkingar séu siðferðilega ámælisverðar er þekkt að markaðssetning einblínir venjulega á kosti vörunnar sem verið er að selja en dregur úr neikvæðum þáttum hennar. Þar sem þetta er almennt viðurkennt eru viðskiptavinir sér meðvitaðir um þessa eiginleika sölumennsku og á varðbergi, en blekkingum verður þó að setja skýr mörk. Ekki má vísitandi halda frá viðskiptavinum mikilvægum upplýsingum eða gefa beinlínis rangar upplýsingar. Eftir því sem meira er í húfi fyrir einstaklinginn sem fær þjónustuna því betur þarf að upplýsa hann og því meira eftirlit þarf að vera til staðar.

200. Skýrsla Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 11.

201. Skýrsla Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 11.

202. Skýrsla Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 12.

Almennt gerir fólk sér grein fyrir því að sölumenn fá gjarnan þóknun fyrir hvern þann hlut sem þeir selja. Hagsmunir sölumannsins eru að selja sem mest en hvort það eru hagsmunir kaupanda að kaupa er háð efnun og aðstæðum. Margir hafa aftur á móti litið á þjónustufulltrúa í banka sem velgjörðamann sinn sem þeir geti treyst. Hvergi komu heldur fram þessar breyttu áherslur í starfi bankanna og eins víst að hefðu viðskiptamenn vitað að þjónustufulltrúar fengju greitt fyrir hverja þá „vöru“ sem þeir seldu hefðu þeir litið öðruvísi á hlutverk bankastarfsmanna.²⁰³

Vandinn við þessa aðferð er að hún skilgreinir þjónustufulltrúann sem sölumann fremur en velgjörðamann sem hugar að hagsmunum viðskiptavinarins. Hér skiptir þó meginmáli hvernig bónuskerfið er upp byggt. Með því að fá greitt fyrir hverja vöru fyrir sig er skammtímahagsmunum bankans þjónað og ekki endilega tekið tillit til hagsmuna viðskiptavinarins. Í stað þessa fyrirkomulags væri hægt að veita bónus með tilliti til lengdar viðskiptatengsla, en þá færu betur saman hagur viðskiptavinarins og langtímahagsmunir bankans.

Sölumenn fjármálafyrirtækja eru ekki eins og sölumenn hvernar annarrar vöru. Oft myndast persónulegt samband milli aðila á löngum tíma enda fær sölumaðurinn aðgang að mjög viðkvæmum upplýsingum um viðskiptavininn í trausti þess að vel sé með upplýsingarnar farið. Þá getur verið um að ræða mikla fjármuni eða allt sparifé fólks og óvarlegar fjárfestingar geta haft miklar afleiðingar fyrir stöðu þess og framtíðarafkomu. Loks þekkir þjónustufulltrúinn fjárhagslega getu viðskiptavinarins og hefur að fyrra bragði frumkvæði að ráðgjöf til hans.

Fjölmörg dæmi eru um það hvernig reynt var að blekkja einstaklinga til viðskipta. Þegar fólk hefur síðan óskað eftir upplýsingum um viðskiptin síðar, til dæmis að heyra upptökur af samtölum við þjónustufulltrúa, hefur það fengið þau svör að upptökur séu ekki til. Í slíkum tilfellum getur verið að sími í þjónustuveri hafi ekki verið með upptökutæki, upptökum hafi verið eytt eða að þau hafi farið fram í farsímum starfsmanna. Í kafla 1.2 hér að framan var vikið að þeirri gagnrýni sem Fjármálaeftirlitið setti fram m.a. á einkabankaþjónustu í Glitni. Í úttekt Fjármálaeftirlitsins kom til dæmis fram að ekki hefðu allir símar í þjónustuveri verið tengdir upptökubúnaði og að starfsmenn hefðu notað farsíma til að ræða við viðskiptavini. Hvort tveggja gengur gegn viðurkenndum starfsháttum og lofordum til viðskiptavina um að hljóðrita símtöl.

Margar sögur hafa verið sagðar um viðskipti einstaklinga við bankana þar sem fólk segir farir sínar ekki sléttar. Rannsóknarnefnd Alþingis bærust ekki margar ábendingar beint en hafði spurnir af fleirum. Einstaklingar eiga oft erfitt með að koma fram og ræða svo persónuleg mál. Í sumum tilfellum er um að ræða fullorðin fólk sem virðist hafa verið blekkt og svikið og finnst það hafa verið niðurlægt á æviköldinu. Í einu vetfangi rennur upp fyrir fólki að stofnanir sem það hélt að það gæti treyst í samfélaginu reyndust ekki traustsins verðar.

Hér fer á eftir frásögn af viðskiptum aldraðs kaupsýslumanns sem var í einkabankaþjónustu hjá Kaupþingi. Frásögnin kemur frá ættingjum hans. Í byrjun september 2007, en hann var þá á 88. aldursári, tjáði hann fjölskyldu sinni að hann hefði gert alvarleg mistök í fjárfestingum og þegar hefði orðið talsvert fjárhagslegt tjón. Þann 19. júlí sama

Ráðlegging til starfsmanns um hvernig kynna skuli sparnaðarleiðir í Landsbankanum: „Þó ég sé að hringja fyrir söluveru eða eitthvað annað þá segist ég alltaf vera að hringja úr útibúinu þar sem viðskiptavinurinn er í viðskiptum, það gerir það persónulegra. [...]“ Sami starfsmaður sendir út póst með „sölutrickum“ og segir: „Lykilatriðið [...]þegar þú ert að hringja í viðskiptavininn er að láta eins og þú sért sérstaklega að hringja í hann, við séum sérstaklega að hafa áhuga á því að segja honum frá [...]þessari rosalega góðu sparnaðarleið sem er í boði fyrir hann.“

Gögn frá Fjármálaeftirlitinu afhent rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt beiðni frá 24. ágúst 2009.

203. Sjá umræðu í John R. Boatright: *Ethics in Finance*. Blackwell 2008, bls. 15.

ár hafði hann gert 5 afleiðusamninga sem fólust í því að tekin voru körfulán í erlendum gjaldmiðlum og keypt hlutabréf fyrir andvirðið og var 75% af lánsfénu varið til kaupa á hlutabréfum í Kaupþing banka hf. og Exista hf. en 25% í öðrum bönkum. Fulltrúi hans, sem hann taldi velgjörðamann sinn í bankanum, var í frí á þessum tíma og málið í höndum staðgengils. Þegar fulltrúinn kom heim í byrjun ágúst fór hann með samningana á heimili mannsins til undirritunar, en þá þegar hafði orðið talsvert tap á fjárfestingunni vegna falls á hlutabréfamörkuðum og gengislækkunar krónunnar. Í byrjun árs 2008 var allsherjarveð tekið í eignasafni umrædds viðskiptavinar.

Eftir að fjölskylda mannsins fékk upplýsingar um málið óskaði hún eftir því að gjörningurinn væri afturkallaður þar sem hér væri um að ræða fullorðinn mann sem hvorki hafði þekkingu á slíkum gjörningum né gerði sér grein fyrir afleiðingum þeirra. Á þessu tímabili glímdi maðurinn þar að auki við alvarlegan heilsubrest sem fulltrúanum í bankanum var vel kunnugt um. Loks hafði sonur hans lagt áherslu á að ekki yrði staðið í áhættusömum viðskiptum fyrir hans hönd. Hafði hann meðal annars farið fram á að eignasafni föður hans yrði komið í ríkisbréf.

Við eftirgrennslan fjölskyldunnar reyndist ekki unnt að fá hljóðrit af öllum samtölum við bankann, heldur einungis tveimur, og gaf bankinn þá skýringu að hringt hefði verið úr GSM-símum. Ekkert liggur því fyrir um að hann hafi átt frumkvæði að samningunum enda hafði hann alla tíð verið varkár í fjármálum og var stoltur yfir því að hafa stundað sín viðskipti án þess að hafa tekið lán. Hann hafði ekki kannast við að hafa tekið lán vegna kaupanna eða samið um upphæðir eða vexti og ekkert benti til annars en að hann hefði talið að hann væri að kaupa hlutabréf fyrir lausafjármuni sem hann ætti í sínu safni.

Fjölskyldan hitti nokkra stjórnendur bankans á fundi í febrúar 2008 og þá var henni tjáð af einum stjórnandanum að lítið þýddi fyrir hana að fara í málarekstur „þar sem það væri fyrirfram tapað sem hinir tóku undir með háðsglotti“, eins og segir í frásögn hennar. Málið tók mjög á umræddan einstakling sem lést stuttu síðar. Þegar um fullorðið fólk er að ræða reynir meðal annars á mat á líkamlegu og andlegu atgervi þess, enda sagði bankinn í svari sínu til fjölskyldunnar að „ekkert í samskiptum viðkomandi hafi gefið tilefni til að ætla að hann glímdi við minnisglöp“. Af svari bankans er ljóst að hann myndi svara af fullri hörku. Aðstandendur mannsins hefðu því þurft að draga í efa andlega getu viðkomandi manns sem er sársaukafullt fyrir alla aðila. Málalýktir urðu því þær að fjölskyldan gerði upp við bankann og hefur ekki í hyggju að fara lengra með málið.²⁰⁴

Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Við fall bankanna varð mikil umræða um hina svokölluðu peningamarkaðs- sjóði bankanna, en margir áttu sparifé sitt bundið í þeim. Í kafla 14.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er gerð ítarleg grein fyrir starfsemi þessara sjóða og þar kemur fram alvarleg gagnrýni á marga þætti starfsemi þeirra: fjárfest-

204. Frásögnin byggist á gögnum sem fjölskyldan sendi rannsóknarnefnd Alþingis með tölvupósti 20. október 2009 og voru síðan afhent 30. desember 2009.

ingar, fjárfestingarstefnu, kynningu til almennings, stjórnun eða tengsl við móðurfélag. Í öllum þessum atriðum virðist hafa verið farið verulega á svig við gildandi lög og reglur um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þó að í einstökum atriðum geti verið mismunandi áherslur hjá hverjum banka fyrir sig, vekur athygli hve gagnrýnin er samhljóða um þá alla.

Eins og oft hefur komið fram var fólk hvatt til þess að fjárfesta í sjóðunum og það kynnt sem „örugg“ ávöxtun. Í gögnum sem Fjármálaeftirlitið afhenti rannsóknarnefnd Alþingis kemur fram að starfsmönnum allra bankanna hafi verið ráðlagt að kynna peningabréf sem áhættulausa fjárfestingu. Þeir eigi að segja viðskiptavinum að bréfin séu „áhættulaus með öllu“ og líkja þeim við innlánsbækur en benda þeim á að þau beri aftur á móti betri vexti. Hvetja eigi fólk til að færa sparifé sitt af innlánsreikningum yfir í peningabréf og í sumum tilfellum er haft samband við viðskiptavini að fyrra bragði til að stinga upp á að þeir færi fjármuni sína inn í peningamarkaðssjóði.²⁰⁵

Miklir fjármunir voru í vörslu sjóða hjá rekstrarfélögum bankanna þriggja á síðustu árum, en um tvenns konar sjóði var að ræða: fjárfestingarsjóði og verðbréfasjóði. Fjárfestingarsjóðum fjölgaði mun meira en verðbréfasjóðum en þeir eru jafnframt mun áhættusæknari, því þeir hafa heimild til að fjárfesta meira í óskráðum verðbréfum og ekki er gerð krafa um jafnmikla áhættudreifingu í þeim og verðbréfasjóðum. Bankarnir beindu fjárfestingum viðskiptavina sinna markvisst í fjárfestingarsjóði og áhætta sparifjáreigenda jókst að sama skapi. Peningamarkaðssjóðir eru fjárfestingarsjóðir og í greiningunni í kafla 14.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis má sjá hve áhættusamir þeir voru og að áhættan hafi verið vaxandi eftir því sem nær dró hrúni.

Fjárfestingarsjóðum fjölgaði og heildarverðmæti þeirra jókst á vormánuðum 2006 um sama leyti og evrópskir fjármagnsmarkaðir lokuðu á fjármögnun íslenskra fyrirtækja vegna neikvæðrar umræðu. Aukin fjármögnun íslenskra fyrirtækja í sjóðunum fylgdi þannig þróuninni á erlendum lánamörkuðum. Eftir því sem harðnaði á dalnum á árinu 2007 jókst áhætta sjóðanna og þegar kom fram á árið 2008 var búið að selja nærri öll ríkisbréf úr sjóðunum og fjárfestingar voru nánast eingöngu í íslenskum fjármála fyrirtækjum, eigendum þeirra og tengdum eignarhaldsfélögum. Það var því ljóst að ef einhver bankanna eða eignarhaldsfélag tengt þeim lenti í vanda hefði það alvarleg áhrif á sjóðina og rýrði þar með þá fjármuni sem landsmenn höfðu trúað bönkunum fyrir. Í kaflanum kemur einnig fram að í byrjun desember 2007 var sjóðsstjórum Landsvaka kunnugt um að Baugur væri kominn í greiðsluvanda en skuldabréf hans voru í sjóðum bankans. Í stað þess að bregðast við þessari staðreynd var bréfunum velt áfram. Þannig voru fjármunir landsmanna notaðir til að fjármagna greiðsluvanda Baugs og annarra félaga.

Sjóðir bankanna voru reknir af sjálfstæðum rekstrarfélögum sem tryggja átti að þeir væru óháðir starfsemi bankanna að öðru leyti. Þrátt fyrir þetta voru stjórnarmenn að meirihluta starfsmenn eða lykilstjórnendur móðurfélagsins. Á árinu 2008 voru meira að segja báðir bankastjórar Landsbankans komnir í stjórn Landsvaka, dótturfélags Landsbankans sem stýrði sjóðunum. Óhætt er því að fullyrða að stjórn Landsbankans hafi í reynd stjórnað fjárfestingum sjóðanna rétt eins og þeir væru hluti af bönkunum.

Ráðgjafi segir við viðskiptavin: „gengi Peningabréfa er aldrei neikvætt, sem þýðir að þú átt aldrei að geta tapað höfuðstól eða uppsafnaðri ávöxtun.“ Úr tölvupóstum starfsmanna Landsbanka.

Gögn frá Fjármálaeftirlitinu afhent rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt beiðni frá 24. ágúst 2009.

Kvörtun frá viðskiptavini Kaupþings

„[É]g hringdi í Kaupþing til að selja í sjóðunum og ætlaði í staðinn að stofna óverðtrygðan reikning með hæstu vöxtum [...] Verðbréfaráðgjafinn [...] fullvissaði mig um að þetta væri ekki væri ráðlagt fyrir mig þar sem ávöxtunin væri betri í sjóðunum og innistæðan örugg. Ég er ekki sérfræðingur í peningaávöxtun en þar sem [verðbréfaráðgjafinn] var sérfræðingurinn og ég taldi hann gæta minna hagsmuna, þá trúði ég honum betur en bróður mínum [sem hafði ráðlagt henni að selja] og hætti við að selja í sjóðunum.“

Þetta var í maí 2008. Í september hringir viðskiptavinurinn aftur í Kaupþing til að selja eign sína í sjóðunum og fékk samband við sama ráðgjafa. „Aftur fullvissaði hann mig um að það væri besti kosturinn að eiga áfram í sjóðunum og talaði mig ofan af því að selja bréfin. ...“

2. október hringir hún aftur í Kaupþing til að selja bréfin. „Þegar ég bað hann [ráðgjafann] um að selja fyrir mig bréfin sagðist hann bara vilja láta mig vita að þeir væru eindregið að ráðleggja fólki að kaupa í þessum sjóðum ... Hann sagði enn fremur að Tryggingasjóður myndi ábyrgjast inneign í þessum sjóðum alveg eins og af bankabókum ...“

6. október ákvað hún samt að hringja og selja bréfin, og fékk samband við starfsmann sem sagðist myndi selja bréfin fyrir hana. Samkvæmt heimabanka hennar seinna um kvöldið höfðu bréfin verið seld. „Á fimmtudag [þremur dögum síðar] sé ég svo að búið var að færa innistæðuna til baka af bankareikningnum yfir á skuldabréfaeign. Þegar ég hringdi í verðbréfaráðgjafa Kaupþings var mér sagt að öll viðskipti á mánudag hefðu verið fryst, einnig þau sem búið var að gera áður en lokað var á viðskipti með sjóðina.“

Gögn frá Fjármálaeftirlitinu afhent rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt beiðni frá 24. ágúst 2009.

205. Gögn frá Fjármálaeftirlitinu afhent rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt beiðni frá 24. ágúst 2009.

Glitnis- og Kaupþingsmenn voru mjög ósáttir við að rætt væri við starfsmenn um markaðssetningu sjóðanna. Á báðum stöðum fóru yfirmenn fram á að starfsmenn fengju að hafa lögfræðing hjá sér, en á endanum var dregið í land með það. Um heimsókn til Kaupþings segir að þegar lögfræðingur Kaupþings loks samþykkti viðtöl án lögfræðings, hafi verið tekin viðtöl við þrjá aðila „en þar sem langt var liðið frá því að FME kom í bankann þá virtust allir starfsmenn vita um hvað málið snérist og svör þeirra voru mjög svipuð“. Því hafi verið ákveðið að taka ekki fleiri viðtöl.

Sjá minnisblöð frá Fjármálaeftirlitinu afhent rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt beiðni 24. ágúst 2009.

Þrátt fyrir fjölgun sjóða á síðustu árum og vaxandi áhættu jókst eftirlitið með þeim ekki að sama skapi. Í kafla 14.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fullyrt að jafnvel á tímabilum hafi sjóðirnir verið nánast eftirlitslausir með öllu.²⁰⁶ Einnig kemur fram að erfitt hafi verið fyrir einstaklinga að gera sér grein fyrir aukinni áhættu í fjárfestingum enda upplýsingarnar frá bönkunum í besta falli blekkjandi. Litlar upplýsingar voru gefnar um fjárfestingar sjóðanna og fjárfestingarstefnan yfirleitt svo almenn að í raun er dregið í efa að um raunverulega stefnu hafi verið að ræða.²⁰⁷ Þegar svo allir bankarnir standa að sams konar blekkingum er enn erfiðara fyrir fólk að nálgast réttar upplýsingar. Enda var það svo að ekki einvörðungu almennir sparifjareigendur fjárfestu í sjóðunum heldur einnig fjöldi fyrirtækja og stofnana.²⁰⁸ Tjónið var að sama skapi mikið og hefði orðið verulega mun meira fyrir viðskiptamenn hefði hluti bréfanna ekki verið keyptur út á yfirverði af nýju bönkunum skömmu eftir hrunið. Gagnrýnin á peningamarkaðssjóði bankanna er ótrúlega samhljóða fyrir alla bankana, eins og jafnan áður fylgir hver öðrum og undir litlu sem engu eftirliti Fjármálaeftirlitsins.

Lánveitingar til almennings

Íslendingar hafa löngum verið tilbúnir til að taka lán og skuldir heimilanna verið miklar. Eyðslugleði hefur verið áberandi og sparnaður lítill, jafnvel svo að þegar reynt var hvetja til sparnaðar var í sumum tilfellum talið vænlegt að höfða til eyðslugleðinnar og spariskírteini ríkissjóðs auglýst með slagorðinu „eyddu í sparnað“! Af þessum sökum hefði ekki átt að koma á óvart að margir tækju vel við sér þegar lánsfjármagn streymdi til landsins sem aldrei fyrr. Ekki einasta buðu bankarnir húsnæðislán og bílalan; nú var hægt að veðsetja sumarbústaði, fá lán til að endurnýja innréttingarnar og fara í frí að ógleymdum lánnum til að kaupa hlutabréf og kúlulán. Þegar svo húsnæðisverð hækkaði var hægt að taka enn meiri lán: „Ég man eftir því [sem var] einhvern tímann sagt 2004: Er ekki búið að finna síðasta manninn sem á veðhæfi? Ég man alveg eftir þessari [setningu]. Nú finnst enginn sem er veðhæfur lengur, nú er ekki hægt að lána lengur, svo allt í einu bara gleymdu menn þessu. Það var af því að þú fannst nýja menn til að veðhæfa af því að allt hækkaði.“²⁰⁹

Þegar bankarnir komu inn á húsnæðismarkaðinn hækkaði húsnæðisverð ört og hægt var að lána einstaklingum og fjölskyldum mun hærri upphæðir. Sigurjón Þ. Árnason, bankastjóri Landsbanka, segir að húsnæðislán bankanna hafi verið „tómt rugl“. Lánin voru á of lágum vöxtum fyrir bankana og hann sá ekki hvernig þetta ætti að vera gerlegt: „En hvað áttirðu að gera? Þegar kerfið er hannað þannig að ef þú ferð í viðskipti þá ertu læstur næstu 40 ár. Hvað áttu að gera? Og þú bara ferð út í vitleysuna líka. Og ég var alltaf hissa á að Moody's sögðu ekki við mann: Eruð þið klikkaðir? Ég var alltaf að vona að þeir mundu setja eitthvert vit í galskapinn.“²¹⁰

Þegar síðan var hægt að taka lán á erlendum kjörum með mun lægri vöxtum en hér höfðu tíðkast töldu sumir sig hafa dottið í lukkupottinn. Þeir sem tóku lán í erlendri mynt á mektarárnum íslensku krónunnar sitja uppi með lán sem hafa tvöfaldast og vel það. Í skýrslutökum við stjórnendur Kaupþings

206. Sjá 14. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

207. Sjá 14. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

208. Boatright, John R.: *Ethics in Finance*. Blackwell 2008, bls. 70–72.

209. Skýrsla Sigurjóns Geirssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. september 2009, bls. 17.

210. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 38.

kom fram að Kaupþing hefði ráðlagt fólki frá þessum lánum enda áhættan umtalsverð. Stjórnendur Kaupþings benda jafnframt á að erlend lán hafi verið hlutfallslega minnst í Kaupþingi. Hreiðar Már fullyrti til að mynda að Kaupþing hefði aldrei auglýst myntkörfulán þó að það hefði komið bankanum vel. Samt sem áður tók fólk slík lán hjá Kaupþingi. „[Þ]á vorum við aðallega að hugsa um betur stætt fólk, sem var alveg heimilt að taka þetta...“²¹¹ Hann segir að hafi fólk fengið slík lán hjá Kaupþingi hafi það orðið að hafa eitthvert eigið fé í húsunum sínum, en „við bönnuðum ekki kúnnanum okkar þetta en við þarna ráðlögðum honum þetta ekki, svo það er ólíkt hinum bönkunum t.a.m.“. Í framhaldi af því sagði hann að hefðu einhverjir starfsmenn ráðlagt annað þá hefðu þeir hinir sömu gengið gegn fyrirmælum banks.²¹²

Sigurjón Þ. Árnason bankastjóri tekur í sama streng. Hann segist hafa varað útibússtjóra við að halda þessum lánveitingum áfram. „En samt gerðist það af því að eftirspurnin var orðin svo gríðarleg. Þegar fólk er að kvarta yfir að það hafi fengið erlend lán og að þeim hafi verið otað að þeim, það er haugalygi“.²¹³

Vitaskuld er það á ábyrgð einstaklingsins að taka ekki of mikla áhættu í lántöku, en bankarnir bera ekki síður ábyrgð. Þar innanborðs á að vera sérfræðiþekking til að meta skynsamlega áhættu og viðskiptavinurinn verður að geta treyst því að fá ráðleggingu sem tekur áhættu með í reikninginn. Þetta er ekki síður mikilvægt frá sjónarhóli bankans sjálfs í ljósi þess að áhætta einstaklinga er áhætta bankans ef illa fer. Hér fyrr á árum var erfitt að fá lán í bönkum og vandað mat fór fram hjá þeim sem sóttu um lán til húsnæðis-kaupa. Síðustu árin var lánsfé aftur á móti auðfengið og þá virðist sem verulega hafi slaknað á þeim kröfum sem gerðar voru til áhættumats og veðhæfis einstaklinga og bankarnir ekki sýnt nægilega gætni í lánveitingunum.

Eitt alvarlegasta dæmið um lánveitingar sem ganga gegn gildandi reglum eru hin svonefndu „barnalán“ sem Glitnir veitti börnum til að kaupa stofnfjárbréf í Byr. Um ári eftir bankahrunið komu fram dæmi um að foreldrar hefðu fengið milljónalán út á nöfn barna sinna til að kaupa stofnfjárbréfin. Skýringin er sú að í útboði á stofnfjárbréfum mátti hver stofnfjäreigandi kaupa bréf fyrir tiltekna upphæð og því brugðu sumir á það ráð að kaupa bréf á nöfnum barna sinna sem sum voru jafnvel á fyrsta ári. Í ljós hefur komið að 31 stofnfjäreigandi í Byr var yngri en 18 ára miðað við árið 2007.²¹⁴ Samkvæmt lögum er óheimilt að veita börnum lán nema að fengnu leyfi yfirlögráðanda, þ.e. sýslumanns, og þá að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.²¹⁵ Glitnir braut því lög með því að veita lánin og felldi þau niður þegar málið komst í opinbera umræðu. Barnalánin vekja áleitnar spurningar sem snúa bæði að ábyrgð bankans sem veitti lánin og foreldranna sem tóku lánin. Lögin eru sett til að gæta hagsmuna barnanna, þannig að foreldrar eða forráðamenn geti ekki skuldsett börn sín fyrir einhverju sem þau bera ekkert skynbragð á og stofnað með því framtíð þeirra í tvísýnu. Ábyrgð og raunsætt áhættumat virðist í mörgum tilfellum hafa vikið fyrir von um „áhættulausan“ hagnað. Lán voru tekin með veði í bréfunum sjálfum, arður greiddur út árlega, og með hækkandi gengi

„Flestir halda að það hafi verið að troða því ofan í kokið á fólki að taka erlent lán út á húsín en það var akkúrat öfugt, menn grenjuðu að fá þetta.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 34.

211. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 125.

212. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 23–25.

213. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 34.

214. „Lögráðamanni ber að bæta barni fjárhagstjón.“ *Morgunblaðið*, 5. nóvember 2009.

215. Vefsíða umboðsmanns barna: http://barn.is/barn/adalsida/frodleikur/?cat_id=34538&cw_0_a_id=351487.

brefanna var vonast eftir enn frekari hagnaði af fjárfestingunni. Svo virðist sem ekki hafi verið gert ráð fyrir að mögulegt væri að tapa á slíkum fjárfestingum.

Viðskiptalífið

Eitt hlutverk bankastarfsemi er að þjónusta viðskiptalífið, veita fjármagn til nýrra fjárfestinga í atvinnulífinu og taka þátt í uppbyggingu fyrirtækja með ýmsum hætti. Að mati Þorkels Sigurlaugssonar var ákveðinn vendipunktur í íslensku viðskiptalífi þegar Eimskipafélag Íslands – óskabarn þjóðarinnar – var brotið upp. Fyrirtækið var liðað í sundur og eignum þess var skipt upp á milli ólíkra aðila þar sem tveir helstu bankarnir, Landsbanki og Íslandsbanki, léku aðalhlutverkið. Þessi gjörningur markaði að mati Þorkels upphaf þess sem koma skyldi. Hann veltir því upp hvers vegna Fjármálaeftirlitið hafi látið þessi uppskipti afskiptalaus.²¹⁶

Þorkell rifjar einnig upp orð Björgólfs Guðmundssonar í umræðum um íslenskt viðskiptalíf á landsfundi Samfylkingarinnar árið á eftir. Þar bar hann saman Samskip og Eimskipafélagið en hið fyrrnefnda hafði nær helming tekna sinna erlendis en: „hitt er hérna heima, Eimskipafélagið, eiginlega allt enþá, 280 þúsund hræður sem borga það. Þannig að það er þetta sem ég sé í því, það þarf að breyta hugsunargangi og menn þurfa að verða djarfari.“²¹⁷

Ekki vantaði dirfskuna. Hvert fyrirtækið af öðru var tekið föstum tókum af hinum nýju viðskiptajöfrum. Flugleiðum var skipt upp – helstu eignirnar færðar inn í nýtt eignarhaldsfélag, FL Group, en reksturinn skilinn eftir í nýju félagi, Icelandair. Nánast öll fyrirtæki gengu kaupum og sölum milli viðskiptablokka – tryggingafélög jafnt sem oliufélög. Félag voru brotin upp, sameinuð nýju, þau fluttu í nýtt húsnæði og gömlu húsnæði var umturnað. Viðskiptalífið var á iðandi hreyfingu. Fyrirtækin kepptust um hæft og vel menntað starfsfólk og launin hækkuðu í samræmi við það.

Örugglega mátti koma hreyfingu á íslenskt viðskiptalíf og brjóta upp gamla valdakjarna sem setti höfðu að helstu fyrirtækjum landsins. En hvað kom í staðinn? Hið íslenska viðskiptalíkan fólst í því að breyta fyrirtækjunum í fjárfestingarfélög.²¹⁸ „Allir fóru að keppast við að skuldsetja sig og vaxa hratt.“²¹⁹ Efnahagsreikningurinn var stækkaður svo hægt væri að taka enn meiri lán. Fyrir venjulegan Íslending var orðið ógjörningur að fylgjast með því hver átti hvað frá degi til dags. Umbreytingar eru eðlilegur þáttur viðskiptalífsins en hér á landi umturnaðist það á undraskömmum tíma. Og það sem verra var. Varla mátti vera til eign sem ekki var skuldsett, því koma þurfti öllum verðmætum í vinnu. Þegar upp var staðið var varla nokkurt fyrirtæki eða húseign sem ekki var skuldsett upp í rjáfur. Allir virtust geta orðið ríkir.

Íslensku fjármálafyrirtækin léku aðalhlutverkið í þessum gjörningum flestum. Fjárfestingarbankar taka gjarnan þátt í fyrirtækjasamruna og öðrum breytingum á viðskiptalífinu. Þrátt fyrir það er mikilvægt að bankar eigi ekki mikið í öðrum fyrirtækjum og alls ekki nema í stuttan tíma. Slíkt getur valdið hagsmunaárekstrum enda var það svo að eigendur bankanna notuðu þá óspart

„Og ég sagði við hann: Þorsteinn, ég veit að þú átt enga peninga, geturðu útskýrt fyrir mér hvernig þú getur keypt Vífilfell? Og hann horfði á mig, brosti, og ég gleymi aldrei orðalaginu: Með þróaðri fjármálataekni.“

Úr skýrslu Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 9.

216. Þorkell Sigurlaugsson: *Ný framtíðarsýn. Nýir stjórnarhættir við endurreisn atvinnulífsins*. Bókafélagið Uglya 2009, bls 22–25.

217. Þorkell Sigurlaugsson: *Ný framtíðarsýn. Nýir stjórnarhættir við endurreisn atvinnulífsins*. Bókafélagið Uglya 2009, bls. 24

218. Wade, Robert: „Iceland as Icarus.“ *Challenge*, vol. 52, no. 3, maí/júní 2009, bls. 20.

219. Þorkell Sigurlaugsson: *Ný framtíðarsýn. Nýir stjórnarhættir við endurreisn atvinnulífsins*. Bókafélagið Uglya 2009, bls. 24.

til að komast yfir frekari eignir. „Flest bestu fyrirtæki landsins hafa nýlega farið í gegnum skuldsetta yfirtöku og hafa lítið eigið fé í raun. Í stað þess að vera í höndum langtímafjárfesta sem þekktu reksturinn og þraukuðu með þeim í gegnum þykkt og þunnt eru þau í höndum stórskuldugra aðila með skyndigróða í huga.“²²⁰ Sum fyrirtæki tóku aukinheldur lán hjá viðskiptabanka sínum til að kaupa hlutabréf í sama banka og standa löskuð eftir.²²¹

Paul Krugman, hagfræðingur, velti því fyrir sér á vormánuðum 2009 hverju „góðærið“ sem ríkti síðustu ár hafi skilað á Vesturlöndum. Hann heldur því fram að töframenn Wall Street hafi í raun lagt fátt gott til samfélagsins á síðustu árum. Það sem ekki var beinlínis gert til þess að blása lofti í bóluna eða komast hjá reglum, var tilbrigði við sömu stef eins og innlánsreikninga og rafræn kort.²²² Þegar lítið er yfir íslenskt atvinnulíf eftir þetta tímabil sjáum við sömuleiðis ekki að margt standi eftir. Í þann mund sem bankarnir voru einkavæddir voru hér á landi nokkur öflug fyrirtæki sem byggð höfðu verið upp á löngum tíma. Núna örfáum árum seinna eru mörg flaggskip íslensku viðskiptalífs varla svipur hjá sjón og sum gjaldþrota. Stórar byggingar standa hálfkaraðar, heilu íbúðahverfin eru hálfbyggð og skuldirnar yfirþyrmandi.

„Það er nú eitt sem maður saknar svolítið, mér finnst að við hefðum getað gert meira, við Íslendingar, á þessu blómaskeiði okkar. Það ætti að liggja meira eftir okkur, stór verk.“

Úr skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 124.

Ályktanir og lærdómar

Hefðbundnir viðskiptamenn íslensku bankanna, einstaklingar og fyrirtæki fóru ekki varhluta af þeim breytingum sem urðu á bankakerfinu. Fólk virðist hafa verið blekk't í viðskiptum og þar sem bankarnir voru nánast samtaka í framkomu sinni var enn erfiðara fyrir almenning að átta sig á starfsháttunum. Eigendur bankanna voru allt í öllu í íslensku viðskiptalífi og tóku hvert fyrirtækið af öðru traustataki. Sjónarmið skammtímahagnaðar réðu ferðinni en ekki ábyrgð gagnvart samfélaginu. Allar leiðir til hagnaðar voru nýttar til fulls og eftirlitið stóð að mestu leyti aðgerðalaust hjá. Einnig er ljóst að starfsemi bankanna varð áhættusamari eftir því sem nær dró hruninu og áhættan færðist sífellt nær almenningi.

Að þessu leyti brugðust bankarnir þeirri samfélagslegu ábyrgð sinni sem sprettur beint af starfsemi þeirra og eftir sitja margir viðskiptamenn með sárt ennið. Ástæða er til mun ítarlegri rannsóknar á afstöðu Fjármálaeftirlitsins til ýmissa vafaatriða í íslensku viðskiptalífi en unnt hefur verið að gera á þeim tíma sem rannsóknarnefnd Alþingis hafði til umráða eða m.t.t. meginverkefni nefndarinnar. Þá er ljóst að herða þarf verulega á öllum starfsháttum fjármálafyrirtækja á þessu sviði.

Lærdómar:

- *Starfræksla verðbréfa- og fjárfestingarsjóða þarf að vera með þeim hætti að hún tryggir umfram allt hagsmuni almennings. Þetta er m.a. gert með öfluðu eftirliti og gegnsæi í starfrækslu sjóðanna.*
- *Setja þarf bónusgreiðslum til starfsmanna fjármálafyrirtækja viðmið sem miðast við langtímahagsmuni viðskiptavinar og banka og ganga á eftir því að farið sé eftir vönduðum starfsreglum í samskiptum við almenna viðskiptamenn.*

220. Ragnar Öundurson: „Glópagull.“ *Morgunblaðið*, 3. maí 2005.

221. Í fjölmiðlum hefur til dæmis verið rætt um hlutabréfakaup útgerðarfélagsins Soffanías Cecils-son í Grundarfirði sem keypti bréfin með lánnum frá Landsbankanum.

222. Krugman, Paul: „Money for Nothing.“ *New York Times*, 27. apríl 2009.

3.2 Lífeyrissjóðirnir

„Hvaðan koma peningarnir?“ Þess var oft spurt, sérstaklega á erlendri grundu þar sem fjárfestingar Íslendinga voru til umræðu. Svárið var gjarnan sterkir lífeyrissjóðir ásamt öðrum þáttum.²²³ Í kjölfar bankahrunsins hefur verið talsverð umræða um stöðu íslensku lífeyrissjóðanna og hlutverk þeirra í íslensku samfélagi. Jafnframt hafa þeir legið undir ámæli fyrir að hafa þegið boðsferðir og gjafir frá fjármálafyrirtækjum og stórfyrirtækjum í viðskiptalífínu. Látið hefur verið að því liggja að óeðlileg tengsl hafi verið milli sumra forsvarsmanna sjóðanna við lykilmenn í íslensku viðskiptalífi, sem aftur hafi haft áhrif á fjárfestingarstefnu þeirra.

Framkvæmdastjórar þriggja stærstu lífeyrissjóða síðustu ára, Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), Lífeyrissjóðs verzlunarmanna og Gildis, voru kallaðir til skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis. Þá var einnig fyrrverandi formaður VR og stjórnarformaður í Lífeyrissjóði verzlunarmanna kallaður til enda var mikið fjallað um stöðu hans í kjölfar hrunsins. Hann sat um árabíl í stjórn Kaupþings, eini fulltrúi lífeyrissjóða í stjórnnum íslensku bankanna, sem varð til þess að hann varð að láta af störfum hjá VR.

Hér á eftir verður reynt að draga upp grófa mynd af starfsháttum lífeyrissjóðanna byggða á fyrirliggjandi gögnum. Rétt er þó að taka fram að til að fá heildarmynd af starfi þeirra verður að gera mun umfangsmeiri rannsókn en möguleg var í þessari atrennu.

Góðu búi skilað

Íslenskt lífeyrissjóðakerfi hefur verið byggt upp hægt og örugglega á síðustu fjörutíu árum þó að sumir sjóðanna eigi sér enn lengri sögu. Skylduaðild að lífeyrissjóðum fyrir launafólk varð lögbundin 1974 og fyrir einyrkja 1980.²²⁴ Árið 1991 var lögfest ákvæði um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða því þá þegar höfðu myndast allmiklar eignir í sjóðunum.²²⁵ Árið 1997 var sett rammalöggjöf um lífeyrissjóðina þar sem meðal annars er kveðið á um stærð, áhættu, innri endurskoðun og sjóðsöfnun. „Rauði þráðurinn í lögnum var að búa svo um hnúta að lífeyrissjóðirnir risi undir eðlilegum kröfum sem gera verður til þeirra í ljósi þess að launafólk er með lögum skyldað til að greiða til þeirra.“²²⁶

Uppbygging hins íslenska lífeyrissjóðakerfis er dæmi um framsýni forystumanna á vinnumarkaði og var staða þeirra í lok síðustu aldar þegar orðin sterk. Sú stefna að byggja upp sjóðskerfi í stað gegnumstreymiskerfis þar sem samtímagreiðslur standa undir lífeyrisskuldbindingum þeirra sem þegar eru komnir á eftirlaun virtist hafa verið skynsamleg. Sjóðskerfi gerir það að verkum að miklar eignir safnast upp til fjárfestinga sem á hinn bóginn gerir miklar kröfur til fjármálakerfisins og þeirra sem stýra sjóðunum. Fullyrt hefur verið að uppbygging íslenskra lífeyrissjóða á níunda áratug síðustu aldar hafi lagt grunninn að þeirri uppbyggingu efnahagslífsins sem þá varð: „Auðveldari

223. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra: „Íslands ökonomi, stærk og fleksibel.“ Ræða í Kaupmannahöfn 11. mars 2008 á ráðstefnu um íslenskt efnahagslíf.

224. Már Guðmundsson: „Íslenska lífeyriskerfið: Uppbygging og lærdómar.“ *Peningamál* 2004/1, bls. 97–102, bls. 98.

225. Ólafur Ísleifsson: „Skipan lífeyrismála á almennum vinnumarkaði.“ *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 2. tbl. 3. árg. 2007, bls. 141–178, bls. 155.

226. *Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða*, nr. 129/1997. Ólafur Ísleifsson: „Skipan lífeyrismála á almennum vinnumarkaði.“ *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 2. tbl. 3. árg. 2007, bls. 165.

Tafla 2. Eignir íslenskra lífeyrissjóða skipt eftir helstu eignaflokkum 1990–2007 (ma. kr. á verðlagi hvers árs)

Eignaflokkar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Markaðsskuldabréf - íbúðalánasjóður	6	14	25	41	54	66	79	101	97
Markaðsskuldabréf - fyrirtæki	3	2	3	4	6	8	12	12	14
Önnur markaðsskuldabréf	19	23	26	31	40	48	58	63	72
Sjóðfélagalán	28	31	33	35	35	38	38	38	39
Önnur skuldabréf fyrir utan sjóðfélagalán	60	70	74	75	72	71	77	77	73
Verðbréfasjóðir (skuldabréfa- og blandaðir)	0	0	0	0	3	5	8	13	32
Hlutabréfasjóðir	0	0	0	0	0	0	0	8	18
Innlend hlutabréf	2	3	4	4	6	7	13	23	28
Erlend hlutabréf	0	0	0	0	0	0	1	7	21
Bankainnistæður og aðrar eignir	11	14	16	19	19	22	21	12	15
Heildareign til greiðslu lífeyris	128	157	181	209	234	263	307	353	407
Landsframleiðsla	371	402	401	414	440	454	488	526	588
<i>Eignaflokkar</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Markaðsskuldabréf - íbúðalánasjóður	106	118	143	165	185	210	208	236	251
Markaðsskuldabréf - fyrirtæki	17	17	21	25	36	54	83	114	126
Önnur markaðsskuldabréf	77	73	80	83	94	122	150	163	165
Sjóðfélagalán	44	56	71	83	91	87	93	109	130
Önnur skuldabréf fyrir utan sjóðfélagalán	75	71	76	71	61	52	62	60	99
Verðbréfasjóðir (skuldabréfa- og blandaðir)	46	58	64	72	91	119	157	219	245
Hlutabréfasjóðir	53	58	68	57	98	141	203	277	278
Innlend hlutabréf	45	49	53	69	89	128	187	237	239
Erlend hlutabréf	42	54	53	33	44	38	37	60	69
Bankainnistæður og aðrar eignir	16	17	19	25	37	38	44	33	96
Heildareign til greiðslu lífeyris	518	566	645	679	824	987	1.220	1.499	1.697
Landsframleiðsla	632	684	772	816	841	929	1.027	1.168	1.301

Heimild: Seðlabanki Íslands.

aðgangur fyrirtækja að fjármagni, bæði lánsfé og áhættufé, var nauðsynlegur til að hægt væri að stokka upp eignarhald á stærstu fyrirtækjum landsmanna og stóruka fjárfestingar, bæði innanlands og í útlöndum. Hér skiptu lífeyrissjóðir höfuðmáli, sérstaklega í fyrstu áður en bankakerfið stækkaði jafnmikið og raun ber vitni og aðgangur að erlendu fé varð greiðari.²²⁷

Þrátt fyrir mikinn uppgang í íslensku samfélagi hefur almennur sparnaður landsmanna verið lítil í alþjóðlegum samanburði á síðustu árum og lífeyrissjóðirnir því langmikilvægasta uppspretta sparnaðar.²²⁸ Eignir lífeyrissjóðanna hafa aukist jafnt og þétt og voru orðnar 1.697 milljarðar árið 2007 á sama tíma og landsframleiðslan var um 1.300 milljarðar.

Í töflu 2 eru eignir lífeyrissjóða sýndar sem hlutfall af landsframleiðslu. Ennfremur sýnir línuritid breytingu á skiptingu eigna sjóðanna á tímabilinu. Gerður er greinarmunur á innlendum og erlendum hlutabréfum. Ekki eru

227. Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 10.

228. Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 29.

forsendur fyrir því að gera sams konar mun á því hvort um er að ræða innlenda eða erlenda hlutabréfasjóði þar eð ýmsir innlendir hlutabréfasjóðir hafa fest fé í erlendum hlutabréfum. Eignaflokkurinn Markaðsskuldabréf – Íbúðalánasjóður felur að meginstefnu í sér íbúðabréfin sem voru fyrst gefin út 2004 og að auki bréf sem voru þar á undan, húsbúðabréfin og svo húsnæðisbréfin sem voru gefin út af forverum sjóðsins.

Forsvarsmönnum lífeyrissjóðanna er trúað fyrir miklum verðmætum, en í stjórnnum sjóðanna sitja fulltrúar verkalýðssamtaka og atvinnurekenda. Þeir gæta lífeyris almennings og gera verður til þeirra sambærilegar kröfur og annarra sem gæta almannahagsmuna. Því er mikilvægt að traust ríki milli stjórnenda sjóðanna og almennings. Lífeyrissjóðirnir eru langtímafjárfestar og því mjög eftirsóknarverðir fyrir fyrirtæki landsins. Þá sækjast fjármálafyrirtækin eftir viðskiptum við þá enda geta þóknarir numið háum fjárhæðum þar sem um mikla fjármuni er að ræða. Af þessum sökum verða starfshættir lífeyrissjóðanna að vera hafnir yfir allan vafa þar sem verklagsreglur verða að vera skýrar og gagnsæjar til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra eða að einum sé hyglað fram yfir annan.

Almennir starfshættir: Gjafir og boðsferðir

Frá bankahruninu hafa íslenskir lífeyrissjóðir fengið mikla gagnrýni fyrir að hafa starfað náið með helstu forkólfulum viðskiptalífsins og fyrir að þiggja boðsferðir og gjafir með ógætilegum hætti. Einn stjórnmalamaður hefur lýst því þannig að lífeyrissjóðir fólksins hafi „gamblað“ í félagi við útrásarmennina.²²⁹

Þrátt fyrir þá miklu fjármuni sem sjóðirnir hafa undir höndum kemur á óvart að fæstir sjóðanna höfðu skriflegar síðareglur, t.d. um meðferð gjafa eða risnu. Reglurnar voru óformlegar og eins og framkvæmdastjóri Gildis orðaði það „voru engar skriflegar reglur en það var lagt í mat framkvæmdastjóra að skoða það bara á hverjum tíma, hvort að það væri við hæfi eða ekki“.²³⁰ Hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins áttu starfsmenn að bera vafaatriði undir framkvæmdastjóra en almenna reglan var sú að starfsmenn eiga að gæta þess í störfum sínum að þiggja ekki neinar gjafir, boð um ferðir eða skemmtan „sem er talin vera þess eðlis að – eins og orðað er í reglunum – geti haft áhrif á störf þeirra fyrir sjóðinn. Jafnframt að menn eigi að forðast hvers konar hagsmunaárekstra, milli eigin hagsmuna og hagsmuna sjóðsins.“²³¹

Hér er lýst mjög opnum reglum þar sem mikið svigrúm er til mats á því hvort rétt sé að þiggja gjafir. Einn benti á að starfsmenn hefðu þegið boð á tónleika eða slíkt ef fjöldi manns var boðið; „það væri ekki að beina boðum sérstaklega að þeim. En ef þetta hefði verið þannig að starfsmenn hefðu ætlað að kaupa sérstaka miða bara handa okkur og engum öðrum þá hefðum við sagt að það væri ekki viðeigandi.“²³²

Reglurnar um boðsferðirnar voru líka óformlegar. Fram kemur að boðsferðum sem ekki tengdust vinnu hafi verið hafnað en sumar boðsferðanna hafi verið mikilvægar fyrir vinnu starfsmanna. Svo hafi verið um boðsferðir til að kynna fyrirtæki og fjárfestingar erlendis og ýmsa fjárfestingarkosti. En eitt er að taka þátt í ferðum og annað hver greiðir kostnaðinn af ferðinni. Reglur um

„[H]efðum við ekki tekið þátt í þessum ferðum þá hefðum við raunverulega ekki verið að rækja okkar skyldur sem hérna, hvað getum við sagt, fjárvörsluadili, ekki verið að gæta hagsmuna sjóðfélaganna með þeim hætti sem menn þurftu að gera.“

Úr skýrslu Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 11.

229. „Eldmessia Guðna Ágústssonar.“ Viðtal við Guðna Ágústsson í *Þjóðmálum*, haust 2009, bls. 12–21.

230. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 1.

231. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 2.

232. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 2.

kostnaðarskiptingu hafa einnig verið háðar mati hverju sinni: „Það hefur eiginlega verið allur gangur á því. Við getum sagt að meginreglan, ég býst við að hún hafi verið að lífeyrissjóðirnir hafi borgað sjálfir og við höfum t.d. í samskiptum við erlenda aðila og slíkar ferðir, þegar við höfum verið að heimsækja þá, þá hefur það alltaf verið borgað af lífeyrissjóðnum.“²³³

Árni Guðmundsson, framkvæmdastjóri Gildis, segir að hann hafi sett sér þá reglu að þiggja ekki laxveiðiferðir en viðurkennir að einstaka starfsmenn í eignastýringu hafi farið í laxveiði með hans vitneskju: „[K]annski ekki endilega með mínum vilja, en allavega hef ég svona óbeint leyft þeim það í einstaka tilvikum.“²³⁴ Í gögnum frá Kaupþingi kemur fram að Tryggvi Tryggvason, forstöðumaður eignastýringar Gildis, hafi farið í laxveiðiferðir á vegum Kaupþings.

Þorgeir Eyjólfsson, forstjóri Lífeyrissjóðs verzlunarmanna, segist jafnframt hafa þegið laxveiðiferðir á síðustu árum og nafn hans kemur fram í gögnum Kaupþings í laxveiðiferð sumarið 2007. „Í undantekningartilvikum hefur forstjóri sjóðsins farið í veiðiferðir innanlands, aðrir starfsmenn eignastýringar hafa ekki þegið veiðiferðir.“²³⁵ Um hvort slíkar ferðir hafi verið gagnlegar fyrir starf hans segir hann: „Það mundi ég tæpast telja en að öðru leyti en því að þarna ræddu menn í sjálfu sér ekkert vinnu ef að svo má að orði komast, heldur ef til vill ná menn að kynnast í slíkum ferðum og ég veit það ekki, [...], ég er búinn að vera í lífeyrissjóðnum í 25 ár, ég er alveg, það er svo kristaltært í mínum huga að þetta hefur aldrei haft nein áhrif á neitt það sem ég hef gert eða ekki gert“. Þrátt fyrir að Þorgeir telji slíkt ekki hafa haft áhrif á neitt í hans störfum vekja slík ferðalög óneitanlega áleitnar spurningar um trúverðuleika forstjóra lífeyrissjóðs. Hann setur sig í tiltekna stöðu þar sem auðveldlega má tengja ákvarðanir sjóðsins við umræddar laxveiðiferðir. Þá má benda á, eins og kemur fram í skýrslu í viðauka, að rannsóknir sýna að slíkar gjafir hafa áhrif þótt sá sem veiti slíkum gjöfum viðtöku hafni því að þær hafi áhrif á dómgreind hans.²³⁶ Aðspurður viðurkenndi Þorgeir þann þátt og sagðist sjá eftir þessu.²³⁷ Þá kemur nafn Þorgeirs einu sinni fyrir í gögnum rannsóknarnefndar um einkaflug þar sem hann ferðaðist meðal annars með Sigurði Lýðssyni, Brynjólfi Bjarnasyni og Boga Pálssyni.

Ljóst er að þeir lífeyrissjóðsmenn sem komu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis telja að ómaklega hafi verið vegið að sjóðunum í umræðu um boðsferðir allar götur frá bankahrúni, en talsverð umræða hefur verið um sjóðina í fjölmiðlum. Þeir telja þessa umræðu alla orðum aukna.²³⁸

Hagsmunarárekstrar birtast með ýmsum hætti og forsvarsmenn lífeyrissjóðanna voru spurðir út í reglur um hlutabréfa- og verðbréfaeign starfsmanna sem og reglur um upplýsingaskyldu starfsmanna um eigin fjárfestingar. Hjá Gildi hefur framkvæmdastjórinn fengið árlega eða tvisvar á ári upplýs-

233. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 3.

234. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 4.

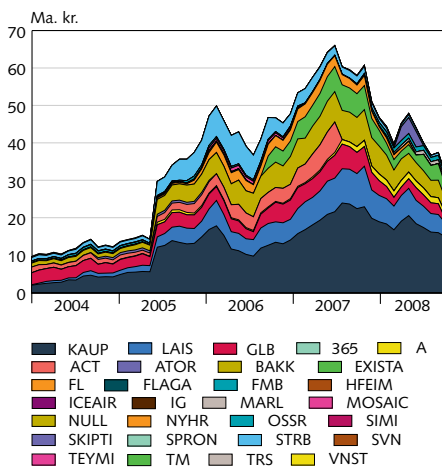
235. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 3.

236. Samskipti lækna við lyfjafyrirtæki hafa til dæmis verið talsvert til umræðu og í rannsóknum hefur þetta komið fram. Sjá skýrslu í viðauka II eftir Huldu Þórisdóttur: „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi“.

237. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 11.

238. Sjá fréttaskýringu í *Morgunblaðinu* 29. mars 2009 undir yfirskriftinni „Ekki áhyggjulaust ævikvöld“. 31. mars 2009 var síðan birt frétt byggð á yfirlýsingu frá Landssamtökum lífeyrissjóða þar sem efnistöðum og fullyrðingum fréttaskýringarinnar var mótmælt.

Mynd 1
Hlutabréfaeign Gildis lífeyrissjóðs



Heimild: Verðbréfaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

„Þær greiningar sem komu á þessum tíma voru náttúrlega að langmestu leyti frá bönkunum“.

Úr skýrslu Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 9.

ingar um eign starfsmanna, maka þeirra og fjölskyldur.²³⁹ Hjá öðrum sjóðum eru reglurnar svipaðar, starfsmenn þurfa að tilkynna um kaup sín: „[É]g þurfti að tilkynna um mín hlutabréfaviðskipti til stjórnarformanns sjóðsins, starfsmenn í eignastýringu þeir tilkynntu sín viðskipti til héra, til sko forstöðumanns eignastýringar. Hann rapporteraði í mig og sagði mér bara frá því hvað þeir allir væru að gera og héra það er skemmst frá því að segja að ég átti nánast engin viðskipti á markaðnum á þessum áratug og minn forstöðumaður eignastýringar tiltölulega lítið og það var helst að starfsmaðurinn í eignastýringu. Hann var eitthvað að rjætla með eitthvað sem er tiltölulega lítið en það var allt með gegnumsæjum hætti og það var alltaf tilkynnt um það fyrirfram þannig að það væri alveg öruggt að það væri ekki sko verið að front run-a á lífeyrissjóðinn. Þetta er mjög héra pottþétt hjá okkur.“²⁴⁰ Dæmi um „front-run“ er að starfsmaður kaupir sjálfur bréf á undan stórum kaupum lífeyrissjóðsins, en kaup þess síðarnefnda eru til þess fallin að hækka verð bréfa. Starfsmaður selur svo aftur strax á eftir með hagnaði.

Fjárfestingarstefnan

Talsverð umræða hefur farið fram um fjárfestingarstefnu íslensku lífeyrissjóðanna. Lífeyrissjóðum hefur fækkað mikið á síðustu áratugum, sem er ekki óeðlilegt og „[...] íslensku lífeyrissjóðirnir hafa haft nokkuð svipaða fjárfestingarstefnu og að því leyti hagað sér að nokkru leyti sem einn fjárfestir.“²⁴¹ Í árslok 2007 var um fjórðungur eigna þeirra erlendis en íslenskar eignir eru m.a. í skuldabréfum og hlutabréfum. Af þeim sökum geta sjóðirnir haft mikil áhrif á fjármálamarkaðinn héra. ²⁴² Ljóst er að eignir lífeyrissjóðanna hafa rýrnað talsvert frá bankahruninu. Hlutfé í fjármálafyrirtækjum og mörgum öðrum fyrirtækjum hefur nánast gufað upp. Verðmæti skuldabréfa í mörgum íslenskum fyrirtækjum, þar á meðal fjármálafyrirtækjum, er orðið lítið sem ekkert. Eftir standa aðrar innlendar og erlendar eignir sjóðanna en þær síðastnefndu hafa hækkað verulega með falli krónunnar. Vandinn er aftur á móti sá að erlendu eignirnar voru að nokkru leyti varðar með gjaldeyrisskiptasamningum við bankana sem mynduðu tap þegar krónan féll. Þessa samninga á að miklu leyti eftir að gera upp, sem gerir það að verkum að erfitt er að sjá hver endanleg staða lífeyrissjóðanna er þegar upp er staðið.

Allir stóru sjóðirnir eru með virka eignastýringu og gera sínar eigin greiningar. Þó er ljóst að erfitt getur verið að koma sér upp nægilegri sérþekkingu til greiningar innanhúss og ekki var mikið um sjálfstæða greiningu frá öðrum. Sem dæmi um skort á óháðum aðilum stóð einn sjóður fyrir stefnumótunarfundi um krosseignatengsl sem forsvarsmenn hans höfðu talsverðar áhyggjur af á þeim tíma. Fenginn var utanaðkomandi fyrirlesari til að halda fyrirlestur og kortleggja þetta með þeim. Sá sérfræðingur var Edda Rós Karlsdóttir, forstöðumaður greiningardeildar Landsbankans! „Sérfræðingarnir voru yfirleitt allir þar, það var voða erfitt að finna sjálfstæða, greiningarfyrirtæki voru ekki til.“²⁴³

239. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 22.

240. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 34.

241. Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 48.

242. Til samanburðar fjárfestir norskir olíusjóðurinn eingöngu utan Noregs einmitt vegna þess að Norðmenn vildu ekki að hann raskaði atvinnulífi eða efnahagslífi landsins of mikið. Sjá Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 16.

243. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 16.

Gunnar Páll Pálsson segir að lífeyrissjóðirnir hafi í raun ekkert haft í hinar stóru fjármálastofnanir og að þeir hefðu þurft að reisa sér miklu betri varnarmúr: „[A]ð byggja upp fagþekkingu, byggja upp skoðanaskipti innan hópsins, til þess að standast þetta svaka mótvægi sem fjármála lífið var, með sérfræðinga í röðum með eins og ég segi doktorspróf frá fínustu háskólunum, jafnvel boðsferðum og eitthvað allt miklu meira spennandi ...“²⁴⁴

Stærð lífeyrissjóðanna á hinum litla íslenska hlutabréfamarkaði setur þeim líka skorður: „Þannig geta þeir ekki með góðu móti hreyft stóra hluta eignasafna sinna í einu, þeir geta ekki breytt hlutfallslegu vægi innlendra og erlendra eigna mikið nema með talsverðum aðdraganda, m.a. vegna áhrifa á gengi. Lífeyrissjóðirnir eru því nánast þvingaðir til að vera nokkuð rólegir fjárfestar, þ.e. bæta smátt og smátt við eignum í dreift eignasafn og liggja á þeim.“²⁴⁵ Það átti líka eftir að koma í ljós, þegar nær dró hruninu, að lífeyrissjóðirnir gátu sig ekki hreyft eins og komið verður að í kafla I.5 hér á eftir.

Flestir þessara þriggja sjóða fjárfestu í stóru bönkunum og fyrirtækjum eins og Marel og Össuri. Það vekur athygli þegar skoðuð er hlutabréfaeign hinna þriggja stærstu lífeyrissjóða að þeir áttu allir mikið í Kaupþingi og Bakkavör en höfðu minnkað eign sína í Glitni. Þá átti Lífeyrissjóður verzlunarmanna mikið í Exista.

Látið hefur verið að því liggja að skýringuna á miklum eignum sumra lífeyrissjóða í Kaupþingi, Bakkavör og Exista sé að finna í tengslum forsvarsmanna við þessi fyrirtæki. Í bókinni *Íslenska efnahagsundrið* er ýjað að því að ástæða kaupa Gildis í Kaupþingi og Bakkavör sé sú að framkvæmdastjórinn hafi verið persónulegur vinur Bakkavararbræðra.²⁴⁶ Árni Guðmundsson vísar algjörlega á bug þessum staðhæfingum. Þá hefur komið fram gagnrýni á Þorgeir Eyjólfsson þar sem meðlimir úr fjölskyldu hans störfuðu innan Kaupþings og Exista. Þeim hefur hann þegar svarað opinberlega. Gagnrýnin vekur upp spurningar um hvort setja þurfi almennar reglur um atriði af þessu tagi.

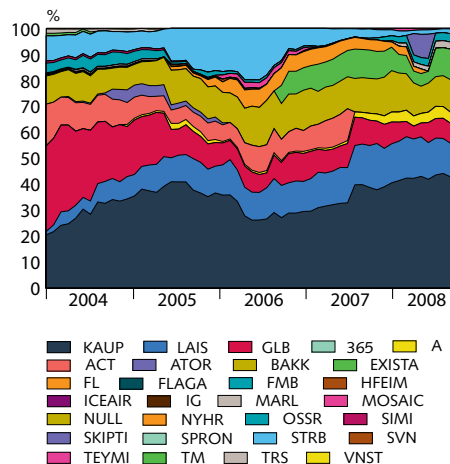
Í reikningum umræddra sjóða er ekki hægt að sjá þóknunartekjur til bankanna eða erlendra fyrirtækja sem sjá um fjárfestingar erlendis. Þær koma aðeins fram í heildartölum. Eini sjóðurinn sem hélt þessum tekjum aðgreindum var Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins en hann breytti því árið 2008. Að mati forsvarsmanna hans og eftirlitsaðilans, Fjármálaeftirlitsins, var rétt að halda þessu aðgreindu en enginn annar sjóður gerði það. Framkvæmdastjóri Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins lýsir samskiptunum við Fjármálaeftirlitið svona: „Af hverju gefið þið [Fjármálaeftirlit] þá ekki út línu til allra sjóða og fylgið þessu eftir? Þeir sögðu að það væri ekki þeirra hlutverk að svara því til okkar. Þeir gætu sagt okkur hvernig þeir teldu að við ættum að færa reikninginn. En við gáfumst bara upp, að vera eini sjóðurinn sem væri að færa þetta því að það er alltaf verið að bera saman sjóði, m.a. verið að bera saman rekstrarkostnað þeirra. Og þegar við vorum búnir að færa kostnað undir rekstrarkostnað sem var orðinn hærri en allur okkar rekstrarkostnaður á skrifstofunni og lentum ítrekað í þeim samanburði þá gáfumst við bara upp á

244. Skýrsla Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 10–11.

245. Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 48.

246. Jón Thoroddsen: *Íslenska efnahagsundrið. Flugeldahagfræði fyrir byrjendur*, Brúðuleikur 2009, bls. 116.

Mynd 2
Hlutabréfaeign Gildis lífeyrissjóðs

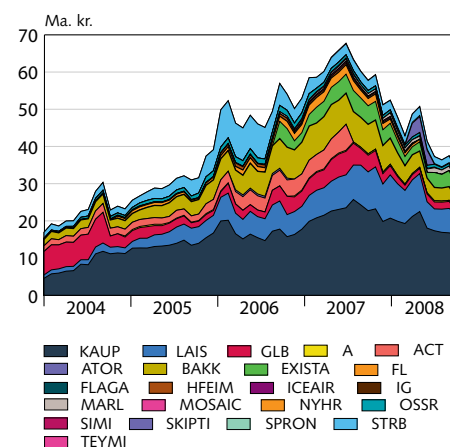


Heimild: Verðbrefaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

„Við höfðum bara mikla trú á þessum fyrirtækjum. Þetta var algjörlega meðvitað, rætt á stjórnarfundum og ekkert sem að menn ekki vissu, þannig að, en eftir á auðvitað þegar við sjáum að þetta fer svona niður að þá kannski hefði verið betra að eiga minna í þessum fyrirtækjum, en það er þá spurning hvar hefðu peningarnir verið annars? Hefðu þeir ekki verið þá kannski í einhverjum öðrum fyrirtækjum sem líka fóru, við svo sem vitum það ekki.“

Úr skýrslu Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 13.

Mynd 3
Hlutabréfaeign Lífeyrissjóðs verslunarmanna

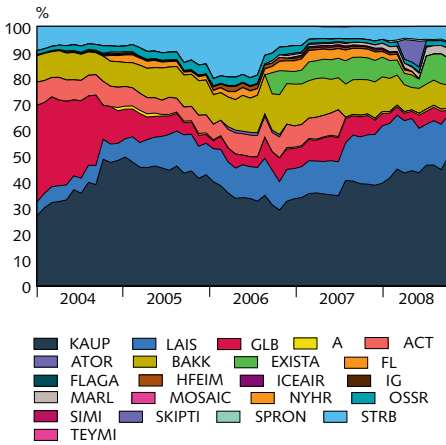


Heimild: Verðbrefaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

„Þessi áratugur hann var svona Villti, tryllti Villi, að þarna gátu menn gefið út allan andskotann og svona og voru bara í góðri trú þegar menn e.t.v. keyptu bréfin, en vöruðu sig svo ekki á því að [...] á einhverjum síðari stigum, þá breyttu menn í raun strúktúr fyrirtækjanna sem var verið að fjárfesta í og höfðu ekki tók á því til að koma að því eða hafa áhrif á það. Og ég mundi segja að það er bara þýðingarmikill lærdómur með öllum hinum lærdómunum sem að menn hafa lært af því sem að liðið er.“

Úr skýrslu Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 35.

Mynd 4
Hlutabréfaeign Lífeyrissjóðs verslunarmanna



Heimild: Verðbrefaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

„Og við eigum að komast út úr þessu að vera að bera lífeyrissjóðina saman á ársbasis, þá bara var það ekkert þannig. Fjármálaeftirlitið kom út með sína skýrslu, gaf út sínar fréttatilkynningar, blöðin átu þetta eftir, hver var nú bestur og ef að þú varst einhvers staðar fyrir neðan mitti, vegna þess að þú hérna hafðir hagað þér með einhverjum öðrum hætti heldur en hinir þá varstu bara, áttirðu bara á hættu að vera rekinn eða allavegana talað mjög illa um sjóðinn, fólk hefði fært sig úr honum“

Úr skýrslu Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 33–34.

[að] hafa þetta svona og tókum þetta út.²⁴⁷ Eins og kemur fram hér að ofan er eftirlit með lífeyrissjóðunum í höndum Fjármálaeftirlitsins og eðlilegast hefði verið að þessi kostnaður kæmi skýrt fram eins og eftirlitið taldi, en eins og oft kemur fram voru leiðbeiningar þeirra veikar og ekki allir sem fóru eftir þeim.

Fjárfestingar íslensku lífeyrissjóðanna hafa farið illa, ekki síst skuldabréfaeign þeirra sem var að miklu leyti gefin út af hinum föllnu félögum. Þessi bréf eru ekki tryggð með veðum og hafa sum því verið afskrifuð með öllu. Forsvarsmenn lífeyrissjóðanna eru sammála um að of langt hafi verið gengið í skuldabréfaútgáfu.²⁴⁸

Frá aldamótum hafa lífeyrissjóðirnir varið erlendar eignir sínar fyrir gengissveiflum með skammvinnnum framvirkum gjaldeyrissamningum. Heimild er fyrir slíkum samningum í lögum um lífeyrissjóðina frá 1997. Í skýrslu sem Gylfi Magnússon, dósent, vann á vegum Hagfræðistofnunar HÍ kemur fram að lífeyrissjóðirnir hafi einkum gert þetta til að verja eignir sínar og njóta vaxtamunar sem var mikill um tíma.²⁴⁹ Þegar krónan tók að falla svo um munaði í mars árið 2008 lentu sjóðirnir í vanda með þessa samninga og þegar hallaði enn frekar undan fæti er leið á haustið reyndu þeir að loka samningunum ef þess var kostur. Þannig tókst Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins að loka sínum samningum við Glitni og voru forsvarsmenn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins í samræðum við Kaupþing þegar hann féll.²⁵⁰ Undir lokin voru fundir með þremur stærstu lífeyrissjóðunum og Kaupþingi, þar sem meðal annars var rætt um að selja erlendar eignir til að loka þessum samningum. Slíkir samningar hefðu einnig losað um fé til Kaupþings.²⁵¹

Erfitt er að fá staðfest frá forsvarsmönnum lífeyrissjóðanna hvenær þessi fundur var nákvæmlega haldinn í vikunni þegar neyðarlögin voru sett eða um hvað var rætt. Árni Guðmundsson lýsir honum þannig: „[Þ]á er þetta sennilega bara, sennilega á þriðjudeginum frekar en miðvikudeginum. Þá eigum við fund uppi í Kaupþingi nokkrir lífeyrissjóðamenn með forsvarsmönnum bankans og vorum upplýstir um það á fundinum að það voru einhver mál að leysa sem þýddu það að þeir væru búnir að leysa sín mál og þeir væru ekkert að fara sko.“ Af hálfu Kaupþings sátu fundinn Sigurður Einarsson og Hreiðar Már Sigurðsson. En hvert var svo umræðuefnið? „Veistu þetta er eiginlega í svona hálfgerðri þoku, þetta er eitthvað svo óraunverulegur þessi fundur eftir á.“²⁵²

Talsverður ágreiningur er um það meðal sérfræðinga hvort lífeyrissjóðir sem eru með langtímafjárfestingu eigi að verja þær með slíkum skammvinnnum samningum. Forsvarsmenn lífeyrissjóðanna neita því aftur á móti að slíkar skammtíamavarnir séu spákaupmennska. Um ástæður þess segir Þorgeir Eyjólfsson: „Þú verður bara að horfa á þig í íslenskum veruleika, það er verið að gera sjóðina upp einu sinni á ári og þá kemur út skýrsla frá bankaftirlitinu. Og þó að ég vilji og horfi til þess privat og persónulega að það sé miklu eðlilegra að horfa á ávöxtun lífeyrissjóða í fimm eða tíu ára spectrum.“²⁵³ Af orðum Þorgeirs má ráða að fyrirkomulag skýrslugjafa um sjóðina leiði til þess

247. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 6.
248. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 10.
249. Gylfi Magnússon: *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og íslenskur fjármálamarkaður: Áhrif og ábyrgð*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. R06:01, apríl 2006, bls. 31.
250. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar hjá rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 26 og 29.
251. Sjá skýrslutöku af Hauki og fleiri.
252. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 28.
253. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 33–34.

að ársuppgjör hafi óþarflega mikið vægi. Spyrja má hvort slíkt samræmist hagsmunum fólks sem sparar til elliáranna.

Ósannindi og/eda blekkingar

Þegar kom fram á árið 2008 var forsvarsmönnum lífeyrissjóðanna ljóst að vandi íslensks efnahagslífs var talsverður, ekki síst þegar gjaldeyrismarkaðurinn hrundi um vorið. Þrátt fyrir það höfðu flestir þeirra trú á því að erfiðleikarnir væru yfirstíganlegir, enda komu ekki önnur skilaboð frá opinberum aðilum og eftirlitsaðilum: „[M]aður fékk aldrei nein skilaboð um það að það væru einhver stórkostleg vandamál í gangi. Ég meina fram á síðasta dag upplifði maður það þannig að jú, það væru erfiðleikar en við mundum komast í gegnum þetta.“²⁵⁴ Lífeyrissjóðsmenn virtust því vera í góðri trú enda tóku tveir af stærri lífeyrissjóðunum þátt í víkjandi skuldabréfaútbóði Glitnis í júní 2008 (sjá einnig í kafla I.5 hér á eftir). Árni Guðmundsson orðar það svo: „[Þ]að var aldrei nokkurn tíma á einhverjum fundum þar sem menn sögðu að manni finnst eftir á sannleikann.“²⁵⁵ Framkvæmdastjóri Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins tekur í sama streng. „Í besta falli mundi ég segja að manni finnst svona eftir á að maður hafi fengið stundum villandi upplýsingar, ég ætla ekkert endilega að segja að við höfum fengið rangar upplýsingar. Og þá er ég ekkert endilega að tala um greiningardeildir bankanna frekar en svona almennt.“²⁵⁶ Þetta vekur áleitnar spurningar um getu sjóðanna til að leggja sjálfstætt mat á fjárfestingarkosti og hugsanleg tengsl milli eigenda fyrirtækja.

Gunnar Páll Pálsson var fulltrúi lífeyrissjóðanna í stjórn Kaupþings en hann tók sæti í stjórninni áður en hann varð stjórnarmaður í Lífeyrissjóði verzlunarmanna. Hann var spurður um stöðu sína í stjórninni og samstarfið við aðra stjórnarmenn. „[Þ]á erum við fyrst og fremst þeir sem eru að leggja inn peninga á meðan hinir eru kannski fyrst og fremst þeir sem eru að fá lánaða peninga“, segir hann. Lýsing hans á ólíkri stöðu stjórnarmanna hittir vel í mark. Lífeyrissjóðirnir voru eiginlegir fjárfestar, þeir festu fjármuni sína í bönkum eða öðrum fyrirtækjum á meðan eignir hinna eigendanna voru byggðar á lánum. Þá tóku þeir hinir sömu út úr bönkunum gífurlega fjármuni í formi lána eins og komið hefur fram. Gunnar Páll segir einnig að milli stjórnarfunda hafi hinir stjórnarmennirnir hist reglulegar en var í hans tilfelli og því hafi hann verið að einhverju leyti utan við mikilvæga umræðu.²⁵⁷ Þessi lýsing kemur heim og saman við lýsingu Ingu Jónu Þórðardóttur sem var um skamma hríð stjórnarmaður í FL-Group og rætt er um í kafla 1 hér að framan. Sem óháður stjórnarmaður stóð hún utan hósins og jafnvel utan við mikilvæga umræðu meðal stjórnarmanna.

Lífeyrissjóðir hafa stundum verið gagnrýndir fyrir að hafa ekki beitt sér meira fyrir góðum starfsháttum innan viðskiptalífsins og haft sig lítt frammi á aðalfundum. Þeir hafi verið óvirkir fjárfestar að þessu leyti. Seta Gunnars Páls í stjórn Kaupþings er undantekning frá því: „En ég svaraði alla vega fyrir mig að það væri þá alla vega heiðarlegra fyrir þá stofnun sem ég var í forsvari fyrir að ég legði þá mína persónu þar á höggstokkinn ef eitthvað misfæririst [...] það þá mundi ég falla með, en stjórnarformenn í öðrum lífeyrissjóðum eru kannski bara ráðherrar í dag. Þeir mótmæltu ekkert á aðalfundum [...] fengu bara senda tékka. Mér finnst kannski líka siðferðisbrestur í því, að mótmæla á

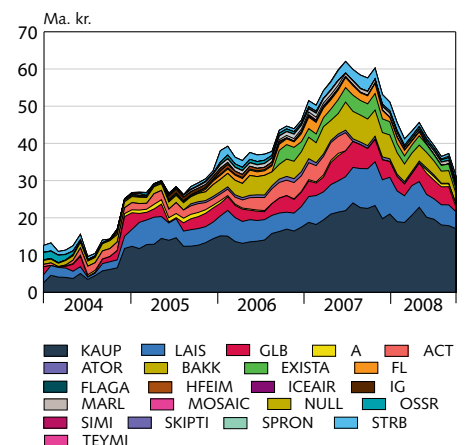
... Og það voru alltaf þessar stöðugu hótanir ...
„Og það voru alltaf þessar stöðugu hótanir, óbeinar og beinar – ja, í rauninni í allar áttir, ég hef alla vega tvívegis verið kallaður á fund úti í bæ og svona sagt: Ef þið verjið okkur ekki, ef þið þvælist fyrir okkur þá munu þið hafa verra af.“ [...]

„Ég hitti þá Bónus-feðga á sínum tíma. Þá voru þeir að reyna að kaupa – ná meirihlutanum í Icelandair, eða hvað það hét á þeim tíma, og þá var mér nú svona sagt hvað þeir væru með marga félagsmenn í VR sem væru að greiða okkur og lífeyrissjóðnum og þá var lífeyrissjóðurinn sakaður um að hafa tekið stöðu með þáverandi stjórnendum og þeir voru að þrýsta á að við mundum selja bréfin og bara á þessu sama misseri þá vorum við líka kallaðir inn á Flugleiðir og þá var sagt: Ef þið standið ekki með okkur og verjið þessari yfirtöku þá erum við með 1000 félagsmenn og þið munuð hafa það erfitt“.

Úr skýrslu Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 3–4.

Mynd 5

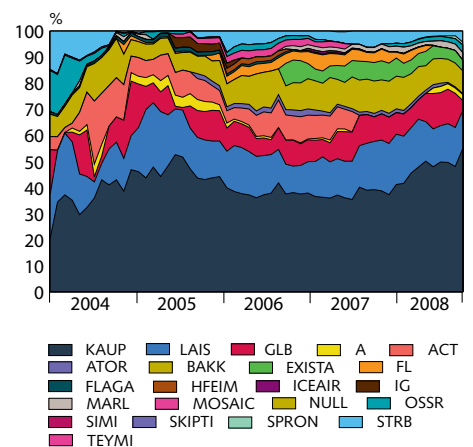
Hlutabréfaeign Lífeyrissjóða, Bankastræti 7



Heimild: Verðbréfaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

Mynd 6

Hlutabréfaeign Lífeyrissjóða, Bankastræti 7



Heimild: Verðbréfaskráning Íslands, Kauphöll Íslands.

254. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 18.

255. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 14.

256. Skýrsla Hauks Hafsteinsssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 9.

257. Skýrsla Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 6.

daginn en taka við greiðslum að nóttu til. En ég sit í þessum pytti miðjum og ég er ekkert hlutlaus í þessu. Ég hefði betur farið að þessum ráðleggingum, að segja mig frá þessu öllu saman.⁴²⁵⁸

Að lífeyrissjóðunum standa bæði launþegar og atvinnurekendur og eiga báðir hópar sína fulltrúa í stjórnnum sjóðanna. Þessi háttur hefur verið talsvert til umræðu meðal annars vegna þess að fyrirkomulagið getur skapað hagsmunaárekstra þegar kemur að fjárfestingu sjóðanna með kaupum á hlutabréfum í íslenskum félögum.²⁵⁹ Gunnari Páli Pálssyni finnst eftir á að hyggja of mikil þjónkun hafi verið hjá lífeyrissjóðunum við viðskiptalífíð, ekki síst vegna þátttöku atvinnurekenda í stjórnnum sjóðanna. Fyrirtækjasamsteypurnar hafi gjarnan verið sterkar í samtökum atvinnurekenda og Gunnar Páll segist hafa haft á tilfinningunni að þær „hnipptu í“ sína fulltrúa.²⁶⁰

Um þátttöku í útrásinni

„Án þess þó að hafa rannsakað það nákvæmlega, þá held ég að það hafi ekkert íslenskt fyrirtæki farið í útrás, án þess að lífeyrissjóðir hafi verið þar meðal helstu fjárfesta,⁴²⁶¹ sagði Sigurður Einarsson í ræðu um hlutverk lífeyrissjóðanna árið 2008 og gjarnan var talað um þátt lífeyrissjóðanna í útrásinni. Utanríkisráðherra nefndi lífeyrissjóðina og erlent lánsfé á fundi í Kaupmannahöfn vorið 2008 aðspurð um það hvaðan útrásarmenn fengju fjármagn og forsvarsmenn Viðskiptaráðs nefndu þá einnig í ræðu og riti.²⁶² Þeir forsvarsmenn lífeyrissjóðanna sem rannsóknarnefndin kallaði til viðtals telja lífeyrissjóðina ekki hafa verið gerendur í útrásinni.

En misnotuðu þá stjórnmalamenn og forsvarsmenn viðskiptalífsins lífeyrissjóðina í þessari umræðu, þegar allt fram að hrúni var vísað í sterka stöðu lífeyrissjóðanna til að réttlæta erlendar fjárfestingar? „Ég held ég bara verði að taka undir þetta, maður [...] bara svona einhvern veginn mengaðist af þessu, þetta varð þarna einhvern veginn og maður hugsaði ekkert um það að ég, allavegana minnst ég þess ekki að ég hafi einhvern tíma allt í einu bara sagt: Heyrðu, nei, þessi útrás – sem að allir skynjuðu sem eitthvað hérna voðalega gott og farsælt o.s.frv. að við segjum: Nei, við eigum bara engan þátt í þessu...“⁴²⁶³

Ályktanir og lærdómar

Í þessu stutta yfirliti yfir stöðu og starfshætti lífeyrissjóðanna kristallast mörg vandamál sem hafa einkennt íslenskt viðskiptalíf á síðustu árum. Sérlega skorti skýrar reglur hjá lífeyrissjóðunum um starfshætti, ekki síst um boðsferðir og gjafir. Slíkar reglur eru til þess fallnar að auðvelda fólki að standast freistingar og þrýsting utan frá og auka trúverðugleika gagnvart almenningi. Ljóst er af skýrslutökum að forsvarsmenn lífeyrissjóðanna hafa áttað sig á þessari staðreynd, enda hafa margir lífeyrissjóðir unnið að gerð siðareglna á síðustu mánuðum.²⁶⁴ Í íslensku viðskiptalífi og stjórnkerfi hafa starfshættir

„Ég held að það sé alveg rétt að í byrjun útrásarinnar, og þá er ég að horfa á í kringum 2000, þá skiptu lífeyrissjóðirnir verulegu máli í þessu. Og þá eru fyrirtæki, hvort sem þau heita Bakkavör, Össur eða Marel, eða bankarnir, þegar þau eru að fara út í þessa útrás þá þurftu þau aukið hlutafé og það kom að einhverju leyti frá lífeyrissjóðunum. Þannig að það er örugglega rétt á þessum tíma. Ef þú ert farin að horfa á tímabilið nær hrúni bankanna þá eru lífeyrissjóðirnir orðnir lítil peð í þessu og skiptu sennilega ekki miklu máli í útrásinni á þeim tíma. Þá eru menn að eiga við svo miklu stærri fjármuni en nokkurn tíma voru að koma frá lífeyrissjóðunum.“

Úr skýrslu Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 12.

258. Skýrsla Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 13.

259. *Stjórnarseta fulltrúa VR í Lífeyrissjóði VR og félögum sem sjóðurinn á hlut í. Greining á síðferðilegum álitafnum þar að lútandi.* Siðfræðistofnun Háskóla Íslands 2004.

260. Skýrsla Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 11.

261. Sigurður Einarsson: Ræða um hlutverk lífeyrissjóðanna 2008, afhent rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009.

262. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra: „Íslands ökonomi, stærk og fleksibel.“ Ræða í Kaupmannahöfn 11. mars 2008 á ráðstefnu um íslenskt efnahagslíf. Finnur Oddsson, framkvæmdastjóri Verslunarráðs, í *Viðskiptablaðinu*, 14. september 2007.

263. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 25.

264. Alþýðusamband Íslands hefur kynnt siðareglur um innri starfsemi lífeyrissjóða innan vébanda þeirra og ábyrgar fjárfestingar sjá http://www.asi.is/desktopdefault.aspx/tabid-2/19_read-1782/. Einnig hafa Landssamtök lífeyrissjóða birt samskipta- og siðareglur á vefsíðu sinni www.11.is

oftar en ekki verið byggðir á matskenndum reglum eða óskýrum hefðum og á það við um lífeyrissjóðina eins og aðra. Í litlu samfélagi þar sem tengsl eru nán eru skýrar reglur enn mikilvægari og geta verið árangursríkt tæki til að efla þá varnarmúra sem eru nauðsynlegir í starfsemi lífeyrissjóðanna. Á meðan íslenskir lífeyrissjóðir fjárfesta að stórum hluta hér á landi er enn mikilvægara að reglurnar séu skýrar.

Mikil umsvif lífeyrissjóðanna vekja upp spurningar um hvort og þá hvernig þeir beiti sér í íslensku viðskiptalífi. Að mörgu leyti má segja að lífeyrissjóðirnir hafi verið vanbúnir að bregðast við þeim gífurlegu breytingum sem urðu á íslensku viðskiptalífi á síðustu tíu árum. Þrátt fyrir fjárhagslegan styrk sinn virðast þeir hafa verið hart leiknir í því ástandi sem skapaðist. Einn maður í níu manna stjórn Kaupþings mátti sín lítils og eins og dæmin sanna lentu fulltrúar lífeyrissjóðanna á milli í átökum valdablokka. Að auki var umhverfi íslensks viðskiptalífs drifið áfram af skammtímahagsmunum sem er langtímafjárfestum eins og lífeyrissjóðum andsnúið. Loks var vandi lífeyrissjóðanna mikill sem stórs fjárfestis á mjög grunnum hlutabréfamarkaði þar sem fyrirtækjum á markaði fækkaði frekar en hitt. Í slíku umhverfi getur verið vandkvæðum bundið að losa eignir án þess að eiga á hættu að verð lækki sem aftur getur haft áhrif á afkomu lífeyrissjóðanna. Vikið verður að þessu atriði í kafla I.5 hér á eftir.

Margt er óljóst um stöðu lífeyrissjóðanna og starfshætti þeirra en mál-efni þeirra kalla á sérstaka rannsókn og greiningu sem ekki var unnt að gera af rannsóknarnefnd Alþingis. Síðasti áratugur hefur verið lærdómsríkur fyrir alla þá sem leitt hafa lífeyrissjóði landsmanna og það er áriðandi að vönduð umræða fari fram um hlutverk þeirra í framtíðinni, starfshætti og fjárfestingarstefnu.

Lærdómar:

- *Standa verður vörð um sjálfstæði lífeyrissjóðanna svo þeir geti sem best sinnt því meginhlutverki sínu að ávaxta lífeyri landsmanna. Dæmi eru um að stjórnarmenn lífeyrissjóðanna hafi átt í vök að verjast gagnvart þrýstingi fyrirtækja, einkum þar sem margir félagar þeirra voru við störf. Huga þarf að því hvernig hægt er að verja stjórnarmenn gegn slíkum þrýstingi.*
- *Vönduð umræða þarf að fara fram um fjárfestingarstefnu sjóðanna í framtíðinni í ljósi þess taps sem þeir standa frammi fyrir, þar sem m. a. verði rætt um að hve miklu leyti þeir fjárfesti erlendis og hér á landi og hvernig þeir þjóna almannahagsmunum sem best.*
- *Setja þarf siðareglur um starfsemi lífeyrissjóðanna þar sem tekið er á samskiptum starfsmanna við fyrirtæki.*

Samfélagsleg ábyrgð og lúxuslífið

Á sama tíma og viðskiptalífið hefur verið gagnrýnt fyrir skefjalausa sérhyggju og græðgi hefur umræða um siðferðilega ábyrgð fyrirtækja sjaldan verið meiri og þáttaka þeirra í samfélagslegum verkefnum. Þegar litið er til samfélagslegrar ábyrgðar koma oft fyrst í hugann styrkir til menningar og góðgerðastarfsemi. Í kjölfar falls íslensku bankanna hurfu helstu styrkveitendur ýmissa menningar- og góðgerðaverkefna af sjónarsviðinu. Þá gerðu margir sér grein fyrir víðtækum áhrifum bankanna á háskólastarf, lista- og menningarlíf.

„Hvað heldurðu að okkur muni um 25 milljónir“
„Ef einhver annar flokkur [hefði] beðið um það, ég hefði bara gefið þeim líka. Veistu hvernig ég hugsaði þetta? Bara, menn eru inni í pólitík og rekandi alls konar félög. Sumir eru að reka líknarfélög, annar er að reka þetta félag, sumir eru með íþróttafélög – og hérna er einhver pólitík. Er ekki bara nauðsynlegt fyrir alla að allir hafi pening til að sinna þessari starfsemi? Og hvað heldurðu að okkur muni um 25 milljónir, eða 20 milljónir?“

[...]
Mér finnst það bara sjálfsagt að láta þá fá þetta bara til þess að þetta funkeri, þetta lýðveldi, [hvað] eiga hinir flokkarnir að fá? Ég hefði bara látið þá fá líka. Það er ekki stóra málið, einhverjar þar milljónir. Maður verður að setja hlutina í samhengi. Þess vegna er, þess vegna vorum við náttúrulega, vorum duglegri að gefa hinum og þessum félögum, nokkrar milljónir hingað og þangað, nú bara vegna þess að það er svo rosalega verðmæt vinna sem kemur út úr öllum þessum félögum sem eru svona að miklu leyti rekin [...] svona ókeypis í einhverjum skilningi, þ.e.a.s. það er svo mikið af sjálfbodavinnu í þeim.

[...]
Síðan bara segja þeir frá því með mismunandi hætti af því að sumir biðja um þetta á margar kennitölur og aðrir fá þetta á eina kennitölu og eitthvað svona. [...] ég held að það sé þannig t.d. að Samfylkingin hafi fengið miklu meira heldur en þeir hafa sagt frá. Ég held bara að þeir vísi í einhverja eina kennitölu sem er Samfylkingin, svo er til Samfylkingin í Reykjavík og ég veit ekki hvað þetta allt heitir [...].“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 109–111.

Að mati bankastjóra Landsbankans voru það ekki miklir peningar sem bankinn setti í margs konar verkefni – „nokkrar milljónir hingað og þangað“, eins og hann orðar það. En í þessu efni er mikilvægt að setja fjárhæðirnar ekki aðeins í samhengi við stærð bankanna heldur samfélagið að öðru leyti. Þegar það er gert sést betur hvernig ofgnótt peninga getur raskað því jafnvægi sem ríkt hafði. Rannsóknarnefnd Alþingis kallaði eftir gögnum frá bönkunum um styrki til stjórn mála og samfélagslegra verkefna í því skyni að fá yfirsýn yfir þá fjármuni sem veittir voru á þessu sviði. Einnig var kallað eftir risnukostnaði sérstaklega. Á öðrum stað í þessari skýrslu (í kafla II.3) er fjallað sérstaklega um fjárveitingar bankanna til stjórn málamanna en hér verður sjónum einkum beint að öðrum þáttum.

Á töflu 3 er tekinn saman risnukostnaður bankanna þriggja, samkvæmt gögnum sem rannsóknarnefndin fékk í hendur. Þar sést að útgjöldin til þessa málaflokks er hæstur hjá Landsbankanum og hjá öllum bönkunum ná útgjöldin hámarki árið 2007. Rétt er þó að geta þess að ekki er öruggt að hér sé um heildarkostnað að ræða og gögn frá Glitni voru verulega ófullkomin.

Tafla 3. Risnukostnaður stóru bankanna þriggja

Milljónir króna	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
<i>Landsbankinn</i>						
Boðsferðir	16,3	31,8	118,8	261,5	147,9	576,3
Gestamóttaka	25,7	73,4	89,4	100,7	243,1	532,3
Veiði	14,0	59,5	83,9	112,9	81,3	351,7
Íþróttaviðburðir	8,1	45,6	82,5	158,1	16,8	311,1
Ýmsir viðburðir	12,2	16,0	31,1	74,4	29,1	162,8
Gjafir	17,2	14,8	18,1	24,1	11,0	85,1
Annað	0,7	2,5	8,2	19,5	4,0	35,0
Samtals	94,3	243,6	432,0	751,3	533,1	2054,3
<i>Kaupþing</i>						
Boðsferðir	4,9	8,4	18,5	42,5	2,7	77,0
Gestamóttaka	36,6	42,9	47,1	61,8	28,3	216,7
Veiði	28,5	32,8	34,1	42,5	52,5	190,4
Íþróttaviðburðir	2,8	3,8	7,3	29,7	5,4	49,1
Ýmsir viðburðir	2,0	7,6	14,9	19,6	13,9	58,0
Annað	3,3	3,8	4,0	3,4	1,9	16,5
Samtals	78,2	99,3	125,9	199,5	104,8	607,6
<i>Glitni</i>						
Boðsferðir	–	–	–	54,7	17,2	71,9
Veiði	–	–	–	127,7	33,3	160,9
Íþróttaviðburðir	–	–	–	26,5	20,9	47,4
Viðburðir	–	–	–	127,2	22,9	150,1
Samtals	0,0	0,0	0,0	336,1	94,2	430,4

Heimild: Glitni banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Samfélagsleg ábyrgð og ímyndarsköpun

Allir bankarnir fjalla um samfélagslega ábyrgð í ársskýrslum sínum og sumir þeirra í löngu máli. Þar er rætt um það hvernig ábyrgð og siðferðileg viðmið eru órofa tengd starfsháttum bankanna. Ekki er annað að sjá en að bankarnir geri sér vel grein fyrir samfélagslegum þáttum. Að minnsta kosti Glitnir og Landsbankinn höfðu undirritað UN Global Compact, sem inniheldur yfirlýsingar um ábyrgð gagnvart mannréttindum, umhverfismálum og vinnu gegn spillingu. Þessi verkefni voru samt ekki komin mjög langt innan bankanna og t.d. hjá Landsbankanum höfðu ferlar í anda stefunnar ekki verið innleiddir.²⁶⁵

Óhætt er að fullyrða að bankarnir voru stórtækir í stuðningi sínum við íslenskt samfélag og menningu, ekki síst íþróttir. Þessi stuðningur hefur án efa skipt miklu máli og verið menningarlífinu lyftistöng. Jafnframt er ljóst að margs konar styrkir voru mjög til þess fallnir að styrkja ímynd fyrirtækjanna.

Ímynd Landsbankans var nátengd sögu hans en bankinn hélt upp á 120 ára afmæli sitt árið 2006. Saga bankans er samofin uppbyggingu íslenskra fyrirtækja og því var ekki erfitt fyrir Landsbankann að höfða til trausts í samfélaginu með tilvísun í langa og farsæla sögu. Bankinn auglýsti undir kjörorðinu „banki allra landsmanna“ og á afmælisárinu voru alþjóðlegar auglýsingar frá Landsbankanum tengdar íslenskum mannanöfnum. Þannig var bankinn tengdur sérhverju mannsbarni og sýndi í senn sterkan heimaarf og alþjóðleg tengsl.

Áhrifamikið dæmi um tengsl ímynda og styrkveitinga eru fjárstuðningur Glitnis við Reykjavíkumaraþonið. Ekki einasta var hér um styrk að ræða sem fór til maraþonhlaups sem haldið hafði verið í tengslum við afmæli Reykjavíkurborgar ár hvert heldur breyttist hlaupið smám saman í Glitnishlaup. Þannig var merki Glitnis sett á hvern hlaupara sem tók þátt, starfsmenn bankans tóku þátt í hlaupinu með áheitum og bankastjórinn var í broddi fylkingar. Í fjölmiðlum voru árangri starfsfólks Glitnis gerð skil. Ársskýrsla bankans árið 2006 byggði á hlaupinu en þemað í myndum skýrslunnar er Glitnishlaupari í ólíkum borgum. Glitnir var á ferð um heiminn og einkunnarorðin voru fast – smart – thorough, þ.e. bankinn var hraður, klár og vandvirkur. Óhætt er því að segja að styrkur við maraþonið hafi ekki aðeins verið fjárstyrkur heldur varð hann allsherjarmarkaðsátak og hlaupið nátengt ímynd bankans.

Bankarnir voru allt í öllu í þjóðlífinu og á tímabili var tæpast hægt að halda viðburð án þess að einhver bankanna eða eigendur þeirra kæmu að honum með einhverjum hætti. Engu var líkara en að þeir færðu okkur menninguna og raunar aðgang að öllum þeim gæðum sem við þurftum. Reglulega voru fréttir í fjölmiðlum af stuðningi þeirra við einstaklinga, félög og stofnanir. Kaupþing bauð allri þjóðinni á tónleika á Laugardalsvelli í tilefni afmælis síns.

Landsbankinn var sérlega fyrirferðarmikill í samfélagslegum styrkjum. Hann tók þátt í að byggja tónlistarhús við Reykjavíkurhöfn, var með áform um byggingu hótels, fjármálamiðstöðvar og höfuðstöðva Landsbankans á sama byggingarreit en þannig átti að tengja ímynd bankans beint við tónlistarhúsið. Við Frakkastíg ætlaði Samson síðan að taka þátt í byggingu

265. Upplýsingar frá Ara Skúlasyni sendar í tölvubréfi til Salvarar Nordal dagsettu 4. september 2009.

„Kaupþing færir þér Listahátíð.“

Auglýsing frá 2007.

Listaháskólans. Landsbankinn og eigendur hans voru orðnir stórtækir í miðbænum. „Björgólfur Guðmundsson hafði áhuga að setja sitt mark á miðbæinn,“ eins og bankastjóri Landsbankans orðaði það.²⁶⁶ Sjálfur segist Sigurjón Þ. Arnason ekki hafa verið áhugasamur um byggingu tónlistarhússins, honum hafi fundist húsið of stórt²⁶⁷ og „bara alltof dýrt fyrir litla þjóð að búa til svona stórt tónlistarhús“.²⁶⁸ Núna þegar þjóðin hefur fengið þessa framkvæmd í fangið er hollt að minnst þess að undirbúningur að byggingu tónlistarhúss hafði staðið í áratugi. Fram að þessu hafði það verið stór biti fyrir íslenskt samfélag að byggja yfir helstu menningarstofnanir sínar, sem og að ráðast í aðrar stórframkvæmdir. Ákveðið var að byggja Þjóðarbókhöðuna árið 1974, á 1100 ára afmæli Íslandsbyggðar, en byggingin var síðan tekin í notkun um 20 árum síðar. Heildarkostnaður við Þjóðarbókhöðuna var 2,5 milljarðar (eða um 4,7 milljarðar á verðlagi í október 2008) og framkvæmdir tóku 16 ár.²⁶⁹ Þegar Borgarleikhúsið var opnað eftir að hafa verið 14 ár í byggingu var kostnaðurinn við það kominn í 1,5 milljarða (eða um 3,6 milljarða á verðlagi í október 2008).²⁷⁰ En þegar hér var komið sögu voru aðrir tímar, hægt var að byggja stærra en áður og raunar voru varla nokkur takmörk fyrir stærð eða íburði hvort sem var á íþróttamannvirkjum eða öðru. Í stað þess að stefna að byggingu sem myndi kosta tæpa 6 milljarða eins og upphaflega var gert ráð fyrir var ráðist í mun stærri framkvæmd. Núverandi áætlanir gera ráð fyrir að hún muni kosta 14,5 milljarða á verðlagi í október 2008 og er ekki ólíklegt að kostnaðurinn verði meiri þegar upp er staðið. Bygging þessa mikilvæga menningarhúss er því gott dæmi um hvernig áætlanir og framkvæmdir voru komnar út úr öllu samhengi við fortíðina og smáð þessa samfélags – allt í einu voru allir vegir færir og vel það.

Í tengslum við styrktarsjóði er vert að geta þess að einn af sjóðum Landsvaka keypti skuldabréf útgefið af Björgólfi Guðmundssyni í janúar 2005. Engin veðtrygging var fyrir bréfinu sem var að upphæð 400 milljónir, en eftirstöðvar voru 240 milljónir við fall bankans. Fjármálaeftirlitið gerði athugasemdir við kaup sjóðsins á skuldabréfinu í byrjun árs 2008 án þess að gera kröfu um að Landsvaki seldi bréfið. Í kafla 14 í skýrslu rannsóknarnefndar kemur fram að tilgangur skuldara, þ.e. Björgólfs, hafi verið að stofna minningarsjóð fyrir andvirði bréfsins í nafni dóttur sinnar. Í raun lögðu því þeir sem trúað höfðu bankanum fyrir fjármunum sínum fé í sjóðinn.

Styrkveitingar bankanna höfðu vitaskuld margvísleg jákvæð áhrif. Þó má ljóst vera að afskipti þeirra af viðburðum, borgarskipulagi og rannsóknum í háskólum voru umtalsverð og vekur spurningar um það hve mikil áhrif og völd einkafyrirtæki eigi að hafa á þessum sviðum. Vandinn er sá að óskýr mörk verða milli fyrirtækja og viðskiptalífs, eins og nánar er rætt í kafla III.4, sem getur haft slæm áhrif á samfélagið í heild. Því hefur verið haldið fram að það sé í raun hræsni að kalla styrkveitingar eins og þær birtast í ofangreindum dæmum samfélagslega ábyrgð.²⁷¹ Í raun séu fyrirtæki fyrst og fremst að huga

266. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 131.

267. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 130.

268. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 122.

269. „Þjóðarbókhlaða vígð í dag eftir 16 ára byggingartíma. Kostar 2,5 milljarða.“ *Morgunblaðið* 1. desember 1994.

270. „Borgarleikhúsið vígt í kvöld: Byggingarkostnaður er orðinn um 1,5 milljarður.“ *Morgunblaðið* 20. október 1989.

271. Friedman, Milton: „The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits“, birtist fyrst í *The New York Times Magazine*, 13. september 1970.

að ímynd sinni og styrkirir því ekki á forsendum samfélagsins heldur fyrirtækjanna. Fjölmörg dæmi eru um að stórfyrirtæki víða um heim hafi hafið verkefni sem báru vott um samfélagslega meðvitund þegar þau hafa skynjað að almenningur var þeim andsnúinn.²⁷² Hvort sem íslensku fyrirtækin hafa litið svo á eða ekki er ljóst að ímynd þeirra tengdist í mörgum tilfellum samfélagslegum verkefnum og þátttaka þeirra var til þess fallin að styrkja stöðu þeirra í samfélaginu og ekki síst eigenda þeirra.

Að sögn Páls Gunnars Pálssonar, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, var hafin umræða innan Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma þegar hann var við störf um það hvort setja ætti styrkveitingum og boðsferðum viðmið af einhverju tagi. Þar á bæ hafi mönnum verið farið að blöskra starfshættir bankanna. „[Þ]essar endalaus tónleikahald, fótboltaferðir, laxveiði og golf og hvað þetta var nú allt saman. Ég meina, maður þurfti ekki annað en sjálfur að fara í, á tónleika hérna í Laugardalshöllinni til þess að sjá að það var allir bestu bekkirnir langt aftur upp..., fráteknir fyrir eitthvað bank..., fólk með rautt skilti um hálsinn eða hvernig sem það var, sem voru dregnir þarna fram og til baka í kokkteilum. Og fótboltaferðir til Þýskalands og það virtist vera bara að það væru engin takmörk fyrir þessu,“ segir hann. Páll Gunnar segist hafa haft áhuga á að setja leiðbeinandi tilmæli á þessu sviði en það voru skiptar skoðanir innan eftirlitsins og sumum fannst slíkt ekki vera hlutverk þess: „[S]líkra reglna mundi ekki finnast neinn staður í lögum o.s.frv. Ég var orðinn svolítið heitur fyrir þessu en hafði ekki komið því í verk. Það hefði held ég verið skynsamlegt að koma því í verk og ég var líka að, hugsaði sérstaklega um lífeyrissjóðina í þessu sambandi vegna þess að það var, þeirra staða auðvitað sérstaklega viðkvæm í þessu tilliti sem viðskiptamanna bankanna.“²⁷³

Boðsferðir og veiði

Óhætt er að segja að neyslumenning og óhóf hafi einkennt íslenskt samfélag um langa hríð og það náði hæstu hæðum í „göðærinu“. Það er greinilega fjarri mörgum Íslendingum að þeir þurfi að temja sig, aga og setja hófstillingu í öndvegi, enda þróaðist íslenskt samfélag í þveröfuga átt undanfarin ár.

Óhófið birtist með ýmsum hætti, ekki síst í boðsferðum valinna viðskiptavina. Bankarnir stóðu fyrir miklum veislum við opnun útibúa. Heilu flugfarmarnir af Íslendingum voru fluttir út til að taka þátt í herlegheitunum og var ekkert til sparað. Landsbankinn gaf út sérstakt tímarit í nokkur ár – *Moment* – þar sem sjá má myndir úr margri veislunni. Meðal þeirra ferða sem sagt hefur verið frá í fjölmiðlum er ferð Landsbankamanna til Hong Kong þar sem útibú var opnað í september 2007. Þangað fóru allir helstu framámenn bankans. Sama ár var um 300 viðskiptamönnum og vildarvinum bankans boðið til Milánó þar sem ekkert var til sparað. Tvær þotur voru leigðar undir gestina. Mörg önnur dæmi eru um slíkar ferðir og veislur.²⁷⁴

Fram kemur í ýmsum gögnum frá bönkunum að þeir gerðu vel við sína stærstu viðskiptavini og lykilstarfsmenn; buðu í laxveiði og sérvaldar lúx-

Lúxusferðirnar fyrir stærstu viðskiptavinina „ótrúlega ódýrar“.

„Þær [ferðir eins og til Milánó] nefnilega eru ótrúlega ódýrar miðað við hvað þú færð, það er málið. Og þess vegna er þetta ótrúlega ódýr markaðssetning gagnvart öllu þessu fólki sem þú gerir ráð fyrir að sé verðmætustu mögulegu kunnar sem þú hefur, sem er venjulega allt ríkasta fólk landsins og fyrirtæki og aðilar í forsvari fyrir stærstu fyrirtæki en með skipulegum hætti var bannað að bjóða pólitíkusum.“

„[Þ]að er enginn lífeyrissjóður í einni einustu af þessum ferðum sem þú ert að lýsa, það er, þeim var ekki boðið í þessar ferðir sem þú ert að lýsa núna.“

„Það sem þú gerðir, þú bauðst rosamörgum, svo fylltirðu upp í með starfsmönnum, skilurðu? Þú keyptir allt miðað við ákveðinn fjölda, svo býðurðu öllum og þú veist að svona líkleg nýting er ákveðin prósent og svo ertu búinn að, svo býðurðu ákveðnum lykilstarfsmönnum, [...] þú vilt að starfsmenn séu að mingla við kunnana, er, til þess að tryggja, mynda tengsl við þá, það er þá hugsunin, og menn kynnist inn í bankann, það er hugsunin, og síðan þegar eru einhver sæti laus þá bara fylltirðu með fleiri starfsmönnum.“

Og þetta er ekki dýrt miðað við það sem þú getur fengið út úr þessu. Þið gleymid því alltaf, að ef einhver er að versla hlutabréf fyrir 1 milljarð, þá, bíddu, þá, hvað heldurðu að við tökum í prósent fyrir það? ½%? Hvað færðu margar, hvað færðu mikinn pening fyrir það að selja einhvern 1 milljarð í hlutabréfum? Þá færðu 5 milljónir.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. september 2009, bls. 140–142.

272. Robert B. Reich: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Alfred A Knopf, 2007.

273. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 53.

274. *Mannlíf*, 1. töl. 2009, 2. töl. 2009.

usferðir út í heim. „Ég fékk að fara í eina svona ferð, það var einhver stjórnendahópur, og ég hef aldrei upplifað mig eins og kóng en það var iPod þegar þú vaknaðir og það var bók þegar þú fórst að sofa og viskiflaska þegar þú vaknaðir. Þetta var samt „low-budget“ sko.“²⁷⁵

Við greiningu á þeim gögnum sem rannsóknarnefndinni bárust um boðsferðir og gjafir vekur einkum eftirtekt hve sundurlaus þau eru og hve illa virðist hafa verið haldið utan um þessa þætti innan bankanna. Þrátt fyrir fjölda starfsmanna í viðburðar- og markaðsdeildum er erfitt að gera sér grein fyrir umfangi þessara þátta, einkum lúxusferða og kostnaðar við þær. Þau dæmi sem hér eru rakin gefa því enga heildarmynd né gefa þau tilefni til sam- anburðar milli bankanna. Í gögnum Kaupþings um laxveiðiferðir kemur fram að fulltrúum lífeyrissjóða hefur verið boðið í nokkrar ferðir. Þá fóru lykilstjórnendur með viðskiptavinum sínum í fjölmörgum ferðum yfir sumarið í ýmsar af bestu laxveiðiár landsins.

Þegar hafa verið nefndir styrkir til stjórnmalaflokka en frekari umræða um þá er að finna hér á eftir í kafla II.3. Í þessum efnum eins og öðrum var mun meira fjármagn veitt í stjórnmalin en áður hafði þekkt: „[Þ]etta eru ótrúlegar fjárhæðir sem tiltölulega fáir aðilar eru að greiða til lykilmanna í öllum stjórnmalaflokkunum, tiltölulega fáir aðilar. Og mjög háar upphæðir, upphæðir sem að ég held að hafi ekkert þekkt áður, og þetta bara sýnir þetta andrúm sem var, það fannst engum þetta orðið lengur skrytið. Mönnum fannst allt í lagi að fá 2, 3, 4 milljónir, einstaklingur, í prófkjörframlög frá einum stórum aðila. Ég meina, þetta, mönnum fannst þetta ekkert, þetta voru heiðarlegir og góðir menn, þeim fannst þetta ekkert skrytið. Mér finnst þetta stórkostlega undarlegt, kannski orðinn gamaldags í þessu, en stórkostlega undarlegt.“²⁷⁶ Athygli vekur að um sumarið 2007 bauð Glitnir ýmsum forsvarsmönnum orkufyrirtækja í laxveiðar. Friðriki Sophussyni, forstjóra Landsvirkjunar, var boðið í Langá 6.–7. júní árið 2007. Þá bauð bankinn Birni Inga Hrafnssyni, borgarfulltrúa, í Laxá í Leirársveit 10.–11. júlí 2007, Guðmundi Þóroddssyni, forstjóra Orkuveitu Reykjavíkur, í Langá 4.–5. júní 2007 og Ásgeiri Margeirssyni í Langá 5.–6. júní, en þetta er þremur mánuðum fyrir eigenda- og stjórnarfund Orkuveitu Reykjavíkur þar sem tekin var ákvörðun um að veita Geysir Green Energy eignir og réttindi. Þá bauð Glitnir Júlíusi Jónassyni frá Hitaveitu Suðurnesja í Langá 7.–8. júlí 2007. Þetta eru aðeins dæmi um ferðir sem hægt er að sjá í gögnum bankanna.

Lúxuslífið

Það er verðugt rannsóknarefni að skoða hvernig það gerðist í lýðræðisríkinu Íslandi að efnahagslegt vald safnaðist á fárra manna hendur þannig að á örfáum árum upp úr aldamótunum 2000 varð til ný forrættindastétt sem lifði við meiri munað en þekkt hefur hér á landi.²⁷⁷ Eitt af því sem ein-

275. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 17.

276. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 12–13.

277. Í 2. tbl. *Fjárlstar verslunar* árið 2005 birtist yfirlit yfir 15 helstu fjárfesta Íslands samkvæmt upplýsingum blaðsins. Röðin var eftirfarandi: 1. Björgólfur Thor Björgólfsson, 2. Jón Ásgeir Jóhannesson, 3–4. Ágúst og Lýður Guðmundssynir, 5. Ólafur Ólafsson, 6. Jón Helgi Guðmundsson, 7. Hannes Smáráson, 8. Pálmi Haraldsson, 9. Magnús Þorsteinsson, 10. Karl Wernersson, 11. Björgólfur Guðmundsson, 12. Jóhannes Jónsson, 13. Þorsteinn Vilhelmsson, 14. Þorsteinn Már Baldvinsson, 15. Róbert Melax.

kenndi útrásartímamann var að launamunur, stéttaskipting og ójöfnuður óx hröðum skrefum. Þegar hefur háum launum og kaupaukum verið lýst hér að framan í kafla I.1.3 og menn fengu háar upphæðir ýmist fyrir að byrja eða hætta að vinna. Hér voru sprengdir fyrri mælikvarðar og viðmið og átti það eftir að hafa áhrif á allt samfélagið. Nöfn Íslendinga tóku að birtast á listum yfir ríkasta fólk í heimi og fór Björgólfur Thor Björgólfsson þar fremstur í flokki.²⁷⁸

Haldnar voru dýrlegar veislur; afmælisveislur, brúðkaup og áramótateiti fyrir útvalda þar sem eðalvínið flaut og matur var sist skorinn við nögl, að ekki sé minnst á erlendu skemmtikraftana sem komu með einkaþotu frá London fyrir kvöldmat og fóru aftur heim undir miðnætti eftir að hafa tekið lagið. Fjölmíðlar sem beindu sjónum einkum að ríka og fræga fólkinu sögðu frá ótrúlegum húsakaupum, snekkjum, kappakstursbílum og öðrum mun- aðarvarningi.²⁷⁹ Munaðarlíf íslensku „auðmannanna“ sem þeir reyndust í mörgum tilvikum alls ekki borgunarmenn fyrir þegar á reyndi lýsir siðferði óhófs, flotræfilsháttar og drambs sem gengur þvert á þau gildi sem lengstum einkenndu íslenskt samfélag á 20. öld. Einn dönsku sérfræðinganna sem settu spurningarmerki við íslensku útrásina lét þau orða falla í samtali að Danir hefðu aldrei sætt sig við svo mikinn stéttamun og óhóf.²⁸⁰

Í uppgangi árána eftir aldamótin 2000 var vinsælt að tala um „nýja hagkerfið“ eða hagkerfi 21. aldarinnar. „Nýja hagkerfinu“ fylgdu nýir siðir sem ekki geta talist beinlínis umhverfisvænir. Margir forsvarsmenn fyrirtækjanna komu sér upp bækistöðvum erlendis til að sinna auknum umsvifum þar, en árið 2004 birti *Frjáls verslun* frétt um að fjöldi íslenskra athafnamanna væri fluttur til London.²⁸¹ Nokkrir íslensku auðmannanna keyptu sér einkaþotur til þess að fara á milli landa. Björgólfur Thor reið á vaðið 2005 og keypti sér einkaþotu sem kostaði á annan milljarð króna ef marka má fjölmiðla.²⁸² Stofnað var sérstakt leiguflugfélag til að þjóna skottúrum auðmanna.²⁸³ Sumarið 2006 lentu einkaþotur um fjögur hundruð sinnum á Reykjavíkurlugvelli en ekki er þar með sagt að allar hafi verið í eigu eða þjónustu Íslendinga.²⁸⁴ Í frétt í einu dagblaðanna árið 2007 kemur fram að þá stóðu ellefu einkaþotur á Reykjavíkurlugvelli.²⁸⁵ Ýmsir fengu að fljóta með í ferðum auðmanna, t.d. forseti Íslands og kona hans, eins og fram kemur á öðrum stað í skýrslu þessari. Þá voru þess dæmi að auðmenn keyptu sér þyrlur til að ferðast um innan lands.²⁸⁶

Glæsilegir og stórir bústaðir voru eitt helsta einkennið á lífsstíl íslenskra auðmanna. Íslensk blöð og tímarit fylgdust vel með húsakaupum viðskiptajöfranna og annarra sem virtust vera að efnast vel í góðærinu. Ef lítið er yfir tímabilið 2004–2008 ber mikið á fréttum um kaup á glæsilegum einbýlishúsum í elstu hverfum Reykjavíkur. Verð á gömlum einbýlishúsum

„[O]g ég held að svona stór hluti af þessu sé einhver svona einhver umboðsvandi, þú ert bara, þú ert raunverulega bara að leika þér með peninga einhverra annarra og svona, gerir ekkert nema að fara – og ég meina þegar var farið í einhverjar svona skíðaferðir, sem að ég fór nú reyndar ekki í, ég heyrði nú bara af því. Að þegar að veiktist ein barnfóstran hjá einum starfsmanninum þá var send þyrla á flugvöllinn til þess að, af því að það var verið að fljúga nýrri barnfóstru.“

Úr skýrslu Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 34.

278. *Frjáls verslun*, 1. tbl. 2004.

279. Guðni Th. Jóhannesson segir í bók sinni *Hruninu*: „Í framtíðinni verður tímaritið *Séð og heyrt* ein besta samtímaheimildin um hina nýju tíma.“ JPV útgáfa 2009, bls. 326.

280. Viðtal Vilhjálmss Árnasonar við Jesper Rangvid í Kaupmannahöfn 4. maí 2009.

281. *Frjáls verslun*, 4. tbl. 2004.

282. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland*. JPV útgáfa 2008, bls. 107. *Frjáls verslun*, 1. tbl. 2006. *Mannlíf*, 1. tbl. 2009.

283. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland*. JPV útgáfa 2008, bls. 107–108.

284. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland*. JPV útgáfa 2008, bls. 108.

285. *Morgunblaðið*, 16. apríl 2007.

286. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland*. JPV útgáfa 2008, bls. 109.

„Keyrðu bara um hverfi 101 og skoðuðu húsin sem eru til sölu þar. Ég er ekki viss um að það verði hægt að samþykka þetta hjá þér að það hafi verið gætt meira hófs þar með tilliti til þess tíma sem menn lifðu á þá. Þetta er hins vegar allt afstætt, en hins vegar sko verð ég bara að fá að segja það hér, með það verkefni sem þessi nefnd hefur, að vera eyða tímanum í að ræða eitthvert hús í Borgarfirði finnst mér, ef ég á að segja sjálfur, vera algjör eyðsla á tíma, sérstaklega ykkar og líka á mínum. [...] Þetta sveitasetur skiptir bara engu máli í samhengi hlutanna.“

Úr skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 14–15.

rauk upp og sum eru keypt dýru verði til þess eins að jafna þau við jörðu. Hannes Smárason keypti tvö hús, hlið við hlið, til að geta breytt þeim að vild. Björgólfur Thor festi m.a. kaup á einu fegursta húsi borgarinnar, húsi langafa síns Thors Jensen við Fríkirkjuveg sem hafði verið í eigu Reykjavíkurborgar.²⁸⁷

Þá vakti ekki síður athygli þegar íslensku auðmennirnir keyptu rándýrar íbúðir í grónum hverfum í London og New York. Hannes Smárason keypti íbúð í London á meira en milljarð en þess má geta að þetta ár, 2007, var Hannes valinn maður ársins í íslensku viðskiptalífi.²⁸⁸ Í New York keyptu Jón Ásgeir Jóhannesson og Ingibjörg Pálmadóttir íbúð í háhýsi á Manhattan og þeir sem lána „gleyma að taka veð“.²⁸⁹ Flestar þessar íbúðir eru nú til sölu. Útrásarmenn létu sér ekki nægja villur í höfuðborginni. Þeir keyptu jarðir víða um land og byggðu stórt. Þekktasta dæmið er hálfkarað stórhýsi Sigurðar Einarssonar í Borgarfirði. Vikuritið *Séð og heyrt* kallaði Skorradalinn dal bankastjóranna og sagði frá því að þar ættu Bjarni Ármannsson og Björgólfur Guðmundsson stóra sumarbústaði.²⁹⁰

Síðustu ár útrásarinnar trylltist dansinn kringum gullkálfinn sem birtist meðal annars í miklum veislum af ýmsum tilefnum. Áramótaböll voru haldin þar sem auðmenn skemmtu sér saman og skörtuðu sínu finasta þússi. Meiri athygli vöktu þó afmælisveislur, ekki síst 50 ára afmæli Ólafs Ólafssonar sem haldið var í skála Samskipa. Björgunarveit var ráðin til þess að gæta þess að óviðkomandi kæmust ekki inn á svæðið og sjálfur Elton John kom til að skemmta gestum.²⁹¹ Björgólfur Thor hélt upp á fertugsafmæli sitt í kastala á Jamaíka og fékk skemmtikraftinn *50 cents* til að gleðja mannskapinn. Þangað bauð hann 130 gestum frá Íslandi og leigði flugvél undir þá. Í London fór Ármann Þorvaldsson bankastjóri Kaupthing Singer & Friedlander mikinn í veisluhöldum. Hann fékk fræga poppara til að skemmta, t.d. söngvarann Tom Jones og hljómsveitina Duran Duran. Slúðurblöð sögðu að slegist væri um að komast í veislur Ármanns.²⁹²

Enn ein birtingarmyndin á lúxuslífinu voru flottir dýrir bílar og nokkrir auðmenn festu kaup á snekkjum. Þeir fetuðu þar með í fótspor manna eins og gríska skipakóningsins Onassis og annarra frægra auðkýfinga. Í blöðum var sagt frá snekkju Jóns Ásgeirs og Ingibjargar Pálmadóttur sem og þeirra bræðra Ágústis og Lýðs Guðmundssona.²⁹³ En bankastjórar létu ekki sitt eftir liggja.

Dagana í kringum fall Glitnis birtust myndir í sjónvarpsfréttum af jeppaflotanum sem stóð í næturmyrkrinu fyrir utan höfuðstöðvar bankans í Reykjavík. Stórir flottir jeppar urðu einkenni þeirra sem höfðu meira fé milli handa en flestir aðrir.

Af öllu þessu sést að hin nýja auðmannastétt barst mikið á og sett voru viðmið um lífsstíl sem ekki hafði þekkt hér áður. Í litlu samfélagi var óhjákvæmilegt að þessi lífsstíll hefði áhrif langt út fyrir raðir þeirra ríkustu. Fjöldi fólks reisti sér hurðarás um öxl við að eltast við lífshætti auðmanna, t.d. í kaupum á stórum og dýrum íbúðum og flottum bílum. Fjármálastofnanir hvöttu fólk óspart til lántöku og buðu allt að 100% lán

287. *Morgunblaðið*, 7. maí 2008. *Séð og heyrt*, 23. tbl. 2005.

288. *Séð og heyrt*, 1. tbl. 2007.

289. Skýrsla Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd 28. september 2009, bls. 31.

290. *Mannlíf*, 1. tbl. 2009. Guðmundur Magnússon, *Nýja Ísland*. Reykjavík 2008, bls. 106. *Séð og heyrt*, 30. tbl. 2004.

291. *Séð og heyrt*, 4. tbl. 2007.

292. *Séð og heyrt*, 3. tbl. 2007.

293. *Séð og heyrt*, 23. tbl. 2004, 24. tbl. 2005. *Mannlíf*, 1. tbl. 2009.

til kaupa á íbúðum og bílum. Allir virtust geta orðið ríkir. Dansinn kringum gullkálfinn var stigin af miklum krafti þar til allt hrundi. Því miður átti þó eftir að koma á daginn að ríkidæmið var að mestu tekið að láni – rétt eins og allt annað.

Ályktanir og lærdómar

Bankarnir voru allt í öllu í íslensku samfélagi. Þeir breiddu úr sér og umturnuðu ekki aðeins íslensku viðskiptalífi heldur samfélaginu öllu. Peningar og fjármagn voru ekki lengur aflið til að gera hlutina heldur urðu markmið í sjálfu sér. Miklum fjármunum var útdeilt undir merkjum samfélagslegrar ábyrgðar. Ekki er að efa að fjármunirnir hafi komið sér vel en þeir áttu örugglega einnig sinn þátt í að treysta ímynd fyrirtækjanna í huga almennings og efla traust til þeirra, enda mörg dæmi um það hvernig styrkveitingar voru tengdar beint markaðssetningu þeirra. Í því ljósi er umhugsunarvert hvort ekki eigi að setja slíkum styrkveitingum og gjöfum mörk.

Í umræðum um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja er mikilvægast að huga að beinni ábyrgð viðskiptalífsins og að stjórnendur þeirra geri sér grein fyrir því siðferðilega samspili sem fyrirtæki eiga við samfélagið. Mikilvægast er að þau geti ekki skotið sér undan ábyrgð á eigin starfsemi og þeirri áhættu sem henni fylgir, í stað þess að gera kröfu um að þau skipti sér af málefnum sem snúa ekki beint að þeirra rekstri. Þeir miklu fjármunir sem flæddu um samfélagið áttu einnig sinn þátt í því að fólk gleymdi því hve íslenskt samfélag er lítið og ofur viðkvæmt fyrir breytingum. Þetta átti ekki síst eftir að koma í ljós í alþjóðlegu samhengi eins og vikið verður að í næsta kafla.

Lærdómar:

- Þrátt fyrir að ekki sé dregið úr mikilvægi þátttöku fyrirtækja í samfélagslegum verkefnum er mikilvægt að almenningur sé sér meðvitaður um muninn á samfélagslegri ábyrgð fyrirtækja og fjárútlátum sem einkum er ætlað að styrkja ímynd fyrirtækjanna.
- Íhuga þarf alvarlega að setja fyrirtækjum viðmið um það hve mikla fjármuni þau geta veitt í formi styrkja og gjafa til viðskiptavina og ótengdra aðila. Mikilvægt er að gegnsæi ríki um slíka styrki.

Snekkja Kaupþingsmanna

„Það þarf að gera fleirra en það sem gott þykir, og nú er komið að því að skrifa smá um Mariu, að því að ég hef svo lítið að gera, þá virðist sem þetta hafi endað minum herðum :-)
dallurinn verður laus úr slipp um miðjan Apríl, og getur farið hvert sem er í miðjarðarhafinu og Adriarhafinu. Grísku eyjarnar, austurströnd Ítalíu, vesturströnd Króatíu væru perfect á þessum tíma,

Ég hef fengið fyrirspurnir úti dallinn frá Edminston, Armani og í gegnum Richard sem sér um hann.

Ég hef ákveðið að leigja hann út (nema þið óskið eftir öðru) á eur 200.000 nettó til okkar á viku til aðila utan hópsins. Mín hugmynd er að leigja hann út í ca 6-8 vikur sem myndi hjálpa til með rekstrarkostnað sem er 2,7 milljónir.

Ef þið viljið taka frá vikur í sumar þá þarf ég að blokkera það frá leigunni og við þurfum að ákveða hver kostnaðurinn eigi að vera við það, ég legg til 75 til 125k á viku, tvær vikur á mann og þá er „hagnaður“ af rekstrinum eftir fjármagnskostnað. En við tökum allir á besta tíma þá fáum við væntanleg ekki góða leigu frá 3 aðila.

Hugmynd

April – Maí 75 eur á viku

June 100 á viku

July – August 125 á viku

september 100 á viku

Tökum stöðuna í haust, ef við erum ríkir við getum haldið áfram, ef við erum enn fátækir seljum við dallinn. Eftir breytingar þá reiknast mér til að snekkjan standi í eur 25 m með fjármagnskostnaði frá því í sumar og stendur hún meira en vel undir því verði þar sem eftirspurn er enn mjög mikil.

Praktísk mál

Mér líður best persónuleg og vinnulega með að segja að við leigjum dallinn en eigum hann ekki, enda kemur engum það við, en þið vitið hvað fólk talar mikið [...]

Tölvubréf Magnúsar Guðmundssonar dagsett 17. febrúar 2008 til Ágústs Guðmundssonar, Lýðs Guðmundssonar, Hreiðars Mús Sigurðssonar, Steingríms Kárasonar, Ármanns Þorvaldssonar og Sigurðar Einarssonar.

I.4 Stefnunótun og samskipti: smæð í alþjóðlegu samhengi

Óhætt er að segja að þegar útrásin náði hámarki skorti (unga) menn ekki sjálfstraust. Í viðtali við Hannes Smárason í upphafi ársins 2007 sagði hann: „Það er sama hvert þú horfir, á önnur fjárfestingarfélög, á bankana og hvert sem er, unga kynslóðin er að brjóta blað í sögu landsins í einhverjum skilningi.“²⁹⁴ Þetta voru orð að sönnu – ný kynslóð var tekin við og hún stefndi hátt og henni virtust allir vegir færir. Hún stýrði hinum mikla uppgangi en það átti eftir að koma í ljós hvers hún var megnug þegar syrti í álinn.

Í síðasta kafla var rætt um hvernig fjármálafyrirtækin komu ekki aðeins róti á viðskiptalífið heldur samfélagið allt. Hér á eftir verður gerð frekari grein fyrir þeirri stefnumótun sem bjó að baki og starfsemi bankanna í samhengi við alþjóðlegt fjármálalíf og smæð hins íslenska samfélags. Loks verður fjallað um getu lykilstjórnenda til að glíma við þau erfiðu verkefni sem þeir höfðu tekist á hendur, samskipti þeirra og samskiptaleyfi, en þar kristallast sumir veikleikar okkar smáa samfélags.

Sjálfsmyndin

Undir lok síðustu aldar og í upphafi nýrrar ríkti talsverð bjartsýni hér á landi. Með nýrri tækni og alþjóðavæðingu sáu margir aukin tækifæri fyrir Ísland. Nýtt fyrirtæki, *Íslensk erfðagreining*, hafði haslað sér völl í lok síðustu aldar og vakið heimsathygli, ekki síst vegna hugmynda um að setja á fót gagnagrunn á heilbrigðissviði með sjúkraskráupplýsingum, ættfræðiupplýsingum og lífsýnum allrar þjóðarinnar. Fyrirtækið laðaði að sér hámenntað fólk og erlenda fjárfestingu. Sú velgengi sem fyrirtækið naut í upphafi jók Íslendingum bjartsýni á „sérstöðu þjóðarinnar“. Auðurinn sem bjó í íslensku þjóðinni fékk nýja vídd, hún lá ekki aðeins í menningarlegri arfleifð heldur í erfðunum líka. Þróun upplýsingatækninnar sýndi líka að þjóðin var fljót að tileinka sér nýjungar, samfélagið var sveigjanlegt og opið fyrir nýjum hugmyndum. Ölvaður af velgengi Íslendinga skálaði líka einn af samstarfsmönnum Björgólfs Thors við íslenskar konur á árinu 2006 í London með orðunum: „Skál fyrir genunum, peningunum og framtíðinni!“²⁹⁵

Áhættusæknir frumkvöðlar

Vexti og velgengi íslenskra kaupsýslumanna virtust lítil takmörk sett og margir veltu fyrir sér hver væri lykillinn. Fyrirtækin og fjármagnið uxu með ógnarhraða, lífskjörin bötnuðu og hlutabréfavísitalan stefndi upp – og enn hærra.

Snjólfur Ólafsson, prófessor við Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands, setti ásamt fleiri fræðimönnum á laggirnar rannsóknarverkefnið *Útrás íslenskra fyrirtækja*, styrkt af mörgum af helstu útrásarfyrirtækjunum.²⁹⁶ Eitt helsta markmið verkefnisins var að útskýra ástæður hins góða árangurs íslensku útrásarinnar. Velgengnin var útgangspunktur sem ekki þurfti að draga í efa né heldur að ástæður hennar voru verðugt rannsóknarefni.²⁹⁷

294. Viðtal við Örn Schram í tímaritinu *Krónikunni*, 15. febrúar 2007.

295. Heiðar Már Guðjónsson í lok ræðu í kvöldverði Exedra í National History Museum í London. Frásögn Krístrúnar Heimisdóttur. Sjá einnig umfjöllun Kristínar Helgu Gunnarsdóttur: <http://www.smugan.is/pistlar/fastir-pennar/kristin-helga-gunnarsdottir/nr/2351>

296. Verkefnið var styrkt af Actavis, Landsbankanum, KB Banka, Glitni, Eyfir Invest og Útflutningsráði.

297. Snjólfur Ólafsson, Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Guðlaugsson: „Ástæður fyrir örur vexti útrásarfyrirtækjanna.“ *Rannsóknir í félagsvísindum* VIII, 2007.

Íslendingar töldu sig vera að brjóta blað í viðskiptasögu heimsins. Að mati Snjólfss Ólafssonar mátti einkum rekja hraðan vöxt til stjórnenda og einkenna starfsfólks, þar sem lögð var áhersla á öflugna stjórnendur, eindreginn vilja til að vaxa erlendis, heppilega fyrirtækjamenningu og gott rekstrarumhverfi útrásarfyrirtækja og var farið jákvæðum orðum um alla þessa þætti.²⁹⁸

Forseti Íslands tók í sama streng. Í fjölmörgum fyrirlestrum hans kom fram greining hans á velgengninni þar sem lögð var áhersla á frumkvöðlamenningu, vinnusemi þar sem áhersla væri á árangur frekar en feril ákvarðana, áhættusækni og þor þegar aðrir hikuðu. Þá nefndi hann að flækjur skrifræðisbákna þvældust ekki fyrir og væri lögð rík áhersla á traust milli manna, auðvelt væri að mynda samstarfshópa sem stefna að sama marki. Loks var vísað í arfleifðina og menningu þar sem lögð væri áhersla á heiður, eða að orðstír deyr aldrei, og sköpunargáfu (sjá kafla II.4). Vissulega geta þeir eiginleikar sem hér um ræðir verið kostir og hafa á stundum komið sér vel, en þeir hafa ekki síður neikvæðar hliðar sem minna var fjallað um þegar útrásin stóð sem hæst. Þær hliðar áttu eftir að koma betur og betur í ljós eftir því sem nær dró endalokum, eins og rakið verður hér á eftir.

Stjórnunarstill og starfsumhverfi

Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar á vinnuumhverfi fólks. Tíðar en áður skiptir fólk um starf og jafnvel starfsvettvang og á því gjarnan fjölbreyttari starfsferil að baki en fyrri kynslóðir.²⁹⁹ Afleiðingar þessa eru minni hollusta starfsmanna við fyrirtæki og minni hollusta fyrirtækis við starfsmenn. Þetta skapar aukna hættu á samviskuleysi.³⁰⁰ Augljóslega var talsverð hreyfing á fólki í íslensku fjármálalífi á síðustu árum og mikil eftirspurn eftir vel menntuðu vinnuafla. Á sama tíma urðu kynslóðaskipti í fjármálakerfinu þegar yngri stjórnendur tóku við en þeir eldri hurfu á braut.³⁰¹ Þó var vissulega mismunandi vinnumenning í bönkunum.

Í Kaupþingi tíðkaðist lengi að tengja hagsmuni starfsmanna við fyrirtækið. Árið 2004 greiddi Kaupþing til dæmis öllum starfsmönnum 100 þúsund króna bónus. 50 þúsund voru greidd í peningum en 50 þúsund sem framlag í séreignarsjóð Kaupþings-Búnaðarbanka sem er lífeyrissjóður sem fjárfesti í hlutabréfum bankans. „Við viljum gjarnan að sem flestir starfsmenn bankans séu jafnframt hluthafar í honum,“ sagði Sigurður Einarsson í ræðu við það tækifæri.³⁰² Almenn var talsvert lagt upp úr „fjölskyldukúltúr“ í Kaupþingi³⁰³ en ekki síður árangursdrifinni fyrirtækjamenningu: „[W]ork hard – play hard.“³⁰⁴

Í Kaupþingi virðast æðstu stjórnendur hafa staðið þétt saman og hópurrinn verið frekar lokaður. Ólöf Embla Einarsdóttir, sem tók við starfi regluvarðar 2007, skynjaði strax anda samstöðu sem ríkti meðal lykilstjórnenda: „[Þ]etta var mjög samstilltur hópur sem hafði ofboðslega mikið trún-

„Kaupthinking is beyond normal thinking“

Myndband Kaupþings

298. Sjá einnig umræðu í Hulda Þórisdóttir: *Afsprengi aðstæðna og fjöttruð skynsemi. Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi af sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði*. Viðauki II með þessari skýrslu.

299. Babiak: Paul, og Robert D. Hare, *Snakes in Suits. When Psychopaths Go to Work*. Collins 2006.

300. Babiak: Paul, og Robert D. Hare, *Snakes in Suits. When Psychopaths Go to Work*. Collins 2006.

301. Sjá viðauka II eftir Huldu Þórisdóttur, „Afsprengi aðstæðna og fjöttruð skynsemi“.

302. Ræða Sigurðar Einarssonar árið 2004, afhent rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009.

303. Ármann Þorvaldsson lýsir þessu vel í bók sinni *Ævintýraeyjan*. Bókafélagið. Reykjavík 2009.

304. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 122.

aðartraust, trú hvert á öðru, þú veist, hann, þú veist, Sigurður, Sigurður hafði bara ekki rangt fyrir sér, æ, þið vitið, og það, þannig að þegar þú ert kannski að skoða eitthvað lögfræðilega að þá ertu að skoða það til þess að komast að sömu niðurstöðu og Sigurður, komast að þeirri niðurstöðu að þetta sé hægt...³⁰⁵

Vinátta var ekki aðeins meðal æðstu starfsmanna Kaupþings. „Basing our business model on an uncommon closeness with our clients, because trust and friendship must be core values in a business world where fierce competition and pursuit of maximum profit are highly prized.“³⁰⁶ Í bók Ármanns Þorvaldssonar er hægt að lesa um hvernig þetta birtist. Hann er í vinfengi við marga viðskiptavini enda hefur komið á daginn, eins og rakið er í kafla 1, að þeir hinir sömu fengu þá vináttu ríkulega endurgoldna.³⁰⁷

Sigurður Einarsson segir að Kaupþing hafi verið „Primus motor, eða uppáhaldsbanki þeirra sem höfðu nýjar hugmyndir, þeirra sem höfðu hugmyndir sem gengu kannski aðeins á skjön við það sem hafði verið gert áður og þeir leituðu mjög mikið til okkar. Við vorum ósköp einfaldlega banki sem var byggður þannig upp að ef talið var að viðskiptahugmyndin væri góð þá var okkur eiginlega alveg sama hverjir það voru – ekki alveg sama, en við litum ekki fyrst og fremst á það hvaða nöfn menn hefðu eða frá hvaða fyrirtækjum þeir kæmu, við litum fyrst og fremst á það hvort menn væru flinkir, duglegir, hvort það var framkvæmanlegt og löglegt að sjálfsögðu sem var í bígerð. En það var ekki öllum sem líkaði það. Og vel að merkja þú ferð ekki úr því að vera eitt allra minnsta fjármálafyrirtæki landsins, miklu minna en bankarnir, miklu minna en hver um sig af 10 stærstu sparisjóðum landsins, í það að vera langstærsti bankinn á 10 árum án þess að stíga á tærnar á einhverjum. Það held ég sé nokkuð augljóst að það gerist ekki.“³⁰⁸

Í öðrum bönkum virðist samheldnin ekki hafa verið eins sterk og í Kaupþingi. Þó eru allir að reyna að komast í innsta hring. „Það var ekki meðvitað en það var bara svo gaman, það snerist allt um að komast í fótboltaferðina til West Ham eða... þið skiljið hvað ég er að fara. Þá varstu kominn í svona elítustarfsmannahóp og það snerist líka um að komast í kúlulánahópin og kaupréttarhópin.“³⁰⁹

Bankastjórar Landsbankans fóru ólíkar leiðir og höfðu í kringum sig ólíka hóp. Annar bankastjórinn var menntaður lögfræðingur og alinn upp í íslensku stjórnáslunni og honum var umhugað um formlega þætti.³¹⁰ Hinn var ungur verkfræðingur með hrjúfari framkomu en hugmyndaíkur við að finna lausnir á vandamálum og leiðir framhjá hindrunum. „Hann fór alltaf að rökstyðja að þetta væri vitleysa ef ég vildi gera eitthvað sem var honum óhagstætt“.³¹¹ Sigurjón Þ. Árnason var að margra mati sá sem stjórnaði bankanum í reynd og bar jafnvel ekki hluti undir Halldór J. Kristjánsson. Hvorugur þeirra átti auðvelt með að taka gagnrýni og að mati Marks Sissmey-Durrant,

„[Þetta er náttúrulega mjög athyglisverð saga og er þannig að þessi þínulitli banki fer úr því að vera eiginlega ekki neitt yfir í það að vera langstærsti bankinn og mjög oft í andstöðu við stærstu valdablokkir landsins, hvort sem það er á sviði fyrirtækja, stjórn mála, en við endum síðan með því að verða ein af þessum valdablokkum, the Establishment, og okkur fannst það náttúrulega alveg hræðilegt, þegar við uppgötvuðum það allt í einu að öll gamla valdablokkir var orðin hluthafi í Kaupþingi. Þannig að þetta var mjög undarlegt að mörgu leyti sko.“

Úr skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 5.

305. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 6–7.

306. Ræða Sigurðar Einarssonar á ársfundi Kaupþings árið 2006. Afhent rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 7.

307. Ármann Þorvaldsson: *Ævintýraeyjan*, Bókafélagið 2009.

308. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 5.

309. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

310. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 8.

311. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 8.

bankastjóra Heritable-bankans í London, virtust honum fæstir af lykilstjórnendum bankans spyrja erfiðra spurninga.³¹²

Mikil samkeppni ríkti milli bankanna. „Ég held að við höfum verið kynslóð stjórnenda sem ætlaði ekki að láta nappa sig í Öskjuhlíðinni,“ eins og Hreiðar Már Sigurðsson orðar það. Þeir hafi virt samkeppnislögin og því hafi litlir kærleikar verið á milli manna.³¹³ Framkvæmdastjóri Samtaka fjármálafyrirtækja tekur í sama streng og segir samkeppnina milli bankanna hafa verið grimma, ekki síst milli æðstu stjórnendanna, enda voru við stjórnvölinn í bönkunum kappsfullir menn: Sigurjón „mikill keppnismaður og kappsfullur og einstaklega klár og greindur og allt það, að hann hefði nú aldeilis ekki ætlað að láta sitt eftir liggja í samkeppninni. Hreiðar Már, svona klár strákur líka og snarpur, ef maður notar eitthvað íþróttalíkingamál, og óhræddur við kýla á hlutina og þá bæði til sóknar en líka til varnar ef það þarf, þ.e. að draga saman. Að þarna hafi klárlega verið tveir svona augljósir keppinautar og svo var, maður þekkti líka Bjarna Ármanns og hann auðvitað bjó líka yfir þessu keppinautablóði.“³¹⁴

Með augum útlendinga

Í umræðum um útrásina var gjarnan talað um hve Íslendingarnir hefðu verið ólíkir öðrum og það kemur heim og saman við viðhorf útlendinga. Árið 2006 kom út skýrslan „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum: aðferðir og orðspor“, en þar var fjallað um það hvernig íslensk útrásarfyrirtæki komu Norðurlandabúum fyrir sjónir.³¹⁵ „Ung fyrirtæki með unga stjórnendur. Eitthvað er ungæðislegt og nýrikt við þessa útrás,“ segja útlendingar.³¹⁶ Ýmsar frásagnir styðja þetta ungæðislega yfirbragð. Styrkleikar Íslendinga eru sagðir vera fljótir að taka ákvarðanir og þeir leggja mikið upp úr hraða og einföldu ferli. „Við fórum dálítið íslensku leiðina, fórum bara af stað, létum hlutina ráðast án þess að hafa neina strategíu. Undirbúningurinn var þessi venjulegi íslenski undirbúningur: „þetta reddast!“ Fórum svo í eina átt og ef það gekk ekki þá reyndum við eitthvað annað“,³¹⁷ segir einn. Íslendingar eru sagðir grípa tækifærin þegar þau koma en vinna ekki eftir langtímaáætlun. En það sem Íslendingar sjá sem styrkleika telja útlendingar skort á stefnu og ferli ákvarðana.

John Quitter, sem hefur langa bankareynslu frá London og hefur unnið mikið með Íslendingum, minnst þess þegar Landsbankamenn höfðu samband við hann um aldamótin og létu í ljós áhuga á að kaupa banka í London. „Ég spurði á móti hvers vegna? Þá var svarið: FBA var að kaupa í bankanum Raphael & Sons í Aylesbury. Það hafði reyndar komið mér mjög á óvart að þeir skyldu kaupa þann banka en það varð úr að ég fann Heritable-banka sem góðan fjárfestingakost,“ segir hann. Næstu ár leitustu ýmsir til hans sem

312. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009.

313. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 119.

314. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 7.

315. Skýrslan var unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

316. Skýrslan „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor“. Unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 5. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

317. Skýrslan „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor“. Unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 7. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

hugðu á fjárfestingar erlendis en hann segir að fjárfestingarstefnu hafi tilfinn-
anlega skort í mörgum tilfellum. Mörgum hafi verið svarafátt þegar spurt var
„hvers vegna?“ Oft hafi verið skotið fyrst af byssunni og síðan reynt að miða.

Þegar bankar fara inn á nýja markaði eru þeir annaðhvort að fylgja við-
skiptamönnum sínum eða gera það í krafti sérstöðu eða vöru sem markaður-
inn hefur áhuga á. Hvorugt átti við um íslensku bankana. „Hvað eru margir
ríkir Íslendingar erlendis sem bankarnir voru að þjónusta?“ spyr John Quit-
ter.³¹⁸ Mikilvægt er að hafa í huga að mjög erfitt er að afla nýrra viðskiptavina
þegar banki opnar á nýjum stað. Hann verður að hafa eitthvað nýtt að bjóða
eða hann lendir í því annaðhvort að „kaupa viðskiptavini“ eða nálgast þá sem
eru áhættusamastir. Þetta er álitid að hafi átt við um íslensku bankana sem
komu seint inn á markaðinn.³¹⁹

Veikleiki að mati útlendinga er að Íslendingar huga ekki að samskiptum
innan fyrirtækjanna og vilja ekki setjast niður og ræða málin.³²⁰ Þetta er ekki
síst áberandi á Norðurlöndum þar sem ríkar hefðir eru fyrir samræðu innan
fyrirtækja. Íslendingarnir eru sagðir fara sínar leiðir og eiga að auki erfitt
með að taka ráðleggingum. Þessir eiginleikar virðast hafa fylgt Íslendingum
um langan tíma. „Það er erfitt að stjórna Íslendingum,“ segir Roger Gifford,
bankastjóri SEB í London. Hann hefur þekkt til Íslendinga í rúm 20 ár og um
tíma sýndi SEB áhuga á að koma að einum hinna íslensku banka. „Það hefði
þurft mjög hugað teymi til að fara til Íslands!“³²¹ Þrátt fyrir mikil og góð
samskipti við Íslendinga á síðustu áratugum segir hann SEB hafa haldið sig frá
íslenskum bönkum undanfarin ár og einvörðungu gert mjög stutta samninga
við þá. Séð utan frá hafi vöxturinn verið ótrúlegur og alltaf hafi verið sögur á
kreiki um rússneska peninga. „Það er ekkert að rússneskum peningum en það
var aldrei útskýrt nógu vel hvaðan peningarnir komu.“³²²

Mark Sissmey-Durrant, bankastjóri Heritable-bankans, segir að það hafi
verið erfitt að tilheyra íslensku fyrirtæki. Ekki hafi gefist tækifæri til að
ræða stefnu samstæðunnar á alþjóðavettvangi og þeir sem stýrðu einingum
í útlöndum voru dálítið utanveltu. „Það endaði með því að ég hitti Halldór
og Sigurjón á flughótélum til að ræða málin en það var aldrei sameiginleg
umræða þar sem allir stjórnendur komu að. Af þessum sökum vorum við
aldrei viss hvert við vorum að fara. Þeir bara gerðu hlutina og við fréttum
um þá eftir á.“³²³

Eins og fram hefur komið einkenndist sjálfsmýnd íslensku útrásarinnar af
öryggi. Forsvarsmenn hennar og talsmenn virðast hafa verið sannfærðir um
ágæti hennar og sérstöðu. „Íslensk fyrirtæki eru mörkuð af ungum stjórn-
endum sem þekkja ekki annað en velgengni, markaði og fasteignamarkaði í
uppsveiflu. Það hefur skapað þeim þá tilfinningu að þeir skapi velgengni. En
kannski er stundum gott að setjast aðeins niður og hugsa sinn gang.“³²⁴ Aðrir
nefna hybrís eða oflæti í þessu samhengi. „As seen from the outside my und-

318. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

319. Samtal Salvarar Nordal við Roger Gifford í London 12. október 2009.

320. „Skýrslan Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor.“ Unnin af Sigrúnu Davíðs-
dóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 17. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

321. Samtal Salvarar Nordal við Roger Gifford í London 12. október 2009.

322. Samtal Salvarar Nordal við Roger Gifford í London 12. október 2009.

323. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sissmey-Durrant í London 13. október 2009.

324. Danskur stjórnandi í: „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor.“ Unnin af
Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 26. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

erstanding is that what had developed here in Iceland was a kind of national hybris. When we met Icelandic bankers they seemed to hold the view that they had invented something new, that they had superior competence and a better understanding of risks and profit possibilities as compared to more traditional and conservative bankers, and that, in their view, the sky was the only limit.³²⁵

Þá verður að segjast eins og er að margir fóru ekki varlega þegar þeir stigu sín fyrstu spor í útlöndum heldur vöktu á sér mikla athygli og jafnvel reittu menn til reiði. Þegar Kaupþing fjárfesti í Svíþjóð fékk Sigurður Einarsson, sem „ekki er þekktur fyrir nærgætni og máламиðlanir“, ráðandi öfl í sænsku viðskiptalífi upp á móti sér og uppskar „ótrúlega fjandsamlegar greinar um Kaupþing“ í sænskum fjölmiðlum, eins og Ármann Þorvaldsson orðar það í bók sinni.³²⁶ Ýmsar fjárfestingar í Danmörku fóru ekki framhjá neinum og þegar þeir stormuðu inn á fjölmiðlamarkaðinn máttu þeir vita að því yrði ekki tekið þegjandi enda var umræðan í dönskum fjölmiðlum þeim ekki alltaf hliðholl. Stundum er eins og markmiðið hafi beinlínis verið að ögra heimamönnum. „Það er engin tilviljun að afstaðan er neikvæðust í Danmörku því þar hafa ýmsir Íslendingar verið mjög hrokafullir og þá kallað fram fjandsamleg viðhorf þar.“³²⁷

Í fyrrgreindri skýrslu kemur einnig fram ólíkt gildismat Íslendinga og hinna Norðurlandabjórðanna. Efnishyggi er allsráðandi hjá Íslendingunum og þeir skilja ekki að aðrir vilji ekki leggja allt lífið í vinnu. Norðurlandabjórðirnar taka eftir því hve Íslendingar vinna mikið en á móti finnast Íslendingum Norðurlandabúar latir. Þeir síðarnefndu hafa annað gildismat – „lífið er ekki bara vinna“.³²⁸

Stefnumótun: vöxtur og útrás

Hugmyndin um að gera Ísland að alþjóðlegri fjármálamiðstöð hefur af og til komið fram hér á landi, einkum í því skyni að laða hingað til lands erlenda fjárfesta. Staðreyndin er þó sú að hér höfðu menn ekki erindi sem erfiði og í stað þess að íslenskir kaupþýslumenn löðuðu erlenda fjárfesta hingað til lands fóru þeir sjálfir í útrás.

Ísland sem alþjóðleg fjármálamiðstöð

„Ef þú skoðar gagnvart samfélaginu þá áttum við draum, draumurinn var að gera Ísland að fjármálamiðstöð,“ sagði Hreiðar Már Sigurðsson, að „þetta væri það besta sem við gætum gert fyrir íslenskt samfélag, búið til atvinnugrein sem að þarf vel menntað starfsfólk, borgar há laun, háa skatta og ef þú skoðar bara heimssöguna, mannkynssöguna þar sem fjármálafyrirtækin hafa blómstrað, þar hafa yfirleitt listir blómstrað og menningarlífið blómstrað.“³²⁹ Draumur Hreiðars er ekki nýr af nálinni því hugmyndir um að Íslendingar

325. Thormod Hermansen, fyrrverandi forstjóri Telenor í Noregi, í erindi flutt hjá Samtökum fjárfesta í Háskóla Íslands 26. ágúst 2009. Hermansen tók þátt í uppbyggingu bankakerfisins í Noregi eftir kreppuna þar.

326. Ármann Þorvaldsson: *Ævintýraeyjan. Uppgangur og endalok fjármálaveldis*. Bókafélagið 2009, bls. 106–107.

327. Skýrslan „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor“. Unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 14. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

328. Skýrslan „Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor“. Unnin af Sigrúnu Davíðsdóttur fyrir Útflutningsráð og IMG Ráðgjöf árið 2006. Bls. 10. http://www.utflutningsrad.is/resources/Files/icetrade_is/Utgafa/islenskskandi.pdf

329. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 124.

hösluðu sér völl á þessu sviði hafa verið lengi á sveimi. Eitt af því sem einkennt hefur umræðu um íslenskt efnahagslíf í áratugi er að það byggir á einhæfum grunni. Stóriðju var komið á fót hér á landi í tengslum við uppbyggingu raforkuiðnaðar, m.a. til að skjóta fleiri stoðum undir efnahagslífið sem hvíldi of mikið á sveiflukennendum sjávarútvegi. Markmið hennar var einnig að laða til Íslands erlenda fjárfestingu. Umræða um alþjóðlega fjármálamiðstöð tengdist þessum sjónarmiðum í byrjun tíunda áratugar síðustu aldar.

Síðla árs 1991 var haldin ráðstefna á Hótel Örk undir yfirskriftinni „Can we Bank on Changes?“ Þá hafði lögum nýlega verið breytt og erlendum bönkum heimilað að stofna hér útibú. Árið 1990 hafði verið slakað á takmörkunum á erlendum fjárfestingum og almennt hafði verið slakað á ýmsum reglum um bankastarfsemi í heiminum. Héldu sumir fundarmenn því fram að Íslendingar ættu möguleika á þessu sviði þótt aðrir vildu fara varlega.³³⁰ Í framhaldi ráðstefnunnar skipaði forsætisráðherra nefnd til að fjalla um möguleika Íslands á þessu sviði og voru erlendir sérfræðingar á vegum KPMG fengnir til að vinna skýrslu um möguleika Íslands á sviði fjármálaþjónustu. Þeirri skýrslu var skilað í nóvember 1992 og var niðurstaða skýrsluhöfunda að Ísland væri ekki heppilegur kostur fyrir fjármálafrísvæði, eins og það var orðað.³³¹

Fyrir utan erfiðar aðstæður á erlendum mörkuðum á þessum tíma eru sérstaklega tiltekin atriði í skýrslunni sem snúa að íslensku samfélagi. Rætt er um vantrú ýmissa aðila í íslensku stjórnkerfi. Bent var á að hér á landi væri ekki hefð fyrir að veita þjónustu á alþjóðlegum fjármagnsmarkaði og ekki mikill áhugi til að umbylta því kerfi sem fyrir var. Ísland hefði vissulega góða ímynd og orðspor en hinir erlendu skýrsluhöfundar greindu samt að viðhorf til Íslands erlendis væri óljóst og kostnaðarsamt yrði að bæta orðspor og ímynd landsins á þessum tíma. Þrátt fyrir að bankaeftirlitið væri mjög gott hefði það ekki reynslu af eða þekkingu á þeim þáttum fjármálastarfsemi sem tíðkast í sambandi við alþjóðlega fjármálamiðstöð og markaðurinn væri ekki í miklum tengslum við alþjóðlega starfsemi. Þá bentu skýrsluhöfundar á að sterk andstaða væri við þessar hugmyndir innan stjórnkerfisins en breiða samstöðu þurfi þar til þess að þessar hugmyndir gætu orðið að veruleika. Þá vekur athygli að skýrsluhöfundar benda á að Íslendingar séu almennt óvin-samlegir í garð hugmynda um bankaleynd en hún er forsenda þess að alþjóðleg fjármálamiðstöð geti þrífist. Niðurstaða skýrslunnar var að alþjóðlegt frísvæði mundi ekki færa Íslendingum mikinn efnahagsávinning og ekki væri ástæða til að skoða þetta efni frekar.

Þegar skýrslan er lesin er athyglisvert hve málið er skoðað út frá fjölbreyttum sjónarmiðum og hve mikil áhersla er lögð á að meta hvort hér sé jarðvegur eða menning sem henti hugmyndafræði alþjóðlegrar fjármálamiðstöðvar.

Eftir þetta virðist sem hugmyndir um alþjóðlega fjármálamiðstöð hafi legið niðri um nokkurt skeið en þær voru langt frá því jarðaðar. Enn ólu margir með sér draum um að Ísland yrði alþjóðleg fjármálamiðstöð. Um aldamótin kom út bókinn *Hvernig getur Ísland orðið ríkasta land í heimi?* eftir Hannes Hólmstein Gissurarson.³³² Þar er fjallað um einkenni þeirra ríkja sem hafa byggt upp alþjóðlega fjármálastarfsemi og hvernig Íslendingar gætu

330. Gögn frá fundinum fundust í skjalasafni Seðlabanka Íslands.

331. „Könnun á möguleikum þess að setja á stofn fjármálafrísvæði á Íslandi.“ Nóvember 1992.

332. *Hvernig getur Ísland orðið ríkasta land í heimi?* Nýja bókafélagið 2001.

fylgt fordæmi þeirra. Á þeim tíma sem bókin er skrifuð var Ísland í 5. sæti yfir ríkustu þjóðir heims en Hannes taldi að stefna ætti á fyrsta sætið. „Það ætti að vera okkur metnaðarmál að fara fram úr þeim fjórum grannþjóðum okkar, sem búið hafa síðustu misserin við betri lífskjör, íbúum Lúxemborgar, Bandaríkjana, Sviss og Noregs.“³³³ Spyrja má hvers vegna það hafi verið eftirsóknarvert í sjálfu sér. Var ekki gott að vera þar sem við vorum og stefna frekar á að halda þeim stað frekar en að ætla sér það stærsta og mesta?

Málefnið var síðan tekið á dagskrá af stjórnvöldum árið 2005 þegar skipuð var tólf manna nefnd undir stjórn Sigurðar Einarssonar, stjórnarformanns Kaupþings. Nefndinni var meðal annars ætlað að reifa tækifæri sem slík starfsemi gæti skapað hér á landi og meta hvort gera ætti úrbætur á löggjöf til að ýta undir alþjóðlega fjármálastarfsemi á Íslandi. Markmiðið var að auka tækifærin hér á landi, koma í veg fyrir atgervisflotta frá landinu og skapa ný og verðmæt störf.³³⁴ Nefndin lagði áherslu á að litið yrði til starfsemi eins og tíðkast í Hollandi, Lúxemborg, Sviss og Írlandi, þar sem búið er við hóflega skattlagningu og jafnframt er virkt eftirlit. Nefndin taldi að sérstök sóknarfæri lægju í eignaumsýslu og sjóðastjórn þar sem talsverð þekking væri hér á landi, ekki síst vegna sterkra lífeyrissjóða.³³⁵ Þá var lögð áhersla á jákvæða afstöðu stjórnvalda og mikilvægi þess að dregið væri úr kostnaði við skrifræði í reglusetningu.

Að mati Sigurðar Einarssonar gerðu stjórnvöld ekki mikið með þær hugmyndir sem komu fram í skýrslunni. Þegar skýrslan var tilbúin var flutt lofræða um verkefnið af hálfu þáverandi forsætisráðherra „og hvað það væri mikil framtíð í þessu og þetta yrði nú skoðað ítarlega o.s.frv. Og síðan hef ég aldrei heyrt hósta eða stunu um störf þessarar nefndar, hvorki verið kallaður á fund, hvorki hér né þar, sem er auðvitað miður.“³³⁶

Ríkisstjórn sú sem tók við völdum vorið 2007 hafði á stefnuskrá sinni að halda í íslensk fjármálafyrirtæki og búa þeim gott umhverfi. Þar sagði orðrétt: „Í umbreytingu íslensks atvinnulífs á undanförunum árum felst meðal annars aukið vægi ýmiss konar alþjóðlegrar þjónustustarfsemi, þar á meðal fjármálaþjónustu. Ríkisstjórnin stefnir að því að tryggja að slík starfsemi geti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sjái sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi.“³³⁷ Að mati Hreiðars Más Sigurðssonar var vandinn sá að ekki var mörkuð skýr stefna á þessu sviði. Verkefnið hefði átt að vera að einbeita sér að tilteknum verkefnum og marka þannig sérstöðu landsins.³³⁸ Guðjón Rúnarsson segir að útgangspunkturinn með þessum hugmyndum hafi ekki verið að stækka bankaana heldur „meira eins og Írar – við förum meira að segja og heimsóttum Írland og kíktum á þetta – og fleiri þjóðir hafa horft til, að reyna að bæta, stórbæta virðisaukandi þjónustu í landinu og þá erlenda fjárfestingu, sem kannski ekki síst fælist í því sem ég mundi kalla ytra lag fjármálakerfisins, þ.e. allt sem heitir ráðgjafar, endurskoðendur, lögfræðingar og annað slíkt sem vinna í kringum fjármálafyrirtækin“.³³⁹

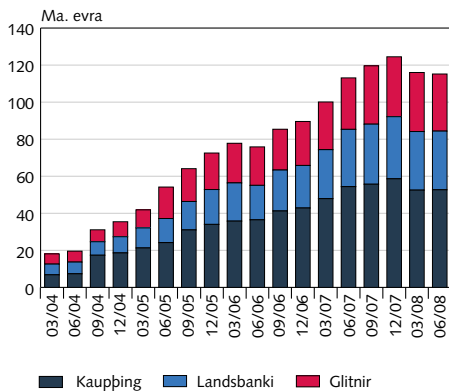
„Síðan er mynduð þessi ríkisstjórn, með stjórnarsáttmála, sem segir bara vöxtur og höfuðstöðvarnar á Íslandi. Það eru því ekki nein pólitísk skilaboð um að bankarnir eigi að minnka.“

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 36.

333. *Hvernig getur Ísland orðið ríkasta land í heimi?* Nýja bókafélagið 2001, bls. 158.
 334. *Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi*. Nefnd forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi. Október 2006, bls. 4.
 335. *Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi*. Nefnd forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi. Október 2006, bls. 13.
 336. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 18.
 337. Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007.
 338. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 4.
 339. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

Mynd 7

Efnahagsreikningur stóru bankanna þriggja í evrum



Heimild: Icestat.

„Ég sé fyrir mér að á næstu fimm árum verði Kaupþing Búnaðarbanki einn af fimm stærstu bönkum á Norðurlöndum, þetta kann að hljóma háleitt markmið, en stærð bankans þarf þó einungis að fimmfaldast til að svo verði“.

Sigurður Einarsson í ræðu árið 2004. Afhent rannsóknarnefnd Alþingis.

Skiptir stærðin öllu máli? – Áhættusækni og stærð

Á síðustu árum hefur samkeppni fyrirtækja aukist verulega. Með skilvirkari hlutabréfamörkuðum, aukinni tækni og frelsi geta fjárfestar fært fjármuni milli fyrirtækja, milli landa og jafnvel heimshluta hratt og örugglega. Með virkum hlutabréfmarkaði hefur það fæst í vöxt að almenningur fjárfesti sparifé sitt í hlutabréfum og fái góðan hagnað. Því hærri sem ávöxtun fyrirtækjanna er því meiri líkur eru á því að fólk fjárfesti í þeim. Þetta hefur leitt til vaxandi samkeppni fyrirtækja um fjárfesta sem aftur hefur leitt til enn meiri áherslu á hagnað en áður.³⁴⁰ „Fjármagnið er kvíkt í landamæralausu umhverfi og leitar eins og vatnið að hentugasta farveginum.“³⁴¹ Auknar kröfur eru gerðar um arðsemi og hvati til að fjárfesta í verkefnum tengdum samfélaginu með minni áherslu á hagnað minnkar.³⁴²

Ótrúlegur vöxtur einkenndi íslenskt viðskiptalíf á síðustu árum og nánast allt fram að bankahruni. Eins og sést á meðfylgjandi mynd stækka bankarnir fram undir ársbyrjun 2008 þegar loksins fer að hægja á. Vöxtur eða öllu heldur útpensla var kjörorð dagsins, ekki síst bankanna þriggja. Þar sem heimamarkaðurinn var lítil var vöxturinn fyrst og fremst mögulegur með því að fara inn á erlenda markaði.

Markmiðið var að vera stór og til þess þurfti bankinn *einungis* að fimmfaldast á fimm árum að mati stjórnarformannsins. Samkvæmt kenningunum er of mikill vöxtur fjármálastofnana hættumerki.³⁴³ Í Bandaríkjunum er litið til vaxtar innlánsstofnana þegar mat er lagt á áreiðanleika þeirra, það er þá sérstaklega gerð athugasemd ef innlánsstofnun vex meira en 25% á ári.³⁴⁴ Yfirlýsingar um fimmföldun á fimm árum kallaði því á að viðvörunarbjöllur hringdu, því mikill vöxtur er almennt talinn ávisun á hörmungar í banka-starfsemi.³⁴⁵

En það vildu allir stækka og vaxa. Þegar FL Group keypti í AMR Corp., móðurfélagi American Airlines, eru hinir nýju hluthafar sagðir hafa fært forstjóra AMR Corp. þessi skilaboð: „Kauptu önnur flugfélög. Seldu allar verðmætu eignirnar. Stækkaðu brjálæðislega – okkur er sama hvernig, láttu hluti okkar bara vaxa og vaxa...“³⁴⁶ Að sumra mati var metnaður fyrst og fremst metinn í vexti.³⁴⁷

Mark Sismey-Durrant segir að greinileg breyting hafi orðið á Landsbankanum þegar hann var einkavæddur og vöxturinn aukinn. Aðspurður um það hvers vegna áherslan hafi verið svona mikil á vöxt í íslensku viðskiptalífi segist Sigurjón Þ. Árnason ekki vita það með vissu en bendir á að frá eigendunum hafi verið „gríðarleg pressa á að stækka“.³⁴⁸ Og sumir voru

340. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Alfred A. Knopf 2007.

341. Ræða Sigurðar Einarssonar um hlutverk lífeyrissjóðanna haldin árið 2008. Afhent rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009.

342. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Alfred A. Knopf 2007.

343. Clair, R., „Loan Growth and Loan Quality: Some Preliminary Evidence from Texas Banks.“ *Economic Review*, Third Quarter 1992. Dell’Ariccia, G., Igan, D., og Laeven, L.: *Credit Booms and Lending Standards: Evidence from the Subprime Mortgage Market*. CEPR Discussion Paper Nr. DP6683, febrúar 2008.

344. Sjá viðauka III, Iceland’s Failed Banks: A Post-Mortem og „Bank, Thrift and Credit Union Ratings.“ Bankrate.com.

345. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

346. Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið*. JPV útgáfa 2009, bls. 203.

347. Sjá bók Ármanns Þorvaldssonar: *Ævintýraeyjan*. Bókafélagið 2009, bls. 244.

348. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 41.

hugmyndaríkir. Fjármálakerfi heimsins fór í að búa til nýjar afurðir eins og skuldatryggingar og skuldabréfavafninga, sem juku hagnaðinn verulega en áttu líka eftir að hrinda fjármálakreppunni í Bandaríkjunum af stað.³⁴⁹

Sigurður Einarsson hefur sagt að í bankastarfsemi felist að taka áhættu, þeir sem séu ekki tilbúnir til að taka slíka áhættu eigi ekki að vera í bankastarfsemi. „Okkur hefur stundum verið legið á hálsi fyrir að taka áhættu, slík gagnrýni er þó á misskilningi byggð þar sem ekki er gerður greinarmunur á áhættu og fífldirfsku, sem sumir gagnrýnendur virðast vera að saka okkur um.“³⁵⁰ Trúin á að áhættunni hafi verið dreift tók völdin. Í viðauka með þessari skýrslu kemur einnig fram að sálfræðirannsóknir benda til að fólk eigi oft erfitt með að meta eigin áhættu, enda virðast þátttakendur á fjármálamarkaðnum hafa orðið næstum ónæmir fyrir þeirri áhættu sem þeir voru að taka.³⁵¹ En Sigurður segir líka að ekki hafi komið nein skilaboð frá stjórnvöldum um að minnka.

Að elta hver annan í útrás

Orðræðan í kringum íslensku útrásina var oftast en ekki á þann veg að Íslendingar væru að fara nýjar leiðir í rekstri, drifnir áfram af frumkvöðlameningu. Þeir kæmu auga á tækifæri sem aðrir sæju ekki og áherslan væri á sköpunarkraftinn og frumkvöðlasýn. Vitaskuld var íslenskum kaupþýslumönnum margt til lista lagt og þeir gripu margar gullgæsir, en staðreyndin var þó engu að síður sú að í stað þess að sækja á nýjar slóðir voru þeir oftast en ekki að feta troðnar. Hugmyndin um alþjóðavæðingu og fjármálamiðstöð varð ekki til hér á landi. Í þessum efnum var litið til annarra landa, einkum Evrópulanda eins og Írlands og Lúxemborgar. Í stað þess að sérstök þekking eða framsýni hafi hvatt áfram útrásardrauminn er eins víst að hvati hans hafi verið gamalkunnug íslensk vanmetakennd, eða eins og Hannes Smárason orðaði það í viðtali 2007: „Kannski er maður þínulítið að sýna umheiminum fram á það að við Íslendingar getum gert eitthvað.“³⁵²

Að mati Kaupþingsmanna leiddu þeir þá stefnu sem aðrir íslenskir bankar fylgdu. Þetta kemur meðal annars fram í ræðum Sigurðar Einarssonar og í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis. Hugmyndafræði þeirra var í anda *Blue Ocean Strategy* – „It is about growing demand and breaking away from the competition. The message is: „Don't compete with your rivals, make them irrelevant“. We have followed this strategy – „other financial companies in Iceland followed in our footsteps.“³⁵³ Í þessum orðum kemur fram að Kaupþing hafi ekki raunverulega verið í samkeppni við hina íslensku banka. Þeir töldu sig vera að sigla inn á ný og óþekkt markaðshöf. „Þegar ég sé eitthvað sem er of gott til að vera satt spyr ég hvers vegna,“ segir hátt settur stjórnandi í stórum erlendum banka. „Hvað eru þeir að gera betur en við? En staðreyndin er sú að í velgengni spyrja menn oft ekki erfiðra spurninga.“³⁵⁴

Þegar málin eru skoðuð kemur í ljós að allir íslensku bankarnir voru í raun að róa á sömu mið. Kaupþing skilgreindi sig sem fyrirtækja- og fasteignabanka. Hreiðar Már segir að hinir tveir bankarnir hafi ákveðið að fara

„[E]f menn töldu að bankarnir væru of stórir og að þeir væru orðnir hætta fyrir þjóðfélagið, þá áttu menn að segja það, þá áttu menn að kalla mig sem stjórnarformann, eða stjórn bankans inn á teppi í ráðuneytinu eða í Seðlabankanum og segja: Þið eruð orðnir of stórir, þið verðið að gera eitthvað í þessu.“

Úr skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 20.

349. Sjá um ræðu í Tett, Gillian: *Fool's Gold. How Unrestrained Greed Corrupted a Dream, Shattered Global Markets and Unleashed a Catastrophe*, Little, Brown 2009.

350. Ræða Sigurðar Einarssonar árið 2004. Afhent rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009.

351. Sjá viðauka II eftir Huldu Þórisdóttur: „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi“.

352. Hannes Smárason í viðtali við Örnun Schram í tímaritinu *Krónikan* 15. febrúar 2007.

353. Ræða Sigurðar Einarssonar á aðalfundi Kaupþings 2006.

354. Viðtal Salvarar Nordal við erlendan bankamann í London 13. október 2009.

sömu leið: „[Þ]að urðu sem sagt þrír bankar á Íslandi sem skilgreindu sig sem fyrirtækja- og fjárfestingabanka sem ætluðu í útrás til Evrópu. Ég hélt kannski að, kannski hefðum við getað þolað það ef við værum með einn banka sem væri í þessu og hinir hefðu sinnt einhverju öðru.“³⁵⁵

En það er erfitt að sjá að Kaupþing hafi verið langt á undan öðrum. Kaupþing var síðast til að fá lánsþæfismat og Glitnir fór fyrst í skuldabréfa-útgáfu. Þegar litið er til leiðtoganna í íslensku fjármálalífi má ekki á milli sjá. Landsbankinn reið á vaðið með erlenda innlánsreikninga undir nafninu Icesave, Kaupþing fylgdi í kjölfarið stuttu síðar með Edge-reikninga sína og Glitnir var að undirbúa sína reikninga. Þegar litið er til bankanna virtust þeir vera í harðri samkeppni – ekki síst í útlöndum. Íslensk fjármálfyrirtæki voru í útrás en heldur mikið á sama stað og þvældust þá hvert fyrir öðru.

Ármann Þorvaldsson lýsir því hvernig Kaupþing náði að bjóða í FIH-bankann og æsilegu kapphlaupi þeirra við Landsbankann á síðustu metrunum. Kaupþingsmenn höfðu veður af áhuga Landsbankans fyrir hreina tilviljun eftir að þeirra tilboð hafði verið handsalað. Landsbankinn hafi síðan boðið betur sem varð til þess að Kaupþing hækkaði sitt boð um 1 milljarð danskra króna. Ármann telur að Landsbankinn hafi ekki vitað að hann væri að bjóða á móti Kaupþingi fyrr en endalokin voru skýr. Í bók Ármanns kemur þó ekki fram að Glitnir hafði þá þegar gert tilraun til að eignast FIH-bankann.³⁵⁶ Einn af ráðgjöfum hans í því ferli var John Quitter. Hann segir Bjarna Ármannsson ekki hafa haft stuðning stjórnarinnar þegar á reyndi. Hreiðar Már Sigurðsson segir að árið 2004 hafi markað ákveðin tímamót. „Það er það ár sem við tókum yfir FIH og við það verðum við stærsti banki landsins, langstærsti banki landsins og ég held að þá hafi hinum tveimur bönkunum fundist þeim vera ógnað, stöðu þeirra hérna innanlands væri ógnað svo mikið vegna þess hve við vorum orðnir stórir að þeir fara líka í útrás á sama tíma.“³⁵⁷

Enda fór það svo að Íslendingar buðu gjarnan hver á móti öðrum. „Þegar Íslendingar mættu til að bjóða í eignir yfirgáfu aðrir herbergjið,“ segir John Quitter. „Það var ekki hægt að bjóða á móti Íslendingum. Verðmat þeirra var ekki raunsætt.“ Í sama streng tekur Mark Sismey-Durrant. Hann telur að það hafi verið almenn skoðun í Englandi að ekki þýddi að bjóða á móti Íslendingum og Danir voru sömu skoðunar.³⁵⁸

Í stað þess að opna nýjar lendur á erlendum mörkuðum voru íslenskir bankar og fyrirtæki komin í grimma samkeppni hvert við annað í útlöndum, auk þess að vera í samkeppni hér heima.

Allir í útrás – út um allar jarðir

Árið 2007 er „þenslan“ í algleymi, mikill völlur á íslenskum fjármálfyrirtækjum og viðskiptalífið allt á fleygiferð. Í raun má segja að Íslendingar séu á ferð og flugi um allan heim í leit að fjárfestingartækifærum. Líkamsræktarfyrirtæki, sælgaðisfyrirtæki eða sjávarútvegsfyrirtæki; stór fyrirtæki eða lítil, bæði fyrirtæki með alþjóðlega reynslu og enga slíka reynslu huga að útrás. Kaupþing leitaði fyrir sér í Miðausturlöndum og forseti Íslands skrif-

355. Skýrsla Hreiðars Mús fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 123.

356. Ármann Þorvaldsson, *Ævintýraeyjan. Uppgangur og endalok fjármálaveldis*. Bókafélagið 2009, bls. 124–124

357. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 122.

358. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009, samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009 og samtal Vilhjálmis Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn 30. apríl 2008.

aði nokkur bréf til að greiða götu þeirra. Dubai var vinsæll áningarstaður margra í íslensku viðskiptalífi. Glitnir opnaði í byrjun september starfsstöð í New York. Askar Capital fjárfesti í Inlandi og Hong Kong. Landsbankinn var líka í Hong Kong og raunar út um allan heim, eins og sést í fundargerð bankaráðsins um mitt sumar. Það á að leggja heiminn að fótum sér. Kaupþing var að auki að leggja í sína stærstu yfirtöku með kaupum á hollenska bankanum NIBC.

„Öll veröldin er leiksvið“

Stjórnendur Landsbankans hafa í nógu að snúast árið 2007 enda eru þeir með starfsemi eða með áform um að hefja starfsemi víða um heim. Á bankaráðsfundi 31. júlí er fjallað um stöðu erlendra verkefna undir 3. lið og verkefni eru víða eins og eftirfarandi punktar úr fundargerðinni sýna:

1. Unnið er að kaupum á breska verðbréfafyrirtækinu Bridgewell og stefnt að yfirtöku á félaginu 9. ágúst.
2. Irish Nationwide Building Society í Dublin Írlandi. Verið er að ræða möguleika á að leggja inn kauptilboð í félagið.
3. Fjallað um Nationwide International Limited, á eyjunni Mön. Þetta er hrein innlánsstofnun sem Landsbankinn hefur áhuga á.
4. Finaholding Group, /Project Moxley /Commercial acceptances í Bretlandi. Hugleiðingar um að kaupa þetta litla félag sem myndi henta vel sem samstarfsaðili með Heritable bank.
5. Stofnun útibús Landsbankans í Finnlandi er í b[í]lgerð í ágúst/september og hefur 10 manna teymi verið ráðið.
6. Stofnun útibús Landsbankans í New York. Umsókn hefur verið skilað inn. Leigð hefur verið 34. hæðin á 600 Lexington Av. og útibússtjóri ráðinn og ráðið 6 manna teymi.
7. Fixed income desk í London. Ráðið hefur verið 5 manna teymi til að stjórna hluta alþjóðlegrar fjárfestingarmöppu Landsbankans í skuldabréfum.
8. Umboðsskrifstofa og síðar útibú í Hong Kong. Umsóknarferli um starfsleyfi er vel á veg komið og forstöðumaður ráðinn. Starfsemi á að hefjast í september.
9. Innlán í Hollandi. Unnið að opnun Icesave í Hollandi.
10. Landsbankinn í Kanada. Unnið er að undirbúning opnunar útibús í Halifax í Kanada
11. Landsbanki á Guernsey. Þar er um innlánsstarfsemi að ræða og verið að vinna að þróun þjónustunnar, skipulagi og markaðssetningu.
12. Suður-Afríka, Jóhannesarborg. Til skoðunar að stofna dótturfélag í Suður-Afríku, Jóhannesarborg sem stundi miðlun skuldabréf[a] í skuldabréfakauphöll Suður-Afríku.
13. Aforge í Frakklandi. „Reynt er að ráða lykilmenn frá þeim en það er miklu ódýrara en að kaupa fyrirtækið.
14. Einkabankaþjónusta í Sviss. Hugmyndir uppi um hvort hægt er að koma á einkabankaþjónustu í Sviss í nafni Landsbankans.

Fundargerð nr. 1945, 31. júlí 2007.

„[Þ]egar ég kom þarna, ég fór til Cannes, þú veist, Landsbankinn Lúxemborg opnar útibú í Cannes. Ókei, já, það er svo margt ríkt fólk í Cannes. Þetta var nú svona „private banking“. Ókei, það er frábært, þeir mundu örugglega koma og tala við íslenska banka, allt í lagi, við skulum athuga það. Og ég kem þarna, það er búið að leigja skrifstofu á tveimur hæðum sem að tekur svona fjörutú manns, það voru fjórir að vinna þar og þú fórst upp á aðra hæð í fundarsalinn, þá horfirðu, eins og við værum að horfa hérna út, og þú sást beint á rauða dregilinn. Sko ég er að tala um „prime location“ í Cannes. Menn voru bara í algjöru rugli.“

Síðan var opnað í Hong Kong: „Það flottasta, besta og fínasta. Og svo að opna og svo spyr maður eins og útibússtjórinn í Hong Kong, [...] og hann sagði bara við mig: Ég bara veit ekkert hvernig svona banki er rekinn. Og ég segi: Nú, en af hverju varstu þá ráðinn útibússtjóri? [...] Þú veist, ef þú tekur svona ákvarðanir, svo ert þú bara kominn á flottasta stað í Hong Kong, en það veit enginn hvað hann er að gera.“

Úr skýrslu Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 32–33.

„Vandinn var sá að á sama tíma þá nutu þeir mjög góðs trausts, þeir fengu sífellt meira fjármagn á betri kjörum. Það var eitthvað sem Fjármálaeftirlitið gat bara alls ekki ráðið við...“

Úr skýrslu Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 31.

Mark Sismey-Durrant, bankastjóri Heritable-bankans, segir að það hafi verið greinileg samkeppni milli Kaupþings og Landsbankans, bankarnir hafi oft boðið á móti hvor öðrum og oftari hafi Kaupþing haft yfirhöndina: „Ég sagði stundum í gríni að það hlyti að vera að Kaupþing hleraði hjá okkur.“ Mark segist hafa ráðið sínu fólki frá þessu kapphlaupi en eigendum hafi ekki fundist bankinn fara nógu hratt fram. „Sumarið 2008 hittu ég Steinþór Baldursson sem sýndi mér kort með flöggum Landsbankans út um allt. Ég sagði við hann: Þú hefur sýnt mér kort með heimsyferráðum en hver er tilgangurinn? Hvað áttu við? spurði hann á móti. Og ég spurði: Hvernig á að nota þessa fjármuni? Þetta er góð spurning, svaraði hann – og sagðist ekki vita hvort þeim væri ljóst hvert markmiðið væri með þessu öllu.“³⁵⁹

Mark Sismey-Durrant kynnti yfirstjórninni hugmyndina um Icesave sem síðan var opnað í Englandi 2006, eins og hvert mannsbarn þekkir. „Þeir kynntu Icesave opinberlega án þess að spyrja okkur hve langan tíma tæki að koma verkefninu af stað.“ Mark segir að reikningarnir hafi strax fengið mjög góðar viðtökur en hann hafi ekki vitað hvernig farið hafi verið með innlánin. Síðan opnaði Kaupþing Edge-reikninga sína með mun betri kjörum. Þeir voru því komnir í samkeppni um vexti og Sigurjón fór um alla Evrópu til að undirbúa stofnun reikninga þar.³⁶⁰

Mikil umsvif krefjast mikillar yfirlegu og spurningin vaknar hvort stjórnendur hafi í raun getað haft mikla yfirsýn yfir starfseminna. „Fyrir mér eru gæði stjórnunar og vandaðir starfshættir það sem öllu máli skiptir,“ segir Mark Sismey-Durrant. Hann leggur áherslu á að fjölpjódleg fyrirtæki verði að haga sér sem slík með vönduðum stjórnarháttum, en talsvert hafi skort á það hjá Landsbankanum.³⁶¹ John Quitter segist hafa haft viðskiptavin árið 2007 sem hafi haft áhuga á að kaupa finnska bankann FIM sem var þá í eigu Glitnis. Hann hafi haft samband við Lárus en hann ekki komist í málið. Þegar síðan bankinn var við það að komast í þrot og varð að losna við eignir skoðaði John FIM aftur. „Þá kom í ljós að Glitnir hafði ekkert gert við hann eða reynt að sameina hann samstæðunni. En auðvitað voru erfiðir tímar.“³⁶²

Íslensk fyrirtæki í alþjóðlegu samfélagi

Það fjármagn sem kynti íslenska skuldabálið kom að megni til frá erlendum bönkum. Þessi mikli aðgangur að lánsfé gaf bönkunum og stóru fyrirtækjunum byr undir báða vængi. John Quitter segist hafa treyst greiningum banka eins og Royal Bank of Scotland sem tóku þátt í mörgum fjárfestingum Íslendinga. En starfshættir voru að breytast víða um heim og þeir sem áður höfðu staðið að vönduðum greiningum gerðu það ekki endilega lengur, íhaldssamir starfshættir viku fyrir ágengum og áhættusömum.

Í umræðu um bankana var kapp lagt á að lagaramminn væri ekki íþyngjandi. En sumar alþjóðlegu reglurnar sem stuðst var við hér á landi náðu ekki til sérstakra aðstæðna hér á landi, aðstæðna sem voru sprotnar af smæðinni og sérislenskum aðstæðum. Páll Gunnar Pálsson vísar í ræðu Halldórs Ásgrímssonar frá 2004 eða 2005 hjá SA. „Hann var svo að tala um mikilvægi þess að það væru sambærilegar reglur hér eins og annars staðar. [...]Menn

359. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009.

360. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009.

361. Samtal Salvarar Nordal við Mark Sismey-Durrant í London 13. október 2009.

362. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

voru svo fókuseraðir á því að gera ekkert annað heldur en aðrir væru að gera á meðan menn áttu akkúrat að vera að því.³⁶³

Ísland eða Írland – bólan var víða

Í því uppgjöri sem Ísland stendur frammi fyrir er mikilvægt að hafa í huga að það sem gerðist hér á landi er ekki algjört einsdæmi. Þvert á móti störfuðu íslensku bankarnir í alþjóðlegu umhverfi og tóku mið af starfsháttum sem tíðkuðust víða um lönd. Mörg þeirra landa sem hafa lent í mestum vandræðum eru lönd í Austur- og Mið-Evrópu, s.s. Lettland og Ungverjaland, sem höfðu búið lengi við höft eða lokað hagkerfi. Þá hafa fjölmargir bankar í Bandaríkjunum og Evrópu orðið gjaldþrota og erfiðleikar stórra banka eru miklir. Áhugavert er að líta til dæmis til Írlands í þessum efnum, ekki aðeins eru samsvaranir milli góðærisins sem ríkti og stöðu bankanna þar í landi heldur er ekki síður sú staða sem upp kom á haustmánuðum 2008 svipuð í báðum löndum. Víðar en á Íslandi áttu eftirlitsaðilar einnig erfitt með að fylgjast með því sem var að gerast á markaðnum.

29. september 2008 féllu hlutabréf í helstu bönkum Írlands. Mikið hafði verið tekið út úr bönkunum frá 15. september og talað var um að Anglo Irish Bank myndi ekki geta opnað fyrir viðskipti daginn eftir. Staðan var grafalvarleg. Írski ríkisstjórnin ákvað að styðja bankana og 30. september var gefin út yfirlýsing þess efnis að ríkið mundi standa að baki stóru bönkunum. Þetta vakti litla hrifningu í öðrum Evrópulöndum, ekki síst í Bretlandi. Írar tóku einhliða ákvarðanir og þóttu spilla með því möguleikum á samræmdum aðgerðum innan Evrópusambandsins.

Sú staða sem Írar voru komnir í var ekki að öllu leyti ósvipuð þeirri sem Íslendingar voru í á sama tíma. Litið hafði verið til þróunarinnar á Írlandi með velþóknun en þar urðu miklar breytingar eftir 1987 með opnun samfélagsins og síðar inngöngu í Evrópusambandið. Á síðustu árum efldust bankarnir, fjárfestingar jukust og ástandið var ekki ósvipað því sem var hér á landi. Bankarnir voru stórtækir með miklum fjárfestingum, sérstaklega á húsnæðismarkaðnum. Í nýlegri bók um fjármálakreppuna á Írlandi er fjármálaeftirlitið þar í landi gagnrýnt fyrir slaka frammistöðu og seðlabanki landsins fær einnig slæma einkunn.³⁶⁴

Íslendingar báru sig oft saman við Íra enda eru þeir mjög áhugaverðir í samanburði. Guðjón Rúnarsson framkvæmdastjóri SFF lýsir því að þeir hafi litið til þess að Írland hafi getað stórbætt ytra lag fjármálakerfisins: „Ef hér væri umhverfi með einhverjum hætti sem væri áhugaverðara en í öðrum ríkjum til að setja á stofn tilteknar tegundir af hvort sem væri einhvers konar sjóðum eða öðru, þá mundi öll þessi starfsemi stórauðast og íslenska ríkið auðvitað fá sínar skatttekjur o.s.frv. af því. Það var svona það sem maður horfði til og kannski jú að nýta þá þekkingu sem hafði byggst upp í fjármálageiranum á Íslandi til þess að vera „inspiration“ fyrir svona hugmyndir.“³⁶⁵

Smæð í alþjóðlegu samhengi

Einn veikleiki lítils samfélags er að það er fámennt. Þessari augljósu staðreynd hafa Íslendingar tilhneigingu til að gleyma. Fáar manneskjur leiða stór fyrir-

363. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 31.

364. Murphy, David og Martina Devlin: *Banksters. How a Powerful Elite Squandered Ireland's Wealth*, Hachette Books 2009.

365. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 8.

„Ef við hefðum bara verið bresk stofnun og ekkert í eigu Íslendinga þá hefðum við aldrei lent í neinum vandræðum. Ég meina, þá værum við með innlán, hérna, innlánabasa sem var frekar stöðugur og engin skuld þarf að greiða, við höfum verið svona einn af þessum bönkum eins og í Bretlandi sem menn höfðu sagt: Heyrðu, það er, það þarf ekkert að hafa áhyggjur af þeim. En í staðinn, bara út af eignarhaldinu, að þá verður þetta svo, öll neikvæð umræða um Ísland smitaðist bara þarna.“

Úr skýrslu Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 39.

„Við vorum alltaf kallaðir Íslendingarnir. Við vorum ekki Kaupþing, Glitnir og Landsbankinn og Baugur og hvað öll þessi félög öll hétu, það var alltaf talað um okkur sem Íslendinga sem átómatískt setti okkur í meiri kerfisáhættu. Af því að við vorum alltaf, það voru skrifaðar greinar um þessi fyrirtæki í, erlendis, þá var alltaf slengt öllum saman.“

Úr skýrslu Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 20.

tæki og mikilvægar stofnanir samfélagsins og oft er á mörkunum að hægt sé að halda flóknu samfélagi gangandi. Samfélaginu hefur verið líkt við grunna tjörn og það sést á mörgum sviðum: Markaðurinn er grunnur sem merkir að á honum eru fá fyrirtæki og hreyfingar á honum hafa meiri áhrif en á djúpum markaði. Stjórnun og stjórnarsýsla er að sama skapi grunn þar sem fáir leiða stefnuna og hafa lítill tök á öðru en að sinna nauðsynlegustu verkefnum. Fyrir útlendingum blasir þetta við. Hér vantar nauðsynlega dýpt í stjórnun til að hafa tök á margvíslegum flóknum verkefnum. Þetta á ekki síst við um nútíma fjármálaviðskipti sem teygja sig út um allan heim þar sem stórir og öflugir bankar stjórna ferðinni.

Íslensk stjórnvöld bundu í upphafi einkavæðingar vonir við að erlendir fjárfestar, erlendir bankar, kæmu að henni. Þrátt fyrir stöðu íslensku fyrirtækjanna erlendis vöktu þau aldrei mikinn áhuga hjá erlendum fjárfestum. John Quitter segir frá fundum sem haldnir voru nokkur ár í samvinnu við bresku kauphöllina á þeim tíma sem hann var formaður Bresk-íslenska verslunarráðsins, þar sem fjárfestingarkostir á Íslandi voru kynntir. Þeir fundir báru þó ekki mikinn árangur. Fyrirtækjunum virðist ekki hafa tekist að vera alþjóðleg fyrirtæki í reynd eða vekja áhuga erlendra fjárfesta að neinu marki. Frjálst flæði fjármagns laðaði því ekki erlent fjármagn til Íslands heldur fjárfestu Íslendingar fyrst og fremst erlendis. Fyrir útlendinga var það Akillesarhæll að markaðurinn er lítill og óvíst hvort hægt væri að finna kaupendur að stórum eignum ef fólk vildi selja.³⁶⁶

Veikleikar smáþjóðar á alþjóðlegum vettvangi koma fram með ýmsum hætti. Íslensku fjármálafyrirtækin voru alþjóðleg í þeim skilningi að þau ráku fjölbætta starfsemi í mörgum löndum. Á sama tíma voru þau með sterkar rætur í íslensku samfélagi og tengdu starfsemi sína gjarnan Íslandi og íslenski ímynd með sérstaka stjórnarhætti. Í ummælum stjórnenda bankanna og opinberri umræðu kemur þessi þversögn ítrekað fram. Ímynd Landsbankans var nátengd Íslandi og íslenski sögu. Þegar bankinn setti „Icesave“-innlánsreikninga sína á markað í Bretlandi varð tilvísunin til Íslands sterk: „[V]ið héldum sjálfir að það væri neikvætt að koma frá Íslandi,“ en bresk auglýsingastofa hafði lagt þetta til og markaðssetningunni fylgdu margar jákvæðar fréttir í breskum fjölmiðlum.³⁶⁷

Þegar nýjar höfuðstöðvar voru opnaðar mætti oftast en ekki forseti Íslands á vettvang og yfir sumum lykilfyrirtækjum erlendis voru Íslendingar við stjórnvölinn. Áherslan gjarnan á sérstöðu Íslendinga, hvernig þeir voru öðruvísi en aðrir og svo virðist sem stjórnendur og kaupsýslumenn hafi ýtt meðvitað eða ómeðvitað undir þessa ímynd. Á sama tíma vilja þeir vera alþjóðlegir og teknir alvarlega sem slíkir. Smátt og smátt rennur þó upp fyrir stjórnendunum að tengslin við Ísland geti orðið þeim skeinuhætt – Íslendingar eru spyrtil saman á erlendri grundu. „Það var hluti af því og hluti af því var líka að það hamlaði okkur mjög, að því er við töldum, að vera taldir íslenskir. Við vorum mjög ósáttir við það.“³⁶⁸

Þessi viðhorf eru samt þversagnarkennd. Fyrirtækin höfðu komist áfram á alþjóðlegum markaði sem íslensk og notið þess að hafa bakland í íslenska ríkinu. Þegar fjármálakreppan skellur á og athyglin beinist að þeim, blasir við

366. Samtal Salvarar Nordal við John Quitter í London 12. október 2009.

367. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd 19. ágúst 2009, bls. 8–9.

368. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 44.

að þeir eru orðnir allt of stórir fyrir íslenskt samfélag. Þeir voru fyrirferðarmiklir á erlendum vettvangi og vöktu því athygli greiningardeilda og spákaupmanna.

Að mati ýmissa bankamanna var Íslandi fórnað. Það voru hagsmunir evrópskra banka að íslensku bankarnir færu á hausinn og það eru gerðar árásir.³⁶⁹ Þegar *Bear Stearns* var bjargað varð viðsnúningur á markaði og hugsunin er „það verður öllum bjargað“ og álagið lækkar á banka víða um heim, „nema á þrjá banka. Þrír íslenskir bankar. En hvar er ekki verið að bjarga? Og þá ef við ætlum að hedga okkur, og kannski er markaðurinn ekki að snúast við heldur eru einhverjir að fara í vitlausa átt, hverja eigum við þá að skortselja? Íslenska banka. Og það myndaðist bara skriða á okkur. Og rosaleg neikvæðni og þarna upplifðu menn að það væri verið að gera árás á okkur,“ segir Sigurjón Þ. Arnason.³⁷⁰

Ármann Þorvaldsson, forstjóri Kaupthing Singer & Friedlander, tekur í sama streng. Ísland er veika dýrið í hjörðinni, hýenurnar eru í leit að bráð og hjörðin stækkar á eftir henni. „Ókei, nú eru, heildsölumarkaðirnir eru lokaðir, enginn á eftir að fara og gefa út skuldabréf og fá inn pening þar, þannig að það sem menn munu gera er að sækja pening inn í seðlabankana sína. Ókei, hvernig er staðan á Íslandi? Hún er þannig að Seðlabankinn er svo lítill og ræfilslegur að þeir geti ekki sótt neinn pening sem máli skiptir í hlutfalli við stærð kerfisins og stærð bankanna. Og þeir eiga hlutfallslega mikið fyrir utan Landsbankann, Landsbankinn var náttúrulega búinn að laga hlutföllin hjá sér með Icesave, að þá er mikið af skuldabréfum á gjaldþaga, á næstu 1, 2, 3 árum. Ísland er í raun og veru bara identifiserað út af þessu, fyrst og fremst, sem bara veika dýrið í hjörðinni.“³⁷¹

Erlendir bankamenn lýsa þessu á annan veg. Þegar fjármálakreppan skellur á fara allir að reyna að tryggja sínar eignir og lán. Bankastarfsemi snýst um traust og „ef maður hefur grun um að stofnun sé ekki traustsins verð þá reynir maður að vernda sína eigin stöðu. Þetta kann að virðast eins og árás en er bara eðlileg viðbrögð til að vernda eigin hag,“ segir háttsettur bankamaður í London.³⁷² Veikleiki Íslands kom fram þegar aðrir fóru að draga sig til baka og reyna að loka samningum við íslenska banka. Ólíkt t.d. Írlandi sem hafði sterkt bakland í Evrópubankanum stóð Ísland uppi berskjaldað.

Í krafti stærðar sinnar og getu á alþjóðlegum mörkuðum höfðu íslensku fjármálafyrirtækin gleymt því að þau komu frá örríki sem hafði lítinn raunverulegan styrk til að standa með þeim í því gjörningaveðri sem skolið var á.³⁷³ Bankarnir höfðu vaxið þjóðinni yfir höfuð og vakið eftirtekt á alþjóðlegum mörkuðum. Fjármálakreppan sýndi bersýnilega að þegar á móti blæs hefur hver þjóð tilhneingingu til þess að bregðast við til varnar eigin hagsmunum og yfirþjóðlegar aðgerðir, jafnvel innan Evrópusambandsins, verða vandkvæðum bundnar. Hér á landi voru varnirnar hins vegar litlar sem engar og það var sem enginn ætti von á því að tímabili feitu áranna myndi nokkru sinni ljúka eða að veðrabrigði yrðu á markaði. Þegar að auki vantaði samstöðu innanlands var ekki við miklu að búast.

„Og ég hugsaði, guð minn góður, það er verið að gera árás á okkur, nú erum við komnir í vesen. Þarna var ég hræddur, guð minn góður, allur heimurinn skynjar það núna að það sé hægt að drepa okkur vegna þess að okkur verði ekki bjargað, öllum öðrum verði bjargað af því að sá sem á að bjarga okkur hann getur það ekki, hann hefur ekki samning við neinn til að hjálpa sér og hefur ekki gert neitt í því. Þannig upplifðum við það.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 46.

Úti á ballarhafi

„Þetta er eins og að menn komi á lakkskónum þegar þú ert úti á ballarhafi, búinn að vera að berjast í einhverju hrikalegu óveðri, þá koma einhverjir menn á lakkskóm: Ég held að þú ættir kannski að minnka, ég held að þú ættir kannski að sigla í land. — Já, já, ég veit allt um það, en hvernig á ég að gera það? Það er ekki hægt núna, núna verð ég bara að þakka fyrir að halda mér á floti og að koma mér í gegnum með öllum hinum skipunum sem öll eru hérna á kafi á sjó í óveðrinu. Það er ekki bara þannig að maður geti bara stefnt á þessa höfn og bara komist í höfn einn, tveir og þrír. Það eru draumórar.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 82.

369. Sama viðhorf kemur fram í bók Styrmis Gunnarssonar: *Umsátrið*. Veröld 2009.

370. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst, bls. 45.

371. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 39.

372. Samtal Salvarar Nordal við erlenda bankamenn í London 13. október 2009.

373. Salvör Nordal: „Að sníða sér stakk eftir vexti.“ *Tímarit Máls og menningar* 3. hefti 2009, bls. 4–12.

„[Æ]ðstu stjórnendur bankans voru Íslendingar þó að kannski sumir þeirra byggju erlendis. Okkur fannst það svona meira en að segja það að taka höfuðstöðvar bankans og flytja þær eitthvað annað.“

Úr skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 2.

Að fara eða vera

Eins og þegar hefur verið rætt var það stefna ríkisstjórnarinnar að halda í fjármálakerfið enda skapaði það mörg störf og tekjur. Skatttekjur ríkisins af fjármálafyrirtækjum höfðu vaxið mikið á árunum eftir einkavæðingu og voru um þriðjungur af greiddum sköttum fyrirtækja í landinu árið 2007. Þetta er nokkuð kaldhæðnislegt. Umræðan um efnahagsmál hafði jafnan staðið um að auka fjölbreytni atvinnulífsins og því mætti ekki setja öll eggin í sömu körfu. Sveiflur í sjávarútvegi höfðu oft haft mikil áhrif á samfélagið en nú var staðan orðin svipuð, nema hvað fjármálakerfið hafði skapað mörgum sinnum meiri áhættu fyrir íslenska þjóð.

Einhver umræða virðist hafa farið fram innan bankanna á síðustu árum um hvort flytja ætti höfuðstöðvar til útlanda. Sigurjón Þ. Árnason segir að þrátt fyrir ýmsa kosti við flutning hefðu þeir viljað vera á Íslandi. „Í fyrsta lagi var það auðvitað praktískt að borga skattana á Íslandi, þeir voru lágir, en líka upplifði maður það að maður ætti að bera ábyrgð gagnvart þjóðfélaginu. Að við ættum að reyna að borga skatta hingað heim, frekar en að borga þá út.“³⁷⁴ Um þetta segir Sigurður Einarsson: „Það var náttúrlega þannig að þessi banki átti rætur sínar hér og menn vildu mjög gjarnan gera vel hér og þetta var stærsta fyrirtæki landsins, langstærsta fyrirtæki landsins, langstærsti skattgreiðandinn.“³⁷⁵

Þrátt fyrir þetta var Kaupþing með alvarlegar áætlanir um að flytja höfuðstöðvar sínar til útlanda þegar kemur fram á árið 2008. Í september það ár voru samþykktar í stjórn breytingar á skipulagi bankans sem er liður í þessu. Í skýrslu Buiters og Sibert kemur fram að annaðhvort hafi þurft að taka upp stærri mynt eða einhver bankanna þyrfti að fara úr landi til að létta skuldatryggingarálagið sem var á íslensku bönkunum.³⁷⁶ Margir álíta að hið síðarnefnda hefði getað breytt stöðunni verulega. Spyrja má hvers vegna ekki varð af slíkum áformum eða þeim flýtt þegar ljóst var hve ástandið á Íslandi var orðið alvarlegt þegar komið var fram á árið 2008?

Væntanlega hefði það vakið hörð pólitísk viðbrögð ef Kaupþing hefði flutt sig úr landi og verið túlkað sem veikleikamerki fyrir ríkisvaldið. Ekki aðeins vegna efnahagslegra áhrifa heldur ekki síður vegna þeirra undirliggjandi átaka sem ríktu milli aðila í stjórnkerfi, stjórnámum og viðskiptum. Að sögn Sigurðar Einarssonar hafði seðlabankastjóri hóttað að fella bankann sumarið 2008 og gera má því skóna að hefði bankinn farið úr landi hefðu blossað upp átök milli undirliggjandi fylkinga. Áform Kaupþings virðast ekki hafa verið komin það langt á veg að hægt sé að velta fyrir sér hvort Kaupþing hefði staðist fjármálakreppuna erlendis eða hvort fyrirtækið hefði notið stuðnings erlendra stjórnvalda þegar á reyndi.

Í þessu efni eins og mörgu öðru virðist ekki hafa verið jarðvegur fyrir yfirvegaða umræðu um stærð bankanna og möguleika á flutningi úr landi – umræðu sem byggði á farsæld þjóðarinnar og fyrirtækjanna. Milli aðila ríkti tortryggni sem átti þátt í því að verulega dróst að tekið væri í taumana og að lokum varð það of seint.

374. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 45.

375. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 2.

376. Buiters, Willem og Anne Sibert: „The collapse of Iceland’s bank: the predictable end of a non-viable business model“; sjá stytta útgáfu á www.voxeu.org/index.php?q=node/2498.

Þegar stórbjóðir, sem hafa bæði leikið öfluga sóknar- og varnarleiki, ákveða að beita valdi eru athafnirnar skýrar og fumlitlar. Aftur á móti er það hlutskipti lítils lands, sem hefur aldrei séð um eigin varnir, ekki aðeins að geta ekki varið sig heldur að bera lítið skynbragð á stöðu sína og möguleika eða aðsteðjandi hættu. Íslenska þjóðin hefur reitt sig á stuðning nágrannaþjóðanna hingað til en þegar hans naut ekki við varð uppi fótur og fit bæði innan fjármálastofnana og stjórnkerfis, sjá kafla 19.8 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Skortur á samskiptum í stjórnkerfinu bæði milli einstaklinga og við önnur lönd gerði það að verkum að Íslendingar voru óviðbúnir þeim viðbrögðum sem voru í vændum.

Samstaða og sundrung: Innbyrðis tengsl og vantraust

Mörgum hefur orðið tíðrætt um kunningjatengslin sem einkenna íslenskt samfélag.³⁷⁷ Kunningjasamfélaginu er oft lýst á þann veg að í stað þess að fara eftir viðurkenndum leikreglum sé vinum og kunningjum hyglað, t.d. í stöðuveitingum, og þar standi menn óeðlilega þétt saman. Þegar hefur verið rætt um það hvernig sífellt var vikið af braut viðurkenndra leikreglna og sá hópur sem stóð að hverri eignablokk fyrir sig stóð þétt saman.

Margs konar tengsl og óformleg samskipti

Önnur birtingarmynd samskipta í smáu samfélagi eru óformlegar boðleiðir eins og rætt er í kafla II.2. Þetta getur vissulega verið kostur,³⁷⁸ en vegna skorts á fundargerðum og minnispunktum er ósjaldan erfitt að gera sér grein fyrir samskiptum fólks og samskipti milli eftirlitsaðila og starfsmanna eru óformlegri en tíðkast víða erlendis. Eins og þegar hefur verið rætt er erfitt að tryggja Kínamúra í reynd eða nauðsynlega fjarlægð milli aðila.

Smáu samfélagi fylgir að sami einstaklingur kann að vera í margvíslegum hlutverkum. Um tíma gegndi sama manneskjan stöðu ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneyti og var stjórnarformaður Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Bróðir hennar sat í stjórn Tryggingarsjóðsins sem fulltrúi Kaupþings og móðir þeirra var í stjórn Fjármálaeftirlitsins. Þetta getur auðveldlega ruglað fólk sem kemur að utan og veit ekki í hvaða hlutverki viðkomandi er þá og þá stundina. Í huga útlendinga er þessi fámenna þjóð meira og minna tengd og þekkt náíð. Fjölskyldur standa þétt saman og æskuvinátta bregst seint.

Tengdafaðir forstjóra Fjármálaeftirlitsins var forstjóri Visa og eiginkona forstjórans situr í stjórn Samskipa sem tengjast stærstu eigendum Kaupþings. Bankastjórar og forstjórinn eru gamlir skólafélagar. Bankamenn eru á ferðalögum með eigendum fyrirtækja og eigendum bankanna. Samskiptin milli yfirmanna og undirmanna eru miklu óformlegri hér á landi en annars staðar. „Já, eins og við sögðum alltaf að ef ég þurfti að hringja í Sigurjón þá hringdi ég bara í farsímamann hans en ef þurfti að hringja í forstjóra dótturfyrirtækisins í London þá hefði þurft [að] hringja í ritarann og óska eftir viðtali. Það var bara allt annar kúltúr.“³⁷⁹ Og annar regluvörður orðar það svona: „[V]ið erum svo óformleg og stólum mjög lítið á þessa formlegu kanala, að gera minnisblað [...] en það er náttúrulega eitthvað sem að hentar t.d. regluvörslu mjög illa.“³⁸⁰

377. Wade, Robert: „Iceland as Icarus“, *Challenge*, vol. 52, nr. 3, maí/júní 2009, bls. 25.

378. Fyrirlestur Sigrúnar Davíðsdóttur hjá Sagnfræðingafélaginu 3. nóvember 2009.

379. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 17.

380. Skýrsla Ólafar Emblu Einarisdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 12.

Þessi nánu og óformlegu tengsl koma í veg fyrir þá fjarlægð sem er nauðsynleg fyrir heilbriggt eftirlit og góða starfshætti. Í stærrri samfélögum hefur þróast opinber vettvangur þar sem formlegar reglur ríkja og fjarlægð í samskiptum. Slíkt auðveldar bæði eftirlit og það að fylgja reglum. Aftur á móti getur verið erfitt í smáu samfélagi að neita einhverjum um fyrirgreiðslu eða að ganga að eignum fólks, einhverjum sem maður þekkir, eða þekkir til, eða getur átt eftir að eiga samskipti við í framtíðinni.

Traust en ekki síður vantraust

Eins og rætt er um í kafla II.2 var trúnaðarrestur meðal lykilmanna í íslensku stjórnkerfi þess valdandi að samskiptin voru minni en nauðsyn krafði. Þá er ekki mikið traust milli sumra bankastarfsmanna og stjórnkerfisins. Sundurlyndið meðal bankamanna virðist hafa verið litlu minna. Smátt kunningjasamfélag er nefnilega ekki endilega ávísun á samstöðu heldur ekki síður sundrunu, samkeppni og jafnvel lúra gamlar deilur í bakgrunni. Þegar á reyndi tókst helstu stjórnendum ekki að snúa bökum saman til að styrkja stöðu bankanna. Af þeim ástæðum er ekki aðeins mikilvægt að átta sig á samstöðunni heldur ekki síður á sundrununni sem var við lýði, hvar ríkti vantraust eða jafnvel óvild.

Mikil samkeppni hafði auðvitað ríkt meðal bankastjóranna og enginn er annars bróðir í leik. Eins og áður hefur verið rakið voru þó bankarnir „bundnir saman á fótunum“, eins og einn orðar það, og því reið á að þeir myndu standa saman þegar á reyndi.³⁸¹ En samkeppnin og tortryggnin virðist hafa verið yfirstærkari. „Það var nú eitt, eitt sem var einkennandi nú dálítið fyrir fjármálageirann og, alla tíð sko, alveg frá því að ég byrjaði, það er það að menn hafa náttúrlega alltaf tilhneigingu til að tala dálítið illa um hvor aðra, eða tala illa en ekki svona beint af rætni, heldur allir eru að, eru með sínar skoðanir, hvernig eigi að gera hlutina og það eru nú yfirleitt þeir sem, að þeir sjálfir sem eru að gera hlutina rétt en hinir eru að gera einhverja vitleysu og þess vegna lítið borgandi fyrir, eða svona, lítið borgandi fyrir hana.“³⁸²

Þegar óveðursskýin hrönnuðust upp á fyrstu mánuðum ársins 2008 var mörgum ljóst að eitthvað þurfi til bragðs að taka til að mæta aðsteðjandi vanda. Ráðherrar úr ríkisstjórninni boðuðu bankastjóra til fundar í Ráðherrabústaðnum og fjölmiðlar voru kallaðir til. „Maður var bara reiður eftir þann fund, það var bara algjör fíflangur,“³⁸³ segir Sigurjón Þ. Arnason. Á fundinum hafi ríkisstjórnin viljað hefja kynningu erlendis en að mati bankastjóranna hafi það ekki verið brýnast heldur aðgerðir. „Eina sem kom fram var að þetta, það þyrfti nú bara að upplýsa útlandingana aðeins betur og við þyrftum að fara og kynna sjónarmið Íslendinga betur erlendis og þarna og við vorum ekki sammála því að það væri kannski það sem að, við töldum að það þyrfti að gera eitthvað meira áþreifanlegt og við hefðum kannski mátt líka sýna meira frumkvæði gagnvart þeim hvað ætti að gera.“³⁸⁴ Svo virðist sem stjórnvöld og bankarnir meti stöðuna með ólíkum hætti.

Hugmyndir voru settar fram um að reyna að sameina banka til að mæta þeim vanda sem við blasti. Einkum virðist hafa verið rætt um sameiningu

„Ég get alveg sagt hvar traustið er til staðar [...] Það er traust á milli stjórnenda Glitnis og stjórnenda Landsbankans, gegnum Lárus og mig og þá. Það er traust í kerfinu frá mér yfir til eigenda Glitnis – það er til staðar. Það er traust frá eigendum Glitnis inn í eigendur, sem maður lítur alltaf á sem Sigga og Hreiðar, og stjórnendur KB – þar er traust á milli. Það er traust á milli Landsbankans, einkum og sér í lagi gegnum Halldór og þá, við Seðlabankann. Það er fullkomið vantraust á milli Glitnis og Seðlabankans, það er fullkomið vantraust á milli KB og Seðlabankans og það er síðan vantraust hjá stjórnendum Landsbankans og KB en ég held það sé ákveðið traust á milli eigenda Landsbankans og KB. Náðuð þið þessu?“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 105–106.

381. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 48.

382. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 2.

383. Skýrsla Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 76.

384. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 117.

Glitnis og Landsbanka eða að Glitni væri skipt upp milli hinna bankanna tveggja: „Þetta erum við að tala um einhvern tímann í júní, að reyna að spila einhverja svona leiki. En það koma alltaf, það var alltaf að, Glitnir átti alltaf að fara frítt. Það gekk náttúrulega aldrei upp.“³⁸⁵

Hreiðar Már og Sigurjón staðfesta að þeir hafi átt fundi þar sem Kaupþing hafi viljað yfirtaka hina norrænu starfsemi Glitnis og talið það myndi hafa góð áhrif á kerfið³⁸⁶, en Sigurjón var ekki sáttur eftir fund með Hreiðari um málið: „þ.e. að þeir fengu mögulegt aðgengi að fjármagni út á erlendu eignirnar, meðan við áttum að taka allar skuldirnar og íslenskar eignir á móti sem er alveg ónothæft. Þetta var bara rugl og ég var pirraður út í hann.“³⁸⁷

Aftur eru hugmyndir um mögulega sameiningu viðraðar í lok sumars og þá af Tryggva Þór Herbertssyni sem forsætisráðherra hafði falið verkefnið. Tryggvi ræddi við ýmsa, þar á meðal Björgólf Thor Björgólfsson, en hann er „alveg kaldur gagnvart þessari hugmynd“ og þá sá hann að þetta var vonlaust.³⁸⁸ Margir bankamenn báru þó ekki traust til Tryggva Þórs. „Það er ýmislegt kannski í forsögu þessa máls sem gerði það að verkum að ég sá eiginlega ekki hvað hann átti að kenna okkur hinum í þessum fræðum,“ segir Halldór J. Kristjánsson og vísar hér til sölu Tryggva á skuldabréfavafningum frá Bear Sterns.³⁸⁹

Örvæntingarfull tilraun er síðan gerð í lok Glitnishelgarinnar þegar ríkið hefur þegar ákveðið að taka bankann yfir. Á sunnudagskvöldinu hittast Björgólfur Thor og Jón Ásgeir til að ræða sameiningu, en þeirra samskipti hafa löngum verið stirð: „Og þar hittast menn og eru að ræða eitthvað fram og til baka og þessir menn einhvern veginn þeir tala alltaf bara ... þeir eru í alveg rosalegri fjarlægð alltaf ... þeir geta ekki talað saman eins og [ég] er að reyna að tala við ykkur núna ...“³⁹⁰ Svo það er ekki mikið áþreifanlegt sem fram kemur. „Jón Ásgeir var reyndar meira konkret,“³⁹¹ en að hans sögn náðist ekkert samband við Seðlabankann.³⁹² Og svo um miðnætti vildu allir fara heim: „[B]ara eins og þetta væri bara allt í lagi að fara heim.“³⁹³

Um miðja nótt rétt fyrir opnun markaða er haldið áfram einhverjum tilraunum: „Klukkan hálfímm læt ég vekja Björgvin og bað Sigga G. um að finna Björgvin og koma honum á lappir, hann var fyrir austan eitthvað, og koma og hitta okkur, af því svona sem síðasta, kannski yfir nóttina vorum við búnir að reyna sameiningu við Landsbankann og vorum tilbúnir í 60/40 og menn voru komnir svona, ég fer niður í Kaupþing klukkan hálf tvö að nóttu, um nóttina, og þá var sem sagt, voru bæði Hreiðar og Ingólfur á vaktinni um að reyna að finna eitthvað og geta tilkynnt eitthvað um Norðurlöndin, sko um morguninn, þú veist, eitthvað hugsanleg samvinna eða samstarf á Norðurlöndunum. Síðan þá fór Bjöggi, Bjöggi Thor, að sofa og þar með slitnar sambandið við Landsbankann, og Sigurjón segir bara: Ég veit það og ég get ekkert gert.“³⁹⁴

„[E]f menn ætluðu að fara í gegnum eða eiga áfram gott bankakerfi þá þyrfti að styrkja það og það gerðist hugsanlega ekki nema tveir bankar mundu sameinast. Ég átti einn eða tvo fundi út af því en þar er sem sagt – ég gat ekki verið aðalleikari í því vegna þess að ég átti engan hlut í þessum bönkum“.

Úr skýrslu Þorsteins Mús Baldvínssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 5.

385. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 8.

386. Skýrsla Hreiðars Mús Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 26–27.

387. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009 bls. 70.

388. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 13.

389. Skýrsla Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. maí 2009, bls. 48.

390. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 97–98.

391. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 98.

392. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 97–98.

393. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 99.

394. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 10.

„Við vorum ekki með neina frábæra lausn – þetta var möguleg björgunaraðgerð sem við töldum að væri hægt að reyna að gera en langt í frá eitthvað öruggt sko.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 104.

„[É]g stend upp og sný mér að Lárusi: Er einhver í vandræðum núna? Ef einhver er í vandræðum þá verður að segja mér það, við verðum að vita það. Og þá hefðum við kannski hagað okkur aðeins öðruvísi, en ég fékk ekkert skýr svör um það.“

Úr skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 50.

„Og ég fer þessa ferð, [í lok september 2008] náttúrulega óraði ekkert fyrir hvað var að ske, og við förum þarna út og síðan bara fæ ég hringingar og svona og það er þá ákveðið, og Björgólfur kemur heim og það er nú hringt í hann, Sigurður Einarsson og fleiri hringja í hann og biðja hann um að koma. Og þá er bara ákveðið [...] að vera ekki að blanda fleirum inn í málið, reyna bara, þetta sé: Vert þú bara kjurr úti, þú færð nú bara hjartaslag ef þú kemur heim, vert þú bara kyrr úti.“

Úr skýrslu Björgólfs Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. janúar 2010, bls. 43.

Síðan er reynt að halda áfram einhverjum umræðum næstu daga en hópurrinn virðist ráðalaus. „[Þ]ið verðið að átta ykkur á því. Það er ekki þannig að við séum með einhverja patentlausn ... þú veist ... við erum að ... ég man ekki einu sinni nákvæmlega hvað við vorum að tala um ... hvort það var ekki þannig að við töldum rétt að við þyrftum að tala við þá ef við ætluðum að fara út í þær ... tala við hann [Geir Haarde] ef við ætluðum að fara út í það að reyna að sameinast Glitni, þá þyrfti hann að vita af því eitthvað slíkt, það var eitthvað svoleiðis.“³⁹⁵

Hvort slíkir tilburðir hefðu einhverju bjargað skal ósagt látið. Ofangreind ummæli bera þó ekki með sér mikla alvöru í reynd. Þó má gera því skóna að minni sundrung og meiri heilindi milli manna hefðu dregið úr fallinu. Tíminn líður aftur á móti og með honum lokast leiðirnar hver af annarri. Undanhaldið sem var hafið, markaðist af djúpstæðri tortryggni manna á meðal.

Sigurður Einarsson hitti Lárus Welding sumarið 2008 og brýndi fyrir honum að hann láti þá í Kaupþingi vita ef Glitnir lendir í vanda, en „[þ]að var ekki til skugginn af vandræðum hjá Glitni, samkvæmt Lárusi. Og ég heyrði aldrei í honum síðar. Og mín hugsun var auðvitað að við vorum auðvitað langstærsti bankinn og við gætum hugsanlega komið í veg fyrir einhvers konar katastrofu ef Glitnir lenti í verulegum vandræðum. En við vissum ekkert um stöðu Glitnis. Við vissum ekkert um stöðu Landsbankans.“³⁹⁶ Og jafnvel eftir að Glitnir hefur leitað til Seðlabankans og allir bankastjórnir sitja á fundi hjá forstjóra Fjármálaeftirlitsins verst Lárus allra fréttu (sjá spássúgrein). Hreiðar Már Sigurðsson telur að skilaboð eigenda til Lárusar Welding hafi verið að sýna ekki veikleika, „það er mitt mat“.³⁹⁷

EKKI bætti úr skák að samskiptin við Seðlabankann voru erfið, einkum fyrir Kaupþing og Glitni. Sigurður segir að það hafi ekki verið neinn „dialóg við Seðlabankann“.³⁹⁸ Eini bankinn sem hefur tengsl við Seðlabanka er Landsbanki en Halldór þekkir seðlabankastjórnann og einn stjórnarmanna er vinur hans. Forstjóri Glitnis hefur tengsl við stjórnendur Landsbanka, sína fyrri vinnuveitendur, einkum er gott samband milli Sigurjóns og Lárusar. Ekki eru mikil samskipti við viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson: „Bankamálaráðherra, nei, við töluðum við aldrei við hann, Seðlabankinn bara boycut-aði á hann og talaði aldrei við hann, hann var náttúrulega aldrei inni í neinu, það talaði aldrei neinn við hann,“³⁹⁹ segir Sigurjón. Sigurður Einarsson taldi Björgvin gjarnan á að tjá sig um hluti án þess að hafa nægar upplýsingar fyrir hendi en: „Ég held að hann hafi verið vel meinandi og svoleiðis.“⁴⁰⁰ Hreiðar Már orðar það svo að bankamálaráðherra hafi verið ráðherra neytenda en fjármálageirinn hafi í raun aldrei átt ráðherra sem barðist fyrir hann.⁴⁰¹

Margir eiga erfitt með að tala skýrt og Kaupþingsmenn fá misvísandi skilaboð frá Landsbankanum. Á föstudegi fyrir lokahelgina er fundur: „Og ég man bara að manni var mjög brugðið, Kjartan [Gunnarsson] greinilega alveg í sjokki og spurði hvort við gætum ekki yfirtekið Landsbankann, þetta væri búið. Við vissum tæplega náttúrulega hvað karlinn átti við og formaður Landsbankans var

395. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. ágúst 2009, bls. 104.

396. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 53.

397. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 50.

398. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 21.

399. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 78.

400. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 40.

401. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 29.

hvergi nærstaddur og hluthafi Landsbankans var hvergi nærstaddur og þetta var bara eitthvert upplausnarástand.⁴⁰² Stuttu síðar talar hann við Björgólf Thor og sannfærir um að Landsbankinn sé búinn að leysa úr sínum málum. Síðar kemur í ljós að það er ekki rétt: „Það var logið að okkur.“⁴⁰³

Hreiðar og Sigurjón elda grátt silfur saman en Lárus lendir á milli: „[Þ]að var alltaf vandamál þegar þeir þrír komu saman. Það er bara, var historia að, hversu oft var í, örugglega þrisvar eða fjórum sinnum að annaðhvort Sigurjón sprakk eða Hreiðar sprakk og þeir fóru út og skelltu hurðum. Það var dálítið vandamál sem átti sér langa sögu. Lalli var svona, litið á hann sem kannski dálítið peð á milli þeirra, voru þarna tveir kóngar og Hreiðari fannst Sigurjón alltaf vera að tala illa um Kaupþing og svo omvendt. En það voru samt svona tveir, þrír alvörufundir þar sem menn náðu saman.“⁴⁰⁴

Sigurður Einarsson segir að á fundi með Davíð um vorið hafi Davíð sagt við hann að nú væru þeir í sama bátnum „og það þýðir ekki að vera með þessar erjur lengur, nú eru sömu hagsmunir. Og það var alveg rétt hjá honum. Síðan förum við svona að huga að því að reyna að flytja bankann úr landi, og þessi evruumræða fór alveg óheyrilega í taugarnar á seðlabankastjóra.“⁴⁰⁵ En erjurnar halda áfram og í kvöldverði í tengslum við fund Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um sumarið 2008 sitja þeir tveir og fara yfir málin.⁴⁰⁶

Samskiptin eru því flókin og aðalleikendurnir sjá ekki skóginn fyrir trján- um – sjá ekki sameiginlega hagsmuni hvað þá þjóðarhagsmuni fyrir sínum eigin. Að mati Sigurjóns var ótrúlega lítil samvinna í íslenska kerfinu miðað við það breska. Og traustið er lítið: „Ég held ég geti alveg svarað því hversu mikið traust var – það var ekkert traust. Ég held að það sé nokkuð ljóst,“ segir Sigurður. „Hins vegar er það þannig að þegar menn eru komnir í vandræði eins og menn voru komnir í þá hefðu menn getað náð saman um það, sem lýsir sér m.a. í því að varaformaður stjórnar Landsbankans biður um fund með mér og varaformanni Kaupþings og beinlínis bara biður okkur um það hvort við séum tilbúin til þess að taka yfir Landsbankann,“⁴⁰⁷ segir hann og heldur áfram: „Ég meina ríkisstjórnin var komin að borðinu og var búin að ná einhvers konar tókum á þessum Seðlabanka þó að hann væri nú enn þá eins wild card einhvers staðar úti í móa. Með því að hinir opinberu aðilar voru þarna líka þá hefði það verið hægt, já.“⁴⁰⁸ Hreiðar Már Sigurðsson er sannfærður um að hægt hefði verið að bregðast betur við: „[Þ]að sem ég veit er að við gerðum ekki okkar besta, ég veit það, það er ljóst, þetta var slæm ákvörðun [að taka yfir Glitni] og við gerðum ekki okkar besta.“⁴⁰⁹

Samskiptin eru persónuleg og flókin og það skortir ákveðna fjarlægð og fagmennsku sem er nauðsynleg til að takast á við svona stór verkefni. Fáir virðast aftur á móti geta hafið sig upp yfir aðstæðurnar og horft á heildar- myndina. Á þessari stundu kom einnig fram sú sorglega staðreynd að enginn, hvorki bankastjóri, embættismaður, né stjórnmalamaður, hafði þann mynd- ugleik eða styrk, þekkingu, eða traust til að stilla mönnum upp við vegg. Það var enginn sem náði eyrum allra – og því hljóp hver í sína áttina.

„[Það] urðu langar og mjög harðar umræður á milli okkar og m.a. þar sem hann [Davíð Oddsson] lét þessi [orð] falla að ef við ætluðum að halda fast við það að fara yfir í þessar evrur þá skyldi hann sjá til þess að við yrðum gjaldþrota.“

Úr skýrslu Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 36.

402. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 67.

403. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 77.

404. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 6.

405. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 35.

406. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 36.

407. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 20.

408. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 14. júlí 2009, bls. 20.

409. Skýrsla Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 53.

Reynsluleysi á ögurstundu

Sjálfsmynd þeirra sem tóku þátt í útrásinni á mektardögum hennar einkenndist af því að menn töldu sig færa í flestan sjó. Oft var haft á orði að menn væru betur menntaðir en tíðkaðist víða erlendis og sóknðjarfari.⁴¹⁰ Mikil menntun en ekki síst reynsla var orðum aukin og sumir stjórnendurnir höfðu ekki mikla reynslu þegar þeir voru komnir út í djúpu laugina.

Almennt var ekki mikil reynsla innan stjórna bankanna, eins og þegar hefur verið rætt, þó að sú reynsla hafi verið mismikil eða lítil eftir atvikum. Á árinu 2007 var stjórnarformaður Glitnis Þorsteinn M. Jónsson, forstjóri Vífilfells, og við honum tók Þorsteinn Már Baldvinsson, forstjóri Samherja, í byrjun árs 2008. Hann tók við með stuttum fyrirvara enda hafi staðið til að annar maður tæki að sér formennsku í stjórninni. Þorsteinn Már er þekktur í íslensku viðskiptalífi, einkum fyrir rekstur sjávarútvegsfyrirtækis, og eitt fyrsta verkefni hans var að skera niður í rekstri bankans. Þótt rekstur og starfsmannahald væri mikilvægt var hann að taka við stjórn alþjóðlegs fjármálafyrirtækis og reynsla af slíkum rekstri er ekki í reynslubanka Þorsteins Má.

Einn bankastjóra Seðlabankans sem hitti Þorstein Má þegar hann kom til Seðlabankans þegar Glitnir stóð frammi fyrir því að geta ekki mætt afborgun af stóru láni komst svo að orði: „[Hann] var augljóslega ekki mjög vel inni í lausafjárstýringu bankans, því hann var spurður um það á þessum fundi hvernig væri með lánalínur, að okkur hefði verið tjáð að væri til umsamin við Deutsche Bank upp á einn milljarð dollara, en hann þekkti ekki til hennar.“⁴¹¹ Þorsteinn er með hugann við rekstur bankans en ekki fjármögnun.

Bankastjórnarnir voru einnig mismunandi vel í stakk búinir til að takast á við þau erfiðu verkefni sem þeir áttu fyrir höndum. Enginn þeirra hafði áður þurft að stíga krappan dans – það hafði ekki reynt á þá í raun og veru. Lárus Welding, forstjóri Glitnis, var þeirra yngstur og hafði aðeins verið um tvo mánuði í starfi þegar hin alþjóðlega fjármálakreppa fór að segja til sín. Reynslulítil stóð þessi ungi bankastjóri í eldlínunni miðri.

Lárus var ekki öfundsverður þessa mánuði og fann að spjótin stóðu á honum. Hann segist hafa lagt áherslu á hreinskilni og opnar samræður t.d. við Seðlabankann en í skýrslutökum fyrir rannsóknarnefndinni kemur reynsluleysi hans einnig til tals: „Skilaboð almennt frá yfirvöldum voru þau að menn hefðu bara miklar áhyggjur af stöðunni, menn eru náttúrulega – ég var náttúrulega, tel ég nokkuð hreinskilið, menn höfðu alltaf mestar áhyggjur af okkur, eða svo höfðu þeir aðeins minni áhyggjur af okkur yfir sumarið, þannig að ég fékk alls konar skilaboð úr öllum áttum um að ég væri algjörlega, vissi ekkert hvað ég væri að gera, alveg vonlaus í öllu. Þannig að það voru svona almennt skilaboðin, það voru svo sem engin sérstök skilaboð.“⁴¹² Lárus átti líka augljóslega erfitt eftir að bankinn var tekinn yfir af ríkinu og á símafundi með fjárfestum var hann „skjálfaði og nötrandi“.⁴¹³

Að sumu leyti má segja að mest reynsla hafi verið í Kaupþingi. Sigurður Einarsson hafði byggt upp bankann og voru stjórnendur hans mjög öruggir og vissir um sig, enda var þetta stærsti bankinn. En Kaupþing átti eins og aðrir

„En ég hafði heldur reyndar ekkert, ég skal alveg viðurkenna það – ég hafði ekki, það er kannski svona afstætt í tíma, að ég var ekkert búinn að forvitnast um það hvar menn höfðu fjármagnað sín kaup á bréfum. Mér fannst það ekkert vera, eins og maður segir, það var svona rekstur bankans sem mig varðaði um og ég setti það í svona kassa kannski.“

Úr skýrslu Þorsteins Má Baldvínssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. maí 2009, bls. 18.

410. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2009, bls. 395.

411. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 53.

412. Skýrsla Lárusar Welding fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 24. mars 2009, bls. 21.

413. Skýrsla Ármanns Þorvaldssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. júlí 2009, bls. 38.

bankar eftir að lenda í verulegum erfiðleikum, ekki síst Kaupthing Singer & Friedlander í London. Ármann Þorvaldsson lýsir í bók sinni *Ævintýraeyjuni* hvernig hann tiltölulega reynslulítill fær það hlutverk að stýra KFS í London. Ármann er öryggjð uppmálað í bók sinni enda eiga flestir bankar í vanda nema hans.

Athygli vekur þó í skýrslutökum við forsvarsmenn Kaupþings að það rennur upp fyrir þeim á ögurstundu að bankinn hafi ekki réttu samböndin inn í bresku lykilstofnanirnar. Þá gerðu þeir sér ekki grein fyrir náinni samvinnu helstu stofnana þar í landi – Englandsbanka, fjármálaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaráðuneytið var ekki síst mikilvægt í þessu ferli. Þrátt fyrir veisluhöld og samskipti við ríka og fræga fólkið í London hafði Ármann hvorki náð heppilegum tengslum inn í breskt stjórnkerfi né hafði hann nógu djúpan skilning á því.

Þeir virðast ekki vera með rétt tengsl inn í breska Fjármálaeftirlitið (FSA). „Ég hafði óskað eftir fundi með háttsettu fólki innan FSA en við hljótum að hafa verið neðarlega á forgangslistanum hjá þeim því að einungis var óskað eftir að ég kynnti áætlunina fyrir hefðbundnum tengiliðum okkar innan FSA.“⁴¹⁴ Það kemur upp misskilningur um lausafjárstöðu við FSA. „Skýringin sem ég bjó mér til fyrst var sem sagt að það hefði einhver starfsmaður fjármálaráðuneytisins farið með, við vorum ekki með rétta staffið úr FSA til að skilja þetta, við vorum með fólk – við hefðum átt að fá fólk úr fjárfestingarbankahlut FSA. Þeir hafa misskilið þetta, hvernig þetta virkaði, þeir hafi, það hafi farið til fjármálaráðuneytisins og svo þaðan innan fjármálaráðuneytisins til ráðuneytisstjórnans og upp til ráðherrans og frá ráðherranum hingað til Íslands. En ég veit það ekki.“⁴¹⁵

Nokkrum dögum fyrir fall bankans telja stjórnendur hans að allt sé í lagi og forsvarsmenn Kaupthing Singer & Friedlander kanna möguleika á að verða teknir inn í björgunarpakka bresku ríkisstjórnarinnar en Hector Sants, forstjóri breska Fjármálaeftirlitsins, sagði: „No that’s not meant for you.“⁴¹⁶ Þetta virðist hafa komið Kaupþingsmönnum algjörlega í opna skjöldu. Þögnin sem mætir þeim í bresku stjórnkerfi er aftur á móti aðeins lognið á undan storminum.

Sigurður Einarsson telur að Bretar hafi verið búnir að ákveða löngu fyrr að þeir skyldu ekki lifa. „Ég hef tvær tilgátur. Annaðhvort hafi fjármálaráðherrann í Bretlandi, Mister Darling, ekki vitað það að við vorum dótturfélag, hafi haldið að við værum útibú, eða þá að þeir voru orðnir svo þreyttir á samskiptum við allt sem viðkom íslenskum stjórnvöldum, út af Icesave, samskipti sem höfðu átt sér stað síðan í febrúar sama ár, að þeir voru bara búnir að gefast upp. En tómar spekulásjónir af minni hálfu [...].“⁴¹⁷

Það kom íslensku bankastjórunum á óvart hvað Bretar voru samhæfðir og lykilaðilar samstilltir í aðgerðum. Þeir áttu í samskiptum við gamalt heimsveldi með vel samstillt stjórnkerfi. Þeir kunnu bæði listina að gera árásir og verjast – en Íslendingar voru sem lamaðir.

Samantekt og ályktanir

„Það þarf sterk bein til að þola góða daga,“ segir máltækið og ljóst er að sú mikla uppsveifla sem varð í íslensku samfélagi á tímum góðærisins blés ekki

„[Þ]að held ég að hafi verið ein af mistökunum okkar, að við kannski áttuðum okkur ekki á að kerfið þeirra er töluvert öðruvísi uppbyggt heldur en okkar íslenska og við hefðum þurft að vera meira í samskiptum við þá [breska fjármálaráðuneytið].“

Úr skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 65.

414. Ármann Þorvaldsson: *Ævintýraeyjan*. Bókafélagið 2009, bls. 223.

415. Skýrsla Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 66–67.

416. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 45.

417. Skýrsla Sigurðar Einarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. júlí 2009, bls. 46.

aðeins upp efnahagskerfið heldur einnig oflæti hér á landi. Ekki einasta fóru einstaklingar illa að ráði sínu með því að spenna bogann of hátt heldur fóru margir sem stýrðu stærstu fyrirtækjunum að trúa því að þeim væru allir vegir færir og væru í raun miklu stærri og sterkari en raun var. Þegar syrti í álinn kom þessi veikleiki hvað skýrast fram.

Smæð íslensks samfélags setur því mörk í margvíslegu tilliti. Íslendingar höfðu stormað inn á erlenda markaði, oft með miklum fyrirgangi, og drógu til sín athygli. Meðan fjármunirnir voru nægir höfðu menn gleymt smæð sinni og vanmætti gagnvart öðrum ríkjum. Þá virðist hafa horfið meðvitund um það hve íslenskt samfélag er í raun viðkvæmt og reynslan dýrmæt.

Af samtölum við erlenda aðila sem þekktu til má merkja að margir þeirra horfðu á aðfarir Íslendinga í forundran; yfir innri samkeppni þeirra, áherslu á vöxt og stefnuleysi. Íslensk fjármálafyrirtæki færðust líka allt of mikið í fang, einbeittu sér að því að vaxa ógurlega í stað þess að muna að menning er að gera hlutina vel.⁴¹⁸ Í hamaganginum gleymdist að styrkja innviðina og vinna úr þeim verkefnum sem menn höfðu þegar tekið sér fyrir hendur. Í skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni vitnaði Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, í Stein Steinarr: Í draumi sérhvers manns er fall hans falið. Draumur íslensku bankanna var að verða stór – og yfir vötnunum sveif slagorð Sykurmolanna „heimsyfírráð eða dauði“.

Í darraðardansinum síðustu mánuðina upplifðu margir Íslendingar sig sem leiksoppa örlaganna og þeir voru það vissulega vegna þess að þeir voru óviðbúnir þegar niðursveiflan hófst og þeim tókst ekki að taka ráðin í sínar hendur eða stjórna eigin ferð. Þeir höfðu lengi notið þess að standa utan við átök stærri þjóða, vakið litla alþjóðlega athygli og rataði sjaldan í heimsfréttirnar. Nú var öldin önnur og skyndilega var Ísland komið í miðju heimsfréttanna. Allt sem sagt var hér á landi var umsvifalaust þýtt á erlend mál, erlend stórblöð fluttu daglegar forsíðufréttir af Íslandi og stjórnvöld og viðskiptavinir erlendis fylgdust náíð með gangi mála. Þrátt fyrir að hér á landi hefðu menn gert sér grein fyrir að allir í fjármálakerfinu væru á sama báti, nálægðin mikil, vekur athygli hve samskiptin voru þrátt fyrir allt lítil. Meðal Íslendinga ríkti sundurlyndi, vantraust og ringulreið sem í raun gerði samhæfðar aðgerðir ómögulegar. Þetta er dapurlegur vitnisburður og kemur enn betur fram í næsta hluta skýrslunnar þar sem rætt er um íslenska stjórnsýslu.

Lærdómar:

- *Íslendingar þurfa að gera sér grein fyrir stöðu þjóðarinnar í alþjóðlegu samfélagi og hvaða mörk fámennið setur þeim.*
- *Fámenni getur verið bæði styrkleiki og veikleiki. Stuttar boðleiðir geta bæði verið kostur en einnig bitnað á faglegum vinnubrögðum þegar boðleiðir eru óformlegar.*

418. Þorsteinn Gylfason: „Menning er að gera hlutinn vel“, *Þjóðviljinn*, sunnudagur 5. apríl 1987.

I.5 Hrunadans

Erfitt er að segja til um hvenær bankarnir voru í reynd komnir í þrot eða hvenær hefði verið mögulegt að snúa af þeirri óheillabraut sem þeir voru þegar komnir á í lok ársins 2005 og byrjun árs 2006 þegar gagnrýnisraddir fara að heyrast að utan. Gagnrýnin sem þá kom fram á bankana utan úr heimi var hörð og því hefur verið haldið fram að strax 2006 hafi einn bankanna verið kominn að fótum fram.⁴¹⁹ Þegar kreppti að á alþjóðlegum fjármálamörkuðum um mitt sumar 2007 þyngdist róðurinn fyrir alvöru en þá þegar telja margir að of seint hafi verið að koma þeim til bjargar. „Hið raunverulega tækifæri til að taka á þessu af einhverju viti var auðvitað árið 2006, áður en kreppan byrjaði. Eftir að kreppan byrjaði er þetta orðið mjög erfitt, allt annað eru draumórar. Það átti að gerast löngu fyrr.“⁴²⁰

Óhætt er þó að fullyrða að fallið hefði orðið talsvert minna ef þá hefði verið gripið í taumana og raunar hefði munað um hvern þann mánuð sem stytt hefði þann hrunadans sem þá tók við. Í stað tafarlausra aðgerða við að skera niður og minnka efnahagsreikning sinn virðast bankarnir hafa gefið í á síðari hluta ársins, eins og sést á mynd 7 hér að framan, áður en undanhaldið hófst fyrir alvöru. Í björgunaraðgerðunum sem þá hófust var hver sjálfum sér næstur.

„Dancing on the deck“

Þrátt fyrir að óveðursskýin tækju að hrannast upp í fjármálaheiminum sumarið 2007 áttu Íslendingar enn eftir að halda dýrðlegar veislur. Lítil merki voru um það í efnahagslífinu að draga þyrfti saman seglin. Þvert á móti. Húsnæðismarkaðurinn var á fullri ferð, fólk pantaði lúxusbíla sem aldrei fyrr og almenn neysla var í hámarki. Bankarnir buðu vildarvinum í lúxusferðir og kvöldverði eins og til Milánó þar sem gullslegið risotto var á boðstólum.

Í október bárust fréttir um afkomu FL Group og þær voru fyrirboði þess sem koma skyldi. Þrátt fyrir það var slegið í klárinn. Fjölmíðlar fluttu fréttir um brúðkaup aldarinnar, þar sem ekkert var til sparað og dansinn stiginn fram undir morgun. Jólaverslunin jókst enn milli ára og kaupmenn voru sammála um að fólk keypti dýrari gjafir en áður – kreppan var enn ekki skollin á.⁴²¹ Dansinn virtist herðast eftir því sem nær dró ögurstundu.

Gnúpur í vanda – aðrir á gjörgæslu

Í upphafi nýs árs, nánar tiltekið 9. janúar, var tilkynnt um vanda Gnúps, eignarhaldsfélags sem var meðal annarra í eigu Magnúsar Kristinssonar og Kristins Björnssonar. Félagið hafði meðal annars fjárfest mikið í FL Group, seinna Stoðum. Öllum að óvörum rataði fréttin af örlögum Gnúps á forsíðu stórblaða eins og *Financial Times*. Úti í heimi var fylgst grannt með fréttum frá Íslandi.

Til að bæta gráu ofan á svart fóru forsvarsmenn Glitnis á svipuðum tíma í ferðalag til Bandaríkjanna í svokallað „road show“, til að afla lausafjár, „það var allavegana töluverð umfjöllun í kringum það að þeir væru þarna komnir til að ná í svo og svo mikla peninga sem síðan skilaði akkúrat engu. Þannig að þegar mesta Gnúpsumfjöllunin er kannski um garð gengin þá dettur inn þessi umfjöllun um Glitni og algjörlega misheppnaða fjáröflunarferð Glitnis til Bandaríkjanna.“⁴²² Og þetta veldur miklum titringi: „[Þ]á vita allir að þeir

419. Skýrsla Styrms Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 9.

420. Skýrsla Sigurjóns P. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 82.

421. „Jólaverslunin meiri en í fyrra“, *Morgunblaðið* 17. desember 2007.

422. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 15.

„Kerfið var orðið mjög brothætt á þessum tíma [um vorið], það er ljóst. Og ef að stór aðili hefði feilað á þessum tíma þá held ég að kerfið hafi farið.“

Úr skýrslu Hreiðars Más Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. júlí 2009, bls. 43.

„Þegar að bankastjóri segir við þig: Þú gerir þetta ekki neitt. Þú veist og þú ætlar að jafnvel að halda áfram að vinna í bankanum og jafnvel að vera úthlutað kauprétti einhvern tíma seinna, þá – og við fengum aldrei neinar skýringar á því af hverju það var sagt, af hverju það mátti ekki.“

Úr skýrslu Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 21.

eru að fara á markaðinn og þeir senda „team“ út um allan heim til að hitta alla og svo klúðrast allt. Þetta voru hrikaleg mistök, bara ótrúlegt.⁴²³

Það hrikti í fjármálastoðunum og nú reið á að önnur fyrirtæki færu ekki á hausinn. „Við erum komin í mars og þá náttúrulega eru mörg fyrirtækin að lenda í vandræðum, sérstaklega þau sem höfðu fjármagnað sig á skuldabréfa-markaðnum,“ segir Jón Ásgeir Jóhannesson.⁴²⁴ Þrátt fyrir að bankarnir hefðu fengið hvert fyrirtækið af öðru í fangið, reyndu þeir samt að halda andlitinu út á við „af því að þarna voru menn aftur hræddir við kerfisáhættuna, um að ef að þessi bréf hefðu bara hrúgast inn á markaðinn þá hefði orðið verulegt tjón“.⁴²⁵ Margir gerðu sér grein fyrir því að kerfið mátti ekki við neinu. Rétt eins og bankarnir voru orðnir of stórir fyrir þjóðina voru bankarnir með of stór fyrirtæki á sínum herðum til að hægt væri að leyfa þeim að fara í gjaldþrot.

Guðjón Rúnarsson, framkvæmdastjóri SFF, skynjaði þessa stöðu þegar Nýsír lenti í vandræðum „...og mikið var verið að tala um að bankarnir væru að leita í raun og veru allra leiða einhvern veginn til [að] tryggja að það yrði í lagi, þ.e. að yrði ekki annað Gnúpsmál“.⁴²⁶ Stefán Ákason, forstöðumaður skuldabréfamiðlunar á sviði markaðsviðskipta hjá Kaupþingi, segir til dæmis: „[V]ið vorum búnir að vera lengi með Nýsi í fanginu og ég var búinn að vera með svona vandræðamál í fanginu síðan haustið 2007. Fyrir mér var kerfið búið þá, bara allt eins og það lagði sig.“ Þróunin „var náttúrulega búin að vera allskuggaleg í mjög langan tíma og síðan í raun og veru þegar að [...] þessir stærstu hlutabréfaeigendur á landinu fengu allir margin-call í júlí, ágúst 2007 og öll hlutabréfafjármögnun Íslands var tekin heim raunverulega.“⁴²⁷

Því hefur verið haldið fram að sjóðsstjórar í Kaupþingi hafi vitað í mars 2008 að Baugur gæti ekki borgað af skuldabréfum sínum sem voru í peningamarkaðssjóðum.⁴²⁸ Í skýrslutöku staðfestir Stefán Ákason þessa frásögn í meginatriðum: Baugur hafi óskað eftir framlengingu á skuldabréfum, gert upp við smærri kröfuhafa en skilið bankana eftir.⁴²⁹ Samkvæmt gögnum rannsóknarnefndarinnar höfðu sjóðsstjórar Landsbankans þegar í desember 2007 vitneskju um greiðsluvanda Baugs, en samt sem áður voru skuldabréf þeirra í peningamarkaðssjóðum framlengd.⁴³⁰

Innherjar og stórir eigendur geta ekki selt

Starfsmenn fjármálastofnana voru orðnir órólegir í árslok 2007. Sumir þeirra áttu hlutabréf í bönkunum og aðrir óinnleysta kaupréttarsamninga. Í desember átti hópur starfsmanna í Landsbankanum rétt á að innleysa kaupréttarsamninga en þeir eru beðnir að fresta því: „Það var alveg nóg fyrir mig að Sigurjón óskaði eftir því að ég frestaði innlausn. Það var bara þannig. Það var engum þrýstingi beitt eða eitthvað svoléiðis, það var ekki þannig að maður óttaðist að fá ekki að leysa þetta inn. Þetta var meira spurning um það að gera það þegar kæmi að því og það var þá ákveðið bara eins og ég skildi málið að

423. Skýrsla Sigurjóns Þ. Árnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 73.

424. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 3.

425. Skýrsla Jóns Ásgeirs Jóhannessonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 18. ágúst 2009, bls. 16.

426. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 14.

427. Skýrsla Stefáns Ákasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 3.

428. Jón Thoroddsen: *Íslenska efnahagsundrið. Flugeldahagfræði fyrir byrjendur*. Brúúleikur 2009, bls. 102.

429. Skýrsla Stefáns Ákasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 1–2.

430. Um þetta er rætt í kafla 14.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

við mundum raunverulega ýta þessu á undan okkur og leysa þetta inn með næstu innlausn sem átti að vera í desember 2008,⁴³¹ segir Atli Atlason, starfsmannastjóri í Landsbankanum. Hann þurfti ekki frekari skýringar: „Af þeirri einföldu ástæðu að við treystum manningum. Við höfðum unnið með honum mjög lengi, mörg okkar, og höfðum í sjálfu sér engar efasemdir um að það væri gert af einhverjum óheilindum eða einhverju svoliðis eða menn mundu tapa einhverju þegar upp væri staðið.“⁴³² Kristján Gunnar Valdimarsson kveður fastar að orði og segir að Sigurjón hafi bannað innlausn.⁴³³

Staðan var svipuð hjá öðrum bönkum. „[M]enn voru negldir inn í samninga, þeir máttu ekki selja,“ segir Kristinn Arnar Stefánsson, regluvörður hjá Glitni.⁴³⁴ Hann sá það í tölvupóstum að því var ekki vel tekið þegar starfsmenn reyndu að losa um eignir sínar.

En það voru fleiri en starfsmennirnir sem vildu selja hlutabréf. Lífeyrissjóðir landsmanna áttu líka eignir í bönkunum og vildu selja. Haukur Hafsteinsson, framkvæmdastjóri LSR, lýsir stöðunni þannig: „[E]f við hefðum farið að selja „massíft“ í bönkunum þarna þá hefðum við verulega verið að skemma fyrir öðrum eignum okkar og það hefði verið tekið eftir því og sjálfsagt hefðu ýmsir haft áhyggjur af því hvað við værum að gera.“⁴³⁵ Hann segist ekki hafa orðið fyrir neinum beinum þrýstingi: „[É]g býst við því að allir þessir stóru lífeyrissjóðir vissu af því að ef þeir færu að hreyfa sig eitthvað verulega þá gæti það haft áhrif. Þrýstingurinn að því leyti hefur þá bara verið óbeinn. En við vorum ekki að fá nein símtöl eða slíkt. Og kannski höfum við ekki fengið símtöl af því að við vorum ekkert mikið að selja.“⁴³⁶ Þorgeir Eyjólfsson tekur í sama streng. Þeir voru að brenna inni með eignirnar: „Sjálfsagt hefðum við átt miklu minn[er] hlutabréf þegar kerfið hrundi heldur en við áttum vegna þess að bara því markaðurinn hann var ekki það djúpur að við gætum náð að vinna með þeim hætti sem menn geta erlendis.“⁴³⁷

Lífeyrissjóðir halda áfram að fjárfesta

Þrátt fyrir hið himinháa tap FL Group í lok ársins 2007 taka tveir af stóru lífeyrissjóðunum, Gildi og Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, þátt í nýju hlutabréfaútbóði. „Við máttum það svo að FL væri kostur sem væri þess virði að kaupa hann, sem eins og ég segi eftir á reyndist ekkert mjög gott. En það hefði kannski enginn kostur verið góður, eftir á. En það var raunverulega fyrst og fremst þetta tvennt, við notuðum hluta af Actavis-peningunum í þetta og við seldum ákveðið í FL í aðdraganda útbóðsins sem við keyptum,“ segir Haukur Hafsteinsson, framkvæmdastjóri Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.⁴³⁸

Glitnir leitaði einnig til lífeyrissjóðanna í júní 2008 þegar þeir gáfu út skuldabréf. „Þeir leituðu til lífeyrissjóðanna með, held að það hafi verið 15 milljarða pakki sem þeir ætluðu að selja og við tókum þrjá milljarða í því og það var legið yfir þessu held ég á tveimur stjórnarfundum og það voru, við

Lífeyrissjóður reynir að sigla undir radar

Hér á Íslandi er þessi sérkennilega staða eða var uppi að það voru gefnir út vikulega af Verðbréfaskráningu Íslands listar sem að sýndu nákvæmlega eignarhald í einstökum félögum, t.a.m. tuttugu stærstu. Síðan voru gerð úr þessu tölvuforriti í bönkunum til að vinna betur með þetta. Þetta þýddi þá það að þú varst algjörlega undir smásjá, ef að Lífeyrissjóður verzlunarmanna bætti við sig í Landsbankanum þá vissu það allir mjög fljótlega og með sama hætti ef að hann minnkaði sig, þá vissu það allir mjög fljótlega. Og þetta var, þetta er óþolandi að þurfa að vinna í sjálfu sér við þessar aðstæður, vegna þess að á milli lífeyrissjóðanna er gríðarleg samkeppni, allavegana horfði ég þannig á það gagnvart kollegum mínum að reyna að standa okkur jafnvel ef ekki betur og sko...“

Á árinu 2008 reynir lífeyrissjóðurinn að sigla undir radar með því að setja viðskipti sín inn á hlutlaus svæði eða á nafnlausu safnreikninga (e. nominee account) hjá Verðbréfaskráningu: „Lífeyrissjóður verzlunarmanna, hann er með svokallaðan verðbréfareikning, beinan reikning inn í verðbréfaskráningunni. Þannig að ef við seldum eitthvað, þá var tiltekinn starfsmaður sem hafði samband rafrænt niður í verðbréfaskráningu, þannig að það sem við seldum, það er tekið og sett inn á hlutlaus svæði og svo er einhver annar sem að nær í þetta sem er að kaupa þetta og þannig færast hlutirnir á milli. Eða ef við kaupum eitthvað, þá kemur það inn á þetta svæði og svo förum við og náum í það og setjum það inn hjá okkur o.s.frv.“

Úr skýrslu Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 17–18.

431. Skýrsla Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 2.

432. Skýrsla Atla Atlasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. september 2009, bls. 3.

433. Skýrsla Kristjáns Gunnars Valdimarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 21.

434. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 9.

435. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 11.

436. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 11.

437. Skýrsla Þorgeirs Eyjólfssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 19.

438. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 10.

áttum fundi með bankastjórum og forsvarsmönnum bankans og menn töldu að það væri ekki hættu á ferðum að þetta mundi tapast...⁴³⁹ „Það var bara komið mat um að Glitnir mundi standa,“ segir Haukur Hafsteinsson. Hann telur að þeir hafi fengið rangar upplýsingar frá Glitni. „Við teljum að bankinn hafi ekki uppfyllt þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til þess að þarna gæti verið um vijkjandi bréf að ræða og við höfum kynnt þetta fyrir bankanum og okkar lögfræðingar hafa verið að skoða þetta.“⁴⁴⁰

Hlutabréfaverði haldið uppi og lykifólkið reynir að bjarga sér

Út um allt fjármálakerfið var fólk að reyna „að bjarga“ sér. Eigin hlutabréf hrúguðust upp inni í bönkunum, allra leiða var leitað til að koma þeim út og halda þannig hlutabréfaverði uppi og það var tekið til óspilltra málanna. Stofnuð voru eignarhaldsfélög eins og Stím til að kaupa hlutafé með veðum í hlutabréfunum sjálfum eins og flestum er kunnugt.

Lykilstjórnendum þurfti einnig að bjarga. Í Kaupþingi voru ábyrgðir felldar niður hjá lykilstjórnendum, því ekki máttu þeir selja. Á stjórnarfundi 25. september er rætt um niðurfellingu ábyrgða. „[É]g held að menn hafi bara verið mjög þögulir. Menn náttúrulega spurðu um hvort þetta væri löglegt hjá yfirlögfræðingi bankans og fóru bara aðeins yfir stöðuna, hvað mundi gerast ef það mundi spyrjast út á markaðinn að æðstu stjórnendur væru [að selja].“⁴⁴¹ Lárus Welding færði fjármuni til útlanda, eða réttara sagt hreinsaði út af reikningi sínum um 318 milljónir, rétt eftir að hann hafði lýst því yfir í viðtali í *Silfri Egils* að bankinn hans væri traustur. Stjórnendur í Landsbanka, eins og Sigurjón Þ. Árnason og Elín Sigfúsdóttir, færðu eignir lífeyrissjóða sinna yfir í ríkisskuldabréf í byrjun október. Enn aðrir tóku til við að færa húseignir yfir á nöfn maka sinna. Menn skynjuðu að dansinum væri að ljúka.

Og enn á almennigur sparifé...

Allt fram á síðustu stundu voru peningamarkaðssjóðir auglýstir sem örugg fjárfesting. Bankarnir vildu umfram allt ekki missa sparifé fólks út úr sjóðum sínum. Eins og þegar hefur verið rætt var eignasamsetningu sjóðanna breytt. Skuldabréf fyrirtækja í gjörgæslu voru færð inn í sjóðina og ríkisskuldabréfin seld. Sparifé landsmanna var þannig nýtt til að halda fyrirtækjum með lífsmarki. Í apríl seldi peningabréfasjóður ISK hjá Landsvaka allar stöður í bréfum ríkis og sveitarfélaga og jók eignir sínar í Landsbankanum og tengdum aðilum um sömu upphæð! Fjárfestingarstefnu eða útboðslýsingu var samt ekki breytt og erfitt fyrir fjárfesta að gera sér grein fyrir að engar eignir voru þá eftir ríkistryggðar.⁴⁴²

Í kjölfar rannsóknar rannsóknarnefndar hafa vaknað grunsemdir um að til dæmis Landsbankinn hafi kerfisbundið notað sjóðina til að takmarka stórar áhættuskuldbindingar gagnvart einstökum skuldurum bankans. Í sjóðum Landsbanka mátti til dæmis finna 18 milljarða kúlulán til FL Group. Áhættuskuldbindingar vegna stærstu viðskiptavinanna hækkðu verulega milli árána 2007 og 2008. Á sama tíma dró verulega úr lánveitingum

439. Skýrsla Árna Guðmundssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 14.

440. Skýrsla Hauks Hafsteinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 22–23.

441. Skýrsla Gunnars Páls Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. september 2009, bls. 15.

442. Sjá umfjöllun að framan og kafla um verðbréfasjóði í kafla 14 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

til annarra viðskiptavina. Flest fjármálafyrirtækin tóku yfir erlenda fjármögnun á hlutabréfum stærstu eigenda sinna í lok árs 2007 og ársbyrjun 2008 eins og kemur fram í 8. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um útlán. Þegar erlend fjármálafyrirtæki gerðu veðköll vegna lækkunar hlutabréfaverðs voru eigendur ekki færir um að mæta þeim. Þannig juku fjármálafyrirtækin verulega útlán sín vegna hlutabréfaeignar viðskiptavina fjármálafyrirtækja.

Helsta uppspretta fjármagns á þessum erfiðu tímum voru innlán Landsbanka og Kaupþings erlendis. Eftir því sem harðnaði á dalnum varð þorstinn í innlánin tilfinnanlegri og miklar áætlanir um að setja upp reikninga víða um Evrópu.

Ályktanir og lærdómar

Í bönkunum og viðskiptalífnum var sú menning ríkjandi að reyna að bjarga sjálfum sér með öllum ráðum. Margar fléttur á fjármálamarkaði miðuðust við að draga úr áhættu þeirra sem stofnuðu til hennar. Þeir sem aldir eru upp við þann hugsunarhátt verða samfélaginu enn hættulegri þegar harðnar á dalnum. Enda kemur fram í ofangreindri lýsingu að áhættan var í auknum mæli færð heim til Íslands og þaðan yfir á almenning eftir því sem nær dró bankahruninu. Þetta er raunar lærdómur fjármálakreppunnar víða um heim, þegar herðir að færast vandamál heim.⁴⁴³ Síðan bendir hver á annan. Af þessu yfirliti sést að bankarnir brugðust við öllum merkjum um veikleika með því að setja upp pótémkíntjöld til að draga athyglina frá þeim erfiðleikum sem að stöðjuðu.

Stjórnendur viðskiptabankanna hafa haldið því fram að ákvörðun Seðlabanka og stjórnvalda á Glitnishelginni hafi ráðið úrslitum. Ábyrgðin sé annarra. Af ofangreindri lýsingu er þó ljóst að stjórnendur voru meðvitað að forða sér og sínum eignum og það færði fjárhagslega ábyrgð yfir á aðra og á endanum almenning í landinu. Þeim virðist hafa verið fullljóst þegar leið á árið 2007 að verulega var sigið á ógæfuhliðina og lítið þurfti til að kerfið hrynði til grunna. Við tók hrunadans sem stóð þangað til Lehman-bankinn féll í Bandaríkjunum. Með því hvarf endanlega allt traust á fjármálamörkuðum og íslensku bankarnir stóðu uppi berskjaldaðir. Eins og ítrekað hefur komið fram var enginn fær um, eða hafði kjark til, að grípa í taumana fyrr. Hugsanlega vildi enginn bera ábyrgð á því að fella svo brothætt kerfi og hafi því ómeðvitað verið beðið eftir að höggið kæmi að utan. Stjórnkerfið var ráðvillt líka, eins og rætt verður í næsta hluta þessarar skýrslu.

Helstu niðurstöður umræðunnar um starfshætti bankanna

Eins og rætt var hér í upphafi og í inngangi er siðferðinu gjarnan skipt í fjóra meginþætti: (i) Verðmæti og gildismat. (ii) Dygðir og lestir einstaklinga. (iii) Siðareglur sem standa vörð um siðferðileg verðmæti og hvetja til góðra verka. (iv) Skyldur og ábyrgð sem varða siðferðið eins og það tengist stöðu manna eða hlutverkum.

Þegar lítið er til þeirra sem réðu íslensku bönkunum og starfsháttum reyndi á alla þessa þætti. Bankastjórar og stjórnir bankanna réðu stefnumörk-

„Og Davíð sortnaði fyrir augum.“ Fundur seðlabankastjóra með bankastjórum 4. febrúar 2008.
 „Við förum yfir allar tölurnar, hvað þetta væri mikið magn, hvað Glitnir ætti að borga, hvað KB ætti að borga og hvað við ættum að borga og honum [Davíð Oddssyni] sortnaði fyrir augum af því hvað þetta væru stórar tölur úr því að markaðir væru lokaðir og að menn kæmust aldrei í gegnum þetta. Ég held að hann hafi bara upplifað það þá að þetta væri óleysanlegt. Við hins vegar sem vorum í þessu, við Landsbankamenn, KB-menn og ég held Glitnis-menn líka, við sáum alveg að innlánakerfið var að virka, við náum svo miklu magni með innlánum að þetta virkar algjörlega, við förum alveg í gegnum þetta. Við komumst í gegnum þessa skafla, við stoppum öll útlán, reynum að selja, reynum að búa til peninga út á allar eignirnar, svo vinnum við í innlánunum, við komumst í gegnum þetta, þetta er alveg leysanlegt.“

Úr skýrslu Sigurjóns Þ. Arnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. ágúst 2009, bls. 74.

443. Viðtal Salvarar Nordal við Roger Gifford í London 12. október 2009.

un þeirra og starfsháttum og báru þannig meginábyrgð á rekstri fyrirtækjanna gagnvart viðskiptavinum og samfélaginu öllu. Einkenni stóru bankanna þriggja var yfirburðastaða stærstu eigendanna sem var hyglað fram yfir minni eigendur. Þetta kemur fram í miklum lántökum þar sem í sumum tilfellum er gengið á svig við heilbrigða starfshætti. Í þessum efnum virðist fremur hafa verið litið til skammtímahagnaðar en langtímahagsmuna fyrirtækjanna og samfélagsins alls.

Sú afstaða sem virðist hafa verið ráðandi í öllum bönkunum til siðareglna, eins og þær birtast í lögum og starfsreglum, vekur sérstaka athygli. Svo virðist sem litið hafi verið á þær sem hindranir frekar en mikilvægan þátt í að efla vitund fólks um „eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði“ eða með langtímahagsmuni fyrirtækjanna og samfélagsins að leiðarljósi. Í þessu skyni var reynt að komast framhjá lögum og starfsreglum eins og kostur var, en slíkt viðhorf felur í sér vanvirðingu á því gildismati sem lög, starfsreglur og siðareglur standa vörð um. Þessi áhersla stjórnenda virðist hafa haft áhrif á nánast alla starfshætti bankanna með einum eða öðrum hætti, eins og lýst hefur verið hér að framan.

Þá kemur fram með margvíslegum hætti hvernig stjórnendur stærstu fyrirtækjanna misstu tengsl við hið smáa íslenska samfélag og vanda þess við að takast á við svo örur breytingar. Augljósasta dæmið var fádæma vöxtur fyrirtækjanna langt umfram stærð og getu samfélagsins. Annað dæmi snýr að alþjóðlegum samskiptum þar sem hart var sótt fram án þess að endilega væri hugað að vandvirkni og gætni. Einnig kemur oflæti fram í óhófi sem einkenndi lífsstíl bankamanna og eigenda þeirra, a.m.k. eins og hann blasti við almenningi í landinu. Loks koma fram flókin samskipti manna á milli þar sem ríkti traust en ekki síður vantraust. Bendir margt til þess að helstu persónur og leikendur hafi ekki borið gæfu til að stýra lokaatburðum á þann veg að lágmarka hið samfélagslega tjón.

Íslenska bankakerfið og viðskiptalífið í heild hefur beðið mikinn hnekki. Framundan er ærið verkefni við að endurheimta fyrra traust almennings heima og heiman. Lykillinn að farsælu endurreisnarstarfi er að horfast í augu við þau mistök sem gerð voru og einkum huga að þeirri ábyrgð sem viðskiptalífið hefur gagnvart samfélaginu í viðum skilningi. Eiginhagsmunir eru mikilvægur drifkraftur í viðskiptalífni, en þegar þeir missa tengsl við samfélagslega ábyrgð og verða með öllu taumlausir, er voðinn vís.

II. Stjórnarsýsla, stjórnsiðir, stjórnsmál

II. 1 Starfshættir og sjálfstæði eftirlitsstofnana

Það er alþekkt að bæði einstaklingar og stofnanir þurfa bæði innra og ytra aðhald í siðferðisefnum. Í tilviki einstaklinga ræðst siðgæðisþroski ekki síst af því hvernig innri hvatar til að breyta vel og réttlátlega styrkjast án þess að ytra félagslegt taumhald sé ávallt til staðar. Einstaklingnum hefur þá lærst í uppeldi og félagsmótun, sem felur í sér ytra aðhald, að siðferðileg breytni er honum til góðs, hann hefur öðlast réttlætiskennnd og það er orðinn hluti af sjálfsmynd hans að vera heiðarleg manneskja. Þessir þættir eru mun snúnari þegar um fyrirtæki er að ræða, ekki síst fjármálfyrirtæki þar sem hvatinn til að afla gróða er mikill. Í því tilviki er vitanlega æskilegt að fyrirtækin temji sér innra eftirlit og skapi þá sjálfsmynd að góðir viðskiptahættir séu

samofnir hagsmunum þeirra sjálfra (sbr. enska orðtakið að heiðarleiki borgi sig, „honesty is the best policy“). En það er óraunhæft að ætla að stjórnvöld geti sleppt af þeim hendinni í trausti þess að hið innra eftirlit muni duga, líkt og reyndin er með þroskaða einstaklinga. Til þess eru freistingarnar á þessu sviði of miklar.

Til að halda samlíkingunni við hinn þroskaða, fullveðja mann, má leiða líkur að því að rótgróin fjármálafyrirtæki með trausta viðskiptasögu séu líklegri til að virða góða viðskiptahætti en nýgræðingar sem hafa hvorki við hefð, reynslu né siðareglur að styðjast. Ein meginforsenda þess er að þær fagstéttir sem vinna innan bankanna, svo sem lögmenn og endurskoðendur, hafi tamið sér réttnefnda fagmennsku (sbr. umræðu í kafla I.2 hér að framan). Fagmennska í slíkum störfum felur ekki bara í sér tæknilega færni (svo sem við reikningshald) eða sérþekkingu á lagagreinum og bókhaldi heldur jafnframt siðferðilega dómgreind sem birtist meðal annars í meðvitund um afleiðingar athafna fyrir aðra. Jónas Fr. Jónsson, forstöðumaður Fjármálaeftirlitsins, segir að ríkjandi hafi verið það viðhorf innan bankanna að „eftirlit væri bara bögg [...] bara bölvuð leiðindi og auðvitað væri allt leyfilegt sem ekki væri beinlínis bannað“.⁴⁴⁴ Fagmennska og siðferði þurfa að taka við þar sem lögin þrýtur; að öðrum kosti selja menn sér sjálfðæmi um rétt og rangt.

Í kaflanum hér að framan um fyrirtækjamenningu og viðskiptasiðferði kom í ljós að starfsemi íslensku bankanna fór að mörgu leyti bæði á skjön við lög og reglur og í bága við „eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti“. Þegar skýringa er leitað á þessu er gagnlegt að gera greinarmun á innra og ytra aðhaldi með bankastarfsemi. Með innra aðhaldi er átt við það eftirlit sem bankamennirnir sjálfir og bankinn sem stofnun höfðu með eigin framferði og stundum er vísað til sem sjálfseftirlits (e. self-regulation). Undir þetta falla til dæmis siðareglur innan fyrirtækja. Innan bankanna er líka lögbundið eftirlit, svo sem regluvarsla og innri endurskoðun þeirra sem rædd var hér að framan. Með ytra aðhaldi er síðan einkum vísað til þeirra eftirlitsstofnana sem ber að sjá til þess að bankarnir starfi í samræmi við lög, reglur og góða viðskiptahætti. Frá siðferðilegu sjónarmiði er það meginmarkmið alls eftirlits með fjármálastofnunum að ekki sé brotið á brýnum hagsmunum almennings og viðskiptamanna stofnananna. Og vegna þess hve ríkir almannahagsmunir eru í húfi er nauðsynlegt að stjórnvöld haldi uppi öflugri eftirliti með fjármálastofnunum.

Ytra eftirlit

Öflugt ytra eftirlit á vegum stjórnvalda er ein höfuðforsenda þess að almenn-ingur geti haft traust á fjármálastofnunum og að þær séu traustsins verðar. Starfsmenn þessara stofnana axla brýnar skyldur gagnvart almenningi, ekki síst vegna þess að sérstaða fjármálafyrirtækja liggur í því að þau eru fjármögnuð jafnt af hluthöfum og skuldabréfaeigendum sem almennum innlánnum almennings. Fall fjármálastofnana getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir þjóðfélagið í heild. Þess vegna þurfa bankar að lúta öflugri vernd, sterkara aðhaldi og inngripum af hálfu opinberra aðila en önnur fyrirtæki. Starfsemi banka er reist á trausti í ríkara mæli en annarra fyrirtækja og til að þeir gegni hlutverki sínu í gangverki efnahagslífsins þurfa þeir að hafa bakhjarl sem þeir geta leitað til sé hætta á að þeir glati trausti eða verði

444. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 7.

fyrir áhlaupi. Til að bankar þrífist þurfa þeir því sterkt ríkisvald sem bakhjarl enda einkenna öflugar eftirlitsstofnanir ríkisins bankastarfsemi hvarvetna. Bankar eru ekki venjuleg fyrirtæki, að minnsta kosti ekki sá hluti þeirra sem sinnir hefðbundnum bankaviðskiptum.⁴⁴⁵ Færa má rök fyrir því að það séu almannahagsmunir að tryggja rekstur þeirra. Sú staðreynd að stjórnvöld hafa komið upp tryggingakerfi vegna innlána almennings eykur áhættusækni fjármálafyrirtækja því að stjórnendur reiða sig á að þeir þurfi ekki að taka skellinn ef illa fer. Því verða eftirlitsstofnanir að vera grimmir varðhundur almannahagsmuna andspænis sérhagsmunum fjármagnsaflanna. Jafnframt er það fjárfestum í hag að eftirlitsstofnanir séu öflugar því að það er vísbending um gæði fjármálakerfisins.

