



Гарантийные фонды для предприятий малого и среднего бизнеса

Резюме

В данной работе рассматривается возможность создания гарантийных фондов для субъектов малого и среднего бизнеса, в качестве инструмента, упрощающего их доступ к капиталу. Поскольку испытываемый недостаток активов, которые могут быть представлены в качестве требуемого банками обеспечения, является основным препятствием для получения кредитов, то гарантийные фонды могут смягчить данную проблему. Однако гарантийные фонды могут выступать лишь в качестве дополнительного инструмента среди других более существенных. Основной целью гарантийных фондов должно быть развитие малого бизнеса, но в то же время они должны быть самокупаемыми организациями. Для совмещения обеих целей в качестве учредителей фонда должны выступать два основных агента: государство и коммерческие банки, при контрольном пакете акций государства в капитале фонда. Правительство должно осуществлять регулирование деятельности гарантийных фондов (совместно с Национальным банком) и иметь возможность учреждать гарантийные фонды. В то же время, и местные органы власти также должны иметь право учреждать гарантийные фонды и управлять ими. Для эффективной деятельности гарантийные фонды должны соответствовать ряду требований надежности таких как: покрытие только части каждого риска; ограничения на размер одного риска и мультипликацию гарантийного капитала; ограничение валютного риска. Кроме того, для надежной и прибыльной деятельности гарантийные фонды должны иметь возможность использования права регресса.

Содержание

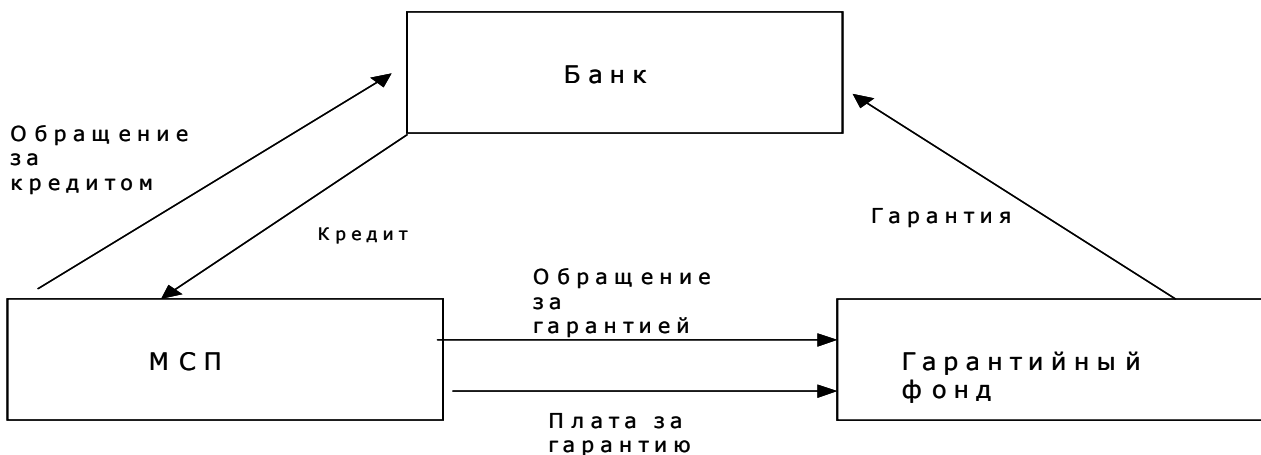
1. Введение	2
2. Механизмы формирования гарантийного капитала фондов.....	3
2.1. Собственники гарантийного фонда	3
2.2. Стимулы коммерческих банков к участию в гарантийных фондах	5
2.3. Структура капитала гарантийного фонда.....	7
3. Организация управления гарантийными фондами	7
3.1. Внутренний менеджмент в гарантийных фондах	7
3.2. Регулирование и надзор за деятельностью фондов.....	8
3.3. Разделение полномочий в отношении гарантийных фондов между правительством и местными органами власти.....	8
4. Создание надежного и стабильного гарантийного фонда.....	9
4.1. Процедура предоставления гарантий по кредиту	9
4.2. Коэффициент гарантия/кредит	10
4.3. Коэффициент гарантии/капитал	11
4.4. Управление валютным риском	12
4.5. Направления инвестирования средств гарантийного фонда	12
5. Выводы и рекомендации	13

1. Введение

Вклад малых и средних предприятий (МСП) в белорусский ВВП относительно невелик по сравнению с другими переходными странами¹. Недостаток доступа к финансовым ресурсам – серьезная проблема для МСП. Главным препятствием этого является недостаток обеспечения, которое может быть предоставлено МСП, в то время как данное требование является самым существенным со стороны банков. Существует ряд подходов к преодолению данной проблемы и содействию малому бизнесу в сфере их доступа к финансовым ресурсам. В качестве первого шага должны быть созданы специализированные микрофинансовые организации, которые могут использовать особые технологии, предоставляя кредиты МСП². Вторым шагом, должно быть улучшено ипотечное законодательство для того, чтобы предоставит возможность ряду индивидуальных предпринимателей использовать принадлежащую им недвижимость в качестве обеспечения³. В настоящий момент банки в большинстве случаев не склонны принимать такое обеспечение, так как существует ряд трудностей при взыскании на предмет ипотеки в случае непогашения кредита заемщиком. Два перечисленных инструмента очень важны для улучшения доступа малого бизнеса к кредитным ресурсам, но одновременно существует также ряд дополнительных инструментов. Поручительства и гарантии третьего субъекта, предоставляемые банку или другому финансовому институту, которые кредитуют малый бизнес, частично могут заменить требования обеспечения со стороны банков.

