

Skýrsla

rannsóknarnefndar Alþingis

um fall bankanna árið 2008

Blaðamannafundur

12. apríl 2010

Efni skýrslunnar (1)

- 1.0 Verkefni og skipan nefndarinnar
- 2.0 Ágrip um meginniðurstöður skýrslunnar
- 3.0 Sérstaða og mikilvægi banka- og fjármálafyrirtækja í samfélagi
- 4.0 Efnahagslegt umhverfi og innlend peningamálastjórnun
- 5.0 Stefna stjórnvalda um stærð og starfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja
- 6.0 Einkavæðing og eignarhald bankanna
- 7.0 Fjármögnun bankanna
- 8.0 Útlán íslensku bankanna
- 9.0 Eigið fé íslenska fjármálakerfisins
- 10.0 Launa- og hvatakerfi bankanna
- 11.0 Innri og ytri endurskoðun
- 12.0 Verðbréfamarkaðir
- 13.0 Gjaldeyrismarkaður
- 14.0 Verðbréfa- og fjárfestingarsjóðir

Efni skýrslunnar (2)

- 15.0 Löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES
- 16.0 Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði
- 17.0 Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánnum almennt
- 18.0 Innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis
- 19.0 Aðgerðir og viðbrögð íslenskra stjórnvalda á árunum 2007-2008 vegna hættu á fjármálaáfalli
- 20.0 Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu
- 21.0 Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla
- 22.0 Tilkynningar á grundvelli 14. gr. a við fall íslensku bankanna 2008
- 23.0 Athugasemdabréf samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008

Efni skýrslunnar (3)

- Viðauki I Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti: *Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008*
- Viðauki II Hulda Þórisdóttir: Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi: *Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi frá sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði*
- Viðauki 2 Margrét V. Bjarnadóttir, Guðmundur Axel Hansen: *Rannsókn á krosseignatengslum og útlánnum bankanna til tengdra aðila*
- Viðauki 3 Mark J. Flannery: *Iceland's Failed Banks: A Post-Mortem*
- Viðauki 4 Skrá yfir þá sem kvaddir voru fyrir nefndina til skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008 Vefútgáfa
- Viðauki 5 Magnús Sveinn Helgason: *Íslenskt viðskiptalíf – breytingar og samspil við fjármálakerfið*
- Viðauki 6 Gunnar Þór Pétursson: *Innleiðing gerða skv. EES samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt*
- Viðauki 7 Jørn Astrup Hansen: *Islandske banker*
- Viðauki 8 Mark J. Flannery: *The importance of government supervision in producing financial services.*
- Viðauki 9 Tölur um tengda aðila samkvæmt kafla 8.0
- Viðauki 10 Chapter 18: Deposits in Financial Institutions in Branches Abroad
- Viðauki 11 Skriflegar athugasemdir samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008
- Viðauki 12 Ákvarðanir um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna

Meginástæður fyrir falli bankanna

Blaðamannafundur rannsóknarnefndar Alþingis

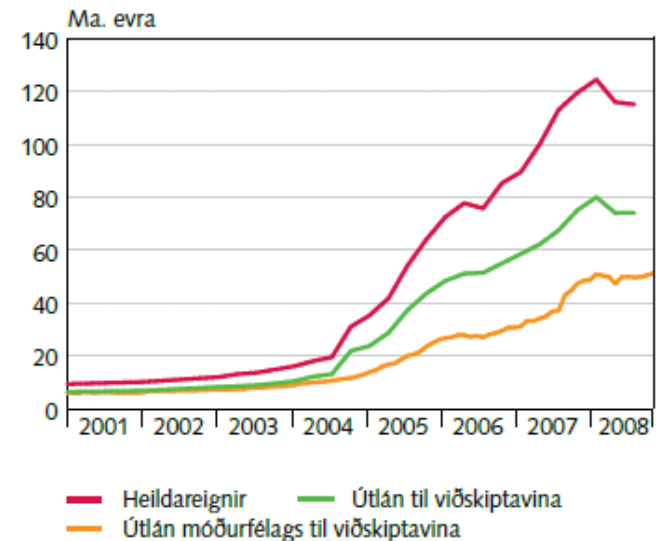
12. apríl 2010

Vöxtur bankanna

Rannsóknarnefndin telur að efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum bankanna sjálfra.

- Meginorsök falls bankanna var vöxtur þeirra og stærð þeirra við fall.
 - Stóru bankarnir þrír 20-földuðust að stærð á sjö árum.
 - Mestur var vöxturinn 2004 og 2005.
 - Hröð sókn inn á nýja markaði var áhættusöm.
 - Utanumhald og eftirlit með útlánnum fylgdi ekki útlánavextinum.
 - Gæði útlánasafnsins minnkaði verulega við þessar aðstæður.
 - Þannig samræmdist vöxturinn ekki langtímahagsmunum trausts banka.
 - Það voru sterkir hvatar innan bankanna til að vaxa.

Samanlögð stærð stóru bankanna þriggja



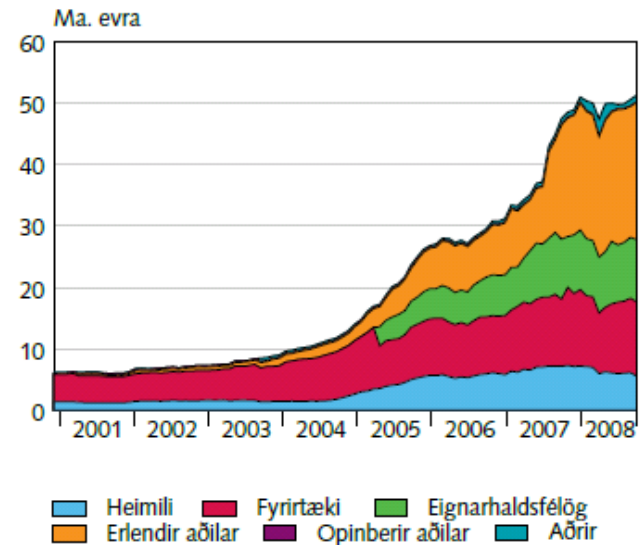
Heimild: Seðlabanki Íslands, Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Vöxtur bankanna

Rannsóknarnefndin telur að efnahagur og útlán bankanna hafi vaxið fram úr innviðum bankanna sjálfra.

- Meginorsök falls bankanna var vöxtur þeirra og stærð þeirra við fall.
 - Stóru bankarnir þrír 20-földuðust að stærð á sjö árum.
 - Mestur var vöxturinn 2004 og 2005.
 - Hröð sókn inn á nýja markaði var áhættusöm.
 - Utanumhald og eftirlit með útlánnum fylgdi ekki útlánavextinum.
 - Gæði útlánasafnsins minnkaði verulega við þessar aðstæður.
 - Þannig samræmdist vöxturinn ekki langtímahagsmunum trausts banka.
 - Það voru sterkir hvatar innan bankanna til að vaxa.

Útlán stóru bankanna þriggja
Flokkuð eftir tegund lántakenda

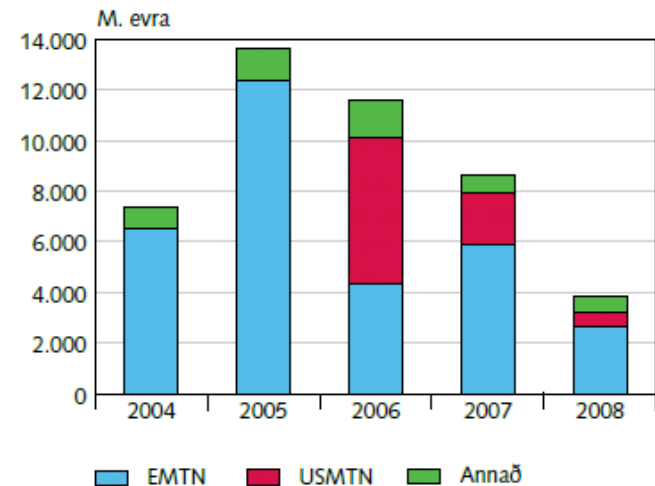


Heimild: Seðlabanki Íslands.

Vöxtur bankanna

- Ein meginforsenda vaxtarins var aðgangur á erlenda fjármagnsmarkaði.
 - Á árinu 2005 sóttu bankarnir þrjár um 14 milljarða evra á erlenda skuldabréfamarkaði, það er rétt rúmlega landsframleiðslu þess árs.
 - Mest til 3-5 ára – endurfjármögnunaráhætta.
- Árið 2006 lokuðu fjármögnunarmarkaðir tímabundið.
- Erlend innlán og skammtímaveðlán urðu uppspretta fjármagns fyrir bankana þrjá þegar það fór að þrengja að annarri fjármögnun, sér í lagi um sumarið 2007.
 - Skammtíma fjármögnun, sem var næm fyrir markaðsaðstæðum.
- Greiðslubyrðin á skuldabréfum sem lá fyrir við fall bankanna var mikil.
 - Fyrstu 6 mánuði eftir yfirtöku Glitnis voru tæpir 4 milljarðar evra á gjalddaga hjá stóru bönkunum þremur.
- Greiðslubyrði veðlána var einnig veruleg
 - Rúmlega 9 milljarðar evra útstandandi við fall.

