

Ábyrgð, stofnanir og íslensk stjórnsýsla. Lærdómar af bankahrúni¹

Salvör Nordal, forstöðumaður Siðfræðistofnunar HÍ

Útdráttur

Ábyrgð er það siðferðilega hugtak sem hefur verið í hvað einna mestri umræðu hér á landi frá bankahrúninu. Einkum hefur sjónum verið beint að því hverjir beri ábyrgð á hrúni bankanna og hvað í þeirri ábyrgð felist. Í þessari grein verður fjallað um ábyrgð út frá einu tilteknu dæmi úr íslenski stjórnsýslu. Í fyrsta hluta greinarinnar verður fjallað um greinarmun á tvenns konar ábyrgð og lögð sérstök áhersla á ábyrgð sem dygd. Þá er einnig fjallað um mikilvægi stofnana með tilliti til þess hvernig við greinum ábyrgð einstaklinga og jafnframt um það hvernig auka megi vægi ábyrgðar innan stjórnkerfis, fyrirtækja og í samfélaginu almennt. Í öðrum hluta greinarinnar er fjallað ítarlega um dæmi sem finna má um vinnubrögð úr íslenski stjórnsýslu eins og henni er lýst í rannsóknarskýrslu Alþingis um samráðshóp um fjármálastöðugleika. Dæmið verður greint út frá hugmyndum um fagmennsku og ábyrgð en það sýnir ljóslega hvernig hið flókna samspil innan stofnana, og ekki síður milli stofnana, undirstrika mikilvægi virkrar ábyrgðar. Í þriðja hluta greinarinnar verður fjallað um þau álitæfni sem koma fram í dæminu út frá fagmennsku og stofnunum og þeirri greiningu sem sett er fram í fyrsta hluta. Rætt verður um hvernig auka megi vægi ábyrgðar innan stjórnkerfis, fyrirtækja og í samfélaginu almennt.

Efnisorð: Ábyrgð, siðfræði, stjórnsýsla, rannsóknarskýrsla, bankahrún



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 10, Issue 1 (1-16)

© 2014 Contact: Salvör Nordal, salvorn@hi.is

Article first published online June 26th 2014 on <http://www.irpa.is>

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

Stjórnmal & stjórnsýsla 1. tbl., 10. árg. 2014 (1-16) Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Salvör Nordal, salvorn@hi.is

Vefbirting 26. Júní 2014 – Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.1.1>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Responsibility, institutions and administration. Lessons from Iceland's banking crisis

Abstract

Since the financial crisis there has been a focus on responsibility or accountability in Icelandic society and people have asked if some individuals were responsible for the fall of the Icelandic banks. This article discusses individual responsibility and the role of institutions in relation to a case of the consultative group on financial stability and contingency planning established in 2006 as described in the Special Investigation Commission report. The first part of the article discusses the distinction between passive and active responsibility and the role of institutions in defining roles and responsibility. In the second part, I will offer a detailed discussion of the case of the consultative group on financial stability in relation to responsibility. In the third part the case will be analyzed from the criteria of active responsibility and well structured institutions. The conclusion is that the consultative group failed as a structure to meet its task and give their members opportunity to behave responsibly prior to the financial crisis.

Keywords: Accountability, responsibility, government, Iceland's banking crisis, Special Investigation Commission Report.

Inngangur

Umræðan um bankahrunið hér á landi hefur öðrum þræði hverfst um siðferðilega ábyrgð en þar hafa sjónir manna einkum beinst að því hverjir beri ábyrgð á hruni bankanna og hvað í þeirri ábyrgð felist. Kastljósinu hefur verið beint að rás atburða í fortíðinni og hvort rekja megi orsakir þess að svo illa fór til þess hvað einstakir bankamenn eða embættismenn gerðu eða létu ógert. Tilgangurinn er einkum sá að benda á hverjum sé um að kenna og hvort einhverjir eigi að sæta lagalegri ábyrgð og þar með refsingum vegna athafna sinna eða athafnaleysis. Vandinn við þessa nálgun er sá að enginn þeirra einstaklinga, sem léku lykilhlutverk í aðdraganda bankahrunsins, starfaði í tómarúmi. Þvert á móti var hér um að ræða flókna atburðarás þar sem reyndi verulega á samstarf og samræmi fjölda einstaklinga og stofnana, ekki aðeins hér á landi heldur einnig erlendis.

Í niðurlagi skýrslu starfshóps um siðferði og starfshætti, sem finna má í 8. bindi rannsóknarskýrslu Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er því haldið fram að þótt margir einstaklingar hefðu mögulega gerst sekir um ámælisverða hegðun, sé vafasamt að einblína á þá. Ekki sé síður mikilvægt að huga að stofnunum samfélagsins enda sé vandinn „[...] víðtækur, djúpstæður og kerfislægur“ (Vinnuhópur, bls. 243). Því verður haldið fram hér að lykillinn að því að skilja rót vandans sé að greina virka ábyrgð og samspil virkrar ábyrgðar við stofnanir samfélagsins. Virk ábyrgð beinir athyglinni að þeim þáttum sem eru nauðsynlegir til að taka ábyrgar ákvarðanir. Þessir þættir snúa m.a. að hæfni einstaklinga til að meta aðsteðjandi hættur, greining þeirra á aðstæðum, dómgreind, siðferðieglegum viðmiðum og skilningi manna á eigin stöðu. Stofnanir gegna mikilvægu hlutverki í að efla virka ábyrgð einstaklinga m.a. með því að

deila ábyrgð milli starfsmanna, vera farvegur til að leysa ágreining og virkja frumkvæði starfsmanna. Að þessu leyti eru vel skipulagðar stofnanir til þess fallnar að virkja fólk til ábyrgðar en illa skilgreindar stofnanir geta hins vegar komið í veg fyrir að fólk geti sinnt starfi sínu sem skyldi.

Siðfræði samtímans hefur í vaxandi mæli beint athyglinni að áhrifum stofnana á fagmennsku og vönduð vinnubrögð (Bovens 1998; Thompson, 2005; Williams 2006). Í þessari grein verður hugað að fagmennsku og ábyrgð einstaklinga í þessu samhengi. Í fyrsta hluta greinarinnar verður fjallað um greinarmun á óvirkri og virkri ábyrgð og lögð sérstök áhersla á hina síðarnefndu. Einnig verður rætt um það hvaða máli stofnanir skipta og hvernig við greinum og eflum virka ábyrgð starfsmanna. Til þess að varpa ljósi á þessa þætti verður í öðrum hluta greinarinnar fjallað ítarlega um samráðshóp um fjármálastöðugleika sem er dæmi um vinnubrögð úr íslenskri stjórnsýslu eins og henni er lýst í rannsóknarskýrslu Alþingis. Dæmið varpar ljósi á hið flókna samspil sem er milli einstaklinga og stofnana. Í þriðja hluta greinarinnar verður fjallað um þau álitæfni sem koma fram í dæminu út frá fagmennsku og stofnunum og þeirri greiningu sem sett er fram í fyrsta hluta og hvernig auka megi vægi ábyrgðar innan stjórnkerfis og fyrirtækja, sem og annars staðar í samfélaginu.

