

Практические аспекты создания гарантийного фонда в Беларуси**Резюме**

В данной работе рассматриваются практические вопросы создания гарантийного фонда для предприятий малого бизнеса. Первый вопрос – это величина гарантийного капитала, необходимая для успешной деятельности гарантийного фонда. Для этого анализируется специфика белорусских условий и дается приблизительная оценка необходимой величины гарантийного капитала, равной USD 5.8 млн, что означает вклад правительства в размере около USD 2.8 млн. Также рассматриваются альтернативные варианты выбора наилучшей организационно-правовой формы деятельности при создании гарантийного фонда. Несмотря на то, что в экономическом смысле организация, безусловно, должна являться некоммерческой, с юридической точки зрения она может функционировать как коммерческая. Дается сравнительная характеристика организационно-правовой формы деятельности гарантийных фондов, и делается вывод, что гарантийный фонд должен быть коммерческой организацией. Среди коммерческих организаций приемлемыми признаются две формы: закрытое акционерное общество и общество с ограниченной ответственностью. Рассматриваются возможности реорганизации Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей (БФФПП) в гарантийный фонд. На основе анализа его уставных положений и экономических показателей деятельности делается вывод о том, что гарантийный фонд должен стать вновь созданной организацией и не быть связанным с БФФПП. Наконец, процесс рассматривается с позиции банков, для чего производится мониторинг банковского законодательства для устранения возможных норм, потенциально препятствующих развитию гарантийных фондов. Предлагаются поправки в текущее законодательство для создания дополнительных стимулов банкам, в частности, предоставление возможности выдачи кредитов в наличной форме, устранение препятствий по предоставлению гарантий для юридических лиц и отмена требований по отчислению части средств в фонд обязательных резервов по депозитам гарантийного фонда, размещенных в банках.

Содержание

1. Введение	2
2. Оценка необходимого объема гарантийного капитала	2
3. Наилучшая организационно-правовая форма для гарантийного фонда	5
3.1. Структура управление и контролируемость гарантийного фонда	6
3.2. Возможность участников получить вложенное имущество при ликвидации организации или же выходе из нее	7
3.3. Ответственность участников	7
3.4. Возможность распределения прибыли между участниками	7
3.5. Механизм налогообложения	8
4. Какова должна быть роль Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей?	9
5. Юридические меры по привлечению к финансовому участию в гарантийном фонде	11
5.1. Трудности при процедуре предоставления кредитов МП	11
5.2. Трудности при получении гарантий ГФ	12
5.3. Недостаток ресурсной базы для выдачи кредитов	13

1. Введение

Создание белорусского гарантийного фонда (ГФ) – одна из приоритетных задач в сфере малого и среднего бизнеса в 2005 г. Эта мера соответствует основным направлениям развития сектора малых предприятий (МП), предусмотренным в Концепции государственной поддержки и развития МП в 2002-2005 гг.¹ Тем не менее, на текущей стадии все еще существует ряд вопросов, требующих тщательного анализа, так как ряд практических аспектов создания ГФ может значительно повлиять на результаты его деятельности.

Работа имеет следующую структуру. Во втором разделе рассматриваются факторы, определяющие объем предоставляемых гарантий. На основе такого анализа, производится попытка оценить объем изначально необходимого гарантийного капитала в белорусских условиях. В третьем разделе рассматриваются различные организационно-правовые формы деятельности, их плюсы и минусы с точки зрения ГФ. В четвертом разделе рассматривается целесообразность преобразования в ГФ существующей организации – Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей. В пятом разделе анализ фокусируется на стороне банков и рассматриваются меры законодательного характера, которые могут стимулировать реализацию преимуществ банков, чье участие чрезвычайно важно для создаваемого механизма консолидированных гарантий.

2. Оценка необходимого объема гарантийного капитала

При формировании гарантийного капитала следует принимать во внимание две исходные предпосылки: гарантийный капитал должен быть достаточен для достижения цели развития МП и улучшения их доступа к финансовым ресурсам с одной стороны, но с другой стороны, следует также избежать инвестирования излишних государственных средств. Другими словами, должен быть найден компромисс между инвестированием средств правительства и необходимостью сохранения контрольного пакета собственности ГФ у правительства.

Улучшение доступа МП к финансовым ресурсам посредством механизма консолидированных гарантий не должно означать устранение всех препятствий, существующих при обращении МП за кредитами. Более того, создание гарантийного фонда не должно даже подразумевать цели преодоления всех существующих проблем. В соответствии с опросами МП, для них существует ряд преград при обращении за получением кредита (см. табл.1)

Таблица 1. Оценка проблем МП при обращении за заемными ресурсами в банках

Фактор	Оценка
Высокая процентная ставка	4.08
Отсутствие отсрочки по процентным платежам	3.43
Отсутствие/недостаток обеспечения	3.38
Сложность в оформлении	3.14
Большой срок рассмотрения заявки	3.03
Нечеткие критерии предоставления кредита	2.96
Коррупция	2.68

Источник: Данейко, Пелипась, Ракова "Белорусский бизнес: состояние, тенденции, перспективы".

Примечание. 5 – наивысшая оценка, 1- наиболее низкая.

