

Προκλήσεις και Προοπτικές της Εποπτείας του Χρηματοοικονομικού Τομέα

ΓΙΑΝΝΗ Σ. ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ

ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΥΝΟΝΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ, ALPHA BANK

Την τελευταία εικοσαετία το διεθνές χρηματοοικονομικό σύστημα λειτουργεί σε ένα πολύ πιο ευμετάβλητο περιβάλλον που δυσχεραίνει σημαντικά το εποπτικό έργο των εθνικών αρχών. Ο κύριος παράγων που οδήγησε σε αυτήν την εξέλιξη είναι η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων και των χρηματοοικονομικών αγορών, σε συνδυασμό με εξελίξεις όπως η δημιουργία μιας τεράστιας ρευστότητας σε παγκόσμιο επίπεδο και η αυτοματοποίηση των συναλλαγών χάρη στις νέες τεχνολογίες. Ένα βασικό χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προσπάθεια από την πλευρά των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αναπτύσσοντας νέα χρηματοοικονομικά εργαλεία.

Στην Ευρώπη, ειδικότερα, ο συνδυασμός των επιπτώσεων της νομισματικής ενώσεως και των δημογραφικών αλλαγών αποτελεί μία μεγάλη πρόκληση για το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα. Η νομισματική ενοποίηση θα επιταχύνει την εξάλειψη των εθνικών συνόρων για τις τραπεζικές εργασίες. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, τα εθνικά σύνορα δεν μπορούν να προστατεύσουν πλέον τις εμπορικές τράπεζες. Τα έσοδα από τις συναλλαγές νομισμάτων θα απωλεστούν. Η διαδικασία των εξαγορών και συγχωνεύσεων θα αφήσει στο σύστημα ένα πλεονάζον δυναμικό και παράλληλα θα αυξήσει το λε-

γόμενο συστημικό κίνδυνο. Ο ανταγωνισμός από άλλες χρηματοοικονομικές εταιρείες θα ασκήσει πιέσεις στην κερδοφορία των τραπεζών. Όλοι αυτοί οι παράγοντες υποχρεώνουν τις τράπεζες να αυξήσουν την έκθεσή τους σε κίνδυνο. Από την άλλη πλευρά, νέες μεγάλες ευκαιρίες ανοίγονται στο χρηματοοικονομικό τομέα.

Οι εξελίξεις διεθνώς δείχνουν ότι οι εποπτικές αρχές βρίσκονται μονίμως ένα βήμα πίσω από τις τράπεζες που εποπτεύουν. Τα εργαλεία που έχουν στα χέρια τους αποδεικνύονται μερικές φορές ανεπαρκή. Έτσι, ο σχεδιασμός της εποπτείας στο μέλλον θα απαιτήσει όλοι, τράπεζες και εποπτικές αρχές, να αποκτήσουμε ισχυρή μνήμη ώστε να επωφελούμαστε από τα σφάλματα του παρελθόντος.

Οι εποπτικοί κανόνες αποτέλεσαν πάντοτε την αντίδραση σε κρίσεις. Η ίδια η ίδρυση της Επιτροπής της Βασιλείας το 1974 αποτέλεσε, όπως είναι γνωστό, απάντηση στην κατάρρευση της τράπεζας Herstatt και της Franklin National. Η αναθεώρηση του Concordat το 1983 ήταν αντίδραση στην πτώση



της Banco Ambrosiano. Κατά τον ίδιο τρόπο, το Σύμφωνο της Βασιλείας για τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις του 1988 ήταν μία αργοπορημένη αντίδραση στη διακοπή των πληρωμών χρέους από τη μεξικανική κυβέρνηση. Δεν θα ήταν δύσκολο να διευρύνουμε αυτόν τον κατάλογο κρίσεων/αντιδράσεων. Ακόμη και η πιο πρόσφατη ασιατική κρίση των ετών 1997-98 είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία του Financial Stability Forum, που ιδρύθηκε με σκοπό τη βελτίωση των εποπτικών κανόνων και μηχανισμών σε όλο τον κόσμο.

Το περιβάλλον των κινδύνων

Σε ένα περιβάλλον ολοένα πιο σύνθετων κινδύνων όχι μόνον η εποπτική δράση, αλλά και ο εντοπισμός των ενδεχόμενων κινδύνων, καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής. Οι πηγές των κινδύνων έχουν διευρυνθεί και κατά κάποιο τρόπο διεθνοποιηθεί. Οι πιο σημαντικές είναι:

Διασυννοριακές δραστηριότητες Η αυξανόμενη παρουσία των ξένων τραπεζών τόσο στις ώριμες όσο και στις αναδυόμενες οικονομίες έχει ενισχύσει την πολυπλοκότητα του έργου που έχουν οι εποπτικές αρχές, ιδιαίτερα στις αναδυόμενες αγορές. Ήδη από τη δεκαετία του '80 έχουν υιοθετηθεί μία σειρά από κανόνες και πρακτικές για την αποτελεσματικότερη προληπτική εποπτεία των χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων. Η κατάρρευση, ωστόσο, οργανισμών όπως η BCCI το 1991 και η Peregrine Investments το 1998 έδειξαν πως ένα σταθερά εξελισσόμενο σύνολο θεσμικών, επιχειρησιακών και εταιρικών κανόνων μπορεί να αξιοποιηθεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την αποφυγή του εποπτικού ελέγχου. Περαιτέρω, η πρόσφατη εμπειρία της Bank of New York κατέστησε σαφές ότι οι διασυννοριακοί δεσμοί μπορούν ενίοτε να χρησιμοποιηθούν για ξέπλυμα χρήματος και άλλες εγκληματικές δραστηριότητες. Το ζήτημα, συνεπώς, είναι πώς μπορεί στις περιπτώσεις αυτές να υπάρξει ικα-

νοποιητική παρακολούθηση των θυγατρικών εταιρειών και των υποκαταστημάτων μεγάλων διεθνών τραπεζικών ομίλων. Είναι επομένως απαραίτητο οι τοπικές εποπτικές αρχές να είναι ενήμερες της πραγματικής χρηματοοικονομικής κατάστασης όχι μόνο των τοπικών καταστημάτων και θυγατρικών εταιρειών αλλά και των ίδιων των μητρικών.