I. Ábyrgð einstaklinga og stofnana

Þó að hugtakið „ábyrgð“ hafi margs konar merkingu hefur í umræðu um stofnanir einkum verið lögð áhersla á að greina milli þess sem Bovens kallar annars vegar óvirka (passive) ábyrgð og hins vegar virka (active) ábyrgð (Bovens 1998, bls. 26). Óvirk ábyrgð vísar til ábyrgðar í hefðbundnum skilningi þess að bera ábyrgð á einhverju tilteknu sem þegar hefur átt sér stað og afleiðingum þess. Bovens greinir fjóra þætti sem eru mikilvægir til skilnings á óvirkri ábyrgð. Í fyrsta lagi verður að vera til staðar athöfn eða afhafnaleysi sem varða mikilvæga siðferðilega hagsmuni, s.s. að einhver hafi skaðast eða siðferðileg viðmið hafi verið brotin. Stundum eru þessi viðmið skýr en í öðrum tilfellum ekki. Í öðru lagi þarf að vera hægt að sýna fram á orsakatengsl atburða og þess sem gert var eða ógert látið. Í þriðja lagi verður sá, sem ásakaður er, að hafa haft möguleika á að gera eitthvað annað. Fjórði þáttur Bovens gildir einvörðungu um þær sérstöku aðstæður þegar við berum ábyrgð á gjörðum annarra eins og þegar foreldri ber ábyrgð á barni sínu (Bovens 1998, bls. 28-31).

Af þessu sést að lykilatriði í því að átta sig á hver beri óvirka ábyrgð er að rekja orsakatengsl. Eins og kemur fram í rannsóknarskýrslu Alþingis um orsakir bankahrunsins, þar sem nokkrir meginatburðir hrunsins eru raktir, er oft og tíðum vandasamt að rekja orsakasambengi eftir á þegar um er að ræða flóknar ákvarðanir innan ólíkra stofnana þar sem margir hafa komið að. Við slíkar aðstæður getur verið óhægt um vik að tiltaka nákvæmlega hver beri ábyrgð á einstökum þáttum ákvörðunar, hvernig ólíkar ákvarðanir eða atburðir fléttast saman, hvað annað hefði verið hægt að gera eða ákveða og jafnvel í sumum tilfellum að tiltaka hvaða siðferðilegu hagsmunir voru í húfi. Hrun fjármálakerfis er líka óhemjuflókið því slík atburðarás reynir ekki aðeins á eina stofnun heldur samspil fjölmargra einstaklinga, stofnana og fyrirtækja.

Ólíkt óvirkri ábyrgð, sem lítur til þess sem hefur verið gert í fortíðinni, vísar virk ábyrgð til ábyrgðar sem dygðar eða þess hvernig ábyrgur einstaklingur ber að hegða sér. Ábyrgð er í þessum skilningi eftirsóknarverður eiginleiki í fari einstaklinga og er þá nátengd öðrum siðferðilegum hugtökum eins og skyldum og trausti. Það að vera ábyrgur er að vera meðvitaður um skyldur sínar gagnvart öðrum. Við treystum ábyrgum einstaklingum því við teljum að þeir muni hvorki víkja sér undan erfiðum aðstæðum né muni þeir hafa eigin hagsmuni í fyrirrúmi heldur hagsmuni annarra þegar á reynir. Bovens telur að virk ábyrgð samanstandi af fimm þáttum. Í fyrsta lagi felur ábyrg hegðun í sér skilning á aðsteðjandi ógn eða hæfileika til að meta aðstæður. Í öðru lagi felur hún í sér skilning á því hvaða afleiðingar einstakar athafnir hafi fyrir aðra. Þriðji þátturinn varðar sjálfræði eða sjálfstæði, þ.e.a.s. að hlusta á sjónarmið annarra en nota jafnframt eigin dómgreind til að taka ákvarðanir. Í fjórða lagi styðjast ábyrgar athafnir við almenn siðferðileg viðmið og gildi. Þau eru almenn í þeim skilningi að hægt er að gera öðrum grein fyrir þeim en þeir munu líklega fallast á þau. Í fimmta lagi tekur ábyrgur einstaklingur hlutverk sín alvarlega og greinir á milli hvað felst í hinum ólíku hlutverkum sem hann kann að gegna (Bovens 1998, bls. 34–37).

Þegar við metum flókna atburðarás eins og bankahrunið og ýmsar ákvarðanir í aðdraganda þess samkvæmt virkri ábyrgð hljótum við að meta athafnir lykilþátttakenda út frá ábyrgri hegðun. Í þessu sambandi gætu vaknað spurningar eins og: Var lagt mat á þær hættur sem vofðu yfir? Var lagt mat á stöðuna með sjálfstæðum hætti og út frá hagsmunum og skýrum siðferðilegum gildum? Hvernig skildu menn eigin hlutverk? Leitast verður við að svara þessum spurningum síðar í greininni en svör við þeim eru til þess fallin að efla skilning okkar á því hvaða væntingar við höfum til ábyrgra einstaklinga og þá jafnframt hvernig við getum eftt ábyrgðartilfinningu starfsmanna og stjórnenda fyrirtækja og stofnana.

Óvirk ábyrgð – ábyrgð á athöfnum	Virk ábyrgð – ábyrgð sem dygð
Athöfn sem varðar siðferðilega hagsmuni	Mat á aðsteðjandi ógn
Orsakatengsl	Skilningur á afleiðingum fyrir aðra
Aðrar leiðir færar	Sjálfræði, sjálfstæði, dómgreind
Ábyrgð á öðrum við sérstakar aðstæður	Almenn siðferðileg viðmið og gildi
	Skyldur tengdar hlutverki eða starfstétt

Taflan hér að ofan tekur saman ólíka þætti óvirkrar og virkrar ábyrgðar. Þrátt fyrir að virk og óvirk ábyrgð gangi út frá ólíkum sjónarhornum skarast þessi hugtök með margvíslegum hætti til dæmis eins og þegar við metum hvort einhver beri óvirka ábyrgð á tilteknum atburðum er eðlilegt að meta athafnir viðkomandi út frá hugmyndum um virka ábyrgð eða úr frá þeim mælikvarða hvað ábyrgur einstaklingur hefði gert (Bovens 1998, bls. 39).

Ólík sjónarhorn einstaklinga

Hér að framan var því haldið fram að virk ábyrgð feli meðal annars í sér skynsamlegt

mat á aðstæðum og beitingu dómgreindar út frá siðferðilegum viðmiðum. Áherslan er á einstaklinginn og hvað einkenni þann sem vill haga sér af ábyrgð við tiltekna aðstæður. Þeir þættir, sem Bovens ræðir sem hluta af virkri ábyrgð, eru vandmeðfarnir og geta verið háðir túlkunum. Ekki er víst að við höfum öll skýran mælikvarða á það hvað sé rétt að gera í tilteknum aðstæðum, eða leggjum sams konar mat á stöðuna. Hlutverk okkar eru mörg og flókin og við getum metið aðstæður út frá ólíku sjónarhorni. Bovens tiltekur nokkur ólík sjónarmið sem geta stjórnað ákvörðun okkar. Þar getur til að mynda verið um það að ræða að fylgja yfirboðurum okkar, okkar eigin samviska, samfélagsleg gildi, siðareglur fagstéttar eða borgarleg gildi. Þessi sjónarhorn geta hæglega verið andstæð í tilteknum aðstæðum (Bovens 1998, kafli 9).

