

Вопросы философии регулирования

С. Райхан Замил

Считалось, что надзор на основе риска способствует нововведениям и вознаграждает за надлежащее поведение, но он помог приходу глобального финансового кризиса.

ПРИЧИНЫ финансового кризиса являются широко признанными, но при этом в общественных дебатах менее понятным остается ответ на вопрос, как философский подход к регулированию и надзору в отношении глобальной финансовой системы способствовал формированию условий для текущего финансового кризиса. Эта общая философия часто называется системой «надзора на основе риска» (НОР). Она использовалась ведущими странами с развитой экономикой, а также многими другими странами по всему миру. Хотя термин «система НОР» может использоваться для описания общего философского подхода к надзору и регулированию в отношении всей финансовой системы, я буду использовать его более узко, поскольку он относится только к официальному надзору над банковской системой.

В основе философии НОР лежит точка зрения, что банковское учреждение может заниматься практически любыми формами финансовой деятельности, если у него имеются надежные системы управления риском и достаточные доходы и капитал для покрытия этого базового риска. Таким образом, задача НОР заключается в высвобождении потенциала надлежащим образом управляемых банков, за счет чего расширяются нововведения и наибольшее вознаграждение получают учреждения, выбирающие наилучшее поведение.

Система НОР также ставит своей задачей действовать упредительному надзору над финансовым сектором за счет раннего выявления и устранения неадекватной практики управления риском, до того как ее последствия начнут угрожать стабильности как отдельных банков, так и банковской системы в целом. Практически все страны, принявшие этот подход, соответствующим образом адаптировали свою нормативно-правовую систему и механизмы регулирования в поддержку этой всеобъемлющей философии.

Когда надзор, основанный на риске, дает сбой

Хотя основополагающие идеи НОР являются восхитительными, а сама эта система дала заметные положительные результаты, ее недостатки редко становятся предметом обсуждения, учитывая общую предпосылку, что подход НОР является наилучшим методом для надзора над банковской системой страны. Развертывание сегодняшнего финансового кризиса выявило фундаментальные недостатки этого подхода к надзору над банковской системой.

Во-первых, философия НОР ведет к делегированию решения принципиальных вопросов государственной политики — таких как вопросы допустимости и последствий ведения определенных видов финансовой деятельности для более общей стабильности финансовой системы — подразделениям надзора отдельных банков. Если использовать пресловутый недавний пример, следует ли разрешать банкам предоставлять или приобретать через механизм секьюритизации жилищные ипотечные ссуды, которые требуют очень небольшого или нулевого начального платежа и не предполагают получения от заемщиков какой-либо документации, подтверждающей их способность погасить ссуду? Должны ли банки иметь право продавать сложные структурированные финансовые продукты своим розничным вкладчикам?

С одной стороны, сторонники подхода утверждают, что творческие механизмы финансирования и доступность широкого спектра финансовых продуктов способствуют нововведениям и увеличивают доступ к кредиту и возможности выбора продуктов для более широкого круга клиентов. С другой стороны, критики этого подхода — среди них экономист, лауреат Нобелевской премии Джозеф Стиглиц, — утверждают, что необходимо различать благотворные и вредные нововведения.



Каковы бы ни были относительные достоинства каждого из этих аргументов, если мы будем рассматривать разумность подобной деятельности, исключительно исходя из позиций управления риском и финансового потенциала отдельных банков, мы можем упустить более широкие последствия для государственной политики и системного риска, а именно: являются ли в целом эти виды деятельности благотворными или вредными для финансовой системы в целом. Вопросы подобных масштабов лучше решать на институциональном уровне, а не на уровне подразделений надзора отдельных банков.

Квалификация выносить адекватные суждения

Во-вторых, *подход НОР опирается на то, что как органы банковского надзора, так и управляющие риском на уровне отдельных банков способны выносить адекватные суждения*. А поскольку о вопросах управления риском невозможно судить только в терминах черного и белого, а лишь в оттенках серого, часто они являются предметом напряженных споров между органами регулирования и регулируемыми сторонами. С течением времени этот процесс на основе суждений становится более сложным, по мере того как более крупные банки разрабатывают все более развитые модели управления риском, которые полностью понятны лишь очень немногим сотрудникам центральных банков и органов регулирования — и, как оказывается, остаются не до конца понятными и в самих банковских учреждениях.

Именно в этом контексте необходимо рассматривать последствия прямых связей, устанавливающихся в рамках модели НОР между потенциалом банковской организации в области управления риском и спектром разрешенных для нее видов финансовой деятельности. Потому ущерб, который может быть нанесен при неверной оценке риска, является высоким, и, как показало разворачивание текущего финансового кризиса, на коллективной основе это может привести к краху всей финансовой системы.

