

Η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα: προβληματισμοί και συμπεράσματα από την κρίση

Ομιλία του Αθανάσιου Ορφανίδη, Διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου,
στο 3^ο Banking Forum της Κυπριακής Εταιρείας Ανάπτυξης Διοίκησης Επιχειρήσεων και
του Συνδέσμου Τραπεζών Κύπρου

Λευκωσία, 27 Απριλίου 2010

Η χρηματοοικονομική κρίση έχει θέσει σε σοβαρή δοκιμασία τη σταθερότητα του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος και έχει καταδείξει σημαντικές αδυναμίες στην αρχιτεκτονική και τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα. Έχει επίσης αναδείξει και αισθητά κενά στη φαρέτρα των διαθέσιμων εργαλείων των αρμόδιων αρχών για την πρόληψη, διαχείριση και επίλυση κρίσεων. Άνκαι άρχισαν ήδη να φαίνονται έστω δειλά σημάδια διεθνούς ανάκαμψης από την κρίση, δεν επιτρέπεται εφησυχασμός. Τώρα είναι η ώρα να προετοιμαστούμε εντατικά για την αποφυγή και αντιμετώπιση μελλοντικών κρίσεων.

Η εμπειρία όχι μόνο της πρόσφατης χρηματοοικονομικής κρίσης αλλά και η ιστορική οικονομική εξέλιξη των τελευταίων αιώνων καταδεικνύουν ότι είναι πρακτικά αδύνατο να αποτραπούν πλήρως μελλοντικές κρίσεις. Μπορούμε όμως να καταβάλουμε προσπάθεια για περιορισμό του μεγέθους και της συχνότητάς τους. Με αυτό το δεδομένο, στόχος πρέπει να είναι ο προβληματισμός για το μέλλον της αρχιτεκτονικής της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και για τις περαιτέρω θεμελιώδεις αλλαγές που απαιτούνται στο ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο με βάση τα πρόσφατα διδάγματα και τις εμπειρίες. Προς αυτή την κατεύθυνση, μια εκτεταμένη συζήτηση για τους πιο αποτελεσματικούς τρόπους βελτίωσης της ρύθμισης και εποπτείας καθώς και της αντιμετώπισης πιθανών μελλοντικών κρίσεων έχει αρχίσει εδώ και καιρό στα διεθνή φόρα⁽¹⁾. Έχει γίνει αντιληπτό ότι απαιτείται μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την πρόληψη, διαχείριση και επίλυση κρίσεων με στόχο τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Στη σημερινή ομιλία μου στο 3^ο Banking Forum θα αναφερθώ πρώτα σε μερικές αδυναμίες του διεθνούς πλαισίου ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα που αναδείχθηκαν από την πρόσφατη κρίση και τα απορρέοντα συμπεράσματα. Ακολούθως, θα εξετάσω ορισμένες προεκτάσεις των διδαγμάτων από τη διεθνή εμπειρία για την Κύπρο. Θα αναφερθώ σε επιθυμητές αλλαγές στο υφιστάμενο ρυθμιστικό και

εποπτικό πλαίσιο στην Κύπρο, με ιδιαίτερη αναφορά στο ρόλο της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου.