Μεγάλοι Πολύπλοκοι Τραπεζικοί Οργανισμοί:

Η επιταχυνόμενη διαδικασία συγχωνεύσεων και εξαγορών, σε παγκόσμια κλίμακα, έχει δημιουργήσει μία ομάδα πολυεθνικών και περιφερειακών οργανισμών που δραστηριοποιούνται σε ένα ευρύ φάσμα σύνθετων εντός και εκτός ισολογισμού εργασιών, ενώ το συνολικό ενεργητικό τους είναι πολλαπλάσιο του ΑΕΠ πολλών αναδυόμενων οικονομιών. Η κατανόηση και η εποπτεία της εκθέσεως σε κινδύνους αυτών των μεγάλων διεθνών οργανισμών έχει οδηγήσει στη λήψη πρόσθετων ειδικών μέτρων από τις εποπτικές αρχές των ώριμων αγορών και απαιτεί ένα επίπεδο εξειδίκευσης σε χρηματοοικονομικές τεχνικές, που απουσιάζει στις περισσότερες αναδυόμενες αγορές.

Παράγωγα Προϊόντα: Τα περισσότερα από αυτά αποτελούν σημαντικές πηγές οφέλους, αφού δίδουν τη δυνατότητα να γίνει διαφοροποίηση και κάλυψη έναντι μιας μεγάλης ποικιλίας κινδύνων. Εντούτοις, τα προϊόντα αυτά ενδέχεται να χρησιμοποιηθούν για την ανάληψη υπερβολικών κινδύνων, ιδιαίτερα σε ασθενή χρηματοοικονομικά συστήματα με ελλιπή λογιστικά συστήματα και ανέτοιμες εποπτικές αρχές. Περαιτέρω, τα παράγωγα μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά τόσο τη δυναμική του ισοζυγίου πληρωμών κατά τη διάρκεια μιας περιόδου κρίσεως, όσο και να χρησιμοποιηθούν για την αποφυγή της προληπτικής εποπτείας και των ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων.

Εξωχώριες Αγορές και Τραπεζική Διαδικτύου:

Πρόκειται για δύο σημαντικές πηγές αστάθειας

που δυσχεραίνουν, σε μεγάλο βαθμό, το έργο των εποπτικών αρχών. Η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση, στην πρώτη περίπτωση και το επουσιώδες κόστος εγκατάστασης δικτύου, στη δεύτερη περίπτωση, δυσχεραίνουν τις συνθήκες ανταγωνισμού και ελέγχου.

Υψηλή μόχλευση: Η πρόσφατη εμπειρία της καταρρεύσεως του LTCM, που προκάλεσε τριγμούς στο παγκόσμιο χρηματοοικονομικό σύστημα, έδειξε πόσο δυσχερής μπορεί να αποβεί η στρατηγική υψηλής μόχλευσης (αύξηση του επενδεδυμένου κεφαλαίου είτε μέσω δανεισμού είτε μέσω της χρήσης παραγώγων με αποτέλεσμα την άνοδο του λόγου ξένα προς ίδια κεφάλαια), που ακολουθούν ορισμένα hedge funds έχοντας συχνά ως βάση κάποια εξωχώρια τραπεζικά κέντρα. Η ακριβής έκταση της χρήσεως ξένων κεφαλαίων από ένα hedge fund δεν γίνεται εύκολα κατανοητή από τις εποπτικές αρχές, αφού οι εργασίες στα παράγωγα είναι εκτός ισολογισμού.

Κόστος διαχείρισης κρίσεων και σύγχυση εποπτικών ρόλων: Στο βαθμό που οι νομισματικές αρχές επιθυμούν περισσότερο την προστασία των μεγάλων μονάδων (too big to fail argument), οι συγχωνεύσεις που προκαλούνται από την είσοδο ξένων τραπεζών μπορεί να αυξήσουν το κόστος της διαχείρισης κρίσεων μέσω παροχής ρευστότητας. Οι μόνες δυνατότητες που απομένουν είναι είτε η ενίσχυση της προληπτικής εποπτείας των ξένων τραπεζικών ιδρυμάτων ή ο περιορισμός των συγχωνεύσεων, στο βαθμό που αυξάνουν το συστημικό κίνδυνο. Δεδομένου ότι η δεύτερη επιλογή πλήττει την ανταγωνιστικότητα και τη βιωσιμότητα του εγχώριου τραπεζικού συστήματος, η εντατικοποίηση της προληπτικής εποπτείας και η συνεργασία των εποπτικών αρχών διαφορετικών χωρών αποτελεί ουσιαστικά μονόδρομο. Επιπλέον, στην Ευρωπαϊκή Ένωση επικρατεί ακόμη αρκετή ασάφεια γύρω από το ποιος αναλαμβάνει το ρόλο του δανειστή της ύστατης προσφυγής. Ο ρόλος του

προληπτικού επόπτη ταιριάζει ενδεχομένως περισσότερο στις επιμέρους εθνικές κεντρικές τράπεζες όσον αφορά στις τοπικές εμπορικές τράπεζες, αλλά είναι αμφίβολο αν μπορούν οι τελευταίες να αντεπεξέλθουν στην εποπτεία μεγάλων πολυεθνικών σχηματισμών.

