

Vigilanza, standard bancari internazionali e il ruolo del Fondo Monetario Internazionale

STANLEY FISCHER e CARL-JOHAN LINDGREN

1. Introduzione

Da qualche tempo, ben prima che gli sviluppi in Asia iniziassero a dominare i notiziari, la direzione e il personale del FMI manifestavano il timore che il prossimo grande sconvolgimento economico avrebbe avuto origine da una crisi bancaria, o quantomeno ne sarebbe stato aggravato. Quando abbiamo cominciato a dire così, non si appariva particolarmente preveggenti. Nel Fondo ci si è resi sempre più conto che la stabilità macroeconomica e una sana attività bancaria procedono insieme. Per tale ragione abbiamo considerato l'ampia incidenza dei gravi fallimenti bancari nel mondo di estrema importanza per la vigilanza del Fondo sulle politiche macroeconomiche dei suoi paesi membri. L'influenza dei problemi bancari non si è limitata a regioni particolari, né a paesi appartenenti a uno stadio particolare dello sviluppo economico. Uno degli aspetti da sottolineare maggiormente è la pervasività del fenomeno; negli ultimi venti anni ha coinvolto in un modo o nell'altro più dei tre quarti dei paesi membri del Fondo. Negli ultimi tempi, gli avvenimenti in Asia (soprattutto in Thailandia e in Indonesia, ma anche in altri paesi) hanno gettato una luce vivida sulle conseguenze della combinazione di un sistema finanziario debole e di politiche macroeconomiche inadeguate.

Come argomento di lungo periodo, la globalizzazione del commercio e dei mercati finanziari, e la connessa liberalizzazione dei mercati internazionali dei capitali, possono essere visti come lo sviluppo economico più importante della fine del XX secolo. I vantaggi si tra-

□ International Monetary Fund, Washington (USA).

durranno in ultima analisi in standard di vita più elevati, poiché le risorse sono allocate con più efficienza e migliore è la ripartizione del rischio. Tuttavia i maggiori volumi e la maggiore instabilità dei flussi di capitale hanno evidenziato alcuni fattori di vulnerabilità dei paesi che li ricevono, fattori che spesso prendono la forma di sistemi finanziari e bancari poco solidi, e di difetti nelle strutture, nelle istituzioni e nelle politiche degli incentivi finanziari. Sebbene i benefici di lungo periodo derivanti dalla liberalizzazione e dalla globalizzazione finanziarie non siano in discussione, la più intensa disciplina di mercato imposta alle istituzioni finanziarie e la frequenza con cui i problemi del settore si verificano in molti paesi hanno sottolineato la necessità, per tutti, di adottare rapidamente le migliori pratiche internazionali di vigilanza e di regolamentazione finanziaria. Inoltre, i recenti avvenimenti ci hanno ricordato che non si tratta di questioni limitate ai singoli paesi. Un paese che registra un grande afflusso di capitale e non intraprende le riforme politiche e i correttivi istituzionali necessari non solo può non riuscire a raccogliere tutti i benefici dell'afflusso e rischiare di peggiorare le condizioni di vita della popolazione, accrescendo la propria vulnerabilità nei confronti delle crisi, ma può anche diventare l'epicentro di effetti di contagio in grado a loro volta di avere conseguenze negative massicce sugli altri paesi. Non si tratta pertanto di questioni riguardanti la politica interna, ma di un motivo di preoccupazione per l'intera comunità internazionale.

L'importanza critica della forza del sistema finanziario stava divenendo evidente per la comunità internazionale già prima della crisi messicana del 1994-95; in tale crisi e nei relativi postumi si è rivelata di una chiarezza cristallina, ed è stata ugualmente palese nelle vicende asiatiche di quest'anno. Oggi le autorità politiche sanno cosa fare per rafforzare i sistemi finanziari, migliorando gli standard prudenziali e di vigilanza, assicurando che le banche soddisfino i requisiti di capitalizzazione, assicurino la copertura delle sofferenze, limitino i crediti collegati e pubblichino informazioni finanziarie, e garantendo che le istituzioni insolventi siano trattate con rapidità. Realizzare tali cambiamenti è spesso difficile, specialmente in un sistema bancario già in difficoltà, e soprattutto dove le pressioni politiche ostacolano le autorità di vigilanza. Nonostante ciò è urgente portare a termine tale compito: non si potrà mai troppa enfasi sul fatto che un sistema finanziario e bancario in salute è essenziale per la crescita del sistema economico, e che un sistema bancario debole è a un tempo un costan-

te invito a una crisi macroeconomica e una garanzia della gravità di ogni crisi di questo tipo.

2. Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale

Tutto ciò è generalmente condiviso, e ha spinto la comunità internazionale all'azione. All'inizio del 1997 un gruppo di lavoro del G-10 ha presentato un rapporto ai Ministri delle finanze del G-7 che metteva in luce gli aspetti fondamentali di un solido settore finanziario e di una strategia basata sul mercato per la promozione della stabilità finanziaria. Nello stesso periodo il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha sviluppato il suo *Core Principles of Effective Banking Supervision*. Al summit svoltosi a Denver nel giugno 1997, i Ministri delle finanze del G-7 hanno chiesto al FMI e alla Banca Mondiale di indurre i propri membri ad adottare in proposito principi e linee guida appropriati. Inoltre, il FMI è stato sollecitato a prestare la propria assistenza nell'individuazione e nella prevenzione dei problemi del settore finanziario attraverso un rafforzamento della sua sorveglianza su tale settore. Nel recente passato, in occasione della crisi del Sud Est Asiatico, gli sforzi volti a riabilitare il settore bancario e finanziario sono stati al centro dei programmi del FMI relativi a Thailandia e Indonesia.

Cosa ci si dovrebbe aspettare dal Fondo? Includendo tra i suoi membri quasi tutti i paesi del mondo, possiamo giocare un ruolo potenzialmente di primo piano negli sforzi internazionali per la promozione della stabilità del settore finanziario, non solo nei mercati emergenti ma nell'intero insieme dei nostri paesi membri. Nel caso della sorveglianza relativa a un singolo paese, il Fondo tenta di migliorare il contesto e le politiche macroeconomiche attraverso consultazioni periodiche. Oltre a valutare gli effetti macroeconomici di ogni problema del sistema finanziario, il dialogo politico si è incentrato sempre più sull'identificazione degli elementi di vulnerabilità del settore finanziario che possono avere potenziali implicazioni macroeconomiche, e sulla proposta delle politiche correttive del caso. La sorveglianza del FMI favorisce le strutture politiche del settore finanziario compatibili con gli standard adottati sul piano internazionale (così come sono svi-

luppato dalla comunità delle autorità di vigilanza e da altri enti); essa valuta inoltre i progressi registrati nella loro realizzazione.

Con riferimento alla sorveglianza multilaterale - attuata principalmente attraverso gli esercizi del *World Economic Outlook* e dell'*International Capital Markets* - il Fondo tenta di individuare gli elementi di vulnerabilità e di rischio finanziari in grado di generare effetti di *spillover* regionali e internazionali. Tale lavoro prevede l'identificazione dei difetti in aree quali: sistemi bancari di importanza sistemica, aspetti internazionali della vigilanza e della regolamentazione finanziarie, progettazione e realizzazione di sistemi di pagamento all'ingrosso e funzionamento delle infrastrutture finanziarie sottostanti ai principali mercati finanziari internazionali.

Spesso i programmi di aggiustamento che ottengono il sostegno del Fondo prevedono condizioni legate alle riforme del settore finanziario, come miglioramenti legislativi e regolamentativi, una ristrutturazione sistemica delle banche, la privatizzazione delle banche e l'introduzione di strumenti monetari adeguati e sistemi di gestione monetaria basati sul mercato. Su richiesta dei paesi membri, il Fondo fornisce inoltre un'assistenza tecnica che si concentra sull'attività della banca centrale (compresa la legislazione bancaria e di banca centrale), e sulla progettazione e sviluppo dei mercati e degli strumenti monetari, di cambio estero e di debito pubblico. Sono incluse anche le aree di regolamentazione e vigilanza prudenziale, assicurazione del credito di ultima istanza, sistemi di pagamento e accordi di garanzia del settore pubblico, obblighi di informazione e divulgazione, e legami tra sistemi bancari e politiche fiscali. Negli accordi con Indonesia e Thailandia, da parte del personale del Fondo si è avuta un'assistenza tecnica completa nella preparazione dei pacchetti di riabilitazione del settore finanziario che sono al centro dei programmi di aggiustamento.