Όπως ανέφερα, βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις σε διάφορα φόρα με στόχο τη βελτίωση της αρχιτεκτονικής της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτές οι πρωτοβουλίες στηρίζονται σε δύο πυλώνες: στη μικροπροληπτική και τη μακροπροληπτική εποπτεία. Ο κύριος στόχος της χρηματοπιστωτικής εποπτείας είναι η αποτροπή χρηματοοικονομικών κρίσεων ή η άμβλυση των αρνητικών επιπτώσεών τους. Η μικροπροληπτική εποπτεία στοχεύει στον περιορισμό των προβλημάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν μεμονωμένα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Αυτό γίνεται μέσω της παρακολούθησης και ανάλυσης πληροφοριών που αφορούν το κάθε ίδρυμα ξεχωριστά με σκοπό την αξιολόγηση μεταξύ άλλων των κινδύνων που αντιμετωπίζουν, της επάρκειας των συστημάτων και της διοίκησής τους καθώς επίσης και της συμμόρφωσής τους με τους κανονισμούς. Από την άλλη πλευρά, η μακροπροληπτική εποπτεία εστιάζεται στους κινδύνους για τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως σύνολο, οι οποίοι πηγάζουν από τη συλλογική συμπεριφορά των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, τις διασυνδέσεις μεταξύ των ενδιάμεσων χρηματοοικονομικών οργανισμών και των αγορών καθώς επίσης και από το μακροοικονομικό περιβάλλον. Αποσκοπεί δε στον εντοπισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση δυνητικών κινδύνων και αδυναμιών που απειλούν το χρηματοπιστωτικό σύστημα ως σύνολο. Οι δύο αυτές συνιστώσες της εποπτείας είναι άρρηκτα συνυφασμένες τόσο με ουσιαστικούς όσο και με λειτουργικούς όρους και συμβάλλουν και οι δύο στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Η πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση έχει αναδείξει ελλείψεις και ανεπάρκειες στο παγκόσμιο ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο. Η χρηματοοικονομική αναταραχή έχει καταδείξει την έλλειψη συντονισμού και εναρμόνισης που αντανάκλαται σε διαφορετικά πλαίσια ρύθμισης και εποπτείας ακόμη και εντός ενιαίων οικονομικών περιοχών όπως οι ΗΠΑ και η ΕΕ. Είναι αναπόδραστο το συμπέρασμα ότι αυτά τα κενά και οι ελλείψεις έχουν συντείνει στη δριμύτητα της κρίσης, γεγονός που καταδεικνύει την επιτακτική ανάγκη για ενίσχυση της διασυννοριακής συνεργασίας για τη θέσπιση ομοιόμορφων κανόνων και γενικά την υιοθέτηση ομοιογενών ρυθμιστικών πλαισίων.

Όσο μεγαλύτερη είναι η ανομοιογένεια των πλαισίων ρύθμισης και εποπτείας ανάμεσα στις διάφορες χώρες τόσο μεγαλύτερο το πρόβλημα. Η έλλειψη ενός σταθερού συνόλου κανόνων αναγκαστικά οδηγεί σε στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό μεταξύ των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και ενθαρρύνει το αρμπιτράζ σε θέματα ρύθμισης. Η

απουσία ενός εναρμονισμένου συνόλου κανόνων, σε παγκόσμιο επίπεδο, για παράδειγμα στον ορισμό του κεφαλαίου είναι προφανής. Ανομοιογένειες στο ρυθμιστικό πλαίσιο υπάρχουν ακόμη και στην περίπτωση ενιαίων χρηματοπιστωτικών αγορών, όπως η ΕΕ, οι οποίες δημιουργούν προβλήματα. Όπως σημειώνεται στην έκθεση de Larosière (2009), το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο στην Ευρώπη στερείται συνοχής κυρίως λόγω των διαφορετικών επιλογών που παρέχονται στα κράτη-μέλη της ΕΕ στην εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών. Αυτές οι επιλογές οδηγούν σε μια μεγάλη ποικιλομορφία σε ό,τι αφορά τη μεταφορά των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο αναλόγως των τοπικών συνθηκών, νομοθεσιών και πρακτικών που ακολουθούνται. Η επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού ομοιογένειας του ρυθμιστικού πλαισίου εντός της ΕΕ μπορεί να αποτελέσει σημαντικό συστατικό στοιχείο μιας ευρύτερης προσπάθειας ενίσχυσης της οικονομικής διακυβέρνησης της ενιαίας ευρωπαϊκής οικονομίας, με στόχο την ενδυνάμωση και την όσο το δυνατόν ομαλότερη λειτουργία της.

