



Skjól í skugga áfalla
Samanburður á skjóli í efnahagshruninu í Eistlandi og á Íslandi
með tilliti til Evrópustefnu stjórnvalda

Margrét Birna Björnsdóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði

Félagsvísindasvið

Júní 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Skjól í skugga áfalla

*Samanburður á skjóli í efnahagshruninu í Eistlandi og á Íslandi með tilliti til
Evrópustefnu stjórnvalda*

Margrét Birna Björnsdóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði

Leiðbeinandi: Baldur Þórhallsson

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Margrét Birna Björnsdóttir 2014
181086-2469

Reykjavík, Ísland 2014

Útdráttur

Í kjölfar alþjóðlegu efnahagskreppunnar sem reið yfir haustið 2008 stóðu stjórnvöld í fjölmörgum ríkjum frammi fyrir alvarlegum efnahagsvanda. Í þessari rannsókn var sjónum beint að Íslandi og Eistlandi en ríkin eiga það sameiginlegt að flokkast bæði til smáríkja og bæði urðu illa úti í efnahagshruninu. Stjórnvöld í ríkjunum hafa þó rekið ólíkar Evrópustefnur en Eistland er sem kunnugt er aðili að Evrópusambandinu á meðan Ísland stendur utan sambandsins. Hér var sérstaklega skoðað hvernig þessar ólíku Evrópustefnur höfðu áhrif á það skjól sem ríkin nutu varðandi efnahagshrunið. Meginrannsóknin skiptist þannig í þrennt. Skoðað var hvort Evrópustefnur stjórnvalda höfðu áhrif á skjól til að koma í veg fyrir efnahagshrunið, hvort þær höfðu áhrif á skjól þegar takast þurfti á við efnahagshrunið sjálf og hvort þær höfðu áhrif á það skjól sem ríkin nutu í uppbyggingarferlinu.

Til að skoða hvort og hvar ríkin nutu skjóls í efnahagshruninu voru gögn frá alþjóðastofnunum skoðuð en einnig gögn frá innlendum aðilum í ríkjunum sjálfum. Helstu niðurstöður benda til þess að Evrópustefnur stjórnvalda í hvorugu ríkinu hafi getað veitt skjól í aðdraganda hrunsins. Þannig hafi aðgangur Íslands og Eistlands að innri mörkuðum Evrópu frekar ýtt undir þenslu en að vernda hagkerfi ríkjanna hættunni á efnahagshruni. Hins vegar varð Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi til þess að ríkið naut skjóls bæði í efnahagshruninu sjálfu og við uppbygginguna eftir það. Stjórnvöld á Íslandi nutu ekki slíks skjóls enda hafa þau kosið að standa utan við Evrópusambandið sjálft.

Abstract

In the aftermath of the global financial crisis in 2008, governments in a number of states had to face severe economic challenges. In this research Iceland and Estonia were examined since both of those states are considered small states and they were both hit badly by the global economic crisis. However, governments in these states have had very different European policies, Estonia is a part of the European Union while Iceland has chosen to stay on the outside. Here it was particularly examined how these different European policies affected the shelter the states found before, during, and after the economic crisis. The main research is therefore divided into three parts. Did the European policies of the governments affect the shelter to reduce or hinder the crisis before it hit, did they provide a shelter when dealing with the crisis and did they provide shelter when it came to reconstruction after the crisis.

To analyze the shelter the states found during the crisis data from international institutions were studied as well as data from the states themselves. The main findings indicate that the European policies in neither of the states provided shelter when it came to reducing the risk before the crisis. Both Estonias' and Icelands' access to the European market increased expansion rather than protecting the economies from the risk of crisis. The European policy of the Estonian government however provided shelter both during the crisis itself as well as in the following aftermath. The government in Iceland did not enjoy such shelter since they have chosen to stay outside of the European Union.

Formáli

Ritgerðin er 30 ECTS eininga lokaverkefni til meistaraþráðu í Evrópufræðum við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Hún var unnin undir leiðsögn Baldurs Þórhallssonar, prófessors við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands og þakka ég honum sérstaklega fyrir gott samstarf, hvatningu og áskoranir. Ég hef lengi haft mikinn áhuga á Evrópumálum enda valdi ég mér nám í Evrópufræðum að loknu grunnnámi í þjóðfræði við Háskóla Íslands. Hugmyndin að verkefninu kviknaði þegar ég fékk í hendurnar lista yfir möguleg meistaraverkefni sem Baldur Þórhallsson hafði sent nemendum við deildina. Þar var að finna hugmynd að rannsókn á viðbrögðum og uppbyggingu eftir efnahagshrunið á Íslandi og í Eystrasaltsríkjunum. Eftir því sem leið á rannsóknina tók verkefnið þó töluverðum breytingum þar sem áherslan var færð yfir á Ísland og eitt Eystrasaltsríki, Eistland, og sjónum beint sérstaklega að Evrópustefnum stjórnvalda og því skjóli sem þær stefnur veittu í efnahagshruninu. Verkefnið var vissulega krefjandi og á köflum virtist mér það óyfirstíganlegt en stuðningur og hvatning frá leiðbeinanda og mínum nánustu gerðu mér kleift að ljúka því. Ég vil því þakka unnusta mínum, Magnúsi Fannari Sigurhanssyni fyrir ómetanlegan stuðning og einnig var móðir mín, Ásta Björnsdóttir, alltaf boðin og búin til aðstoðar og þakka ég henni sérstaklega fyrir það.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Abstract	5
Formáli	6
Töfluskra	8
1. kafli. Inngangur	9
2. kafli. Kenningagrunnur: Veikleikar og skjól smáríkja	16
2.1. Stærð ríkja og eiginleikar þeirra	16
3. kafli. Evrópustefnur stjórnvalda	23
3.1. Evrópustefna íslenskra stjórnvalda	23
3.2. Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi	28
4. kafli. Fyrsti hluti skjóls: Að koma í veg fyrir áföll	31
4.1. Ísland: Lítill áhugi á skjóli í aðdraganda efnahagshruns	31
4.2. Eistland: Hagvöxtur eftir inngöngu í ESB	35
4.3. Samantekt	39
5. kafli. Annar hluti skjóls: Viðbrögð við efnahagshruninu	41
5. 1. Ísland: Skortur á bandamönnum í miðju efnahagshruni?	41
5.1.1. Neyðarlögin	42
5.1.2. Leitað eftir aðstoð erlendra aðila	44
5.1.3. Áframhaldandi erfiðleikar í samskiptum við alþjóðastofnanir	48
5.2. Eistland: Skilvirk viðbrögð á ögurstundu	52
5.2.1. Fyrstu viðbrögðin við efnahagshruninu	53
5.2.2. Uptaka evru í forgrunni og aðstoð frá ESB	54
5.2.3. Skjól frá öðrum aðilum	57
5.3. Samantekt	58
6. kafli. Aðstoð við uppbyggingu eftir efnahagshrunið	61
6.1. Ísland: Uppbygging á eigin spýtur	61
6.1.1. Endurreisn efnahagslífs með krónu í höftum	61
6.2. Eistland: Hraður efnahagsbati	66
6.2.1. Uptaka evru og styrkveitingar frá ESB	66
6.3. Samantekt	69
7. kafli. Niðurstöður	73
7.1. Ísland	73
7.2. Eistland	77
7.3. Samantekt	79
Heimildaskrá	81

Töfluskra

Tafla 1: Samanburður á helstu stærðarpáttum Íslands, Eistlands og helstu nágranna.....	17
Tafla 2: Hagvöxtur og atvinnuleysi á Íslandi árin 2007, 2009 og 2012.....	69
Tafla 3: Hagvöxtur og atvinnuleysi í Eistlandi árin 2007, 2009 og 2012.....	70

1. kafli. Inngangur

Í upphafi árs 2008 voru blikur á lofti í fjármálakerfum um allan heim. Hlutabréf og gjaldmiðlar féllu og lánsfé tók að þverra. Allt gekk þó sinn vanagang fram á haustið þegar áfallið reið yfir: Lehman-Brothers, alþjóðlegur fjálmálarisi, varð gjaldþrota en eftir það varð ekki aftur snúið. Fyrirtæki sem áður virtust stöndug urðu gjaldþrota og íslensku bankarnir hrundu hver á eftir öðrum.¹

Alþjóðlega efnahagskreppan sem skók efnahagskerfi heims árið 2008 er enn í fersku minni Íslendinga. Skemmst er að minnast þeirra miklu áhrifa sem fall bankanna hafði á heimili og atvinnulíf almennings. Góðæri fyrri ára gufaði nánast upp á einni nóttu. Hugmyndir Íslendinga um sjálfa sig og umheiminn voru í uppnámi, búsáaldabyltingin hélt innreið sína og stjórnarslit og kosningar settu mark sitt á uppbyggingarferlið.² Ísland var þó að sjálfsögðu ekki eina ríkið sem varð fyrir barðinu efnahagskreppunni. Fall Lehman-Brothers bankans í Bandaríkjunum í september 2008 hafði keðjuverkandi áhrif á fjármálakerfi heimsins og fjölmörg Evrópuríki biðu afhroð vegna þessa. Þar má til dæmis nefna Spán, Írland, Grikkland og Eystrasaltsríkin en öll þessi ríki og fjárhagsvandræði þeirra hafa verið áberandi í fréttatvöngu síðustu missera. Efnahagshrunið og kreppan sem fylgdi í kjölfarið kölluðu á gríðarmiklar viðbragðsáætlanir bæði frá innlendum stjórnvöldum sem og alþjóðlegum stofnunum.

Uppbygging efnahagslífs eftir efnahagshrunið hefur gengið misvel fyrir sig og skipta þar sköpum viðbrögð stjórnvalda í hverju ríki fyrir sig. Ljóst er að hvert ríki ber ábyrgð á innra efnahagskerfi sínu en í opnu alþjóðlegu fjármálakerfi nútímans eru ríki þó einnig háð hvert öðru á margvíslegan hátt eins og fall Lehman-Brothers sannaði. Þannig getur hrun fjármálafyrirtækis í einu ríki haft áhrif langt út fyrir landamæri þess. Uppbygging ríkja eftir efnahagshrun af þeim toga sem varð árið 2008 var því á margan hátt samstarfsverkefni, sérstaklega þegar sameiginlegir hagsmunir voru í húfi eins og raunin var í Evrópusambandsríkjunum, einkum þeim ríkjum sem tekið höfðu upp sameiginlegan gjaldmiðil. Því eru mismunandi viðbrögð og árangur uppbyggingarstarfs innan einstakra ríkja í Evrópu einkar áhugaverð rannsóknarefni. Þessi rannsókn beindist að Íslandi og einu Eystrasaltsríkjanna, Eistlandi, og þeim áhrifum sem efnahagshrunið hafði á þessi ríki.

¹ Sjá t.d. Páll Hreinsson, Sigríður Benediksdóttir og Tryggvi Gunnarsson, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 1. bindi, 31-48. Í skýrslu nefndarinnar er fjallað ítarlega um aðdraganda falls íslensku bankanna og þeirra aðstæðna á alþjóðlegum mörkuðum sem leiddu til efnahagshrunsins.

² Fjölmíðlar á Íslandi sem og erlendis fjölluðu veturinn 2008 til 2009 ítarlega um búsáaldabyltinguna. Fræðimenn hafa einnig rannsakað hana, sjá t.d. Guðni Th. Jóhannesson, *Búsáaldabylting? Hvaða búsáaldabylting?*

Ísland og Eistland eiga margt sameiginlegt eins og Baldur Þórhallsson og Rainer Kattel rekja í grein sinni „Neo-Liberal Small States and Economic Crisis.“ Bæði ríkin eru smáríki sem gengu í gegnum mikið bólutímabil með gríðarlegum hagvexti og bæði ríkin urðu illilega fyrir barðinu á efnahagshruninu.³ Ástæður hrunsins í hvoru ríki fyrir sig eru einnig keimlíkar. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna haustið 2008 er eru ástæður efnahagshrunsins á Íslandi raktar:

Skýringar á falli Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. er fyrst og fremst að finna í örum vexti þeirra og þar með stærð þeirra þegar þeir féllu í október 2008. Efnahagur og útlán bankanna uxa fram úr því sem innviðir þeirra þoldu. Utanumhald og eftirlit með útlánunum fylgdi ekki eftir útlánavextinum.⁴

Fall íslensku bankanna hafði einnig áhrif út fyrir landsteinana eins og fall Lehman-Brothers bankans í Bandaríkjunum hafði áhrif út fyrir Bandaríkin. Þingkona Eista, Annely Akkermann, komst þannig að orði um ástæður efnahagshrunsins í Eistlandi í viðtali í mars 2013:

Ég man þegar fyrstu merki efnahagskreppunnar komu fram í Eistlandi árið 2008 og voru tengd við fall Lehman Brothers og nokkurra íslenskra bankastofnana, í framhaldinu breyttist fjármálakerfið í skulda- og efnahagskreppu í Evrópu og hafði mikil áhrif í Eistlandi frá 2009 til 2011.⁵

Akkermann tengir eistneska hrunið beint við fall íslensku bankanna sem eins og áður sagði átti uppruna sinn að einhverju leyti í falli Lehman-Brothers í Bandaríkjunum. Því er ljóst að efnahagshrunið og efnahagskreppan á Íslandi og í Eistlandi tengjast gegnum hið alþjóðlega fjármálakerfi. Eistar bjuggu þó svo vel að meirihluti bankakerfisins þar í landi var í eigu sænskra bankasamsteypna.⁶ Því komst ríkissjóður undan þeirri ábyrgð að endurfjármagna bankakerfið eins og raunin var á Íslandi og nánar verður fjallað um síðar. Að því sögðu er þó ekki svo að Eistar hafi ekki glímt við sömu vandamál og Íslendingar þegar kom að veiku innra efnahagskerfi. Eistneska fjármálakerfið var, rétt eins og það íslenska, veikt fyrir og varð því alþjóðlegu fjármálakerfinni auðveld bráð.⁷

³ Baldur Þórhallsson og Kattel, „Neo-Liberal Small States and Economic Crisis,“ 1.

⁴ Páll Hreinsson, Sigríður Benediktssdóttir og Tryggvi Gunnarsson, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 1. bindi, 31.

⁵ Akkermann, „The Estonian Tiger Fighting the European Debt and Economic Crisis,“ 1.

⁶ Parts, „Estonia and the European Debt Crisis,“ 272.

⁷ Baldur Þórhallsson og Kattel, „Neo-Liberal Small States and Economic Crisis,“ 3.

Þó Ísland og Eistland eigi margt sameiginlegt þegar kemur að efnahagshruninu eru þó nokkur atriði sem skilja á milli ríkjanna tveggja. Ríkin tvö beittu til dæmis afar ólíkum aðferðum við uppbyggingu eftir efnahagshrunið en báðum ríkjunum hefur gengið nokkuð vel á vegferð sinni upp úr kreppunni. Því hefur jafnvel verið haldið fram að efnahagur Eistlands sé betur staddur nú en fyrir hrunið.⁸ Hvað olli þessum mun á viðbrögðum og uppbyggingu? Gætu Íslendingar lært eitthvað af viðbrögðum Eista?

Stjórnvöld í Eistlandi héldu alla tíð fast við þá stefnu að taka skyldi upp evru, enda var raunin sú að evran var tekin upp í Eistlandi árið 2011.⁹ Eistar höfðu reyndar allt frá því þeir fengu sjálfstæði 1992 sóst eftir stöðugleika frá sterkari gjaldmiðlum en sínum eigin, fyrst með því að festa gjaldmiðil sinn, hið eistneska kroon, við þýska markið og síðar með upptöku evru.¹⁰ Baldur Þórhallsson og Rainer Kattel hafa einmitt fært rök fyrir því að þessi stefna eistneskra stjórnvalda ásamt þeirri staðreynd að mikill meirihluti skulda heimila var í evrum hafi gert það að verkum að upptaka evru og áframhaldandi Evrópusamstarf var eina raunhæfa leið Eistlands út úr kreppunni.¹¹ Sem kunnugt er hafa Íslendingar ekki farið þá leið en íslensku krónunni er nú haldið við með gjaldeyrishöftum.¹²

Þó má halda því fram að einmitt vegna þessarar fastheldni Eista við Evrópustefnuna og tilvonandi upptöku evru hafi ráðrúm þeirra minnkað. Til að mæta skilyrðum Maastricht-sáttmálans varð því nauðsynlegt að ráðast í umfangsmiklar niðurskurðaraðgerðir, launalækkanir og uppsagnir opinberra starfsmanna.¹³ Þessar aðgerðir komu að sjálfsögðu mjög illa við almenning í Eistlandi. Í rannsókninni var skoðað hvaða áhrif þessar aðgerðir höfðu á uppbyggingu í Eistlandi eftir hrun og verður nánar fjallað um þau síðar í ritgerðinni.

Íslendingar fóru aðra leið eftir efnahagshrunið og hafa haldið fast við krónuna þó hún sé bundin gjaldeyrishöftum, eins og vikið var að hér að framan. Í því samhengi er áhugavert að líta til orða Juhan Parts, fyrrum forsætisráðherra Eistlands, í grein sem birt var í tímaritinu *Cato Journal* árið 2013. Þar segir Parts að smáríki geti ekki allt í senn búið við stöðugan gjaldmiðil, sjálfstæða peningastefnu og stöðugt flæði fjármagns.¹⁴ Eistar einbeittu sér þannig að stöðugum gjaldmiðli og treystu á að opna hagkerfið sæi um fjárstreymið. Með því að festa gjaldmiðilinn við evruna misstu þeir þó getuna til að fella gjaldmiðilinn eftir hrunið og því var eini möguleikinn að skera niður og lækka laun, vildu þeir halda áfram á sömu braut varðandi

⁸ Parts, „Estonia and the European Debt Crisis,“ 269.

⁹ *Estonia*, European Union.

¹⁰ Baldur Þórhallsson og Kattel, „Neo-Liberal Small States and Economic Crisis,“ 8.

¹¹ *Ibid.*, 9.

¹² Sjá t.d. umfjöllun Seðlabanka Íslands: Seðlabanki Íslands, *Áætlun um losun gjaldeyrishafta*, 1.

¹³ Akkermann, „The Estonian Tiger Fighting the European Debt and Economic Crisis,“ 1-2.

¹⁴ Parts, „Estonia and the European Debt Crisis,“ 270.

upptöku evru. Með því að fórna sjálfstæðri peningastefnu var stöðugleiki gjaldmiðilsins tryggur en niðurskurður varð óhjákvæmilegur. Að sama skapi mætti halda því fram að með því að halda sjálfstæðri peningastefnu hafi íslensk stjórnvöld fórnað stöðugleika gjaldmiðilsins og jafnvel frjálsu flæði fjármagns. Nánar verður farið yfir þessi atriði síðar í ritgerðinni.

Margt hefur verið rannsakað varðandi hrunið, ekki síst hér á landi. Skýrsla rannsóknarnefndar Aþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna haustið 2008 rekur til að mynda ítarlega allan aðdraganda að falli íslensku bankanna. Þá hafa Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby borið saman áhrif efnahagshrunsins á Íslandi og á Írlandi en Baldur hefur einnig skoðað Eistland í samanburði við Ísland ásamt Rainer Kattel. Hins vegar hefur ekki verið skoðað að ráði hvaða áhrif Evrópustefna stjórnvalda hafði á efnahagshrunið á Íslandi og uppbyggingu eftir það. Sú nálgun, að Evrópustefna stjórnvalda hafi yfir höfuð haft áhrif á viðbrögð og uppbyggingu eftir efnahagshrunið, varð því miðpunktur rannsóknarinnar. Ísland og Eistland voru valin sérstaklega vegna þeirra líkinda sem eru með ríkjunum sem eru bæði smáríki með opinn efnahagskerfi en einnig vegna þess að annað ríkið er fullgildur meðlimur í Evrópusambandinu en hitt ekki.

Umræðan um efnahagshrunið hér á landi hverfðist um tíma um Evrópusambandið (ESB), evruna og hvort Ísland ætti yfir höfuð að sækja um aðild að sambandinu. Í hugum margra var aðild að ESB og upptaka evru eina raunhæfa leiðin út úr kreppunni í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Það fór enda svo að sótt var um aðild sumarið 2009 í kjölfar ríkisstjórnarskipta þó töluverður styr hafi staðið um umsóknina. Nú er þó svo komið að umsóknin hefur verið lögð til hliðar, að minnsta kosti í bili.¹⁵ En hversu miklu máli hefði aðild að ESB og upptaka evru skipt í stóra samhengi hlutanna? Hafði Evrópusambandsaðild afgerandi áhrif á viðbrögð stjórnvalda í einstökum ríkjum við efnahagshruninu eða það sem er enn áhugaverðara; hafði stefna stjórnvalda í Evrópumálum áhrif á þessi viðbrögð? Þessar spurningar voru grundvöllur rannsóknarinnar enda hefur lítið verið kannað hér á landi hvort og hvernig Evrópustefna stjórnvalda hafði áhrif á viðbrögð og uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Hér var því Evrópustefna stjórnvalda á Íslandi og á Eistlandi skoðuð og áhrif þeirrar stefnu á efnahagshrunið og uppbyggingu eftir það rannsökuð.

¹⁵ Sjá t.d. heimasíðu Utanríkisráðuneytisins um viðræður Íslands og ESB. Síðan þjórnar nú eingöngu hlutverki gagnasafns eftir að hlé var gert á viðræðunum: *Aðildarviðræður Íslands og Esb 2009-2013*, Utanríkisráðuneytið.

Því voru settar fram eftirfarandi tilgátur til grundvallar rannsókninni:

Evrópusambandsaðild og stefna stjórnvalda í Evrópumálum höfðu afgerandi áhrif á viðbrögð og uppbyggingu eftir efnahagshrunið á Íslandi og í Eistlandi.

Viðbrögð og uppbygging eftir efnahagshrunið voru markvissari og skipulagðari í Eistlandi, vegna skýrrar stefnu stjórnvalda þar í landi í Evrópumálum, heldur en á Íslandi.

Rannsóknarspurningar urðu því eftirfarandi:

Hvernig voru viðbrögð og uppbygging eftir efnahagshrunið í Eistlandi frábrugðin viðbrögðum og uppbyggingu eftir efnahagshrunið á Íslandi?

Hvernig hafði stefna stjórnvalda í Evrópumálum áhrif á viðbrögð og uppbyggingu eftir efnahagshrunið á Íslandi og í Eistland?

Gerði skýr stefna eistneskra stjórnvalda til Evrópumála og upptöku evru það að verkum að viðbrögð og uppbygging eftir efnahagshrunið voru markvissari og skipulagðari þar í landi en á Íslandi þar sem stefna stjórnvalda til Evrópumála var ekki eins skýr?

Þá er einnig nauðsynlegt að taka Alþingiskosningarnar og stjórnarskiptin 2009 á Íslandi fyrir sem sérstaka breytu varðandi Evrópustefnu stjórnvalda á Íslandi. Í kjölfar stjórnarskiptanna sóttu Íslendingar formlega um aðild að Evrópusambandinu og var þá um nokkurs konar tímamót í Evrópuumræðu á Íslandi að ræða. Hér er þó vert að nefna að í upphafi var ekki tekin sérstök afstaða til þess hvor stefnan væri áhrifaríkari eða betri. Tilgátan gerir ráð fyrir að viðbrögð hafi verið markvissari vegna stefnu stjórnvalda í Eistlandi varðandi upptöku evru og áframhaldandi Evrópusambandsaðildar en hvort slík stefna hafi verið fyrir bestu á þeim tíma var látið liggja milli hluta.

Sá kenningarammi sem hér var notaður fjallar aðallega um veikleika smáríkja og þörf þeirra fyrir skjól. Ýmsir fræðimenn hafa rannsakað veikleika smáríkja en þau eru oft veikari fyrir en stærri ríki, sérstaklega hvað varðar efnahag. Þannig treysta þau gjarnan á einsleitun markað og fáar vörur til útflutnings en reiða sig þeim mun meira á innflutning. Því verða þau oft verr fyrir sveiflum á alþjóðlegum mörkuðum og lenda í dýpri kreppum en eru að sama skapi fljótari að ná sér á strik að nýju. Skjólshugtakið er svo nátengt þessum veikleikum smáríkja en samkvæmt því leita smáríki gjarnan eftir skjóli hjá stærri ríkjum eða ríkjabandalögum til að milda áhrifin af slíkum efnahagslegum sveiflum. Skjólið felst þannig í getunni til að koma í veg fyrir áföll, til að fá aðstoð í að takast á við áföll og til aðstoðar við

uppbyggingu eftir áföll. Smáriki leitast þannig bæði eftir efnahagslegu en einnig pólitísku skjóli en nánar verður fjallað um þessar kenningar í næsta kafla. Til afmörkunar á viðfangsefninu út frá kenningarammanum voru því eftirfarandi rannsóknarspurningar einnig settar fram og marka þær helstu áherslur rannsóknarinnar:

Hvernig hafði Evrópustefna stjórnvalda í hvoru ríki fyrir sig áhrif á:

a) Viðbrögð við efnahagshruninu?

b) Uppbyggingu fjármálakerfis og stöðu almennings?

Hvaða skjól gat Evrópustefna stjórnvalda veitt þegar kom að efnahagshruninu:

a) Til að koma í veg fyrir efnahagshrunið?

b) Til að aðstoða við fyrstu viðbrögð í efnahagshruninu?

c) Til að aðstoða við uppbyggingu eftir efnahagshrunið?

Eins og áður sagði hefur töluvert verið rætt og rannsakað varðandi efnahagshrunið hér á landi. Það á ekki síður við um Eistland enda voru Eistar aðilar að ESB á þeim tíma sem hrunið varð og stefndu ótrauðir að upptöku evru. Ísland naut að auki aðstoðar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) við uppbyggingarferlið og fjölmargir erlendir aðilar og stofnanir beindu sjónum sínum að ríkjunum þegar ljóst var að umsnúningur til hagvaxtar væri á næsta leiti. Skýrslur, ritgerðir og hvers kyns rannsóknir hafa verið gerðar á vegum fjölmargra aðila en of mikið verk væri að fara yfir þær allar. Til afmörkunar voru því sérstaklega teknar fyrir þrjár alþjóðastofnanir; AGS, ESB og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD). Skýrslur og rannsóknir frá þessum stofnunum voru skoðaðar sérstaklega en þó voru einnig skoðaðar sjálfstæðar rannsóknir, ritgerðir fræðimanna og tölfræðiupplýsingar frá seðlabönkum ríkjanna og öðrum ríkisstofnunum. Ritgerðin er því hefðbundin rannsóknarritgerð sem byggir á tilviksrannsókn þar sem röð atburða er skoðuð í gegnum fyrirliggjandi gögn til að gefa heildstæða mynd af rannsóknarefninu.¹⁶

Tímarammi rannsóknarinnar tekur mið af efnahagshruninu og þeim þáttum sem rannsakaðir voru kringum það. Því var sjónum beint að tímabilinu frá því nokkru fyrir hrun til loka árs 2013. Þó hefur í sumum tilfellum reynst nauðsynlegt að skoða nýrri upplýsingar, til dæmis varðandi Evrópustefnu stjórnvalda á Íslandi og þá er einnig farið mislangt aftur fyrir efnahagshrunið. Til dæmis þarf að skoða stefnu stjórnvalda í Eistlandi frá því að ríkið fékk

¹⁶ Hart, *Doing Your Masters Dissertation*, 119-120.

sjálfstæði árið 1992 þó ekki sé þörf á að skoða Evrópustefnur stjórnvald á Íslandi svo langt aftur í tímann. Almennt var þó miðað við tímabilið frá aldamótum til ársins 2013.

Ritgerðin skiptist í sjö kafla. Að loknum inngangskafli tekur við fræðileg samantekt þar sem farið verður yfir þær kenningar sem nýttust við greiningu gagna í rannsókninni. Þar ber til dæmis að nefna kenningar fræðimanna varðandi sveigjanleika smáríkja, veikleika þeirra og þörf fyrir skjól. Í þriðja kafla verður farið yfir stefnu stjórnvalda í Evrópumálum í hvoru ríki fyrir sig. Þar á eftir verður farið yfir viðbrögð og uppbyggingu við efnahagshruninu í tengslum við skjólshugtakið. Í fjórða kafla ritgerðarinnar verður farið yfir hvaða skjól Evrópustefna stjórnvalda gat veitt fyrir efnahagshrunið við að koma í veg fyrir það, í fimmta kafla verður fjallað um hvernig stjórnvöldum tókst til við fyrstu viðbrögð við hruninu og að lokum, í sjötta kafla, verður skoðað hvernig staðið var að uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Evrópustefna ríkjanna verður þannig skoðuð með tilliti til þess skjóls sem Evrópusambandið og Evrópusamvinna eru fær um að veita og hvort það skjól hafi veitt þá vörn gegn áföllum sem stjórnvöld ætluðust til. Í sjöunda kafla verða svo niðurstöður úr greiningunni á Evrópustefnu ríkjanna og hvort þeim tókst að leita skjóls með slíkri stefnu teknar saman.

2. kafli. Kenningagrunnur: Veikleikar og skjól smáríkja

Til að rannsókn búi yfir trúverðugleika er nauðsynlegt að byggja hana á fræðilegum ramma kenninga. Fræðasvið þessa verkefnis tók aðallega til smáríkjafræða enda flokkast bæði Ísland og Eistland til smáríkja. Þær smáríkjakenningar sem verða skoðaðar hér taka aðallega til eiginleika smáríkja og til hugmynda fræðimanna um það skjól sem smáríki þarfnast. Einnig verður farið yfir almennar kenningar alþjóðasamskipta á borð við raunhyggju þar sem hér er um að ræða samskipti milli ríkja og ríkjabandalaga. Kenningar raunhyggjunnar fjalla gjarnan um veikleika smáríkja, til dæmis þegar kemur að efnahag þeirra og því er nauðsynlegt að skoða slíkar kenningar þegar rætt er um veikleika og skjól smáríkja.

2.1. Stærð ríkja og eiginleikar þeirra

Smáríki eru áhugaverður flokkur ríkja en þau getur verið nokkuð erfitt að skilgreina. Nokkrir kenningaskólar innan alþjóðasamskipta hafa gegnum tíðina leitast við að skilgreina og skilja stærð ríkja í alþjóðakerfinu og hvernig sú stærð hefur áhrif á hegðun þeirra. Hefðbundnir þættir til skilgreiningar á stærð miða gjarnan við stærð landsvæðis, fólksfjölda, hernaðarmátt og efnahag og jafnvel einnig stærð og getu stjórnsýslu. Þessir þættir eru nokkuð auðskiljanlegir enda byggja þeir allir á föstum stærðum, eiginleikum sem auðvelt er að mæla.

Samkvæmt þessum skilgreiningum teljast Ísland og Eistland bæði smáríki eins og áður hefur verið fjallað um, en bæði ríkin eru tiltölulega smá að stærð, eyða litlu til hernaðarmála, eru fámenn (þó Eistland sé vissulega mun fjölmennara en Ísland) og hafa þar af leiðandi smáan markað. Það er þó sérstaklega í samanburði við önnur ríki sem smæð Íslands og Eistlands kemur í ljós. Til dæmis eru bæði ríkin staðsett í norðurhluta Evrópu og eru mjög smá varðandi fólksfjölda og landsvæði miðað við helstu nágrannaríki sín eins og sést í töflunni hér fyrir neðan þar sem borin eru saman Ísland, Eistland og helstu nágrannaríki þessara ríkja; Noregur, Finnland, Rússland og Bandaríkin.

Hernaðarmáttur Eistlands er svipaður og hinna ríkjanna þegar litið er til hlutfalls af landsframleiðslu ef miðað er við Noreg og Finnland á meðan Ísland eyðir einungis 0,1% af landsframleiðslu í hernað. Þá eru þessar tölur litlar miðað við það sem Bandaríkin og Rússland leggja í hernað en bæði ríkin eyða þar um 4,4% af landsframleiðslu. Þá er ljóst að á meðan markaðir Íslands og Eistlands eru litlir vegna lítils fólksfjölda eru lífskjör á Íslandi umtalsvert betri þar sem landsframleiðsla á hvern íbúa er töluvert meiri en á Eistlandi. Sjá töflu 1.