Gli sforzi del Fondo mirano ad accrescere nelle autorità dei paesi membri la consapevolezza generale sulle potenziali conseguenze macroeconomiche di sistemi finanziari non solidi, a promuovere i principi di solidità di un settore finanziario e a offrire soluzioni appropriate ai problemi in casi specifici nei quali la debolezza finanziaria può diventare un problema serio. Certamente il Fondo non è né un'agenzia di *rating* né un'istituzione di vigilanza bancaria, e tra i suoi compiti non possono rientrare né la certificazione di buona salute del settore finanziario di un certo paese né la certificazione opposta. Inoltre, la sorveglianza del Fondo non può certo indirizzarsi a tutte le aree del sistema finanziario che potrebbero necessitare di miglioramenti, né ci

si può aspettare che l'istituzione fornisca assistenza specifica alle autorità di regolamentazione e vigilanza nella gestione quotidiana dei loro problemi.

3. Verso un modello per la stabilità finanziaria

Il personale del Fondo ha sviluppato un modello generale per individuare i punti di forza e di debolezza dei sistemi finanziari e ha prodotto un distillato di idee ampiamente accettate su cosa possa intendersi per modello per la stabilità finanziaria, concentrandosi sulla solidità bancaria e individuando con precisione le carenze che più frequentemente hanno condotto a ripercussioni macroeconomiche. Il nostro lavoro è stato sintetizzato in un articolo, "Toward a framework for financial stability", prodotto in collaborazione con la Banca Mondiale, con altre istituzioni e supervisor chiave di diverse regioni.¹ Tale articolo guiderà l'attività di sorveglianza del FMI sul settore finanziario e aiuterà il personale del Fondo anche nella progettazione di piani di prestito appropriati e coerenti e nella fornitura di assistenza tecnica.

È importante sottolineare il fatto che il Fondo si è basato nella massima misura possibile sul lavoro del Comitato di Basilea. Allo stesso modo il *Framework* trae spunto in misura rilevante dai risultati dell'International Organization of Securities Commissions (IOSCO) e dell'International Accounting Standards Committee (IASC). D'altra parte, sebbene il *Framework* sia stato sviluppato in consultazione con la Banca Mondiale, il Fondo non si occupa di questioni di pertinenza della Banca stessa o di una delle banche regionali di sviluppo, come la ristrutturazione delle singole istituzioni finanziarie o lo sviluppo dei mercati privati dei capitali.

Il *Framework* ha inizio con la premessa che un sistema bancario indebolito - a causa di debolezze presenti nella gestione delle stesse banche e nel contesto strutturale nel quale esse operano - è fonte di vulnerabilità in tutti i sistemi economici, ma soprattutto in quelli in via di sviluppo o in transizione. Più in generale, un'infrastruttura legale e istituzionale debole o inadatta e una cattiva struttura di incentivi

¹ D. Folkerts-Landau e C.-J. Lindgren: "Toward a framework for financial stability", IMF, September 1997, con allegati i *Core Principles* del Comitato di Basilea.

possono condurre, tra l'altro, a intraprendere operazioni troppo rischiose, e possono minare alla base la *corporate governance* e la disciplina di mercato, che costituiscono aspetti fondamentali di una sana attività bancaria.

