



Перестройка глобальной БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

Филиал международного
банка в Буэнос-Айресе,
Аргентина.

Международный финансовый кризис вызвал необходимость более тщательного изучения рисков и преимуществ, связанных с международными финансовыми услугами, в частности, с международной банковской деятельностью

*Стийн Классенс
и Хуан А. Маркетти*

ГЛОБАЛЬНЫЙ финансовый кризис заставил переоценить преимущества и риски финансового сектора — включая международные финансовые услуги, — который, по мнению многих наблюдателей, стал слишком большим и слишком сложным, а его продукты, такие, как комплексная секьюритизация и производные финансовые инструменты, кажется, приносят мало пользы, но порождают многочисленные риски.

Нигде эта переоценка не проявилась столь очевидным образом, как в области международной банковской деятельности. После двух десятилетий быстрой трансграничной экспансии международный банковский бизнес сдает свои позиции. Достигнув пиковых значений в первые три месяца 2008 года, совокупный объем кредитов, выданных иностранными банками, резко сократился. Особенно сильно сократился объем прямых трансграничных кредитов; кредитование через зарубежные аффилированные структуры было более стабильным. Это сокращение в основном обусловлено действием рыночных сил: банки с недостаточной капитализацией сокращали свои балансы. Однако ряд внутренних изменений в сфере регулирования усилил их желание вернуться в страны происхождения.

Сокращение отчасти отражает изъяны в международной финансовой архитектуре — механизмах, которые способствуют международной финансовой стабильности и плавному передвижению финансовых услуг и капитала между странами. Кризис показал, что проблемы в одной стране могут экстенсивно передаваться в другие

страны и что ограниченная координация усилий органами финансового регулирования осложняет антикризисное управление и урегулирование применительно к терпящим крах банковским группам, которые осуществляют свою деятельность более чем в одной стране. Кроме того, у органов регулирования в стране происхождения и принимающей стране могут быть разные стимулы для мониторинга и поддержки банков и их зарубежных аффилированных структур. Например, во многих странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы аффилированные структуры западноевропейских банков являлись системно значимыми для принимающей страны, однако небольшими в масштабе международной деятельности материнского банка. Лишь тесное международное сотрудничество — через посредство так называемой Венской инициативы — предотвратило возникновение серьезных проблем у принимающих стран, когда иностранные банки подверглись воздействию шоков на своем внутреннем рынке или на рынках, где они осуществляли свою международную деятельность. В некоторых других случаях, когда банк имел значительный объем бизнеса относительно экономики страны происхождения, эта страна не всегда имела возможность или была готова поддержать материнский банк, не говоря уже о его аффилированных структурах.

Рост глобализации

В течение двух десятилетий перед глобальным финансовым кризисом финансовая глобализация демонстрировала значительный рост, что отражало, в первую очередь:

- сильное увеличение прямого трансграничного банковского кредитования, прямых иностранных инвестиций и прочих форм движения капитала, в частности, портфельных инвестиций в инструменты участия в капитале и облигации; и
- создание финансовыми учреждениями с иностранным капиталом, в том числе банками, предприятий и осуществление деятельности в других странах.

Резкое увеличение банковских и прочих приводящих к образованию долга финансовых потоков наблюдалось в большом числе стран. С 2002 года по 2007 год валовые потоки капитала возросли примерно с 8 процентов почти до 25 процентов ВВП в промышленно развитых странах и примерно с 2,5 процентов до более чем 12 процентов ВВП в странах с формирующимся рынком. Наряду с тем, что финансовая глобализация способствовала распространению риска среди стран, она также повысила вероятность передачи неблагоприятного шока, поразившего один крупный финансовый центр, в другие страны. И именно так и случилось. Достигнув пиковых значений в начале 2008 года, глобальные валовые потоки капитала в 2009 году резко упали до 1,3 процента мирового ВВП, что отрицательно сказалось как на экономике промышленно развитых стран, так и на экономике стран с формирующимся рынком. В 2010 году наблюдалось некоторое восстановление потоков, однако они снова сократились в результате усугубления

кризиса суверенного долга в Европе. В 2012 году эти потоки составляли всего 3,6 процента мирового ВВП.