Skuldabréfaútgáfa bankanna
Landsbankinn, Kaupþing og Glitnir

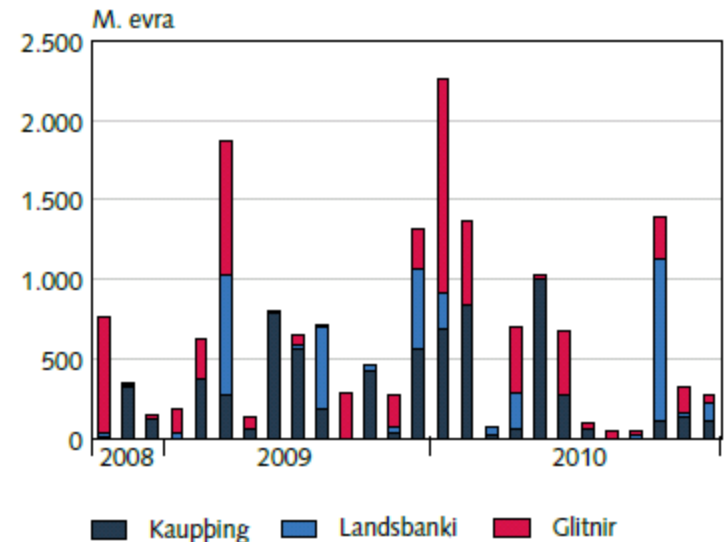


EMTN: Evrópski skuldabréfamarkaðurinn; USMTN: Bandaríski skuldabréfamarkaðurinn.
Heimild: Landsbanki Íslands hf., Kaupþing banki hf. og Glitnir banki hf.

Vöxtur bankanna

- Ein meginforsenda vaxtarins var aðgangur á erlenda fjármagnsmarkaði.
 - Á árinu 2005 sóttu bankarnir þrír um 14 milljarða evra á erlenda skuldabréfamarkaði, það er rétt rúmlega landsframleiðslu þess árs.
 - Mest til 3-5 ára – endurfjármögnunaráhætta.
- Árið 2006 lokuðu fjármögnunarmarkaðir tímabundið.
- Erlend innlán og skammtímaveðlán urðu uppspretta fjármagns fyrir bankana þrjá þegar það fór að þrengja að annarri fjármögnun, sér í lagi um sumarið 2007.
 - Skammtíma fjármögnun, sem var næm fyrir markaðsaðstæðum.
- Greiðslubyrðin á skuldabréfum sem lá fyrir við fall bankanna var mikil.
 - Fyrstu 6 mánuði eftir yfirtöku Glitnis voru tæpir 4 milljarðar evra á gjalddaga hjá stóru bönkunum þremur.
- Greiðslubyrði veðlána var einnig veruleg
 - Rúmlega 9 milljarðar evra útstandandi við fall.

Gjalddagar skuldabréfalána bankanna
Landsbankinn, Kaupþing og Glitnir



Heimild: Landsbanki Íslands hf., Kaupþing banki hf. og Glitnir banki hf.

Vöxtur bankanna og trúverðugleiki

Önnur lönd sem eru með stór bankakerfi hafa ólíkt Íslandi haft eftirlit með stórum alþjóðlegum bönkum í mörg ár. Orðstír þeirra til margra ára varðandi eftirlit byggt á varúðarreglum gat því vegið upp á móti vanmætti þeirra til að veita fyllilega trausta vernd sem lánveitendur til þrautavara, a.m.k. í einhverjum mæli.

- Fjármálaeftirlitið
 - FME var almennt undirmannað og einnig skorti mjög reynt starfsfólk.
 - Beitti ekki þeim heimildum sem það hafði.
- Seðlabanki Íslands
 - Skammtímaskuldir þjóðarbúsins urðu um 15 sinnum gjaldeyrisvaraforði Seðlabanka Íslands, og skerti það trúverðugleika kerfisins.
 - Innlán kerfisins í erlendum gjaldmiðlum urðu um sex föld gjaldeyrisvaraforðinn, þetta jók áhættuna á áhlaupi á bankana.
- Innstæðutryggingarsjóður
 - Var einnig með lítið fjármagn, miðað við mögulegar skuldbindingar. Minnkaði það einnig trúverðugleika kerfisins.

Auknar líkur voru því á áhlaupi, bæði á innlán og aðra fjármögnun – áhlaup hófst af fullum þunga í mars 2008, því var hrundið þá.

Skuldsetning eigenda bankanna

Rannsóknarnefndin telur að eigendur allra stóru bankanna þriggja og Straums-Burðaráss hafi fengið óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé hjá þessum bönkum að því er virðist í krafti eignarhalds síns.

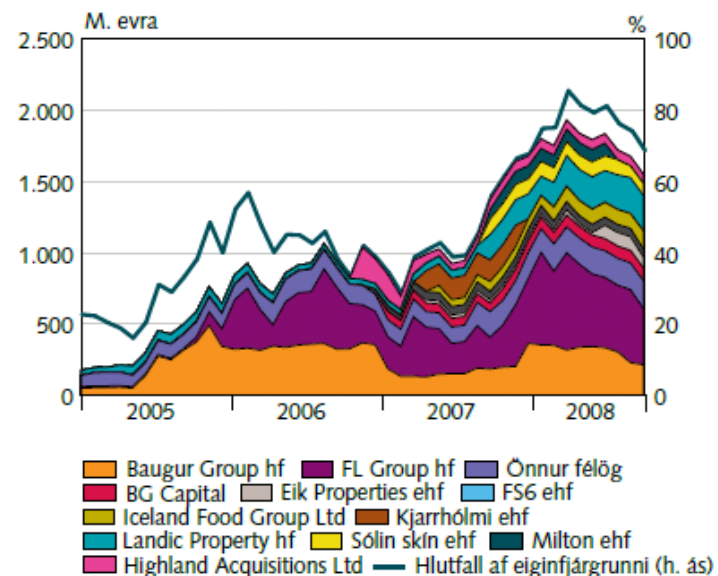
- Stærstu áhættuskuldbindingar Glitnis, Kaupþings og Landsbankans voru helstu eigendur bankanna.
 - Þetta vekur spurningar um hvort lánveitingar séu ákveðnar á viðskiptalegum forsendum.
 - Rekstur bankanna einkenndist um margt af því að hámarka hag stærri hlutahafa sem héldu um stjórnartauma bankanna fremur en að reka trausta banka með hagsmuni allra hlutahafa að leiðarljósi og sýna tilhlýðilega ábyrgð gagnvart kröfuhöfum.
- Síðla árs 2007 og á árinu 2008 fór að þrengja að bönkunum. Þá virðast mörkin milli hagsmuna bankanna og hagsmuna stærstu hlutahafa þeirra oft hafa verið óskýr og bankarnir lagt meira í það að styðja við eigendur sína en eðlilegt getur talist.
- Rannsókn á fjárfestingum peningamarkaðssjóða á vegum rekstrarfélaga stóru bankanna þriggja leiddi í ljós að sjóðirnir fjárfestu mikið í verðbréfum tengdum eigendum bankanna. Vandséð er að tilviljun ein hafi ráðið þeim fjárfestingaákvörðunum.

Glitnir banki hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	283.223	mkr.		
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	3.500.000	mkr.		
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	200.400	mkr.		
Glitnir banki hf.				
		Hlutfall af		
Nr.	Samstæða í mkr.	Skuld- bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Landsbanki Íslands hf.	77.108	27,2%	2,2%
2	Milestone ehf. og tengd félög	65.845	23,2%	1,9%
3	Fjárfestinga félagið Gaumur ehf. og tengd félög	54.832	19,4%	1,6%
4	Ker hf.	50.527	17,8%	1,4%
5	Exista hf. og tengd félög	43.986	15,5%	1,3%
6	Landic Property hf. og tengd félög	40.720	14,4%	1,2%
7	Saxhóll ehf. og tengd félög	39.350	13,9%	1,1%
8	FL Group	38.012	13,4%	1,1%
9	Eignarhaldsfélagið Fasteign hf.	33.691	11,9%	1,0%
10	Barclays Bank	31.438	11,1%	0,9%

Baugur Group hf

Heildarútlán Glitnis til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf.

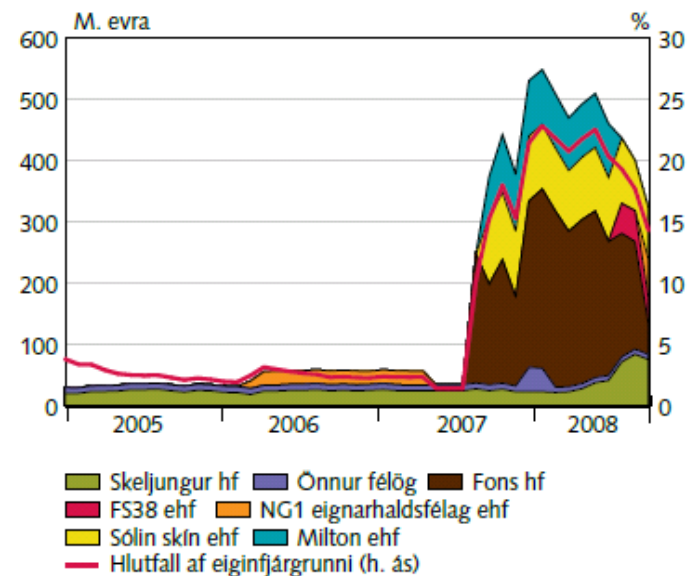
Glitnir banki hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	283.223	mkr.
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	3.500.000	mkr.
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	200.400	mkr.