Международный опыт показывает, что создание специальных гарантийных фондов для МСП может существенно улучшить ситуацию для малого бизнеса. Вкратце, механизм деятельности гарантийных фондов выглядит следующим образом (см. рис.1):

Рис. 1. Механизм деятельности гарантийного фонда



1. МСП обращается за кредитом в банк, предлагая некое обеспечение.
2. Банк рассматривает заявку и решает, что кредит может быть предоставлен при предоставлении определенного уровня обеспечения кредита, или же недостаток обеспечения будет предоставлен гарантийным фондом.

¹ В 2003г. доля малого бизнеса в белорусском ВВП составляла 8.2%. Из-за различных подходов к определению малых и средних предприятий в различных странах, более корректным показателем для сравнения является доля частного сектора в ВВП. В 2002г. доля частного сектора в ВВП составляла: Беларусь – 25%, Венгрия – 80%, Литва – 75%, Польша – 75%, Чехия – 80%, Эстония – 80%.

² Более подробно с соответствующей информацией можно ознакомиться в GET-IPM АЗ/12/04 "Предложения по развитию микрофинансовых организаций в Беларуси".

³ Более подробно с соответствующей информацией можно ознакомиться в GET-IPM АЗ/07/03 "Рекомендации по повышению эффективности ипотечного кредитования в Беларуси – аспекты рефинансирования".

3. МСП обращается в гарантийный фонд за предоставлением гарантии, предоставляя документы, подтверждающие намерение банка предоставить кредит, и другие документы, затребованные гарантийным фондом.
4. Гарантийный фонд рассматривает заявку и принимает решение о предоставлении гарантии (отказе).
5. МСП производит оплату гарантийному фонду за предоставленную гарантию.
6. Банк и гарантийный фонд заключают договор гарантии.
7. Банк и МСП заключают кредитный договор.

Принимая во внимание, что данный инструмент должен использоваться наряду с другими упомянутыми, в данной работе мы рассматриваем возможность создания гарантийных фондов в Беларуси. Как правило, гарантийные фонды для кредитов МСП являются некоммерческими организациями. С одной стороны, они должны содействовать развитию малого бизнеса, так как эта цель более важна, нежели прибыльность деятельности. Но с другой стороны, гарантийные фонды не являются общественными донорскими организациями, наоборот, они должны быть рыночно ориентированными и самокупаемыми организациями. Главное преимущество такого подхода – возможность гарантийных фондов объединить в единое целое всех агентов, заинтересованных в развитии малого бизнеса, и предоставлять так называемые консолидированные гарантии.

В данной аналитической записке анализируются наиболее важные вопросы, которым должно быть уделено первостепенное внимание в целях создания эффективных и платежеспособных гарантийных фондов в Беларуси. Работа имеет следующую структуру: во втором разделе рассматривается механизм формирования гарантийного капитала и агенты, которые могут предоставить ресурсы для фонда. В третьем разделе уделяется внимание организационным аспектам гарантийных фондов: как должно происходить управление и надзор за ними. В четвертом разделе рассмотрены различные аспекты экономической деятельности фондов и ее регулирования для придания этим фондам надежности и кредитоспособности.

2. Механизмы формирования гарантийного капитала фондов

2.1. Собственники гарантийного фонда

Вид предоставляемого обеспечения безразличен для банков только в случае, если различные типы обеспечения будут одинаковы по следующим характеристикам: стоимость, ликвидность, надежность, эксплицитность, безотзывность. Для согласия банка принять гарантию фонда, данная гарантия, по меньшей мере, должна быть эксплицитной, то есть должен существовать четкий источник исполнения обязательств, принятых на себя фондом. Следовательно, для успешной деятельности гарантийный фонд должен обладать определенной суммой финансовых ресурсов, которые являются источником предоставляемых гарантий. Эти финансовые ресурсы являются основой деятельности гарантийных фондов, называемые гарантийным капиталом.

Таким образом, первым условием образования гарантийных фондов в Беларуси становится возможность концентрации ресурсов для гарантийного капитала⁴. Для всех агентов, заинтересованных в деятельности института гарантийных фондов, должны быть созданы стимулы к участию в капитале. Международный опыт показывает, что средства для гарантийного капитала обычно предоставляют следующие субъекты: правительство и местные органы власти, коммерческие банки, внешние донорские организации. Сочетание данных субъектов в каждом конкретном случае широко варьируется, будучи зависимым от страны и отражая как ее

⁴ Размер гарантийного капитала, необходимого в условиях Беларуси, непосредственные агенты и пропорции их участия в гарантийном капитале будут рассматриваться в следующей аналитической записке по данной тематике.

экономические особенности, так и виденье правительством роли гарантийных фондов (см. врезку 1⁵).

Врезка 1. Международный опыт формирования гарантийного капитала

Венгрия: В Венгрии существует около 8 региональных фондов, однако 90% гарантий сосредоточено в централизованном фонде «Hitelgarancia». Он был создан в 1992 г. венгерским правительством и венгерскими коммерческими банками в виде акционерного общества, для поддержки доступа малых и средних предприятий к кредитам и банковским гарантиям посредством предоставления им безусловных гарантий (поручительств). Основным собственником фонда – венгерское правительство, которое владеет немногим более 50% собственности фонда, и внесло соответствующий вклад в гарантийный капитал. Коммерческие банки и другие финансовые институты владеют 49% акций и сформировали, соответственно, оставшуюся часть гарантийного капитала.

Литва: Сельскохозяйственный фонд кредитных гарантий был создан в 1997 г. как акционерное общество. Фонд занимается предоставлением гарантий банкам и выплатой средне- и долгосрочных проблемных кредитов, выданных сельскохозяйственным предприятиям. Министерство сельского хозяйства является единственным собственником гарантийного капитала фонда. В соответствии с литовским законодательством государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам фонда.