	Landsvæði Km2	Fólksfjöldi	Hernaðarmáttur % af VL	Efnahagur VL á hvern íbúa \$
Ísland	103.000	325.671	0,1	39.117
Eistland	45.228	1.311.870	1,9	25.031
Noregur	323.802	5.147.792	1,4	67.169
Finnland	338.145	5.268.799	1,5	39.130
Rússland	17.098.242	142.470.272	4,4	14.037
Bandaríkin	9.826.675	318.892.103	4,4	51.689

Tafla 1¹⁷

Sú kenning sem helst lítur til hinna fjögurra klassísku þátta stærðar ríkja er raunhyggja, eða nýraunhyggja. Upphafsmáður þess kenningaskóla var Kenneth Waltz en hann setti fram kenningar um hið alþjóðlega stjórnleysi. Vegna þessa stjórnleysis, þar sem engin ríkisstjórn hefur völdin á hinum alþjóðlega vettvangi, eru ríki neydd til að huga stöðugt að eigin hagsmunum. Alþjóðakerfið er þannig skilgreint sem *sjálfshjálparkerfi* í kenningum Waltz. Það sem skilur milli innanríkismála og hins alþjóðlega vettvangs er því það að innan ríkis hefur ríkisstjórnin einkarétt á lögmætri valdbeitingu. Einstaklingar innan ríkisins þurfa ekki að vera viðbúnir því hverju sinni að verða fyrir valdbeitingu vegna þess að opinberir aðilar eiga að sjá til þess að þegnarnir séu öruggir fyrir slíku. Þetta á hins vegar ekki við í alþjóðlega kerfinu, þar sem einstaklingarnir, ríkin, eru sjálf ábyrg fyrir eigin hagsmunum og geta ekki treyst á opinbera aðila til að halda uppi lögum og reglum.¹⁸ Hvert einasta ríki þarf því að búast við því að annað ríki ráðist á það með ofbeldi hvenær sem er. Þau þurfa því að vera reiðubúin til að verjast eða treysta á hernaðarmátt nágranna til að verja sig ef til kemur.¹⁹ Hegðun ríkja einkennist svo af þessum eiginleikum alþjóðakerfisins.

Waltz einblínir nokkuð á hernaðarmátt í kenningum sínum en þó er ljóst að hernaður er ekki daglegt brauð allstaðar í heiminum og því fer fjarri að öll ríki séu reiðubúin að verjast skyldi annað ríki ráðast á það. Gott dæmi um það er Ísland sem hefur engan her, þó ríkið sé í

¹⁷ Heimildir fyrir stærð landsvæðis og fólksfjölda: *The World Factbook: Estonia*, Central Intelligence Agency; *The World Factbook: Finland*, Central Intelligence Agency; *The World Factbook: Iceland*, Central Intelligence Agency; *The World Factbook: Norway*, Central Intelligence Agency; *The World Factbook: Russia*, Central Intelligence Agency; *The World Factbook: United States*, Central Intelligence Agency; heimildir fyrir hernaðarmátt: *SIPRI Military Expenditure Database*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); heimildir fyrir efnahag Eistlands, Finnlands, Íslands, Noregs og Bandaríkjanna: *1. Gross Domestic Product (GDP)*, OECD: StatExtracts; heimild fyrir efnahag Rússlands: *GDP Per Capita (Current US\$)*, The World Bank.

¹⁸ Waltz, „Anarchic Orders and Balances of Power,“ 99-100.

¹⁹ *Ibid.*, 98.

varnarbandalagi og sýni þannig vilja til að verjast.²⁰ Kenningar nýfrjálslyndisstefnu (e. neoliberalism) hafa tekið á þeim vandamálum sem felast í nýraunhyggju. Þó þær kenningar viðurkenni að mestu hugmyndir Waltz varðandi grundvallarþætti nýraunhyggjunnar benda þær einnig á vankanta hennar. Robert O. Keohane hefur til dæmis gagnrýnt nýraunhyggjuna fyrir að geta ekki gefið raunsanna mynd af alþjóðastjórnámálum eða útskýrt að fullu hegðun ríkja.²¹ Eins og Keohane segir sjálfur í grein sinni „Theory of World Politics“: „Nýraunhyggjan er sérlega veik fyrir þegar gera á grein fyrir breytingum, sérstaklega þegar rætur þeirra breytinga felast í pólitík á sviði alþjóðaviðskipta eða í uppbyggingu innanríkismála ríkjanna.“²² Nýraunhyggjan lítur þannig framhjá innanríkismálum og jafnvel alþjóðlegum efnahagsmálum þegar skýra á ákveðnar breytingar en þessir þættir geta haft mikið að segja um hegðun ríkja, eins og nánar verður fjallað um í síðari köflum ritgerðarinnar. Í riti sínu *Neorealism and Neoliberalism* fer David A. Baldwin yfir helstu ágreiningsefni þessara tveggja kenningaskóla. Helsti munurinn liggur í hugmyndum nýfrjálslyndiskenninganna um samvinnu ríkja en innan þess kenningaramma er talið mun líklegra að ríki grípi til alþjóðlegrar samvinnu á meðan nýraunhyggjumenn telja slíkt erfitt í framkvæmd og líklegt til að mistakast. Þá er ávinningur af slíkri samvinnu einnig litinn mismunandi augum innan kenningaskólanna. Nýraunhyggjumenn telja þannig að ávinningur sé alltaf á þann veg að ef einn græðir hlýtur annar að tapa. Innan nýfrjálslyndisstefnunnar er talið mögulegt að bæði ríki geti hagnast á samstarfi.²³

Af framansögðu má ráða að fræðimenn eru langt frá því sammála um hlutverk alþjóðlegrar samvinnu og vald ríkja í alþjóðakerfinu yfireitt. Hefðbundnar skilgreiningar á stærð sem miða við fólksfjölda, stærð landsvæðis, herafla og stærð efnahags eru því gjarnan of takmarkaðar til að ná yfir alla þá þætti sem þarf að skilgreina til að skilja hegðun og viðbrögð ríkja í alþjóðakerfinu.²⁴ Baldur Þórhallsson hefur skoðað smáríki á nýjan hátt en í kenningaramma hans eru fleiri þættir en hinir hefðbundnu teknir til greina. Kenningaramminn skiptist í sex liði:

1. Föst stærð (landsvæði og fólksfjöldi)
2. Stærð fullveldis (getur ríkið haldið fülleldi sínu og tryggt lágmarks virkni ríkisins innanlands og sýnileika á alþjóðavettvangi)

²⁰ Ísland gekk sem kunnugt er í NATO árið 1949. Sjá t.d. *Member Countries*, NATO.

²¹ Keohane, „Theory of World Politics,“ 159.

²² Ibid.

²³ Baldwin, „Neoliberalism, Neorealism, and World Politics,“ 5-6.

²⁴ Baldur Þórhallsson, „The Size of States in the European Union,“ 7-9.

3. Pólítísk stærð (stjórnsýsla og hervald)
4. Stærð efnahags (þjóðarframleiðsla og stærð markaða)
5. Skynjuð stærð (hver er sýn aðila innan lands og utan á ríkið)
6. Valin stærð (hvaða málaflokkar eru settir í forgang, hvernig líta aðilar innanlands á alþjóðakerfið)²⁵

Hér má sjá mun víðari mynd en hinir hefðbundnu þættir eru færir um að gefa. Þannig getur skynjuð stærð, til dæmis hvernig ráðamenn ríkis meta getu þess, haft gríðarleg áhrif á stöðu ríkis innan alþjóðakerfisins. Ef stjórnvöld meta það svo að ekki sé til staðar geta innan ríkisins til að framkvæma ákveðin verkefni á alþjóðavettvangi er ekki ráðist í þau verkefni. Að sama skapi skiptir forgangs röðun miklu máli og þá getur haft úrslitaáhrif á stöðu ríkis í alþjóðakerfinu hvort ráðamenn þess eru hallir undir nýraunhyggju og telja að hernaðarmáttur sé eina raunverulega stærðin á alþjóðlegum vettvangi eða hvort nýfrjálslyndisstefna sé við lýði og samvinna við önnur ríki sé talin möguleg.

Kenningar um smáríki byggjast gjarnan á þessum hugleiðingum um stærð þeirra, stöðu í alþjóðakerfinu og ekki síst veikleika þeirra. Michael Handel byggði til dæmis hugmyndir sínar um *veik* ríki á efnahagslegum veikleikum smáríkja sem hafa gjarnan smáan markað og takmarkaða útflutningsgetu.²⁶ Handel dregur vandamál efnahagslega veikra ríkja saman í fjóra þætti. Í fyrsta lagi eru veik ríki ekki fær um að framleiða jafn fjölbreytt úrval af vörum og stærri ríki. Þau reiða sig því í miklum mæli á út- og innflutning. Í öðru lagi er hlufall út- og innflutnings af þjóðarframleiðslu mun hærra í efnahagslega veikum ríkjum en í ríkjum sem standa sterk efnahagslega. Í þriðja lagi treysta þau oft á viðskipti við fáa markaði eða ríki. Í fjórða lagi eru þau illa stödd varðandi fjöldaframleiðslu á iðnaðarvörum. Ef þau framleiða slíka vöru treysta þau enn frekar á útflutning.²⁷

Handel dregur ennfremur saman þær aðferðir sem efnahagslega veik ríki geta beitt til að sporna við þessum veikleikum. Þau ættu í fyrsta lagi að reyna að framleiða fjölbreyttar vörur til útflutnings, en einnig til að minnka hættuna á að þau verði algjörlega háð útflutningi. Í öðru lagi ættu þau að dreifa útflutningi sínum á fjölbreytta markaði af svipaðri stærð. Í þriðja lagi ætti útflutningi að vera beint að veikari ríkjum og í fjórða lagi ættu þau að forðast að beina útflutningi alfarið að einum markaði, sérstaklega ef sá markaður er stórveldi.²⁸

²⁵ Ibid., 8.

²⁶ Handel, „Weak States in the International System“, 165.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., 171.

Í greiningu sinni tekur Handel einnig nokkur dæmi þess þegar smáríki hafa átt allt sitt undir viðskiptum við stórveldi og hvernig þau viðskipti virðast alltaf enda á því að hið stærra ríki beitir efnahagslegum eða pólitískum þrýstingi til að kúga smærra ríkið á pólitískum eða efnahagslegum vettvangi. Sem dæmi tekur Handel Kúbudeiluna og hið svokallaða „Svínastríð“ þar sem Austurríki reyndi að kúga Serbíu til hlýðni í upphafi 20. aldar.²⁹ Þó hið stærra ríki hafi ekki alltaf betur í slíkum deilum er alltaf hættu á að þau beiti þessari aðferð og smáríkið getur lítið sem ekkert gert til að sporna við því. Þá er einnig hættu á að slíkar pólitískar og efnahagslegar deilur leiði til hernaðaríhlutunar.³⁰

Þó er ljóst að smáríki verða ekki einungis skilgreind af efnahagslegum veikleikum sínum eða hefðbundnum skilgreiningum varðandi stærð eins og kenningarammi Baldurs Þórhallssonar sýnir. Vafalaust hafa smáríki einnig ákveðna styrkleika til að bera enda hafa þau haldið velli allt til dagsins í dag og þeim hefur raunar fjölgað gríðarlega síðastliðna öld. Nærtækasta dæmið um slíkt er að vafalaust uppbrot Sovétríkjanna en með því urðu til fjölmörg ný sjálfstæð ríki sem flokkast til smáríkja.³¹ Eitt af þeim ríkjum er að sjálfsögðu Eistland, sem er til rannsóknar hér.³²

Á síðustu áratugum 20. aldar, áður en efnahagskreppan reið yfir, töldu margir fræðimenn á sviði alþjóðasamskipta að smáríki væru betur stödd efnahagslega heilt á litið en stærri ríki. Vissulega væru smáríki háð smáum mörkuðum sínum en með opnu hagkerfi gætu þau hagnast mjög á opnun markaða á alþjóðlegum vettvangi.³³ Þannig geta veikleikar smáríkja, til dæmis sú staðreynd að þau verða gjarnan að treysta á opna markaði vegna þess að þau geta ekki sjálfum sér næg varðandi framleiðslu, orðið að styrkleikum þeirra. Þá má nefna grein þeirra Harvey Armstrong og Robert Read frá 1995 en þar fjalla þeir um efnahagslega kosti örríkja á borð við Andorra og Mónakó í Vestur-Evrópu.³⁴ Í annarri fræðigrein frá árinu 2000 bera þeir William Easterly og Aart Kraay saman þjóðarframleiðslu smáríkja með íbúatölu undir einni milljón. Þar segir:

... landsframleiðsla á hvern íbúa í smáríkjum nær yfir sama tekjubil og í öðrum ríkjum heims. Það sem meira er, ef gert er ráð fyrir staðsetningu eftir heimsálfum hjá öllum

²⁹ Ibid., 172-77.

³⁰ Ibid., 177.

³¹ Á heimasíðu Sameinuðu þjóðanna má til dæmis sjá lista yfir aðildarríki og hvenær þau ríki gengu til liðs við samtökin. Fjölmörg ríki gengu einmitt í SP eftir fall Sovétríkjanna. Sjá: *Member States of the United Nations*, United Nations.

³² Sjá til dæmis umfjöllun um Eistland á vef ESB: *Estonia*, European Union.

³³ Easterly og Kraay, „Small States, Small Problems?“ 2021.

³⁴ Armstrong og Read, „Western European Micro-States and EU Autonomous Regions,“ 1229.

ríkjum, hvort þau eru olúframleiðendur, og hvort þau tilheyra OECD, eru smáríki í rauninni marktækt *ríkari* en önnur ríki.³⁵

Smáríki hafa því á síðustu áratugum átt mjög góðu gengi að fagna efnahagslega, þvert á hugmyndir fræðimanna á borð við Handel, sem var fjallað um hér að ofan. Hér þarf þó að hafa í huga að skilgreining höfundar greinarinnar á smáríki miðast við ríki með undir milljón íbúa. Vafalaust væri myndin öðruvísi ef ríki með allt að tíu milljón íbúum væru skilgreind sem smáríki við greiningu höfundar eins og oft er raunin.

Eftir efnahagshrunið 2008 varð þó ljóst að smáríki voru ekki alveg jafn vel stæð og áður hafði verið talið. Ísland og Eistland eru dæmi um það en bæði ríkin teljast til smáríkja og bæði ríkin fóru verulega illa út úr efnahagshruninu. Til dæmis jókst atvinnuleysi í báðum ríkjum töluvert í efnahagshruninu. Á Íslandi fór atvinnuleysi úr 1,9% á fjórða ársfjórðungi 2007 í 4% á fjórða ársfjórðungi 2008 og atvinnulausum fjölgaði því um 3.900 manns á einu ári.³⁶ Í Eistlandi var svipaða sögu að segja en þar fór atvinnuleysi í 14,6% á þriðja ársfjórðungi 2009 og var það hækkun úr 11,4% frá fyrsta ársfjórðungi þess árs. Þetta var hæsta stig atvinnuleysis í Eistlandi frá því landið öðlaðist sjálfstæði árið 1992.³⁷ Nánar verður vikið að niðursveiflunni í ríkjunum í næstu köflum. Því hafa fræðimenn í auknum mæli tekið að líta aftur til fyrri kenninga nýraunhyggjunnar varðandi styrk og stærð ríkja og kenninga um veikleika smáríkja.

Þegar litið er til kenninga Handel um veikleika smáríkja og þeirra hrakninga sem sagan sýnir okkur að mörg þeirra hafa lent í er ljóst að smáríki þurfa gjarnan á vinapjóðum eða bandamönnum að halda. Í raun og veru eru smáríki því að falast eftir *skjóli* frá stærri ríkjum eða bandalögum. Fjölmargir fræðimenn einmitt hafa bent á nauðsyn bandalaga fyrir smáríki en Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby rannsökuðu hvernig smáríki geta haft hag af skjóli frá bandalögum á borð við ESB. Í grein sinni „Financial Crisis in Iceland and Ireland“ skipta þeir skjólshugtakinu í þrennt; aðstoð við að koma í veg fyrir áfall, aðstoð þegar áfall ríður yfir og aðstoð við uppbyggingu eftir áfall. Þeir greina jafnframt milli efnahagslegs og pólitísku skjóls, þar sem hið fyrrnefnda getur verið í formi lánaþyrngreiðslu eða efnahagslegrar aðstoðar á meðan hið síðarnefnda getur snúið að diplómátskum stuðningi, svo dæmi séu nefnd.³⁸ Smáríki sækist þannig eftir skjóli hjá bandamönnum sínum þegar kemur að því að koma í veg fyrir eða takast á við áföll sem þau geta ekki endilega tekist á við sjálf

³⁵ Easterly og Kraay, „Small States, Small Problems?“ 2015.

³⁶ *Atvinnuþáttaka og atvinnuleysi á 4. ársfjórðungi 2008*, Hagstofa Íslands.

³⁷ *102,000 Persons are Unemployed*, Statistics Estonia.

³⁸ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 2.

vegna efnahagslegra og pólitískra veikleika sinna. Eins og kemur fram í kenningum Handel um efnahagslega veikburða ríki ættu smáríki að beina sjónum sínum að öðrum smáum ríkjum en forðast að halla sér að stórveldunum. Evrópusambandið er einmitt slíkt bandalag smáríkja³⁹ og ætti því, samkvæmt hugmyndinni um skjól, að vera ákjósanlegt til að veita smáríkjum skjól, efnahagslega og pólitískt.

Hér voru því viðbrögð stjórnvalda og uppbygging eftir hrun skoðuð með tilliti til kenningarinnar um *skjól*, það er að segja, hvernig og hvar leituðu smáríkin Ísland og Eistland skjóls þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið? Því verður byrjað á því að skoða hvernig skjólinu var háttað fyrir efnahagshrunið og hvort þeim aðilum sem áttu að veita slíkt skjól tókst að koma í veg fyrir þær hörmungar sem yfir dundu eða milda áhrif þeirra. Þá verður skoðað hvernig aðstoð ríkin fengu við að bregðast við efnahagshrunin og að lokum hvernig tókst til við að byggja upp, eða hreinsa til, eftir efnahagshrunið. Áhersla rannsóknarinnar var á Evrópustefnu stjórnvalda og Evrópusambandið sem skjól fyrir smáríki. Því var Evrópusambandið í forgrunni sem sá aðili sem veitt getur skjól, eða sem ekki hefur tök á að veita skjól eins og í tilfalli Íslands sem ekki er aðili að sambandinu. En hverjar voru áherslur stjórnvalda í Evrópumálum og hvað ætluðu stjórnvöld sér að ná fram með þeirri stefnu? Um það verður fjallað í næsta kafla.

³⁹ Í flestum ríkjum Evrópusambandsins er íbúafjöldi t.d. undir tíu milljónum. Sjá t.d: *EU Member Countries*. European Union.

3. kafli. Evrópustefnur stjórnvalda

Sú Evrópustefna sem rekin er hverju sinni í hvoru ríkinu sem hér er til umfjöllunar fyrir sig er að sjálfsögðu grundvallaratriði í rannsókn sem þessari. Hér á eftir verður því farið yfir Evrópustefnur stjórnvalda á Íslandi og í Eistlandi, fyrir efnahagshrunið, á meðan á því stóð og svo eftir hrunið þegar uppbygging átti sér stað. Hverju ætluðu stjórnvöld í hvoru ríki fyrir sig að ná fram með þeirri Evrópustefnu sem þau ráku hverju sinni?

3.1. Evrópustefna íslenskra stjórnvalda

Stefna íslenskra stjórnvalda hefur löngum einkennst af hinni svokölluðu „bíða og sjá“ stefnu þar sem stjórnvöld forðast að taka beina afstöðu til Evrópusambandsaðildar aðra en þá að gæta eigi hagsmuna Íslands gagnvart því, til dæmis með því að öðlast aðild að innri markaðnum gegnum EES-samninginn.⁴⁰ Þetta þarf að hafa í huga þegar Evrópustefna stjórnvalda fyrir og eftir efnahagshrunið er skoðuð. Þá þarf einnig að hafa í huga að á Íslandi urðu stjórnarskipti í janúar 2009, fjórum mánuðum eftir fall bankanna, og boðað var til kosninga í apríl 2009. Sú Evrópustefna sem tekin var upp eftir kosningarnar var töluvert frábrugðin þeirri stefnu sem áður hafði verið við lýði. Hér verða stefnur ríkisstjórnanna og stjórnmalaflokka á tímabilinu frá því nokkru fyrir hrun til byrjunar ársins 2013 skoðaðar.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar var stofnuð vorið 2007 og kynntu forsvarsmenn stjórnarinnar, þau Geir H. Haarde og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, stjórnarsáttmála þann 23. maí 2007.⁴¹ Í honum kemur eftirfarandi fram varðandi Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar:

Ríki Evrópusambandsins eru mikilvægasta markaðssvæði Íslands. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) hefur reynst þjóðinni vel og hann er ein af grunnstoðum öflugs efnahagslífs þjóðarinnar. [...] Komið verði á fót föstum samráðsvettvangi stjórnmalaflokka á Alþingi sem fylgist með þróun mála í Evrópu og leggi mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga.⁴²

Þessi yfirlýsing felur í raun í sér áframhaldandi „bíða og sjá“ stefnu stjórnvalda í Evrópumálum. Ríkisstjórnin tekur enga afstöðu til Evrópusambandsins aðra en að halda verði áfram að meta þá hagsmuni sem Íslendingar eiga að gæta innan sambandsins með EES-

⁴⁰ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff,“ 53-54.

⁴¹ *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007*, Stjórnarráð Íslands.

⁴² Ibid.

samningnum. Ekkert er talað um mögulega umsókn eða aukið samstarf Íslands og ESB. Sé tekið tillit til tíðaranda ársins 2007 er það kannski skiljanlegt. Ísland var svo að segja á hátindi góðærisins og stjórnvöld virtust nokkuð andvaralaus um þær hættur sem steðjuðu að.⁴³ Þó má einnig færa rök fyrir því að stjórnvöld hefðu einmitt átt að setja Evrópu- og alþjóðamál í forgang þar sem alþjóðleg bankastarfsemi var á þeim tíma orðin risavaxin atvinnugrein á Íslandi.

Hér er einnig áhugavert að skoða forsendur stjórnarmyndunarinnar eftir kosningarnar árið 2007. Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn höfðu fram að þessu setið í stjórn allt frá árinu 1995 þar sem Sjálfstæðisflokkurinn, lengst af undir forystu Davíðs Oddssonar, var í meirihluta.⁴⁴ Á þessum tíma var Samfylkingin opinberlega fylgjandi aðild að ESB en flokkurinn hafði einn flokka haft aðild að ESB á stefnuskrá sinni frá árinu 2002.⁴⁵ Sjálfstæðisflokkurinn gekk því vísvitandi til samstarfs við Evrópusinnaðan flokk. Auðveldlega hefði mátt halda áfram ríkisstjórnarsamstarfi með Framsóknarflokki eða hefja samstarf við Vinstri græna, en hvorugur þessara flokka hafði krafist breyttrar Evrópustefnu eða umsóknar um aðild að ESB. Hér réð því Sjálfstæðisflokkurinn auðveldlega för og Samfylkingin gaf eftir stefnu sína varðandi aðild að ESB.⁴⁶

Af framansögðu er ljóst að Evrópumál voru stjórnvöldum ekkert sérstaklega hugleikin, að minnsta kosti ekki árið 2007. Eftir efnahagshrunið árið 2008 tók við tími óvissu og erfiðleika þar sem erlent lánsfé var af skornum skammti og Icesave-deilan skaut upp kollinum. Nánar verður fjallað um áhrif þessara mála síðar í ritgerðinni en ljóst er að ekki var breytt um stefnu í Evrópumálum strax eftir fall bankanna 2008. Samfylkingin þrýsti þó mjög á um að umsókn um aðild yrði skoðuð. Ríkisstjórnin breytti ekki um stefnu en þó lagðist Sjálfstæðisflokkurinn í rannsóknarvinnu um kosti og galla aðildar sem sýnir nokkurn sveigjanleika varðandi Evrópustefnuna en þó aðallega að Samfylkingin gat beitt þrýstingi til

⁴³ Samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna hefðu stjórnvöld þurft að bregðast við í síðasta lagið árið 2006 til að komast hjá efnahagshruninu 2008. Það var hinsvegar ekki gert, frekar var blásið í þenslu og vöxt bankanna. Sjá: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 1. bindi, 32.

⁴⁴ *Ríkisstjórnatal frá stofnun lýðveldis*, Stjórnarráð Íslands.

⁴⁵ Á heimasíðu Samfylkingarinnar má finna allar fyrri stefnuskrár flokksins. Í stefnuskrá Samfylkingarinnar frá 2007 kemur fram að flokkurinn stefnir að umsókn til Evrópusambandsins og þjóðaratkvæðagreiðslu um inngöngu. Sjá: *Samfylkingin: Stjórn málaályktun Samfylkingarinnar 2007*, 2. Þá má finna greinagóða umfjöllun um afstöðu stjórnmalaflokka til ESB í bókarkafli Baldurs Þórhallssonar „Stefnumótun, átök og afleiðingar.“ Þar kemur fram að Samfylkingin var eini stjórnmalaflokkurinn sem hafði ESB aðild á stefnuskrá sinni fyrir kosningarnar 2003 á meðan Sjálfstæðisflokkurinn og Vinstri grænir voru mótfallnir inngöngu og Framsóknarflokkurinn hafði tekið upp „bíða og sjá stefnuna“ (bls 105). Þessar línur héldust að mestu fram yfir kosningarnar 2007 (bls. 115-119). Sjá: Baldur Þórhallsson, „Stefnumótun, átök og afleiðingar.“

⁴⁶ Úrslit kosninganna gefa þetta glöggt til kynna. Sjálfstæðisflokkurinn fékk þar 25 þingsæti, Samfylkingin 18, Framsókn 7 og Vinstri grænir 9. Sjá til dæmis upplýsingar á vef Hagstofu Íslands: *Alþingiskosningar*, Hagstofa Íslands.

að opna á Evrópumæðu. Sjálfstæðisflokkurinn hafði frá upphafi verið andvígur aðild að ESB á þeim forsendum að aðild þjónaði ekki hagsmunum Íslands vegna framsals fullveldis og yfirráða yfir náttúruauðlindum. Afstaða flokksins mildaðist þó nokkuð eftir efnahagshrunið og lendingu var náð innan hans um eins konar vopnahlé þar sem ákveðið var að þjóðin fengi að eiga síðasta orðið varðandi aðild, sú ákvörðun ætti ekki að vera í höndum stjórnmalaflokka.⁴⁷ Hins vegar er ljóst að forsvarsmenn flokksins voru orðnir mun jákvæðari í garð Evrópusamstarfs en áður, til dæmis lagði flokkurinn til upptöku evru í samvinnu við AGS í apríl 2009, nokkrum dögum fyrir kosningar.⁴⁸

Í kjölfar búsaðaldabyltingarinnar og mikilla mótmæla af hálfu almennings var stjórnarsamstarfi Sjálfstæðisflokksins og Samfylkingarinnar slitið í janúar 2009. Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna tók við, varin vantrausti af Framsóknarflokki. Í stefnuskrá þeirrar ríkisstjórnar er stuttlega vikið að Evrópu- og alþjóðamálum og er þar að finna þá nýbreytni að sérstaklega er minnst á að ljúka eigi úttekt á viðhorfum hagsmunaaðila til Evrópusambandsins og að Evrópunefnd skuli skila skýrslu um: „...mat á stöðu og horfum Íslands gagnvart samstarfi við Evrópuþjóðir og framtíðarhorfum í gjaldmiðlamálum.“⁴⁹

Hér má greina nokkuð áhyggjufullan undirtón, ef svo má að orði komast. Rætt er sérstaklega um framtíðarhorfur í gjaldmiðlamálum í beinu samhengi við Evrópusambandið en ekki bar á því í stjórnarsáttmálanum frá 2007. Það þarf þó ekki að undra að á þessum tíma hafi stjórnvöld verið verulega uggandi yfir framtíð íslensku krónunnar og horft til annarra lausna. Hér var því komin stjórnarsáttmáli sem opnaði möguleikann á nánari samskiptum við Evrópusambandið.

Í kosningabaráttunni fyrir kosningarnar í apríl 2009 lagði Samfylkingin mikla áherslu á efnahagslega kosti þess að sækja um aðild að ESB. Raunar var aðild að ESB og upptaka evru lausn Samfylkingarinnar við þeim vandamálum sem fylgdu efnahagshruninu. Það var enda raunin að þegar efnahagshrunið reið yfir opnaðist óvænt fyrir aðildarumsókn að ESB þar sem Samfylkingin var í broddi fylkingar sem eini flokkurinn sem hafði aðild að ESB á stefnuskrá sinni. Það sýndi sig svo í kosningunum að almenningur hafði einnig opnað á möguleikann um aðild að ESB en Samfylkingin vann þar stórsigur.⁵⁰

Eftir kosningarnar leit út fyrir að aðildarumsóknin fengi öruggan stuðning á þinginu og í von um að koma á fót fyrstu vinstri stjórn Íslands gekk Samfylkingin enn til samninga við Vinstri græna. Þar varð aðildarumsókn að ESB forsenda fyrir stjórnarmyndun og fór því svo

⁴⁷ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff,“ 64-66.

⁴⁸ *Vilja upptöku evru í samvinnu við AGS*, mbl.is.

⁴⁹ *Verkefnaskrá ríkisstjórnar 2009*, Stjórnarráð Íslands.

⁵⁰ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff,“ 60-62.

að ákveðið var að lögð yrði fram umsókn og að efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu þegar aðildarsamningur lægi fyrir.⁵¹ Af ákafa við að komast í hina fyrstu vinstri sinnuðu stjórn samþykktu Vinstri grænir þessar forsendur stjórnarsamstarfs. Afstaða þeirra til Evrópusambandsaðildar var, og er, neikvæð þó flokkurinn væri tilbúinn til að fórna Evrópustefnu sinni að einhverju leyti til að komast í ríkisstjórn. Flokkurinn var því tilbúinn til að ganga til samninga við Evrópusambandið og bera að lokum samninginn undir þjóðina þrátt fyrir að hafa alla tíð verið á móti aðild.⁵²

Afstaða Framsóknarflokksins til Evrópusambandsaðildar hafði einnig áhrif á Evrópuumræðuna. Frá árinu 2001 hafði flokkurinn haldið sig við „bíða og sjá“ stefnuna og í raun haldið möguleikanum á aðildarumsókn opnum. Í efnahagshruninu tók flokkurinn síðan upp stefnu sem var fylgjandi aðild að ESB en sú stefna reyndist þó umdeild þegar til kastanna kom og olli deilum á meðal þingmanna Framsóknar þegar aðildarumsóknin var rædd á þingi.⁵³ Þó var flokkurinn opinberlega jákvæður í garð aðildarviðræðna þegar ný ríkisstjórn tók við í janúar 2009 og því var mun auðveldara fyrir þá stjórn, undir forystu Samfylkingarinnar, að koma í gegn aðildarumsókn að ESB. Nú hefur afstaða Framsóknarflokksins aftur snúist til andstöðu við aðild og í nýjustu stefnuskrá flokksins frá því fyrir kosningarnar 2013 er lagt til að aðildarviðræðum verði slitið.⁵⁴

Stjórnarsáttmálinn sem stjórn Samfylkingar og Vinstri grænna undirritaði vorið 2009 innihélt því ákvæði um að sækja skyldi um aðild að Evrópusambandinu þrátt fyrir að í raun og veru væri gjá á milli stjórnarflokkanna varðandi Evrópustefnuna. Samfylkingin taldi efnahagslegum hagsmunum þjóðarinnar best borgið innan ESB og að lausn kreppunnar lægi í aðild að sambandinu. Vinstri grænir voru hins vegar áfram andvígir aðild á þeim forsendum að of mikið fullveldisafsal fælist í henni. Þannig náðu mögulegir efnahagslegir kostir aðildar ekki að vega á móti þeim ókostum sem fælust í framsali fullveldis til ESB.⁵⁵

Stjórnarsáttmáli þessarar stjórnar var töluvert umfangsmeiri og mun lengri en þeir tveir sem voru ræddir hér að framan og að sama skapi fá Evrópu- og alþjóðamál töluvert meira rými þar en í fyrri sáttmálum. Það lá enda ljóst fyrir að stjórnvöld ættu ærið verk fyrir höndum við að endurreisa ímynd Íslands á alþjóðavettvangi, sérstaklega innan Evrópu þar sem Icesave-deilan var langt frá því að vera útkljáð eins og nánar verður vikið að síðar. Stjórnarsáttmálinn var einnig skýr þegar kom að aðildarumsókn til ESB:

⁵¹ Ibid., 62.