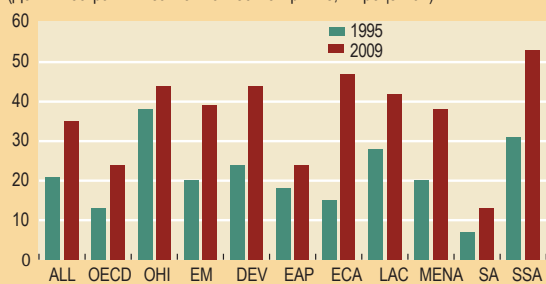
Аналогичным образом, перед кризисом наблюдалось *значительное увеличение присутствия на местных рынках иностранных банков и других финансовых учреждений*. В течение двух предшествующих десятилетий банки расширили свое глобальное присутствие, создав операционные подразделения во многих странах в форме филиалов (являющихся прямым продолжением банка) и дочерних организаций (имеющих статус резидентов и капитализируемых на внутреннем рынке). За период с 1995 года по 2009 год было отмечено около 560 иностранных банковских инвестиций, что увеличило среднее число иностранных банков с 20 процентов от общего числа банков, осуществляющих свою деятельность на местных рынках, до 34 процентов (см. рисунок). При наличии статуса резидента и физического присутствия банкам легче привлекать ресурсы на местном рынке и кредитовать компании и домашние хозяйства принимающей страны; они также могут использовать капитал, который получают от материнского банка, или самостоятельно привлекать финансирование на международных рынках капитала. Близость к конечному клиенту дает банкам и другим поставщикам финансовых услуг важные преимущества — а именно, возможность более точно оценить возможности роста и риски.

В некоторых странах, в частности, во многих странах с формирующимся рынком в Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе, иностранные банки в настоящее время доминируют, а то и практически целиком образуют банковскую систему. В других странах, в том числе во многих промышленно развитых и азиатских странах, иностранные банки играют более скромную роль. Различия в значимости обусловлены многими факторами, а именно: общей реформой финансовой системы, включая степень открытости для иностранной конкуренции; приватизацией государственных банков, происходившей в процессе перехода от централизованного планирования к рыночной экономике в Восточной Европе; и даже предыдущими финансовыми кризисами, которые нередко приводили к продаже неблагополучных банков иностранным организациям. Со времени последнего кризиса рост иностранных банковских инвестиций замедлился, а в некоторых случаях даже сменился сокращением в результате продажи операционных подразделений с иностранным капиталом местным финансовым учреждениям.

Рост присутствия иностранных банков

Доля иностранных банков на местных рынках резко возросла с 1995 года по 2009 год, особенно в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.

(Доля иностранных банков на местном рынке, в процентах)



Источники: Claessens and Van Horen (готовится к публикации)

Примечание. OECD — Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включая все ключевые страны-члены. OHI = другие страны с высокими доходами, включая все страны, не являющиеся членами ОЭСР. EM = все страны, входившие в индекс Standard & Poor's Emerging Market and Frontier Market Index в 2000 году. DEV = развивающиеся страны и прочие страны. EAP = Восточная Азия и Азиатско-Тихоокеанский регион. ECA = Европа и Центральная Азия. LAC = Латинская Америка и страны Карибского бассейна. MENA = Ближний Восток и Северная Африка. SA = Южная Азия. SSA = страны Африки к югу от Сахары. Все региональные классификации соответствуют стандарту Всемирного банка.