Πέραν της ανάγκης εναρμόνισης των ρυθμιστικών και εποπτικών πλαισίων, ένα βασικό δίδαγμα από την πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση είναι η ανάγκη ενδυνάμωσης του μακροπροληπτικού προσανατολισμού της ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα καθώς επίσης και η διασφάλιση της στενής και αποτελεσματικής σύνδεσης της μακροπροληπτικής εποπτείας με την εποπτεία των μεμονωμένων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Η κρίση ανέδειξε κατά γενική ομολογία το θέμα της υποεκτίμησης του συστημικού κινδύνου στην άσκηση της μικροπροληπτικής εποπτείας. Γεγονός που οδήγησε σε ευρεία συναίνεση ως προς την ανάγκη καλύτερης κατανόησης του τρόπου με τον οποίο οι διάφορες συνιστώσες του σημερινού περίπλοκου χρηματοπιστωτικού συστήματος αλληλεπιδρούν και της κατανομής του κινδύνου εντός του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Μια τέτοια κατανόηση συμβάλλει στον εντοπισμό των κενών και στην ενδυνάμωση της μακροπροληπτικής εποπτείας με στόχο τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως συνόλου. Απόρροια αυτής της κατανόησης ήταν και η διασαφήνιση του ρόλου των εμπλεκόμενων αρχών στην προσπάθεια ενδυνάμωσης του μακροπροληπτικού προσανατολισμού της ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα και η συναντίληψη για ενίσχυση της συμμετοχής των κεντρικών τραπεζών σε αυτή τη προσπάθεια. Εξ ορισμού η εποπτεία σε μικροπροληπτικό επίπεδο επικεντρώνεται στα μεμονωμένα ιδρύματα και δεν μπορεί να αξιολογήσει αποτελεσματικά τους ευρύτερους μακροοικονομικούς κινδύνους που απειλούν το χρηματοπιστωτικό σύστημα ως σύνολο. Αυτό το έργο και ο ρόλος αρμόζει καλύτερα στις κεντρικές τράπεζες αφού αυτές ούτως ή άλλως εστιάζονται στην ανάλυση των μακροοικονομικών και χρηματοοικονομικών συνθηκών.

Προκειμένου μια κεντρική τράπεζα να ασκεί με επιτυχία τη μακροπροληπτική εποπτεία θα πρέπει να της παρέχονται τα κατάλληλα μέσα για την ανάληψη ουσιαστικής δράσης σε επίπεδο μικροπροληπτικής ρύθμισης και εποπτείας. Στην προσπάθειά της να διασφαλίσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, μια κεντρική τράπεζα δεν αρκεί μόνο να έχει την ευθύνη του εντοπισμού και της αξιολόγησης των κινδύνων και της έκδοσης έγκαιρων προειδοποιήσεων, αλλά θα πρέπει να έχει και την εξουσία να επιβάλλει διορθωτικά μέτρα.

Υπάρχουν σημαντικές συνέργειες σε θέματα πληροφόρησης μεταξύ μικροπροληπτικής και μακροπροληπτικής εποπτείας, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα ελκυστική τη διευθέτηση να ασκούνται και οι δύο εποπτείες από τον ίδιο οργανισμό. Οι κεντρικές τράπεζες μπορούν να επωφεληθούν και να βασιστούν στην εκτεταμένη πρόσβαση που έχουν σε εποπτικά δεδομένα και πληροφορίες, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα συστημικά σημαντικά ιδρύματα, ούτως ώστε να αξιολογήσουν τους κινδύνους που απειλούν το χρηματοπιστωτικό σύστημα ως σύνολο. Επιπλέον στον τομέα της διαχείρισης και επίλυσης κρίσεων, η χρηματοπιστωτική κρίση κατέδειξε τη σημασία της στενής αλληλεπίδρασης μεταξύ των αρμοδιοτήτων κεντρικών τραπεζών και εποπτικών αρχών, ειδικότερα όταν προκύπτει η ανάγκη παροχής ρευστότητας σε έκτακτες περιπτώσεις.

Όντως πολλές κεντρικές τράπεζες έκριναν ότι η άσκηση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας από τις ίδιες και ειδικότερα της τραπεζικής εποπτείας αλλά και η συνεπαγόμενη ευκολία στη ροή πληροφόρησης εντός του ίδιου οργανισμού ήταν εξαιρετικά υποβοηθητικοί παράγοντες ως προς τον τρόπο που αντιμετώπισαν την πρόσφατη κρίση, ακόμη και σε ό,τι αφορά τη λήψη προληπτικών μέτρων. Αυτό ενίσχυσε περισσότερο τα επιχειρήματα υπέρ της άσκησης των αρμοδιοτήτων της κεντρικής τράπεζας και των εποπτικών αρμοδιοτήτων από τον ίδιο οργανισμό. Τα τελευταία χρόνια, χώρες όπως η Ολλανδία, η Σλοβακία, η Τσεχία και η Φινλανδία έχουν αναθέσει στις κεντρικές τράπεζές τους την αποκλειστική αρμοδιότητα για τη μικροπροληπτική χρηματοπιστωτική εποπτεία ή έχουν ιδρύσει ένα ενιαίο φορέα χρηματοπιστωτικής εποπτείας εντός της κεντρικής τράπεζας. Στην Αυστρία επίσης έχουν μεταφερθεί οι αρμοδιότητες της τραπεζικής εποπτείας (επιτόπιοι έλεγχοι και αναλύσεις με βάση καταστάσεις που υποβάλλονται) οι οποίες προηγουμένως ασκούντο από την ενιαία χρηματοοικονομική εποπτική αρχή της χώρας. Στη Γερμανία βρίσκονται υπό συζήτηση εισηγήσεις που θα δώσουν στην κεντρική τράπεζα τη δυνατότητα του ελέγχου όλης της εποπτείας του χρηματοοικονομικού συστήματος.

