

Федеральная корпорация по страхованию депозитов

История системы взносов с
учётом рисков, применяемой
в FDIC

Январь, 2020



Неофициальный перевод

Эдвард Гарнетт (Edward Garnett), ЛаВон Генри (LaVaughn Henry),
Дэниэль Хупл (Daniel Hoople), Эшли Михалик (Ashley Mihalik)

Аннотация

В этом исследовании приводится история развития системы взимания страховых взносов с банков-участников с учётом рисков, начиная с первой системы взносов с учётом рисков, внедренной в 1993 г., и вплоть до изменений, произошедших во время последнего финансового кризиса и после него. Рассказывая о каждом значительном изменении, авторы исследования описывают его предпосылки и дебаты, предшествовавшие внесению изменений, анализируют, как перестраивалась система, и описывают процесс и результаты проводившихся FDIC оценок предлагавшихся изменений в их сравнении с прежде действовавшей системой.

Мы хотели бы выразить благодарность Джону Андерлику (John Anderlik), Rosalind Bennett (Розалинд Беннетт), Кейт Бергстрессер (Keith Bergstresser), Брендк Бруно (Brenda Bruno), Ли Дэвисон (Lee Davison), Дайана Эллис (Diane Ellis), Мэттью Грин (Matthew Green), Джуди Гросс (Judy Gross), Карен Хьюз (Karen Hughes), Александру Джефферсу (Alexander Jeffers), Нэйтону Карле (Nathan Karle), Патрику Митчеллу (Patrick Mitchell), Кришне Пэйл (Krishna Patel), Джону Погашу (Jon Pogach), Уильяму Робинсону (William Robinson), Донне Заулинер (Donna Saulnier), Джорджу Шоукру (George Shoukry), Непретет Смит (Nefretete Smith), Манселль Сант-Клер (Munsell St. Clair) и Кэйти Зайдлер (Kathy Zeidler) за ценные комментарии, предложения и редакторские правки.

Мнения авторов, нашедшие отражение в исследовании, могут отличаться от официальной позиции Федеральной корпорации США по страхованию депозитов. Разрешается цитировать материалы внутренних исследований FDIC без дополнительного разрешения.

Оригинальная версия документа доступна на сайте Федеральной корпорации по страхованию депозитов (FDIC):

<https://www.fdic.gov/bank/analytical/cfr/staff-studies/2020-01.pdf>

Неофициальный перевод подготовлен государственной корпорацией "Агентство по страхованию вкладов" Российской Федерации.

FDIC занимается страхованием депозитов с 1934 г. Фонд страхования вкладов FDIC (DIF или фонд) финансируется за счёт страховых взносов на (или страховых премий), которые уплачиваются организациями, которые FDIC страхует, и используются для защиты вкладчиков застрахованных банков и урегулирования несостоятельности банков.¹ С момента создания FDIC на протяжении почти 60 лет все застрахованные банки уплачивали взносы по единой ставке, размеры которой не учитывали уровень риска, которому они подвергали фонд. После банковских кризисов, разразившихся в 1980-ых и 1990-ых, Конгресс реализовал ряд реформ, связанных со страхованием депозитов и поручил FDIC создать систему взносов, которая бы учитывала уровни риска, который ассоциируется с деятельностью каждого участника системы страхования депозитов. В 1993 г. FDIC внедрила свою первую систему взносов с учетом риска, основанную на результатах оценки значения капитала банков-участников и их надзорном рейтинге.

В настоящем исследовании приводится история системы страховых взносов с учетом уровня риска, применявшейся FDIC, начиная от первой системы взносов с учётом рисков, внедренной в 1993 г., до изменений, принятых во время последнего финансового кризиса и последующего экономического спада. В каждом разделе рассказывается о предпосылках для изменения системы взносов с учетом уровня риска и предшествовавших этому дебатах, о том, как перестраивалась система, и об оценке FDIC изменений относительно системы, применявшейся до этого. В работе раскрывается то, как развивалась система взносов с учётом рисков – как FDIC дифференцирует степень риска, а не то какие соображения учитываются для управления фондом в более широком смысле, например, изменения ставок страховых взносов для воздействия на размер фонда.

В первом разделе рассказывается, как FDIC создавала свою первую систему взносов с учётом риска, и о том, какие сложности возникали при ее внедрении. Спустя несколько лет после внедрения первой системы взносов с учётом рисков дифференциация рисков оказалась крайне затруднена из-за жестких законодательных ограничений, которые не позволяли FDIC взимать страховые взносы с банков с достаточным уровнем капитала и высоким рейтингом, если фонд страхования вкладов достигал определенного размера. В течение почти десяти лет установление ставок страховых взносов с учётом уровня рисков применялось только к небольшому числу банков, поскольку более 95% застрахованных банков имели нулевую ставку страховых взносов. В 2006 г. Конгресс принял закон, согласно которому FDIC было разрешено взимать страховые взносы исходя из уровня риска со всех банков, вне зависимости от уровня средств, накопленных в фонде.

Во втором разделе рассказывается, как FDIC отлаживала систему расчета взносов с учётом уровня рисков, разрабатывая отдельные методологии для установления ставок взносов для крупных и малых банков. В третьем разделе описываются дополнительные поправки, внесенные FDIC в методы расчета взносов с учётом уровня риска в 2008 г. с опорой на накопленный корпорацией опыт работы с обанкротившимися банками в начале финансового кризиса. Например, для некоторых источников финансирования в расчетах взносов с учётом риска стали учитывать, в какую сумму банкротство банка может обойтись фонду страхования вкладов. В последнем разделе описываются поправки, которые FDIC внесла в систему расчета страховых взносов для крупных банков в 2011 г. и для малых - в 2016 г., опираясь на свой опыт работы с сотнями банков, обанкротившихся за два последних финансовых кризиса.

¹ Из соображений простоты в работе термин «банк» используется в качестве синонима термина «застрахованная кредитная организация» или «IDI», используемого в пункте 3(с)(2) Федерального закона о страховании вкладов (12 U.S.C. 1813(c)(2)).

I. Создание системы страховых взносов, учитывающей риски

Когда FDIC была создана в 1933 г., предполагалось, что в соответствии с законодательством она будет взимать взнос на страхование депозитов по единой ставке.² Из-за многочисленных банкротств банков и сберегательных ассоциаций в 1980-е годы, опустошивших фонд страхования депозитов, в 1989 г. Конгресс инициировал реформы, включающие увеличение ставок взносов, а также изменение подходов к управлению фондом и урегулированию несостоятельности проблемных кредитных организаций.³ Закон предусматривал установление для страхового фонда минимального значения коэффициента резервирования (отношение имеющихся в фонде средств к оценочной сумме застрахованных вкладов) на уровне 1,25% оценочной суммы застрахованных вкладов и утвердил план-график увеличения ставок страховых взносов для достижения фондом этого минимального значения.

Согласно данному закону от 1989 г., FDIC должна была изучить возможности внедрения дифференциальной (или основанной на учёте рисков) системы страховых взносов. В 1980-е годы регулирующие органы, Конгресс, банковский и сберегательный сектора участвовали в дебатах, посвященных реформированию системы страхования депозитов, в частности, преимуществам страховых взносов, отражающих уровни рисков.⁴ В исследовании FDIC, выпущенном в декабре 1990 г., содержались рекомендации о том, чтобы FDIC были предоставлены полномочия взимать страховые взносы исходя из уровня риска, чтобы снизить перекрёстное субсидирование и предоставить банкам финансовые стимулы для ограничения их рискованных операций.⁵

Конгресс рассмотрел результаты этого исследования FDIC и в Законе о совершенствовании деятельности Федеральной корпорации по страхованию депозитов от 1991 г. (Закон FDICIA) впервые предписал FDIC принять нормативные акты, согласно которым размер ставки страхового

² Первоначально был установлен страховой взнос в размере приблизительно 8,3 цента на 100 долларов вклада, или 8,3 базисных пункта (б.п.). Банки платили номинальную ставку 8,3 б.п. вплоть до 1950 г., когда размер страхового фонда превысил 1 миллиард долларов. Из-за выражаемой банковским сектором обеспокоенности по поводу уровня страховых взносов и размера фонда FDIC внедрила систему вычетов, в результате чего фактические страховые взносы оказались ниже номинальных. В 1980-х, по мере роста числа банкротств и убытков фонда, вычеты прекратились. См. FDIC, «Краткая история страхования вкладов в США», сентябрь 1993 г., 36.

³ Законом о реформе финансовых организаций и о восстановлении их деятельности от 1989 г. (закон FIRREA) была в значительной мере реструктурирована деятельность сберегательных ассоциаций, а ответственность за страхование депозитов в сберегательных ассоциациях была возложена на FDIC. С принятием этого закона прекратила свое существование Федеральная корпорация страхования сбережений и ссуд (корпорация FSLIC); вместо нее был учрежден Фонд страхования сбережений в ссудно-сберегательных ассоциациях (фонд SAIF, Страховой фонд сберегательных ассоциаций), который занимался страхованием депозитов в сберегательных ассоциациях и управление, которым осуществляла FDIC. Закон FIRREA также ликвидировал существовавший на тот момент страховой фонд FDIC, передав его активы и пассивы в Банковский страховой фонд (фонд BIF), который занимался, в основном, страхованием депозитов в банках. См. Общий закон 101-73. 31 марта 2006 г. Банковский страховой фонд объединился со Страховым фондом сберегательных ассоциаций, образовав Фонд страхования депозитов. Для простоты изложения, в этой работе Банковский страховой фонд и Страховой фонд сберегательных ассоциаций объединены под названием «Фонд страхования депозитов», поскольку FDIC занималась управлением обоими фондами, и для обоих фондов устанавливало размер страховых взносов.

⁴ Хотя тема страховых взносов, размеры которых определялись бы уровнем риска, обсуждалась уже на протяжении нескольких лет, у FDIC не было правовых полномочий внедрить такую систему. См., например, Рабочая группа США по регулированию финансовых услуг, проект реформы. Отчет Рабочей группы США по регулированию финансовых услуг, 1984 г., 83; FDIC, Годовой отчет, 1984 г., xvi; FDIC, Годовой отчет, 1985 г., xvi; и Бартлетт Нэйлор (Bartlett Naylor), «Жесткая критика идеи определения размера страховых взносов в зависимости от уровня риска на слушаниях в Сенате», газета *American Banker*, 24 июля 1985 г.

⁵ Перекрёстное субсидирование понимается как ситуация, когда страхование депозитов клиентов банков, ведущих высоко рискованную политику, фактически оплачивается за средства взносов, уплачиваемых надежными банками. Страховщик депозитов может ограничить размер страховых взносов для рискованных банков, поскольку, если страховой взнос окажется слишком высоким, это может невольно внести свой вклад в банкротство неустойчивого банка. См. FDIC, «Изучение целесообразности и экономической обоснованности системы страхования депозитов с учётом уровня рисков», декабрь 1990 г.

взноса, уплачиваемого кредитной организацией, определяется исходя из риска, который она накладывает на фонд страхования депозитов. По требованиям этого закона, FDIC должна была рассмотреть риски, характерные для разных категорий и концентраций активов и обязательств, вероятный размер убытков, который фонд рискует понести, а также иные факторы, которые FDIC сочтёт заслуживающими учёта.⁶

Первая внедренная FDIC система страховых взносов с учётом уровня рисков

Система страховых взносов с учётом рисков была запущена в тестовом режиме в 1993 г., в 1994 г. она практически без изменений была переведена в статус постоянной системы. Разрабатывая такую систему расчета страховых взносов, FDIC установила, что система должна решать следующие политические задачи: быть понятной и справедливой, не быть чрезмерно обременительной для неустойчивых банков, обеспечивать адекватные поступления для рекапитализации фонда и финансово мотивировать банки на осуществление своей деятельности в безопасном и разумном ключе.⁷ Новая система поощряла более безопасное и разумное ведение банковской деятельности, снижая угрозу морального вреда/азарта, которая возникала при работе FDIC в соответствии с ранее применявшимися методологиями, когда отдельные финансовые организации могли брать на себя дополнительные риски, которые в конечном счете покрывали остальные организации, поскольку все уплачивали взносы по единой ставке.

В новой системе ставка страхового взноса банка определялась, в основном, двумя параметрами оценки риска: уровнем/достаточностью капитала и рейтингом, присвоенным банку надзорным органом. По уровню капитала банк относился к одной из трёх групп: с высоким капиталом, с достаточным уровнем капитала, с недостаточным уровнем капитала. Для каждой группы использовались пороговые значения коэффициента достаточности капитала, которые применялись федеральными банковскими ведомствами для применения Оперативных корректирующих мер (РСА).⁸ В первые полгода уплаты взносов FDIC относила вновь созданные банки к финансовым организациям с достаточным капиталом.⁹

Далее, в каждой из трёх групп по размеру капитала банки распределялись по трем

⁶ Раздел 302(а) закона FDICIA (Общий закон № 102-242, 105 ст. 2236). Согласно разделу 302(а), при установлении ставки взносов можно также учитывать потребности фонда страхования вкладов в поступлении средств.

⁷ 57 Фед. нормы и правила 62502 (31 декабря 1992 г.) и 57 Фед. нормы и правила 45263 (1 октября 1992 г.).

⁸ «Оперативные корректирующие меры» были добавлены разделом 131 Закона FDICIA (Общий закон 102–242, 105 ст. 2236 (1991)). Этим положением устанавливаются рамки действий надзорных органов в отношении застрахованных кредитных организаций, которые становятся все более жесткими по мере снижения достаточности капитала. Согласно РСА, с декабря 1992 г. Применялось отнесение банков к одной из следующих категорий, исходя из размера их капитала:

- Банки с высоким капиталом: коэффициент достаточности совокупного капитала с учетом рисков – не менее 10,0%; коэффициент достаточности капитала первого уровня с учетом рисков – не менее 6,0%; и коэффициент финансового рычага (leverage ratio) – не менее 5,0%.
- Банки с достаточным капиталом: коэффициент достаточности совокупного капитала с учетом рисков – не менее 8,0%; коэффициент достаточности капитала первого уровня с учетом рисков – не менее 4,0%; и коэффициент финансового рычага – не менее 4,0% (не менее 3,0%, если банк имеет общий рейтинг 1 по рейтинговой системе CAMEL), и при этом не соответствует определению «Банк с высоким капиталом».
- Банки с недостаточным капиталом: коэффициент достаточности совокупного капитала с учетом рисков – менее 8,0%; или коэффициент достаточности капитала первого уровня с учетом рисков – менее 4,0%; или коэффициент финансового рычага – менее 4,0% (менее 3,0%, если банк имеет общий рейтинг 1 по рейтинговой системе CAMEL).

См. 57 Фед. нормы и правила 44901 (29 сентября 1992 г.).

⁹ FDIC полагает, что в первые месяцы существования новые финансовые организации представляют для фонда страхования депозитов минимальный риск с точки зрения капитала благодаря тщательному изучению их уставных документов на этапе их лицензирования и допуска в систему страхования депозитов. См. 58 Фед. р. 34357, 34360 (25 июня 1993 г.).

контрольным подгруппам в зависимости от оценки FDIC риска, который накладывал каждый банк на фонд. Для этого распределения FDIC учитывала рейтинг основного федерального органа банковского надзора — рейтинг CAMELS¹⁰, а для банков с лицензией штата – рейтинг регионального надзорного органа. Поскольку такая классификация банков по уровням рисков частично основывалась на конфиденциальном рейтинге надзорных органов, новая система также подразумевала ограничения по раскрытию информации о том, к какой категории относится конкретный банк.¹¹ Хотя при распределении банков по подгруппам FDIC в большой мере полагалась на рейтинги надзорных органов, такие рейтинги были не единственным основанием для оценки. FDIC могла по своему усмотрению рассматривать и учитывать иную информацию, которую она считала важной для оценки реального финансового положения банка и риска, которому банк мог подвергать фонд страхования депозитов, в том числе сведения, которые банки включали в консолидированную отчетность о финансовом положении и уровне дохода (обязательная отчетность) или информация надзорных органов штатов по результатам проверок банков.¹²

Основываясь на классификации по уровню достаточности капитала с разбивкой на подгруппы по рейтингу надзорных органов, FDIC относила банк к одной из девяти групп по уровню риска (классификация по уровню рисков) и взимала страховой взнос по ставке, размер которой зависел от отнесённости конкретного банка к той или иной группе. Все кредитные организации в одной группе по уровню риска уплачивали страховой взнос по единой ставке. Как видно из Таблицы 1, ставки страховых взносов варьировали от 23 б.п. (центов на 100 долларов внутренних депозитов, то есть депозитов, привлечённых на территории США) для группы с наименьшим уровнем риска до 31 б.п. для группы с наибольшим уровнем риска.