Польша: В Польше существует ряд гарантийных фондов, большинство из которых было образовано в рамках программ технической помощи. Два региональных фонда и их гарантийные капиталы были образованы в рамках Польско-Британской программы по развитию малого бизнеса. В середине 90-х гг. ряд фондов и, соответственно, их капиталов был образован за счет европейских ресурсов, привлеченных польским фондом поддержки и продвижения малого и среднего бизнеса. Некоторые фонды образовывались за счет средств государственного Казначейского Агентства по сельскохозяйственной собственности. Еще один региональный фонд был образован в 2000 г. в Познани, за счет ресурсов местного бюджета (75%) и Польского сберегательного банка (25%).

Эстония: Эстонский гарантийный фонд по кредитам и экспорту «KredEx» является самокупаемой организацией, находящейся под юрисдикцией Министерства по экономическим делам и коммуникациям, целями которой является поддержка развития предпринимательства, экспорта, жилищного строительства. «KredEx» был основан Министерством Экономики в июле 2000г., которое и сформировало его гарантийный капитал.

Безусловно, правительство должно выступать в качестве основного субъекта, формирующего гарантийный капитал, поскольку оно заинтересовано в развитии малого бизнеса, который может значительно увеличить свой вклад в валовой доход страны. Более того, только правительство может позволить себе инвестирование средств без однозначной нацеленности на прибыль, так как долгосрочное развитие малого и среднего бизнеса является стратегической целью создания гарантийных фондов. Например, в Литве правительство в полной мере взяло на себя обязательства, без привлечения других рыночных агентов. Несмотря на то, что гарантийный фонд, как правило, является некоммерческой организацией, он также должен соответствовать характеристике самокупаемости. Также, правительство может испытывать недостаток финансовых ресурсов в государственном бюджете для формирования гарантийного фонда, необходимых для удовлетворения платежеспособного спроса на предоставление гарантий. Поэтому субъекты, заинтересованные в создании и функционировании гарантийных фондов, потенциально могут участвовать в данном процессе и инвестировать часть средств, необходимых для гарантийного капитала. В качестве такого агента могут рассматриваться коммерческие банки.

⁵ Гарантийные фонды существуют в большинстве развитых и переходных стран. В данной работе анализируются переходные страны с довольно успешными гарантийными фондами, так как их опыт в наибольшей мере пригоден для Беларуси.

2.2. Стимулы коммерческих банков к участию в гарантийных фондах

Общим стимулом, который может подвигнуть банки к участию в формировании гарантийного капитала, является возможность получения дополнительной прибыли за счет такого участия. Деятельность гарантийных фондов может обеспечить дополнительную прибыль банкам в силу двух факторов. Первый из них связан с освоением новых сегментов рынка, а второй – с дополнительными источниками относительно дешевых пассивов.

С точки зрения банков, освоение сектора МСП, вне зависимости от отраслевой принадлежности, довольно привлекательно, в случае снижения кредитных рисков, то есть в случае предоставления достаточного обеспечения. Во-первых, для всех групп банков данный сегмент рынка может обеспечить сравнительно высокую доходность, так как рентабельность малых предприятий зачастую выше, чем в целом по экономике⁶, и, следовательно, МСП обычно проявляют готовность платить более высокие процентные ставки (см. табл.1).

Таблица 1. Стоимость кредита для различных групп заемщиков

	Юридические лица	Индивидуальные предприниматели	Физические лица
Кредиты в национальной валюте	26.2	29.1	26.5
Кредиты в СКВ	10.4	11.0	9.7

Примечание: Средние процентные ставки по новым кредитам, предоставленным белорусскими банками в первом полугодии 2004г. (со сроком менее 1 года).

Источник: Национальный банк.

Частично этот уровень процентных ставок отражает более высокий риск для индивидуальных предпринимателей, но, тем не менее, процентная ставка на данном сегменте рынка будет более высокой, нежели на других сегментах, даже после снижения банковской оценки риска посредством предоставления гарантий. Данная возможность получения более высокого процентного дохода при условии допустимого уровня риска является преимуществом для всех банков, которое может стимулировать их к участию в механизме консолидированных гарантий.

Для группы малых и средних банков освоение данного сегмента рынка больше, чем просто возможность повышения прибыли. Предоставление кредитов МСП может стать для них основой кредитной политики, которая позволит им найти стабильное и просто прибыльное направление предоставления кредитов⁷. В то же время, такая политика предоставит им возможность расширить рамки нишевых стратегий, которые являются высоко рискованными и требуют больших масштабов деятельности для получения прибыли. Поэтому именно данная группа белорусских банков должна быть в наибольшей степени заинтересована в инвестициях в гарантийные фонды, для получения устойчивых конкурентных преимуществ на белорусском кредитном рынке.

Второй общий стимул участия банков в механизме гарантийных фондов связан с возможностью получения дополнительных источников формирования ресурсной базы. Так как первым шагом является вложения банков в собственность фонда, то это приведет к некоторому снижению показателей ликвидности. Однако механизм деятельности гарантийных фондов предусматривает размещение их ресурсов на банковских депозитах. Сумма размещаемых депозитов обычно коррелирована с долей банка в гарантийном капитале и объемом выданных кредитов под гарантии

⁶ В 2003 г. рентабельность малых предприятий (без индивидуальных предпринимателей) составила 11.1%, в то время как средняя рентабельность по всему реальному сектору экономики составила 9.1%.

⁷ Доля кредитов индивидуальным предпринимателям в первом полугодии 2004 г. составила лишь 0.5% от всех вновь выданных кредитов (данный показатель может рассматриваться на несколько большем уровне, так как сюда не вошли малые предприятия, статистические данные по которым отсутствуют), в то время как доля малого бизнеса в белорусском ВВП составляет порядка 8%. Более того, в соответствии с опросом предприятий малого бизнеса, проведенного Институтом Приватизации и Менеджмента, только 50% респондентов используют заемные средства, из тех же, кто использует, только 45% прибегают к банковскому кредитованию.

