



89

Владислав Ермакович, Берлин Иришев

*Банковская система
в Казахстане*

Варшава, октябрь 1996 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша.

Редактор серии *Гражина Войчехович*

Редактор русского издания *Петр Козаржевский*

©CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1996 г.

ISBN 83-86296-95-X

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. РАЗВИТИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В КАЗАХСТАНЕ.....	5
2. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА (НБ)	11
3. БАНКОВСКИЙ НАДЗОР	15
4. СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА ПО ОЗДОРОВЛЕНИЮ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ	17
5. СТРУКТУРА КРЕДИТОВ И ДЕПОЗИТОВ	18
6. ПРОБЛЕМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ «ПЛОХИХ ДОЛГОВ» В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	22
7. НЕОБХОДИМОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ПОДХОДА К РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ «ПЛОХИХ ДОЛГОВ».....	26
8. ПРИВАТИЗАЦИЯ БАНКОВ.....	30
9. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ: АНГЛО-АМЕРИКАНСКАЯ ИЛИ КОНТИНЕНТАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ	31
10. ВЫБОР СТРАТЕГИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В КАЗАХСТАНЕ.....	33
11. ВЫВОДЫ	34
Литература	37
Таблицы.....	39

1. Развитие банковской системы в Казахстане

Банковская система Казахстана, несмотря на юный возраст, бурно развивается. Еще в 1987 году, до начала реформирования экономики, она была представлена двумя банками: Госбанком и Стройбанком. В 1987 году на базе Стройбанка были созданы три отраслевых банка: Промстройбанк (ныне Туранбанк), Агропромбанк и Жилстройбанк. В начале 1990 года в Казахстане было создано отделение Внешэкономбанка СССР. С его открытием впервые в Казахстане приступили к обслуживанию внешнеэкономических банковских операций (прежде внешняя торговля была полностью централизована в Москве).

В середине 1994 было уже 230 банков. За последние четырнадцать месяцев явный процесс сокращения числа банков стал очевиден. Существенные изменения в количестве банков представлены в табл. 3. Оно сократилось на 32% — со 191 до 130. Особенно это сокращение коснулось частных банков (их количество сократилось на 43% — с 56 до 32), а также коммерческих банков, число которых уменьшилось с 16 с сентября 1994 г. до 1 в ноябре 1995 г. Количество банковских акционерных компаний уменьшилось на 21% [15].

Можно сказать что за последние пять лет банковская система Казахстана успела испытать бурный рост и расцвет, а потом перенести кризис, сжатие активов и быструю консолидацию (с середины 1994 года до настоящего времени).

Лавинообразный процесс создания и открытия банков пришелся на 1992-1993 гг. Этому способствовала либеральная лицензионная политика: низкий минимум уставного капитала и практически полное отсутствие требований к профессиональным качествам руководителей создаваемых банков. Это в определенной степени сопровождалось криминализацией сферы банковского бизнеса и дискредитацией всей банковской системы в глазах общественности.

На быстрый рост банков имело влияние казахстанское законодательство. До середины 1994 года условия открытия банка в Казахстане можно было сравнить с открытием частного предприятия или ТОО. Учитывая, что каждый банк имел возможность приобщиться к кредитным ресурсам, желающих открыть свой банк было предостаточно. Более того, каждый уважающий себя предприниматель считал необходимым иметь свой собственный банк.

Эта практика была успешно преодолена в связи с ужесточением требований Нацбанка по открытию банков. Особенно важные изменения произошли в апреле и сентябре 1994 года. В апреле 1994 г. для открытия банков было введено требование регистрации уставного фонда в размере, эквивалентом 500 000 долларов. В сентябре 1994 г. с целью повышения ликвидности собственного капитала банков были ужесточены требования к структуре уставных фондов банков второго уровня. Необходим минимальный уставный фонд 1,5 миллиона долларов США, чтобы получить лицензию на проведение валютных операций (кроме открытия обменных пунктов), получения депозитов от населения или

Владислав Ермакович является профессором Университета Южной Индианы, Берлин Иришев — Советник Президента Республики Казахстан. Данная работа была подготовлена в рамках миссии Программы развития ООН в Республике Казахстан. Полезные комментарии представили профессор Марек Домбровский и Мейрам Жаксыбаев. Авторы благодарят также Джейн Томпсон Фоллис и Ольгу Игнатову за вклад в подготовку данного отчета на русском и английском языках.

разрешение на открытие филиала. Были также введены ограничения, требующие оплаты уставного фонда надежными средствами.

В результате этих изменений в Республике Казахстан развивается двух-уровневая банковская система. Национальный Банк является центральным банком государства и представляет собой верхний уровень банковской системы. Все другие банки представляют собой нижний уровень.

Банки второго уровня (коммерческие банки) делятся на депозитные и инвестиционные. Депозитным банкам запрещается участие в уставных фондах юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере материального производства, торговли, страхования, целью которых является получение прибыли. Тем самым ограничивается право банков оказывать прямое воздействие на формы и методы управления предприятием путем выкупа части акций, как это практикуется в Японии, Германии и с недавнего времени в России.

Коммерческие банки могут создаваться на основе любой формы собственности. Государство несет ответственность по обязательствам государственных банков в пределах средств, вложенных в их уставные фонды. Правительство может отдельным решением принять на себя или возложить на государственные банки дополнительную ответственность по их обязательствам. Государство гарантирует сохранность депозитов, принятых межгосударственными банками-резидентами РК, и отвечает по их обязательствам пропорционально доле правительства РК в уставных фондах таких банков. В отношении других типов банков государство не несет ответственности по обязательствам банков так же, как и банки не несут ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда банки или государство принимают на себя такую ответственность.

Учредителями и акционерами банка могут быть юридические и физические лица — резиденты и нерезиденты РК, если последние не зарегистрированы в оффшорной зоне. Ни один из учредителей банка не может распоряжаться и (или) управлять более чем 25% акций банка, обладающих правом голоса. Это отличие от правил владения долей акций корпораций и предприятий отражает особенность банков, заключающуюся в управлении чужими деньгами.

Банковская система Республики Казахстан в конце 1995 года состояла из 130 коммерческих банков, включая следующие шесть крупных групп банков: государственные, межгосударственные, акционерные банки с участием государства, частные, иностранные и совместные банки (см. таблицу 1).

К **государственным** банкам относятся Эксимбанк (кредитование эффективных инвестиционных проектов), Реабилитационный банк (финансовая реабилитация крупных промышленных предприятий) и Народный банк (аккумуляция средств населения). Эти банки выполняют специфические функции, соответствующие потребностям и задачам государства. Обычно такие банки берут на себя средне- и долгосрочное, а также ориентированное на отдельные сектора экономики кредитование.

Межгосударственные банки представлены в Казахстане Центрально-азиатским банком реконструкции и развития, не играющим важной роли.

Акционерные банки с частичным участием государства включают бывшие государственные банки, как например, Алембанк, Туранбанк, Кредсоцбанк и

Агропромбанк. Они характеризуются изначально достаточно высоким показателем активов баланса, проблематичным портфелем кредитов по причине их государственного происхождения и достаточным консерватизмом.

Среди **частных** банков можно выделить новые динамичные крупные банки и мелкие, не играющие значительной роли. Новыми динамичными банками можно назвать Казкоммерцбанк, Центрбанк, Нефтебанк и Темирбанк. Их характерные черты — долгая история (3-4 года) и повышенная активность на новых для страны сегментах финансово рынка.

Всего в Казахстане осуществляют банковскую деятельность 6 **иностран-ных** банков. Среди них Торгово-промышленный банк Китая и Банк Китая, дочерний банк голландского банка АБН АМРО Банк Казахстан, отделение российского Альфа банка, Тексака банк и другие. Несмотря на относительную многочисленность, эта группа банков пока еще не играет важной роли, в том числе в привлечении иностранных инвестиций. Иностранные банки стремятся проникнуть на финансовый рынок Казахстана. Однако, Нацбанк разрешает создавать дочерние банки только тем зарубежным банкам, которые имеют высокий рейтинг по классификации одного из рейтинговых агентств (Moody's, Standard and Poor, IBCA). Кроме этого, Нацбанк ограничил на 1995-1997 гг. долю участия иностранного капитала. Суммарный зарегистрированный уставной фонд банков с иностранным участием не может превышать 25% совокупного зарегистрированного уставного фонда всех банков РК.

Среди 7 **совместных** банков действуют казахстанско-турецкий, Альбарака-Казахстан, KZI-банк и другие.

Не вызывает сомнений, что банков в Казахстане слишком много. Например, в Польше, где населения в два с половиной раза больше, чем в Казахстане, насчитывается 90 банков, в Венгрии — 31, в Чехии — 18. Консолидация казахстанских банков представляется необходимой, и новая исправленная версия «Положения о ликвидации банков» способствует процессу консолидации. Согласно этому документу, после принятия Правлением Нацбанка решения о ликвидации того или иного банка, областным управлением создается специальная ликвидационная комиссия. Она формирует так называемую ликвидационную массу и собирает претензии, после чего будет заниматься удовлетворением требований кредиторов — вкладчиков и клиентов банка — в соответствии с положением, принципиальным моментом в котором является то, что в первую очередь будут удовлетворены требования вкладчиков-физических лиц, а затем только — бюджета и юридических лиц.

По данным Нацбанка, сейчас в Республике Казахстан в стадии ликвидации находятся 62 банка, в шести из них ликвидационный процесс завершен. Для этих целей Нацбанком образовано специальное структурное подразделение — Управление по контролю за ликвидационным процессом, которое выделено из состава департамента банковского надзора.

Мы считаем, что скорость процесса консолидации в Казахстане необходимо увеличить. Однако консолидация должна проводиться снизу, и банковский надзор должен содействовать этому процессу. Необходимо также ограничить тенденцию монополизации банковских услуг крупными банками, если процессы

слияния, приобретения и расширения не сопровождаются повышением качества предоставляемых услуг и снижением процентных ставок.

Из зарегистрированных 130 банков только 48 имеют лицензию на совершение банковских операций в иностранной валюте, и только 37 — генеральную лицензию (см. таблицу 2). Фактический суммарный уставный фонд равняется 133,3 миллионам долларов США, что составляет в среднем 1 миллион долларов на банк, что явно недостаточно по сравнению с международными стандартами.

Таблица 2 показывает, что большинство коммерческих банков не обладают достаточно крупным капиталом. Самые мелкие банки имеют уставный фонд до 1 млн. тенге (16,6 тыс. долларов), самые крупные — свыше 130 млн. тенге (20 млн. долларов США). В конце 1995 года в республике существовали только 3 банка (Эксимбанк, КРАМДС-Банк и АБН АМРО Банк), уставные фонды которых превышали 10 млн. долларов, и 2 банка (Алембанк и Туранбанк) — в пределах от 5 до 10 млн. долларов. Для сравнения, у среднего банка в Польше (которая также по многим показателям отстаёт в развитии банковской системы от западных стран) уставный фонд в 1,5 раза выше, чем уставный фонд любого из трёх самых крупных банков в Казахстане.

Ограниченность уставных фондов сдерживает расширение банковских операций и оказание позитивного влияния банков на производственный сектор. Поэтому необходимы дальнейшее развитие и консолидация банковского сектора. Таблица 3 показывает также, что за последние три месяца не произошло радикальных изменений в структуре собственного капитала банков.