¹⁰ Надзорные органы в банковской сфере используют рейтинг CAMELS для характеристики общего состояния банков. Изначально рейтинг назывался CAMEL; аббревиатура расшифровывалась следующим образом: С (Capital Adequacy) – достаточность капитала; А (Asset Quality) – качество активов; М (Management) – управление; Е (Earnings) – доходы, и L (Liquidity) – ликвидность. В 1996 г. в название рейтинга добавили букву S, которая обозначала чувствительность к рыночным рискам («Sensitivity to Market Risk»). Составные и компонентные рейтинги CAMELS включают оценки от 1 до 5; рейтинг 1 – это самая высокая оценка, указывающая на наилучшие показатели деятельности, высокую эффективность оценки рисков и наиболее низкую обеспокоенность со стороны надзорных органов. На другой стороне шкалы наиболее низкий рейтинг (5), указывающий на низкую эффективность, неадекватное управление рисками и максимальную обеспокоенность надзорных органов. Составной рейтинг CAMELS выводится на основании оценки шести его компонентов; хотя, как правило, составной рейтинг представляет собой четкое отражение рейтингов, выставленных по каждому его компоненту, он все же не является средним арифметическим выставленных баллов.

¹¹ 57 Фед. нормы и правила 62502, 62504 (31 декабря 1992 г.).

¹² 57 Фед. нормы и правила 45263, 45279 (1 октября 1992 г.).

Таблица 1			
Матрица ставок страховых взносов, 1993 – 1995 гг.			
Группа по уровню достаточности капитала	Подгруппа по рейтингу надзорных органов		
	А: Жизнеспособный банк CAMELS 1 или 2	В: Обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 3	С: Значительная обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 4 или 5
1: Банк с высоким капиталом	23 б.п.	26 б.п.	29 б.п.
2: Банк с достаточным уровнем капитала	26 б.п.	29 б.п.	30 б.п.
3: Банк с недостаточным уровнем капитала	29 б.п.	30 б.п.	31 б.п.
Источник: FDIC Примечание. Группы по уровню достаточности капитала сформированы на базе определения, используемого для классификации банков по уровням достаточности капитала по программе «Оперативных корректирующих мер».			

Относительно небольшой разброс в ставках страховых взносов, установленный FDIC, отражал ряд практических соображений. Во-первых, после многочисленных банкротств банков и сберегательных ассоциаций в 1980-е и в начале 1990-х, фонду нужно было обеспечить существенный приток поступлений для рекапитализации, чтобы обеспечить достижение предусмотренного законом минимального значения коэффициента резервирования на уровне 1,25% от оценочной суммы застрахованных вкладов. Большинство банков - участников системы страхования депозитов имели достаточный капитал, высокий рейтинг, и, следовательно, попали в группу с низкой ставкой страхового взноса. Соответственно, для значительного притока средств в фонд ставка взноса для группы с минимальным уровнем риска должна была быть намного выше, чем если бы фонд страхования депозитов уже достиг предусмотренного минимального значения коэффициента резервирования или превысил ее. Во-вторых, попытки возложить бремя рекапитализации на небольшое количество банков, отнесенных к группам с высоким уровнем риска, могли бы привести к ухудшению их и без того сложного финансового положения. С учетом статуса FDIC как государственной организации и единственной организации, занимающейся страхованием банковских депозитов, меры по взысканию крупных страховых взносов могли оказаться непопулярными и потенциально контрпродуктивными. Относительно небольшой разброс в ставках страховых взносов между группами с наименьшим и наибольшим риском означал, что ставки не в полной мере отражают реальные различия в уровнях рисков, поскольку шаг изменения ставок от одной группе к другой, скорее всего, оказался бы меньше, чем различия в прогнозируемых убытках фонда. Коль скоро FDIC уменьшила страховые взносы для наиболее проблемных банков, то для поддержания адекватного притока средств она по определению должно было завязать ставки страховых взносов для надежных банков.¹³ Тем не менее, с точки

¹³ 57 Фед. нормы и правила 21617, 21619 (21 мая 1992 г.).

зрения FDIC небольшой разброс ставок взносов оказался разумным первым шагом на пути к последующему поэтапному уменьшению перекрёстного субсидирования риска, существовавшего в период действия единой ставки страховых взносов, и послужил стимулом к тому, чтобы рискованные банки стали повышать уровень своей надежности и разумности.

Общий размер уплачиваемого банком страхового взноса определялся путем умножения ставки взноса на «среднюю расчётную базу», которая до закона FDICIA рассчитывалась как обязательства банка по внутренним депозитам с определенными корректировками. Однако в законе FDICIA нет четкого определения «расчётной базы» – в соответствии с намерениями Конгресса, FDIC была предоставлена определенная свобода действий - для создания новой системы взносов с учетом уровня риска, свободной от недостатков, унаследованных от предыдущей системы с единой ставкой страховых взносов. Разрабатывая матрицу ставок с учетом уровня риска, FDIC тем не менее оставила прежнее определение «расчётной базы».

Рассматривавшиеся альтернативы

Создавая свою первую систему страховых взносов с учетом риска, FDIC рассмотрела большое число альтернатив. Например, рассматривались идеи использовать иные, чем те, которые были в итоге выбраны, показатели рисков для установления ставок страховых взносов, создать отдельные - разные системы ставок взносов для крупных и мелких банков, создать отдельную классификацию для банков с минимальным риском или увеличить число групп риска. В процессе разработки системы взносов с учётом рисков FDIC проводила публичные консультации по этим вопросам.

Отбирая параметры риска для их учёта в целях установления ставок взносов, FDIC, в частности, рассматривала возможность и целесообразность использования подхода, в рамках которого ставки взносов основывались бы только на объективных факторах, а не на сочетании уровня достаточности капитала и рейтинга надзорных органов. От общественности поступила неоднозначная реакция на такое предложение: большинство комментирующих были за сочетание факторов, некоторые же отстаивали мнение, что следует полагаться только на объективные количественные параметры. Кое-кто высказывал точку зрения, что рейтинг надзорных органов должен учитываться только для банков, вызывающих обеспокоенность. FDIC пришла к выводу, что суждения надзорных органов в целом служат более надежным источником информации для определения уровня риска для фонда, нежели только сведения, представленные в публичной финансовой отчетности и надзорной отчетности банков.¹⁴ По мнению FDIC непрерывный мониторинг деятельности банков надзорными органами, включающий формальное и неформальное взаимодействие с застрахованными банками, позволяет получать более полную и точную информацию о степени подверженности банка рискам, нежели сведения, которые можно почерпнуть из его финансовой отчетности. Поэтому система страховых взносов с учётом уровня рисков, в которой важную роль играют рейтинги надзорных органов, обеспечит большую точность при определении ставок взносов с учётом уровня рисков, чем система, основывающаяся исключительно или в основном на включенных в финансовые отчеты данных.

В то же время, при определении ставок страховых взносов с учётом рисков FDIC не была склонна полагаться исключительно на рейтинги надзорных органов. FDIC требовалось, чтобы система взносов с учётом рисков предусматривала немедленное финансовое поощрение в виде количественных четко определенных значений для таких менее устойчивых кредитных

¹⁴ 57 Фед. нормы и правила 45263, 45280 (1 октября 1992 г.).

организаций, которые улучшили свое финансовое положение.¹⁵ Расчет страховых взносов частично на основе значения показателя коэффициента достаточности капитала, отраженного в обязательной отчетности, а частично на основе учёта надзорного рейтинга в соответствии с недавно принятыми стандартами PCA, позволял получать объективную оценку. Повысив уровень достаточности капитала проблемные банки могут уменьшить размер своих страховых взносов. Чем выше достаточность капитала, тем лучше банк справляется с убытками, тем заметнее участие владельцев/акционеров в адекватной работе банка и тем ниже вероятность, что банк обанкротится, причинив убытки фонду страхования депозитов. Соответственно, FDIC решила принять коэффициенты достаточности капитала и рейтинги надзорных органов за основу правил определения ставок страховых взносов с учётом уровня рисков.

FDIC также рассматривала еще одну альтернативу – создание отдельных систем для крупных и мелких банков, что допускалось законом FDICIA. Однако в тот момент FDIC не считала целесообразным по-разному подходить к двум банкам с одинаковым значением показателя достаточности капитала и рейтингом надзорных органов только из-за разницы в их размере. Авторы замечаний в своём большинстве поддержали эту точку зрения. С учётом этого FDIC решила не использовать совокупный объём активов банка в качестве критерия для взимания разных по размеру ставки страховых взносов.

До завершения разработки новой системы взносов с учётом уровня риска FDIC также получила комментарии в отношении вопроса о целесообразности выделения отдельной подкатегории из группы банков с низким риском для отнесения к ней банков, представляющих минимальный риск для фонда страхования депозитов. Поскольку, согласно ожиданиям FDIC, большинство банков будет отнесено к группе с наименьшим риском как банки с достаточным капиталом и рейтингом CAMELS 1 или 2, то, возможно, в такой системе будет недостаточно стимулов к более осторожному принятию банками рисков и их надёжной и разумной работе, – а ведь именно это было одной из целей FDIC при введении дифференциации ставок страховых взносов с учётом уровня риска.¹⁶ В связи с этим FDIC поставила вопрос: следует ли выделить подкатегорию банков с минимальным уровнем риска из группы с низким риском для обеспечения дальнейшей дифференциации рисков. В ходе публичных консультаций FDIC получила 108 писем с комментариями по данному вопросу. Большинство респондентов соглашались, что если выделить подгруппу с минимальными уровнем риска, это улучшит новую систему взносов и систему стимулов, вознаграждающую банки за надежность, разумность и умелое управление рисками.¹⁷ Однако по вопросу, какие критерии должны лечь в основу выделения подгруппы с минимальным уровнем риска, согласия достигнуто не было.¹⁸ Кроме того, FDIC отмечала, что если установить низкую ставку страховых взносов для банков с минимальным уровнем риска, то это потребует, в свою очередь, увеличения ставок страховых взносов для всех остальных банков, чтобы поддержать необходимый уровень поступлений в фонд, и такое увеличение может оказаться обременительным для более слабых банков, в особенности если учесть, что FDIC придерживалась позиции о целесообразности установления небольшого разброса в ставках

¹⁵ 57 Фед. нормы и правила 45263, 45281 (1 октября 1992 г.).

¹⁶ 57 Фед. нормы и правила 21617–19 (21 мая 1992 г.).

¹⁷ 58 Фед. Нормы и правила 34357, 34361 (25 июня 1993 г.).

¹⁸ Например, FDIC запросила комментарии о том, следует ли выделять категорию с минимальным уровнем риска исходя из кредитного рейтинга банка. Перспектива использования в качестве фактора риска рейтинга негосударственной задолженности вызвала ряд отрицательных ответов, включая обеспокоенность по поводу несовместимости стимулирования и информации, доступной FDIC и частным рейтинговым агентствам. В результате, FDIC отказалась от идеи использования кредитных рейтингов как параметра категории с минимальным уровнем риска или в качестве дополнительного фактора при отнесении банка к той или иной группе на основании рейтинга надзорных органов. См. 57 Фед. нормы и правила 45263, 45281 (1 октября 1992 г.).

страховых взносов.¹⁹ С учётом этих опасений FDIC решила не выделять подкатегорию организаций с минимальным риском.

FDIC также запрашивала комментарии в отношении того, следует ли расширить принятую на переходном этапе классификацию из девяти групп по уровню риска, включив в нее больше групп по уровню достаточности капитала и/или значения надзорных рейтингов, и если да, то как это можно сделать. Большинство респондентов ратовали за действующую классификацию/матрицу с девятью группами. Лишь в нескольких комментариях рассматривались альтернативные классификации, которые FDIC предлагала в качестве примеров. Совет директоров FDIC согласился с большинством комментариев и решил оставить для новой системы страховых взносов действующую классификацию/матрицу из девяти групп по уровню риска.²⁰

Наконец, FDIC подняла вопрос о целесообразности расширении или сокращении расчётной базы относительно ее изначального определения. FDIC отмечала, что в соответствии с требованиями законодательства в случае взимания «особого чрезвычайного взноса» FDIC должна использовать альтернативное определение расчётной базы, включающее среднюю совокупную стоимость активов банка за минусом средней суммы его материального капитала и субординированного долга. (FDIC использовала подобное определение в 2009 г., когда взимала специальный разовый взнос на восполнение Фонда страхования депозитов, и в 2011 г., когда получило от Конгресса указание изменить определение расчётной базы). Однако FDIC решила, что изменение расчётной базы привело бы к значительному перераспределению нагрузки, связанной с финансированием системы страхования депозитов между банками разных размеров и усложнило бы переход к системе взносов с учётом уровня рисков. Согласно выводам FDIC, вопрос требовал дальнейшего изучения; FDIC предложила не менять положения нормативного акта о новой системе взносов, регулирующие расчётную базу.²¹

Оценка

По сравнению с ранее действовавшей системой с единой ставкой страховых взносов новая система страховых взносов – с учётом уровня рисков стала важным шагом на пути «синхронизации» или взаимоувязки ставок взносов и рисков, которые банки накладывали на фонд страхования депозитов. По прошествии нескольких лет с момента введения в действие такой системы FDIC проанализировала то, как часто терпели крах банки из каждой категории за пятилетний период. По результатам этого анализа (см. Таблицу 2) выяснилось, что банки, включенные в категории с повышенным уровнем риска (или банки, которые оказались бы в этих категориях, если бы такая система действовала в 1985 г.), терпели крах чаще, чем банки, которые были (или были бы) включены в категории с низким уровнем риска. Данные показатели представляют собой частоту крахов банков в разрезе категорий с разным уровнем риска за период с 1985 по 2000 г., а также крахов банков по 2005 г. Каждый показатель частоты крахов банков представляет собой процент банков, потерпевших крах в следующие пять лет, от числа банков за данный квартал в данной категории по уровню риска (совокупные данные за все кварталы с 1985 г. по 2000 г.).²²

¹⁹ 57 Фед. Нормы и правила 45263, 45281 (1 октября 1992 г.).

²⁰ 58 Фед. нормы и правила 34357, 34361 (25 июня 1993 г.).

²¹ 57 Фед. нормы и правила 62502, 62514 (31 декабря 1992 г.).

²² 71 Фед. нормы и правила 41910, 41912 (24 июля 2006 г.). Частота крахов банков за пятилетний период рассчитывается путем сравнения числа банков, которые потерпели крах в течение пятилетнего периода, с числом банков каждой категории на начало этого пятилетнего периода. С подробной информацией о Банковском страховом фонде можно ознакомиться в сноске 3.

Таблица 2			
Частота крахов банков за пять лет по категориям ставок взносов, 1985 – 2000 (только для банков - участников Банковского страхового фонда)			
Группа по уровню достаточности капитала	Подгруппа по рейтингу надзорных органов		
	А: Жизнеспособный банк CAMELS 1 или 2	В: Обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 3	С: Значительная обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 4 или 5
1: Банк с высоким капиталом	0,77%	2,67%	6,78%
2: Банк с достаточным уровнем капитала	2,03%	5,51%	14,43%
3: Банк с недостаточным уровнем капитала	2,30%	7,10%	28,84%
Источник: FDIC Примечание. Группы по уровню достаточности капитала сформированы на базе определения, используемого для классификации банков по уровням достаточности капитала по программе «Оперативных корректирующих мер».			

Тем не менее, потребность в рекапитализации фонда страхования депозитов после кризисов, разразившихся в конце 1980-х – начале 1990-х годов, привела к установлению высокой ставки взносов для банков, включенных в категорию с самым низким уровнем риска, и небольшой разницы между ставками для банков с минимальным и максимальным уровнем риска, что не отражало фактический уровень различий по показателю частоты крахов банков в разных категориях (см. Таблицу 1). Кроме того, единая ставка для категории банков с минимальным уровнем риска, к которой относились большинство банков, не отражала различия по уровню риска среди банков данной категории.

Достигнув предписанного законом минимального значения коэффициента резервирования на уровне 1,25%, FDIC снизила ставки страховых взносов для наименее надежных банков с 31 до 27 б.п. Ставки взносов для наиболее надежных банков упали с 27 б.п. до нуля в соответствии с положениями Закона о фондах страхования депозитов от 1996 г. (Закон DIFA), согласно которым FDIC запрещается взимать с банков с высоким значением коэффициента достаточности капитала и высоким надзорным рейтингом взносы на страхование депозитов после достижения коэффициентом резервирования значения в 1,25%.²³ Дата изменения ставок страхования зависела от того, был ли банк застрахован в Банковском страховом фонде, где коэффициент резервирования достиг значения 1,25% в 1995 г., или в Фонде страхования сбережений в ссудно-сберегательных ассоциациях, который достиг этого уровня только в следующем году.²⁴ В Таблице

²³ Раздел 2706 Сборника законодательных актов об общих фондах (Omnibus Consolidated Appropriations Act), 1997 г. (Краткое название: Закон о фондах страхования депозитов от 1996 г.) Общий закон № 104-208. Положения 3009 – 496, 30 сентября 1996 г.

