

ЭКСПОРТНЫЕ КРЕДИТНЫЕ АГЕНТСТВА В МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ

Роль экспортных кредитных (страховых) агентств, виды и принципы их деятельности следовали за изменениями, происходившими в международной торговле и политике более чем за 100-летнюю историю этих институтов. На фоне планируемого создания в России Агентства по страхованию экспортных кредитов и инвестиций в дополнение к действующему с 1993 г. государственному специализированному Российскому экспортно-импортному банку (Росэксимбанк) необходимо обратиться к историческому значению, а также рассмотреть тенденции изменения традиционных ролей институтов по поддержке экспорта с целью выстраивания эффективной структуры, ее конкурентоспособности и соответствия потребностям экономики на длительную перспективу.

Первые государственные программы по страхованию экспортных кредитов были предложены в Великобритании в 1919 г. Главными их задачами были снижение безработицы и восстановление национального экспорта после мировой войны. Эти программы были весьма эффективны. Вскоре аналогичные структуры по предоставлению экспортных гарантий и страхованию были созданы в других европейских странах. Помимо восстановления международной торговли целью программ была поддержка экспорта товаров в СССР — высокорисковый рынок, остро нуждающийся в финансировании импорта.

Великая депрессия в 1929 г. дала импульс развитию финансового стимулирования экспортных поставок в рамках усилий государства по расширению производства и борьбе с безработицей. В 1934 г. был основан Экспортно-импортный банк в Вашингтоне, впоследствии ставший независимым правительственным агентством — Эксимбанком США. Цель его деятельности — финансовая помощь и стимулирование экспортных поставок американских товаров. Первые годы Эксимбанк занимался лишь прямым финансированием, тогда как другие мировые агентства предоставляли гарантии, страхование и одновременно рефинансировали коммерческие банки на льготных условиях с целью снижения процентных ставок по покрытым экспортным кредитам. В 1934 г. был создан Бернский союз — международная организация экспортных кредитных агентств, развивающая сотрудничество между участниками рынка и обмен информацией о контрагентах. К концу 1930-х гг. в Чехословакии, Германии, Нидерландах и Испании сформировались первые полугосударственные агентства — частные компании с государственной финансовой и административной поддержкой.

Вторая мировая война замедлила развитие экспортного кредитования. Действовавшие в то время агентства поддерживали военные отрасли и проекты. К примеру, Эксимбанк

США финансировал предприятия по производству резиновых изделий и добывающие отрасли в Латинской Америке, а также строительство Бирманской дороги, соединявшей Мьянму с Китаем. После окончания войны бывшие страны оси Япония – Германия – Италия – Австрия запустили новые программы экспортного страхования и финансирования для восстановления внешнеторговых отношений и послевоенной реконструкции. В последующие два десятилетия экспортные агентства в разных формах были созданы в развивающихся странах для расширения производства, увеличения занятости, улучшения международной конкурентоспособности, роста экспорта, усиления платежного баланса.

После отказа от Бреттон-Вудской системы в конце 1960 -начале 1970-х гг. экспортные агентства были вынуждены пересмотреть миссию и цели деятельности. Агентства стран-членов ОЭСР приняли на себя роль кредиторов и страховщиков последней инстанции, предусматривающую поддержку агентствами сделок, реализация которых была невозможна без посредничества государства. В результате доработок Соглашения по официальным экспортным кредитам¹ и усиления контроля над формами и прозрачностью деятельности экспортных агентств были определены новые правила игры. Основным стал принцип нейтрализации доступного финансирования как инструмента конкуренции. Были приняты первые меры по регламентации минимальных премий экспортных агентств. Со снижением финансовых преимуществ агрессивное продвижение национального экспорта на новые рынки за счет дешевых экспортных кредитов пошло на спад.

В 1970-1980-х гг. экспортные агентства были открыты практически во всех крупных странах. Многие из ранее созданных моделей были пересмотрены по форме и содержанию. Общей тенденцией стало усиление автономии, расширение функций и финансовых возможностей. В некоторых странах происходило слияние мелких кредитных, страховых и гарантийных агентств в единые институты.