Garrath Williams beinir athyglinni að ábyrgð við flóknar aðstæður (Williams 2008). Hann heldur því fram að einmitt vegna þess að aðstæður séu oft flóknar og sjónarhornin margvísleg þurfum við á ábyrgð að halda; kjarninn í ábyrgð sem dygð er sá að við þurfum að takast á við slíkar aðstæður. Að hans mati er það einn mikilvægasti þáttur ábyrgðar að vera sér meðvitaður um þessar mismunandi og oft mótsagnakenndu kröfur og að finna beri leiðir til að setta þær. Þá þurfum við að gera okkur grein fyrir því hvernig mat okkar getur verið hlutdrægt og haft áhrif á frumkvæði, getu til að meta ólík sjónarhorn og aðstæður hverju sinni. Við þetta bætist að í fjölbreytilegu samfélagi ríkir ekki eins skýrt samkomulag um hvaða siðferðilegu gildi eigi að liggja til grundvallar í margvíslegum efnunum. Hér reynir því á það atriði í greiningu Bovens á virkri ábyrgð sem er geta einstaklingsins til að ræða og skýra út fyrir öðrum þau siðferðilegu viðmið sem hinn ábyrgi einstaklingur hefur lagt til grundvallar.

Ólíkt mat á aðstæðum, fjölbreytileg? hlutverk og mismunandi gildismat fólks er staðreynd í nútímasamfélagi og kann að gera okkur erfiðara fyrir að meta hvað ábyrgt sé að gera hverju sinni. Áskorun nútímans er því að sýna hvernig hægt er að takast á við þessi ólíku sjónarmið og skapa umgjörð fyrir ábyrga hegðun. Að mati Williams er þessa umgjörð að finna í uppbyggingu stofnana samfélagsins. Stofnanir eru farvegur fyrir ábyrgð og eiga, þegar vel tekst til, að auðvelda okkur að takast á við margvísleg verkefni því þessar stofnanir afmarka skyldur okkar og hlutverk og mynda farveg fyrir mögulegan ágreining (Williams 2008). Þá geta vel skipulagðar stofnanir verið til þess fallnar að efla siðferðilega vitund starfsmanna og veita þeim þá umgjörð sem nauðsynleg er til að vera ábyrgir.

Þáttur stofnana í ábyrgð

Margar hendir vinna létt verk, segir íslenskt máltæki og að sönnu verða mörg verkefni auðveldari eftir því sem fleiri leggja hönd á plóg. Stofnanir og fyrirtæki byggjast á einföldum eða flóknum kerfum þar sem hver einstaklingur sinnir sínu hlutverki og skyldum. En ýmis vandamál geta einnig fylgt því að dreifa verkefni á „margar hendur“ (Thompson, 2005: bls. 11). Ekki er einungis erfitt að rekja orsakatengslin þegar margir koma að ákvörðunum eða mótun stefnu, heldur geta slíkar aðstæður einnig auðveldað einstaklingi að skýla sér bak við aðra. Af þessum sökum skiptir miklu máli hvernig ábyrgð er deilt innan stofnana og hvernig starfsmenn skilja hlutverk sín.

Fagmennska grundvallast á verkaskiptingu og skýrri sýn á hlutverk og ábyrgð. Ólíkar

fagstéttir gegna grundvallarhlutverki í samfélaginu þar sem hver stétt hefur sitt verk svið og sína ábyrgð (Koehn 1994). Mikilvægur liður í stofnunum eins og fagstéttum er að hlutverk eru skilgreind út frá verkefnum en ekki þeim einstaklingum sem þau vinna. Einkenni stofnana er að skipta verkum milli einstaklinga og deila þeim á þann hátt að hver hluti stofnunarinnar starfi í góðri samvinnu við aðra. Eins og virkri ábyrgð hefur verið lýst hér að framan er hún dygð samstarfs og samvinnu (Williams 2008). Nútímasamfélag reidir sig á að við getum unnið saman og leyst flókin verkefni á ábyrgan hátt þar sem við hugum að skyldum okkar í víðu samhengi.

Williams greinir þrjú siðferðileg meginverkefni stofnana sem gagnleg eru við greiningu á dæminu hér á eftir. Í fyrsta lagi byggist verkaskiptingin og skilgreining hlutverka á siðferðilegri ábyrgð og því hafa stofnanir mikilvægt siðferðilegt gildi (Williams 2006, bls. 210-212). Þetta felur meðal annars í sér að fólk gangist undir tiltekna skilgreinda ábyrgð, skilji hvers er krafist af því og samþykki þessa ábyrgð. Í þessum efnum byggja stofnanir á ákveðnum grundvallargildum og þær gegna mikilvægu uppeldishlutverki, þar sem starfsmenn læra verklega siðfræði eða fagleg vinnubrögð. Það er hvernig stofnunar að samhæfa ólík verkefni. Forsenda þess að fólk skilji ábyrgð sína og geti axlað hana er að hlutverk þess innan þessa kerfis sé skýrt. Verkaskiptingin er því grundvöllur á siðferðilegri ábyrgð sem starfsmaður axlar þegar hann tekur starfið að sér. Hér skiptir miklu að verkefni, sem fólk er gert að inna af hendi, séu raunhæf og að hvorki álagið né ábyrgðin verði yfirþyrmandi.

Í öðru lagi samhæfa stofnanir verkefni með því að deila ábyrgð þannig að hver og einn beri tiltekna ábyrgð í gangverki hennar (Williams 2006, bls. 212). Þannig hefur hver einstaklingur sitt verkefni og ábyrgð, sem er aðgreind frá verkefni stofnunarinnar í heild. Þetta er verkefni sem viðkomandi getur ekki komist undan eða varpað yfir á aðra. Með því að útdeila ábyrgð skapa stofnanir möguleika á vissu frumkvæði í starfi og sveigjanleika. Síkvikur heimur kallar á að stofnanir geti aðlagð sig breytingum og að þær hafi ráð til að bregðast við nýjum aðstæðum. Þá er mikilvægur þáttur stofnana að skapa leiðir til að komast að samkomulagi og takast á við ágreining með samræðu án þess að hann verði persónulegur.

Í þriðja lagi móta hlutverk okkar innan stofnana sjálfsmynd okkar og viðhorf annarra til okkar. Þar sem við gegnum margs konar hlutverkum sem meðlimir í fleiri en einni stofnun erum við í daglegu lífi sífellt að takast á við margbreytileika og setta ólík sjónarmið. Þátttaka okkar í fjölbreytilegum stofnunum samfélagsins þjálfar okkur í að takast á við margvísleg viðhorf. Í þessu efni gegna stofnanir því veigamiklu hlutverki í nútímasamfélagi, þ.e. að þjálfa með okkur umburðarlyndi í garð annarra (Williams 2006, bls. 215).

Í umfjöllun um samráðshóp um fjármálastöðugleika hér á eftir skipta fyrstu tvö at-riðin, sem nefnd eru hér að ofan, mestu máli. Annars vegar að skilgreining ábyrgðar byggi á siðferðilegum forsendum og sé til þess fallin að efla siðferðilega ábyrgð einstaklinga. Hins vegar að vel skipulagðar stofnanir skapi einstaklingum umgjörð til að takast á við skilgreind hlutverk sín, sýna frumkvæði þegar á þarf að halda og finna ágreiningi farveg. Á þennan hátt efla stofnanir mikilvæga þætti virkrar ábyrgðar, s.s. siðferðilega dómgreind og getu til að meta aðstæður.

