



Stjórn málafræðideild

MPA-ritgerð

Áfallastjórnun í opinberri stjórnsýslu:

Íslenska bankahrunið 2008

og

Þýska dvalarleyfismálið 2005

Birna Ósk Hansdóttir

Júní 2009



Stjórn málafræðideild

MPA-ritgerð

Áfallastjórnun í opinberri stjórnsýslu:

Íslenska bankahrunið 2008

og

Þýska dvalarleyfismálið 2005

Birna Ósk Hansdóttir

Júní 2009

Leiðbeinendur: Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson

Nemandi: Birna Ósk Hansdóttir

Kennitala: 060876-4879

Útdráttur

Þessi ritgerð fjallar um áfallastjórnun á opinberum vettvangi, greiningu á áföllum og ákjósanlegar leiðir leiðtoga til að takast á við áföll í starfi. Tvær tilviksathuganir eru teknar til umfjöllunar þar sem í hvorri um sig er gerð greining á áfalli með áherslu á atburðarás, ákvarðanatökuferli, leiðtogahegðun og aðgerðir á sviði áfallastjórnunar og almannatengsla. Stuðst er við aðferðafræði innan áfallastjórnunarfræða sem kennd er við sænsku fræðimennina Stern og Sundelius og CRISMART rannsóknarsetrið.

Fyrri tilviksathugunin snýr að *íslenska bankahruninu árið 2008* og hlutverki Geirs H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, í viðbragðsferlinu, en síðari athugunin fjallar um Joschka Fischer, þáverandi utanríkisráðherra Þýskalands, og viðbrögð hans við svonefndu *dvalarleyfismáli* sem upp kom í tengslum við störf hans og ráðuneyti árið 2005.

Helstu niðurstöður benda til þess að viðbrögð við bankahruninu hafi að mörgu leyti rímað vel við viðmið áfallastjórnunar, sérstaklega að því leyti að unnið var eftir sérstakri formgerð áfallastjórnunarkerfis. Þrátt fyrir að ekkert fyrirfram ákveðið viðbragðskerfi við efnahagsáföllum hafi verið til staðar innan íslensku stjórnsýslunnar þegar áfallið reið yfir tókst ágætlega til við innleiðingu slíks kerfis. Greiningin leiddi enn fremur skýrt í ljós mikilvægi forsætisráðherra sem skipaði stórt hlutverk í ákvarðanatökuferlinu og var embætti hans megin stefnumótunaraðili í því ferli.

Sýnilegur skortur var á kerfisbundnu upplýsingastreymi af hálfu stjórnvalda auk þess sem mikilvægi almannatengsla var vanmetið í viðbragðsferlinu. Í því fólst meðal annars skortur á auðmýkt og afsökunarbeiðni.

Greining á þýska dvalarleyfismálinu leiddi sömuleiðis í ljós að þar hafi verið gerð mistök í viðbragðsferlinu á sviði almannatengsla. Viðbrögð Joschka Fischers einkenndust ekki síst af vanmati á aðstæðum og hroka gagnvart þeim vanda sem við blasti.

Niðurstöður greiningar á leiðtogastíl þeirra Geirs H. Haarde og Joschka Fischers benda til að þeir séu um margt ólíkir leiðtogar. Leiðtogastíll Fischers skarast á milli tveggja vídda, *úþenslu* og *beitingu persónutöfra*, á meðan setja má Geir í flokk með þeim leiðtogum sem hafa *leiðbeinandi* leiðtogastíl.

Efnisyfirlit

Inngangur	7
Almenn umfjöllun og efnistöð.....	7
Markmið.....	9
1. Aðferðir	10
1.1. Aðferðafræði.....	10
1.2. Heimildir	13
2. Kenningar og hugtök	14
2.1. Skilgreining á áfalli	14
2.2. Eðli, orsök og umfang áfalla.....	15
2.3. Einkenni áfalla.....	17
2.4. Áfallastjórnun.....	19
2.4.1. Ný vandamál og nýjar áskoranir	19
2.4.2. Forysta á áfallatímum.....	22
2.5. Áfallastjórnun og almannatengsl.....	27
2.5.1. Áfall og áfallastjórnun.....	27
2.5.2. Viðmið um æskilega hegðun í áfalli.....	29
3. Tilviksathugun: Íslenska bankahrúnið 2008	34
3.1. Inngangur	34
3.1.1. Markmið.....	36
3.1.2. Skilgreining á áfalli	36
3.2. Aðferðir og heimildir	37
3.3. Aðdragandi, sögulegt samhengi og hlutverk stjórnarsýslu	39
3.3.1. Íslenska stjórnarsýslan.....	39
3.3.1.1. Forsætisráðuneytið.....	40
3.3.1.2. Viðskiptaráðuneytið	41
3.3.1.3. Fjármálaráðuneytið	42
3.3.1.4. Fjármálaeftirlitið.....	43
3.3.1.5. Seðlabanki Íslands.....	44
3.3.2. Efnahagskreppan á Íslandi 2008.....	45
3.3.3. Alþjóðlega fjármálakreppan.....	47
3.3.4. Aðdragandi: Kreppan kemur til Íslands	48
3.4. Atburðarás	53
3.5. Ákvarðanatataka	65
3.5.1. Ákvörðun 1: Á að yfirtaka rekstur Glitnis?.....	66
3.5.2. Ákvörðun 2: Er þörf á setningu neyðarlaga?.....	70
3.5.3. Ákvörðun 3: Er þörf á láni frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum?	76
3.6. Greining út frá þema: Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl	80
3.6.1. Aðgerðir á sviði upplýsingastjórnunar og almannatengsla	81
3.6.1.1. Aðgerðaáætlun og áfallastjórnunarkerfi.....	84

3.6.1.2. Aðkoma þjónustuaðila og aðrar aðgerðir.....	90
3.6.1.3. Bláðamannafundur.....	92
3.6.1.4. Mat viðbragðsaðila á árangri.....	94
3.6.2. Viðhorf fjölmiðla.....	95
3.6.3. Viðhorf almennings.....	101
3.6.3.1. Fylgi stjórnmalaflokka og viðhorf til ráðherra.....	102
3.6.3.2. Dvinandi traust og krafa um breytingar.....	106
3.6.4. Fjölmiðlaumfjöllun.....	108
3.6.4.1. Viðhorf fjölmiðlafólks til eigin starfa.....	108
3.6.4.2. Viðhorf Geirs H. Haarde.....	109
3.6.4.3. Viðhorf annarra viðbragðsaðila.....	110
3.6.4.4. Íslenskir fjölmiðlar: Hlutlausir þolendur?.....	111
3.7. Greining út frá þema: Forysta.....	111
3.7.1. Geir H. Haarde.....	112
3.7.2. Viðhorf til Geirs H. Haarde.....	112
3.7.3. Mat á aðgerðum.....	116
3.7.4. Leiðtogastíll.....	121
3.8. Greining út frá þema: Lærdómur.....	125
3.8.1. Áfallstjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar.....	127
3.8.2. Endurskoðun á laga- og regluumgjörð.....	129
3.8.3. Aðgerðaáætlun og umbætur.....	132
3.8.4. Endurskipulagning stofnana.....	134
3.8.5. Aukin meðvitund.....	135
3.8.6. Upplýsingamiðlun og almannatengsl.....	137
3.9. Niðurstöður.....	140
3.9.1. Áhættumat, aðdragandi og verklegar aðgerðir.....	140
3.9.2. Íslenska stjórnsýslan og innleiðing áfallstjórnunarkerfis.....	145
3.9.3. Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl.....	148
4. Tilviksathugun: Þýska dvalarleyfismálið 2005.....	152
4.1. Inngangur.....	152
4.2. Aðdragandi og sögulegt samhengi.....	154
4.2.1. Ríkisstjórn SPD og Græningja 1998-2005.....	154
4.2.2. Aðdragandi.....	154
4.3. Atburðarás.....	155
4.4. Ákvarðanataka.....	158
4.4.1. Ákvörðun 1: Hvernig á að svara gagnrýni um vanrækslu?.....	159
4.4.2. Ákvörðun 2: Hvernig á að svara rannsóknarnefndinni?.....	161
4.5. Greining út frá þema: Forysta.....	162
4.5.1. Joschka Fischer.....	163
4.5.2. Viðhorf til Joschka Fischers.....	164
4.5.3. Mat á aðgerðum.....	166
4.5.4. Leiðtogastíll.....	170
4.6. Niðurstöður.....	172

5. Samanburður: Geir H. Haarde og Joschka Fischer174

Heimildaskrá.....181

Töflur:

<i>Tafla 1. Einkenni nútíma áfalla.....</i>	<i>18</i>
<i>Tafla 2. Einkenni komandi áfalla.....</i>	<i>19</i>
<i>Tafla 3. Samantekt á þáttum sem hafa ber í huga ef áfall ber að höndum.....</i>	<i>32</i>
<i>Tafla 4. Mikilvægir þættir í samskiptum við og í gegnum fjölmiðla.....</i>	<i>33</i>
<i>Tafla 5. Helstu ákvarðanir vegna viðbragða við íslenska bankahruninu 2008.....</i>	<i>66</i>
<i>Tafla 6. Blaðamannafundir forsætisráðherra í tengslum við bankahrunið okt.- des. 2008.....</i>	<i>93</i>
<i>Tafla 7. Ánægja með störf ráðherra (%).....</i>	<i>102</i>
<i>Tafla 8. Ánægja með störf Geirs H. Haarde í ráðherratið hans fram til loka árs 2008.....</i>	<i>113</i>
<i>Tafla 9. Helstu ákvarðanir vegna viðbragða við dvalarleyfismálinu í Þýskalandi 2005.....</i>	<i>158</i>
<i>Tafla 10. Þættir sem þóttu ólíkir í hegðun Geirs H. Haarde og Joschka Fischers.....</i>	<i>175</i>
<i>Tafla 11. Þættir sem þóttu líkir í hegðun Geirs H. Haarde og Joschka Fischers.....</i>	<i>176</i>

Myndir:

<i>Mynd 1. Málefnaþættir sem lagt var upp með í áfallastjórnuninni.....</i>	<i>85</i>
<i>Mynd 2. Formgerð áfallastjórnunarkerfis viðbragðsaðila í bankahruninu.....</i>	<i>86</i>
<i>Mynd 3. Ánægja með störf ráðherra (%).....</i>	<i>103</i>
<i>Mynd 4. Fylgispróun stjórnarflokkanna, ríkisstjórnar D+S og ríkisstjórnar S+V.....</i>	<i>105</i>
<i>Mynd 5. Lærdómsferli March og Olsens.....</i>	<i>126</i>

Inngangur

Almenn umfjöllun og efnistöð

Pólítísk framtíð stjórnámamanns getur ákvarðast af því hvernig hann bregst við og hegðar sér þegar mest liggur við; þegar áfall dýnur yfir. Það er oft í mesta mótbyrnum sem umbjóðendur hans sjá hann í réttu ljósi, berskjaldaðan gagnvart þeim hlutum og verkefnum sem takast þarf á við. Á slíkum tímum er mikilvægt að viðbrögð séu rétt, að fyrstu hjálp sé sinnt, að allar athafnir og aðgerðir séu sannfærandi og skili árangri. Stjórnálamaðurinn starfar í skjóli atkvæða umbjóðenda sinna og hans markaðsstarf felst í því að halda trausti og trú þessa hóps, segja honum sannleikann, halda honum upplýstum og svíkjast aldrei undan skyldum í starfi.

Þessi ritgerð fjallar um áfallastjórnun á opinberum vettvangi, greiningu á atburðarás í tengslum við áfall og ákjósanlegar leiðir stjórnámamanna og leiðtoga til að takast á við áföll í starfi. Tvær tilviksathuganir eru teknar til umfjöllunar og í báðum tilvikum er um að ræða störf og aðgerðir ráðherra þegar áföll dýnja yfir, þó af mismunandi toga og umfangi og með ólíkum áhrifum og afleiðingum.

Stjórnámamenn geta orðið fyrir hinum ýmsu áföllum á ferlinum sem eru ýmist fyrirsjáanleg eða óvænt, ýmist tilkomin vegna afgangna í starfi eða vegna óheppilegra aðstæðna sem menn hafa sjálfir litla sem enga stjórn á. Það skiptir hins vegar ekki alltaf öllu máli *hvernig* áfallið er tilkomið heldur eru það meðhöndlun vandans og viðbragðsaðgerðir á meðan á áfallinu stendur sem skipta sköpum.

Umfjöllunin skiptist í fimm meginhluta; útlitun á aðferðum við greiningu á áföllum, almennar kenningar um áfallastjórnun, tvær tilviksathuganir á sviði áfallastjórnunar og samanburð á viðbrögðum og forystuhlutverki þeirra tveggja leiðtoga sem kastljósi er beint að í áfallagreiningunum. Í *fyrsta* kaflanum sem hér fylgir á eftir er fjallað um þá aðferðafræði sem beitt er í rannsóknum af þessu tagi, greint frá uppbyggingu tilviksathugananna sem eru til umfjöllunar og tilteknir helstu þættir heimaldaöflunar. *Annar* kafli byggist á almennri umfjöllun um áfallastjórnun, þar sem helstu hugtök eru skýrð og greint er frá mikilvægum kenningum og helstu kenningasmiðum á sviði áfallastjórnunar. Í *þriðja* og *fjórða* kafla eru teknar fyrir þær tvær tilviksathuganir sem unnið var að fyrir þetta verkefni og er sú umfjöllun þungamiðja ritgerðarinnar. Þar er sjónum beint að tveimur stjórnámamönnum, í báðum

tilvikum ráðherrum, og áföllum sem dunið hafa yfir í stjórnartíð þeirra. Fyrri tilviksathugunin snýr að *íslenska bankahruninu árið 2008* og hlutverki Geirs H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, í viðbragðsferlinu, en síðari athugunin fjallar um Joschka Fischer, þáverandi utanríkisráðherra Þýskalands, og viðbrögð hans við svonefndu *dvalarleyfismáli* sem upp kom í tengslum við störf hans og ráðuneyti árið 2005. Í *fimmta* og síðasta kaflanum er reynt að varpa ljósi á forystuhlutverk og leiðtogastíl þessara tveggja ráðherra og leiddur fram samanburður á hegðun þeirra og viðbrögðum við þeim áföllum sem um ræðir.

Þegar ég upphaflega lagði af stað með þetta verkefni (árið 2005) hafði ég það að leiðarljósi að reyna með einhverjum hætti að *meta* hegðun og aðgerðir stjórnmalamanna í áfalli og beita til þess tilteknum kenningum eða æskilegum viðmiðum innan áfallastjórnunar. Hugmyndin var þá að geta beinlínis metið aðferðir viðkomandi stjórnmalamanns með tilliti til ákveðinna reglna áfallastjórnunar og geta svo út frá þeim kveðið upp einhvers konar dóm um frammistöðuna. Ég komst síðar að því að svo einfalt er það ekki. Ég hóf vinnu við tilvik Joschka Fischer og dvalarleyfisvandans árið 2005 og vann þá greiningu út frá þessum upphaflegu hugmyndum og aðferðafræði. Það var svo ekki fyrir en nokkru síðar, þegar ég tók upp þráðinn að nýju við ritgerðasmíðina, að ég kynntist öðrum aðferðum við að greina slík áföll, en það var í gegnum núverandi leiðbeinanda minn, Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur. Hún hefur unnið fjölda rannsókna á þessu sviði og hefur þá jafnan stuðst við þá aðferðafræði sem kennd er við sænsku fræðimennina Stern og Sundelius og CRISMART rannsóknir, en í henni felst fyrst og fremst sú aðferð að *greina* atburðarás, hegðun og ákvarðanatöku frekar en að *leggja mat* á til dæmis hegðun hlutaðeigandi aðila í áfallinu. Ég hóf því vinnu við síðari tilviksathugunina, sem snýr að *íslenska bankahruninu*, með þessa aðferðafræði að leiðarljósi og studdist við þau greiningartæki sem henni fylgja í minni rannsókn. Með þessu skapaðist þó sá vandi að ég stóð uppi með tvær mismunandi greiningar sem voru þó báðar hluti af sama verkefni. Hvorugri vildi ég fórna. Ég þurfti því með einhverjum hætti að samræma þessar tvær athuganir sem voru byggðar upp á mismunandi hátt og ólíkri aðferðafræði beitt við vinnslu þeirra. Þar sem ég vildi síður að fyrri athugun mín um Fischer færi til spillis stóð ég frammi fyrir því að þurfa með einhverju móti að aðlaga þá umfjöllun að þeirri aðferðafræði sem beitt var í hinu tilvikinu. Eftir stendur að áherslurnar eru enn eilítið ólíkar, fyrra dæmið sem snýr að *íslenska efnahagsvandinum* er að fullu leytir unnið í samræmi við CRISMART aðferðafræðina á meðan hið síðara er í grunninn byggt upp á sama hátt en með öðrum áherslum þar sem

umfjöllunin beinist meira í átt að því að *meta* hegðun með tilliti til almannatengsla og viðmiða markaðsfræða í opinberum rekstri. Fyrir vikið er tilviksathugunin um íslenska bankahrúnið talsvert umfangsmeiri og ítarlegri og þar af leiðandi er hún þungamiðjan í þessu verkefni.

Með því að leyfa báðum þessum rannsóknum að standa, þrátt fyrir ólíkar greiningaraðferðir og uppbyggingu, fæst einnig betra tækifæri til að leiða fram samanburð og með því auka vægi leiðtogagreiningar í tengslum við bankahrúnið með aðstoð þýsku greiningarinnar. Þótt sú síðarnefnda sé vissulega íburðarminni og sé hér í aukahlutverki hjálpar hún til við að varpa skýrara ljósi á leiðtogahlutverk Geirs H. Haarde í bankahruninu. Mat á hegðun og viðbrögðum Joschka Fischers og sú áhersla sem lögð er á almannatengsl og upplýsingastjórnun í þeirri greiningu getur þannig gagnast til samanburðar á sömu þáttum eins og þeir birtast í tilfelli Geirs. Með skýrum samanburði á hegðun og viðbrögðum þessara tveggja leiðtoga má betur átta sig á og meta forystuhlutverk þeirra.

Tilviksathuganirnar byggjast á því að greina atburðarás áfalls og um leið skoða hvernig tilteknir viðbragðsaðilar hegða sér í hlutverkum sínum á meðan á atburðarásinni stendur. Þá er gerð greining á því hvernig staðið er að ákvarðanatöku og hvernig tilteknum hegðunarviðmiðum innan áfallastjórnunar er fylgt með megináherslu á þætti eins og upplýsingastreymi, almannatengsl og samskipti við fjölmiðla.

Markmið

Markmiðið með þessum rannsóknum er tvíþætt. Annars vegar er það að greina eins vel og unnt er þá atburðarás sem átti sér stað í þessum áföllum, bæði út á við og ekki síður í tengslum við aðgerðir og ákvarðanir hlutaðeigandi ráðherra, með áherslu á upplýsingastreymi, almannatengsl og samskipti við fjölmiðla. Hins vegar vonast ég til að með slíkri greiningu sé hægt að draga fram lærdóm af viðbrögðum yfirvalda, og þá sérstaklega ráðherra, við slíkum áföllum.

Segja má að hin eiginlega rannsóknarspurning felist í þessum markmiðum þar sem meginrannsóknin felst í greiningu á atburðum og athugun á því hvernig leiðtogar, stjórnámálamenn í ráðherrastöðu, hegða sér í áfalli. Um er að ræða greiningu á viðbragðsaðgerðum og athöfnum tveggja ráðherra með tilliti til kenninga og viðmiða áfallastjórnunar.

1. Aðferðir

1.1. Aðferðafræði

Aðferðafræðin sem stuðst er við í þessu verkefni er tvíþætt, og lýtur annars vegar að fræðilega hlutanum um kenningar á sviði áfallastjórnunar og hins vegar að greiningaraðferðum við tilviksathuganirnar. Við vinnslu á kenningahlutanum er að mestu stuðst við eigindlegar rannsóknaraðferðir þar sem umfjöllunin er byggð á áður birtum heimildum. Var þar um hefðbundna heimildavinnu að ræða þar sem dregnar voru saman helstu kenningar og leiðbeiningar á sviði áfallastjórnunar.

Sú aðferðafræði sem beitt var við gerð tilviksathugananna er kennd við CRISMART rannsóknarsetrið og þróuð af sænsku fræðimönnunum Stern og Sundelius. CRISMART er stytting á The Center for Crisis Management Research and Training, sem er rannsóknarsetur á sviði áfallastjórnunar með höfuðstöðvar í Stokkhólmi. Markmiðið með stofnun þess var að auka hæfni í meðhöndlun áfalla með því greiða fyrir miðlun upplýsinga og hugmynda á milli viðbragðsaðila og fræðimanna á þessu sviði. Með árunum hefur rannsóknum og tilviksathugunum í kjölfar ýmis konar áfalla verið safnað í stóran gagnabanka sem rannsakendur geta nýtt sér til samanburðar og viðmiðunar í fræðunum. Aðferðafræðin byggist mikil til á samruna tiltekinna strauma og stefna í sálfræði- og stofnanakenningum þar sem nálgunin felst í ferla- og samanburðargreiningu.

Aðferðirnar byggjast á eftirfarandi fjórum þrepum í rannsóknarvinnunni:¹

1. *Samhengi*: Atburðurinn er tímasettur og settur í viðeigandi sögulegt og pólitískt samhengi þar sem aðstæður og umhverfi er skilgreint ásamt því sem aðdragandi er rakinn og mikilvægir áhrifaþættir eru tilgreindir. Þessi hluti er ekki síst mikilvægur fyrir þær sakir að hann gerir rannsakendum kleift að skoða áfall í réttu samhengi við aðstæður og varpar þannig ljósi á það umhverfi sem viðbragðsaðilar í áfalli búa við.
2. *Atburðarás*: Framvinda atburða er sett upp, eins nákvæmlega og kostur er á, og sagan rakin stig af stigi. Þetta skref er nauðsynlegt til að marka atburðarásina af innan tiltekins tímaramma og greina þá þætti sem í kjölfar framvindu atburða leiða til aukinnar spennu meðal viðkomandi ákvarðenda og innan viðkomandi

¹ Stern og Sundelius, 2002, bls. 71-80.

stofnana. Oft er þessi tímaafmörkun miklum erfiðleikum bundin þar sem ekki er alltaf hægt að henda reiður á nákvæmt upphaf og endi áfalls. Í sumum tilvikum fást ekki lyktilr máls fyrir en mörgum árum síðar og pólitískar afleiðingar áfalla geta í mörgum tilvikum dregið dilr á eftir sér og verið lengi að koma í ljós. Það er hins vegar mikilvægt fyrir rannsakandann að reyna með einhverjum hætti að afmarka atburðarásina og byggja hana upp í fræðilegum frásagnarstíl. Heimildaöflun fyrir slíka frásögn er jafnan byggð á áður útgefnu efni, upplýsingum úr fjölmiðlum, dómsskjölum og ekki síst öðrum fræðilegum greiningum og rannsóknum. Góð viðbót er oft í formi viðtala við hagsmuna- og viðbragðsaðila eða aðra þá aðila sem málinu tengjast og geta fyllt upp í eyður í atburðarásinni.

3. *Ákvarðanataka:* Eftir greiningu á atburðarásinni er hún brotin upp og mikilvægustu ákvarðanirnar dregnar út og greindar með tilliti til þeirrar spurningar sem viðbragsaðili stendur frammi fyrir: „*hvað geri ég nú?*“. Hér er átt við þær ákvarðanir sem þykja hvað veigamestar í atburðarásinni og hafa haft hvað mest áhrif á framvindu mála. Reynt er að greina hvaða hvatar liggja að baki ákvarðanatökunni, hvernig útfærslu er háttað og hvernig þessum ákvörðunum er hrint í framkvæmd.
4. *Þemu:* Ákveðin þemu eru valin og atburðurinn skoðaður og greindur sérstaklega út frá þeim. Í þeim rannsóknum sem hér eru til umfjöllunar eru eftirfarandi þemu tekin til umfjöllunar:

- *Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl*
- *Forysta*
- *Lærdómur*

Í dæminu um íslenska bankahrúnið 2008 er fjallað ítarlega um þessa þrjú framangreinda þætti og atburðir greindir sérstaklega út frá þessum þemum en í síðara dæminu, um Joschka Fischer og dvalarleyfismálið, miðast umfjöllunin í heild nær eingöngu að því að greina atburði út frá einu þessara þema, *forystu*, þó með sérstakri áherslu á almannatengsl og markaðslegar hliðar áfallastjórnunar. Sú umfjöllun er að ýmsu leyti frábrugðin þeirri fyrri og byggist mikið til á því að bera aðgerðir og framgöngu þýska ráðherrans saman við helstu kenningar á sviði áfallastjórnunar og almannatengsla og skoða þannig að hvaða leyti hegðun og viðbrögð með tilliti til framangreindra þátta voru í samræmi við þau viðmið sem áfallastjórnun leggur til.

Í rannsóknarferlinu voru tekin viðtöl við 8 einstaklinga og var bæði um að ræða munnleg og skrifleg viðtöl.

Við greiningu á bankahrúninu var rætt við þrjá íslenska fréttamenn sem allir eiga það sameiginlegt að hafa staðið vaktina fyrir sinn fjölmiðill og fjallað ítarlega um atburðarásina í tengslum við bankahrúnið og efnahagskreppuna. Þetta eru þau Agnes Bragadóttir, blaðamaður á Morgunblaðinu, Lóa Pind Aldísardóttir, fréttamaður á fréttastofu Stöðvar 2 og Bylgjunnar, og Einar Þorsteinsson, fréttamaður á fréttastofu Ríkisútvarpsins. Talið var að reynsla þeirra og upplifun af atburðarásinni gæti gefið gleggri mynd af því hvernig upplýsingastreymi til fjölmiðla var í raun og veru háttað. Auk þessa var rætt við Jón Hákon Magnússon, sérfræðing í almannatengslum og framkvæmdastjóra KOM almannatengsla, um álit hans á stjórnun upplýsingastreymis og almannatengsla í þessu máli. Til að fá enn skýrari upplýsingar og tryggja að allar hliðar máls væru dregnar fram var að lokum rætt við Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, Grétu Ingbórsdóttur, þáverandi aðstoðarmann hans í ráðuneytinu, og Björn Richard Johansen, sem sá um samræmingu aðgerða innan áfallastjórnunarkerfisins sem stuðst var við í viðbragðsferlinu. Það var mikilvægt að ræða við þá aðila sem gegndu lykilhlutverkum í viðbragðsferlinu og gefa þeim tækifæri til að tjá sig um mikilvæg atriði málsins svo ennfremur væri unnt að fylla upp í þær eyður í atburðarásinni sem kunnu að koma fyrir í rannsóknarferlinu og heimildaöflun. Ekki síður var vitnisburður þeirra gagnlegur við greiningu á ákvarðanatökufurferlinu og varpaði ljósi á mörg óskýr atriði í þeim efnun. Í öllum tilfellum nema einu var um einstaklingsviðtöl að ræða þar sem viðmælendur voru heimsóttir og tekin munnleg viðtöl með opnum spurningum. Gréta Ingbórsdóttir og Björn Richard Johansen voru saman í einu viðtali. Viðtölin fóru öll fram í byrjun árs 2009, á tímabilinu janúar til mars. Síðar var viðmælendum öllum gefið færi á að lesa yfir þann texta og beinar tilvitnanir sem notaðar voru úr viðtölunum.

Í ljósi annarra og ólíkra vinnubragða í tilviksathuguninni um Joschka Fischer var einungis tekið eitt viðtal við vinnslu á þeirri rannsókn. Þar var um að ræða skriflegt viðtal við Dr. Guido Heinen, blaðamann á þýska dagblaðinu Die Welt, en hann fjallaði mikið um dvalarleyfismálið í starfi sínu sem blaðamaður og upplýsingar frá honum gátu þannig varpað nánara ljósi á ýmsa þætti í skýringarferlinu. Honum var sendur spurningalisti í gegnum tölvupóst á vormánuðum ársins 2005. Svör hans bárust einnig skriflega til baka í tölvupósti og voru nýtt sem heimild í upplýsingaöflun. Ekki var um beinar tilvitnanir að ræða.

Ólík aðkoma að þessum tveimur greiningum skýrist ekki síst af því að þær voru gerðar á mismunandi tíma og unnar út frá ólíkri aðferðafræði líkt og greint er frá í inngangi hér að framan. Þess utan var nálægð við viðbragðsaðila eðli málsins samkvæmt mun meiri í íslenska tilvikinu og aðstæður til að hitta og ræða við viðmælendur langtum betri. Kunningjasamfélagið á Íslandi gerði rannsóknaraðila kleift að útvega farsímanúmer forsætisráðherra á nokkrum mínútum á meðan það reyndist ógerlegt að fá uppgefið svo mikið sem tölvupóstfang þýska utanríkisráðherrans. Viðtal við ráðherra sjálfan var ekki raunhæfur möguleiki í því tilviki. Sú umfjöllun er fyrir vikið yfirborðskenndari og unnin úr meiri fjarlægð.

1.2. Heimildir

Heimildaöflun byggðist að mestu leyti á því að notast við áður birt efni, fræðileg rit, námsefni, greinar og skýrslur auk þess sem stuðst var við efni úr fjölmiðlum, bæði ljósvakamiðlum, prentmiðlum og ekki síst vefmiðlum. Þá var notast við ýmis konar annað efni af veraldarvefnum, upplýsingar af vefsíðum og nýttur rafrænn aðgangur að fræðilegum rit- og greinasöfnum.

Til stuðnings var einnig leitað heimilda og upplýsinga hjá ýmsum aðilum sem tengdust viðfangsefni tilviksathugananna og tekin voru bæði munnleg og skrifleg viðtöl eins og greint er frá hér að framan.

2. Kenningar og hugtök

2.1. Skilgreining á áfalli

Áföll geta dunið yfir hvar og hvenær sem er. Þau birtast í öllum stærðum og gerðum og afleiðingar þeirra geta haft víðtæk og langvinn áhrif. Áfall getur líka haft ólíka merkingu í hugum þeirra sem upplifa það. Stundum er áfall persónuleg reynsla og stundum deila margir sameiginlegri upplifun á áfallatímum. Þannig getur hugtakið öðlast mismunandi merkingu í hugum fólks eftir því til hvaða þátta það vísar og því umfangi sem átt er við. Það getur til að mynda verið munur á því hvort um sé að ræða áföll á borð við hryðjuverkaárásir og efnahagshrun sem valda víðtækum skaða eða hvort áfallið sé persónulegs eðlis á borð við barnmissi eða skilnað. Fyrst og fremst vísar hugtakið til óæskilegs ástands sem óþægilegt er að vera í og þess hversu mjög liggja á að koma í veg fyrir eða bæta ástandið sem allra fyrst.

Það getur hins vegar verið mismunandi hverjir eru í hlutverki viðbragðsaðila, hvort áfallið sé í formi náttúruhamfara eða slysa og krefjist bráðra björgunaraðgerða og samvinnu viðbragðsaðila á vettvangi atburðar, hvort það sé pólitískt eðlis og þá um leið persónulegt áfall fyrir stjórnámálamann eða –fylkingu og krefjist vinnu við ímyndaruppbyggingu og almannatengsl líkt og í áföllum fyrirtækja og stofnana, eða hvort það sé þjóðhagslegs eðlis og krefjist pólitískrar forystu samfara aðgerðum innan stjórnsýslunnar. Umfjöllunin sem hér fer á eftir miðast fyrst og fremst að því að skilgreina áföll og eðli áfallastjórnunar undir formerkjum pólitískrar forystu þar sem einblínt er á leiðtogann, hlutverk hans og athafnir á áfallatímum.

Segja má að áfall sé í sjálfu sér nokkurs konar umbreytingaferli þar sem notkun og beiting hefðbundinna aðferða og leiða á ekki lengur við.² Flestar kenningar sem lúta að áföllum og áfallastjórnun skilgreina áfall sem einhvers konar óvissuástand þar sem takast þarf á við aðsteðjandi ógn á sem skemmstum tíma.³ C.F. Hermann skilgreinir áfall sem svo að það einkennist af þremur megin þáttum; mikilli ógnun, takmörkuðum tíma til ákvarðanatöku og hinu óvænta (the element of surprise).⁴ Þetta er í takt við skilgreiningar Boin, ‘t Hart, Stern og Sundelius sem stuðst verður við í þeim greiningum sem hér fara á eftir. Boin og félagar skilgreina áfall sem *óvissuástand þar sem*

² Boin, ‘t Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls 1.

³ Rosenthal, Boin and Comfort, 2001.

⁴ Keown-McMullan, 1997, bls. 4.

*ákvarðendur skynja að mikilvæg gildi eða grunnstoðir tiltekins kerfis séu í hættu og lítill tími sé til ákvarðanatöku.*⁵ Lykilhugtökin eru ógn, tímaþröng og óvissa. Samkvæmt þessari skilgreiningu veltur það á skynjun hlutaðeigandi aðila eða ákvarðenda hvort um sé að ræða áfall eða ekki.⁶ Því má segja að því mikilvægari sem umrædd gildi (sem ógn steðjar að) eru fyrir viðbragðsaðila, þeim mun alvarlegra verður áfallið fyrir viðkomandi. Þá er tímaskortur lykilþáttur í mati á áfalli, sér í lagi hjá stefnumótendum og ákvarðendum á sviði stjórn mála, sem leggja oftar en ekki mismunandi skilning og mat á aðsteðjandi vandamál eftir því hversu nálæg þau eru innan tímaramma þeirra pólitísku valdatíðar. Þannig geta loftlagsbreytingar valdið sérfræðingum áhyggjum á meðan pólitískir valdhafar aðhafast ekki yfir hlutum sem ekki eru aðkallandi á þeirra pólitísku vakt. Það kallast ekki áfall nema þegar menn upplifa að ógnin sé til staðar, hér og nú, og takast verði á við hana sem allra fyrst. Að sama skapi er óvissuþátturinn fylgifyskur ógnarinnar þar sem menn sjá ekki fyrir mögulegar afleiðingar þeirrar hættu sem að steðjar og eru óvissir um eðli hennar og umfang.⁷

2.2. Eðli, orsök og umfang áfalla

Áföll geta birst í hinum ýmsu myndum og snert mörg svið mannlífsins. Þau hafa mismunandi áhrif og afleiðingar eftir því hverja þau snerta og hvernig. Það sem hins vegar einkennir þau flest, sé mið tekið af ofangreindri skilgreiningu, eru þær erfiðu og nánast óviðráðanlegu aðstæður sem skyndilega myndast. Viðbragðsaðilar, og þá ekki síst pólitískir leiðtogar þegar það á við, standa í ströngu ákvörðunartökuferli og vinna að viðbragðsáætlun þar sem árangurs er krafist og allt fer ferlið fram undir mikilli tímapressu samtímis því sem grundvallar upplýsingar um orsök og afleiðingar liggja á huldu og eru jafnvel ófáanlegar.⁸ Það er sjaldan ef nokkurn tíma hægt að tala um hefðbundið áfall því þau eru í eðli sínu margbreytileg, skella skyndilega á og oft af miklum þunga. Viðbragðsaðilar og ákvarðendur standa í slíkum aðstæðum frammi fyrir erfiðum vandamálum sem takast þarf á við hratt og örugglega.⁹

Boin, 't Hart, Stern og Sundelius benda hins vegar á að með auknum viðbúnaði megi draga úr hættunni á mögulegum áföllum og þeim alvarlegu áhrifum og afleiðingum sem þau geta haft í för með sér. Þannig eigi slík áföll sér ekki stað ef

⁵ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 2 og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 1.

⁶ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001.

⁷ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 2-4. Sjá einnig Boin og Lagadec, 2000, bls. 185.

⁸ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 4.

⁹ Boin og Lagadec, 2000, bls. 185.

nægilega vel er staðið að því að taka á og meðhöndla veikleika innan kerfisins og aðsteðjandi ógnanir í umhverfinu. Það sé hins vegar í kjölfar mistúlkana og vanrækslu í þessu undirbúnings- og viðbúnaðarferli sem áföll eigi sér stað. Þegar stefnumótendur bregðast vel eða rétt við áfallinu er skaðinn lítilvægur og takmarkaður. Röng viðbrögð geta hins vegar magnað áhrifin og afleiðingarnar verða um leið öflugri og alvarlegri.¹⁰

Orsök áfalla þarf ekki alltaf að rekja til eins sérstaks atburðar heldur getur orsökina í mörgum tilfellum verið mun flóknari og þannig falist í samtvinnun margvíslegra þátta sem í sameiningu mynda aðsteðjandi ógn. Þá geta orsakaþættirnir einnig búið innan viðkomandi kerfis eða verið innbyggðir í kerfið. Ýmist er það þá af yfirsjón og eftirtektarleysi sem ekki er gripið til aðgerða eða þá að sinnuleysi þeirra sem eru við stjórnvölinn veldur því að þessum þáttum er ekki veitt nægjanleg eftirtekt. Mögulega fer þá af stað nokkurs konar umbreytingaferli á áður hættulausum þáttum sem vinda upp á sig og skila sér aftur í formi aðsteðjandi ógnar. Slíka þætti má með réttu kalla sýkla þar sem dæmigert er að þeir séu til staðar löngu áður en áfallið ríður formlega yfir.¹¹

Umfang áfalls miðast ekki einvörðungu út frá eðli þess, hættustigi eða óvissuþáttum heldur er rétt að hafa í huga að huglægir þættir skipta einnig miklu máli. Áfall er upp að vissu marki skilgreint eftir upplifun og þeim skilningi sem einstaklingarnir leggja í tilurð þess og umfang. Upplifun atburða getur verið misjöfn og sýn einstaklinganna ólík. Umfang áfalls er því gjarnan háð því hvað sé í húfi fyrir viðkomandi aðila og mismunandi hagsmunaaðilar upphefja ólíka þýðingu og merkingu atburðanna. Skilaboðin geta komið víða að og borist um hinar ýmsu miðlunarleiðir í mismunandi birtingarmyndum. Sem dæmi má nefna áhrif múgæsingar af hálfu hagsmunahópa, öfluga og jafnvel hlutdræga fjölmiðlaumfjöllun og ekki síst tilraunir stjórnvalda og viðbragðsaðila til að koma túlkun sinni á merkingu og þýðingu atburða til skila.¹² Boin og félagar benda á þrjá megin þætti í þessu samhengi:¹³

- Stefnumótendur og viðbragðsaðilar þurfa að íhuga vel þýðingu tiltekinna atburða (sem gætu verið upphafið að áfalli) fyrir þá sjálfa og þeirra pólitísku áætlanir og aðgerðir þar að lútandi. Í framhaldinu er ekki síður mikilvægt að reyna með einhverjum hætti að móta skilning og upplifun almennings á þessum atburðum. Að öðrum kosti munu aðrir taka við þessu hlutverki og koma sinni eigin túlkun á framfæri. Yfirvöld (viðbragðsaðilar) sjá sig þá knúin til að þurfa

¹⁰ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls 1.

¹¹ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 5.

¹² Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 138.

¹³ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 138-9.

að bregðast við og haga málum eftir hugmyndum og áherslum sem stangast á við þeirra eigin hugmyndafræði um velferð þjóðfélagsins og þá hagsmuni sem þau vilja gæta.

- Stefnumótendur þurfa að hafa í huga að nú á tímum er mun líklegra en áður að áföll séu túlkuð sem afleiðingar af slæmri stjórnmalastefnu eða röngum ákvörðunum og aðgerðum yfirvalda frekar en að um slys eða ófyrirsjáanlega, óumflýjanlega atburði sé að ræða. Í nútímaþjóðfélögum hins vestræna heims er gerð krafa um öryggi borgaranna, velferð og stöðugleika og þegar hinu hefðbundna lífsformi er ógnað líta menn svo á að eitthvað hljóti að hafa farið úrskeiðis og einhver (stjórnvöld) þurfi að svara fyrir það sem gerðist. Það er því mjög mikilvægt að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að ekki er einungis nóg að taka efnislega á málum, þar sem tekist er á við áföll og hlutir færðir til betri vegar, heldur er einnig þarft að huga að því pólitíska umróti og óstöðugleika sem fylgir í kjölfarið.
- Þrátt fyrir góðan undirbúning og áætlanagerð er aldrei hægt að útiloka áföll eða treysta fullkomlega á fyrirbyggjandi aðgerðir. Fyrirbyggja er mikilvæg en slíkur undirbúningur gagnast yfirleitt bara þegar kunnuglegir atburðir eiga sér stað eða vart verður hættumerkja snemma í ferlinu. Það er því mjög mikilvægt að stjórnvöld komi sér upp áfallastjórnunarkerfi af einhverju tagi sem hjálpar þeim að takast á við „hið óvænta“. Þá er ekki síður mikilvægt að innleiða slík kerfi innan allrar stjórnsýslunnar, meðal sem flestra opinberra stofnanna og deilda, og tryggja þannig að stjórnsýslan í heild sé í stakk búin til að takast á við ófyrirsjáanleg áföll í komandi framtíð.

2.3. Einkenni áfalla

Boin og Lagadec leggja áherslu á breytt eðli og einkenni áfalla í nútímaþjóðfélögum. Áföll verða sífellt flóknari í eðli sínu, víðfeðmari og áhrif þeirra útbreiddari, sérstaklega með tilliti til aukinnar alþjóðavæðingar og breytts landslags og eðlis fjölmiðla. Einkennin koma til með að breytast og áhrif af komandi áföllum munu að öllum líkindum aukast samfara því sem yfirvöld og viðbragðsaðilar verða sífellt verr í stakk búin til að takast á við áföll og óvænta atburði.¹⁴ Þetta á ekki síst við um

¹⁴ Boin og Lagadec, 2000, bls. 185.

opinbera geirann þar sem stærri áföll hafa nú ekki einungis staðbundin áhrif heldur eru afleiðingarnar mun víðtækari en áður og áhrifin teygja sig landamæra á milli.¹⁵

Robert og Lajtha taka undir þetta viðhorf og segja hinar eðlislægu breytingar og ný einkenni felast í margvíslegum þáttum. Má þar til dæmis nefna aukningu óvæntra og framandi atburða víðs vegar í heiminum (líkt og tvöþúsund vandann svokallaða og grunsamlegt flugslys í New York nákvæmlega tveimur mánuðum eftir hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin árið 2001), aukningu á áföllum án sýnilegra málalykta (aftur með vísan til hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, miltisbrandseitanir í framhaldi af þeim og óvissu um frekari árásir af sama toga), aukna andúð í garð stjórnmalaleiðtoga og stjórnenda stærri fyrirtækja og stofnana í kjölfar áfalla og aukið sinnuleysi gagnvart hættumerkjum í aðdraganda áfalla.

Robert og Lajtha leggja ennfremur fram efasemdir um gildi hefðbundinna viðbragða við áföllum.¹⁶ Nútímaaðferðir eiga að þeirra mati að felast í skýru og stöðugu lærdómsferli sem miðar að því að bæta þær bjargir sem gera viðbragðsaðilum kleift að takast á við óvænt og skyndileg vandamál eða áföll.¹⁷

Boin og Lagadec bera einkenni nútíma áfalla saman við það sem að þeirra mati kemur til með að einkenna áföll í komandi framtíð. Sjá yfirlit í töflum 1 og 2.¹⁸

Tafla 1. Einkenni nútíma áfalla

- Mikil og víðtæk áhrif, mikill fjöldi verður fyrir áhrifum;
- Mikill fjárhagslegur kostnaður umfram hefðbundin tryggingaviðmið;
- Ófyrirsjáanleg, almenn og samtvinnuð vandamál, áhrif á mikilvægar bjargir;
- Snjóboltaverkanir vegna mögnunar á margvíslegum sviðum;
- Neyðarkerfi bregðast rangt við; úrelt, óviðeigandi og jafnvel gagnverkandi ferli;
- Gríðarleg óvissa sem hverfur ekki á meðan neyðarástand ríkir;
- Langt tímabil þar sem aðsteðjandi ógnanir taka breytingum eftir því sem á líður;
- Aðhneiging, þ.e. mikill fjöldi aðila og stofnana brjótast fram á sjónvarsviðið;
- Alvarleg samskiptavandamál: innan hlutaðeigandi stofnana, hjá almenningi, fjölmiðlum og fórnarlömbum (jafnvel hjá hópum sem eru mjög fjarri í tíma og rúmi);
- Umtalsverðir hagsmunir af öllum toga.

¹⁵ Boin, 't Hart, og Heyse, 2001, bls. 181.

¹⁶ Robert og Lajtha, 2002, bls. 181-184.

¹⁷ Robert og Lajtha, 2002, bls. 181.

¹⁸ Boin og Lagadec, 2000, bls. 186-187.

- Um er að ræða ástand fyrir og eftir áfallið og breytingin er óafturkræf;
- Áfallið er ekki tilkomið vegna tiltekins atburðar; mögnun er hnattræn og fjölbrigðin;
- Hefðbundnar og áður óumdeildar aðferðir eiga ekki lengur við, öll grundvallaratriði verða endurskoðuð: grunnforsendur, viðbragðsaðilar, heildarsamhengið, leikreglurnar, varnartækin og þekkingin;
- Áföll leiða af sér endurtekin og ítrekuð áföll sem taka á sig óvæntar myndir og lögun og birtast og hverfa, á að því er virðist óskiljanlegan og handahófskenndan máta;
- Beiting hefðbundinna viðbragða og aðgerða verður enn erfiðari þar sem áföll móta sér fastari stöðu í djúpstæðu ójafnvægi kerfisins;
- Þar sem sundrunaráhrifin eru þau sýnilegustu birtast áföll í formi sundrungar, tæringarferlis sem nánast ómögulegt er að stöðva;
- Áfallið mettar allt aðgerðasviðið. Grunnvandamál samtvinnast og hindra þannig sérhverja samfellda aðgerð með tilliti til tíma, rúms og flokkunar.

2.4. Áfallastjórnun

Áfallastjórnun er margslungið ferli sem felur jafnan í sér samstarf og samvinnu margra aðila eða stofnana samfara gríðarlegum ágangi fjölmiðla, undir hverra vökula auga leiðtogginn og forystuhæfni hans er metin í sífellu. Í slíkum aðstæðum þarf að huga sérstaklega að verklegum þáttum áfallastjórnunar eins og samskiptum við hagsmunaaðila og því ferli sem felst í því að komast til botns í því hvað fór úrskeiðis, taka ábyrgð á aðgerðum, kynna leiðir til úrbóta, og koma hlutum aftur í eðlilegt horf.¹⁹

2.4.1. Ný vandamál og nýjar áskoranir

Líkt og eðli og umfang áfalla kemur til með að breytast, og hefur nú þegar gert upp að vissu marki, hafa áherslur í stjórnunaraðferðunum sjálfum og meðhöndlun mála breyst að sama skapi. Nútímavandamál virðast sér engin landamæri eiga og áföll ríða yfir samtímis á mörgum stöðum í einu þar sem yfirvöld í mismunandi löndum kljást við sams konar vanda. Þetta á sér ekki síst stað í kjölfar þeirra þjóðfélags- og tæknibreytinga sem orðið hafa í hinum vestræna heimi á undanförunum árum og áratugum. Þróunin hefur verið í átt að pólitískri og efnahagslegri samtvinnun í vestrænum lýðræðislöndum sem einkennast nú af meiri einsleitni en áður.²⁰ Pólitískir

¹⁹ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls 1.

²⁰ Boin, 't Hart og Heyse, 2001, bls. 181.

leiðtogar og stjórnendur þurfa því að takast á við nýjar og flóknari áskoranir samfara aukinni óvissu um eðli og umfang þeirra vandamála sem að steðja.

Neðangreind atriði lýsa þeirri þróun sem á sér stað á sviði áfallastjórnunar og ýmsum óvissuþáttum sem viðbragðsaðilar þurfa að búa sig undir ásamt þeim breytingum sem orðið hafa á eðli verkefna og aðferða áfallastjórnunar.²¹

1. *Vöxtur og útbreiðsla áhættu, flóknari vandamál og þéttari samvinnun.* Í framhaldi af aukinni alþjóðavæðingu hafa fjarlægðir manna á milli minnkað, fólk ferðast lengra, hraðar og oftar, samskiptatækni er orðin flóknari og tækniþróun berst örar landa á milli. Afleiðingin birtist meðal annars í flóknari vandamálum og þéttari samvinnun á milli landa. Í framhaldinu hefur heimurinn frekar orðið mistaka- og villuhvetjandi kerfi. Ekki einatt eru meiri líkur á áföllum og mistökum nú en áður heldur eru einnig meiri líkur á að þessi vandamál stigmagnist í átt að gríðarlegum hamförum þegar þau eiga sér stað.
2. *Alþjóðavakning um áhættuþjóðfélagið.* Með tímanum hefur mönnum tekist að ná betri stjórn á náttúruöflunum og tækninni og samfara því hefur fólk öðlast meiri trú og traust á aukna velferð í umhverfi sínu. Hér kemur hins vegar inn þversögnin um öryggi: Því öruggara sem hvert þjóðfélag reynist vera, því viðkvæmari og berskjaldaðri eru þegar og stofnanir þess þegar eitthvað kemur upp á. Eftir að hafa treyst á varúðarráðstafanir í langan tíma eru þjóðfélög ekki í stakk búin að takast á við áföll og vandamál þegar þau svo ríða yfir. Það að bera fyrir sig tölfræðilegar niðurstöður til að sýna fram á aukið öryggi útrýmir ekki þjóðfélagslegum áhyggjum og hræðslu við nútíma tækni.
3. *Stefnumörkun áhættustjórnunar.* Stjórnendur verða að leggja áherslu á undirbúning og fyrirbyggju með það að markmiði að koma í veg fyrir áföll. Þegar skipuleggja á nýjar framkvæmdir er nauðsynlegt að hlýða á raddir hinna áhyggjufullu borgara. Það þýðir ekki að flagga bara tölulegum staðreyndum til að svæfa áhyggjuraddir um slysaþættu heldur verða stjórnendur að sinna og setja málefni um öryggi og áhættu á dagskrá.
4. *Víðtækari viðbrögð við áföllum.* Vandamál nútímans eru ekki alltaf staðbundin og nægir í því efni að nefna sjúkdómafaraldra, flóttamannastreymi, hungursneyð og umhverfisslys. Þetta eru vandamál sem dreifa sér hratt og geta komið víða við. Þau vandamál sem nútímaþjóðfélög eiga við að etja virða engin landamæri og því getur

²¹ Boin, 't Hart og Heyse, 2001, bls. 182-184.

orðið erfiðara um vik að ætla að takast á við vandamálin á staðbundnum vettvangi hvers ríkis fyrir sig. Yfirvöld verða að geta tekist á við vandamál sem hafa verið sköpuð af „öðrum“ og eru af þeirri stærðargráðu að erfitt er fyrir eina þjóð við að eiga. Nauðsynlegt er að styrkja alþjóðlegt samstarf og koma á fyrirkomulagi þar sem sameiginlega er fylgst með aðsteðjandi ógnum.

5. *Fjölmiðlavaktin.* Þegar áfall dýnur yfir nægir ekki að beina einungis sjónum að verklegum þáttum eins og upplýsingaöflun um yfirstandandi vanda, heldur verður einnig að hlúa í það minnsta jafn mikið að ímyndinni út á við og því hvernig almenningur meðtekur og túlkar viðbragðsferlið og frammistöðu viðbragðsaðila. Hér skipa fjölmiðlarnir hvað stærstan sess og þeim verður að sinna. Ef ekki er gætt að því að koma á góðu sambandi við fjölmiðlana þegar mikið liggur við er hætta á því að þeir geti snúist gegn viðkomandi stjórnvöldum og leitað annarra leiða við gagnaöflun sína. Áfallastjórnun á opinberum vettvangi og innan stjórnsýslunnar hefur að þessu leyti tekið að líkjast nokkuð því sem viðgengst hjá einkaaðilum þar sem vandamál og áföll hafa einatt verið flokkuð sem almannatengslavandi.
6. *Gagnrýni.* Þegar vandamál koma upp eru fjölmiðlar gjarnan vakandi fyrir því að varpa ljósi á pólitíska meðhöndlun þeirra. Þeir hafa orðið óvægjari í gagnrýni sinni, sérstaklega með aukinni sérhæfingu og sérfræðipækkingu innan hvers fjölmiðils. Þá má ekki gleyma gagnrýni pólitískra andstæðinga sem nýta hvert tækifæri til að vekja athygli á meintum mistökum og sinnuleysi viðbragðsaðila. Og þeir nýta sér óspart fjölmiðlana, ekki síst nútímafjölmiðla, til að koma gagnrýni sinni og skoðunum á framfæri. Yfirvöldum og viðbragðsaðilum gefst æ skemmri tími til að svara slíkri gagnrýni, sér í lagi þegar áhersla þeirra og hugur er allur við verklega þætti viðbragðsáætlunar og strangt og erfitt ákvarðanatökufarli. Á slíkum tímum gefst jafnan lítið svigrúm til að svara óvæginni gagnrýni pólitískra andstæðinga.
7. *Frá hreinsun til kviksyndis.* Sjaldan eru áföll túlkuð sem óvenjuleg og tilviljanakennd atvik eða slys líkt og áður hefur komið fram. Færst hefur í aukana að fremur sé lítið á þau sem einkenni og afleiðingar undirliggjandi vandamála. Í framhaldinu fjölgar gagnrýnisröddum, andstaða við stjórnvöld eykst og krafan um úrlausn og umbætur verður háværi. Slík þróun, í bland við sífellda umfjöllun og gagnrýni af hálfu fjölmiðla, fórnarlamba og annarra hagsmunaaðila, getur valdið því að trúverðugleiki þeirra sem að áfallastjórnuninni standa bíður skaða af. Gjarnan skapast þá aðstæður þar sem ásökunum um vanhæfni, vankunnáttu og umhyggjuleysi stjórnvalda er haldið á lofti. Þeim er þannig stillt upp við vegg, þau

krafin um uppgjör gamalla synda eða þess krafist að staðið verði við þau loforð sem gefin voru í viðbragðsferlinu. Vandamálið tekur í raun engan enda.

8. *Frá gleymdum til sýnilegra áfalla.* Fórarlömb áfalla og vandamála eru sýnilegri nú en áður og raddir þeirra áhrifameiri. Auknar líkur eru á mikilli fjölmiðlaumfjöllun í kringum þau og eins er ekki óalgengt að fórarlömbin skipi sér saman í flokka undir pólitískri forystu þar sem leitast er við að endurvekja og lengja líftíma almennrar umræðu um undangengið áfall.
9. *Lærdómsþversögnin.* Margir rannsakendur og sérfræðingar á sviði áfallastjórnunar hafa lengi haldið í vonina um að hægt sé draga lærdóm af undangengnum áföllum. Reynslan hefur hins vegar sýnt að með aukinni vitneskju um tiltekið vandamál sé ólíklegra að draga megi lærdóm af því. Ástæðuna má meðal annars rekja til þess hve pólitík spilar stórt hlutverk í ferli sem einkennist af rangri notkun og meðhöndlun upplýsinga. Þannig er gögnum og upplýsingum ekki safnað með það að leiðarljósi að nýta þau til varnar og undirbúnings komandi áfalla. Raunin er fremur sú að gögn eru valin og nýtt sem vopn í pólitískri rökræðu og baráttu.

2.4.2. Forysta á áfallatímum

Í lýðræðisríkjum er gerð krafa á leiðtogann að stjórna og leiðbeina á áfallatímum og væntingar til hans eru að sama skapi miklar, sama hversu óraunsæjar eða ósanngjarnar sem þær geta verið. Fólk væntir forystu af hálfu leiðtogans og hann verður að stíga fram og sýna í verki hvers megnugur hann er, ella munu aðrir grípa tækifærið og fylla það tómarúm sem skilið er eftir til áhrifa og forystu. Staða leiðtogans getur líka verið fallvölt og bundin þeim árangri sem hann nær í viðbragðsferlinu. Leiði aðgerðir hans af sér árangursríka og ásættanlega niðurstöðu er honum hampað sem hetju. Fari hlutirnir hins vegar á verri veg og fullnægjandi árangur næst ekki er leiðtoginn gjarnan gerður að blóraböggli.²²

Eitt stærsta vandamálið sem háð hefur stjórnendum og pólitískum leiðtogum á sviði áfallastjórnunar er tregðan við að taka þátt í þeim undirbúningi og þjálfun sem nauðsynleg er til að unnt sé að mæta og takast á við óvænt áföll. Sé slíkum þáttum ekki sinnt á fullnægjandi hátt er hætt við að stjórnendur komi að málum of seint og þá gjarnan með úreltri hugmyndafræði sem á ekki við í nútíma aðferðafræði. Leiðtogar verða að gera ráð fyrir að ríkjandi viðmið og reglur innan kerfisins víki á áfallatímum. Nauðsynlegt er að byggja upp nýja sýn og breyta áherslum, koma á nýjum

²² Sjá t.d. Boin og 't Hart, 2003, bls. 1 og Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 8

samskiptaleiðum, bæði innan og utan kerfisins, og tileinka sér aðra nálgun á viðfangsefnið.²³

- Stjórnendur verða að vera meðvitaðir um vandamálin. Í því skyni má til dæmis koma á fót vinnuhópum sem starfa eingöngu að því að koma upplýsingum um aðsteðjandi ógnir og vandamál áfram til stjórnenda.
- Þróa þarf ákveðnar verklagsbjargir innan kerfisins, til að mynda með neyðarupplýsingakerfi þar sem áfallateymum er gert viðvart og hreyfanleiki þeirra er aukinn. Efla þarf svokallaða fyrstu-hjálpar-hæfni og gera kerfisuppbýgginguna margræðislegri svo unnt sé að hleypa sem flestum hagsmunaaðilum að.
- Leggja þarf mikla áherslu á undirbúning og þjálfun. Þetta er einn mikilvægasti þátturinn í ferlinu. Sérstaklega þarf að huga að því að læra af hverju vandamáli sem upp kemur og gera greiningu á því eftir á. Þá er einnig lærdómsríkt að læra af öðrum, kanna hvernig tekið hefur verið á ákveðnu vandamáli annars staðar og nýta sér þá greiningu til undirbúnings heima fyrir. Í þessu sambandi er gríðarlega mikilvægt að stjórnendur taki virkan þátt, því þeir spila eitt stærsta hlutverkið í áfallastjórnun. Leggja þarf ríka áhersla á persónuleg afskipti frá þeim sem hæst eru settir og þátttöku þeirra í undirbúningi og þjálfun.
- Fyrirhyggja og undirbúningur innan viðkomandi kerfis byggist ekki síst á því að þekkja veika hlekki þess og brothætta innri viði.

Leiðtoginn verður að gera sér grein fyrir þeim pólitísku, lagalegu og siðferðislegu aðstæðum sem hann býr við og taka tillit til þeirra í gjörðum sínum og athöfnum. Á áfallatímum getur verið nauðsynlegt að líta framhjá og beinlínis skipta út markmiðum sem lúta að hagkvæmni og skilvirkni fyrir önnur mikilvægari og meira viðeigandi gildi.²⁴

Samkvæmt kenningum Boin og féлага er forysta á áfallatímum fólgin í fimm megin verkefnum. Þau eru *skilningur, ákvarðanataka, merking, málalok, og lærdómur*.²⁵

1. *Skilningur – að gera sér grein fyrir því hvað sé að gerast og hvað gæti gerst næst.*

²³ Boin og Lagadec, 2000, bls. 188-189.

²⁴ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 8.

²⁵ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 10-15 og almennt um þessi fimm verkefni, bls. 18-137 og bls. 140.

Þessi hluti felst í því að greina þýðingu þeirra teikna sem eru á lofti og gætu á endanum mögulega leitt til áfalls. Ef óeðlilegir hlutir eiga sér stað og óljóst er um hvað er að ræða er nauðsynlegt fyrir leiðtogann að öðlast skilning á þeim. Hann verður að gera sér grein fyrir hættustiginu, að hverjum eða hverju ógnin steðjar og hvernig atburðarásin muni þróast. Það þarf að greina á milli þeirra ótal vísbendinga sem berast og skilgreina alvarleika þeirra og merkingu.

2. *Ákvarðanataka og samhæfing aðgerða – að móta og stjórna sameiginlegu átaki viðbragðsaðila.*

Þegar áfall ríður yfir þarf að taka afar erfiðar ákvarðanir undir gríðarlegri tímarpressu og afleiðingar og aðgerðir í kjölfar þeirra ákvarðana eru jafnan mjög áþreifanlegar, hvort sem um er að ræða kvaðningu herliðs, hömlur á frelsi borgaranna, eða setningu neyðarlaga. Í áföllum takast leiðtogar á við óvenjuleg mál við óvenjulegar aðstæður og neyðast til að taka ákvarðanir í málaflokkum sem þeir þurfa alla jafna ekki að fást við undir venjulegum kringumstæðum.

Ákvörðunartökufarlið nær einnig til hluta eða jafnvel allrar stjórnsýslunnar í heild og felst þá oftar en ekki í því erfiða verkefni að aðlaga opinberar stofnanir að nýjum aðstæðum, fela þeim ný og jafnvel framandi verkefni, láta þær hrinda í framkvæmd þeim ákvörðunum sem teknar hafa verið og samhæfa starfsemi hinna ýmsu þátta stjórnsýslunnar undir hatti áfallastjórnunar. Þetta getur verið mjög erfitt og tímafrekt verkefni og ekki auðvelt í framkvæmd, sérstaklega þar sem aðstæður geta oft kallað á nýja starfshætti sem krefjast hagræðingar á viðurkenndum vinnuferlum og reglum. Við slíkar aðstæður þurfa hefðbundin gildi eins og sanngirni og hagkvæmni gjarnan að víkja fyrir nýjum þáttum eins og sveigjanleika og frumkvæði. Samhæfing og samræming aðgerða innan og á milli hinna ýmsu stofnanna og hópa innan stjórnsýslunnar er lykilatriði. Það þarf að vinna fljótt og vel og starfið þarf að skila árangri.

Þessi hluti er í meginatriðum fölginn í því gríðarstóra verkefni leiðtogans að halda stjórn og yfirsýn og hafa yfirumsjón með gangi mála. Viðbrögð við áfalli ákvarðast ekki eingöngu af ákvarðanatökunni sjálfri heldur einnig og ekki síður af því stofnanaumhverfi sem ákvarðanatakan og framkvæmd hennar fer fram í.

3. *Merking – að vinna skipulega að því að móta skilning almennings á áfallinu svo mynda megi sameiginlega sýn á vandann og þar með vinna að æskilegri og ásættanlegri niðurstöðu og úrlausn mála.*

Þegar forystan hefur öðlast skilning á því sem er að gerast og farið í gegnum ákvarðanatökuferli og stefnumótun með tilliti til aðstæðna og atburða, verður hún að fá aðra til að fallast á sinn skilning á atburðarásinni. Hér þarf að leggja einhverja merkingu í atburðarásina, skilja af hverju þessir hlutir eru að gerast og stýra þeim hugmyndum yfir til almennings. Það þarf að útskýra af hverju áfallið reið yfir og gera grein fyrir nauðsynlegum aðgerðum sem grípa þarf til. Þá þarf að gefa áfallinu einhvers konar þýðingu eða merkingu og koma þeim hugmyndum út til almennings svo að aðgerðaáætlanir og viðbragðsferli öðlist meira vægi. Að öðrum kosti fæst hvorki skilningur á störfum forystunnar né virðing fyrir aðgerðum hennar. Eins er mikilvægt að hleypa ekki að öðrum aðilum og hugmyndum þeirra um merkingu áfallsins eða þýðingu. Pólitískir andstæðingar mega ekki stela senunni og verða ráðandi áhrifavaldur í merkingarferlinu. Sama gildir um fjölmiðlana sem reyna einnig að túlka atburðarásina á sinn hátt og leita til þess heimilda og viðbragða víða og frá mörgum mismunandi sjónarhólum, sem oft henta viðbragðsaðilum illa. Leiðtoginn verður því að reyna að ná einhverri stjórn á birtingarmynd áfallsins í fjölmiðlum og þeim skýringarramma sem umfjölluninni fylgir. Hann verður þannig sjálfur að setja fram sannfærandi skýringar á eðli og ástæðum áfallsins, þeim gildum sem í húfi eru, mögulegum orsökum og eigin áætlunum til úrbóta.

4. Málalok – að gera grein fyrir aðgerðum og hugmyndafræði sem eru svo metin og dæmd á lýðræðislegum vettvangi.

Lyktir áfalls velta mikið til á því hvernig ábyrgð er viðurkennd af hálfu forystunnar. Málalok felast í tveimur lykilþáttum. Annars vegar að skipta úr neyðargírnum yfir í hefðbundið ástand og felst sú aðgerð yfirleitt í því að draga að einhverju leyti úr áfallastjórnunaraðgerðum. Hins vegar fást engin málalok án þess að lýst sé yfir ábyrgð og að sú ábyrgð öðlist almenna viðurkenningu. Það er ekki síður mikilvægt að gæta þess að gefa ekki út ótímabærar yfirlýsingar um lyktir máls því það getur haft öfug áhrif og haft í för með sér ásakanir um yfirhylmingu og vanmat á aðstæðum.

Pólitísk ábyrgð er lykilþáttur í því að leiða atburðina til lykta. Ekki má heldur gleyma því að sönnunarbyrðin liggur hjá yfirvöldum, og beri svo undir verða þau að sanna svo ekki verði um villst að ekki sé hægt að draga þau til ábyrgðar á atburðum eða stigmögnun áfallsins. Annars er alltaf hætta á að menn einblíni á leitina að sökudólgum í stað þess að efna til málefnalegrar umræðu og vinna að öflun upplýsinga um orsakir og afleiðingar. Yfirvöld verða að geta staðið frammi fyrir því

að bera pólitíska ábyrgð án þess að enda í svokölluðum sandkassaleik eða vera sífellt í vörn og reyna þannig að komast hjá því að taka sökina eða bera ábyrgðina. Slík hegðun leiðir bara af sér lengri líftíma áfallsins.

Forystan þarf að gera grein fyrir aðgerðum sínum og hugmyndum sem eru svo dæmdar á lýðræðislegum vettvangi. Einungis með því móti er unnt að ná lyktum í málinu og með því gefst tækifæri til að horfa til framtíðar á ný.

5. *Lærdómur – að draga lærdóm af fenginni reynslu og nýta þau tækifæri sem gefast til endurskoðunar og umbóta á þeim þáttum sem misfórust í ríkjandi hugmyndafræði og stefnumótun.*

Óskastaðan væri að allir hlutaðeigandi aðilar myndu læra af yfirstandandi áföllum og nýta sér fengna reynslu til undirbúnings fyrir komandi áföll. Næg tækifæri ættu að vera til staðar til að draga lærdóm af afstöðnu áfalli. Lokaverkefnið ætti því að felast í því að draga lærdóm af því sem gerst hefur, bæði á pólitíska sviðinu og eins innan stjórnsýslunnar í heild.