фонда. Таким образом, изначальный отток ликвидности (вложения банков) будут компенсированы притоком депозитов гарантийного фонда. Более того, банки будут иметь возможность привлечь больше средств в пассивы, нежели они инвестировали в фонд, так как часть капитала фонда будут составлять средства не из банковского сектора, то есть средства правительства.

Безусловно, не должно быть никакого принуждения в отношении банков, в целях заставить их инвестировать средства в гарантийный капитал. В таком случае, маловероятно, что банки смогут реализовать свои потенциальные преимущества и данное принуждение приведет лишь к искажениям на рынке, с точки зрения эффективного распределения ресурсов. Поэтому банки должны быть привлечены к активному участию в формировании гарантийного капитала посредством создания условий, при которых они смогут реализовать все потенциальные выгоды.

Международный опыт (особенно опыт Венгрии, где роль банков довольно значительна) показывает, что первое потенциальное преимущество (освоение нового сегмента рынка) может быть реализовано посредством юридических мер. Законодательно (либо в законе, либо в уставе гарантийного фонда) должно быть закреплено, что гарантии могут предоставляться только тем банкам, которые имеют определенную долю в гарантийном капитале. К примеру, венгерская Hitelgarancia может предоставлять кредиты банкам и финансовым институтам, обладающими, по меньшей мере, HUF 10 млн (около USD 50 тыс.) в капитале Hitelgarancia (0.2% зарегистрированного капитала), или же кооперативным финансовым институтам, обладающим как минимум HUF 1 млн в Hitelgarancia (0.02% зарегистрированного капитала). Второе потенциальное преимущество обычно реализуется посредством дополнительных соглашений между каждым из банков и гарантийным фондом. Данное соглашение может включать следующие аспекты: минимальная сумма депозитов гарантийного фонда в банке; корреляция данной суммы с гарантиями; предоставленными данному банку; срок данных депозитов и процентная ставка, уплачиваемая банком; механизм исполнения гарантий по невозвращенным кредитам, и т.д. Само по себе участие банков в гарантийном капитале предоставляет им возможность вести переговоры по конкретным условиям взаимоотношений с фондами. Потребность гарантийных фондов в банковском капитале, означает, что фонд будет стремиться заключить соглашение с банком на взаимовыгодной основе, без дискриминации интересов банка. Для поддержания такой ситуации банкам должно быть дано право выйти из состава собственников гарантийного фонда с возвратом их вклада в гарантийный капитал. Более того, в белорусских условиях при дефиците финансовых ресурсов ряд этих принципов должен быть закреплен законодательно, например, минимальная сумма депозитов гарантийного фонда в банке в зависимости от его доли в гарантийном капитале и ряд других норм, связанных с требованием эффективной деятельности гарантийных фондов. Таким образом, должен быть создан ряд специальных условий для того, чтобы привлечь банки к участию в формировании гарантийного капитала. Такие меры могут быть резюмированы следующим образом:

А. Законодательное закрепление (в законе или в уставе гарантийного фонда) исключительного права банков, владеющих определенной частью гарантийного капитала, на предоставление гарантий. Данный критерий должен быть основным при предоставлении гарантий; и, конечно же, не должно быть никакого принуждения со стороны правительства к участию. По нашему мнению критическое значение доли банков в гарантийном капитале должно быть между 0.5% и 5% в зависимости от размера активов банка и его доли во всех кредитах МСП. Также должно быть определено соотношение между долей банка в гарантийном капитале и максимальной суммой гарантий, предоставленных данному банку.

В.1 Устав гарантийного фонда должен включать оговорку о том, что гарантийный фонд и банк могут свободно заключать соглашение о совместной деятельности на взаимовыгодной основе.

В.2 Законодательное закрепление обязательства гарантийных фондов по размещению минимальной суммы депозитов в конкретном банке, в зависимости от доли данного банка в гарантийном капитале и гарантий, выданных данному банку.

В.3 Законодательное закрепление ряда норм регулирования деятельности гарантийных фондов, что способствовало бы их надежности.

В.4 Банки должны получить право свободного выхода из состава участников гарантийного фонда, с компенсацией их вклада в гарантийный капитал.

2.3. Структура капитала гарантийного фонда

Возможное сотрудничество правительства и банков ставит вопрос об их взаимоотношениях и долях в гарантийном капитале. Зарубежный опыт показывает, что во всех странах правительство выступает в лидирующей роли, преследуя долгосрочные экономические цели. В то же время, венгерский опыт показывает, что подход с примерно равной долей правительства и банков (около 50/50), но с контрольным пакетом правительства, достаточно эффективен. С одной стороны, он дает возможность достижения долгосрочных целей по развитию сектора МСП, с другой, возможность самокупаемой деятельности гарантийных фондов, без значительной нагрузки на государственный бюджет. Поэтому венгерская структура собственности может быть принята и в Беларуси. По нашему мнению, государство должно владеть контрольным пакетом собственности, т.к. цель развития малого и среднего бизнеса должна быть приоритетной. Вместе с тем, доля незначительно меньшая 50% должна находиться в собственности банков и других финансовых институтов, т.к. гарантийный фонд должен быть самокупаемой организацией и его деятельность должна сочетаться со стимулами банков.

Настоящее законодательство, и в частности Положение «О порядке предоставления некоммерческими организациями поручительств по кредитам и займам, выдаваемым субъектам малого предпринимательства», не предусматривает значительную роль банков в данном процессе. Поэтому для реализации предложенных мер либо должны быть внесены существенные поправки в данный нормативный акт, либо же должен быть принят специальный нормативный акт «О гарантийных фондах для МСП», который бы включит все необходимые положения для успешного функционирования механизма консолидированных гарантий.

