

© 2009 г.

Мукаддас Джоробаева

ст. преподаватель Ошского технологического университета имени академика М.М. Адышева (Кыргызская Республика)

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ КЫРГЫЗСТАНА

Кыргызстан – аграрная страна, но в республике отсутствует научно обоснованная финансово-кредитная политика в аграрном секторе. В настоящее время кредиты недоступны большинству действующих субъектов сельского хозяйства, особенно фермерским хозяйствам. Существующая система коммерческого кредитования ориентирована на доходность в отраслях с относительно высокой оборачиваемостью капитала. Процентные ставки и условия кредитования не дают возможности товаропроизводителям аграрного сектора успешно выступать на рынке кредитных ресурсов. Одни лишь товарные кредиты и лизинг не могут полностью решить все проблемы кредитования на селе.

Между тем товарное сельскохозяйственное производство в силу своей сезонности, длительности цикла, зависимости от природного фактора и прочих особенностей остро нуждается в адекватном кредитном механизме. Работа на селе в рыночных условиях без привлекаемых средств немыслима и неэффективна. Более того, постоянный опережающий рост издержек сельскохозяйственного производства, сокращение его объемов, отсутствие адекватной рыночной инфраструктуры, низкий платежеспособный спрос потребителей, монополизм в смежных отраслях, массиванный импорт лишили сельскохозяйственные предприятия оборотных средств. Трудности с реализацией продукции и снижение объемов невозвратного бюджетного финансирования еще более обострили потребность в привлечении дополнительных средств со стороны.

Реальная ситуация в аграрном секторе, переживающем кризис, делает необходимой разработку новых, принципиальных и четких подходов к финансово-кредитной политике, более соответствующих законам рынка и конкуренции. Кредитование должно быть конкурсным, обеспеченным возвратом, гласным, зависимым от хозяйственного интереса участвующих в нем субъектов. Прямое государственное вмешательство на кре-

дитном рынке должно быть в перспективе заменено государственным гарантированием кредитов для села, работой через коммерческие структуры (банки, рыночные субъекты и т.д.). Финансово-кредитная политика государства в сельском хозяйстве призвана стимулировать повышение эффективности производства, структурную перестройку и адаптацию товаропроизводителей к деятельности в новой рыночной среде, развитие инфраструктуры рынка, поддерживать стратегически важные производства и объекты, создавать условия для нормальной конкуренции на внешнем и внутреннем рынках.

Инструментами государственной финансово-кредитной политики должны быть:

- прямая бюджетная государственная поддержка товаропроизводителей сельского хозяйства, оказываемая в форме дотаций и компенсаций. Ее необходимо оказывать стратегически важным для сельского хозяйства производствам;

- безвозвратные капитальные государственные вложения. Это инвестиции государства в принадлежащие ему производства, строительство и реконструкцию мелиоративных систем, водохозяйственных объектов, развитие системы образования и т.д. Они будут предоставляться также на конкурсной основе хозяйствующим субъектам, участвующим в государственных программах, если государственное безвозвратное финансирование предусмотрено их условиями;

- возвратные государственные капитальные вложения. Размещаются на конкурсной основе среди хозяйствующих субъектов, участвующих в государственных программах, а также государственных предприятий и объектов инфраструктуры;

- краткосрочные кредиты под льготные проценты. Размещаются среди товаропроизводителей в аграрном секторе коммерческими банками, участвующими в льготном кредитовании на конкурсной основе, с учетом кредитоспособности ссудозаемщиков под залог их имущества;

- долгосрочные кредиты под льготные проценты. Выдаются товаропроизводителям аграрного сектора самостоятельно коммерческими банками, участвующими в льготном, поддерживаемом государством кредитовании под конкретные проекты с учетом кредитоспособности ссудозаемщика под залог их имущества или под гарантии государства;

- товарные кредиты: краткосрочные (для приобретения ГСМ, минеральных удобрений, других ресурсов) и долгосрочные (лизинговые

операции). Выдаются товаропроизводителям аграрного сектора фирмами-операторами с учетом кредитоспособности ссудозаемщиков под залог их имущества, в том числе продукции. Государственная поддержка депрессивных территорий, а также территорий с конъюнктурно неблагоприятной структурой производства.