Glitnir banki hf.		Hlutfall af			
Nr.	Samstæða	í mkr.	Skuld- bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Landsbanki Íslands hf.		77.108	27,2%	2,2%
2	Milestone ehf. og tengd félög		65.845	23,2%	1,9%
3	Fjárfestinga félagið Gaumur ehf. og tengd félög		54.832	19,4%	1,6%
4	Ker hf.		50.527	17,8%	1,4%
5	Exista hf. og tengd félög		43.986	15,5%	1,3%
6	Landic Property hf. og tengd félög		40.720	14,4%	1,2%
7	Saxhóll ehf. og tengd félög		39.350	13,9%	1,1%
8	FL Group		38.012	13,4%	1,1%
9	Eignarhaldsfélagið Fasteign hf.		33.691	11,9%	1,0%
10	Barclays Bank		31.438	11,1%	0,9%

Fons hf.

Heildarútlán Glitnis til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf.

Kaupping banki hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008 582.949 mkr.

Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008 6.000.000 mkr.

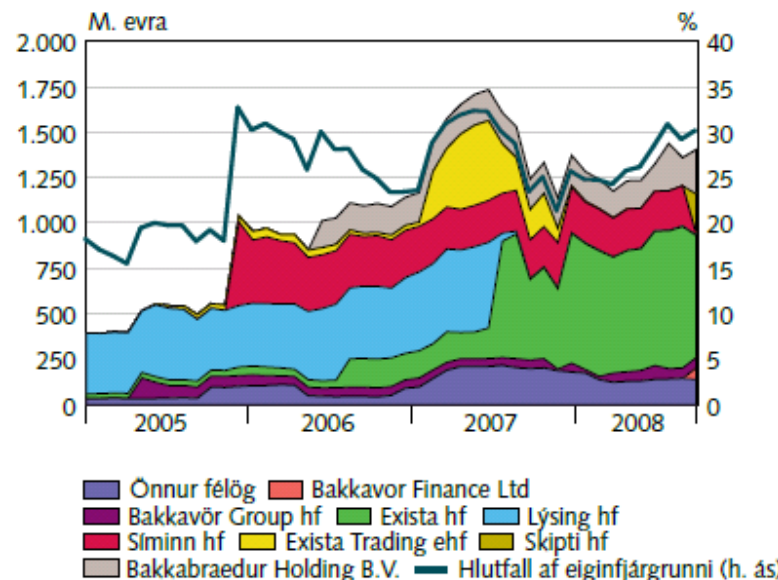
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008 437.700 mkr.

Kaupping banki hf.

Nr.	Samstæða	í mkr.	Skuld- bindingar	Hlutfall af	
				Eiginfj. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Robert Tchenguiz og tengd félög	278.819		33,1%	4,6%
2	Exista hf. og tengd félög	238.857		25,3%	4,0%
3	Nykredit Bank	228.003		20,3%	3,8%
4	Bank of England	108.067		18,5%	1,8%
5	Fjárfestinga félagið Gaumur ehf. og tengd félög	103.024		17,0%	1,7%
6	Kjalar ehf. og tengd félög	96.172		14,6%	1,6%
7	Skúli Þorvaldsson og tengd félög	80.334		8,5%	1,3%
8	Mosaic Fashions og tengd félög	78.719		13,5%	1,3%
9	Magnolia Finance VI	68.741		11,8%	1,1%
10	Citibank	68.375		6,5%	1,1%

Exista hf

Heildarútlán Kaupnings til tengdra aðila



Heimild: Kaupping banki hf.

Kaupping banki hf.

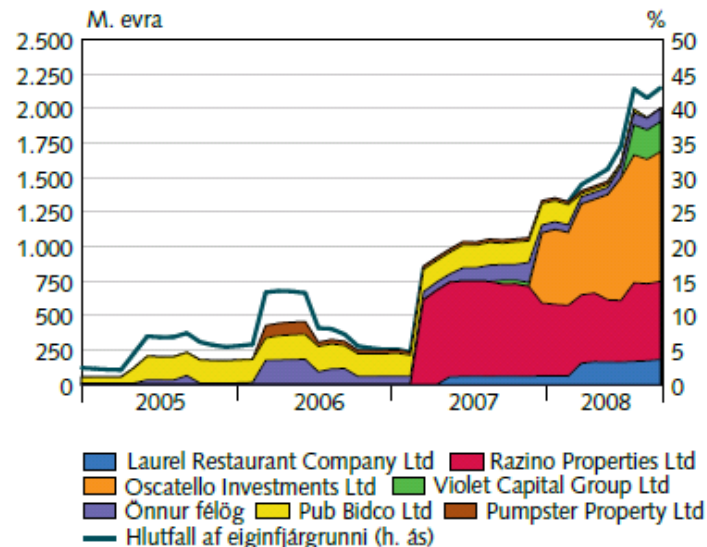
Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	582.949	mkr.
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	6.000.000	mkr.
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	437.700	mkr.

Kaupping banki hf.

Nr.	Samstæða	í mkr.	Hlutfall af		
			Skuld-bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar-skuldbind.
1	Robert Tchenguiz og tengd félög	278.819	33,1%	4,6%	
2	Exista hf. og tengd félög	238.857	25,3%	4,0%	
3	Nykredit Bank	228.003	20,3%	3,8%	
4	Bank of England	108.067	18,5%	1,8%	
5	Fjárfestinga félagið Gaumur ehf. og tengd félög	103.024	17,0%	1,7%	
6	Kjalar ehf. og tengd félög	96.172	14,6%	1,6%	
7	Skúli Þorvaldsson og tengd félög	80.334	8,5%	1,3%	
8	Mosaic Fashions og tengd félög	78.719	13,5%	1,3%	
9	Magnolia Finance VI	68.741	11,8%	1,1%	
10	Citibank	68.375	6,5%	1,1%	

Robert Tchenguiz

Heildarútlán Kaupþings til tengdra aðila



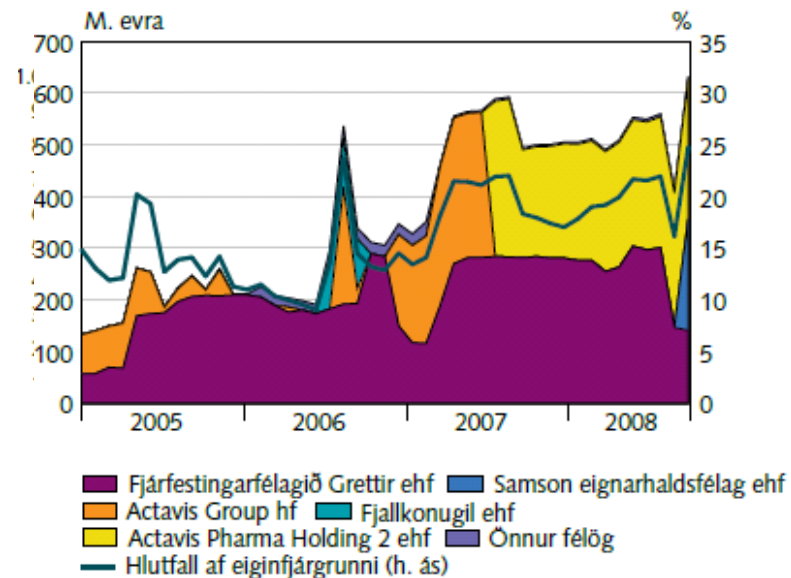
Heimild: Kaupþing banki hf.