²⁴ Изначально по новой системе взимания страховых взносов с учётом уровня риска банки платили взносы по ставкам от 23 до 31 б.п. (см. Таблицу 1). Такая тарифная сетка объяснялась отчасти требованиями закона FDICIA, согласно которым FDIC должна была поддерживать размер страховых взносов в среднем на уровне 23 б.п. до тех пор, пока фонд не восстановится до достижения коэффициентом резервирования значения 1,25%. В Банковском страховом фонде это было достигнуто в 1995 г., и в период с 1 июня по 31 декабря 1995 г. FDIC снизила ставки взносов до 4 – 31

3 представлена матрица ставок страховых взносов по всем девяти категориям после того, как в каждом фонде значение коэффициента резервирования достигло 1,25%. В целом, эта матрица ставок применялась для всех застрахованных банков с 1 октября 1996 г. по 31 декабря 2006 г.

Таблица 3			
Матрица ставок взносов после достижения коэффициентом резервирования значения 1,25%			
Группа по уровню достаточности капитала	Подгруппа по рейтингу надзорных органов		
	А: Жизнеспособный банк CAMELS 1 или 2	В: Обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 3	С: Значительная обеспокоенность со стороны надзорных органов CAMELS 4 или 5
1: Банк с высоким капиталом	0 б.п.	3 б.п.	17 б.п.
2: Банк с достаточным уровнем капитала	3 б.п.	10 б.п.	24 б.п.
3: Банк с недостаточным уровнем капитала	10 б.п.	24 б.п.	27 б.п.

Источник: FDIC
Примечание. Группы по уровню достаточности капитала сформированы на базе определения, используемого для классификации банков по уровням достаточности капитала по программе «Оперативных корректирующих мер».

Хотя базовые параметры риска остались практически неизменными, большинство банков в категории банков с минимальным риском примерно десять лет не платили страховых взносов.²⁵ Запрет, согласно которому FDIC не могла взимать с большинства банков страховые взносы, резко ограничивал возможности системы дифференцировать банки по уровням рисков и поощрять осмотрительность банков при принятии рисков. Наконец, в результате реформы, проведенной в начале 2006 г. у FDIC снова появилась возможность внедрить систему, предусматривающую эффективное взимание страховых взносов с учётом уровня рисков.

б.п. для банков – участников Банковского страхового фонда. После принятия Закона о фондах страхования депозитов (DIFA) с 1 января 1996 г. FDIC понизила ставки до 0 – 27 б.п. для банков участников Банковского страхового фонда (см. Таблицу 3). Из-за разницы в ставках взносов у банков появился стимул отказаться от участия в Страховом фонде сберегательных ассоциаций и перейти в Банковский страховой фонд; в соответствии с Законом о фондах страхования депозитов (DIFA), FDIC была обязана получить с депозитов, застрахованных в Страховом фонде сберегательных ассоциаций, разовый страховой взнос в размере 65,7 б.п. После получения этого специального страхового взноса в 1996 г. Страховой фонд сберегательных ассоциаций достиг минимального значения коэффициента резервирования, и FDIC снизила ставки для застрахованных в этом фонде банков, установив их на уровне 0 – 27 б.п. (см. Таблицу 3), таким образом выровняв размер ставок со ставками, действующими для банков, застрахованных в Банковском страховом фонде. С подробной информацией о Банковском страховом фонде и Страховом фонде сберегательных ассоциаций можно ознакомиться в сноске 3.

²⁵ На этот момент банки все еще должны были уплачивать страховые взносы с процентов по облигационным займам, выпущенным Финансовой корпорацией (FICO), созданной в 1987 г. в целях рекапитализации Федеральной корпорации страхования сбережений и ссуд (корпорации FSLIC). Эти взносы уплачивались отдельно от взносов на страхование депозитов, были одинаковыми для всей отрасли и не были связаны с уровнем риска. См. FDIC, *История восьмидесятих: уроки банковских кризисов 1980-х и начала 1990-х* (1997 г.), 132–35.

II. Реформа системы страхования депозитов

В конце 1990-х FDIC приступила к всеобъемлющему пересмотру системы страхования депозитов. Поскольку в этот период почти все банки характеризовались высоким капиталом и высоким рейтингом, законодательные нормы ограничивали возможности системы взимать страховые взносы с учетом дифференциации рисков, что оказалось выгодным для некоторых банков из этой группы, которые вели рискованную политику. От этих ограничений также выигрывали новые и быстро развивающиеся банки - за счёт давно существующих и стабильных банков. Системе также не хватало адекватных мер стимулирования осмотрительной политики управления рисками. В августе 2000 г. FDIC опубликовала исследование альтернативных вариантов, в котором излагались результаты проведённого анализа существующей системы страхования депозитов и запрашивались комментарии от общественности.²⁶ В работе описывались альтернативы для изменения системы страховых взносов с учётом рисков и системы управления фондом страхования депозитов, а также излагались теоретические основы для реформирования системы страховых взносов с учётом риска.²⁷ Исходя из опыта FDIC и предложений от представителей отрасли, в том числе, высказанных в ходе открытых круглых столов,²⁸ в рамках предложенных возможных вариантов анализировались различные подходы к установлению ставок взносов и к тому, какая информация должна служить основой для установления ставок взносов.

В 2001 г. FDIC выпустила доклад с рекомендациями по реформированию федеральной системы страхования депозитов.²⁹ Поскольку для реформ были необходимы изменения законодательства, в доклад вошли рекомендации, адресованные Конгрессу. Среди предложенных FDIC реформ было право взимать взносы с учётом рисков со всех банков вне зависимости от размера фонда, тем самым уменьшая потенциал для проявления проблемы морального вреда/азарта и повышая справедливость системы взносов за счёт уменьшения перекрестного субсидирования менее надежных банков более надежными, а новых банков – давно существующими. В своей речи перед Конгрессом бывший на тот момент председателем FDIC Дональд Пауэлл (Donald Powell) заложил фундамент для изменения условий страхования новых банков, отметив, что более 1100 новых банков пользовались выгодами членства в системе страхования депозитов, которая предоставляла страховую защиту в отношении 262 миллиардов долларов депозитов, которые они привлекли, ни разу не уплатив страховые взносы: «Фактически, банки, которые были созданы раньше и развиваются медленнее, субсидируют эти новые быстро растущие организации».³⁰ Председатель Пауэлл также отметил, что для FDIC цель системы страховых взносов с учётом рисков – это сделать систему взносов справедливой, прозрачной и основанной как на данных статистического анализа, так и на результатах экспертных оценок.

После нескольких итераций доработки законопроекта при участии FDIC 6 февраля 2006 г.

²⁶ FDIC, Исследование альтернатив, август 2000 г., <https://www.fdic.gov/deposit/insurance/optionpaper.pdf>.

²⁷ Донна Таноэ (председатель Федеральной корпорации страхования депозитов), выступление на пресс-конференции по вопросам страхования депозитов (Вашингтон, округ Колумбия), 9 августа 2000 г., <https://www.fdic.gov/news/news/press/2000/pr0052a.html>.

²⁸ Круглый стол FDIC по страхованию депозитов, 25 апреля 2000 г.

²⁹ FDIC, «Выполнить обещанное: рекомендации по реформированию страхования депозитов», апрель 2001 г., <https://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/direcommendations.pdf>.

³⁰ Закон о реформировании страхования депозитов 2005 г.: слушания принятого палатой представителей законопроекта 1185 перед Подкомитетом по финансовым организациям и потребительскому кредитованию Комитета по финансовым услугам, 109 Конг. (2005) (речь Дональда Е. Пауэлла (Donald E. Powell), председателя Федеральной корпорации страхования депозитов), <https://www.fdic.gov/news/news/speeches/archives/2005/chairman/spmar1705.html>.

Конгресс принял Федеральный закон о реформировании страхования депозитов 2005 года. (Закон FDIRA).³¹ Закон FDIRA предоставил FDIC гибкость в плане возможности взимания страховых взносов со всех банков и сподвигнул FDIC на проведение дальнейших реформ. FDIC сократила число категорий/групп риска с девяти до четырёх, разработала разные методологии установления ставок страховых взносов для крупных и мелких банков, пересмотрела свою методологию дифференциации рисков для банков в категории с минимальным уровнем риска и изменила подход к вновь созданным банкам с точки зрения взносов, которые они должны уплачивать.

Право взимать страховые взносы со всех банков

FDIC активно выступала за право взимать страховые взносы с учётом риска со всех банков вне зависимости от степени благополучия того или иного банка и размера Фонда страхования депозитов. Поскольку FDIC было запрещено взимать страховые взносы с большинства застрахованных банков, система не могла эффективно противостоять проявлениям проблемы морального вреда/азарта. В своих рекомендациях по реформированию системы страхования депозитов от 2001 г. FDIC отмечала, что «невозможность взимать страховые взносы с учётом риска с большинства банков может поощрять такие банки к принятию повышенных рисков», и что «этому запрету нужно положить конец».³² Кроме того, в число 95 % банков, которые ничего не платили за страхование депозитов, входили и недавно созданные банки, которые пользовались выгодами от членства в системе страхования депозитов за счет страховых взносов, уплаченных ранее другими организациями.³³

В рамках Закона о реформировании страхования депозитов (FDIRA) Конгресс снял запрет на взимание страховых взносов с учётом уровня риска с банков с высоким капиталом (которые составляли большинство) по достижении коэффициентом резервирования целевого уровня.³⁴ Таким образом FDIC получила свободу действий по установлению ставок страховых взносов для банков с высоким капиталом и высоким рейтингом, то есть для подавляющего большинства кредитных организаций. Бывшая на тот момент председателем FDIC Шейла Бейр (Sheila Bair) позднее сказала: «Эта новая система [...] повысит мотивацию к качественному управлению рисками в застрахованных банках».³⁵ Закон о реформировании страхования депозитов также предоставил возможность проведения разового возврата страховых взносов примерно на сумму 4,7 миллиарда долларов, ранее уплаченных в фонд надежными банками, включая

³¹ Федеральный закон о реформировании страхования депозитов 2005 г., Общий Закон № 109-171, 120 ст. 9 (2006). Причина расхождения дат состоит в том, что данный закон был включен в Закон о сокращении дефицита бюджета 2005 г. в разделе 2 Свода законов США, а тот был окончательно принят в феврале 2006 г.

³² «Выполнить обещанное: рекомендации для реформирования страхования депозитов». В дополнительном докладе 2001 г. отмечалось, что «взносы в систему страхования депозитов могут исказить уровни принятия рисков, если эти риски не учитываются корректно». См. Блиндер и Вескотт (Blinder and Wescott), «Реформа системы страхования вкладов: отчет FDIC», 20 марта 2001 г.

³³ С 1 января 1997 г. по 31 декабря 2006 г. ставки менялись от 0 до 27 б.п. В этот период банки с наиболее высоким рейтингом (1А) не платили за страхование депозитов; страховые взносы взимались только с менее надежных банков. В этот период примерно у 95 % банков был рейтинг 1А.

³⁴ Законом о реформировании страхования депозитов разрешалось установить интервал для Целевого размера коэффициента резервирования (DRR) для Фонда страхования депозитов в диапазоне от 1,15% до 1,50%. Однако согласно требованиям этого закона, если на конец года значение коэффициента резервирования превышает 1,35%, FDIC должна осуществлять возврат банкам половины суммы, находящейся в фонде сверх той суммы, которая необходима для поддержания значения коэффициента резервирования на уровне 1,35%. Если на конец календарного года значение коэффициента резервирования превышает 1,50%, FDIC должна возвращать банкам всю сумму превышения размером фонда той величины, которая соответствует значению коэффициента резервирования, равному 1,35%. При определенных обстоятельствах Совет директоров мог отложить возврат взносов. См. раздел 2107(a) Общего закона № 109-171, 8 февраля 2006 г.

³⁵ FDIC: «FDIC устанавливает новые взносы за страхование депозитов исходя из уровня риска», пресс-релиз № PR-101-2006, 2 ноября 2006 г., <https://www.fdic.gov/news/news/press/2006/pr06101.html>.

рекапитализацию фонда в начале 1990-х.

Изменения, внесённые в систему взносов с учётом рисков

Закон о реформировании страхования депозитов предоставил FDIC возможность лучше увязать размер ставок страховых взносов с рисками, которым подвергается фонд страхования депозитов. В связи с этим FDIC внесла изменения в систему взносов с учётом рисков, чтобы улучшить дифференциацию банков по уровню рисков. Внесённые изменения ограничили субсидирование ненадежных банков надежными и сделали ставки взносов более чувствительными к рискам.³⁶

В 2007 г. FDIC сократила число категорий риска, использовавшихся для установления ставок взносов, с девяти до четырех: в категорию риска I вошли банки с минимальным уровнем риска, а в категорию риска IV – с максимальным. Объединение категорий основывалось на сопоставимости показателей частоты крахов банков за пятилетний период (см. Таблицу 2).³⁷ Более того, в некоторых категориях из девяти изначально был лишь небольшой процент банковских организаций.³⁸ Соответственно, методология установления ставок взносов упростилась, но сохранила свою увязанность со страховыми рисками, поскольку риски потерпеть крах возрастали от категории к категории.

Как видно из Таблицы 4, к ³⁹ категории риска I относятся все банки с высоким капиталом и композитным рейтингом CAMELS 1 или 2; эта категория соответствует категории с минимальным уровнем риска в ранее использовавшейся матрице с девятью категориями. К категории риска II относятся все банки с композитным рейтингом CAMELS 1, 2 или 3, кроме банков из категории риска I и банков с недостаточным капиталом. Категория риска III включала все банки с недостаточным капиталом и рейтингом CAMELS 1, 2 или 3, а также банки с композитным рейтингом CAMELS 4 или 5 с достаточным уровнем капитала. Категория риска IV включала все банки с недостаточным уровнем капитала и рейтингом CAMELS 4 или 5⁴⁰

³⁶ 71 Фед. нормы и правила 41910, 41911 (24 июля 2006 г.).

³⁷ Например, за пять лет показатели частоты крахов банков, относящихся к категориям с минимальным уровнем риска согласно рейтингу надзорных органов и высоким уровнем достаточности капитала, были сходными, и в целом по группе были гораздо ниже, чем в категориях банков с более высоким уровнем риска согласно рейтингу надзорных органов и более низким уровнем достаточности капитала.

³⁸ Например, в среднем с 1985 г. по 2005 г. только 0,05 % банков, застрахованных в Банковском страховом фонде, относились к категории, включавшей банки с недостаточным капиталом и рейтингом CAMELS 1 или 2. См. 71 Фед. нормы и правила 41910, 41911 (24 июля 2006 г.).

³⁹ Фактические ставки взносов, действовавшие в 2007 – 2008 гг. (см. Таблицу 4), были в целом на 3 б.п. выше, чем в базовой матрице ставок страховых взносов. Совет директоров FDIC мог единообразно поднять или снизить ставки не более чем на 3 б.п. относительно базовой матрицы без уведомления и получения обратной связи от общественности. См. 71 Фед. нормы и правила 69282, 69284 (30 ноября 2006 г.). Раньше базовую матрицу можно было изменить без уведомления и получения обратной связи от общественности не более чем на 5 б.п. См. 71 Фед. нормы и правила 41910, 41911 (24 июля 2006 г.).

⁴⁰ 71 Фед. нормы и правила 69282, 69288 (30 ноября 2006 г.).

Таблица 4			
Матрица ставок страховых взносов, 2007–2008 гг.			
Группа по уровню достаточности капитала	Подгруппа по рейтингу надзорных органов		
	А CAMELS 1 или 2	В CAMELS 3	С CAMELS 4 или 5
1: Банк с высоким капиталом	Категория риска I (5 – 7 б.п.)		Категория риска III (28 б.п.)
2: Банк с достаточным уровнем капитала	Категория риска II (10 б.п.)		
3: Банк с недостаточным уровнем капитала	Категория риска III (28 б.п.)		Категория риска IV (43 б.п.)
<p>Источник: FDIC</p> <p>Примечание. Группы по уровню достаточности капитала сформированы на базе определения, используемого для классификации банков по уровням достаточности капитала по программе «Оперативных корректирующих мер».</p>			

Банки из трёх категорий с высоким уровнем риска, достаточно немногочисленные, должны были платить взносы по единой базовой ставке, установленной для каждой категории. Банки с уровнем капитала, меньшим чем высокий, или низким рейтингом надзорных органов (то есть, с рейтингом CAMELS 3, 4 или 5) проверяются чаще остальных. Соответственно, FDIC пришла к выводу, что рейтинг надзорных органов и уровни достаточности капитала являются адекватными параметрами, позволяющими спрогнозировать риск краха конкретного банка. Однако, как FDIC признавала еще при установлении ставок взносов в первоначальной системе взносов с учётом рисков, пытаясь установить достаточно обоснованный размер ставок взносов для банков с высоким риском, возможным побочным эффектом такого подхода может стать крах и без того слабого банка. Поэтому ставки страховых взносов для банков из категорий риска II – IV были значительно ниже ставок, которые бы адекватно отражали фактически понесённые фондом страхования депозитов убытки, ассоциирующиеся с крахами банков из этих категорий, за предыдущие годы.