Raunin hefur hins vegar verið önnur og er þetta einn vanþróaðasti þáttur áfallastjórnunar, sá þáttur sem hvað erfiðast er við að eiga. Það sem gerist í þessu ferli er að fyrri hugmyndafræði og regluumgjörð er hafnað og talin úrelt og nýir hagsmunaaðilar grípa tækifærið, boða umbætur, breyttar áherslur og nýja hugmyndafræði sem ríkjandi yfirvöld svo hafna. Þeir reyna svo aftur eftir fremsta megni að hafa áhrif á og stýra lærdómsferlinu í sinn hag og eftir sinni hugmyndafræði. Þetta getur gengið hvert gegn öðru og niðurstaðan felst ekki alltaf í umbótum. Þessar hugmyndir um tregðu í lærdómsferlinu ganga þvert á þær vinsælu kenningar sem gera ráð fyrir að (formgerðar-)umbætur fylgi alltaf í kjölfar áfalla eða að áföll séu forskrift að formgerðaruppbyggingu. Hér er því frekar haldið fram að viðbragðsferlið, lærdómurinn og umbótaáætlanir leiði oftast til útkomu þar sem stefnur og straumar ganga í grundvallaratriðum hvert gegn öðru. Forsendur umbótastýringar geta þannig oft verið á skjön við megináherslur hefðbundinnar áfallastjórnunar. Sagan sýnir að áföll og umbætur fara ekki alltaf saman þó oft skapist vissulega tækifæri til umbóta og innleiðingar nýrra hugmynda í kjölfar áfalla. Vandinn er hins vegar sá að ríkjandi leiðtogar virðast ekki alltaf nýta sér þessi tækifæri og leggja meiri áherslu á að halda fast í ríkjandi stefnu og hugmyndafræði.

2.5. Áfallastjórnun og almannatengsl

Umfjöllun um áfallastjórnun getur verið mismunandi eftir því hvort áherslan sé á meðhöndlun og viðbragðsferli af því tagi sem greint er frá hér að framan í tengslum við náttúruhamfarir, stórslys, þjóðfélagsmál og pólitísk áföll stjórnámálanna eða hvort einblínt sé á þá hlið áfalla er snýr að almannatengslum, ímyndarsköpun og markaðsstarfi í opinberum rekstri. Áfallastjórnun af slíku tagi, í heimi almannatengsla, miðast jafnan að því að viðhalda ímynd fyrirtækja, stofnana og einstaklinga, gæta að orðspori viðkomandi aðila, lágmarka tjón af ýmsu tagi, og tryggja „rétt“ viðbrögð við áfallinu, sérstaklega í upphafi, svo unnt sé að viðhalda tengslum og trúverðugleika út á við. Markaðssetning, orðspor og trúverðugleiki eru þar lykilhugtökin og áherslan er á fjölmiðlaumfjöllun og hegðun út á við. Þessi tegund áfallastjórnunar kemur einnig við sögu í þeim greiningum sem hér fara á eftir, með tilliti til upplýsingastjórnunar og almannatengsla, og því við hæfi að gera stuttlega grein fyrir kenningum og hugmyndum á þessu sviði.

2.5.1. Áfall og áfallastjórnun

Segja má að áfall sé nokkurs konar þolpróf á markmið, gildi og styrkleika þess eða þeirra sem í því lenda. Þegar áfall dynur yfir eru allar athafnir viðkomandi stofnunar eða einstaklings skoðaðar undir smásjá og gagnrýndar í samræmi við það. Í slíkum aðstæðum verður viðkomandi að geta sýnt fram á að honum sé umhugað um skjólstæðinga sína, undirmenn og nánasta umhverfi. Að öðrum kosti fær hann ekki þá samúð sem hann þarf á að halda.²⁶

Í þessu samhengi má skilgreina áfallastjórnun sem svo að hún sé fólgin í undirbúningi og beitingu aðgerða sem miðast að því að koma í veg fyrir eða minnka áhrif óvæntra atburða á starfsemi fyrirtæki eða stofnana. Við „vægari“ kringumstæður felst hún einungis í beitingu ákveðinnar hugmyndafræði og aðgerðaáætlunar þegar áföll dynja yfir en í alvarlegri tilvikum getur vel útfærð áfallastjórnun skipt sköpum fyrir áframhaldandi starfsemi stofnunar og afurðir hennar eða í tilfelli einstaklinga, starfsferil þeirra og stöðu.²⁷

Áfallastjórnun á að margra mati við þann sjaldséða einstakling sem hefur þann kost til að bera að geta tekið mikilvægar ákvarðanir skjótt og örugglega undir miklu álagi. Rannsóknir á þessu sviði benda hins vegar til þess að stjórnendur og leiðtogar í

²⁶ Caywood, 1997, bls. 195-196.

²⁷ Caywood, 1997, bls. 189.

nútímafyrirtækjum og –stofnunum uppfylli seint framangreint skilyrði og séu illa í stakk búnir til að taka áskorunum af því tagi sem áfallastjórnun krefst. Reyndar má benda á eina undantekningu varðandi þetta sem tengist vandamálinu í kringum árbúsundaskiptin, þar sem menn óttuðust hrun á ýmsum sviðum þjóðlífsins vegna tæknilegra vandamála í kjölfar árbúsundaskiptanna (e. Millenium bug). Í þessu máli sáu menn vandann fyrir, tóku á honum og leystu farsælega úr. Hitt er svo annað mál, hvort nokkurn tíma hafi verið um raunverulegan vanda að ræða sem þurfti að hræðast eða hvort tekið hafi verið á fyrirsjáanlegu vandamáli þvert á allar fræðilegar (hrak)spár áfallastjórnunar.²⁸

Í ljósi breyttra kringumstæðna og þróunar á sviði alþjóðavæðingar í heiminum hafa kröfur til stjórnenda breyst samfara nýrri og endurskilgreindri notkun á hugtakinu um áfallastjórnun. Breyttir tímar hafa í för með sér nýjar áherslur. Stjórnendur verða að vera vel þjálfaðir og undirbúnir og gæta að ýmsum grundvallaratriðum í tengslum við áfallastjórnun. Séu þau ekki fyrir hendi eiga vandamál greiðari leið að kerfinu og erfðara er að standast yfirreið vandans.²⁹

- *Kerfiságallar valda mistökum.* Ef ekki er fyrir hendi meðvitund um mögulega veikleika kerfisins, vísbendingum um vandamál ekki gefinn gaumur og engin þjálfun til að gera kerfinu kleift að taka á vandamálum er hætta á mistökum.
- *Röng viðbrögð við mögulegum áföllum.* Til dæmis ef um afneitun er að ræða í upphafi áfalls og fyrir liggur stöðug krafa viðbragðsaðila um frekari sönnunargögn um raunverulegan vanda. Slíkt getur leitt til þess að þegar loksins er tekið á málum sé það um seinan.
- *Dyrkeypt að vera illa undirbúinn.* Sum kerfi eru illa undirbúin og aðilar innan þess bregðast þá oft harkalega við þegar eitthvað óvænt kemur upp á. Fólk verður oft á tíðum ákaflega reitt, keppist þá í mikilli sjálfsvörn og reynir með heiftarlegum hætti að verja sitt svæði, oft í leit að kraftaverkum og óraunhæfum lausnum. Hér er kerfið svo illa undirbúið að enginn veit hver á að gera hvað og oft er ekki eru stjórnendur víðs fjarri og ófærir um að taka á vandamálinu.
- *Minnisleysisheilkennd.* Eftir að vandinn er yfirstaðinn fer greiningarferli í gang sem nauðsynlegt er að fara í gegnum en mörg kerfi sleppa þessu skrefi. Ef spurningum er ekki svarað á þessu stigi og greining gerð á því sem fram fór er hætta

²⁸ Boin og Lagadec, 2000, bls. 185-188.

²⁹ Boin og Lagadec, 2000, bls. 189-190.

á að rangar ályktanir verði dregnar og lærdómur verði lítill í framhaldinu. Það skapar gildirur fyrir framtíðina og komandi áföll.

2.5.2. Viðmið um æskilega hegðun í áfalli

Árið 1993 framkvæmdi bandaríska almannatengslafyrirtækið Porter-Novelli stóra könnun á sviði áfallastjórnunar, sem nefnd var eftir fyrirtækinu Porter-Novelli könnunin. Samkvæmt niðurstöðum hennar eru nokkur lykilatriði sem hafa ber í huga þegar áföll dýnja yfir:³⁰

- Því lengur sem áfallið stendur yfir því lengur verður það í minnum haft.
- Hegðun hefur áhrif á viðbrögð almennings. Fólk bregst almennt illa við því ef stofnun eða einstaklingur neitar ábyrgð eða gefur út rangar upplýsingar.
- Sjónarvottar og þriðju aðilar eru teknir trúanlegir. Talsmenn stofnana þykja ekki trúverðugir og flestir efast um sannleiksgildi yfirlýsinga stofnana.
- Flekkað orðspor hefur áhrif á ákvörðun viðskiptavinarins um að stofna til viðskipta og í tilfelli stjórnámamanns áhrif á stuðning frá kjósendanum.

Mikilvægustu hugtökin í áfallastjórnun eru fyrirhyggja og undirbúningur. Í því felst ekki síst að hafa fyrirfram ákveðna áætlun eða aðgerðalista sem fara skal eftir ef og þegar áfall dýnur yfir. Slík áætlun þarf að innihalda eftirfarandi þætti:³¹

1. *Nálgun.* Fyrsta skrefið í áætluninni felst í yfirlýsingu sem skýrir frá leiðum til að nálgast viðfangsefnið þar sem gerð er grein fyrir grundvelli ákvarðanatöku og aðgerða. Yfirlýsingin á ennfremur að endurspeglar hugmyndafræði og siðferðisviðmið og þá þætti sem helst skal standa vörð um.
2. *Gott orðspor.* Gott orðspor er besta og ódýrasta leiðin til að standa af sér áfall. Það borgar sig alltaf að hafa getið sér góðs orðs því erfitt er að byggja upp trúverðugleika og efna til nýrra sambanda, hvort sem er í viðskiptum eða í samböndum við kjósendur, í miðju áfalli.
3. *Áfallastjórnunarteymi.* Koma þarf á fót áfallastjórnunarteymi og skipa stjórnanda þess, sem í flestum tilvikum er í fullu starfi við umsjón með slíku teymi. Mikilvægt er að slíkur aðili komi úr efstu lögum stofnunar en geti samt sem áður stigið til hliðar frá daglegum störfum innan hennar. Samsetning áfallateymisins skiptir einnig miklu máli og gæta þarf að því að tiltekin málefnasvið eigi sína fulltrúa og

³⁰ Caywood, 1997, bls. 195-196.

³¹ Caywood, 1997, bls. 197-199.

sérfræðinga innan teymisins, eftir því sem við á. Getur það þá verið allt frá læknum og upp í lögfræðinga, allt eftir eðli áfalls.

4. *Áfallastjórnunarmiðstöð.* Mikilvægt er að koma á fót einhvers konar áfallastjórnunarmiðstöð innan viðkomandi stofnunar. Hvort sem slík miðstöð eigi sér athvarf í sérstöku fundaherbergi eða annars staðar er mikilvægt að til staðar sé fullnægjandi tæknilegur búnaður. Símalínur, tölvu- og sjónvarpstengi og fleiri slíkir tæknilegir þættir verða að vera í lagi og nothæfir. Auk þess þurfa að liggja fyrir yfirlit yfir helstu hópa og einstaklinga sem að málum koma, hvort sem það eru yfirmenn stofnunar, fjölmiðlar eða aðrir hagsmunaaðilar sem halda þarf tengslum við. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að hafa svokallaðan neyðarpakka við höndina sem taka má með á vettvang áfalls. Í honum er gott að hafa fartölvu, farsíma, myndavélar, peninga og greiðslukort og fleira í þeim dúr.
5. *Viðvörðunarkerfi.* Því umfangsmeiri sem starfsemi viðkomandi stofnunar er, þeim mun erfiðara er að fá nákvæma yfirsýn yfir alla þætti starfseminnar. Því er mikilvægt að glöggva sig á því hvaða þættir það eru sem mögulega geta leitt til óvæntra áfalla og þannig efla viðvörðunarkerfið innan stofnunarinnar. Markmiðið er að vera við öllu búinn og koma í veg fyrir hið óvænta.
6. *Fyrirfram útbúin gögn.* Mikilvægt að hafa tiltekin lykilatriði til reiðu þegar og ef áfall dynur yfir. Þótt hvert áfall sé mismunandi og þótt beri niður á mismunandi stöðum má alltaf miða við sömu grundvallarreglurnar í upphafi og vera þannig undirbúinn fyrir fyrstu viðbrögð. Þau geta meðal annars falist í eftirfarandi atriðum:
 - Yfirlýsing til fjölmiðla strax í upphafi áfalls sem inniheldur grundvöll að hugmyndafræði og almennum áætlunum. Jafnframt má koma fram í yfirlýsingunni að sem stendur sé takmörkuð vitneskja um málið en frekari upplýsingar verði veittar jafn óðum og þær berist.
 - Bestu svör og upplýsingar miðað við atvik og aðstæður. Það þarf að gefa eins skýr og góð svör og mögulegt er og miðla upplýsingum hratt og vel á opinskáan hátt til að eyða ótta og tortryggni.
 - Almennar og jafnframt jákvæðar upplýsingar um stofnunina sem hafa einhverja þýðingu fyrir það sem gerst hefur.
 - Tómarúm í upphafi upplýsingastreymis fyllt af jákvæðum upplýsingum. Tryggja þarf sanngjarna umfjöllun fjölmiðla þar sem farið er rétt með staðreyndir málsins. Mikilvægt er að reyna að mata fjölmiðla af jákvæðum upplýsingum og koma í veg fyrir að fjölmiðlarnir sjálfir nái stjórninni.

Fyrstu viðbrögðum má í raun líkja við skyndihjálp. Hvernig menn bera sig að í fyrstu getur haft úrslitaáhrif á framhaldið og því gríðarlega mikilvægt að beita réttum aðferðum og kunna á réttu tækin og tólin. Fyrstu viðbrögð þurfa meðal annars felast í eftirfarandi lykilhugtökum:

- **Iðrun.** Það þarf að biðjast afsökunar á því sem gerst hefur. Ekki endilega að viðurkenna sekt eða ábyrgð, heldur að biðjast afsökunar.
- **Lausnir.** Það þarf að segja frá því hvernig ráðgert er að leysa málið.
- **Umbætur.** Það þarf að gefa einhvers konar tryggingu fyrir því að svona nokkuð komi ekki fyrir aftur.
- **Bætur.** Umbjóðendur gera gjarnan kröfur um bætur, hvort sem um er að ræða vöruskipti eða tryggingu fyrir betra lífi (samanber loforð stjórnmalamanna).³²

Í töflu 3 má sjá samantekt á nokkrum þeim atriðum sem almannatengslafræðin miða við og reynslan hefur sýnt að mikilvægt er að hafa í huga á áfallatímum.³³

Lykilatriði er að haga sér „rétt“ í samskiptum við fjölmiðla. Mistök þar að lútandi geta verið dýrkeypt og því er brýnt að vanda sig og undirbúa sig vel. Jafnvel æfa sig í viðtalstækni og framkomu við fjölmiðlafólk.³⁴ Þá má nota ýmis tæki í samskiptum við fjölmiðla og getur það oft farið eftir því á hvaða stigum málsins menn eru staddir hvaða tæki þeir nota, hvort sem um er að ræða yfirlýsingar, fréttatilkynningar eða blaðamannafundi. Á mismunandi stigum máls eru mismunandi áherslur.³⁵

Til að tryggja nákvæma og sanngjarna umfjöllun í fjölmiðlum þar sem farið er rétt með staðreyndir frá sjónarhóli viðbragðsaðila er einnig mikilvægt að gæta vel að því að leyfa fjölmiðlunum sjálfum ekki alltaf að stýra því hvaða mál eru á dagskrá eða til umfjöllunar hverju sinni. Gott er að koma sér upp einhvers konar kerfi til að styðjast við í tengslum við samskipti við fjölmiðlana, byggt á þeim þáttum sem teknir eru til í töflu 4.³⁶

³² Caywood, 1997, bls. 199-200.

³³ Byggt á Caywood, 1997, bls. 189-203, nema annað sé tekið fram.

³⁴ KOM, 2005, bls. 15.

³⁵ KOM, 2005, bls. 17.

³⁶ Caywood, 1997, bls. 200.

Tafla 3. Samantekt á þáttum sem hafa ber í huga ef áfall ber að höndum

- Aðgerðarleysi eða tafir gera illt verra.
- Ekki eyða tímanum í leit að öðrum sökudólgum.³⁷
- Yfirlýsing til fjölmiðla strax í upphafi áfalls.
- Það þarf að gefa eins skýr og góð svör og mögulegt er og miðla upplýsingum hratt og vel á opinskáan hátt til að eyða ótta og tortryggni.³⁸
- Það þarf að halda stöðugu streymi upplýsingaflæðis.³⁹
- Gott er að veita almennar og jafnframt jákvæðar upplýsingar til að fylla upp í tómarúm sem gæti myndast í upplýsingastreyminu.
- Tryggja þarf sanngjarna umfjöllun fjölmiðla þar sem farið er rétt með staðreyndir málsins. Mikilvægt er að reyna að mata fjölmiðla af jákvæðum upplýsingum og koma í veg fyrir að fjölmiðlarnir sjálfir nái stjórninni.
- Það þarf að sýna að verið sé að taka á málum og kynna þær aðgerðir jafn óðum.
- Það þarf að sýna samkennd og skilning með þeim sem verða fyrir óþægindum eða skaða vegna áfallsins.⁴⁰
- Það þarf að halda ró sinni gagnvart fjölmiðlum og gagnrýnendum.
- Það þarf að sýna gagnrýnendum virðingu.
- Það þarf að koma í veg fyrir getgátur í fjölmiðlum.
- Það þarf að segja sannleikann.
- Að hafa ekkert að segja gerir bara illt verra. Það má ekki loka hurðinni á fjölmiðlana og nota þögnina því það sendir bara fjölmiðlana til andstæðinganna sem eru alltaf tilbúnir að tjá sig.
- Ekki gera upp á milli fjölmiðla.

³⁷ Andreasen og Kotler, 2003, bls. 478.

³⁸ Steingrímur Sigurgeirsson, 2005, bls. 8.

³⁹ Jón Hákon Magnússon, munnlegt viðtal 2009.

⁴⁰ Steingrímur Sigurgeirsson, 2005, bls. 8.

Tafla 4. Mikilvægir þættir í samskiptum við og í gegnum fjölmiðla

- Koma á fót beinum upplýsingaleiðum til mikilvægra hagsmunaaðila.
- Nýta allar gerðir fjölmiðla í samskiptum við þá hópa sem ná þarf til. Mismunandi leiðir henta til samskipta við mismunandi hópa, ýmist í gegnum ljósvakamiðla, prentmiðla, vefsíður, tölvupóst, vefsvæði, auglýsingar og fleira.
- Fylgjast vel með nákvæmni í frétttaflutningi fjölmiðla. Koma á fót teymi sem fylgist með því að rétt sé farið með staðreyndir, að tilvitnanir séu sannreyndar og staðfestar og rangfærslur leiðréttar þegar og þar sem við á.
- Notkun rýnihópa eða viðhorfskannana við að prófa áhrif yfirlýsinga og skilaboða af ýmsu tagi áður en þau eru send út til almennings.
- Notast við álit „þriðja aðila“ eða sérfræðinga máli sínu til stuðnings.
- Halda yfirlit yfir allar fréttatilkynningar og lykilþætti atburðarásarinnar eftir því sem henni vindur fram og nýta slík gögn til að mata nýja fjölmiðla eftir því sem þeir bætast við. Þetta eykur gæði og nákvæmni umfjöllunarinnar.
- Koma á fót fjölmiðlamiðstöð þar sem fulltrúar fjölmiðlanna fá tækifæri til að hafa samskipti sín á milli og fá upplýsingar um stöðu mála jafn óðum. Þetta stuðlar að því að koma réttum skilaboðum áleiðis.

3. Tilviksathugun: Íslenska bankahrunið 2008

3.1. Inngangur

Á haustmánuðum 2008 fór áhrifum alþjóðlegrar efnahagskreppu verulega að gæta á Íslandi. Umhverfi peningamála í landinu gjörbreyttist á fáeinum vikum eftir greiðsluþrot helstu fjármálafyrirtækja landsins. Mikilvægar miðlunarleiðir peningastefnunnar urðu að miklu leyti óvirkar og verulegir hnökrar urðu á greiðslumiðlun við útlönd. Gengi íslensku krónunnar féll því mikið, verðbólga jókst upp úr öllu valdi og kaupmáttur minnkaði að sama skapi til muna. Fjöldi fyrirtækja, sérstaklega á fjármálamarkaði, riðaði til falls eða tilkynnti um minnkandi hagnað, fjöldauppsagnir urðu tíðar og heimili, einstaklingar og minni fyrirtæki urðu gjaldþrota. Við hið mikla gengisfall varð til tvöfaldur gjaldeyrismarkaður, annarsvegar innlendur þar sem gjaldeyrir var skammtaður samkvæmt forgangslista eftir tilmælum Seðlabanka Íslands, og hins vegar óformlegur markaður, þar sem gengið réðst í takmörkuðum og ógagnsæjum viðskiptum.

Vendipunktur í ástandinu varð í októbermánuði með yfirtöku ríkisins á þremur stærstu bönkum landsins sem fáum árum fyrir höfðu verið einkavæddir. Í framhaldinu kom upp mikil óvissa varðandi eignir og skuldir bankanna erlendis og ekki síst um innistæður viðskiptavina í Bretlandi og Hollandi. Deilur komu upp á milli íslenskra og breskra stjórnvalda vegna þessara mála og orðspor Íslands beið mikinn hnekki erlendis. Sú milliríkjadeila sem spratt upp í kjölfarið var ekki til að bæta ástandið fyrir stjórnvöld á Íslandi sem stóðu á sama tíma frammi fyrir stærsta efnahagsvanda sem við Íslendingum hefur nokkru sinni blasað. Ástandið á þessum tíma einkenndist fyrst og fremst af óvissu og ótta við hvað koma skyldi. Hræðsla og óánægja jókst meðal almennings í landinu þar sem margir sáu á eftir áralöngum sparnaði gufa upp með þroti bankanna. Samfara þessu urðu kröfur um svör og lausnir háværarari og spjótin beindust helst að ríkisstjórninni og ekki síst forsætisráðherranum. Á tímabili var atburðarásin svo hröð að fólk vissi varla dag frá degi hvers virði eignir þeirra væru eða hver afdrif bankainnistæðna þeirra yrðu. Verðtrygging lána og sífellt gengisfall íslensku krónunnar gerði það að verkum að afborganir af lánum ruku upp í hæstu hæðir og margar fjölskyldur náðu ekki endum saman. Það leið ekki á löngu þar til óánægðir kjósendur flykkust í mótmælagöngur og héldu opinbera borgarafundi til að lýsa vanþóknun sinni á ástandinu og óánægju með meint aðgerðaleysi stjórnvalda. Afsagnar helstu

ráðamanna var krafist, þar á meðal forsætisráðherrans, og yfirgnæfandi hluti kjósenda vildi flýta kosningum. Það var því úr vöndu að ráða fyrir sitjandi forsætisráðherra. Hann var staddur í raunverulegum vanda þar sem brýnt var að afstýra efnahagslegu hruni íslenska þjóðarbúsins en um leið að halda og tryggja eigin sterka pólitíska stöðu.

Hér verður rakin sú atburðarás sem átti sér stað í kringum bankahrunið á Íslandi 2008 með áherslu á framgöngu og athafnir Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, þar sem hann stóð í miðjum öldudalnum og reyndi að sigla skútunni í þessu slæma árferði. Upphafspunktur er settur við þann atburð sem yfirtaka Glitnis banka var en með þeim aðgerðum má segja að hin hraða atburðarás hafi hafist, sér í lagi með tilliti til þess hversu var almenningur varð við alvarlega stöðu mála. Allt frá þeirri stundu er einn stærsti banki landsins var tekinn yfir af ríkinu var óvissa og hræðsla einkennandi meðal almennings og í kjölfarið reiði og biturð í garð bæði stjórnvalda og fjármálafyrirtækja sem fóru mikinn í góðærinu og útrásinni árin á undan. Forsætisráðherrann var krafinn um svör, um ábyrgð og um lausnir. Hvernig hann hefur beitt sér í þessu máli getur skipt sköpum varðandi áframhaldandi setu hans í embætti og hans pólitíska framtíð getur að sama skapi ráðist af frammistöðu hans, getu og hæfileikum til að takast á við áfallið.

Rétt er að geta þess að eftir að framangreint var ritað hefur atburðarásin enn undið upp á sig. Geir H. Haarde tilkynnti í byrjun árs 2009 að hann myndi draga sig í hlé frá stjórnámálum og ekki gefa kost á sér til áframhaldandi setu í formannsstóli Sjálfstæðisflokksins. Þá lýstu Sjálfstæðisflokkur og Samfylking yfir slitum á ríkisstjórnarsamstarfi sínu þann 26. janúar 2009 og ný ríkisstjórn, minnihlutastjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, varin vantrausti af Framsóknarflokki, tók formlega við stjórnartaumunum þann 1. febrúar 2009. Það er því ljóst að sannarlega hafa framganga og aðgerðir í tengslum við efnahagshrunið haft áhrif á stöðu Geirs H. Haarde.

Í ljósi þess að þessu máli er langt í frá lokið þegar þessi rannsókn fer fram er nauðsynlegt að ákvarða einhvern endapunkt sem miða má við í greiningunni. Þannig er reynt að miða við tiltekinn atburð sem segja má að bindi enda á að minnsta kosti einhvern mikilvægan þátt í atburðarásinni. Þrátt fyrir að enn séu ekki öll kurl komin til grafar í þessu máli og að enn sé mörgu ósvarað er óhætt að álykta að mesti stormurinn sé yfirstaðinn (þegar þetta er ritað). Nú standa yfir björgunaraðgerðir og því hægt að

líta yfir atburðarásina fram að ákveðnum tímapunkti þegar rykið fór að setjast. Sá tímapunktur miðast við það þegar stórt lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum var í höfn í byrjun desembermánaðar 2008.

3.1.1. Markmið

Markmið þessarar rannsóknar er tvíþætt. Annars vegar er það að greina eins vel og unnt er þá atburðarás sem átti sér stað í bankahruninu, bæði út á við og ekki síður í tengslum við aðgerðir og ákvarðanir forsætisráðherra. Hins vegar má binda vonir við að með þessari greiningu sé hægt að draga fram lærdóm af viðbrögðum íslenskra yfirvalda, og þá sérstaklega forsætisráðherra, við bankahruninu.

Hér er um alvarlegt skipbrot íslensk efnahags að ræða þar sem þrjár stærstu bankar landsins fara í þrot. Þetta áfall er nánast einsdæmi í sögu vestrænna ríkja og því gríðarlega mikilvægt að rannsaka það ofan í kjölinn og draga af því lærdóm. Efalaust munu jafnt fræðimenn víða um heim sem og stjórnvöld á Íslandi einnig gera sitt til að komast til botns í því hvers vegna þessir atburðir áttu sér stað, hvaða þúfa velti hlassinu og hverjar raunverulegar afleiðingar þess kunna að verða þegar til lengri tíma er lítið. Þessi greining er aðeins lítill hluti af allri rannsóknarvinnunni sem þarf að eiga sér stað og hér er afmarkaður hluti málsins til umfjöllunar.

3.1.2. Skilgreining á áfalli

Sú skilgreining á áfalli sem unnið er eftir í þessari greiningu miðast við hugmyndir Boin, 't Hart, Stern og Sundelius sem gerð var grein fyrir í kenningakaflanum hér að framan. Boin og félagar skilgreina áfall sem *óvissuástand þar sem ákvarðendur skynja að mikilvæg gildi eða grunnstoðir tiltekins kerfis séu í hættu og lítill tími sé til ákvarðanatöku*.⁴¹ Lykilhugtökin eru ógn, tímaþröng og óvissa. Samkvæmt þessari skilgreiningu veltur það á skynjun hlutaðeigandi aðila eða ákvarðenda hvort um sé að ræða áfall eða ekki.⁴² Því má segja að því mikilvægari sem umrædd gildi (sem ógn steðjar að) eru fyrir viðbragðsaðila, þeim mun alvarlegra verður áfallið fyrir viðkomandi.

⁴¹ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 2 og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 1.

⁴² Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001 og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 1-2.

Í þessu tilviki skynjuðu ákvarðendur og viðbragðsaðilar skýrt hvaða *mikilvægu gildi voru í hættu* þar sem efnahagslíf landsins og bankakerfið í heild var undir og ljóst að afleiðingar af hruni þess myndu snerta flesta þætti þjóðlífsins. Veruleg *ógn* stafaði að íslenskum bönkum og áframhaldandi starfsemi þeirra samfara því sem gríðarleg *óvissa* ríkti um framhald og framvindu mála dag frá degi. Alls kyns utanaðkomandi þættir höfðu líka þau áhrif að óvissan um næstu skref jókst og viðbragðsaðilum var oft erfitt um vik að átta sig á til hvaða bragða væri best að taka á hverjum tíma. Að sama skapi var *tími til ákvarðanatöku mjög naumur* þar sem starfsemi íslenskra viðskiptabanka hékk á bláþræði og ljóst var að grípa þurfti til aðgerða fljótt og örugglega til að koma í veg fyrir að innlend bankastarfsemi myndi lamast og áhlaup yrði gert á bankana. Íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir einu mesta efnahagsáfalli og bankakreppu í sögu landsins.

3.2. Aðferðir og heimildir

Eftirfarandi greining byggist á aðferðafræði innan áfallastjórnunarfræða sem kennd er við sænsku fræðimennina Stern og Sundelius.⁴³ Nánari umfjöllun um slíkar aðferðir má sjá í aðferðakaflanum hér að framan.

Samkvæmt þessum aðferðum má skipta rannsókninni í fjögur þrep:

1. Atburðurinn er *tímasettur* og settur í viðeigandi sögulegt samhengi þar sem aðstæður og umhverfi eru skilgreind ásamt því sem aðdragandi er rakinn og mikilvægir áhrifaþættir eru tilgreindir.
2. *Atburðarás* er sett upp, eins nákvæmlega og kostur er á, og sagan rakin stig af stigi. Þessi umfjöllun er byggð á mismunandi heimildum, aðallega þó fjölmiðlum og viðtölum við viðeigandi aðila. Í rannsóknum sem þessari geta rannsakendur oft nálgast formlegar heimildir um atburðinn með einhverjum hætti, til dæmis í formi dómskjala eða opinberra skýrslna⁴⁴ eða fengið í hendur óútgefið efni frá opinberum aðilum sem nýst geta við greininguna.⁴⁵ Málinu sem hér er til umfjöllunar er hins vegar enn ólokið og atburðarás í raun enn í gangi svo afar erfitt er að nálgast nokkuð útgefið eða jafnvel óútgefið efni sem hægt er að byggja á annað en það sem birst hefur í fjölmiðlum. Enn sem komið er hafa ekki verið unnin eða gefin út formleg skjöl eða skýrslur, til að mynda frá

⁴³ Sjá Stern og Sundelius, 2002.

⁴⁴ Sjá t.d. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 3.

⁴⁵ Sjá t.d. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin, 2004, bls. 46.

opinberum aðilum, þar sem nákvæm atburðarás eða aðdragandi er rakinn. Það hefur því verið alfarið í höndum undirritaðrar að setja saman atburðarásina byggða á því sem fram hefur komið í fjölmiðlum og á veraldarvefnum og hafa sú skrif svo verið studd af vitnisburði viðmælenda í viðtölum.

Við útlistun á atburðarásinni var eftir fremsta megni reynt að tímasetja fundi forsætisráðherrans eins nákvæmlega og kostur var og fá úr því skorið hvort og hvenær ráðherra átti fundi með tilteknum aðilum fjármálamarkaðarins, bankastjórum Seðlabanka og fleiri aðilum er málið varða. Við eftirgrennslan varð hins vegar ljóst að slíkar upplýsingar er erfitt að nálgast og þær eru ekki veittar í ráðuneytinu. Áður hafa tilteknir fjölmiðlar í landinu leitað eftir svipuðum upplýsingum en fengið afdráttarlaus svör frá aðstoðarmanni ráðherra, eða eins og segir í DV, þriðjudaginn 30. september 2008: „Þessar upplýsingar verða ekki gefnar.“⁴⁶

3. Eftir greiningu á atburðarásinni eru mikilvægustu *ákvarðanirnar* dregnar út og er hlutverk forsætisráðherra í því ákvarðanatökufurli sérstaklega tekið til athugunar. Hér er átt við þær ákvarðanir sem þykja hvað veigamestar í atburðarásinni og hafa haft hvað mest áhrif á framvindu mála.
4. Ákveðin þemu eru tekin til greiningar og atburðurinn skoðaður út frá þeim. Í þessari rannsókn er umfjöllunin byggð á eftirfarandi þemum:
 - *Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl*
 - *Forysta*
 - *Lærdómur*

Áhersla verður lögð á samskipti forsætisráherra við aðra ákvarðendur og hlutverk þessara samákvarðenda, leiðtogahlutverk Geirs í forystu fyrir ríkisstjórn Íslands og síðast en ekki síst upplýsingastreymi til almennings og fjölmiðla og samskipti ráðherra við þessa aðila.

Við vinnslu á þessum þætti var rætt við þrjú fjölmiðlamenn sem allir eiga það sameiginlegt að hafa staðið vaktina fyrir sinn fjölmiðill og fjallað ítarlega um atburðarásina í tengslum við bankahrunið og efnahagskreppuna. Þetta eru þau Agnes Bragadóttir, blaðamaður á Morgunblaðinu, Lóa Pind Aldísardóttir, fréttamaður á fréttastofu Stöðvar 2 og Bylgjunnar, og Einar Þorsteinsson, fréttamaður á fréttastofu Ríkisútvarpsins. Þau þurftu öll, í tengslum við starf sitt, að eiga mikil samskipti við íslenska ráðamenn á þessum tíma og upplifðu það frá

⁴⁶ www.dv.is 30.9.2008.

fyrstu hendi hvernig það var að afla upplýsinga frá stjórnvöldum um framvindu og stöðu mála og miðla atburðarásinni til almennings. Reynsla þeirra og upplifun af atburðarásinni geta því gefið gleggri mynd af því hvernig upplýsingastreyminu var í raun og veru háttað og hvernig það var að eiga samskipti við forsætisráðherra sem stóð við stýrið í eina mesta efnahagsáfalli sem yfir Ísland hefur dunið. Auk þessa var rætt við Jón Hákon Magnússon, sérfræðing í almannatengslum og framkvæmdastjóra KOM almannatengsla, um álit hans á stjórnun upplýsingastreymis og almannatengsla í þessu máli.

Til að fá nákvæmari sýn inn í þann veruleika sem blasti við viðbragðsaðilum á þessum tíma var einnig rætt við Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, og þá lykilaðila sem stóðu að áfallastjórnunar- og viðbragðsferlinu á sviði upplýsingastjórnunar og samskiptamála, en það voru þau Gréta Ingbórsdóttir, þáverandi aðstoðarmaður Geirs, og Björn Richard Johansen, sem sá um innleiðingu áfallastjórnunarkerfisins og samræmingu aðgerða innan þess.

Umfjöllunin byggist mikið til á því að bera aðgerðir og framgöngu íslenskra yfirvalda, og þá sér í lagi forsætisráðherra, saman við helstu kenningar á sviði áfallastjórnunar og almannatengsla og skoða þannig að hvaða leyti upplýsingastjórnun og almannatengsl voru í samræmi við þau viðmið sem áfallastjórnun leggur til í slíkum aðstæðum. Fræðin geta líka kennt okkur hvað gera hefði mátt betur eða öðruvísi og þannig má draga lærdóm af því sem á undan er gengið.

3.3. Aðdragandi, sögulegt samhengi og hlutverk stjórnsýslu

3.3.1. Íslenska stjórnsýslan

Stjórnskipun Íslands er lögbundin í stjórnarskrá lýðveldisins þar sem segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Þrískipting ríkisvaldsins er þar tilgreind og byggt er á því að uppspretta valds sé hjá fólkinu sem felur kjörnum fulltrúum meðferð þess valds í formi fulltrúalýðræðis. Ábyrgð ráðherra er tilgreind í 14. grein þar sem segir að ráðherrar beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum sínum gagnvart Alþingi og lúta í störfum sínum eftirliti af hálfu þess. Ísland er réttarríki, dómstólarnir eru sjálfstæðir og eiga einungis að dæma eftir lögnum en eru ekki bundnir við nein fyrirmæli af hálfu

framkvæmdarvaldsins. Handhöfum framkvæmdarvaldsins ber í hvívetna að fara að lögum og þeir eru bundnir af þeim.⁴⁷

Annað ráðuneyti Geirs H. Haarde tók til starfa 24. maí 2007 og fóru eftirfarandi ráðherrar með embætti í þeirri ríkisstjórn:

- Geir H. Haarde: forsætisráðuneytið og Hagstofa Íslands.
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir: utanríkisráðuneytið.
- Árni M. Mathiesen: fjármálaráðuneytið.
- Björgvin G. Sigurðsson: viðskiptaráðuneytið.
- Björn Bjarnason: dóms- og kirkjumálaráðuneytið.
- Einar Kristinn Guðfinnsson: sjávarútvegsráðuneytið og landbúnaðarráðuneytið.
- Guðlaugur Þór Þórðarson: heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.
- Jóhanna Sigurðardóttir: félagsmálaráðuneytið.
- Kristján L. Möller: samgönguráðuneytið.
- Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir: menntamálaráðuneytið.
- Þórunn Sveinbjarnardóttir: umhverfissráðuneytið.
- Össur Skarphéðinsson: iðnaðarráðuneytið og norrænt samstarf.

Hér á eftir verður farið yfir hlutverk þeirra ráðuneyta og stofnana sem helst komu að viðbragðsferli vegna bankahrunsins á Íslandi 2008.

3.3.1.1. Forsætisráðuneytið

Æðsti yfirmaður forsætisráðuneytis er forsætisráðherra og æðsti embættismaður ráðuneytisins er ráðuneytisstjóri, sem stýrir daglegum rekstri þess. Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007, fer forsætisráðuneytið meðal annars með mál er varða stjórnskipan lýðveldisins og stjórnarfar almennt, ríkisstjórn og stjórnarráð Íslands í heild, skiptingu starfa milli ráðherra og ráðuneyta, skipun ráðherra og lausn, almenna hagstjórn, Seðlabankann og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS).⁴⁸ Bankaráð Seðlabankans heyrir undir fastar nefndir ráðuneytisins. Í reglugerðinni er ennfremur tekið fram að leiki vafi á því hvaða ráðuneyti skuli með mál fara, skuli forsætisráðherra skera úr um það. Samkvæmt þessu fer forsætisráðuneytið með samhæfingu ráðuneyta.

⁴⁷ Stjórnarskrá, Lög um kosningar, 1996, bls. 5 og 7.

⁴⁸ Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr 177/2007.

Ráðuneytið skiptist í fimm skrifstofur sem eru ábyrgar fyrir daglegum rekstri þeirra málaflokka sem undir þær heyra. Ein þeirra er efnahags- og alþjóðamálaskrifstofa og felast verkefni hennar í mati á efnahagsástandi og horfum, eftirfylgni með efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar og umsjón með alþjóðasamstarfi eins og við AGS, OECD, ESB og fleiri slíka aðila.⁴⁹

3.3.1.2. Viðskiptaráðuneytið

Meginverkefni viðskiptaráðuneytisins hefur í gegnum tíðina verið að setja almennar leikreglur á sviði viðskipta. Ýmsir mikilvægir málaflokkar falla undir verkefnasvið þess eins og greint er frá í 13. grein reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007⁵⁰, til dæmis samkeppnismál, málefni fjármagnsmarkaðarinnar (banka- og verðbréfavíðskipti), félagaréttur, samninga- og kauparéttur, neytendamál og málefni verslunarinnar almennt.

Fjármálamarkaður er það málefnasviða ráðuneytisins sem fellur hvað best að þessari umfjöllun og þeim málaflokki tilheyrar:⁵¹

- Fjármálafyrirtæki
- Verðbréfavíðskipti
- Vátryggingar
- Vextir og verðtrygging
- Aðgerðir gegn peningaþvætti
- Efnahagsmál, almenn hagþróun og hagstærðir
- Tryggingarsjóðir
- Endurreisnar- og þróunarbanki Evrópu (EBRD)
- Fjármálaeftirlitið

Hlutverk ráðuneytisins í málaflokknum Fjármálamarkaður felst í eftirfarandi atriðum:

- Stefnumótun á sviði fjármálamarkaðar.
- Löggjöf og eftirlit á fjármálamarkaði.
- Málefni Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð ríkisstofnun með sérstaka stjórn. Hlutverk þess er að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra

⁴⁹ Sjá www.forsaetisraduneyti.is.

⁵⁰ Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr 177/2007.

⁵¹ Sjá www.vidskiptaraduneyti.is.

aðila á fjármálamarkaði sé í samræmi við lög og reglur og að öðru leyti í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti.

- Málefni Endurreisnar og þróunarbanka Evrópu (EBRD).
- Erlent samstarf.
- Málefni Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Fastar, lögbundnar nefndir sem heyra undir ráðuneytið og vert er að nefna í þessu samhengi eru meðal annars stjórn Fjármálaeftirlitsins, samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila (í tengslum við Fjármálaeftirlitið) og samráðsnefnd verbréfamiðstöðva, kauphalla og Seðlabanka (ætlað að fjalla um samskipti þessara stofnana í tengslum við frágang viðskipta).

3.3.1.3. Fjármálaráðuneytið

Fjármálaráðuneytið fer með yfirstjórn ríkisfjármála og er miðstöð nýsköpunar í ríkisrekstri. Starfsmenn ráðuneytisins veita þar faglega ráðgjöf við stefnumótun stjórnvalda á þessum sviðum og fylgja stefnunni eftir með þjónustu og upplýsingagjöf til almennings. Ráðuneytið hefur sett sér meginmarkmið og viðmið í starfseminni sem eru.⁵²

- Stöðugleiki í efnahagslífi og góð lífskjör í landinu
- Jafnvægi ríkissjóðs til lengri tíma litið
- Hagkvæmt og skilvirkt skattaumhverfi
- Ábyrg og árangursrík stjórn ríkisfjármála
- Gagnsær rekstur ríkisins og einfalt skipulag
- Að ríkið hafi á að skipa starfsfólki í fremstu röð sem býr við gott starfsumhverfi
- Að ráðuneytið veiti örugga þjónustu með áherslu á fagleg vinnubrögð

Undir fjármálaráðuneytið heyra nokkrar skrifstofur sem hver um sig fer með mismunandi málaflokka. Hlutverk og málefnasvið efnahagsskrifstofu og fjárreiðu- og eignaskrifstofu eru frekar tilgreind hér.⁵³

Efnahagsskrifstofa sinnir margvíslegum verkefnum á sviði efnahags- og ríkisfjármála, bæði innan ráðuneytisins og utan, eins og mati á stöðu og horfum í efnahagsmálum, tekjuáætlun fjárlaga, hagfræðilegum athugunum, upplýsingamiðlun og

⁵² Sjá www.fjarmalaraduneyti.is.

⁵³ Sjá www.fjarmalaraduneyti.is.

erlendu samstarfi. Mat á stöðu og horfum í efnahagsmálum felst í umsjón og þróun ýmissa þjóðhagslíkana og sér skrifstofan um að birta ítarlegar þjóðhagsspár í október og apríl á hverju ári, meðal annars í tengslum við undirbúning fjárlaga, og endurskoðar þær í desember og júní. Í starfi skrifstofunnar er fjallað um alla helstu þætti efnahagslífsins, svo sem um stöðu og afkomuhorfur atvinnulífsins, útgjalda- og tekjuþróun heimila, afkomu hins opinbera, verðlagsþróun, þróun peningamála, utanríkisviðskipti, þróun á alþjóðavettvangi, mat á efnahagslegum áhrifum ríkisfjármála, kerfislægri afkomu og fleira. Þá er lögð áhersla á mat á efnahagshorfum til lengri tíma, bæði hvað varðar almenna efnahagsþróun sem og skoðun á einstökum málaflokkum sem hafa áhrif á langtímaefnahagshorfur.

Fjárreiðu- og eignaskrifstofa hefur það meginhlutverk að sinna verkefnum í tengslum við framkvæmd fjárlaga, starfshætti í ríkisrekstri og ýmsa aðra þætti í fjármálastjórn ríkisins. Í því felst að hafa eftirlit með því að fjárreiður ráðuneyta og stofnana séu lagaðar að forsendum fjárlaga, bæta stjórnunarhætti og áætlanagerð, þróa uppgjörsaðferðir ríkisaðila, móta samskipti ríkis og einkamarkaðar auk stefnumótunar í fjárstýringu, lánamálum, opinberum framkvæmdum og eignamálum.

3.3.1.4. Fjármálaeftirlitið

Fjármálaeftirlitið (FME) er ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn.⁵⁴ Stofnunin heyrir undir viðskiptaráðherra en samkvæmt skipuriti á hún einnig samstarf við fjármálaráðuneytið í gegnum lífeyrissjóði og Seðlabankann. Hlutverk FME er að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og reglur og að öðru leyti í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti, samkvæmt 8. grein laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.⁵⁵ Þá veitir FME fjármálafyrirtækjum starfsleyfi, samkvæmt 2. grein laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.⁵⁶ Eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði eru viðskiptabankar, sparissjóðir, váttryggingafélög, váttryggingamiðlanir, lánafyrirtæki (fjárfestingarbankar og greiðslukortafyrirtæki), verðbréfafyrirtæki, verðbréfamiðlanir, rekstrarfélög verðbréfasjóða og lífeyrissjóðir, auk annarra aðila sem heimild hafa til að taka á móti innlánnum.

⁵⁴ Sjá www.fme.is.

⁵⁵ Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

⁵⁶ Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Tvenn lög kveða sérstaklega á um starfsemi Fjármálaeftirlitsins; lög nr. 87/1998 með síðari breytingum, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem fjalla um stofnunina og stjórnýslu hennar, starfsemi, þagnarskyldu og fleira, og lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem fjalla um greiðslu kostnaðar við eftirlitið. Eftirlitsskyldir aðilar greiða sérstakt eftirlitsgjald samkvæmt lögnum og standa straum af kostnaði við starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., sem sett voru í aðdraganda bankahrunsins, veittu FME auknar heimildir til úrræða. Þar segir í 5. grein:

Fjármálaeftirlitið getur gripið til sérstakra ráðstafana í samræmi við ákvæði þessarar greinar telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum er átt við sérstaka fjárhags- og/eða rekstrarerfðleika hjá fjármálafyrirtæki, m.a. líkur á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis séu líklega fyrir hendi eða líkur standi til að það geti ekki uppfyllt kröfur um lágmarks eigið fé og að önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins séu ekki líkleg til þess að bera árangur. Þá er með sérstökum aðstæðum m.a. átt við ef fjármálafyrirtæki hefur óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar eða nauðasamninga eða óskað eftir gjaldþrotaskiptum eða verið úrskurðað gjaldþrota.⁵⁷

3.3.1.5. *Seðlabanki Íslands*

Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem fer með stjórn peningamála á Íslandi og hefur með höndum margþætta starfsemi í þeim tilgangi. Bankinn starfar samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 en grundvallarbreytingar voru gerðar á þeim lögum með lögum nr. 5/2009, í kjölfar bankahrunsins.⁵⁸ Fyrri starfshættir og reglur um bankann verða tilgreindar hér þar sem starfsemin laut að eldri útgáfu laganna þegar þeir atburðir sem hér eru til umfjöllunar áttu sér stað.

Yfirstjórn bankans er í höndum forsætisráðherra og bankaráðs. Í bankastjórn sátu þrír bankastjórnar fram að breytingunum 2009 og var einn þeirra formaður bankastjórnar.

⁵⁷ Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., 5. gr.

⁵⁸ Lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og sjá einnig www.sedlabanki.is.

Stjórnin bar ábyrgð á rekstri bankans og fór með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans.

Bankinn hefur það meginmarkmið með stjórn peningamála að halda stöðugleika í verðlagsmálum og í fjármálakerfinu öllu og leitast við að stuðla að öryggi fjármálakerfisins meðal annars með því að fylgjast náið með þjóðhagslegu umhverfi og fjármálamörkuðum, fjármálastofnunum og greiðslukerfum. Honum ber þó einnig að stuðla að framgangi meginmarkmiða efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar að svo miklu leyti sem hann telur það ekki ganga gegn meginmarkmiði hans um verðstöðugleika. Seðlabankinn á ennfremur að sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þar með talið greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Bankinn annast lántökur ríkisins og bankaviðskipti ríkissjóðs auk þess að vera banki lánastofnana. Þá er bankanum ennfremur gert að safna upplýsingum um efnahags- og peningamál, gefa álit og vera ríkisstjórn til ráðuneytis um allt er varðar gjaldeyris- og peningamál.⁵⁹ Bankanum ber þannig að fylgjast með þróun fjármálakerfisins bæði innanlands og erlendis, styrk þess og skilvirkni og áhrifum efnahagslegra þátta á kerfið í heild sinni. Starfsemi seðlabanka á þessu sviði er frábrugðin hefðbundnu fjármálaeftirliti að því leyti að í stað þess að fylgjast fyrst og fremst með stöðu einstakra fjármálastofnana er áhersla lögð á þætti sem kynnu að fela í sér hættu fyrir fjármálakerfið í heild sinni. Í því skyni að stuðla að traustum undirstöðum og heilbrigði fjármálakerfisins eiga Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið með sér náið samstarf.

Þegar sérstaklega stendur á og Seðlabankinn telur að fyrirgreiðsla hans sé nauðsynleg til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins eða að möguleiki sé á keðjuverkun vegna erfiðleika eins fjármálafyrirtækis getur hann gripið inn í til þess að fleyta viðkomandi fjármálafyrirtæki tímabundið yfir þá erfiðleika sem það kann að hafa ratað í vegna lausafjáranda.⁶⁰

3.3.2. Efnahagskreppan á Íslandi 2008

Ísland varð eitt af fyrstu löndunum til að verða alvarlega fyrir barðinu á alþjóðlegu fjármálakreppunni árið 2008. Þrátt fyrir alþjóðavætt og til þessa blómlegt hagkerfi sem hafði tekið fullan þátt í og verið áberandi aðili á fjármálamörkuðum heims skall kreppan harkalega á íslensku hagkerfi sem mátti í framhaldinu þola algert hrun og ríkisvæðingu

⁵⁹ Sjá www.sedlabanki.is.

⁶⁰ Sjá www.sedlabanki.is.

banka. Í kjölfarið fylgdu gjaldþrot fjölda heimila og fyrirtækja, aukið atvinnuleysi, gengishrun og óðaverðbólga, ásamt vantrausti á erlendum mörkuðum í garð íslenskra fjármálafyrirtækja. Ástæðurnar og aðdragandann má ekki síst rekja til þess hve íslenska bankakerfið hafði á síðustu árum þanist út. Góðæri, gróði og útrás fjármálafyrirtækja voru lykilhugtökin og afleiðingin varð útþaninn bankageiri í kolröngu hlutfalli við stærð hagkerfisins. Þrátt fyrir að íslenskir bankar höfðu starfað í fullu samráði við og eftir lögum og reglum evrópskra bankalaga og alþjóðlegra rekstrarstaðla varð staðan orðin sú að skuldasetning bankakerfisins í kjölfar gríðarlegrar áhættu- og lánastarfsemi var þjóðarbúinu ofviða.⁶¹ Skuldir bankanna námu margfaldri þjóðarframleiðslu íslenska ríkisins og í byrjun septembermánaðar 2008 voru þær skuldir tæplega 90% af erlendum skuldum þjóðarbúsins. Vegna smæðar íslenska hagkerfisins þurftu bankarnir að leita eftir lánsfé erlendis sem olli því að skuldir þeirra erlendis höfðu ætíð verið meiri en eignir. Þegar bankarnir voru svo komnir í þá stöðu að velta þúsundum milljarða á undan sér, var gríðarlega mikilvægt að gott traust næðist í kringum viðskiptastöðu íslenskra fjármálafyrirtækja og að erlendir fjárfestar væru sannfærðir um endurgreiðsluhæfni þeirra.⁶² Raunin varð svo því miður sú að það fyrsta sem gerðist í kjölfar lausafjárþurrðar og í framhaldinu ríkisvæðingar bankanna, var að peningarnir hurfu og traustið þvarr.

Í kjölfar slíkra atburða vakna margar spurningar og skýringa er krafist. Málum er þó langt í frá lokið og rykið ekki enn sest. Enn á eftir að fara nákvæmlega í gegnum þá atburðarás sem leiddi til kreppuástands á Íslandi og hruns bankakerfisins. Er umsvifum og útrás íslensku bankanna einum um að kenna eða var hrun íslenska fjármálakerfisins óumflýjanlegur þáttur í keðju atburða í kjölfar alþjóðlegrar fjármálakreppu? Skiptu aðgerðir íslenskra stjórnvalda máli og þá hvernig? Hver voru viðbrögð yfirvalda við slæmri stöðu bankanna og í hverju fólust aðgerðir þeirra? Hvernig brást forsætisráðherra landsins, leiðtoginn, við áfallinu?

Íslensk yfirvöld hafa þegar lýst því yfir að farið verði ofan í saumana á öllu því sem gerðist í aðdraganda bankahrunsins, málið verði rannsakað ofan í kjölinn og komist til botns í því hvað leiddi til efnahagshruns. Eins má víst telja að fræðimenn um heim allan muni skoða málið frá öllum mögulegum hliðum og ekki er ólíklegt að „íslenska dæmið“ verði notað öðrum sem víti til varnaðar. Þá er ekki síður áhugavert að skoða aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda við þessari atburðarás með tilliti til

⁶¹ The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls 1.

⁶² Fréttir RÚV, 5.9.2008.

áfallastjórnunar og greina þannig ákvarðanatöku, stjórnunaraðferðir og viðbragðsferlið í heild út frá kenningum og viðmiðunum þar að lútandi.

3.3.3. Alþjóðlega fjármálakreppan

Til að átta sig betur á aðdraganda efnahagskreppunnar á Íslandi og þeim áföllum sem dundu yfir á haustmánuðum ársins 2008 er við hæfi að gera stuttlega grein fyrir hinni alþjóðlegu fjármálakreppu sem af mörgum er talin hinn eiginlegi sökudólgur í þeirri atburðarás sem átti sér stað hér á landi.

Fjármálakreppan hefur haft víðtækar afleiðingar í för með sér. Stórir bankar og fjármálastofnanir í Bandaríkjunum og víða í Evrópu hafa lent í gjaldþroti og greiðslustöðvun í kjölfar undirmálslánakrísu. Lausafjárvaldi hafði hrjáð marga banka víða um heim og fyrsti bankinn sem lenti í raunverulegum vanda varð breski bankinn Northern Rock. Þegar hann leitaði á náðir breskra stjórnvalda láku fregnir þess efnis út og gert var áhlaup á bankann í september 2007, sem að lokum leiddi til þess að bankinn var þjóðnýttur í febrúar 2008.⁶³

Upphafið má rekja til hinna svokölluðu undirmálslána sem síðasta áratuginn voru í boði í Bandaríkjunum og Bretlandi. Í stuttu máli var um að ræða lán til íbúðakaupa til tekjulágs fólks sem átti litlar sem engar eignir; lán án greiðslugetu og viðunandi trygginga. Vextirnir á þeim voru hærri en á hefðbundnum húsnæðislánum vegna áhættunnar sem leiddi til þess að meiri líkur urðu á vanskilum. Vogunarsjóðir og lífeyrissjóðir höfðu svo fjárfest í slíkum lánum, yfirleitt með þeim hætti að kaupa verðbréfabakka eða sjóði þar sem undirmálslánin voru hluti af þökkunum. Áhættusæknir fjárfestar keyptu pakkana án þess að geta gert sér grein fyrir raunvirði þeirra og í mörgum tilfellum var keypt á allt of háu verði. Við lækkingu fasteignaverð og hækkandi vexti lentu lántakendur svo í miklum greiðsluerfiðleikum. Þegar vanskil jukust sumarið 2007 ákváðu helstu matsfyrirtæki að lækka mat á fjármálaafurðum sem innihéldu undirmáslán. Verðbréfin urðu þá verðlaus sem leiddi til þess að traust rýrnaði á milli banka og lausafjárekreppa breiddist út. Fjárfestingabankarnir riðuðu til falls hver af öðrum, ýmist seldir á tombóluverði, urðu gjaldþrota eða var breytt í viðskiptabanka.⁶⁴ Ólafur Ísleifsson hagfræðingur orðaði hlutina svona í viðtali við Morgunblaðið 25. september 2008: „Fjármálakreppan hófst með fjármálagerningum

⁶³ Arnór Sighvatsson et al., 2008, bls. 12-16.

⁶⁴ Sjá m.a. Viðskiptablað Morgunblaðsins, 25.9.2008, bls 8-9 og Arnór Sighvatsson et al., 2008, bls. 12-16.

sem sást ekki til botns í og ógerningur var að meta til réttis verðs í ljósi áhættu sem þeim fylgir.“⁶⁵

Fjöldi þekktra bandarískra fjármálastofnanna lenti í miklum skakkaföllum, þar á meðal Bear Stearns, sem var í maí 2008 seldur JP Morgan á tombóluverði, og Merrill Lynch, sem Bank of America yfirtók þann 15. september. Þann sama dag var Lehman Brothers úrskurðaður gjaldþrota og viku síðar tilkynntu svo Morgan Stanley og Goldman Sachs að rekstrinum yrði breytt úr fjárfestingarbanka í viðskiptabanka.⁶⁶

Fall hinna stóru bandarísku banka, erfiðleikar í rekstri fjölda annarra fjármálastofnana og vaxandi áhyggjur af hagvexti í Bandaríkjunum og víðar juku verulega á óróa á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og vandinn breiddist hratt út. Gengi hlutabréfa féll hratt og lausafjármagn þurrkaðist upp. Í Evrópu urðu menn fljótt varir við vanda á húsnæðismarkaði þar sem verð á húsnæði fór hríðlækkandi og sala eigna varð sífellt erfiðari. Víða var brugðist við vandanum með yfirtöku og sameiningu fyrirtækja. Yfirvöld reyndu hvað þau gátu að grípa inn í á sínum fjármálamörkuðum.

Rót þess vanda sem fjármálakerfi heimsins stendur frammi fyrir liggur í áhættu sem safnaðist upp á löngu tímabili lágra vaxta og lausafjargnóttar. Eins og í flestum fyrri fjármálakreppum leiddu þessar aðstæður smám saman til þess að traust fjárfesta og almennings á styrk fjármálastofnana og fjármálamarkaða brast.⁶⁷

3.3.4. Aðdragandi: Kreppan kemur til Íslands

Lausafjarkreppu í heiminum fór smám saman að gæta á Íslandi með lækkun á gengi krónu og falli á verði hlutabréfa. Í byrjun árs 2008 hríðféll íslenski hlutabréfamarkaðurinn þegar lækkun nam um 10,53% á fyrstu þremur viðskiptadögum ársins.⁶⁸ Skuldir þjóðarbúsins jukust jafnt og þétt og tilkynnti til að mynda Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna um 14,9% aukningu skulda á milli árána 2007 og 2008 samfara 33,5% aukningu í vanskilum á sama tíma.⁶⁹ Skuldir á hvern einstakling námu í marsmánuði 2008 um 200 milljónum.⁷⁰

Þann 17. mars féll svo gengisvísitala íslensku krónunnar um 6,7% og hafði vísitalan ekki verið hærri síðan í desember 2001, um svipað leyti og flotgengisstefna

⁶⁵ Viðskiptablað Morgunblaðsins, 25.9.2008, bls 8.

⁶⁶ Viðskiptablað Morgunblaðsins, 25.9.2008, bls 8.

⁶⁷ Arnór Sighvatsson et al., 2008, bls. 12-16.

⁶⁸ www.ruv.is 8.1.2009.

⁶⁹ Fréttir Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, 17.4.2008, www.fjolskylda.is.

⁷⁰ Fréttannáll RÚV, 31.12.2008.

Seðlabankans var tekinn upp.⁷¹ Seðlabankinn brást við með hækkun stýrivaxta í mars og apríl en þann 10. apríl 2008 voru stýrivextir 15,5%, og voru þeir þá þeir hæstu í Evrópu.⁷² Í sama mánuði mældist verðbólga 11,8%, þá sú hæsta í 18 ár⁷³ og orðrómur um efnahagsvanda og kreppu varð æ háværi í þjóðfélaginu. Verðbólga jókst svo jafnt og þétt eftir því sem á leið og endaði í rúmum 18% í lok árs. Veiking krónu hélt sömuleiðis áfram. Í júnímánuði hafði hún veikst um nærri 40% og í september tók hún aftur slæma dýfu.⁷⁴

Víða að bárust skýrslur og umsagnir um stöðu íslenska hagkerfisins þar sem fjöldi sérfræðinga, innlendra sem erlendra, lagði fram álit um horfur á íslenskum bankamarkaði. Margir vöruðu við hættu á mögulegu hruni, ekki síst í ljósi flókins mynsturs í eignarhaldi fjármálafyrirtækja. Í byrjun maí 2008 hélt Robert Aliber, sérfræðingur frá háskólanum í Chicago, fyrirlestur í Háskóla Íslands þar sem hann varaði við gjaldþroti bankanna. Í byrjun júlí var íslenskum yfirvöldum kynnt skýrsla sem gerð var af Anne Sibert frá Birkbeck háskóla og Willem Buiters frá London School of Economics fyrir Landsbanka Íslands. Samkvæmt niðurstöðum þeirrar skýrslu var ekki bjart framundan á íslenskum bankamarkaði. Þau komust að þeirri niðurstöðu að vegna skorts á trúverðugum þrautalánveitanda væri viðskiptalíkan sem byggðist á stórum bönkum á mjög litlu myntsvæði ekki lífvænlegt. Alvarleg ógn stafaði af nútíma bankaáhlaupi, jafnvel þótt bankarnir væru greiðsluhæfir.⁷⁵

En ekki var niðurstaða allra á einn veg því margir sérfræðingar voru bjartsýnir á horfur í íslenskum efnahagsmálum og bentu á styrk íslenska hagkerfisins og fjármálakerfisins. Skýrslur Tryggva Þór Herbertssonar og Frederic Mischkin annars vegar og Friðriks Más Baldurssonar og Richard Portes hins vegar, voru báðar á slíkum jákvæðum nótum og drógu upp fagra mynd af íslenska bankakerfinu.⁷⁶ Svipaður tónn var í opinberum skýrslum frá Seðlabanka Íslands (sjá aftar).

Það er að sama skapi athyglisvert að líta yfir orð og yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda í aðdraganda efnahagskreppunnar. Þegar í upphafi árs 2008 var komin lausafjáarkreppa í heiminum en á sama tíma gætti víða bjartsýni meðal margra íslenskra ráðamanna. Þrátt fyrir varnaðarorð úr ýmsum áttum stóðu margir ráðherrar fast við að

⁷¹ Viðskiptablaðið, 17.3.2008.

⁷² http://is.wikipedia.org:Efnahagskreppan_á_Íslandi_2008-2009.

⁷³ Fréttannaál RÚV, 31.12.2008.

⁷⁴ Fréttannaál RÚV, 31.12.2008.

⁷⁵ Jón Daníelsson og Geir Zoega, 2009, bls. 11-12.

⁷⁶ Jón Daníelsson og Geir Zoega, 2009, bls. 12.

íslensku bankarnir gætu staðist mögulega fjármálakreppu.⁷⁷ Í umræðum á Alþingi um ástandið í efnahagsmálum þann 31. mars 2008 segir Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í ræðu sinni:

„Við áttum von á því að gengi krónunnar myndi lækka vegna þess að miðað við efnahagsaðstæðurnar hér má hiklaust halda því fram að það hafi verið of hátt skráð á undanförunum mánuðum og misserum. Það kom því ekki á óvart. En það kom á óvart hversu skyndilega þessi gengisbreyting varð og því hefur verið fleygt að að einhverju leyti hafi annarlegir hlutir verið þar á ferð — ég skal ekki fullyrða neitt um það. Við vitum ekki hvort slík breyting er varanleg en það er hins vegar ánægjulegt að í dag, á fyrsta viðskiptadegi eftir ársfund Seðlabankans, skuli krónan hafa styrkst nokkuð myndarlega og hlutabréfamarkaðurinn hér á Íslandi sömuleiðis. Það bendir til þess að botninum sé náð í þessum efnunum.“⁷⁸

3. apríl 2008 segir Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, í ræðu á Alþingi:

„...skall þetta mun harðar á okkur en mörg önnur lönd þó að við búum yfir margs konar styrkleika sem önnur ríki gera ekki, eins og skuldlausum ríkissjóði, sterkum bönkum og öflugum fjármálastofnunum sem áhættumat og álagspróf Fjármálaeftirlitsins hafa ítrekað sýnt að standi mjög vel, séu með dreifða áhættu og góða eiginfjárstöðu. Almennt standa bankarnir okkar mjög vel þó að sjálfsagt mál sé að gera allt sem hægt er að gera til að styrkja stöðu þeirra og koma í veg fyrir að þeir lendi í vanda og eins það að lausafjárbandi þeirra verði leystur ef hann kæmi upp. ...Því er að sjálfsögðu verið að leita leiða til að styrkja bakgrunn bankanna til að koma í veg fyrir að fólkið í landinu lendi í erfiðleikum. ...Ef svo fer að fjármálastofnanir lenda í lausafjárekreppu þá er þessi aukni gjaldeyrisforðasjóður fyrir hendi til að bjarga þeim fyrir horn... ...Fjármálaeftirlitið hefur fylgst mjög náið með eiginfjárstöðu bankanna og ekkert bendir til þess, að mati þess, að neinn þeirra sé neitt nálægt því að lenda í verulegum erfiðleikum, það er svo langt frá því.“⁷⁹

Í riti Seðlabanka Íslands, Fjármálastöðugleika, sem bankinn sendi frá sér í maímánuði 2008 var í yfirskrift álitis bankans sagt að *rikkjandi aðstæður myndu reyna á viðnámsþrótt bankanna*. Í álitinu voru eftirfarandi atriði helst tekin til:

⁷⁷ Fréttannaál RÚV, 31.12.2008.

⁷⁸ Ræða Geirs H. Haarde á Alþingi, 81. fundur, 31.3.2008.

⁷⁹ Ræða Björgvins G. Sigurðssonar á Alþingi, 84. fundur, 3.4.2008.