Число филиалов находится в пределах от 1010 до 1050. В среднем, на каждый банк приходится 7,8 филиала. И хотя банков слишком много, число филиалов явно недостаточно. Рассмотрим для сравнения плотность банковских филиалов в западных странах. Согласно принятым международным стандартам, плотность определяется числом жителей на один банковский филиал. На каждый филиал в Бельгии приходится 717 жителей, в Швейцарии — 835, в ФРГ — 1000, во Франции 1314, в Англии — 1331, Японии — 1780. Наиболее «неблагополучными» по плотности филиалов являются США, где на один филиал приходится 2214 жителей (но там есть множество фирм, торговых организаций, прочих компаний, которым в соответствии с законодательством разрешено выполнять определенные виды банковских операций). В России приходится 3100 жителей на один банковский филиал — более чем в 1,4 раза больше, чем в США.

В Казахстане же плотность равна 15 952, что означает очень слабую насыщенность банковскими учреждениями. А если исключить из рассмотрения алматинские филиалы, то плотность на остальной части страны окажется еще хуже. Кроме того, филиалы крайне неравномерно распределены между банками. Два банка располагают большинством филиалов: 28,4% всех филиалов приходится на Народный банк Казахстана (296) и 22,5% (235) — на Агропромбанк (см. таблицу 2).

Авторы считают, что необходима либерализация получения разрешений на открытие филиала. Например, можно было бы сократить нужную для этого сумму уставного фонда с 1,5 млн. долларов США до 1 млн. долларов США. Кроме того, необходим маркетинговый анализ спроса на банковские услуги в

различных регионах республики, чтобы оценить оптимальный размер банков, способных удовлетворить спрос с минимальными затратами на обслуживание потенциальных клиентов.

Специализированные банки все еще играют важную роль в экономике Казахстана. Народный банк, Алембанк, Туранбанк, Эксимбанк, Жилстройбанк и Реабилитационный банк можно отнести к специализированным.

Народный банк (акционерный сберегательный банк со 100% участием государства) располагает обширной сетью филиалов (296 филиалов) по всей стране; специализируется на привлечении вкладов и других формах обслуживания населения, имеет гарантию государства по вкладам и пока не обязан выполнять пруденциальные нормативы Нацбанка. Предусматривается поэтапная приватизация этого банка.

Алембанк, созданный Указом Президента Республики Казахстан от 31 августа 1991 г., за короткий период захватил лидирующее положение и уже в 1992 г. получил международное признание. Он оказался первым банком страны, внедрившим такие международные банковские системы, как SWIFT, REUTER, VISA INTERNATIONAL, EURO CARD и другие. Первая выпущенная банковская карточка «ALEMCARD» и первые уличные автоматы по выдаче наличных тенге также принадлежат ему.

Алембанк от имени и по поручению правительства впервые в истории государства стал привлекать иностранные кредиты и обслуживать их. В 1994 году на него приходилось более половины всех внешнеэкономических банковских операций. Потеря позиций Алембанка связана с введением в июле 1995 года Нацбанком совместно с правительством двухнедельной «консервации» с предварительным сообщением по официальному каналу ТВ «Хабар» о банкротстве банка. Проведенная акция дала импульс ухудшения его банковской деятельности. Кроме того, она показывает, какой политический риск связан с банковской деятельностью в Казахстане.

Туранбанк — прежнее отделение союзного Промстройбанка, ныне универсальный акционерный банк, имеющий 83 филиала, его уставный фонд свыше 200 млн. тенге (6,6 миллиона долларов). Более 80% кредитных ресурсов приходится на промышленные предприятия Казахстана.

Эксимбанк Республики Казахстан был создан Указом Президента в июле 1994 года на базе государственной доли в уставном фонде и прибылях Алембанка. В течение трех месяцев в Эксимбанк были переданы на обслуживание правительственные кредитные линии. В феврале 1995 года впервые в истории Республики Казахстан швейцарское правительство открыло среднесрочную кредитную линию под гарантию самого Эксимбанка без участия правительства. В августе 1995 г., в соответствии с Указом Президента, все функции Банка развития, просуществовавшего менее года, были переданы Эксимбанку. Банк развития был ликвидирован. Эксимбанк призван осуществлять долгосрочное кредитование эффективных инвестиционных проектов, финансирование экспорта, страхование и гарантирование экспортных кредитов и иностранных инвестиций и проектов поддержки внешней торговли [9].

Жилстройбанк создан в конце 1993 года и имеет 14 филиалов. Его основные функции заключаются в кредитовании строительства через систему

коммерческих застройщиков, формирование системы жилищных сберегательных счетов для населения, создание системы ипотечного кредитования. На банковском рынке этот банк предлагает такие продукты, как льготное жилищное кредитование, кредитование строительных программ, жилищная лотерея и др.

Реабилитационный банк создан 29 марта 1995 и занимается финансовой реанимацией крупных промышленных предприятий [19]. Реабилитационный банк поддерживает деятельность убыточных предприятий путем выдачи кредитов, финансирует процедуру санации крупнейших промышленных предприятий республики. Через него проходят средства на реализацию проектов реконструкции и закрытия убыточных промышленных объектов. Одной из главнейших задач банка является снижение риска убытков для банков второго уровня в результате неплатежей, а также облегчение доступа промышленных предприятий-должников к кредитам.

На финансовых рынках, которые не развиты полностью, и которые могут предложить мало финансовых инструментов, некоторые группы заемщиков лишаются доступа на рынок. Среди них малые и средние предприятия, жилищное строительство, экспорт и импорт, предприятия в плохом экономическом состоянии. Специализированные государственные финансовые институты, такие как Жилстройбанк, Эксимбанк и Реабилитационный банк, заполняют этот пробел.

Из-за несовершенства оценки риска и недостатков рынка, развитие специализированных финансовых институтов с помощью государственного стимулирования оправдано, и многие пост-социалистические страны создают такие банки для решения задач переходного периода. Проблема в том, что субсидированные займы и плохое управление такими институтами приводят к высоким затратам для налогоплательщиков. Показательным примером является польский банк «BGІ», занимающийся финансированием агропромышленного комплекса.

Поэтому все специализированные банки должны выполнять свои функции временно. Когда рынок банковских услуг будет развит, нужно будет превратить специализированные банки в универсальные.

2. Роль Национального банка (НБ)

30 марта 1995 года вышел Указ Президента, имеющий силу закона «О Национальном банке Республики Казахстан» [16]. Нацбанк является центральным банком и представляет собой верхний уровень банковской системы. Нацбанк, в соответствии с Указом Президента, обеспечивает внутреннюю и внешнюю устойчивость национальной валюты, разрабатывает и проводит государственную денежную политику при участии Министерства финансов и защищает интересы кредиторов и вкладчиков банков. В Указе устанавливается прямая подотчетность Нацбанка Президенту. Иначе говоря, законом обеспечена необходимая независимость Нацбанка от текущих оперативных дел Правительства.

Основной целью денежно-кредитной политики является контроль за объемом денежного предложения и подавление инфляции. Нацбанк использует следующие классические денежно-кредитные инструменты:

- регулирование объемов кредитов рефинансирования, выдаваемых Нацбанком коммерческим банкам;
- регулирование уровня основной (базовой) ставки рефинансирования;
- установление уровня обязательных резервов;
- операции с государственными ценными бумагами;
- интервенции на валютном рынке.

Ставка рефинансирования снижалась вместе с уменьшением инфляции. Для 3-х месячных кредитов ставка снизилась с 176% в январе 1995 года до 52% в декабре. С 27 марта 1996 года ставка рефинансирования составляла 44%. Нацбанк стремится поддерживать ставку рефинансирования позитивной в реальном выражении, чтобы стимулировать приток вкладов населения в банки. Однако, снижение ставки рефинансирования недостаточно быстро и не в полном объеме приводит к снижению банками ставок по кредитам предприятиям. Сказывается, во-первых, стремление заработать прибыль в краткосрочном периоде, а во-вторых, отсутствие реальной конкуренции на рынке капитала.

Уровень обязательного резервирования в банках с 1 апреля 1996 года снизился с 20% до 15%. С 1 июля за резервные остатки на счетах банкам будут выплачиваться 50% от ставки рефинансирования, что, естественно, позволит им расширить объемы кредитования экономики. Кроме этого, банки смогут предложить депозиторам более приемлемые процентные ставки. С другой стороны, это может привести к росту денежного предложения и, в условиях дальнейшего спада производства, к увеличению инфляции.

Нацбанк уделяет большое внимание развитию рынка ценных бумаг. Он активно участвует в работе рынка государственных ценных бумаг (ГЦБ) в качестве агента правительства по первичному размещению и обслуживанию государственных казначейских обязательств (ГКО) со сроком обращения 3 и 6 месяцев. В перспективе планируется выпуск ГКО со сроком обращения 1 год. Сформировался вторичный рынок ГЦБ. Аукционы краткосрочных нот Нацбанка будут постепенно сокращаться по мере расширения рынка ценных бумаг. Также, по мере накопления банками достаточного количества казначейских векселей, приобретенных на первичном рынке, вводится система ломбардного кредита под залог ГЦБ, а также операции РЕПО на всех рынках: кредитном, золотовалютном и ценных бумаг [8].

В настоящее время процентные ставки Нацбанка по кредитам изменяются в пределах от официальной ставки рефинансирования до процентной ставки Нацбанка по ломбардным кредитам. Ставки аукционного и межбанковского кредита являются основными индикаторами состояния кредитного рынка.

31 августа 1995 года был принят Указ «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» [17]. Указ усилил регулирующие функции Нацбанка по отношению к коммерческим банкам:

- ужесточены стандарты лицензирования, включая требования к учредителям банков, их финансовому положению, к формированию уставного

фонда, к квалификации и репутации руководства, к бизнес-плану создаваемого банка;

– банки обязаны публиковать годовой отчет, включая годовой баланс и отчет о прибылях и убытках по форме и в сроки, установленные Нацбанком, после подтверждения аудиторской фирмой достоверности представленных в них сведений. Запрещается реклама, не соответствующая действительности;

– председатель Правления банка и его заместитель, главный бухгалтер и его заместители назначаются (избираются) на должность с согласия Нацбанка;

– определены порядок закрытия, ликвидации и реорганизации банков. Эти мероприятия осуществляются по решению или с разрешения Нацбанка;

– впервые дается четкое определение понятия «банковская тайна» и предусматривается уголовная ответственность за ее разглашение для должностных лиц, работников банков и иных лиц, которые в силу осуществления своих служебных обязанностей получили доступ к конфиденциальной информации.

В целях обеспечения финансовой устойчивости банков, защиты интересов их вкладчиков, а также поддержания стабильности денежно-кредитной системы, Нацбанк осуществляет регулирование деятельности банков, в том числе путем:

– установления пруденциальных нормативов и других обязательных к соблюдению банками норм и лимитов, включая нормы резервных требований, провизий против сомнительных и безнадежных долгов;

– издания обязательных к исполнению банками инструкций и других нормативных актов;

– инспектирования (проверок) деятельности банков;

– разработки рекомендаций по оздоровлению финансового положения банка;

– применения к банкам ограниченных мер воздействия;

– наложения санкций на банки.

В состав пруденциальных нормативов, приведенных в соответствие с рекомендациями международных финансовых организаций и Базельского комитета по банковскому надзору, входят: минимальный размер уставного фонда банка; коэффициент ликвидности; коэффициент достаточности собственных средств; максимальный размер риска на одного заемщика; лимиты открытой валютной позиции [6].