Роль гарантийного фонда связана лишь с предоставлением гарантий тем МП, которые хотели бы получить кредит в банке, но не в состоянии этого сделать по причине недостатка обеспечения. Такое определение включает те МП, которые обраща-

¹ Наше виденье концептуальных рамок создания белорусского ГФ приведено в АЗ/01/05 «Гарантийные фонды для предприятий малого и среднего бизнеса». Также см. Истомина, Калмыкова, Овсейко «Международный опыт создания и деятельности гарантийных фондов».

лись в банк, но не получили кредит по причине нехватки обеспечения. В более широком смысле, оно охватывает также те МП, которые хотели бы получить кредит, но даже не обращались в банк, в силу аналогичных причин. Довольно сложно оценить спрос на кредиты обеих групп в силу недостатка статистических данных². Этот фактор создает трудности для выражения поставленной задачи в количественном выражении. Для преодоления такого рода затруднений, количественно мы выразим цель создания гарантийных фондов как увеличение объема новых кредитов (потока) – в 2004 г. соответствующий объем выданных кредитов составил BYR 670 млрд³. Для ниже приведенных расчетов мы принимаем абсолютное значение такого прироста в размере BYR 250 млрд⁴ в 2006 г. в сравнении с 2005 г. Но на последней стадии оценки величины гарантийного капитала, необходимой для достижения этой цели, мы должны будем рассматривать не величины потоков, а величины запасов, то есть уровень кредитной задолженности по кредитам, выданным под гарантии. Другими словами, основываясь на данной величине прироста потока кредитов (BYR 250 млрд) нам следует определить величину кредитной задолженности, которая образуется вследствие выдачи и погашения данного объема кредитов, так как величина гарантийного капитала связана именно с ней.

В общем случае, соотношение между кредитной задолженностью и выдачей кредитов будет определяться тремя факторами: темпом месячного прироста новых кредитов, сроком кредита и схемой погашения. Для определения этих параметров мы делаем следующие предположения в рамках последующей модели.

Предположение 1. Мы рассматриваем изначальный размер гарантийного капитала для первого года деятельности, определяя цель деятельности как увеличение годового объема выданных кредитов в размере 250 млрд. Вместо оценки месячного прироста выданных новых кредитов, мы рассматриваем месячный поток как среднее от заданной величины ($BYR 20.8 \text{ млрд} = 250/12$), скорректированное на сезонный коэффициент. Посредством такой процедуры мы получаем значения столбца 1 (выданные кредиты, см. табл.2).

Предположение 2. Банковская статистика не выделяет в полной мере сектор МП в качестве самостоятельного, поэтому отсутствуют данные по среднему сроку кредита для МП. Для преодоления данного препятствия мы рассматриваем отрасль, где МП имеют наибольший удельный вес. Такой отраслью является торговля и общественное питание. В первом полугодии 2004 г. 43.5% всех МП были сосредоточены в данной отрасли. Поэтому мы рассматриваем специфику выдачи кредитов и их погашения, свойственную данной отрасли в качестве среднего для всего сектора МП. В данной отрасли выдача краткосрочных кредитов и кредитная задолженность по краткосрочным кредитам составляет порядка 98.5% от совокупных соответствующих показателей. Анализ динамики данных краткосрочных кредитов показывает, что средний срок кредита составляет в данной отрасли око-

² Потенциально, первая группа может быть оценена по агрегированным данным банков, но они не предоставляют такого рода отчетность. Что касается второй группы, то возможна лишь оценка посредством опросов.

³ Мы предполагаем, что наиболее ранней реалистичной датой начала деятельности гарантийного фонда является 2006 г. Но поскольку последние имеющиеся статистические данные – за 2004 г. – то мы основываем наши оценки на этих данных.

⁴ Мы предполагаем, что в реальном выражении поток новых кредитов в 2005 г. будет примерно равным соответствующей величине в 2004 г., так как отсутствуют предпосылки для существенных изменений. Это означает, что в номинальном выражении объем предоставленных кредитов в 2005 г. составит порядка BYR 750 млрд. Мы оцениваем 1/3 от этой величины как возможное увеличение потока предоставленных кредитов МП вследствие деятельности гарантийного фонда, что означает предоставление дополнительных кредитов в объеме порядка BYR 250 млрд, и совокупный объем предоставленных кредитов порядка BYR 1000 млрд.

ло 3 месяцев. Поэтому, мы предполагаем, что для всего сектора МП средний срок кредита также составляет три месяца.

Предположение 3. Мы предполагаем, что основная сумма долга погашается равными частями в течении всего срока кредита, начиная со следующего месяца после месяца выдачи кредита. Эта предпосылка отвечает условиям большей части реальных кредитных договоров по краткосрочным кредитам.

Предпосылки 2 и 3 дают возможность определения значений столбца 2 (погашение кредитов), который через заданные соотношения связан с динамикой выдачи кредита (см. табл. 2). Столбец 3 (чистое кредитование/погашение) представляет собой разность столбцов 1 и 2, что характеризует итоговый результат по предоставлению кредитов и их погашению в течение месяца.

