

БЮРКЛЕ Т. БАЗЕЛЬ-2 ПОД УГРОЗОЙ

Buerkle T. Basel under threat // Institutional investor. - N.Y., L., P., 2003.
- Vol. 28, N 7. - P. 24-31.

В статье редактора по Европе журнала "Institutional investor" рассматриваются проблемы и конфликты интересов, связанные с применением Базельских принципов регулирования капитала (Базель-2), выявленные в ходе третьей проверки, организованной Базельским комитетом по банковскому надзору в 2003 году.

Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) пересмотрел базовые подходы к определению достаточности собственного капитала (ДСК) банков пять лет назад¹. В то время изменение подходов к оценке ДСК преследовало две основные цели – поддержать на необходимом уровне собственный капитал банков в глобальной банковской системе и более точно регулировать принимаемые банками риски. При всей простоте поставленных целей перевести их на понятный язык нормативных документов оказалось крайне сложно. Во-первых, БКБН столкнулся со сложной задачей одновременного учета интересов универсальных банковских гигантов и более мелких региональных и местных банков. Во-вторых, БКБН стал испытывать политическое давление, исходившее как со стороны национальных надзорных органов развитых стран, так и ряда влиятельных банковских институтов, прежде всего специализирующихся на операциях с ценными бумагами, обеспеченными активами, и кредитными дериватами. Некоторый баланс разноплановых интересов был достигнут благодаря разработке многочисленных детализированных правил и методик оценки банковских рисков: от ссуд на приобретение автомобиля до суверенных кредитов и заимствований у специализированных финансовых институтов.

После нескольких лет трудных переговоров и компромиссов в конце апреля 2003 г. БКБН опубликовал новый, пересмотренный вариант стандартов. Одновременно с его публикацией было объявлено, что до конца года ожидается достижение окончательного соглашения². Затем БКБН провел очередное обследование воздействия новых требований ДСК на положение отдельных банков. В выборку было включено 365 банков в 43 странах мира. Результаты обследования показали, что в среднем величина ДСК банков останется примерно на нынешнем уровне. В этом факте члены БКБН, в том числе главный секретарь БКБН Даниэль Нуи (Basel Committee secretary general Danièle Nouy), видят возможность успешного применения принципов Базель-2 на практике.

Однако оптимизм БКБН разделяется далеко не всеми. Многие специалисты продолжают выражать серьезные сомнения относительно практической целесообразности Базель-2. Ожидается, что в БКБН поступит множество возражений как от банков, так и от национальных надзорных органов. Оснований для скептицизма достаточно. Так, в июне 2003 г. контролер денежного обращения США Дж. Хоук (John Hawke Jr.) сообщил Банковскому комитету Сената США, что, по его мнению, потребуется дополнительная проверка воздействия Базель-2 на ДСК банков, а, возможно, и существенная модификация самих методик. Он призвал Сенат США принять решение о "перерыве" в процессе подготовки окончательного соглашения до

конца года и заблокировать его подписание до тех пор, пока не будет достигнут вариант, удовлетворяющий США.

Противники Базель-2 помимо чрезмерной сложности новых стандартов и высокой вероятности провоцирования недобросовестной конкуренции в отрасли отмечают и другие их недостатки. Во-первых, они указывают, что хотя средний размер ДСК, рассчитываемый по новым методикам, остается на уровне, сопоставимом с нынешним; для конкретных банков их применение может означать необходимость как его увеличения (почти на 55%), так и уменьшения (примерно на 36%). Во-вторых, использование банками кредитных рейтингов, присуждаемых заемщикам самими банками или рейтинговыми агентствами типа Moody's Investors Service, способно в разы усилить экономическую рецессию в силу неизбежного сжатия кредита при снижении рейтинга заемщиков. В-третьих, отдельные банкиры доказывают, что Базель-2 способен даже увеличить системный риск. Так, один из руководителей Deutsche Bank Х. Банцигер (Hugo Banziger) утверждает, что в нынешней форме новые методики расчета ДСК опасны для банковской системы.