Большинство банков имели высокий капитал и высокий рейтинг и, в связи с этим, были отнесены к категории риска I. Чтобы эти банки не платили взносы по одной ставке без дифференциации по уровню риска, FDIC установила для этой категории интервал ставок в размере 2 б.п. Это позволило уменьшить перекрестное субсидирование принятия рисков, которое более надежные банки предоставляли менее надежным из той же категории риска. Банки из категории риска I должны были уплачивать взносы по ставке от 5 до 7 б.п. в зависимости от их характеристик по уровню риска. Интервал в 2 б.п., на котором остановила свой выбор FDIC, стал компромиссным решением между (1) небольшим разбросом в ставках страховых взносов, который отражал бы небольшую разницу в относительном уровне риска между банками в одной категории, но обеспечивал бы возможность прогнозировать размер ставки взноса, и (2) более широким диапазоном ставок, при котором улучшилась бы дифференциация рисков, но ставки могли бы оказаться выше или ниже фактического риска, накладываемыми на фонд конкретными банками.

Чтобы дифференцировать уровни рисков между банками из категории риска I и устанавливать

для них ставки взносов, FDIC ввела отдельные методологии для мелких банков (с совокупными активами менее 10 миллиардов долларов) и крупных банков (с совокупными активами не менее 10 миллиардов долларов).⁴¹ Это был первый случай, когда FDIC воспользовалась полномочиями, предоставленными ей в 1991 г., и ввела отдельные методологии для мелких и крупных банков. Поскольку законодательно предусмотренный запрет на взимание с большинства банков, крупных или малых, страховых взносов был снят Конгрессом в Законе о реформировании страхования депозитов, наступило подходящее время, чтобы применить эти возможности на практике. Создание раздельных систем для крупных и мелких банков позволило FDIC обратиться к использованию имеющихся на рынке данных, чтобы устанавливать ставки страховых взносов с учётом рисков для крупных банков. Еще одна причина, по которой FDIC решила использовать отдельную систему для установления ставок взносов для крупных банков, – это понимание того, что, как правило, такие банки характеризуются более сложной структурой принимаемых рисков и имеют больше доступной им финансовой и рыночной информации по сравнению с мелкими банками.⁴²

Ставки страховых взносов для мелких банков из категории риска I основывались на рейтинге надзорных органов и финансовых показателях. FDIC применяла средневзвешенное для расчёта композитного рейтинга CAMELS; при этом вес каждой составляющей отражал ее относительную важность (с точки зрения FDIC) для дифференциации уровня риска у банков из Категория риска I.⁴³ Чтобы определить для банка размер ставки страхового взноса с учётом уровня риска, FDIC дополнила значения рейтингов надзорных органов финансовыми показателями, поскольку они регулярно и с большей периодичностью отражаются в отчетности, чем результаты проверок банков, таким образом обеспечивая актуальность информации и позволяя четче дифференцировать уровни риска.⁴⁴

Чтобы определить, какие финансовые показатели/коэффициенты использовать и какое влияние каждый из них будет оказывать при расчете ставки взноса для мелкого банка из Категории риска I, FDIC провела статистический анализ исторически сложившихся взаимозависимостей за период с 1984 г. по 2005 г. между совокупностью финансовых показателей (наряду со средневзвешенным композитным рейтингом CAMELS) и вероятностью снижения композитного рейтинга CAMELS 3, 4 или 5 в течение одного года.⁴⁵ С помощью регрессионной модели оценивалась не столько вероятность краха банка, сколько вероятность понижения

⁴¹ Согласно определению FDIC, мелкие банки – это банки с суммарными активами не более 10 миллиардов долларов на 31 декабря 2006 г., а крупные банки – это банки с суммарными активами более 10 миллиардов долларов на 31 декабря 2006 г. Следовательно, мелкий банк может перейти в статус крупного банка, если на протяжении четырех кварталов подряд отражает в отчетности активы в размере не менее 10 миллиардов долларов, а крупный банк может перейти в статус мелкого банка, если на протяжении четырех кварталов подряд отражает в отчетности активы в размере менее 10 миллиардов долларов. Кроме того, банк с активами не менее 5 миллиардов долларов может обратиться с требованием относиться к нему как к крупному банку. См. 71 Фед. нормы и правила 69282, 69294 (30 ноября 2006 г.).

⁴² 71 Фед. нормы и правила 41910, 41924 (24 июля 2006 г.).

⁴³ FDIC и другие надзорные органы не используют систему взвешивания для выставления композитного рейтинга CAMELS.

⁴⁴ 71 Фед. нормы и правила 41910, 41913 (24 июля 2006 г.).

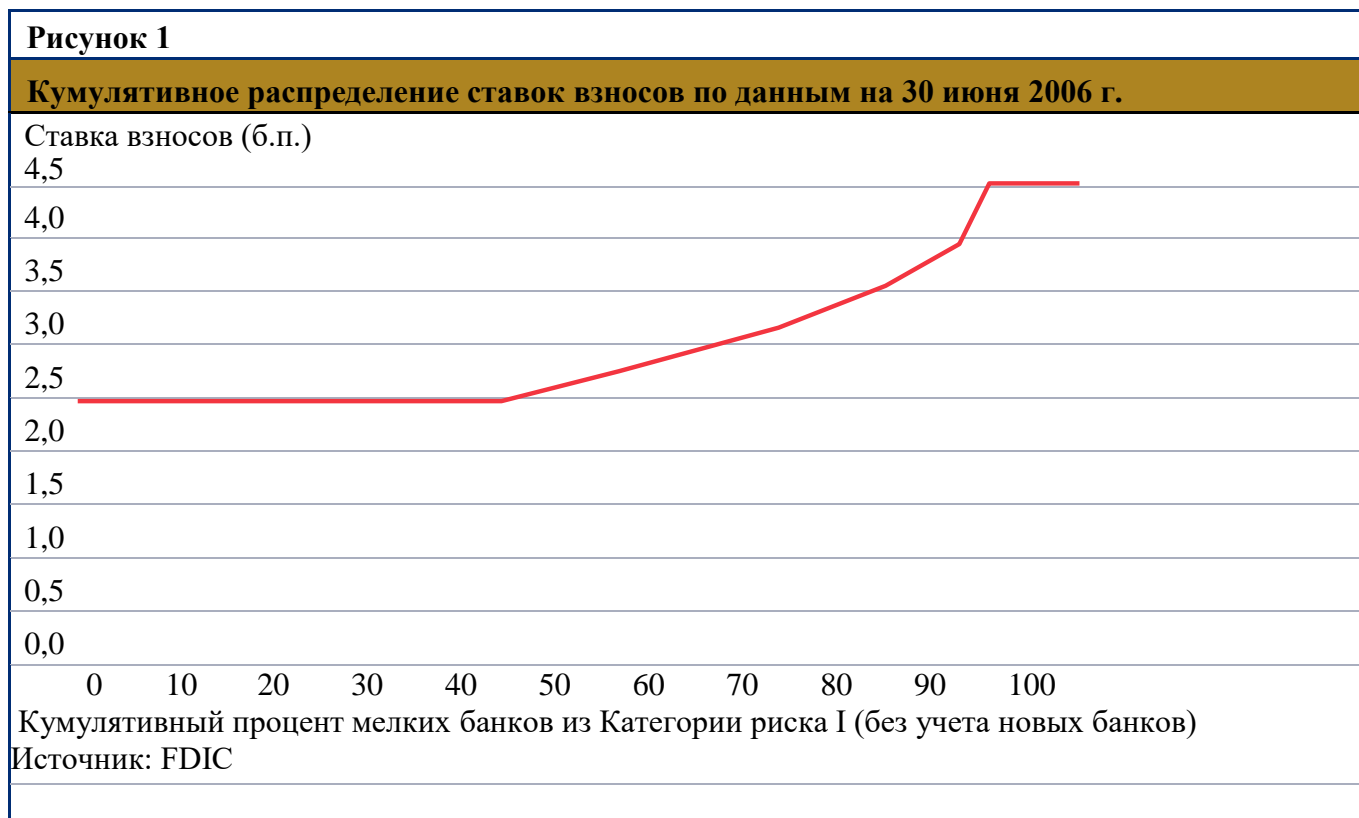
⁴⁵ Для начала FDIC рассматривала финансовые коэффициенты, используемые в системе на базе рейтинга SCOR (Статистического дистанционного рейтинга CAMELS) – системе внешнего мониторинга, которая используется для идентификации изменений структуры принимаемых банком рисков в период между проверками банка. Выбирая финансовые переменные, FDIC стремилась обеспечить справедливость подхода к разным типам застрахованных организаций и избежать потенциального конфликта мотиваций. Например, из модели были исключены резервы на покрытие убытков по кредитам и договорам лизинга и отчисления в резервы на возможные потери по судам, чтобы у банков не было заинтересованности в сокращении таких резервов и отчислений для уменьшения размера их страхового взноса. См. 71 Фед. нормы и правила 41910 (24 июля 2006 г.), Приложение 1.

рейтинга CAMELS, поскольку в период, предшествовавший 2006 году, крахи банков были явлением достаточно редким. Кроме того, с точки зрения FDIC вероятность понижения CAMELS до рейтинга 3 или ниже – это адекватные результаты моделирования, поскольку из-за такого понижения рейтинга банк переходит из Категория риска I в категорию с более высоким уровнем риска. В процессе отбора финансовых показателей FDIC в конечном счете остановила свой выбор на следующих финансовых коэффициентах: коэффициент достаточности капитала первого уровня; отношение кредитов, просроченных на 30 – 89 дней к совокупной стоимости активов; отношение неработающих активов к совокупной стоимости активов; отношение чистой суммы списания кредитов к совокупной стоимости активов; и отношение чистых доходов до налогообложения к активам, взвешенным с учётом риска.

Расчетные коэффициенты из регрессионной модели для каждого из этих финансовых показателей и средневзвешенные значения композитного рейтинга CAMELS приводились в соответствие с «ценовыми множителями», посредством которых количественные показатели риска преобразовывались в ставку взноса в диапазоне Категории риска I.⁴⁶ Поскольку к банкам из этой категории FDIC применяла диапазон ставок, ей также нужно было определить процентные доли банков из Категории риска I, для которых действовали минимальные и максимальные ставки в этой категории. Основываясь на данных на 30 июня 2006 г., FDIC установила «ценовые множители», при применении которых 45% банков из Категории риска I платили взносы по минимальной ставке, а 5% – по максимальной (см. Рисунок 1). Нижняя планка отсечения на уровне 45% основывалась на результатах исследования FDIC, согласно которому мелкие банки, относящиеся приблизительно к верхней половине по уровню риска, характеризовались общим минимальным риском понижения рейтинга. Остальные мелкие банки отличались более высоким и заметным риском понижения рейтинга CAMELS.⁴⁷

⁴⁶ Каждый ценовой множитель разрабатывался так, чтобы после его умножения на соответствующие количественные параметры риска, суммирования полученных произведений и прибавления одинаковой суммы в результате получалась бы базовая ставка взноса в диапазоне от 2 до 4 б.п. FDIC добавляла 3 б.п. к каждой базовой ставке, чтобы получить ставки от 5 до 7 б.п. – фактические ставки для Категории риска I, утвержденные Советом директоров.

⁴⁷ 71 Фед. нормы и правила 69282, 69286 (30 ноября 2006 г.).



Ставки взносов с учётом риска для крупных банков Категории риска I основывались на средневзвешенных значениях кумулятивных рейтингов CAMELS и долгосрочных кредитных рейтингов эмитента; обоим показателям присваивался одинаковый вес. Для крупных банков из Категории риска I, у которых не было долгосрочных кредитных рейтингов эмитента, применялись финансовые коэффициенты так же, как и для мелких банков.⁴⁸ Поскольку FDIC стремилась к паритету в отношении к мелким и крупным банкам, 45% в каждой из этих групп были отнесены к категории банков, уплачивающих взносы по минимальной ставке, хотя эти пропорции могли в последующем меняться.

Кроме того, FDIC могла, проконсультировавшись с федеральным регулятивным органом, осуществляющим надзор за конкретным банком, откорректировать ставку взносов для банков Категории риска I с учётом дополнительной информации об уровне риска. Такие корректировки ограничивались 0,50 б.п. (в сторону увеличения или уменьшения относительно базовой ставки взноса для конкретного банка) и определялись исходя из информации об уровне риска, которая включала данные рынка, сведения о финансовых результатах деятельности и показатели стрессоустойчивости.⁴⁹ Дополнительная информация учитывалась в соответствии с принятыми в

⁴⁸ Впервые FDIC предложила применять кредитные рейтинги в 1992 г., когда разрабатывала первоначальную версию системы взимания страховых взносов с учётом уровня риска, но отказалось от их применения. В 2006 г. FDIC в конечном счете все же решила применять кредитные рейтинги трёх основных рейтинговых агентств на том основании, что рейтинги были «широко признанным показателем, который участники рынка использовали для измерения относительного риска крупных финансовых организаций» и «представляют точку зрения рынка на риск, дополняющую позицию надзорных органов». FDIC также рассматривала долгосрочные кредитные рейтинги эмитента как показатели относительных затрат банка на привлечение финансирования. См. 71 Фед. нормы и правила 41920 (24 июля 2006 г.).

⁴⁹ Базовая ставка взноса – ставка взноса для банков в б.п. до корректировок. В мае 2007 г. FDIC выпустила рекомендации по корректировкам ставок взносов для крупных банков. В рекомендациях описывалось, как FDIC будет сравнивать ранжирование риска для «выявления противоречий при ранжировании между первоначальной ставкой взноса и другими показателями риска». См. 72 Фед. нормы и правила 27122 (14 мая 2007 г.).

банковской отрасли передовыми методиками выставления кредитных рейтингов и оценки рисков для контрагентов. Корректировки ставок взносов предназначались для учета рисков, которые не могли быть учтены другими показателями риска, используемыми для установления ставок взносов для крупных банков. Дополнительная информация о рисках была призвана обеспечить справедливый подход за счет выявления организаций, у которых структура риска значительно отличалась от структуры других банков с такой же ставкой взноса. Как и предполагалось, право на корректировки стало важным инструментом обеспечения большей справедливости системы, базирующейся на учете возникающих рисков, особенно в преддверии финансового кризиса.⁵⁰

В рамках реформы 2006 г. FDIC также пересмотрела свои подходы к установлению ставок взносов для новых банков. В первоначальной системе взносов с учётом риска, принятой в 1993 г., новые банки рассматривались как не представляющие серьёзного риска для фонда страхования; в первый период уплаты страховых взносов FDIC относила их к категории банков с высоким капиталом. После изменений, внесенных в систему страховых взносов в 2006 г., новые банки в Категории риска I, просуществовавшие менее пяти лет, должны были уплачивать страховые взносы по максимальной ставке, действующей в этой категории.⁵¹ В основу этих перемен легли сведения о том, что новые банки чаще подвержены крахам, чем давно существующие;⁵² таким образом FDIC стремилась снизить угрозу недобросовестности, связанную с новыми участниками системы страхования депозитов, которые уплачивают страховые взносы, несопоставимые с уровнем риска, которому они подвергают фонд страхования депозитов.⁵³

Рассматривавшиеся альтернативы

Хотя в 2006 г. FDIC значительно изменила методологию расчета страховых взносов с учётом риска, она рассматривала, но в конечном счете так и не реализовала несколько других альтернатив. Некоторые из этих альтернатив, слегка откорректированные, в дальнейшем войдут в более поздние версии расчета ставок страховых взносов с учётом риска. Например, FDIC рассматривала введение дополнительной ставки для банков (или только для новых банков), переживающих быстрый рост активов, но в конечном счете отказалась от этой идеи. На тот момент FDIC исходила из допущения, что разовый возврат страховых взносов, разрешенный Конгрессом и отраженный в положениях Закона о реформировании страхования депозитов, для банков, которые платили страховые взносы до 1996 г. (как описано выше), представлял собой достаточную контрмеру быстрому росту активов в период с 1996 г. по 2006 г., когда страховые взносы не уплачивались. FDIC также признавала, что рост облагаемой базы — внутренних депозитов — обеспечивал пропорциональное увеличение уплачиваемых банками взносов, при

⁵⁰ С 2006 г. по 2008 г. число корректировок ставок составляло от 2 до 16 за квартал. В третьем квартале 2008 г. FDIC применила корректировки в отношении 16 крупных банков Категории риска I, из них – 14, чтобы увеличить ставку взноса, и 2, чтобы снизить. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9536 (4 марта 2009 г.).

⁵¹ В целом, к новым банкам не относились банки, образованные в ходе слияния или консолидации давно существующего банка с новым. FDIC также считала, что к новым банкам относятся кредитные организации, просуществовавшие менее семи лет. Но после дополнительного анализа с учетом комментариев, ратующих за сокращение такого периода, FDIC стала относить к числу новых банков кредитные организации, просуществовавшие менее пяти лет.