Landsbanki Íslands hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	380.270	mkr.		
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	3.600.000	mkr.		
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	201.800	mkr.		
Landsbanki Íslands hf.				
Hlutfall af				
Nr.	Samstæða í mkr.	Skuld- bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Björgólfur Thor Björgólfsson	141.480	37,2%	3,9%
2	Fjárfestingafélagið Gaumur ehf. og tengd félög	96.446	25,4%	2,7%
3	Björgólfur Guðmundsson og tengd félög	90.387	23,8%	2,5%
4	FL Group	83.757	22,0%	2,3%
5	Gísli Þór Reynisson	78.513	20,6%	2,2%
6	Eimskip og tengd félög	72.425	19,0%	2,0%
7	Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf.	72.062	19,0%	2,0%
8	Bergur-Huginn ehf. og tengd félög	59.125	15,5%	1,6%
9	Stytta ehf.	54.194	14,3%	1,5%
10	Nýsir hf.	43.861	11,5%	1,2%

Björgólfur Thor Björgólfsson

Heildarútlán Landsbankans til tengdra aðila

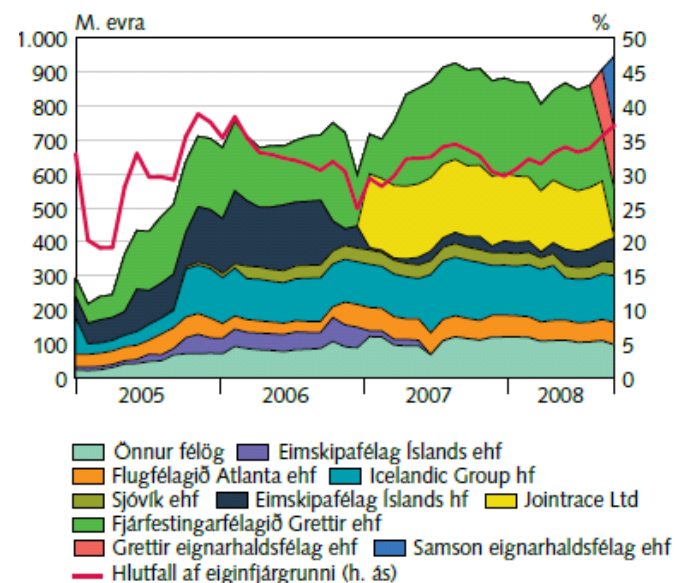


Landsbanki Íslands hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	380.270	mkr.			
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	3.600.000	mkr.			
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	201.800	mkr.			
Landsbanki Íslands hf.					
Hlutfall af					
Nr.	Samstæða	í mkr.	Skuld- bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Björgólfur Thor Björgólfsson	141.480	37,2%	3,9%	
2	Fjárfestingafélagið Gaumur ehf. og tengd félög	96.446	25,4%	2,7%	
3	Björgólfur Guðmundsson og tengd félög	90.387	23,8%	2,5%	
4	FL Group	83.757	22,0%	2,3%	
5	Gísli Þór Reynisson	78.513	20,6%	2,2%	
6	Eimskip og tengd félög	72.425	19,0%	2,0%	
7	Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf.	72.062	19,0%	2,0%	
8	Bergur-Huginn ehf. og tengd félög	59.125	15,5%	1,6%	
9	Stytta ehf.	54.194	14,3%	1,5%	
10	Nýsir hf.	43.861	11,5%	1,2%	

Björgólfur Guðmundsson

Heildarútlán Landsbankans til tengdra aðila



Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Eiginfjárgrunnur skv. 3. gr. FME - 30.06.2008	140.078	mkr.			
Heildaráhættuskuldbindingar - okt. 2008	600.000	mkr.			
Eigið fé, samstæðu - 30.06.2008	188.800	mkr.			
Straumur-Burðarás Fjárfestingabanki hf.					
		Hlutfall af			
Nr.	Samstæða	í mkr.	Skuld- bindingar	Eiginfj. gr. skv. FME	Heildar- skuldbind.
1	Creditor		48.197	34,4%	8,0%
2	Eimskip og tengd félög		26.095	18,6%	4,3%
3	Björgólfur Thor Björgólfsson og tengd félög		24.960	17,8%	4,2%
4	Creditor B.V.		22.731	16,2%	3,8%
5	Fjárfestingafélagið Gaumur ehf. og tengd félög		22.685	16,2%	3,8%
6	Björgólfur Guðmundsson og tengd félög		20.254	14,5%	3,4%
7	Property Group og tengd félög		18.586	13,3%	3,1%
8	Landsbanki Íslands hf.		14.045	10,0%	2,3%
9	ADR - HAANPAA og tengd félög		13.842	9,9%	2,3%
10	eQ		11.106	7,9%	1,9%

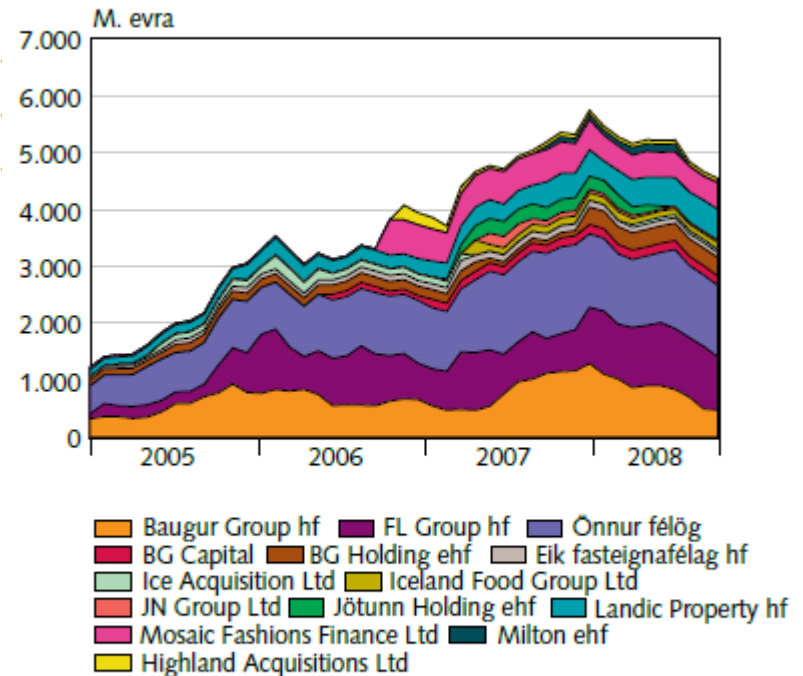
Samþjöppun áhættu

Rannsóknarnefnd Alþingis telur að samþjöppun áhættu hjá íslensku bönkunum hafi verið orðin hættulega mikil þó nokkru fyrir fall þeirra.

- Af þeim sökum hafi kerfisleg áhætta vegna útlána verið orðin veruleg.
- Baugur Group, Exista, Björgólfur Thor Björgólfsson, Björgólfur Guðmundsson og Ólafur Ólafsson, Milestone svo dæmi séu nefnd.
- Í öllum bönkunum virðast lausnir á þessum vanda hafa miðað að því að rökstyðja fyrir eftirlitsaðilum að ekki væri um mikla samþjöppun áhættu að ræða fremur en að horfa til raunverulegrar áhættu og reyna að draga úr henni.

Baugur Group hf

Heildarútlán stóru bankanna þriggja til tengdra aðila



Heimild: Glitnir banki hf., Kaupbingi banki hf. og Landsbanki Íslands hf.

Veikt eigið fé

- Bankarnir báru umtalsverða áhættu vegna eigin hlutabréfa.
 - Bein lán með veðum í eigin bréfum.
 - Framvirkir samningar um eigin hlutabréf.
- Því endurspegluðu eiginfjárlutföll bankanna ekki raunverulegan styrk þeirra né fjármálakerfisins í heild til að þola áföll.
- Bankarnir þrír fjármögnuðu sjálfir samtals um 300 milljarðarkróna af eigin hlutafé um mitt ár 2008. Í skýrslunni er þetta kallað veikt eigið fé.
- Á sama tíma var eiginfjárgrunnur bankanna samtals um 1.186 milljarðar króna. Þannig var veikt eigið fé rúmlega 25% af eiginfjárgrunni bankanna um mitt ár 2008.
- Ef krossfjármögnun er talin með þá nam þetta 400 milljörðum króna eða tæplega 70% af grunnþætti eiginfjárgrunnsins.

ma.kr.	Bein eiginfjármögnun				Eigið fé		Krossfjármögnun	Alls	% EF
	Glitnir	Kaupþing	Landsbanki	Alls	samtals	% EF			
31.12.2006	24	44	47	115	922	12%	88	203	22%
31.12.2007	44	102	84	230	982	23%	119	350	36%
30.6.2008	63	159	81	303	1186	26%	92	395	33%

Veikt eigið fé

- Rannsóknarnefnd Alþingis telur að fjármögnun eigin fjár í íslenska bankakerfinu hafi að svo stórum hluta verið byggð á lánsfé úr kerfinu sjálfu að stöðugleika þess var ógnað.
- Ofmetið eigið fé banka eykur getu hans til vaxtar. Geta bankans til að takast á við áföll minnkar hins vegar um leið. Þar með eykst hættan á gjaldþroti.
- Gjaldþrot við þessar aðstæður gerir tap innstæðueigenda og annarra lánadrottna meira en ella.
- Ef um kerfislega mikilvægan banka er að ræða, eins og raunin var á Íslandi með alla bankana þrjá, verður kostnaðurinn fyrir þjóðfélagið í heild einnig verulegur, eins og raun ber vitni.
- Það er niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að veigamikil rök leiði til þeirrar niðurstöðu að draga hefði átt lán, sem einvörðungu eru tryggð með veði í eigin hlutabréfum, frá eigin fé fjármálafyrirtækis. Hið sama gildi um hluti sem voru að formi til skráðir í eigu þriðja aðila en „fyrir reikning“ viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Efnahagslegt umhverfi

Hagstjórnin átti, að minnsta kosti frá því á árinu 2004, þátt í því að ýkja hið efnahagslega ójafnvægi sem leiddi til hrunsins.