Новый закон закрепляет модель государственной, жестко регулируемой банковской системы в Казахстане, в которой коммерческим банкам отводится роль агентов проводимой Нацбанком денежно-кредитной политики. Банки обязаны предоставлять ежедневный баланс в департамент банковского надзора согласно инструкции «О порядке предоставления банками РК данных для расчета пруденциальных (экономических) нормативов». Ежемесячно банки должны предоставлять справки с расчетом коэффициентов достаточности собственных средств и таблицу сравнения сроков активов и обязательств. Банк несет полную ответственность за достоверность предоставляемой отчетности. Кроме того, Нацбанк осуществляет комплексный мониторинг деятельности банков на валютной бирже, вексельных аукционах, межбанковских рынках с ежедневным учетом состояния их корреспондентских счетов, что позволяет бы-

стро оценивать и анализировать финансовое состояние банков, выявлять потенциальные проблемы и своевременно принимать необходимые меры.

В 1994 и 1995 гг. Национальный банк Казахстана выдал около 34,9 млрд. тенге прямых централизованных кредитов в разных формах, что составляет более 60 процентов его кредитов коммерческим банкам (см. табл. 4). Заемщики в рамках этой программы договорились о размерах и условиях займов с Правительством, Национальным банком и местными органами власти. Вообще, для этих кредитов банки играли пассивную роль проводников средств. Большая часть средств (91%) были предоставлены для покрытия дефицита республиканского бюджета и закупки зерна.

Нужно подчеркнуть, что широкое использование программ централизованных кредитов замедляет прогресс реформы банковского сектора, т. к. кредитование по этим программам не требует развития видов деятельности, связанных обычно с банковским кредитованием: совершенствования депозитной и кредитной оценки. Распределение таких кредитов между конкретными заемщиками больше отражало политическую власть и способности их получателей к ведению переговоров, а не экономические и политические соображения.

Национальный банк Казахстана пользовался централизованными кредитными программами в двух целях: обеспечения ликвидности банковской системы и поддержания отдельных предприятий и различных секторов экономики. К сожалению, централизованные кредиты не являются эффективным методом выполнения ни одной из этих целей, и должны быть полностью заменены в 1996 г. на «дисконтное окно» (*discount window* — возможность получения кредита в центральном банке) под проценты, обеспечивающие более рациональное использование кредита, или через кредитные аукционы. Как правило, они не приводят к дискриминации отдельных банков или секторов экономики, как в случае с программами директивных кредитов.

Нацбанк постепенно снижает размер кредитов рефинансирования. С 6 февраля 1995 г. не выдавались директивные кредиты. Большая часть централизованных кредитов распространяется через аукционы сроком на 1, 2 или 3 месяца. Предоставление 6-месячных кредитов было прекращено, поскольку кредиты рефинансирования призваны решать краткосрочные проблемы ликвидности, а не использоваться в качестве основного средства финансирования экономики, как это было раньше.

Однако использование кредитных аукционов более сложно, чем работа «дисконтного окна». Передача предложений из банков технически сложна и лишает возможности участия мелкие банки и банки, расположенные за пределами Алматы. Кроме того, этот процесс отнимает много времени, т. к. Национальный банк должен оценить предложения и убедиться в отсутствии сговора. И, наконец, необходим залог. В развитых странах залогом могут быть только государственные ценные бумаги. В Казахстане это невозможно, и поэтому Национальный банк мог бы разрешить банкам использовать некоторые виды коммерческих займов в качестве залога в переходный период.

В условиях переходной экономики со слабой и неразвитой банковской системой объективно необходимо вмешательство Нацбанка как организатора финансовых рынков. В течение 1994 года успешно формировался организован-

ный межбанковский валютный рынок на Казахстанской межбанковской валютной бирже. С 1-го квартала 1995 года начал формироваться первичный и вторичный рынок государственных ценных бумаг и межбанковский денежный рынок. В декабре 1994 года Правлением Нацбанка было утверждено «Положение о проведении операций по предоставлению и погашению онкольных ссуд» (т. е. межбанковских кредитов, предоставляемых на срок до 30 дней). По итогам торгов по межбанковским краткосрочным кредитам, которые проводятся ежедневно, средняя процентная ставка в декабре 1995 года колебалась от 39% по кредитам со сроком погашения 1 день и суммой 60 млн. тенге до 68% по кредитам со сроком погашения 30 дней и суммой 100 млн. тенге. Количество участников этого рынка ограничивается только наиболее крупными и надежными банками, и эти участники подлежат определенному контролю Нацбанка с тем, чтобы средства могли списываться с корреспондентских счетов банков в безусловном порядке.

В 1-ом квартале 1996 года Нацбанк подготовил проект закона «О валютном регулировании». Основная цель новой редакции — дальнейшая либерализация валютного рынка.

Только те коммерческие банки, которые в течение предыдущего отчетного периода не нарушали экономических нормативов и норм, установленных Нацбанком, допускаются на кредитные аукционы Нацбанка, которые проводятся не реже двух раз в месяц. Планируется ввести систему ломбардного кредита, когда Нацбанк будет предоставлять коммерческим банкам кредиты под залог ценных бумаг, прежде всего казначейских векселей.

В 1995 году начал функционировать рынок драгоценных металлов. Он позволит местным коммерческим банкам покупать у казахстанских производителей драгоценные металлы и продавать их или проводить другие операции. В настоящее время 7 банков получили лицензии Нацбанка на осуществление операций с драгоценными металлами.

Коммерческие банки активно действуют на рынке государственных казначейских обязательств и краткосрочных нот Нацбанка. По большинству аукционов спрос значительно превышает предложение, несмотря на постоянно снижающуюся доходность. Это можно объяснить высокой надежностью и ликвидностью государственных ценных бумаг.

Развитие банковской системы проходило под влиянием сокращения объема централизованных кредитов Нацбанка и снижения уровня инфляции. Банки, частично утратив источник доходов в виде безрисковых централизованных кредитов, начали азартно зарабатывать прибыль уже на свои деньги, либо деньги, полученные на аукционе под реально положительные проценты (ранее из-за гиперинфляции реальная ставка процента была отрицательной). Ужесточение требований Нацбанка к резервам, управлению пассивами и активами, рисками, а также многочисленные прецеденты отзыва лицензий, закрытия и ликвидации банков заставили банки изменить свое поведение. Банки начали осознавать невозможность ведения своей деятельности на основе высокого риска для себя и своих клиентов. Они стали диверсифицировать свои услуги на различных финансовых рынках, в том числе рынке региональных долговых обязательств.

3. Банковский надзор

Реформа казахстанской экономики требует усиления контрольной функции банковского надзора. Совершенствование системы банковского надзора должно содействовать стабильному функционированию банковской системы, выполнению функций финансового посредника и проводника денежно-кредитной политики, а также сохранению общественного доверия к банкам.

В 1995 году практика регулирования была нацелена на соблюдение банками второго уровня нормативов безопасного поведения, создание стимулов и условий для внутренней реорганизации банков, формирование надёжных систем внутреннего аудита, достаточных ресурсов, проведение разумной кредитной политики и политики ликвидности. Эти усилия обнажили реальную картину финансового положения банков, но привели и к значительным улучшениям. Например, если в начале 1995 г. нарушения экономических нормативов допускали более 65% банков, то к концу года эта доля снизилась до 52%. Анализ результатов инспекций, проведенных банковским надзором, показывает, что банки и их филиалы нарушают порядок формирования и увеличения уставного капитала, порядок кредитования, правила проведения валютных операций (своевременная продажа экспортной выручки в иностранной валюте на межбанковской валютной бирже, выплаты по контрактам от имени третьих сторон, комиссионный сбор и пени в иностранной валюте), а также временные ограничения и правила операций с наличностью. В 1995 году Правлением Нацбанка отозваны разрешения на открытие банков и аннулированы лицензии на проведение банковских операций за нарушение установленных норм банковского законодательства у 45 банков. В процессе ликвидации находятся 62 банка. Ликвидационный процесс был завершён в шести банках.

Эти достижения, хотя и очень значительные, всё ещё требуют дополнительных мер, например принятия Постановления Правительства или Национального банка по бухгалтерским стандартам, широкого распространения нового плана счетов и полного набора бухгалтерских стандартов, которые будут в значительной степени соответствовать Международным бухгалтерским стандартам (*IAS*) [12].

В настоящее время в Казахстане происходит переход на Новый план счетов бухгалтерского учета. Он уже внедрен в Нацбанке, а в коммерческих банках это планируется сделать во втором квартале 1996 г. Ведется работа и по совершенствованию системы расчетов (клиринга), завершено создание промежуточной системы, которая послужит основой для долговременной платежной системы. Принятие международных стандартов при составлении аудиторских отчетов для коммерческих банков может помочь улучшить банковский надзор.

Реформа банковского надзора является самым важным фактором реформы всей системы. Для этой реформы необходимо:

- применение международных стандартов,
- введение новой методики подсчета и нормативов по собственному капиталу,

- проведение реальной оценки уровня капитализации банков и подверженности банков риску,
- представление коммерческими банками Национальному банку планов мероприятий по рекапитализации и регулярного отчёта об их выполнении.

4. Стратегия Национального банка по оздоровлению коммерческих банков

17 мая 1996 г. Нацбанк принял стратегию постепенного и, в основном, добровольного подхода к реформе банковского сектора, дающую банкам стимулы совершенствования стандартов и ужесточения надзора [14]. Эти стимулы, по ожиданиям Нацбанка, должны привести к постепенному росту числа банков лучшего качества и их доли на рынке. Концепция напоминает программу «Международного стандартного банка», разработанную Всемирным банком для Центрального банка России [11].

Стратегия казахстанского НБ ставит следующие взаимосвязанные задачи:

- создать ядро банков, которые будут более качественно работать, чем остальные;
- постепенно поднимать уровень качества казахстанской банковской системы, по мере увеличения числа банков, принимающих участие в программе;
- обеспечивать население информацией, которая позволит им выбрать наиболее подходящие для их конкретных целей банки (см. таблицу 5).

В программе могут принять участие банки, которые до 1 июля 1996 г. (а региональные — до 1 октября 1996 г.) подготовят план рекапитализации и совершенствования деятельности, в котором опишут шаги, которые банк предпримет для достижения принятых нормативов (см. таблицу 5).

Набор льгот предназначен для того, чтобы добиться оптимального количества банков, т. е. чтобы их было достаточно много, чтобы сформировать ядро хорошей банковской системы, но достаточно мало, чтобы Нацбанк мог эффективно осуществлять за ними надзор. Рекапитализованным банкам, чей план рекапитализации и совершенствования будет принят Нацбанком Казахстана, будет разрешено: обладание долей собственного капитала инвестиционных банков; принятие депозитов от физических лиц; участие в кредитных аукционах Нацбанка; проведение международных операций; распределение международных кредитов под государственные гарантии; выпуск облигаций, аккредитивов, сертификатных депозитов, чеков и участие в андеррайтинге по открытой продаже ценных бумаг предприятий. Банки, чьи планы не будут утверждены, будут лишены всех этих привилегий.

Можно ожидать, что двадцать-тридцать коммерческих банков смогут выполнить установленные нормативы, усилят свои балансы и банковское мастерство, а также сократят кредитование связанных лиц. Число и доля рынка этих банков постепенно будет возрастать, особенно на рынках, где программа дает им преимущества, как, например, работа с депозитами физических лиц и иностранцами.

Однако существуют два варианта неудачи программы в достижении общего совершенствования банковской системы:

Во-первых, льготы программы могут не охватить достаточного числа банков, или преимущества, предоставленные этим банкам могут оказаться недостаточными для быстрого и существенного роста их доли на рынке.

Во-вторых, банки, не участвующие в программе, могут повести себя таким образом, что ухудшится как их работа, так и работа всей банковской системы, например, подняв процентные ставки до уровня, который затруднит работу «хороших» банков, или снижая требования при кредитовании.

Чтобы избежать этих проблем, Нацбанк Казахстана должен направить часть своего потенциала на банки, не принимающие участия в программе, которые будут продолжать расти после введения программы в действие.