3. Организация управления гарантийными фондами

3.1. Внутренний менеджмент в гарантийных фондах

Эффективность функционирования гарантийных фондов во многом будет зависеть от внутреннего менеджмента и внешнего регулирования и надзора. Что касается внутреннего управления, то, как показывает зарубежный опыт, здесь существует определенная унификация подходов. Как правило, все гарантийные фонды для МСП являются некоммерческими организациями и юридическими лицами⁸. В то же время, гарантийные фонды действуют в различных организационно-правовых формах: акционерное общество, фонд, общество с дополнительной ответственностью и т.д. Но данное разнообразие организационных форм не влияет на основные принципы внутреннего менеджмента гарантийного фонда. В большинстве случаев структура управления включает три основных органа: высший орган управления, исполнительный орган и квалификационную комиссию. Высший орган управления обычно разрабатывает стратегию компании, выбирает, утверждает и назначает исполнительный орган, контролирует деятельность исполнитель-

⁸ Некоторые организации, например, в Польше, функционируют в качестве организационных подразделений другого юридического лица, но это не меняет общей тенденции.

ного органа, назначает главного бухгалтера, решает другие кадровые вопросы, и т.д. Исполнительный орган управляет текущей деятельностью фонда, разрабатывает предложения по направлениям развития, вырабатывает механизм предоставления гарантий (поручительств), заключает договоры с банками-партнерами, принимает решения о предоставлении гарантий или же об отказе в них. Квалификационная комиссия – это специальный орган, созданный для рассмотрения и анализа документов, предоставленных МСП, которые обратились за предоставлением гарантий. После проведения анализа, комиссия принимает решения о целесообразности предоставления гарантий, но это решение является предварительным. Окончательное решение принимается исполнительным органом. Обычно квалификационная комиссия включает представителей местных органов власти и кредитующих банков, что способствует достижению, как целей долгосрочного развития, так и целей самокупаемости.

3.2. Регулирование и надзор за деятельностью фондов

Принципы внутреннего менеджмента довольно схожи в различных странах. В то же время могут быть различные подходы к внешнему регулированию и надзору. Если гарантийный фонд находится в единоличной собственности правительства, то тогда не должно возникать значительных трудностей с точки зрения регулирования и надзора. В данном случае правительство может установить определенные нормы регулирования и адаптировать деятельность фонда к данным нормам, т.к. оно является основным (и единственным) собственником фонда. В данном случае также будут отсутствовать противоречия между целями развития малого бизнеса и прибыльности, т.к. первая цель будет основополагающим приоритетом. Однако этот подход затребует значительных финансовых ресурсов со стороны правительства, кроме того, гарантийный фонд может не считаться столь надежным с точки зрения банков.

В случае тесного сотрудничества с банками (или же в промежуточных случаях) и правительство заинтересовано в минимизации собственных вложений в фонд, нормы регулирования и пруденциальные нормы надзора приобретают гораздо большее значение. Во-первых, они необходимы для координации различных целей участников. Во-вторых, для поддержания надежности и стабильности гарантийных фондов. В-третьих, в целях избежания морального риска в деятельности гарантийных фондов. Следовательно, в данном случае должны быть определены органы, ответственные за внешнее регулирование и надзор. С одной стороны, нормы регулирования должны разрабатываться правительством, т.к. в этом случае возможно совмещение целей развития МСП и самокупаемости. С другой стороны, процесс предоставления гарантий по кредитам МСП будет затрагивать также и банковский сектор. Можно предположить, что регулирование правительством все же будет достаточно мягким, и, тем самым, будет сохраняться возможность ухудшения банковских кредитных портфелей. Исходя из этого, для реализации комплексного подхода к регулированию, мы полагаем, что Национальный банк (НББ) также должен быть наделен полномочиями органа регулирования для гарантийных фондов. Такой шаг ужесточит меры регулирования, делая гарантийные фонды более надежными и устойчивыми. Что касается функции надзора, мы считаем, что нацеленность правительства на развитие МСП будет сдерживающим фактором, в то время как надзорный орган должен быть нацелен на поддержание стабильности фонда. Поэтому органом надзора для гарантийных фондов должен стать Национальный банк.

3.3. Разделение полномочий в отношении гарантийных фондов между правительством и местными органами власти

Существует еще один аспект, на который следует обратить внимание в отношении менеджмента и регулирования гарантийных фондов. В общем случае правитель-

ство реализует свою функцию управления через участие в руководящих органах фонда и совмещает это участие с функцией регулирования. Но если рассматривать местные органы управления и правительство отдельно друг от друга, то должно быть найдено оптимальное распределение ответственности между ними. Существует три подхода к такому распределению. При первом подходе, правительство является только регулирующим органом, в то время как местные органы власти становятся исполнительными органами, т.е. выполняют функцию менеджмента посредством создания гарантийных фондов и управления ими через своих представителей. Второй подход, предполагает, что только правительство исполняет обе функции, как регулирования, так и управления, создавая гарантийные фонды за счет государственного бюджета самостоятельно. Третий, синтезированный подход предусматривает, что правительство исполняет обе функции, как регулирования, так и управления, участвует в создании гарантийных фондов самостоятельно, однако в то же время, местные органы власти могут создавать собственные гарантийные фонды и осуществлять управленческую функцию.

