
Центр социально-
экономических исследований



Center for Social
and Economic Research

113

Казимеж Клёц
*Центральный банк
и коммерческие банки
в Грузии*

Перевод с польского Елены Козаржевской

Варшава, октябрь 1997 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 и **Open Society Institute**, Нью-Йорк, США.

Редактор русского издания *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1997 г.

ISBN 83-7178-035-4

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. 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. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ ГРУЗИИ	5
2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО И КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ	8
3. СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА НБГ	13
3.1. Уставный капитал банков и нормы безопасности.....	13
3.2. Программа сертификации новых коммерческих банков в Грузии.....	15
3.3. Действия органов банковского надзора по отношению к бывшим государственным банкам	16
3.4. Лицензирование и ликвидация коммерческих банков.....	18
4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ	19
4.1. Положительные перемены, происшедшие в банковском секторе к середине 1997 г.	19
4.2. Основные проблемы банковского сектора.....	20
4.3. Участие иностранного капитала в банковском секторе Грузии	24
4.4. Сеть коммерческих банков и их отделения	25
5. ВЫВОДЫ. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ.....	26
Таблицы.....	29
Литература	31

1. Общая характеристика банковской системы Грузии

Банковская система Грузии в своем развитии прошла те же этапы, что и банковские системы остальных стран, возникших в результате распада СССР. Центральные банки и отраслевые государственные банки были созданы в республиках еще до момента образования независимых государств. Эта новая система на практике функционировала по старым правилам, продолжая в плановом порядке обеспечивать кредитование отдельных секторов и отраслей народного хозяйства. В то же время, в условиях либерализации законодательства начали появляться новые коммерческие банки. Коммерческие банки возникали в результате приватизации либо основывались государственными фирмами. Кроме того, лицензию на банковскую деятельность могли получить физические лица и частные фирмы. Либеральная лицензионная политика, а также обусловленное высокой инфляцией снижение минимального размера уставного капитала способствовали возникновению в каждой республике множества новых коммерческих банков. Как правило, резкое увеличение числа действующих в республике банков находилось в обратно пропорциональной зависимости к качеству и профессионализму их деятельности. В условиях спада производства, инфляционного финансирования дефицита центрального бюджета, а также «мягкого» кредитования отдельных отраслей и секторов народного хозяйства банки, по сути, занимались распределением целевых или рефинансовых кредитов, полученных из центрального банка. Отдельной сферой их деятельности были проводимые на грани законности спекулятивные валютные операции, которые в условиях быстро растущей инфляции давали огромную прибыль.

Реформы, имеющие своей целью макроэкономическую стабилизацию, начинались с изменения денежной политики. Республики вводили собственную валюту, ограничивали инфляцию, стабилизировали курс, уменьшали бюджетный дефицит. Достиженные в этой сфере успехи оттеняли слабость банковской системы и вынуждали к дальнейшей ее реструктуризации. По мере достижения республикой макроэкономической стабильности коммерческие банки лишались дешевых целевых кредитов, получаемых из центрального банка. Резко ограничивался объем рефинансового кредитования, которое долгое время являлось основным источником кредитной деятельности коммерческих банков. В то же время, значительная часть предоставленных ранее предприятиям кредитов оказалась кредитами «безнадежными». С этой проблемой столкнулись в первую очередь крупные государственные банки, а также значительная часть вновь образованных коммерческих банков.

Одновременно с укреплением позиции центральных банков создавались департаменты банковского надзора. Перед ними стояла нелегкая задача упорядочения ситуации в банковском секторе. Деятельность органов банковского надзора заключалась в повышении порога минимального уставного капитала, а также выработке нормативов безопасного поведения коммерческих банков. По-

степенное введение международных стандартов бухгалтерского учета и проведение аудитов позволяли определить положение как отдельных банков, так состояние банковского сектора в целом. Как правило, банковский сектор распался на две части: на группу бывших государственных банков и группу новых коммерческих банков. Банки первой группы имели в своем распоряжении разветвленную инфраструктуру и капиталы в вещественной форме (например, постройки), и при этом их кредитные портфели содержали огромное количество плохих долгов. В другую группу, как правило, входило множество различных финансовых структур, не отвечающих введенным минимальным стандартам банковской деятельности.

Скорость и методы решения проблем банковского сектора в каждой из республик бывшего СССР были различными. Однако можно отметить некую закономерность: чем хуже было общее состояние экономики страны, тем более радикальными были меры по упорядочению банковской системы.

Грузия относится к тем странам, в которых война дополнительно обострила общий экономический кризис. Поэтому не удивительно, что в 1990-1994 гг. спад национального дохода составил 80%.¹ В то же время, значительно разрослась сфера теневой экономики, фактически несколько снижая показатель масштаба спада производства. Бюджетные доходы снизились до уровня 10-20% бюджетных расходов. Инфляционное финансирование бюджета привело к гиперинфляции, которая в 1993 г. превысила 9000%, а в 1994 г. составила более 8000%. Снижение темпов инфляции и спада производства было достигнуто в 1995-96 гг. В 1996 году годовая инфляция (с декабря по декабрь) составила около 13%, а национальный доход вырос на 10%, что составляло 22% от уровня 1989 г. В 1996 году бюджетный дефицит был ограничен до около 6% ВВП. Была осуществлена либерализация цен, проведены структурные реформы, ускорен процесс приватизации. Осенью 1995 года была введена национальная валюта (лари), и, не без иностранной помощи, удалось удержать ее стабильный обменный курс. На фоне успешного проведения реформ по стабилизации экономики стала очевидна исключительная слабость всей банковской системы. Первый этап реформирования банковского сектора, общий для всех республик бывшего СССР, сменился в Грузии этапом радикальных мер по санации данного сектора.

В 80-е годы в Грузии, так же как и в других республиках СССР, возникло 5 специализированных государственных банков отраслевого типа: экспортный банк — Эксимбанк, промышленный банк — Промстройбанк, сельскохозяйственный банк — Агропромбанк, банк по обслуживанию коммунального хозяйства — Жилсоцбанк и сберегательный банк — Сбербанк. На рубеже 80-х и 90-х гг. эти банки были весьма своеобразно приватизированы, а именно частично перешли в собственность своих сотрудников, а также в руки госпредприятий — клиентов данных банков. Последовавшее затем преобразование собственности госпредприятий, к тому моменту являвшихся партнерами (акционерами) банков, привело к тому, что часть паев (акций) банков перешла в собственность к частным лицам и к частным фирмам, возникшим на месте госпредприятий. В конечном счете структура собственности данных банков остается очень сложной и непонятной. Фактически, в большинстве случаев решения принимаются адми-

¹ Веллиш 1996, Poiomski 1996.

нистрацией этих банков. В некоторых случаях не контрольные, но значительные пакеты остались в руках государства или фирм, имеющих статус государственных. Это касается Агропромбанка, в структуре собственности которого участие государства составляет в настоящий момент около 27%, а также Жилсоцбанка, в котором государственным учреждениям принадлежит почти 10%.

Наряду с бывшими государственными банками в Грузии возникло множество новых коммерческих банков. В конце 80-х гг. лицензию на право ведения банковской деятельности первые грузинские банки получали еще в Москве. В 1991-1994 гг. политика Национального банка Грузии состояла в финансировании бюджетного дефицита и широком рефинансировании коммерческих банков. Эта политика способствовала появлению новых банков. Получить лицензию на банковскую деятельность было несложно. Никто не проверял источники средств, внесенных в качестве первоначального капитала банка. В состав капитала включались материальные активы, как правило по завышенной стоимости. Недостаточно внимания уделялось формальной подготовке устава банка и профессиональной подготовке его руководства.

В начальный период минимальный размер первоначального капитала, равнявшийся 500 млн. купонов, соответствовал 700 тыс. долларов США. В связи с гиперинфляцией в 1994 г. эта сумма была эквивалентна уже только 500 долларам (в конце 1994 г. курс составлял 5,5 млн. купонов за 1 доллар США).

В результате, в начале 1995 г. лицензию на право ведения банковской деятельности имело 230 банков. В значительной мере это были «карманные» банки, основанные двумя-тремя субъектами и имевшие не более двух-трех клиентов. Эти банки получали от Национального банка Грузии (НБГ) рефинансовый кредит, распределяли его, после чего заканчивали активную деятельность.

Второй сферой деятельности банков была спекуляция валютой в условиях огромной инфляции. Как правило, такие банки не привлекали новых вкладов, а вся их деятельность только усугубляла хаос и спекуляцию в финансовом секторе. У половины банков, подвергшихся позднее ликвидации, уставный капитал в среднем составлял 5 000 долларов.