⁵² Хотя, как правило, новые банки характеризовались высокой достаточностью капитала по сравнению с конкурентами, их активы отличались относительно низкой рентабельностью; новые банки были «финансово неустойчивы и более подвержены риску банкротства, чем давно существующие». См. Чивон Йом (Chiwon Yom), «Уязвимость недавно учрежденных банков перед кризисом на рынке недвижимости», Обзор FDIC банковского сектора № 17 (2005 г.): 115.

⁵³ С 1996 по 2006 г. большинство новых банков, как и другие организации в категории с минимальным риском (1A), вообще не платили страховые взносы. С дополнительной информацией о новых банках можно ознакомиться в работе Чивон Йома (Chiwon Yom) и Яна Ли (Yan Lee) «Создание, эффективность и структура рисков новых банков» (рабочий документ № 2016-03, FDIC, апрель 2016 г.), <https://www.fdic.gov/bank/analytical/cfr/2016/wp2016/2016-03.pdf>.

условии, что страховые взносы было разрешено взимать вне зависимости от значения коэффициента резервирования.

Другая идея, от реализации которой FDIC в конечном счете также отказалась, заключалась в количественном измерении убытков фонда в случае краха конкретного банка. Хотя в соответствии с Федеральным законом о страховании депозитов FDIC должна была учитывать убытки, ассоциирующиеся с крахом банка, FDIC ограничила использование этих данных в системе установления ставок страховых взносов из-за ограниченности данных и неясности в отношении возможных к поднесению фондом убытков.⁵⁴ В случае применения такого количественного показателя необходимо было бы затребовать от банков дополнительную информацию, в частности, по обеспеченным обязательствам, требованиям к обеспечению по кредитам и графики погашения по активам и пассивам. Однако в отношении крупных банков FDIC определила возможные показатели тяжести убытков, которые она могла бы принимать в расчет при корректировке ставок взносов для крупных банков.⁵⁵

Оценка

Благодаря возвращенной в 2006 г. возможности взимать страховые взносы со всех банков вне зависимости от размера фонда FDIC внесла изменения в расчет ставок страховых взносов с учетом уровня риска, чтобы сделать систему более справедливой и снизить угрозу недобросовестности. Как видно из анализа данных за прошедшие периоды (с 1985 г. по 2000 г.), приведенного в Таблице 2, банки, относящиеся к категориям с высоким риском в рамках первоначальной классификации из девяти категорий (или банки, которые были бы включены в категории с высоким риском, если бы система взимания страховых взносов с учетом риска действовала до 1993 г.), терпели крах чаще. Анализ также выявил, что исходя из частоты крахов банков FDIC могла сократить количество категорий риска с девяти до четырех, и при этом точность дифференциации по уровню риска не пострадала бы.

Дальнейший анализ, проведенный FDIC и отраженный в Таблице 5, подтвердил, что банки, относящиеся к категориям с более высоким риском (согласно правилу, введенному в 2006 г.), во время последнего банковского кризиса терпели крах чаще, чем банки, относящиеся к категориям с меньшим риском, и что банки из Категории риска I, платившие по максимальной для этой категории ставке, терпели крах чаще, чем банки из Категории риска I, платившие по минимальной для этой категории ставке. Данные показатели представляют собой частоту крахов банков по категориям с разным уровнем риска за период с 2007 по 2012 гг., а также крахов банков, произошедших в 2017 г. Поскольку банки из Категории риска I уплачивали страховые взносы по диапазону ставок, частота крахов для этой категории риска показана по квартилям. Каждый показатель частоты крахов представляет собой процент банков, потерпевших крах в следующие пять лет, от числа банков за данный квартал в данной категории по уровню риска (совокупные данные за все кварталы с 2007 г. по 2012 г.).

⁵⁴ 71 Фед. нормы и правила 69282 (30 ноября 2006 г.) Федеральным законом о страховании депозитов с изменениями и дополнениями, отраженными в Федеральном законе о реформировании страхования депозитов, 12 U.S.C.1817 (b) (1) (C) (ii).

⁵⁵ 71 Фед. нормы и правила 69282, 69307 (30 ноября 2006 г.).

Таблица 5			
Частота крахов банков по категориям риска за пятилетний период 2007 – 2012 гг.			
	Подгруппа по рейтингу надзорных органов		
Группа по уровню достаточности капитала	А CAMELS 1 или 2	В CAMELS 3	С CAMELS 4 или 5
1: Банк с высоким капиталом	Категория риска I Квартиль 1: 0,51% Квартиль 2: 0,83% Квартиль 3: 1,99% Квартиль 4: 4,57%		Категория риска III 13,09%
2: Банк с достаточным уровнем капитала	Категория риска II 4,82%		
3: Банк с недостаточным уровнем капитала	Категория риска III 13,09%		Категория риска IV 60,60%
Источник: FDIC Примечание. Группы по уровню достаточности капитала сформированы на базе определения, используемого для классификации банков по уровням достаточности капитала по программе «Оперативных корректирующих мер».			

Хотя из-за введения новых методов, применяемых для расчета ставок взносов для банков, отнесённых к Категории риска I, к которой относилось большинство банков, сложность системы расчета страховых взносов несколько возросла, их применение улучшило дифференциацию рисков. Применение финансовых коэффициентов для установления ставок взносов с учётом риска улучшило возможности системы отражать изменение условий. Чтобы снизить бремя увеличившейся сложности расчетов, FDIC начала публиковать на своём сайте «страховой калькулятор», к которому сотрудники банков могут обратиться, чтобы спрогнозировать ставки взносов на будущие кварталы.⁵⁶

III. Изменение ставок взносов с учётом риска во время кризиса

В 2008 г. возросшее число крахов банков нанесло тяжелый урон Фонду страхования депозитов, когда значение коэффициента резервирования упало ниже установленного законом минимального значения; в октябре 2008 года FDIC утвердила План восстановления, в котором описывалось, как планируется поддерживать фонд на плаву.⁵⁷ В то же время FDIC, основываясь на опыте, накопленном за прошедший период кризиса, предложила внести ряд значительных изменений в расчет ставок взносов с учётом риска, чтобы улучшить дифференциацию рисков.

Во-первых, FDIC расширила диапазон ставок взносов, применяемых для банков из Категории риска I. Во-вторых, FDIC ввела три потенциальные корректировки ставок взносов, позволяющие предусмотреть обязательства, которые могут увеличивать или уменьшать убыток, который понесёт фонд в случае краха банка. Наконец, FDIC включила финансовые коэффициенты в

⁵⁶ FDIC обновляет «страховой калькулятор» с учетом изменений, вносимых в расчет ставок взносов с учётом риска. Актуальная версия калькулятора доступна по ссылке <https://www.fdic.gov/deposit/insurance/calculator.html>.

⁵⁷ 73 Фед. нормы и правила 61560, 61598 (16 октября 2008 г.).

методику установления ставок страховых взносов для всех крупных банков из Категории риска I. Эти изменения вступили в силу в 2009 г.⁵⁸

Расширение диапазона ставок взносов в Категории риска I

FDIC увеличила разброс между минимальной и максимальной ставкой взноса для банков из Категории риска I с 2 до 4 б.п.⁵⁹ Для банков из Категории риска I ставки взносов стали варьировать в диапазоне от 12 до 16 б.п., по сравнению с прежним интервалом в 5 – 7 б.п.; эти перемены отражали увеличение разброса между ставками взносов и общее увеличение ставок как таковых.⁶⁰ Целью введения таких изменений было улучшить точность системы расчета страховых взносов с точки зрения измерения относительного риска, который банки представляли для Фонда страхования депозитов, и сократить субсидирование принятия рисков, которое более надежные банки предоставляли менее надежным банкам из той же категории. В 2007 г. FDIC стала применять шаг в 2 б.п. как компромисс между более точной дифференциацией рисков и разумной осторожностью, поскольку для банков из категории с минимальным риском FDIC применяла диапазон ставок страховых взносов с учётом риска впервые. Однако данные по частоте крахов банков и величине убытков за прошедшие периоды, использовавшиеся для разработки изменений в систему расчета ставок взносов с учётом риска, говорили в пользу шага примерно в 4 б.п. между банками с минимальным и максимальным риском в категории риска I.⁶¹

Новые корректировки ставок взносов

FDIC также ввела три новые корректировки ставок взносов: корректировку по необеспеченной задолженности, корректировку по обеспеченным обязательствам и корректировку по депозитам, привлеченным через брокеров.⁶² Эти корректировки были призваны обеспечить учёт обязательств, которые либо уменьшали наносимый фонду убыток в случае краха банка (необеспеченная задолженность), либо увеличивали этот убыток (обеспеченные обязательства и депозиты, привлечённые через брокеров). Корректировки по необеспеченной задолженности и обеспеченным обязательствам применялись ко всем категориям риска, а корректировки по депозитам, привлеченным через брокеров, – к банкам из категорий риска II, III или IV.

Корректировка по необеспеченной задолженности снижала ставку взноса для банков с долгосрочными необеспеченными долговыми обязательствами.⁶³ В случае краха банка держатели таких необеспеченных требований к банку ничего не получают, пока в полном объеме не будут

⁵⁸ 73 Фед. нормы и правила 61560 (16 октября 2008 г.) и 74 Фед. нормы и правила 9525 (4 марта 2009 г.).

⁵⁹ Чтобы соблюсти пропорцию между корректировкой и диапазоном ставок для банков из категории риска I, FDIC также увеличила максимальный размер корректировки, которую можно применять для ставки взносов для крупных банков, с 0,5 до 1 б.п. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9535 (4 марта 2009 г.).

⁶⁰ В ответ на рост прогнозируемых убытков в результате предполагаемых крахов банков FDIC увеличила ставки взносов в целом. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9529 (4 марта 2009 г.).

⁶¹ Приложение. Таблица 1.6, 71, Фед. нормы и правила 41910, 41968 (24 июля 2006 г.).

⁶² 74 Фед. нормы и правила 9525, 9536 (4 марта 2009 г.).

⁶³ Долгосрочная необеспеченная задолженность включает необеспеченные обычные или субординированные долговые обязательства, выпущенные любым застрахованным банком. Поскольку большинство мелких банков не может с легкостью выпустить такие долговые обязательства, чтобы предоставить мелким банкам аналогичные преимущества в отношении части капитала первого уровня, при расчете такой корректировке для малых банков FDIC рассматривала сумму капитала первого уровня сверх средней откорректированной нормы капитала первого уровня на 5,0 % как долгосрочные необеспеченные обязательства. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9536 (4 марта 2009 г.). Когда облагаемая/расчётная база расширилась в связи с принятием Закона Додда – Франка, эти положения по работе с капиталом первого уровня были отменены. Поскольку капитал первого уровня уже исключен из расчётной базы, включение условного капитала первого уровня в определение долгосрочных необеспеченных обязательств означало бы его двойной вычет. См. 76 Фед. нормы и правила 10672, 10681 (25 февраля 2011 г.).

удовлетворены все обеспеченные требования, административные требования и требования по депозитам, включая требования FDIC от лица получивших страховое возмещение вкладчиков. Следовательно, долгосрочные необеспеченные долговые обязательства образуют своего рода «подушку безопасности», которая снижает убытки FDIC в случае краха банка.⁶⁴ Поскольку держатели таких долгов как кредиторы более низких очередей несут убытки большие, чем FDIC и незастрахованный вкладчики (кредиторы первой очереди), FDIC хотела стимулировать банки в большей степени опираться именно на этот источник финансирования. Правило определяло долгосрочную задолженность как долговые обязательства с оставшимся сроком до погашения более одного года. Такая корректировка применялась ко всем банкам и обеспечивала возможность уменьшения ставки на величину до 5 б.п.⁶⁵

Корректировка по обеспеченным обязательствам увеличивала ставки взносов для банков, у которых пассивы включали большую долю обеспеченной задолженности. Основное назначение корректировки по обеспеченным обязательствам заключалось в исправлении неравенства, связанного с убытками в случае краха такого банка. На момент применения корректировки облагаемая/расчётная база складывалась из внутренних депозитов. Следовательно, до принятия этой корректировки банк, формирующий свои пассивы за счет обеспеченных обязательств вместо застрахованных депозитов, платил меньший страховой взнос, чем такой же банк, формирующий свои пассивы исключительно за счет депозитов, хотя у обоих банков был одинаковый риск потерпеть крах. Однако при замене обеспеченных обязательств на необеспеченные обязательства в случае краха банка убытки FDIC возрастают.⁶⁶ Корректировка по обеспеченным обязательствам применялась ко всем банкам; ставка взноса увеличивалась для банка, если отношение его обеспеченных обязательств к внутренним депозитам превышало 25%.⁶⁷

Корректировка по депозитам, привлеченным через брокеров, увеличивала ставки взносов для банков, относящихся к категориям высокого риска (категории риска II, III и IV) и имеющих значительные объёмы депозитов, привлечённых через брокеров, по отношению к общему объёму внутренних депозитов.⁶⁸ Если депозиты, привлечённые через брокеров, составляли более 10% внутренних депозитов, в результате этой корректировки базовая ставка взноса могла увеличиться

⁶⁴ 74 Фед. нормы и правила 9525, 9538 (4 марта 2009 г.).

⁶⁵ Корректировка по необеспеченной задолженности рассчитывалась путем умножения коэффициента долгосрочной необеспеченной задолженности по внутренним депозитам на 40 б.п.; корректировка в любом случае не превышала 5 б.п. Чтобы у банков сохранилась мотивация к работе с долгосрочной необеспеченной задолженностью, после изменения облагаемой/расчётной базы в 2011 г. корректировка также подверглась изменениям. (Облагаемую базу расширили, включив в нее все обязательства банка, в том числе долгосрочную необеспеченную задолженность.) Начиная с 2011 г., корректировка по необеспеченной задолженности рассчитывалась путем умножения коэффициента долгосрочной необеспеченной задолженности облагаемой базы банка на сумму 40 б.п. и первоначальной ставки взноса, и не превышала меньшее из двух значений: 5 б.п. или 50 % первоначальной ставки взноса. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9536 (4 марта 2009 г.) и 76 Фед. нормы и правила 10672, 10680 (25 февраля 2011 г.).

⁶⁶ У банка с обеспеченной задолженностью, возможно, будет меньше застрахованных депозитов, что, соответственно, снизит объем обязательств со стороны FDIC; но при этом выплаты по обеспеченным требованиям, которые осуществляются до выплат по требованиям по депозитам приведут к уменьшению активов банка, из которых могут быть погашены издержки FDIC. С свое время, корректировка по обеспеченным обязательствам, предложенная FDIC, вызвала возражения. Возражения предупреждали, что ограничение использования обеспеченных обязательств приведет к более активному использованию источников финансирования с высоким риском. В целом, FDIC не убедили высказанные комментарии; с её точки зрения система взносов с учётом риска должна принимать в расчет вероятность увеличивающихся убытков FDIC в случае краха такого банка. Далее, FDIC отмечала, что замена обеспеченных обязательств депозитами может привести к снижению франшизной стоимости банка, что, в свою очередь, приведет к увеличению убытков FDIC в случае краха банка. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9539-40 (4 марта 2009 г.).

⁶⁷ Если соотношение обеспеченных обязательств к внутренним депозитам банка превышало 25%, базовая ставка взноса могла увеличиться на величину до 50 %.

⁶⁸ См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9541 (4 марта 2009 г.).

на сумму до 10 б.п. (Для банков с меньшими рисками, то есть банков из категории риска I,⁶⁹ FDIC добавила новый откорректированный коэффициент, характеризующий долю депозитов, привлечённых через брокеров, к другим финансовым показателям/коэффициентам, используемым для установления ставок взносов. Этот новый коэффициент обеспечивал увеличение ставки взносов для благополучных банков, если у них быстрый рост активов сочетался с высокой степенью использования определенных типов депозитов, привлечённых через брокеров⁷⁰)

Финансовые показатели/коэффициенты для крупных банков из Категории риска I

В 2009 г. FDIC пересмотрела методологию оценки крупных банков из Категории риска I, так что ставки взносов теперь основывались не только на компонентах рейтинга CAMELS и кредитных рейтингах эмитентов, но и на тех же финансовых коэффициентах, которые применялись и для мелких банков.⁷¹ Смысл этих изменений заключался в том, чтобы ставки взносов не только точнее отражали бы степень риска, но и оперативнее реагировали на изменяющуюся структуру риска, поскольку если полагаться только на композитный рейтинг CAMELS и кредитный рейтинг, это недостаточно быстро отражает ухудшение положения в крупных банках.

Эти изменения в показателях оценки рисков в сочетании с повышением ставок страховых взносов в целом исходя из предполагаемых убытков, связанных с прогнозируемыми крахами банков, привели к установлению матрицы ставок взносов, представленной в Таблице 6.

