
25 декабря 2023 г.

В начале этого года Всемирный Банк (ВБ) выпустил специальный отчет по Казахстану, в котором отметил, что начиная с финансового кризиса 2008-2009 годов и до 2021 года урегулирование проблемных банков в Казахстане проводилось на нерыночных условиях и непрозрачным образом, что привело к крайне большим потерям государственных средств и создавало стимулы для роста риска недобросовестного поведения (moral hazard) со стороны банков. Мы полностью согласны с выводами, приведенными в отчете ВБ.

Как указано в отчете ВБ, в 2019 году были произведены изменения в законодательство по новому режиму урегулирования проблемных банков, однако это не ограничило практику нерыночного и непрозрачного использования государственных средств для спасения банков. Недавно было объявлено, что в АРРФР начата работа по переходу к новой модели урегулирования неплатежеспособных банков, направленная на минимизацию государственного участия в урегулировании банков. По нашему мнению, чтобы избежать неполноценного перехода на лучшую мировую практику, так, как это случилось в 2019 году, вместо точечного изменения законодательства необходимо утвердить отдельную политику по урегулированию проблемных финансовых учреждений по аналогии с директивой Европейского Союза – «Основы для оздоровления и урегулирования проблем кредитных учреждений и инвестиционных фирм».

Выводы отчета Всемирного Банка

В феврале 2023 Всемирный Банк опубликовал отчет по Казахстану «Меры по спасению банков и условные бюджетные обязательства»¹ (Отчет ВБ), доступ к которому сейчас закрыт. В приложении к статье мы дали перевод заключительной части Отчета ВБ с выводами. В самом анализе спасения банков мы нашли некоторые неточности, но с выводами мы полностью согласны. Коротко данные выводы, по нашему мнению, можно суммировать следующим образом.

В своем исследовании ВБ проводил анализ использования государственных средств по спасению банков в Казахстане в период 2009-2021 гг. Анализ показал, что использование государственных средств для спасения проблемных банков усиливалось в кризисные периоды, а именно в 2009-10, 2013-15 и 2017-2020 гг. Наиболее объемным в финансовом отношении был период 2017-2020 гг. При этом государством использовались самые затратные, нерыночные и непрозрачные подходы.

Для урегулирования проблемных банков государство использовало несколько способов:

- вливание госсредств в капитал банка;
- предоставление льготного долгового финансирования (депозиты, кредиты, облигации) или реструктуризация государственного или квазигосударственного долгового финансирования;
- и покупка проблемных активов банка по завышенной цене.

Из этого списка вливание госсредств в капитал банка является единственным рыночным способом по использованию государственных средств. Это самый справедливый для налогоплательщиков способ, поскольку государство получает долю в акционерном капитале и долю от будущих

¹ World Bank (2023): "Bank Bailouts and Fiscal Contingent Liabilities." Доступно: [Bank Bailouts and Fiscal Contingent Liabilities | Policy Research Working Papers \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/policy-research-working-papers/bank-bailouts-and-fiscal-contingent-liabilities)

прибылей. Когда банк восстанавливается, то государство продает свою долю по рыночной стоимости, возвращая первоначально вложенные деньги и получая прибыль на этой инвестиции. Однако этот способ в Казахстане использовался по минимуму и только сразу после финансового кризиса 2008-2009 гг.

Согласно отчету ВБ (см. приложение), при предоставлении льготного финансирования или при реструктуризации своих депозитов и кредитов государство тратило средства в гораздо большем объеме, чем это должно быть при рыночных условиях. При этом от льгот и от реструктуризации долгов в проблемных банках появлялась прибыль, которая шла напрямую в карманы владельцев банка, а у государства не возникало никаких требований к будущей прибыли банков.

Однако самым затратным для государства и наиболее неэффективным способом было приобретение проблемных активов банков по нерыночной стоимости. Как поясняется в отчете ВБ, государство выкупало проблемные активы по номинальной (первоначальной) стоимости, хотя рыночная стоимость этих активов на момент покупки была в разы меньше.