После того, как темпы инфляции были остановлены, а курс национальной валюты (сначала купона, а потом лари) по отношению к доллару удалось стабилизировать, возможности малых и крупных коммерческих банков резко сузились. Сокращение рефинансового кредита Национального банка Грузии, небольшие размеры уставного капитала, незначительное количество депозитных средств и высокий риск проведения собственной кредитной деятельности — все это привело к тому, что банки предпочитали не проявлять активности. Недостаточно высокая квалификация руководства и неумение действовать в условиях рынка усугубляли пассивное поведение банков и привели к «замораживанию» банковского сектора.

2. Законодательная база деятельности центрального и коммерческих банков

Новый закон «О Национальном банке Грузии» был утвержден парламентом в июне 1995 г. Этот закон пришел на смену двум прежним, принятым в августе 1991 года: закону «О Национальном банке Республики Грузия» и закону «О денежно-кредитном регулировании в Республике Грузия». Напомним, что законы эти появились в тот год, когда Грузия получила независимость. Данные законы закрепляли институт центрального банка (подчиненного парламенту и правительству), а также постулировали существование двухуровневой банковской системы. Однако предусмотренное законами 1991 года положение центрального банка в государстве не способствовало созданию финансовой системы, призванной эффективно функционировать в условиях рыночной экономики. В связи с этим эксперты Международного валютного фонда уже в октябре 1992 г. подготовили проект нового закона о центральном банке с учетом основных принципов европейской системы центральных банков. Данные принципы содер­жатся в Маастрихтском соглашении, подписанном в 1991 году.

Модифицированная версия проекта, разработанного экспертами МВФ, легла в основу нового закона о центральном банке Грузии, принятого в середине 1995 г. Принятый закон гарантировал НБГ независимость и самостоятельность в вопросах формирования денежной политики. В 1996 году ситуация несколько изменилась. Первые поправки в закон 1995 г. были внесены уже сентябре того же года. Внесенные в закон изменения имели формальный характер и были обусловлены введением национальной валюты (лари). Однако последующие поправки, принятые в мае 1996 г., ограничили полномочия центрального банка. Согласно принятой в 1995 г. первоначальной версии закона центральный банк был уполномочен самостоятельно разрабатывать и осуществлять денежно-кредитную политику государства. В поправке, принятой в мае 1996 г., функция определения основных направлений денежно-кредитной и валютной политики переходила в ведение парламента. Центральный банк был обязан, руководствуясь решениями парламента, заниматься разработкой, осуществлением и надзором за исполнением политики, определяемой парламентом. В конечном счете, вся процедура выглядит следующим образом: центральный банк представляет на рассмотрение парламента проект денежно-кредитной и валютной политики. Парламент в своем постановлении определяет основные направления этой политики. Под «основными» подразумеваются: уровень инфляции, размер валютных резервов, максимальная величина кредитов правительству, механизмы и инструменты денежно-кредитного регулирования, принципы валютной и курсовой политики, а также действия, направленные на совершенствование законодательной базы и всей денежно-кредитной системы (ст. 69).

Эта же поправка увеличила численность Совета НБГ — важнейшего органа этого учреждения — с 7 до 9 человек, причем количество членов — непосредственных руководителей банка не изменилось (четверо: управляющий банком и три его заместителя). В то же время с 3 до 5 человек возросла численность членов Совета, не являющихся сотрудниками центрального банка. Тем самым в Совете получили численное преимущество люди, избранные в Совет извне. В итоге вторая волна поправок ограничила независимость центрального банка,

предусмотренную законом 1995 г., и усилила возможность контроля банка со стороны президента и парламента. Инициатором этих изменений явился президент².

Помимо введения упомянутых изменений, закон в общем и целом укрепил самостоятельность Национального банка Грузии. Его полномочия очерчены достаточно широко. В конечном варианте закона определены следующие задачи НБГ: достижение и поддержание стабильности покупательной способности национальной валюты, стабилизация цен, обеспечение стабильности функционирования денежно-кредитной системы Грузии на основе ликвидности и платежеспособности в рыночных условиях (ст. 2). Основные направления денежно-кредитной и валютной политики, направленной на обеспечение стабильности цен, определяет парламент Грузии. В связи с этим НБГ исполняет следующие функции:

- практическая подготовка и реализация вышеупомянутой политики;
- выдача лицензий и надзор за деятельностью банков и пунктов обмена валюты;
- распоряжение валютными резервами;
- исполнение роли банкира, советника и финансового агента правительства Грузии;
- обеспечение эффективного функционирования платежной системы и создание условий для формирования и функционирования стабильной финансово-кредитной системы.

Такая формулировка задач и функций центрального банка отличалась от первоначальной формулировки, предложенной в проекте экспертов МВФ.³ Иностранцы предлагали, чтобы основной целью НБГ стало обеспечение и поддержка стабильности цен. Прочие задачи центрального банка, а именно: обеспечение ликвидности, функциональность и стабильность рыночной финансовой системы — были бы подчинены достижению этой главной цели. Таким образом, помощь центрального банка правительству в осуществлении экономической политики могла быть предоставлена только в тех случаях, когда она не противоречила политике банка в деле обеспечения стабильности цен. В обосновании этого положения эксперты МВФ подчеркивали необходимость дать именно центральному банку право формулирования и реализации денежной политики. По мнению экспертов, процесс денежной регуляции должен быть стабильным, а вторжение правительства или парламента в эту область неизбежно приводит к тому, что на денежную сферу влияют соображения текущего политического момента. Эксперты предлагали, чтобы вмешательство в политику центрального банка могло происходить только в тех случаях, когда инициатива правительства находила бы поддержку 2/3 состава парламента. Кроме того, эксперты были против отягощения центрального банка созданием всей финансовой системы страны, так же как и ответственностью за функционирование этой системы. Подчеркивалось, что выполнение этой задачи будет находиться в противоречии с главной целью деятельности центрального банка, какой является достижение и поддержание стабильных цен.

² Информация получена нами в Юридическом департаменте НБГ.

³ МВФ, Проект закона о НБГ, 1992.

Описанные нами выше различия в подходе к задачам и функциям центрального банка между проектом МВФ и конечной редакцией принятого закона отражают модель поведения, весьма характерную для политической элиты на территории всего бывшего СССР в начальный период трансформации. Она заключается в исключительно сильном стремлении центральной власти подчинить себе все органы, регулирующие экономическую (и политическую) жизнь страны. В первую очередь это замечание касается нововведенного института президента. Президент играет ключевую роль в системе исполнительной власти и, как правило, стремится удержать в руках право влияния на деятельность центрального банка. Поэтому-то в конечной редакции закона о центральном банке Грузии президент и парламент страны получили право выступать с инициативой изменения направления денежно-кредитной политики, проводимой центральным банком. Кроме того, оба этих органа (т. е. президент и парламент) избирают состав Совета НБГ. Напомним к тому же, что численное преимущество в Совете имеют лица, не работающие в НБГ. Не менее характерной чертой является стремление навязать центральному банку ответственность за стабильность и методы функционирования всей финансовой системы.

Содержащиеся в принятом законе решения являются следствием слабости прочих государственных органов, призванных создавать условия для формирования и развития рыночной финансовой системы. Яркий пример — возложение на центральный банк обязанностей по лицензированию банковской деятельности и контролю пунктам обмена валюты.

Несмотря на описанные выше специфические черты, закон о НБГ подчеркивает независимость центрального банка от органов законодательной и исполнительной власти. Это нашло отражение в принципах избрания членов Совета НБГ — высшего органа центрального банка. Президент представляет девять кандидатур в члены Совета на утверждение парламенту. Совет назначается на семилетний срок. Члены Совета не могут одновременно исполнять функции президента республики, члена правительства, депутата парламента. Закон не перечисляет всех ситуаций, при которых член Совета или Совет в целом могут быть отозваны. В законе предусматривается возможность ухода в отставку отдельных членов Совета и оговаривается необходимость заполнения освободившихся мест до истечения срока деятельности данного состава Совета. Роспуск и назначение нового Совета допускаются в том случае, когда президент или парламент сочтут, что осуществляемая НБГ денежно-кредитная политика не соответствует достижению основной цели. Если в этой ситуации парламент простым большинством голосов примет постановление о изменении курса политики, а Совет НБГ не согласится с этим решением, то автоматически должен быть избран новый состав совета.