- Ársreikningar íslenskra fjármálafyrirtækja fyrir árið 2007, sérstaklega þriggja stærstu bankanna, sýna enn sem fyrr að þeir eru þróttmiklir. Eiginfjárstaða, arðsemi og lausafjárstaða þeirra er viðunandi. Álagspróf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans staðfesta þetta. Rekstraruppgjör bankanna fyrir fyrsta fjórðung þessa árs er í samræmi við það mat.
- Niðurstaðan er sú að bankarnir séu ágætlega í stakk búnir til að takast á við vaxandi vanskil og útlánatöp. Þau hafa til þessa verið afar lítil. Nauðsynlegt er þó að benda á áhættuþætti sem gætu reynst erfiðir viðfangs við þær aðstæður sem framundan kunna að vera. Á liðnu ári hækkaði hlutfall stórra áhættuskuldbindinga af eigin fé bankanna sem og hlutfall eignarhaldsfélaga í útlánum. Ástæða er til að gefa þeirri þróun gaum.
- Brýnasta verkefni bankanna í bráð er að tryggja aðgang að erlendu lánsfé og minnka lánsfjárbörf. Þá skiptir traust fjárfesta og innstæðueigenda mjög miklu. Ólíklegt er að skilyrði á alþjóðlegum mörkuðum batni verulega innan tíðar og þegar úr rætist munu fjárfestar sýna meira aðhald og varfærni en áður.
- Miklu máli skiptir hve staða ríkissjóðs er sterk. Afgangur hefur verið á fjárlögum og ríkissjóður á verulegar innstæður í Seðlabankanum. Hreinar skuldir ríkissjóðs við útlönd að meðtöldum gjaldeyrisforða eru engar. Gjalddeyrisforðinn var tvöfaldaður árið 2006 og eigin fjárstaða Seðlabankans styrkt. Það kemur sér vel í núverandi stöðu og ríkisvaldið hefur lýst yfir vilja til að efla þessa stöðu enn.
- Því hefur verið haldið fram að íslensku bankarnir séu orðnir of stórir. Það má til sanns vegar færa ef stórfellt fjármálaáfall yrði ekki umflúið og íslensk stjórnvöld stæðu ein að úrlausn áfalls sem tæki til bankarekstrar hérlendis sem og í öðrum löndum.
- Helstu áhættuþættirnir fyrir fjármálakerfið eru viðkvæmur gjaldeyrismarkaður og tregt aðgengi að fjármagni sem felur í sér skammtímaáhættu. Til lengri tíma litið felst áhættan fremur í áhrifum hærri fjármagnskostnaðar og hættu á rýrnun eignagæða. Mestu máli skiptir hve vel viðbúið og máttugt fjármálakerfið er til að mæta áföllum, það er hver viðnámsþróttur þess er. Þeir þættir sem helst treysta viðnámsþrótt fjármálakerfisins eru góðar langtímahorfur í íslensku efnahagslífi, viðunandi staða bankanna, traust opinber umgjörð og eftirlit sem og örugg greiðslu- og uppgjörskerfi og ekki síst sterk staða ríkissjóðs. Sömu þættir voru tilgreindir í síðustu skýrslu en staða bankanna hefur veikst frá því sem þá var, einkum vegna minna framboðs lánsfjár á alþjóðamarkaði.
- Á heildina litið er niðurstaða Seðlabankans enn sú að fjármálakerfið sé í meginatriðum traust. Íslenska bankakerfið uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess og stenst álagspróf sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn hafa gert.⁸⁰

⁸⁰ Tryggvi Pálsson et al., 2008, bls. 3-7.

Síðar hafði Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabankans, orð á því í ræðu á fundi Viðskiptaráðs Íslands, þann 18. nóvember 2008, að í fyrrgreindri skýrslu hefðu áhyggjur Seðlabankans af stöðu og þróun íslenska bankakerfisins komið skýrt fram:

„Óhugsandi er auðvitað að nokkur seðlabanki, hversu órólegur sem hann væri um fjárhagslegt umhverfi sitt, myndi nokkru sinni segja í slíkri skýrslu að öll tákni bentu til að bankar í hans landi, einstakir, jafnvel margir, svo ég tali ekki um allir, stefndu innan skamms eða rակleidis í þrot. Slíkir spádómar gætu nefnilega ræst fyrir sinn eigin tilverknað. Spáin yrði sem sagt gerandinn í málinu. Stöðugleikaskýrslur verða því að taka mið af slíku og lesendur þurfa að lesa þær með þetta í huga. Yfirskrift síðustu skýrslu Seðlabanka Íslands um fjármálalegan stöðugleika, sem birt var í maí síðastliðnum, var á þessa leið: „Ríkjandi aðstæður reyna á viðnámsþrótt bankanna“. Ef þið hafið í huga það sem áðan var sagt um hvað seðlabankar geta í raun leyft sér að segja opinberlega, þá ber þessi yfirskrift með sér og er ljós öllum sem læsir eru á svona efni, að Seðlabanki Íslands hafði áhyggjur af stöðu og þróun íslenska bankakerfisins þegar þessi skýrsla kom út. En allt að einu sagði bankinn einnig í skýrslu sinni að á heildina litið væri fjármálakerfið enn traust, en þörf væri á viðbúnaði. Þótt seðlabankamenn hér sem annars staðar tali alla jafna varlega og stundum örlítið þokukennt, þá eru það hreinar rangfærslur að segja, að forráðamenn Seðlabanka Íslands hafi ekki fyrir löngu gert sér grein fyrir stöðunni né varað við henni. Það var gert bæði ítarlega út á við og enn ítarlegar inn á við.“⁸¹

Í júlímánuði 2008 ræddi Richard Thomas, sérfræðingur hjá greiningardeild fjárfestingarbankans Merrill Lynch, um stöðuna hjá íslensku bönkunum. Þar gagnrýndi hann íslensk stjórnvöld harðlega og vildi meina að með aðgerðarleysi sínu keyrðu stjórnvöld íslensku bankana í þrot með það að markmiði að taka þá svo aftur í sína eigu. Í fréttum Sjónvarpsins frá 25. júlí tjáir Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, sem þá var starfandi forsætisráðherra, sig um þessi ummæli:

„Mér finnst þetta makalaus ummæli hjá svona virtum fjárfestingarbanka og það hvarflaði að mér um tíma hvaða annarlegu sjónarmið búa þarna að baki því þetta á ekki við nein rök að styðjast. Ég spyr líka sem menntamálaráðherra hvort þessi maður þurfi ekki á endurmenntun að halda?“⁸²

⁸¹ Ræða Davíðs Oddssonar á morgunfundi Viðskiptaráðs Íslands, 18.11.2008.

⁸² Fréttir RÚV, 25.7.2008.

Þorgerður Katrín baðst síðar afsökunar á þessum ummælum á opnum borgarafundi í Háskólabíói í nóvember 2008 þar sem hún sagðist enn fremur hafa verið grunlaus um hina ótrúlegu atburðarás sem koma skyldi og trú hennar hefði verið að íslenska fjármálakerfið væri sterkt.⁸³

Um miðjan septembermánuð, þegar hvert áfallið af öðru tók að ríða yfir erlenda fjármálamarkaði, segir Geir H. Haarde, forsætisráðherra, í samtali við fréttastofu RÚV:

„Ég held að bein áhrif á okkur verði ekki mjög mikil en óbein áhrif gætu orðið þau að lánsfjáarkreppan verði dýpri hér og standi lengur. Ég held að okkar þjóðarbú og bankakerfi verði ekki fyrir miklum skakkaföllum af þessu.“⁸⁴

3.4. Atburðarás

Blikur höfðu verið á lofti í íslensku efnahagslífi um nokkurt skeið og titringur á fjármálamörkuðum innanlands sem erlendis gerði áþreifanlega vart við sig strax á vormánuðum ársins 2008. Vendipunktur verður hins vegar á Íslandi þann 29. september þegar íslenska ríkið tekur yfir 75% hlut í einum stærsta viðskiptabanka landsins. Helgina á undan höfðu staðið yfir stíf fundahöld ráðherra ríkisstjórnarinnar og forsvarsmanna bankans og þótti mörgum greinilegt að tíðinda væri að vænta af efnahagsaðgerðum.

Mánudagur 29. september

Tilkynning er gefin út þess efnis að ríkissjóður eignist 75% hlut í Glitni fyrir 600 milljónir evra. Þar segir enn fremur að þriðjungur af gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans verði nýttur til að fjármagna kaupin. Viðskiptaráðherra segir að um sé að ræða aðgerðir til að auka efnahagslegan stöðugleika í landinu. Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, segir að án þessara aðgerða hefðu hlutabréfin orðið verðlaus og bankinn farið í þrot. Lárus Welding, forstjóri bankans, fullyrðir að innistæður muni ekki rýrna neitt. Blaðamannafundur er haldinn í stjórnarráðinu. Geir H. Haarde, forsætisráðherra, segir ríkissjóð muni innan tíðar losa hlutabréfin á nýjan leik og fá þá jafnvel einhvern pening fyrir þau í ríkissjóð. Fjármálastöðugleika verði ekki ógnað með þessari aðgerð.⁸⁵

Geir segir að innistæðueigendur í bönkunum þurfi ekki að óttast innistæður sínar og að ekki verði dregið úr opinberum framkvæmdum þrátt fyrir ákvörðun um að leggja 84

⁸³ www.smugan.is 24.11.2008.

⁸⁴ Fréttir RÚV, 15.9.2008.

⁸⁵ Fréttir RÚV, 29.9.2008.

milljarða króna í Glitni. Ástæður yfirtökunnar segir hann hafa verið að koma þurfti ró á fjármálamarkaðinn. Aðspurður segir ráðherra að ekki sé líklegt að aðrir bankar þurfi að leita aðstoðar ríkisins.⁸⁶

Stoðir, einn af stærstu hluthöfunum í Glitni, tilkynna um greiðslustöðvun í kjölfar fregnanna af þjóðnýtingu bankans.⁸⁷ Stjórnarmenn segja Seðlabankann hafa þvingað yfirtöku ríkisins á Glitni og harma aðgerðirnar.⁸⁸

Um kvöldið fundar Geir með Björgólfi Thor Björgólfssyni og bankastjórum Landsbankans í stjórnarráðinu.⁸⁹ Markaðurinn greindi síðar frá því að á þeim fundi hafi forsætisráðherra verið kynnt ítarleg áætlun um hvernig afstýra mætti mögulegu kerfisfalli íslenskra banka, með þátttöku ríkisins í sameiningu banka.⁹⁰

Þriðjudagur 30. september

Gengi hlutabréfa í Glitni hríðfalla um 60% og viðbrögð við þjóðnýtingu Glitnis koma í ljós. Jón Ásgeir Jóhannesson, stjórnarformaður Baugs, kallar aðgerðina bankarán um hábjartan dag. Hann segir Baug ekki standa höllum fæti þrátt fyrir greiðslustöðvun Stoða. Guðni Ágústsson, formaður Framsóknarflokksins, talar um aðgerðaleysi ríkisstjórnarinnar og Steingrímur J. Sigfússon, formaður Vinstri – grænna, segir þetta væntanlega hafa verið illskásta kostinn í stöðunni. Guðjón Arnar Kristjánsson, formaður Frjálslynda flokksins, telur fátt annað hafa verið í stöðunni og vonar að það takist að lágmarka skaðann. Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis, gagnrýnir kaupin opinberlega.⁹¹

Úrvalsvísitalan fellur um tæp 17% og ræður þar mestu lækkun Glitnis. Lánshæfismat ríkissjóðs auk allra bankanna er lækkað. Lokað er fyrir viðskipti í þremur skuldabréfasjóðum Glitnis.

Ríkisstjórnarfundur er haldinn að morgni sem Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, er um tíma viðstaddur. Á þeim fundi leggur Davíð fram viðvörun um það að allt íslenska bankakerfið verði farið á höfuðið innan tveggja til þriggja vikna.⁹² Geir situr fyrir svörum eftir fundinn. Þar segir hann meðal annars að á fundinum deginum áður með Björgólfi Thor Björgólfssyni hafi staða fjármálamarkaðarins verið rædd líkt og gert hafi verið með yfirmönnum allra banka undanfarna daga. Hann segist gjarnan nota

⁸⁶ www.visir.is 29.9.2008.

⁸⁷ Fréttir RÚV, 29.9.2008.

⁸⁸ Fréttir RÚV, 29.9.2008.

⁸⁹ www.dv.is 10.10.2008.

⁹⁰ Markaðurinn, 29.10.2008, <http://blogg.visir.is/markadurinn>.

⁹¹ Morgunblaðið, 30.9.2008.

⁹² Kastljós RÚV, 24.2.2009.

tækifærið og ræða við Björgólf þegar hann sé á landinu. Þá segist hann ekki vilja ansa fullyrðingum Jóns Ásgeirs um að stærsta bankarán Íslandssögunnar hefði verið framið með yfirtöku ríkisins á Glitni.⁹³

Miðvikudagur 1. október

Gengisvísitalan fer yfir 200 stig og nemur nú heildarlækkun á gengi krónunnar á einum mánuði um 27%. Alþingi er sett á ný, fjárlögin eru kynnt og er gert ráð fyrir 57 milljarða króna halla á rekstri ríkissjóðs árið 2009.

Straumur og Landsbankinn skrifa undir samkomulag um kaup Straums á meirihluta af erlendri starfsemi Landsbankans á sviði fyrirtækjaráðgjafar og verðbréfamiðlunar fyrir 380 milljónir evra. Sjóðir Glitnis eru opnaðir á ný en bankinn sendir frá sér afkomuviðvörðun vegna 71% gengislækkunar á gengi bréfa í bankanum. Velta á skuldabréfamarkaði eykst. Kaupþing gagnrýnir Seðlabankann fyrir aðgerðaleyfi í gjaldeyrismálum.⁹⁴

Geir H. Haarde fundar með Sigurði Einarssyni, stjórnarformanni Kaupþings, og Hreiðari Má Sigurðssyni, forstjóra, klukkan tíu um kvöldið, í klukkustund. Að fundi loknum segja Kaupþingsmenn stöðu bankans sterka.⁹⁵

Fimmtudagur 2. október

Krónan er í frjálsum falli. Gengisvísitalan stendur í 205,73 stigum og hefur frá 1. janúar 2008, þegar hún var 120 stig, farið upp um ríflega 85 stig. Seðlabankinn grípur til þess ráðs að tvöfalda útgáfu innstæðubréfa til að reyna að styrkja gengi krónunnar. Verulega hægir á gjaldeyrisviðskiptum með íslensku krónuna og bankarnir hamstra það sem þeir eiga af gjaldeyri.

Geir H. Haarde flytur stefnuræðu sína á Alþingi og segir Glitniskaup ekki marka endapunkt í hremmingum sem steðji að íslensku bankakerfi. Hagsmunir almennings verði hafðir að leiðarljósi.

Geir segir í sjónvarpsviðtal við RÚV að honum hafi þótt ágætur tónn í máli stjórnarandstæðinga í umræðum um stefnuræðuna.⁹⁶

⁹³ www.visir.is 30.9.2008.

⁹⁴ www.visir.is 1.10.2008.

⁹⁵ www.visir.is 1.10.2008.

⁹⁶ www.ruv.is 2.10.2008.

Föstudagur 3. október

Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður Glitnis, segist styðja kaup ríkisins á bankanum og hvetur hluthafa til að gera slíkt hið sama. Sárálitil velta er á millibankamarkaði.

Gylfi Magnússon, dósent við Háskóla Íslands, segir í viðtali að íslensku bankarnir og fjöldi fyrirtækja séu í reynd gjaldþrota. Sigurður Einarsson, forstjóri Kaupþings, svarar þessum ummælum í útvarpsfréttum RÚV með því að segja að gjaldþrot blasi við trúverðugleika Háskóla Íslands og það sé alls ekki svo, að bankakerfið sé komið í greiðsluþrot og eignir þess dugi ekki fyrir skuldum eins og Gylfi Magnússon hafi haldið fram. Sigurður segir lausafjárþurrð vera í landinu og að Seðlabankinn væri að vinna að lausn þess máls í samræmi við hlutverk sitt. Hins vegar séu engar eignir í hættu. Geir H. Haarde, forsætisráðherra, tekur í sama streng í fréttum Útvarpsins.⁹⁷ Davíð Oddson segir ástandið ekki jafn slæmt og Gylfi haldi fram en að það verði höktandi markaður.⁹⁸

Mikil óvissa ríkir meðal almennings og örtröð er í bankaútibúum. Geir H. Haarde segir ríkið tryggja sparifjáreigendur.

Fulltrúar lífeyrissjóðanna funda um morguninn með þremur ráðherrum ríkisstjórnarinnar, Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, félags- og tryggingamálaráðherra, og Össuri Skarphéðinssyni, iðnaðarráðherra. Á þeim fundi leggja ráðherrarnir fyrir fulltrúa lífeyrissjóðanna hvort þeir séu tilbúnir að færa hluta af erlendum fjárfestingum sjóðanna yfir í íslenskar krónur.⁹⁹

Laugardagur 4. október

Aðgerðapakka til bjargar efnahag landsins er beðið og mikil fundahöld fara fram í ráðherrabústaðnum. Oddvitar ríkisstjórnar funda með fulltrúum Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands og fleiri fulltrúum atvinnulífsins og hagsmunasamtaka. Davíð Oddson, seðlabankastjóri, tekur einnig þátt í fundahöldunum ásamt fulltrúum lífeyrissjóðanna og stjórnendum viðskiptabankanna.¹⁰⁰

Geir H. Haarde veitir viðtöl við fréttamenn við ráðherrabústaðinn undir kvöld, og er „fámáll“ að mati fréttamanna Morgunblaðsins um framvindu mála. Hann segir ekki allt á valdi ríkisstjórnarinnar. Mikil vinna sé unnin og mikil vinna sé eftir.¹⁰¹

⁹⁷ www.mbl.is 3.10.2008.

⁹⁸ Fréttir RÚV, 3.10.2008.

⁹⁹ www.mbl.is 3.10.2008.

¹⁰⁰ www.visir.is 4.10.2008.

¹⁰¹ www.mbl.is 4.10.2008.

Breska blaðið *Sunday Telegraph* segir að forsætisráðherra Íslands og Seðlabankinn hafi um helgina rætt við norræna seðlabanka um að þeir veiti Íslandi stuðning vegna gjaldeyriskreppunnar. Blaðið segir að breska fjármálaráðuneytið og fjármálaeftirlitið fylgist grannt með þróun mála.¹⁰²

Formlegu áfallastjórnunarteymi er komið á fót innan forsætisráðuneytisins. Teymið hóf störf daginn eftir.¹⁰³

Sunnudagur 5. október

Stöðug fundahöld í ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu halda áfram, meðal annars er fundað með forráðamönnum Kaupþings, Glitnis og Landsbanka og fulltrúum vinnumarkaðarins og verkalýðsins. Hálfgert umsátursástand ríkir og fjölmiðlar bíða þess að geta flutt fréttir af aðgerðaáætlun stjórnvalda til bjargar efnahag landsins.

Björn Richard Johansen, starfsmaður Glitnis í Noregi og sérfræðingur í áfallastjórnun, gengur formlega til liðs við aðgerðateymi forsætisráðuneytisins.

Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, staðfestir við fjölmiðla seinnipart dags að biðlað hefði verið til seðlabanka „okkar helstu vanaþjóða“ um aðstoð út úr efnahagsvandinum, en ekki liggi fyrir hver viðbrögð þeirra væru.¹⁰⁴

Geir H. Haarde tilkynnir svo í lok dags að fundahöld helgarinnar hafi skilað þeirri niðurstöðu að ekki sé lengur talið nauðsynlegt að kynna sérstakan aðgerðapakka. Íslensku bankarnir ætli að minnka umsvif sín í útlöndum. Hann lýsir yfir ánægju með fundahöld helgarinnar og að spenna hafi minnkað í málum, talar um jákvæð viðbrögð aðila vinnumarkaðarins og góðan vilja bankanna til að minnka umsvif erlendis.¹⁰⁵

Forsvarsmenn vinnumarkaðarins segjast ekki fá nógu skýr svör frá fjármálakerfinu.

Geir ræðir við Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands.¹⁰⁶

Mánudagur 6. október

Óvissa ríkir enn. Viðskipti með hlutabréf helstu fjármálastofnana eru stöðvuð í Kauphöll Íslands. Í kjölfarið er lokað fyrir viðskipti með sjóði bankanna þriggja.

Grétar Þorsteinsson, forseti Alþýðusambands Íslands, segir í viðtali við RÚV að Geir H. Haarde, forsætisráðherra, hafi ekki upplýst verkalýðsforystuna um það í viðræðum helgarinnar hve stór vandinn væri í efnahagsmálum þjóðarinnar. Því hefði

¹⁰² www.mbl.is 4.10.2008.

¹⁰³ Johansen, 2008, bls. 15.

¹⁰⁴ www.mbl.is 5.10.2008.

¹⁰⁵ www.mbl.is 5.10.2008.

¹⁰⁶ www.mbl.is 6.10.2008.

yfirlýsing hans um að aðgerðapakka væri ekki þörf komið mjög á óvart. Forsvarsmenn launfólks hafi unnið alla helgina á þeirri forsendu að slíkur pakki væri nauðsynlegur.¹⁰⁷

Stuttur ríkisstjórnarfundur er haldinn um morguninn og að fundi loknum vildi Geir lítið tjá sig annað en það að segja að staðan væri mjög alvarleg. Stuttu síðar er svo haldinn fundur með stjórnarandstöðunni í húsakynnum Alþingis. Geir hafði lítið meira að segja við fjölmiðla en það sem hann sagði eftir ríkisstjórnarfundinn.¹⁰⁸

Forsætisráðherra ávarpar þjóðina klukkan fjögur í útvarpi og sjónvarpi. Hann segir stöðuna hafa versnað mikið frá sunnudagskvöldi. Of mikil áhætta felist í því að veita bönkunum líflínu og hætta væri á að þjóðarbúið myndi sogast með inn í brimrótið.

Geir H. Haarde mælir fyrir svokölluðu neyðarlagafrumvarpi á Alþingi um víðtækar heimildir til inngripa á fjármálamarkaði. Ríkið fær með því heimild til að starfrækja fjármálafyrirtæki og Fjármálaeftirlitið fær heimild til að yfirtaka rekstur banka í heild eða að hluta. Lögin eru svo samþykkt rétt fyrir miðnætti.

Ríkisstjórnin sendir frá sér yfirlýsingu í kjölfarið þar sem áréttað er að innistæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra innanlands verði að fullu tryggðar. Var þar átt við allar innistæður almennra sparifjáreigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til.¹⁰⁹

Blaðamannafundur er haldinn undir kvöld í Alþingishúsinu.

Þennan dag sendir stjórn Landsbankans bréf til Seðlabanka Íslands þar sem fram kemur að bankinn þyrfti fyrirgreiðslu að fjárhæð 200 milljónir punda vegna útstreymis sem orðið hefði í útibúi þeirra í Bretlandi auk 53 milljóna punda láns vegna dótturfélags Landsbankans í Lundúnum. Beiðninni er hafnað.¹¹⁰

Þriðjudagur 7. október

Eftir setningu neyðarlaga kvöldinu áður bregst Fjármálaeftirlitið við um nóttina og yfirtekur Landsbankann „til að tryggja áframhaldandi viðskiptabankastarfsemi á Íslandi“.¹¹¹ Hluthafar tapa öllum sínum hlut, þar á meðal Björgólfur Guðmundsson og Björgólfur Thor Björgólfsson sem voru stærstu eigendur bankans. Samson, eignarhaldsfélag Björgólfsfeðga, óskar í framhaldinu eftir greiðslustöðvun og er síðar úrskurðað gjaldþrota. Lokað er fyrir viðskipti á Icesave reikningum Landsbankans í

¹⁰⁷ Fréttir RÚV, 6.10.2008.

¹⁰⁸ www.mbl.is 6.10.2008.

¹⁰⁹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar> 6.10.2008.

¹¹⁰ Fréttir RÚV, 27.10.2008.

¹¹¹ Fréttir Fjármálaeftirlitsins, 7.10.2008. www.fme.is

Bretlandi og breska fjármálaeftirlitið tekur yfir útibú Landsbankans í Bretlandi og dótturfyrirtækið Heritable Bank.¹¹²

Sams konar ferli á sér stað með rekstur Glitnis, og þar með er fallið frá kaupum ríkisins á 75% hlut í bankanum sem tilkynnt hafði verið um 29. september.¹¹³

Seðlabankinn reynir að festa gengið en það gekk illa og af mörgum talið hafa leitt til enn meiri óvissu um raunverulegt gengi. Daginn eftir var hætt við það.

Um morguninn tilkynnir Seðlabankinn um lán frá Rússum upp á 4 milljarða evra til að styrkja gjaldeyrisforða Íslendinga. Sú tilkynning er svo dregin til baka nokkrum klukkustundum síðar og sagt að viðræður milli landanna séu að hefjast.

Geir H. Haarde, forsætisráðherra, boðar til blaðamannafundar klukkan 11 um morguninn. Þegar blaðamaður BBC spyr hann um innistæður Breta í Icesave, segir ráðherra að ef þörf væri á þá myndi íslenska ríkið styðja Tryggingarsjóð innistæðueigenda í að afla nauðsynlegs fjármagns svo sjóðurinn gæti staðið við lágmarksskuldbindingar sínar í kjölfar gjaldþrots eða greiðslustöðvunar íslensks banka. Geir er einnig spurður um önnur möguleg lán eða gjaldeyrisskiptasamninga erlendis og segir þá meðal annars:

„Við höfum allt þetta ár reynt að fá vini okkar til að gera gjaldeyrisskiptasamninga eða að fá annarskonar stuðning undir þessum afar óeðlilegu kringumstæðum. Við höfum ekki fengið þann stuðning, sem við óskuðum eftir frá vinum okkar og þegar þannig stendur á verðum við að leita að nýjum vinum.“¹¹⁴

Hann ítrekar hins vegar að Norðurlöndin hefðu staðið með Íslendingum og gert gjaldeyrisskiptasamninga en aðrir ekki.

Fréttir berast af því að Kaupþing hafi fengið 500 milljóna evra þrautavarálán frá Seðlabanka Íslands.¹¹⁵

Sérstök fjölmiðlamiðstöð fyrir erlenda blaðamenn er opnuð í Miðbæjarskólanum.

Forstjóra Landsspítalans er falið að hefja undirbúning að því að styrkja og undirbúa geðsvið spítalans undir að þjóna einstaklingum sem þangað sækja vegna erfíðleika í kjölfar fjárhagsvanda og umróts í efnahagsmálum.

¹¹² Fréttablaðið, 17.1.2009.

¹¹³ <http://is.wikipedia.org> Efnahagskreppan á Íslandi 2008-2009.

¹¹⁴ www.mbl.is 7.10.2008.

¹¹⁵ www.visir.is 7.10.2008.

Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, kemur í viðtal í Kastljós RÚV þetta kvöld og reynir að greina hlutina frá sínum sjónarhóli, þar sem eftirfarandi umdeild orð falla: „...ætlum ekki að greiða erlendar skuldir óreiðumanna“¹¹⁶.

Miðvikudagur 8. október

Óvissa ríkir um tryggingar á innistæðum Icesave reikninga í Bretlandi. Mikill titringur myndast í samskiptum Breta og Íslendinga þegar bresk yfirvöld frysta eitur Landsbankans í Bretlandi og beita hryðjuverkalögum gegn Íslendingum vegna Icesave málsins. Breska fjármálaeftirlitið ræðst sömuleiðis til inngöngu í Kaupthing Singer and Friedlander, dótturfyrirtæki Kaupþings í Bretlandi, og það sett í greiðslustöðvun auk þess sem Landsbankinn í Lúxemborg lokar fyrir viðskipti. Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, tilkynnir um morguninn að íslensk stjórnvöld hafi sagt sér að þau ætli ekki að standa við skuldbindingar sínar gagnvart breskum innistæðueigendum Icesave. Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, segir bresk stjórnvöld muni leita réttar síns gagnvart Íslandi, standi íslenska ríkið ekki við skuldbindingar sínar. Ennfremur muni bresk stjórnvöld ábyrgjast sparnaðinn.¹¹⁷ Forsætisráðherra sendir frá sér yfirlýsingu þar sem hann segir meðal annars: „...Góðar líkur eru á að eignir Landsbankans muni standa undir stærstum hluta innistæðna á Icesave reikningum Landsbankans í Bretlandi.“ og „...Ríkisstjórn Íslands er staðráðin í að láta ekki núverandi stöðu á fjármálamörkuðum skyggja á áralanga vináttu Íslands og Bretlands.“¹¹⁸ Ráðherrann boðar til blaðamannafundar í Iðnó klukkan fjögur þar sem staða mála kynnt fyrir blaðamönnum, innlendum sem erlendum.

Miklar umræður skapast um það hvaðan upplýsingar Darlings séu komnar varðandi tryggingar á erlendum Icesave innistæðum. Daginn áður átti Árne M. Mathiesen, fjármálaráðherra, símasamtal við Alistair Darling. Þar tók Árne meðal annars fram að íslenska ríkið gæti ekki ábyrgst innistæður erlendis.¹¹⁹ Í Kastljósviðtali kvöldið áður hafði Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, gefið út svipaðar yfirlýsingar.

Seðlabanki Ísland gefst upp á að halda í fastgengisstefnu íslensku krónunnar að sinni.¹²⁰

¹¹⁶ Kastljós RÚV, 7.10.2008.

¹¹⁷ Fréttanóall RÚV, 31.12.2008 og Fréttablaðið, 9.10.2008.

¹¹⁸ Yfirlýsing forsætisráðherra, 8.10.2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is>.

¹¹⁹ www.mbl.is 23.10.2008.

¹²⁰ Fréttablaðið, 9.10.2008.

Fimmtudagur 9. október

Þennan dag verður ljóst að stærsti banki landsins, Kaupþing, er líka kominn í þrot. Fjármálaeftirlitið bregst við og tekur yfir rekstur Kaupþings. Þar með eru allir stóru bankarnir komnir í ríkiseigu. Fulltrúi Samfylkingar í bankaráði Seðlabankans segir af sér.¹²¹

Hollenski fjármálaráðherrann hótar Íslendingum lögsókn vegna trygginga á Icesave innistæðum þar í landi.¹²² Blaðamannafundur forsætis- og viðskiptaráðherra haldinn í Iðnó klukkan þrjú. Forsætisráðherra tjáir sig um aðfarir Breta og fall Kaupþings sem afleiðingu þeirra aðgerða og segir meðal annars:

„...alveg ljóst að þessar harkalegu aðgerðir breska fjármálaeftirlitsins og annarra yfirvalda þar í landi urðu til þess að bankinn komst ekki yfir þennan hjalla. Mér finnst ótrúlegt og er mjög hneykslaður yfir því ef það er þannig að Bretar hafa beitt sérstökum lögum gegn hryðjuverkamönnum á þá vinnuþjóð þeirra sem býr hér á Íslandi. Það er svo alvarlegt mál að það hefur ekki komið til sambærilegra vandamála í samskiptum þessara þjóða í marga áratugi.“¹²³

Félags- og tryggingamálaráðuneytið setur á fót upplýsingasíðu á vefnum í tengslum við heimasíðu ráðuneytisins með upplýsingum um viðbrögð stjórnvalda og aðgerðir vegna efnahagsvandans ásamt leiðbeiningum um úrræði og þjónustu. Þessu þjónusta var síðar felld undir upplýsingaveituna www.island.is.

Föstudagur 10. október

Forsætisráðherra boðar til blaðamannafundar í Iðnó klukkan fjögur. Mikil mótmæli hefjast á Arnarhóli. Hollensk sendinefnd kemur til landsins til að hefja viðræður við fjármálaráðuneytið vegna Icesave málsins. Seðlabankinn setur á takmarkanir á gjaldeyrisflæði út úr landinu þar sem fyrirtæki þurfa meðal annars að sækja gjaldeyri sérstaklega til Seðlabankans.¹²⁴

¹²¹ Fréttablaðið, 17.01.2009.

¹²² The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 5.

¹²³ Fréttir RÚV, 9.10.2008.

¹²⁴ The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 5.

Laugardagur 11. október

Bresk sendinefnd á í viðræðum við fjármálaráðuneytið vegna trygginga á Icesave innistæðum. Samið er við Hollendinga um lán til að tryggja endurgreiðslu á Icesave innistæðum og uppkast gert að svipuðum samningi við Breta.¹²⁵

Þriðjudagur 14. október

Örla fer á ósamsætti meðal ríkisstjórnarflokkana um setu bankastjórnar Seðlabankans. Forystumenn Samfylkingarinnar segja skynsamlegt að bankastjórnarnir víki en formaður Sjálfstæðisflokksins stendur enn með stjórn bankans.¹²⁶ Sendinefnd frá Seðlabankanum hefur viðræður um lán við fulltrúa rússneska fjármálaráðuneytisins í Moskvu.¹²⁷ Komið er á fót upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fyrirtæki og fjölmiðla og þjónustu- og upplýsinganetið www.island.is, á vegum félagsmálaráðuneytisins, rekið samtengt henni.

Miðvikudagur 15. október

Fyrsti stóri mótmælafundurinn er haldinn á Austurvelli. Geir H. Haarde boðar að unnin verði hvítbók um ástandið og að sérstök rannsóknarnefnd verði skipuð. Tryggvi Þór Herbertsson, efnahagsráðgjafi forsætisráðherra, lætur af störfum. Ríkisstjórnin felur breskri lögmannstofu að kanna grundvöll málshöfðunar á hendur breskum yfirvöldum vegna aðgerða gegn íslenskum fyrirtækjum í Bretlandi.¹²⁸

Föstudagur 24. október

Geir H. Haarde og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir tilkynna á blaðamannafundi að ákveðið hafi verið að sækja um lán til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Ísland verður þar með fyrsta vestræna ríkið í rúm 30 ár til að óska eftir aðstoð hjá sjóðnum. Samkomulagið felur í sér um tveggja milljarða dollara lán en frekari lántökur eru ráðgerðar.¹²⁹

¹²⁵ The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 5.

¹²⁶ Fréttablaðið, 15.10.2008.

¹²⁷ The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 5.

¹²⁸ Fréttablaðið, 17.1.2009.

¹²⁹ Fréttablaðið, 25.10.2008.

Mánudagur 27. október

Ríkisstjórnin sækir formlega um aðstoð frá Norðurlöndunum, ECB og FED. Sérstök norræn nefnd er stofnuð til að kynna tillögur um aðstoð Norðurlandanna í samvinnu við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn.¹³⁰

Þriðjudagur 28. október

Stýrivextir eru hækkaðir í 18%.¹³¹ Færeyska landsstjórnin samþykkir að veita Íslendingum sex milljarða króna lán.¹³² Þetta er ákveðið í framhaldi af fundi sem fulltrúar íslenskra og færeyskra stjórnvalda sitja í Helsinki. Fundinn sátu Kaj Leo Johannesen, lögmaður Færeyja, Jørgin Niclasen, utanríkisráðherra Færeyja, Jóannes Eidesgaard, fjármálaráðherra Færeyja, Geir H. Haarde, forsætisráðherra, og Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra.¹³³

Laugardagur 1. nóvember

Þriðji stóri mótmælafundurinn er haldinn á Austurvelli og sífellt fleiri taka þátt í mótmælunum sem sérstaklega er beint gegn ríkisstjórninni og Seðlabankanum. Afsagnar ráðherra og stjórnar Seðlabanka er krafist auk þess sem kallað er eftir ábyrgð íslenskra auðmanna og stjórnenda fjármálafyrirtækja. Miklar uppsagnir hefjast í landinu, mest í iðnaði og byggingarvinnu og fólk fer verulega að finna fyrir samdrætti í neyslu.

Þriðjudagur 4. nóvember

Árni Mathiesen, fjármálaráðherra, situr samráðsfund með evrópskum starfsbræðrum sínum í Brussel. Þar er samþykkt að stofna fimm manna gerðardóm til lausnar Icesave deilunni. Tveimur dögum síðar segir Ísland sig frá gerðardómnum.¹³⁴

Fimmtudagur 6. nóvember

Afgreiðslu lánsins frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er beðið og grunsemdir vakna um að Icesave deilan tefji fyrir afgreiðslu og samþykkt lánsins. Forsætisráðherra leggur mikla áherslu á að um sé að ræða tvö aðskyld mál. Geir segir í viðtali við RÚV: „Við sættum okkur ekki við að málnum sé blandað saman eða að vera kúguð til að blanda

¹³⁰ The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 6.

¹³¹ Fréttir RÚV, 28.10.2008.

¹³² The Icelandic Economic Situation: Status Report, 2009, bls. 6.

¹³³ www.mbl.is 28.10.2008.

¹³⁴ Fréttablaðið, 17.1.2009.

þessu málum saman.“¹³⁵ Upplýst er að samkomulag vegna innstæðna í íslensku bönkunum í Bretlandi er, í hugum sumra ríkja, forsenda þess að Íslendingar fái lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Neyðarsjóði Evrópusambandsins. Embættismenn Evrópusambandsins gera þingmönnum í Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA þetta ljóst á fundum í Brussel.¹³⁶

Föstudagur 7. nóvember

Geir H. Haarde, forsætisráðherra staðfestir að pólsk stjórnvöld ætli að veita Íslendingum lán að upphæð 200 milljónir Bandaríkjadala. Þá er einnig staðfest að íslensk stjórnvöld hafi þegið boð um lán úr neyðarsjóði Evrópusambandsins.¹³⁷

Miðvikudagur 12. nóvember

Lánsumsókn Íslands hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum frestað um óákveðinn tíma. Jose Manuel Barroso, forseti framkvæmdastjórnar ESB, tengir alþjóðlega lánaþyrirgreiðslu niðurstöðu um Icesave.¹³⁸

Föstudagur 14. nóvember

Ríkisstjórnin tilkynnir um aðgerðir til að létta undir með heimilum og fjölskyldum í landinu. Greiðslubyrði verðtryggðra lána minnkar, barnabætur verða greiddar mánaðarlega, boðuð lækkun á dráttarvöxtum og mildari innheimta opinberra aðila.¹³⁹

Sunnudagur 16. nóvember

Tilkynnt um samkomulag í Icesave deilunni þar sem Íslendingar ábyrgjast lágmarkstryggingu umfram eignir Landsbankans í Bretlandi.¹⁴⁰

Þriðjudagur 18. nóvember

Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, heldur umdeilda ræðu á fundi Viðskiptaráðs. Talar þar meðal annars um viðvörunarorð sín og Seðlabankans á árinu til ríkisstjórnarinnar sem ekki hafi verið hlustað á, meðal annars á fundi í febrúarmánuði 2008. Davíð segist enn fremur kunnugt um efni annarra samtala en bara viðtals við sig í

¹³⁵ Fréttanáll RÚV, 31.12.2008.

¹³⁶ Fréttablaðið, 17.1.2009.

¹³⁷ www.mbl.is 7.11.2008.

¹³⁸ Fréttablaðið, 17.1.2009.

¹³⁹ Fréttablaðið, 17.1.2009.

¹⁴⁰ Fréttir RÚV, 16.11.2008.

Kastljósi, sem mögulegt tilefni aðgerða Breta gagnvart íslenskum fyrirtækjum. Honum sé í því sambandi kunnugt um af hverju Bretar gripu til þessara aðgerða. Davíð ber svo við bankaleynd þegar falast er eftir frekari útskýringum á þessum orðum.¹⁴¹

Miðvikudagur 19. nóvember

Tilkynnt er að lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum hafi verið samþykkt af stjórn sjóðsins að ítarlegum skilyrðum uppfylltum. Samkvæmt áætluninni fær Ísland 2,1 milljarða dala frá sjóðnum og viðbótarlán, allt að þremur milljörðum dala, frá Danmörku, Finnlandi, Noregi, Svíþjóð, Rússlandi og Póllandi og að auki 50 milljóna dala lán frá Færeyjum.¹⁴²

3.5. Ákvarðanatoka

Samkvæmt aðferðafræðinni sem hér er unnið eftir er leitast við að greina ákvarðanatöku út frá þeim einstaklingum eða hópum sem að ákvörðunum og viðbragðsferlinu standa. Í þessari greiningu er kastljósinu beint að forsætisráðherranum, Geir H. Haarde, og þeim ákvörðunum sem hann þurfti að taka til að bregðast við atburðunum. Að baki hverri ákvörðun liggur ákveðið áreiti eða hvati til að bregðast við vandamáli. Í slíkum aðstæðum veltir ákvarðandinn fyrir sér spurningunni um hvað skuli nú gera, hvernig skuli bregðast við. Heildarmynd af áfallinu fæst svo þegar mismunandi ákvörðunum eða viðbrögðum við mismunandi vandamálum er púslað saman.¹⁴³

Atburðarásin í tengslum við bankahrunið var í senn flókin og hröð og huga þurfti að mörgum þáttum. Forsætisráðherrann sat í fæstum tilvikum einn að borði þegar taka þurfti mikilvægar ákvarðanir og oft komu margir aðilar að úrlausn mála. Þótt eflaust megi taka miklu fleira til, hafa hér verið dregnar út þrjár ákvarðanir sem taldar eru einna mikilvægastar í þessari umfjöllun og eru þær teknar til sérstakrar greiningar (sjá töflu 5). Rétt er að taka fram að málið er allt þess eðlis að það er nokkrum vandkvæðum bundið að komast að nákvæmum upplýsingum um ákvörðunartökferlið. Ekki síst fyrir þær sakir að hér er í flestum tilvikum um pólitískar ákvarðanir að ræða og oftar en ekki ríkir mikil leynd yfir fundahöldum, fundargestum og ákvarðanatökuf ferli við slíkar aðstæður. Það er erfitt að fá stjórnámálamenn til að útlista nákvæmlega ferli pólitískt viðkvæmra

¹⁴¹ Fréttir RÚV, 18.11.2008.

¹⁴² Morgunblaðið, 20.11.2008 og www.xd.is fréttir, 20.11.2008.

¹⁴³ Sjá t.d. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 13.

mála, hverjir koma að ákvörðunartöku og hvenær. Greining á ákvarðanatökufuferlinu er því mikið til unnin út frá upplýsingum úr fjölmiðlum, tilvitnunum í stjórnámamenn og bankastjórnendur og samtölum við blaðamenn, auk þess sem reynt var eftir fremsta megni að fá upplýsingar hjá ráðherra sjálfum og öðrum viðbragsaðilum sem rætt var við.

Tafla 5. Helstu ákvarðanir vegna viðbragða við íslenska bankahrúninu 2008

Ákvarðanir:	Ákvarðendur:
1. Á að yfirtaka rekstur Glitnis?	Hópur
2. Er þörf á setningu neyðarlaga?	Hópur
3. Er þörf á láni frá AGS?	Hópur

3.5.1. Ákvörðun 1: Á að yfirtaka rekstur Glitnis?

Atburðarásin hófst þegar ekki fékkst framlengt lán til Glitnis upp á 150 milljónir evra og farið var fram á að Glitnir greiddi lánið upp á gjalddaga 15. október 2008.¹⁴⁴ 25. september, fimmtudeginum fyrir fall Glitnis, gekk Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður bankans, á fund seðlabankastjóra til að ræða erfiða lausafjárstöðu bankans. Glitnir óskaði eftir 600 milljónum evra láni sem átti meðal annars að nýta í næstu afborgun á stóra láninu sem komið var á gjalddaga. Láninu var aftur á móti hafnað, meðal annars af þeim ástæðum að tryggingar sem leggja átti fram fyrir því þóttu of veikar og ekki verjandi að lána út á þær. Seinni tilraunir bankans til að leggja fram nýjan tryggingapakka báru heldur engan árangur.¹⁴⁵ Morgunblaðið hafði það svo síðar eftir heimildamönnum sínum að þarna hefðu forráðamenn Glitnis verið of fljótir á sér að leita til Seðlabankans og ekki gert sér grein fyrir þeim afleiðingum sem þetta stóra skref hefði í för með sér. Aðrar leiðir en aðstoð frá Seðlabankanum hefðu verið í boði sem átti eftir að kanna.¹⁴⁶

Laugardaginn 27. september leituðu forystumenn bankans til Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, þegar ekkert heyrðist frá Seðlabankanum. Ráðherra hafði flýtt för sinni heim frá Bandaríkjunum, þar sem hann hafði, ásamt Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, utanríkisráðherra, tekið þátt í ráðherraviku allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, og flaug hann til landsins á laugardagsmorgninum. Var hann kominn til

¹⁴⁴ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

¹⁴⁵ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

¹⁴⁶ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

fundar við seðlabankastjóra og efnahagsráðgjafa sína strax á laugardeginum og stóðu fundahöldin í um þrjár klukkustundir.¹⁴⁷ Að fundi sínum með bankastjórunum loknum sagði Geir í samtali við fjölmiðla, fundinn fyrst og fremst hafa verið til að miðla upplýsingum þar sem hann vildi setja sig inn í stöðu efnahagsmála eftir nokkurra daga fjarveru erlendis.¹⁴⁸ Um ósköp hefðbundinn fund hafi verið að ræða, hann fundaði oft með stjórn bankans, og engra tíðinda væri að vænta.¹⁴⁹

Á föstudeginum höfðu forráðamenn Glitnis hafið þreifingar um sameiningu við Landsbankann og stóðu þær umræður næturlangt bæði föstudag og laugardag. Landsbankamenn töldu þó forsendur sameiningar nokkuð breyttar þegar inngríp Seðlabankans varð ljóst. Hugmyndir breyttust, ljóst var að virði Glitnis hafði minnkað til muna og höfðu forráðamenn Landsbankans nú frekar hug á sameiningu með minni hlut ríkisins í huga en þó um leið með hærra heildarframlagi frá ríkinu.¹⁵⁰ Björgólfur Thor Björgólfsson fullyrti síðar í viðtali að ríkisvaldið hafi hunsað tilboð frá Landsbankanum sem hefði hindrað ríkisvæðingu Glitnis og komið í veg fyrir bankahrunið sem fylgdi í kjölfarið.¹⁵¹ Fyrstu dagana eftir yfirtöku Glitnis héldu þessar viðræður áfram en þá átti enn eftir að koma í ljós hversu alvarlegt ástandið var innan íslenska bankakerfisins.

Um fjögurleytið á sunnudeginum 28. september hélt forsætisráðherra aftur til fundar með seðlabankastjórunum en í þetta sinn í fjármálaráðuneytinu að viðstöddum fjármálaráðherra. Fundurinn stóð yfir í um tvær klukkustundir. Að þeim fundi loknum sagði Geir í viðtali við Ríkisútvarpið að hann ætti „ekki sérstaklega von á því“ að von væri á aðgerðum eða yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum.¹⁵² Aðspurður sagði Geir einnig að ekkert óvenjulegt væri við slík fundahöld um helgi. Sagði hann ómögulegt að segja til um það hvort krónan myndi halda áfram að veikjast eftir opnun markaða á mánudeginum.¹⁵³

Um áttaleytið sama kvöld áttu svo Geir og Tryggvi Þór Herbertsson, efnahagsráðgjafi ríkisstjórnarinnar, fund með forráðamönnum Landsbankans í Stjórnarráðinu, og sagði Geir í viðtali ekkert óeðlilegt við það.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

¹⁴⁸ Morgunblaðið, 30.9.2008.

¹⁴⁹ www.dv.is 10.10.2008.

¹⁵⁰ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

¹⁵¹ www.visir.is 27.10.2008. Sjá nánar um þetta atriði í umfjöllun um ákvörðun 2.

¹⁵² Fréttir RÚV, 28.9.2008.

¹⁵³ Morgunblaðið, 30.9.2008.

¹⁵⁴ Fréttir RÚV, 28.9.2008.

Um klukkustund síðar tóku við mikil fundahöld í Seðlabankanum sem stóðu fram yfir miðnætti aðfaranótt mánudags. Meðal þeirra sem tóku þátt í þeim fundahöldum voru Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra, Árni Mathiesen, fjármálaráðherra, Jón Þór Sturluson, aðstoðarmaður og fulltrúi viðskiptaráðherra, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, og Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins. Lárus Welding, bankastjóri Glitnis, og Þorsteinn Már Baldvinsson, stjórnarformaður bankans, ásamt Gesti Jónssyni og Herði Felix Harðarsyni, bættust í hópinn rúmlega hálfellefu og sátu fund til kl. 23.14.¹⁵⁵ Forystumenn stjórnarandstöðunnar voru einnig viðstaddir. Guðni Ágústsson, formaður Framsóknarflokksins, Katrín Jakobsdóttir, varaformaður Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, og Kristinn H. Gunnarsson, þingflokksformaður Frjálslynda flokksins, sátu fund um ellefuleytið þetta kvöld. Þau yfirgáfu Seðlabankann þremur korterum síðar og stuttu eftir það hélt Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, á brott í för með Geir H. Haarde og Árna Mathiesen, fjármálaráðherra. Skömmu síðar yfirgáfu ráðuneytisstjórar og efnahagsráðgjafi ríkisstjórnarinnar bankann.¹⁵⁶ Frekari fundahöld héldu svo áfram alla nóttina; stjórnendur Glitnis funduðu í höfuðbækistöðvum bankans á Kirkjusandi og einnig sátu stjórnendur Stoða, sem áður var FL Group, fundi yfir nóttina á aðalskrifstofu fyrirtækisins í Síðumúla. Stoðir voru stærsti hluthafi í Glitni og Baugi, auk þess að eiga Tryggingamiðstöðina og fleiri félög.¹⁵⁷

Tiltekinn hópur manna myndaði þann kjarna sem kom að formlegri ákvarðanatöku og fundahöldum með fulltrúum Glitnis. Ákvörðun um aðgerðir gagnvart Glitni var tekin af ríkisstjórn og stjórn Seðlabankans í sameiningu.¹⁵⁸ Ekki tóku allir ráðherrar ríkisstjórnarinnar jafnan þátt í ákvarðanatökunni en þeir aðilar sem helst stóðu að meðhöndlun mála fyrir hönd ríkisstjórnarinnar á þessum tímapunkti voru Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra, Össur Skarphéðinsson, iðnaðarráðherra (í fjarveru Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, utanríkisráðherra, sem gekkst undir lækni meðferð í Bandaríkjunum á þessum tíma), og Jón Þór Sturluson, aðstoðamaður viðskiptaráðherra. Sjálfur viðskiptaráðherrann, Björgvin G. Sigurðsson, var ekki á staðnum og vakti það nokkra athygli, sérstaklega í ljósi eðlis þeirra atburða sem þarna áttu sér stað. Hins vegar var ljóst að ekki var gott á milli ráðherrans og Davíðs Oddssonar, seðlabankastjóra, sem einnig var virkur aðili í ákvarðanatökunni, og

¹⁵⁵ Morgunblaðið, 30.9.2008.

¹⁵⁶ Morgunblaðið, 30.9.2008.

¹⁵⁷ Fréttir RÚV, 29.9.2008.

¹⁵⁸ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

gæti það átt þátt í högun mála. Geir H. Haarde sagði í viðtali vegna þessarar greiningar að samstarfsflokkurinn hefði alfarið haft sjálfur um það að segja hverjir voru fulltrúar hans í þessum fundahöldum.¹⁵⁹

Tveir formlegir fundir voru haldnir með yfirmönnum Glitnis þetta kvöld.¹⁶⁰ Í báðum tilfellum voru það Geir H. Haarde og Davíð Oddsson, formaður bankastjórnar Seðlabankans, sem kölluðu þá Þorstein Mát Baldvinsson og Lárus Welding til fundar ásamt tveimur lögfræðingum. Á fyrri fundinum var formlegt yfirtökutilboð Seðlabankans borið upp. Fram kom í fjölmiðlum að stjórnendum bankans hafi ekki litist vel á tilboðið og þótti það koma illa við hluthafa. Því hafi áfram verið reynt að leita annarra leiða og horfðu eigendur Glitnis helst til sameiningarmöguleika með Landsbankanum.¹⁶¹ Síðar um kvöldið funduðu Geir og Davíð aftur með Þorsteini og Lárusi að tveimur lögfræðingum viðstöddum, þar sem staða mála var ítrekuð. Forráðamenn Glitnis og Landsbanka reyndu svo til þrautar í viðræðum fram á mánudagsnótt en ekkert varð af samningum á milli bankanna. Þegar ljóst varð að slíkar sameiningartilraunir eða aðrar leiðir til að bjarga málum fyrir opnun markaða á mánudagsmorgninum báru ekki árangur var ákveðið að taka tilboði Seðlabankans.¹⁶²

Þorsteinn Mát Baldvinsson, þáverandi stjórnarformaður Glitnis, lýsti því yfir í viðtali daginn eftir að hann hafi verið kallaður á fund í Seðlabankanum á sunnudagskvöldinu þar sem honum hafi verið settir afarkostir af Davíð Oddssyni, seðlabankastjóra, og Geir H. Haarde, forsætisráðherra. Þar hafi honum verið tilkynnt að búið væri að taka ákvörðun um yfirtöku á 75% hlut í Glitni og því hafi forráðamönnum bankans verið stillt upp við vegg. Eftir á að hyggja hafi það verið stór mistök af hans hálfu að hafa leitað til Seðlabankans í upphafi.¹⁶³ Á þessum tímapunkti var hins vegar orðið ljóst að fáir aðrir kostir voru í stöðunni fyrir Glitni og yfirvöld mátu það sem svo að þetta væri skásta leiðin sem hægt væri að fara. Lán til bankans á þessum tímapunkti myndi bara fresta vandanum.¹⁶⁴

Opinber rökstuðningur fyrir aðgerðum stjórnvalda fólst meðal annars í því að ekki hafi þótt trúverðug skilaboð til markaðarins að veita „neyðarlán“. Slíkt hefði aðeins framlengt óvissuna og varla talist trúverðugt, enda ekki verið komið í veg fyrir að sama

¹⁵⁹ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁶⁰ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁶¹ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls 16-17.

¹⁶² Morgunblaðið, 30.9.2008, bls. 16-17.

¹⁶³ www.visir.is 30.9.2008.

¹⁶⁴ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

staða kæmi upp við næsta gjalddaga. „Það hefði verið ábyrgðarleysi af stjórnvöldum að fara þannig með almannafé“ sagði forsætisráðherra.¹⁶⁵

29. september tilkynnti forsætisráðuneytið um samkomulag milli ríkisstjórnarinnar og stærstu eigenda Glitnis banka hf., að höfðu samráði við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið, þess efnis að ríkissjóður legði bankanum til nýtt hlutafé að fjárhæð 600 milljónir evra og með því verða eigandi að 75% hlut í Glitni.¹⁶⁶

Þegar litið er til baka var Glitnismálið að mati Geirs H. Haarde táknrænt fyrir það sem í vændum var. Hefði það ekki komið til hefði einfaldlega eitthvað annað og svipað gerst. Að sama skapi megi segja að hefði þessi tiltekna ákvörðun ekki verið tekin varðandi Glitni þá hefði bankahrunið gerst með einhverjum öðrum hætti. Í raun og veru hefði það ekki skipt máli nákvæmlega *hvaða* ákvörðun var tekin þar sem bankarnir voru allir að komast í þessa stöðu og örlög þeirra að miklu leyti ráðin þegar þarna var komið.¹⁶⁷

3.5.2. Ákvörðun 2: Er þörf á setningu neyðarlaga?¹⁶⁸

Dagana eftir yfirtöku Glitnis fóru fram mikil fundahöld forsætisráðherra og ríkisstjórnarinnar með forráðamönnum fjármálafyrirtækja, stjórn Seðlabanka, aðilum vinnumarkaðarins og fleiri fulltrúum atvinnulífsins. Viðbrögð við aðgerðum tengdum Glitni komu ennfremur í ljós. Á þessum tíma varð líka ljóst hversu bankarnir voru allir innbyrðis tengdir. Þegar bréf í Glitni tóku að falla greindust mikil snjóboltaáhrif sem birtust í því að lánadrottinnar óttuðust að fá ekki greitt og hafði það strax áhrif á hina viðskiptabankana.

Að kvöldi mánudagsins 29. september sat forsætisráðherra fund með Björgólfi Thor Björgólfssyni þar sem þeir ræddu stöðu fjármálamarkaðarins. Daginn eftir hríðféll gengi bréfa í Glitni, eða um 60%, og úrvalsvísitalan féll sömuleiðis um tæp 17%. Lánshæfismat ríkissjóðs auk allra bankanna var lækkað og lokað fyrir viðskipti í þremur skuldabréfasjóðum Glitnis.¹⁶⁹ Ríkisstjórnin fundaði svo að morgni þriðjudagsins þar

¹⁶⁵ Morgunblaðið, 30.9.2008, bls. 16-17.

¹⁶⁶ Fréttir forsætisráðuneytisins 29.9.2008, sjá www.forsaetisraduneyti.is.

¹⁶⁷ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁶⁸ Í eftirfarandi umfjöllun um ákvörðun um neyðarlög er óhjákvæmilegt að fyrir komi nokkur endurtekning á efni úr kafla um atburðarás. Sú aðferðafræði sem stuðst er við í þessari greiningu gerir ráð fyrir slíkri endurtekningu en hún þykir nauðsynleg til að varpa nánara ljósi á aðdraganda ákvarðanatökunnar.

¹⁶⁹ www.mbl.is 30.9.2008.

sem Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, kom meðal annarra að fundarborði. Þar fullyrti Davíð að allt íslenska bankakerfið yrði farið á höfuðið innan tveggja til þriggja vikna.¹⁷⁰

Miðvikudaginn 1. október mátti svo enn greina lækkun krónunnar þegar gengisvísitalan fór yfir 200 stig. Alþingi var sett á ný sama dag þar sem fjárlögin voru kynnt.¹⁷¹

Að kveldi 1. október átti Geir svo fund með Sigurði Einarssyni, stjórnarformanni Kaupþings, og Hreiðari Má Sigurðssyni, forstjóra, og að fundi loknum fullyrtu Kaupþingsmenn að staða bankans væri enn sterk.¹⁷²

Daginn eftir stóð gengisvísitalan í 205,73 stigum og Seðlabankinn greip því til þess ráðs að tvöfalda útgáfu innstæðubréfa til að reyna að styrkja gengi krónunnar. Verulega hafði hægt á gjaldeyrisviðskiptum með íslensku krónuna og bankarnir tóku því að hamstra það sem þeir áttu af gjaldeyri.¹⁷³

Föstudaginn 3. október lýsti Gylfi Magnússon, dósent við Háskóla Íslands, því yfir í viðtali við Ríkisútvarpið að íslensku bankarnir og fjöldi fyrirtækja væru í reynd gjaldþrota og var þeim orðum vísað á bug af forsætisráðherra og Sigurði Einarssyni, forstjóri Kaupþings.¹⁷⁴ Á sama tíma mátti greina aukna óvissu meðal almennings sem flykkust í bankaútibú landsins í leit að svörum um stöðu innistæðna og sparnaðar. Sama morgun var haldinn fundur með þremur ráðherrum ríkisstjórnarinnar, Geir H. Haarde, forsætisráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, félags- og tryggingamálaráðherra, og Össuri Skarphéðinssyni, iðnaðarráðherra. Á þeim fundi var meðal annars til umræðu hvort lífeyrissjóðirnir væru tilbúnir að færa hluta af erlendum fjárfestingum sjóðanna yfir í íslenskar krónur.¹⁷⁵

Stíf fundahöld héldu svo áfram á laugardeginum 4. október í ráðherrabústaðnum, meðal annars með fulltrúum Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands og fleiri fulltrúum atvinnulífsins og hagsmunasamtaka. Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, og forráðamenn viðskiptabankanna tóku einnig þátt í fundahöldunum.¹⁷⁶

Fréttir bárust svo af því að forsætisráðherra og Seðlabankinn höfðu þessa helgi rætt við norræna seðlabanka um að þeir veittu Íslandi stuðning vegna gjaldeyriskreppunnar.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Kastljós RÚV, 24.2.2009.

¹⁷¹ www.mbl.is 1.10.2008.

¹⁷² www.visir.is 1.10.2008.

¹⁷³ www.visir.is 2.10.2008.

¹⁷⁴ Fréttir RÚV, 3.10.2008.

¹⁷⁵ www.mbl.is 3.10.2008.

¹⁷⁶ www.visir.is 4.10.2008.

¹⁷⁷ www.mbl.is 4.10.2008.

Fundahöld héldu svo áfram í Ráðherrabústaðnum á sunnudeginum, meðal annars með forráðamönnum Kaupþings, Glitnis og Landsbanka og fulltrúum vinnumarkaðarins og verkalyðsins. Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, staðfesti við fjölmiðla seinnipart dags að biðlað hefði verið til seðlabanka „helstu vinabjóða“ um aðstoð út úr efnahagsvandinum, en ekki lægi fyrir hver viðbrögð þeirra væru.¹⁷⁸

Geir H. Haarde tilkynnti svo seint um kvöldið að fundahöld helgarinnar hafi skilað þeirri niðurstöðu að ekki væri lengur talið nauðsynlegt að kynna sérstakan aðgerðapakka. Hann lýsti þar yfir ánægju með fundahöld helgarinnar og að dregið hefði úr spennu í málum. Einnig lagði hann áherslu á jákvæð viðbrögð aðila vinnumarkaðarins og góðan vilja bankanna til að minnka umsvif erlendis.¹⁷⁹

Ríkisstjórnarfundur var svo haldinn aftur seint á sunnudagskvöldinu auk fundahalda með forráðamönnum bankanna sem stóðu fram á nótt.

Mánudagsmorguninn 6. október virtist staðan svo skyndilega gjörbreytt. Stórar lánalínur við bankana höfðu lokast dagana á undan og í kjölfarið var ákveðið að loka fyrir viðskipti með bankastofnanir í Kauphöll Íslands. Ríkisstjórnin hófst strax handa og um morguninn var haldinn ríkisstjórnarfundur þar sem frumvarp um setningu sérstakra neyðarlaga var afgreitt.¹⁸⁰ Að þeim fundi loknum vildi Geir lítið tjá sig annað en það að segja að staðan væri mjög alvarleg. Stuttu síðar var svo haldinn fundur með stjórnarandstöðunni í húsakynnum Alþingis en eftir hann hafði Geir lítið meira að segja við fjölmiðla.¹⁸¹

Rétt er að víkja nánar að þeim þáttum er lutu að þeirri „breyttu“ stöðu sem blasti við almenningi frá sunnudeginum 5. til mánudagsins 6. október til að átta sig á því hvernig farið var úr engum aðgerðapakka yfir í neyðarlög og hvað stóð raunverulega að baki yfirlýsingum ráðamanna að kvöldi 5. október. Mörgum kom á óvart þessi skyndilegi viðsnúningur á stöðu mála sem að því er virtist hafði átt sér stað yfir nótt.

Það sem hér skiptir miklu máli er að athygli fjölmiðla beindist þessa daga (helgina 3.-5. október) fyrst og fremst að fundahöldum ríkisstjórnarinnar með fulltrúum lífeyrissjóðanna og aðilum vinnumarkaðarins. Það reyndist að mörgu leyti heppilegt fyrir stjórnvöld í ljósi þess að áhyggjur þeirra voru í raun miklu meira tengdar bönkunum á þessum tímamarki. Fjölmiðlarnir gerðu margir ráð fyrir því að von væri á

¹⁷⁸ www.mbl.is 4.10.2008.

¹⁷⁹ www.mbl.is 5.10.2008.

¹⁸⁰ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁸¹ www.mbl.is og www.visir.is 6.10.2008.

ráðstöfunum um kjarasamninga eða aðgerðum í þá veru að lífeyrissjóðir myndu flytja eignir sínar heim. En eftir því sem leið á helgina áttuðu stjórnvöld sig á því að slíkar aðgerðir væru mun veigaminna atriði í heildarsamhengi hlutanna því á sama tíma horfðist ríkisstjórnin í augu við þá staðreynd að íslenska bankakerfið væri að hrynja. Sá raunveruleiki var orðinn nokkuð ljós strax á laugardagskvöldinu. Það var hins vegar ekki talið skynsamlegt að greina frá hugsanlegri setningu neyðarlaga strax á sunnudeginum og því ákveðið að fresta því fram á mánudag. Það sem forsætisráðherra gerði því í þessari stöðu var að tilkynna að ekki væri þörf fyrir neinn efnahagspakka á þessum tímapunkti og átti hann þá við aðgerðir í sambandi og samvinnu við lífeyrissjóðina og vinnumarkaðinn. Þannig má segja að það kastljós sem beindist að viðræðunum við aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóðina hafi gefið ákveðið skjól gagnvart hinum raunverulega vanda sem verið var að glíma við á þessum tíma.¹⁸²

Á mánudagsmorgninum var orðið ljóst að ekki var hjá því komist að grípa til aðgerða, ekki síst í ljósi þess að hafið var áhlaup á bankana og fjöldi fólks tæmdi innistæður sínar og báru tugi og hundruð þúsunda í reiðufé út úr bönkunum. Mikill ótti og óvissa hafði á þessum tímapunkti gripið um sig í þjóðfélaginu og sáu margir fram á þann eina kost að geyma spariféð undir koddanum frekar en í banka. Geir H. Haarde segir þessa stöðu ekki síst mega rekja til óheppilegra yfirlýsinga ýmissa aðila í aðdragandanum (líkt og orða Gylfa Magnússonar föstudeginum áður um að bankarnir væru komnir í þrot). Í kjölfar þessa áhlaups á bankanna var ljóst að seðlabirgðir Seðlabankans yrðu senn á þrotum ef ekki yrði gripið inn í atburðarásina með harkalegum aðgerðum.¹⁸³

Klukkan fjögur, mánudaginn 6. október, ávarpaði Geir H. Haarde svo þjóðina í sjónvarpi og útvarpi þar sem hann tilkynnti um alvarlega stöðu mála á fjármálamörkuðum. Hann sagði of mikla áhættu felast í því að veita bönkunum líflínu og að hætta væri þá á að þjóðarbúið myndi sogast inn í brimrótið. Í ávarpinu tilkynnti hann svo um frumvarp að neyðarlögum sem hann myndi leggja fyrir Alþingi og ætti að auðvelda ríkissjóði að bregðast við þeim aðstæðum sem ríktu á fjármálamörkuðum. Einnig ítrekaði hann að innistæður og séreignasparnaður Íslendinga væri að fullu tryggður í íslensku bönkunum.¹⁸⁴

¹⁸² Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁸³ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁸⁴ www.mbl.is 6.10.2008 og Morgunblaðið, 7.10.2008.

Hér er rétt að víkja einnig að forsögunni og geta þess að frá haustmánuðum 2007 hafði svokölluð viðbúnaðarnefnd Seðlabanka Íslands verið virkjuð og starfandi í kjölfar viðbragða bankans við framvindu og horfum á árinu 2008. Sú vinna fólst einnig í því að fylgjast enn betur en áður með lausafjárstöðu bankanna og í auknum samskiptum við fulltrúa þeirra.¹⁸⁵

Þá hélt sérstök samráðsnefnd forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans tíða fundi og skiptist á upplýsingum. Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, fór fyrir þeirri nefnd og hafði hún verið virk allt frá árinu 2006. Í vefriti fjármálaráðuneytisins frá marsmánuði 2006 er greint frá formlegri stofnun nefndarinnar og meginhlutverki hennar. Þar segir meðal annars að ákveðið hafi verið að formbinda samráð þriggja ráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu og að undanfarin tvö ár hafi átt sér stað óformlegt samráð þessara aðila. Ennfremur segir að gert sé ráð fyrir að hópurinn haldi sérstaka fundi að minnsta kosti tvisvar á ári þar sem skipst verði á skoðunum og upplýsingum í tengslum við slík mál. Fulltrúum hópsins var meðal annars falið það hlutverk að fjalla um stöðu og horfur á fjármálamörkuðum, meiriháttar breytingar á lögum, reglum og starfsháttum er varða fjármálamarkaðinn og álitamál í alþjóðlegu samstarfi, sérstaklega innan EES.¹⁸⁶ Á vettvangi nefndarinnar voru gerðar viðbúnaðaráætlanir sem fólust meðal annars í sérstökum prófunum og athugunum á hugsanlegum atburðum og aðstæðum sem upp gætu komið í efnahagslífinu og mögulegum viðbrögðum við slíkum atburðum.¹⁸⁷ Í samkomulagi sem gert var um umrætt samráð er það sérstaklega tekið fram að *ef til þess komi að fjármálakerfinu sé talin hætta búin vegna áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði séu viðbrögð við slíkum vanda háð aðstæðum hverju sinni, en grundvallaratriði sé að eigendur og stjórnendur fjármálafyrirtækja og markaðsaðilar leysi vanda sinn sjálfir*.¹⁸⁸

Fyrir atbeina samráðsnefndarinnar voru samin drög að frumvarpi sem síðar varð að neyðarlögum.¹⁸⁹ Jón Þór Sturluson, þáverandi aðstoðarmaður viðskiptaráðherra, staðfesti sömuleiðis síðar í fjölmiðlum að alls kyns viðbragðsvinna hefði átt sér stað á vegum stjórnvalda í aðdragandanum. Sem viðbragðsáætlun hefði verið til grunnur að

¹⁸⁵ Ingimundur Friðriksson, 2009, bls. 8.