⁶⁹ FDIC откорректировала размеры стандартных показателей и множителей, используемых для преобразования количественных показателей риска, в том числе новых откорректированных показателей, характеризующих депозиты, привлечённые через брокеров, в ставки взносов. Эти стандартные показатели и множители были подобраны таким образом, чтобы, исходя из данных на 30 июня 2008 г., 25% мелких банков из Категории риска I уплачивали взносы по минимальной ставке, а примерно 15% – по максимальной. См. 73 Фед. нормы и правила 61560, 61566 (16 октября 2008 г.).

⁷⁰ Откорректированные показатели депозитов, привлечённых через брокеров, применяющиеся для банков из Категории риска I, исключали встречные депозиты. Встречные депозиты – это депозиты, которые банк получает через сеть размещения депозитов на взаимовыгодной основе, например, (1) за полученный депозит банк (в качестве агента вкладчиков) через сеть размещает такую же сумму в других банках, и при этом (2) каждый участник сети устанавливает процентную ставку, уплачиваемую со всей суммы средств, которые он размещает в других банках – участниках сети. См. 74 Фед. нормы и правила 9525, 9531 (4 марта 2009 г.).

⁷¹ 74 Фед. нормы и правила 9525, 9534 (4 марта 2009 г.).

Таблица 6				
Матрица ставок страховых взносов, 2009-2011 гг.				
	Категория риска			
	I	II	III	IV
	(все значения в б.п.)			
Исходная базовая ставка взносов (IBAR)	12 – 16	22	32	45
Корректировка по необеспеченной задолженности ^a	-5 – 0	-5 – 0	-5 – 0	-5 – 0
Корректировка по обеспеченным обязательствам ^b	0 – 8	0 – 11	0 – 16	0 – 22,5
Корректировка по депозитам, привлеченным через брокеров ^c	Неприменим ^o	0 – 10	0 – 10	0 – 10
Итоговая базовая ставка взносов	7 – 24	17 – 43	27 – 58	40 – 77,5
<p>Источник: FDIC</p> <p>Примечание. На тот период облагаемая база складывалась из внутренних депозитов с некоторыми дополнительными корректировками. Категория риска I включала все банки с высоким уровнем капитала и рейтингом CAMELS 1 или 2. К Категории риска II относились все банки с композитным рейтингом CAMELS 1, 2 или 3, кроме банков из Категории риска I и банков с недостаточным капиталом. Категория риска III включала все банки с недостаточным капиталом и рейтингом CAMELS 1, 2 или 3, а также банки с композитным рейтингом CAMELS 4 или 5 с достаточным капиталом. Категория риска IV включала все банки с низким уровнем капитала и рейтингом CAMELS 4 или 5.</p> <p>^a Корректировка по необеспеченной задолженности рассчитывалась путем умножения коэффициента долгосрочной необеспеченной задолженности по внутренним депозитам на 40 б.п.; корректировка в любом случае не превышала 5 б.п.</p> <p>^b Если отношение обеспеченных обязательств к внутренним депозитам банка превышало 25%, базовая ставка взноса могла увеличиться на величину до 50%.</p> <p>^c Если депозиты, привлечённые через брокеров, составляли более 10% внутренних депозитов, в результате этой корректировки базовая ставка взноса могла увеличиться на величину до 10 б.п.</p>				

IV. Реформы после финансового кризиса

Финансовый кризис и экономический спад приблизили наступление банковского кризиса в 2008 г., что вызвало резкий рост проблемных и потерпевших крах банков - участников системы страхования депозитов. В 2010 г. Конгресс принял Закон Додда – Фрэнка о реформировании Уолл-Стрит и защите потребителей 2010 г. (Закон Додда – Фрэнка), который включал несколько положений, нацеленных на укрепление позиции Фонда страхования депозитов.⁷² Используя расширенные полномочия, предоставляемые по Закону Додда – Фрэнка, FDIC значительно пересмотрела свою стратегию управления финансами для укрепления Фонда страхования депозитов в долгосрочной перспективе.

⁷² Общий Закон 111-203, 124 ст. 1376, 1539.

FDIC после кризиса также внесла значительные изменения в свою систему взносов с учётом рисков. Во-первых, в соответствии с Законом Додда – Фрэнка, FDIC внесла изменения в положения 2011 г., расширив определение облагаемой базы с внутренних депозитов до средней общей стоимости консолидированных активов банка за минусом средней суммы его материального капитала. Далее, FDIC пересмотрела методологию расчета ставок взносов для мелких и крупных банков. В 2011 г. FDIC ввела новые показатели для установления ставок взносов для крупных банков с учётом уровня риска, основываясь на новых данных, в том числе на информации о том, насколько крупные банки чувствовали себя во время кризиса. В 2016 г. FDIC актуализировала систему расчета взносов с учётом риска для давно существующих мелких банков, основываясь на данных о крахах сотен малых банков вовремя и после кризиса, а также крахах банков в период предыдущего кризиса. Как и в случае с уже проведенными реформами, эти изменения были призваны повысить точность системы при измерении относительных рисков, которые банки порождали для фонда страхования депозитов, и усилить мотивацию для осмотрительного управления рисками со стороны банков.

Изменение облагаемой/расчётной базы

В соответствии с Законом Додда – Фрэнка, FDIC внесла изменения в свои нормативно-правовые акты, расширив определение облагаемой базы с внутренних депозитов (как застрахованных, так и незастрахованных) до средней общей стоимости консолидированных активов банка за минусом средней суммы его материального (tangible) капитала.⁷³ Новая облагаемая база позволяет оценить общий размер обязательств банка точнее, чем учет только его внутренних депозитов.⁷⁴

Как и планировал Конгресс, в результате пересмотра облагаемой базы и соответствующего изменения ставок взносов бремя страхования в целом было перенесено в большей степени на крупнейшие банки, снизив нагрузку на остальную часть банковского сектора.⁷⁵ По сравнению с мелкими банками, крупнейшие банки в большей мере полагаются не на внутренние депозиты, а на другие источники финансирования. До этого изменения банки с активами более 10 миллиардов долларов аккумулировали 80% активов банковского сектора, но платили только 70% страховых взносов. После изменения на эти банки стало приходиться порядка 80% общего бремени страховых взносов, что пропорционально их доле активов в банковском секторе.

⁷³ Общий закон 111-203, раздел 331(b), 124 ст. 1376, 1539 (кодифициров. в 12 U.S.C. 1817(примечание)).

⁷⁴ В целях расчета облагаемой базы материальный капитал определялся правилом как капитал уровня 1. Чтобы сократить требования к отчетности, FDIC обратилась к понятию «капитал 1 уровня» вместо материального капитала, поскольку оно отражало способность банка обеспечить буфер реального капитала для Фонда страхования депозитов. В соответствии с Законом Додда – Фрэнка, FDIC также внесла изменения в облагаемую базу для «банков для банков» и депозитарных банков. См. 76 Фед. нормы и правила 10672 (25 февраля 2011 г.). FDIC и ранее обращалась за пояснениями о том, разрешено ли ей менять облагаемую базу и как следует действовать в этой связи, но не предприняла дальнейших мер. См. 59 Фед. нормы и правила 50710 (5 октября 1994 г.). Кроме того, FDIC уже применяла ранее облагаемую базу «общий размер активов за минусом капитала первого уровня», когда в 2009 г. ввела специальный страховой взнос для восстановления фонда. В тот период FDIC решила отойти от обычно применяемой облагаемой базы «внутренние вклады», чтобы лучше сбалансировать бремя страхования между мелкими и крупными банками, считая такое «отступление от правил» оправданным с учетом того, что страховые взносы представляют собой существенную часть расходов для банков, особенно в период финансового кризиса и экономического спада, когда поступления в банки сокращаются. См. 74 Фед. нормы и правила 25639 (29 мая 2009 г.).

⁷⁵ См. 156 Отчеты Конгресса S3296–9 (на 6 мая 2010 г.) (заявления сенаторов Хатчисон и Тэстер) и 76 Фед. нормы и правила 10672, 10701 (25 февраля 2011 г.). Из заявлений членов Конгресса стало ясно, что Конгресс однозначно ожидает таких результатов и рассматривает новую облагаемую базу как более адекватный инструмент измерения риска по сравнению с предыдущей облагаемой базой «внутренние депозиты». При прочих равных условиях, увеличение облагаемой базы означало бы увеличение страховых взносов, уплачиваемых практически каждым банком. Однако внедряя новую облагаемую базу, FDIC также откорректировала разброс ставок страховых взносов с учётом риска, чтобы уровень поступлений оставался приблизительно на прежнем уровне.

Расширение облагаемой базы стало для крупных банков стимулом к изменению состава их источников финансирования.⁷⁶ Теперь банки не смогут избежать уплаты страховых взносов FDIC, делая ставку не на внутренние депозиты, а на другие источники финансирования. По данным исследования Банка международных расчётов (BIS), после изменения облагаемой базы учрежденные в США банки, особенно крупные, стали меньше полагаться на нестабильное оптовое фондирование, и больше – на стабильные внутренние вклады. А расположенные в США филиалы зарубежных банков, которые не затронуло расширение облагаемой базы, – не стали.⁷⁷ Хотя введение расширенной облагаемой базы совпало по времени с радикальными законодательными реформами, в том числе согласно Закону Додда – Фрэнка, исследование BIS подтверждает, что банки отреагировали на введение новой облагаемой базы как это и предполагалось.

Ставки страховых взносов для крупных банков

В 2011 г. FDIC внесла изменения в расчет ставок взносов для крупных банков, и с тех пор система действует в устоявшемся виде. Внесенные изменения преследовали три основные цели: (1) сместить акцент на взимание страховых взносов с учётом рисков скорее на момент принятия на себя банками таких рисков - с момента образования убытков в результате наступления таких рисков; (2) улучшить дифференциацию рисков в период экономической стабильности, основываясь на том, насколько успешно банки пережили периоды кризиса; и (3) явным образом включить потенциальные убытки FDIC в случае краха крупного банка.⁷⁸

Чтобы достичь этих целей, FDIC использует «метод балльных оценок» для расчета ставок взносов для крупных банков. Один набор баллов используется для крупнейших банков, а другой – для максимально сложных банков, то есть для банков с наиболее сложной структурой или осуществляемой деятельностью, либо для банков, крах которых будет порождать уникальные сложности и риски.⁷⁹ Метод балльных оценок сочетает рейтинги надзорных органов и определенные прогнозные финансовые показатели; в результате выводятся (1) баллы по уровню эффективности деятельности, которые отражают финансовое положение и эффективность деятельности банка и его возможность пережить стрессовые ситуации, и (2) баллы по серьёзности убытков, которые оценивают возможные убытки в случае краха банка. (в таблицах А.1 и А.2 Приложения приводятся составляющие, количественные показатели, взвешенные значения и коэффициенты, используемые при расчете баллов по уровню эффективности деятельности для крупного банка и для максимально сложного банка.) В сумме, баллы по уровню эффективности деятельности и баллы по серьёзности убытков дают общий балл, который преобразуется в

⁷⁶ В свете изменений облагаемой базы, FDIC также модифицировала корректировку по необеспеченной задолженности и корректировку по депозитам, привлеченным через брокеров, отменило корректировку по обеспеченным обязательствам и ввело новую корректировку по долгосрочным долговым обязательствам, выпущенным другой застрахованной кредитной организацией. 76 Фед. нормы и правила 10672, 10680 (25 февраля 2011 г.).

⁷⁷ Лоренс Крейчер (Lawrence Kreicher), Роберт МакКоли (Robert McCauley) и Патрик МакГвайер (Patrick McGuire), «Взносы, взимаемые FDIC с управляемых банками обязательств: процентная ставка и влияние на баланс», (рабочий документ № 413, Банк международных расчётов, 1 мая 2013 г.), <https://www.bis.org/publ/work413.htm>.

⁷⁸ 75 Фед. нормы и правила 23516 (3 мая 2010 г.).

⁷⁹ «Максимально сложный банк» определяется как (1) кредитная организация (не включая банки-операторы кредитных карт), общие активы которой составляют не менее 50 миллиардов долларов как минимум четыре квартала подряд, и которая контролируется либо американской материнской холдинговой компанией, общие активы которой составляют не менее 500 миллиардов долларов четыре квартала подряд, либо одной или несколькими американскими материнскими холдинговыми компаниями-посредниками, которые контролируются американской холдинговой компанией, общие активы которой составляют не менее 500 миллиардов долларов четыре квартала подряд, или как (2) банк-оператор процессинга платежей или трастовая компания в соответствии с определением, приведенным в разделе 12 Свода федеральных нормативных актов 327.8(s).

первоначальную ставку взноса. FDIC в ограниченных объемах сохранила право вносить корректировки в общий балл исходя количественных или качественных индикаторов, не отраженных в балльной системе.

Финансовые показатели отбирались на основе применения статистической модели, которая в трехлетней перспективе прогнозирует риски крупных банков, отталкиваясь от показателей на конец 2009 г. и опираясь на опыт и мнение специалистов FDIC (рейтинг экспертной оценки).⁸⁰ Благодаря применению трехлетней перспективы и нескольких отобранных финансовых показателей обеспечивается прогнозная оценка рисков; при этом риски фиксируются в оценке скорее в момент их принятия, нежели в момент возникновения убытков в результате наступления этих рисков. Например, в этой системе показателей учитываются такие количественные показатели как активы с высоким уровнем риска, концентрация портфеля с поправкой на темпы роста и ликвидность согласно бухгалтерскому балансу.⁸¹ Эти количественные параметры по мнению экспертов, которые проанализировали и ранжировали разные возможные измерители рисков, позволяют прогнозировать уровень риска крупного банка.

Прогнозная оценка риска также позволила смягчить последствия процикличности страховых взносов, взимаемых с учётом уровня риска, поскольку банки, представляющие высокие риски в долгосрочной перспективе, платят более высокие страховые взносы в момент принятия на себя таких рисков. Таким образом, у банков появляется стимул отказаться от чрезмерных рисков в период экономического роста.

Кроме того, в результате изменений система взносов позволяет измерять размер потенциальных убытков в случае краха крупного банка. Ранее система взносов с учётом риска фиксировала потенциальное влияние определенных видов обязательств (например, обеспеченных обязательств, долгосрочной необеспеченной задолженности) на размер убытков, возникающих в случае краха банка (*loss given failure*).⁸² При использовании метода балльных оценок учитываются последствия серьезности убытков как в связи с активами, так и в связи с пассивами крупного банка, а также изменений в бухгалтерском балансе банка в период, предшествующий его краху. Количественные показатели серьезности убытков позволяют рассчитать относительную величину возможных убытков, наносимых банком фонду страхования депозитов, исходя из стандартизированного набора допущений об оттоке определенных видов пассивов и остаточной стоимости активов.

⁸⁰ Рейтинг экспертной оценки – это рейтинг оценки рисков крупных банков, основывающийся преимущественно на информации, доступной в рамках программы FDIC «Застрахованные крупные кредитные организации». Крупным банкам, которые в 2008 г. или 2009 г. Потерпели крах или получали государственную поддержку, присваивался наихудший рейтинг. FDIC предпочла опираться на рейтинг экспертной оценки как измеритель рисков, по которым производится отбор финансовых показателей исходя из опыта крахов нескольких крупных банков во время кризиса. Кроме того, при выставлении баллов FDIC также использовала прогнозный горизонт продолжительностью три года. С дополнительной информацией о рейтинге экспертной оценки, в том числе о том, как она использовалась для отбора показателей риска, можно ознакомиться в № 75 Фед. норм и правил 23516 (3 мая 2010 г.).

⁸¹ Перейдя на методологию балльной оценки, FDIC отказалась от использования кредитных рейтингов при установлении ставок взносов. Впервые FDIC предложила отказаться от использования кредитных рейтингов при установлении ставок страховых взносов с учётом риска в апреле 2010 г. Принятие Закона Додда – Фрэнка, по которому все федеральные агентства должны были пересмотреть и откорректировать свои нормативно-правовые акты, отказавшись от обращения к кредитным рейтингам (Общий закон 111-203, раздел 939А, 124 ст. 1376, 1886), позволило принять это предложение.

⁸² Как указывалось выше, корректировка по обеспеченным обязательствам была отменена при изменении облагаемой базы. В новой системе взносов сохранились корректировка по необеспеченной задолженности и корректировка по депозитам, привлеченным через брокеров.

Ставки страховых взносов для малых банков

В 2016 г., FDIC внесла изменения в систему взимания взносов с надежных мелких банков.⁸³ Вносимые изменения преследовали цель точнее отражать риски, которым подвергают фонд мелкие банки, и перейти на прогностический подход к рискам, когда риски банков фиксируются в момент их принятия, нежели после возникновения убытков в результате наступления этих рисков.⁸⁴ Эти улучшения призваны еще более приблизиться к достижению цели сокращения перекрестного субсидирования ненадежных банков надежными и сделать так, чтобы банки, готовые принять высокие риски, платили за страхование депозитов больше.⁸⁵ Страховые взносы взимаются с мелких банков по этой системе начиная с третьего квартала 2016 г.

