



Предотвращение банковских кризисов в Латинской Америке

Аргентинцы протестуют против плана правительства по предотвращению краха банковской системы в 2002 году.

Наступило время наделить надзорные органы независимостью, необходимой для выполнения их функций

Агустин Г. Карстенс, Дэниел С. Харди и Джейла Пазарбашиоглу

БЫВШИЙ президент Уругвая (1985–1995 гг.) Хулио Мария Сангвинетти как-то заметил, что «банковская система никогда не приведет вас в рай, но она может отправить вас в ад за полдня». Его слова все еще отдаются эхом в Латинской Америке, которая пытается найти пути повышения устойчивости финансовых систем и избежать кризисов или свести к минимуму издержки кризисов, которые все же происходят. После того как в 1980-х годах континент потрясла череда банковских кризисов, многие страны предприняли значительные реформы путем консолидации банков, приватизации и расширения доступа для иностранных финансовых учреждений. Эти преобразования осуществлялись в тесной связи с укреплением системы пруденциального регулирования и стабилизацией денежно-кредитной сферы. Однако банковские кризисы не прекращались, и граждане этих стран продолжали нести бремя связанных с ними издержек, что порождало скептицизм в отношении рыночных реформ.

Тем не менее уязвимость некоторых стран к банковским кризисам уменьшилась. В основе этого преобразования, по-видимому, лежали формирование консенсуса в отношении направленности политики в финансовом секторе и потреб-

ность в укреплении жизненно важных институтов. Можно провести аналогию с опытом стран Латинской Америки по снижению инфляции и созданию независимых центральных банков: в 1970-х и 1980-х годах значительная часть Латинской Америки была поражена очень высокой и изменчивой инфляцией. В результате сложилось единое мнение о важности обеспечения стабильных цен и укрепления институциональных механизмов для выполнения этой задачи, таких как наделение центрального банка независимостью. Это со временем привело к снижению и стабилизации уровня инфляции. В настоящее время требуется такая же решимость сохранять стабильность в финансовом секторе. В этой статье утверждается, что предоставление достаточной независимости органам надзора и регулирования может быть ключевым элементом воплощения этой решимости в жизнь.

Издержки банковских кризисов

Латиноамериканские страны пережили много финансовых кризисов (см. таблицу 1). В действительности они, по-видимому, испытали непропорционально большое количество кризисов по сравнению со странами на сопоставимом уровне развития в других регионах. Кроме того, озабоченность вы-

Таблица 1

Эпизоды кризисов и напряженности

Банковские кризисы были чрезвычайно широко распространены в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

Кризисы в финансовом секторе ¹	Даты начала
Аргентина	1980, 1989, 1995, 2001
Боливия	1986, 1994
Бразилия	1990, 1994
Венесуэла	1994
Гайана	1993
Гаити	1994
Доминиканская Республика	2003
Колумбия	1982, 1999
Коста-Рика	1987
Мексика	1981, 1994
Никарагуа	1990, 2000
Панама	1988
Парагвай	1995
Перу	1993
Сальвадор	1989
Уругвай	1981, 2001
Чили	1976, 1981
Эквадор	1982, 1996, 1998
Ямайка	1995

Напряженность в финансовой системе и предотвращенные кризисы ²	Даты начала
Боливия	2003
Бразилия	2002
Венесуэла	1978, 1985, 2002
Гватемала	1991, 2000
Доминика	2003
Коста-Рика	1994
Парагвай	2002
Перу	2002
Тринидад и Тобаго	1982
Эквадор	2002
Ямайка	1994, 2003

Источники: издания МВФ; база данных Всемирного банка (Caprio and Klingebiel, 2003).

¹ Определяется как исчерпание значительной части или всего банковского капитала и обычно связано с массовым изъятием вкладов.

² Определяется как низкая или отрицательная чистая стоимость капитала без систематического изъятия вкладов.

зывают частота и тяжесть этих кризисов и их тенденция к повторению. Тем не менее значительная часть высказываемых здесь соображений применима и к другим регионам.

Почти во всех случаях банковский кризис означал значительное перераспределение благосостояния и приводил к общему снижению доходов и благосостояния. Непосредственные агрегированные издержки можно измерить по потерям объема производства, дополнительным расходам бюджета и принятым обязательствам по государственному долгу (см. таблицу 2). Могут также возрасти издержки для акционеров, вкладчиков, а также будущих вкладчиков и заемщиков, которые теряют от более широких процентных спредов. Кроме того, банковский кризис в одной стране может приводить к издержкам в других странах, имеющих с ней торговые или финансовые связи, включая напряженность в банковской системе.