II. Dæmi úr íslenskri stjórnsýslu

Í ljósi þess sem sagt hefur verið um virka ábyrgð innan stofnana er áhugavert að ræða eitt þeirra dæma sem rakin eru í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Hér hefur verið valið að ræða samráðshópin um fjármálastöðugleika en starfi hans eru gerð ítarleg skil í skýrslunni. Með samráðshópnum var leitast við að auka samráð þeirra stofnana sem höfðu eftirlit með fjármálakerfinu ásamt nokkrum ráðuneytum og reyndi því sérstaklega á samstarf, verkaskiptingu og ábyrgð.² Samráðshópurinn átti aðild að viðlagæfingu sem haldin var haustið 2007 og verður einnig rætt um hana í þessu samhengi.

Samráðshópur um fjármálastöðugleika

Árið 2006 var samráðshópi um fjármálastöðugleika formlega komið á fót en hópurinn var skipaður fulltrúum allra lykilstofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafa umsjón með fjármálakerfinu. Í hópnum sátu ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og viðskiptaráðuneytis, forstjóri Fjármálaeftirlits og einn bankastjóra Seðlabanka Íslands, undir formennsku fulltrúa forsætisráðuneytis.³ Hópurinn átti sér fyrirmynd frá Bretlandi en þar eiga einungis þrjár stofnanir aðild: Englandsbanki, breska Fjármálaeftirlitið FSA og Fjármálaráðuneyti. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er fjallað um hlutverk samráðshópsins en hlutverk hans var ekki skilgreint í lögum heldur í skipunarbréfi. Í skipunarbréfinu kom fram hvernig hann eigi að vera:

Vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta. Hann er ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir. Samráðshópurinn útbýr og heldur við lista yfir helstu tengiliði. Hann getur staðið að og tekið þátt í viðlagæfingum [...] Skapist þær aðstæður að fjármálakerfinu sé talin hætta búin vegna áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði skal efnt til umfjöllunar í samráðshópnum án tafar. Viðbrögð við slíkum vanda eru háð aðstæðum hverju sinni en grundvallaratriði er að eigendur og stjórnendur fjármálafyrirtækja sem og markaðsaðilar leysi vanda sinn sjálfir (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 77).

Rannsóknarnefndin vekur athygli á því hvernig hlutverki hópsins er lýst sem „vettvangur skoðanaskipta“, „ráðgefandi“ og þar eigi að „efna til umfjöllunar“ á tilteknum málefnum sem varla getur talist afgerandi. Af þessum sökum kemur ekki á óvart að skoðanir hafi verið skiptar um hlutverk hans. Í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar kemur fram að sumir þeirra sem sátu í samráðshópnum töldu hann fyrst og fremst hafa átt að vera „[...]vettvangur þar sem menn komu saman og miðluðu upplýsingum“, eins og einn orðaði það (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 238). Aðrir töldu þó að samráðshópurinn hefði átt að gera tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun án þess að það hafi komið beinlínis fram í skipunarbréfi hans. Þannig hafi sumir ráðherranna talið að hópurinn hefði átt að móta aðgerðaáætlun eða tillögur um hvernig stjórnvöld ættu að bregðast við fjármálaáfalli. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að viðhorf þeirra stofnana sem komu að hópnum hafi verið nokkuð annað en ráðuneytanna. Mat for-

manns bankastjórnar Seðlabankans hafi til að mynda verið að hlutverk hópsins hafi verið að tryggja að ekki skapaðist misskilningur um verkaskiptingu „[...]þannig að verkefni féllu niður á milli stofnana” (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 238).

Eins og rætt var um í tengslum við ábyrgð er forsenda hennar sú að verkaskipting og hlutverk einstaklinga og hópa sé skýrt. Ef einstaklingar eða stofnanir vita ekki til hvers sé ætlast af þeim er ólíklegt að þeir sinni þeim verkefnum eða geti axlað ábyrgð á þeim. Þessi óskýra skilgreining á hlutverki samráðshópsins í upphafi olli óljósum væntingum um hvað honum bæri að gera. Enda er það niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að „[...] afar gagnrýniverð er að hlutverk samráðshópsins varðandi gerð tillögu um viðbúnaðaráætlun skuli ekki hafa verið skýrt og ótvírætt í fyrrgreindu samkomulagi“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 243).

Togstreita um hlutverk og ábyrgð birtist með margvíslegum öðrum hætti í skýrslunni. Þær stofnanir, sem bera ábyrgð á fjármálakerfinu og hafa eftirlit með fjármálastöðugleika, eru Fjármálaeftirlit og Seðlabanki Íslands þar sem sú fyrri hefur með höndum eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum en Seðlabanka er ætlað að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Þessar stofnanir gerðu til að mynda með sér samning um samstarf. Þá var formaður stjórnar Fjármálaeftirlits í bankaráði Seðlabanka og einn bankastjóranna í stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Af lýsingu skýrslu rannsóknarnefndarinnar má lesa að togstreita hafi skapast bæði milli stofnananna um verkaskiptingu og aðkomu að eftirliti fjármálafyrirtækjanna. Þannig taldi formaður bankastjórnar Seðlabanka að eftirlitið hafi verið hjá Fjármálaeftirlitinu enda Seðlabankans hvergi getið í lögum um fjármálafyrirtæki. Dæmi um þetta er að stjórnendur þessara stofnana virðast hafa túlkað með mismunandi hætti hvaða upplýsingar mættu fara á milli stofnana og hvort þær mættu vera nafngreindar, s.s. um stórar áhættuskuldbindingar (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 264-269). Stjórnendur Seðlabankans töldu sig til að mynda hafa minni heimildir til að kalla eftir nafngreindum upplýsingum en löggin kveða á um að mati rannsóknarnefndarinnar. Enda fór það svo að samráðshópurinn, sem átti að meta aðstæður, hafði ekki upplýsingar um stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl milli bankanna sjálfra. Hér vekur athygli sú sýn sem ákveðnir embættismenn höfðu á hlutverk sín og sinna stofnana sem gerði það að verkum að samráðshópurinn hafði í raun ekki forsendur til að sinna skyldum sínum.

Í niðurstöðum rannsóknarnefndar er rætt sérstaklega um skort samráðshópsins á upplýsingum til að byggja ráðgjöf sína á. Þar er meðal annars bent á að stofnunum bar ekki að veita hópnun aðgang að trúnaðarupplýsingum enda ekki fyrir því lagastöð. Nefndin segir orðrétt: „Þannig hafði samráðshópurinn ekki glögga yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl, og yfirlétt veikleika íslensks fjármálakerfis. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var hér um að ræða alvarlega ágalla á starfsskilyrðum samráðshópsins sem hlaut að koma niður á gæðum vinnu hans“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 243). Af lýsingu nefndarinnar er ljóst að enginn hafði þá heildarsýn sem var nauðsynleg til að meta stöðu fjármálakerfisins eða annast það mat sem er nauðsynlegur þáttur í virkri ábyrgð. Þá bættist við þröng sýn einstakra embættismanna og togstreita milli stofnana um hver bæri ábyrgð á að gera viðhlítandi greiningar.