По отношению к коммерческим банкам центральный банк имеет право выдачи и отзыва лицензии; он же устанавливает величину обязательных резервов, нормативы безопасного поведения, а также налагает штрафные санкции в случае неподчинения. Центральный банк может предоставлять кредиты коммерческим банкам. Эти кредиты предоставляются на срок не более трех месяцев и должны быть обеспечены четко определенными ликвидными активами. Кроме того, центральный банк сам назначает дисконтные и процентные ставки на предоставляемые им коммерческим банкам кредиты. Кроме этих, очевидных, функций центрального банка, закон предусматривает возможность временного

вмешательства со стороны центрального банка в операционную деятельность коммерческих банков. Это вмешательство может состоять во введении ограничений или прямом определении величины сумм и гарантий, принимаемых коммерческими банками, а также процентных ставок на кредиты и вклады в коммерческих банках и других финансовых организациях. Вышеупомянутые меры прямого вмешательства центральный банк принимает в тех случаях, когда осуществление денежно-кредитной политики путем опосредованного воздействия на коммерческие банки становится невозможным.

Эта законодательная норма, несомненно, находится в противоречии с принципами экономической свободы. Однако в Грузии она сыграла положительную роль, послужив эффективным инструментом давления на крупные, в прошлом государственные банки, вынуждая их приступить к реструктуризации.

По отношению к государству НБГ исполняет функции банкира, советника и финансового агента правительства Грузии. Обязанностью центрального банка является предоставление консультационной помощи президенту и министру финансов по всем вопросам, связанным с деятельностью банка или входящим в его компетенцию. Ежегодно министр финансов обращается в центробанк за консультацией в связи с подготовкой проекта бюджета и планами получения государственным сектором внутренних и внешних кредитов. Закон о НБГ запрещает использовать денежную эмиссию на покрытие дефицита госбюджета (ст. 37). Центральный банк может предоставить кредит Министерству финансов на срок не более шести месяцев. Кредит такого рода должен обеспечиваться государственными ценными бумагами. Кредит выдается под проценты, действующие на рынке процентных ставок. Сумма подобных кредитов не должна превышать 5% суммы среднегодовых доходов государства в течение последних трех лет. В чрезвычайных обстоятельствах сумма таких кредитов может достигать до 8%.

Законодательные нормы, содержащиеся в законе «О Национальном банке Грузии», типичны для стран бывшего СССР. Типично и то, что записанные в законе ограничения не соблюдаются. В первую очередь это касается запрещения финансировать бюджетный дефицит. В действительности же ежегодно в Грузии принимается бюджет, предполагающий, что половина запланированного бюджетного дефицита будет покрыта центробанком. На практике это означает использование кредитов *stand-by* и льготных кредитов расширенного финансирования (*ESAF*), которые предоставляются Международным валютным фондом с целью увеличения валютных резервов центрального банка.

Закон «О деятельности коммерческих банков» был принят в феврале 1996 г. вместо действовавшего ранее закона от 1991 года «О банках и банковской деятельности в Республике Грузия». Разработка нового закона началась осенью 1994 г. Именно тогда Юридический департамент МВФ подготовил первый целостный проект закона. Основная структура этого проекта МВФ сохранилась в окончательном варианте закона без принципиальных изменений.⁴

Согласно закону, организационно-правовой формой банка может быть как акционерное общество, так и общество с ограниченной ответственностью. Доля паев или акций одного учредителя (или группы партнеров, акционеров) не может превышать 25% уставного или оплаченного капитала. Исключение допус-

⁴ Проект МВФ Закона о банковской системе, 1994.

кается только в ситуации, когда учредителем банка является другой банк. Введение требования о том, что у банка должно быть как минимум четыре учредителя, явилась реакцией на предыдущую ситуацию, когда одна-две небанковские фирмы получали лицензию на ведение банковской деятельности.

Закон допускает создание банков универсального типа. Их инвестиционная деятельность (приобретение и владение долями или акциями предприятий) не может превышать 50% от суммарного размера незатронутого капитала и суммы имеющихся резервов этого же банка. Инвестиционный портфель должен быть разнообразным, а паи или акции одной фирмы не могут превышать 15% от суммарного размера незатронутого капитала и резервов банка. К банку не может перейти более 20% уставного капитала предприятия. Если же банк превысит данную норму (например, в случае замены долга на паи), то излишек должен быть продан в течение шести месяцев.

Закон подробно описывает обязательные для банка лимиты и нормативы, не определяя, однако, их конкретной величины. Установление конкретных величин лимитов и нормативов — прерогатива центрального банка. Сочетание данных лимитов и нормативов создает систему мер безопасности, контроль за исполнением этих норм осуществляется путем банковского надзора. Закон о деятельности коммерческих банков достаточно подробно регламентирует принципы их лицензирования (необходимые документы, условия и ситуации, в которых лицензия может быть отозвана). В то же время закон оставляет за руководством центробанка право потребовать от коммерческого банка предоставить дополнительные документы и информацию.

Специфической особенностью рассматриваемого нами закона является то, что в нем детально определяется конечная структура и организация коммерческого банка. В статьях закона перечисляются все органы банка (в том числе наблюдательный совет, правление, ревизионная комиссия) и их права. Тем самым закон вторгается в круг проблем, которые регулируются уставом банка. Такое решение было продиктовано необходимостью привести в порядок структуру и органы уже действующих банков. В то же время, новые коммерческие банки, подающие документы на получение лицензии, при разработке своих уставов должны будут учитывать требования закона в отношении организационной структуры и руководящих органов банка.

Не менее подробно закон определяет санкции, налагаемые на банки в случае нарушения ими норм и требований банковского надзора, осуществляемого НБГ. В случае неоднократного или систематического нарушения этих требований НБГ имеет право назначить временную администрацию, а затем, в случае длительной неплатежеспособности, лишить банк лицензии. Процедуру ликвидации осуществляет ликвидатор, которого назначает суд.

В конечном итоге, закон о коммерческих банках представляет собой неплохо разработанный законодательный акт, который способствует постепенному улучшению функционирования коммерческих банков. Этот закон вынуждает коммерческие банки к проведению существенных организационных и функциональных реформ. Последняя статья этого документа обязывает коммерческие банки произвести необходимые изменения в течение года.⁵

⁵ *Банковское законодательство Грузии*, Тбилиси 1996.

3. Создание и деятельность банковского надзора НБГ

До конца 1994 г. центральный банк Грузии фактически на занимался надзором. Более того, НБГ сам предоставлял кредиты, не соответствовавшие нормативам, им самим установленным. В 1995 году положение изменилось: была проведена реорганизация Департамента банковского надзора. В этом департаменте были созданы три отдела: отдел инспекции на местах, отдел банковской отчетности и отдел анализов и методики. В мае 1997 г. был создан четвертый отдел, призванный заняться банками, находящимися в трудном положении. Новый отдел получил название отдела непосредственного контроля. В середине 1997 г. в Департаменте банковского надзора работало 25 человек, плюс 5 сотрудников занималось вопросами банковского надзора в региональных отделениях.⁶

В силу малочисленности штата и большого количества банков (большинство из которых находилось в трудном положении), департамент приступил к нормализации положения централизованным методом. В первую очередь был увеличен размер минимального уставного капитала для коммерческих банков. Затем с помощью иностранных экспертов была разработана система норм безопасности. Следующим шагом было осуществление так называемой программы сертификации коммерческих банков. После выполнения данной программы деятельность департамента сосредоточилась на совершенствовании методов анализа информации, поступающей из банков. Банки обязаны ежемесячно предоставлять в НБГ информацию, на основании которой Департамент банковского надзора подготавливает ежеквартальный анализ положения в банковском секторе.

3.1. Уставный капитал банков и нормы безопасности

В середине 1996 г. размер минимального уставного капитала был увеличен до 100 тыс. долл. США. Это была заведомо временная величина. Одновременно банкам вменялось в обязанность систематически (ежеквартально) увеличивать уставный капитал вплоть до суммы 500 тыс. долл. Последним сроком достижения этого порога была объявлена середина июня 1998 г. В связи с невыполнением графика увеличения размера уставного капитала 60 банков были закрыты. В декабре 1996 г. было принято решение заставить банки к концу 2000 г. достичь минимального уставного капитала в размере 5 млн. лари (что составляет около 3,8 млн. долл. при курсе 1,3 лари/долл.).⁷

Собственные капиталы банков были разделены на основной (первичный) и дополнительный (вторичный) капитал. Основной капитал, составляющий 75% собственного капитала банка, складывается, прежде всего, из акций (паев), нераспределенной прибыли, резервов капитала (за исключением целевых резервов). В состав основного капитала не могут быть включены основные фонды. Дополнительный капитал рассматривается как дополнение к финансовой базе. Этот капитал может составлять 25% собственного капитала банка и включает в

⁶ Информация предоставлена Департаментом банковского надзора НБГ.

⁷ Информация предоставлена Департаментом лицензирования НБГ.