Несмотря на то, что глобальный финансовый кризис привел к переоценке рисков и преимуществ, связанных с международной банковской деятельностью, и ужесточению финансового регулирования внутренних рынков, он не отбил у стран желание осуществлять дальнейшую либерализацию своих финансовых секторов, в том числе у стран с формирующимся рынком. В самом деле, ограничения доступа на рынок и дискриминационные меры (которые давали отечественным компаниям преимущества перед иностранными) на рынках банковских услуг, ценных бумаг и страхования сократились, а предпринимаемые в предшествующий период усилия по проведению реформ были консолидированы (см. таблицу). Кроме того, страны продолжают заключать преференциальные торговые соглашения, которые обеспечивают финансовым учреждениям в этих странах легкий доступ на рынки стран-партнеров. С начала кризиса в силу вступили около 52 подобных соглашений, то есть на два соглашения больше, чем с 2000 года по сентябрь 2008 года. И хотя так называемый Дохинский раунд многосторонних торговых переговоров мало что дал в части облегчения доступа на рынок и сокращения торговых барьеров в сфере финансовых услуг, в последнее время появилось несколько инициатив, поддерживающих либерализацию торговли финансовыми услугами. Три из них дают надежду на дальнейшую — и, возможно, значительную — либерализацию: Транстихоокеанское партнерство между 13 странами; Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между Европейским союзом и Соединенными Штатами; и Соглашение по торговле услугами, в котором участвует 21 страна и Европейский союз.

Две стороны торговли финансовыми услугами

Торговля финансовыми услугами в целом и присутствие на внутреннем рынке иностранных финансовых учреждений в частности сопряжены как с преимуществами, так и с рисками. Эмпирическое исследование показывает, что присутствие банков с иностранным капиталом в целом ассоциируется с повышением эффективности и усилением конкуренции в местных банковских секторах, которые сопровождаются снижением чистой процентной маржи, сокращением сверхприбыли и снижением коэффициента расходов (Cull and Martinez Peria, 2010; WTO, 2011; Claessens and Van Horen, 2013). Однако, по-видимому, этот выигрыш зависит от размера присутствия иностранных банков. К примеру, в Латинской Америке и Восточной Европе, где иностранное присутствие значительно, наблюдалось серьезное усиление конкурентоспособности, а то время как в Азии, где меньше иностранных банков, выигрыш был менее очевиден. Воздействие иностранного присутствия на доступ к финансам — будь то в части совокупного кредита, кредитования предприятий малого и среднего бизнеса или доступа к депозитным и платежным услугам — менее понятно. В разных странах оно разное в зависимости от масштаба иностранного участия, степени конкуренции во внутреннем банковском секторе, уровня развития страны и способности иностранных банков компенсировать недостаток информации методиками кредитования, которые, помимо прочего, включают в себя залоговое обеспечение и применение скоринга кредитоспособности.

Если говорить о финансовой стабильности, недавнее исследование указывает на различия в воздействии шоков на страны в зависимости от относительного размера присутствия иностранных банков, удаленности аффилированных структур от материнских банков и масштаба привлечения иностранными банками финансирования из внутренних, а не внешних источников. В ходе исследования было выявлено два основных, отчасти противоположно направленных эффекта:

- *Кредитные операции местных аффилированных структур, привлекающих основную часть финансирования на местном рынке, в целом оказались стабильнее трансграничного кредитования.* В Восточной Европе иностранные банки сократили кредитование

Изменение условий торговли

С 2006 года страны в основном еще больше открыли доступ на свои рынки финансовых услуг.