5. Структура кредитов и депозитов

Банки распределяют кредиты по следующим основным направлениям: кредиты предприятиям и организациям, потребительские кредиты физическим лицам (в Казахстане это займы, в основном, работникам банка, так называемое «внутреннее кредитование»), межбанковские кредиты, ценные бумаги, операции с валютой.

К примеру, Народный банк по результатам аудиторской проверки имеет следующую структуру кредитного портфеля: около половины составляют ГЦБ; довольно большой объем средств задействован в наличном денежном обороте (Народный банк — самый крупный оператор по розничным продажам валюты); большой объем кредитования предприятий нефтедобывающей промышленности, часть кредитов предоставляется предприятиям, которые осуществляют эффективный импорт.

Казкоммерцбанк: большую часть кредитного портфеля (около 70%) составляют кредиты предприятиям и организациям, около 20% — ценные бумаги, 5% — межбанковские кредиты, 5% — валютно-фондовые операции.

В целях обеспечения надлежащего уровня контроля и надежности своей деятельности в соответствии с характером и масштабом проводимых операций, с осени 1995 г. банки обязаны осуществлять классификацию выданных кредитов и других активов, выделяя сомнительные и безнадежные долги и создавая для них провизии.

Классификация ссудного портфеля проводится независимо от даты, цели и источников, от сроков пользования, от валюты предоставления. Ссуды, предоставляемые банками, подразделяются по качеству на следующие группы:

1. Стандартный кредит — кредит, срок возврата которого не наступил, и качество которого не вызывает сомнения.

2. Нестандартный кредит — кредит, несущий незначительный риск, связанный с задержкой возврата кредита до 30 дней и пролонгированный не более одного раза.

3. Неудовлетворительный кредит — если длительность просрочки составляет от 30 до 60 дней и он пролонгирован более одного раза.

4. Сомнительный кредит — если длительность просрочки составляет от 60 до 90 дней.

5. Убыточный кредит — если срок просрочки превышает 90 дней.

Банки обязаны ежемесячно представлять в департамент банковского надзора информацию о классификации ссуд и формировании резервов по ссудному портфелю. Размеры резервов и условия резервирования определяются в зависимости от группы кредита и утверждены в положении, разработанном Нацбанком.

Банки принимают депозиты срочные и до востребования, депозиты предприятий и организаций и депозиты граждан, депозиты в тенге и в иностранной валюте.

Срочные депозиты включают 3-месячные, 6-месячные, 9-месячные, на 1-3 года, 3-5 лет, 5-10 лет и более 10 лет. Все депозиты со срочностью более шести месяцев составляют вместе всего 55 процентов всех срочных депозитов, что указывает на недостаток доверия к банковской системе и высокий риск долгосрочных вложений. Конечно же, коллективная система страхования депозитов усилит доверие к банкам. В недалеком будущем усилится конкуренция за звание банка лучшего качества, наиболее надежного и самого диверсифицированного банка.

Процентные ставки по срочным депозитам, в среднем, в 2-3 раза превышают ставки по депозитам до востребования, и составляют около 40%. Наибольшей популярностью пользуются срочные депозиты сроком до 3 месяцев, которые достигают 40% от общей суммы срочных депозитов или, в среднем, 16% всех видов депозитов. Депозиты населения составляют почти 60% всех депозитов, что свидетельствует о благоприятной тенденции роста вкладов населения в местные банки. Прирост срочных вкладов физических лиц в тенге и в иностранной валюте составил 151,8% в 1995 году, до востребования — 86,7%. Наиболее высокие темпы прироста по вкладам зафиксированы в Восточно-казахстанской области, Алматы, Караганде, Мангыстау.

Возросла доля вкладов в валюте (их средний размер составляет 900 долларов), что говорит о том, что население по-прежнему расценивает доллар как самое ликвидное сберегательное средство. Доходность по тенговым депозитам почти такая же, как и по валютным (с учетом инфляции). Это делает предпочтительными валютные депозиты в силу отсутствия риска неблагоприятного изменения курса. В целом, можно сказать, что 1995 год стал годом становления депозитного рынка благодаря более высокой надежности банков по сравнению с другими финансовыми институтами и конкурентоспособности процентных ставок по сравнению с другими вложениями.

Каждый банк вправе осуществлять банковскую деятельность только при наличии общих правил проведения операций и внутренних правил, которые являются открытой информацией и не могут быть предметом коммерческой или банковской тайны, поэтому банки обязаны предоставлять эту информацию по первому требованию клиента.

Банки самостоятельно разрабатывают кредитную и депозитную политику банка. Они имеют право обратиться с исковым заявлением в суд о признании неплатежеспособного заемщика банкротом. На претензии и иски банков к заемщикам по надлежащему исполнению условий кредитных договоров сроки давности не распространяются. Ставки процентов и комиссий, а также тарифы за оказание банковских услуг устанавливаются банками самостоятельно. Банки несут ответственность по своим обязательствам перед клиентами и другими банками на основании условий заключенных договоров. В настоящее время отсутствует система коллективного страхования депозитов, поэтому большинство населения еще не спешит нести свои сбережения в коммерческие банки. В течение 1995 г. большая часть кредитования (70%) финансировалась из депозитов предприятий (57 млрд. тенге), и только небольшая часть — из депозитов граждан (12 млрд. тенге). В то же время займы, предоставленные коммерческими банками, сократились почти наполовину, с 126 миллиардов до 66 миллиардов тенге.

Чтобы решить проблему доверия к банкам, необходимо создать систему страхования банковских депозитов. Такая система работала бы под наблюдением Ассоциации банков и могла бы осуществлять надзор за состоянием депозитов. Финансирование могло бы осуществляться в форме отчислений в соответствующий фонд коммерческими банками определенного процента из прибыли (в России коммерческие банки третий год отчисляют Центральному банку 2% от прибыли в фонды страхования депозитов и от банкротств). Такая система снизила бы вероятность возникновения «эффекта домино».

Однако, полное страхование депозита формирует основания для избыточного принятия риска руководителями банков. Поэтому необходимо дифференцирование. Во-первых, система страхования должна делать различие между бессрочными и другими депозитами (как в Чили). Бессрочные депозиты могут получить государственные гарантии, и банки должны вкладывать их в ценные бумаги правительства или центрального банка. Другие депозиты не получают гарантии и несут полный рыночный риск.

Во-вторых, страховые премии должны быть дифференцированы в зависимости от риска банка. Публикация кредитных рейтингов и данных о качестве и структуре активов финансовых институтов была бы очень полезной.

Как уже сказано, банки имеют право сами устанавливать процентные ставки по депозитам и кредитам. Вообще, банки платят очень низкие или вообще никаких процентов по текущим счетам, поэтому предприятия поддерживают на этих счетах минимальные балансы, которые им необходимы для их операций. Общеизвестно, что некоторые банки используют чеки и платежные поручения в качестве дополнительного источника дешевых средств. Эти инструменты включают средства, которые предположительно находятся в процессе сбора, и которые некоторые банки придерживают в течение нескольких дней для собственных нужд.

Ставки по кредитам изменяются в значительных пределах, от примерно 60 до более чем 100 процентов. Некоторые банки одалживают средства под проценты, значительно более низкие, чем реальная стоимость средств. Это случается по ряду причин.

Во-первых, спрос на займы ограничен фактом, что немногие заемщики могут дать виды залога или другие формы обеспечения, требуемые банками в связи с рыночными кредитами, в противоположность директивным кредитам или займам связанным лицам.

Во-вторых, заемщики являются важными акционерами.

В-третьих, если банки поднимут ставки по депозитам, им придется увеличить свой спрэд, что отпугнет некоторых их лучших клиентов, оставляя им портфель более рискованных займов.

В-четвертых, из-за инерции, инфляционных ожиданий, отстающих от фактической инфляции.

В-пятых, из-за денежной иллюзии — некоторые люди смотрят на номинальные значения и заключают, что они велики, не делая поправки на уровень инфляции.

Многие банки принадлежат ведомствам или промышленным предприятиям, которые в то же время являются основными клиентами этих банков. Они напоминают «карманные банки», в которых учредители получают привилегии в виде кредитов в «собственном» банке. Это помогает увековечить практику кредитования связанных и внутренних заемщиков.

Кредитование связанных и внутренних заемщиков строго ограничивается в развитых странах, поскольку может привести к серьезному мошенничеству и подвергнуть риску депозиты простых граждан, а также, косвенно, государственные средства. Такая практика может также осложнить любые попытки стабилизации экономики и замедлить процесс реструктуризации промышленного сектора, поскольку банки, принадлежащие предприятиям, продолжают кредитовать неплатежеспособные предприятия, замедляя тем самым развитие и хороших предприятий, и банковского сектора.

Чтобы разрешить эту проблему, были приняты два положения.

Первое предусматривает, что связанные лица не могут брать кредит в размере более 10% собственного капитала банков. Анализ, сделанный Национальным банком, показывает, что число банков, не соблюдающих этот лимит, составило 7,4% всех банков. В остальных банках акционеры (связанные лица) обычно используют примерно пять процентов собственного капитала, другими словами, половину лимита.

Второе положение связано с банками, принадлежащим фирмам, в которых государству всё еще принадлежит более 50 процентов акций. Указ Президента о банковской деятельности от августа 1995 года № 304 запретил предприятиям, большая доля которых находится в собственности государства, держать акции банков. В связи с этим Министерство финансов провело обмен этих банковских акций на государственные облигации и обязательства этих предприятий перед Министерством финансов. После этого Правительство приняло решение продать в течении нескольких месяцев акции всех банков, за исключением нескольких (Эксимбанк, Жилищного строительства, Реабилитационного, Народного, Агропром, Алем и Центрально-азиатского банка реконструкции и развития), которые предоставляют специализированные финансовые услуги, или чье сложное состояние требует большего времени для проведения приватизации.

По закону банки гарантируют тайну по операциям и депозитам своих клиентов, депозиторов и корреспондентов. С другой стороны, они должны предоставлять конфиденциальную информацию следственным, налоговым и таможенным органам.

Действия Нацбанка в сфере регулирования банковской деятельности могут быть обжалованы в судебном порядке. Обжалование в суд предписаний Нацбанка не приостанавливает их исполнения.

В целом, казахстанские банки стали гораздо осторожнее и ограниченнее в средствах. Частный банковский сектор пока не способен на осуществление инвестиционных программ с достаточно длительным сроком кредитования. Около 8 относительно крупных банков обладают значительной монопольной властью в сравнении с остальными небольшими и мелкими банками.

6. Проблемы реструктуризации «плохих долгов» в Республике Казахстан

Положение дел в банковском секторе Республики Казахстан характеризуется все большим накоплением убытков в отдельных коммерческих банках, что ведет к их постепенной декапитализации и ухудшению их ликвидности. Резкое падение инфляции в период с середины 1994 г. к середине 1995 г. привело к росту «плохих долгов». Данные по шестнадцати крупнейшим банкам на 1 марта 1996 г. (таблица 9) показывают, что нерегулярные займы, названные здесь рискованными активами, составляют почти одну треть всех активов (32,2%). Это гораздо лучше, чем в банковской системе в целом, где «плохие долги» составили, возможно, около 55-60 процентов от портфеля всех коммерческих банков.

Финансовая ситуация, указанная в консолидированном балансе всех банков, также несколько смешанная [3, с. 14-15]. Средний коэффициент достаточности капитала K1, характеризующий соотношение собственного капитала к всем активам, составляет 14,3% (27% в 16 крупных банков — см. таблицу 9) и соответствует нормам. Это большое улучшение по сравнению с 1994 г., когда это соотношение равнялось 7,9%, не достигая минимального предела. Налицо положительная тенденция развития системы. И всё-таки, 27% банков не соблюдают в течение года норматив коэффициента достаточности капитала (K1).