Следующий важнейший этап развития для экспортных агентств начался в 1989 г. с падения Берлинской стены. Выход восточноевропейских и азиатских стран на мировые рынки открыл беспрецедентные экономические перспективы. Глобализация целей поставок с центрами в Азии, Восточной Европе и других странах с низкой стоимостью рабочей силы привела к распределению производства по всему миру и, как следствие, к росту глобальных торговых потоков. Снижался уровень восприятия политических и экономических рисков. Новые агентства появились в восточноевропейских странах и в СНГ. В Латинской Америке были реформированы существующие агентства, а также открыт доступ на внутренний рынок зарубежным частным компаниям по страхованию экспорта. Экспортно-импортные банки были созданы в Африке, Таиланде и Китае. Эти события подготовили почву для

рискованных экспортных агентств, коммерческих банков и страховых компаний западных стран, для которых открылись новые рынки для инвестиций.

На тот момент Эксимбанк США фактически доминировал на американском рынке экспортных кредитов и страхования, тогда как частный сектор рынка находился в зачаточном состоянии. По решению правительства США основная деятельность Эксимбанка сфокусировалась на обслуживании экспортеров, не попавших в эшелон перспективных клиентов для негосударственных страховых компаний. Кроме того, Эксимбанк принимал меры по недопущению конкуренции с частными страховщиками, проводя целенаправленное повышение тарифов и ставок. В течение последующего десятилетия индустрия частного страхования экспортных кредитов в США демонстрировала впечатляющие темпы роста. Параллельно существенно выросли количество рискованных коммерческих банков и страховщиков. Частные финансовые институты начали отвоевывать рынок у государственных агентств. Аналогичные процессы шли в Европе в ходе формирования ЕС.

В то же время канадское агентство EDC и тандем японских агентств NEXI / JBIC продолжали предоставлять весь спектр кратко-, средне- и долгосрочных продуктов поддержки экспорта. Агентство EDC доминировало на канадском рынке, конкурируя с частными компаниями. В Японии экспортное страховое агентство NEXI оставалось фактически единственным игроком и лишь в 2005 г. правительство указало ему на необходимость учитывать интересы частного сектора рынка.

Таким образом, к началу XXI в. в объемном краткосрочном сегменте рынка страхования экспортных кредитов произошли кардинальные изменения: лидирующая роль перешла к частным страховщикам, в результате возникла необходимость в переоценке роли государственных экспортных агентств. Для ОЭСР это был шанс избавиться от практики субсидирования экспортных кредитов со стороны государства и снизить роль экспортных агентств в продвижении национального экспорта. С точки зрения ОЭСР необходимо, чтобы экспортные агентства не конкурировали, а способствовали росту частного сектора рынка. В результате деятельность экспортных агентств, ранее стабильно убыточная из-за необоснованно низких ставок кредитования, использовавшихся как конкурентное преимущество при выходе на новые рынки, в последнее десятилетие XX в. стала приносить ощутимую прибыль.

Бум мировой экономики, необратимая глобализация и беспрецедентный рост объема внешнеторговых операций в начале XXI в. привели к ужесточению международной конкуренции. Развивающиеся рынки стран БРИК и Восточной Европы демонстрировали рекордные темпы роста, получив экономическую независимость от Запада в результате проведения своевременных реформ. Крупнейшим сдвигом парадигмы для международной