Следующий шаг – это переход к величинам запаса. Столбец 4 (кредитная задолженность) рассматривается на 1-ое число соответствующего месяца. Текущее его значение равняется сумме его величины за предыдущий период и величины чистого кредитования/погашения за предыдущий месяц. Следующий шаг определяется процедурой предоставления кредита под гарантии ГФ. Предоставленные гарантии связаны с кредитной задолженностью, и концептуальные рамки механизма деятельности ГФ предполагают максимальное соотношение суммы гарантий по отношению к сумме кредита в размере 0.7. Мы рассматриваем это максимальное значение, и, следовательно, столбец 5 (предоставленные гарантии) будет равен столбцу 4, умноженному на 0.7. Последний шаг – это расчет величины необходимого гарантийного капитала. Концептуальные рамки создания белорусского ГФ предусматривают мультипликацию гарантийного капитала в 2.5 раза по отношению к объему предоставляемых гарантий. Таким образом, гарантийный капитал должен быть в 2.5 раза меньшим, нежели объем предоставленных гарантий, и, соответственно столбец 6 равняется столбцу 5 поделенному на 2.5. Результаты этих расчетов представлены в табл. 2

Таблица 2. Имитационная модель определения величины гарантийного капитала, BYR млрд

	Выдача кредитов	Погашение кредитов	Чистое кредитование (+)/погашение (-)	Кредитная задолженность*	Предоставленные гарантии*	Гарантийный капитал
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Январь 2006	19.8	0.0	19.8	0.0		
Февраль 2006	18.3	6.6	11.7	19.8	13.8	5.5
Март 2006	20.6	12.7	7.9	31.4	22.0	8.8
Апрель 2006	20.7	19.5	1.1	39.3	27.5	11.0
Май 2006	21.5	19.8	1.7	40.5	28.3	11.3
Июнь 2006	21.2	20.9	0.3	42.2	29.5	11.8
Июль 2006	23.2	21.1	2.1	42.4	29.7	11.9
Август 2006	20.8	22.0	-1.2	44.5	31.2	12.5
Сентябрь 2006	20.8	21.7	-0.9	43.3	30.3	12.1
Октябрь 2006	21.3	21.6	-0.3	42.4	29.7	11.9
Ноябрь 2006	18.6	20.9	-2.3	42.1	29.4	11.8
Декабрь 2006	23.3	20.2	3.0	39.7	27.8	11.1
Январь 2007	Σ=250			42.8	29.9	12.0

Примечание: * - запас на первое число месяца.

Выбирая максимальную величину необходимого гарантийного капитала в течение года, мы приходим к выводу, что она должна составить BYR 12.5 млрд. В конце 2005 г. данная сумма составит около USD 5.8 млн в долларовом эквиваленте, из чего следует, что взнос правительства должен составить порядка USD 2.8 млн.

Рекомендация 1. Объем гарантийного капитала белорусского ГФ должен быть связан с количественным выражением цели его деятельности, определенным Министерством Экономики. Если определять такую цель в размере прироста потока

выданных кредитов МП на BYR 250 млрд, то величина гарантийного капитала должна составить около BYR 12.5 млрд, что предполагает взнос правительства в размере около BYR 6.3 млрд.

Данная модель не дает абсолютно четкого ответа на вопрос о величине необходимого гарантийного капитала, а лишь представляет масштаб и порядок цифр (такой масштаб сочетается с основными характеристиками некоторых случаев из международного опыта, например опыта Венгрии). Более того, в данную модель могут быть добавлены некоторые дополнительные параметры, к примеру, динамика проблемных кредитов и процентных платежей. Но воздействие первого параметра на необходимую величину гарантийного капитала будет зависеть от избранного для Беларуси механизма возмещения непогашенных кредитов. Воздействие же динамики процентных платежей будет зависеть от удельного веса таких платежей, подпадающих под гарантии ГФ. Если же рассматривать последующие годы, то также должна быть рассмотрена схема рекапитализации ГФ. К примеру, в Венгрии эта схема заключалась в следующем. Изначально гарантийный капитал Hitelgarancia, который состоял только из уставного фонда, составлял Ft 4.812 bn⁵. После того, уставный фонд не изменялся, но гарантийный капитал (собственные средства) рос за счет нераспределенной прибыли⁶. Поэтому принимая во внимание эти обстоятельства и заданную цель (прирост выданных кредитов на BYR 250 млрд) примерная величина изначально гарантийного капитала должна составлять около BYR 12.5 млрд. На практике же данная величина может варьироваться в зависимости от указанных факторов и количественного выражения цели, сформулированного Министерством экономики.

3. Наилучшая организационно-правовая форма для гарантийного фонда

Как правило, ГФ является некоммерческой организацией, то есть получение прибыли не является основной целью его деятельности, в то время как приоритетом является цель развития малого бизнеса. Таким образом, критерий распределения прибыли является основным, на основе которого организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие с экономической точки зрения. Аналогичный принцип лежит в основе разделения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие с правовой точки зрения, но в данном случае он немного шире. Гражданское законодательство практически всех стран допускает возможность заниматься коммерческой деятельностью для некоммерческих организаций в пределах их уставных целей и способствующих их достижению.