Базель-2 ставит ДСК банка в зависимость от кредитного рейтинга заемщиков банка. При этом новые стандарты предоставляют возможность выбора (и банкам, и надзорным органам) одного, наиболее для них приемлемого, из трех разных методов. Банки могут оценивать свои риски, либо опираясь на кредитные рейтинги, выставляемые специализированными агентствами (Moody's или Standard & Poor's), либо применяя одну из двух методик на основе собственных внутренних рейтингов кредитоспособности заемщиков. При этом все три методики фиксируют показатели риска, т.е. задают коэффициенты для взвешивания банковских активов по уровню риска. В результате показатель ДСК банка колеблется вслед за изменением кредитных рейтингов его заемщиков. Базель-2 также вводит требование уравнивания операционных рисков адекватными размерами собственного капитала банка.

Дискуссия между сторонниками и противниками Базель-2 выявила наличие глубоких расхождений между двумя ведущими представителями органов банковского надзора в США. Вице-председатель Совета управляющих ФРС Р.Фергюсон (Roger Ferguson Jr.) – основной сторонник Базель-2 в США. В отличие от Дж. Хоука он выступает за скорейшее подписание итогового соглашения в 2003 г. и вступление его в действие до конца 2006 г. По его мнению, подходы, закрепленные в Базель-2, позволят укрепить мировую банковскую систему и будут стимулировать банки совершенствовать управление риском.

Прямо противоположную позицию отстаивает Дж.Хоук. Он доказывает, что чрезмерное количество и детализированность правил затруднят применение Базель-2 как органами банковского надзора, так и банками. Хотя БКБН признал итоги третьей проверки применения Базель-2 “убедительными”, по его мнению, ее результаты “не надежны”, поскольку у банков отсутствуют необходимые базы данных для расчета требуемых показателей и они не до конца понимают некоторые положения новых методик. Выступая на заседании Банковского комитета Сената США, Дж. Хоук заявил, что не поставит подпись под соглашением Базель-2 без дополнительной проверки его воздействия на американскую банковскую систему и соответствующей подготовки надзорных органов. Подобная позиция означала возможность выхода США из действия нового соглашения, иначе говоря, достижение итогового соглашения по Базель-2 столкнулось с трансатлантическими политическими противоречиями. По сути, США поставили под вопрос сохранение БКБН как единого органа, устанавливающего международные принципы банковской деятельности, обязательные для всех стран и банковских учреждений.

К тому же, в феврале 2003 г. органы банковского надзора США объявили, что только 10 ведущих американских банков могут соответствовать новым требованиям ДСК, еще примерно 10 способны выйти на требуемый уровень, а остальные американские банки не в состоянии работать по стандартам Базель-2. Более того, американские органы банковского надзора намерены разрешить банкам применять только наиболее продвинутую из трех предлагаемых Базель-2 методик.

Для Европы также свойственны противоречия. Ряд европейских правительств намерен законодательно потребовать от всех банков соответствовать стандартам Базель-2. В результате многие мелкие банки, скорее всего, будут использовать самую простую методику, увязывающую размер ДСК банка с кредитными рейтингами, присуждаемыми специализированными агентствами.

Позицию, аналогичную американской, в Европе уже обнародовал министр финансов Италии Дж. Тремонтти (Giulio Tremonti). В апреле 2003 г. он заявил, что Базель-2 не должен распространяться на мелкие итальянские банки, являющиеся основными кредиторами массы мелких и средних предприятий и семейных фирм подобно тому исключению, какое сделали США для американских мелких и средних банков.

Национальные органы банковского надзора сталкиваются со значительными сложностями, разрабатывая национальные положения о применении Базель-2. Они подтверждают, что у нынешнего варианта соглашения есть недостатки и отдельные претензии банков обоснованны. Так, в июне 2003 г. совет управляющих ФРС опубликовал доклад, в котором предлагается упростить требования ДСК по кредитам, обеспеченным гарантиями, страховкой или дериватами типа свопов кредитного дефолта (CDS). Некоторые крупные банки (например, J.P. Morgan Chase & Co.) выступают за внесение изменений в нормы Базель-2, доказывая, что двойное банкротство, – когда оказываются несостоятельными и заемщик, и его гарант, – гораздо менее вероятно, чем предполагается в новом соглашении.