Ytra eftirlit með íslenskum fjármálastofnunum er einkum á hendi þriggja aðila: Samkeppniseftirlitsins, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Samkeppniseftirlitinu er ætlað að efla virka samkeppni í viðskiptum, koma í veg fyrir skaðlega fákeppni og samkeppnishömlur.⁴⁴⁶ Fjármálaeftirlitið (FME) hefur eftirlit með einstökum fjármálastofnunum: „Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og reglur og að öðru leyti í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti.“⁴⁴⁷ Loks er það hluti af víðtæku markmiði Seðlabanka Íslands að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi í landinu. Hvort með sínum hætti eiga Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn því að hafa eftirlit með fjármálastöðugleika og þeim ber skylda til að koma í veg fyrir óstöðugleika í bankakerfinu. Í þessum kafla verður eingöngu fjallað um þátt Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans í aðdraganda bankahrunsins. Hér að framan (í kafla I.1) var fjallað um þátt Fjármálaeftirlitsins í einkavæðingu bankanna og þáttur Seðlabankans verður áfram til umræðu hér á eftir (í kafla II.2).

Í ljósi þeirra atburða sem hér urðu á haustdögum 2008 virðist nokkuð ljóst að Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn brugðust þessu hlutverki sínu.⁴⁴⁸ Ein meginspurningin í þessu samhengi er hvort þessar eftirlitsstofnanir hafi verið nægilega sjálfstæðar gagnvart fjármálastofnunum sem þær áttu að hafa eftirlit með í aðdraganda bankahrunsins. „Það dönsuðu allir með,“ er gjarnan sagt þegar rætt er um íslenskt samfélag í aðdraganda bankahrunsins og eru eftirlitsaðilar þar ekki undanskildir. Forstöðumaður Fjármálaeftirlitsins segir „kúltúrinn“ hjá Fjármálaeftirlitinu alltaf hafa einkennst af miklu sjálfstæði. Seðlabankinn hefur einnig haft mikið sjálfstæði og veitt ríkisstjórnnum aðhald. Bankastjórnin í aðdraganda hrunsins kom að hluta til úr röðum fyrrverandi stjórnmalamanna og hafði þar með mikil tengsl við stjórnmalaflokkana. Þetta hefur vakið efasemdir um sjálfstæði bankans og dregið úr trúverðugleika hans.⁴⁴⁹ Sjálfstæði eftirlitsstofnana af þessu tagi er augljóslega afar mikilvægt, bæði gagnvart hugsanlegum afskiptum stjórnmalamanna og valdi fjármálastofnana. En hvað felur það í sér? Skilyrðum sjálfstæðis má lýsa bæði út frá persónulegum þáttum, svo sem hugrekki til þess að sinna ströngu eftirliti, og færni til þess að greina stöðu bankanna. Þeim má líka lýsa út frá stofn-

„Það er oft verið að horfa á hvaða steinar voru það í götunni svona á síðustu metrunum sem hinn drukknir datt um. En þetta byrjar á barnum og þetta byrjar þegar þeir fylla sig með öllu þessu fjármagni [...]“

Úr skýrslu Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 10.

445. Sjá umfjöllun í 3. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

446. Sjá vefsíðuna www.samkeppni.is/is/samkeppniseftirlitid/

447. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

448. Sbr. Gylfi Zoëga og Jón Danielsson: *Hagkerfi bíður skipbrot*. 2. útgáfa, 12. mars 2009, bls. 8–9. Vefslóð: risk.lse.ac.uk/rr/files/i.pdf

449. Gylfi Zoëga og Jón Danielsson: *Hagkerfi bíður skipbrot*. 2. útgáfa, 12. mars 2009, bls. 3. Vefslóð: risk.lse.ac.uk/rr/files/i.pdf

anabundnum þáttum og starfsskilyrðum, svo sem valdheimildum, mannafla og fjárhag. Eigi eftirlitsstofnun að geta rækt hlutverk sitt vel þarf hvort tveggja að vera til staðar.

Starfshættir og viðhorf

Þegar starfshættir stofnunar eru metnir verður vitanlega að taka tillit til þeirra starfsskilyrða sem starfsfólki eru búin. Það kemur víða fram að Fjármálaeftirlitið hafi verið alltof fámenn stofnun, starfsmönnum hafi ekki fjölgað samhliða aukinni ábyrgð og nýjum verkefnum. Einnig er bent á að starfsmannaveltan hafi verið mikil, til dæmis var hún 25% frá miðju ári 2005 til miðs árs 2006.⁴⁵⁰ Ástæður þessa voru óánægja með laun og starfsaðstöðu, auk þess sem fjármálafyrirtækin náldu gjarnan í starfsmenn þaðan og greiddu þeim mun hærri laun en Fjármálaeftirlitið borgaði.⁴⁵¹ Fyrrverandi starfsmaður Fjármálaeftirlitsins greinir frá því að hann hafi tvöfaldað laun sín þegar hann réð sig sem regluvörð hjá Glitni 2007.⁴⁵² Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að starfsmannaveltan hafi ekki verið óvenjukaðleg að því leyti að stofnuninni hélst ekki á reynslumeira fólki og fólki með tiltekna menntun.⁴⁵³ Þetta leiddi til þess að starfsreynsla safnaðist ekki nægilega vel upp hjá eftirlitinu sem var að miklu leyti mannað af ungu fólki sem hafði ekki næga innsýn í hvernig fjármálafyrirtæki virka. Einn viðmælandi fyrir rannsóknarnefnd Alþingis orðaði það svo: „En þarna voru bara krakkar sem voru allt of reynslulaus og voru nýútskrifuð, [...] við hættum nánast flestallir sérfræðingarnir þarna bara á einhverju einu ári. Og það sem við höfðum fram yfir þau í hrúninu var að við vorum kannski með fimm til tíu ára starfsreynslu, það skorti kannski á þó að það væru margir alveg frábærir þar, ég er ekki meina það, en meiri hlutinn af lögfræðingunum var kannski með ár frá útskrift. Það er ekki gott sko.“⁴⁵⁴

Páll Gunnar Pálsson var forstjóri Fjármálaeftirlitsins á helstu vaxtarárum bankanna frá 1999 til miðs árs 2005. Hann segir að nánast alla sína tíð hafi verið „gríðarleg andstaða við stækkun Fjármálaeftirlitsins“,⁴⁵⁵ einmitt á þeim tíma þegar mest þörf var á að spyrna gegn útþenslu bankanna. Hann leggur hins vegar áherslu á að meginatriði sé ekki stærð stofnunarinnar heldur styrkur hennar sem ráðist af mörgu öðru en fjármunum.⁴⁵⁶ Eftir að Jónas Fr. Jónsson tók við styrkist stofnunin mjög fjárhagslega; honum tókst að „þrefalda budgetið“ í sinni stjórnartíð.⁴⁵⁷ Hann beitti sér fyrir auknu aðhaldi í rekstrinum með þeim árangri að stofnunin skilaði rekstrarafgangi. Fjárhagsvandi virðist því ekki hafa hrjáð stofnunina síðustu árin. Jónas Fr. breytti líka um launastefnu innan stofnunarinnar sem leiddi til þess að launamunur innan hennar jókst.

Eitt af því sem gerði Fjármálaeftirlitinu erfitt fyrir og reyndi mjög á starfsfólk stofnunarinnar var hve þeim var oft mætt af mikilli hörku innan bank-

450. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 3.

451. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 2. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 21.

452. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 4.

453. Sjá nánari umfjöllun í 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

454. Skýrsla Kristins Arnars Stefánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 12.

455. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 2.

456. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 5.

457. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 35.

anna. Regluvörður hjá Kaupþingi segir að bankinn hafi undantekningarlaust ákveðið að „taka slaginn“ við FME sem hafi gert eftirlitinu mjög erfitt fyrir.⁴⁵⁸ Elín Jónsdóttir, sem var lögfræðingur á verðbréfasviði Fjármálaeftirlitsins í fjögur ár, lýsir reynslu sinni af samskiptum eftirlitsins við bankana þannig að starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins hafi verið mætt af fullri hörku í bönkunum: „Ég man eftir fundum þar sem maður sat við langborð í stórum fundarherbergjum og á móti manni var þéttskipaður hópur af lögfræðingum og yfirmönnum bankans, allir rauðir í framan af reiði vegna afskiptasemi Fjármálaeftirlitsins.“ Hún segir sérfræðinga bankanna hafa beitt reglum stjórnsýslulaga af fullum þunga í tilvikum þar sem þær áttu ekkert sérstaklega vel við að hennar mati. „Valdajafnvægið er allt annað en það sem haft var í huga þegar reglurnar voru settar, enda stjórnsýslureglunum ætlað að vernda einstaklingana gagnvart stjórnvöldum,“ segir Elín.⁴⁵⁹

Þessi lýsing dregur vissulega fram fjandsamlegt viðmót bankanna gagnvart starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins, en hún vekur jafnframt þá spurningu hvort Fjármálaeftirlitið hefði ekki getað staðið að heimsóknum sínum með þeim hætti að starfsmenn þess fengju grið gagnvart slíku framferði, svo sem með því að setja skilyrði um fjölda fulltrúa bankanna á hverjum fundi. Eftirlitsaðilinn á að stjórna á vettvangi, ekki fjármálastofnunin sem lýtur eftirlitinu. Hér reynir á hugrekki og festu stjórnenda andspænis fjandsamlegu viðmóti bankanna sem og útsjónarsemi í að bregðast við því. Þegar stofnun beitir ekki valdi sínu af myndugleik tapar hún virðingu þeirra sem við er að eiga. Þetta hefur áhrif á sjálfsvirðingu starfsmanna sem finnst þeir ekki valda verkefnum sínum. Jónas Fr. Jónsson segir að þegar hann tók við sem forstjóri hafi ákveðin minnimáttarkennd verið ríkjandi meðal starfsmanna Fjármálaeftirlitsins gagnvart eftirlitsskyldu aðilunum sem hafi haft bestu sérfræðingana.⁴⁶⁰ Ætla má að sú tilfinning hafi haft áhrif á mikla starfsmannaveltu innan Fjármálaeftirlitsins ekki síður en launakjörin. Einnig kemur fram í gögnum að upplýsingakerfi Fjármálaeftirlitsins hafi verið í ólestri; Jónas Fr. Jónsson segir að ástandið í þeim málum hafi verið „skelfilegt“ þegar hann kom til starfa. „Það stóð starfseminni fyrir þrifum með ýmsum, ýmsum hætti, t.d. gerði alla yfirsýn og eftirfylgni mjög erfiða.“⁴⁶¹ Í stofnun sem vinnur að mestu við söfnun og greiningu upplýsinga gerir þetta óhjákvæmilega að verkum að starfsmenn hafa ekki fullnægjandi yfirlit yfir viðfangsefni sitt og dregur úr getu þeirra til þess að sinna hlutverki sínu af festu. Jónas beitti sér fyrir umbótum á upplýsingakerfinu en stofnunin leitaði sér ekki sérfræðiráðgjafar til þess að auðvelda sér að bæta þessi mál.⁴⁶²

Jónas Fr. Jónsson kys oftast að haga orðum sínum svo að fjármálafyrirtækin og Fjármálaeftirlitið eigi sameiginlegra hagsmuna að gæta. Í ræðu sem hann hélt hjá Samtökum fjármálafyrirtækja, á SFF-deginum 10. apríl 2008, vék hann sérstaklega að þessu: „Þessi samstaða er mikilvæg þar sem markmið SFF og Fjármálaeftirlitsins fara í meginatriðum saman. Fjármálaeftirlitið vill stuðla að traustum undirstöðum fjármálaþjónustufyrirtækja og að leikreglum sé fylgt. SFF vinnur að samkeppnishæfum starfsskilyrðum fjármálaþjónustu-

458. Skýrsla Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 23–24.

459. „Rauðir í framan af reiði.“ *Morgunblaðið*, 8. janúar 2009.

460. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 62.

461. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 21.

462. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 28.

fyrirtækja. Að mínu mati verða fyrirtæki í fjármálaþjónustu aldrei samkeppnishæf nema þau teljist löghlýðin og undirstöður þeirra séu traustar. Til að staðreynda slíkt á trúverðugan hátt þarf sjálfstætt og öflugt eftirlit.⁴⁶³ Vissulega má veita aðhald með samvinnu og sú afstaða er skiljanleg út frá þeirri forsendu að fjármálafyrirtæki vilji öðru fremur temja sér góða viðskiptahætti. Það er hins vegar hætt við því að þau geri það ekki nema þau finni óþyrmilega fyrir neikvæðum afleiðingum af hinu gagnstæða og það gerist einungis með því að veita þeim öflugt aðhald. Í því verkefni er vafalítið gagnlegra fyrir fjármálaeftirlit að stilla sér upp sem öflugum mótherja fremur en samverkamanni fjármálafyrirtækja.⁴⁶⁴ Auk þess má segja að Fjármálaeftirlitið hafi ekki verið sjálfu sér samkvæmt í hugmyndinni um aðhald með samvinnu því að ein augljós leið til þess hefði verið að styðja með öflugum hætti við bakið á regluvörðum og innri endurskoðendum innan bankanna.⁴⁶⁵ En eins og rætt var um hér að framan þá var það ekki gert.⁴⁶⁶

Eftirlitsstofnun hefur vart nægilegar forsendur til þess að treysta stjórnendum fjármálastofnana nema þeir hafi sýnt um árabíl að þeir séu traustsins verðir. Grunnur fyrir trausti hafði ekki skapast hér á landi þar sem sjálfstæð og fagleg bankamenning var frekar óþroskuð. Ríkjandi hugsunarháttur meðal stjórnvalda og í fjármálaheiminum var aftur á móti, eins og vikið verður nánar að síðar (kafla III.1), að eftirlitið ætti ekki að vera íþyngjandi. Jónas Fr. Jónsson skýrir þá afstöðu sína að líta á fjármálafyrirtækin sem samherja í baráttunni gegn slæmum viðskiptaháttum með því að hann hafi litið svo á að forsvarsmenn þeirra hafi haft bæði sterka fjárhagslega og mannorðsbundna hvata til þess að starfa heiðarlega. Hann hafi ekki haft neina ástæðu til þess að ætla annað en að íslenskir bankamenn ynnu af heiðarleika.⁴⁶⁷ Það rímar við þetta að skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins er þeirrar skoðunar að Fjármálaeftirlitið hafi byggt um of á gögnum frá bönkunum, væntanlega í trausti þess að þau væru rétt.⁴⁶⁸ Það er hlutverk Fjármálaeftirlitsins að sannreyna upplýsingar sem stofnunin fær frá fjármálafyrirtækjum. Það kemur líka fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að þótt Fjármálaeftirlitið hafi endurtekið komist að því í vettvangsathugunum sínum að lögum hafi ekki verið fylgt, hafi eftirlitið ekki beitt þeim lagalegu úrræðum sem það hafði yfir að ráða.⁴⁶⁹ Sú vitneskja að lögum var ekki alltaf fylgt hefði átt að draga úr þeirri trú forstjórans að íslenskir bankamenn ynnu af heiðarleika.

Í áðurnefndu ávarpi hjá Samtökum fjármálafyrirtækja setti forstjóri Fjármálaeftirlitsins vissulega fram nokkur mikilvæg atriði sem hann áleit að bankarnir þyrftu að huga að til þess að bæta stöðu sína, svo sem að auka gagnsæi, gæta að þröngu eignarhaldi og rifa seglin. En framsetningin er á þeim nótum að þetta eru vinsamleg tilmæli og ekki er merkjanlegt að nein-

„[Þ]ú gerir yfirleitt ráð fyrir því að fólk sé svona sæmilega heiðarlegt, sérstaklega fólk sem velst í svona stöður, er að reka svona fyrirtæki, hefur starfsleyfi, þú átt í sjálfu sér von á því að svona það sé í grunninn allavega heiðarlegt.“

Úr skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 56.

463. Jónas Fr. Jónsson. Ávarp á SFF-deginum 10. apríl 2008. Vefslóð: www.sff.is/media/frettir/Avarp_forstjora_FME_-_Jonas_Fr._Jonasson.pdf

464. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 41. Það er oft sagður vera munur á evrópskum og bandarískum starfshefðum eftirlitsstofnana þar sem þær fyrrnefndu höfðu til trausts og samvinnu frekar en þær síðarnefndu. Um evrópska hugsun í þessu tilliti sjá t.d. Majone, Giandomenico: „The Credibility Crisis of Community Regulation.“ *Journal of Common Market Studies* 38 (2000:2), bls. 273–302.

465. Sjá umfjöllun um regluverði í kafla I.2 hér að framan og um afstöðu innri endurskoðenda í 11. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

466. Sjá t.d. skýrslu Ólafar Emblu Einarsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 3.

467. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 56.

468. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 39.

469. Sjá kafla 16.0 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

um hörðum aðgerðum hafi verið beitt til þess að fylgja þeim eftir, enda tekið fram í erindinu að bankarnir hafi allir staðist strangt álagspróf eftirlitsins. Meginniðurstaðan er sú að bankarnir standi sterkt og að undirstöður þeirra séu traustar. Það er umhugsunarvert hve sú trú var ennþá sterk hjá helsta eftirlitsaðila íslenskra fjármálastofnana á vordögum 2008, einungis hálfu ári fyrir hrun þeirra sem má meðal annars rekja til slæmrar áhættustýringar auk krosseignatengsla og lána til tengdra aðila. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins segir í ræðunni: „Það má segja viðskiptabönkunum þremur til hróss að þeir áttuðu sig snemma á mikilvægi áhættustýringar í rekstri sínum. Ágætt dæmi um árangur þessa er sú staðreynd, að öfugt við fjölmarga banka um allan heim, þá voru fjárfestingar þeirra í sérlega áhættusömum fjármálagerningum hverfandi.“⁴⁷⁰ Með því að draga sérstaklega fram og hrósa íslensku bönkunum fyrir að fjárfesta ekki í ákveðinni tegund af fjármálagerningum (skuldabréfavafningum) horfir hann framhjá því að íslenskir bankar ástunduðu annars konar áhættusama fjármálagerninga, svo sem útlán til eignarhaldsfélaga sem voru í reynd hlutabréfavafningar og kalla má nýjar fjármagnsafurðir á markaði.⁴⁷¹

Áhrif smæðarinnar

Í lögum er kveðið á um að forstjóri Fjármálaeftirlitsins skuli búa yfir „viðtækri þekkingu og starfsreynslu á fjármagnsmarkaði“.⁴⁷² Þegar Jónas Fr. Jónsson var ráðinn hafði hann fimm ára reynslu sem framkvæmdastjóri innra markaðssviðs Eftirlitsstofnunar EFTA í Brussel. Hann hafði aftur á móti ekki beina reynslu af störfum í bönkum eða fjármálafyrirtækjum og þar með ekki þá þekkingu og starfsreynslu sem slík störf hefðu skilað. Vissulega takmarkar smæð íslensks samfélags þann hóp sem hægt er að velja úr en gagnrýna má stjórn Fjármálaeftirlitsins fyrir að hafa ekki gefið þessu sjónarmiði meira vægi við ráðninguna.

Gera má ráð fyrir að farsælla hefði verið að hafa sem forstjóra Fjármálaeftirlitsins á þessum afdrifaríku tímum reyndari þungavigtarmann með sterkari stöðu gagnvart hinni nýju kynslóð bankamanna en jafnaldri þeirra gat haft. Það þarf hugrekki í svona starf og hörku í eftirfylgni og ein forsenda þessa er reynsla af viðfangsefninu. Fjármálaeftirlitið er enginn engill. Afdrifaríkt dæmi um skort á harðfylgi er að Fjármálaeftirlitið fylgdi ekki stíft eftir reglunni um að „áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna má ekki fara fram úr 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis“.⁴⁷³ Ákvæði af þessu tagi eru meðal annars sett til þess að gæta ríkra almannahagsmuna og frumskylda opinberra eftirlitsstofnana er að gæta þeirra. Áður hefur verið nefnt að Fjármálaeftirlitið beitti ekki þeim úrræðum sem það hafði yfir að ráða þótt vettvangsathuganir hefðu leitt í ljós að lög hefðu verið brotin.

Lars Christensen, yfirmaður greiningardeildar Danske Bank, hefur lýst efasemdum um að smáríki þar sem menn þekkjast vel innbyrðis geti haft öflugar eftirlitsstofnanir.⁴⁷⁴ Ef hægt sé að tala um íslenskt viðskiptalíkan þá hafi það legið í eftirlitsleysinu og samstöðunni. Traustið á milli manna hafi í raun verið ótrúlegt. Það segir sig nánast sjálft að svona fámenn þjóð réð ekki

Valgerður Sverrisdóttir líkti hlutverki Fjármálaeftirlitsins við verndarengil sem vakir yfir velferð okkar í ræðu sem hún flutti 10. janúar 2005. Hugmyndina fékk hún af jólakorti sem FME hafði sent henni. Ræðuna má lesa á vefsíðu FME.

470. Jónas Fr. Jónsson. Ávarp á SFF-deginum 10. apríl 2008. Vefslóð: www.sff.is/media/frettir/Avarp_forstjora_FME_-_Jonas_Fr._Jonasson.pdf

471. Sbr. skýrslu Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 82–83.

472. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87, 1998, gr. 6.

473. Lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161, 2002 gr. 30.

474. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn 30. apríl 2009.

við að stórfjölgja sérhæfðu starfsliði Seðlabanka, viðkomandi ráðuneyta eða Fjármálaeftirlits.⁴⁷⁵ Fjármálakerfið dró til sín sérhæft, metnaðarfullt og vel menntað vinnuafli á mörgum sviðum sem hvarf þá að sama skapi úr menntakerfinu, stjórnkerfinu eða öðrum geirum viðskiptalífsins. „Íslensk þjóð er einfaldlega of fámenn til að hún beri svo hraðan vöxt á afmörkuðu sviði án þess að það komi verulega niður á öðrum sviðum samfélagsins.“⁴⁷⁶ Þetta er ein af margvíslegum afleiðingum af ofvexti bankakerfisins sem varð héraendis.

Smæðin getur vitaskuld haft þau áhrif að of nán tengsl séu milli manna og að ekki skapist sú fjarlægð sem þarf að vera á milli eftirlitsaðila og þeirra sem eftirlitið beinist að. Áhersla forstjóra Fjármálaeftirlitsins á samstöðu, traust og samráð, sem lýst hefur verið, varð ekki heldur til þess að skapa fjarlægð gagnvart fjármálafyrirtækjunum. Jónas Fr. Jónsson var spurður að því fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hvort hann hefði haft kunningjatengsl við suma bankastjóra stóru bankanna. Jónas svaraði því til að hann, Bjarni Ármannsson og Sigurjón Þ. Árnason hefðu verið saman í háskóla og „í sömu stúdenta-pólitík“.⁴⁷⁷ Jónas heldur því fram að þau kunningjatengsl hafi ekki veikt hann í starfi, enda hafi það hjálpað honum að hafa búið erlendis í átta og hálf ár áður en hann tók við sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins.⁴⁷⁸

Linkind og lagahygga

Eins og vikið verður nánar að síðar, nýttu íslensk stjórnvöld sér ekki þann kost sem þau áttu á því að styrkja lagaheimildir eftirlitsstofnana umfram það sem kveðið er á um í Evrópulöggjöfnni. Aftur á móti er dæmi um að Fjármálaeftirlitið vísaði til löggjafar EES í því skyni að koma í veg fyrir að umsvif íslenskra banka erlendis væru takmörkuð. Í skýrslu rannsóknarnefndar á vegum hollenska fjármálaráðuneytisins um Icesave kemur fram að þegar hollenski seðlabankinn, DNB, greindi frá brýnum áhyggjum sínum af innlánareikningum Icesave á fundi í ágúst 2008 hafi því verið neitað bæði af hálfu Landsbankans og Fjármálaeftirlitsins að nokkur ástæða væri til þess að hafa áhyggjur.⁴⁷⁹ Báðir aðilar hafi vísað á bug þörfinni fyrir að fjarlægja bankann úr hollenska innstæðukerfinu (umfram lágmarkstryggingu sem var á vegum íslenska innlánstryggingarsjóðsins) eða að svipta Landsbankann leyfi til að bjóða fram innstæðureikninga í Hollandi.⁴⁸⁰ Heimildir DNB til þess að setja hömlur á innlánsstarfsemi Landsbankans í Hollandi voru dregnar í efa. Í tölvubræfi sem starfsmaður Fjármálaeftirlitsins sendi DNB er lýst undrun yfir því að vilji sé til að stöðva innlánaöku Landsbankans í Hollandi. Engin ástæða sé til þess, enda sé staða Landsbankans heilbrigð og hann hafi staðist margvísleg álagssprók Fjármálaeftirlitsins. Auk þess séu engin lagarök fyrir takmörkun á útlánum.⁴⁸¹ Hér stendur Fjármálaeftirlitið með íslenskum banka

475. Ofvöxtur bankakerfisins á kostnað annarra stofnana var svo sem ekki einsdæmi hér á landi. Í bókinni *Banksters. How a Powerful Elite Squandered Ireland's Wealth*, eftir David Murphy og Martina Devlin (Hachette Books Ireland, 2009), er fjallað um bankakreppuna á Írlandi og því haldið fram að Fjármálaeftirlitið þar í landi hafi engan veginn vaxið að styrk í takt við bankakerfið þar í landi.

476. Salvör Nordal: „Að sníða sér stakk eftir vexti.“ *Timarit Máls og menningar* 69 (2009:3), bls. 6.

477. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 65.

478. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 66–67.

479. De bevoegdheiden van de Nederlandse Bank inzake Icesave. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Útg. 11. júní 2009, bls. 59.

480. De bevoegdheiden van de Nederlandse Bank inzake Icesave. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Útg. 11. júní 2009, bls. 66.

481. Tölvubræf FME til DNB 15. ágúst 2008. *Morgunblaðið* fjallaði um þessi samskipti 21. júní 2009: „Icesave-hamfarirnar í Hollandi.“

gegn viðleitni hollenskra yfirvalda til að stemma stigu við bankastarfsemi sem átti eftir að skaða hollenska sparifjáreigendur og leggja miklar byrðar á íslenskan almenning. Vitanlega var ekki hægt að sjá það fyrir, en það er athyglisvert að röksemdir Fjármálaeftirlitsins skuli vísa til lágmarkslagaramma EES fremur en að skoða málið í ljósi lagaákvæðisins um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti sem og markmiðsins að stuðla að traustri fjármálastarfsemi.

Svipaða sögu er að segja um aðkomu Fjármálaeftirlitsins að samskiptum Landsbankans og breska fjármálaeftirlitsins, FSA. Niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis er að ekki verði annað séð en að Fjármálaeftirlitið hafi fyrst og fremst sett fram og stutt sjónarmið Landsbankans þegar FSA knúði á um að Icesave-reikningarnir yrðu fluttir í dótturfélag og dregið væri úr umsvifum innlánanna og markaðssetningu þeirra þar til flutningurinn hefði átt sér stað.⁴⁸² Landsbankinn hafði aflað sér lögfræðiálita þar sem fram kom að FSA skorti valdheimildir til aðgerða sinna. Fjármálaeftirlitið fór þess á leit við FSA í bréfi 18. ágúst 2008 að Landsbankinn fengi undanþágur frá reglum um stórar áhættuskuldbindingar og gekk þar beinlínis erinda Landsbankans. Jón Sigurðsson, formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins, bar síðan fram óskir Landsbankans um að fá frest á flutningi á eignum Landsbankans í dótturfélagið þótt innlánin yrðu flutt fyrir. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis fól þessi ósk í sér að það yrði á ábyrgð Breta að mæta skakkaföllum sem af þessu gæti leitt.⁴⁸³

Þröng lagahyggja kemur fram í málflutningi Jónasar Fr. Jónssonar þegar hann skýrir afstöðu Fjármálaeftirlitsins gagnvart Hollendingum. Hann kveðst hafa litið svo á að Hollendingarnir væru með „kerfislegar áhyggjur“ og vildu vara við „makró-ökonomískum þáttum“.⁴⁸⁴ Fjármálaeftirlitið hafi aftur á móti viljað halda sig við lagabókstafinn, enda takmarki hann valdheimildir þess. „Við reyndum að kalla eftir því hvort það væri eitthvað sem, braut Landsbankinn einhver lög? Var hann ekki að uppfylla lausafjárreglur hjá þeim? Var eitthvað sem þeir sáu? Þeir voru í þessum kerfislegu áhyggjum og við sögðum: Uppgjör bankans liggur fyrir, þið hafið væntanlega skoðað það?“⁴⁸⁵ Hollendingarnir hafa sem sé áhyggjur af því hvort innviðir íslenska fjármálakerfisins muni þola það ef áhlaup yrði á Icesave-reikningana í Hollandi, en Fjármálaeftirlitið einskorðar sig við spurninguna hvort Landsbankinn sé að brjóta lög. Um þennan hugsunarhátt segir hagfræðingur við Seðlabanka Íslands: „Ég held að það hafi verið grundvallarmisskilningur út á hvað fjármálaeftirlit gengur [...] hérna á Íslandi. Ekki bara Fjármálaeftirlitið, sú stofnun, heldur Seðlabankinn líka. Að það væri hlutverk þessara aðila að fylgjast með því að menn færu eftir lögum og ef menn færu eftir lögum, eins og þau voru á hverjum tíma, þá væri bara [...] allt í lagi. Þannig að þú ert að horfa á fjármálakerfið fara fram af brúninni, en af því að það gerir það samkvæmt lögum, þá er það bara fínt.“⁴⁸⁶

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins kaus að fara samráðsleiðina gagnvart Landsbankanum, leita eftir tillögum frá stjórnendum hans um hvernig takast ætti á við vandann og síðan myndu menn setjast saman yfir þær. Þeir myndu líka gera kröfur um að dregið yrði úr umsvifum: „Við hérna mundum fara

„Ég held að við hefðum betur tileinkað okkur þetta tímanlega að það er hægt að hafa sjálfstæðan vilja, burt séð frá lögum og reglum ef menn telja að komið sé út á hála braut sem hafi of mikla hættu í för með sér.“

Úr skýrslu Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 9.

482. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 18.2.5.

483. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 18.2.5.

484. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 69.

485. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 16.

486. Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 22.

fram á það að þeir stöðvuðu t.d. allar auglýsingar, þeir stoppuðu þá markaðssetningu þannig að það yrði svona stoppað, sá prósess. Svo mundu menn vinna í því að, ja, gera ákveðnar breytingar þarna og trappa þetta niður og færa þetta yfir í dótturfélag.⁴⁸⁷ Hann álitur ekki að harðari aðgerðir hefðu verið við hæfi: „[Þ]ú sem stjórnvald situr ekki og sendir tillögu um inngrip í rekstri, það eru stjórnendur fyrirtækjanna sem reka fyrirtækið og ég meina, þú skiptir þér ekki af því nema að þú teljir þá vera að brjóta lög, þannig að þú getur lagt til við þá eitthvað, en ég meina, þú getur ekki sagt: Mér finnst að þið eigið að selja eignir. Þú hefur enga lagaheimild fyrir því.“⁴⁸⁸ Þetta má kenna við lagahyggju. Þegar litið er á lagabókstafinn fremur en á tilganginn með lögnum er hætt við að eftirlitshlutverkið verði túlkað of þröngt og að fyrirtækin njóti vafans á kostnað almennings. Um það segir Páll Gunnar Pálsson, fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins: „Það sem skiptir máli er að vera alltaf með augað á tilganginum fyrir því sem við erum að gera, fyrir reglunum, gleyma því aldrei, túlka eins og þú mögulega getur með hliðsjón af tilgangi laganna og reglnanna. [...] Vera alltaf að reyna að hugsa nýjar aðferðir, koma andstaðingnum á óvart.“⁴⁸⁹

Til að forðast þrönga lagahyggju er nauðsynlegt að hafa bæði starfsreynslu og þjálfun í að takast á við túlkun og beitingu laga. Af gögnum má sjá að starfstími margra lögfræðinga hjá Fjármálaeftirlitinu var skammur og þeir komu oft til starfa þar í beinu framhaldi af námi. Þeim vannst því harla lítt til þess að öðlast mikilvæga reynslu við beitingu laga bæði á sviði þeirra sérstöku lagareglna sem gilda um fjármálamarkaðinn og tengsl þeirra og túlkun með hliðsjón af öðrum lagareglum og lagasjónarmiðum. Við háskólakennslu í lögfræði hefur líka gætt þeirrar þróunar að áherslan hefur í meira mæli færst yfir á kennslu á afmörkuðum sviðum lagareglna og þá með yfirferð yfir einstaka lagabálka, svo sem reglur á sviði fjármálamarkaðar og verðbréfamarkaðar, en minna verið lagt upp úr tengingum við önnur réttarsvið, almenna lagatúlkun og aðferðafræði. Þegar við þetta bætist hörð hagsmunagæsla af hálfu bankanna og almenn afstaða íslenskra dómstóla um þær kröfur sem gerðar eru til lagaheimilda til að skerða atvinnufrelsi, svo dæmi sé tekið, er hætt við að menn hengi sig í lagabókstafinn og tilgangur laganna verði aukaatriði.

Að mati regluvarða í viðskiptabönkunum sem fjallað var um hér að framan (í kafla I.2) gætti líka ákveðinnar lagahyggju eða þröngrar formhyggju í afstöðu Fjármálaeftirlitsins til regluvörslu. Regluvörður hjá Landsbankanum kemst þannig að orði að Fjármálaeftirlitið hafi lagt megináherslu á að formsatriðum væri fullnægt, en ekki hafi verið horft á heildarmyndina og spurt að því hvort stundaðir væru heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir innan bankanna. Að hans mati var of algengt að farið væri „inn í smáatriðin að kanna hvort eitthvað væri rétt skjalað en ekki hvort framkvæmdin væri almennt rétt“.⁴⁹⁰ Regluvörðurinn segir samskipti við Fjármálaeftirlitið hafa verið erfið, enda hafi skort þar skilning á starfsháttum innan bankanna: „[M]aður fann um leið og fólk kom úr Fjármálaeftirlitinu að það hafði ákveðna svona þrönga sýn, það gleymdi í rauninni oft raunveruleikanum, hvernig hlutirnir geta verið í praxis og það breyttist tiltölulega fljótt, en það vantar í raun-

„Jafnframt voru stjórnendur Landsbankans hvattir til þess af forsvarsmönnum Fjármálaeftirlitsins að færa innlánsreikninga sína yfir í dótturfélag. Lagaheimildir stóðu hins vegar ekki til þess að beita þvingunum vegna þessa. Skál í því sambandi haft í huga að taka innlána er hluti af hefðbundinni starfsemi viðskiptabanka, sem þeim er heimilt að stunda á grundvelli starfsleyfis síns innan Evrópska efnahagssvæðisins.“

Úr svarbréfi Jónasar Fr. Jónssonar, dags. 26. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 2010, bls. 54.

„Regulatory and supervisory coverage should follow the principle of economic substance not legal form.“

The Turner Review. Regulatory response to the global banking crisis (FSA, mars 2009). Introduction, bls. 7.

487. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 69.

488. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. ágúst 2009, bls. 35.

489. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra FME 2000–2005, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2008, bls. 41.

490. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 12.

inni hina áttina, að fá starfsmenn sem eru með reynslu af hvernig hlutirnir raunverulega geta verið framkvæmdir inni í fjármálafyrirtækjunum.⁴⁹¹ Eins og fram hefur komið (í kafla I.2), voru regluverðir hornrekur innan bankanna og sú staðreynd ein hefði átt að gefa Fjármálaeftirlitinu ástæðu til að vera meira á varðbergi gagnvart viðskiptaháttum bankanna og sinna þar með hlutverki sínu betur.

Ótímabærar traustsyfirlýsingar

Í innanhússtímariti Landsbankans er viðtal við Jón Sigurðsson, stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins, undir fyrirsögninni „Fjárhagsstaða íslensku bankanna er í grundvallaratriðum traust“.⁴⁹² Tölublaðið sem viðtalið birtist í er helgað því að verið var að opna Icesave, innlánsreikninga Landsbankans, í Hollandi.⁴⁹³ Vinnuhópurinn er sammála því sem bent hefur verið á að viðtalið er matreitt á þann hátt í tímaritinu að það mátti nýta við markaðssetningu Icesave í Hollandi.⁴⁹⁴ Jón Sigurðsson hefur svarað því til að honum hafi ekki verið kunnugt um að viðtalið yrði tengt Icesave með þessum hætti.⁴⁹⁵ Það verður þó að teljast óvarkári hjá stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins að ganga ekki úr skugga um í hvaða samhengi viðtalið myndi birtast. Honum mátti vera kunnugt um að Landsbankinn væri á þessum tíma að markaðssetja Icesave í Hollandi og að viðtal við hann í tímariti bankans yrði haft til marks um að óhætt væri að hafa innlánsreikninga hjá Icesave.

Það er líka einkennilegt að fulltrúar eftirlitsstofnana haldi því fram á vormánuðum 2008 að fjárhagsstaða íslensku bankanna sé „í grundvallaratriðum traust“, eins og gert er í þessu viðtali. Glitnir stóðst til dæmis ekki lausafjárálagspróf sem gert var á vegum Seðlabankans snemma árs 2008 og kynnt var í stjórn Seðlabankans.⁴⁹⁶ Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, segir líka frá því að hann hafi kynnt alvarlegar áhyggjur af stöðu bankanna bæði hjá Fjármálaeftirliti og í bankaráði Seðlabankans, þar sem Jón Sigurðsson sat, undir lok árs 2007.⁴⁹⁷ Þá höfðu alvarlegar athugasemdir komið fram í skýrslu formanns bankastjórnar Seðlabankans í febrúar 2008 eftir ferð hans til London („ferðaskýrslan“). Stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins mátti hafa verið kunnugt um þetta.

Formaður bankastjórnar Seðlabankans á þessum tíma, Davíð Oddsson, sem kveðst margoft hafa varað ráðherra við alvarlegri stöðu bankanna, lætur líka orð falla um sterka stöðu íslensku viðskiptabankanna í viðtali við breska sjónvarpsstöð í byrjun mars 2008.⁴⁹⁸ Sjónvarpsþátturinn var ítarleg fréttaskýring um áhættuna sem kunnir að fylgja því fyrir breska sparifjáreigendur að leggja inn á íslenska netreikninga. Davíð segir í viðtalinu lágt láns hæfismat íslensku bankanna vera ósanngjarnt, þeir standi vel og að ríkissjóður Íslands sé traustur bakhjarl bankanna sem gæti vel tekið yfir skuldbindingar þeirra ef svo ólíklega færi að nauðsyn krefði og ríkið kysi að kyngja þeim bita. Í skýrslu

„Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans enn sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst álagspróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.“

Úr skýrslu Seðlabankans „Fjármálastöðugleiki“, 8. maí 2008, bls. 7.

491. Skýrsla Þórðar Örlygssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 18.

492. „Finances of the Icelandic Banks are basically sound.“ *Moment*, (Vol. 2/2008), bls. 14–15.

493. Setningin „Icesave launched in the Netherlands“ er á forsiðunni.

494. Gylfi Zoëga og Jón Danielsson: *Hagkerfi bíður skipbrot*. 2. útgáfa (12. mars 2009). Netútgáfa, bls. 9.

495. Athugasemd hans birtist á vefsíðunni eyjan.is/silfuregils/2009/02/16.

496. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 4–5.

497. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 6.

498. Channel 4. 3. mars 2008. Tengill á vefslóðinni: <http://link.brightcove.com/services/player/bcpid1184614595?bctid=1838513374>

fyrir rannsóknarnefnd Alþingis lagði seðlabankastjóri áherslu á að hann hefði þarna sett mikilvægan fyrirvara: *ef ríkið kysi [...]*.⁴⁹⁹ En þessi fyrirvari hverfur svo að segja í samhengi viðtalsins og eftir stendur gagnvart áhorfendum þáttarins að Icesave sé öruggur innlánskostur fyrir Breta.

Fyrir utan varnaglan um ríkisábyrgð á Icesave sem seðlabankastjóri kveðst hafa slegið í viðtalinu á Channel 4, hefur hann nefnt þrjú önnur atriði sem vert er að líta á í þessu sambandi. Fyrsta atriðið er að þegar seðlabankastjóri tjáir sig um stöðu viðskiptabankanna þá verði hann að gæta mikillar varúðar. Hreinskilni um stöðu bankanna hefði einfaldlega framkallað áhlaup á þá. Þetta er algengt stef í skýringum þeirra sem tjáðu sig um sterka stöðu íslensku bankanna nokkrum mánuðum fyrir hrun þeirra. En það er eitt að gæta varkárni í orðalagi og annað að lýsa því beinlínis yfir að bankarnir standi traustum fótum, gefa í skyn að ríkið muni standa við bakið á þeim og ganga þar með lengra en efni standa til. Menn geta líka neitað því að koma í viðtal ef þeir gera sér grein fyrir því að staðan er viðkvæm og erfitt sé að tjá sig á trúverðugan hátt. Annað atriðið er, segir Davíð Oddsson, að gagnvart erlendum aðilum „taki maður til varnar“: „[É]g er ekki að segja að maður tali sér þvert um hug en maður fer í ákveðna vörn, fyrir landið og fyrir bankana sína og jafnvel fyrir fyrirtæki sem að sum ættu eigendur sem maður hafði beinlínis skömm á.“⁵⁰⁰

Margir þekkja af eigin reynslu þá tilhneigingu að fara í þjóðlega vörn á erlendum vettvangi, en gera verður sterkari kröfur til opinberra aðila en annarra í þessu tilliti, ekki síst þegar um er að ræða brýna hagsmuni þjóðarinnar. Þriðja atriðið sem seðlabankastjóri nefnir er að á þessum tíma hafi hann verið í góðri trú um að Landsbankamenn væru að færa Icesave yfir í dótturfélag eins og þeir höfðu sagst vera að vinna að mánuði fyrr. Hann hefði því viljað stuðla að því að tími gæfist til þess.⁵⁰¹ Í þessu samhengi er umhugsunarvert það viðhorf að meginverkefnið hafi verið að koma vandanum yfir á aðra þjóð svo að við Íslendingar slyppum við að taka afleiðingum af óábyrgum umsvifum bankanna. Í því tilliti ber þó að hafa í huga að það var breska fjármálaeftirlitið, FSA, sem knúði á um það, en ekki íslensk stjórnvöld, að Icesave-reikningarnir yrðu færðir í dótturfélag. Þeir virðast hafa haft meiri áhyggjur af stöðu íslenska fjármálakerfisins og jafnvel meiri vitneskju um hana en íslensk stjórnvöld.⁵⁰² En vitaskuld vakti það einkum fyrir breskum stjórnvöldum að gæta hagsmuna breskra innstæðueigenda.

Fortölur án framkvæmdar

Aðgerðir Seðlabanka Íslands til þess að fá Landsbankamenn til að færa Icesave-innlánsreikningana yfir í dótturfélag voru ómarkvissar og óformlegar og ekkert bréflégt er til um þær. Látið var nægja að tala við bankastjóra Landsbankans og því treyst að þeir mundu standa við orð sín að færa Icesave yfir í dótturfélag sem hefði leyst Íslendinga undan hugsanlegri skyldu ríkisins að gera Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta kleift að standa við skuldbindingar sínar. Engum þvingandi stjórnækjum var beitt til að knýja á um breytinguna, svo sem að setja háa bindiskyldu á erlendar innstæður sem hefði getað knúið Landsbankamenn til þess að vinda ofan af söfnun sinni.

499. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 98.

500. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 19.

501. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 98.

502. Sjá 18. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Þvert á móti ákvað Seðlabankinn að lækka bindiskyldu á innlánsreikningum í útibúum erlendis í mars 2008. Á sama tíma voru stjórnendur íslensku bankanna að þrýsta á að stjórnvöld og Seðlabankinn tækju erlend lán til að styrkja gjaldeyrisvarasjóðinn – á kostnað almennings. Nærtækt hefði verið fyrir ráðamenn að bjóðast til að taka erlend lán gegn því að bankarnir gripu til ráðstafana af sinni hálfu til að draga úr áhættu almennings.

Til samanburðar má nefna að FSA, breska fjármálaeftirlitið, gerði þá kröfu til Kaupthing Singer & Friedlander að bankinn ætti á hverjum sólarhring 95% lausafjárstöðu á móti innlánnum í netbankanum Kaupthing Edge sem stofnaður var í byrjun febrúar 2008.⁵⁰³ Ástæðurnar sem færðar eru fyrir linkindinni gagnvart Landsbankanum eru þær að Seðlabankinn hafi ekki haft beinar heimildir til að beita hörðum aðgerðum, auk þess sem þær hefðu sett bankann á hausinn.⁵⁰⁴ Þetta er ekki rétt þar sem hægt var að hóta bindiskyldu.⁵⁰⁵ Hér ber aftur á sérkennilegri lagahyggju á borð við þá sem var áberandi í málflytningi talsmanna Fjármálaeftirlitsins, þar sem bókstafur laganna er settur ofar brýnum hagsmunum þjóðarinnar. Þegar Davíð Oddsson var spurður um þetta atriði í skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis svaraði hann: „Já, mér finnst þetta rétt að ég tók aðeins eftir því, sem kom mér nú á óvart, að evrópsku bankamennirnir, seðlabankamennirnir virtust telja sig hafa miklu viðtækara vald gagnvart lögnum heldur en við virtumst telja okkur hafa.“ Davíð er þá spurður hvort það sé ekki vegna þess að Evrópumenn leggi grundvöllinn meira inn í lögin í stað þess að lesa bara bókstafinn? Davíð Oddsson svarar: „Ég held bara að menn hafi treyst sér til þess að beita þvingunarvaldi og taka áhættuna af því.“⁵⁰⁶ Þá áhættu treystu Íslendingar sér ekki til að taka enda áhættan orðin svo mikil vegna hlutfallslegrar stærðar bankanna. Þeir höfðu vaxið eftirlitsaðilum yfir höfuð.

Athygli vekur að fortölur og tiltal var látið nægja gagnvart mönnum sem reru lífróður til þess að bjarga bankanum, hvattir áfram af margs konar lofi um ágæti Icesave,⁵⁰⁷ þótt það gæti stefnt þjóðarhag í hættu. Horft var framhjá þeirri staðreynd, sem á að vera hagfræðingum kunn, að bankamenn grípa til örþrifaráða þegar stefnir í þrot, verða afar áhættusæknir og leggja allt undir.⁵⁰⁸ Forsvarsmenn Seðlabankans segjast hafa haft miklar áhyggjur af því að Landsbankinn væri með Icesave í útibúi en beittu samt engum réttnefndum þrýstingi á þá að flytja það í dótturfélag. Ástæðuna segir Davíð Oddsson vera þá að hann hafi talið sig vita „að það væri verið að vinna að því af heiðarleika og ærlegheitum að koma þessu yfir í dótturfélag sem mundi síðan vera ekki á ábyrgð ríkisins [...]“⁵⁰⁹ Hér virðist því aftur, líkt og í tilvik

503. Hér verður að setja þann fyrirvara að hin raunverulega lausafjárvöð er ekki eins ströng og hún lítur út fyrir að vera því að í henni töldust skuldbindingar sem alla jafna teljast ekki til lausafjár.

504. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 61–62.

505. Sjá um þetta atriði kafla 18.2.5.

506. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 108–109.

507. *Víðskiptablaðið* segir frá því 17. janúar 2008 að talsmaður Dow Jones hrósi Landsbankanum fyrir innlánastefnu („Landsbanka Íslands hrósað fyrir innlánastefnu“). Álitsgjafir Markaðarins í *Fréttabladinu* 27. desember 2007 („Þrenn viðskipti talin þau bestu á árinu 2007“) telja Icesave-reikninga Landsbankans hafa verið meðal þriggja bestu viðskipta ársins. Landsbankinn fékk líka verðlaun Financial Service Forum fyrir áhrifaríkustu markaðssetninguna, Icesave 2007 („Landsbankinn verðlaunaður“), *Morgunblaðið* 13. desember 2007.

508. Sbr. Hellman, Thomas, og Kevin Murdock, Joseph Stiglitz: „Financial Restraint. Towards a New Paradigm.“ Í Aoki, M, og H-K. Kim & M. Okuno-Fujiwara (ritstj.): *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*. Clarendon Press 1997, bls. 163–207.

509. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2008, bls. 98.

Fjármálaeftirlitsins, vera byggt á trausti milli manna. Alvarlegast er þó að stjórnvöld sýndu vítavert andvaraleysi í þessu máli. Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að það hefði verið að lágmarki eðlilegt í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að þau stjórnvöld sem báru ábyrgð á þessum málum hefðu kallað eftir staðfestum áætlunum um tímasetningu á flutningi Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag.⁵¹⁰ Hvorki Seðlabankinn né ríkisstjórnin létu vinna óháða lögfræðilega úttekt á því hver réttarstaðan væri í raun. Menn vissu því ekki hverjar hugsanlegar skuldbindingar ríkisins kynnu að verða vegna Icesave-innstæðnanna. Ekki var heldur kannað hvaða áhætta kynni að fylgja þeim fyrir fjármálakerfi landsins, en það er meginhlutverk Seðlabanka Íslands að tryggja stöðugleika þess. Stjórnvöld höfðu því ekki grundvöll til þess að taka ákvarðanir.

Samstarf eftirlitsstofnana

Það skiptir eflaust máli við mat á þeim atburðum sem hér eru til umræðu að þær aðstæður sem skópust hérlendis í kjölfar einkavæðingar viðskiptabankanna voru mjög ólíkar þeim sem Íslendingar höfðu áður þurft að takast á við. Það tekur tíma að þróa öflugan menningu á sviði viðskiptalífs og eftirlits með því. Því hefur verið haldið fram að reynsluleysi Íslendinga bæði í bankastarfsemi og í eftirliti með fjármálastarfsemi hafi verið ein meginorskyringin á því hve illa fór. Hér hafi menn ekki verið nægilega vel læsir á áhættumerki, áhættumeðvitund hafi verið óþroskuð, gegnsæi hafi skort og hluthafavernd hafi verið áfátt.⁵¹¹ Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstöðumaður fjármálaeftirlitsins í Finnlandi, gerir veikburða íslenska bankahefð og reynsluleysi eftirlitsaðila að umtalsefni í skýrslu sinni sem hann vann fyrir ríkisstjórn Íslands.⁵¹² Hann vekur athygli á því að sú ákvörðun að aðgreina Fjármálaeftirlitið og Seðlabankann árið 1999 hafi verið tekin við allt aðrar aðstæður en þær sem skópust eftir einkavæðingu bankanna og að takmarkaðir kraftar manna í fámennu landi myndu nýtast betur sameinaðir en aðgreindir.⁵¹³ Ein af niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis er að skort hafi heildarsýn af hálfu eftirlitsstofnana og að viðbrögð þeirra við kerfisáhættu hafi ekki verið samræmd.⁵¹⁴

Sú staðreynd að bæði Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa það hlutverk að veita fjármálastofnunum aðhald virðist hafa skapað ákveðin vandkvæði í aðdraganda bankarunsins. Talsmenn Seðlabanka Íslands hafa lagt áherslu á að megineftirlitið með viðskiptabönkunum hafi verið hjá Fjármálaeftirlitinu, enda sé varla minnst á Seðlabanka Íslands í lögum um fjármálafyrirtæki. Einungis Fjármálaeftirlitið hafi haft aðgang að þeim upplýsingum, svo sem um stærstu lántaka, sem mestu skiptu til þess að gera sér grein fyrir fjárhagsstöðu bankanna. Meginverkefni Seðlabankans samkvæmt lögum eru „að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi“ (4. gr.). Þetta er stundum orðað þannig að Seðlabankinn eigi að gæta að kerfisbundnum þáttum en ekki að hafa eftirlit með einstökum fjármálastofnunum. Þó

„Í þessu máli var fyrir hendi fullnægjandi sérfræðipækking í ráðuneytinu [...]. Í ljósi þessarar sérfræðipækkingar, þeirrar lögfræðilegu greiningar sem átti sér stað og að teknu tilliti til hins pólitíska eðlis bréfanna, verður að telja að málið hafi verið nægjanlega upplýst faglega.“

Úr svarbréfi Jónínu S. Lárusdóttur, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 9. febrúar 2010, bls. 6.

510. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 18.2.5.

511. Tanya Zharov á fundi Háskólans á Bifröst: „Viðskiptahættir góðærisins – löglegt en siðlaust?“ Íðnó 29. janúar 2009.

512. Kaarlo Jännäri: *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future*. 30. apríl 2009, bls. 30.

513. Kaarlo Jännäri: *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future*. 30. apríl 2009, bls. 12.

514. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 16. kafli.

„[E]inhvern tíma þá var einn bankastjórinn – það var reyndar Sigurjón Árnason – hann var að tala um eitthvert mál og rétta okkur plögg og við vorum að lesa það yfir og þá sá ég bæði innstæðueigendur, sem áttu mjög háar upphæðir, og hérna og einhverja skuldara og ég sagði þá við hann og afhenti plaggið til baka og það gerðu hinir bankastjórnarnir og sagði: Við teljum, þetta er það sem Fjármálaeftirlitið á að sjá, við eigum ekki að sjá þetta.“

Úr skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 17.

„Samkvæmt heimildum Morgunblaðsins fengu viðskiptabankar, sem hafa heimild til að eiga viðskipti við Seðlabankann, aðrar fjármálastofnanir til að kaupa af sér verðbréf sem þeir gáfu sjálfir út. Sá sem keypti verðbréfið tók síðan lán í Seðlabankanum og lagði bréfin inn sem veð. Bankinn sem gaf út verðbréfið fékk andvirði lánsins afhent að hluta eða öllu leyti. Þannig hafa viðskiptabankar og önnur fjármálafyrirtæki getað sótt mikið fjármagn inn í Seðlabankann undanfarið.“
„Svindluðu á Seðlabanka.“ *Morgunblaðið* 21. ágúst 2008. Eiríkur Guðnason, seðlabankastjóri brást við frétt *Morgunblaðsins* um að bankarnir hefðu svindlað á Seðlabankanum: „Okkur er ekki kunnugt um að bankar hafi svindlað á Seðlabankanum,“ segir hann.
„Viðskiptabankarnir hafa farið að reglum um viðskipti [...]“
„Reglur voru ekki brotnar.“
Morgunblaðið 22. ágúst 2008.

er lausafjareftirlit fyrir einstakar stofnanir enn á könnu Seðlabanka Íslands. Talsmenn Seðlabankans kváðust ekki hafa mátt svo mikið sem sjá upplýsingar um stærstu viðskiptavinum bankanna, þótt aðrir hafi sýnt þeim þær. Formaður bankastjórnar Seðlabankans heldur því þó fram að vegna þess hve miklar áhyggjur þeir seðlabankamenn hafi haft af stöðu viðskiptabankanna hafi þeir oft gengið lengra „en lög og efni standa til“⁵¹⁵ í viðleitni sinni til þess að hafa áhrif á forsvarsmenn bankanna. Þar hafi þeir í raun verið komnir inn í verkahring Fjármálaeftirlitsins sem hafði það meginhlutverk að fylgjast með stöðu einstakra viðskiptabanka.

Þessi varkárni vegna meintra lagalegra takmarkana á möguleikum Seðlabankans til þess að fylgjast með viðskiptabönkunum stenst þó ekki skoðun að mati rannsóknarnefndar Alþingis.⁵¹⁶ Í lögum um Seðlabanka Íslands 29. gr. segir: „Til þess að sinna hlutverki sínu skv. 3. og 4. gr. [stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi] getur Seðlabanki Íslands milliliðalaust aflað upplýsinga frá þeim sem eru í viðskiptum við bankann skv. 6. gr., sbr. 7. gr. [innlánsviðskipti], auk fyrirtækja í greiðslumiðlun og annarra fyrirtækja eða aðila sem lúta opinberu eftirliti með starfsemi sinni, sbr. lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.“ Seðlabankinn hafi því haft lagaheimildir til þess að skoða stöðu viðskiptabankanna í aðdraganda hruns bankanna, en á þeim tíma veitti Seðlabankinn viðskiptabönkunum verulega fyrirgreiðslu án þess að ganga úr skugga um eiginfjárstöðu þeirra eða kanna nægilega eðli þeirra veða sem bankarnir veittu fyrir lánunum.⁵¹⁷ Þetta gera seðlabankastjórnarnir þrátt fyrir að þeir segist á sama tíma hafa haft verulegar áhyggjur af bönkunum. „Seðlabankinn má aðeins veita sérstaka fyrirgreiðslu ef sannanlegt þykir að viðkomandi stofnun eigi við lausafjávanda en ekki eiginfjávanda að stríða.“⁵¹⁸

Í þessu efni gætti líka ákveðinnar lagahyggju hjá fulltrúum Seðlabankans sem lögðu áherslu á það að viðskiptabankarnir hefðu engar reglur brotið í samskiptum við Seðlabankann. Seðlabankamenn bera það fyrir sig að þeir hafi fengið villandi upplýsingar frá bönkunum: „Já og á þessum tíma var alveg ferlegt að við fengum skýrslur sem virtust vera vitlausar og okkar fólk átti að hafa samband við tengiliði sína í bönkunum og það fékk bara léleg svör eða engin. En ekki fyrr en við fórum formlega í málið.“⁵¹⁹

Að mati Jóns Þórs Sturlusonar, hagfræðings, sem var aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, unnu Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn ekki nægilega vel saman; stofnanirnar hafi ekki alveg verið „með á nótunum hver hefur hvaða eftirlitshlutverk“.⁵²⁰ Það er til dæmis athyglisvert að skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, sem var í stjórn Fjármálaeftirlitsins, taldi sig ekki „hafa heimild til þess að ræða einstök mál“, þótt markmiðið með setu hans í stjórn Fjármálaeftirlitsins sé að „auka upplýsingaflæði“.⁵²¹ Svo dæmi sé tekið um stirt flæði upplýsinga á milli stofnananna, gerði Fjármálaeftirlitið úttekt

515. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 34.

516. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.7.3.

517. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 44. Seðlabankinn lánaði bönkunum um 580 milljarða þegar best lét, eða um 40% af vergri landsframleiðslu.

518. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006, [bls. 9]. Vefslóð: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref_greinargerd_og_samkomulag_.pdf

519. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 49.

520. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 69.

521. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 28.

á sex stærstu fjármálafyrirtækjunum á Íslandi sem lokið var í byrjun árs 2008 en gerði Seðlabankanum ekki sérstaka grein fyrir niðurstöðum hennar.⁵²² Fulltrúi Seðlabanka Íslands í stjórn Fjármálaeftirlitsins segir um það aðspurður: „[V]ið töldum ekki ástæðu til þess að við færum inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins í þessum efnunum.“⁵²³ Niðurstaða þeirrar úttektar, svo sem vitneskja um það hvernig þessi stærstu fjármálafyrirtæki landsins tengdust með lánum og í gegnum eigendur, hlýtur þó að hafa verið mikilvæg fyrir stofnun sem ber meginábyrgð á að meta kerfislæga áhættu í íslensku fjármálakerfi. Einnig, þegar staða viðskiptabankanna er orðin slík að erfitt er að „greina á milli lausafjáranda og víðtækari vanda stofnunar [...] leiðir af sjálfu sér að Seðlabankinn mun eiga náð samstarf og samráð við Fjármálaeftirlitið við laus þess vanda [...].“⁵²⁴ Annað dæmi um skort á upplýsingum milli stofnananna er að forstjóri Fjármálaeftirlitsins kveðst aldrei hafa séð hið „fræga minnisblað“ sem seðlabankastjóri kynnti stjórnvöldum eftir ferð sína til London í febrúar 2008.

Í næsta kafla verður meðal annars rætt um samstarf milli Seðlabankans og stjórnmalamanna.

Ályktanir og lærdómar

Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn brugðust meginhlutverkum sínum í aðdraganda bankahrunsins. Eftirliti með einstökum fjármálastofnunum var verulega áfátt og ekki tókst að tryggja fjármálastöðugleika í íslensku efnahagskerfi. Í samræmi við hugmyndir stjórnvalda var bönkunum leyft að vaxa langt úr hófi fram sem leiddi til þess að við þá varð ekki ráðið. Eftirlitsstofnanirnar sýndu ekki nægilegt sjálfstæði gagnvart stóru íslensku viðskiptabönkunum þremur í aðdraganda bankahrunsins og nýttu sér ekki valdheimildir sínar sem skyldi. Til skýringar á því eru bæði persónulegir, hugmyndafræðilegir og stofnanabundnir þættir. Sú leið sem farin var hjá Fjármálaeftirlitinu, að líta á bankana sem samherja í baráttunni gegn slæmum viðskiptaháttum, var ekki vænleg í þeirri lítt þroskuðu bankamenningu sem hér var. Lagahyggja er áberandi í starfi bæði Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem missa fyrir vikið heildarsýn. Þetta sést til að mynda af afskiptum þeirra af innlánsreikningum Landsbankans erlendis. Hvorug stofnunin beitti sér ákveðið og markvisst fyrir því að gripið væri til ábyrgra ráðstafana varðandi Icesave-innlánsreikningana. Samskiptin eru óformleg og einkennast af trausti sem á sér meðal annars skýringar í smæð samfélagsins. Fyrirgreiðsla Seðlabankans við viðskiptabankana þegar líða fór á árið 2008, án þess að ganga úr skugga um greiðslugetu þeirra og hversu traust veð þeirra væru, verður að teljast óábyrg meðferð almanna fjármuna. Stofnanirnar fengu villandi upplýsingar frá bönkunum en gengu ekki nægilega úr skugga um trúverðugleika þeirra. Bankarnir voru látnir njóta vafans en hagsmunir almennings fyrir borð bornir.

Lærdómar:

- *Styrkja þarf faglega innviði, upplýsingakerfi og lagaheimildir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem geri þeim betur kleift að rækja skyldur sínar og gæta almannahagsmuna.*

522. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 3.

523. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 4.

524. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006, [bls. 9]. Vefslóð: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref_greinargerd_og_samkomulag_.pdf

- *Fjármálastofnunum verði aldrei aftur leyft að vaxa umfram getu eftirlitsstofnana til þess að sinna skyldum sínum með raunhæfum hætti. Stærð fjármálastofnana þarf að taka mið af smæð þjóðarinnar.*
- *Sporna þarf gegn aukinni lagahyggju meðal þeirra fagstétta sem starfa í eftirlitsstofnunum með bættri menntun þeirra og starfsþjálfun.*

II. 2 Stjórnsýslan

Stjórnsýsla og siðferði

Umfjöllunin um starfshætti eftirlitsstofnana vekur ýmsar spurningar um siðferði í opinberri stjórnsýslu. „Grundvallarspurning fræðanna um opinbera stjórnsýslu er sú hvernig hægt sé að fá stjórnsýsluna til að gegna hlutverki sínu á skilvirkan, hagkvæman og heiðarlegan hátt.“⁵²⁵ Skilvirkni, hagkvæmni og heiðarleiki í stjórnsýslunni varða hagsmuni almennings og í lýðræðisríki er það meginatriði að opinber stjórnsýsla er almannaþjónusta. Það felur í sér að höfuðviðfangsefnið er að skapa borgurunum skilyrði til þess að lifa farsælu lífi. Þau skilyrði varða bæði réttarríkið, sem á að tryggja borgurunum jafnræði og sanngirni, og velferðarríkið sem er ætlað að tryggja öryggi og afkomu borgaranna. Að þessum markmiðum má stuðla með ýmsum hætti, svo sem með löggjöf, siðareglum og pólitískri stefnumótun. Bæði stjórnsýslulög og upplýsingalög fela í sér mikilvæg ákvæði um hvernig tryggja má borgurunum réttláta málsmeðferð og gegnsæi í vinnubrögðum sem er nauðsynlegt til þess að veita stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald. Pólitísk stefnumótun er annað atriði, en jafnframt því sem opinberum embættismönnum ber að starfa eftir stjórnarskránni og gildandi lögum er þeim ætlað að vinna að pólitískum og félagslegum markmiðum sem stjórnámálemenn setja í forgang hverju sinni.

Þessi nálægð stjórnsýslunnar við hið pólitíska vald getur skapað hagsmunarárekstra og spillingu sem meðal annars hefur orðið mörgum þjóðum hvati til þess að setja siðareglur innan opinberrar stjórnsýslu.⁵²⁶ Freisting til spillingar er sterk á þessu sviði þar sem embættismenn eru í aðstöðu til þess að veita aðgang að eftirsóttum gæðum, auk þess sem þeir höndla með almannafé. Íslensk stjórnsýsla hefur jafnan komið vel út í alþjóðlegum mælingum á spillingu í opinberri stjórnsýslu. Mælikvarði GRECO á spillingu takmarkast til dæmis við mútupægni en spilling í íslenski stjórnsýslu mælist ekki á þeim kvarða. Smæð íslensks samfélags skapar miklu fremur forsendur fyrir fyrirgreiðslupólitik sem byggist á kunningsskap og ættartengslum milli manna og elur á mismunun ekkert síður en mútupægningin gerir, þótt með ólíkum hætti sé. Bent hefur verið á að slæleg vinnubrögð í íslenski stjórnsýslu sé nærtækast að skýra „með almennu agaleysi, eða skorti á grundvallarreglum sem þrífst vel við skilyrði smæðarinnar“.⁵²⁷ Nýlegar upplýsingar um verulegar styrkveitingar til stjórnámálanna frá fjármálafrirtækjum gætu þó breytt alþjóðlegu mati á spillingu á Íslandi. Ein af megináþendingum GRECO-skýrslunnar frá 2007 er að bæta þurfi ákvæði um þingmenn inn í hegningarlögin um brot í opinberu starfi.⁵²⁸ Athyglisvert er að sú staðreynd að á Íslandi mælist lítil spilling er sögð

525. Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands 2007, bls. 205.

526. Sjá Siðareglur í opinberri stjórnsýslu. Ríkisendurskoðun 2003.

527. Gunnar Helgi Kristinsson: *Embættismenn og stjórnámálemenn*. Heimskringla 1994, bls. 157.

528. GRECO, Evaluation Report on Iceland (Strasbourg, 4. Apríl 2008), bls. 12–13, 16. Vefslóð: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)7_Iceland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)7_Iceland_One_EN.pdf). Sótt 28. september 2008.

geta dregið úr árvekni gagnvart spillingaröflum. Í því samhengi er sagt að í ljósi stórauðinna efnahagslegra umsvifa íslenskra fyrirtækja þurfi að þvingja ákvæðin um mútur í einkageiranum.⁵²⁹ Hjá Transparency International, sem byggir á skynjun fólks á útbreiðslu mútugreiðslna í stjórnkerfinu og mælir því spillingu á mjög þröngum og einstaklingsbundnum forsendum, var Ísland komið niður í 7. sæti heimslistans 2008, en var í öðru sæti fimm árum fyrr og trónaði efst 2005.⁵³⁰

Í siðareglum í opinberri stjórnsýslu er megináherslan yfirleitt lögð á þá frumskyldu opinberra starfsmanna að starfa almenningi til heilla og að haga störfum sínum þannig að almenningur geti haft traust á þeim. Siðareglum er ætlað að skerpa siðferðilega fagvitund starfsmanna, skýra meginskyldur þeirra gagnvart almenningi, og að auka sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnámálamönnum. Opinber stjórnsýsla á Íslandi lýtur margvíslegu ytra aðhaldi, svo sem frá Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis. Slíkt ytra aðhald er þó óhjákvæmilega takmarkað til þess að tryggja að opinberir embættismenn leggi sig fram í almannapágu. Störf þeirra eru þess eðlis að þau „krefjast þess að starfsmenn temji sér hugsunarhátt og gildismat við hæfi. Aðhaldið kemur ekki bara utan frá heldur einnig að innan“.⁵³¹ Hið innra aðhald er óaðskiljanlegur þáttur í réttnefndri fagmennsku í opinberri stjórnsýslu sem er höfuðforsenda þess að hún geti verið skilvirk, hagkvæm og heiðarleg þjónusta í almannapágu.

Dæmi úr íslensku stjórnkerfi: Samráðshópurinn

Atburðir í aðdraganda bankahrunsins fólu í sér mikinn prófstein á ágæti íslenskrar stjórnsýslu og raunar á starfshætti innan stjórnkerfisins í heild. Atburðarásin var margþætt en nákvæm greining á einu dæmi sýnir í hnotskurn vandann sem við var að etja. Dæmið snýst um samráðshóp allra þeirra lykilstofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafa ber umsjón með efnahags- og viðskiptalífi þjóðarinnar, þ.e. forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins, viðskiptaráðuneytisins, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Rætur samráðshópsins má rekja til fundar sem haldinn var 15. janúar 2004 en þar voru stjórnvöldum kynntar viðlagaáætlanir sem gerðar höfðu verið hjá Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu og tóku mið af sambærilegum áætlunum erlendis. Niðurstaða fundarins var að „efnt skyldi til samráðs fulltrúa forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta með fulltrúum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi“.⁵³² Hópurinn hélt nokkra fundi á næstu tveimur árum og 17. febrúar 2006 skilaði hópurinn greinargerð til stjórnvalda um viðbúnað vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. Í Skilabréfi með greinargerðinni segir um tilefnið fyrir vinnu hópsins: „Áföll gera sjaldnast boð á undan sér og því þótti nauðsynlegt að hafa jafnan góðar reiður á hugsanlegum viðbrögðum ef erfiðleikar skapast sem ógnað geta fjármálakerfinu.“⁵³³

„Ríkisstarfsmaður gætir þess að fara vel með það vald sem honum er falið og beita því í þágu almannahagsmuna, gæta sanngirnis og meðalhófs en ekki nýta það í eigin þágu.“

„Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna.“ Fjármálaráðuneytið
 15. febrúar 2006. Vefslóð:
[www.fjarmalaraduneyti.is/
 starfsmenn-rikisins/dreifibref/
 yfirlit/2006/02/15/nr/5544](http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/dreifibref/yfirlit/2006/02/15/nr/5544)

Í upphafi voru í samráðshópnum Ólafur Davíðsson, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, Kristján Skarphéðinsson, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, og Ingimundur Friðriksson aðstoðarbankastjóri og Tryggvi Pálsson framkvæmdastjóri frá Seðlabanka Íslands. Síðar tók Bolli Þór Bollason við af Ólafi, Jónas Fr. Jónsson kom í stað Páls Gunnars og Jónína Lárusdóttir leysti Kristján af hólmi. Loks sat Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, í hópnum um tíma sem settur ráðuneytisstjóri í stað Jónínu.

529. GRECO, Evaluation Report on Iceland (Strasbourg, 4. Apríl 2008), bls. 16. Vefslóð: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)7_Iceland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)7_Iceland_One_EN.pdf). Sótt 28. september 2008.

530. „2008 Corruption Perception Index.“ Vefslóð: www.transparency.org. Sótt 28. október 2008.

531. Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands 2007, bls. 220.

532. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006. Vefslóð: http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref_greinargerð_og_samkomulag_.pdf

533. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006. Vefslóð: http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref_greinargerð_og_samkomulag_.pdf

Hinn 21. febrúar 2006 var síðan gert samkomulag forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað. Með samkomulaginu var samráðshópurinn settur formlega á laggirnar. Um hlutverk hópsins segir: „Góð almenn umgjörð í lögum, reglum og eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækja og markaða er grundvallarforsenda fjármálastöðugleika og traust og skilvirkt fjármálakerfi er mikilvæg forsenda fyrir vexti og velferð þjóðarbúsins. Aðilar samkomulagsins stuðla saman að því að þessar forsendur séu til staðar á grundvelli lögbundinna hlutverka og verkefna sinna. Þá leitast þeir við að samhæfa viðbrögð sín við hugsanlegu fjármálaáfalli.“ Um stöðu hópsins segir ennfremur: „Samráðshópurinn er vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta. Hann er ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir.“⁵³⁴ Samráðshópurinn fundaði sjaldan framan af en frá og með miðjum nóvember 2007 urðu fundir smám saman tíðari. Á fundi 15. nóvember 2007 var kynnt stöðumat þar sem niðurstaðan var sú að hættunarnar sem stöðjuðu að íslenska fjármálakerfinu væru meiri en 2005/2006. Um miðjan janúar 2008 kemur fram í drögum að fundargerð að Ingimundur Friðriksson telur fjármálaáfall ekki lengur fjarstæðan möguleika.⁵³⁵

Hugmyndin með samráðshópnum var góð; hún var að leggja á ráðin um hvernig bregðast mætti við ef illa færi, „ef það kæmi krísa þá yrðu menn samstíga“.⁵³⁶ Um vinnu samráðshópsins skrifar Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri: „Samráðsnefnd[in] hélt tíða fundi og skiptist á upplýsingum. Á vettvangi hennar voru gerðar viðbúnaðaráætlanir og fyrir atbeina hennar voru samin drög að frumvarpi sem síðar varð að neyðarlögum sem sett voru snemma í október.“⁵³⁷ Þetta var frumvarp um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit og aukna möguleika Fjármálaeftirlitsins til að grípa til aðgerða. Fram kemur í fundargerðum samráðshópsins að frumdrögin voru tilbúin í byrjun apríl 2008, en þau voru aldrei samþykkt og nýttust ekki fyrr en eftir fall bankanna. Hópurinn fór reglulega yfir stöðuna og ræddi möguleg úrlausnarefni, kæmi til áfalls. Á fundum samráðshópsins voru lögð fram ýmis mikilvæg skjöl sem unnin höfðu verið í öðrum hópum sem starfandi voru samtímis. Í mars var til dæmis kynnt og rætt skjalið „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum“ sem unnið hafði verið á vegum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, en sérstakir viðbúnaðarhópar voru að störfum í báðum stofnunum. Einnig voru dregnar upp og ræddar mögulegar „sviðsmyndir“ af fjármálaáfalli. Í lok apríl lagði Jónas Fr. Jónsson fram skjal sem hann nefndi „Ólystuga matseðilinn“ með atriðum sem huga þyrfti að til að taka á fjármálavandanum og lýst er í 19. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Í júlí ræðir samráðshópurinn vinnuskjalið „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli“.⁵³⁸

534. Samkomulag forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað. Undirritað 21. febrúar 2006.

535. Drög að fundargerðum Samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað.

536. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 7.

537. Ingimundur Friðriksson: „Aðdragandi bankahrunsins í október 2008“ (skrifað 6. febrúar 2009), bls. 8. Sótt á heimasíðu Seðlabankans (27. ágúst 2009): <http://www.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6794>.

538. Sjá ítarlega lýsingu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.2: „Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað og aðdragandi þess að honum var komið á fót.“

Viðlagæfingin

Meðlimir samráðshópsins tóku þátt í ítarlegri norrænni viðlagæfingu í september 2007. Á æfingunni var gert ráð fyrir því að einn banki í hverju þáttökulandanna lenti í lausfjávanda og áttu menn að bregðast við þeirri stöðu. Hjá Íslendingum fólst „leikurinn“ í því að eigið fé KB banka væri komið undir mörk.⁵³⁹ Þátttakendur af Íslands hálfu komu frá Seðlabanka, Fjármálaeftirlitinu og fjármálaráðuneytinu. Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands, lýsir framvindu leiksins þannig: „Hver var í sinni stjórnstöð og samskiptin fóru fram í gegnum tölvu og tölvupóst. Það er sett upp ákveðin atburðarás og á sama tíma var mikið að gerast í umhverfinu. Það voru þeir hlutir að gerast í Bandaríkjunum að Andrew Gracie [breskur sérfræðingur í fjármálastöðugleika] sagði mér: Ég hefði getað tekið fréttir beint úr blöðum dagsins og þeir hefðu passað við krísuna sem var að gerast. Æfingin gekk framan af og reyndi á ýmsa þætti. Þegar kom að ákvörðunum, hvort stjórnvöld ættu í þessu ímyndaða dæmi að bjarga Kaupþingi eða ekki þá er það að loknum fyrri degi sem Ingimundur [Friðriksson] og Baldur [Guðlaugsson] tala saman símleiðis eftir æfingu, heiman frá sér, og þeir komast að þeirri niðurstöðu að það væri skynsamlegt að opinbera ekki spilin og sýna hvort íslensk stjórnvöld myndu styðja bak við Kaupþing eða ekki, æfingin hefði náð tilætluðum árangri, að þeirra mati, og þeir ákváðu sem sagt að skila ekki svari, á prófinu.“⁵⁴⁰

Töluverðrar óánægju gætti innan íslenska hópsins með þá ákvörðun að hætta leiknum þá hæst hann fór. Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins sögðu í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að það hefðu verið mistök að hætta við æfinguna og það hefði komið mjög flatt upp á þá: „Þannig að við vorum bara á línunni, eins og hér í þessari upptöku, með samstarfsaðilum okkar í Evrópu á kafi í að grípa til ráðstafana en þá segir sem sagt fjármálaráðuneytið bara: Við erum hættir þessu. Við bara litum náttúrulega hvort á annað og allir mjög rasandi yfir þessu og þá hætti bara litla Ísland allt í einu í æfingunni.“⁵⁴¹ Jónas Fr. Jónsson álitur að ákvörðunin um að ljúka ekki æfingunni hafi komið mönnum síðar í koll: „[Þ]egar maður horfir til baka þá held ég að það hafi verið mjög slæmt að menn kláruðu ekki æfinguna vegna þess að þegar hitinn byrjar síðan að vaxa, haustið 2008, þá voru menn ekki heldur að klára að taka ákvarðanir. Það hefði þá verið ágætt að vera búinn að æfa einu sinni að taka ákvörðun, í svona leik.“⁵⁴²

Ákveðið hafði verið að töluð yrði enska á æfingunni, en þegar kom að því að Íslendingar drægju sig út „og þessi tregða til þess að sýna á spilin kom upp“, byrjuðu menn að tala saman á íslensku.⁵⁴³ Tryggvi Pálsson getur sér þess til að ákvörðunin hafi verið hugsuð á þessa leið: „[S]egjum að menn hefðu komið með niðurstöðuna: Ísland hjálpar ekki Kaupþingi. Þá voru, kannski Ingimundur og Baldur voru sérstaklega í þessari ákvörðun að gera þetta svona, þá þótti þeim erfitt að sýna kollegunum það að Ísland mundi ekki standa á bak við sína banka því það hefði hugsanlega kallað fram að menn mundu ganga enn harðar fram gegn þessum bönkum.“⁵⁴⁴ Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri

539. Sjá nánari lýsingu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.3.2.

540. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 21.

541. Skýrsla Rúnars Guðmundssonar, sviðstjóra hjá FME, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 13. maí 2009, bls. 3.

542. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 20.

543. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 22.

544. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 22.

í fjármálaráðuneytinu, sem tók þessa ákvörðun ásamt Ingimundi seðlabankastjóra, skýrir þá ákvörðun að ljúka ekki leiknum þannig: Við töldum að það „væri bara skynsamlegt að hafa ekkert á endanum sagt af eða á um það hvort ríkið mundi ætla að koma þarna þessum banka til aðstoðar við þessar aðstæður eða ekki“.⁵⁴⁵ Að mati Tryggva var tillögunum eftir æfinguna ekki fylgt nógu vel eftir. Hann bendir á að allar hinar Norðurlandþjóðirnar hafi ákveðið að sýna spilin og að það hafi reynst vera ábending um hvað gerðist þegar krísan skall á.

Ákvörðunarleysi

Sú ákvörðun að „taka ekki hina pólitísku ákvörðun“ í viðlagaæfingunni 2007 reyndist vera ávísun á aðgerðaleyfi íslenskra stjórnvalda í aðdraganda bankahrunsins 2008. Í lok febrúar 2008 kom hingað til lands á vegum Seðlabankans breskur sérfræðingur í fjármálastöðugleika, Andrew Gracie, en hann hafði líka skipulagt og stjórnað viðlagaæfingunni 2007.⁵⁴⁶ Gracie dró upp mynd af því sem hér væri líklegt til að gerast og gaf ráð um hvernig mætti koma í veg fyrir að allt færi á versta veg. Um ráð hans og viðbrögðin við þeim segir Tryggvi Pálsson: „Byrjið á því að reikna út kostnað af fjármálaáfalli, þá fá menn það sjokk sem þarf til þess að segja: Við verðum að vinna að þessu. Búið síðan til sviðsmyndir og útfærið þær, hvað getur gerst og hvernig á að taka á þeim málum [...]“.⁵⁴⁷ Þetta var gert. En næsta skref, sem Gracie hafði sagt að væri lykilatriði – að stjórnvöld stilltu bönkunum upp við vegg – var ekki tekið: „Fjármagnið ykkur, ella fáid þið verra af. Þetta var aldrei gert,“ segir Tryggvi.⁵⁴⁸ Bankarnir hikuðu vitanlega og þessu fylgdi bara kostnaður fyrir ríkið. Frumkvæði og tími tapaðist „með því að ná ekki þessari sameiginlegu stefnumótun og að stilla bönkunum upp við vegg“.⁵⁴⁹ Að mati Tryggva Pálssonar er skýringin á því að svo lítið var gert síðustu sex mánuðina fyrir hrun sú að ákveðnar aðgerðir hefðu gengið algerlega gegn ríkjandi hugarfari um afskiptaleyfi.⁵⁵⁰ Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, segir að Gracie hafi þótt vera með „bölmóð“.⁵⁵¹

Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, segir að ekki hafi verið hægt að stilla bönkunum upp við vegg því að menn vissu ekki „hvaða staða gæti komið upp og [...] nákvæmlega [...] frammi fyrir hverju menn stæðu“.⁵⁵² Allar aðgerðir til þess að hemja bankana, svo sem aukin bindiskylda, hefði verið yfirlýsing „um að þeir væru [að] komast í einhver vandræði, þannig að þetta var ofboðslega vandmeðfarið“.⁵⁵³ Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, tekur í sama streng og segir að lagaheimildir hafi skort til þess að beita bankana hörðu, auk þess sem aðgerðir í þá veru hefðu verið túlkaðar sem „veikleikamerki“.⁵⁵⁴ Af sömu ástæðum lögðust þessir ráðuneytisstjórar gegn því að setja á fót aðgerðahóp í fullu starfi þar sem það yki á hættuna á að þetta spyrðist út sem gæti framkallað áhlaup á bankana.⁵⁵⁵

545. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 13.

546. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 15.

547. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 15.

548. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 16.

549. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 15–16.

550. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 24.

551. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 42.

552. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 35.

553. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 36.

554. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 13–14.

555. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 23.

Skapalónið sem Andrew Gracie lagði til byggðist á því að menn reyndu að átta sig á því hvað gæti gerst, þróa valkosti og móta aðgerðaáætlanir í samræmi við þá. Ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins gefur heldur lítið fyrir þá viðurkenndu aðferðafræði að draga upp „sviðsmyndir“ af því sem kynni að gerast og hugsa viðbrögð út frá þeim. „Akademísk“ ákvörðun í júlí hefði enga þýðingu haft, segir hann.⁵⁵⁶ „Ákvarðanir voru teknar þegar á endanum þurfti að taka þær.“⁵⁵⁷ Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, segir að Fjármálaeftirlitið hafi einkum viljað gera áætlanir en ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins hafi verið með úrtölur.⁵⁵⁸ Þeir hafi álitnið að ekki væri hægt að taka ákvarðanir út frá „sviðsmyndum“ því að við vissum ekki hvaða forsendur yrðu uppi. Við gætum bara tekið ákvarðanir á nokkrum klukkustundum þegar þar að kæmi.⁵⁵⁹ Hún segir að þessir ráðuneytisstjórar hafi myndað eins konar „minni nefnd til hliðar“, auk forsætisráðherra og utanríkisráðherra.⁵⁶⁰

Boðleiðir

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir segir aðspurð um hvað hún hafi heyrt af samráðshópnum: „Því er nú fljótssvarað – ég heyrði ekkert frá honum. [...] Ég minnst þess ekki að það hafi nokkurn tímann komið nokkur hlutur frá þessum hópi inn í ríkisstjórn, hvorki minnisblað, tillögur, greining, [fundargerðir] eða eitt eða neitt. Ég bara játa það að ég eiginlega var búin að gleyma – líklega hef ég bara gleymt því að hann væri til vegna þess að við sáum aldrei neitt frá hópnum.“⁵⁶¹ Ingibjörg bætir við umhugsunarverðri athugasemd um vinnubrögð og hugsunarhátt í stjórnsýslunni: „Hlutir bara berast ekki úr svona samráðsnefndum – það er eins og menn líti svo á að þetta sé bara vettvangur til að tala saman og svo fer bara hver til síns heima og það er eins og enginn líti á það sem sína skyldu að gera eitthvað með það sem þarna á sér stað.“⁵⁶²

Upplýsandi er í þessu samhengi að skoða boðleiðirnar milli embættismanna og stjórnmalamanna. Eins og áður sagði voru í samráðshópnum fulltrúar þriggja ráðuneyta, ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins. Ítrekað kemur fram að trausti milli fulltrúa viðskiptaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins var ábótavant. „Mér hefur í rauninni mjög oft fundist í þessari krísu að ég hafi þurft að berjast fyrir aðkomu viðskiptaráðuneytisins að hlutunum,“ segir Jónína Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins.⁵⁶³ Einkum beindist vantraustið gegn viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðssyni, meðal annars vegna fjölskyldutengsla hans við áhrifaríkan mann í íslensku viðskiptalífi. Björgvin er sagður vera reynslulúttill, lausmáll og óvarkár í yfirlýsingum.⁵⁶⁴ Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, telur sig þó hafa ríkar trúnaðarskyldur við ráðherra sinn og þótti oft óþægilegt að hann væri ekki hafður með í

„[V]inna vegna undirbúnings viðbragðsáætlunar sem og margra annarra verkefna sem unnin voru á vegum samráðshópsins var sett af stað að minni tillögu sem formaður hans.“

Úr svarbréfi Bolla Þ. Bollasonar, dags. 24. febrúar 2010 við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 9. febrúar 2010, bls. 4.

556. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 39.

557. Skýrsla Baldurs Guðlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. mars 2009, bls. 60.

558. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 39.

559. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 45.

560. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 40–41.

561. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 2–3.

562. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 29.

563. Skýrsla Jónínu Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 27. Skýrsla Árna Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 15. Skýrsla Jónínu Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 22.

564. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 26.

„Undirritaður gerði fjármálaráðherra reglulega grein fyrir því helsta sem var til umfjöllunar á vettvangi samráðshópsins.“

Úr svarbréfi Baldurs Guðlaugssonar, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 9. febrúar 2010, bls. 6.

ráðum: „[P]etta var mjög undarleg staða, verð ég að segja, ekki svona korrekt stjórnýsla.“⁵⁶⁵

Árni Mathiesen, fjármálaráðherra, segir ráðuneytisstjóra sinn hafa upplýst sig mjög lítið um samráðsnefndina og kannast ekki við að hafa fengið mikilvæg gögn frá nefndinni, til dæmis ekki skjalið „Aðkallandi ákvarðanatata stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli“.⁵⁶⁶ Í því skjali, sem lagt var fram í samráðshópnum 7. júlí 2008, segir meðal annars: „Stjórnvöld þurfa á næstu vikum að marka stefnuna í grundvallaratriðum, þ.e. hvaða meginleið á að fara ef til fjármálaáfalls kemur. Eftir því sem lengur dregst að marka stefnuna er hættara við því að trúverðugleiki minnki, úrræðum fækki og kostnaður stjórnvalda og þjódarbúsins aukist.“⁵⁶⁷ Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, kveðst hafa kynnt forsætisráðherra munnlega það helsta sem til umfjöllunar var á hverjum tíma í samráðshópnum.⁵⁶⁸ Forsætisráðherra segist aftur á móti engar reglubundnar upplýsingar hafa fengið um starf hópsins.⁵⁶⁹ Hann kveðst ekki muna eftir að hafa séð mikilvæg gögn, svo sem „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum“, skjal sem rætt var í samráðshópnum í mars, eða „Ólystuga matseðilinn“ sem var þar á borðum í apríl.⁵⁷⁰ Geir H. Haarde vissi ekki heldur að viðlagæfingin var ekki kláruð af Íslands hálfu,⁵⁷¹ en taldi að hún hefði bara komið nokkuð vel út.⁵⁷²

Formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands, Davíð Oddsson, fylgdist með starfi samráðshópsins gegnum fulltrúa Seðlabankans í nefndinni. Hann sagði fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að áhyggjum Seðlabankans hefði verið tekið með tortryggni, jafnvel af ráðherrum, og því hefði hann lítið svo á að samráðshópurinn væri kjörin leið til þess að koma áhyggjum manna af stöðu bankanna til ráðherranna fyrir milligöngu ráðuneytisstjórnanna sem voru í nefndinni. Með því móti hefði mátt ná eyrum ráðherranna án þess að skilaboðin brengluðust vegna sterkrar nærveru Davíðs: „[P]á heyrðu þeir bara embættismenn, sem hefðu enga hagsmuni og [væri] ekkert illa við einn eða neinn svo vitað væri, að hafi þeir trúað einhverju svona upp á mig þá heyrðu þeir bara þessa venjulega menn vera að segja þeim venjulegu embættismönnum nákvæmlega sama hlutinn. Kannski í kurteislegra og rólyndara andrúmi heldur en ég kannski skapa.“⁵⁷³ Davíð segist samt sem áður margoft hafa reynt að vara forsætisráðherra og utanríkisráðherra við vegna alvarlegrar stöðu bankanna en ekki haft erindi sem erfiði. Um þetta atriði segir Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra: „[F]lestir fundirnir sem við áttum með Seðlabankanum voru um þetta, um það hvernig ætti að styrkja gjaldeyrisvarasjóðinn og hvernig ætti að snúa sér í því, hvert við gætum leitað lána og Seðlabankinn væri að fara í svona road-show til að athuga hvar væri hægt að fá lánsfé til að styrkja gjaldeyrisvaraforðann. Mig minnir að það hafi bara verið tveir fundir þar sem í sjálfu sér var rætt um bankakerfið sem slíkt, hitt hafi meira og minna verið um þetta.“⁵⁷⁴

565. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 27.

566. Skýrsla Árna Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 22–23.

567. Minnisblað Tryggva Pálssonar til Samráðshóps stjórnvalda („Aðkallandi ákvarðanatata stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli“), dags. 7. júlí 2008.

568. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 3.

569. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 74.

570. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 75.

571. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 73.

572. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 41.

573. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 89.

574. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 9.

Davíð innti forsætisráðherra eftir viðbrögðum við skýrslu sinni eftir ferð hans og Sturlu Pálssonar til London í febrúar 2008 þar sem fram komu alvarlegar áhyggjur af stöðu bankanna. Davíð segir Geir þá hafa sagt: „Við erum búnir að kalla til bankastjórana og þeir segja að þetta sé ekki rétt, þetta sé allt í lagi. – Og sko“, bætir Davíð við um þessi viðbrögð arftaka síns á stóli forsætisráðherra, „maður getur sko [...] maður getur alveg lamast [...]“.⁵⁷⁵ Geir H. Haarde segir aftur á móti að Davíð hætti til að vera stóryrtur og „dramatisera“ hlutina; honum hafi ekki legið gott orð til manna í bönkunum, embættismannakerfinu og stjórnmalum. „Þetta flækti málið alveg gríðarlega fyrir mér,“ segir Geir og telur að hann hefði tekið aðvörum með öðrum hætti frá seðlabankastjóra sem aldrei hefði haft afskipti af stjórnmalum.⁵⁷⁶ Ein ástæða þess að hann hafi ekki leitað eftir skriflegum tillögum frá Seðlabankanum hafi verið að hann hafði efasemdir um trúverðugleika lýsinga seðlabankastjóra á ástandinu. Það er umhugsunarvert hvers vegna forsætisráðherra, sem var ábyrgur fyrir stjórn efnahagsmála, leitaði ekki álits hinna bankastjóranna fyrst hann efaðist um trúverðugleika lýsinga Davíðs. Geir telur að Seðlabankinn hefði átt að hafa frumkvæði úr því að bankinn áleit stöðuna mjög alvarlega.⁵⁷⁷

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir tjáir sig með svipuðum hætti og Geir um aðvaranir seðlabankastjóra. En segir jafnframt: „En ég leit svo á, a.m.k. miðað við það hvernig seðlabankastjóri talaði um bankana, fór nú ekki alltaf mildum orðum um bankana eða bankamennina, þá gerði ég bara ráð fyrir því að ekki væri verið að taka á þeim með neinum silkihönskum í Seðlabankanum og menn væru að gera þar allt sem í þeirra valdi stæði til þess að fá bankana til að vera á réttum kúrs. Það hvarflaði bara ekki annað að mér.“⁵⁷⁸ Össur Skarphéðinsson, iðnaðar-
ráðherra, segir um framsetningarmáta seðlabankastjóra: Hafi Ingibjörg Sólrún fengið viðvaranir frá Davíð Oddssyni sé hætt við að þeim hafi verið „vafið inn í svo mikið af bölv og ragni að það hafi deyft þungann í þeim orðum“.⁵⁷⁹

Greining á göllum stjórnsýslunnar

Í dæminu af samráðshópnum sem hér hefur verið rakið eru gegnumgangandi stef sem sýna alvarlega veikleika í íslenskri stjórnsýslu og óvandaða stjórnsiði í aðdraganda bankahrunsins. Þeir helstu eru: (i) Frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra; (ii) Sjálfstæði eða ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalamönnum; (iii) Slæm áhrif pólitískra ráðninga; (iv) Skortur á faglegum vinnubrögðum; (v) Ósjálfstæði gagnvart fjármálastöðum og ótti við að valda áfalli; (vi) Pólitísk lömunarveiki.

Mun nú rætt stuttlega um hvert þessara stefja fyrir sig.

(i) Frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra

Í máli margra fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kemur fram að stjórnvöld telja sig hafa skort valdheimildir til þess að taka hart á bönkunum. Hvergi er þetta meira lýsandi en í orðum forsætisráðherra, Geirs H. Haarde, þegar hann segir að samráðshópurinn hafi ekki kallað eftir ákvörðunum stjórnvalda, enda er „ekkert þarna í valdi stjórnvalda að mínum dómi“.⁵⁸⁰ Hann telur

Það „vantaði hagsmunagæslu fyrir ríkið“.

Úr skýrslu Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 25.

„Mér barst engin tillaga um aðgerðir umfram þær sem í gangi voru, sem ekki var brugðist við, hvorki frá starfshópnum né Seðlabanka eða Fjármálaeftirliti.“

Úr svarbréfi Geirs H. Haarde, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 21.

575. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2009, bls. 41.

576. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 24–25.

577. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 54.

578. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 25.

579. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 48.

580. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 76.

„Svo líka hitt, sem kannski er ástæða til að segja hér, af því að eftir á koma menn og segjast hafa varað við og séð hvað var að gerast – tveir sem hafa gert það, annar Robert Wade og hinn Þorvaldur Gylfason. Þetta voru báðir menn sem höfðu mjög greiðan aðgang að mér, sem ég var í persónulegum samskiptum við, og að þeir kæmu á framfæri þeim upplýsingum við mig að bankakerfið okkar væri komið að fótum fram, eða í mikilli hættu, það gerðu þeir ekki.“

Úr skýrslu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 25.

að Fjármálaeftirlitið hafi skort lagaheimildir til þess að grípa inn í starfsemi fjármálafyrirtækja og það hefði þá verið á könnu viðskiptaráðuneytisins að bæta úr því. Geir bendir jafnframt á að Seðlabanki Íslands sé mjög sjálfstæð stofnun. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir sagði í sjónvarpsviðtali⁵⁸¹ að hún væri „bara stjórnmalamaður“ og að þeir yrðu að reiða sig á mat eftirlitsaðila, sérfræðinga og matsfyrirtækja. „Við fengum aldrei neinar tillögur,“ sagði hún og telur að Seðlabankinn hafi frumkvæðisskyldu varðandi tillögur til stjórnvalda um styrkingu bankakerfisins.⁵⁸² Davíð Oddsson segir að hvergi sé minnst á Seðlabanka Íslands í lögum um fjármálafyrirtæki og telur að meginábyrgðin hafi legið hjá Fjármálaeftirlitinu. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins bendir hins vegar á að „það komu engar ákvarðanir frá ríkisstjórninni eftir hvaða aðferðum ætti að vinna“.⁵⁸³ Það er skiljanlegt í ljósi þess að oddvitar ríkisstjórnarinnar sem og ráðherra bankamála staðhæfa öll að málefni bankanna hafi verið sáralítið rædd á ríkisstjórnarfundum.⁵⁸⁴ Samnefnarinn í þessu er að allir benda á aðra og víkja sér sjálfir undan ábyrgð.

(ii) *Sjálfstæði eða ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalamönnum*

Fagmennska í stjórnsýslunni krefst þess að embættismenn hafi ákveðið sjálfstæði gagnvart stjórnmalamönnum í þeim skilningi að þeir líti einkum á störf sín sem þjónustu við almannaheill og lýðræðisleg markmið, en ekki sem þjónkun við hið pólitíska vald hverju sinni. Sú tilhögun getur þá myndað faglegt viðnám við hugsanlegri misbeitingu pólitísku valds. Vinnuhópur um síðferði og starfshætti hefur fengið ábendingar frá íslenskum embættismönnum um að faglegt sjálfstæði sé illa liðið af ráðherrum sem líti gjarnan á stofnanir sem undir þá heyrja sem framlengingu af ráðuneytinu og vilji að embættismenn og starfsmenn stofnana líti pólitísku valdi sínu. Þessir embættismenn vilja ekki koma fram undir nafni vegna þess að þeir telja það geta ógnað starfsöryggi sínu. Vinnuhópurinn gat því ekki fylgt þessu eftir en telur ástæðu til að þetta alvarlega atriði verði kannað betur.

Sú mynd sem við blasir af dæminu af samráðshópnum sem lýst var hér að framan er að sumir íslenskir embættismenn hafi sérkennilegt sjálfstæði gagnvart stjórnmalamönnum sem einkennist af ráðríki þeirra sjálfrá en ekki sjálfstæði sem helgast af lýðræðislegum skyldum gagnvart almenningi. Samkvæmt lýsingunni virðist stjórnsýslan fremur vera „í grundvallaratriðum pólitískur vettvangur þar sem mismunandi stjórnmaláöfl keppa um áhrif“.⁵⁸⁵ Hvað skýrast birtist þetta í því að viðskiptaráðherra, pólitískum yfirmanni bankamála í landinu, er iðulega skákað til hliðar þegar mikilvægar ákvarðanir eru teknar um málefni í hans verkahring. Skýringin er sögð vera sú að hann sé lausmáll, en skrifstofustjóri ráðuneytisins lýsir þessu með öðrum hætti: Björgvin hafi verið óvenjulegur ráðherra sem vildi hafa opnari umræðu og virkari stefnumótun.⁵⁸⁶ Fram kemur hjá Jónasi Fr. Jónssyni, forstöðumanni Fjármálaeftirlitsins, að Björgvin hafi haft aðra sýn á eftirlitsstofnanir en aðrir

581. Fréttaukinn, RÚV 1. mars 2009.

582. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 8.

583. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 24.

584. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 29, skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 8–9, og skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 24.

585. Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands 2007, bls. 213.

586. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 33.

ráðherra og viljað efla hlut þeirra.⁵⁸⁷ Sjálfur Lýsir Björgvin því hvernig hann var tekinn á teppið af seðlabankastjóra á þeirra eina fundi í ráðherratið hans vegna afstöðu sinnar til Evrópusambandsins og upptöku evru.⁵⁸⁸

Önnur birtingarmynd þessa sérkennilega sjálfstæðis embættismanna gagnvart kjörnum fulltrúum er sú að sumir ráðuneytisstjórar virðast meta það fullfrjálsglega um hvað þeir upplýsa ráðherrana, yfirmenn sína. Ef marka má orð forsætisráðherra og fjármálaráðherra um aðdraganda bankahrunsins var þeim ekki kunnugt um mikilvægar tillögur samráðshópsins um aðgerðir stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli. Eftir á að hyggja, segir Tryggvi Pálsson um starfið í samráðshópnum, „er ég ekki viss um að alveg öll gögn hafi ratað til viðkomandi ráðherra“ og telur óvíst að hve miklu leyti Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, upplýsti sinn ráðherra um hvað var að gerast.⁵⁸⁹ Eðli málsins samkvæmt búa embættismenn oft yfir meiri upplýsingum um stöðu mála en ráðherra og ef þeir ákveða að deila þeim ekki með yfirboðurum sínum taka ráðuneytisstjórar sér völd umfram það sem þeim er ætlað og þá jafnframt mikla ábyrgð á framvindu atburða. Þeir gera sér jafnframt far um að koma í veg fyrir að ráðherra bankamála sé upplýstur um málaflokkinn og oddvitar beggja stjórnarflokkanna taka þátt í því.

Efnahagsráðgjafi forsætisráðherra, Tryggvi Þór Herbertsson, sagði „ekkert vera í gangi“⁵⁹⁰ þegar aðstoðarmaður viðskiptaráðherra spurðist fyrir um stöðu mála í upphafi Glitnishelgarinnar. Ráðherra málaflokksins var haldið utan við þegar tekin var mikilvæg ákvörðun um einn stærsta banka landsins sem átti eftir að hafa afdrifarík áhrif fyrir bankakerfið allt og þjóðina. Um það segir Ingibjörg Sólrún sem Glitnishelgina lá á sjúkrabeði í New York: „Mér finnst það í rauninni alveg furðulegt, að hann skuli ekki hafa verið kallaður til á þann fund, og ég kann ekki skýringu á því.“⁵⁹¹ Sjálf hafði hún ákveðið að Össur mætti í sinn stað og Jón Þór Sturluson var á staðnum sem efnahagsráðgjafi Samfylkingarinnar. En hann var reyndar líka aðstoðarmaður viðskiptaráðherra. Að mati Össurar sýndi Jón Þór formanni Samfylkingarinnar meiri hollustu en viðskiptaráðherra.⁵⁹² Jón Þór var til dæmis á fundi með hagfræðingunum Willem H. Buiters og Anne C. Sibert sumarið 2008 og deildi aðvörunarorðum þeirra með formanni Samfylkingarinnar en ekki með viðskiptaráðherra. Jón Þór segir að viðskiptaráðherra hafi verið í fríu „og við utanríkisráðherra semjum saman minnisblað sem við bara setjum beint til forsætisráðherra og megintillagan í því er að setja upp svona einhverja leynineyðarnefnd“. Þetta var 15. júlí. Skýrsla Buiters og Sibert varð tilefni að samtölum á milli utanríkisráðherra og forsætisráðherra en málið náði ekki lengra.⁵⁹³

(iii) *Slæm áhrif pólitískra ráðninga*

Ein ástæðan fyrir því ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalamönnum sem hér hefur verið lýst eru vafalítið rótgrónar pólitískar ráðningar í stjórnsýslunni. Pólitískar stöðuveitingar hafa tíðkast mjög lengi og eru almennt taldar

„Baldur [Guðlaugsson] var mjög valdamikill maður í þessari ríkisstjórn, kannski valdamesti maðurinn af okkur öllum.“

Úr skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 50.

„[M]ér er til efs að hún [Ingibjörg Sólrún] hafi nokkru sinni hringt í hann [Björgvin], kannski einu sinni, tvisvar, til þess að konferera hann, allan tímann, fyrir og eftir hrún. Og ég meina, þessir fundir, ég bara held að hann hafi ekkert vitað um þessa sex eða sjö seðlabankafundi.“

Úr skýrslu Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 34.

587. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 34–35.

588. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 30.

589. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 19 og 20.

590. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 80.

591. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 22.

592. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 49.

593. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 20 og skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. nóvember 2009, bls. 22.

vera „hluti af stjórnlist flokkanna sem ætlað er að hafa áhrif á starfsemi opinbera geirans“.⁵⁹⁴ Þetta á einkum við um stöður sem hafa „mikið strategískt vægi“, svo sem störf ráðuneytisstjóra sem hafa mikil áhrif innan stjórnkerfisins eins og ráða má af umræðunni hér að framan.⁵⁹⁵ Þessi stjórnlist getur hins vegar orðið sjálfskæð þegar pólitískar stöðuveitingar þróast innan kerfis sem tryggir embættismönnum starfsöryggi. Þá lifa embættismennirnir pólitíska fulltrúa og geta lent í andstöðu við nýja stjórnarherra. Jafnvel þótt nýir yfirmenn eigi að teljast pólitískir samherjar telja embættismennirnir sig ekki eiga sömu skyldum að gegna við þá og hina sem réðu þá til starfa í upphafi.

Skýrt dæmi um afleiðingar pólitískrar stöðuveitingar í þeirri atburðarás sem hér er til greiningar er formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands og tengsl hans við embættismenn og stjórnmalamenn. Pólitísk fortíð Davíðs Oddssonar gróf undan trausti og ruglaði samskiptin og form þeirra gagnvart ráðherrum og öðrum embættismönnum. Davíð, sem hafði verið oddviti stærsta stjórnmalaflokksins og fyrirferðarmesti stjórnmalamaður landsins um langt skeið, átti tryggt bakland í embættismannakerfinu sem kann að hafa truflað boðleiðir í þeirri atburðarás sem hér hefur verið lýst. Að mati Össurar Skarphéðinssonar, iðnaðarráðherra, var seðlabankastjórinn andsnúinn ríkisstjórninni vegna aðildar Samfylkingarinnar að henni.⁵⁹⁶ Hann telur jafnframt að ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins hafi verið handgenginn seðlabankastjóra sem var á öndverðum meiði við fjármálaráðherra um mikilvæg atriði í þessari atburðarás, eins og síðar verður vikið að. Viðskiptaráðherra segir andrúmsloftið í ríkisstjórninni hafa verið „mjög eitrad“. „Það sem eitradí hana frá fyrsta degi var tortryggnin og andúðin á milli seðlabankastjóra og okkar í Samfylkingunni.“⁵⁹⁷

Þegar Geir H. Haarde var spurður hvort heppilegt væri að skipa seðlabankastjóra pólitískt sagði hann að aðalvandinn við það væri „ef menn vilja ekki hætta í pólitík og reyna að skipta sér af henni“. Að einhverju marki hefði það verið raunin í tilfalli Davíðs Oddssonar.⁵⁹⁸ En hvað sem hugsanlegum pólitískum afskiptum hans líður, virðist það hafa umtalsverð áhrif á atburðarásina í aðdraganda bankahrunsins að seðlabankastjóri var „hagvanur heimamaður“ í stjórnkerfinu.⁵⁹⁹ Hann talaði við menn en sendi þeim ekki formleg erindi og fyrir vikið er hvorki hægt að staðfesta framgöngu hans né virðist hann hafa haft erindi sem erfiði í viðvörunum sínum. Pólitískir andstaðingar vantroystu honum og pólitískir samherjar taka hann ekki nægilega alvarlega, meðal annars vegna óformlegs orðalags; hann talaði til dæmis um „glæpahundana í bönkunum“ við forsætisráðherra án þess að færa fram nokkur gögn því til staðfestingar.⁶⁰⁰ Það flækti ennþá meira stöðu seðlabankastjóra að sumir umsvifamestu fjármálamenn landsins töldu sig eiga ýmislegt sökótt við hann og sú staðreynd dró úr trúverðugleika hans, óháð því hvort nokkur fótur er fyrir ásökunum þeirra í garð Davíðs.

Ljóst má vera að mikið vantraust og tortryggni var ríkjandi í stjórnkerfinu í aðdraganda bankahrunsins. Í frægri ræðu á landsfundi Sjálfstæðisflokksins

594. Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands 2007, bls. 214.

595. Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískar stöðuveitingar á Íslandi.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla*. Vefritið 2 (2006:1), bls. 20–21.

596. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 2.

597. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 7.

598. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 24.

599. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 73.

600. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 42.

Í mars 2009 sagði Davíð Oddsson formann Samfylkingarinnar, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, hafa óttast það að Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, og Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, mundu leka þeim upplýsingum sem forsvarsmenn Seðlabanka Íslands kynntu fyrir forsvarsmönnum ríkisstjórnar Íslands fyrir bankahrún. Sagði hann Össur „hriplekan“ og aldrei hafa kunnað að fara með trúnaðarupplýsingar. Þess vegna hefði hann ekki verið með í ráðum á fundum þar sem alvarlegar athugasemdir voru gerðar við stöðu mála hjá bönkunum. Á meðan Össur hefði átti „Íslandsmetið í leka“ hefði Björgvin G. átt „dregjametið“.⁶⁰¹ Viðskiptaráðherra segir að skort hafi þann „trúverðugleika og heiðarleika í samskiptum sem var kannski forsendan fyrir því að menn gætu sinnt sínu hlutverki“. Samskiptaleyfi bæði innan ríkisstjórnar og milli hennar og lykilstofnana hafi „torvelað mönnum að vinna sína vinnu“.⁶⁰² Aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, Jón Þór Sturluson, fékk til að mynda ekki gögn af fundum samráðshópsins, né um fund Gracie. Honum var ekki heldur kunnugt um hugmyndir samráðshópsins um mögulega atburðarás (eða „sviðsmyndir“) í fjármálaáfalli.⁶⁰³

(iv) *Skortur á faglegum vinnubrögðum*

Það sem sker hvað mest í augu þegar skoðuð er atburðarásin í aðdraganda bankahrunsins er hversu lítið er gert af því að undirbúa ákvarðanir með nákvæmum upplýsingum um stöðu mála. Til dæmis kemur fram að samráðshópurinn, sem var þó til marks um viðleitni til ábyrgðar í stjórnkerfinu, hafði ekki aðgang að gögnum um krosseignatengsl og lán milli bankanna og lét ekki á það reyna hvort honum yrði veittur aðgangur að þeim.⁶⁰⁴ Þetta er skýrt með því að Fjármálaeftirlitið hafi átt að sjá um þetta, enda ekki hægt að ætlast til þess að hópur sem þessi kafi ofan í „einstaka lánamál einstakra banka“.⁶⁰⁵ Það var þó ein forsenda þess að hópurinn gæti sinnt hlutverki sínu vel að hann hefði þessar upplýsingar og gæti séð heildarmyndina og metið áhættu í fjármálakerfinu. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það alvarlegur ágalli á starfsskilyrðum hópsins að ekki var mælt fyrir í lögum um miðlun nauðsynlegra trúnaðargagna til hans.⁶⁰⁶ Einnig má færa rök fyrir því að fjármálaráðuneytið hafi þurft upplýsingar um fjármálaleg tengsl milli bankanna til þess að leggja mat á áhættuna fyrir ríkissjóð. Skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins heldur því fram að fulltrúar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans hafi verið tregir til þess að veita skriflegar upplýsingar inn á fundina, meðal annars vegna tortryggni sem ríkti gagnvart því að gætt yrði trúnaðar.⁶⁰⁷

Svipaða sögu og raunar enn verri má segja af öðrum tilvikum. Hin afdrifaríka ákvörðun um yfirtöku ríkisins á Glitni helgina 27.–28. september 2008 var tekin án þess að nokkrir sérstakir útreikningar eða mat á áhrifum ákvörðunarinnar á aðra banka hefði legið þar til grundvallar. Seðlabankinn fór ekki eftir eigin reglum um meðferð á erindum eins og Glitnir bar fram því að það starfsfólk bankans sem átti að fjalla um mál af þessu tagi var ekki kallað að verki. Sýlvía Kristín Ólafsdóttir, forstöðumaður viðbúnaðarsviðs Seðlabankans, sem heyrði undir Tryggva Pálsson, framkvæmdastjóra fjár-

601. „Útrásarvikingar með Samfylkingu.“ mbl.is, 28. mars 2009.

602. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 80.

603. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 25–27.

604. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 29.

605. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 32.

606. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.4.4.

607. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 41.

málasviðs bankans, var stödd utanbæjar Glitnishelgina og kom ekki að málinu fyrr en á sunnudagskvöldið.⁶⁰⁸ Tryggvi Pálsson, sem var líka lykilmáður í samráðshópi stjórnvalda, var staddur erlendis og var ekki kvaddur heim.

Sú leið sem var valin við yfirtöku Glitnis virðist ekki hafa verið borin saman við aðra ígrundaða valkosti og mögulegar afleiðingar af þeim. Ekki er að sjá að vinna samráðshóps stjórnvalda, sem hafði þó unnið gagnert að því að undirbúa viðbrögð við hugsanlegum áföllum á fjármálamarkaði, hafi nýst á þessum örlogaríka tíma. Áður hefur komið fram að nokkur tregða var innan samráðshópsins gagnvart því að vinna úthugaða aðgerðaáætlun samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði heldur vildu menn taka á vandanum þegar hann kæmi upp. Slík viðbragðapólitík veitir óneitanlega þeim einstaklingum sem eru fyrirferðarmestir á vettvangi meira svigrúm til að beita valdi sínu þegar stundin rennur upp. Þetta vinnulag eykur hins vegar hættuna á því að ákvörðunin verði óskynsamlegri og jafnframt hættuna á tortryggni gagnvart því að unnið hafi verið af fullum heilindum og að skásta ákvörðunin hafi verið tekin.

Ákvörðunin um yfirtökuna á Glitni var líka tekin án samráðs við hagfræðisvið Seðlabankans.⁶⁰⁹ Aðalhogfræðingar Seðlabankans lásu um atburði Glitnishelgarinnar í dagblöðum á mánudeginum.⁶¹⁰ Samkvæmt hagfræðingi á hagfræðisviði Seðlabankans fóru samskiptin á milli yfirstjórnar bankans og hagfræðisviðsins mjög þverrandi þegar leið á stjórnartíð Davíðs Oddssonar og það „endaði með algjörri samskiptaleysi“.⁶¹¹ Hagfræðingurinn segir skýringuna á þessu vera þá að ekkert rými hafi verið fyrir ágreining innan bankans. Þeim sem gagnrýndu var haldið fyrir utan þann þrönga hring („circle of trust“) manna sem tóku ákvarðanir.⁶¹² Davíð Oddsson segist á hinn bóginn aldrei hafa heyrt hagfræðisviðið, „þar sem er fullt af hagfræðingum nokkru sinni lýsa áhyggjum af bankakerfinu, bara aldrei“.⁶¹³ Ein skýring á því kann að vera sú að lítið talsamband hafi verið þarna á milli.

Fram kom í skýrslum fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að minnisblaðið sem lagt var til grundvallar umræðunni við ráðherrana í ríkisstjórninni sunnudaginn 28. september hefði verið tekið saman af Davíð Oddssyni á laugardagskvöldið, byggt á umræðum sem höfðu verið í bankanum þann dag og punktum frá Sturlu Pálssyni og Jóni Sigurgeirssyni, starfsmönnum Seðlabankans sem unnu mikið með Davíð.⁶¹⁴ Samkvæmt ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, Bolla Þór Bollasyni, höfðu ráðherrarnir sem voru þarna – Geir H. Haarde, Össur Skarphéðinsson og Árni M. Mathiesen – nánast ekkert skriflegt fyrir sér þegar þeir tóku ákvörðunina um yfirtökuna á Glitni.⁶¹⁵ Menn áttuðu sig algjörlega á „gröfu stærðunum í þessu,“ segir Bolli og því hafi embættismenn ekki gert athugasemdir við þetta vinnulag.⁶¹⁶ Fram kemur til

„Er nefndin virkilega í fullri alvöru að viðra hugmynd um að brýnasta verkefnið hafi verið að setja niður á pappír þessa helgi, sjónarmið sem allir sem þarna komu að þekktu út í hörgul?“

Úr svarbréfi Davíðs Oddssonar, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 37.

608. Skýrsla Sylvíu Kristínar Ólafsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. október 2009, bls. 17.

609. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 52.

610. Skýrsla Arnórs Sighvatssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 27. júlí 2009, bls. 32.

611. Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 31. Nákvæma útlitun á atburðum Glitnishelgarinnar má lesa í 20. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

612. Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 45.

613. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 90.

614. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 46–47. Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands, skýrsla fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. júlí 2009, bls. 87–88. Skýrsla Jóns Sigurgeirssonar, viðskiptafræðings, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. júlí 2009, bls. 31.

615. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 49.

616. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 50.

dæmis að eignasafn Glitnis var ekki skoðað, en ráðuneytisstjórinn minnst á „einhver komment frá seðlabankastjóra, um að þetta væri allt handónýtt“.⁶¹⁷ Þótt ríkisstjórnin, eða sá hluti hennar sem var á staðnum, hafi formlega tekið ákvörðunina um yfirtökuna á Glitni má hafa rökstuddar efasemdir um að það hafi verið réttnefnd ríkisstjórnarákvörðun. Menn höfðu afar skamman tíma og lítil gögn til að styðjast við. Eins og fram hefur komið hafði vandi bankanna aldrei verið ræddur sérstaklega í ríkisstjórn. Aðstoðarmaður viðskiptaráðherra komst svo að orði um þessa ákvörðun: Það var alls ekki „forsvaranlegur undirbúningur“ að þessari ákvörðun. Mönnum fannst þeim vera stillt upp við vegg, „við komum að orðnum hlut“, segir Jón Þór Sturluson.⁶¹⁸ Ákvörðunin var að hans mati „klárlega ekki nógu vel undirbyggð“, en menn sáu enga aðra leið „á þessum tveimur tímum“.⁶¹⁹ Viðskiptaráðherra var ekki viðstaddur, en staðgengill oddvita Samfylkingarinnar var Össur Skarphéðinsson.⁶²⁰ Sigríður Logadóttir, yfirlögfræðingur Seðlabankans, lýsir þessu þannig að iðnaðarráðherrann hafi setið í sæti bankamálaráðherra, snýtt sér og sagst „ekkert vit hafa á bankamálum“. Að hennar sögn voru menn mjög ráðvilltir sunnudaginn sem Glitnismál voru ákveðin. Ekkert val hafi verið milli úrræða, „það var þetta eða ekki“.⁶²¹

Það vekur athygli að jafnframt því sem vantraust er á milli fólks innan stjórnsýslunnar og misbrestur á að ráðherrar séu upplýstir, eru kallaðir til utanaðkomandi menn á vettvang í Seðlabankann strax eftir Glitnishelgina. Sigríður Logadóttir segir frá: „[Þ]að stuðaði mig aðeins með utanaðkomandi aðila að þarna var verið að vinna með náttúrulega ofboðslega mikið af trúnaðarupplýsingum og mjög viðkvæm mál. Ég meina, þetta bara í raun og veru jaðrar við öryggi ríkisins. Og þarna koma inn einstaklingar þarna inn í fundarherbergi, eða sem sagt koma þarna inn, inn í þennan samráðshóp og þennan aðgerðahóp og ég vissi ekkert hver hefði samið við þá eða talað við þá eða hvað þeir mættu, t.d. eins og Ragnar [Önundarson] var nýbúinn að skrifa í blöðin – hann heitir Halldór S. Magnússon, hinn sem kom – og mér fannst þetta hálfþægilegt að vita ekki nákvæmlega hver staða þeirra var þarna.“⁶²²

Fylgífiskur þeirra vinnubragða sem hér hefur verið lýst er að lítið er um að gögn séu skráð og skjalfest. Bæði er að lítið er af gögnum til þess að skrá vegna þess að þeirra er ekki aflað en einnig virðist það vera plagsiður í íslenskri stjórnsýslu, að minnsta kosti í því efsta lagi hennar sem hér hefur komið til skoðunar, að halda gögnum illa til haga. Þegar atburðarásin verður sem þéttust í hruninu má síðan skrifa skort á gagnafærslu að einhverju leyti á tímaskort og þreytu hjá starfsfólki stjórnsýslunnar. Áður hefur verið minnst á tortryggni embættismanna gagnvart því að ráðherrar gætu þagað yfir trúnaðarupplýsingum. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins segir til dæmis að aldrei hafi verið á vegum samráðsnefndarinnar útbúin gögn fyrir ríkisstjórnina, meðal annars vegna þess að „menn vildu ekki láta þessa umræðu fara víðar“.⁶²³ Menn óttuðust að þetta læki úr ríkisstjórninni.

Katrín Jakobsdóttir var boðuð í Seðlabankann að kvöldi sunnudagsins 28. september 2008. Hún lýsir fundinum svo: „[U]pplifun mín af fundinum var sú að Davíð var að kynna þetta fyrir okkur og Geir var þarna og Össur var þarna og Geir auðvitað sagði eitthvað en einhvern veginn man ég ekki mikið eftir því, nema bara að þetta væri bara eitthvað sem að ríkisstjórnin stæði á bak við sko. [...] PH: Þannig að Davíð hafði orðið? KJ: Davíð hafði svona orðið, fannst mér, og svona, af því að ég er nú – nú má ég ekki vera skáldleg – en svona m.a.s. uppleggið í herberginu gaf til kynna að það var hann sem svona stýrði þessum fundi. PH: Sátu þeir honum til sinn hvorrar handar? KJ: Já, Geir sat úti í horni og Geir sat svona og ávarpaði okkur.“

Úr skýrslu Katrínar Jakobsdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. september 2009, bls. 3.

„Þetta er 11. september Íslendinga, gjörsamlega.“
Sigríður Logadóttir, lögfræðingur Seðlabankans, um Glitnishelgina.

Úr skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 38.

617. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 51.

618. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 43.

619. Skýrsla Jóns Þórs Sturlusonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 6. maí 2009, bls. 44.

620. Sbr. skýrslu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 22.

621. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 20–21.

622. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 36.

623. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 25.

Aðspurður tekur forsætisráðherra, Geir H. Haarde, undir að það samrým-ist ekki vönduðum stjórnsýsluháttum að halda ekki skráningu á atburðarás, rita ekki fundargerðir, hljóðrita ekki samtöl nema að hluta og þar fram eftir göt-unum. Þessi skortur á skráningu og skjalafærslu dregur úr gagnsæi í stjórnkerf-inu og hamlar þar með lýðræðislegum stjórnarháttum. Þegar leitað er skýr-inga á þessu vinnulagi er ýmist vísað í tímaþröng, manneklu eða að varasamt sé að skrá viðkvæmar upplýsingar. Varðandi síðastnefndu skýringuna má rifja upp frásögn af erindi sem þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, hélt á vegum Sagnfræðingafélagsins árið 2000: „Davíð gerði nýju upplýsingalögin, sem hann tók fram að hann hafi beitt sér fyrir, að umræðuefni sínu og sagði að þau hefðu meðal annars leitt til þess að minna væri skrifað manna á milli en áður, menn héldu síður dagbækur yfir gestakomur og slepptu því að skrifa fundargerðir sem ekki væri skylt að skrifa. Þetta hafi hins vegar ekki verið ætlunin með lögnum. Hann tók jafnframt fram að þessar athugasemdir væru ekki gerðar vegna þess að stjórnmalamenn stæðu í ráðabruggi sem ekki þyldi dagsins ljós. Hins vegar væri það svo að eigi allir kostir að vera teknir til athug-unar við ákvarðanatöku yrðu menn að geta gert það í samvinnu án þess að eiga það á hættu að upplýsingar berist út þegar mál eru á viðkvæmu stigi.“⁶²⁴

Um markmið upplýsingalaga skrifar Björn Bjarnason, fyrrverandi ráðherra: „Þessar reglur setja stjórnsýslunni lögbundnar skorður við meðferð á valdi sínu og skylda handhafa hennar einnig til að veita upplýsingar um baksvið ákvarðana sinna. Í stjórnarráðinu starfa menn við þær aðstæður, að einhver óviðkomandi getur alltaf litið yfir öxl þeirra, þegar þeir taka ákvörðun, og síðan er unnt að biðja um að fá að sjá allt, sem haft var til hliðsjónar við töku ákvörðunar-innar. Hið mikla gegnsæi við stjórnarathafnir á að tryggja góða málsmeðferð og sporna gegn geðþóttaákvörðunum. [...] Enn sem komið er hafa spurningar fremur vaknað um, hvort nógu langt sé gengið, heldur en hitt, hvort um of sé þrengt að þeim, sem bera ábyrgð í nafni framkvæmdavaldsins.“⁶²⁵

Nokkuð ber á því að ekki sé gerður greinarmunur á því að upplýsingar séu skráðar og að þær séu gerðar opinberar, sem ef til vill skýrist að einhverju leyti af vantrú manna á að trúnaðar sé gætt innan stjórnkerfisins. Það veitir stjórnvöldum mikilvægt aðhald að skrá „upplýsingar um baksvið ákvarð-ana sinna“, þótt þær verði ekki gerðar opinberar nema nauðsyn krefji síðar. Nútímaupplýsingatækni gefur líka kost á að gögn séu skráð og geymd með þeim hætti að torvelt sé að hafa aðgang að þeim. Þótt orð Davíðs Oddssonar, fyrrverandi forsætisráðherra, bendi til þess að skortur á skriflegum gögnum sé að einhverju leyti vísvitandi er almenna skýringin líklega óþroskuð stjórns-ýslumening. Fram kemur til dæmis að engar formlegar fundargerðir eru til af samráðsfundum bankastjórnar Seðlabankans og ráðherra. Það var ekki ásetningur, segir einn bankastjóranna, „og auðvitað hefði það verið æskilegt að gera það, en það var bara ekki gert“.⁶²⁶ Tryggvi Pálsson tók oft saman minn-ispunkta um fundi og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir á einhver minnisblöð frá slíkum fundum. En ráðherrarnir virðast ekki hafa skráð neitt um þau skilaboð og lýsingar sem seðlabankastjórar báru þeim. Væntanlega komu bankastjór-arnir til þess að upplýsa ráðherrana þannig að þeir gætu fylgt málum eftir en

„Eftir u.þ.b. vikudvöl í London sneru fulltrúar Seðlabankans heim og óskaði formaður bankastjórnarinnar þá eftir fundi með mér og fleiri ráðherrum [7. febrúar 2008]. Á fundinum las hann upp drög að minnisblaði um fundi sína, sem hann hafði handskrifuð í fórum sínum. Af minni hálfu var út frá því gengið að þessi frásögn yrði sett í búning minnisblaðs og komið til okkar ráðherranna þegar unnist hefði tími til að ganga frá því. Svo varð þó ekki.“

Úr svarbréfi Geirs H. Haarde, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 5.

624. Erindi Davíðs Oddssonar á hádegisfundi á vegum Sagnfræðingafélags Íslands 31. okt. 2000. Frásögn *Morgunblaðsins* 1. nóv. 2000, bls. 38–39.

625. „Frelsi í krafti aga.“ Ræða flutt 31. janúar 2004. Sótt á <http://www.bjorn.is/greinar/nr/2654>.

626. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 25.

þá skipti líka máli hver skilaboðin voru. Aðgerðaleyfi stjórnvalda má því að einhverju leyti skýra með skorti á fundargerðum og minnisblöðum.

Geir H. Haarde segir að starfsaðstaðan í forsætisráðuneytinu hafi verið „eiginlega fáránleg“, margt hafi verið þar „frumstætt og gamaldags“ og illa staðið að mörgu.⁶²⁷ Ein skýring á slælegri gagnafærslu kann að vera sú að stjórnmalámennt og embættismenn geri ekki ráð fyrir að þurfa að gera grein fyrir ákvörðunum sínum síðar. Svo virðist sem skortur á skriflegum gögnum tengist líka einhvers konar kunningjasambandi innan stjórnsýslunnar. Menn ræða saman en senda ekki formleg erindi. Þetta vinnulag er hluti af slægu eftirliti og aðhaldi stjórnvalda með bönkunum. Óformlegheit og nálægð kunningjasamfélagsins hafa hér mikil áhrif. Fram kemur til dæmis í máli Geirs H. Haarde að bankastjóri Landsbankans hafi verið nágranni hans og þeir hafi hist til að fara yfir málin.⁶²⁸ Formlegt, jafnvel harðort bréf frá öðrum aðilunum til hins hefði líklega virkað ankannalegt þegar slík tengsl eru komin á. Geir ræddi mikið við forsvarsmenn viðskiptabankanna en sá ekki ástæður til þess að „rapportera“ af fundum sínum með þeim á ríkisstjórnarfundum.⁶²⁹ „Við beittum fortölum,“ segir seðlabankastjóri aðspurður um hvaða aðferðir þeir hafi notað til þess að þjarma að viðskiptabönkunum.⁶³⁰

(v) *Ósjálfstæði gagnvart fjármálastofnun og óttinn við að valda áfalli*

Þau óformlegu vinnubrögð sem lýst hefur verið eru til marks um óeðlilega samstöðu milli eftirlitsaðila og þeirra sem þeim ber að hafa eftirlit með. Blaðamaður *Morgunblaðsins* hefur greint frá því að ekki hafi verið óalgennt að blaðamenn hafi verið blekkir þegar þeir voru að „gera tilraun til að upplýsa um gang mála hér á landi í aðdraganda bankahrunsins“.⁶³¹ Hann nefnir sem dæmi að *Morgunblaðið* hafi skrifað um veðlánaviðskipti íslensku bankanna við Seðlabanka Íslands: „Í ágúst 2008 greindum við frá því hvernig bankarnir nánast prentuðu peninga með því að gefa út endalaust af skuldabréfum og fá lán hjá Seðlabankanum gegn veðum í bréfunum. Oft voru litlar fjármálastofnanir notaðar sem milliliður í slíkum viðskiptum.“ Seðlabankinn hafi sent frá sér yfirlýsingu þess efnis að bankanum „væri ekki kunnugt um að fjármálafyrirtæki hefðu svindlað né gert tilraun til þess í tengslum við veðlánaviðskipti“. Síðan skrifar blaðamaðurinn: „Mér var sagt persónulega af bankastjóra bankans að þessi yfirlýsing hefði verið send út vegna þrýstings frá stjórnendum fjármálafyrirtækja. Það voru víða meðvirkir menn að störfum þegar reynt var að upplýsa hvernig hlutirnir voru í raun og veru.“⁶³² Meðvirknina má skýra með því að allir voru hræddir um að ef hið sanna kæmi í ljós gæti það leitt til falls bankanna og enginn vildi bera ábyrgð á því. Fyrir vikið myndaðist samtryggingarástand um að láta eins og allt væri með felldu. Sálfræðilega er þetta leyst með því að „lifa í voninni“, að þetta muni þrátt fyrir allt reddast. Það styrkir þessa afstöðu að funda með viðskiptabankamönnum sem sögðu að allt væri í lagi og „það var stöðug pressa á stjórnvöld [...] af þessum aðilum“⁶³³ og þeir veittu villandi upplýsingar um stöðu sína.⁶³⁴

„Sigurjón Þ. Árnason bankastjóri er nágranni minn, við horfumst svona á horn í horn í botnlanga þarna vestur í bæ. Og ég fékk hann til að labba yfir til mín þrisvar sinnum þarna í marsmánuði, bæði til að tala um Icesave-reikningana, sem ég var þá þegar farinn að hafa miklar áhyggjur af og tala um það við hann og líka hef ég talað um það við þá saman, en líka almennt um þessa stöðu og stöðuna gagnvart Evrópska seðlabankanum, sem þá er að komast í, verða að vandamáli. Sigurjón er nú mikill stærðfræðingur og teiknaði upp fyrir mig einhver box sem ég skildi nú ekki helminginn af hvernig ætti að með þílum og örurum að sem sagt ná í pening út úr Seðlabanka Evrópu. Þetta snerist allt um það að búa til einhver instrúment, einhver bréf sem bankinn tæki gild sem veðandlag fyrir því að ná út evrum.“

Úr skýrslu Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 41–42.

627. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 30.

628. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 41.

629. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 8.

630. Skýrsla Eiríks Guðnasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 8.

631. Björgvin Guðmundsson: „Afhjúpum sannleikann.“ *Morgunblaðið* 8. september 2009, bls. 16.

632. Björgvin Guðmundsson: „Afhjúpum sannleikann.“ *Morgunblaðið* 8. september 2009, bls. 16.

Björgvin skrifaði grein um þetta í *Morgunblaðið* 22. ágúst 2008: „Reglur voru ekki brotnar.“

633. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 17.

634. Skýrsla Bolla Þórs Bollasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. mars 2009, bls. 24–25.

„Við vorum alltaf skíthædd um að aðgerðir til að bregðast við stærðinni [...] mundu kalla hrúnið yfir okkur.“

Úr skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 18.

„Fyrir liggur, m.a. af vettvangi samráðshópsins, að ítrekað var af hálfu stjórnvalda lagt að bönkunum að draga úr umsvifum sínum á árinu 2008, þótt ekki hafi það verið gert bréflega. Það er mín skoðun að slíkar bréfaskriftir hefðu getað verið skaðlegar ef þær hefðu komið fyrir almennings sjónir, sem vel gat hugsast.“

Úr svarbréfi Geirs H. Haarde, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 25.

Óttinn við að valda áfalli afhjúpar einkennilega stöðu innan íslenska stjórnkerfisins í aðdraganda bankahrunsins. Annars vegar er óttinn til marks um það að menn viti hve alvarleg staðan er; hins vegar gerir hann það að verkum að menn veita ekki réttar upplýsingar og stuðla þar með í raun að því að ástandið versni. Þegar menn einblína á hættuna á að áhlaup kunni að verða á bankana og haga orðum sínum og gerðum á þann veg að koma megi í veg fyrir það, hafa þeir tilhneigingu til þess að vanmeta þá sögulegu staðreynd, sem áður var nefnd, að bankamenn grípa til örþrifaráða þegar stefnir í þrot, verða afar áhættusæknir og leggja allt undir.⁶³⁵ Fyrirgreiðslu Seðlabankans við viðskiptabankana á síðustu mánuðunum fyrir hrun verður að meta í ljósi þessa. Það er út af fyrir sig skiljanlegt að Seðlabanki leitist við að bjarga viðskiptabönkum í lausafjávanda, en sé það gert á tíma þegar þeir eru í nánast vonlausri stöðu er í raun verið að velta vanda þeirra yfir á herðar almennings. Það er ekki öfundsverð staða að verða annaðhvort beinlínis til þess að stuðla að falli banka með ákvörðun um að synja honum um fyrirgreiðslu eða að tefla ríkissjóði í tvísýnu með því að veita fyrirgreiðslu sem ólíklegt er að verði nokkurn tíma endurgoldin.

Í svona stöðu verður erfitt að halda samkvæmni á milli þess sem menn segja í einkasamtölum og þess sem menn segja opinberlega, en einn prófsteinninn á trúverðugleika þeirra eru aðgerðirnar sem þeir beita sér fyrir. Geir H. Haarde bendir á að forsvarsmenn Seðlabanka Íslands hafi ekki alltaf verið sjálfum sér samkvæmir; bankinn hafi allt árið 2008, þegar áhyggjurnar af viðskiptabönkunum voru sem mestar, haldið áfram að greiða fyrir því að þeir gætu haldið áfram að lána.⁶³⁶ Áður hefur verið vikið að vanda embættismanna við að tjá sig opinberlega um fjármálafyrirtæki í viðkvæmri stöðu. Lars Christensen, yfirmaður greiningardeildar Danske Bank, segir að það sé vissulega viðkvæmt, en fjármálakerfi sem ekki þoli það að menn segi satt muni aldrei geta borið sig hvort eð er.⁶³⁷ Að hans mati hefðu menn átt að tjá sig um stöðu mála, jafnvel þótt það hefði getað flýtt fyrir hruninu. Af orðum Lars má ráða að vantað hafi barnið til að spyrja um nýju fötin keisarans.