Viðlagæfingin haustið 2007 – erfiðar ákvarðanir

Haustið 2007 tók samráðshópurinn þátt í norrænni viðlagæfingu um fjármálaáföll. Þessari æfingu er einnig lýst ítarlega í 19. kafla rannsóknarskýrslunnar (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 87-89). Æfingin var líkt og hefðbundnar almannavarnaæfingar hugsuð til að kanna hversu samhæft kerfið væri. Hún reyndi á upplýsingaflæði milli stjórnvalda og var æfing í að taka „ákvarðanir í mikilli tímaþröng“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 87). Hún var þannig sett upp að einn banki í hverju landi átti að hafa lent í lausafjávanda og eigið fé komið undir lágmörk. Á Íslandi átti það að vera Kaupþing. Samkvæmt atvikalýsingu þurfti fjármálaráðuneytið „[...] að taka ákvörðun um hvort ríkið ætti að koma til aðstoðar“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 87). Sett var upp ákveðin atburðarás og samskipti fóru fram í stjórnstöð í gegnum tölvu og tölvupóst og í lok fyrri dagsins var komið að því að taka hina örlagaríku ákvörðun hvort stjórnvöld myndu bjarga Kaupþingi: „Þá er það að loknum fyrri degi sem Ingimundur og Baldur tala saman símleidis eftir æfingu, heiman frá sér, og þeir komast að þeirri niðurstöðu að það væri skynsamlegt að opinbera ekki spilin og sýna hvort íslensk stjórnvöld myndu styðja bak Kaupþingi eða ekki, æfingin hefði náð tilætluðum árangri, að þeirra mati, og þeir ákváðu sem sagt að skila ekki svari, á prófinu“, eins og starfsmaður samráðshópsins lýsir því (Vinnuhópur 2010, bls. 135).

Ekkert samráð virðist hafa verið haft um þá ákvörðun við aðra lykilmenn æfingarinnar því forstjóri Fjármálaeftirlitsins, sem stýrði lykilstofnun um fjármálastöðugleika, lýsti atburðarásinni með eftirfarandi hætti: „Þannig að við vorum bara á línunni [...] með samstarfsaðilum okkar í Evrópu á kafi í að grípa til ráðstafana en þá segir sem sagt fjármálaráðuneytið: Við erum hættir þessu. Við bara litum náttúrulega hvort á annað og allir mjög rasandi yfir þessu og þá hætti bara litla Ísland allt í einu í æfingunni“ (Vinnuhópur 2010, bls. 135).

Aðrar Norðurlandþjóðir sýndu spilin og ákváðu að standa við bakið á sínum bönkum eins og þeir áttu eftir að gera síðar þegar á reyndi. Ekki liggur ljóst fyrir hver nákvæmlega var ástæða þess að ákveðið var að hætta leiknum en samkvæmt frásögn eins þátttakanda hafði kvisast út til fjölmiðla að æfingin stæði yfir og hafi það valdið titringi í hópnum (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 88-89). Mögulega gerðu menn sér einnig grein fyrir því á þessum tímapunkti að íslenska ríkið gæti ekki staðið við bakið á Kaupþingi ef á reyndi og vildu ekki láta það í ljós af ótta við að það gæti veikt bankana gagnvart umheiminum. Þó er ljóst að það að taka ekki ákvörðun í æfingunni var ekki síður veikleikamerki enda vakti þessi niðurstaða mikla athygli hjá samstarfsaðilunum á Norðurlöndunum og var talin álitshnekkir fyrir Ísland (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 88). Sú staðreynd að æfingunni var ekki lokið gerði það að verkum að menn höfðu ekki „æft sig“ að taka ákvörðun í tímaþröng. Að mati vinnuhóps um siðferði og starfshætti var sú ákvörðun að „[...] taka ekki hina pólitísku ákvörðun“ í viðlagæfingunni 2007 ávísun á aðgerðarleysi íslenskra stjórnvalda í aðdraganda bankahrunsins 2008 (Vinnuhópur 2010, bls. 136).

Hér vekur tvennt að minnsta kosti eftirtekt í starfi samráðshópsins. Annars vegar hverjir tóku ákvarðanir en svo virðist sem ákvörðunin um að hætta þátttöku í við-

lagæfingunni hafi verið tekin af tveimur aðilum, seðlabankastjóra og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis, án þess að aðrar lykilpersónur, s.s. forstjóri fjármálaeftirlitsins, hafi komið að málinu. Þetta vekur athygli í ljósi þess hvernig stofnanir eiga að vera farvegur til að taka ákvarðanir og takst á við ágreining, en slíkur farvegur er nauðsynlegur til þess að skapa ábyrgð í starfi. Ekki verður séð að samráðshópurinn hafi almennt verið farvegur fyrir djúpar samræður og úrlausn ágreinings, sem hlýtur þó að hafa verið eitt af hlutverkum hans þar sem hann leiddi saman stjórnendur ólíkra stofnana. Raunar má segja að fjölmörg dæmi í skýrslu rannsóknarnefndar sýni hvernig fyrirtæki og stofnanir hafi komið sér undan því að takast á við ágreining eða tefla saman ólíkum sjónarhornum. Sem dæmi má nefna val á stjórnarmönnum í ráðandi fyrirtæki þar sem oftast en ekki voru valdir einstaklingar með svipuð sjónarmið og bakgrunn, fremur en að leitað hafi verið úrræða til að leiða saman margbreytileg sjónarhorn (Vinnuhópur 2010, kaflar I.1 og I.4). Innan stjórnsýslu virðist ekki heldur hafa verið leitað leiða til að takast á við ágreining sem hafði skapast bæði vegna faglegra sjónarmiða og flókinna persónulegra samskipta eins og glöggst sést á þeim núningi sem var milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um hlutverk þeirra stofnana og lýst var hér að framan.

Hins vegar vekur athygli hvernig tilteknar ákvarðanir eru undirbyggðar og tengist það fyrir umræðu um mikilvæga þætti virkrar ábyrgðar. Meðal slíkra þátta má nefna dómgreind og mat á aðstæðum. Ekki verður séð af skýrslu rannsóknarnefndarinnar á hverju ákvörðun um að hætta í æfingunni byggðist. Mörgum hefur verið tíðrætt um skort á gagnrýnni hugsun í íslensku samfélagi og litla hefð fyrir málefnalegum rökræðum. Gagnrýnin hugsun er m.a. þjálfun í að brjóta til mergjar þau verkefni sem menn standa frammi fyrir eða að vandamálin séu metin og greind frá ólíkum sjónarhornum. Gagnrýnin umræða virðist ekki hafa farið fram á fundum samráðshópsins eða að hópurinn hafi staðið fyrir ítarlegri greiningu á stöðu fjármálaáfalla. Samráðshópurinn fékk til að mynda þá ráðgjöf að reikna út kostnaðinn af fjármálaáfalli og búa til sviðsmyndir en síðan að upplýsingarnar væru notaðar í það mikilvægasta: Stilla bönkunum upp við vegg – en það var aldrei gert (Vinnuhópur 2010, bls. 136). Sú ákvörðun t.d. að taka þátt í viðlagæfingu með Norðurlöndunum hlýtur að hafa vakið upp þá spurningu hvað í því fælist og hvort og þá hvernig menn hygðust ljúka leiknum. Hafi lykilstjórnendur metið það svo að ekki væri rétt að „sýna spilin“ má spyrja hvort ekki hefði ef til vill verið hyggilegra að taka ekki þátt. Eftir því sem leið á árið 2008 varð mönnum þó ljósara að það sem sett hafði verið upp í æfingunni gæti orðið blákaldu veruleiki áður en langt um liði og þá yrði ákvörðunin bæði flókin og afar vandasöm. En jafnvel á þeim tímavarki drógu menn að gera nauðsynlegar greiningar á stöðunni. Hugsanlega var gælt við þá von eða talsýn að þessi erfiðu verkefni myndu leysast af sjálfu sér – að rofa tæki til á erlendum fjármálamörkuðum og að stund erfiðra ákvarðana kæmi ekki.