себя целевые резервы и основные фонды. В тех случаях, когда стоимость дополнительного капитала превышает 25% стоимости собственного капитала банка, то его излишек не включается в совокупный капитал. Кроме того, предполагается постепенное уменьшение доли основных фондов в составе дополнительного капитала. С начала 1998 г. основные фонды вообще перестанут входить в состав дополнительного (а тем самым — и собственного) капитала банка.

В мае 1996 г. были введены новые нормативы безопасного поведения банков. Это нормативы подразделяются на обязательные и ориентировочные. Обязательными явились следующие показатели:

1. Отношение основного капитала банка к общему объему его активов больше или равно 8%.

2. Отношение совокупного капитала к общему объему активов больше или равно 10%.

3. Отношение долгосрочных активов и текущих обязательств отдельному партнеру (акционеру) банка к совокупному объему капитала не может превышать 5%.

4. Отношение совокупного объема кредитов и текущих обязательств всем партнерам (акционерам) банка к совокупному объему капитала не может превышать 50%.

5. Совокупный объем кредитов и текущих обязательств отдельному внешнему клиенту не может превышать 15% совокупного объема капитала.

6. Единичный депозит не может превышать 20% пассивов (совокупного объема обязательств).

7. Сумма десяти самых больших кредитов не может превышать 50% от общего объема кредитов.

8. Соотношение объема ликвидных активов и общего объема обязательств банка должно не превышать 30%.

9. Отношение депозитов к совокупному капиталу должно быть равно 900%.

Кроме перечисленных выше девяти обязательных норм безопасности, были приняты три ориентировочных показателя:

1. Отношение основных фондов к сумме основного капитала и общего объема пассивов не должна превышать 20%.

2. Отношение суммы текущих активов к текущим пассивам должно равняться 100%.

3. Отношение долгосрочных активов к долгосрочным пассивам должно равняться 100%.

Принятые нормативы призваны не только обеспечить безопасную деятельность коммерческих банков. Кроме этой основной цели есть и побочная: заставить банки проводить активную политику, направленную на рост и диверсификацию как пассивов, так и активов банка. Именно этой цели служит, к примеру, введение лимита на величину самого крупного депозита (20% всех привлеченных средств), а также ограничение суммы 10 крупнейших кредитов до 50% стоимости всего кредитного портфеля. Кроме того, нельзя не заметить значительное ограничение возможностей кредитования и взятия обязательств по отношению к партнерам (акционерам) банка. В этом случае единичный кредит не может превысить 5% капитала банка, а сумма кредитов и обязательств для этой группы кредитополучателей не может превышать 50% стоимости капитала. Надо сказать, что именно вышеупомянутые нормативы, касающиеся кредитных

операций, чаще всего нарушаются коммерческими банками. За ними по частоте нарушений следуют предписания, касающиеся величины депозитов и поддержания текущей наличности.⁸

3.2. Программа сертификации новых коммерческих банков в Грузии

Наиболее радикальным шагом НБГ, направленным на упорядочение банковского сектора, явилось осуществление с марта 1996 г. до конца первого квартала 1997 г. программы так называемой сертификации коммерческих банков. По сути, это была программа повторного лицензирования уже существующих банков. Целью программы была как ликвидация небольших и слабых банковских учреждений, так и попытка заставить остальные банки разработать стратегические планы деятельности. Необходимо было сломить пассивность банков, как правило не реагировавших ни на изменившиеся к середине 90-х гг. экономические условия, ни на введение жестких мер безопасности. Независимо от размера обязательных резервов, они держали значительную часть своих средств на корсчетах НБГ. Фактически замерла кредитная деятельность, банки не стремились и к привлечению депозитных средств. Несмотря на минимализацию фактической деятельности, в банках сохранялись прежние организационные структуры, вовсе не стремившиеся к проведению активной и, в то же время, осторожной политики, направленной на развитие банка. Наиболее распространенными проблемами организационного и функционального характера были: недостаточное разделение функций между различными руководящими органами банка, неясная функциональная связь и подчинение различных отделов внутри банка, отсутствие органа внутреннего аудита и т. п. Для того, чтобы банки изменили свою организационную структуру и приступили к разработке рыночной стратегии действий, требовались определенные меры — одного только введения и соблюдения мер безопасного поведения было недостаточно.

Программа сертификации банков заключалась в том, что действующие банки были обязаны разработать и представить в Департамент банковского надзора НБГ бизнес-планы на трехлетний срок. Программа действий должна была включать меры, обеспечивающие рост собственных капиталов банка, принципы баланса, распоряжения ликвидными средствами, описание операционной деятельности, кредитных процедур, внутреннего аудита, вопросы общей организации банка и т. д. К концу первого квартала 1997 г. 130 коммерческих банков представили свои бизнес-планы. Специальная комиссия, созданная в Департаменте банковского надзора НБГ, начала работу по анализу представленных бизнес-планов на ближайший год. По рассмотрении данного документа комиссия беседовала с правлением банка. На основании бизнес-плана и последующей беседы комиссия принимала либо положительное, либо отрицательное решение. В случае принятия комиссией положительного решения банковская лицензия оставалась в силе. Отрицательное решение означало отзыв банковской лицензии или предложение представить новый бизнес-план с учетом замечаний комиссии. Если и второй бизнес-план банка получал отрицательную оценку комиссии, то у

⁸ Информация получена в Департаменте банковского надзора НБГ.

банка было три возможности: самоликвидация, объединение с другим банком или потеря лицензии.

В результате в Грузии с начала 1995 г. (когда существовало 230 банков) до середины 1997 г. прекратило существование 180 банковских учреждений. В течение двух с половиной лет прекратило существование 80% ранее зарегистрированных субъектов банковского сектора. Среди государств, возникших на территории бывшего СССР, это беспрецедентный результат. Около 70% исчезнувших банков прекратило деятельность в результате отзыва лицензии центральным банком. Около 13% выбрало путь самоликвидации, 17% объединилось с другим банком или преобразовалось в отделение другого банка. Подробно результаты деятельности банковского надзора, в том числе процесса сертификации, представлены нами в таблице 1.

3.3. Действия органов банковского надзора по отношению к бывшим государственным банкам

Первый этап преобразований государственных банков Грузии заключался в консолидации Сбербанка, Эксимбанка и Промстройбанка. Консолидация произошла по инициативе заинтересованных банков и не была одобрена органами банковского надзора. В результате объединения в начале 1995 г. возник банк, названный Объединенным грузинским банком (United Bank of Georgia). Уставный капитал нового банка составлял около 6 млн. долл. США. Вскоре в разряд крупных партнеров (акционеров) банка вошла немецкая фирма сельскохозяйственного профиля Martin Bauer. Она вошла во владение долей, эквивалентной 25% уставного капитала, т. е. максимальной допустимой законом долей для партнера, не являющегося банком.

Объединенный грузинский банк был крупнейшим грузинским банком и имел самую обширную сеть отделений, филиалов и пунктов (1 500, в основном пункты Сбербанка). В момент объединения положение банка не было блестящим: как все бывшие государственные банки, данный банк обладал отрицательным капиталом, а значительную часть его портфеля составляли безнадежные и сомнительные кредиты. Причину такого положения следует искать в проводимой Сбербанком, Эксимбанком и Промстройбанком политике, а также в резком росте инфляции. В то же время следует отметить, что положение этих трех банков в момент консолидации было не одинаково. В относительно хорошей ситуации находился Промстройбанк в силу того, что его клиентура частично поменялась и состояла не только из госпредприятий, но и из частных фирм. На счету банка, в предыдущий период занимавшегося обслуживанием внешней торговли (т. е. Эксимбанка), находились иностранные кредиты, которые он должен был обслуживать по поручению правительства. Невозвращенные иностранные кредиты, взятые правительством, существенно влияли на оценку положения банка. Самым ощутимым бременем был так называемый турецкий кредит (50 млн. долл. США). После того, как банк избавился от этого кредита, его положение значительно улучшилось. В самом тяжелом положении оставался Сбербанк. На его счетах находились совершенно обесцененные индивидуальные вклады населения, и восстановление стоимости этих вкладов превышала возможности грузинской экономики.

В середине 1996 г. Объединенный грузинский банк под нажимом НБГ приступил к действиям, имеющим своей целью обширную реструктуризацию и улучшение финансового положения. В течение двух лет банк значительно сократил число отделений. К середине 1997 г. их оставалось всего 35 и планировалось дальнейшее сокращение.

