

# Stjórnmálafræðideild

BA-ritgerð

Fjarreiður stjórnmálaflokka:  
Spilling, hagsmunir og lög



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

Nanna Helga Valfells

Febrúar 2009

Umsjónarkennari: Gunnar Helgi Kristinsson

Nemandi: Nanna Helga Valfells

Kennitala: 030684-2499

## Efnisyfirlit

Útdráttur .....	4
1. Inngangur.....	5
2. Spillingarumræða.....	7
Spilling .....	7
Spilling á Íslandi? .....	8
Reykjavíkurlistinn og Stjörnubíósreiturinn .....	9
Framsóknarflokkurinn og sala Búnaðarbankans .....	10
Sjálfstæðisflokkurinn og sala Landsbankans .....	11
3. Hagsmunir .....	13
Hagsmunaárekstrar .....	13
Fyrirgreiðsla .....	14
Mútur? .....	15
4. Aðdragandi að lögum um fjármál stjórnmalaflokka á Íslandi .....	17
5. Löndin í kringum okkur .....	21
Danmörk.....	21
Finnland.....	22
Noregur .....	23
Svíðþjóð.....	24
6. Nefnd um fjármál stjórnmalaflokka .....	25
Störf nefndarinnar .....	25
Niðurstaðan.....	28
7. Ársreikningar stjórnmalaflokkanna .....	29
Frjálslyndi flokkurinn .....	30
Íslandshreyfingin, lifandi land.....	31
Samfylkingin .....	31
Vinstri grænir.....	32
8. Lög um fjármál stjórnmalaflokka .....	33
9. Auglýsingar í aðdraganda kosninga.....	35
10. Þarf að endurskoða lögini?.....	37
11. Lokaorð .....	39
<i>Viðauki</i> .....	42
Heimildaskrá .....	43

## Útdráttur

Lög um fjármál stjórnmalaflokka voru sett á Alþingi í lok árs 2006. Aðdragandi lagasetningarinnar er skoðaður, m.a. spurt hvers vegna voru lög sett á þessum tíma? Tekin voru viðtöl við fjóra nefndarmeðlimi nefndar um fjármál stjórnmalaflokka, um nefndarstörfin ásamt því að leitað er svara hvernig og af hverju þverpólitísk samstaða náðist um málefnið. Ársreikningar flokkanna, rekstarreikningur, eru bornir saman við árin áður en lagasetningin tók gildi og svo árið sem lagasetningin varð gild. Ekki fengust upplýsingar frá tveimur þingflokkum, Framsóknarflokki og Sjálfstæðisflokki. Borinn er saman kostnaður við Alþingiskosningar 2003 og 2007 en kostnaður, m.a. auglýsingakostnaður, hafði aukist gríðarlega síðustu árin. Tilgátan er sú að ákvörðun um það að setja lög um fjármál stjórnmalaflokka hafi verið vegna utanaðkomandi þrýstings, almennrar umræðu í þjóðfélaginu og grun um spillingu. Niðurstaðan er sú að þrátt fyrir misjafnar skoðanir milli flokkanna í byrjun þá var almenn sátt í lokin um að setja þyrfti reglur um fjárreiður stjórnmalaflokka með endurskoðunarákvæði. Hægt er að styðja við tilgátuna.

*Lykilorð: Fjármál stjórnmalaflokka, lög um fjármál stjórnmalaflokka, nefnd um fjármál stjórnmalaflokka, ársreikningar stjórnmalaflokka, spilling, hagsmunir, og lýðræði.*

## 1. Inngangur

Fram til 1. janúar 2007 hafa íslenskir stjórnmaflokkar ekki verið skyldugir að gefa upp framtal eða opna bókhald sitt. Flestir stjórnmaflokkar, Frjálslyndi flokkurinn, Íslandshreyfingin, Samfylkingin og Vinstri hreyfingin – grænt framboð, hafa haft bókhald sitt, ársreikninga eða hluta úr þeim, opinbert á skrifstofum sínum og jafnvel heimasíðum. Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur hafa ekki haft bókhald sitt opið almenningi. Virðing og traust þarf að ríkja á milli stjórnmaflokka og almennings, kjósenda, en til þess að það geti átt sér stað verða stjórnmalámennt og flokkar að sýna fram á að þeir beiti valdi sínu rétt og á réttum forsendum. Þegar lög og reglur eru ekki til staðar þá eru ýmis tækifæri að framkvæma hluti sem eru löglegir en jafnframt siðlausir. Án leikreglna þá er ekki hægt að hafa eftirlit með að leikurinn fari vel fram og að réttlæti sé haft að leiðarljósi. Gylfi Þ. Gíslason skrifar í lokakafla bókar sinnar um Viðreisnarárin frá árinu 1993 „Stjórnmaflokkar eru innviðir lýðræðisþjóðfélags. Þeir verða að vera óspillt og þjóðholl samtök. Annars fær lýðræði ekki staðizt til frambúðar. Þess vegna hvílir mikil ábyrgð á stjórnmaflokki og forystumönnum þeirra. Ef hófsemi og heiðarleiki, ásamt virðingu fyrir sannleika og réttlæti, eru hornsteinar stjórnmalálífs, er árangurinn gott þjóðfélag.“ (Gylfi Þ. Gíslason, 1993, bls. 263).

Á Íslandi búa, árið 2009, í kringum 310.000 manns. Það er fámenn þjóð þar sem „allir þekkja alla“ og hætta er á að ef leynd hvílir yfir fjárhagslegum tengslum milli einkaaðila og stjórnmaflokka / stjórnmalámannta að þá eru meiri líkur á tortryggni í garð þessara aðila. Nú er Ísland komið í hóp þjóða sem hafa lög og reglur um fjármál stjórnmaflokka. Hvers vegna voru lög um stjórnmaflokka sett á þessum tímapunkti? Var hugsanlega vísir að spillingu í stjórnkerfinu á Íslandi? Hver voru markmið laganna? Hafa lögin náð markmiðum sínum eftir Alþingiskosningarnar árið 2007? Þarf að endurskoða lögin?

Til þess að leita svara við ofangreindum spurningum þá var aflað gagna m.a. með viðtölum við meðlimi nefndar um fjármál stjórnmaflokka, gamlar ræður á Alþingi, skýrslum GRECO nefndarinnar og skýrslu forsætisráðherra frá 2005. Ársreikningar flokkanna, Íslandshreyfingarinnar, Frjálslynda flokksins, Samfylkingar og Vinstri grænna, frá árunum 2002/2003 – 2007 eru settir upp í töflum í 7. kafla um ársreikninga. Leitað var eftir greinum, útvarpsþáttum og ræðum sem tengjast þessari

umræðu. Þekkt tilvik tengd íslenskum stjórnámálum, þar sem verið hefur grunur um spillingu eru tekin fyrir.

Tilgátan er sú að ákvörðun um það að setja lög um fjárreiður stjórnámálaflokka hafi verið vegna utanaðkomandi þrýstings, almennrar umræðu í þjóðfélaginu og gruns um spillingu.

## 2. Spillingarumræða

Stjórnmalaflokkar eru „hornsteinn lýðræðis í landinu og forsenda heilbrigðrar og eðlilegrar þjóðmálaumræðu.“ (Forsætisráðuneyti, 2004-2005). Frumforsenda þess að borgararnir beri traust til stjórnmalanna og stjórnsýslunnar er að þar ríki gagnkvæm virðing. Fjárförf flokkanna, gerir það að verkum að ýmsir aðilar sjá sér leik á borði að borga til flokka / stjórnmalamanna og fá greiða í staðinn. Þessi greiðasemi gerir flokkana ósjálfstæða og setur trúverðugleika stjórnmalanna á lágt plan. Í fjölmörgum löndum Evrópu eru stjórnmalaflokkar taldir vera spilltustu stofnanir samfélagsins og þar með er heiðar- og trúverðugleiki þeirra dreginn í efa af borgurunum. Þess vegna er nauðsynlegt að hafa skýrar reglur um það hlutverk sem peningar skipa óhjákvæmilega í stjórnmalum. (Kos, 2008, bls. 61).

### Spilling

Spilling er aldrei framkvæmd af einstaklingi. Hún felur alltaf í sér hóp af fólki sem er tengt saman af einni grundvallarreglu - að skiptast á greiðum. Þessi sameinaða spilling er byggð á hefðbundnu siðgæði, vel treystum vináttuböndum og tækifærum sem birtast. Hún gerir glæpum fært að eiga sér stað án refsingar og aðaleinkenni hennar er óþolandi hroki.

(Roberto da Matta, ísl. þýð. Hrannar Baldursson).

Spilling er túlkuð á misjafnan hátt og er mismikið á yfirborðinu. Í sumum löndum gæti ákveðið athæfi flokkast undir spillingu á meðan í öðru landi væri það alls ekki. Spilling er ekki alltaf augljós og þó að við fyrstu sýn virðist ekkert vera athugasvert getur verið að spillingin grasseri undir yfirborðinu, því stundum finnst spillingin ekki nema að henni sé leitað en oftast er hún augljós þó svo að flestir vilji helst ekki sjá hana. Skilgreiningu á pólitískri spillingu er hægt að hafa bæði þrönga og víða, sé hún túlkuð þarna mitt á milli er hægt að orða hana á þennan veg: „Misnotkun valds hjá hinu opinbera þar sem embættismenn nýta sér forskot sitt sem þeir hafa til þess að brjóta í bága við lýðræðislegar meginreglur eða framkvæmd, sér eða sínum í hag.“ (Sejer A., 2008, bls. 22).

## Spilling á Íslandi?

Áhrif spillingar á lýðræðið eru óhjákvæmilegar. Spilling er ekki eins algeng á Vesturlöndum eins og þar sem ekki er lýðræði. Spilling í Evrópu er mismikil á milli landa, mest er hún í Austur -Evrópu. Minnsta spillingu er að að finna í Norður Evrópu. (Seger, 2008, bls. 26). Það sem tengir saman spillingu og lýðræði landa í Evrópu er fernt; fjármál stjórnmalanna, hagsmunaárekstra, málafylgja (e. lobbying) og pólitísk áhrif á dómsvaldið. (Seger, 2008, bls. 32). Þessi fjögur atriði hafa áhrif á virkni lýðræðis og tengls spillingar og lýðræðis. Sum spilling er lögleg en önnur er ólögleg. Dæmi um þessi atriði er tengjast spillingu á Íslandi en eru lögleg:

*Fjármál stjórnmalanna:* Á Íslandi mega fyrirtæki borga til stjórnmalaflokka en fyrirtæki mega að sjálfsgöðu ekki kjósa flokka í kosningum, hafa ekki kosningarétt. Lýðræðinu gæti stafað hætta af þessu sambandi fyrirtækja og stjórnmalaflokka.

*Hagsmunaárekstur:* Þingmaður má sitja á Alþingi og eiga hlutabréf, án þess að það sé uppi á borðinu. Þar sem alþingismaðurinn á að gæta hagsmuna almennings gæti það skarast við hlut hans í fyrirtæki án þess að það sé gagnsætt.

*Málafylgja:* Samtök hagsmunaaðila sem berjast fyrir sínum málefnum eru ekki eins algeng á Íslandi eins og á mörgum öðrum löndum t.d. Bandaríkjunum. Þeir sem vilja hafa áhrif á lög mega það en það er þunn lína á milli þess að borga fyrir að hafa áhrif á lög og reglur og að berjast fyrir réttindum í ákveðnum málefnum.

*Pólitísk áhrif á dómsvaldið:* Dómsmálaráðherra velur dómara án þess að þingið þurfi að samþykkja valið. Nefnd kemur með tillögur að umsækjanda sem hún telur best hæfan, en ráðherranum er í sjálfsvald sett hvern hann velur. Þetta er löglegt en flokkast seint undir lýðræðislega vinnuhætti.

Árlega er gefinn út listi yfir „skynjaða spillingu“ (e. Corruption Perceptions Index) af óháðri eftirlitsstofnun, Transparency International, um það hversu mikil eða lítil spilling mælist í löndum heims. Þar er meðal annars tekið tillit til pólitískrar spillingar og hversu mikið traust alþjóðlegar stofnanir og fyrirtæki bera til stjórnkerfisins. Norðurlöndin voru í efri sätum listans. Ísland var í sjötta sæti yfir minnst spilltustu þjóðir heimslistans, Svíþjóð í fjórða til fimmta sæti og Danmörk og Finnland trónuðu á toppnum í fyrsta til fjórða sæti af öllum þjóðum heims. (Transparency International, 2007). Ísland kom einnig vel út í annarri skýrslu á vegum stofnunarinnar, í henni er m.a. mæld tíðni mútupægni í heiminum, Global Corruption Barometer. Þar er til dæmis lögð fyrir spurningin „Síðastliðna 12 mánuði, hefur þú eða aðili innan veggja heimilsins orðið fyrir mútum í einhverri mynd?“. Í niðurstöðum



skýrslunnar frá árunum 2006 og 2007 þá hafa aðeins 1-2% Íslendinga orðið fyrir mútum í einhverri mynd, sem er svipað og á hinum Norðurlöndunum. Þegar spurt var um hvar spillingin sé mest innan þjóðfélagsins á kvarðanum 1-5, þar sem 1 er engin spilling og 5 er mikil spilling, þá mældist hún mest í stjórnmalaflokkunum og í viðskiptalífínu. Svipaðar niðurstöður voru á hinum Norðurlöndunum. 34% svarenda á Íslandi töldu stjórnvöld ekkert gera til þess að vinna gegn spillingu miðað við 9% í Noregi. Í Danmörku voru 41% alveg viss um að stjórnvöld gerðu sitt besta til að vinna gegn spillingu en aðeins 11% á Íslandi. (Transparency International, 2006).