Vafalítið hefði hver sú ákvörðun sem tekin hefði verið á árinu 2008 fallið í grýttan jarðveg enda kemur fram í frásögnum af fundum samráðshópsins að stóru málin, þ.e. að vinna aðgerðaráætlun, sem krefðist „[...] viss andlegs álags og hugrekks [hefðu] gjarnan [verið] skilin eftir fyrir það síðasta eða [átti] að ræða á næsta fundi“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 241). Þannig hafi aðgerðaráætlun, sem ítrekað var á dag-

skrá hjá samráðshópnum ekki verið rædd fund eftir fund. Hér virðist því hafa skorta verulega á þá þætti virkrar ábyrgðar að leggja sjálfstætt mat á aðstæður. Rétt er að taka fram að skiptar skoðanir eru meðal þeirra sem sátu í samráðshópnum um árangur starfsins. Þannig sagði einn þeirra sem sat í hópnum að fráleitt hafi verið að halda því fram „[...]að þessi mál sem tengjast viðbragðsáætlun stjórnvalda hafi hlotið litla umræðu eða dræmar undirtektir í samráðshópnum“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 244).

Óformleg og flókin samskipti

Til viðbótar við óskýr hlutverk og skort á greiningu á aðsteðjandi vanda virðist starfsemi samráðshópsins hafa verið heldur óformleg. Engar dagskrár lágu fyrir fundum og formlegar fundargerðir voru ekki ritaðar enda virðast margir hafi fyrst og fremst litið á hópinn sem vettvang óformlegra skoðanaskipta eins og þegar hefur verið greint frá. Fundum hópsins er lýst á þann veg að þeir hefðu byrjað á einhvers konar flæði og síðan rædd nokkur mál og loks lokið á óljósum nótum (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 242). Rannsóknarnefndin gerir í niðurstöðum sínum alvarlegar athugasemdir við þessa starfshætti samráðshópsins og segir að vart sé „[...]hægt að komast að annari niðurstöðu en að um óvönduð vinnubrögð hafi verið að ræða í ljósi þess hversu þýðingarmikil verkefni samráðshópsins voru“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 245).

Ein birtingarmynd þessara óformlegu samskipta er hvernig upplýsingum var miðlað úr samráðshópnum til ráðherra. Minnisblöð voru ekki rituð til þeirra en af frásögnum er ljóst að þeir fengu munnlegar lýsingar í mismiklum mæli. Ráðherra fjármálaráðuneytis sagði að ráðuneytisstjóri hafi upplýst sig takmarkað og í forsætisráðuneyti virðist ráðherra ekki hafa haft skýra yfirsýn á starf hópsins. Svipað er uppi á teningnum þegar ráðherrar voru spurdir um afdrif viðlagaæfingarinnar og lok hennar. Fjármálaráðherra var kunnugt um æfinguna og hvernig henni lyktaði, forsætisráðherra vissi um æfinguna en ekki hvernig henni lyktaði, en viðskiptaráðherra, eins og segir orðrétt í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: „[...] rámaði í að hafa heyrt um viðlagaæfinguna en virtist lítið vita annað um hana“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 89).

Óhætt er að segja að hin óformlegu samskipti sem hér er lýst einkenni íslenskt samfélag og geti í mörgum tilfellum verið jákvæður eiginleiki eins og ítrekað kom fram í ræðum forseta Íslands á árunum fyrir bankahrun (Vinnuhópur 2010, bls. 172-173). Þegar samskiptin eru óformleg eru viðbrögðin gjarnan sveigjanlegri og skjótari en þegar fara þarf eftir þungum verkferlum. Aftur á móti eru formleg samskipti í opinberum störfum til þess fallin að vernda hlutverkin, sem einstaklingarnir gegna, og skapa vissa fjarlægð milli einstaklingsins og þess hlutverks, sem hann gegnir. En það gerir honum svo á hinn bóginn betur kleift vera sér meðvitaður um að hann er í þjónustu við aðra. Með þessu móti getur embættismaður skýlt sér bak við formlega ferla þegar hann á í samskiptum við fólk sem hann jafnvel þekkir vel. Þessi sýn á opinber hlutverk er mikilvægur þáttur í virkri ábyrgð.

Ástæða óformlegra samskipta hér á landi liggur að hluta til í smæð samfélagsins.

Aðgreiningin milli opinbers lífs og einkasviðs er fremur veik vegna nálagðarinnar og hið opinbera svið óþroskað. Þetta veldur því að einstaklingar ná síður að gera skýran greinarmun á ólíkum hlutverkum sínum, t.d. því að vera embættismaður eða einkapersóna. Ljóst er að margir þeirra, sem gegndu ædstu embættum á þessum tíma þekktust vel, sem varð þess valdandi að formlegheitin gleymdust, þess í stað var spjallað um málin. Þegar titið er til rannsóknarskýrslunnar sjást mörg dæmi um óformleg vinnubrögð í stjórnsýslunni og samskipti þar sem ekki er ljóst hvort heldur voru samræður milli embættismanna í opinberum hlutverkum eða spjall vana eða kunningja (Vinnuhópur 2010, bls. 147, sjá dæmi í Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 19. kafli, bls. 118).

Við þetta bætist að samskipti milli embættismanna og stjórnmalamanna í stofnunum og stjórnsýslu voru á köflum býsna flókin. Svo virðist sem skortur hafa verið á trúnaði og trausti milli tiltekinna einstaklinga sem gerði það að verkum að minni upplýsingar fóru milli manna og stofnana en eðlilegt gat talist (Vinnuhópur 2010, kafli I.4). Í þessu ljósi er vert að benda á þá kröfu til hins ábyrga einstaklings að hann sé meðvitaður um að sjónarmið hans séu hugsanlega hlutdræg. Öll höfum við bakgrunn og afstöðu til manna og málefna hvort sem það er vegna persónulegra tengsla eða skoðana (Williams 2008). Mikilvægt er að vera meðvitaður um þessi atriði og hvernig þau mögulega hafa áhrif á viðhorf embættismanna í starfi og við mat á aðstæðum.

Óljós stefna og tímaskortur

Við lestur á rannsóknarskýrslu Alþingis kemur ítrekað fram að eitt af því sem veikburða stjórnsýsla glímir við er skortur á stefnumótun. Mestur tími hennar fer í að glíma við aðkallandi verkefni en minna er hægt að huga að því hvert ferðinni sé heitið. Hlutverk stofnana hlýtur þó að miðast við ákveðin grunnildir og stefnu, sem starfsmenn og stjórnendur eru meðvitaðir um. Þegar stefnuna vantar er hætt við að ferðin verði án fyrirheits.