торговли стало возникновение торгового направления «Юг–Юг» между развивающимися странами, в результате чего традиционная роль Запада как центра мировой экономики была поставлена под сомнение в связи с растущей мощностью и устойчивым ростом этих стран, особенно в азиатском регионе. Финансовые рынки и банковский сектор также проявляли интерес к развивающимся странам. Они были готовы рисковать, не прибегая к поддержке государства, открывать дочерние банки и налаживать деловые связи в этих регионах. В результате значимость государственных экспортных агентств для международной торговли пошла на спад. Историческая роль институтов по поддержке экспорта, как кредиторов последней инстанции, привела к стагнации их бизнеса на фоне растущих рисков. Подавляющее число сделок на рынке краткосрочного торгового финансирования проходило через частные компании, которые в связи с растущей привлекательностью и перспективами этого бизнеса проявляли повышенный интерес к обслуживанию малых и средних предприятий. В существенной мере этому способствовало стремительное развитие информационных технологий. Многие крупные европейские страховщики направляли значительные капиталовложения с целью закрепиться на рынке, потенциал которого был огромен, снижая премии и ставки до минимума. Торговое финансирование переживало бум; многие коммерческие банки и страховщики расширяли рамки и границы деятельности, принимая на себя риски, которые прежде считались нерыночными и неинтересными даже для глобальных банков.

Другой важной тенденцией этого периода стал интерес к экспортным кредитным агентствам со стороны ВТО. До того момента ОЭСР осуществляла оперативный контроль за деятельностью официальных экспортных агентств, успешно справляясь с регламентацией сферы господдержки экспорта и следя за тем, чтобы на решения импортеров по выбору иностранного контрагента влияли только рыночные факторы, а не возможность привлечения необоснованно дешевого финансирования, риски по которому покрывает или субсидирует государство. Однако когда Бразилия и Канада оказались вовлечены в многолетний процесс разбирательства по поводу параметров экспортного финансирования поставок региональных самолетов, ВТО высказалось однозначно по этому вопросу, предоставив официальную трактовку положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам². Поэтому экспортные агентства обязались обеспечивать рентабельность своих долгосрочных операций, принимая меры по соответствию уровня взимаемых комиссий (премий) уровню риска для каждого проекта.

В некоторых странах экспортные агентства выбрали путь изменения традиционной модели деятельности путем перехода от концепции кредитора (страховщика) последней инстанции к коммерчески-ориентированному типу поведения квазирыночного игрока. Эта

модель работает на принципах самокупаемости и прибыльности агентства, активной поддержки национальных экономических интересов за рубежом. В других странах, например в США, экспортные агентства решили придерживаться тактики заполнения пробелов на рынке, политики содействия, а не конкуренции с частным сектором, разумной оценки рисков при поддержке производителей за счет и от имени государства. В то же время под влиянием снижающихся объемов бизнеса и запрета субсидий другие национальные агентства (к примеру, итальянское SACE) видели свою роль в ином свете. Приоритетами для них стало получение прибыли от деятельности и поддержка сделок, в которых присутствует национальный интерес, несмотря на конкуренцию с частными банками и страховыми компаниями. Изначально такой подход был характерен для Японии и Канады. Многие агентства учли принятые ОЭСР послабления трактовки «национальной составляющей» товаров, а также доли финансовой поддержки, которую может предоставить экспортное агентство.

Отметим, что при этом все агентства стран-членов ОЭСР строго придерживались установленных правил. Ценовые войны между игроками на рынке экспортных кредитов остаются скорее исключением, чем нормой. В то же время экспортные агентства некоторых стран используют дешевые и долгосрочные экспортные кредиты как основной способ продвижения национального экспорта на новые рынки. К примеру, китайские госбанки предоставляли покрытые экспортные кредиты африканским и латиноамериканским заемщикам на льготных условиях в обмен на контракты по поставке сырья с целью укрепления позиций на этих рынках. Условия данных соглашений не вписываются в рекомендованные стандарты ОЭСР, но Китай, не будучи членом этой организации, де-юре не обязан следовать ее инструкциям.

С появлением китайских конкурентов для государственных экспортных агентств стран ОЭСР начался период ценовой «гонки по нисходящей», аналогичный ситуации 1970-х гг., однако в непривычной форме и новой конкурентной среде. Связанные положениями Соглашения ОЭСР и ограничениями ВТО агентства столкнулись с дефицитом конкурентных преимуществ, некоторые к тому времени находились в состоянии стагнации, а значимость их деятельности была поставлена под вопрос в связи с тем, что притязания частных компаний и банков росли, а цена долгосрочных рисков снижалась. К концу первого десятилетия XXI в. экспортные агентства оказались перед необходимостью принять важные стратегические решения относительно их роли в финансовой системе и дальнейшего развития в агрессивной конкурентной среде. Эта проблема актуальна до сих пор.