Horft til þessara niðurstaðna þá er ekki að ætla að spilling viðgangist á Íslandi, hún er jafnvel svo lítil að stjórnvöld þurfa ekki einu sinni að vinna gegn henni. Þetta eru umdeildar kannanir og þær ekki taldar mæla spillingu nema að takmörkuðu leiti. Hér á eftir verða tekin þekkt dæmi úr stjórnmalaflokkum um óvönduð vinnubrögð í stjórnsýslunni út frá víðri skilgreiningu á hvað er spilling, „misnotkun á stöðu sinni og trausti fyrir persónulegann ávinning.“ (Seger, A., 2008, bls. 19). Þegar leitað var að dæmum sem tengjast óvönduðum vinnubrögðum í stjórnsýslunni í tveimur stjórnmalaflokkum, Vinstri grænum og Frjálslynda flokknum, þá fannst ekkert. Leitað var í gagnagrunni Morgunblaðsins og í ræðum Alþingis. Eitt dæmi fannst tengt Vinstri grænum, það var í sambandi við ráðningu og tilnefningu flokksins á systurdóttur Jóns Bjarnasonar, þingmanns Vinstri grænna, í stjórn Nýja Kaupþings banka árið 2008. Ekkert dæmi fannst í tengslum við Frjálslynda flokkinn nema í sambandi við deilur innan flokksins. Þess ber að geta að þessir tveir flokkar eru ungir og hafa aldrei setið í ríkisstjórn. Af nógu er að taka varðandi hina flokkana, enda er saga þeirra og valdatíð mun lengri en hinna flokkanna.

### **Reykjavíkurlistinn og Stjórnuþíósreiturinn**

Árið 1994 þegar Reykjavíkurlistinn, sem samanstóð af Samfylkingunni, Vinstri grænum og Framsóknarflokki, komst til valda í borginni með Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur í broddi fylkingar komst sá orðrómur á kreik að Jón Ólafsson, oftast tengdur við Skífuna og Stöð 2, hefði greitt upp alla auglýsingaskuld flokksins til Stöðvar 2. Þessi sögusögn var aldrei staðfest en þó aldrei sannað að þetta hafi ekki gerst. Eftir þetta hefur verið settur svartur blettur á þeirra samskipti og orðið til þess að þegar borgin, með R-listann í meirihluta, keypti Stjórnuþíóreit sem var í eigu Jóns Ólafssonar voru ástæður kaupanna gerðar tortryggilegar. Björn Bjarnason,

Sjálfstæðisflokkurinn, þá í minnihluta í borgarstjórn, skrifaði grein um málið á heimasíðu sinni á haustmánuðum 2005 þar sem hann gagnrýndi framferði meirihluta borgarstjórnar harðlega, þar segir hann meðal annars:

Ég hef frá upphafi gagnrýnt þessi kaup. Í fyrsta lagi, að til þeirra skyldi gengið, þar sem borgin hefði ekki neina þörf fyrir þessa lóð. Í öðru lagi hraðferðina við kaupin. Í þriðja lagi kaupverð borgarinnar. Í fjórða lagi þá eftir-á skýringu, að kaupin hafi verið nauðsynleg vegna skorts á bílastæðum eða bílastæðahúsi á þessum stað í borginni.

R-listinn hefur aldrei getað fært haldgóð og sannfærandi rök fyrir þessari ráðstöfun á skattfé borgarbúa til Jóns Ólafssonar, en hann glímdi við fjárhagsvanda á þessum tíma og hraðkaup strax að loknum kosningum (R-listinn treysti sér ekki til kaupanna fyrr) voru honum því kær. Jón hefur vafalaust reynt að selja lóðina á fjálsnum markaði, án þess að finna þar kaupanda, sem vildi greiða honum jafnhátt verð og R-listinn gerði. Þegar lóðin var keypt, voru áform um að reisa bílastæðahús í næsta nágrenni hennar, að Laugavegi 77, en það var síður en svo brýnt verkefni á þeim tíma, þar sem nýting á bílastæðahúsi borgarinnar við Vítatorg var sáralítill og eykst hægt. (Björn Bjarnason, 2005)

Skýringar Jóns Ólafssonar í ævisögu sinni, Jónsbók, segir hann að greiðsla skuldarinnar hafi aðeins verið vinagreiði við fjármálastjóra flokksins, Kristínu Einarsdóttur, en hún hafði verið gamall nágrenni hans úr Keflavík. Hann sagðist ekki hafa gefið þeim skuldina heldur gaf hann þeim greiðslufrest vegna þess að flokkurinn hafði ekki burði að greiða á gjalddaga. „...Hann lét færa skuldina yfir á Skífuna – þar með var hún komin í skil, en Reykjavíkurlistinn endurgreiddi síðan Skífunni að tæpum tveimur vikum liðnum. ... Og í rauninni var þetta ódýr greiði af hálfu Jóns, við gamlan vin úr Keflavík – kostaði hann ekki neitt.“ (Einar Kárason, 2005, bls. 320-321). Það verður svo að liggja á milli hluta hvort að kaup borgarinnar hafi verið eðlileg eða hvort að þetta hefði verið vinagreiði í boði Reykjavíkurlistans – vegna þess að það kostaði flokkinn ekki neitt.

### **Framsóknarflokkurinn og sala Búnaðarbankans**

Sala og einkavæðing ríkisbankanna tveggja, Landsbankans og Búnaðarbankans, í kringum aldamótin 2000 hefur verið umdeild og er stundum kölluð „einkavinavæðing“. Bankarnir voru seldir þegar Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn voru við völd í ríkisstjórn og orðuðu sumir það svo hart að þeir hafi skipt bönkunum á milli sín. Það fór ekki betur en svo að þessir bankar voru reknir í þrot eftir nokkur ár í eigu manna sem höfðu litla reynslu af bankamálum. Þorvaldur Gylfason, hagfræðiprófessor, sagði þessi orð um sölu Búnaðarbankans í ræðu á borgarafundi í Háskólabíói á haustmánuðum 2008, rétt eftir að bankarnir urðu

gjaldþrota. „Varaformaður Framsóknarflokksins auðgaðist svo á einkavæðingu Búnaðarbankans, að hann gerði sér lítið fyrir og keypti Þjóðarflugfélagið og lét skipa sjálfan sig seðlabankastjóra í millitíðinni, en hann hafði að vísu ekki efni á láglaunabaslinu þar nema skamma hríð.“ (Þorvaldur Gylfason, 2008).

Vilhjálmur Bjarnason, lektor í fjármálum og formaður Félags fjárfesta, hefur spurt stórra spurninga í sambandi við sölua á Búnaðarbankanum, sem fór í hendur hins svokallaða S-hóps. Málið hefur einnig skotið upp kollinum á Alþingi. Í febrúar 2006 ræddi Sigurjón Þórðarson, Frjálslynda flokknum, um að skoða þyrfti söluferlið niður í kjölinn, sagði hann meðal annars í ræðu sinni: „Það er algerlega óverjandi að fara ekki ofan í saumana á þessu máli vegna þess að við erum að ræða um eigur almennings og hvernig þeim er ráðstafað til þeirra sem eru síðan nátengdir innsta kjarna annars stjórn mála flokksins sem fer með völd á Alþingi. Það er alveg ólíðandi að það sé ekki á hreinu hver vinnubrögðin hafa verið í málinu.“ (Sigurjón Þórðarson, 2006). Halldór Ásgrímsson, þáverandi forsætisráðherra, og Valgerður Sverrisdóttir úr Framsóknarflokki svöruðu fyrir sig og héldu því fram að þetta séu allt saman tilhæfulausar ásakanir. Lúðvík Bergvinsson frá Samfylkingu tók í sama streng og Sigurjón en þeir benda á það að kauphendahópurinn var ekki sá sem hann sýndist sambanber niðurstöður rannsókna Vilhjálms Bjarnasonar á sölunni. (Lúðvík Bergvinsson, 2006). Niðurstöðurnar voru m.a. þær að látið var líta út fyrir að þýskur banki hefði gert tilboð í bankann en síðar kom á daginn að svo var alls ekki. Sigurður Eypórsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins, svaraði eftirfarandi þegar hann var spurður um tengsl S-hópsins og flokksins: „... það kom ekkert af peningum til flokksins frá þessum fyrirtækjum, mönnum sem keyptu Búnaðarbankann.“ (Sigurður Eypórsson, munnleg heimild, 21. apríl 2008).

### **Sjálfstæðisflokkurinn og sala Landsbankans**

Það sama var uppi á teningnum við sölu ríkisins á Landsbankanum, sá orðrómur hefur verið á reiki að ekki hafi allir komist að söluborðinu. Einn bankaráðsmanna Íslandsbanka hefur sagt opinberlega að borðið hafi ekki verið aðgengilegt öllum sem vildu, því var þetta eins og ekki væri verið að selja til hæstbjóðenda. Sjálfstæðisflokkurinn flækist vandræðalega inni þetta mál vegna þess að fyrrverandi framkvæmdastjóri flokksins til margra ára, Kjartan Gunnarsson, varð bankaráðsmaður í kjölfarið á sölunni til Samson eignarhaldfélags, félags í eigu feðaganna Björgólfs

Thors og Björgólfs Guðmundssonar. Þorvaldur Gylfason, prófessor, talar um málið í ræðu á borgarafundi 24. nóvember 2008: „Framkvæmdastjóri Sjálfstæðisflokksins gerðist einnig milljarðamæringur við einkavæðingu Landsbankans, og enginn spurði neins, enda voru fjölmiðlarnir flestir komnir í hendur eigenda bankanna. ... Kvótakerfið varðaði veginn inní sjálftökukerfið.“ (Þorvaldur Gylfason, 2008). Vinnuferlið var á þessa leið þó svo að stjórnvöld lofuðu að stuðla að því að eignarhald í bönkunum væri dreift til að gæta að hlutleysi. Annað kom á daginn. Robert Wade, prófessor í stjórnmálahagfræði við London School of Economics, heldur því fram í Kastljósviðtali 12. janúar 2009 að rót vandans, hrun íslenska bankakerfisins, liggja í því hvernig og til hvaða aðila bankarnir voru einkavæddir. Ekki hafi verið leitað til rétttra aðila við rágjöf um söluna, þ.e. aðferðirnar við sölu bankanna hafi verið rangar. Flokkarnir hafi nánast skipt bönkunum á milli sín og ekki horft nægjanlega til hagsmuna ríkisins og almennings.

### 3. Hagsmunir

Virkt lýðræði er frumforsenda þess að menn geti lifað í sátt og samlyndi hvorn við annan. Réttlæti er undirstaða lýðræðis og tilheyrir siðferði, sé réttlætinu ekki fullnægt þá eru líkur á því að þjóðfélagið standi höllum fæti t.d. dómsvaldið, sé réttlæti ekki til staðar. Það sem einum finnst rétt gæti öðrum fundist rangt, þetta gerir ákvarðanir um hvað skuli þykja rétt og hvað rangt erfiðar (Páll Skúlason, 1990, bls. 33). Hagsmunaaðilar eru þeir sem hafa hagsmuna að gæta, ákvarðanatoka hefur áhrif á afkomu þeirra. Hagsmunir ólíkra aðila eiga ekki alltaf saman og geta þeir þar af leiðandi skarast en hagsmunir þeirra sem hafa völdin og taka ákvarðanir verða oftast en ekki fyrir valinu. Í einu elsta og helsta heimspekiriti sögunnar, Ríkinu eftir Platon, eru vangaveltur um siðferði og réttlæti í ríkinu og farið er mjög djúpt í þessa þætti og þeir skoðaðir frá mörgum hliðum. Þar segir m.a. að réttlæti skipi stóran sess í fyrirmyndarríkinu sem þar er sett fram. Lög eru vilji valdhafanna segir í ritinu en Glákon bróðir Platóns setur fram þá kenningu um réttlæti að það sé samkomulagsatriði og ef engar reglur eru þá muni þjóðfélagið leysast upp. Löggin spretta upp úr nauðsyn mannsins að hafa röð og reglu á hlutunum. Hvað myndi gerast ef að við myndum eignast töfrahring og geta orðið ósýnileg og gera því hluti sem við myndum annars ekki gera? Maðurinn hefur tilhneigingu til þess að láta valdið spilla sér en sættir sig við réttlætisreglur.

#### Hagsmunaaðrekstrar

Hagsmunaaðrekstur samkvæmt skilgreiningu OECD er list þannig: „Árekstur hagsmuna á milli skyldu í opinberu lífi og einkahagsmuna hjá embættismanni, þar sem einkahagsmunir hafa áhrif á ákvarðanatöku sem annars ætti ekki að hafa áhrif.“ (Mendieta, V.M., 2008, 85). Stjórnámálamenn á Íslandi og annars staðar gleyma stundum í umboði hverra þeir eru að vinna, borgara landsins, en án atkvæða borgaranna þá væru þeir ekki í starfinu. Þá helst þegar líða fer að kosningum muna stjórnámálamennirnir eftir því, til þess að fá endurnýjað umboð. Helstu ákvarðanatökur í samfélaginu eru í höndum stjórnámálamanna. Stjórnámálamenn eru líka skattgreiðendur og kjósendur en þeirra vald er meira en óbreyttra borgara. Allt vald spillir og ef að stjórnámálamenn eða flokkar missa sjónir af því hverra hagsmuna þeir eiga að gæta þá eru þeir á hálli

braut. Hagsmunir stjórnámálanna eru líka þeir að verða kosnir aftur í næstu kosningum og þá borgar sig að hafa óflekkað mannorð. Góður orðstír deyr aldrei.

Hagsmunir skattgreiðenda eru þeir að réttar ákvarðanir séu teknar á réttum forsendum sem skilar sér í skilvirkri og hagnýtari stjórnsýslu en ef ákvarðanir væru teknar á öðrum forsendum. Ísland er lítið land og því ættu að vera meiri líkur á hagsmunaárekstrum heldur en í löndum þar sem milljónir manna búa. Dæmi um hagsmunaárekstur er að ef embættismaður sem vegna stöðu sinnar hefur upplýsingar í höndunum sem aðrir búa ekki yfir, og nýtir sér þær sér í vil.