Государственная поддержка сельхозтоваропроизводителей на уровне регионов входит в компетенцию органов законодательной и исполнительной власти и финансируется из соответствующих бюджетов. Предложения о конкретных видах и объектах государственной поддержки готовят органы государственного управления аграрного сектора соответствующих уровней совместно с другими заинтересованными органами исполнительной власти. Бюджетные дотации должны выплачиваться для возмещения затрат, не покрываемых по объективным причинам реализационными ценами на продукцию, произведенную в основных зонах товарного производства. Бюджетные компенсации выплачиваются для обеспечения минимально достаточного уровня эффективного потребления отдельных средств производства, удорожание которых не компенсируется повышением цен на сельскохозяйственную продукцию.

Прямая государственная поддержка должна быть в первую очередь направлена на стимулирование эффективности сельскохозяйственного производства регионов. Ее принципами будут адресность, прозрачность и понятность механизмов для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Выплаты должны быть ритмичными и полными в соответствии с бюджетными назначениями и утвержденными порядками. Бюджетные дотации и компенсации должны выплачиваться сельскохозяйственным товаропроизводителям, независимо от форм их собственности, организации производства и каналов реализации продукции на внутреннем рынке. Республиканские бюджетные прямые дотации не могут быть универсальными в отраслевом и региональном аспектах – для различных природно-экономических зон и продуктов должны применяться различные их виды. Так, для сельскохозяйственных продуктов, конкурентных на международных рынках, должны создаваться условия, стимулирующие экспорт. Для других базовых продуктов возможно применение временных и постепенно снижающихся протекционистских мер.

Снижению остроты проблемы кредитования в аграрном секторе в первую очередь будет способствовать снижение темпов инфляции, ставки рефинансирования коммерческих банков республики и, соответственно, ставок межбанковского и коммерческого кредитования. Льготный кредит должен ориентироваться на доходность отрасли, что обеспечит его воз-

вратность. Это позволит государству прекратить практику масштабных списаний и пролонгаций, а установление договорных и конкурсных отношений при кредитовании – избежать ответственности за ссудозаемщика.

Село нуждается в особой системе денежного кредитования с относительно высоким уровнем государственной поддержки. Однако в настоящее время в республике очень мало институтов сельскохозяйственного кредитования, кроме «Айыл-банк» и кредитных союзов. Таким образом, во многих регионах, в том числе в Ошской области, отсутствуют инструменты для доведения средств, направленных для поддержки сельского хозяйства. Поэтому при льготном кредитовании существует опасность перетока ресурсов на финансовом рынке.

Для того чтобы этого избежать, должен быть ужесточен контроль над целевым использованием кредитных ресурсов. Необходимо совместить контроль государства с ответственностью сторон, вытекающей из условий кредитных договоров. При их нарушении государство не должно брать на себя ответственность за заемщика. В любом случае при льготном кредитовании необходимо сформировать специальный документооборот, обеспечить постоянную строгую отчетность.

В зависимости от развития кредитной системы в республике, состояния экономики в целом и аграрного сектора в частности, темпов инфляции при кредитовании товаропроизводителей аграрного сектора необходимо, на наш взгляд, применять следующие механизмы льготного кредитования.

Для более эффективного государственного регулирования финансово-кредитных отношений и льготного кредитования необходимо улучшение деятельности «Айыл банка». Этот банк был организован в 1997 году. Уже в 2000 году им было выдано 3312 кредитов, а в 2008 г. – 2280 на общую сумму соответственно 55,7 и 421,6 млн сомов.

Наибольшее количество кредитов было предоставлено сельским товаропроизводителям Кара-Суйского и Узгенского районов, соответственно им было больше выделено кредитных средств.

Для расширения льготного кредитования необходимо оживить работу Фонда поддержки сельского хозяйства.

Фонд поддержки будет формироваться за счет ежегодных прямых бюджетных ассигнований, в том числе на пополнение лизингового фонда, кредитных ресурсов коммерческих банков и иных источников, средств иностранных инвесторов и других внебюджетных источников. Фонд мо-

жет формироваться и за счет средств, обращающихся в системе расчетов между правительством и коммерческими банками. Кроме того, на пополнение указанного фонда могут быть направлены бюджетные средства, высвобождаемые в связи с сокращением перечня и объема дотаций и компенсаций, а также бюджетные ссуды, выдаваемые для закупок сельхозпродукции, сырья и продовольствия в государственные фонды.