⁵² Ibid., 64.

⁵³ Ibid., 66-67.

⁵⁴ *Framsókn fyrir Ísland*, Framsóknarflokkurinn.

⁵⁵ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff,“ 63.

Utánríkisráðherra mun leggja fram á Alþingi tillögu um aðildarumsókn að Evrópusambandinu á vorþingi. [...] Flokkarnir eru sammála um að virða ólíkar áherslur hvors um sig gagnvart aðild að Evrópusambandinu og rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við afstöðu sína og hafa fyrirvara um sammingsniðurstöðuna líkt og var í Noregi á sínum tíma.⁵⁶

Þá kom einnig fram að stuðningur við aðildarsamninginn þegar hann lægi fyrir yrði háður því hvort hagstæð niðurstaða fengist í ýmsum hagsmunamálum Íslendinga, til dæmis varðandi landbúnað og sjávarútveg.⁵⁷ Hér er áhugavert að skoða að það lítur út fyrir að breistir séu þegar komnir í Evrópustefnuna í upphafi stjórnarsamstarfsins þar sem stjórnarflokkarnir eru í raun sammála um að vera ósammála um stefnuna.

Þegar ákvörðun hafði verið tekin um að sækja skyldi um aðild að ESB hélt Samfylkingin fast við þá stefnu allt fram í janúar 2013 þegar hægt var á viðræðunum að upplagi Vinstri grænna.⁵⁸ Umsóknarferlið hafði heldur ekki gengið klakklaust fyrir sig enda mætti það mikilli andstöðu á Alþingi og eins setti Icesave-deilan strík í reikninginn. Með henni varð aftur viðsnúningur á viðhorfi almennings til ESB þar sem andstaða við sambandið varð ráðandi og voru allt að 60% aðspurðra í könnunum voru andvígir aðild.⁵⁹ Eins og kunnugt er hefur stjórn Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins sem tók við eftir kosningarnar 2013 stöðvað viðræðurnar en skýrt var kveðið á um stöðvun aðildarviðræðnanna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.⁶⁰ Þessi niðurstaða þarf þó ekki að koma á óvart en eins og þeir Baldur Þórhallsson og Christian Rebhan komust að í rannsókn sinni á breyttri stefnu stjórnvalda til Evrópumála, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff“, var aðeins um tímabundið ástand að ræða. Samfylkingin var í raun alltaf eini flokkurinn sem var fylgjandi Evrópusambandsaðild á meðan Sjálfstæðisflokkurinn og Vinstri grænir voru andvígir aðild ásamt flestum þingmönnum Framsóknarflokksins og annarra smærri flokka á Alþingi.⁶¹

Í grunninn breyttist því stefna stjórnvaldaflokkanna til Evrópumála á tímabilinu lítið þó stefna stjórnvalda hafi verið nokkuð skýr í þeim efnum. Vissulega var sótt um aðild en annar flokkur stjórnarinnar var andvígur aðild frá upphafi. Það skjól sem Samfylkingin vildi sækja til ESB, sérstaklega efnahagslega, hlaut ekki hljómgrunn meðal annarra flokka sem litu frekar

⁵⁶ *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar 2009*, Stjórnarráð Íslands.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Hægt á viðræðum við ESB að frumkvæði VG*, RÚV.

⁵⁹ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff“, 59.

⁶⁰ *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*, Stjórnarráð Íslands.

⁶¹ Baldur Þórhallsson og Rebhan, „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff“, 69.

til fullveldis og yfirráða yfir náttúruauðlinda. Þeir hagsmunir trompuðu efnahagslegan ávinning og það skjól sem ESB hefði, að mati Samfylkingarinnar, getað veitt.

3.2. Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi

Ólíkt stjórnvöldum á Íslandi sem hafa lengst af verið andsnúin aðild að Evrópusambandinu hafa stjórnvöld í Eistlandi verið mjög hlynnt hvers kyns Evrópusamstarfi frá upphafi. Stefna stjórnvalda í Eistlandi hefur einnig alla tíð verið skýr, ólíkt því sem var á Íslandi þar sem ósætti hefur ríkt um aðildarumsóknina og gert var hlé á umsóknarferlinu. Eistland er einnig frábrugðið Íslandi að því leyti að það gekk í Evrópusambandið árið 2004 og tók upp evruna árið 2011.⁶² Þá hefur einnig ávallt verið skýrt af hálfu stjórnvalda hvaða ávinning Evrópusambandsaðild ætti að hafa í för með sér, sérstaklega þegar kemur að efnahagslegum ávinningi. Hér verður farið yfir Evrópustefnu eistneskra stjórnvalda og skoðað hverju stjórnvöld hafa viljað ná fram með þeirri stefnu.

Stjórnvöld í Eistlandi hafa verið ákøf í að styrkja tengsl sín við ESB allt frá því að ríkið öðlaðist sjálfstæði eftir fall Sovétríkjanna árið 1991. Árið 1995 sótti Eistland um aðild að ESB og eftir það voru fjölmargir fríverslunarsamningar undirritaðir, höft afnumin og Evrópulög innleidd.⁶³ Það sýndi sig því strax frá byrjun að stjórnvöld í Eistlandi voru staðráðin í að ganga til liðs við ESB og koma á umbótum sem voru í takt við frjálst markaðshagkerfi Vestur-Evrópu. Árið 2004 gekk Eistland svo í Evrópusambandið ásamt níu öðrum ríkjum. Árið 2007 varð Schengen-aðild Eista að veruleika og árið 2011 var evran tekin upp sem gjaldmiðill.⁶⁴ Það má því segja að á skömmum tíma hafi Eistar komið á mjög sterku sambandi við ESB.

Evrópustefna stjórnvalda er kynnt á fimm ára fresti í ítarlegri skýrslu sem gefin er út á vegum ríkisstjórnarinnar en síðasta skýrslan var gefin út árið 2011. Sú stefna tekur til tímabilsins frá 2011 til 2015.⁶⁵ Skýrslan er sextíu síður sem verður að teljast ítarlegt, sérstaklega í ljósi þeirra skýrslna og þess efnis sem komið hefur út varðandi Evrópustefnu stjórnvalda á Íslandi og fjallað var um hér að framan. Hins vegar er munurinn auðvitað sá að Eistland, sem aðildarríki í Evrópusambandinu getur haft mun meiri áhrif á stefnu sambandsins í ýmsum málaflokkum en Ísland sem stendur utan ESB.

⁶² *Estonia*, European Union.

⁶³ Feldmann og Sally, „From the Soviet Union to the European Union,“ 83.

⁶⁴ *Estonia*, European Union.

⁶⁵ Estonian Government, *Estonia's European Union Policy 2011-2015*.

Hér er áhugavert að skoða markmið stjórnvalda í Evrópumálum frá 2007 til 2011, en á því tímabili reið einmitt efnahagshrunið yfir. Skýrslan er töluvert jákvæð í garð ESB en í henni er fjallað um að meginmarkmið Eistlands innan sambandsins séu meðal annars að styrkja það enn frekar og stuðla að samheldni milli aðildarríkja. Það hafi komið sér vel fyrir Eista að vera hluti af sambandinu og þeirri vegferð verði haldið áfram.⁶⁶ Þá er áhugavert að skoða klausu sem nefnist „Towards full integration“ en þar segir meðal annars: „Eistland sækist eftir aðild að Schengen-svæðinu í lok árs 2007. Upptaka evru er gríðarlega mikilvæg fyrir Eistland, til að tryggja sjálfbæran efnahagsvöxt.“⁶⁷ Stjórnvöld í Eistlandi voru þannig tilbúin til enn frekari Evrópusamruna, ef svo má að orði komast, í lok árs 2007. Upptaka evru er sögð gríðarlega mikilvæg sem og aðild Eistlands að Schengen-svæðinu.

Þó þarf að hafa í huga að þessi skýrsla er rituð áður en efnahagshrunið reið yfir. Skyldu viðhorf ráðamanna hafa breyst í skýrslunni sem gefin var út árið 2011? Raunin er sú að skýrslan frá 2011 er jafnvel jákvæðari í garð ESB en sú frá 2007. Meginmarkmið Eista innan ESB á tímabilinu 2011 til 2015 hníga flest í þá átt að styrkara samband sé öllum ríkjum þess fyrir bestu og Eistar lýsa sig reiðubúna til að gangast undir enn frekari samruna á ýmsum sviðum innan sambandsins. Í skýrslunni er ennfremur lögð áhersla á styrkan, sameiginlegan markað og styrkari evru.⁶⁸ Efnahagshrunið virðist þannig hafa haft lítil áhrif á Evrópustefnu stjórnvalda. Þau eru enn jafn staðföst á vegferð sinni með Evrópusambandinu og hvetja til enn meiri samvinnu Evrópusambandsríkja.

Á heimasíðu eistneska utanríkisráðuneytisins má sjá að helsta markmið Eista í utanríkismálum eftir fall Sovétríkjanna var raunar að ganga til liðs við bæði ESB og NATO. Afstaða stjórnvalda virðist lítið hafa breyst frá þeim markmiðum; sterkt Evrópusamband þar sem efnahagur aðildarríkja fær tækifæri til að vaxa og dafna og samband sem heldur friðinn í álfunni er stjórnvöldum gríðarlega mikilvægt.⁶⁹ Þá eru áhrif sambandsins félagslega einnig mikil í Eistlandi enda hefur aðildin að ESB veitt bæði ríkinu og einkafyrirtækjum tækifæri til að auka samkeppnishæfni sína með styrkjum frá sjóðum sambandsins. Þá hefur ríkinu tekist að styrkja innviði sína, allt frá vegalagningu til sjúkrahúsbygginga, einnig með styrkjum frá ESB.⁷⁰ Stjórnvöld eiga því mikið undir aðildinni að ESB.

Hér má því draga þær ályktanir að Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi hafi allt frá því fyrir efnahagshrunið, jafnvel allt frá falli Sovétríkjanna, verið skýr. Stjórnvöld virðast einhuga

⁶⁶ Estonian Government, *Estonia's European Union Policy 2007-2011*, 4-6.

⁶⁷ *Ibid.*, 5.

⁶⁸ Estonian Government, *Estonia's European Union Policy 2011-2015*, 7-8.

⁶⁹ *Estonia - 5 Years in the European Union*, Estonian Ministry of Foreign Affairs.

⁷⁰ *Ibid.*

um að ganga eigi til fulls til liðs við ESB á sem flestum vígstöðvum og að frekari samruni og samvinna sé æskileg. Markmiðin eru skýr, styrkja á evruna og sameiginlega markaðinn og tryggja samheldni meðal aðildarríkjanna. Það muni styrkja efnahag Eistlands og koma sér vel fyrir fjárhag og atvinnulíf í landinu. Í ljósi kenninganna um skjól sem farið var yfir hér að framan má því draga þær ályktanir að Eistland leiti skjóls hjá ESB, sérstaklega hvað varðar efnahag ríkisins. Stjórnvöld treysta á evruna og sameiginlegan markað til verndar fyrir skakkaföllum. Þá er öryggi í Evrópu og friður milli aðildarríkja einnig hluti af því skjóli sem stjórnvöld sækjast eftir hjá ESB. Efnahagslegt, félagslegt og pólitískt skjól eru stjórnvöldum því ofarlega í huga þegar kemur að Evrópustefnunni. Hvort ESB hafi verið fært um að veita slíkt skjól verður skoðað í næstu köflum.

Öfugt við stjórnvöld á Íslandi, hefur „bíða og sjá“ stefnan ekki verið við lýði hjá stjórnvöldum í Eistlandi. Í næstu köflum verður farið yfir það hvort og hvernig þessi munur á skýrum markmiðum varðandi Evrópustefnuna hafði áhrif á það hvernig ríkin gátu brugðist við efnahagshruninu og hvort ESB veitti það skjól sem Eistar væntu af því.

4. kafli. Fyrsti hluti skjóls: Að koma í veg fyrir áföll

Í fyrri köflum hefur verið rakið hvernig smáríki sækjast eftir skjóli frá stærri nágrönnum sínum eða ríkjabandalögum. Skjólshugtakið skiptist í þrjá hluta og hér verður fyrsti hlutinn skoðaður; hvort þeim aðilum sem áttu að veita Íslandi og Eistlandi skjól hafi tekist það í aðdraganda efnahagshrunsins með því að koma í veg fyrir, eða að minnsta kosti draga úr áfallinu sem efnahagshrunið olli. Nú er að sjálfsögðu ljóst að Ísland var ekki aðili að ESB á árunum fyrir hrun og því var lítið skjól þangað að sækja. Hins vegar er Ísland aðili að EES-samningnum og Schengen-svæðinu sem eru vissulega stórir hlutar Evrópusamvinnu. Ísland hefur þannig aðgang að innri markaði Evrópusambandsins og innleiðir þau lög og reglugerðir sem honum tengjast. Eistland á hinn bóginn er fullgildur meðlimur ESB og hefur þar að auki tekið upp evru, þó það hafi orðið eftir að efnahagshrunið varð. Eistar höfðu hins vegar tengt gjaldmiðil sinn við evruna og nutu því ákveðins skjóls af þeirri tengingu eins og nánar verður fjallað um síðar. Hér verður skoðað hvernig Evrópustefna stjórnvalda hafði áhrif á skjólið sem ríkjunum var veitt á árunum fyrir efnahagshrunið.

4.1. Ísland: Lítil áhugi á skjóli í aðdraganda efnahagshruns

Eins fjallað var um í kaflanum hér að framan hefur Evrópustefna stjórnvalda á Íslandi nánast alltaf verið sú að hagsmunum ríkisins sé betur borgið utan Evrópusambandsins og í raun einkennst af „bíða og sjá“ stefnu. Stjórnvöld hafa gengið lengra í Evrópusamruna þegar hagsmunum Íslendinga hefur verið ógnað en annars haldið sig við þá stefnu að hagsmunum ríkisins, þar á meðal fullveldinu og yfirráðum yfir náttúruauðlindum, sé betur borgið utan ESB. Ísland gerðist þó aðili að EES-samningnum árið 1994 og öðlaðist við það aðgang að innri markaði ESB ríkjanna. EES-samningurinn tryggir þannig fjórfrelsið; frjálst flæði fjármagns, þjónustu, fólks og vara milli aðildarríkja en það eru öll ríki ESB ásamt EFTA-ríkjunum Íslandi, Noregi og Liechtenstein.⁷¹ Hins vegar hafa stjórnvöld á Íslandi ekki fullan aðgang að þeim Evrópustofnunum sem fara með löggjafar- og framkvæmdavald innan ESB. Eins og segir í nýrri skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands hafa stjórnvöld einungis aðkomu að lagasetningum í gegnum „for-mótunarstig“ (e. pre-pipeline) sem fer fram í gegnum framkvæmdastjórn ESB. Eftir að því stigi lýkur hafa stjórnvöld EFTA-ríkjanna ekki aðgang að ferlinu.⁷² Stjórnvöld hafa þannig skuldbundið sig til að taka upp þann hluta Evrópulöggjafar sem snýr að innri markaðnum og fjórfrelsinu en samkvæmt skýrslu sem

⁷¹ *EEA Agreement, EFTA.*

⁷² Auðunn Arnórsson o.fl., *Aðildarviðræður Íslands við ESB, 96-97.*

unnin var fyrir norsk stjórnvöld eru það eru um 75% allrar Evrópulöggjafar. Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands kemur fram að hlutfallið er um 66% hér á landi, eða um tveir þriðju allrar Evrópulöggjafar,⁷³ en það er löggjöf sem stjórnvöld hafa, eins og áður sagði, takmarkaða aðkomu að þegar hún er mótuð.

Þrátt fyrir þessa vankanta á EES-samningnum hefur hann þó orðið íslenskum almenningi og efnahagslífi til framdráttar. Í greiningu Eiríks Bergmanns á EES-samningnum og áhrifum hans á íslenskt þjóðfélag frá 1994 til 2011 kemur fram að með samningnum hafi opnast á fjölbreyttara viðskipta- og efnahagslíf en áður hafði verið mögulegt. Einnig hafi samningurinn gert Íslendingum kleift að taka þátt í fjölbreyttu rannsóknar- og menntunarstarfi á alþjóðlegum vettvangi, enda hafi EES-samningurinn verið helsti tengiliður Íslands við alþjóðlega starfsemi.⁷⁴ Það var því í krafti EES-samingsins sem íslenskt viðskiptalíf tók að glæðast og hér sköpuðust skilyrði til að reka alþjóðlega bankastarfsemi.

Orsakir íslenska efnahagshrunsins eru skiljanlega flóknar og eiga sér langan aðdraganda. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls bankanna eru þessar orsakir raktar ítarlega. Hér verður látið nægja að tæpa á helstu ástæðum falls bankanna en það voru helst gríðarlega hraður og mikill vöxtur bankanna sem olli falli þeirra. Þá voru útlán gríðarlega mikil og eftirlit lítið ásamt því sem aðgangur að erlendu lánsfé var greiður. Aðgerðir stjórnvalda bættu heldur ekki úr skák en þau ýttu undir þenslu og gripu ekki til aðgerða, jafnvel ekki þegar formaður bankastjórnar Seðlabankans benti á yfirvofandi hættur á fundi með helstu forsvarsmönnum ríkisstjórnarinnar í febrúar 2008.⁷⁵ Í raun og veru brugðust stjórnvöld ekki við fyrr en bankarnir voru á barmi þess að falla haustið 2008 en þá var vitaskuld orðið of seint að reyna að koma í veg fyrir fall þeirra. Nánar verður vikið að þessum viðbrögðum í næsta kafla.

EES-samningurinn á sér þannig einnig hinar dökku hliðar. Eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna var aðild Íslands að EES-samningnum í raun hluti af orsökum efnahagshrunsins. Með opnun markaða og fjórfrelsinu sem fylgdi samningnum fengu íslensku bankarnir skyndilega greiðan aðgang að erlendu lánsfé. Það átti meðal annars sinn þátt í því að efnahagsbólun blés út áður en hún sprakk svo eftirminnilega árið 2008.⁷⁶ Til dæmis varð EES-samningurinn til þess að ráðist var

⁷³ Ibid., 122.

⁷⁴ Eiríkur Bergmann, „Iceland and the EEA, 1994–2011,“ 10-11.

⁷⁵ Páll Hreinsson, Sigríður Benediktisdóttir og Tryggvi Gunnarsson, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 1. bindi, 31-39.

⁷⁶ Ítarlega er fjallað um áhrif EES-samningsins á efnahagshrunið á Íslandi í rannsóknarskýrslu Alþingis. Sjá: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktisdóttir og Tryggvi Gunnarsson, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 5. bindi, 38-40.

í breytingar á löggjöf varðandi bankastofnanir og fjármálafyrirtæki hér á land, þar á meðal voru heimildir lánastofnana til að fjárfesta í ótengdum atvinnurekstri auknar sem og heimildir „til að veita lán vegna kaupa á eigin hlutum.“⁷⁷

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er að finna ítarlega greiningu á áhrifum EES-samningsins á bankastarfsemi hér á landi. Eins og áður sagði hafði samningurinn áhrif á flæði fjármagns en einnig voru reglur varðandi bankastarfsemi rýmkaðar til að koma til móts við samkeppnishæfni erlendra banka sem áttu nú greiðan aðgang að markaðssvæði Íslands.⁷⁸ Það er þó áhugavert að skoða niðurstöður nefndarinnar varðandi þessar rýmkuðu heimildir til bankastarfsemi. Í Evrópulöggjöf kemur fram að aðildarríki, og þar á meðal Ísland sem aðili að innri markaðnum, hafi heimild til að setja strangari reglur varðandi eigin bankastarfsemi og þurfi ekki að hverfa algjörlega frá eigin regluverki. Vissulega hafi verið þörf fyrir einhverjar breytingar á löggjöf varðandi bankastarfsemi en ekki hafi þurft að ganga jafn langt í að aflétta regluverki og raun bar vitni. EES-samningurinn veitti þannig stjórnvöldum heimild til að halda ströngu regluverki að einhverju leyti en stjórnvöld tóku hinsvegar þá ákvörðun að nýta sér ekki þær heimildir.⁷⁹ Þannig má segja að EES-samningurinn hafi leitt af sér sjálfskaparvítí sem myndaði kjöraðstæður fyrir efnahagshrunið þar sem stjórnvöld tóku ekki tillit til smæðar hagkerfisins. Það gat á endanum ekki staðið undir bönkum af þeirri stærð sem þeir voru orðnir þegar efnahagshrunið reið yfir og áður hefur verið minnst á. .

Það má því í raun segja að EES-samningurinn hafi ekki veitt Íslandi það skjól sem ríkið þarfnadist, þvert á móti átti hann þátt í að efnahagshrunið varð jafn alvarlegt og raun bar vitni, þó vissulega hafi efnahagsstefna stjórnvalda með þensluhvetjandi áhrifum og án tillits til smæðar hagkerfisins einnig haft mikil áhrif á. Hins vegar er ljóst að EES-samningurinn átti aldrei að veita slíkt skjól. Stjórnvöld reiddu sig á EES-samninginn varðandi aðgang að markaðssvæði ESB en ekki til bandalagsmyndunar að öðru leyti. Það sést glögglega þegar litið er til þeirra staðreynda að stjórnvöld eru tilbúin til að standa á hliðarlínunni þegar kemur að Evrópusamvinnu, taka upp þær reglur sem þarf til að eiga aðgang að innri markaðinum en standa annars fyrir utan ákvarðanatökuferla og stofnanir sambandsins. Þá voru stjórnvöld ekki tilbúin til að fórna mögulegri samkeppnishæfni íslenskra banka á sameiginlegu markaðssvæði Evrópu með því að nýta sér þær heimildir sem voru til staðar til að setja strangari reglur varðandi bankastarfsemi. Að sama skapi má segja að aðild Íslands að Schengen-svæðinu hafi gegnt svipuðu hlutverki, aðildin var til að gæta hagsmuna Íslendinga

⁷⁷ Ibid., 12.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid., 38.

og komast hjá upplausn Norræna vegabréfabandalagsins en ekki til að stofna til bandalags við ESB, ef svo má að orði komast.⁸⁰

Ljóst er að íslensk stjórnvöld litu ekki endilega til EES-samningsins og ESB varðandi skjól og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn áföllum. Það er því áhugavert að skoða hvort stjórnvöld hafi álitnið að Ísland þyrfti ekki á skjóli að halda eða hvort skjólið hafi komið annarstaðar frá. Í því samhengi er sérstaklega athyglisvert að skoða nánar samband stjórnvalda við Bandaríkin. Í bókarkafli Baldurs Þórhallssonar og Hjalta Þórs Vignissonar, „The Special Relationship Between Iceland and the United States of America“, er farið yfir samband íslenskra stjórnvalda við Bandaríkjamenn frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar til ársins 2004. Eftir síðari heimsstyrjöldina reyndist lega Íslands sérlega hagstæð í augum Bandaríkjamanna því landið liggur í miðju GIUK gapinu sem markast af Grænlandi, Íslandi og Bretlandseyjum. Sovétmenn byggðu helstu flotastöð sína upp í Múrmansk og því hefði áhlaupi Sovétmanna á Norður-Atlantshafið verið hrundið frá herstöð Bandaríkjamanna í Keflavík.⁸¹

Þessa lykilstöðu nýttu stjórnvöld sér til hins ítrasta, bæði efnahagslega og pólitískt og má segja að upp að vissu marki hafi Ísland staðið í skjóli Bandaríkjamanna. Ísland naut meðal annars mikilla styrkja af hálfu Marshall-aðstoðarinnar og þurfti, vegna afskipta Bandaríkjamanna, ekki að uppfylla þau skilyrði um opið hagkerfi og frjálsan markað sem fylgdu aðstoðinni annarstaðar í Evrópu. Þá keyptu Bandaríkjamenn fiskafurðir af Íslendingum og veittu styrki til stjórnvalda af ótta við að annars tækju Íslendingar upp nánara samstarf við Sovétríkin.⁸² Ísland stóð því í skjóli Bandaríkjamanna með beinum styrkveitingum allt til ársins 1969 en jafnvel eftir að mestu spennu kalda stríðsins hafði verið létt nutu Íslendingar efnahagslegs stuðnings af hálfu Bandaríkjamanna sem héldu áfram að veita fjölda manns atvinnu, bæði í beinum tengslum við herstöðina en einnig með þjónustu og afleiddri starfsemi.⁸³ Enn betra dæmi um skjól Bandaríkjamanna er sú staðreynd að þeir ráku meðal annars Keflavíkurflugvöll og sáu um flugmálaeftirlit á eigin kostnað allt fram til ársins 2006 þegar herinn hvarf á braut.⁸⁴ Það er því kannski ekki að undra að Íslendingar hafi litið til sinna gömlu vina í Bandaríkjunum, frekar en til Evrópu, eftir efnahagslegum stuðningi í efnahagshruninu. Nánar verður fjallað um þá atburðarás síðar í ritgerðinni.

Af framangreindu má ráða að íslensk stjórnvöld hafi jafnvel ekki litið til Evrópu eftir skjóli af því að þau hafi talið sig standa í skjóli Bandaríkjamanna. Því hafi ekki verið þörf á

⁸⁰ Stefán Eiríksson, „Deeply Involved in the European Project,“ 56.

⁸¹ Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The Special Relationship between Iceland and the United States of America,“ 103.

⁸² Ibid., 119.

⁸³ Ibid., 120.

⁸⁴ Baldur Þórhallsson, „The Icelandic Crash and Its Consequences,“ 202.

Því skjóli sem Evrópusambandið hefði mögulega getað veitt þar sem skjólið var þegar tryggt annarstaðar frá. Hins vegar höfðu Bandaríkjamenn engum skyldum að gegna við að aðvara Íslendinga fyrir mögulegu efnahagshruni. Þá höfðu hin sérstöku tengsl minnkað mjög hratt eftir kalda stríðið og enn meira eftir að Bandaríkjamenn yfirgáfu herstöðina í Keflavík árið 2006.⁸⁵ Því var ekki um auðugan garð að gresja varðandi skjól af hálfu Bandaríkjamanna í aðdraganda efnahagshrunsins.

Hér hefur verið fjallað um aðdragandann að íslenska efnahagshruninu og hvernig EES-samningurinn og Evrópustefna stjórnvalda reyndist leiða af sér lítið skjól þegar kom að því að koma í veg fyrir efnahagshrunið. Eistland á hinn bóginn var fullgildur meðlimur í ESB þegar hrunið reið yfir. Reyndust stofnanir ESB betur þegar kom að því að koma í veg fyrir efnahagshrunið þar? Um það verður fjallað hér á eftir.

4.2. Eistland: Hagvöxtur eftir inngöngu í ESB

Eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar einsettu stjórnvöld í Eistlandi sér að ganga í Evrópusambandið eins fljótt og auðið væri eftir fall Sovétríkjanna. Á árunum fyrir efnahagshrunið gekk Eistland í ESB og varð aðili að Schengen-svæðinu. Evran hafði ekki verið tekin upp þegar efnahagshrunið reið yfir en þó var eistneski gjaldmiðillinn fastbundinn gengi evrunnar. Hið eistneska Kroon hafði raunar verið fest við gengi þýska marksins fyrir daga evrunnar en eins og áður hefur komið fram hefur stjórnvöldum í Eistlandi þótt mikilvægara að halda genginu stöðugu en að halda úti sjálfstæðri peningastefnu.⁸⁶

Þrátt fyrir þær varúðarráðstafanir sem gerðar voru varðandi gjaldmiðillinn og það skjól sem Eistar væntu frá Evrópusambandinu reið hrunð yfir og Eistar urðu, eins og Íslendingar, sérlega illa fyrir barðinu á því þó þar hafi ekki orðið gjaldeyrishrun eins og raunin varð á Íslandi og nánar verður skoðað síðar. Það er því áhugavert að skoða hvers konar skjól ESB var fært um að veita Eistum í aðdraganda hrunsins. Hafði aðild að ESB áhrif á umfang efnahagshrunsins í Eistlandi að einhverju leyti?

Orsakir eistneska efnahagshrunsins eru um margt svipaðar og orsakir hins íslenska hruns. Að sjálfsögðu hafði alþjóðlega efnahagskreppan gríðarleg áhrif á opið hagkerfi Eista og eins og kom fram í inngangi ritgerðarinnar voru bankarnir veikir fyrir. Þá hafði hinn mikli og hraði hagvöxtur fyrri ára einnig áhrif. Einkaneysla jókst þannig gríðarlega á skömmum

⁸⁵ Sjá t.d: Dagný Jónsdóttir, Einar Oddur Kristjánsson og Össur Skarphéðinsson, *Skýrsla Íslandsdeildar NATO-þingsins fyrir árið 2006*, 1.

⁸⁶ Parts, „Estonia and the European Debt Crisis,“ 270.

tíma og fjöldamörg óstöðug störf sköpuðust þegar þenslan hafði áhrif á byggingariðnað og verslun. Því varð atvinnuleysi mikið þegar efnahagshrunið reið yfir.⁸⁷

Þessi mikli hagvöxtur sést greinilega þegar tölur um efnahag í Eistlandi á árunum fyrir hrun eru skoðaðar. Þar má sjá að allt frá árinu 2005, árið eftir að ríkið gekk í ESB, varð mjög mikil aukning á bæði vergri landsframleiðslu en einnig á ráðstöfunartekjum heimila. Árin 2005 til 2007 var að meðaltali ellefu prósentu aukning á ráðstöfunartekjum heimila og landsframleiðsla á hvern einstakling fór úr því að vera því sem nemur 16.531 \$ árið 2005 í það að vera 21.571 \$ árið 2007.⁸⁸ Þetta er gríðarlega mikil aukning á stuttum tíma. Þegar tölur frá árunum áður en Eistland varð aðili að ESB eru skoðaðar sést að þó hagvöxtur hafi þá einnig verið mikill var hann þó mun minni en á árunum 2005 til 2007. Ráðstöfunartekjur heimilanna jukust þannig um 6,4% árið 2001, 8,6% árið 2002 og 5,6% árið 2003. Þá fór landsframleiðslan á hvern einstakling úr því sem nemur 10.695 \$ árið 2001 í 13.368 \$ árið 2003.⁸⁹ Það er því ljóst að á árunum eftir inngöngu Eistlands í ESB jókst hagvöxtur mikið á skömmum tíma.

Í þessu samhengi er áhugavert að skoða greiningu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2000 þar sem þessum mikla hagvexti er í raun spáð eftir inngöngu ríkisins í ESB. Greinarhöfundar taka þar dæmi um Portúgal, Spán og Írland en þau ríki gengu öll í gegnum tímabil mikils hagvaxtar á árunum eftir inngöngu í ESB. Því sama er spáð eftir inngöngu Eistlands í ESB en einnig er tekið fram að efnahagslegir gallar við inngöngu, á borð við skerta getu til mótnar sjálfstæðrar peningastefnu, eigi tæpast við um Eistland þar sem gjaldmiðill ríkisins var þá þegar bundinn við þýska markið.⁹⁰

Þá víkja greinarhöfundar einnig að þeim vandamálum sem komið geta upp varðandi verslun og fjármálakerfi. Í kringum aldamótin 2000 var eistneska hagkerfið þegar orðið galopið og því gat aðild að ESB haft í för með sér ýmsa ókosti fyrir inn- og útflutning, sérstaklega varðandi landbúnaðarvörur og viðskipti við Rússa. Kostirnir voru þó einnig álitnir mjög ákjósanlegir, til dæmis hefði aðild að ESB í för með sér betra lánstraust til ríkisins og aukna fjárfestingu innanlands.⁹¹ Á heildina litið telja greinarhöfundar því að aðild að ESB hafi í för með sér mikla kosti fyrir hið opna hagkerfi Eistlands, sérstaklega hvað varðar fjármálakerfið og verslun.