Πολύ πρόσφατο παράδειγμα χώρας όπου έχουν ανατεθεί εποπτικές αρμοδιότητες στην κεντρική τράπεζα αποτελεί το Βέλγιο. Συγκεκριμένα στη χώρα αυτή έχει πρόσφατα συσταθεί "Επιτροπή για τους συστημικούς κινδύνους και συστημικά σημαντικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα". Η Επιτροπή αυτή, που έχει αρμοδιότητα τη

μικροπροληπτική εποπτεία των εν λόγω ιδρυμάτων, υπάγεται στην κεντρική τράπεζα, η οποία θα είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των στρατηγικών εξελίξεων καθώς και του προφίλ κινδύνου του κάθε συστημικά σημαντικού χρηματοπιστωτικού ιδρύματος ξεχωριστά.

Η μεταφορά της μικροπροληπτικής εποπτείας κάτω από την ομπρέλα των κεντρικών τραπεζών μπορεί να είναι επίσης ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για τη διατήρηση της θεσμικής ανεξαρτησίας της εποπτείας – μια σημαντική μορφή άμυνας έναντι πολιτικών πιέσεων ή πιέσεων από ιδιώτες ή ομάδες επιρροής με τα δικά τους συμφέροντα. Πάντοτε οι κεντρικές τράπεζες συγκαταλέγονται μεταξύ των πιο ανεξάρτητων ιδρυμάτων στις δημοκρατικές κοινωνίες, αφού απαιτείται ένας ψηλός βαθμός ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας για τη διασφάλιση της νομισματικής σταθερότητας. Η εμπειρία από την πρόσφατη κρίση έχει καταδείξει ότι χώρες και τομείς όπου η αρμοδιότητα της εποπτείας δεν εξασκείτο από ουσιαστικά ανεξάρτητους φορείς και ήταν επιρρεπής σε πολιτικές επιδράσεις και παρεμβολές συνέβαλαν στη χειροτέρευση της κατάστασης.

Χειροπιαστές περιπτώσεις για το πώς η έλλειψη εποπτείας από την ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα προκάλεσε μεγάλα προβλήματα κατά την πρόσφατη χρηματοοικονομική οικονομική κρίση βρίσκουμε για παράδειγμα στις ΗΠΑ, από όπου ξεκίνησε η κρίση. Ένα παράδειγμα είναι εκείνο των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων Fannie Mae και Freddie Mac, τα οποία εμπλέκονταν σε χρηματοδότηση οικιστικών δανείων με εγγυήσεις από την κυβέρνηση των ΗΠΑ. Άνκαι οι συστημικοί κίνδυνοι που δημιουργούσαν τα δύο αυτά ιδρύματα είχαν έγκαιρα επισημανθεί από την Κεντρική Τράπεζα των ΗΠΑ, αυτοί δεν αντιμετωπίστηκαν. Τα δύο αυτά ιδρύματα δεν υπάγονταν στην εποπτεία της Κεντρικής Τράπεζας (Federal Reserve), η οποία είναι η κύρια εποπτική αρχή του τραπεζικού τομέα στις Ηνωμένες Πολιτείες. Οι Fannie Mae και Freddie Mac όμως είχαν τη δυνατότητα να επεκτείνουν τα χαρτοφυλάκιά τους σχεδόν χωρίς όριο και με σιωπηρή εγγύηση της κυβέρνησης. Το αποτέλεσμα είναι γνωστό. Εκτός του ότι αυτά τα ιδρύματα κατέρρευσαν, η εμπλοκή και συμβολή τους στην εξέλιξη της όλης χρηματοοικονομικής κρίσης υπήρξε καθοριστική.