Логичное отсутствие юридического разделения между коммерческими и некоммерческими организациями по принципу занятия коммерческой деятельностью приводит к некоторому расхождению между экономическим и юридическим статусом организации. Чем больше различие в дополнительных условиях деятельности в той или иной организационно-правовой форме, тем больше может быть такое расхождение между экономическим и юридическим статусом. Коммерческая организация с экономической точки зрения, при определенных условиях может предпочесть юридический статус некоммерческой организации и наоборот. Поэтому, несмотря на то, что белорусский ГФ должен являться некоммерческой организацией с экономической точки зрения, необходимо провести анализ для выбора наилучшей организационно-правовой формы деятельности, которая может быть как коммерческой, так и некоммерческой. Основным направлением данного анализа является выявление экономических последствий, в результате выбора той или иной организационно-правовой формы деятельности.

⁵ Около USD 57.3 млн на конец 1992 г по обменному курсу на тот момент.

⁶ В соответствии с уставными положениями вся прибыль Hitelgarancia не должна распределяться между собственниками.

Белорусский Гражданский кодекс предполагает ряд организационно-правовых форм, которые в соответствии с международным опытом могут быть как коммерческими, так и некоммерческими. Таким образом, в качестве первого шага уместно рассмотреть какой организацией должен быть ГФ: коммерческой или некоммерческой, в то время как выбор конкретной организационно-правовой формы можно определить следующим образом. Выбор группы (коммерческой или некоммерческой) может быть основан исходя из следующих критериев:

3.1. Структура управление и контролируемость гарантийного фонда

Белорусский Гражданский кодекс и другие нормативные акты достаточно жестко определяют структуру управления коммерческих организаций, при этом, не столь детально проговаривая и оставляя пространство для маневра в случае некоммерческих организаций.

Высший орган управления для всех коммерческих организаций – общее собрание его участников, которое избирает исполнительный орган (единоличный и/или коллективный). Более того, для всех видов организационно-правовых форм предусмотрено наличие ревизионной комиссии, и, в некоторых случаях (открытое акционерное общество) и наличие наблюдательного совета. В последнем случае должны быть предусмотрены эксклюзивные права и обязанности этого органа.

В случае некоммерческой организации, структура управления преимущественно определяется уставом организации. Но обычно, общее собрание участников также является верховным органом, который определяет дальнейшую структуру руководящих органов. В случае фонда, законодательство предусматривает наличие попечительского совета, который контролирует процесс принятия решений всеми другими органами, порядок использования средств фонда и его соответствие законодательству.

В обоих случаях, структура управления близка к эталонной модели управления необходимой для ГФ⁷. Единственный пункт, подлежащий обсуждению в данном случае – необходимость наличия наблюдательного (попечительского) совета в структуре управления белорусским гарантийным фондом. Но последний может присутствовать как в коммерческой (открытое акционерное общество), так и в некоммерческой организации (фонд), и, поэтому, данный анализ более целесообразен на стадии сравнения конкретных организационно-правовых форм деятельности. В то же время, последний фактор один из определяющих с позиции контролируемости. Этот критерий рассматривается как один из важнейших, с точки зрения Министерства экономики. Высокая степень контролируемости оправдана до тех пор, пока она преследует цель сохранения развития малого бизнеса в качестве приоритета, но, в то же время, она не должна означать нарушение интересов банков. Поэтому мы поддерживаем идею эффективной структуры управления и контролируемости ГФ правительством, что не приводит к серьезным конфликтам интересов между участниками. Преимущественно эта эффективность и согласованность интересов будут определяться порядком проведения и принятия решений на общем собрании участников ГФ, который может отличаться внутри каждой группы (коммерческих и некоммерческих организаций). *Поэтому этот критерий на данном этапе не обеспечивает каких-либо предпосылок для выбора между коммерческой и некоммерческой организацией.*

⁷ Для более подробной информации см. РР/01/05 “Гарантийные фонды для предприятий малого и среднего бизнеса”.

3.2. Возможность участников получить вложенное имущество при ликвидации организации или же выходе из нее

Данный фактор обеспечивает существенную разницу между коммерческими и некоммерческими организациями. В случае некоммерческой организации участники практически никогда не сохраняют имущественные права на вложенное имущество⁸, и, поэтому будет проблематично сохранение для банков принципа свободного входа и выхода. Более того, в общем случае, при ликвидации некоммерческой организации, участники не сохраняют права на вложенное имущество, и после удовлетворения претензий кредиторов, оно будет направлено на достижение уставных целей некоммерческой организации⁹.

Что касается коммерческих организаций, то их участники сохраняют права собственности на свои вклады (паи) и могут продать их, либо же вернуть в случае ликвидации организации. Такой механизм обеспечивает существенные стимулы для банков, которые не потеряют часть своих активов при неблагоприятном развитии событий, и, также, сохраняет принцип свободного входа и выхода. Поэтому это существенный аргумент в пользу выбора коммерческой организационно-правовой формы.

3.3. Ответственность участников

В большинстве случаев, как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций предусмотрена ограниченная ответственность, и поэтому участники не несут ответственности по требованиям к организации и наоборот. Для коммерческих организаций этот механизм более гибок: участники могут выбирать как организационно-правовую форму с ограниченной, так и с субсидиарной ответственностью, при прочих практически равных условиях. Для некоммерческих организаций признаки субсидиарной ответственности существуют для такой формы как потребительский кооператив, при этом, для других организационно-правовых свойственна ограниченная ответственность.