⁸⁷ Ibid., 269-70.

⁸⁸ *Country Statistical Profile: Estonia 2013*, OECD.

⁸⁹ *Country Statistical Profile: Estonia 2010*, OECD.

⁹⁰ Weber og Taube, *Estonia Moves Towards Eu Accession*, International Monetary Fund.

⁹¹ Ibid.

Þegar líða tók á áratuginn virðist þó sem horfurnar hafi fljótt snúist til hins verra. Strax árið 2007, þremur árum eftir inngöngu Eista í ESB, birti Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn skýrslu þar sem varað var við ofhitnun (e. overheating) efnahagskerfisins í landinu, verðbólga færi vaxandi og launaskrið hefði haft alvarleg áhrif á samkeppnishæfni.⁹² Þrátt fyrir þessi varnaðarorð voru bankarnir þó enn taldir stöðugir en stöðugleiki þeirra var að miklu leyti háður stöðugleika eigenda þeirra sem voru stærri bankastofnanir erlendis.⁹³

Það er því ljóst að þó ekki hafi verið hvatt til stórvægilegra aðgerða af hálfu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins árið 2007 voru þá þegar blikur á lofti varðandi stöðugleika og áframhaldandi hagvöxt í Eistlandi. Hér var því kjörið tækifæri fyrir stjórnvöld til að hefja fyrirbyggjandi aðgerðir og ekki síður tækifæri fyrir stofnanir ESB til að grípa inní, að minnsta kosti með ráðgjöf. Að einhverju leyti virðast stjórnvöld hafa brugðist við varnaðarorðum AGS. Í fréttatilkynningu frá sjóðnum í maí 2008 kemur fram að aðgerðir stjórnvalda til að bregðast við minnkandi hagvexti bendi til þess að stjórnvöld séu reiðubúin til að grípa til erfiðra aðgerða til að koma í veg fyrir áföll. Þá sé mikilvægt að fjárfestingar stjórnvalda stöðvist ekki og sérstaklega sé stuðningur ESB í þeim efnunum nauðsynlegur.⁹⁴

Varnaðarorð AGS hafa því veitt eistneska ríkinu skjól í vissum skilningi þar sem stjórnvöld brugðust vissulega við þeim. En hvar kom ESB til sögunnar sem aðili sem átti að vera fær um að veita skjól með fyrirbyggingu áfalla á borð við efnahagshrunið? Innan framkvæmdastjórnar ESB (e. European Commission) er raunar starfrækt sérstök deild sem á að sjá um fyrirbyggjandi aðgerðir. Deildin er kölluð „the preventive arm“ og hefur það að markmiði að:

...tryggja að öruggar efnahagsstefnur séu við lýði yfir lengri tímabil [e. medium term] með því að setja mörk á fjárhagsáætlanir aðildarríkjanna þegar efnahagsástand er eðlilegt. Fylgni við ákvæði stofnunarinnar [e. the preventive arm] ætti að gera það að verkum að mörk Sáttmálans [...] verði ekki rofin í eðlilegu efnahagslegu ástandi.⁹⁵

Það er því megin hlutverk stofnunarinnar að fylgjast með að fjárhagsáætlanir aðildarríkjanna haldist innan ákveðinna marka. Reglugerð um þessar fyrirbyggjandi aðgerðir tók fyrst gildi í ráðherraráðinu (e. Council of the European Union) í júlí 1997. Þar kemur meðal annars fram

⁹² International Monetary Fund, *Republic of Estonia: 2007 Article IV Consultation*, 1.

⁹³ *Ibid.*, 11.

⁹⁴ *2008 Article IV Consultation for Estonia*, International Monetary Fund.

⁹⁵ *The Preventive Arm*, European Commission: Economic and Financial Affairs.

að koma eigi á fót nokkurs konar viðvörunarkerfi sem eigi að aðvara aðildarríki sé halli ríkissjóðs orðinn of mikill.⁹⁶

Vandamálið var hinsvegar að eistneski ríkissjóðurinn var alls ekki rekinn með halla á árunum fyrir efnahagshrunið, rétt eins og íslenski ríkissjóðurinn. Í grein sem birt var á vegum OECD árið 2008 kemur til dæmis fram að á árunum 2000 til 2005 hafi ríkissjóður verið í skilum og árin 2006 og 2007 hafi hann jafnvel skilað hagnaði.⁹⁷ Það er því kannski skiljanlegt að ekki hafi verið gripið í taumana þegar ríkissjóður Eistlands var í jafn góðum málum og raun bar vitni árin áður en efnahagshrunið reið yfir.

Raunin er sú að þegar efnahagshrunið og evrukreppan skóku mörg evruríki og sambandið í heild sinni kom í ljós að stofnanir ESB voru hreint ekki í stakk búna til að takast á við eða koma í veg fyrir slík áföll. Mörg aðildarríki höfðu að sama skapi ekki staðið rétt að efnahagsmálum innanlands. Í kjölfarið var því ráðist í endurbætur á „Stability and Growth Pact“ (SGP) stofnuninni en innan hennar er deild hinna fyrirbyggjandi aðgerða einnig rekin. Helsta markmið þessara endurbóta var einmitt að gera stofnunina í stakk búna til að takast á við frekari efnahagserfiðleika og til að ráðast í fyrirbyggjandi aðgerðir. Með breytingunum á því að vera hægt að koma auga á veikleika í efnahagskerfum aðildarríkja og bæta úr þeim áður en illa fer. Til dæmis voru settar upp fjórar nýjar eftirlitsstofnanir til að fylgjast með bankastofnunum en þær eiga að fylgjast með því að svipaðar aðstæður komi ekki upp í framtíðinni og þannig að koma í veg fyrir nýtt efnahagshrun innan ESB.⁹⁸ Gallinn er hinsvegar sá að þessar endurbætur á eftirlitsstofnunum ESB voru ekki gerðar fyrir en eftir að skaðinn var skeður. Fyrstu breytingunum var komið á árið 2011 og fleiri breytingar voru gerðar á löggjöf varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir og eftirlit árið 2013.⁹⁹

Af þessu má ráða að þó blikur hafi verið á lofti og stjórnvöld í Eistlandi hafi að einhverju leyti brugðist við ráðleggingum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum hafði ESB ekki mikið að segja varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir við efnahagshruninu. Bæði hafði ESB ekki tækin til að fylgjast með þar sem einungis var um að ræða takmarkað eftirlit með innanríkismálum aðildarríkja en einnig er það ekki endilega hlutverk stofnana ESB að hlutast til um slík mál. Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby komast einmitt að þeirri niðurstöðu í greiningu sinni á efnahagshruninu á Írlandi. Þar sem vandamálin voru aðallega tengd lélegri efnahagsstjórn og veikum bönkum innanlands gat aðild að ESB og evrusvæðinu ekki bjargað

⁹⁶ *On the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies*, Eur-Lex.

⁹⁷ Kraan, Richter og Wehner, „Budgeting in Estonia,“ 6.

⁹⁸ *The EU's Response to the Crisis*, Eurozone Portal: The Official Gateway to the Euro Area.

⁹⁹ *Ibid.*

Írlandi frá efnahagshruninu.¹⁰⁰ Hið sama gildir um Eistland þar sem mikill, óraunhæfur hagvöxtur í fjölda ára ásamt veiktu bankakerfi gat ekki staðist alþjóðlega efnahagskreppu. Aðild að ESB skipti þar litlu máli þegar kom að því að reyna koma í veg fyrir efnahagshrunið.

4.3. Samantekt

Margt er sambærilegt í aðdraganda efnahagshrunsins í Eistlandi og á Íslandi. Bæði ríkin höfðu opin hagkerfi og aðgang að innri markaði ESB og í báðum ríkjunum hafði átt sér stað gríðarlegur hagvöxtur á árunum fyrir hrun. Í raun má segja að einkennilegt hafi verið að stjórnvöld hafi ekki áttað sig á þeim hættum sem fyrir lágu fyrir en raun bar vitni. Eins og segir í rannsóknarskýrslu Alþingis hefði í síðasta lagi þurft að grípa í taumana árið 2006 ef forða hefði átt íslensku bönkunum frá falli. Í Eistlandi var að einhverju leyti brugðist við eftir viðvaranir frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum eins og sagt var frá hér að framan en þær aðgerðir dugðu hins vegar ekki til að sporna við efnahagshruninu þar í landi.

Þá má einnig gera athugasemdir við að ríki á borð við Eistland, sem aðildarríki ESB, hafi ekki notið þess skjóls sem það vænti af ESB í aðdraganda efnahagshrunsins. Þannig gerði ESB lítið til að forða Eistum frá hörmungum efnahagshrunsins, þvert á móti opnaði aðildin að ESB leið fyrir aukið fjármagnsflæði og ýtti þannig undir þenslu og bólumyndun. Svipaða sögu var að segja varðandi EES-samninginn á Íslandi eins og farið var yfir hér að framan. Þó er munurinn á Íslandi og Eistlandi í aðdraganda efnahagshrunsins einnig fólgin í peningastefnu stjórnvalda. Eins og áður hefur komið fram hafði eistneski gjaldmiðillinn verið festur við gengi evrunnar allt frá stofnun hennar á meðan íslenska krónan var látin fljóta. Það skilaði sér í allt of háu gengi hennar fyrir efnahagshrunið og hruni gjaldmiðilsins eftir það en eins og fram kemur í grein Baldurs Þórhallssonar og Peadar Kirby voru Ísland og Suður-Kórea einu ríkin sem upplifðu gjaldmiðlakreppu í alþjóðlega efnahagshruninu.¹⁰¹

Niðurstaða greiningarinnar á skjóli í aðdraganda efnahagshrunsins og hvort Evrópustefna stjórnvalda í hvoru ríki fyrir sig hafi skilað því sem ætlast var til er því tvíþætt. Í fyrsta lagi verður ekki séð að ESB hafi beitt sér fyrir því að koma sérstaklega í veg fyrir efnahagshrunið, hvorki í Eistlandi, sem var fullgildur aðili, né á Íslandi sem hefur eins konar aukaaðild að sambandinu gegnum EES-samninginn. Þvert á móti varð aðild ríkjanna að innri markaði ESB til þess að auka á hættuna á efnahagshruninu, með miklum hagvexti í Eistlandi í

¹⁰⁰ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 13.

¹⁰¹ Ibid., 6-7 og 14.

kjölfar inngöngu í sambandið og með aðgangi að alþjóðlegum mörkuðum og rýmkun regluverks á Íslandi í kjölfar aðildar að EES-samningnum.

Í öðru lagi verður hins vegar ekki séð að ESB hefði getað verið það skjól sem ríkin þurftu á þessum tíma. Eins og Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby komast að raun um í greiningu sinni á efnahagshruninu á Írlandi verður ábyrgð ríkja innan ESB á innanríkisfjármálum aldrei tekin frá stjórnvöldum einstakra ríkja. ESB veitti aðgang að innri markaði og það traust á alþjóðavettvangi sem stjórnvöld í hvoru ríki fyrir sig ætluðu sér að ná fram með Evrópustefnu sinni. Hins vegar er það ekki á könnu ESB að blanda sér í innanríkismál einstakra aðildarríkja innan sambandsins. Það er á ábyrgð stjórnvalda í hverju ríki fyrir sig að haga fjárhagsáætlun og eftirliti með bankastarfsemi þannig að ekki fari illa. Því má segja að ESB hafi ekki náð að uppfylla skilyrði kenningarammans sem settur var fram í öðrum kafla varðandi skjól með fyrirbyggjandi aðgerðum fyrir áföllum vegna þess að ekki var ætlast til þess af stjórnvöldum, eða stofnunum ESB, að það uppfyllti slík skilyrði.

Þegar efnahagshrunið reið yfir árið 2008 má þó segja að aðstæður hafi breyst töluvert, bæði innan ESB en einnig varðandi ríkin sjálf. Þannig varð það ESB, sem heild, í hag að þau ríki sem urðu verst úti í efnahagshruninu næðu sér fljótt á strik aftur. Því urðu viðbrögð ESB við efnahagshruninu sjálfu töluvert frábrugðin því andvaraleysi sem gætti á árunum fyrir hrun. Að sama skapi urðu íslensk stjórnvöld að hverfa frá fyrri einangrunarstefnu og leita út fyrir landsteinana eftir aðstoð og skjóli. Um þá atburði verður fjallað í næsta kafla en þar verður farið yfir það skjól sem Ísland og Eistland nutu, eða nutu ekki, þegar efnahagshrunið reið yfir og hvernig Evrópustefnur stjórnvalda höfðu áhrif á viðbrögðin við því.

5. kafli. Annar hluti skjóls: Viðbrögð við efnahagshruninu

Þegar efnahagshrunið reið yfir á Íslandi og í Eistlandi varð stjórnvöldum í báðum ríkjum fljótlega ljóst að utanaðkomandi aðstoð yrði nauðsynleg til að komast upp úr efnahagslæðinni sem því fylgdi. Í tilfalli Eistlands var nokkuð ljóst hver yrði nánasti bandamaðurinn í baráttunni við efnahagshrunið þar sem ríkið er aðili að Evrópusambandinu en sem viðskiptabandalag hefur ESB gríðarlega hagsmuni af því að aðildarríkjum gangi sem best efnahagslega. Hins vegar hafði Eistland ekki tekið upp evruna þegar efnahagshrunið varð svo vandamálín þar voru ekki jafn aðkallandi og vandamál evruríkja ESB. Ísland hefur hins vegar nokkurs konar aukaaðild að ESB gegnum EES-samninginn og hafði fyrir efnahagshrunið ekki lagt áherslu á aukið samstarf við ESB eða sóst eftir aðild. Hér verður fjallað um viðbrögð stjórnvalda við efnahagshruninu og hvernig Evrópustefna þeirra skilaði sér þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið sjálft. Stóðu ríkin í skjóli utanaðkomandi aðila á borð við ESB eða aðrar alþjóðastofnanir?

Fyrst verður fjallað um Ísland og hvernig skortur á skýrum bandamönnum varð stjórnvöldum fjötur um fót í miðju efnahagshruninu. Því næst verður fjallað um Eistland og hvernig og hvort aðild að ESB varð Eistum það skjól sem vænst var eftir af hálfu stjórnvalda.

5. 1. Ísland: Skortur á bandamönnum í miðju efnahagshruni?

Þegar efnahagshrunið reið yfir urðu stjórnvöld á Íslandi að bregðast við hratt og örugglega. Helstu vandamálín sem þurfti að leysa tengdust fjármálakerfinu, sem fór á hliðina með falli bankanna, og skuldamálum einstaklinga, sem tengdust helst lánnum í erlendum gjaldeyri. Mörgum er enn í fersku minni sú atburðarás sem átti sér stað í september og október 2008 þegar íslensku bankarnir hrundu. Rannsóknarnefnd Alþingis fór ítarlega yfir aðdraganda efnahagshrunsins og fyrstu viðbrögð stjórnvalda í skýrslu sinni um fall íslensku bankanna en sá atburður sem átti hvað mestan þátt í efnahagshruninu hér á landi var án efa fall Glitnis banka. Í kjölfar þess féllu hinir stóru bankarnir fljótlega líka og ljóst varð að efnahagshrunið yrði algjört.

Eins og áður hefur verið tæpt á kom fall Lehman-Brothers bankans í Bandaríkjunum þann 15. september 2008 af stað atburðarás sem barst alla leið til íslensku bankanna. Það kom enda á daginn að þeir voru á þeim tíma allt of stórir til að íslenska hagkerfið gæti staðið undir þeim. Stuttu eftir fall Lehman-Brothers kom í ljós að lausafjárskortur í Glitni banka, ásamt skorti á vilja lánveitanda erlendis til að framlengja í gjalddögum, gerði það að verkum að

bankinn gat ekki fjármagnað endurgreiðslu á láni sem var yfirvofandi. Því leituðu forsvarsmenn bankans eftir fyrirgreiðslu hjá Seðlabanka Íslands.¹⁰²

Eftir mikil fundarhöld og vangaveltur var ákveðið að yfirtaka Seðlabanka Íslands á Glitnis banka þann 29. september 2008 væri vænlegasti kosturinn. Íslenska ríkið skyldi í raun kaupa 75% hlut í bankanum og bjarga honum þannig frá falli en fella gengi hlutabréfa hans á sama tíma. Þann dag kom Davíð Oddsson, þáverandi seðlabankastjóri í viðtal í kvöldfréttum ríkissjónvarpsins og sagði fullvíst að ríkið myndi síðar, eftir að storminn lægði, losa sig við bankann og gæti hann þá staðið einn og óstuddur.¹⁰³ Þær áætlanir áttu þó eftir að fara út um þúfur eins og kunnugt er. Þegar ljóst varð að staða allra bankanna þriggja væri verri en svo að hægt væri að bjarga þeim með yfirtöku ríkisins voru því góð ráð dýr. Þessi atburðarás leiddi því til setningu neyðarlaganna sem nánar verður fjallað um hér á eftir.

5.1.1. Neyðarlögin

Setning hinna svokölluðu *neyðarlaga* voru ein af fyrstu viðbrögðum stjórnvalda við efnahagshruninu. Lögin eru númer 125/2008 og voru sett þann 7. október 2008 eða rétt eftir fall Glitnis banka og nefnast *Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.* Lögin fólu í sér ýmsar breytingar á heimildum til fjárveitinga vegna efnahagshrunsins en þar segir meðal annars í fimmtu grein:

Fjármálaeftirlitið getur gripið til sérstakra ráðstafana í samræmi við ákvæði þessarar greinar telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum er átt við sérstaka fjárhags- og/eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálafyrirtæki, m.a. líkur á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum...¹⁰⁴

Hér má sjá hvernig lögin taka sérstaklega til fjármálafyrirtækja í greiðsluvanda eins og raunin var með nánast öll fjármálafyrirtæki á Íslandi á þessum tíma. Lögin gáfu stjórnvöldum heimild til að grípa inn í og bjarga bönkunum ef því var að skipta. Það fór enda svo að stóru

¹⁰² Páll Hreinsson, Sigríður Benediksdóttir og Tryggvi Gunnarsson ritstj. *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, 7. bindi, 10.

¹⁰³ *Ibid.*, 66-67.

¹⁰⁴ *Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.*, þskj. 85.

bankarnir þrír voru allir teknir yfir af ríkinu á grundvelli laganna næstu daga eftir setningu þeirra. Kaupþing banki var tekinn yfir síðastur bankanna þriggja, þann 9. október 2008.¹⁰⁵

Innan Evrópusambandsins hafa slíkar björgunaraðgerðir til handa bönkum og annarra fjármálafyrirtækja einnig átt sér stað en munurinn er sá að þar hefur fjármagnið aðallega komið frá Seðlabanka Evrópusambandsins og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Til dæmis má nefna Kýpur og Grikkland en þessi ríki hafa notið björgunaraðgerða frá ESB eftir efnahagshrunið.¹⁰⁶ Í slíkri aðstoð má því greina það skjól sem smáríki geta búið við af hendi svæðis- og alþjóðlegra stofnana á borð við ESB og rætt var í öðrum kafla ritgerðarinnar. Ísland stóð fyrir utan ESB og naut því ekki sömu aðstoðar og ríki innan sambandsins. Vissulega hafa slíkir aðgerðapakkar haft í för með sér ákveðnar byrðar fyrir ríkin sjálf, til dæmis á Írlandi þar sem stjórnvöld fengu sjötíu milljarða evra lán frá Seðlabanka Evrópu og AGS til bjargar bönkunum. Stærstur hluti þess kostnaðar, eða um fimmtíu milljarðar evra, lendir á skattgreiðendum.¹⁰⁷ Þar með er ekki sagt að íslenski ríkissjóðurinn hafi ekki einnig þurft að taka á sig miklar byrðar vegna erlendra lána og björgun bankanna en nánar verður fjallað um það hér á eftir.

Neyðarlögin gætu verið dæmi um þann sveigjanleika og jafnvel það frelsi til athafna sem ríki sem stendur utan við ESB nýtur. Íslensk stjórnvöld gátu sjálf ákveðið hvaða stefnu skyldi taka og hvort og hvernig bjarga skyldi bönkunum eða reisa nýja. Á hinn bóginn er líka ljóst að stjórnvöld voru í afar þröngri stöðu hvað varðaði viðbrögð við falli bankanna. Neyðarlögin voru því á vissan hátt nokkurs konar nauðvörn til að bjarga því sem bjargað varð eftir að efnahagskerfið var í raun komið algjörlega á hliðina. Þannig var ekki raunverulegur kostur að láta bankana afskiptalaus vegna þess að ef þeir færu gætu ekki starfað myndi almenn bankastarfsemi í landinu stöðvast. Því urðu stjórnvöld að tryggja áframhaldandi starfsemi og ekki síst tryggja krónuna frá algjöru hruni.

Þegar betur er að gáð er alls ekki víst að stjórnvöld á Íslandi hafi getað nýtt sér sveigjanleika smárikja í viðbrögðum sínum við hrunið þegar lánsfé varð gríðarlega mikilvægt til að halda uppi eðlilegri starfsemi á landinu. Það kom enda á daginn að stjórnvöld gátu alls ekki staðið ein þegar kom að viðbrögðum við efnahagshruninu og stjórnvöld urðu, hvort sem þeim hugnaðist það eða ekki, að leita eftir aðstoð erlendis frá. Hér verður farið nánar yfir

¹⁰⁵ Á grundvelli nýsettra laga grípur Fjármáleftirlitið inn í rekstur Kaupþings Hf. til að tryggja áframhaldandi viðskiptabankastarfsemi á Íslandi, Fjármálaeftirlitið.

¹⁰⁶ Sjá: *Economic Adjustment Programme for Cyprus*, European Commission: Economic and Financial Affairs og *Financial Assistance to Greece*, European Commission: Economic and Financial Affairs.

¹⁰⁷ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 12.

þessa aðstoð, hvort hún skapaði það skjól sem Ísland hafði þörf fyrir í efnahagshruninu og hvort Evrópustefna stjórnvalda hafi haft áhrif á það skjól.

5.1.2. Leitað eftir aðstoð erlendra aðila

Eftir fall bankanna og setningu neyðarlaganna varð fljótlega ljóst að íslensk stjórnvöld réðu ekki við efnahagshrunið ein síns liðs. Nauðsynlegt reyndist að leita eftir aðstoð erlendra aðila. Það lá því beint við að leita eftir aðstoð frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum en Ísland hefur verið aðili að honum frá árinu 1945.¹⁰⁸ Sjóðurinn hefur það meðal annars að markmiði að aðstoða aðildarríki við að takast á við þá erfiðleika sem fylgja alþjóðavæddu hagkerfi, til dæmis með ráðgjöf og lánveitingum.¹⁰⁹ Það varð því úr að leitað var eftir aðstoð AGS og var formlega tilkynnt um samstarf ríkisstjórnarinnar og sjóðsins þann 24. október 2008:

Samstarf Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins felur í sér lánveitingu frá sjóðnum að jafnvirði 2 milljarðar bandaríkjadala og koma 830 milljónir af þeirri fjárhæð til greiðslu, þegar við staðfestingu stjórnar sjóðsins. Jafnframt eru íslensk stjórnvöld fullviss um að samstarf við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn muni skapa forsendur fyrir frekari lánaþyrirgreiðslu frá öðrum löndum.¹¹⁰

Samkvæmt fréttatilkynningunni skyldi lánsféð notað til að byggja upp gjaldeyrisvaraförða ríkissjóðs sem væri nauðsynlegt til að hafa stjórn á gengi krónunnar. Það væri hluti af efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar en meginmarkmið hennar voru í þremur þáttum:

1. Að endurvekja traust á íslenskum efnahag og ná stöðugu gengi krónunnar með markvissum og öflugum aðgerðum.
2. Að undirbúa markvissar aðgerðir til að styrkja stöðu ríkissjóðs.
3. Að endurreisa íslenskt bankakerfi.¹¹¹

Stjórnvöld höfðu því mikla þörf fyrir lánsfé til að tryggja stöðu ríkissjóðs, styrkja stöðu krónunnar og til endurreisnar bankakerfisins. Hér má líka sjá að þau vonuðust eftir lánsfé frá fleiri utanaðkomandi aðilum en AGS.

¹⁰⁸ *List of Members*, International Monetary Fund.

¹⁰⁹ *What We Do*, International Monetary Fund.

¹¹⁰ *Samstarf við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn - Mikilvægt skref í rétta átt*, Forsætisráðuneytið.

¹¹¹ *Ibid.*

Fljótlega kom þó í ljós að önnur mál áttu eftir að setja strik í reikninginn en eitt erfiðasta og umtalaðasta málið sem kom upp á yfirborðið eftir efnahagshrunið var hið víðfræga Icesave-mál. Ekki verður farið ítarlega yfir aðdraganda Icesave hér en í stuttu máli voru Icesave-reikningarnir sparnaðarreikningar á vegum Landsbankans erlendis. Eftir fall bankanna hurfu innistæður þessara reikninga og fjöldi fólks sat eftir með sárt ennið. Bretar og Hollendingar voru helstu viðskiptavinir Icesave og vildu skiljanlega fá innistæður sínar tryggðar að fullu því með neyðarlögunum var Íslendingum tryggð full endurgreiðsla bankainnistæðna.¹¹² Þetta skapaði alvarlegar milliríkjadeilur og á tímabili beittu bresk stjórnvöld meira að segja hryðjuverkalöggjöf sinni til að frysta eignir hins fallna Landsbanka í Bretlandi.¹¹³ Icesave-málið reyndist stjórnvöldum því sérlega óþægur ljár í þúfu varðandi erlent lánsfé en bresk og hollensk stjórnvöld kröfðust þess að íslensk stjórnvöld tryggðu innistæður Icesave-reikninganna og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gat ekki afgreitt lán til Íslands vegna þess að Norðurlöndin, sem áttu að reiða fram hluta af lánsfénu, neituðu að greiða nema samkomulag lægi fyrir varðandi Icesave.¹¹⁴

Það er því ljóst að þó Bretar og Hollendingar væru ekki beinir aðilar að samkomulagi Íslands og AGS, enda ætluðu þessi ríki ekki að reiða fram lánsfé til handa Íslendingum, urðu deilurnar samt sem áður til þess að hafa áhrif á samstarf Íslands og AGS. Að mati Eiríks Bergmann notfærðu Bretar og Hollendingar sér þannig valdastöðu sína gagnvart smáríkinu Íslandi og tókst það vegna þeirrar erfiðu stöðu sem Íslendingar voru í. Bretar og Hollendingar hafi bak við tjöldin beitt áhrifum sínum til að hindra lánveitingar til Íslands.¹¹⁵ Vegna þeirrar erfiðu stöðu sem Ísland var í, eitt og án bandamanna auk þess að standa utan við ESB, var því um lítið svigrúm að ræða fyrir íslensk stjórnvöld

Vegna Icesave-deilunnar voru Íslendingar því settir í mjög erfiða og þrönga stöðu þar sem í raun var ekki um aðra kosti að ræða en að samþykkja þá samninga sem buðust. Þar sem þörfin fyrir erlent lánsfé var raunveruleg og aðkallandi gátu stjórnvöld ekki nýtt sér það svigrúm og þann sveigjanleika sem smáríki eru stundum talin búa yfir, hvað þá að þau gætu nýtt sér svigrúmið sem fólst í því að standa utan við ESB. Þegar á hólminn var komið, nýttist Evrópustefna stjórnvalda því ekki til að veita skjól þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið. Þvert á móti hafði afstaða stjórnvalda það í för með sér að Ísland átti hvergi bandamenn. Þannig voru stofnanir ESB ekki skuldbundnar til að veita Íslendingum aðstoð,

¹¹² Sjá t.d. umfjöllun í skýrslu AGS frá 2012: International Monetary Fund, *Iceland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2008 Stand-by Arrangement*, 7.

¹¹³ *Hryðjuverkalögum beitt gegn Landsbanka*, mbl.is.

¹¹⁴ International Monetary Fund, *Iceland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2008 Stand-by Arrangement*, 7.

¹¹⁵ Eiríkur Bergmann, „The Icesave Dispute,“ 15.

þrátt fyrir aðild Íslands að innri markaðnum með EES, og ríki innan ESB gátu beitt sér fyrir því að hindra að aðstoð til Íslands með láni frá AGS bærist á réttum tíma og þannig fengið sínu fram í Icesave-deilunni.

Þegar rætt er um Evrópustefnu stjórnvalda þegar kemur að Icesave-deilunni þarf þó einnig að hafa í huga að stefna stjórnvalda var frá upphafi að ganga til samninga. Sú þrönga staða sem íslensk stjórnvöld voru sett í vegna erlendra lánveitinga gerði það að verkum að stjórnvöld ætluðu sér alltaf að semja frekar en að fara dómstólaleiðina. Einnig má nefna að stefna Samfylkingarinnar í þeirri ríkisstjórn sem tók við vorið 2009 var að Íslandi væri betur borgið innan ESB. Stjórnvöld voru hins vegar sett í afar þrönga stöðu þegar Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, neitaði að undirrita lög um Icesave-samningana í tvígang og málinu var vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu.¹¹⁶

Það voru því ekki utanríkismál heldur innanríkispólitík sem hafði þessi miklu áhrif á gang Icesave-deilunnar. Þá var einnig uppi óvissa um niðurstöðu málsins ef það færi fyrir EFTA-dómstólinn; ekki var hægt að fullyrða fyrirfram á hvorn veginn dómur myndi falla. Það fól því í sér gríðarlega áhættu að fara með málið fyrir dómstólinn og það var áhætta sem ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna hafði ætlað sér að forðast að taka. Það fór þó svo á endanum að Icesave-samningar voru í þrígang samþykktir af hálfu stjórnvalda og að lokum var tveimur þeirra hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹¹⁷ Þar með var útséð um að hægt yrði að semja um málið og það fór því fyrir EFTA-dómstólinn þar sem endanleg niðurstaða fékkst í byrjun árs 2013.¹¹⁸ Þá hafði málið legið eins og mara á stjórnvöldum og almenningi í rúm fjögur ár.

Hér er afar áhugavert að skoða umfjöllun í ársskýrslu eftirlitsstofnunar EFTA (EFTA Surveillance Authority - ESA) um dóm EFTA-dómstólsins í Icesave-málinu. ESA stefndi íslenska ríkinu árið 2011 á grundvelli neyðarlaganna sem mismunuðu borgurum eftir þjóðerni því með þeim voru bankainnistæður á Íslandi tryggðar á meðan innistæður Icesave í Bretlandi og Hollandi voru það ekki. Evrópusambandið gerðist einnig aðili að stefnunni og studdi þar sjónarmið ESA.¹¹⁹ Hins vegar féll dómur Íslandi í vil:

Með dómi sínum hafnaði dómstóllinn kröfum Eftirlitsstofnunar EFTA. Hann taldi að sú útgáfa tilskipunarinnar, sem við ætti í málinu, legði ekki þá skyldu á íslenska ríkið að

¹¹⁶ Mikið hefur verið rætt og ritað um synjun Ólafs Ragnars Grímssonar, forseta, á Icesave-samningunum og þjóðaratkvæðagreiðslanna í kjölfarið. Sjá til dæmis hér: *Efni um Icesave*, Alþingi.

¹¹⁷ Sjá varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur: *Ibid.*

¹¹⁸ EFTA Surveillance Authority, *Eftirlitsstofnun EFTA: Ársskýrsla 2012*, 10 og 51.

