

О РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГАРАНТИЙНЫХ ФОНДОВ

Абакиров Сыргак, эксперт Агентства по продвижению и защите инвестиций
Кыргызской Республики <syrgak.a@gmail.com>

ON REGULATION OF THE ACTIVITIES OF GUARANTEE FUNDS

Abakirov Syrgak, Expert, Investment Promotion and Protection Agency
of the Kyrgyz Republic <syrgak.a@gmail.com>

КЕПИЛДИК ФОНДДОРДУН ИШ-АРАКЕТИН ЖӨНГӨ САЛУУ

Абакиров Сыргак, эксперт, Кыргыз Республикасынын инвестицияларды алга
жылдыруу жана коргоо агенттигинин

Abstract

In Kyrgyzstan, there is a system of guarantee funds, which includes OJSC “Guarantee Fund” and six regional guarantee funds. They help SMEs in obtaining the necessary loan amount in case of insufficiency of collateral. Until now, they function without a regulatory and supervisory authority. With the growth of capitalization of regional guarantee funds, the formation of the capital of OJSC “Guarantee Fund” in the amount of KGS 282 million to reduce the risk in their activities, the question arises of introducing regulation and supervision over the operation of guarantee funds and determining the supervisory authority. The article describes these issues and their solutions.

Keywords: guarantee fund, regulation, monitoring, small and medium businesses, collateral, guarantee, credit, loan loss provision, prudential regulations, banks.

Аннотация

В Кыргызстане существует система гарантийных фондов, в которую входят ОАО «Гарантийный фонд» и шесть региональных гарантийных фондов. Они помогают МСП в получении необходимой суммы кредита в случае недостаточности обеспечения. До сих пор они функционируют без регулирующего и надзорного органа. С ростом капитализации региональных гарантийных фондов капитал ОАО «Гарантийный фонд» составил 282 млн. сом. Для снижения рисков его деятельности возникает проблема регулирования и надзора за функционированием гарантийных фондов и определения надзорного органа. В статье предлагаются решения этой проблемы.

Ключевые слова: гарантийный фонд, регулирование, надзор, малый и средний бизнес, залог, гарантия, кредит, РППУ, экономические нормативы, банки.

Аннотация

Кыргызстанда «Кепилдик фонду» ААК жана алты жергиликтүү кепилдик фонддору сыяктуу кепилдик фонддор системасы бар. Алар кичи жана чакан ишканаларга камсыздоо камсыздоо жетишпеген мезгилде керектүү суммадагы насыя алганга жардам берет. Ушул күнгө чейин көзөмөлдөөчү жана жөнгө салуучу органдары жок эле иштеп келе жатат. Жергиликтүү, ААК «Кепилдик фонду» фонддорунун капиталы капитализациянын өсүүсү менен 282 млн.сомду түзгөн. Рискти азайтуу үчүн көзөмөлдөө органын аныктоо жана кепилдик фонддордун иштешин жөнгө салууда алардын иш-аракеттеринде көйгөйлөр пайда болот. Макала ушул көйгөйлөрдү чечүүнү камтыйт.

Негизги сөздөр: кепилдик фонд, жөнгө салуу, көзөмөлдөө, кичи жана чакан ишкана, кепилдик, насыя, экономикалык нормативдер, банктар

Введение

В Кыргызской Республике в 2011 г. создана новая финансовая система гарантийных фондов, основной задачей которых является доступ к финансам малого и среднего предпринимательства (МСП) при недостаточном залоговом обеспечении. Необходимость создания гарантийных фондов (ГФ) обусловлена тем, что по оценкам независимых экспертов от 40 до 50% обратившихся предпринимателей не могут получить необходимую сумму кредита из-за недостатка залога. Это связано с тем, что банки при выдаче кредита требуют ликвидный залог в объеме не менее 120% от суммы кредита, оценка залога принимается банками приблизительно в 50% от рыночной стоимости залога. Кроме того, отсутствие у части субъектов МСП хорошей кредитной истории предопределяет отказ банков от предоставления кредита либо высокую процентную ставку кредита.