В отчете ВБ отмечается, что использование двух последних крайне невыгодных способов кардинально противоречило лучшей мировой практике, и такие меры урегулирования банков не были запрещены в законодательстве даже начиная с 2019 года, когда вступило в силу законодательство по новому режиму урегулирования проблемных банков, в результате чего такая пагубная практика продолжилась в 2019-2021 гг. Авторы исследования ВБ отмечают, что такое использование государственных средств на нерыночных условиях и непрозрачным образом создало дальнейшие стимулы для недобросовестного поведения со стороны банков (moral hazard). А налогоплательщики и общественность в целом в конце концов стали выражать недовольство тем, как используются государственные средства, когда существуют другие насущные и крайне важные направления для их использования.

После описания результатов анализа в заключительной части отчета ВБ даются рекомендации о том, как улучшить ситуацию, которые вы можете посмотреть в приложении к данной статье.

Почему изменения в законодательстве 2019 года не улучшили ситуацию

В 2019 году были внесены изменения в закон о банках под заголовком «Меры по обеспечению финансовой стабильности и урегулированию неплатежеспособных банков». Изменений и дополнений было достаточно много, и каждое изменение в отдельности соответствовало лучшей мировой практике. Однако они закрывали лишь мелкие проблемы по урегулированию проблемных банков, а самые крупные проблемы остались неисправленными. В результате чего, как отмечается в отчете ВБ, до 2021 года включительно, продолжались крайне неэффективные и затратные способы использования государственных средств, которые были выгодны только владельцам проблемных банков. По нашему мнению, данные изменения в закон о банках, внесенные в 2019 году, имели следующие недостатки:

- В законе не описано, как меры по урегулированию неплатежеспособных банков отличаются между системно значимыми и прочими банками.
- В законе не описано, какой орган и как принимает решение об уровне влияния проблемного банка на финансовую стабильность всего Казахстана.
- В законе указали две правильные цели по урегулированию проблемного банка: (1) предотвращение возникновения и распространения системных рисков финансовой системы; (2) минимизация расходов государственного бюджета для урегулирования неплатежеспособного

банка. Однако нет пояснений, что нужно делать для достижения этих целей. Фактически вторая цель никак не соблюдалась.

- Одним из ключевых упущений по изменениям в законе было отсутствие требования по приоритету рыночных механизмов и рыночного ценообразования, что является главным принципом лучшей мировой практики.
- Самые главные упущения по изменениям в законе относились к государственному участию при урегулировании проблемного банка:
 - В законе не описано то, как, когда и кем принимается решение об оказании государственной помощи проблемному банку.
 - В законе вопрос улучшения качества кредитных портфелей банков за счет государства почему-то описывается отдельно, и он никак не увязан с мерами по урегулированию проблемных банков, что является очень большим недостатком, которым активно пользовались.
 - Требования к улучшению качества кредитных портфелей банков за счет государства, описанные в законе, практически целиком не соответствовали лучшей мировой практике в этой сфере, что позволяло властям продолжать практику, описанную ВБ.
 - Также, в соответствии с лучшей мировой практикой, использование государственных средств при урегулировании проблемного банка требует четкой подотчётности и открытости всему обществу. В законе нет такого очень важного требования, и все операции по государственной помощи банкам проводились крайне непрозрачно.

Наконец-то решили привести законодательство в порядок

В ноябре и в декабре этого года главы Нацбанка и АРРФР высказались по этой теме. В частности, глава АРРФР отметила следующее: *«С 2019 года усовершенствован процесс выявления и урегулирования проблемных банков. Новый режим урегулирования предусматривает классификацию проблемных банков в зависимости от их финансового состояния. На законодательном уровне определены триггеры выявления проблемных банков, а также срок для повышения капитала таких банков. В текущем году начата работа по переходу к новой модели урегулирования неплатежеспособных банков, направленная на минимизацию государственного участия в урегулировании банков и регламентацию взаимодействия государственных органов в кризисных ситуациях»*.²

Ответ главы Нацбанка на запрос депутатов был более детальным: *«В рамках Программы оценки финансового сектора Казахстана (Financial Sector Assessment Program – FSAP), проведенной в 2022-2023 годы, Международным валютным фондом и Всемирным банком рекомендовано ужесточить условия использования государственных средств, включая: использование государственных (бюджетных) средств только в отношении системно значимых банков; участие государства только после распределения убытков на акционеров и соответствующих кредиторов через обязательную принудительную реструктуризацию; участие государства в урегулировании неплатежеспособного банка в форме обязательного прямого вхождения в акционерный капитал. Национальным банком и АРРФР для реализации рекомендаций разрабатываются соответствующие изменения в законодательство»*.