Þegar atburðarásin fram að hrúni er greind er ljóst að stefnan í málefnum bankanna var óljós og togstreita ríkti bæði um inntak hennar og hver ætti að veita henni forystu. Slíkur ágreiningur birtist m.a. í því hvort stækka hefði átt gjaldeyrisvaraforðann og þá hve mikið en ákvörðun um það hlaut að byggja á tiltekinni stefnumörkun og útreikningi á getu ríkisins til að aðstoða bankana. Um þetta sagði forstjóri Fjármálaeftirlitsins: „Menn hefðu aldrei getað komist upp með að stækka ekki gjaldeyrisforðann [...] nema með því að vera búnir að taka þá afstöðu að bankarnir yrðu ekkert varðir og þá hefðu stjórnmalamenn verið farnir að ganga á bak orða sinna [...] að bankarnir yrðu ekki varðir“ (Vinnuhópur 2010, bls. 149). Og svo biðu þeir hver eftir öðrum. Forsætisráðherra sagði að samráðshópurinn hefði ekki kallað á aðgerðir stjórnvalda og stjórnsýslan beið eftir pólitískri forystu. Hér virðast hlutverkin hafa verið óskýr og enginn tilbúinn til að taka af skarið. Óljóst var hver hafi í raun haft yfirsýn yfir þá stöðu sem upp var komin eins og þegar hefur verið vikið að og kemur fram í ályktun starfshóps um siðferði og starfshætti og því ekki mikið um að fólk sýndi virka ábyrgð (Vinnuhópur 2010, kafli I.4).

Skortur á stefnumótun er nátengd skorti á tíma. Þannig virðist almennt of lítill tími gefinn til stefnumótunar. Tímaskorturinn kemur þó einnig fram með öðrum hætti. Þegar

litid er til vinnu samráðshópsins árið 2008 voru allir, sem í honum sátu, störfum hlaðnir annars staðar og starfsmaður hópsins einnig og ljóst að vinnuálagið jókst dag frá degi þar til það varð yfirþyrmandi á síðustu vikunum fyrir hrunið. Eins og þegar hefur verið rakið í tengslum við ábyrgð er mikilvægt að þær kröfur sem gerðar eru til okkar í starfi séu raunhæfar og að við höfum möguleika til að sinna þeim verkefnum sem okkur eru falin. Of mikið vinnuálag gerir það þar að auki að verkum að fólk hættir til að einfalda verkefni fyrir sér – það er einfaldlega nauðsynlegt til að telja sér í trú um að fólk ráði við þau (Williams 2006, bls. 213). Þá er mikilvægt að hver einstaklingur eða stofnun hafi ekki of mikla ábyrgð á sinni könnu eða meiri ábyrgð en hún getur með góðu móti sinnt.

III. Umræða

Þegar litid er til þeirra atburða sem voru undanfari bankahrunsins er auðvelt að sjá hvernig reyndi á þanþol íslensks stjórnkerfis. Hér reyndi með ótvíræðum hætti á hæfni einstaklinga og getu þeirra til að bregðast við en ekki síður á það hvernig stjórnkerfið sem heild gæti staðist áraunina.

Framangreind umræða sýnir að það reyndi verulega á öll þau atriði sem skilgreina virka ábyrgð og sýnir jafnframt að margt í ályktunum rannsóknarnefndarinnar er í samhljómi við þann skilning á virkri ábyrgð sem rædd var í I. hluta. Þar kom fram að virk ábyrgð samanstendur af getu einstaklinga til að meta aðsteðjandi hættur, skilningur á afleiðingum þess sem við gerum fyrir aðra, sjálfstæði og dómgreind í ákvarðanatöku, að ákvarðanir styðjist við almenn siðferðileg gildi, og skilningi okkar á þeim hlutverkum sem við höfum tekist á við. Samráðshópurinn gerði ekki mat á aðsteðjandi ógnum og greindi ekki stöðuna með sjálfstæðum hætti. Þetta þýddi að ekki var hugað að afleiðingum þessara ógna fyrir íslenska ríkið og þar með að hag almennings eins og hefði átt að gera. Að auki eru dæmi um að sumir embættismenn hafi skilgreint hlutverk sitt og stofnana sinna með þröngum hætti sem kann að hafa haft áhrif á möguleika hópsins til að greina þá stöðu sem komin var upp.

Þau atriði, sem skilgreina virka ábyrgð einstaklinga, lúta einnig að uppbyggingu stofnana eða þeirri umgjörð sem starfsmönnum og embættismönnum er búin. Greining á hlutverki stofnana í fyrsta hluta lagði áherslu á það hvernig vel skilgreindar stofnanir skapi fólk umgjörð til að rækta siðferðilega ábyrgð sína bæði með því að halda á lofti tilteknum gildum og skilgreina stofnanir sem útteila ábyrgð. Þá skiptir miklu hvernig hlutverk einstaklinga eru skilgreind innan stofnana og að þær búi yfir leiðum til að takast á við ágreining. Dæmið um samráðshópin sýnir að verulega skorti á að þessi umgjörð væri fullnægjandi. Hlutverk hópsins var óskýrt frá upphafi og togstreita ríkti milli stofnana um verkaskiptingu. Þá virðist samráðshópurinn í reynd ekki hafa verið vettvangur fyrir nauðsynleg skoðanaskipti og úrlausn ágreinings sem átti sér stað milli einstaklinga og stofnana, sem er mikilvægur þáttur í hverri vel stýrðri stofnun. Þvert á móti virðist mega halda því fram að ágreiningi hafi verið haldið niðri, til dæmis með því að bera ekki mikilvægar ákvarðanir undir allan hópin. Hann tókst því ekki á við verkefni sitt með sjálfstæðum hætti eða hafði þá yfirsýn sem nauðsynleg var fyrir verkefnið. Niðurstaðan var því sú að umgjörðin studdi hvorki ábyrgð einstaklinga innan hans eða hópsins í heild.

Þegar atburðir árána fyrir bankahrun eru metnir má ekki gleyma því hve aðstæðurnar síðustu mánuði fyrir bankahrunið voru flóknar og raunar fordæmalausar. Eitt lykilatriði í þeim skilningi á ábyrgð sem lagður hefur verið til grundvallar hér að framan er mikilvægi dómgreindar til að meta fjölbreyttar kröfur sem til okkar eru gerðar og hve sjónarmiðin, sem um ræðir, eru oft margvísleg og flókin (Bovens 1998, Williams 2008). Þær stofnanir innan stjórnkerfisins, sem sinntu eftirliti með fjármálakerfinu, fóru ekki varhluta af hinum fjölbreyttu og mótsagnakenndu kröfum sem komu frá stjórnámálamönnum, fjármálafyrirtækjum, lánþegum, sparifjáreigendum, erlendum kröfuhöfum, matsfyrirtækjum, erlendum eftirlitsaðilum og þannig má áfram telja. Misserin fyrir bankahrunið reyndi á dómgreind, þrek og reynslu sem aldrei fyrr og óhætt er að segja að á stundum hafi menn verið ráðvilltir *í viðbrögðum við* krefjandi aðstæðum. En einmitt þess vegna hefði verið gagnlegt að hafa vettvang með vel skilgreint hlutverk með einstaklinga sem tækju virka ábyrgð sína alvarlega. Rannsóknarnefndin kveður ekki ákveðið upp úr með það að tilteknar aðgerðir hefðu komið í veg fyrir bankahrunið. Skýrslan ber þó með sér að við margvíslegar ákvarðanir voru ekki gerðar greiningar eða mat sem ábyrgar stofnanir hefðu átt að gera. Því stendur eftir að þeir starfshættir og einstakar ákvarðanir stóðust ekki þá mælikvarða sem hér hafa verið lagðir um virka ábyrgð og vel skipulagðar stofnanir.