В Кыргызстане функционируют ОАО «Гарантийный фонд» (ОАО «ГФ») с капиталом 282 млн. сом. и шесть региональных/муниципальных гарантийных фондов (РГФ) с общим капиталом 32 млн. сом., которые помогают облегчить доступ предпринимателей к финансам при недостатке залога и успешно его решают. Регулирующего и надзорного органа за гарантийными фондами в Кыргызстане в настоящее время нет, а также отсутствуют нормативы формирования резервов от потенциальных потерь от гарантийной деятельности (РППУ).

В мире существуют различные подходы к регулированию и надзору в следующем диапазоне: от отсутствия регулирующего и надзорного органа до предоставления полномочий по надзору центральным/национальным банком или органом по регулированию финансового рынка.

Будет ли определен надзорный орган или не будет, необходимо установить различные нормативы деятельности гарантийных фондов, основными из которых являются минимальный капитал ГФ, максимальная сумма гарантии, а также норматив по формированию РППУ от гарантийной деятельности.

В данной статье описывается необходимость определения регулирующего и надзорного органа за деятельностью ГФ в Кыргызской Республике и ряда нормативов их деятельности.

1. Предпосылки введения регулирования и надзора за деятельностью гарантийных фондов

Потребность субъектов МСП в гарантиях оценивается более чем в 15 млрд. сом., что способствовало созданию ГФ в Кыргызской Республике. Анализ потребности в гарантиях для получения кредита показал, что из общего количества потенциальных клиентов, обратившихся в банки за кредитом, 40-50% нуждаются в гарантиях из-за недостатка в залогах. При более чем 500 тыс. заемщиков банков и МФО оценочно 150-200 тыс. нуждаются в залогах.

Правовой основой деятельности ГФ является Закон «О гарантийных фондах в Кыргызской Республике», принятый в 2013 г., в котором описаны 3 норматива для регулирования их деятельности: 1) минимальный капитал не менее 6 млн. сом.; 2) максимальная сумма гарантии не должна быть выше 50% от суммы кредита банка; 3) максимальная сумма гарантии не должна быть выше 10% от капитала ГФ.

Для оказания содействия субъектам МСП в получении необходимой суммы кредита были созданы ОАО «Гарантийный фонд» (в 2016 г.) с капиталом 282 млн. сом. (эквивалент 4 млн. долл. США), а также региональные ГФ (РГФ) в городах Кара-Балта, Джалал-Абад, Ош, Каракол, Кант и Сарай айыл окмоту Ошской области созданы в период с 2011 по 2015 г. с общим капиталом 33 млн. сом.

Результаты деятельности ОАО «Гарантийный фонд» (работает с ноября 2016 г.) и шести региональных ГФ с 2011 по 2017 г. приведены в табл. 1 и оцениваются как достаточно хорошие.

Таблица 1 – Показатели деятельности ГФ КР по состоянию на 31.12.2017 г.

	Региональные ГФ 30.11.2017	ОАО «Гарантийный фонд» 31.12.2017
Общий капитал, млн. сом.	33	282
Количество выданных гарантий, единиц	530	237
Сумма выданных гарантий, млн. сом.	60	248
Сумма выданных кредитов, млн. сом.	281	972
Создано новых рабочих мест, единиц	480	476
Поддержано действующих рабочих мест, единиц	1 239	2 939
Возвратность, %	99	100
Гарантии предоставлены, %:		
на производство	2	20
на сельское хозяйство и переработку	22	26
на туризм и другие услуги	16	22
на торговлю	60	32

Рост капитализации РГФ, создание ОАО «ГФ» с капиталом 282 млн. сом. диктуют необходимость регулирования и надзора за деятельностью системы ГФ даже при возвратности 100%. Это позволит снизить риски при дальнейшей деятельности и развитии системы ГФ в Кыргызской Республике.

2. Регулирование и надзор за деятельностью гарантийных фондов

Принципы регулирования и надзора за ГФ во многом схожи в различных странах. В то же время могут быть различные подходы к внешнему регулированию и надзору.