² Kursiv.media (2023). Доступно: [Глава АРРФР — о прошлом и будущем агентства \(kursiv.media\)](#)

Интересно отметить, что в сентябре 2022 года была утверждена «Концепция развития финансового сектора Республики Казахстан до 2030 года», и в ней ничего не говорилось о необходимости перехода к новой модели урегулирования неплатежеспособных банков. По этому поводу там было только указано, что в рамках дальнейшего совершенствования режима оздоровления и урегулирования банков АРРФР разработает и внедрит методологию оценки эффективности планов восстановления платежеспособности (Recovery Plans), и больше ничего.

Необходима отдельная политика по урегулированию проблемных банков

Упущения законодательства по урегулированию проблемных банков, о которых мы писали ранее, касаются только базовых проблем, существующих в Казахстане. На самом деле процесс оздоровления и урегулирования проблемных кредитных учреждений – это очень сложный и многогранный предмет, и текущее законодательство не охватывает большую часть этих моментов.

После того, как в 2019 г. были внесены изменения в законодательство по урегулированию проблемных банков, говорилось, что теперь все изменится и данный процесс наконец-то будет соответствовать лучшей мировой практике. Однако из-за большого множества поправок в законодательство не было видно общей картины. И только со временем стало ясно, что принципиальные проблемы так и не были решены. В связи с этим мы считаем, что в Казахстане необходима отдельная политика по урегулированию проблемных финансовых учреждений, на основании которой уже и будет изменяться соответствующее законодательство.

По нашему мнению, идеальным образцом для отечественной политики по урегулированию проблемных финансовых учреждений является директива Европейского Союза – «Основы (принципы) для оздоровления и урегулирования проблем кредитных учреждений и инвестиционных фирм»³, которая является обязательной для исполнения национальными государствами ЕС. Данная директива была утверждена в 2014 году и постоянно улучшается, исходя из международного и внутреннего опыта ЕС. Директива охватывает все аспекты и нюансы по данному направлению, включая использование государственных средств для урегулирования банков и крупных инвестиционных компаний.

Мурат Темирханов – Советник председателя Правления

При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.

³ EU Council (2014). Доступно: [EUR-Lex - 32014L0059 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri/cs/l/uri/?uri=CELEX:32014L0059-EN)

ПРИЛОЖЕНИЕ

В приложении дан перевод заключительной главы рабочего документа Всемирного Банка «[Bank Bailouts and Fiscal Contingent Liabilities](#)», который был подготовлен для Казахстана и опубликован в январе 2023 года. Ниже перевода дан оригинальный текст на английском. В переводе мы сделали более детальную разбивку параграфов для лучшего понимания отдельных моментов.

7. Заключение

В данной работе анализируется связь между спасением банков и условными фискальными обязательствами в Казахстане. Анализ показывает, что государственное вмешательство усиливалось в периоды стресса, а именно в 2009-10, 2013-15 и 2017-2020 гг. Наиболее затратным в финансовом отношении был период 2017-2020 гг., в течение которого использовались самые дорогостоящие подходы к урегулированию проблемных банков. Эти подходы спасают владельцев банков без каких-либо или незначительных прав налогоплательщиков на будущую прибыль банков, которая уходит в карманы акционеров/собственников и стимулирует риск недобросовестного поведения (moral hazard) для повторного спасения банков, что и произошло позже.

