

Alþingi  
Erindi nr. D 138/3184  
komudagur 6.6.2010

**TRÚNAÐARMÁL**

Garðabæ, 6.6.2010.

**Atli Gíslason, formaður þingmannanefndar um Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir hruns íslensku bankanna 2008 og tengda atburði**

Þann 24. maí 2007 tók ég sæti umhverfisráðherra í ráðuneyti Geirs H. Haarde og gegndi því embætti til 1. febrúar 2009 þegar ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar fór frá völdum. Vorið 2007 hafði ég setið í 8 ár á Alþingi allan tímann í stjórnarandstöðu. Mig langar til þess að þakka þingmannanefnd Alþingis fyrir að fá loksins tækifæri til þess að tjá mig um atburði haustsins 2008, aðdraganda þeirra og hvað af þeim má læra á viðeigandi vettvangi.

**Starfshættir ríkisstjórnar Íslands 2007-2009**

Ríkisstjórn lýðveldisins Íslands er ekki fjölskipað stjórnvald. Þar koma saman ráðherrar – 12 talsins árin 2007-9 – sem hver og einn fer með óskorað vald yfir þeim málaflokki sem honum eða henni er falinn. Forsætisráðherra gegnir hlutverki verkstjóra á grundvelli stjórnarsáttmála sem flokkarnir gera með sér. Ef upp rísa deilur á milli ráðherra eða fiokka taka formenn stjórnarflokkanna oftast að sér að leysa þær utan funda. Niðurstaðan er svo kynnt á ríkisstjórnarfundi.

Ráðherrar leggja frumvörp sín fram á fundum ríkisstjórnar til kynningar og afgreiðslu. Þaðan fara þau til umfjöllunar og samþykktar í þingflokki stjórnarflokkanna áður en þeim er dreift sem þingskjölum á Alþingi. Oft eru frumvörp kynnt og afgreidd á einum og sama fundinum. Ráðherrar fá þau ekki send fyrir ríkisstjórnarfundi til yfirlstrar. Stundum er beðið um frestun mála og er hún ávallt veitt. Sú hefð hefur skapast að ráðherrar gera ekki athugasemdir við mál frá öðrum ráðherrum nema mikið liggi við og/eða þegar mál eins ráðherra skarast við valdsvið annars. Segja má að starf ráðherra í sömu ríkisstjórn liggi í farvegi áa sem streyma í sömu átt en sameinast aðeins ef flæðir yfir bakkana.

Að sjálfsögðu bar ýmislegt á góma á ríkisstjórnarfundum og rætt almennt um stjórn málaástandið, stöðu efnahagsmála og viðbrögð við atburðum í íslensku samfélagi, eða atburðum erlendis sem höfðu bein áhrif hér heima. Ekki rekur mig minni til þess að hin alþjóðlega lausafjárekreppa hafi verið rædd formlega við ríkisstjórnarborðið eða staða innlánsreikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi, fyrr en allt var komið í óefni.

Ríkisstjórn Íslands tók ekki og tekur ekki sameiginlegar ákvarðanir um tiltekin þingmál eða stefnumótun nema mikið liggi við. Eitt slíkt dæmi er þegar ég lagði til að settur yrði á fót

starfshópur ráðherra um loftslagsmál sem hafði það m.a. að verkefni að komast að samkomulagi um stefnu ríkisstjórnar Íslands á Loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna á Balí í desember 2007. Það reyndist vel og jók samstöðu á milli Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks í loftslagsmálum og viðbrögðum við loftslagsbreytingum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Eftir á að hyggja hefði verið æskilegt að beita slíkum vinnubrögðum oftar og um fleiri málaflokka.

Innan ríkisstjórnarinnar giltu margs konar óskráðar reglur, t.d. um goggunarröð ráðuneyta. Þar trónuðu á toppnum ráðuneyti formanna stjórnarflokkanna en jafnsett þeim var ráðuneyti fjármála, sem hefur í raun vald til þess að skipta fé á milli verkefna fagráðuneyta og segja þeim þar með fyrir verkum. Í virðingarstiga fagráðuneytanna svokölluðu er óhætt að segja ráðuneyti umhverfismála hafi rekið lestina. Líklega vegna þess að það er yngst íslenskra ráðuneyta en að mínu áliti ekki síður vegna þess að umhverfismálum hefur ekki verið gert nógu hátt undir höfði í pólitískri forgangsroðun stjórnarmálaflokkanna.