Для ГФ, по нашему мнению, ограниченная ответственность более предпочтительна как для банков, так и для правительства, в силу желания избежать дополнительных финансовых вложений. *Так как ограниченная ответственность возможна в рамках обеих групп организационно-правовых форм, то данный критерий не приводит к каким-либо преимуществам одной из них.*

3.4. Возможность распределения прибыли между участниками

Данный критерий приводит к довольно существенной разнице между двумя анализируемыми группами. Так как в соответствии с законодательством некоммерческие организации не ставят в качестве своей цели максимизацию прибыли, то они и не имеют права ее распределять. В то же время, получение прибыли является первоочередной целью коммерческих организаций, и, следовательно, они могут распределять ее между участниками в соответствии с уставными положениями.

Хотя извлечение прибыли и не является приоритетом белорусского ГФ, данный фактор может стать значимым стимулом участия банковского сектора в качестве пайщика (акционера) ГФ¹⁰. *В белорусских условиях, когда участие банков чрез-*

⁸ Существуют некоторые исключения из общего правила. Для потребительского кооператива, участники сохраняют права на свои паевые взносы, но не сохраняют права на вступительные взносы. В случае фонда, данные условия должны оговариваться самими участниками в уставе.

⁹ Для некоммерческих организаций законодательно четко не определена лишь процедура ликвидации потребительского кооператива.

¹⁰ Увеличение капитала ГФ потребует капитализации его прибыли, но вместе с тем, возможен механизм распределения небольшой доли прибыли, который будет использоваться в качестве средства привлечения банков.

вычайно важно, данный фактор должен рассматриваться в качестве одного из наиболее существенных. Поэтому данный критерий обуславливает преимущества коммерческих организаций.

3.5. Механизм налогообложения

Разница в порядке налогообложения между двумя группами организаций преимущественно затрагивает прямые налоги. С этой позиции, некоммерческие организации будут иметь определенные преимущества, основанные на льготном порядке налогообложения. Данный фактор приобретает дополнительную значимость при желании направить как можно больше средств на развитие МП. Но налогообложение будет затрагивать только объем прибыли ГФ, который, вероятно, не будет столь велик, и, следовательно, его влияние на объем гарантийного капитала (посредством нераспределенной прибыли) не будет столь существенным.

Поскольку основная деятельность ГФ будет сконцентрирована на оказании финансовых услуг, которые не являются базой для налогообложения НДС вне зависимости от организационно-правовой формы организации, то воздействие косвенных налогов фактически равно нулю. *Таким образом, механизм налогообложения затрагивает лишь прямые налоги и предопределяет ряд преимуществ для некоммерческих организаций.*

Дополнительно можно привести еще ряд критериев, которые следует учитывать при выборе организационно-правовой формы деятельности: порядок предоставления бухгалтерской отчетности контролирующим органам, минимальный размер уставного фонда, процедура пополнения уставного фонда и др. Однако в случае ГФ и его специфики данные факторы не могут значительно повлиять на выбор организационно-правовой формы.

Предыдущий анализ показывает, что создание ГФ в форме коммерческой организации имеет больше преимуществ, нежели в некоммерческой. Выбор в пользу коммерческой организационно-правовой формы обуславливают такие факторы как возможность сохранения прав собственности на вложенное имущество и возможность распределения прибыли. С другой стороны, им противостоит льготный режим налогообложения, при прочих равных условиях. Создание же ГФ в коммерческой организационно-правовой форме становится особенно важным, принимая во внимание необходимость создания стимулов для привлечения банков в качестве участников. Поэтому, исходя из данного анализа, мы делаем вывод о большей предпочтительности создания ГФ в организационно-правовой форме коммерческой организации, несмотря на то, что по своей экономической сути она должна быть некоммерческой.

Белорусский гражданский кодекс предусматривает следующие формы коммерческих организаций (перечисленные преимущества присущи им всем): товарищество (полное и коммандитное), общество с ограниченной и дополнительной ответственностью (ООО и ОДО), акционерное общество (открытое и закрытое, ОАО и ЗАО). Как упоминалось выше, мы считаем, что дополнительная ответственность будет увеличивать риски для участников, и, следовательно, сократит число банков, желающих принять участие в механизме консолидированных гарантий. В то же время, такая форма как товарищество предполагает неограниченную субсидиарную ответственность¹¹, что делает риски слишком высокими и, соответственно, данную организационно-правовую форму неприемлемой. Что касается ОДО, то в данном случае ограничивается размер субсидиарной ответственности, но, тем не менее, сохраняется целесообразность избежания вообще какой бы то ни было субсидиарной ответственности. Такая форма как ОАО также не может быть признана приемлемой,

¹¹ Она может быть ограничена для некоторых товарищей в коммандитном товариществе.

так как она предполагает свободное обращение акций ГФ без каких-либо ограничений, однако, в соответствии с концептуальными рамками создания белорусского ГФ, перечень участников ГФ должен быть ограничен, и правительство должно сохранять контроль над ним. Таким образом, окончательный выбор организационно-правовой формы должен быть осуществлен между ЗАО и ООО.