Το Σύμφωνο της Βασιλείας: Οι επιδόσεις του και η ανάγκη αναθεωρήσεώς του

Ο βασικός παράγοντας που οδήγησε στο γνωστό ως Σύμφωνο της Βασιλείας του 1988 ήταν η ανησυχία των κεντρικών τραπεζών των κρατών της Ομάδος G10, ότι τα κεφάλαια των διεθνών τραπεζών είχαν μειωθεί σε χαμηλά επίπεδα, εξ αιτίας του έντονου ανταγωνισμού και της διεθνοποίησης των αγορών. Η επιτυχία του Συμφώνου ήταν πραγματικά μεγάλη αν αναλογιστεί κανείς ότι κατόρθωσε να καταστεί το παγκόσμιο πρότυπο της τραπεζικής εποπτείας σε περισσότερες από 100 χώρες κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Επέβαλε, όπως είναι γνωστό, έναν ενιαίο ελάχιστο δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας (8%) και εναρμόνισε για πρώτη φορά το διεθνές εποπτικό περιβάλλον. Τα πρακτικά αποτελέσματα επί των τραπεζών δεν άργησαν να εμφανιστούν και ήταν η αύξηση των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων καθώς και η δημιουργία εποπτικών συνθηκών ισότιμου ανταγωνισμού.

Παρά τη μεγάλη του, όμως, επιτυχία δεν άργησε να καταστεί προφανής η ανάγκη αναθεωρήσεώς του. Σημαντικές χρηματοοικονομικές εξελίξεις υπέσκαψαν την αποτελεσματικότητα του εποπτικού αυτού προτύπου, το οποίο βασίζεται σε μια απλή αλλά αρκετά άκαμπτη κανονιστική μεθοδολογία σταθμίσεων του πιστωτικού κινδύνου.

Η απόκλιση μεταξύ των εποπτικών κεφαλαίων για την απορρόφηση των κινδύνων και των οικονομικών κεφαλαίων σε κίνδυνο, τα οποία επενδύουν οι μέτοχοι σε μια τράπεζα προς αποκόμιση αποδόσεων, επιβαρύνει αναλόγως την τιμολόγηση τραπεζικών προϊόντων και ωθεί τις

τράπεζες στην ανάληψη αυξημένων κινδύνων. Παράγοντες, όπως η προϊούσα αποδιαμεσολάβηση και ο οξυνόμενος ανταγωνισμός από άλλους χρηματοοικονομικούς οργανισμούς, άσκησαν και αυτοί πιέσεις στην κερδοφορία των τραπεζών και τις παρακίνησαν στην ανάληψη πρόσθετων κινδύνων.

Η απουσία σημαντικών διαφοροποιήσεων των κεφαλαιακών απαιτήσεων, ανάλογα με το ύψος του κινδύνου, οδήγησε πολλές τράπεζες στη χρήση του λεγόμενου “εποπτικού arbitrage” συντελώντας στην αύξηση των περιθωρίων κέρδους των επιχειρηματικών δανείων χαμηλής διαβαθμίσεως, χωρίς την ταυτόχρονη αύξηση των απαιτούμενων κεφαλαίων. Ένα δάνειο π.χ. προς έναν επιχειρηματικό κολοσσό σταθμίζεται με τον ίδιο τρόπο, όπως ένα δάνειο προς μία μικρομεσαία επιχείρηση. Με αυτόν τον τρόπο, η ποιότητα του χαρτοφυλακίου δανείων μιας τραπεζής υποβαθμίζεται, χωρίς την παράλληλη αύξηση των κεφαλαιακών απαιτήσεων και των προβλέψεων.

Επίσης, η περιορισμένη χρήση εξασφαλίσεων και εγγυήσεων περιόρισε τη δυνατότητα μειώσεως και μεταβιβάσεως του κινδύνου. Συνήθεις εξασφαλίσεις στο Σύμφωνο του 1988 ήταν τα κρατικά ομόλογα κρατών της Ζώνης Α', τα μετρητά, οι εγγυήσεις τραπεζών της Ζώνης Α' και οι αστικές υποθήκες.

Οι νέες προτάσεις της Βασιλείας

Τον Ιούνιο του 1999 η Επιτροπή της Βασιλείας έδωσε, όπως είναι γνωστό, στη δημοσιότητα έγγραφο προς σχολιασμό, το οποίο εγκαινίασε την πρώτη μεγάλη αναθεώρηση του Συμφώνου του 1988, επί θεμάτων πιστωτικού κινδύνου. Με έμφαση στο εννοιολογικό περιεχόμενο της αναθεωρήσεως και αρκετές ασάφειες επί συγκεκριμένων θεμάτων, το κείμενο οδήγησε σε συνεχείς διαβουλεύσεις μεταξύ κεντρικών τραπεζών και ενδιαφερομένων τραπεζικών φορέων. Τον Ιανουάριο του 2001, η Επιτροπή εξέδωσε και δεύτερο έγγραφο, στο οποίο παρουσιά-

ζονται με λεπτομερέστερο τρόπο οι αναθεωρημένες προτάσεις, με προβλεπόμενο χρόνο εφαρμογής το 2004. Η εξέλιξη αυτή δεν άφησε αδιάφορη την Ευρωπαϊκή Ένωση που επίσης εξέδωσε κείμενο προς σχολιασμό. Το κείμενο βασικά στηρίζει τις προτάσεις της Βασιλείας, αλλά εστιάζεται επίσης και σε ειδικότερα θέματα που αφορούν αποκλειστικά τη Ζώνη του Ευρώ και αποτελεί το πρώτο βήμα για τη νομοθετική εναρμόνιση της Βασιλείας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