Dæmi um hagsmunaárekstur er t.d. þegar stjórnálamaður/háttsettur embættismaður er hluthafi í fyrirtæki og fyrirtækið þarf á ríkisstyrk að halda. Ef sá aðili tæki þátt í ákvarðanatöku um þetta mál þá er það kallað hagsmunaárekstur. Hagsmunir ríkisins skarast á við hagsmuni hlutafans og því gæti ákvörðun ekki verið tekin á réttum forsendum.

## Fyrirgreiðsla

„Fyrirgreiðslupólitík hefur lengi verið eitt helsta einkenni íslenskra stjórnamála. Þótt fyrirgreiðslukerfið hafi verið mismunandi fyrirferðamikið hjá einstökum stjórnámálönnum hefur sennilega enginn komist alfarið hjá því að rækja það.“ (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994, bls.18) . Þegar átt er við fyrirgreiðslu í stjórnámalum þá gera stjórnámálamenn greiða í stað greiða. Ef að þú gerir mér greiða þá skal ég gera þér greiða. Í bókinni Embættismenn og stjórnámálamenn flokkar Gunnar Helgi Kristinsson spillingu í smáspillingu, spillt vinnubrögð og spillingu á háu stigi eftir flokkun Arnold J. Heidenheimer. (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994, bls. 18). Fyrirgreiðslupólitíkin er flokkuð í bókinni undir spillt vinnubrögð – sem er nokkurs konar millistig í spillingu, ekki það versta en ekki harmlaus. Varla er hægt að tala um fyrirgreiðslupólitík án þess að minnst á feðgana og umbótasinnana Vilmund Gylfason og Gylfa Þ. Gíslason, báða fyrrverandi þingmenn og ráðherra. Vilmundur hélt skilmerkilega ræðu 23. nóvember 1982 þar sem verið var að leggja vantraust á ríkisstjórnina. Hann gagnrýndi harðlega flokkakerfið, fyrirgreiðslupólitíkina, spillinguna, kjördæmaskipanina og margt fleira. Í ræðunni segir hann m.a.

Við höfum öll tækifæri til þess að byggja upp heilbrigt samfélag hins dreifða valds, hinna smáu eininga réttlætis, jafnaðar og mannlegrar reisnar. Samt horfum við á gegndarlausu skuldasoðnun, óviðráðanlega verðbólgu, efnahagskerfi sem er

óheiðarlegt, ég nefni skattsvik og óeðlilegar pólitískar fyrirgreiðslur og stjórnkerfi þar sem Alþingi er og hefur verið í fullkominni upplausn. En við viljum að allt öðruvísi sé farið að. ... fyrirgreiðslukerfið hefur skolfið og titrað, nítt og nagað og reynst ófært um einföldustu stjórnarathafnir.

(Vilmundur Gylfason, 1982).

Fyrirgreiðslupólitík er líklegri til að viðgangast í litlum samfélögum þar sem meiri nálægð er við stjórnámálamenn t.d. úti á landi í litlum bæjarfélögum, í prófkjöri innan flokka. Þekkt er á Íslandi m.a. vegna misvægis atkvæða að landsbyggðin, vegna fyrirgreiðslupólitíkur, fái frekar í gegn mál t.d. byggingu jarðganga frekar en Reykjavík fær fjármagn til að bæta vegi vegna þess að þingmennirnir eru háðir atkvæðunum, færri atkvæði á bak við hvern þingmann miðað við í Reykjavík. Í prófkjörum leita menn ýmissa leiða til að komast í sitt sæti á lista, ein leiðin er að lofa ákveðnum hóp greiða í staðinn fyrir að kjósa þann sem er í prófkjörinu. Þetta kallast fyrirgreiðslupólitík.

## Mútur?

Mútur er greiðsla eða gjöf sem boðin er í staðin fyrir þagmælsku eða verknað. Oft hefur sá sem mútar orðið fyrir hagsmunaárekstri og leitar því til þess ráðs að nota mútur til að koma sínum vilja fram. Litlu barni getur verið mútað á „saklausan“ hátt með sælgæti og í staðinn, þá hlýðir það. Öllu alvarlegra er ef að fullorðið fólk, á vinnumarkaði, verður fyrir mútum og mútar sérstaklega ef að það hefur áhrif á þriðja aðila. Dæmi úr íslensku samfélagi er að fyrir jólin 2007, þá var starfsfólki Fjármálaeftirlitsins gefin gjöf frá einum bankanna, Kaupþingi. Þetta olli ákveðnu uppnámi á sínum tíma. Eftir að upp komst um gjöfina þá skiluðu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins flöskunum til baka. Það voru hagsmunir bankans að eftirlitsaðilarnir væru þeim hliðhollir og því afar óheppilegt að gefa þeim gjöf. Æ sér gjöf til gjalda. Þetta voru ekki endilega mútur en gaf til kynna að ekki væri allt eins og það ætti að vera, nema þá að bankinn hafi verið að þakka vel unnin störf eftirlitsins? Mútur eru vonandi ekki algengar í íslensku viðskiptalífi og stjórnsýslu, en til þess að koma í veg fyrir þær, þá þarf að gæta þess að hagsmunir hlutaðeigandi aðila lendi ekki saman. Það besta til að koma í veg fyrir mútur eru skýrar reglur og gagnsæi.

Sigurður Eyþórsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins og formaður nefndar um fjármál stjórnámálaflokka, nefndi dæmi um það sem hann hafði heyrt úr öðrum stjórnámálaflokki. Það gefur vísi að mögulegum mútum sem geta átt

sér stað ef að reglur eru ekki fyrir hendi. Sigurður segir: „Þeir hefðu rekið sig á það í sínu fjármálastarfi, að menn sem þeir væru að biðja um peninga, væru að biðja um einhverja hluti í staðinn. Þetta er að aukast. ... Verð að fá eitthvað fyrir peningana sem þeir setja í hlutina.“ (Sigurður Eypórssón, munnleg heimild, 21. apríl 2008).

GRECO, samtök ríkja í Evrópuráði gegn spillingu, leggja til að Ísland innleiði mútuákvæði Evrópuráðssamnings gegn spillingu. Þar er lagt til, þrátt fyrir litla spillingu samkvæmt könnunum, þá bjóði umhverfið uppá spillingu hér á landi og mælast til þess að sett verði lög. Þeir vilja tryggja að að refsing verði aukin og tryggja að ákvæði um mútubrot í almennum hegningarlögum nái einnig til alþingismanna. Þeir leggja jafnframt áherslu á að með skýrum hætti sé gerður greinarmunur á viðeigandi og óviðeigandi gjöfum í tengslum við mútubrot. Einnig skuli ganga úr skugga um að ákvæðin nái einnig til erlendra fulltrúaþinga sem hafa stjórnarsýslu með að gera. (GRECO I, 2008, bls. 16).



## 4. Aðdragandi að lögum um fjármál stjórnmalaflokka á Íslandi

Frá því að Alþingi var stofnað árið 930 þá hafa þingmenn þurft að fjármagna sig. Á þeim tíma þurfti að standa undir kostnaði af ferðalögum frá heimabæjum sínum og til þings, sá kostnaður var greiddur sem þingfararkaup. Í elstu lögbók Íslendinga, Grágás, segir að allir goðar ættu að ríða til þings og taka níunda hvern þingmann með sér en þar segir meðal annars um þingfararkaup í þingskaparþætti 23. grein „Þa scal hveR þeirra taka þing farar kavp. enn gjalda eigi. enda er hver þeirra þing heyjandi. bæþi vm sín mal oc anara manna. Goþin er þa skyldr at fa honum bvðar rvum. ef hann fær honum eigi. oc varþar þing maninvm eigi við log. at hann fari til annarar bvþar. oc a hann þo at heimta þingfarar kavpit.“ (Grágás, 1945, bls. 44). Á þessum tímum voru reglur um þingfararkaup en flokkar voru ekki komnir til sögunnar. Flokkar fóru ekki að verða til á Íslandi fyrr en um aldamótin 1900, í aðdraganda þess að Danakonungur staðfesti dönsk-íslensku sambandslögin árið 1918 sem fólu í sér að Ísland varð fullvalda ríki.

Lengi hefur verið rætt um að setja ætti lög um fjármál stjórnmalaflokka á Íslandi. Umræðan hefur skotið upp kollinum reglulega á Alþingi og á öldum ljósvakans. Samfara því hafa verið getgátur um það hvaða einstaklingar og fyrirtæki borga í hvaða flokk. Árið 1971 voru samþykkt lög nr. 56/1971 um fjárstuðning íslenska ríkisins við stjórnmalaflokka, en þar er kveðið á um að ríkið skuli greiða flokkunum fé, en það er ákveðið í fjárlögum hvers árs hve há upphæðin skuli vera, sem sérfræðilega aðstoð annars vegar og hins vegar styrki frá fjármálaráðuneyti og forsætisráðuneyti. Samkvæmt lögnum skiptust styrkir þannig að allir fengu ákveðna upphæð og svo eftir fjölda þingsæta og atkvæða í sínu kjördæmi, en þeir þurfa að fá minnst 2,5% atkvæða á landsvísu í kosningum. Aðrar tekjuleiðir sem flokkar geta notast við eru m.a. fjáröflun, félagsgjöld og styrkir frá einstaklingum og fyrirtækjum, þetta voru lengi vel einu upplýsingarnar um hvernig flokkarnir fjármögnuðu sig. Á huldu var um sundurliðaða skiptingu tekna.

Það var fyrst árið 1973 og aftur tveimur árum síðar að þingmenn Alþýðubandalagsins, þremmenningarnir Ragnar Arnalds, Jónas Árnason og Helgi F. Seljan, lögðu fram tillögu um að gera ætti rannsókn á fjárreiðum stjórnmalaflokka og í kjölfarið setja lög þar um. Í ræðu Ragnars sagði hann máli sínu til stuðnings nokkrar

ástæður fyrir því að nauðsynlegt væri að taka á þessum málum m.a. nýlegt mál sem hafði komið upp í sambandi við lóðaúthlutun tengda Sjálfstæðisflokknum sem sérkennilega hafi verið staðið að og tók dæmi um hvernig málum væri háttað í Noregi samanborið við Ísland. Hann benti á að lög um stjórn mála flokka væru af skornum skammti og ekkert væri um þá ritað í stjórnarskrá Lýðveldisins. (Ragnar Arnalds, 1975). Umræður í kjölfarið á ræðu Ragnars voru fjörugar og flestar jákvæðar í garð tillögunar en spjótum var beint að hugsanlegum tengslum Sjálfstæðisflokksins við stórfyrirtæki og Morgunblaðið. Þremmingarnir lögðu til að tillögunni yrði vísað til allsherjarnefndar, sem aldrei varð úr. Tvö önnur þingmál er tengdust skyldum stjórn mála flokka komu fram þetta ár en þau voru lögð fram af Eyjólfí Konráð Jónssyni þingmanni Sjálfstæðisflokks, um breytingu á lögum nr. 68/1971 um tekjuskatt og eignaskatt og nr. 51/1968 um bókhald. Hann lagði til að framlög fyrirtækja til stjórn mála flokka yrðu gerð skattfrjáls og jafnframt að flokkarnir væru framtals- og bókhaldsskyldir. Ári eftir, 1976, lagði Benedikt Gröndal, þingmaður Alþýðuflokks, fram frumvarp um sama mál sem fékk ekki frekar en fyrri tillögur fullnaðarafgreiðslu á þingi. (Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, 1994). Í ræðu um frumvarpið segir Benedikt m.a.:

Undanfarin ár hefur komið fram mjög hörð gagnrýni á það valdakerfi sem íslenska þjóðin býr nú við, og hafa Alþingi og stjórn mála flokkarnir sérstaklega orðið fyrir barðinu á þeirri gagnrýni, en flokkarnir hafa tíðum verið kenndir við ýmiss konar misrétti, misbeiting valds, samtryggingu hagsmuna, annarlega fjáröflun og yfirleitt lélega frammistöðu við það meginhlutverk að stjórna landinu. Oft hefur það viðkvæði heyrst í slíkum umræðum að nauðsynlegt sé að setja sérstaka löggjöf um stjórn mála flokka, og hafa jafnvel ýmsir af forustumönnum flokkanna tekið undir það. ... lög ættu í framkvæmd að draga mjög úr tortryggni í garð stjórn mála flokkanna og gera þá hæfari til þess að gegna hinu mikilvæga hlutverki þeirra í stjórn skipun Lýðveldisins. (Benedikt Gröndal, 1976).

Tveimur árum síðar voru sett lög nr. 62/1978 um bann við fjárhagslegum stuðningi erlendra aðila við íslenska stjórn mála flokka og blaðaútgáfu erlendra sendiráða á Íslandi. Ekki voru fordæmi fyrir þessum lögum á hinum Norðurlöndunum en ástæðan fyrir lagasetninguni var sú að Alþýðuflokkurinn sem síðar rann inní Samfylkinguna hafði fengið styrk frá systurflokki sínum, félagshyggjuflokki, á Norðurlöndum bæði til blaðaútgáfu og flokksstarfa. Það var illa séð að erlendir aðilar

væru að koma með svo beinum hætti að flokksstarfi á Íslandi og því voru fyrrgreind lög sett á þessum tímamarki. (Björg Thorarensen og Ólafur Þ. Harðarson, 2005, bls. 156).