Оказание прямой поддержки несостоятельной банковской системе может ухудшать динамику долга, еще более осложняя задачу достижения устойчивости долговой ситуации. Опыт шести латиноамериканских стран (Аргентины, Доминиканской Республики, Колумбии, Мексики, Уругвая и Эквадора), испытавших банковские кризисы за послед-

ние 10 лет, показывает, насколько серьезным и внезапным может быть такое воздействие. В течение года после кризисов в этих странах отношение государственного долга к ВВП возросло в среднем примерно на 40 процентных пунктов. Около 20 процентных пунктов этого прироста составляли первоначальные затраты бюджета на урегулирование банковских кризисов. Таким образом, за очень короткий срок банковский кризис может свести на нет значительную часть достижений многих лет разумного макроэкономического (в особенности фискального) управления, как это произошло, например, в Доминиканской Республике (см. вставку).

Кризисы влекут за собой и долгосрочные издержки. Институциональные характеристики, препятствующие оптимальной банковской практике, также взаимодействуют друг с другом и с внешними шоками, которым подвергается страна, и, возможно, являются одной из причин того, что некоторые страны подвержены многократным кризисам. Проявления этой динамики включают, например, низкие нормы сбережения, очень ограниченные долгосрочные финансовые отношения, зависимость от внешнего финансирования, высокие процентные спреды, долларизацию и тяжелое бремя долга государственного сектора. Коренной причиной является общее недоверие к финансовой системе, которое во многом можно объяснить значительным отрицательным уровнем процентных ставок в прошлые периоды, снижением реального курса валюты, слабым бухгалтерским учетом и ограниченными правами кредиторов, отрицательными налоговыми стимулами к сбережению (такими как налоги на финансовые операции) и банковскими кризисами с последующими неудачными попытками санации (например, с блокированием и затем разблокированием вкладов, как в Эквадоре в конце 1990-х годов).

В этих условиях недальновидности политики и слабого финансового посредничества изъятие вкладов быстро приводит к сокращению кредитования, что может еще более ухудшить ситуацию, поскольку фирмы лишаются оборотного капитала, а объем инвестиций ограничен. Страны этого региона нередко испытывали ужесточение доступа к кредитам, когда чистое кредитование частного сектора резко сокращалось, тем самым усиливая вероятность и ожидаемую остроту банковских кризисов и порождая порочный круг.

Источники кризисов

Опыт банковских кризисов в Латинской Америке и за ее пределами свидетельствует о том, что эти эпизоды, как правило, характеризуются схожими дефектами, хотя их причины и по-

Таблица 2

Дорогостоящее урегулирование кризисов

Потери объема производства и бюджетных средств велики, а возобновление роста может занять годы.

	Число банковских кризисов (1994–2003 годы)	Средняя продолжительность кризисов (годы)	Бюджетные затраты на урегулирование кризисов (в процентах ВВП)	Средние кумулятивные потери объема производства ¹ (в процентах ВВП)
Все страны	30	3,7	18	16,9
Страны с формирующимся рынком	23	3,3	20	13,9
Развитые страны	7	4,6	12	23,8
Банковские кризисы в отдельности	11	3,3	5	5,6
Банковские и валютные кризисы	19	4,1	25	29,9

Источники: Hoggarth and Saporita (2003), Hoelscher and Quintyn (2003); оценки сотрудников МВФ.

¹ Отклонение от трендового темпа роста через три года после кризиса.

Резкий экономический спад в Доминиканской Республике

Перед тем как в 2003 году Доминиканскую Республику поразила крупный банковский кризис, экономика этой страны считалась одной из лучших по показателям в регионе: реальный среднегодовой рост ВВП в 1990-х годах составлял 6 процентов, инфляция была под контролем, а отношение долга к ВВП было стабильным на уровне около 25 процентов. Банковский кризис вызвал значительное снижение курса национальной валюты — песо, который менее чем за год упал в реальном выражении почти на 29 процентов. В течение года после кризиса отношение долга к ВВП возросло до 57 процентов, что более чем вдвое превысило уровень на начало кризиса, и страна пережила экономический спад (см. рисунок). Повысился уровень как внешнего, так и внутреннего долга, хотя в случае внешнего долга это произошло в основном из-за крупного снижения курса валюты.

Резкий прирост долга

Прочное положение государственных финансов, создаваемое годами, может быть подорвано банковским кризисом за несколько месяцев.