Независимо от формы собственности ГФ (будут ли они в собственности правительства, муниципальных органов власти, созданы на основе частного капитала или ГЧП) на определенном этапе должно быть введено регулирование и надзор за деятельностью ГФ.

Есть различные подходы к регулированию и надзору за гарантийными фондами:

- первый подход – с начала деятельности осуществлять регулирование и надзор;
- второй подход – на начальном этапе создания и деятельности гарантийных фондов внешнее регулирование и надзор не применять до определенного уровня развития ГФ, когда они уже прочно заняли место на финансовом рынке, увеличили капитал, имеют хорошую динамику развития;
- третий подход – предоставить право ассоциациям ГФ осуществлять регулирование и надзор за деятельностью ГФ как саморегулируемые организации.

С точки зрения финансового регулирования и надзора, ГФ можно разделить на три категории: (i) ГФ, которые регулируются национальными органами; (ii) ГФ, которые не регулируются; и (iii) ГФ, образованные международными финансовыми институтами, которые могут не регулироваться. Последние две категории являются наиболее распространенными.

Среди гарантийных схем, которые подпадают под сферу компетенции национальных органов власти, регулирование и надзор за ГФ может осуществляться на различных уровнях. При классификации ГФ в качестве финансовых посредников, они будут подконтрольны центральному банку, органу банковского надзора или другому органу, регулирующему деятельность финансового сектора.

В некоторых странах ГФ для предоставления гарантий требуется лицензия в качестве кредитной организации, даже если они не выдают кредиты. В таких случаях ГФ контролируются национальными финансовыми органами и с учетом пруденциального

регулирования, который определяет минимальные требования к капиталу, в том числе правилами Базель I-II-III. При соблюдении регулятивных требований ГФ может добиться освобождения от надзора со стороны надзорных и регулирующих структур¹. В некоторых странах существуют специальные правила для ГФ, разработанные с учетом их структуры собственности и управления.

Учитывая, что система ГФ еще относительно новая, даже когда они находятся под надзором, не во всех странах определены требования к минимальному значению капитала и его достаточности. Национальные регулирующие органы по своему усмотрению определяют уровень достаточности капитала ГФ, который позволяет им проводить оценку устойчивости ГФ. Важным вопросом является установление нормативов отчислений провизий/потерь по кредитам, часть которых гарантирована ГФ.

Деятельность ГФ по предоставлению гарантий очень близка к функциям банков по предоставлению кредитов. Поэтому режим регулирования и надзора за ГФ также близок к пруденциальным нормативам, регулирующим деятельность банков. Особенно это относится к нормативам по минимальным требованиям к капиталу ГФ, максимальной сумме гарантии, созданию РППУ, а также налогообложению.

Вопросы формирования РППУ и налогообложения будут рассмотрены отдельно.

Международный опыт становления гарантийных фондов показывает, что наиболее правильным является не осуществлять на начальном этапе внешнее регулирование и надзор за деятельностью ГФ, а вводить надзор по мере увеличения их капитализации, уровня развития и только по истечении, например, 7-12 лет.

В качестве примера можно привести деятельность гарантийных фондов в Польше. Они работают более 25 лет, и там нет специального закона или надзорного органа за деятельностью ГФ, которая регулируется нормами таких некоммерческих организаций, как Польская ассоциация развития предпринимательства и ассоциации ГФ Польши. Эффективность достаточно хорошая, в Польше работает 51 ГФ, качество портфеля гарантий высокое и все ГФ успешно развиваются.

Другим примером надзора за деятельностью ГФ является Италия. ГФ в Италии работают более 40 лет. Внешнего надзора и регулирования не было долгое время. Но по истечении более 20 лет деятельности ГФ были внесены изменения в банковское законодательство Италии и надзорным органом за деятельностью ГФ был определен Центральный банк Италии (ЦБИ). При этом ЦБИ осуществляет надзор за деятельностью ГФ, капитал которых превысил 75 млн. евро, а у ГФ, капитал которых не достиг уровня 75 млн. евро, надзор не осуществляется. Необходимо отметить, что стимулом увеличения капитала ГФ до указанного уровня является финансовая помощь государства при достижении капитала в 75 млн. евро и выше. Это является хорошим стимулом и ожидается, что многие ГФ достигнут указанного уровня капитала, и за ними будет осуществляться надзор со стороны ЦБИ.