Ekkert þokaðist í þessum málum fyrr en árið 1995 þegar Davíð Oddsson þáverandi forsætisráðherra, stofnaði nefnd í kjölfarið á skattalagabreytingu sem var samþykkt var á Alþingi, en með breytingunni þá var fyrirtækjum heimilt að greiða allt að 0,5% af árstekjum til ýmissa félaga og samtaka, þ.á.m. stjórnmalaflokka. Þessi ár og árin þarna á eftir var tíðrætt um hvort setja ætti lög um fjármál stjórnmalaflokka og frumvörp litu dagsins ljós, en engin lög voru samþykkt. Jóhanna Sigurðardóttir þingmaður Samfylkingar og þá stjórnarandstöðu, hefur verið ötull fylgismaður laga um fjárreiður flokkanna og verið áberandi í umræðum um lagasetningu. Hún hefur í ófá skipti, ásamt flokksfélögum sínum, lagt fram frumvörp um málefnið án þess þó að fá meðbyr, Jóhanna hefur gagnrýnt bæði Sjálfstæðisflokk og Framsóknarflokk harðlega og þá sérstaklega afstöðu nokkurra flokksmanna gagnvart lögum um stjórnmalaflokka. Rök þeirra sem voru á móti því að sett væru lög um fjármál stjórnmalaflokka voru m.a. þau að með lagasetningu gæti verið að brjóta í bága við 1. málsgrein 74. greinar stjórnarskrár lýðveldisins Íslands sem fjallar um félagafrelsi. Niðurstaða nefndar frá árinu 1998 var einróma sú að ekki væri þörf á lagasetningu. „Nefndin lagði ekki til að sett yrðu sérstök lög um starfsemi eða fjárreiður stjórnmalaflokkanna og taldi eðlilegast að halda hinni fjárhagslegu umgjörð um starfsemi stjórnmalaflokkanna að mestu leyti óbreyttri.“ (Forsætisráðuneyti, 2004-2005).

Evrópuráðið starfrækir nefnd, GRECO, sem hefur það að markmiði að berjast gegn spillingu. Nefndin kom hingað til Íslands árið 2001 að gera úttekt á stöðu mála og ræddi við fulltrúa stofnana sem vinna að aðgerðum gegn spillingu. Helstu niðurstöður um ástandið hér á landi voru jákvæðar að mati nefndarinnar en gerði þó athugasemdir við að engar reglur væru til um fjárframlög til stjórnmalaflokka og lagði til að úr því yrði bætt hið fyrsta. (GRECO, 2001, bls. 10). Að tilstuðlan nokkurra þingmanna, þar fremst í flokki Jóhanna Sigurðardóttir, var lagt til að forsætisráðherra myndi leggja fram skýrslu um „fjárhagslegt og lagalegt umhverfi stjórnmalaflokkanna hér á landi með samanburði við skipulag þessara mála hjá nágrannaþjóðum.“ (Þingskjal 57, 2004-2005). Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi forsætisráðherra, var lögð fyrir Alþingi stuttu síðar en í henni leggur hann til að sett verði á laggirnar nefnd á vegum forsætisráðuneytisins árið 2004 um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi. Fulltrúar allra þingflokka áttu aðila í nefndinni en nefndin skilaði tillögum stuttu síðar og var þar m.a. stuðst við

niðurstöður skýrslu GRECO nefndarinnar um Ísland. Niðurstaðan var sú að formenn allra stjórn mála flokkanna lögðu fram frumvarp til laga um fjármál flokka sem flaug í gegnum þingið 21. desember 2006, en þá voru lög nr. 126/2006 um fjármál stjórn mála samþykkt og um upplýsingaskyldu þeirra samþykkt og tóku gildi 1. janúar árið eftir.

## 5. Löndin í kringum okkur

Í flestum lýðræðisríkjum heims gilda einhvers konar lög um fjármál stjórnmalaflokka þar sem þeim ber skylda til að hafa fjármál sín opinber eða reglur um fjárframlög og upplýsingar um það hvernig tekjum er aflað. Sviss og Lúxemburg eru einu ríkin sem eru án löggjafar um fjárframlög til stjórnmalaflokka af þeim löndum sem við berum okkur gjarnan við. Lög og reglur um fjármál stjórnmalaflokka eru misjöfn eftir löndum. Á Norðurlöndunum svipar lögunum til á milli landa þó svo að lögin séu ekki nákvæmlega eins, misjafnar reglur eru í sambandi við t.d. hvernig styrkja má flokkana. Í þessum kafla verður greint hvernig Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð háttu sínum lögum og reglum um fjárreiður stjórnmalaflokka meðal annars út frá hversu langt síðan lög voru sett, hvernig lög og reglur eru í tengslum við fjármál stjórnmalaflokka, fjáröflun flokkana og bann eða leyfi við auglýsingum. Í töflum 1, 2, og 3 er samanburður á milli landanna um ýmis atriði er tengjast löggjöf og reglum um stjórnmalaflokkana.

### Danmörk

Árið 1987 í Danmörku samþykkti þingið að flokkar skyldu fá fjárstyrk frá ríkinu, bæði þeir sem starfa á landsvísu og í sveitastjórnnum. Þessar reglur voru endurskoðaðar átta árum síðar, þá var ákveðið að ríkið styrkti flokka enn meira, en það fer eftir atkvæðamagni úr síðustu kosningum, og fá þeir úthlutað ákveðinni upphæð á hvert atkvæði en þingflokkar á fjölda þingsæta. Upphæðin er endurskoðuð fyrir hverjar kosningar en hún er greidd út einu sinni á ári og verða flokkarnir að nota peningana það ár. Það fé sem danskir flokkar fá á ári hverju frá ríkinu á að notast til þess sem tengist starfsemi flokksins en engar reglur gilda um hvað verður um fé sem einstaklingar og fyrirtæki greiða en flokkarnir eru skyldugir til að hafa útgjöld sín opinber. Stjórnmalaflokkar, frambjóðendur og aðrar stjórnmalahreyfingar mega ekki auglýsa í sjónvarpi en fá útteilt jöfnum tíma í sjónvarpssal danska ríkissjónvarpssins fyrir kosningar þar sem þeir fá að koma sínum málum á framfæri ásamt því að svara spurningum. Allir mega greiða til flokka/stjórnmalmanns hvort sem hann er ríkisborgari eða ekki en það er aðeins á Íslandi sem lög banna öðrum en ríkisborgurum. Einn einstaklingur/fyrirtæki má greiða eins mikið og hann vill því

engin takmörk eru á því hversu há upphæðin skuli vera. Ef að settum reglum um fjármál er ekki fylgt má búast við allt að fjögurra mánaða fangelsisdómi. Til þess að fá styrk frá ríkinu þá þarf flokkur að fá minnst 1000 atkvæði á landsvísu eða 500 ef hann er að bjóða sig fram til sveitastjórna. Fjárframlög eru ekki undanskilin skatti í Danmörku. (Pedersen, 2005, 99-104). Það er í höndum stjórnmalaflokkanna að greina frá því hverjir hafa gefið í flokkinn fari framlagið yfir 20.000 danskar krónur en þetta á aðeins við um flokka á landsvísu. (Tjernström, 2003, bls. 189).

Tafla 1. Samanburður á Danmörk, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

	<i>Eru í gildi reglur fyrir fjármögnun flokka?</i>	<i>Verða flokkarnir að upplýsa um fjárframlög?</i>	<i>Verða gefendur að upplýsa hvað þeir gefa?</i>	<i>Þurfa flokkarnir að upplýsa hverjir gefa?</i>
<b>Danmörk</b>	Nei	Já	Nei	Já, yfir 20 þús. DKR
<b>Finnland</b>	Já	Nei	Nei	Nei
<b>Noregur*</b>	Já	Já	Nei	Já, yfir 20 þús NOK
<b>Svíþjóð</b>	Nei	Nei	Nei	Nei

\*Breyting - árið 2005 voru sett lög, nýjar upplýsingar.

Heimild: (Tjernström, Maja., 2003, bls. 185-191).

## Finland

Í Finnlandi var sett í lög árið 1969 að ríkið ætti að styrkja þá sitjandi þingflokka sem bjóða fram til þings, sama ár voru sett í lög ákvæði tengda starfsemi stjórnmalaflokka. Ekkert þak er á fjárframlög til flokka eða frambjóðenda líkt og í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hvort sem það er frá einstaklingum, fyrirtækjum eða öðrum og hvorugur aðilinn þ.e. flokkurinn eða fjárgefandinn er skyldugur til að greina frá framlaginu opinberlega. (Tjernström, 2003, bls. 189). Árið 2000 voru sett lög sem gerðu flokka skylduga til að hafa útgjöld, það sem flokkurinn eyðir í aðdraganda kosninga, opinber en þetta gildir ekki aðeins um flokka heldur líka aðra t.d. þá sem bjóða sig fram til sveitastjórna. Í sömu lögum eru ákvæði um að þessir aðilar ættu að gera grein fyrir hvernig kosningabaráttan hafi verið fjármögnuð og fari styrkur yfir ákveðna upphæð skal nafn gefanda koma fram, einnig skal tekið fram hversu mikið frambjóðandinn sjálfur eða tengdir aðilar hafi styrkt kosningabaráttuna. Ársreikningar flokka eru öllum aðgengilegir í Finnlandi. Til þess að flokkur fái fjárstyrki frá ríkinu þá þarf flokkurinn að hafa a.m.k. 5000 stuðningsmenn. Engar skattaívilnanir eru til þeirra sem

styrkja flokka en flokkar eru skilgreindir sem félög án hagnaðarvonar (e. non-profit) og eru því undanþegnir skatti af flestum tekjum. (Tarasti, 2005, bls. 107-110)

Tafla 2. Samanburður á Danmörk, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

	<i>Er bann við framlögum ákveðinna aðila t.d. verktakafyrirtækjum með samninga við rikið, erlendum aðilum?</i>	<i>Verða flokkarnir að upplýsa kostnaðarbókhald sitt?</i>	<i>Fá flokkar beina styrki frá ríkinu?</i>	<i>Hvenær fá flokkarnir styrki frá ríkinu?</i>
<b>Danmörk</b>	Nei	Já	Já	Milli kosninga
<b>Finnland</b>	Nei	Já	Já	Milli kosninga
<b>Noregur*</b>	Nei	Já	Já	Í kosningabaráttu og milli kosninga
<b>Svíþjóð</b>	Nei	Nei	Já	Í kosningabaráttu og milli kosninga

\*Breyting - árið 2005 voru sett lög, nýjar upplýsingar.

Heimild: (Tjernström, Maja., 2003, bls. 197-213).

## Noregur

Fram til ársins 2005 voru í gildi fáar reglur um fjármál stjórnmalaflokka í Noregi en það má skýra m.a. með því að litið var á stjórnmalaflokka sem sjálfstæðar einingar þó svo að flokkarnir fengu myndarlega ríkisstyrki. (Hjorth, 2005, bls. 374). Árið 2004 var sett á laggirnar nefnd sem átti að koma með tillögur að breytingu á lögum frá árinu 1998 en í þeim var gert skyldugt að gera grein fyrir framlögum sem fóru yfir ákveðna upphæð, þetta gildi þó aðeins um flokkstarf á landsvísu en ekki á minni starfsstigum og því auðvelt að komast hjá því að gefa upp með því að gefa í flokkstarf t.d. í bæjarfélögum. Áður en lög voru sett um fjármál stjórnmalaflokka þá var það mikið til umræðu hver borgaði í hvaða flokk og sögusagnir þar um t.d. hvað einn stærsti kaupþýslumaður Noregs greiddi mikið í sinn flokk en nú er það opinbert og engar sögusagnir lengur heldur liggur það fyrir. Reglurnar sem settar voru um bókhald flokkanna gera ráð fyrir að minnstu gjafir geti verið leynilegar sem fyrr. Þannig má flokkur sem býður fram til þings taka á móti 30 þús. norskar kr. án þess að segja hver gaf. Flokkur sem býður fram til fylkisþings má taka við 20 þús. norskum kr. án þess að nefna nafnið og flokkur sem býður fram til sveitastjórna má taka við 10 þús. norskum kr. Það á að vera tryggt að sami maður gefi ekki oft smápeninga og haldi því

þannig leyndu hver hann er því það eru samanlagðar gjafir sem eru taldar. (Gísli Kristjánsson, 2006). Í Noregi mega stjórnmaflokkar og stjórnmalamenn ekki auglýsa í sjónvarpi. (Tjernström, 2003, bls. 217).

Tafla 3. Samanburður á Danmörk, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

	Hver er viðmiðunin við hversu háan styrk fl. fær frá ríkinu?	Mega flokkar koma fram í fjölmíðlum, án takmarkanna?	Fá flokkarnir skattaafslátt?	Fá gefendur skattaafslátt?
<b>Danmörk</b>	Kosninganiðurstöður	Já	Nei	Nei
<b>Finnland</b>	Fjöldi þingmanna	Nei	Nei	Nei
<b>Noregur*</b>	Kosninganiðurstöður og fjöldi þingmanna	Já	Nei	Nei
<b>Svíþjóð</b>	Kosninganiðurstöður og fjöldi þingmanna	Já	Nei	Nei

\*Breytingar - árið 2005 voru sett lög, nýjar upplýsingar.

Heimild: (Tjernström, Maja., 2003, bls. 215-222).