¹¹⁹ *Ibid.*, 51.

tryggja eigendum innistæðna í útibúum Landsbankans í Hollandi og Bretlandi greiðslur þegar innistæðutryggingasjóður landsins gæti ekki innt slíkar greiðslur af hendi sjálfur.¹²⁰

Íslenska ríkið var því ekki skyldugt til að tryggja innistæður Breta og Hollendinga en slíkur dómur hefði án efa verið áfall fyrir ríkissjóð. Hér má því sjá gott dæmi um það skjól sem alþjóðastofnanir geta veitt smáríkjum. Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að fylgja reglum EES-samningsins og ESA gætir þess að í hvívetna sé farið eftir þeim reglum. EFTA-dómstóllinn gegnir svo hlutverki öryggisventils ef aðilar samningsins telja á sér brotið. Það sannaðist í dómi EFTA-dómstólsins um Icesave að það kom íslenska ríkinu vel að vera aðili að alþjóðastofnun sem var fær um að gæta hagsmuna Íslendinga í máli sem þessu, þar sem Bretar og Hollendingar lúta þeim úrskurði sem þar fæst, þrátt fyrir fyrri tilraunir stjórnvalda í þeim ríkjum til að krefjast greiðslna frá Íslandi.

Í tilfelli Icesave-deilunnar fyrir EFTA-dómstólnum kom á daginn að regluverk EES, sem úrskurður dómstólsins byggir á, var fært um að veita Íslandi skjól. Á hinn bóginn er þó óhætt að segja að Íslendingar nutu ekki skjóls þegar kom að aðstoð við að takast á við hrunið með erlendu lánsfé. Þá er einnig áhugavert að skoða að Íslendingar nutu heldur ekki pólitísks skjóls af hendi utanaðkomandi aðila heldur jafnvel þvert á móti. Með beitingu hryðjuverkalaganna gegn Landsbankanum í Bretlandi var orðspor Íslands skaðað verulega og pólitískum aðgerðum var þannig beitt gegn orðspori Íslands. Eins og Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby hafa fært rök fyrir í greiningu sinni á skjóli í efnahagshruninu á Íslandi verður að teljast hæpið að Bretar hefðu gengið svo langt í þrýstingi á íslensk stjórnvöld ef ríkið hefði verið aðili að ESB. Ólíklegt þykir að aðildarríki hefði beitt annað aðildarríki jafn harkalegum þvingunum og hryðjuverkalögin eru og að sama skapi beitt sér fyrir því að hindra aðstoð frá AGS.¹²¹

Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda veitti lítið skjól þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið og að íslensk stjórnvöld áttu fáa ef nokkra bandamenn þegar kom að því að útvega erlent lánsfé. Það var ekki fyrr en EFTA-dómstóllinn úrskurðaði í Icesave-málinu sem Íslendingar fundu skjól hjá erlendri alþjóðastofnun. Þá er einnig ljóst að íslenska ríkið þurfti eitt að taka á sig þær byrðar sem fylgdu lántökunni frá AGS og fleiri erlendum aðilum. Auk þess að standa eitt og án aðstoðar undir lántökunni tafðist afhending lánsfjár frá

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 9.

AGS um heilt ár vegna Icesave-deilunnar og því kom ekki til hinnar nauðsynlegru aðstoðar fyrir en löngu eftir að hennar var fyrst þörf.¹²²

Í sambandi við skjól og erlent lánsfé er einnig afar áhugavert að skoða samskipti ráðamanna við Bandaríkin. Þó Bandaríkjamenn hafi yfirgefið herstöðina á Keflavíkurlflugvelli árið 2006 eins og sagt var frá í síðasta kafla virtust ekki allir vera reiðubúnir til að viðurkenna þá staðreynd að Ísland stæði ekki lengur í skjóli þeirra. Þáverandi Seðlabankastjóri Davíð Oddsson, sem einnig er fyrrverandi forsætis- og utanríkisráðherra, sendi Seðlabanka New York fylkis meira að segja beiðni um lán til handa Íslendingum eftir efnahagshrunið. Bandaríkjamenn höfnuðu beiðninni¹²³ sem sýnir glögglega að Ísland stóð svo sannarlega ekki lengur í skjóli þeirra. Hér sést hvernig kenningar Handel varðandi samskipti smárikja við stórveldi endurspeglast í þessum samskiptum íslenskra stjórnvalda og Bandaríkjamanna. Bandaríkin, sem stórveldið höfðu þannig öll tök á því að slíta einhliða því skjóli sem þeir höfðu áður veitt smárikinu Íslandi. Þau höfðu engum skyldum að gegna varðandi Ísland og þegar stuðningur við Íslendinga þjónaði ekki lengur hagsmunum Bandaríkjamanna var aðstoðinni sjálfhætt. Íslensk stjórnvöld höfðu þar ekkert vogarafl til að þrýsta á Bandaríkin um aðstoð. Það hefur því sýnt sig að engin trygging er fyrir því að stórveldi komi til aðstoðar smárikum þegar mest á reynir.

5.1.3. Áframhaldandi erfiðleikar í samskiptum við alþjóðastofnanir

Það voru ekki einungis erfiðleikar varðandi erlent lánsfé sem þjökuðu stjórnvöld fyrst eftir efnahagshrunið. Úrræði til handa heimilum og almenningi og til verndar krónunni hafa skapað deilur bæði hér innanlands og einnig orðið til að baka stjórnvöldum vandræði innan þeirra alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Hér er aðallega um að ræða dóma varðandi gengistryggð lán, „Árna Páls“ lögin sem sett voru í framhaldi af þeim og gjaldeyrishöftin en þessi mál hafa á margan hátt leitt í ljós hversu eitt Ísland hefur staðið í baráttu sinni við efnahagshrunið. Hér verður farið yfir helstu atriði þessara mála.

Mikið hefur borið á umræðu um aðstoð stjórnvalda við almenning síðastliðin misseri. Þar hefur aðstoð við heimilin verið í öndvegi enda sátu fjölmargir einstaklingar eftir með sárt ennið og lán í erlendum gjaldmiðli eftir efnahagshrunið og hrun krónunnar. Með setningu neyðarlaganna og björgun föllnu bankanna varð staða ríkissjóðs auglýsilega verri en áður og með hruni krónunnar voru einstaklingar sérstaklega illa settir, bæði vegna gengistryggðra og

¹²² Ibid.

¹²³ Davíð Oddsson bað um milljarðs dollara lán, Vísir.

erlendra lána en einnig vegna mikilla hækkana á vöruverði. Þó björguðu neyðarlögin því sem bjargað varð og tryggðu einnig innistæður íslenskra innlánsreikninga hjá föllnu bönkunum, sem voru fluttir yfir í nýja banka. Eins og farið var yfir hér að framan var þessi lagasetning einmitt rótin að Icesave-deilunni og þeim vandamálum sem fylgdu í kjölfarið varðandi erlent lánsfé.

Þær aðgerðir stjórnvalda í þágu íslenskra heimila sem helst hafa valdið deilum tengjast dómum er féllu sumarið 2010 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að gengistrygging lána væri ólögleg.¹²⁴ Í kjölfar þeirra voru „Árna Páls“ lög sett, en Árni Páll Árnason, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðherra, hefur verið kenndur við lögina allt frá setningu þeirra í desember 2010. Lögina fjalla um aðgerðir í þágu lántakenda og taka sérstaklega á endurúrreikning hinna ólöglegu gengistryggðu lána.¹²⁵ Lögina segja til um að lán sem tengd voru við gengi erlendra gjaldmiðla skuli endurúrreiknast með tilliti til Seðlabankavaxta. Fjármálafyrirtæki skuli ganga frá þessum endurúrreikningi og endurgreiða það sem ofgreitt er ef svo ber til.¹²⁶

Nokkur styr stóð um þessa löggjöf á sínum tíma og stendur í raun enn þar sem margir vildu fremur að miðað væri við upprunalega samningsvexti en ekki Seðlabankavexti.¹²⁷ Samningsvextir á gengistryggðu lánunum voru í flestum tilfellum mun lægri en Seðlabankavextirnir og því kom sér illa fyrir lántakendur að þeir vextir skyldu notaðir. Þó var í mörgum tilfellum um búbot fyrir lántakendur að ræða þar sem Seðlabankavextir voru mun lægri en sú hækkun á gengistryggðum lánunum sem hrun krónunnar orsakaði.¹²⁸

Auk þess að valda deilum innanlands hefur umræðan um ólögmæti gengistryggðara lána einnig valdið stjórnvöldum erfiðleikum í sambandi við EES-samninginn. Með því að kveða á um að gengistrygging lána væri óheimil, sem gert var með setningu laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu,¹²⁹ og svo með setningu laga um leiðréttingu slíkra lána, eins og gert var með „Árna Páls“ lögunum, var í raun vegið að fjórfrelsi EES-samningsins. Það kom enda í ljós að ekki er heimilt samkvæmt EES-samningnum að banna algjörlega slík gengistryggð lán að mati ESA. Eins og skýrt kemur fram í ársskýrslu ESA verða stjórnvöld að nema úr gildi bann við gengistryggingu lána ætli þau sér að standa við EES samninginn:

¹²⁴ Sjá til dæmis dóm nr. 92/2010: *Óskar Sindri Atlason gegn Sp-Fjármögnun Hf.*

¹²⁵ *Lög um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara.*, þskj. 662.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Sjá til dæmis umfjöllun Guðmundar Andra Skúlasonar talsmanns Samtaka lánþega: Guðmundur Andri Skúlason, *Óvissa sköpuð af stjórnvöldum*, Vísir.

¹²⁸ Sjá til dæmis skýrslu ESA: EFTA Surveillance Authority, *Eftirlitsstofnun EFTA: Ársskýrsla 2012*, 21.

¹²⁹ *Lög um vexti og verðtryggingu*, lög nr 38/2001.

Samkvæmt íslenskum lögum er óheimilt að veita lán í íslenskum krónum sem bundin eru gengi erlendra gjaldmiðla. Í apríl árið 2012 sendi ESA stjórnvöldum á Íslandi formlegt áminningarbréf og taldi að bann af þessu tagi stæðist ekki EES-rétt. Frjálst flæði fjármagns er varið samkvæmt EES-samningnum og sú almenna regla gildir að EES-ríkjunum er ekki heimilt að reisa skorður við flutningi fjármagns milli landa.¹³⁰

Hér kemur skýrt fram að ESA telur að bann við gengistryggingu lána sé óheimil samkvæmt EES-samningnum. Það er því ljóst að þrátt fyrir að standa utan við ESB þurfa íslensk stjórnvöld að beygja sig undir vilja þeirra alþjóðastofnana og -samninga sem Ísland er aðili að, eins og raunin er með EFTA og EES-samninginn.

Þegar rætt er um lög varðandi gengistryggingu lána og „Árna Páls“ lögin í samhengi við Evrópustefnu stjórnvalda má því teljast ljóst að hún var líklega ekki í forgrunni þegar lögin voru samin, eða þegar dómar voru kveðnir upp sem gáfu til kynna að slík gegnistrygging væri ólögleg. Ríkisstjórn Davíðs Oddssonar sem setti lögin sem bönnuðu gengistryggingu árið 2001 og ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna sem samþykkti „Árna Páls“ lögin hafa því talið sér heimilt að setja slík lög þrátt fyrir að þau brytu í bága við fjórfrelsið. Því er ljóst að Evrópustefna stjórnvalda varð ekki til að veita skjól í þessu tilviki, þrátt fyrir að Ísland standi fyrir utan ESB. Með því að gerast aðili að innri markaði ESB í gegnum EES hafa stjórnvöld skuldbundið sig til að framfylgja reglum markaðarins og þar með hefur frelsi stjórnvalda til lagasetninga verið skert að ákveðnu leyti.

Stundum hefur EES-samningnum verið lýst sem því besta úr báðum áttum; það er að segja aðgangur að innri markaðnum án þess að þurfa að taka þátt í allri starfsemi ESB með þeim kostnaði og upptöku laga sem því fylgir. Hér má hins vegar segja að EES-samningurinn hafi verið hið versta úr báðum áttum, stjórnvöld neyðast til að fylgja þeim reglum sem ESB setur varðandi innri markaðinn, sem eru eins og sagði í síðasta kafla tveir þriðju hlutar af regluverki ESB í heild sinni, án þess að geta komið að ákvarðanatöku innan sambandsins og án þess að njóta þess skjóls sem það hefur upp á að bjóða.

Gjaldeyrishöftin, sem hafa haldið krónunni uppi síðan í efnahagshruninu, eru einnig ákveðið vandamál varðandi EES-samninginn enda brjóta þau gegn fjórfrelsisreglunni á sama hátt og bannið við gengistryggingu lána. Með því að festa krónuna í höftum er meginreglan um frjálst flæði fjármagns brotin og því er grunnforsenda endurreisnar efnahagskerfisins eftir hrunið að gjaldeyrishöftunum verði létt. Gjaldeyrishöftin voru upprunalega sett á þann 27. nóvember 2008 í þeim tilgangi að hindra algjört hrun krónunnar. Þau áttu þó einungis að vera

¹³⁰ EFTA Surveillance Authority, *Eftirlitsstofnun EFTA: Ársskýrsla 2012*, 20.

bráðabirgðaviðbragð við efnahagshruninu en ekki langtímaúrræði til verndar krónunni.¹³¹ Hinsvegar hefur nú, rúmum fimm árum eftir hrun, ekki enn tekist að aflétta höftunum þó stjórnvöld séu vongóð um að það takist jafnvel á þessu ári.¹³²

EFTA-dómstóllinn hefur þó sýnt aðgerðum íslenskra stjórnvalda skilning og meðal annars úrskurðað að gjaldeyrishöft séu í samræmi við heimildir EES-samningsins á meðan efnahagurinn tekur við sér. Gjaldyrishöftin eru reyndar einnig brot á samþykktum OECD, sem Ísland er aðili að, en þar hefur einnig fengist undanþága vegna hinna sérstöku aðstæðna sem ríkja í íslenska hagkerfinu. Í efnahagsskýrslu OECD fyrir Ísland frá 2013 er þó ítrekað að gjaldeyrishöftin séu óæskileg enda hindri þau frjálst flæði fjármagns og þar með frjálsa fjárfestingu sem gæti flýtt fyrir efnahagsbata¹³³ en nánar verður farið yfir þau mál í næsta kafla. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur einnig ítrekað áhyggjur sínar af gjaldeyrishöftunum og hvernig þau hindri efnahagsbata. Alþjóðastofnanir hafa því ítrekað lagt áherslu á afnám haftanna þó þau séu liðin á meðan efnahagskreppa ríður yfir og helsta uppbyggingin stendur yfir. Hinsvegar ríkir ekki mikil hjartsýni um að stjórnvöldum takist að lyfta höftunum í bráð. Þannig gera bæði OECD og AGS ráð fyrir að höftin verði við lýði að minnsta kosti út árið 2015.¹³⁴

Varðandi gjaldeyrishöftin er einnig ljóst að stefna stjórnvalda í þeim efnunum tekur ekki mið af reglum ESB þó tímabundið sé heimilt að slík höft séu sett á til að hindra hrun gjaldmiðilsins. Hvað varðar skjól í þeim efnunum stendur Ísland eitt. Ekkert skjól til handa gjaldmiðlinum er að fá hjá EFTA eða ESB enda er Ísland ekki aðili að ESB, hvað þá að myntbandalaginu. Þeir Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby hafa einmitt rannsakað það skjól sem evran getur veitt þegar kemur að efnahagserfiðleikum. Til dæmis gerði aðild Íra að myntbandalagi evrunnar gæfumuninn þegar efnahagshrunið reið yfir því evran kom í veg fyrir að gjaldmiðillinn hryndi. Því þurfti almenningur ekki að taka á sig mikla kjaraskerðingu í formi hækkana á vöruverði eða erlendum lánum. Íslenska krónan var hinsvegar á margan hátt rót vandans hér á landi enda var hún of hátt metin fyrir hrun og eftir hrun hefur hún verið í höftum. Hún hefur einnig orðið til þess að almenningur upplifði miklar hækkningar á vöruverði og erlendum lánum.¹³⁵

Alþjóðastofnanir þrýsta áfram á um afnám hafta en þó er óvíst hvort slíkt sé mögulegt þegar krónan stendur ein og án baklands. Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda í

¹³¹ *Fimm ár frá því að gjaldeyrishöft voru sett*, Viðskiptablaðið.

¹³² Haraldur Guðjónsson, *Hugsanlegt að afnema gjaldeyrishöft á þessu ári*, Viðskiptablaðið.

¹³³ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2013*, 25.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 13-14.

gjaldmiðlamálum hefur ekki skilað sér í skjóli fyrir íslensku krónuna. Þó er vert að nefna, eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar, að áætlun ríkisstjórnarinnar sem tók við árið 2009 var að ganga til aðildarviðræðna við ESB og stefna Samfylkingarinnar var að innganga í ESB og upptaka evru væri leiðin út úr efnahagshruninu. Þessari stefnu var ekki fylgt eftir af sannfæringu enda höfðu innanríkismál, sem og Icesave-deilan, áhrif þar á. Erfitt er að segja til um hvernig farið hefði fyrir krónunni og gjaldeyrishöftunum hefði Evrópustefna stjórnvalda verið skýr og einhugur hefði verið um hana. Þó er vert að nefna að í greiningu Alþjóðamálastofnunar á aðildarviðræðum Íslands við ESB kemur fram að embættismenn innan ESB hafi vissulega verið opnir fyrir þeim möguleika að ESB aðstoðaði stjórnvöld við afnám hafta ef af inngöngu Íslands í sambandið yrði.¹³⁶

Hér hefur verið fjallað um helstu atriði og vandamál efnahagshrunsins á Íslandi, hvernig stjórnvöld brugðust við þeim og hvort skjól hafi verið að finna hjá utanaðkomandi aðilum varðandi þessi vandamál. Næst verður fjallað um Eistland, hvernig stjórnvöld þar í landi brugðust við efnahagskreppunni og hvort ESB tókst að veita það skjól sem Ísland naut ekki í viðbrögðum við efnahagshruninu.

5.2. Eistland: Skilvirk viðbrögð á ögurstundu

Eins og áður hefur komið fram voru aðstæður í Eistlandi um margt svipaðar og á Íslandi þegar efnahagshrunið reið yfir. Stór munur var þó á bankakerfi ríkjanna tveggja en eistnesku bankarnir voru nær eingöngu í eigu sænskra bankasamsteypna. Það kom því ekki í hlut eistneska ríkisins að bjarga bönkunum með skattfé almennings. Hins vegar skapaði efnahagshrunið margvísleg önnur vandamál í Eistlandi, svo sem aukið atvinnuleysi og neikvæðan hagvöxt.

Stefna stjórnvalda hvað varðaði Evrópumál og upptöku evru voru þó skýr; taka skyldi upp evru og halda áfram á vegferð Evrópusamruna sem hafði hafist þegar ríkið sótti um aðild að ESB árið 1995. Ekkert í stefnu stjórnvalda varðandi Evrópumál breyttist þegar efnahagshrunið reið yfir eða eftir það eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar. Þessi einarða afstaða gerði það hinsvegar að verkum að grípa þurfti til annarskonar aðgerða en hefðu annars verið nauðsynlegar og gripið var til á Íslandi. Hér verður farið nánar yfir þær aðgerðir ásamt því skjóli sem ESB var fært um að veita þegar bregðast þurfti við efnahagshruninu.

¹³⁶ Auðunn Arnórsson o.fl., *Aðildarviðræður Íslands við ESB*, 38.

5.2.1. Fyrstu viðbrögðin við efnahagshruninu

Fjöldi ríkja á evrusvæði ESB lenti í erfiðleikum í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar árin 2008 og 2009. Þessi ríki fengu sérstaka aðstoð og björgunarpakka frá Seðlabanka Evrópu enda skipti efnahagur þessara ríkja miklu máli varðandi framtíð evrunnar. Eistland á hinn bóginn hafði aðeins tengt sinn gjaldmiðil evrunni en ekki gengið í sjálft myntbandalagið. Það var því ekki í sömu stöðu og evruríki á borð við Írland, Grikkland og Kýpur sem þegar höfðu tekið upp evru. Stefna stjórnvalda þegar efnahagshrunið reið yfir var hinsvegar afdráttarlaus; taka skyldi upp evru eins fljótt og auðið væri, eins og sagt var frá í þriðja kafla ritgerðarinnar.

Þegar Lehman-Brothers bankinn í Bandaríkjunum féll haustið 2008 hafði það sömu áhrif á eistneska hagkerfið og það íslenska. Reyndar urðu öll Eystrasaltsríkin fyrir miklu áfalli vegna falls bankans og alþjóðlegu fjármálakreppunnar sem fylgdi í kjölfarið en þau höfðu öll gengið í gegnum tímabil gríðarlegs hagvaxtar eftir inngöngu þeirra í ESB árið 2004 ásamt því sem ríkssjóðir þeirra voru svo til skuldlausir. Hinsvegar treystu hagkerfin á erlenda fjárfestingu og þegar hún stöðvaðist í alþjóðlegu efnahagskreppunni var stutt í efnahagshrun hjá Eystrasaltsríkjunum.¹³⁷ Til dæmis jókst atvinnuleysi gríðarlega í Eistlandi þar sem fjölmörg störf voru byggð á tímabundnum verkefnum sem tengdust meðal annars fasteignabólunni. Þegar fasteignabólan sprakk hrundi því grundvöllurinn fyrir slík störf.¹³⁸

Eistland, eins og reyndar öll Eystrasaltsríkin, brást hinsvegar við efnahagshruninu á annan veg en vanalegt er, með því að nota svokallaða „internal devaluation“ aðferð, eða „innri gengisfellingu.“ Stjórnvöld héldu sig við peningastefnuna, sem byggðist á tengingu eistneska gjaldmiðilsins við evruna, en réðust heldur í mikinn niðurskurð og launalækkunir.¹³⁹ Þannig var gjaldmiðillinn felldur innanfrá, ef svo má að orði komast, en hélt verðgildi sínu út á við með tengingu við evruna, ólíkt því sem varð á Íslandi þar sem krónan féll gríðarlega í verði og þurfti á gjaldeyrishöftum að halda til að hrynja ekki algjörlega. Niðurskurðurinn var þó sérlega blóðugur en til dæmis má nefna að í borginni Pärnu var skorið niður um 28% árið 2008, þar á meðal voru laun opinberra starfsmanna lækkuð um 17% og opinberum störfum fækkað um 10%.¹⁴⁰

Þessar aðgerðir og viðbrögð stjórnvalda í Eistlandi við efnahagskreppunni eru nokkuð frábrugðin því sem var á Íslandi. Í staðinn fyrir að leggja höfuðáherslu á sjálfstæða mynt og erlendar lánveitingar fóru stjórnvöld þá leið að minnka útgjöld ríkissjóðs og leita skjóls í peningastefnu ESB með áframhaldandi tengingu gjaldmiðilsins við evruna. Raunar var

¹³⁷ Dudzinska, *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis*, 1-2.

¹³⁸ Parts, „Estonia and the European Debt Crisis,“ 270.

¹³⁹ Dudzinska, *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis*, 2-3.

¹⁴⁰ Akkermann, „The Estonian Tiger Fighting the European Debt and Economic Crisis,“ 1.

upptaka evru frá upphafi leið stjórnvalda út úr efnahagshruninu og því var allt kapp lagt á að hægt yrði að taka hana upp sem fyrst. Hér verður því fjallað nánar um þann vanda sem eistnesk stjórnvöld stóðu frammi fyrir varðandi upptöku evrunnar og hvernig evran og ESB gátu veitt skjól í efnahagshruninu.

5.2.2. Upptaka evru i forgrunni og aðstoð frá ESB

Viðbrögð eistneskra stjórnvalda við efnahagshruninu einkenndust að mörgu leyti af Evrópustefnu þeirra. Þegar Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn varaði við ofhitnun í efnahagskerfi Eistlands árið 2007, eins og sagt var frá í fjórða kafla hér að framan, var sérstaklega varað við aukinni verðbólgu sem gæti haft áhrif á getu efnahagskerfisins til að standast Maastricht-skilyrðin.¹⁴¹ Maastricht-skilyrðin eru þau skilyrði sem ríki þurfa að standast til að geta tekið upp evru en samkvæmt þeim þurfa ríki að viðhalda ákveðnum gengisstöðugleika, hafa stjórn á verðbólgu og halda skuldastöðu ríkissjóðs undir ákveðnu marki.¹⁴² Eins og áður hefur komið fram brugðust stjórnvöld við þessum viðvörðunum frá AGS þó þau viðbrögð hafi á endanum ekki dugað til. Efnahagshrunið reið yfir og stjórnvöld áttu við mikinn vanda að etja, sérstaklega vegna þessara gjaldmiðlamála. Þar sem hið eistneska kroon hafði verið tengt öðrum gjaldmiðli frá falli Sovétríkjanna var peningastefna ríkisins háð afkomu annarra gjaldmiðla. Þar að auki voru skuldir heimila að stórum hluta í evrum, eins og áður sagði, líkt og á Íslandi.

Hér var því úr vöndu að ráða fyrir stjórnvöld. Átti að aftengja gjaldmiðilinn við evruna og fella gengið til að styrkja útflutning eða halda uppteknum hætti og stefna að upptöku evru? Báðar leiðir höfðu kosti og galla í för með sér en stjórnvöld virtust samt alltaf vera viss í sinni sök; að stefna ótrauð að frekari samruna við ESB með upptöku evru. Það hefði enda verið banabiti fyrir fjölda heimila að fella gengi þegar skuldir voru í öðrum gjaldmiðli en það varð einmitt raunin hér á landi.

Í þessu samhengi er einnig áhugavert að skoða hvernig stjórnvöld í Eistlandi hafa leyst úr efnahagsveiflum síðan ríkið öðlaðist sjálfstæði frá Sovétríkjunum árið 1991. Í skýrslu AGS frá árinu 2010 sem ber nafnið *Adjustment under a Currency Peg* er bent á að eftir fall Sovétríkjanna hafi opnun hagkerfa í Eyrstrasaltsríkjunum alls ekki gengið snurðulaust fyrir sig. Verðbólguþrot, krepputímabil og hraður efnahagsuppgangur í kjölfarið hafi einkennt tíunda áratug síðustu aldar og þangað til ríkin gengu í ESB. Hins vegar hafi þessir erfiðleikar eflt

¹⁴¹ International Monetary Fund, *Republic of Estonia: 2007 Article IV Consultation*, 1.

¹⁴² *Who Can Join and When?*, European Commission: Economic and Financial Affairs.

stjórnvöld í stefnu sinni og vegferð í átt að opnu hagkerfi og aðild að ESB, þrátt fyrir að slík stefna hafi á stundum ekki þjónað stjórnvöldum pólitískt.¹⁴³ Þá er einnig vert að benda á að þrátt fyrir kosningar í Eistlandi árið 2011 héldu ríkisstjórnarflokkarnir völdum og hvergi var vikið frá fyrri stefnu ríkisstjórna varðandi niðurskurð og frekari opnun markaða.¹⁴⁴ Eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar höfðu kosningarnar í Eistlandi ekki heldur haft áhrif á stefnu stjórnvalda varðandi Evrópusamruna. Stefna stjórnvalda varðandi viðbrögð við efnahagshruninu og Evrópumál hefur því verið mjög stöðug allt frá því að efnahagshrunið reið yfir, og í rauninni allt frá því að ríkið öðlaðist sjálfstæði. Þá ber almenningur í Eistlandi almennt mikið traust til stjórnvalda¹⁴⁵ og niðurskurði og launalækkunaraðgerðum var því tekið af mikilli yfirvegum af almenningi, enda er hann orðinn vanur sveiflum í hagvexti og niðurskurði í kjölfar efnahagslegra þrenginga.¹⁴⁶ Engin „búsáaldabylting“ varð því í kjölfar efnahagshrunsins í Eistlandi eins og varð á Íslandi, þrátt fyrir að almenningur þyrfti að taka á sig miklar kjaraskerðingar.

Þessar harkalegu niðurskurðaraðgerðir stjórnvalda virðast þó hafa borgaði sig en eistneska hagkerfið náði á örskömmum tíma undraverðum árangri í baráttunni við efnahagshrunið. Að sögn Annely Akkermann þingmanns á eistneska þinginu, sem gegndi þá stöðu aðstoðarfjármálastjóra í borginni Pärnu sem fjallað var um hér að framan, voru þessar gríðarlega harkalegu niðurskurðaraðgerðir nauðsynlegar til að ríkið gæti uppfyllt Maastricht-skilyrðin og í kjölfarið tekið upp evru. Í augum almennings voru aðgerðirnar því réttlætanlegar; evran var lykillinn að leiðinni út úr efnahagskreppunni og svo virðist sem stjórnvöld og almenningur hafi verið sammála um það.¹⁴⁷ Það gekk því mun betur að beita Evrópustefnu stjórnvalda þegar bregðast þurfti við hruninu í Eistlandi en það gerði á Íslandi. Samfylkingin hafði einmitt notað svipuð rök hér á landi í aðdraganda kosninganna 2009, að evran væri leiðin út úr efnahagshruninu. Þau rök fóru þó fyrir lítið í skugga Icesave-deilunnar þegar Ísland átti sér fáa bandamenn.

Þá er einnig áhugavert að ásamt því að þakka niðurskurðaraðgerðum og evrunni hinn góða árangur sem Eistland hefur náð í baráttunni við efnahagshrunið nefnir Akkermann einnig stofnanir ESB og hvernig þær hafi aðstoðað við að koma efnahag ríkisins á réttan kjöl.

¹⁴³ Purfield og Rosenberg, *Adjustment under a Currency Peg*, 4.

¹⁴⁴ Dudzinska, *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis*, 3.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Purfield og Rosenberg, *Adjustment under a Currency Peg*, 4.

¹⁴⁷ Akkermann, „The Estonian Tiger Fighting the European Debt and Economic Crisis,“ 2.

Til dæmis hafi jafnt leik- og háskólabýggingar verið endurnýjaðar með aðstoð frá styrkjum til uppbyggingar frá ESB (e. structural and cohesion funds).¹⁴⁸

Eistland hlaut alls 3,4 milljarða evra í styrki á tímabilinu 2007 til 2013. Samkvæmt upplýsingasíðu styrkveitinganna, sem er á vegum eistneskra stjórnvalda og ESB, eru styrkirnir notaðir í margskonar verkefni, allt frá efnahagslegum verkefnum til mennta- og heilbrigðiskerfisins.¹⁴⁹ Styrkirnir eru því ekki hugsaðir sem bein aðstoð eftir efnahagshrun heldur eru þeir hluti af innri virkni ESB og eiga að stuðla að jöfnuði og samkeppnishæfni innan aðildarríkja.¹⁵⁰ Stjórnvöld, félagasamtök, háskólar og aðrir aðilar geta þannig sótt um styrki til ákveðinna verkefna gegnum styrkjakerfi ESB og fénu er veitt þangað sem þess er mest þörf.¹⁵¹ Þá er sérstakur styrkveitingasjóður tileinkaður þeim ríkjum sem standa illa að vígi efnahagslega og er ætlaður til að styrkja stöðu ríkjanna efnahags- og félagslega.¹⁵²

Hér má því sjá dæmi um það skjól sem ESB veitir þegar kemur að uppbyggingunni eftir efnahagshrunið og verður fjallað um nánar í næsta kafla. Hins vegar er áhugavert að skoða orð Akkermann í sambandi við skjólshugtakið en hún heldur því fram að aðstoðin frá ESB ásamt niðurskurðaraðgerðum stjórnvalda hafi meðal annars gert það að verkum að Eistland náði sér jafn hratt upp úr efnahagslæggðinni og raun bar vitni. Að vissu leyti virðist því aðstoðin frá ESB hafa gert eistneskum stjórnvöldum kleift að ráðast í þessar umfangsmiklu niðurskurðaraðgerðir. Með styrkjunum frá ESB var hægt að hrinda úr vör ýmsum verkefnum sem ríkissjóður gat ekki ráðist í og að sama skapi varð niðurskurðurinn því ekki jafn harkalegur og ef styrkjanna hefði ekki notið við. Þannig fjármagnaði styrkjakerfi ESB ýmis verkefni sem hefðu annars komið í hlut ríkissjóðs en stjórnvöld gátu í staðinn einbeitt sér að því að koma ríkisfjármálunum í það horf sem samræmdist Maastricht-skilyrðunum fyrir upptöku evru.

