

Viðauki 8

Birtur með skýrslu
rannsóknarnefndar Alþingis

The importance of government supervision in producing financial services

Author: Mark J. Flannery

Reykjavik 2009

Höfundur

Mark J. Flannery fæddist í New Jersey í Bandaríkjunum árið 1950. Hann hefur hagfræðigráður frá háskólunum Princeton og Yale í Bandaríkjunum. Frá árinu 1989 hefur hann verið prófessor í fjármálum við háskólann í Flórída (University of Florida) í Bandaríkjunum. Áður var hann aðstoðarprófessor og prófessor í fjármálum við háskólann í Norður Karólínu (University of North Carolina) og aðstoðarprófessor við háskólann í Pennsylvaníu (University of Pennsylvania). Ítarlegri upplýsingar um feril og önnur störf Flannery eru aðgengilegar gegnum leitarvél á netinu. Greinagerð þessi birtist hér bæði á ensku og í íslenskri þýðingu. Þá er Flannery höfundur úttektar með yfirskriftinni „Iceland’s Failed Banks: A Post-Mortem“ sem birtist í viðauka 3 með prentaðri útgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

The importance of government supervision in producing financial services

The political decision to encourage Icelandic banks' to enter international banking seemed to make good use of the island-nation's comparative advantage. Iceland's geographic isolation makes it difficult to compete in "brick and mortar" industries that require shipping tangible goods long distances. Financial services are more readily exported, and the country's well-educated population made the banking industry a plausible avenue of economic growth. However, a successful banking industry cannot survive on private resources alone.

Nearly all countries regulate their banking industries quite heavily. In part, such regulation reflects formal and informal government policies that choose to subsidize troubled banks instead of letting them fail. Much regulation is motivated by a belief that government will not permit their banks to fail and impose losses on depositors. Such "conjectural government guarantees" permit banks to borrow funds at an artificially low rate of interest, regardless of the risks they undertake. The banks thus have an artificial incentive to take high risks, because the good outcomes accrue to shareholders and the bad outcomes will probably be absorbed in part by the state. The government therefore wishes to limit its banks' risk-taking, in order to protect taxpayers and to reduce the distortion of financial incentives. This activity is called "prudential regulation," and it tends to limit bank profitability.

However, government supervision also provides crucial support for private banking firms. First, government can maintain predictable currency values and interest rates. Second, competent "prudential" supervisors can certify the banks' accounting statements and underwriting standards to the outside world – assuming that supervisors have good assessments of the banks' operations. (To maintain prudential supervision, the regulatory authority must promptly scale up as the industry expands). Finally, a healthy banking system requires a reliable governmental agent that can act as a lender of last resort in case of a severe downturn.

Producing financial services thus requires a combination of private and public actions. The private banks should not get too far ahead of their supervisor's ability to monitor them because prudential oversight helps assure the banks' solvency and liquidity. Why could other countries with relatively large financial systems (e.g. Switzerland, Singapore, Hong Kong, Belgium, and the Netherlands) manage to avoid disastrous banking outcomes? Unlike Iceland, those nations had been supervising large, international banks for many years. Their accumulated reputation for careful prudential supervision could therefore offset their inability to provide fully reliable lender of last resort protection, at least to some extent.

With hindsight, it seems clear that competent prudential supervision was particularly important for the Icelandic banks. They burst onto the international stage rapidly between 2000 and 2008, and foreign investors had little history to evaluate. When the banks' foreign activities had grown too large for the Central Bank of Iceland to support them, any big problem was likely to cause the bank's demise. The banks' remaining protection against foreign investors' skepticism should have been the supervisors' ability to monitor and control risky behaviors. But the supervisory authorities had not kept pace with the banks' expansions. Indeed, the resource-starved FME had become less effective at prudential supervision as the banks expanded overseas. In the end, public inputs to a successful financial system had failed to keep pace with private expansion. Outside creditors viewed Icelandic banks whose accounts were difficult to understand, and the banks had no credible supervisor to help those creditors understand the full value of the banks' future plans.

Mark J. Flannery, Ph.D. (University of Florida)

November 11.2009

Mikilvægi eftirlits stjórnvalda með fjármálaþjónustu

Höfundur: Mark J. Flannery

Reykjavík 2009

Mikilvægi eftirlits stjórnvalda með fjármálaþjónustu

Sú pólitíska ákvörðun að hvetja íslenska banka til að hefja alþjóðlega starfsemi virtist byggð á hlutfallslegum yfirburðum eyþjóðarinnar. Landfræðileg staðsetning Íslands torveldar samkeppni í aðsetursháðum greinum sem krefjast flutnings á efnislegum vörum langar vegalengdir. Fjármálaþjónusta er auðveldari í útflutningi og vel menntuð þjóðin gerði bankastarfsemi að líklegri leið fyrir hagvöxt. Hins vegar getur árangursrík bankastarfsemi ekki þrífist eingöngu á framtaki einstaklinga.