Используя новые данные по сотням крахов банков во время и после кризиса, FDIC смогла модифицировать модель, лежащую в основе установления ставок взносов для мелких банков, чтобы непосредственно учитывать вероятность их краха. В предыдущей методологии применялась модель, согласно которой оценивалась вероятность понижения рейтинга мелкого банка надзорными органами в течение следующего года, то есть вместо краха банка использовалось понижение его рейтинга. В новой модели, чтобы внедрить более ориентированный на будущее взгляд на оценку рисков, FDIC применяла трехлетний прогнозный горизонт для определения вероятности краха банка.

Модель оценки вероятности понижения рейтинга, применявшаяся в предыдущей методологии, позволяла установить ставку взноса для каждого банка Категории риска I (категория с минимальным риском) из диапазона ставок, действующих для этой категории. Банки, относящиеся к каждой из трех категорий с более высоким уровнем риска, платили взносы по одной ставке, действующей для соответствующей категории. При пересмотре методологии установления ставок взносов FDIC отказалась от категорий риска - по аналогии с изменениями для крупных банков, введенными в 2011 г., и перешла к использованию финансовых коэффициентов, статистически значимых для модели прогнозирования вероятности краха банка, чтобы устанавливать ставки взносов для всех надежных мелких банков. В новой методологии некоторые количественные показатели остались такими же, как и показатели риска для банков из категории риска I в рамках предыдущей методологии, либо изменились незначительно.⁸⁶ (См. описание финансовых показателей в Таблице А.3 Приложения.) Чтобы не получилось так, что банку с композитным рейтингом CAMELS 3, 4 или 5 установили ставку взноса, отражающую слишком низкий уровень риска, или банку с композитным рейтингом CAMELS 1 или 2 – слишком высокий, FDIC установила минимальные и максимальные ставки взносов для банков исходя из их композитного рейтинга CAMELS.⁸⁷

В Таблице 7 представлен диапазон ставок взносов, включая минимальные и максимальные

⁸³ Изменения, описываемые в этом разделе, не применялись к новым банкам (учрежденным в течение последних пяти лет). Установление ставок взносов с учетом риска для таких банков в целом сохранилось без изменений.

⁸⁴ 80 Фед. нормы и правила 40838 (13 июля 2015 г.), 81 Фед. нормы и правила 6108 (4 февраля 2016 г.) и 81 Фед. нормы и правила 32180 (20 мая 2016 г.).

⁸⁵ 80 Фед. нормы и правила 40838, 40842 (13 июля 2015 г.).

⁸⁶ Ввели и один совершенно новый показатель: индекс LMI (индекс структуры кредитов), который показывает относительную степень риска кредитного портфеля банка и долю кредитов в совокупных активах банка по сравнению с ликвидными и другими активами. Для определения типов кредитов с высоким уровнем риска в индексе применяются принятые в банковском секторе коэффициенты списания за прошедшие периоды. Каждая категория кредитов в кредитном портфеле банка взвешивается по доле этой категории относительно совокупных активов банка, и умножается на средневзвешенные коэффициенты списания за прошедшие периоды, принятые в банковском секторе для кредитов этой категории. Затем полученные значения суммируются, чтобы определить значение индекса структуры кредитов для данного банка. См. 81 Фед. нормы и правила 32180, 32186-87 (20 мая 2016 г.).

⁸⁷ 81 Фед. нормы и правила 32180, 32188 (20 мая 2016 г.).

ставки, устанавливаемые на основании композитного рейтинга CAMELS, а также корректировки по необеспеченной задолженности и по депозитам, привлеченным через брокеров, действующие как для мелких, так и для крупных банков.⁸⁸

Таблица 7				
Матрица ставок страховых взносов с 2016 г.				
	Надежные мелкие банки			Крупные и максимально сложные банки
	Составной рейтинг CAMELS			
	1 или 2	3	4 или 5	
	(все значения в б.п.)			
Исходная базовая ставка взноса (IBAR)	3 – 16	6 – 30	16 – 30	3 – 30
Корректировка по необеспеченной задолженности ^a	-5 – 0	-5 – 0	-5 – 0	-5 – 0
Корректировка по вкладам средств клиентов брокерских компаний ^b	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	0 – 10
Итоговая базовая ставка взноса	1,5 – 16	3 – 30	11 – 30	1,5 – 40

Источник: FDIC

Примечание. Расчётная база равна средней общей стоимости консолидированных активов за минусом средней суммы материального капитала банка, плюс дополнительные корректировки для «банков для банков» и депозитарных банков. В целом, совокупные активы надежного мелкого банка не превышают 10 миллиардов долларов.

Крупный банк – это кредитная организация с размером активов не менее 10 миллиардов долларов (данное определение не распространяется на застрахованный филиал иностранного банка или максимально сложный банк). Максимально сложный банк – это кредитная организация с размером совокупных активов не менее 50 миллиардов долларов, входящая в состав банковского холдинга с размером совокупных активов не менее 500 миллиардов долларов.

^a Корректировка по необеспеченной задолженности представляет собой меньшее из двух значений: 5 б.п. или 50% от исходной базовой ставки (IBAR); таким образом, например, максимальная корректировка по необеспеченной задолженности для банка с IBAR в 5 б.п. равна 2.5 б.п. Представленная матрица ставок не включает корректировку по задолженности кредитной организации, которая увеличивает размер страхования на 50 б.п. за каждый доллар долгосрочной необеспеченной задолженности, принятой банком и предоставленной другой кредитной организацией, при условии что задолженность превышает 3% капитала первого уровня.

^b Если привлечённые через брокеров депозиты составляли более 10% внутренних депозитов, в результате этой корректировки базовая ставка взноса могла увеличиться на величину до 10 б.п.

⁸⁸ FDIC отказалась от применения корректировки по депозитам, привлеченным через брокеров, для малых банков, поскольку новая методология установления ставок взносов включала заменивший эту корректировку показатель, характеризующий депозиты, привлечённые через брокеров; раньше эта корректировка использовалась только для банков из Категории риска I с большим объемом привлечённых через брокеров депозитов и быстрым ростом активов.

Оценка

При разработке балльной системы для крупных банков, которая начала применяться с 2011 г., FDIC анализировала, как новая система балльной оценки покажет себя по сравнению с предыдущей методологией установления ставок взносов. Балльные показатели отбирались на основе использования статистической модели, которая в трехлетней перспективе позволяла прогнозировать риски крупных банков, отталкиваясь от показателей на конец 2009 г. (на основании рейтинга экспертной оценки FDIC). FDIC также тестировала менее продолжительные периоды (один и два года) и более продолжительный (четыре года).⁸⁹ Как видно из Рисунка 2, по всем четырем прогнозным горизонтам балльные показатели (Предложенные показатели) соответствовали рейтингу, основанному на результатах экспертной оценки, гораздо лучше, чем финансовые показатели и показатели риска по рейтингу надзорных органов, которые использовались для установления ставок страховых взносов для крупных банков в 2009 г. и 2010 г. (Показатели риска, применяемые в действующей методологии финансовых коэффициентов), а также лучше, чем средневзвешенные композитные рейтинги CAMELS сами по себе.⁹⁰ Например, в 2006 г. предложенные показатели позволили бы улучшить оценку риска, данную FDIC крупным кредитным организациям на конец 2009 г., более чем в два раза; примерно в такой же мере они превзошли финансовые показатели и показатели риска по рейтингу надзорных органов, применявшиеся в предыдущей методологии.

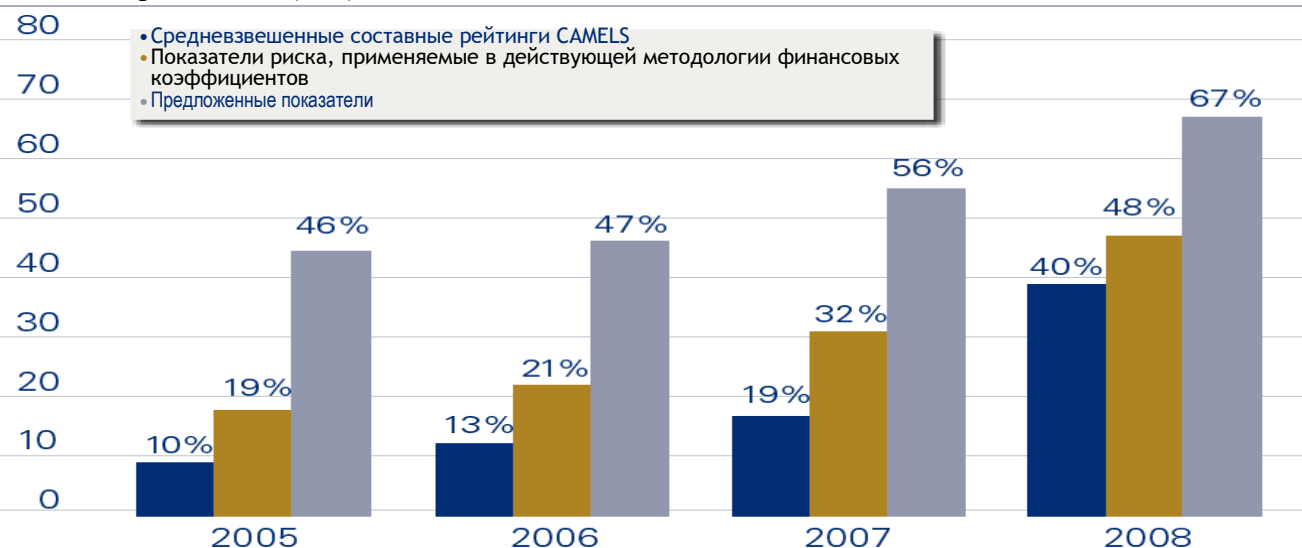
⁸⁹ В дополнение к применению рейтинга экспертной оценки в качестве зависимой переменной, FDIC протестировала надежность балльных показателей для прогнозирования финансового положения крупных банков в долгосрочной перспективе с использованием регрессионной логистической модели, посредством которой оценивалась возможность тех же показателей спрогнозировать, закончится ли 2009 год для крупного банка крахом или обращением за государственной поддержкой. По данным проведенного тестирования, тот же набор переменных в целом оказался статистически значимым.

⁹⁰ 76 Фед. нормы и правила 10672, 10689 (25 февраля 2011 г.). Существующий метод финансовых коэффициентов объединил в себе средневзвешенные оценки композитного рейтинга CAMELS, финансовые коэффициенты и долгосрочные кредитные рейтинги эмитента. Из-за недостатка статистических данных по кредитным рейтингам для существенного числа крупных банков сравнение прогностической точности балльных и действующих на тот момент показателей представлялось затруднительными. Однако, для небольшой выборки с доступными кредитными рейтингами, добавление кредитных рейтингов к другим показателям риска не прибавило прогностическую точность модели. Далее, в соответствии с законом Додда – Фрэнка, все федеральные агентства должны отказаться от обращения к кредитным рейтингам и заменить их на альтернативный стандарт оценки кредитоспособности. См. Общий закон 111-203, раздел 939A, 124 ст. 1376, 1886 (кодифицир. в 15 U.S.C. 78O-7, примечание).

Рисунок 2

Прогностическая точность рейтинга экспертной оценки рисков

Ставка страхования (б.п.)



Источник: FDIC

Примечание. Рейтинг экспертной оценки рисков относится к относительному риску крупных банков на конец 2009 г., охватывает трехлетний период, определяется с опорой на опыт и мнение специалистов FDIC.

Разрабатывая новую методологию установления ставок взносов для мелких банков, которая действует с 2016 г., FDIC оценивала, насколько хорошо новая методология повысила бы точность прогнозирования при дифференциации рисков для мелких банков. В частности, FDIC провела тестирование новой методологии на основе исторических данных, определив коэффициенты точности, полученные на основании интегральных кривых уровня точности, и измерив, насколько хорошо новая и старая методологии отличали банки, потерпевшие крах во время последнего кризиса, от банков, которые кризис пережили (см. Приложение 2).⁹¹ Как показано в Таблице 8, такое тестирование выявило, что предыдущая модель установления ставок взносов достаточно хорошо фиксировала риски, в то время как новая методология отличалась в целом более высокой эффективностью и значительно лучшей эффективностью непосредственно перед кризисом и в начале кризиса (т.е., 2006 – 2008 гг.).

⁹¹ Коэффициент точности сравнивает, насколько хорошо каждый подход различал банки, которые потерпели крах в период прогнозирования, от банков, которые пережили данный период без краха. В этом случае период прогнозирования составлял три года с даты прогнозирования (последний день заданного года). Так, например, коэффициенты точности за 2006 г. отражают, насколько хорошо каждый подход отличал потерпевшие крах банки от не потерпевших крах в период с 2007 г. по 2009 г. См. 81 Фед. нормы и правила 32180, 32196-97 (20 мая 2016 г.).

Таблица 8			
Повышение коэффициентов точности при установлении ставок взносов для мелких банков, 2016 г.			
Год прогнозирования	Коэффициенты точности		
	Новая методология	Предыдущая методология	Изменение
2006	0,7000	0,3491	+0,3509
2007	0,7756	0,5616	+0,2140
2008	0,9003	0,7825	+0,1178
2009	0,9354	0,9015	+0,0339
2010	0,9659	0,9394	+0,0265
2011	0,9543	0,9323	+0,0220
<p>Источник: FDIC</p> <p>Примечание. Коэффициенты точности основываются на конверсии статистической модели согласно оценкам, основанным на сведениях о банках за 2011 г. и сведениях о Крахах банков вплоть до 2014 г. У «идеального» прогноза должны быть коэффициенты точности 1, когда уровень риска каждого банка, потерпевшего крах в заданном периоде, оказывается выше, чем у каждого банка, который сохранился в качестве действующего. Произвольная оценка имеет рейтинг 0; это оценка, точность которой не отличается от оценки, сделанной наугад.</p>			

Заключение

С момента своего появления в 1993 г. система FDIC по установлению ставок страховых взносов с учётом уровня риска прошла долгий путь развития. По закону FDIC должна устанавливать ставки страховых взносов с учётом уровня риска. Всякий раз, меняя систему установления ставок страховых взносов, FDIC исходила из поставленных целей усовершенствования существующей системы и повышения справедливости и точности системы ставок страховых взносов. Внедрение системы страховых взносов с учётом риска снижает размер субсидирования, которое надежные банки предоставляют ненадежным, и создает для банков мотивацию контролировать риски, которые могут привести к потенциальным убыткам для Фонда страхования депозитов. С момента создания первой системы страховых взносов с учётом уровня риска прошло почти 25 лет, произошло два банковских кризиса. За это время FDIC интегрировала в эту систему накопленные данные и опыт, а благодаря законодательным поправкам получила более гибкие возможности управления фондом и взимания страховых взносов с учётом уровня риска.

Изначально система была достаточно простой в основном потому, что у нее не было предшественников, а законодательные ограничения не позволяли FDIC дифференцировать риски застрахованных кредитных организаций. Изменения, которые с течением времени вносились в систему взимания страховых взносов с учётом уровня риска (например, разные методологии расчета стоимости страхования для мелких, средних и максимально сложных банков; введение многочисленных финансовых показателей риска; и разные корректировки ставок взносов) привели к усложнению системы, но, с точки зрения FDIC, повысили эффективность дифференциации уровня рисков. По данным статистического анализа, сегодня система точнее оценивает степень риска, чем ее предыдущие версии, и справедливо возлагает основное бремя уплаты страховых взносов на банки с максимальным риском.

По мере развития банковского сектора FDIC продолжает осуществлять мониторинг и оценивать риски для кредитных организаций, и конечно же, можно ожидать новых изменений системы взимания страховых взносов с учётом уровня риска. Любые изменения, которые могут

произойти с этой системой в будущем, будут преследовать все те же цели – совершенствовать дифференциацию рисков в системе и реагировать на изменения в банковской отрасли.

Приложение 1.

Действующие модели установления ставок взносов

Таблица А.1			
Весы, используемые для установления ставок взносов для крупных банков			
	Балльные показатели и составляющие	Весы показателей	Весы составляющих
P	Балл по эффективности деятельности		
P. 1	<i>Средневзвешенный рейтинг CAMELS</i>	100%	30%
P. 2	<i>Способность выдерживать стрессовые ситуации в отношении активов:</i> Коэффициент финансового рычага относительно капитала первого уровня Показатель концентрации ^a Основные доходы / средние совокупные активы на конец квартала Показатель качества кредитов ^b	10% 35% 20% 35%	50%
P. 3	<i>Способность выдерживать стрессовые ситуации в отношении источников финансирования:</i> Основные депозиты / совокупные обязательства Показатель ликвидности по бухгалтерскому балансу	60% 40%	20%
L	Балл по серьезности убытков		
L.1	<i>Показатель по серьезности убытков</i>		100%
Источник: FDIC Примечание. Крупный банк – это кредитная организация с размером активов 10 миллиардов долларов (данное определение не распространяется на застрахованный филиал иностранного банка или максимально сложный банк). Любой банк с размером активов от 5 до 10 миллиардов долларов может обратиться в FDIC с запросом относиться к нему как к крупному банку. ^a Балл за показатель концентрации представляет собой большее из следующих значений: балл «соотношение активов с высоким риском к капиталу первого уровня и резервам» или балл «концентрация портфеля с поправкой на темпы роста». ^b Балл за показатель качества кредитов представляет собой большее из следующих значений: показатель соотношения сомнительных и просроченных кредитов к капиталу первого уровня и резервам или показатель соотношения экономически неэффективных активов к сумме капитала первого уровня и резервов.			