Þó Eistland hafi því ekki verið hluti af myntbandalaginu og þar með ekki hlotið styrki eða björgunarpakka frá Seðlabanka Evrópu eins og ríki á borð við Grikkland og Írland fengu, naut Eistland þess engu að síður að vera hluti af stærri heild í ríkjabandalagi á borð við ESB. Skjól ESB fólst því ekki endilega í beinni aðstoð í viðbrögðum við efnahagshrunið heldur í styrkjum gegnum almennt styrkjakerfi sem gaf stjórnvöldum ákveðið svigrúm til að taka erfiðar ákvarðanir. Þessar aðgerðir virðast einnig hafa borgað sig því eins og áður sagði er efnahagur Eistlands nú á hraðri uppleið, auk þess sem evran var tekin upp árið 2011. Þar með

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ *Using EU Assistance*, European Union Structural Assistance to Estonia.

¹⁵⁰ *Regional Policy of the European Union*, European Union Structural Assistance to Estonia.

¹⁵¹ *The Funds: Accessing the Funds*, European Commission: Regional Policy-Inforegio.

¹⁵² Sjá t.d. *Structural Funds and Cohesion Fund*, Europa: Synthésés de la législation.

er Eistland nú orðið hluti af myntbandalagi ESB og hlýtur við það enn frekara skjól fyrir þeim erfiðleikum sem gætu komið upp í framtíðinni. Nánar verður þó fjallað um þessa þætti og uppbygginguna eftir efnahagshrunið í næsta kafla.

5.2.3. Skjól frá öðrum aðilum

Eins og áður hefur komið fram veitti peningastefna stjórnvalda í Eistlandi ákveðið skjól gagnvart gjaldeyriskreppu. Þau þurftu því ekki að óttast hrun gjaldmiðilsins eins og stjórnvöld á Íslandi. Þá hafði aðild Eistlands að ESB góð áhrif á efnahag ríkisins í efnahagshruninu vegna styrkja sem veittir voru til ýmissa verkefna á árunum 2007 til 2013. Þó er Eistland einnig aðili að fleiri alþjóðastofnunum, til að mynda AGS sem ríkið gerðist aðili að árið 1992,¹⁵³ en eins og fjallað var um í síðasta kafla var það einmitt sú stofnun sem varaði helst við þeim hættum sem blöstu við varðandi efnahagskerfi Eistlands árið 2007.

Eystrasaltsríkin þurftu reyndar á furðu lítilli aðstoð að halda miðað við aðstæður; til dæmis hafði Lettland ekki not fyrir allt það lánsfé sem AGS bauð ríkissjóði eftir efnahagshrunið þar í landi.¹⁵⁴ Eistland hins vegar þurfti ekki á slíkri aðstoð að halda og sótti aldrei um lán eða aðgerðapakka frá sjóðnum. Eins og áður hefur verið tæpt á voru eistnesku bankarnir ekki í eigu eistneskra aðila heldur banka á Norðurlöndunum og því þurfti ríkissjóður ekki að ráðast í uppbyggingu nýrra banka eða björgun þeirra gömlu eins og stjórnvöld á Íslandi neyddust til að gera. Eigendur eistnesku bankanna hjálpuðu svo til við að milda áhrif efnahagshrunsins með því að sjá til þess að þeir lentu ekki í lausafjárskorti.¹⁵⁵ Þar með má segja að aðstoð hafi borist frá eigendum bankanna á Norðurlöndunum sem sáu til þess að þeir hryndu ekki til grunna.

Þó Eistland hafi ekki haft þörf fyrir lánsfé frá AGS veitti sjóðurinn annars konar aðstoð, til dæmis með ráðgjöf varðandi viðbrögð við efnahagshruninu og stjórnvöld virðast hafa tekið fullt tillit til ráðlegginga hans. Það vekur reyndar einnig athygli að ráðleggingar sjóðsins fara nær alveg saman við þær aðgerðir sem ráðist var í og höfðu áður verið kynntar, til dæmis varðandi Evrópustefnu stjórnvalda og upptöku evrunnar. Sjóðurinn leggur þannig til strangar aðgerðir af hálfu stjórnvalda til að ná tökum á fjárlagahalla og að slíkar aðgerðir ættu að stuðla að uppfyllingu Maastricht-skilyrðanna. Slái stjórnvöld slöku við gæti léleg staða ríkissjóðs og verðbólga frestað upptöku evrunnar og slíkt er að mati AGS afar óheppilegt.¹⁵⁶

¹⁵³ *IMF and Estonia*, Eesti Pank.

¹⁵⁴ Dudzinska, *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis*, 4.

¹⁵⁵ International Monetary Fund, *Republic of Estonia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, 5-6.

¹⁵⁶ *Statement by the IMF Staff Mission in Estonia: Press Release No. 08/322*, International Monetary Fund.

Hér virðist því vera sem AGS veiti einmitt þær ráðleggingar sem stjórnvöld höfðu þegar ákveðið að fara eftir, niðurskurð og upptöku evru. Áhyggjur sjóðsins voru þó óþarfar, því eins og áður sagði tókst Eistlandi að vinna sig út úr efnahagslæðinni og gekk í myntbandalagið árið 2011.

Þegar skýrslur AGS frá 2010 eru skoðaðar, eftir að mesta niðursveiflan í alþjóðlegu fjármálakreppunni hafði liðið hjá, kemur í ljós að sjóðurinn telur að með skilvirkum aðgerðum hafi tekist að koma í veg fyrir algjört efnahagshrun í Eistlandi, þó vissulega hafi ríkið gengið í gegnum niðursveiflu og efnahagslega lægð. Því var einkum að þakka skjótum viðbrögðum stjórnvalda til að koma í veg fyrir að ríkissjóður lenti í greiðsluvanda.¹⁵⁷ Í sömu skýrslu kemur einnig fram að í Eistlandi hafi tekist að halda flæði fjármagns frjálsum, en ekki myndaðist þörf fyrir gjaldeyrishöft í efnahagshruninu þar sem gjaldmiðillinn var tengdur við evruna.¹⁵⁸ Það virðist því vera sem svo að skýr og ákveðin afstaða stjórnvalda í Eistlandi varðandi Evrópumál og upptöku evru hafi ekki einungis veitt ríkinu skjól þegar kom að viðbrögðum við efnahagshruninu heldur einnig til að forða algjöru efnahagshruni. Einörð afstaða stjórnvalda og skilvirkar aðgerðir lágmrökuðu því skaðann sem hin alþjóðlega efnahagskreppa hafði á efnahag ríkisins.

Hér hefur verið fjallað um hvernig Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi veitti ríkinu skjól þegar kom að viðbrögðum við efnahagshruninu. Þó hefur ekki verið farið nánar í þau áhrif sem hinn mikli niðurskurður hafði á almenning og hvort sú stefna sem stjórnvöld fylgdu gæti hafa haft áhrif á uppbyggingarstarf eftir efnahagshrunið. Það verður skoðað nánar í næsta kafla. Þó er ljóst að Evrópustefna stjórnvalda veitti ríkinu skjól, bæði hvað varðar styrkveitingar til ákveðinna verkefna sem hægt var að ráðast í þrátt fyrir niðurskurð hjá hinu opinbera en einnig hvað varðar stefnu stjórnvalda að upptöku evru. Með því að stefna að upptöku evrunnar og forðast að aftengja gjaldmiðilinn evrunni tókst að afstýra gengishruni og þar með skuldavanda þeirra heimila sem voru með lán í evrum. Tenging gjaldmiðilsins við evruna veitti þannig einstaklingum með erlend lán skjól frá hækkun þeirra lána og efnahagslífinu skjól gegn gjaldeyrishöftum.

5.3. Samantekt

Hér hefur verið fjallað um það skjól sem Evrópustefnur stjórnvalda veittu, eða veittu ekki, þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið. Evrópustefnur ríkjanna hafa verið ólíkar frá

¹⁵⁷ International Monetary Fund, *Republic of Estonia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, 3.

¹⁵⁸ *Ibid.*, 1.

upphafi og endurspeglast það glöggt í þeim viðbrögðum sem stjórnvöld beittu við efnahagshruninu. Niðurstöður greiningarinnar á skjóli í efnahagshruninu eru því afar ólíkar eftir því hvort um er að ræða Ísland eða Eistland.

Evrópustefna stjórnvalda á Íslandi skilaði litlum árangri þegar leita þurfti bandamanna í efnahagshruninu, enda var ekki sótt um aðild að ESB fyrr en sumarið 2009. Þá voru stjórnvöld ekki samtaka varðandi aðildarumsóknina og innanríkismál höfðu mikil áhrif þar á, ekki síst þegar Icesave-deilan blandaðist í málið og var í tvígang hafnað í þjóðar-atkvæðagreiðslu. Fyrstu viðbrögðin við hruninu, neyðarlögin og síðar „Árna Páls“ lögin reyndust einnig valda deilum við alþjóðastofnanir á borð við ESA sem Ísland er aðili að. Þó hafa svæða- og alþjóðastofnanir einnig reynst Íslandi vel, til að mynda hafa ESA, á grundvelli EES-samningsins, og OECD heimilað gjaldeyrishöftin, þó þau brjóti í bága við reglur um frjálst flæði fjármagns, og einnig var EFTA-dómstóllinn hliðhollur Íslendingum þegar dómur féll í Icesave-málinu.

Það virðist því vera að frelsi stjórnvalda á Íslandi sem standa utan við ESB, meðal annars til að standa vörð um fullveldi ríkisins, sé tvíeggja sverð. Þær lagasetningar sem stjórnvöld töldu sig hafa frelsi til að koma í gegn reyndust á endanum stangast á við einn mikilvægasta alþjóðasamning ríkisins, EES-samninginn, sem hefur verið grundvöllur viðskipta og velferðar á Íslandi síðustu áratugi. Á hinn bóginn voru það svo alþjóðastofnanir á borð við EFTA-dómstóllinn sem gerðu það að verkum að íslenska ríkið, og þar með skattgreiðendur, komst nokkuð vel frá Icesave-deilunni eftir að almenningur hafði hafnað samningaleiðinni.

Ísland naut því nokkurs skjóls þegar kom að eftirmálum þessara fyrstu viðbragða frá þeim alþjóðastofnunum sem ríkið er aðili að og Evrópustefna stjórnvalda skilaði sér í skjóli þar. Hins vegar er ljóst að Evrópustefnan skilaði sér ekki í skjóli þegar kom að því að leita bandamanna eða þegar leitast var eftir erlendu lánsfé. Eins og farið var yfir hér að framan nutu íslensk stjórnvöld lítils stuðnings frá öðrum ríkjum þegar kom að Icesave-deilunni við Breta og Hollendinga. Stjórnvöld stóðu þar ein og höfðu lítið vogarafl í samningaviðræðum, sérstaklega vegna þarfarinnar fyrir erlent lánsfé sem Icesave-deilan stóð í vegi fyrir að bærast. Sú stefna að standa fyrir utan ESB og „bíða og sjá“ hefur því ekki skilað Íslendingum bandamönnum eða skjóli þegar kemur að því að takast á við efnahagshrun en þær alþjóðastofnanir sem Ísland hefur tekið þátt í, til að mynda EFTA-samstarfið og EES-samningurinn, hafa á ögurstundu veitt Íslandi skjól.

Í Eistlandi var uppi allt önnur staða þar sem ekki var þörf fyrir setningu neyðarlaga enda voru bankarnir ekki í eigu eistneskra aðila. Þá hefur Evrópustefna stjórnvalda verið skýr

allt frá því að ríkið öðlaðist sjálfstæði og hvergi var hvikað frá þeirri stefnu þegar kom að efnahagshruninu. Þvert á móti var stefnt enn fastar að því markmiði að taka upp evru og því var niðurskurði beitt til að hægt væri að mæta Maastricht-skilyrðunum fyrir upptöku evrunnar. Þá fengu stjórnvöld í Eistlandi umfangsmikla styrki frá ESB en athygli vekur að stjórnvöld þurftu ekki að sækjast hart eftir þessum styrkjum vegna efnahagshrunsins, líkt og íslensk stjórnvöld þurftu að gera þegar sótt var um lán hjá AGS. Svæðisstyrkir ESB eru hluti af innri virkni sambandsins og er beint þangað sem þörf er á til að jafna lífsgæði og auka samkeppnishæfni svæða innan ESB. Með aðstoð styrkjanna frá ESB tókst stjórnvöldum því að beita niðurskurði ásamt því að ráðast í ýmis verkefni og milda þannig áhrif efnahagshrunsins. Þessar markvissu aðgerðir stjórnvalda og einörð afstaða til upptöku evru gengu meira að segja svo vel að ekki þurfti á neyðarlánnum frá AGS að halda, eins og raunin var á Íslandi. Hér má því segja að Evrópustefna stjórnvalda hafi í raun og veru skilað sér í skjóli þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið í Eistlandi.

Þá er einnig vert að benda á þann mun sem felst í innanríkismálum ríkjanna tveggja þegar kemur að Evrópustefnu stjórnvalda. Í Eistlandi virðist þannig lengst af hafa ríkt mikil samstaða varðandi Evrópustefnu stjórnvalda og upptöku evru, ásamt því sem almenningur hefur sýnt erfiðum aðgerðum stjórnvalda í efnahagshruninu skilning. Hér á landi hefur hins vegar engin sameiginleg niðurstaða fengist í Evrópumál, hvorki hjá stjórnvöldum né hjá almenningi. Þá þurftu stjórnvöld einnig að kljást við búsáholdabyltinguna og mikla reiði í samfélaginu varðandi hrun krónunnar og fall bankanna. Þetta setur stjórnvöld í ríkjunum tveimur í afar ólíka stöðu. Þannig reyndist það stjórnvöldum á Íslandi erfitt að ná lendingu varðandi Icesave-deiluna, svo dæmi séu nefnd, vegna þeirrar miklu óánægju sem gætti hjá almenningi varðandi málið.

Bæði ríkin hafa þó náð sér furðu vel á strik og í næsta kafla verður farið yfir uppbyggingarferlið og hvernig Evrópustefnur stjórnvalda komu þar við sögu. Nutu ríkin skjóls vegna Evrópustefna sinna eftir að mesta áfallið var liðið hjá og tímabil uppbyggingar tók við?

6. kafli. Aðstoð við uppbyggingu eftir efnahagshrunið

Þegar rykið settist eftir efnahagshrunið kom í ljós að verki stjórnvalda í báðum ríkjunum var langt í frá lokið. Efnahagur ríkjanna hafði versnað mjög, kaupmáttur almennings minnkað, fjármálakerfin þörfuðust endurreisnar og svo mætti lengi telja. Vandamálin voru þó ólík í hvoru ríkinu fyrir sig eins og komið hefur verið að hér að framan. En hvernig og hvaðan fengu ríkin skjól þegar kom að uppbyggingu eftir efnahagshrunið? Eins og áður verður hér farið yfir hvernig Evrópustefna stjórnvalda veitti ríkjunum skjól þegar kom að því að byggja upp efnahag ríkjanna að nýju eftir efnahagshrunið. Bæði á Íslandi og í Eistlandi hefur gengið nokkuð vel að byggja upp efnahagskerfin á ný en ríkin hafa þó farið ólíkar leiðir að uppbyggingunni. Hér verður fjallað um uppbygginguna og hvernig Evrópusambandið hafði þar áhrif á.

6.1. Ísland: Uppbygging á eigin spýtur

Eins og áður hefur verið rakið glímdu íslensk stjórnvöld við stór verkefni þegar kom að því að leita skjóls fyrir efnahagshruninu. Þar ber helst að nefna fall bankanna en eftir setningu neyðarlaganna voru bankarnir teknir yfir og leystir upp en innistæður fluttar yfir í nýja banka. Þá þurfti að bregðast við auknu atvinnuleysi og taka á skuldavanda heimila og einstaklinga. Eins og sagt var frá í síðasta kafla sköpuðu neyðarlögin og dómar um bann við gengistryggingu einnig ákveðinn vanda fyrir stjórnvöld innan alþjóðastofnana. Þá hafa gjaldeyrishöftin einnig verið ákaflega erfið viðureignar en þau hafa hinsvegar verið nauðsynleg til að halda uppi gengi krónunnar. Ísland átti fáa bandamenn þegar kom að viðbrögðum við efnahagshruninu sjálfu en hvernig var staðan þegar kom að uppbyggingunni? Gat Ísland leitað skjóls í uppbyggingarferlinu eftir hrunið?

6.1.1. Endurreisn efnahagslífs með krónu í höftum

Árið 2011 var skýrsla OECD um Ísland birt en þar var farið yfir þann árangur sem hafði náðst í uppbyggingunni eftir efnahagshrunið en einnig hvað gera þyrfti betur. Þar kemur strax fram að nokkuð vel hafi tekist í baráttunni við efnahagshrunið þar sem niðursveiflunni hafi lokið árið 2010 og verðbólguþáttur séu lágur. Hins vegar telja skýrsluhöfundar ástæðu til að vara við óstöðugri peningastefnu og benda á þá hættu sem stafar af veikum gjaldmiðli á borð við krónuna. Þar segir:

Til að bæta frammistöðu ætti Seðlabanki Íslands að innleiða tæki til verðbólguþjónunar sem leggur meiri áherslu á að jafna út sveiflur í gengi og er stutt af fjárhagsáætlanagerð og reglugerðum varðandi þjóðhagsvarúð. Ef Ísland gengi í Evrópusambandið ætti það að sækjast eftir upptöku evrunnar eins fljótt og auðið er.¹⁵⁹

Að mati OECD ættu íslensk stjórnvöld því að stefna að stöðugri gjaldmiðli, það er að segja upptöku evrunnar, ef Evrópusambandsaðild yrði að veruleika. Á þessum tíma, sumarið 2011 var einnig ljóst að stjórnvöld stefndu að þessu marki með umsókninni að ESB en viðræður stóðu þá sem hæst, eins og áður hefur verið greint frá, og stefna Samfylkingarinnar var að taka ætti upp evru. Hinsvegar hefur reynst afar erfitt fyrir stjórnvöld að hafa stjórn á gengi krónunnar og verðbólgu, eins og gjaldeyrishöftin eru til marks um, og virðist sem svo að þeir erfiðleikar séu ekki enn á enda. Til dæmis kemur fram í skýrslu OECD frá 2013 að stjórnvöldum hafi ekki tekist að ná stjórn á verðbólgunni þrátt fyrir ágætt gengi í efnahagsmálum og enn frekari aðgerða sé þörf af hálfu stjórnvalda til að ná tökum á henni.¹⁶⁰

Hér er afar áhugavert að minnast orða Juhan Parts sem vitnað var til í inngangi ritgerðarinnar; smáríki getur ekki haft allt í senn sjálfstæða peningastefnu, stöðugan gjaldmiðil og frjálst flæði fjármagns. Skýrslur OECD renna stoðum undir þessar fullyrðingar Parts þar sem lagt er til að íslensk stjórnvöld gefi upp á bátinn sjálfstæða peningastefnu með upptöku evru, eins og mælt var með í skýrslunni frá 2011. Gjaldeyrishöftin eru raunar nefnd sem ein hesta hindrum íslensks efnahagslífs enda takmarka þau traust erlendra fjárfesta á gjaldmiðlinum ásamt því sem þau gera það að verkum að Ísland uppfyllir hvorki skilyrði EFTA né OECD um frjálst flæði fjármagns. Þá þyrfti að aflétta höftunum ætti Ísland að geta gengið í ESB.¹⁶¹

Öll umræða um gjaldeyrishöftin snýst að sjálfsögðu um peningastefnu stjórnvalda og íslensku krónuna. Eftir ríkisstjórnarskiptin vorið 2013 varð ljóst að ný ríkisstjórn ætlaði sér að halda íslensku krónunni, eins og rætt var um í þriðja kafla ritgerðarinnar. Ef tekið er tillit til þess að stjórnvöld verði að velja hverju eigi að hafna varðandi peningastefnu smáríkja er ljóst að stjórnvöld hafa, að minnsta kosti í bili, hafnað frjálssu flæði fjármagns fyrir stöðugleika krónunnar. Áætlun um afnám hafta hefur enn ekki verið birt og ekki er ljóst hvenær afnám þeirra verður mögulegt. Þó er ljóst að ef höftin verða afnumin verður stöðugleika krónunnar fórnað að einhverju leyti. Höftin eru nú þegar farin að skila sér í ákveðnu niðurrifi á þeirri uppbyggingu sem átti sér stað strax eftir efnahagshrunið. Til dæmis herma nýlegar fregnir að

¹⁵⁹ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2011*, 10.

¹⁶⁰ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2013*, 10-11.

¹⁶¹ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2011*, 18.

stórfyrirtæki með alþjóðlega starfsemi, á borð við Creditinfo, ætli að flytja höfuðstöðvar sínar úr landi, einmitt vegna haftanna.¹⁶² Það verður því ekki bæði haldið og sleppt í gjaldmiðlamálum en áhugavert verður að sjá hvort áætlanir stjórnvalda um afnám hafta muni ganga upp í framtíðinni.

Þrátt fyrir gjaldeyrishöftin hefur stjórnvöldum þó tekist ágætlega upp með endurreisn efnahagkerfisins að öðru leyti. Í fyrrnefndri skýrslu OECD frá 2011 kemur fram að Ísland hafi verið komið vel á veg með að uppfylla áætlun AGS, samdráttur hafi stöðvast og hagvöxtur hafist að nýju. Þá sé verðbólgu haldið í lágmarki.¹⁶³ Vinna við endurreisn bankanna hafi lokið að mestu í lok árs 2010 og stjórnvöld hafi unnið að því að endurreisa efnahagskerfið með því að koma böndum á skuldir almennings og fyrirtækja. Það hafi til dæmis farið fram með lögum um endurútreikninga gengistryggðra lána, sem fjallað var um hér að framan, en einnig með breytingum á CAR (Capital Adequacy Ratio) hlutfalli bankanna til að lágmarka óvissu varðandi skuldabréf, svo dæmi séu tekin.¹⁶⁴ Einnig eru lagðar fram tillögur að úrbótum, því þrátt fyrir gott gengi megi enn gera betur. Til dæmis þurfi að herða reglur um lán lífeyrissjóða til sjóðsfélaga og sameina Fjármálaeftirlitið og Seðlabankann.¹⁶⁵

Skýrsla á vegum AGS frá því í mars 2012 staðfestir flest það sem kemur fram í skýrslum OECD en í skýrslu AGS kemur fram að áætlun sjóðsins hafi verið lokið með góðum árangri þó nokkrar tafir hafi orðið á framkvæmd hennar. Það megi helst rekja til kosninganna vorið 2009 og töfum á veitingu lána frá öðrum aðilum.¹⁶⁶ Þó vara skýrsluhöfundar við ýmsum vandkvæðum sem enn hvíla þungt á fjármála- og efnahagskerfinu. Þannig séu skuldir ríkissjóðs miklar og gjaldeyrishöftin séu íslensku efnahagslífi fjötur um fót.¹⁶⁷ Þetta er í raun sama gagnrýnin og kom fram í skýrslu OECD; Ísland getur ekki tekið fullan þátt í alþjóðlegum viðskiptum nema gjaldeyrishöftunum sé aflétt. Á meðan umsókn um aðild að ESB var enn í vinnslu var án efa auðveldara fyrir stjórnvöld að gefa raunsanna mynd af því hvernig ætti að lyfta gjaldeyrishöftunum; það gæti gerst með aðstoð frá ESB og upptöku evru.

Í sömu skýrslu OECD er einnig ljóst að áhrif Icesave-deilunnar teygja anga sína inn í uppbyggingarstarfið. Þar er farið stuttlega yfir áhrif deilunnar, og þjóðaratkvæðagreiðslanna er hana vörðuðu, á uppbyggingarstarfið. Skýrsluhöfundar telja að þó áhrifin hafi vissulega verið minniháttar muni sú staðreynd að samningunum var hafnað líklega leiða til þess að

¹⁶² Þorbjörn Þórðarson, „Núna er komið að þolmörkum“, Vísir.

¹⁶³ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2011*, 10.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 21.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 24.

¹⁶⁶ International Monetary Fund, *Iceland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2008 Stand-by Arrangement*, 2.

¹⁶⁷ *Ibid.*

óvissa um skuldbindingar og erlenda fjármögnun til íslenska ríkisins dragist á langinn.¹⁶⁸ Það er því ljóst að Icesave-deilan heldur áfram að fylgja uppbyggingarstarfinu og hafa áhrif á það, að minnsta kosti að einhverju leyti. Hér sést hve mikilvægt er fyrir smáriki að eiga bandamenn í þeirri stöðu sem Ísland lenti í við fall bankanna. Skortur á skjóli í efnahagshruni, eins og í tilfalli Íslands og Icesave-deilunnar, getur því orðið til þess að uppbygging eftir áföll gengur hægar fyrir sig en ella.

Nýleg skýrsla AGS frá 2013 gefur einnig til kynna að nokkrar blikur séu á lofti varðandi endurreisn íslenska efnahagskerfisins. Þar er varað við þeim aðgerðum sem ný stjórn hét að ráðast í, til dæmis varðandi almennar skuldaniðurfellingar heimila, en orðrétt segir í samantekt skýrslunnar:

Frekari niðurfærsla á skuldum heimila mun krefjast aukins álags á þau uppbyggingarkerfi sem þegar eru til staðar. Stjórnvöld eru einnig að íhuga aukalega almenna skuldaniðurfellingu. Hinsvegar er lítið fjárhagslegt svigrúm fyrir aukalegar niðurfellingar. Allar aðgerðir ættu því að beinast að heimilum í skuldavanda.¹⁶⁹

Tíminn verður þó að leiða í ljós hvort og hvenær slíkar aðgerðir koma til framkvæmda og hvaða áhrif þær munu hafa á íslenskt efnahagslíf. Ljóst er að Evrópustefna núverandi stjórnvalda er mjög skýr en eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar hefur verið gert hlé á aðildarviðræðum og þingsályktunartillaga liggur fyrir á Alþingi þar sem mælt er fyrir um að draga eigi umsóknina til baka.¹⁷⁰ Því liggur fyrir að núverandi stjórnvöld hafa ekki hug á því að taka tillit til Evrópumála eða mögulegrar inngöngu Íslands í ESB varðandi uppbyggingarferlið. Þar sem núverandi ríkisstjórn hefur ekki hug á að halda áfram með viðræður við ESB um inngöngu þurfa stjórnvöld ekki að taka tillit til þeirra inntökuskilyrða sem annars þyrfti mögulega að gera, til dæmis ef stefna ætti að upptöku evru. Þau skilyrði fela í sér, eins og áður hefur komið fram, stöðugleika gjaldmiðilsins, opið hagkerfi og takmarkaða skuldsetningu ríkissjóðs. Að sjálfsögðu væri þó viturlagt fyrir stjórnvöld að stefna að þessum markmiðum, hvort sem ganga á í ESB eða ekki. Þó virðist sem aðgerðir stjórnvalda í nánustu framtíð muni frekar auka á óstöðugleika og verðbólgu. Til dæmis kemur fram í greiningu Seðlabanka Íslands að aðgerðir til skuldaniðurfellinga geti haft í för með sér aukið veðrymi og

¹⁶⁸ OECD, *OECD Economic Surveys: Iceland 2011*, 16.

¹⁶⁹ International Monetary Fund, *Iceland: 2013 Article IV Consultation and Third Post-Program Monitoring Discussion*, 1.

¹⁷⁰ Sjá: *Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki*, þskj.635.

þar með aukna uppgreiðslu lána til Íbúðalánasjóðs.¹⁷¹ Þá eru verðbólguáhrif aðgerðanna einnig vanmetin, samkvæmt greiningu Arion banka,¹⁷² en það er í samræmi við álit AGS sem minnst var á hér að framan.

Í sambandi við Evrópustefnur stjórnvalda og hvort þær hafi getað veitt skjól í uppbyggingunni sem átti sér stað eftir efnahagshrunið verður því að taka tillit til þeirrar stefnubreytingar sem varð á Evrópustefnunni við ríkisstjórnarskiptin vorið 2013. Ætlun fyrri ríkisstjórnar var þannig að halda áfram með aðildarumsóknina og hvað Samfylkinguna varðar var innganga í ESB og upptaka evru ákjósanlegasti kosturinn í baráttunni við efnahagshrunið. Hins vegar hefur viðsnúningur orðið í stefnu stjórnvalda eftir kosningar og nú er svo komið að draga á umsóknina til baka.

Því er ljóst að ESB mun ekki geta veitt skjól í áframhaldandi uppbyggingu, sérstaklega verði umsóknin um aðild dregin að fullu til baka. Evrópustefna stjórnvalda hefur því veitt lítið skjól í uppbyggingunni, sérstaklega þar sem ekki hefur verið samhugur um slíka stefnu. Áætlanir stjórnvalda um að halda íslensku krónunni eru heldur ekki líklegar til árangurs, sérstaklega þegar tekið er tillit til þess að hrun gjaldmiðilsins hefur verið algjört á síðustu árum og að krónan hefur ekki getað staðið óstudd án gjaldeyrishafta eftir efnahagshrunið. Hrun krónunnar hefur að sama skapi gert almenningi erfitt fyrir en það olli miklum hækkunum á vöruverði og erlendum lánnum.¹⁷³ Þar hefur Evrópustefna stjórnvalda ekki skilað sér í skjóli til handa almenningi.

Þar sem áætlun um losun hafta hefur heldur ekki verið birt er ljóst að gjaldeyrishöftin eiga eftir að hafa slæm áhrif á fyrirtæki og efnahag á komandi misserum, eins og sjá má þegar litið er til alþjóðlegra fyrirtækja á borð við Creditinfo. Í stuttu máli sagt er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda veitti ekki skjól í uppbyggingarferlinu þar sem almenningur þurfti að taka á sig kjaraskerðingar vegna krónunnar og engin aðstoð hefur borist frá ESB. Þó hafði krónan þau áhrif að útflutningsvörur urðu samkeppnishæfari á alþjóðamörkuðum en það flýtti fyrir efnahagsbatanum.¹⁷⁴ Engu að síður veldur krónan áfram erfiðleikum því þó hún hafi aðstoðað við efnahagsbatann fyrst um sinn er ljóst að hún er nú orðin til trafala, sérstaklega vegna gjaldeyrishaftanna.

Í næsta kafla verður farið yfir hvernig þessum málum var háttað í Eistlandi sem hafði þegar efnahagshrunið reið yfir ekki gengið í myntbandalagið og tekið upp evru en stefndi þó

¹⁷¹ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki*, 5.

¹⁷² Sigurður Bogi, *Gæti lækkað afborganir um 20 þúsund*, mbl.is.

¹⁷³ Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 13-14.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 12.

að því. Hér á eftir verður farið yfir hvernig uppbyggingarferlið hefur gengið þar í landi og hvort Evrópustefna stjórnvalda hafi tekist að veita skjól í því sambandi.

6.2. Eistland: Hraður efnahagsbati

Eistlandi hefur gengið mjög vel að byggja upp efnahag ríkisins eftir efnahagshrunið. Eins og fram kom í inngangi ritgerðarinnar hefur þjóðarframleiðsla aukist jafnt og þétt frá hruninu og ríkið stendur nú betur að vígi en á árunum fyrir hrun. Þessum mikla árangri náðu stjórnvöld fram með niðurskurðaraðgerðum samhliða styrkveitingum frá ESB. Í skýrslu OECD frá 2012 kemur meðal annars fram að Eistland hafi upplifað mestan hagvöxt af OECD ríkjunum:

Hinn skjóti efnahagsbati eftir efnahagshrunið hefur notið góðs af sterkum stöðum efnahagsins; sveigjanlegu vinnuafli; regluverki sem er hagstætt viðskiptalífínu; vel fjármögnuðum fjármálastofnunum; vel heppnuðum umskiptum frá myntráðinu [sem festi gengi eistneska gjaldmiðilsins við evruna] yfir í aðild að evrusvæðinu, og stöðugum trúverðugleika efnahagslegrar stefnu.¹⁷⁵

Þessir þættir stuðluðu að hinum hraða efnahagsbata Eistlands og hafa gert það að verkum að ríkið er í jafn góðri stöðu nú og raun ber vitni. Hinsvegar var ferlið alls ekki sársaukalaust enda fylgdi mikill niðurskurður efnahagsstefnu ríkisstjórnar. Þó virðist sem svo að tekist hafi að forða mesta skaðanum, enda hefur skjótur efnahagsbati haft góð áhrif á atvinnulíf og verðbólgu og þannig gagnast bæði stjórnvöldum og almenningi. Þá hefur ekki verið ráðist í skuldaniðurfellingar af stjórnvöldum né eru uppi áætlanir um slíkt líkt og raunin er hér á landi. Hér verður farið nánar yfir uppbygginguna eftir efnahagshrunið í Eistlandi og hvernig Evrópustefna stjórnvalda hefur þar veitt skjól, sérstaklega þegar kemur að upptöku evrunnar og styrkveitingum frá ESB.