Страна	Сектор	Мера	Год
Чили	Страхование	Иностранным компаниям разрешено создавать прямые филиалы	2007
Китай	Страхование	Иностранным компаниям разрешено продавать полисы обязательного страхования автогражданской ответственности	2012
	Ценные бумаги	Расширение спектра видов деятельности, которые могут осуществлять совместные предприятия	2012
	Ценные бумаги	Либерализация лимитов на иностранную собственность для компаний, проводящих операции с ценными бумагами	2012
	Финансовый лизинг	Снятие запретов на иностранные инвестиции	2012
	Банковская деятельность и страхование	Снятие запретов на создание прямых филиалов	2009
Колумбия	Финансы	Небанковским финансовым компаниям разрешено находиться в полной иностранной собственности	2010
Индия	Финансовые консультации	Разрешена деятельность консультантов по иностранным инвестициям и портфельным управляющим	2010
Израиль	Страхование	Оффшорным компаниям разрешено оншорное физическое присутствие	2009
Малайзия	Банковская деятельность и страхование	Либерализация ограничений на ввоз иностранного капитала	2009
	Банковская деятельность	Оптовым банкам разрешено создавать прямые филиалы	2010
Непал	Банковская деятельность	Разрешены поглощения отечественных банков иностранными учреждениями	2010
Нигерия	Страхование	Разрешена полная иностранная собственность	2006
Пакистан	Страхование	Увеличен лимит на иностранное участие в капитале	2012
Россия	Страхование	Упразднены проверки экономических оснований перед лицензированием	2007
Самоа	Страхование	Либерализация лимитов на иностранный капитал для страховых брокеров	2011
Саудовская Аравия	Ценные бумаги	Нерезидентам разрешено покупать и продавать паи фондов, обращающиеся на бирже	2010
Таиланд	Банковская деятельность	Иностранным банкам разрешено создавать прямые филиалы	2006
	Банковская деятельность	Либерализация лимитов на количество дополнительных офисов, открываемых филиалами иностранных банков	2010
	Банковская деятельность	Либерализация лимитов на количество филиалов, открываемых дочерними организациями иностранных банков	2012
Украина	Банковская деятельность	Иностранным банкам разрешено создавать филиалы	2006
Объединенные Арабские Эмираты	Банковская деятельность	Ограничено количество филиалов, которые разрешено создавать иностранным банкам	2010
Вьетнам	Банковская деятельность	Разрешена полная иностранная собственность и создание прямых филиалов иностранными банками	2007

Источник: Интегрированные порталные службы анализа торговли Всемирной торговой организации/Всемирного банка.

в большей степени, чем отечественные банки, однако в крупнейших странах Латинской Америки существенных различий не наблюдалось. В Латинской Америке было меньше филиалов и больше дочерних организаций, чем в Восточной Европе, что отчасти объяснялось предпочтениями латиноамериканских органов регулирования.

- *Пережив воздействие шоков, международные банки часто выводят свои портфели с международных рынков. Несмотря на то, что международные банки передавали шоки из промышленно развитых стран в страны с формирующимся рынком (в процессе перераспределения ликвидности в пределах своей организации), иностранные банки, работающие на рынках промышленно развитых стран, затронутых кризисом, также сокращали местное*

кредитование, репатрируя финансовые средства с целью облегчения абсорбции шоков в стране происхождения.

Ответные меры в сфере регулирования

Общей реакцией органов регулирования на разразившийся глобальный финансовый стал набор национальных и скоординированных в международном масштабе мер политики, направленных на сокращение риска трансграничной передачи шоков и смягчение последствий этих шоков. К числу этих усилий относилось совершенствование мер, применяемых органами регулирования к неблагополучным глобальным учреждениям, — будь то их финансовое оздоровление или управление процессом ликвидации. Были согласованы новые международные стандарты для банков, в том числе устанавливающие более высокие уровни достаточности капитала и требующие улучшить управление ликвидностью (недавно заключенное основным органами регулирования соглашение, получившее название «Базель-III»). Были сформированы коллегии представителей органов регулирования для координации надзора за глобальными системно значимыми банками. Был до некоторой степени усовершенствован информационный обмен между различными юрисдикциями и процесс раскрытия информации о финансовых рисках, что, возможно, поможет органам регулирования выявлять риски на более ранней стадии и обеспечить более строгую рыночную дисциплину. Чаще стали проводиться оценки системно значимых финансовых систем, был усилен финансовый надзор, особенно в отношении международного распространения последствий кризиса из страны в страну (IMF, 2012). Другие важные реформы касаются правил для кредитных рейтинговых агентств, рынков внебиржевых производных финансовых инструментов и теневой банковской деятельности (см. статью «Что такое теневая банковская деятельность?», Ф&P, июнь 2013 года) хотя здесь наблюдается более медленный прогресс (FSB, 2013).