(Объем долга государственного сектора Доминиканской Республики в процентах от ВВП)



Источник: оценки сотрудников МВФ

следствия различны. Кризисы возникают вследствие ненадлежащей банковской практики или в результате слабой макроэкономической политики; в большинстве случаев в их основе лежит сочетание обоих этих факторов. Характер основных потрясений, с которыми сталкивались страны Латинской Америки, со временем менялся. Тем не менее можно назвать следующие наиболее распространенные факторы банковских кризисов в латиноамериканских странах:

- резкий прирост кредита частного сектора как на инвестиционные цели, так и на потребление (Мексика, 1994 год и Колумбия, 1999 год). К концу периода гиперинфляции возникает особый вид цикла подъемов и спадов (Боливия, 1986);
- общая либерализация при отсутствии надлежащей и эффективной системы пруденциального регулирования (Мексика, 1994 год и Чили, 1984 год). Следует подчеркнуть, однако, что кризисы не миновали и системы с высоким уровнем регулирования (Перу, 1987 год);
- прямые последствия бюджетных проблем для внутренней банковской системы — фактор, который, по-видимому, становится все более существенным источником напряженности для латиноамериканских банков (Аргентина, 2001 год);
- цепная реакция и вторичные эффекты, когда кризис в одной стране заставляет экономических субъектов пересматривать свои ожидания и исходя из этого сокращать свои инвестиции в других странах (Аргентина, 1995 год), или когда кризис в одной стране непосредственно влияет на экономические условия в другой стране (Уругвай, 2001 год);
- шоки в области условий торговли и колебания реальных валютных курсов (Венесуэла, 1994 год и Эквадор, 1998 год);

- политическая нестабильность, волнения и, в некоторых случаях, гражданские конфликты.

Эти источники потрясений, которым подвергались латиноамериканские страны, взаимодействовали с институциональной средой, которая часто была не в состоянии выполнить свои функции или усугубляла нестабильность и издержки. Под институциональной средой здесь понимается совокупность элементов экономики, носящих более структурный или юридический характер, таких как организация банковской системы, состояние пруденциального регулирования и надзора и более широкая основа бухгалтерской практики, корпоративного управления, отправления правосудия и обеспечения прав собственности.

Институциональная среда не является неизменной. Многие латиноамериканские страны добились значительного прогресса в этих областях за последние 30 лет. Тем не менее неудовлетворительная банковская практика и слабая институциональная основа были одними из важных причин уязвимости стран Латинской Америки перед финансовыми кризисами после шоков, а также усугубляли эти кризисы.

Недостатки в указанных ниже областях препятствовали применению надлежащей банковской практики и повышали уязвимость перед кризисами в некоторых странах Латинской Америки:

- ненадлежащее и неэффективное пруденциальное регулирование и надзор;
- неэффективность банковских интервенций и санации;
- искажения, вызываемые мерами политики и, в особенности, влияние правительства на банки государственного сектора;
- неудовлетворительная структура и состав государственных финансов;
- неадекватность методов бухгалтерского учета, прав собственности и корпоративного управления;
- неэффективность судебной системы, плохое соблюдение законов и недейственные санкции за их неисполнение.

Оценки, проведенные по широкому диапазону стран Латинской Америки с 1999 года в рамках Программы оценки финансового сектора (ФСАП), — диагностического инструмента МВФ и Всемирного банка для оценки надежности финансовых систем стран, — указывают на наличие распространенных недостатков в таких областях, как консолидированный надзор (при котором учитываются все риски, которым подвергается банковская группа в целом, где бы они ни отражались в бухгалтерских документах), и своевременная оценка реальной капитализации (особенно раннее определение момента, когда у заемщика возникают финансовые проблемы, и полное погашение кредита становится маловероятным).

Одна из причин низкого качества нормативной базы и практики надзора, возможно, заключалась в отсутствии во многих случаях независимости органов надзора и вспомогательных институциональных механизмов. Даже если органы надзора точно знали, что им следовало делать, они иногда сталкивались с противодействием со стороны групп особых интересов или не располагали юридическими полномочиями или ресурсами для осуществления своих намерений. Примечательно, в частности, что страны Латинской Америки имеют особенно низкие показатели по соблюдению того из Базельских основных принципов, который касается независимости надзорного органа. Неудовлетворительное выполнение этого принципа странами региона, возможно, отчасти объясняет довольно слабое соблюдение ими и остальных Базельских ос-

новых принципов, несмотря на то, что нормативная база во многих странах была усилена в период между началом кризиса и проведением соответствующей ФСАП.

Минимизация издержек кризисов

Каждый банковский кризис имеет свои особенности, но существуют определенные меры, которые директивные органы могут принять для содействия формированию финансовой системы, которая способствует экономическому росту, а не превращается в обузу для бюджета. Обычная рекомендация предусматривает проведение стабильной макроэкономической политики, укрепление системы регулирования и надзора и совершенствование прав кредиторов и связанных с ними институциональных механизмов, таких как процедура в отношении неплатежеспособных учреждений и законодательство по банкротству. Однако применительно к Латинской Америке некоторые меры заслуживают особого внимания. Для их эффективной реализации необходимо изменить подход к политике в отношении финансового сектора и, в особенности, усилить независимость органа надзора и регулирования.