Δυστυχώς στην πιο πάνω περίπτωση, παρά τις έγκαιρες προειδοποιήσεις, το πρόβλημα αφέθηκε ανεξέλεγκτο. Η επέκταση των δύο αυτών ιδρυμάτων συνέβαλε στη διευκόλυνση της επέκτασης των πιστώσεων προς νοικοκυριά με μάλλον κακή πιστοληπτική ικανότητα. Πολλοί αναλυτές θεωρούν ότι η πολιτική επιρροή έπαιξε καίριο ρόλο στη χαλάρωση της εποπτείας και την υπέρμετρη αύξηση των κινδύνων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση οι πολιτικές πιέσεις στα εν λόγω ιδρύματα αποσκοπούσαν στην "προσιτή στέγαση". Το αποτέλεσμα όμως ήταν η δημιουργία χρηματοπιστωτικής αστάθειας στην αγορά ακινήτων.

Δυστυχώς, και ανεξάρτητα από το πόσο καλοπροαίρετες ήταν οι πολιτικές παρεμβάσεις, τα αποτελέσματα αποδείχθηκαν καταστροφικά ακόμα και για τα νοικοκυριά που υποτίθεται ότι θα έπρεπε να βοηθηθούν από τη χαλαρή παροχή πίστωσης. Η συνεπακόλουθη αύξηση του αριθμού των κατασχέσεων στις Ηνωμένες Πολιτείες υπογραμμίζει του λόγου το αληθές.

Ένα άλλο παράδειγμα που υπογραμμίζει τη σημασία της εποπτείας από την κεντρική τράπεζα είναι εκείνη των επενδυτικών τραπεζικών ιδρυμάτων (investment banks) στις ΗΠΑ. Ιδρύματα όπως η Bear Sterns, η Lehman Brothers and η Goldman Sachs δεν βρίσκονταν κάτω από την εποπτεία της κεντρικής τράπεζας πριν από την κρίση. Όπως είναι γνωστό η Lehman Brothers και η Bear Sterns ανέλαβαν υπέρμετρους συστημικούς κινδύνους, με αποτέλεσμα να χρειαστούν κρατική στήριξη για να αποφύγουν την κατάρρευση. Και όπως γνωρίζετε η Goldman Sachs αντιμετωπίζει τώρα κατηγορίες για απάτη που σχετίζονται με την κρίση.

Ένα τρίτο παράδειγμα οργανισμού που ανέλαβε υπέρμετρους κινδύνους οι οποίοι όχι μόνο οδήγησαν στη χρεοκοπία του αλλά ήταν και καθοριστικής σημασίας για την κρίση, είναι η περίπτωση της ασφαλιστικής εταιρείας AIG. Ούτε σε αυτή την περίπτωση η Κεντρική Τράπεζα των ΗΠΑ ήταν υπεύθυνη για την εποπτεία.

Εκ των υστέρων θα έλεγα ότι αν η Κεντρική Τράπεζα των ΗΠΑ είχε ευρύτερο εποπτικό ρόλο θα μπορούσε να χειριζόταν καλύτερα τους συστημικούς κινδύνους στις πιο πάνω περιπτώσεις. Αυτό ενδεχόμενα να απέτρεπε αυτό που τελικά έγινε η γενεσιουργός αιτία της παγκόσμιας χρηματοοικονομικής κρίσης.

Στην Ευρώπη χαρακτηριστικό παράδειγμα δυσλειτουργίας του εποπτικού πλαισίου όπου η κεντρική τράπεζα δεν είχε ουσιαστικό ρόλο αποτελεί η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου. Παρά την ύπαρξη ενιαίας εποπτικής αρχής για ολόκληρο το χρηματοπιστωτικό τομέα, τη γνωστή FSA, η απεμπλοκή της Τράπεζας της Αγγλίας από την εποπτεία είχε, θα έλεγα, δυσάρεστα αποτελέσματα τα οποία οδήγησαν για παράδειγμα στην κατάρρευση της Northern Rock.