Несмотря на улучшение работы и повышение стабильности международной финансовой системы — а также сохранение глобальной и открытой системы, в целом обеспечивающей неограниченную торговлю финансовыми услугами, — надзорные агентства как в странах с формирующимся рынком, так и в промышленно развитых странах стали более тщательно проверять и регулировать местную деятельность иностранных банков. Органы регулирования в стране происхождения, например, стали поощрять банки к поддержанию местными подразделениями более высоких уровней капитала и ликвидности и/или преобразованию филиалов иностранных банков в дочерние организации, для того чтобы банкам было сложнее свободно перебрасывать капитал и ликвидность между своими международными операционными подразделениями, а органам регулирования было легче ограничивать участие местных банков в международной деятельности. Надзорные агентства стали уделять более пристальное внимание тому, как банки и их иностранные структуры обмениваются капиталом и ликвидностью.

Ряд новых нормативных актов, принятых в странах происхождения, также направлены на ограничение собственных торговых операций (при которых банки покупают и продают ценные бумаги от своего имени, подвергая свои учреждения воздействию рыночной волатильности) и разграничение этой деятельности и, помимо прочего, принятия вкладов от населения. Такие защитные меры могут способствовать ограничению зависимости одного операционного подразделения, входящего в банковскую группу, от прочих операционных подразделений, входящих в ту же группу, поскольку внутренние и иностранные операции аффилированных структур с юридической точки зрения становятся более обособленными, однако они также могут привести к неэффективности внутренних операций международных банков.

Дальнейшие шаги

В целях защиты внутренних рынков и налогоплательщиков и сокращения — если уж не устранения — отрицательных последствий, к которым может привести взаимозависимость финансовых систем, необходимо усилить регулирование международной финансовой деятельности и надзор за ней. Несмотря на более тесную координацию мер регулирования в первые дни кризиса, финансовое регулирование и надзор в основном не выходят за пределы национальных границ. Сохранение преимуществ и сокращение рисков, связанных с глобальной интеграцией финансовых рынков, требует дополнительных усилий в области политики — в том числе в области регулирования ликвидации обанкротившихся глобальных учреждений, включая самый злободневный вопрос: налогоплательщики какой страны должны оплачивать убытки, и в какой мере.

В конце концов, именно боязнь издержек, сопряженных с ликвидацией обанкротившегося учреждения (и решением проблем, касающихся его зарубежных дочерних организаций и филиалов) и привела к усилению внимания органов регулирования к внутренним проблемам. Например, швейцарские органы регулирования недавно предложили применять карты скоринговой оценки для определения того, насколько организационная структура швейцарских банков, осуществляющих международную деятельность, и иностранных банков, работающих в Швейцарии, облегчает урегулирование их проблем в случае кризиса и при этом позволяет сохранить системно значимые функции этих банков в пределах Швейцарии.

Важно разработать механизмы, определяющие порядок получения и предоставления правительствами финансирования, необходимого для решения проблемы слабого учреждения, осуществляющего свою деятельность в нескольких странах, порядок распределения активов и пассивов в случае урегулирования или ликвидации такого учреждения и порядок распределения конечных расходов (включая страхование вкладов, гарантии по обязательствам, помимо застрахованных вкладов, и прочие формы государственной поддержки) между юрисдикциями. Несмотря на то, что работа все еще не завершена, попыткой разработки, кодификации и институционализации таких механизмов в Европейском союзе можно назвать Банковский союз.

Проблемы, относящиеся к урегулированию банкротств, — не единственное препятствие на пути развития координации между органами регулирования различных стран. Конфликт может возникнуть между органами страны происхождения и принимающей страны, осуществляющими надзор за трансграничным финансовым учреждением, когда банк или его аффилированная структура сталкивается с финансовыми трудностями, а органы регулирования стремятся удержать капитал и ликвидность в своей стране, или когда в одной стране финансовая система переживает фазу подъема, а в другой — фазу спада, что вызывает необходимость координировать инструменты и их применение в разных юрисдикциях. Кроме того, непринятие мер органами регулирования в одной стране может привести к возникновению отрицательных вторичных эффектов в других странах. Ряд недавно согласованных механизмов — в Совете по финансовой стабильности и между органами регулирования Соединенного Королевства и Соединенных Штатов — отчасти решают эту проблему. Но многие вопросы остаются открытыми. Например, будет сложно обеспечить, чтобы банки и другие финансовые учреждения в юрисдикциях, на которые не распространяются правила создания антициклических буферов капитала — элемент «Базель-III», предписывающий, чтобы банки формировали больше резервов капитала в благоприятные времена и меньше в неблагоприятные, — не пренебрегли их смягчающим эффектом.