В широком формате обе рассматриваемые организационно-правовые формы могут быть приняты, так как они обе позволяют реализовать основные преимущества коммерческой организации, и избежать указанных недостатков. Но, тем не менее, между ними существуют определенные различия с точки зрения управления и контролируемости. Такими факторами, определяющими большую предпочтительность той или иной формы, являются целесообразность наличия наблюдательного совета и порядок проведения общего собрания участников. Законодательно наблюдательный совет должен быть создан в случае ЗАО, если количество участников превышает 50¹². Что касается общего собрания участников, то для принятия решения на нем необходимо $\frac{3}{4}$ голосов в случае ЗАО и полный консенсус в случае ООО. Каждое из сочетаний порождает ряд выгод и недостатков, и, поэтому, по нашему мнению, данные факторы не приводят к существенным преимуществам ни одной из организационно-правовых форм. Поэтому мы считаем, что обе указанные организационно-правовые формы приемлемы для ГФ.

Рекомендация 2. Правовой статус белорусского гарантийного фонда в качестве коммерческой организации более предпочтителен, нежели некоммерческой. В группе коммерческих организаций приемлемы формы закрытого акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью.

4. Какова должна быть роль Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей?

Так как ГФ должен стать организацией, созданной специально для нужд малого бизнеса, то возникает вопрос о целесообразности его связи с уже существующей организацией/организациями.

Если основываться на цифре USD 5.8 млн в качестве необходимого размера гарантийного капитала, то эта сумма довольно велика для единовременного вклада. Поэтому может возникать вопрос о создании ГФ на базе существующей организации, занимающейся развитием малого бизнеса. Кроме того, компетенции и опыт данной организации могут сыграть значимую роль в развитии ГФ. Кандидатом на роль такой организации можно рассматривать Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей (БФФПП).

БФФПП был основан в середине 90-х гг. правительством Беларуси в качестве организации, призванной способствовать развитию малого бизнеса посредством финансовой поддержки. В 1998 г. указом президента было утверждено новое Положение о деятельности фонда. В соответствии с этим положением основными задачами фондами являются следующие:

1. финансовое обеспечение государственной политики в сфере малого и среднего предпринимательства.
2. аккумуляция ресурсов для дальнейшего финансирования инвестиционных проектов, направленных на создание, реструктуризацию и технические инновации МП.

¹² В настоящее время насчитывается 32 банка в белорусской банковской системе. И даже в случае участия всех банков в механизме ГФ, наблюдательный совет не будет обязателен. Но такая ситуация возможна в будущем.

Для достижения этих целей фонду разрешено проводить ряд операций: аккумуляцию добровольных пожертвований; предоставление кредитов, льготных кредитов, кредитов без взимания процентов; анализ инвестиционных проектов и формирование очередности их финансирования; предоставление гарантий банкам и др. Все имущество фонда находится в государственной собственности. Председателем Правления фонда является Министр экономики. В Правление может входить до 15 членов. Правление назначает генерального директора исполнительной дирекции фонда, который в свою очередь назначает остальных членов исполнительной дирекции, являющегося исполнительным органом фонда и подотчетного Правлению.

Текущие результаты деятельности БФФПП не столь успешны. Основным фактором такого положения является отсутствие притока средств, и, таким образом, недостаток возможностей по наращению капитала и активов. Главной причиной этого является фактическое наличие лишь одного источника пополнения ресурсной базы – государственных вливаний. На сегодняшний день вся ресурсная база БФФПП составляет порядка USD 0.3 млн, из которых практически 100% является собственным капиталом, обеспеченным правительством и который не пополнялся на протяжении нескольких лет. Устав фонда не предполагает привлеченных средств (депозитов) и поэтому только добровольные пожертвования потенциально могут увеличить капитал фонда. Но современное состояние белорусского малого бизнеса и законодательные нормы не создают никаких стимулов для такого рода пожертвований.

Активные операции БФФПП также не столь успешны. Долгосрочная тенденция снижения процентных ставок, вкупе с обязанностью фонда предоставлять часть кредитов ниже рыночной процентной ставки не дают фонду возможности расширить масштабы своей деятельности за счет капитализации прибыли. Более того, в последние годы БФФПП столкнулся с убытками суммарной величиной в размере BYR 57.7 млн в течение 2002-2003 гг. Более того, у фонда существует просроченная задолженность по отношению к Приорбанку в размере USD 17.7 тыс.

Но основным фактором, который демонстрирует перспективы фонда – это его роль в экономике. Оборотный капитал БФФПП составляет всего около BYR 350 млн (USD 160 тыс), в то время, как объем предоставленных банками кредитов составил порядка BYR 670 млрд. В 2003 г. фонд был в состоянии провести сделки лишь с 52 малыми предприятиями, что составляет мизерную часть от численности МП.

Переходя непосредственно к вопросу должен ли БФФПП быть реорганизован в ГФ или же нет, рассмотрим вначале аргументы в пользу реорганизации. Таких аргументов можно привести два. Первый – наличие определенной суммы средств, хотя объем данных средств и гораздо ниже необходимого. Второй – некоторый опыт в сфере финансов МП.