## Svíþjóð

Frá árinu 1972 hafa verið í gildi lög í Svíþjóð um framlög ríkisins til stjórnmaflokka en það á aðeins við þá flokka sem bjóða fram til þings og lög frá árinu 1996 segja að þingmenn eigi að gera grein fyrir tekjum sínum og geri þeir það ekki þá má álíta að þeir hafi eitthvað að fela. Helsta tekjulind flokka í Svíþjóð eins og á hinum Norðurlöndunum eru ríkisstyrkir en þeir fara eftir stærð flokka, fjölda þingsæta atkvæðamagni síðustu kosninga. Áður fyrr þá voru flokkarnir ekki styrktir af ríkinu og því voru flokkarnir háðir vænum styrkjum til sinnar starfsemi. Einn flokkur á landsvísu ákvað uppá sitt einsdæmi að hætta að taka við fjárframlögum frá fyrirtækjum árið 1971 og þá fór boltinn að rúlla og fleiri flokkar tóku það upp í framhaldinu. Engar takmarkanir eru á því hversu mikið má styrkja flokka í Svíþjóð og engar hömlur eru á því hversu mikið flokkar mega eyða í kosningabaráttu. Ekki hafa verið sett lög um fjármál síðan en þó lá fyrir frumvarp árið 2004 á sænska þinginu, Riksdag, um að gera ætti tekjur stjórnmaflokka opinberar, það frumvarp náði ekki í gegn. Líkt og á Íslandi þá eru engin bönn við því fyrir flokka að auglýsa í sjónvarpi fyrir kosningar. (Nergelius, 2005, bls. 471-477).



## 6. Nefnd um fjármál stjórnmalaflokka

Í júlí árið 2005 skipaði Halldór Ásgrímsson, þáverandi forsætisráðherra, nefnd skipaða fulltrúum allra þingflokka sem var falið að fjalla um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi á Íslandi. Þróunin á alþjóðavettvangi var aðal ástæða þess að forsætisráðherra taldi þörf á að lagaramminn um fjárhagslega umgjörð stjórnmalaflokkanna hér á landi yrði endurskoðaður. Önnur ástæða sem hann nefnir í skýrslu sinni til Alþingis vorið 2005 er sú að Evrópuráðið beindi tilmælum til Íslands um að setja reglur, það ýtti undir ákvörðun hans að setja á laggirnar nefnd. (Forsætisráðuneyti, 2004-2005). Formaður nefndarinnar var Sigurður Eypórsson frá Framsóknarflokki, varaformaður var Kjartan Gunnarsson frá Sjálfstæðisflokki. Aðrir nefndarmeðlimir voru Einar K. Guðfinnsson og Gunnar Ragnars sem komu einnig frá Sjálfstæðisflokki, Helgi S. Guðmundsson Framsóknarflokki, Kristín Halldórsdóttir frá Vinstri hreyfingunni – grænu framboði, Eyjólfur Ármannsson frá Frjálslynda floknum og frá Samfylkingu komu lögfræðingurinn Árni Páll Árnason, sem einnig var starfsmaður nefndarinnar, Gunnar Svavarsson og Margrét S. Björnsdóttir. Viðtöl voru tekin við þrjá nefndarmeðlimi og starfsmann nefndarinnar. (Forsætisráðuneyti, 2006).

### Störf nefndarinnar

*Þessi kafli er m.a. byggður á viðtölum við nokkra nefndarmeðlimi á vormánuðum árið 2008.*

Þegar nefndin kom saman síðsumars 2005, þá lá fyrir að hún ætti að skila tillögum fyrir áramót, sem var ekki raunhæft vegna þess hversu umfangsmikið efnið var. Í byrjun var farið í viðamikla gagnasöfnun. Árni Páll Árnason, lögfræðingur og starfsmaður nefndarinnar, sá um að afla gagna hvernig málum væri háttað í öðrum lýðræðisríkjum m.a. á Norðurlöndunum.

Allir flokkar komu með opnum huga að nefndarstörfum með það að markmiði að ná sameiginlegri niðurstöðu. Þó voru ekki allir sammála um hvaða leið skyldi farin til að ná markmiðinu. Framsóknarflokkurinn hafði þangað til að Halldór Ásgrímsson, formaður Framsóknarflokksins, setti á laggirnar nefnd, ekki barist opinberlega fyrir því að lög væru sett um þetta málefni. Ákvörðun forsætisráðherra að setja lög segir

Sigurður, formaður nefndarinnar, hafi m.a. verið sú að eyða orðrómi um spillingu sem var tengd flokknum. „Það er alveg rétt, við áttum erfitt á þessu tímabili, upp komu ákveðin mál sem okkur gekk erfiðlega að losa okkur við.“ segir Sigurður. (Sigurður Eyþórsson, munnleg heimild, 21.apríl 2008). Afstaða Samfylkingar, Vinstri grænna og Frjálslynda flokksins var nokkuð skýr, að setja þyrfti reglur varðandi fjárreiður flokkanna. Markmið okkar frá Samfylkingunni var að „...við kæmumst á par við önnur lönd hvað varðaði gagnsæi varðandi fjárreiður stjórnmalaflokka.“ sagði Margrét S. Björnsdóttir, einn fulltrúa Samfylkingarinnar í nefndinni. (Margrét S. Björnsdóttir, munnleg heimild, 16. Apríl 2009). Sjálfstæðisflokkurinn var ekki á því í byrjun að setja ætti lög eða reglur um fjárreiður stjórnmalaflokka. Kjartan Gunnarsson, þáverandi framkvæmdastjóri flokksins, sagði í viðtali við Morgunblaðið árið 2001; „Ég hef verið þeirrar skoðunar lengi að það þurfi ekki að setja neinar sérstakar reglur eða lög um fjármál stjórnmalaflokka. Fjármál þeirra lúta sömu reglum og fjármál annarra fjöldasamtaka í landinu.“ (Kjartan Gunnarsson, 2001). Afstaða varaformanns nefndarinnar var skýr í byrjun, að ekki væri ráðlagt að fara þá leið að setja lög og reglur um fjárreiður stjórnmalaflokka. „Stjórnmalaflokkarnir eru háðir skattalögum með nákvæmlega sama hætti og aðrir í landinu. Stjórnmalaflokkarnir eru hins vegar ekki reknir í hagnaðarskyni. Þeir greiða öll þau atvinnurekendagjöld sem lögð eru á atvinnurekendur. Þeir eru háðir nákvæmlega sömu eftirlitsreglum og aðrir í landinu. Stjórnmalaflokkar eru að þessu leyti eins settir og önnur almanna- og fjöldasamtök í landinu.“ (Kjartan Gunnarsson, 2001). Sjálfstæðisflokkurinn kom með þá tillögu að banna ætti fyrirtækjum að greiða í stjórnmalaflokka, sú tillaga hlaut ekki hljómgrunn. (Kjartan Gunnarsson, munnleg heimild, 25. apríl 2008).

Afstaða nefndarmanna Sjálfstæðisflokksins breyttist þegar að leið á nefndarstarfið. „Það var sterkur og mikill vilji í öllum flokkum að setja einhvers konar reglur og þá var það óhugsandi að einn einstaklingur eða fyrirtæki gæti rekið heilan stjórnmalaflokk. Núna er umhverfið í efnahagslífinu þannig að mörgum fyrirtækjum mundi ekkert muna um að halda uppi heilum stjórnmalaflokki.“ (Kjartan Gunnarsson, munnleg heimild, 25. apríl 2008). Sjálfstæðisflokkurinn kom með tillögu að banna fjárframlög frá fyrirtækjum og hafa styrki frá einstaklingum með miklum hömlum, hafa þak á framlögum. Þetta náðist ekki fram í nefndinni. Önnur tillaga frá flokknum, sem náði ekki fram, var að banna öll framlög nema frá ríki og sveitarfélögum en þá væri búið að aftengja spillingarhættuna, búið að frelsa flokkana undan peningum fyrirtækja. „Breytt umhverfi í þjóðfélaginu varð til þess að afstaða

Sjálfstæðisflokksins breyttist svona snögglega í þessu máli“ segir Kjartan Gunnarsson. (Kjartan Gunnarsson, munnleg heimild, 25. apríl 2008).

Nefndin fékk Björgu Thorarensen, lagaprófessor, að koma á einn fund nefndarmanna og hún fór í gegnum rökin fyrir því að setja lög um fjárreiður stjórnmalaflokka út frá félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og persónufrelsi. Stjórnmalaflokkar eru ekki eins og hver önnur félagasamtök. Gæta þurfi þess að ekki sé vegið að persónufrelsi einstaklings, rétt hans á að hafa það á huldu hvaða stjórnmalaflokk hann kjósi að borga félagsgjöld eða styrki til. Björg kom inná að víðast eru reglur, réttur borgaranna á að vita hverjir eru að borga til stjórnmalaflokkanna. Þar sem stjórnmalaflokkar eru eins og opinberir aðilar þar sem gilda m.a. upplýsingalög. Rökin um að þetta hefti tjáningafrelsi og félagafrelsi hefur ekki upp á borð mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við lög um fjárreiður stjórnmalaflokka. (Forsætisráðuneyti, 2006).

Það var svo í apríl 2006 að allir aðilar urðu sammæla um að setja lög um fjármál stjórnmalaflokka. Þó voru nefndarmenn, að sögn Árna Páls, ennþá ekki alveg sammála hvort fara ætti þá leið að setja bannlög eða upplýsingaskyldulög. Það voru einnig ólík sjónarmið varðandi hvar mörkin ættu að vera, hvernig meta átti óefnisleg framlög, persónuverndarsjónarmið o.s.frv. Það er flókið að ákveða hversu langt eigi að ganga í lagasetningunni og hvaða reglur ætti að setja. Ákveðið var að setja aðeins lög sem snerta tekjuhlið ársreikninga flokkanna, ekki gjaldahlið. Þróunin er frekar sú að menn eru að herða reglurnar segir, Margrét Björnsdóttir frá Samfylkingu.

Undir lokin áttu formaður og varaformaður fundi með formönnum flokkanna til að ná niðurstöðu sem allir gætu sætt sig vel við. Frumvarp var lagt fram til Alþingis og var það samþykkt með breytingum. Lögum um framboð og kjör forseta Íslands var tekið úr lögnum, frestað, m.a. vegna þess hversu flókið það var. Í frumvarpinu var lagt til að frambjóðendur til forseta gætu sótt um styrk til ríkisins að afloknum kosningum, styrk að sömu fjárhæð og þeir höfðu aflað, án þess þó að menn gætu hagnast á því. Til þess að frambjóðendurnir stæðu á núlli í kostnaðinum. Sett voru sömu takmörk fjárhæðartakmörk og í prófkjöri. Hafa upplýsingaskyldu um forsetaembættið, æðsta handhafa framkvæmdavalds og löggjafavalds, eins og um prófkjör, „algjört prinsíp mál“ segir Kjartan Gunnarsson.

## Niðurstaðan

Í ákvarðanatökufæri taka ákvarðendur oftast þá ákvörðun sem þeim þykir best eða telja réttlátasta. Þegar frumvarp hefur verið lagt fram um fjármál stjórnmalaflokka þá hefur það alltaf nema einu sinni lognast útaf í nefnd á vegum þingsins. Ein af ástæðunum fyrir því hvernig fór á þeim tíma segir Jóhanna Sigurðardóttir vera þá „að þær upplýsingar þola ekki dagsbirtu, en það er einmitt í skjóli leyndar sem hætta á að spilling geti þrífist.“ (Jóhanna Sigurðardóttir, 2001). Í þetta skiptið var einbeittur vilji að ná sameiginlegum fleti frá öllum flokkum.

Það er lýðræðislega snúið að meirihluti Alþingis setji lög um innri mál stjórnmalaflokka. Það varð þó á endanum raunin. Utanaðkomandi þrýstingur, tilmæli GRECO nefndarinnar og OECD að lagasetning um fjárreiður stjórnmalaflokkanna væri nauðsynleg í nútíma lýðræðisþjóðfélagi. Þessar ástæður höfðu þar áhrif ásamt breyttum aðstæðum þjóðfélaginu, viðskiptalífinu, voru megin ástæður þess að niðurstaða náðist. Sjálfstæðisflokkurinn varð að vera sammæla hinum flokkunum um þessa niðurstöðu þó svo að þeirra rök væru þau að lagasetning bryti í bága við félagafrelsi. Flokkurinn vildi aðra niðurstöðu, þ.e. að banna ætti framlög fyrirtækja en það tókst ekki í þetta skiptið. Sögusagnir um að flokkarnir stæðu í fyrirgreiðslu og spillingu hafa áreiðanlega haft áhrif á það að þeir vildu allir hafa hreint fyrir sínum dyrum. Þverpólítísk samstaða náðist í lokin um að þessar upplýsingar væru framvegis uppi á borði.

## 7. Ársreikningar stjórnmalaflokkanna

Ársreikningar Frjálslynda flokksins, Íslandshreyfingarinnar, Samfylkingarinnar og Vinstri grænna fyrir árið 2007 eru aðgengilegir á heimasíðum og/eða á flokksskrifstofum flokkanna. Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur hafa ekki birt né skilað reikningum sínum til Ríkisendurskoðunar, þrátt fyrir að nokkrir mánuðir eru síðan skilafresturinn rann út, eins og hinir flokkarnir. Íslandshreyfingin lifandi land sem tók þátt í Alþingiskosningunum 2007 var þá fyrir löngu búin að skila reikningnum til Ríkisendurskoðunar eins og lögin gera ráð fyrir. Haft var samband við framkvæmdastjóra / upplýsingafulltrúa allra flokka á vormánuðum 2008 en ekki fengust þá afhent gögn, en svörin voru á þá leið að ársreikningarnir væru ekki alveg tilbúnir vegna „samræmingu á uppgjörstímabili mismunandi flokksdeilda”. („Þingmenn verða“, 2008). Skila átti þeim til Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögnum frá maí 2008. Flokkarnir fengu lokafrest til 1. október 2008 en þá var Samfylkingin eini flokkurinn sem skilaði í tæka tíð, Vinstri Grænir fylgdu stuttlega á eftir og loks Frjálslyndi flokkurinn. Ekkert bólaði þó á reikningunum frá Framsóknarflokki og Sjálfstæðisflokki, Lárus Ögmundsson skrifstofustjóri hjá Ríkisendurskoðun orðaði seinanganginn þannig: „En við vorum til í að horfa í gegnum fingur okkar með þessa töf þar sem þetta er fyrsta árið ... En biðin er orðin nokkuð löng svo okkur finnst nú að menn verði að fara að girða sig.” („Þingmenn verða“, 2008).

