

УДК 336.71.078.3:005.216.1 (575.2) (04)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Д. Ч. Бектенова – докт. экон. наук, проф.,

М. Д. Рысалиев – аспирант

Authors review definitions of a financial soundness, its proxy – measures and methods of bank supervision efficiency assessment. Despite this research field is in initial stage, it is possible to make rough estimates for Kyrgyz banking system. The system is fairly at low level of financial soundness and faces challenge to enhance its condition.

Особенность банковского надзора в Кыргызстане (и в других странах СНГ) в том, что он формировался одновременно со становлением банковской системы. Становление надзора – это, собственно, процесс, и у него есть своя история. На определенном этапе развития ставились и решались конкретные задачи. Сначала самые общие – прояснение правил игры, бизнес-условия, первые инфраструктурные аспекты, технологии: учет, отчет, контроль, проверки на местах, которые необходимо было приспособлять к местным особенностям развития, далее – создание недостающих звеньев надзора, учет (с расширением деятельности банков) новых видов рисков.

Одновременно с развитием банковский надзор выполнял свои прямые функции. Поэтому он осуществляет не только задачи собственного развития как системы в период быстрого формирования рыночных механизмов, но и обеспечивает независимость надзора, транспарентность, контроль за банками со стороны бизнеса – аудиторские фирмы, оптимальная структура надзора, средства коммуникаций с банками, освоение новых технологий и передового опыта и т.д.

В развитии банковской системы, как и банковского надзора, существует удвоение, параллельность задач. Есть задача “здоровье” – обеспечение стабильности системы и задача “рост” – ускоренное выведение (выход) бан-

ковской системы на полную функциональную мощь. Эти задачи соотносятся особым образом. Сначала задача “здоровье” была приоритетна. В настоящее время приоритетной является задача “рост”. Разрешение одной было условием для другой. Задача “рост” должна выполняться так, чтобы “здоровье” банковской системы не ослабло. Таким образом, в обеспечении здоровья банковской системы снижено значительное напряжение, существовавшее в прошлые годы. Это позволяет переключить большие усилия на решение задачи развития, которая также будет решаться длительное время. Её решение зависит не только от надзора, но и от других экономических условий.

Это удвоение задач довольно четко просматривается в программах развития. Целью проводимых реформ в банковской системе Кыргызской Республики является достижение стабильности банковской системы и повышение уровня финансового посредничества банков. Данная цель сформулирована в соответствии с Комплексной основой развития Кыргызской Республики до 2010 г. (КОР) и является неотъемлемой частью Национальной стратегии сокращения бедности Кыргызской Республики. Для реализации банковских реформ определено множество задач, успешное решение которых является одним из важных и необходимых условий экономического роста

страны как основы сокращения бедности и повышения уровня жизни народа Кыргызстана.

Из-за существенной разницы в характере задач оценивать их эффективность нужно отдельно. Предметом нашего дальнейшего обсуждения будут способы оценки надзора по задаче “здоровье”. Эффективность надзора по задачам обеспечения стабильности и устойчивости банковской системы связана с оценкой, иначе говоря, “здоровьем” финансовой системы, которая и есть реальная цель регулирования и надзора. Понятие “стабильность финансовой системы” в современном научном мире достаточно новое, и в последние годы идут интенсивные разработки этой темы, с учетом работ мировых финансовых структур, например, МВФ и Мирового банка, только сейчас начались разработки методов оценки эффективности регулирования финансовой системы в целом. Методы оценки эффективности надзора также находятся в стадии становления.

Выясним вначале, что такое финансовая стабильность. В широком смысле, финансовая стабильность может пониматься как следующие особенности финансовой системы: а) способствует эффективному размещению экономических ресурсов (пространственно и особенно во времени), а также таким экономическим процессам, как накопление богатства, экономический рост, и, наконец, социальное благополучие; б) умеет оценивать, компенсировать, распределять и управлять финансовыми рисками; в) поддерживает свою способность выполнять эти ключевые функции – даже когда подвержена внешним шокам или при накоплении дисбалансов – в первую очередь через самокорректирующие механизмы. Определение, согласующееся в таких широких диапазонах может быть следующим: “финансовая система находится в пределах стабильности, если в любое время она способна содействовать (скорее чем препятствовать) функционированию экономики и рассасывать финансовые дисбалансы, которые появляются по внутренним причинам (эндогенно) или как результат существенных неблагоприятных или непредвиденных событий”.

Пределы стабильности понимаются как непрерывное множество состояний, описываемых многомерно, через множество наблю-

даемых и измеряемых переменных. Набор переменных должен заключать поднабор, который мог бы, пусть и несовершенно, описать количественно, насколько хорошо финансы опосредуют экономические и финансовые процессы, такие, как сбережения и инвестиции, кредитование и заимствование, ликвидность и распределение, цены активов, и, наконец, накопление богатства и рост....