Коэффициент ликвидности K3, указывающий соотношение ликвидных активов к обязательствам, также на 0,52 превышает требуемый показатель, равный 0,3. Однако эта норма не выполнена 30 процентами всех банков.

Семнадцать процентов банков нарушило в 1995 г. коэффициент K2 — размер риска на одного заемщика (безопасный максимум — 25%). Максимальный размер риска на одного связанного заемщика (10%) был нарушен 7% банков.

В 1995 году банки частично начали формировать из прибыли провизии на убыточные и сомнительные кредиты. В 1994 году таких провизий совсем не было. Сумма провизий составила 1330 млн. тенге, из которых 45 млн. тенге

сформировано под сомнительные кредиты, выданные юридическим и физическим лицам, а 784 млн. тенге — в резерв по общебанковскому риску. Но все же, сумма провизий, составляющая 1330 миллионов тенге, совсем не достигает необходимого уровня провизий, рассчитанного в соответствии со стандартами Базеля (*Basel*). Например, в 16 крупных банков было создано только 12,1% требуемых резервов. Один из банков создал только 2,7% всех необходимых резервов по нерегулярным займам.

Уровень достаточности капитала предполагает, что провизии должны быть в 8 раза выше, чем фактически показано в данных банков. Это свидетельствует о необходимости более сильного банковского надзора, а также более активных действий с целью уменьшения доли нерегулярных займов в кредитном портфеле.

Необычайная серьезность этой проблемы заключается в том, что банковский сектор не в состоянии самостоятельно справиться со стоящими перед ним трудностями. В связи с низким уровнем инфляции в Казахстане по сравнению с 1993-1994 годами в России, либеральный российский подход («пустить на самотек») к реабилитации банков неприменим. Необходимо принять срочные меры, которые обеспечили бы контроль над ситуацией, смогли стабилизировать положение дел и решили бы некоторые наиболее важные проблемы финансового сектора, который мог бы затем, пользуясь рыночными инструментами, самостоятельно добиваться своего укрепления и реабилитации.

Анализ консолидированного отчета о финансовых результатах всех банков подтверждает, что банки сами неспособны решить проблему плохих долгов. Сумма доходов всех банков возросла в 1,7 раз, только на 0,1 превысив инфляцию. В то же время сумма расходов возросла в 2,2 раза. В результате, все банки второго уровня получили прибыль в сумме 8 361 миллиона тенге, что в 1,1 раза больше, чем в 1994 г. Это означает ухудшение в двояком смысле. Во-первых, падение реальной суммы с учетом инфляции. Во-вторых, рентабельность всех банков ухудшилась с 30,7% в 1994 до 19,4% в 1995 г. [2].

Такое ухудшение было результатом понижения процентных ставок из-за снижения темпов инфляции. Оно показывает также, что ухудшаются возможности получения высокой прибыли в будущем. Сокращение прибыли было бы еще больше, если бы банки не имели возможности инвестировать в ценные бумаги. Можно сказать, что развитие рынка ценных бумаг позволило банкам получить больше доходов от операций с прочими ценными бумагами.

Основным фактором, ведущим к накоплению убытков, является значительное число неработающих активов, находящихся на балансе банков. Это приводит к сохранению отрицательных марж в отдельных банках, что делает невозможным получение реальной прибыли и создает предпосылки для кризиса ликвидности финансовой системы.

Значительная доля невозвращаемых кредитов в банковских портфелях приходится на государственные предприятия, а также на кредиты, выделенные в прошлом по различным решениям Правительства, которые, по сути, являются прямыми обязательствами государства, им не признаваемыми. Это ведет к проблеме распыления ответственности, поскольку государство обвиняет государственные банки в плохом финансовом положении, а банки обвиняют правитель-

ство в плохом управлении предприятиями и невыполнении взятых на себя обязательств. Существенное улучшение управления банками и их положения невозможно, пока они частично находятся в нерыночном окружении. Всё это требует принятия государством срочных мер по повышению эффективности государственных предприятий.

Государственные предприятия или акционерные общества, полностью контролируемые государством, накапливают долги перед банками, не погашая кредитов, полученных в одном или нескольких коммерческих банках, и одновременно получая новые кредиты в других банках и обслуживая только эти новые кредиты. Таким образом, предприятия перекладывают свои проблемы на плечи коммерческих банков.

Реструктуризация «плохих долгов» в Республике Казахстан осложняется спонтанной приватизацией банков, находящихся в собственности государства. Это ведет к потере контроля государственной власти за этими банками.

Реабилитационный банк, образованный в рамках проекта Всемирного банка, обслуживает только крупных государственных должников (до сих пор только 34 предприятия) и не может заняться множеством других. Необходимо предпринять такие меры, которые заставили бы коммерческие банки заняться реструктуризацией большого числа государственных предприятий, не охваченных программой Реабилитационного банка [5].

Можно выделить некоторые объективные и субъективные причины кризиса неплатежей. Макроэкономическая нестабильность, спад производства, отсутствие у предприятий источников долгосрочного финансирования и пополнения оборотных средств привели в конечном итоге к низкой платежеспособности экономических субъектов. К субъективным причинам относится недобросовестность должников, которые извлекают выгоду из своего положения, а также неэффективная работа руководителей предприятий, оказавшихся неспособными адаптироваться к реалиям рынка и продолжающих действовать так, как будто за ними стоят Госплан и Госснаб.

Проблема неплатежей активно обсуждается в правительственных, финансовых, научных кругах. Предлагаются различные пути решения данной проблемы. Большинство исследователей и практиков сходятся на необходимости внедрения вексельного обращения. В качестве кредитно-расчетного инструмента коммерческого кредитования вексель выступает как товарный и снимает проблему недостатка оборотных средств [4].

Популярная идея — вместо обычного коммерческого векселя осуществлять кредитование банковскими векселями. Ее защитники аргументируют это тем, что большая часть коммерческих векселей заведомо не будет удовлетворять по характеристикам ликвидности и риска даже минимальным требованиям, которые могут предъявить ответственные финансовые институты или другие субъекты рынка. Некоторые коммерческие банки, в том числе Туранбанк, уже применяют банковский вексель.

Другой путь решения обозначенной проблемы, предлагаемый И. Манделем настоящей работы, видится в привлечении прямых инвестиций, когда инвестор, как покупатель долгов, может рассчитывать на управление предприятием или,

по крайней мере, на часть его активов. Обычно инвестор заинтересован в очищенном от долгов предприятии.

Существует идея приватизации госпакетов акций за долги предприятия (А. Есентукелов). Однако отсутствие реальной цены государственного пакета, не выставляемого ранее на открытые торги, а также нежелание связываться с государством и безнадежными долгами аграрного сектора не вызывают особого энтузиазма среди потенциальных инвесторов. Кроме того, казахстанское законодательство не разрешает конверсию долга на акции в ходе процесса приватизации.

Есть также предложения, поддерживаемые Ассоциацией банков [5], чтобы государство погасило долги сельскому хозяйству и другим отраслям. Другие, в том числе некоторые советники Президента, считают, что нужно списать взаимные долги как бухгалтерскую операцию без переоформления кредита. Однако без принципиальных изменений в подходах к менеджменту на предприятиях вероятность возникновения нового кризиса неплатежей не исключается [1].

Закон о банкротстве, принятый 7 апреля 1995 года, также призван разрешить накопившиеся тяжелые проблемы неплатежей и одновременно создать один из важнейших каналов структурной перестройки экономики [18]. Этот закон позволяет кредитору подать в суд заявку с требованием признать должника банкротом, если он не рассчитался с долгом после срока платежа. Судом может быть установлено внешнее управление имуществом должника с отстранением руководства от должности, санация или банкротство, за которым следует ликвидация и распродажа имущества безнадежно несостоятельного должника. Однако кредитор в случае банкротства вправе удовлетворить свои требования едва ли не в последнюю очередь, что делает бессмысленным следование формальной процедуре.

Безусловно, проблема неплатежей носит системный характер и может быть решена только комплексными мерами, учитывающими интересы всех заинтересованных сторон.

7. Необходимость децентрализованного подхода к реструктуризации «плохих долгов»

В пост-социалистических странах существуют три основных подхода к реабилитации банков и реструктуризации «плохих долгов»:

1. Централизованный подход, применяемый в Чешской Республике, Венгрии и Словении.
2. Децентрализованный подход, применяемый в Польше.
3. Либеральный подход («пустить на самотек»), применяемый в России [1].

Централизованный подход, как правило, пользуется сильной поддержкой со стороны Всемирного банка. Он предполагает создание отдельного финансового института — например, Консолидационного банка (в Чешской Республике) или Реабилитационного банка (в Республике Казахстан). Основной целью такой организации является принятие на себя определенного количества «плохих

кредитов» от коммерческих банков с тем, чтобы, с одной стороны, очистить баланс соответствующего банка, а с другой — создать приемлемые условия для должников.

Чешский Консолидационный банк взял на себя долги в размере свыше 100 млрд. крон (80% всех невозвращаемых долгов госпредприятий и 50% кредитов, выданных кооперативам). Эта сумма соответствует около 15,7% всей задолженности в народном хозяйстве. Основным источником покрытия переданной задолженности были инструменты Национального банка (долгосрочные кредиты и государственные облигации). Преимущества и недостатки этого подхода показаны в таблице 8.

В Казахстане, благодаря созданию Реабилитационного банка, до сих пор применялся подход, близкий к централизованному.

В децентрализованной системе основная ответственность за «плохие долги» ложится на плечи коммерческих банков. Эти банки отвечают за классификацию долгов на стандартные и невозвращаемые, создают новые организационные подразделения, например, департамент по управлению портфелем «плохих долгов».

В рамках данного подхода в Польше Министерство финансов предоставляет средства для увеличения капитала коммерческих банков. Эти средства позволяют банкам создать резервы для покрытия долгосрочных убытков по кредитам: 100% для категории «потерянных» долгов, 50% для категории сомнительных долгов и 20% для категории субстандартных долгов. Сумма увеличения капитала рассчитывается заранее и устанавливается на таком уровне, чтобы банки могли, после создания необходимых резервов, получить коэффициент адекватности капитала не ниже 12%, рассчитанный по базельскому показателю (собственный капитал банка не может быть ниже 12% суммы выданных кредитов).

В этой системе, по опыту Польши, правительство предоставляет банкам казначейские облигации со сроком погашения в 15 лет, выраженные в местной валюте, с процентной ставкой, приближающейся к рыночной. С момента приватизации банка, подлежащего реструктуризации, затраты на дальнейшее обслуживание и выкуп доли облигаций, переданных банку, должны финансироваться государством за счет Фонда приватизации банков.

В рамках **либерального подхода** от правительства не требуется никаких действий. Из-за инфляции происходит глубокая эрозия активов и капитала банковского сектора, в связи с чем старые «плохие долги» практически исчезают. В классической форме такая ситуация имела место в России в 1992-1994 годах. Очень либеральная лицензионная политика привела к быстрому возникновению огромного количества новых банков, многие из которых выделились из старых государственных банков. Это создало ситуацию, когда старые банки, обремененные «плохими долгами» предприятий, исчезли, а появляющиеся новые коммерческие банки не несли на себе груза старой дебиторской задолженности и старой практики управления. В результате в России было создано свыше 2 тыс. новых небольших, предпринимательских банков. Новые банки работали, в основном, на областном уровне; более крупные банки взяли на себя международ-

ные транзакции областных банков. Развивается процесс естественного отбора банков, которые выдержат конкурентную борьбу.