Четвертый государственный банк — Жилсоцбанк — сменил название на Грузинский банк (Bank of Georgia). Он был и остается вторым по величине уставного капитала банком Грузии. Как и Объединенный грузинский банк, он был вынужден в середине 1996 г. разработать план реструктуризации и приступить к его осуществлению. В рамках этого плана число отделений банка было сокращено с 60 до 30. Грузинский банк ищет стратегического инвестора. В настоящее время (летом 1997 г.) идут переговоры с Европейским банком реконструкции и развития с целью передачи Европейскому банку реконструкции и развития (ЕБРР) значительной части паев Грузинского банка.

В самой трудной ситуации остается Агропромбанк. В его кредитном портфеле больше безнадежных кредитов, чем у других банков (по приблизительным оценкам — от 60 до 80%). В мае 1997 г. Национальный банк Грузии ввел в этом банке режим временной администрации. В настоящее время осуществляется радикальная программа санации. Среди прочих мер — закрытие 20 из 67 отделений банка, а также понижение в ранге части оставшихся отделений. По мнению НБГ, Агропромбанк может быть ликвидирован. Правительство Грузии противится идее ликвидации, аргументируя свое несогласие тем, что доля участия государства в этом банке выше, чем в остальных, и составляет около 30%. К тому же, по мнению правительства, специализация банка (сельское хозяйство) делает его существование необходимым для экономики Грузии.

Следует отметить, что в отношении государственных банков НБГ применял иную процедуру, чем в отношении коммерческих банков. Политика центрального банка по отношению к госбанкам заключалась, по сути, в принуждении их к проведению глубокой реструктуризации. В мае 1996 г. государственные банки подписали соглашение о том, что не будут увеличивать объем обязательств. Банкам было запрещено предоставлять новые кредиты и привлекать новые депозиты до тех пор, пока данные банки не начнут осуществлять определенную программу по нормализации своего финансового положения и не будут исполнять обязательные нормы безопасного поведения. В подписанном соглашении, кроме того, содержался пункт, вменяющий банкам в обязанность закрытие или продажу тех своих отделений, которые не будут придерживаться условий программы санации банка.

Во всех банках, подписавших соглашение, был проведен аудит иностранными фирмами и отдельный аудит — сотрудниками органов банковского надзора. На основании результатов аудитов в середине 1997 г. была произведена оценка реализации санационных программ. Изменения, происшедшие в финансовом положении двух банков (Объединенного грузинского банка и Грузинского банка), были оценены положительно. В июне 1997 г. было принято решение о снятии ограничений с деятельности этих банков. Что же касается Агропромбанка, то в нем введено временное правление до конца 1997 г. Если к этому моменту не наступит видимое улучшение финансового положения, не исключена возможность ликвидации этого банка.

3.4. Лицензирование и ликвидация коммерческих банков

Когда большое число банков утратило лицензии, то возник ряд проблем, связанных с ликвидацией этих банков. Ликвидационные процедуры, начатые во второй половине 1995 г., опирались на предыдущее законодательство. В соответствии с ним, процесс ликвидации осуществлялся ликвидационной комиссией, составленной из кредиторов банка. Такая законодательная норма, весьма распространенная в странах бывшего СССР, значительно усложняла и замедляла процесс ликвидации. По новому закону «О деятельности коммерческих банков», принятому в феврале 1996 г., процесс ликвидации банка осуществляет ликвидатор, назначаемый судом по представлению Национального банка Грузии. В процессе введения новой законодательной нормы появились новые трудности: не хватало квалифицированных ликвидаторов, а НБГ тянул с разработкой и принятием инструкции для ликвидаторов. В результате, в середине 1997 г. в некоторых банках, утративших лицензию, работали ликвидационные комиссии, в некоторых — ликвидатор, а во многих банках вообще никакие ликвидационные действия не производились. Однако, по мнению Департамента лицензирования НБГ, трудности и проволочки в деле ликвидации банков имеют временный характер. Кроме того, во многих банках ликвидационные процедуры не отличаются сложностью, поскольку вся деятельность этих банков заключалась в том, чтобы получить в центральном банке рефинансовый кредит, распределить его и на том закончить всяческие операции. В таблице 2 представлены данные, характеризующие процесс и процедуры ликвидации коммерческих банков.

Значительный рост числа закрывающихся банков одновременно сопровождался падением числа ходатайств о получении банковской лицензии. Больше всего разрешений на проведение банковской деятельности было выдано в 1992-1994 гг. Начиная с 1995 г. и до середины 1997 г. в НБГ поступило всего лишь 7 ходатайств о получении банковской лицензии. Из этих семи два банка получили лицензию в 1996 г. и еще два — в первой половине 1997 г. Само собой разумеется, малое число желающих получить лицензию и еще меньшее число — получивших ее в последнее время объясняется значительным повышением требований по отношению к банкам со стороны Департамента лицензирования НБГ.

В настоящее время для получения банковской лицензии к ходатайству должен быть приложен не только устав банка, но и подробная информация о лицах, собирающихся заниматься руководством и управлением банка, а также о каждом из партнеров (акционеров). Кроме того, прилагается бизнес-план и экономическое обоснование целесообразности создания банка. Обязательная информация — описание организационной структуры банка. Следующее условие — наличие подходящего для размещения банка здания, подтвержденное соответствующими властями. Минимальный уставный капитал — 5 млн. лари. То есть новый банк с самого начала должен иметь уставный капитал на том уровне, который уже действующий банк должен достичь лишь к 2000 году. Учитывая все вышеперечисленные требования, можно ручаться, что создающиеся в настоящее время банки представляют собой достаточно сильные и жизнеспособные в грузинских условиях финансовые учреждения. Более же слабые

учреждения идут другим путем: в существующих условиях гораздо легче купить или перенять уже существующий банк, чем получить лицензию на новый банк.

Новое банковское законодательство вменило НБГ в обязанность регистрацию и контроль за деятельностью пунктов обмена валюты. В течение нескольких предыдущих лет в Грузии возникло около 800 таких пунктов. Из них около 500 находилось в Тбилиси. Пункты обмена делились на два типа: банковские и самостоятельные. Банковские пункты обмена валюты (их насчитывалось около 250) рассчитывались с налоговой инспекцией через банк, с которым заключили договор. Небанковские пункты рассчитывались самостоятельно и не были обязаны исполнять некоторые условия, обязательные для банковских пунктов (например, пункт обмена валюты должен был располагаться в каменном здании). В марте 1997 г. Национальный банк Грузии приступил к перерегистрации пунктов обмена валюты. Одновременно требования к желающим получить лицензию были ужесточены. Получение новой лицензии теперь обусловлено наличием соответствующего помещения (каменное строение и касса) и сдачей работниками пункта экзамена в НБГ (экзамен в основном заключается в умении распознавать фальшивые купюры). Ужесточение требований привело к тому, что только 120 пунктов обмена снова получило самостоятельную лицензию. В то же время, большинство бывших самостоятельных пунктов заключило договоры с коммерческими банками, тем самым уклонившись от процедуры получения новой лицензии на ведение обменной деятельности.

4. Деятельность коммерческих банков

4.1. Положительные перемены, происшедшие в банковском секторе к середине 1997 г.

В результате проведения программы сертификации банков в середине 1997 г. в Грузии действовало 55 банков. Из них 47 успешно прошло сертификацию, т. е. повторное лицензирование, 3 бывших государственных банка подписали особые соглашения с НБГ, а 5 новых банков получило банковские лицензии.

Очищение банковского сектора от малых и слабых банков — явление положительное. Прекратили существование те банки, которые не только не отвечали минимальным требованиям банковского надзора, но и не имели шансов дальнейшего развития. Банки же, успешно прошедшие сертификацию, усилились за счет процесса консолидации и увеличения размеров собственного капитала. Кроме того, центральный банк вынудил их принять программу постепенного увеличения капитала. Процесс верификации и консолидации банковского сектора еще не завершился. Следует ожидать дальнейшего сокращения числа банков при одновременном появлении новых финансовых учреждений с растущим капиталом.

Вторым положительным результатом действий НБГ по отношению к коммерческим банкам было усиление позиции части новых коммерческих банков и

снижение роли бывших государственных банков. Наложение на бывшие государственные банки ограничения повлияли на изменение позиции этих банков в масштабах всей банковской системы Грузии. В период ограничения деятельности бывших госбанков прочие банки получили возможность более активного роста и развития. Наиболее ярко это проявилось в уменьшении доли трех госбанков в общем объеме активов банковского сектора. В 1995 г. эта доля равнялась 70%, а к середине 1997 г. уменьшилась до 35-38%. Если рассматривать только те два банка, с которых ограничения были сняты, то их доля в объеме активов всей банковской системы страны в июне 1997 г. составила 30%.