Tveir ráðherrar frá hvorum stjórnarflokki: forsætis- og fjármálaráðherra frá Sjálfstæðisflokknum og utanríkis- og félagsmálaráðherra frá Samfylkingunni sátu í svokölluðum ríkisfjármálahópi stjórnarinnar. Í þeim hópi voru allar meiri háttar ákvarðanir um útgjöld tekna og fagráðherrar áttu framgang sinna mála undir því að fá áheyrn og skilning þessara ráðherra á einstökum verkefnum eða öðrum málefnum síns ráðuneytis. Ég fór ekki í launkofa með óánægju mína með þetta fyrirkomulag í ríkisstjórninni.

Þess ber að geta að ráðherrar Samfylkingarinnar hittust að jafnaði vikulega til þess að bera saman bækur sínar, ræða stöðu mála í ríkisstjórn og samstarfið við Sjálfstæðisflokkinn á þingi.

Ég tel fulla þörf á því að gera þingmannanefnd Alþingis um niðurstöður Rannsóknarskýrslunnar grein fyrir vinnubrögðum í ríkisstjórn Geirs H. Haarde frá mínum bæjardrym séð, því að þau varpa ljósi á margt af því sem miður fór í aðdraganda að hruni íslenska bankakerfisins og það hve illa tókst til við að afstýra og/eða bregðast við því mikla áfalli í Stjórnarráðinu og stjórnkerfinu almennt.

### **Niðurstöður skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis**

Rannsóknarnefnd Alþingis kilaði undirritaða aldrei til yfirheyrslu eða fundar við sig á meðan hún var við störf. Mér sýnast helstu niðurstöður nefndarinnar réttar og vel rökstuddar, þ.m.t. þá að stjórnvöld hafi haft alvöru tækifæri til þess að afstýra bankahruni í síðasta lagi árið 2006 og einnig því að hin alþjóðlega lausafjárfreppa sem hófst sumarið 2007 hafi flýtt falli íslensku bankanna. Sjálf tel ég ljóst af lestri Skýrslunnar og upplýsingum frá núverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins að þeir hefðu á endanum fallið. Hlöð banvæna mein bjó innra með bönkunum en ekki einvörðungu í utan-að-komandi þáttum.

Ég geri ekki athugasemdir við niðurstöðu skýrsluhöfunda almennt hvað varðar litla sem enga umfjöllun um alþjóðlega lausafjárekreppu við ríkisstjórnarborðið. Einnig tel ég ljóst að ómarkvissar aðgerðir haustins 2008 endurspegli nær algjöran skort á undirbúningi eða viðbúnaði innan stjórnkerfisins til þess að stemma stigu við áhrifum áfalia í fjármálakerfinu. Því eru gerð greinargóð skil í skýrslunni rannsóknarnefndarinnar.

Ég var í starfi mínu sem umhverfisráðherra ekki þátttakandi í þeim fundum þar sem málefni bankanna voru rædd. Að sjálfsögðu fylgdist ég eins og aðrir með frétt aflutningi af lausafjárekreppunni en hafði hvorki upplýsingar í höndunum né forsendur til þess að meta áhrif hennar hérlendis. Mér var þó ljóst að fall fjárfestingabankans Lehman Brothers í Bandaríkjunum 15. sept. 2008 og markaði tímamót í sögu alþjóðlegs fjármálamarkaðar.

Glitnishelgina svokölluðu hafði ég ekki hugmynd um hvað fram fór í forsætisráðuneytinu eða hvaða fundarhöld ættu sér stað. Eftir á að hyggja er mér nær að halda að aldrei hafi staðið til að gera formanni eða ráðherrum Samfylkingarinnar viðvart um það sem var í aðsigi, enda frétti formaður Samfylkingarinnar af erfiðleikum Glitnis „utan úr bæ“. Undir miðnætti sunnudagsins 28. september reyndi þáverandi iðnaðarráðherra og staðgengill formanns Samfylkingarinnar, Össur Skarphéðinsson, að ná sambandi við undirritaða og greina frá atburðum dagsins. Hann náði ekki í mig símleiðis en sendi mér langt tölvubréf sem ég las strax næsta morgun. Þá fyrst varð mér ljóst hvað gerst hafði.

Sannast sagna var mér þessa helgi efst í huga fregnin af skyndilegum og alvarlegum veikindum formanns Samfylkingarinnar og utanríkisráðherra, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, sem gekkst undir hellaskurðaðgerð í New York mánudaginn 29. september. Fyrir okkur ráðherra og þingmenn Samfylkingarinnar var það meiri háttar áfall að formaður flokksins var „úr leik“ og gat ekki sinnt störfum sínum svo vikum skipti haustið og veturinn 2008-9.