Því hefur stundum verið haldið fram að það tíðkist ekki hér á landi að embættismenn eða stjórnámálamenn gangist við ábyrgð á því sem úrskæiðis fer hjá opinberum stofnunum. Ástæður þessa eru væntanlega margar. Ofangreind umræða sýnir hve erfitt getur verið að benda á ábyrgð einstaklinga óháð því umhverfi sem þeir starfa í. Að auki getur veik umgjörð orðið réttlætning fyrir því að beina ábyrgðinni að öðrum eða að minnsta kosti leiða ábyrgðina frá sjálfum sér. Þegar hlutverkin eru óskýr annaðhvort vegna þess að starfsmaður eða stofnun hefur ekki skýra hugmynd um hvað starfsmanni beri að gera eða þá að hlutverkið sé óskýrt vegna þess að fleiri en einn hafi sömu verkefni á sinni könnu, skapast skilyrði fyrir því að ábyrgð sé vísað á aðra. Við slíkar aðstæður getur skortur á ábyrgð komið fram í því að verkefnum sé ekki sinnt innan kerfisins og enginn telji sig ábyrgan fyrir þeim. Þetta síðasta atriði er mikilvægt í samfélagi sem tekur örum breytingum. Þá er mikilvægt að stofnanir og starfsmenn séu opin fyrir nýjum verkefnum, sem beri að sinna, og að ekki skapist tómarúm eða að sum verkefni falli milli stafs og hurðar. Fjölmörg dæmi eru að finna um slíkt í skýrslu Rannsóknarnefndarinnar. Hröð þróun fjármálamarkaðar á síðustu árum kallaði til dæmis á ný viðbrögð eftirlitsstofnana sem urðu að vera vakandi fyrir margs konar breytingum og nýjum tegundum fjármálagjörninga. Þannig urðu þær að vera meðvitaðar um að þær næðu utan um öll þau verkefni sem undir þær heyrðu.

Þannig má segja að kerfið hvetji ekki til þess að einstaklingar axli ábyrgð í starfi heldur þvert á móti geri mönnum kleift víkja sér undan henni. Í þessu felst ekki að þeir sem gegndu störfunum hafi haft þann ásetning að koma sér undan ábyrgð heldur mætti frekar spyrja hvort innan stjórnsýslunnar hafi orðið til starfsmenning sem leiði hjá sér virka ábyrgð og þar sem henti að hafa hlutverkin óskýr svo ábyrgðin verði það einnig. Spyrja má hvort stofnanamenningin letji fremur en hvetji einstaklinga og stjórnendur til að taka virka ábyrgð sína alvarlega.

Þegar lítið er til stjórnsýslunnar í aðdraganda bankahrunsins komu fram alvarlegir ágallar í uppbyggingu stofnana sem höfðu yfirumsjón með fjármálakerfinu og vandinn varð meiri eftir því sem nær dró hrúni. Williams lýsir með athyglisverðum hætti því sem gerist þegar vefur ábyrgðar raknar upp: „Þegar stofnanavefur raknar upp er afleiðingin augljós: fólk sem getur ekki svarað öllum þeim kröfum sem það mætir og hefur að auki ekki skilgreinda farvegi fyrir gagnkvæmri ábyrgð, hörfar inn á afmarkað svæði með skýrri aðgreiningu milli vina og óvina, aðgreiningu milli þeirra sem eru samstarfsmenn og þeirra sem eru mótherjar“ (Williams 2008 bls. 465-466). Í raun má segja að nákvæmlega þetta hafi gerst hér á landi í aðdraganda bankahrunsins. Eftir því sem nær dró örlagastundu urðu samskiptin stíðari og hver og einn fór að gæta betur að eigin stöðu, tortrygginn varð meiri. Fylkingarnar milli vina og óvina urðu skýrari – eða milli okkar og hinna, Íslendinga og útlendinga.

IV. Niðurlag

Af framansögu er ljóst mikilvægi þess að stofnanir og starfsmenn geri sér grein fyrir því hvað felist í virkri ábyrgð og mikilvægu hlutverki stofnana í að efla til virkrar ábyrgðar. Stofnanir gegna mikilvægu hlutverki í að efla með starfsmönnum sínum siðferðileg viðmið og mikilvægt er að þær standi undir þessu verkefni sínu. Í þessu efni er mikilvægt að hafa hugfast að einstaklingar vinni ekki í tómarúmi heldur eru þeir hluti af flóknum vef samstarfs og samvinnu. Þegar samvinnan bregst þá bregst ábyrgðin og því getur veik umgjörð eða slæmt skipulag ýtt undir ábyrgðarleysi fremur en hvatt til virkrar ábyrgðar.

Margir þeir unnu í stjórnsýslunni gerðu sér grein fyrir vandanum sem íslenskt fjármálakerfi átti við að glíma og ætlaði sér vafalaust að standa undir ábyrgð sinni og sinnar stofnunar þótt margt hafi farið úrskeiðis. Að þessu leyti er vandinn „[...] víðtækur, djúpstæður og kerfislægur“. Meginlærdómurinn er því sá að siðferðileg ábyrgð þarf að liggja að baki verkaskiptingu innan stofnana þannig að hver og einn þekki sitt hlutverk og geri sér þar með grein fyrir ábyrgð sinni. Í þessu felst að efla þarf virka ábyrgð meðal starfsmanna þar sem álitafnin eru greind og sjálfstætt mat er lagt á aðstæður. Mikilvægt er að þeir lærdómar, sem dregnir eru af bankahruninu, beinist að því að styrkja stofnanir samfélagsins og efla ábyrga hegðun starfsmanna og embættismanna.

Aftanmálgreinar

- 1 Höfundar þakkar tveimur ritrýnum fyrir afar góðar og gagnlegar ábendingar við fyrri gerð greinarinnar. Róbert H. Haraldsson, Vilhjálmur Árnason og Pétur Hrafn Árnason fá einnig þakkir fyrir góðan yfirlestur og Gunnar Skarphéðinsson fyrir prófarkalestur.
- 2 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, sjá einkum 6. bindi, kafla 19.2, bls. 69-78 og 19. 4, bls. 237– 245. Sjá einnig Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008, 8. bindi, bls. 132-152.
- 3 Reyndar var annar hópur skipaður 2004 sem var undanfari þessa hóps.

Heimildir:

- Bovens, M. 1998. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Koehn, Daryl, 1994. *The Ground of Professional Ethics*, Routledge 1994.

- Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010. (Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson), *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis. (ath. vantar hér útgáfuár? 2010?)
- Thompson, Dennis F, 2005. *Restoring responsibility. Ethics in Government, Business, and Health Care*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vinnuhópur um siðferði og starfshætti (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir), 2010, „Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008“, ritstjórar: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, í 8. Bindi skýrslunni *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis
- Williams, G. 2006. „Infrastructures of Responsibility: The Moral Tasks of Institutions, *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 23, No 2, p. 207-221.
- Williams, G. 2008. „Responsibility as a Virtue”, *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol.11, Issue 4, p. 455-470.