Το νέο πλαίσιο επεκτείνει σε γενικές γραμμές το στόχο της κεφαλαιακής εποπτείας και στηρίζεται σε τρεις άξονες ή πυλώνες:

I. Εποπτικός έλεγχος

II. Πειθαρχία της αγοράς

III. Ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις

Η αναθεώρηση περιέχει μερικές σημαντικές και πρωτοποριακές ιδέες, αλλά και μερικές άλλες με αρνητικές ενδεχομένως συνέπειες. Η επιλογή των εθνικών, όμως, εποπτικών αρχών να υιοθετήσουν τις νέες προτάσεις φαίνεται δεδομένη. Η επιλογή τους να τις ερμηνεύσουν ευέλικτα και όχι μηχανιστικά, θα καθορίσει τελικά την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της νέου πλαισίου. Ειδικότερα:

Εποπτικός Έλεγχος: Οι προτάσεις για τον εποπτικό έλεγχο (Πυλώνας 1) αποβλέπουν στην ευθυγράμμιση των εποπτικών αρχών των κρατών της ομάδας G10 με τις εποπτικές πρακτικές οι οποίες εφαρμόζονται από την Federal Reserve στις ΗΠΑ, και σε μικρότερο βαθμό από την Financial Services Authority στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι εποπτικές αρχές οφείλουν να παρακολουθούν την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισεως κινδύνου (risk management systems), την ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance), την έκθεση κινδύνων, την κεφαλαιακή επάρκεια, τη ρευστότητα, τις λογιστικές αρχές και την ποιότητα κερδοφορίας μιας τραπεζής. Παράλληλα θα έχουν τη δυνατότητα να επιβάλουν, ανά πιστωτικό ίδρυμα, διαφορετικές ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτή-

σεις, οι οποίες θα μπορούν να είναι υψηλότερες από το θεσμοθετημένο ελάχιστο όριο του 8%, σύμφωνα με την εκτιμώμενη έκθεση κινδύνου.

Πειθαρχία της αγοράς: Ο δεύτερος πυλώνας έχει στόχο να ενθαρρύνει την τήρηση υψηλών προδιαγραφών στη διαφάνεια και παρουσίαση των αναλαμβανομένων κινδύνων. Με άλλα λόγια, δίδεται η ευκαιρία στις αγορές να συμμετέχουν στην εποπτεία των τραπεζών. Όσες τράπεζες εκτιμάται στην αγορά ότι έχουν profile υψηλού κινδύνου και/ή ανεπαρκές σύστημα διαχείρισεως κινδύνων, θα “τιμωρούνται” μέσω υψηλότερων περιθωρίων επιτοκίου στο διατραπεζικό δανεισμό και στο εκδιδόμενο χρέος, ιδιαίτερα εκείνο μειωμένης εξασφάλισεως (subordinated debt).

Η διαφάνεια των στοιχείων θα πρέπει να είναι υποχρεωτική, ομοιόμορφη σε παρουσίαση και να επικεντρώνεται σε τρεις τομείς: (α) στοιχεία για την κεφαλαιακή επάρκεια και τη σύνθεση των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων (β) αναλυτική παρουσίαση των εκθέσεων σε κίνδυνο ανά προϊόν και (γ) διαφάνεια των διαδικασιών διαχείρισεως των κινδύνων.

Η ρητή αναφορά στους δύο πρώτους πυλώνες (εποπτικός έλεγχος, πειθαρχία της αγοράς) προέκυψε από την αναγνώριση του γεγονότος ότι η προσέγγιση της κεφαλαιακής επάρκειας μέσω των απλών σταθμίσεων κινδύνου δεν ικανοποιεί το βασικό στόχο της Επιτροπής, δηλαδή την προώθηση της ασφάλειας και της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού συστήματος. Μία βασική αδυναμία του Συμφώνου του 1988, πήγαζε από την πρακτική ανάγκη οι σταθμίσεις πιστωτικού κινδύνου να είναι σχετικά απλές και ανστηρές, με συνέπεια να είναι ανοικτές σε “arbitrage” επί των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων από μέρους των τραπεζών.

Ελάχιστες Κεφαλαιακές Απαιτήσεις: Οι προτεινόμενες ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις δεν αντικαθιστούν την παλαιά βασική μεθοδολογία (standardized approach), αλλά αποτελούν ένα σύνολο προσθηκών και δυνατοτήτων επιλογών.

Πρόκειται να εφαρμοσθούν από τράπεζες, στις οποίες οι εποπτικές αρχές δεν θα αναγνωρίσουν τα εσωτερικά συστήματα μετρήσεως του πιστωτικού κινδύνου. Σε γενικές γραμμές, η νέα βασική μεθοδολογία προβλέπει τα ακόλουθα:

- Ο ορισμός των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων δεν αλλάζει στην παρούσα φάση.
- Οι σταθμίσεις πιστωτικού κινδύνου συνεχίζουν να ορίζονται ανά κατηγορία οφειλέτου: Κεντρικές Κυβερνήσεις/Κεντρικές Τράπεζες, Πιστωτικά Ιδρύματα και Επιχειρήσεις.
- Οι σταθμίσεις πιστωτικού κινδύνου για έκθεση έναντι κεντρικών κυβερνήσεων και κεντρικών τραπεζών θα βασίζονται στις διαβαθμίσεις εξωτερικών εταιρειών πιστοληπτικής αξιολογήσεως (S&P, Moodys, Fitch-IBCA κλπ.), αντί του παλαιού διαχωρισμού σε κράτη Ζώνης Α’ (κράτη μέλη του ΟΟΣΑ) και κράτη Ζώνης Β’ (λοιπά κράτη).
- Οι διαβαθμίσεις των εξωτερικών εταιρειών πιστοληπτικής διαβαθμίσεως θα μπορούν επίσης να εφαρμοσθούν κατ’ ανάλογο τρόπο και στη στάθμιση του πιστωτικού κινδύνου επί τραπεζών και επιχειρήσεων.
- Εισάγονται καινούργιοι κανόνες για την κάλυψη των σταθμίσεων επί των τιτλοποιήσεων στοιχείων ενεργητικού.
- Ορισμένα είδη βραχυπρόθεσμων ενδεχόμενων υποχρεώσεων (contingent liabilities), για πρώτη φορά, θα υπόκεινται σε κεφαλαιακή απαίτηση.
- Ο ορισμός των βραχυπρόθεσμων διατραπεζικών τοποθετήσεων (αρχική διάρκεια) μειώνεται από 12 μήνες σε 3.