Θα ήθελα τώρα να επικεντρωθώ στην κατάσταση στην Κύπρο σε ό,τι αφορά τη βελτίωση του εποπτικού και ρυθμιστικού πλαισίου με στόχο τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Πιστεύω πως είναι αρκετά τα συμπεράσματα που μπορούν να εξαχθούν από τη διεθνή κρίση και για το δικό μας σύστημα.

Στην Κύπρο στον απόηχο της κρίσης είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονίσουμε ότι οι κανονισμοί προληπτικής εποπτείας της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου (ΚΤΚ) για τη ρευστότητα των τραπεζών, οι οποίοι εδώ και καιρό εφαρμόζονται από τις εμπορικές τράπεζες, καθώς επίσης και οι πρακτικές προληπτικής διαχείρισης της ρευστότητας που έχουν υιοθετηθεί από τις ίδιες τις τράπεζες, έχουν προστατέψει το εγχώριο τραπεζικό σύστημα από τα σοβαρά προβλήματα ρευστότητας που παρουσιάστηκαν στους τραπεζικούς τομείς άλλων χωρών κατά τη διάρκεια της χρηματοοικονομικής κρίσης. Η αποτελεσματικότητα αυτών των κανονισμών για την προληπτική ρευστότητα έχει αναγνωριστεί στην πρόσφατη έκθεση αξιολόγησης της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Κύπρου από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), στα πλαίσια του Προγράμματος Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα που δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2009. Πράγματι, οι τρέχουσες διεθνείς πρωτοβουλίες για την ενδυνάμωση των κανονισμών προληπτικής ρευστότητας ανά το παγκόσμιο συμβαδίζουν με αυτές που η ΚΤΚ έχει ακολουθήσει εδώ και χρόνια.

Σχετικά με την ανάγκη οι κεντρικές τράπεζες να έχουν ένα ισχυρό μακροπροληπτικό προσανατολισμό κατά την άσκηση των εποπτικών τους αρμοδιοτήτων αναφέρω ότι στην Κύπρο η νομοθεσία αναθέτει την ευθύνη της διασφάλισης της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΚΤΚ.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, προκειμένου μια κεντρική τράπεζα να είναι επιτυχημένη στην άσκηση μακροπροληπτικής εποπτείας θα πρέπει να της παρέχονται τα κατάλληλα μέσα για την ανάληψη ουσιαστικής δράσης σε επίπεδο μικροπροληπτικής ρύθμισης και εποπτείας. Δυστυχώς στην Κύπρο παρατηρείται σ' αυτή την πτυχή κάποια ανωμαλία αφού η μικροπροληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων είναι ευθύνη δύο διαφορετικών εποπτικών αρχών: οι εμπορικές τράπεζες εποπτεύονται από την ΚΤΚ, ενώ η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών είναι αρμόδια για την εποπτεία των Συνεργατικών Πιστωτικών Ιδρυμάτων (ΣΠΙ). Μια τέτοια διευθέτηση έχει προφανή μειονεκτήματα αφού μπορεί να οδηγήσει σε ανομοιογενή εφαρμογή των κανόνων λειτουργίας των πιστωτικών ιδρυμάτων, γεγονός το οποίο συνεπάγεται άνισους κανόνες λειτουργίας εντός του ίδιου τομέα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Τα επιχειρήματα υπέρ της ενοποίησης της μικροπροληπτικής εποπτείας των τραπεζών και των ΣΠΙ τονίστηκαν και κατά την πρόσφατη έκθεση αξιολόγησης της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Κύπρου από το ΔΝΤ (International Monetary Fund, 2009), το οποίο σημείωσε ότι και οι δύο κατηγορίες ιδρυμάτων δέχονται καταθέσεις, έχουν παρόμοιες δραστηριότητες, αντιμετωπίζουν παρόμοιους κινδύνους και ίσως το σημαντικότερο, θεωρητικά λειτουργούν κάτω από το ίδιο ρυθμιστικό πλαίσιο.