Основными функциями Фонда поддержки сельского хозяйства будут непосредственное льготное кредитование товаропроизводителей аграрного сектора, выдача гарантий уплаты части процентных платежей по кредитам, взятым товаропроизводителями аграрного сектора в коммерческих банках. В исключительных случаях за счет Фонда поддержки будут предоставляться частичные гарантии возврата основной суммы кредитов,

За счет Фонда поддержки должны поддерживаться в соответствии с решениями правительства республики лизинговые операции, товарное кредитование, инвестиционные программы и другие мероприятия, будет стимулироваться приобретение отдельных видов материальных ресурсов.

Финансовые ресурсы из фонда предоставляются на строго возвратной основе. Их возвратность обеспечивают стабильные и возобновляемые размеры фонда, которые ежегодно увеличиваются за счет прямых бюджетных ассигнований и накапливаются. Доходы Фонда поддержки, формируемые от взимания льготной процентной ставки, штрафов, пеней и другие, могут использоваться на безвозвратной основе, в том числе для гарантирования и погашения части платежей по кредитам коммерческих банков.

Пользователями средств Фонда поддержки будут:

- сельскохозяйственные предприятия, независимо от их организационно-правового статуса, форм собственности и ведомственной подчиненности;
- предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности;
- юридические лица, уполномоченные правительством на выполнение отдельных специальных функций и работ в аграрном секторе и получившие право на кредитование из Фонда поддержки.

Средства Фонда поддержки будут использоваться для кредитования сезонных затрат предприятий аграрного сектора, долгосрочного кредитования инвестиций, в том числе лизинговых операций.

Средства Фонда должны аккумулироваться в государственном банке, имеющем особый статус. Таким банком, на наш взгляд, должен стать Зе-

мельный (ипотечный) банк, который несет полную финансовую и имущественную ответственность перед государством за сохранность и целевое использование средств фонда.

По мере необходимости долги фонда должны быть реструктуризированы, т.е. Фонд поддержки сельского хозяйства нецелесообразно использовать как накопитель безнадежных долгов.

Льготное возвратное кредитование потребует совершенствования залогового механизма. В качестве залога, под который выдается кредит, будут выступать ликвидное имущество (в том числе будущее) и сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие.

Форма долгосрочного кредитования в настоящее время еще не нашла применения, т.к. она предполагает развитый рынок сельскохозяйственных земель.

На ближайшее время осуществление кредитования под залог земли будет сдерживаться отсутствием правовой базы для ее купли-продажи, а также тем, что земля как фактор производства, не приносящего дохода, имеет чрезвычайно низкую ликвидность.

Тем не менее, ипотека является одной из немногих возможностей привлечения долгосрочных коммерческих кредитов. На период становления земельного рынка и для развития системы ипотечного кредитования предлагается следующая схема Земельного банка.

Система ипотечного кредитования, в том числе поземельного кредита, развита во всех странах с рыночной экономикой и является необходимым институтом, используемым государством как в экономической, так и в социальной политике. Кредиты, выдаваемые банками под залог недвижимости (земли), обычно имеют длительный срок (10-15 лет), что позволяет уменьшить ежемесячные суммы погашения такого кредита и делает его доступным. Однако из-за длительности сроков его развитие невозможно без организации системы рефинансирования. Необходимо подчеркнуть, что ключевой задачей государства является создание условий, которые позволили бы банкам заниматься ипотечным кредитованием под залог земли без неоправданного риска.

До последнего времени в республике ипотечные кредиты под залог земли не были распространены. В настоящее время в стране создаются все предпосылки как на республиканском, так и на региональном уровнях для создания и развития системы ипотечного кредитования под залог земли путем установления понятных правил, ограничения числа его участни-

ков, связанного с необходимостью соблюдения этих правил, для снижения риска инвесторов ипотечного рынка, в том числе путем предоставления государственных и муниципальных гарантий, юридически надежно оформленного страхования.