2.1. Регулятивные нормы для гарантийных фондов

В целях минимизации рисков в деятельности ГФ необходимо введение регулятивных норм, которые позволят более эффективно работать ГФ при предоставлении гарантий, взаимодействии с банками и субъектами МСП. К основным регулятивным нормам относятся: 1) минимальный капитал; 2) максимальная сумма гарантии; 3) мультипликатор ГФ.

¹ В Германии ГФ договорились с финансовым регулятором (BaFin) об освобождении от надзора при соблюдении двух условий: i) ГФ не допускается к привлечению депозита; ii) капитал инвестируется в срочные депозиты. Согласно этому ГФ определяет лимит капитала для конкретного банка, чтобы банк предоставлял кредиты с мультипликатором. Средства ГФ остаются в балансе ГФ.

1) Минимальный капитал

Минимальный капитал ГФ в Кыргызской Республике определен в сумме 6 млн. сом. в соответствии с Законом «О гарантийных фондах в Кыргызской Республике» (2013 г.). Данная норма была определена для РГФ и является низкой уже в настоящее время. Создание ОАО «ГФ» с капиталом 282 млн. сом. доказывает это. Поэтому в будущем, учитывая особенности деятельности РГФ, возможности местных бюджетов, а также создания ГФ со стороны частных компаний или в виде ГЧП, необходимо рассмотреть возможность увеличения капитала.

2) Максимальная сумма гарантий

В целях снижения риска в деятельности ГФ необходимо установление ограничений на максимальную сумму гарантий, которая должна ограничиваться двумя взаимосвязанными показателями:

максимальной долей гарантии от суммы кредита (коэффициент: гарантия/кредит);

максимальной долей гарантии от суммы капитала ГФ (коэффициент: гарантии/капитал).

Гарантии должны выдаваться только при условии, что эти два показателя выполняются, в противном случае риск невозврата увеличивается.

3) Мультипликатор гарантийного фонда

Для большего охвата предпринимателей используется мультипликатор ГФ, который позволяет банкам выдавать больше кредитов на единицу гарантий.

Рассмотрим более детально указанные показатели.

Коэффициент: гарантия/кредит

В экономическом смысле схема с участием гарантийного фонда означает помощь развитию МСП и разделение риска, то есть ГФ и банк делят риск по кредиту между собой в определенной пропорции. Но это не означает, что гарантийный фонд будет принимать излишне высокие риски, в то время как банк – нет. Более того, это не означает, что гарантийный фонд будет одобрять все заявки. ГФ по-прежнему будет руководствоваться в своей деятельности оценкой кредитного риска и будет отказывать в предоставлении гарантий, которые сопряжены с более высоким риском, нежели выполнение порога приемлемости предоставления гарантий.

Готовность ГФ принимать те риски, которые нежелательны для банков, базируется на: а) некоммерческом характере деятельности; б) возможности лучшего риск-менеджмента. Более того, ГФ не должен принимать весь риск в полной мере, а заемщик должен частично предоставлять обеспечение банку. В разных странах максимальное значение коэффициента гарантия/кредит варьируется в различных пределах (табл. 2).

Таблица 2 – Коэффициент гарантия/кредит и требования к обеспечению заемщиками в различных странах [2]

Страна	Коэффициент гарантия/кредит
Венгрия	60% для сельскохозяйственных предприятий; 90% для кредитов, меньших HUF 10 млн. (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

В Кыргызской Республике в соответствии с изменениями, внесенными в Закон «О гарантийных фондах в Кыргызской Республике» в 2016 г., максимальная сумма гарантии должна быть не более 50% от суммы кредита. В общем случае данный коэффициент должен

быть коррелирован с оценкой кредитного риска в экономике, который связан с макроэкономической конъюнктурой.