6.2.1. Upptaka evru og styrkveitingar frá ESB

Eins og fram kom í síðasta kafla voru harkalegar aðgerðir stjórnvalda sem stefndu að upptöku evru stór hluti þess að efnahagshrunið varð ekki algjört í Eistlandi. Stjórnvöldum tókst enda að uppfylla skilyrðin fyrir upptöku evru á árunum eftir efnahagshrunið og hún var tekin upp þann fyrsta janúar 2011. Þegar litið er til skilyrða fyrir evruupptökunni er ljóst að stjórnvöldum hefur tekist að ná stjórn á efnahagslægðinni á ótrúlega skömmum tíma. Miðað

¹⁷⁵ OECD, *OECD Economic Surveys: Estonia 2012*, 8.

við að hagvöxtur minnkaði, atvinnuleysi jókst og erlend fjárfesting nær stöðvaðist árin 2008 og 2009, eins og fjallað var um í síðasta kafla, er ljóst að mikið afrek var unnið í ríkisfjármálum fyrst unnt var að taka upp evru rúmum þremur árum eftir efnahagshrunið. Til að geta tekið upp evruna þurftu stjórnvöld að sýna fram á stöðugt verðlag, stöðugleika í ríkisfjármálum og stöðugt gengi gjaldmiðilsins svo dæmi séu nefnd og það tókst stjórnvöldum að gera í erfiðum aðstæðum. Það er því ljóst að markviss stefnumótun, og sú staðreynd að stjórnvöld héldu sig fast við þá stefnu sem mótuð hafði verið, veitti ákveðið skjól við uppbyggingu eftir hrunið þar sem stefnan skilaði sér í aðild að myntbandalaginu.

Uptaka evru í Eistlandi hefur, eins og áður sagði, einnig verið stór þáttur í uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Með inngöngu ríkisins í myntbandalagið var stöðugleiki gengisins tryggður og sú stefna sem stjórnvöld einsettu sér til að geta tekið upp evru hafði góð áhrif á efnahag ríkisins. Hins vegar fylgir Eistland nú hinum evruríkjunum í vegferð þeirra eftir efnahagshrunið. Eins og fram kemur í samantekt AGS eftir mat á efnahagsbata Eistlands árið 2013 er helsta hættan fyrir efnahag Eistlands fólgin í þeim tögum sem orðið hafa á efnahagsbata á evrusvæðinu.¹⁷⁶ Það er því ljóst að stjórnvöld munu þurfa að gæta vel að efnahagsbata ríkisins á næstu árum og forðast að treysta um of á það skjól sem myntbandalagið veitir.

Í skýrslu AGS frá 2013 eru horfurnar fyrir áframhaldandi uppbyggingu taldar ákaflega góðar. Samkvæmt skýrsluhöfundum hefur stefna stjórnvalda í ríkisfjármálum skilað sér í sterkum grundvelli fyrir efnahagslíf og vaxandi útflutningi. Atvinnuleysi hafi minnkað, sérstaklega í útflutningsgreinum og hagvöxtur sé almennt meiri en á evrusvæðinu þó verðbólga hafi á tímabili verið hærri en þar.¹⁷⁷ Þá hafi stefna stjórnvalda verið í samræmi við ráðleggingar AGS þegar kom að efnahagshruninu og það hafi skilað sér í sterkum ríkissjóði og minnkað veikleika ríkisins út á við.¹⁷⁸

Styrkveitingar úr jöfnunar- og dreifbýlissjóðum ESB halda einnig áfram að vera stjórnvöldum styrkur í uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Á árunum 2014 til 2020 er áætlað að styrkir verði veittir til fjölda verkefna, meðal annars til að efla menntun, minnka atvinnuleysi, auka samkeppnishæfni og auka umhverfisvernd. Styrkir ESB á tímabilinu munu nema 4,26 milljörðum evra¹⁷⁹ og er ljóst að slíkar upphæðir munu koma sér verulega vel í áframhaldandi uppbyggingarferli. Til samanburðar má nefna að heildarþjóðarframleiðsla

¹⁷⁶ *IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation with the Republic of Estonia*, International Monetary Fund.

¹⁷⁷ International Monetary Fund, *Republic of Estonia: 2013 Article IV Consultation*, 4-5.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 8-9.

¹⁷⁹ Tobreluts, *Programming 2014-2020*, European Union Structural Assistance to Estonia.

Eistlands árið 2012 var um það bil 17,4 milljarðar evra. Aðstoð ESB á tímabilinu nemur þannig um fjórðungi af þjóðarframleiðslu eins árs.¹⁸⁰ Það er því ljóst að slíkar upphæðir hafa umtalsvert að segja þegar kemur að uppbyggingu eftir efnahagshrunið og almennri uppbyggingu innviða í ríkinu.

Þessar styrkveitingar ásamt upptöku evru og staðföstum viðbrögðum stjórnvalda við efnahagshruninu hafa því skilað sér í góðum grunni fyrir áframhaldandi uppbyggingu. Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda hefur veitt skjól í uppbyggingarferlinu eftir efnahagshrunið. Með því að nota Evrópustefnuna til að bregðast við efnahagshruninu og stefna að upptöku evru hafa stjórnvöld stuðlað að góðum grundvelli fyrir uppbyggingu efnahagslífs og aukinnar samkeppnishæfni þess innan Evrópu. Þá hefur Evrópusambandið einnig getað veitt skjól með því að veita styrkjum til nauðsynlegra verkefna í Eistlandi og stuðla þar með að uppbyggingu innviða.

Þó upptaka evru og niðurskurðarstefna stjórnvalda hafi haft góð áhrif á efnahag ríkissjóðs og afstýrt algjöru efnahagshruni í Eistlandi þurfa stjórnvöld þó enn að glíma við erfið verkefni hvað varðar almenning. Í skýrslu OECD frá 2012 kemur til dæmis fram að atvinnuleysi í Eistlandi hafi þá enn verið um fimm prósentum hærra en það var árið 2008. Árið 2012 var atvinnuleysi því um 12,8%, en það er nokkuð yfir OECD meðaltalinu sem er um 8,1%.¹⁸¹ Þá er einnig vert að taka fram að almennt séð er landsframleiðsla á hvern íbúa nokkuð lægri í Eistlandi en á Íslandi. Sem dæmi má nefna að í skýrslum OECD frá 2012 fyrir Eistland og 2013 fyrir Ísland kemur fram að landsframleiðsla á hvern íbúa í Eistlandi var sem nemur 21.900 \$, töluvert minni en meðaltal OECD ríkjanna sem nemur um 35.000 \$¹⁸² á meðan landsframleiðsla á hvern íbúa á Íslandi er nokkuð fyrir ofan meðaltalið eða sem nemur 37.900 \$.

Eistnesk stjórnvöld höfðu þannig minna svigrúm til athafna en stjórnvöld á Íslandi, einfaldlega vegna þess að ríkið er nokkuð fátækara en Ísland og því reið jafnvel enn meira á skilvirkum og markvissum aðgerðum í efnahagshruninu og uppbyggingu eftir það. Í skýrslu OECD frá 2012 er bent á að stjórnvöld þurfi einnig að berjast gegn almennri fátækt og því sé nauðsynlegt að endurskipuleggja félagslega kerfið og auka heilbrigði og menntun almennings.¹⁸³ Efnahagshrunið hafði einnig áhrif á almenna fátækt því atvinnuleysi jókst mikið og hagvöxtur minnkaði. Þó ætti efnahagsbati síðustu ára, sem mun vonandi halda áfram á næstu árum, að gefa stjórnvöldum betri tæki til að berjast gegn fátækt og atvinnuleysi eins

¹⁸⁰ Sjá: Laarmaa, *The Gross Domestic Product (GDP) Regular Revision in 2013*, 1.

¹⁸¹ OECD, *OECD Economic Surveys: Estonia 2012*, 7 og 52.

¹⁸² *Ibid.*, 7.

¹⁸³ *Ibid.*, 9.

og ráðlagt er í skýrslum OECD. Verðbólga hefur þó lækkað og sýna nýjustu tölur Seðlabanka Eistlands að í mars 2014 var verðbólgan ekki nema 0,2%.¹⁸⁴ Það er vissulega ánægjuefni fyrir almenning í Eistlandi og ákaflega ólíkt því sem gerist á Íslandi þar sem verðbólga er viðvarandi.

Varðandi Evrópustefnu stjórnvalda og skjól til handa almenningi í uppbyggingu eftir efnahagshrunið er ljóst að vissulega ætti ESB að geta veitt skjól, til dæmis með að minnka atvinnuleysi með styrkjum til ákveðinna verkefna og auka samkeppnishæfni fyrirtækja eftir upptöku evrunnar. Þó er ljóst að stefna stjórnvalda í Evrópumálum er ekki sérstaklega ætluð til að aðstoða heimili og almenning, miklu frekar á stefnan að bæta efnahag landsins og stöðu ríkissjóðs og með því ættu efnahagur og heimili að styrkjast. Þá hefur evran, eins og sagt var frá í síðasta kafla, veitt almenningi skjól gegn verðhækkunum og hruni gjaldmiðils. Það skjól er ákaflega mikilvægt þegar kemur að lífskjörum í landinu og þar hefur Evrópustefna stjórnvalda sannarlega skilað sér í skjóli.

6.3. Samantekt

Þó efnahagsbati ríkjanna tveggja hafi verið hraður eru þó enn uppi vissir óvissþættir varðandi áframhaldandi uppbyggingu. Á Íslandi eru gjaldeyrishöftin helsti óvinur uppbyggingar þar sem þau gera íslenskum fyrirtækjum erfitt að starfa á alþjóðavettvangi. Í Eistlandi eru það hinsvegar atvinnuleysi og almenn fátækt sem helst þarf að takast á við. Töflur tvö og þrjú sýna þær breytingar sem hafa orðið á hagvexti og atvinnuleysi frá því fyrir hrun og sýna glögggt að báðum ríkjunum hefur tekist að vinna vel úr efnahagshruninu. Báðum ríkjum hefur þannig tekist að snúa við neikvæðum hagvexti og minnka atvinnuleysi

	Hagvöxtur %	Atvinnuleysi %
2007	6,0	2,3
2009	-6,6	7,2
2012	1,4	6,0

Tafla 2: Ísland¹⁸⁵

¹⁸⁴ Kattai, *Inflation Hit Record Low Levels Due to Lower Energy Prices*, Eesti Pank.

¹⁸⁵ Heimild: *Country Statistical Profile: Iceland 2013*, OECD.

	Hagvöxtur %	Atvinnuleysi %
2007	7,5	4,6
2009	-14,1	13,8
2012	3,9	10,1

Tafla 3: Eistland¹⁸⁶

Eistland hefur upplifað mikla hagvaxtaraukningu eftir efnahagshrunið og þar að auki tekið upp evruna. Þó gefur aðild Eistlands að myntbandalaginu enga tryggingu fyrir því að efnahagurinn haldist stöðugur til frambúðar. Eins og raunin varð í öðrum evruríkjum getur myntbandalag ekki komið í veg fyrir efnahagshrun ef efnahagsmál ríkisins eru ekki í lagi. Því verða stjórnvöld að halda áfram ábyrgri efnahagsstefnu en samhliða slíkri stefnu er aðild að evrusvæðinu gott skjól fyrir bæði stjórnvöld, almenning og efnahagslíf í landinu.

Vegna peningastefnu stjórnvalda í Eistlandi, sem einkenndist einmitt af Evrópustefnu þeirra, varð til dæmis ekki gjaldmiðilshrun í ríkinu eins og varð hér á landi. Því stóð almenningur í skjóli fyrir miklum kjaraskerðingum vegna verðhækkana á innfluttum vörum en einnig þurftu heimili með lán í erlendum gjaldmiðlum ekki að óttast hækkun þeirra lána. Á Íslandi varð hinsvegar umtalsverð hækkun á vöruverði ásamt því sem lán, bæði þau sem töldust gengistryggð og þau sem raunverulega voru í erlendum gjaldmiðli, hækkuðu mjög vegna hruns krónunnar. Þar með er ekki sagt að almenningur í Eistlandi hafi ekki einnig þurft að taka á sig byrðar vegna efnahagshrunsins enda var miklum niðurskurði og uppsögnum beitt í baráttunni við kreppuna. Þó er raunin sú að á Íslandi varð einnig mikið atvinnuleysi í kjölfar efnahagshrunsins og þær kjaraskerðingar bættust ofan á þau áhrif sem hrun krónunnar hafði. Það má því segja að Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi hafi veitt almenningi skjól þegar kemur að uppbyggingu eftir efnahagshrunið þar sem almenningur þurfti ekki að takast á við hrun gjaldmiðils eins og raunin varð á Íslandi.

Þá hefur Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi einnig veitt skjól fyrir efnahags- og viðskiptalífi ríkisins en eins og rakið var hér að framan. Þannig hefur aðild Eistlands að ESB og myntbandalaginu liðkað fyrir uppbyggingu efnahagslífs þar í landi auk þess að auka samkeppnishæfni fyrirtækja. Hér á landi hafa fyrirtæki hins vegar í auknum mæli kvartað yfir erfiðri stöðu vegna gjaldeyrishaftanna.

Íslensku krónunni er þó einnig að þakka hinn góði efnahagsbati sem Ísland hefur upplifað eftir efnahagshrunið. Hins vegar er sá efnahagsbati af öðrum toga enda hefur krónan

¹⁸⁶ Heimild: *Country Statistical Profile: Estonia 2013*, OECD.

gert stjórnvöldum kleift að „flytja sig út úr kreppunni.“ Það flýtti því fyrir efnahagsbatanum að íslenskar útflutningsvörur var hægt að selja ódýrt á erlendum mörkuðum. Sá hluti efnahagsbatans mun þó ekki halda áfram endalaust, sérstaklega ekki meðan krónan er áfram í höftum.

Þó hefur stjórnvöldum á Íslandi tekist betur upp varðandi atvinnuleysi, en þar stendur Eistland enn nokkuð verr en fyrir efnahagshrunið eins og fram kom hér að framan. Jafnframt er Eistland almennt fátækara ríki en Ísland, miðað við höfðatölu. Stjórnvöld þar þurfa því einnig að glíma við almenna uppbyggingu innviða ásamt því að takast á við efnahagslægd. Ísland stendur þar betur að vígi, þrátt fyrir að njóta ekki skjóls frá Evrópustefnu stjórnvalda, þar sem innviðir eru almennt sterkir og fátækt er lítil.

Niðurstaða greiningarinnar á skjóli í uppbyggingarferlinu eftir efnahagshrunð er því eins og áður tvíþætt, enda eru Evrópustefnur ríkjanna áfram ólíkar og þau nota ólíkar aðferðir til að takast á við uppbygginguna. Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi hefur þannig veitt skjól í uppbyggingarferlinu, bæði vegna upptöku evru sem hefur haft góð áhrif á efnahagsbatann og kjör almennings, en einnig varðandi áframhaldandi styrkveitingar frá ESB. Styrkveitingar ESB falla því bæði undir skjól þegar kemur að viðbrögðum við áföllum en einnig skjól í uppbyggingarferlinu þar sem slíkar styrkveitingar aðstoða jafnt við hvort tveggja, viðbrögð og uppbyggingu. Þannig veittu styrkirnir stjórnvöldum svigrúm til að takast á við efnahagshrunið með miklum niðurskurði og milduðu áhrif efnahagshrunsins á efnahagslíf og almenning og einnig hjálpa þeir til við uppbyggingu eftir að efnahagshrunið er að mestu gengið yfir. Styrkjunum er veitt til ýmissa verkefna, eins og áður hefur komið fram, til dæmis til að auka samkeppnishæfni fyrirtækja og til að auka menntun og minnka atvinnuleysi. Styrkirnir gagnast því vel í uppbyggingarferlinu því þeir skapa ríkinu betri innviði til framtíðar ásamt því að gagnast almenningi.

Á Íslandi hefur uppbyggingin hinsvegar ekki tekið mið af Evrópumálum enda hafa stjórnvöld frá efnahagshruninu ekki verið sammála um slíka stefnu. Nú þegar ný ríkisstjórn hefur tekið við virðist vera einhugur um stefnuna hjá stjórnvöldum en hins vegar hefur almenningur að einhverju leyti sett sig upp á móti þeirri stefnu.¹⁸⁷ Evrópumál halda því áfram að vera deiluefni meðal almennings og stjórnvalda og ekki sér enn fyrir endann á þeim deilum.

Íslenska krónan gagnaðist vel í efnahagshruninu, þó hún hafi að ýmsu leyti einnig leitt til hrunsins. Í uppbyggingarferlinu fyrst um sinn kom hún sér vel þegar auðvelt var að selja

¹⁸⁷ Til dæmis var efnt til mótmæla við Austurvöll þegar slíta átti viðræðum Íslands við ESB nú í vetur. Sjá t.d. Haraldur Guðjónsson, *8000 manns mótmæltu viðræðuslitum*, Viðskiptablaðið.

Íslenskar vörur á erlendum mörkuðum vegna falls krónunnar ásamt aukningar ferðamanna sem hefur meðal annars með lágt gengi krónunnar að gera.¹⁸⁸ Hins vegar halda gjaldeyrishöftin áfram að vera efnahags- og viðskiptalífi fjötur um fót og merki eru um að fyrirtæki þoli ekki lengur við hér á landi þeirra vegna. Þá hefur verðbólga einnig verið til vandræða hér á landi, ólíkt því sem er á Eistlandi þar sem verðlagi og gengi hefur verið haldið stöðugu með tengingu gjaldmiðilsins við evru og síðar upptöku evrunnar.

¹⁸⁸ Aldís Kristjánsdóttir o.fl. „Íslensk ferðapjónusta á afslætti?“,“ 1.

7. kafli. Niðurstöður

Hér hefur verið fjallað um Evrópustefnur stjórnvalda í Eistlandi og á Íslandi og hvort þær stefnur voru til þess fallnar að veita skjól fyrir efnahagshruninu. Í fyrsta lagi var fjallað um hvort skjól hefði fengist við að koma í veg efnahagshrunið, í öðru lagi hvort tekist hefði að leita skjóls þegar kom að því að takast á við efnahagshrunið og í þriðja lagi hvort skjól hefði verið veitt eftir efnahagshrunið sjálft, þegar uppbyggingarferlið tók við.

Þar sem Evrópustefnur stjórnvalda í ríkjunum tveimur hafa verið afar ólíkar á því tímabili sem um er til umfjöllunar eru niðurstöður greiningarinnar einnig ólíkar eftir því um hvort ríkið ræðir. Eins og fjallað var um í þriðja kafla ritgerðarinnar hafa stjórnvöld í Eistlandi haldið fast við þá stefnu að ganga eigi til frekari samruna við ESB en Evrópustefna stjórnvalda hefur verið mjög hliðholl ESB síðan ríkið fékk sjálfstæði árið 1992. Á Íslandi hefur stefna stjórnvalda hinsvegar nánast alltaf verið andvíg inngöngu í ESB. Stjórnvöld hafa látið sér nægja að stefna að auknum Evrópusamruna þegar slíkt hefur þjónað hagsmunum Íslands eins og raunin var með EES-samninginn og Schengen-svæðið. Í kosningunum eftir efnahagshrunið, vorið 2009 leit til skamms tíma út fyrir að taka ætti upp breytta stefnu í Evrópumálum enda var Samfylkingin í lykilstöðu í þeirri stjórn. Hins vegar höfðu Icesave-deilan og fleiri innanríkismál áhrif á afstöðu almennings til ESB og þar að auki var samstarfsflokkur Samfylkingarinnar í stjórn, Vinstri grænir, andvígur inngöngu. Eftir kosningarnar 2013 hafa stjórnvöld svo aftur snúið sér að stefnu sem er andvíg inngöngu.

Hér verða teknar saman helstu niðurstöður greiningarinnar í hvoru ríki fyrir sig og farið yfir það skjól sem ríkin nutu í kringum efnahagshrunið, sérstaklega hvað varðar Evrópustefnu stjórnvalda.

7.1. Ísland

Fyrsti hluti skjólsins var greindur með tilliti til Evrópustefnu á Íslandi á árunum fyrir hrun. Eins og áður sagði var stefna stjórnvalda á þeim árum afmörkuð af „bíða og sjá“ stefnu þar sem fylgst var með þróun Evrópumála án þess að stíga skref í átt að frekari samruna. Þó hafði almenningur og viðskiptalíf notið góðs af samvinnu við ESB, til dæmis varðandi EES-samninginn og Schengen-svæðið. Á árunum fyrir efnahagshrunið er þó ekki hægt að segja að Ísland hafi notið skjóls af Evrópustefnu stjórnvalda. Þvert á móti hafði aðild Íslands að EES áhrif á þenslu og vöxt bankanna þar sem innri markaðurinn opnaði greiða leið fyrir fjárfesta að evrópsku lánsfé, án þess að gripið væri til viðeigandi ráðstafana af hálfu stjórnvalda vegna smæðar hagkerfisins. Þannig ýtti Evrópustefna stjórnvalda frekar undir hættuna á

efnahagshruni en að draga úr henni. Hins vegar er ljóst að Evrópustefna stjórnvalda og aðildin að EES átti aldrei að veita skjól í efnahagslegum eða pólitískum skilningi. Að hluta til treystu stjórnvöld enn á skjól Bandaríkjamanna og litið var á EES-samninginn sem hagsmunamál fyrir neytendur og útflutningsaðila með aðgangi að innri markaði Evrópu.

Niðurstaða greiningarinnar á skjóli á árunum fyrir efnahagshrunið er því sú að stjórnvöldum tókst ekki að finna skjól í Evrópustefnunni enda var aldrei ætlunin að slík stefna veitti skjól. Þá má teljast ljóst að á tímum góðærisins fyrir efnahagshrunið var alls ekki talið nauðsynlegt að Ísland þyrfti á skjóli að halda. Stefna stjórnvalda var rekin með það að markmiði að Ísland gæti staðið eitt. Þessa stefnu má til dæmis sjá í gjaldmiðlamálum þar sem krónan var látin standa ein og óstudd. Fyrir efnahagshrunið var hún of hátt skrifuð og hafði það för með sér töluverð vandræði fyrir stjórnvöld, sérstaklega þar sem hún hefur verið bundin í höftum frá því efnahagshrunið reið yfir. Sjálfstæð peningastefna varð því ekki til að veita skjól fyrir efnahagshrunið heldur frekar til að auka á þenslu og auka á áhrif efnahagshrunsins.

Greiningin á skjóli í efnahagshruninu sjálfu með tilliti til Evrópustefnu stjórnvalda var öllu flóknari. Þar komu enda til sögunnar afar flókin mál er vörðuðu fall bankanna, neyðarlögin, samstarfið við AGS og Icesave-deiluna. Ljóst er að í langan tíma átti Ísland fáa bandamenn í baráttunni við efnahagshrunið. Þar hafði Icesave-deilan mest áhrif en eins og áður sagði varð hún til að tefja nauðsynlegar lánafyrirgreiðslur frá AGS um heilt ár þegar þeirra var mest þörf. Fljótlega eftir efnahagshrunið varð íslenskum stjórnvöldum ljóst að þau gætu illa staðið ein undir þeim vanda sem steðjaði að íslenskum efnahag. Því varð að leita út fyrir landsteinana eftir aðstoð.

Evrópustefna stjórnvalda tók líka miklum breytingum á þessum róstarsömu tímum. Þegar ný ríkisstjórn tók við í janúar 2009 höfðu þeir flokkar sem áður höfðu verið andsnúnir aðild mildast nokkuð í afstöðu sinni til ESB. Þannig samþykktu Vinstri grænir stjórnarsamstarf með Samfylkingunni á þeim forsendum að umsókn um aðild yrði að veruleika. Þá var Framsóknarflokkurinn einnig tilbúin til að skoða aðildarviðræður og Sjálfstæðisflokkurinn opnaði jafnvel á mögulega upptöku evru. Efnahagshrunið hafði þannig þau áhrif á stjórnvöld að þau tóku að skoða aðild að ESB með meiri jákvæðni en áður hafði tíðkast.

Eftir kosningarnar vorið 2009 hélt þessi jákvæða afstaða til ESB áfram að marka stjórnarsamstarfið þó Vinstri grænir væru alls ekki hlyntir inngöngu. Þó samþykkti flokkurinn að gengið yrði til aðildarviðræðna og því réði stefna Samfylkingar för fyrst um sinn. Fljótlega átti þó eftir að syrta í álinn enda kom Icesave-málið upp á yfirborðið og

samningum varðandi deiluna við Breta og Hollendinga var tvisvar hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Innanríkismál hafa því haft áhrif á stefnu stjórnvalda til Evrópumála og hafa allir flokkar nema Samfylkingin því aftur tekið upp stefnu andvíga aðild að ESB. Sú ríkisstjórn sem tók við eftir kosningarnar vorið 2013 hefur því á stefnuskrá sinni að slíta aðildarviðræðum við ESB.

Þau mál sem helst gerðu stjórnvöldum erfitt fyrir þegar bregðast átti við efnahagshruninu voru neyðarlögin og í framhaldinu Icesave-deilan. Þessi mál eru án efa þau erfiðustu sem stjórnvöld þurftu að eiga við og höfðu þau mikil áhrif á þær aðgerðir sem hægt var að ráðast í eftir efnahagshrunið. Neyðarlögin voru þannig eins konar nauðvörn til að bjarga því sem bjargað varð eftir efnahagshrunið en þau orsökuðu Icesave-deiluna og þannig tafir á lánum frá AGS ásamt því sem Bretar beittu hryðjuverkalögum til að frysta eigur fallna Landsbankans í Bretlandi.

Icesave-deilan sýndi líka svart á hvítu hversu ein íslensk stjórnvöld stóðu í baráttunni við efnahagshrunið. Norðurlöndin, sem oft hafa verið talin til helstu bandamanna Íslendinga, neituðu þannig að greiða sinn hluta lána til Íslands nema Icesave-deilan yrði til lykta leidd. Þegar málið að lokum fór fyrir EFTA-dómstólinn studdi ESB einnig afstöðu ESA, en ESA hafði upphaflega stefnt íslenskum stjórnvöldum fyrir dómstólinn vegna brota á jafnræðisreglu EES-samningsins. Að mati ESA, og ESB, mátti ekki mismuna reikningseigendum eftir þjóðerni eins og gert hafði verið með neyðarlögunum þar sem innistæður á Íslandi voru tryggðar en ekki innistæður útibúa föllnu bankanna erlendis.

Dómur féll í málinu í janúar 2013 og var hann Íslandi í vil. Þar fundu stjórnvöld óvænt skjól hjá EFTA og EES og því er ljóst að aðild að þessum stofnunum hefur verið í hag Íslands. Svipaða sögu má segja um gjaldeyrishöftin en þó þau brjóti í bága við fjórfrelsisreglu EES-samningsins er þó litið svo á að þau séu nauðsynleg enn um sinn og því hafa bæði ESA og OECD heimilað veru þeirra. Í öðrum málum má einnig teljast ljóst að stjórnvöld hafi ekki litið til þeirrar skyldu sem aðild að EES leggur á herðar þeirra. Þar má til dæmis nefna bann við gengistryggingu lána en ESA hefur einnig úrskurðað að slíkt bann gangi gegn fjórfrelsisreglunni.

Niðurstaða greiningarinnar á skjóli þegar kemur að fyrstu viðbrögðum við efnahagshruninu er því einnig tvíþætt. Í fyrsta lagi er ljóst að stjórnvöld nutu ekki skjóls af Evrópustefnu sinni þegar kom að því að leita bandamanna eftir efnahagshrunið. Þar stóðu stjórnvöld ein enda hafði stefna síðustu ára haft það að markmiði að halda Íslandi utan við ESB eins og fjallað var um hér að framan. Í öðru lagi nutu stjórnvöld þó skjóls af þeim stofnunum sem ríkið er aðili að, til dæmis með dómi EFTA-dómstólsins í Icesave-málinu.

Þegar kom að uppbyggingu eftir hrunið varð einnig ljóst að engrar aðstoðar yrði að vænta erlendis frá. Aðgerðarpakki AGS nýttist reyndar vel til að byggja upp gjaldeyrisforða en lánsféð barst seint og Icesave-deilan setti þar strik í reikninginn eins og áður hefur verið fjallað um. Vissulega hefur stjórnvöldum tekist vel til við uppbyggingu efnahagskerfisins og eins og nýlegar tölur frá OECD er landsframleiðsla á hvern íbúa yfir meðaltali OECD ríkjanna. Íslensku krónunni má meðal annars þakka þennan góða árangur í uppbyggingu en vegna gengishruns hennar urðu íslenskar vörur eftirsóttari útflutningsvara. Þá hefur ferðamannastraumur einnig aukist en það má að einhverju leyti einnig þakka lágu gengi íslensku krónunnar. Hins vegar hefur krónan ekki getað veitt almenningi skjól enda urðu hækkanir á innfluttum vörum miklar auk þess sem lán í erlendum gjaldmiðli hækkuðu eftir efnahagshrunið. Krónan þarf auk þess að vera í höftum til að hindra algjört hrun hennar en þau höft hafa staðið í vegi fyrir að íslensk fyrirtæki geti vaxið til fulls á alþjóðlegum mörkuðum. Þar sem ekki liggur fyrir hvenær höftunum verður aflétt eða hvort slíkt verði hægt án þess að það hafi alvarlegar afleiðingar á almenning og efnahag í landinu er enn óljóst hvaða áhrif höftin munu hafa til lengri tíma litið. Þau eru þó þegar farin að hafa áhrif á alþjóðleg fyrirtæki sem stefna sum hver að flutningi höfuðstöðva úr landi.

Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda gat ekki veitt skjól í uppbyggingunni eftir efnahagshrunið. Með því að standa utan við ESB hafa stjórnvöld ekki aðgang að styrkveitingakerfi sambandsins auk þess sem íslenska krónan veldur vandræðum í uppbyggingarferlinu. Núverandi stjórnvöld ætla sér að halda krónunni og því er óljóst hvaða áhrif hún mun hafa á efnahagskerfi landsins næstu ár. Þó er ljóst að óstöðugt gengi og höft hafa einkennt krónuna frá því að hún var leyst undan tengingu við dönsku krónuna árið 1920¹⁸⁹ og ekkert bendir til þess að hún verði stöðugri án hafta á þessari öld en þeirri síðustu. Hins vegar hefur stefna stjórnvalda varðandi krónuna breyst frá því sem var eftir kosningarnar árið 2009. Eins og áður hefur komið fram var sótt um aðild að ESB og stefna Samfylkingarinnar var að aðild þjónaði hagsmunum Íslands best, þar á meðal með upptöku evru. Sú stefna að taka ætti upp evru með aðstoð ESB var mun trúverðugri en sú leið sem nú á að fara; að láta krónuna standa óstudda en lyfta samt sem áður höftum, sérstaklega þar sem komið hefur fram að ESB hefði verið tilbúið til að aðstoða við lyftingu hafta eins og kemur fram í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands og vikið var að hér að framan.