Í töflunum hér á eftir eru birtar rekstrartekjuhlíðar rekstrarreikninga hjá þeim flokkum sem skiluðu ársreikningum sínum fyrir árið 2007 til Ríkisendurskoðunar fyrir áramótin 2008/2009. Einnig eru rekstrartekjur ársins 2007 bornar saman við árin á undan og farið verður lauslega yfir rekstrargjaldahlið reikningsins. Fram til ársins 2007 þá var uppgjörstímabil Frjálslynda flokksins frá 1.okt. til 30.sept en hinir flokkarnir gerðu upp á eðlilegum tíma þ.e. 1.jan. til 31.des.

## Frjálslyndi flokkurinn

Á heimasíðu flokksins segir m.a.:

Einn af grundvallarþáttum í starfsemi stjórnmalaflokks er hvernig hann aflar fjár enda er fjármagn ein forsenda þess að stjórnmalaflokkur geti með virkum hætti kynnt stefnumál sín og frambjóðendur. ... Það er því stefna Frjálslynda flokksins að settar verði reglur sem skyldi alla stjórnmalaflokka að opna bókhald sitt og að upplýst sé um styrktaraðila stjórnmalaflokks yfir ákveðinni fjárhæð. Það verður að teljast eðlileg krafa í opnu og lýðræðislegu samfélagi.

Tafla 4. Rekstrartekjur Frjálslynda flokksins 2001 – 2007.

Ár	2001/2002	2002/2003*	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2007*
<b>REKSTRARTEKJUR</b>						
<i>Framlag Sverrir Hermannsson</i>		65.744	0	0	0	
<i>Framlag Eyþór Sigmundsson</i>		300.000	190.000	0	0	
<i>Framlög fyrirtækja og einstaklinga</i>	1.261.485	261.447	210.000	23.000	3.651.703	
<i>Félagsgjöld</i>			19.000	6.000		1.386.381
<i>Framlög og styrkir</i>						41.570.375
<i>Aðrar tekjur</i>						586.705
<i>Hagnaður af sölu</i>						19.331.665
<i>Aðalstrætis 9</i>						
<i>Framlög v/breyttra kjördæmaskipan</i>					3.872.587	
<i>Innborganir v/jólagjafa</i>			166.226	0		
<i>Opinberir styrkir</i>	10.683.334	4.348.017	3.033.087	3.840.951	3.235.296	
<i>Opinberir styrkir til stjórnmalaflokka frá Ríkissjóði</i>			19.779.921	18.853.450	14.980.863	
<i>Framlög v/ alþingiskosninga</i>		10.645.018				
<i>Framlög v/sveitstjórnkosninga</i>	430.131					
<i>Auglýsingar í fréttabréfi</i>	211.000	619.000	540.000	339.500	0	
<i>Leigutekjur</i>					450.000	
<i>Borgarstjórn Reykjavíkur</i>		1.027.275	1.218.182	1.227.273	1.222.000	
<i>Félagsgjöld kjölfesta</i>	336.710	317.500	316.340	311.500	310.500	
<i>Tekjur v/ Landsþings</i>				268.947	0	
<b>Samtals:</b>	<b>12.922.660</b>	<b>17.584.001</b>	<b>25.472.756</b>	<b>24.870.621</b>	<b>27.722.949</b>	<b>62.875.126</b>

Heimild: (Frjálslyndi flokkurinn, 2003-2007)

Uppsetning rekstrarreiknings Frjálslynda flokksins er ekki eins milli ára svo erfitt er að bera saman tölur. Framlög fyrirtækja og einstaklinga til flokksins næstum því þrefaldast 2005/2006, stuttu áður en að lög um fjármál stjórnmalaflokka tóku gildi, frá því sem þau voru mest árið 2001/2002. Kostnaður vegna alþingiskosninganna árið 2003 var 15.594.727 kr. en var 38.566.993 kr. í

kosningunum 2007. Frjálslyndi flokkurinn var rekinn með rúmlega 28 milljóna tapi árið 2007.

## Íslandshreyfingin, lifandi land

Tafla 5. Rekstrartekjur Íslandshreyfingarinnar árið 2007

Ár	2007
<b>REKSTRARTEKJUR</b>	
<i>Framlög og gjafir</i>	324.000
<i>Auglýsingar í kosningablað</i>	420.000
<i>Styrkir fyrirtækja</i>	5.745.000
<i>Samtals</i>	6.489.000

Heimild: (Íslandshreyfingin, 2007)

Íslandshreyfingin var eina nýja framboðið sem bauð fram í kosningunum 2007. Samkvæmt kosningalögum fá þeir sem bjóða til Alþingis og fá yfir 2,5% atkvæða ríkisstyrki. Íslandshreyfingin fékk yfir 2,5% í atkvæðum en ekki nóg til að ná þingmanni inn, þá þarf 5% atkvæða. Íslandshreyfingin fær styrk frá ríkinu uppá rúmlega 12 milljónir króna á ári, samkvæmt fjárlögum, út kjörtímabilið. Íslandshreyfingin fær 48 milljón króna styrk í fjögur ár án þess að eiga inni þingmann. Kostnaður vegna Alþingiskosninganna 2007 var samtals rúmlega 32 milljónir. Þar af fóru tæpar 25 milljónir króna í auglýsingakostnað. Íslandshreyfingin var rekin með tapi árið 2007, uppá rétt rúmlega 29 milljónir.

## Samfylkingin

Tafla 6. Rekstrartekjur Samfylkingarinnar 2001-2007.

Ár	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007*
<b>REKSTARTEKJUR</b>							
<i>Framlög frá Alþingi</i>	44.286.187	58.712.216	57.021.975	73.377.858	73.377.858	73.377.858	110.566.105
<i>Framlög frá þingflokki</i>	6.950.000	6.000.000	6.000.000	7.000.000	8.855.937	6.800.000	8.500.000
<i>Frjáls framlög og styrkir</i>	6.009.592	2.368.392	1.672.386	3.327.140	9.144.641	44.998.898	10.756.715
<i>Samtals:</i>	57.245.779	67.080.608	64.694.361	83.704.998	91.378.436	125.176.756	129.822.820

Heimild: (Samfylkingin, 2007)

Í formála reikninga Samfylkingarinnar er tekið fram að „Kostnaður landsflokksins er þó ekki nema hluti kostnaðar við kosningar þar sem framkvæmd og ábyrgð á kosningabaráttunnar er í höndum kjördæmisráða einstakra kjördæma. Sama gildir auðvitað um kostnað einstakra félaga og kjördæmisráða í sveitarstjórnarkosningum.” Rekstrarreikningurinn yfir landið í heild er ekki sá sami og þessar tölur segja um. Frjáls framlög og styrkir til flokksins rúmlega fjórfölduðust á milli árána 2006 og 2007, árið sem lögin voru sett komu rétt tæplega 45 milljónir í kassann en árið sem lögin voru komin í gildi, árið 2007, tæpar 11 milljónir. Kostnaður vegna Alþingiskosninga, funda- og kynningarkostnaður jókst á milli kosninga frá rúmlega 99 milljónum árið 2003 í tæpar 136 milljónir í kosningunum 2007.

## Vinstri grænir

Tafla 7. Rekstrartekjur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs 2002 – 2007.

Ár	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2007*
<b>REKSTRARTEKJUR</b>						<i>Móðurfélag</i>	<i>Dótturfélag</i>
<i>Opinber framlög</i>	27.036.748	25.467.909	26.684.190	26.684.190	26.684.190	42.983.200	0
<i>Framlög styrktarmanna</i>	1.147.100	1.243.600	2.025.600	2.242.405	3.046.000	2.200.660	31.886.274
<i>Framlög frá VG Aðrar fjáraflategjur</i>							(15.384.190)
	1.555.564	6.180.000	897.316	0	2.046.263	13.480.496	5.026.933
<b>Samtals:</b>	<b>29.739.412</b>	<b>32.891.509</b>	<b>29.607.106</b>	<b>28.926.595</b>	<b>31.776.453</b>	<b>58.664.356</b>	<b>21.529.017</b>

Heimild: (Vinstri hreyfingin – grænt framboð, 2002-2007)

Ársreikningar Vinstri grænna eru opnir og aðgengilegir öllum á heimasíðu flokksins og þar segir m.a.: „Vinstrihreyfingin - grænt framboð hefur opið og gagnsætt bókhald. Við höfum lengi haft það sem reglu að birta alla styrki sem fara yfir 300 þúsund krónur.” Eins og sjá má í töflu 3 þá voru framlög til flokksins mest á því ári sem að lögin voru sett, munurinn er um 27%. Kostnaður vegna Alþingiskosninganna 2003 var rúmar 17 milljónir en árið 2007 tæplega 40 milljónir, kostnaður meira en tvöfaldaðist á milli kosninga. Bæði móðurfélag og dótturfélag voru rekin með tapi árið 2007, tapið nam samtals rúmlega 36 milljónum.



## 8. Lög um fjármál stjórnmalaflokka

Lög um fjármál stjórnmalaflokka voru sett á Alþingi 21. desember 2006 og tóku gildi 1. janúar 2007. Segir í lögunum, nr. 162/2006 að markmið og tilgangur þeirra sé að „kveða á um fjárframlög til stjórnmalasamtaka og stjórnmalastarfsemi, draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum.“ Lögin eiga við stjórnmalasamtök, þingflokka og frambjóðendur í persónukjöri. Þó ekki í forsetakjöri. Samkvæmt lögunum er öllum frjálst að gefa í flokkana, fólki og fyrirtækjum, með skilyrðum þó. Framlöggin, sama hvers eðlis þau eru, skulu standa skýrmerkilega í reikningum flokkanna. Það skiptir engu hvort um er að ræða beinharða peninga, gjafir, aðgang að húsnæði, afslætti t.d. af auglýsingum, lánakjör undir markaðsverði eða allt sem telst til ívilnana og gjafa. Allir flokkar sem eiga einn mann eða fleiri á Alþingi, þingflokkar, fá styrk frá ríkinu sem nemur einingargreiðslu á hvern þingmann, greiðslu til flokksins og aukagreiðslu til þeirra þingflokka sem eru í stjórnarandstöðu. Sá stjórnmalaflokkur sem 2,5% eða fleiri atkvæði fær styrk frá ríkinu á fjárlögum. Fáir hann undir því atkvæðamagni fær hann engann ríkisstyrk. Í sveitarfélögum fá flokkar sem ná manni í stjórn og eru með yfir 5% atkvæða í sveitarfélaginu, styrk til starfsemi í samræmi við atkvæðamagn úr síðustu kosningum, í sveitarfélaginu verður íbúafjöldi að ná yfir 500 manns. Reykjavíkurborg gerir ráð fyrir að kostnaður við sérfræðiaðstoð vegna borgarstjórnarflokka verði 33,6 milljónir kr. árið 2008. (Reykjavíkurborg, 2007, bls. 55).

Í 6. gr. laga um stjórnmalaflokka segir að flokkar og frambjóðendur mega taka við fjárframlögum nema þeim sem koma frá óþekktum aðilum, fyrirtækjum í eigu ríkis, sveitarfélaga og öðrum opinberum aðilum. Þeir mega ekki taka við styrkjum frá erlendum aðilum, en það var sett í lög 1975, nema þeirra sem hafa kosningarétt hér á Íslandi. Sammerkt með lögum um sama efni í Noregi er að einstakur lögaðili má ekki gefa hærri upphæð en sem nemur 300.000 þús. kr. á ári en á þessu eru örfáar undantekningar. Kostnaður einstaklings í prófkjöri má ekki fara yfir ákveðna upphæð miðað við fjölda á kjörsvæði og öll framlög skulu vera undir nafni þess lögaðila sem gefur. Flokkar og frambjóðendur þurfa að skila reikningum sínum til Ríkisendurskoðunar. Það borgar sig að fara eftir þessum nýju lögum því refsing við broti er há peningasekt eða allt að 6 ár í fangelsi.

Lögin hafa endurskoðunarákvæði sem gerir ráð fyrir að lögin verði endurmetin um mitt árið 2010.

## 9. Auglýsingar í aðdraganda kosninga

Allra leiða er leitað til þess að ná til sem flestra kjósenda. Leiðirnar sem farnar eru misjafnar og árangurinn eftir því. Kostnaðurinn við að auglýsa sig og flokkinn sinn hefur farið upp á við á síðustu árum. Það er dýrt að halda gefa út auglýsingapésa, hringja út, auglýsa í útvarpi og sjónvarpi, blaðaauglýsingar o.s.frv. Það nægir ekki að koma fram í fréttum og umræðuþáttum, það nær einfaldlega ekki til allra kjósenda. Í raun eru frambjóðendur að „selja sig“ og sínar hugmyndir, koma á framfæri áherslum og skoðunum. Upplýsingar í töflu 8 eru fengnar úr ársreikningum stjórnmalaflokkanna, hjá Samfylkingu og Vinstri grænum var auglýsingakostnaður ekki sundurliðaður heldur aðeins gefinn upp kostnaður við Alþingiskosningar. Eins og sést í töflunni þá eyddi Íslandshreyfingin, nýtt framboð, miklum fjárhæðum til að koma sér og sínum stefnumálum á framfæri, alls tæplega 25 milljónir. Auglýsingakostnaður milli þingkosninga hjá Vinstri grænum margfaldaðist milli kosninga, frá rúmum 2 milljónum árið 2003 í 17 milljónir árið 2007. Þess ber að geta að sundurliðað milli dótturfélags og móðurfélags þá var kostnaðurinn rúmlega 2.5 milljónir í móðurfélagi og tæplega 14.5 milljónir í dótturfélagi.