В идеале каждая страна должна иметь основы регулирования, определяющие порядок вхождения на рынок и осуществления деятельности иностранными финансовыми учреждениями безотносительно их происхождения — при условии, что страна

происхождения осуществляет адекватное регулирование и надзор и располагает возможностями для поддержки своих учреждений в случае необходимости. Тем не менее, широкое распространение преференциальных торговых соглашений означает, что иностранным финансовым учреждениям из определенных стран могут быть предоставлены особые условия доступа и льготы. Это может усилить концентрацию финансовых услуг и поставщиков из ограниченного числа юрисдикций. При этом могут возникать ситуации наподобие тех, которые наблюдались в некоторых странах Восточной Азии в 1997 году, когда крупными кредиторами были японские банки, или, совсем недавно, в странах Центральной и Восточной Европы, где присутствие банков из нескольких западноевропейских стран приобрело системную значимость. В этих случаях проблемы в странах происхождения привели к сокращению объемов бизнеса и усугублению проблем с предложением кредита в принимающих странах. Многосторонняя либерализация торговли могла бы способствовать предотвращению проблемы концентрации, обеспечив возможность доступа надежным иностранным банкам из максимально возможного числа стран. Допуская неискаженную конкуренцию, поддерживаемую устойчивыми основами регулирования и надзора, органы регулирования могли бы не только гарантировать вхождение на рынок лишь наиболее сильных и эффективных банков, но и снизить риск того, что шоки в одной стране происхождения окажут неблагоприятное воздействие на все принимающие страны.

Глобальная финансовая интеграция в целом положительно сказывается на принимающих странах, повышая эффективность, конкуренцию, доступность продуктов и обеспечивая передачу ноу-хау и технологий. Однако последний кризис показал, что она также может подвергать страны воздействию новых рисков и проблем. Хотя иностранные учреждения по большей части оказывались стабильными поставщиками внешнего финансирования в эпизодах локальных финансовых кризисов, повышение открытости финансового сектора может усилить воздействие финансовой напряженности в других регионах мира на внутренние финансовые системы. Это может стать проблемой не только для стран с формирующимся рынком, но и для более развитых финансовых систем и стран.

Эти вопросы не отменяют действие факторов, лежащих в основе международной финансовой интеграции. Но все же они требуют повышения осведомленности и мудрого сочетания национальных и международных мер политики для обеспечения того, чтобы она принимала формы, сводящие к минимуму ее риски и увеличивающие до предела ее преимущества для стран. Открытые финансовые границы являются важным аспектом этого подхода. При дальнейшем его поощрении открытые границы смогут обеспечить как эффективную международную поставку финансовых услуг, так и минимизацию сопряженных с ней рисков. ■

Стийн Классенс — помощник директора Исследовательского департамента МВФ, а Хуан А. Маркетти — советник Управления торговли услугами Всемирной торговой организации.

Литература:

- Claessens, Stijn and Neeltje Van Horen, 2013, "Impact of Foreign Banks," *The Journal of Financial Perspectives*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-14.
- , forthcoming, "Foreign Banks: Trends and Impact," *Journal of Money, Credit and Banking*.
- Cull, Robert, and Maria Soledad Martinez Peria, 2010, "Foreign Bank Participation in Developing Countries: What Do We Know about the Drivers and Consequences of This Phenomenon?" *World Bank Policy Research Working Paper WPS 5398* (Washington).
- Financial Stability Board (FSB), 2013, "Progress of Financial Reforms," *Report to the G-20* (Basel).
- International Monetary Fund (IMF), 2012, "The IMF's Financial Surveillance Strategy" *IMF Policy Paper* (Washington).
- World Trade Organization (WTO), 2011, "Trade in Financial Services and Development," *Background Note by the Secretariat S/FIN/W/76* (Geneva).