Í nær öllum löndum gilda strangar reglur um bankastarfsemi. Að hluta til endurspeglar slíkar reglur formlega og óformlega stefnu stjórnvalda sem kjósa að styrkja banka í fjárhagserfiðleikum í stað þess að láta þá verða gjaldþrota. Flestar reglur byggjast á þeirri trú að stjórnvöld muni ekki leyfa bönkum sínum að falla og gera innlánseigendum að bera tapið. Slíkar „ætlaðar ríkisábyrgðir“ gera bönkum kleift að fá lánað fjármagn á mun lægri vöxtum en ella, þar sem ekki er tekið tillit til áhættu þeirra. Bankarnir hafa því óeðlilegan hvata til að taka mikla áhættu því þegar vel gengur hagnast hluthafarnir en þegar illa gengur munu stjórnvöld sennilega taka á sig hluta tapsins. Stjórnvöld vilja því takmarka áhættutöku banka, í því skyni að vernda skattgreiðendur og draga úr bjögum á fjármálalegum hvötum. Slíkar aðgerðir nefnast „varúðarreglur“ (e. prudential regulation) og slíkar reglur geta gjarnan takmarkað arðsemi banka.

Eftirlit stjórnvalda veitir einnig mikilvægan stuðning fyrir banka í einkaeigu. Í fyrsta lagi geta stjórnvöld viðhaldið fyrirsjáanlegu gengi og vöxtum. Í öðru lagi geta hæfir eftirlitsaðilar á grundvelli varúðarreglna vottað ársreikninga og útlána ferla banka gagnvart utanaðkomandi – að því tilskildu að fyrir hendi sé vandað mat á starfsemi bankans. (Til að viðhalda varúðareftirliti verður eftirlitsaðilinn að vaxa jafnharðan og greinin færir út kvíarnar). Að lokum þarf heilbrigt bankakerfi á traustum stjórnvöldum að halda sem lánað geta fé til þrautavara ef þörf krefur.

Til þess að hægt sé að bjóða upp á fjármálaþjónustu er samblanda opinberra og einkaréttarlegra aðgerða nauðsynleg. Einkareknu bankarnir ættu ekki að fara of langt fram úr getu eftirlitsaðilans að fylgjast með þeim því yfirsýn eftirlitsaðila stuðlar að því að veita öðrum vissu um eiginfjárstöðu og lausafjárstöðu bankanna. Hvers vegna gátu önnur lönd með hlutfallslega stór fjármálakerfi (s.s. Sviss, Singapúr, Hong Kong, Belgía og Holland) komist hjá slæmri útkomu bankastarfsemi? Ólíkt Íslandi, höfðu þessar þjóðir 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.

Eftir á að hyggja virðist ljóst að hæft eftirlit með ráðdeild fjármálafyrirtækja hefði verið sérlega nauðsynlegt í tilviki íslensku bankanna. Þeir skutust fram á alþjóðasviðið á árunum 2000 til 2008 og erlendir fjárfestar höfðu litla forsögu til að meta. Þegar erlend starfsemi bankanna var orðin of stór til þess að Seðlabanki Íslands gæti veitt henni stuðning var líklegt að hvers kyns stórt vandamál yrði Seðlabankanum að falli. Sú vörn sem eftir stóð fyrir bankana gagnvart efasemdum erlendra fjárfesta hefði átt að vera geta eftirlitsaðila til að fylgjast með og hafa hemil á áhættusamri starfsemi. En stærð eftirlitsaðila hafði ekki haldið í við útpenslu bankanna. Vanmáttugt Fjármálaeftirlitið hafði orðið óskilvirkara við eftirlit með ráðdeild á meðan bankarnir uxu erlendis. Viðleitni stjórnvalda til að skapa farsælt fjármálakerfi hafði ekki haldið í við þenslu einkageirans. Erlendir kröfuhafar mátu íslenska banka á grundvelli torskilinna reikningsskila þeirra og enginn trúverðugur eftirlitsaðili var til staðar til að hjálpa kröfuhöfunum að skilja hvert virði framtíðaráætlana bankanna var.

11. nóvember 2009,

Mark J. Flannery, Ph.D. (Háskólinn í Flórída)