Таблица А.2			
Веса, используемые для установления ставок взносов для максимально сложных банков			
	Балльные показатели и составляющие	Веса показателей	Веса составляющих
P	Балл по эффективности деятельности		
P. 1	<i>Средневзвешенный рейтинг CAMELS</i>	100%	30%
P. 2	<i>Способность выдерживать стрессовые ситуации в отношении активов:</i>		
	Коэффициент финансового рычага в отношении капитала первого уровня	10%	50%
	Показатель концентрации ^а	35%	
	Основные доходы / средние совокупные активы на конец квартала	20%	
	Показатель качества кредитов и показатель рыночного риска ^б	35%	
P. 3	<i>Способность выдерживать стрессовые ситуации в отношении источников финансирования:</i>		
	Основные депозиты / совокупные обязательства	50%	20%
	Показатель ликвидности по бухгалтерскому балансу	30%	
	Краткосрочное финансирование, в среднем / средние совокупные активы	20%	
L	Балл по серьезности убытков		
L.1	<i>Показатель по серьезности убытков</i>		100%
<p>Источник: FDIC</p> <p>Примечание. «Максимально сложный банк» определяется как (1) кредитная организация (не включая банки-операторы кредитных карт), общие активы которой составляют не менее 50 миллиардов долларов как минимум четыре квартала подряд, и которая контролируется либо американской материнской холдинговой компаний, общие активы которой составляют не менее 500 миллиардов долларов четыре квартала подряд, либо одной или несколькими американскими материнскими холдинговыми компаниями-посредниками, которые контролируются американской холдинговой компаний, общие активы которой составляют не менее 500 миллиардов долларов четыре квартала подряд, и (2) банк-оператор процессинга платежей или трастовая компания в соответствии с определением, приведенным в разделе 12 Свода федеральных нормативных актов 327.8(s).</p> <p>а Балл за показатель концентрации представляет собой большее из следующих значений: балл «соотношение активов с высоким риском к сумме капитала первого уровня и резервов», балл «соотношение рисков на 20 крупнейших контрагентов к сумме капитала первого уровня и резервов», или балл «соотношение рисков на крупнейшего контрагента к сумме капитала первого уровня и резервов».</p> <p>б Балл за показатель качества кредитов и показатель рыночного риска представляет собой большее из следующих значений: показатель соотношения проблемных и просроченных кредитов к сумме капитала первого уровня и резервов или показатель соотношения экономически неэффективных активов к сумме капитала первого уровня и резервов. Балл за</p>			

показатель рыночного риска представляет собой средневзвешенное значение балла «соотношение волатильности дохода от трейдинговых операций за четыре квартала к капиталу первого уровня», балла «соотношение капитала с рыночным риском к капиталу первого уровня» и балла «соотношение трейдинговых активов уровня 3 к капиталу первого уровня».

Показатели, используемые для установления ставок взносов для мелких банков	
Переменные	Описание
Коэффициент финансового рычага (%)	Капитал первого уровня, деленный на откорректированный средний размер активов (числитель и знаменатель основаны на определении, применяемом для программы «Оперативные корректировочные меры»).
Чистая прибыль до налогообложения / совокупные активы (%)	Доходы (до уплаты налогов на прибыль и прекращения операций) за последние 12 месяцев, деленный на совокупные активы ^a
Просроченные кредиты и лизинги / валовые активы (%)	Сумма дебиторской задолженности по кредитам и финансированию лизинга, просроченной на 90 и более дней, на которую еще начисляются проценты, и общая сумма дебиторской задолженности по кредитам и финансированию лизинга, по которой прекращено начисление процентов (в обоих случаях исключая максимальную сумму, взыскиваемую с правительства США, его агентств или государственных предприятий по гарантии или условиям страхования), деленная на валовые активы. ^b
Прочая недвижимость в собственности / валовые активы (%)	Прочая недвижимость в собственности, деленная на валовые активы.
Коэффициент, характеризующий привлеченные через брокеров депозиты	Отношение разницы между объемом привлеченных через брокеров депозитов и 10 % совокупных активов к совокупным активам. Для банков с высоким капиталом и композитным рейтингом CAMELS 1 или 2 встречные депозиты вычитаются из привлеченных через брокеров депозитов. Если значение соотношения меньше нуля, значение принимается равным нулю.
Средневзвешенное значение показателей композитного рейтинга C, A, M, E, L и S	Взвешенная сумма составляющих C, A, M, E, L и S рейтинга CAMELS: с весом в 25% – на каждую составляющую C и M, соответственно, 20% – на составляющую A и 10% – на каждую составляющую E, L и S, соответственно.
Индекс структуры кредитов	Индекс структуры кредитов показывает, в какой мере совокупные активы банка включают категории кредитов с высоким риском. Для определения типов кредитов с высоким уровнем риска в индексе применяются принятые в банковском секторе коэффициенты списания за прошедшие периоды.
Годовой прирост активов (%)	Прирост активов более чем на 10% (с корректировкой по слияниям ^c) за прошлый год. ^D Если темпы прироста составили менее 10%, значение устанавливается равным нулю.
<p>Источник: FDIC</p> <p>Примечание. Как правило, мелкий банк – это застрахованная кредитная организация с размером активов менее 10 миллиардов долларов или застрахованный филиал иностранного банка.</p> <p>^a Отношение чистой прибыли до налогообложения к совокупным активам не может быть менее -25% и более 3%.</p> <p>^b Валовые активы – это совокупные активы плюс резервы на возможные потери по ссудам и финансированию лизинга (ALLL).</p> <p>^c Прирост активов также корректируется с учетом покупки активов потерпевших крах банков.</p> <p>^d Максимальное значение показателя «прирост активов» составляет 230%, то есть прирост активов (с учетом слияний) за прошедший год свыше 240% (на 230 процентных пунктов сверх порогового значения в 10%) не приведет к дальнейшему увеличению ставки взноса для банка.</p>	

Приложение 2.

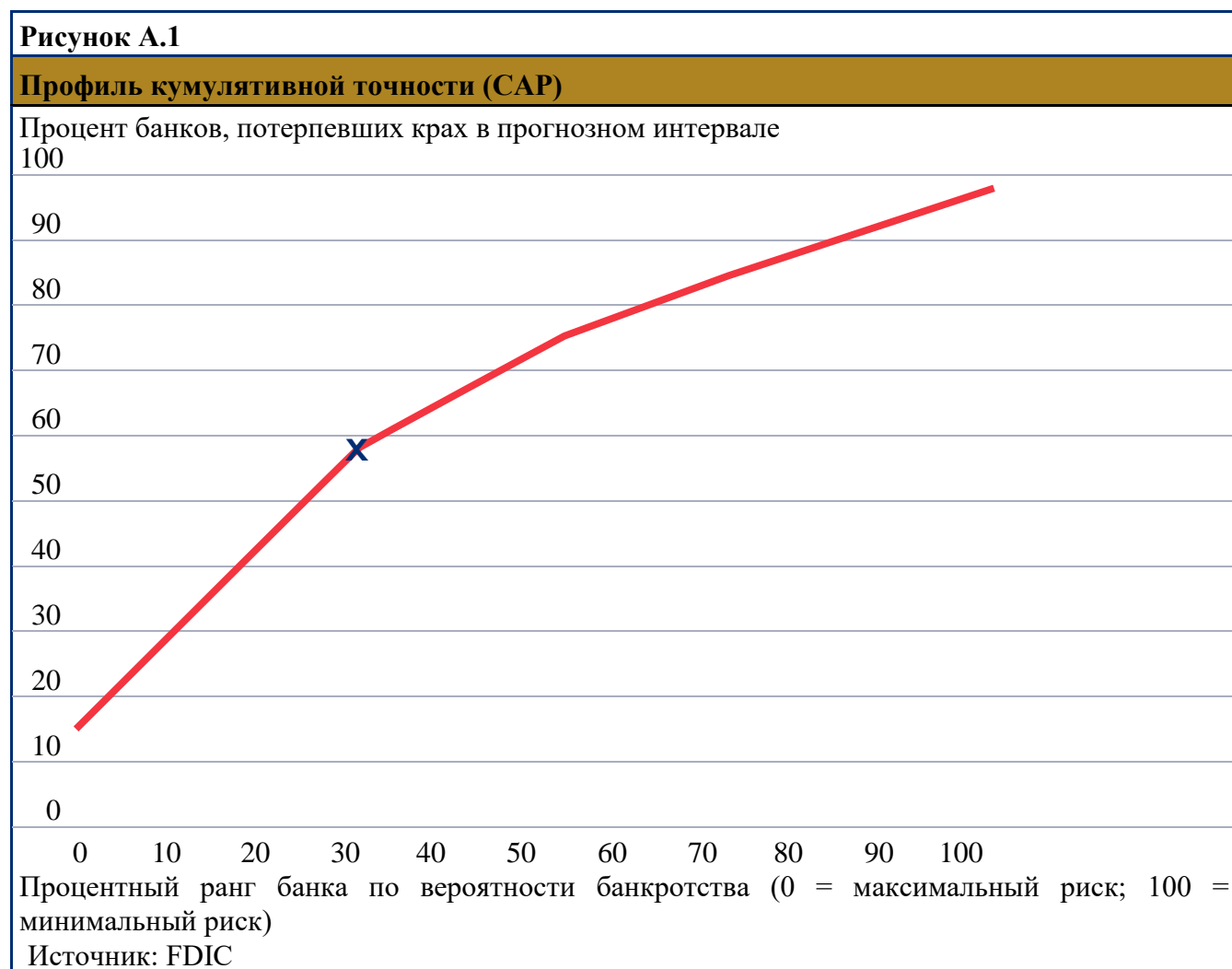
Коэффициент точности и профиль кумулятивной точности

В этом Приложении описывается понятие «коэффициент точности» и методика его расчета на основании профиля кумулятивной (накопленным итогом) точности. Коэффициент точности – это значение в интервале от 0 до 1 (включительно), которое измеряет, насколько хорошо модель справляется с оценкой рискованности банков, потерпевших крах в течение прогнозного горизонта. «Идеальная» модель всегда присваивает большую вероятность краху банка, который в дальнейшем потерпит крах в течение прогнозного горизонта по сравнению с банком, который не потерпит крах; коэффициент точности такой модели равен 1. С противоположной стороны находится модель, оценки которой являются не более точными, чем присвоенные наугад; коэффициент точности такой модели равен 0.

FDIC использовала коэффициенты точности, чтобы сравнить, насколько хорошо новая и старая системы установления ставок взносов для мелких банков различают банки, потерпевшие крах за последний финансовый кризис, и банки, пережившие этот кризис.

Профиль совокупной точности

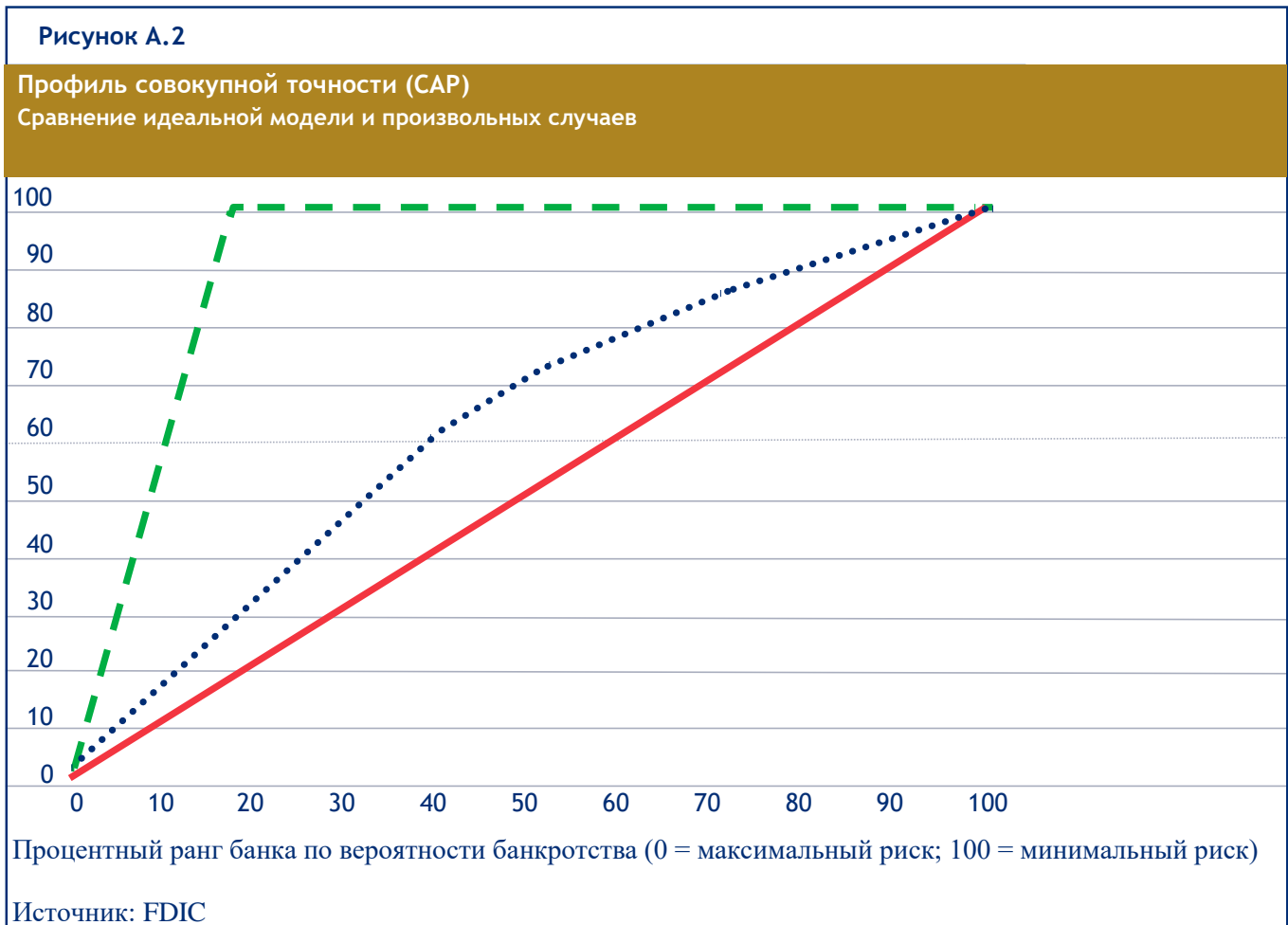
Профиль совокупной точности (CAP) представлен на Рисунке А.1.



По горизонтали все действующие банки в начале прогнозного интервала оцениваются в

процентилях в соответствии с индивидуальной вероятностью их краха по прогнозам тестируемой модели. Банки, которым предсказана максимальная вероятность краха, получают оценку в процентилях, приближающуюся к нулю, а наиболее надежные банки – оценку, приближающуюся к 100. По вертикальной оси показано совокупное число фактических крахов банков (в процентах), наступление которых модель установила с высокой вероятностью. Например, точка X показывает, что 30 % банков с максимальной прогнозной вероятностью краха включают 50 % банков, которые действительно потерпели крах. При сравнении кривой CAP для альтернативных моделей, как правило, более эффективной моделью оказывается модель с более крутой кривой CAP.

На Рисунке А.2 показана кривая CAP модели в сравнении с двумя полярными кривыми CAP.



Кривая «произвольности» (красная сплошная линия) показывает, как выглядел бы профиль CAP, если бы прогнозы модели были совершенно произвольными. Например, 30% банков с максимальной прогнозной вероятностью краха включают 30% фактически произошедших крахов банков. С противоположной стороны, зеленая пунктирная линия показывает кривую профиля CAP модели, обеспечивающей идеальные прогнозы. Допустим, 20% всех банков действительно потерпели крах; для идеальной модели 20% банков с максимальной прогнозной вероятностью краха составили бы все крахи банков, или 100% крахов банков.

Коэффициент точности

Индекс общей эффективности, полученный на основании кривой профиля CAP – это коэффициент точности. Для Рисунка А.2 область между синей точечной кривой и красной

сплошной линией – это показатель превосходства модели над базовой произвольной оценкой. Область, образуемая зеленой пунктирной линией и красной сплошной линией – это показатель превосходства «идеальной» модели над базовой произвольной оценкой. Соотношение этих двух областей – это коэффициент точности для модели, представленной зеленой пунктирной линией. Поскольку значение является нормализованным, оно всегда менее или равно 1. Как упоминалось выше, коэффициент точности 1 соответствует идеальной модели, а 0 – модели, которая работает не лучше предположений, сделанных наугад.