Afar athyglisverð í þessu sambengi eru orð bandaríska hagfræðingsins Josephs Stiglitz: „Ef bankarnir eru of stórir til að hægt sé að láta þá fara á hausinn tel ég að þeir séu of stórir til að vera til. Þeir vilja hins vegar vera til. Ef þeir eru til þurfa að gilda um þá strangar reglur, það þarf að skattleggja þá og setja þeim strangar reglur um eigið fé. Ég hef reynt að sýna fram á það að við erum að eyðileggja skilvirkan markað vegna þeirrar staðreyndar að í raun er um að ræða niðurgreiðslu sem liggur í þagnargildi og tengist hugmyndinni um að vera of stór til að fara á hausinn. Þangað sé hægt að fara með peningana sína með örhlítið meiri vissu um að fá þá aftur vegna þess að bankinn sé stór og ríkið muni koma honum til bjargar. Og það gefur bönkunum, sem eru of stórir til að fara á hausinn, samkeppnisforskot, jafnvel þótt þeir séu óskilvirkir. Þetta býður hættunni heim vegna þess að óskilvirkari fyrirtæki stækka og stækka, það verður minni samkeppni á markaðnum og áhættan eykst vegna þess að í banka, sem er of stór til að fara á hausinn, vita menn að

635. Sbr. Hellman, Thomas, og Kevin Murdock, Joseph Stiglitz: „Financial Restraint. Towards a New Paradigm. Í Aoki, M., og H-K. Kim & M. Okuno-Fujiwara (ritstj.): *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*. Clarendon Press 1997, bls. 163–207.

636. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 31.

637. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn 30. apríl 2009.

hægt er að stunda fjárhættuspil, ef maður leggur undir getur það aðeins farið á einn veg.⁶³⁸

Því fyrr sem bankarnir hefðu fallið, því minni hefði fjárhagslegi skellurinn orðið fyrir þjóðarþúið. En þetta er hægara að segja núna en að grípa til aðgerða á réttan hátt, á réttum tíma og af réttum aðilum. Afar erfitt hefði verið að beita aðgerðum sem leitt hefðu beinlínis til falls bankanna, ekki síst fyrir embættismann sem talinn var hafa horn í síðu sumra eigenda bankanna. Bankarnir voru vinsælir og veittu mörgum góða atvinnu með háum launum. Þá var sú skoðun, sem viðskiptaráðherra greinir frá, eflaust útbreidd í stjórnkerfinu: „Menn trúðu því að þarna væri einn af framtíðaratvinnuvegum þjóðarinnar og þrátt fyrir mikla hræðslu við bankaáhaup litum við aldrei svo á að þeir væru að fara í þrot fyrr en þarna í lokin.“⁶³⁹ Meginvandinn var sá að bönkunum hafði verið leyft að stækka langt umfram getu stjórnvalda til þess að ráða við vanda þeirra og fyrir vikið var eins og menn gætu sig hvergi hreyft. Eins og lýst er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, varð þetta aðgerðaleyfi meðal annars til þess að þolinmæði erlendra samstarfsaðila brast.⁶⁴⁰ Þegar leita þurfti aðstoðar áttu íslensk stjórnvöld í engin hús að venda.

Eitt athyglisvert dæmi um aðgerðaleyfi íslenskra stjórnvalda og afleiðingar þess fyrir erlend samskipti er yfirlýsing sem undirrituð var af forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og seðlabankastjórnunum þremur 15. maí 2008. Skjalið var ein forsenda fyrir gjaldeyrisskiptasamningi milli Seðlabanka Íslands annars vegar og seðlabanka Svíþjóðar, Danmerkur og Noregs hins vegar. Í yfirlýsingunni fólst að til þess að styrkja trúverðugleika og stöðugleika fjármálakerfisins muni stjórnvöld grípa til tiltekinna ráðstafana í fimm liðum.⁶⁴¹ Einn liður í þessari yfirlýsingu var að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið myndu þrýsta á bankana að draga úr vexti og selja eignir í samræmi við hugmyndir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis telst ekki ólíklegt að vanefndir þessara skilmála hafi haft áhrif á samskipti landanna þegar bankarnir riðuðu til falls.

(vi) Pólitísk lömunarveiki

Ótti hefur lamandi áhrif og það er mælikvarði á hugrekki hvernig brugðist er við honum. Að mati forstjóra Fjármálaeftirlitsins réð hræðslusjónarmið því að menn luku ekki viðlagaefingunni og gripu ekki til þeirra aðgerða sem samráðshópurinn taldi mikilvæg til þess að leitast við að afstýra fjármálaáfalli.⁶⁴² Jónas Fr. Jónsson lýsir ákveðinni þverstæðu sem varpar ljósi á aðgerðaleyfi stjórnvalda í aðdraganda bankahrunsins: „Menn hefðu aldrei getað komist upp með að stækka ekki gjaldeyrisforðann [...] nema með því að vera búnir að taka þá afstöðu að bankarnir yrðu ekkert varðir og þá hefðu stjórnvaldamenn verið farnir að ganga á bak orða sinna [...] að bankarnir yrðu varðir.“⁶⁴³ Bankamálaráðherrann endurómar sömu afstöðu: Menn vildu aldrei skilgreina þrautavarahlutverk Seðlabankans nákvæmlega „til að vera ekki fastir í einhverri skilgreiningu ef reyndi á það, var mér sagt“.⁶⁴⁴

„Meginskýringin var sú að þeir menn sem þarna þurftu að taka á, þeir voru búnir að vera stórkostlegir gleðigjafar fyrir þjóðfélagið. Stórkostlegir gleðigjafar fyrir þjóðfélagið, m.a.s. að þegar var verið að hugsa um framhaldið þá var alltaf Sigurður Einarsson kallaður til og gerður að stjórnarformanni í einhverjum nefndum sem áttu að undirbúa framhaldið, hvernig sem að hann hafði – núna tala menn um ofurlaun – hvernig sem hann hafði borgað sér 500 til 600 milljónir. Þó að allir þessir menn vissu að hann væri opnandi rauðvínsflöskur sem kostuðu 200.000 krónur, flösku eftir flösku eftir flösku.“

Úr skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 104.

„[Á] fundinum með Stefan Ingves [seðlabankastjóra Svíþjóðar í júní 2009] kom mjög skýrt fram [...] að Íslendingar yrðu að horfast í augu við sína stöðu á alþjóðavettvangi, það, við hefðum mikið verk að vinna að endurheimta traust, orðsporið svona í hans umhverfi, sem er auðvitað mjög áhrifamikill og þekkir vel til og hefur mikil viðtæk sambönd í Evrópu og alþjóðlega í fjármálaheiminum, væri dálítið mikið það að Íslendingar svona þvældust dálítið fyrir og væru svona þversum og gerðu ekki alltaf það sem að þeir, fyrr en seint og kannski silalega það sem að þeir hefðu ætlað að gera.“

Úr skýrslu Steingríms J. Sigfússonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 16. október 2009, bls. 2.

638. „Þeir eyðilögðu kapitalismann.“ *Morgunblaðið* 9. september 2009.

639. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 17 og 19.

640. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.8.

641. Yfirlýsingin er birt í kafla 4.5.8.2 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Sjá einnig kafla 19.8 í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

642. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 49.

643. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 49.

644. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 20.

Það var grundvallarágreiðingur í stjórnkerfinu um það hvernig líta ætti á tengsl ríkissjóðs og bankanna. Bankarnir höfðu verið einkavæddir en jafnframt hafði Ísland innleitt tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingakerfi og samkvæmt henni er kveðið á um að tryggingarsjóðurinn þurfi að greiða hverjum innlánseiganda ákveðna lágmarkstryggingu. Vandinn kristallast í Icesave-málinu þar sem ágreiningur var bæði á milli stjórnmalámana og embættismanna og innbyrðis milli embættismanna um hvort ríkisábyrgð væri á innstæðum erlendra sparifjareigenda í útibúum íslenskra banka.⁶⁴⁵ Um það segir Össur Skarphéðinsson, til dæmis: Árni Matt og Geir H. Haarde hneigðust til þess að segja að þetta væru okkar skuldbindingar, „Baldur [Guðlaugsson] var annarrar skoðunar og Davíð klárlega alveg á móti“.⁶⁴⁶ Skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytisins, sem sjálf taldi engan vafa leika á því að ríkið bæri ábyrgð á Tryggingarsjóði innstæðueigenda, segir að „mottóið“ hjá ráðuneytisstjórum forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins hafi verið að gera yrði fyrirtækjunum grein fyrir því að þau yrðu að hjálpa sér sjálf. Þegar á hólminn var komið hafi menn síðan sæst á að nota orðalagið að ríkið muni gera það sem öll ábyrg stjórnvöld muni gera.⁶⁴⁷

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra og oddviti annars stjórnarflokksins, kannast ekki við að rétt hafi verið um hættuna sem kynni að stafa af Icesave fyrir ríkið: „[Þ]að hafði aldrei komið til tals á þessum vettvangi, m.a. með Seðlabankanum. Ég leit svo á að þetta væri aðferð til þess að afla sér fjármagns rétt eins og að afla sér lánsfjár og kannski tiltölulega kostnaðarminna fyrir bankann. Ég gerði mér ekki grein fyrir þeirri hættu sem þessu fylgdi.“⁶⁴⁸ Þetta vekur athygli því að Ingibjörg Sólrún var ásamt forsætisráðherra á fundi með bankastjórn Seðlabanka Íslands 1. apríl 2008 þar sem fram kom að svo mikið útstreymi væri af Icesave-reikningum Landsbankans að bankinn myndi einungis þola það í sex daga. Einnig kom fram að breska fjármálaeftirlitið vildi að Landsbankinn færði Icesave-reikningana yfir í breskt dótturfélag.⁶⁴⁹ Ingibjörg Sólrún segist ekki hafa vitað af fundi viðskiptaráðherra með Alistair Darling í byrjun september í því skyni að liðka fyrir tilflutningi þessara innlánsreikninga. Var þó sendiherra Íslands í Bretlandi með viðskiptaráðherra á fundinum. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að einu upplýsingarnar sem sendiherrann hafði um Icesave-reikningana fram að þeim fundi voru úr fjölmiðlum. Sendiráð Íslands í Bretlandi var ekki virkjað til þess að gæta hagsmuna Íslands í tengslum við stöðu bankanna fyrr en 8. október 2008 eftir að tilkynnt var um aðgerðir breskra stjórnvalda gagnvart Landsbankanum og íslenskum fyrirtækjum.⁶⁵⁰

Það sem er hvað athyglisverðast í þessu er að þrátt fyrir ágreining í stjórnkerfinu um málefni Icesave sem varðar bryna hagsmuni íslensks almennings er hvorki aflað formlegs lögfræðiálit um málið⁶⁵¹ né er umfang vandans greint og kannað hvort Íslendingar gætu borið baggann ef hann lenti á þeim.⁶⁵² Ekki

„[E]ngin lagaleg skylda hvíldi á mér til þess að grípa með neinum hætti inn í þau málefni sem rannsóknarnefndin hefur til skoðunar, enda féllu þau að öllu leyti undir verk- og valdsvið annarra ráðuneyta og stofnana.

[U]tanríkisráðherra býr ekki yfir sérfræðingum um fjármálastöðugleika og utanríkisráðuneytið er hvergi skilgreint til samstarfs við þá aðila sem ábyrgð bera á aðgerðum til að viðhalda fjármálastöðugleika. [...] Það gat [...] aldrei verið á ábyrgð utanríkisráðuneytisins að skilgreina hvaða viðbrögð – til varnar eða sóknar – íslenska ríkið ætti að hafa uppi vegna aðsteðjandi vanda fjármálafyrirtækja í einkaeigu.“

Úr svarbréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 4, 7 og 8.

645. Sjá umfjöllun í 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

646. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 47.

647. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 13.

648. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 18.

649. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 19.2: „Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað og aðdragandi þess að honum var komið á fót.“

650. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 18.2.5.

651. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 18.2.5. Einnig: Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 62.

652. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 106.

var heldur talið ráðlegt að „leggja fram frumvarp um Tryggingarsjóð inn-stæðueigenda út af ástandinu“.⁶⁵³ Skýringin: Það „voru allir svo ofboðslega hræddir um [...] áhlaup á bankana“.⁶⁵⁴ Niðurstaðan er því aðgerðaleysi; menn virðast lifa í þeirri von að málin fari ekki á versta veg og gæta þess að vonin læsist ekki inni í „dýflissu staðreyndanna“, eins og Jóhannes úr Kötlum orðar það í einu kvæða sinna. Það er ekki einu sinni farið að vinna í Icesave-málinu í viðskiptaráðuneytinu fyrr en sumarið 2008 eftir að aðvaranir koma frá breska fjármálaeftirlitinu, FSA, sem vekja athygli íslensku stjórn-sýslunnar á stöð-unni.⁶⁵⁵ Ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins segir að þeim hafi verið ljós „lapsus“ í kerfinu, en hún viti ekki til þess að ráðuneytið hafi hugað sérstaklega að þessu fyrr en fyrirspurnir fóru að berast erlendis frá.⁶⁵⁶ Enginn starfshópur var til dæmis settur á fót af hálfu stjórnvalda til þess að knýja á um og greiða fyrir flutningi Icesave-reikninganna í dótturfélag.⁶⁵⁷

Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabankans, sem hélt utan um starf samráðsnefndar stjórnvalda, heldur því fram að forystu hafi skort í stjórnkerfinu í aðdraganda bankahrunsins. Hann lagði til í samráðs-hópnum að aðgerðahópur yrði myndaður með styrkum stjórnanda en því var hafnað af hræðslu- eða varúðarástæðum, eins og áður hefur komið fram. „Okkur vantaði bara raunverulega herforingja í þetta,“ segir Tryggvi.⁶⁵⁸ Herforinginn hefði hugsanlega getað komið úr röðum stjórnmalamanna en, eins og lýst hefur verið, voru þeir ekki alltaf vel upplýstir af embættismönnum. Þeir báru sig ekki heldur nægilega eftir upplýsingum, auk þess sem málin komu aldrei inn á borð ríkisstjórnarinnar. Geir H. Haarde er menntaður hagfræðingur, með starfsreynslu úr Seðlabankanum og langan feril sem fjármálaráðherra, og gera má ráð fyrir að aðrir ráðherrar hafi lagt traust sitt á hann. Þótt fundir hafi verið haldnir milli til dæmis seðlabankastjóra og oddvita stjórnarflokkanna settust lykilorðherrar aldrei saman á fund til þess að ræða þessi mál.⁶⁵⁹

Ályktanir og lærdómar

Dæmið um samráðsnefndina sýnir skynsamlega viðleitni af hálfu stjórnvalda til þess að vera viðbúin hugsanlegum áföllum á fjármálamarkaði. Margvíslegir brestir í stjórn-sýslunni urðu til þess að sú vinna skilaði sáralitlum árangri. Ástæður þessa eru sumpart þær að ráðherrar voru illa upplýstir um gang mála og þeir bera sig ekki heldur eftir upplýsingum. Fyrir vikið sinntu ráðherrar ekki heldur upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu. Áberandi er að ráðherrar reyni að skjóta sér undan ábyrgð með því að segja að þeir hafi ekki verið upplýstir eða að málin hafi ekki verið á þeirra könnu. En það er skylda ráðherra að afla upplýsinga hjá embættismönnum og þeir geta ekki skýlt sér bak við vanþekkingu.⁶⁶⁰ Þeir bera höfuðábyrgð í krafti stöðu sinnar eða hlutverks á að gæta öðru fremur almannahagsmuna sem leiðtogar landstjórnarinnar. Vantraust er ríkjandi meðal aðila í stjórnkerfinu sem hindrar

„[M]jökilvægt er að hafa í huga verkaskiptingu og hlutverkaskiptan forsætisráðuneytisins annars vegar og Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins sem og reyndar fjármála- og viðskiptaráðuneyta hins vegar. Það kemur fram í fjölmörgum fundargerðum samráðsnefndarinnar að þessir aðilar hafa, að beiðni hennar, lagt fram margvísleg gögn um [...] um hugsanlegar skuldbindingar Tryggingasjóðs [og um] um efnahagsreikninga fjármálakerfisins og þar með hvaða fjárhagslegu skuldbindingar kynnu að lenda á ríkissjóði ef allt færi á versta veg. [...] Var forsætisráðuneytinu því vel kunnugt um hver væri hugsanleg geta íslenska ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármála-fyrirtækja landsins ef til fjármálaáfalls kæmi.“

Úr svarbréfi Bolla Þ. Bollasonar, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 9. febrúar 2010, bls. 30.

653. Skýrsla Sigríðar Logadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 8. maí 2009, bls. 44.

654. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 16.

655. Skýrsla Jónínu Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 9. Skýrsla Áslaugar Árnadóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. mars 2009, bls. 21.

656. Skýrsla Jónínu Lárusdóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 31. mars 2009, bls. 57.

657. Vakin er athygli á þessu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 18.2.5.

658. Skýrsla Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. mars 2009, bls. 16.

659. Skýrsla Árna Mathiesen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 20. maí 2009, bls. 27.

660. Gunnar Helgi Kristinsson: „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan.“ *Stjórnmal og stjórn-sýsla*. Vefþimarit 2 (2006:2), bls. 163.

líka að upplýsingaflæði innan þess sé nægilegt. Mikið skortir á eðlileg samskipti milli ráðherra. Verulega skortir á að gengið sé úr skugga um stöðu mála og að mikilvægar ákvarðanir séu vel undirbúnar og rökstuddar. Illa er haldið utan um fundargögn og skráningu atburða. Stjórnmalamenn og embættismenn standa sem lamaðir frammi fyrir bankakerfi sem leyft var að vaxa langt umfram getu stjórnvalda til að ráða við það. Kjarkleysi og skortur á frumkvæði einkenna viðbrögð þeirra. Þótt skýringa megi leita í slæmri embættisfærslu og í vanþroskuðum stjórnsiðum sem eiga meðal annars rætur í pólitískum ráðningum, hljóta oddvitar stjórnarflokkanna, helstu fagráðherrar og ráðuneytisstjórar þeirra að bera mesta ábyrgð á því hvernig haldið var á málum í stjórnkerfinu.

Lærdómar:

- *Efla þarf fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar, svo sem með vandaðri gagnafærslu og skýrari boðleiðum milli embættismanna og stjórnmalamanna.*
- *Stjórnmalamenn og embættismenn þurfa að setja sér siðareglur sem draga fram og skerpa þá ábyrgð og þær skyldur sem felast í störfum þeirra.⁶⁶¹ Efla þarf þá hugsun meðal stjórnmalamanna að starf þeirra er öðru fremur þjónusta við almannaheill.*
- *Takmarka þarf pólitískar ráðningar innan stjórnsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra, eins og kveðið er á um í lögum.*
- *Skerpa þarf ákvæði um ráðherraábyrgð, svo sem með því að skýra upplýsingaskyldur ráðherra gagnvart Alþingi og ríkisstjórn.*

II. 3 Samskipti stjórn mála og efnahagslífs

Allt frá dögum Platons hafa stjórnspekingar varað við að hugsunarháttur og markmið viðskiptalífsins verði ráðandi þegar ákvarðanir eru teknar um almannahagsmunum.⁶⁶² Lögð hefur verið áhersla á að skýr verkaskipting ríki milli viðskiptalífs og ríkisvaldsins. Því hefur verið haldið fram að í raun þurfi viðskiptalífið stift aðhald frá ríkisvaldinu bæði til að búa því lagaramma og skýrt eftirlit og eins með því að skilgreina stöðu viðskiptalífsins þannig að það flæði ekki yfir allt samfélagið.⁶⁶³ Fjármagn hefur tillheingingu til að leita þangað sem kostnaður við vinnuafli, hráefni og skatta er lægstur og eftir því sem frelsi eykst milli landa hafa möguleikarnir til að sækjast eftir hagkvæmasta starfsumhverfi aukist.⁶⁶⁴ Afleiðingarnar eru þær að ríki keppa sín á milli um að skapa hagstætt umhverfi fyrir viðskiptalífið, laða til sín fjárfestingar og halda höfuðstöðvum fyrirtækja innan sinnar lögsögu. Stjórnvöld hafa því í auknum mæli reynt að starfa með viðskiptalífinu til að skapa sem bestar aðstæður og jafnvel séð hlutverk sitt sem þjónustuaðila við mikilvægan atvinnugeira frekar en að vera þeim aðhald.⁶⁶⁵ Þetta varð greinilega raunin hér

661. Vinnuhópurinn fagnar því að innleiðing slíkra reglna er þegar hafin á vegum forsætisráðuneytisins.

662. Platon: *Ríkið*. Þýðing og inngangur eftir Eyjólf Kjalar Emilsson. Hið íslenska bókmenntafélag. 1991. Fyrri bindi 4. bók.

663. Sbr. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. Alfred A Knopf. 2007. Sjá umræðu í Salvör Nordal: „Samfélagsleg ábyrgð í viðskiptalífinu. Hugleiðing um bankahrun og Milton Friedman.“ Í Kolbeinn Stefánsson (ritstj.): *Elifðarvélín. Uppgjör við nýfjaldshyggju*. Væntanleg hjá Háskólaútgáfunni 2010.

664. Klein, Naomi: *The Shock Doctrine*. Penguin Books. 2006. Bakan, Joel: *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*. Free Press 2004.

665. Sbr. umræðu í Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. Alfred A Knopf 2007, kafla 5.

á landi. Yfir vofði sú hótun að stærsti bankinn færði sig úr landi með tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkið.

Eitt af markmiðum einkavæðingar er að færa völd frá stjórnámálönnum til einkaaðila. Með einkavæðingu banka, sjóða og margra fyrirtækja á síðasta áratug dró ríkisvaldið sig út úr margvíslegri starfsemi og völd stjórnámalanna minnkuðu að sama skapi. Á sama tíma og ríkisvaldið veiktist sóttist viðskiptalífið æ meir eftir afskiptum af stefnumótun og lagasetningu sem um það er sett.⁶⁶⁶ Eins og víða hefur gerst beittu fyrirtæki hagsmunasamtökum til að hafa afskipti af reglusetningu og lagasetningu. Hættan er sú að þetta lami jafnframt lýðræðislegt ákvörðunarferli. Þegar þannig er komið verða mörkin milli viðskiptalífsins og stjórnámalanna verulega óskýr. Hagsmunaaðilar taka ákvarðanir í stað stjórnvalda sem aftur kemur í veg fyrir lýðræðislega umræðu um efnið.⁶⁶⁷

Hérlendis reyndu tvö hagsmunasamtök viðskiptalífsins, Viðskiptaráð og Samtök fjármálafyrirtækja, eftir mætti að hafa áhrif á lagasetningu og þá umgjörð sem fjármálafyrirtækjum var búin. Ekki er hægt að segja annað en að þeim hafi orðið vel ágengt. Þau lögðu áherslu á að lagaumgjörð viðskiptalífsins væri ekki mjög íþyngjandi, stjórnvöld væri einföld og skattar lækkadír. En það getur verið fín lína milli þess að búa atvinnugreinum hagstæð skilyrði og þess að þjónusta viðskiptageirann. Ríkisstjórnin sem tók við völdum vorið 2007 hafði það að stefnumiði að styrkja fjármálakerfið og halda því hér á landi. Einn liður í því að styðja þau markmið var að gera viðskiptaráðuneytið að sjálfstæðu ráðuneyti en áður höfðu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytin verið rekin saman og var iðnaðarhlutinn jafnan fyrirferðarmeiri.

Stefna stjórnvalda varðandi bankana og framkvæmd hennar

Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra metur það svo að stjórnkerfið hafi ekki ráðið við fjármálamarkaðina eins og þeir höfðu þróast. „Þetta var algjörlega afsettur málaflökkur, afskiptur og gróflega vanmetinn af stjórnvöldum, fjöregg þjóðarinnar þarna undir og þannig að það hefði verið alveg ótrúlega mikið vanmat á mikilvægi þess að halda stjórnvöldum fast utan um þetta [...] það var ekkert utanumhald um þetta af viti.“⁶⁶⁸ Þetta eru hörð ummæli fyrrverandi yfirmanns bankamála í landinu um málaflökk sem hann bar sjálfur ábyrgð á. Björgvin segir jafnframt að stjórnámálamenn hafi staðið í þeirri trú að fjármálaþjónusta væri einn af framtíðaratvinnuvegum þjóðarinnar. Þetta vekur spurningar um hvaða stefnu stjórnvöld hafi haft um vöxt og viðgang fjármálakerfisins. Ein leið til að kanna það er að skoða stefnufyrirlýsingar ríkisstjórna síðustu ára.⁶⁶⁹

Í stefnufyrirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks frá 1999 segir: „Að halda áfram einkavæðingu ríkisfyrirtækja, einkum þeirra sem eru í samkeppni við fyrirtæki í eigu einkaaðila. Hlutabréf í ríkisbönkunum verði seld með það að markmiði að ná fram hagræðingu á fjármagnsmark-

„En auðvitað fannst okkur hins vegar oft að bæði [viðskiptaráðuneytið] og mörg önnur væru ærið meira upptekin af öllu sem laut að svona, eigum við ekki að segja hagsmunum neytenda. Vegna þess að almennt held ég að menn hafi verið sannfærðir í einlægni um það, alla vega á fjármálamarkaði, að bankakerfið á Íslandi, ef við getum orðað það þannig, gagnvart bara heimilum í landinu og einstaklingum hafi verið skilvirkt og gott og flestir sem hafa búið erlendis áttu sig á því að kjör hér – vissulega voru vaxtakjör há vegna þess að við búum við sérstakt umhverfi – en að öðru leyti væru þau nú alls ekki úr neinu rófi.“

Úr skýrslu Guðjóns Rúnarssonar, framkvæmdastjóra Samtaka fjármálafyrirtækja, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 4.

666. Í bókinni *Fool's Gold: How Unrestrained Greed Corrupted a Dream, Shattered Global Markets and Unleashed a Catastrophe*, Simon and Schuster 2009, lýsir Gillian Tett því hvernig fjármálastofnanir reyndu með öllum mætti að móta stefnu stjórnvalda í BNA á nýjum afurðum fjármálamarkaðar eins og skuldatryggingum og afleiðusamningum.

667. Reich, Robert B.: *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. Alfred A Knopf 2007, 5. kafli.

668. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 70–71.

669. Stefnufyrirlýsingarnar má lesa á heimasíðu stjórnarráðsins: <http://www.stjornarrad.is/Stefnufyrirlýsing/>. Neðst á síðunni eru stefnufyrirlýsingar fyrri ríkisstjórna. Áður hefur verið rætt um hvernig stjórnvöld stóðu að einkavæðingu bankanna (kafli 1.1).

„Samfylkingin gerði í aðdraganda kosninganna úttekt á stöðu mála, íslenskra efnahagsmála, þar sem m.a. er komið inn á stærð bankakerfisins, hve það hafi þanist út, skuldsetningu þjóðarinnar og það var auðvitað eitt af því sem við lögðum inn í stjórnarmyndunarviðræðurnar sem gagn enda var það mikið grundvallargagn hjá okkur í kosningunum. Það sem við vorum kannski uppteknari af en akkúrat stærð bankakerfisins var bara almennt staðan í efnahagsmálum [...] Ég held fyrst og fremst að það hafi verið litit svo á að þarna væri komin ný atvinnugrein í landinu sem væri fjármálastarfsemi, það væri ný atvinnugrein, sem jú hefði á undanförunum árum búið til heilmörg vel launuð störf og það væri mikilvægt að halda þeirri atvinnugrein í landinu og hún gæti átt sér möguleika í landinu áfram, þess vegna vaxtarmöguleika því að ég held við höfum bara litit svo á að þetta væri í eðli sínu alþjóðleg starfsemi þó að hún væri með höfuðstöðvar á Íslandi og það væri mikilvægt að hún gæti verið það – þannig var umræðan á þessum tíma.“

Úr skýrslu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2007, bls. 1.

aði en tryggja um leið virka samkeppni á markaðnum til að ná fram ódýrari þjónustu. Við sölnuna verði þess gætt að ríkið fái hámarksverð fyrir eign sína í bönkunum.“ Síðar segir: „Dregið verði úr skrifræði í samskiptum við stjórnvöld og óþarfa laga- og reglugerðarákvæði afnumin. [...] Tryggt verði að eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki að óþörfu.“ Í stefnuyfirlýsingu sömu flokka frá 2003 er þessi klausa: „Sjálfstæði eftirlitsstofnana hins opinbera þarf að vera ótvírætt og tryggja þarf að starfsemi þeirra verði ekki óþarflega íþyngjandi.“ Loks segir í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007: „Í umbreytingu íslensks atvinnulífs á undanförunum árum felst meðal annars aukið vægi ýmiss konar alþjóðlegrar þjónustustarfsemi, þar á meðal fjármálaþjónustu. Ríkisstjórnin stefnir að því að tryggja að slík starfsemi geti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sjái sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi. Áhersla verður lögð á að efla Fjármálaeftirlitið til þess að íslenski fjármálamarkaðurinn njóti fyllsta trausts.“

Þetta segir ekki mikið en sumt er athyglisvert. Í stefnuyfirlýsingunni frá 1999 er áhersla lögð á einkavæðingu og samkeppni. Ein forsenda þess að samkeppni virki er að fyrirtæki stundi heiðarlega viðskiptahætti og ein tryggasta leiðin til þess er að halda uppi öflugum eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækja. Í sömu stefnuyfirlýsingu er sleginn afdrifaríkur tónn um að „óþarfa laga- og reglugerðarákvæði“ verði afnumin og eftirlitsaðilar íþyngi ekki fyrirtækjum. Þessi tónn endurómar í yfirlýsingunni 2003 þar sem varað er við því að starfsemi eftirlitsstofnana verði óþarflega íþyngjandi fyrir fjármagnsfyrirtækin. Þó er nánast óhjákvæmilegt annað en að öflugt eftirlit með fjármálafyrirtækjum virki íþyngjandi og með þessum orðum styðja stjórnvöld frjálstræði fyrirtækjanna og grafa þar með undan sjálfstæði eftirlitsaðilanna sem þau segja í sömu andrá að eigi að vera ótvírætt. Árið 2007 er hvatt til vaxtar fjármálastarfseminnar og útrásarfyrirtækja sem og að þau haldist innan lands. Samt er síðastnefnda stefnuyfirlýsingin samin á vordögum 2007, rétt rúmu ári eftir að alvarlegar aðvaranir komu fram um stöðu íslenska bankakerfisins.⁶⁷⁰ Ekki liggja fyrir gögnum um að frekari stefnumótun hafi verið unnin á vegum ríkisstjórnarinnar um þessi mál. Engin vinna mun hafa átt sér stað af hálfu stjórnvalda til þess að meta hvert burðarþol íslenska hagkerfisins væri til þess að setja vexti bankanna einhver skynsamleg mörk. Ekki var heldur rætt reglulega um stöðu bankanna í ríkisstjórn og hugmyndir um nauðsyn þess að minnka bankana eða draga úr starfsemi þeirra bar ekki á góma.⁶⁷¹

Sú stefnumótun á vegum stjórnvalda sem helst hönd á festir er samráðshópur helstu ráðuneyta og eftirlitsstofnana sem ræddur var allitarlega hér að framan. Í skilabréfi hans til stjórnvalda 2006 segir: „Áföll gera sjaldnast boð á undan sér og því þótti nauðsynlegt að hafa jafnan góðar reiður á hugsanlegum viðbrögðum ef erfiðleikar skapast sem ógnað geta fjármálakerfinu.“⁶⁷² Því mætti segja að þótt engin merki séu um að tilraunir hafi verið gerðar til þess að fyrirbyggja meiriháttar efnahagsáfall, svo sem með því að setja vexti bankakerfisins mörk miðað við stærð íslenska hagkerfisins, þá sýni samráðshópurinn viðleitni til þess að leggja fram tillögur um hvernig bregð-

670. Sbr. t.d. mat Fitch í febrúar 2006 og skýrsla Danske Bank í mars 2006.

671. Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 26. maí 2009, bls. 1 og 37.

672. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006, engin blaðsíðutöl [bls. 1]. Vefslóð: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skilabref_greinargerd_og_samkomulag_.pdf

ast skuli við efnahagsáföllum. Þessu má líkja við það að litlar ráðstafanir séu gerðar í samfélaginu til þess að fyrirbyggja umferðarslys, svo sem með góðum vegum, umferðareftirliti og bifreiðaskoðun, en uppi séu stórhuga áætlanir um byggingu bráðasjúkrahúss til að bjarga því sem bjargað verður þegar slysin verða. Í góðu heilbrigðiskerfi er hugað samhliða að báðum þáttum. Í íslenska stjórnkerfinu var bara hugað að viðbúnaðarþættinum, en einungis að hluta. Svo að samlíkingunni sé haldið, var enginn tækjakostur á gjörgæslunni þegar á reyndi því að boðleiðirnar milli embættismanna og stjórnmalamanna virkuðu ekki, eins og leitast hefur verið við að skýra hér að framan.

Hinn 17. febrúar 2006 skilaði samráðshópurinn greinargerð til stjórnvalda: „Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði.“ Þar er meðal annars leitað svara við þeirri spurningu hvort nógildandi löggjöf sé fullnægjandi til þess að tryggja nauðsynleg viðbrögð við erfiðleikum á fjármálamarkaði. Samráðshópurinn vekur sérstaka athygli á því að Fjármálaeftirlitið skorti „eftirlitsheimildir sem nauðsynlegar eru í tengslum við aðgerðir í aðdraganda, upphafi eða úrlausn fjármálakreppu. Þannig hefur Fjármálaeftirlitið ekki skýrar heimildir til þess að grípa inn í stjórnun fjármálafyrirtækis. [...] Þá getur Fjármálaeftirlitið ekki lagt tímabundið bann við tiltekinni starfsemi, svo sem móttöku innlána.“⁶⁷³ Ekki var brugðist við þessum tillögum nefndarinnar fyrr en með neyðarlögunum eftir að bankahrunið var orðið. Um það segir Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins: Mönnum fannst það „too much“ að setja þetta inn í lög fyrr. „Ég held að ef maður horfir, svona eins og alltaf er auðvelt að vera vitur eftir á, að það hefði hjálpað heilmikið að vera með þetta sem tæki í vopnabúrinu gagnvart bönkunum þegar var verið að tala við þá, að þeir vissu að öll inngrip væru þung í vöfum og í raun og veru þyrfti að liggja fyrir að þeir væru komnir gegn reglunum á einhvern hátt.“⁶⁷⁴

Íslensk stjórnvöld nýttu sér ekki þann kost sem gefinn er á því að taka upp strangari ákvæði en eru í rammalöggjöf EES um eftirlit með fjármálastofnunum. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, skrifar: „Eftir á að hyggja hefði öruggasta leiðin til þess að koma í veg fyrir hrun bankanna e.t.v. verið sú að setja í upphafi þrengri skorður við starfsemi þeirra en fjármálafyrirtækja í öðrum löndum Evrópska efnahagssvæðisins, þ.e. að þeir fengju ekki að njóta þeirra réttinda sem EES-samningurinn fól m.a. í sér fyrir fjármálafyrirtæki. Þar með hefði Ísland ekki orðið fullgildur þátttakandi í innri markaði Evrópusambandsins. Ég læt öðrum eftir að svara því hvort stjórnmalalegur stuðningur hefði verið við hamlandi reglur á bankana á sínum tíma.“⁶⁷⁵ Kaarlo Jännäri metur það svo að vegna fjármagnsfrelsis sem EES-samningurinn kveður á um hefði það verið hægara sagt en gert að hefta útrás bankanna. Hann bendir hins vegar á að hefði Ísland innleitt tilskipun um fjármálasamstæður annars vegar og Basel II-eiginfjárreglurnar hefði það gert eftirlitsaðila mun betur í stakk búna að takast á við áhættu í fjármálakerfinu.⁶⁷⁶ En það var ekki

673. Skilabréf. Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. 17. febrúar 2006, engin blaðsíðutöl [bls. 12–13].

674. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 5.

675. Ingimundur Friðriksson: „Aðdragandi bankahrunsins í október 2008.“ (Skrifað 6. febrúar 2009), bls. 10. Sótt á heimasíðu Seðlabankans (27. ágúst 2009): <http://www.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6794>.

676. Jännäri, Kaarlo: *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future.* (30. apríl 2009), bls. 30. Sjá einnig „Kollsteypa íslenska bankakerfisins“ í Ársriti SFF 2009, *Horft til framtíðar*, bls. 14 og 17.

pólítískur vilji til þess að þrengja meira að fjármálastarfseminni en lágmarksreglur EES heimiluðu.

Hægt er að deila um það lengi hvað hefði gerst ef eftirlitsaðilar hefðu haft rýmri valdheimildir. Það er ekki nóg að hafa valdheimildir ef þeim er ekki beitt af myndugleik. Hitt liggur ljóst fyrir að stjórnvöld hugleiddu þann kost ekki af neinni alvöru. Geir H. Haarde segir að aldrei hafi verið gerð athugun á því hvaða möguleika íslenska ríkið hafði til þess að hafa sérreglur um fjármálamarkaði innan ramma EES-löggjafarinnar.⁶⁷⁷ Það er dæmigert fyrir vinnubrögð stjórnvalda í þessum málaflokki að engin athugun hafi verið gerð á þessu, en þau eiga sér líka skýringar í þeirri hugmyndafræði sem var ríkjandi og kennd hefur verið við „oftrú á eftirlitsleysi“.⁶⁷⁸ Sérstök áhersla var lögð á að Íslendingar mundu ekki búa við þyngra regluverk en aðrir og amast var við vaxandi „eftirlitsiðnaði“ á vegum hins opinbera sem íþyngdi rekstri fyrirtækja. Páll Gunnar Pálsson, sem var forstjóri Fjármálaeftirlitsins 1999–2005, segir það beinlínis hafa verið tilganginn með lögum um opinberar eftirlitsreglur, sem sett voru 1999, að „að passa upp á að það verði ekki allt of mikið eftirlit og halda niðri þessum eftirlitsiðnaði“.⁶⁷⁹ Jónas Fr. Jónsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, segir um afstöðu stjórnvalda: „[H]inn pólítíski mórall var létt regluverk sem væri ekki að íþyngja, skilvirk stjórnsýsla og vöxtur fyrirtækjanna, það var mottóið.“⁶⁸⁰

Í ljósi þess að stefnan virðist hafa verið frjálsræði á fjármálamarkaði sem mundi stjórna sér sjálfur án íþyngjandi eftirlits en stjórnvöld mundu bregðast við ef til áfalla horfði, er einkar athyglisvert hvers vegna var ekki brugðist við vinnuskjali samráðshópsins frá 7. júlí 2008 um mikilvægi þess að stjórnvöld taki frumkvæði og ábyrgð vegna aðsteðjandi vanda. Geir H. Haarde kveðst aldrei hafa orðið þess áskynja „að menn teldu að komið væri upp eitthvert sérstakt hættuástand“.⁶⁸¹ Hann segist ekki hafa álitnið að þetta vinnuskjal samráðshópsins fæli í sér beinar tillögur um aðgerðir. Fram kemur að ekkert var rætt um verkefni samráðshópsins í ríkisstjórn og aldrei var samþykkt í ríkisstjórn að óska eftir beinum tillögum frá Seðlabanka Íslands vegna hugsanlegra áfalla á fjármálamarkaði.⁶⁸² Að mati Geirs átti samráðshópurinn að gera tillögur um stefnu eða aðgerðaáætlun, en hann kallaði ekki eftir því.⁶⁸³ Hann telur að neyðarlögin séu afrakstur af starfi þessa hóps, en viðbrögðin voru „framkölluð á vettvangi“ þegar vandinn reis.⁶⁸⁴ Þetta mætti kalla slælega undirbúna viðbragðapólítík sem ber vitni óvönduðum starfsháttum í íslenskum stjórnámálum í aðdraganda bankahrunsins.

Fagleg ráðgjöf vanmetin

Eins og fram hefur komið, vekur athygli hve íslensk stjórnvöld leituðu lítið eftir faglegri úttekt á stöðu fjármálalífsins og vísar hver á annan um hvaða stjórnvald hafi átt að hafa frumkvæði að slíku. Á árunum 1974–2002 var starfandi Þjóðhagsstofnun sem heyrði undir forsætisráðherra og „átti að fylgi-

677. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 9.

678. Ragnar Önnundarson: „Oftrú á afskiptaleysi.“ *Morgunblaðið* 24. janúar 2008.

679. Skýrsla Páls Gunnars Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. september 2009, bls. 38.

680. Skýrsla fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 18.

681. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 3. júlí 2009, bls. 1.

682. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 9.

683. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 77.

684. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 79.

ast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknnum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum“.⁶⁸⁵ Þáverandi forsætisráðherra beitti sér fyrir því árið 2002 að stofnunin yrði lögð niður og hefur sú ákvörðun alla tíð síðan verið mjög umdeild. Skömmu áður hafði ráðherrann gagnrýnt stofnunina fyrir svartsýni í mati sínu á stöðu efnahagsmála: „Davíð Oddsson forsætisráðherra segir hagfræðingana ganga of langt í svartsýni. Þeir átti sig ekki á því að með auknu frjálsræði hafi losnað úr læðingi svo mikill kraftur í atvinnulífinu að þensla sé ekki jafn hættuleg og hún hefði verið hér áður fyrr, meðan spennitreyja ríkisafskipta og einangrunarstefnu hélt aftur af framförum.“⁶⁸⁶

Þórður Friðjónsson, fyrrverandi forstöðumaður Þjóðhagsstofnunar, segir að sem fagleg rannsóknar- og ráðgjafarstofnun fyrir ríkisstjórn, Alþingi, vinnumarkaðinn og almenning hafi stofnunin oft verið í brennidepli efnahags- og þjóðmálaumræðunnar. Ósjaldan hafi því miklir hagsmunir tengst viðfangsefnum stofnunarinnar. „Fyrir vikið heyrðust af og til nánast frá byrjun raddir um að ef til vill ætti að leggja Þjóðhagsstofnunina niður. Ráðherrar og ríkisstjórnir sendu henni einnig tóninn um einstök mál þegar þeim fannst sjónarmið sín ekki fá nægilega góðar undirtektir.“ Þórður segir ástæðuna fyrir því að hafist var handa við að leggja stofnunina niður hafa verið útgáfa ritsins Þjóðarbúskapurinn í mars 2001. Að sögn Þórðar var forsætisráðherra óánægður með ritið og tiltók sérstaklega tvö atriði sem þar komu fram: (i) að aðhaldsstig efnahagsstefnunnar hefði verið ófullnægjandi á árunum 1998 og 1999 og þar væri að finna rætur eftirspurnarþenslunnar; (ii) Þjóðhagsstofnun birti í ritinu spá sína um að verðlag hækkaði um 4,3% milli meðaltala árunna 2000 og 2001. Verðbólgan reyndist síðan verða 6,7% á milli ára. Að mati Þórðar Friðjónssonar „var of mikið slakað á hagstjórn á árunum 1998–1999 sem leiddi til mikils viðskiptahalla og síðar kollsteypu á árinu 2001. Segja má að þetta hafi í reynd verið svona minni útgáfa af því sem síðar gerðist þótt þá hafi atburðarásin verið flóknari og stærri í sniðum.“⁶⁸⁷

Þegar forsætisráðherra var gagnrýndur fyrir að leggja niður stofnunina svaraði hann því til að ætlunin væri að nýta áfram starfskrafta stofnunarinnar, „en nýta þá vel og spara um leið með því að sameina þau verkefni sem eiga saman hjá Hagstofu og Þjóðhagsstofnun annars vegar og svo Þjóðhagsstofnun og Seðlabanka hins vegar. Forsætisráðherra lagði að lokum áherslu á að tímarnir hefðu breyst og Þjóðhagsstofnun sæi ekki lengur ein um spár, það gerðu bankarnir, fjármálafyrirtæki, Alþýðusambandið og atvinnurekendur. Tímarnir væru því gjörbreyttir og auðvitað yrðu menn að laga sig að breyttum aðstæðum.“⁶⁸⁸ Það er athyglisvert að fyrrverandi forsætisráðherra skuli hafa nefnt í þessu sambandi að bankarnir og fjármálafyrirtækin, ásamt hagsmunaaðilum á vinnumarkaði, muni taka yfir verkefni Þjóðhagsstofnunar. Eðli sínu samkvæmt geta greiningardeildir bankanna ekki sinnt hlutlægu mati á efnahagslífinu og íslenskt samfélag leið fyrir það að hafa enga sjálfstæða stofnun til að leggja mat á stöðu efnahagsmála í aðdraganda bankahrunsins.

Að mati hagfræðings sem vann á Þjóðhagsstofnun var það einn af styrkleikum stofnunarinnar að geta tekist á um ágreining með faglegum hætti. Eins

Þorvaldur Gylfason skrifar: „virtist Þjóðhagsstofnun síðustu árin trufla ráðrika stjórnmalamenn og embættismenn, því að hún fór þá sínar eigin leiðir og lét ekki segja sér fyrir verkum. Einmitt þannig eiga ráðgjafarstofnanir að vera. [...] Þjóðhagsstofnun veitti heilbriggt aðhald að hagstjórninni. Þess vegna var henni lokað.“

„Lokun Þjóðhagsstofnunar.“ *Fréttablaðið* 7. ágúst 2008.

685. Lög um Þjóðhagsstofnun, nr. 54/1974, 1. grein.

686. *Morgunblaðið* 24. maí 2000, bls. 36.

687. Tölvubréf Þórðar Friðjónssonar til Vilhjálmis Árnasonar 7. janúar 2010.

688. „Hart deilt um framtíð Þjóðhagsstofnunar.“ *Morgunblaðið* 30. mars 2001.

og fram kom í frásögn Þórðar Friðjónssonar áttu stjórnámamenn hins vegar oft erfitt með að líða það ef sjónarmið þeirra fengu ekki nægilega góðar undirtektir. Einn gallinn við pólitískar ráðningar inn í faglegar stofnanir er að þær geta grafið undan fræðilegum vinnubrögðum og hugsunarhætti. Samkvæmt frásögn hagfræðings í Seðlabankanum leiðst ágreiningur þar ekki í tíð Davíðs Oddssonar: „[Þ]að var alveg greinilegt að fyrst þegar hann kemur, að þá var einmitt sagt við mig eftir þann fund að hann vildi einmitt hafa svona opið „debat“ þar sem yrði, ákvarðanir þeirra yrðu kritiseraðar og væri mjög opin fyrir því. Ég tók því mjög fagnandi. En það var alveg klárt að eftir því sem leið á tímabilið þá var umburðarlyndi fyrir þessu hraðminnkandi og var svona seinni hlutann ekki neitt. Það hafa verið mjög erfið viðbrögð við gagnrýni.“⁶⁸⁹

Samstaða stjórnámamanna og fjármámamanna

Þrátt fyrir að fram hafi komið að ekki lágu fyrir nákvæmar upplýsingar um stöðu bankanna innan íslenska stjórnkerfisins, eru fjölmörg dæmi þess að stjórnámamenn hafi lýst því yfir opinberlega að þeir stæðu vel. Ein meginástæða þess að matsfyrirtækin gáfu bönkunum háar lánshæfiseinkunnir í aðdraganda bankahrunsins er sú að þau gengu út frá því að ríkið myndi standa að baki þeim. En matsfyrirtækin fóru líka offari. Ingimundur Friðriksson segir að bankastjórar Seðlabankans hafi oft verið mjög hissa á háu lánshæfismati á íslensku bönkunum. Þeir hafi hvorki gefið matsfyrirtækjum í skyn að Seðlabankinn myndi bjarga bönkunum né ekki gera það. Matsfyrirtækin hafi aftur á móti gengið út frá því að íslensk stjórnvöld myndu koma til aðstoðar enda er það hvarvetna almenn stefna stjórnvalda. En það lá aldrei fyrir mat á því hvað ríkið væri „reiðubúið til að leggja af mörkum til að bjarga fjármála-fyrirtækjunum, ef til slíks kæmi“.⁶⁹⁰

Að mati Renes Kallestrup, fjármálasérfræðings við Copenhagen Business School og fyrrverandi starfsmanns Danske Bank og Seðlabanka Íslands, var það grafalvarlegt mál í aðdraganda hrunsins að stjórnvöld veittu bönkunum bæði beinar og óbeinar tryggingar með yfirlýsingum um að ríkið myndi standa að baki þeim.⁶⁹¹ Þannig hafi trúverðugleika og lánstrausti ríkisins verið blandað saman við stöðu bankanna sem hafði í för með sér aukna áhættu fyrir íslenskan almenning. Áhættan fluttist þannig smám saman í auknum mæli yfir á ríkið og með traustsyfirlýsingum sínum stefndu stjórnvöld almenningi í voða. Íslenskum stjórnvöldum bar skylda til að vera mun betur undirbúin, vera með ígrundaða áætlun og mat á mögulegri atburðarás sem tæki mið af því versta sem gæti gerst sem og hvernig ætti að bregðast við því.

Lars Christensen, yfirmaður greiningardeildar hjá Danske Bank, álitur að aðalvandinn á Íslandi hafi verið sá að þar spiluðu allir saman; stjórnámamenn, embættismenn og eftirlitsaðilar voru allir í sama liði. „Þeir sem áttu að sjá til þess að allt færi vel fram og gæta efnahagslífsins og hagsmuna almennings voru klappstýrur útrásarlíðsins.“⁶⁹² Sama afstaða kemur fram í viðtali við Guðna Ágústsson: „Mesta ógæfan liggur þó í því að eftirlitsaðilar, stjórnvöld og atvinnulífið voru jámenn og aðdáendur „útrásarinnar“.“⁶⁹³ Nefna má

689. Skýrsla Þórarins Péturssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. ágúst 2009, bls. 29.

690. Skýrsla Ingimundar Friðrikssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. mars 2009, bls. 18.

691. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Rene Kallestrup í Kaupmannahöfn 5. maí 2009.

692. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn 30. apríl 2009.

693. „Eldmessa Guðna Ágústssonar.“ Jakob Ásgeirsson ræðir við fyrrverandi formann Framsóknarflokksins. Þjóðmál (haust 2009), bls. 19.

dæmi sem renna stöðum undir þessi hörðu ummæli. Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, skrifar í blaðagrein í desember 2007 að kraftur, kjarkur og góð þekking íslensku útrásarmannanna hafi skilað meiri árangri hraðar við fjárfestingar erlendis en hægt hafi verið að sjá fyrir.⁶⁹⁴ Geir H. Haarde, forsætisráðherra, hélt ræðu á Viðskiptaþingi í febrúar 2008 og segir þar einkavæðingu bankanna hafa reynst „hið mesta framfara- og heillaspor“. Hann lýsir áhyggjum af háu skuldatryggingarálagi íslensku bankanna og segir það grafalvarlegt mál því að það torveldi bönkunum „eðlilega lánsfjáröflun“. Geir vitnar í mat Moody's og álagspróf Fjármálaeftirlitsins og segir undirstöður bankanna traustar. Hann segir að önnur öfl en leitinn að sannleikanum ráði ferðinni hjá neikvæðum greiningaraðilum og fjölmiðlum. Allir verði að snúa bökum saman til að bregðast við.⁶⁹⁵

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, var á fundinum þegar seðlabankastjóri gerði grein fyrir áhyggjum erlendra kollega sinna og fulltrúa matsfyrirtækja eftir ferðina til London í febrúar 2008. Það hindraði hana ekki í að fara lofsamlegum orðum um stöðu bankanna á erlendum vettvangi stuttu síðar. Snemma í mars 2008 hélt utanríkisráðherra ræðu í Kaupmannahöfn á ráðstefnu um íslenskt efnahagslíf.⁶⁹⁶ Hún lofaði þar þróun íslensks efnahagslífs síðustu ára í kjölfar EES-aðildar, einkavæðingar bankanna og aðgangs þeirra að ódýru erlendu lánsfé (en þessi stef koma víðar fyrir í ræðum hennar á þessu tímabili). Erlendis spyrji menn í forundran hvaðan peningarnir komi og við því séu tvö svör: íslensku lífeyrissjóðirnir og ódýr erlend lán. Hún nefnir fjármálakreppuna sem hafi stafað af íbúðalánum í BNA og segir íslenskt efnahagslíf vera vel búð undir slíka kreppu, enda hvíli það á traustum grunni, og hefur nýleg álagspróf Fjármálaeftirlitsins og mat Moody's því til staðfestingar. Hún vísar að því áhyggjuefni sumra að íslensku bankarnir hafi vaxið landinu yfir höfuð og það geti leitt til alvarlegrar kreppu í íslensku samfélagi og telur það tilhæfulaust: „Efter min mening er denne frygt helt ubegrundet.“ Hún lýkur ræðunni með þeim orðum að á Íslandi sé stunduð gegnsæ lýðræðisleg umræða og býður Dönnum til þátttöku í henni.

Mánuði síðar er haft eftir Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur í viðtali við danska viðskiptablaðið *Berlingske Tidende* að þurfi til þess að koma verði sótt bæði í ríkissjóð og gjaldeyrisvarasjóð landsins bönkunum til stuðnings. Orðrétt er haft eftir Ingibjörgu Sólrúnu í fréttinni: „Algjör eining er um að snúa bökum saman með bönkunum vegna þeirra árasa sem þeir hafa mátt búa við.“⁶⁹⁷ Hún áréttar að grannt sé fylgst með athöfnum erlendra vogunarsjóða í þessum efnunum. Þá segir utanríkisráðherra í viðtalinu að bæði bankarnir og íslenskt efnahagslíf hafi mátt sæta óréttmætri gagnrýni að hluta. „Ef við tryðum því að íslenskir bankar stæðu verr en sambærilegir bankar værum við ekki jafnreiðubúin að koma þeim til aðstoðar.“ Hún bendir jafnframt á að staða íslensku bankanna sé á margan hátt betri en annarra banka og „þeir hafi ekki orðið fyrir beinum skaða af fjárfestingum í bandarískum undirmáls-lánum“.⁶⁹⁸ Ingibjörg Sólrún sagði fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að mjög hættulegt hefði verið að láta í veðri vaka „að íslensk stjórnvöld stæðu ekki

„De islandske banker hviler paa et solidt grundlag.“

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 11. mars 2008.

„Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra ver bankana af krafti í nýju viðtali við *Berlingske Tidende* og kveður ríkið standa fyllilega að baki þeim.“

Myndartexti í *Fréttablaðinu* 15. apríl 2008 við fréttina „Ríki og bankar snúa bökum saman“.

694. Björgvin G. Sigurðsson: „Útrás og árangur bankanna.“ *Viðskiptablaðið* 21. desember 2007.

695. Geir H. Haarde, forsætisráðherra: Ræða á Viðskiptaþingi 13. febrúar 2008.

696. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra: „Íslands ökonomi, stærk og fleksibel.“ Ræða í Kaupmannahöfn 11. mars 2008 á ráðstefnu um íslenskt efnahagslíf.

697. „Ríki og bankar snúa bökum saman.“ *Fréttablaðið* 15. apríl 2008.

698. „Ríki og bankar snúa bökum saman.“ *Fréttablaðið* 15. apríl 2008.

á bak við bankakerfið, eða treystu sér ekki til þess“. Hins vegar hefði engin greining legið fyrir á því hvaða fjármuni þyrfti til að íslenska ríkið styddi við íslenska bankakerfið.⁶⁹⁹ Þetta er til marks um þann vítahring sem stjórnvöld voru komin í. Ríkið lofar bönkunum stuðningi til þess að forða þeim frá falli, en grefur sér um leið gröf því að bankarnir eru orðnir ríkinu ofviða. Þetta gerðu sumir stjórnámamenn óafvitandi því að þeir létu undir höfuð leggjast að afla sér þeirrar vitneskju sem nauðsynleg var til að meta stöðuna.

Fyrir utan óttann við að skaða bankana, sem þegar hefur verið gerður að umtalsefni, hafa íslenskir stjórnámamenn skýrt eða réttlætt framgöngu sína fyrir hönd bankanna einkum með því að fjármálastarfsemi hafi verið stór atvinnuvegur sem veitti fjölda manns vinnu og skilaði miklum skatttekjum í þjóðarþúið. Björgvin G. Sigurðsson kveður það hafa verið skyldu sína sem fagráðherra viðskiptalífsins að styðja það í þrengingum, verja það gagnrýni og jafnvel „tala svolítið upp fagið“.⁷⁰⁰ Ingibjörg Sólrún Gísladóttir skýrir samstöðu stjórnámamanna með bankamönnunum með svipuðum hætti: „Ingibjörg Sólrún minnti á að erfiðleikar steðjuðu að fjármálamörkuðum um allan heim og [...] greip hún til líkingar við sjávarútveginn. „Ef það væri eitthvað að gerast í hafinu í kringum Ísland þá myndum við að sjálfsgöðu standa saman, sjávarútvegurinn og ríkisstjórnin, og það ætlum við líka að gera núna meðan þetta gengur yfir,“ sagði hún.“⁷⁰¹

Vidbrögð við gagnrýni

Það er lærdómsríkt í þessu samhengi að skoða vidbrögð íslenskra stjórnámamanna við gagnrýni erlendra aðila á stöðu bankanna. Í ummælum þeirra koma þrenn athyglisverð megineinkenni í ljós:

(i) Stjórnámamenn réttlæta gjarnan framgöngu sína fyrir hönd bankanna með því að *vísa í skýrslur hagfræðinga*, einkum þeirra Frederics Mishkin, prófessors við Columbia-háskóla, og Tryggva Þórs Herbertssonar, þáverandi forstöðumanns Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands (maí 2006), en einnig skýrslu Richards Portes, prófessors við London Business School, og Friðriks Más Baldurssonar, prófessors við Háskólann í Reykjavík (nóvember 2007). Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, bregst til dæmis við gagnrýni á útrásina með því að vísa til Mishkins og Tryggva Þórs: „Niðurstaðan er sú að gagnrýnin var að verulegu leyti tilhæfulaus.“⁷⁰² Hann vitnar líka í úttekkt Friðriks Más Baldurssonar og Richard Portes sem hann segir gefa til kynna að staðan sé tiltölulega góð í alþjóðlegu tilliti. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir segir: „En almennt gekk maður út frá því, miðað við þær skýrslur sem maður hafði séð, að íslenskt bankakerfi stæði traustum fótum og það var mikið lagt upp úr því í allri umræðu að þeir hefðu ekki tapað sér í þessum subprime-lánum sem ýmsir aðrir bankar hefðu tekið þátt í. Þannig að ég minnst þess ekki svona nei að ég hafi heyrt eða séð eitthvað um það að bankarnir stæðu illa.“⁷⁰³ Eins og fram hefur komið lagði forstjóri Fjármálaeftirlitsins einmitt áherslu á að íslensku bankarnir hefðu ekki tapað sér í undirmálslánum í ræðu sinni hjá Samtökum fjármálafyrirtækja í apríl 2008.

699. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 7.

700. Skýrsla Björgvins G. Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 19. maí 2009, bls. 76.

701. Fréttir RÚV 15. febrúar 2008.

702. „Útrás og árangur bankanna.“ *Viðskiptablaðið* 21. desember 2007.

703. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 3.

Í þessu samhengi er rétt að geta þess að í skýrslu Portes og Friðriks Mús (sem rædd er nánar í kafla III.2 hér á eftir) eru ábendingar sem stjórnvöld hefðu mátt taka alvarlega. Friðrik Már Baldursson hélt líka erindi hjá þingflokki Sjálfstæðisflokksins í febrúar 2008 og hjá þingflokki Samfylkingarinnar í mars 2008 þar sem hann vakti athygli stjórnarliða á erfiðri stöðu bankanna. Friðrik Már lýsir erindi sínu fyrir sjálfstæðismenn þannig: „Tónninn í þessu erindi var að bankamálin væru mikilvægasta úrlausnarefni efnahagsmálanna og staðan þar væri grafalvarleg.“ Og hjá Samfylkingunni: „Fundargestir voru fjölmargir, þ.á m. forystusveit Samfylkingarinnar. Tónninn í erindinu var svipaður og í sambærilegu erindi hjá þingflokki Sjálfstæðisflokksins, nema hvað nú var ástandið orðið enn alvarlegra eftir fall Bear-Stearns. Vegna þess að fundurinn var opinn talaði ég ekki um hugsanleg áhlaup – af ötta við að koma slíku áhlaupi af stað. Raunar hafði ég áhyggjur af því hvort ég væri jafnvel að ganga of langt í því sem ég sagði um alvarlega stöðu bankanna.“ En, heldur Friðrik áfram, „ekkert samband var haft við mig af hálfu Samfylkingarinnar til að ræða þessi mál eftir fundinn“.⁷⁰⁴

(ii) Gagnrýnin er oft *rakin til vanþekkingar, óvildar og öfundar* þeirra sem setja hana fram. Í áður nefndri grein kallar Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, erlenda gagnrýnendur „grátkórinn“ og skýrir gagnrýnina með því að þeir séu í samkeppni við íslensku bankana.⁷⁰⁵ Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, sagði trúverðugleika erlendar umfjöllunar um íslenskan efnahag ekki vera mikinn og að hún einkenndist af ýkjum.⁷⁰⁶ Forveri Björgvins G. Sigurðssonar í embætti viðskiptaráðherra, Valgerður Sverrisdóttir, sagði ástæðu til að taka aðvaranir matsfyrirtækisins Fitch í febrúar 2006 alvarlega. Hins vegar ætti umræða í dönskum fjölmiðlum, um að íslenskt hagkerfi hefði siglt í strand, rætur að rekja til öfundar nágrettaþjóða vegna þeirrar velmegunar og krafts sem einkenni íslenskt samfélag.⁷⁰⁷ Skömmu síðar brást Valgerður við Geysar-skýrslu Danske Bank í mars 2006 og endurómar þar útbreitt viðhorf meðal landsmanna: „[M]aður veltir fyrir sér hvort það séu samkeppnissjónarmið sem ráða þeirri för eða hvort sjálfsímynd Dana hafi eitt-hvað rispast eftir að Íslendingar fóru að fjárfesta í stórum stíl í Danmörku.“⁷⁰⁸

Viðbrögð af þessu tagi héldu áfram árið 2008 þegar halla tók undan fæti hjá bönkunum á ný að mati erlendra matsfyrirtækja. Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, brást við lágu mati Moody's í lok febrúar 2008: „Ég held að það geti verið ákveðinn sannleikur í því en það getur líka verið að ákveðnir aðilar hafi hag af því að viðhalda röngum upplýsingum vegna þess að þeir hafi komið sínum fjárfestingum þannig fyrir að þeir hafi hag af því að íslensku bönkunum gangi illa. Þannig að það getur verið bæði um það að ræða að menn hafi ekki upplýsingarnar og eins að það sé einfaldlega verið að koma á framfæri röngum upplýsingum.“⁷⁰⁹ Í febrúar 2008 hefur Ólöf Nordal, alþingismaður, það til marks um róg að dagblaðið *Sunday Times* hafi varað breska sparifjäreigendur við að leggja háar fjárhæðir inn á netreikninga Landsbankans og Kaupþings. „Sannleikurinn er sá að almennt eru íslensku bankarnir vel fjármagnaðir og betur en margir samkeppnisaðilar þeirra erlendis.“⁷¹⁰ Hún minnir á áður

„Á flokkstjórnarfundinum var skipulagt sérstakt pallborð um stöðuna í efnahagsmálum og á fjármálamörkuðum. Meðal ræðumanna þar var Friðrik Már Baldursson prófessor í hagfræði við Háskólann í Reykjavík. Eitt af því sem hann lagði þar áherslu á var einmitt mikilvægi þess að huga að lántöku til að styrkja gjaldeyrisforða Seðlabankans. Fleiri hagfræðingar færðu rök fyrir mikilvægi þessarar aðgerðar á þessum tíma [...]“

Úr svarbréfi Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, dags. 24. febrúar 2010, við bréfi rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 8. febrúar 2010, bls. 10.

704. Friðrik Már Baldursson í bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis, 30. ágúst 2009.

705. „Útrás og árangur bankanna.“ *Viðskiptablaðið*, 21. desember 2007.

706. „Ekkert að óttast.“ RÚV, 13. mars 2006.

707. „Endalok íslenskrar útrásar.“ *Blaðið*, 24. febrúar 2006.

708. „Sjálfsímynd Dana gagnvart Íslendingum farin að rispast.“ *Viðskiptablaðið* 24. mars 2006.

709. Hádegisfréttir RÚV 29. febrúar 2008.

710. Ólöf Nordal: „Rógur um íslenska markaðinn.“ *Viðskiptablaðið* 15. febrúar 2008.

velheppnaða herferð til þess að bæta ímynd bankanna erlendis og skrifar: „Nú er aftur komið að því að stjórnvöld og fjármálamarkaður leggist á árarnar til að leiðrétta þann misskilning sem uppi er um íslenska hagkerfið á erlendri grund.“ Loks urðu fræg ummæli Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur um mat Richards Thomas, sérfræðings hjá Merrill Lynch: „Mér finnst þetta makalaus ummæli hjá svona virtum fjárfestingarbanka og það hvarflaði að mér um tíma hvaða annarlegu sjónarmið búa þarna að baki því þetta á ekki við nein rök að styðjast. Ég spyr líka sem menntamálaráðherra hvort þessi maður þurfi ekki á endurmenntun að halda?“⁷¹¹

Þegar Þorgerður var minnt á þessi ummæli á borgarafundi í Háskólabíói 24. nóvember 2008 sagði hún: „Maður var algjörlega grunlaus um að svona ótrúlegir atburðir myndu gerast. Ég trúði því að íslenska bankakerfið væri sterkt. Þannig að hann á inni hjá mér afsökunarbeiðni.“ Geir H. Haarde, forsætisráðherra, var ekki sammála Þorgerði og sagði við sama tækifæri: „Það er því miður ekki hægt að biðja þennan mann hjá Merrill Lynch afsökunar því að Merrill Lynch fór á hausinn í millitíðinni og var gripinn í fallinu af bandarískum yfirvöldum.“⁷¹²

(iii) *Vandinn er greindur öðru fremur sem ímyndarvandi* (stundum kallaður „orðsporsvandi“ eða „umtalsáhætta“) sem bæta þurfi úr með því að leiðrétta sýn gagnrýnenda á íslensku bankana í *samstilltu átaki* stjórnmalamanna og fulltrúa viðskiptalífsins. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir segist hafa metið vandann, sem greint var frá í svonefndri „ferðaskýrslu“ Davíðs Oddssonar eftir för hans til London í febrúar 2008, einkum sem „orðsporshættu“.⁷¹³ Viðskiptaráðherra boðaði fund viðskiptaráðuneytisins með Viðskiptaráði og Samtökum fjármálafyrirtækja „til að efla samvinnu stjórnvalda og fjármálafyrirtækja“.⁷¹⁴ Sú samvinna fólst ekki síst í því að styrkja ímynd íslensks fjármáلالífs á erlendum vettvangi. Það er leiðarstef í þessum viðbrögðum að bregðast þurfi við „neikvæðri umfjöllun“ með „jákvæðri ímynd“. Þannig var meginhvatinn að umræðu innan Landsbankans um flutning Icesave-innlána í dótturfélag sá að „neikvæð fjölmiðlaumræða“ gæti dregið úr innlánunum á reikningunum.⁷¹⁵

Mikilvægi ímyndarinnar var mjög haldið á lofti af fjármálamönnum eins og þessi orð Jóns Ásgeirs Jóhannessonar sýna vel: „Við höfum stormað inn á hvern markaðinn af öðrum — aðeins 300.000 manna þjóð — og menn hreinlega trúu þessu ekki. Við vitum hvernig þetta gerðist en það þarf stöðugt að eyða tíma í að útskýra þetta fyrir mönnum. Ætli það verði ekki að setja upp eitthvert kynningarráð. [...] Þegar kemur að ímynd Íslands er það engin spurning að stjórnmalamenn verða að eyða tíma í að kynna land og þjóð erlendis og koma kannski fram meira sjálfir í stað þess að senda aðra fyrir sig. Það þarf að virkja alla til þess, hvort sem það eru sendiráð Íslands eða annað.“⁷¹⁶

Við þessari áskorun brugðust ráðamenn. Í fjölmiðlum kemur fram að Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sér vandann sem „ímyndarvanda“ og hann greinir umfjöllun um íslenskt efnahagslíf erlendis sem „ranghugmyndir“.

„Hvort sem að slík skrif eru sett fram af vanþekkingu eða í ákveðnum tilgangi er ljóst að umtalsáhætta er orðin töluverð áhætta fyrir íslenskt fjármála- og efnahagskerfi.“

Jónas Fr. Jónsson: Ávarp hjá SFF 10. apríl 2008.

711. „Segir ummæli Merril Lynch makalaus.“ Sjónvarpið, 25. júlí 2008.

712. „Þorgerður var algjörlega grunlaus.“ Vefritið Smugan 24. nóvember 2008.

713. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 4.

714. „Útrás og árangur bankanna.“ *Viðskiptablaðið* 21. desember 2007.

715. Bókun á fundi bankaráðs Landsbankans 7. apríl 2008. Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 18.2.5.

716. „Við Íslendingar glímum við meiriháttar ímyndarvandamál.“ *Viðskiptablaðið* 19. febrúar 2008.

„Það má vera að við getum bætt okkur í því með því að stilla saman strengina,“ segir Geir.⁷¹⁷ Í því skyni héldu þau Geir og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir samráðsfund ráðherra og bankastjóra um miðjan febrúar 2008. Í fréttum er svofelld frásögn af þeim fundi:⁷¹⁸ „Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra sagði að fundurinn hefði ekki síst verið haldinn til að kalla eftir hugmyndum bankastjóranna um hvernig þeir vildu bregðast við og miðla hugmyndum stjórnvalda.“ Hreiðar Már Sigurðsson, forstjóri Kaupþings, segir „að menn séu einfaldlega ennþá að skoða hvernig menn geti unnið saman“. Það er athyglisvert að Hreiðar Már sagði fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að hann hefði verið ósáttur með þennan fund sem hefði verið eins konar sýndarmennska fremur en ávísun á raunverulegar aðgerðir.

Bæði Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, héldu blaðamannafundi erlendis í mars 2008 til að styrkja ímynd íslensku bankanna eftir að alvarlegar athugasemdir höfðu ítrekað komið fram um viðkvæma stöðu þeirra. Meðal þeirra athugasemda var svonefnd „ferðaskýrsla“ Davíðs Oddssonar sem hann kynnti stjórnvöldum eftir ferð sína til London í febrúar 2008.⁷¹⁹ Raunar var í þeirri skýrslu viðruð sú hugmynd að Seðlabankinn færi sjálfur í „Road Show“ til þess að efla tiltrú á íslenskt viðskiptalíf. Það væru einungis viðskiptabankarnir sem menn hefðu ekki lengur traust til. Þetta er skýrt dæmi um að ábyrgðin er flutt af bönkunum yfir á ríkið sem á að tryggja lánstraust þeirra. Fulltrúar frá Seðlabankanum fóru og könnuðu markaði fyrir lánsfé en þeim varð ekki ágengt.

Traust og samstaða

Þessi viðbrögð sýna vel hve samstaðan milli stjórnmalamanna og aðila í fjármálalífnum var sterk. Allir áttu að leggjast saman á árar og svo er að sjá sem gagnkvæmt traust hafi ríkt á milli þessara aðila. Traust er vissulega mikilvægt en það verður að byggjast á trúverðugleika, ekki síst í samskiptum stjórnvalda við fjársterka aðila sem þeim ber að hafa eftirlit með. Í raun má segja að ákveðin tortryggni almannaþjóna gagnvart einkaaðilum sé forsenda þess að réttnefnt traust geti skapast, ekki síst þar sem veik fyrirtækjamening og slök fagmennska er ríkjandi eins og raunin hefur verið hérlandis. Það er ekki hlutverk stjórnvalda að taka sér stöðu með fjármálfyrirtækjunum til að telja umheiminum trú um að þau standi vel nema stjórnvöldin hafi fyrir því haldþættar upplýsingar og traust rök. Það er brot á grunnreglu gagnrýnnar hugsunar að láta sannfærast á ófullnægjandi forsendum og stjórnmalamenn öfluðu sér ekki upplýsinga til þess að leggja raunhæft mat á stöðuna. Hins vegar eru þekkt sterk hreyfiöfl mannlegrar hegðunar sem stríða gegn kröf- unni um gagnrýna hugsun og lesa má um í viðaukaskýrslu Huldu Þórisdóttur um aðdraganda og orsakir efnahagshrunsins af sjónarhóli kenninga og rannsóknna í félagslegri sálfræði.

Það eru vissulega málsbættur fyrir stjórnmalamennina að þeir reiddu sig á trúverðugleika greiningaraðila, áður nefndra skýrslna sérfræðinga og á fagmennsku höfunda þeirra. Þær skýrslur voru fjármagnaðar af Viðskiptaráði en skrifaðar af háskólamönnum á sviði hagfræði. Fjallað verður um þær nánar hér á eftir í kafla um háskólasamfélagið (III.3). Ætla má að gagnlegt hefði

„Ég var mjög ósáttur með þennan fund sem var haldinn og taldi hann vera mistök, þar sem við vorum allir kallaðir saman og mér fannst þessi fundur bera vott um að vera eitthvað svona „PR stunt“, að þetta væri svona, að stjórnvöld væru bara svona að reyna að senda okkur skilaboð eins og væri eitthvað að gera. Og það sem kom út úr því var að það sem helst þyrfti að gera í Íslandi væri að kynna betur þarna, þyrfti að fara í svona „campaign“ um heiminn og kynna betur stöðuna á Íslandi. [...] [V]ið vorum ekki sammála því að [...] við töldum að það þyrfti að gera eitthvað meira áþreifanlegt og við hefðum kannski mátt líka sýna meira frumkvæði gagnvart þeim hvað ætti að gera.“

Úr skýrslu Hreiðars Márs Sigurðssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 25. júlí 2009, bls. 25 og 117.

„Þegar fólk hefur markmið, í þessu tilviki markmiðið að trúa því að íslenskt efnahagslífi standi vel, þá eru upplýsingar meðteknar og úr þeim unnið í takt við markmiðið. Einnig eru upplýsingar sem ganga gegn markmiðinu endurtúlkaðar, hunsaðar eða dæmdar ógildar. Þetta þýðir þó ekki að fólk sé fært um að trúa hverju sem er eða draga hvaða ályktun sem er. Þvert á móti leitast fólk ávallt við að vera rökvisst og að það geti réttlætt skoðanir sínar svo þær hljómi sannfærandi í eyrum annarra. Fólk dregur því einungis ályktanir í takt við markmið sín ef það telur sig hafa nægar sannanir fyrir máli sínu. Til þess að safna sönnunum leitar fólk í minninu og raðar saman þekkingu sem það býr yfir svo úr verða nýjar réttlætunarlegar skoðanir til samræmis við hina æskilegu niðurstöðu.“

Hulda Þórisdóttir: „Áfsprengi aðstaðna og fjötruð skynsemi.“ Viðauki II, bls. 277.

717. „Útrásarvíkingar og ráðherrar stilla saman strengi“, *Viðskiptablaðið* 15. febrúar 2008.

718. „Geir segir enga sérstaka hættu á ferðinni.“ *Fréttablaðið* 15. febrúar 2008.

719. Sjá umfjöllun um þessa ferð og skýrslu um hana í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 19.3.5.

verið að hafa sjálfstæða stofnun á borð við Þjóðhagsstofnun til þess að þjóna stjórnámálamönnum á þessum tíma fremur en að þeir hafi þurft að reiða sig á skýrslur sem unnar voru á vegum Viðskiptaráðs sem hefur engar beinar skyldur við almenning.

Styrkir og fríðindi til stjórnálflokka og stjórnámálanna

Eitt augljósasta tæki viðskiptalífsins til að hafa áhrif á stjórnámálamenn eru bein fjárframlög, bæði til stjórnálflokka og einstakra stjórnámálanna. Talsverð umræða hefur farið fram um styrkveitingar Landsbankans og FL Group til Sjálfstæðisflokksins. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti á vegum rannsóknarnefndar Alþingis lét kalla eftir gögnum úr stærstu viðskiptabönkunum þremur til að meta fjárframlög til stjórnálflokka og stjórnámálanna á árunum 2004–2008. Af þeim gögnum sem hópurinn hefur undir höndum er ekki hægt að fá neina heildarmynd af þessum fjárframlögum til einstakra stjórnámálanna og stjórnálflokka þótt fjölmörg nöfn komi fram í tengslum við prófkjör flokkanna. Einnig var kallað eftir gögnum um risnu og boðsferðir og skoðað hvort stjórnámálamenn kæmu þar fyrir. Frá Glitni bárust gögnin mjög seint og þau voru mun verr flokkuð en frá hinum bönkunum. Setja verður þann fyrirvara að bankarnir hafi haldið illa utan um þau gögn sem vörðuðu alls kyns risnu og boðsferðir. Ekki er útilokað að kostnaður af þessu tagi hafi verið færður á dótturfélög bankanna í útlöndum.

Niðurstöðurnar um fjárframlög til stjórnámálanna og stjórnálmásamtaka eru í töflum 4, 5, 6, 7 og 8.

Íslenskir stjórnámálamenn virðast ekki hafa þegið boðsferðir frá bönkunum í miklum mæli. Björn Ingi Hrafnsson flaug til London, gisti á Radisson Edwardian í byrjun febrúar 2007 og var í veislu á Claridge's Hotel, vegna Kaupthing Singer & Friedlander. Björn Ingi Hrafnsson veiddi líka í boði Glitnis í Laxá í Leirársveit dagana 10.–11. júlí 2007, sem stjórnarmaður í Orkuveitunni. Gísli Marteinn Baldursson, borgarfulltrúi, flaug til Rússlands í boði Glitnis, var veislustjóri þar í frægri laxveiðiferð og veiddi í ánni Panoi. Samkvæmt þeim gögnum sem vinnuhópurinn fékk voru engir stjórnámálamenn í boðsferðum á vegum Landsbankans. Í kafla rannsóknarnefndarinnar um útlán bankanna kemur fram að ekkert athugasvert hafi verið leitt í ljós um fjárhagslega fyrirgreiðslu við stjórnámálamenn.⁷²⁰

Það vekur athygli að háir styrkir Landsbankans til Sjálfstæðisflokksins 2006 eru þar skráðir á Samband ungra sjálfstæðismanna 2006 og 2007. Framkvæmdastjóri Sjálfstæðisflokksins hefur staðfest að styrkirnir hafi verið útgefnir og skráðir í bókhaldi Sjálfstæðisflokksins árið 2006 þótt sá síðari hafi ekki borist frá bankanum fyrr en í ársbyrjun 2007 og hafi þá fyrir mistök verið lagður inn á reikning SUS.⁷²¹ Á því ári var mikil ásókn í styrki meðal stjórnálflokka því að yfirvofandi voru lög sem gerðu flokkunum skylt að upplýsa um styrki fyrirtækja til flokkanna.⁷²² Nýlega hefur Ríkisendurskoðun birt upplýsingar um framlög til stjórnálflokka.⁷²³ Þar kemur fram að Framsóknarflokkurinn, Samfylkingin og Sjálfstæðisflokkurinn hafa fengið háar greiðslur frá fyrirtækjum á árunum 2002–2006. Hér eru

Yfirlit styrkja til Framsóknarflokksins frá bönkunum árið 2006:

Glitnir	2.500.000
KB banki	11.000.000
Landsbankinn	3.250.000

Yfirlit styrkja til Samfylkingarinnar frá bönkunum árið 2006:

Glitnir	3.500.000
Kaupþing	11.500.000
Landsbanki Íslands	8.500.000
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	1.000.000
Straumur-Burðarás fjárfestingabanki	1.500.000

Yfirlit styrkja til Sjálfstæðisflokksins frá bönkunum árið 2006:

Glitnir banki hf.	5.000.000
KB-banki hf.	4.000.000
Landsbanki Íslands hf.	5.000.000
Landsbanki Íslands hf.	25.000.000
MP-Fjárfestingarbanki	2.000.000
Straumur-Burðarás hf.	2.500.000

720. Sjá 8. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

721. Samtal Vilhjálms Árnasonar við Jónmund Guðmarsson 8. janúar 2010 og tölvubréf frá Jónmundi til Vilhjálms 11. janúar 2010.

722. „Fengu meiri styrki 2006.“ mbl.is 12. apríl 2009.

723. Sjá „Fjármál stjórnálflokka og frambjóðenda“ á heimasíðu Ríkisendurskoðunar: www.ríkisendurskodun.is

birtar til fróðleiks upplýsingar um styrki til stjórnmalaflokkanna frá íslenskum bönkum árið 2006.⁷²⁴ Vinstri græn skera sig úr en samtökin þáðu engan styrk frá bönkum að upphæð ein milljón eða meira árið 2006. Sem dæmi um háa styrki frá öðrum fyrirtækjum en bönkunum má nefna að árið 2006 fékk Framsóknarflokkurinn 8 milljóna króna styrk frá Baugi Group, 8 milljóna styrk frá Fons hf., 5 milljónir frá FL Group hf. og 5 milljónir frá Eykt. Árið 2006 fékk Samfylkingin 5 milljóna króna styrk frá Baugi Group, 5 milljónir frá FL Group hf. og 3,5 milljónir frá Exista hf. Á þessu sama ári fékk Sjálfstæðisflokkurinn 30 milljóna króna styrk frá FL Group, 3 milljónir frá Exista hf. og 2,4 milljónir frá Þorbirni hf.

Á töflunum hér fyrir aftan má sjá styrki sem einstakir stjórnmalamenn og ýmis stjórnmalafélög þáðu frá bönkunum á árunum 2004–2008:⁷²⁵

Tafla 4. Stjórnmalamenn sem fengu styrki frá Kaupþingi

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Ármann Kristinn Ólafsson	–	–	300.000	–	–	300.000
Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir	–	–	250.000	–	–	250.000
Björgvin Guðni Sigurðsson	–	–	–	100.000	–	100.000
Björn Ingi Hrafnsson	–	2.000.000	–	–	–	2.000.000
Félag stuðningsmanna KM [Kristján Möller]	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Guðfinna S. Bjarnadóttir	–	–	2.000.000	–	–	2.000.000
Guðlaugur [Þ. Þórðarson] á Alþingi, félag	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
HBK [Hanna Birna Kristjánsdóttir], félag	–	100.000	–	–	–	100.000
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir	–	450.000	250.000	–	–	700.000
Sólrún 2005 [sama heimilisfang og ISG]	–	450.000	–	–	–	450.000
Stefán Jón Hafstein	–	100.000	–	–	–	100.000
Stuðningsmannafélag Guðna Ágústssonar	–	–	–	300.000	–	300.000
Stuðningsmannafélag Helga Hjörvar	–	–	400.000	–	–	400.000
Stuðningsmannafélag REÁ [Ragnheiður Elin Árnadóttir]	–	–	250.000	–	–	250.000
Stuðningsmenn Kjartans Magnússonar	–	–	–	100.000	–	100.000
ÞGK [Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir] stuðningsmannafélag	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000

Heimild: Kaupþings banki hf.

Af þessum töflum má sjá að fjölmargir stjórnmalamenn og samtök þeirra þágu styrki frá bönkunum og er enginn stjórnmalaflokkur fyllilega undanskilinn. Það er alvarlegt mál í lýðræðisríki þegar almannatjónar mynda fjárhagsleg tengsl með þessum hætti við fjármálafyrirtæki. Styrmir Gunnarsson, fyrrverandi ritstjóri *Morgunblaðsins*, segir um þetta atriði: „Ég held að þingmennirnir, fæstir þeirra náttúrulega skildu hvað var að gerast. Svo má ekki gleyma því að þessir menn þeir þurftu að leita til þessara peningamanna um stuðning í prófkjörum. Og flokkarnir þurftu að leita til þeirra um stuðning fyrir kosningar. Þetta er auðvitað rosalega stór partur af öllu dæminu og þess vegna stóðu þingmenn ekkert upp. Þess vegna komu þeir ekkert í þinginu og fluttu ræður í þinginu um að það væru einhver vandamál um bankana eða vandamál í efnahagsmálum. Ég held að þetta sé partur af skýringunni. Þetta er náttúrulega helsjúkt kerfi þetta prófkjörkerfi, þetta er bara hneyksli.“⁷²⁶

Árið 1993 sendu átta háskólakennarar áskorun til formanna stjórnmalaflokkanna um að þeir beittu sér fyrir því að setja skýrar reglur eða lög um fjárframlög til flokkanna til samræmis við lög og reglur í öðrum löndum. Þar segir m.a.: „Í flestum nálægum löndum gilda skýrar reglur eða lög um fjárreiður stjórnmalaflokka. Slíkum lögum og reglum er ætlað að vernda almenning gegn afleiðingum óeðlilegra fjárhags- og hagsmunatengsla á milli fjársterkra fyrirtækja, hagsmunasamtaka og stjórnmalaflokka. Þar hefur lögjafarvaldinu þótt rétt að reisa skorður við tilraunum fyrirtækja og hagsmunasamtaka til að kaupa sér áhrif á vettvangi stjórnmalanna.“

(Úr greinargerð með tillögu til þingsályktunar á 118. lögjafarþingi 1994, 46. mál). Vel var tekið í málið en starfsbópur á vegum þingsins komst að því að ekki væri ástæða til aðgerða í málinu. Þannig var staðan þar til lög tóku gildi í ársbyrjun 2007 sem gerðu flokkunum skyld að upplýsa um styrki fyrirtækja til stjórnmalaflokkanna.

724. Þessar upplýsingar eru fengnar bæði beint frá stjórnmalaflokkunum sjálfum og af heimasíðu Ríkisendurskoðunar.

725. Þetta var gert með því að samkeyra lista með nöfnum alþingismanna sem sátu á þingi á þessu tímabili við lista yfir styrki frá bönkunum. Einnig voru listarnir samkeyrðir við lista með nöfnum borgarfulltrúa í Reykjavík. Listarnir voru líka lesnir yfir og teknir út styrkir til stjórnmalasamtaka og til stuðningsmannafélaga einstakra stjórnmalamanna.

726. Skýrsla Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 25–26.

Tafla 5. Stjórnmalasamtök sem fengu styrki frá Kaupþingi

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Framsóknarflokkurinn	2.000.000	–	7.000.000	–	–	9.000.000
Frjálshyggjufélagið	150.000	–	–	–	–	150.000
Frjálslyndi flokkurinn	–	–	200.000	300.000	–	500.000
Fulltrúaráð Samfylkingar í RVK	500.000	2.000.000	3.000.000	300.000	–	5.800.000
Fulltrúaráð Sjálfstfél Akranesi	–	–	200.000	–	–	200.000
Íslandshreyfingin	–	–	–	300.000	–	300.000
Kjördæmisráð framsóknm N-Austkj	–	–	–	249.000	–	249.000
Kjördæmisráð Samfylkingarinnar N-Austurkj.	–	–	2.000.000	–	–	2.000.000
Landssamband sjálfstæðiskvemma	–	–	100.000	–	–	100.000
Reykjavíkurlistinn	1.000.000	–	–	–	–	1.000.000
Samband ungra sjálfstæðismanna (Stefnir)	–	2.000.000	6.000.000	–	–	8.000.000
Sameiginl framb/Samf/Frams/	–	–	250.000	–	–	250.000
Samfylkingin	–	–	5.000.000	–	300.000	5.300.000
Samfylkingin á Akureyri	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Samfylkingin í Hafnarfirði	–	–	500.000	–	–	500.000
Sjálfstæðisfélag Garðabæjar, Garðar útgáfufélag	25.000	–	335.000	–	–	360.000
Sjálfstæðisflokkurinn	–	–	–	300.000	–	300.000
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	600.000	150.000	650.000	300.000	–	1.700.000
Vinstrihreyfingin - grænt framboð, Reykjavík	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000

Heimild: Kaupþing banki hf.

Við þetta má bæta að tillögur um að bókhald flokkanna yrði gert opinbert voru lengst af kveðnar niður, meðal annars vegna eindreginnar andstöðu Sjálfstæðisflokksins gegn því.

Einnig voru skoðaðir farþegalistar einkaþotna hjá Flugþjónustunni, hjá Flugafgreiðslunni (IceFBO) á Reykjavíkurlflugvelli og frá Suðurflugi á Keflavíkurlflugvelli. Flug á vegum Suðurflugs laut eftirliti Tollstjórans á Keflavíkurlflugvelli varðandi tollafgreiðslu. Við eftirgrensulan formanns rannsóknarnefndar Alþingis hjá tollstjóranum í Reykjavík, lögreglustjóranum í Reykjavík, flugumferðarstjóra og starfsmanns í flugturni kom fram að opinberar skýrslur eru ekki haldnar um flug einkaflugvéla á Reykjavíkurlflugvelli og farþegalista þeirra. Ekki var því hægt að fá farþegalista hjá Flugþjónustunni og Flugafgreiðslunni nema í gegnum flugrekstraraðila eða flugþjónustu. Þeir farþegalistar eru ófullkomnir enda ber flugrekstraraðilum ekki skylda til að halda utan um þessi gögn. Í samtölum formanns rannsóknarnefndar Alþingis kom einnig fram að ekki væri reglubundin upplýsingaöflun um þessa flugstarfsemi sem fylgt væri kerfisbundið eftir. Embættin gætu í raun ekki sinnt þessu verkefni sem skyldi. Ekki verður annað ráðið en sáralítið eftirlit sé með þessum ferðamáta til og frá landinu. Af þessu er ljóst að þær upplýsingar sem rannsóknarnefndin fékk um þessi efni eru langt frá því að gefa heildstæða mynd af umfangi flugs eða farþega.

Farþegalistarnir eru um margt ófullkomnir; á þá vantar til dæmis oft bæði kennitölu og vegabréfsnúmer. Stundum vantar bæði upplýsingar um dagsetningu flugs og flugvéla. Athygli vekur að á listunum er talsvert um merkinguna „Unknown Passenger“. Einungis nafn eins stjórnmalamanns fannst á þeim listum. Bjarni Benediktsson alþingismaður ferðaðist dagana 20.–22. september 2007 í einkaþotu með Glitnismönnum til Skotlands. Flogið var frá Reykjavíkurlflugvelli og lent á Prestwickflugvelli við Glasgow. Í viðburðadagatali Glitnis kemur fram að dagana 20.–22. september hafi verið „golfferð fyrirtækjaþróunar“. Í ferðinni voru þrír yfirmenn hjá Glitni: Einar

Tafla 6. Stjórnmalámennt sem fengu styrki frá Landsbanka

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Ármann Kristinn Ólafsson	–	–	750.000	–	–	750.000
Árni Páll Árnason	–	–	–	300.000	–	300.000
Ásta Möller	–	–	750.000	–	–	750.000
Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir	–	–	300.000	–	–	300.000
Bjarni Harðarson	–	–	–	200.000	–	200.000
Björgvin Guðni Sigurðsson	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Björk Guðjónsdóttir	–	–	50.000	–	–	50.000
Björn Ingi Hrafnsson	–	750.000	–	–	–	750.000
Dagur B. Eggertsson	–	–	500.000	–	–	500.000
Félag stuðningsmanna KM [Kristján Möller]	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000
Guðbjartur Hannesson	–	–	–	1.000.000	–	1.000.000
Guðfinna S. Bjarnadóttir	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Guðlaugur [Þór Þórðarson] á Alþingi, félag	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000
HBK [Hanna Birna Kristjánsdóttir], félag	–	500.000	–	–	–	500.000
Jóhanna Sigurðardóttir	–	–	200.000	–	–	200.000
Júlíus Vífill Ingvarsson	–	450.000	–	–	–	450.000
Katrín Júlíusdóttir	–	–	200.000	–	–	200.000
Krútrún Heimisdóttir	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Marta Guðjónsdóttir	–	–	150.000	–	–	150.000
Melasól, félag [Sigurður Kári Kristjánsson]	–	–	750.000	–	–	750.000
Sigurros Þorgrímsdóttir	–	–	250.000	–	–	250.000
Stefán Jón Hafstein	–	500.000	–	–	–	500.000
Steinnun Valdís Óskarsdóttir	–	–	2.500.000	1.000.000	–	3.500.000
Stuðningsm.fél Helga Hjörvar	–	–	400.000	–	–	400.000
Stuðningsm.félag Björns Bjarnasonar	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000
Stuðningsmannafélag Guðna Ágústssonar	–	–	–	500.000	–	500.000
Stuðningsmannafélag REÁ [Ragnheiður Elín Árnadóttir]	–	–	300.000	–	–	300.000
Stuðningsmenn Kjartans Magnússonar	–	–	500.000	–	–	500.000
Valgerður Bjarnadóttir	–	–	200.000	–	–	200.000
ÞKG [Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir], stuðningsmannafélag	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000
Össur Skarphéðinsson	–	–	1.500.000	–	–	1.500.000

Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Örn Ólafsson, Guðmundur Hjaltason og Helgi Eiríksson. Tveir fyrrverandi forstjórar Ólíufélagsins, Hermann Guðmundsson, forstjóri N1, og Hjörleifur Jakobsson, forstjóri Kjarlar, sem er í eigu Ólafs Ólafssonar og á hlut í N1, voru með í för. Bjarni Benediktsson var á þessum tíma stjórnarformaður N1. Þá voru með í för þeir Gunnar Þorláksson og Gylfi Héðinsson, eigendur BYGG. Á lista yfir flugyfirlit frá Glitni er verðið á þessari ferð, sem var með AviJet, sagt vera „0kr – skað[al]bætur v/Aþenu“. Á sama lista er flug með AviJet til Aþenu á fótboltaleik 22.–24. maí 2007, en ekkert verð er fært þar til bókar.

Forseti Íslands og forsetaritari flugu 4. maí 2007 með Ingibjörgu Pálmadóttur og Skarphéðni Steinarssyni hjá Baugi frá Kaupmannahöfn til Reykjavíkur. Leigð var einkaþota til fararinnar. Það má hafa til marks um ónákvæmni þeirra gagna sem vinnuhópurinn hafði undir höndum að forsetinn sást ekki á fleiri farþegalistum. Snemma árs 2009 sendi *Fréttablaðið* fyrirspurn til forsetaembættisins um það hversu oft forsetinn hefði flogið með einkaþotum í eigu eða leigu íslenskra fyrirtækja á tímabilinu 2005–2008. Samkvæmt svari embættisins flaug forsetinn níu sinnum með slíkum aðilum til ýmissa landa, þar á meðal til Kína og Búlgaríu. Vélarnar voru meðal

Tafla 7. Stjórnmalasamtök sem fengu styrki frá Landsbanka

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Félag ungra framsóknarm. Seltjn.	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Framsóknarflokkurinn	–	–	3.250.000	–	–	3.250.000
Frjálslyndi flokkurinn	–	–	500.000	300.000	–	800.000
Fulltrúaráð Framsóknarf. Rvk.	–	–	–	300.000	–	300.000
Fulltrúaráð Samfylkingar í Rvk.	–	–	4.000.000	300.000	–	4.300.000
Heimir, sjálfstæðisfélag	–	–	–	200.000	–	200.000
Íslandshreyfingin	–	–	–	300.000	–	300.000
Kjördæmisráð Samfylk. N-Austkj.	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Kjördæmisráð Sjálfstæðisflokks	–	–	50.000	60.000	–	110.000
Samband ungra sjálfstæðismanna		3.750.000	5.000.000	25.000.000	–	33.750.000
Samfylkingin	1.000.000	–	4.000.000	–	300.000	5.300.000
Samfylkingin á Akureyri	–	–	550.000	40.000	–	590.000
Samfylkingin í Hafnarfirði	–	–	307.500	–	–	307.500
Sjálfstæðisfélag Hafnarfjarðar	–	75.000	60.000	–	25.000	160.000
Sjálfstæðisfélag Seltirninga	–	–	250.000	–	–	250.000
Sjálfstæðisflokkurinn	–	–	–	300.000	–	300.000
Vinstrihreyfingin - grænt fram. Rvk.	–	–	1.000.000	–	–	1.000.000
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	250.000	–	–	300.000	–	550.000

Heimild: Landsbanki Íslands hf.

annars í eigu eða leigu Kaupþings, Actavis, Glitnis, Novator, FL Group og Eimskipafélags Íslands.⁷²⁷

Að sögn flugmanns, sem sá mikið um einkaflug á vegum bankanna, kemur það ekki á óvart að stjórnmalamenn sjáist nær ekkert á farþegalistum; farþegar hafi langmest verið bankamenn og félagar þeirra úr fjármálageiranum.⁷²⁸

Ályktanir og lærdómar

Breytingar á íslensku samfélagi síðustu áratugi færðu völd frá stjórnmalunum til viðskiptalífsins. Stefnumótun stjórnvalda um fjármálakerfið var lítilfjörleg og einkenndist helst af hugmyndum um afnám íþyngjandi eftirlits svo að fjármálastofnanir sæju sér hag í að vera og vaxa hér á landi. Ekki var brugðist við tillögum samráðshópsins sem settur var upp á vegum stjórnvalda, en þær hefðu gert eftirlitsaðila betur í stakk búna til að setja fjármálafyrirtækjunum mörk. Skortur var á sjálfstæðri ráðgjafarstofnun um efnahagslífið sem ráðamenn gátu leitað til. Helstu ráðamenn sýndu bankamönnum ógagnrýna samstöðu og gengu erinda þeirra víða um lönd. Margir þeirra brugðust líka illa við erlendri gagnrýni á bankana og féllu í þá gryfju að rekja hana til öfundar og óvildar eða telja vanda bankanna einkum vera ímyndarvanda. Framganga margra stjórnmalamanna ber vott um skort á fagmennsku og gagnrýnni hugsun. Fjölmargir stjórnmalamenn og stjórnmalasamtök þáðu styrki frá bönkunum sem hefur ekki haft hvetjandi áhrif á stjórnmalamenn til að skilja sig skýrar frá þeim, veita þeim aðhald og kynna sér stöðu þeirra betur með almannahag að leiðarljósi.

727. Fréttablaðið 3. mars 2009.

728. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Jón Inga Jónsson, flugmann, 10. nóvember 2009.

Tafla 8. Stjórnmalasamtök sem fengu styrki frá Glitni 2003–2008¹

411184-1299	Sjálfstæðisfélag Seltirninga	200.000
420586-1169	Sjálfstæðisfélag Mosfellinga	5.000
430501-2590	Samfylkingin í Hafnarfirði	43.533
431297-2649	Samfylkingin í Reykjanesbæ	135.000
450190-1799	Fulltrúaráð Framsóknarflokksins, Keflavík	42.820
440398-2869	Vestmannaeyjalistinn	90.000
480102-3710	Vinstrihreyfingin - grænt framboð, Akranesi	20.000
480501-2680	Samfylkingin í Árborg og nágrenni	10.000
480998-2359	Frjálslyndi flokkurinn	1.012.000
500402-3420	Álftaneshreyfingin	45.000
500502-2660	Fulltrúaráð Samfylkingar í Reykjavík	2.300.000
510102-2660	Samfylkingin á Akureyri	95.000
510398-2039	Sjálfstæðisfélögin Siglufirði	70.000
520169-0329	Eyverjar, félag ungra sjálfstæðismanna, Vestmannaeyjum	277.800
520298-2589	Samfylkingarfélagið á Akranesi	5.000
520696-3189	Sjálfstæðisvennafélag Ísafjarðar	250.000
531201-4850	Samfylkingin í Norðausturkjördæmi	100.000
531201-5580	Vinstrihreyfingin - grænt framboð Norðvesturkjördæmi	20.000
540302-3590	Vinstrihreyfingin - grænt framboð á Suðurnesjum	25.000
550269-6279	Samband ungra sjálfstæðismanna	500.000
560102-4290	Vinstrihreyfing - grænt framboð, Hafnarfirði	10.000
560169-3619	Framsókn í Reykjavík	300.000
560169-7449	Framsóknarflokkurinn	3.000.000
560580-0379	Framsóknarfélag Vestmannaeyja	12.000
561276-0219	Huginn, félag ungra sjálfstæðismanna, Garðabæ	40.000
570269-0549	Sjálfstæðisfélag Hafnarfjarðar	105.000
570269-1439	Sjálfstæðisflokkurinn	5.400.000
580190-2519	Fulltrúaráð Sjálfstæðisfélaganna Akureyri	75.000
581185-0149	Fulltrúaráð Sjálfstæðisfélaganna Akranesi	305.245
580991-2039	Fulltrúaráð Sjálfstæðisfélaganna Ísafirði	115.000
590583-0149	Framsóknarfélag Akraness	40.000
590979-0239	Framsóknarfélag Hafnarfjarðar	60.000
600298-2089	Félag Samfylkingarinnar í Garðabæ	105.000
600788-2139	Sjálfstæðisfélag Vestmannaeyja	30.000
611175-1089	Sjálfstæðisfélag Garðabæjar	900.300
630294-2079	Reykjavíkurlistinn	500.000
630399-2629	Samfylkingin á Suðurlandi	10.000
630589-2319	Framsóknarfélag Mosfellsbæjar	34.000
640398-2809	Bæjarmálafélag H-lista, Vogum	35.000
650406-0950	Framboðsfélag E-listans, Vogum	25.000
650989-1049	Fulltrúaráð Sjálfstæðisfélaganna Reykjanesbæ	10.000
670601-2850	Sjálfstæðisfélag Hveragerðis	56.993
660298-2159	Samfylkingin í Kópavogi	38.000
670306-0970	Bæjarlistinn, Garðabæ	50.000
670396-2319	Kosningabandalagið Mánagötu 6, Ísafirði	25.000
690169-5689	Kjördæmisráð Sjálfstæðisflokks, Reykjavík	150.000
690169-7119	Kjördæmisráð Sjálfstæðisflokks, Akureyri	20.000
680498-2029	Mosfellingur, bæjarmálafélag	20.000
690199-2899	Samfylkingin	4.100.000
691101-2740	Kjördæmisráð framsóknarmanna N-Austurkjördæmi	64.900
700490-1149	Njarðvíkingur, sjálfstæðisfélag	20.000

1. Ekki var hægt að vinna úr gögnum lista yfir einstaka stjórnmalamenn sem fengu styrki frá Glitni.

Heimild: Glitnir banki hf.

Lærdómar:

- *Styrkja þarf faglegt bakland stjórnkerfisins til að auðvelda stjórnámálönnum að sækja sér hlutlæga ráðgjöf og fá áreiðanlegar upplýsingar. Þar með væri jafnframt dregið úr líkum á illa grunduðum ákvörðunum stjórnvalda.*
- *Setja þarf skýrar reglur um styrki til stjórnámálanna og um gegnsæi í bókhaldi stjórnámálaflokka.*
- *Leita þarf leiða til þess að draga skýrari mörk á milli fjármálaglæfinga og stjórnmála. Ekki er líðandi að gæslumenn almannahagsmuna gangi erinda einkafyrirtækja með þeim hætti sem gert var í aðdraganda bankahrunsins.*
- *Stjórnámálaflokkar þurfa að vanda mun betur til stefnumótunar svo kjósendur átti sig betur á þeim valkostum sem þeir standa frammi fyrir.*

II.4 Hlutur forseta Íslands

Stjórnskipulegt hlutverk forseta Íslands er skilgreint í stjórnarskránni (1.–13. gr.). Reglugerðir um störf hans og valdmörk, samskipti við landsmenn og aðrar þjóðir eru ekki til. Þeir fimm einstaklingar sem gegnt hafa embættinu frá árinu 1944 hafa því mótað starfið hver með sínum hætti og hefðir skapast í tímans rás. Sem þjóðhöfðingi kemur forseti Íslands fram fyrir hönd allrar þjóðarinnar. Hefð er fyrir því að forseti taki að sér að vera verndari margvíslegra verkefna eða atburða sem eru afmörkuð í tíma. „Í því sambandi má nefna safnanir í þágu góðra málefna, listviðburði innanlands eða utan sem og ráðstefnur, málþing og samkomur af ýmsum toga.“⁷²⁹

Þegar Vigdís Finnbogadóttir var fyrst kvenna kjörin forseti í lýðræðislegum kosningum í heiminum árið 1980 vakti það mikla athygli um allan heim. Henni var boðið í heimsóknir til margra landa og fljótt varð til sú hugmynd að nýta frægð hennar og vinsældir til að kynna íslenska menningu og atvinnulíf og um leið að liðka fyrir viðskiptum íslenskra fyrirtækja í öðrum löndum.

Núverandi forseti, Ólafur Ragnar Grímsson, hélt sömu stefnu en honum fannst sá háttur sem hafður var á í tíð Vigdísar ekki nógu markviss.⁷³⁰ Ólafur sá tækifæri fyrir forsetaembættið í að beita sér í þágu aukinna viðskipta. Hann hefur átt frumkvæði að því að opna íslenskum fyrirtækjum leið til ýmissa landa, t.d. Indlands og Katar. Forsetinn hefur iðulega tekið með sér mjög stórar viðskiptanefndir, allt að eitt hundrað manns. Eftir aldamótin 2000 tók hann iðulega þátt í fundum eða hélt fyrirlestra þar sem hann þróaði smátt og smátt kenningu sína um hlutverk og tækifæri smáríkja og sérstöðu íslenskra fyrirtækja byggða á séríslenskum eiginleikum ættuðum frá víkingum. Hann þáði margsinnis boð útrásarfyrirtækja um að vera við opnun nýrra útibúa eða höfuðstöðva erlendis, flutti erindi á viðskiptaþingum sem skipulögð voru af bönkunum og skrifaði fjölda bréfa í þágu fyrirtækja og einstaklinga til erlendra viðskiptamanna eða forystumanna þjóða. Þótt forsetinn greiði almennt fyrir íslensku viðskiptalífi, samrýmist það illa hlutverki þjóðhöfðingja að hann gangi beinlínis erinda tiltekinn fyrirtækja eða einstakra fjárfesta.

Útrásarmenn urðu tíðir gestir í boðum á Bessastöðum og jafnvel voru skipulögð sérstök boð fyrir þá í þágu viðskipta þeirra. Forsetinn varð mjög áberandi sem boðberi útrásarinnar. Í bókinni *Sögu af forseta* eftir Guðjón

729. Vefsíða forsætisembættisins: <http://forseti.is/Verndari/>

730. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 475–476.

Friðriksson sagnfræðing segir: „Ólafur Ragnar Grímsson hefur í forsetatíð sinni haldið fjölda fyrirlestra og talað um íslensku útrásina í viðtölum við fjölmarga fulltrúa erlendra fjölmiðla, blaða, sjónvarpsstöðva, útvarpsstöðva og viðskiptatímarita.“⁷³¹ Þegar rauðu ljósin tóku að blikka árið 2006 og svo af auknum krafti 2007 og í upphafi árs 2008 var forsetinn einn þeirra sem taldi gagnrýni á íslenskt viðskiptalíf og hættumerkin sem bent var á orðum aukin, Íslendingar yrðu að kynna málstað sinn betur, endurtók hann margsinnis og lagði áfram sitt af mörkum í ferðum og ræðum í þágu útrásarinnar.⁷³²

Í kjölfar hruns íslensks efnahagslífs hljóta að vakna margar spurningar um hlut forsetaembættisins í útrásarsögunni, ekki síst í ljósi endaloka sumra þeirra fyrirtækja sem fremst voru í flokki og þess sem fram hefur komið um starfsemi þeirra. Var embætti forseta Íslands misnotað í þágu útrásarinnar til að gera einstaka forkólfa og fyrirtæki trúverðug gagnvart erlendum fjárfestum? Var það hlutverk sem forsetinn tók að sér eðlilegt þar sem átti í hlut þjóðhöfðingi sem á að vera sameiningartákn þjóðarinnar? Hver var þáttur forsetans við að halda á lofti gagnrýnislausri lofgjörð um yfirburði íslenskra athafnamanna eða „athafnaskálda“, eins og hann kallaði þá margsinnis í ræðum og fyrirlestrum heima sem erlendis? Hverjum var forsetinn og embætti hans að þjóna og hvert á hlutverk forseta Íslands að vera?

Ræður forsetans

Árið 2000 var forseti Íslands farinn að láta verulega til sín taka í þágu viðskiptalífsins, m.a. var hann það ár viðstaddur opnun útibús Kaupþings í Lúxemborg sem var fyrsta útibú íslensks banka erlendis.⁷³³ Sama ár flutti hann ræðu í hádegisverði íslensk-ameríska viðskiptaráðsins í Los Angeles þar sem fram koma nokkur þau leiðarstef sem síðar urðu einkennandi fyrir málflutning hans.⁷³⁴ Með heimsókn sinni til Rússlands í apríl 2002 tók forsetinn fyrir alvöru að mynda tengsl við rísandi stjórnur í íslensku viðskiptalífi. Í kjölfarið hóf hann að flytja fyrirlestra um íslenskt viðskiptalíf. Í heimsókninni til Rússlands kynntist forsetinn Björgólfi Thor Björgólfssyni sem átti í miklum viðskiptum þar og notaði hann þá tækifærið og kynnti Björgólf fyrir rússneskum ráðamönnum.⁷³⁵

Mánuði síðar hélt forsetinn erindi við Harvard-háskóla í Bandaríkjunum um tækifæri smárra ríkja á tímum alþjóðavæðingar. Erindið er athyglisvert vegna þess að þar er kenningin um sérstöðu íslenskra athafnamanna tekin að mótast fyrir alvöru. Forsetinn var ákaflega jákvæður í garð alþjóðavæðingarinnar og minntist ekkert á skuggahliðar hennar og gagnrýni á hana eða að eitthvað bæri að varast. Forsetinn talaði um „hagkerfi 21. aldarinnar“ sem nýtt fyrirbæri sem gæfi fyrirtækjum frá smárikjum kost á að verða risastór og smárikjum tækifæri til að beita sér og leggja heiminum ýmislegt til. Ísland væri kjörið dæmi um slíkt með sinn öfluga sjávarútveg, velferðarkerfi og vel menntað fólk. Forsetinn rifjaði upp hvernig stjórnvöldum (sem hann hafði tilheyrt sem fjármálaráðherra) hefði ásamt aðilum vinnuarkaðarins tekið að ná tökum á verðbólgu og skapa stöðugleika um 1990: „Samkeppni, gegnsæið og persónutengslin sem smæðin skapar höfðu án efa veruleg áhrif

„Eftir hrun varð Ólafur Ragnar Grímsson einskonar holdtekja skjallsins með réttu eða röngu, en svo ákafur hafði forsetinn verið í stuðningi sínum við aukin umsvif Íslendinga erlendis að hann varð að sæta því.“

Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið. Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*. JPV útgáfa 2008, bls. 94.

731. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 405.

732. Sjá ræður forseta Íslands frá 2006–2008, www.forseti.is.

733. Sjá ræðu forseta Íslands 18. apríl 2000.

734. Sjá ræðu forseta Íslands 5. maí 2000.

735. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 412–416.

„Rök þessara athafnamanna eru að kunnáttan sem þeir hafa fengið á hinum íslenska heimamarkaði geri þá hæfa til að keppa á stærri mörkuðum, jafnvel betur hæfa en aðra vegna þess að nálægðin og gegnsæið á hinum smáa íslenska markaði hafi verið þeim harður skóli.“

Úr ræðu forseta Íslands í Harvard-háskóla 20. maí 2002, bls. 13.

á að með samræmdum aðgerðum tókst að varðveita stöðugleikann. Smáríki geta því með agaðri hagstjórn náð jafnvæginu sem nauðsynlegt er til að geta til lengdar notið farsældar í efnahagslífi.⁷³⁶ Síðan nefndi forsetinn hvernig Íslendingar hefðu nýtt sér tækifærin: „Alþjóðavæðingin getur fært smáríkjum nýtt blómaskeið ef hagstjórnin tekur á agaðan hátt mið af þeim kröfum sem opnun hagkerfanna felur í sér.“⁷³⁷ Þá vék forsetinn að útrásinni og rakti hvernig íslenskir athafnamenn væru að kaupa upp verslunarkerðjur í Bandaríkjunum og Bretlandi.

Við vitum nú að „nálægðin“ var allt of mikil og „gegnsæið“ var lítið sem ekkert. Forsetinn sagði einnig: „Vinnumenningin frá tímum sjósóknar og búskapar á fyrri öldum þegar keppst var við að bjarga aflanum og hefyngnum hvað sem tímanum leið hefur greinilega umbreytt í athafnaanda á hörðum velli heimsviðskiptanna, rætur íslenskrar menningar skapa nú frumkvöðulvilja og framtakssemi sem fellur vel að þörfum hins alþjóðlega markaðar. Fámennið á fyrri tíð færir okkur þannig ávinning á tímum hnattvæðingar.“⁷³⁸ Slíkir menn væru athafnaskáld, sagði forseti Íslands í Harvard-háskóla. Orðræða forsetans var ákaflega karlmiðuð, vísað var til sjómanna og bænda, athafnaanda, frumkvöðulvilja, framtakssemi og vinnusemi dásömuð. Allt eru þetta eiginleikar sem tengdir hafa verið sérstaklega við karlmennsku.⁷³⁹ Forsetinn taldi vinnumenningu innan fjármálafyrirtækja til fyrirmyndar en spyrja má hversu fjölskylduvænt það vinnuumhverfi var. Vinnuálag var gífurlegt og vinnutími langur um leið og laun voru árangurstengd og þeir umsvifalaust látnir víkja sem ekki þóttu standa sig nógu vel, hvað þá ef þeir voru á annarri skoðun en þeir sem stýrðu fyrirtækjunum.⁷⁴⁰

Í október 2003 hélt forsetinn ávarp á fjárfestingarráðstefnu í Kaupmannahöfn. Þá kynnti hann erlendum þátttakendum í fyrsta sinn kenningu sína um þá þætti sem skiptu sköpum við að tryggja velgengni íslensks viðskiptalífs á erlendri grundu. Þessum þáttum, sem voru sex talsins, átti eftir að fjölga. Í fyrsta lagi nefndi forsetinn að mikil samskipti væru milli manna innan viðskiptalífsins, þvert á fyrirtæki og greinar. Í öðru lagi væri viðskiptalífið mjög árangursmiðað, gengið væri hreint til verks við að leysa verkefni og minnisblöð og fundargerðir væru ekki að þvælast fyrir. Í þriðja lagi væri íslensk framkvæmdaglegi laus við skriffinnskuáðferðir, hugsanlega vegna mannfæðar, en um leið fengju athafnamenn aukið frelsi. Í fjórða lagi væru samskipti mjög persónuleg, þau byggðust á trausti milli manna í fornum anda. Það gæfi færi á meiri hraða við ákvarðanatöku. Í fimmta lagi hefði frumkvöðlahugarfar þróast um aldir við veiðar og landbúnað þar sem frumkvæði einstaklingsins skipti sköpum í baráttu við náttúruöflin. Þetta hugarfar væri nú orðið drifkraftur í nútímavíðskiptum. Í sjötta lagi væri svo sköpunarkrafturinn. Íslendingar hefðu ætíð dáðst að skáldum sínum og sköpun þeirra, krafturinn væri nú „athafnaskáldanna“ sem nytu virðingar.⁷⁴¹

736. Ræða forseta Íslands flutt í Harvard-háskóla 20. maí 2002, bls. 9, www.forseti.is.

737. Ræða forseta Íslands flutt í Harvard-háskóla 20. maí 2002, bls. 10, www.forseti.is.

738. Ræða forseta Íslands flutt í Harvard-háskóla 20. maí 2002, bls. 15, www.forseti.is.

739. Sjá doktorsritgerð Sigríðar Matthíasdóttur, *Hinn sanni Íslendingur: Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900–1930*. Háskólaútgáfan 2004.

740. Í *Friðslu verslun* 2. tbl. 2004 segir frá því að skipt hafi verið um stjórnendur í 60 fyrirtækjum. Þá vakti athygli þegar háttsettir menn í Glitni voru reknir vegna ágreinings við Bjarna Ármannsson.

741. Keynote Address by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at „A Country of Progress – A World of Opportunities“, Investments Conference, Kaupmannahöfn 23. október 2003, bls. 5–6.

Í febrúar árið 2005 hélt forsetinn ræðu við opnun höfuðstöðva Avion Group í Evrópu en þær voru í Englandi. Í ræðunni bar forsetinn mikið lof á eigendurna, Arngrím Jóhannsson og Magnús Þorsteinsson, sem forsetinn sagði hafa tekið með sér hóp af ungum, djörfum, skapandi og hungruðum fagmönnum sem byggðu á reynslu (m.a. frá Atlanta-flugfélaginu). Það væri verið að sameina menn, þjálfaða um víða veröld, og íslenska frumkvöðla á mjög lofandi hátt. Aftur birtist hin karllæga orðræða forsetans og fróðlegt væri að vita hvað var svona jákvætt við hungrið – hungrið í hvað? Í þessari ræðu sagði forsetinn við þá Breta sem þarna voru: „You ain't seen nothing yet,⁷⁴²“ og átti þá við sókn íslenskra athafnamanna út í heim. Þá sagði forsetinn að flugrekstur ætti einhvernveginn svo vel við Íslendinga – kannski vegna arfsins frá vikingunum sem lögðu land undir fót til að kanna og uppgötva áður óþekktan heim.⁷⁴³ Forsetinn hafði mikla trú á útrásinni og ekki er laust við að þjóðernishroka gætti í máli hans þegar hann ræddi hina sérstöku hæfileika Íslendinga.

Í maí 2005 flutti forsetinn ræðu í Walbrook-klúbbnum í London sem oft hefur verið vitnað til. Eins og í fyrri ræðum fór forsetinn yfir áhrif alþjóðavæðingar, upplýsingatekninnar og möguleika smáríkja í „nýja hagkerfinu“. Hann fór yfir helstu fyrirtækin í útrásinni, allt frá Baugi til Bakkavarar og Kaupþings og dró saman þrettán helstu einkenni íslensku útrásarinnar. Þegar þessi þættir legðust saman yrði til samkeppnishæft umhverfi sem gæfi færi á sigrum og ávinningum.⁷⁴⁴ Til að gera langa sögu stutta má segja að Walbrook-ræðan hafi verið endurtekin margsinnis á næstu árum, m.a. að hluta til í Kínaferð forsetans nokkrum vikum síðar. Þangað hélt forsetinn með um það bil 100 fulltrúa íslenskra fyrirtækja og nokkra fulltrúa íslenskra háskóla.

Víkur þá sögunni að fyrirlestri þeim sem forsetinn flutti hjá Sagnfræðingafélaginu í janúar 2006 en þá var að hefjast fyrirlestraröð undir yfirskriftinni: Hvað er útrás? Fyrirlesturinn var fluttur í þann mund sem gagnrýnin umræða var að hefjast í erlendum blöðum, t.d. í Danmörku, um íslensku útrásina. Fyrirlesturinn var að kjarna til Walbrook-ræðan en að þessu sinni flutt á íslensku. Þarna fengu Íslendingar fyrir alvöru að kynnast málfloppum forsetans og kenningu hans um sérkenni Íslendinga hér heima og á eigin tungu. Forsetinn sagði m.a.: „Útrásin er byggð á hæfni og getu, þjálfun og þroska sem einstaklingarnir hafa hlotið og samtakamætti sem löngum hefur verið styrkur okkar Íslendinga [...]. Lykillinn að árangrinum sem útrásin hefur skilað er fólgin í menningunni, arfleifðinni sem nýjar kynslóðir hluta í vöggugjöf, samfélaginu sem lífsbarátta fyrri alda færði okkur, viðhorfum og venjum sem eru kjarninn í siðmenningu Íslendinga.“⁷⁴⁵ Forsetinn fór yfir kenninguna um þættina sem mótuðu íslenska andann, að þessu sinni nefndi hann tíu atriði. Forsetinn klykkta út með því að líkja íslensku samfélagi við ítalska endurreisn, renaissance, „þar sem blómaskeiðið byggðist jöfnum hönd-

Listi forsetans yfir þá þætti sem gerðu útrásina og Íslendinga svo magnaða. Fyrst nefndi hann vinnusiðferði, þá árangurssækni, áhættusækni, litla skriffinnsku, persónulegt traust, litla hópá þátttakenda sem ynnu þétt og hratt saman og tækju skjótar ákvarðanir, frumkvöðlaanda, arf landkönnunar og uppgötvana, orðstír einstaklinga, þjálfun sem menn fengu á íslenskum markaði, Íslendingar hefðu engin dulin markmið, nán tengsl milli fólks á Íslandi og loks var það sköpunarkrafturinn.

742. Address by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the opening of the European Headquarters of Avion Group, Crawley, England 24. febrúar 2005, bls. 3.

743. Address by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the opening of the European Headquarters of Avion Group, Crawley, England 24. febrúar 2005, bls. 2–3.

744. „How to succeed in modern business: Lessons from the Icelandic Voyage.“ A speech by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the Walbrook Club London 3rd May 2005.

745. „Útrásin: Uppruni – Einkenni – Framtíðarsýn.“ Fyrirlestur forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins 10. janúar 2006, bls. 1–3.

„Svarið er líka fólgið í því að vel sé hugað að undirstöðum, að hin metnaðarfulla útrásarsveit haldi ávallt áttum, glati ekki jarðsambandi þótt vel gangi, meti áfram að verðleikum samfélagið sem þau hefur fóstorað og komi fram af virðingu og sanngirni ekki aðeins við íslenska þjóð heldur einnig við íbúa annarra landa, gleymi ekki að útrásin byggir í grunninn á sögu, menningu og siðviti Íslendinga.“

Úr fyrirlestri forseta Íslands í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins 10. janúar 2006, bls. 9.

um á viðskiptum, vísindum, listum og samfélagi fólks sem skarar framúr á ólíkum sviðum.⁷⁴⁶ Forsetinn hafði einnig uppi almenn varnaðarorð um að útrásarmenn glötuðu ekki tengslum við samfélagið.

Þessi fyrirlestur féll ekki í góðan jarðveg. Fjöldi sagnfræðinga gagnrýndi forsetann harðlega fyrir alhæfingar, þjóðernishroka og úreltar gamaldags túlkanir á sögunni sem ekki byggðust á nútímarannsóknnum hvað þá nútíma-kenningum í sagnfræði.⁷⁴⁷

Forsetinn lét gagnrýnina sem vind um eyru þjóta og endurtók ræðu sína á næstu tveimur árum, m.a. í maí 2006 á málþingi sem Kaupþing hélt í Helsinki, á fundi í The Bource Club í sömu borg og svo skömmu síðar í London á ráðstefnunni Ísland í London – samvinna til árangurs. Þá hafði íslenska „efnahagsundrið“ sætt mikilli gagnrýni greinenda og fjölmiðla, ekki síst í Danmörku. Þeir bentu á að þessi útpensla gæti ekki staðist til lengdar. Einu af erindum forsetans í ferðunum til Finnlands og Englands var greinilega ætlað að slá á slíkar gagnrýnisraddir. Hann var því í hópi þeirra ráðamanna sem héldu í viking útrásinni til varnar. Á þessu tímabili sagði forsetinn um bankana: „Yes, the future does indeed offer fascinating opportunities – and the growing strength of the Icelandic banking sector will, as before, play a crucial role, both in itself and by providing valuable connections to the international banking community [...] Somehow the nature of banking seems to offer small states favourable opportunities, giving them competitive advantage both now and in earlier times.“⁷⁴⁸ Forsetinn taldi greiningar og gagnrýni erlendra aðila storm í vatnsglasi og sagði eins og fleiri að Íslendingar yrðu að kynna málstað sinn betur. Allir þeir sem kynntu sér rækilega hvað gerst hefði á Íslandi fylltust bjartsýni og jákvæðni í garð íslenskra athafnamanna.⁷⁴⁹

Í upphafi árs 2008 var orðið ljóst að mikill vandi var framundan þótt ráðamenn gerðu lítið úr honum. Um leið og forsetinn hélt áfram að mæra útrásina tók hann einnig að draga í land. Í nýársávarpi 1. janúar 2008 sagði hann: „Þanþolið í hagkerfinu hefur á köflum reynst ótrúlegt en nú bendir margt til að hollt sé að ganga hægar um gleðinnar dyr, nema staðar um stund og hugleiða hvað skiptir mestu.“⁷⁵⁰

Ferðalög í þágu útrásar

Eins og áður segir hófst samstarf forsetans við bankamennina um síðustu aldamót, einkum þó Sigurð Einarsson stjórnarformann í Kaupþingi: „Frá árinu 2000 hefur Ólafur Ragnar unnið með Sigurði Einarssyni að mörgum málum, bæði í þágu bankans og annarra málefna. Má telja Sigurð meðal helstu samstarfsmanna forsetans á síðari árum.“⁷⁵¹

746. „Útrásin: Uppruni – Einkenni – Framtíðarsýn.“ Fyrirlestur forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins 10. janúar 2006, bls. 8.

747. Sigurður Gylfi Magnússon í vefritinu www.kistan.is, 10. janúar 2006 og *Morgunblaðinu* 11. febrúar 2006.

748. Speech by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the conference „Iceland in London – Partnering for Success“, Lancaster house, London 25. maí 2006, bls. 4.

749. Speech by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the conference „Iceland in London – Partnering for Success“, Lancaster house, London 25. maí 2006.

750. Áramótaræða forseta Íslands 1. janúar 2008, bls. 4.

751. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 465.

Á hátindi útrásarinnar 2002–2008 fjárfestu íslensk fyrirtæki í mjög mörgum löndum. Fjármálafyrirtækin einbeittu sér framan af að Vestur-Evrópu og Ameríku meðan önnur fyrirtæki leituðu einkum til Austur-Evrópu og allt til Kína. Þessi þróun speglast vel í ferðum forseta Íslands. Áður er minnst á Rússlandsferðina 2002 sem var opinber heimsókn. Haustið 2002 opnaði lyfjafyrirtækið Pharmaco nýja verksmiðju í Búlgaríu en hún var í eigu Björgólfsfeðga. Breiðþota var tekin á leigu og um 200 manns boðið frá Íslandi til að vera við opnun verksmiðjunnar. Forsetinn var heiðursgestur í ferðinni og kom Pharmacomönnum í samband við búlgörsk stjórnvöld. Hann fékk forseta Búlgaríu til að koma og opna verksmiðjuna.⁷⁵² Í fyrsta sinn fór forsetinn í „vinnuferð til útlanda sem helguð var einu fyrirtæki“.⁷⁵³ Forsetinn fór aftur til Búlgaríu 2005 og átti þá fund með búlgörskum stjórnvöldum sem þeir Björgólfsfeðgar sátu.⁷⁵⁴ Lyfjafyrirtækið Actavis naut einnig stuðnings forsetans við að hasla sér völl í Serbíu og þegar fyrirtækið átti í vandræðum 2004 notaði forsetinn tengsl sín við landið til að koma því til bjargar í gegnum prinsinn af Serbíu og konu hans. Forsetahjónin fóru í heimsókn til Serbíu til að koma á viðræðum í þágu íslenskra fjárfestinga í Serbíu.⁷⁵⁵ Forsetinn lagði sérstaka rækt við Actavis og beitti m.a. áhrifum sínum til að koma lyfjum þeirra til lækninga á alnæmi inn í aðgerðaáætlun Georges Bush forseta Bandaríkjanna.⁷⁵⁶

Forseta Íslands var boðið til Kína og hann fór í sína fyrstu Kínaför sem forseti árið 2005. Um hundrað manns voru með í för, þar á meðal allir helstu aðalleikararnir í útrásinni, frá fjárfestunum Björgólfi Thor Björgólfssyni, Jóni Ásgeiri Jóhannessyni og Hannesi Smárasyni til bankastjórnanna Hreiðars Más Sigurðssonar og Sigurjóns Þ. Árnasonar. Forsetinn fór aftur til Kína árið 2007, að þessu sinni í einkaþotu og var flugið kostað af Glitni. Ferðin var farin í þágu athafnaskáldanna og var forsetinn m.a. viðstaddur opnun kæligeymslu í eigu Eimskips.⁷⁵⁷

Útibúum banka fjölgaði. Á árunum 2005–2007 var forsetinn viðstaddur opnanir nokkurra bankaútibúa og tók þá um leið þátt í ráðstefnum þar sem hann flutti fyrirnefndar ræður um yfirburði Íslendinga. Í nóvember 2005 var hann viðstaddur opnun á útibúi Glitnis í London og 2006 var hann á viðskiptaþingum í Helsinki og London í boði Kaupþings. Í september 2007 var forsetinn viðstaddur opnun útibús Glitnis í New York og tók þátt í ráðstefnu um orkumál sem kostuð var af Glitni. Árið 2007 heimsótti forsetinn útibú Glitnis og Kaupþings í Osló og sama ár var hann viðstaddur opnun útibús Landsbankans í Winnipeg.⁷⁵⁸ Forsetinn þjónaði því öllum stóru bönkunum.

Bréfin

Í bókinni *Sögu af forseta* kemur fram að Ólafur Ragnar Grímsson skrifaði sérstök bréf til ráðamanna, m.a. í Búlgaríu og Serbíu, til að greiða fyrir viðskiptum einstakra fyrirtækja og einstaklinga. Frásögnin í bókinni varð til þess

752. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 420.

753. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 420.

754. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 421–422.

755. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 426.

756. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 437.

757. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 462.

758. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 467–474.

„As was mentioned in our meetings both in Sofia and Iceland, Mr. Thor Björgólfsson who is the Chairman of the Board of Directors of Actavis, is seeking to make further investments in Bulgaria and has the support of his investment partners, that backed Advent International's bid for BTK, to take leadership position in the company, to modernise it [...]. I can assure you that Mr. Björgólfsson's contribution will be a significant influence since he would be more directly responsible for the direction of the company and assume all responsibilities under the privatization programme.“

Úr bréfi forsetans til Georgis Parvanov, forseta Búlgaríu, 29. september 2005.

„I have closely followed the development of Kaupthing Bank during the last ten years ever since I opened one of their earliest European operations in the second year of my Presidency. Both I and the people of Iceland are very proud of the bank's achievements. Kaupthing has become the flagship company of the Icelandic national economy.

I give the Kaupthing Bank my strongest personal recommendation. The professionalism of its leadership and their staff has made Kaupthing into one of the most successful European banks with strong expertise both in clean energy and real estate.“

Úr bréfi forsetans til krónprinsins í Sameinuðu arabísku furstadæmunum, 23. apríl 2008.

að rannsóknarnefnd Alþingis ákvað að kalla eftir bréfunum til að kanna betur þátt forsetans í útrásinni og þeirri gagnrýnislausu þjónustu sem ákveðnum fyrirtækjum var veitt af stjórnvöldum. Tekið skal fram að forsetinn hefur sinnt þeirri kurteisi að þakka fólki fyrir móttökur og aðstoð en bréfin sýna að hann tók einnig þátt í fyrirgreiðslu í þágu ýmissa aðila. Forsetaembættið afhenti alls 18 bréf og verða gerð að umtalsefni þau bréf sem varpa ljósi á hlut forsetans í þjónustu við stóru útrásarfyrirtækin.

11. júlí 2002 skrifaði forsetinn bréf til Björgólfs Thors Björgólfssonar í kjölfar fyrrnefndrar heimsóknar til Rússlands. Hann skrifaði: „Heimsóknin (til Rússlands) staðfesti nýja tíma í samskiptum Rússa og Íslendinga á öllum sviðum. Á vettvangi viðskipta eiga þú og aðrir frumherjar ríka hlutdeild í glæsilegri sókn íslenskra fyrirtækja og rússneskra samstarfsaðila þeirra á fjölmörgum sviðum atvinnulífs í Rússlandi.“

10. janúar 2005 skrifaði forsetinn til krónprins Aleksanders og krónprinsessu Katarínu í Belgrad í Serbíu til að mæla með Björgólfi Thor: „We hope that you will continue the contact with Björgólfur Thor Björgólfsson since, as we told you, both his personality and his business success could make him a great asset as well as a good friend to you personally as well as to your country.“ Síðar sama ár skrifaði forsetinn einnig allitarlegt meðmælubréf fyrir Björgólfi Thor til forseta Búlgaríu.

Leiðir íslenskra fjármálafyrirtækja lágu til allra átta. 12. janúar 2006 skrifaði forsetinn til Nursultans A. Nazarbeyev, forseta Kazakstan, í þágu Creditinfo: „As an example of the positive and successful cooperation between Iceland and Kazakstan, I would like to draw your attention to the cooperation between First Credit Bureau of Kazakstan and Creditinfo Group Ltd., a leading Icelandic credit management company, mainly owned by the largest Icelandic banks, Kaupthing Bank and the National Bank of Iceland.“

28. janúar 2007 skrifaði forsetinn til Als Gore, fyrrverandi varaforseta Bandaríkjana, vegna væntanlegrar þátttöku sinnar í ráðstefnu á vegum Gores: „The President's Lecture will be sponsored by Glitnir Bank (www.glitnir.is) The bank has in recent years made clear energy investments one of its three main portfolios.“

Í tengslum við heimsókn forsetans til Kína í júní 2007 skrifaði forsetinn bréf til Hus Jinto, forseta Kína, 1. ágúst 2007: „In the meeting I had on the 12th of June with the delegation from the Chinese energy company Sinopec, I expressed strong support for the Sinopec proposal to create in cooperation with Icelandic partners, including Glitnir Bank, more geothermal energy projects in China in order to enable China to achieve a growth of green energy.“

Undir lok útrásarskeiðsins fóru fjármálamenn að beina sjónum til olúrríkjana við Persaflóann, bæði til að opna útibú og til að leita að fjárfestum, raunverulegum eða óraunverulegum. Forsetinn lét ekki sitt eftir liggja til að greiða þeim för. Hann skrifaði kurteisibréf til emírsins af Katar 4. febrúar 2008, rétt í þann mund sem Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, kom heim eftir erfiða fundi með fulltrúum breskra fjármálafyrirtækja.

23. apríl 2008 skrifaði forsetinn bréf til krónprinsins í Sameinuðu arabísku furstadæmunum, Sheiks Mohammed Bin Zayed Al Nahyan. Þar segir: „In this respect I was very pleased to learn from my friend Mr. Sigurdur Einarsson, the Chairman of Kaupthing Bank, the largest Icelandic bank, that it had been selected by Masdar and Mubadala as one of the candidate banks for the role of Strategic Financial Advisor to the Masdar City development.“

Enn skrifaði forsetinn í þágu Sigurðar Einarssonar, sem hann vísaði til sem vinar síns í síðastnefndu bréfi, nú til manns sem síðar kom við sögu Kaupþings. 22. maí 2008 skrifaði forsetinn til emírsins Hamads Bin Khalifa Al Thani í Katar og sagði: „As I emphasized in our discussion on Tuesday, there are now three main pillars in the evolution of our growing cooperation: 1. Banking and finance where the negotiations with Kaupthing Bank have a priority role.“ Forseti Íslands átti samkvæmt bréfinu fund eða samtal við Al Thani sem keypti hlutabréf í Kaupþingi með peningum frá Kaupþingi en það er önnur saga.