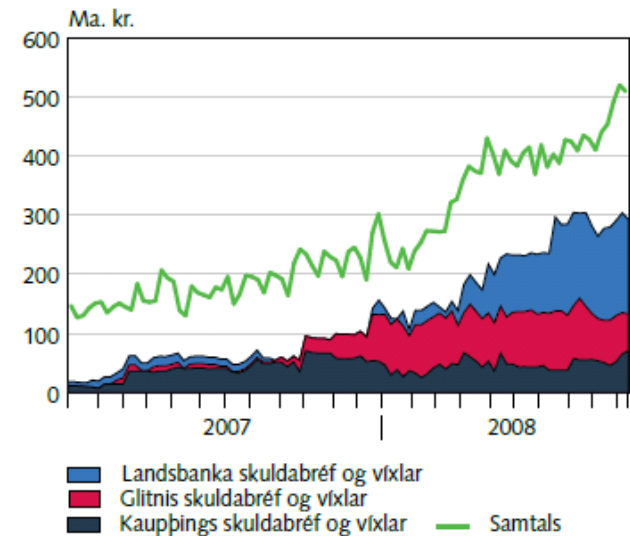
- Alþjóðlega umhverfið einkenndist af þenslu, auknu ójafnvægi, lágum vöxtum og lausafjargnótt.
- Að mati rannsóknarnefndarinnar var hvorki með aðgerðum í ríkisfjármálum né peningastefnu brugðist á fullnægjandi hátt við hagsveiflum, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu.
- Umfangsmiklar stóriðjuframkvæmdir hér á landi kölluðu á viðbrögð þar sem gripið yrði til aðgerða sem myndu skapa rými fyrir framkvæmdirnar í hagkerfinu.
- Ráðstafanir hins opinbera í efnahagsmálum í þeirri uppsveiflu sem varð í aðdraganda falls bankanna varð til þess að auka á þensluna, þegar efnahagsstjórn hefði átt að miða að því að draga úr þenslu.
 - Stjórnvöld ákváðu að lækka skatta á þenslutíma. Það var gert í trássi við ráðleggingar sérfræðinga og jafnvel gegn betri vitund þeirra ráðamanna sem ákvarðanirnar tóku.
 - Breytingarnar á útlánareglum Íbúðalánasjóðs voru með stærri hagstjórnarmistökum í aðdraganda falls bankanna. Þau mistök voru gerð með fullri vitund um líklegar afleiðingar aðgerðanna. Áhrif þeirra urðu enn meiri í alþjóðlegu lágvaxtaumhverfi þess tíma.

Efnahagslegt umhverfi

Rannsóknarnefndin telur að stýrivextir hafi verið of lágir í uppsveiflunni.

- Seðlabankinn fór sér að engu óðslega við vaxtahækkunir árið 2005 og 2006. Við ákvarðanir um umfang þeirra virðist bankinn sífellt hafa reiknað með að fram kæmu aðhaldsaðgerðir af hálfu hins opinbera.
 - Samhliða vaxtahækkunum jókst lausafjárþyrngreiðsla Seðlabankans við fjármálastofnanir verulega. Frá hausti 2005 og þar til í byrjun október 2008 hækkaði staða lána gegn veði hjá Seðlabankanum úr um 30 milljörðum kr. í rúmlega 500 milljarða kr. við fall bankanna.
 - Enda þótt Seðlabankinn gerði sér grein fyrir veikleikum bankanna í upphafi árs 2008 veitti hann engu að síður umfangsmikil veðlán gegn tryggingum í verðbréfum bankanna. Sú vitneskja fær illa samrýmst áskilnaði laga um gildar tryggingar.

Heildarveðlán Seðlabanka Íslands
Og skuldabréf og vixlar að veði

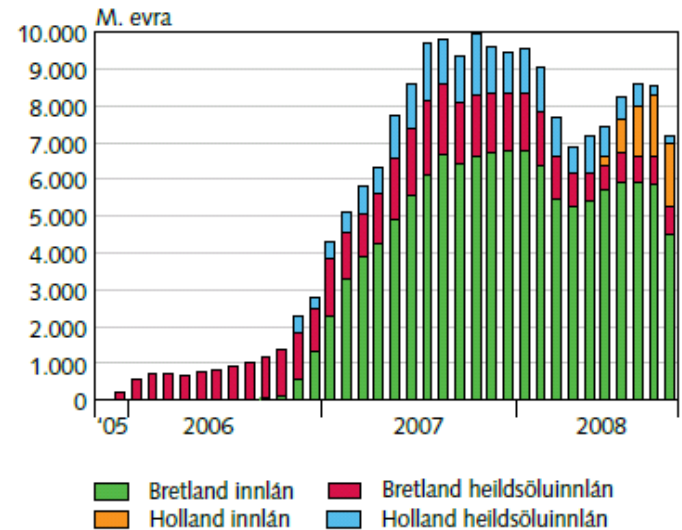


Heimild: Seðlabanki Íslands.

Innlán erlendis

- Erlend innlán íslensku bankanna jukust verulega frá lokum árs 2006 og var það m.a. svar bankanna við þeirri gagnrýni sem fram hafði komið í upphafi þess árs um einhæfa fjármögnun bankanna á erlendum skuldabréfamörkuðum.
- Frá lokum þriðja ársfjórðungs 2006 til miðs árs 2007 jukust innlán Landsbankans í erlendum útibúum hans í London og Hollandi um 9 milljarða evra. Mesti hluti þessa vaxtar var í útibúi Landsbankans í Bretlandi.
 - Á þessu tímabili var verulegur útlánavöxtur hjá Landsbankanum, eða um 5 milljarðar evra. Aukningin var mest hjá eignarhaldsfélögum og erlendum aðilum.
 - Einnig minnkaði Landsbankinn útgáfu skuldabréfa verulega á þessu tímabili. Samdráttur í útistandandi skuldabréfum nam u.þ.b. 1,5 milljörðum evra.
- Útflæði heildsöluinnlána úr útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi síðasta árið fyrir fall bankanna var meira en sem nam innstreymi smásöluinnlána á Icesave reikninga bankans.

Innlán í útibúum Landsbankans
í Hollandi og Bretlandi

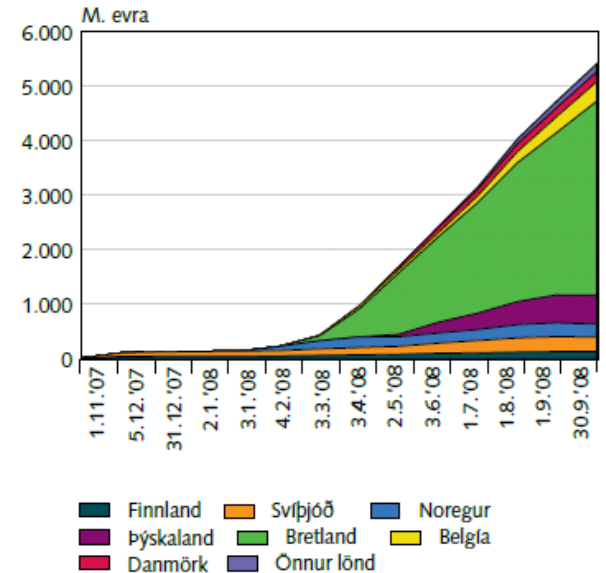


Heimild: Landsbanki Íslands hf.

Innlán erlendis

- Á síðasta ársfjórðungi 2007 var svo Kaupthing Edge net-innlánsreikningunum hleypt af stokkunum, aðallega í dótturfélögum bankans
- Edge reikningarnir uxu hratt eða um 5,4 milljarða evra á árinu 2008.
- Glitnir var meðal annars með smásöluinnlán í dótturfélagi sínu í Noregi og heildsöluinnlán í útibúi í London.
 - Erlend innlán hjá Glitni urðu mest 5 milljarðar evra í lok nóvember 2007.
 - Það voru heildsöluinnlánin í London sem ollu Glitni vandkvæðum á árinu 2008 en þar runnu út um 1,2 milljarðar evra frá ársbyrjun fram að falli bankans.
- Erlend innlán bankanna þriggja voru orðin um áttfaldur gjaldeyrisforði Seðlabanka Íslands í lok árs 2007.
 - Því var ljóst að annað hvort þyrfti að stækka gjaldeyrisforðann verulega eða að draga úr tengslum bankanna við Ísland. Að öðrum kosti væru líkurnar á áhlaupi á íslensku bankana verulegar þar sem Seðlabankinn var ekki trúverðugur bakhjarl þeirra.
 - Ofan á þetta bættist að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði yfir mjög litlu fjármagni að ráða í samanburði við þau innlán bankanna sem honum var ætlað að tryggja.

Vöxtur innlána á Kaupthing Edge reikningum
í nokkrum löndum



Gögn vantaði fyrir Svíþjóð 31.12.2007, veggið meðaltal var tekið milli tveggja aðliggjandi tímamunkta.
Heimild: Kaupthing banki hf.