Άνκαι θεωρητικά οι εμπορικές τράπεζες και τα ΣΠΙ έχουν το ίδιο ρυθμιστικό πλαίσιο εντούτοις στην πράξη φαίνεται ότι σε κρίσιμες στιγμές η έλλειψη ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου δημιουργεί κινδύνους. Ένα από παράδειγμα των προβλημάτων που προκύπτουν από το διαχωρισμό της άσκησης μικροπροληπτικής εποπτείας, που αναπόφευκτα παρεμποδίζει τη σωστή υιοθέτηση ενός μακροπροληπτικού προσανατολισμού στην εποπτεία, αποτελεί σχετική πρόσφατη εμπειρία της Κύπρου: Κατά την υπερβολική ευφορία που επικράτησε στον κλάδο των ακινήτων στην Κύπρο την περίοδο 2006-2007, η ΚΤΚ, στα πλαίσια της παρακολούθησης και εποπτείας των τραπεζών που ασκεί, εντόπισε αυξανόμενη συγκέντρωση κινδύνου λόγω της ραγδαίας επέκτασης των τραπεζικών χορηγήσεων προς τον τομέα των ακινήτων. Θεώρησε δε ότι για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού μας συστήματος ο κίνδυνος αυτός έπρεπε να περιοριστεί. Με αποτέλεσμα τον Ιούλιο του 2007 η ΚΤΚ να μειώσει το δείκτη μέγιστης χρηματοδότησης ως ποσοστό της αξίας ακίνητης περιουσίας για αγορά δεύτερης κατοικίας από το 70% στο 60%. Για την πρώτη κατοικία ο δείκτης παρέμεινε αμετάβλητος στο 80%. Υπενθυμίζω ότι η απόφαση της ΚΤΚ, άνκαι θεωρήθηκε εκ των υστέρων σωστή, δεχόταν κατά το χρόνο εφαρμογής τις σκληρές επικρίσεις ενώ ασκούσαν και πιέσεις για ανάκληση από επηρεαζόμενους φορείς και πολιτικές δυνάμεις.

Επισημαίνω ότι παρόμοια συγκέντρωση δανείων στον τομέα των ακινήτων την ίδια περίοδο στην Κύπρο καταγραφόταν και στα ΣΠΙ, τα οποία όμως, όπως ανέφερα, δεν υπόκεινται στην εποπτεία της Κεντρικής Τράπεζας αλλά της Υπηρεσίας Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών. Σημειώνεται ότι το ποσοστό των δανείων από τα ΣΠΙ αντιστοιχούσε στο ¼ περίπου των συνολικών δανείων των εγχώριων τραπεζών και των ΣΠΙ. Η εποπτική αρχή των ΣΠΙ δεν προέβη στις ανάλογες ενέργειες, παρά το ότι ήταν ενήμερη για τους κινδύνους και για τις εγκυκλίους της ΚΤΚ που εκδόθηκαν προς τις εμπορικές τράπεζες. Έτσι ο δείκτης μέγιστης χρηματοδότησης ως ποσοστό της αξίας ακίνητης περιουσίας για αγορά δεύτερης κατοικίας για τα ΣΠΙ παρέμεινε αναλλοίωτος γύρω στο 70%, επιτείνοντας με αυτό τον τρόπο τις στρεβλώσεις στο χρηματοπιστωτικό τομέα και μειώνοντας την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών της ΚΤΚ που αποσκοπούσαν στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην οικονομία μας.

Πέραν της ενοποίησης της εποπτείας των τραπεζικών και των συνεργατικών ιδρυμάτων, μπορούν πιστεύω να γίνουν σκέψεις και για ευρύτερη ενοποίηση της εποπτείας του χρηματοοικονομικού τομέα στην Κύπρο όπως γίνεται και σε άλλες χώρες. Υπάρχουν δυνητικά σημαντικά οφέλη και συνεργίες στην περίπτωση άσκησης της εποπτείας και ρύθμισης όλων των τομέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος της χώρας από ένα και μόνο οργανισμό, όπως για παράδειγμα εξοικονομήσεις πόρων και βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της εποπτείας. Με αυτή τη σκέψη συμφωνεί και

η προαναφερθείσα πρόσφατη έκθεση του ΔΝΤ για την Κύπρο. Εκτός από την εισήγηση για άμεση ενοποίηση της εποπτείας των τραπεζών και των ΣΠΙ κάτω από την ίδια στέγη, μεσοπρόθεσμα το ΔΝΤ συστήνει την ενοποίηση της ρύθμισης και εποπτείας όλων των τομέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Επίσης η έκθεση του ΔΝΤ υπογραμμίζει ότι η ενσωμάτωση της εποπτείας όλων των τομέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος κάτω από μια αρχή θα ενισχύσει την αποδοτικότητα και θα αποφέρει σημαντικές εξοικονομήσεις πόρων μέσω της επίτευξης οικονομιών κλίμακας, π.χ. σε υποστηρικτικές λειτουργίες όπως η πληροφορική, οι υπηρεσίες διαχείρισης ανθρώπινων πόρων και οι νομικές υπηρεσίες.