Boð á Bessastöðum

Forseti Íslands á samskipti við mikinn fjölda fólks af öllum stigum. Þegar haldin eru boð á Bessastöðum er eðlilegt að þangað sé boðið því fólki sem tengist tilefinu, t.d. viðskiptum eða menningu viðkomandi lands ef um erlenda gesti er að ræða. Því er ekkert óeðlilegt við það að útrásarvíkingarnir hafi verið tíðir gestir í boðum á Bessastöðum meðan veldi þeirra var og hét. Hitt er annað mál hvort þeir eða í það minnsta sumir þeirra hafi haft óeðlilega greiðan aðgang að forsetanum og opinberum bústað hans í þeim tilgangi að tryggja ákveðin viðskipti, sbr. þau bréf sem hann skrifaði í þágu einstakra fyrirtækja. Hér skulu tekin nokkur dæmi um boð sem haldin voru á Bessastöðum í þeim beina tilgangi að styðja ákveðin viðskipti, eða með öðrum orðum um það hvernig forsetinn og opinber bústaður embættisins voru notaðir til að sanna fyrir útlendingum að viðkomandi viðskiptamenn væru trausts verðir. Dæmin eru tekin úr bókinni *Sögu af forseta*. Þar segir m.a.: „Sigurður Einarsson stjórnarformaður Kaupþings banka hefur verið tíður gestur á Bessastöðum og sama má segja um forráðamenn annarra banka.“⁷⁵⁹

Árið 2003 var haldið hádegisverðarboð fyrir indverska athafnamanninn Praful Patel með Activismönnum. Patel varð síðar ráðherra í ríkisstjórn Indlands. Í *Sögu af forseta* segir: „Ólafur rak harðan áróður fyrir Actavis í hádegisverðinum sem olli því að Patel hóf viðskiptasamvinnu við þetta íslenska fyrirtæki en ekki bresk, írsk eða önnur fyrirtæki ...“⁷⁶⁰

Árið 2004 fóru bankarnir mikinn í kaupum á bönkum víða um heim. Mikið lá við og það Sigurður Einarsson forsetann um aðstoð. Forsetinn brást vel við og bauð tveimur stjórnendum Singer & Friedlander sem voru að kanna trúverðugleika Kaupþings í hádegisverð á Bessastöðum til að sannfæra þá um ágæti bankans.⁷⁶¹

Árið 2004 var haldið málþing á Bessastöðum um banka og viðskipti í tilfni af heimsókn forseta Eistlands en ekki kemur fram hver kostaði það.⁷⁶²

Það var ekki bara Kaupþing sem þurfti aðstoðar við. Árið 2004 hélt forsetinn kvöldverði fyrir seljendur norskra banka sem Glitnir var að kaupa.⁷⁶³

Árið 2005 var samningur Eimskips við aðila í Kína undirritaður á Bessastöðum og vakti það nokkrar umræður. Ögmundur Jónasson alþingismaður gagnrýndi þetta og sagði athöfnina ekki við hæfi embættisins og að sem betur fer væri forsetaembættið ekki orðið ehf.⁷⁶⁴

759. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 469.

760. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 426–427.

761. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 468.

762. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 469.

763. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 470.

764. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 457.

„Forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, segir marga þeirra sem þátt tóku í svokallaðri útrás Íslands á undanförunum árum hafa brugðist því trausti sem þeir nutu af hálfu forsetans sjálfs, stjórnvalda og þjóðarinnar allrar við athafnir sínar á erlendri grund. Hafi þeir fengið viðtækan stuðning sem á þeim tíma hafi verið eðlilegur en sá stuðningur verið misnotaður.“

Frásögn á vefsíðunni eyjan.is af viðtali við forseta Íslands á morgunvakt Rásar 2, 1. desember 2010.

Sigurður Einarsson stjórnarformaður Kaupþings brást til varnar fyrir forsetann.⁷⁶⁵ Ekki er getið fleiri slíkra boða í bókinni, kannski tók forsetinn mark á gagnrýninni, kannski var umfang bankanna orðið svo mikið og þeir svo sýnilegir að ekki þurfti lengur að taka á móti gestum hér heima. Sviðið færðist til útlanda þar sem forsetinn beitti sér af aplefi eins og áður hefur komið fram. Árið 2008 var Ólafur Ragnar Grímsson valinn maður ársins af tímaritinu *Mannlífi* einkum vegna framgöngu sinnar í þágu útrásarinnar.

Ályktanir og lærdómar

Þegar horft er til baka yfir þá atburði sem leiddu til hruns í íslensku efnahagslífi vekur þáttur forseta Íslands sérstaka athygli. Þótt stjórnkerfið í heild beri með margvíslegum hætti ábyrgð á því sem gerðist verður ekki hjá því komist að skoða embætti forseta Íslands sérstaklega, svo hart gekk forsetinn fram í þjónustu sinni við útrásina og þá einstaklinga sem þar voru fremstir í flokki. Forsetinn kom ekki að stjórnvaldsákvörðunum en hann ber ásamt fleirum siðferðilega ábyrgð á því leikriti sem leikið var í kringum foringja útrásarinnar og fyrirtæki þeirra. Þau reyndust ekki vera í neinu frekar en keisarinn í sögu H.C. Andersen.

Ljóst má vera að forsetinn gekk mjög langt í þjónustu við einstök fyrirtæki og einstaklinga sem stýra þeim eins og hann hefur sjálfur viðurkennt nokkrum sinnum eftir hrunið.⁷⁶⁶ Forsetaembættið var óspart nýtt í þágu einstakra aðila til að koma á tengslum víða um lönd. Þegar lýðræðislega kjörinn forseti lands talar á opinberum vettvangi sem fulltrúi þjóðar sinnar er jafnan hlustað og því skiptir máli hvað hann segir og við hverja hann talar. Þar liggur ábyrgð forseta Íslands. Forsetinn beitti sér af krafti við að draga upp fegraða, dramsama og þjóðerniskennnda mynd af yfirburðum Íslendinga sem byggðust á fornum arfi. Það er athyglisvert að nokkrir þeirra eiginleika sem forsetinn taldi útrásarmönnum til tekna eru einmitt þeir þættir sem urðu þeim og þjóðinni að falli. Í ljósi sögunnar hefði þurft mun meiri aga og reglufestu við ákvarðanatöku, hófsemi í framkvæmdagledinni, reglur um skráningu fundargerða sem og óæskileg tengsl milli einstaklinga. Þrátt fyrir að kenningar forsetans væru harðlega gagnrýndar hélt hann áfram að lofa útrásina. Hann tók þátt í að gera lítið úr þeim röddum sem vörðu við hættulega miklum umsvifum íslenskra fyrirtækja.

Lærdómar:

- *Skýra þarf hlutverk forseta Íslands mun betur í stjórnarskránni.*
- *Setja þarf reglur um hlutverk og verkefni forseta Íslands og samskipti hans við önnur ríki.*
- *Æskilegt væri að forsetaembættið setti sér síðareglur þar sem meðal annars yrðu ákvæði um það með hvaða hætti er eðlilegt að hann veiti viðskiptalífínu stuðning.*

765. Guðjón Friðriksson: *Saga af forseta*. Mál og menning 2008, bls. 457–458.

766. Sjá ræðu forseta Íslands við setningu Alþingis 1. október 2008, nýársávarp 1. janúar 2009 og fréttir í RÚV 24. október 2009.

II. 5 Um íslenska stjórnámálamenningu

Þau dæmi sem tekin hafa verið hér að framan um viðbrögð og verklag í íslensku stjórnkerfi eru til marks um ákveðna stjórnámálamenningu. Eitt einkenni hennar er að foringjar eða oddvitar flokkanna leika lykhillutverk en hinn almenni þingmaður er atkvæðalítill. Um það segir íslenskur stjórnámámaður með langan feril úr pólitíkinni: „Auðvitað er það svo að flokksræðið nánast í öllum stjórnámálflokkunum hefur þróast í ofurvald foringjans og klíkkunnar. Þess vegna er lýðræðið okkar svona brothætt og veikt og ég velti því fyrir mér hvort í rauninni þurfi ekki að stíga mörg sterk skref vegna þessarar reynslu til að tryggja sterkari stjórnámálamenn og minna foringjaræði.“⁷⁶⁷ Stjórnámálamenn draga hins vegar ávallt dóm af þeirri stjórnámálamenningu sem þeir lifa og hrærast í. Séu stjórnsiðirnir slæmir og stjórnkerfið veikt geta sterkir stjórnámálamenn verið varasamir. Í foringjaræði verður hlutur lögbingsins einkum að afgreiða mál sem undirbúin hafa verið í litlum hópi lykilmanna. Þannig gegnir þingið formlegu löggjafarhlutverki sínu, en bæði umræðuhlutverkið og eftirlitshlutverkið eru vanrækt.⁷⁶⁸

Lýðræðisleg umræða

Umræðuhlutverki þingsins eru gerð góð skil af íhaldsmanninum Edmund Burke þegar hann lýsir þinginu sem „umræðusamkomu [...] einnar þjóðar, með sameiginlega hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Þar ættu staðbundnar óskir eða fordómar ekki að ráða ferðinni heldur hagar heildarinnar, sem leiða má af yfirvegun heildarinnar.“⁷⁶⁹ Hugtakið samræðustjórnámál á rætur sínar í þessari hugsjón um þingið sem vettvangur rökræðu sem tekur öðru fremur mið af almannahagsmunum. Markmið rökræðu er að lýsa upp málefni; því verður hún að byggjast á upplýsingum um staðreyndir mála og sá sem stundar rökræðu af heilindum leitast við að hafa það sem sannara reynist. Gildi stjórnámálarökræðunnar er meðal annars fólgið í því að láta andstæð sjónarmið takast á og það er hlutverk stjórnarandstöðu að láta reyna á málflutning stjórnarliða til að skerpa röksemdir. Íslensk stjórnámál hafa ekki náð að þroskast í samræmi við þessa hugsjón lýðræðisins. Þau hafa þvert á móti oft einkennst af kappræðu og átökum þar sem markmiðið er að sigra andstæðinginn og sannfæra áheyrendur, burtséð frá því hvort það þjóni best almannahagsmunum og sé í samræmi við bestu upplýsingar. Í kappræðum skipast þingmenn í sveitir eftir fyrirframingnum flokkslínum fremur en eftir málefnum. Þingið verður þá „vettvangur fyrir rökræður, sem settar eru á svið“⁷⁷⁰ til að hafa áhrif á kjósendur í gegnum fjölmiðla, enda úrslitin fyrirfram ráðin af oddvitum flokkanna og helstu ráðgjöfum þeirra. Slík stjórnámál eru nánast dæmd til þess að vera ófagleg því að niðurstöður ráðast af aflsmun fremur en góðum röksemdum sem byggjast á traustum upplýsingum.

Í undanfara bankahrunsins vekur það sérstaka athygli að Seðlabankinn hélt fundi með oddvitum stjórnarflokkanna en þeir sáu hvorki ástæðu til þess að upplýsa ríkisstjórnina um stöðu mála, ekki einu sinni fagráðherra viðskipta,

„[É]g er búinn að fylgjast með þessu í 50 ár. Þetta er ógeðslegt þjóðfélag, þetta er allt ógeðslegt. Það eru engin prinsipp, það eru engar hugsjónir, það er ekki neitt. Það er bara tækifærismennska, valdabarátta.“

Úr skýrslu Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 1–2.

767. „Eldmessa Guðna Ágústssonar.“ Jakob Ásgeirsson ræðir við fyrrverandi formann Framsóknarflokksins. Þjóðmál haust 2009, bls. 13–14.

768. Gunnar Helgi Kristinsson telur þetta þrennt vera meðal helstu hlutverka þingsins í stjórnkerfinu: *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands 2007, bls. 168–169.

769. Úr ræðu Edmunds Burke fyrir kjósendur í Bristol 1774. Tilvitnun sótt í bók Gunnars Helga Kristinssonar, *Íslenska stjórnkerfið*, bls. 169.

770. Meyer, Niels I., og K. Helveg Petersen og Villy Sørensen: *Uppreisn frá miðju*. Ólafur Gíslason þýddi. Örn og Örlygur 1979, bls. 62.

„Samkvæmt íslenskri stjórnskipun eru ráðherrar æðstu handhafar framkvæmdarvalds, hver á sínu sviði. Ríkisstjórnin starfar því ekki sem fjölskipað stjórnvald þótt ráðherrar kynni samráðherrum sínum mikilvæg mál og ræði fyrirhugaðar ákvarðanir á ríkisstjórnarfundum.“

Lögfræðiálit Eiríks Tómassonar, prófessors, um spurninguna hvort stuðningur við afvopnun Íraks var í samræmi við íslensk lög.

né þingið. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, hefur sagt að hún teldi skynsamlegra að ríkisstjórnin væri „fjölskipað stjórnvald“, líkt og borgarstjórn, þar sem ráðherrar verða að ráða ráðum sínum áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar.⁷⁷¹ Leiða má líkur að því að slík tilhögun mundi stuðla að aukinni rökræðu og ígrundun í undanfara ákvarðana og leiða þar með til þess að þær yrðu betur undirbyggðar og vandaðri. Ein leið til þess að undirbúa mál vel er að leita faglegra umsagna, en hér hefur verið ríkjandi virðingarleysi gagnvart fræðilegu áliti. Það virðist vera djúpstæð vantrú á fræðilegar röksemdir og rík tilhneiging til þess að rekja þær til einhverra sérhagsmuna eða pólitískrar afstöðu sem notuð er til að grafa undan trúverðugleika þeirra. Þetta hentar vel á hinum pólitíska vettvangi þar sem menn vilja geta leikið valdataflið án þess að þurfa að skeyta um rök, vandaða stjórnsýsluhætti eða sanngirni.⁷⁷² Umburðarleysið gagnvart fræðilegum röksemdum endurspegladist meðal annars í því að Þjóðhagsstofnun var lögð niður. Sú ráðstöfun veikti faglegt bakland þingsins sem var þó í veikri stöðu fyrir í þessu tilliti.⁷⁷³

Mikið ráðherraræði eykur líkurnar á gerræðislegum ákvörðunum sem efla vald viðkomandi stjórnmalamanns. Þetta helst gjarnan í hendur við þrönga sýn á lýðræðið sem felst í því að stjórnmalamenn beri verk sín reglulega undir dóm kjósenda og þess á milli eigi þeir að hafa frjálsar hendur um það hvernig þeir fara með völd sín, svo lengi sem þeir halda sig innan ramma laganna. Þetta er afar þröng sýn á lýðræðislegt lögmati stjórnarháttá. Það er mikilvægur hluti af lýðræðislegum stjórnarháttum að haga ákvörðunum stjórnvalda jafnan þannig að þær standist skoðun og séu teknar í sæmilegri sátt við þá sem málið varðar. Frá því sjónarmiði séð krefjast lýðræðislegir stjórnarhættir þess að mál séu faglega undirbúin, ígrunduð og vel kynnt, en ekki bara að verk stjórnmalamanna séu lögð í dóm kjósenda í lok kjörtímabils.⁷⁷⁴ Sá dómur kjósenda virkar líka sérlega illa hérlendis þar sem flokkar ganga yfirleitt óbundnir til kosninga og erfitt er að sjá fyrir hvers konar samsteypustjórn verður mynduð.

Ágætt dæmi um hvernig kaupin gerast á eyrinni í íslenskum stjórnmalum eru kosningaloforð flokkanna 2003 og stjórnarmyndunin í kjölfar þeirra. Á miðjum þenslutímum í íslensku samfélagi (svo sem vegna Kárahnjúkavirkjunar) var ákveðið að láta Íbúðalánasjóð bjóða 90% lán þrátt fyrir eindregnar aðvaranir sérfræðinga um að slíkt væri þensluhvetjandi. Um hækkan á lánum Íbúðalánasjóðs og lækkun vaxta hjá sjóðnum segir hagfræðingurinn Geir H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra: „[Þ]etta voru hrein mistök og því miður verður maður að viðurkenna hreinskilnislega að um þetta hafði maður náttúrulega miklar efasemdir, en um þetta var samið við ríkisstjórnarmyndunina 2003 og ef það hefði ekki verið gert þá hefði sú ríkisstjórn ekki verið mynduð. Þetta er nú bara svona [...] hluti af veruleika stjórnmalamannsins að stundum þarf að taka tillit til þessa atriðis.“⁷⁷⁵ Samkvæmt þessum orðum var mikilvægara fyrir stjórnmalamenn að halda völdum en að stunda skynsamlega hagstjórn landi og þjóð til heilla.

771. Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. júlí 2009, bls. 29.

772. Sbr. t.d. Sigurð Línal: „Gjör rangt þol órétt?“ *Fréttablaðið* 15. janúar 2008.

773. Skýrsla Guðna Ágústssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 21. september 2009, bls. 15.

774. Sjá t.d. Held, David: *Models of Democracy*. Polity Press 2006, bls. 237. Sjá einnig Habermas, Jürgen: „Three Normative Models of Democracy.“ *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Polity Press 1998, bls. 239–252.

775. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 9.

Hugmyndir um að auka beint lýðræði, svo sem með því að nýta nútíma-upplýsingatækni til þess að fjölga atkvæðagreiðslum um einstök mál, eru takmarkaðar ef þeim fylgja ekki raunhæfar áætlanir um að styrkja forsendur upplýstrar umræðu og skoðanamyndunar meðal borgaranna.⁷⁷⁶ Svarið við því að stjórnkerfið hafi ekki reynst „hafa bolmagn til að takast á við stækkun bankakerfisins og útrás viðskiptalífsins“ er ekki að fjölga atkvæðagreiðslum.⁷⁷⁷ Ein hættan við fulltrúalýðræði er að stjórnámamenn leggi sig um of í líma við að þóknast kjósendum og skammtímahagsmunum þeirra. Vissulega er mikilvægt að huga vel að þætti þjóðaratkvæðagreiðslna um þýðingarmikil mál og setja skilyrði um þær. En meginverkefnið er að styrkja stjórnkerfið, leggja rækt við ríkið, svo að það geti gætt betur almannahagsmuna og varist ágangi sérhagsmuna. Styrkur lýðræðisins veltur á því að grundvallarinnviðir lýðræðislegs samfélags séu traustir svo að almenningur geti reitt sig á að mál séu faglega unnin, ákvarðanir vel ígrundaðar og öll meðferð almannavaldsins sé hófsöm og sanngjörn.

Eftirlit og siðferði

Þetta tengist þriðja meginhlutverki þingsins, eftirlitshlutverkinu. Í grunninn byggist íslensk stjórnsýsla á „miðstýringu þar sem ráðherra hefur alla þræði í hendi sér“.⁷⁷⁸ Ráðherrar njóta mikils sjálfstæðis án þess að búa við ríkar kröfur um pólitíska og siðferðilega ábyrgð. Þetta er slæm blanda og í raun ávísun á óábyrga meðferð valds. Hérlandis hafa ekki tíðkast svokallaðar „heiðursmannaafsagnir þar sem ráðherrar hafa tekið afleiðingunum af því að stjórnsýsla á þeirra vegum hefur brugðist á einn eða annan hátt með því að segja af sér“.⁷⁷⁹ Í stað heiðursmannareglunnar hafa íslenskir stjórnámamenn fremur vísað í sakamannaregluna sem kveður á um að þeim eigi að vera sætt uns sekt er sönnuð: „[S]tjórnámamenn [...] afsaka oftast ávirðingar sínar með því að reglur skorti eða [...] að enginn teljist sekur fyrr en sök sannast og vafi komi sökunauti í hag. Hér samsama þeir sig sakamanninum og einblína á lagabókstafinn. Þeir gefa því engan gaum að í stjórnámum á önnur regla að gilda, sú að vafi sé túlkaður gegn stjórnámamanninum, því að nálægðin ein við spillingu veldur trúnaðarbresti, en fullur trúnaður er undirstaða fulltrúalýðræðis.“⁷⁸⁰

Það vakti alheimsathygli að enginn íslenskur ráðherra sagði af sér strax í kjölfar bankahrunsins. Höfðu þeir þó sinnt embættisskyldum sínum illa og stjórnsýsla á þeirra vegum óneitanlega brugðist hrapallega. Skýringin á því að stjórnámamenn öxluðu ekki ábyrgð með afsögnum er meðal annars sú að raunhæfasta eftirlitið með einstökum ráðherrum hérlandis er hjá stjórnarflokkunum hverju sinni. Þingið getur krafist ráðherra um upplýsingar og um svör fyrir gerðir stjórnsýslunnar, en óraunhæft er að ætla að þingið lýsi vantrausti á ráðherra sem situr í skjóli meirihluta þingsins; það mundi jafngilda stjórnarslitum.⁷⁸¹

776. Sjá til dæmis Kymlicka, Will: *Contemporary Political Philosophy*. 2. ed. Oxford University Press 2002, bls. 290; Vilhjálmur Árnason: „Valdið og vitið. Lýðræðið ígrundað.“ Í Sólveig Anna Bóasdóttir (ritstj.): *Ritröð Guðfræðistofnunar. Tileinkuð Dr. Birni Björnssyni sjötugum*, nr. 24, 2007, bls. 255–268.

777. Sbr. Styrmi Gunnarsson: *Umsátrið*. Veröld 2009, bls. 263.

778. Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*, Háskóli Íslands 2007, bls. 210.

779. Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*, Háskóli Íslands 2007, bls. 201.

780. Sbr. Sigurð Lindal: „Stjórnám, lög og siðferði.“ Í: *Siðferði og stjórnám*. Siðfræðistofnun Háskóla Íslands 1996, bls. 65.

781. Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, Háskóli Íslands 2007, bls. 201.

„Þingeftirlit felst í þeirri endurskoðun og því virka eftirliti sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnarsýslu. Markmið þess er að tryggja lýðræðislega, réttláta og skilvirka framkvæmd ríkisvaldsins en þingeftirlit er jafnframt forsenda þess að unnt sé að fylgjast með því hvort farið sé að lögum í stjórnarsýslunni og að ráðsmennska þeirra sem þar starfa sé viðunandi.“

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir nügildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Vefslóð: www.althingi.is/pdf/efirlit_althingis_med_framkvaemdavaldinu_skyrsla.pdf

Hið sama gildir um stjórn málin og stjórnarsýsluna að þótt hið ytra aðhald sé nauðsynlegt þá er það ekki nægilegt. Frá siðferðilegu sjónarmiði er ekki síður mikilvægt að efla hið innra eftirlit stjórn málamanna með sjálfum sér og leitast við að rækta þann hugsunarhátt innan stjórn málamanna að þau séu ekki bara barátta um völd og áhrif heldur öðru fremur þjónusta í almannapágu. Hinni umfangsmiklu og ríku ábyrgð stjórn málamanna á farsæld borgaranna og ríkisins hefur verið líkt við frumábyrgð foreldra á velferð barna.⁷⁸² Þeim er trúað fyrir fjöreggi þjóðarinnar. Því ber að gera strangar siðferðiskröfur til stjórn málamanna og eðlilegt að þeir ígrundi það sjálfir reglulega hverjar eru helstu skyldur þeirra og ábyrgð. Með því að setja sér siðareglur myndu þeir lýsa því yfir við almenning á hvaða siðferðilegu mælikvarða þeim finnst sanngjarnt að verk þeirra séu metin. Til að það beri árangur er nauðsynlegt að þeir fari sjálfir í gegnum það ferli að yfirvega skyldur sínar og lýsa þeim fyrir umbjóðendum sínum. Það er hluti af siðferðilegu sjálfræði að lúta þeim siðareglum sem menn fallast á af skynsemi sinni og samsama sig þannig inn-taki þeirra. Þetta samrýmist því ekki að stjórn málamönnum væru settar siðareglur af einhverjum öðrum. Hins vegar er mikilvægt að siðareglum sé fylgt eftir þannig að þær verði virkar og viðurlög séu við brotum á þeim.

Viss aðgreining framkvæmdarvalds og löggjafarvalds er eitt af meginatriðum lýðræðislegrar stjórnskipunar. Hún birtist meðal annars í því að þinginu ber að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Þingið hefur hins vegar ekki náð að rækja þetta hlutverk sitt með öflugum hætti, þótt það hafi vissulega styrkst umtalsvert með embætti umboðsmanns Alþingis og tilfærslu Ríkisendurskoðunar undir Alþingi.⁷⁸³ Ein ástæða þess að þingið rækir ekki vel eftirlitshlutverk sitt er að stjórnarmeirihlutinn á hverjum tíma styður ríkisstjórnina og því er það í raun stjórnarandstaðan ein sem veitir framkvæmdarvaldinu aðhald. Færð hafa verið rök fyrir því að „á Íslandi [ríki] mun óheftara meirihlutaræði en í flestum þeirra smáríkja í Evrópu sem hafa traustar lýðræðishefðir“.⁷⁸⁴ Af þessum ástæðum hefur því verið haldið fram að raunhæfasta leiðin til að efla þingið sé að styrkja stjórnarandstöðuna enda sé hugmyndin um sjálfstæði löggjafans gagnvart framkvæmdarvaldinu eins konar godsögn: „Stjórn málaflokkarnir skiptast á um að sinna hlutverki stjórnarandstöðunnar og það styrkir óneitanlega lýðræðið þegar stjórnarandstaðan getur rækt vel aðhaldshlutverk sitt.“⁷⁸⁵ Meginforsendur þess að aðhaldshlutverkið verði öflugra er þó að hernaðarlist kappræðunnar víki fyrir upplýstum skoðanaskiptum og að vettvangur rökræðna verði treystur. Ein leið til þess að gera það er að efla fastanefndir þingsins eins og lagt er til í nýlegri skýrslu um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu.⁷⁸⁶

Auknar fjárveitingar til þingflokka gera þeim betur kleift en áður að afla sér faglegrar ráðgjafar við málatilbúnað, þótt flokkarnir kjósi ef til vill að nota fjármunina til annars. Full ástæða væri til að gera úttekt á því. Fagleg styrking þingsins sjálfs, aðgengi þess að óháðum upplýsingum og trúverðug notkun þeirra í umræðum á þingi, skiptir hér meginmáli. Hér er því aftur komið að

782. Jonas, Hans: *The Imperative of responsibility*. The University of Chicago Press 1984, bls. 101–102.

783. Gunnar Helgi Kristinsson: *Embættismenn og stjórn málamenn*. Heimskringla 1994, bls. 156.

784. Gunnar Helgi Kristinsson: „Er Ísland besta lýðræðisríki í heimi?“ *Lesbók Morgunbladsins* 9. október 2004.

785. Sbr. Þorsteinn Magnússon: „Alþingi í ljósi samþættingar framkvæmdavalds og löggjafarvalds.“ *Stjórnarsýsla og stjórn máli* 1 (veftímarit), 56–57.

786. Sjá: www.althingi.is/pdf/efirlit_althingis_med_framkvaemdavaldinu_skyrsla.pdf

stjórnmalamenningunni. Hanaslagsstillinn í samskiptum stjórnar og stjórnarandstöðu verður til þess að almenningur getur illa treyst því að andmæli stjórnarandstöðu séu málefnaleg og byggð á traustum upplýsingum eða ekki. Þótt fleiri þættir komi til er þetta eflaust ein ástæða þess að gagnrýni stjórnarandstæðinga á fjármálastefnuna í aðdraganda bankahrunsins fékk ekki hljómgrunn. Undantekningarlítið eru frumvörp stjórnarandstöðunnar til að mynda svæfð í nefnd eða þá að þau komast ekki á dagskrá, burtséð frá því hvort góð mál eru þar á ferð eða ekki.⁷⁸⁷ Bættir stjórnasiðir eru því forsenda þess að þingið styrkist og geti betur gegnt öllum meginhlutverkum sínum.

Vald og lýðræði

„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta fara fram könnun á valdi í íslensku þjóðfélagi. Könnunin skal fólgin í því að rannsaka og greina hvernig háttáð er völdum og valdahlutföllum stofnana og samtaka, bæði opinberra og óopinberra. Könnun þessari verði hraðað og niðurstöðurnar kynntar Alþingi.“ Þannig hljóðar þingsályktun sem Alþingi samþykkti 18. mars 1987. Flutningsmenn þingsályktunartillögunnar voru Haraldur Ólafsson og fimm aðrir þingmenn Framsóknarflokksins. Í greinargerð með tillögunni segir meðal annars: „Í öðru lagi er þetta rannsókn á lýðræðinu hér á landi, hvernig það virkar eða virkar ekki, athugað er hvernig stöðu einstaklingsins er háttáð og hvort og hvernig einstakir hópar ná fram áhugamálum sínum.“⁷⁸⁸ Fram kemur að sambærileg könnun hafi verið gerð í Noregi og standi fyrir dyrum í Svíþjóð. Ekki er að sjá að þessari samþykkt Alþingis hafi verið fylgt eftir.

Árið 2004 fór Ísland með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni. Ein af áherslum formennskuársins var greining á stöðu lýðræðis á Norðurlöndum. Ástæðan var sú að bæði norsk og dönsk stjórnvöld höfðu nýlega látið gera viðamikla úttekt á lýðræði og völdum í löndum sínum. Norræn nefnd lagði meðal annars til að hinar Norðurlandþjóðirnar létu líka greina stöðu lýðræðisins hjá sér. Ríkisstjórn Íslands vísaði tillögum nefndarinnar til starfandi stjórnarskrárnefndar og fréttist ekkert af þeim meir. Meðal þess sem fram kom í lýðræðisúttekt Norðmanna árið 2003 var að efnahagslegt vald var að færest á fárra manna hendur. Jóhanna Sigurðardóttir flutti tillögu til þingsályktunar um rannsókn á þróun valds og lýðræðis á löggjafarþinginu 2004–2005. Samkvæmt tillögunni átti að skoða hvernig þrískipting ríkisvaldsins birtist í framkvæmd sem og vald fjölmiðla og áhrif þeirra. „Við rannsóknina verði jafnframt lagt mat á hvort og að hve miklu leyti völd hafa færst frá kjörnum fulltrúum til einkaaðila, m.a. með breytingu á efnahagslegu valdi í krafti tilfærslu eigna og fjármagns og hvort ákvarðanir og fjárfestingar stórra valdablokka í atvinnu- og fjármálalífi hafi nú verulega meiri áhrif en áður á afkomu og þróun þjóðarþúsins. Lagt verði mat á framhald þessarar þróunar fyrir efnahags- og atvinnulíf og með tilliti til eigna- og tekjutilfærslna í þjóðfélaginu.“

„Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands sagði í ávarpi við setningu Alþingis í dag að frjáls markaður og lýðræðislegt samfélag væru samnefari þeirrar skipunar sem flestir telji besta form sem völ sé á. En atburðarásin á markaðstorgi kunnir að leiða til slíkrar samþjöppunar auðs og eigna að veruleg áhrif hafi á það lýðræðislega vald sem byggja beri á jöfnum rétti allra einstaklinga.“

„Ótæpilegt fjármagn kann að leiða til þess að þjóðfélagið verður ólgusjór.“
Morgunblaðið, 1. október 2002.

787. Tryggvi Gunnarsson birti tölulegar upplýsingar sem hann tók saman um m.a. þingmannafrumvörp og afdrif þeirra á fundi hjá Íslandsdeild norræna stjórnsýslusambandsins í nóv. 2003. Þar kom fram að lagafrumvörpum á Alþingi hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 1950 en stöðugt færri frumvörp frá þingmönnum náð fram að ganga um leið og hlutur stjórnarfrumvarpa er meiri. „Réttur þingmanna til lítils ef frumvörp ná ekki í gegn.“ *Morgunblaðið* 27. nóvember 2003.

788. Þingfréttir *Morgunblaðsins* 6. ágúst 1987.

Tillögunni var vísað til nefndar þar sem hún sofnaði værum svefni. Hún var flutt af þingmönnum sem þá voru í stjórnarandstöðu en þegar þeir komust í stjórn beittu þeir sér ekki fyrir rannsókn á lýðræði. Fyrirverandi þingmaður lýsti því svo fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að á vordögum 2004 hefði þingið gefist upp fyrir viðskiptaveldinu.⁷⁸⁹ Styrmir Gunnarsson, fyrirverandi ritstjóri *Morgunblaðsins*, telur að þetta hafi gerst enn fyrr: „með hinu frjálsa framsali kvótans – og veldi kvótakónganna hafi staðið allan tíunda áratuginn. Þeim hafi svo verið velt úr sessi af fjármálamönnum svona í kringum aldamótin, og alveg sérstaklega með einkavæðingu bankanna, og að veldi fjármálamanna hafi staðið þangað til haustið 2008 en raunverulega hafi hinum kjörnu fulltrúum þjóðarinnar, alþingismönnum og ríkisstjórn, í raun verið ýtt til hliðar á tíunda áratugnum.“⁷⁹⁰

Tillagan um skoðun á valdi og lýðræði á Íslandi virðist því hafa verið tímabær, en áhugi þingmanna var enginn þótt mikil átök yrðu einmitt þetta ár 2004 um fjölmiðla og vald forseta Íslands.

Ályktanir og lærdómar

Íslensk stjórnámálamening er vanþroskuð og einkennist af miklu valdi ráðherra og oddvita stjórnarflokkanna. Þingið rækir illa umræðuhlutverk sitt vegna ofuráherslu á kappræðu þar sem þekking og rökræður víkja fyrir hernaðarlist og valdaklækjum. Þingið er líka illa í stakk búið til þess að rækja eftirlitshlutverk sitt, meðal annars vegna ofríkis meirihlutans og framkvæmdarvaldsins, sem og skorts á faglegu baklandi fyrir þingið. Skortur á fagmennsku og vantrú á fræðilegum röksemdum er mein í íslenskum stjórnámálum. Andvaraleysi hefur verið ríkjandi gagnvart því í íslensku samfélagi hvernig vald í krafti auðs hefur safnast á fárra hendur og ógnað lýðræðislegum stjórnarháttum.

Lærdómar:

- *Leita þarf leiða til þess að styrkja siðferðisvitund stjórnámálanna og auka virðingu þeirra fyrir góðum stjórnsiðum. Í því skyni þyrftu þingmenn meðal annars að setja sér siðareglur og skýra þar með fyrir sjálfum sér og almenningi hvernig þeir skilja meginskyldur sínar og ábyrgð.*
- *Draga þarf úr ráðherraræði og styrkja eftirlitshlutverk Alþingis.*
- *Efla þarf góða rökræðusiði meðal þjóðarinnar og kjörinna fulltrúa hennar. Í því skyni þyrfti að vinna skipulega að því í skólum landsins að búa nemendur undir þátttöku í lýðræðissamfélagi með hjálfun í málefnalegri rökræðu og skoðanaskiptum.*
- *Taka þarf stjórnarskrána til skipulegrar endurskoðunar í því skyni að treysta grundvallarinnviði lýðræðissamfélagsins og skýra betur meginskyldur, ábyrgð og hlutverk valdhafa.*

789. Skýrsla Guðna Ágústssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 17. september 2009, bls. 4.

790. Skýrsla Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 1–2.

III. Samfélagið

III.1 Samfélagssýnin

Hér að framan hefur verið minnst á að hugmyndafræði afskiptaleysis hafi rutt sér til rúms á Íslandi undir lok síðustu aldar og glögg merki hennar sáust til að mynda í þeim stefnuýfirlýsingum ríkisstjórna sem vísað var til. Þar eð þessi hugmyndafræði er ein meginástæða þess að bönkunum var leyft að vaxa svo gríðarlega sem raun ber vitni og svo lítið var gert til þess að huga að raunhæfum vörnum gegn því að illa færi, er rétt að greina nokkur megineinkenni þessarar hugmyndafræði og birtingarmyndir hennar í íslensku samfélagi í aðdraganda bankahrunsins.

Hugmyndafræðin

Það kemur víða fram hjá íslenskum ráðamönnum að forsenda útrásarinnar hafi verið einkavæðing bankanna, lágir skattar og einfaldar og skýrar leikreglur sem væru ekki íþyngjandi fyrir fjármálafyrirtækin. Áhrifamesti stjórnmalamaður Íslands síðustu áratuga, Davíð Oddsson, þáverandi utanríkisráðherra, dró þetta saman í ræðu sem hann flutti á ársfundi Útflutningsráðs árið 2004: „Útrás íslenskra fyrirtækja er mikið ánægjuefni. Hún hefur víða vakið verðskuldaða athygli og fært heim sanninn um að okkur Íslendingum eru flestir vegir færir. Dugur og kjarkur ásamt hæfilegri bjartsýni fleytir viðskiptamönnum okkar langt ef viðspyrnan er næg. Alþjóðlegar rannsóknir sýna að landið okkar er í hópi þeirra fimm ríkja heims sem búa að hvað mestri samkeppnishæfni. Við stöndum til að mynda fremst í flokki Evrópuþjóða í þessum samanburði og ég veit að þetta hefði þótt saga til næsta bæjar fyrir fáum árum. Samkeppnishæfnin endurspeglar kröftugt efnahagslíf sem hefur vaxið mjög að burðum undanfarin ár. Skattar hafa lækkað verulega á fyrirtæki og almenning. [...] Einkavæðing ríkisfyrirtækja hefur án nokkurs vafa mjög styrkt íslenskt efnahagslíf. Mestu skiptir þar einkavæðing ríkisbankanna en íslensku bankarnir hafa leikið lykilhlutverk í útrás íslenskra fyrirtækja á erlenda markaði. Aðgengi almennings að bankalánum hefur verið stóraukið og er vel að menn þurfi ekki lengur að ganga milli ríkisbanka með velkt pottlokið í höndum að kria út víxla eins og algengt var.“⁷⁹¹

Í þessum ræðustúf, sem endar reyndar á varúðarorðum um útlánastefnu bankanna, koma fram nokkur lykilstef sem einkenndu mjög orðræðuna um velgengni íslensks efnahagslífs. Einkavæðing ríkisbankanna er dregin sérstaklega fram og dásamaðar afleiðingar hennar fyrir íslenskan almenning sem ekki þurfi lengur að fara bónaveginn til bankastjóra ríkisbanka sem skammti þeim lán úr hnefa. Dæmi um óskilvirkni og spillingu innan hins opinbera kerfis voru notuð sem réttlætning fyrir því að einkavæða ríkisfyrirtæki og veita þar með einstaklingum aðgang að gæðum sem þjóðin hafði aflað sameiginlega um langan aldur. Þessi afstaða var útbreidd meðal íslenskra stjórnmalamanna. Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, hefur til dæmis velgengni íslensku bankanna til marks um frábæran árangur „og dæmi um þá krafta sem leystir voru úr læðingi með löngu tímabærri einkavæðingu“.⁷⁹² Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sagði í ræðu á Viðskiptaþingi 2007 að minni ríkisafskipi, aukili viðskiptafrelsi, meðal annars vegna inngöngu Íslands í EES, lækkun skatta og

791. Heimasiða utanríkisráðuneytisins. Ræður Davíðs Oddssonar. Vefslóð: www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/RaedurDO/nr/2640

792. „Einkaframtag og opinber rekstur.“ *Viðskiptablaðið* 23. nóvember 2007.

einkavæðing bankanna hefðu skapað „það svigrúm sem stórhugar í viðskiptalífínu þurftu“.⁷⁹³ Það var kjarni hugmyndafræðinnar að krafta athafnamanna mætti ekki hefta, né þrengja svigrúm þeirra, með þyngjandi regluverki og eftirliti og þess vegna var vöxtur fjármálageirans og veikt aðhald með honum ekki tilviljanakennd yfirsjón heldur rökrétt afleiðing af stjórnarstefnunni.

Þegar Davíð Oddsson lítur um öxl og metur hugmyndafræðina segir hann: „[Þ]etta [...] var alþjóðlegt trend og í sjálfu sér þá held ég að þessi hugmynd, sem ég get ekki annað en tekið að hluta til á mig, að þegar [...] fjármálaeftirlit er slitið frá Seðlabanka að – sérstaklega í litlu landi, þar sem að stofnanirnar eru í eðli sínu veikar, þetta var mjög í samræmi við þá tísku sem þá var að þessum stofnunum yrði treyst með almennum reglum, m.a.s. yrði einnig þannig breytt að þessum stofnunum væri ekki gert að leggja í varasjóð, svokallaðan afskriftarsjóð eða hvað það var kallað hérna áður fyrr, fyrr en að tapið lægi fyrir. Og þar með varstu kominn með ennþá meira svigrúm, þetta var allt í sama anda sem þarna var og í þessum efnunum dönsuðu menn hér bara eftir þeim hljómsveitum og lagvísunum sem að annars staðar giltu, bæði í Bandaríkjunum, Evrópu og hjá alþjóðagreiðslumiðlunarbankanum sem að var í forystu fyrir reglusetningar og endurskoðunarþáttum og ég held að – og í fyrstunni og það er kannski mönnum til afsökunar, þá virtist þetta ganga afskaplega vel. Þetta virtist skila, t.d. hér á landi, óskaplega miklum tekjum, vaxandi kaupmætti, fyrirtækin, allir forráðamenn fyrirtækja stórra og smárra voru afskaplega ánægðir, því þeir gengu inn í bankann og fengu nánast hvað sem var.“⁷⁹⁴

Hugmyndafræðin sem lá að baki mikilvægum stefnumálum stjórnvalda á árunum fyrir bankahrún kemur þó hvað skýrast fram hjá ýmsum samtökum atvinnulífsins. Gott dæmi um það er hugmyndavinna á vegum Viðskiptaráðs Íslands, en það beitir sér fyrir „úrbotum á almennu rekstrarumhverfi fyrirtækja og bættum starfskilyrðum með jafnræði, frjálsa samkeppni og heilbrigða viðskiptahætti að markmiði“.⁷⁹⁵ Meginafrakstur hennar er að finna í skýrslunni „Ísland 2015“ sem lögð var fyrir Viðskiptaþing 2006. Það gefur þessari skýrslu sérstakt vægi í þessu samhengi að hún var unnin í samvinnu við áhrifafólk í „Íslensku viðskiptalífi, háskólum og menningarstofnunum“ og hefur því nokkuð víðfeðmt bakland í samfélaginu. Það er einnig kostur við skýrsluna að hún felur í sér samfélagssýn, „langtímastefnumótun fyrir Ísland“, og dregur óvenjuskýrt fram hugmyndafræðilega þætti sem leggja beri til grundvallar á þeirri vegferð. Hér verða nokkur meginstef úr þessari skýrslu og öðrum skýrslum Viðskiptaráðs rakin og tengd við þær samfélagsbreytingar sem bjuggu í haginn fyrir hrún íslenska fjármálakerfisins.

Samkeppnishæfni og sjálfstjórn

Viðskiptaráð setur fram markmiðið að Ísland verði „samkeppnishæfasta land í heimi“. Þetta markmið varðar einkum rekstrarumhverfi fyrirtækja og í því tilliti er lögð megináhersla á einfalt og skilvirkt regluverk. „Því meira frelsi

793. Ræða forsætisráðherra Geirs H. Haarde á Viðskiptaþingi 2007. Vefslóð: www.forsaetisrad-uneyti.is/radherra/raedurGHH/

794. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 95. Í þessu samhengi má minna á að sjálfur Alan Greenspan viðurkendi fyrir bandarískri þingnefnd í október 2008 að galli væri á markaðshyggjuni: „Greenspan Concedes to 'Flaw' in His Market Ideology.“ Vefslóð: www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=ah5qh9Up4rIg

795. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 3.

sem er því meira svigrúm hefur viðskiptalífið til þess að vaxa og dafna.⁷⁹⁶ Í samræmi við þetta ætti Ísland „að setja sér það markmið að verða frjálsta þjóð heims árið 2015“! Í tilefni af 90 ára afmæli sínu árið 2007 gaf Viðskiptaráð Íslands út sérstaka skýrslu með 90 tillögum til stjórnvalda um hvernig mætti styrkja viðskiptaumhverfi og samskiptahæfni Íslands. Í þeim tillögum er mikil áhersla lögð á samdrátt hins opinbera, einkavæðingu ríkisfyrirtækja og stofnana, fækkun ráðuneyta og lækkun skatta. Í þessu samhengi vekur þó hvað mesta athygli sú tillaga að viðskiptalífinu verði í auknum mæli falið að setja sér sjálft reglur: „Aukið svigrúm fyrir viðskiptalífið til að setja sér sjálft reglur er framfaraskref sem Viðskiptaráð myndi vilja sjá stigið. Hingað til hefur aukið frelsi til sjálfsprottinna reglna á fjármagnsmarkaði gefið afar góða raun og því er ekkert að vandbúnaði að halda áfram á þeirri braut. Því væri mun skynsamlegra að láta markaðsaðilum eftir að setja sér reglur og framfylgja þeim en að treysta á opinbera reglusetningu sem fylgir íþyngjandi og kostnaðarsamt eftirlit. Í þessu samhengi er vert að benda á mikilvægi þess að skilvirkni ýmissa þjónustustofnana hins opinbera, s.s. Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins, verði aukin til muna.“⁷⁹⁷

Þetta er afar athyglisverður kafli sem varpar ljósi á þau síendurteknu stef í skýrslum Viðskiptaráðs að rekstrarumhverfið verði einfaldað og skilvirkni aukin. Skilvirkni birtist hér eiginlega sem skrauthvörf yfir afskiptaleyzi opinberra aðila því að stefnan er að fjármálamennirnir öðlist sem mest sjálf-dæmi um starfsemi sína. Þetta tengist hugmyndum um Ísland sem alþjóðlega fjármálamiðstöð sem ræddar voru hér að framan (í kafla I.4). Í samræmi við það markmið er í framtíðarsýninni lagt til með yfirlætislegum hætti að „Ísland hætti að bera sig saman við Norðurlöndin enda stöndum við þeim framar á flestum sviðum“.⁷⁹⁸ Norðurlöndunum er því fundið helst til foráttu að þau búi við „ofvaxin velferðarkerfi sem framleiða bókstaflega vandamál á ýmsum sviðum“.⁷⁹⁹ Horft er framhjá því að Norðurlöndin eru meðal samkeppnishæfustu samfélaga heims.⁸⁰⁰ Fyrirmyndarinnar er að mati skýrsluhöfunda fremur að leita vestan hafs: „Bandaríkin hafa hingað til getað boðið upp á samfélag þar sem fyrirtækja- og framtaksmenningin er ráðandi, vinnuaflið lýtur ekki mjög ströngum reglum [...]“.⁸⁰¹

Afstaðan til ríkisins

Í beinum tengslum við þetta verður að skilja afstöðuna til skatta sem fram kemur í skýrslum Viðskiptaráðs. Þeir eru einkum séðir sem tæki til þess að bæta rekstrarumhverfi fyrirtækja og vaxtarskilyrði atvinnulífsins. Jafnframt er amast við þeim sameiginlegu kerfum sem fjármögnuð eru með skattfé borgaranna og varða margvíslegar forsendur þeirra til að lifa farsælu lífi. Um þetta skrifar fyrrverandi ríkisskattstjóri: „Skattar eru endurgjald fyrir hluta af þeim lífsgæðum sem borgarar í síðuðu samfélagi njóta. Þeir eru það verð

796. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 19.

797. „90 tillögur að bættri samkeppnishæfni Íslands.“ Viðskiptaráð 2007, bls. 19.

798. Finnur Oddsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, hefur viðurkennt að orðalag í skýrslunni um Norðurlönd hafi verið óheppilegt, en leggur áherslu á að inntakið í gagnrýninni standi: „að Norðurlöndin hafa grundvallað skattkerfi sín á stigvaxandi sköttum, miklum tekjutengingum og tiltölulega flóknu bótakerfi“. „Lítum til allra átta.“ *Morgunblaðið* 23. maí 2009. Greinina má lesa á heimasíðu Viðskiptaráðs: www.vi.is/um-vi/frettir/nr/861/.

799. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 22.

800. Sbr skýrsluna „Norden som global vinderregion“ 2005. Vefslóð: www.norden.org/is/utgafa/utgefing-efni/2005-777.

801. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 24.

sem greiða þarf fyrir að búa í ríki þar sem mannréttindi eru virt, jafnrétti er í hávegum haft og afkomuöryggi er tryggt. Þeir eru gjald fyrir réttarkerfi og löggæslu. Þeir eru gjald fyrir menntun og menningarstarfsemi. Þeir eru gjald fyrir frjálst atvinnu- og viðskiptaumhverfi. Þeir eru gjald fyrir heilbrigðisþjónustu og framfærslu þeirra sem miður mega sín í samfélaginu og fleira mætti tiltaka.⁸⁰²

Sú sýn sem birtist á ríkið í tillögum áhrifamikilla aðila í efnahagslífi og menningarlífi þjóðarinnar er afar þröng og líkleg til þess að veikja það. Þegar litið er á ríkið sem illa nauðsyn og því er haldið fram að stöðugt þurfi að verja borgarana gegn „afskiptum“ þess, missa menn sjónar á því meginhlutverki ríkisins að tryggja viðgang og styrk þeirra stofnana sem samfélagið þarfnast sem heild. Þegar einblínt er á rekstrarumhverfi og vöxt efnahagslífsins er hætt við að það gleymist að fjármunir eru ekki markmið „þeir nýtast vegna einhvers annars“.⁸⁰³ Ríkið brást í aðdraganda bankahrunsins vegna þess að ekki hefur verið hlúð að því á undanförunum árum; það hefur átt undir högg að sækja gagnvart hugmyndafræði af því tagi sem hér hefur verið lýst og sér það sem höfuðmarkmið að skapa einstaklingum svigrúm til athafna og auðsöfnunar, burtséð frá því hverju það mun skila fyrir samfélagið í heild. Þessari sýn á ríkið fylgir hins vegar sú sýn á borgarana að þeir séu öðru fremur neytendur á markaði sem stuðla að hagsæld með neysluhegðun sinni. Hugmyndir um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja fólust að mestu í styrkjum sem þau létu renna til góðgerðasamtaka, íþróttastarfs, menningarlífs og menntastofnana. Hin dýpri ábyrgð þeirra gagnvart samfélaginu var hins vegar vanrækt enda er meginforsenda hennar að fjármálfyrirtæki búi við heilsteypa fagmennsku, öflugt innra aðhald og eftirlit.⁸⁰⁴ Slík hugsun átti skiljanlega ekki upp á pallborðið í „oftrúnni á eftirlitsleysið“ sem var hryggjarstykkið í samfélagssýn ráðandi aflu á Íslandi í aðdraganda bankahrunsins.

Hugmyndir um frelsi, ábyrgð og dygðir

„Frelsislandið Ísland“ er eitt af kjörorðunum í samfélagssýninni sem útlistuð er í skýrslunni „Ísland 2015“. Sú hugmynd um frelsi sem þarna birtist er öðru fremur afskiptaleysi; megináherslan hvílir á því að *ekki* séu lagðar hömlur á frelsi manna til athafna og umsvifa. Því meira svigrúm sem þeir hafa til þess að gera það sem þá lystir án afskipta annarra, því frjálari eru þeir.⁸⁰⁵ Ofannefndu markmiði að Ísland verði „frjálsta þjóð heims“ yrði því samkvæmt þessari hugsun náð með því að leggja sem allra fæstar hömlur á athafnasemi einstaklinganna. Það er eðlilegur fylgifiskur þessarar hugmyndar „að láta markaðsaðilum eftir að setja sér reglur og framfylgja þeim“, eins fram kom í tillögum Viðskiptaráðs hér að ofan. Slíkt „frelsi til sjálfsprottinna reglna á fjármagnsmarkaði“ gerir ráð fyrir siðferðilegri sjálfstjórn sem krefst allt annars konar þátta en felast í hugmyndinni um frelsi undan hömlum. Sú hugmynd lætur því algjörlega ósvarað hvað menn gera við svigrúmið sem þeim er veitt. Réttnefnd sjálfstjórn gerir ráð fyrir ríkri siðferðilegri ábyrgð, skynsemi

802. Indriði H. Þorláksson: *Tíund*, fréttabréf ríkisskattstjóra, apríl 2005, bls. 5.

803. Amartya Sen minnir á þessa hugsun sem hann sækir til Aristótelesar (*Síðfræði Nikomakkosar* 1096a), í: *Development as Freedom*. Anchor Books 2000, bls. 14.

804. Sbr. Argandoña, Antonio: „Can Corporate Social Responsibility Help Us Understand the Credit Crisis?“ IESE Business School – University of Navarra. Vefslóð: www.iese.edu/research/pdfs/DI-0790-E.pdf.

805. Sjá t.d. Berlin, Isaiah: „Tvö hugtök um frelsi.“ Í Einar Logi Vignisson og Ólafur Páll Jónsson (ritstj.): *Heimspeki á tuttugustu öld*. Heimskringla 1994, bls. 157–168.

og þroska til þess að fara vel með frelsið. Ekki er að sjá að sérstaklega hafi verið hugað að þessum þætti hjá hugmyndasmiðunum. Eitt áhersluatriði í skýrslu Viðskiptaráðs „Ísland 2015“ er „að styrkja í sessi gott siðferði í viðskiptalífínu“,⁸⁰⁶ en ólíkt öðrum áhersluatriðum sem útlustuð eru stendur þessi ábending ein og óstudd nokkurri greinargerð eða rökum. Hins vegar hafði Viðskiptaráð áður gefið út leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja þar sem áhersla var lögð á siðferðilega ábyrgð: „Frelsi í viðskiptum hefur aukist og einnig svigrúm til athafna. [...] Þessu aukna frelsi fylgir ábyrgð; fyrirtæki verða að sýna hluthöfum virðingu og hlúa að samskiptum við viðskiptavinum og þjófðfélagið í heild. Íslenskt viðskiptalíf vill sýna í verki að fyrirtæki vilja mæta þeirri auknu ábyrgð sem á þeim hvílir. Það er vænleg leið til árangurs að viðskiptalífið sjálft sýni frumkvæði og taki upp starfsreglur sem styrkja innviði fyrirtækja og auka traust milli almennings og fyrirtækja.“⁸⁰⁷

Í ræðu forsætisráðherra, Geirs H. Haarde, á Viðskiptaþingi 2007 segir hann að frelsi hafi verið leiðarljós breytinganna en því fylgi mikil ábyrgð. Hann heldur því fram að íslenskir athafnamenn hafi alltaf verið sér meðvitadur um samfélagslega ábyrgð sína. Í ræðu sem Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, flutti á ensku 9. maí 2008 ræðir hún samfélagslega ábyrgð íslenskra fyrirtækja.⁸⁰⁸ Ingibjörg segir þann tíma liðinn að samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja sé öðru fremur liður í ímyndarsköpun og kveður hana skipta meginmáli við áhættustjórnun. Viðskiptasiðferði eigi sér djúpar rætur í norrænum fjármálaheimi og utanríkisráðuneytið leggi mikla áherslu á bættu viðskiptahætti í góðri samvinnu við íslensk fyrirtæki. Hún minnst á nýja stofnun um samfélagslega ábyrgð við Háskólann í Reykjavík og telur það góðs vita að hún sé rekin af íslenskum fjármálafyrirtækjum. Það sé ávísun á góða viðskiptahætti jafnt héraðs sem erlendis.

Þessi orð gefa til kynna að meðal helstu ráðamanna hafi ríkt traust á því að íslenskir fjármálamenn muni fara með það frelsi sem þeim var veitt til umsvifa af ábyrgð. Orð forseta Íslands þess efnis að með stuðningi sínum við fyrirtækin „legði hann einnig ákveðna ábyrgð á herðar fyrirtækjanna sem þau hefðu hingað til staðið undir“ gefa slíkt traust eindregið til kynna.⁸⁰⁹ Ýmis ummæli Davíðs Oddssonar sýna, aftur á móti, að hann var fullur tortryggni gagnvart sumum forkólfum fjármáلالífsins. Frægt varð þegar hann tók út sparið sitt hjá Kaupþingi-Búnaðarbanka árið 2003 til þess að mótmæla háum kaupauka sem æðstu stjórnendur bankans höfðu samið um við stjórnina. Í útvarpsviðtali sagði hann við það tækifæri: „Mér finnst óeðlilegt að menn gangi svo hratt um gleðinnar dyr eins og þarna var gert“.⁸¹⁰ Þarna tók starfandi forsætisráðherra siðferðilega afstöðu gagnvart hegðun bankamanna sem hann taldi ámælisverða. En í stað þess að beita sér fyrir pólitískum aðgerðum sem myndu stemma stigu við sjálfstöku bankamanna, brást hann við á einkavettvangi sem almennur borgari. Þetta er því afar táknræn athöfn sem sýnir í hnotskurn ríkjandi hugmynd um frelsi og ábyrgð. Stefnan var að þrengja ekki svigrúm bankamanna með stjórnvaldsaðgerðum og hertu eftirliti, heldur höfða til siðferðiskenndar þeirra. Þeir áttu að haga sér betur! Það er í fullu

„[Þ]að má kannski segja að að sumu leyti höfum við verið óheppnir með mannskapinn sem fór um borð í þessa banka. Þeir eru hæfileikamenn um allt en það greip um sig gagnvart hluthöfunum mikil hrifning á gríðarlegum hagnaði.“

Úr skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 12. ágúst 2009, bls. 97.

806. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 33.

807. *Stjórnarhættir fyrirtækja. Leiðbeiningar*. 2. útgáfa 2005, bls. 5.

808. „Samfélagsleg ábyrgð íslenskra fyrirtækja.“ Vefur utanríkisráðuneytisins: www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurISG/nr/4250

809. „Forsetinn ferðast fyrir íslensku þjóðina.“ *24 stundir* 1. nóvember 2007.

810. *Morgunblaðið* 24. maí 2004.

samræmi við þetta viðhorf að telja það meginatriði að „réttir menn“ veljist til þess að reka fjármálastofnanir og að segja eftir á að mennirnir hafi brugðist, ekki hugmyndafræðin eða samfélagskerfin.

Það er athyglisvert í ljósi þeirra hugmynda um frelsi og samkeppnishæfni sem hér hefur verið lýst að ekki hafi jafnframt verið lögð áhersla á að takmarka vöxt fjármálafyrirtækjanna. Eigi markaðslögmálin að virka er mikilvægt að koma í veg fyrir að völd og auður safnist á fárra manna hendur. Áherslan virðist fremur hafa verið á að auður og völd væri í höndum réttra aðila. Því hefur þegar verið lýst hér að framan (í kafla I.1) hvernig vikið var frá hugmyndum um dreifða eignaraðild við einkavæðingu bankanna. Jafnframt hefur því verið lýst hvernig eigendurnir gengu um bankana og hversu illa eftirlitsstofnanir ræktu hlutverk sitt. Samspil þessara þátta herti enn á þeirri þróun sem hófst með markaðsvæðingu kvótakerfisins að einstaklingar stórefnuðust og hófu hina „nýju stóriðju viðskiptalífsins“. Stóraukin áhersla var lögð á „hagræðingu og samruna verslana og fyrirtækja; framtíðin lá í keðjum og samsteypum sem skrá mætti í kauphöll“. ⁸¹¹ Fyrir vikið varð fákeppni á markaði og í ljósi hennar, skrifaði fyrrverandi bankastjóri, var tiskubundin oftrú stjórnvalda á „lögmál markaðarins“ barnaleg. ⁸¹² Færð hafa verið rök fyrir því að stjórnvöld hafi með skeytingarleysi sínu „varðandi hringamyndun í íslensku atvinnulífi og rétt smærri hluthafa og einstaklega fjármagnsvænt fyrirkomulag einkavæðingar“ beitt sér fyrir „fjármagnsvænni stefnu á kostnað markaðsvænnar stefnu“. ⁸¹³ Með því að skapa skilyrði fyrir vöxt stórfyrirtækja og leysa þau undan sterku eftirliti var því búið í haginn fyrir samsteypuvæðingu fremur en réttnefnda frelsisvæðingu atvinnulífsins eins og átti þó að vera í orði kveðnu. ⁸¹⁴

Reynsluleysi

Leiða má líkur að því að a.m.k. tvennt þurfi að koma til eigi að leitast við að tryggja ábyrga hegðun athafnamanna sem hafa úr miklu fjármagni að spila, þar á meðal sparifé landsmanna. Annars vegar öflugt eftirlit jafnt innan fjármálastofnana sem utan þeirra. Um þetta var fjallað hér að framan (í kafla II. 1) og niðurstaðan sú að þetta aðhald var vægast sagt ófullnægjandi. Hins vegar sterk innri menning og eftirlit í fyrirtækjunum sjálfum sem einnig var vikið að hér að framar (í kafla I.2) en rétt er að ræða nánar í þessu samhengi. Það er rétt, sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins segir, að mikilvægt sé að rækta menningu innan fjármálastofnananna sjálfra og þess vegna kveðst hann hafa höfðað til þess að þær ættu sameiginlegra hagsmuna að gæta með Fjármálaeftirlitinu. ⁸¹⁵ En í ljósi þess hve hröð breytingin varð hérlendis frá hefðbundnum bankastofnunum yfir í alþjóðleg fjárfestingarfyrirtæki var óraunhæft að ætla að þar gæti orðið til sterk menning, hvað þá menning sem stæði undir trúverðugu sjálfsprottu regluverki. Framkvæmdastjóri Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtækja segir um þá miklu breytingu sem varð á starfsliði bankanna á nokkrum árum: „Það er ljóst að þeir sem stjórnðu mikilvægum þáttum innan bankanna, allt frá æðstu stjórnendum og þeirra sérfræðinga sem næst þeim stóðu, voru að mestu mjög ungir karlmenn. Það segir sig sjálfst

811. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland. Listin að týna sjálfum sér*. JPV útgáfa 2008, bls. 99. Sjá einnig Viðauka 5 við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: „Sögulegur aðdragandi bankahrunsins“.

812. Ragnar Önnundarson: „Oftrú á afskiptaleysi.“ *Morgunblaðið* 24. janúar 2008.

813. Jón Steinsson: „Ráðleggingar til vinstristjórnar.“ *Morgunblaðið* 27. apríl 2009.

814. Um samsteypuvæðingu og skilyrði hennar, sjá t.d. Klein, Naomi: *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*. Penguin Books 2007, bls. 14–19.

815. Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 5. október 2009, bls. 56.

að það getur ekki verið að þeir hafi búið yfir mikilli reynslu af bankastarfsemi, sérstaklega hvað varðar viðskiptabankahlutann. Þeir voru þó örugglega mjög vel skólaðir út úr háskólum. [...] Ég er sannfærður um að með gömlu viðskiptabankastjórunum tapaðist mikil reynsla.⁸¹⁶ Fram kemur að 41 prósent starfsmanna banka og sparisjóða hafði fimm ára starfsreynslu eða minna, en 21% hafði unnið þar í tvö ár eða minna.⁸¹⁷

Forsvarsmenn hinna nýju fjármálafyrirtækja fóru heldur ekki í grafgötur með þau áform sín að skapa nýja siði og starfshætti innan bankanna. Bankastjóri Kaupthings Singer & Friedlander ræðir til að mynda um mikilvægi þess að skapa þar „líkan hugsanagang og gengur og gerist innan Kaupþings“: Hann segir mikilvægt að breyta „rótgrónum kúltúr fyrirtækja“ í þá fyrirtækjameningu sem ríki hjá Kaupþingi. Tekið er dæmi: „Undanfarið ár hefur Ármann [Þorvaldsson] unnið hörðum höndum að því að breyta menningu Singer & Friedlanders, sem fyrir metnaðarfulla Kaupþingsmenninguna þótti heldur þunglamaleg.“ Haft er eftir Ármanni að „mjög erfitt [sé] að breyta kúltúr án þess að breyta um starfsfólk“.⁸¹⁸ En þegar svona miklar breytingar verða á skömmum tíma er hætt við að áhættusæknir athafnamenn af yngri kynslóðinni öðlist of mikil völd á kostnað varfærinnar sem einkenndi hina eldri kynslóð bankamanna. Danskur bankamaður af yngri kynslóðinni segir að í hverjum banka ætti að vera stöðug togstreita á milli útbenslumanna sem eru ákafir og áhættusæknir sölumenn og hefðbundnari bankamanna sem halda mönnum á jörðinni og vara við áhættu. Báðir séu bönkunum nauðsynlegir en það verði að vera hæfilegt jafnvægi þarna á milli. Jarðsambandið virðist hafa rofnað í bönkunum, enda var hefðbundnu bankamönnum ýtt til hliðar þegar unga fjárfestingarkynslóðin tók yfir.⁸¹⁹

Nýjar dygðir? Sígildir lestir.

Haft er eftir Sókratesi: „Dyggðin vex ekki upp af fjármunum, heldur fjármunir af dyggð og öll önnur mannleg gæði, bæði til handa einstaklingum og ríkjum.“⁸²⁰ Í þessu felst sú sígilda hugsun að fjármunir eru ekki til góðs nema þeir séu notaðir skynsamlega og í góðu skyni. Þetta krefst siðvits, færni og fagmennsku. Hægt er að ráða það af umsögnum framámanna í viðskiptalífínu hvers konar mannkostir voru eftirsóknarverðastir í hinni nýju fyrirtækjameningu. „Við hugsum fyrst og fremst um að ráða og halda í fólk sem er mjög drifið, kann og vill ná árangri,“ segir Ármann Þorvaldsson, bankastjóri Kaupthings Singer & Friedlander.⁸²¹ Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs gaf árið 2007 þrjár meginskýringar á meintum uppgangi íslensks viðskiptalífs á síðustu 10–15 árum: (i) öflugir lífeyrissjóðir; (ii) frelsisvæðing fjármálakerfisins; (iii) „hvernig Íslendingar stunda viðskipti, eitthvað sem sumir hafa kallað „effectively crazy“, einhver drifkraftur og ákveðni sem veldur því að menn ná árangri“.⁸²² Þessar einkunnir endurómuðu jafnt í ræðum stjórnmalamanna

„[Æ]tli það hafi ekki verið meðvituð stefna að losa sig við alla sem hefðu svona hefðbundna bankareynslu og bankaþekkingu.“

Úr skýrslu Kristjáns Gunnars Valdimarssonar, skattalögfræðings hjá Landsbankanum, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 31.

816. „Ungir og reynslulitir.“ Friðbert Traustason í viðtali í *Morgunblaðinu* 14. febrúar 2009.

817. Í *Frjálsri verslun* 2. töl. 2004 segir líka frá því að skipt hafi verið um stjórnendur í 60 fyrirtækjum þar sem eldri menn viku fyrir yngri.

818. „Eftir höfðinu dansa limirnir.“ Ármann Þorvaldsson í viðtali í *Fréttablaðinu* 25. október 2006.

819. Lars Christensen, yfirmaður greiningardeildar hjá Danske Bank. Viðtal við Vilhjálm Árnason í Kaupmannahöfn 30. apríl 2009.

820. Plátón: „Málsvörn Sókratesar.“ Í *Síðustu dagar Sókratesar*. Í íslenskum búningi eftir Sigurð Nordal og Þorstein Gylfason. Hið íslenska bókmenntafélag 1973, bls. 53.

821. „Eftir höfðinu dansa limirnir.“ Ármann Þorvaldsson í viðtali í *Fréttablaðinu* 25. október 2006.

822. „Stöðugleiki og trúverðugleiki eru stærstu verkefni.“ Viðtal við Finn Oddsson í *Viðskiptablaðinu* 14. september 2007.

og þjóðhöfðingjans sem greinum háskólamanna á góðæristímanum svokallaða.⁸²³ Björgvin G. Sigurðsson setur fram hnitmiðaða og nokkuð dæmigerða lýsingu: „Kraftur, kjarkur og góð þekking íslensku útrásarmannanna skilaði meiri árangri hraðar við fjárfestingar erlendis en hægt var að sjá fyrir og víkingurinn hefur vakið athygli á alþjóðavísu.“⁸²⁴ Háskólamaenn greina samlíkinguna fræðilega: „[Þ]að sem skapar íslenskum viðskiptamönnum samkeppnisforskot er „víkingaskipið“: ákvarðanataka er hröð, boðleiðir eru stuttar, samskiptamynstur opið, allir eru tilbúnir til að leggja hart að sér í stuttan tíma líkt og á vertíð, tengslanetið er sterkt og „reddaragenið“ blómstrar.“⁸²⁵ Annar fræðimaður færir rök fyrir því að íslensk fyrirtækjamenning „smellpassi“ inn í breytta heimsmýnd „þar sem hraði, hugrekki og samþætting ráða úrslitum“.⁸²⁶

Því var haldið fram hér að framan að til þess að hugmyndafræðin um sjálfstjórn án „þyngjandi eftirlits“ gæti gengið upp þyrfti ríka ábyrgðarkennd, skynsemi og þroska. Lýsingarnar á mannkostum „íslensku útrásarvíkinganna“ sem hér hafa verið raktar benda ekki til að slíkir eiginleikar, sem stuðla bæði að siðferðilegu sjálfræði og réttnefndu viðskiptaviti, hafi verið hafðir í hávegum. Rauði þráðurinn í lýsingu á hinum ungu íslensku fjármálamönnum eru kraftur, áhættusækni og áræðni sem kenndir eru við djörfung og hugrekki. Þessir eiginleikar eru hins vegar ekki réttnefndar dygðir nema mikilvægum skilyrðum sé fullnægt. Sagt hefur verið að réttnefnt hugrekki sé eins konar rotvarnarefni sálarinnar, það verji menn gegn spillingu því að í krafti þess standi þeir óbilgjarnir á því sem er rétt að gera andspænis freistingu, ótta eða hópþrýstingi.⁸²⁷ Áræðni sem sést ekki fyrir kallast fifflirfska sem er löstur og leiðir til ófarnaðar. Þessir drifkraftar verða ekki kostir nema þeir séu virkjaðir í hófi og í góðu skyni þar sem hugað er að afleiðingum athafnanna bæði fyrir einstaklinginn sjálfan og þá sem ákvarðanir hans varða.⁸²⁸ Komast má að svipuðum niðurstöðum frá sjónarmiði viðskipta þar sem hinn hagsýni maður verður að velja af skynsemi leiðir að markmiðum sem stuðla að velgengni.

Þegar saman fara mikið rými fyrir einstaklinga til athafna, viðskiptafrelsi og mikil áhættusækni einstaklinga sem sjást ekki fyrir, er það ávísun á ófarnað. En þótt ekki megi vanmeta þátt mannkosta í þeirri heildarmynd sem reynt er að draga upp af atburðum í aðdraganda bankahrunsins, þá má ekki ofmeta hann heldur. Mannkostina og lestina verður að greina andspænis því umhverfi sem elur af sér tiltekna manngerðir og kyndir undir ákveðnum athöfnum. Færð hafa verið rök fyrir því að fyrirtækjamenning, þar sem lagt er upp úr miklum hraða og örum breytingum, einkennist af óskýrum vinnureglum og laði í senn að sér og geti af sér áhættusækna einstaklinga sem eru reiðubúnir til að taka skjótar ákvarðanir byggðar á litlum upplýsingum.⁸²⁹ Eins og fram

823. Færð hafa verið rök fyrir því að hið eiginlega efnahagsundur íslensku þjóðarinnar hafi verið árin 1960–1980, með framþróun atvinnugreina, ásamt uppbyggingu mennta- og velferðarkerfis sem eldi mannauð þjóðarinnar, en vöxturinn frá 2003 hafi byggst nær eingöngu á erlendra skuldafönum. Stefán Ólafsson: „Íslenska efnahagsundrið: Frá hagsæld til frjálshyggju og fjármálahræðis.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla*. Vefútgáfa 4 (2008:2), 231–256.

824. Björgvin G. Sigurðsson: „Útrás og árangur bankanna.“ *Viðskiptablaðið* 21. desember 2007.

825. Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Guðlaugsson: „Íslensk fyrirtækjamenning: Víkingar í viðskiptum.“ *Vísibending* 25, (2007: 2), bls. 2.

826. Svafa Grönfeldt: „Fór íslenska útrásin í jólaköttinn?“ *Viðskiptablaðið* 14. desember 2007.

827. Platon: *Ríkið*. Eyjólfur Kjalar Emilsson þýddi. Hið íslenska bókmenntafélag 1991. Fyrra bindi. bls. 347 [442C].

828. Sbr. Foot, Philippa: *Virtues and Vices*. University of California Press 1978, bls. 16.

829. Babiak, Paul, og Robert D. Hare: *Snakes in Suits. When Psychopaths go to Work*. Harper Collins 2006, bls. 159–160.

hefur komið, er sterkur hvati fyrir fólk með vafasaman orðstír að stjórna bönkum.⁸³⁰ Það er afar takmarkað að greina gríðarháa kaupauka bankamanna sem græðgi sé hún ekki sett í samhengi við hvatakerfið sem ól skipulega á hömlulausri auðsöfnun einstaklinga.⁸³¹ Ef dygðir og lestir eru slitin úr samhengi við þau kerfi sem ala þau af sér, höfnum við í þröngri einstaklingshyggju af því tagi sem fylgdi hugmyndafræðinni í aðdraganda bankahrunsins. Eins og við höfum séð var það vinsælt að leita í söguarfinn og sjá mannkostina út frá vikingaæðli okkar. En ein lærdómsrík lexía Íslendingasagna er hve mannlegar dygðir duga skammt til þess að takast á við vanda sem á öðru fremur rætur í samfélagsgerðinni og hve einstaklingar geta komið miklu böli til leiðar.⁸³² Það á við á öllum tímum að mikilvægt er að móta stjórnkerfi sem lágmarka áhrif breytilegra mannkosta og lasta á afdrif samfélagsins.

Ímyndir og veruleiki

Klassískar hugmyndir um ofmetnað og dramb koma oft upp í hugann þegar íslenskir blaðamenn, stjórnáamenn og framámenn í viðskiptalífínu lýsa einkennum íslensku þjóðarinnar. Í ágúst 2007 var greint frá því í fjölmiðlum að ungir fjármálamenn frá Íslandi auki umsvif sín í Hollandi og geti kennt þarlandum sitthvað um alþjóðavæðingu viðskiptalífsins. Sagt er að „stjórnendur íslensku útrásarfyrirtækjanna séu ungir frumkvöðlar sem láti sér fátt fyrir brjósti brenna, leiti tækifæra víða og séu óhræddir við áhættu“.⁸³³ Þegar mannkostabálkur íslenskra fjármálamanna er metinn í ljósi reynslunnar er líka auðvelt að sjá hann á köflum sem hrein öfugmæli: „Við erum lítil, vel tengd innbyrðis, erum fljót að átta okkur á stöðu mála, erum hugmyndaþrík, tökum ákvarðanir strax og lærum fljótt og örugglega af reynslunni.“⁸³⁴ Í baksýnis-speglinum sést hvernig lýsa má þessum kostum sem hættumerkjum: „vel tengd innbyrðis“ verður þá ávísun á krosseignatengsl og vinahygli; „tökum ákvarðanir strax“ elur á flýti og óforsjálni.

Yfirskrift Viðskiptaþings árið 2007 var „Ísland, best í heimi?“ og við það tilefni tilkynnti Geir H. Haarde, forsætisráðherra, að hann hygðist setja saman nefnd til þess að „skoða fordómalaust hvernig við vinnum að ímynd Íslands og hvernig við getum náð betri árangri“.⁸³⁵ Ímyndarskýrsla forsætisráðuneytisins kveður já við spurningunni sem var yfirskrift Viðskiptaþings 2007 og segir að mikilvægt sé „að tryggja að Ísland verði áfram „best í heimi“ – land sem býður þjóð sinni mestu lífsgæði sem völ er á“. Einn lykillingur að því er sagður verða „sterk, jákvæð ímynd“. Efnahagslegir mælikvarðar eru ríkjandi: „Ímynd má líkja við viðskiptavild, sem laðar að fólk, fjármagn og hugmyndir og er efnahagslífi þjóðar nauðsynleg.“⁸³⁶ Að mati skýrsluhöfunda þarf „árangursrík ímyndaruppbygging að byggjast á einkennum lands og þjóðar sem eru sönn eða „ekta“ og eiga sér djúpar rætur. Leiðin að þessu var að

„En menn voru náttúrlega alltaf að svona státa sig svolítið af því að þeir væru svona fljótir að hugsa eða fljótir að taka ákvarðanir, kannski ekki fljótir að hugsa en fljótir að taka ákvarðanir. Og það var svolítið svona impressívt í útlöndum þegar að bankastjórninn sjálfur kom bara og sagði: Já. Þegar að einhverjir starfsmenn í einhverjum öðrum banka höfðu bara séð mynd af bankastjórnunum sínum í blaði. Skiljið þið, þá var þetta svolítið svona flott sko...“

Úr skýrslu Kristjáns Gunnars Valdimarssonar, skattalögfræðings hjá Landsbankanum, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. september 2009, bls. 31.

„Sú upplýsingaöflun sem farið hefur fram undanfarnar vikur leiddi í ljós mikla samstöðu þjóðarinnar um þessi einkenni. Fólk taldi frelsisþrá og athafnagleði hafa fylgt Íslendingum allt frá landnámi. Aðlögunarhæfni og þrautseigja eru talin Íslendingum í blóð borin og hafa gert þjóðinni kleift að lifa af í harðbýlu landi í nábyli við óblíð náttúruöfl. Þessi einkenni endurspeglast í mikilli sköpunargleði, óbilandi bjartsýni og trú á getu úrræðagóðra Íslendinga til að framkvæma hið ógerlega.“

Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna. Skýrsla nefndar (mars 2008), bls. 83.

830. Lemieux, Catherine: *Conglomerates, Connected Lending and Prudential Standards*. Lessons Learned. Emerging Issues Series. Supervision and Regulation Department. Federal Reserve Bank of Chicago, maí 1999.

831. Weitzner, David, og James Darroch: „Why moral failures precede financial crises.“ *Critical perspectives on international business* 5 (No. 1/2, 2009). Special issue: ‘Reflections on a global financial crisis’, bls. 6–13.

832. Vilhjálmur Árnason: „An Ethos in Transformation: Conflicting Values in the Sagas.“ *Gripla XX* (2009), bls. 217–240.

833. „Íslenskir frumkvöðlar taka Hollendinga í læri.“ *Fréttablaðið* 22. ágúst 2007.

834. „Ísland 2015.“ Viðskiptaráð. Skýrsla lögð fyrir Viðskiptaþing, bls. 17.

835. Ræða forsætisráðherra Geirs H. Haarde á Viðskiptaþingi 2007.

836. Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna. Skýrsla nefndar (mars 2008), bls. 4.

kanna viðhorf Íslendinga sjálfra og erlendra ferðamanna til lands og þjóðar. Þessir þættir mynda síðan kjarna ímyndarstefnunnar sem mögulegt er að nota á fjölbreyttan hátt við markaðs- og kynningarstörf á innlendum og erlendum vettvangi.⁸³⁷ Niðurstaða nefndarinnar er að kjarninn í ímynd Íslands verði „kraftur, frelsi og friður“, en á þeim lykilorðum sé farsælt að byggja „jákvæða og sanna ímynd af landi og þjóð“.⁸³⁸

Sagnfræðingafélag Íslands gerði athugasemd við ímyndarskýrsluna og taldi þær sögulegu stöðir sem tillögur nefndarinnar voru reistar á ekki standast skoðun. Tillagan um ímynd Íslands væri byggð á goðsögnum á borð við „frelsiþrá landnámsmanna og nýja gullöld í kjölfar sjálfstæðis“ sem væru á skjön við sagnfræðirannsóknir síðustu áratuga.⁸³⁹ Af heimildaskrá og aðferðafræði skýrslunnar sést að þar er lögð megináhersla á rit um markaðssetningu landa („nation branding“) sem og þær hugmyndir sem fólk hefur um Ísland. Ekki er að sjá að leitast sé við að tryggja sögulegan trúverðugleika þeirra kjörorða sem fram eru sett, enda óvíst að það mundi leiða til jafn söluvænlegra niðurstaðna.

Ástæða þess að þetta er gert að umtalsefni hér er að orðræðan um ímynd Íslands varð mjög fyrirferðarmikil í aðdraganda bankahrunsins. Hugmyndir um sérstöðu og ágæti okkar Íslendinga urðu áberandi á „góðærístímanum“ og áttu eflaust sinn þátt í því að stór hluti þjóðarinnar varð sleginn eins konar blindu á hættumerki og hve móttökuskilyrði fyrir hvers konar aðvaranir og gagnrýni voru slæm. Ímyndarskýrslan var meðal annars byggð á viðhorfum Íslendinga til sjálfra sín og helstu þjóðareinkenna. Því var lýst hér að framan (í kafla II.3) hvernig stjórnmalamenn bundust samtökum við fjármálamenn um að vinna að breyttri ímynd Íslands á alþjóðavettvangi án þess að ganga úr skugga um hver raunveruleg staða fjármálastofnana var á þeim tíma. Gagnrýni erlendra aðila á íslenska banka var yfirleitt nefnd „neikvæð umfjöllun“ eða „óábyrgur orðrómur“, líkt og gagnrýnin gæti ekki verið málefnaleg og rökstudd.⁸⁴⁰ Ef meginmarkmiðið er að skapa jákvæða ímynd og viðhalda henni, eru þetta skiljanleg viðbrögð. Veruleikanum skyldi breyta með ímyndarvinnu, enda mögulegt að „tala“ markaðinn bæði upp og niður.

Í samræmi við þetta hefur hlutur svonefndra ímyndarsmiða og spuna-meistara farið vaxandi bæði innan stjórn mála og fjármála fyrirtækja. Viðnám gegn slíkri orðræðu ætti ef til vill helst að vera að finna hjá vönduðum fjölmiðlum og í framlagi fræðimanna til samfélagsumræðu. Hin svonefnda félagslega smíðishyggja í fræðunum telur það vera meginatriði að kryfja orðræðuna og valdið sem mótar hugsun manna og hegðun.⁸⁴¹ Vandinn er að halda til haga þeim viðmiðum gagnrýnnar rökræðu sem hindrar að fræðin sjálf hafni í viðmiðunarleysi sem á sinn hátt kyndir undir þeim spunaveruleika og valdhugsun sem réð ríkjum í íslensku samfélagi á undanförunum árum og gerði það verkum að ímyndarsmið varð mikilvægari en raunveruleikaskyn.

837. Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna. Skýrsla nefndar (mars 2008), bls. 24.

838. Ímynd Íslands. Styrkur, staða og stefna. Skýrsla nefndar (mars 2008), bls. 5. Sjá greiningu á orðræðu ímyndarskýrslunnar og tengdu efni hjá Guðna Elissyni: „Staðleysan Ísland og mýtan um okkur sjálf.“ *Tímarit Máls og menningar*, 2009:4, bls. 10–25.

839. „Ímynd Íslands – bréf til forsætisráðherra.“ Heimasiða Sagnfræðingafélagsins: www.sagnfraed-ingafelag.net/2008/06/12/11.34.26/ (sótt 2. okt. 2009).

840. „Bankarnir halda sjó í bresku áhlaupi.“ *Fréttablaðið* 28. febrúar 2008 og *Fréttablaðið* 2. febrúar 2008.

841. Greiningu á þessu einkenni samtímans má finna hjá Lyotard, Jean-François: *Hið póstmóderníska ástand. Skýrsla um þekkinguna*. Bókmenntafræðistofnun Háskóla Íslands 2008. Björn Þorsteinson skrifar í inngangi að bókinni (bls. 18) að Lyotard sýni „hvernig vísindin og afurðir þeirra fléttast í reynd, í samtíma okkar, saman við aðra hagsmuni, ekki síst efnahagslega“.

Ályktanir og lærdómar

Hugmyndafræði afskiptaleysisins bjó í haginn fyrir takmarkalítinn vöxt banka-anna og í anda hennar var lögð áhersla á að íþyngja ekki fjármálafyrirtækjum með ströngu eftirliti. Framámenn í viðskiptum og menntakerfi sömdu sameiginlega sýn á íslenskt þjóðfélag þar sem ríkið yrði vanbúið til að sinna mörgum brýnum sameiginlegum málefnum borgaranna. Framtakssömum en reynslulitlum einstaklingum í viðskiptalífínu var gefið mikið svigrúm til að nota hæfileika sína sem lýst var fjálglega í ræðu og riti. Þær lýsingar eru til marks um drambsemi sem einkenndi meðal annars ímyndarskýrslu á vegum stjórnvalda sem var liður í markaðssókn íslenskra fyrirtækja á erlendri grundu. Þetta átti sinn þátt í því að ekki var hljómgrunnur fyrir aðvörunarorð í aðdraganda bankahrunsins og menn létu sem þeir sæju ekki hættumerki.

Lærdómar:

- *Sporna þarf gegn hugmyndafræði afskiptaleysisins með raunhæfri fræðslu um takmarkanir markaðarins og mikilvægi öflugss eftirlits með honum.*
- *Glæða þarf skilning á hlutverki ríkisstofnana í því að skapa skilyrði fyrir öflugt atvinnulíf, réttarríki og velferðarsamfélag.*
- *Leggja þarf rækt við raunseja, ábyrga og hófstilla sjálfsmynd íslensku þjóðarinnar sem byggist á þekkingu og skilningi á menningu okkar og samfélagi.*
- *Þjálfra þarf gagnrýna hugsun og efla læsi borgaranna á hvers kyns áróður og inni-
stæðulausa ímyndarsmið.*

III.2 Þáttur fjölmiðla

Í undanfara bankahrunsins varð fjármálageirinn á Íslandi afbrigðilega stór og áhrif hans urðu í samræmi við það óeðlilega mikil. Stjórnmalámennt hafa lýst því hvernig völdin færðust úr þeirra höndum yfir á svið viðskiptalífsins. Í stað pólitískrar forræðishyggu sem oft er kölluð svo kom veldi fjármálafyrirtækjanna. Sú skipan er oft réttlætt með vísun til þess að markaðurinn efla einstaklingsfrelsið því einstaklingar láti óskir sínar í ljós með markaðshegðun sinni og neyslu. En sú hegðun manna er öðru fremur á sviði einkalífsins og varðar ekki áhrif þeirra á mótun samfélagsins nema með óbeinum hætti. Neyslufrelsið er vissulega mikilvægt en því er að miklu leyti stjórnað af markaðsöflunum sem skammtar mönnum valkostina. Í lýðræðisríki ættu borgararnir líka að láta sig varða umhverfi þessara valkosta, það samfélag sem við lifum og hrærumst í. Hagfræðingurinn Amartya Sen hefur orðað þetta með athyglisverðum hætti: „Það frelsi sem máli skiptir felur í sér frelsi til að breyta sem borgarar sem láta að sér kveða og tekið er mark á, fremur en að lifa sem stríðalin, velklædd neyslupý sem vilja láta skemmta sér án afláts.“⁸⁴² Ein meginforsenda þess að borgararnir eigi þess kost að rækta þetta frelsi er að þeir hafi greiðan aðgang að góðum upplýsingum um samfélagið og vettvang til þess að skiptast á skoðunum um þær. Í þessu tilliti skipta vandaðir fjölmiðlar sköpum því að þeir eru í senn helsta upplýsingaveitan fyrir almenning og vettvangur borgaranna til að tjá sig um þjóðfélagsmál. Framlag fræðimanna til samfélagsumræðu er líka þýðingarmikið í þessu samhengi því að umhverfi nútímasamfélags er oft svo flókið að stundum búa sérfræðingar einir yfir þekkingu sem er nauðsynleg

842. Sen, Amartya: *Development as Freedom*. Anchor Books 2000, bls. 288. Sjá frekari umræðu hjá Vilhjálmí Árnasyni: *Farsælt líf, réttlátt samfélag*. Heimskringla 2008, bls. 404–405.

til þess að greina málefnið, setja þau í skiljanlegt samhengi og afhjúpa áróðurskenndan málf lutning.

Fjölmiðlar í lýðræðisríki

Oft er talað um fjölmiðla sem fjórða valdið, eða fjórðu grein valdsins í lýðræðisríki.⁸⁴³ Það felur í sér aðhaldshlutverk, upplýsingahlutverk og umræðuhlutverk. Aðhaldshlutverkið þýðir að fjölmiðlar leitist við að vernda borgarana fyrir misbeitingu valds, svo sem með því að veita stjórnvöldum og fjármálalífínu aðhald. Upplýsingahlutverkið felur í sér að fjölmiðlar láti borgurunum í té áreiðanlegar upplýsingar og vandaða greiningu á samfélagsmálum. Öflugir sjálfstæðir fjölmiðlar skapa þannig forsendur fyrir upplýsta almenna umræðu sem er grundvallaratriði í lýðræðisríki. Meginkraftan sem gera verður til fjölmiðla varðar faglega framsetningu fréttu, hlutlægni þeirra og sanngirni: „Lýðræðið byggir á því að almenningur fái réttar upplýsingar sem settar eru í rétt samhengi. Þetta skiptir meginmáli þar sem aðrir þættir, s.s. túlkun, gagnrýni, greining og umræður, byggjast á því að fólk hafi fengið réttar upplýsingar í upphafi. Því eru skyldur blaðamanna fyrst og fremst við borgarana.“⁸⁴⁴

„Fjölmiðlar eiga að veita aðhald með því að halda uppi sanngjarnri og faglegri umfjöllun og fréttalutningi. Með faglegri blaða- og fréttamennsku er átt við að þeir sem henni sinna séu sjálfstæðir í vinnubrögðum og nálgist viðfangsefni sitt með hlutlægum hætti og með almannahagsmuni að leiðarljósi.“

Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla, apríl 2005, bls. 17.

Með umræðuhlutverki fjölmiðla er átt við að þeir séu jafnframt vettvangur fjölbættar þjóðfélagsumræðu og birti þannig túlkanir og umræðu um málefni samfélagsins frá margvíslegum sjónarhornum.⁸⁴⁵ Að mörgu leyti er einfaldast fyrir fjölmiðil að sinna síðastnefnda hlutverkinu, svo sem með því að dagblað sé opið fyrir aðsendum greinum. Aðhaldshlutverkið og upplýsingahlutverkið krefjast aftur á móti mikils framlags og fyrirhafnar af hálfu fjölmiðlafólksins sjálfs; fagmennsku, hugrekki og elju til að yfirstíga margvíslegar hindranir sem lagðar eru í götu þeirra sem leitast við að greina rétt frá því sem gerist í flóknu umhverfi nútímasamfélags. Í viðleitni sinni til að segja satt og rétt frá því sem gerist, vinna faglega og grafast fyrir um upplýsingar sem varða almannahag en reynt er að halda leyndum, vinna fjölmiðlar af hlutlægni í almannabágu.

Skilyrði sjálfstæðis

Til að tryggja eða að minnsta kosti auðvelda fjölmiðlum að rækja þessi hlutverk sín í lýðræðissamfélagi hafa stjórnvöld víða sett reglur um sjálfstæði ritstjórna og gegnsætt eignarhald.⁸⁴⁶ Meðal frekari skilyrða fyrir sjálfstæði fjölmiðla mætti nefna kjör og starfsaðbúnað fréttamanna sem og fagvitund þeirra eða fagmennsku. Þetta voru þau atriði sem voru efst í huga þeirra ritstjóra og fréttastjóra sem gáfu skýrslu hjá rannsóknarnefnd Alþingis. Tiltölulega lítið var rætt um aðstöðuleysi, fjárskort og tímaþröng á íslenskum fjölmiðlum þótt vissulega bæri þau á góma. Fréttastjóri Ríkisútvarpsins, Óðinn Jónsson, setti fram umhugsunarverða athugasemd: „Allan tímann sem ég hef verið í starfi höfum við þurft að biðjast afsökunar á því að vera til staðar, að vera kostuð af almannafé. Í staðinn fyrir að gera það almennilega og gera síðan ríkar kröfur til þess að þetta almannafé sé nýtt vel.“⁸⁴⁷ Fram kom að starfsskilyrðin á dag-

843. Sjá t.d. Þorbjörn Broddason: „Fjórða grein valdsins. Fjölmiðlar, áhrif og ábyrgð.“ Erindi í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélagsins um valdið í Norræna húsinu 16. nóvember 2004. Birt á vefsíðu Kistunnar 12. janúar 2005: www.kistan.is.

844. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 19.

845. Sbr. erindi Guðmundar Heiðars Frimannssonar: „Gagnrýnin umræða: staðreyndir, skoðanir, lýðræði.“ Óbirt erindi flutt á málefnafundum Síðfræðistofnunar 2. mars 2009.

846. Til dæmis má nefna norsk lög um efnið; sjá heimasíðu www.medietilsynet.no.

847. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 19.

blöðum hefðu farið versnandi eins og þessi lýsing Örnú Schram ber með sér: „Ég man bara þegar ég byrjaði á Mogganum '95/'96 þá hafði maður stundum tvo, þrjú daga til þess að skrifa frétt um leikskóla og þá gat maður bara verið að hringja í hina og þessa og skoða skýrslur frá upphafi til enda, en það hefur margt breyst síðan þá.“⁸⁴⁸

Ef til vill hefur vísan um erfið starfsskilyrði á íslenskum fjölmiðlum verið það oft kveðin að ástæðulaust hafi þótt að endurtaka hana þegar svo margar aðrar hömlur á sjálfstæði fjölmiðla eru í deiglu.⁸⁴⁹ Fjölmiðlafólkinu varð aftur á móti tíðrætt um hvernig efla mætti fagmennsku og sjálfstæði blaðamanna með sterka meðvitund fyrir faginu og meginreglum þess; að frumskylda blaðamanns er að hafa það að leiðarljósi að hann sé að skrifa fyrir almenning í landinu.⁸⁵⁰ Í því skyni þyrfti bæði að efla faglega umræðu meðal blaðamannastéttarinnar og styrkja menntun hennar. Styrmir Gunnarsson, fyrrverandi ritstjóri *Morgunblaðsins*, telur mörgu vera ábótavant í þessu tilliti: „En miðað við þau kynni sem ég hef haft af fólki í þessari stétt þá finnst mér þekkingin á íslenskum þjóðfélagsmálum vera ótrúlega takmörkuð. Þekkingin á sögu þjóðarinnar, það má segja bara síðustu fimm tíu til hundrað árin, er ótrúlega takmörkuð. Mér finnst blaðamenn ekki fylgjast vel með því sem gerist í samfélaginu. [...] Þeir hafa ekki nægilega víða sýn á samfélagið til þess að sjá samhengi hlutanna.“⁸⁵¹

Fjármálafyrirtækin telja sig nær örugglega eiga ríkra hagsmuna að gæta að ekki sé fjallað á gagnrýninn hátt um fjármálamarkaðinn. Um þetta segir í skýrslu fjölmiðlanefndar 2005: „Þess eru mörg dæmi að fjölmiðlar fjalli ekki um fyrirtæki eða hagsmunaaðila ef það getur komið sér illa fyrir fjölmiðilinn sjálfan, eigendur hans eða starfsfólk. Blaða- og fréttamenn tileinka sér (oft ómeðvitað) ákveðna sjálfsritskoðun á umfjöllunarefni sínu.“⁸⁵² Sjálfsritskoðun er vitaskuld mjög erfitt að sanna en ætla má að hún sé tiltölulega sterk í smáu samfélagi þar sem fjölmiðlar eru í fárra eigu og atvinnuönguleikar fjölmiðlafólks því takmarkaðir. Ritstjórar og blaðamenn kunna þá að forðast umfjöllun um mál sem gætu skaðað viðskiptahagsmuni fjölmiðilsins eða haft áhrif á þeirra eigin starfsframa.⁸⁵³ Í ljósi þessa er afar mikilvægt að tryggja sjálfstæði ritstjórna. Arna Schram bætir því réttilega við að „blaðamenn þurfi að fá skriflega ástæðu fyrir uppsögnum og jafnvel lengri uppsagnarfrest og sterkara atvinnuöryggi en aðrir.“⁸⁵⁴

Í alþjóðlegri umræðu hefur megináhýggjuefnið sem fylgir samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði tengst áhrifum þess á forsendur lýðræðislegrar umræðu. Stórfyrirtæki sem sækjast eftir fjölmiðlum eru yfirleitt knúin af arðsemiskröfum og leggja síður áherslu á almannaþjónustuhlutverkið.⁸⁵⁵ Hérlandis hafa á síðustu fimm árum starfað tvær nefndir á vegum stjórnvalda sem sett hafa fram tillögur um málaflokkinn. Báðar nefndirnar hafa lagt áherslu á

Það er umhugsunarverð staða fyrir íslenska fjölmiðlun að langflestir fjölmiðlar landsins hafa verið í eigu helstu eigenda fjármálafyrirtækjanna. Í upphafi árs 2008 voru eigendur *Morgunblaðsins* útgáfufélagið Valtýr ehf., 20%, Björn Hallgrímsson ehf., 17%, Garðar Gíslason ehf., 13%, Ólafsfell ehf., 8%, Forsíða ehf., 26%, og MGM ehf., 17%. Björgólfur Guðmundsson, stjórnarformaður Landsbankans, tengdist Árvakri annars vegar í gegnum Ólafsfell, þar var hann stjórnarformaður, og hins vegar í gegnum MGM, sem var í eigu Straums-Burðarás (en Samson átti hlut í Straumi).

Stoðir Invest (áður FL Group) átti rúmlega 90% eignarhlut í 365 hf., en Stoðir var í eigu stærstu hluthafa Baugs og hafði keypt 365 af Baugi. Fjölmiðlafyrirtækið 365 hf. átti 365 miðla ehf., sem gaf út *Fréttablaðið* og *Visi.is*, og rak Stöð 2, Sýn, Bylgjuna og fleiri útvarpsstöðvar.

Stoðir Invest átti Hjálmur ehf. að fullu, en Hjálmur átti 89% hlut í Dagblaðið-Vísir útgáfufélag ehf., sem gaf út *DV* (og *dv.is*). Þá áttu Stoðir Invest 88% hlut í Birtíngi útgáfufélagi ehf., sem gaf út ýmis tímarit, svo sem *Séð og heyrt* og *Víkuna*. Aðilar tengdir Baugi áttu sem sagt að fullu eða hluta *Fréttablaðið*, *Visi.is*, Stöð 2, Bylgjuna, *DV*, *dv.is*, og ýmis vikurit, en aðilar tengdir Baugi (fyrst FL Group svo Stoðir) voru stærsti hluthafinn í Glitni á þessum tíma.

Bakkavararbræður, Ágúst og Lýður Guðmundssynir, áttu *Viðskiptablaðið* nánast að fullu, en þeir tengdust Kaupþingi í gegnum 23% eignarhlut Exista í bankanum. Stærsti hluthafi í Existu (45%) var Bakkabraedur Holding B.V. Exista átti 40% hlut í Framtíðarsýn sem gaf út *Viðskiptablaðið*. Bakkabraedur Holding B.V. átti 59% í Framtíðarsýn. Þá átti Exista 44% hlut í Skipti hf. (og Kaupþing 22%), en Skipti átti Skjáinn – miðlar ehf. að fullu (Skjáreinn, Skjár Bío, Skjár Heimur).

848. Skýrsla Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 14.

849. Eins og fram kemur í Viðauka I með þessari skýrslu, sýna íslenskar rannsóknir að blaða- og fréttamenn telja að tímaþröng, fjárskortur og mikið vinnuálag geri þeim erfitt um vik að gegna megin skyldum sínum. „Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008“.

850. „Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008“, bls. 10 og 12.

851. Skýrsla Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 23.

852. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 17.

853. „Is Icelandic Media Being Held Hostage By Its Owners?“ Viðtal við Þorbjörn Broddason í *The Reykjavík Grapevine*, 2009:16, bls. 10. Sjá einnig um efnið Þorbjörn Broddason: *Ritlist, prentlist, nýmiðlar*. Háskólaútgáfan 2005, bls. 36–39.

854. Skýrsla Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 10.

855. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 21–22.

sérstöðu Íslands vegna smæðar markaðarins og að reglur um eignarhald á fjölmiðlum verði að taka mið af henni. Í álitinu fyrri nefndarinnar segir meðal annars: „Gæta verður þess að reglur verði ekki svo hamlandi að þær vinni í reynd gegn þeim hagsmunum sem þeim er ætlað að vernda með því að fyrirtækin verði svo smá að þau fái ekki þrífist.“⁸⁵⁶ Í skýrslu annarrar nefndar ári síðar er tekið undir þetta meginsjónarmið: „Fjölmiðlafyrirtæki á íslenskum markaði þurfa innan ákveðins ramma að fá að nýta sér hagkvæmni stærðarinnar án þess að það komi niður á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.“⁸⁵⁷ Sá ramma sem um ræðir varðar einkum gagnsæi eignarhalds og hóflegar takmarkanir á eignarhaldi. Báðar nefndirnar leggja til að Ríkisútværpið verði áfram öflugt almannaþjónustuútværpið og staða þess treyst, meðal annars til að tryggja „þá hagsmuni sem felast í pólitískri og menningarlegri fjölbreytni“.⁸⁵⁸

Afskipti af fjölmiðlum

Margvíslegar upplýsingar sem fjölmiðlar telja mikilvægt að flytja lesendum sínum, áheyrendum eða áhorfendum geta verið óþægilegar fyrir öflugum aðila í samfélaginu, svo sem stjórnvöld og stórfyrirtæki, sem eiga hagsmuna að gæta. Reynslan sýnir að fjölmiðlamenn búa við heilmikið áreiti frá þessum aðilum sem leitast við að hafa áhrif á fréttáflutning. Um þetta segir ritstjóri eins íslensku dagblaðanna: „[B]laðamenn eiga að vera vanir því að það sé reynt að beita þá þrýstingi bæði frá viðskiptasamsteypum, stjórnmalaflokkum, mögulega innanhúss, og það er í sjálfu sér ekkert óeðlilegt, en það er hins vegar óeðlilegt ef þeir láta undan þessum þrýstingi. Þá er eitthvað óheilbriggt farið af stað.“⁸⁵⁹

Gagnlegt er að greina á milli tvenns konar afskipta í þessu tilliti. Annars vegar þrýstings sem kemur ofan frá, ef svo má segja, til dæmis með því að eigandi eða auglýsandi hafi bein afskipti af umfjöllun fjölmiðilsins og reyni að fá ritstjóra eða fréttastjóra til að breyta málflutningi miðilsins. Hins vegar er um að ræða óbeinan þrýsting sem birtist ekki í boðvaldi eða hótunum heldur í umbun af ýmsu tagi. Eftirfarandi frásögn fréttastjóra Ríkisútvarpsins er skýrt dæmi um boðvald að ofan: „Stjórnmalamenn hringdu, hringdu strax eftir fréttir, kröfðust leiðréttingar, kröfðust þess að fá að koma að sínum sjónarmiðum. Og þeir, veit ég, beittu þáverandi fréttastjóra oftsinnis þrýstingi.“⁸⁶⁰ Óðinn Jónsson segir að svona lagað gerist mjög sjaldan núorðið og nefnir tvennt sem hafi orðið til að breytingin varð. Annars vegar að pólitískt skipað útvarpsráð ráði ekki lengur starfsmenn inn á stofnunina og hins vegar að sjaldgæfara sé að fréttamenn sjái starfið sem stökkpall inn í stjórnmal „heldur verður til stétt atvinnumanna í blaða- og fréttamennsku, menn sem ætla sér ekkert annað en vera í fjölmiðlum, eru ekki að þessu til að fara í prófkjör á næsta ári“.⁸⁶¹ Könnun sem gerð var 1998 sýndi að meirihluti starfsmanna Ríkisútvarpsins (52%) var ósammála fullyrðingunni „Ávallt er vandað til ráðningar starfsfólks á stofnuninni og fyllstu hlutlægni gætt“, samanborið

856. *Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi*. Reykjavík, 2. apríl 2004, bls. 83.

857. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 22.

858. *Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi*. Reykjavík, 2. apríl 2004, bls. 84. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 253.

859. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 7.

860. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 5–6.

861. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 6.

við 19 prósent ríkisstafsmanna yfirleitt. Að sögn Óðins hafa starfsmenn RÚV staðið í ströngu við að losa sig undan ásælni stjórnmalamanna. En beinu afskiptin hafa nú færst yfir á fjármálageirann. Í hvert sinn sem RÚV kom fram með gagnrýnar upplýsingar eða ábendingar sem byggðar voru á erlendri umfjöllun „þá var hringt frá viðkomandi bankastjórum eða blaðafulltrúum þeirra sem gjarnan voru fyrrverandi kollegar“.⁸⁶²

Þessi breyting helst að mati fréttastjóra RÚV í hendur við almenna þjóðfélagsbreytingu, „að valdið færðist af þingi og yfir í fjármálalífið“.⁸⁶³ Þetta á augljóslega við um fjölmiðla; fyrir nokkrum árum voru flest dagblöð í eigu stjórnmalaflokka og gengu erinda þeirra en núna eru þau öll í eigu fjármálamanna. Fjölmiðlarnir voru ekki frekar en aðrar stofnanir samfélagsins búnir undir þessa breytingu: „[Þ]að má segja að okkar meginkraftur á síðastliðnum árum hafi farið í það að gera okkur óháð pólitíska valdinu. Ég er til dæmis fyrsti yfirmaður Ríkisútvarpsins sem er ráðinn án pólitíks atbeina, án þess að útvarpsráð velji mig til starfans. Og ég held, með öðrum orðum, að við höfum orðið sérfræðingar í því að verjast stjórnmalamönnum, en það kannski flotið heldur mikið framhjá okkur þessi breyting á samfélaginu hvað varðar eflingu viðskiptalífsins og við eignuðumst aldrei almennilega sérfræðinga til þess að fylgjast með viðskiptalífínu. Og þeir sem komust næst því að kunna eitthvað fyrir sér voru bara keyptir af bönkunum.“⁸⁶⁴

Samfélagsbreytingin sem hér er lýst fólst ekki síst í því að valdið sjálft og virkni þess tók breytingum. Valdið birtist ekki fyrst og fremst að ofan með beinum afskiptum heldur ekki síður í formi umbunar og aðlöðunar. Það er ákveðinn kostur við boðvaldið að ofan að það fer ekkert á milli mála þegar það birtist; hið óbeina vald fjármagnsins virkar meira eins og net sem menn flækjast í án þess endilega að átta sig á því. Sigmundur Ernir Rúnarsson, fréttastjóri Stöðvar 2 árin 2005–2007 og forstöðumaður fréttasviðs stöðvarinnar 2007–2009, lýsir því til dæmis hvernig múrinn á milli auglýsinga og ritstjórnar molnaði smám saman og mörkin milli fréttu og markaðssetningar riðluðust.⁸⁶⁵ Arna Schram, fréttastjóri *Viðskiptablaðsins*, sem hafði mest fjallað um stjórnmal, segist hafa tekið eftir því að fréttamenn beiti almennt meiri aðgangshörku við stjórnmalamenn en gagnvart aðilum í viðskiptalífínu.⁸⁶⁶ Þetta er skiljanlegt í ljósi þess að sjálfstæði fréttamanna hefur lengst af miðast við pólitísk afskipti og stéttin var miklu síður undir það búin að móta sjálfstæði sitt gagnvart valdi fjármálafyrirtækjanna sem birtist í allt annars konar og oft vinsamlegri myndum.⁸⁶⁷

Að einhverju leyti stafaði þessi linkind fréttamanna gagnvart viðskiptamönnum af því að myndast hafði óþarflega mikið „vináttusamband við umfjöllunarefnið“.⁸⁶⁸ Þessi nánú tengsl sköpuðust sumpart með því að viðskiptafréttamenn tóku þátt í kynningarferðum þar sem „alls kyns menn úr viðskiptalífínu [...] voru með í för og það var hægt að spjalla við þá óformlega í einhverjum kokkteilum“.⁸⁶⁹ Sigmundi Erni Rúnarssyni, sem var yfir

„Og það reyndar stundum þannig að ef það komu upp einhver erfið mál þá töldum við okkur ekki geta notað viðskiptablaðamennina, við notuðum almenna blaðamenn, því að þeir voru orðnir í svo kósý sambandi, sumir hverjir, við umfjöllunarefnið að maður fann að þeir voru ekki tilbúnir að taka málin þeim tókum sem þurfti.“

Úr skýrslu Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 10–11.

862. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 3.
 863. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 5.
 864. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 2.
 865. Skýrsla Sigmundar Ernís Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 7.
 866. Skýrsla Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 23.
 867. Sbr. Preston, Paschal: *Making the News. Journalism and News Cultures in Europe*. Routledge. 2008, bls. 173.
 868. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 15.
 869. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 13.

„Yfirmenn ritstjórnar taka ákvarðanir um hvort þiggja skuli ókeypis ferðir eða gistingu, og hafna slíkum boðum ef þeim fylgja skuldbindingar.

- Ef efni er birt í tengslum við ókeypis ferðir eða gistingu starfsmanna ritstjórnar er sagt frá því í textanum.
- Makar, fjölskylda eða vinir starfsmanna ritstjórnar fara ekki með þeim í ofangreindar fríferðir.“

Siðaskrá Fréttablaðsins.

fréttasviði Stöðvar 2, ofbauð hvað sumir viðskiptafréttamenn „voru svona innviklaðir í [...] samkvæmislíf“ útrásarvíkinga.⁸⁷⁰ Þarna hefur viðskiptavaldið unnið sitt verk með aðlöðun fremur en boðvaldi. Fjölmíðlar hafa mismunandi reglur um hvort þiggja eigi boðsferðir og þá með hvaða skilmálum það er gert. Svo dæmi séu tekin, er hjá RÚV sú regla að boðsferðir skulu ekki þegnar,⁸⁷¹ á *Morgunblaðinu* gildir sú regla að fara í ferðirnar en blaðið borgar flug og hótél fyrir starfsmenn sína,⁸⁷² en á *Fréttablaðinu* er heimilt að sá sem býður greiði fyrir gistingu og flug en blaðið sér um uppihald.⁸⁷³

Vinnuhópur um siðferði hefur undir höndum gögn sem sýna ýmiss konar afskipti eigenda fjölmiðla af fréttum og annarri dagskrá. Fjölmíðlamenn veigra sér hins vegar við að fara út í einstök mál vegna hættu á starfsmiði eða meiðyrðamáli. Full ástæða er til að rannsaka sérstaklega samskipti eigenda fjölmiðla og fjölmiðlamanna. Slík rannsókn féll ekki innan þess ramma í kostnaði, tíma og umfangi sem þessari rannsókn er settur.

Viðbrögð við gagnrýni

Í byrjun febrúar 2006 gaf matsfyrirtækið Fitch Ratings út skýrslu þar sem íslenskt fjármálakerfi var sagt viðkvæmt. Útlán og erlendar skuldir hefðu aukist gríðarlega og gengi krónunnar væri óeðlilega sterkt. Í kjölfarið lækkaði Fitch horfur á láns hæfismati ríkisins úr stöðugum í neikvæðar. Við það tóku hlutabréf og gengi krónunnar dýfu. Merrill Lynch gaf svo út skýrslu í byrjun mars þar sem fullyrt var að staðan væri mun alvarlegri en skýrsla Fitch gæfi til kynna. Bankarnir væru gríðarlega skuldsettir, eignatengsl væru flókin og varasamt hversu mikið bankarnir treystu á skammtímalán.

Í kjölfarið fór af stað umræða í erlendum fjölmiðlum um hversu brothætt íslenskt bankakerfi væri. Sagt var frá umfjölluninni í íslenskum fjölmiðlum. Til dæmis er aðalfyrirsögnin í forsíðufrétt *Morgunblaðsins* 8. mars 2006 bein tilvitnun í nýja skýrslu Merrill Lynch um íslenska bankakerfið:⁸⁷⁴ „Íslensku bankarnir, ekki allt sem sýnist.“ Í undirfyrirsögn segir að óvissa ríki um það hvort mjúk lending verði í íslenska hagkerfinu, svo og að eignatengsl milli banka og stærri fyrirtækja á Íslandi séu áhyggjuefni. Bæði ráðamönnum og bankamönnum gramdist mjög að íslenskur fjölmiðill tæki upp þessa gagnrýni. Áður hefur verið vikið að viðbrögðum stjórnmalamanna við erlendri gagnrýni (kafla II.3) og hún er líka rædd í Viðauka II við þessa skýrslu. Jafet Ólafsson, framkvæmdastjóri VBS fjárfestingarbanka, sakaði *Morgunblaðið* um að leggja ofuráherslu á neikvæðustu umsagnir erlendra matsfyrirtækja og sagði norræna keppinauta íslensku bankanna hafa notfært sér fréttirnar til að „berja á Íslendingum vegna þess að við höfum verið að sækja mjög fram á öllum Norðurlöndunum“.⁸⁷⁵

21. mars 2006 kom út svonefnd Geysisskýrsla Danske Bank, „Iceland: Geysir Crisis“, en í henni var því haldið fram að Íslendingar sigldu hraðbyri inn í efnahagslægd, með minnkandi landsframleiðslu, hriðlækkandi gengi og

870. Skýrsla Sigmundar Ernis Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 2.

871. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 18.

872. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 13–14.

873. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 13.

874. Sjá Björn Vigni Sigurpálsson: „Bakvið: Viðvörðunarljósinn leiftruðu í þrjú ár.“ *Morgunblaðið* 25. október 2008.

875. „Neikvæð umræða fjölmiðla ástæða niðursveiflu hlutabréfa.“ *NFS fréttir* 14. mars 2006.

aukinni verðbólgu. Sama dag sagði Halldór Ásgrímsson á Alþingi: „Ég tel að það sé áhyggjuefni hversu viljugir sumir fjölmiðlar og stjórnarandstaðan hefur verið til að hlaupa upp til handa og fóta og taka undir ýmsa órökstudda gagnrýni sem að nokkrir erlendir aðilar hafa verið að halda á lofti, þar á meðal bankar og greiningardeildir banka sem eru í harðri samkeppni við íslensku bankana, sem eru hreinlega sett fram í því skyni að koma höggi á sína samkeppnisaðila.“⁸⁷⁶

Lars Christensen skrifaði ásamt félögum sínum hjá Danske Bank fyrrnefnda Geysisskýrslu. Hann segir að algengast hafi verið að hann væri spurður að því af íslenskum fjölmiðlum hvers vegna hann hefði skrifað svona „neikvæða skýrslu“ um íslensku bankana. Þegar í kjölfar birtingar skýrslunnar hafi allir íslensku bankarnir þrír brugðist hart við, gagnrýnt smáatriði í skýrslunni en horft framhjá meginefni hennar sem var um heildarstöðu efnahagslífsins. Fjármálaeftirlitið hafi sent frá sér nýtt áhættumat sem hafi sýnt vel samstöðuandann í íslenska liðinu. Engu hafi verið líkara en um samstillt átak gegn gagnrýninni hafi verið að ræða, eins konar harða gagnárás, þar sem mat á áhættu og ávinningi var skrumskælt, að mati Lars Christensen.⁸⁷⁷

Höfundar Geysisskýrslunnar gáfu höggstað á sér, eins og sjá má af orðum Gylfa Magnússonar, sem þá var dósent við Háskóla Íslands, um skýrsluna: „[...] ég held nú að Danirnir hafi nú eitthvað aðeins verið að flýta sér og dregið helst til stórkaralegar ályktanir af því sem þeir skoðuðu. [...] Ég held að grunnvandinn sé nú kannski sá að þessi umsvif íslenskra fyrirtækja og banka sérstaklega er eitthvað sem nágrannar okkar eru ekki vanir [...] og þess vegna eru þeir afskaplega tortryggir.“⁸⁷⁸ Það breytir því ekki að íslensku viðbrögðin voru harkaleg og miðuðu að því að draga enn meira úr trúverðugleika gagnrýnnar frekar en að taka stöðu bankanna til gagnrýnnar skoðunar eins og þessi erlenda gagnrýni í heild gaf tilefni til. Megin Einkennin á viðbrögðum íslenskra fjölmiðla við gagnrýnum skýrslum erlendra matsfyrirtækja og greiningaraðila eru að greint er stuttlega frá gagnrýni matsfyrirtækjanna og síðan leitað viðbragða annars vegar hjá stjórnmalámonnum og hins vegar forsvarsmönnum bankanna. Lítil viðleitni er af hálfu fjölmiðlanna til að greina gagnrýnina með sjálfstæðum hætti. Eins og fram kemur í skýrslu Rannsóknaseturs um fjölmiðla og boðskipti eru viðtöl og fréttatilkynningar algengustu heimildir fyrir fréttum af fjármálastofnunum.⁸⁷⁹

Í þessu samhengi er þó athyglisverðast hvernig gagnrýni talsmanna bankanna beindist gegn íslenskum fjölmiðlum sem gerðu þó lítið annað en að segja frá hinum erlendu matsskýrslum. „Það er skylda ykkar að hjálpa okkur,“ sagði bankastjóri Landsbankans við ritstjórnarfulltrúa á *Morgunblaðinu* þegar hann amaðist við því að blaðið segði frá gagnrýni erlendra greiningaraðila á íslensku bankana.⁸⁸⁰ Svipuð athugasemd kom frá framkvæmdastjóra markaðs- og sölusviðs Íslandsbanka í samtali við ritstjóra *Morgunblaðsins* 2006: „En málf lutningur Birnu Einarsdóttur var þessi: Þið eigið að standa með okkur. Þið eigið ekki að vera að gagnrýna bankana og gera athugasemdir við bank-

„Það má ekki gleyma því að Dönnum finnst þeir niðurlægðir um þessar mundir og danskir fjölmiðlar munu aldrei hætta að spá því að Ísland sé á barmi gjaldþrots, að allt sé að hrynja eins og spilaborg og að Íslendingar verði að selja fyrirtækin frá sér.“

Jón G. Hauksson: „Esifréttamenska um bankana.“
Frjáls verslun, 2. tbl. 2006, bls. 9.

„Gagnrýnin byrjar ekki að neinu ráði innan lands fyrr en upp úr miðju ári 2008 og svona eftir á að hyggja, og ég á þar sök eins og margir aðrir í fjölmiðlum, er mjög óhuggulegt að hafa horft til þess að þetta ár þegar voru sannarlega vísbendingar að það var engin stemning fyrir að eyðileggja veisluna.“

Úr skýrslu Sigmundar Ernís Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 17.

876. „Neikvæð umræða um bankana rædd á Alþingi.“ Sjórnvarpið, 21. mars 2006.

877. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn 30. apríl 2009.

878. „Stórkaralegar yfirlýsingar.“ RÚV, 22. mars 2006.

879. „Um fjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálfyrirtæki 2006–2008.“ Viðauki I við þessa skýrslu.

880. Sjá gagnlegt yfirlit um þessa umfjöllun *Morgunblaðsins* í tveimur greinum Björns Vignis Sigurpálssonar: „Baksvið: Viðvörunarljósinn leiftruðu í þrjú ár“ og „Baksvið: Að fljóta sofandi að feigðarósi“, mbl.is 25. október 2008.

ana, þið eigið að standa með okkur.⁸⁸¹ Hjálp íslensku fjölmiðlanna átti að vera fólgin í því að svara erlendri gagnrýni, ekki flytja hana óbreytta.⁸⁸² Og talsmenn bankanna voru ekki einir um þetta viðhorf. Ritstjóri tímaritsins *Frjálsrar verslunar* skrifaði leiðara um „æsifréttaamennsku“ *Morgunblaðsins* af því að blaðið sagði frá skrifum danskra blaða um útrásina.⁸⁸³ Ætla má að hann hafi talað þar fyrir munn margra.

Forsvarsmenn fjármálafyrirtækjanna gripu líka til hótana og reyndu beinlínis að þagga niður í fjölmiðlum sem gagnrýndu þau eða fluttu fréttir af erlendri gagnrýni. Íslandsbanki dró mjög úr auglýsingum á því tímabili þegar *Morgunblaðið* greindi frá hinni erlendu gagnrýni. Forráðamenn einstakra fjármálafyrirtækja beittu gjarnan hræðslurökum og héldu því fram að *Morgunblaðið* væri að „kynda undir“ óróa á fjármálamarkaðnum eða „auka á erfiðleika“ á markaðnum.⁸⁸⁴ Það er merkilegt rannsóknarefni, segir í „Reykjavíkurbréfi“ frá þessum tíma, „að kynslóðir nútímans skuli halda að í opnu lýðræðislegu samfélagi sé eitthvað athugavert við fréttaflutning af þessu tagi“. Ritstjórinn veltir því fyrir sér hvort löggjafarvaldið þurfi að grípa inn í til að tryggja betur þetta lýðræðislega hlutverk fjölmiðla, „setja löggjöf sem verndi fjölmiðlana til þess að tryggja að þeir verði sá opni vettvangur frjálsra umræðna sem þeir eiga að vera og er þeirra hlutverk“.

Fréttastjóri *Viðskiptablaðsins* nefnir dæmi um umfjöllun í því blaði um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og hvað hann tryggði að hámarki. „Þessi sami blaðamaður fékk upphringingu frá a.m.k. tveimur upplýsingafulltrúum bankanna þar sem þeir voru að skammast út í hana fyrir að hræða almenning með því að benda á þessar staðreyndir [...]. Að þetta væri sem sagt partur af einhverjum hræðsluáróðri sem væri óþarfur.“⁸⁸⁵ En þess eru líka dæmi að fjölmiðlafólk segist hafa fengið beinar hótanir vegna skrifa sinna. Blaðamaður á *Fréttablaðinu* skrifaði um sölu stjórnarmanna SPRON á stofnfjárbréfum sínum, skömmu eftir stjórnarfund 17. júlí 2007. Í kjölfarið á nokkrum fréttum sem hann hafði skrifað tók hann atburðarásina saman í opnugrein í febrúar 2008 undir fyrirsögninni „Seldu bréfin í kyrrþey“.⁸⁸⁶ Blaðamaðurinn hefur greint frá viðbrögðum bankastjóra SPRON: „Guðmundur [Hauksson] brást reiður við þessum fréttum öllum, og hringdi í mig og hafði hótunum. Sagðist hann ætla að sjá til þess að ritstjórinn minn, sem hann þekkti vel, fengi að heyra af þessu og hann skyldi sjá til þess að ég skrifaði ekki meira um málið. Ég lét Þorstein Pálsson, annan tveggja ritstjóra, vita af þessu. Ég hélt síðar áfram að skrifa um málið eins og ekkert hefði í skorist. Þorsteinn var formaður stjórnar SES-sjóðsins sem var stærsti einstaki hluthafinn í SPRON, og var Guðmundur að vitna til þess í samtali okkar. Það er skemmst frá því að segja, að þessar hótanir Guðmundar höfðu engin áhrif á mín skrif og ég veit ekki einu sinni, hvort Guðmundur hafði samband við hann vegna málsins. Ef að hann gerði það, er ljóst að Þorsteinn lét það ekki hafa áhrif á sig, a.m.k. ekki með hætti að það hindraði mig í því að upplýsa um málið.“⁸⁸⁷

Frásögn blaðamannsins var borin undir Guðmund Hauksson sem mætti til skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis. Guðmundur neitar því alfarið að

881. Skýrsla Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 27.

882. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 4.

883. Jón G. Hauksson: „Æsifréttaamennska um bankana.“ *Frjáls verslun*, 2. tbl. 2006, bls. 6.

884. „Reykjavíkurbréf.“ *Morgunblaðið* 20. janúar 2008.

885. Arna Schram í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 3.

886. „Seldu bréfin í kyrrþey.“ *Fréttablaðið* 9. febrúar 2008.

887. Tölvubréf blaðamannsins til Villhjálm Árnasonar, 11. september 2009.

hafa haft í hótunum við blaðamanninn; „það er ekki minn stíll,“ segir hann.⁸⁸⁸ Hann hafi aftur á móti verið afar ósáttur við það sem hann kallar einhliða umfjöllun blaðamannsins sem hafi sniðgengið upplýsingar sem Guðmundur hafi fengið honum. Þar er um að ræða bréf frá Fjármálaeftirlitinu til stjórnar SPRON 30. júní 2004 þar sem fram komi að SPRON hafi ekki verið heimilt að birta opinberlega upplýsingar um viðskipti stjórnarmanna „þar sem það var talið geta valdið ruglingi við hlutabréfamarkaðinn“.⁸⁸⁹ Nokkrum dögum áður en blaðamaðurinn skrifaði fréttina um SPRON höfðu Samtök fjárfesta sent frá sér ályktun þar sem lýst er yfir undrun á því að stjórn SPRON beri þetta fyrir sig. Orðrétt segir í ályktun Samtaka fjárfesta: „Reglum um upplýsingaskyldu stjórnarmanna og annarra innherja er ætlað að tryggja þá meginforsendu í verðbréfavíðskiptum að aðilar standi jafnfætis og liggja þær hvarvetna til grundvallar víðskiptum með verðbréf.“⁸⁹⁰ Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Samtaka fjárfesta 26. mars 2008 kemur fram að stjórn SPRON hafi verið heimilt að birta umræddar upplýsingar, þótt þeim hafi ekki verið það skylt.⁸⁹¹

Upplýsingafulltrúar

Það er í samræmi við þá kenningu að völdin hafi færst frá stjórnámálum yfir í víðskiptalífið að áður fyrr sáu margir fréttamenn starfið sem stökkpall inn í stjórnámál en síðar fór að bera á því að þeir sæktust eftir að verða upplýsingafulltrúar fjármálafyrirtækja. Í mars 2008 birtist þessi pistill í *Víðskiptablaðinu*: „Það heyrir til undantekninga nú til dags ef ekki finnast svonefndir upplýsingafulltrúar í fyrirtækjum og stofnunum. Slíkir fulltrúar eru sjálfsagt jafn misjafnir og þeir eru margir. Þrátt fyrir það er óhætt að skipta þeim í tvo hópa. Annars vegar eru þeir sem bera nafn með rentu og líta svo á að þeirra skylda sé að greiða leið almennings, og þar með fjölmiðla, að upplýsingum. Hins vegar eru þeir sem líta á sig sem eins konar hliðverði; það sé þeirra að „gæta“ vinnuveitenda sinna með þeim hætti að leggja stein í götu þeirra sem óska eftir upplýsingum.“⁸⁹² Ritstjóri *DV* segir það hafa verið „gríðarlega erfitt“ að afla upplýsinga, meðal annars vegna þess að „fyrirtæki og stofnanir ráða upplýsingafulltrúa sem hafa raunverulega það hlutverk að halda frá þér upplýsingum“.⁸⁹³

Í Reykjavíkurbréfi *Morgunblaðsins* 20. janúar 2007 er fjallað um samskipti blaðamanna við fjármálafyrirtækin. Þar segir að spurningum sé „oftar en ekki svarað með athugasemdum sem augljóslega eru efnislega rangar eða villandi og til þess fallnar að gefa aðra mynd af þeim veruleika sem við blasir en til efni er til“.⁸⁹⁴ Ritstjórinn víkur sérstaklega að hlut upplýsingafulltrúa í þessu tilliti: „Nú eru [...] komnir til skjalanna sérfræðingar á sviði almannatengsla eða menn sem telja sig vera sérfræðinga og þeirra sérþekking birtist í því að semja texta, sem birtur er í fréttatilkynningum eða öðrum tilkynningum, sem er fjarri öllum veruleika, þegar betur er að gáð. Á köflum verður þessi texti

888. Skýrsla Guðmundar Haukssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 5.

889. „Samtök fjárfesta undrast frétt SPRON.“ Frétt á visir.is, 4. febrúar 2008.

890. „Samtök fjárfesta undrast frétt SPRON.“ Frétt á visir.is, 4. febrúar 2008.

891. Fyrirspurn um birtingu upplýsinga um víðskipti stjórnenda sparisjóða með stofnfjárbréf. Bréf frá Fjármálaeftirlitinu til Samtaka fjárfesta 26. mars 2008.

892. „Huginn og Muninn.“ *Víðskiptablaðið* 26. mars 2008. Arna Schram kvaðst í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafa skrifað þennan pistil út frá reynslu sinni af samskiptum við upplýsingafulltrúa fjármálastofnana.

893. Skýrsla Reynis Traustasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. júlí 2009, bls. 3.

894. „Reykjavíkurbréf.“ *Morgunblaðið* 20. janúar 2008.

Fyrirverandi fjölmiðlamenn „eru nú oft verstir. Ég hef stundum rætt það, mér finnst þeir oft verstir þegar þeir eru komnir hinum megin við borðið og þeir séu fljótir að gleyma því hvernig var að sitja blaðamannsmegin og vera að reyna að ná upplýsingum.“

Úr skýrslu Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 13.

hlægilegur. Og slíka texta má lesa í *Morgunblaðinu* nánast dag hvern vegna þess að blaðið birtir fréttir, sem berast frá fyrirtækjum.⁸⁹⁵

Eins og fram hefur komið hér að ofan sóttust fjármálafyrirtækin eftir blaða- og fréttamönnum sem „kunna eitthvað fyrir sér“ um viðskiptalífið. Þannig grófu þeir óbeint undan getu fjölmiðla til þess að veita þeim aðhald. Ef marka má orð þeirra fjölmiðlamanna sem tjáðu sig fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, var það hins vegar ekki þessi færni fréttamanna sem stjórnendur bankanna sóttust eftir heldur hæfni þeirra til þess að afvegaleiða fyrirverandi kollega sína og koma í veg fyrir að þeir fengju upplýsingar.⁸⁹⁶ Hér er komið að sams konar vanda og ræddur var hér að framan í tengslum við fagvitund þeirra lögmanna og endurskoðenda (í kafla I.2) sem telja sig fyrst og fremst hafa skyldur við vinnuveitanda. Það á við um upplýsingafulltrúa eða sérfræðinga á sviði almannatengsla ekki síður en lögmenn og endurskoðendur hjá fjármálafyrirtækjum að þessar starfsstéttir bera ábyrgð gagnvart samfélaginu í heild. Raunar má færa rök fyrir því að réttnefndir upplýsingafulltrúar hafi jafnvel ríkari og beinni skyldur við samfélagið en til að mynda lögmenn. Lögmáður sem gætir þröngra hagsmuna skjólstaðings í málaferlum er óbeint að verja það grundvallaratriði réttarríkisins að allir eigi rétt á sanngjarnri málsmeðferð. En upplýsingafulltrúi sem skrumskælir eða kemur í veg fyrir að fjölmiðlar fái réttar upplýsingar kann að þjóna skammtímahagsmunum fyrirtækisins, en einungis með því að grafa undan þeim stöðum lýðræðisríkisins sem hér hafa verið gerðar að umtalsefni.⁸⁹⁷

Fyrirverandi upplýsingafulltrúi Kaupþings greinir frá því að hann hafi verið í efsta valdaþrepi fyrirtækisins og haft beinan aðgang að bankastjóra og stjórnarformanni. Hann líti svo á að ásamt þeim hafi hann haft heimild til þess að vera einn af helstu talsmönnum bankans.⁸⁹⁸ Það er athyglisvert að bera þetta saman við stöðu regluvarða sem standa eiga vörð um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti (sbr. kafla I.2), en þeir höfðu aldrei beinan aðgang að upplýsingum úr innsta hring stjórnenda. Upplýsingafulltrúinn lýsir starfi sínu þannig að upplýsingarnar sem slíkar séu ekki einungis mikilvægar heldur umbúðir skilaboðanna og áhrifin sem stuðla að ímynd fyrirtækisins.⁸⁹⁹ Ljóst má vera að sá sem sér um að búa upplýsingar í aðlaðandi umbúðir og smíða hagstæða ímynd fyrirtækisins hefur ekki endilega sannleikann í fyrirrúmi, þótt hann sé öðru fremur mikilvægur almenningi, hluthöfum og þeim sem hafa hug á að fjárfesta í bankanum. Íslenskur ritstjóri segir frá blaðamanni sem hafði unnið í viðskiptafréttum og skipti yfir í aðra deild þar sem hann tók viðtöl við fólk um áhugamál sín og þvíumlíkt. „Og hann sagði: Mikill óskaplegur munur að hafa á tilfinningunni allan daginn að viðmælendur séu að segja manni satt.“⁹⁰⁰

895. „Reykjavíkurbref.“ *Morgunblaðið* 20. janúar 2008. Styrmir Gunnarsson kvaðst í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis hafa skrifað þetta í ljósi reynslu sinnar af samskiptum við almannatengla fjármálastofnana.

896. Arna Schram í skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 2–3.

897. Sjá um þetta atriði t.d. Weaver, K., og J. Motion og J. Roper: „From Propaganda to Discourse (and Back Again): Truth, Power, the Public Interest and Public Relation.“ Í L’Etang, J., og M. Pieczka (ritstj.): *Public Relations. Critical Debates and Contemporary Practice*. Lawrence Erlbaum Associates 2006, bls. 17.

898. Sigurður Sverrisson: *A Study of Corporate Communications in Iceland in an International and Cultural Context*. Meistararitgerð í almannatengslum. University of Stirling 2008, bls. 57.

899. Sigurður Sverrisson: *A Study of Corporate Communications in Iceland in an International and Cultural Context*. Meistararitgerð í almannatengslum. University of Stirling 2008, bls. 52. Orðalagið á ensku er: „the overall feel and look of the message is important“.

900. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 8.

Það hefur því ekki reynst auðvelt að skilja greinilega á milli upplýsingagjafa og áróðursmeistara. Báðir leitast við að stýra viðhorfum til að efla einhvern málstað og haga framsetningu upplýsinga öðru fremur í því skyni.⁹⁰¹ Slíkir málaliðar eru sérfræðingar í að hafa áhrif á umræðuna og koma í veg fyrir að almenningur geti öðlast skilning á umhverfi sínu. Þetta markmið er beinlínis í andstöðu við þá hugmynd um upplýst skoðanaskipti og rökræðu sem eru nauðsynleg til viðhalds lýðræðismenningunni.

Upplýsingavandi og greiningarvandi

Haft er eftir Finn Mortensen, ritstjóra viðskiptafréttastjórnar á danska dagblaðinu *Berlingske tidende*, að meginástæða harðrar umfjöllunar danskra fjölmiðla um íslensk fjármálafyrirtæki sé að þeir fái ekki þær upplýsingar frá Íslendingum, til dæmis um rekstur og eignarhald, sem dönskum fjölmiðlum þyki sjálfsagt að fá þegar þeir fjalla um danskt viðskiptalíf.⁹⁰² „Og upplýsingavandinn var náttúrulega mjög verulegur,“ segir Ólafur Stephensen ritstjóri *Morgunblaðsins*. „Það var gríðarlega erfitt að fá upplýsingar bæði frá bönkunum en ekki síður hjá þessum umsvifamiklu fjárfestingarfélögum.“⁹⁰³ Fyrirnefndur upplýsingafulltrúi Kaupþings gerir að umtalsefni muninn á því að ræða við innlenda og erlenda blaðamenn. Þeir erlendu séu sérfræðingar sem hafi oftast nær dýpri þekkingu á efninu en íslenskir starfsbræður þeirra sem þurfi að fjalla um margs konar ólíka málaflokka.⁹⁰⁴ Erlendu viðskipta- blaðamennirnir hafa líklega áttað sig ennþá betur á því en hinir íslensku hve upplýsingagjöf frá bönkunum var ábótavant.