Πέρα από τη βασική μεθοδολογία εισάγονται και νέες ρυθμίσεις, όπως:

- Δίδεται η δυνατότητα στα πιστωτικά ιδρύματα να αναπτύξουν εσωτερικά συστήματα αξιολογήσεως του πιστωτικού κινδύνου (internal risk based -IRB), σε δύο διαφορετικά επίπεδα πολυπλοκότητας, για την ακριβέστερη στάθμιση κινδύνου, υπό την προϋπόθεση να έχουν εγκριθεί από τις τοπικές εποπτικές αρχές.

- Λαμβάνεται η πρόνοια, ώστε να απεικονισθούν και να σταθμισθούν με τον καλύτερο τρόπο οι τεχνικές μεταβιβάσεως πιστωτικών κινδύνων, όπως τα πιστωτικά παράγωγα (credit derivatives) και οι τιτλοποιήσεις στοιχείων ενεργητικού (securitization), ενώ αυξάνεται το φάσμα των εξασφαλίσεων και εγγυήσεων έναντι απαιτήσεων.
- Δεν επιβάλλεται ειδική κεφαλαιακή απαίτηση για τον επιτοκιακό κίνδυνο του επενδυτικού χαρτοφυλακίου για τις τράπεζες εκείνες που παρουσιάζουν σημαντικό κίνδυνο λόγω ανοιγμάτων (gaps) ρευστότητας μεταξύ των στοιχείων ενεργητικού/παθητικού, αλλά το θέμα θα παρακολουθείται με προσοχή από τις τοπικές εποπτικές αρχές.
- Επίσης η Επιτροπή ενδιαφέρεται να αναπτύξει ειδική κεφαλαιακή απαίτηση έναντι του λειτουργικού κινδύνου (operational risk) και έχει ζητήσει από τους ενδιαφερόμενους φορείς τις απόψεις τους.

Σκέψεις για τη Βελτίωση του Προτεινόμενου Εποπτικού Πλαισίου

Το Σύμφωνο της Βασιλείας του 1988 αρχικά σχεδιάστηκε για να εφαρμοσθεί επί τραπεζών σε ατομική βάση και όχι επί τραπεζικών ομίλων σε ενοποιημένη βάση. Εν τούτοις, μονομερώς, οι εποπτικές αρχές των ΗΠΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μέσω της 2ης Οδηγίας για Ενοποιημένη Εποπτεία) προχώρησαν στην επέκταση του Συμφώνου και στους τραπεζικούς ομίλους. Το νέο πλαίσιο κεφαλαιακής επάρκειας αποδέχεται την τρέχουσα πρακτική της εφαρμογής και σε ατομική βάση και σε κάθε επίπεδο ενοποίησης. Τα σημεία που χρειάζονται περισσότερη εξέταση ώστε να αντιμετωπισθούν επαρκέστερα είναι:

Ο αριθμός των σταθμίσεων έναντι των κινδύνων επί -
και ανεπαρκής: Σημαντικός λόγος της αναθεώρησης του Συμφώνου του 1988 ήταν η ανάγκη σύ-

γκλισης μεταξύ των εποπτικών κεφαλαίων τα οποία απαιτούν οι εποπτικές αρχές και των οικονομικών κεφαλαίων σε κίνδυνο. Αναμένεται έτσι να υπάρξει μεγαλύτερη συσχέτιση μεταξύ των δύο τύπων κεφαλαίου με τις νέες προτάσεις.

Οι προτεινόμενες νέες σταθμίσεις κατά 0%, 20%, 50%, 100% και 150% είναι ωστόσο ανεπαρκείς να στηρίξουν μια πιο λεπτομερή τιμολόγηση του πιστωτικού κινδύνου και δεν προετοιμάζουν ψυχολογικά τις αγορές για την προτεινόμενη αλλαγή στα εσωτερικά συστήματα πιστωτικού κινδύνου. Περισσότερα και μικρότερα βήματα, π.χ. ανά 10%, θα εξυπηρετούσαν, πιστεύω, καλύτερα τον επιδιωκόμενο στόχο.

Για παράδειγμα, τα ιστορικά στοιχεία πιθανότητας χρεοκοπίας ομολόγων της βάσεως δεδομένων της Moody's Investor Service καταδεικνύουν ότι υπάρχει πολύ μικρή διαφορά μεταξύ της διαβαθμίσεως AAA και A3(A-) (σταθμίζονται με 0%). Για χαμηλότερες διαβαθμίσεις η καμπύλη της πιθανότητας αστοχίας (default rate) ως προς τη μειούμενη διαβάθμιση αποκτά έντονα πτωτική τάση. Για διαβάθμιση B2, η πιθανότητα αστοχίας στο επόμενο έτος είναι σχεδόν διπλάσια της διαβαθμίσεως B1 και 8 φορές μεγαλύτερη της Ba2. Παρόλα αυτά, η Βασιλεία σταθμίζει όλες τις παραπάνω διαβαθμίσεις με 100%.