Στο πνεύμα των όσων ανέφερα και προηγουμένως για τάσεις αναβάθμισης του εποπτικού ρόλου των κεντρικών τραπεζών και σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις οποίες η κεντρική τράπεζα είχε την εποπτεία του τραπεζικού τομέα, γίνονται σκέψεις για μεταφορά και άλλων εποπτικών αρμοδιοτήτων στην κεντρική τράπεζα. Για παράδειγμα, στην Τράπεζα της Γαλλίας και την Τράπεζα της Ελλάδας σχεδιάζεται η μεταφορά της εποπτείας των ασφαλιστικών υπηρεσιών μαζί με την τραπεζική εποπτεία. Εξάλλου, σ' αυτές τις χώρες, όπως και σε άλλες Ευρωπαϊκές συμπεριλαμβανομένης και της Κύπρου, τραπεζικοί όμιλοι είναι εμπλεκόμενοι και σε ασφαλιστικές εργασίες.

Τονίζω ότι ένας σημαντικός λόγος που καθιστά θεμιτή την αναβάθμιση του εποπτικού ρόλου των κεντρικών τραπεζών είναι το γεγονός ότι έτσι διασφαλίζεται η διατήρηση της θεσμικής ανεξαρτησίας της εποπτείας. Στην ΕΕ συγκεκριμένα η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών διασφαλίσθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Στην Κύπρο πρέπει να σημειωθεί ότι η πλήρης ανεξαρτησία των άλλων εποπτικών αρχών δεν είναι διασφαλισμένη. Σε αντίθεση με την ΚΤΚ, δεν έχουν οικονομική ανεξαρτησία αφού εξαρτώνται από κρατική χορηγία για τη λειτουργία τους. Επιπλέον όταν χρειάζονται ενίσχυση σε προσωπικό απαιτείται έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών και της Βουλής.

Με βάση τις πρόσφατες εμπειρίες και τάσεις που προανέφερα, το εποπτικό πλαίσιο της Κύπρου πρέπει να ενισχυθεί και κυρίως να εκσυγχρονιστεί. Ένας πρακτικός τρόπος ενίσχυσης του εποπτικού πλαισίου που αποφεύγει ριζικές, χρονοβόρες και πολύπλοκες διαδικασίες θα ήταν η σύνδεση των υπόλοιπων εποπτικών αρχών με την ΚΤΚ, ώστε να διασφαλιστεί με αυτό τον τρόπο η ανεξαρτησία τους. Αυτό θα συνάδει και με τις υφιστάμενες τάσεις διεθνώς που αναφέρθηκαν προηγουμένως και θα συμβάλει στην επιτυχία του στόχου για διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας.

Στον απόηχο της κρίσης γίνονται αλλαγές για βελτίωση της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα σε όλο τον κόσμο. Θεωρώ σημαντικό να προβούμε και στην

Κύπρο σε βελτιωτικές αλλαγές του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου. Αυτές οι αλλαγές πρέπει έγκαιρα να υιοθετηθούν ώστε να ενισχυθεί περαιτέρω η διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας στο μέλλον.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΗ:

(1) Δέστε, για παράδειγμα, Basel Committee on Banking Supervision (2009), European Commission (2009) και International Monetary Fund (2010).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:

Basel Committee on Banking Supervision (2009) *Consultative Proposals to Strengthen the Resilience of the Banking Sector*, 17 December.

de Larosière, Jacques (2009) *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, 25 February.

European Commission (2009) *An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector*, 20 October.

International Monetary Fund (2009) *Cyprus: Financial Sector Assessment Program- Financial System Stability Assessment*, 3 November.

International Monetary Fund (2010) *Global Financial Stability Report*, April.