Í 7. bindi Rannsóknarskýrslunnar, 21. kafla, er sérstaklega fjallað um hlutverk og gildi góðs stjórnkerfis í hverju lýðræðisríki. Það er um þessar niðurstöður Skýrslunnar sem ég vil helst fjalla efnislega og brýna þingmannanefnd Alþingis til þess að draga af þeim réttar ályktanir og leggja fram tillögur í samræmi við þær. Á þessu sviði tel ég mig geta talað í ljósi 20 mánaða reynslu sem umhverfisráðherra og 11 ára reynslu sem þingmanns á Alþingi Íslendinga.

Stjórnarráði Íslands hefur ekki verið breytt í grundvallaratriðum frá árinu 1969, eða í rúma fjóra áratugi. Starfshættir þess og verkaskipting bera þess óræk merki. Á milli ráðuneyta hafa verið reistir ókleifir múrar, sem gera samstarf þvert á ráðuneyti stirt og þunglamalegt. Heildarsýn og stefnumótun skortir tilfinnanlega og hlutverk forsætisráðuneytis sem einhvers konar verkstjóra og samræmingaraðila er illa skilgreint.

Einföld grundvallaratriði góðrar stjórnsýslu eins og skýr pólitísk stefnumótun, sem undirstaða ákvarðana um verkefni og fjárframlög, ásamt eftirfylgni og mati á árangri verkefna, eru ekki höfð að leiðarljósi við störf innan Stjórnarráðsins. Formbinding

vinnubragða er lítil og sú hefð hefur skapast að betra sé að skrásetja ekki niðurstöður funda eða gera þær ekki opinberar. Ráðningarferli embættismanna virðist ekki vera samræmt, ekki frekar en skipulag ráðuneyta.

Í Skýrslunni er farið vel yfir þessar brotalamir í stjórnkerfi ríkisins og mikilvægt að þingmannanefndin bregðist við þeirri umfjöllun með tillögum um tímabærar og brýnar umbætur á stjórnkerfinu. Reyndar tel ég að nefndin geti leitað fanga í starf nefndar sem forsætisráðherra setti á fót um endurskipulagningu Stjórnarráðsins. Að mínu viti þurfa þær tillögur m.a. að fela í sér fækkun ráðuneyta, stækkun þeirra og styrkingu. Niðurbrot kerfismúranna sem á milli þeirra liggja t.d. með því að skilgreina samstarfsverkefni og auka flæði starfsmanna og embættismanna á milli ráðuneyta. Endurskoða þarf starfslýsingar og starfskjör með það að leiðarljósi að starfsfólk sé hreyfanlegra og nýti reynslu sína og þekkingu í fleiri en einu ráðuneyti. Ég er eindregið þeirrar skoðunar að leggja þurfi af *de facto* æviráðningu forstöðumanna og setja tímamörk við veru manna í hverri stofnun, t.d. við 10 ár.

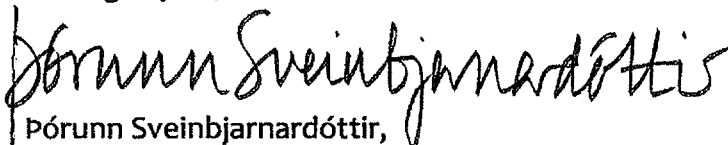
Þyngst vegur þó að það verði tekið til rækilegrar skoðunar að gera ríkisstjórn Íslands að fjölskipuðu stjórnvaldi þar sem ráðherrar taka sameiginlegar ákvarðanir og bera sameiginlega ábyrgð á stjórnvaldsákvörðunum. Sú breyting ein mundi gjörbylta vinnubrögðum í Stjórnarráðinu til batnaðar.

#### Lokaorð

Á stundum hefur mér fundist að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands séu eins og 12 trillukarlar sem hittast í kaffi tvisvar í viku, bera saman aflabrógð og horfur, standa saman gegn utan- að-komandi áreiti eða ógnunum en eru jafnframt í samkeppni innbyrðis um aflann. Það fyrirkomulag kann að henta ef gæftir eru góðar og lítil misklíð í hópnum. Reynsla haustsins 2008 hlýtur að kenna okkur að slíkt fyrirkomulag stenst ekki gjörningaveður og getur leitt af sér úrræðaleysi og kerfislömun með hörmulegum afleiðingum fyrir land og lýð.

Ég vil að lokum ítreka þakkir mínar til þingmannanefndarinnar og óska henni velfarnaðar í störfum sínum.

Virðingarfyllst,



Þórunn Sveinbjarnardóttir,

Formaður þingflokks Samfylkingarinnar