В-третьих, хотя ключевая задача системы НОР заключается в том, чтобы позволить органам банковского надзора выявлять и разрешать проблемы в банковской системе уже на начальном этапе, *сложно сдерживать связанную с принятием риска деятельность банков, когда их доходы и позиции по капиталу представляются надежными*. Вмешательство органов регулирования на раннем этапе является более заметным в рамках философии НОР, особенно в связи с тем, что при этом банковским организациям также предоставляется большая свобода в расширении допустимых видов деятельности. На практике проблемы возникают на двух фронтах, как на уровне фирм, так и на политическом уровне.

На уровне фирм, или микроуровне, например, если органы регулирования обнаруживают существенное снижение стандартов выдачи ссуд банком и указывают на это как на предмет обеспокоенности, руководство банка может указать на высокие доходы и прочную позицию по капиталу как на «свидетельство» его способности управлять своим риском. Таким образом, когда органы банковского надзора обнаруживают подобные недостатки, они, как правило, представляют «мягкие рекомендации» такому учреждению, а не выпускают «обязательные для исполнения директивы». Эти проблемы усугубляются проциклическим характером норм достаточности банковского капитала, которые позволяют банкам иметь меньший капитал в благоприятных экономических условиях, то есть именно тогда, когда повышение конкуренции и быстрый рост кредита неизбежно ведет к общему повышению принимаемого риска и снижению стандартов оценки риска. Текущий финансовый кризис показал, что в период, когда банковская отрасль на глобальном уровне показывала рекордные прибыли и, как представлялось, здоровые уровни капитала, риски на уровне как отдельных банков, так и банковской системы в целом повышались до неприемлемых с экономической точки зрения уровней.

На политическом уровне может также существовать давление в сторону поддержания кредитного потока. В конечном счете, ка-

кой политик захочет получить в свой адрес обвинения в том, что он убрал со стола пунш, когда вечеринка только началась? В результате неадекватная практика управления риском может сохраняться в банковской системе до тех пор, пока органы банковского надзора не вмешаются с попыткой принять запоздалые меры в ответ на уже проявившееся вследствие неадекватного управления риском ухудшение банковских балансов и отчетной прибыли и состояния капитала.

Следствия для политики

Вследствие описанных недостатков любая разумная реформа официального надзора над банковской системой требует критического рассмотрения того, как философия НОР способствовала разворачиванию текущего финансового кризиса, и усилий по преодолению этого влияния.

- Во-первых, органы банковского надзора должны быть готовы и способны — по мере необходимости — принимать меры по сдерживанию деятельности банков, связанной с принятием риска, уже на раннем этапе, даже если их финансовое положение на бумаге выглядит благополучным. Это, вероятно, легче сказать, чем сделать, поскольку потребует от органов банковского надзора игнорировать традиционные подходы и говорить «нет» мощным банковским организациям, которые — если ими оказываются системно значимые банки, как правило, имеют сильную политическую поддержку на высших уровнях правительства. Соответственно, вмешательство регулирующих органов на раннем этапе возникновения проблем может быть успешным только в тех случаях, когда оно поддерживается вызывающим доверие органом банковского регулирования, который имеет необходимые институциональные средства для действенного выполнения своего мандата «обеспечения безопасности и надежности».

- Во-вторых, официальным органам банковского сектора необходимо добиться большей сбалансированности между использованием инструментов «регулирования» и «надзора» в процессе наблюдения за безопасностью и надежностью отдельных банков и банковской системы в целом. Реализация надзора, основанного на риске, привела к более значительной — и, вероятно, чрезмерной — опоре на дискреционные методы для поддержания здоровья банковской системы. То есть общая философия использовалась как основа для того, чтобы либерализовать деятельность банков и делегировать принятие ключевых решений на уровень надзора в отношении отдельных банков, исходя из оценки способностей банков по управлению риском и их финансового потенциала.

Поскольку описанная система надзора сохранится и далее, нам необходимо приложить усилия к тому, чтобы более четко сформулировать опорные точки регулирования для уменьшения побочных негативных последствий функционирования такой системы и создать более ощутимые механизмы для ограничения принятия чрезмерного риска в банковской системе.

Среди этих новых нормативных требований должно быть создание антициклических норм достаточности капитала и формирования резервных фондов на покрытие возможных убытков по ссудам на периоды экономических подъемов. Безусловно, будет достаточно сложно добиться надлежащего баланса между, с одной стороны, достаточно произвольным решением о видах деятельности банковских учреждений, связанных с принятием риска, а с другой — дальнейшим стимулированием нововведений в глобальной финансовой системе. Официальным органам необходимо проявить готовность к решению этой задачи и, что особенно важно, добиться верного баланса между названными целями. Учитывая масштабы и глубину текущих финансовых потрясений, мы просто не можем себе позволить снова совершить столь же серьезные ошибки. ■

С. Райхан Замил — советник МВФ по вопросам политики и надзора в банковской сфере, работающий в банке Индонезии.