Сравнение вышеуказанных трех подходов (см. таблицу 8) свидетельствует о том, что наиболее эффективным является децентрализованный подход. Подтверждает это и польский опыт. В течение последних двух с половиной лет (с марта 1993 г. по декабрь 1995 г.) доля «плохих долгов» в польской экономике снизилась с 37% до 12%, а проблема неплатежей между предприятиями практически больше не существует.

Кроме того, этот подход обладает другими преимуществами:

- вводит механизм, который заставляет банки предпринимать активные действия по отношению к «плохим должникам»;
- учит работников банков, как оценивать кредитные риски, как поступать с «плохими должниками», а также учит ответственности за свои действия;
- поскольку сумма, направляемая на рекапитализацию, должна быть определена заранее и не зависит от размеров «плохих долгов», которые необходимо вернуть отдельно взятым банкам, это создает для банков стимул вернуть как можно больше «плохих долгов»;
- устанавливает четкие правила для всех плательщиков и уменьшает опасность политического давления;
- косвенно помогает фирмам с избыточным количеством «плохих долгов» и не требует создания государственного агентства, призванного заниматься такого рода задолженностью.

Авторы предложили ввести в действие Программу реструктуризации банков и предприятий (ПРБП) в Казахстане [13]. Она должна радикально разрешить проблему «плохих долгов» государственных предприятий путем реабилитации кредитных портфелей банков и их капитализации, а также управления этими неработающими активами. Для достижения этой цели необходимо остановить процесс переноса бремени долгов из промышленного сектора в финансовый и из финансового сектора в макроэкономическое окружение. Кроме того, необходимо провести частичную рекапитализацию банковской системы и развивать современные системы клиринга и взаиморасчетов.

Реализация вышеупомянутых задач должна привести к сокращению уровня риска и усилению общественного доверия к национальным финансовым институтам.

Предлагаемая программа состоит из двух уровней: макроэкономического и микроэкономического. На макроэкономическом уровне должны быть решены вопросы отношений между Нацбанком и коммерческими банками, а также проблемы рекапитализации банков. На микроэкономическом — проблемы плохих долгов предприятий перед банками.

Два уровня программы должны выполняться параллельно. Рекапитализация банков на макроуровне без интенсивной реструктуризации портфеля на микроуровне ведет к провалу программы, также как и работа исключительно над реструктуризацией плохих долгов на микроуровне без мер по изменению законодательства и капитализации на макроуровне. Эти два уровня неразделимы.

По нашему мнению, необходимо провести рекапитализацию крупных банков, в которых государство располагает наибольшей долей в акционерном капитале. Нереально, чтобы большинство банков, испытывающих дефицит собственного капитала, было в состоянии получить адекватный уровень капитала независимо от помощи государства. Министерство финансов должно провести увеличение капитала (рекапитализацию), чтобы создать резервы для покрытия долгосрочных убытков по кредитам. Рекапитализация должна быть выплачена в форме государственных облигаций, передаваемых коммерческим банкам в 1997 году. Конкретный подход Национального банка в отношении того или иного банка, испытывающего дефицит капитала, должен определяться в соответствии с уставным фондом последнего, а также долей государственного капитала в этом фонде.

Реализация ПРБП в Казахстанских условиях требует также принятия закона о финансовой реструктуризации банков и предприятий, в форме *lex specialis* (чрезвычайное законодательство, принимаемое на определенный период, например, на 3 года и приостанавливающее действие всех остальных законов в этой сфере). Этот закон должен:

- определить шаги, которые должны быть предприняты коммерческими банками по реструктуризации «плохих долгов»;

- позволить банкам начать подготовку соглашений с предприятиями-должниками, когда задолженность конкретного предприятия конкретному банку составляет не менее 40 тыс. долларов, или не менее 20% всей задолженности этого предприятия;

- ввести положение, согласно которому соглашения должны быть обязательными к выполнению всеми кредиторами, если оно было подписано кредиторами, на которых приходится свыше 50% задолженности данного предприятия;

- разрешить банкам производить конверсию задолженности в долю собственности предприятия (акции должников) и держать её в своих портфелях определенное время (два года) (сейчас это не разрешается банковским законодательством Республики Казахстан);

- разрешить продажу «плохих долгов».

- разработать соответствующее законодательство по вексельному обращению и организации рынка долговых обязательств.

Для улучшения функционирования банковской системы в Казахстане необходимо также создание общенациональной системы сбора и хранения информации по заемщикам и кредиторам. Такая система позволила бы снизить возможность возникновения новых безвозвратных долгов в банковской системе, повысив ответственность заемщиков за возврат займов, кредитов и создания информационной базы для более обоснованной политики самих банковских структур.

8. Приватизация банков

В Республике Казахстан продолжается процесс приватизации коммерческих банков, имеющих в качестве учредителей и акционеров государственные предприятия и предприятия с принадлежащим государству контрольным пакетом акций.

Приватизация в банковском секторе вызвана рядом причин. В условиях экономики переходного периода сегодня преобладает государственная форма собственности, монополизм, что тормозит развитие здоровой конкуренции. В процессе распределения финансовых ресурсов все ещё не изжит административный уклон. Из-за отсутствия в Казахстане сети крепких конкурентоспособных коммерческих банков большинство действующих банков предоставляет весьма ограниченный набор услуг (20 видов), в то время как в странах с развитой рыночной экономикой банки предлагают своим клиентам от 300 до 500 видов различных услуг. Кроме того, уставные фонды имеющихся в Казахстане коммерческих банков составляют скромную величину, поэтому они не могут конкурировать с бывшими специализированными банками.

Приватизация коммерческих банков преследует и такие цели, как укрепление их финансовой устойчивости, контроль доли государства в их уставных фондах. Один из документов, регулирующих этот процесс, определяет перечень банков для участия в приватизации [10].

Первоначально крупные банки прямо или косвенно принадлежали государству. Их акционерами были почти исключительно государственные предприятия или органы власти. По мере акционирования и приватизации предприятий-акционеров, приватизируются и банки.

Почти все банки являются акционерными обществами и были созданы в течение последних пяти лет. Около 30 банков, включая большинство крупных, были образованы при разукрупнении бывших советских специализированных банков. Оставшиеся 100 (так называемые нуль-банки) были созданы с нуля их акционерами после 1991 г.

Структура собственности в этих двух группах очень различна. Собственность на нуль-банки чаще всего сконцентрирована в руках очень немногочисленных акционеров. Крупные банки часто принадлежат ста или тысяче акционеров.

Во многих банках (11 банков) формальная доля государственной собственности вообще не определена. Это произошло потому, что они без разрешения Министерства финансов провели дополнительную (вторую, третью) эмиссию акций. Например, Цветметбанк уже выпустил четвертую эмиссию акций.

Приватизация осуществляется на торгах, организованных Госкомитетом по приватизации (ГКП). Первые торги по реализации госпакетов акций коммерческих банков прошли на Центрально-азиатской фондовой бирже. Продажа была организована ГКП в сотрудничестве с Министерством финансов.

В середине апреля 1995 г. в Государственном комитете по приватизации были предназначены к продаже акции 46 банков, из которых в четырех государство имело контрольный пакет акций: Газпром, Торг, Цветметбанк и Ак-жол.

В ходе аукционов и на фондовой бирже были проданы акции 20 банков, из которых наиболее известным является Агропромбанк. В августе 1995 года государство продало свои оставшиеся акции двух крупных банков: Туранбанка и Кредсоцбанка (см. таблицу 6). Кроме того, у 19 банков с государственным участием были отозваны лицензии. Все эти действия сократили количество банков с государственной долей с 90 банков в начале 1995 года до 49 в феврале 1996 года [21, с. 211].

Роль Комиссии по ценным бумагам и фондовой бирже в этих операциях, скорее всего, минимальна. Анализ проспектов некоторых казахстанских банков показывает, что они носят очень формальный характер. Они включают только финансовые отчёты, утвержденные местной аудиторской компанией, и список членов Наблюдательных советов и Правлений, с информацией относительно их финансового участия в уставных фондах банков. Нет там информации ни о маркетинговой стратегии, ни о структуре банка, его сильных и слабых сторонах, хороших и плохих перспективах и т. д. Стандарты подготовки проспектов, установленные Комиссией по ценным бумагам и фондовой бирже, представляются неудовлетворительными для функционирования здорового финансового рынка.

По нашему мнению, до конца 1996 г. должна быть проведена полная приватизация всех банков, за исключением не более чем 7-10 банков, у которых отозваны лицензии. Государство должно делегировать в наблюдательные советы банков, которые не предназначены для приватизации в 1996 году, не только представителей различных ведомств, но также и независимых профессионалов.

9. Законодательство в банковском секторе: англо-американская или континентальная модель финансовой системы

Существуют две основные модели финансовой системы, предусматривающие разные функции банков и рынков капитала: англо-американская модель (США, Великобритания, большинство латиноамериканских стран) и континентальная модель (Германия, Япония, большая часть Европы).

В англо-американской модели преобладает финансирование через выпуск акций (*equity financing*). В этой модели важно отделение «типичных» видов банковской деятельности (принятие депозитов, выдача коммерческих кредитов) от «типичных» операций рынка капитала (вопросы ценных бумаг), вторичные рынки и т. д.). Другими словами, это означает разделение между депозитными и инвестиционными банками. Кроме того, банкам не разрешается приобретать контроль над корпорациями.

В банках англо-американской модели существует одноуровневое корпоративное управление (совет директоров с исполнительными и неисполнительными членами в составе), а также, из-за сильной распыленности акций, отсутствие контроля акционеров за советом директоров.

Преимущество этой модели — рациональная кредитная политика из-за отсутствия «домашнего» финансирования, а также ясное институциональное разделение между различными видами банковской деятельности, что позволяет обеспечить лучшую специализацию и концентрацию.

Недостаток — отсутствие контроля заемщиков и неспособность банков оказывать влияние на плохих заемщиков.

В континентальной модели преобладает кредитное финансирование. В этой модели существуют универсальные банки, которые заняты приемом депозитов и выдачей коммерческих кредитов, а также гарантированием размещения ценных бумаг (андеррайтингом), посредничеством в вопросах ценных бумаг и другими операциями рынка капитала.

В континентальной модели существует двухуровневая система корпоративного управления, которая включает наблюдательные советы и правления. Силен прямой контроль главных акционеров над правлениями банков, банкам разрешен контроль над корпорациями. В этой модели выделяется сильная связь между банками и фирмами, что упрощает осуществление банковского контроля над ними. Банки способны, как акционеры и кредиторы, осуществлять надзор за управлением фирмами посредством прямого доступа к информации и могут вмешиваться, если это необходимо, для предотвращения крупных ошибок.

Недостаток этой модели — факт, что тесные связи между банками и предприятиями могут стать источником неэффективности в размещении ценных бумаг и чрезмерной готовности идти на риск.

Несомненно, Нацбанк Казахстана принял англо-американскую модель. Отделение депозитных банков от инвестиционных и невозможность для первых вкладывать средства в акции предприятий — вот проявления этого решения. По нашему мнению, однако, Казахстан должен выбрать континентальную модель, потому что в Казахстане отсутствует развитый рынок капитала, и большую роль в процессе преобразований экономики играют банки. Банковская система в Казахстане, помимо недостатков, располагает развитой институциональной базой, организационными структурами, ресурсами капитала и людскими ресурсами. Кроме того, очень короткий срок, необходимый для создания эффективного механизма распределения капитала, также предопределяет выбор континентальной системы. Нужно также помнить, что континентальная модель сыграла очень позитивную роль в восстановлении многих стран после Второй мировой войны (Германия, Япония, Австрия).