Evrópustefna stjórnvalda á Íslandi var því ekki fær um að veita skjól í aðdraganda, viðbrögðum við eða uppbyggingu eftir hrunið nema í þeim tilfellum sem snúa að þeim

¹⁸⁹Sjá t.d: Baldur Þórhallsson og Kirby, „Financial Crises in Iceland and Ireland,“ 12.

stofnunum sem Ísland er aðili að. Þannig veittu regluverk EES-samningsins og EFTA-dómstóllinn skjól þegar ekki hafði tekist að semja um Icesave-deiluna, ásamt því sem ESA og OECD hafa sýnt aðgerðum stjórnvalda við efnahagshruninu skilning, þrátt fyrir að þær brjóti gegn ákvæðum um frjálst flæði fjármagns. Þetta á til dæmis við um gjaldeyrishöftin. Íslenska krónan hefur ekki verið fær um að veita almenningi skjól og heldur áfram að vera til vandræða fyrir bæði almenning og fyrirtæki.

7.2. Eistland

Í Eistlandi var á árunum fyrir hrun uppi svipuð staða og á Íslandi. Hagvöxtur jókst frá ári til árs og stjórnvöld kepptust við að opna hagkerfi ríkisins og liðka til fyrir viðskiptum. Eftir inngöngu ríkisins í ESB árið 2004 jókst hagvöxtur enn meira ásamt því sem fjöldi ótryggra starfa skapaðist með erlendri fjárfestingu og fasteignabólu. Þessi ferill er reyndar nokkuð keimlíkur því sem hefur verið í öðrum ríkjum sem gengið hafa í ESB, þar sem hagvöxtur hefur aukist mjög hratt á fáum árum eftir inngöngu. Eins og í tilfelli Íslands gaf greiningin á skjóli í aðdraganda efnahagshrunsins til kynna að aðild Eistlands að ESB hefði ekki veitt ríkinu skjól. ESB gat þannig ekki varað við þeim hættum sem steðjuðu að eistneska ríkinu og þá veitti aðild Eistlands að ESB ekki skjól fyrir efnahagshruninu heldur þvert á móti jók hættuna á efnahagslægð.

Þegar alþjóðlega fjármálakreppan reið yfir lá Eistland því vel við höggi eftir margra ára hagvöxt og opið hagkerfi. Eistnesku bankarnir voru veikir fyrir en voru þó í eigu sænskra banka sem kom stjórnvöldum í Eistlandi undan því að þurfa að bjarga þeim eins og raunin varð á Íslandi. Þó þurfti að bregðast við efnahagskreppunni og það gerðu stjórnvöld með því að halda sig við Evrópustefnuna og stefna ótrauð að upptöku evru. Til að uppfylla Maastricht skilyrðin fyrir upptöku evru þurftu stjórnvöld að beita miklum niðurskurði og sýna aga í ríkisfjármálum. Maastricht-skilyrðin felast enda í stjórn á verðbólgu, stöðugu gengi og lágum skuldum ríkissjóðs. Þar sem gengi eistneska gjaldmiðilsins hafði verið fest við þýska markið frá 1992 og síðar við evruna var því ráðist í „innri gengisfellingu“ með niðurskurði, uppsögnum og launalækkunum í allri opinberri starfsemi.

Aðgerðir stjórnvalda við efnahagshruninu tóku þannig fullkomið mið af Evrópustefnu þeirra. Í staðinn fyrir að fella gengi gjaldmiðilsins með því að aftengja hann evrunni héldu stjórnvöld ótrauð í átt að upptöku evru og beittu niðurskurði til að halda í við Maastricht-skilyrðin. Þetta reyndist einnig vera góð stefna hvað varðar almenning enda höfðu fjölmög heimili tekið lán í erlendum gjaldmiðli sem hækkuðu því ekki vegna hruns gjaldmiðilsins líkt

og gerðist á Íslandi. Með því að halda genginu stöðugu uppfylltu stjórnvöld þannig bæði eitt af skilyrðunum fyrir upptöku evru ásamt því að veita almenningi skjól fyrir hækkun erlendra lána og hækkunnar á vöruverði.

Aðild Eistlands að ESB veitti einnig beint skjól í efnahagshruninu en með aðild fengu stjórnvöld aðgang að styrkveitingakerfi ESB. Þannig voru 3,4 milljarðar evra veittir í styrki til Eistlands frá ESB á árunum 2007 til 2013 og rúmir fjórir milljarðar evra verða veittir frá árinu 2014 til 2020, eða um fjórðungur af árslandsframléiðslu ríkisins. Þessar styrkveitingar gegndu mikilvægu hlutverki við mildun áfallsins sem efnahagshrunið olli og saman urðu viðbrögð stjórnvalda með niðurskurði og styrkveitingar ESB til þess að almennt er talið að algjöru efnahagshruni hafi verið forðað í Eistlandi. Þökk sé skjótum viðbrögðum stjórnvalda hafi aðeins verið um efnahagslægð að ræða.

Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda gat veitt skjól þegar kom að því að bregðast við efnahagshruninu og þannig tókst að milda áhrifin af alþjóðlegu fjármálakreppunni. Þá er einnig vert að nefna að stjórnvöld hafa ávallt brugðist vel við ráðleggingum frá AGS, meira að segja áður en efnahagshrunið reið yfir. Þá hafði AGS bent á þær hættur sem skapst gætu í efnahagslífi landsins og stjórnvöld tók þær ráðleggingar alvarlega og brugðust við. Þetta er öfugt við það sem gert var á Íslandi þar sem stjórnvöld juku frekar á þenslu á síðustu mánuðunum fyrir efnahagshrunið og brugðust ekki við fyrr en allt var komið í ófni.

Aðild Eistlands að ESB og Evrópustefna stjórnvalda hélt áfram að veita skjól þegar kom að uppbyggingu eftir hrunið. Styrkveitingar frá ESB halda áfram að berast og er veitt til ýmissa verkefna og uppbyggingar á innviðum ríkisins. Þá tókst ríkinu að uppfylla skilyrði fyrir upptöku evrunnar og var hún tekin upp í janúar 2011. Þar með er gjaldmiðillinn kominn undir verndarvæng Seðlabanka Evrópu sem fylgist grannt með stöðu hans og hefur veitt öðrum evruríkjum aðstoð í efnahagshruninu. Þó er vert að nefna að eins og fram kom í mati AGS á efnahagsuppbyggingunni getur evran einnig hamlað uppbyggingu að einhverju leyti. Þar sem ríkið er nú orðið aðili að myntbandalaginu er efnahagsuppbygging þess einnig orðin nátengd stöðunni í myntbandalaginu öllu. Ef evran fellur eða annað hrun verður á evrusvæðinu munu áhrif þess koma fram í meira mæli í Eistlandi en áður og stjórnvöld munu þá eiga erfiðara um vik með að fella gengi eða taka upp nýjan gjaldmiðil en áður. Því þurfa stjórnvöld áfram að halda vel á spöðunum og sýna ráðdeild í ríkisfjármálum. Myntbandalagið getur ekki veitt skjól fyrir áföllum sé léleg efnahagsstefna rekin innanlands.

Það er því ljóst að Evrópustefna stjórnvalda var fær um að veita skjól í tveimur af þremur þáttum skjólshugtaksins. Þannig tókst ekki að verja ríkið eða minnka hættuna á

efnahagshruni fyrir hrun en vel tókst til varðandi viðbrögð og uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Evrópustefna stjórnvalda reyndist vel þegar kom að því að bregðast við efnahagshruninu og styrkveitingar frá ESB veittu skjól þegar kom að harkalegum niðurskurðaraðgerðum stjórnvalda. Í uppbyggingarferlinu halda styrkveitingar ESB áfram að veita skjól ásamt því sem upptaka evru hefur orðið að veruleika og þannig veitir myntbandalagið einnig skjól gegn mögulegum áföllum í framtíðinni.

7.3. Samantekt

Þegar niðurstöður greiningarinnar eru skoðaðar er því tvennt sem stendur upp úr. Í fyrsta lagi hefur Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi gert það að verkum að ríkið stendur betur nú en fyrir efnahagshrunið og með evrunni getur almenningur staðið í vari fyrir mögulegum gengisfellingum og þar með hækkunum á lánum og innfluttum vörum. Að sama skapi hefur Evrópustefna stjórnvalda á Íslandi ekki skilað sér í skjóli, hvorki til handa almenningi sem upplifði miklar kjaraskerðingar vegna hruns krónunnar, né til handa efnahagslífinu sjálfu þar sem nú sér fram á gjaldeyrishöft, að minnsta kosti í nánustu framtíð. Þá varð sú stefna stjórnvalda að standa utan við ESB til þess að Ísland átti fáa ef nokkra bandamenn í baráttunni við efnahagshrunið og ekki síst í Icesave-deilunni auk þess sem Ísland fékk enga styrki frá jöfnunarsjóðum ESB líkt og Eistland.

Í öðru lagi er ljóst að Evrópustefna ein og sér getur aldrei veitt skjól ef aðgerðir stjórnvalda fylgja ekki þeirri stefnu eða ef stjórnvöld gæta ekki að sér í innanríkismálum. Þannig var til lítils fyrir Ísland að sækja um aðild að ESB þegar ljóst var að annar stjórnarflokkurinn var á móti aðild og gerði að lokum þá kröfu að hlé yrði gert á viðræðunum. Þá er einnig ljóst að Evrópustefna getur ekki veitt skjól ef ekki er rétt staðið að málefnum innanlands. Þannig gat Evrópustefna stjórnvalda, hvorki í Eistlandi né á Íslandi, veitt skjól þegar ekki var gætt að þenslu og of skjótum hagvexti á árunum fyrir efnahagshrunið. Aðild Eistlands að ESB kom þannig ekki í veg fyrir efnahagshrunið þar í landi.

Til að svara rannsóknarspurningunum sem settar voru fram í upphafi er því ljóst að viðbrögðin í hvoru ríki fyrir sig voru ákaflega ólík og þar hafði Evrópustefna stjórnvalda í Eistlandi mikið að segja. Þá er ljóst að skýr stefna í Evrópumálum gerði það að verkum að aðgerðir stjórnvalda í Eistlandi voru mun markvissari en aðgerðir á Íslandi þar sem stjórnvöld í Eistlandi höfðu markað sér langtímamarkmið og breyttu ekki frá þeim markmiðum á meðan á efnahagshruninu stóð. Evrópustefna stjórnvalda í hvorugu ríkinu gat veitt skjól í aðdraganda hrunsins, þvert á móti hafði aðild ríkjanna að Evrópustofnunum þensluhvetjandi áhrif á

efnahag þeirra. Hins vegar er ljóst að Eistland naut skjóls vegna Evrópustefnu stjórnvalda þar í landi þegar kom að viðbrögðum og uppbyggingu eftir efnahagshrunið. Ísland á hinn bóginn naut ekki slíks skjóls en naut þess þó að vera aðili að EES-samningnum þar sem EFTA-dómstóllinn gat dæmt Íslandi í vil í Icesave-málinu. Þar fundu íslensk stjórnvöld það skjól sem kannski hafði skort í öllu ferlinu eftir efnahagshrunið. Því er ljóst að kenningaramminn sem settur var fram í upphafi stenst þegar kemur að efnahagshruninu og Evrópustefnum stjórnvalda á Íslandi og í Eistlandi. Ríkjabandalög geta veitt smáríkjum það skjól sem er þeim oft nauðsynlegt þegar kemur að því að takast á við áföll. Ísland kaus að standa utan við ríkjabandalög á borð við ESB og naut því ekki þess skjóls sem slík bandalög hafa upp á að bjóða.

Heimildaskrá

1. *Gross Domestic Product (GDP): GDP Per Head, US \$, Current Prices, Current PPPs.* OECD: StatExtracts. [án árs]. Sótt þann 28. apríl 2014 á:
<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=558>.

102,000 Persons are Unemployed. Statistics Estonia. 2009. Sótt þann 18. apríl 2014 á:
<http://www.stat.ee/31268>.

2008 Article IV Consultation for Estonia: Conclusions of the Mission. International Monetary Fund. 2008. Sótt þann 2. apríl 2014 á:
<http://www.imf.org/external/np/ms/2008/051908.htm>.

Aðildarviðræður Íslands og ESB 2009-2013. Utanríkisráðuneytið. [án árs]. Sótt þann 28. janúar 2014 á: <http://www.vidraedur2009-2013.is/gognin/>.

Akkermann, Annely. „The Estonian Tiger Fighting the European Debt and Economic Crisis.“ Viðtal eftir Sascha Kraus. Konrad Adenauer Stiftung, 2013. Aðgengilegt á:
http://www.kas.de/wf/doc/kas_34071-1522-2-30.pdf?130416130957.

Aldís Kristjánsdóttir, Davíð Stefánsson, Fannar Jónsson, Hafsteinn Hauksson, Kristrún Mjöll Frostadóttir, Stefán Broddi Guðjónsson og Þorbjörn Atli Sveinsson. "Íslensk ferðabjónusta á afslætti?" Í *Markaðspunktur*: Greiningardeild Arion banka, [án árs]. Aðgengilegt á: http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/onnur-efnahagsmal/250612_ferdam.pdf.

Alþingiskosningar. Hagstofa Íslands. 2013. Sótt þann 2. apríl 2014 á:
<http://www.hagstofa.is/?PageID=829&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/va%20rval.asp?ma=KOS02121%26ti=%20DArslit+al%20FEingiskosninga+1963%202013+++%206path=../Database/kosningar/althurslit/%26lang=3%26units=Fj%20F6ldi/hlutfall>.

Armstrong, Harvey og Robert Read. „Western European Micro-States and Eu Autonomous Regions: The Advantages of Size and Sovereignty.“ *World Development*, 23, 7, 1995, 1229-1245.

Atvinnuþáttaka og atvinnuleysi á 4. ársfjórðungi 2008. Hagstofa Íslands. 2009. Sótt þann 18. apríl 2014 á: <http://www.hagstofa.is/Pages/95?NewsID=4053>.

Auðunn Arnórsson, Ásgeir Jónsson, Bjarni Már Magnússon, Daði Már Kristófersson, Jón Gunnar Ólafsson, Jóna Sólveig Elínardóttir, Pia Hansson, Tómas Joensen og Vilborg Ása Guðjónsdóttir. *Aðildarviðræður Íslands við ESB.* Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2014. Aðgengilegt á: <http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2014/03/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf>.

Á grundvelli nýsettra laga grípur Fjármálaeftirlitið inn í rekstur Kaupþings Hf. til að tryggja áframhaldandi viðskiptabankastarfsemi á Íslandi. Fjármálaeftirlitið. 2008. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: <http://www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/439>.

- Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson. „The Special Relationship between Iceland and the United States of America.“ Í *Iceland and European Integration: On the Edge*. Ritstj. Baldur Þórhallsson. London og New York: Routledge, 2004. 103-127.
- Baldur Þórhallsson. „Stefnumótun, átök og afleiðingar: Evrópustefna íslenskra Stjórnvalda.“ Í *Uppbrot Hugmyndakerfis: Endurmótun Íslenskrar Utanríkisstefnu 1991-2007*. Ritstj. Valur Ingimundarson. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2008. 67-136.
- Baldur Þórhallsson. „The Icelandic Crash and Its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter.“ Í *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Ritstj. Robert Steinmetz og Anders Wivel. Farnham og Burlington: Ashgate, 2010. 199-215.
- Baldur Þórhallsson og Christian Rebhan. „Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff: An End to European Union Scepticism?“ *Scandinavian Political Studies*, 34, 1, 2011, 53-73.
- Baldur Þórhallsson og Peadar Kirby. „Financial Crises in Iceland and Ireland: Does European Union and Euro Membership Matter?“ *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50, 5, 2012, [vefútgáfa].
- Baldur Þórhallsson og Rainer Kattel. „Neo-Liberal Small States and Economic Crisis: Lessons for Democratic Corporatism.“ *Journal of Baltic Studies*, 44, 1, 2013, [vefútgáfa].
- Baldwin, David A. „Neoliberalism, Neorealism, and World Politics.“ Í *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Ritstj. David A Baldwin. New York: Columbia University Press, 1993. 3-25.
- Country Statistical Profile: Estonia 2010*. OECD. 2010. Sótt þann 2. apríl 2014 á: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-estonia-2010_20752288-2010-table-est.
- Country Statistical Profile: Estonia 2013*. OECD. 2013. Sótt þann 2. apríl 2014 á: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-estonia-2013-2_csp-est-table-2013-2-en.
- Country Statistical Profile: Iceland 2013*. OECD. 2013. Sótt þann 2. apríl 2014 á: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-iceland_20752288-table-isl.
- Dagný Jónsdóttir, Einar Oddur Kristjánsson og Össur Skarphéðinsson. *Skýrsla Íslandsdeildar NATO-Þingsins fyrir árið 2006*, þskj. 913, 613. mál. Reykjavík: Alþingi, 2007. Aðgengilegt á: <http://www.althingi.is/altext/133/s/pdf/0913.pdf>.
- Davíð Oddsson bað um milljarðs dollara lán. Vísir. 2011. Sótt þann 13. apríl á: <http://www.visir.is/david-oddsson-bad-um-milljards-dollaralan/article/2011724437253>.

- Dudzinska, Kinga. *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis: Consequences for Regional Cooperation within the Eu and with Russia*. Policy paper. The Polish Institute of International Affairs, 6, 54, 2013. Aðgengilegt á: http://www.pism.pl/files/?id_plik=13084.
- Easterly, William, og Aart Kraay. "Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States." *World development*, 28, 11, 2000, 2013-2027.
- Economic Adjustment Programme for Cyprus*. European Commission: Economic and Financial Affairs. 2014. Sótt þann 13. febrúar 2014 á: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/index_en.htm.
- EEA Agreement*. EFTA. [án árs]. Sótt þann 29. apríl 2014 á: <http://www.efta.int/eea/eea-agreement>.
- Efni um Icesave*. Alþingi. [án árs]. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: http://www.althingi.is/vefur/um_icesave.html.
- EFTA Surveillance Authority. *Eftirlitsstofnun Efta: Ársskýrsla 2012*. Brussel: EFTA Surveillance Authority, 2012. Aðgengilegt á: http://www.eftasurv.int/media/annual-reports/AR2012_IS.pdf.
- Eiríkur Bergmann. „Iceland and the EEA, 1994–2011.“ *Europautredningen: Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU*, 7, 2011. Aðgengilegt á: <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap7-island.pdf>.
- . „The Icesave Dispute: Study into Crisis of Diplomacy and International Legality of the Financial Sector During the Credit Crunch.“ Weimar: Erfurt University, 2013. Aðgengilegt á: https://www.academia.edu/5398386/The_Icesave_dispute_Study_into_crisis_of_diplomacy_and_international_legality_of_the_financial_sector_during_the_Credit_Crunch.
- Estonian Government. *Estonia's European Union Policy 2007-2011*. Estonian Government, 2007. Aðgengilegt á: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/en/government-office/european-union/eu-policy-of-the-government/the-government_s-eu-policy-for/ELPOL_2007_2011_EN.pdf.
- . *Estonia's European Union Policy 2011-2015*. Estonian Government, 2011. Aðgengilegt á: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/en/government-office/european-union/eu-policy-of-the-government/Esti%20EL%20poliitika_ENG.pdf.
- Estonia - 5 Years in the European Union*. Estonian Ministry of Foreign Affairs. [án árs]. Sótt þann 17. mars 2014 á: <http://www.vm.ee/?q=en/node/8479>.
- Estonia*. European Union. [án árs]. Sótt þann 28. janúar 2014 á: http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/estonia/index_en.htm.
- EU Member Countries*. European Union. [án árs]. Sótt þann 29. apríl 2014 á: http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_en.htm.

- The EU's Response to the Crisis*. Eurozone Portal: The Official Gateway to the Euro Area. 2014. Sótt þann 2. apríl 2014 á: <http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/the-eu-response-to-the-crisis/>.
- Feldmann, Magnus og Razeen Sally. „From the Soviet Union to the European Union: Estonian Trade Policy, 1991–2000.“ *The world economy*, 25, 1, 2002, 79-106. Aðgengilegt á: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9701.00421/pdf>.
- Fimm ár frá því að gjaldeyrishöft voru sett*. Viðskiptablaðið. 2013. Sótt þann 13. apríl 2014 á: <http://www.vb.is/frettir/99006/>.
- Financial Assistance to Greece*. European Commission: Economic and Financial Affairs. 2014. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.
- Framsókn fyrir Ísland*. Framsóknarflokkurinn, 2013. Aðgengilegt á: <http://www.framsokn.is/wp-content/uploads/2013/03/stefnuskraL.pdf>.
- The Funds: Accessing the Funds*. European Commission: Regional Policy-Infogregio. 2012. Sótt þann 13. apríl 2014 á: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/access/index_en.cfm#2.
- GDP Per Capita (Current US\$)*. The World Bank. [án árs]. Sótt þann 28. apríl 2014 á: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- Guðmundur Andri Skúlason. *Óvissa sköpuð af stjórnvöldum*. Vísir. 2012. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: <http://www.visir.is/ovissa-skopud-af-stjornvoldum/article/2012708319987>.
- Guðni Th. Jóhannesson. *Búsáhaldabylting? Hvaða búsáhaldabylting?* 2010. Sótt þann 28. janúar 2014 á: http://gudnith.is/efni/b%C3%BAs%C3%A1haldabylting_hva%C3%B0a_b%C3%BAs%C3%A1haldabylting_2010.
- Handel, Michael. „Weak States in the International System.“ Í *Small States in International Relations*. Ritstj. Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstohl og Jessica Beyer. Reykjavík: University of Iceland Press, 2006. 149-192.
- Haraldur Guðjónsson. *Hugsanlegt að afnema gjaldeyrishöft á þessu ári*. Viðskiptablaðið. 2014. Sótt þann 13. apríl 2014 á: <http://www.vb.is/frettir/103487/>.
- . *8000 manns mótmæltu viðræðuslitum*. Viðskiptablaðið. 2014. Sótt þann 29. apríl 2014 á: <http://www.vb.is/frettir/102517/>
- Hart, Chris. *Doing Your Masters Dissertation: Realizing Your Potential as a Social Scientist*. London: Sage, 2005.
- Hryðjuverkalögum beitt gegn Landsbanka*. Mbl.is. 2008. Sótt þann 13. apríl 2014 á: http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2008/10/08/hrydjuverkalog_gegn_landsbanka/.

- Hægt á viðræðum við ESB að frumkvæði VG.* RÚV. 2013. Sótt þann 28. febrúar 2014 á:
<http://www.ruv.is/frett/haegt-a-vidraedum-vid-esb-ad-frumkvaedi-vg>.
- IMF and Estonia.* Eesti Pank. [án árs]. Sótt þann 13. apríl 2014 á:
<http://www.eestipank.ee/en/eesti-pank/imf-and-estonia>.
- IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation with the Republic of Estonia.* International Monetary Fund. 2013. Sótt þann 14. apríl 2014 á:
<https://www.imf.org/external/np/sec/pn/2013/pn1347.htm>.
- International Monetary Fund. *Republic of Estonia: Article IV Consultation - Staff Report; Public Information Notice on Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Estonia.* Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. Aðgengilegt á:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07255.pdf>.
- . *Republic of Estonia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation.* Washington, D.C: International Monetary Fund, 2010. Aðgengilegt á:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1004.pdf>.
- . *Iceland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2008 Stand-by Arrangement.* Washington, D.C: International Monetary Fund, 2012. Aðgengilegt á:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1291.pdf>.
- . *Republic of Estonia: 2013 Article IV Consultation.* Washington, D.C: International Monetary Fund, 2013. Aðgengilegt á:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13114.pdf>.
- . *Iceland: 2013 Article IV Consultation and Third Post-Program Monitoring Discussion.* Washington, D.C: International Monetary Fund, 2013. Aðgengilegt á:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13256.pdf>.
- Kattai, Rasmus. *Inflation Hit Record Low Levels Due to Lower Energy Prices.* Eesti Pank. 2014. Sótt þann 16. apríl 2014 á: <http://www.eestipank.ee/en/press/inflation-hit-record-low-levels-due-lower-energy-prices-07042014>.
- Keohane, Robert O. „Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond.“ Í *Neorealism and Its Critics*. Rittstj. Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press, 1986. 158-203.
- Kraan, Dirk-Jan, Kirsten Richter og Joachim Wehner. „Budgeting in Estonia.“ *OECD Journal on Budgeting*, 8, 2, 2008. Aðgengilegt á: <http://www.oecd.org/estonia/42007202.pdf>.
- Laarmaa, Annika. *The Gross Domestic Product (GDP) Regular Revision in 2013.* Statistics Estonia, 2013. Aðgengilegt á: <http://www.stat.ee/dokumendid/72027>.
- List of Members.* International Monetary Fund. 2012. Sótt þann 13. apríl 2014 á:
<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm>.

Lög um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara, þskj. 662, 206. mál. Lög nr. 151. 22. desember 2010. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0662.html>.

Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., þskj. 85, 80. mál. Lög nr. 125. 7. október 2008. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt þann 28. febrúar 2014 á: <http://www.althingi.is/alttext/stjt/2008.125.html>.

Lög um vexti og verðtryggingu. Lög nr. 38. 26. maí 2001. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt þann 15. apríl 2014 á: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2001038.html>.

Member Countries: About Member Countries and Their Accession. NATO. [án árs]. Sótt þann 29. apríl 2014 á: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm.

Member States of the United Nations. United Nations. [án árs]. Sótt þann 20. mars 2014 á: <http://www.un.org/en/members/>.

OECD. *OECD Economic Surveys: Iceland 2011*. OECD Publishing, 2011. Aðgengilegt á: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isl-2011-en.

———. *OECD Economic Surveys: Estonia 2012*. OECD Publishing, 2012. Aðgengilegt á: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2012-en.

———. *OECD Economic Surveys: Iceland 2013*. OECD Publishing, 2013. Aðgengilegt á: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isl-2013-en.

On the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies. EUR-Lex. Council Regulation 1466/97, 7. júlí 1997. Sótt þann 2. apríl 2014 á: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1396556061566&uri=CELEX:01997R1466-20050727>.

Óskar Sindri Atlason gegn SP-Fjármögnun Hf. Hæstiréttur Íslands. Dómur nr. 92/2010. Aðgengilegt á: <http://www.haestirettur.is/domar?nr=6715&leit=t>.

Parts, Juhan. „Estonia and the European Debt Crisis.“ *Cato Journal*, 33, 2, 2013, 269-274. Aðgengilegt á: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2013/5/cj33n2-8.pdf>.

Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (ritstj.). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. 1. bindi. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, 2010.

———, (ritstj.). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. 5. bindi. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, 2010.

———, (ritstj.). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. 7. bindi. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, 2010.

The Preventive Arm. European Commission: Economic and Financial Affairs. 2013. Sótt þann 2. apríl 2014 á:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm.

Purfield, Catriona, and Christoph B. Rosenberg. *Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania During the Global Financial Crisis 2008-09*. IMF Working Paper. International Monetary Fund, 2010. Aðgengilegt á:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10213.pdf>.

Regional Policy of the European Union. European Union Structural Assistance to Estonia. 2011. Sótt þann 13. apríl 2014 á: <http://www.strukturifondid.ee/mis-on-strukturitoetus/>.

Ríkisstjórnatal frá stofnun lýðveldis. Stjórnarráð Íslands. [án árs]. Sótt þann 21. mars 2014 á:
<http://www.stjornarrad.is/Rikisstjornartal/>.

Samfylkingin: Stjórn málaályktun Samfylkingarinnar 2007. Samfylkingin, 2007. Aðgengilegt á:
http://www.samfylkingin.is/Portals/0/1_Skjalasafn/Stjornmalaalyktanir/Stj%C3%B3rn%C3%A1lla%C3%A1lyktun%20Samfylkingarinnar%202007.pdf.

Samstarf við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn - mikilvægt skref í rétta átt. Forsætisráðuneytið. 2008. Sótt þann 2. apríl 2014 á: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3107>.

Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar 2009. Stjórnarráð Íslands. 2009. Sótt þann 17. febrúar 2014 á: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing/nr/322>.

Seðlabanki Íslands. *Áætlun um losun gjaldeyrishafta. Skýrsla Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptaráðherra 25. mars 2011*. Reykjavík: Seðlabanki Íslands, 2011. Aðgengilegt á:
[http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Gjaldeyrismal/%C3%81%C3%A6tlun%20um%20losun%20gjaldeyrishafta%20-%20Copy%20\(3\).pdf](http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Gjaldeyrismal/%C3%81%C3%A6tlun%20um%20losun%20gjaldeyrishafta%20-%20Copy%20(3).pdf).

Seðlabanki Íslands. *Fjármálastöðugleiki*. 2014, 1. Reykjavík: Seðlabanki Íslands, 2014. Aðgengilegt á:
<http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Fj%C3%A1rm%C3%A1last%C3%B6%C3%B0ugleiki/2014-1/FS%202014%20loka.pdf>.

Sigurður Bogi. *Gæti lækkað afborganir um 20 þúsund*. Mbl.is. 2013. Sótt þann 17. apríl 2014 á:
http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2013/12/06/gaeti_laekkad_afborganir_um_20_thusund/.

- SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). [án árs]. Sótt þann 21. mars 2014 á:
http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.
- Statement by the IMF Staff Mission in Estonia: Press Release No. 08/322*. International Monetary Fund. 2008. Sótt þann 21. mars 2014 á:
<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08322.htm>.
- Stefán Eiríksson. „Deeply Involved in the European Project: Membership of Schengen.“ Í *Iceland and European Integration: On the Edge*. Ritstj. Baldur Þórhallsson. London og New York: Routledge, 2004. 50-58.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*. Stjórnarráð Íslands. 2013. Sótt þann 20. febrúar 2014 á:
<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007*. Stjórnarráð Íslands. 2007. Sótt þann 17. febrúar 2014 á: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/275>.
- Structural Funds and Cohesion Fund*. Europa: Synthéses de la législation. [án árs]. Sótt þann 13. apríl 2014 á:
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm.
- Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki*, þskj. 635, 340. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt þann 28. apríl 2014 á:
<http://www.althingi.is/alttext/143/s/0635.html>.
- Tobreluts, Talis. *Programming 2014-2020*. European Union Structural Assistance to Estonia. 2014. Sótt þann 15. apríl 2014 á: <http://www.strukturifondid.ee/programming-2014-2020/>.
- Using EU Assistance*. European Union Structural Assistance to Estonia. [án árs]. Sótt þann 13. apríl 2014 á: <http://www.strukturifondid.ee/?lang=en>.
- Verkefnaskrá ríkisstjórnar 2009: Verkefnaskrá ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri grænna 2009*. Stjórnarráð Íslands. 2009. Sótt þann 17. febrúar 2014 á:
<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/303>.
- Vilja upptöku evru í samvinnu við AGS*. Mbl.is. 2009. Sótt þann 19. apríl 2014 á:
http://www.mbl.is/frettir/kosning/2009/04/18/vilja_upptoku_evru_i_samvinnu_vid_ag_s/.
- Waltz, Kenneth. „Anarchic Orders and Balances of Power.“ Í *Neorealism and Its Critics*. Ritstj. Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press, 1986. 98-130.
- Weber, René og Gunther Taube. „Estonia Moves Towards EU Accession.“ *Finance & Development: A Quarterly Magazine of the IMF*, 37, 3, 2000, [vefútgáfa]. Aðgengilegt á: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/weber.htm>.

- What We Do*. International Monetary Fund. [án árs]. Sótt þann 13. apríl 2014 á:
<https://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm>.
- Who Can Join and When?* European Commission: Economic and Financial Affairs. 2014.
Sótt þann 13. apríl 2014 á:
http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/who_can_join/index_en.htm.
- The World Factbook: Estonia*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl 2014
á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/en.html>.
- The World Factbook: Finland*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl 2014
á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>.
- The World Factbook: Iceland*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl 2014
á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ic.html>.
- The World Factbook: Norway*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl 2014
á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/no.html>.
- The World Factbook: Russia*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl 2014
á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>.
- The World Factbook: United States*. Central Intelligence Agency. [án árs]. Sótt þann 21. apríl
2014 á: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>.
- Þorbjörn Þórðarson. „*Núna er komið að þolmörkum*.“ *Vísir*. 2014. Sótt þann 18. apríl 2014 á:
<http://www.visir.is/-nuna-er-komid-ad-tholmorkum-/article/2014140419212>.