В 2008 г. коллапс банка Lehman Brothers и кризис ликвидности AIG буквально обрушили мировую финансовую систему и кредитные рынки. С началом кризиса проблема

переоценки рисков и сжатия рынка ликвидности отразилась на рынке экспортно-импортного финансирования крайне неблагоприятным образом. Многие финансовые институты приостановили лимиты на развивающиеся регионы. Дефицит на рынке торгового финансирования оценивался \$250 млрд³, его стоимость ощутимо возросла. Наблюдался беспрецедентный спад в международной торговле.

Одновременно возрос спрос на средне- и долгосрочное финансирование под покрытие экспортных агентств, оказавшееся практически единственным способом финансирования на длительные сроки, так как ни коммерческие банки, ни синдикаты кредиторов, ни другие инструменты заимствований на рынках капитала не могли обеспечить докризисный уровень поддержки клиентов в части сумм, сроков и ценовых условий. У большинства кредиторов возникли собственные финансовые проблемы. Они находились в активном поиске путей рекапитализации. В то же время международная торговля стала ассоциироваться с более высоким уровнем риска на фоне снижения доступности кредитов и роста их стоимости.

В ответ на кризисные явления за период 2009 г. региональные банки развития и МФК в среднем удвоили размеры действующих программ по стимулированию международной торговли. Было принято решение о создании пула ликвидности для финансирования операций с банками развивающихся стран. На финансирование деятельности экспортных агентств были выделены огромные суммы, спектр продуктов и возможности этих институтов были значительно расширены. Можно выделить следующие категории принятых мер (см. табл.).

*Таблица. Антикризисные меры, принятые основными экспортными агентствами мира*⁴

Страна	Изменение полномочий и целей агентств	Объем принятых рисков	Методика оценки рисков	Изменение условий покрытия	Расширение линейки продуктов	Мониторинг портфеля
Франция	–	+	–	–	+	–
Германия	–	–	–	+	+	+
Япония	–	–	+	+	+	+
США	–	–	+	+	+	–
Канада	+	+	–	–	–	+
Италия	–	+	+	+	+	–
Британия	–	–	–	–	+	+

Сфера ответственности канадского EDC была расширена на двухлетний период: в рамках борьбы с кризисом агентство получило право оказывать финансовую поддержку национальным банкам и страховым компаниям вне зависимости от целевого назначения предоставляемого финансирования (прежде агентство поддерживало лишь развитие канадского экспорта). Изменения полномочий других агентств в большей мере затронули

линейку финансовых продуктов и подходы к оценке риска. К примеру, Италия расширила полномочия SACE на страхование факторинговых сделок и финансирование дистрибьюторов.

Французское агентство Coface существенно увеличило предоставляемое покрытие экспортных сделок; итальянское SACE в отдельных случаях увеличило покрытие риска до 100%.

Итальянское, американское и японские агентства внесли изменения в методологию риск-менеджмента. NEXI усилило процедуры экспертизы рисков импортеров и их банков, а также повысило внимание к суверенными заемщикам. SACE стало контролировать риск ликвидности покупателей экспортного оборудования и иностранных банков, а Эксимбанк США изменил подход к оценке рисков по сделке, ориентируясь в большей степени на макроэкономические условия и факторы риска в регионах, чем на риски конкретных заемщиков.

С целью привлечения банков к финансированию экспортно-импортных операций SACE в 2009 г. применяет прозрачный расчет премии агентства, отражающий уровень риска, а также повысило максимальный процент покрытия. Агентство Euler Hermes снизило требования к минимальному размеру непокрытой части по программам кредита поставщика с 15 до 5%, повысив комиссии. NEXI меняет условия предоставления покрытия в зависимости от группы страны в классификации ОЭСР⁵. Эксимбанк США учитывает уровень инфляции в странах заемщиков, ужесточая ценовые условия для целого ряда рынков.