Другое более общее определение, не использующее понятия финансовой системы, таково: “финансовая стабильность – это обстоятельство (условия, состояния), в которых экономические механизмы для компенсации, распределения и управления финансовыми рисками (кредитный, ликвидности, рыночный, контрактный и т.д.) достаточно хорошо функционируют, чтобы вносить свой вклад в эффективную работу экономики” [1].

Примером применения “индикаторов финансового благополучия (здоровья)” для описания банковского сектора является совместный проект Международного валютного фонда и Всемирного банка по оценке финансовой стабильности в разных странах – ФСАП (FSAP). В 2003 г. в рамках этого проекта было проведено соответствующее исследование в Кыргызстане [2]. В нем рассмотрена только оценка уровня развития финансового сектора и применяемых законов и политик регулирования, а эффективность этого регулирования не обсуждается.

В другом исследовании, имеющем отношение к предмету обсуждения, дается статистический анализ эффективности надзора [3]. В нем приведено влияние в качестве параметров (переменных, описывающих надзорные действия) 26 разных величин. Конкретные значения для них получают из анкеты, содержащей 220 вопросов (согласно руководству [4]), которую заполняют сотрудники банковского надзора данной страны. В качестве индикаторов здоровья банковской системы взяты пять величин: развитие банков – доля обязательств банков частному сектору к ВВП; чистая процентная маржа – доля дохода к общим активам, накладные расходы – доля общих накладных расходов к общим активам; неработающие кредиты – доля таких кредитов в об-

щих активах, “кризис” – индекс Каприо-Клинггембеля, вероятность кризиса.

Статистический анализ проведен по страновой выборке (не по временной). Это значит, что можно лишь проследить, какие из элементов надзора в разных странах более или менее значимы, т.е. организационные преобразования в надзоре и регулировании уже проявились и закрепились в определенной форме, и оказали свой эффект на здоровье банковской системы. Анализ показал, на какие элементы надзора стоит сделать больший упор в республике, чтобы получить больший эффект.

1. Ограничение деятельности банков отрицательно сказывается на работе и здоровье банков (сужаются возможности для диверсификации). В Кыргызстане, например, банкам запрещено заниматься недвижимостью и страховым делом.

2. Слабое отрицательное влияние на эффективность банковской системы оказывают ограничения на вход в сектор (недопуск иностранных банков, возможностей для конкуренции).

3. Строгость требований к капиталу не слишком значима для работы и стабильности банков. Это, по мнению авторов, противоречит обычному разуму, но доказано статистически (не путать сам капитал и строгость требований к нему).

4. Обильное страхование депозитов отрицательно сказывается на стабильности банков. Страхование сопряжено со многими другими достаточно весомыми параметрами банковской системы и надзора. Но главное, отрицательный эффект от слепого полагания на силу страхования не может быть скомпенсирован даже значительными улучшениями в работе надзора.

5. Слабая связь между большим числом официальных надзорных индикаторов и работой и стабильностью банков. Отрицательное отношение между индексом диверсификации и вероятностью кризисов.

6. Регулирование, способствующее мониторингу банков со стороны частного бизнеса, склонно улучшать функционирование банков.

7. Государственное владение банками отрицательно влияет на результативность и положительно на коррупцию.

В работе, по нашему мнению, много недостатков: очень трудно судить о состоянии здоровья банковской системы по пяти разрозненным данным; при анализе нет разделения по группам стран – индустриальные, транзитные, развивающиеся, которые имеют свою специфику. Данные, приведенные в ней, характеризуют неудачный для Кыргызстана пост-кризисный 2001 г., содержат большую долю временного фактора, т.е. факторы надзора заданы, но ответная реакция на них еще не проявилась полностью (промежуточные состояния).

В работе [5] исследуется статистически финансовое благополучие банковской системы. В ней, в отличие от предыдущих работ, вместо пяти параметров здоровья системы используют один – индекс здоровья финансовой системы (ФССИ). Он строится достаточно сложным образом: сумма с определенными весами, норматив адекватности капитала, доля неработающих кредитов и один оцифрованный качественный параметр – качество пруденциального регулирования. Последний – оценка соответствия надзорной практики Базельским принципам – с 6 по 15. Веса для этого индекса определяют методом нейтрализации двухфакторных корреляций трех составляющих его величин, взятых попарно. Исследования проведены с учетом различия стран – развитые, переходные и развивающиеся, а также макроэкономической ситуации (зависимость здоровья банковской системы от макрообстановки). И еще одно существенное отличие от работ [4]: формула “прогноза”, построенная по страновой выборке, т.е. если в работе [4] знаем, что некоторые надзорные изменения существеннее других, то в [5] рассчитывается индекс ФССИ для разных ситуаций и определяется направление для выполнения надзорных действий, поскольку рассматривается только банковская система, ядро финансовой системы. В качестве независимых переменных взяты (название/ величина): для макросреды – уровень инфляции (%), дефицит бюджета (% к ВВП), реальная процентная ставка для краткосрочных сделок; для структуры банковского сектора – доля иностранных банков в банков-