Значительно укрепилась позиция 8 коммерческих банков. Их активы возросли до 38% объема активов всего банковского сектора страны. В эту восьмерку входят два новых частных банка, активы которых составляют 10% объема активов всего банковского сектора.⁹

К положительным явлениям последних двух лет относится и тот факт, что в кредитных портфелях банков уменьшилась доля сомнительных и безнадежных кредитов. В декабре 1995 г. стоимость просроченных кредитов вместе с накопившимися процентами составляла почти 75% суммы всех кредитов, предоставленных банками. В сентябре 1996 г. доля просроченных кредитов уменьшилась до около 33%.

Одной из главных причин послужило снятие с баланса Объединенного грузинского банка так называемого турецкого кредита, ответственность за обслуживание которого приняло на себя правительство. Этот кредит на сумму 50 млн. долларов США был предоставлен Грузии правительством Турции в 1993 г. В качестве гаранта выступало правительство Грузии, которое в то же время определяло, на что именно и каким образом будут потрачены данные средства. Экспортно-импортный банк являлся только администратором кредита. При образовании Объединенного грузинского банка «турецкий кредит» перешел в его кредитный портфель.

Второй причиной сокращения доли плохих долгов в кредитных портфелях банков явилась ликвидация малых и слабых банков. Несомненное влияние оказало и то, что в сентябре 1996 г. НБГ обязал коммерческие банки произвести учет всех долгов, просроченных на более, чем 6 месяцев, и создать для этих долгов соответствующие резервы. Банки могли пролонгировать срок возврата нестандартного кредита только в том случае, если должник платил просроченные проценты. В результате перечисленных выше действий к декабрю 1996 г. доля плохих долгов в кредитных портфелях банков снизилась до 20%. Одновременно, к концу года банки повысили свою кредитную активность на 10% (т. е. на 6,5 млн. лари), что также не могло не повлиять на сокращение доли сомнительных и безнадежных кредитов в общем объеме кредитов, предоставленных банками предприятиям.¹⁰

4.2. Основные проблемы банковского сектора

Перечисленные нами положительные явления не решили всех проблем банковского сектора Грузии. Основным недостатком «очищенной» банковской

⁹ Информация получена в Департаменте лицензирования НБГ.

¹⁰ МВФ, 1997.

системы остается низкий уровень собственных капиталов банков. В середине 1997 г. только в трех банках уставный капитал превышал 3 млн. долл. К этой тройке относятся два бывших госбанка и один банк, в котором преобладал иностранный капитал. Девять банков имели уставный капитал в размере от 1 млн. до 3 млн. долл. Далее шла группа из 18 банков с уставным капиталом от 0,5 млн. до 1 млн. долл. Остальные 25 банков не достигли еще уровня 500 тыс. долл. В конце 1996 г. совокупный объем собственных капиталов всех банков составлял около 50 млн. долл. США (59,6 млн. лари).

Сумма депозитов в коммерческих банках в конце 1996 г. равнялась около 78 млн. лари, что составило около 1,4% ВВП. Это очень низкий показатель, и свидетельствует он о недоверии банкам со стороны населения. Причинами такого недоверия явилось резкое обесценивание вкладов населения в результате инфляции, а также финансовые аферы в финансовых учреждениях и банкротства банков. Добавим к этому низкий уровень доходов большинства населения, а следовательно, и незначительные возможности накопления средств. По данным опросов Грузинского института изучения общественного мнения,¹¹ около половины домашних хозяйств не видит никакой возможности накопления средств в течение 1997 г. В то же время среди тех, кто предвидит возможность накопления, только 10% декларирует намерение хранить сбережения в банках. Остальные собираются поменять лари на доллары или инвестировать средства вне банковского сектора.

Невозможно быстро изменить отрицательное отношение населения к банкам. Доверие можно завоевать только постепенно, проводя стабильную денежную политику и укрепляя банковский сектор в целом. В течение последних двух лет эти процессы идут, и это находит отражение в увеличении (пусть пока незначительном) объема средств на депозитах грузинских банков.

Наряду с низким уровнем сбережений проблемой является большая доля долларовых депозитов. В период высокой инфляции это явление было легко объяснить. В конце 1994 г. депозиты частного сектора в иностранных валютах составляли почти 66% всех вложенных в банки средств. Ситуация изменилась после введения национальной валюты. К концу третьего квартала 1995 г. при приблизительно том же номинальном объеме сбережений в банках доля валютных депозитов сократилась до 40%. Однако в течение 1996 г. эта доля вновь возросла до около 50%. Эти пропорции сохранялись и в первом квартале 1997 г.

Значительную часть от общей суммы депозитов составляют депозиты организаций и учреждений публичного сектора (государственных, правительственных, муниципальных). В течение 1996 г. этот показатель колебался в пределах 25-30% от общего объема депозитных средств, а к концу года упал до 16%. Основной причиной послужило резкое уменьшение объема средств на депозитах правительства, которые в конце года сократились почти в три раза. Депозиты публичного сектора в основном были размещены на беспроцентных счетах в бывших государственных банках, что ставило эти банки в гораздо более выгодное положение по сравнению с коммерческими банками. Однако эти средства практически не могли быть использованы как средне- и долгосрочные кредиты.

Большая часть общего объема депозитов приходилась на три бывших госбанка. В конце 1996 г. на их счетах был сконцентрирован 51% объема депозитов

¹¹ Данные приведены в «Georgian Economic Trends», no. 4, 1996, p. 28.

всего банковского сектора. Остальные 49% размещались в 52 банках. Такое положение было следствием монопольного положения госбанков в прошлом. Доминирующую позицию бывшие госбанки во многом утратили в тот момент, когда национальный банк наложил ограничения на их деятельность. Однако эти банки еще какое-то время держали первенство на рынке депозитов, чему способствовало запрещение как физическим лицам, так и фирмам открывать счета в более чем одном банке. Эта законодательная норма была отменена только в середине 1997 г.

Средние ставки процентов по вкладам в течение 1996 года снижались. Вслед за падением инфляции банки уменьшили процентные ставки по вкладам до востребования с 16% в начале года до 7% в его конце. Эта тенденция сохранилась и в первом квартале 1997 г., когда процентная ставка по депозитам до востребования в национальной валюте держалась на уровне 6%. Процентные ставки по валютным вкладам до востребования были выше, а темпы снижения этих ставок были более медленными. В конце 1996 г. процентная ставка по валютным вкладам до востребования составляла 13%. Почему процентные ставки по валютным вкладам были выше, чем ставки депозитов в национальной валюте, экономически объяснить трудно. Это — проявление недостаточного доверия к национальной валюте.

Что касается срочных вкладов, то самые высокие процентные ставки имели вклады сроком от одного до шести месяцев. Разница же между ставками по трех- и шестимесячным вкладам была незначительна. В последний квартал 1996 г. процентные ставки находились на уровне 21-28%. В то же время процентные ставки по вкладам на срок от 6 месяцев до 1 года и более были на несколько процентных пунктов ниже. Примерно то же творилось и с процентными ставками по валютным вкладам. С точки зрения нормальной рыночной экономики иначе как парадоксом это не назовешь.

Это явное нежелание банков увеличивать свои долгосрочные обязательства объясняется их ограниченными возможностями зарабатывать деньги. До середины 1995 г. основные доходы банки получали от валютных операций. В связи с введением национальной валюты и стабилизацией ее курса коммерческие банки лишились этого источника дохода. По подсчетам центрального банка, в 1997 г. валютные операции составляют 10-15% доходов банков.

Масштаб кредитной деятельности банков невелик, хотя в настоящее время именно эта статья приносит банкам больше всего доходов. Ограниченность кредитной деятельности банков является, прежде всего, следствием аккумуляции в их кредитных портфелях значительного числа сомнительных и безнадежных кредитов. Даже санация, проведенная в 1996 г., не привела к значительному оживлению кредитной деятельности. Причина кроется в общей слабости грузинских предприятий и экономики страны в целом.

Номинальный объем кредитов, предоставленных банками предприятиям в 1996 г., сократился. Чистка кредитных портфелей уменьшила долю просроченных кредитов и увеличила долю текущих кредитов. В конечном счете это означало сокращение реальной стоимости кредитов, предоставленных частному сектору. В конце 1996 г. кредиты промышленности составляли 2,2% ВВП.

Ограниченная деятельность банков в сфере кредитования ни в коей мере не является результатом политики национального банка. НБГ постепенно снижал нормы обязательных резервов банков. В 1995 г. норма обязательных резервных

средств составляла 20%, в январе 1996 г. эта норма была снижена до 18%, а с сентября 1996 г. равнялась 15%. Кроме того, центральный банк планировал снизить эту норму во второй половине 1997 г. до 12%. Возможность очередного снижения связана с запланированным выпуском на рынок государственных ценных бумаг.