Tafla 8. Auglýsingakostnaður í Alþingiskosningum 2003 og 2007

Kosningarár	2003	2007
<b>AUGLÝSINGAKOSTNAÐUR</b>		
<i>Íslandshreyfingin</i>		24.862.171
<i>Frjálslyndi flokkurinn</i>	7.924.557	Ekki sundurliðað
<i>Samfylkingin</i>	Ekki sundurliðað	Ekki sundurliðað
<i>Vinstri grænir</i>	2.155.452	17.020.475 *
*Móðurfélag og dótturfélag samtals		

Í Alþingiskosningum vorið 2007 voru nýgengin í gildi lög um það að ekki mætti styrkja flokka nema um ákveðna upphæð og að gefa þyrfti upp nafn á lögaðilum sem styrkja við reikningsskil. Eftir náíð samstarf og samstöðu allra flokkanna var haft „samráð“ um það að hafa þak á kostnaði við auglýsingar og að banna alveg auglýsingar í sjónvarpi fyrir þessar kosningar. Þrátt fyrir þetta samkomulag auglýstu þeir sig mikið þetta kosningarárið og voru aðferðirnar allt frá því að liðsmenn flokkanna hringdu beint til kjósenda í að auglýsa sig í

ljósvakamiðlum og dagblöðum allra landsmanna. Í flestum tilfellum voru þetta frambjóðendur og aðilar innan flokkanna að koma sínum stefnumálum og áherslum á framfæri. Heilsíðuauglýsingar í dagblöðum, blaðapésar, plaggöt, kostnaður við auglýsingastofur, allt kostar þetta sitt og einhver verður að borga brúsann. Vasarnir hjá flokkunum eru ekki eins fljótir að fyllast af fé frá einkaaðilum eins og fyrir lagasetningu og finn verður því leiðir til þess að auglýsa. Ýmis hagsmunasamtök tóku upp á því að auglýsa ákveðin málefni sem tengdust gjarnan einstökum flokkum en þetta kom þeim sem áttu frumkvæði að frumvarpi til laga um fjármál stjórnmalaflokka í opna skjöldu. Framtíðarlandið, félag fólks um framtíð Íslands, auglýsti í aðdraganda kosninganna, en slíkt fyrirkomulag að aðrir en flokkarnir auglýsi stefnumál er nýtt og líkist því sem tíðkast erlendis m.a. í Bandaríkjunum.

Margir ráku upp stór augu daginn fyrir alþingiskosningar árið 2007 en þá birtist heilsíðuauglýsing í nokkrum helstu dagblöðum landsins frá einum af virtustu en jafnframt umdeildustu athafnamönnum landsins. Skilaboðin voru þau að hvetja stuðningsmenn ákveðins flokks að strika yfir nafn eins frambjóðanda í Reykjavíkurlkjördæmi suður en auglýsingin hafði yfirskriftina „Strikið yfir siðleysið“, en þar átti hann við framgang þessa frambjóðanda og vildi með þessu reyna að koma í veg fyrir að hann yrði kosinn og rýra traust til hans. (Jóhannes Jónsson, 2007). Ekki hefur áður verið auglýst með þessum hætti og spurning hvort að þessi aðferð sé komin til að vera? Helgi Vilhjálmsson athafnamaður, oftast kenndur við Góu, auglýsti heilsíðuauglýsingar í Morgunblaðinu og Fréttablaðinu í byrjun árs 2009, þar gagnrýnir hann stjórnvöld og lífeyrissjóði fyrir framkomu þeirra gagnvart öldruðum og birtir í leiðinni kosningaloforð flokkanna, sem lofuðu að beita sér í málefnum aldraðra. Það er mikill fjöldi innsendra greinar í blöðunum, þetta er ein leið til að koma sinni skoðun á framfæri. Þó er það aðeins í höndum efnameiri einstaklinga, eða þeirra sem eiga miðlana að auglýsa svona, því heilsíðu auglýsing kostar skildinginn.

## 10. Þarf að endurskoða löginn?

GRECO nefndin gaf í kjölfarið á samþykktan laganna út skýrslu, apríl 2008, þar sem hún fagnar lagasetningunni en kemur með tillögur til að betrumbæta umhverfi stjórnsýslu og stjórn mála enn betur. Hún setur m.a. fram þessar tillögur:

- Settar verði reglur á svipuðum nótum og um stjórn málaflokka til forsetakosninga.
- Gert verði skylt að upplýsa hvaða einstaklingar hafi stutt stjórn málaflokka enda séu framlög yfir ákveðnu marki, en skv. þeim lögum sem eru í gildi er aðeins skylt að upplýsa hvaða lögaðilar hafi innt framlög að hendi.
- Ríkisendurskoðun skilgreini hvaða upplýsingar úr ársreikningi stjórn málaflokka það séu sem birtar verði almenningi.
- Ríkisendurskoðun fái heimildir til að kalla eftir bókhaldsgögnum frá frambjóðendum í persónukjöri, en skv. lögum frá 2006 þá hefur ríkisendurskoðun einungis slíka heimild gagnvart stjórn málaflokkunum.
- Reynt verði eftir fremsta megni að upplýsa kjósendur um fjármögnun kosningabaráttu áður en kosningar fara fram.
- Sjálfstæði endurskoðenda tryggt og þeir séu skyldugir til að kæra til yfirvalda ef svo ber undir.
- Refsing og viðurlög við brotum á lögum verði gerð skýrari.

(GRECO II, 2008, bls. 18-19).

Kostnaður flokkanna við rekstur, auglýsingar og kosningar hefur aukist gríðarlega síðastliðin ár. Það er áhyggjuefni margra að þróunin sé í þá átt að stjórn málaflokkar þurfi að standa í miklum kostnaði, bæði í Alþingiskosningum, bæjarstjórnarkosningum og prófkjörum innan flokkanna. Samkomulag var á milli flokkanna í Alþingiskosningunum árið 2007 að takmarka auglýsingar. Þrátt fyrir það jókst auglýsingakostnaður á milli kosninga t.d. hjá Vinstri grænum, frá því að vera rúmar 2 milljónir í fyrri kosningunum í 17 milljónir árið 2007. Þetta er talsverð aukning.

Löginn hafa ekki náð markmiðum sínum hvað varðar skil á ársreikningum til Ríkisendurskoðunar en refsing og viðurlög mættu vera skýrari skv. ofangreindum lista. Þó svo að gagnsæi sé að aukast þá má margt gera betur. Þegar þingmenn voru spurðir af Fréttablaðinu um fjárstuðning í síðasta prófkjöri þá var fát um svör.

Aðeins 27 þingmenn af 63 gáfu upp fjárhagsupplýsingar um sig. Það væri ærið verkefni að láta þingmenn birta þessar upplýsingar, vegna þess að sumir hverjir eru í stjórnnum fyrirtækja og hafa því hagsmuna að gæta, sitja í rauninni beggja vegna borðsins. („Þingmenn verða“, 2008).

Í sveitarfélögum, þar sem mikil nálægð er við borgarana, eru ákvarðanatökurnar af öðrum toga en hjá ríkinu. Skipulagsmál eru fyrirferðamikil í bæjarstjórnnum t.d. úthlutun lóða og byggingaleyfi. Þegar nálægðin er orðin svona mikil þá er auðveldara fyrir borgarana að hafa áhrif á hvernig málum skuli framhaldið t.d. með kosningu um hvort að flugvöllur eigi að vera eða fara. Það eru líka hagsmunaaðilar sem geta haft stærri og meiri áhrif á það hvaða ákvarðanir eru teknar t.d. með því að fyrirtæki styrki flokk í bæjarstjórn til að fá ívilnun. Í fréttaskýringaþættinum Krossgötum á Rás 1 í umsjón Hjálmars Sveinssonar, þar sem umræðuefnið er málefni líðandi stundar, hefur komið til umræðu umdeild bygging á Höfðatorgi í Reykjavík. Þar eru ástæður þess hvers vegna „turninn“ var byggður og á hvaða forsendum dregnar í efa. Tengsl vertakans við stjórnmalaflokk / flokka eru ekki heppileg. Í þættinum er því velt upp hvers vegna Reykjavíkurborg hefur skuldbundið sig til þess að greiða verktökunum leigu, á yfirverði, næstu 25 árin. (Eykt, 2007). Þessa ákvörðun og forsendur hennar þyrfti að skoða ofan í kjölinn. Til þess að koma í veg fyrir að svona mál komi upp væri farsælast að hafa upplýsingar um fjármögnun flokka og frambjóðenda í prófkjörum uppi á borðinu. Ólafur F. Magnússon, Frjálslynda flokknum, lagði til haustið 2008 á borgarstjórnarfundum í Reykjavík að borgarfulltrúar myndu gefa upp hverjir hefðu styrktu kosningabaráttu þeirra. Tillagan var felld með meirihlutaatkvæðum Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks gegn atkvæðum Frjálslyndra og Vinstri grænna. Samfylkingin sat hjá. („Þingmenn verða“, 2008).

## 11. Lokaorð

Spilling mælist samkvæmt könnunum lítil á Íslandi. Spilling er samt sem áður til staðar í formi fyrirgreiðslu, múturs og hagsmunaáreksturs. Dæmin um flokkana þrjá styðja það að grunur að spillingu er til staðar í flokkakerfinu. Það að samfélagið sé eins lítið og Ísland, þá eru meiri líkur á því að hagsmunaárekstrar og lítil spilling eigi sér stað en ef um stórþjóð væri að ræða. Stjórnsýslan og stjórnkerfið þurfa breyttar og skýrari leikreglur og kerfið þarf að vera gagnsærra. Stöðuveitingar t.d. dómara þarf að endurskoða, það þarf að gæta jafnréttis og hlutleysis til hins ítrasta til að trúin og traustið á dómskerfið fari ekki í súginn hjá fólkinu í landinu.

Aðdragandinn að því að lög voru samþykkt um fjárreiður stjórnmalaflokka var heldur langur. Allt frá því umræður hófust voru skipaðar allmargar nefndir um þetta málefni en alltaf strandaði það á því að ekki þyrfti að setja lög m.a. vegna félagafrælsisákvæðis stjórnarskrárinnar. Jóhanna Sigurðardóttir var einn helsti talsmaður þess að setja þyrfti lög um reikninga flokkanna. Kjartan Gunnarsson benti á það að hún hafi alltaf verið í stjórnarandstöðu þegar hún hóf umræður um málefnið á Alþingi.

Nágrannalöndin, Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð, hafa hægt og bítandi verið að setja lög og þróa lög um fjármál stjórnmalaflokka. Staðreyndin er sú að því gagnsærra kerfi, því meiri trú og traust ríkir í garð stjórnmalamanna. Það að öll Norðurlöndin hafi verið komin með reglur gerði það að verkum að þrýstingurinn á að Ísland gerði hið sama jókst.

Nefndinni, sem skipuð var 2005, um fjármál stjórnmalaflokka hafði það markmið að ná sameiginlegri niðurstöðu, það tókst að lokum eftir að hafa unnið að samkomulagi í um eitt og hálf ár. Nefndinni tókst það þrátt fyrir að í byrjun nefndarstarfsins voru þeir ekki allir sammála um lagasetningu. Sjálfstæðisflokkurinn fór einn inn í samstarfið með þá skoðun að ekki ætti að setja sérstök lög um stjórnmalaflokka frekar en önnur félagasamtök. Það að afstaða þeirra breyttist var af þeirri ástæðu, segir Kjartan Gunnarsson, að viðskiptalífið og efnahagslífið voru orðin ógnandi fyrir flokkana. Væri betra að leysa flokkana undan auðvaldinu. Þessi afstaða hefur ekki komið áður úr búðum Sjálfstæðismanna.

Ársreikningar flokkanna sýna það að peningar jukust, frjáls framlög, árið sem löggin voru sett. Tölurnar benda til þess að það lagasetningin hafi haft neikvæð áhrif á

fjármögnun flokkanna frá einstaklingum og fyrirtækjum. Sérstaklega má sjá þetta í ársreikningum Samfylkingarinnar þar sem fjárframlögin fjórfölduðust á milli ára. Íslandshreyfingin þarf ekki að örvænta því hún mun fá ríflega ríkisstyrki út kjörtímabilið eftir kosningar, þó svo hún hafi ekki náð inn þingmanni. Ríkisstyrkir til flokkanna voru ekki lækkaðir á fjárlögum 2009, þrátt fyrir að einn mesti niðurskurður í áraraðir hafi átt sér stað í ríkisfjármálum. Kostnaðurinn er mikill við alþingiskosningar, sérstaklega hjá Íslandshreyfingunni miðað við hvað flokkurinn var nýr. Auglýsingar af öðru tagi en áður hefur verið, bættust í hóp gamalla aðferða til að auglýsa. Auglýsing þess efnis að hvatt var til þess, af einum aðila, að stroka út einn frambjóðenda í ákveðnum flokki, hefur ekki sést áður á Íslandi.

Lög um fjármál stjórnmaflokka, nr. 162/2006, tóku gildi í janúar 2007. Það reyndi fyrst á lögin í alþingiskosningunum sama ár og að skila Ríkisendurskoðun reikningum árið eftir, 2008. Skilin gengu nú ekki alveg eins og skildi hjá öllum flokkum. Betra er seint en aldrei. Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur hafa dregið lappirnar heldur lengi því þegar þetta er skrifað eru ekki ennþá komnir ársreikningar frá þeim til Ríkisendurskoðunar. Hvað hafa þessir flokkar að fela? Hvers vegna eru þeir ekki búnir að skila eins og hinir flokkarnir? Lögin verða endurskoðuð um mitt ár 2010 þegar búið verður að ganga til alþingiskosninga tvisvar, átti bara að vera einu sinni en boðað hefur verið til kosninga á vormánuðum 2009, og sveitastjórnakosningar verða haldnar einu sinni, árið 2010.