Lánin heim

- Auk lántöku á Íslandi höfðu stærstu íslensku fjárfestingarfélögin jafnframt verið í viðskiptum við erlenda banka og fengið lán frá þeim. Mörg þessara lána voru veitt gegn veði í innlendum hlutabréfum.
 - Með lakkandi hlutabréfaverði versnaði tryggingastaða erlendra lána íslensku fjárfestingarfélaganna.
 - Erlendir lánveitendur kölluðu eftir auknum tryggingum.
- **Glitnir, Kaupping og Landsbankinn brugðust við með því að taka við fjármögnuninni þannig að greidd yrðu upp lán við erlendu bankana.**
- Þannig lánuðu íslensku bankarnir mjög mikla fjármuni á sama tíma og verulegur lausafjárskortur hrjáði þá. Ástæður þess eru:
 - Afkoma bankanna var of háð afkomu viðkomandi fyrirtækis, þannig að eina leiðin var að lána fyrir þessu.
 - Þessi fjárfestingarfélög höfðu óeðlilega greiðan aðgang að lánsfé í bönkunum í krafti eignarhluta sinna og áhrifa þar.
 - Þessi lán voru að stórum hluta til að fjármagna kaup á hlutabréfum í bönkunum sjálfum, og voru því liður í að viðhalda verði hlutabréfanna.
 - Koma í veg fyrir neikvæða umfjöllun.

Önnur rannsóknarviðfangsefni

- Einkavæðing og eignarhald bankanna, sjá kafla 6.
- Hvatakerfi bankanna, sjá kafla 10.
- Íslenski hlutabréfamarkaðurinn, með áherslu á hlutabréf bankanna, sjá kafla 12.
 - Rannsóknarnefndin telur að bankarnir hafi allir reynt að kalla fram óeðlilega eftirspurn eftir hlutabréfum í sjálfum sér og notað til þess bæði það svigrúm sem hægt var að skapa með viðskiptum deilda eigin viðskipta og lánveitingar til einstaklinga og fyrirtækja til kaupa á eigin hlutabréfum.
- Gjaldeyrismarkaður, sjá kafla 13.
- Peningamarkaðssjóðir, sjá kafla 14.
 - Peningamarkaðssjóðirnir fjárfestu að meginstefnu í verðbréfum og innlánnum hjá móðurfélagi viðkomandi rekstrarfélags eða félögum sem rannsóknarnefndin hefur við þessa athugun talið tengjast þeim eða eigendum bankanna.
- Veðlán við Seðlabanka Evrópu, sjá kafla 7 og 19.
- O.s.frv.

Áhætta

- Í ljósi ríkjandi markaðsaðstæðna allt frá hausti 2007 var bönkunum erfitt um vik að vinda ofan af áhættunni sem hafði myndast í kerfinu.
- Stór hluti þess vanda sem bankarnir reyndu að bregðast við í aðdraganda falls þeirra var vegna áhættu sem þegar var til staðar innan kerfisins þegar lausafjárþurrð skall á.
 - Bankarnir tóku þá áhættu í rekstri sínum þegar betur áraði.
 - Bent skal á að áhættan myndaðist þegar hún var tekin en ekki þegar hlutabréfaverð og gengi krónunnar tók að lækka.
- Aukin útlán til eigenda, yfirtaka á erlendri fjármögnun, tap vegna kaupa og sölu á eigin hlutabréfum og sambærileg háttsemi bankanna, í því umfangi sem lýst er í skýrslunni, verður þó vart talið til réttmætra viðbragða við slíkum vanda eða í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Útlán og afskriftir

- Við fall bankanna varð óhjákvæmilega mikið verðfall á eignum þeirra. Það er hins vegar niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að gæði útlánasafns bankanna hafi verið byrjuð að rýrna a.m.k. 12 mánuðum fyrir fall þeirra og hafi gert það allt fram að fallinu þótt ekki sæist þess stað í reikningsskilum bankanna.
- Þær rannsóknir sem nefndin hefur gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna benda eindregið til þess að virði útlána og skuldbindinga sem þeim tengdust hafi verið ofmetið í reikningsskilum fyrirtækjanna í árslok 2007 og við hálfársuppgjör 2008.
- Í úrtaki sem rannsóknarnefndin tók af lánveitingum til viðskiptavina bankanna frá upphafi árs 2007 fram að falli var þriðjungur allra veittra lána í formi framlenginga áður tekinna lána, eða tæpir 1000 milljarðar króna.
 - Um 54% lánanna voru veitt með veðum í hlutabréfum og 19% af nýjum lánnum voru án trygginga.
- Einnig var mikið um að lán væru veitt í erlendum myntum til fyrirtækja og einstaklinga sem ekki höfðu tekjuflæði í viðkomandi mynt.
 - Jafnvel til eignarhaldsfélaga sem einungis áttu innlend hlutabréf.

Útlán og afskriftir

- Eignir stóru bankanna þriggja voru endurmetnar í nóvember 2008.
 - Fyrir voru þær 11.764 milljarðar króna.
 - Eftir endurmat 4.427 milljarðar króna.
 - Lækkun um 7.337 milljarð króna eða rúmlega 60%.
 - Niðurfærslan í lok júní 2008 67 milljarða króna eða 0,7% af heildareignum fyrirtækjanna á þeim tíma.
- Til samanburðar má nefna að þjóðarframleiðsla Íslands fyrir árið 2008 var um 1.476 milljarðar króna og því svarar niðurfærsla eigna fjármálafyrirtækjanna til þjóðarframleiðslu Íslands í fimm ár.

Fjárhæðir í ma.kr.	Eignir án endurmats	Endurmetið		Niðurfærsla sem hlutfall af eignum(%)
		virði	Niðurfærslur	
Landsbanki Íslands hf.	4.353	1.994	2.359	54%
Kaupþing banki hf.	3.505	1.073	2.432	69%
Glitnir banki hf.	3.906	1.360	2.546	65%
Samtals	11.764	4.427	7.337	62%

Stjórnkerfið í aðdraganda falls bankanna

Blaðamannafundur rannsóknarnefndar Alþingis

12. apríl 2010

Hvað vissu stjórnvöld?

- Höfðu stjórnvöld upplýsingar sem gáfu þeim tilefni til að bregðast við vandanum?
- Undir hvaða stjórnvöld gat það heyrt að hafa afskipti af málinu?
 - Forsætisráðherra, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra.
 - Fjármálaeftirlitið.
 - Seðlabanki Íslands.
 - Samráðshópur stjórnvalda sem stofnaður var með samningi 21. febrúar 2006.

Þróun mála sem stjórnvöldum var kunn

- Upphaf árs 2006: „Míni-krísan.“
 - Íslensku bankarnir hætt komnir.
- Alþjóðlega lausafjarkreppan hófst í júlí 2007.
 - Hafði fljótlega alvarleg áhrif á rekstur íslensku bankanna.
- Nóvember 2007: Áhyggjur af íslensku bankakerfi magnast.
 - Kallaður var saman starfshópur í Seðlabanka Íslands um viðbrögð við lausafjár vanda.
 - Fjármálaeftirlitið stofnaði viðbúnaðarhóp.
 - Fundir samráðshópsins urðu tíðari frá þessum tíma.
 - „Fjármálaáfall ekki lengur fjarstæðukenndur möguleiki.“
 - Ingimundur Friðriksson, fundur samráðshóps stjórnvalda 15. janúar 2008.

Fundur bankastjórnar SÍ 7. febrúar 2008 með þremur ráðherrum

- Formaður bankastjórnar hélt fundi með fyrirsvarsmönnum matsfyrirtækja og leiðandi banka í London í byrjun febrúar.
- „Íslensku bankarnir ... hafa stefnt sér og það sem verra er, íslensku fjármálalífi, í mikla hættu, jafnvel í hreinar ógöngur.“
- „Hættulegt er að hafast ekkert að í þeirri von að markaðir opnast óvænt ... Nauðsynlegt er að hefjast þegar handa við að vinda ofan af stöðunni svo hún verði ekki óleysanleg.“
- Seðlabankinn lagði ekki fram tillögur um hvað þyrfti að gera til að vinda ofan af stöðunni.
- Ráðherrar óskuðu ekki eftir tillögum bankastjórnar um hvaða úrræði væru tæk í stöðunni.
- Ekki var gripið til sérstakra ráðstafana.

Vondar fréttir héldu áfram að berast ráðherrum

- 1. apríl 2008 upplýsti bankastjórn Seðlabanka Íslands forsætisráðherra og utanríkisráðherra að 193 milljónir punda hefðu runnið út af Icesave reikningum Landsbankans í London og bankinn gæti aðeins þolað slíkt útstreymi í um sex daga.
- 14. apríl 2008 kom út skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, árituð sem algjört trúnaðarmál, þar sem lögð er rík áhersla á að minnka íslensku bankana.
- 23. apríl 2008 hringdi Davíð Oddsson í forsætisráðherra og tilkynnti að Seðlabanki Bretlands hefði hafnað því að gera gjaldeyrisskiptasamning við Seðlabanka Íslands.
- Viðbrögð ráðherra: Að bregðast við ímyndarvanda bankanna og auka gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands.