¹⁸⁶ Vefrit fjármálaráðuneytisins, 9. mars 2006. Sjá www.fjarmalaraduneyti.is.

¹⁸⁷ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

¹⁸⁸ Vefrit fjármálaráðuneytisins, 9. mars 2006. Sjá www.fjarmalaraduneyti.is.

¹⁸⁹ Ingimundur Friðriksson, 2009, bls. 8.

slíku neyðarlagafrumvarpi. „Ýmsar viðbragðsáætlanir voru í handraðanum sem komu sér vel þegar menn stóðu frammi fyrir þessum afarkostum.“¹⁹⁰

Annað mál sem kom upp mánudaginn 6. október var beiðni stjórnar Landsbankans til Seðlabanka Íslands um fyrirgreiðslu að fjárhæð 200 milljónir punda vegna útstreymis sem orðið hafði í útibúi þeirra í Bretlandi auk 53 milljóna punda láns vegna dótturfélags Landsbankans í Lundúnum. Þessari beiðni var hafnað.¹⁹¹ Björgólfur Thor Björgólfsson sagði síðar (27. október 2008) í viðtali við fréttapáttinn Kompás á Stöð 2 að viðræður hafi átt sér stað milli stjórnenda Landsbankans og breska fjármálaeftirlitsins um það að ef Landsbankinn gæti greitt umrædda upphæð til Bretlands á mánudeginum 6. október væri breska fjármálaeftirlitið reiðubúið að veita flýtimeðferð (e. fast track) á Icesave reikningunum inn í breskt dótturfélag bankans. En þar sem bankinn fékk ekki fyrirgreiðslu hafi ekkert orðið úr mögulegu samkomulagi. Hefði Seðlabankinn gengið að umbeðinni fyrirgreiðslu bankans hefði mátt afstýra óvissunni um Icesave reikningana í Bretlandi og deilunni sem ríkti vegna málsins.¹⁹² Seðlabankinn sendi frá sér yfirlýsingu í kjölfar þessara fullyrðinga Björgólfs þar sem sagði meðal annars:

Í samtölum við forsvarsmenn bankans kom fram að jafnvel þótt umbeðin fjárhæð fengist væri alls ekki víst að hún dygði og líklegt að fjárþörfin gæti á örskömmum tíma hækkað verulega, jafnvel margfaldast. Tílefni beiðinnar í bréfi Landsbankans 6. október var útstreymið af innlánsreikningum. Ekki var minnst á flýtafgreiðslu breska fjármálaeftirlitsins.¹⁹³

Kastljós RÚV fylgdi þessu máli eftir í byrjun marsmánaðar 2009 og leitaði eftir gögnum frá breska fjármálaeftirlitinu og fjármálaráðuneytinu orðum Björgólfs til staðfestingar.¹⁹⁴ Samkvæmt niðurstöðum þeirrar athugunar var engin gögn að finna hjá embættunum um sérstaka flýtimeðferð til að koma Icesave reikningum Landsbankans yfir í breska lögsögu. Björgólfur Thor sendi frá sér yfirlýsingu í kjölfar þeirra fréttar þar sem hann gagnrýndi umfjöllunina og sagði hana ónákvæma og villandi og að orð hans hafi verið rangtúlkuð. Ennfremur hafi fyrirspurnin til breskra yfirvalda verið margræð og orðalag óskýrt. Það rökstuddi hann meðal annars með því að fulltrúar Kastljóssins hafi leitað eftir gögnum um *samkomulag* þegar einungis hafi verið um *viðræður* að

¹⁹⁰ www.visir.is 30.10.2008.

¹⁹¹ Fréttir RÚV, 27.10.2008.

¹⁹² Fréttir RÚV, 27.10.2008 og vefsvæði Kastljóss RÚV www.ruv.is 3.3. 2009.

¹⁹³ Fréttir RÚV, 27.10.2008.

¹⁹⁴ Kastljós RÚV, 2.3.2009 og vefsvæði Kastljóss RÚV, www.ruv.is 3.3.2009.

ræða. Þannig segi svör breskra yfirvalda ekkert um hvort fyrrgreind orð hans standi eður ei. Yfirlýsing Halldórs J. Kristjánssonar, fyrrum stjórnanda bankans, sem gefin var út í kjölfarið, styður þau orð Björgólfs að slíkar *viðræður* hafi farið fram og að vegna synjunar Seðlabankans á umræddri fyrirgreiðslu hafi formlegt *samkomulag* aldrei orðið að veruleika. Það kunní að skýra svör breskra yfirvalda við spurningum íslenskra blaðamanna. Kastljós RÚV hafnaði fyrrgreindum fullyrðingum Björgólfs og sagðist standa að fullu og öllu við frétt sína. Engin gögn hafi fundist um boð um flýtimeðferð hjá breska fjármálaeftirlitinu, þrátt fyrir að stofnunin tæki sérstaklega fram að leitað hafi verið í pappírsgögnum og rafrænum gögnum.¹⁹⁵

3.5.3. Ákvörðun 3: Er þörf á láni frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum?

Hugmyndir um aðkomu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins höfðu legið í loftinu í nokkurn tíma og umræðan um mögulega fyrirgreiðslu frá sjóðnum hafði verið áberandi allt frá því ljóst var að aðrar lánalínur stæðu lokaðar fyrir Seðlabanka Íslands. Frá því á vormánuðum 2008 hafði Seðlabankinn unnið að því að fá lánalínur frá seðlabönkum í Evrópu, á Norðurlöndunum og í Bandaríkjunum en kom víða að lokuðum dyrum.¹⁹⁶

Atburðarás daganna á undan leiddi til þeirrar stöðu í efnahagsmálum á Íslandi að nauðsynlegt varð að grípa til einhverra aðgerða til að gjaldeyrisviðskipti færðust í eðlilegt horf á ný og hjól efnahagslífsins hæfu aftur að snúast. Staðan var mjög slæm og við stjórnvöldum blasti það gríðarstóra verkefni að rétta efnahaginn við og hefja uppbyggingu og endurreisn. Vandinn var margþættur og fólst ekki síst í gríðarlegum skorti á erlendum gjaldeyri í landinu og hríðfallandi gengi íslensku krónunnar. Við blasti sá möguleiki að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og var það af mörgum talinn eini raunhæfi möguleikinn. Á vef forsætisráðuneytisins eru meðal annars eftirfarandi skýringar gefnar á því:

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn er eina stofnunin sem nýtur alþjóðlegrar viðurkenningar sem ráðgefandi aðili við að hjálpa ríkjum út úr alvarlegum gjaldeyriskreppum. Áætlun, unnin í samvinnu við AGS, er jafnframt lykillinn að aðkomu annarra þjóða við lausn gjaldeyriskreppa. AGS getur stuðlað að viðurkenningu á greiðslustöðvun eða meðferð erlendra skuldbindinga og þannig opnað alþjóðlega greiðslukerfið á ný fyrir viðkomandi hagkerfi. Þá getur AGS auðveldað mjög samningaviðræður við lánadrottna um skuldauppgjör enda ræður afstaða AGS til slíkra samningsdraga gjarnan úrslitum um viðbrögð

¹⁹⁵ Kastljós RÚV, 2.3.2009 og vefsvæði Kastljóss RÚV, www.ruv.is 3.3.2009.

¹⁹⁶ Tilkynning frá Seðlabanka Íslands 9.10.2008 á www.seðlabanki.is.

kröfuhafa. Gjaldyriskreppur geta haft svo viðtækar og alvarlegar afleiðingar á efnahag og atvinnulíf þjóða og undið svo hratt upp á sig að tíminn til viðbragða er ekki mikill. Vegna þess mættu sérfræðingar AGS til starfa hér á landi mjög snemma í ferlinu til að safna gögnum og undirbúa tillögur að aðgerðum.¹⁹⁷

Þann 15. október flutti forsætisráðherra munnlega skýrslu um bankakerfið á Alþingi þar sem hann greindi frá aðgerðum ríkisstjórnarinnar og Seðlabankans í efnahagsmálum. Það kom meðal annars fram að deginum áður hefðu verið hagnýttar lánsheimildir upp á 400 milljón evrur í seðlabönkum Danmerkur og Noregs. Ætlunin væri að styrkja gjaldyrisvaraforðann enn frekar og væru viðræður hafnar, bæði í Moskvu um hugsanlegt gjaldyrislán, sem og við Alþjóðagjaldyrissjóðinn um hugsanlega aðkomu sjóðsins að endurreisnarstarfi í íslensku efnahagslífi.¹⁹⁸

Í erindi sínu á Alþingi 30. október kynnti forsætisráðherra helstu verkefni sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir í kjölfar bankahrunsins. Þar lagði hann mikla áherslu á gjaldyrismálin og tryggingu íslensku krónunnar. Auk þess rakti ráðherra helstu ástæður þess að nauðsynlegt þótti að leita aðstoðar Alþjóðagjaldyrissjóðsins.

„Ég tel það vera stærsta einstaka verkefni ríkisstjórnarinnar og þjóðarinnar allrar að ná niður verðbólgu á næstu mánuðum og skapa þar með grundvöll til varanlegrar vaxtalækkunar í landinu. Til þess að ná þessu markmiði þurfum við að fá lán erlendis frá og gjaldyrri inn í landið til að styrkja gengið.“¹⁹⁹

Aðrar ástæður sem ráðherra nefndi voru meðal annars mikið tekjutap ríkissjóðs auk nýrra útgjalda úr ríkissjóði í kjölfar efnahagshrunsins, nauðsyn þess að auka fjármagn í Seðlabankanum og hinum nýju bönkum sem reistir voru á grunni gömlu viðskiptabankanna, og eins nauðsynleg efling gjaldyrisvarasjóðs. Allt þetta krefðist þess að ráðist væri í stórar lántökur erlendis. Þá ítrekaði ráðherra þá stöðu sem íslensk stjórnvöld voru í varðandi lánalínur frá öðrum þjóðum. Alls staðar var aðkoma Alþjóðagjaldyrissjóðsins talin forsenda fyrir slíkri aðstoð og ljóst var að litið var á samvinnu íslenskra stjórnvalda við sjóðinn í endurreisnarstarfinu sem „nauðsynlegt heilbrigðisvottorð“ sem veitti aðgang að slíkum lánum.²⁰⁰ Segja má að við þessar aðstæður hafi ákvörðunin um lán frá Alþjóðagjaldyrissjóðnum í raun tekið sig sjálf. Það er, með því að hafna lánum til íslenska Seðlabankans allt frá vormánuðum ársins

¹⁹⁷ Ætlun um efnahagsstöðugleika, spurt og svarað, á www.forsaetisraduneyti.is.

¹⁹⁸ Munnleg skýrsla Geirs H. Haarde á Alþingi, 13. fundur, 15.10.2008.

¹⁹⁹ Munnleg skýrsla Geirs H. Haarde á Alþingi, 17. fundur, 30.10.2008.

²⁰⁰ Munnleg skýrsla Geirs H. Haarde á Alþingi, 17. fundur, 30.10.2008.

2008 hafi önnur lönd með einum eða öðrum hætti ýtt íslenskum stjórnvöldum að þessari lendingu í málinu.

Forsætisráðherra ítrekaði þann hug sinn að þetta væri engin óskastaða og að þessi ákvörðun hefði ekki verið tekin ef komist hefði verið hjá því. Hins vegar væri staða íslensk efnahagslífs svo alvarleg að ekki væru aðrir kostir í stöðunni, hagsmunirnir gríðarlegir og valið augljóst.

„Aðkoma sjóðsins er því ekki einasta mikilvæg ein og sér heldur opnar hún í leiðinni dyr sem ella hefðu staðið lokaðar. Þegar ríkisstjórnin tók afstöðu til þess hvort leita ætti til sjóðsins snérist spurningin því ekki um sjóðinn sjálfan, ágæti hans eða fyrri verk eingöngu, heldur hitt hvort við ættum yfirhöfuð að leita aðstoðar erlendis frá. Eins og ég fór yfir áðan voru hagsmunirnir af því að fá erlent lánsfé inn í landið svo gríðarlegir að valið var augljóst og stjórnarflokkarnir stóðu einhuga að baki þeirri ákvörðun ríkisstjórnarinnar. ...Þær væntingar sem við höfðum gert okkur varðandi áhrif þess að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn færi í samstarf með okkur eru nú vonandi að rætast smám saman. Á Norðurlandaráðsþingi, sem fram fór í Helsinki fyrr í vikunni, átti ég fund með forsætisráðherrum hinna Norðurlandanna þar sem fram kom mikil samstaða. Ég met það svo að góðar líkur séu á að önnur Norðurlönd muni veita okkur aðstoð í formi lána sem mundi skipta okkur miklu.“²⁰¹

Í viljayfirlýsingu um áform íslenskra stjórnvalda vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er farið yfir stöðu íslensks fjármáلامarkaðar í kjölfar bankahrunsins og raktar ástæður þess að ákveðið var að leita til sjóðsins. Þar kemur meðal annars eftirfarandi fram:²⁰²

- Fall íslensku bankanna leiddi til mjög snöggra breytinga á verðmæti lykileigna á sama tíma og gjaldeyrismarkaðurinn heima fyrir þornaði upp og alvarleg röskun varð á greiðslumiðlun til og frá landinu. Ljóst varð að þjóðarbúskapurinn væri á leið inn í tímabil mikils samdráttar, stóraukins fjárlagahalla og mikillar aukningar opinberra skulda – um 80% af vergri landsframleiðslu. Þetta endurspeglar þann mikla kostnað sem hlýst af endurskipulagningu bankakerfisins.
- Þótt hagkerfið sé sveigjanlegt getur aðlögunin að þessu áfalli orðið bæði harkaleg og kostnaðarsöm. Í ljósi þess hve mikinn hnekki traust á hagkerfinu

²⁰¹ Munnleg skýrsla Geirs H. Haarde á Alþingi, 17. fundur, 30.10.2008.

²⁰² Eftirfarandi er byggt á Viljayfirlýsingu um áform íslenskra stjórnvalda vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, fylgiskjali með þingskjali 189. Sjá www.althingi.is.

hefur beðið er hugsanlegt að mikið fjármagnsflæði úr landi geti leitt til verulegrar viðbótarlækkunar á gengi krónunnar. Þar sem hagkerfið er mjög skuldsett gæti slíkt valdið stórskaða á efnahag þjóðarinnar allrar og miklum samdrætti í efnahagslífinu. Fyrstu verkefnið eru því að koma aftur á starfhæfu bankakerfi og tryggja stöðugleika krónunnar. Til lengri tíma litið er verkefnið að lækka hinar miklu skuldir hins opinbera með viðvarandi aðhaldi í ríkisfjármálum.

- Hrun bankakerfisins hefur leitt af sér talsverða þörf fyrir erlent lánsfé. Gert er ráð fyrir að þessi þörf sé 24 milljarðar Bandaríkjadala á tímabilinu til loka ársins 2010. Þar af eru um 19 milljarðar vanskil vegna skulda yfirteknu bankanna þriggja, svo og fjármagn til að gera upp nauðsynlegar greiðslur tengdar erlendum innstæðum, en afgangurinn er sjóðspörf að fjárhæð 5 milljarðar Bandaríkjadala.
- Með tilliti til hinnar sérstöku fjármögnunarþarfar var farið fram á fjárstuðningsáætlun fyrir tímabilið frá nóvember 2008 til nóvember 2010 að fjárhæð 1,4 milljarðar SDR. Áætlunin er byggð á þeirri stefnu og markmiðum sem lýst er í viljayfirlýsingunni.

Af framansögðu má ljóst vera að staða íslensk efnahags var verulega bág undir lok árs 2008 og við blasti að grípa þurfti til róttækra aðgerða til að reisa við fjármálakerfi landsins og vinna að styrkingu á gengi íslensku krónunnar. Ingimundur Friðriksson, seðlabankastjóri, greinir frá markmiðum lánaþyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum í erindi sem hann ritaði um aðdraganda bankahrunsins og sendi frá sér í febrúar 2009. Þar segir meðal annars:

Í kjölfar bankahrunsins sömdu íslensk stjórnvöld um lánaþyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum á grundvelli efnahagsstefnu sem hafði í meginatriðum þrjú markmið: Í fyrsta lagi að koma á stöðugleika á gjaldeyrismarkaði og stuðla að hækkun gengis krónunnar frá því sögulega mjög lága gildi sem það hafði náð, í öðru lagi að móta stefnu í ríkisfjármálum fyrir árin eftir 2009 með það meginmarkmið að koma á sjálfbærri skuldastöðu og í þriðja lagi að endurreisa fjármálakerfið með gagnsæjum hætti og í samræmi við alþjóðlegar viðurkenndar leikreglur.²⁰³

²⁰³ Ingimundur Friðriksson, 2009, bls. 11.

Mikilvægi samkomulags við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn er ekki síst fólgið í viðurkenningu á því að í framtíðinni verði rekin trúverðug efnahagsstefna á Íslandi og peningastefna sem miðar að hærra og stöðugra gengi og lítilli verðbólgu. Þannig hafa stjórnvöld það að yfirlýstu markmiði að reka ábyrga stefnu í ríkisfjármálum.²⁰⁴

Föstudaginn 24. október tilkynntu forystumenn stjórnarflokkanna að ákveðið hafi verið að sækja um lán til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þann 19. nóvember samþykkti stjórn sjóðsins lánveitinguna að uppfylltum ítarlegum skilyrðum. Ísland varð þar með fyrsta vestræna ríkið í rúm 30 ár til að óska eftir aðstoð hjá sjóðinum. Samkomulagið fól í sér um tveggja milljarða dollara lán en frekari lántökur voru einnig ráðgerðar.

3.6. Greining út frá þema: *Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl*

Góð upplýsingamiðlun er lykilatriði í áfallastjórnun. Stjórnun upplýsingastreymis til fjölmiðla og almennings er mikilvægur þáttur sem viðbragðsaðilar verða að huga vel að og standa þarf vörð um að stöðugt flæði upplýsinga bæði út á við sem og innan stjórnsýslunnar. Í málum af því tagi sem hér um ræðir þar sem afleiðingarnar snerta heila þjóð og margir einstaklingar eiga um sárt að binda í kjölfar þess er ekki síður mikilvægt að yfirvöld haldi vel utan um þessa hlið mála og uppfylli þá kröfu umbjóðenda sinna að þeim sé haldið upplýstum um gang mála. Hvert skref í aðgerðaáætlun og viðbrögðum er mikilvægt en það er ekki síður nauðsynlegt að miðla þeim áætlunum áfram til þeirra sem málið varðar. Stjórnvöld verða á slíkum tímum að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að halda trúverðugleika í augum almennings og fjölmiðla og tryggja stuðning og viðurkenningu á þeim aðgerðum sem beitt er til að takast á við vandann. Það fæst ekki nema með því að leggja öll spilin á borðið, segja fólki sannleikann og halda góðum tengslum við fjölmiðla.

Í kafla 2 var farið yfir nokkrar helstu kenningar áfallastjórnunar og einnig fjallað sérstaklega um þau atriði sem mikilvægt er að hafa í huga þegar kemur að samskiptunum út á við. Lykilatriði í áfallastjórnun er að haga samskiptum bæði við fjölmiðla og almenning á sem heiðarlegastan hátt og hafa gætur á stöðugri stjórnun upplýsingastreymis bæði innan viðbragðskerfisins sem og út á við.

²⁰⁴ Þorvarður Tjörvi Ólafsson, 2008, bls. 45.

Það mál sem hér er til umfjöllunar er sérstakt fyrir margra hluta sakir og ekki síst í ljósi þess hversu margþætt það er og hversu víðtæk áhrif þess voru. Hér er í raun ekki einungis um eitt einstakt áfall að ræða sem bar að meðhöndla á „réttan“ hátt eftir sérstökum áfallastjórnunarreglum því það tók alltaf eitthvað nýtt við og atburðarásin vatt upp á sig á hverjum degi. Fall Glitnis var í sjálfu sér áfall sem takast þurfti á við. En þar með var málinu alls ekki lokið. Við tók hvert áfallið á fætur öðru og ástandið varð í senn verra og flóknara fyrir yfirvöld að eiga við eftir því sem á leið. Setning neyðarlaga og fall hinna stóru viðskiptabankanna í kjölfarið var einnig hvert um sig sérstakt mál sem þurfti að glíma við og allt hafði þetta gríðarleg áhrif á almenning í landinu, umbjóðendur stjórnvalda, sem þurftu, eftir því sem á leið, að taka á sig hinn stóra skell efnahagskreppunnar. Saman mynduðu þessir atburðir allir ótrúlega spennu í kerfinu og þöndu þólrif stjórnsýslunnar og stjórnvalda til hins ýtrasta.

Hafa ber í huga að bankakreppur eru í eðli sínu mjög sérstakar að því leyti að of mikil upplýsingamiðlun á röngum tímapunkti getur í sumum tilvikum verið varasöm. Óvissubundnar upplýsingar geta þannig haft þveröfug áhrif og beinlínis haft enn verri afleiðingar í för með sér. Yfirlýsingar um mögulegt hrun bankakerfis og gjaldþrot einstaka banka getur skapað enn meiri ótta og efasemdir og í framhaldinu haft í för með sér mögulegt áhlaup á bankana og þaðan af verra ástand. Spádómar og yfirlýsingar geta þannig ræst fyrir sinn eigin tilverkað og fyrir vikið gert slæmt ástand enn verra. Þar með er að sjálfsögðu ekki sagt að um slíkt gildi lögmál um þögn og óvissu í stað upplýsingaveitu heldur er mikilvægt að hafa þessa þætti í huga þegar rýnt er í þá atburði sem hér áttu sér stað.²⁰⁵

3.6.1. Aðgerðir á sviði upplýsingastjórnunar og almannatengsla

Um leið og þessi atburðarás hófst setti ríkisstjórnin upp starfshóp fjögurra ráðherra til að hafa yfirumsjón með aðgerðum. Undir honum starfaði stýrihópur með fulltrúum helstu ráðuneyta og stofnana sem að málum komu sem sá um að samhæfa aðgerðir og viðbrögð stjórnvalda²⁰⁶ í samvinnu við sérstakt aðgerðateymi sem síðar var sett á fót.

Sérstakur ráðgjafi, Björn Richard Johansen, sérfræðingur í áfallastjórnun og almannatengslum, var fenginn frá Noregi til að aðstoða og ráðleggja áfallastjórnunarteyminu. Hlutverk hans fólst í því að innleiða sérstakt verklag sem

²⁰⁵ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

²⁰⁶ Munnleg skýrsla Geirs H. Haarde á Alþingi, 13. fundur, 15.10.2008.

miðaði að því að skipuleggja upplýsingastjórnun og samræmingu aðgerða og var sú vinna og skipulag byggt á sérstöku skipulagsformi frá NATO.

Aðkoma Norðmannsins að málum átti sér nokkra forsögu.²⁰⁷ Frá árinu 2005 hafði hann starfað fyrir Glitni, meðal annars við fjárfestatengsl, samskipti og almannatengsl og sem forstöðumaður kynningamála erlendis. Í tengslum við þau störf kom hann meðal annars að úrvinnslu og viðbrögðum við minniháttar efnahagsáfalli (e. The Icelandic Mini-Crisis) sem upp kom árið 2006. Í framhaldinu reyndi hann að hafa frumkvæði að því að brúa ákveðið bil sem hann greindi á milli bankakerfisins og hins pólitíska umhverfis sem það bjó við. Fólst sú vinna meðal annars í útgáfu sérstakrar skýrslu (e. The Glitnir Dossier, vorið 2007) þar að lútandi þar sem lögð var áhersla á aukið samstarf og samvinnu banka og stjórnvalda og mikilvægt hlutverk Samtaka fjármálafyrirtækja í því ferli. Í framhaldinu gerði Björn tilraunir til að koma á samskiptum við íslensk stjórnvöld vegna þeirra stöðu sem hann taldi upp komna í bankastarfsemi í landinu og lagði í því skyni fram tillögur sem fólust mestan part í því hvernig setja mætti á fót aðgerða- og samhfingarteymi (e. coordination unit) vegna mögulegra áfalla á sviði efnahagsmála. Framan af voru tilraunir Björns til að ná athygli íslenskra ráðamanna og lykilstarfsmanna stjórnsýslunnar svo að segja árangurslausar, meðal annars í ljósi þess að stjórnvöld höfðu víða annars staðar frá að því er virtist haldgóðar upplýsingar um jákvæða stöðu mála.²⁰⁸ Hins vegar komust á formleg tengsl íslensku stjórnsýslunnar við Björn í kjölfar þátttöku hans á fundi utanríkisráðuneytisins með íslenskum sendiherrum á fyrri hluta árs 2008. Það, ásamt störfum Björns fyrir Glitni, urðu í framhaldinu grunnur að ákveðnu tengslaneti á milli hans og fulltrúa íslenskra stjórnvalda.²⁰⁹

Aðfaranótt mánudagsins 29. september 2008 hringir Lárus Welding, þáverandi bankastjóri Glitnis, í Björn og greinir honum frá þeim atburðum sem í vændum eru hjá bankanum. Hefst Björn þá handa ásamt sérstöku teymi við undirbúning og útgáfu fréttatilkynninga og fleiri slíkra atriða á sviði almannatengsla sem nauðsynlegt var að koma í verk fyrir opnun markaða á mánudagsmorgninum. Eftir því sem atburðarásin vatt upp á sig þá vikuna reyndi Björn enn á ný að hafa áhrif á aðgerðir stjórnvalda og skipulag áætlana þeirra í aðsteðjandi bankakreppu og hafði í því skyni meðal annars samband við Bjarna Benediktsson, alþingismann og fulltrúa í efnahags- og skattanefnd

²⁰⁷ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen 2009.

²⁰⁸ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen 2009.

²⁰⁹ Munnlegt viðtal við Grétu Ingbórsdóttur 2009.

þingsins, og Grétu Ingbórsdóttur, aðstoðarmann forsætisráðherra. Stíflundahöld fóru svo fram að tjaldbaki alla vikuna meðal helstu ráðgjafa ráðherra og annarra pólitískra fulltrúa þar sem farið var yfir alvarlega stöðu mála. Í framhaldi af því var ákveðið að óska formlega eftir aðstoð frá Birni Richard og notast við þær hugmyndir og það fyrirfram útbúna skipulag sem hann hafði þegar kynnt stjórnvöldum. Hann kom svo til landsins á sunnudeginum 5. október, og fundaði í fyrsta sinn með lykilráðgjöfum ríkisstjórnarinnar stuttu eftir hádegi sama dag. Frá og með þeim fundi var Björn formlega hluti af áfallastjórnunarteyminu og gegndi þar lykilhlutverki í uppsetningu áfallastjórnunarkerfis og umsjón með upplýsingastjórnun. Fram að þeim tíma hafði samráðshópur ráðherra, aðstoðarmanna þeirra og fleiri lykilstarfsmanna ráðuneytanna verið að störfum en það var ekki fyrir en með tilkomu Björns að farið var að vinna eftir sérstöku áfallastjórnunarkerfi, byggðu á því skipulagi sem hann þekkti frá fyrri störfum og hafði lagt til að unnið yrði eftir í tilvikum af þessu tagi með tilliti til upplýsingastjórnunar og samþættingu aðgerða innan stjórnsýslunnar.²¹⁰

Aðkoma Björns var víða gagnrýnd og endurspegladist ekki síst í mikilli tortryggni vegna hernaðarlegs bakgrunns hans. Mikið var gert úr því að björgunarstörfum væri stýrt af norskum „hernaðarsérfræðingi“ en það var að mörgu leyti rangtúlkun þar sem hann var fyrst og fremst sérfræðingur í áfallastjórnun, fyrirtækjasamskiptum og almannatengslum og hafði menntað sig á vettvangi norska hersins samfara herskyldu líkt og margir aðrir norskir menntamenn. Skipulag það sem hann innleiddi var byggt á formgerð frá NATO sem gaf svo hernaðarstimplinum enn meira vægi í allri umræðu. Staða hans sem útlending þótti hins vegar að mörgu leyti kostur, ekki síst í ljósi þess að hann var sjálfur ekki fórnarlamb áfallsins öfugt við flesta, ef ekki alla Íslendinga. Það auðveldaði honum að mörgu leyti að hafa yfirsýn og meta hlutina úr vissri fjarlægð. Einmitt vegna þeirrar fjarlægðar sem hann hafði bæði við einstaka menn og pólitísk málefni reyndist honum auðveldara með að vera mjög opinn í samræðum, til að mynda við forsætisráðherra og aðra ráðamenn, og hafði minni hömlur á því að tjá meiningu sína á mjög opinskáan hátt. Að því leyti telur hann sjálfur stöðu sína sem utanaðkomandi aðila hafa verið ákveðinn kost þar sem hann gat, í krafti reynslu sinnar og stöðu, ýtt til hliðar pólitískum þrætleplum og smáatriðum og einbeitt sér að því sem máli skipti með fumlausum samskiptum við þá sem efst sátu í skipulaginu.²¹¹

²¹⁰ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen og Grétu Ingbórsdóttur 2009.

²¹¹ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen og Grétu Ingbórsdóttur 2009.

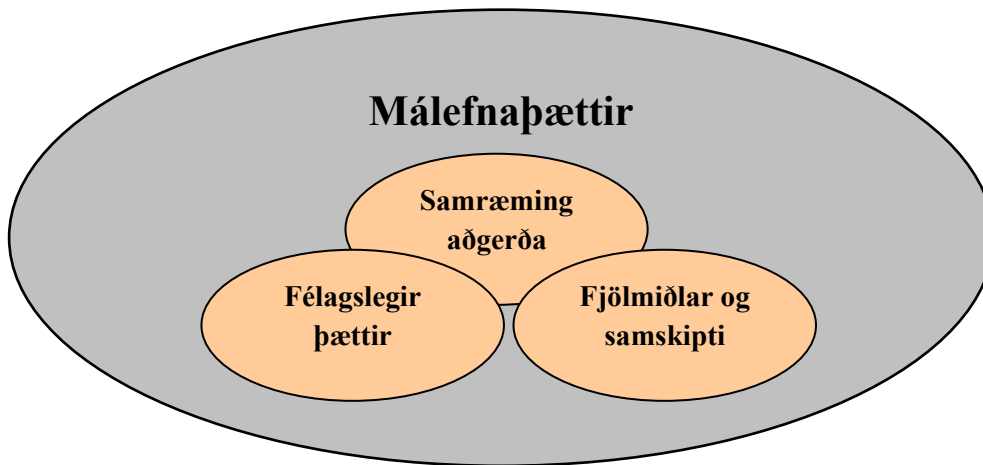
3.6.1.1. Aðgerðaáætlun og áfallastjórnunarkerfi

Í samtali við Björn Richard og Grétu Ingþórsdóttur kom fram að á Íslandi hafi ekkert fyrirfram ákveðið áfallastjórnunarskipulag verið fyrir hendi til að tengja alla lykilþætti viðbragðsferlisins saman utan hinnar sérstöku samráðsnefndar forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem fyrr hefur verið minnst á. Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, fór fyrir þeirri nefnd og hafði hún verið virk allt frá árinu 2006. Á vettvangi þeirrar nefndar voru gerðar viðbúnaðaráætlanir sem fólust meðal annars í sérstökum prófunum og athugunum á hugsanlegum atburðum og aðstæðum sem upp gætu komið í efnahagslífinu og mögulegum viðbrögðum við slíkum atburðum. Hlutverk Björns fólst hins vegar í því að innleiða formlegt áfallastjórnunarkerfi og leiðbeina og kenna einstaklingunum að vinna eftir því. Meginmarkmiðið var að fá sem flesta hlutaðeigandi aðila til að koma saman, deila upplýsingum og vinna saman að verklegum þáttum á vettvangi aðgerðateymis og nota svo kjarnann úr vinnu dagsins á fundum með forsætisráðherra í lok dags þar sem margir sömu aðilar komu saman á ný. Björn var sá aðili sem hafði þekkingu og reynslu af ferlinu og þeim verkáætlunum sem nauðsynlegt var að fylgja í svona tilfalli. Það kom því í hans hlut að hafa umsjón með heildarsamræmingu innan skipulagsins.²¹²

Lagt var upp með áætlun sem snéri að þremur meginþáttum eða málafnum sem huga þurfti að. Þessir þrír þættir fólust í því að vinna að samræmingu aðgerða, huga að félags- og sálfræðilegum þáttum og sinna upplýsinga- og samskiptamálum við fjölmiðla og hagsmunaaðila (sjá mynd 1).

²¹² Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen og Grétu Ingþórsdóttur 2009.

Mynd 1. Málefnaþættir sem lagt var upp með í áfallastjórnuninni²¹³



Skipulagið sem unnið var eftir innan stjórnsýslunnar, til að unnt væri að uppfylla og sinna þeim meginþáttum sem lagt var upp með í áfallastjórnuninni má sjá á mynd 2. Það byggðist á fjórum lykilvæðum eða aðgerðasviðum og samþættingu og samhæfingu aðgerða innan og á milli þeirra.²¹⁴

1. svið:

Vettvangur áfalls; stofnanir, markaðurinn og þess háttar.

2. svið:

Vettvangur aðgerða; bankar, stofnanir, ráðuneyti, fjölmiðlar, almenningur og þess háttar.

3. + 4. svið:

Vettvangur ákvarðanatöku og stefnumótunar; framkvæmdavaldið, forsætisráðherra og þess háttar.

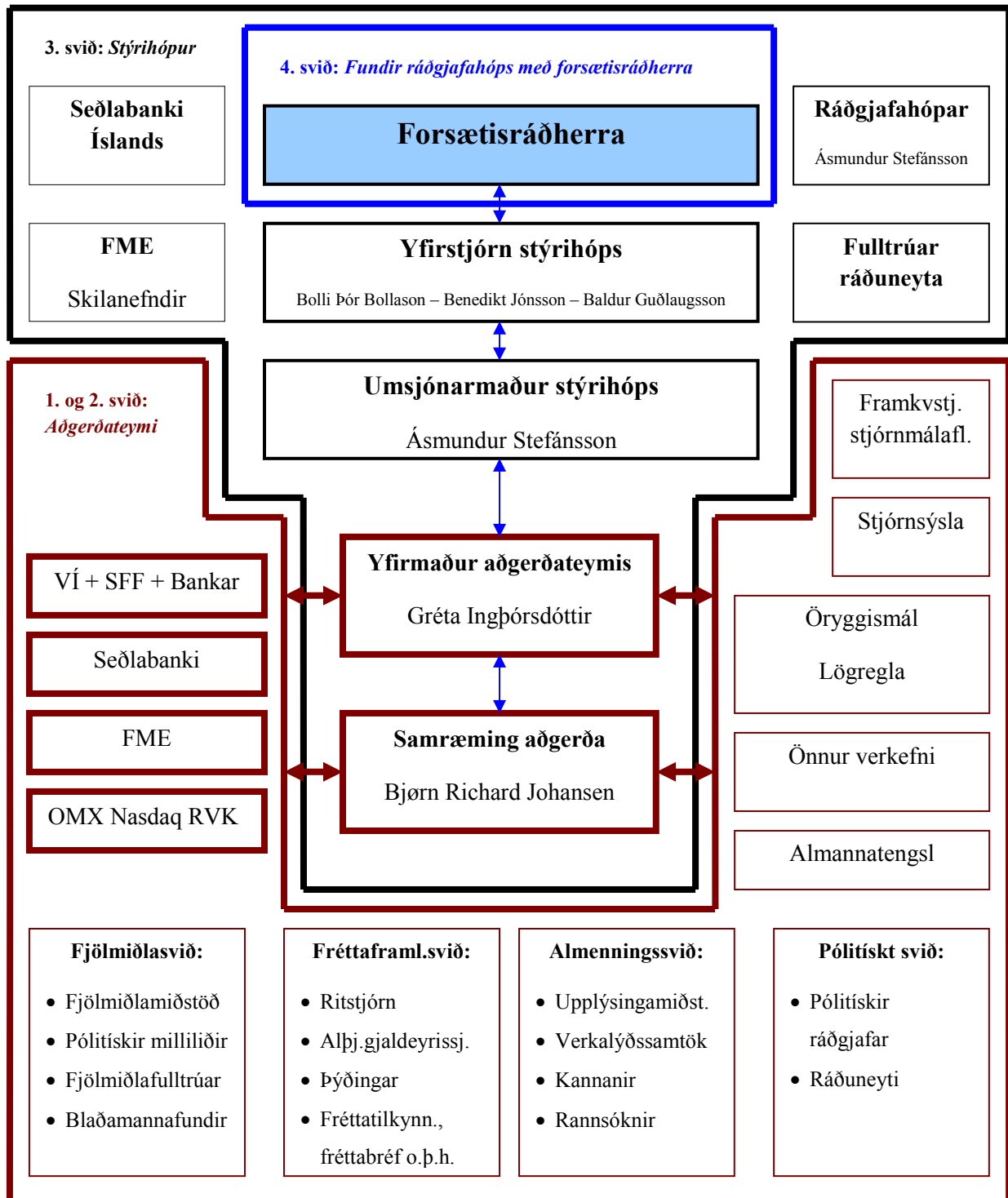
Fyrirmyndin að þessu áfallastjórnunarkerfi er byggð á sérstöku skipulagformi frá NATO sem hefur í gegnum tíðina sannað gildi sitt í fyrri áföllum. Slíkt kerfi hefur þegar verið innleitt í flestum öðrum NATO ríkjum og því hægt um vik að setja ferlið í gang á þeim stöðum hvenær sem áfall dynur yfir.²¹⁵

²¹³ Byggt á sambærilegri uppsetningu úr óútgefnum skjölum frá Birni Richard Johansen.

²¹⁴ Umfjöllun um skipulag áfallastjórnunarkerfis í kringum bankahrunið er byggð á munnlegu viðtali við Björn Richard Johansen og Grétu Ingbórsdóttur ásamt óútgefnum gögnum sem útbúin voru til kynningar fyrir hlutaðeigandi aðila verkefnisins, sjá Johansen, 2008.

²¹⁵ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen og Grétu Ingbórsdóttur 2009.

Mynd 2. Formgerð áfallastjórnunarkerfis viðbragðsaðila í bankahrininu²¹⁶



²¹⁶ Byggt á sambærilegri uppsetningu úr óútgefnum skjölum frá Birni Richard Johansen. Til skýringar á yfirstjórn stýrihóps má geta þess að Bolli var ráðuneytissjóri í forsætisráðuneytinu, Baldur var ráðuneytissjóri í fjármálaráðuneytinu og Benedikt starfandi ráðuneytissjóri í utanríkisráðuneytinu.

Mismunandi hópar komu að aðgerðum og skipulagi á mismunandi sviðum og hafði hver hópur eða teymi sérstöku hlutverki að gegna auk þess sem vissir lykilaðilar höfðu margþætt hlutverk innan kerfisins og komu að aðgerðum á mörgum sviðum þess. Verkefni er lutu stjórn og umsjón á sviðum 1 og 2 fóru fram undir stjórn sérstaks *aðgerðateymis* í því sem í verkáætlun var nefnt „The Situation Room“ (afmarkað með rauðum lit á mynd). Áætlanir og verkefni á sviði 3 fóru fram í „The Control Tower“ og var í höndum sérstaks *stýrihóps* (afmarkað með svörtum lit á mynd). Svæði 4 var í verkáætlun kallað „PM’s Afternoon Briefing“ þar sem *ráðgjafahópur forsætisráðherra* kom saman og fundaði með ráðherra sem var efstur í skipulaginu og bar ábyrgð á aðgerðum (afmarkað með bláum lit á mynd). Þar lá hið eiginlega framkvæmda- og ákvarðanatökuvald. Nánari útlistun á þessum teymum má sjá hér aftar þar sem enn fremur er gerð nánari grein fyrir hlutverki þeirra og þátttöku og aðkomu mismunandi sviða og stofnana stjórnsýslunnar að þeim.

Aðgerðateymi (The Situation Room):

Aðgerðateymi og formlegum vettvangi fyrir störf þess var komið á fót laugardaginn 4. október 2008 með aðsetur í utanríkisráðuneytinu (auk einstaka funda á öðrum vettvangi). Formleg störf hófust strax daginn eftir með tveimur fundum. Í framhaldinu hélt þessi hópur daglega fundi klukkan 7.30 á morgnana og einnig voru haldnir sérstakir kvöldfundir þegar við átti. Hlutverk aðgerðateymisins var að fara yfir og ræða öll mál sem upp komu og vera ráðgefandi varðandi högun mála dag hvern. Dagskrá fundanna var byggð á nokkrum meginþáttum. Þeir fólust meðal annars í því að fara yfir fjölmiðlaumfjöllun út frá fjölmiðlavöktun á ýmsum lykilstöðum erlendis, útbúa og kynna aðgerðaáætlun dagsins í samhengi við stefnumótun og heildaráætlun ákvarðanatökuaðila, hlýða á tillögur og kynningar gesta eftir því sem við átti og fara yfir atburði í almennum umræðum. Þátttakendur á þessum fundum komu víða að og var aðkoma þeirra mismunandi eftir aðstæðum hverju sinni. Einnig fjölgaði þeim eftir því sem á leið.

Ráðherrar áttu sjálfir ekki sæti á þessum fundum heldur samanstóð teymið af fulltrúum viðkomandi ráðuneyta, sem voru þá í flestum tilvikum pólitískir ráðgjafar eða aðstoðarmenn ráðherra, framkvæmdastjórum stjórnarflokkanna, ýmsum embættismönnum utanríkisþjónustunnar, fjölmiðlafulltrúum og fjölda sérfræðinga frá fjármálastofnunum og -fyrirtækjum. Á þessum vettvangi áttu þannig sæti fulltrúar frá Seðlabankanum, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum fjármálafyrirtækja, Viðskiptaráði

Íslands, viðskiptabönkunum (eftir því sem við átti), almannatengslafyrirtækjum, Kauphöll Íslands og fleiri skyldum aðilum eftir efni og innihaldi fundanna. Hefðbundin dagskrá fólst í því að kortleggja stöðu mála og þá markhópa sem ná þurfti til dag hvern, deila upplýsingum, útbúa áætlanir og aðgerðir fyrir mismunandi hluta stjórnarsýslunnar, hvort sem var með tilliti til fjölmiðlabirtingar eða pólitískra aðgerða, og efla hin ýmsu tengslanet innanlands sem erlendis.

Stýrihópur (The Control Tower):

Stýrihópurinn, sem í daglegu tali var kallaður „The Control Tower“, hafði aðsetur í höfuðstöðvum embættis ríkissáttasemjara í Borgartúni 21. Þessi hópur var í grunninn framhald af þeirri samráðsnefnd sem áður hafði unnið að gerð viðbúnaðaráætlana vegna efnahagsástandsins og fyrir atbeina hvernar samin voru drög að neyðarlagafrumvarpi. Sú nefnd starfaði undir forystu Bolla Þórs Bollasonar, ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, og var skipuð fulltrúum valdra ráðuneyta ásamt fulltrúum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Þann 17. október var Ásmundur Stefánsson, ríkissáttasemjari, ráðinn sem sérstakur verkefnastjóri þessa nýja stýrihóps sem hafði það meginhlutverk að fylgja eftir aðgerðum ríkisstjórnarinnar og tryggja aukið upplýsingaflæði.²¹⁷ Ásmundi var falið að hafa yfirumsjón með hinum margvíslegu starfshópum sem komið hafði verið á og vera tengiliður á milli þeirra innbyrðis og gagnvart stjórnvöldum. Þannig átti að tryggja betur tengsl forsætisráðherra og ríkisstjórnarinnar og bæta samhæfingu hlutaðeigandi hópa og aðila.²¹⁸ Stýrihópurinn fundaði daglega klukkan 12 á hádegi og samanstóð sá hópur, auk Ásmundar, af lykilstarfsmönnum ráðuneytanna ásamt hinum ýmsu sérfræðingum, innlendum sem erlendum eftir því sem við átti. Reglulegir fulltrúar á fundunum voru ráðuneytisstjórar valinna ráðuneyta, aðstoðarmenn ráðherra, fulltrúar Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, yfirumsjónarmaður áfallastjórnunarkerfisins, fulltrúar ráðgjafafyrirtækisins McKinsey & Company (sem sáu um vinnslu gagna á milli funda) og fulltrúar bresku lögmannsstofunnar Lovell's.

²¹⁷ www.xd.is fréttir, 30.1.2009.

²¹⁸ www.mbl.is 17.10.2008.

Ráðgjafahópur forsætisráðherra:

Viss kjarni aðgerðateymis og stýrihóps myndaði svokallaðan ráðgjafahóp forsætisráðherra sem í lok hvers dags fundaði með ráðherra. Á þeim fundum var ráðherra upplýstur um stöðu og afdrif mála þann daginn, honum kynntar aðgerðaáætlanir sem hópurinn hafði unnið að og tillögur að frekari aðgerðum og tilhögun mála. Þátttakendur í þessum hópi voru færri en í hinum teymunum tveimur auk þess sem aðrir ráðherrar áttu jafnan sæti á þessum fundum. Aðrir lykilaðilar voru yfirmenn stýrihóps og aðgerðateymis, fulltrúar McKinsey ráðgjafarfyrtækisins, formenn skilanevnda bankanna (eftir atvikum) og aðrir sérfræðingar og starfsmenn ráðuneyta eftir því sem við átti.

Samræming á öllu skipulagi innan þessa áfallastjórnunarkerfis var í höndum Björns Richards Johansens. Hlutverk hans fólst þannig í því að vinna að samþættingu aðgerða og samhæfingu og samvinnu mismunandi starfshópa og einstaklinga sem þátt tóku í viðbragðsferlinu. Hann sá um að greiða fyrir og auðvelda innleiðingu þeirra tækja sem til þurfti, eins og uppsetningu á áfallastjórnunarkerfinu, til að takast á við vanda af þessari stærðargráðu. Eiginlegar efnahagslegar aðgerðir og ákvarðanatökur þar að lútandi voru framkvæmdar af hálfu ríkisstjórnar og æðstu ráðamanna efst í skipulaginu. Þar var Geir H. Haarde, forsætisráðherra, miðpunkturinn og allar meiriháttar ákvarðanir fóru í gegnum hann að undangenginni ráðgjöf og samráði við helstu samstarfsmenn og pólitíska ráðgjafa. Undir honum kom svo stýrihópurinn, sem var aldrei kallaður annað en „Control Tower“, sem sá um að fylgja eftir aðgerðum og vera tengiliður stjórnvalda (þeirra efst settu) við aðgerðakjarnann og þá starfshópa sem sinntu verkum bæði út á við og á bak við tjöldin. Aðgerðateymið var svo í raun til hliðar við stýrihópinn (þar sem ákveðin skörun var á milli þessara tveggja hópa) og sinnti fjölþættu hlutverki sem miðaðist að því að greina þarfir þjóðfélagsins og mynda tengslanet við helstu hagsmunaaðila samtímis því sem tryggja þurfti upplýsingastreymi og samþættingu verksviða í eitt heildstætt kerfi. Þannig má segja að efst sat stjórnin sem þurfti að sinna aðgerðum en undir þeim þurfti svo að vera hópur sem sinnti skipulagningu og samþættingu aðgerða. Öll fundahöld og samskipti innan þeirrar verkáætlunar sem er lýst hér að framan, á vettvangi aðgerðateymis, stýrihóps og á fundum ráðgjafahóps forsætisráðherra, fóru fram á ensku.

3.6.1.2. Aðkoma þjónustuaðila og aðrar aðgerðir

Stjórnvöld nutu þjónustu hinna ýmsu aðila sem komu til aðstoðar í viðbragðsferlinu og tóku þátt í aðgerðum og veittu ráðgjöf á ýmsum mismunandi sviðum. Þannig skipuðu fulltrúar frá ráðgjafafyrirtækinu McKinsey stórt hlutverk innan stýrihópsins fyrstu 10 vikurnar eftir bankahrunið auk þess sem forsætisráðuneytið hafði frá því í byrjun október haft í sinni þjónustu breska og íslenska lögmannsstofu í London til að vera ráðgefandi um gæslu íslenskra hagsmuna og hugsanlega málsókn ríkis og banka á hendur breskum stjórnvöldum. Einnig kom norska almannatengslafyrirtækið JKL að fjölmiðlavöktun fyrir íslensk stjórnvöld og fylgdist með fjölmiðlaumfjöllun á Norðurlöndunum um Ísland og bankahrunið og svipuð þjónusta fékkst frá almannatengslafyrirtækjum í Bretlandi og Hollandi. Aðgerðateyminu bárust upplýsingar frá þeirri vöktun á hverjum morgni. Breskt almannatengslafyrirtæki var stjórnvöldum til ráðgjafar, sérstaklega um samskipti við breska fjölmiðla, frá því um miðjan október og fram í janúar 2009. Sendiherra Íslands í London var í mjög góðu sambandi við það fyrirtæki og naut góðs af þeirra þjónustu og ráðgjöf. Í samtali við Grétu Inghórsdóttur, þáverandi aðstoðarmann forsætisráðherra, kom fram að ekki hafi komið til greina að ráða eingöngu íslenskt almannatengsla- eða ráðgjafafyrirtæki til að hafa yfirumsjón með ferlinu í heild. Ástæðan sé sú að líklegt hefði verið að þau væru ekki stakk búin til að sjá um nema afmarkaðan hluta af öllu ferlinu. Um miklu stærra og víðfeðmara vandamál var að ræða og enginn aðili á Íslandi hafði grunn til að innleiða kerfi á borð við það sem Björn hafði að bjóða. Málið í heild snérist um svo miklu meira en almannatengsl þó menn hafi gert sér fulla grein fyrir mikilvægi þess þáttar. Í því skyni hafi reyndar íslenskum almannatengslafyrirtækjum verið boðin þátttaka í viðbragðsferlinu og haldin sérstök kynning fyrir þau. Úr varð að af innlendum aðilum kom einungis almannatengslafyrirtækið Bæjarútgerðin – almannatengsl að málum á vettvangi aðgerðateymisins. Í samtölum við íslenskan sérfræðing í almannatengslum (sjá aftar í þessari greiningu) kemur fram ákveðin gagnrýni á það að erlendur aðili skyldi hafa verið ráðinn til að stýra áfallastjórnunarferlinu. Björn Richard segist skilja slík viðhorf íslenskra almannatengslafyrirtækja en að sama skapi sé hann hissa á að fulltrúar þeirra skyldu ekki grípa það tækifæri sem þeim gafst til þátttöku í ferlinu. Einnig beri að hafa í huga að í áfallastjórnun sé oft á tíðum nauðsynlegt að fá

utanaðkomandi aðila að málum, sér í lagi þegar fáir þegnar þjóðfélagsins séu undanskyldir áhrifum áfallsins líkt og í þessu tilviki.²¹⁹

Þann 14. október var formlega opnuð upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fyrirtæki og fjölmiðla. Starfsemin fór fram í sérstöku símaveri sem sett var upp í utanríkisráðuneytinu þar sem 30 starfsmenn unnu á vöktum við símsvörun frá kl. 8-22 alla virka daga fyrstu vikunnar eftir hrunið. Miðstöðinni var ætlað að taka á móti fyrirspurnum í síma eða með tölvupósti sem beint var til íslenskra stjórnvalda varðandi þær aðstæður sem komnar voru upp í þjóðfélaginu. Miðstöðin sá um að taka á móti fyrirspurnum og ýmist svara þeim eða vísa þeim til viðeigandi stofnana. Henni var svo lokað 14. nóvember.

Fyrstu viðbrögð félags- og tryggingamálaráðuneytisins við efnahagsvandann voru að efna til reglulegs samráðs með fulltrúum þeirra stofnana ráðuneytisins sem veita einstaklingum þjónustu, svo sem Vinnumálastofnun, Íbúðalánasjóði, Tryggingastofnun ríkisins, Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna og Barnaverndarstofu. Áhersla var lögð á að fá nákvæma yfirsýn yfir alla þjónustu þessara stofnana, hvernig úrræði tengdust og styddu hvert annað og hvað þyrfti að bæta. Í sama skyni var efnt til samráðs við sveitarfélög og félagsmálastjóra. Þann 9. október setti félags- og tryggingamálaráðuneytið á fót upplýsingasíðu á Netinu í tengslum við heimasíðu ráðuneytisins þar sem safnað var á einn stað upplýsingum um viðbrögð stjórnvalda og aðgerðir vegna efnahagsvandans ásamt leiðbeiningum um úrræði og þjónustu. Sú þjónusta var síðar felld undir upplýsingaveituna www.island.is og var hún starfrækt samtengd upplýsingamiðstöðinni. Markmiðið var að allir myndu leggjast á eitt við að aðstoða fólk, útskýra stöðu mála og greiða úr þeim flækjum sem upp höfðu komið.²²⁰

7. október 2008 fól heilbrigðisráðherra forstjóra Landspítalans að hefja undirbúning að því að styrkja og undirbúa geðsvið spítalans þannig að það gæti sem best þjónað þeim einstaklingum sem þurftu aðstoð til að takast á við erfiðleika í kjölfar bankahrunsins. Undirbúningur af hálfu forstjórans hófst þegar í stað. Forstjóra og lækningaforstjóra Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins var falið að koma á fót bráðþjónustu eða samsvarandi úrræðum, til að aðstoða fólk í tímabundnum erfiðleikum vegna umrótsins. Fulltrúar Landspítalans, Heilsugæslunnar og annarra heilbrigðisstofnana voru þannig beðnir um að vera í viðbragðsstöðu og allar stofnanirnar brugðust þegar í stað við þeim tilmælum. Þann 10. október 2008 opnaði

²¹⁹ Munnlegt viðtal við Björn Richard Johansen 2009.

²²⁰ Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið, bls. 13.

geðsvið Landspítalans sálfræðiráðgjöf fyrir einstaklinga sem áttu við mikinn kvíða, depurð, sektarkennd eða önnur álagseinkenni að glíma vegna áfallsins. Tveir sálfræðingar sinntu þessari þjónustu í upphafi ásamt einum aðstoðarmanni sem sá um að svara fyrirspurnum frá almenningi, bóka viðtöl og halda utan um verkefni sem lutu að ráðgjöfinni.²²¹

Sérstakri fjölmiðlamiðstöð fyrir erlenda blaðamenn var komið upp í Miðbæjarskólanum þann 7. október en þegar atburðarásin stóð sem hæst fyrstu vikur októbermánaðar komu á annað hundrað erlendra fjölmiðlamanna hvaðanæva úr heiminum til landsins. Að miðstöðinni stóðu forsætis- og utanríkisráðuneytið og hafði starfsfólk utanríkisráðuneytis umsjón með henni. Sérstök áhersla var lögð á aðbúnað og aðstöðu fyrir fjölmiðlamenn og að til staðar væri háþróaður og hraðvirkur tæknibúnaður sem fullnægði þörfum mismunandi fjölmiðla. Á sama tíma var einnig sérstakur hópur starfandi til að halda utan um samskipti við fjölmiðla innanlands sem erlendis. Upplýsingagiöf forsætisráðuneytisins var svo eflað með ráðningu fjölmiðlafulltrúa í nóvember en auk hans var sérfræðingur í upplýsingamiðlun fenginn til liðs við upplýsingamiðstöðina.²²²

3.6.1.3. *Blaðamannafundir*

Reglulegir blaðamannafundir forsætisráðherra hófust í kjölfar setningar neyðarlaga þann 6. október. Á þeim fundum stóðu til að byrja með forsætisráðherra og viðskiptaráðherra saman fyrir svörum ásamt því sem þeir hófu jafnan fundina á því að fara yfir stöðu mála og kynna þær aðgerðir sem stjórnvöld höfðu gripið til eða stefndu að því að framkvæma á næstunni. Þessir fundir fóru jafnan fram bæði á íslensku og ensku og erlendum blaðamönnum þannig einnig veittar upplýsingar um framgang mála. Blaðamannafundirnir voru haldnir daglega 6.-10. október og svo aftur dagana 14.-17. október. Eftir það boðaði forsætisráðherra til blaðamannafunda eftir því sem við átti í samræmi við nýjar fregnir af aðgerðum stjórnvalda. Í töflu 6 má sjá yfirlit yfir þá blaðamannafundi sem forsætisráðherra boðaði til á tímabilinu október til desember 2008.²²³

²²¹ Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið, bls. 18-19.

²²² Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið, bls. 5.

²²³ Byggt á fyrirspurn höfundar til forsætisráðuneytisins.

Tafla 6. Blaðamannafundir forsætisráðherra í tengslum við bankahrunið okt.- des. 2008

Dagsetning	Staðsetning	Tími	Athugasemdir
6. október	Alþingishús	Kl. 18.00	
7. október	Iðnó	Kl. 11.00	
8. október	Iðnó	Kl. 16.00	
9. október	Iðnó	Kl. 15.00	
10. október	Iðnó	Kl. 16.00	
14. október	Blaðamannamiðst. Miðb.skóla	Kl. 15.00	Óundirbúið með erl. blaðamönnum
15. október	Iðnó (uppi)	Kl. 17.00	
16. október	Iðnó (uppi)	Kl. 16.30	Með erlendum blaðamönnum
17. október	Ráðherrabústaður	Kl. 17.00	
24. október	Ráðherrabústaður	Kl. 14.15	Vegna AGS
27. október	Helsinki	Kl. 15.30	GHH einn
27. október	Helsinki	Kl. 18.00	Með öðrum norr. forsætisráðh.
28. október	Helsinki	Kl. 10.00	Með öðrum norr. forsætisráðh.
29. október	Ráðherrabústaður	Kl. 14.00	Óformlegt spjall
6. nóvember	Stjórnarráð	Kl. 16.00	
7. nóvember	Ráðherrabústaður	Kl. 16.00	
14. nóvember	Ráðherrabústaður	Kl. 16.00	
17. nóvember	Ráðherrabústaður	Kl. 17.00	
21. nóvember	Þjóðmenningarhús	Kl. 17.00	
2. desember	Ráðherrabústaður	Kl. 11.15	
4. desember	Stjórnarráð	Kl. 17.00	Þeir sem óskuðu eftir viðtali þ. dag
11. desember	Alþingishús	Kl. 09.45	

Tímasetningar margra fundanna þóttu afar óheppilegar að mati sumra fréttamanna ljósvakamiðlanna, og gafst oft afar lítil tími til vinnslu fréttanna í kjölfar fundanna vegna þess hversu seint þeir voru haldnir að deginum. Kastljós RÚV greindi frá því síðar að það hefði fengið upplýsingar í hendur sem sýndu fram á það að blaðamannafundirnir voru margir hverjir skipulagðir sérstaklega á þeim tímum sem gerðu ljósvakamiðlunum erfitt fyrir að vinna úr efni þeirra á skipulagðan og gagnrýninn hátt. Tímasetningar fundanna hafi þannig verið skipulagðar fyrirfram með tilliti til kvöldfréttatíma útvarps- og sjónvarpsstöðvanna þannig að sem minnstur tími gæfist til að vinna úr efninu.²²⁴ Í samtali við Geir H. Haarde vegna þessarar rannsóknar vísaði hann þessu á bug og sagði tímasetningar blaðamannafundanna eingöngu verið ákvarðaðar með tilliti til atburða hvers dags og tilefnis.²²⁵ Fyrirverandi aðstoðarmaður forsætisráðherra, Gréta Ingbórsdóttir, sem og umsjónarmaður áfallastjórnunarteymisins, Björn Richard Johansen, tóku í sama streng og sögðu þær upplýsingar sem fjölmiðlar höfðu vísað til vegna þessa hefðu verið slitnar úr samhengi. Á engan hátt hefði verið reynt að gera

²²⁴ Kastljós RÚV, 25.11.2008 og munnlegt viðtal við Einar Þorsteinsson, fréttamann á fréttastofu Ríkisútvarpsins, 2009.

²²⁵ Munnlegt viðtal við Geir H. Haarde 2009.

fjölmiðlum erfitt fyrir við vinnslu fréttæfnis heldur hefði rás atburða og efni fundanna ráðið því hvernig tímasetningar voru ákveðnar.²²⁶

Í lok hvers blaðamannafundar var svo gerð samantekt á efni hans og sett inn á sérstaka heimasíðu (Presspodium). Af henni gátu erlendir fjölmiðlar nálgast upplýsingar um efni og innihald fundanna ásamt viðeigandi ljósmyndum. Þetta var fyrst og fremst þjónusta við erlenda fjölmiðla og var hugmyndin byggð á hefðbundinni aðferð í fyrnefndu NATO skipulagi.

3.6.1.4. Mat viðbragðsaðila á árangri

Virkjun stjórnsýslunnar í viðbragsferlinu gekk að mati Bjørns og Grétu mjög vel þrátt fyrir að ekkert fyrirfram ákveðið áfallastjórnunarkerfi hafi verið til staðar til að takast á við vanda af því tagi sem bankahrunið hafði í för með sér. Kerfið í heild hafi verið mjög sveigjanlegt og aðlögun að gjörbreyttum aðstæðum og umhverfi gengið hratt og vel auk þess sem vel hafi tekist að vinna lárétt innan skipulagsheildar eins og stjórnarráðsins sem alla jafna byggist á lóðréttara skipulagsformi.

Fyrst og fremst segjast þau ánægð með góða liðsheild og samstöðu innan þess hóps sem stóð að viðbragðsferlinu. Samvinna allra aðila og samhæfing innan kerfisins hafi gengið mjög vel og ríkjandi hafi verið einhugur innan hópsins að skila sem bestu verki á þeim skamma tíma sem til umráða var. Bjørn segir það áberandi hversu vel mátti merkja samfellda aukningu á árangri, starfsánægju og frammistöðu meðal þátttakenda sem jókst með degi hverjum og þar sem menn náðu sífellt betri tókum á því að vinna innan þess kerfis sem innleitt hafði verið. Í því ljósi sé ákaflega mikilvægt að huga að því að þeir sem að viðbragðsferlinu stóðu geti dregið einhvern lærdóm af þessu áfalli og þeim verkferlum sem fylgt var. Í framhaldinu megi þá nýta þá reynslu til að takast á við komandi áföll í framtíðinni.

Helstu vankantana innan áfallastjórnunarinnar telja þau hafa legið í takmörkunum á fréttáframleiðsluviðinu (sjá mynd 2). Sú hugmynd sem lá að baki þeim þætti var að byggja upp og virkja sérstakt fréttateymi með virkri aðstoð og þátttöku fulltrúa frá íslenskum fjölmiðlum og almannatengslafyrirtækjum. Sú formgerð sem lögð var til grundvallar áfallastjórnunarkerfisins sem unnið var eftir, gerir ráð fyrir virkjun fjölmiðla- og almannatengslageirans á vettvangi áfalls og að fulltrúar þeirra séu boðaðir til samstarfs. Með því megi meðal annars efla gæði upplýsingaveitu og hafa betri stjórn

²²⁶ Munnlegt viðtal við Bjørn Richard Johansen og Grétu Ingbórsdóttur 2009.

á flæði upplýsinga út á við. Sá þáttur mistókst hins vegar í ferlinu og má að mati Björns rekja óánægju almennings og fjölmiðla með skort á upplýsingastreymi til þess að framkvæmd á þessum þætti heppnaðist ekki nógu vel. Ástæður þess að ekki tókst betur til en raun varð hvað þetta varðar segir Björn að liggi meðal annars í því að ekki náðist pólitísk samstaða meðal efstu ráðamanna og fulltrúa þeirra um hvernig skyldi manna slíkt teymi. Reynt hafi verið að sannfæra fulltrúa stjórnarflokkanna um mikilvægi þessa þáttar en vegna ósamkomulags um útfærslu og mannafla hafi aldrei komið til framkvæmda á þessu sviði.

3.6.2. Viðhorf fjölmiðla

Það er misjafnt hvernig íslenskir blaða- og fréttamenn upplifðu samskipti sín við stjórnvöld á þessum tíma en mikilvægur þáttur í greiningu á ferli upplýsingastreymis og samskipta við fjölmiðla er að átta sig á hvernig það ferli snéri að fjölmiðlunum og fjölmiðlafólkinu sjálfu. Þá er sýn almannatengslasérfræðings á þessi samskipti veigamikill þáttur í umfjölluninni. Í viðtölum við fjölmiðlafólkið og sérfræðing í almannatengslum var aðaláhersla lögð á upplýsingastreymi til fjölmiðla og almennings og kannað hvernig blaðamenn upplifðu samskiptin við Geir H. Haarde, forsætisráðherra, á meðan á atburðarásinni stóð. Þótt upplifun hvers og eins af samskiptunum við ráðherra væri mismunandi voru viðmælendurnir allir á einu máli um það að mikill skortur hafi verið á upplýsingum og víða hefði mátt bæta skipulag á upplýsingaveitu frá stjórnvöldum.

Málið byrjaði afar illa hjá ráðherra að mati Einars Þorsteinssonar, fréttamanns á fréttastofu Ríkisútvarpsins, því það fyrsta sem Geir hafi gert eftir heimkomuna frá New York, helgina fyrir yfirtöku Glitnis, var að segja fjölmiðlum ósatt. Þá helgi komust fjölmiðlar á snoðir um stíf fundahöld Geirs í Stjórnarráðinu með hinum ýmsu aðilum úr bankakerfinu. Einar segir þetta eðlilega hafa vakið athygli fjölmiðla en þegar leitað hafi verið eftir svörum hafi ráðherra fullyrt að ekkert væri í gangi og einungis væri um hefðbundin fundahöld að ræða. Síðar hafi komið á daginn að svo var alls ekki, því einn stærsti banki landsins hafi þarna verið á leið í þrot og greinilegt að blikur væru á lofti í íslensku efnahagslífi. Einar telur því upplýsingagjöfina frá Stjórnarráðinu almennt hafa verið afar litla fram að neyðarlögum.

Agnes Bragadóttir, blaðamaður á Morgunblaðinu, tekur í sama streng og segir mikinn skort hafa verið á upplýsingum og þeim miðlað mjög ómarkvisst. Þrátt fyrir að

hafa alltaf átt góð samskipti við Geir og auðvelt og gott aðgengi að honum telur Agnes að honum og ríkisstjórninni allri hafi tekist afar illa upp í því hvernig þau stóðu að upplýsingastreymi til fjölmiðla og almennings. Sé þar við báða stjórnarflokkana að sakast og ekki síst viðskiptaráðherra þar sem Fjármálaeftirlitið heyrði undir hann. (Allir höfðu viðmælendurnir á orði hversu illa gekk að ná sambandi við starfsmenn Fjármálaeftirlitsins.) Agnes telur hafa verið skort á kerfisbundinni miðlun upplýsinga frá yfirvöldum og svo hafi virst sem enginn hafi haft heildarmynd á því hvernig ætti að standa að upplýsingaveitu. Hinir daglegu blaðamannafundir sem hófust eftir setningu neyðarlaganna nægðu ekki til að fullnægja upplýsingaþörf fjölmiðla og almennings að hennar mati.