Аргументы против реорганизации следующие. Во-первых, собственный капитал фонда слишком мал по сравнению с минимально необходимым объемом в 5.8 млн. Во-вторых, опыт БФФПП в предоставлении гарантий также не говорит в пользу реорганизации, так как почти 100% доходных активов связаны с кредитными операциями, но не гарантиями (несмотря на то, что данные операции предусмотрены в его Уставе). В-третьих, концептуальные рамки создания ГФ предполагают тесное сотрудничество с банками, в то время как фонд находится в 100%-ой государственной собственности. Это создаст дополнительные трудности в реструктуризации его капитала, в случае участия банков. В-четвертых, структура управления фондом не соответствует с эталонной модели для ГФ и также должна будет подвергнуться реструктуризации. В-пятых, текущее финансовое положение БФФПП негативным образом отразится на имидже создаваемого ГФ, который будет вынужден принять на себя его долги. Убытки на протяжении последних лет и

несущественная роль БФФПП в развитии малого бизнеса привели к формированию не самого лучшего имиджа фонда в качестве контрагента, и, следовательно, это может неблагоприятно повлиять на доверие вновь созданной на базе БФФПП организации, при процедуре предоставления гарантий.

Сравнивая аргументы за и против, мы приходим к выводу, что БФФПП не следует реорганизовывать в ГФ. Наоборот, ГФ должен стать вновь созданной самостоятельной организацией. Однако, возможна и еще одна схема. Министерством экономики был разработан проект указа президента, предусматривающего ликвидацию БФФПП в виду его неэффективности. Мы считаем, что в таком случае было бы целесообразно ликвидировать БФФПП и перенаправить его капитал в уставный фонд создаваемого ГФ. В некоторой мере это нивелирует проблему аккумуляции средств в гарантийный капитал. Вместе с тем, не должно сохраняться каких-либо юридически или экономических связей между данными юридическими лицами, в виду возможных неблагоприятных последствий указанных выше.

Рекомендация 3. Белорусский ГФ должен являться вновь созданной организацией и не должен основываться на реорганизованном БФФПП. Единственный приемлемый вариант – это ликвидация БФФПП и перенаправление его средств в уставный капитал ГФ.

5. Юридические меры по привлечению к финансовому участию в гарантийном фонде

Концептуальные рамки создания белорусского ГФ предусматривают создание стимулов для банков, оговоренных в законодательном порядке. Вкратце, такие стимулы должны включать эксклюзивное право банков-участников на получение гарантий по кредитам МП; правило по обязательному размещению депозитов ГФ в банках-участниках, предоставляющих кредиты МП; необходимость заключения двустороннего соглашения между ГФ и каждым банком-участником, которое должно регулировать из взаимоотношения и количественные характеристики принимаемых на себя обязательств¹³.

Но помимо указанных мер, целесообразно наличие дополнительных законодательных стимулов, для привлечения банков к участию уже на ранних стадиях процесса. В хронологическом порядке банки, принимая участие в механизме консолидированных гарантий, могут столкнуться со следующими проблемами в силу существующих норм регулирования банковской деятельности: трудности при процедуре предоставления кредитов МП; трудности получения гарантии ГФ; недостаток ресурсной базы для выдачи кредитов.

5.1. Трудности при процедуре предоставления кредитов МП

В общем случае банк предпочтет предоставить кредит относительно крупному предприятию, так как величина предоставляемого кредита практически не влияет на величину операционных и административных издержек, которые являются практически постоянными. После того как новая Инструкция «О порядке предоставления (размещения) банками денежных средств в форме кредита и их возврата», регулирующая процесс кредитования в белорусском правовом поле, вступила в силу, данная процедура существенно упростилась. Во-первых, она ввела новое четкое определение микрокредита, которым считается кредит меньший 7500 базовых величин. Кроме того, ст. 11 данной Инструкции делает процедуру предоставления микрокредитов проще, нежели для обычного кредита. Но Инструкция не описывает конкретные условия этого упрощенного режима, которые могли бы применяться на практике, а предполагает, что конкретные условия микрокредитного

¹³ Для более подробной информации см. АЗ/01/05 " Гарантийные фонды для предприятий малого и среднего бизнеса ", стр. 5-6.

договора (например, целевое назначение кредита, перечень регистрационных и финансовых документов, которые должны быть предоставлены банку, и др.) должны определяться каждым банком самостоятельно. При реализации схемы распределения риска, которую предполагает механизм ГФ, банки смогут обратиться к процедуре предоставления микрокредитов¹⁴ и разработать специальный внутренний нормативный акт, регулирующий данную процедуру и максимально ее упрощающий. Мы считаем, что в данном случае существующие нормы регулирования процедуры предоставления кредита дадут банкам возможность минимизации административных издержек. Но, тем не менее, мы считаем, что необходимо установление более четких правил, регламентирующих общий упрощенный порядок предоставления микрокредитов, то есть минимальный перечень предоставляемых банку документов и прочие упомянутые условия. Это позволит предотвратить некоторые проблемы банков, связанные с неясным и нечетким порядком предоставления микрокредитов, и, как следствие, возможных проблем с надзорными органами.