Реформу банковской системы нельзя откладывать до тех пор, когда рынок капитала достигнет западных стандартов, и когда рынок капитала заменит банки в выполнении функции распределения капитала. Реформа банковской системы должна стать более интенсивной, чтобы обеспечить финансирование экономического роста.

Принятие континентальной модели потребует некоторых изменений в законодательстве. Прежде всего, отмены существующего разделения между депозитными и инвестиционными банками. Должна быть принята континентальная концепция универсальных банков. Во-вторых, надо отменить принцип, согласно которому банкам, за исключением инвестиционных, запрещается участие в уставных фондах юридических лиц, а также ограничивается право прямого воз-

действия банков на формы и методы управления предприятиями путем выкупа контрольного пакета акций. В третьих, необходимо принять децентрализованный подход в рамках программы реструктуризации плохих долгов.

10. Выбор стратегии реформирования банковской системы в Казахстане

Два фактора влияют на выбор стратегии: скорость реформирования и степень централизации этого процесса. Чтобы ответить на вопрос, какую стратегию выбрать, следует задать два вопроса:

1. Должно ли правительство Казахстана пытаться предпринять попытку быстрой полной реструктуризации банковской системы или же предпочесть постепенный подход к банковской реформе?

2. Какой вид реформы банковской системы должно выбрать правительство Казахстана — регулируемый или дерегулированный?

Разные страны использовали разные стратегии (см. таблицу 7). Например, государственное регулирование и постепенный подход выбрали такие дальневосточные страны, как Южная Корея и Тайвань; дерегулированный подход и быструю реструктуризацию — страны Латинской Америки и Россия.

Опыт некоторых стран (например, Кореи или Тайваня) показывает, что сильное государственное регулирование позволяло добиться успеха. Правительства в этих странах осуществляли вмешательство путем контроля над финансовыми институтами, управления процентной ставкой и размещением кредитов. В Корею, например, регулирование процентных ставок было отменено в 1994 г., а регулирование депозитов не будет полностью отменено до 1997 г.

Опыт других стран показывает, что не добивались успеха страны, которые вводили стратегию быстрого отказа от регулирования с ограниченной ролью правительства (как, например, Латинская Америка и Россия). Недостаточные пруденциальные нормативные акты, крупные (скрытые или явные) проблемы плохих долгов, недостаток конкуренции банков и структурные недостатки в области сбережений и инвестиций стали причинами провала.

Какая стратегия должна быть принята в Казахстане?

Несомненно, в Казахстане нужен двухэтапный подход. На первом этапе мы рекомендуем постепенный, регулируемый государством подход. В связи с этим подход Национального банка, описанный в четвертом разделе, следует поддержать. Единственная проблема этой стратегии состоит в том, что страны, осуществляющие интервенционистскую политику, очень часто не в состоянии позднее отказаться от этой политики, как это происходит в Южной Корее.

Второй этап можно охарактеризовать как медленное продвижение в направлении все более либерального регулирования. Такая политика может быть внедрена, когда:

1. Будет достигнута макроэкономическая стабилизация (финансовая либерализация, в частности, высвобождение процентных ставок, опасна в условиях огромных макроэкономических дисбалансов).

2. Конкуренция банков станет достаточно сильной. Этой конкуренции можно добиться путем высвобождения процентных ставок, приватизации государственных банков, создания прямых рынков ценных бумаг и отмены барьеров для входа на рынок новых иностранных и отечественных банков. Все эти факторы должны развиваться.

3. Будут сняты проблемы рაციонирования и эффективности размещения кредитов, что обозначает необходимость исключения и уменьшения роли специализированных государственных финансовых институтов.

4. Будут усилены пруденциальное регулирование и банковский надзор. Проблемы плохих долгов и финансовых кризисов возникают не из-за неадекватных нормативных актов по надзору, а из-за того, что плохо соблюдаются действующие нормативные акты.

5. Будет введена эффективная система страхования депозитов, формирующая основы для создания эффективной банковской системы.

Двухэтапный подход должен привести к медленному, но устойчивому преобразованию банковской системы Казахстана.

11. Выводы

Несомненно, в 90-х годах был достигнут значительный прогресс в реформировании банковской системы в Республике Казахстан.

Во-первых, была создана двухуровневая банковская система вместо одноуровневой системы, существовавшей в прошлом. Этот процесс происходил медленно, так как Нацбанк только формировался как классический центральный банк, а на базе государственных отраслевых банков создавались первые коммерческие банки.

Во-вторых, в денежную политику Национального Банка были введены экономические инструменты управления денежной массой. В 1995 году Нацбанк уже пользуется классическими денежно-кредитными инструментами, такими как регулирование объема кредитов рефинансирования, регулирование уровня ставки рефинансирования, использование механизма обязательных резервов, проведение операций с государственными ценными бумагами, и интервенции на валютном рынке.

В-третьих, была диверсифицирована структура собственности путем начала приватизации банков.

В-четвертых, нормативные акты из международной практики были адаптированы к казахстанским условиям, например, об условиях выдачи лицензии; о введении показателя достаточности капитала, минимального уставного фонда, максимального риска на одного должника (связанного и несвязанного), коэффициента ликвидности, лимита открытой валютной позиции и резервных требований.

В-пятых, усилена роль банковского надзора. Банковский надзор начал контролировать поведение банков. Выполнение или невыполнение нормативов является основным критерием оценки деятельности банка. За период с 1993 по

1995 год за невыполнение нормативных требований были отозваны лицензии на проведение банковских операций у 80 банков. В конце 1995 года процесс ликвидации переживали 62 банка, однако к концу 1995 года в Казахстане было действительно ликвидировано только 6. Были случаи, что процедура ликвидации тянулась целых два года. Подобные проблемы существуют и в России, где в 1995 году должны были быть ликвидированы 325 банков, но реально прекратили существование только 6. По мнению Нацбанка, в последнее время механизм ликвидации банков был отработан и уже не занимает столько времени.

В-шестых, в последнее время созданы рынок межбанковских кредитов и межбанковский вторичный рынок государственных ценных бумаг. Объем вторичных сделок по казначейским векселям составил в 1995 году 11,4 млрд. тенге против 1,7 млрд. в 1994 году. Объем вторичных сделок по краткосрочным векселям Нацбанка составил 2,2 млрд. тенге. Большую популярность приобрели государственные казначейские обязательства (ГКО). Объем ГКО, фактически находящихся в обращении в 1995 году, возрос в 24 раза по сравнению с 1994 годом.

В то же время существуют серьезные недостатки банковской системы Республики Казахстан. Большинство этих недостатков было описано в данной работе. Среди них:

1. Чрезмерное число банков и слишком сильная их концентрация в столице.
2. Недостаточное число филиалов банков.
3. Неясная структура собственности.
4. Низкая капитализация банков (только 12 из них соответствуют критерию минимального уставного фонда, введенному в октябре 1995 года).
5. Низкая кредитная активность банков.
6. Слишком широкое использование программ директивных кредитов Национальным банком РК.
7. Отсутствие программы решения проблемы «плохих долгов».
8. Сильное давление с целью учреждения специализированных банков.
9. Отсутствие системы страхования депозитов.
10. Недостаточная независимость банковского надзора.

В дальнейшей реорганизации нуждается и сам Национальный банк Казахстана. Он должен полностью прекратить банковское обслуживание экономических субъектов нефинансового сектора и должен усилить роль и полномочия департамента банковского надзора.

Литература

1. Домбровски М., Ермакович В., Гуральска Х., Осятынски Е., Антчак Р., *Экономическая трансформация в Казахстане: вопросы макроэкономической политики, внешнеэкономических отношений и реструктуризации банковской системы*, Аппарат Президента Республики Казахстан и Программа развития ООН, Алматы, Казахстан, 22-23 мая 1996 г. (на английском и русском языках).
2. Ермакович В., Жаксыбаев М *Комментарии к годовому отчету Национального банка Казахстана*. Проект «Предоставление Президенту Республики Казахстан консультационных услуг по макроэкономическим вопросам», Представительство ПРООН в Алматы, Казахстан, 7 мая 1996 г.
3. *Национальный банк Казахстана. Отчет за 1995 год*, май 1996 г., проект.
4. *Положение о классификации ссудного портфеля и порядке формирования резервов (проvizий) для покрытия убытков от кредитной деятельности банками второго уровня РК*.
5. *Положение о порядке обслуживания неплатежеспособных предприятий государственным Реабилитационным банком*. Утверждено Постановлением Правительства РК от 9.11.95 № 1496.
6. Постановление Правления Нацбанка РК «О внесении изменений и дополнений в положение о пруденциальных нормативах» № 53 от 29.02.96.
7. Постановление Президиума Ассоциации банков Казахстана от 18.01.96 (Протокол № 1 п. 1).
8. Постановление Правления Нацбанка РК «Об установлении ставки рефинансирования и ставки по ломбардным кредитам Национального банка Республики Казахстан» от 31.05.96, № 126.
9. Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по улучшению деятельности Экспортно-импортного банка Республики Казахстан» от 2.03.96.
10. Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах преобразования государственного пакета акций в банках второго уровня» № 304 от 20.03.96.
11. Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по созданию условий для заключения соглашения о займе для структурных преобразований финансового сектора между Республикой Казахстан и Международным банком реконструкции и развития» № 747 от 18.06.96.
12. *Программа перехода банков второго уровня к международным стандартам*. Утверждена постановлением Нацбанка РК от 17.05.96.

13. *Программа реструктуризации банков и предприятий (основы концепции)*. ПРООН, Алматы, Казахстан, июнь 1996 г.
14. *Программа дальнейшего реформирования банковской системы Республики Казахстан в 1996-98 годах*. Проект Нацбанка РК, февраль 1996 г.
15. «Статистический бюллетень» Нацбанка за 1995 и 1996 годы.
16. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О Национальном банке Республики Казахстан» от 30.03.95.
17. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» от 31.08.95.
18. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О банкротстве» от 7.04.95.
19. *Устав государственного Реабилитационного банка Республики Казахстан*. Утвержден постановлением Кабинета Министров РК № 581 от 28.04.95.
20. *Устав государственного Экспортно-импортного банка Республики Казахстан*. Утвержден постановлением Кабинета Министров РК № 1208 от 31.08.95.
21. Jermakowicz W., J. Nikitinskaja J., Pańków J. *Privatization in Kazakstan 1995*, in: *Privatization in Central and Eastern Europe 1995*, Edited by Andreja Boehm, Central and Eastern European Privatization Network, Ljubljana, 1996.

Таблицы

Таблица 1
Банки Казахстана в зависимости от способов формирования уставных фондов¹

Пе-риод	Госуда-рствен-ные	Межго-судар-ствен-ные	Акцио-нерные	Част-ные	Совме-стные	Иност-ранные	Коли-чество филиа-лов	Всего банков
09.94	1		101	56	5	4	1035	191
10	2		102	54	6	4	1011	190
11	2		106	52	6	4	1016	190
12	3		106	52	6	4	1022	191
01.95	3		105	49	6	6	1042	184
02	3		105	49	6	6	1042	184
03	3		101	47	6	6	1038	177
04	3		97	47	6	6	1047	173
05	4	1	94	46	6	6	1048	167
06	4	1	94	46	6	6	1048	167
07	4	1	91	41	6	6	1050	160
08	4	1	83	38	6	6	1043	147
09	3	1	80	38	7	6	1037	142
10	3	1	80	34	7	6	1029	136
11	3	1	79	32	7	6	1039	133
12	3	1	77	32	7	6	1036	130

Источник: расчеты авторов на основе [15, № 2, 1996].