Внедрение правовой нормы разрешения купли-продажи земли без соответствующей подготовки наверняка не достигнет цели. Прежде всего необходимо отметить, что большинство населения, проживающего на селе, не имеет финансовой возможности для покупки земли, а для получения кредита в крупных коммерческих банках не располагает достаточным залоговым обеспечением, и наряду с этим в настоящее время большинство сельских районов республики не обеспечены банковскими услугами. Следовательно, долгосрочные кредиты сельскому населению практически недоступны при существующей банковской системе в республике.

Для решения этих проблем, на наш взгляд, назревает необходимость создания Государственного земельного банка и использования банковского механизма для проведения земельной реформы, так как одним из основных вопросов, принимая во внимание сегодняшнее финансовое состояние сельчан, бесспорно, станет вопрос обеспечения равных для всех возможностей на покупку земли и получение права землепользования. Соблюдение социальной справедливости в данном вопросе возможно только при участии государства. Одной из форм решения данного вопроса могут стать кредитный механизм и целевая разработка программы долгосрочного кредитования для этих целей. Через исполнительные органы по управлению земельными ресурсами землю сельхозназначения возможно передать банку в качестве ресурсов для последующего реоформления сельскому населению в частную собственность через механизм долгосрочного кредитования.

В дальнейшем это будет способствовать совершенствованию финансово-кредитных отношений в аграрном секторе с использованием ипотечной формы кредитования под залог земли. Через кредитный механизм земля будет включена в рыночный оборот, тем самым сельчане получают доступ к финансовым ресурсам.

Товарный кредит является общепринятой в мировой практике формой кредитования. Недопустимым является только гипертрофированное его применение в ущерб денежному кредитованию. Необходимо обеспечить нормальное сочетание форм товарного и денежного кредитования, их равную доступность, право выбора товаропроизводителем наиболее эффективного с его точки зрения кредита.

Товарный кредит, поддерживаемый государством, не должен зависеть от каналов реализации сельскохозяйственной продукции и цен на

нее. Необходимо обеспечить условия для нормальной конкуренции юридических лиц, участвующих в таком товарном кредитовании. Административное закрепление операторов за ссудополучателями не допускается. Необходимо отказаться от административного распределения ресурсов по регионам республики и сельхозтоваропроизводителям, а перейти к системе государственных гарантий отобранным на конкурсной основе лизинговым фирмам и фирмам, осуществляющим товарное кредитование.

Товарное кредитование, поддерживаемое государством, будет играть вспомогательную роль и охватывать те сегменты рынка, где активность коммерческих структур невысока. В ближайшее время, однако, при отсутствии выбора у товаропроизводителей, неразвитости рыночной инфраструктуры и т.д. государственное товарное кредитование с поддержкой государства призвано играть значительную роль. Действующие в настоящее время механизмы товарного кредитования нуждаются в совершенствовании. Необходимо повысить конкурентность рынка поставляемых ресурсов, чтобы товаропроизводитель имел возможность выбора поставщиков. Сегодня такого выбора практически нет, а поставщики ГСМ, минеральных удобрений и т.д. являются монополистами, завышают цены, что требует постоянного вмешательства государства и регулирования, в том числе ценового, данного кредитного рынка. Под давлением монополистов-поставщиков сельхозтоваропроизводители, не имея выбора, вынуждены соглашаться на повышение цен.

Совершенствование действующего механизма потребует жесткой регламентации ценообразования и конкурентности отбора операторов по государственному товарному кредиту с поддержкой государства.

Для этого предлагается следующая схема: государство объявляет конкурс среди любых хозяйствующих субъектов на участие в частично поддерживаемом им товарном кредите. Выигравшие конкурс операторы заключают договоры и в соответствии с предложенными ими коэффициентами мультипликации (долевого участия) получают от государства соответствующие ресурсы, которые используют вместе со своими для товарного кредитования сельского хозяйства под сельхозпродукцию. Выбор заемщиков осуществляется операторами самостоятельно, с учетом возможности возврата кредита, о чем заключаются кредитные договоры. По окончании товарного кредита операторы возвращают соответствующие средства государству, неся перед ним полную ответственность за возвратность кредита. Государство, таким образом, не несет ответственности по кредитам сельскохозяйственных товаропроизводителей (за исключением форс-мажорных обстоятельств).