Lóa Pind Aldísardóttir, fréttamaður á fréttastofu Stöðvar 2 og Bylgjunnar, segir algjöran glundroða og óskipulag hafa einkennt allt upplýsingastreymi frá ríkisstjórninni og forsætisráðuneytinu fram að hinum reglulegu blaðamannafundum sem hófust í kjölfar setningar neyðarlaganna. Hún segist hafa fundið sterkt fyrir því hversu lítið stjórnkerfið getur verið þegar svona áfall dynur yfir og hafi það kristallast í athöfnum yfirvalda helgina fyrir neyðarlög þegar stíf fundahöld og alls kyns aðrir leynifundir stóðu yfir. Fundahöldin öll hafi gefið skýrt til kynna að eitthvað mikið væri á seyði. En þar sem upplýsingastreymið hafi verið lítið sem ekkert, hafi fjölmiðlamenn engin önnur úrræði haft en að hlaupa á eftir ráðamönnum þar sem þeir þutu á milli funda. Sá asi og óreiða sem þar hafi birst hafi skilað sér heim í stofu til almennings sem var þá engu nær um hvað fór fram en skynjaði sterkt að mikið pat var hjá stjórn landsins. Það voru að mati Lóu slæm skilaboð frá ráðherranum að taka svona á málum. Allan almannatengsla- og upplýsingahlutann fram að setningu neyðarlaganna segir hún hafa verið misheppnaðan.

Jón Hákon Magnússon, sérfræðingur í almannatengslum, segir það hafa verið sorglegt að fylgjast með meðhöndlun stjórnvalda á upplýsingamálum á þessum tíma. Honum fannst illa að málum staðið og telur að aðgerðir og ekki síst aðgerðaleyfi stjórnvalda í tengslum við samskipti og upplýsingatengsl hafi verið raunverulegur valdur að stjórnarslitunum sem komu í kjölfarið. Helstu annmarkana telur hann hafa verið annars vegar vanhæfni forsætisráðherra og ríkisstjórnarinnar í samskiptum við almenning og hins vegar þann hægagang sem einkenndi upplýsingaflæðið. Forsætisráðherra og stjórnin öll hafi sent kolröng skilaboð til þjóðarinnar. Með því að útskýra ekki skilmerkilega hvað þau voru að gera hafi almenningur skiljanlega staðið í þeirri meiningu að þau væru ekki að aðhafast neitt. Síðar hafi svo komið í ljós að

sitthvað var í burðarliðnum því eftir ríkisstjórnarskipti hafi birst hin ýmsu frumvörp úr röðum fyrrum stjórnarliða sem lutu að meðhöndlun á því tjóni sem varð í kjölfar bankahrunsins. Það sé skaðlegt að þeir hafi ekki getað komið því áleiðis fyrr hversu langt þeir voru komnir með slíkan undirbúning og málarekstur. Þannig hafi stærstu mistök forsætisráðherra og ríkisstjórnarinnar í heild falist í því að kunna ekki að tala við þjóðina og enn fremur að kunna ekki, eða vilja ekki, biðja um hjálp við það.

Jón Hákon telur stjórnina einnig hafa verið of hægfara og tekið sér óratíma í að leysa málin og kynna aðgerðir. Það hafi virst sem forsætisráðherra hafi sífellt verið að bíða eftir einhverju sem hann þyrfti að segja og safna í nægilega góðan upplýsingapakka sem hann gæti kynnt almenningi. Þetta segir Jón Hákon vera ranga aðferðafræði í almannatengslum. Nauðsynlegt sé að tala við fólk og upplýsa það jafn óðum. Ekki sé endilega þörf á að segja allan sannleikann eða útskýra allar hliðar máls nákvæmlega, heldur sé brýnt að skýra frá aðgerðum, hvað sé verið að gera, hvaða vandamál sé verið að glíma við og hvaða niðurstöðu megi vænta af tilteknum aðgerðum. Jón Hákon segir almannatengsl og ímyndarsköpun í raun vera eins og púsluspil þar sem alltaf sé verið að raða saman kubbum þar til fáist skýr heildarmynd. Þetta er það sem skorti hjá ríkisstjórninni að mati Jóns Hákonar, hún hafi ekki unnið markvisst að því að skapa þá ímynd að verið væri að vinna í þessu máli. Í stað þess að vinna eftir slíku skipulagi hafi starf ráðamanna einkennst af eilífri bið eftir nýjum (og betri) upplýsingum sem leiddi svo aftur af sér upplýsingateppu út á við og samskiptaleysi inn á við, ráðaleysi og skort á samskiptum innan ríkisstjórnarinnar. Í því ljósi sé rökrétt að velta til dæmis fyrir sér hlutverki fjármálaráðherra í þessu máli þar sem varla hafi til hans sést. Í slíkum erfiðleikum í efnahagsmálum sé vaninn sá að fjármálaráðherrann standi fremstur í flokki úti á vígvellinum en í þessu tilfelli hafi því verið öfugt farið. Fjármálaráðherra hafi hvergi verið sjáanlegur og svo virst sem sífellt væri beðið eftir yfirlýsingum og aðgerðum frá forsætisráðherra. Þetta hafi komið á óvart og sé í engu samræmi við það sem þekkist úr sambærilegum dæmum erlendis frá.

Röng samskiptatækni yfirvalda fólst að mati Jóns Hákonar ekki eingöngu í því hversu illa þeim gekk að tala til almennings á Íslandi heldur hafi það ekki síður átt við um samskiptin eða öllu heldur samskiptaleysið gagnvart erlendum ráðamönnum og bankamönnum. Það þurfti að hans mati að sinna samskiptum við ráðamenn í Bretlandi, Hollandi, Þýskalandi, Skandinavíu og víðar mun betur en gert var. Þessum þætti hafi ekki verið nægilega vel sinnt. Á sama hátt fannst honum erlendir fréttamenn komast of mikið upp með það að skrifa og birta nánast það sem þeim datt í hug og alltof lítið hafi

verið gert til að reyna að hafa áhrif á þá umfjöllun. Það hafi reyndar að einhverju leyti breyst þegar hinir reglulegu blaðamannafundir hófust en þrátt fyrir það hafi skort skipulagðari vinnubrögð í tengslum við gagna- og upplýsingavinnu til handa erlendum blaðamönnum. Afleiðingin hafi því verið sú að þeir hafi haft algerlega frjálssar hendur í frásögnum sínum af Íslandi og íslenskum efnahagsmálum sem oft á tíðum hafi skaðað landið mikið.

Í skýrslu starfshóps um áhættumat fyrir Ísland sem kom út í byrjun árs 2009 kemur einnig fram gagnrýni á viðbragðsleysi af þessu tagi af hálfu íslenskra yfirvalda.²²⁷ Þar segir meðal annars að fjármálakreppan hafi komið niður á táknrænum þáttum sem liggja sjálfsmyndum og samfélagsgildum til grundvallar, eins og orðspori Íslands erlendis. Umfjöllun erlendra fjölmiðla hafi tekið stakkaskiptum í kjölfar bankahrunsins og ímynd Íslendinga fyrir vikið beðið mikinn hnekki. Þessi áhættuþáttur var að mati skýrsluhöfunda stórlega vanmetinn að því leyti að engar viðbragðsáætlanir hafi verið fyrir hendi sem lutu að viðbrögðum við afleiðingum fjármálakreppu eða annars konar áföllum á erlendri grund. Stjórnvöld hafi verið illa búin undir neikvæða fjölmiðlaumræðu um „þjóðargjaldþrot“, Icesave reikninga og lánatilboð Rússa, svo dæmi sé tekið.

Einar Þorsteinsson segir menn hafa verið vongóða um að upplýsingagjöfin færi í betra ferli eftir að daglegu blaðamannafundirnir hófust en sú hafi ekki verið raunin. Vissulega hafi fjölmiðlum borist skýrari upplýsingar í hendur á fundunum sjálfum og segir Einar aðstandendum fundanna hafa tekist ágætlega upp með allt skipulag og umgjörð fundanna. Sem dæmi hafi forsætisráðuneytið sent upplýsingar símleiðis til fréttastjóra tveimur tímum fyrir ávarp forsætisráðherra sem var síðan komið áfram til fréttamanna. Var þar mjög fagmannlega að verki staðið að mati Einars. Á hinn bóginn hafi hann fengið á tilfinninguna að þrátt fyrir gott skipulag hafi tilgangurinn oft einnig verið sá að halda mönnum ekkert sérstaklega upplýstum, ekki nema um þau mál sem stjórnvöld settu á dagskrá þann daginn. Mönnum hafi greinilega verið umhugað um að segja ekki of mikið og telur Einar þann hluta hafa verið mjög skipulagðan. Og þrátt fyrir góð fyrirheit með reglulegum blaðamannafundum segir Einar öll tjöld hafa fallið niður og lokast hafi fyrir hefðbundnar upplýsingagáttir strax eftir að neyðarlögin voru sett. Í öllum ráðuneytum, stofnunum, Seðlabanka og Fjármálaeftirlitinu hafi upplýsingar einungis fengist eftir mjög þröngum leiðum, alls staðar hafi viðmótið verið

²²⁷ Valur Ingimundarson, 2009, bls. 36.

í þá átt að nú væri krísa og því ljóst að allt þyrfti að koma frá toppnum, beint frá aðilum sem vissu best, þá aðallega ráðherrum eða forstjórum viðkomandi stofnana, en að þeir einstaklingar hafi sjaldnast verið til tals.

Lóa Pind segir það hafa verið ljóst að skýrt ferli upplýsingastreymis hafi verið farið í gang eftir að hinir reglulegu blaðamannafundir hófust þann 6. október. Á hinn bóginn upplifði hún stöðu upplýsinga- og fjölmiðlafulltrúa forsætisráðherra mjög veika. Það hafi litið út fyrir að starfsfólk og upplýsingafulltrúar ráðherra hefðu afar litlar upplýsingar um stöðu mála og byggju oft yfir minni vitneskju en blaðamennirnir sjálfir. Til lítils væri að ráða fjölmiðlafulltrúa sem væri ekki haldið upplýstum um gang mála, um hvað mætti og hvað mætti ekki segja. Eins segir hún upplýsingafulltrúa Fjármálaeftirlitsins hafa í engu gagnast sér við öflun upplýsinga og henni sýndist sem sú stofnun hafi nánast skorið á tengsl við fjölmiðla.

Agnes segist ekki hafa fundið sérstaklega fyrir því að á einhverjum tímapunkti hafi orðið áþreifanlegur munur á upplýsingastreymi eða almannatengslum og aðgangi að ráðuneytunum. Það hafi aftur á móti verið ljóst að vissar upplýsingar lágu ekki á lausu og þeim hafi ekki verið miðlað kerfisbundið til fjölmiðla.

Jón Hákon segist ekki hafa orðið sérstaklega var við að unnið hafi verið út frá sérstöku áfallastjórnunarpema hjá forsætisráðuneytinu en hann, eins og aðrir, hafi heyrt af því að sérstakt teymi væri starfandi til að vinna að þessum málum. Hann segir þó óskiljanlegt af hverju fenginn hafi verið erlendur sérfræðingur til að stjórna því teymi. Í almannatengslum sé mikilvægt að gera sér grein fyrir því að þótt alls staðar sé um sömu fræðin að ræða sé grundvallarmunur á menningu, siðum og háttum í hverju þjóðfélagi og því sé gríðarlega mikilvægt að þeir sem vinni að ímyndarsköpun og –uppbyggingu hafi þekkingu á og tengsl við innviði þjóðfélagsins. Það sé grundvallaratriði að þekkja landið, þekkja og skilja þjóðareinkennin og síðast en ekki síst hafa aðgang að ákvarðendum, stjórnkerfinu, verkalyðshreyfingunni og fleiri slíkum lykilaðilum. Það gefi auga leið að erlendur aðili sé ekki best til slíkra verka fallinn. Í áfalli sem því sem hér um ræðir sé nauðsynlegt að raða saman teymi af fólki sem hefur þekkingu og reynslu af hinum ýmsu viðeigandi þáttum þjóðlífsins og kalla til sérfræðinga þar sem við á. Lykilatriði sé því að vera meðvitaður um þá staðreynd að á Íslandi séu Íslendingar best til þess fallnir að sinna slíku starfi og á sama hátt séu til að mynda Norðmenn eða Bretar hæfastir til sömu starfa í sínu heimalandi. Því sé þannig farið í heimi almannatengsla að erlendir aðilar fái iðulega innlenda almannatengslafulltrúa til að starfa fyrir sig í viðkomandi landi og öfugt. Það hafi því verið mistök af hálfu

forsætisráðherra að fá erlendan aðila til starfans. Enginn skuli efast um hæfni þess einstaklings og getu á þessu sviði en lykilsforsendan til að vinna verkið og skila því rétt hafi ekki verið til staðar.

Jón Hákon segir það grundvallatriði að raða rétta fólkinu í kringum sig á svona áfallatímum og það sé ekki síður mikilvægt að nota slíka aðila rétt. Forsætisráðherra hafi gert röð af mistökum í þessu máli, ekki síst vegna þess að hann kunni ekki að nota ráðgjafana sem hann hafði til taks.

Einar segist hafa upplifað forsætisráðherra sem mjög varkáran í öllu tilliti. Hann hafi virst mjög meðvitaður um það að segja ekki of mikið og gefa ekki falsvonir heldur segja helst eins lítið og hann komst upp með. Til að mynda hafi verið mikill munur á því hvernig samskiptin voru annars vegar við Geir og hins vegar við Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, þar sem alltaf hafi verið auðvelt að ná í viðskiptaráðherrann, einfaldlega með því að hringja í farsímann hans, og hann hafi í upphafi ávallt verið tilbúinn að tjá sig og ræða málin. Það hafi svo greinilega verið gripið í taumana og viðskiptaráðherra ýtt til hliðar og gert að hægja á upplýsingaflæðinu. Geir var að mati Einars mun varkárari og greinilega reyndari á þessu sviði. Hann hafi virkað traustur og rólegur leiðtogi sem missti aldrei tókin og var ávallt kurteis í samskiptum sínum við fjölmiðla. Hins vegar hafi það gerst að minnsta kosti í tvígang á meðan á þessari atburðarás stóð að Einar varð vitni að því að ráðherra missti að einhverju leyti stjórn á sér. Slíkt hefði hann ekki séð í fari ráðherrans fyrr en í þessari kreppu, en í umræddum tilvikum hafi ráðherra auðsjáanlega verið undir miklu álagi.²²⁸ Annars hafi hann alltaf sýnt mikla yfirvegum og jafnaðargeð.

Lóa Pind tekur í sama streng og segir Geir yfirleitt hafa virkað mjög traustan og yfirvegaðan en þó afar varkáran í tilsvörum og yfirlýsingum. Hann hafi sýnt á sér mannlegar hliðar líkt og flestir aðrir sem stóðu í miðju fávíðrinu en það hafi greinilega tekið sinn toll.

Agnesi fannst Geir alla jafna standa sig vel, bæði í viðtölum og á blaðamannafundum. Hann var að hennar mati yfirvegaður, augljóslega á heimavelli og svaraði fljótt og oft vel þeim spurningum sem hann var spurður. Hún taldi hann þó standa sig sýnu best á blaðamannafundunum þegar hann svaraði erlendum fréttamönnum. Það sé eftir á hyggja merkilegt og segi kannski meiri sögu um þann staðal sem er á íslenskum blaða- og fréttamönnum, í samanburði við þá erlendu, „því

²²⁸ Í öðru þessara tilvika varð ráðherra það á að kalla ákveðinn fréttamann fiðl í eyru aðstoðarkonu sinnar en samtal þeirra heyrðist í gegnum hljóðnema á blaðamannafundi.

*frómt frá sagt verð ég að segja eins og er, að ég tel að erlendu fréttamennirnir hafi oft og iðulega verið með mun betri spurningar og eftirfylgni en þeir íslensku, sem misstu sig oft í spurningar um smáatriði, aukaatriði og höndluðu þannig ekki að spyrja um það sem skipti máli.*²²⁹ Agnesi fannst Geir yfirleitt vita mætavel um hvað hann var að tala, og ljóst af allri hans fjölmiðlaframkomu að hann skildi strax um hve gífurlega alvarlegt mál var að ræða fyrir alla þjóðina. Henni fannst hann koma fram sem traustur og yfirvegaður, allt þar til í byrjun janúarmánaðar, þegar hann hafi virkað einhvern veginn örmagna og bugaður. Ástæðan hafi svo hins vegar orðið ljós skömmu síðar þegar ráðherra upplýsti þjóðina um alvarleg veikindi sín.

3.6.3. Viðhorf almennings

Það er forvitnilegt að skoða viðhorf almennings til ríkisstjórnar Geirs H. Haarde á kjörtímátímabilinu, hvernig það breyttist í kringum bankahrunið og hvað gerðist svo í kjölfarið. Hvernig þróaðist sá óróleiki sem upp kom í þjóðfélaginu eftir áfallið? Hvernig höfðu aðgerðir stjórnvalda eða jafnvel aðgerðarleysi áhrif á kjósendur og viðhorf þeirra?

Sjaldan hafa raddir og kröfur almennings á Íslandi verið eins háværar og á vetrarmánuðum ársins 2008. Óánægja og jafnvel hræðsla var einkennandi og fólk fylktist saman á mótmælafundi, stofnaði með sér samtök um umbætur í þjóðfélaginu og krafðist svara og ekki síður lausna af hálfu stjórnvalda. Aðgerðir mótmælenda gengu jafnvel svo langt á tímabili að til átaka kom milli mótmælenda og lögreglu. Rúður voru brotnar í Alþingishúsinu og Stjórnarráðinu, gerður var aðsúgur að bifreiðum forsætisráðherra og Seðlabankastjóra og byggingar opinberra stofnanna áttaðar skyri og öðrum matartegundum. Flest fóru þó mótmælin friðsamlega fram þar sem fólk hópaðist saman við opinberar byggingar og krafðist endurnýjunar í stjórnarliðinu og umbóta í efnahagsmálum. Þá hófu menn einnig að glamra á hin ýmsu heimilislát sem í kjölfarið varð einkenni á hinni svokölluðu búsáholdabyltingu.

Til trú almennings og fjölmiðla á hæfni stjórnvalda til að takast á við áfallið endurspegladist ekki síst í breyttum viðhorfum til manna og málefna og fylgishruni ríkisstjórnarflokkanna. Góð leið til að glöggva sig á mati almennings á viðbrögðum stjórnvalda er að skoða niðurstöður hinna ýmsu viðhorfskannana sem gerðar voru á tímabilinu sem um ræðir. Skoðun á fylgisþróun stjórnarálflokkanna og ríkisstjórnarinnar á þessu tímabili sem og breytingum og þróun á viðhorfi almennings

²²⁹ Munnlegt viðtal við Agnesi Bragadóttur 2009.

veitir innsýn í þá pólitísku stöðu sem blasti við stjórnvöldum í kjölfar bankahrunsins. Þannig má lesa í almenningssálitið og finna þjóðarpúlsinn með því að skoða viðhorfskannanir sem þóttu endurspegla ástandið í þjóðfélaginu, kröfur kjósenda og ekki síst hvernig traust þvarr og tortryggni jókst í garð stjórnvalda og opinberra stofnana.

Eftirfarandi umfjöllun byggist að miklum hluta á samantekt á nokkrum könnunum úr Þjóðarpúlsi Capacents Gallups á árunum 2007-2009 ²³⁰ ásamt ýmsum samfélagskönnunum frá Markaðs- og miðlarannsóknunum ehf. (MMR) árið 2008-2009.

3.6.3.1. Fylgi stjórnmalaflokka og viðhorf til ráðherra

Í töflu 7 má sjá hlutfall þeirra sem segjast ánægðir með störf tiltekinna ráðherra í fjórum mismunandi spurningakönnunum Gallups.²³¹ Ekki þótti ástæða til að greina frá niðurstöðum fyrir alla ríkisstjórnina þar sem hér verður sjónum fyrst og fremst beint að stöðu forsætisráðherrans. Því voru einungis þrír ráðherrar valdir úr hvorum stjórnarflokki í þessari umfjöllun, og þeir þá helstir sem þóttu hvað mest áberandi í kringum bankahrúnið. Spurt var hvort viðkomandi væri ánægð(ur) eða óánægð(ur) með störf tiltekins ráðherra en hér eru eingöngu teknar til niðurstöður yfir hlutfall þeirra sem sögðust ánægðir. Eins og glöggst má sjá fór staða nánast allra ráðherra dalandi framan af tímabilinu, en allir, utan Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, uxu aftur í álitu strax í kjölfar bankahrunsins. Enginn náði þó fyrri stelli nema Jóhanna Sigurðardóttir, félagsmálaráðherra, sem bætti stöðu sína talsvert í nóvember 2008 þegar ríflega 73% sögðust ánægðir með störf hennar.

Tafla 7. Ánægja með störf ráðherra (%)

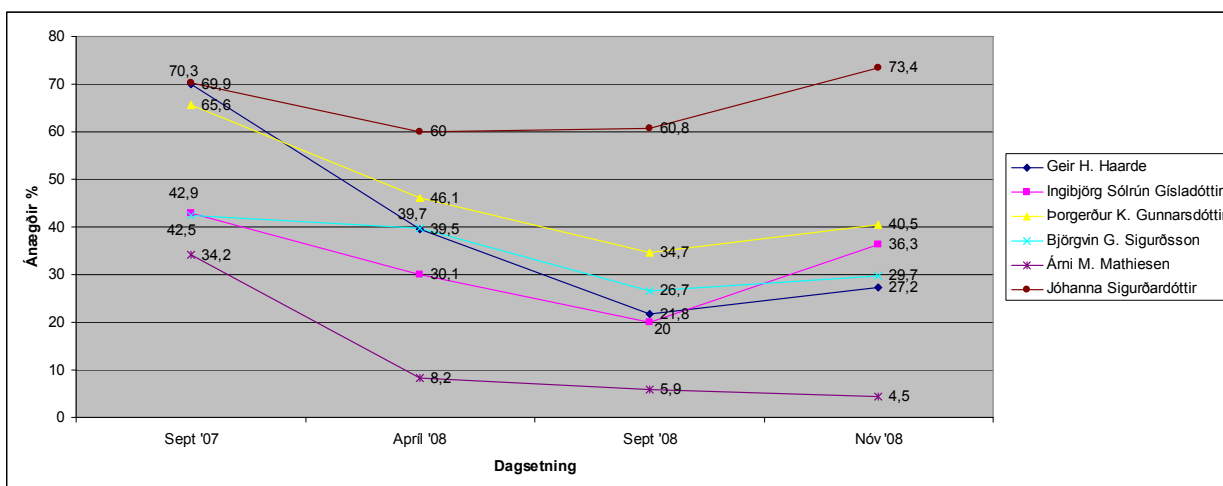
	SEPT '07	APRÍL '08	SEPT '08	NÓV '08
Geir H. Haarde	69,9	39,5	21,8	27,2
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir	42,9	30,1	20	36,3
Þorgerður K. Gunnarsdóttir	65,6	46,1	34,7	40,5
Björgvin G. Sigurðsson	42,5	39,7	26,7	29,7
Árni M. Mathiesen	34,2	8,2	5,9	4,5
Jóhanna Sigurðardóttir	70,3	60	60,8	73,4

²³⁰ Sjá Þjóðarpúlsinn á www.capacent.is

²³¹ Þjóðarpúls Capacents Gallups 3.12.2008.

Mynd 3 sýnir svo þróunina myndrænt. Eins og sjá má er fall Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, og Árna M. Mathiesen, fjármálaráðherra, langmest. Þeir missa hvor um sig hátt í 30% frá septembermánuði 2007 til aprílmánaðar 2008. Um svipað leyti fara að sjást miklar blikur á lofti í íslensku efnahagslífi og viðvaranir um brothætta stöðu íslensks fjármálakerfis eru farnar að berast. Lausafjárkreppa var hafin víðs vegar um heiminn á þessum tíma sem gerði bankastofnunum erfitt fyrir að útvega sér lausafé til að standa við skuldbindingar sínar. Ljóst var að það yrði fyrirsjáanlegt vandamál fyrir íslenska banka sömuleiðis. Þá varð skyndilegur skortur á gjaldeyri í landinu í upphafi árs 2008 sem í kjölfarið leiddi af sér fall á íslensku krónunni og miklar sveiflur á hlutabréfavísitölum.

Mynd 3. Ánægja með störf ráðherra (%)



Óvissa ríkti um áframhald slíkrar gengisbreytingar og hvaða afleiðingar hún myndi hafa til lengri tíma. Þegar á leið komu margir sérfræðingar fram og lýstu hættunni af miklum og viðvarandi viðskiptahalla, óviðeigandi peningastefnu og gríðarlegri stærð og umfangi íslenskra banka.²³²

Það sem helsta athygli vekur í þessum mælingum er munurinn á minnkandi vinsældum ráðherra á milli stjórnarflokkanna. Þannig dregur talsvert meira úr ánægju með störf ráðherra Sjálfstæðisflokksins en starfsbræðra þeirra úr Samfylkingu. Þetta er sérstaklega merkilegt í ljósi þess að tveir af þeim þremur ráðherrum sem þarna koma fyrir, Geir og Þorgerður Katrín, voru annar og þriðji vinsælasti ráðherrann í september 2007. Staðan er svo gjörbreytt í nóvember 2008 í kjölfar bankahrunsins. Þá mælist

²³² Viðskiptablaðið, 17.3.2008. Sjá einnig Jón Daníelsson og Gylfi Zoega, 2009, bls. 11-12 og ræður Geirs H. Haarde og Steingríms J. Sigfússonar á Alþingi, 81. fundur, 31.3.2008.

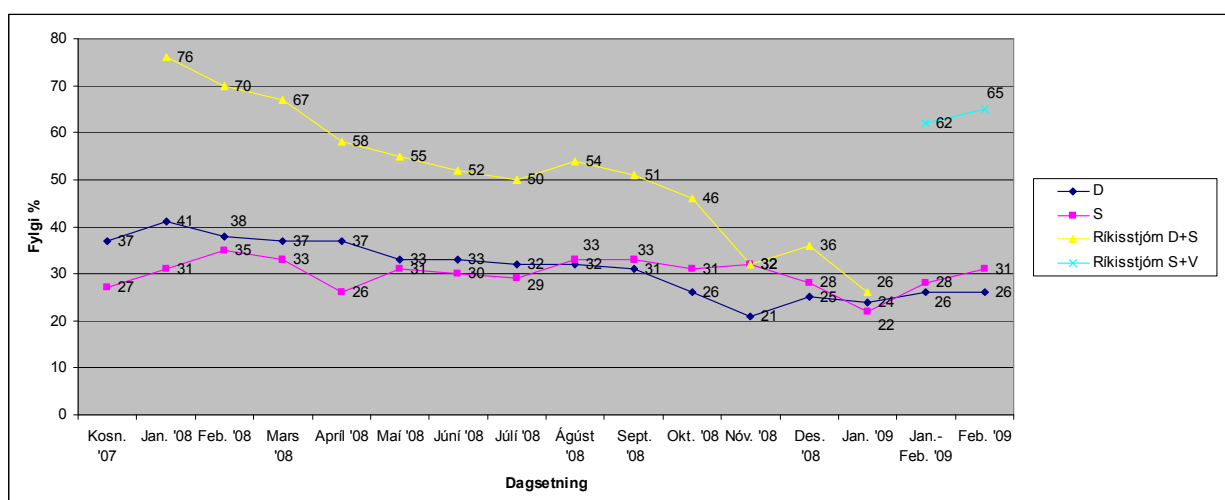
ánægja með störf ráðherra Samfylkingarinnar heilt yfir nokkuð meiri en ánægja með störf ráðherra samstarfsflokksins. Að sama skapi eykst ánægja á tímabilinu strax í kjölfar bankahrunsins, eða á milli september og nóvember 2008, hlutfallslega meira hjá forystumanni Samfylkingar en hjá forystumanni Sjálfstæðisflokks. Ánægja með störf Geirs H. Haarde eykst úr 21,8% í 27,2% á sama tíma og ánægja með störf Ingibjargar Sólrúnar eykst úr 20% í 36,3%. Þess ber þó að geta að Ingibjörg Sólrún var mikið fjarverandi á þessu tímabili vegna alvarlegra veikinda. Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra, tók hennar stað við hlið Geirs H. Haarde á blaðamannafundum og í samskiptum við fjölmiðla og var því meira áberandi fyrir vikið. Ánægja með hans störf hafði farið talsvert minnkandi frá því í september 2007, þegar 42,5% sögðust ánægð með störf hans, þar til ári síðar þegar hlutfall ánægðra mældist 26,7%. Í kjölfar bankahrunsins jókst ánægja með störf Björgvins um 3%, sem er minni aukning en hjá bæði Geir og Ingibjörgu.

Í samanburði við 5 aðra ráðherra, tvo úr eigin flokki og þrjá úr samstarfsflokknum, virðist því Geir H. Haarde, forsætisráðherra, tapa hlutfallslega mestum vinsældum á tímabilinu. Alls sögðust 69,9% landsmanna vera ánægð með störf Geirs í september 2007 en rúmu ári síðar, eftir efnahagsþrengingar og hrun bankakerfisins, segjast einungis 27,2% vera ánægð með störf hans.

Mynd 4 sýnir fylgisþróun stjórnarflokkanna og ríkisstjórnar eins og hún birtist í könnunum Capacents Gallups frá janúar 2008 fram í febrúar 2009 og fylgi nýrrar ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri grænna frá janúar til febrúar 2009.²³³ Greinileg niðursveifla verður á fylgi ríkisstjórnarinnar frá ársbyrjun 2008. Það stendur svo aðeins í stað frá miðju sumri og fram í október þegar það tekur að minnka á ný og nær lágmarki í nóvember þegar stjórnin mælist með einungis 32% fylgi, samanborið við 76% fylgi í byrjun árs 2008. Stjórnin bætir svo stöðu sína eilítið í desember en um það leyti var mesta óvissan í tengslum við bankahrunið yfirstaðin og búið að tilkynna um lánið frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Fylgið fellur svo hins vegar mikið aftur í janúarmánuði þegar það nær sögulegu lágmarki í 26%. Það markaði endalok þeirrar ríkisstjórnar en ný ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna tók svo við völdum 1. febrúar 2009.

²³³ Þjóðarpúls Capacents Gallups, 3.3.2009.

Mynd 4. Fylgisþróun stjórnarflokkanna, ríkisstjórnar D+S og ríkisstjórnar S+V



Fylgi Sjálfstæðisflokksins fer nokkuð minnkandi með árinu en svo kemur augljós niðursveifla í október, strax í kjölfar bankahrunsins, og fylgið nær svo algjöru lágmarki í nóvember þegar það mælist einungis 21%. Flokkurinn lagar þó stöðu sína eilítið í upphafi nýs árs og eykur fylgið í 26% í kjölfar stjórnarskipta. Fylgi Samfylkingarinnar er nokkuð sveiflukennt framan af ári og sveiflast á milli 26% og 35%. Síðsumars hækkar það í 33% og helst á því bili (31-32%) í gegnum efnahagshremmingarnar sem er nokkuð ólíkt því sem gerist hjá samstarfsflokknum.

Skellurinn hjá Samfylkingunni kemur hins vegar í kringum áramót og í janúar mælist fylgi flokksins einungis 22%. Um sama leyti hafði myndast mikill órói og óeining innan flokksins sem endurspegladist ekki síst í mismunandi skoðunum flokksmanna á áframhaldandi ríkisstjórnarsamstarfi við Sjálfstæðisflokkinn. Í febrúar rís svo fylgið upp í 28% en þá var Samfylking búin að slíta stjórnarsamstarfinu og gengin til nýs samstarfs við Vinstri græna í ríkisstjórn. Það kom flokknum greinilega vel því í febrúar var fylgið aftur komið í 31% og fylgi nýrrar ríkisstjórnar mældist í fyrstu tveimur könnunum 62% og 65%. Ekki er óvanalegt að sjá svo mikið fylgi í upphafi en enn er lítil reynsla komin á það samstarf og stutt er í næstu kosningar.²³⁴

Eftir því sem á leið náði svo Sjálfstæðisflokkurinn að rétta sinn hlut upp að vissu marki í samanburði við aðra flokka. Fréttastofa Stöðvar 2 og netmiðill Vísis létu gera viðhorfskönnun á fylgi stjórnmalaflokkana í byrjun febrúar 2009 en í þeirri könnun fékk Sjálfstæðisflokkurinn mest fylgi allra flokka.²³⁵ Í niðurstöðunum kom fram að flestir þeirra sem afstöðu tóku, eða 29%, sögðust myndu kjósa Sjálfstæðisflokkinn ef gengið

²³⁴ Birna Ósk Hansdóttir og Einar Örn Jónsson, 2000.

²³⁵ www.visir.is 3.2.2009.

yrði til kosninga þá. Samfylking mældist í þeirri könnun með 28% fylgi og 52% þeirra sem tóku afstöðu sögðust styðja ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna. Í annarri könnun sem Capacent Gallup gerði fyrir Ríkisútvarpið og Morgunblaðið mældist Sjálfstæðisflokkurinn svo aftur með mest fylgi allra flokka, eða 29%.²³⁶

3.6.3.2. *Dvínandi traust og krafa um breytingar*

Í byrjun desembermánaðar 2008 gerði MMR (Markaðs- og miðlarannsóknir ehf.) könnun á trausti almennings til hinna ýmsu stofnana og fyrirtækja í landinu.²³⁷ Þar kom meðal annars fram að 61% svarenda sögðust bera lítið traust til ríkisstjórnarinnar og 55% sögðust bera lítið traust til Alþingis. Ennfremur gáfu niðurstöður könnunarinnar til kynna að Fjármálaeftirlitið, bankakerfið og Seðlabankinn væru þær stofnanir sem flestir sögðust bera lítið traust til. Þannig sögðust ríflega 80% bera lítið traust til bankakerfisins og Fjármálaeftirlitsins og 74% sögðust bera lítið traust til Seðlabankans.

Á svipuðum tíma gerði MMR könnun á trausti til ýmissa ráðamanna í íslenskum stjórnámálum.²³⁸ Í þeirri könnun sögðust flestir, eða 64%, bera mikið traust til Jóhönnu Sigurðardóttur á meðan 31% aðspurðra sögðust bera mikið traust til Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, formanns Samfylkingarinnar, 32,7% sögðust bera mikið traust til Steingríms J. Sigfússonar, formanns Vinstri grænna og 31,4% til Geirs H. Haarde, formanns Sjálfstæðisflokksins. Tæpum tveimur mánuðum síðar, eða 20.-21. janúar 2009, gerði MMR aðra rannsókn með þessu sniði og hafði þá traust til Geirs H. Haarde og Ingibjargar Sólrúnar minnkað allverulega á meðan traust jókst lítið eitt til Steingríms.²³⁹ 21,5% sögðust nú bera mikið traust til Geirs og 19,1% svarenda sögðust bera mikið traust til Ingibjargar Sólrúnar. Þá jókst einnig fjöldi þeirra sem kváðust bera lítið traust til Geirs og Ingibjargar. Hlutfall þeirra sem báru lítið traust til Geirs jókst úr 49,5% í 63,6% og þeim sem kváðust bera lítið traust til Ingibjargar fjölgaði úr 42,2% í 57,8%.

Krafan um breytingar varð sífellt háværarari í þjóðfélaginu eftir því sem á leið og mátti það ekki síst sjá í niðurstöðum kannana um afstöðu til Alþingiskosninga. Í könnun MMR frá því í lok janúar 2009 kom fram að 61,1% svarenda vildu kosningar innan sex mánaða og 30,8% vildu kosningar innan svo skamms tíma sem þriggja

²³⁶ www.visir.is 5.3.2009.

²³⁷ www.mbl.is 9.12.2008.

²³⁸ www.visir.is 10.12.2009.

²³⁹ www.mbl.is 23.1.2009.

mánaða. Einungis 14,4% svarenda kváðust vilja bíða með kosningar þar til í lok kjörtímabils.²⁴⁰ Capacent Gallup framkvæmdi svipaða könnun á sama tíma þar sem kannað var viðhorf landsmanna til þess hvort flýta ætti Alþingiskosningum og boða til kosninga á næstu mánuðum. Niðurstöðurnar sýndu að 66% svarenda voru hlynnt því að flýta kosningum, 23% voru því andvíg og 11% tóku ekki afstöðu.²⁴¹

Skipulögð mótmæli hinna ýmsu hópa og samtaka hófust strax um miðjan októbermánuð þar sem haldnir voru reglulegir mótmæla- og borgarafundir víðs vegar um landið. MMR gerði skoðanakönnun í byrjun desember þar sem kannað var hvort fólk teldi slíka fundi endurspeгла viðhorf meirihluta þjóðarinnar.²⁴² Niðurstöðurnar sýndu að rúmlega helmingur þeirra sem tóku afstöðu taldi svo vera en þó mældist mikill munur á afstöðu fólks eftir stuðningi við stjórnmalaflokka og ríkisstjórnina. Þannig töldu 80% þeirra sem voru andvígir ríkisstjórninni að mótmælafundirnir endurspegluðu viðhorf meirihluta þjóðarinnar. Samsvarandi hlutfall fyrir fylgjendur ríkisstjórnarinnar var 18%. Capacent Gallup kannaði í lok janúar 2009 viðhorf almennings til mótmælanna²⁴³ og sýndu niðurstöður þeirrar könnunar að mikill meirihluti svarenda, eða 69%, væri hlynntur mótmælum fólks vegna þjóðfélagsástandsins. Fimmtungur svarenda var þeim andvígur og 11% sögðust hvorki hlynnt né andvíg. Þá var einnig kannað hvort aðspurðum fyndist mótmælendur almennt tala fyrir sína hönd í mótmælunum. Ríflega 39% sögðu svo vera að öllu eða miklu leyti, tæplega þriðjungur svaraði að mótmælendur töluðu að nokkru leyti fyrir sína hönd og þriðjungur að þeir töluðu að litlu eða engu leyti fyrir sína hönd.

Af ofangreindu er ljóst að ekki ríkti mikil sátt í kjölfar bankahrunsins. Fylgi ríkisstjórnarinnar og stjórnarflokkanna beggja minnkaði eftir því sem á leið, verulega dró úr vinsældum ráðherra ríkisstjórnarinnar og þá sérstaklega Sjálfstæðisflokksins, meirihluti landsmanna vildi flýta kosningum og sjá breytingar á landslagi stjórnmalanna. Það endurspegladist ekki síst í þverrandi trausti á ráðamönnum, ríkisstjórn og opinberum stofnunum. Þúsundir tóku þátt í háværum mótmælum sem síðar voru kennd við búsáholdabyltinguna og meirihluti landsmanna var hlynntur þeim mótmælum. Viðhorf almennings kristallaðist í kröfunni um breytingar.

²⁴⁰ www.vb.is 23.1.2009.

²⁴¹ Þjóðarpúls Capacents Gallups 3.2.2009.

²⁴² Fréttatilkynning MMR 8.12.2008. www.mmr.is

²⁴³ Þjóðarpúls Capacents Gallups 3.2.2009.

3.6.4. Fjölmiðlaumfjöllun

Eins og gefur að skilja voru allir íslenskir fjölmiðlar uppfullir af umfjöllun um íslenska bankahrunið og mátti nánast á hverjum degi sjá sláandi fyrirsagnir á forsiðum blaðanna um atburði í tengslum við hrunið. Neikvæðar fréttir voru áberandi enda fátt í atburðarásinni sem gaf tilefni til bjartsýni eða benti til uppgangs í íslensku efnahagslífi. Vefheimar loguðu sömuleiðis þar sem einstaklingarnir fengu útrás fyrir reiði og biturð í garð yfirvalda og útrásarvíkinga. Fólk tjáði sig um málefni líðandi stundar á bloggsíðum þar sem margur fór mikinn í gagnrýni á stjórnvöld og viðbragðsaðila við hruninu. Allir höfðu skoðun á því sem var að gerast og létu þá skoðun sína í ljós. Upplýsingar almennings bárust að mestu leyti í gegnum fjölmiðlana sem kepptust hver við annan að koma atburðarásinni og helstu staðreyndum máls til skila.

3.6.4.1. Viðhorf fjölmiðlafólks til eigin starfa

Viðmælendur úr hópi fjölmiðlafólks eru allir nokkuð sammála um að tiltölulega vel hafi tekist til við að upplýsa almenning um framgang mála og koma atburðarásinni til skila. Lóa Pind telur fjölmiðlana hafa staðið sína vakt sem best þeir gátu, þeir hafi gert það sem í þeirra valdi stóð til að skila upplýsingunum áfram til þjóðarinnar. Hins vegar geti frétttaflutningurinn aldrei orðið betri en upplýsingarnar sem hægt er að nálgast, og þær hafi verið af skornum skammti helgina fyrir neyðarlögin.

Agnes Bragadóttir sagðist ekki vilja dæma aðra fjölmiðla, það sé misjafnt hvernig þeir tóku á málum en í heild telur hún Morgunblaðið hafa staðið sig langbest í sínu upplýsingahlutverki ásamt fréttastofu Ríkisútvarpsins. Hún er þó þeirrar skoðunar að á þessum tíma, og þá sérstaklega á blaðamannafundunum, hafi komið skýrt í ljós hversu íslenskt fjölmiðlafólk hafi staðið hinum erlendu starfsbræðrum sínum langt að baki. Það hafi ekki síst kristallast í gæðum spurninga og hæfni í því að greina á milli aukaatriða og þess sem virkilega skipti máli.

Einar Þorsteinsson bendir á að mikilvægt sé að átta sig á því hversu allir voru slegnir yfir því sem var að gerast á þessum tíma og þar hafi fjölmiðlarnir og fjölmiðlafólkið ekki verið undanskilið. Ef til vill hafi verið ástæða til að spyrja annarra eða jafnvel betri spurninga eða ganga harðar fram gagnvart stjórnvöldum. Slíku sé hægt að velta fyrir sér eftir á. Oft hafi einföldum spurningum sem áttu fyllilega rétt á sér ekki verið svarað af stjórnvöldum og það sé eitthvað sem þau áttu ef til vill ekki að komast upp með. Hins vegar hafi fjölmiðlar líka oft verið að leita eftir svörum sem ekki var hægt að veita

á þeim tímapunkti sem eftir þeim var leitað. Einar telur fjölmiðla að miklu leyti hafa troðið marvaðann fyrstu vikurnar við að greina einfaldlega frá því sem gerðist á hverjum degi og koma því út til almennings eins skýrt og skilmerkilega og kostur var á. Fjölmiðlar hafi fyrst og fremst sinnt því hlutverki að upplýsa um og skrásetja atburðarásina. Dýpri greiningar og gagnrýnin umfjöllun hafi meira falist í einhvers konar viðbragðaformi, þar sem viðbragða hinna ýmsu einstaklinga var leitað við þeirri hröðu atburðarás sem átti sér stað. Fjölmiðlarnir hafi ekki verið nægilega burðugir til að bregðast öðruvísi við og hefðu gert miklu meira hefðu þeir haft bolmagn til. Því megi í raun segja að fjölmiðlar hafi unnið þrekvirki einungis við það að koma öllum upplýsingum út til almennings og stunda hæfilega jarðbundinn fréttafloflutning án óðagots og stjórnsleysis.

Jón Hákon talar á svipuðum nótum og Agnes í þessu tilliti. Hann segir marga sem tóku þátt í blaðamannafundunum hafa veitt því eftirtekt hversu gríðarlegur munur var á innlendum og erlendum blaðamönnum þegar kom að spurningum til ráðherranna. Íslensku fjölmiðlamennirnir hafi nánast eingöngu verið í farvatninu á meðan erlendu blaðamennirnir virtust hafa talsvert betri tæk og skilning á efninu og hafi einbeitt sér meira að djúpum, efnislegum spurningum. Ástæður þessa megi ekki síst rekja til þess hvernig íslenskir fjölmiðlar séu uppbyggðir. Fjölmiðlun líði fyrir það á Íslandi hvað fjölmiðlarnir eru litlir og fámennir og að skortur sé á fólki sem hafi kunnáttu og reynslu til að fjalla um mál af þessu tagi. Íslenskir fjölmiðlar séu mikið til byggðir upp á ungu og ódýru vinnuafla sem geti ekki dregið úr reynslubrunninum þótt auðvitað megi finna margt mjög gott og hæft fólk inn á milli. Í þessu máli var umfjöllunin í heild ekki mjög góð að mati Jóns Hákonar og segir hann það miður. Hún hafi fyrst og fremst einkennst af æsifréttamennsku þar sem fjölmiðlarnir hafi étið hver upp eftir öðrum umfjöllun og tilvitnanir um glæpamennsku, svartnætti og heimsendaspar í æsingarstíl. Þrátt fyrir árangursríkar tilraunir sumra fjölmiðla til vandaðra vinnubragða og dýpri fréttaskýringa var á heildina litið skortur á slíkri umfjöllun að mati Jóns Hákonar Magnússonar.

3.6.4.2. Viðhorf Geirs H. Haarde

Sjálfum þykir Geir H. Haarde staðall íslenskra fjölmiðla ekki hár og segir hann það miður hve íslenskir fjölmiðlar standi sig misvel. Sumir þeirra séu varla verðugir athygli á meðan öðrum takist misjafnlega upp í umfjöllun sinni. Geir telur þann ágalla helstan á íslenskum fjölmiðlum að starfsfólk skorti vitneskju og reynslu og hafi þar af leiðandi

ekki alltaf í fullu tré við viðmælendur sína. Slíkt geti leitt til ónógra og ófullnægjandi upplýsinga sem villi um fyrir fólki. Þá sé skortur á fagmennsku víða áberandi innan stéttarinnar þótt marga mjög hæfa einstaklinga sé að finna inn á milli. Það sé hins vegar greinilegt að misjafnar hvatir liggi að baki umfjöllun á ýmsum stöðum sem oft sé erfitt að átta sig á.

Margir erlendir blaðamenn eru að mati Geirs mjög vel og jafnvel betur að sér og búa yfir meiri vitneskju um Ísland og íslensk efnahagsmál en margir íslenskir blaðamenn. Þó sé varla hægt að koma sökinni á íslensku blaðamennina sjálfa þar sem starfsumhverfi og aðtæður bjóði ekki upp á annað. Geir dregur ekki í efa að íslenskir fjölmiðlamenn hafi gert sitt besta í ljósi aðstæðna og hafi í umfjöllun sinni verið að reyna að vinna sína vinnu sem best þeir gátu.

3.6.4.3. *Viðhorf annarra viðbragðsaðila*

Samskipti viðbragðsaðila við íslenska fjölmiðla voru að mati Björns Richards, umsjónarmanns áfallastjórnunarskipulagsins, og Grétu Ingbórsdóttur, þáverandi aðstoðarmanns forsætisráðherra, að mestu leyti góð og jákvæð og fáum vandkvæðum bundin. Þeim þótti íslenskir fjölmiðlamenn mjög fagmannlegir í sínu starfi og fljótir að aðlagast því nýja fjölmiðlaumhverfi sem skapaðist í viðbragðsferlinu í kringum bankahrunið. Til að mynda hafi það verið nýlunda í samskiptum stjórnvalda og íslenskra fjölmiðla að taka upp sérstaka fjölmiðlapassa sem gáfu aðgang að blaðamannafundum og öðrum uppkomum af hálfu stjórnvalda. Nauðsynlegt þótti að taka upp slíka starfshætti, bæði af öryggisástæðum og eins til að öðlast sem besta yfirsýn og um leið réttar upplýsingar um fulltrúa þess gríðarlega fjölda innlendra sem erlendra fjölmiðla sem óskuðu eftir plássi á blaðamannafundum og öðrum slíkum viðburðum. Því hafi íslenskir fjölmiðlar verið fljótir að aðlagast og ekki hafi komið upp nein vandamál í tengslum við innleiðingu og notkun þessara passa. Þá þurfi einnig að horfa til þess að íslenskir fjölmiðlar séu alla jafna vanir aðstæðum þar sem þeir hafa gott aðgengi að yfirvöldum og ráðamönnum þar sem samskiptin eru oft á tíðum persónulegri en tíðkast víða annars staðar. Aðgengi að upplýsingum sé að mörgu leyti opnara í svona litlu samfélagi. Í kjölfar bankahrunsins hafi aðstæður hins vegar breyst töluvert hvað þetta varðar þar sem allt skipulag og formgerð varð lokaðra og aðgengi að upplýsingum og stjórnvöldum takmarkaðra og erfiðara. Ennfremur sé mikilvægt að hafa í huga að hveru erfið staða íslenskra fjölmiðlamanna var á þessum tíma vegna þess tvíþætta

hlutverks sem þeir voru í og fól í sér stöðu fórnarlambis áfalls samtímis stöðu gagnrýnins og hlutlauss upplýsanda. Í því ljósi hafi íslenskum fjölmiðlum tekist vel upp í sínum störfum.

3.6.4.4. *Íslenskir fjölmiðlar: Hlutlausir þolendur?*

Sú gagnrýni sem hér hefur komið frá á íslenska fjölmiðlamenn í samanburði við þá erlendu á að mörgu leyti rétt á sér. Í mörgum tilfellum var augljóst að erlendir blaðamenn höfðu talsvert meiri reynslu af því að rýna í efnahagsáfall af þessu tagi auk þess sem starfsumhverfi þeirra býður á margan hátt upp á betri aðstæður til sérhæfingar á þessu sviði. Fullyrða má að stór hluti þeirra erlendu fjölmiðlamanna sem hingað komu hafi áralanga reynslu af umfjöllun um efnahagsmál og vafalaust einnig ýmsar bjargir í starfsumhverfi sínu af því tagi sem íslenskir blaðamenn höfðu ekki. Sérhæfing fréttamanna á mismunandi sviðum þjóðmála er víða þekkt erlendis en slíkt hefur hingað til ekki einkennt íslenska fjölmiðla. Þá má ekki gleyma þeirri staðreynd að íslenskir fjölmiðlamenn voru líka þolendur á þessum tíma, samtímis því sem þeir reyndu að viðhalda hlutleysi sínu í umfjölluninni. Taka verður tillit til þess að áfallið snerti þá til jafns á við alla aðra einstaklinga í landinu, tilfinningalega sem og fjárhagslega, ólíkt því sem átti við um erlenda starfsbræður þeirra. Af því leiðir að auðveldara var fyrir þá sem fjær stóðu áfallinu að ná yfirsýn þar sem vandinn snerti ekki þeirra nánustu framtíð. Háttalag, fyrirspurnir og hegðun íslenskra fjölmiðlamanna gæti upp að vissu marki hafa litast af flóknu og tvíþættu hlutverki þeirra sem fólst í því að vera hlutlaus miðlari upplýsinga samtímist því að vera sjálfir fórnarlömb atburða. Þeim stafaði sama ógn af áfallinu og öllum öðrum Íslendingum.

3.7. Greining út frá þema: *Forysta*

Í greiningu á áföllum og áfallastjórnun er mikilvægt að skoða sérstaklega hlutverk leiðtogans og þeirra sem sinna forystuhlutverki í viðbragðsferlinu. Hér verður sjónum beint að Geir H. Haarde og því lykilhlutverki sem hann gegndi innan stjórnsýslunnar í viðbrögðum við bankahruninu. Umfjöllunin skiptist í fjóra meginþætti þar sem farið verður yfir starfsferil Geirs og pólitískt umhverfi hans, könnuð verða viðhorf til ráðherrastarfa hans, mat lagt á aðgerðir hans og viðbrögð við bankahruninu og að endingu reynt að draga fram þá þætti sem þykja helst einkenna leiðtogastíl hans. Þannig verður reynt að varpa ljósi á stjórnáfallmanninn og leiðtogann Geir H. Haarde og um

leið fá skýrari mynd af eðli þess forystuhlutverks sem hann skipaði innan íslensku stjórnsýslunnar.

3.7.1. Geir H. Haarde

Geir H. Haarde er fæddur í Reykjavík, 8. apríl 1951. Hann tók við embætti forsætisráðherra 15. júní 2006 en áður hafði hann gegnt embætti bæði utanríkis- og fjármálaráðherra í ríkisstjórn. Hann hóf feril sinn á þingi í apríl árið 1986 sem varaþingmaður fyrir Sjálfstæðisflokkinn en frá því í október 1987 hefur hann setið samfleytt sem þingmaður Reykjavíkur á Alþingi. Hann tók við þingflokksformennsku Sjálfstæðisflokksins árið 1991 og gegndi því embætti til ársins 1998 þegar hann tók við fyrsta ráðherraembættinu og settist í stól fjármálaráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Hann varð svo utanríkisráðherra í nýrri ríkisstjórn sömu flokka eftir kosningar 2005. Við brotthvarf Halldórs Ásgrímssonar úr ríkisstjórn í júní 2006 tók Geir svo við embætti forsætisráðherra í fyrsta sinn. Hann leiddi svo nýja ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar sem tók til starfa 24. maí 2007 en upp úr því stjórnarsamstarfi slitnaði í kjölfar efnahagskreppunnar í janúar 2009. Þá hafði Sjálfstæðisflokkur setið í ríkisstjórn í landinu samfleytt í 18 ár.²⁴⁴

Geir er hagfræðingur að mennt auk þess að vera með MA próf í alþjóðastjórnmálum og stundaði hann nám sitt erlendis. Hann tók virkan þátt í ungliðastarfi Sjálfstæðisflokksins og gegndi meðal annars embætti formanns Sambands ungra Sjálfstæðismanna á árunum 1981-1985. Þá var hann varaformaður flokksins 1999-2005 og formaður hans frá 2005. Hann hefur lýst því yfir að hann muni ekki sækjast eftir endurkjöri til formanns á landsfundi flokksins í mars 2009.

3.7.2. Viðhorf til Geirs H. Haarde

Geir hefur alla jafna verið mjög vinsæll stjórnmálamaður og vel liðinn bæði af samstarfsmönnum sínum, pólitískum andstæðingum og almenningi. Viðhorf almennings til hans endurspeglast ekki síst í mælingum sem gerðar hafa verið á ánægju með störf ráðherra í ríkisstjórn Íslands.²⁴⁵

²⁴⁴ Byggt á upplýsingum um Geir á www.althingi.is og www.xd.is.

²⁴⁵ Neðangreint er byggt á Þjóðarpólsu Capacents Gallups frá 29.5.1998 – 3.12.2008.

Tafla 8. Ánægja með störf Geirs H. Haarde í ráðherratíð hans fram til loka árs 2008

Dagsetning	Ánægja	Vinsældaröð	Fylgi D	Athugasemdir
29.11.1998	63%	3. sæti af öllum ráðherrum		
30.04.1999	63%	2. sæti af öllum ráðherrum	47%	
12.11.1999	70%	1. sæti af ráðherrum D	47%	
08.06.2000	70%	1. sæti af öllum ráðherrum	47%	82% kjósenda D, 72% kjósenda S og 60% kjósenda annarra flokka eru ánægð.
08.12.2000	55%	1. sæti af ráðherrum D		73% kjósenda D, 55% kjósenda B, 38% kjósenda V og 40% kjósenda S eru ánægð
Júní 2001	50%			
Nóv. 2001 ²⁴⁶	53%			
30.06.2002	54%	1. sæti af ráðherrum D	42%	81% kjósenda D, 46% kjósenda B og 46% kjósenda S eru ánægð
Okt. 2002	58%	1. sæti af ráðherrum D		
Sept. 2003	60%	1. sæti af öllum ráðherrum		
02.05.2004	53%	2. sæti af öllum ráðherrum	35%	
02.11.2004	44%	4. sæti af öllum ráðherrum	34%	
02.05.2005	48%	4. sæti af öllum ráðherrum	37%	Könnun gerð í apríl. Geir verður utanríkisráðherra eftir kosningar.
28.11.2005	61%	1. sæti af öllum ráðherrum	41,5%	Geir orðinn utanríkisráðherra, 80% kjósenda D eru ánægð, ánægja hefur aukist meðal kjósenda allra flokka
02.05.2006	46%	1.-2. sæti af öllum ráðh.	39%	1. sæti af ráðherrum D
02.10.2006	56%	1. sæti af öllum ráðherrum		Geir orðinn forsætisráðherra
03.10.2007	70%	2. sæti af öllum ráðherrum		1. sæti af ráðherrum D
05.05.2008	40%	4. sæti af öllum ráðherrum		2. sæti af ráðherrum D
07.10.2008	21,8%	5. sæti af öllum ráðherrum		3. sæti af ráðherrum D
03.12.2008	27,2%	5. sæti af öllum ráðherrum		2. sæti af ráðherrum D

Stuttu áður en Geir tók fyrst við ráðherraembætti árið 1998 gerði Gallup könnun á ánægju fólks með Geir sem hinn nýja fjármálaráðherra (29.5.1998). Þar kom í ljós að 53% svarenda voru mjög eða frekar ánægð með hann og einungis 6,6% mjög eða frekar óánægð. Taka má tillit til þess að á sama tíma mældist ánægja með störf Friðriks Sophussonar, fráfaramandi fjármálaráðherra, í sögulegu hámarki, þar sem næstum 67%

²⁴⁶ Nánari útlitun á niðurstöðum Þjóðarpúls fyrir árið 2001 var ekki að finna á heimasíðu Capacentis.

svarenda sögðust ánægð með störf hans. Sjálfstæðisflokkurinn mældist í sömu könnun með 45% fylgi. Í töflu 8 má sjá yfirlit yfir stöðu Geirs H. Haarde í ánægjumælingum Capacents Gallups í ráðherratið hans. Tekið er fram hvar í „vinsældaröðinni“ Geir raðast í samanburði við aðra ráðherra ríkisstjórnarinnar og/eða síns flokks. Í mælingum Gallups er ekki alltaf mæld ánægja með alla ráðherra ríkisstjórnarinnar í einu þar sem stundum eru viðhorf til hvors stjórnarflokks um sig mæld í aðskildum könnunum. Fylgi Sjálfstæðisflokksins eins og það mælist á þeim tíma sem ánægja með ráðherra er könnuð fær að fylgja með þar sem við á. Dagsetningar miðast við birtingu kannana á vef Capacents.

- 18.8.2005: Gallup gerði könnun á því hvort fólk viti hverjir gegna ráðherraembættum og var það gert með því að spyrja um fjögur ráðherraembætti. Spurt var hvort fólk vissi hver gegndi embætti fjármálaráðherra, viðskipta- og iðnaðarráðherra, menntamálaráðherra og samgönguráðherra. Í ljós kom að nöfn ráðherra voru misvel þekkt en flestir eða um tveir af hverjum þremur vissu hver gegndi embætti fjármálaráðherra og nefndu nafn Geirs H. Haarde.
- 28.10.2005: Á þessum tíma höfðu farið fram formannsskipti í Sjálfstæðisflokknum þar sem Geir H. Haarde tók við af Davíð Oddssyni. Í könnun Gallups á viðhorfi til formannsskiptanna kom fram að mikill meirihluti fólks, um 84%, taldi að Geir myndi standa sig vel sem formaður. Um 73% fólks á aldrinum 16-24 ára taldi að Geir myndi standa sig vel en um 89% fólks á aldrinum 45-75 ára var á sömu skoðun. Munur var á viðhorfum fólks eftir stjórnmálaskoðunum en 95% kjósenda Sjálfstæðisflokksins töldu að Geir myndi standa sig vel. Kjósendur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs höfðu mestar efasemdir um hvernig Geir myndi standa sig sem formaður Sjálfstæðisflokksins en um 21% taldi að hann myndi standa sig illa.
- 2.7.2006: 64% landsmanna sögðust ánægð með að Geir H. Haarde tæki við embætti forsætisráðherra af Halldóri Ásgrímssyni. Rúm 19% voru hvorki ánægð né óánægð með að Geir tæki við af Halldóri og tæplega 17% voru óánægð með að Geir tæki við. Mestur var munurinn á afstöðu fólks eftir því hvort það styddi ríkisstjórnina eða ekki, þegar spurt var hvort fólk væri ánægt eða óánægt með að Geir H. Haarde tæki við embætti forsætisráðherra af Halldóri. Yfirgnæfandi meirihluti stjórnarsinna, eða rúmlega 78%, var ánægður með að Geir tæki við af Halldóri en aðeins rúm 38% stjórnarandstæðinga.

Þann 16. október 2005 var Geir H. Haarde kjörinn í formannsstól Sjálfstæðisflokksins á landsfundi flokksins og var ný forysta kosin með afgerandi stuðningi flokksmanna. Geir hlaut yfir 94% atkvæða í kjörinu sem sýndi svo ekki

verður um villst hve staða hans innan flokksins var sterk. Þessi kosning markaði líka ákveðin tímamót í flokknum þar sem einn farsælasti leiðtogi hans, Davíð Oddsson, steig úr stóli formanns eftir langa valdatíð. Af þessu tilefni mælti Davíð á fundinum:

„Formaður Sjálfstæðisflokksins, Geir Haarde. Við félagar þínir og stuðningsmenn og vinir erum hrærðir og stoltir af því glæsilega kjöri og því fína veganesti sem þú færð úr þessum herbúðum Sjálfstæðisflokksins, af þessum glæsilega landsfundi hans. Það er afar þýðingarmikið að þér muni vegna vel, ekki bara þín vegna, heldur líka flokksins vegna. Og það er ekki bara þýðingarmikið flokksins vegna að þér vegni vel, heldur líka þjóðarinnar vegna, vegna þess að þegar Sjálfstæðisflokknum hefur vegnað best, hefur þjóðinni farnast best. ...Hin glæsilega formannskosning og þessi góði, virki, öflugi fundur verður sjálfstæðismönnum glæsilegt veganesti inn í framtíðina. Þetta er líka gott veganesti fyrir mig með vissum hætti vegna þess að get ég núna í bókstaflegri merkingu orðsins horfið glaður og keikur af hinu pólitíska sviði og það geri ég núna.“²⁴⁷

Fram að þeim efnahagsþrengingum sem riðu yfir á haustmánuðum 2008 hafði Geir verið tiltölulega óumdeildur stjórnmalamaður og umræða um hann í þjóðfélaginu jafnan verið mjög jákvæð. Hann var virtur og vel liðinn af samstarfsmönnum sínum bæði í þinginu og í flokknum og pólitískir andstæðingar hans hafa jafnan haft gott eitt um hann að segja sem einstakling. Falleg orð Jóhönnu Sigurðardóttur þegar hún tók við lyklavöldum í forsætisráðuneytinu við stjórnarskiptin í febrúar 2009 segja mikið um þann hlýhug sem hún ber til Geirs. Við það tilefni sagði hún að sér þætti vænt um Geir og að hann væri gæddur mörgum mannkostum.²⁴⁸ Í viðtali við DV í lok nóvember 2008²⁴⁹ segir Steingrímur J. Sigfússon, formaður vinstri-grænna, að stjórnmalamaðurinn Geir sé vandaður og velviljaður maður sem sé þægilegur í samskiptum. Í sama viðtali fer Friðrik Sophusson, fyrrum fjármálaráðherra, fögrum orðum um samflokksmann sinn:

„Hann er vandaður og áreiðanlegur maður og afskaplega vandur að sinni virðingu. Hann hefur alla tíð notið trausts þeirra sem unnið hafa með honum og verið ákaflega óumdeildur í þeim flokki sem hann starfar.“²⁵⁰

²⁴⁷ Morgunblaðið, 17. október 2005.

²⁴⁸ www.visir.is 1.2.2009.

²⁴⁹ www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

²⁵⁰ www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

Ólafur Örn Haraldsson, framsóknarmaður og fyrrum samstarfsmaður Geirs á Alþingi, ber Geir líka vel söguna:

„Samstarfið var afskaplega ánægjulegt og þar lærði ég margt af Geir. Hann birtist mér alltaf sem mjög vandaður maður sem vann af mikilli fagmennsku. Hann hafði svona annan stíl en Friðrik en hann hélt gríðarlega vel utan um þetta.“²⁵¹

Sverrir Hermannsson, stofnandi Frjálslynda flokksins og fyrrum sjálfstæðismaður, segir í sama viðtali:

„Geir er jafnlyndur og þolinmóður og heldur jafnvægi sínu þótt mikið gangi á eins og menn hafa séð núna í þessum óskapagangi að undanförunu.“²⁵²

Að sama skapi fer Matthías Bjarnason, fyrrverandi ráðherra og þingmaður Sjálfstæðisflokksins, hlýjum orðum um Geir og segir hann vera grandvaran og heiðarlegan mann sem gott sé að vinna með.²⁵³

Álfheiður Ingadóttir, þingmaður vinstri grænna, hefur þekkt Geir frá því í barnaskóla og ber honum vel söguna í samtali við DV.

„Ég hef aldrei kynnst öðru en góðu í okkar samskiptum í gegnum árin, þó að við höfum aldrei verið sammála í pólitík. ...En ég þekki Geir ekki að öðru en drengskap sem mér finnst afar mikilvægur eiginleiki í stjórnámálum. Ég tala nú ekki um þegar þeir taka forystu í stjórnámálflokki.“²⁵⁴

3.7.3. Mat á aðgerðum

Líkt og greint var frá í upphafi var áhersla lögð á að skoða sérstaklega hlutverk forsætisráðherra og viðbrögð hans við áfallinu. Hér að neðan má sjá samantekt á þeim þáttum er varða sérstaklega athafnir Geirs H. Haarde með tilliti til þess hluta áfallastjórnunar er snýr að upplýsingamiðlun, almannatengslum og ímyndarsköpun. Þannig verður reynt að meta hvort og hvernig viðmiðunum um æskilega hegðun var fylgt í viðbragðsferlinu út frá þeirri aðferðafræði sem áfallastjórnun leggur til.

²⁵¹ www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

²⁵² www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

²⁵³ www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

²⁵⁴ www.dv.is/brennidepill 25.11.2008.

Draga má út fimm atriði sem segja má að falli illa að hegðunarviðmiðum áfallastjórnunar og má telja til þeirra þátta sem helst þóttu gagnrýniverð í hegðun og viðbrögðum ráðherrans með tilliti til upplýsingamála og almannatengsla:

1. *Dulúð í upphafi.* Helgina fyrir yfirtöku Glitnis urðu íslenskir fjölmiðlar varir við umrót í efnahagslífinu og töldu víst að sitthvað væri í vændum. Þegar leitað var svara hjá forsætisráðherra vildi hann ekki staðfesta mögulegar aðgerðir í þeim efnum. Að mati margra fjölmiðla sagði ráðherrann beinlínis ósatt á þessum tímavarki og hélt vissum upplýsingum leyndum um alvarlega stöðu mála. Því má velja fyrir sér hvort þetta upphaf hafi haft áhrif á viðhorf fjölmiðla og almennings til upplýsingagjafar af hálfu yfirvalda í framhaldinu. Þegar almenningur verður, líkt og í þessu tilfalli, var við að upplýsingum sé haldið leyndum, (þó það sé í raun gert með tilliti til almannahags), getur slíkt leitt til aukinnar tortryggni og vantrausts í garð ráðamanna. Í þessu sambandi ber þó að ítreka það sem hér hefur fyrr komið fram um hið sérstaka eðli efnahagsáfalla og þess hve of mikil upplýsingamiðlun getur verið varasöm. Yfirlýsingar geta þannig ræst fyrir eigin tilvernað og því eðlilegt að ráðamenn spari stór orð um það sem í vændum gæti verið. Hins vegar verður ekki horft framhá því að fjölmiðlar gerðu mikið úr því að forsætisráðherra hefði ekki sagt þeim sannleikann og slík skilaboð geta setið djúpt í hinum almenna borgara og litað álit hans og viðhorf til orða og gjörða ráðamanna í framhaldinu. Leyndin og dulúðin skilaði sér því of sterkt út í samfélagið og var of áberandi þáttur í allri umfjöllun. Það kom sér illa fyrir forsætisráðherrann.