ской системе; для институциональных и регулирующих органов – оценка соответствия организации надзора Базельским принципам – с 1 по 6, оценка соответствия практики регулятивного управления ключевым принципам прозрачности, отчетности, независимости, последовательности. Сумма последних двух оценок называется индексом регулятивного управления. Он вычисляется на основании ответов на вопросы согласно “нормам по хорошей практике по прозрачности в монетарной и финансовой политиках” от МВФ (25 пунктов) и опросника на соответствие Базельским принципам (6 пунктов). Таким образом, вычисленная статистическими методами формула выглядит следующим образом:

$$\text{ФССИ} = 0,396 * (\text{индекс регулятивного управления}) + 0,311 * (\text{дефицит бюджета}) + 0,446 * (\text{доля иностранных банков}) + (-0,217) * (\text{инфляция}) + (-0,082) * (\text{реальная процентная ставка, краткосрочная}).$$

Денежно-кредитная политика НБ КР направлена непосредственно на макроэкономическую обстановку. Через нее осуществляется регулирование денежной массы и влияние на инфляцию, экономический рост и т.д. Банковский надзор может оказывать только косвенное влияние на обстановку, через обеспечение хорошей работы банковской системы, стимулируя её к более эффективному выполнению своих функций финансового посредника. Иными словами, только первый член в формуле имеет прямое отношение к эффективности надзора, другие члены лишь косвенное и на начальном этапе разработок методов оценок не рассчитывается.

Нами и экспертом Мукашовой Ж.Д. (канд. экон. наук, специалист по фандрайзингу, Алматынский офис фонда “Евразия”) вычислен индекс регулятивного управления для Кыргызстана и получены близкие оценки – 49,9 и 50,25. Данный индекс для разных стран укладывается в интервал 31,94–100,0. Таким образом, при сравнении его с полученным нами, видно, что в республике есть неограниченные возможности для его совершенствования. Индекс здоровья финансовой системы для Кыргызстана равен:

$$\text{ФССИ} = 0,21 + 2,04 + 0,22 - 1,08 - 1,39 = -0,01.$$

Это значение занимает следующее положение: верхняя граница – для развивающихся стран, нижняя – для транзитных экономик (минимальная и максимальная величины для ФССИ –2,84 до +1,63). Как видим, и здесь республике еще предстоит пройти долгий путь до здоровой финансовой системы. Сравнением величин или вклада каждого фактора в ФССИ, обнаружено, что количественно более весомыми являются макроэкономические факторы и культура, технологии и стиль работы иностранных банков. Но с учетом разной направленности этих факторов и их практически полной компенсации, мы оказываемся в ситуации, когда банковский надзор и дефицит бюджета становятся достаточно значимыми.

Недостатками упомянутых выше работ являются: пробный характер, малое количество параметров, слишком большое доверие к качественным параметрам. Известно, что между прописанной нормой и реальной большая разница. Поэтому НБ КР озабочен “эффективностью” таких элементарных надзорных действий, как “принятое решение надзорщика – реальная реакция банка”, поскольку из-за деформаций рыночных отношений, аномальных явлений нет гарантий предполагаемого исхода. Или другой пример – “эффективность через качество кредитования” (здесь нужно преодолеть непрофессионализм, а порой не переступать границы корпоративной культуры). Подобные события происходят на микроуровне. Хорошая восприимчивость, чувствительность повышают эффективность. И, наконец, из-за большой обобщенности в этих работах нет учета более мелких явлений, как-то: большой связанности, рискованности и других аспектов транзитности.

Таким образом, взаимодействие банковской системы с реальным сектором экономики можно улучшить путем снижения процентной ставки на кредиты, увеличением их срочности, предоставлением большего объема кредитных денег. Банковский надзор в Кыргызстане не имеет в этих процессах инструментов воздействия на банки, хотя неко-

торые страны, например США, могут устанавливать потолки на процентную ставку. Поэтому влияние банковского надзора на улучшение работы реального сектора экономики возможно, но не в настоящее время. Надзор не может заменить собой самостоятельную работу банков своей эффективностью и развитием – он может только создать для этого благоприятные условия, но особенностью для Кыргызстана является то, что надзор будет играть более существенную роль, чем просто “арбитр на игровом поле”.

Литература

1. *Garry J. Schinasi*. Defining Financial Stability // IMF Working Paper. WP/04/187. – October 2004.
2. IMF Country Report 03/52. – 2003. – February.
3. *James R. Barth, Gerard Caprio, Jr. and Ross Levine*. Bank Regulation and Supervision: What Works Best? // World Bank. – 2002. – January.
4. World Bank Guide Questions. <http://world-bank.org>.
5. *Udaibir S. Das, Mare Quintyn and Kina Chenard*. Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis // Bank of Canada Conference. – 2003. – November.