Ríkisstjórnin

- Staða bankanna og lausafjáarkreppan voru lítið sem ekkert rædd á fundum ríkisstjórnar.
- Forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra höfðu gleggstar upplýsingar en gáfu ríkisstjórninni ekki skýrslu um ástand mála.
- Oddvitar stjórnarflokkanna.

Ríkisstjórnin / Seðlabankinn

- Fundir forsætis-, fjármála- og utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabankans um vanda bankanna og lausafjáarkreppuna á árinu 2008.
 - A.m.k. fimm fundir frá febrúar til maí 2008.
 - 7. febrúar: Dökk mynd af stöðu og framtíðarhorfum bankanna.
 - 1. apríl: 193 m. punda útlæði af Icesave-reikningum. Lí þolir í 6 daga.
 - Viðskiptaráðherra ekki boðaður á neinn fundanna.
 - Ekki heldur upplýstur um það sem kom fram á fundunum. Ein undantekning er frá því.
 - Forsætisráðherra bar að upplýsa viðskiptaráðherra um fundina þannig að hann gæti rækt starfsskyldur sínar.

Seðlabanki Íslands

- Lögbundið hlutverk Seðlabankans að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi.
- Áhyggjur Seðlabankans af stöðu bankanna uxu verulega frá nóvember 2007.
 - Sendi ríkisstjórninni ekki formlegar tillögur að nauðsynlegum aðgerðum.
- Taldi Seðlabankinn sig skorta úrræði til að bregðast við sjálfur?
 - Hefði þá einnig átt að gera ríkisstjórn formlega grein fyrir því.

Samráðshópur stjórnvalda

- Samráðshópur forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað.
- Í hópnum sátu ráðuneytisstjórar, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins.
- Verkefni samráðshópsins skv. samkomulagi frá 21. febrúar 2006.
 - „Vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta.“
 - „Ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir.“
 - Ekki formlega falin gerð sameiginlegrar viðbúnaðaráætlunar.

Samráðshópur stjórnvalda

- Tillögur um nauðsyn viðbúnaðar sem einstakar stofnanir lögðu fram í samráðshópnum fengu hvorki formlega afgreiðslu þar né hjá ráðherrum sem áttu fulltrúa í hópnum.
- Þegar á hólminn var komið og bankarnir riðuðu til falls var ekki til nein sameiginleg viðbúnaðaráætlun stjórnvalda.
- Stjórnvöld stilltu ekki saman strengi í samráðshópnum um að leggja formlega að Landsbankanum að flytja Icesave-reikningana yfir í dótturfélag.

Samráðshópur stjórnvalda

- Þegar kom að samningu hinna svokölluðu neyðarlaga, þ.e. laga nr. 125/2008, má í stórum dráttum segja að það eina sem kom sýnilega að notum úr vinnu samráðshóps stjórnvalda hafi verið þau drög að ákvæði sem varð að 100. gr. a í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.
- Mikið skortir á að unnið hafi verið að viðbúnaðarmálum ríkisins á skipulegan og vandaðan hátt.

Einangrun á alþjóðavettvangi

- 15. apríl 2008: Beiðni SÍ til Seðlabanka Bretlands um gjaldmiðlaskiptasamning.
- 23. apríl: Breski seðlabankinn hafnaði beiðninni en bauð fram alla aðstoð við að minnka bankakerfið.
- SÍ svaraði ekki þessu boði. Ítrekaði hins vegar beiðnina um gjaldmiðlaskiptasamninginn.
- Frekari svör bárust ekki frá breska seðlabankanum.
- Fundur seðlabankastjóra G10 landanna í Basel 4. maí 2008.

Einangrun á alþjóðavettvangi

- Vorið 2008 fengust aðeins dönski, norski og sænski seðlabankinn til að gera gjaldmiðlaskiptasamninga við Seðlabanka Íslands.
 - Settu m.a. það skilyrði að íslensk stjórnvöld lofuðu að þrýsta á bankana að draga úr stærð sinni með hliðsjón af tillögum AGS.
 - Skýrsla AGS 14. apríl 2008.
 - Yfirlýsing íslenskra stjórnvalda 15. maí 2008.
 - Hvorki greint frá henni opinberlega né rædd í ríkisstjórn.
 - Ekkert liggur fyrir um aðgerðir í kjölfarið til að draga úr stærð bankakerfisins eða undirbúning slíkra aðgerða.

Fjármálaeftirlitið

- Fjármálaeftirlitið var ekki nægilega vel í stakk búið til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjum á viðhlítandi hátt þegar þau féllu haustið 2008.
- Vöxtur Fjármálaeftirlitsins fylgdi ekki hröðum vexti íslenska fjármálakerfisins.

Fjármálaeftirlitið

- Röng forgangsröðun:
 - Þróuð upplýsingakerfi og úrræði til úrvinnslu skorti.
 - Forsenda yfirsýnar yfir starfsemi fjármálafyrirtækja.
 - Forsenda markviss eftirlits.
- Skorti á festu og eftirfylgni við meðferð mála.
 - Mál höfð í óformlegum farvegi lengur en rétt var.
 - Fyrirtæki komust upp með að fylgja ekki lögum.
 - Kom niður á slagkrafti í störfum stofnunarinnar.

Það bendir hver á annan og enginn gengst við ábyrgð

- Fram kom hjá ráðherrum og stjórnendum stofnana stjórnkerfisins sem gáfu skýrslur fyrir rannsóknarnefnd Alþingis að það hefði ekki fallið innan starfssviðs viðkomandi eða stofnunar sem hann veitti forstöðu að fjalla um tiltekin málefni eða bera ábyrgð á tilteknu verkefni.
- Jafnan var þá einnig vísað til þess að slík málefni eða verkefni hefðu verið á ábyrgð annarra stofnana eða embættismanna.

Frumkvæðisskylda ráðherra

Byggja verður á því að á ráðherra og ráðuneyti hans hvíli sú skylda að stjórnlögum að hafa almennt eftirlit með því hver er í stórum dráttum framvinda í þeim málefnum sem heyra undir ráðuneytið og þá í þeim tilgangi að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna og eftir atvikum að hafa frumkvæði að tillögugerð um breytingar á lögum og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar sem mikilvægs stjórnarmálefnis.

Vanræksla ráðherra

- Forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra voru tiltækar upplýsingar sem gáfu brýnt tilefni til frumkvæðis að virkum aðgerðum ríkisvaldsins til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins.
- Forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra bar að sjá til þess að innan stjórnkerfisins væri lagt mat á fjárhagslega áhættu ríkisins vegna hættu á fjármálaáfalli og byggja opinberar yfirlýsingar um stuðning ríkisins við bankana á traustum grundvelli.
- Forsætisráðherra bar að gæta þess að störf samráðshóps stjórnvalda væru markviss og beita sér fyrir úrbótum ef með þurfti.
- Forsætis- og viðskiptaráðherra bar að fylgja eftir og hafa frumkvæði að því að Icesave-reikningar Landsbankans yrðu fluttir í dótturfélög.

Vanræksla ráðherra

- Heildarmat rannsóknarnefndar Alþingis að ráðherrar hafi látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.
 - Ályktanir rannsóknarnefndarinnar um vanrækslu ráðherra í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008:
 - Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra.
 - Árni M. Mathiesen, þáverandi fjármálaráðherra.
 - Björgvin G. Sigurðsson, þáverandi viðskiptaráðherra.

Vanræksla forstjóra Fjármálaeftirlitsins

- Samkvæmt lögum um Fjármálaeftirlitið bar forstjóri stofnunarinnar ábyrgð á að annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.
- Annmarkar voru á málsmeðferð, úrlausn og eftirfylgni margra mála hjá Fjármálaeftirlitinu.
- Á skorti að markvissu og skýru skipulagi væri komið á málsmeðferð stofnunarinnar í samræmi við skýlaus ákvæði laga.

Ábyrgð forstjóra Fjármálaeftirlitsins – meginatriði

- Mat rannsóknarnefndar Alþingis er að þáverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi sýnt af sér athafnaleysi gagnvart því verkefni að koma nægilega traustu skipulagi á daglega starfsemi stofnunarinnar.
 - Ályktun rannsóknarnefndar Alþingis að Jónas Fr. Jónsson, þáverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins, hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Vanræksla bankastjórnar Seðlabanka Íslands

- Viðbrögð bankastjórnar Seðlabankans í tilefni af erindi Landsbankans í ágúst 2008 um aðstoð við flutning Icesave innlánsreikninga úr útibúi yfir í dótturfélag.
 - Rannsóknarnefnd Alþingis telur að í ljósi upplýsinga sem fram voru komnar innan Seðlabankans í ágúst 2008 um alvarlega stöðu Landsbankans og afstöðu breska fjármálaeftirlitsins til málefna bankans hafi verið nauðsynlegt að gerðar yrðu viðhlítandi ráðstafanir af hálfu bankastjórnar Seðlabankans til að ganga úr skugga um hver væri í reynd staða Landsbankans á þeim tíma m.t.t. áhrifa hennar á fjármálastöðugleika í landinu.
 - Ályktun rannsóknarnefndar Alþingis er að Davíð Oddsson, Eiríkur Guðnason og Ingimundur Friðriksson fyrrverandi bankastjórar Seðlabanka Íslands, hafi með athafnaleysi um að gera slíkar ráðstafanir látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

Vanræksla stjórnar Seðlabanka Íslands

- Afgreiðsla Seðlabankans á erindi Glitnis banka hf. í september 2008.
- Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 með því að hafa ekki rannsakað erindi Glitnis á viðhlítandi hátt áður en því var ráðið til lykta og að hafa ekki tilkynnt Glitni um niðurstöðu sína þegar hún lá fyrir. Þar sem viðhlítandi grundvöllur var ekki lagður að úrlausn málsins skorti um leið á að Seðlabankinn hefði nægar upplýsingar til þess að geta lagt forsvaranlegt mat á það hvort sú leið, sem lögð var til við ríkisstjórnina að kaupa 75% hlut í Glitni, væri skynsamleg eins og aðstæður voru þá.