Кроме того, данный ст. 13 данной Инструкции предусматривает ограничение возможностей предоставления кредитов наличными деньгами. С одной стороны, это может быть оправдано с позиции проведения монетарной политики, то есть ограничения наличных денег в обращении. С другой стороны, доля такого рода кредитов МП будет достаточно мала, и не будет оказывать существенного воздействия на величину наличных денег в обращении. Более того, если основной проблемой является ограничение наличных денег в обращении, то более уместным было бы количественное ограничение, установленное НББ в качестве максимальной суммы кредита выдаваемого наличными деньгами и не направляемого на цели, оговоренные в данной статье. В международной практике технологии микрофинансирования¹⁵ предполагают возможность выдачи небольших кредитов наличными деньгами, так как такая форма обеспечивает множество преимуществ для МП, большинство из которых имеют небольшие обороты. Мы считаем, что Инструкция должна быть дополнена нормой о том, что микрокредиты могут выдаваться наличными деньгами. С точки зрения монетарных параметров, дополнительно может быть введено количественное ограничение на максимальную сумму кредита, выдаваемого наличными деньгами.

5.2. Трудности при получении гарантий ГФ

Еще одно препятствие для гарантийного механизма предопределяется нормой, содержащейся в ст.1.3 указа президента «О мерах по регулированию банковской деятельности в Республике Беларусь» № 209. Эта норма предполагает, что все поручительства и гарантии, связанные с предоставлением кредита должны обеспечиваться залогом имущества гаранта. Возможны лишь несколько исключений: для кредитного договора с суммой менее 2000 базовых величин, заключенных с одним из шести уполномоченных банков; для кредитов физическим лицам, выданных Беларусбанком; для кредитов, выданных НББ своим сотрудникам. Эта норма существенно подрывает механизм консолидированных гарантий. Во-первых, так как исключения сделаны только для уполномоченных банков, в то время как вероятность активного участия в данном механизме мелких и средних частных банков достаточно велика. Во-вторых, ограничение в 2000 базовых величин значительно меньше, нежели предельная величина микрокредита, оговоренная в Инструкции, и, таким образом, это не дает возможности получения кредита достаточно большой части целевой группы. В-третьих, механизм деятельности ГФ

¹⁴ Так как механизм ГФ предполагает преимущественное обслуживание малых предприятий, то можно предположить, что объем кредитов в размере до 7500 базовых величин (то есть около USD 85 тыс) будет достаточен для них, и следовательно, попадать в категорию микрокредита.

¹⁵ Для более подробной информации см. АЗ/12/04 "Предложения по развитию микрофинансовых предприятий в Беларуси", стр. 8-9.

предполагает размещение им депозитов в банках, в качестве частичного покрытия предоставленных гарантий, в размере и на условиях, оговоренных в соглашении между ГФ и каждым банком. В соответствии же с белорусским законодательством такая форма обеспечения будет классифицироваться как гарантийный депозит денег, в то время как указ предусматривает залог имущества, являющийся другой формой обеспечения обязательств.

Отмена данной статьи целиком приведет к устранению препятствий на пути развития механизма ГФ. Однако такая отмена может привести и к дополнительным кредитным рискам, принимаемым на себя банковской системой. Таким образом, принимая во внимание оба аргумента мы считаем, что как минимум, первая часть данной нормы должна быть изменена и звучать следующим образом: «Поручительства и гарантии по кредитному договору должны обеспечиваться поручителем или гарантом путем гарантийного депозита денег, залога имущества поручителя или гаранта, кроме поручительств и гарантий по кредитному договору на сумму до 7000 базовых величин».

5.3. Недостаток ресурсной базы для выдачи кредитов

Обсуждая механизм консолидированных гарантий, мы подчеркивали, что он может обеспечить дополнительные депозиты для банков. Но часть этих ресурсов ГФ (разность между валовым собственным капиталом ГФ и государственной долей в нем) изначально были внесены самими банками в уставный капитал ГФ. Поэтому, удержание части средств от этих депозитов в фонд обязательных резервов в соответствии постановлением НББ «Об установлении нормативов обязательных резервов, депонируемых в Национальном банке» №44, лишено экономического смысла.

В общем случае можно выделить две основные функции обязательных резервов: регулирование ликвидности банковского сектора и регулирование денежного предложения. Так как вклад банков в ГФ приводит к изначальному оттоку ликвидности из банковской системы, а лишь затем эти средства вновь возвращают к банкам в виде депозитов, то последние не должны входить в расчет средств, часть которых подлежит депонированию в фонд обязательных резервов. Что касается ограничения денежного предложения, то отмена резервных требований для этих депозитов не приведет к его существенному увеличению, даже если допустить, что весь капитал ГФ, учитывая государственную долю, будет депонирован в банках. Поэтому мы считаем, что фактически собственные средства банков должны быть полностью освобождены от требований обязательного резервирования. Это позволит восстановить ликвидность банков после изначального ее оттока и не приведет к избыточному денежному предложению.

Рекомендация 4. Некоторые нормы банковского законодательства должны быть изменены.

4.1. Должна существовать возможность предоставления кредитов наличными деньгами до определенных пределов, и процедура предоставления микрокредитов в законодательстве должна быть раскрыта более четко.

4.2. Норма, устанавливающая необходимость залога имущества гаранта должна быть отменена или же существенно изменена.

4.3. Депозиты ГФ, размещенные в банках должны быть освобождены от требований обязательного резервирования.

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

Минск, май 2005 г.