Η αύξηση του αριθμού, επομένως, των σταθμίσεων πιστωτικού κινδύνου θα ήταν ένα αναγκαίο ενδιάμεσο βήμα, το οποίο, στην επόμενη φάση, θα οδηγούσε στην αναγνώριση των εσωτερικών μοντέλων πιστοληπτικής αξιολογήσεως.

Η διασπορά εξάλλου του πιστωτικού κινδύνου επί χαρτοφυλακίου δανείων δεν αναγνωρίζεται (συσχέτιση κινδύνου αστοχίας μεταξύ αντισυμβαλλομένων). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι πραγματικές κεφαλαιακές απαιτήσεις να μην έχουν σχέση με τους πραγματικούς κινδύνους σε επίπεδο τράπεζης, επειδή εστιάζονται περισσότερο σε επίπεδο δανειζομένου. Ιδιαίτερα τα δάνεια καταναλωτικής και στεγαστικής πίστωσης καθώς και πιστωτικών καρτών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τα οποία μπορούν να αντιμετωπισθούν ως χαρτοφυλάκια δανείων με κοινά

χαρακτηριστικά, θα πρέπει να σταθμίζονται με βάση την ομαδοποιημένη συμπεριφορά τους και όχι με βάση το συγκεκριμένο αντισυμβαλλόμενο. Αυτό θα είχε βεβαίως ευεργετικές συνέπειες στις μικρότερες τράπεζες, των οποίων ο μεγάλος όγκος των πελατών προέρχεται από τις παραπάνω κατηγορίες. Το κόστος παρακολούθησης κάθε αντισυμβαλλομένου συμπεριλαμβανομένης της δαπάνης σε ανθρώπους, συστήματα και κεφάλαια, θα καταστεί επομένως απαγορευτικό με βάση τις προτάσεις της Βασιλείας και θα επηρεάσει την ανταγωνιστική θέση των τραπεζών της ανωτέρω κατηγορίας.

Ο Ρόλος των Εσωτερικών Συστημάτων Αξιολόγησης Πιστωτικού Κινδύνου: Τα εσωτερικά συστήματα απαιτούν αυξημένες επενδύσεις. Η αξιολόγηση του αντισυμβαλλομένου αναδεικνύεται κεντρικό σημείο του όλου συστήματος πιστωτικού κινδύνου. Πέρα από την προσωπική αξιολόγηση σε επίπεδο καταστήματος (expert systems), έμφαση θα δοθεί στην ποσοτικοποίηση των διαβαθμίσεων (με βάση μια κλίμακα από το 0 έως το 10 με ανάλογες σταθμίσεις και την ανάλογη τιμολόγηση). Βασική προϋπόθεση είναι, βεβαίως, η αναγνώριση της τοπικής εποπτικής αρχής.

Μαζί με τα ανωτέρω αναζητείται η βάση δεδομένων για τη στήριξη του εσωτερικού προτύπου αξιολόγησης. Η ποιότητα και η ποσότητα των δεδομένων παραμένει, ασφαλώς, το κύριο πρόβλημα. Η απαίτηση της Επιτροπής για ιστορικά στοιχεία 5 ετών σε πιθανότητα αστοχίας (historical defaults) και συχνότητα επανακτήσεων (recovery rates), και η εφαρμογή της από το 2005, επιτρέπει μόνο τη συλλογή στοιχείων για 4 έτη. Η προσφυγή επομένως σε Εξωτερικούς Οργανισμούς Πιστωτικής Αξιολόγησης φαίνεται να αποτελεί τη μοναδική λύση.

Ακόμη και εάν λυθούν τα ανωτέρω προβλήματα, οι προτάσεις της Βασιλείας επιβάλλουν σταθμίσεις κινδύνου υψηλότερες από αυτές της τυποποιημένης προσεγγίσεως και οδηγούν σε υψηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις. Το γεγο-

νός αυτό εισάγει έτσι διαφορετικές συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των τραπεζικών ιδρυμάτων. Η Επιτροπή οφείλει επομένως να επανέλθει στο ζήτημα με βελτιωμένες προτάσεις.

Η χρονική διακύμανση των σταθμίσεων κινδύνου: Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του τραπεζικού συστήματος παραμένει η ροπή του να ενισχύει τις οικονομικές κυκλικές διακυμάνσεις. Κεφάλαια και προβλέψεις συσσωρεύονται κατά τη διάρκεια της ανόδου του οικονομικού κύκλου (επέκταση δανεισμού, αύξηση κερδών), ώστε να καλυφθούν οι κίνδυνοι από διαγραφές δανείων και μείωση κερδών κατά τη διάρκεια της καθοδικής φάσεως. Αυτό έχει ως συνέπεια την έντονη διακύμανση κεφαλαίου και στοιχείων ενεργητικού με σκοπό τη σταθεροποίηση του δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας.

Οι νέες προτάσεις τείνουν, πράγματι, να μεγεθύνουν την ευαισθησία των κεφαλαιακών απαιτήσεων έναντι των διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου. Και τούτο διότι η κεφαλαιακή εποπτεία τείνει να δεσμεύει τις τράπεζες κατά τη διάρκεια της καθοδικής φάσης του κύκλου, ιδιαίτερα όταν ο δείκτης κεφαλαιακής επάρκειας πλησιάζει στο ελάχιστο όριο του 8%. Οι τράπεζες τότε αναγκάζονται να περιορίσουν τις χορηγήσεις και/ή να αυξήσουν τα κεφάλαιά τους με υψηλό κόστος.