Однако подобные пожелания вряд ли будут учтены. Текст нового соглашения уже содержит столько компромиссов, что любая попытка внести очередные изменения может опрокинуть всю конструкцию. Например, уступка в отношении американских розничных банков может спровоцировать исключения для европейских банков. БКБН настаивает на том, что выявленные дефекты Базель-2 могут быть устранены в период, который продлится с момента подписания соглашения до его окончательного вступления в силу в 2006 г.

В течение лета 2003 г. БКБН изучал замечания банков. Банки США должны представить свои замечания относительно применения Базель-2 до октября 2003 г., что может повлиять на позицию США в переговорах о подписании итогового варианта Базель-2. Аналогично развиваются события в Европе. По этой причине заседание БКБН, на котором предполагалось подписание окончательного соглашения, было перенесено с ноября на декабрь или, возможно, начало 2004 г. Представители большинства национальных надзорных органов выступают против более продолжительной отсрочки, поскольку она может поставить крест на попытках выработать новые стандарты и оставить банки в положении, когда они будут действовать на основании устаревшего режима расчета ДСК.

Последняя редакция Базель-2 способна нарушить сложившийся баланс в конкуренции между крупными международными банками и более мелкими региональными игроками, между американскими банками и их конкурентами в Европе и Японии. Она ограничивает доступность корпоративных кредитов в фазе экономического спада и стимулирует рост рынков недвижимости по всему миру в силу

более низких требований ДСК по кредитам, обеспеченным залогом недвижимости. В наибольшей степени новые стандарты ДСК благоприятствуют банкам, ориентированным на розничный бизнес. Их потенциальные преимущества вытекают из того, что Базель-2 устанавливает более низкие уровни риска по кредитам под залоги и для мелкого бизнеса. Так, для крупнейшего банка Великобритании HBOS, специализирующегося на таких операциях, применение Базель-2 означает, что его обязательный уровень ДСК уменьшится более чем на 25%.

И наоборот, банкам с большими портфелями корпоративных, суверенных и межбанковских кредитов, скорее всего, придется наращивать уровень ДСК. В таком же положении окажутся крупные банки, специализирующиеся на операциях на рынках капиталов и секьюритизации активов. Им также придется увеличить ДСК для уравнивания операционных рисков. Например, при применении Базель-2 для Deutsche Bank размер обязательного ДСК может вырасти более чем на 20%.

Базель-2 способствует очередной волне концентрации банковского бизнеса. Это связано с тем, что наиболее передовая методика расчета ДСК, которую, как ожидается, будут использовать только крупные банки, позволяет им экономить капитал при ведении розничных операций и кредитовании мелкого бизнеса, по сравнению со стандартной методикой, предназначенной для банков небольшого размера. Возможность увеличения числа слияний и поглощений крупными банками более мелких отмечает председатель Управления финансового обслуживания (Financial Services Authority) Великобритании Г. Дэвис (Howard Davies), но связывает этот процесс не с предполагаемыми переменами в банковском регулировании, а с экономическими процессами. По его мнению, в последнее десятилетие все большее число английских банков концентрировали свою деятельность не на оптовых, а на розничных кредитных операциях, приносящих более прогнозируемые доходы и процентную маржу.

Стандарты Базель-1, принятые в 1988 г., оказали важное воздействие на развитие банковской отрасли. Они сфокусировали внимание инвесторов и самих банков на желательности сильной капитальной позиции. Базель-1 требовал, чтобы банки поддерживали 8-процентный обязательный уровень ДСК по отношению к активам, взвешенным по риску, и 4-процентный капитал первого уровня. Но практика многих банков показала, что данные значения ДСК недостаточны в условиях кризисов, таких как, например, мировая экономическая рецессия начала 1990-х годов. В настоящее время многие банки, особенно активно работающие со свопами, дериватами и на рынке секьюритизированных активов, поддерживают ДСК на уровне более 10%, а капитал первого уровня – более 6%.