Одновременно НБГ старался способствовать уменьшению степени «долларизации» сбережений, хранящихся в банках. В 1996 г. было принято постановление о том, что обязательные резервные средства банков должны поступать в НБГ только в национальной валюте. Для коммерческих банков это означало относительный рост расходов по обслуживанию депозитов в иностранной валюте.

Независимо от обязательных резервов, коммерческие банки держат значительные средства на корсчетах в центральном банке. Сумма этих средств, как правило, приближается к сумме обязательных резервов, а порой и значительно их превышает. Добавим к этому немалые средства, которые банки держат у себя в кассах в форме наличности. В результате получается, что огромный объем денежных средств «не работает» и не приносит никакого дохода. В 1996 г. сумма обязательных резервов, денег на корсчетах в НБГ и резервов наличности в кассах доходила до 64% (так было, например, в августе 1996 г.). К концу года положение несколько улучшилось, поскольку этот показатель снизился до 40%.

Можно по-разному интерпретировать это явление. «Georgian Economic Trends» перечисляет причины в таком порядке:

– в 1996 г. была осуществлена фундаментальная реформа банковского сектора (имеется в виду процесс сертификации банков), которая вынудила банки перестроиться согласно требованиям органов банковского надзора и создать резервы по плохим долгам. Это затормозило кредитную деятельность банков, тем более что в сфере кредитования сохраняется высокая степень риска;

– общее состояние грузинской экономики не способствует развитию кредитной деятельности. Неудовлетворительная и устаревшая система отчетности предприятий не позволяет банкам адекватно оценивать реальные возможности потенциальных кредитополучателей. К тому же и сами банки еще слабо владеют методикой оценки клиентов;

– среди привлеченных банками вкладов решительно преобладают краткосрочные: как депозиты индивидуальных вкладчиков и частных фирм, так и средства бюджетных единиц. Преобладание краткосрочных депозитных средств ограничивает возможности банка в сфере долгосрочных кредитов. Поэтому банки вынуждены сосредоточиться в основном на предоставлении краткосрочных кредитов.

Хотелось бы добавить, что предлагаемые банками процентные ставки по кредитам очень высоки. В течение 1996 г. средние процентные ставки равнялись 60-70% в год. Процентные ставки по кратко-, средне- и долгосрочным кредитам ненамного отличались друг от друга. Заметим, что они в два-три раза превышали процентные ставки по депозитам. Считая, что в данной экономической ситуации абсолютно безопасных кредитов попросту не существует, коммерческие банки требовали дополнительно очень высоких гарантий, доходящих до 100-140% стоимости кредита. Сами банки объясняют это тем, что им необходимо зарабатывать средства для увеличения собственного капитала и создания обязательных резервов по сомнительным и безнадежным кредитам. Однако

такие условия значительно ограничивают поле кредитной деятельности. По оценкам специалистов, приемлемый для фирм уровень процентных ставок по кредитам не должен превышать 20-25%.

Национальный банк Грузии пытается влиять на уровень процентных ставок по кредитам. Начиная с мая 1995 г. проводятся межбанковские кредитные аукционы. До конца 1995 г. НБГ предоставлял коммерческим банкам 7-дневные кредиты на регулирование текущей ликвидности. С начала 1996 г. НБГ ввел на аукционы кредиты сроком на один, два и три месяца. В течение первой половины 1996 г. процентные ставки по этим кредитам были высокими (40-60%). Поскольку во второй половине 1996 г. НБГ увеличил объем средств, предназначенных для кредитных аукционов, процентные ставки значительно снизились. Семидневные кредиты — до 13%, а месячные и трехмесячные — до 27%. Однако снижение процентных ставок на кредитных аукционах почти не повлияло на уровень процентных ставок, которые коммерческие банки предлагали своим клиентам. Некоторое снижение имело место, но оно было не сравнимо с объемом средств, которые коммерческие банки получали, участвуя в кредитных аукционах. Кредитные аукционы не смогли значительно повлиять на снижение уровня процентных ставок коммерческих банков в силу того, что НБГ был не в состоянии предназначить на эту цель большие средства.

Определенное влияние на снижение уровня процентных ставок по кредитам могут оказывать международные кредитные линии. Европейский Союз открыл кредитную линию для сельского хозяйства в размере 10 млн. лари. В 1997 г. ЕБРР намеревается открыть кредитную линию для развития малого и среднего бизнеса в размере 38 млн. лари. В настоящее время происходит отбор банков, которые будут размещать кредиты из средств этих кредитных линий. Участие коммерческих банков в обслуживании иностранных кредитных линий станет для этих банков очередной проверкой.

В общем и целом, цена денег на протяжении 1996 г. и первой половины 1997 г. постепенно падала. Однако темпы этого падения были медленнее, чем темпы снижения инфляции. Проценты по депозитам сравнивались с уровнем инфляции. В то же время проценты по кредитам удерживаются на гораздо более высоком уровне, что составляет источник доходов для банков; банки же используют эти доходы на повышение уставного капитала и создание обязательных резервов.

4.3. Участие иностранного капитала в банковском секторе Грузии

Национальный банк Грузии проводит политику, благоприятствующую входу иностранного капитала в банковскую систему страны. По грузинскому законодательству единичный партнер (акционер) может входить во владение не более 25% паев (акций) банковского учреждения. Однако это ограничение не распространяется на случаи, когда партнером (акционером) становится банк.

В середине 1996 г. 12 из 55 действующих коммерческих банков были банками с участием иностранного капитала. В 10 случаях речь идет о небольших долях, а в двух — о крупных, преобладающих. Формальное происхождение капитала: Кипр, Германия, Швейцария, США, Россия, Греция. Однако по оценкам банковского надзора половина иностранного капитала принадлежит фирмам,

внушающим подозрение. Не исключено, что часть этого «иностранного» капитала на деле является капиталом грузинским.

Преобладающие пакеты иностранный капитал имеет только в банках «Абсолют» и «Российский кредит». В банке «Абсолют» участие иностранного капитала составляет около 60%, который находится в руках трех американских фирм. В банке «Российский кредит» иностранному инвестору принадлежит 75% капитала. Остальные 25% приходятся на грузинский банк «Карту». В мае 1997 г. лицензию получил Банк Черного моря, в состав его партнеров входят ЕБРР, немецкий филиал греческого банка и Объединенный грузинский банк, внесший в качестве апорта здание банка.

Из приведенных выше данных можно сделать вывод, что вплоть до 1996 г. роль иностранного капитала в банковском секторе Грузии была незначительна. Определенные изменения произошли с тех пор, как на грузинский рынок вошел банк «Российский кредит» и появился шанс вхождения ЕБРР. Привлечение серьезного и значительного по объему капитала иностранного происхождения остается одной из важных задач, стоящих перед банковским сектором Грузии.

4.4. Сеть коммерческих банков и их отделения

Почти все банки Грузии располагаются в Тбилиси. В столице находятся главные управления 49 коммерческих банков. Не считая бывших государственных, большинство грузинских банков не имеет отделений вне столицы. Только 6 коммерческих банков главным местом своей деятельности избрали другие города страны. Главные управления трех банков находятся в Батуми, двух — в Кутаиси, одного — в Гори. Это означает большую концентрацию банковских услуг в одном городе, что в конце концов обернется против новых банков.

В середине 1997 г. общее число отделений банков в Грузии равнялось 210 (напомним, что в Грузии в этот момент было 55 банков). Надо сказать, это число может оказаться неточным, в связи с тем, что до конца не известно, сколько отделений бывших госбанков в реальности существует. Центральный банк считает, что эти три крупных банка в сумме имеют 137 отделений, что составляет 60% всей банковской сети Грузии. По данным банковского надзора, сеть Объединенного грузинского банка состоит из 35 отделений. В таком случае, следует предположить, что большая часть филиалов, отделений и пунктов этого огромного банка ликвидирована или «заморожена». Однако точно не известны ни масштаб, ни форма проведенной ликвидации. Грузинский банк, по данным НБГ, имеет 37 отделений. Эта информация более достоверна, чем информация о численности отделений Объединенного грузинского банка. В Агропромбанке 65 отделений, но принятая программа реструктуризации этого банка предполагает сокращение численности его отделений на 30% и понижение в ранге части оставшихся.

Что касается новых банков, то информация об их сети совершенно точна. Во-первых, большинство из этих банков не имеют ни одного отделения. Это касается 34 из 52 коммерческих банков. Остальные 18 банков имеют в сумме 73 отделения. Из них 15 имеют от 1 до 5 отделений. Только 3 новых банка имеют сеть из 7-13 отделений. Эти данные наглядно представлены в таблице 3.