Можно найти ряд аргументов за и против каждого из «антагонистических» подходов (первого и второго). С одной стороны, предоставление функций управления местным органам (первый подход) власти приведет к увеличению общих операционных издержек, так в таком случае будет образовано множество региональных фондов с небольшим капиталом. С другой стороны, эти фонды смогут снизить издержки за счет лучшего знания специфики каждого региона. Более того, большое количество гарантийных фондов по всей стране может стимулировать конкуренцию между ними за одних и тех же клиентов. Первый подход более эффективен в больших странах (федерациях), которые состоят из ряда экономически разнородных регионов, в то время как второй подход более целесообразен в случае малых стран, с довольно сходными экономическими условиями в различных регионах. Третий подход объединяет преимущества и недостатки первых двух и может быть использован в промежуточных случаях. В условиях Беларуси, мы полагаем, что третий подход является наиболее приемлемым. Данный подход продемонстрировал свою эффективность в Венгрии, экономика которой имеет ряд сходных черт с белорусской экономикой. Несмотря на то, что в Венгрии большая часть гарантий сосредоточена в централизованной Hitelgarancia (около 90%), мелкие региональные гарантийные фонды также могут работать эффективно. Благодаря такому механизму разделения полномочий, доля кредитов, выданных под гарантии фондов, от всех выданных кредитов составила 2.1% на конец 2003 г. (для «Hitelgarancia» данный показатель составил 1.9%)⁹. Мы считаем, что использование преимуществ обоих «антагонистических» подходов согласуется с ситуацией в Беларуси, и оба вида гарантийных фондов смогут реализовывать свои преимущества.

4. Создание надежного и стабильного гарантийного фонда

4.1. Процедура предоставления гарантий по кредиту

Когда потенциальный заемщик обращается за кредитом, банк старается оценить его кредитоспособность, или, другими словами, оценивает кредитный риск потенциального займа. Во время поиска и отбора причин возникновения кредитного риска банк анализирует ряд факторов. В различных странах существуют разные системы оценки кредитного риска банков. Но почти все такие системы включают следующие факторы: макроэкономическая конъюнктура, финансовое состояние заемщика, качество менеджмента фирмы-заемщика, кредитная история, качество предоставленного обеспечения, личностный фактор, и др. В 2000г. Было прове-

⁹ Объем гарантий, предоставленных «Hitelgarancia» на конец 2003 г. составил EUR 434.4 млн, на общую сумму выданных кредитов в EUR 575.8 млн.

дено исследование по выявлению причин кредитных рисков в Беларуси¹⁰. Результаты данного исследования представлены в табл. 2.

Таблица 2. Факторы, влияющие на кредитный риск в Беларуси

Фактор	Значимость фактора, %	
	Юридические лица	Физические лица
Макроэкономическая конъюнктура	23.8	18.6
Финансовое состояние заемщика	18.6	18.9
Качество менеджмента	16.3	n/a
Кредитная история	7.4	11.7
Качество предоставленного обеспечения	6.6	4.3
Изменения в социальном положении заемщика	n/a	6.4
Изменения в кредитном контракте	11.7	17.5
Личностный фактор	15.6	22.6

Источник: Кабушкин С.Н. «Управление банковским кредитным риском».

В отношении малого бизнеса оценка большей части этих факторов: а) довольно дорога для банка, т.к. операционные издержки практически не зависят от суммы кредита; б) довольно сложна для банков, т.к. большинство из них не обладает специфическим «know-how» в отношении оценки кредитного риска для МСП. В таком случае обычно банк значительно увеличивает требования обеспечения, стараясь хеджировать другие факторы кредитного риска, являющиеся более значимыми (см. табл. 2). Зачастую потенциальный заемщик не может предоставить требуемое обеспечение, и процесс предоставления кредита заканчивается на данной стадии, при прочих равных условиях. Если рассматривать гарантийный фонд в качестве еще одного агента-участника данного рынка, то ситуация меняется. С точки зрения банка не имеет значения субъект, предоставляющий обеспечение, при прочих равных условиях.

4.2. Коэффициент гарантия/кредит

В экономическом смысле схема с участием гарантийного фонда означает разделение риска, т.е. банк перекладывает часть риска на гарантийный фонд. Но это не означает, что гарантийный фонд желает принимать излишне высокие риски, в то время как банк – нет. Более того, это не означает, что фонд будет одобрять все заявки. Гарантийный фонд по-прежнему будет руководствоваться в своей деятельности оценкой кредитного риска и будет отказывать в предоставлении гарантий, которые сопряжены с более высоким риском, нежели определенный порог приемлемости. Готовность гарантийного фонда принимать те риски, которые нежелательны для банков, базируется на: а) некоммерческом характере деятельности; б) возможности лучшего риск-менеджмента по сравнению с банком в данной специфической сфере. Более того, гарантийный фонд не должен принимать весь риск в полной мере, а заемщик в свою очередь должен частично предоставлять обеспечение банку. В различных странах максимальное значение коэффициента гарантия/кредит варьируется (см. табл.3):

Таблица 3. Коэффициент гарантия/кредит и требования к обеспечению заемщиками в различных странах

Страна	Коэффициент гарантия/кредит
Венгрия	60% для сельскохозяйственных предприятий; 90% для кредитов, меньших HUF 10 m (около USD 50 тыс.); 80% для всех других кредитов (кредит включает основной долг, процентные и комиссионные платежи)
Литва	70% для всех кредитов + требования к заемщику обеспечить минимум 10% собственных средств в инвестиционном проекте
Румыния	70% для всех кредитов
Эстония	90% для всех кредитов с 2003г. (70% до этого)

¹⁰ Исследование проводилось посредством опроса специалистов кредитных отделов крупнейших белорусских банков. Объектом исследования были банки, чья доля в совокупных кредитах экономике составляла около 35%. Участникам было предложено оценить значимость фактора по двухсотбалльной шкале.

Источник: Истомина Л.А., Калмыкова М.Н., Овсейко С.В. «Международный опыт создания и деятельности гарантийных фондов».