Ástandið í samfélaginu og þær umræður sem verið hafa um fjárreiður stjórnmaflokka, er ein af ástæðum þess að lög um stjórnmaflokka voru sett á þessum tíma. Spillingar-, hagsmuna-, fyrirgreiðslu-, og mútustimpill á stjórnmaflokkunum og grunur um spillingu í nokkrum flokkum, sem tengdist líka nokkrum stjórnmalámönnum olli því að allir flokkar vildu gera hreint fyrir sínum dyrum. Norðurlöndin og nýleg lagasetning Norðmanna ýtti líka á Íslendinga að taka upp lög og reglur, sem og að GRECO beindi tilmælum þess efnis að við ættum að setja lög hið allra fyrsta. Tilgátan um að ákvörðun um það að setja lög um fjármál stjórnmaflokka hafi verið vegna utanaðkomandi þrýstings, almennrar umræðu í þjóðfélaginu og gruns um spillingu er studd.

Ástand í efnahagslífi hefur áhrif á bæði heimili og fyrirtæki. Efnahagsástand hefur einnig áhrif á stjórnmaflokka eins og hver önnur félagasamtök sem eru háð styrkjum frá einstaklingum og fyrirtækjum. Þegar vel árar í efnahagslífinu þá er mikið framboð af peningum í umferð. Það býður hættunni í heim spillingar og fyrirgreiðslu.



Meiri peningar voru í umferð í aðdraganda lagasetningar en áður þekktist. Fyrirtækjasamstæður og efnameiri einstaklingar höfðu meiri getu til að greiða upphæðir til stjórnmalaflokka og þannig tækifæri til að ná sér í velvild hjá flokkunum.

Þegar þetta er skrifað eru sögulegir tímar. Árið 2008 er nýliðið og 2009 rétt gengið í garð. Landslagið í stjórnmalum og efnahagsmalum hefur breyst til muna. Ríkisstjórnin hefur boðað til kosninga á vormánuðum, tveimur árum á undan áætlun, vegna mikillar óánægjuöldu í samfélaginu. Óánægjan tengist m.a. ólýðræðislegum vinnubrögðum sem hafa viðhafst í íslenskum stjórnmalum, stjórnsýslu og viðskiptalífi. Flokkspólítískar ráðningar hafa viðgengist og afsagnir eftir afgangi í starfi eru mjög sjaldgæfar á opinberum vettvangi. Pólítísk ábyrgð væri ekki mikil væri hún mæld á Íslandi. Breyttir tímar, bankarnir gjaldþrota, heimilin mörg hver gjaldþrota, einstaklingar og fyrirtæki líka. Ástandið er vegna heimskreppunnar en einnig vegna heimatilbúins vanda, of mikið frelsi, of fáar reglur og of lítið eftirlit. Núna eru allir háðir ríkinu, ríkið á bankana og þar með mörg fyrirtæki er hafa lent í fjárhagsvanda vegna efnahagsástandsins. Líka stjórnmalaflokkana, það eru ekki margir sem hafa efni á að styrkja flokkana miðað við síðastliðin ár uppsveiflu í efnahagslífinu. Lítið framboð er af peningum og lánsfé miðað við síðustu ár og því virðist sem stjórnmalaflokkarnir fái, á meðan árferðið er slæmt, megnið af tekjum sínum frá ríkinu.

Lýðræðislega kjörnir fulltrúar, sama hvaða flokki þeir tilheyra, og embættismenn eiga að gæta fyrst og fremst að hagsmunum borgaranna. Sé þess ekki gætt að þá fer heiður, traust og virðing til stjórnmalanna hverfandi. Það er vegsemd og vandi og að vera heiðvirður stjórnmalamaður fyrr og nú, sérstaklega á tímum uppgjörs í íslensku samfélagi. Í ræðu sem Barack Obama hélt þegar hann tók við forsetaembætti Bandaríkjanna í janúar 2009, og snerti alla heimsbyggðina, kom hann m.a. inná spillingu:

Til þeirra sem halda fast í völd í gegnum spillingu og undirferli og þagga niður í mótþróanum, vitið að þið eruð röngu megin við söguna, en það mun lengja hendina á þér ef þú ert viljugur til að afkreppa hnefann þinn.

(Obama, 2009).

## ***Viðauki***

Viðtöl við fjóra meðlimi nefndar um fjármál stjórnmalaflokka, tekin á vormánuðum 2008. Í grunnin var spurt sömu spurninga en nokkrar spurningar voru sniðnar að viðmælandanum. Meðal þeirra spurninga sem voru hafðar að leiðarljósi voru eftirtaldar. Listinn er ekki tæmandi.

- Nú var nefndin skipuð í júlí 2005 en lauk ekki störfum fyrr en í nóvember ári síðar - hver er ástæðan fyrir svo löngum tíma?
- Jóhanna Sigurðardóttir ofl. hafa lengi lagt frumvörp til laga um fjármál stjórnmalaflokka en þau hafa farið í nefnd og engin niðurstaða náðst – hverja telur þú ástæðuna fyrir því?
- Hvers vegna voru lög sett um fjármál stjórnmalaflokkanna?
- Hvert var markmið nefndarinnar?
- Hvernig var starfsandinn í nefndinni?
- Hvers vegna breyttist afstaða Sjálfstæðisflokksins?
- Telur þú að endurskoða þurfi lögin?
- Telur þú að lögin muni ná markmiðum sínum?
- Hvernig gekk samvinnan við formenn flokkanna?
- Hver var afstaða innan flokksins um lagasetningu?
- Hver voru helstu ágreiningsmálin?
- Hverra hagsmunir voru hafðir í forgrunni við setningu laganna? (Almennings, fyrirtækja, stjórnmalaflokka).

## Heimildaskrá

Benedikt Gröndal. (1976). Stjórnmalaflokkar. *Alþingistíðindi B-deild, sótt 2. apríl 2008 af* <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=2812&lthing=97>.

Björg Thorarensen, Ólafur Th. Harðarson. (2005). Iceland. Thomas D. Grant (ritstjóri), *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana Publications.

Björn Bjarnason. (2005, ágúst). *Almannatengsl - Mont Pelerin – Stjörnubiósreiturinn*. Sótt 23. mars 2008 af <http://www.bjorn.is/pistlar/nr/3236#Stjornubiosreiturinn>.

Einar Kárason. (2005). *Jónsbók*. Reykjavík: Mál og menning.

Eykt. (2007, mars). *Eignir keyptar af Reykjavíkurborg og samið um leigu húsnæðis á Höfðatorgi*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://www.eykt.is/frettir/nr/330/>.

Forsætisráðuneyti. (2004-2005). *Skýrsla um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Ísland*. Reykjavík: Sótt 2. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/altext/131/s/1169.html>.

Forsætisráðuneyti. (2006). *Skýrsla nefndar um lagaleg umgjörð stjórnmalaflokkanna*. Reykjavík: Nefnd um lagalega umgjörð stjórnmalaflokkanna.

Frjálslyndi flokkurinn. (2003). *Ársreikningur 2003*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://hamar.nepal.is/www.xf.is/arsreikn03/>.

Frjálslyndi flokkurinn. (2004). *Ársreikningur 2004*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://hamar.nepal.is/www.xf.is/arsreikn04/>.

Frjálslyndi flokkurinn. (2005). *Ársreikningur 2005*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://hamar.nepal.is/www.xf.is/arsreikn05/>.

Frjálslyndi flokkurinn. (2006). *Ársreikningur 2006*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://hamar.nepal.is/www.xf.is/arsreikn06/>.

Frjálslyndi flokkurinn. (2007). *Ársreikningur 2007*. Sótt 2. janúar 2009 af <http://xf.is/flokkurinn/opid-bokhald/>.

Gísli Kristjánsson. (2006). *Viðsjá – pistill Gísla Kristjánssonar frá Noregi*. Ríkisútvarpið, Rás 1. Nóvember.

Gunnar Helgi Kristinsson. (1994). *Embættismenn og stjórnmalamenn – skipulag og vinnulag í íslenskri stjórnsýslu*. Reykjavík: Háskólaforlag Mál og menningar.

*Grágás, lagasafn íslenska þjóðveldisins*. (1945). Vilhjálmur Finsen annaðist útgáfu. Kaupmannahöfn: Fornritafjelag Norðurlanda.

GRECO. (2001) . *Evaluation Report on Iceland*. Strasbourg: Directorate General I – Legal Affairs Department of Crime Problems.

GRECO I. (2008). *Evaluation Report on Iceland –Incriminations*. Sótt 18. september 2008 af [http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/fra\\_nefndum/nr/6452](http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/fra_nefndum/nr/6452).

GRECO II. (2008) *Evaluation Report on Iceland – Transparency of Party funding*. Sótt 18. September 2008 af [http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/fra\\_nefndum/nr/6453](http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/fra_nefndum/nr/6453).

Gylfi Þ. Gíslason. (1993). *Viðreisnarstjórnin*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Hjorth, Helga., Nygård, Beate. (2005). Norway. Thomas D. Grant (ritstjóri), *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana Publications.

Íslandshreyfingin, lifandi land. (2007) *Ársreikningur 2007*. Reykjavík: Hyggir ehf. endurskoðunarstofa.

Jóhanna Sigurðardóttir. (2001). Pukrað með fjármál flokkanna. *Heimasíða Jóhönnu Sigurðardóttur*. Sótt 3. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/johanna/greinar/safn/000085.shtml#000085>.

Jóhannes Jónsson. (2007, 11. maí). Strikið yfir siðleysið. *Fréttablaðið*, bls. 49.

Jóna Valgerður Kristjánsdóttir. (1994) Fjárframlög til stjórnmalaflokka. *Alþingistíðindi B-deild*, Sótt 3. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/117/O3/r08174011.sgml&leito=fj%E1rm%E11%5C0stj%F3rm%E1laflokka#word1>.

Kjartan Gunnarsson. (2001, 7. okt.). Stjórnmalin eiga ekki í vök að verjast. Ragna Sara Jónsdóttir. *Morgunblaðið*.

Kos, Drago. (2008). Political finance: introduction. *Corruption and democracy* (bls. 61-65). Strasbourg, Frakklandi: Council of Europe Publishing.

Lúðvík Bergvinsson. (2006). Kaupendur Búnaðarbankans. *Alþingistíðindi B-deild*, sótt 3. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/raeda/132/rad20060220T151213.html>.

*Lög um bann við fjárhagslegum stuðningi erlendra aðila við íslenska stjórnmalaflokka og blaðauitgáfu erlendra sendiráða á Íslandi*, nr. 62/1978.

*Lög um breytingar í skattamálum*, nr. 122/1993.

*Lög um fjármál stjórnmalaflokka*, nr. 162/2006.

*Lög um sérfræðiaðstoð til þingflokka*, nr. 56/1971.

- Mendieta, V.Manuel. (2008). Conflict of interest policies and practices in nine EU member states. *Corruption and Democracy* (bls. 85-117). Strasbourg, Frakklandi: Council of Europe Publishing.
- Nergelius, Joakim. (2005). Sweden. Thomas D. Grant (ritstjóri), *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana Publications.
- Obama. (2009). *Barack Obama's Inaugural Address*. Sótt 20. janúar 2008 af [http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?pagewanted=3&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?pagewanted=3&_r=1).
- Páll Skúlason. (1990). *Síðfræði*. Reykjavík: Bókaforlagið Birtungur.
- Pedersen, Karina. (2005). Denmark. Thomas D. Grant (ritstjóri), *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana Publications.
- Ragnar Arnalds. (1975). Fjárreiður stjórn mála flokka. *Alþingistíðindi B-deild*, sótt 3. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=0234&lthing=97>.
- Reykjavíkurborg. (2007) *Frumvarp að fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2008*. Reykjavík: Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar .
- Samfylkingin. (2007). *Reikningar Samfylkingarinnar 2001-2007*. Sótt 20. nóvember 2008 af <http://samfylking.is/Forsida/Umflokkinn/Arsreikningar20012007/>.
- Seger, Alexander. (2008). Corruption and democracy: what are the issues? *Corruption and Democracy* (bls. 9-59). Strasbourg, Frakklandi: Council of Europe Publishing.
- Sigurjón Þórðarson. (2006). Sala Búnaðarbankans. *Alþingistíðindi B-deild*, sótt 3. apríl. 2008 af <http://www.althingi.is/raeda/132/rad20060220T150707.html>.
- Tarasti, Justice.L. (2005). Finland. Thomas D. Grant (ritstjóri), *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana Publications.
- Tjernström, Maja.(2003). Matrix on Political Finance Laws and Regulations . *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA.
- Transparency International. (2006). *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer*. Berlin: Transparency International, Policy and Research Department.
- Transparency International. (2007). *Transparency International: the global coalition against corruption*. Sótt 20. ágúst 2008 af [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007).
- Vilmundur Gylfason. (1982). *Krossgötur – ræða Vilmundar Gylfasonar*. Ríkisútvarpið, Rás 1. 17. janúar 2009.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð. (2009). *Ársreikningar 2002-2007*. Sótt 10. nóvember 2008 af <http://www.vg.is/um-flokkinn/arsreikningar/>.

Þingmenn verða að leggja spilin á borðið. (2008, 18. desember). Fréttablaðið, bls. 16.

Þingskjal 57. (2004-2005). Beiðni um skýrslu. *Alþingistíðindi A-deild, sótt 4. apríl 2008 af <http://www.althingi.is/altext/131/s/0057.html>*.

Þorvaldur Gylfason. (2008). „Ræða á borgarafundi í Háskólabíó“. 24. nóvember 2008. Sótt 3. janúar 2009 af <http://www3.hi.is/~gylfason/greinar4.htm>.

Wade, Robert. (2009). *Kastljós - viðtal við Robert Wade*. Ríkisútvarpið, Sjónvarpið 12. janúar.