2. *Óstöðugt upplýsingaflæði.* Niðurstöður samtala við fjölmiðlamann og sérfræðing í almannatengslum benda til þess að mikill glundroði hafi ríkt í upplýsingaflæði frá forsætisráðuneytinu fram að hinum reglulegu blaðamannafundum sem hófust í kjölfar setningar neyðarlagana. Út frá því má álykta að réttara hefði verið að hefja markvissa miðlun upplýsinga fyrr en gert var og útfæra slíkt með betri hætti. Forsætisráðherra hefði mátt hefja daglega blaðamannafundi fyrr, jafnvel strax í kjölfar yfirtöku Glitnis. Þannig hefði bæði gefist betra tækifæri til að hafa áhrif á málefna dagskrá fjölmiðlana og um leið hefði það verið betri leið til að koma í veg fyrir getgátur og óviðeigandi yfirlýsingar úr öðrum áttum. Allt frá því að ljóst var að fleiri bankar en Glitnir stæðu líka höllum fæti og ljóst var að grípa þyrfti til róttækra aðgerða í efnahagsmálum var nauðsynlegt að forsætisráðherra gæfi skýrar upplýsingar um stöðu og framþróun mála jafn óðum. Til að fullnægja þörf fjölmiðlanna hefði til að mynda verið haganlegra ef forsætisráðherra hefði, helgina fyrir neyðarlög, reynt að ákvarða sérstaka tíma á milli

hinna miklu fundahalda til sérstakra yfirlýsinga gagnvart fjölmiðlum eða reynt með einhverjum hætti að tryggja stöðugra streymi upplýsinga til fjölmiðla. Slíkt hefði einnig mátt vera í verkahring sérstaks fjölmiðlafulltrúa. Aðalatriðið hér er að veita fjölmiðlum þá vissu að þeir séu upplýstir um stöðu mála jafn óðum (eins langt og það nær miðað við eðli máls) og þurfi því ekki að leita uppi hugmyndir og getgátur um framgang mála á öðrum vettvangi.

3. Skortur á auðmýkt. Margt bendir til þess að mjög hafi skort á auðmýkt í viðbrögðum forsætisráðherra og í raun flestra annarra ráðamanna. Kastljósið beindist að forsætisráðherra og ríkisstjórn, eftirlitshlutverki þeirra og ábyrgð á því hvernig fór, með réttu eða röngu. Það var að mörgu leyti eðlilegt að opinberlega hafi varnaraðferð stjórnvalda falist í því að gera mikið úr óhjákvæmilegum afleiðingum alþjóðakreppu og agalausum aðgerðum og umsvifum íslenskra banka með áherslu á þátt þeirra og sök í hruninu. Út frá sjónarhóli almannatengsla var hins vegar þörf á afsökunarbeiðni af einhverju tagi, bæði frá Geir sem og öðrum ráðamönnum og slík viðbrögð hefði átt að sýna mjög fljótlega í ferlinu. Viðmið áfallstjórnunar gera ráð fyrir að fyrstu viðbrögð felist meðal annars í iðrun, að beðist sé afsökunar. Ekki endilega viðurkenningu á sekt eða ábyrgð, heldur að sýnd sé auðmýkt og iðrun sem getur falist í afsökunarbeiðni af einhverju tagi. Að því leyti litu stjórnvöld of lítið og of seint í eigin barm. Óháð því hver raunveruleg sök þeirra eða ábyrgð var, þá hefði yfirlýsing um ábyrgð og afsökunarbeiðni verið lausn á ákveðnum ímyndarvanda og um leið hefði það mögulega getað skapað meiri sátt og veitt stjórnvöldum betri vinnufrið. Þegar slík reiði, biturð og ótti magnast í þjóðfélaginu líkt og hér gerðist þarf leiðtogi að sýna mannlegar hliðar, sýna auðmýkt og fá þannig fólkið með sér. Það mistókst hins vegar og kristallaðist ekki síst í vinsældarhruni Geirs og aðsúgi mótmælenda að ráðherrabifreið hans og vinnustað.

4. Ekki nógu sýnilegar aðgerðir. Víða mátti greina óánægju með meintan skort á aðgerðum ríkisstjórnarinnar í kjölfar bankahrunsins. Í áfallstjórnun er áhersla lögð á það að hugmyndir um lausnir og úrbætur séu gerðar sýnilegar. Sá þáttur virðist að einhverju leyti hafa mistekist. Forsætisráðherra tókst þannig ekki nægjanlega vel upp í því að tryggja meðvitund almennings um raunverulegar aðgerðir stjórnvalda í kjölfar hrunsins. Þetta er í beinum tengslum við áðurnefndan skort á upplýsingaflæði. Meintan skort á aðgerðum eða það að aðgerðir stjórnvalda voru ekki nógu sýnilegar má því væntanlega rekja til ófullnægjandi kynningar á þeim.

5. Staða talsmanna og upplýsingafultrúa. Mat fjölmiðlamanna og sérfræðings í almannatengslum gefur til kynna nokkuð veika stöðu talsmanna og upplýsingafultrúa

forsætisráðherra og raunar margra annarra slíkra fulltrúa ráðmanna innan stjórnarsýslunnar. Fjölmiðlar virtust lítið geta treyst á orð og vitneskju þeirra og þótti fjölmiðlamönnum slíkir aðilar nýtast illa í allri upplýsingagjöf. Það kom sér illa þar sem vantrú á fulltrúa leiðtogans getur jafnvel skapað enn meiri tortryggni í garð forystunnar. Staða og hlutverk slíkra fulltrúa er mikilvægt í áfalli og til að þeir nýtist sem best þarf að tryggja að þeir búi í það minnsta yfir meiri vitneskju en fjölmiðlarnir sjálfir. Upplýsingafulltrúi þarf að sýna af sér öryggi og traust, búa yfir vitneskju um öll lykilatriði og upplýsingar og virka staðfastur gagnvart fjölmiðlum.

Margt var jákvætt í hegðun forsætisráðherrans sem sýndi í senn leiðtogahæfni hans og meðvitund um mikilvægi og umfang vandans.

1. Meðvitund um vandann. Forsætisráðherra virðist hafa verið mjög meðvitaður um þann vanda sem blasti við í íslensku efnahagslífi strax í upphafi árs 2008 og jafnvel fyrr. Umræða og aðgerðir voru þegar hafnar innan stjórnarsýslunnar að undirlagi forsætisráðherra talsvert löngu áður en bankahrunið reið yfir. Vísir að viðbragðsferli var til staðar, til að mynda í formi samráðshóps tiltekinna ráðherra og fulltrúa Seðlabanka og Fjármálaeftirlits, auk þess sem forsætisráðherra kynnti aðgerðir í tengslum við efnahagsmál reglulega á Alþingi og í fjölmiðlum. Ljóst er að þrátt fyrir slíkan viðbúnað og aðgerðir til að komast til móts við erfiðleika sem að steðjuðu virðist hins vegar sem umfang vandans og þau margvíslegu vandamál sem fylgdu í kjölfar yfirtöku Glitnis hafi komið ráðherra töluvert á óvart. Hvort efnahagslegar aðgerðir voru réttar eða til þeirra gripið á réttum tíma skal ekki skorið úr um hér en hins vegar mátti lesa það úr hegðun og viðbrögðum ráðherra á þeim tíma sem hér um ræðir að hann hafi allan tímann verið mjög meðvitaður um alvarleika og stöðu mála þegar mótbyrinn var hvað mestur.

2. Stofnun áfallastjórnunarkerfis. Forsætisráðherra sá til þess að komið væri á fót sérstöku áfallastjórnunarkerfi sem unnið var eftir í viðbragðsferlinu og má telja það honum til tekna. Það var rétt mat að koma slíku kerfi á fót og vinna eftir ákveðnu ferli þar sem hlutverk viðeigandi aðila innan og utan stjórnarsýslunnar var skilgreint. Aðlögun stjórnarsýslunnar og einstaklinga innan þeirrar skipulagsheildar sem kom að viðbragsferlinu gekk fljótt og vel. Hlutverk forsætisráðherra efst í skipulaginu var vel skilgreint og öll ákvarðanatöku og stefnumótun var miðstýrð út frá honum.

3. *Gott orðspor.* Það kom Geir að mörgu leyti vel hversu vinsæll og vel metinn stjórnmalamaður hann var áður en áfallið reið yfir. Hann var tiltölulega óumdeildur meðal almennings og ekki síður fjölmiðla og þótti jafnan heiðarlegur og sanngjarn stjórnmalamaður. Slíkir leiðtogar fá jafnan að njóta vafans þegar upp koma erfið mál. Það nægði þó hvorki honum né flokknum til lengdar þar sem vinsældir beggja tóku að dala þó nokkuð eftir því sem á leið. Má það væntanlega rekja meðal annars til þeirra þátta sem greint var frá hér að ofan og féllu illa að hegðunarviðmiðum áfallastjórnunar.

4. *Leiðtogahæfni.* Geir sýndi á margan hátt í þessu áfalli hversu sterkur og yfirvegaður einstaklingur hann er. Í gegnum alla þessa atburðarás virtist hann ávallt halda ró sinni. Hann virkaði öruggur og traustur, missti aldrei taktinn, og ljóst var að vandamálið sem við var að etja átti hug hans allan. Ennfremur var greinilegt að það var hann sem gegndi forystuhlutverki innan stjórnsýslunnar og að um það ríkti sátt meðal þátttakenda í viðbragðsferlinu. Hann var viðurkenndur leiðtogi af samstarfsmönnum sínum í ríkisstjórn og ekki síður samherjum sínum í Sjálfstæðisflokknum sem fylktu sér að baki honum og sýndu honum bæði táknrænan og verklegan stuðning (öfugt við það sem átti sér stað innan samstarfsflokksins í ríkisstjórn). Algjör eining virðist hafa ríkt um það hver stæði við stjórnvölinn í þessu máli.

5. *Sýnilegur leiðtogi.* Þótt víða hafi út af borið í upplýsingastreymi frá ráðuneyti Geirs og mikilvægi almannatengsla á margan hátt verið vanmetið var Geir frá upphafi mjög sýnilegur. Hversu svo mjög sem menn voru ósammála hans pólitík, stefnumálum og aðferðafræði við hagstjórn landsins og deildi á um viðbrögð hans við bankahruninu var ekki borin á hann sú sök að hann væri ekki til staðar öfugt við til dæmis fjármálaráðherrann sem lítið sást til í ferlinu. Geir stóð jafnan fremstur á vígvellinum, var allan tímann sýnilegur og greinilega sá sem var við stjórnvölinn.

6. *Samskiptahæfni.* Geir þótti alla jafna standa sig vel á blaðamannafundunum sem daglega var boðað til í framhaldi af setningu neyðarlaganna. Sér í lagi þótti frammistaða hans gagnvart erlendum fjölmiðlamönnum góð þar sem hann virtist meðhöndla erfiðar fyrirspurnir úr þeirra röðum af lipurð og festu. Geir býr yfir góðri tungumálakunnáttu og á auðvelt með að veita viðtöl á hinum ýmsu tungumálum. Slíkt kom sér afar vel í ljósi þess gríðarlega fjölda erlendra fjölmiðla sem lögðu leið sína til landsins á meðan á atburðarásinni stóð. Mat þeirra blaðamanna sem rætt var við í tengslum við þessa greiningu, var að Geir hafi jafnan virkað traustur og öruggur í tilsvörum, fátt hafi komið honum úr jafnvægi, hann hafi verið við flestu búinn og að samskipti hans og fjölmiðlana hafi í meginráttum verið jákvæð.

7. *Jákvæð samskipti við stjórnarsýsluna.* Hinar ýmsu stofnanir og einingar innan stjórnarsýslunnar komu að viðbragðsferlinu í þessu máli og höfðu mismunandi hlutverki að gegna, bæði sem hlekkur innan áfallastjórnunarkerfisins og eins sem sjálfstæðar einingar utan þess. Þar sem verkstjórn og stefnumótun var að mestu leyti í höndum forsætisráðherra var mikilvægt að hann héldi góðum og jákvæðum tengslum við þá fulltrúa stjórnarsýslunnar sem að málum komu. Sjaldan heyrðist gagnrýni eða óánægja með framferði eða hegðun forsætisráðherra úr röðum þessara einstaklinga og er það til marks um jákvæð samskipti Geirs við þá aðila og einstaklinga sem saman komu að viðbragðsferlinu. Segja má að slíkt sé einnig merki um trausta stöðu leiðtoga innan þeirrar skipulagsheildar sem hann fer fyrir (þó að sjálfsögðu megi einnig taka það til að margir umræddra aðila voru pólitískt skipaðir fulltrúar og hliðhollir Geir og Sjálfstæðisflokknum).

3.7.4. Leiðtogastíll

Í fræðilegri umræðu um forystu og leiðtoga hefur jafnan verið gerður greinarmunur á tveimur megingundum af stjórnunarstíl og hegðunareinkennum leiðtoga. Slík formgerðarflokkun byggist á því að greina þá þætti sem liggja til grundvallar þeirri hegðun sem einkennir stjórnunarstíl viðkomandi leiðtoga.²⁵⁵

Annar flokkurinn einkennist af einstaklingum sem eru knúnir áfram af sérstakri hugmyndafræði, baráttu fyrir sérstökum málstað eða þörf fyrir að leysa fyrirliggjandi vandamál. Slíkir leiðtogar eru jafnan markmiðssæknir. Hinn flokkurinn einkennist af einstaklingum þar sem leiðtogastíll og -hegðun mótast gjarnan af umhverfi þeirra og eðli þess leiðtogahlutverks sem þeir skipa. Hegðun slíkra leiðtoga er jafnan háð tilteknum aðstæðum og atvikum þar sem þeir eru næmari fyrir umhverfi sínu og þeim þáttum er lúta að pólitísku samhengi hlutanna hverju sinni.

Hermann, Preston, Korany og Shaw skilgreina leiðtogahegðun eftir því hversu næmur eða móttækilegur leiðtoginn er fyrir aðföngum frá pólitískum aðstæðum og umhverfi (e. contextually responsive).²⁵⁶ Séu leiðtogar næmir á þessu sviði einkennist hegðun þeirra jafnan af raunsæishyggju og mati á aðstæðum þar sem ákvarðanataka og stefnumótun er að hluta til mótuð af ýmsum utanaðkomandi þáttum. Séu leiðtogar aftur á móti markmiðssæknir og síður næmir fyrir pólitískum aðstæðum og umhverfi miðast hegðun þeirra frekar út frá eigin sannfæringu, viðhorfum og hugmyndafræði.

²⁵⁵ Sjá m.a. Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 84-88.

²⁵⁶ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 89.

Til að ákvarða hvort tiltekinn einstaklingur skipi sér í flokk markmiðssækinna leiðtoga eða hinna sem næmari eru fyrir pólitísku umhverfi sínu og aðstæðum, þarf að leita eftir þremur meginþáttum í fari leiðtogans:²⁵⁷

1. Hvernig hann tekst á við pólitískar hömlur og takmarkanir í umhverfi sínu;
 - a) hvort slíkar hömlur séu virtar eða b) hvort ráðist sé gegn þeim?
2. Hversu opinn hann er fyrir móttöku upplýsinga;
 - a) hvort notkun og meðferð upplýsinga sé byggð á sértækum valaðferðum og hentistefnu eða b) hvort viðbrögð geti ráðist af samfelldri upplýsingaöflun og nýtingu mismunandi upplýsinga?
3. Hvaða hvatar liggja að baki aðgerðum hans;
 - a) er hann knúinn áfram af innri hvötum og markmiðum eða b) skipta viðbrögð og skoðanir umbjóðenda og annarra lykilaðila máli?

Sú hugmynd sem hér liggur að baki er að átta sig á því hversu mikla áherslu leiðtoginn leggur á það að vera áhrifavaldur í umhverfi sínu og eins hver viðhorf hans séu til þeirra þátta sem geta hamlað frekari útpenslu á valdi hans og athöfnum. Hvar liggur hvatinn að baki aðgerðum, hversu móttækilegur er leiðtoginn fyrir skilaboðum og kröfum umhverfisins og að hve miklu leyti lýsir hegðun leiðtogans sér í því að geta lagað sig að aðstæðum og kringumstæðum hverju sinni?

Leiðtogar sem eru frekar næmir fyrir umhverfi sínu eru líklegri til að virða hömlur og vinna innan þeirra marka sem slíkar hömlur setja þeim. Þeir kynna sér ólík viðhorf og skoðanir og út frá því leggja þeir mat á mismunandi kosti til úrlausnar vandamála. Streymi upplýsinga liggur upp á við og vísbendingar úr umhverfinu eru notaðar sem leiðarvísir að úrlausnum. Endurvarp af þessu tagi er leiðtoganum mikilvægt í því að móta hegðun sína í takt við aðstæður og viðhorf annarra eru þannig mikilvægur þáttur í því hvernig vandamál eru skilgreind og hvernig valið er úr þeim kostum sem standa til boða. Markmiðssæknir leiðtogar eru aftur á móti síður líklegir til að virða hömlur og takmarkanir og líta gjarnan á slíkt sem áskorun, eitthvað sem þarf að yfirstíga. Þeir leita markvisst eftir upplýsingum sem rennir frekari stoðum undir eigin viðhorf og hugmyndafræði og horfa gjarnan framhjá vísbendingum um annað. Lögð er áhersla á útbreiðslu eigin skoðana og viðhorfa, leiðtoginn er staðfastur á eigin sýn og tiltölulega lokaður fyrir upplýsingum sem falla illa að viðhorfum hans og boðskap.

²⁵⁷ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 89-90.

Leiðtogar geta ýmist verið drifnir áfram af innri þörf, þar sem hvati til aðgerða stýrist af hugmyndafræði og viðhorfum eða þá að drifkrafturinn felst í tengslamyndun þar sem aðgerðir stjórnast af ytri öflum og samskiptum.

Út frá þessum meginþáttum má víkka formgerðarflokkunina enn frekar og greina þannig átta mismunandi tegundir af leiðtogastílum eftir því hvernig hegðun þykir endurspegla þá þrjá þætti sem tilteknir eru hér að framan.²⁵⁸

- *Útþensla*: Þar sem áherslan er á eflingu eigin valds og áhrifa, 1b) 2a) 3a).
- *Predikun*: Þar sem áherslan er á að boða út fagnaðarerindið, að efla fylgi við skoðanirnar og málstaðinn, 1b) 2a) 3b).
- *Stigmögnun*: Þar sem áherslan er á að viðhalda hreyfanleika og sveigjanleika samtímist því að forðast hindranir sem gætu staðið í veginum, 1b) 2b) 3a).
- *Beiting persónutöfra*: Þar sem áherslan er á að ná fram markmiðum með því að efla þátttöku og framkvæmdagleði með beitingu sannfæringarkrafts. 1b) 2b) 3b).
- *Leiðbeinandi*: Þar sem áherslan er á stefnumótun í samræmi við persónuleg viðhorf leiðtogans en þó innan viðurkenndra gilda og regluverks þess umhverfis sem búið er við, 1a) 2a) 3a)
- *Ráðgefandi*: Þar sem áherslan er á að mikilvægir aðilar sýni stuðning eða beiti ekki mótstöðu, við aðgerðir leiðtogans í tilteknum aðstæðum, 1a) 2a) 3b).
- *Brugðist við eftir á*: Þar sem áherslan er á að meta mögulega kosti út frá aðstæðum og eðli vandamála hverju sinni með vilja umbjóðendanna í huga, 1a) 2b) 3a).
- *Leitað úrlausna*: Þar sem áherslan er á úrlausn deilumála og sáttaumleitanir, eflingu einstaklinganna og sameiginlega ábyrgð, 1a) 2b) 3b).

Með hliðsjón af framangreindum þáttum má staðsetja leiðtogann í þann flokk sem best þykir falla að hegðun hans. Þó er vert að hafa í huga að hegðun leiðtoga getur verið breytileg og þannig færst á milli flokka eftir aðstæðum. Til að mynda hafa rannsóknir sýnt að mikill munur getur verið á stjórnunarstíl leiðtoga eftir

²⁵⁸ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 89-101.

málefnavettvangi. Þannig hafa margir leiðtogar verið ötulir í því að ráðast gegn hömlum á innlendum vettvangi á sama tíma og hið gagnstæða á við í utanríkismálum.²⁵⁹

Út frá hegðun Geirs H. Haarde í því viðbragðsferli sem fram fór í kjölfar bankahrunsins má með nokkurri vissu færa hann í flokk þeirra leiðtoga sem í raun sýna tvíræð merki þess að vera næmir fyrir umhverfi sínu. Hegðun slíkra leiðtoga felst jafnan í því að þeir virða hömlur í umhverfi sínu en eru á sama tíma tiltölulega lokaðir fyrir upplýsingum. Út frá listanum hér að framan myndi slíkur leiðtogastíll vera kallaður *leiðbeinandi*. Raunhyggja er einkennandi fyrir slíka leiðtoga og í fræðilegri umræðu hafa þeir gjarnan verið nefndir vitrænir stjórnendur.²⁶⁰ Leiðtogar af þessu tagi, sem láta stjórnast af hagsýnissjónarmiðum og flokka má sem raunsæishyggjumenn, standa frammi fyrir þeirri áskorun að reyna að ná fram pólitískum markmiðum sínum og árangri í störfum stjórnvaldsins, án þess þó að stíga út fyrir það valdsvið sem þeim er afmarkað af umhverfi sínu og aðstæðum. Tímasetning er lykilþáttur í aðgerðum þeirra. Þegar tækifæri gefast eru þau nýtt en að sama skapi getur leiðtoginn staldrað við og beðið eftir réttum tímamarki til aðgerða.

Leiðtogar sem hafa *leiðbeinandi* leiðtogastíl stefna þannig að pólitískum markmiðum sínum samfara því sem þeir virða þær hömlur sem móta starfsvettvang þeirra og stöðu í pólitísku umhverfi. Áhersla er lögð á að leiða stefnumótunarferlið í þann farveg sem samsvarar markmiðum þeirra og þeim áætlunum sem að þeirra mati eru ríki og þjóð í hag. Leiðtogar í þessum hópi virðast gjarnan hafa gott innsæi og skilning á því að völd þeirra og aðgerðir séu takmörkunum háð og að slíkar hömlur beri að virða og taka tillit til við úrlausn mála. Áskorunin felst í því að laga viðbrögð og aðgerðir að því regluverki sem ákvörðunarferlið er bundið við. Þegar bregðast þarf við áföllum á hraðan og öruggan hátt þarf á sama tíma að taka tillit til þess regluverks og þeirra fyrirfram ákveðnu ferla sem móta þá möguleika sem í boði eru og eru jafnvel til þess fallnir að hægja á ákvarðanatökufurlinu.

Þótt hér sé gengið út frá því að leiðtogastíll Geirs H. Haarde falli í flokk leiðbeinandi leiðtoga þar sem notkun og meðferð upplýsinga er að mestu leyti byggð á sértækum valaðferðum og hentistefnu (2a) er ekki sanngjarnt að segja að Geir H. Haarde hafi verið algjörlega lokaður fyrir upplýsingum í viðbrögðum við bankahruninu. Það að komið var á fót sérstöku áfallastjórnunarkerfi bendir til þess að leitast hafi verið eftir því að sinna viðbragðsferlinu með flæði upplýsinga frá sem flestum viðeigandi einingum innan stjórnsýslunnar og um leið reynt að efla streymi upplýsinga upp á við

²⁵⁹ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 100.

²⁶⁰ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 97.

innan kerfisins. Hins vegar er ljóst að formlegt ráðgjafateymi Geirs samanstóð af nokkuð þröngum hópi og einnig var stærstur hluti þeirra aðila sem að málum komu pólitískt skipaður. Þannig má segja að upplýsingar hafi að einhverju leyti verið nokkuð einsleitir og fallið vel að ríkjandi hugmyndfræði stjórnvalda.

Geir er klárlega leiðtogi af því tagi sem virðir hömlur í umhverfi sínu (1a), jafnvel stundum um of, líkt og í samskiptum hans við bresk yfirvöld vegna Icesave deilunnar. Víða heyrðust háværar gagnrýnisraddir um að á þeim vettvangi hefði Geir sýnt linkind og látið undan æðri og máttugri þjóð sem sýndi Íslendingum lítilsvirðingu með aðgerðum sínum og beitingu hryðjuverkalaga. Hvað sem því líður er ljóst að Geir er agaður stjórnmálamaður sem er meðvitaður um umhverfi sitt og tekur tillit til aðstæðna. Hegðun hans einkennist af varfærni en ekki af hvatvísi og róttækni.

Hvað varðar hvata til aðgerða virðist sem Geir falli frekar í flokk með þeim einstaklingum sem eru knúnir áfram af innri hvötum og markmiðum (3a) án þess þó að hann skeyti engu um viðbrögð og skoðanir umþjóðenda sinna. Það virðist þó ekki vera lögð megináhersla á að um tiltekin málefni ríki sátt svo framarlega sem markmið og aðgerðir eru samhljóma tiltekinni hugmyndafræði. Aðgerðir og viðbrögð Geirs í tengslum við bankahrunið einkenndust ekki af því að vera háðar samþykki eða hugmyndum annarra.

3.8. Greining út frá þema: *Lærdómur*

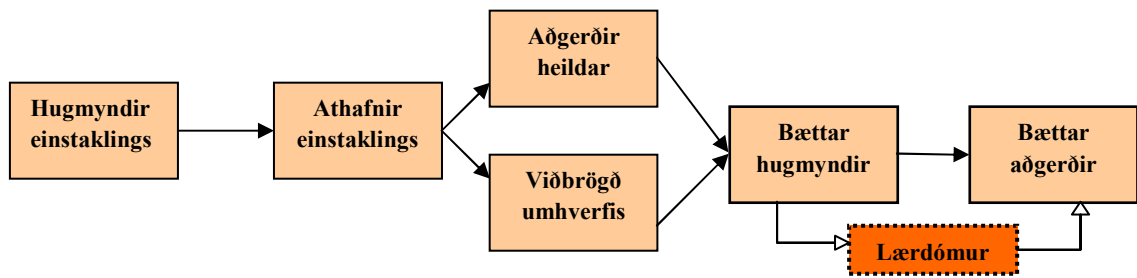
Í þessum hluta er einblínt á það hvort og þá hvaða lærdóm megi draga í kjölfar áfalls. Vert er að velta fyrir sér hvernig nýta megi reynslu af áfalli sem grunn að kerfisbundnum breytingum, endurbótum og uppbyggingu og hvernig staðið sé að slíku umbótaferli. Hvernig er í þessu tilfelli staðið að því að innleiða breytingar innan kerfisins í kjölfar efnahagsáfalls og að hvaða marki má nýta fengna reynslu til að takast á við frekari áföll í framtíðinni?

Samkvæmt March má tala um kerfisbundinn lærdóm innan félagsheildar en til að ná megi hámarks árangri þurfi lærdómurinn að vera gagnvirkur milli einstaklinganna og heildarinnar.²⁶¹ Í kenningum March og Olsens er þetta samspil á milli lærdóms einstaklingsins og heildarinnar sett upp sem nokkurs konar hringrás (sjá mynd 5).²⁶²

²⁶¹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003 bls. 46.

²⁶² March og Olsen, 1975, bls. 147-171.

Mynd 5. Lærdómsferli March og Olsens



Skoðanir og hugmyndir einstaklingsins leiða til tiltekinna athafna hans sem geta svo aftur leitt til framkvæmda og aðgerða af hálfu heildarinnar og viðbragða frá umhverfinu. Það getur svo hvatt til eða ýtt undir betri hugmyndir einstaklingsins og þannig heldur hringrásin áfram. Lærdómur á sér þannig stað þegar bættar hugmyndir leiða af sér betri aðgerðir og athafnir.

Kenningar Argyris og Schön lúta að lærdómshæfni stofnana og þeirri hugmynd að lærdómsferlið felist fyrst og fremst í uppgötvun og leiðréttingu mistaka sem stofnanir verði að laga sig að. Ferlið geti svo birst sem einföld eða tvöföld hringrás.²⁶³ Einföld hringrás er fólgin í því að breyta aðgerðum í samræmi við afrakstur og útkomu með því að greina þann mun sem verður á væntingum og raunútkomu. Áherslan er á aðgerðir og aukna hagkvæmni aðgerða og öll endurskoðun miðast þannig að hagkvæmari áætlanagerð í ferlinu. Í tvöfaldri hringrás lærdóms er litið á verkferlið eftir á og reynt að meta þær forsendur og stefnur sem leiddu til þeirra aðgerða sem gripið var til. Náist að endurmeta og breyta þessum fyrirfram gefnu forsendum hefur tvöföld hringrás lærdóms átt sér stað. Þannig má segja að tvöföld hringrás lærdóms sé sá lærdómur sem dreginn er af einfaldri hringrás lærdóms!²⁶⁴

Kim dregur saman kenningar Argyris, March og Olsen ásamt líkani Kofmans í eitt heildar líkan þar sem hann bætir við þeirri hugmynd að greina megi mögulegar villur eða stíflur í upplýsingaflæði í ferlinu sem leiða til ófullnægjandi lærdóms innan kerfisins. Þannig megi velta fyrir sér hvað gerist þegar tilteknum aðgerðum einstaklings er af einhverjum ástæðum hafnað af heildinni/stofnuninni og því ekki gripið til neinna aðgerða af hálfu heildarinnar/stofnunarinnar í framhaldinu.²⁶⁵

²⁶³ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003 bls. 46.

²⁶⁴ Sjá Argyris og Schon, 1978.

²⁶⁵ Kim, 1993, bls. 37-50.

Eftirfarandi umfjöllun um lærdóm má skipta niður í sex hluta; *stöðu áfallastjórnunar innan íslensku stjórnarsýslunnar, endurskoðun á laga- og regluumgjörð, aðgerðaáætlun og umbætur, endurskipulagningu stofnana, aukna meðvitund og upplýsingamiðlun og almannatengsl*. Fjallað verður um viðbrögð stjórnvalda í formi aðgerðaáætlana, um upphefð nýrra gilda í huga einstaklinganna við endalok góðæris, endurbætur sem gerðar hafa verið í íslensku stjórnarsýslunni í kjölfar bankahrunsins, breytingar sem gerðar hafa verið á lögum og reglugerðum til að bregðast við efnahagsvandnum og síðast en ekki síst er einblínt á þann lærdóm sem draga má af aðgerðum stjórnvalda á sviði upplýsingastjórnunar og almannatengsla með tilliti til áfallastjórnunaraðferða sem beitt var í þessu máli.

3.8.1. Áfallastjórnun innan íslensku stjórnarsýslunnar

Rannsókn sem gerð var á áfallastjórnun innan íslensku stjórnarsýslunnar árið 2004 leiddi í ljós að áfallastjórnun er lítið þekkt hugtak í stjórnarsýslunni.²⁶⁶ Margt virðist benda til þess að stefnumótun á sviði áfallastjórnunar einkennist um margt af svipuðum ágöllum og einkenna íslensku stjórnarsýsluna almennt sem birtist meðal annars í skorti á heildstæðari yfirstjórn ráðuneytanna og skýrari stefnumótun um stjórnun ríkisstofnana. Í niðurstöðum rannsóknarinnar kom meðal annars fram að formlegt skipulag á málum á sviði áfallastjórnunar sé ekki fyrir hendi innan ráðuneytanna og ennfremur að fyrirbyggjandi aðgerðir byggðar á áhættumati séu ekki innbyggðar í verklag ráðuneytanna. Þau treysta í flestum tilvikum á undirstofnanir sínar og skipulag þeirra þegar áföll dýnja yfir frekar en að lítið sé á ráðuneytin sjálf sem viðbragðsaðila. Forsætisráðuneytið er það ráðuneyti sem helst tekur af skarið í þessum efnum en lítið er um að önnur ráðuneyti hafi skilgreindu hlutverki að gegna hvað áhættu- og áfallastjórnun varðar. Jafnan vinnur hvert ráðuneyti fyrir sig eftir ákvörðunum ríkisstjórnarinnar ef aðkallandi vandamál koma upp sem ógna almannahag. Í flestum tilvikum er það þá á valdi forsætisráðuneytisins að koma á fót viðeigandi nefndum og ráðum í kjölfar eða vegna áfalla og eru þær svo skipaðar fulltrúum frá öðrum ráðuneytum eftir því sem við á.²⁶⁷ Sérstæð staða forsætisráðherra er skilgreind í reglugerð um stjórnarráðið þar sem hlutverk hans við samhæfingu á störfum annarra ráðuneyta er tilgreint. Hann er þessu samkvæmt eini ráðherrann sem getur skorið úr um verkaskiptingu á milli ráðuneyta. Slíkt vald er gríðarlega mikilvægt á áfallatímum og

²⁶⁶ Bylgja Hrönn Björnsdóttir, 2004, bls. 71-74.

²⁶⁷ Bylgja Hrönn Björnsdóttir, 2004, bls. 27 og 22-57.

gefur skýr merki um það lykilhlutverk sem forsætisráðherra skipar við slíkar aðstæður. Eðli áfalla er fólgið í óvissu og óvæntum og óvenjulegum atburðum þar sem taka þarf af skarið í aðgerðum og við úrlausn mála. Oft liggur ekki skýrt fyrir hverja tiltekin mál varða á sama hátt og upp geta komið mál sem enginn telur tilheyra sínu sviði og þegar svo ber við er hlutverk forsætisráðherra mikilvægt í að koma skipulagi á verkaskiptingu.²⁶⁸

Rannsóknir á áföllum á Íslandi hafa leitt í ljós að í upphafi viðbragðsferils hafi forsætisráðuneytið strax boðað til ríkisstjórnarfundna þar sem hlutverk ráðuneyta var skilgreint. Þar var ákveðið hvaða ráðuneyti skyldu koma að viðbragðsferlinu og kallað var eftir viðeigandi gögnum um málið. Hver og einn ráðherra sá um að útvega upplýsingar frá sínum undirstofnunum og nefndum. Hlutverk forsætisráðherra hefur því jafnan verið mjög veigamikið á áfallatímum og þá ekki síst í viðbrögðum við náttúruhamförum þar sem hann og hans ráðuneyti hafa sinnt ýmsum verkefnum. Má þar nefna stefnumótandi ákvarðanatöku, samningsgerð fyrir hönd ríkissjóðs við Ísafjarðarbæ og Ofanflóðasjóð, ákvörðun um framlag ríkisins til endurreisnarstarfa, setu í stjórn söfnunarsjóða, afgreiðslu á erfiðum tjónamálum, vinnu með sveitarstjórnunum á áfallasvæðum og umsjón með aukagreiðslum til ríkisstofnana. Reynslan hefur ennfremur sýnt hve forystuhæfni forsætisráðherra á áfallatímum er mikilvæg. Hlutverk hans sem leiðtoga verður áþreifanlegt í kjölfar áfalla þar sem mikilvægt er að hann sem fulltrúi stjórnvalda sýni samhug og veiti þolendum styrk og loforð um aðstoð og umbætur. Um leið er þó mikilvægt að halda trúverðugleika og gæta þess að lofa ekki meiru en stjórnvöld geta staðið við.²⁶⁹

Í ljósi þeirrar mikilvægu og margþættu stöðu sem forsætisráðherra skipar á áfallatímum, bæði með samhæfingar- og leiðtogahlutverki sínu, gagnvart samráðherrum sínum, undirstofnunum og almenningi, skiptir viðbragðstími hans miklu máli. Viðbrögð ríkisstjórnar og möguleikar ráðuneytisstjóra á því að samhæfa aðgerðir velja þannig á því að forsætisráðherra sé fljótur að bregðast við. Skipulag og leiðbeiningar þurfa að ná til allra ráðuneyta og samstarfshópa sem að málinu koma. Ráðuneytin breyta oft um verkefni og því mega leiðbeiningar fyrir stjórnarráðið ekki vera háðar stjórnsýslubreytingum.²⁷⁰

Í greiningu sem gerð var á viðbrögðum við náttúruhamförum á Íslandi árið 2008 var skoðað hvernig lagaákvæði er lúta að sveitarfélögum, skilgreiningu á aðgerðum og

²⁶⁸ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008, bls. 48.

²⁶⁹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008, bls. 33.

²⁷⁰ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008, bls. 48-49.

stjórnun aðgerða samrýmast þeim atriðum sem helst þykja mikilvæg varðandi skipulagi og stjórnun í kjölfar áfalla. Í kjölfarið voru lagðar fram tillögur um ýmsar lagabreytingar og fólust þær meðal annars í eftirfarandi atriðum:²⁷¹

- Að öll fagráðuneyti séu gerð ábyrg fyrir sínum störfum vegna neyðaraðstoðar og endurreisnar.
- Að samhæfing aðgerða ráðuneyta vegna náttúruhamfara sé í höndum forsætisráðherra.
- Að velferðar-, umhverfis- og efnahagsverkefni séu samhæfð undir forystu viðkomandi sveitarstjórna eða forsætisráðuneyti, eftir því hvort verkefni falli á sveitarfélag eða ríki.
- Að samstarf sveitarstjórna, forsætisráðherra og fagráðuneyta sé skilgreint.

Í fyrrgreindri rannsókn um stöðu áfallastjórnunar innan íslensku stjórnsýslunnar kom fram að lítil áhersla hafi verið lögð á að starfsfólk í lykilstöðum fengi þjálfun af einhverju tagi í ákvarðanatöku eða vinnu undir álagi. Auk þess virðist ekki unnið með skipulegum hætti að því að draga lærdóm af áföllum og þannig innleiða umbætur á grundvelli slíks lærdóms inn í stjórnkerfið. Ferli af því tagi miðast frekar að því að koma á fót nefndum og ráðum sem hafa það hlutverk að endurskoða og fara yfir viðbrögð og skipulag í tengslum við áföll, greina mistök sem gerð hafa verið og leggja fram tillögur til úrbóta. Afrakstur slíkrar vinnu birtist oft í formi lagabreytinga og skipulagsbreytinga í framhaldi af þeim.²⁷² Skýr og heildstæð stefnumótun á sviði áfallastjórnunar fyrir samfélagið í heild er ekki fyrir hendi en þó bendir margt til þess að slík stefnumótun og framkvæmd áfallastjórnunarferla séu til staðar á afmörkuðum sviðum innan stjórnsýslunnar.²⁷³

3.8.2. Endurskoðun á laga- og regluumgjörð

Lærdómsferlið sem íslensk stjórnvöld munu ganga í gegnum er enn á byrjunarstigi og því er það nokkrum erfiðleikum bundið í greiningu sem þessari að merkja kerfisbundnar breytingar enn sem komið er þar sem enn er stutt frá liðið. Ekki er allt komið til framkvæmda sem stefnt er að og því miðast þessi umfjöllun að miklu leyti við það að greina frá þeim markmiðum sem sett hafa verið til að vinna að umbótum og

²⁷¹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008, bls. 49-51.

²⁷² Bylgja Hrönn Björnsdóttir, 2004, bls. 71-74.

²⁷³ Bylgja Hrönn Björnsdóttir, 2004, bls. 74.

endurskipulagningu þar sem við á. Hér er því bæði fjallað um þau lög sem nú þegar hafa tekið gildi og samhliða farið yfir þær áætlanir sem miða að því að gera breytingar á núverandi umhverfi efnahagsmála á Íslandi. Vert er að taka tillit til þess að ný ríkisstjórn tók við störfum þegar þessi greining fór fram. Stjórnarskiptum fylgdu tilheyrandi breytingar og tilfæringar á og innan aðgerðaáætlana og víða voru nýjar áherslur kynntar á umbótastarfi og reglubreytingum.

- *Endurskoðun á regluumgjörð og eftirliti.*

Ríkisstjórn Geirs H. Haarde setti fram í áætlun sinni um efnahagsstöðugleika, áform um að endurskoða alla regluumgjörð fjármálastarfsemi og framkvæmd bankaeftirlits í því skyni að efla viðbúnað gegn hugsanlegum fjármálakreppum í framtíðinni. Í áætluninni kemur fram að mikil áhersla sé lögð á að fyrirbyggja að atburðarás af þessu tagi geti endurtekið sig og að átta sig á því hvað hafi farið úrskeiðis. Fyrirverandi yfirmaður finnska fjármálaeftirlitsins var ráðinn til að stýra mati á öllu regluverki fjármálamarkaðarins auk þess sem í starfi hans felst að gera úttekt á því hvernig fjármálaeftirliti hefur verið sinnt og fylgt eftir á undanförunum árum. Séð verður til þess að þeir æðstu stjórnendur og helstu eigendur sem hafa misfarið með ábyrgð sína eða misnotað bankana axli ábyrgð.²⁷⁴

- *Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008.*²⁷⁵

Tilgangur með setningu þessara laga var að setja á fót sérstaka rannsóknarnefnd á vegum Alþingis sem hefði það hlutverk að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá átti hún að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því. Eftirfarandi verkefni voru lögð í hendur nefndarinnar:²⁷⁶

1. Að varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

²⁷⁴Viljayfirlýsing um áform íslenskra stjórnvalda vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, bls 4.

²⁷⁵ Sjá <http://www.stjornartidindi.is>.

²⁷⁶ Byggt á I. kafla laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008.

2. Að afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem geta skýrt vanda þeirra, svo sem um fjármögnun og útlánastefnu þeirra, eignarhald, endurskoðun og tengsl þeirra við atvinnulífið.
3. Að gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn og tengda atvinnustarfsemi í samanburði við reglur annarra landa og framkvæmd stjórnvalda á þeim.
4. Að leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis.
5. Að koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.
6. Að gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.
7. Að skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar. Að því marki sem nefndin telur nauðsynlegt er henni heimilt að láta rannsókn sína taka til atburða eftir gildistöku laga nr. 125/2008 eða gera tillögu um frekari rannsókn á slíkum atburðum.

Í tengslum við athugun á fyrrgreindum atriðum skal enn fremur fara fram rannsókn þar sem lagt verði mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáföllum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði.

- *Lög um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008.*

Lög um stofnun embættis sérstaks saksóknara voru samþykkt á Alþingi 10. desember 2008. Embættinu var komið á fót til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda, tengslum við og í kjölfar atburða sem leiddu til bankahrunsins, hvort sem hún tengist starfsemi fjármálafyrirtækja, annarra lögaðila eða einstaklinga. Eftir atvikum skal sérstakur saksóknari fylgja rannsókn eftir með saksókn. Í lögnum er sérstaklega kveðið á um að hinn sérstaki saksóknari hafi eftir þörfum samstarf við skattrannsóknarstjóra ríkisins, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og aðrar réttarvörslu- og eftirlitsstofnanir. Sé þess óskað skulu þessar stofnanir veita hinum

sérstaka saksóknara upplýsingar um stöðu mála sem þær hafa til meðferðar til að tryggja sem kostur er vandaðan undirbúning opinberrar málsmeðferðar. Sérstakur saksóknari hóf störf þann 1. febrúar 2009.²⁷⁷

- *Frumvörp sem unnin eru af viðskiptaráðuneytinu (en höfðu ekki öðlast gildi þegar þessi greining fór fram).*²⁷⁸

1. Endurskoðun á lögum á sviði fjármálamarkaðar og framkvæmd fjármálaeftirlits.

Unnið var að endurskoðun á lögum á sviði fjármálamarkaðar og framkvæmd fjármálaeftirlits til að efla viðbúnað gegn hugsanlegum fjármálaáfallum í framtíðinni. Finniskur bankaeftirlitsmaður, Kaarlo Jännäri, var ráðinn til að meta reglur um lausafjárstýringu, lán til tengdra aðila, stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl og hæfisskilyrði eigenda og stjórnenda. Viðskiptaráðherra skipaði einnig nefnd sem í sitja fulltrúar viðskiptaráðuneytisins, FME, SFF og SF, sem hafði það hlutverk að undirbúa frumvarp um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki í ljósi fjármálaáfallsins. Nefndin og Kaarlo Jännäri höfðu samráð og skiptust á upplýsingum.

2. XII. kafli laga um fjármálafyrirtæki.

Viðskiptaráðuneytið hóf endurskoðun XII. kafli laga um fjármálafyrirtæki um slit fjármálafyrirtækja í desember 2008 með það að leiðarljósi að settar yrðu skýrari og heildstæðari reglur um slit fjármálafyrirtækja.

3. Lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

Ráðuneytið vinnur nú að innleiðingu tilskipunar 2007/16/EB um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði (UCITS). Einnig verður litið til þess hvort breyta skuli lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði í ljósi áfallsins á fjármálamörkuðum.

4. Hlutafélög og einkahlutafélög.

Ráðuneytið hefur beðið Lagastofnun Háskóla Íslands að ráðast í rannsókn á lögum um hlutafélög og einkahlutafélög í ljósi fjármálaáfallsins.

3.8.3. Aðgerðaáætlun og umbætur

Lærdómur felst einnig í vinnu aðgerðaáætlana stjórnvalda í kjölfar áfalls. Afleiðingar bankahrunsins eru enn að koma í ljós og því um sinn erfitt að ætla sér að draga lærdóm í kerfisbundnu formi. Þá er enn verið að slökkva elda og björgunarstarfinu er engan veginn lokið. Hlutverk nýrrar ríkisstjórnar, sem tók við

²⁷⁷ Lög um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008 og sjá <http://www.serstakursaksoknari.is>.

²⁷⁸ Skýrsla nefndar um endurreisn fjármálakerfisins frá 5.2.2009, bls. 14. Sjá www.island.is.

tímabundið fram að kosningum, er því framfar öðru að halda áfram því endurreisnarstarfi sem fyrri ríkisstjórn hóf, að halda bankastarfsemi gangandi, vinna að aðgerðum í þágu fyrirtækja og einstaklinga og vinna að því að endurvinnna traust á íslensku efnahagslífi. Lærdómsferlið er í þeim farvegi sem felst fyrst og fremst í uppgötvun og leiðréttingu mistaka og enn um sinn er erfitt að greina kerfisbundnar breytingar sem innleiddar hafa verið á grunni fyrri reynslu. Söfnun í reynslubankann er ólokið.

- *Endurreisnarnefnd bankakerfisins.*

Sú vinna sem á sér stað um þessar mundir beinist fyrst og fremst að því að reyna að draga fram ástæður efnahagsvandans og skýra hvað varð til þess að íslenska bankakerfið hrundi á einni viku en auk þess að beita aðgerðum sem miðast að endurreisn og uppbyggingu. Í því skyni setti bæði núverandi og fyrrverandi ríkisstjórn fram ítarlegar aðgerðaráætlanir og skipuð var sérstök nefnd um endurreisn fjármálakerfisins á Íslandi. Nefndin ber ábyrgð á þróun heildarstefnu um endurbyggingu bankakerfisins, framkvæmd hennar og samræmingu. Í nefndinni sitja fulltrúar allra viðeigandi aðila sem koma að meðferð bankamála en sænskur sérfræðingur á sviði bankamála hefur yfirumsjón með starfi nefndarinnar og skilar skýrslum til forsætisráðherra. Tilgangurinn með stofnun nefndarinnar var að tryggja að allir þeir aðilar sem þurfa nauðsynlega að koma að þeim málum sem tengjast endurreisn bankanna, muni fá allar upplýsingar. Nefndin hefur ekki ákvarðanavald heldur er hlutverk hennar fyrst og fremst að greina og fjalla um vandamál innan bankakerfisins og leggja í framhaldi af því fram formlegar tillögur um úrlausn mála.²⁷⁹

Í starfsáætlun nefndarinnar eru tekin til þau grundvallaratriði sem sýnt þykir að ríkisstjórnin þurfi að takast á við í kjölfar bankahrunsins. Varðandi sérstök atriði var eftirfarandi lagt til.²⁸⁰

- Að starfandi bankar verði endurreistir af ríkisstjórninni, bæði rekstrarlega og fjárhagslega.
- Að komið verði á fót Eignasýslufélagi, sem muni hafa tvíþætt hlutverk með höndum; annars vegar að styðja endurreisn stærri fyrirtækja sem gegna mikilvægu hlutverki í íslensku efnahagslífi og hins vegar að endurskipuleggja félög og bjarga verðmætum sem glatast ef félög fara í þrot.
- Að ríkisstjórnin taki við hlutverki eigenda bankanna og komi þeim skilaboðum til bankanna að viðskipti eigi ekki að ganga fyrir sig með sama hætti og áður.

²⁷⁹ Skýrsla nefndar um endurreisn fjármálakerfisins frá 5.2.2009, bls. 5.

²⁸⁰ Sjá umfjöllun um Endurreisnarnefnd bankakerfisins á www.island.is.

- Að stjórnendur banka geri sér grein fyrir því nýja umhverfi sem þeir starfa í og leggi sitt af mörkum og styðji ríkisstjórnina við að koma stefnumálum hennar varðandi endurreisn efnahagslífsins í framkvæmd.
- Að endurbættur verði laga- og framkvæmdarammi varðandi uppgjör gömlu bankanna.
- Að skipting verðmæta, sem fást við sölu eigna gömlu bankanna, á milli kröfuhafa verði sanngjörn, réttlát og gagnsæ.
- Að íhugað verði að setja upp sjálfstætt eignarhaldafélag sem fari með hlutabréf ríkisins í bönkum og fjármálastofnunum.
- Að mótuð verði afstaða til framtíðareignarhalds á fjármálastofnunum, meðal annars hugsanlega sölu hlutabréfa.
- Að settar verði reglur og eftirlitsrammi í samræmi við alþjóðlega staðla.

3.8.4. Endurskipulagning stofnana

Í kjölfar bankahrunsins skapaðist mikil totryggni í garð þeirra stofnana sem standa áttu að eftirliti með fjármálakerfi landsins og hávær krafa var uppi um endurnýjun yfirstjórna þessara stofnana. Því tók ný ríkisstjórn pólitíska ákvörðun um að skipta út í æðstu embættum með það að markmiði að skapa sátt og tryggja starfhæft umhverfi þessara stofnana.

- *Lög um breytingar á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, nr. 5/2009.*

Með nýjum ákvæðum í lögum um Seðlabanka Íslands voru gerðar grundvallarbreytingar á stjórnskipulagi bankans, þar sem bankastjórnin er lögð niður og þar með embætti þriggja bankastjóra sem sæti eiga í stjórninni. Þannig er bankastjórum fækkað og í stað bankastjórnar og sérstaks embættis formanns bankastjórnar, er skipaður einn bankastjóri sem stýrir bankanum og aðstoðarbankastjóri sem er staðgengill hans. Þá er mælt fyrir í lögnum að til starfa taki sérstök peningastefnunefnd sem fer með ákvörðunarvald um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum. Til stjórnþækja teljast vaxtaákvæðanir, viðskipti við lánastofnanir, ákvæðanir um bindiskyldu og viðskipti á gjaldeyrismarkaði sem hafa það að markmiði að hafa áhrif á gengi krónunnar. Miklar faglegar kröfur verða gerðar til þeirra sem sækjast eftir embætti bankastjóra. Þessar breytingar eiga að miða að því að styrkja faglegan grunn bankans og efla traust á honum til lengri og skemmri tíma. Stjórnvöld

vonast einnig til þess að um leið muni þessi breyting verða til að auka traust á íslenska fjármálakerfinu.²⁸¹

Mikill styr stóð um setningu þessara laga á Alþingi og voru ekki allir á eitt sáttir við undirbúning og gerð frumvarpsins. Hart var deilt um tilurð og forsendur þess en margir fyrrum stjórnarliðar úr röðum Sjálfstæðisflokksins héldu því fram að löggin væru einungis sett til höfuðs sitjandi formanni bankastjórnar, Davíð Oddssyni, fyrrum formanni Sjálfstæðisflokksins, og að tilgangurinn væri sá einn að koma honum úr embætti. Hvað sem því líður hafa þessi lög nú tekið gildi og þegar hefur nýr Seðlabankastjóri tekið til starfa tímabundið þar til ráðið hefur verið í stöður stjórnenda samkvæmt ákvæðum og skilyrðum hinna nýju laga.

- *Ný stjórn Fjármálaeftirlitsins.*

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins og stjórn þess hætti störfum um leið og fyrrum viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, sagði af sér embætti í lok janúar 2008.²⁸² Skipuð var ný yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins þann 6. febrúar 2009 og um leið gerðar breytingar á yfirstjórn einstakra ráðuneyta. Hluti af breytingaferlinu felst í því að fá erlenda sérfræðinga til starfa til að liðsinna Fjármálaeftirlitinu.²⁸³

3.8.5. Aukin meðvitund.

Íslenska bankahrúnið 2008 er sennilega eitt umfangsmesta áfall sem orðið hefur í efnahagssögu landsins. Afleiðingar þess snertu ekki bara íslensk stjórnvöld, bankakerfið og stofnanir innan stjórnsýslunnar heldur einnig þjóðina alla sem vaknaði upp við vonda martröð í kjölfar velmegunaráranna á undan. Góðæristímabilið einkenndist ekki bara af útrásargleði fjármálafyrirtækja heldur tók stór hluti þjóðarinnar þátt í veisluhöldunum og var hlynntur þeirri þróun sem átti sér stað í atvinnulífi í landinu. Samkvæmt niðurstöðum könnunar frá Capacent Gallup í júlí 2005 taldi meirihluti þjóðarinnar, eða rösklega 86%, útrás íslenskra fyrirtæja góða fyrir atvinnulífið.²⁸⁴ Að sama skapi ríkti talsverð bjartsýni meðal almennings um horfur á persónulegum högum á árunum 2000-2008. Í könnunum Capacents Gallups um horfur

²⁸¹ Fréttatilkynning forsætisráðuneytisins um ný lög um Seðlabanka Íslands, 26.2.2009. Sjá

www.forsaetisraduneyti.is

²⁸² www.mbl.is 25.1.2009.

²⁸³ Verkefnaskrá ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri grænna á www.island.is.

²⁸⁴ Þjóðarpúls Capacents Gallups 18.7.2005

næsta árs á þessu tímabili²⁸⁵ (þar sem spurt var í lok hvers árs hvort fólk teldi hagi sína verða betri, verri eða svipaða og á yfirstandandi ári) kemur fram að árið 2002 taldi tæplega helmingur landsmanna að persónulegir hagir þeirra myndu batna á komandi ári. Samsvarandi tölur fyrir árið 2005 eru 35% og þá töldu 55% að hagir yrði svipaðir. Í lok árs 2007 taldi enn tæplega þriðjungur landsmanna að persónulegir hagir þeirra yrðu betri á komandi ári og 60% töldu að þeir yrðu svipaðir. Á sama tímabili, eða allt til loka árs 2007 taldi meirihluti landsmanna að efnahagsástand í landinu færi batnandi eða yrði svipað á næsta ári á eftir.

Menn lifðu hátt á þessum árum, kaupgleði landans var í algeymi og litlu var til sparað að ná sem lengst í því lífsgæðakapphlaupi sem var orðið þjóðareinkenni í góðærinu. Fjölskyldur lifðu á lánum og yfirdrætti og kepptust um að eiga sem mest og best af öllu.²⁸⁶ Samkeppnin við náungann varð hjá mörgum öllu öðru yfirsterkara. Að sjálfsögðu var slíkt lífsmynstur engan veginn algilt en stór hluti þjóðarinnar, og þá sérstaklega yngri kynslóðir, eyddi langt um efni fram og nýtti sér láanafyrirgreiðslur og önnur slík tækifæri sem í boði voru. Kannski skal engan undra þar sem þetta hafði til nokkuð langs tíma gengið vel og varla virtist sjá fyrir endann á útrás og útþenslu. En gagnvart almenningi í landinu hrundi þessi spilaborg á tiltölulega stuttum tíma. Þrátt fyrir að blikur höfði verið á lofti í efnahagsmálum um nokkurt skeið óraði fáa fyrir þeim ósköpum sem yfir dundu. Efnahagshrunið neyddi alla til að líta í eigin barm og íhuga hvað leiddi til þess ástands sem við blasti, hvernig mætti lagfæra það sem fór úrskaiðis og síðast en ekki síst hvernig mætti tryggja að slíkt komi aldrei fyrir aftur. Allir sem einn þurftu að draga lærdóm af því sem hér hafði gerst.

Í kjölfarið mátti sjá merki aukinnar meðvitundar í þjóðfélaginu sem kristallaðist ekki síst í þeirri umbreytingu sem varð á gildismati og lífsgæðaviðmiðum. Menn áttuðu sig á því að kannski hafi það ekki einvörðungu verið hinir svokölluðu útrásarvíkingar sem fóru offari í góðærinu heldur hreifst þjóðin öll með upp að vissu marki. Bæði stjórnámálamenn og stór hluti almennings hyllti útrásarmenn og landvinninga þeirra erlendis og reyndi eftir fremsta megni að fylgja á eftir, lifa hátt og tryggja sína stöðu í þessu öfugsnúna kerfi. Þegar spilaborgin hrundi vöknudu margir til meðvitundur um hin sönnu gildi fjárhagslegrar heilsu og almennra lífsgæða. Menn læra margt í kjölfar slíks áfalls, forgangsraða upp á nýtt og endurvekja gömul og góð gildi sem ef til vill hafa vikið í öllu lífsgæðakapphlaupinu. Það þarf ekki annað en að líta til auglýsinga matvöruverslana fyrstu vikunnar eftir hrun sem kepptust um að bjóða landanum ódýra

²⁸⁵ Þjóðarpúls Capacents Gallups 3.1.2008.

²⁸⁶ Sjá t.d. Ársskýrslu Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna 2007, bls. 25.

lambaskrokka, slátur og svið, til að sjá slíkar breytingar. Fólki varð meðvitaðra um aurinn og eyddi minni tíma og peningum í framandi ferskar kryddjurtir og sérnuddaða nautavöðva sem voru meðal kræsinga á borðum í góðærinu. Umræðan um „hið nýja Ísland“ varð sífellt háværari þar sem í hávegum skyldi hafa ný gildi og ný viðmið og voru til að mynda samtök stofnuð í kringum það fyrirbæri.²⁸⁷ Menn einbeittu sér að því að hlúa að fjölskyldum sínum og að heilsunni, þakka fyrir að hafa atvinnu og frelsi til mennta. Þannig má segja að þjóðfélagið í heild gangi nú í gegnum lærdómsferli sem skilar sér í aukinni meðvitund um gömul og góð gildi og endurspeglast í breyttum lífnaðarháttum. Á hinu nýja Íslandi öðlast hin gömlu gildi nýja merkinu.

3.8.6. Upplýsingamiðlun og almannatengsl

Allir þeir viðmælendur sem rætt var við úr röðum blaðamanna, sem og sérfræðingur í almannatengslum, höfðu skoðun á því hvað hefði betur mátt fara í upplýsingastreyminu og almannatengslunum í kjölfar bankahrunsins.

Lóa Pind, fréttamaður á fréttastofu Stöðvar 2, telur að betur hefði farið á því að forsætisráðherra hefði haft fasta tíma til að tala við fjölmiðla og upplýsa á mannamáli um stöðu mála, næstu skref, áætluð fundahöld og þess háttar. Þá hefði einnig verið gott að senda reglulegar fréttatilkynningar um stöðu mála þar sem fast streymi upplýsinga sé betra en getgátur fjölmiðla. Að öðrum kosti sé leitað til minni spámanna og stjórnarandstæðinga sem eru tilbúnir að tjá sig en oftast en ekki út frá takmarkaðri upplýsingum.

Agnes Bragadóttir, blaðamaður á Morgunblaðinu, telur að stjórnvöld hefðu átt að skipuleggja aðgerðaráætlun miklu fyrir en þau gerðu, setja meiri kraft í hana og kynna hana betur, til að mynda með vikulegum, og á tímabili daglegum, fundum. Hinir reglulegu blaðamannafundir sem hófust í kjölfar setningar neyðarlaganna hafi ekki verið fullnægjandi upplýsingaveita og í framhaldinu hefði átt að halda skipulega fundi þar sem oddvitar stjórnarflokkanna sætu fyrir svörum og kynntu og færu yfir aðgerðaáætlunina. Þannig hefði mátt sýna svart á hvítu hvað væri í vinnslu og hvaða verkefni væru framundan. Með því móti hefðu fjölmiðlarnir og ekki síður fólkið í landinu haft einhvers konar aðgerðalista með samsvarandi tímaáætlun þar sem einfaldlega hefði verið hægt að merkja við hvaða verk væru í gangi, hverju væri lokið, hvað væri framundan og svo framvegis. Agnes segir að þannig hefði mátt tryggja miklu

²⁸⁷ Sjá t.d. www.nyjaisland.is og <http://www.dv.is/frettir/2008/10/14/nyja-island-i-faedingu/> og <http://www.vg.is/frettir/eldri-frettir/nr/3602>.

betra aðhald, bæði af hálfu fjölmiðla og þar af leiðandi einnig almennings í landinu. Þetta hafi ekki verið gert og telur Agnes að reiði almennings megi ekki síst rekja til þessa.

Einar Þorsteinsson, fréttamaður á fréttastofu RÚV, telur víst að forsætisráðherra hafi í raun verið að reyna að gera þetta allt saman rétt og sinna upplýsingaskyldunni eftir bestu getu, en eftir á að hyggja hafi það alls ekki verið nægilega vel gert. Stjórnvöld hafi líklega áttað sig á því að hér væri um að ræða það slæm tíðindi að of mikil uppljóstrun eða upplýsing á viðkvæmum stigum málsins gæti skapað uppþot og óvissu sem væri vont fyrir þjóðina. Því hafi verið unnið eftir því skipulagi að láta líta út fyrir að verið væri að gefa allar mögulegar upplýsingar, sýna að stjórnvöld og ráðamenn væru til staðar en um leið gæta þess að ganga ekki of langt og segja ekki of mikið. Eftir á að hyggja telur Einar að þetta hafi ekki gengið nægilega vel. Þó verði að hafa í huga að hér var um að ræða mál sem hlóð sífellt utan á sig og var af stærðargráðu sem enginn hafði áður kynnst. Enginn hafi verið undir þetta búinn og menn hafi mikið til látið stjórnast af aðstæðunum. Menn hafi greinilega verið slegnir og dofnir og forsætisráðherra hafi af þeim sökum kannski aldrei haft næga yfirsýn yfir atburðarásina.

Einar telur að dagleg yfirlit frá stjórnvöldum yfir verk eða ákvarðanir dagsins hefði verið ágætis upplýsingaleið fyrir fjölmiðlana í ljósi þess hve hlutirnir gerðust hratt. Ennfremur hefðu óformlegir upplýsingafundir með forsætisráðherra eða öðrum ráðherrum og sérfræðingum þeirra kannski getað hjálpað fréttamönnum að ná betri yfirsýn yfir málin. Þó sé það líka varhugaverð leið því alltaf geti skapast hætta á að fréttamaðurinn verði á einhvern hátt skuldbundinn viðmælandanum. Að því leyti sé hann ekkert sérstaklega hrifinn af slíkum fundum.

Eftir á að hyggja voru það að mati Einars mistök hjá Geir að nefna orðið „þjóðargjaldþrot“ í ávarpi sínu. Það hafi skapað ótta og borið ótíðindin um allan heim. Að sama skapi hefði Björgvin mátt láta það ógert að lofa að engum yrði sagt upp í Landsbankanum. Líklega hafi ekki verið sérlega djúp hugsun að baki þeirri yfirlýsingu enda var hún borin til baka einum eða tveimur dögum síðar.

Jón Hákon Magnússon, sérfræðingur í almannatengslum, telur að forsætisráðherra hefði átt að huga betur að því teymi af fólki sem sá um og vann að samskiptum við fjölmiðla. Í því samhengi hefði jafnvel verið hugmynd að útbúa fréttarit þar sem almannatengslateymi hefði raðað saman fyrir hann fólki sem hefur kunnáttu í tengslavinnu og getur komið upplýsingum og skilaboðum áleiðis á markvissan og skilvirknan máta. Í slíkum störfum sé nauðsynlegt að hafa teymi fólks sem kann að tala

við fjölmiðla, hefur tengsl inn í þjóðfélagið og kunnáttu í því hvernig best er að nota fjölmiðlana, sérstaklega hinar nýju fjölmiðlaleiðir sem standa til boða í nútímaþjóðfélagi. Það sé ekki nóg að koma skilaboðum í gegnum hefðbundna fjölmiðla í dag, því einnig þurfi að fara í gegnum rafrænu miðlana, finna út hvar fólkið sé, fá það til að hlusta og lesa og taka eftir. Það sé mjög flókið ferli en þeim mun mikilvægara. Þá telur Jón Hákon hina daglegu blaðamannafundi hafa byrjað alltof seint og nauðsynlegt hefði verið að framleiða mun meira af gögnum fyrir fjölmiðlamenn en gert var. Það hefði þurft að þjóna fjölmiðlunum betur, sérstaklega hinum erlendu, bæði með tilliti til þess að útvega þeim viðmælendur og eins að búa til efni og upplýsingar sem auðveldaði þeim starfið. Þannig hefði átt að kappkosta að forðast skaðleg skrif erlendra fjölmiðla um Ísland og reyna frekar að stýra umfjölluninni með betri þjónustu og útvegum nothæfra gagna sem miðast hefðu að þörfum mismunandi fjölmiðla. Þar sé ekki síst mikilvægt að útvega viðtöl þegar erlendir fjölmiðlar óska eftir því. Jón Hákon segist sjálfur hafa orðið mjög var við vandræði erlendra fjölmiðla við að ná sambandi við íslensk yfirvöld. Þannig hafi hans fyrirtæki fengið fjölda fyrirspurna frá erlendum fjölmiðlum þar sem óskað var eftir aðstoð við að ná sambandi við Geir H. Haarde.