¹ Коммерческие банки включены в графу «частные банки», а акционерные коммерческие — в графу «акционерные банки».

Таблица 2

Данные о количестве коммерческих банков Казахстана

Данные о банках	Величина
1. Зарегистрировано банков	130
акционерных	77
частных	32
2. Количество филиалов банков второго уровня, всего	1036
филиалов Агропромбанка	235
филиалов Народного банка	296
3. Количество банков, получивших лицензию на совершение банковских операции в иностранной валюте	48
4. Количество банков, получивших генеральную лицензию	37
5. Фактический уставный фонд банков (млн. тенге)	8662,43
банков, получивших внутреннюю лицензию	431,89
банков, получивших генеральную лицензию	6543,69
6. Количество банков, у которых были отозваны лицензии, всего за 1994 год	33
в т. ч. преобразовались в филиалы других банков	9
всего за январь-август 1995 года	38
в т. ч. преобразовались в филиалы других банков	9
7. Количество банков, у которых отозвана лицензия в связи с нарушением банковского законодательства	53
всего за 1994 год	24
всего за январь-август 1995 год	29

Источник: расчеты авторов на основе различных источников.

Таблица 3

Уставный фонд и количество банков

Уставный фонд в млн. тенге	1.09.1995	1.01.1996
до 1	20	18
от 1 до 5	30	27
от 5 до 10	10	8
от 10 до 15	4	3
от 15 до 20	10	9
от 20 до 25	2	5
от 25 до 30	6	3
от 30 до 80	18	17
от 80 до 130	19	21
свыше 130	14	16

Источник: [15, № 6(7) и 11(12), 1995].

Таблица 4

Данные о централизованных кредитах, выданных Нацбанком РК (в млрд. тенге)

	Всего обязательств (включая плохие долги) на 1.01.1994	Выданные кредиты на 1.01.1995	Выданные кредиты на 1.01.1996
1. Кредиты, выданные в соответствии с правительственным указом «О республиканском бюджете»			
а) на покрытие дефицита республиканского бюджета	0,9	4,9	8,6
б) директивные кредиты и кредиты, выданные в соответствии с решениями правительства	1,0	14,8	0,2
в) кредиты на посевную	2,3	0,4	1,1
г) директивные кредиты на выплату зарплат		0,5	
д) кредиты на закупку зерна			4,4
Всего	4,2	20,6	14,3
2. Кредиты, выданные коммерческим банкам			
а) через аукционы	0,2	5,3	9,1
б) межбанковские кредиты			3,4
в) ломбардные кредиты			0,2
г) другие кредиты	2,4	0,8	2,6
Всего	2,6	6,1	15,3
3. Кредиты клиентуре	0,1		0,7
Всего в тенге	6,9	27,4	30,2
Всего в долларах США	1,29	0,76	0,49

Источник: [3].

Таблица 5

Поэтапные нормативные требования Нацбанка Казахстана к коммерческим банкам

Нормативы	1.12.1996	1.12.1997	1.12.1998
Коэффициент достаточности (соотношение капитала и активов, взвешенное по риску)			0,08
Коэффициент достаточности (соотношение собственного капитала и активов, взвешенное по риску)			0,04
Риск на одного заемщика	0,50	0,40	0,25
Риск на одного связанного заемщика	0,25	0,20	0,10
Процент провизий, которые должны быть созданы	0,25	0,35	0,40
Коэффициент ликвидности			0,20

Источник: [12].

Таблица 6

Банки с государственным участием, предназначенные к продаже

Название банка	Указ	Статус
Кредсоцбанк Энергоинвест Уралбанк Газпромбанк Туранбанк	№ 2/2 от 2.08.1995 № 2/3 от 31.08.1995 № 2/4 от 31.08.1995 № 2/5 от 31.08.1995 № 2/6 от 6.09.1995	продан 10 августа 1995 г. продан 14 августа 1995 г. ²

Источник: [21].

Таблица 7
Стратегии реформирования банковской системы

Факторы стратегии	Быстрая реструктуризация	Постепенная реструктуризация
Государственное регулирование Дерегулирование	Польша Чили, Россия	Южная Корея, Тайвань Невозможен

Таблица 8
Различные подходы к реструктуризации плохих долгов

Централизованный подход	Децентрализованный подход	Либеральный подход
Преимущества		
– быстро отделяет «плохие долги» от здоровых активов банка. Предполагается, что старые банки, после выделения «плохих долгов», смогут начать новую коммерческую деятельность, не отягощенные грузом прошлого; – благодаря концентрации «плохих долгов» в руках одной организации, этот подход позволяет ей полностью сконцентрироваться на реструктуризации такой задолженности.	– вводит механизм, который заставляет банки предпринимать активные действия по отношению к «плохим должникам»; – учит работников банков, как оценивать кредитные риски, как поступать с «плохими должниками», а также учит ответственности за свои действия: – поскольку сумма, направляемая на рекапитализацию, должна быть определена заранее и не зависит от размеров «плохих долгов», которые необходимо вернуть отдельно взятым банкам, это создает для банков стимул стремиться вернуть как можно больше «плохих долгов»; – устанавливает четкие правила для всех плательщиков и уменьшает опасность политического давления; – косвенно помогает фирмам с избыточным количеством «плохих долгов» и не требует создания государственного агентства, призванного заниматься такого рода задолженностью.	– наиболее рыночный и одновременно его проще всего внедрить. Его легко осуществить, так как со стороны правительства не требуется никаких действий, нет необходимости и в эффективном надзоре; – это самый дешевый подход, потому что от правительства не требуется увеличения капиталов банков; – небольшие размеры банков исключают какие-либо последствия для системы в случае банкротства таких банков.

² Решение о продаже акций было принято в действительности через три недели после того, как были проданы акции.

Таблица 8 (продолжение)

Различные подходы к реструктуризации плохих долгов

Централизованный подход	Децентрализованный подход	Либеральный подход
Недостатки		
<p>– этот подход требует создания нового агентства, обладающего квалификациями по работе с задолженностью. Очень трудно найти высококвалифицированных специалистов в области реструктуризации «плохих долгов» для работы в государственной организации, и нет никакой гарантии, что такое агентство будет энергично и эффективно действовать по погашению этой задолженности. Создание такого агентства не дает ответа на вопрос, что делать с «плохими должниками», и не создает системы стимулов, обеспечивающей активный подход этой организации к предприятиям-должникам;</p> <p>– этот подход не учит банки и других кредиторов ответственному подходу к своим действиям. Недостаточно заменить активы и управление. Надо еще изменить всю корпоративную культуру банковской системы. Этот подход не направлен на ликвидацию причин проблемы, которая заключается, прежде всего, в отсутствии у банков опыта и не проведении соответствующих экспертиз по оценке степени риска при кредитовании в условиях рынка. Этот подход также не учит банковский персонал ответственности и ответственному поведению, необходимым в новых условиях. Поэтому по-прежнему существует опасность, что в ближайшем будущем портфель «плохих долгов» может возродиться;</p> <p>– централизованный подход не создает адекватной системы стимулов, обеспечивающей активный подход банков к предприятиям-должникам;</p> <p>– большинство решений по выделению задолженности и по поддержке, оказываемой различным предприятиям, будет носить политический характер. Это создает опасность политического давления на кредитную и политику реструктуризации в отношении к крупным должникам.</p>	<p>– существует опасность, что банки, перегруженные деятельностью со старыми долгами, не будут в состоянии вводить новые стандарты по своим нормальным кредитным операциям и проводить реорганизацию в переходный период;</p> <p>– существует опасность, что банки будут продолжать финансировать старых «плохих должников» с помощью новых кредитов, без предъявления каких-либо требований по реструктуризации.</p>	<p>– очень легкое вхождение в банковский сектор создает прекрасные возможности для криминальных элементов по контролю за банковской системой. Эта опасность усиливается крайней слабостью банковского надзора и неудовлетворительным правовым регулированием;</p> <p>– высокая инфляция приводит не только к эрозии «плохих долгов», но и к значительному сокращению средств, находящихся в распоряжении банков. Это препятствует эффективному широкому кредитному финансированию, вынуждает создавать банковские консорциумы, сокращает кредитный потенциал банков;</p> <p>– из-за бездействия правительства нет давления с целью реструктуризации «плохих должников». Ответственность за реструктуризацию крупных предприятий лежит на государственных органах (а не на банках), что является источником давления на правительство в плане получения дополнительных субсидий и не создает никаких стимулов для реструктуризации предприятий;</p> <p>– эрозия банковских активов и депозитов подрывает доверие общества к банковской системе, подрывает нормальное функционирование экономической системы.</p>

Таблица 9

Показатели финансового положения 16 банков в Республике Казахстан (в тыс. тенге)

№ банка	Рисковые активы (АР)	Сформированные провизии	Требуемые провизии	Уставный фонд		Собственный капитал (К)	К1= К/АР не менее 0,08	Макс. размер риска на одного заемщика/на собственный капитал (К2)				Ликвидные активы (ЛА)	Обязательства (О)	К3 0,3	Итог баланса	Доля государства в уставном фонде (%)	Доля иностранного капитала в уставном фонде (%)
				Фактический	Зарегистрированный			Несвязанные лица	Менее 25% капитала	Связанные лица	Не более 10% капитала						
1	4197518	37535	1407777	106000	106000	-1899028	-	125049	-	-	-	783860	2933468	0,27	9788085	0	0
6	4849658	410	1258093	520485	1550000	508640	0,11	126000	24,8	-	-	2781009	4402645	0,63	15188163	1,4	32,1
7	1485835	40053	298271	150000	150000	441089	0,30	45600	10,3	15178	3,4	170912	942975	0,18	2614777	0	0
9	9790739	25960	1831856	400000	400000	2082212	0,21	-	17	-	-	2672649	8155103	0,33	21840444	0	10
10	5801016	43918	642025	762515	169873	1988374	0,34	262524	13	-	-	13441480	23109892	0,58	54862760	100	0
21	1302446	23831	113188	80199	100000	316877	0,24	69429	21,9	18060	5,7	642865	1477381	0,44	2677950	0	0
22	730445	35991	177347	120002	120000	326781	0,45	60175	18,4	-	-	268468	685831	0,39	1895088	1	0
48	4956966	67038	670384	127267	127267	1450032	0,29	336213	23,2	14366	9,9	2019558	6575341	0,31	12661721	0	0
53	3317169	13116	894472	200000	200000	237361	0,07	23320	9,82	-	-	-	-	-	28,16	0	0
66	14655718	10092	4382540	280180	436000	1778054	0,12	162954	10	-	-	1685827	5087808	0,33	37418478	51	0
98	1052324	31257	155589	100471	160000	218538	0,21	34500	15,8	1000	0,5	416152	1094531	0,38	201794	-	-
107	1390631	92489	139153	150000	150000	666544	0,48	48421	7,3	34790	5,2	2445230	3025806	0,81	5196988	0	0
199	599377	3535	14438	94500	94500	134140	0,22	18611	13,9	-	-	1252422	1206382	1,04	5601642	0	65,3
225	1286060	3554	3554	603500	597000	787731	0,61	163250	20,7	-	-	2336638	1795979	1,30	3252646	0	71
232	3530276	1624	216054	3204583	3000000	3204359	0,91	205000	6,4	-	-	379851	335313	1,13	6746277	100	0
237	261209	2226	2314	95598	95600	200674	0,77	28347	14,1	-	-	287026	347521	0,83	839320	0	77,8

К1 — коэффициент достаточности капитала (*adequacy ratio*)К2 — коэффициент размера риска на 1 заемщика (*risk ratio*)К3 — коэффициент ликвидности (*liquidity ratio*)