Несмотря на то, что в 2020 году было принято усовершенствованное законодательство об урегулировании банков и был создан новый Совет по финансовой стабильности (СФС) для обеспечения надлежащего использования государственных средств при оздоровлении банков, этот год оказался третьим самым дорогостоящим годом спасения в 2009-2020 годах. Более того, использование Фонда проблемных кредитов для покупки проблемных кредитов у проблемных банков по цене 100% номинальной стоимости не оправдало ожиданий многих наблюдателей рынка относительно положительного влияния нового законодательства и создания нового СФС.

Наши оценки показывают, что несмотря на то, что системная значимость (определяемая размером банка и активами) помогает объяснить спасение банков, однако принадлежность банка государству значительно увеличивает вероятность того, что государственные деньги будут направлены на стабилизацию таких проблемных банков. Вероятность использования государственных денег для стабилизации банков обратно пропорциональна для случая иностранной принадлежности банка. Наши оценки подтверждают, что стабилизация более крупных банков, находящихся в бедственном положении, обходится дороже государству.

Мы также обнаружили, что если проблемный банк принадлежит государству, то расходы на оздоровление увеличиваются в среднем на 22 млрд тенге. Более того, если основным инструментом спасения проблемного банка является долговое финансирование (в отличие от вливания капитала), то государственные расходы на спасение увеличиваются на 53 млрд тенге. Самыми дорогостоящими на сегодняшний день являются программы спасения банков за счет выкупа проблемных активов. В этом случае государственные расходы дополнительно увеличиваются в среднем на 160 млрд тенге по сравнению с использованием вливания капитала. Значимость переменных, влияющих на финансовую устойчивость банков, в частности показатели капитализации, резервирования и прибыльности, позволяет предположить, что более здоровые банки гораздо дешевле стабилизировать (оздоровлять), что подчеркивает важность независимого и заслуживающего доверия надзора за банками.

Результаты анализа имеют важные последствия для политики в этой сфере. Использование инструментов финансовой помощи, разрешенных законодательством об урегулировании банков, на нерыночных условиях и непрозрачным образом, создает стимулы для роста риска недобросовестного поведения (moral hazard) со стороны банков. С другой стороны растет недовольство налогоплательщиков и общественности в целом тем, как используются государственные средства, когда существуют другие насущные потребности в расходах на развитие. Покупка проблемных активов банков и стабилизация банков с помощью долговых инструментов по справедливой цене (рыночная цена или экономическая стоимость) являются допустимыми

инструментами оздоровления банков, которые уменьшают неплатежеспособность и проблемы в банковской системе, что считается социально желательным.

Однако именно отклонения от справедливого ценообразования, которые оказывают непосредственное влияние на капитал, дают несправедливое преимущество и неправильное распределение средств и дорого обходятся для налогоплательщиков. Возможно, потребуется внести поправки в законодательство об урегулировании проблемных банков, чтобы ограничить использование государственных средств строго системно значимыми банками на рыночных или близких к рыночным условиях, с соответствующими последствиями для владельцев банков, которые плохо ими управляли, и/или с соответствующими требованиями государства на будущую прибыль спасенного банка.

Возможно, потребуется деполитизировать Совет по финансовой стабильности путем сокращения представительства правительства и увеличения доли представителей специализированных независимых агентств (Нацбанк и АРРФР). Возможно, необходимо будет публиковать решение СФС об использовании государственных средств для оздоровления проблемных системно значимых банков (вероятно, с необходимым временным лагом).

Регулятор мог бы усилить справедливый и своевременный надзор, в том числе с использованием прогнозных стресс-тестов, основанных на регулярных обзорах качества активов, чтобы установить достоверную основу для стресс-теста. Регуляторы могут рассмотреть возможность использования более высоких надбавок к капиталу для *безусловно* системно значимых банков и более высоких контрциклических резервов капитала (надбавок к капиталу) с целью более активного надзора на протяжении всего кредитного цикла для ограничения возможности возникновения нестабильных или обанкротившихся *условно* системно важных банков.