Í umfjöllun Boin og féлага er bent á mikilvægi þess fyrir hina pólitísku forystu að gera sér grein fyrir þeim eftirmálum sem fylgja gjarnan í kjölfar áfalla. Á það ekki síst við um gagnrýna fréttaumfjöllun, ýmis konar rannsóknir og greiningar á orsökum og afleiðingum, gagnrýni pólitískra andstæðinga sem og sérfræðinga og almennings og jafnvel frekari málsmeðferð á dómstigum. Spurningar geta vaknað um pólitíska ábyrgð, sinnuleysi og vanhæfi í starfi, siðleysi, ráðaleysi og jafnvel spillingu. Við slíkar aðstæður þurfa pólitískir leiðtogar að vera færir um að halda uppi hóflegum vörnum fyrir athafnir sínar og aðgerðir en um leið að vera tilbúnir til þess að viðurkenna mistök og svara fyrir misgjörðir og mistök í viðbragðsferlinu. Neiti þeir að beygjast undir það og viðurkenna mistökin nást engin málalok, í það minnsta ekki í brád.²⁸⁸

Jón Hákon segir ríkisstjórnina hafa gert stór mistök í því hversu hægt vandamálið var afhjúpað. Það sé hans álit að best sé að rífa plástur af hárugri hendi í einum rykk en ekki smám saman því það sé miklu sárara. Og það hafi verið það sem þessi ríkisstjórn gerði. Í stað þess að rykkja plástrinum af og sýna iðrun hafi hið gagnstæða verið gert, hvorki stjórnvöldum né almenningi í landinu til heilla. *„Eitt af lykilatriðunum í áfallastjórnun er að segja sannleikann, leggja spilin á borðið og biðjast afsökunar. Það merkilega við það, er að þá sér almenningur að viðkomandi er líka mannlegur og að*

²⁸⁸ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 8.

hann gerir mistök líkt og aðrir. Þetta er sálrænt fyrirbæri þar sem fólk upplifir breyskleika og ákveður að fyrirgefa. Mér finnst að Sjálfstæðisflokkurinn eigi að standa upp núna fyrir kosningar og segja: Já, við berum að hluta til ábyrgð á þessu, við vorum ekki einir, en okkur þykir þetta leiðinlegt og við biðjumst afsökunar. Þannig mönnum er fyrirgefið.“

3.9. Niðurstöður

Bankahrunið á Íslandi árið 2008 og þær efnahagsþrengingar sem fylgdu í kjölfarið eiga sér fá, ef einhver, fordæmi í sögu landsins. Sá vandi sem blasti við íslenskum stjórnvöldum var í senn margþættur og flókinn og um leið bundinn svo gríðarlegri óvissu að fáir hefðu viljað standa í sporum viðbragðsaðila á þessum tíma. Í framhaldi af þeirri atburðarás sem átti sér stað í tengslum við bankahrunið fór af stað hávær umræða í þjóðfélaginu um frammistöðu stjórnvalda í viðbragðsferlinu og gagnrýni á hæfni stjórnsýslunnar til að takast á við áfall af því þessu tagi. Hér á eftir fer samantekt á því ferli sem rakið hefur verið í þessari umfjöllun og um leið reynt að veita svar við spurningunni um það hvað tókst vel upp í áfallastjórnuninni og í hverju fólust möguleg mistök.

3.9.1. Áhættumat, aðdragandi og verklegar aðgerðir

Vandamálið sem við blasti var fyrst og fremst efnahagslegs eðlis og viðbragðsáætlun fólst eðlilega að mestu leyti í aðgerðum sem miðuðu að efnahagslegum þáttum; að bjarga fjármálakerfinu í heild frá hruni og tryggja áframhaldandi starfsemi í íslenskum bönkum. Í skýrslu starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins um áhættumat fyrir Ísland kom meðal annars fram að með efnahagshruninu hafi komið bersýnilega í ljós að ein mikilvægasta forsenda fjármálaöryggis, sterkur bakhjarl á tímum lausafjárskorts, hafi ekki verið til staðar.²⁸⁹ Útþaninn bankageiri stóð í koleröngu hlutfalli við stærð hagkerfisins, og stærð og umfang viðskiptabankanna var of mikið í samanburði við Seðlabankann og ríkissjóð. Skuldasetning bankakerfisins í kjölfar gríðarlegrar áhættu- og lánastarfsemi var þjóðarbúinu ofviða og þegar lánalínur lokuðust voru bönkunum allar bjargir bannaðar og traustið þvarr. Í þó nokkurn tíma í aðdraganda bankahrunsins hafði íslenskum stjórnvöldum borist viðvaranir úr ýmsum áttum um í

²⁸⁹ Valur Ingimundarson, 2009, bls. 14.

hvað stefndi, þó fáa hafi grunað að vandinn yrði af þeirri stærðargráðu sem raun varð.²⁹⁰ Mikilvægt er að hafa í huga að á sama tíma og slíkar viðvaranir bárust sögðu álagspróf Fjármálaeftirlitsins aðra sögu og opinberar skýrslur Seðlabankans gáfu einnig til kynna að staða bankanna væri almennt góð. Faglærðir sérfræðingar voru heldur ekki á einu máli um stöðu fjármálakerfisins og sömu sögu er að segja af forráðamönnum viðskiptabankanna sem allt fram á síðustu lífdaga bankanna höfðu fullvissað bæði stjórnvöld og almenning um trausta stöðu og framtíð sinna fyrirtækja.

Íslensk stjórnvöld voru vel meðvituð um það strax í upphafi árs 2008 og jafnvel fyrr að von væri á samdrætti í íslensku efnahagslífi og höfðu að mörgu leyti undirbúið sig undir komandi þrengingar, meðal annars með eflingu gjaldeyrisvarasjóðs Seðlabankans og ráðningu sérstaks efnahagsráðgjafa ríkisstjórnarinnar. Það var fyrirséð að hægjast myndi um og, líkt og kom fram í máli margra ráðherra í ræðustóli Alþingis framan af ári 2008, var stjórnvöldum það ljóst að slík þróun væri eðlileg í framhaldi af miklum góðæristímum. Hraði atburðarásarinnar, breyttar aðstæður á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og þau áhrif sem hin alþjóðlega lausfjárgreppa hafði á íslenska bankastarfsemi virðist hins vegar hafa komið stjórnvöldum að einhverju leyti í opna skjöldu. Þótt margt bendi til þess að grípa hefði mátt til beinna aðgerða af hálfu yfirvalda fyrr en gert var má segja að viðbragðsferli hafi í raun og veru þegar verið komið af stað, bara af öðrum toga og umfangi en ef til vill nauðsynlegt var. Þær aðgerðir miðuðust gegn annars konar og umfangsminni vanda en þeim sem skyndilega við blasti. Færa má rök fyrir því að mat á aðstæðum hafi ef til vill ekki verið rétt eða í það minnsta hafi að einhverju leyti verið um að ræða vanmat á þeim teiknum sem á lofti voru í aðdraganda hrunsins. Í fyrrgreindri áhættumatsskýrslu kemur fram að viðbragðsáætlanir hafi ekki staðist þegar á reyndi og aðgerðir stjórnvalda til bjargar bankakerfinu hafi mistekist. Færð eru rök fyrir því að eftirliti hafi verið ábótavant og að of seint hafi verið gripið til aðgerða:

Og þótt regluverk fjármáلامarkaða hafi verið fengið frá Evrópusambandinu virðist mikill misbrestur hafa orðið á eftirliti, meðal annars vegna þess hve innlendar eftirlitsstofnanir voru veikar. Auk þess var eftirlitið bundið við hvert aðildarríki en flæði fjármagns orðið frjálst á öllu svæðinu. Vöktun og eftirlit héldu þannig ekki í við aukið viðskiptafrelsi. Samráðsnefnd forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans hafði reynt að efla viðbúnað og látið semja drög að frumvarpi sem síðar varð að neyðarlögunum sem sett voru í október 2008. Hugsanlegt er að það hefði

²⁹⁰ Jón Danielsson og Gylfi Zoega, 2009, bls. 11-12.

mildað áhrifin ef viðbragðsáætlanir hefðu verið virkjaðar fyrr og álagspróf bankanna verið raunsærri. En hér var um kerfishrun að ræða og grípa hefði þurft mun fyrr inn í atburðarásina til að afstýra því.²⁹¹

Ráðgjafi sem fenginn var til liðs við stjórnvöld í viðbragðsferlinu í kjölfar hrunsins hafði sjálfur gert tilraunir til þess að vekja athygli ráðamanna á nauðsyn þess að innleiða þyrfti viðbragðskerfi sem miðaði að því að virkja mikilvægar einingar innan stjórnsýslunnar til undirbúnings og samvinnu um áætlanir og viðbrögð við aðsteðjandi ógn. Slíkum tillögum var hafnað fram eftir árinu 2008, meðal annars á þeim forsendum að ekki þótti tilefni til slíks viðbúnaðar að svo stöddu.

Þegar eiginleg atburðarás hófst blasti sá vandi við íslenskum stjórnvöldum að koma þyrfti einum stærsta viðskiptabanka landsins til bjargar ella mynda hann stefna í þrot. Stífl fundahöld forystumanna í ríkisstjórninni og stjórnar Seðlabanka Íslands með forráðamönnum bankans leiddu til þeirrar ákvörðunar að ríkið skyldi taka yfir 75% hluta í bankanum. Sú aðgerð átti eftir að reynast afdrifarík og vera sú þúfa sem velti hlassinu í tengslum við þá atburðarás sem fylgdi í kjölfarið. Eftir á að hyggja meta margir það svo að það hafi reyndar ekki endilega skipt máli hvaða þúfu um ræddi eða hvert fyrsta skrefið hefði verið í þessari atburðarás því miðað við stöðu mála á íslenskum bankamarkaði á þessum tíma hafi eingöngu verið spurning um það hvert yrði fyrsta vígið til að falla. Hefði Glitnir ekki lent í vandræðum á þessum tímamarki og leitað eftir aðstoð hefði eitthvað annað og svipað gerst sem leitt hefði til sömu niðurstöðu á endanum.

Í framhaldi af yfirtöku Glitnis var sérstökum samráðshópum og aðgerðarteymum komið á fót undir forystu forsætisráðherra og ráðuneytis hans. Hver um sig höfðu þessir hópar mismunandi hlutverkum að gegna í viðbragðsferlinu, hvort sem um var að ræða beinar efnahagsaðgerðir, undirbúning frumvarps að neyðarlögum eða samskipti við fjölmiðla og almenning. Þegar stjórnvöldum var ljóst, fyrstu daga októbermánaðar, að Glitnir var ekki sá eini íslensku viðskiptabankanna sem stefndi í þrot fór í hönd mikil vinna sem miðaði að því að koma í veg fyrir lömum á innlendri bankastarfsemi og var setning neyðarlaganna hluti af því verkferli. Á þessum tíma gerðust hlutirnir með slíkum hraða að erfitt var að gera sér grein fyrir því hverju var í raun og veru áorðað á þeim stutta tíma sem til stefnu var. Burtséð frá mögulegum mistökum sem kunna að

²⁹¹ Valur Ingimundarson, 2009, bls. 14-15.

hafa verið gerð í aðdraganda bankahrunsins má segja að upp að vissu marki hafi þrekvirki verið unnið í því að mánudaginn 6. október hafi innlend bankastarfsemi gengið að mestu leyti hnökralaust fyrir sig. Sú staða sem við blasti helgina á undan var orðin það alvarleg að það var engan veginn sjálfgefið að bankastarfsemi gæti farið fram með eðlilegum hætti í framhaldinu. Á þeim tíma varð forsætisráðherra og samstarfsmönnum hans ljóst að þörf væri á setningu sérstakra neyðarlaga til að koma í veg fyrir algert upplausnarástand á íslenskum fjármálamarkaði og í kjölfarið áhlaupi á innlendar bankastofnanir. Óvíst er að viðskiptavinir bankanna hafi gert sér grein fyrir því að með setningu neyðarlaganna hafi í raun og veru verið komið í veg fyrir mun verra og alvarlegra ástand en raunin varð. Greiðslukortanotkun gekk í flestum tilfellum eðlilega fyrir sig, millifærslur og greiðslur reikninga að mestu leyti líka og öll útibú bankanna voru starfhæf á þessum tíma. Fæstir fundu áþreifanlega fyrir því að áframhaldandi starfsemi íslenskra bankastofnanna hafði hangið á bláþræði dagana á undan. Að þessu leyti má segja að aðgerðir stjórnvalda hafi heppnast vel og skilað ásættanlegri niðurstöðu miðað við aðstæður. Nokkuð öðru máli gegndi um gjaldeyrisviðskipti og alþjóðlega starfsemi sem þó nokkrir hnökrað urðu á og lengri tíma tók að koma þeim málum í eðlilegt horf. Stjórnvöld lögðu líka áherslu á að um væri að ræða tvö aðskilin svið þar sem innlend bankastarfsemi var sett í forgang og róið að því öllum árum að koma henni sem fyrst í eðlilegar skorður.

Í kjölfar setningar neyðarlaga voru heimildir laganna nýttar til að grípa inn í starfsemi Landsbankans sem í framhaldinu leiddi til milliríkjadeilu við Breta og Hollendinga um ábyrgð ríkissjóðs á svokölluðum Icesave reikningum Landsbankans. Aðgerðir Breta í þeirri deilu fólust meðal annars í beitingu hryðjuverkalaga til að frysta eigur íslenskra banka í Bretlandi og áttu sú ákvörðun stóran þátt í falli þriðja íslenska viðskiptabankans, Kaupþings, nokkrum dögum síðar. Vandinn vatt upp á sig með degi hverjum og í kjölfarið fylgdu enn fleiri vandamál í formi fjöldagjaldþrota innlendra fyrirtækja, falls íslensku krónunnar, aukins atvinnuleysis og annarra samverkandi þátta. Mikill ótti og óvissa greip um sig í þjóðfélaginu og almenningur fylktist í mótmælagöngur þar sem krafist var afsagnar ríkisstjórnarinnar og meint aðgerða- og sinnuleysi stjórnvalda var harðlega gagnrýnt. Óánægja og tortryggni í garð yfirvalda jókst með degi hverjum og kristallaðist það ekki síst í minnkandi fylgi stjórnarflokkanna og þverrandi trausti í garð opinberra stofnanna og forystumanna í stjórnsýslunni. Á sama tíma stóðu stjórnvöld andspænis þeim stóru verkefnum sem við blöstu í kjölfar bankahrunsins og miðuðust að því að tryggja hag heimila og fyrirtækja, vinna að

endurreisn íslensks atvinnulífs og stöðugleika íslensku krónunnar. Í því augnamiði var ákveðið að ganga til samstarfs við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og var það af mörgum talinn eini raunhæfi möguleikinn í stöðunni. Í lok októbermánaðar var formlega tilkynnt um lánaumsókn til sjóðsins og var sú lánveiting svo samþykkt af stjórn sjóðsins 19. nóvember 2008. Í kjölfar þeirrar ákvörðunartöku má segja að mesti stormurinn hafi verið yfirstaðinn og dregið hafi úr óvissu um frekari óvænta atburði af því tagi sem einkenndu vikurnar á undan. Viðbragðsferlinu var þó með þessu hvergi nærri lokið því enn átti eftir að greina frekari afleiðingar þess hruns sem varð á íslensku fjármálakerfi haustið 2008. Frekari þrengingar á atvinnumarkaði og aukinn fjöldi gjaldþrota fyrirtækja áttu enn eftir að koma í ljós auk þess sem bankahrunið leiddi af sér stjórnarslit, brotthvarf Geirs H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, úr stjórn málum (sem hætti raunar vegna alvarlegra veikinda) og flýtingu kosninga svo dæmi séu tekin.

Yfirlit yfir helstu aðgerðir stjórnvalda á því tímabili sem um ræðir má sjá hér að neðan en hafa skal í huga að ekki er um tæmandi lista að ræða:

- Setning neyðarlaga.
- Yfirtaka á starfsemi þriggja viðskiptabanka á grundvelli neyðarlaga.
- Samkomulag við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.
- Skipun sérstakrar rannsóknarnefndar til að rannsaka aðdraganda að bankahruninu, orsök þess og afleiðingar.
- Skipun embættis sérstaks saksóknara.
- Skipun erlends sérfræðings til að stýra endurskipulagningu bankanna.
- Endurskoðun á löggjöf í tengslum við fjármálamarkaði.
- Margþættar aðgerðir í þágu heimila og fyrirtækja í landinu.²⁹²
- Innleiðing áfallastjórnunarferlis undir forystu sérfræðings á því sviði.
- Stofnun ýmissa starfshópa og nefnda til úrlausna ýmissa vandamála í tengslum við bankahrunið.
- Komið á fót upplýsingavef www.island.is með upplýsingum fyrir almenning um efnahagsáætlun stjórnvalda og samstarfið við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Ný ríkisstjórn tók við völdum þann 1. febrúar 2009 og tók þá við ný aðgerðaáætlun með nýjum áherslum þar sem meðal annars voru gerðar breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið og unnið að auknu upplýsingastreymi frá stjórnvöldum. Þess utan hélt ný ríkisstjórn að mörgu leyti áfram því umbótastarfi og

²⁹² Sjá m.a. fréttir forsætisráðuneytisins 14.11.2008 og 2.12.2008 á www.forsaetisraduneyti.is.

endurreisn sem fyrri ríkisstjórn hóf strax í kjölfar hrunsins. Enn sem komið er er erfitt að merkja kerfisbundinn lærdóm af því áfalli sem bankahrunið var en vísi að slíkum lærdómi má víða finna í aðgerðaáætlunum beggja ríkisstjórna. Endurskoðun á laga- og regluumhverfi, skipun rannsóknarnefnda um bankahrunið og bætt upplýsingamiðlun endurspegla skref í þá átt að dreginn hafi verið lærdómur af þessum atburðum.

Í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland voru ennfremur settar fram ábendingar sem ætla má að geti stuðlað að frekara endurmati og umbótum í kjölfar bankahrunsins:²⁹³

- Þörf er á skýrari lögum um fjármálastarfsemi, sjálfstæðari og sterkari eftirlitsstofnunum og meiri fjármálaþekkingu hjá embættum saksóknara og dómstóla.
- Efla þarf frekar valdheimildir eftirlitsaðila, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka til að grípa inn í starfsemi fjármálafyrirtækja sem ógna hagkerfinu og fjármálastöðugleika.
- Draga þarf úr heimildum viðskiptabanka til að stunda viðskipti með flókna fjármálagerninga og áhættulán og aðgreina þar með starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingabanka. Einnig þarf að takmarka leyfileg krosseignatengsl slíkra stofnana.
- Það sem ógnar almannaoðryggi er ekki aðeins glæfralegur bankarekstur heldur einnig sá möguleiki að bankastarfsemi leggist hreinlega af. Leggja ber því áherslu á að endurvinnna með skipulögðum aðgerðum traust íslenskrar fjármálastarfsemi erlendis. Auk eftirlits og aðhalds er það grundvöllur allrar fjármálastarfsemi.

3.9.2. Íslenska stjórnarsýslan og innleiðing áfallastjórnunarkerfis

Áfallastjórnun hefur hingað til verið lítið þekkt hugtak innan íslensku stjórnarsýslunnar og benda fyrri rannsóknir til þess ekkert formlegt skipulag á því sviði sé fyrir hendi innan ráðuneytanna. Ennfremur hafa fyrirbyggjandi aðgerðir byggðar á áhættumati ekki verið innbyggðar í verklag þeirra. Ráðuneytin treysta í flestum tilvikum á undirstofnanir sínar og skipulag þeirra þegar áföll dynja yfir frekar en að lítið sé á ráðuneytin sjálf sem viðbragðsaðila. Forsætisráðuneytið er það ráðuneyti sem helst tekur af skarið í þessum efnum en lítið er um að önnur ráðuneyti hafi skilgreindu hlutverki að gegna hvað áhættu- og áfallastjórnun varðar.

²⁹³ Valur Ingimundarson, 2009, bls. 40.

Staða og hlutverk forsætisráðherra er mjög sérstætt samkvæmt reglugerðarskilgreiningu og er hann samkvæmt því eini ráðherrann sem getur skorið úr um verkaskiptingu á milli ráðuneyta. Slíkt vald er gríðarlega mikilvægt á áfallatímum og gefur skýr merki um það lykilhlutverk sem forsætisráðherra skipar við slíkar aðstæður. Eðli áfalla er fólgið í óvissu og óvæntum og óvenjulegum atburðum þar sem taka þarf af skarið í aðgerðum og við úrlausn mála. Oft liggur ekki skýrt fyrir hverja tiltekin mál varða á sama hátt og upp geta komið mál sem enginn telur tilheyra sínu sviði og þegar svo ber við er hlutverk forsætisráðherra mikilvægt í að koma skipulagi á verkaskiptingu. Rannsóknir á áföllum á Íslandi hafa leitt í ljós mikilvægi þessa leiðtogahlutverks forsætisráðherra, sér í lagi hvað varðar viðbragðsflýti hans og aðgerðir í upphafi viðbragðsferils.

Bankahrunið 2008 er engin undantekning á þessu og greining á viðbragðsferlinu leiddi skýrt í ljós mikilvægi forsætisráðherra og stöðu hans sem leiðtoga, bæði innan stjórnsýslunnar sem og út á við gagnvart almenningi. Geir H. Haarde, forsætisráðherra, skipaði stórt hlutverk í ákvarðanatökufurðuninni á þeim tíma sem um ræðir og var embætti hans, ráðuneyti og samráðshópar megin stefnumótunaraðili í því ferli. Viðbragðsferlið og ákvörðunartaka innan stjórnsýslunnar einkenndist þannig af miðstýringu út frá forsætisráðuneytinu í samstarfi og samvinnu við undirstofnanir þess, önnur ráðuneyti og lykilþátttakendur innan áfallastjórnumunarkerfisins.

Á fyrstu stigum atburðarásarinnar (frá yfirtöku Glitnis og fram að ákvörðun um setningu neyðarlaga) var hvorki viðlagaáætlun né sérstakt áfallastjórnumunarkerfi til staðar innan stjórnsýslunnar til að mæta þeim vanda sem við blasti við hrun íslenska bankakerfisins. Viðbragðsaðilar tókust því á við vandann undir nokkurri óvissu frá degi til dags án þess að vinnubrögðin miðuðust út frá heildstæðri stefnu eða viðbragðsáætlun. Það breyttist að einhverju leyti með aðkomu sérstaks ráðgjafa sem sérhæfði sig meðal annars í uppsetningu viðbragðskerfis af því tagi sem átti við í þessu tilfalli. Fyrirmyndin að því áfallastjórnumunarkerfi sem innleitt var undir handleiðslu hans byggðist á sérstöku skipulagformi frá NATO sem hafði þegar verið innleitt og notað í mörgum öðrum NATO ríkjum. Út frá þeirri formgerð sem lá til grundvallar var lagt upp með áætlun sem snéri að þremur meginþáttum: að vinna að samræmingu aðgerða, huga að félagslegum þáttum og sinna upplýsinga- og samskiptamálum við fjölmiðla og hagsmunaaðila. Framkvæmd á þessari áætlun var unnin eftir sérstöku skipulagi þar sem helstu viðeigandi aðilum, lykilstarfsmönnum ráðuneyta, pólitískum fulltrúum, sérstökum ráðgjöfum, fulltrúum fjármálastofnana og fjármálafyrirtækja og öðrum

hagsmunaaðilum og mikilvægum fulltrúum, innlendum sem erlendum, var raðað upp í mismunandi starfshópa eftir því sem við átti. Fundahöld og samskipti innan og á milli þessara hópa innan kerfisins voru byggð á ákveðnu skipulagi þar sem markmiðið var að tryggja góða samvinnu og samþættingu aðgerða.

Eiginlegar efnahagslegar aðgerðir og ákvarðanatökur þar að lútandi voru framkvæmdar af hálfu ríkisstjórnar og ædstu ráðamanna efst í skipulaginu. Þar var Geir H. Haarde, forsætisráðherra, miðpunkturinn og allar meiriháttar ákvarðanir fóru í gegnum hann að undangenginni ráðgjöf og samráði við helstu samstarfsmenn og pólitíska ráðgjafa. Undir honum starfaði sérstakur stýrihópur (e. Control Tower) sem sá um að fylgja eftir aðgerðum og vera tengiliður stjórnvalda (þeirra efst settu) við aðgerðakjarnann og þá starfshópa sem sinntu verkum bæði út á við og á bak við tjöldin. Sérstakt aðgerðateymi var svo til hliðar við stýrihópinn og sinnti fjölpættu hlutverki sem miðaðist að því að greina þarfir þjóðfélagsins og mynda tengslanet við helstu hagsmunaaðila samtímis því að tryggja upplýsingastreymi og að samþætta öll verksvið í eitt heildstætt kerfi. Efst sat stjórnin sem sinnti aðgerðum en undir þeim stóðu mismunandi hópar sem sinntu samþættingu aðgerða.

Þrátt fyrir að ekkert fyrirfram ákveðið viðbragðskerfi við efnahagsáföllum hafi verið til staðar gekk ágætlega að virkja stjórnsýsluna í viðbragsferlinu og innleiða það áfallastjórnunarkerfi sem stuðst var við. Kerfið í heild sýndi ákveðinn sveigjanleika og hæfileika til aðlögunar að gjörbreyttum aðstæðum og umhverfi. Auk þess var það mat viðbragðsaðila að vel hafi tekist að vinna lárétt innan skipulagsheildar eins og stjórnarráðsins sem alla jafna byggist á lóðréttara skipulagsformi.

Sú aðferðafræði og skipulag sem unnið var eftir innan áfallastjórnunarkerfisins rímuðu að mörgu leyti vel við fræðilegar kenningar og aðferðir áfallastjórnunar. Það sem helst út af bar og verður nánar greint frá hér að neðan, var skortur á þeim þætti er snéri að kerfisbundnu upplýsingastreymi og sýnilegri upplýsingaveitu af hálfu þeirra fulltrúa sem stóðu að þeim málum. Lykilþáttur í því skipulagi sem unnið var eftir og ekki tókst að sinna sem skyldi var *fréttaframleiðslusvið*. Sá hluti verklagsins snéri að því að virkja fjölmiðla- og almannatengslageirann til samstarfs og samvinnu á upplýsingasviði með það að markmiði að efla vinnslu upplýsinga, útbúning fréttatilkynninga og aðra tengda þætti og koma þeim markvisst áfram á borð fjölmiðla og til almennings. Það hins vegar mistókst, meðal annars af pólitískum ástæðum, og afleiðingarnar voru meðal annars þær að almenningur varð ekki nægilega var við þær aðgerðir og áætlanir sem gripið var til af hálfu stjórnvalda í viðbragðsferlinu. Að sama

skapi mætti færa rök fyrir því að afleiðingarnar hafi verið mjög þýðingamiklar fyrir afdrif þeirrar ríkisstjórnar sem síðar fór frá völdum.

Því má svo einnig velta fyrir sér hvort ekki hafi verið gripið of seint til innleiðingar áfallastjórnunarkerfis og hvort stjórnvöld hefðu verið betur í stakk búin til að þess að takast á við vandann ef áfallastjórnun hefði verið viðurkennt hugtak innan stjórnsýslunnar í heild. Þær blikur sem voru á lofti í aðdraganda bankahrunsins hefðu jafnvel átt að leiða til þess að gripið hefði verið til viðbúnaðar við hinu óvænta og versta þrátt fyrir að engan hafi óráð fyrir því að slík yrði niðurstaðan sem raun varð.

3.9.3. Upplýsingastjórnun, fjölmiðlar og almannatengsl

Mikilvægir þættir í viðbragðsferlinu og áfallastjórnuninni fólust ekki eingöngu í sjálfum efnahagsaðgerðunum. Samfara verklegum aðgerðum á sviði efnahagsmála var nauðsynlegt að halda almenningi og fjölmiðlum upplýstum um stöðu mála, gera grein fyrir aðgerðum og afleiðingum þeirra og tryggja um leið einhvers konar stöðugleika í þjóðfélaginu svo ekki myndi leiða til uppþotsástands. Í þessari rannsókn var lögð megin áhersla á greiningu á þeim þáttum er miðast að stjórnun upplýsingastreymis og almannatengsla og samskiptum við fjölmiðla á tilteknu tímabili við og í kjölfar bankahrunsins. Ef aðgerðir stjórnvalda og athafnir þeirra á þessum tilteknu sviðum eru settar í samhengi við fræðileg viðmið áfallastjórnunar má sjá að víða var pottur brotinn.

Þættir er lúta að upplýsingastreymi er ítrekaðir í fyrrgreindri áhættumatsskýrslu þar sem bent er á mikilvægi þess að halda almenningi upplýstum þegar neyðarástand skapast, ekki síst í ljósi þess hversu þekkingar- eða skilningsleysi á ógn getur aukið verulega á vanda sem fyrir er, til dæmis með áhlaupi á bankastofnanir eða hömstrun matvæla. Skýrsluhöfundar telja að bankahrúnið sé dæmi um misbrest á þessu sviði og að stjórnvöldum hafi mistekist að tryggja fullnægjandi upplýsingaflæði.²⁹⁴ Þeir viðmælendur úr hópi fjölmiðlamanna sem rætt var við í tengslum við þessa rannsókn taka allir undir slíka gagnrýni og eru sammála um það að mikill skortur hafi verið á upplýsingum um aðgerðir og áætlanir stjórnvalda. Sama segir sérfræðingur í almannatengslum sem fullyrðir að aðgerðaleyfi á þessu sviði hafi verið raunverulegur valdur að því að slitnað hafi upp úr stjórnarsamstarfinu. Þá má einnig halda því fram að óánægju almennings megi ekki síst rekja til samskiptaleysis stjórnvalda út á við. Upplýsingastreymi frá stjórnvöldum var að flestra mati ábótavant og skortur á upplýsingum um aðgerðir og stöðu og gang mála varð til þess að auka óvissu og

²⁹⁴ Valur Ingimundarson, 2009, bls. 28.

óánægju úti í þjóðfélaginu. Fjölmíðlarnir urðu þessa áþreifanlega varir og tóku virkan þátt í gagnrýni á meint aðgerðaleyssi stjórnvalda.

En gagnrýni getur gengið á báða vegu varðandi þátt fjölmiðlanna og er í því sambandi ekki síður mikilvægt að líta á stöðu og hlutverk þeirra í þessari atburðarás. Í kjölfar bankahrunsins hefur gagnrýni í garð fjölmiðlana víða verið haldið á lofti í þá veru að þeir hafi, ekki síður en stjórnvöld, brugðist í eftirlits- og aðhaldshlutverki sínu í aðdragandanum. Í þessari greiningu kom einnig fram hversu skýran mun mátti oft sjá á starfsaðferðum, kunnáttu og þekkingu íslenskra fjölmiðla í samanburði við erlenda starfsbræður sína. Þó ber að hafa þann fyrirvara á slíkum alhæfingum að íslenskir fjölmiðlamenn voru ekki síður fórnarlömb atburðanna en þeir voru hlutlausir upplýsendur og gagnrýnendur. Þetta tvískipta hlutverk þeirra getur hafa haft mikið að segja um verklag þeirra og starfshætti á slíkum umrótstímum. Einnig er ljóst að íslenskir fjölmiðlar þurfa betra stoðkerfi til að sinna sínum þörfum þegar áföll og atburðir af þessari stærðargráðu skella á. Í því ljósi getur verið mjög lærdómsríkt fyrir fjölmiðlana sjálfa að líta til baka með gagnrýnum hug á frammistöðu sína, virkni og starfsaðferðir í þessu máli. Það væri hyggilegt að með tímanum gæfist fjölmiðlastéttinni á Íslandi tækifæri og vettvangur til að meta þannig hlutverk sitt og stöðu, bæði gagnvart stjórnvöldum og almenningi, og huga að því hvernig og hvað megi bæta í framtíðinni.

Eins og fram kom hér að framan var frá ákveðnum tímapunkti virk aðgerðaáætlun til staðar innan stjórnsýslunnar og samfelld og ötul vinna fór fram á bak við tjöldin. Vandinn fólst hins vegar í því hversu illa og seint það skilaði sér út á við og hversu lítið almenningur varð var við aðgerðir stjórnvalda. Viðbrögð og álit almennings sýndi sig einna best í skoðanakönnunum um viðhorf til stjórnmálaflokka og –manna. Fylgi stjórnarflokkanna og ríkisstjórnarinnar dalaði eftir því sem á leið og traust í garð ráðherra og opinberra stofnanna fór að sama skapi þverrandi.

Það sem helst á skorti var skipulagðara flæði upplýsinga frá stjórnvöldum, daglegt yfirlit yfir aðgerðir og næstu skref og öflugri og betri samskipti við fjölmiðla þar sem upplýsingum var komið áfram til þeirra á kerfisbundnari hátt. Þannig hefði um leið mátt stýra umfjölluninni í þægilegri farveg fyrir stjórnsýsluna og starfsemi og aðgerðir hennar hefðu með því móti tekið á sig aðra og jákvæðari birtingarmynd.

Út frá sjónarhóli almannatengsla fólust ein stærstu mistök stjórnvalda, og þá ekki síst Geirs H. Haarde, í skorti á auðmýkt. Þetta er sá þáttur sem jafnvel má segja að hafi verið örlagavaldur þeirrar ríkisstjórnar sem var í hlutverki viðbragðs- og ekki síður

eftirlitsaðila í þessu máli. Það skorti iðrun og auðmýkt, hæfni til að tala við almenning á mannlegum nótum og síðast en ekki síst afsökunarbeiðni. Þetta er mjög mikilvægt atriði og til að forðast misskilning er rétt að útskýra það nánar. Sú afsökunarbeiðni sem þörf var á þurfti ekki að þýða viðurkenningu á sekt heldur viðurkenningu á *ábyrgð* og *mistökum* í eftirlitshlutverkinu. Mikilvægt var að bjóða slíka afsökunarbeiðni og lýsa yfir ábyrgð snemma í ferlinu. Ekki ábyrgð á því að vera valdur að hruninu, heldur því að slíkt áfall hafi orðið á vakt þessarar ríkisstjórnar. Jafnvel hefði mátt biðjast afsökunar á því að hafa einfaldlega ekki vitað betur eða að um yfirsjón, skilningsleysi og vanmat á aðstæðum hefði verið að ræða. Burtséð frá því hvað sé nákvæmlega rétt í slíkum orðum eða hvað eigi síðar eftir að koma í ljós varðandi sekt, sakleysi og ábyrgð, er það lykilatriði út frá sjónarmiðum áfallastjórnunar og almannatengsla að meðhöndla mál á þennan hátt. Þetta hefði mögulega breytt gríðarlega miklu varðandi almenningsálitið, mótmælin og stjórnarslitin.

Túlkun stjórnvalda á vandanum fólst í því að bankahrunið væri afleiðing af öðru og stærra vandamáli sem ætti rætur í flóknara samhengi. Málflutningur ríkisstjórnarinnar bar þess merki að hún vildi tryggja að almennur skilningur fólks væri í þá veru að vandinn væri í raun óumflýjanlegur vegna ytri aðstæðna. Þetta rímar við hugmyndir áfallastjórnunar um það verkefni forystunnar sem lýtur að því að móta sameiginlegan skilning almennings á áfalli. Vandinn hér er hins vegar sá að tilraunir stjórnvalda til að tryggja þessa sameiginlegu upplifun tókst ekki nægjanlega vel. Túlkun stjórnvalda var í þá veru að alþjóðlega fjármálakreppan væri orlagavaldurinn sem hið útpanda bankakerfi réð ekki við. Bankarnir sjálfir hefðu farið óvarlega í lána- og fjárfestingastarfsemi sinni og þeim væri sjálfum um viðkvæma stöðu sína að kenna, það er, hversu illa þeir voru í stakk búnir til að takast á við þá aðsteðjandi ógn sem átti sér rætur í fjarlægðu kerfi. Vel má vera að svo sé og á raunveruleg orsök og aðdragandi bankahrunsins eftir að koma í ljós þegar hinar settu nefnir og ráð hafa lokið störfum sínum. Þar sem hér er hins vegar ekki um hagfræðilega greiningu að ræða verður ekki sest í dómastól yfir raunverulegum orsökum bankahrunsins. Það sem öllu máli skiptir hér er að þessi túlkun stjórnvalda skilaði sér ekki nema að hluta (sem birtist helst í vaxandi reiði og tortryggni almennings í garð forráðamanna og eigenda íslenskra banka og fjármálafyrirtækja) og almenningur kaus að einblína frekar á þá misbrestir sem urðu á eftirliti innan stjórnsýslunnar og mögulega vanhæfni stjórnvalda í viðbragðsferlinu.

Burtséð frá sökudólgum og orsökum var nauðsynlegt fyrir stjórnvöld á þessum tímapikti að átta sig á þeim raunveruleika sem blasti við almenningi í kjölfar

bankahrunsins og um leið vera meðvituð um það umönnunarhlutverk sem krafist var að þau sinntu í þessum aðstæðum. Forystan þurfti að horfast í augu við þá staðreynd að það var í þeirra verkahring að svara spurningunni um hvernig þetta gat gerst og þá í framhaldinu að biðjast afsökunar á því að þessu hafi verið leyft að gerast á hennar vakt. Þegar áfall af þessu tagi ríður yfir og snertir svo marga þætti þjóðfélagsins lítur almenningur til kjörinna fulltrúa sinna, treystir því að fullnægjandi vitneskja og kunnátta til að bregðast við áfallinu sé til staðar og ætlast til, með réttu eða röngu, að þeir veiti svör, lausnir og umbætur og lýsi yfir ábyrgð á því sem út af ber. Mörg verkefni voru leyst með þryði og ekki þarf að efast um elju, vinnusemi og góðan vilja bæði stjórnvalda og þeirra fjölda einstaklinga sem sinntu viðbragðsaðgerðum, til að skila góðu verki. Vandinn sem við blasti átti sér engin fordæmi og stjórnvöldum mættu ný verkefni og nýjar áskoranir á degi hverjum. Ekki má gera lítið úr þeim þætti. Mistök ríkisstjórnarinnar og forsætisráðherra fólust hins vegar fyrst og fremst í óstöðugu upplýsingaflæði og skorti á auðmýkt. Það má velta fyrir sér hvort landslag stjórnmalanna væri öðruvísi, og þá sérstaklega hvort staða Sjálfstæðisflokksins væri önnur, ef þessum þáttum hefði verið hagað á annan hátt.

4. Tilviksathugun: Þýska dvalarleyfismálið 2005

4.1. Inngangur

Joschka Fischer, fyrrverandi utanríkisráðherra Þýskalands og meðlimur Græningjaflokksins, var í valdatíð sinni einn vinsælasti stjórnmalamaður Þýskalands. Á árunum 2002-2005 trónaði hann á toppi vinsældarlista þýskra stjórnmalamanna og taldist jafnan með viðkunnanlegri stjórnmalamönnum landsins. Á vormánuðum ársins 2005 dró hins vegar fyrir sólu hjá þessum merka og vinsæla stjórnmalamanni sem á þeim tíma sat í stóli utanríkisráðherra. Upp kom hneykslismál í tengslum við ólöglega innflytjendur, mansal og vændisiðnað ólöglegra innflytjenda með tilheyrandi fjölmiðlafári og neikvæðri umfjöllun. Ábyrgðin var sett á hendur utanríkisráðherrans sem stóð í kastljósi fjölmiðla og horft var til hans um skjóta og örugga lausn mála. Fischer lenti í slæmri stöðu, bæði gagnvart andstæðingum sínum í stjórnmalum og eins samstarfsmönnum í ráðuneytinu að ógleymdum almenningi öllum sem krafðist svara frá utanríkisráðherranum. Hér var um að ræða persónulegt áfall stjórnmalamanns þar sem pólitísk framtíð hans gat oltið á framgöngu hans í þessu máli.

Í þessari greiningu verður rakin sú atburðarás sem átti sér stað í kringum umrætt mál (oft kallað „dvalarleyfismálið“), gerð greining á sögu þess og aðdraganda með sérstakri áherslu á Fischer utanríkisráðherra og hans aðkomu að máli. Í framhaldi af því verður reynt að leggja mat á hegðun, viðbrögð og aðgerðir Fischers með tilliti til aðferðafræði áfallastjórnunar.

Sú skilgreining á áfalli sem hér er unnið eftir miðast við hugmyndir Boin, 't Hart, Stern og Sundelius sem gerð var grein fyrir í kafla tvö. Boin og félagar skilgreina áfall sem *óvissuástand þar sem ákvarðendur skynja að mikilvæg gildi eða grunnstoðir tiltekins kerfis séu í hættu og lítill tími sé til ákvarðanatöku.*²⁹⁵ Lykilhugtökin eru ógn, tímaþröng og óvissa. Samkvæmt þessari skilgreiningu veltur það á skynjun hlutaðeigandi aðila eða ákvarðenda hvort um sé að ræða áfall eða ekki.²⁹⁶ Því mikilvægari sem umrædd gildi (sem ógn steðjar að) eru fyrir viðbragðsaðila, þeim mun alvarlegra verður áfallið fyrir viðkomandi.

²⁹⁵ Boin, 't Hart, Stern og Sundelius, 2005, bls. 2 og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 1.

²⁹⁶ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001 og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir, 2003, bls. 1-2.

Þetta áfall er á margan hátt annars eðlis en það sem fjallað var um hér að framan og snéri að bankahruninu á Íslandi 2008. Því á athugun og skilgreining á áfalli við á annan hátt. Hér er um að ræða persónulegan og pólitískan vanda stjórnámamanns þar sem það er fyrst og fremst hann sem einstaklingur sem upplifir áfallið. Í raun má segja að hér sé um að ræða hneykslismál sem skapast í kjölfar pólitískra aðgerða (og mistaka) stjórnámamanns og þess hvernig hann meðhöndlar og tekst á við vandamálið. Áherslan í þessari greiningu er því í grundvallaratriðum á þann ímyndar- og almannatengslavanda sem blasti við Joschka Fischer í kjölfarið á tilteknum pólitískum aðgerðum í starfi hans sem utanríkisráðherra. Það voru ekki síst samskipti hans, eða öllu heldur samskiptaleyfi, gagnvart fjölmiðlum og almenningi, sem vakti athygli og andúð og kallaði á gagnrýni fjölmiðla, almennings og pólitískra andstæðinga. Vandí Fischers var því þess eðlis að vera upp að vissu marki sjálfskapaður og birtingarmynd áfallsins felst í því hvernig Fischer sjálfur upplifir vandann; þar sem *ógn* steðjar að pólitískri stöðu og ímynd hans með tilheyrandi *óvissu* um framtíð hans sem ráðherra. Við blasti að almenningsálitið og persónufylgi var á hraðri niðurléið í kjölfar pólitískra rannsóknaraðgerða sem voru jafnvel til þess fallnar að efla tortryggni í garð Fischers þótt tilgangurinn með þeim væri að varpa ljósi á stöðu og þátt ráðherrans í umræddu máli. Á þeim tímapunkti var *takmarkaður tími til stefnu* fyrir Fischer til að bregðast við því sem hér mætti kalla almannatengslavanda og tryggja pólitíska framtíð sína.

Eins og greint var frá í inngangskafla var þessi tilviksathugun gerð talsvert fyrr en sú greining sem gerð var á bankahruninu á Íslandi og ber aðferðafræðin á ýmsan hátt keim af því. Reynt var að aðlaga greininguna að þeim aðferðum sem CRISMART rannsóknir byggjast á en þær felast fyrst og fremst í því að rannsaka atburðarás, hegðun og ákvarðanatöku í áfalli ásamt því að miða umfjöllun út frá fyrirfram ákveðnum þemum. Niðurstaðan varð sú að heildaruppbygging greiningarinnar er byggð á þeim þáttum sem CRISMART aðferðin leggur til en innihaldið og umfjöllunin sjálf byggist á því að greina og meta hegðun, viðbrögð og aðgerðir með tilliti til viðmiða áfallastjórnunar af því tagi sem snýr að almannatengslum, markaðssetningu og ímyndarsköpun.

Greiningin sem hér fer á eftir er því lauslega byggð á líkani CRISMART þar sem reynt var að aðlaga uppsetninguna að slíku formi og þar að lútandi aðferðafræði eftir á. Það var meðal annars gert í þeim tilgangi að samræma rannsóknaraðferðir í þeim tveimur greiningum sem þessi ritgerð byggist á. Sú aðlögun var einungis möguleg upp

að vissu marki og takmarkast meðal annars af þeim aðferðum sem beitt var við rannsóknina í upphafi. Meginmunurinn felst í því að atburðarás og ákvarðanatökuferli eru ekki tilgreind af sömu nákvæmni og gert var í greiningu á bankahruninu, þau er ekki rakin frá degi til dags, heldur er áhersla lögð á þá meginþætti sem máli skiptu í aðdraganda og atburðarás í tengslum við dvalarleyfismálið og opinber viðbrögð Joschka Fischers við því. Tvær ákvarðanir eru teknar til umfjöllunar, sem lúta báðar að því hvernig tekist var á við vandann með tilliti til almannatengsla og upplýsingagjafar. Þannig er einblínt á þá hegðun Fischers er lýtur að samskiptamálum. Þemagreining byggist á því að skoða forystuhlutverk Joschka Fischers og innan þess ramma er gerð greining á viðbragðsferlinu, mat lagt á aðgerðir Fischers og reynt varpa ljósi á leiðtogastíl hans.

4.2. Aðdragandi og sögulegt samhengi

4.2.1. Ríkisstjórn SPD og Græningja 1998-2005

Græningjaflokkurinn komst í fyrsta sinn í ríkisstjórn árið 1998 í kjölfar stærsta kosningasigurs hans fram til þessa, þá undir forystu Joschka Fischers. Flokkurinn fékk 7% atkvæða í kosningunum og 47 þingsæti og myndaði í framhaldi stjórn með Sósíaldemókrataflokki Gerards Schröders, SPD. Í fyrsta sinn frá árinu 1972 náði SPD stöðu stærsta flokks landsins í kjölfar þessara kosninga með 40,9% atkvæða og 298 þingsæti. Joschka Fischer gegndi þar í fyrsta sinn ráðherraembætti þegar hann settist í stól utanríkisráðherra ásamt því að vera varakanslari í ríkisstjórn Gerards Schröders. Auk Fischers skipuðu tveir aðrir fulltrúar Græningjaflokksins ráðherrastöður. Ríkisstjórnin hélt velli í næstu kosningum á eftir, árið 2002, og jók þá Græningjaflokkurinn enn við fylgi sitt og fékk 8,6% atkvæða og 55 sæti á þinginu. Fylgi SPD fór hins vegar minnkandi og fékk flokkurinn 38,5% atkvæða og 251 þingsæti. Ríkisstjórnin féll í kosningunum 2005 og tók þá ný ríkisstjórn Kristilegra Demókrata (CDU/CSU) og SPD undir forystu Angelu Merkel við völdum.

4.2.2. Aðdragandi

Til að skilja betur þá stöðu sem Joschka Fischer lenti í er nauðsynlegt að fara yfir forsögu málsins og skoða þróun þess. Þannig má betur átta sig á hvernig einn vinsælasti stjórnsmálamaður Þýskalands horfðist í augu við vanda sem ógnaði pólitískri stöðu hans og framtíð.

Um er að ræða svokallað „dvalarleyfismál“ sem komst í há máli í Þýskalandi á vormánuðum ársins 2005. Forsaga málsins er sú að frá árinu 1995 höfðu reglur um landvistarleyfi ferðafólks til Þýskalands verið rýmkaðar með það að markmiði að efla ferðafrelsi til landsins. Hluti af þessum aðgerðum var innleiðing sérstakra ferðatrygginga sem áttu að tryggja og, í tilfellum þar sem aurinn skorti, yfirtaka kostnað við uppihald og dvöl viðkomandi einstaklings í landinu, möguleg veikindi og heimferð að dvöl lokinni. Í októbermánuði árið 1999 var gefin út sérstök fyrirskipun frá yfirvöldum til sendiráða og ræðisskrifstofa Þýskalands í GUS löndunum (Samveldi sjálfstæðra ríkja) þar sem þau voru meðal annars hvött til að auka útgáfu og notkun slíkra ferðatrygginga.²⁹⁷ Þetta þýddi enn fremur að þeir erlendu ferðamenn sem höfðu slíka tryggingu undir höndum voru ekki krafðir frekari skýringa á tilgangi eða tilhögun ferðar sinnar til landsins.²⁹⁸ Nú þótti ekki lengur nauðsynlegt fyrir fólk í Austrinu að sýna fram á fjárhagslegt bolmagn til að standa undir ferðalagi til og frá Þýskalandi, né heldur þurfti að sýna fram á hótélbókun eða staðfestingu á atvinnusamningi í heimalandinu líkt og áður var krafist. Allt slíkt var afnumið með þessum breytingum.²⁹⁹

Í fyrstu voru ferðatryggingarnar gefnar út í samstarfi við ADAC (Félag þýskra bifreiðaeigenda, sem hefur einnig mikil umsvif á tryggingamarkaðnum) en síðar voru þær einnig í boði hjá einkafyrirtækjum í formi sérstakra ferðatryggingapassa. Að auki fengu sumar ferðaskrifstofur úthlutað sérstöku leyfi til að útvega kúnum sínum dvalarleyfi beint frá sendiráðunum. Þannig gátu ferðalangarnir komist hjá þeirri fyrirhöfn að fara sjálfir í viðkomandi sendiráð til að ná sér í dvalarleyfi.³⁰⁰ Þar með var ljóst að ferðamönnum nægði að sýna eingöngu tiltekna ferðatryggingar eða ferðatryggingapassa til að komast til Þýskalands. Yfirvöld í utanríkisráðuneytinu gengu greinilega út frá því að hefðu menn slíka pappíra meðferðis væri það næg sönnun þess að þeir ætluðu sér einungis í orlofsferð til Þýskalands sem venjulegir ferðamenn. Annað kom á daginn.

4.3. Atburðarás

Þungamiðjan í málinu er hin svokallaða Volmer-tilskipun (nefnd eftir Ludger Volmer, fyrrum ríkisráðherra í utanríkisráðuneytinu). Í henni voru skýr fyrirmæli um frekari rýmkun á dvalarleyfisreglunum að því leyti að „í vafatilvikum skyldi dæmt

²⁹⁷ www.tagesschau.de/aktuell 17.3.2005.

²⁹⁸ www.heute.de/ZDFheute 14.2.2005.

²⁹⁹ www.zdf.de/ZDFde Frontal21, 22.2.2005.

³⁰⁰ www.heute.de/ZDFheute 14.2.2005.

umsækjanda um landvistarleyfi í vil og þannig ákvarðað í þágu ferðafrelsis“.³⁰¹ Tilskipunin var gefin út af utanríkisráðuneytinu 3. mars 2000 og undirrituð af utanríkisráðherranum sjálfum, Joschka Fischer. Það er ekki síst orðalag Volmer-tilskipunarinnar sem er mjög þýðingarmikið atriði í þessu máli öllu og þótti mörgum nokkuð stórt skref vera stigið með þessum aðgerðum. Til að mynda hafði innanríkisráðherra landsins orð á því í bréfi til Fischers utanríkisráðherra nokkrum dögum eftir útgáfu tilskipunarinnar, 10. mars 2000, að slíkar aðgerðir bæri að varast. Þessi tilskipun stæði í mótsögn við bæði ákvæði Schengen samkomulagsins og þýsk lagaákvæði er varða útlendinga. Þessa viðvörðun á Fischer að hafa haft að engu.³⁰²

Það sem gerist svo í framhaldinu er að flóðgáttir opnast og fólk frá löndum Austur Evrópu fer að streyma inn til landsins, flestir í atvinnuleit. Sendiráð Þýskalands í mörgum fyrrum Sovétlýðveldunum, sér í lagi í Úkraínu, yfirfyllast af fólki með beiðni um dvalarleyfi. Gríðarleg aukning varð á útgáfu landvistarleyfa á þessum tíma og varð aðstreymi fólks svo mikið að ekki varð við neitt ráðið. Útgefin landvistarleyfi í Kiev í Úkraínu voru til að mynda tæplega 150 þúsund árið 1999 en voru árið 2001 komin upp í 300 þúsund.³⁰³ Þetta er tvöföldun á aðeins tveimur árum.

29. janúar 2002 gaf þýska utanríkisráðuneytið svo einnig út formlegt leyfi þess að selja mætti umræddar ferðatryggingar víða erlendis en ekki bara í Þýskalandi. Þar með varð fólki gert kleift að nálgast dvalarleyfi á auðveldan máta og fulltrúar sendiráðanna gátu lítið annað gert en að hleypa fólki með slíka passa í gegn. Á sama tíma sáu menn fljótt möguleika á alls kyns viðskiptum með ferðatryggingarnar. Upphófst nú mikil verslun fyrir utan þýsku sendiráðin, þó sér í lagi við sendiráðið í Kiev. Þar voru ferðatryggingar seldar dýrum dómum og eru dæmi þess að menn hafi greitt allt að 1000 bandaríska dollara fyrir slíka pappíra.³⁰⁴ Við eftirgrennslan þýskra lögregluþyrvalda kom einnig í ljós að ýmis konar ólögleg viðskipti áttu sér stað á þessum tíma í tengslum við atvinnuleyfin. Sér í lagi var um að ræða innflutning á ólöglegu vinnuafli. Algengt var að atvinnuleysingjar í Úkraínu væru þannig lokkaðir til starfa í Þýskalandi með girnilegum pakkatilboðum sem samanstóðu af fari til Þýskalands, starfsplássi þar og húsnæði og fari til baka. Ferðatryggingapassarnir voru þannig leið að markmiðum fyrir glæpasamtök sem misnotuðu sér gallana á kerfinu. Stjórnarandstaðan benti ótrauð á fjöldamörg dæmi um slíka ólöglega starfsemi og vísbendingar um mansal á konum sem

³⁰¹ www.tagesschau.de/aktuell 17.3.2005.

³⁰² www.heute.de/ZDFheute 14.2.2005 og www.tagesschau.de/aktuell 17.3.2005.

³⁰³ www.tagesschau.de/aktuell 17.3.2005.

³⁰⁴ www.zdf.de/ZDFde Frontal21, 18.1.2005.

þröngvað var til vændis eftir komuna til Þýskalands. Talið er að hundruð þúsunda ólöglegra innflytjenda frá fyrrum Sovétlýðveldunum, einkum Úkraínu, hafi flust til Þýskalands á árunum 2000-2003 með hjálp skipulagðra glæpasamtaka.³⁰⁵

Hvað svo sem yfirvöld höfðu um þróun mála að segja og hversu mikið þau vissu í raun og veru um málið á þessum tíma er enn óljóst og mjög umdeilt. Ný tilskipun var hins vegar gefin út þann 28. mars 2003 þar sem ferðatryggingarnar voru formlega afnumdar og teknar úr gildi.³⁰⁶

Vendipunktur verður svo í málinu 9. febrúar 2004. Þá fellur dómur í máli Úkraínumanns sem sakaður var um svikastarfsemi í tengslum við landvistarleyfi og aðstoð við ólöglega innflytjendur. Dómara þótti hins vegar ástæða til að milda dóm mannsins þar sem ljóst þótti að gildandi reglur um dvalarleyfi, þar ekki síst Volmer tilskipunin, hefðu gert honum auðveldara fyrir við iðju sína. Það var mat dómara að hún bryti í bága við ríkjandi lög og reglur í landinu. Að auki þótti sýnt að starfsmenn bæði innanríkis- og utanríkisráðuneytisins höfðu gert rannsóknaraðilum örðugt fyrir við rannsókn málsins og var í framhaldi af því hafin sérstök rannsókn á starfsemi og starfsfólki ráðuneytanna.

Við þetta vöknudu spurningar innan þingheims í Þýskalandi og þann 27. apríl 2004 lögðu meðlimir stjórnarandstöðunnar hart að ríkisstjórninni og utanríkisráðherranum að veita skýringar á stöðu mála. Yfirvöld tóku við sér og 26. október sama ár voru reglur um landvistarleyfi innan Þýskalands hertar til muna og nýjar áherslur lagðar í málum innflytjenda. Þær fólu meðal annars í sér þá tilskipun að „*leiki vafi á heimferðaráætlunum og/eða –möguleikum viðkomandi ferðamanns skal beiðni hans um dvalarleyfi hafnað*“.³⁰⁷ Þarna er um grundvallarbreytingu frá stjórnarskipun Volmers að ræða því þar skyldi í vafatilvikum ávallt dæmt í þágu ferðafrelsis.

Þrátt fyrir þetta linnti ekki látunum af hálfu stjórnarandstöðunnar. Meðlimir hennar lögðu sífellt harðar að utanríkisráðherranum að veita skýringar á meintum svikum og misferli í tengslum við rýmkun reglnanna. Margir kröfðust afsagnar ráðherrans eða í það minnsta að hann gengi í ábyrgð fyrir þessa stórfelldu misnotkun á innflytjendareglunum. 17. desember 2004 var svo sett á fót sérstök rannsóknarnefnd innan þingsins, sem hafði það hlutverk að rannsaka og fara nákvæmlega ofan í saumana á málinu. Meðal þeirra verkefna sem nefndin hafði með höndum var að yfirheyrja helstu ábyrgðaraðila málsins eins og til dæmis Joschka Fischer, utanríkisráðherra, og Ludger

³⁰⁵ www.zdf.de/ZDFde/Frontal21, 18.1.2005.

³⁰⁶ www.tagesschau.de/aktuell 17.3.2005.

³⁰⁷ www.heute.de/ZDFheute 14.2.2005.

Volmer, fyrrum ríkisráðherra í utanríkisráðuneytinu. Þar að auki kölluðu nefndarmeðlimir til yfirheyrslu starfsmenn þýsku leyniþjónustunnar sem höfðu unnið að rannsókn á ólöglegum innflytjendum, mansali og vændisidnaði í tengslum við rýmkun reglna um landvistarleyfi.

Þeir atburðir sem áttu sér stað eftir stofnun rannsóknarnefndarinnar og það fjölmiðlafár sem fylgdi í kjölfarið, sér í lagi í kringum Joschka Fischer, er nánar tilgreint í umfjöllun um ákvarðanatöku sem hér fylgir á eftir.

4.4. Ákvarðanatöku

Dvalarleyfismálið þróaðist á alvarlegt stig þar sem afleiðingar þess teygðu anga sína víða. Á nokkurra ára tímabili tóku flóðgáttir að opnast fyrir ólöglegt vinnuafli til Þýskalands þar sem fjöldi innflytjenda var lokkaður inn með girnilegum atvinnutilboðum frá misindismönnum og glæpasamtökum sem misnotuðu sér galla á kerfinu. Á sama tíma fór efnahagsástandið í Þýskalandi sífellt versnandi og atvinnuleysi mældist í sögulegu hámarki.

Í framhaldi af stofnun rannsóknarnefndarinnar fékk málið aukna fjölmiðlaumfjöllun í Þýskalandi og öll spjót tóku að beinast að utanríkisráðherranum, Joschka Fischer. Hann tjáði sig svo um málið (það er, um möguleg mistök og misfellur í kerfinu) í fyrsta sinn um miðjan febrúarmánuð árið 2005 og komst þá málið í hárnæmi í Þýskalandi. Þar sem Fischer var á þessum tíma æðsti yfirmaður utanríkismála í Þýskalandi barst umræðan strax að ráðherraábyrgð hans og mögulegri vanrækslu í starfi þar sem menn töldu vandamálið hafa staðið yfir alltof lengi.

Hér verður kastljósinu beint að hegðun Fischers eftir að málið kemst í hárnæmi og því ákvarðanatökufæri sem fylgdi í kjölfarið, með tilliti til upplýsingaveitu og almannatengsla. Þær ákvarðanir sem teknar verða teknar til greiningar má sjá í töflu 9.

Tafla 9. Helstu ákvarðanir vegna viðbragða við dvalarleyfismálinu í Þýskalandi 2005

Ákvarðanir:	Ákvarðendur:
1. Hvernig á að svara gagnrýni um vanrækslu?	Einstaklingur
2. Hvernig á að svara rannsóknarnefndinni?	Einstaklingur

Spurningum verður velt upp um hvað Fischer sagði og hvað hann sagði ekki, hvað hann var helst gagnrýndur fyrir, hvernig hann svaraði þeirri gagnrýni og hvernig hann kom fyrir í fjölmiðlum, gagnvart almenningi og rannsóknarnefnd þingsins.

4.4.1. Ákvörðun 1: Hvernig á að svara gagnrýni um vanrækslu?

Eftir að rannsóknarnefnd þingsins var stofnuð tjáði Fischer sig um málið í fyrsta sinn 14. febrúar 2005. Í viðtölum við fjölmiðla gaf hann út þá yfirlýsingu að hann myndi taka fulla ábyrgð á mögulegri vanrækslu eða mistökum *af hálfu samstarfsmanna sinna og undirmanna*. Hann viðurkenndi þarna í fyrsta sinn að utanríkisráðuneytið hefði mögulega gert mistök við meðhöndlun mála í tengslum við dvalarleyfin og að jafnvel hefði mátt grípa til aðgerða fyrr en raunin varð. Það var hins vegar mat margra að á honum væri að heyra að hann hefði sjálfur í raun lítið með þetta mál allt saman að gera. Degi síðar, 15. febrúar, breytti hann orðalagi sínu og sagðist mundu gangast í ábyrgð fyrir og taka að fullu afleiðingum af mögulegum mistökum sem *hann eða samstarfsmenn hans hafðu gert*.³⁰⁸ Meira vildi hann í raun ekki segja fyrr en við komandi yfirheyrslu hjá rannsóknarnefnd þingsins.³⁰⁹ Það sem vakti hins vegar áhuga margra var stóra spurningin um það *hvenær* utanríkisráðherrann varð fyrst upplýstur um hina gríðarlegu misnotkun á dvalarleyfum í austur evrópskum sendiráðum. Þetta er lykilatriði í gagnrýninni á Fischer. Í yfirlýsingu frá talsmanni Fischers sem gefin var út strax í kjölfarið, segir að ráðherrann hafi fyrst fengið vitneskju um vandann í marsmánuði árið 2003 í minnisblaði innan ráðuneytisins. Ennfremur hafi ráðherrann umsvifalaust gripið til aðgerða eftir að hafa fengið upplýsingarnar í hendur; ferðatryggingar og ferðapassar hafi verið teknir úr umferð viku eftir að honum barst vitneskja um málið.³¹⁰

Ýmis gögn hafa hins vegar komið fram sem benda til þess að Fischer hafi fengið vísbendingar og aðvaranir um að eitthvað misjafnt gengi á við sendiráð Þýskalands í Úkraínu mun fyrr en haldið var fram af talsmanni hans í fyrstu.³¹¹ Fjölmiðlar hafa til að mynda vitnað til bréfaskrifta frá þýska sendiherranum í Kiev frá því strax í marsmánuði árið 2002. Þar hafi sendiherrann sent ítrekaðar aðvaranir til utanríkisráðuneytisins um stórfellda misnotkun á dvalarleyfum þar sem skipulögð glæpastarfsemi væri stunduð við dyr sendiráðsins.³¹² Þá hafa einnig komið fram gögn í fjölmörgum fjölmiðlum um að Fischer hafi fengið aðvaranir um vandann strax í mars árið 2000. Thomas Schäuble, fyrrum innanríkisráðherra í Baden Württemberg, sendi utanríkisráðherranum þá skriflega aðvörun um þann mögulega skaða sem hlotist gæti af misnotkun á

³⁰⁸ www.heute.de/ZDFheute 15.2.2005.

³⁰⁹ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

³¹⁰ www.welt.de/data/2005/02/15 15.2.2005.

³¹¹ www.welt.de/data/2005/02/15 15.2.2005.

³¹² www.zdf.de/ZDFde 18.2.2005.

dvalarleyfum.³¹³ Áður hefur verið minnst á aðvaranir innanríkisráðherrans sem hann sendi bréflega til Fischers í framhaldi af Volmer tilskipuninni í mars árið 2000.³¹⁴ Sömu aðvaranir komu frá innanríkisráðherra Bayern, Günter Beckstein. Þar varaði hann meðal annars við því að með rýmkun landvistarreglnanna væri verið að koma á fót kerfi sem glæpamenn ættu auðvelt með að misnota sér.³¹⁵ Fischer virðist hafa tekið lítið mark á slíkum aðvörum á þessum tíma og gerði meira úr stórum markmiðum ríkisstjórnarinnar um opið Þýskaland sem væri vinveitt útlendingum og legði áherslu á gagnsætt og nútímalegt kerfi.³¹⁶ Þrátt fyrir ítrekaðar aðvaranir frá bæði lögregluþyriföldum og innanríkisráðuneytum þýsku sambandslandanna virðist vera sem ríkisstjórnin léti ekki segjast og hún hélt sínu striki. Fischer stóð ennfremur fastur á sínu.

Öllum þessum gömlu bréfaskriftum var síðan velt upp í fjölmiðlum og mörg dæmi nefnd sem þóttu sýna fram á vanrækslu Fischers í málinu. Í það minnsta virtist ljóst að hann hafði vitneskju um vandamálið mun fyrr en hann lét í ljósi í fjölmiðlum. Sú staðreynd skapaði ákveðinn vanda hjá ráðherranum þar sem andstæðingar hans sökuðu hann um lygar og hann hrapaði í áliti hjá kjósendum.³¹⁷

Fischer vildi samt lítið sem ekkert tjá sig nokkuð frekar um málið fyrr en fyrir rannsóknarnefndinni. Þar sagðist hann myndu svara öllum spurningum, rétt og heiðarlega. Á fulltrúafundi Græningjaflokksins í Köln 28. febrúar 2005 lét hann reyndar aðeins í sér heyra og hélt nokkurs konar guðföðurræðu yfir flokksmönnum sínum.³¹⁸ Þar sagði hann helstu ástæður þess að hann hefði ekki tjáð sig um dvalarleyfismálið vera þær að hann vildi átta sig betur á staðreyndum málsins og fá tíma til að öðlast skýrari yfirsýn. Hann ítrekaði þó iðrun sína og viðurkenndi formlega tvenn mistök; í fyrsta lagi hefði *Volmer tilskipunin auðveldað misnotkun á ferðatryggingapóssunum* og í annan stað *hefði hann ekki tekið nógu snarlega og af nægri festu á málunum*. Hann ítrekaði fyrir flokksmönnum sínum að sökin lægi öll hjá honum en ekki hjá þeim, þeir hefðu ekkert til að skammast sín fyrir. Baráttunni skyldi haldið áfram og enginn þyrfti að fara í felur vegna þess áfalls og vanda sem hann var lentur í. En Fischer notaði einnig tækifærið og gekk hart fram í gagnrýni sinni á

³¹³ www.welt.de/data/2005/02/16 16.2.3005.

³¹⁴ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

³¹⁵ www.zdf.de/ZDFde Frontal 21, 15.2.2005.

³¹⁶ www.zdf.de/ZDFde Frontal 21, 15.2.2005.

³¹⁷ www.welt.de/data/2005/02/16 16.2.3005 (2).

³¹⁸ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

pólítíska andstæðinga sína. Hann sakaði þá um persónuárásir og ódregilega aðför að sér í málinu. Aðferðir þeirra væru margar ósiðlegar og það væri skammarlegt að sjá hvernig þeir rægðu og þjófkenndu heila þjóð, Úkraínumenn, í kappi um pólítískan ávinning.³¹⁹ Þarna var orðið ljóst að utanríkisráðherrann var tilbúinn með sína eigin áætlun. Hún fólst annars vegar í því að viðurkenna auðmjúklega mistök sín en hins vegar að efla keppnisandann og blása til sóknar í pólítískri orrahríð.

4.4.2. Ákvörðun 2: Hvernig á að svara rannsóknarnefndinni?

Fischer fór til yfirheyrslu fyrir rannsóknarnefndinni 25. apríl 2005 og stóð sú yfirheyrsla yfir í rúmlega 12 klukkustundir. Sýnt var frá yfirheyrslunum yfir þeim Fischer og Volmer í beinni útsendingu í sjónvarpi og var það í fyrsta sinn í sögu þýskra stjórn mála sem slíkt er gert. Við yfirheyrslurnar sagðist Fischer auðfúslega gangast við ábyrgð á umræddri tilskipun Volmers og þeim mistökum sem kynnu að hafa átt sér stað í kjölfar hennar. Hann hélt hins vegar uppi vörnum fyrir sjálfar breytingarnar á kerfinu og fullyrkti að þeim væri ekki um að kenna. Markmiðin með breytingunum væru góð og gild og vandamálin sem upp komu hefðu ekki sprottið einvörðungu vegna þeirra. Hann sagðist ekki reka minni til þess að hafa fengið fregnir um skipulagða glæpastarfsemi í tengslum við dvalarleyfin frá sendiráðinu í Kiev. Hann minntist þess eingöngu að hafa fengið veður af einhvers konar vandamáli þar árið 2000 en hann hafi túlkað þau sem vandamál tengd stjórnun og starfsmannamálum í sendiráðinu. Það sagði Fischer hafa verið vanrækslu af sinni hálfu og að það hefðu verið mistök að fara ekki betur ofan í það mál. Eins hefði hann greinilega átt að vera upplýstur um stærð og umfang vandans á fyrri stigum málsins og það hefðu verið mistök hans að grípa ekki fyrr inn í atburðarásina en raunin varð. Hann bæri ábyrgð sem ráðherra utanríkismála. Aðspurður um mistök af hálfu starfsmanna sinna (samanber orð hans er hann tjáði sig allra fyrst) sagðist Fischer ekki vilja bera sakir á einn né neinn því hann einn væri ábyrgur fyrir öllum þeim mistökum sem ættu sér stað innan síns umráðasvæðis. Hann jós þess í stað lofi á undirmenn sína og samstarfsmenn í ráðuneytinu og kallaði það ítrekað „sitt fólk“.