В первоначальном варианте Закона «О гарантийных фондах в Кыргызской Республике» максимальная сумма гарантии ограничивалась 30% от суммы кредита. По результатам деятельности муниципальных ГФ с 2011 г., которые показали 100% возвратность, было принято решение увеличить данный показатель до 50%.

Данная величина в 50% может остаться в качестве максимального лимита для всех кредитов на период развития системы ГФ, например, еще 5-10 лет. При успешной деятельности ГФ, хорошем качестве портфеля гарантий и кредитного портфеля банковской системы данная величина может быть повышена.

Коэффициент: гарантии/капитал

В целях снижения риска и охвата большего количества субъектов МСП, нуждающихся в гарантиях, ГФ должен ограничивать максимальную сумму от собственного капитала ГФ. Сумма гарантии ГФ на одного клиента не может превышать, желательно, 5-10% от суммы собственного капитала ГФ в развивающихся рынках и не более 10-15% для развитой экономики.

В соответствии с Законом «О гарантийных фондах в Кыргызской Республике» максимальная сумма гарантии определена в размере не более 10% от суммы капитала ГФ.

Мультипликатор гарантийного фонда

Мультипликатор ГФ позволяет ГФ выдавать большую сумму гарантии по сравнению с его капиталом. Это позволяет более эффективно использовать имеющийся капитал ГФ. При хорошем качестве гарантийного и кредитного портфеля применение мультипликатора обосновано. Например, в Японии применяется законодательно мультипликатор 1:60, фактически мультипликатор составляет 1:52. Средний мультипликатор членов Ассоциации европейских ГФ (АЕСМ) составляет 1:8,7, при этом у ГФ разных стран Евросоюза мультипликатор колеблется от 1:0,5 до 1:109.

3. О надзорном органе за деятельностью ГФ

ГФ в Кыргызской Республике за 7 лет деятельности прошли первый этап становления, увеличиваются капитализация ГФ, сумма и количество предоставленных гарантий и уже возникла необходимость определения органа надзора за деятельностью ГФ.

До создания ОАО «ГФ» надзор за деятельностью РГФ можно было передать Ассоциации ГФ Кыргызской Республики как саморегулируемой организации. Однако с созданием ОАО «ГФ» с капиталом 282 млн. сом., с увеличивающейся ролью и участием ГФ в процессе кредитной деятельности, ростом количества банков, желающих сотрудничать с ГФ, увеличением доли гарантий в ВВП и доли кредитов, выдаваемых под гарантии ГФ, **рекомендуется** передать функции регулирования и надзора за деятельностью ГФ Национальному банку Кыргызской Республики (НБКР).

Еще одним обоснованием этого является то, что ГФ в своей деятельности являются участниками процесса кредитования вместе с банками, а надзор за банками осуществляет НБКР. Тем более, что высокий уровень кадров НБКР, многолетний и успешный опыт надзора за деятельностью банковской и микрофинансовой систем и системы кредитных союзов позволяют выразить уверенность, что надзор за деятельностью ГФ будет успешным.

Это было бы правильным решением, способствующим снижению риска и более успешной деятельности ГФ для оказания помощи субъектам МСП в получении необходимой суммы кредита при недостаточности залога.

Банками-партнерами ГФ являются ОАО «Айыл банк», «РСК-банк», ОАО «КБ Кыргызстан», «Банк Азии», «Финка-банк», «Банк Компаньон», «Демир банк», «Халык банк», «БТА банк», «КИСВ банк» и Российско-Кыргызский фонд развития.

Использованные источники

1. Абакиров, М. Гарантийный фонд как инструмент развития малого и среднего бизнеса / М. Абакиров, С. Абакиров. – Бишкек: изд-во «Улуу тоолор», 2014. – 200 стр.
2. Международный опыт создания и деятельности гарантийных фондов / Л. А. Истомина, М. Н. Калмыкова, С. В. Овсейко / Совместный проект Правительства Республики Беларусь и Программы развития ООН. – Минск, 2003. – 52 стр.