Какие меры должны быть приоритетными для Латинской Америки? Во-первых, *необходимо в полной мере признать финансовые риски органов государственного управления*. Недавний опыт Аргентины, Эквадора и Уругвая показал, что потенциальный кризис суверенной задолженности может подорвать устойчивость банковской системы. Исходя из этого, органам банковского регулирования может быть необходимо принять пруденциальные меры, чтобы ограничить перенос рисков или убытков в результате кризиса суверенной задолженности на банковскую систему. Некоторые страны, например, Бразилия в 1997–1999 годах, ввели требования к величине капитала с учетом риска, превышающие международные нормы, для банковских авуаров государственного долга в иностранной и даже в национальной валюте. Другие страны, например Аргентина, установили лимиты на величину риска банков по операциям с органами государственного управления, аналогичные лимитам по секторам или лимитам на крупные позиции.

Во-вторых, *необходимо укрепить управление государственными банками*. Регулирующее ведомство должно иметь возможность устанавливать пруденциальные требования для банков государственного сектора и применять к ним санкции по мере необходимости. Такие требования могут затруднить для банка государственного сектора достижение некоммерческих целей или увеличить прямые издержки. Например, кредиты приоритетным секторам часто имеют низкий коэффициент погашения. Введение пруденциальных правил потребовало бы создания резервов на покрытие убытков по ссудам своевременно и в полном объеме, что позволило бы уже на раннем этапе выявить любые скрытые субсидии.

В-третьих, *надзор и регулирование должны адаптироваться к новым задачам*. В настоящее время органам надзора приходится решать ряд задач, связанных, например, со значительным ростом забалансовых позиций банков (в ряде стран Латинской Америки забалансовые обязательства превышали балансовые) и расширением офшорных банковских операций, конгломератов и трансграничных финансовых учреждений. Для решения этих задач надзорные органы должны быть в состоянии вносить изменения в нормативные документы по мере развития рыночной практики, повышать квалификацию своего персонала и обладать достаточными кадровыми ресурсами для эффективного надзора.

В-четвертых, *необходимо обеспечить эффективное регулирование кризисов*. Даже в странах с эффективной системой пруденциального надзора политика может (по понятным причинам) оказаться неработоспособной при наступлении банковского кризиса. В этих условиях может выявиться неадекватность существующих институтов и правовых норм. Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств и создание механизмов для санации проблемных учреждений могут иметь большое значение, хотя бы для избежания грубых ошибок в политике, которые нередко допускаются при принятии первоочередных мер в случае возникновения трудностей в банковском секторе.

Развитие консенсуса

В Латинской Америке многие решения по экономической политике, которые теперь представляются неудачными, были приняты не из-за недостатка технических навыков или незнания реального положения дел. Они были скорее результатом политического процесса, который слишком часто ставил краткосрочные интересы отдельных групп выше стабильности и эффективности финансового сектора и более долгосрочных потребностей развития. Поэтому системы пруденциального регулирования и надзора, включая технические аспекты преодоления банковских кризисов, должны быть защищены от непосредственных политических влияний и наделены ресурсами и юридическими полномочиями для совершения действий в общих интересах. Это не упраздняет потребность в подотчетности и конечном демократическом контроле, особенно когда речь идет о крупных суммах государственных средств. Вместо этого нужно создать институциональные механизмы, воплощающие сложившийся, по-видимому, широкий консенсус о необходимости проводить политику, способствующую повышению устойчивости финансового сектора. ■

Агустин Г. Карстенс — заместитель Директора-распорядителя МВФ, бывший управляющий Центрального банка Мексики; Дэниел Харди — заместитель начальника отдела, а Джейла Пазарбашоглу — советник по технической помощи (ранее — вице-президент Агентства банковского регулирования и надзора Турции) в Департаменте денежно-кредитных и финансовых систем МВФ.

Литература:

Barth, James R., Gerard Caprio, and Ross Levine, forthcoming, "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" *Journal of Financial Intermediation*.

Caprio, Gerard, and Daniela Klingebiel, 2003, "Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises," *World Bank data set available via the Internet: <http://econ.worldbank.org/view.php?id=23456>*.

Das, Udaibir S., Marc Quintyn, and Kina Chenard, 2004, "Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis," *IMF Working Paper 04/89 (Washington: International Monetary Fund)*.

Hardy, Daniel C., and Ceyla Pazarbasioglu, 1999, "Determinants and Leading Indicators of Banking Crises: Further Evidence," *IMF Staff Papers, Vol. 46 (September)*, pp. 247–58.

Hoelscher, David, and Marc Quintyn, 2003, *Managing Systemic Banking Crises, IMF Occasional Paper 224 (Washington: International Monetary Fund)*.

Hoggarth, Glenn, Ricardo Reis, and Victoria Saporta, 2002, "Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence," *Journal of Banking and Finance, Vol. 26 (May)*, pp. 825–60.