Простота действующих до настоящего времени методик расчета ДСК доказала свою несостоятельность. Базель-1 делит кредитные риски банков на корзины, не детализируя их содержание, например, на корпоративные или суверенные. Сегодня банки должны поддерживать 8-процентный минимальный ДСК вне зависимости от того, кредитуют они General Electric (кредитный рейтинг S&P “AAA”) или Хегох (кредитный рейтинг “BB-”). Предоставление займа Турции не требует от банков дополнительного наращивания собственного капитала, для нее как члена ОЭСР установлен нулевой уровень риска. В то же время под кредиты Сингапуру, обладающему с точки зрения банкиров более высокой фактической кредитоспособностью, банки обязаны увеличить собственный капитал из расчета 2 цента на доллар кредита. Разрыв между объемом капитала, отвечающего ныне действующим Базельским требованиям, и экономическим капиталом, который необходим по расчетам самих банков, в последнее время стал столь большим, что это сделало действующие Базельские стандарты практически бессмысленными.

К тому же банки научились использовать лазейки, чтобы обходить требования Базель-1 и избегать необходимости наращивать ДСК. Примером подобных инноваций может служить выпуск ценных бумаг, обеспеченных активами. Практика показала, что многие банки секьюритизируют более качественные активы и оставляют на своих балансах низкокачественные. Последствия подобного поведения банков стандарты Базель-1 не позволяют учитывать. Базель-2 нацелен на устранение подобных лазеек, устанавливая зависимость размера ДСК от кредитного рейтинга фактических заемщиков банка. Предлагаемые правила позволяют лучше, чем действующие, улавливать риски внебалансовых операций банков. Новые стандарты обязывают банки также учитывать операционные риски при расчете ДСК.

Свои возражения многие банки аргументируют тем, что Базель-2 нечетко определяет концепцию операционных рисков. Высказывается мнение, что применение Базель-2 поставит их в худшее положение по сравнению с небанковскими учреждениями, на которые не распространяются новые стандарты.

Как показали результаты третьей проверки, применение Базель-2 усугубляет дифференциацию банков. Более того, размер ДСК банков постоянно будет колебаться. Проверка выявила, что использование крупными банками “Группы десяти” продвинутого метода оценки рисков на основании внутрибанковских рейтингов ведет к снижению ДСК в среднем на 2% по сравнению с его нынешним размером. Но средняя величина скрывает значительный разброс показателя: от необходимости наращивания ДСК на 46% до возможного уменьшения на 36%. Для более мелких банков, применяющих метод внутрибанковских рейтингов, который в большей степени ориентирован на розничный бизнес, потребуется в среднем увеличить ДСК на 19% (максимальные значения: нарастить на 58% или сократить на 41%).

Кроме того, результаты проверки выявили большие страновые различия в последствиях применения Базель-2. Если для крупных банков развитых стран прогнозируется среднее возможное уменьшение ДСК на 6%, то крупным американским банкам применение новых стандартов позволит уменьшить размер ДСК на 26% по корпоративным кредитам, на 33% по кредитам мелкому бизнесу и на 53% по кредитам, обеспеченным залогом недвижимости. Частично данное сокращение компенсируется необходимостью увеличения ДСК на 12% по суверенным кредитам, на 16% по револьверным кредитам, включая кредитные карты, и на 232% по кредитам холдингам. В ФРГ применение Базель-2 потребует от крупных банков увеличения ДСК примерно на 5%. Это связано со снижением кредитных рейтингов основных корпораций страны. Э. Мейстер (Edgar Meister), член исполнительного совета Bundesbank и председатель Комитета по банковскому надзору Европейской системы центральных банков считает, что выявленные различия как раз и свидетельствуют, что стандарты Базель-2 действительно позволяют более точно улавливать кредитные риски банков.

Как считает БКБН, результаты третьей проверки доказали, что стандарты Базель-2 будут работать, как запланировано. Нормативы ДСК будут варьировать в соответствии с конкретными рисками каждого банка, а совокупный банковский капитал в банковской системе останется практически без изменений. Более того, в среднем по банковской системе возможно некоторое снижение размеров ДСК. Тем самым, Базель-2 будет стимулировать банки инвестировать в создание условий для применения продвинутой методики внутрибанковских рейтингов. Ее использование требует от банков значительных затрат капитала и времени. Банки в соответствии с детализированными критериями Базель-2 должны располагать данными за много лет о движении практически каждого кредита, чтобы быть в состоянии рассчитать вероятность банкротства заемщика и связанных с ним потерь для банка. Банкам потребуются квалифицированные кадры, соответствующее программное обеспечение и

система бухгалтерского учета. Так, чтобы применять продвинутую методику Базель-2, банку Credit Suisse First Boston, по его оценкам, потребуются инвестиции в 100 млн. долл., Credit Agricole – в 100 млн. евро (115 млн. долл.). По оценкам финансовых консалтинговых фирм, в среднем инвестиции на эти цели составят для крупных банков около 1% активов.