En íslenskir fjölmiðlamenn veita fleiri skýringar á upplýsingavandanum en þá að fjölmiðlafulltrúar keppist við að halda vitneskjunn frá þeim. Í skýrslum sem ritstjórar og fréttastjórar gáfu fyrir rannsóknarnefndinni varð þeim tíðrætt um hve lokað íslenskt samfélag hafi verið í aðdraganda bankahrunsins. Þeir ljúka upp einum munn um það að fjölmiðlaumfjöllun sé mjög háð því að „menn leki upplýsingum“ eða að þær berist með einhverjum hætti.⁹⁰⁵ Það hafi gerst afar sjaldan í aðdraganda hrunsins enda hafi bæði skort mjög á gegnsæi í samfélaginu og verið samstaða um að rugga ekki bátnum. „Ástæðan er sú að það voru svo margir sem áttu hagsmuni af því að þegja,“ staðhæfir Ólafur Stephensen. „Það var eiginlega það sem var stundum svolítið ógnvænlegt þegar við vorum að leita fyrir okkur með upplýsingar, að kerfið var allt orðið svona samansúrrað.“⁹⁰⁶ Og þegar hann er spurður að því hvort einhver skipuleg þöggun hafi verið í gangi, bætir hann við: „Fólk þagði bara sjálft af því að það bara þorði ekki að tala eða vildi ekki tala. Það hafði kannski vitneskju um eitthvað sem það taldi vafasamt í systeminu en það voru allir komnir á góð laun eða voru í arðbærum verkefnum o.s.frv.“⁹⁰⁷ Á undanförunum árum hafa fjölmiðlamenn líka sagt andrúmsloft á fjölmiðlum vera þrúgandi og tjáningarótta ríkja í samfélaginu.⁹⁰⁸

„Okkar stærsta sök er að vera hluti af íslensku samfélagi sem trúði þessu og var í ákveðnu meðvitundarleysi.“

Úr skýrslu Jóns Kaldal, ritstjóra *Fréttablaðsins*, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009.

901. Sjá t.d. L'Etang, Jacques: *Public Relations. Concepts, Practice and Critique*. Sage Publications 2008, bls. 32–33.

902. „Segja danska fjölmiðla ósanngjarna í garð Íslendinga.“ *Viðskiptablaðið* 6. mars 2008.

903. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 7.

904. Sigurður Sverrisson: *A Study of Corporate Communications in Iceland in an International and Cultural Context*. Meistararitgerð í almannatengslum. University of Stirling 2008, bls. 57.

905. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 11.

906. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 22.

907. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 22.

908. Agnes Bragadóttir: „Hræðsluþjóðfélagið.“ *Morgunblaðið* 12. nóvember 2007, og Árni Bergmann: „Verðbrefahrun, frelsi og fjölmiðlar.“ *Morgunblaðið* 17. desember 2007.

„Það var átakanlegur skortur á einhverju sem heitir óháðir sérfræðingar og það er það núna. Meira að segja er háskólinn svo aumur [...] að þar eru bara vandfundnir menn sem eru óháðir þessu systemi öllu. Þeir eru gjarnan í verkefnum fyrir einhverja aðila úti í bæ, fyrirtæki eða einhverja slíka. Eða þá að deildirnar séu hreinlega kostaðar af viðkomandi sérfræðingum.“

Úr skýrslu Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 3.

„Sannleikurinn er sá, að við kærðum okkur ekki um þá sem létu í ljósi efa. Fjölmíðlar gerðu slíkum mönnum ekki hátt undir höfði, og vildu eiginlega helst að svoleiðis kverúlantar héldu kjafti. Við vildum bara sjá aðsópsmikla fjármálajöfra á ofurlaunum.“

Kristján G. Arngrímsson: „Samfélagssekt.“ *Morgunblaðið* 28. október 2008.

Vitaskuld fengu fjölmiðlarnir margs konar upplýsingar frá bönkunum, eftirlitsstofnunum og matsfyrirtækjum. Sumir segja skýringuna á því hvers vegna þeir köfuðu ekki dýpra í skoðun sinni á stöðu fjármálastofnana í aðdraganda bankahrunsins vera að allir helstu aðilar í samfélaginu og raunar margir utan þess líka hafi lengst af gefið bönkunum allgóða greiningu. Um þetta segir ritstjóri *Fréttablaðsins*: „[Þ]rjú viðskiptablaðamenn hjá okkur eru tiltölulega hjáróma kór miðað við greiningardeildir bankanna, greiningardeildir erlendu matsfyrirtækjanna, Fjármálaeftirlitið og annað, við förum ekkert dýpra, það er ekki raunhæft að ætla að einhverjir viðskiptablaðamenn geti snúið við þeirri öldu jákvæðra umsagna sem bárust úr þessari átt.“⁹⁰⁹ Það viðhorf kemur líka fram hjá ritstjóranum að það sé ekki hlutverk fjölmiðla að „móta atburðarásina“ heldur flytja fréttir af henni. Hann kallar þetta að „gæta jafnvægis“ og telur að reynslan hafi leitt í ljós að jafnvægið í íslenskri umræðu hafi ekki verið betra en þetta.⁹¹⁰

Sumir fjölmiðlar lögðu sig fram um að greina upplýsingarnar með sjálfstæðum hætti. Á *Viðskiptablaðinu* var til dæmis gerð athyglisverð tilraun til þess að koma á fót sérstakri greiningardeild með fólki sem hafði unnið lengi í viðskiptablaðamennsku og hafði það hlutverk að skoða uppgjör og fréttatilkynningar bankanna sjálfstætt. Þannig var reynt „að komast í gegnum þessa ímyndarhlið eða tilkynningahlið sem alltaf var verið að senda okkur“.⁹¹¹ Það er hins vegar einkenni á íslenskum fjölmiðlum að þeir hafa ekki sérhæfða blaðamenn: „Á fjölmiðlum starfar fólk sem veit lítið um mikið. Við treystum því alfarið eða að mjög miklu leyti á þá sem vita mikið um lítið, þ.e. þá sem eru sérfræðingar.“⁹¹² Það var því oft reynt að leita álits sérfræðinga en fjölmiðlafólkið sem kom fyrir rannsóknarnefnd Alþingis segir farir sínar ekki sléttar af því. Mjög fáir þeirra hafi verið reiðubúnir að tjá sig nema þá helst „off the record“ og sárafáir settu fram gagnrýni. „Oft tilgreindu menn einfaldlega þá ástæðu að þeir væru með svo mikið af verkefnum fyrir hina og þessa að þeir gætu bara ekki verið að koma sér upp á kant við kunnana“.⁹¹³

Fjölmiðlafólkið nefnir smáð og einsleitni íslensks samfélags til skýringar á þessari sjálfskipuðu þöggun. Samsteypuvæðing og fákeppni í atvinnulífinu gera það að verkum að fólk verður hrætt við að missa vinnuna ef það gagnrýnir þá sem það þiggur lífbrauð sitt af. Þjóðfélag þöggunar er þjóðfélag óttans: „Það voru hérna nokkrar blokkir sem réðu öllu og ef menn vildu vinna við tilteknar atvinnugreinar þá voru ekki margir kostir. Ef menn komu sér út úr húsi hjá einum eða tveimur mönnum jafnvel þá voru bara hreinlega ekki atvinnumöguleikar. Ég held að það sé að minnsta kosti partur af skýringunni, að fólk var hrætt um sína lífsafkomu hreinlega.“⁹¹⁴ Önnur áhætta sem menn taka með því að tjá sig gegn straumnum í einsleitu samfélagi er að vera „stimplaður sem kverúlant“. Þetta er sagt bæði um Vilhjálm Bjarnason, lektor í viðskiptafræði,⁹¹⁵ og Þorvald Gylfason, prófessor í hagfræði.⁹¹⁶ Nánar verður vikið að hlut háskólamanna hér á eftir.

909. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 3.

910. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 3.

911. Skýrsla Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 5.

912. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 1.

913. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 6.

914. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 23.

915. Skýrsla Örnú Schram fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 6.

916. Skýrsla Jóns Kaldal fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 3.

Þeir erfiðleikar sem nú steðja að íslensku samfélagi í kjölfar bankahrunsins hafa haft tvíþent áhrif á fjölmiðla. Annars vegar hefur samfélagið opnast og fjölmiðlar eiga auðveldara en áður með að afla upplýsinga; á hinn bóginn bitna fjárhagslegar þrengingar illa á fjölmiðlum. Sumir stórleikaranna á sviðinu í aðdraganda bankahrunsins eru áhrifamenn í fjölmiðlaheiminum. Fjölmiðlasamsteypan 365 er enn að stórum hluta í eigu Jóns Ásgeirs Jóhannessonar sem átti stærstan hlut í Glitni. Ráðning Davíðs Oddssonar, fyrrverandi forsætisráðherra og seðlabankastjóra, sem ritstjóra *Morgunblaðsins* og uppsögn margra reyndra blaðamanna þar sýnir hvernig eigendur fjölmiðla geta ráðskast með fjölmiðla ef þeim sýnist svo. Markmið þeirra virðist vera að ástunda skoðanafjölmiðlun og verja sérhagsmuni fremur en að tryggja faglega og sanngjarna umfjöllun. Formenn Samtaka blaða- og fréttamanna á Norðurlöndum hafa lýst yfir áhyggjum vegna þróunar fjölmiðla á Íslandi og segja vegið að rit- og tjáningarfrelsi hérlendis.⁹¹⁷ Það er dapurlegur vottur um íslenska umræðusiði að þessi athugasemd hefur ekki orðið tilefni mál-efnalegrar rökræðu um stöðu fjölmiðla á viðsjárverðum tímum í íslensku samfélagi heldur hafa menn hlaupið í skotgrafir.

Jarðvegur fyrir gagnrýni

Af framansögðu má ráða að jarðvegur fyrir gagnrýni á íslenska fjármálakerfið hafi verið hrjóstrugur í aðdraganda bankahrunsins. Skýrt dæmi um íslenska gagnrýni eru greinar sem Ragnar Öndurson, viðskiptafræðingur og fyrrverandi bankastjóri Íðnaðarbankans, skrifaði í *Morgunblaðið* á árunum 2005–2008. Í greinunum varaði Ragnar ítrekað við „afskiptaleyssi“ í hagstjórn og „glannaskap“ reynslulítilla bankamanna.⁹¹⁸ Ragnar segist aldrei hafa fengið nokkur viðbrögð við skrifum sínum fyrr en eftir að kreppan skall á.⁹¹⁹ Hann átti þó fund með seðlabankastjórunum Davíð Oddssyni og Ingimundi Friðrikssyni og Baldri Guðlaugssyni, ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, í júlí 2008.⁹²⁰ Á fundinum ræddu þeir minnisblað Ragnars um bankavandann en Davíð kveðst hafa fundað með Ragnari „svona af því að mér fannst hann hafa svipaðar áhyggjur og ég og ekki fá mikinn hljómgrunn.“⁹²¹ Ein ástæða þess að greinar Ragnars fengu ekki athygli kann að vera sú að þær fara greinilega í bága við ríkjandi hugmyndafræði sem hann kennir við „oftrú á afskiptaleyssi“. En hann byggir gagnrýni sína líka á hefðbundnum hugmyndum um fagmennsku í bankastarfsemi: „Bankamönnum ber að þekkja sitt fag, skaðsemi þenslu og hafa hag viðskiptavina í fyrirrúmi. Þeim ber að hemja græðgi sína og láta það ekki henda oftar að lánastefnan sé mótuð í markaðsdeildinni.“⁹²²

Margeir Pétursson, stjórnarformaður MP Banka hf., segir í blaðaviðtali að hann hafi séð hvert stefndi frá árinu 2005. „Mínar skoðanir á þessu fengu engan hljómgrunn,“ segir Margeir. Þar eð Margeir var sjálfur í bankarekstri kveðst hann ekki hafa getað leyft sér að ganga hart fram. „Það var mjög takmarkað málfrelsi í viðskiptalífinu. Það var ekkert inni í myndinni að maður færi að rífa hlutina niður. Svo vonaði ég auðvitað að þetta myndi allt bjargast.“⁹²³

„Íslenskir fjölmiðlar eru í kreppu en ef einhver gerir athugasemdir við vinnubrögð þeirra er sá hinn sami annaðhvort hunsaður eða gerður tortryggilegur. Það er líkt og hugrekki þurfi til að taka þátt í lýðræðislegri umræðu á Íslandi.“

Gunnar Hersveinn: „Röng umræða um fjölmiðla.“ *Fréttablaðið* 8. desember 2009.

„Davíð Oddsson hringir í mig, svona í maí – þá hafði ég reyndar birt grein sem hét: „Með ósýnilega hönd og blá augu.“ Dálítið sköndin grein til þess aðeins að vekja flokksbræður mína í ákveðnum flokki, sem ætla að passa sjálfstæði landsins, til umhugsunar. Hann hringdi í mig, sagðist ætla að bjóða mér í kaffi eða eitthvað slíkt og var nú léttur og kátur en það gerðist síðan ekki fyrr en í byrjun júlí.“

Úr skýrslu Ragnars Öndursonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 2.

917. „Áhyggjur af tjáningarfrelsi hér.“ Fréttir RÚV, 2. desember 2009.

918. Ragnar Öndurson: „Ósjálfbjarga bankar.“ *Morgunblaðið* 15. apríl 2008.

919. Ragnar Öndurson á fundi hjá Vinnuhópi um siðferði og starfshætti 8. júní 2009.

920. Skýrsla Ragnars Öndursonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 22. apríl 2009, bls. 2.

921. Skýrsla Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 4. janúar 2010, bls. 25.

922. Ragnar Öndurson: „Oftrú á afskiptaleyssi.“ *Morgunblaðið* 24. janúar 2008.

923. „Fékk engan hljómgrunn.“ *Morgunblaðið* 22. febrúar 2009.

„Ég hef trú á því að það hafi verið einhver sefjun í gangi í samfélaginu um að við værum í mjög finum málum. Fjölmiðlar fylgdu sem partur af þessari sefjun – og voru kannski í fararbroddi – með öllum viðskiptakálfunum og tali um velgengni útrásarinnar.“

„Hef enga eftirsjá úr starfinu.“
Viðtal við Jónas Kristjánsson, ritstjóra. *Fréttablaðið*, 14. nóvember 2009.

„Ljóst er að fjölmiðlum tókst ekki að leiða fram og birta í fréttum sínum upplýsingar um stórkostlegan vanda fjármálfyrirtækja landsins, hvað þá að upplýsa að hrún væri yfirvofandi. Miklu heldur blasir við að fjölmiðlar hafi endurómað ríkjandi raddir í samfélaginu. Fjölmiðlum tókst ekki að þessa leyti að sinna aðhaldshlutverki sínu.“

Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálfyrirtæki 2006-2008. Viðauki 1, bls. 266.

Athygli vekur hvernig leikmenn hafa stundum dregið fram efni um fjármálalífið sem virðist hafa farið fram hjá fjölmiðlamönnum. Andrés Magnússon, geðlæknir, hefur lagt fram grein hjá rannsóknarnefnd Alþingis sem hann kveðst ekki hafa fengið birta í íslenskum fjölmiðlum.⁹²⁴ Greinin, sem var skrifuð um jólaleytið 2007, fjallar um skort á gagnrýninni umræðu um efnahagsmál, ekki sist hjá fræðimönnum og í fjölmiðlum. Þar segir meðal annars: „Hér á Íslandi er aldrei gagnrýnin umræða um „Efnahagsundrið“ svokallaða, heldur er umræðan um hana alltaf jákvæð, oftast í mæðarlegum halelújatón, blandaðri þjóðerniskennnd.“⁹²⁵ Í greininni er sýnt fram á með vísun í opinber gögn frá Seðlabanka Íslands⁹²⁶ hvernig skuldastaða Íslands hafði versnað jafnt og þétt frá því að útrásin, sem átti að hafa verið stórkostleg lyftistöng fyrir íslenskan efnahag, hófst. Andrés leiðir rök að því að eina útrásin sem virðist hafa átt sér stað sé í lánadeildir erlendra stórbanka. „Hér er komin lausn á fjárhagsvanda allra landa: Taka lán erlendis til þess að kaupa eignir erlendis, það er gott fyrir efnahaginn þótt eignirnar séu verðyrari en lánin, og lánin hækki hraðar en verðgildi eignanna. Það er óþarfi að taka fram að engin vitræn umræða hefur farið fram um þessi mál í íslenskum fjölmiðlum.“⁹²⁷

Gott dæmi um umfjöllun af því tagi sem Andrés nefnir, þar sem íslenska efnahagsundrið var mært og jafnframt hnýtt í erlenda gagnrýni, er viðtal blaðamanns *Morgunblaðsins* við Guðmund Árna Stefánsson, sendiherra í Svíþjóð. Blaðamaðurinn skrifar í inngangsorðum: „Íslenskir blaðamenn hafa að mestu leyti dásamað útrásina, eða a.m.k. fjallað um hana á jákvæðan hátt, en víða erlendis hafa blaðamenn fundið þessu brótti íslensku víkinganna flest til foráttu.“ Sendiherrann segir það vera ánægjulegt að sitja fyrir svörum þegar spurt er um „íslenska fjármálaundrið“. Íslendingar hafi sýnt að þeir kunni til verka, þeir fari inn í nýleg og rótgróin fyrirtæki og snúi taprekstri í gagnað.⁹²⁸ Orð sendiherrans í viðtalinu eru um margt dæmigerð fyrir ríkjandi afstöðu meðal stjórn mála- og embættismanna sem tjáðu sig um útrásina.

Fjölmiðlagreiningin

Er það rétt að íslenskir fjölmiðlar hafi að mestu leyti dásamað útrásina? Vinnuhúpur um siðferði og starfshætti fór þess á leit við Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti við Háskóla Íslands að lagt yrði mat á umfjöllun fjölmiðla um íslenskt viðskiptalíf og fjármálfyrirtæki á tímabilinu janúar 2006 til október 2008. Meginniðurstöður athugunarinnar eru eftirfarandi:

(i) Umfang og römmun: Umfjöllun fjölmiðla um fjármálfyrirtæki var veruleg á árunum fyrir hrún fjármálakerfisins. Mikil umfjöllun var um erfiða stöðu bankanna frá hausti 2007 en þó einkum um vorið 2008. Síðustu mánuðina fyrir hrún dró úr umfjöllun og jákvæðum fréttum fækkaði mikið. Greinendur segja þetta benda til þess að bankarnir hafi verið orðnir uppi-

924. Ritstjórnarfulltrúi *Morgunblaðsins*, Karl Blöndal, segir (í viðtali við Vilhjálmi Árnason 1. desember 2009) að greinin hafi verið of löng og því hafi birting dregist. Þegar síðan greinin átti að birtast í viðskiptakálf *Morgunblaðsins* hafi *Bláðið* sýnt greininni áhuga og Andrés þá fremur viljað birta hana þar. Greinin birtist þó aldrei þar en *Bláðið* mun hafa byggt á henni fréttir.

925. Andrés Magnússon: „Útrás = Fögur er hliðin“. Sjá <http://eyjan.is/blog/2008/02/28/utras-fogur-er-hli%C3%B0in/>

926. Daníel Svavarsson og Pétur Örn Sigurðsson: „Erlenda staða þjóðarbúsins og þáttatekjur.“ *Peningamál*, 2007:2, bls. 53–74. Vefslóð: www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5251

927. Sjá einnig Andrés Magnússon: „Sjálfsstæði fjölmiðla og gagnrýnin hugsun.“ *Læknablaðið* 95 (2009), bls. 9.

928. „Verkin sýna merkin.“ Viðtal við Guðmund Árna Stefánsson. *Morgunblaðið* 5. júlí 2007.

skroppa með jákvæðar fréttir af rekstri sínum. En þau benda jafnframt á að fjölmiðlar hafi rammað inn umræðu um fjármálaríf á forsendum fjármálafyrirtækjanna fremur en almennings.

(ii) Lofsamleg umfjöllun?: Megnið af fjölmiðlaumfjölluninni var metið hlutlaust (79% af heild) af fyrirtækinu Creditinfo Ísland. Fimmta hver umfjöllun taldist ýmist vera jákvæð eða neikvæð fyrir ímynd bankanna. Jákvæðnin var yfirgnæfandi og yfir allt rannsóknartímabilið reyndust jákvæðar fréttir og greinar vera sex- til sjöfalt fleiri en hinar neikvæðu. Þetta gildir um alla fjölmiðla, en af einstökum fyrirtækjum var umfjöllun jákvæðust um Landsbankann. Á móti hverri einni neikvæðri frétt eða grein um Landsbankann birtust 12 til 13 jákvæðar; hjá hinum fjármálafyrirtækjunum var þetta hlutfall 1 á móti 4 til 7. Eftir því sem á tímabilið leið dró úr jákvæðni.

(iii) Vinnubrögð: Ýmislegt bendir til þess, að mati rannsóknarhópsins, að umfjöllun um fjármálafyrirtækin megi að verulegu leyti rekja til efnis frá fyrirtækjunum sjálfum. Í fjórum af hverjum 5 fréttum fjölmiðla um fjármálafyrirtækin var það mat greinenda að sjálfstæð efnisöflun og greinandi umfjöllun hefði verið lítil eða engin. Þetta á einkum við um styttri fréttir á innsíðum dagblaðanna en þær eru bróðurparturinn af heildarfjöldanum (62%). Meira er lagt í vinnubrögðin í fréttum sem eru á útsíðum prentmiðla eða eru burðarfréttir á innsíðum. Aðeins 7% þeirra fréttu byggjast á greinandi vinnslu. Því herra hlutfall fréttu sem byggðist á fréttatilkynningum, þeim mun fleiri þeirra voru jákvæðar. Aftur á móti fjölgaði neikvæðum fréttum eftir því sem greinandi umfjöllun fjölmiðla varð meiri. Hópurinn tók mælingar á sjálfstæðri efnisöflun og greinandi vinnubrögðum saman í gæðastuðul. Hann var lægstur 2006, en fór eftir það smám saman hækkandi að jafnaði. Það á þó ekki við síðustu vikurnar fyrir fall bankanna.

(iv) Áhrif eigenda: Rannsókn fjölmiðlafræðinganna staðfesti ekki tilgátur um bein áhrif eigenda á fréttatenging. Fjölmiðlar fjölluðu ekki meira eða með jákvæðari hætti um fjármálafyrirtæki eigenda sinna en annarra. Fjölmiðlafræðingarnir áréttu að þar með sé ekki sagt að eigendur hafi ekki haft eða reynt að hafa áhrif á fréttatenging í einstökum tilvikum.

(v) Kynjahlutföll: Ekki kemur á óvart að könnunin leiðir í ljós að heimur fjármálafyrirtækja var heimur karla; í 17% fréttu þar sem vitnað var í viðmælendum komu konur við sögu, en karlar í 92% fréttanna.

Úttekt og mat fjölmiðlahópsins fylgir þessari skýrslu sem Viðauki I. Sú greining nær eingöngu til fréttu og fréttatengds efnis, en þess ber að geta að mikil umfjöllun var um fjármálafyrirtækin í ýmsum þáttum sem hafa á sér fréttatengt yfirbragð, svo sem í Kastljósi, Markaðnum og fleirum. Þar var oft mikið um hyllingu fjármálafyrirtækja og umsvifa þeirra, jafnvel ráðgjöf um hvaða verðbréf ætti að kaupa og þar fram eftir götunum. Fréttastjóri RÚV segir um umsjónarmenn slíkra þátta: „Þetta voru dagskrárgerðarmenn og sumir þeirra fóru síðar út í pólitík. Fréttamönnum fannst þetta alveg fáránlegt og tóku aldrei þátt í þessu. [...] Þetta voru svona eins og auglýsinga- og kynningarprógrömm. Eins og viðskiptaþættirnir síðan urðu annars staðar.“⁹²⁹ Einnig var mikið um drottningarviðtöl í fjölmiðlum við höfuðpaura útrásarinnar.

Fjölmiðlar flytja vitaskuld margt annað en fréttir og fréttatengt efni; þeir birta afþreyingu og skemmtiefni. Íslenskir fjölmiðlar eru líka óvenjuopnir

929. Skýrsla Óðins Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 29. júlí 2009, bls. 5.

fyrir aðsendum greinum þar sem fram koma ólík sjónarmið. Ef allt þetta væri skoðað myndi það gefa aðra sýn af „umfjöllun fjölmiðla“ um fjármálastofnanir í aðdraganda hrunsins en hér birtist. Það má auðvitað gera margvíslegar kröfur til fjölmiðla um þá heildarsýn sem þeir birta með slíkri umfjöllun, svo sem að vandlega sé skilið á milli fréttu og fréttatengds efnis annars vegar og auglýsinga og skemmtiefnis hins vegar. Í skýrslu nefndar um fjölmiðla 2005 var lýst yfir áhyggjum af því að hérlandis væru þessi skil að rofna. „Mikil tilhneiging hefur verið til að flétta saman skemmtiefni, upplýsingum og auglýsingum í fjölmörgum föstum dagskrárliðum ljósvakamiðlanna á degi hverjum.“⁹³⁰

Áður hafa verið nefnd ummæli fyrrverandi forstöðumanns fréttasviðs Stöðvar 2 um að mörkin milli auglýsinga og ritstjórnar hafi riðlast. Hann segir að fjölmiðlamenn á Stöð 2 hafi tekið þátt í því að tala markaðinn upp – „þetta var svona pepp-umræðan“ – enda smitaðir af stemningunni í samfélaginu.⁹³¹ Ljóst má vera að þessar breytingar grafa undan grunngildum fréttamennskunnar og þeim faglegu viðmiðum sem tryggja eiga hlutlægni fjölmiðla. Þjónusta við almannahagsmunum vikur fyrir sérhagsmunum fjármálafyrirtækja, sannleiksgildið vikur fyrir skemmtanagildinu.⁹³² Í skýrslu fjölmiðlahópsins segir um þetta atriði: „Áherslan á fréttir sem almannaþjónusta hefur minnkað og áherslan á fréttir sem söluvöru hefur aukist [...] Mál sem eru erfið og tímafrek vikja fyrir léttmetinu.“⁹³³ Fyrir vikið dregur úr áhuga og skilningi almennings á alvarlegum og gagnrýnum fréttum en það er aftur notað til þess að réttlæta minnkað vægi þeirra, eins og fjölmiðlahópurinn bendir á. Þessi þróun er alvarleg ógnun við lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla.

Ályktanir og lærdómar

Fjölmiðlar leika lykilhlutverk í lýðræðissamfélagi með því að upplýsa almenn- ing, vera vettvangur þjóðfélagsumræðu og veita aðhald þeim öflum sem vinna gegn almannahag. Íslenskir fjölmiðlar náðu ekki að rækja þetta hlutverk í aðdraganda bankahrunsins. Þeir auðsýndu ekki nægilegt sjálfstæði og voru ekki vakandi fyrir hættumerkjum. Flestir miðlarnir voru í eigu sömu aðila og áttu helstu fjármálafyrirtækin og þótt ekki hafi verið sýnt fram á bein áhrif eigenda á fréttaflutning, þá virðist sjálfsritskoðun vera útbreidd í íslensku samfélagi, meðal annars vegna þess hve atvinnutækifæri fjölmiðlamanna eru takmörkuð. Fjölmiðlarnir stjórna líka samfélagsumræðunni með því að setja málefnið á dagskrá eða ákveða að ræða þau ekki og í aðdraganda bankahrunsins áttu þeir stóran hlut í því hve umræða um fjármálafyrirtækin var bæði umfangsmikil og lofsamleg. Fjölmiðlar voru vanbúnir gagnvart þeim miklu breytingum sem urðu á samfélaginu með örum vexti og auknu sjálfræði fjármálageirans sem hafði í för með sér annars konar og vinsamlegri afskipti af fjölmiðlum en fjölmiðlamenn voru vanir. Mörkin milli fréttu, auglýsinga og skemmtiefnis riðluðust og sumir viðskiptafréttamenn vinguduðst úr hófi fram við þá sem þeim var ætlað að fjalla um. Slík óbein áhrif vega eflaust þyngra en bein afskipti einstakra manna af umfjöllun fjölmiðla.

Fjölmiðlar eru háðir því að eiga greiðan aðgang að upplýsingum og hafa traust tengslanet í samfélaginu. Þetta brást í aðdraganda bankahrunsins. Upp-

930. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 21.

931. Skýrsla Sigmundar Ernis Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. október 2009, bls. 4.

932. Sbr. Preston, Paschal: *Making the News. Journalism and News Cultures in Europe*. Routledge 2008, bls. 164–175.

933. „Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008.“ Viðauki I, bls. 266.

Lýsingafulltrúar í fullu starfi hjá fjármálafyrirtækjum gerðu sitt til að skekkja myndina og embættismenn í stjórnkerfinu og margir sérfræðingar í háskólum voru ófúsir til að tjá sig. Þetta gerði fjölmiðlum erfitt um vik bæði við að afla upplýsinga og að greina þær. Loks var jarðvegur fyrir gagnrýni í samfélaginu ekki frjór, sumpart vegna þess að fjölmiðlar náðu ekki að upplýsa almenning um stöðu mála.

Lærdómar:

- *Leita verður leiða til að efla sjálfstæða og hlutlæga fjölmiðlun með því að styrkja bæði fagleg og fjárhagsleg skilyrði fjölmiðlunar.*
- *Styrkja þarf sjálfstæði ritstjórna og setja eignarhaldi einkaaðila á fjölmiðlum hófleg mörk. Skyld ætti að vera að upplýsa hverjir séu eigendur fjölmiðla á hverjum tíma svo almenningur geti vitað hverjir eigi fjölmiðil og lagt mat á hvort þar sé fylgt fram sjónarmiðum eigenda.*
- *Efla þarf menntun blaða- og fréttamanna og skapa þeim skilyrði til sérhæfingar í einstökum málaflokkum. Brýnt er að stétt blaða- og fréttamanna efli faglega umræðu og fagvitund meðal félagsmanna.*
- *Koma þarf á faglegu eftirliti með fjölmiðlum sem hafi það að markmiði að tryggja að þeir ræki af ábyrgð hlutverk sitt í lýðræðisríki og verndi almannahagsmuni.*

III.3 Háskólasamfélagið

Fjölmiðlamenn lögðu á það áherslu að við upplýsingaöflun sína og greiningu væru þeir mjög háðir því að fá liðveislur úr samfélaginu; þeir þyrftu að koma sér upp fróðu og áreiðanlegu „tengslaneti“, eins og það er kallað.⁹³⁴ Eins og nefnt var hér að framan er íslenskum fjölmiðlum oft mikilvægt að geta leitað til akademíunnar við greiningu og túlkun upplýsinga eða fréttæfnis þar sem þeir hafa ekki yfir sérhæfðu starfsfólki að ráða. Þetta átti ekki síst við á útþensluárum íslenskra fjármálastofnana þegar fjölmiðlamenn stóðu frammi fyrir nýjum, umfangsmiklum viðfangsefnum sem erfitt gat verið að átta sig á nema með aðstoð sérfræðinga. Í ljósi þessa þarf að huga að háskólasamfélaginu.

Fjárhagsleg tengsl háskóla og fjármálastofnana

Háskólamönnum ber ekki beinlínis skylda til þess að tjá sig við fjölmiðla en það skiptir vitanlega máli hvers vegna þeir kjósa að gera það ekki. Um það segir höfundur „Reykjavíkurbreís“ í lok ágúst 2009: „Blaðamenn Morgunblaðsins ráku sig iðulega á það að fræðimenn á sviði lögfræði, hagfræði og viðskiptafræði vildu ekki tjá sig um álitæfni í viðskiptum. Sumir af því að þeir voru í vinnu fyrir viðskiptablokkirnar, aðrir af því að þeir óttuðust neikvæð viðbrögð við gagnrýni. Margir sem undanfarna mánuði hafa verið duglegir að tjá sig um orsakir hrunsins voru ekki reiðubúnir að tjá sig um áhættuþættina í fjármálakerfinu þegar eftir því var leitað á árunum fyrir hrún.“⁹³⁵

Það eru alvarlegar ásanir að íslenskir fræðimenn hafi verið svo háðir fjármálastofnunum eða viðkvæmir fyrir almenningssáliti að þeir hafi ekki viljað tjá sig við fjölmiðla. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti lét kanna fjárhagsleg tengsl íslenskra háskóla og fjármálastofnana á árunum 2003–2008.

934. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, apríl 2005, bls. 13.

935. „Reykjavíkurbreif 29. ágúst 2009.“ *Morgunblaðið* 30. ágúst 2009.

Hver háskóli sendi upplýsingar um styrki frá íslenskum bönkum og fjármálastofnunum til rannsóknarstofnana, deilda eða einstaklinga vegna kennslu og rannsókna, sem og styrki til nemenda eftir því sem við varð komið. Svo dæmi sé tekið um hlutfallslegt vægi þessara upphæða, námu styrkir frá fjármálastofnunum einungis 1,7% af heildartekjum Háskólans í Reykjavík á tímabilinu. Niðurstaðan var sú að Háskóli Íslands hafði þegið rúmlega 121 milljón króna alls í styrki frá íslenskum bönkum og fjármálastofnunum, Háskólinn í Reykjavík tæplega 142 milljónir til stofnana og að auki rúmlega 55,6 milljónir til nemendastyrkja. Á þessu fimm ára tímabili þáði Háskólinn á Akureyri rúmlega 31 milljón til deilda og stofnana, en 5 milljónir að auki til nemendastyrkja. Háskólinn á Bifröst hafði skömmu fyrir fall bankanna gert samninga við þrjá stærstu viðskiptabankana um að styrkja rannsóknir og kennslu um 30 milljónir hver á þremur árum. Einungis hafði borist fyrsta 10 milljóna króna greiðslan frá Kaupþingi áður en bankarnir fóru í þrot. Þessar upplýsingar voru bornar saman við upplýsingar frá stóru viðskiptabönkunum þremur um styrki þeirra til háskólastofnana, háskólamanna og nemendafélaga og skakkaði engu sem er í frásögur færandi.

Einnig var kallað eftir lista frá viðskiptabönkunum þremur yfir háskólamenn og háskólastofnanir sem þáðu verktakagreiðslur fyrir verkefni á vegum bankanna á árunum 2004–2008. Listar yfir allar verktakagreiðslur til einstaklinga bárust frá Landsbankanum og Kaupþingi en ekki frá Glitni. Þessir nafnalistar voru síðan samkeyrðir við lista með nöfnum þeirra sem starfa í viðskipta- og hagfræðideildum íslenskra háskóla en sá hópur lá einkum undir ámæli fjölmiðlamanna um fjárhagsleg tengsl. Á grundvelli þeirra upplýsinga er ekki að sjá að viðskipta- og hagfræðingar í háskólum landsins hafi þegið verktakagreiðslur frá bönkunum. Gögnin og leitaraðferðin kunna vitanlega að vera ófullkomin og fjárhagsleg tengsl háskóla, háskólamanna og fjármálafyrirtækja þarf að kanna betur.

Þótt gagnlegt geti verið að hafa upplýsingar um styrki til einstakra háskólamanna er ekki síður mikilvægt að huga að vaxandi almennum tengslum háskóla og fyrirtækja og áhrifum þess á háskólastarf. Hvarvetna eru gerðar auknar kröfur til háskóla að þeir virki fleiri tekjustofna en opinber framlög (og skólagjöld). Fyrir þessu eru ýmsar ástæður, svo sem að háskólarannsóknir eru á sumum sviðum (t.d. á sviði læknis- og lyfjarannsókna) orðnar svo dýrar að ríkið getur ekki lengur fjármagnað þær með þeim hætti að háskólarnir verði samkeppnisfærir. Á hinn bóginn er innan háskólanna að finna dýrmæta þekkingu sem leitun er að annars staðar og eftir henni sækjast einkafyrirtækin, auk þess sem það er þeim keppikefli að sveipa rannsóknir sínar akademískum ljóma og gefa þeim þannig aukinn trúverðugleika.

Háskólar hafa því ekki farið varhluta af svonefndri viðskiptavæðingu samfélagsins og hafa áhyggjur manna aukist af áhrifum þess á háskólastarf, meðal annars vegna þess að siðfræði vísinda og siðferði í viðskiptum fer illa saman.⁹³⁶ Rannsóknir í Bandaríkjunum hafa sýnt að háskólakennarar þiggi ekki aðeins í vaxandi mæli styrki frá fyrirtækjum til að fjármagna rannsóknir sínar, heldur séu þeir og háskólarnir einnig iðulega sjálfir hluthafar í fyrirtækj-

936. Press, Eyal, og Jennifer Washburn: „Háskólar á framfærslu fyrirtækja.“ Magnús D. Baldursson þýddi og stytta. *Fréttabréf Háskóla Íslands*, 3. tbl. 22. árg. ágúst 2000, bls. 7. Jennifer Washburn hefur skrifað bókina *University, Inc.: The Corporate Corruption of Higher Education* (Basic Books 2005) þar sem hún færir rök fyrir því að viðskiptavæðing bandarískra háskóla hafi grafið undan akademískum gildum.

unum eða fjárhagslega tengdir þeim með öðrum hætti.⁹³⁷ Færð hafa verið rök fyrir því að þetta dragi úr heiðarleika fræðimanna, þrengi sjónvildarhring þeirra og val á viðfangsefnum rannsókna.⁹³⁸ Hætta á hagsmunaárekstrum stóreykst vitanlega samfara þessari þróun. Sem dæmi má nefna eftirfarandi: „Michael MacCarthy, einn af ritstjórum breska læknávisindatímaritsins *The Lancet*, heldur því fram að slík tengsl séu orðin svo algeng að „oft sé erfitt að finna nokkurn mann sem ekki hefur fjárhagslegra hagsmuna að gæta“ til að ritrýna fyrir tímaritið greinar um lyf eða læknismeðferð.“⁹³⁹ Það er mikilvæg spurning hvornig tryggja megi sjálfstæði háskólanna gagnvart auknum fjárhagslegum hagsmunum. Hugsjónir háskólastarfsins eru í húfi.

Háskólastarf og hagsmunir

Fjölmiðlamenn ráku sig á það í samskiptum sínum við háskólastofnanir að þar voru mörkin ekki alltaf skýrt dregin á milli fræðastarfs og þátttöku í fjármáallífinu: „[...] ég man til dæmis eftir einhverri fjármálaréttarstofnun sem var sett upp við Háskólann í Reykjavík og við bundum miklar vonir við. [...] Við komumst bara fljótlega að því að þeir voru á bólakafi í einhverjum greiningum fyrir einhver fyrirtæki og Jóhannes [Sigurðsson, forstöðumaður] orðinn aðstoðarforstjóri Milestone á einhverjum tímamarki.“⁹⁴⁰ Þetta felur í sér hættu á hagsmunaárekstri en með því er átt við í þessu samhengi að fræðimaður eigi fjárhagslegra eða annarra hagsmuna sem koma vísindum ekki við) að gæta sem *kunni* leynt eða ljóst, vísitandi eða óviljandi, að hafa áhrif á vinnubrögð hans og dómgreind, fræðilega álitsgjöf eða niðurstöður.⁹⁴¹

Fyrir á tímum herjuðu einkum pólitísk og trúarleg öfl á vísindamenn og reyndu að hafa áhrif á viðfangsefni fræðimanna og niðurstöður þeirra. Í nútímanum hafa tengsl efnahagslífs og háskólastarfs orðið meira áhyggjuefni, meðal annars vegna þess að mun erfiðara er að henda reiður á áhrifum á fræðimenn, ekki síst í andrúmslofti þar sem mikil viðskiptavild er ríkjandi. Það fer yfirleitt ekki á milli mála þegar valdið kemur að ofan, en það getur auðveldlega farið framhjá manni þegar það smýgur inn í formi styrkja eða kostunar og einstaklingar laga hegðun sína ósjálfrátt að því án þess að þurfa nokkurn tíma að lúta valdboði.⁹⁴² Hér er því um að ræða áhrif af því tagi sem nefnd var sjálfsritskoðun hjá fjölmiðlamönnum.

Sjálfstæði fræðimanna er, líkt og sjálfstæði fjölmiðla, afdrifarikt fyrir vöxt og viðgang lýðræðissamfélagsins því að borgararnir þurfa að geta treyst því að fræðimenn setji frá sér efni sem lýtur þekkingarfræðilegum og siðfræðilegum viðmiðum fræðastarfs en sé ekki sett fram til að þjóna hagsmunaaðilum á sviði viðskipta eða stjórnmála. Þetta varðar heilindi vísindastarfsins og virðingu stofnananna sem fræðimennirnir starfa við. Það hefur færst í vöxt að

„Beinn fjárhagslegur stuðningur einstakra fyrirtækja við viðskiptadeildirnar leiddi oft á tíðum til sjálfsritskoðunar meðal nemenda og kennara skólanna. Ég man t.d. eftir einu atviki þar sem ég fjallaði um hegðun stjórnenda Eimskips á níunda áratug síðustu aldar til að útskýra það sem hagfræðin kallar Umboðsvandann (principal agent problem). Umboðsvandinn felst í aðstæðum þar sem hagsmunir margra smárra eigenda fyrirtækis og stjórnenda þess fara ekki saman. Einn nemandi minn klagði mig fyrir að fjalla á neikvæðan hátt um Eimskip í kennslustofu sem kennd var við Eimskip. Þetta og önnur sambærileg atvik urðu til þess að ég var eindregið hvött til þess af stjórnendum skólans að fjalla á jákvæðan hátt um íslensk fyrirtæki. Í kjölfarið ákvað ég að draga mig út úr opinberri umræðu um málefni sem tengdust beint íslenskum fyrirtækjum. Ég vildi halda vinnunni.“

Lilja Mósesdóttir: „Viðskiptafræði á tímum útrásar.“ Erindi á málþingi Reykjavíkurrakademíunnar í Háskólabíói 25. október 2008.

937. Press, Eyal, og Jennifer Washburn: „Háskólar á framfærslu fyrirtækja.“ Magnús D. Baldursson þýddi og stytta. *Fréttabréf Háskóla Íslands*, 3. tbl. 22. árg. ágúst 2000, bls. 7.
 938. Sjá t.d. Monibot, George: „Guard Dogs of Perception: The Corporate Takeover of Science.“ *Science and Engineering Ethics* 9 (2003), bls. 49–57.
 939. Press, Eyal, og Jennifer Washburn: „Háskólar á framfærslu fyrirtækja.“ Magnús D. Baldursson þýddi og stytta. *Fréttabréf Háskóla Íslands*, 3. tbl. 22. árg. ágúst 2000, bls. 7–8.
 940. Skýrsla Ólafs Stephensen fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. júlí 2009, bls. 6. Um þetta má lesa í frétt frá HR á vefslóðinni: www2.ru.is/?PageID=2824&NewsID=524
 941. Resnik, David B.: *The Price of Truth. How Money Affects the Norms of Science*. Oxford University Press 2007, bls. 109–111.
 942. Þetta er megineinkenni valds í nútímasamfélagi samkvæmt hugmyndum Michels Foucault, en um þær má lesa til dæmis í íslensku úrvali greina og bókarkafna eftir hann: *Alsei, vald og þekking*. Garðar Baldvinsson (ritstj.). Bókmenntafræðistofnun Háskóla Íslands 2006. Sjá einnig Vilhjálmm Arnason: „Hlutverk hugvísindamanna í samfélagsumræðu.“ *Ritið* 2. tbl. 2009, bls. 21–34.

hagsmunaaðilar í samfélaginu leiti eftir álitum háskólastofnana og njóti þannig þess orðspors og trausts sem viðkomandi stofnun hefur. Eitt dæmi sem hefur áður komið til umræðu á þessum blöðum (í kafla II.3) er skýrsla sem tveir háskólamenn á sviði hagfræði skrifuðu að beiðni Viðskiptaráðs Íslands, þeir Frederic Mishkin, prófessor við Columbia-háskóla, og Tryggvi Þór Herbertsson, þáverandi forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Skýrslan fjallaði um fjárhagslegan stöðugleika á Íslandi og birtist í maí 2006 á afar viðkvæmum tíma í íslensku fjármálalífi.

Skýrsla þeirra Mishkins og Tryggva er rækilega merkt þeim sem fræðimönnum við Columbia-háskóla og Háskóla Íslands. Tryggvi Þór Herbertsson sagði fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að skýrslan byggðist á upplýsingum sem voru þegar komnar fram um stöðu bankanna. Höfundarnir lögðust ekki í sjálfstæða rannsókn á stöðu bankanna: „[V]ið skoðuðum bara matsskýrslurnar frá Moody's og Fjármálaeftirlitinu og eitthvað slíkt.“⁹⁴³ Mishkin og Tryggvi hafa uppi almenn viðvörunarorð um óvenjuhraðan vöxt banka, útlánaáhættu og krosseignatengsl,⁹⁴⁴ en ganga ekki úr skugga um hvort þau eigi við um íslenska hagkerfið á þeim tíma sem skýrslan var skrifuð. Samt sem áður hafði verið birt efni um afdrifarík áhrif þessara þátta á fjárhagslegan stöðugleika þar sem Ísland var meðal annars til skoðunar.⁹⁴⁵ Höfundarnir taka gagnrýnislaust undir áhættumat Fjármálaeftirlitsins varðandi íslensku bankana og segja að vegna þess að íslenskar ríkisstofnanir séu í háum gæðaflokki sé afar ólíklegt að alvarleg vandamál muni steðja að íslenska bankakerfinu.⁹⁴⁶

Íslensku bankarnir höfðu fengið á sig harða gagnrýni á útmánuðum (greiningarskýrsla Fitch í febrúar og Danske Bank í mars) og þurftu á því að halda að treysta orðspor sitt. Skýrsla Mishkins og Tryggva hefur sumpart á sér yfirbragð varnarræðu fyrir íslenska bankakerfið. Þeir komast til dæmis að eftirfarandi niðurstöðu: „Þeir veikleikar sem ollið hafa gjaldeyris- og fjármálakreppum í nýmarkaðsríkjum á undanförunum árum eru einfaldlega ekki til staðar á Íslandi.“⁹⁴⁷ Þótt þetta megi að nokkru leyti til sanns vegar færa er þetta villandi alhæfing. Höfundarnir könnuðu ekki sérstaklega gæði útlána bankanna enda höfðu þeir ekki aðgang að óopinberum upplýsingum um þau.

Að álitum Lars Christensen, yfirmanns greiningardeildar hjá Danske Bank, var skýrslan sem Mishkin og Tryggvi Þór skrifuðu um fjármálastöðugleika á Íslandi ekki til gagns því að þeir gáfu í skyn að allt væri með felldu. Með því að fá Mishkin til að leggja nafn sitt við skýrsluna öðlaðist hún heilmikið vægi bæði á Íslandi og alþjóðlega.⁹⁴⁸ Skýrslan var fjármögnuð af Viðskiptaráði Íslands og fékk Mishkin um 135.000 dollara fyrir verkið.⁹⁴⁹ Tryggvi kveðst vera „býsna stoltur“ af skýrslunni, en viðurkennir þó að hún hafi ekki byggst á neinni greiningu á stöðu bankanna umfram það sem var að finna í opinberum gögnum.⁹⁵⁰ Skýrslan var skrifuð fyrir helstu hagsmunasamtök viðskiptalífs-

943. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 47.

944. *Financial Stability in Iceland*. Viðskiptaráð 2006, bls. 53.

945. Hilbers o.fl.: „Assessing and managing rapid credit growth and the role of supervisory and prudential policy.“ IMF working paper nr. 05/151.

946. *Financial Stability in Iceland*. Viðskiptaráð 2006, bls. 9.

947. *Financial Stability in Iceland*. Viðskiptaráð 2006, bls. 49.

948. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Lars Christensen í Kaupmannahöfn, 30. apríl 2009.

949. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 40. Að sögn Tryggva fékk Mishkin 100.000 dollara fyrir að skrifa skýrsluna og 35.000 dollara fyrir kostnað við kynningar og ferðalög. Sjálfur þáði Tryggvi 3 milljónir fyrir skýrsluna en af þeirri upphæð fékk Hagfræðistofnun „eitthvað“.

950. Skýrsla Tryggva Þórs Herbertssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 30. mars 2009, bls. 42 og 47.

ins á Íslandi, Mishkin þáði há laun fyrir að skrifa hana og báðir höfundarnir tóku þátt í fundum með íslenskum stjórnámálönnum og forsvarsmönnum bankanna á erlendra grundu til að fylgja boðskap skýrslunnar eftir. Þótt bent sé á ýmis hættumerki í skýrslunni voru jákvæðir hlutar skýrslunnar dregnir sérstaklega fram í kynningunni. Að mati Gylfa Zoëga, forseta hagfræðideildar Háskóla Íslands, hafði þessi skýrsla, sem taldi stöðu bankanna góða, sennilega þau áhrif að íslenskir bankar áttu greiðari aðgang að erlendum fjármálamörkuðum en ella. Skýrslan hafði því strax tilætluð áhrif. Hins vegar gerði það stöðuna verri eftir á að hyggja því að bankarnir fengu ráðrúm til að stækka enn frekar. Þá glataðist mikilvægur tími því að eftir það var æ erfiðara að taka á vandanum.⁹⁵¹

Skýrsla Richards Portes, prófessors í alþjóðlegri þjóðhagfræði og alþjóða-fjármálum við London Business School, og Friðriks Más Baldurssonar, prófessors í hagfræði við Háskólann í Reykjavík, var unnin að beiðni Viðskiptaráðs Íslands og í samvinnu við aðstoðarframkvæmdastjóra ráðsins. Friðrik Már kveðst hafa fengið 3 milljónir fyrir skýrsluna og þær hafi runnið óskiptar til Viðskiptadeildar HR.⁹⁵² Portes, sem er auk þess að vera virtur háskólaprófessor forstöðumaður Centre for Economic Policy Research (CEPR), fékk 58.000 bresk pund fyrir sína vinnu.⁹⁵³ Að mati Gylfa Zoëga, prófessors í hagfræði og forseta hagfræðideildar Háskóla Íslands 2006–2009, hafði skýrsla Portes og Friðriks Más Baldurssonar engin sambærileg áhrif og skýrsla Mishkins og Tryggva Þórs og olli verkkaupandanum sennilega vonbrigðum.⁹⁵⁴ Friðrik Már Baldursson segir um skýrsluna að þrátt fyrir ýmis jákvæð ummæli um bankana, eftirlitsstofnanir og stjórnendur þeirra, sem byggðust á fyrirliggjandi upplýsingum en hljóma ankannalega eftir hrun bankanna, hafi skýrsla þeirra Portes ekki gefið íslenskum stjórnvöldum eða fjárfestum ástæðu til að sofa á verðinum. Setningin „framundan er gjaldeyriskreppa, skuldakreppa, eða hvort tveggja“ lýsi ef til vill best þeirri áhættu sem var í stöðunni og kemur skýrt fram í skýrslunni.⁹⁵⁵ Friðrik Már segir að Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, hafi gert athugasemd við þetta orðalag; sagði það vera „of berort“.⁹⁵⁶

Það skiptir líka máli hvernig fræðimenn fylgja vinnu sinni eftir og þeir láta nota sig við kynningu niðurstaðna. Frederic Mishkin kynnti skýrslu þeirra Tryggva Þórs á fundi Viðskiptaráðs með Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í New York 4. maí 2006 undir yfirskriftinni „Financial Crisis or Economic Opportunity: The Real Story about Iceland“. Í fréttatilkynningu er Mishkin kynntur sem „a leading world authority on financial stability“.⁹⁵⁷ Í *Morgunblaðinu* 11. maí er eftirfarandi frétt um áhrif skýrslunnar: „Skýrsla

951. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga, 10. júní 2009.

952. Friðrik Már Baldursson: Bréf sent rannsóknarnefnd Alþingis 13. september 2009. Einnig viðtal Vilhjálms Árnasonar við Friðrik Má Baldursson í húsnæði rannsóknarnefndar Alþingis 27. október 2009.

953. Samtal Vilhjálms Árnasonar við Finn Oddsson 1. desember 2009. Finnur segir (í tölvupósti dags. 5. desember 2009) að Portes hafi fengið 50.000 GBP fyrir skýrsluna og 8.000 GBP að auki fyrir þátttöku sína í kynningarfundinum í Kaupmannahöfn 11. mars 2008. Gengi GBP í nóvember 2007 var á bilinu 120–125 kr. en eitthvað hærra í mars 2008.

954. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga, 16. júní 2009.

955. „Down the road awaits currency crisis, debt crisis, or both.“ Portes, Richard, og Friðrik Már Baldursson: *The Internationalisation of Iceland's Financial Sector*. Viðskiptaráð Íslands, nóvember 2007, bls. 43. Bréf sent rannsóknarnefnd Alþingis 13. september 2009.

956. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Friðrik Má Baldursson 27. október 2009.

957. Fréttatilkynning frá íslensku sendiráðsskrifstofunni í New York 27. apríl 2004. www.iceland.org/us/nyc/consulate-general/news-and-events/nr/2358.

Tryggva Þórs Herbertssonar og Mishkin um ástand efnahagsmála hefur þegar haft áhrif á mörkuðum, að sögn Eddu Rósar Karlsdóttur, forstöðumanns greiningardeildar Landsbanka Íslands, á morgunfundi Viðskiptaráðs. Segir hún að þar skipti miklu máli að jafn þekktur hagfræðingur og Mishkin hafi tekið þátt í gerð skýrslunnar. Þetta sýni um leið að það sé ekki sama hver segir hlutinn.⁹⁵⁸ 15. maí var síðan haldinn annar kynningarfundur á vegum Viðskiptaráðs í London þar sem bæði Mishkin og Tryggvi Þór fjölluðu um fjármálastöðugleika á Íslandi.

Richard Portes tók þátt í viðskiptaráðstefnunni 11. mars 2008 í Kaupmannahöfn með Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur og Sigurði Einarssyni, stjórnarformanni Kaupþings banka hf. Í frásögn RÚV af fundinum kemur fram að Portes sagði íslenska banka og íslenskan efnahag hafðan fyrir rangri sök hjá erlendum aðilum. Að mati Portes gætti fjandsamlegs viðmóts í garð íslenskra viðskiptamanna í Bretlandi, meðal annars vegna sögu ríkjanna. Óvönduð blaðamennska og níð keppinautanna hefði einnig sitt að segja. Portes gagnrýndi jafnframt matsfyrirtækin Moody's og Fitch fyrir óvönduð vinnubrögð.⁹⁵⁹ Þetta var liður í samhentum leiðangri stjórnmalamanna og bankamanna til þess að bæta ímynd íslensku bankanna erlendis og um tíma leit út fyrir að sú viðleitni bæri árangur: „Við nýjan tón kveður í erlendri umfjöllun,“ segir í *Fréttablaðinu* 27. mars 2008 og er sérstaklega vitnað til jákvæðrar umfjöllunar í *Financial Times* þar sem meðal annars er viðtal við Richard Portes. Þar segir Portes ekkert í rekstri eða aðstæðum íslenskra banka réttlæta skuldatryggingarálagið (CDS) sem þeir búa við. Í viðtali á sjónvarpsstöðinni CNBC 25. mars 2008 sagði Portes síðan íslenska banka vera mjög vel rekin og heilbrigð fyrirtæki: „Þá sagði Portes, að margt hefði verið ofsagt um „íslenska bankavandamálið“. Íslensku bankarnir væru traustir og vel reknir og stöðir þeirra væru mun traustari en margra þeirra norrænu banka, sem þeir væru bornir saman við og þeir ættu enga „eitraða pappíra“.“⁹⁶⁰

Portes gekk því vasklega fram fyrir hönd íslensku bankanna á erlendum vettvangi og varði þá af hörku. Ætla má að orð þessa virta fræðimanns hafi aukið tiltrú sparifjáreigenda á erlendum innlánsreikningum íslensku bankanna. Á þessum tíma er enda ekki að sjá að skýrsla Friðriks Mús Baldurssonar og Richards Portes hafi valdið verkkaupanum vonbrigðum: „Mjög jákvætt er að sjá þarna ákveðinn viðsnúning í umfjöllun erlendra miðla, bæði í *Financial Times* í gær og daginn áður á CNBC,“ segir Finnur Oddsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands. „Þetta sýnir líka að samhent vinna hagsmunaaðila hér við að koma á framfæri réttum upplýsingum er að skila sér.“⁹⁶¹

Það er vitaskuld ekki sjálfgefið að sérfræðiskýrsla, sem launuð er af hagsmunaaðilum, sé ekki faglega unnin. En þegar háskólamaður leggja fræðatitil sinn og háskólastofnana sinna fram sem ákveðinn gæðastimpil á skýrslur af þessu tagi verður að varast sérstaklega að þjónusta við viðskiptalífnið sé tekin fram yfir fræðilega hlutlægni. Háskóli Íslands hefur nýlega sett reglur um aukastörf akademískra starfsmanna Háskóla Íslands þar sem komið er inn á þetta atriði: „Starfsmaður skal gæta þess að störf hans utan Háskóla Íslands, hvort sem þau eru launuð eða ekki, samræmist faglegum skyldum hans í

958. „Miklu skiptir að Mishkin tók þátt í gerð skýrslu um Ísland“. *Morgunblaðið* 11. maí 2006.

959. Kvöldfréttir RÚV 11. mars 2008.

960. „Segir Ísland afar vel rekið land“, mbl.is 26. mars 2008. Viðtalið við Portes má heyrja á vefslóðinni: www.cnbc.com/id/15840232?video=696487936

961. „Við nýjan tón kveður í erlendri umfjöllun.“ *Fréttablaðið* 27. mars 2008.

Háskólanum, þannig að ekki verði véfengt að ákvarðanir hans og athafnir í starfi samræmist reglum Háskólans og séu í þágu skólans.⁹⁶²

Bekking og siðfræði

Vísindastarf lýtur bæði þekkingarfræðilegum og siðfræðilegum viðmiðum sem eru forsendur þess að fræðimenn gæti hlutlægni.⁹⁶³ Háskólar hafa notið mikils trausts í samfélaginu og ætla má að það stafi ekki síst af því að fólk telji að háskólamenn leitist við í málflutningi sínum að hafa það sem sannara reynist og stenst röklega skoðun. Þessi hugsjón vísindastarfs er samofin hugmyndinni um háskóla sem griðland hugsunar sem er frjáls undan afskiptum afla sem vilja ráðskast með rannsóknir fræðimanna og niðurstöður þeirra. Þetta tengist kröfunni um hlutleysi vísinda um verðmæti, en hana má orða þannig að hún kveði á um *frælsi til að fylgja fræðilegum rökum* og efla vísindaleg verðmæti og *frælsi undan afskiptum afla* sem reyna að sveigja menn af þeirri leið í nafni verðmæta sem koma vísindum ekki við.⁹⁶⁴ Hugsjónin er sú að fræðimönnum beri einungis að lúta staðreyndum og fræðilegum rökum og halla ekki réttu máli vegna annarra hagsmuna sem þeir kunna að hafa eða vegna þrýstings utanaðkomandi afla. Í viðleitni sinni til þess að hafa þessa hugsjón í hávegum er mikilvægt að vísindasamfélagið sé á varðbergi gagnvart því hvernig fræðin kunna að vera misnotuð til að þjóna sérhagsmunum í samfélaginu.

Í íslenskum háskólum eru siðareglur þar sem faglegar skyldur og ábyrgð fræðastarfsins eru dregnar fram. Í siðareglum Háskólans í Reykjavík er meðal annars þetta ákvæði: „Við virðum fræðilegt sjálfstæði, vinnum ávallt samkvæmt eigin sannfæringu og látum hagsmunatengsl ekki hafa áhrif á niðurstöður okkar.“⁹⁶⁵ Siðareglur Háskóla Íslands voru samþykktar á háskólafundum 7. nóvember 2003. Þremur árum síðar var samþykkt eftirfarandi ályktun á háskólafundum: „Félag háskólakennara og Félag prófessora hafi að því frumkvæði, t.d. í samstarfi við önnur samtök háskólafélks á Íslandi og Rannís, að settar verði ítarlegri siðareglur um góð vísindaleg vinnubrögð og heiðarleika, hagsmunaárekstra og önnur siðferðileg álitamál sem tengjast sérstaklega akademískri kennslu og rannsóknum. Fyrirmyndir að slíku er m.a. að finna hjá Finnsku vísindaakademíunni og hjá Samtökum amerískra háskóla.“⁹⁶⁶ Þessar reglur hafa ekki enn verið unnar en ætla má að það mundi efla siðferðisvitund vísindamanna að innleiða slíkar siðareglur og fylgja þeim eftir. Ef vel tækist til mundi það jafnframt treysta stóðir lýðræðislegrar umræðu á Íslandi sem hvíla meðal annars á því að borgararnir geti treyst því betur en áður að framlag háskólamanna stjórna öðru fremur af viðleitni þeirra til að hafa það sem sannara reynist.

Þekkingarfræðilegar og siðfræðilegar kröfur til vísindastarfs eru að verulegu leyti samofnar. Krafa um að ástunda gagnrýna hugsun – að staðhæfa ekki um málefni nema hafa fyrir orðum sínum haldbær og viðeigandi rök

„Vandvirkni og heilindi

2.1.3 Kennarar, sérfræðingar og nemendur eru gagnrýnir á sjálfa sig og vanda dóma sína. Þeir falsa ekki eða afbaka upplýsingar, gögn eða niðurstöður rannsókna. Þeir gæta þess að birtar niðurstöður veiti ekki einhliða og villandi mynd af viðfangsefninu. Þeir forðast hvers kyns mistök og villur í rannsóknarstarfinu. Verði þeim á mistök viðurkennd þeir þau og gera það sem þeir geta til að bæta fyrir þau.

Heiðarleiki

2.1.4 Kennarar, sérfræðingar og nemendur setja ekki fram hugverk annarra sem sín eigin. Þegar þeir nýta sér hugverk annarra geta þeir ávallt heimilda í samræmi við viðurkennd fræðileg vinnubrögð.

Rannsóknafrelsi

2.1.5 Kennarar, sérfræðingar og nemendur forðast að hagsmunatengsl hefti rannsóknafrelsi og hamli viðurkenndum fræðilegum vinnubrögðum. Þeir upplýsa um þau hagsmunatengsl sem til staðar eru.“

Úr Siðareglum Háskóla Íslands. Samþykktar á 11. háskólafundum, 7. nóvember 2003.

962. Vefslóð: www.hi.is/is/skolinn/reglur_nr_1096_2008.

963. Resnik, David B.: *The Price of Truth. How Money Affects the Norms of Science*. Oxford University Press 2007, 2. kafli „The Norms of Science“, bls. 35–51.

964. Sbr. lýsingu félagsfræðingsins Talcotts Parsons, „Value-freedom and Objectivity“, í Stammer, Otto (ritstj.): *Max Weber and Sociology today*. Harper & Row 1971, bls. 33.

965. *Síðareglur HR voru samþykktar af rektor og framkvæmdastjórn í apríl 2006*. Vefslóð: www.ru.is/haskolinn/sidareglur-hr/

966. Samþykkt á háskólafundum 17. nóvember 2006.

– er til að mynda í senn þekkingarfræðileg og siðfræðileg krafa.⁹⁶⁷ Samband vísinda og siðfræði er flókið en til einföldunar má segja að vísindin afli þekkingar en siðfræðin velti því fyrir sér í hvaða skyni hún er notuð. Það er afar varasamt að skilja þarna á milli því að ef fræðimenn afla þekkingar og nota hana án tillits til þess hvaða áhrif það hefur á viðfangsefnið þá er það ávísun á ábyrgðarleysi gagnvart einstaklingum, umhverfi og samfélagi. Bent hefur verið á að allir helstu leikendurnir á sviðinu í aðdraganda bankahrunsins hafi verið langskólagengið fólk. Er ef til vill þversögn í því fólgin að segja að hámenntað fólk sýni af sér skeytingarleysi gagnvart eigin samfélagi?

Það er athyglisvert í þessu samhengi að skoða þátt siðfræðilegrar hugsunar í menntun viðskiptafræðinga, hagfræðinga og endurskoðenda í íslenskum háskólum.⁹⁶⁸ Í Háskólanum í Reykjavík hefur verið haldið námskeið í viðskiptasiðfræði (6e) síðan 2002. Það hefur verið skyldunámskeið fyrir BS-nemendur í viðskiptafræði með vinnu en valnámskeið fyrir aðra BS-nema í viðskiptafræði. Viðskiptasiðfræðin hefur líka verið vinsælt valnámskeið hjá nemum úr öðrum deildum HR. Ekki er í boði sérstakt námskeið um siðfræði í störfum endurskoðenda í HR. Hins vegar er tiltekinn fjöldi námskeiða skilgreindur þar sem í boði eru nokkrir tímar um siðferðileg álitamál í viðkomandi fagi. Dæmi um það er námskeið um verðbréfiðskipti þar sem rædd eru siðferðileg álitamál um innherjaviðskipti.

Í Háskóla Íslands hefur verið haldið námskeið í viðskiptasiðfræði (10e) síðan 2005. Námskeiðið er á vegum námsbrautar í heimspeki á Hugvísindasviði og er hluti af meistaranámi í hagnýtri siðfræði. Hagfræði- og viðskiptafræðinemar geta tekið námskeiðið sem val. Um nokkurra ára bil voru fáein sér efni úr viðskiptasiðfræði kennd í aðferðafræðinámskeiði við viðskipta- og hagfræðideild en sá þáttur var lagður niður árið 2005. Aðferðafræði var skyldunámskeið í Viðskipta- og hagfræðideild á öðru misseri fyrsta árs. Siðfræðileg álitamál eru ekki beinlínis rædd undir því heiti í öðrum námskeiðum í viðskiptadeild og hagfræðideild en námið kemur óhjákvæmilega inn á siðferðilega þætti undir öðrum nöfnum. Almennt má segja að gagnlegast sé að samþætta siðfræðilega umræðu annarri umfjöllun um fjármál og viðskipti því að það staðfestir þá hugsun að siðfræðileg ábyrgð og dómgreind sé samofin fagmennsku viðskipta- og hagfræðinga en ekki eitthvað sem kemur utan frá eða sé til hliðar við meginatriðin.

Við Háskólann á Bifröst var á boðstólum valnámskeið á 3. ári í viðskipta- og lögfræði í viðskiptasiðfræði á árunum 1999–2005 og tóku flestir nemar námskeiðið, sumir í fjarnámi. Námskeiðið er ekki lengur í boði en fyrirhugað er að halda stutt námskeið (12 tíma) í fjarnámi í viðskiptasiðfræði á vormisseri 2010. Komið er inn á siðfræðilega þætti viðskipta í námskeiðunum „Corporate Governance“ (6e) og „Sustainable Business“ (6e) í BS-námi í viðskiptafræði. Háskólinn á Akureyri hefur ekki haldið sérstakt námskeið í viðskiptasiðfræði, en umræða um siðferðileg álitamál hefur verið einhver í einhverjum námskeiðum, til dæmis í námskeiðinu *Forysta og árangur* á meistarástigi í Viðskipta- og raunvísindadeild.

Eftir að hafa skoða stöðuna í siðfræðikennslu í viðskiptagreinum við íslenska háskóla er það mat Róberts H. Haraldssonar, prófessors í heim-

967. Sbr. Páll Skúlason: „Er hægt að kenna gagnrýna hugsun?“ *Pælingar*, Ergo 1987, bls. 67–92.

968. Byggt á upplýsingum frá Róbert H. Haraldssyni, prófessor, umsjónarmanni meistaranáms í viðskiptasiðfræði við Háskóla Íslands.

speki, að „nám á þessu sviði hafi verið lítið og við séum nú í þeirri stöðu sem bestu amerísku háskólarnir voru í 1987–1990“. ⁹⁶⁹ Því er ekki haldið fram hér að bóklegt nám í siðfræði tryggi siðferðilega breytni í viðskiptalífínu. Höfuðatriðið er að halda þeirri hugsun stöðugt vakandi, jafnt meðal kennara og nemenda, að siðferðileg dómgreind sé sjálfsagður hluti af fagmennsku í viðskiptagreinum og forsenda réttnefndrar samfélagslegrar ábyrgðar. Svo dæmi sé tekið af viðskiptagrein, hefur reynslan sýnt að raunhæft sé að miða siðfræðinámi fyrir endurskoðendum við eftirtalin sjö markmið: ⁹⁷⁰ (1) Að tengja almennt nám í endurskoðun við siðferðileg álitamál; (2) Að bera kennsl á efnisatriði og þætti í störfum endurskoðenda sem hafa siðferðilega vídd og siðferðilegar afleiðingar; (3) Að nemendur þroski með sér siðferðiskennd og ábyrgðartilfinningu; (4) Að efla þá hæfni sem er nauðsynleg til að glíma við siðferðilega árekstra og álitamál; (5) Að læra að glíma við óvissu í starfi endurskoðandans; (6) Að leggja grunn að breyttri siðferðilegri hegðun; (7) Að læra að meta og skilja alla hina ólíku fleti í störfum endurskoðenda og hvernig þeir tengjast almennu siðferði.

Þessar hugmyndir um mikilvægi siðfræðilegrar hugsunar má yfirfæra á önnur svið, svo sem á stjórnkerfið sem brást ekki síður en viðskiptalífið í aðdraganda bankahrunsins. ⁹⁷¹

Þátttaka í samfélagsumræðu

Eins og fram hefur komið kvörtuðu fjölmiðlamenn undan því að erfitt væri að fá íslenska háskólumenn til að tjá sig um málefni fjármálafyrirtækjanna í aðdraganda bankahrunsins. Vitaskuld geta verið margvíslegar skiljanlegar ástæður fyrir því að háskólumenn biðjist undan því að taka þátt í samfélagsumræðu. Háskólumenn líta svo á að frumskylda þeirra sé að helga sig kennslu og rannsóknum; það sé þolinmótt ræktunarstarf sem ekki eigi að hlaupa frá til þess að taka þátt í samfélagsumræðu. Gylfi Zoëga segir til dæmis að þegar hann hóf störf við Háskóla Íslands árið 2003 hafi hann ákveðið að einbeita sér að uppbyggingu hagfræðideildarinnar, auk kennslu og fræðistarfa. En þetta hafði í för með sér að hann gagnrýndi ekki stjórnvöld á nægilega kraftmikinn hátt til þess að eftir væri tekið. Þetta hafi verið mistök í ljósi reynslunnar. Ástæða mistakanna sé sú að hann hafi talið að betra væri að háskólumenn gerðu það sem þeir væru ráðnir til að gera sem væri að kenna og rannsaka; hann vildi ekki vera „opinber“ persóna og vildi halda sér til baka; að hann hafi ekki trúað því að málflutningur sinn gæti haft áhrif í samfélaginu. Í ljósi reynslunnar séu þetta „léttvægar ástæður í samanburði við afleiðingar þeirra mistaka sem gerð voru“. ⁹⁷²

Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að í Háskóla Íslands er við lýði vinnumatskerfi sem umbunar háskólumönnum fyrir rannsóknir. Einkum og sér í lagi er hvatt til birtingar rannsóknaniðurstaðna í sérhæfðum, alþjóðlega ritrýndum tímaritum. Stefna Háskóla Íslands að komast í hóp hundrað

„Háskólinn hefði fyrir löngu átt að leggja sérstaka rækt við að þjálfa nemendur sína í að rannsaka og rökræða hvernig fræðileg og tæknileg þekking nýtist samfélaginu best. Þetta verkefni hefur orðið æ mikilvægara eftir því sem sérfræðileg kunnátta hefur gegnt sífellt stærra hlutverki í samfélaginu. Um leið hefur sú hættu vaxið að þessi kunnátta sé misnotuð eða henni misbeitt til að efla tiltekna sérhagsmuni á kostnað almannaheillar.“

Páll Skúlason: „Allir þurfa að læra siðfræði.“ *Stúdentablaðið*, 3. tbl. 85. árg. 2009, bls. 31.

969. Tölvubréf til Vilhjálms Árnasonar, 21. september 2009.

970. Loeb, Stephen E.: „Issues Relating to Teaching Accounting Ethics: An 18 Year Retrospective.“ *Research and Professional Responsibility and Ethics in Accounting* 11 (2007:4), bls. 1–30. Hér er gengið út frá því að svipað gildi að breyttu breytanda um kennslu í starfstengdri siðfræði almennt, svo sem í öðrum viðskiptagreinum. Byggt á óbirtu erindi Róberts H. Haraldssonar, „Siðferði í reikningsskilum“. Flutt á reikningsskiladegi Félags löggiltra endurskoðenda, 18. september 2009.

971. Sbr. Pál Skúlason: „Allir þurfa að læra siðfræði.“ *Stúdentablaðið*, 3. tbl. 85. árg. 2009, bls. 31.

972. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga, 16. júní 2009.

bestu háskóla í heimi hefur hert enn frekar á þessari hvatningu. Framlag háskólamanna til íslenskrar þjóðfélagsumræðu, svo sem með birtingu greina í dagblöðum eða alþýðlegum bókum og tímaritum, er lítt metið til stiga í vinnuatskerfinu. Því má velta fyrir sér hvort þetta hvatakerfi fjarlægi háskólamenn frá samfélaginu og dragi úr borgaralegri vitund þeirra. Frá sjónarhóli vinnuatsins er þeim tíma illa varið sem fer í að taka þátt í umræðu um málefni samfélagsins. Margir háskólamenn líta þó enn á það sem skyldu sína að bregðast vel við beiðni fjölmiðla um að tjá sig um efni tengd sérsviði þeirra, jafnvel þótt þeim finnst fjölmiðlamenn oft hafa meiri áhuga á dómum en fræðilegri greiningu. Það er líka alltaf ákveðin hætta á því að framlag háskólamanna sé sett í þröngt pólitískt samhengi sem dregur úr vægi fræðilegra röksemda þeirra.

Þótt öflug þátttaka íslenskra háskólamanna í alþjóðlegu rannsóknarsamfélagi sé afar þýðingarmikil, er það áhyggjuefni ef þeir búa við matskerfi sem vinnur óbeint gegn því að þeir beiti sér jafnframt sem ábyrgir borgarar í lýðræðisríki. Háskólastarf er unnið í menningarlegu og félagslegu samhengi. Ein meginforsenda þess að háskóli geti verið vettvangur sannleiksleitar er að hann búi við frjálshlynt, lýðræðislegt umhverfi sem lætur sig til að mynda varða mannréttindi á borð við tjáningarfrelsi og aðrar forsendur upplýstrar skoðanamyndunar. Að öðrum kosti er hætt við að fjari smám saman undan þeirri menningu sem háskólar eru sprotnir úr og þeir hafa stuðlað að. Í síðareglum Háskóla Íslands eru ákvæði um ábyrgð háskólamanna gagnvart samfélaginu þar sem þeir eru hvattir til þess að efla frjáls, málefnaleg og gagnrýnin skoðanaskipti og minntir á ábyrgð sína sem háskólaborgarar. Ekki eru sambærileg ákvæði í síðareglum Háskólans í Reykjavík eða síðareglum Háskólans á Akureyri.⁹⁷³ Í þessu samhengi kann að skipta máli að Háskóli Íslands er þjóðskóli, rekinn af opinberu fé, með ríkar skyldur við samfélagið og langa hefð fyrir því. Meginmarkmið þjóðskóla ætti að vera að starfa öllu samfélaginu til farsældar.

Því hefur verið haldið fram að í nútímasamfélagi sé brýn þörf á að sérfræðingar láti til sín taka í þjóðfélagsumræðu til að rýna í sérhæfð málefni sem oft eru hulin öllum almenningi en geta skipt sköpum til skilnings á brýnum úrlausnarefnum og deilumálum samtímans.⁹⁷⁴ Brýnt er að skoða borgaralegar skyldur eða félagslega ábyrgð háskólamanna í lýðræðissamfélagi í þessu ljósi. Í samfélagi sérhæfingar verður félagslegt umhverfi æ flóknara og stundum búa háskólamenn einir yfir þekkingu sem er nauðsynleg til þess að greina málefni, setja þau í skiljanlegt samhengi og afhjúpa áróðurskenndan mállutning. Þetta er sérstaklega brýnt í fámennu samfélagi eins og okkar þar sem fjölmiðlar eru faglega veikburða og hafa ekki yfir að ráða blaðamönnum með sérþekkingu á mikilvægum málaflokkum. Þetta átti sannarlega við um íslenskt samfélag í aðdraganda bankahrunsins þar sem almenningur botnaði oft lítið í orðræðu fjármálamanna, svo sem um skuldabréfavafninga, framvirka samninga, umbreytanleg skuldabréf og aðrar nýjar afurðir á fjármálamarkaði.

Gylfi Zoëga telur nauðsynlegt að endurskoða starfsskyldur háskólakennara með tilliti til þess hverjar skyldur þeirra eru til að upplýsa og gagnrýna í almennri þjóðfélagsumræðu.⁹⁷⁵ Hvað hagfræði varðar þá sé eitt sjónarmið

„Þá var efnahagslífið bara hugtök, orðaflaumur sem rann út úr sérfræðingunum, sem margir hafa að vísu reynst litlir sérfræðingar, frekar að þetta væru spámenn, oftast falspámenn. Orð þeirra runnu inn um annað og út um hitt, og við botnuðum lítið í flestu sem þeir sögðu. Í rauninni vorum við flest hver alltof sátta við það hvað við botnuðum lítið í hugtökum efnahagslífsins [...]“

Einar Már Guðmundsson: *Hvíta bókin*. Mál og menning 2009, bls. 160.

973. Sjá vefsíður háskólanna: www.hi.is/is/skolinn/sidareglur; www.hr.is/haskolinn/sidareglur-hr/; www.unak.is/skrar/File/Log_og_reglur/sidareglur_ha.pdf.

974. Foucault, Michel: „Truth and Power.“ í Rabinow, Paul (ritstj.): *The Foucault Reader*. Penguin Books 1984, bls. 72.

975. Viðtal Vilhjálmss Árnasonar við Gylfa Zoëga, 15. september 2009.

Það að háskólamaður eigi ekki að koma nálægt því sem gæti tengst stjórn-
 málum og þeir hafi nóg með að sinna frumskyldum sínum við kennslu og
 rannsóknir. Annað sjónarmið sé að hagfræðingar hafi jafnvel ríkari skyldu en
 aðrir háskólamaður til að taka þátt í þjóðfélagssumræðu en þá verði að hans
 mati að setja skýrar leikreglur. Hvenær mega þeir tengja sig Háskóla Íslands
 og hvenær eru þeir með persónulegar skoðanir sem þeir setja fram á eigin
 ábyrgð? Eiga þeir að upplýsa um fjárhagsleg tengsl, ef einhver eru? spyr Gylfi.

Það er almennt talin nauðsynleg forsenda fyrir heiðarlegum vinnubrögð-
 um að háskólamaður upplýsi um fjárhagsleg tengsl eða önnur hagsmunatengsl
 varðandi umfjöllunarefni sín, en það er ekki alltaf nægilegt. Stundum eru
 hagsmunatengslin þess eðlis að fræðimenn ættu ekki að vinna viðkomandi
 rannsókn, svo sem þegar almannahagsmunir eru í húfi eða hagsmunir þeirrar
 háskólastofnunar sem fræðimaðurinn vinnur hjá.⁹⁷⁶ Annað sem fræðimenn
 geta gert til að treysta trúverðugleika sinn er að gera greinarmun á því hve-
 nær þeir setja hugmyndir sínar fram sem fræðimenn, þ.e. byggja mál sitt á
 niðurstöðum rannsókna sinna og fræðilegri ígrundun, og þegar þeir reifa
 skoðanir sínar, hversu vel rökstuddar sem þær kunna að vera. Það er eðlileg
 krafa til fræðimanna að þeir setji gott fordæmi með því að temja sér mál-
 efnalega framsetningu og rökræðusiði og leggja þannig sitt af mörkum við
 mótun réttnefndrar lýðræðismenningar sem er enn heldur veikburða hér á
 landi. Hún hefur líka átt undir högg að sækja vegna ríkjandi „umburðarleysis“
 gagnvart umfjöllun fræðimanna sem hafa gagnrýnt ýmsar aðgerðir stjórnvalda
 á undanförunum árum.

Kostun og hvatar til gagnrýni

Það kom fram hjá þeim fjölmiðlamönnum sem gáfu rannsóknarnefnd Alþingis
 skýrslu að enginn háskólamaður hefði verið jafnfús til að tjá sig um bank-
 ana og vafasama starfshætti þeirra í aðdraganda bankahrunsins og Vilhjálmur
 Bjarnason, lektor við viðskiptadeild Háskóla Íslands. Vilhjálmur er fram-
 kvæmdastjóri Samtaka fjárfesta og virkur fjárfestir í ýmsum hlutafélögum og
 verður að meta framgöngu hans með hliðsjón af því. Vilhjálmur hafði ýmislegt
 að athuga við athæfi íslenskra bankamanna, svo sem óverðskuldaðar háar
 kaupgreiðslur. Snemma árs 2008 gagnrýndi hann „harðlega kaupréttarsam-
 inga sem íslensk fyrirtæki hafa gert við stjórnendur og starfsmenn og sagði að
 í þeim væru engar tengingar við rekstur fyrirtækjanna eða kröfur um árang-
 ur“.⁹⁷⁷ Í desember 2007 er haft eftir honum að íslensk fjárfestingarfélög verði
 að vanda sig betur bæði í starfsemi og upplýsingagiöf. Í stjórn og eigendahópi
 FL Group sé landslið af snillingum sem hafi samt tapað meira en sögur fari
 af á Íslandi.⁹⁷⁸ Vilhjálmur gefur íslenskum áhættufjárfestum „falleinkunn fyrir
 síðustu misseri“ vegna þess hve mikið virði fyrirtækja þeirra hefur hrunið.
 Hann og Gunnar Haraldsson, forstöðumaður Hagfræðistofnunar, vörðuðu við
 trúverðugleikamissi og keðjuverkun, meðal annars vegna krosseignarhalds.⁹⁷⁹
 Á sama tíma leitaði Svafa Grönfeldt, rektor Háskólans í Reykjavík og stjórn-

Titringur virðist hafa verið innan Glitnis fyrir aðalfund bankans 20. febrúar 2008, en þar ætlaði Vilhjálmur Bjarnason að gera athugasemdir við starfslokasamning sem gerður var við Bjarna Ármannsson 2007. Einkum hugðist hann gagnrýna kaup bankans á hlutabréfum í Glitni af Bjarna. Starfsmaður Glitnis skrifar í tölvubréfi: „Hugmyndin er að leggja fram yfirlýsingu á fundinum á morgun sem svarar spurningum Vilhjálms Bjarnasonar. Þetta mun gera Vilhjálmi erfiðara fyrir að stela senunni á fundinum og koma aðalatriðum málsins til fjölmiðla.“ Í öðru tölvubréfi frá sama starfsmanni sama dag segir: „Ég held að við ættum ekki að gefa Vilhjálmi of mikinn tíma á fundinum til þess að undirbúa svör við svarinu. Þannig að mínu mati ætti þetta ekki að koma við upphaf fundarinn.“

Tölvubréf frá Stefáni Sigurðssyni til nokkurra stjórnenda og starfsmanna Glitnis 20. febrúar 2008.

976. Sbr. Association of American Universities: Report on Individual and Institutional Financial Conflict of Interest (2001), ii. Vefslóð: www.aau.edu/policy/conflicts_of_interest_2.aspx?id=6850. Sjá umfjöllun hjá David Resnik: *The Price of Truth. How Money Affects the Norms of Science*. Oxford University Press 2007, 5. kafla „Conflicts of Interests: When is Disclosure Not Enough?“, bls. 109–135.

977. „Höfðar mál gegn Glitni vegna starfslokasamnings.“ *Morgunblaðið* 11. febrúar 2008.

978. „Landslið snillinga tapaði stórt.“ *24 stundir* 6. desember 2007.

979. „Raunavetur fjárfesta.“ *DV* 7. desember 2007.

armaður í Landsbanka Íslands, skýringa á útrásinni og nefnir meðal annars að íslensk fyrirtækjamening „smellpassi“ inn í breytta heimsmýnd „þar sem hraði, hugrekki og samþætting ráða úrslitum“. Hún telur að „undirliggjandi árangursþættir [...] fyrstu öldu íslensku útrásarinnar“ muni skapa okkur enn frekari tækifæri.⁹⁸⁰

Vilhjálmur Bjarnason greindi frá því að sér hefði borist, eftir persónulegum leiðum, hótun frá Kaupþingi um að styrkur bankans til viðskiptafræðideildar H.Í. yrði dreginn til baka ef hann yrði þar áfram við störf og léti ekki af gagnrýni sinni.⁹⁸¹ Vilhjálmur kveðst hafa fengið þessar ábendingar fljótlega upp úr aldamótum og þetta sé partur af þeirri þöggun sem átt hafi sér stað í þjóðfélaginu. „Það urðu allir að spila með,“ segir hann. Vilhjálmur viðurkennir að hafa óttast um starf sitt í kjölfarið, ekki síst í ljósi þess að hann var lausráðinn á þeim tíma. „Ég vissi satt best að segja ekki á hverju ég átti von en mínir samkenningar stóðu alltaf með mér. Ég kvarta því ekki undan þeim.“⁹⁸² Aðspurður í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni neitaði Sigurður Einarsson því að hafa hótad slíku. Hótunin sem barst Vilhjálmi náði aldrei fram að ganga.

Hér að framan (í kafla I.4) var minnst á rannsókn á íslensku útrásinni undir stjórn Snjólfss Ólafssonar, prófessors við viðskiptadeild Háskóla Íslands. Markmið rannsóknarinnar var að skoða menningu og stjórnun íslenskra fyrirtækja sem voru í útrás. Rannsóknin var kostuð af nokkrum útrásarfyrirtækjum: Landsbankanum, Glitni, Kaupþingi, Actavis og Eyri Invest ásamt Útflutningsráði. Í viðtali við RÚV segir Snjólfur að „styrktaraðilarnir hafi aldrei skipt sér af rannsókninni og engin skilaboð hafi komið frá þeim um hana“.⁹⁸³ Í lok árs 2006 gerðu Háskóli Íslands, fyrir hönd viðskipta- og hagfræðideildar, og Menntasjóður Kaupþings banka hf. með sér samstarfssamning um ótímabundna kostun á stöðu prófessors. Framlag bankans til deildarinnar var 10 milljónir á ári, að teknu tilliti til breytinga á launavísitölu frá janúar 2007. Í 3. lið samningsins segir: „Viðskipta- og hagfræðideild skuldbindur sig til að tengja heiti Kaupþings banka við ákveðna stöðu prófessors eða dósents í fjármálum, fjármálahagfræði eða hagfræði. Þetta felur m.a. í sér eftirfarandi:

- a. Tekið verður fram í kynningarefni deildarinnar, þ.á m. á heimasíðu deildarinnar, á heimasíðu viðkomandi prófessors eða dósents og í prentuðu kynningarefni, þar sem við verður komið, að viðkomandi staða sé með fulltingi Kaupþings banka.
- b. Viðkomandi prófessor eða dósent tengir Kaupþing banka þar sem því verður við komið við starfsheiti sitt á opinberum vettvangi, t.d. í ráðstefnudagskrám og birtu efni.“

Friðrik Már Baldursson, þáverandi deildarforseti sem gerði þennan samning sem fyrir hönd deildarinnar, hefur sagt í útvarpsviðtali að hann hafi ekki haft neina ástæðu til að láta samninginn við Kaupþing hafa áhrif á störf sín. Samningurinn hafi verið ótímabundinn, uppsegjanlegur með fimm ára fyrirvara og sá sem gegndi stöðunni hafi ekki verið ráðinn tímabundið. Hann bendir á að stjórnvaldamenn séu líklegri en kostunaraðilar til að vera með beina

„Í fyrsta lagi held ég að það sé rétt að taka það fram að sem deildarforseti – var aldrei haft samband við mig frá neinum kostunaraðila út af einu eða neinu sem einhver kennari hafi sagt. Það var engin bein íhlutun. Raunar sagði kollegi minn einu sinni við mig þegar við vorum að ræða þessa hluti að kostunaraðilar hafi aldrei haft samband við hann en hins vegar hafi stjórnvaldamenn haft samband. Það má ekki gleyma því að stærsti kostunaraðili háskólans er ríkið.“

Úr „Tengsl við Kaupþing skoðuðu“. Viðtal við Friðrik Má Baldursson í morgunútvarpi Rásar 2, 8. janúar 2010.

980. „För íslenska útrásin í jólaköttinn?“ *Viðskiptablaðið* 14. desember 2007.

981. Samtal Vilhjálms Árnasonar við Vilhjálmi Bjarnason, 29. júní 2009.

982. „Vildu Vilhjálmi Bjarnason burt.“ *Morgunblaðið* 9. febrúar 2009.

983. „Bein kostun dregur úr gagnrýni.“ Umfjöllun í morgunútvarpi Rásar 2, 5. janúar 2010. Sjá vefsíðuna: www.ruv.is/heim/ahugavert/nanar/store218/item319481/

íhlutun.⁹⁸⁴ Ingjaldur Hannibalsson, forseti viðskiptadeildar Háskóla Íslands, segir deildina hafa fengið ýmsa styrki frá bönkunum en þeim hafi ekki fylgt nein skilyrði og deildarforseti hafi aldrei fengið athugasemd vegna þeirra.⁹⁸⁵ Í þessu samhengi gilda þó svipuð lögmál og áður var rætt um í tengslum við fjölmiðla. Áhrif kostunar verða fremur óbein en bein og draga leynt og ljóst úr hvatanum til að gagnrýna þá aðila sem fjármagna starfsemina og þar með að taka þátt í þjóðfélagsumræðunni. Að því leyti geta áhrif kostunar verið varasamari en bein afskipti að ofan að erfiðara er að gera sér grein fyrir þeim og vera á varðbergi gagnvart þeim. Þess vegna er brýnt að setja almennar reglur um tilhögun kostunar í því skyni að koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra.

Bæði Ingjaldur Hannibalsson og Gylfi Zoëga leggja áherslu á að í góð-ærinu svonefnda hafi enginn hljómgrunnur verið fyrir gagnrýni á íslensku bankana.⁹⁸⁶ Þegar árið 2004 varaði Gylfi Magnússon, dósent, við „hrikalegum erlendum skuldum“ og benti meðal annars á að áhættustýringarkerfi bankanna væru ekki óbrigðul.⁹⁸⁷ Þorvaldur Gylfason skrifaði reglulega gagnrýnar greinar um efnahagsmál.⁹⁸⁸ En viðbrögð fjölmiðla við gagnrýni fræðimanna voru lítil. Meira að segja þegar góðærið var byrjað að fölna tóku fjölmiðlar ekki við sér. Eins og fram hefur komið, hélt Friðrik Már Baldursson erindi hjá þingflokki stjórnarflokkanna í febrúar og mars 2008. Það vakti furðu hans á þeim tíma að fjölmiðlar brygðust ekki við erindi hans hjá Samfylkingunni en það var tekið upp: „Áhyggjur mínar af því að ég væri að ganga of langt í að lýsa áhyggjum af stöðu bankanna reyndust hins vegar tilefnislausar: Það var aðeins einn fjölmiðill sem hafði samband við mig eftir fundinn og spurði út í ummæli mín í þá veru að bankarnir ættu að taka þátt í kostnaði við eflingu gjaldeyrisforðans. Að öðru leyti mætti þetta erindi algeru áhugaleysi [...]“⁹⁸⁹

Hagfræðistofnun H.Í. skrifaði árlega skýrslur fyrir forsætisráðuneytið þar sem ítrekað var bent á ójafnvægi í hagkerfinu á þessum árum. Fyrir þessa vinnu var greitt hverju sinni og í ljósi „ríkjandi umburðarleysis gagnvart gagnrýninni umfjöllun“, eins og Gylfi Zoëga orðar það, vofði sú hætta stöðugt yfir stofnuninni að hún mundi missa fjárstyrkinn ef hún setti fram gagnrýni á efnahagsstjórnina (sem þó hefði verið gert t.d. í skýrslunum frá 2005 og 2007). Í Ársskýrslu Hagfræðistofnunar árið 2007 er til dæmis fjallað sérstaklega um stærð bankanna í hlutfalli við stærð hagkerfisins og sagt að stórir bankar taki frekar áhættu vegna þess að þeir geti reitt sig á bakstuðning ríkisins.⁹⁹⁰ Skýrslurnar voru kynntar opinberlega og gefnar út á prenti til almennrar sölu en vöktu ekki athygli eða umræður. Gylfi segir að lítil eftirspurn hafi verið í fjölmiðlum eftir faglegu mati á fjármálalífinu og þegar menn settu fram varnaðarorð um fjármálakerfið (eins og Gylfi gerði til dæmis í viðtali í *Fréttablaðinu*, 6. desember 2007) vakti það litla sem enga athygli. Gylfi kveðst einu sinni hafa fengið bréf frá Sigurði Einarssyni sem mótmælti málflutningi hans í grein þar sem hann ræddi hættu á falli bankanna.⁹⁹¹

„Fjöldi fréttu og greina um bankana var yfirhöfuð mestur á fyrsta ársfjórðungi hvers árs, einkum í janúar og febrúar; á þessum tíma bárust fregnir af ársuppgjörum bankanna og öll árin (ársreikningsárin 2005-2007) voru Íslandsmetin slegin hvert af öðru. Fyrri tvö árin af þremur fylgdu áberandi arðgreiðslu- og kaupaukafréttir vegna hluthafa og stjórnenda. Þessi tíðindi frá fyrirtækjunum voru ein helsta uppspretta jákvæðra fréttu og greina fjölmiðlanna og ofan á þetta bættust fregnir af ársfjórðungsuppgjörum og yfirleitt bar hvergi skugga á.“

Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006-2008. Viðauki I, bls. 257.

984. „Tengsl við Kaupþing sköðuðu.“ Umfjöllun í morgunútvarpi Rásar 2, 8. janúar 2010. Sjá vefsíðuna: www.ruv.is/heim/ahugavert/nanar/store218/item320559/

985. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Ingjald Hannibalsson í Háskóla Íslands, 11. júní 2009.

986. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga í Háskóla Íslands, 16. júní 2009.

987. Gylfi Magnússon: „Gangid hægt um gleðinnar dyr.“ *Fjáls verslun*, 3. tbl. 2004, bls. 56.

988. Sjá vefsvæði Þorvaldar: www3.hi.is/~gylfason/greinar4.htm.

989. Friðrik Már Baldursson í bréfi til rannsóknarnefndar Alþingis, 30. ágúst 2009.

990. *Vinumarkaður og stjórn peningamála*, kafli 2.3.

991. Gylfi Zoëga: „A Spending Spree.“ *VoxEU* 9. apríl 2008.

Gylfi Zoëga segir að erfitt hefði verið að standa í stríði við banka, seðla- banka og ríkisstjórn og byggja upp nýja hagfræðideild á sama tíma. Ekki hafi verið hægt að nálgast styrki nema frá þessum aðilum á þessum árum. Í hagfræðideild háskólans var starf lektors kostað af Kaupþingi sem Ásgeir Jónsson, hagfræðingur hjá greiningardeild bankans, gegndi. Þeir Ásgeir og Þórður Pálsson, yfirmaður greiningardeildar Kaupþings, kenndu til dæmis saman námskeið við viðskipta- og hagfræðideild á vormisseri 2006: Bankar og fjármálamarkaðir. Gylfi segir að því hafi aldrei verið hóttað að draga þann styrk til baka né hafi bankinn krafist nokkurs í staðinn. Ekki hafi komið beinn þrýstingur frá þessum aðilum til þess að gagnrýna þá ekki en ljóst megi vera að almenn, víðtæk gagnrýni hefði haft áhrif á fjáröflun til lengri tíma og samkeppnisaðstöðu gagnvart Háskólanum í Reykjavík sem var, að mati Gylfa, mun vinveittari bönkum og ríkisstjórn þessara ára. Hann segir að tónninn frá kennurum hagfræðideildarinnar hafi samt verið talinn mjög neikvæður í garð bankanna og stjórnvalda á þessum árum. „Það voru einkum einkaháskólarinn sem voru þeim vinveittir,“ segir Gylfi.⁹⁹²

Þess má geta að stjórn Viðskiptaráðs Íslands, Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins skipa háskólaráð Háskólans í Reykjavík sem atvinnulífið og fjármálageirinn standa á bak við. Háskólinn í Reykjavík hefur lagt áherslu á hagfræði og viðskiptafræði og boðið mun hærri laun en Háskóli Íslands, enda notið þess að geta bæði innheimt skólagjöld og fengið greiðslur á hvern nemanda frá ríkinu. Þetta skapaði samkeppni og deildarforseti viðskipta- og hagfræðideildar hvarf, svo dæmi sé tekið, fyrirvaralaust úr starfi haustið 2007 og hóf störf í Háskólanum í Reykjavík.⁹⁹³

Í þessari umfjöllun hefur einkum verið horft til hagfræði og viðskiptafræði en lögfræði er augljóslega líka þýðingarmikil í þessu tilliti. Akademískum starfsmönnum á sviði lögfræði hefur fjölgað mjög verulega síðustu árin með fjölgun lagadeilda, en óvíst er að þetta hafi orðið til þess að auka þátttöku lögfræðinga við að upplýsa og skýra lagareglur eða leggja með öðrum hætti gagnlegan grunn að þjóðfélagsmáttum.

Í þessu samhengi er eftirtektarvert að uppgangurinn í íslenska háskóla- kerfinu minnr um margt á vöxt bankanna. Hugmyndin var að efla samkeppni innan háskólastigsins og nýir háskólar með megináherslu á þjónustugreinar við viðskiptalífið spruttu upp. Nokkur gagnrýni kom fram á stefnu stjórnvalda í málefnum háskólastigsins, þar á meðal í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2004. Þar var meðal annars staðhæft að forsvarsmenn margra skóla á háskólastigi teldu að opinber stefna um málefni háskóla væri ekki nægilega skýr og að stjórnvöld hefðu stundum brugðist við álitamállum eftir að þau koma upp í stað þess að skilgreina fyrirfram hvernig tekið skyldi á þeim. Einnig var bent á að héraendis væri ekki á vegum stjórnvalda virkt gæðaeftirlitskerfi sem stjórnaði því að hægt væri að starfrækja námsbrautir, líkt og gert væri í þeim samanburðarlöndum sem úttekt Ríkisendurskoðunar tók mið af.⁹⁹⁴

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, þáverandi menntamálaráðherra, brást við þessari gagnrýni með því að segja að stefnan í málefnum háskólastigsins væri frelsi. „Frelsi er stefna en ekki stefnuleysi,“ sagði hún í samtali við

„Samkeppnin átti að þrýsta á hagræðingu í rekstri deildanna eða búa til straumlinulagaðar deildir en það felur m.a. í sér lágmarksframboð af námskeiðum. Deildirnar höfðu auk þess nán tengsl við atvinnulífið og fulltrúar þess sátu og sitja enn í stjórnun háskólanna. Auk þess var mikið lagt upp úr beinum fjárframlögum fyrirtækja til reksturs skólanna.

Það var ekki spurt um hugmyndafræðilegar afleiðingar þessara tengsla. Áhersla var lögð á að sníða námið að þörfum atvinnulífsins með því m.a. að leggja niður námskeið sem fólu í sér efnahagslega greiningu og samfélagslegan ávinning og í þeirra stað komu námskeið sem einblíndu á arðsemisgreiningu eða ávinning einstakra fyrirtækja og einstaklinga af ýmsum fjárfestingarkostum.“

Úr erindi Lilju Mósesdóttur: „Viðskiptafræði á tímum útrásar.“ Erindi á málþingi Reykjavíkúráðsáskóla- ar í Háskólabíói 25. október 2008. Líka hjá Einari Má Guðmundssyni: *Hvíta bókin*. Mál og menning 2009, bls. 101.

992. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga, 10. júní 2009.

993. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Gylfa Zoëga, 15. september 2009.

994. *Háskólamenntun. Námsframboð og nemendafjöldi*. Ríkisendurskoðun, júní 2004, bls. 6–7. Samanburðarlöndin voru Noregur, Bretland og Holland.

Morgunblaðið.⁹⁹⁵ Þetta kallast skýrt á við hugmyndafræði eftirlitsleysisins sem rædd var hér að framan sem einkenndist af frelsi einkaaðila undan opinberu eftirliti. Það var ekki fyrr en með lögum um háskólastigið 2006 að háskólum var gert skylt að sækja um viðurkenningu á námsframboði til menntamálaráðuneytisins og gæðaeftirlit var formlega fest í sessi.⁹⁹⁶ Þá höfðu nýju háskólarnir fengið að mótast og byggja upp margvíslegt námsframboð, þar á meðal á meistarastigi, án opinbers gæðaeftirlits um nokkurra ára skeið.

Heimsókn Roberts Aliber

Gylfi Zoëga stóð fyrir því að Robert Aliber, prófessor emeritus í alþjóðahagfræði og fjármálum við viðskiptaháskólann í Chicago og einn helsti sérfræðingur heims um fjármálakreppur, kom hingað til lands á vordögum 2008. Aliber hafði áður hitt Gylfa í júní 2007 og spáð því að hér yrði skipbrot innan skamms tíma. Gylfi safnaði upp í greiðslu fyrir heimsókn Alibers og fékk fjárframlag úr forsætisráðuneyti, viðskiptaráðuneyti og frá Samtökum fjármálafyrirtækja. Hann segir að viðbrögð bankamanna og sumra fjölmiðla við fyrirlestri Alibers hafi orðið til þess að boðskapur hans komst ekki til skila. Ágæt umfjöllun kom í *Morgunblaðinu* um erindi Alibers, þótt fyrirsögnin hafi verið sérkennileg⁹⁹⁷ og beinlínis gegn ráðleggingum Gylfa sem skrifaði stutta grein í *Morgunblaðið* daginn eftir til að leiðrétta misvísandi áherslur í frásögn blaðsins af fyrirlestrinum en notaði um leið tækifærið til þess að endurtaka meginefni hans. *Fréttablaðið* var með nokkuð hlutlausa endursögn á fyrirlestrinum.⁹⁹⁸ Pistlahöfundurinn Óðinn hældist að Aliber í *Viðskiptablaðinu* og þeim skilaboðum var komið á framfæri af bönkunum að hann þekkti ekki til mála hér á landi. Þar var jafnframt gert lítið úr málflutningi *Morgunblaðsins*: „Óðinn er svo sem að mestu hættur að kippa sér upp við uppslátt á forsíðu *Morgunblaðsins* um málefni viðskiptalífsins, en uppsláttarfyrirsögnin „Bankaáhlaup hafið?“ var þó umfram það sem hann hefði getað búist við. Fyrirsögnin byggði á ýmsum vangaveltum prófessorsins fyrrverandi, þar sem fram kom að hann „grunaði“ eitt og annað og „giskaði“ á þetta og hitt. Enginn rökstuðningur fylgdi með en það varð ekki til að hindra *Morgunblaðið* í að slá vangaveltunum upp á forsíðu.“⁹⁹⁹

Eftir fyrirlesturinn fékk Gylfi símtal frá Guðjóni Rúnarssyni, framkvæmdastjóra Samtaka fjármálafyrirtækja, sem kvartaði undan fyrirlestrinum. Á fundi þeirra nokkrum dögum síðar, þar sem var líka Þórólfur Matthíasson prófessor, tjáði Guðjón þeim Gylfa og Þórólfi að Samtök fjármálafyrirtækja mundu ekki aftur styrkja fyrirlestra á vegum hagfræðideildar HÍ. Fyrir rannsóknarnefnd Alþingis sagði Guðjón að ástæða þessa hefði verið sú að hann hefði fengið villandi upplýsingar um efni fyrirlestrarins. Hann hefði komið úr allt annarri átt

995. „Þorgerður Katrín ósátt við álit Ríkisendurskoðunar.“ *Morgunblaðið* 11. júlí 2004. Sjá einnig ritstjórnargrein „Auknu frelsi fylgir ábyrgð“, *Morgunblaðið* 13. júlí 2004.

996. Ingjaldur Hannibalsson: „University governance in Iceland.“ Óbirt erindi flutt á Nordiska Företagseconomiska Foreningen í Turku 19.–21. ágúst 2009, bls. 4.

997. Á mbl.is er umfjöllunin svona: („Bankaáhlaup hafið?“) „Litlar líkur eru á því að íslensku bankarnir komist hjá því að verða fyrir áhlaupi. Jafnvel má ætla að hljóðlát bankááhlaup sé hafið.“ Þetta segir bandaríski hagfræðingurinn Robert Z. Aliber en hann hélt fyrirlestur í Háskóla Íslands í gær. „Mig grunar að enginn eigandi jöklabréfa eða bankaskuldabréfa sem nálgast gjalddaga muni endurnýja þau á næstunni og ég giska á að flestir yfirmenn fjárstýringar stórfyrirtækja séu farnir að flytja fé sitt til banka utan Íslands,“ segir Aliber.

998. „Verðbólguþröskur sett til hliðar.“ *Fréttablaðið* 6. maí 2008.

999. Óðinn: „Mig grunar ... og ég giska á ...“ *Viðskiptablaðið* 9. maí 2008.

en þeir áttu von á.¹⁰⁰⁰ Halldór Kristjánsson, formaður SFF, birti líka ítarlega grein fyrir hönd samtakanna: „Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) gera alvarlegar athugasemdir við yfirlýsingar fyrrverandi hagfræðiprófessors, Roberts Z. Alibers, á fundi í Háskóla Íslands í vikunni. Fullyrðingar hans um íslenskt fjármálakerfi báru þess vitni að vera illa ígrundaðar og byggja á huglægu mati fremur en hlutlægru rannsókn.“ Í greininni vikur Halldór að gagnrýni Alibers lið fyrir lið og í þeim þriðja segir meðal annars: „Jafnframt hefur hlutfall innlána af útlánunum verið aukið og bankarnir treysta mun minna á skammtímafjármögnun. Íslensku bankarnir eru því ekki reknir eins og sjóðir heldur ábyrg fyrirtæki með sterka eiginfjárstöðu og því er yfirlýsing Alibers úr takti við raunverulegar staðreyndir.“¹⁰⁰¹ Hið bætta hlutfall innlána af útlánunum, sem Halldór nefnir, er vegna Icesave-reikninga Landsbankans. Tillaga Alibers var að skipta bönkunum upp í einingar, þ.e. viðskiptabanka og fjárfestingarbanka, og ríkið myndi einungis ábyrgjast viðskiptabankahlutann.

Síðasta atriðið í grein Halldórs er þetta: „Í fimmta lagi telur Aliber að íslensku bankarnir séu ungir og hafi enga getu til þess að verðmeta áhættu. Hér fer hann einnig á svig við staðreyndir. Íslenska bankakerfið stendur á gömlum merg og hefur langa reynslu af því að meta áhættu [og] arðsemi viðskipta. Þá lætur Aliber þau orð falla að ekki séu til staðar upplýsingar um hversu arðbær rekstur bankanna er. Bankarnir eru opinberlega skráð félög og birta ítarlega reikninga ársfjórðungslega samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Það er afar mikilvægt að umfjöllun um íslenskt efnahagslíf og fjármálakerfi sé vönduð, nú þegar augu alþjóðlegs viðskiptalífs beinast að Íslandi. Órökstuddar upphrópanir geta haft alvarleg áhrif og því brýnt að leita viðhorfa ábyrgra aðila við slíkum fullyrðingum áður en þær eru birtar.“

Gylfi Zoëga fékk fund með Geir H. Haarde og Bolla Þór Bollasyni ráðuneytisstjóra þar sem Aliber setti fram ráðleggingar sínar um mikilvægi þess að íslensku viðskiptabönkunum yrði sem fyrst skipt upp í tvær einingar hverjum, annars vegar innlenda starfsemi viðskiptabanka og hins vegar erlenda fjárfestingarbanka. Geir sýndi takmarkaðan áhuga á að ræða þau efni heldur vildi hann ræða við Aliber á almennum nótum um sameiginlega kunningja þeirra í Bandaríkjunum en Aliber hafði sem ungur maður kennt við Brandeis University og er vel kunnugur fyrrverandi kennara Geirs. Geir sagði um þessa heimsókn: „[H]ann var ekkert að tala þetta allt niður eins og hann gerði svo í ræðu sinni, hann var bara huggulegur, gamall kall sem var að koma þarna.“¹⁰⁰²

Ályktanir og lærdómar

Hætta á hagsmunaaðrekstrum í háskólasamfélaginu færir í vöxt eftir því sem rannsóknarverkefni eru styrkt meira af einkaaðilum sem hafa fjárhagslegra hagsmuna að gæta. Háskólamenn á sviði hagfræði komu að gerð tveggja skýrslna um stöðu bankanna sem stjórnmalamenn og bankamenn vísuðu mikið til í aðdraganda bankahrunsins. Erlendir höfundar þeirra, sem fengu greidda ríflega þóknun fyrir framlag sitt, beittu sér líka í kynningu á þeim erlendis. Að minnsta kosti önnur þessara skýrslna hafði skaðleg áhrif með því að fegra stöðu bankanna á viðkvæmum tíma. Háskólar hafa sett sér síðareglur þar sem eru ákvæði um hagsmunaaðrekstra en íslenskt rann-

1000. Skýrsla Guðjóns Rúnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 10. september 2009, bls. 17–18.

1001. „Vegna forsiðufréttar Morgunblaðsins.“ *Morgunblaðið* 7. maí 2008.

1002. Skýrsla Geirs H. Haarde fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 2. júlí 2009, bls. 55.

sóknarsamfélag hefur ekki tekið siðfræði vísinda og rannsókna nægilega vel til skoðunar. Siðfræði er vanrækt grein í kennslu í viðskipta- og hagfræði í íslenskum háskólum. Hvatakerfið innan háskólanna getur dregið úr því að háskólamenn sinni fræðslu fyrir almenning eða taki þátt í samfélagsumræðu sem telja má borgaralega skyldu þeirra, ekki síst í samfélagi þar sem sérhæfing fjölmiðla er lítil. Háskólamenn ástunduðu ekki mikla gagnrýni á íslenska bankakerfið í aðdraganda bankahrunsins og kunna fjárveitingar fyrirtækja til háskólastarfs að hafa dregið úr hvatanum til þess. Móttökuskilyrði fyrir gagnrýni í samfélaginu voru líka bágborin og fjölmiðlar fylgdu oft ekki eftir þeim athugasemdum sem fræðimenn settu fram um stöðu bankanna. Dæmi eru þess að stjórnmalámenntóku ekki heldur við sér þegar fræðimenn vöktu máls á alvarlegri stöðu bankanna.

Lærdómar:

- Háskólamenn þurfa að vera á varðbergi gagnvart því að lenda ekki í hagsmunarárekstrum sem leiða þá frá því að þjóna hugsjónum fræðastarfsins. Í því skyni þarf að setja reglur um kostun starfa og rannsóknaverkefna sem draga úr líkum á að hún hafi áhrif á akademískt frelsi og fræðilega hlutlægni.
- Stjórnvöld þurfa að tryggja starfsskilyrði háskóla svo að þeir verði ekki háðir fyrirtækjum um fjármagn því að það getur grafið undan hlutlægni háskólamanna.
- Fræðasamfélagið þarf að setja sér samræmdar siðareglur um rannsóknir og fræðimennsku og framfylgja þeim.
- Efla þarf siðfræðilega menntun fagstétta á sviði viðskipta og hagfræði.
- Hvetja þarf háskólamenn til að sýna samfélagslega ábyrgð, svo sem með þátttöku í opinberri umræðu um málefni á fræðasviði þeirra.

III.4. Samstaða og samábyrgð

Það stef hefur komið alloft fyrir í þessari skýrslu að mikil samstaða hafi verið um ágæti fjármálakerfisins í aðdraganda bankahrunsins og að hún hafi náð langt inn í samfélagið. Fjölmiðlamenn bentu á að samfélagið hefði verið lokað og að erfitt hefði verið að fá stuðning við gagnrýna umfjöllun. Einn viðmælandi okkar komst svo að orði: „[S]amfélagið var allt einhvern veginn á þessu sama flippi. Allt var gott sem var gróði, fólk var orðið ónæmt fyrir því að sjá launatölur upp á tugi milljóna á mánuði. Fólk var orðið gjörsamlega með [...] Það var farið að dansa með þessu rugli.“¹⁰⁰³ Því er líka haldið fram að klapplið bankamanna hafi verið ansi fjölmennt, eins og þessi blogg færsla ber með sér: „Á meðan auðmennirnir hrærðu í og hirtu til sín nammiskálar íslensku þjóðarinnar klappaði ríkisstjórnin, stjórnkerfi hennar og mestöll þjóðin. Þar erum við meira og minna öll sek.“¹⁰⁰⁴ Það er mikilvægt að velta því fyrir sér hvort það hafi merkingu að segja að „við“ séum öll sek um það sem gerðist og þá að hvaða leyti.

Ábyrgð, sekt, samábyrgð

Ábyrgð er margþætt og snúið hugtak. Til einföldunar má greina á milli þrenns konar ábyrgðar. Í fyrsta lagi er réttmætt að draga einstakling til ábyrgðar fyrir tilteknar afleiðingar sem rekja má til *athafna* hans eða *athafnaleyfis*.

1003. Skýrsla Reynis Traustasonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 28. júlí 2009, bls. 1.

1004. Gestur Guðjónsson: „Kærleik takk“: gesturgudjonsson.blog.is/blog/gesturgudjonsson/entry/782175/

Meginskilyrðin sem þarf að uppfylla eru að einstaklingnum hafi verið sjálf-rátt og hann hafi mátt vita hverjar afleiðingar athafnir hans eða athafnaleysi mundu hafa. Rannsókn á þessum þáttum getur skorið úr um sekt eða sakleysi viðkomandi, bæði í lagalegu og siðferðilegu tilliti. Þótt andvaraleysi og meðvirkni þorra almennings hafi átt sinn þátt í að skapa skilyrði fyrir því að þjóðfélagið þróaðist á þann veg sem það gerði, má ljóst vera að óbreyttir borgarar þessa lands hafa ekki gerst sekir um athafnir eða athafnaleysi sem tengja má beinlínis falli bankanna. Mál tiltekinna einstaklinga sem voru í lykilaðstöðu sem stjórnendur eða eigendur bankanna eru hins vegar í athugun hjá sérstökum saksóknara. Um sekt þeirra eða sakleysi verður skorið fyrir dómstólum. Siðferðilegt ámæli þeirra verður metið af almenningi í ljósi málavaxta.

Í öðru lagi er höfðað til ábyrgðar einstaklings í ljósi þeirrar *stöðu* sem hann gegnir eða *hlutverks* sem hann hefur. Spurning um ábyrgð snýst þá um það hversu vel eða illa viðkomandi hefur gegnt þeim skyldum sem fylgja *stöðu* hans eða *hlutverki* og hvort hann hefur staðið undir þeim væntingum sem réttmætt er að gera til hans í ljósi þeirra. Umræðan um ábyrgð í þessari skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti hefur snúist að miklu leyti um þessa hlutverkabundnu ábyrgð. Spurt hefur verið hvort bankastjórnendur, regluverðir, endurskoðendur, eftirlitsaðilar, embættismenn, stjórnmalamenn og fjölmiðlamenn hafi rækt eða vanrækt þær skyldur sem fylgja hlutverkum þeirra. Hér þarf ekki að vera bein tenging við tiltekna athöfn eða athafnaleysi heldur nægir í sumum tilvikum að vísa til þess að stjórnandi eða ráðherra eigi að sjá til þess að hlutirnir gangi eðlilega fyrir sig á tilteknu sviði – þeir eru „á hans vakt“, eins og sagt er. Það liggur í hlutarins eðli að óbreyttir borgarar – allur almenningur – gegna engum hlutverkum sem koma sérstaklega til skoðunar þegar leitað er svara við því hverjir beri ábyrgð á hruni bankanna og tengdum efnahagsáföllum.

Hvað er þá átt við þegar sagt er að „við berum öll ábyrgð á því sem gerðist“? Ein leið til að átta sig á þessari hugsun er að skoða þriðju hugmyndina um ábyrgð, *félagslega samábyrgð*. Hér er horft til þess hvernig einstaklingar og hópar hafa stuðlað að því að viðhalda hugsunarhætti, hegðunarmynstri og verðmætamati sem býr í haginn fyrir tiltekna starfsemi. Dæmi sem stundum er tekið til að varpa ljósi á þetta er þegar borgarar vestrænna neytlusamfélaga kaupa fatnað sem er framleiddur í fátæku ríki af fólki, oft á barnsaldri, sem býr við illan aðbúnað og smánarlaun.¹⁰⁰⁵ Beint og óbeint njótum við góðs af vinnu þessara einstaklinga og stuðlum að gróða stórfyrirtækja sem notfæra sér neyð þeirra um leið og þau gera þeim kleift að sjá fjölskyldum sínum farborða. Hér er á ferð kerfisbundið ranglæti þar sem erfitt er að benda á einstaklingsábyrgð en langflestir stuðla þó að með því að njóta góðs af því með einum eða öðrum hætti.

Má yfirfæra þessa hugsun með einhverjum hætti á íslensku þjóðina í aðdraganda bankahrunsins? Vitaskuld eru aðstæðurnar gjörólíkar. Öfugt við dæmið um arðrænda fólkið í saumastofum stórfyrirtækjanna er það að miklu leyti sama fólkið sem naut góðs af „góðærinu“ og beið skaða af hruninu. Hafa má að minnsta kosti tvennt til marks um samábyrgð íslensks almennings á þeim efnahagsáföllum sem hér hafa orðið. Í fyrri lagi það að Ísland er sjálfstætt lýðræðisríki og í lýðræðisríkjum bera borgararnir ábyrgð á réttilega

1005. Sbr. Young, Iris M.: „Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model.“ *Social Philosophy and Policy* 2006, 102–130.

kjörnum stjórnvöldum.¹⁰⁰⁶ Bankarnir voru til að mynda einkavæddir, létt var á regluverkinu sem átti að veita þeim aðhald og kynt undir þenslu og vexti með margvíslegum efnahagsáðgerðum – allt var þetta gert í lýðræðislegu umboði almennra kjósenda. Stefnan fór ekki leynt og sá stjórn málaflökkur sem leiddi þessar breytingar á íslensku fjármálaumhverfi naut mikils fylgis kjósenda. Eins og fram kemur í Viðauka II sem fylgir þessari skýrslu, sýndi til að mynda Gallup-könnun frá 2005 að 86% þjóðarinnar töldu að útrásin væri góð fyrir íslenskt atvinnulíf. Það segir sína sögu að 74% kjósenda Vinstri grænna, sem voru þó neikvæðastir þeirra sem svöruðu könnuninni, töldu að útrásin væri góð fyrir íslenskt atvinnulíf og einungis 7% þeirra álitu að útrásin væri beinlínis „slæm“ fyrir íslenskt atvinnulíf.¹⁰⁰⁷

Skýrt dæmi um að almenningur er dreginn til ábyrgðar fyrir ákvarðanir eða vanrækslu stjórnvalda eru kröfurnar á íslenska ríkið vegna Icesave-innlánsreikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Þar standa íslenskir ríkisborgarar frammi fyrir því að þurfa að endurgreiða breskum og hollenskum skattgreiðendum hluta þeirra fjármuna sem þarlend yfirvöld reiddu af hendi til þess að tryggja innstæður borgara sinna. Um er að ræða sparifé í banka sem var í eigu Íslendinga og átti að meginstefnu til að lúta eftirliti íslenska Fjármálaeftirlitsins, þótt gistiríkin hafi líka haft skyldur í því tilfelli. Eins og fram hefur komið höfðu íslenskir ráðamenn oft gefið í skyn að ríkið mundi standa að baki íslensku bönkunum. Einnig hefur komið fram að íslenska Fjármálaeftirlitið studdi ekki nægilega viðleitni breskra og hollenskra yfirvalda til þess að takmarka vöxt innlánsreikninganna. Þegar bankarnir féllu gekkst íslenska ríkið í ábyrgð fyrir allar sparifjárinnstæður í Landsbankanum héraendis, en ekki fyrir sparifjäreigendur í erlendum útibúum og mismunandi þannig fólki. Það gerði íslenska ríkið vitaskuld í þröngri stöðu til að varðveita efnahag landsins og koma í veg fyrir óeirðir þegar allt var komið í óefni. Það er sanngjörn krafa að gengið sé úr skugga um hver réttarstaðan er í málinu en niðurstaða hennar mundi ekki svara spurningunni um siðferðilega ábyrgð sem fylgir því að taka afleiðingum orða, verka eða vanrækslu lýðræðislega kjörinna stjórnvalda.¹⁰⁰⁸ Það er síðan flókið úrlausnarefni nákvæmlega hvað sú ábyrgð felur í sér í þessu tiltekna máli.

Ætli þjóðin að draga uppbyggilega lærdóma af því sem gerst hefur er mikilvægt að hún horfist í augu við afleiðingar af framferði íslenskra bankamanna og vanrækslu stjórnvalda en leggist ekki í afneitun og sjálfsréttlætingu. Leiða má rök að því að eins konar ranghverfa hinnar útbelgdu sjálfmyndar Íslendinga sem fram kom í ímyndarskýrslu forsætisráðuneytisins og fleiri skyldum plöggum hafi birst í eftirmálum hrunsins sem sú afstaða að vinaþjóðir okkar hafi brugðist. Slík fórnarlambshugsun er ógagnleg og hún felur í sér óraunsæja og skaðlega afstöðu til annarra þjóða.¹⁰⁰⁹ Íslendingar geta í auðmýkt beðist vægðar vegna þess hversu erfið greiðslubrýðin geti orðið þeim. Við getum vonast eftir skilningi lánardrottnanna og að þeir deili byrðunum meira með okkur vegna þess að innlánsreikningarnir áttu að lúta eftirliti bæði heimalands og gistiríkis. Það virðist óneitanlega vera ranglátt að greiðslur vegna Icesave-innstæðu í erlendum útibúum falli á íslensku þjóðina vegna þess að

„Sá gamli frasi að hver þjóð fær þá stjórn málamann sem hún á skilið fellur aldrei úr gildi.“

Jón Kaldal: „Vald og ábyrgð fólksins.“ *Fréttablaðið*, leiðari, 20. ágúst 2009.

1006. Þorvaldur Gylfason: „Er um við öll sek?“ *Fréttablaðið*, 20. ágúst 2009.

1007. Hulda Þórisdóttir: „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi.“ Viðauki II, bls. 281.

1008. Guðmundur Heiðar Frímansson: „Á að samþykkja frumvarp ríkisstjórnarinnar um Icesave-reikningana?“ *Morgunblaðið* 10. júlí 2009.

1009. Sbr. Guðmundur Hálfðanarson: „Hver er um við? Um „okkur“, „hin“, Icesave og ábyrgð þjóðar.“ *Saga* XLVII (2009:2), bls. 158–174.

fólk var sennilega almennt í þeirri trú að bankar í einkaeigu gætu ekki verið og ættu ekki að vera á ábyrgð almennings. Það er skýlaust réttlætismál að eignir bankanna og eigenda þeirra gangi fyrst upp í skuldir sem stofnað var til vegna falls þeirra. Eftir stendur þó að það getur sumpart verið villandi að tala um einkavæðingu bankanna; hún færði óneitanlega valdið í hendur eigenda og stjórnenda en ábyrgðin hvíldi áfram að stórum hluta á herðum almennings.

Sú síðferðilega ábyrgð sem hér um ræðir er aftursýn, ef svo má segja. Hún hvílir á okkur sem borgurum vegna ákvarðana og vanrækslu lýðræðislega kjörinna stjórnvalda í fortíðinni. Þessi ábyrgð er því bundin hlutverki okkar eða stöðu sem ríkisborgara. En lýðræðisleg ábyrgð borgaranna felst líka í margvíslegum öðrum þáttum sem varða viðhald lýðræðislegra stjórnarháttá og menningar.¹⁰¹⁰ Það geta þeir meðal annars gert með því að temja sér upplýsta pólitíska skoðanamyndun. Hér kemur aftur að mikilvægi sjálfstæðra og faglegra fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi. „Fjölmiðlar eiga og að fylgjast með framgöngu stjórnvalda og leitast við [að] gera hana sem opnasta og útskýra fyrir borgurunum hvernig og hvers vegna stjórnvöld taka tilteknar ákvarðanir. Þannig gefst tækifæri til upplýstrar umræðu.“¹⁰¹¹ Almennt má raunar segja að því meir sem embættismenn, stjórnálmenn, fjölmiðlamenn og fagmenn vanrækja skyldur sínar gagnvart almennungi, því veikari eru forsendur óbreyttra borgara til að axla ábyrgð sína í lýðræðissamfélagi. Bregðist einstaklingarnir, miðlarnir og stjórnkerfin, sem eru nauðsynleg til að lýðræðissamfélagið virki, er almenningur varnarlaus.

Af þessari ástæðu er sanngjarnara, auk þess sem það er gagnlegra, að horfa fram frekar en aftur þegar rætt er um sameiginlega ábyrgð þjóðarinnar með tilliti til bankahrunsins. Með því er átt við að ábyrgð almennings felist einkum í því að draga víðtæka lærdóma af því sem gerðist, kynna sér staðreyndir málsins og ræða þær málefnalega. Með því móti getur þjóðin axlað þá ábyrgð að byggja upp öflugra samfélag sem dregur úr hættu á því að viðlíka atburðir geti gerst aftur í íslensku samfélagi. Sem þjóð vorum við óundirbúin að axla þá ábyrgð að verða slíkir gerendur á alþjóðafjármálamarkaði sem fylgdi útrásinni. Það er hluti af lýðræðislegu þroskaferli samfélagsins að takast á við afleiðingar þessa af einurð og í því verkefni má enginn skorast undan þótt hann telji sig saklausan af atburðunum.

Í öðru lagi má hafa það til marks um samábyrgð íslensks almennings á þeim efnahagsáföllum, sem hér urðu, að mjög stór hópur fólks naut góðs af þeim efnahagsáhrifum sem vöxtur bankanna hafði á samfélagið. Hér þarf að slá þrjá mikilvæga varnagla. Í fyrsta lagi þann að erfitt er að alhæfa um þjóðir; til að mynda hafa verið færð rök fyrir því að þróun lífskjara frá 1995 hafi einkennst af því að tekjuójöfnuður stórkjóst. Stærstu áhrifaþættirnir voru annars vegar auknar fjármagnstekjur hinna tekjuhærri og hins vegar minnkandi jöfnunaráhrif skattkerfisins.¹⁰¹² Auk þess komu í fyrsta sinn ofurlaun að bandarískri fyrirmynd til sögunnar á Íslandi. „Góðæri þessara ára var því mjög misskipt, ólíkt því sem var á fyrri góðærisskeiðum lýðveldistímans.“¹⁰¹³

1010. Sbr. Rawls, John: *Justice as Fairness. A Restatement*. Kelly, Erin (ritstj.). The Belknap Press 2001, I, bls. 7.

1011. Ragnar Aðalsteinsson, „Lýðræði sem þáttur íslenskrar stjórnskipunar“. Vefslóð: www.framtid.is/?i=5&f=5&o=359.

1012. „Ísland 2009.“ Stöðuskýrsla unnin fyrir forsætisráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, október 2009, bls. 116–117.

1013. Stefán Ólafsson: „Íslenska efnahagsundrið. Frá hagsæld til frjálshyggju og fjármálaþrú.“ *Stjórnámál og stjórnsýsla*. Vef tímarit 4 (2008:2), bls. 234–235.

Annar varnaglinn er sá að almenningur fylgdi oft ráðum bankanna og eins og fram hefur komið (til dæmis í kafla I.4 hér að framan) tók ráðgjöf þeirra oft meira mið af sérhagsmunum bankanna og starfsmanna þeirra en hagsmunum almennings sem hafði ekki áttað sig á þeim umbreytingum sem urðu í bankakerfinu. Þriðji varnaglinn varðar það að þegar sagt er að fólk hafi notið góðs af efnahagsástandinu er átt við efnisleg gæði; þótt mjög margir hafi haft aukin tækifæri til neyslu og umsvifa nýtti fólk sér þau vitanlega í mismiklum mæli. Tölfræði getur gefið mikilvægar upplýsingar um hegðun hópa, en hún segir ekkert um einstaklinga, eins og sumir hafa minnt eftirminnilega á.

Neyslusamfélagið

Ingjaldi Hannibalssyni, deildarforseta viðskiptafræðideildar Háskóla Íslands, þykir eftirtektarverðast við aðdraganda bankahrunsins hvernig tókst „að dáleiða þjóðina“, eins og hann orðar það. Íslendingar höfðu búið við mikið regluverk og takmarkanir í viðskiptum, en þegar losað var um þetta með inngöngunni í EES varð gríðarlegt viðskiptafrelsi og nánast bannað að tala um eftirlit. Eftir „rússneska einkavæðingu bankanna“, eins og Ingjaldur orðar það, jukust mjög fjárfestingar. Þjóðin horfði dolfallin á þetta og smám saman fóru allir að græða á stöðunni, gengið var lágt, kaupmáttur jókst, útlendingar leystu Íslendinga af hólmi í lágt metnum þjónustustörfum og allur almenningur fékk greiðan aðgang að lánsfé. Í þessu ástandi, segir Ingjaldur, hafi enginn viljað heyra gagnrýni.¹⁰¹⁴ Þetta eru þekkt einkenni sem fylgja efnahagsbólum hvarvetna og eru jafnframt til marks um hjarðhegðun sem rædd er ítarlega í Viðauka II sem fylgir þessari skýrslu.

Íslendingar hafa löngum verið skuldaglaðir en ljóst er að skuldir heimilanna og einkaneysla jukust hratt á árunum í aðdraganda bankahrunsins: „Mikið stökk verður í skuldum heimilanna til bankakerfisins uppúr árunum 2003 og 2005 sem skýrist aðallega af innkomu bankanna á húsnæðislanamarkaðinn. Engu að síður er ljóst að skuldsetningin hefur aukist hröðum skrefum, líka utan hins hefðbundna bankakerfis.“¹⁰¹⁵ Skuldirnar eru aðallega til komnar vegna aukinna kaupa á varanlegum neysluvörum, svo sem húsgögnum og heimilisbúnaði, vegna ferðalaga og ýmiss konar þjónustu. „Hlutfall húsnæðis, hita og rafmagns stendur nánast í stað, er 25,7% en var 25,6% af heildarútgjöldunum. Hlutur ferða og flutninga jókst úr 16,4% í 17,2%, aðallega vegna aukins innflutnings á nýjum bílum.“¹⁰¹⁶ Athygli vekur að fólksbílaeign landsmanna eykst á fimm ára tímabili úr 560,6 árið 2002 í 662,2 fólksbíla á hverja þúsund íbúa árið 2007.¹⁰¹⁷ „Hlutfall heimila sem ekki á bíl hefur lækkað frá árinu 2006. Árið 2005 voru um 11% heimila bíllaus, um 13% árið 2006 en tæp 9% árið 2007. Af þeim heimilum sem eiga bíl virðist þeim fjölga sem eiga fleiri en einn. Tæp 28% heimila eiga tvo bíla eða fleiri árið 2005 en þau voru um 30% árið 2006 og tæp 32% árið 2007.“¹⁰¹⁸ Sé miðað við fólksfjölda keppa Íslendingar um heimsmet í bílaeign.

Helstu ályktanir sem má draga af svona tölum er að Íslendingar hafa aukið neyslu sína umtalsvert á árunum í aðdraganda bankahrunsins. Þessi aukna

„Þorri þjóðarinnar er almenningur sem hefur aldrei tekið þátt í neyslufyllirri stjórnvalda og auðmanna. Almennungur er fólk sem hefur unnið hörðum höndum við að koma þaki yfir höfuðið, borga skuldir sínar, mennta börnin sín, svo útkeyrt af vinnu að það hefur aldrei haft tíma til að detta í það með stjórnvöldum og ríki hirð þeirra. Enda aldrei verið boðið í þau partí.“

Kristín Marja Baldursdóttir: „Stjórnvöld sviku þjóðina.“
Morgunblaðið 29. október 2008.

1014. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Ingjald Hannibalsson, 11. júní 2009.

1015. „Ísland 2009.“ Stöðuskýrsla unnið fyrir forsætisráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, október 2009, bls. 79.

1016. *Hagtiðindi*, 2008:6, 10. desember 2008, bls. 1.

1017. Upplýsingar fengnar á vefnum hagstofa.is.

1018. *Hagtiðindi*, 2008:6, 10. desember 2008, bls. 7.

efnislegu gæði stórs hluta Íslendinga hafa að verulegu leyti verið fjármögnuð með lánsfé. Í nýlegri skýrslu Félagsvísindastofnunar og Hagfræðistofnunar við Háskóla Íslands segir um þetta atriði: „Því mætti kenna „útrásartímann“ svokallaða að einhverju leyti við óráðsú [freakar] en raunverulega hagsæld, enda geldur íslenska þjóðin nú fyrir þróun undanfarinna ára með viðamiklum bakreikningum. Með því er ekki átt við að „þjóðin“ í heild sinni beri ábyrgð á því hvernig fór, en aukin skuldsetning sumra fyrirtækja og heimila var þó óneitanlega hluti sögunnar og hefur gert afleiðingar bankahrunsins þungbærari fyrir almenning en þær hefðu þurft að vera.“¹⁰¹⁹

Hin mikla einkaneysla og skuldsetning heimila helst í hendur við hugmyndafræði eftirlitsleysisins sem rædd var hér að framan, en hún setti hugmyndina um hinn fullvalda neytanda í öndvegi og fól í sér stefnu um að draga sem mest úr opinberum afskiptum af neyslu einstaklinganna. „Hversu djúpt hinn nýi hugsunarháttur markaðshyggjunnar risti meðal almennings er erfitt að meta, en hitt er ljóst að Íslendingar breiddu út faðminn mót neyslupjóðfélaginu og urðu meðal neyslufrekustu þjóða í Evrópu hvort sem horft er til nýjungagirni almennings, fjármuna sem varið er til einkaneyslu eða magns og fjölbreytni þess neyslubarns sem fluttur var inn í landið.“¹⁰²⁰ Þessi neyslufögnuður Íslendinga náði líkast til hámarki á árunum í aðdraganda falls bankanna.