В Беларуси в соответствии с Положением «О порядке предоставления...» максимальный размер предоставляемого поручительства ограничен 70% суммы кредита. В общем случае, данный коэффициент должен быть коррелирован с оценкой кредитного риска в экономике, который связан с макроэкономической конъюнктурой. Поэтому по нашему мнению данная величина в 70% может остаться в качестве максимального лимита для всех кредитов, но она должна быть скорректирована для некоторых специфичных отраслей, где риск значительно выше. К примеру, максимальное значение данного коэффициента для сельскохозяйственных предприятий, по нашему мнению, должно быть не выше 50%¹¹. Помимо этого, должно существовать ограничение и на риск на одного заемщика. Положение «О порядке предоставления...» устанавливает такое ограничение в размере 30% от всех средств, направленных на предоставление поручительств. Но в данном Положении не предусматривается, что данные организации будут заниматься исключительно предоставлением поручительств – их деятельность в соответствии с ним может быть значительно шире. Для гарантийных же фондов, предоставление гарантий должно быть основой деятельности. Поэтому степень риска должна измеряться с гарантийным капиталом фонда. По нашему мнению, величина равная 30% в данном случае довольно велика. Во-первых, для фонда может быть довольно рискованно предоставление 30% своих средств одному заемщику. К примеру, белорусское банковское регулирование ограничивает данный коэффициент 20% в первые два года деятельности банка, и 25% по их прошествии. Во-вторых, поскольку данные гарантийные фонды нацелены на обслуживание в первую очередь малых фирм, то мы считаем, что максимальное значение риска на одного заемщика (один кредит) в 20% будет достаточным для эффективной деятельности.

4.3. Коэффициент гарантии/капитал

Чтобы достигать целей своей деятельности, гарантийный фонд должен затрагивать значительную часть малых предприятий. Но это потребовало бы больших финансовых затрат для формирования гарантийного капитала, если бы сумма предоставленных гарантий была ограничена размером капитала. Но предоставление гарантий означает, что данная сумма будет выплачена лишь с той или иной вероятностью (пропорционально кредитному риску). Это дает возможность гарантийному фонду предоставлять гарантии на общую сумму, превосходящую гарантийный капитал, т.е. возможность использования мультипликативного принципа гарантийного капитала. Но для усиления стабильности и надежности фонда данная мультипликация не должна быть слишком большой. В зарубежных странах различные показатели соотношения гарантии/капитал (см. табл. 4).

Таблица 4. Соотношение предоставленных гарантий и капитала в зарубежных странах¹²

Страна	Соотношение гарантии/капитал
Венгрия (Hitelgarancia)	6.1
Польша (сумма по всем гарантийным фондам)	1.8
Эстония (Kredex)	3.2

Источник: Расчеты автора на основе официальной финансовой отчетности гарантийных фондов и данных Польской ассоциации гарантийных фондов.

На наш взгляд, на начальной стадии деятельности гарантийных фондов должно существовать такое законодательно оговоренное ограничение, в целях большей надежности фондов. Изначально максимум данного коэффициента должен быть ограничен на малорисковом уровне в 2 – 2.5, что не допустит избыточного риска

¹¹ Более подробно с соответствующей информацией можно ознакомиться в GET-IPM АЗ 9/04 “Меры по улучшению доступа сельскохозяйственных предприятий к кредитным ресурсам”.

¹² Для всех стран данные на 31.12.2003. Для Польши данные на 31.12.2002.

для фондов. Впоследствии, когда гарантийные фонды смогут продемонстрировать успешные результаты деятельности и приобретут опыт риск-менеджмента, данный коэффициент может быть увеличен, или же вовсе отменен как норма регулирования.

4.4. Управление валютным риском

Еще один вид рисков связан с колебаниями обменных курсов. В настоящее время, белорусские банки предоставляют кредиты как в национальной, так и в иностранной валюте примерно в одинаковых пропорциях (около 55% и 45% от всех кредитов банков соответственно). Политика, проводимая НББ, приводит к достаточно высокому спросу на кредиты в иностранной валюте. Поэтому в гарантийный фонд могут поступать заявки на предоставление гарантий по кредиту в иностранной валюте, в то время как активы фонда могут быть размещены преимущественно в национальной валюте. В такой ситуации фонд будет подвержен валютному риску в дополнение к кредитному риску. Для предотвращения избыточного риска, мы предлагаем введение нормы регулирования, ограничивающей данный вид риска. Белорусское банковское регулирование предполагает ограничение валютного риска через ограничение открытой валютной позиции¹³ 20% от собственного капитала по всем видам иностранных валют и 10% по одной конкретной валюте. В силу специфичности гарантийных фондов, для них валютная позиция будет означать соотношение активов и пассивов, но не только по балансовым, а также и по внебалансовым счетам (предоставленные гарантии) в иностранной валюте. Для того чтобы сделать деятельность гарантийных фондов менее рискованной, мы предлагаем ограничить совокупную по всем валютам открытую валютную позицию для них 10%, а по каждой конкретной иностранной валюте 5% от гарантийного капитала.

4.5. Направления инвестирования средств гарантийного фонда

Чтобы гарантийные фонды были платежеспособными, их активы должны быть размещены достаточно надежно. Зарубежный опыт показывает, что большая часть активов должна быть размещена в качестве депозитов в банках, по чьим кредитам выдаются гарантии. Дополнительно такой шаг фактически делает данные гарантии покрытыми и безотзывными. Например, 74.7% активов эстонского Kredex размещены на банковских депозитах. В то же время та часть суммы гарантии, которая должна быть размещена на банковском депозите, должна определяться посредством соглашения банка и гарантийного фонда. Но после размещения этих средств, обычно гарантийный фонд все еще будет иметь финансовые активы. К примеру, основная строка активов для венгерского Hitelgarancia – это ценные бумаги (облигации). Поэтому, мы считаем, что должен быть определен перечень направлений, куда могут инвестироваться избыточные ресурсы фонда, помимо банковских депозитов. В этот перечень должны входить только наиболее надежные инструменты, такие как государственные облигации, депозиты или облигации первоклассных заемщиков.