Фискальные органы и управляющие государственным долгом должны регулярно прогнозировать бюджетные условные обязательства для центрального правительства, которые могут исходить от фискальных или квазифискальных структур. Они должны надлежащим образом консолидировать такие условные обязательства на уровне центрального правительства, чтобы гарантировать, что спасение банков не поставит под угрозу устойчивость государственного долга и финансовая помощь им не вытеснит другие важные государственные расходы на развитие, такие как образование, здравоохранение и инфраструктура.

7. Conclusion

This paper analyzes the link between bank bailouts and fiscal contingent liabilities in Kazakhstan. It shows that government interventions intensified during times of stress—namely during 2009-10, 2013-15, and 2017-20. The most fiscally costly was the period 2017-20 during which the most expensive approaches to resolving troubled banks were used. These approaches bail out bank owners without any or little recourse of the taxpayers on future profits of the banks that went to the pockets of the shareholders/owners and created moral hazard incentives for repeated bailouts—which did happen later on. Despite the introduction of an improved bank resolution law and the establishment of a new financial stability committee (FSC) to safeguard the appropriate deployment of public funds in bank resolution in 2020, the year turned out to be the third costliest bailout year during 2009-2020. Moreover, the use of the Problem Loan Fund (PLF) to buy non-performing exposures (NPEs) from troubled banks at 100 percent of the nominal value failed the expectations of many market observers about the positive effects of the new law and the FSC establishment.

Our estimations suggest that, while systemic importance (proxied by bank size by assets) helps explain bank bailouts, the ownership by the state significantly increases the likelihood that public money will be deployed to stabilize such troubled banks. The likelihood of using public money to stabilize banks is inversely related to foreign ownership of banks. Our estimations confirm that bigger banks in distress are more costly to stabilize. We also find that if a troubled bank is state-owned, the bailout expenditure increases by 22 billion tenge on average. Moreover, if the applied bailout instrument is a debt financing

of the distressed bank (as opposed to equity injection), the public expenditure on bailouts increases by 53 billion tenge. The costliest by far are bailouts using purchases of non-performing loans in which case the additional public expenditure hikes, on average, by 160 billion tenge—relative to using an equity injection. The significance of the variables controlling for bank financial soundness—in particular, capitalization, provisioning, and profitability—suggest that sounder banks are much less costly to stabilize (rehabilitate) and highlights the importance of independent and credible supervision of banks.

The analytical results have important policy implications. Using the bailout instruments allowed by the bank resolution law in non-market terms and a non-transparent manner creates moral hazard incentives on the side of banks and frustrations of the taxpayers and the public at large with how state resources are deployed when there are urgent alternative needs for development spending. Purchases of non-performing exposures (NPEs) of banks and stabilization of banks through debt instruments, if fairly priced (market to market or economic value), are permissible bank stabilization tools that reduce insolvency and systemic concerns as deemed socially desirable. However, it is the deviations from fair pricing that generate a direct impact on capital, unfair advantage, and negative redistribution costs for the taxpayers. The bank resolution law may need to be amended to limit the use of public funds to strictly systemically important banks on or close to market terms, with appropriate repercussions to the owners that mismanaged the bank and/or with an appropriate claim of the state on future profits of the bailed-out bank. The Financial Stability Committee may need to be de-politicized by reducing the representation of the government and increasing the share of representatives from technocratic independent agencies (NBK and AFR) and possibly publish its decision on the use of public funds for the resolution of troubled systemically important banks (possibly with a needed time lag). The regulator could intensify fair and timely supervision including using forward-looking stress tests based on regular asset quality reviews (AQRs) to ascertain a credible baseline for the stress test. Policy makers can consider using greater capital surcharges for *unconditionally* systemically important banks and greater counter-cyclical capital buffers (capital surcharges) to more proactively and throughout the credit cycle limit the occurrence of unstable or failing *conditionally* systemically important banks. The fiscal authority and public debt managers need to regularly project fiscal contingent liabilities for the general government that can come from fiscal or quasi-fiscal structures and consolidate them properly at the general government level to ensure bank bailouts do not endanger public debt sustainability and avoid crowding out effects of bailouts on other essential developmental expenditures such as education, health, and infrastructure.