Neysla er flókið samspil af ytri skilyrðum eða umhverfisþáttum sem hvetja til aukinnar neyslu og ákvarðana einstaklinga sem móta sinn eigin lífsmáta um leið og þeir máta hann við aðra. Einkaneysla er drifin af margvíslegum öflum og hún hefur órjúfanleg tengsl við vinnu og hagvöxt sem við höfum vanist á að sjá sem forsendu góðra lífskjara, ef ekki sjálfrar lífshamingjunnar.¹⁰²¹ Hins vegar benda nýlegar rannsóknir félagsfræðinga, hagfræðinga og sálfræðinga til að lífsánægja haldist ekki í hendur við hagsældina nema upp að vissu marki og eftir það geti fylgifyrskurð hagvaxtar ógnað velferð fólks.¹⁰²² Frá því að mælingar hófust hérlendis árið 1984 hefur lífsánægja þjóðarinnar staðið í stað á meðan meðallífsánægja flestra OECD-þjóða hefur farið vaxandi. Samt sem áður jókst hagvöxtur Íslendinga umfram meðalhagvöxt OECD-ríkjanna.¹⁰²³

Tveir íslenskir lækna- vörpuðu eftirfarandi spurningum fram á lækna- dögum 2005: „Hagvöxtur er ein meginforsenda hagsældar og víst hefur hagvöxtur verið mikill á Íslandi síðustu áratugi. En aukinn hagvöxtur hefur sínar dökku hliðar. Hann er streituvaldandi því forsenda hagvaxtar er síauk- in framlegð einstaklinganna sem starfa í hagkerfinu. Samkvæmt skýrslu Evrópusambandsins¹⁰²⁴ segjast um 60% vinnufærra manna þurfa að vinna mjög hratt og eftir knöppum tímaáætlunum og í breskri skýrslu er bent á

1019. „Ísland 2009.“ Stöðuskýrsla unnin fyrir forsætisráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (október 2009), bls. 207.

1020. Guðmundur Jónsson: „Munaður og nauðsynjar. Neysluviðhorf á tímum aukins verslunar- frelsis 1960–1990.“ *Heimtur. Ritgerðir til heiðurs Gunnari Karlsyni sjötugum*. Mál og menning 2009, bls. 175.

1021. Um þessi efni sjá t.d. Schor, Juliet B.: *The Overspent American. Why we want what we don't need*. Harper 1998. Schor færir rök fyrir því að ein höfuðástæða fyrir aukinni neyslu sé sú að viðmiðunarhópur neytenda einskorðist ekki lengur við nágranna heldur sé í auknum mæli miðað við vinnufélaga og ekki síður persónur úr vinsælum sjónvarpsþáttum sem oftast hafa margföld laun á við venjulega neytendur (bls. 4).

1022. Sbr. Layard, Richard: *Happiness. Lessons from a New Science*. Penguin Books 2005.

1023. „Ísland 2009.“ Stöðuskýrsla unnin fyrir forsætisráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, október 2009, bls. 209.

1024. www.agency.osha.eu.int

að um 20% vinnufærra manna telja starf sitt vera mjög eða afar streituvaldandi.¹⁰²⁵ Hvers vegna fjölgar fóstureyðingum og lögskilnuðum? Er eðlilegt að 6,3% leikskólabarna þurfi sérstakan stuðning, að 20% grunnskólabarna þurfi sérkennslu vegna náms- og hegðunarvandamála og að um 20% barna og unglinga búi við geðraskanir og taki mörg hver geðlyf? Af hverju hefur lyfjanotkun Íslendinga aukist svo mjög sem og notkun náttúrulyfja? Af hverju nota aldraðir Íslendingar í heimaþjónustu svona mikið af geðlyfjum? Af hverju hafa heimsóknir til sjúkráþjálfra og til óhefðbundinna meðferðaraðila stóruaukst? Af hverju hafa komur á bráðamóttöku í Fossvogi vegna sjálfsvígtilrauna nær þrefaldast á fimm árum? Af hverju fjölgar öryrkjum svo mikið?¹⁰²⁶

Þetta eru stórar og mikilvægar spurningar sem engin einhlít svör eru við. En lækarnir minna okkur á að í miðri hagsældinni eru erfiðleikar sem rekja má að einhverju leyti til þess að fólk hefur ekki tíma fyrir samveru vegna þess hve vinnan fyrir efnislegum gæðum er tímafrek. Nýleg íslensk könnun bendir raunar til að börnum og unglingum líði betur nú en á góðæristímanum. „Við virðumst hafa náð að halda vel utan um krakkana okkar, foreldrar verja meiri tíma með börnunum, færri börnum líður illa og færri eru einmana, svefnvana og óörugg,“ segir Margrét Lilja Guðmundsdóttir, annar skýrsluhöfundanna.¹⁰²⁷ Þegar Íslendingar svara spurningalistum er ekki að sjá að þeir aðhyllist þá efnishyggju sem lífsmáti þeirra ber vitni. Í skýrslunni „Ísland 2009“ er lagt út af þessu: „Stofnanir samfélagsins hafa rík áhrif á hegðun fólks með því að búa til hvatakerfi og samfélagsleg viðmið. Rannsóknir hafa sýnt að þegar ósamræmi er á milli eigin gilda og gilda þess samfélags sem maður býr í myndist spennan sem kann að vera streituvaldandi. Ef áherslur stjórnvalda eru á að umbuna þeim sem eignast mesta peninga er kominn hvati fyrir þegnana að gera einmitt það, þó það gangi þvert á þau lífsgildi sem fólk vill hafa í hávegum.“¹⁰²⁸

Markaðshyggja

Færa má rök fyrir því að afdrifaríkasta breytingin sem varð á íslensku samfélagi fyrir fjárhagslega hvata og samfélagsleg viðmið hafi verið þegar fiskveiðiheimildir voru gerðar að vöru á frjálsum markaði. Með því var klippið á tengslin milli vinnu og verðmætasköpunar; menn gátu nú orðið auðugir „af því einu að uppfylla umdeilanleg skilyrði fyrir upphaflegri kvótaúthlutun, án þess að stunda útgerð“.¹⁰²⁹ Það er táknað fyrir þessa tíma þegar sáðmaðurinn, sem var í merki Búnaðarbankans, vék fyrir nýju merki Kaupþings, eins konar tenningi með punktum og priki sem geta fallið eftir því hvernig lukkuhjólið snýst. Það markverðasta við þessi táknskipti er að þau sýna skýrt að tengslin á milli vinnu og verðmætasköpunar eru rofin. Uppskeran fer ekki eftir því hvernig menn sá, heldur eftir því hvernig gengið veltist á verðbréfamörkuðunum.

Þessi félagslegu umskipti kölluðu fram eins konar siðbreytingu í íslensku samfélagi og ný viðhorf gagnvart auðsöfnun og meðferð fjár skutu rótum.



1025. www.hse.gov.uk/statistics/causdis/stress.htm

1026. Arnór Víkingsson og Snorri Ingimarsson: „Heilsa, hagsæld og hamingja íslensku þjóðarinnar.“ *Læknablaðið* 92 (2006), bls. 54–55. Sleppt er tilvísunum í myndir sem er að finna á heimasíðu *Læknablaðsins*. Tilvísanir í vefsíður eru settar í neðanmálgreinar.

1027. „Ungt fólk 2009.“ Skýrsla unnin á vegum menntamálaráðuneytisins, kynnt 22. október 2009. Sótt á heimasíðu Heimilis og skóla: www.heimiliogskoli.is/frettir/frett/nr/115847/

1028. Ísland 2009.“ Stöðuskýrsla unnin fyrir forsætisráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, október 2009, bls. 210.

1029. Guðmundur Magnússon: *Nýja Ísland. Listin að týna sjálfum sér*. JPV útgáfa 2008, bls. 100.

Jesper Rangvid, sérfræðingur við fjármálastofnun Copenhagen Business School, telur næsta víst að danskur almenningur hefði ekki liðið bankamönnunum þann lífsmáta sem hann varð vitni að á Íslandi (hann kennir reglulega við Háskólann í Reykjavík), svo sem einkabotur, lúxusveislur, stórstjörnur að skemmta í boðum og þess háttar (sbr. umfjöllun í kafla I.4).¹⁰³⁰ Ef til vill er smæð samfélagsins ein ástæða þess að viðnámið gegn þessu var ekki meira en raun ber vitni. Tiltölulega stór hluti þjóðarinnar eygði möguleika á að eignast hlutdeild í auðsöfnuninni og meðfylgjandi gjálfi. Í skýrslu Huldu Þórisdóttur um aðdraganda og orsakir efnahagshrunsins af sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði kemur til dæmis fram að sprenging varð í aðsókn að viðskipta- og markaðsfræðinámi á Íslandi. Þar kemur fram að „árið 1998 voru 872 nemendur skráðir í grunnnám í viðskipta- og markaðsfræði við íslenska háskóla og 31 í nám á meistaranámi. Tíu árum síðar, árið 2008, var fjöldinn orðinn 1843 í grunnnámi og 1033 í meistaranámi. Aukningin í viðskipta- og markaðsfræði var því 111% í grunnnámi og 3232% í meistaranámi! Aukningin í meistaranámi er að stórum hluta komin til vegna þess að árið 2002 hófst skipulagt nám í viðskiptastjórnun (MBA nám).“¹⁰³¹

Auk þess er athyglisvert að ofurlaunin og sá lífsmáti sem þeim fylgdi voru helst gagnrýnd frá tiltölulega þröngu síðferðilegu eða „mórölsku“ sjónarhorni. Þannig var gjarnan talað um græðgi útrásarvíkinga eða græðgissvæðingu viðskiptalífsins án þess að þessi fyrirbæri væru skoðuð í stærra þjóðfélagslegu og menningarlegu samhengi: „Það hefur sýnt sig að hjarðhegðunin á verðbréfa-markaðinum getur leitt fólk út í tóma vitleysu og að vitleysan getur undið upp á sig þangað til eitthvað verður til þess að fólk nær áttum á ný.“ Hjarðhegðunin er sögð birtast í því að fólk afsaki sig með því að „allir séu að gera þetta“.¹⁰³² Þótt ekki megi vanmeta þátt lastanna í fari einstaklinga er villandi að slíta þá úr samhengi við þá samfélagslegu hvata og viðmið sem ala á þeim.

En hvernig má tengja þessa umræðu við spurninguna um ábyrgð borgaranna í aðdraganda bankahrunsins? Aftur er gagnlegra að líta fram á veginn en um öxl þegar spurt er um ábyrgð þjóðarinnar í þessu tilliti. Þegar einstaklingar lenda í lífskreppu veitir það þeim oft tækifæri til að taka gildismat sitt til endurskoðunar og breyta um lífsmáta. Þetta er mun flóknara þegar hópar eiga í hlut, hvað þá heil þjóð sem stendur frammi fyrir því verkefni að endurmeta ríkjandi lífsmáta og gildismat. Aðalatriðið er að þegar horft er til þjóðarinnar frá þessu sjónarhorni þarf bæði að taka mið af því að hún er samsett af einstaklingum, sem hver um sig tekur ákvarðanir um sitt líf, og að hún býr í samfélagi sem setur breytni einstaklinga ramma sem felur í sér hvata og viðmið sem móta hegðunina. Það er því ekki nægilegt að einstaklingar taki sig á, ef svo má segja; samfélagið og menningin þurfa að taka breytingum og það er ekki átaksverkefni heldur langtímaræktun.

Í þeirri ræktun hafa pólitísk viðhorf mikil áhrif. Sú hugmyndafræði sem lýst var hér að framan og felur í sér andúð á ríkinu og sameiginlegum gæðum borgaranna en upphefur einstaklingsframtakið mótast ekki bara samfélagið heldur ræktar jafnframt sérhyggjuna í fari borgaranna. Menningin öll verður lögð undir mælistiku markaðarins: „Markaðshyggjan vill kenna okkur að líta á öll samskipti okkar sem viðskipti þar sem við verðum með öll hugsanleg gæði

„Forsætisráðherra segir okkur að honum finnst biskupinn yfir Íslandi nota klisjur þegar hann fordæmi neysluhyggjuna. Þetta sé alls engin synd heldur bara eðlileg viðleitni hjá venjulegu fólki til að hafa það betra.“

Morgunblaðið 24. maí 2000.

1030. Viðtal Vilhjálms Árnasonar við Jesper Rangvid í Kaupmannahöfn, 4. maí 2009.

1031. Hulda Þórisdóttir: „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi“, Viðauki II, bls. 285.

1032. „Smitandi græðgi.“ *Vísindisgætt* 6. júní 2003.

[...]. Markaðshyggjan boðar að á þessum grunni skulum við byggja allt upp eða réttara sagt endurbyggja samfélagið allt. Við eigum að endurskoða allar stofnanir, öll lög og reglur, alla umgjörð og innviði þjóðfélagsins á grundvelli þess sjónarmiðs að hver einstaklingur lifi, hugsi og starfi fyrst og fremst í því skyni að tryggja hagsmuni sína í samskiptum við aðra.¹⁰³³

Meginannmarki markaðshyggjunnar er að hún flytur hugsunarhátt og viðmið, sem eiga vel við á sumum sviðum, yfir á svið þar sem þau eiga ekki við og grafa undan gildum og viðmiðum sem eru nauðsynleg til að starfsemi á viðkomandi sviði virki eðlilega. Hér á undan var minnst á togstreitu viðskipta og vísinda og um nauðsyn þess að hamla hagsmunaaðrekstrum fræðimanna sem eiga öðru fremur að hafa það sem sannara reynist. Því er stundum haldið fram að markaðurinn sé hlutlaus; en hann felur í sér siðferðileg viðmið og ýtir til hliðar gildum og hugmyndum sem ekki falla eins vel að hvatakerfum markaðarins. Færð hafa verið rök fyrir því að markaðsviðmið í skólakerfinu, svo dæmi sé tekið, grafi undan mikilvægum gildum og feli í sér hvata til að kaupa sig undan viðteknum siðferðilegum kröfum.¹⁰³⁴

Viðskiptavæðing menningarlífsins

Höfundur „Reykjavíkurbreðs“ skrifaði haustið 2007: „Mikill hagnaður bankanna hefur sett svip sinn á þjóðlífið og er hlutur þeirra mikill. Það er t.d. erfitt að sjá, hvernig hið gróskumikla menningarlíf þjóðarinnar gæti þrífist ef ekki kæmi til öflugur fjárhagslegur stuðningur íslensku bankanna. Og raunar á það við um fleiri svið.“¹⁰³⁵ Þetta viðhorf sýnir vel afstöðuna gagnvart stuðningi bankanna við menningarlífið á veltuárunum fyrir hrun. Eins og fram hefur komið (í kafla I.3), var sá skilningur einkum lagður í hugtakið „samfélagsleg ábyrgð“ af hálfu forsvarsmanna bankanna að þeir styddu fjárhagslega við frjáls félagasamtök, góðgerðafélög og margvíslega menningarstarfsemi í landinu. Í nýlegri meistararitgerð, þar sem stuðningur Landsbankans við menningarlífið er skoðaður, kemur fram að þessar styrkveitingar til félagasamtaka og menningarstofnana voru liður í markvissri markaðssetningu sem var ætlað að bæta ímynd bankans og skapa honum viðskiptavild.¹⁰³⁶

Það er hvað athyglisverðast í þessari rannsókn hve mörkin á milli einka-geirans og opinbera geirans geta auðveldlega máðst út á Íslandi. Þar segir til dæmis frá því að 45 ára brúðkaupsveisla Björgólfs Guðmundssonar og Þóru Hallgrímsson hafi verið haldin í Þjóðleikhúsinu þar sem sett var upp leiksýning um ævi þeirra hjóna á stóra sviðinu.¹⁰³⁷ Annað dæmi sem áður var nefnt (í kafla I.3) er um að Portus hf., sem var í eigu Landsbankans og Nýsis hf., en Björgólfur var stjórnarformaður þess, fékk sérleyfi til að byggja, eiga og reka tónlistarhús og ráðstefnumiðstöð í Reykjavík. Í auglýsingu borgarinnar vegna sérleyfisins segir að leyfið feli í sér að sérleyfishafa verði heimilt að „nýta byggingarnar í eigin þágu“ (þrátt fyrir að borg og ríki hafi saman lagt

Landsbankinn styrkti Listahátíð í Reykjavík um samtals 17 milljónir á árunum 2004–2008. Á sama tíma styrkti Kaupþing Listahátíð í Reykjavík um rúmar 24 milljónir. Á þessu árabili styrkti Landsbankinn Simfóníuhljómsveit Íslands um tæpar 37 milljónir króna, Þjóðleikhúsið um rúmar 24 milljónir og Ríkisútvarpið um tæplega 4,5 milljónir.

Úr gögnum frá Landsbanka Íslands og Kaupþingi.

1033. Páll Skúlason: „Menning og markaðshyggja.“ *Skírnir* 182, vor 2008, bls. 24.

1034. Sandel, Michael: „Markets and morals.“ BBC Reith Lectures, fluttur 13. júní 2009. Vefslóð: www.bbc.co.uk/programmes/b00kt7sh. Sótt 22. október 2009.

1035. *Morgunblaðið*, 28. október 2007.

1036. Loftur Atli Eiríksson: *Viðskiptavæðing menningarlífsins og menningarvæðing viðskiptalífsins*. Áhrif stefnu íslenskra stórfyrirtækja í styrkveitingum til menningarmála á menningarstofnanir á árunum 2002–2008. Háskólinn á Bifröst 2009, bls. 81. Rannsóknin einskorðaðist við Landsvirkjun og Landsbankann.

1037. Loftur Atli Eiríksson: *Viðskiptavæðing menningarlífsins og menningarvæðing viðskiptalífsins*. Áhrif stefnu íslenskra stórfyrirtækja í styrkveitingum til menningarmála á menningarstofnanir á árunum 2002–2008. Háskólinn á Bifröst 2009, bls. 100.

20 milljarða í verkefnið). Á byggingarreitnum hugðist Portus reisa World Trade Center Reykjavík og nýjar höfuðstöðvar Landsbankans áttu að vera þar líka. „Það er ef til vill ekki fjarri lagi að segja sem svo að Tónlistarhúsið hafi verið risavaxið auglýsingaskilti fyrir Landsbankann um leið og eigendum hans var heimilt að nýta sér það eftir eigin hentugleikum. [...] Menningarvæðing viðskiptalífsins átti að ná áður óþekktri fullkomnun í borgarmyndinni við Austurhöfn.“¹⁰³⁸

Þessi dæmi sýna hvernig eigendur fjármálafyrirtækis fá að koma inn í almennarmíð og öðlast völd og áhrif á opinberu sviði þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar eiga að taka ákvarðanir. Þar með öðlast þeir líka ítök og sess sem byggist á menningararfi þjóðarinnar og það viðhorf skýtur rótum að ræktun hans og endursköpun sé undir velvilja fjármálamanna komin. Það er skiljanlegt að forsvarsmenn menningarstofnana hafi fagnað auknum fjárframlögum til starfsemi sinnar. En það er líka ástæða til að vera á varðbergi í þessu tilliti. Vitanlega verða ekki færðar á það sönnur, en það má leiða líkur að því að svokölluð kostun fjármálafyrirtækja á menningarviðburðum og aðrar styrkveitingar geti dregið úr sjálfstæði listamanna og menningarstofnana gagnvart fjármagnsöflunum. Þar með er ekki sagt að styrktaraðilar hafi haft bein afskipti af verkefnavali eða listrænni framsetningu heldur að skiljanlegt sé að spjótum sé ekki beint gegn þeim sem fjármagna spennandi verkefni. Það er full ástæða til að velta því fyrir sé hvort þetta sé einn þráðurinn í þeim sterka vef samstöðu og meðvirkni sem til að mynda fjölmiðlamenn segja að hafi einkennt íslenskt samfélag í aðdraganda bankahrunsins og gert það svo lokað sem raun bar vitni.

Önnur athyglisverð leið fjármálafyrirtækja til að skapa sér velvild og trausta ímynd var að styrkja nemendur og nemendafélög í skólum landsins. Straumur-Burðarás styrkti afburðanemendur á svonefndum forsetalista við Háskólann í Reykjavík. Afburðanemendur hveirrar annar fengu styrk fyrir skólagjöldum sínum á næstu önn. Straumur-Burðarás hf. lagði alls fram 34,5 milljónir til forsetalistans á árunum 2004–2008. Háskólinn í Reykjavík gerði líka samning við Landsbankann um styrki til nýnema fyrir skólagjöldum og framfærslu í eina önn. Framlag Landsbankans til þessara styrkja nam rúmlega tíu milljónum króna á ári 2007 og 2008. Samkvæmt umfjöllun *Viðskiptablaðsins* í byrjun mars 2007 var féð notað til að bjóða dúxum og afburðanemendum nýnemastyrki við skólann. Tekið er fram að styrkirnir geri Landsbankanum kleift að kynna sig og skapa velvild hjá nemendum. „Þannig aukast um leið líkurnar á að þeir sækji um störf hjá Landsbankanum þegar fram líða stundir.“¹⁰³⁹

Í umfjöllun *Viðskiptablaðsins* eru þessar nýju styrkveitingar tengdar samfélagslegri ábyrgð um leið og vakin er athygli á því að þetta geti ógnað sjálfstæði og gagnrýnisfrelsi háskólasamfélagsins. Ingjaldur Hannibalsson, forseti viðskiptadeildar Háskóla Íslands, bendir á að algengt sé að fyrirtæki fjármagni einstök rannsóknarverkefni nemenda við viðskipta- og hagfræðideild H.Í. Algengt var að lokaverkefni nemenda fjölluðu um árangur íslenskra fjármálafyrirtækja og fyrirtækjamenningu innan þeirra.¹⁰⁴⁰ Talsmenn allra háskólanna

„Ég held að meðvirkni sé orð sem á mjög mikið við. Og af því að ég held að það er svo stór hluti almennings sem er meðvirkur og það á mikinn þátt í þessu af því að það var svo erfitt, reyndar held ég að það sé alltaf erfitt að taka upp baráttu fyrir einhver sjónarmið sem passa ekki inn í tíðarandann. Og ég held að það sé partur af þessu. Og ég held líka að, það var eins og peningar skiptu öllu máli.“

Úr skýrslu Styrmis Gunnarssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 1. október 2009, bls. 25.

1038. Loftur Atli Eiríksson: *Viðskiptavæðing menningarlífsins og menningarvæðing viðskiptalífsins*. Áhrif stefnu íslenskra stórfyrirtækja í styrkveitingum til menningarmála á menningarstofnanir á árunum 2002–2008. Háskólinn á Bifröst 2009, bls.103–104.

1039. „Fyrirtæki kosta dúxa og prófessora í háskólum landsins.“ *Viðskiptablaðið* 1. mars 2007.

1040. Sé orðið „útrás“ haft sem leitarorð fyrir námsritgerðir í Gegni fyrir árin 2003–2009 koma upp 29 titlar. Leitarorðið „fyrirtækjamening“ skilar 45 niðurstöðum. Þar af eru 2 fyrir 2003 en 18 fyrir 2008. Ritgerðirnar fjalla ekki allar um fyrirtækjamenningu fjármálafyrirtækja, en um það bil helmingur námsritgerða um efnið frá 2008 gera það.

Tafla 9. Styrkir til nemendafélaga í framhaldsskólum frá Landsbankanum

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Keðjan, nemendafél Kvinnaskólans	739.200	633.530	1.701.970	667.650	–	3.742.350
Nemendafélag Menntaskóla Kópav	856.150	681.900	1.400.500	556.000	–	3.494.550
Nemendafélag Verslunarskóla Ísl.	25.000	300.000	1.500.000	1.511.000	100.000	3.436.000
Nemendafélag Borgarholtsskóla	200.000	729.640	731.000	600.000	–	2.260.640
Skólafélagið Huginn	214.323	125.000	1.066.500	369.265	215.000	1.990.088
Nemendafélag Fjölbraut Garðabæ	505.000	315.000	847.500	81.500	145.000	1.894.000
Skólafélag Menntaskólans v/Sund	–	677.000	644.500	400.000	–	1.721.500
Nemendafélag Fjölbraut Vesturl	460.500	406.250	769.750	–	–	1.636.500
Nemendafélag Fjölbraut Breiðh	507.100	134.000	180.000	510.000	–	1.331.100
Nemendafélag Menntask. v/ Hamrahlíð	–	–	500.000	760.000	–	1.260.000
Nemendafélag Flensborgarskóla	10.000	35.000	568.500	599.500	20.000	1.233.000
Þórduna, nemendafélag	250.000	200.000	175.000	99.000	100.000	824.000
Nemendafélag Menntaskóla Ísafj.	–	250.000	250.000	299.000	25.000	824.000
Nemendafélag Fjölbraut Sauðárk.	250.000	–	338.500	222.000	–	810.500
Framtíðin, málfundafélag	260.000	100.000	100.000	90.000	100.000	650.000
Nemendafélag Grundaskóla Akranesi	–	250.000	45.000	–	330.000	625.000
Skólafélag Iðnskólans í Rvk	95.000	–	302.500	194.000	–	591.500
Nemendafélag Stýrimannask í Rvk	200.000	60.000	150.000	90.000	60.000	560.000
Mímir, nemendafélag ML	–	29.900	218.890	48.740	42.290	339.820
Nemendafélag Brekkubæjarskóla	–	30.000	90.000	175.000	–	295.000
Nemendafélag Framhaldssk Húsav.	–	–	155.000	86.000	–	241.000
Nemendafélag Myndlistarsk á Ak.	–	–	173.055	–	–	173.055
Nemendafélag Menntask Egilsst.	120.000	–	–	7.000	13.000	140.000
Félag framhaldsskólánema	130.000	–	–	–	–	130.000
Skólafélag Menntaskólans í Rvk	112.500	–	–	–	–	112.500
Nemendafélag framhskól Laugum	–	–	80.000	–	30.000	110.000

Heimild: Landsbanki Íslands hf.

sem rætt er við telja styrkveitingar fjármálafyrirtækja til háskólanna æskilega þróun og til marks um aukna samfélagslega ábyrgð fyrirtækja.

Haustið 2007 kom sú frétt í fjölmiðlum að Kaupþing og Landsbankinn væru hætt að styrkja nemendafélög, meðal annars vegna þess að þeim hefði ofboðið kröfuharka nemendafélaganna:¹⁰⁴¹ „Ástæðurnar eru þær að kröfur nemendafélaganna hafa hækkað mikið síðustu ár, en félögin hafa farið fram á milljónastyrki. Þá eru til dæmi um að formenn nemendafélaganna hafi farið fram á persónulegar greiðslur í skiptum fyrir viðskipti við bankana.“¹⁰⁴² Fram kemur í frétt blaðsins að styrkir hafi verið í boði til nemendafélaga gegn því að félagið útvegaði bankanum viðskiptavini. Þuríður Hjartardóttir, framkvæmdastjóri Neytendasamtakanna, segir af þessu tilefni: „Neytendasamtökin hafa mætt í skóla og séð bankastarfsmenn sitja innan um krakkana með félagskrá nemenda og merkja við nýja viðskiptavini um leið og þeir kaupa miða á skólaball.“ Hún segir að nemendur eigi að hafa frið fyrir sölumennsku og markaðsáreiði á vinnustað sínum og að Neytendasamtökin hafi ítrekað reynt að fá skólastjórnendur til að taka málin í sínar hendur: „Svona vinnubrögð myndu aldrei viðgangast á vinnustöðum okkar og ég efast um að stjórnendur fyrirtækja myndu opna svona aðgang að starfsmönnum sínum á vinnustað, ekki einu sinni fyrir starfsmannafélög sín,“ segir Þuríður.¹⁰⁴³

1041. „Bönkunum ofbauð kröfuharkan.“ *Morgunblaðið* 29. september 2007.

1042. „Bönkum ofbauð kröfuharkan.“ *Bláðið* 29. september 2007, bls. 40. „Bláðið hefur þetta eftir heimildarmönnum úr fjármálageiranum sem ekki vilja láta nafns síns getið.“

1043. „Bönkum ofbauð kröfuharkan.“ *Bláðið* 29. september 2007, bls. 40. Sjá einnig grein Þuríðar Hjartardóttur: „Nemendum smalað í bankaviðskipti.“ *Viðskiptablaðið* 9. október 2007, bls. 18.

Tafla 10. Styrkir til nemendafélaga í framhaldsskólum frá Kaupþingi

	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Nemendaráð Tækniskóla Íslands	–	402.450	519.114	1.293.367	625.500	2.840.431
Nemendafélag Fjölbraut Suðurl.	43.000	26.500	843.500	673.500	–	1.586.500
Nemendafélag Flensborgarskóla	347.500	315.000	775.000	40.000	–	1.477.500
Nemendafélag Menntaskólans á Egilsstöðum	30.000	45.000	352.500	372.431	246.000	1.045.931
Nemendafélag Verslunarskóla Íslands	840.000	–	–	–	35.000	875.000
Nemendafélag Fjölbrautarskóla S.	–	24.000	319.890	180.000	–	523.890
Skólafélag Menntaskólans v/Sund	369.800	–	–	–	–	369.800
Nemendafélag M.H.	100.000	227.000	–	–	–	327.000
Mælsku/rókræðufél framhsk. á Ísl.	–	–	185.000	100.000	–	285.000
Nemendafélag Fjölbraut Breiðh.	262.200	–	–	–	–	262.200
Nemendafélag Fjölbraut Garðabæ	–	75.000	35.000	67.000	–	177.000
Skólafélag MR	100.000	–	–	–	–	100.000

Heimild: Kaupþing banki hf.

Tafla 11. Styrkir til nemendafélaga í framhaldsskólum frá Glitni samtals 2003–2008

Skólafélag Iðnskólans í Hafnarfirði	350.00 kr.
Nemendafélag framhskólans Laugum	65.000 kr.
Nemendafélag Menntaskóla á Ísafirði	158.000 kr.
Nemendafélag Fjölbrsk Suðurlands	32.000 kr.
Nemendafélag Fjölbraut Vestmannaeyja	478.500 kr.
Nemendafélag Fjölbraut Breiðholti	100.000 kr.
Nemendafélag Fjölbraut Garðabæ	117.000 kr.
Nemendafélag Fjölbraut Suðurlands	1.034.234 kr.
Nemendafélag framhaldssk. Vestm.ey.	460.000 kr.
Nemendafélag framhaldssk. Húsavík	195.000 kr.
Nemendafélag Flensborgarskóla	340.000 kr.
Nemendafélag Menntaskólans Egilsstöðum	180.000 kr.
Nemendafélag Verslunarskólans	612.000 kr.
Skólafélag Iðnskólans í Hafnarfirði	350.000 kr.
Skólafélagið Huginn M.A.	174.970 kr.
Skólafélag Vélaskóla Íslands	30.000 kr.
Skólafélag Menntaskólans við Sund	10.000 kr.

Heimild: Glitnir banki hf.

Ábyrgð í stærra samhengi

Ástæðan fyrir þessari umræðu um neyklusamfélagið og markaðsvæðingu menningarlífsins er að minna á hve samofinn vöxtur og viðgangur bankanna var margvíslegum þáttum í íslensku þjóðlífi í aðdraganda bankahrunsins. Vitanlega er ekkert óeðlilegt við það að neytendur, nemendur, listamenn og annar almenningur hafi notið góðs af uppgangi fjármálafyrirtækja á undanförunum árum í margvíslegu tilliti. Hins vegar má ráða af þessari umræðu tvennt sem skiptir máli í þessu samhengi. Í fyrsta lagi að ekki séu virt nægilega þau mörk sem þurfa að vera á milli viðskiptalífsins og annarra sviða samfélagsins, svo sem skóla og menningarstofnana. Í öðru lagi að þetta nána samspil viðskiptalífsins við önnur svið samfélagsins hafi stuðlað að því andvaraleysi sem einkenndi íslenskt samfélag í aðdraganda bankahrunsins. Hér er vitaskuld um að ræða gríðarlega umfangsmikið svið sem kallar á miklar rannsóknir á komandi árum. Vinnuhópur um siðferði og starfshætti telur það vera brýnt að skoða íslenskt samfélag og þróun þess undanfarna áratugi frá sem flestum

sjónarhornum til þess að draga víðtæka lærdóma af bankahrúninu og rótum þess í íslenski menningu.

Þegar rætt er um samábyrgð þjóðarinnar er mikilvægt að hafa í huga að hún þarf ekki að fela í sér að allir beri sömu ábyrgð, þótt allir eigi einhverja hlutdeild í hinu félagslega kerfi. Þar skiptir máli hver staða hvers og eins er í samfélaginu, völd og forréttindi sem viðkomandi hafði í krafti ástandsins og þar með hagsmunir hans af því að viðhalda því.¹⁰⁴⁴ Sanngjörn útfærsla á samábyrgðarhugmyndinni leiðir því aftur til þeirra einstaklinga sem voru í sérstakri aðstöðu til þess að hafa áhrif á framvindu mála. Hlutur óbreyttra borgara verður þá lítilvægur í samanburði við hlut stjórnmalamanna, eftirlitsaðila og bankamanna. En það er vert að veita því athygli að hugmyndin um samábyrgð þeirra sem eiga hlutdeild í félagslegu kerfi temprar jafnframt ábyrgð hvers og eins því að hún beinir sjónum okkar að því að einstaklingar verða ekki dregnir til ábyrgðar fyrir félagsleg kerfi – allir eru á einhvern hátt flæktir í netið.

Þessi staðreynd dugar hins vegar ekki til að álykta þannig að enginn tiltekinn beri ábyrgð. Það er stundum orðað þannig að ekki megi „persónugera vandann“. Sú hugsun hefur verið fólgin í tveimur líkingum sem notaðar hafa verið í íslenski umræðu um bankahrúnið: leiklíkingunni og hamfaralíkingunni. Sú fyrri kemur fyrir hjá fyrrverandi blaðamanni *Morgunblaðsins* sem skrifar um bankahrúnið með athyglisverðum hætti í október 2008. Hafa verður í huga að greinin var skrifuð áður en margvísleg atriði um framferði íslenskra bankamanna höfðu verið dregin fram í dagsljósið og þær staðreyndir hefðu eflaust áhrif á frekari útfærslu hennar: „[Þ]egar kemur að „uppjöörinu“ getum við ekki annað gert en að lýsa yfir einhverskonar „samfélagssekt“. Fyrir því eru tvær ástæður: Í fyrsta lagi sú sem blasir við, að enginn sem tók þátt í útrásinni og uppbyggingu bankanna gerði það af óheilindum. Þvert á móti. Allir vildu vel. Það er engin ástæða til að ætla annað. Kannski voru einhverjir helst til sjálfsekskir, en það er matsatriði. Hin ástæðan er sú, að ef nánar er að gáð hafa þeir sem stóðu í framlínunni líklega bara ekki vitað betur. Þeir höfðu drukkið í sig tíðarandann og lært fræðin.“¹⁰⁴⁵ Höfundur byggir hugmynd sína á því að „útrásarvikingarnir“ hafi verið svo niðursökknir í „leikinn“ að þeir hafi ekki getað stigið til baka og efast um athafnir sínar eða ígrundað þær með gagnrýnum hætti. „Þeir kunnu leikinn til hins ýtrasta, bjuggu meira að segja til nýjar og glæsilegar leikfléttur, en höfðu því miður ekki hugmynd um þau djúpstæðu lögmál sem leikurinn byggðist á. Til að geta leikið leikinn af fullum krafti má maður ekki staldra við og rýna dýpra í hann.“¹⁰⁴⁶

Hamfaralíkingin kom einnig fyrst fram í upphafi umræðunnar um hrúnið og ástæður þess. Hún var til dæmis fólgin í frægri „Guð blessi Ísland“-ræðu Geirs H. Haarde sem flutt var 6. október 2008: „Á allra síðustu vikum hefur fjármálakerfi heimsins orðið fyrir gríðarlegum áföllum. Nokkrir af stærstu fjárfestingabönkum heims hafa orðið kreppunni að bráð og lausafé á mörkuðum í raun og veru þurrkast upp. Þetta hefur haft þau áhrif að stórir alþjóðlegir bankar hafa kippt að sér höndum við fjármögnun annarra banka og

„Augljóslega er til fólk sem leggur meiri áherslu á efnislega hluti og það myndi vilja að samfélagið endurspeglaði slíka efnishyggju,“ segir Joseph Stiglitz. „Ég held að það eigi hins vegar ekki við um meirihluta fólks. Þetta er fólk, sem hefur glatað áttum og heldur að efnislegir hlutir séu allt. Ein fullyrðingin er sú að þessi minnihluti, sem heldur að það sé markmið í sjálfu sér að safna hlutum, hafi ákveðið hverjar áherslurnar væru. Ég held hins vegar að nær lagi sé að segja að sumir í það minnsta noti þessar áherslur sjálfum sér til framdráttar, til að auka efnislega velferð sína. Þannig er til dæmis sagt að einkavæðing leiði til aukinnar skilvirkni, en að auki fær viðkomandi tækifæri til að komast yfir tiltekin gæði. Ekki er gefið hvort viðkomandi trúir því í raun að skilvirknin verði meiri, en hann veit að hann mun eignast meiri gæði.“

„Þeir eyðilögðu kapitalismann.“ *Morgunblaðið*, 9. september 2009.

„Geir H. Haarde, forsætisráðherra, sagði að kreppan væri bara einhver óþægilegur vindur sem kom frá útlöndum, svipaður óveðrinu í síðustu viku, og ef það hefði ekki gerst, ef það hefði ekki blásið, þá væri allt í himnalagi.“

Einar Már Guðmundsson: *Hvíta bókin*. (Mál og menning 2009) s. 29.

1044. Sbr. Iris M. Young: „Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model“, *Social Philosophy and Policy* 2006, bls. 127.

1045. Kristján Arngrímsson: „Samfélagssekt.“ *Morgunblaðið* 28. október 2008. Sjá bloggsíðu: kga.blog.is/blog/kga_greinar/entry/690797/. Sótt 24. október 2009.

1046. Kristján Arngrímsson: „Samfélagssekt.“ *Morgunblaðið* 28. október 2008. Sjá bloggsíðu: kga.blog.is/blog/kga_greinar/entry/690797/. Sótt 24. október 2009.

algjört vantraust hefur skapast í viðskiptum banka á milli. Af þessum völdum hefur staða íslensku bankanna versnað mjög hratt á allra síðustu dögum.¹⁰⁴⁷ Hamfarakenningin birtist umbúðalaust hjá Jóni Sigurðssyni, þáverandi stjórnarformanni Fjármálaeftirlitsins og varaformanni bankaráðs Seðlabankans, í Kastljósviðtali: „Þetta var atburðarás að kenna sem hófst í fjarlægum löndum og magnaðist upp í hvirfilvind. Hverjum eru hvirfilvindar að kenna?“¹⁰⁴⁸

Þrátt fyrir þessa áherslu á ópersónuleg öfl og líkingu við náttúruhamfarir, leit Jón svo á að ábyrgðin fyrir falli bankanna lægi fyrst og fremst hjá stjórnendum þeirra.¹⁰⁴⁹ Þetta getur enda farið ágætlega saman. Þegar fellibylurinn Katrina olli stórskaða í bandarísku borginni New Orleans kenndi enginn nokkrum manni um fellibylinn, en þeir sem áttu að sjá um flóðgarðavarnir voru meðal þeirra sem dregnir voru til ábyrgðar fyrir vanrækslu.¹⁰⁵⁰

Þessar tvær líkingar eru takmarkaðar en þær geta verið okkur til áminningar þegar mat er lagt á hlut einstaklinga í atburðum á borð við hrun íslenska fjármálakerfisins. Leiklíkingin leggur réttilega áherslu á að leikendur á vettvangi fjármáallífsins „höfðu drukkið í sig tíðarandann og lært fræðin“. Þeir smituðust af stemningu samtímans í fjármálaheiminum og fluttu viðskiptalíkan utan úr hinum stóra heimi inn í smáriki sem gat ekki staðið undir þeim hraða vexti sem þeir beittu sér fyrir og komust upp með. Á því bera eftirlitsaðilar og stjórnálamenn ábyrgð. En það breytir ekki því til að mynda að bankamenn og endurskoðendur bera persónulega ábyrgð á þeim leikbrögðum sem villtu um fyrir eftirlitsaðilum og á villandi markaðssetningu sem fékk, svo átakanlegt dæmi sé tekið, sparifjáreigendur og eftirlaunafólk til þess að færa sparifé af innlánareikningum yfir í peningamarkaðssjóði, eins og greint var frá hér að framan (í kafla I.3).¹⁰⁵¹ Með hamfaralíkingunni er réttilega bent á að áföllin á íslenskum fjármálamarkaði verður að setja í samhengi við mikil umbrot á alþjóðavettvangi. En þótt það sé nauðsynleg forsenda til að skilja íslensku fjármálakreppuna, þá er hún ekki nægileg.¹⁰⁵² Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sem hefur skoðað sérstakar aðstæður í aðdraganda íslenska bankahrunsins sýnir ótvírætt að margvíslegar athafnir íslenskra bankamanna og vanræksla íslenskra eftirlitsaðila og stjórnálamanna eiga stóran þátt í falli íslenska fjármálakerfisins. Athugun vinnuhóps um siðferði hefur líka leitt í ljós að ámælisverðir starfshættir íslenskra bankamanna, embættismanna og stjórnálamanna stuðluðu að hruni bankanna, eins og leitast hefur verið við að sýna fram á í þessari skýrslu. Það dregur ekki úr ábyrgð einstaklinga þótt greining starfshópsins sýni jafnframt að þessa starfshætti verði að skilja í stærra samhengi íslensks samfélags og menningar.

1047. Ávarp forsætisráðherra vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði. Vefslóð: www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedurGHH/nr/3034. Sótt 24. október 2009.

1048. Kastljós 19. nóvember 2008. Frásögn sótt 24. október 2009 á vefslóðina: www.visir.is/article/20081119/FRETTIR01/492992746/undefined

1049. Kastljós 19. nóvember 2008. Frásögn sótt 24. október 2009 á vefslóðina: www.visir.is/article/20081119/FRETTIR01/492992746/undefined

1050. Sjá t.d.: „Human Error Blamed for Making New Orleans' Flooding Worse.“ Vefslóð: [www. levees.org/research/sources/Newhouse%20A1.htm](http://www levees.org/research/sources/Newhouse%20A1.htm). Sótt 24. október 2009.

1051. Sjá um þetta atriði umfjöllun í 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

1052. Sbr. Már Guðmundsson: „Hin alþjóðlega fjármálakreppa.“ *Skirnir* 183, vor 2009, bls. 5–38, hér bls. 35–36.

Ályktanir og lærdómar

Þegar reynt er að meta sameiginlega ábyrgð þjóðarinnar á bankahruninu er horft til þess að borgarar í lýðræðisríki bera ábyrgð á réttlæga kjörnum stjórnvöldum. Meginforsenda þess að borgararnir geti axlað þessa ábyrgð vel er að þeir búi við góð skilyrði til upplýstrar skoðanamyndunar. Á því eru alvarlegir misbrestir hérlendis. Einnig má hafa það til marks um ábyrgð almennings að mjög margir nutu góðs af efnahagsástandinu sem hér var, þótt ójöfnuður hafi jafnframt vaxið á góðæristímanum. Einkaneysla og skuldir heimilanna jukust verulega á þessum árum og neysluhyggja réð ríkjum í samfélaginu. Markaðshyggja ruddi sér til rúms, meðal annars í menningarlíf-inu sem bankarnir studdu. Í því efni riðluðust mörkin milli hins opinbera og einkageirans sem greiddi fyrir því að fjármálamenn fengu óvenjuháan sess í íslensku samfélagi. Í nafni samfélagslegrar ábyrgðar styrktu þeir margvíslega menningarstarfsemi en hin réttnefnda og ríka ábyrgð sem felst í því að stefna ekki þjóðinni í hættu með áhættusamri bankastarfsemi var vanrækt. Þjóðin getur best axlað sameiginlega ábyrgð sína á stöðunni með því að horfast í augu við hana af einurð og skapa öflugra lýðræðissamfélag fyrir komandi kynslóðir.

Lærdómar:

- *Ef takast á að byggja upp öflugra samfélag þarf öll íslenska þjóðin að draga lærdóma af hruni bankanna og tengdum efnahagsáföllum. Mikilvægt er að leita sátta í samfélaginu, en það mun ekki gerast nema þeir einstaklingar sem mesta ábyrgð bera verði látnir axla hana.*
- *Ef einblínt er á sekt einstakra manna er líklegt að við missum bæði sjónar á flóknu samspili einstaklingsathafna við félagslega, menningarlega og efnahagslega þætti og að við förum á mis við þá lærdóma sem draga þarf af svo miklum atburðum.*
- *Þjóðin þarf að endurskoða þá neysluhyggju sem hér hefur verið ríkjandi og gerði það að verkum að áfallið varð mörgum fjölskyldum og einstaklingum þungbærara en ef meiri hófsemd væri í lífsmáta.*
- *Íslendingar verða að læra að draga skýrari mörk á milli þeirra verkefna sem eðlilegt er að fela opinberum aðilum annars vegar og einkaáðilum hins vegar.*
- *Í skólum landsins þarf að styrkja ábyrgðarkennd nemenda gagnvart samfélaginu, efla gagnrýna hugsun og vitund þeirra sem borgara í lýðræðissamfélagi (sbr. ákvæði laga um að búa nemendur undir þátttöku í lýðræðissamfélagi).*

Lokaorð

Vinnuhópnum var ætlað að leggja mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáfallum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Niðurstaða vinnuhópsins er að starfsháttum og siðferði var víða ábótavart í íslensku samfélagi og að sú staðreynd sé hluti af margþættum skýringum á því hve illa fór. Þetta á við jafnt í stjórnámálum og viðskiptalífi sem í stjórnslu og fjölmiðlum.

Ljóst er að fyrirtækjamenning bankanna vanrækti siðferðilega þætti og dygðum sem eru kjölfesta góðra viðskiptahatta var kastað fyrir róða. Amast var við eftirlitsaðilum sem gæta eiga góðra starfshatta og verja hagsmuni almennings. Þeim sem sinntu innra eftirliti var til að mynda gert erfitt um vik að sinna skyldum sínum en skemmtideildir voru eflar. Margir meðlimir fagstétta innan bankakerfisins sinntu þröngri hagsmunagæslu fyrir skjólstæðinga sína en létu sig ekki varða afleiðingar athafna sinna fyrir samfélagið í heild. Hugmyndir um samfélagslega ábyrgð höfðu það einkum að markmiði að bæta ímynd fyrirtækjanna fremur en að efla trúverðugleika þeirra til langs tíma lítið. Hvatakerfi miðuðust við skammtímagróða stjórnenda og eigenda á kostnað smærri hluthafa og alls almennings. Eigendur bankanna nutu óheftrar fyrirgreiðslu. Taumlítill gróðahyggja einkenndi margvísleg samskipti bankanna við viðskiptavini og traust almennings var misnotað.

Bankakerfið varð óeðlilega stórt og að sama skapi gríðarlega öflugt. Starfshættir bankanna og flókið eignarhald gerðu eftirlitsaðilum erfitt um vik. Mikil stemning var í samfélaginu fyrir framgöngu bankamanna og helstu eigenda þeirra. Smæð samfélagsins og kunningjatengsl ólu á trausti og samstöðu sem veikti skilyrðin fyrir nauðsynlegu aðhaldi. Ríkjandi hugmyndafræði gekk út á að draga úr styrk ríkisstofnana. Allt þetta gerði það að verkum að íslenskt samfélag var vanbúið að mæta þeim öru breytingum á fjármálakerfinu sem urðu í kjölfar einkavæðingar bankanna. Mikilvægt er að hafa þetta samhengi í huga þegar ábyrgð einstakra embættismanna og ráðamanna er metin.

Bankakerfið reyndist íslensku stjórnkerfi ofviða og atburðarásin í aðdraganda bankahrunsins afhjúpaði alvarlega veikleika í stjórnslunni. Eftirlitsstofnanir sýndu linkind gagnvart bankamönnum og beittu þá engum réttnefndum þrýstingi til þess að draga saman seglin. Boðleiðir í stjórnkerfinu voru gallaðar og misbrestur var á að ráðherrar væru upplýstir. Mikill skortur er á gagnafærslu í stjórnslunni og samskipti einkennast um of af óformlegum samtölum. Fagmennsku var því verulega ábótavart í stjórnkerfinu. Ekki er nokkur vafi að pólitískar ráðningar eru skaðlegar og draga úr trúverðugleika embættismanna. Þröng lagahyggja kom í veg fyrir að unnið væri eftir tilgangi laga og það verklag þjónaði sérhagsmunum fjármálafyrirtækja á kostnað almannahagsmuna. Það sýnir hvernig ríkjandi hugsunarháttur og viðurkennt gildismat geta verið skaðleg ekki síður en svik og prettir.

Stjórnámálamenn vanræktu margvíslegar skyldur sínar og brugðust ábyrgð sinni gagnvart almennungi. Vikið var frá eðlilegum starfsháttum við einkavæðingu bankanna og reynslulitlum aðilum treyst fyrir helstu fjármálastofnunum landsins. Viðskiptabankarnir fengu að vaxa langt úr hófi fram sem leiddi til þess að við þá varð ekki ráðið. Látið var undir höfuð leggjast að fá faglegt og óháð mat á stöðu bankanna. Ríkið var skipulega vanrækt enda oftrú á eftirlitsleysi ríkjandi í trausti þess að einkaaðilar myndu ástunda sjálfseftirlit. Vantrú á sérfræðingum og faglegu áliti hefur verið áberandi innan íslenskra

stjórn mála, líklega vegna þess að það er talið draga úr valdi kjörinna stjórn-
 málanna. Vald einstakra ráðherra kom í veg fyrir að upplýsingaflæði yrði
 innan ríkisstjórnarinnar. Afleiðingin varð vanmat á aðstæðum og aðgerðaleyzi
 sem varð þjóðinni dýrkeypt. Íslensk stjórnámámenning hefur einkennst um
 of af átökum og kappræðu þar sem sanngildi staðhæfinga er lítilvægt í stað
 rökræðu og sjálfstæðis löggjafans gagnvart framkvæmdarvaldinu. Það voru
 ekki aðeins eftirlitsstofnanir með fjármálakerfinu sem brugðust hlutverki sínu
 heldur einnig sú stofnun sem framar öðrum á að gæta almannahagsmuna –
 Alþingi.

Aðrir innviðir lýðræðissamfélagsins hafa líka reynst veikburða á Íslandi.
 Fjölmíðlar ræktu illa það hlutverk sitt að upplýsa almenning um stöðu mála
 og veita stjórnvöldum og einkaaðilum gagnrýnið aðhald. Fjölmíðlar áttu
 stóran þátt í að móta og viðhalda ríkjandi orðræðu um velgengni íslensks
 fjármálalífs. Háskólamenn hefðu getað lagt meira af mörkum í opinberri
 umræðu á grundvelli sérþekkingar sinnar. Móttökuskilyrði fyrir gagnrýni í
 samfélaginu voru þó slæm og þöggun jafnvel beitt, enda almenn ánægja með
 framgang fjármálanna í aðdraganda bankahrunsins. Þjóðin var að miklu
 leyti blind á þau hættumerki sem gagnrýnendur bentu á og hugmyndir um
 afburðahæfileika íslenskra fjármálanna, sem meðal annars var haldið á
 lofti af forseta Íslands, féllu í góðan jarðveg. Skortur á hófsemi og ráðdeild í
 íslensku samfélagi, ásamt með ógagnrýninni sjálfsánægju meðal þjóðarinnar,
 bjuggu á sinn hátt í haginn fyrir þá atburðarás sem hér varð í bankahruninu.

Af þessu má sjá að vandinn er víðtækur, djúpstæður og kerfislægur. Skýrsla
 vinnuhópsins um siðferði og starfshætti sýnir í hnotskurn að brýn
 þörf er fyrir siðvæðingu á fjölmörgum sviðum í íslensku samfélagi. Þótt
 margir einstaklingar hafi vissulega gerst sekir um ámælisverða hegðun og
 á því þurfi að taka með viðeigandi hætti, er varasamt að einblína á þá. Frá
 siðferðilegu sjónarmiði er til lengri tíma litið brýnast að treysta lýðræðislega
 innviði samfélagsins og styrkja stjórnkerfið; bæta þarf viðskiptasiðferði,
 stjórnsiði og vinnulag, efla fagmennsku og siðferðisvitund. Styrkja þarf skil-
 yrði siðferðilegrar rökræðu meðal borgaranna um sameiginleg hagsmunamál
 sín. Leggja þarf áherslu á réttnefnda samfélagsábyrgð og hamla gegn sérhags-
 munaöflum og þröngri einstaklingshyggju. Siðvæðing íslensks samfélags ætti
 einkum beinast að því að styrkja þessa þætti og það er langtímaverkefni sem
 krefst framlags frá fólki á öllum sviðum samfélagsins.

VIÐAUKI I

Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008

Höfundar:

Friðrik Þór Guðmundsson

Kjartan Ólafsson

Valgerður Jóhannsdóttir

Þorbjörn Broddason

HÁSKÓLI ÍSLANDS
Rannsóknarsetur um fjölmiðlun og boðskipti

Nóvember 2009

Útdráttur

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir rannsókn á umfjöllun fjölmiðla um íslensk fjármálafyrirtæki á árunum 2006–2008. Rannsóknin var gerð að beiðni vinnuhóps um siðferði og starfshætti á vegum rannsóknarnefndar Alþingis. Til grundvallar rannsókninni eru lögð gögn sem Creditinfo Ísland hf. hefur safnað og veitti höfundum þessarar skýrslu góðfúslega aðgang að.

Í fyrri hluta skýrslunnar er unnið úr greiningarskýrslum Creditinfo um nær 18 þúsund fréttir og greinar um fjármálafyrirtækin sem meðal annars voru metnar eftir því hvort efnið teldist jákvætt, hlutlaust eða neikvætt fyrir ímynd þeirra. Mikið var fjallað um fyrirtækin í fjölmiðlum á rannsóknartímabilinu og að mati Creditinfo hafði yfirgnæfandi meirihluti fréttar og greina hvorki jákvæð né neikvæð áhrif á ímynd fyrirtækjanna. Í fimmtu hverri umfjöllun kom hins vegar fram afstaða á annan hvorn veginn og var jákvæð afstaða meira en sexfalt algengari en neikvæð. Þegar á heildina er litið eru sáralitlar vísbendingar um að eignarhaldstengsl einstakra fjölmiðla við bankafyrirtæki hafi endurspeglast í fréttatitlingi þeirra. Fjölmiðlar fjölluðu ekki meira eða með jákvæðari hætti um banka eigenda sinna en aðra banka.

Í síðari hluta skýrslunnar er unnið með slembiúrtak með á fjórða þúsund fréttar og greina fjölmiðlanna um bankana. Rannsakendur skoðuðu sérstaklega hvort efnistösk teldust sjálfstæð og vinnubrögð teldust greinandi umfjöllun. Í um það bil 20% tilvika reyndust sjálfstæð efnisöflun og greinandi vinnubrögð nokkur eða mikil. Hlutfallið var þó snöggjum hærra í burðar- og útsíðufréttum. Algengustu heimildir sem stuðst var við í fréttum voru viðtöl (oftast við einn viðmælanda) og fréttatilkynningar. Gæðamatið var lægst 2006 en fór eftir það smám saman hækkandi að jafnaði. Það á þó ekki við síðustu vikurnar fyrir fall bankanna.

Inngangur

Engum blöðum er um það að fletta að fjölmiðlar gegna lykilhlutverki í nútímaþjóðfélögum. Ekki fer heldur á milli mála að þetta hlutverk hefur vaxið mjög ört á síðustu árum og áratugum. Þessi þróun hefur sett töluverðan svip á opinbera umræðu hér á landi. Haft hefur verið eftir Davíð Oddssyni, fyrrum forsætisráðherra, „að það skipti öllu að fjölmiðlar sinni eftirlitshlutverki sínu af árvekni og ábyrgð“¹ og í yfirlýsingu forseta Íslands frá 2. júní 2004 segir m.a.: „Fjölmiðlarnir eru svo mikilvægir í lýðræðisskipan nútímans að þeir eru tíðum nefndir fjórða valdið.“² Í skýrslu nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla, sem kom út í apríl 2005, er vísað til þeirrar skoðunar „að fagleg blaða- og fréttamennska sé undirstaða lýðræðislegs þjóðfélags“. Síðan segir:

1. Katrín Pálsdóttir (2006). *Fjórða valdið*. Lokaverkefni (MA) í viðskiptafræði (mannauðsstjórnun) frá Háskóla Íslands.
2. Yfirlýsing forseta Íslands 2. júní 2004. Sjá einnig Þorbjörn Broddason (2005: 42-44, 79-82).

Fjölmiðlar eiga að veita aðhald með því að halda uppi faglegri og sanngjarnri umfjöllun og fréttaflutningi. Með faglegri blaða- og fréttamennsku er átt við að þeir sem henni sinna séu sjálfstæðir í vinnubrögðum og nálgist viðfangsefni sitt með hlutlægum hætti og með almannahagsmunum að leiðarljósi. Umfjöllunarefni mótist ekki af hagsmunum eigenda og auglýsenda eða persónulegum skoðunum blaðamanna eða fréttastjóra, heldur þjóni hagsmunum almennings með fréttum og fréttatengdri umfjöllun þar sem skýrt er frá málum á hlutlægum og sanngjarnan hátt.³

Þótt fjölmiðlar búi ekki yfir formlega skilgreindu valdi í þjóðfélaginu er eigi að síður rökrétt að álykta að þeir búi yfir raunverulegu valdi í klassískum félagsfræðilegum skilningi⁴ og að í ljósi þess beri að meta stöðu þeirra.

Þeir, sem nú tala um *ffórðu grein valdsins*, líta á fjölmiðlana sem viðbótarpátt í valdavef samfélagsins; hlutverk þeirra samkvæmt þessum skilningi er að hafa gætur á hinum greinum valdsins og vara almenning við hugsanlegu ráðabruggi þeirra. Stundum er gripið til líkingamáls og fjölmiðlarnir kallaðir varðhundur almennings.⁵ Rannsakendur hafa bent á að áhrif fjölmiðla séu einatt háð félagslegu umhverfi þeirra og notendanna og því sé ekki síður mikilvægt að huga að óbeinum áhrifum en beinum. M.a. er lögð áhersla á hugtök sem nefnd eru *innrömmunaráhrif* (á ensku Framing Effects) og *dagskráráhrif* (á ensku Agenda-Setting). Hið fyrra vísar til þess að jafnvel þótt fjölmiðlarnir stjórni ekki skoðunum okkar á tilverunni þá leiði þeir okkur til að skoða hana á tilteknum forsendum – innan ákveðins ramma. Síðara hugtakið táknaði í allra stystu máli að fjölmiðlarnir segi okkur að vísu ekki hvað við eigum að hugsa, en hins vegar segi þeir okkur hvað við eigum að hugsa um.⁶

Í nýlegu riti Paschals Preston er að finna skarplega ábendingu þess efnis að ekki sé lengur réttlæt看legt að líta á fjölmiðlana sem andófsafl í þjóðfélaginu líkt og gert var á fyrri stigum iðnvæðingar, heldur beri einmitt að umgangast þá sem valdhafa.⁷ Preston bendir jafnframt á að fjölmiðlar stjórni í vaxandi mæli af því, sem hann kallar viðskiptarökfræði. Kanadíski hagfræðingurinn og boðskiptaspekingurinn Harold Innis, sem greindi váboða í þróun fjölmiðlanna þegar á fyrri hluta síðustu aldar, orðaði það svo að prentfrelsið hefði útrýmt málfrelsinu.⁸ Þessi afdráttarlausu yfirlýsing endurspeglar ugg um afleiðingar þess að frjálsir og lýðræðislegir tjáningarhættir víki fyrir öðrum sem unnt er að einoka. James Carey bendir einnig á að samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum geti leitt til ritskoðunar í nýrri mynd.⁹ Í áður nefndri *Skýrslu nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* er einnig vakin athygli á háskanum af samþjöppun eignarhalds.¹⁰ Nýlegar rannsóknir benda til þess að íslenskir fjölmiðlamenn séu vel meðvitaðir um þennan vanda. Þeir finna

3. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* (2005:17).

4. Weber, Max (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Þýdd og ritstýrt með inngangi eftir Hans H. Gerth og C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

5. Stone, Gerald C., Mary K. O'Donnell og Stephen Banning (1997). „Public Perceptions of Newspaper's Watchdog Role.“ *Newspaper Research Journal*, 18. árg. 1.–2. h., 86–102. Þorbjörn Broddason (2005). *Ritlist, prentlist, nýmiðlar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

6. McCombs, M.E., og D.L. Shaw (1972). „The Agenda-Setting Function of Mass Media.“ *Public Opinion Quarterly*, 36 (Summer), 176–187.

7. Preston, Paschal (2009). *Making the News: Journalism and News Cultures in Europe*. London: Routledge.

8. Innis, Harold A. (1946). *Political Economy in the Modern State*. Toronto: The Ryerson Press.

9. Carey, James W. (1992). *Communication as Culture. Essays on Media and Society*. New York: Routledge.

10. *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* (2005:17).

einnig sárt fyrir þeim hömlum sem takmörkuð fjárráð og mannaflí leggja á faglegan metnað íslenskra blaða- og fréttamanna.¹¹

Eins og ráða má af ofangreindu eru fjölmiðlafræðingar margir hverjir þeirrar skoðunar að fréttamennska sem byggist á sanngirni og sjálfstæði sé í útrýmingarhættu um þessar mundir. Að mati höfundar þessarar skýrslu ber ekki síst að skoða ábyrgð fjölmiðla í ljósi slíkra ábendinga og viðvarana.

Um þessa rannsókn

Í þessari skýrslu er greint frá niðurstöðum rannsóknar á umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki á árunum 2006–2008 sem *Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti*¹² hefur unnið að beiðni vinnuhóps um siðferði og starfshætti á vegum rannsóknarnefndar Alþingis. Vegna starfs síns óskaði vinnuhópurinn eftir því að lagt yrði mat á umfjöllun fjölmiðla um íslenskt viðskiptalíf á tímabilinu frá janúar 2006 til október 2008. Í þessu sambandi óskaði vinnuhópurinn einkum eftir mati á tvennu. Í fyrsta lagi hvort fjölmiðlaumfjöllunin hefði verið lofsamleg, gagnrýnin eða afstöðulaus. Í öðru lagi hversu sjálfstæð efnistöskur fréttamanna hefðu verið, hvort þeir hafi leitað til sérfræðinga eða endurómað sjónarmið talsmanna bankanna.

Skýrslan er unnin af Friðrik Þór Guðmundssyni blaðamanni og stundakennara við Háskóla Íslands, Kjartani Ólafssyni lektor við Háskólann á Akureyri, Valgerði Jóhannsdóttur aðjúnkt og verkefnisstjóra MA-náms í blaða- og fréttamennsku við Háskóla Íslands og Þorbirni Broddasyni prófessor við Háskóla Íslands. Skýrsluhöfundar færa forsvarsmönnum og starfslíði Creditinfo Ísland bestu þakkir fyrir ómetanlega liðveislu sem fólst í því að veita endurgjaldslausan aðgang að gögnum fyrirtækisins.

Gögn

Í rannsókninni er byggt á gögnum um fjölmiðlaumfjöllun um banka sem fyrirtækið Creditinfo Ísland hefur safnað saman.¹³ Samantekt Creditinfo hefur að geyma fjölda fréttu og greina og mat á því hvort sú mynd sem þar er

11. Alda Áskelsdóttir (2009). *Áhrif eigenda á íslenska fjölmiðla*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands. Friðrik Þór Guðmundsson (2006). *Vinnubrögð, siðareglur og vandamál blaða- og fréttamanna á Íslandi*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands.
12. Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti er starfrækt í tengslum við kennslu í fjölmiðlafræðni og blaða- og fréttamennsku við Háskóla Íslands.
13. Creditinfo Ísland hf. (2008a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2008b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2008c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2008d). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla október – desember 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2007a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2007b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2007c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2007d). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla október – desember 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2006a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2006b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
 Creditinfo Ísland hf. (2006c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.

dregin upp af viðkomandi fyrirtæki sé jákvæð, neikvæð eða hlutlaus. Grein eða frétt er metin jákvæð ef rannsakandinn telur að hún skapi jákvætt viðhorf hjá lesendum, hlustendum eða áhorfendum. Grein eða frétt er metin hlutlaus ef ekki eru taldar líkur á að hún auki jákvætt eða neikvætt viðhorf í garð viðkomandi viðfangsefnis við lestur, hlustun eða áhorf. Grein eða frétt er metin neikvæð ef hún er talin líkleg til að skapa neikvætt viðhorf gagnvart því viðfangsefni sem rannsakað er. Þetta jákvæðni-neikvæðni mat var framkvæmt af starfsfólki fjölmiðlavaktarinnar á þeim tíma sem viðkomandi fréttir eða greinar birtust og er því ekki undir áhrifum af atburðarás haustsins 2008 og afleiðingum hennar. Úr þessu safni sem alls telur 17.960 fréttir og greinar voru unnar töflur og gröf sem hér birtast.

Auk þess var dregið slembiúrtak 3.637 fréttar þar sem lagt var mat á vinnubrögð viðkomandi fjölmiðla. Matið unnu Friðrik Þór Guðmundsson blaðamaður og stundakennari, Valgerður Jóhannsdóttir verkefnisstjóri MANáms í blaða- og fréttamennsku og Guðrún Helga Sigurðardóttir blaðamaður, sem öll hafa menntun á sviði blaðamennsku og umtalsverða starfsreynslu, og Anna Lilja Þórisdóttir og Svanbjörg H. Einarsdóttir meistaranemar í blaða- og fréttamennsku. Tekið skal fram að ekkert þeirra mat vinnubrögð á miðli sem viðkomandi hafði unnið hjá.

Við mat á vinnubrögðum var annars vegar metin sjálfstæð efnisöflun á kvarðanum engin – lítil – nokkur – mikil. Skoðað var hvort eingöngu hefði verið unnið upp úr einni heimild, hvort leitað hefði verið eftir andstæðum sjónarmiðum (þar sem það átti við) og hvort leitað hefði verið álits sérfróðra (þar sem það átti við). Hins vegar var skoðað hvort um hefði verið að ræða það sem rannsakendur kalla greinandi umfjöllun á kvarðanum engin – lítil – nokkur – mikil. Matið var hvort fjallað hefði verið um orsök og afleiðingar (af hverju/hvernig/hvað svo) og hvort umfjöllunarefnið hefði verið sett í samhengi, t.d. rakinn aðdragandi eða bakgrunnur eða notaður samanburður til að skýra málið. Skoðað var hvort spurt hefði verið gagnrýninnar spurninga, hvort heimilda hefði verið getið og hvort reynt hefði verið að meta áreiðanleika/trúverðugleika/hagsmuni heimildarinnar sem stuðst var við. Ennfremur hvort svarað hefði verið þeim spurningum sem vöknudu við lestur fréttarinnar.

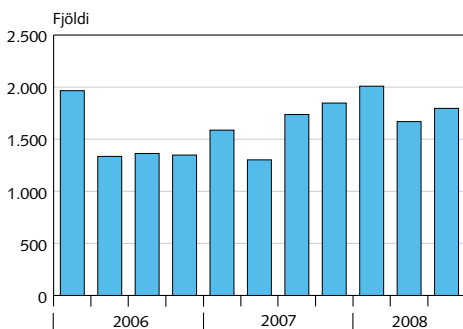
Umfang umfjöllunar

Í þessum kafla eru unnar upplýsingar úr greiningarskýrslum Creditinfo um umfjöllun fjölmiðla um fjármálafyrirtæki á árunum 2006–2008. Þar er tekið saman hversu margar fréttir og greinar birtust um fjármálafyrirtækin á tímabilinu og þær flokkaðar eftir fjölmiðlum og fyrirtækjum. Creditinfo flokkar ekki aðeins fréttir í ljósvaka- og prentmiðlum, heldur einnig forystugreinar, fasta dálka og aðsendar greinar en langstærsti hlutinn eða um 90% eru fréttir.

Fjármálafyrirtæki voru fyrirferðarmikil í umfjöllun fjölmiðla á athugunartímabilinu (frá ársbyrjun 2006 til loka september 2008). Á árinu 2006 voru birtar 6.012 fréttir og greinar þar sem fjármálafyrirtækin komu við sögu eða liðlega 16 á dag, 6.473 árið 2007 eða tæplega 18 á dag og 5.475 til loka september 2008 eða 20 fréttir og greinar á dag.

Umfjöllunin er mismikil eftir tímabilum, að jafnaði um 1630 fréttir og greinar á hverjum ársfjórðungi en eykst þegar eitthvað sérstakt er að gerast. Fyrsti ársfjórðungur er tími ársuppgjöra og aðalfunda og í byrjun árs 2006 bætist við að þá koma út skýrslur Danske Bank og Fitch og er talsvert um

Mynd 1
Fjöldi fréttar og greina um fjármálafyrirtæki
2006–2008
Eftir ársfjórðungum



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

þær fjallað. Síðan dregur úr umfjölluninni þegar líður á árið. Talsvert er fjallað um fjármálafyrirtækin í upphafi árs 2007 (uppgjör) en dregur úr því á 2. ársfjórðungi. Umfjöllunin eykst síðan á nýjan leik og nær hámarki í byrjun árs 2008. Þá er lánsfjákræppa farin að segja til sín um allan heim og talsvert fjallað um stöðu íslensku bankanna. Athygli vekur hins vegar að eftir talsverða umfjöllun fyrstu mánuði ársins fækkar fréttum og greinum þegar líður á árið 2008. Aukningin á 3. ársfjórðungi stafar fyrst og fremst af fjölgun fréttu og greina í september en um miðjan mánuðinn féll Lehman Brothers bankinn og 29. september yfirtók ríkið Glitni banka hf.

Heildarumfjöllun eftir fyrirtækjum

Þegar umfjöllunin er skoðuð eftir fyrirtækjum má sjá að hún er eins og við var að búast mest um stóru bankana en þar á eftir koma Straumur-Burðarás hf. og SPRON. Um aðra er mun minna fjallað en í þeim hópi eru Sparisjóður vélstjóra, Sparisjóður Hafnarfjarðar, Sparisjóður Kópavogs, Byr, Icebank hf. og Samband íslenskra sparisjóða. Hafa ber í huga að hér er verið að tala um fjölda tilvika þar sem minnst er á viðkomandi fjármálafyrirtæki, en ekki fjölda fréttu eða greina. Í mörgum fréttum koma fleiri en eitt fjármálafyrirtæki við sögu og fjöldi tilvikanna því meiri en fjöldi fréttu og greina.

Eins og sjá má sveiflast umfjöllunin um bankana nokkuð í takt á þann veg að þegar mikið er fjallað um einn er að jafnaði líka mikil umfjöllun um hina. Þetta verður jafnvel enn skýrara ef litið er á hlutfall fréttu og greina um einstök fjármálafyrirtæki.

Stóru bankarnir þrír koma við sögu í um 83% fréttu og greina um fjármálafyrirtæki. Um þá er fjallað reglulega og stöðugt en smærri fyrirtækin þegar sérstakt tilefni er til og umfjöllun um þau því sveiflukennandi. Í upphafi árs 2006 er lögregla að rannsaka sölu á stofnfé í Sparisjóði Hafnarfjarðar sem skýrir meiri umfjöllun um „Aðra“. Á 2. og 3. ársfjórðungi 2006 er umfjöllun um Straum-Burðarás nokkru meiri en endranær en þá voru átök og deilur í eigendahópnum og skipt um forstjóra.

Umfjöllunin um Glitni banka hf., Kaupþing banka hf. og Landsbanka Íslands hf. er hins vegar mjög stöðug. Að jafnaði kemur Glitnir við sögu í 30% fréttu og greina um fjármálafyrirtæki, Kaupþing í 29% og Landsbanki í 26%.

Á öðrum ársfjórðungi 2007 eykst mjög umfjöllun um Glitni en þá voru deilur í eigendahópi bankans sem leiddu til breytinga á honum og skipt var um stjórn og forstjóra. Í byrjun árs 2008 eru talsvert fleiri fréttir og greinar um Kaupþing en hina tvo en umfjöllun um lánsfjákræppu, hækkandi skuldatryggingarálag og versnandi stöðu bankanna virðist hafa mætt meira á Kaupþingi. Einnig var tilkynnt í ársbyrjun 2008 að beiðni Kaupþings um evruskráningu hefði verið hafnað og nokkru seinna hætti bankinn við kaupin á hollenska NIBC bankanum og var talsvert um þetta fjallað í öllum miðlum.

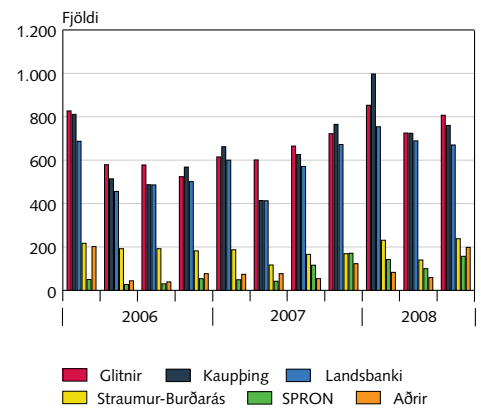
Fjöldi fréttu og greina eftir miðlum

Í dagblöðunum birtust á athugunartímabilinu samtals 14.757 fréttir og greinar um fjármálafyrirtækin. Þær skiptust þannig að flestar, eða 4.800, birtust í Morgunblaðinu (32,5%), Fréttablaðið fylgdi á eftir með 4.316 (29%) og Viðskiptablaðið birti 3.648 (25%). Blaðið og arftaki þess 24 stundir birtu 1.257 (8,5%) og DV rak lestina með 736 fréttir og greinar (5%).

Hafa ber í huga að Morgunblaðið og Fréttablaðið koma út 7 daga vikunnar á þessu tímabili en Viðskiptablaðið 4 sinnum í viku. DV, Blaðið og 24 stundir

Mynd 2

Fjöldi tilvika þar sem fjallað er um einstök fjármálafyrirtæki 2006–2008

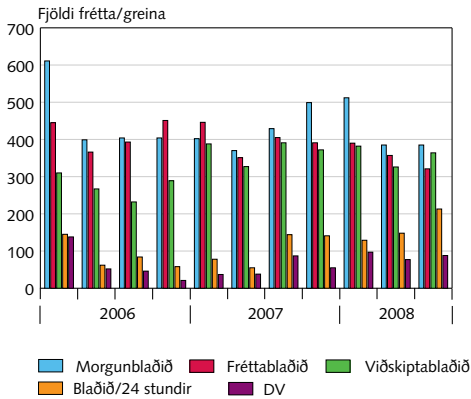


Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 4

Fjöldi fréttu og greina í prentmiðlum um fjármálafyrirtæki 2006–2008

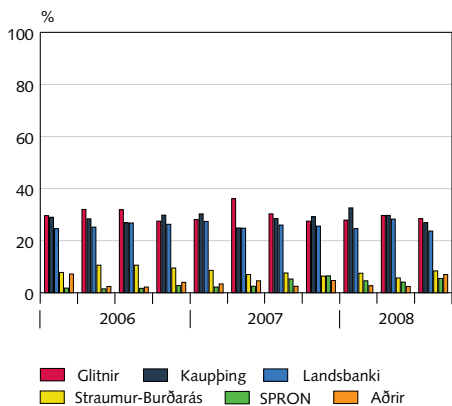
Eftir ársfjórðungum



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 3

Hlutfall tilvika þar sem fjallað er um einstök fjármálafyrirtæki 2006–2008



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

fjölluðu ekki um reglulega um fjármál og viðskipti heldur einungis þegar ritstjórnnum þeirra þótti tilefni til.

Af ljósvakamiðlum er umfjöllunin framan af tímabilinu mest hjá Fréttastofu Útvarps sem flytur nærri helming fréttu ljósvakamiðla um fjármálafyrirtækin, næst flestar birtast í miðlum tengdum fréttastofu Stöðvar 2 (NFS, Stöð 2, Bylgjan) og minnst er umfjöllunin hjá Fréttastofu Sjónvarps. Hafa verður í huga við þennan samanburð að fréttatímarnir eru fleiri hjá Fréttastofu Útvarps en sjónvarpsstöðvunum og þeir eru fleiri hjá NFS/Stöð 2 á þessum tíma en hjá Fréttastofu Sjónvarps.

Haustið 2007 eykst mjög umfjöllunin á Stöð 2 sem skýrist af því að þá fá viðskiptafréttir sérstakt rými í hádegis- og kvöldfréttum stöðvarinnar.

Til að setja umfang umfjöllunar um fjármálafyrirtækin í samhengi má benda á samantekt Creditinfo þar sem greind er umfjöllun annars vegar um innflytjendur og hins vegar um erlent vinnuafli á árinu 2007.¹⁴ Samtals birtust 1.525 fréttir eða greinar þar sem fjallað var um innflytjendur eða erlent vinnuafli það ár í samanburði við 6.473 fréttir eða greinar um fjármálafyrirtæki. Munurinn er því ríflega fjórfaldur. Einnig má nefna til samanburðar að árið 2005 birtu Sjónvarpið, Stöð 2, Morgunblaðið og Fréttablaðið að jafnaði um 40 íþróttafréttir á dag.¹⁵ Umfjöllun fjölmiðla um fjármálafyrirtæki er þá einhvers staðar á milli þess að vera þriðjungur til helmingur af umfjöllun fjölmiðla um íþróttir.

Umfjöllun miðlanna um einstök fjármálafyrirtæki

Í skýrslum Creditinfo um árið 2006 er ekki tekið saman hversu mikið hver fjölmiðill fjallaði um hvert fyrirtæki. Það er hins vegar gert 2007 og 2008. Í töflu 1 má sjá hversu stór hluti heildarumfjöllunar um stóru banka þrjá birtist í hverjum miðli fyrir sig. Áréttað skal að hér eru talin öll þau tilvik þar sem fjallað er um einstök fyrirtæki og þau eru fleiri en fréttir og greinar þar sem í mörgum þeirra er minnst á fleiri en eitt fyrirtæki.

Sterk eigendatengsl voru sem kunnugt er milli Landsbankans og Morgunblaðsins, Glitnis og Fréttablaðsins og Kaupþings og Viðskiptablaðsins.¹⁶ Nokkrar sveiflur eru í umfjöllun fjölmiðla um einstaka banka eftir ársfjórðungum en athygli vekur í ljósi umræðu um eigendaáhrif að það kemur aldrei fyrir að Morgunblaðið fjalli mest um Landsbankann af bönkunum þremur. Á seinni hluta árs 2007 fjallar Morgunblaðið meira um Landsbanka en Fréttablaðið og Viðskiptablaðið gera en blaðið fjallar þá einnig meira um hina stóru banka. Á 2. og 3. ársfjórðungi 2007 eru nokkru fleiri greinar um Glitni en hina banka í Fréttablaðinu, en aðeins einu sinni (1. ársfjórðungur 2007) eru þær fleiri en í hinum blöðunum og þá einni grein fleiri en í Viðskiptablaðinu. Tvisvar sinnum fjallar Viðskiptablaðið meira um Kaupþing en hina banka en munurinn er lítill. Það kemur einnig tvisvar fyrir að Viðskiptablaðið fjallar meira um Kaupþing en hin blöðin gera en þar munar heldur ekki miklu. Með öðrum orðum er ekki hægt að sjá að prentmiðlarnir hafi fjallað meira um banka í eigu eigenda sinna en annarra. Stöð 2/Bylgjan fjallar heldur ekki meira um Glitni en aðra banka.

14. Creditinfo Ísland hf. (2008). *Greining á umfjöllun um innflytjendur og erlent vinnuafli í dagblöðum og ljósvakamiðlum á árinu 2007*. Creditinfo Ísland.

15. Kjartan Ólafsson, ritstj. (2006). *Sports, media and stereotypes. Women and men in sports and media*. Akureyri, Centre for gender equality.

16. Jón F. Thoroddsen (2009). *Íslenska efnahagsundrið. Flugeldahagfræði fyrir byrjendur*. Reykjavík: Brúðuleikur.

Tafla 1: Umfjöllun í prentmiðlum um þrjá stærstu bankana 2007 og 2008 eftir ársfjórðungum

	2007				2008		
	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.
<i>Fréttablaðið</i>							
Kaupþing	178	111	133	146	197	150	148
Glitnir	163	140	152	151	139	145	146
Landsbankinn	181	106	138	157	136	149	127
<i>Morgunblaðið</i>							
Kaupþing	154	114	145	211	263	168	173
Glitnir	160	174	164	185	238	151	139
Landsbankinn	139	102	143	193	209	165	131
<i>Viðskiptablaðið</i>							
Kaupþing	162	122	150	159	173	157	163
Glitnir	162	167	156	153	171	159	175
Landsbankinn	154	130	152	151	158	139	149
<i>Blaðið/24 stundir</i>							
Kaupþing	35	11	60	48	61	58	83
Glitnir	28	27	49	52	56	69	82
Landsbankinn	25	22	44	42	46	59	77
<i>DV</i>							
Kaupþing	18	10	36	20	40	36	25
Glitnir	9	17	0	25	42	29	28
Landsbankinn	16	14	29	18	36	28	43

Heimild: Creditinfo Ísland hf.

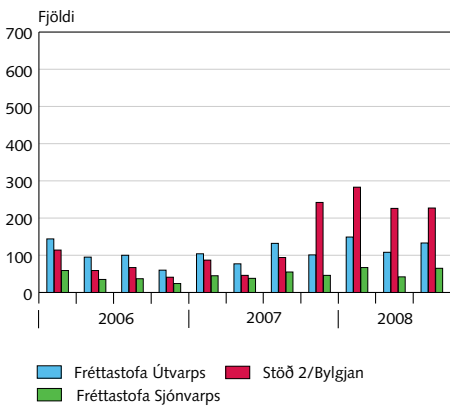
Ef umfjöllun miðlanna um einstaka banka er skoðuð sem hlutfall af heildarumfjöllun þeirra um stóru bankana þrjá sést að munurinn á þeim er mjög lítill, sérstaklega prentmiðlum. DV sker sig úr með hlutfallslega minni umfjöllun um Glitni en Kaupþing og Landsbanka. Munurinn á ljósvakamiðl-

Tafla 2: Umfjöllun um þrjá stærstu bankana 2007 og 2008 eftir miðlum

	Kauþþing		Glitnir		Landsbanki	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
2007						
Fréttablaðið	568	32,3	606	34,5	582	33,1
Morgunblaðið	624	33,1	683	36,3	577	30,6
Viðskiptablaðið	593	32,6	638	35,1	587	32,3
Blaðið/24 stundir	154	34,8	156	35,2	133	30
DV	84	39,6	51	24,1	77	36,3
Fréttastofa Útvarps	153	34,7	169	38,3	119	27
Stöð 2/Bylgjan	219	41,2	183	34,4	130	24,4
Fréttastofa Sjónvarps	62	33,5	78	42,2	45	24,3
2008						
Fréttablaðið	494	37,0	430	32,2	412	30,8
Morgunblaðið	604	36,9	528	32,3	505	30,8
Viðskiptablaðið	493	34,1	505	35,0	446	30,9
Blaðið/24 stundir	202	34,2	207	35,0	182	30,8
DV	101	32,9	99	32,2	107	34,9
Fréttastofa Útvarps	152	33,2	182	39,7	124	27,1
Stöð 2/Bylgjan	348	38,1	339	37,1	226	24,8
Fréttastofa Sjónvarps	73	32,6	83	37,1	68	30,4

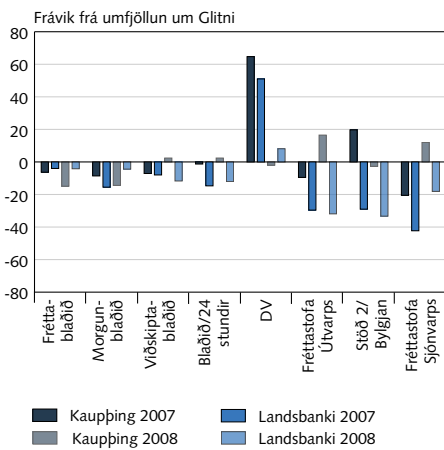
Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 5
Fjöldi fréttu í ljósvakamiðlum um fjármálafyrirtæki 2006–2008 Eftir ársfjórðungum



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 6
Umfjöllun um þrjá stærstu bankana 2007 og 2008 eftir miðlum Mælt sem frávik frá umfjöllun um Glitni



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

unum er nokkuð meiri, en þar eru fréttirnar mun færri og því þarf minna til svo hlutföllin breytist.

Á mynd 6 er umfjöllun miðlanna um stóru bankana sýnd sem frávik viðkomandi fjölmiðils frá umfjöllun um Glitni og þar sést vel hvað umfangið er líkt hjá prentmiðlunum að DV undanskildu. Þannig má sem dæmi sjá að árið 2007 fjallar Fréttablaðið heldur minna um Kaupþing en Glitni og að sama ár fjallar Stöð 2 heldur meira um Kaupþing en Glitni. Þegar horft er á DV í samanburði við aðra prentmiðla þarf að hafa í huga að DV birtir mun færri fréttir um fjármálafyrirtæki en hinir prentmiðlarnir.

Sjónarhorn fjölmiðla

Creditinfo Ísland greinir fréttir og greinar og flokkar í jákvæðar, hlutlausar eða neikvæðar og eru viðhlítandi skilgreiningar raktar í inngangi skýrslunnar.

Langflestar fréttir og greinar um fjármálafyrirtækin á athugunartímanum lenda í hlutlausu flokknum eða að jafnaði 79 prósent. Hlutfall þetta breyttist lítið fyrir stærstu bankana yfir allt tímabilið en var háð meiri sveiflum hjá minni fjármálafyrirtækjunum þar sem fréttir og greinar voru færri. Myndir 7 og 8 taka til allra fjármálafyrirtækjanna í greiningu Creditinfo og sýna þróun jákvæðra, hlutlausra og neikvæðra fréttu og greina yfir tímabilið.

Hjá öllum fjölmiðlunum á tímabilinu 1. janúar 2006 til septemberloka 2008 voru alls 5.233 dæmi um jákvæða eða neikvæða umfjöllun um fjármálafyrirtækin. Fréttirnar og greinarnar að baki eru hins vegar töluvert færri vegna þess að í sömu frétt eða grein er oft fjallað um fleiri en eitt fyrirtæki. Þessi tilvik skiptust þannig að 4.464 töldust jákvæð og 769 neikvæð sem þýðir að fyrir hverja neikvæða frétt birtust 5,8 jákvæðar. Sé hins vegar eingöngu horft á tímabilið 1. janúar 2006 til 15. september 2008 töldust jákvæðar fréttir eða greinar hafa verið 4.425 en neikvæðar 710 og jákvæðar fréttir því 6,2 á móti hverri neikvæðri.

Til að leggja mat á hversu jákvæð eða neikvæð umfjöllun er verður hér á eftir stuðst við mælitölu sem er fengin með því að draga fjölda neikvæðra fréttu frá fjölda jákvæðra og deila útkomunni með heildarfjölda jákvæðra og neikvæðra fréttu. Með þessum hætti fæst mælitala sem tekur gildið +1,00 ef öll umfjöllun er jákvæð en gildið -1,00 ef öll umfjöllun er neikvæð. Séu jákvæðar og neikvæðar fréttir jafnmargar verður þessi tala núll. Þessa einföldu deilitölu köllum við hér til hægðarauka jákvæðnistuðul (J-stuðul). Fyrir alla banka og fjármálastofnanir mælist jákvæðnistuðull í umfjöllun +0,72 sem sýnir að jákvæðar fréttir eru yfirgnæfandi fleiri en þær neikvæðu.

Jákvæðnistuðullinn eftir bönkum

Sé eingöngu miðað við þrjá stærstu bankana ásamt SPRON og Straumi-Burðarási mælist jákvæðnistuðullinn +0,74 (4.156 jákvæðar en 623 neikvæðar). Í eftirfarandi töflu má sjá fjölda tilvika með jákvæðri og neikvæðri umfjöllun um hvern af fimm stærstu bönkunum, innbyrðis hlutfall þar á milli og síðan jákvæðnistuðullinn fyrir hvern banka.

Glitnir skráðist með flest tilvik af jákvæðri umfjöllun og fjórðungi fleiri en Kaupþing, en að öðru leyti er vart hægt að segja að munurinn milli viðskiptabankanna sé áberandi mikill. Hins vegar lítur dæmið öðruvísi út þegar dreifing tilvika með neikvæðri umfjöllun er skoðuð. Svo sem sjá má voru mun færri neikvæðar fréttir og greinar um Landsbankann en hina viðskipta-

bankana tvo enda er jákvæðnistuðullinn töluvert hærri hjá Landsbankanum. Á móti hverri neikvæðri frétt eða grein um Landsbankann birtust 12,5 jákvæðar. Á móti hverri neikvæðri frétt eða grein um Kaupþing birtust tæplega 5 jákvæðar. Þetta er umtalsverður munur.

Tafla 3: Heildarfjöldi tilvika þar sem fjallað er um fimm stærstu bankana á jákvæðan eða neikvæðan hátt

	Jákvæð umfjöllun		Neikvæð umfjöllun		Jákvæðar fréttir á móti hverri neikvæðri	Jákvæðni- stuðull
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall		
Glitnir	1.358	32,7	180	28,9	7,5	0,77
Landsbankinn	1.175	28,3	94	15,1	12,5	0,85
Kaupþing	1.082	26	231	37,1	4,7	0,65
Straumur-Burðarás	298	7,2	55	8,8	5,4	0,69
SPRON	243	5,8	63	10,1	3,9	0,59
Samtals ¹	4.156		623			

¹ Hér þarf að hafa í huga að í hverri frétt geta fleiri en einn banki komið við sögu og heildarfjöldi tilvika því meiri en heildarfjöldi fréttar eða greina.

Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Jákvæðnistuðullinn eftir fjölmiðlum

Allir fjölmiðlarnir verða að teljast hafa verið nokkuð jákvæðir í umfjöllun sinni um fjármálafyrirtækin, en sumir þeirra jákvæðari en aðrir.

Tafla 4: Jákvæðnistuðull fréttar um fimm stærstu bankana eftir miðlum

	Glitnir	Kaupþing	Landsbanki	Straumur- Burðarás	SPRON	Meðaltal
Morgunblaðið	0,82	0,67	0,86	0,71	0,7	0,78
Fréttablaðið	0,84	0,71	0,79	0,76	0,63	0,77
Viðskiptablaðið	0,88	0,9	0,96	0,87	0,76	0,9
Blaðið/24 stundir	0,67	0,3	0,85	0,76	0,45	0,62
DV ¹	0,03	0,2	0,7	-0,14	0,26	0,28
Fréttastofa Útvarps	0,59	0,47	0,9	0,29	0	0,55
Fréttastofa Sjónvarps ²	0,73	0,54	0,87	0,33	0,2	0,65
Stöð 2	0,61	0,49	0,84	0,46	0,44	0,61
Meðaltal	0,77	0,65	0,85	0,69	0,59	0,74

¹ DV flutti aðeins 7 fréttir af Straumi - Burðarás sem töldust vera annaðhvort jákvæðar eða neikvæðar og því rétt að taka matinu þar með fyrirvara.

² Fréttastofa Sjónvarps flutti aðeins fimm fréttir af SPRON sem töldust vera annaðhvort jákvæðar eða neikvæðar og því rétt að taka matinu þar með fyrirvara.

Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Þarna má segja að þrjár stærstu prentmiðlarnir skeri sig úr í háum jákvæðnistuðli en að öðru leyti blasir við að Viðskiptablaðið var mun jákvæðara í garð fyrirtækjanna en aðrir fjölmiðlar. Það birti 19 jákvæðar fréttir eða greinar á móti hverri neikvæðri – og í tilviki Landsbankans voru í Viðskiptablaðinu 55 jákvæðar fréttir eða greinar á móti hverri neikvæðri. Á öllu tímabilinu eru einungis fjórar fréttir og greinar blaðsins neikvæðar fyrir ímynd Landsbankans að mati greinenda Creditinfo en yfir 30 í Morgunblaðinu og Fréttablaðinu. Á hinum enda skalans sést að DV er með sýnu lægsta jákvæðnistuðulinn eða tvær jákvæðar fréttir eða greinar á móti hverri neikvæðri. Athyglisvert er að

einnig hjá DV sker Landsbankinn sig úr í samanburði við önnur fjármálafyrirtæki með miklu hærra jákvæðnistuðul.

Að DV slepptu blasir við að prentmiðlarnir voru mun jákvæðari yfirleitt í garð fjármálafyrirtækjanna en ljósvakamiðlarnir. Ekki er verulegur munur á jákvæðnistuðlinum hjá fréttastofum RÚV annars vegar og fréttastofu Stöðvar 2/NFS/Bylgjunnar hins vegar. Þessar fréttastofur voru með 3–5 jákvæðar fréttir um fjármálafyrirtækin á móti hverri neikvæðri. Rétt er að hafa í huga að prent- og ljósvakamiðlar eru ólíkir miðlar og það hefur væntanlega áhrif á jákvæðnistuðulinn. Prentmiðlar birta mun meira efni og líklegt að jákvæðar smáfréttir, t.d. af styrkjum fjármálafyrirtækjanna til ýmissa málefna, hafi átt greiðari aðgang að þeim en ljósvakamiðlum. Þá er áhersla DV af öðrum toga en hinna prentmiðlanna að því leyti að DV leggur meira upp úr heil- og hálf-síðuumfjöllun en smærri fréttum og greinum.

Einnig er rétt að hafa í huga að ekki kemur hér fram mismunandi framsetning fjölmiðlanna á fréttum og greinum. Jákvæð eða neikvæð frétt getur verið uppsláttarfrétt á útsíðu í einum fjölmiðli en eindálkafrétt á innsíðu í öðrum. Á þessu er augljós munur sem ekki er tekið á í þessari rannsókn.

Eigendur fjölmiðla voru sumir jafnframt eigendur eða stórir hluthafar í bönkunum. Ekki er hægt að sjá að þess gæti í umfjölluninni, með einni athyglisverðri undantekningu þó. Jákvæðnistuðullinn var hæstur gagnvart Landsbankanum í öllum miðlum nema Fréttablaðinu. Þar er stuðullinn hæstur gagnvart Glitni, en eigendur blaðsins voru sem kunnugt er stórir hluthafar í bankanum. Þennan munur er hins vegar ekki að sjá hjá Stöð 2, sem var í sömu eigu.

Eins og fram hefur komið er ekki teljandi munur á heildarfjölda fréttu og greina um hvern banka sem töldust annaðhvort jákvæðar eða neikvæðar (Glitni: 1.538, Landsbankinn: 1.269 og Kaupþing: 1.313). Sláandi munur er hins vegar milli bankanna á hlutfalli jákvæðra og neikvæðra fréttu og greina þar sem Landsbankinn fær miklu betri meðferð en hinir bankarnir. Skýringar á því hvers vegna mun færri neikvæðar fréttir voru um Landsbankann geta verið ýmsar en það var ekki kannað í þessari greiningu.

Þróun jákvæðnistuðuls

Ef litið er yfir allt tímabilið, frá 2006 og fram til september 2008, sést að jákvæðnistuðullinn tók að lækka árið 2008. Eftirfarandi tafla sýnir heildartölur yfir jákvæðar og neikvæðar fréttir og greinar í Morgunblaðinu, Fréttablaðinu og Viðskiptablaðinu um stóru viðskiptabankana eftir árum:

Jákvæðar fréttir og greinar voru árið 2008 (fram að hrúni fjármálakerfisins) ekki til þess að gera færri en árið 2006 (um 78 jákvæðar fréttir/greinar á mánuði). Jákvæðar fréttir voru hins vegar að jafnaði langflestar árið 2007 þegar góðærið var í hámarki. Hins vegar voru neikvæðar fréttir og greinar

Tafla 5: Jákvæðnistuðull fréttu um þrjá stærstu bankana í prentmiðlum eftir árum

	Fjöldi fréttu		Meðalfjöldi fréttu á mánuði		Jákvæðar fréttir á móti neikvæðum	Jákvæðnistuðull
	Jákvæðar	Neikvæðar	Jákvæðar	Neikvæðar		
2006	945	58	78,7	4,8	16,3	0,88
2007	1.159	93	96,6	7,7	12,5	0,85
2008	664	131	78,1	15,4	5,1	0,67

Heimild: Creditinfo Ísland hf.

þrefalt fleiri 2008 en 2006. Tafla 6 rekur þá þróun nánar hvað þrjá stærstu bankana varðar.

Til samanburðar við jákvæða og neikvæða umfjöllun um fjármálastofnir má aftur horfa til greiningar Creditinfo á umfjöllun um innflytjendur og

Tafla 6: Fjöldi tilvika þar sem fjallað eru um þrjá stærstu bankana með jákvæðum eða neikvæðum hætti eftir árum

	2006		2007		2008		Samtals	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Glitnir	29	29,3	56	32,6	95	40,6	180	35,6
Kaupþing	50	50,5	85	49,4	96	41	231	45,7
Landsbanki	20	20,2	31	18	43	18,4	94	18,6
Samtals	99		172		234		505	

Heimild: Creditinfo Ísland hf.

erlent vinnuafli á árinu 2007. Það ár birtast 337 jákvæðar fréttir um innflytjendur en 321 neikvæð frétt. Jákvæðnistuðull fyrir þessa umfjöllun er 0,02 og endurspeglar þannig þá staðreynd að jákvæðar fréttir eru því sem næst jafn margar og neikvæðar. Um erlent vinnuafli birtast 126 jákvæðar fréttir en 246 neikvæðar og jákvæðnistuðullinn verður eftir því -0,32 í samræmi við að neikvæðar fréttir eru næstum tvöfalt fleiri en jákvæðar. Jákvæðni í umfjöllun allra fjölmiðla um þrjá stærstu bankana árið 2007 mældist 0,80 á móti 0,02 í umfjöllun um innflytjendur og -0,32 í umfjöllun um erlent vinnuafli.

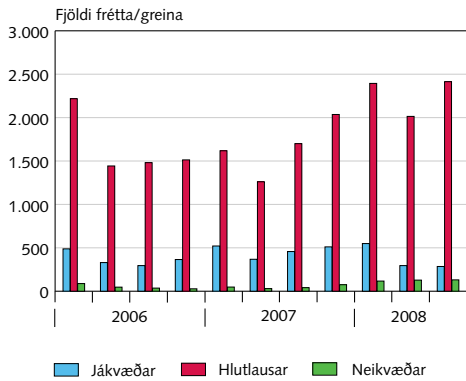
Hins vegar má einnig horfa til þess að það er ekki bara hlutfallið milli jákvæðrar og neikvæðrar umfjöllunar sem skiptir máli heldur einnig fjöldi neikvæðra fréttanna einn og sér. Ef ekki er aðeins litið til þriggja stærstu bankanna heldur allra fjármálafyrirtækja sem við sögu koma í greiningarskýrslum Creditinfo má finna samtals 199 dæmi um neikvæða umfjöllun um fjármálafyrirtæki árið 2007. Í þeim samanburði er neikvæð umfjöllun um innflytjendur árið 2007 um 60% meiri og neikvæð umfjöllun um erlent vinnuafli um 24% meiri en neikvæð umfjöllun um banka og fjármálafyrirtæki.

Þróun jákvæðra og neikvæðra fréttanna og greina

Fjöldi fréttanna og greina um bankana var yfirhöfuð mestur á fyrsta ársfjórðungi hvers árs, einkum í janúar og febrúar. Á þessum tíma bárust fregnir af ársuppgjörum bankanna og öll árin (ársreikningsárin 2005–2007) voru Íslandsmetin slegin hvert af öðru. Fyrri tvö árin af þremur voru áberandi aðgreiðslu- og kaupaukafréttir vegna hluthafa og stjórnenda. Þessi tíðindi frá fyrirtækjunum voru ein helsta uppspretta jákvæðra fréttanna og greina fjölmiðlanna og ofan á þetta bættust fregnir af ársfjórðungsuppgjörum og yfirleitt bar hvergi skugga á.

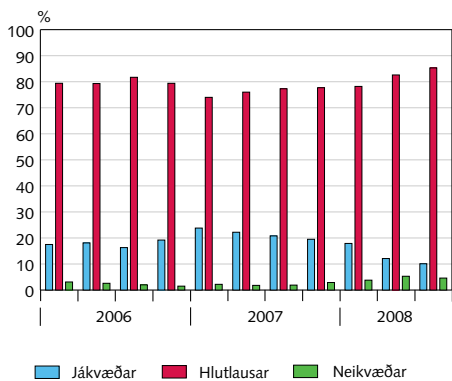
Einnig komu reglulega fregnir af niðurstöðum mats- og greiningarfyrirtækja erlendis um stöðu og láns hæfi bankanna og lengstum voru það jákvæð tíðindi, jafnvel þótt t.d. skuldatryggingarálag bankanna hafi tekið stökk upp á við. Standard & Poor's, Moody's, Fitch, Merrill-Lynch, Citigroup, Morgan Stanley og fleiri slík fyrirtæki mátu bankana yfirleitt í hæstu hæðum fram að árinu 2008. Í sömu andrá má nefna jákvæða umfjöllun ýmissa fjölmiðla inn á milli; Euromoney, Forbes, Financial Times og Global Finance. Í maí 2008 fékk Glitnir viðurkenningu hjá Financial Times og Fitch verðlaunaði Landsbankann í sama mánuði. Í júní 2008 var Icesave-reikningurinn valinn besti netreikn-

Mynd 7
Sjónarhorn umfjöllunar um bankana
Fjöldi fréttu og greina



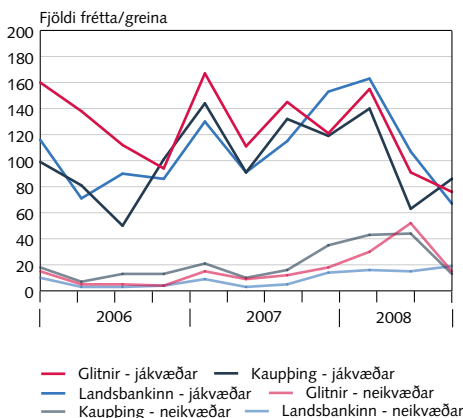
Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 8
Sjónarhorn umfjöllunar um bankana



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 9
Þróun í fjölda jákvæðra og neikvæðra fréttu um þrjá stærstu bankana



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

ingurinn í Bretlandi, að sögn Viðskiptablaðsins. Jafnvel frammi fyrir hækkandi skuldatryggingarálagi og almennt vaxandi lausafjárkreppu fengu bankarnir yfirleitt góðar einkunnir og umsagnir erlendis frá, hjá sérfræðingum og fjölmiðlum, vel fram á árið 2008. Við það bætist að bankarnir stóðust álagsþróf Fjármálaeftirlitsins, síðast í ágúst 2008, skömmu fyrir hrunið.

Þá voru fregnir af „útrás“ bankanna stöðugar og nokkuð jafnar yfir allt tímabilið, fjölmargar í hverjum ársfjórðungi og hið sama má segja um tíðar fregnir af alls kyns „góðgjörðum“ bankanna; styrkjum, framlögum, menningarviðburðum, íþróttasamningum og fleira.

Mynd 9 sýnir þróun jákvæðra og neikvæðra fréttu og greina af þremur stærstu bönkunum yfir rannsóknartímabilið.

Jákvæðar fréttir og greinar um Glitni eru flestar á fyrsta ársfjórðungi hvers árs en einnig á 3. ársfjórðungi 2007 og þá helst vegna góðs uppgjörs á fyrri helmingi ársins og vegna m.a. Glitnis-marathonhlaupsins. Síðla árs 2007 og fram á 3. ársfjórðung 2008 fjölga neikvæðum fréttum og greinum, en þeim fækkar aftur verulega fyrir hrunið síðari hluta september. Jákvæðar fréttir og greinar af Kaupþingi þróuðust með mjög svipuðum hætti og hjá Glitni, toppana er að finna á fyrstu ársfjórðungum árána og á seinni hluta árs 2007. Fjöldi jákvæðra fréttu og greina snarféll annan ársfjórðung 2008 en þeim fjölgaði aftur síðustu mánuðina fyrir hrunið. Jafnframt fór neikvæðum fréttum og greinum fjölgandi nema síðustu mánuðina fyrir hrunið, þá fækkaði þeim talsvert. Hér er þróunin svipuð hvað jákvæðar fréttir eða greinar varðar og hjá Glitni; mikil fækkun á öðrum og þriðja ársfjórðungi 2008. Neikvæðar fréttir og greinar voru hins vegar fáar allan tímann. Landsbankinn var allan tímann með fæstar neikvæðar fréttir eða greinar, nema síðasta ársfjórðunginn.

Línuritið sýnir að neikvæðum fréttum og greinum tók smám saman að fjölga að einhverju marki frá fjórða ársfjórðungi 2007 en fram að því voru þær mjög fáar og þær sveifluðust með umfangi umfjöllunarinnar um bankana almennt; þeim fjölgaði yfirleitt í sömu ársfjórðungum og jákvæðum fréttum og greinum fjölgaði. Rof varð á þessari fylgni árið 2008.

Þróun jákvæðra og neikvæðra fréttu eftir mánuðum undir lokin

Allt fram á síðustu vikur fyrir hrun bankakerfisins birtust fréttir og greinar í fjölmiðlum landsins með ýmist góðum fregnum af stöðu bankanna eða í það minnsta bjartsýni þrátt fyrir erfiðleika. En þegar komið var fram á árið 2008 tók að bera á efasemdum í fjölmiðlunum. Einkum á þetta við um 2. ársfjórðung (apríl til júní), þegar m.a. var greint frá fjölðaupsögnum hjá Glitni, miklu tapi FL Group, lokun banka Kaupþings á Flúðum, sagt frá afskriftum og minnkandi hagnaði, jafnvel tapi. Aftur á móti fækkaði fréttum og greinum um fjármálafyrirtækin nokkuð á 2. ársfjórðungi og styrkur efasemdaradda dvínaði yfir hásumarið. Raunar er þróun umfjöllunarinnar síðustu mánuðina fyrir hrunið mjög athyglisverð. Mynd 10 sýnir þróun jákvæðnistuðuls þriggja stærstu bankanna milli mánaða síðustu tvö árin. Á mynd 11 má einnig sjá þróun jákvæðnistuðuls en nú fyrir alla þrjá bankana sameiginlega.

Jákvæðnistuðullinn þróaðist með tiltölulega litlum sveiflum fram á haust 2007 en síðan með miklum sveiflum frá vori 2008. Frá þeim tíma fækkaði jákvæðum fréttum og greinum verulega og sú þróun hélt að mestu áfram yfir sumarið. Neikvæðum fréttum fjölgaði hægt og bitandi frá 3. ársfjórðungi

2007 en á 3. ársfjórðungi 2008, rétt fyrir hrun fjármálakerfisins, fækkaði þeim aftur (sjá mynd 9).

Raunar má segja að neikvæðar fréttir eða greinar hafi verið afar fáar á þriðja ársfjórðungnum, júlí til 28. september. Hvað Glitni varðar voru þær fyrst og fremst af vondri stöðu bankans í Noregi en hjá Kaupþingi einkum fréttir af því að Petter Sissener, sem áður stýrði starfsemi bankans í Noregi, hefði stefnt bankanum. Ekkert eitt mál einkenndi fáeinar neikvæðar fréttir og greinar um Landsbankann.

Vinnubrögð fjölmiðla

Þegar hefur komið fram að heildarumfjöllun um banka og fjármálafyrirtæki frá ársbyrjun 2006 og fram á 3. ársfjórðung 2008 telur því sem næst 18 þúsund atriði (fréttir, greinar ofl.). Fyrirfram var ljóst að ekki myndi gefast ráðrúm til að meta allan þann fjölda. Til að meta vinnubrögð fjölmiðla við umfjöllun um banka og fjármálafyrirtæki var því farin sú leið að draga slembiúrtak fréttu úr gagnabanka Creditinfo þar sem við sögu komu eftirtalin fyrirtæki: Glitnir, Kaupþing, Landsbankinn, Straumur-Burðarás, SPRON, Byr, MP banki, Icebank, SPK, SPV og SPH. Greiningin nær yfir tímabilið frá 1. janúar 2006 til 15. september 2008 og miðast lok greiningarinnar við fall Lehman Brothers bankans. Eingöngu eru skoðaðar fréttir en ekki aðsendar greinar, fastir dálkar eða forystugreinar og ekki fréttaskýringar eða umræðuþættir í ljósvakamiðlum.

Valið var úr gagnabankanum með þeim hætti að fyrst voru valdir af handahófi sjö dagar í hverjum mánuði. Þetta eru 1., 7., 19., 20., 25., 26. og 29. hvers mánaðar (í febrúar var 28. dagur mánaðarins skoðaður nema í hlaupári 2008). Ætla má að úrtakið skili upplýsingum um 23% af þeim fréttum og greinum sem birtust á tímabilinu. Fyrir hverja frétt voru skráðar tiltekna upplýsingar, svo sem í hvaða miðli hún birtist, hvenær og af hvaða tagi umfjöllunin var (almenn frétt, fréttaskýring o.s.frv.). Ennfremur við hvaða heimildir var stuðst (sjá kóðunarskema í viðauka).

Fjöldi fréttu

Samtals voru 3.637 fréttir greindar með þessum hætti eða um fimmti hluti af þeim fjölda atriða sem er í gagnasafni Creditinfo. Rétt er að hafa í huga að á bak við þann fjölda er lítið eitt víðari skilgreining en þó er góð samsvörun

Tafla 8: Hlutfall fréttu eftir miðlum og árum

	2006	2007	2008	Samtals	Hlutfall í greiningarskýrslum Creditinfo
Fréttastofa Útvarps	7,3	7,8	8,4	7,8	6,7
Fréttastofa Sjónvarps	3,5	3,1	3,8	3,5	2,9
Stöð 2	4,8	8,0	17,4	9,6	8,3
Blaðið/24 stundir	4,9	5,4	8,2	6,1	7,0
Fréttablaðið	24,9	22,4	16,8	21,7	24
DV	3,2	3,1	2,3	2,9	4,1
Morgunblaðið	30,5	26,5	20,6	26,2	26,7
Viðskiptablaðið	21,0	23,6	22,5	22,3	20,3
Fjöldi	1.241	1.277	1.019	3.537	17.959

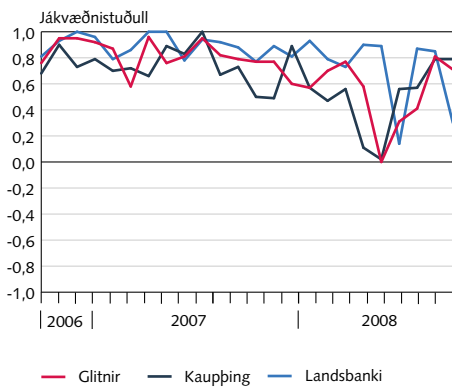
Heimild: Rannsókn RFB.

í því hvernig þær fréttir sem til skoðunar eru hér skiptast milli einstakra miðla og þess hvernig skiptingin var í greiningarskýrslum Creditinfo. Þannig koma svo dæmi sé tekið um 7,8% fréttu sem lentu í gæðamatsúrtakinu frá fréttastofum RÚV en til samanburðar komu 6,7% fréttu og greina í greiningarskýrslum Creditinfo frá fréttastofum RÚV.

Í úrtakinu eru heldur fleiri ljósvakafréttir en í skýrslum Creditinfo. Í úrtakinu koma 20% fréttanna úr ljósvakamiðlum en 80% úr prentmiðlum en sambærilegar tölur í greiningarskýrslum Creditinfo eru 18 og 82%. Líkt og þegar horft er á fjölda fréttu og greina í skýrslum Creditinfo hækkar hlutfall fréttu sem birtast í ljósvakamiðlum þegar á líður tímabilið.

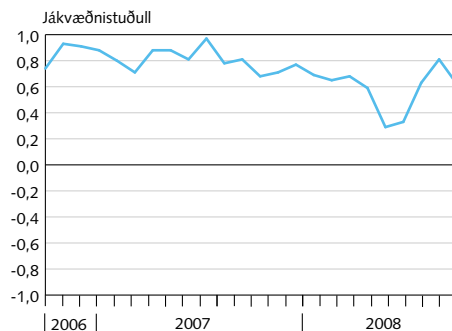
Þegar haft er í huga að Creditinfo greinir ekki bara fréttir heldur einnig annað efni svo sem forystugreinar má draga þá ályktun að úrtakið endurspegli með viðunandi hætti þýðið sem það er dregið úr.

Mynd 10
Þróun jákvæðnistuðuls fyrir þrjá stærstu bankana



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Mynd 11
Þróun jákvæðnistuðuls fyrir þrjá stærstu bankana samanlagt



Heimild: Creditinfo Ísland hf.

Staðsetning fréttu og tegund umfjöllunar

Staðsetning fréttu gefur lesendum til kynna hversu mikla áherslu viðkomandi fjölmiðill vill leggja á það mál sem er til umfjöllunar. Röðun innan fréttatíma í ljósvakamiðlum felur þannig í sér vísbendingar um mikilvægi viðkomandi fréttar. Lengd fréttu í ljósvakamiðlum er hins vegar ekki endilega vísbending um mikilvægi. Í prentmiðlum veitir staðsetning og umfang umfjöllunar lesendum vísbendingu um mikilvægi.

Þau gögn sem til skoðunar voru gáfu ekki færi á að meta með viðunandi hætti það vægi sem einstakar fréttir fengu í ljósvakamiðlum. Fyrir prentmiðlana var hins vegar unnt að flokka fréttir í tvennt eftir því hvar þær birtust. Annars vegar er þar um að ræða fréttir sem birtast á útsíðum eða eru burðarfréttir á innsíðum en í þann flokk falla samtals 38% fréttu í prentmiðlum. Hins vegar er afgangurinn eða 62% sem eru almennar fréttir á innsíðum. Mynd 12 sýnir hvernig hlutfall burðar- og útsíðufréttu í prentmiðlum breytist milli mánaða og sveiflast á milli þess að vera tæp 24% og upp í að vera um 53% af öllum fréttum prentmiðla um banka og fjármálastofnanir.

Engin fylgni er milli hlutfalls burðarfréttu í tilteknum mánuði og þess hversu jákvæð umfjöllun mælist almennt um banka og fjármálastofnanir (fylgni milli j-stuðuls í mynd 11 og hlutfalls burðarfréttu). Ekki mælist heldur fylgni á milli fjölda neikvæðra fréttu og þess hversu hátt hlutfall fréttu í prentmiðlum eru burðarfréttir.

Fyrir bæði prent- og ljósvakamiðla var skráð af hvaða tegund umfjöllunar væri. Langstærstur hluti eða 86% eru almennar fréttir. Fréttaskýringar eru samtals tæp 8% af efninu en afgangurinn eru fréttatengd viðtöl (við einn aðila), innbláðsefni og tilvísunarfréttir á forsíðu. Þessi flokkun í fréttir og fréttaskýringar byggist á mati greinenda.

Hvort hlutfall burðarfréttu eða fréttaskýringa er hátt eða lágt er erfitt að dæma án þess að fyrir hendi sé samanburður við umfjöllun fjölmiðla um önnur svið samfélagsins. Ef hátt hlutfall fréttu í prentmiðlum um banka er burðarfréttir gefur það lesendum vísbendingu um að viðfangsefnið sé mikilvægt og hið sama gildir ef fjölmiðlar birta margar fréttaskýringar um þetta málefni.

Um fréttaskýringar má hins vegar jafnframt segja að gagnrýnin umfjöllun fjölmiðla um bankakerfið sem slíkt hefði átt að koma fram þar. Með öðrum orðum má setja fram þá tilgátu að efasemdir um framtíðarstöðugleika íslenska bankakerfisins eða vangaveltur um mögulegan kerfislægan vanda

hefðu komið fram sem umfjöllun sem flokkast hefði sem fréttaskýringar. Ef litið er á hlutfall fréttaskýringa eftir mánuðum þá sveiflast það frá því að vera tæp 16% í janúar 2006 og niður í að engin fréttaskýring lendir í úrtakinu í maí árið 2007. Ef aftur er hugað að því hvort fylgni sé milli hlutfalls fréttaskýringa í hverjum mánuði og þess hversu jákvæð eða neikvæð umfjöllun er um bankana almennt þá virðist raunin ekki vera sú. Þannig er hvorki fylgni milli hlutfalls fréttaskýringa og fjölda neikvæðra fréttu í viðkomandi mánuði né hlutfalls fréttaskýringa og jákvæðni í umfjöllun (j-stuðull).

Hér er rétt að setja fyrirvara um að ekki má draga of víðtækar ályktanir af því að ekki mælist fylgni milli þess annars vegar hversu hátt hlutfall af umfjöllun prentmiðla telst vera burðarfréttir eða þess hversu hátt hlutfall af umfjöllun fjölmiðla eru fréttaskýringar og þess hins vegar hversu jákvæð umfjöllun fjölmiðlanna er í þeim mánuði. Þannig er á grundvelli þessa ekki hægt að draga þá ályktun að fjölmiðlar hafi verið jafn jákvæðir í garð banka og fjármálastofnana í burðarfréttum og fréttaskýringum og þeir voru í umfjöllun sinni almennt.

Fréttauppsprettur

Algengustu heimildir sem stuðst er við í fréttum eru viðtöl og fréttatilkynningar. Algengast er að aðeins sé tilgreind ein heimild en sú er raunin í 56% tilvika. Að meðaltali er stuðst við 1,3 ólíkar tegundir heimilda. Lítilsháttar munur er á fjölda heimilda milli miðla ($F_{(7, 3529)} = 10,23; p < 0,001$) en skýra má um 2% af dreifingu í fjölda heimilda með vísan til ólíkra miðla. Þessi munur er fyrst og fremst milli ljósvakamiðla annars vegar og prentmiðla hins vegar en þeir fyrrnefndu eru að jafnaði líklegri til að notast við viðmælendur.

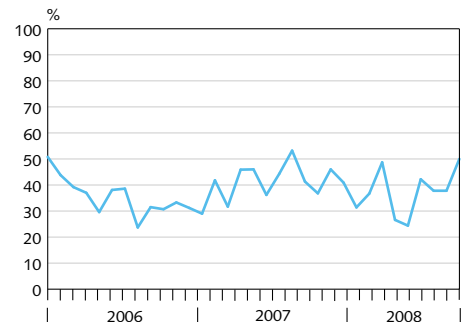
Í þeim fréttum prentmiðla sem flokkast sem burðarfréttir er að jafnaði notast við 1,5 ólíkar tegundir heimilda á móti 1,1 í innsíðufréttum. Í fréttaskýringum er að jafnaði byggt á 2,0 ólíkum tegundum heimilda á móti 1,3 í fréttum og öðru efni.

Ef litið er á þróun í fjölda ólíkra heimilda sem stuðst er við þá vex hann lítillega með tímanum ($F_{(2, 3648)} = 9,14; p < 0,001$) og fer úr 1,3 árin 2006 og 2007 í 1,4 árið 2008. Ennfremur má nefna að fylgni er milli meðalfjölda ólíkra heimilda sem byggt er á og fjölda neikvæðra fréttu ($r = 0,22$). Því fleiri ólíkar heimildir þeim mun fleiri neikvæðar fréttir.

Þegar litið var á þróun j-stuðuls eftir mánuðum hér að framan (sjá mynd 11) kom í ljós að stuðullinn mældist verulega lægri fyrir árið 2008 en árin 2006 og 2007. Ein möguleg ástæða þess er að jákvæðar fréttir komi oftar en ekki frá bönkunum sjálfum sem fréttatilkynningar til fjölmiðlanna. Þetta verður ekki prófað með beinum hætti þar sem mat á því hvort einstakar fréttir eru jákvæðar eða neikvæðar verður ekki tengt við upplýsingar um það á hvers konar heimildum er byggt í viðkomandi frétt. Hins vegar má kanna hvort jákvæðni mælist meiri í mánuðum þar sem mikill fjöldi fréttu byggist á fréttatilkynningum. Sú er raunin ($r = 0,25$) og á þann hátt að því hærra sem það hlutfall fréttu er sem byggist á fréttatilkynningum (eingöngu eða að hluta) þeim mun hærri mælist j-stuðull í viðkomandi mánuði. Þannig má skýra um 6% af dreifingu í j-stuðli milli mánaða með vísan til þess hversu hátt hlutfall fréttu í viðkomandi mánuði byggist á fréttatilkynningum. Raunar er fylgnin þarna á milli að líkindum meiri því ef litið er framhjá maí og júní 2008 þegar jákvæðnin mældist miklu lægri en alla aðra mánuði sem til skoðunar eru má

Mynd 12

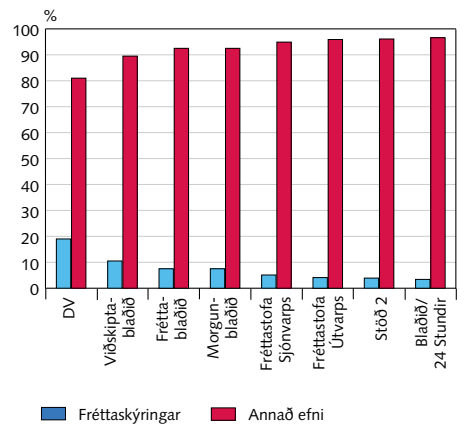
Þróun í hlutfalli burðar- og útsíðufréttu af öllum bankafréttum í prentmiðlum



Heimild: Rannsókn RFB.

Mynd 13

Hlutfall fréttaskýringa eftir miðlum



Heimild: Rannsókn RFB.

skýra 35% af dreifingu í j-stuðli með vísan til hlutfalls fréttar sem byggjast á fréttatilkynningum.

Í 45% þeirra fréttar sem lentu í úrtakinu koma viðmælendur við sögu og þá oftast aðeins einn. Viðmælendur koma misjafnlega mikið við sögu hjá einstökum miðlum. Almennt eru prentmiðlar ólíklegri til að vera með viðmælendur en ljósvakamiðlar. Ef litið er á hlut karla og kvenna sem viðmælenda er rætt við konur í 285 tilvikum eða samtals 17% af þeim fréttum þar sem viðmælendur koma við sögu. Nærvera karla er mun meiri en við þá er rætt í 1.515 tilvikum eða 92% allra fréttar þar sem viðmælendur koma við sögu. Hlutfallstalan fer yfir 100 af því að í sumum tilvikum er rætt við karl og konu í sömu frétt.

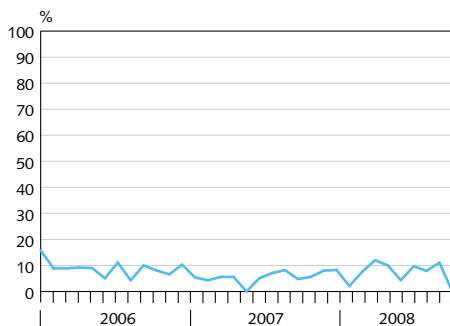
Vinnubrögð fréttamanna

Meginmarkmið þessarar skráningar var eins og áður hefur komið fram að leggja mat á vinnubrögð við vinnslu fréttar um banka og fjármálafyrirtæki. Þetta mat er unnið af aðilum sem bæði hafa menntun og reynslu á sviði blaða- og fréttamennsku. Einstaklingar í þessum hópi voru því sumir starfandi á fjölmiðlum á þeim tíma sem athugunin nær til. Þess var hins vegar gætt að enginn þessara aðila skoðaði fréttir miðla sem hann eða hún hafði starfað á eða tengdist með beinum hætti. Skoðun á einstaklingsbundnum mun milli matsmanna bendir til þess að hann sé óverulegur ($F_{(4, 3595)} = 2,64; p = 0,032^{17}$) og að aðeins um 0,3% af dreifingu í gæðamati fréttar megi skýra með vísan til matsaðilanna sjálfra. Þegar enn fremur er tekið tillit til þess að einstakir matsaðilar mátu ekki fréttir miðla sem viðkomandi hafði tengsl við verður munur milli matsaðila ennþá minni.

Gæðamatið skiptist í tvennt. Annars vegar var metið hvort **sjálfstæð efnisöflun** væri mikil, nokkur, lítil eða engin. Í þessu sambandi var skoðað hvort unnið var eingöngu upp úr einni heimild, hvort leitað var eftir andstæðum sjónarmiðum (þar sem það átti við) og hvort leitað var álits sérfróðra (þar sem það átti við). Hins vegar var svo metið hvort **greinandi umfjöllun** væri mikil, nokkur, lítil eða engin. Í því sambandi var skoðað hvort fjallað væri um orsök og afleiðingar (af hverju/hvernig/hvað svo), hvort umfjöllunarefnið væri sett í samhengi, t.d. rakinn aðdragandi eða bakgrunnur eða notaður samanburður til að skýra málið. Enn fremur hvort heimilda væri getið og hvort reynt væri að meta áreiðanleika, trúverðugleika eða hagsmuni. Í 38% tilvika er niðurstaðan matsins sú að engin sjálfstæð efnisöflun hafi farið fram og í samtals 80% tilvika er sjálfstæð efnisöflun lítil eða engin. Samkvæmt þessu mati er engin greinandi umfjöllun í 53% tilvika.

Ef við tökum það tvennt sem stendur á bak við gæðamatið saman þá getum við búið til mælikvarða á vinnubrögð þar sem frétt fær núll ef engin sjálfstæð efnisöflun er til staðar og umfjöllunin er á engan hátt greinandi. Til að fá sex stig á þessum kvarða þarf sjálfstæð efnisöflun að vera mikil og greinandi umfjöllun sömuleiðis mikil. Á hinum endanum eru svo fréttir þar sem hvorki er sjálfstæð efnisöflun né greinandi umfjöllun. Þegar litið er á allar fréttir óháð því hvar þær birtust þá fá 35% allra fréttar slíkt mat (engin sjálfstæð efnisöflun og engin greinandi umfjöllun). Hins vegar er umtalsverður

Mynd 14
Próun í hlutfalli fréttaskýringa af umfjöllun allra fjölmiðla



Heimild: Rannsókn RFB.

17. Þessi munur mælist tölfræðilega marktækur ef miðað er við $\alpha = 0,05$ en það stafar af því að úrtakið er nægjanlega stórt til að áhrif sem eru í raun hverfandi mælast tölfræðilega marktæk.

munur á gæðamatinu annars vegar fyrir fréttir á innsíðum prentmiðla og hins vegar fréttir sem eru burðarfréttir eða útsíðufréttir í prentmiðlum eða fréttir í ljósvakamiðlum. Þannig eru 22% fréttar í ljósvakamiðlum og 7% þeirra fréttar sem eru burðarfréttir eða útsíðufréttir í prentmiðlum metnar svo að þar sé engin sjálfstæð efnisöflun og engin greinandi umfjöllun. Í þennan flokk falla hins vegar 57% innsíðufréttar í prentmiðlum.

Ef við notum áfram þetta gæðamat og skoðum þróun yfir tíma þá má sjá að eftir nokkra rispu í ársbyrjun 2006 lækkar mat fjölmiðlanna og er lægst í lok sumars það ár. Eftir það fer það að hækka. Meðaltalið er 1,5 árið 2007 en 1,7 árið 2008.

Gæðamat þeirra fréttar í prentmiðlum sem flokkast sem burðarfréttir er að jafnaði nokkra hærra (um 2,5) en fyrir fréttir á innsíðum (um 0,74) ($F_{(1, 2831)} = 1444,39$; $p < 0,001$). Fyrir prentmiðla má skýra um 34% af dreifingu í gæðamati fréttar með vísan til þess munar sem er á burðarfréttum og fréttum á innsíðum. Á sama hátt er umtalsverður munur á gæðamati fréttaskýringa (um 3,64) og fréttar almennt (um 1,35) ($F_{(1, 3572)} = 722,53$; $p < 0,001$). Með vísan til þessarar flokkunar má skýra um 17% af dreifingu í gæðamati fréttar.

Ekki verður prófað með beinum hætti hvort þær fréttir sem eru meira unnar og skora hátt á þeim mælikvarða sem hér hefur verið lagður á gæði eru almennt gagnrýnni í umfjöllun um banka og fjármálastofnanir. Hins vegar má eins og áður athuga hvort það gildi almennt að í þeim mánuðum þar sem gæðamat fréttar er hátt sé umfjöllunin neikvæðari. Sé reiknuð fylgni milli j-stuðuls og gæðamats fréttar fyrir einstaka mánuði á tímabilinu frá október 2006 og til september 2008 kemur í ljós að slík fylgni er til staðar ($r = -0,38$). Þannig er umfjöllun um bankana almennt neikvæðari í þeim mánuðum þar sem gæðamat fréttar mælist hátt og má skýra um 15% af dreifingu í j-stuðli milli mánaða með vísan til meðalgæðamats fréttar í viðkomandi mánuði. Ef aftur er litið framhjá máí og júní 2008 er þessi fylgni meiri og má þá skýra um 26% af dreifingu í j-stuðli með vísan til meðal gæðamats.

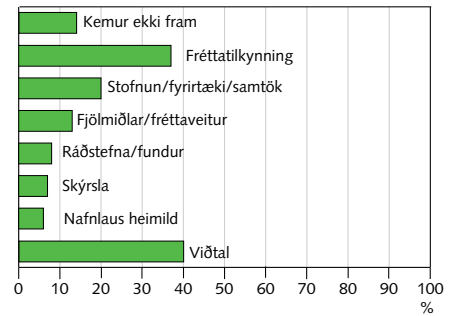
Niðurstöður

Markmið þessarar rannsóknar var að svara spurningum rannsóknarnefndar Alþingis um hvort umfjöllun fjölmiðla um íslenskt viðskiptalíf hefði verið lofsamleg, gagnrýnin eða afstöðulaus og um það hversu sjálfstæð efnistösk fjölmiðla hefðu verið. Hvorki var tími né fjármagn til að ráðast í ítarlega innihaldsgreiningu á umfjöllun fjölmiðla og því var valin sú leið að skoða greiningu fjölmiðlavaktar Creditinfo á fjölmiðlaumfjöllun um fjármála-fyrirtæki á árunum 2006–2008. Jafnframt var lagt mat á vinnubrögð í völdu úrtaki fréttar frá sama tíma.

Meginniðurstöður eru þessar:

- Umfjöllun fjölmiðla um fjármálafyrirtæki var veruleg á árunum fyrir hrun fjármálakerfisins. Umfjöllunin jókst heldur eftir því sem á rannsókn-artímabilið leið; fréttir og greinar voru að meðaltali 16 á dag árið 2006, 18 árið 2007 og 20 árið 2008.
- Í langflestum tilvikum mat Creditinfo umfjöllunina hlutlausu (79% af heild). Fimmta hver umfjöllun taldist ýmist vera jákvæð eða neikvæð fyrir ímynd bankanna. Jákvæðnin var þó yfirgnæfandi og yfir allt rannsókn-artímabilið reyndust jákvæðar fréttir og greinar vera sex- til sjöfalt fleiri

Mynd 15
 Hlutfall fréttar sem styðjast við ólíkar tegundir heimilda



Heimild: Rannsókn RFB.

en hinar neikvæðu. Jákvæðnistuðullinn fór hins vegar lækkandi eftir því sem á tímabilið leið.

- Í þessari rannsókn fæst ekki staðfesting á tilgátum um bein áhrif eigenda á fréttáflutning þegar á heildina er litið. Fjölmiðlar fjölluðu ekki meira eða með jákvæðari hætti um fjármálafyrirtæki eigenda sinna en annarra. Áréttað skal að þar með er ekki sagt að eigendur hafi ekki haft eða reynt að hafa áhrif á fréttáflutning í einstökum tilvikum.
- Í öllum fjölmiðlum voru jákvæðar fréttir um fjármálafyrirtæki mun fleiri en neikvæðar. Af einstökum fyrirtækjum var umfjöllun almennt jákvæðust um Landsbankann. Á móti hverri einni neikvæðri frétt eða grein um Landsbankann birtust 12 til 13 jákvæðar. Hjá hinum fjármálafyrirtækjunum var þetta hlutfall 1 á móti 4 til 7.
- Af einstökum fjölmiðlum skar Viðskiptablaðið sig úr með hæst hlutfall jákvæðra fréttu á móti neikvæðum (j-stuðull = 0,90) en hjá DV var þetta hlutfall áberandi lægst (j-stuðull = 0,28). Hafa ber í huga að Viðskiptablaðið flytur nær fimmfalt fleiri fréttir af fjármálafyrirtækjum en DV (3648 á móti 736).
- Eftir mikla umfjöllun um erfiða stöðu bankanna frá hausti 2007 en þó einkum um vorið 2008 er eins og fjölmiðlarnir hafi „slakað á“ um sumarið og snúið sér mikið til að öðrum efnisþáttum. Síðustu mánuðina fyrir hrun dregur úr umfjöllun og jákvæðum fréttum snarfækkar sem bendir til þess að bankarnir hafi verið orðnir uppiskroppa með jákvæðar fréttir af rekstri sínum.
- Umfjöllun fjölmiðla um fjármálafyrirtækin var sem fyrr segir umfangsmikil og fréttir af þeim voru gjarnan burðarfréttir í prentmiðlum eða 38% af heildarfjöldanum. Innihaldsgreining á úrtaki fréttu frá 2006 til 15. september 2008 bendir til þess að umfjöllunin hafi ekki alltaf verið að sama skapi ítarleg. Í 4 af hverjum 5 fréttum fjölmiðla um fjármálafyrirtækin var það mat greinenda að sjálfstæð efnisöflun og greinandi umfjöllun hefði verið lítil eða engin. Þetta á einkum við styttri fréttir á innsíðum dagblaðanna en þær eru bróðurparturinn af fjöldanum (62%). Þegar hins vegar voru skoðaðar fréttir sem prentmiðlarnir settu á útsíður eða slógu upp sem burðarfréttum á innsíðum er meira lagt í vinnubrögðin. Aðeins 7% þeirra fréttu hafa enga greinandi vinnslu á bak við sig. Að mati höfunda þessarar skýrslu er eðlilegt að horfa meira á burðarfréttir en smærri innsíðufréttir þegar vinnubrögð eru metin. Eitt af hlutverkum fjölmiðla er að segja frá því sem gerðist, hvar og hvenær. Ef leggja ætti vinnu í að greina hvern „atburð“ yrðu daglegar fréttir fáar.
- Ýmislegt bendir til að stór hluti umfjöllunar um fjármálafyrirtækin hafi átt uppsprettu sína í efni frá fyrirtækjunum sjálfum, ekki síst jákvæðu fréttirnar eins og við mátti búast. 15% fréttu og greina byggðust á fréttatilkynningum eingöngu og í 37% tilvika voru þær ein af þeim heimildum sem stuðst var við. Því herra hlutfall fréttu sem byggðust á fréttatilkynningum þeim mun fleiri voru jákvæðu fréttirnar. Og því meiri sem greinandi umfjöllun fjölmiðla var þeim mun fleiri voru neikvæðu fréttirnar.
- Þegar mælingar á sjálfstæðri efnisöflun og greinandi vinnubrögðum eru teknar saman í gæðastuðul sést að hann var lægstur 2006 en fór eftir það smám saman hækkandi að jafnaði. Það á þó ekki við síðustu vikurnar fyrir fall bankanna.