Il *Framework* si occupa di quegli aspetti considerati cruciali per un sistema finanziario in salute: la trasparenza, le garanzie del settore pubblico, la regolamentazione prudenziale, la sorveglianza ispettiva e la vigilanza dell'attività bancaria *cross-border*. Esso dà grande priorità alla maggiore trasparenza dell'informazione bancaria, una componente fondamentale che consiste nella valutazione realistica delle attività della banca. Per affrontare i problemi di incentivi, il *Framework* offre norme di base per la fornitura della rete di sicurezza finanziaria descrivendo in dettaglio le migliori misure per le agevolazioni di prestatore di ultima istanza e di assicurazione dei depositi. Allo stesso modo esso spiega le questioni che una credibile politica di uscita comporta, e pone l'accento sulla desiderabilità di un sistema di sollecita azione correttiva per le istituzioni in difficoltà. Nel campo della vigilanza bancaria, il *Framework* si rifà ai *Core Principles*, integrandoli ove possibile con l'esperienza del Fondo. Sebbene i dettagli della regolamentazione e della vigilanza prudenziale siano importanti, diventano di scarso aiuto quando le istituzioni di vigilanza difettano della capacità di realizzazione, o dell'autonomia o dell'autorità di imporre misure correttive. Sulle responsabilità quotidiane della vigilanza il *Framework* fa un passo indietro e dà consigli generali sui prerequisiti per un'efficace istituzione di vigilanza. Infine, il *Framework* considera gli aspetti internazionali del mantenimento in salute dell'attività bancaria. La maggior parte di tali discussioni si fonda sul lavoro del Comitato di Basilea, ripetendone il lavoro passato e recente in materia di vigilanza di gruppi bancari internazionali e dei relativi assetti *cross-border*.

Il nostro articolo sul *Framework* riflette un aspetto importante del ruolo del Fondo, ovvero che ci troviamo in una posizione unica per contribuire alla diffusione delle migliori pratiche possibili, e pertanto, con il passare del tempo, di contribuire a un'armonizzazione internazionale delle politiche e delle pratiche finanziarie. Per tale ragione alla versione pubblicata dell'articolo sul *Framework* abbiamo allegato i *Core Principles for Effective Banking Supervision* del Comitato di Basilea e i *Principles and Recommendations for the Regulation and Supervision of Securities Markets* della IOSCO.

È nostra intenzione anche riferire ai membri del Fondo e ad altre organizzazioni internazionali le esperienze, raccolte qua e là durante la nostra opera di sorveglianza e di assistenza tecnica, che i paesi partecipanti hanno vissuto seguendo i vari principi, le pratiche migliori e le linee guida. La coordinazione con altre organizzazioni internazionali costituisce certamente una priorità nel prossimo futuro, e gli Uffici esecutivi del Fondo e della Banca Mondiale hanno discusso di recente un comune articolo sulla collaborazione tra i due organismi nel rafforzamento dei settori finanziari.

4. Osservazioni conclusive

Per tutti i paesi è di importanza cruciale intraprendere sforzi continui e concertati sul piano internazionale diretti a promuovere la stabilità finanziaria, in modo da godere dei vantaggi potenziali di un sistema finanziario più liberale e globale. Come è stato evidenziato dai recenti avvenimenti asiatici, tali sforzi appaiono vitali anche per limitare il rischio di crisi finanziarie. Crisi di questo genere non solo possono danneggiare il singolo paese che si trova al loro epicentro, ma, attraverso i fenomeni di contagio cui abbiamo assistito negli ultimi mesi, possono anche generare notevoli effetti di *spillover* sugli altri paesi. Si tratta pertanto di questioni che coinvolgono tutti i paesi e l'intera comunità internazionale. Il Fondo, nei limiti delle sue competenze e delle sue risorse, continuerà a cercare i mezzi per promuovere la stabilità finanziaria e la solidità bancaria nei sistemi finanziari dei paesi membri e nel sistema finanziario internazionale. Questo tipo di misure preventive, poco attraenti ma estremamente importanti, riduce il rischio di crisi finanziarie, e di certo quando le crisi si verificano - come inevitabilmente accade, non essendo possibile eliminare del tutto il rischio di una crisi - il Fondo è pronto a fare il suo dovere, ovvero ad aiutare la stabilizzazione dei sistemi economici che possono avere bisogno di assistenza finanziaria, purché essi siano disposti a intraprendere le riforme economiche e gli ambiziosi programmi di aggiustamento che la situazione richiede. Anche in tale lavoro il Fondo farà del suo meglio per assicurare che le necessarie riforme dei settori bancario e finanziario siano avviate e portate a compimento.