Fischer réðst síðan á stjórnarandstöðuna fyrir að hafa reynt að ýkja umfang málsins og sagði fullyrðingar þeirra um fjölda ólöglegra innflytjenda og fjölgun glæpamanna frá Austur Evrópu fásinnu. Engar tölfræðilegar sannanir væru fyrir því að glæpum hefði

³¹⁹ www.welt.de/data/2005/02/19/19.2.2005 og www.wdr.dr/themen/politik/26.2.2005.

fjölgað í kjölfar umræddra breytinga á dvalarleyfisreglunum.³²⁰ Þá sagði hann ekkert til í þeim staðhæfingum að þjóðaröryggi Þýskalands hefði verið stefnt í hættu með reglugerðarbreytingunum og fjölgun innflytjenda. Slíkar fullyrðingar væru einungis áróðursstarfsemi af hálfu stjórnarandstöðunnar.³²¹

Almannarómur og umfjöllun fjölmiðla í kjölfar yfirheyrslunnar var í þá veru að utanríkisráðherrann hafi staðið sig bærilega fyrir rannsóknarnefndinni. Þó væri ljóst að hann komst að einhverju leyti hjá því að svara mörgum af mikilvægustu spurningunum. Þannig veitti hann að margra mati ekki nægilega skýr svör né heldur greindi nógu skilmerkilega frá því hverjar raunverulegar afleiðingar málsins kynnu að verða.³²² Þá þótti hann skjóta nokkuð hart að fulltrúum stjórnarandstöðunnar í nefndinni og beindi hvössum athugasemdum að þeim í opnunarræðu sinni. Margir voru þó þeirrar skoðunar að þessi kankvísi stjórnámálamaður hefði sýnt margar sínar bestu hliðar þegar mikið lá við og enn og aftur hafi komið skýrlega í ljós hversu mikill dugur og áráðni í honum býr þegar kemur að átökum í stjórnámálum. Jafnvel þegar hans eigin pólitíska framtíð er undir.

4.5. Greining út frá þema: *Forysta*

Greining á þátttöku og hlutverki leiðtogans í viðbrögðum við áföllum er mjög þýðingarmikill þáttur í skýringarferlinu, sér í lagi þegar sjónum er sérstaklega beint að slíkum einstaklingi í atburðarásinni líkt og hér er gert. Eftirfarandi umfjöllun snýr að Joschka Fischer, starfsferli hans og pólitísku umhverfi, auk þess sem könnuð verða viðhorf til ráðherrastarfa hans, mat lagt á aðgerðir og viðbrögð og að endingu reynt að draga fram þá þætti sem þykja helst einkenna leiðtogastíl hans. Þannig verður reynt að varpa ljósi á stjórnámálamanninn og leiðtogann Joschka Fischer og um leið fá skýrari mynd af hegðun hans og atferli í forystuhlutverkinu.

³²⁰ www.welt.de/data/2005/04/26 26.4.2005.

³²¹ Rhein Main Presse, 26.4.2005, bls. 8 og www.mbl.is 26.4.2005.

³²² Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

4.5.1. Joschka Fischer³²³

Joschka Fischer er fæddur 12. apríl 1948 í Gerabronn í Þýskalandi. Hann á engan formlegan námsferil að baki þar sem hann lauk ekki stúdentsprófi og hafði þar af leiðandi ekki grunn til að stunda háskólanám. Í undanfara stjórn málaferils síns sinnti hann ýmsum störfum, meðal annars sem ljósmyndari og leigubílsstjóri. Á yngri árum tók hann virkan þátt í stúdentaáðgerðum og mótmælum vinstri hreyfinga auk þess sem hann sótti ýmis námskeið innan háskólastofnana sem gestanemi. Þar kynntist hann skrifum Marx, Hegel og Mao og varð í framhaldinu virkur þátttakandi í ýmsum róttækum mótmælaáðgerðum. Á áttunda áratug síðustu aldar færði hann sig svo yfir í annars konar stjórn málastarfsemi þegar hann komst í kynni við Græningjaflokkinn.

Fischer tók fyrst sæti fyrir hönd Græningjaflokksins í þýska þinginu árið 1983 og sat þar í tvö ár ásamt því að vera framkvæmdastjóri þingflokksins. 1985-1987 varð hann svo umhverfis- og orkumálaráðherra í sambandslandinu Hessen í samsteypustjórn Sósíaldemókrata (SPD) og Græningja. 1991-1994 gegndi hann aftur því embætti ásamt því að vera staðgengill forsætisráðherra Hessen fylkis. Í millitíðinni sat hann í stjórnarandstöðu innan Hessenþingsins og tók á sama tíma við hlutverki þingflokksformanns Græningjaflokksins í Hessen. Síðla árs 1994 sagði hann af sér öllum embættum í Hessen og tók sæti á þýska þinginu á ný, þá einnig sem leiðtogi þingflokks Græningja á þinginu.

Fischer tók fyrst við ráðherraembætti árið 1998 þegar hann settist í stól utanríkisráðherra og varakanslara í ríkisstjórn SPD og Græningja. Því embætti gegndi hann fram til ársins 2005 þegar hann dró sig í hlé frá stjórn málum í kjölfar ósigurs ríkisstjórnarflokkanna í kosningum sama ár.

Einnig gegndi hann embætti forseta Evrópuráðsins fyrir hönd Þýskalands frá 1. janúar til 30. júní 1999.

Sú mynd hefur gjarnan verið dregin upp af Fischer að hann hafi verið litríkur og skemmtilegur stjórn málamaður sem hafi aldrei legið á skoðunum sínum og sagt þær umbúðalaust. Ekki síst fyrir þær sakir var hann á sínum ráðherraferli einn vinsælasti og best metni ráðherrann í ríkisstjórn. Þáverandi kanslari, Gerhard Schröder, nýtti sér þessar vinsældir Fischers í kosningabaráttunni árið 2002 þegar hann gerði það nánast að kosningaloforði að áframhaldandi stjórnarsamstarf yrði milli SPD og Græningja fengi flokkur hans, SPD, framlengingu á umboði sínu til stjórnarmyndunar. Sú áætlun gekk

³²³ Byggt á http://de.wikipedia.org/wiki/Joschka_Fischer og <http://www.tagesschau.de/inland/meldung110700.html> og <http://www.dhm.de/lemo/html/biografien/FischerJoschka/index.html>.

upp og flokkarnir héldu áfram samstarfi sínu eftir kosningar. Í framhaldinu fór Fischer mikinn á vettvangi alþjóðastjórnmála og lét í ljósi miklar efasemdir um hernaðaraðgerðir Bandaríkjanna gegn Írak. Fræg eru ummæli hans á öryggisráðstefnunni í München í febrúar 2003, eftir ræðu Donalds Rumsfelds, þáverandi varnarmálaráðherra Bandaríkjanna, um rökfærslur fyrir innrás í Írak, þegar Fischer sagði svo snaggaralega: „*Afsakið, en ég er ekki sannfærður*“.³²⁴

Fischer gat lengi (fram að dvalarleyfismálinu) haldið sig nokkuð fjarri hefðbundinni orrahríð og deilum innan þýskra stjórnmála og naut þess að starfa á alþjóðlegum vettvangi auk þess sem hann var víða talinn nokkurs konar tákngervingur fyrir mótsstöðu gegn „kerfinu“. Má það ekki síst rekja til litríkrar fortíðar hans og þátttöku í róttækum andspyrnuhreyfingum. Háttsemi hans sem stjórnmálamanns vakti einnig mikla athygli og í raun viðurkenningu almúgans þar sem hegðun hans var ósjaldan gjörsamlega á skjön við formlega siði og venjur, að mörgu leyti mannlegri en margra annarra stjórnmálamanna. Þannig ráku margir upp stór augu þegar Fischer mætti til innsetningar í embætti umhverfísráðherra Hessen árið 1985 í strigaskóm. Skórnir eru nú sérstakur sýningargripur í safni þýska utanríkisráðuneytisins. Hegðun Fischers gagnvart pólitískum andstæðingum sínum vakti enn fremur ávallt mikla athygli. Hann átti það til að uppnefna marga þeirra og kallaði sífellt eftir afsögn hinna og þessara stjórnmálamanna sem hann taldi ekki vera starfi sínu vaxna. Þegar Fischer var nýkjörinn á þing í fyrsta sinn lét hann hin frægu orð falla í garð Richard Stücklen, þáverandi forseta þýska þingsins: „*Ef ég má, herra forseti, þú ert asni!*“³²⁵. Þá uppnefndi hann Helmut Kohl sem „*Söguna, þrjúhundruð kílóa holdi klædda*“ og Angelu Merkel kallaði hann ósjaldan „*litlu Merkel*“.³²⁶ Slíkur hroki og munnsöfnuður var eitt einkenna hans og sú mannlega hlið sem hann sýndi var ekki síst ástæða þess mikla fylgis sem hann sópaði að sér á ferli sínum.

4.5.2. Viðhorf til Joschka Fischers

Það er athyglisvert að skoða breytingar á viðhorfum kjósenda til Joschka Fischers í kjölfar dvalarleyfismálsins og fá þannig vísbendingar um hvernig almenningur mat aðgerðir og viðbrögð ráðherrans í málinu?

³²⁴ www.spiegel.de 22.2.2005

³²⁵ Á þýsku: „Mit Verlaub, Herr Präsident, Sie sind ein Arschloch!“

³²⁶ Sjá m.a. http://de.wikipedia.org/wiki/Joschka_Fischer og <http://www.tagesschau.de/inland/meldung110700.html> og http://www.whoswho.de/templ/te_bio.php?PID=239&RID=1.

Þýsku ríkissjónvarpsstöðvarnar framkvæma reglulega kannanir á fylgi stjórnámálanna og stjórnámálflokka samfara því sem gerðar eru sérstakar kannanir á skoðunum almennings á tilteknum málum líðandi stundar. Þá er viðhorf fólks til stjórnámálanna kannað og sömuleiðis viðhorf til frammistöðu viðkomandi stjórnámálmanns í tilteknu máli.

Í könnun sem gerð var á netsíðu ARD sjónvarpsstöðvarinnar í kjölfar yfirheyrslunnar yfir Fischer³²⁷ kemur í ljós að 56,1% þótti utanríkisráðherrann trúverðugur í frásögn sinni en 39,5% voru því ósammála. 4,3% voru óvissir eða höfðu enga skoðun á því.³²⁸ Samkvæmt könnunum ZDF sjónvarpsstöðvarinnar kom fram skýr minnkun á fylgi Fischers frá því að dvalarleyfismálið kom upp. Í þrjú ár hafði Fischer trónað á toppi listans yfir mikilvægustu stjórnámálmenn landsins þegar hann missti sæti sitt og færðist niður í annað sætið í könnun ZDF í lok febrúar 2005. Á skalanum -5/+5 mældist hann með +0,8 en í janúar fékk hann +1,6 í einkunn. Í sömu könnun var 42% aðspurðra sammála því að Fischer bæri persónulega sök í dvalarleyfismálinu, 41% voru því ósammála og 16% voru óviss.³²⁹ Mánuði síðar mældist Fischer aftur í öðru sæti á listanum en lækkaði örlítið í einkunn eða niður í +0,6. Þá er athyglisvert að sjá að þrátt fyrir að stór hluti aðspurðra hefði í könnuninni á undan (febrúar) verið sammála því að Fischer bæri persónulega sök í málinu vildu einungis 23% í þessari könnun að hann segði af sér embætti. 64% voru því andvíg og 13% voru óviss.³³⁰ Um miðjan apríl kom svo út þriðja könnunin í röð og þar var Fischer kominn niður í fjórða sæti á listanum yfir mikilvægustu stjórnámálmenn Þýskalands með einkunnina +0,4. Við spurningunni um sekt Fischers í dvalarleyfismálinu svöruðu nú 48% játandi en einungis 35% neitandi. Þegar þessi könnun var framkvæmd var aðeins rúm vika í að Fischer bæri vitni fyrir rannsóknarnefnd þingsins og málið því mjög áberandi í þýskum fjölmiðlum. Á sama tíma fór fylgi stjórnámálflokks Fischers, Græningjaflokksins, einnig niður á við úr um það bil 12% niður í tæplega 9%.³³¹ Tveimur dögum áður en Fischer bar vitni fyrir nefndinni voru ennfremur birtar niðurstöður svokallaðar ársfjórðungskönnunar sem gerð var fyrir RTL sjónvarpsstöðina og þar kom fram gríðarlegt vinsældahrun hjá utanríkisráðherranum. Mældist hann þar með 54% fylgi sem var lækkun um heil 20%

³²⁷ Ekki tölfræðilega marktæk könnun.

³²⁸ www.tagesschau.de/umfrage/detail/0,1206,OID4285948_POL1_AUS1_MEL1_BID4277890,00.html

³²⁹ www.heute.de/ZDFheute 25.2.2005.

³³⁰ www.heute.de/ZDFheute/ 18.3.2005.

³³¹ www.heute.de/ZDFheute/ 14.4.2005.

frá síðustu mælingum. Aldrei fyrr hafði Fischer mælst með svo lítið fylgi í þessum könnunum frá því hann tók við ráðherraembætti árið 1998.³³²

Flokksmenn Fischers og yfirstjórn Græningjaflokksins stóðu fast að baki sínum manni og flestir lýstu þeir yfir áframhaldandi trausti á hann í stöðu utanríkisráðherra. Víða heyrðust þó áhyggjuraddir vegna minnkandi fylgis flokksins og ríkisstjórnarinnar í kjölfar málsins. Margir stjórnámálamenn úr röðum samstarfsflokksins SPD lýstu yfir ótta sínum um að dvalarleyfismálið kæmi til með að skaða ríkisstjórnina (samsteypustjórn SPD og Græningja) og ímynd hennar út á við. Þeir töldu það til að mynda mistök af hálfu Græningja að hafa ekki viljað tjá sig meira um málið í fjölmiðlum og gagnrýndu einnig hversu ragir þeir voru til að viðurkenna mistök sín í fyrstu. Þau mistök gætu verið dýrkeypt fyrir ríkisstjórnina í heild.³³³ Þrátt fyrir þetta voru forsvarsmenn beggja ríkisstjórnarflokkana nokkuð fúsir til að styðja við bakið á Fischer og lýstu opinberlega yfir stuðningi við hann. Þeir lögðu áherslu á samstöðu flokkanna í gegnum þessa erfiðleika og að ekkert myndi ógna góðu samstarfi þeirra í ríkisstjórn. Að auki gaf Schröder kanslari út sérstaka stuðningsyfirlýsingu til handa Fischer.³³⁴

Eins og gefur að skilja réðust meðlimir stjórnarandstöðunnar harkalega að utanríkisráðherranum í málinu og kröfðust meðal annars afsagnar hans í ljósi alvarleika málsins. Þeir röktu ítrekað hin ýmsu dæmi um skipulagða glæpastarfsemi í tengslum við mansal, vændi og flutning ólöglegs vinnuaflds inn til landsins. Þá sögðu margir það algjörlega óásættanlegt að utanríkisráðherrann hefði látið síendurteknar aðvaranir frá sendiráðum í Austur Evrópu framhjá sér fara. Skýringa væri þörf og þau fáu svör sem ráðherra hefði veitt væru afar fátækleg og innihaldsrýr. Flestir biðu því spenntir eftir að fá loksins að heyra í utanríkisráðherranum þegar hann kom fyrir rannsóknarnefndina í lok apríl 2005.

4.5.3. Mat á aðgerðum

Það sem einkennir þetta áfall framur öðru er hversu hægt það dýnur yfir. Hér er ekki um að ræða mál sem kemur skyndilega upp á yfirborðið heldur má frekar segja að um sé að ræða vandamál sem stigmagnast þar til á endanum verður vendipunktur í

³³² www.bild.t-online.de 23.4.2005.

³³³ www.welt.de/data/2005/03/14 14.3.2005.

³³⁴ ww.heute.de/ZDFheute 15.2.2005.

málinu (dómur yfir mansalsmönnum og stofnun rannsóknarnefndar innan þingsins) sem gerir það að verkum að vandinn sem slíkur fær meiri athygli. Það gerir þetta mál svolítið sérstakt, sér í lagi þegar lítið er til viðbragðsferlisins.

Ljóst er sú atburðarás sem átti sér stað í kringum dvalarleyfismálið og fjölmiðlafárið í kjölfar þess, hafði greinileg áhrif á vinsældir Fischers sem stjórnámamanns og traust til hans meðal almennings í landinu. Í framhaldi af því má velja fyrir sér hvort Fischer hafi farið nógu haganalega að málum. Hefði hann getað gert betur eða hefði hann átt að haga málum á annan hátt? Var það rétt af honum að tjá sig lítið um staðreyndir málsins í fjölmiðlum og bíða þar til hann færi fyrir nefndina?

Hér að neðan verður farið yfir hegðun og athafnir Fischers með tilliti til þess hluta áfallastjórnunar er snýr að almannatengslum og ímyndarsköpun. Þannig verður reynt að meta hvort og hvernig viðmiðunum um æskilega hegðun var fylgt í viðbragðsferlinu út frá þeirri aðferðafræði sem áfallastjórnun leggur til.

Vinnubrögðin voru víða gagnrýniverð:

1. Brothættar varnaraðferðir. Fischer breytti varnaraðferðum sínum of oft. Fram á haust 2004 var hans opinbera stefna sú að það væri alls enginn vandi til staðar, ekkert mál til að ræða um. Eftir það breytti hann um stefnu og fram í febrúar 2005 voru tilsvör hans á þá leið að búið væri að taka á öllum vandamálum og þau öll löngu leyst. Svo breyttist allt aftur og samstarfsmönnum hans var nú kennt um mistök sem hann sagðist enga vitneskju hafa haft um. Það sem flækir málið allverulega fyrir Fischer er hversu auðvelt fjölmiðlar áttu svo með að hrekja tilsvör hans. Sífelld komu nýjar upplýsingar fram í dagsljósið sem sýndu fram á að svör utanríkisráðherrans gátu ekki staðist. Nánast vikulega höfðu fjölmiðlar eitthvað nýtt undir höndum sem sýndi að vörn Fischers hélt ekki.³³⁵

2. Tjáir sig of seint – of löng þögn. Það líður alltof langur tími frá því að málið er blásið upp í fjölmiðlum og rannsóknarnefndin er stofnuð þar til Fischer tjáir sig um það. Á meðan fá andstæðingarnir nægan tíma til að velja upp vafasömum kenningum um málið. Staðreyndir fara að tynast innan um samsæriskenningar. Ásökunum á hendur Fischer fjölgar og sífelld fleiri eru tilbúnir að koma fram og segja sögu sína um hvort sem er mansal eða vændi í tengslum við misnotkun glæpagengja á kerfinu. Það safnast

³³⁵ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

upp andstaða á meðan engri mótsþyrnu er beitt sem er ekki góð aðferðafræði hjá stjórnámálamanni. Það að þegja svona lengi um málið gaf til kynna að ráðherrann hefði eitthvað að fela, hvað annað sem myndi svo síðar koma á daginn. Fischer hefði betur komið hreint til dyranna strax.

3. Undirmönnum kennt um mistök. Það voru mistök hjá Fischer að opna umræðuna á því að kenna undirmönnum sínum og samstarfsmönnum um það sem miður fór hjá ráðuneytinu. Sú ákvörðun reyndist afdrifarík og til þess fallin að vekja upp andúð meðal þeirra sem eiga að kallast samherjar hans.³³⁶ Þarna má segja að Fischer gangi gegn þeirri viðurkenndu aðferð að vísa ekki sökinni á aðra. Hann leiðrétti sig reyndar strax daginn eftir þar sem hann sagðist sjálfur mögulega hafa gert mistök í málinu og að hann bæri ábyrgð á öllu saman, hver svo sem hefði framkvæmt hlutina. Síðar jós hann undirmenn sína miklu hrósi, væntanlega til að bæta upp fyrir mistökin.

4. Sannleiksgildi orða talsmannsins. Það má velja því fyrir sér hvort talsmaður utanríkisráðherrans hafi beinlínis sagt ósatt þegar hann lýsti því opinberlega yfir að utanríkisráðherrann hefði fyrst frétt af málinu í marsmánuði árið 2003. Fischer sjálfur viðurkenndi síðar fyrir rannsóknarnefndinni að hann hafi haft vitneskju um ákveðinn vanda strax árið 2000, reyndar einungis um „einhvers konar vanda“ og, að því er honum skildist, „vanda er tengdist stjórnun og starfsmannamálum í sendiráðinu“. Mistök hans hefðu svo verið að skoða það mál ekki betur því að sjálfsögðu reyndist „vandinn“ vera mun umfangsmeiri en að tengjast einungis innri málum sendiráðsins. Lykilatriði hér er hversu illa þetta leit allt út. Menn fengu það margir á tilfinninguna að þetta væri bara leikur að orðum og einhvers konar afsökun fyrir vanrækslu og (viljandi?) yfirsjón ráðherrans.

5. Engin formleg yfirlýsing, enginn blaðamannafundur. Það er í raun helst til undarlegt í ljósi þess af hvaða stærðargráðu þetta mál var, að Fischer hafi aldrei sent frá sér yfirlýsingu vegna þessa máls eða haldið sérstakan blaðamannafund (utan þess sem talsmaður hans gaf út í upphafi). Tilfinning margra var sú að ráðherrann hafi varla haft fyrir því að svara blaðamönnum í upphafi og að hann hafi eins og í hálfgerðu framhjálaupi svarað spurningum um þetta mál. Hvað sem því líður er ljóst að hann sendi aldrei út formlega yfirlýsingu um málið þar sem hann greindi frá afstöðu sinni eða vitneskju. Hann gaf það jú fljótlega út að hann ætlaði ekki að tjá sig fyrir en fyrir rannsóknarnefndinni en í ljósi þess að menn voru beinlínis að saka hann um lygar og óheilindi þá má fullyrða að hann hefði betur lagt eitthvað á borðið frekar en að hleypa

³³⁶ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

málinu á stig sögusagna og ásakana. Í það minnsta hefði hann getað reynt að koma jákvæðum upplýsingum á framfæri frá ráðuneyti sínu. Eins hefði hann átt að virkja samflokksmenn sína eða samstarfsmenn í ráðuneytinu til jákvæðrar umfjöllunar. Það er svo aftur spurning hvort hann var búinn að hleypa svo illu blóði í starfsmenn ráðuneytisins að þeir hefðu ekki veitt honum neina aðstoð.

6. *Óskýr svör.* Fischer gat ekki gefið nógu skýr svör við mörgum mikilvægum spurningum sem snéru að mögulegum afleiðingum málsins. Hann gekkst við ábyrgð án þess þó að greina frá raunverulegri niðurstöðu í málinu og hvernig taka skyldi á afleiðingum þeirra mistaka sem gerð voru.³³⁷

7. *Engin iðrun.* Fischer baðst aldrei afsökunar á neinu. Hann viðurkenndi mistök sín og gekkst við ábyrgðinni en sýndi enga iðrun. Samkvæmt viðmiðum áfallastjórnunnar er eitt af lykilatriðunum að sýna iðrun og sú regla var brotin hér. Því má velja fyrir sér hvort Fischer hefði fengið einhvers konar samúðarstuðning ef hann hefði beðist formlega afsökunar á mistökum sínum.

8. *Sjálfum sér verstur.* Fischer virtist sjálfur ekki líta svo á að hann hafi gert nokkuð rangt, nema þá kannski í stjórnunarlegum skilningi sem yfirmaður, og hann var tregur til að lagfæra mistök sín og iðrast þeirra. Hann vanmat umfang og stærð vandans og reyndi í sífellu að gera málið pólitískt. Þeim tilraunum var víða illa tekið og orðspor hans sem ráðherra beið fyrir vikið hnekki. Verst af öllu var þó gagnrýni hans og umtal um samstarfsmenn og undirmenn sína. Það kom honum í enn verri stöðu og sýndi að stjórnmalamaður á aldrei að spila gegn sínum eigin mönnum. Það er bara verra fyrir hann sjálfan.³³⁸

Það var þó ekki allt alslæmt í hegðun Fischers og viðbrögðum hans við áfallinu. Að mörgu var vel staðið og að því leyti var viðmiðunum um æskilega hegðun í áfalli nokkuð vel fylgt:

1. *Gott orðspor.* Fischer hafði það með sér hversu gríðarlega vinsæll stjórnmalamaður hann var áður en þetta áfall reið yfir. Hann hafði lengi skipað efsta sætið á lista yfir mikilvægustu stjórnmalamenn landsins og naut víðast hvar trausts meðal hins almenna kjósanda. Þennan meðbyr tókst honum að nýta sér í gegnum þetta mál. Að sjálfsögðu dró eitthvað úr vinsældum hans en þó ekki meira en svo að margt benti til þess að hann eygði von um að ná fyrri sess á ný.

³³⁷ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

³³⁸ Skriflegt viðtal við Guido Heinen 2005.

2. *Viðurkenning á mistökum og ábyrgð.* Þegar Fischer loksins tjáði sig um málið má telja honum það til tekna að hann tók ábyrgð á öllum mögulegum mistökum í málinu. Eigin mistök viðurkenndi hann svo formlega nokkrum dögum síðar. Fyrir rannsóknarnefndinni kom svo endanleg og afdráttarlaus viðurkenning á ábyrgð.
3. *Lausnir og umbætur.* Það má að mörgu leyti segja að þegar hafi verið búið að leysa vandann sem slíkan (efnislega) áður en málið komst í háamæli. Það er, ferðatryggingarnar og –passarnir voru afnumdir strax í apríl 2003 (um leið og Fischer gerði sér grein fyrir vandamálinu) og nýjar og mun hertari reglur gengu í gildi í staðinn. Það var sumsé búið að taka á málinu upp að vissu marki þegar fjölmiðlafárið hófst. Eftir stóð að það þurfti að veita skýringar og svör og takast á við áfallið á sviði almannatengsla og viðhaldi ímyndar.
4. *Sóknarfæri gegn andstæðingum nýtt.* Um þetta atriði má kannski deila. Margir telja hins vegar að það hafi verið sterkt útspil hjá Fischer að ráðast að stjórnarandstöðunni bæði í fjölmiðlum og eins í yfirheyrslunni fyrir rannsóknarnefndinni. Hann breytti þarna vörn í sókn og minnti rækilega á mistök og feilspor andstæðinga sinna. Til að mynda sakaði hann þá um siðleysi í atkvæðaveiðum þar sem þeir svertu þjóð Úkraínumanna með því að stimpla þá sem glæpamenn og eins lýsti hann „ódrengilegri“ baráttu þeirra sem fólst í persónuárásum og kosningaráróðri. Deilt er um hverju, ef einhverju, þetta útspil ráðherrans hafi skilað.
5. *Ágæt frammistaða við yfirheyrslurnar.* Flestir eru sammála um að Fischer hafi staðið sig ágætlega við yfirheyrslur rannsóknarnefndarinnar og komið vel út úr þeim. Þar sýndi hann hæfni sína í tilsvörum, tjáningu og framkomu og sannaði færni sína sem stjórnámálamanns. Í svona máli kemur sér vel að hafa góða útgeislun og sannfæringarkraft. Óumdeilanlega hafði Fischer slíkt til að bera og hann nýtti þann hæfileika vel. Ennfremur var ljóst hversu meðvitaður hann var um það að framburði hans fyrir nefndinni væri miðlað í beinni útsendingu í sjónvarpi, þar sem hann sló jafnvel á léttu strengi og gantaðist við blaðamenn. Þar sýndi hann mannlegar hliðar.

4.5.4. Leiðtogastíll

Í umfjöllun um forystu og leiðtoga í tilvixsathugun á íslenska bankahruninu var gerð grein fyrir mismunandi flokkum af leiðtogastíl og hvernig raða mætti leiðtogum í slíka flokka. Í greiningu af þessu tagi má skilgreina leiðtogahegðun eftir því hversu næmur eða móttækilegur leiðtogahegðun er fyrir aðföngum frá pólitískum aðstæðum og umhverfi (e.

contextually responsive).³³⁹ Flokkunin byggist á því að ákvarða hvort tiltekinn einstaklingur skipi sér í flokk markmiðssækinna leiðtoga eða hinna sem næmari eru fyrir pólitísku umhverfi sínu og aðstæðum. Þannig þarf að leita eftir þremur meginþáttum í fari leiðtogans:³⁴⁰

1. Hvernig hann tekst á við pólitískar hömlur og takmarkanir í umhverfi sínu;
 - a) hvort slíkar hömlur séu virtar eða b) hvort ráðist sé gegn þeim?
2. Hversu opinn hann er fyrir móttöku upplýsinga;
 - a) hvort notkun og meðferð upplýsinga sé byggð á sértækum valaðferðum og hentistefnu eða b) hvort viðbrögð geti ráðist af samfelldri upplýsingaöflun og nýtingu mismunandi upplýsinga?
3. Hvaða hvatar liggja að baki aðgerðum hans;
 - a) er hann knúinn áfram af innri hvötum og markmiðum eða b) skipta viðbrögð og skoðanir umbjóðenda og annarra lykilaðila máli?

Ef tekið er mið af þeim greiningaraðferðum sem tiltekna eru hér að framan og nánar er greint frá í umfjöllun um íslenska bankahrunið³⁴¹, má út frá hegðun Joschka Fischers í dvalarleyfismálinu staðsetja hann í flokk þeirra leiðtoga sem ráðast gegn hömlum í umhverfi sínu (1b) og eru tiltölulega lokaðir fyrir móttöku upplýsinga (2a). Hegðun slíkra einstaklinga einkennist jafnan af baráttu fyrir tilteknum málefnum og hugsjónum þar sem þeir eru jafnan mjög virkir í aðgerðum sínum (3a). Slíkir leiðtogar eru markmiðssæknir og líta gjarnan á hömlur og takmarkanir sem áskorun, eitthvað sem þarf að kljást við og yfirstíga. Þeir bíða ekki færís heldur leita allra leiða til að ná fram markmiðum sínum. Þeir leita markvisst eftir upplýsingum sem rennir frekari stöðum undir eigin viðhorf og hugmyndafræði og horfa gjarnan framhjá vísbendingum um annað. Lögð er áhersla á útbreiðslu eigin skoðana og viðhorfa, leiðtoginn er staðfastur á eigin sýn og tiltölulega lokaður fyrir upplýsingum sem falla illa að viðhorfum hans og boðskap. Slík hegðun fellur best að þeirri skilgreiningu sem kalla má *útpenslusækna* leiðtoga. Einstaklingar í þeim flokki samsama sig fullkomlega markmiðum sínum og viðhorfum og hafa sterka réttlætiskennd gagnvart hugmyndafræði sinni. Þeir eru tilbúnir til að færa miklar fórnir fyrir þau málefni og þá hugmyndafræði sem þeir standa fyrir.

³³⁹ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 89.

³⁴⁰ Hermann, Preston, Korany og Shaw, 2001, bls. 89-90.

³⁴¹ Sjá kafla 3.7.4. um leiðtogastíl.

Pólítískur ferill Joschka Fischer er nokkuð litríkur og líkt og greint var frá hér að framan var Fischer fyrst og fremst róttækur stjórnmálamaður sem lá sjaldan á skoðunum sínum. Hegðun hans einkenndist mjög af staðfestu og hvatvísi sem birtist oft í formi hroka og á stundum yfirlætis. Hins vegar má ekki gleyma því að Fischer var ákaflega vinsæll stjórnmálamaður sem heillaði fjöldann með fjörlegri og heillandi framkomu. Að því leyti á hann vissulega einnig heima í hópi þeirra leiðtoga hvar hegðun einkennist ekki síst af *beitingu persónutöfra*. Slíkt átti vel við í tilfalli Fischers og því skarast það á við þá ímynd sem sett er upp af hugsjónamanninum Fischer. Hann var til dæmis oft talinn bæta upp skort á inntaki í hugmyndafræði með snilldarlegri ræðumennsku og heillandi framkomu. Fleyg orð voru til að mynda hans aðalsmerki. Hugsjónir og hugmyndafræði tóku breytingum með tímanum en hverju sinni stóð Fischer staðfastur með sinni sannfæringu. Hann er klárlega einstaklingur sem virðir hömlur að vettugi og lét á ferli sínum ekki stjórna af pólítísku umhverfi sínu. Hins vegar er ljóst að þrátt fyrir kænsku Fischers sem stjórnmálamanns og hæfni hans á mörgum sviðum var víða pottur brotinn í viðbrögðum hans við því fjölmiðlafári sem skall á í kjölfar dvalarleyfismálsins. Hann gerði mörg mistök í viðbragðsferlinu og sinnti ekki viðvörðunarmerkjum á leiðinni. Aðferðir hans og viðbrögð vöktu víða furðu og sér í lagi þóttu tímasetningar og breytilegar varnaraðferðir óheppilegar. Hegðun hans einkenndist ekki síst af hroka gagnvart aðstæðum og ekki síður afneitun á því að um eiginlegan vanda væri að ræða.

4.6. Niðurstöður

Vandi Fischers fólst ekki síst í þeim grundvallarmistökum að hleypa málinu á stig sem það þurfti í raun aldrei að fara á. Það var ónauðsynlegt að opna vídd á málinu sem leiddi til þess að alls kyns sögusagnir, samsæriskenningar og tilgátur náðu fótfestu í umræðunni. Fischer gerði lítið úr vandanum og lét í veðri vaka að einungis væri um léttvægt mál að ræða sem menn þyrftu ekki að hafa áhyggjur af. Þar sem Fischer var enn fremur tregur til að tjá sig og svara spurningum fjölmiðla um málið jókst í kjölfarið tortryggni og vantraust meðal bæði almennings og stjórnarandstöðunnar í garð ráðherrans og ráðuneytis hans. Og, líkt og komið hefur fram í umfjöllun um kenningar í áfallastjórnun, vill það oft vera svo að þegar menn tjá sig ekki sjálfir þá fylla aðrir upp í slíkt tómarúm. Yfirlýsingar pólítískra andstæðinga af því tagi komu Fischer afar illa því samsæriskenningar um yfirhylmingu og það hvað ráðherrann væri að fela hrönnuðust upp. Skyndilega snérist umræðan um það hvenær Fischer vissi hvað og fjölmiðlar slógu

þessari spurningu upp í fyrirsögnum sínum. Málið átti aldrei að snúast um það. Upphaflega var um að ræða vanda tengdan utanríkisþólitík en ekki mögulegum lygum og óheiðarleika ráðherrans. En þar sem ráðherrann taldi ekki ástæðu til að tjá sig og svara ásökunum sem á hendur honum voru bornar er að mörgu leyti skiljanlegt að mikið hafi verið gert úr því. Slíkt er söluvænt fréttæfni.

Hefði Fischer einfaldlega sagt aðeins meira og verið opnari gagnvart spurningum fjölmiðla um staðreyndir málsins hefði hann getað komið í veg fyrir slíkt fár, eða í það minnsta dregið úr því. Þar með er ekki sagt að nauðsynlegt hefði verið að svara öllum spurningum alltaf, heldur var lykilatriði að gefa út yfirlýsingu um málið á einn eða annan hátt. Þannig hefði birtingarmynd vandans fyrst og fremst falist í umfjöllun um mistök utanríkisráðuneytisins við framkvæmd dvalarleyfisreglna í stað þess að einblínt hafi verið á vangaveltur um mögulega vitneskju utanríkisráðherrans og leynd á upplýsingum. „Hvenær vissi Fischer hvað?“ var algeng fyrirsögn þýskra dagblaða á þessum tíma og vangaveltur þar að lútandi urðu alveg sjálfstætt mál út af fyrir sig í fjölmiðlum. Fárið snérist að miklu leyti um það.

Nauðsynlegt framhald þessa máls væri endurskipulagning boðleiða og samskiptaferla innan utanríkisráðuneytisins. Fara þyrfti fram lagfæring og endurbætur á því sem miður fór í samskiptum við fulltrúa ráðuneytisins erlendis og mikilvægt væri að hlúa vel að því að tryggja stuðning og traust milli beggja aðila. Áfallið kallar á breytta stefnumótun og markmiðssetningu ásamt nauðsyn þess að vinna ráðuneytinu góðvild á ný meðal almennings.

Í vitnisburði sínum fyrir rannsóknarnefndinni fullyrti Fischer að endurmat og uppbyggingarstarfsemi af þessu tagi hefði þegar farið fram innan ráðuneytisins.³⁴² Út frá viðmiðum áfallastjórnunar er mjög mikilvægt að slíkt ferli sé gert sýnilegt, að almenningur sé upplýstur rækilega um endurbætur á þeim sviðum sem brugðust í tengslum við áfallið.

Afleiðingar af mistökum Fischers varða hins vegar fyrst og fremst pólitíska stöðu hans því hér var um að ræða vanda á sviði pólitískrar forystu og meðhöndlun mála á sviði almannatengsla. Leiðtoginn brást víða í forystuhlutverki sínu gagnvart embættismönnum sínum og samstarfsmönnum auk þess sem stjórnmalaflokkur hans beið hnekki og sýndi veikleikamerki í kjölfarið sem kostaði báða áframhaldandi setu við stjórnvölinn.

³⁴² Sjá <http://www.tagesschau.de> 7.7.2005.

5. Samanburður: Geir H. Haarde og Joschka Fischer

Þrátt fyrir sumpart ólíkar greiningaraðferðir og mun á umfangi og uppbyggingu þeirra tilviksathugana sem hér eru til umfjöllunar má víða finna grundvöll til samanburðar. Í báðum tilvikum var áhersla lögð á forystuhlutverk leiðtogans í áfalli og með því að leggja fram þessar tvær ólíku rannsóknir fæst gott tækifæri til að leiða fram samanburð og með því auka vægi leiðtogagreiningar. Samanburður er mikilvægur þáttur í því að varpa skýrara ljósi á hlutverk þeirra leiðtoga sem hér eiga í hlut, Geirs H. Haarde í bankahrúninu og Joschka Fischers í dvalarleyfismálinu. Með skýrum samanburði á forystuhlutverki og viðbrögðum þessara tveggja leiðtoga má betur átta sig á og meta stöðu og hlutverk þeirra í viðbragðsferlinu með tilliti til þeirra þátta áfallastjórnunar er lúta að almannatengslum og upplýsingastjórnun.

Mikilvægt er að hafa í huga þegar slíkur samanburður er leiddur fram að eðlismunur er á þeim tveimur áföllum sem hér eru til umfjöllunar. Umfang og afleiðingar voru gjörólíkar. Íslenska bankahrúnið snerti heila þjóð, nánast hvern einasta þegn fjárhagslega og/eða persónulega á meðan dvalarleyfismálið birtist sem hneykslismál í kjölfar pólitískra mistaka stjórnálamanns. Afleiðingar hins síðarnefnda voru ekki nærri eins víðtækar og höfðu mun takmarkaðra gildi fyrir fjöldann. Að því leyti var eðlismunur á þátttöku, viðbrögðum og hlutverki viðkomandi leiðtoga í þessum tveimum málum. Augu heillar þjóðar voru á Geir H. Haarde sem björgunaraðila á tímum bankahrúns og mögulegs þjóðargjaldþrots. Joschka Fischer átti fyrst og fremst við ímyndarvanda í kjölfar pólitískra mistaka að etja, þar sem markmiðið var að bjarga pólitískri framtíð sinni og stjórnarsamstarfsins. Mikilvægt er að hafa slíka þætti í huga í samanburðinum.

Hér er um tvo afar ólíka leiðtoga að ræða sem báðir gegndu lykilhlutverki í ákvarðanatökufurli í viðbrögðum við áfalli. Í eftirfarandi samanburði á þessum tveimur leiðtogum er lögð áhersla á að greina þá þætti sem eru ólíkir í fari þeirra, kanna hvað sé einkennandi fyrir leiðtogastíl hvors um sig og að hvaða leyti viðbrögð þeirra voru sambærileg. Þannig má varpa skýrara ljósi á það hvort og þá hvernig ólík skapgerðareinkenni og framkoma endurspeglast í viðbrögðum þeirra við þeim áföllum sem um ræðir.

Í töflum 10 og 11 eru tekin til þau atriði sem teljast annars vegar ólík og hins vegar lík í viðbrögðum og framkomu Geirs H. Haarde og Joschka Fischers. Nánari útfærslu á

sérstökum atriðum má sjá í köflunum *Mat á aðgerðum*, *Leiðtogastíll* og *Niðurstöður* í umfangllun um hvora tilviksathugun fyrir sig. Hér verður einungis stiklað á stóru og ekki farið í að endurtaka í heild það sem þegar hefur komið fram í fyrrnefndum köflum.

Tafla 10. Þættir sem þóttu ólíkir í hegðun Geirs H. Haarde og Joschka Fischers

- **Fyrstu viðbrögð:** Afneitun á vandanum hjá Fischer, viðurkenning og meðvitund um vandann hjá Geir.
- **Samskipti út á við:** Geir tjáir sig strax og reglulega við fjölmiðla (þó takmarkað að margra mati), Fischer notar þögnina og neitar að tjá sig að nokkru ráði.
- **Samskipti við stjórnsýsluna:** Slæm framkoma Fischers við samstarfsmenn, samskipti Geirs við samstarfsmenn og einingar stjórnsýslunnar virðast hafa verið góð.
- **Viðmót:** Skýr munur á viðmóti og meðhöndlun vandans: Fischer sýnir ákveðinn hroka gagnvart vandanum og gerir lítið úr honum sem og nauðsyn þess að tjá sig um hann. Hann er vanur vinsældum í starfi og virðist telja það fleyta sér langt. Geir er upp að vissu marki auðmýkri gagnvart vandanum og sýnir af sér mannlegri hliðar en Fischer í viðmóti sínu. Hann virðist taka málum mun alvarlegar og sinnir þeim samkvæmt því. Út á við virðist hann vera að gera sitt besta sem reyndar mistókst á vissum sviðum eins og í almannatengslunum. Fischer breytir varnaraðferðum sínum í sífellu, ýmist kennir hann öðrum um, neitar að greina frá vitneskju sinni, eða lætur sem enginn vandi sé til staðar.
- **Eðlismunur á áföllunum:** Vandinn sem Fischer glímir við er meira sjálfskapaðar þar sem hann þarf að taka afleiðingum af eigin gjörðum og svara fyrir þær. Vandí Geirs er umfangsmeiri og skellur á af mun meiri þunga, í og með í kjölfar annarra og stærri atburða. Að sama skapi eru afleiðingarnar bankahrunsins talsvert alvarlegri og umfangsmeiri.
- **Áfallastjórnun:** Geir kemur á fót áfallastjórnunarkerfi, Fischer virðist ekki hafa notast við neitt slíkt kerfi eða hugmyndir, hvorki persónulega né innan ráðuneytis síns.
- **Viðhorf til stjórnarandstæðinga:** Fischer ræðst ötullega gegn pólítískum andstæðingum í vörn sinni og nýtir þau tækifæri sem gefast til andsvara gegn þeim. Geir leggur meiri áherslu á að ná sátt innan þings og stjórnsýslu og virðist upp að vissu marki vinna að því að halda öllum góðum, halda einingu innan og á milli ólíkra hópa um að ná árangri í viðbragðsferlinu. Þannig þakkar hann til að mynda stjórnarandstæðingum opinberlega fyrir samstöðu í erfiðu máli.
- **Samskipti við fjölmiðla:** Geir er mun sýnilegri en Fischer. Hann sinnir fjölmiðlum

mun meira, heldur blaðamannafundi og sendir út yfirlýsingar á meðan Fischer gefur fjölmiðlum lítinn gaum og neitar lengi að tjá sig um málið.

- **Greining vandans:** Fischer vanmat vandann og ýtti honum til hliðar. Skilaboðin voru að enginn vandi væri til staðar. Geir var mun meðvitaðri um alvarleika áfallans en skilgreindi það sem afleiðingu annarra, óumflýjanlegra vandamála. Skilaboðin voru að stjórnendum bankanna og alþjóðakreppu væri um að kenna.
- **Persónuleiki:** Fischer er róttækur, hrokafullur, staðfastur í sinni hugmyndafræði og markaðsetur ímynd sína á ákveðinn hátt. Þannig notar hann gjarnan húmor í tilsvörum, samanber hegðun hans gagnvart rannsóknarnefndinni þar sem hann sló á léttu strengi, fullkomlega meðvitaður um að yfirheyrslunum væri sjónvarpað. Geir sýnir fyrst og fremst af sér yfirvegum, meðvitund og traust og vinnur að árangri í krafti vitsmuna og meðvitundar. Í samanburði virkar Fischer sem nokkurs konar galgopi, róttækur og markmiðssækinn hugsjónamaður sem skeytir litlu um pólitískar afleiðingar gjörða sinna. Geir er varkár og agaður í aðgerðum sínum og virðir þær hömlur sem takmarka pólitískt valdsvið hans og möguleika til aðgerða. Fischer er aftur á móti djarfur, hömlulaus og hvatvís einstaklingur sem er fyrst og fremst trúr sinni sannfæringu og hugmyndafræði.

Tafla 11. Þættir sem þóttu líkir í hegðun Geirs H. Haarde og Joschka Fischers

- **Skortur á auðmýkt:** Það sem helst á skorti í viðbrögðum beggja aðila var auðmýkt. Þó Geir hafi vissulega staðið Fischer framur í þeim efnum þá tókst hvorugum þeirra að svara kröfum almenninga um afsökunarbeiðni (að minnsta kosti ekki á þeim tíma sem þessi umfjöllun tekur til) og sýna þannig þá auðmýkt sem til þurfti.
- **Dulúð á vitneskju:** Í báðum tilvikum skapaðist ákveðin dulúð um vitneskju ráðherranna en með ólíkum hætti þó. Fischer neitaði beinlínis að gefa upp hvenær hann vissi hvað og mikið var gert úr þeirri leynd. Geir hélt hins vegar ýmsum upplýsingum frá fjölmiðlum og almenningi, meðal annars á þeim forsendum að það væri almenningi og efnahagslífinu í hag. Hann lagði þannig áherslu á tímasetningu aðgerða og upplýsinga. Fischer gerði það að vissu leyti líka með því að óska þess að bíða með það að tjá sig fyrir en fyrir rannsóknarnefndinni en erfitt er að sjá hvernig og hverjum það átti að gagnast.
- **Gott orðspor:** Báðir höfðu Geir og Fischer átt miklum vinsældum að fagna í ráðherratið sinni fram að þeim tímamarki sem áföllin riðu yfir. Þeir höfðu báðir á góðu orðspori að byggja og gátu upp að vissu marki nýtt sér það. Hvorugur spilaði hins vegar nægilega vel úr þeim spilum út frá sjónarhóli almannatengsla.
- **Viðurkenning á ábyrgð:** Á endanum viðurkenndu báðir ráðherrar hlutdeild sína í

ábyrgð á því sem gerðist.³⁴³ Í báðum tilvikum kom hins vegar slík yfirlýsing of seint út frá viðmiðum áfallastjórnunar.

- **Lausnir:** Geir og Fischer sinntu báðir efnislegum aðgerðum af nokkurri elju og unnu báðir að því að leita lausna og úrræða á þeim efnislega vanda sem til staðar var. Í báðum tilvikum var gripið til aðgerða til að laga það ástand sem upp var komið. Fischer hafði til að mynda þegar tekið efnislega á dvalarleyfismálinu þegar fjölmiðlafárið kom upp. Upp frá því átti hann hins vegar við mikinn ímyndar- og almannatengslavanda að etja sem ekki var nægilega vel meðhöndlaður. Svipaða sögu er að segja af Geir sem sinnti efnislegum úrlausnum af krafti en tókst hins vegar ekki að kynna slíkar aðgerðir og sinna upplýsingaflæði og almannatengslum með fullnægjandi hætti.
- **Upplýsingaflæði:** Í báðum tilvikum var um að ræða töluverðan skort á kerfisbundnu upplýsingaflæði. Nauðsyn þess var þó öllu meiri í tilviki Geirs þar sem háværum kröfum um aukið upplýsingaflæði var haldið á lofti, bæði af hálfu fjölmiðla og almennings. Gagnrýni í þá veru í tilfelli Fischers snéri meira að því að hann upplýsti ekki um vitneskju sína og aðkomu að málum. Hann þagði um eigin stöðu, sök og ábyrgð of lengi á sama hátt og Geir veitti of takmarkaðar upplýsingar um stöðu og þróun mála í bankahruninu. Afleiðingin var í báðum tilfellum of mikil óvissa sem kom hvorugum ráðherra vel.
- **Viðhorf samherja:** Í báðum tilvikum fengu leiðtogarnir nokkuð ötulán stuðning frá samherjum sínum í ríkisstjórn og samflokksmönnum. Báðir fengu á vissum tímum opínberar stuðningsyfirlýsingar frá samstarfsmönnum sínum þó úr slíku hafi dregið af hálfu samstarfsflokksins, sérstaklega í tilfelli Geirs, þegar á leið. Sjálfstæðisflokkurinn stóð hins vegar í einu og öllu að baki sínum leiðtoga á meðan á atburðarásinni stóð og sama má segja um Græningjaflokk Fischers. Jafnvel skýrari var stuðningur samstarfslokks Fischers sem batt miklar vonir við að vinsældir Fischers tryggðu áframhaldandi stjórnarsetu í næstu kosningum.
- **Samskiptahæfni:** Báðir sýndu þessir leiðtogar að þeir búa yfir mikill samskiptahæfni. Sást það ekki síst í samskiptum Geirs við erlenda blaðamenn og í frammistöðu Fischers í yfirheyrslum fyrir rannsóknarnefndinni.

Niðurstöður greininga á leiðtogastíl þeirra Geirs H. Haarde og Joschka Fischers í umræddum áföllum benda til að þeir séu um margt mjög ólíkir leiðtogar.

³⁴³ Geir H. Haarde lagði fram formlega afsökunarbeiðni á mögulegum mistökum fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í ríkisstjórn og viðurkenningu á eigin ábyrgð á landsfundi Sjálfstæðisflokksins í lok mars 2009.

Hegðun Fischer þykir þannig best eiga við þá tegund leiðtoga sem þykja markmiðssæknir en um leið heillandi og vinsælir og því skarast leiðtogastíll hans í raun á milli tveggja vídda, þeirrar sem kenndur er við *útpenslu* og þeirrar sem einkennist af náðargáfu og *beitingu persónutöfra*. Slíkir leiðtogar líta gjarnan á hömlur og takmarkanir í pólitísku umhverfi sem áskorun sem þarf að yfirstíga fremur en að slíkt hafi letjandi eða hamlandi áhrif á ákvarðanatökufæri og aðgerðaáætlanir. Ýmis merki slíkra eiginleika má sjá með nokkuð skýrum hætti ef litið er yfir pólitískan feril Fischers. Róttækur bakgrunnur hans, ötul barátta hans gegn stríðsrekstri, háttsemi gagnvart starfsbræðrum á erlendum og innlendum vettvangi og ákveðinn hroki gagnvart ríkjandi gildum og hefðum innan og utan samfélagsins eru dæmi um slíkt. Fischer var á ferli sínum einn vinsælasti stjórnmálamaður í sögu þýskra stjórnmála og róttæk framkoma hans og heillandi fas og fleyg orð hrifu lýðinn. En slík velgengni getur verið fallvölt og leitt til ofmats á eigin krafti og lífvænleika stjórnmálaferils. Vanda dvalarleyfismálsins túlkaði Fischer á sinn eigin hátt sem fólst ekki síst í vanmati á umfangi og eðli vandans auk þess sem hann í krafti stöðu sinnar reyndi að koma sökinni á eigin samstarfsmenn í ráðuneyti sínu. Framganga hans gagnvart fjölmiðlum og almenningi einkenndist af ákveðnum hroka þar sem hann taldi ekki ástæðu til að tjá sig fyrr en í óefni var komið.

Greining á hegðun Geirs H. Haarde í því viðbragðsferli sem fram fór í kjölfar bankahrunsins bendir til þess að hann megi setja í flokk með þeim leiðtogum sem hafa *leiðbeinandi* leiðtogastíl. Hegðun slíkra leiðtoga felst jafnan í því að þeir virða hömlur í umhverfi sínu en eru á sama tíma tiltölulega lokaðir fyrir upplýsingum. Leiðtogar í þessum hópi eru gjarnan kallaðir vitrænir stjórnendur sem láta stjórnast af hagsýnissjónarmiðum, eru raunsæishyggjumenn. Sú áskorun sem slíkir leiðtogar standa frammi fyrir felst í því að ná fram pólitískum markmiðum sínum og árangri í störfum stjórnvaldsins, án þess þó að stíga út fyrir það valdsvið sem þeim er afmarkað af umhverfi sínu og aðstæðum. Tímasetning er lykilþáttur í aðgerðum þeirra og þeir eru meðvitaður um að laga þarf viðbrögð og aðgerðir að því regluverki sem ákvörðunarferlið er bundið við. Þegar bregðast þarf við áföllum á hraðan og öruggan hátt þarf á sama tíma að taka tillit til þess regluverks og þeirra fyrirfram ákveðnu ferla sem móta þá möguleika sem í boði eru og eru jafnvel til þess fallnir að hægja á ákvarðanatökufærlinu.

Viðbrögð Geirs við bankahruninu einkenndust um margt af yfirvegun og virðingu fyrir aðstæðum þótt færa megi rök fyrir því að stefnumótun hafi upp að vissu marki

verið of hægfara og að mörgu leyti of varfærin. Áhersla á tímasetningar var greinileg þótt í mörgum tilvikum hafi slíkt verið rangt metið, sér í lagi með tilliti til upplýsingaflæðis.

Öfugt við Fischer hefur Geir sjaldan verið settur í hóp þeirra leiðtoga sem þykja búa yfir sérstakri náðargáfu eða persónutöfrum. Ímynd hans hefur byggst á trausti, öryggi og vitsmunum og sú ímynd tryggði honum öflugt fylgi og miklar vinsældir á stjórn málaferlinum.

Í kjölfar bankahrunsins var Geir fyrst og fremst gagnrýndur fyrir misbrest í eftirlitshlutverki, meint aðgerðaleysi í viðbragðsferlinu og skort á upplýsingagjöf og auðmýkt. Gagnrýni á Fischer í kjölfar dvalarleyfismálsins beindist að vanrækslu og mistökum í starfi en auk þess þótti skorta mjög á upplýsingaflæði og auðmýkt gagnvart vandanum. Báðir gerðu þeir mistök á sviði almannatengsla.

Persónufylgi beggja leiðtoga hríðféll í kjölfar umræddra mála og báðir sögðu skilið við pólitísk afskipti í framhaldinu. Fylgishrun varð hjá Græningjaflokki Fischers í kosningum stuttu eftir að dvalarleyfismálið kom upp og telja margir að þann ósigur megi ekki síst rekja til versnandi stöðu Joschka Fischers sem lýsti því yfir eftir kosningar að hann myndi draga sig í hlé frá stjórn málum. Svipaða sögu er að segja af Sjálfstæðisflokki Geirs H. Haarde sem tapaði miklu fylgi í kjölfar bankahrunsins auk þess sem upp úr stjórnarsamstarfi við Samfylkinguna slitnaði og kosningum var flýtt. Stuttu fyrir landsfund flokksins lýsti Geir því svo yfir að hann sæktist hvorki eftir áframhaldandi þingsetu né formannsstöðu í Sjálfstæðisflokknum vegna alvarlegra veikinda. Því má hins vegar velja fyrir sér hvort brotthvarf hans úr stjórn málum megi ekki einnig að einhverju leyti rekja til þeirra afleiðinga sem bankahrunið hafði fyrir pólitíska stöðu hans og flokksins. Vitaskuld stendur veikur maður ekki við stjórnvölinn í slíkum mótbyr sem flokkurinn átti við að etja en hins vegar má velja því fyrir sér hvað Geir hefði gert í sömu stöðu hefði allt leikið í lyndi innan flokksins og pólitísk staða hans sjálfs verið sterkari.

Brotthvarf beggja leiðtoga úr stjórn málum var að mörgu leyti dapurlegt því báðir áttu þeir afar farsælan feril að baki fram að þeim tíma sem áföll riðu yfir. En ýmis mistök voru gerð í áfallastjórnuninni og viðbragðsferlinu og slíkum mistökum fylgja afleiðingar. Í báðum tilvikum má að einhverju leyti rekja mistök til þess að almannatengslum var ekki sinnt sem skyldi. Rétt aðferðafræði þar að lútandi hefði mögulega getað komið í veg fyrir þann ímyndarskaða sem af hlaust í kjölfarið og þau

ótímabæru endalok sem urðu á pólitískum ferli beggja einstaklinga. Niðurstaðan er því sú að það er fallvalt að gera lítið úr mikilvægi almannatengsla og markaðssetningar í viðbrögðum við áföllum á hinu pólitíska sviði.

Heimildaskrá

Alan R. Andreasen og Philip Kotler (2003), *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, 6. útgáfa, Pearson, New Jersey.

Arjen Boin og Patrick Lagadec (2000), „Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management“ í *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 8, Issue 4, bls. 185-191.

Arjen Boin og Paul 't Hart (2003), „Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?“ í *Public Administration Review*, Volume 63, Issue 5, bls. 544-553.

Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge.

Arjen Boin, Paul 't Hart og Liesbet Heyse (2001), „New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda“ í *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 9, Issue 4, bls 181-188.

Arnór Sighvatsson, Sturla Pálsson, Tómas Örn Kristinsson, Tryggvi Pálsson, Rannveig Sigurðardóttir og Helga Guðmundsdóttir ristjórar (2008), *Peningamál Seðlabanka Íslands 2008-3*, 34. rit, Seðlabanki Íslands.

Ársskýrsla Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna 2007. Sjá www.fjolskylda.is.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001), *Learning from Past Experiences –The 1995 Avalanches in Iceland*, Försvarshögskolan, Stokkhólmur.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin ritstjórar (2004), „Small-State Crisis Management: The Icelandic Way“ í *Crisis Management Europe Research Program*, volume 25, Stokkhólmur.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir (2003), *Strand M.S. Víkartinds, Rannsókn á viðbúnaði og viðbrögðum vegna strands M.S. Víkartinds þann 5. mars 1997*. Skýrsla unnin fyrir Bráðamengunarnefnd, Umhverfisstofnun og Siglingastofnun, september 2003. Birt á www.ust.is.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2008), Kafli II, Greiningarskýrsla, í *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*, stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.

Áætlun um efnahagsstöðugleika á www.forsaetisraduneyti.is.

Bertrand Robert og Chris Lajtha (2002), „A new Approach to Crisis Management“ í *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 10, Issue 4, bls. 181-191.

- Birna Ósk Hansdóttir og Einar Örn Jónsson (2000), *Áhrif skoðanakannana: Könnun á fylgisþróun íslenskra stjórnmalaflokka*, BA ritgerð í stjórnmalafraeði við Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Björn Richard Johansen (2008), *Iceland's Crisis Management Organization*, Reykjavík. Óútgefið.
- Bylgja Hrönn Björnsdóttir (2004), *Áfallstjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar*, BA ritgerð í stjórnmalafraeði við Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Caroline Keown-McMullan (1997), „Crisis: When does a Molehill become a Mountain?“, í *Disaster Prevention and Management*, Volume 6, Issue 1, bls. 4-10.
- Chris Argyris og Donald A. Schon (1978), *Organizational Learning: A theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading MA.
- Clarke L. Caywood ritstjóri (1997), *The Handbook of Strategic Public Relations & Integrated Communications*, McGraw-Hill, USA.
- Daniel H. Kim (1993). „The Link between Individual and Organizational Learning“, í *Sloan Management Review*, Haust, 1993.
- Eric Stern og Bengt Sundelius (2002), „Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program“ í *International Studies Perspectives*, Volume 3, Issue 1, bls. 71-88.
- Fréttatilkynning forsætisráðuneytisins um ný lög um Seðlabanka Íslands, 26.2.2009, á www.forsaetisraduneyti.is.
- Fréttatilkynning MMR, 8.12.2008 á www.mmr.is
- Fréttir Fjármálaeftirlitsins, 7.10.2008 á www.fme.is.
- Fréttir forsætisráðuneytisins, 29.9.2008 á www.forsaetisraduneyti.is.
- Fréttir forsætisráðuneytisins, 14.11.2008 á www.forsaetisraduneyti.is.
- Fréttir forsætisráðuneytisins, 2.12.2008 á www.forsaetisraduneyti.is.
- Fréttir Ráðgjafarstofu um fjármál heimilana, 17.4.2008, á www.fjolskylda.is
- Icelandic Financial Crisis: A Presentation*, fréttir frá Viðskiptaráði Íslands 6.11.2008, á www.vi.is.
- Ingimundur Friðriksson (2009), *Aðdragandi bankahrunsins í október 2008*, erindi á www.sedlabanki.is
- James G. March og Johan P. Olsen (1975), „The Uncertainty of the Past; Organizational Ambiguous Learning“, í *European Journal of Political Research*, Volume 3, Issue 2, bls. 147-171.

KOM; Jón Hákon Magnússon og Óli Jón Jónsson (2005), *Glærur um áfallastjórnun*, kennsluefni í MPA námi við Háskóla Íslands, vorönn 2005, KOM ehf, Reykjavík 2005 (óútgefið).

Jón Daniélsson og Gylfi Zoega (2009), *Hagkerfi bíður skipsbrot*, ritgerð birt á www.hag.hi.is.

Lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Lög nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara.

Lög nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany og Timothy M. Shaw (2001), *Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals*, Blackwell Publishers, Malden, USA.

Reglugerð um stjórnarráð Íslands nr 177/2007.

Ræða Björgvins G. Sigurðssonar á Alþingi, 84. fundur, 3.4.2008.

Ræða Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, á morgunfundi Viðskiptaráðs Íslands, 18.11.2008, á www.vi.is.

Ræða Geirs H. Haarde á Alþingi, 13. fundur, 15.10.2008, munnleg skýrsla forsætisráðherra um stöðu bankakerfisins.

Ræða Geirs H. Haarde á Alþingi, 17. fundur, 30.10.2008, munnleg skýrsla forsætisráðherra um efnahagsmál og aðkomu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Ræða Geirs H. Haarde á Alþingi, 81. fundur, 31.3.2008.

Ræða Steingríms J. Sigfússonar á alþingi, 81. fundur, 31.3.2008.

Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið, kynnt á blaðamannafundi ríkisstjórnarinnar, 24.3.2009, á www.island.is.

Skýrsla nefndar um endurreisn fjármálakerfisins frá 5.2.2009, á www.island.is.

Steingrímur Sigurgeirsson (2005), *Glærur – Almannatengsl og markaðsmál*, kennsluefni í MPA námi við Háskóla Íslands, vorönn 2005 (óútgefið).

Stjórnarskrá – lög um kosningar (1996), Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Reykjavík.

The Icelandic Economic Situation: Status Report, skýrsla frá Viðskiptaráði Íslands, 17.2.2009, á www.vi.is.

Tilkynning frá Seðlabanka Íslands, 9.10.2008, á www.seðlabanki.is.

Tryggvi Pálsson, Arnór Sighvatsson, Guðmundur Kr. Tómasson, Jónas Þórðarson, Sturla Pálsson, Tómas Örn Kristinsson, Rannveig Sigurðardóttir og Helga Guðmundsdóttir ritstjórar (2008), *Fjármálatíðindi Seðlabanka Íslands 2008*, Seðlabanki Íslands.

Uriel Rosenthal, Arjen Boin and Louise K. Comfort ritstjórar (2001), *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL.

Valur Ingimundarson formaður starfshóps (2009), *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*, Utanríkisráðuneytið, Reykjavík.

Vefrit fjármálaráðuneytisins, 9.3.2006.

Verkefnaskrá ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri grænna á www.island.is.

Viljayfirlýsing um áform íslenskra stjórnvalda vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, fylgiskjal með þingskjali 189, á www.althingi.is.

Yfirlýsing forsætisráðherra, 8.10.2008, á www.forsaetisraduneyti.is.

Þjóðarpúls Gallup: 29.5.1998, 29.11.1998, 30.04.1999, 12.11.1999, 8.6.2000, 8.12.2000, 30.6.2002, 2.5.2004., 2.11.2004, 2.5.2005, 18.7.2005, 18.8.2005, 28.10.2005, 28.1.2005, 2.5.2006, 2.7.2006, 2.10.2006, 3.10.2007, 3.1.2008, 3.12.2008, 3.2.2009, 3.3.2009, á www.capacent.is.

Þorvarður Tjörvi Ólafsson (2008), *Glærur í málstofu um íslensku banka- og gjaldeyriskreppuna*, kennsluefni í Háskólanum á Akureyri, haustönn 2008 (óútgefið).

Fjölmiðlar:

Die Welt
Kastljós RÚV
Fréttablaðið
Fréttastofa RÚV
Fréttastofa Stöðvar 2 og Bylgjunnar
Fréttir ARD
Fréttir RTL
Fréttir ZDF
Kastljós RÚV
Morgunblaðið
Rhein Main Presse

Inernet:

<http://blogg.visir.is/markadurinn>
<http://de.wikipedia.org>
<http://is.wikipedia.org>
www.althingi.is
www.bild.t-online.de
www.capacent.is
www.dhm.de
www.dv.is
www.fjarmalaraduneyti.is
www.fjolskylda.is
www.forsaetisraduneyti.is
www.fme.is
www.heute.de/ZDFheute
www.island.is
www.mbl.is
www.mmr.is
www.nyjaisland.is
www.sedlabanki.is
www.smugan.is
www.spiegel.de
www.stjornarrad.is
www.stjornartidindi.is
www.tagesschau.de
www.vb.is
www.vg.is
www.vi.is
www.vidskiptaraduneyti.is
www.visir.is
www.wdr.de
www.welt.de
www.whoswho.de
www.xd.is
www.zdf.de

Viðmælendur:³⁴⁴

Agnes Bragadóttir, *blaðamaður á Morgunblaðinu*.

Björn Richard Johansen, *umsjónarmaður áfallastjórnunarkerfis vegna íslenska bankahrunsins 2008*.

Einar Þorsteinsson, *fréttamaður á fréttastofu RÚV*.

Geir H. Haarde, *forsætisráðherra*.

Gréta Ingbórsdóttir, *aðstoðarmaður forsætisráðherra*.

³⁴⁴ Starfsheiti eru þau sem viðmælendur báru á þeim tíma sem þessi umfjöllun tekur til.

Guido Heinen, *blaðamaður á Die Welt.*

Jón Hákon Magnússon, *framkvæmdastjóri KOM almannatengsla.*

Lóa Pind Aldísardóttir, *fréttamaður á fréttastofu Stöðvar 2 og Bylgjunnar.*