Большие различия в воздействии Базель-2 на отдельные банки, как ожидается, усилит разнообразное лоббирование – банкиры будут добиваться благоприятных для них изменений. Нынешняя версия Базель-2 не отдает предпочтения тем или иным банкам, но содержит 244 страницы правил, математических формул и детальных пояснений, что, по мнению Дж. Хоука, делает ее недоступной для практического применения. Сложность, комплексность и дороговизна применения положений Базель-2 увеличивает вероятность того, что в разных странах они будут трактоваться по-разному. В то же время, учитывая современные методы управления риском, новые стандарты должны быть комплексными. Критики Базель-2 считают, что его перегруженность различными деталями объясняется позицией европейских членов БКБН, разработавших детализированные стандарты с целью унификации подходов национальных надзорных органов.

Многие банкиры опасаются, что чрезмерно детализированные стандарты регулирования каждого типа кредита будут поощрять банки изыскивать способы обхода Базель-2 и стандартов бухгалтерского учета GAAP. Так, согласно некоторым оценкам, по новым стандартам банки смогут уменьшить размер ДСК более чем на 10%, просто занижая на 10% свои оценки потерь в результате банкротств. Это незначительная величина, которую органам банковского надзора будет трудно обнаружить.

В США предполагается внести существенные упрощения в Базель-2 в ходе разработки национального положения. Аналогичные меры намерены реализовать и в Европе. Так, по словам итальянских официальных лиц, замечания Дж.Тремонта в большей степени были нацелены на внесение послабляющих поправок для малых банков в директиве ЕЦБ. Подобные действия могут быть политически целесообразными, но если они создадут прецедент для различных национальных интерпретаций, исключений и нарушений, сфера действия Базель-2 будет ограничена.

Применение Базель-2 может способствовать усилению циклических колебаний, заставляя банки уменьшать объем кредита во время спада и расширять во время подъема. В настоящее время кредитные рейтинги корпораций существенным образом снизились после окончания технологического бума и начала рецессии. Модель кредитного портфеля, разработанная Moody's KMV Co. и состоящая из примерно 5000 зарегистрированных на биржах европейских компаний, показывает, что за последние 10 лет вероятность банкротства компаний увеличилась в 10 раз. По оценкам Deutsche Bank, сохранение подобной тенденции потребует от банков, имеющих соответствующий кредитный портфель, увеличить ДСК на 300% в течение пяти лет. Это означает, что банки, работающие с европейскими корпорациями, выйдут из бизнеса. О возможности сокращения корпоративного кредитования при вступлении в силу Базель-2 заявил, например, представитель Credit Suisse First Boston.

Как отметил исполнительный директор Societe Generale и глава Базельской рабочей группы Института международных финансов Д. Боутон (Daniel Bouton), многие банки не располагают достаточным объемом данных о поведении их заемщиков во время рецессии и поэтому не в состоянии спрогнозировать, как резкий или продолжительный экономический спад скажется на корпоративном кредитовании. Его призыв более тщательно изучить влияние Базель-2 на экономический цикл был

воспринят в банковских кругах как скрытое предложение на время отложить его принятие.

Практически любые требования к капиталу способны вызывать проциклические эффекты. Но, по мнению представителей органов банковского надзора, переход на стандарты Базель-2 не вызовет сколько-нибудь существенного усиления циклических колебаний, особенно если банки будут использовать метод внутрибанковских рейтингов. Последние в меньшей степени подвержены колебаниям, чем рейтинги, выставляемые публичными агентствами типа Moody's. К тому же, как считают в БКБН, выявленные проверкой проблемы у банков, скорее всего, отражают слабость их кредитных портфелей, недостаточную капитальную базу и отсутствие адекватного управления риском.