Skýrsla vinnuhóps um siðferði og starfshætti

Vilhjálmur Árnason

Salvör Nordal

Kristín Ástgeirsdóttir

Lagagrein

- „Í tengslum við athugun á fyrrgreindum atriðum [viðfangsefni rannsóknarnefndarinnar] 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 nr. 142/2008, 3. mgr. 1. gr.

Skipunarbréf 14.01.2009

- Athugunin á ekki að einskorðast við starfshætti og siðferði á fjármálamarkaði heldur kunna önnur svið samfélagsins einnig að koma til skoðunar.
- Þessi skilningur kom líka afdráttarlaust fram í umræðum á Alþingi um frumvarpið og var staðfestur á fundum formanns vinnuhópsins með forsætisnefnd Alþingis.

Viðfangsefni

- Siðferði fjármálalífsins og starfshættir banka
- Stjórnarsýsla, stjórnarsiðir og stjórnsmál
- Samfélagið
- Tveir viðaukar:
 - I. Rannsóknasetur um fjölmiðlun og boðskipti: *Umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008*
 - Hulda Þórisdóttir: *Afsprenghi aðstæðna og fjötruð skynsemi: Aðdragandi og orsakir efnahagshrunsins á Íslandi af sjónarhóli kenninga og rannsókna í félagslegri sálfræði*

Eftirlitsstofnanir

- Starfshættir báru þess merki að samfélagið var vanbúið þeim gríðarlegu umbreytingum sem urðu í fjármálakerfinu.
- Vinnubrögðin einkenndust af trausti á bankamönnum, ósjálfstæði gagnvart þeim og óformlegum samskiptum við þá. Þeir voru ekki beittir þrýstingi til þess að draga saman seglin.
- Fulltrúar bæði FME og SÍ gengu erinda bankanna í vissum málum, svo sem Icesave, og stóðu sumpart gegn því að sú starfsemi væri takmörkuð af hálfu erlendra eftirlitsstofnana.
- Lagahyggju gætti í afstöðu forsvarsmanna eftirlitsstofnana þar sem tilgangur laganna er sniðgenginn og ekki er hugað að afleiðingum starfshátta fyrir samfélagið í heild

Starfshættir í stjórnslu

- Sjálfstæði embættismanna gagnvart ráðherrum
 - Vantraust gagnvart viðskiptaráðherra
 - Slæmar boðleiðir innan stjórnslunnar
- Frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra
- Slæm áhrif pólitískra ráðninga
- Skortur á faglegum vinnubrögðum
 - Mikilvægar ákvarðanir voru illa undirbúnar
 - Gagnafærslu var mjög ábótavant
- Óttinn við að valda áfalli olli pólitískri lömunarveiki

Stjórnsmál og viðskiptalíf

- Stjórnvöld stóðu illa að einkavæðingu bankanna
- Stefnuyfirlýsingar lögðu áherslu á að halda bankastarfsemi héraendis og að starfsemi eftirlitsstofnana verði ekki íþyngjandi
- Stefnumótun vantaði um fjármálakerfið
- Engin sjálfstæð fagleg stofnun var á sviði efnahagsmála
- Stjórnsmálamenn brugðust illa við erlendri gagnrýni
- Stjórnsmálamenn sýndu ítrekað ógagnrýna samstöðu með bankamönnum og færðu ábyrgðina yfir á almenning
- Flestir stjórnsmálamenn og -samtök þágu styrki frá bönkunum
- Alþingi rækti illa bæði eftirlits- og umræðuhlutverk sitt og sýndi andvaraleysi gagnvart því að auður og völd söfnuðust á fárra hendur

Samfélagssýnin

- Orðræðan um mannkosti áhættusækinna íslenskra fjármálamanna og velgengni íslensks viðskiptalífs bjó í haginn fyrir atburðarásina.
- Ísland átti að verða „samkeppnishæfasta land í heimi” og „frjálsasta þjóð heims” (skýrsla Viðskiptaráðs)
- Ríkið var skipulega vanrækt og frelsi var öðru fremur skilið sem afskiptaleysi hins opinbera; lítt var hugað að forsendum þess að farið væri með frelsið af samfélagslegri ábyrgð
- Gagnrýni á bankamenn einkenndist af þröngri einstaklingshyggju; menn áttu að haga sér betur, en stjórnþækjum var ekki beitt enda samrýmdist það ekki ríkjandi hugmyndafræði: „oftrúnni á eftirlitsleysið” sem var hryggjarstykkið í samfélagssýn ráðandi aflu í aðdraganda bankahrunsins

Forsendur upplýstrar umræðu

- Fjölmiðlar römmuðu inn umræðu um viðskiptalíf á forsendum fjármálafyrirtækjanna fremur en almennings. Mest var byggt á fréttum frá bönkum og lítið var um sjálfstæða greiningu fjölmiðlamanna
- Stóraukið samspil háskóla/fjölmiðla og viðskiptalífs skóp skilyrði fyrir hagsmunaárekstra og sjálfsritskoðun
- Upplýst umræða átti erfitt uppdráttar. Spuni frá upplýsingafulltrúum átti greiða leið inn í opinbera umræðu. Ímynd mikilvægari en veruleiki
- Torvelt var fyrir almenning að mynda sér upplýstar skoðanir sem er forsenda þess að þeir geti axlað ábyrgð sína sem borgarar í lýðræði
- Hegðun fólks má líka skýra sálrænt út frá því markmiði að trúa því að íslenskt efnahagslíf stæði vel
- Vandinn er víðtækur og kerfislægur.

Skýrsla vinnuhóps um siðferði og starfshætti

Vilhjálmur Árnason

Salvör Nordal

Kristín Ástgeirsdóttir

Lög og starfsreglur sniðgengnar

- Þrátt fyrir ítarlegar regluhandbækur, starfsreglur stjórnna og löggjöf sem leggur til grundvallar „eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði“ skorti verulega á vilja til að fara eftir reglunum.
- Þeir sem höfðu það hlutverk að sinna eftirliti innan bankanna fengu lítinn hljómgrunn, „voru alltaf í stjórnarandstöðu“ eins og einn orðaði það enda voru „fleiri í ferða- og skemmtanadeild hjá bankanum heldur en í innri endurskoðun og regluvörslu og í raun og veru áhættustýringu“ eins og lýst var í öðrum banka.

Stjórnendur og eigendur

- Litið var á siðareglur og lög sem hindranir sem ætti að reyna að sniðganga frekar en mikilvæg tæki til að efla meðvitund um vandaða starfshætti og þar með siðferðilega dómgreind.
- Þau viðmið sem Fjármálaeftirlitið setti eigendum við einkavæðinguna voru sniðgengin og áherslan var á að hygla eigendum. Þetta viðhorf hafði áhrif á nánast öll önnur svið starfseminnar.

Vöxtur úr takti við samfélagið

- Fádæma vöxtur fyrirtækjanna langt umfram stærð og getu samfélagsins.
- Fámenn stjórnunarteymi og lítið bakland. Ekki hugað að vandvirkni og gætni.
- Sérlega vantaði þekkingu á alþjóðlegri fjármálastarfsemi. Reynsla og menntun var orðum aukin. Kom ápreifanlega fram eftir að harðna tók á dalnum.

Að elta hvern annan í útrás

- Oflæti þeirra sem stýrðu stærstu fyrirtækjunum. Trúðu því að þeim væru allir vegir færir og væru miklu stærri og sterkari en raunin var.
- Á erlendum mörkuðum stormuðu þeir inn með mikilli fyrirferð, drógu til sín athygli en reyndust í mörgum tilfellum fyrst og fremst vera í innbyrðis samkeppni: þeir eltu hvern annan í útrás.

Flókin og persónuleg samskipti

- Náin og óformleg tengsl komu í veg fyrir þá fjarlægð sem var nauðsynleg til að takast á við erfiðleikana sem við blöstu, að menn gætu hafið sig yfir aðstæðurnar.
- Menn sáu ekki sameiginlega hagsmuni hvað þá þjóðarhagsmuni fyrir sínum eigin. Ringulreið ríkti síðustu vikurnar.
- Helstu persónur og leikendur báru ekki gæfu til að stýra lokaatburðum á þann veg að lágmarka hið samfélagslega tjón.

Rannsóknarnefnd Alþingis