Σύμφωνα με τις νέες προτάσεις, η χρήση εξωτερικών διαβαθμίσεων και εσωτερικών συστημάτων πιστωτικού κινδύνου θα έχει ως συνέπεια τη διακύμανση των σταθμίσεων πιστωτικού κινδύνου, ιδιαίτερος σε εποχές καθοδικής φάσης του κύκλου, οπότε και παρατηρούνται οι περισσότερες μειώσεις διαβαθμίσεως, καθυστερήσεις πληρωμών και χρεοκοπίες. Επίσης η μείωση της αγοραίας αξίας των εξασφαλίσεων θα αυξήσει τα σταθμισμένα στοιχεία ενεργητικού.

Αν και οι εξωτερικές διαβαθμίσεις υπολογίζονται σε βάθος χρόνου και δεν αλλάζουν εύκολα (σε αντίθεση με τις εσωτερικές που έχουν τυπικό ορίζοντα ενός έτους και μεγαλύτερη μεταβλητότητα), η εμπειρία έχει δείξει ότι

σε περιπτώσεις εντόνων παγκοσμίων κρίσεων (όπως στην περίοδο 1997-1998), τείνουν να μεταβάλλονται απότομα, με άμεση επιβάρυνση των κεφαλαιακών απαιτήσεων.

Το ποσοτικό αποτέλεσμα εξαρτάται από τη σύνθεση του χαρτοφυλακίου δανείων, ομολόγων και μετοχών. Γεγονός είναι ότι οι τράπεζες θα πρέπει να φροντίσουν να έχουν επιπρόσθετα κεφάλαια για να μπορούν να απορροφούν ευχερώς και τις διακυμάνσεις των διαβαθμίσεων ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικών κρίσεων.

Μία λύση θα ήταν η χρήση σταθερών και συντηρητικών στοιχείων για πιθανότητες χρεοκοπίας και αλλαγών διαβαθμίσεων για μεγαλύτερες χρονικές περιόδους. Τα απαραίτητα ιστορικά στοιχεία, όπου όμως υπάρχουν, φυλάσσονται ως κόρη οφθαλμού και είναι ακριβά στην απόκτησή τους. Για αυτό προτείνεται κοινή βάση δεδομένων με σωρευτικά στοιχεία από τις τράπεζες (με ταυτόχρονη διαφύλαξη του απορρήτου των στοιχείων) ή η χρήση ανά χώρα κοινής βάσης δεδομένων από εξωτερικούς οργανισμούς πιστωτικής αξιολόγησης.

Μια δεύτερη συμπληρωματική λύση στο πρόβλημα θα μπορούσε να είναι η δυνατότητα δυναμικών προβλέψεων για γενικούς τραπεζικούς κινδύνους. Να δίδεται δηλαδή η ευχέρεια στην τραπεζική διοίκηση να εκτιμά την πιθανότητα αστοχίας σε όλο τον οικονομικό κύκλο και να δεσμεύει τα ανάλογα εποπτικά ίδια κεφάλαια. Εμπόδια όμως υπάρχουν, ειδικότερα, στον τρόπο λογιστικού χειρισμού των προβλέψεων και των φορολογικών απαλλαγών που εφαρμόζονται σε κάθε χώρα.

Η Μεταχείριση του Λειτουργικού Κινδύνου Αρνητικό στοιχείο παραμένει εξάλλου η πρόταση για τη διακράτηση κεφαλαίων εξ αιτίας πιθανών λειτουργικών λαθών, δηλαδή μη ικανοποιητικών εσωτερικών διαδικασιών από ανθρώπους και συστήματα, ή από εξωτερικά αίτια (π.χ. το πρόσφατο τρομοκρατικό χτύπημα στη Νέα Υόρκη). Οι τράπεζες που κινδυνεύουν από

λειτουργικούς κινδύνους στην πράξη δεν διακρατούν κεφάλαια αλλά ενισχύουν την Εσωτερική τους Επιθεώρηση και απαιτούν μεγαλύτερο έλεγχο από πλευράς Ορκωτών Ελεγκτών επί των ακολουθούμενων διαδικασιών.

Η Επιτροπή προσπάθησε να ποσοτικοποιήσει τους λειτουργικούς κινδύνους επιβάλλοντας μια γενική κεφαλαιακή απαίτηση. Η πρόταση επιβαρύνει τα τραπεζικά ιδρύματα, σύμφωνα με μελέτες, κατά 30%, ποσοστό που κρίνεται υπερβολικό.

Σκέψεις γύρω από τις μελλοντικές κατευθύνσεις του εποπτικού πλαισίου

Η διεθνής κοινότητα έχει δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη να ισχυροποιηθούν οι εγχώριες αγορές, ώστε να είναι λιγότερο ευάλωτες στις χρηματοοικονομικές κρίσεις. Η εφαρμογή των τριών πυλώνων του Νέου Συμφώνου είναι κρίσιμη για την ασφάλεια και φερεγγυότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η αποτελεσματικότητάς των νέων εργαλείων και η ανάγκη για την εμπέδωση ίσων όρων ανταγωνισμού παγκοσμίως, απαιτούν την περαιτέρω σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών και την εναρμόνιση των λογιστικών και ελεγκτικών προτύπων καθώς και των προτύπων διαφάνειας. Παράλληλα, η χρήση κοινών προτύπων θα βοηθήσει τις κυβερνήσεις όλων των χωρών να διασφαλίσουν την άσκηση των ενδεδειγμένων πολιτικών, αφού θα ενισχυθεί η πειθαρχία που επιβάλλουν οι δυνάμεις της αγοράς.