Эффективность подобных операций будет обеспечиваться не только формальными договорными обязательствами сторон, но и непосредственным хозяйственным интересом фирм-операторов (при условии, если объем государственных средств не будет превышать объем коммерческих), возможностью увеличения оборачиваемости средств и т.д.

Может также быть использован вариант передачи средств лизингового фонда на конкурсной основе непосредственно лизингополучателям, с тем чтобы они имели возможность больше влиять на ресурсный рынок, участвовать в конкурсном отборе лизингооператоров, самостоятельно выбирать себе поставщиков и посредников. В этом случае товаропроизводители выступают учредителями специализированных лизинговых компаний с внесением этих средств в виде вкладов в уставный капитал. Лизинговые компании образуются на базе снабженческо-сбытовых и сервисных организаций аграрного сектора, будут работать на бесприбыльной основе, а их деятельность подлежит лицензированию в соответствии с действующим законодательством. Учредителями лизинговых компаний наряду с сельхозтоваропроизводителями могут быть банковские структуры, машиностроительные, торговые предприятия и прочие.

Расширению круга коммерческих участников в лизинговых операциях будет способствовать создание лизинговых фондов на местах. Обеспечение условий для нормальной конкуренции на ресурсном рынке, общий надзор за проведением лизинговых операций с поддержкой государства должны осуществляться Минсельхозом или органом, уполномоченным им. Развитие лизинговых операций в аграрном секторе, по всей вероятности, во многом зависит от развития банковских структур в сельской местности, и в первую очередь от развития региональных банков и Государственного земельного банка. На первых порах именно эти банки должны вместе с другими финансовыми институтами и предпринимателями быть учредителями лизинговых компаний в регионах.

Перспективной формой организации кредитования на селе, в том числе с приемлемым процентом для сельскохозяйственного товаропроизводителя могли бы стать кредитные кооперативные банки, преобразованные из кредитных союзов. Такие банки существуют во многих развитых странах, в том числе Германии, Голландии и других европейских странах, в США. Кредитные кооперативы играют определенную роль в аккумуляции свободных средств населения, кредитовании крестьян и других субъектов хозяйствования.

Будучи по своему характеру кооперативной и функционируя в рамках кооперативного законодательства, такая банковская сеть имеет ряд преимуществ, в частности, она не подпадает под действие антимонопольного законодательства. Поскольку такие кооперативные банки ориентированы прежде всего на обслуживание фермерских хозяйств, они часто пользуются льготами по налогам. Государство из бюджета оказывает им помощь.

Важным в деятельности кредитных кооперативных банков является их демократическая форма управления, солидарность участников в аккумуляровании и использовании капитала, бесплатность труда в органах управления, расходование полученных кредитов строго на производственные цели, географическая ограниченность. Основная цель функционирования таких кооперативных банков состоит не в извлечении прибыли, а в удовлетворении потребностей их членов, предоставлении кредитов с минимальными издержками. Во многих странах дивиденды на прибыль вкладчикам не выплачиваются, а сама прибыль идет в специальные резервные фонды или распределяется между пайщиками.

Кредитные кооперативные банки могли бы, кроме средств юридических лиц, привлекать накопления частных лиц, увеличивая таким образом оборачиваемость средств и эффективность их использования.

Однако их быстрое развитие в республике затруднено в связи с отсутствием свободных средств у товаропроизводителей и низкой доходностью сельского хозяйства. И в настоящее время, и в ближайшей перспективе уставные капиталы этих учреждений не могут быть созданы без дальнейшей поддержки государства. Необходимо стимулировать создание и развитие паевых инвестиционных фондов, в том числе путем частичного формирования их капиталов за счет государства.

Следует еще раз подчеркнуть, что серьезным препятствием на пути создания кредитных кооперативных банков является относительно и абсолютно низкая доходность в сельском хозяйстве.

Таким образом, для дальнейшего развития и повышения эффективности сельскохозяйственного производства необходимо государственное регулирование инструментов кредитования предпринимателей, фермеров и индивидуальных хозяйств через Фонд поддержки, организации земельных (ипотечных), кооперативных банков, товарных кредитов, лизинговых операций и т.д.