Три последние позиции в таблице занимают три бывших госбанка. В недалеком будущем численность их отделений может сократиться. Как мы уже

упоминали, такое сокращение связано с реализацией программ по реструктуризации и приведением уровня постоянных затрат в соответствие с реальным масштабом деятельности банка. Не исключено, однако, что в будущем, по мере возрождения деловой активности, сеть отделений этих банков снова расширится. Новые банки по мере оживления экономики, несомненно, также увеличат численность своих филиалов и отделений. Уже сейчас некоторые банки, не имеющие ни одного отделения, выражают желание создать их.

5. Выводы. Направления развития банковской системы

Задачи, которые стоят перед банковским сектором Грузии, можно разделить на кратко- и долгосрочные. К первоочередным относятся выборы нового руководства НБГ, совершенствование Департаментом банковского надзора методов сбора информации о коммерческих банках и ее последующего анализа, эффективное проведение процесса ликвидации банков. К долгосрочным относится круг проблем, связанных с ростом капиталов банков, их дальнейшей консолидацией, необходимость завоевать доверие населения по отношению к банкам, создание благоприятных условий для конкуренции в банковском секторе.

Как можно скорее следует выйти из патовой ситуации в вопросе выбора нового руководства центрального банка. Весной 1997 г. парламент не поддержал предложение президента страны о выборе на новый срок прежнего президента НБГ. Неясное положение руководства банка не может не сказаться на стабильности курса денежно-кредитной политики и уж никак не способствует последовательному проведению реструктуризации банковского сектора. По мнению работников центрального банка, причина негативного отношения парламента к кандидатуре президента НБГ кроется в политике НБГ по отношению к бывшим государственным банкам. НБГ и его руководство старается лишить эти банки прежних привилегий и поставить их в равные условия с новыми банками. Разумеется, этот курс центрального банка вызывает яростное сопротивление банков – бывших монополистов. В своей борьбе с НБГ они ищут и находят поддержку среди парламентариев.

Следующие проблемы, нуждающиеся в первоочередном решении, связаны с необходимостью совершенствования процесса ликвидации банков. Банки, у которых отобрали лицензию, находятся в «подвешенном» состоянии, и это оказывает неблагоприятное влияние на банковский сектор в целом.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании и деятельность Департамента банковского надзора. Мы считаем целесообразным увеличить объем информации, получаемой банковским надзором, и улучшить методику анализа полученной информации.

Говоря о долгосрочных задачах, в первую очередь следует назвать создание условий для здоровой конкуренции в банковском секторе. Прежде всего, следует продолжать политику выравнивания условий деятельности на рынке для всех банков. Для этого нужно окончательно отменить все привилегии бывших государственных банков. Этому будет способствовать разрешение клиентам

банков открывать счета в нескольких банках. До сих пор в основном существовала конкуренция между группой бывших госбанков и группой новых коммерческих банков. Эта конкуренция выражалась прежде всего в привлечении новых фирм в качестве клиентов. Когда же клиенты получают право иметь счета в разных банках одновременно, начинается борьба за клиентов, уже «привязанных» к определенному банку. Новые, более активные банки смогут привлечь к себе клиентуру бывших госбанков, предлагая им более высокие процентные ставки по вкладам.

Межбанковская конкуренция будет способствовать снижению процентных ставок по кредитам. Благодаря конкуренции постепенно уменьшится разброс между ставками на депозиты в лари и ставками на валютные депозиты (в основном, в долларах).

Как нам кажется, особенно благоприятным для развития межбанковской конкуренции должно стать расширение деятельности банков с участием иностранного капитала. Политика привлечения на грузинский рынок сильных иностранных банков быстро принесет плоды в виде нормализации функционирования банковской системы.

Политика, которую проводит национальный банк по отношению к коммерческим банкам, в длительной перспективе будет способствовать увеличению их собственных капиталов и дальнейшей банковской консолидации. Последовательно проводимая политика, направленная на увеличение собственных капиталов банков, приведет к дальнейшему сокращению численности коммерческих банков. В случае несоответствия банков требованиям банковского надзора, они будут вынуждены прекратить деятельность или объединяться. Судя по всему, в течение ближайших двух-трех лет численность банков в Грузии сократится на 20-30%.

Несомненно, основным благоприятным фактором воздействия на развитие банковского сектора является экономический рост. Если грузинская экономика нормализуется, возникнут условия для усиления кредитной активности банков и более широкого кредитования предприятий, что приведет к быстрому развитию межбанковского рынка. Вплоть до конца 1996 г. лишь незначительная часть коммерческих банков активно действовала на межбанковском рынке. Абсолютно доминирующим на рынке поставщиком средств был НБГ. Его действия привели к снижению процентных ставок на межбанковском рынке и, в некоторой степени, к снижению кредитных процентных ставок. Однако в будущем на банковском рынке должна возрасти доля средств, предоставляемых самими коммерческими банками. Возможность открытия банками корреспондентских счетов в различных банках, а не только в НБГ, должно способствовать нормализации банковской деятельности.

Благоприятным фактором развития банковского сектора должно стать создание рынка государственных ценных бумаг. Тем самым будет создана еще одна возможность размещения средств. В то же время, создание этого рынка сыграет колоссальную роль в финансировании бюджетного дефицита, давая наконец НБГ возможность не нарушать положения закона «О Национальном банке Грузии».

Постепенное усиление позиции коммерческих банков позволит начать разработку системы гарантий для вкладов физических лиц. Подготовку этого закона можно было бы начать уже в 1998 г. с тем, чтобы принять его в 1999 г.

Такой закон мог бы вернуть доверие населения к банковской системе своей страны и склонить граждан хранить сбережения в банках.

Центральному банку и органам банковского надзора следовало бы наладить сотрудничество с Союзом грузинских банков. После ликвидации самых плохих и слабых банков объединение коммерческих банков могло бы стать серьезным партнером центрального банка в его деятельности, направленной на укрепление всего банковского сектора в целом.

Повышение уровня квалификации сотрудников банков должно стать неотъемлемым элементом реформирования банковской системы страны. В этой сфере центральный банк может и должен активно сотрудничать с объединением банков. В этом плане огромную роль могло бы сыграть создание банковской академии, где читались бы различные курсы как для работников НБГ, так и для работников коммерческих банков.

Таблицы

Таблица 1

Количество зарегистрированных и ликвидированных коммерческих банков в Грузии

Дата	Количество зарегистрированных банков	Количество банков, прекративших существование	В том числе:				Вновь зарегистрированные банки
			самоликвидация	отзыв лицензии НБГ	преобразование в отделение другого банка	объединение с другим банком	
01.01.95	230	2	1				
01.06.95	191	39	2	36	1		
01.01.96	101	129	15	106	5	5	1
01.06.96	82	149	17	116	12	5	1
01.01.97	66	172	22	127	18	7	4
01.06.97	55	180	23	134	19	9	5

Источник: данные Департамента лицензирования НБГ.

Таблица 2

Процессы ликвидации банков в Грузии

Дата	Число банков, подлежащих ликвидации	В том числе:		
		в процессе ликвидации	ликвидация закончена	ликвидация не начиналась
01.01.1995	2	1		
01.06.1995	39	5	3	33
01.01.1996	129	29	7	92
01.06.1996	149	43	16	90
01.01.1997	172	61	31	88
01.06.1997	180	66	34	73

Источник: данные Департамента лицензирования НБГ.

Таблица 3
Сеть банковских отделений в Грузии

Число банков	Численность отделений
34	0
5	1
1	2
3	3
3	4
3	5
1	7
1	10
1	13
1	35
1	37
1	65
ИТОГО: 55	210

Источник: расчеты автора на основе данных НБГ.

Литература

Банковское законодательство Грузии, Национальный банк Грузии, Тбилиси 1996.

Веллиш С. *Грузия. Краткий обзор макроэкономической политики*, «Исследования и анализы», № 87, CASE, Варшава 1996.

Материалы и данные, предоставленные Национальным банком Грузии (Департаментом банковского надзора, Департаментом лицензирования, Юридическим департаментом).

Проекты законов МВФ о НБГ (1992) и банковской системе (1994).

«Georgian Economic Trends», Quarterly Review, TACIS:

- First Quarter 1996;
- Second Quarter 1996;
- Third Quarter 1996;
- Fourth Quarter 1996.

«Georgian Economic Trends», Statistical Update, TACIS, March 1997.

Development of the Financial Market in Georgia, The Strategic Research Centre, Institute of Development, Tbilisi 1996.

Poiomski K. *Banking System in Georgia*, рукопись, 1996.