Последний аспект, который может способствовать повышению платежеспособности гарантийного фонда – законодательные характеристики. Белорусское законодательство предусматривает три вида гарантийных обязательств: поручительство, гарантия, банковская гарантия, как особый вид гарантии. Основные характеристики этих типов обязательств представлены в табл. 5.

Таблица 5. Сравнительные характеристики различных типов условных обязательств в Беларуси

¹³ Валютная позиция банка – это показатель его валютного риска, который отражает соотношение между его требованиями и обязательствами в иностранной валюте. Открытая валютная позиция означает, что эти требования и обязательства не равны.

	Поручительство	Гарантия	Банковская гарантия
Ответственность	Солидарная	Субсидиарная	Субсидиарная
Зависимость/независимость ¹⁴	Зависимость	Зависимость	Независимость
Право регресса	Есть	Нет	Нет

По нашему мнению, выдаваемые гарантийным фондом обязательства должны иметь сходные характеристики с банковской гарантией¹⁵. Во-первых, ответственность гаранта должна иметь субсидиарный характер и должна иметь место только в случае дефолта заемщика, то есть это должны быть гарантия, а не поручительство. В противном случае, гарантийный фонд может быть подвержен дополнительному риску, то есть стать заложником морального риска. Кроме того, мы считаем, что для большего доверия фонду, предоставляемая гарантия должна иметь независимый характер по аналогии с банковской гарантией. Система размещения депозитов только в тех банках, которые предоставляют кредиты МСП, в свою очередь, усилит механизм покрытых и безотзывных гарантий.

Далее, необходимо прояснить вопрос о том, должен ли гарант иметь право регресса. Право регресса означает, что если заемщик не вернул кредит и гарант исполнил свои обязательства по отношению к банку, то требования к заемщику в таком случае переходят к гарантийному фонду, а не остаются у банка. С одной стороны, при отсутствии права регресса¹⁶ банк должен будет иметь дело с заемщиком на предмет возвращения кредита. В современных экономических и юридических условиях Беларуси, безусловно, банки являются агентами, которые имеют наибольшие шансы добиться возврата кредита, так как существующее законодательство предоставляет только банкам право предъявлять требования на активы заемщика без судебной процедуры. Но с другой стороны, стимулы банка к тому, чтобы добиваться возврата кредита от заемщика, не столь велики, так как к этому моменту он уже получит компенсацию от гарантийного фонда. Это может привести к значительным убыткам гарантийного фонда и возможному мошенничеству со стороны заемщиков. Кроме того, наличие права регресса может предоставить фонду возможность получения дополнительного дохода за счет факторинговых операций. Таким образом, оба подхода имеют свои плюсы и минусы. Поэтому, мы считаем, что гарантийный фонд должен оценивать самостоятельно, что будет более выгодно для него: наличие или отсутствие права регресса. Мы считаем, что не должно быть безусловного отсутствия права регресса, а должна сохраняться возможность использовать его или нет. Мы считаем, что должна быть презумпция наличия права регресса, но гарантийный фонд в каждом конкретном случае должен иметь возможность отказаться от него.

5. Выводы и рекомендации

Для улучшения доступа МСП к финансовым ресурсам должны быть приняты следующие меры:

1. Политика в отношении микрофинансирования не должна быть основана только на механизме гарантийных фондов. Данный инструмент должен использоваться вместе с другими, такими как: создание микрофинансовых институтов и развитие возможностей ипотечного кредитования
2. Соотношение между государственным и банковским капиталом должно быть примерно 50/50, но государство должно иметь немного больше 50% собст-

¹⁴ Означает, имеет ли право гарант (поручитель) оговаривать исполнение своих обязательств и требовать подтверждения невыполнения обязательств основного должника, или же должен исполнять свои обязательства по первому требованию.

¹⁵ Предоставляемые гарантии не могут являться банковскими гарантиями, так как только банк является единственным субъектом, который может предоставлять такие гарантии. Но предоставляемые гарантии должны иметь ряд свойств присущих банковской гарантии для того, чтобы придать данным гарантиям больше надежности с точки зрения банков как кредиторов.

¹⁶ В настоящем белорусское законодательство не предусматривает право регресса для гарантий.

венности, для содержания контрольного пакета собственности гарантийного фонда.

3. Правительство должно исполнять как функцию регулирования, так и управленческую функцию, иметь право участвовать в создании гарантийных фондов, но местные органы власти также должны иметь право осуществлять управленческую функцию и образовывать собственные региональные гарантийные фонды.
4. Гарантийный фонд должен соответствовать следующим критериям стабильности и надежности: гарантия фонда должна покрывать максимум 70% от размера кредита; максимальный размер риска на одного заемщика должен быть 20% от гарантийного капитала; мультипликация гарантийного капитала не должна превышать норматива 2.5 раза; открытая валютная позиция по всем валютам не должна превышать 10%, а по каждой валюте в отдельности 5% от гарантийного капитала.
5. Помимо размещения активов фонда на депозитах банков, по чьим кредитам предоставляются гарантии. Гарантийным фондам должно быть разрешено размещать оставшиеся ресурсы только у первоклассных заемщиков или же в государственные облигации.
6. Гарантийные фонды должны предоставлять гарантии (субсидиарная ответственность), а не поручительства. Для предотвращения возможных убытков гарантийные фонды должны иметь альтернативу использования права регресса, то есть должны иметь возможность использования его, либо отказа от него.

Авторы: Дмитрий Крук, Риккардо Джуччи, Игорь Пелипась (рецензент)

Минск, январь 2005 г.