По мнению председателя БКБН, главы Banco de España Х. Каруаны (Jaime Caruana), подход Базель-2, состоящий из трех опорных элементов, должен нивелировать проциклические эффекты. Первая “опора” – стандарты ДСК; вторая – более тесное сотрудничество банков с надзорными органами; третья – требование более полного раскрытия информации банками о принятых ими рисках и уравнивающих их капиталах. Что касается второй “опоры”, то банки должны будут показать, как будут вести себя их кредитные портфели при колебаниях процентных ставок или замедлении экономического роста. В результате и банки, и надзорные органы смогут установить нормативы ДСК, соответствующие экономическому циклу, а не конкретному моменту времени. Уже сейчас у многих банков размер собственного капитала превышает обязательные требования ДСК. Предполагается, что когда рынки адаптируются к большей открытости со стороны банков, капитальная “опора” будет реагировать на изменения конъюнктуры, а управление буфером между требуемым минимумом ДСК и действительно имеющимся капиталом позволит регулировать проблемы проциклическости.

Сформулированные к настоящему времени банками претензии к стандартам Базель-2 сводятся к следующему.

Во-первых, метод расчета ДСК, исходя из рейтинга каждого кредита в банковском портфеле, по своей сути консервативен и не учитывает реальные выгоды диверсификации кредитов. В отношении данного замечания БКБН принял компромиссное решение – ввел коэффициенты, дисконтирующие риски по кредитам мелким и средним предприятиям, но не распространил портфельный подход на крупные корпоративные и суверенные кредиты.

Во-вторых, банки считают, что Базель-2 завышает риски по кредитным дериватам, гарантиям и другим инструментам снижения рисков. Нынешняя версия позволяет банку устанавливать кредитный рейтинг страховщика на уровне рейтинга заемщика. В результате банкам не выгодно использовать данные инструменты. Но БКБН не принимает аргументацию банков, специализирующихся на операциях с производными инструментами.

В-третьих, банки возражают против оценки некоторых розничных кредитов, особенно кредитов под залог жилья, которая, по их мнению, завышена. Принятие фактической оценки риска такого кредитования должно вести к сокращению ДСК более чем на 50%. Банки настаивают на том, чтобы БКБН снизил оценки возможных потерь для залогов, прогарантированных правительством. Однако БКБН не согласен с банковскими оценками рисков данных кредитов, считая, что из-за бума на рынках недвижимости в последние годы банки могут недооценивать долгосрочные риски. Поэтому Базель-2 устанавливает минимальный порог потерь в результате банкротств в 10% от объема обеспеченных залогами кредитов. Причиной, по которой БКБН не

принимает данную претензию банков, может быть его стремление сохранить объем собственного капитала банков на достигнутом уровне.

У банков и надзорных органов осталось мало времени для устранения разногласий, если они хотят достичь согласия по Базель-2 до конца этого года. Пока БКБН и национальные органы банковского надзора не готовы к большей гибкости. Напряженность в отношениях между Европой и США несколько ослабла после заверений Р.Фергюсона, что 20 американских банков, которые будут применять Базель-2, являются держателями 99% международных активов американских банков и 2/3 совокупных банковских активов. Таким образом, решение американского правительства не распространять Базель-2 на мелкие и средние банки не повлияет на международную конкуренцию.

Р.Фергюсон выразил твердое намерение вывести процесс согласования Базель-2 из-под политического давления. По его мнению, было бы удивительно, если бы у банков не было претензий к новым стандартам. Но только когда появится окончательный вариант Базель-2, можно будет говорить о действительных проблемах. С этой точки зрения следующий год обещает быть интересным.

Автор реферата - В.В.Кузнецова,
доцент кафедры "Управление банковской деятельностью"
Государственного университета управления.

¹ В октябре 1997 г. они получили официальное одобрение в ходе работы ежегодного собрания МВФ и Всемирного банка. Банк России объявил о присоединении к Базельским принципам в октябре 1998 г.

² Если подписание окончательного соглашения состоится в конце 2003 г., это будет на два года позже, чем предполагалось первоначально в 1997 г.