Πράγματι, ένα σημαντικό μέρος της τραπεζικής εποπτείας θα πρέπει προοδευτικά να αναληφθεί από τον ιδιωτικό τομέα με τη μορφή της προληπτικής αυτορρύθμισης. Ο πυλώνας αυτός (πειθαρχία της αγοράς) μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω με την προώθηση ιδεών όπως η έκδοση χρέους μειωμένης εξασφάλισης, ώστε οι διατρέχοντες τον κίνδυνο της οριστικής απώλειας των χρημάτων τους να ελέγχουν πιο αποτελεσματικά την αγορά. Ένα τέτοιο μέτρο

θα μπορούσε ίσως να συνοδευτεί και με την αποδυνάμωση του συστήματος των εγγυήσεων καταθέσεων ώστε να ενισχυθούν τα κίνητρα των αγορών να φέρουν μεγαλύτερο βάρος στο συνολικό εποπτικό έργο.

Τέλος, ένα μεγάλο ζήτημα που θα πρέπει να απαντηθεί αφορά στην οργάνωση της τραπεζικής εποπτείας. Εδώ εγείρονται ενδιαφέροντα ερωτήματα. Πρόκειται άραγε για ένα ρόλο που θα πρέπει να ανατεθεί αποκλειστικά στις κεντρικές τράπεζες που ελέγχουν την παροχή ρευστότητας στην οικονομία ή μήπως πρέπει να γίνει διαχωρισμός των εποπτικών αρμοδιοτήτων; Το εποπτικό έργο θα πρέπει να διεξάγεται από μία αποκλειστικά αρχή ή θα πρέπει να γίνει διαχωρισμός του ανάλογα με τη φύση της εποπτευόμενης χρηματοοικονομικής δραστηριότητας (τραπεζική, ασφαλιστική, επενδυτική κ.λπ.); Οι τοπικές αρχές έχουν καλύτερη, βεβαίως, γνώση των ιδιοτεροτήτων των εξειδικευμένων πιστωτικών ιδρυμάτων και άρα θα πρέπει να έχουν ενεργό ρόλο. Έχω την αίσθηση, ωστόσο, ότι η πολυπλοκότητα του σημερινού χρηματοοικονομικού συστήματος, η εμφάνιση των μεγάλων χρηματοοικονομικών ομίλων (financial conglomerates) και η ύπαρξη οικονομιών κλίμακας στην παραγωγή εποπτικού έργου συνιστούν παράγοντες που μας υποχρεώνουν να σκεφθούμε σοβαρά τη λύση των ενιαίων και ισχυρών εποπτικών αρχών.

Επιπλέον, είναι καιρός να συμφωνήσουμε, τράπεζες και εποπτικές αρχές, σε ορισμένες απλές αλήθειες. Για παράδειγμα η σύνδεση μεταξύ των αξιολογήσεων του κρατικού χρέους και της πιστοληπτικής επιφάνειας των εμπορικών τραπεζών είναι αδικαιολόγητη στο σύγχρονο περιβάλλον κινδύνων και δομής του τραπεζικού συστήματος. Επίσης ένα θέμα που απαιτεί συμφωνία μεταξύ τραπεζών και εποπτικών αρχών είναι ότι ο λειτουργικός κίνδυνος αποτελεί ζήτημα μεζονος σημασίας που χρήζει πολύ μεγαλύτερης μελέτης, αφού βρίσκεται στην καρδιά των τραπεζικών κρίσεων που γνωρίσαμε τα τελευταία χρόνια. Δεδομένου ότι η εργασία που έχει γίνει μέχρι σήμερα για τον ποσοτικό προσ-

διορισμό του λειτουργικού κινδύνου βρίσκεται σε νηπιακό στάδιο σε σύγκριση με τον κίνδυνο αγοράς και τον πιστωτικό κίνδυνο, είναι απαραίτητο να δοθεί μεγαλύτερο βάρος στον εντοπισμό εκείνων των ποιοτικών χαρακτηριστικών που είναι απαραίτητα στη λειτουργία συγχρόνων και ευέλικτων μονάδων επιθεώρησης των τραπεζικών εργασιών.

Πιστεύω, ακόμη, πως είναι ευρέως αποδεκτό ότι υποχρέωση των εποπτικών αρχών είναι να προστατεύουν το σύστημα συνολικά και όχι επιμέρους οργανισμούς. Οι αποταμιευτές θα μπορούσαν να προστατευθούν στα πλαίσια των υφιστάμενων συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων. Δεν υπάρχει, όμως, κανένας λόγος να προστατεύονται οι μέτοχοι ή οι συγκεκριμένες διοικήσεις τραπεζών από τις συνέπειες των πράξεών τους.

Οι τράπεζες φέρουν πάντως ένα αδικαιολόγητα υψηλό εποπτικό βάρος σε σχέση με τους άλλους χρηματοοικονομικούς οργανισμούς. Μέχρι πριν από δέκα με δεκαπέντε χρόνια ήταν σαφές ότι οι παραδοσιακές τράπεζες βρίσκονταν στο κέντρο του χρηματοοικονομικού συστήματος. Σήμερα πλέον τα όρια μεταξύ των διαφόρων χρηματοοικονομικών εταιρειών είναι δυσδιάκριτα. Επιπλέον, υπάρχει πολύ μεγαλύτερος ανταγωνισμός καθώς διεθνοποιούνται οι τραπεζικές εργασίες και η τεχνολογία φέρνει νέους παίκτες στο προσκήνιο. Τα τραπεζικά ιδρύματα αντιμετωπίζουν έντονο ανταγωνισμό από άλλους χρηματοοικονομικούς οργανισμούς οι οποίοι υπόκεινται σε πολύ χαλαρότερο εποπτικό έλεγχο.

Κλείνοντας πρέπει να σημειώσουμε ότι η εποπτεία θα πρέπει να ασκείται με το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ευελιξίας. Και αυτό αποτελεί εξαιρετικά δυσχερές έργο. Γιατί οι εποπτικοί κανόνες θα πρέπει να είναι σχεδιασμένοι κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αντανακλούν τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.