- Heimur fjármálafyrirtækja var heimur karla samkvæmt þessari rannsókn. Í 17% fréttar þar sem vitnað var í viðmælendum komu konur við sögu en karlar í 92% fréttanna.

Lokaorð

Vald fjölmiðla er meðal annars talið felast í innrömmunar- og dagskráráhrifum þeirra. Hið fyrra vísar til þess að jafnvel þótt fjölmiðlarnir stjórni ekki skoðunum okkar á tilverunni leiði þeir okkur til að skoða hana á tilteknum forsendum – innan ákveðins ramma. Síðara hugtakið táknað í allra stystu máli að fjölmiðlarnir segi okkur að vísu ekki hvað við eigum að hugsa en hins vegar segi þeir okkur hvað við eigum að hugsa um. Þegar haft er huga hversu mikil umfjöllunin um fjármálafyrirtækin var og í hversu ríkum mæli fréttir um þau rötudu í fréttir ljósvakamiðla og á burðarsíður dagblaða má segja að fjölmiðlar hafi sett fjármál og viðskipti rækilega á dagskrá í samfélaginu. Á hinn bóginn má einnig halda því fram að fjölmiðlar hafi einungis verið að endurspeglar dagskrá sem þegar hafi verið búið að setja þar sem fjármálakerfið hafi verið orðið mjög fyrirferðarmikið og völd og áhrif færst þangað frá stjórnmalunum.

Í úttekt bandaríska fjölmiðlaritsins *Columbia Journalism Review* á umfjöllun stærstu viðskiptafjölmiðla í Evrópu og Bandaríkjunum um fjármálastofnanir í aðdraganda kreppunnar er komist að þeirri niðurstöðu að þeir hafi gert allt nema ráðast til atlögu við þær stofnanir sem ollu hruni fjármálakerfisins, þ.e. sömu stofnanirnar og eru daglegar fréttauppsprettur þeirra. Menn brenna ekki svo léttilega brýrnar sem þeir þurfa að ferðast um daglega. Þá getur hinn kosturinn verið auðveldari að láta undan þrýstingi fjármálastofnananna og skoða heiminn með þeirra augum.¹⁸

Færa má rök fyrir því að fjölmiðlar hér hafi einnig rammað inn umræðu um fjármálalíf á forsendum fjármálafyrirtækja og fjárfesta fremur en almennings. Stór hluti umfjöllunarinnar virðist runninn undan rifjum fyrirtækjanna sjálfra og það hversu jákvæð hún var bendir ekki til þess að efasemdir um grundvallaratriði í stefnu eða rekstri fjármálafyrirtækja hafi verið miklar. Engu verður þó slegið föstu um þetta nema með ítarlegri rannsókn en hér var gerð.

Sérhæfing er almennt lítil á íslenskum fjölmiðlum en á rannsóknartímabilinu voru á nokkrum miðlum blaða- og fréttamenn sem nær eingöngu sinntu viðskiptafréttum og sem kunnugt er gáfu Morgunblaðið og Fréttablaðið út sérstök viðskiptablöð einu sinni í viku og á Stöð 2 var um tíma sérstaklega fjallað um viðskipti í fréttatímum. Ætla mætti að þar og í Viðskiptablaðinu hafi verið að finna hvað mest greinandi umfjöllun um fjármálafyrirtæki. Ekki reyndist unnt í þessari rannsókn að skoða sérstaklega umfjöllun miðlanna í viðskiptafylgiritum eða – fréttatímum, en í ljósi þess hversu neikvæð umfjöllun um bankana var fátíð og að ekki var merkjanlegur munur á gæðamati miðla sem sérhæfðu sig í umfjöllun um viðskipti og hinna, er fátt sem bendir til að sérhæfing viðskiptablaðamanna hafi skilað sér í betra aðhaldi að fjármálafyrirtækjum.

18. Starkman, D. (2009). *Power problem* (rafræn útgáfa). *Columbia Journalism Review*, maí/júní.

Miklar kröfur eru gerðar til fjölmiðla um virkt aðhald að stjórnvöldum og öðrum valdaöflum í samfélaginu, svo sem stórum fjármálafyrirtækjum. Ljóst er að fjölmiðlum tókst ekki að leiða fram og birta í fréttum sínum upplýsingar um stórkostlegan vanda fjármálafyrirtækja landsins, hvað þá að upplýsa að hrun væri yfirvofandi. Miklu heldur blasir við að fjölmiðlar hafi endurómað ríkjandi raddir í samfélaginu. Fjölmiðlum tókst ekki að þessu leyti að sinna aðhaldshlutverki sínu.

Í fréttum er fjallað um það sem gerist frá degi til dags og það hefur oft í för með sér að undirliggjandi þróun fer framhá miðlunum. Fréttir eru atburðatengdar en atburðir í aðdraganda bankahrunsins sem urðu tilefni gagnrýni, eins og til að mynda skýrslur Danske Bank og Fitch 2006, kölluðu fyrst og fremst fram róandi andsvör forystumanna í fjármálum, stjórnmalamanna og sérfræðinga. Fjölmiðlum var því vandi á höndum. Það þarf öfluga fjölmiðla til að fara gegn ríkjandi öflum og ríkjandi stemningu og spyrja má hvaða forsendur fjölmiðlar hafi haft til að draga í efa fullyrðingar ráðamanna um að fjármálakerfið stæði traustum fótum.

Fjölmar gar rannsóknir sem gerðar hafa verið á stöðu fréttamiðla í Evrópu og Bandaríkjunum á undanförunum árum benda til þess að samþjöppun á eignarhaldi, markaðsvæðing og harðnandi samkeppni hafi bitnað harkalega á vandaðri fréttamenskku.¹⁹ Þróunin hefur alls staðar verið sú sama. Áherslan á fréttir sem almannaþjónustu hefur minnkað og áherslan á fréttir sem söluvöru aukist. Þær miða í æ ríkara mæli að því að ná sem flestum áhorfendum/lesendum og vaxandi áhersla er lögð á æsi- og skemmtifréttir. Mál sem eru tímafrek og erfið viðureignar vikja fyrir léttmetinu. Skemmtun og afþreying leysa fræðslu og upplýsingagiöf af hólmi. Fjölmiðlasamsteypur krefjast hagnaðar, heimta niðurskurð á útgjöldum, meiri framleiðni og meiri tekjur. Stjórnendur fréttastofa láta undan þessum kröfum og skera niður í mannahaldi og vinnslutíma og þeir leita að efnivið sem gæti fallið auglýsendum vel í geð og selt sem mest. Mest bitnar þetta á því sviði sem hefur verið stolt blaða- og fréttamenskunnar; rannsóknarblaðamenskku. Fréttamenn hafa í æ ríkari mæli verið bundnir við skrifborð sitt, minni tími gefist til að leita upplýsinga og sannreyna þær og fréttastofur hafa þurft að reiða sig meira á efni frá almannatenglum. Nick Davis vekur athygli á því í bók sinni „Flat Earth News“ að almannatenglum í Bretlandi hafi á níunda áratugnum fjölgað um 25-30% á ári. Árið 2007 hafi þeir verið orðnir tæp 48 þúsund en blaða- og fréttamenn um 45 þúsund.²⁰

Þessi þróun veldur mörgum áhyggjum, ekki síst fréttamönnum sjálfum, og erlendar rannsóknir benda til þess að það sé útbreitt viðhorf meðal þeirra að vinnubrögð og venjur við dagleg störf á fjölmiðlum mótist í vaxandi mæli af þeirri rökhyggju viðskipta og stjórnunar sem fylgir peningaöflunum, á kostnað faglegra blaðamenskugilda.²¹ Þetta getur valdið ákveðnum vítahring því um leið og alvarlegum og gagnrýnum fréttum fækkar dregur úr áhuga og

19. Gardner, Howard, Mihaly Csikszentmihalyi, og William Damon (2001). *Good Work – when Excellence and Ethics meet*. New York: Basic Books. Preston, Paschal (2009). *Making the News: Journalism and News Cultures in Europe*. London: Routledge.

20. Davies, Nick (2008) *Flat Earth News: An Award-winning Reporter Exposes Falsehood, Distortion and Propaganda in the Global News*. London: Chatto and Windus.

21. Preston, Paschal (2009). *Making the News: Journalism and News Cultures in Europe*. London: Routledge.

skilningi fólks á þeim. Það er svo notað sem rök fyrir því að henda út slíkum fréttum eða gera þær æsilegri og skemmtilegri.

Rannsóknir af þessu tagi hafa ekki verið gerðar hér en að mati höfunda þessarar skýrslu er ástæða til að ætla að þessarar þróunar hafi einnig gætt hér. Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar á viðhorfum blaða- og fréttamanna til vinnuástanda sinna sem ástæða er til að geta. Í MA-ritgerðum Katrínar Pálsdóttur og Friðriks Þórs Guðmundssonar kemur fram að blaða- og fréttamenn telja sig vera undir miklu vinnuálagi og vinna í mikilli tímaþröng. Þeir fá ekki tækifæri til að sérhæfa sig eða setja sig vel inn í mál og sé gert illkleift að gegna aðhaldshlutverki sínu.²²

Alda Áskelsdóttir kannaði sérstaklega afstöðu blaða- og fréttamanna til áhrifa eigenda fjölmiðla á ritstjórnarefni þeirra. Sú skoðun er útbreidd þeirra á meðal að fyrir eigendum fjölmiðla, einkum einkarekinna, vaki að hafa áhrif á umfjöllun er snerti hagsmunum þeirra og að þeir reyni stundum að hafa áhrif á efni fjölmiðlanna sem þeir ráða yfir – en takist það sjaldan. Hins vegar má merkja hjá svarendum Öldu að áhrifin kunni að vera mun sterkari með óbeinum hætti en meirihlutinn taldi að sjálfsritskoðun væri til staðar, sér í lagi á einkamiðlum.²³

Það er því ljóst að ýmislegt í vinnuumhverfi blaða- og fréttamanna gerir þeim erfitt að sinna aðhaldshlutverki sínu. Erfitt ástand á fjölmiðlamarkaðinum í dag, sem meðal annars hefur leitt af sér fjöldauppsagnir blaða- og fréttamanna, er ekki líklegt til að ýta undir úrbætur á þessu sviði. Ástæða er einnig til að ætla að sú samþjöppun á eignarhaldi, markaðsvæðing og harðnandi samkeppni sem hér hefur verið gerð að umtalsefni hafi sett mark sitt á fjölmiðla hér á landi eins og víðast annars staðar.

Full ástæða er til að frekari rannsóknir fari fram á starfs- og rekstrarumhverfi fjölmiðla. Fáar slíkar rannsóknir hafa verið gerðar og þessi rannsókn var afmörkuð við tiltekna þætti. Brýnt er einnig að fram fari umræða um hvaða breytingar þurfi að gera til þess að fjölmiðlar geti sinnt aðhaldshlutverki sínu.

22. Katrín Pálsdóttir (2006). Fjórða valdið. Lokaverkefni (MA) í viðskiptafræði (mannauðsstjórnun) frá Háskóla Íslands. Friðrik Þór Guðmundsson. (2006). *Vinnubrögð, siðareglur og vandamál blaða- og fréttamanna á Íslandi*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands.

23. Alda Áskelsdóttir (2009). *Áhrif eigenda á íslenska fjölmiðla*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands.

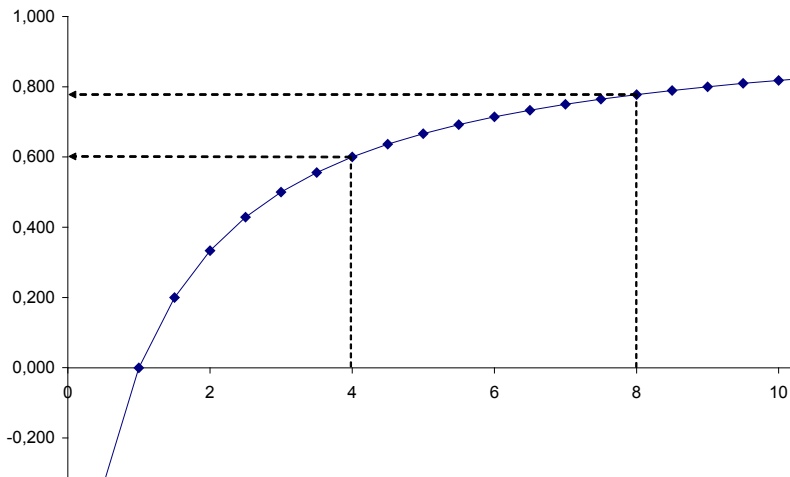
Heimildir

- Alda Áskelsdóttir (2009). *Áhrif eigenda á íslenska fjölmiðla*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands.
- Carey, James W. (1992). *Communication as Culture. Essays on Media and Society*. New York: Routledge.
- Creditinfo Ísland (2008a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2008b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2008c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2008*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2008d). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla október – desember 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2007a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2007b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2007c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2007*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2007d). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla október – desember 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2006a). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla júlí – september 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2006b). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla apríl – júní 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2006c). *Bankar. Greining á umfjöllun fjölmiðla janúar – mars 2006*. Reykjavík, Creditinfo Ísland.
- Creditinfo Ísland (2008). *Greining á umfjöllun um innflytjendur og erlent vinnuafli í dagblöðum og ljósvakamiðlum á árinu 2007*. Creditinfo Ísland.
- Davies, Nick (2008). *Flat Earth News: An Award-winning Reporter Exposes Falsehood, Distortion and Propaganda in the Global News*. London: Chatto and Windus.
- Friðrik Þór Guðmundsson (2006). *Vinnubrögð, siðareglur og vandamál blaða- og fréttamanna á Íslandi*. Lokaverkefni (MA) í blaða- og fréttamennsku frá Háskóla Íslands.
- Gardner, Howard, Mihaly Csikszentmihalyi og William Damon (2001). *Good Work – when Excellence and Ethics meet*. New York: Basic Books.
- Innis, Harold A. (1946). *Political Economy in the Modern State*. Toronto: The Ryerson Press.
- Jón F. Thoroddsen (2009). *Íslenska efnahagsundrið. Flugeldahagfræði fyrir byrjendur*. Reykjavík: Brúðuleikur.
- Katrín Pálsdóttir (2006). *Fjórdá valdið*. Lokaverkefni (MA) í viðskiptafræði (mannauðsstjórnun) frá Háskóla Íslands.
- Kjartan Ólafsson, ritstj. (2006). *Sports, media and stereotypes. Women and men in sports and media*. Akureyri: Centre for gender equality.
- McCombs, M.E., og D.L. Shaw (1972). „The Agenda-Setting Function of Mass Media.“ *Public Opinion Quarterly*, 36 (Summer), 176–187.
- Ólafur Ragnar Grímsson (2004) Yfirlýsing forseta Íslands 2. júní, sjá slóð sóttá 9. desember 2009 (<http://forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirl%C3%BDsing%20forseta.pdf>).
- Preston, Paschal (2009). *Making the News: Journalism and News Cultures in Europe*. London: Routledge.
- Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* (2005:17).
- Starkman, D. (2009). *Power problem* (rafræn útgáfa). *Columbia Journalism Review*, maí/júní.
- Stone, Gerald C., Mary K. O'Donnell og Stephen Banning (1997). „Public Perceptions of Newspaper's Watchdog Role.“ *Newspaper Research Journal*, 18. árg. 1.–2. h., 86–102.
- Weber, Max (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Þýdd og ritstýrt með inngangi eftir Hans H. Gerth og C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- Þorbjörn Broddason (2005). *Ritlist, prentlist, nýmiðlar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Viðaukar

Jákvæðnistuðullinn

Hér má sjá dæmi um hvernig jákvæðnistuðullinn hagar sér í samanburði við fjölda jákvæðra fréttá á móti hverri neikvæðri. Einföld deiling jákvæðra fréttá með heildarfjölda jákvæðra og neikvæðra fréttá gefur feril sem er ekki ósvipaður en jákvæðnistuðullinn hefur þann kost umfram þá aðferð að þegar neikvæðar fréttir verða fleiri en jákvæðar verður jákvæðnistuðullinn neikvæður og fylgir þá ferli sem er eins í laginu og kæmi fram ef mældur væri fjöldi neikvæðra fréttá á móti hverri jákvæðri.



Kóðunarskema fyrir fréttir

ID númer fréttar:

Dagsetning fréttar (dag-mán-ár):

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------

Miðill:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> RÚV – Útvarp | <input type="checkbox"/> Blaðið |
| <input type="checkbox"/> RÚV – Sjónvarp | <input type="checkbox"/> Fréttablaðið |
| <input type="checkbox"/> Stöð 2 | <input type="checkbox"/> DV |
| <input type="checkbox"/> NFS | <input type="checkbox"/> Morgunblaðið |
| | <input type="checkbox"/> Viðskiptablaðið |
| | <input type="checkbox"/> 24 stundir |

Staðsetning fréttar (dagblöð)

- Burðarfrétt á útsíðu
- Frétt á útsíðu
- Burðarfrétt á innsíðu
- Frétt á innsíðu
- Burðarfrétt á viðskiptainnblaði
- Frétt í viðskiptainnblaði

Gerð umfjöllunar:

- Frétt
- Fréttaskýring/úttekt
- Fréttatengt viðtal (við einn)
- Innblaðsefni
- Tilvísunarfrétt á innsíðufrétt o.s.frv.

Fréttin fjallar um:

Viðmælendur/ vitnað í:

	Karl	Kona
1. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Viðm/vitnað í	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vinnubrögð:

	Engin	Lítill	Nokkur	Mikil
Sjálfstæð efnisöflun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Greinandi umfjöllun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Heimildir:

- Fjölmiðlar/fréttaveitur
- Fréttatilkynning
- Ráðstefna/fundur
- Nafnlaus heimild/-ir
- Skýrsla
- Stofn/fyrirtæki/fél
- Kemur ekki fram

Skráð af:

- Anna Lilja Þórisdóttir
- Friðrik Þór Guðmundsson
- Guðrún Helga Sigurðardóttir
- Svanbjörg H. Einarsdóttir
- Valgerður Jóhannsdóttir

Athugasemd greinanda:

Beiðni rannsóknarnefndar Alþingis


Rannsóknarnefnd Alþingis

24. júlí 2009

Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti
Odda, Háskóla Íslands,
við Sturlugötu,
101 Reykjavík

Vinnuhópur um síðferði og starfshætti á vegum Rannsóknarnefndar Alþingis fer þess á leit við Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti við Háskóla Íslands að lagt verði mat á umfjöllun fjölmiðla um íslenskt viðskiptalíf og fjármálafyrirtæki á tímabilinu janúar 2006 til október 2008. Gagnlegt væri að fá fjölmiðlaefnið flokkað eftir því hvort umfjöllunin er álitin vera lofsamleg, gagnrýnin eða hlutlaus. Jafnframt væri æskilegt að fá faglegt mat ykkar á því hversu sjálfstæð efnistöð blaðamanna eru, hvort leitað hafi verið til sérfræðinga eða hvort sjónarmið talsmanna fyrirtækjanna hafi verið endurómuð. Að öðru leyti er ykkur í sjálfsvald sett hvernig þið teljið best að haga þessu verkefni. Rannsóknarnefnd Alþingis býður fram styrk kr. 400.000 til að kosta vinnu framhaldsnema við verkefnið.

Virðingarfyllst,



Vilhjálmur Árnason
Vinnuhópur um síðferði og starfshætti
Rannsóknarnefnd Alþingis,
Skeifunni 19,
108 Reykjavík.

VIÐAUKI II

Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi:

Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði

Höfundur:

Dr. Hulda Þórisdóttir

Viðaukaskýrsla unnin fyrir Vinnuhóp um siðferði á vegum rannsóknarnefndar Alþingis í tengslum við rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdum atburðum

16. desember 2009

Inngangur

Ýmis einkenni íslensks samfélags má rekja til smæðar þjóðarinnar, tiltölulega nýfengins sjálfstæðis, landfræðilegrar legu og jafnvel óbliðrar náttúru. Þessi einkenni hafa á ýmsan hátt hjálpað þjóðinni til þess að lifa af og jafnvel blómstra. Að sama skapi gætu þau að hluta hafa ýtt undir atburðarásina sem olli efnahagshruninu. Í þessari viðaukaskýrslu við skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti á vegum rannsóknarnefndar Alþingis, mun ég gera grein fyrir því frá sjónarhóli félagslegrar sálfræði hvernig þessi einkenni, ásamt öðrum þáttum óháðum þjóðerni, höfðu áhrif á fall bankanna. Ég mun fyrst og fremst heimfæra rannsóknir á innan- og millihópasamskiptum annars vegar og sálfræði ákvarðanatöku einstaklinga hins vegar upp á samfélag, stjórnvöld og útrásarfyrirtækin. Lögð verður áhersla á kortlagningu sálfræðinga og atferlishagfræðinga á því hvernig mannleg hegðun vikur frá lykilorsendu klassískra hagfræðikenninga um fullkomna skynsemi. Greiningu minni er skipt upp í tvo meginkafla. Í fyrsta lagi samfélag og stjórnvöld, í öðru lagi banka og útrásarfyrirtæki. Þó er vitanlega ekki alltaf hægt að skipta greiningunni svo snyrtilega í tvennt, fyrirtækin voru vitanlega hluti af samfélaginu og margir meðlimir samfélagsins tilheyrðu fyrirtækjunum.

Samfélag og stjórnvöld

Mikilvægi þess að trúa á áframhaldandi hagvöxt – markmiðadrifin hugsun og staðfestingarskekkjan

Hagvöxtur hefur að mestu legið stöðugur uppávið síðan íslenska þjóðin öðlaðist sjálfstæði árið 1944. Frá árinu 1990 sýndu tölur nánast ótrúlegan hagvöxt því fram til ársins 2008 jókst þjóðarframleiðsla um 77%.¹ Að auki hefur Ísland smám saman fíkrað sig upp helstu æskilega alþjóðlega mælikvarða og trónir þar nú yfirleitt nær toppi. Til dæmis mældust lífsskilyrði best á Íslandi árið 2007 samkvæmt úttekt Sameinuðu þjóðanna.² Íslendingar færðust því á einni öld frá því að vera ein fátækasta og vanþróaðasta þjóð Evrópu til þess að búa við hvað mesta velmegun árið 2008. Þessi staðreynd hefur gert Íslendinga stolta, og það með réttu. Hröð þróun íslensks samfélags hefur þó í för með sér að þjóðin hefur ekki mikla sögu í efnahagsmálum til þess að miða við og læra af. Í öllu falli er sú saga stutt og mest á einn veg. Sökum þessa var auðvelt að trúa því í miðju góðærinu að Íslendingar hefðu uppgötvað nýjar og betri viðskiptaaðferðir og það yrði enginn endir á velgenginni. Það voru ekki til nein dæmi sem bentu til annars.

Hin mikla bjartsýni sem einkenndi þjóðina á síðastliðnum árum sást meðal annars á því hversu margir voru tilbúnir til að veðja á áframhaldandi hátt gengi krónunnar með því að taka húsnæðis- og bílalan í erlendri mynt.

1. Gunnar Haraldsson og Magnús Árni Magnússon, *Ísland 2009: Stöðuskýrsla* (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2009).

2. Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna, *Human Development Indicator* (New York: Sameinuðu þjóðirnar, 2007/2008).

Hlutfall erlendra lána sem hlutfall af heildarlánum heimila við lánakerfið jókst úr því að vera nálægt núlli árið 2000 upp í 23% allra skulda í lok mars 2008.³ Ástæður þess að fólk tók lán í erlendum myntum eru án efa margar og ólíkar fyrir ólíka hópa fólks. Sumir hafa látið freistast af tilboðum og auglýsingum bankanna og kosið að hunsna mögulega áhættu, aðrir hafa ekki fyllilega skilið áhættuna sem í lánunum fólst og loks höfðu einhverjir ekki kost á öðrum lánum. Allt bar þetta þó að sama brunni; mikið var í húfi fyrir fólk að gengi krónunnar héldist hátt og þar með að íslensk fyrirtæki héldu áfram að vaxa og dafna bæði innanlands sem utan.

Að sjálfsögðu var stöðugur hagvöxtur æskilegt markmið fyrir langflesta Íslendinga, óháð erlendri lántöku þeirra. Því þarf ekki að koma á óvart að brugðist var við öllum teiknum sem ógnuðu því markmiði með ótta, efasemdum, árárhug eða blöndu af þessum viðbrögðum. Líklega er eftirminnilegasta dæmið um slík viðbrögð að finna á fyrri hluta ársins 2006 þegar yfir reið hrina neikvæðra greiningarskýrslna frá fyrirtækjunum Barclays Capital, Credit Sights, Merrill-Lynch, Fitch og loks Danske Bank. Í skýrslunum var dregin upp talsvert dökk mynd af stöðu íslensku bankanna og ríkisins. Því var einnig haldið fram að fyrri greiningar hefðu ekki gefið krosseignatengslum nægan gaum og því ofmetið styrk bankanna.

Það er athyglisvert að skoða umfjöllun fjölmiðla um skýrslurnar. Þó að flestir viðmælenda (en alls ekki allir) hafi sagt að taka bæri tillit til athugasemda skýrslanna, þá var því jafnan bætt við í sömu andrá að ýmislegt væri við þær að athuga. Sem dæmi má taka skýrslu matsfyrirtækisins Fitch sem kom út í febrúar 2006. Þegar fjölmiðlaumfjöllun um hana er skoðuð kemur í ljós að það skipti ekki máli hvort borið var niður í hópi bankamanna, þingmanna stjórnarflokkanna, fulltrúa stjórnarsýslunnar eða fræðimanna, enginn skortur var á fólki sem var tilbúið til að véfengja skýrsluna í heild eða að hluta. Þórður Friðjónsson forstjóri Kauphallarinnar sagði t.a.m. að yfirlýsingar Fitch vektu furðu (Ríkisútvarpið, 22.2.2006), Ingimundur Friðriksson aðstoðarbankastjóri Seðlabanka Íslands sagði Fitch „hafa farið offari“ (Ríkisútvarpið, 23.2.2006), Sigurður Einarsson þáv. starfandi stjórnarformaður KB banka gaf ekkert fyrir þá fullyrðingu Fitch að líkur hefðu aukist á því að skuldbindingar ríkissjóðs færu í vanskil og bætti raunar við að „allir þokkalega viti bornir menn hljóti að sjá“ að svo væri ekki (Fréttablaðið, 28.2.2006). Halldór J. Kristjánsson bankastjóri Landsbankans dró einnig í efa hæfni og þekkingu skýrsluhöfunda og sagði: „[...] oftast er hér um að ræða alveg nýja aðila sem að eru að hefja greiningar og vonandi batna þessar greiningar þeirra, [...] því miður gætir alltof oft misskilnings og allt að því rangfærslna í þessum nýju greiningum“ (Sjónvarpið, 8.3.2006). Loks kallaði Tryggvi Þór Herbertsson þáv. forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands matið „glannalegt“ (Ríkisútvarpið, 23.2.2006). Um viðbrögð í kjölfar skýrslunnar sagði Valgerður Sverrisdóttir þáv. iðnaðar- og viðskiptaráðherra að harkaleg viðbrögð fjárfesta á Norðurlöndum bæru vott um öfund (Ríkisútvarpið, 23.2.2006). Það voru helst þingmenn stjórnarandstöðu og þá sér í lagi Steingrímur J. Sigfússon (aðsend grein, Morgunblaðið, 23.2.2006) og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (aðsend grein, Morgunblaðið 23.2.2006) sem tóku heilshugar undir skýrsluna, enda fóru þar ef til vill saman pólitísk markmið og raunverulegar áhyggjur af stöðu mála. Raunar eru Gylfi Dalmann og

3. Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* (Reykjavík, Seðlabanki Íslands, 2008).

Þórólfur Matthíasson kennarar við Háskóla Íslands einnig dæmi um menn sem í fréttum tóku undir varnaðarorð t.d. Fitch-skýrslunnar án þess að draga úr trúverðugleika hennar í sömu andrá.

Það sem einkennir einnig fréttaumfjöllun af skýrslunum í febrúar og mars árið 2006 er að lítið er um ítarlegar frásagnir af innihaldi þeirra. Þess í stað virðast fréttir oft byggja á fréttatilkynningum og viðbrögðum hagsmunaaðila við þeim. Tekið skal fram að við ritun þessarar skýrslu hafði undirrituð bara aðgang að fréttasafni frá þessum tíma (dagblaða og ljósvakamiðla) og getur því ekki greint hvað fjölmiðlar fjölluðu um í sérstökum fréttaskýringaþáttum. Áberandi undantekning frá viðbragðafréttamenskunni er umfjöllun Morgunblaðsins sem var allitarleg og var tekið í mörgu undir varnaðarorð skýrsluhöfunda. Raunar var Morgunblaðinu talsvert legið á hálsi fyrir þessa umfjöllun og sagði Jafet Ólafsson framkvæmdastjóri VBS fjárfestingabanka hf. t.a.m. að Morgunblaðið hafi „nánast verið með stríðsfyrirletur (*svo*) varðandi það að hér sé allt á hverfanda hveli“ (NFS, 14.4.2006). Halldór Ásgrímsson þáv. forsætisráðherra sagði það einnig „áhyggjuefni hversu viljugir sumir fjölmiðlar og stjórnarandstaðan [hefðu] verið að hlaupa upp til handa og fóta og taka undir ýmsa órökstudda gagnrýni sem að nokkrir erlendir aðilar [hefðu] verið að halda á lofti“ (Sjónvarpið, 21.3.2006). Ólafur Þ. Stephensen fyrrv. ritstjóri Morgunblaðsins hefur sagt frá því að blaðið hafi fengið á sig mikla gagnrýni á þessum tíma fyrir umfjöllun sína og að jafnvel hafi einn banki hætt að auglýsa í blaðinu um tíma (viðtal við rannsóknarnefnd, 30.7.2009).

Þegar lítið er yfir viðbrögð viðmælenda fjölmiðla snemma árs 2006, má í grófum dráttum flokka þau í fernt: 1) skýrsluhöfundar eru illa upplýstir um íslenskt efnahagslíf, 2) skýrsluhöfundar eru drifnir áfram af annarlegum hvötum, sérstaklega öfund, 3) skýrsluhöfundar fara kæruleysislega með tölur og orð, og að lokum 4) skýrsluhöfundar hafa mikið til síns máls og niðurstöður ber að taka alvarlega.

Það liggja að minnsta kosti tvær ástæður að baki því hversu harkalega Íslendingar brugðust við skýrslunum og annarri gagnrýni sem kom fram árið 2006. Í fyrsta lagi sú augljósa staðreynd að það jafngilti vantraustsyfirlýsingum á bankana og íslenskt efnahagskerfi að taka heilshugar undir gagnrýnina. Slíkt eitt og sér gæti hjálpað til að láta hrakspár þeirra rætast. Því var sérstaklega mikilvægt að mótmæla innihaldi þeirra af krafti. Þetta var til dæmis gert þegar Viðskiptaráð réð doktorana Tryggva Þór Herbertsson þáv. forstöðumann Hagfræðistofnunar og Robert Mishkin prófessor við Columbia-háskóla til þess að skrifa andsvarsskýrsluna „Efnahagslegur stöðugleiki á Íslandi“ sem birt var í maí 2006.

Markmiðadrifin hugsun og staðfestingarskekkjan. Hin ástæðan er af sálfræðilegum toga og hana er hægt að skoða í ljósi hugmynda um tvö náskyld fyrirbæri, markmiðadrifna hugsun (e. motivated reasoning) og staðfestingarskekkjuna (e. confirmation bias).⁴ Samkvæmt hugmyndinni um markmiðadrifna hugsun var fólk ekki endilega lævist og meðvitað þegar það gerði lítið úr skýrslunum heldur ollu markmiðadrifin hugsun og staðfestingarskekkjan því að fólk sá skýrslurnar í fullri einlægni sem illa unnar og/eða skrifaðar af annarlegum hvötum. Þegar fólk hefur markmið, í þessu tilviki markmiðið að trúna því að íslenskt efnahagslíf standi vel, þá meðtekur fólk upplýsingar og

4. Kunda, Ziva, „The case for motivated reasoning,“ *Psychological Bulletin*, 208 (1990): 480. Gilbert, Daniel T., „How mental system believe,“ *American Psychologist* 46 (1991): 107.

vinnur úr þeim í takt við markmiðið. Einnig eru upplýsingar sem ganga gegn markmiðinu endurtúlkaðar, hunsaðar eða dæmdar ógildar. Þetta þýðir þó ekki að fólk sé fært um að trúa hverju sem er eða draga hvaða ályktun sem er. Þvert á móti leitast fólk ávallt við að vera rökvíst og að geta réttlætt skoðanir sínar svo þær hljómi sannfærandi í eyrum annarra. Fólk dregur því einungis ályktanir í takt við markmið sín ef það telur sig hafa nægar sannanir fyrir máli sínu. Til þess að safna sönnunum leitar fólk í minni og raðar saman þekkingu sem það býr yfir svo úr verða nýjar réttlætanlegar skoðanir til samræmis við hina æskilegu niðurstöðu. Það er minnisleit og ný uppröðun á þekkingu sem einkum verður fyrir áhrifum markmiðadrifinnar hugsunar. Ein ástæða þess hve markmiðadrifin hugsun er áhrifamikil er að fólk hvorki áttar sig á né er tilbúið til að viðurkenna þegar á það er bent að þankaferill þess sé skekkur. Fólk gengst ekki við því að við aðrar aðstæður, þegar önnur niðurstaða hefði verið æskileg, hefði annað verið heimt úr minni og þeirri þekkingu sem til staðar er verið raðað saman á annan hátt. Sem dæmi má taka mann sem vill gjarnan trúa því að hann sé fær í viðskiptum. Hann mun líklega rifja upp dæmi af eigin hegðun sem styðja þá hugmynd frekar en hrekja og yfirsjást dæmi um hið andstæða. Hann gæti einnig velt upp og myndað sér skoðun á því hvað einkennir fólk sem hefur náð árangri í viðskiptum og í kjölfarið metið hversu vel hann fellur inn í þá mynd. Aftur væri hann líklegur til að rifja upp fólk og eiginleika sem hentuðu markmiði hans. Ef maðurinn getur rifjað upp og myndað sér nægilega margar skoðanir til samræmis við markmiðið, mun hann telja sig bæði réttsýnan og hlutlausan þegar hann ályktar að hann hafi allt það sem þarf til að ná árangri í viðskiptum. Hann mun ekki gera sér grein fyrir valskekkjunni í eigin þankagangi og líklega neita því af „heilagri“ réttlætingu ef á hann væri borið. Það hefur til dæmis verið sýnt fram á að endurskoðendur finna leiðir til að réttlæta vafasamar framtalsaðferðir mikilvægra viðskiptavina en trúa því á sama tíma í fullri einlægni að aðferðirnar samræmist æskilegum vinnubrögðum.⁵ Er endurskoðendafyrirtækið Arthur Andersen til dæmis talið hafa fallið rækilega í þessa gildru þegar það vann fyrir Enron.

Fjöldi tilrauna hefur sýnt hvernig fólk metur til dæmis niðurstöður rannsóknna eftir því hvort þær staðfesta eða ganga gegn því sem fólk vill trúa. Í slíkum tilraunum er þátttakendum jafnan skipt með tilviljunaraðferð í tvo hópa og þeim síðan gefnar upplýsingar sem eiga ekki við rök að styðjast. Þannig fær t.d. helmingur þátttakenda að heyra að hann hafi komið tiltölulega illa út úr áður óþekktu gáfnaprófi eða prófi sem mælir félagsþæfni, en hinum helmingnum sagt að hann hafi komið tiltölulega vel út. Fólk sem fær neikvæðar upplýsingar um eigin þæfni er miklu líklegra til að draga réttmæti prófsins í efa heldur en það sem fær jákvæðar upplýsingar um sjálft sig, óháð raunverulegri þæfni samkvæmt réttmætum prófum.⁶ Þegar fólki af báðum kynjum er kynnt skálduð rannsókn sem á að hafa sýnt að mikil kaffidrykkja sé einvörðungu skaðleg konum eru það einungis konur sem drekka mikið kaffi sem draga bæði rannsóknina sjálfa og niðurstöður hennar í efa.

5. Moore, D. A., Tetlock, P. E., Tanlu, L. og Bazerman, M. H., „Conflict of interest and the case of auditor independence: Moral seduction and strategic issue cycling,” *Academy of Management Review* 31 (2006): 10.
6. Wyer, R. S. og Frey, D., „The effects of feedback about self and others on the recall and judgments of feedback-relevant information,” *Journal of Experimental Social Psychology* 19 (1983): 540.

Karlar og konur sem drekka lítið kaffi gera það ekki.⁷ Það er mikilvægt að leggja áherslu á að í öllum þessum rannsóknum kannast fólk aldrei við að vera markmiðadrifið í hugsun sinni heldur fullyrðir að það hafi vegið og metið upplýsingar af yfirvegun og sanngirni. Í Bandaríkjunum og víðar hafa til að mynda gjafir lyfjafyrirtækja til lækna verið áberandi í umræðunni. Gjafirnar hafa verið allt frá pennum til lúxusferðalaga undir yfirsíni vísindaráðstefna. Flestir lækna þvertaka fyrir að þeir verði fyrir áhrifum frá þessum gjöfum og að fagleg dómgreind þeirra ráði ferðinni. En rannsóknir hafa sýnt að lækna eru jákvæðari í garð fyrirtækja sem þau hafa þegið af gjafir og líklegri til að ávísa lyfjum frá þeim en öðrum. Læknarnir eru jafnframt fúsir til að viðurkenna að gjafir lyfjafyrirtækja gætu haft áhrif á aðra lækna en hafna því alfarið að þær geti blindað þeirra eigin dómgreind.⁸ Í þessu samhengi er ef til vill áhugavert að nefna að árið 2006 hratt Viðskiptafræðistofnun Háskóla Íslands úr vör rannsóknarverkefni sem hafði það að markmiði að rannsaka hver árangur íslensku útrásarfyrirtækjanna hafi verið og útskýra hann. Þó að alls ekki sé sérstök ástæða til að draga í efa ætlun eða siðferði rannsakenda Viðskiptafræðistofnunar vekur það athygli að rannsóknarverkefnið var styrkt af útrásarfyrirtækjunum Actavis, Eyri Invest, Glitni, Kaupþingi, Landsbankanum og Útflutningsráði. Vikið verður að nokkrum niðurstöðum úr rannsóknarverkefninu í síðari köflum skýrslunnar.

Viðbrögð við fyrrnefndum erlendum greiningarskýrslum árið 2006 mörkuðust mjög af markmiðadrifinni hugsun. Eins og rakið var hér að ofan var það æskilegt markmið allra Íslendinga að efnahagurinn héldist sterkur og gengi krónunnar hátt. Viðskipta- og fjármálaheimur nútímans er afar flókinn og sjaldnast einhlítur, það var því auðvelt fyrir fólk að kalla fram í minni og setja saman skoðanir sem studdu hugmyndir um að íslenskur efnahagur stæði sterkum fótum. Fæstir gátu þó réttlætt að draga réttmæti skýrslanna fullkomlega í efa og var því gripið til þess að væna höfunda um vanþekkingu á hinum sérstöku aðstæðum Íslands, um óvarkár stóryrði, öfund eða samkeppnisótt. Sérstaklega voru ásakanir um öfund áberandi eftir skýrslu Danske Bank. Slíkar ásakanir eru einstaklega áhugaverðar í ljósi þess að fólk á yfirleitt ekki í vandræðum með að koma auga á markmiðadrifna hugsun hjá öðrum á sama tíma og það hafnar því eindregið, og í fullri einlægni, að hið sama geti átt við um það sjálft.⁹

Hin stolta þjóð í ballarhafi – fjölþjóðlegur samanburður og félagsleg samsömun

Það er mögulegt að engin þjóð samsami sig þjóðerni sínu með sterkari hætti en Íslendingar. Ísland er tiltölulega nýfrjálst ríki, fullt sjálfstæði fékkst einungis fyrir 65 árum, þá eftir margar aldir sem nýlenda einhverra Norðurlandaþjóðanna. Enn í dag markar sjálfstæðisbaráttan íslenska þjóðarsál. Íslenskum börnum er til að mynda innrætt að ekki beri að taka sjálfstæðinu sem gefnum hlut. Af öllum 195 sjálfstæðum ríkjum heims er íslenska þjóðin í dag sú 23. minnsta, flest smærri ríkin eru eyríki í Karabíska hafinu eða Kyrrahaf-

7. Kunda, Ziva, „Motivation and inference: Self-serving generation and evaluation of evidence,“ *Journal of Personality and Social Psychology* 53 (1987): 636.

8. Sjá til dæmis Dana, J. og Lowenstein, G., „A social science perspective on gifts to physicians from industry,“ *Journal of the American Medical Association* (2003): 252.

9. Cohen, G., „Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs,“ *Journal of Personality and Social Psychology* 85 (2003): 808.

inu, ásamt örríkjum Evrópu (<http://www.infoplease.com/ipa/A0004379.html>). Til viðbótar við smæðina hafa Íslendingar einnig þurft að lifa af við erfið veðurskilyrði og miklar fjarlægðir frá öðrum löndum hafa ávallt markað þjóðlífið. Allt þetta skapar og eykur á tilfinningu Íslendinga að þeir séu fjarlægir, frábrugðnir og jafnvel óháðir öðrum þjóðum. Þegar við bætist góður árangur þjóðarinnar á undanförunum áratugum, samanber áður nefnda mælikvarða Sameinuðu þjóðanna, er viðbúið að hin sterka samsömun breytist yfir í þjóðarstolt og jafnvel þjóðrembing. Hugmyndin er þá ekki lengur bara sú að þjóðin sé frábrugðin öðrum þjóðum heldur að hún sé þeim einnig fremri.

Til eru athyglisverðar mælingar á þjóðarstolti Íslendinga frá því áður en efnahagssuppsveifla hins nýja árþúsunds hófst. Samkvæmt fjölþjóðlegu skoðanakönnuninni European Values Study (EVS) frá árinu 1999 var engin af þeim 33 Evrópuþjóðum sem tóku þátt í könnuninni marktækt stoltari af þjóðerni sínu en Íslendingar. Samanburðinn má sjá í *töflu 1*. Sögðust 66,5% aðspurðra vera mjög stolt af því að vera Íslendingar, 31,1% voru „frekar stolt“, en einungis 2,4% sögðust vera annaðhvort „ekki mjög stolt“ eða „alls ekki stolt“. Á kvarðanum 1–4 var meðaltalið fyrir Ísland því 3,64 en 3,21 að meðaltali fyrir hinar þjóðirnar. Vert er að leggja áherslu á að þessar mælingar eru frá árinu 1999 og síst ástæða til að ætla að þessar tölur hafi lækkað frá árunum 1999 til 2008. Því miður eru ekki til nýrri samanburðartölur en EVS var framkvæmd aftur í ár og verða gögnin gefin út á næstu mánuðum.

Félagsleg samsömun. Rannsóknir á félagslegri samsömun fjalla um forspárbreytur og afleiðingar þess að fólk samsami sig hópum sem það tilheyrir, allt frá litlum vinahópum til þjóða. Kenningin um félagslega samsömun (e. social identity theory) var fyrst sett fram af Tajfel og Turner fyrir tæpum 30 árum síðan.¹⁰ Hún leitast við að skýra hvernig og hvers vegna einstaklingar hegða sér ólíkt þegar þeir eru einir og þegar þeir eru hluti af hópi. Því er haldið fram að fyrir utan sjálfsmynd okkar sem einstaklinga höfum við félagslega sjálfsmynd sem byggist fyrst og fremst á þeim hópum sem við tilheyrum. Okkur er því afar mikilvægt að þykja mikið til okkar hóps koma samanborið við utanaðkomandi hópa, að öðrum kosti er sjálfsmati okkar stefnt í hættu. Hóparnir sem við tilheyrum geta verið byggðir á óbreytanlegum bakgrunnspáttum (sbr. Íslendingur eða eldri borgari) eða félagslegum hópum sem við höfum valið að tilheyra (sbr. stuðningsmaður íþróttaliðs, lögfræðingur eða starfsmaður tiltekins fyrirtækis). Það er vel skráð staðreynd að fólk hefur sterka tilhneigingu til að vilja aðgreina hóp sinn rækilega frá öðrum sambærilegum hópum og telja hann fremri þeim að flestu leyti. Fólk sem samsamar sig mjög sterklega sínu þjóðerni er þannig líklegra til þess að sýna fordóma gagnvart útlendingum, bæði í orði og á borði.¹¹ Einnig er fólk líklegra til að álíta sinn hóp margbreytilegan en utanaðkomandi hóp einsleitán. Tilhneigingin til að samsama sig hópum er raunar svo sterk að ef hópi fólks sem aldrei hefur hist áður er skipt í tvennt á grundvelli óráðra

10. Tajfel, H. og Turner, J. C., „An integrative theory of intergroup conflict,“ í *The Social Psychology of Intergroup Relations*, ritstjórar W. G. Austin og S. Wirtgen, (Monterey, Kalifornía: Brooks/Cole, 1979), 33–48. Tajfel, H. og Turner, J. C., „The social identity theory of intergroup behavior,“ í *Psychology of Intergroup Relations*, ritstjóri S. Worchel, (Chicago: Nelson-Hall), 7–27.

11. Brown, R. J., Vivian, J. og Hewstone, M., „Changing attitudes through intergroup contact: The effects of membership salience,“ *European Journal of Social Psychology* 18 (1999): 630. Pettigrew, T. F., „The affective component of prejudice: Empirical support for the new view,“ í *Racial Attitudes in the 1990s: Continuity and change*, ritstjórar S. A. Tuch og J. K. Martin, (Westport, BNA: Praeger, 1997).

þátta sem ekki er að sjá að skipti neinu máli, eins og t. d. á grundvelli plat-prófs sem greinir „sköpunarstíl“ viðkomandi með illskiljanlegum merkimiðum, myndast nánast samstundis mikil samkennd milli hópmeðlima og samkeppni, jafnvel andúð, í garð hins hópsins. Þetta gerist þrátt fyrir að fólk sé fyllilega meðvitað um það á hve litlu hópaskiptingin var byggð.¹²

Jákvæðar hliðar mikils þjóðarstolts Íslendinga og mikillar þjóðarsamsömunar (e. national identity) eru margar og hafa án efa þjónað þjóðinni vel á undanförunum áratugum. Íslendingar standa saman og eru reiðubúnir til þess að leggja sig fram fyrir þjóð sína. Þeir styðja við þá sem eru álitnir starfa með hag þjóðarinnar fyrir brjósti og fyrirgefa þeim nokkuð auðveldlega smávægilegar yfirsjónir. Dæmin um jákvæðar birtingarmyndir þjóðarsamsömunar eru mýmörg. Í gegnum tíðina eru þau flest úr íþrótt- og dægurmenningu því þar hefur hvað oftast átt sér stað bein keppni eða samanburður við aðrar þjóðir. Íslendingar hafa stutt rækilega við bakið á jafnt íþróttalandsliðum sínum sem þátttakendum í söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva og þegar vel hefur gengið skipulagt sigurgöngur þeim til heiðurs. Listamönnum sem þótt hafa borið hróður landsmanna út fyrir Íslandsstrendur hefur ávallt verið hampað og aldrei er efast um að „landkynning“ sé af hinu góða.

Eins og allir vita eru landvinningar íslensks viðskiptalífs tiltölulega nýir af nálinni. Viðskiptalandnemar lögðu einnig í þær ferðir með fullan meðbyr frá þjóðinni. Samkvæmt þjóðarpóls Gallup frá því 18. júlí 2005 töldu 86% þjóðarinnar að útrás íslenskra fyrirtækja væri góð fyrir atvinnulífið. Eins og við er að búast fóru skoðanir að einhverju leyti eftir stjórnmalaskoðunum fólks. Þannig töldu 95% kjósenda Sjálfstæðisflokksins en 74% kjósenda Vinstri grænna að útrásin væri góð fyrir íslenskt atvinnulíf. Þrátt fyrir að kjósendur Vinstri grænna væru langneikvæðastir allra kjósenda, töldu þó einungis 7% þeirra að útrásin væri beinlínis „slæm“ fyrir íslenskt atvinnulíf, 19% töldu hana „hvorki né“. Eftir stendur því að yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar taldi útrásina góða. Víða má finna því stað í fjölmiðlaumfjöllun hvernig íslenska útrásin studdi við og var studd af samsömun og stolti þjóðarinnar. Allir studdu við útrásina. Meira að segja tveir fyrrum ráðherrar Alþýðubandalagsins, nú annars vegar forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, og hins vegar sendiherra í Danmörku, Svavar Gestsson, létu ekki sitt eftir liggja. Eins og allþekkt er nýtti Ólafur Ragnar kraft embættis síns í fjölmörgum tilvikum til þess að greiða götu íslensks viðskiptalífs. Í Morgunblaðsviðtali þann 23. mars 2006 fjallaði Svavar Gestsson til dæmis um það með hvaða hætti hann hefði brugðist íslensku bönkunum til varnar og sagði það skýrt hvað vakti fyrir Danske Bank: „Þeir vilja ekki að íslensku bankarnir vinni af þeim lönd. Ég held að þetta sé hreint út sagt samkeppnisviðbragð.“

Ekki er þó hægt að líta framhjá neikvæðum hliðum hinar sterku íslensku þjóðarsamsömunar. Þjóð með mikla samsömun er líkleg til að hlusta ekki á þá sem ekki tilheyra þjóðinni eða það sem verra er, gera lítið úr skoðunum þeirra. Slík þjóð er einnig ólíklegri en aðrar til þess að leggja gagnrýnið mat á störf og skoðanir landa sinna og þar af leiðandi ekki líkleg til þess að segja til vammis þegar nauðsyn krefur. Dæmi um þetta hefur nú þegar verið rakið all-ítarlega í kaflanum um sálfræði markmiðadrifinnar hugsunar þegar gagnrýni erlendra banka og matsfyrirtækja kom fram snemma árs 2006. Gagnrýninni

12. Tajfel, H., Billig, M., Bundy, R. P. og Flament, C., „Social categorization and intergroup behavior,“ *European Journal of Social Psychology* 2 (1971): 149.

var ekki einungis tekið fálega, heldur var snarlega dregið úr trúverðugleika skýrsluhöfunda með því að segja þá illa upplýsta, ónákvæma eða drifna áfram af annarlegum hvötum. Eins og greint var frá hér að ofan var Morgunblaðið einnig gagnrýnt harkalega fyrir ítarlega umfjöllun sína um skýrslurnar og vænt um að hafa gengið niðurrifsöflum á hönd (sjá svargrein Morgunblaðsins 25.10.2009 „Viðvörunarljósinn leiftruðu í þrjú ár“).

Saga um traust – fjölþjóðlegar samanburðarrannsóknir á trausti ásamt sálfræðilegum afleiðingum og orsökum samfélagstrausta

Þegar samsemd í hópi er mikil, einkennist hópurinn að jafnaði af miklu trausti á milli hópmeðlima.¹³ Þetta er fyrst og fremst vegna þess að í huga meðlima fara hagsmunir einstaklinganna og hagsmunir hópsins saman. Óheiðarleiki einhvers eins til þess að koma sjálfum sér áfram á kostnað hópsins er því hvorki álitinn líklegur af hálfu hópsins né vænlegur af hálfu einstaklingsins.

Í ljósi sterkra þjóðarsamsömunar Íslendinga þarf því ekki að koma á óvart að þjóðin hefur notið þess að traust borgaranna hvers til annars og til ýmissa stofnana samfélagsins hefur verið mikið. Raunar með því mesta sem gerist í Evrópu. Í fjölþjóðlegu skoðanakönnuninni European Social Survey (ESS) frá árinu 2004 var traust mælt með margvíslegum hætti.¹⁴ Hér verður hugað að átta spurningum sem mæla samtals fjóra traustþætti. Í fyrsta lagi traust til stjórnvalda, þ.e. löggjafarsamkomu, réttarkerfis og lögreglu. Í öðru lagi traust til stjórnmalamanna og -flokka. Í þriðja lagi traust til starfsfólks fjármála- og tryggingafyrirtækja. Í fjórða og síðasta lagi var síðan spurt hversu vel fólk treystir náunganum, þ.e. hvort flestum sé treystandi og hvort flestir leitist við að vera sanngjarnir í samskiptum sínum við annað fólk. Í *töflum 2–5* má sjá niðurstöður þegar borin eru saman meðalsvör Íslendinga og svör hinna 24 þátttökupjóðanna í ESS. Eins og sjá má mælist traust á Íslandi mikið, ávallt þriðja eða fjórða mest, iðulega næst á eftir Finnlandi, Danmörku eða Noregi og einu sinni Lúxemborg.

Rétt er að benda á að traust er ekki alltaf mikið í algildum skilningi þó það eigi við um samanburð við aðrar þjóðir. Til dæmis mælist traust til íslenskra stjórnmalaflokka og -manna ekki nema 4,92 á kvarðanum 0–10. Meðaltalsgildin 6,40 fyrir traust á kerfið og 6,63 fyrir traust til náungans á kvarðanum 0–10 hljóta þó að teljast sæmilega há í algildum skilningi þar sem þau eru vel yfir miðjugildinu 5,00.

Rannsóknir hafa sýnt að flest fólk vill trú á því að það búi í sanngjörnu samfélagi.¹⁵ Raunar rís fólk iðulega upp til varnar finnist því vegið að þessari hugmynd¹⁶ og er samband á milli andlegrar velferðar og þess hversu sanngjarnt fólk telur samfélagið sitt.¹⁷ Trúin á sanngjarnt samfélag er þó einnig háð stjórnálaafstöðu og hugmyndafræði svarenda. Fjöl margar rannsóknir hafa til að mynda sýnt að fólk vinstra megin á stjórnmalakvarðanum treystir

13. Tyler, T., „A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities,“ í *The Psychology of Legitimacy*, ritstjórar J. T. Jost og B. Major, (New York: Cambridge University Press, 2001), 416–437.
14. ESS 2. umferð: European Social Survey gögn úr 2. umferð, „Data file edition 3.1.,“ (Norwegian Social Science Data Services, Norway – Gagnageymsla og dreifing ESS gagna, 2004).
15. Jost, J. T. og Banaji, M., „The role of stereotyping in system justification and the production of false consciousness,“ *British Journal of Social Psychology* 22 (1994): 260.
16. Jost, J. T. og Hunyady, O., „Antecedents and consequences of system-justifying ideologies,“ *Current Directions in Psychological Science* 14 (2005): 260.
17. Napier, J. L. og Jost, J. T., „Why are conservatives happier than liberals?“ *Psychological Science* 19 (2008): 565.

yfirvöldum, t.d. þingi og dómstólum, að jafnaði verr en hægri menn.¹⁸ Einnig þarf ekki að koma á óvart að það hefur áhrif hver fer með völd. Þegar hægri stjórn er við völd minnkar það traust sem vinstra fólk ber til flestra yfirvalda og öfugt fyrir vinstri stjórn. Eins og sjá má á myndum 1 og 2 var á Íslandi árið 2004 greinilegt samband milli þess hvaða flokk þátttakendur höfðu kosið í þingkosningum árið 2003 og þess hversu vel það treysti kerfinu annars vegar og stjórnmalaflokkum og -mönnum hinsvegar. Kjósendur Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks treystu kerfinu og stjórnmalaflokkum og -mönnum marktækt betur en kjósendur annarra flokka. Ekki kom fram munur á trausti til náungans eða til fjármála- og tryggingafyrirtækja eftir því hvaða flokk fólk hafði kosið.

Samkvæmt stjórnmalafraðingunum Mishler og Rose er traust borgaranna til yfirvalda mikilvæg auðlind í hverju lýðræðisríki. Þegar yfirvöldum er treyst geta þau tekið ákvarðanir án þess að þurfa að beita borgarana þvingunum eða leita samþykkis þeirra fyrir öllum ákvörðunum. Þegar íbúar treysta yfirvöldum setta þeir sig við að fórna skammtímahagsmunum sínum (t.d. með hærri sköttum) fyrir langtímahagsmuni þjóðarinnar (t.d. lækka verðbólgu). Traust er þannig mikilvæg forsenda þess að fulltrúalýðræði virki sem skyldi. Það má þó færa rök fyrir því að of mikið traust til yfirvalda sé ekki heldur æskilegt þar sem það getur dregið úr nauðsynlegum efasemdum og aðhaldi borgaranna að yfirvöldum.¹⁹

Í ljósi þess mikla trausts sem hefur einkennt íslenskt samfélag má leiða að því líkur að þegar fulltrúar stjórnvalda eða bankanna komu ítrekað fram í fjölmiðlum og sögðu að ekki þyrfti að hafa áhyggjur af efnahagslífinu eða bönkunum, hafi fólk einfaldlega trúað orðum þeirra. Eins og nefnt hefur verið hér að ofan voru heldur ekki tiltæk dæmi úr sögu þjóðarinnar þar sem hið gagnstæða hafði komið í ljós; sagan var stutt og öll meira og minna uppávið. Þá er hugsanlegt að allstór hluti þjóðarinnar, sér í lagi kjósendur Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, hafi ekki veitt yfirvöldum hið æskilega aðhald sem Mishler og Rose tala um, bæði vegna of mikils trausts en einnig vegna áhugadrifinnar hugsunar sem útlistuð var hér að ofan. Flest fólk hafði það efnahagslega gott, jafnvel betra en nokkru sinni. Hvatinn til þess að vera gagnrýninn á velgengni íslensks efnahagslífs var því lítill sem enginn. Að lokum spilaði hátt flækjustig íslensks viðskiptalífs líklega hlutverk því nánast var útilokað fyrir fólk að skilja viðskiptaaðferðirnar og eignatengsl til hlítar. Nánar er fjallað um það í kafla hér á eftir.

Eins og við er að búast hafði efnahagshrunið áhrif á traust almennings til yfirvalda. Tvær kannanir Gallup bera því glögg vitni. Önnur þeirra er frá í maí 2009 um spillingu á Íslandi. Þar eru svör fólks borin saman við árin 2007 og 2003. Könnunin sýnir að samanborið við fyrri ár taldi fólk meiri spillingu í viðskiptalífinu, stjórnmalaflokkum, fjölmiðlum og Alþingi. Spilling í viðskiptalífinu og meðal stjórnmalaflokka var talin sérstaklega mikil eða 4,2 annars vegar og 4,0 hinsvegar á kvarðanum 1–5. Það vekur þó athygli að tilfinning um spillingu jókst einnig umtalsvert milli árunna 2003 og 2007, oft meira en frá 2007 til 2009. Hin könnunin er þjóðarpúls Gallup frá því í mars 2009 þar sem mælt var traust til ýmissa opinberra aðila. Samkvæmt þeirri könnun

18. Sjá nótur 19 og 20.

19. Mishler, W. og Rose, R., „Trust, distrust and scepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies,” *The Journal of Politics* 59 (1997): 418.

hefur traust til þeirra opinberu aðila sem tengjast hruninu fallið mikið. Árið 2007 sögðust 40% aðspurðra treysta bæði Alþingi og bankakerfinu. Ári síðar voru þessi hlutföll komin niður í 13% fyrir Alþingi og 4% fyrir bankakerfið. Traust á umboðsmanni Alþingis og ríkissáttasemjara fór úr u.þ.b. 60% niður í 50% fyrir bæði embætti. Traust til dómskerfisins fór sömuleiðis niður, úr 39% í 30%. Traust dvínaði þó ekki í garð allra yfirvalda því traust til lögreglunnar stóð í stað milli ára, enda þótti hún hafa staðið sig vel í átökum síðastliðins vetrar. Augljósustu birtingarmyndir þess hve yfirvöld voru rúin trausti eftir hrúnið eru að sjálfsgöðu mótmælin á Austurvelli, hin háværa krafa um að ríkisstjórnin segði af sér og loks gott gengi þingframboðs sem lagði áherslu á að það tengdist ekki ríkjandi yfirvöldum með nokkrum hætti. Önnur birtingarmynd vantrausts er umræðan um að auka beri beint lýðræði. Meðbyr slíkra hugmynda er fyrst og fremst merki um að fólk treysti ekki lengur fulltrúalýðræðinu til þess að taka farsælustu ákvarðanirnar fyrir þjóðina.

Smá þjóð og einsleit – hjarðhegðun

Árið 2006 voru innflytjendur 5,9% Íslendinga. Það var reyndar mikil aukning úr 2,1% tíu árum fyrr.²⁰ Að auki voru 4,6% íbúa landsins með erlent ríkisfang en hafði verið 1,8% áratug áður. Þrátt fyrir þessa fjölgun hafa innflytjendur enn ekki mikið látið að sér kveða í þjóðmálaumræðunni. Meginástæðurnar eru líklega þær að flestir hafa verið hér stutt og mjög hátt hlutfall útlendinga vinnur „þöggul störf“, láglaunastörf á borð við ræstingar og fiskvinnslu þar sem tækifæri til að hafa áhrif á samfélagið eru í lágmarki. Fjölbreytni kynþátta hefur heldur ekki aukist í takt við fjölda útlendinga því langflest dvalarleyfi til útlendinga hafa verið gefin út til Pólverja og því næst til íbúa annarra Evrópulanda.²¹ Aukin fjölbreytni samfélagsins er því ekki eins sýnileg og hún ella gæti verið. Þannig hefur t.d. bara einn innflytjandi sest á þing, Paul Nikolov varaþingmaður Vinstri grænna. Þá sýna tölur Hagstofunnar að kristnir eru 88% þjóðarinnar, um 79% tilheyra þjóðkirkjunni og 9% öðrum kristnum söfnuðum.²² Langflestir Íslendingar tilheyra millistétt og hafa flestir gengið í gegnum sama miðstýrða, ríkisrekna menntakerfið.

Litlum einsleitum samfélögum er að jafnaði auðveldara að stýra en flókn-um og stórum fjölmenningsamfélögum. Í fyrsta lagi vegna þess að þegnarnir eru flestir álitnir hafa nokkuð svipaða hagsmuni, þarfir og viðhorf. Í öðru lagi gerir smæðin það að verkum að þó að hlutfall einhvers hóps, t.d. innflytjenda, sé hið sama og í öðrum ríkjum, þá eru t.d. 6% af 300.000 mun færra fólk með mun minni áhrifa- og samtakamátt en 6% af 30 milljónum þjóð. Yfirvöld í einsleitum ríkjum þurfa því ekki í eins ríkum mæli að taka tillit til eða sníða stefnu að ólíkum samfélagshópum sem vegna stöðu sinnar eða sögu telja sig jafnvel hafa andstæða hagsmuni. Nokkur nærtæk dæmi eru t.d. fyrrum Austur-Þjóðverjar í Þýskalandi, annarrar kynslóðar innflytjendur víða í Evrópu og Baskar á Spáni. Einsleitni getur þó verið varasöm og leit til þess að samfélagið skorti gagnrýni og andóf gegn ríkjandi gildum. Salvör Nordal hefur til að mynda líkt íslenskri þjóð við grunna tjörn og ber saman við dýpri

20. Hagstofan, *Innflytjendur og einstaklingar með erlendan bakgrunn 1996–2008* (Reykjavík, Hagstofan 2009).

21. Útlendingastofnun, 2005. Sjá vef: <http://www.utl.is/frodleikur-og-frettir/tolulegar-upplýsingar/nr/152>

22. Rétt er að taka með fyrirvara tölum um skráningu í trúfélög þar sem öll börn eru sjálfkrafa skráð í trúfélag móður. Vegna sögunnar eru þ.a.l. langflest börn skráð í þjóðkirkjuna við fæðingu.

vötn stærri þjóða.²³ Sökum fámennis þrífist ekki fjölbreyttir undirhópar á Íslandi og þar af leiðandi skapist ekki dýpt í samfélagið. Það þurfi síðan mun minna rok til að koma róti á grunnt vatn en djúpt og feykja því öllu í þá átt sem vindurinn blæs. Af því leiði að hjarðhegðunin verði mun meira áberandi en í fjölmennari löndum. Það getur verið erfitt fyrir ríkisstjórn í landi líku því sem Salvör lýsir að reyna að stýra hjörðinni í aðra átt en hún hleypur hverju sinni. Raunar er allt eins líklegt að hún reyni það ekki því fulltrúar yfirvalda eru vitanlega sprotttnir úr sama sverðinum og meginþorri þjóðarinnar.

Eins og rætt hefur verið í þaua síðastliðið ár var stemningin í íslensku samfélagi í upphafi nýs árpúsunds á þá leið að styðja bæri við útrásina, hún væri af hinu góða fyrir efnahag og þjóðarstolt. Stærstu útrásarfyrirtækin voru mjög áberandi í samfélaginu og raunar í lífi fólks. Þau kostuðu menningar- og íþróttaviðburði ásamt því að útdeila mjög rausnarlega til starfsfólks og viðskiptavina af fatnaði og öðrum hlutum merktum fyrirtækjunum. Umræðan í fjölmiðlum jafnt sem fjölskylduboðum einkenndist af vangaveltum um hlutabréfakaup, fasteignamarkaðinn og fyrirætlanir helstu leikmanna í viðskiptalífinu. Gríðarlegan áhuga á viðskiptum mátti sjá víða. Sjónvarps- og útvarpstöðvar voru með sérstaka viðskiptaþætti ætlaða almenningi og viðskiptablöðum fjölgaði. Algjör sprengja varð í aðsókn að viðskipta- og markaðsfræðinami á Íslandi. *Tafla 7* er byggð á tölum frá Hagstofu Íslands. Sjá má í töflunni að árið 1998 voru 872 nemendur skráðir í grunnnám í viðskipta- og markaðsfræði við íslenska háskóla og 31 í nám á meistarastigi. Tíu árum síðar, árið 2008, var fjöldinn orðinn 1843 í grunnnámi og 1033 í meistaranámi. Aukningin í viðskipta- og markaðsfræði var því 111% í grunnnámi og 3232% í meistaranámi! Aukningin í meistaranámi er að stórum hluta komin til vegna þess að árið 2002 hófst skipulagt nám í viðskiptastjórnun (MBA-nám). Fyrsta árið voru 145 nemendur skráðir í slíkt nám en þeim hafði fjölgað í 481 árið 2008. Þó að fjöldi nemenda á háskólastigi hafi aukist umtalsvert á sama tíma, eða um 73% í grunnnámi og 827% í meistaranámi, jókst aðsókn í viðskiptanám hlutfallslega umtalsvert meira en í nám almennt (og jafnframt skýrir sú aukning vitanlega stóran hluta heildarukningarinnar). Þannig var viðskipta- og markaðsfræði langfjölmennasta greinin bæði í grunn- og meistaranámi árið 2008. Í grunnnámi voru grunnskólakennarafræði næstfjölmennust með 857 nemendur en sá fjöldi nær því ekki að vera helmingur allra viðskipta- og markaðsfræðinema. Lögfræði var þriðja fjölmennust í grunnnámi með 766 nemendur. Í meistaranámi var lögfræði næstfjölmennust með 367 nemendur og uppeldis- og menntunarfræði með 304. Rétt er að geta þess að inni í þessum tölum eru ekki þeir sem sóttu sér grunn- eða framhaldsnám í útlöndum þar sem ekki eru til nákvæmar upplýsingar um tegund náms.

Flókin viðskipti og flæktar tölur – sálfræði upplýsingaúrvinnslu úr ofgnótt upplýsinga

Að lokum er rétt að víkja nokkrum orðum að háu flækjustigi á uppbyggingu og viðskiptaháttum íslensku útrásarfyrirtækjanna. Fyrirtækin einkenndust af miklum krosseignatengslum og marglaga eignarhaldsfyrirtækjum sem oft höfðu enga raunverulega starfsemi og voru skráð utan Íslands. Eins og alkunna er í dag áttu bankar stóran hlut í fyrirtækjum sem aftur voru stórir

23. Salvör Nordal, „Að sníða sér stakk eftir vexti,“ *Tímarit Máls og menningar* 70 (2009).

hluthafar þessara sömu banka. Þegar við bætist feikilega hraður vöxtur ásamt mýgrút nýrra og flókinna aðferða við fjármögnun og lánastarfsemi er ljóst að ekki var nokkur leið fyrir almenning að skilja til hlitar starfsemi bankanna og útrásarfyrirtækjanna. Þetta átti einnig við um fólk með tiltölulega mikla þekkingu á fjármála- og viðskiptalífinu. Sökum þessa var nánast útilokað fyrir almenning að móta sér rækilega ígrundaða skoðun á rekstri fyrirtækjanna.

Þegar fólk þarf að mynda sér skoðun eða taka ákvarðanir á forsendum of lítilla eða of flókinna upplýsinga grípur það að jafnaði til þumalfingursreglna sem eru skilvirkar en leiða ekki alltaf til réttra eða nákvæmra niðurstaðna. Ein algengasta leiðin er að reiða sig á orð *sérfræðinga* sem taldir eru áreiðanlegir og traustsins verðir.²⁴ Þannig töldu margir Íslendingar sig væntanlega ekki hafa margra annarra kosta vól en að taka trúanleg orð forsvarsmanna fyrirtækjanna og stjórnmalamanna þegar þeir fullyrtu að viðskiptin gengju vel og væru stöndug. Slíkt samræmdist jafnframt markmiðadrifinni hugsun fólks því áframhaldandi velgengni fyrirtækjanna þjónaði hagsmunum þess. Líklega hefur hið sama gilt um marga alþingismenn sem ávallt hafa margt á sinni könnu og ná sjaldnast að kafa djúpt ofan í einstök mál heldur reiða sig á embættismenn til slíks.

Önnur þumalfingursregla er *tilfinningaskekkja*. Þegar ekki er hægt að móta sér skoðun um tiltekið fyrirbæri á grundvelli þekkingar er fólk líklegt til þess að dæma um nytsemi og ábata þess út frá því hvort það vekur upp jákvæðar eða neikvæðar tilfinningar. Þannig telja til dæmis þeir sem hræðast kjarnorkuslys (neikvæð tilfinning) að kjarnorka sé jafnframt beinlínis óhagkvæm.²⁵ Af sama meiði er sú tilhneiging að eigna fallettu fólki jákvæða eiginleika, það er til dæmis talið hæfara og heiðarlegra en ófríðara fólk.²⁶ Í ljósi þess að velgengni íslenskra útrásarfyrirtækja hafði að mestu leyti kynt undir aukinni velmegun stórs hluta þjóðarinnar eru miklar líkur á að fólk hafi gripið til þumalfingursreglunnar um að það sem veki upp jákvæðar tilfinningar sé jafnframt ábata- og nytsamt. Að lokum byggir fólk dóma sína oft á því hvað því kemur auðveldlega til hugar; fólk ofmetur tíðni morða en vanmetur tíðni sjálfsmorða því hin fyrrnefndu fá að jafnaði mikla umfjöllun í fjölmiðlum en hin síðarnefndu eru þöggðu niður.²⁷ Vegna hinnar stuttu alþjóðlegu viðskiptasögu þjóðarinnar voru í tilviki íslensku útrásarinnar nánast einungis tiltæk dæmi um góðan árangur og farsæla stjórnun. Einnig er viðbúið að fréttatilkygningar hafi frekar streymt frá fyrirtækjum þegar vel gekk heldur en illa.

Bankarnir og önnur útrásarfyrirtæki

Samsetning starfsliðs – líkur sækir líkan heim

Líkur sótti líkan heim í íslenskum útrásarfyrirtækjum og það ekki að ástæðulausu. Fjöldi rannsókna hefur sýnt að fólk sem hefur svipaðan bakgrunn, persónuleika og lífsgildi á ánægjulegri samskipti hvert við annað

24. Petty, R. E., Cacioppo, J. T. og Goldman, R., „Personal involvement as a determinant of argument based persuasion,” *Journal of Personality and Social Psychology* 41 (1981): 847.

25. Peters, E. og Slovic, P., „The role of affect and worldviews as orienting dispositions in the perception and acceptance of nuclear power,” *Journal of Applied Social Psychology* 26 (1996): 1427.

26. Eagly, A. H., Ashmore, R. D., Makhijani, M. G. og Longo, L. C., „What is beautiful is good, but...: A meta-analytical review on research on the physical attractiveness stereotype,” *Psychological Bulletin* 110 (1991): 109.

27. Bazerman, M. H. og Moore, D., *Judgment in Managerial Decision Making*, 7. útg. (New Jersey, BNA: Wiley, 2009).

en fólk sem er ólíkt.²⁸ Þetta á einnig við á vinnustöðum þar sem svipaður persónuleiki starfsmanna dregur úr óvissu um hlutverk hvers og eins²⁹ og stuðlar að trausti á milli yfir- og undirmanna.³⁰ Þá hefur jafnframt verið sýnt fram á að fyrirtæki þróast iðulega í þá átt að þar vinnur fólk með svipaðan persónuleika, bakgrunn og gildi. Ástæðan er ferþætt keðja sem endurtekur sig í sífellu.³¹ Í fyrsta lagi vegna persónuleika síns og bakgrunns hefur forstjóri eða stofnandi fyrirtækis ákveðin gildi að leiðarljósi sem endurspeglast í rekstri fyrirtækisins. Í öðru lagi laða þessi gildi síðan að sér ákveðna tegund af fólkum sem hefur áhuga á að starfa hjá fyrirtækinu. Í þriðja lagi eru síðan einungis þeir ráðnir úr umsækjendahópnum sem þykja falla vel í hópinn og að gildum fyrirtækisins. Í fjórða og síðasta lagi eru þeir loks líklegri til að hætta störfum sem ekki finna sig innan veggja fyrirtækisins. Rannsóknir hafa sýnt að þetta ferli á sér raunverulega stað innan fyrirtækja, með tímanum verður meira af starfsfólki sem endurspeglar persónuleika stofnanda eða forstjóra og fyrir tilstuðlan félagsmótunar taka gildi starfsfólks einnig að bera að sama brunn. Hið sama hefur einnig verið sýnt fyrir smærri einingar fyrirtækja, þ.e. þegar fyrirtæki er stórt eða starfsemi þess fjölbreytt getur sama ferli átt sér stað innan deilda.³²

Þessa ferils sá rækilega stað í íslensku bönkunum. Þegar horft er yfir hóp bankastjóra og formanna bankaráða stóru bankanna þriggja: Glitnis, Kaupþings og Landsbanka árið 2008 þá voru þeir nánast allir karlmenn á bilinu frá þritugu til rétt liðlega fertugs, sbr. Ármann Þorvaldsson yfirmaður Kaupþings í London (f. 1968), Hreiðar Már Sigurðsson formaður bankaráðs Kaupþings (f. 1970), Ingólfur Helgason yfirmaður Kaupþings á Íslandi (f. 1967), Lárus Welding bankastjóri Glitnis (f. 1976) og Sigurjón Árnason bankastjóri Landsbankans (f. 1966). Eldri var Sigurður Einarsson forstjóri Kaupþings (f. 1960). Langelstir voru síðan þeir Björgólfur Guðmundsson formaður bankaráðs Landsbankans (f. 1941), Halldór J. Kristjánsson bankastjóri Landsbankans (f. 1950) og Þorsteinn Már Baldvinsson formaður bankaráðs Glitnis (f. 1952). Að lokum skal nefna Bjarna Ármannsson bankastjóra Fjárfestingabanka atvinnulífsins, síðar Íslandsbanka/Glitnis (f. 1968). Þótt hann hafi látið af störfum fyrir 2008 leikur enginn vafi á því að hann gegndi lykilhlutverki í að byggja upp fyrirtækjamenningu síns fyrirtækis.

Það þarf því ekki að koma á óvart að hinn dæmigerði starfsmaður í þeim deildum bankanna sem sinnu lánnum til fyrirtækja og verðbréfa- og hlutabréfaumsýslu var karlmaður á aldrinum 25 til 40 ára. Í maí 2008 vann Capacent kjarakönnun fyrir Samtök starfsmanna fjármálastofnana.³³ Samkvæmt

-
28. Byrne, D., „Attitude and attraction,“ í *Advances in Experimental Social Psychology*, ritstýrt af L. Berkowitz, (New York: Academic Press, 1969), 35–90. Byrne, D., *The Attraction paradigm*, (New York: Academic Press, 1971).
29. Tsui, A. S. og O'Reilly, C. A., „Beyond simple demographic effects: The importance of relational demography in supervisor – subordinate dyads,“ *Academy of Management Journal* 32 (1989): 402. Turban, D. B. og Jones, A. P., „Supervisor – subordinate similarity: Types, effects, and mechanism,“ *Journal of Applied Psychology* 73 (1988): 402.
30. Bauer, T. N. og Green, S. G., „Development of leader-member exchange: A longitudinal test,“ *Academy of Management Journal* 39 (1996): 1538.
31. Schneider, B., Smith, D. B., Taylor, S. og Fleener, J., „Personality and organizations: A test of the homogeneity of personality hypothesis,“ *Journal of Applied Psychology* 83 (1998): 462.
32. Giberson, T. R., Resick, C. J. og Dicksen, M. W., „Embedding leader characteristics: An examination of homogeneity of personality and values in organizations,“ *Journal of Applied Psychology* 90 (2005): 1002.
33. Vefur Samtaka starfsmanna fjármálfyrirtækja: http://www.ssf.is/files/SSFlaunakonnun_110608_943757115.pdf

könnuninni hafði 41% starfsmanna banka- og sparisjóða fimm ára starfsaldur eða minna og hafði einn af hverjum fimm (21%) unnið í tvö ár eða skemur. Þetta hlutfall segir þó ekki alla söguna þar sem munur var mikill á milli kynja. Stétt bankamanna hefur í gegnum tíðina einkum verið kvennastétt, sbr. fjölda þeirra í störfum gjaldkera- og þjónustufulltrúa. Hin síðari ár fjölgaði karlmönnum á aldrinum 25 til 35 ára gríðarlega þegar þeir voru ráðnir inn í sérfræðingastöður. Þessi staðreynd endurspeglast vel í tölum um starfsreynslu þar sem 57% karla en 34% kvenna höfðu 5 ára starfsaldur eða skemmri. Um 52% allra karla sem svöruðu könnuninni höfðu starfsheitið sérfræðingur en hlutfallið var 21% fyrir konur. Einnig voru 75% karlkyns starfsmanna fjármálastofnana yngri en 45 ára en hlutfallið var um 56% fyrir konur.

Hegðun fólks í hópum og hóphugsun

Eins og alkunna er borguðu bankarnir bestu launin svo þeir gátu ráðið til sín margt af best menntaða og hæfasta starfsfólki landsins, ýmist beint úr grunnnámi, framhaldsháskólanámi eða frá öðrum fyrirtækjum. Því var mikið af ungu, kláru, metnaðargjörnu og óreyndu fólki samankomið innan bankanna. Það leiddi óhjákvæmilega til samkeppnisanda þeirra á milli en jafnframt til samheldni gagnvart utanaðkomandi hópum. Samkvæmt tölum um aldur, starfsaldur og kyn starfsfólks bankanna sem raktar voru hér að ofan var hópurinn frekar einsleitur innan deilda. Einsleitni, velgengni og mjög áberandi utanaðkomandi ógn (þ.e. samkeppnisaðilar) áttu síðan þátt í að auka samheldni og samsömun við fyrirtækið. Ármann Þorvaldsson lýsir vel stemningunni og samheldninni sem ríkti í Kaupþingi fyrstu ár 21. aldar í bók sinni *Ævintýraeyjan*:

Fyrirtækjameningin sem varð til hjá okkur fyrstu árin, var mjög sérstök. Meðalaldurinn var lágur, fólk var atorkusamt og lífsglatt og það varð til þess að hjá Kaupþingi myndaðist andrúmsloft sem einkenndist af mjög mikilli vinnu en jafnframt tíðum skemmtunum. Það var mikil samkeppni innanhúss, ekki aðeins um að skila mesta hagnaðinum heldur var líka keppt um hvaða svið væri með besta atriðið á árhátíðinni eða ynni karaoke-keppnina á starfsdeginum og hverjum tækist að skipuleggja áhugaverðustu morgunfundina. Við hittumst og fengum okkur bjór eftir vinnu, skipulögðum fjölskylduhátíðir og fórum í útilegur um helgar. [...] Menningin var óneitanlega frekar karllæg eins og oft vill verða hjá verðbréfafyrirtækjum og fjárfestingabönkum (bls. 23).³⁴

Þekkt er að einsleitni og samheldni hópa getur haft kerfisbundin áhrif á hvernig þeir virka og á hvaða hátt ákvarðanir eru teknar. Kenningin um hóphugsun (e. groupthink) fjallar um tilhneingingu mjög samheldinna hópa til að leggja svo mikla áherslu á að ná samhljóða ákvörðun að ekki er lagt gagnrýnið mat á aðra kosti. Hóphugsun er líklega sú kenning félagslegrar sálfræði sem langoftast hefur verið hagnýtt á æðstu stigum her- og stjórn mála.³⁵ Kenningin var sett fram árið 1971 af Irving Janis sem notaði hana til að greina og útskýra hvað hefði farið úrskeiðis hjá John F. Kennedy og rík-

34. Ármann Þorvaldsson. *Ævintýraeyjan* (Reykjavík: Bókafélagið, 2009).

35. Baron, R. S., „So right it's wrong: Groupthink and the ubiquitous nature of polarized group decision-making,” í *Advances in experimental social psychology*, ritstýrt af M. P. Zanna (San Diego, CA: Academic Press, 2005), 219–253.

isstjórn hans þegar þeir tóku ákvörðunina að ráðast inn í Svínaflóa á Kúbu árið 1962. Eins og er alkunna misheppnaðist sú aðgerð nánast frá upphafi til enda og má undrun sæta að Kennedy og ráðgjafar hans hafi ekki séð óveðursskýin hrannast upp í aðdraganda innrásarinnar. Nútímakennningar um hóphugsun gera ráð fyrir að hættan á að hópar komist að ófullnægjandi og ógagnrýnni niðurstöðu sé sérstaklega mikil þegar félagsleg samsömun í hópi er sterk, þegar hegðunarviðmið (e. norm) eru skýr og þegar óvissa ríkir um afleiðingar ákvörðunartöku. Langmikilvægasta skilyrðið er sterk félagsleg samsömun í hópnum. Eins og útskýrt var að ofan skapa þeir hópar sem við tilheyrum stóran part af sjálfsmynd okkar. Það veldur því einstaklingi innri togstreitu og óþægindum ef hann er í veigamiklu máli ósammála hópi sem hann samsamar sig sterklega við. Það gefur til kynna að e.t.v. beri honum ekki að tilheyra hópnum og hafa rannsóknir sýnt að fólk leggur talsvert á sig til að endurtúlka upplýsingar til þess að gera lítið úr skoðanamun sínum og hópsins þegar sú staða kemur upp.³⁶ Að auki hafa samheldnir hópar að jafnaði litla þolinmæði fyrir skoðanamun og er hópmeðlimum sem tjá öndverðar skoðanir iðulega refsað nokkuð harkalega t.d. með tímabundinni eða varanlegri útilokun frá hópnum.³⁷

Hóphugsun er ekki eina afleiðing samheldinna hópa. Rannsóknir hafa einnig sýnt að hópar taka að jafnaði ýktari ákvarðanir en einstaklingar sama hóps hefðu gert í einrúmi. Þetta er kallað pólun hópa (e. group polarization). Þannig hafa tilraunir sýnt að hópar eru líklegri en einstaklingar til þess að festast í neti stigmögnunar skuldbindingar (e. escalation of commitment) þegar kemur að áframhaldandi fjárfestingu í fyrirtæki sem er fyrirséð að muni halda áfram að skila tapi.³⁸ Pólun í hópum á sér stað vegna þess að í hópi heyra einstaklingar af nýjum rökum sem styðja afstöðu þeirra svo þeir verða sannfærðari um ágæti hennar en áður. Einnig sveigja einstaklingar skoðun sína að skoðun meirihlutans og að lokum virðast skoðanir ekki eins ýktar þegar nokkrir aðrir hópmeðlimir aðhyllast þær einnig.³⁹ Hópar eru jafnframt mun líklegri til þess að ræða fyrst og fremst þær upplýsingar sem hópmeðlimir búa allir yfir og hunsa þær sem hópurinn deilir ekki. Þetta gerist jafnvel þó hópmeðlimir viti að þeir búi ekki allir yfir sömu upplýsingunum.

Ekki er hægt að fjalla um hegðun fólks í hópum án þess að minnst á fylgispekt (e. group conformity). Hugtakið fylgispekt lýsir því hvernig viðhorf, skoðanir og hegðun fólks verður fyrir áhrifum frá öðru fólki, hvort sem er í litlum hópum eða samfélaginu í heild. Áhrifin geta verið meðvitaður hópþrýstingur en oftast en ekki eru áhrifin ómeðvitað. Vitneskja, skoðanir og hegðun annars fólks er mikilvægasta uppspretta þekkingar okkar á umheiminum. Við leitumst því ávallt við að skapa sameiginlegan raunveruleika með öðru fólki. Í því felst m.a. að fylgja í stórum dráttum þeim gildum sem ríkja í samfélaginu sem við búum í. Við erum sérstaklega líkleg til að verða fyrir áhrifum frá öðrum undir tvenns konar kringumstæðum. Í fyrsta lagi þegar við

36. Wood, W., Pool, G. J., Leck, K. og Purvis, D., „Self-definition, defensive processing, and influence: The normative impact of majority and minority groups,” *Journal of Personality and Social Psychology* 71 (1996): 1181.

37. Abrams, D., Marques, J. M., Brown, N. og Henson, M., „Pro-norm and anti-norm deviance within and between groups,” *Journal of Personality and Social Psychology* 78 (2000): 906.

38. Whyte, G., „Escalating commitment in individual and group decision making: A prospect theory approach,” *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 54 (1993): 430.

39. Baron, R. S. og Kerr, N., *Group Process, Group Decision, Group Access*, 2. útg. (Buckingham, Open University Press, 2009).

erum sjálf óviss hvað skal halda eða gera og í öðru lagi þegar við viljum falla inn í hópinn. Fylgispekt er sérstaklega líkleg þegar samsömun hóps er sterk.⁴⁰ Þegar fólk upplifir að enginn deili þeirra skoðun, óháð því hversu lítilvæg hún er, munu flestir – meðvitað eða ómeðvitað – ritskoða sjálfa sig til að komast að niðurstöðu til samræmis við hópinn. Skyld fylgispekt er hugmyndin um fávísi fjöldans (e. pluralistic ignorance). Fávísi fjöldans á sér stað þegar einstaklingur hefur tiltekna skoðun en telur ranglega að meginþorri jafningja sé honum ósammála og því tjáir hann sig ekki.⁴¹ Starfsmanni fjármálafyrirtækis getur til dæmis þótt siðferðilega rangt að kynna almenningi tiltekinn fjárfestingarkost sem öruggan þegar ljóst er að við ákveðnar aðstæður getur hann falið í sér áhættu. Starfsmaðurinn getur þó ranglega haldið að meginþorri starfsmanna sé honum ósammála (t.d. að líkurnar á þessum tilteknu aðstæðum séu svo litlar að þeim megi réttilega líta framhjá) og þar af leiðandi fylgir hann ekki skoðun sinni og heldur áfram að kynna fjárfestingarkostinn sem öruggan. Sé um raunverulega vanþekkingu fjöldans að ræða munu flestir starfsmenn fjármálafyrirtækisins í raun vera honum sammála en allir munu þeir þegja þunnu hljóði og halda áfram að starfa í samræmi við það sem þeir telja meirihlutaskoðun. Sterk samsömun hefur einnig verið tengd auknum líkum á vanþekkingu fjöldans innan fyrirtækja.⁴² Mögulegt er að vanþekking fjöldans hafi verið að verki innan íslensku útrásarfyrirtækjanna. Sem dæmi má taka að þó að einhverjir hafi efast um hina síauknu áhættu sem tekin var innan bankanna eða hin alræmdu krosseignatengsl er allt eins líklegt að slíkar efasemdir hafi aldrei verið færðar í orð, fyrst og fremst vegna þess að enginn annar gerði það.

Ekki verður fullyrt hér að fylgispekt, vanþekking fjöldans, hóphugsun og -skautun hafi verið landlæg í íslenskum útrásarfyrirtækjum og leitt til þess að mikilvægar ákvarðanir voru teknar án nægilegrar ígrundunar eða að öndverð sjónarmið hafi ekki fengið æskilegan hljómgrunn. Erfitt er að greina slíkt eftir á og yrði í öllu falli ekki útkljáð nema með nákvæmri greiningu á fundargerðum og ítarlegum viðtölum við starfsmenn. Einungis er hér bent á að samkvæmt tölum um samsetningu starfsmanna bankanna og því sem liggur ljóst fyrir um sterka samheldni og menningu innan þessara fyrirtækja voru þau að minnsta kosti í „áhættuhópi“ fyrir slíka hugsun. En áhætta lék stærra hlutverk í íslenskum útrásarfyrirtækjum eins og vikið er að næst.

Áhættuhegðun

Í rannsóknarverkefni viðskiptafræðistofnunar HÍ um útrás íslensku fyrirtækjanna sem nefnt var í fyrsta hluta þessarar skýrslu var fyrirtækjameningunni lýst sem „mjög heppileg[ri] fyrir hraðan alþjóðlegan vöxt“. Hún væri frumkvöðlamenning sem einkenndist af áhættusækni, nýsköpun, frumkvæði, vilja til að sigra í samkeppni og miklu umboði til athafna fyrir starfsfólk.⁴³

40. Terry, D. J. og Hogg, M. A., „Group norms and the attitude-behavior relationship,“ *Personality and Social Psychology Bulletin* 22 (1996): 776.

41. Prentice, D. A. og Miller, D. T., „Pluralistic ignorance and the perpetuation of social norms by unwitting actors,“ *Advances in Experimental Social Psychology* 28 (1996): 161. Prentice, D. A. og Miller, D. T., „Pluralistic ignorance and alcohol use on campus: Some consequences of misperceiving the social norm,“ *Journal of Personality and Social Psychology* 64 (1993): 243.

42. Miller, D. T. og McFarland, C., „When social comparison goes awry: The case of pluralistic ignorance“ í *Social Comparison: Contemporary Theory and Research*, ritstýrt af J. Suls og T. Willis (Hillsdale NJ: Erlbaum, 1991).

43. Snjólfur Ólafsson, Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Guðlaugsson, „Ástæður fyrir örum vexti útrásarfyrirtækjanna,“ *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (2007): 417.

Vitað er að fólk er mjög misjafnlega áhættusækið. Þannig hefur til að mynda verið sýnt að viðskiptafræðinemendur eru áhættusæknari en almenn-ingur og enn fremur að meðal viðskiptafræðinema eru þeir sérstaklega áhættusæknir sem hyggja á starfsframa innan fjármálageirans.⁴⁴ Fyrst og fremst hafa rannsóknir ítrekað sýnt mikinn kynjamun á áhættusækni þar sem karlar eru áhættusæknari en konur. Kynjamunurinn kemur fram nánast sama hvar borið er niður, þeir taka meiri áhættu í kynlífshegðun og akstri en einnig í vitsmunalegum verkefnum á borð við að spila fjárhættuspil og glíma við þrautalausnir.⁴⁵ Einnig hafa nokkrar rannsóknir sýnt að konur aðhyllast efnishyggju (e. materialism) og peninga síður en karlar sem leiðir af sér að þær eru e.t.v. að jafnaði ekki tilbúnar að teygja sig eins langt fyrir peninga og karlar.⁴⁷ Kynjamunur í áhættusækni fyrirfinnst einnig meðal karla og kvenna sem starfa í fjármálageiranum.⁴⁷ Tvær nýlegar rannsóknir hafa sýnt áhugavert samspil karlhormónsins testósteróns og áhættusækni. Rannsókn þar sem ungir karlmenn léku fjárfestingaleik með raunverulegum upphæðum að veði sýndi að því meira testósterón sem mældist í munnvatni þeirra þeim mun áhættusæknari voru þeir.⁴⁸ Í annarri rannsókn var karlkyns verðbréfamiðlurum í kauphöll London fylgt í 8 daga og testósterón mælt á hverjum degi klukkan 11 og 16. Sú rannsókn sýndi að meðalmagn testósteróns dag hvern var tengt hærri gróða og jafnframt að magn hormónsins að morgni spáði fyrir um árangur dagsins hjá einstaka miðlurum.⁴⁹

Íslensku útrásarfyrirtækin stóðu flestum framar í áhættusækni og drógu stjórnendur þeirra enga dul á það. Eins og lýst var hér að ofan var mikill meirihluti lykilstarfsmanna ungir karlmenn. Áhættusækni er vitanlega tvíeggjað sverð. Í fjármálaheiminum er nauðsynlegt að taka áhættu, án þess verður hagnaðurinn lítill. Taki menn á hinn bóginn of mikla áhættu aukast líkur á að teflt sé of tæpt og veðmálin tapist. Aðstæður til áhættusækinnar hegðunar voru afar góðar á fyrstu árum nýs árþúsunds. Úti um allan heim jókst lánsfjármagn gríðarlega og auðvelt varð að fjármagna fjárfestingar sem á öðrum tímum hefðu hugsanlega verið taldar of áhættusamar. Sökum mikillar efnahagssuppsveiflu beggia vegna Atlantsála var bjartsýni fjárfesta allsráðandi og nánast öll hlutabréf hækkuðu afar mikið í verði, oft miklu meira en hefðbundnar greiningar á fyrirtækjum sýndu að innistæða væri fyrir. Af þessum ytri aðstæðum leiddi að áhættusækni hegðun borgaði sig oftar en verið hefði í annars konar árferði. Góður árangur áhættusækinnar fjárfesta leiddi síðan ekki bara af sér meiri áhættusækni heldur einnig ofurtrú á gildi slíkra viðskiptaaðferða og hæfni einstaklinga sem þær stunduðu.

Raunin er sú að fólk er að jafnaði hvorki gott í að meta gæði ákvarðana sinna né annarra. Til dæmis hafa rannsóknir sýnt að fólk metur gæði

44. Sjöberg, L. og Engelberg, E., „Attitudes to economic risk taking, sensation seeking and values of business students specializing in finance,“ *Journal of Behavioral Finance* 10 (2009): 33.

45. Byrnes, J. P., Miller, D. C. og Schafer, W. D., „Gender differences in risk-taking: A meta-analysis,“ *Psychological Bulletin* 125 (1999): 367.

46. Sjá til dæmis í Gooderham, P., Nordhaug, O., Ringdal, K. og Birkelund, G. E., „Job values among future business leaders: the impact of gender and social background,“ *Scandinavian Journal of Management* 20 (2004): 277. Prince, M., „Self-concept, money beliefs, and values,“ *Journal of Economic Psychology* 14 (1993): 161.

47. Olsen, R.A. og Cox, C. M., „The influence of gender on the perception and response to investment risk: The case of professional investors,“ *Journal of Psychology & Financial Markets* 2 (2001): 29.

48. Apicella, C. L., Dreber, A., Campbell, B., Graye, P. B., Hoffman, M. og Little, A., „Testosterone and financial risk preference,“ *Evolution and Human Behavior* 28 (2008): 384.

49. Coates, J. M. og Herbert, J., „Endogenous steroids and financial risk taking on a London trading floor,“ *Proceedings of the National Academy of Science* 105 (2008, apríl): 6167.

ákvörðana í ljósi afleiðinga þeirra alveg óháð því hvort afleiðingarnar komu til vegna ákvörðunarinnar sjálfar eða vegna utanaðkomandi þátta sem tengjast ekki hinni upphaflegu ákvörðun með nokkrum hætti.⁵⁰ Þannig telja til dæmis þátttakendur í tilraun að fjárfestingarákvörðun hafi verið snjöll þegar hún er sögð hafa leitt til gróða en sömu ákvörðun slæma þegar hún endaði með tapi. Þetta á við þó að skýrt sé tekið fram að í síðara tilvikinu hafi augljós ófyrirséð óheppni á borð við náttúruhamfarir eða slys leitt til tapsins. Fólki hefur tilhneigingu til að skýra eigin velgengni með tilliti til innri þátta á borð við greind og eljusemi en að yfirsjást mikilvægi heppilegra utanaðkomandi aðstæðna. Þessu er þveröfugt farið um hrakfarir, en þær eru að jafnaði skýrðar með vísun í ytri aðstæður og óheppni en ekki vanhugsun eða aðgerðaleysi. Þessi tilhneiging er ein alræmdasta og best skrásetta skekkjan í mannlegri hugsun og er nefnd grundvallareignunarvillan (e. fundamental attribution error).⁵¹ Í ljósi grundvallareignunarvillunnar þarf ekki að koma á óvart þó íslenskir stjórnendur hafi fyllst ofurtrú á eigin stjórnunaraðferðum þegar hver fjárfestingin á fætur annarri skilaði arði. Stjórnendur áttu auðvelt með að sjá hvernig útsjónar- og vinnusemi þeirra hafði leitt til árangurs en erfiðara með að koma auga á mikilvægi heppilegra ytri aðstæðna sem ríktu á fjármálámörkuðum uppúr aldamótum. Raunar var hæfni stjórnenda talin gegna lykilhlutverki í velgengni útrásarfyrirtækjanna af fleirum en þeim sjálfum. Í rannsóknarverkefni Viðskiptafræðistofnunar HÍ sem vikið var að hér að framan var kenningin sú að þrír af fjórum skýringaþáttum hraðrar og mikillar útrásar tengdust stjórnendum eða einkennum starfsfólks. Fyrsti þátturinn var einfaldlega kallaður „öflugir stjórnendur“, annar „eindreginn vilji til að vaxa erlendis“, og sá þriðji „heppileg fyrirtækjamening“ (fjórði þátturinn var „gott rekstrarumhverfi útrásarfyrirtækja“).⁵² Á grundvelli viðtalsrannsóknna við stjórnendur útrásarfyrirtækja var stjórnunarstillinn sagður einkennast af hraðri ákvörðunartöku, stuttum boðleiðum, opnu samskiptamynstri, mikilli vinnu, sterku tengslaneti og hugarfarinu „þetta reddast“.⁵³ Greinar Viðskiptafræðistofnunar voru að jafnaði mjög jákvæðar í garð þessara einkenna íslenskra útrásarfyrirtækja enda gáfu aðstæður ef til vill ekki tilefni til annars á þeim tíma sem þær voru skrifaðar. Slík nálgun er þó dæmigerð fyrir grundvallareignunarvilluna, ekki var tekið nægt tillit til utanaðkomandi aðstæðna. Í grein Helgu Harðardóttur og Snjólfss Ólafssonar sem beindist sérstaklega að hraðri ákvörðunartöku var til dæmis sagt greinilegt á svörum viðmælenda að „hraðinn í ákvörðunartöku [væri] ekki á kostnað gæða“ og að það væri „einnig áberandi að mikið [væri] lagt upp úr stuttum og hnitmiðuðum gögnum í upplýsingamiðlun, að greina kjarnann frá hisminu, þar sem

50. Baron J. og Hershey J.C., „Outcome bias in decision evaluation,“ *Journal of Personality and Social Psychology* 54 (1988): 569.

51. Ross, L., „The intuitive psychologist and his shortcomings: Distortions in the attribution process,“ í *Advances in experimental social psychology* ritstýrt af L. Berkowitz (New York: Academic Press, 1977). 173–220.

52. Snjólfur Ólafsson, Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Guðlaugsson, „Ástæður fyrir örur vexti útrásarfyrirtækjanna,“ *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (2007): 417.

53. Gylfi D. Aðalsteinsson og Þórhallur Ö. Guðlaugsson, „Fyrirtækjamening og leiðir til að leggja mat á hana,“ *IBR Working Paper no.W07: 01*. 2007. Helga Harðardóttir og Snjólfur Ólafsson, „Hröð ákvörðunataka í íslenskum útrásarfyrirtækjum,“ *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (2007): 239. Sigrún Davíðsdóttir, *Íslensk fyrirtæki á Norðurlöndum. Aðferðir og orðspor* (Reykjavík: Útflutningsráð Íslands, 2006). Skýrsla sótt af: http://www.icetrade.is/resources/files/icetrade.is/pdf/skyrslur/islensk_fyrirtaeki_a_nordurlondum.pdf Snædis Baldursdóttir og Snjólfur Ólafsson, „Ráðningar lykilstjórnenda í útrásarfyrirtækjum,“ *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (2007): 427.

aðalatriðin [væru] á skýran hátt dregin fram en þau atriði sem skipta minna máli [væru] skilin eftir“ (bls. 5).⁵⁴

Vanmat og ofmat á áhættu

Talsvert hefur verið skrifað um að lykilstarfsmenn bandarískra banka hafi ekki fyllilega áttað sig á áhættunni sem fólst í undirmálslánafningum og öðrum nýjum fjármálaafurðum.⁵⁵ Að sama skapi er ástæða til að ætla að innan íslenskra banka hafi áhætta starfseminnar verið vanmetin.

Almennt séð á fólk erfitt með að meta líkur en engu að síður ofmetur það iðulega hæfni sína á því sviði. Þetta á ekki bara við um almenning heldur einnig sérfræðinga. Sem dæmi má taka niðurstöður þess þegar hópur 190 kvensjúkdómalækna var beðinn um að svara eftirfarandi dæmi:

„Segjum sem svo að þú hafir framkvæmt brjóstmyndatöku á konu. Þú veist eftirfarandi um konur sem búa á svipuðu svæði:

- 1) Líkurnar á því að kona fái brjóstakrabbamein eru 1% (algengi).
- 2) Ef kona er með brjóstakrabbamein eru 90% líkur á því að brjóstmyndatakan greini hana jákvætt.
- 3) Ef konan er ekki með brjóstakrabbamein eru 9% líkur á því að myndatakan greini hana engu að síður ranglega jákvætt.

Kona fær jákvæða niðurstöðu úr brjóstmyndatöku og vill vita hverjar líkurnar séu á því að hún sé raunverulega með brjóstakrabbamein. Hvert eftirfarandi er besta svarið?:

- a) Líkurnar á því að hún sé með krabbamein eru um 81%.
- b) Af hverjum 10 konum sem fá jákvætt próf eru 9 þeirra í raun með brjóstakrabbamein.
- c) Af hverjum 10 konum sem fá jákvætt próf er ein þeirra í raun með brjóstakrabbamein.
- d) Líkurnar eru um 1% að hún sé með brjóstakrabbamein.“

Rétt svar við spurningunni er c). Einungis 21% lækna völdu rétt svar en 60% þeirra giskuðu á a) eða b).⁵⁶ Rangur skilningur læknis á niðurstöðum prófsins er sérstaklega bagalegur þar sem hann getur til dæmis leitt til óþarftrar erfiðrar læknismeðferðar.

Erfitt er að leggja rétt mat á líkur þess að sjaldgæfir eða einstakir atburðir gerist. Því eru líkur oft ekki metnar út frá fullkomnum upplýsingum og rökvísi heldur með þumalfingursreglum sem áður hafa verið nefndar. Ein slík er þumalfingursreglan um tiltæki. Þegar það sem auðvelt er að kalla skýrt fram í hugann er álitíð líklegt beitum við reglunni um tiltæki. Þannig metur fólk kjarnorku mun hættulegri en röntgengeisla þó að hinir síðarnefndu skaði mun fleira fólk á ári hverju en kjarnorka. Ástæðan er sú að þrátt fyrir að kjarnorkuslys séu afar fátíð eru þau stór og fá mikla umfjöllun þegar þau verða. Því er auðveldara að kalla fram í hugann neikvæðar afleiðingar kjarn-

54. Helga Harðardóttir og Snjólfur Ólafsson, „Hröð ákvarðanatata í íslenskum útrásarfyrirtækjum,“ *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (2007): 239.

55. Cassidy, J., „Rational Irrationality,“ *The New Yorker*, 5. október 2009.

56. Gigerenzer, G., Gaissmaier, W., Kurz-Milcke, E., Schwartz, L. M. og Woloshin, S., „Helping doctors and patients make sense of health statistics,“ *Psychological Science in the Public Interest* 8 (2007): 53.

orku en röntgengeisla. Hið sama á við um dánarorsakir, fólk ofmetur líkurnar á því að fólk deyi voveiflegum dauðdögum vegna morða, eldinga eða bílslysa en vanmetur dauða af völdum t.d. hjarta- og æðasjúkdóma. Einnig er í huga fólks neikvætt samband á milli áhættu og ágóða. Það sem skilar ágóða er álitnið öruggt og það sem felur í sér mikla áhættu er ekki talið vænlegt til ágóða.⁵⁷ Ganzach sýndi til dæmis fram á að það væri sterkt neikvætt samband á milli þess hvernig MBA-nemar mátu áhættu hlutabréfa alþjóðlegra fyrirtækja og hagnaðarlíkur bréfanna.⁵⁸ Við mat á áhættu samfara íslensku útrásinni er viðbúið að þeir sem að henni stóðu hafi ekki getað kallað fram tiltæk dæmi sem gáfu ástæðu til að ætla að áhættan væri of mikil þar sem nánast allar fjárfestingar og öll hlutabréf höfðu skilað gróða síðastliðin ár. Vanmat á áhættu varð síðan enn líklegra í ljósi þumalfingursreglunnar um að það sem skilar ágóða er að jafnaði álitnið öruggt.

Í bókinni *The Black Swan* fjallar Nassim Taleb um orsakir og afleiðingar þess að fólk leggi ekki raunsætt mat á líkur sjaldgæfra atburða.⁵⁹ Samkvæmt Taleb blekkir fólk sig iðulega og telur sig vita meira en það raunverulega veit. Ástæðan er nátengd staðfestingarskekkjunni sem reifuð var í fyrsta hluta þessarar skýrslu því Taleb fullyrðir að við einblinum ávallt á það sem við vitum en erum ófær um að taka til greina það sem við ekki vitum en þyrftum að komast að. Ástæðan er sú að fólk vanmetur eigin vanþekkingu, ekki síst vegna þess að það er óþægilegt að leiða hugann að slíkum veikleika. Af þessu leiðir að við hvorki undirbúum okkur fyrir né getum spáð um svarta svani sem eru afar ólíklegir en gríðarlega áhrifamiklir atburðir, hvort heldur jákvæðir eða neikvæðir. Greiningu Talebs má heimfæra á íslenskar aðstæður því ef marka má umfjöllun fjölmiðla og bækur sem skrifaðar hafa verið af innanbúðarmönnum í bönkunum eins og *Why Iceland?* (Ásgeir Jónsson, 2009) og *Ævintýraeyjan* (Ármann Þorvaldsson, 2009) voru lykilstjórnendur drifnir áfram af trúnni á áframhaldandi velgengni og sannfæringu um eigin hæfni.⁶⁰

Frumkvöðlaþankagangurinn sem lýst hefur verið af Snjólfri Ólafssyni og félögum einkennist af áhættusækni og leit að nýjum tækifærum en ekki af varfærni og gerð varaáætlana. Það bendir því fátt til að íslenskir stjórnendur, hvort heldur opinberir eða innan útrásarfyrirtækjanna, hafi hlýtt varnaðarorðum *Morgunblaðsins* sem sett voru fram í Reykjavíkurbréfi í mars 2008: „Þess vegna er betra að vera of svartsýnn en of bjartsýnn. Það er betra að gera ráð fyrir hinu versta og búa sig undir það en fljóta sofandi að feigðarósi.“

Rannsóknir hafa ekki bara sýnt að fólk á erfitt með að meta líkur á sjaldgæfum atburðum heldur er það að jafnaði bjartsýnna en hlutlægt mat gefur ástæðu til. Sjöberg og Engleberg greina til dæmis frá rannsókn Albrecht, Mayer og Winström sem sýndi að greiningar helstu hagfræðirita Svíþjóðar á væntingum í sænsku kauphöllinni eru að jafnaði of jákvæðar, sérstaklega þegar markaðurinn er á niðurleið.⁶¹ Fólk telur sig einnig iðulega betra en meðalmanneskjan, samanber 90% þeirra Svía sem töldu sig vera betri öku-

57. Alhakami, A. S. og Slovic, P., „A psychological study of the inverse relationship between perceived risk and perceived benefit,“ *Risk Analysis* 14 (1994): 1085.

58. Ganzach, Y., „Judging risk and return of financial assets,“ *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 83 (2000): 353.

59. Taleb, Nassim, *The Black Swan* (New York: Random House, 2007).

60. Ásgeir Jónsson, *Why Iceland?* (New York: McGraw-Hill, 2009). Ármann Þorvaldsson, *Ævintýraeyjan* (Reykjavík: Bókafélagið, 2009).

61. Sjöberg, L. og Engelberg, E., „Attitudes to economic risk taking, sensation seeking and values of business students specializing in finance,“ *Journal of Behavioral Finance* 10 (2009): 33.

mann en meðalökumaðurinn.⁶² Fólk hefur einnig oftrú á eigin hæfni og eykst tilhneigingin til að álíta sem svo með aukinni menntun.⁶³ Að lokum veldur eftiráskekkjan (e. hindsight bias) því að í kjölfar atburðar telur fólk að hann hafi verið fyrirsjáanlegri en raunin var.⁶⁴ Ekki skortir dæmi um slíkt á Íslandi í dag þar sem fólk hefur þeyst fram á ritvöllinn til þess að greina frá því hvernig yfirvöld og bankarnir hunsuðu augljós merki um yfirvofandi fall. Eftiráskekkjan eykur (ranglega) tilfinningu fólks fyrir því að heimurinn sé fyrirsjáanlegur og þar af leiðandi eykur hún jafnframt (ranglega) á tilhneigingu þess til að ofmeta hæfni sína til að meta líkur.

Kenningin um horfur (e. prospect theory). Ekki er hægt að fjalla um mat fólks á líkum án þess að gera grein fyrir kenningu Kahnemans og Tverskys um horfur.⁶⁵ Kenningin var sett fram af sálfræðingum til höfuðs meginforsendu hagfræðinnar um fullkomna skynsemi og er án efa sú áhrifamesta innan atferlishagfræði. Kahneman hlaut t.d. Nóbelsverðlaunin í hagfræði fyrir kenninguna árið 2002 (Tversky var þá látinn). Megininntak kenningarinnar er að fólk sé áhættusækið þegar það forðast tap en áhættufælið þegar það leitast við að hámarka gróða. Ástæðan er sú að tap veldur óánægju sem er meiri en sú ánægja sem hlýst af sambærilegum ávinningi. Þannig fylgir meiri vanlíðan því að tapa einni milljón en vellíðan að vinna sömu upphæð. Það sem skiptir máli er ekki algildur gróði eða tap því oft má stilla upp sama valmöguleikanum ýmist sem hugsanlegu tapi eða gróða, það er viðmiðunarpunktur einstaklingsins sem öllu skiptir en ekki lokaniðurstaðan. Kenningin um horfur skýrir meðal annars hvernig áhættusækni eykst þegar viðskipti fara að ganga illa. Í stað þess að taka upp íhaldssamari viðskiptaaðferðir og binda enda á tapið getur fólk ekki afskrifað orðinn kostnað (e. sunk cost) og heldur áfram að taka áhættusamar ákvarðanir í þeirri von að þær muni á endanum lágmarka tapið. Standist kenningin um horfur má leiða að því líkur að þegar blikur tóku að sjást á lofti í rekstri íslensku bankanna árið 2007 hafi áhættusækin hegðun aukist. Að minnsta kosti bendir fátt til þess að þeir hafi dregið saman seglin í því skyni að lágmarka hugsanlegt tap. Stofnun innlánsreikninganna Icesave og Kaupthing Edge bera aukinni áhættusækni e.t.v. gott vitni.

Lokaorð

Í þessari skýrslu hafa verið raktar rannsóknarniðurstöður og kenningar úr félagslegri sálfræði og atferlishagfræði sem varpa ljósi á þætti sem kunna að hafa ýtt undir fall íslensku bankanna. Það var ekki markmið skýrsluskrifanna að prófa þessar tilgátur með gögnum enda er það miklu umfangsmeira verkefni en hér var lagt upp með. Slík vinna býður því síðari tíma rannsókna.

Skipta má megininntaki þeirra skýringa sem hér hafa verið reifaðar í tvennt. Annars vegar áhrif aðstæðna á hegðun og hins vegar með hvaða hætti maðurinn vikir frá forsendunni um fullkomna skynsemi.

Eins og ljóst má vera af lestri skýrslunnar leggja félagssálfræðingar að jafnaði mikla áherslu á áhrif aðstæðna á hegðun fólks. Hundruð rannsókna hafa

62. Svenson, O., „Are we all less risky and more careful than our fellow driver?“ *Acta Psychologica* 47 (1981) 143.

63. Bhandari, G., og Deaves, R., „The Demographics of Overconfidence,“ *Journal of Behavioral Finance* 7 (2006): 5.

64. Fischhoff, B. og Beyth, R., „I knew it would happen: Remembered probabilities of once-future things,“ *Organizational Behavior and Human Performance* 13 (1975): 1.

65. Kahneman, D. og Tversky, A., „Prospect theory: An analysis of decision under risk,“ *Econometrica* 47 (1979): 263.

jafnframt sýnt hversu oft þessi áhrif eiga sér stað án vitundar einstaklinganna. Sömuleiðis er vitað að fólk er mjög tregt til að gangast við ómeðvituðum áhrifum aðstæðna á hegðun því það gengur gegn hugmyndum um að fólk sé gerendur í eigin lífi. Í þessari skýrslu var lögð áhersla á með hvaða hætti sterk þjóðernissamsömun, mikið traust í samfélaginu, einsleitni starfsmanna fjármálafyrirtækja og rík samsömun þeirra við fyrirtækin gæti hafa haft áhrif á það hverju fólk kaus að trúna og hvernig ákvarðanir voru teknar.

Rekstur og starfsemi íslenskra jafnt sem erlendra banka miðaðist við lykilsforsendu hagfræðinnar um fullkomna skynsemi (e. the rational actor model). Samkvæmt þessari forsendu hefur fólk skýrt skilgreindar óskir (e. preferences) sem eru stöðugar yfir tíma og það forgangsraðar til samræmis við. Fólk er einnig álitid búa yfir nægjanlegum upplýsingum, eiginhagsmunagæslu, sjálfstjórn og fyrirhyggju. Afleiðingar þessarar yfirgripsmiklu forsendu eru þær að gengið er út frá því að fólk hámarki notagildi sitt, nýti sér öll tækifæri, leiti nægjanlegra upplýsinga, hugsi langt yfir skammt og taki tillit til allra viðeigandi þátta við ákvörðunartöku. Félagsleg sálfræði og atferlishagfræði hafa um áratuga skeið fengist við að sýna fram á hvernig maðurinn vikur (oft kerfisbundið) frá forsendunni um fullkomna skynsemi og að henni sé betur lýst sem „fjötraðri“. Hér var einkum fjallað um fjötraða skynsemi eins og hún birtist í markmiðadrifinni hugsun, sálfræði upplýsingaúrvinnslu, áhættuhegðun og vanhæfni fólks til að skilja eigin takmarkanir við ákvarðanatöku og mat á áhættu.

Vanmat á áhrifum aðstæðna og fjötraðrar skynsemishyggju á mannlega hegðun getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir stefnumótun. Eitt besta dæmið er þegar kerfi eru hönnuð út frá forsendunni um eiginhagsmunagæslu. Fjöldi rannsókna hefur sýnt að fólk er ekki einvörðungu drifið áfram af eiginhagsmunum heldur hafa aðrar hvatir mikil áhrif á hegðun. Ein slík er sanngirni. Í vel þekktum tilraunaleik getur fólk til dæmis valið á milli þess að samþykkja ósanngjarna og óhagstæða skiptingu peningaupphæðar milli sín og annars leikmanns eða að hvorugur leikmaður fái neitt í sinn hlut. Samkvæmt fullkominni skynsemi ætti fólk ávallt að samþykkja skiptinguna þó að hún sé ósanngjörn því það er betra að fá lítið en ekki neitt. Reyndin er þó sú að almenningur er mun líklegri til að hafna ósanngjarnri skiptingu og fá ekkert heldur en að samþykkja óréttlætið.⁶⁶ Það er þó bæði hægt að þjálfa upp eiginhagsmuni og hanna kerfi sem ýta undir að fólk hagi sér fyrst og fremst út frá eiginhagsmunum. Hagfræðinemar komnir langt í námi hegða sér til dæmis mun frekar til samræmis við forsenduna um eiginhagsmunagæslu en aðrir nemendur og þeir sem skemmra eru komnir í hagfræðinámi.⁶⁷ Þegar byggt er á forsendunni um eiginhagsmunagæslu til þess að fá fólk til að breyta rétt (t.d. að svíkja ekki undan skatti) er fjárhagslegum hvötum iðulega beitt. Hætta er þó á að fjárhagslegir hvarar grafi undan því að siðferðiskennd stýri hegðun.⁶⁸ Fjárhagslegir hvarar breyta túlkun fólks á aðstæðum, þeir gefa til kynna að aðrir telji ekki að fólk breyti rétt vegna siðferðiskenndar og einnig að sá sem

66. Oosterbeek, Hessel, Randolph Sloof, og Gijs van de Kuilen, „Differences in Ultimatum Game Experiments: Evidence from a Meta-Analysis,“ *Experimental Economics* (2004): 171.

67. Frank, R., Gilovich, T. og Regan, D., „Does studying economics inhibit cooperation?“ *Journal of Economic Perspectives* 7 (1993): 159.

68. Bowles, S., „Policies designed for self-interested citizens may undermine „The moral sentiments“: Evidence from economic experiments,“ *Science* 320 (2008): 1605. Miller, D. T., „The norm of self-interest,“ *American Psychologist* 54 (1999):1053.

útdeili hvatanum hafi fjárhagslegan ábata af þeirri hegðun sem hvatanum er ætlað að stýra. Hegðun sem áður réðst af innri þáttum á borð við skyldurækni eða siðferðiskennd er nú drifin áfram af ytri hvötum og áframhaldandi hegðun verður háð þeim.

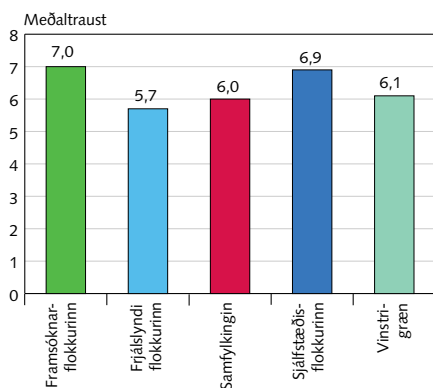
Samkvæmt þessum hugmyndum mun því samfélagsuppbygging sem gerir ráð fyrir því að fólk meti fjárhagslega hvata (þ.e. efnisleg gæði) frammar öðrum gildum á borð við samfélagslegan jöfnuð eða styttri vinnutíma, laða fram hegðun hjá fólki til samræmis við þá forsendu kerfisins. Að sama skapi mun launakerfi, þar sem fólki er umbunað með stórum kaupaukagreiðslum fyrir fjárfestingaárangur síðastliðinna 12 mánaða, leiða til þess að skammtíma-árangur í fjárfestingum er metinn umfram önnur gildi.⁶⁹

Af ofangreindu má vera ljóst að persónuleiki og annar munur milli einstaklinga fær að jafnaði ekki mikið pláss í skýringum félagslegrar sálfræði á hegðun einstaklinga eða hópa. Áhersla er lögð á áhrif aðstæðna og sammannlegan breyskleika í dómgreind. Félagslegir sálfræðingar taka því yfirleitt ekki mikið mark á skýringum þar sem stórum hópi fólks er lýst svo að það sé í eðli sínu óhæft, siðlaust eða hvort tveggja. Nota má líkingu af rotinni tunnu og skemmdum eplum. Í samhengi við hrun íslensku bankanna ganga skýringar félagslegrar sálfræði fyrst og fremst út á að kanna hvort tunnan hafi verið rotin og hafi því skemmt mörg epli. Áherslan er ekki á að finna örfá skemmd epli sem öllu því að öll tunnan rotnaði. Þetta skyldi ekki túlka sem svo að hér sé mælt fyrir því að fólk þurfi ekki að bera ábyrgð á gjörðum sínum hafi ólögmaett athæfi átt sér stað. Einungis er bent á það að þrátt fyrir að fólk þurfi á endanum að bera ábyrgð á eigin gjörðum má oft fá betri skilning og innsýn í orsakir og afleiðingar hegðunar með því að skilja áhrif aðstæðna á hegðun. Einungis þannig má koma í veg fyrir að sagan endurtaki sig.

69. Sjá einnig Ferraro, F., Pfeffer, J. og Sutton, R.I., „Economics language and assumptions: How theories can become self-fulfilling.“ *Academy of Management Review* 30 (2005): 8.

Mynd 1

Traust til kerfisins



Traust til kerfisins (Alþingis, lögreglunnar og dómstóla) greint eftir því hvaða stjórnvaldaflokk fjólk kaus í alþingiskosningum árið 2003. Traust meðal kjósenda Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks er marktækt hærra en traust meðal kjósenda annarra flokka. Enginn annar marktækur munur er milli kjósenda flokka.

Tafla 1. Þjóðarstolt í 33 Evrópulöndum

Kvarði 1-4	Þjóðarstolt ¹	Fjöldi
Portúgal	3,75 (0,54)	907
Malta	3,72 (0,54)	999
Írland	3,71 (0,51)	1.071
Pólland	3,69 (0,53)	1.104
Ísland	3,64 (0,54)	952
Finland	3,48 (0,64)	1.091
Slóvenía	3,44 (0,72)	984
Austurríki	3,41 (0,71)	1.508
Grikkland	3,40 (0,76)	1.114
Danmörk	3,40 (0,64)	957
Bretland	3,38 (0,72)	1.062
Ungverjaland	3,35 (0,75)	1.042
Lúxemborg	3,33 (0,77)	752
Rúmenía	3,31 (0,76)	1.131
Spánn	3,30 (0,74)	1.118
Króaía	3,30 (0,71)	771
Týrkland	3,27 (0,94)	1.180
Svíþjóð	3,27 (0,72)	949
Ítalía	3,26 (0,71)	1.946
Frakkland	3,25 (0,74)	1.624
Lettland	3,18 (0,81)	736
Norður-Írland	3,08 (0,74)	601
Tékkland	3,05 (0,71)	1.884
Búlgaría	3,00 (0,90)	1.017
Slóvakía	2,95 (0,82)	1.289
Holland	2,95 (0,75)	1.064
Rússland	2,94 (0,92)	2.438
Belgía	2,91 (0,84)	1.526
Hvíta-Rússland	2,90 (0,91)	908
Eistland	2,81 (0,90)	774
Þýskaland	2,73 (0,82)	1.607
Úkraína	2,71 (0,98)	1.167
Litháen	2,71 (0,95)	912
<i>Meðaltal</i>	<i>3,21 (0,82)</i>	<i>38.185</i>

1. Spurt var: Hversu stolt/ur ertu af því að vera [þjóðerni]? (1 = alls ekki stolt/ur, 4 = mjög stolt/ur). Staðalfrávik eru í sviga. Ekki er marktækur munur á Íslandi og þeim löndum sem eru í fjórum efstu sætum en munurinn á Íslandi og öllum löndunum sem á eftir koma er marktækur.

Heimild: European Values Study, 1999.

Tafla 2. Traust á kerfið í 25 Evrópulöndum

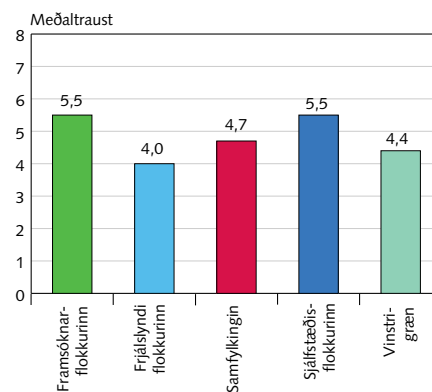
Kvarði: 0–10	Traust á kerfið ¹	Kvarði: 0–10	Traust á kerfið ¹
Danmörk	7,16 (1,63)	Spánn	5,24 (1,90)
Finnland	6,96 (1,60)	Bretland	5,17 (1,92)
Ísland	6,40 (1,81)	Belgía	5,10 (1,85)
Tyrkland	6,35 (3,00)	Eistland	4,93 (2,08)
Noregur	6,30 (1,77)	Frakkland	4,92 (1,89)
Sviss	6,17 (1,70)	Ungverjaland	4,39 (2,06)
Lúxemborg	6,08 (1,92)	Slóvenía	4,22 (2,07)
Svíþjóð	5,87 (1,89)	Portúgal	4,22 (1,82)
Austurríki	5,58 (1,98)	Úkraína	3,97 (2,28)
Írland	5,49 (1,95)	Tékkland	3,72 (2,06)
Þýskaland	5,40 (1,90)	Slóvakía	3,65 (1,97)
Holland	5,38 (1,65)	Pólland	3,31 (1,86)
Grikkland	5,36 (2,20)	Meðaltal	5,22 (2,21)

1. Spurt var: Hversu mikið traust berð þú til eftirfarandi stofnana eða aðila sem ég tel upp? 0 þýðir að þú treystir þeim alls ekki og 10 að þú treystir þeim fullkomlega. 1) Alþingis, 2) réttarkerfisins, 3) lögreglunnar. (0 = Treysti alls ekki, 10 = treysti fullkomlega). Tekið var meðaltal svara. Staðalfrávik eru í sviga.

Heimild: European Social Survey, 2004.

Mynd 2

Traust til stjórnmalamanna og -flokka



Traust til stjórnmalaflokka og -manna greint eftir því hvada stjórnmalaflokk fólk kaus í alþingiskosningum árið 2003. Traust meðal kjósenda Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks er marktækt herra en traust meðal kjósenda annarra flokka. Enginn annar marktækur munur er milli kjósenda flokka.

Tafla 3. Traust til stjórnmalamanna og -flokka í 25 Evrópulöndum

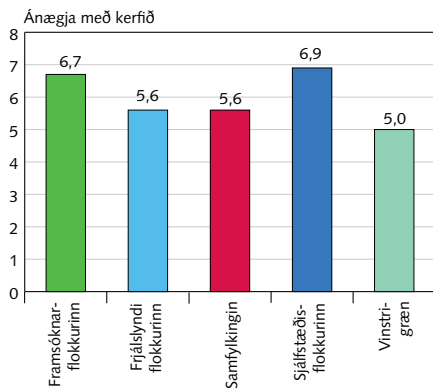
Kvarði: 0–10	Traust á stjórnmalamenn og -flokka ¹	Kvarði: 0–10	Traust á stjórnmalamenn og -flokka ¹
Danmörk	5,62 (1,83)	Grikkland	3,55 (2,38)
Lúxemborg	5,07 (2,06)	Frakkland	3,45 (2,03)
Finnland	4,94 (1,97)	Austurríki	3,32 (2,14)
Ísland	4,92 (2,04)	Þýskaland	3,20 (2,00)
Holland	4,74 (1,82)	Eistland	3,18 (2,01)
Sviss	4,70 (1,79)	Slóvenía	3,16 (2,05)
Svíþjóð	4,29 (2,07)	Tyrkland	3,02 (2,84)
Noregur	4,29 (1,87)	Tékkland	2,73 (2,13)
Belgía	4,26 (2,08)	Ungverjaland	2,69 (1,98)
Írland	3,95 (2,22)	Slóvakía	2,59 (2,03)
Spánn	3,68 (2,22)	Portúgal	2,07 (1,80)
Úkraína	3,66 (2,19)	Pólland	1,89 (1,81)
Bretland	3,63 (2,09)	Meðaltal	3,64 (2,26)

1. Spurt var: Hversu mikið traust berð þú til eftirfarandi stofnana eða aðila sem ég tel upp? 0 þýðir að þú treystir þeim alls ekki og 10 að þú treystir þeim fullkomlega. 1) Stjórnmalamanna, 2) Stjórnmalaflokka. (0 = Treysti alls ekki, 10 = treysti fullkomlega). Tekið var meðaltal svara. Staðalfrávik eru í sviga.

Heimild: European Social Survey, 2004.

Mynd 3

Traust til stjórnmálamanna og -flokka



Ánægja með kerfið greind eftir því hvaða stjórnmálaflokk fólk kaus í alþingiskosningum árið 2003. Ánægja er mæld sem meðaltal svara við eftirfarandi fimm spurningum þar sem spurt var um ánægju svarenda með: 1) stöf ríkisstjórnarinnar, 2) stöðu efnahagsmála, 3) stöðu lýðræðis, 4) stöðu heilbrigðiskerfis, 5) stöðu menntakerfis. Traust meðal kjósenda Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks er marktækt hærra en traust meðal kjósenda annarra flokka. Enginn annar marktækur munur er milli kjósenda flokka

Tafla 4. Traust til náungans í 25 Evrópulöndum

Kvarði: 0–10	Traust á náunganum ¹	Kvarði: 0–10	Traust á náunganum ¹
Danmörk	7,04 (1,80)	Belgía	5,20 (1,91)
Noregur	6,78 (1,64)	Frakkland	5,07 (1,88)
Finnland	6,67 (1,56)	Spánn	5,06 (1,93)
Ísland	6,63 (1,75)	Tékkland	4,76 (2,03)
Svíþjóð	6,29 (1,90)	Úkraína	4,62 (2,20)
Sviss	6,06 (1,73)	Slóvenía	4,45 (2,15)
Holland	6,04 (1,65)	Portúgal	4,39 (1,81)
Írland	5,96 (1,98)	Ungverjaland	4,33 (2,03)
Austurríki	5,55 (1,96)	Slóvakía	4,27 (1,98)
Bretland	5,39 (1,79)	Pólland	4,09 (2,02)
Lúxemborg	5,33 (2,15)	Grikkland	3,75 (2,11)
Eistland	5,32 (1,88)	Tyrkland	3,29 (2,42)
Þýskaland	5,28 (1,93)	Meðaltal	5,23 (2,15)

1. Spurt var: 1) Telur þú að flestir myndu reyna að notfæra sér þig ef þeir gætu, eða telur þú að flestir myndu reyna að koma fram af sanningirni? (0 = fólk reynir að notfæra sér mig, 10 = flestir koma fram af sanningirni). 2) Telur þú að fólk reyni oftast að vera hjálpsamt, eða telur þú að oftast hugsi fólk aðallega um sjálf sig? (0 = fólk hugsar aðallega um sjálf sig, 10 = fólk reynir oftast að vera hjálpsamt). Tekið var meðaltal svara. Staðalfrávik eru í sviga.

Heimild: European Social Survey, 2004.

Tafla 5. Traust til starfsmanna fjármála- og tryggingafyrirtækja í 25 Evrópulöndum

Kvarði: 0–10	Traust til fjármála- og tryggingafyrirtækja ¹	Kvarði: 0–10	Traust til fjármála- og tryggingafyrirtækja ¹
Finnland	3,49 (0,82)	Pólland	3,11 (0,92)
Noregur	3,43 (0,88)	Bretland	3,07 (0,96)
Ísland	3,41 (0,90)	Portúgal	3,07 (0,95)
Danmörk	3,38 (0,94)	Svíþjóð	3,03 (0,94)
Eistland	3,38 (0,90)	Tékkland	2,98 (1,04)
Lúxemborg	3,37 (0,95)	Írland	2,98 (1,02)
Slóvenía	3,28 (0,92)	Ungverjaland	2,97 (1,04)
Austurríki	3,25 (1,02)	Spánn	2,85 (1,07)
Belgía	3,18 (1,03)	Þýskaland	2,85 (1,00)
Sviss	3,17 (0,99)	Grikkland	2,80 (1,06)
Holland	3,17 (0,93)	Frakkland	2,77 (1,14)
Tyrkland	3,16 (1,07)	Úkraína	2,56 (1,05)
Slóvakía	3,13 (0,88)	Meðaltal	3,11 (0,08)

1. Spurt var: Hversu vel eða illa myndir þú treysta eftirtöldum aðilum til að koma heiðarlega fram við fólk eins og þig? 1) Fjármálastofnunum eins og bönkum og tryggingafélagum (1 = treysti mjög illa, 5 = treysti mjög vel). Staðalfrávik eru í sviga.

Heimild: European Social Survey, 2004.

Tafla 6. Ánægja með kerfið í 25 Evrópulöndum

Kvarði: 0–10	Ánægja með kerfið ¹	Kvarði: 0–10	Ánægja með kerfið ¹
Finnland	6,86 (1,26)	Tyrkland	5,14 (2,62)
Danmörk	6,83 (1,31)	Grikkland	4,82 (1,77)
Lúxemborg	6,32 (1,59)	Tékkland	4,71 (1,62)
Ísland	6,14 (1,58)	Frakkland	4,71 (1,58)
Sviss	5,88 (1,41)	Slóvenía	4,69 (1,70)
Noregur	5,81 (1,46)	Eistland	4,61 (1,66)
Belgía	5,78 (1,46)	Þýskaland	4,22 (1,67)
Írland	5,68 (1,66)	Slóvakía	4,15 (1,39)
Austurríki	5,52 (1,63)	Úkraína	3,74 (1,74)
Spánn	5,49 (1,40)	Ungverjaland	3,65 (1,61)
Holland	5,32 (1,38)	Pólland	3,50 (1,57)
Svíþjóð	5,25 (1,59)	Portúgal	3,19 (1,43)
Bretland	5,15 (1,68)	<i>Meðaltal</i>	<i>5,07 (1,87)</i>

1. Spurt var: 1) Þegar á heildina er litið, hversu ánægð(ur) ert þú með efnahagsástandið á Íslandi um þessar mundir? 2) Ef við víkjum nú að ríkisstjórninni, hversu ánægð(ur) ert þú með störf hennar? 3) Og þegar á heildina er litið, hversu ánægð(ur) ert þú með hvernig lýðræði virkar á Íslandi? 4) Þegar á heildina er litið, hvað finnst þér um stöðu menntamála hér á landi? 5) Þegar á heildina er litið, hvað finnst þér um stöðu heilbrigðismála hér á landi? Svarkvarði fyrir spurningar 1 - 3 var: 0 = mjög óánægður, 10 = mjög ánægður. Svarkvarði fyrir spurningar 4 og 5 var: 0 = mjög slæm, 10 = mjög góð. Tekið var meðaltal svara fyrir allar spurningar. Staðalfrávik eru í sviga.

Heimild: European Social Survey, 2004.

Tafla 7. Heildarfjöldi nemenda og fjöldi nemenda í viðskipta- og markaðsfræðum við íslenska háskóla

	1998	2008
Grunnháskólanám		
Heildarfjöldi nemenda	7.129	12.383
Viðskipta- og markaðsfræði	872	1.843
Meistaránám		
Heildarfjöldi nemenda	400	3.709
Viðskipta- og markaðsfræði	31	1.033

Heimild: Hagstofa Íslands.