Агентство Coface изменило условия предоставления покрытия предприятиям малого и среднего бизнеса, предлагая более выгодные условия страхования предэкспортного финансирования. NEXI реализовало программу страхования кредитов на пополнение оборотных средств зарубежным филиалам японских компаний. Эксимбанк США модифицировал программу по финансированию оборотного капитала, снизил страховую премию по программам для малого и среднего бизнеса и предложил пакет решений по поддержанию ликвидности для банков, предоставляющих экспортное финансирование. Английское агентство ECGD внедрило схему предоставления покрытия по аккредитивам, а SACE ввело программу рефинансирования банков, кредитующих малые и средние компании. Практически все национальные экспортные агентства расширили программы краткосрочного финансирования торговых операций, содействуя восстановлению ликвидности на этом рынке.

Британия, Германия, Канада и Япония усилили процедуры мониторинга портфеля сделок экспортных агентств с целью адекватной оценки общего уровня риска и контроля за качеством.

К концу 2009 г. начался выход мировой экономики из кризиса. Финансовые рынки в большей части восстановились, интерес кредиторов к краткосрочному торговому финансированию усилился. Спрос на средне- и долгосрочные кредиты под покрытие экспортных агентств застabilизировался и остается высоким. Однако с развитием долгового кризиса еврозоны в 2011 г. уровень цен на торговое финансирование снова начал расти вслед за ростом стоимости фондирования банков. Уровень восприятия риска финансовыми институтами также постепенно повышается, что влечет снижение доступности финансирования и повышение роли экспортных агентств.

Среди последних тенденций развития отрасли отметим также расширение автономии экспортных агентств, развитие нестандартных программ кредитования, использование новых финансовых инструментов, растущую роль и влияние китайских агентств и госбанков. В совокупности эти факторы формируют конкурентную среду, в определенном смысле снижая актуальность Соглашения по официальным экспортным кредитам. Во-первых, агентства стран ОЭСР, исторически подчинявшиеся международным правилам, регламентирующим конкуренцию, отходят от модели кредитора последней инстанции к коммерчески-ориентированному подходу. В условиях роста возможностей банков и страховщиков стираются границы между рыночными и нерыночными рисками, а деятельность экспортных агентств выходит за рамки традиционных функций по поддержке экспорта в случаях, когда без нее не обойтись. Во-вторых, модель квазирыночного игрока, базирующаяся на принципах эффективности, ориентированности на клиента и прибыльности, необязательно противоречит миссии, изначально возложенной государствами на экспортные агентства. Такая стратегия может стать более жизнеспособной по мере накопления опыта экспортных агентств — применения продвинутых методик риск-менеджмента, понимания ключевых рынков, использования новых информационных возможностей.

Можно сделать вывод, что роль экспортных агентств существенно менялась в зависимости от перемен, происходивших в мировой экономике и во внешнеэкономической политике государств. Изменения касались организационных форм, сферы ответственности, моделей и даже целей деятельности. Наиболее важные тенденции — усиление негосударственных экспортных агентств, агрессивная экспансия китайских государственных банков и агентства Sinosure, а также переход некоторых государственных экспортных агентств к модели квазирыночного игрока. Однако на любом этапе развития мировой

экономики важность финансовой, гарантийной, информационной поддержки национального экспорта под сомнение не ставится.

Кризис продемонстрировал, что экспортные агентства — это по-прежнему одно из ключевых звеньев внешнеэкономической политики государств и важнейший инструмент по обеспечению непрерывности международных торговых потоков. Вопрос о перспективах экспортных агентств остается открытым, хотя сейчас обоснованность деятельности агентств для стран-экспортеров и международного сообщества вполне очевидна. Особую важность для развития российского промышленного экспорта приобретает реформирование отечественной системы господдержки и создание агентства по страхованию экспортных кредитов и инвестиций.

Исходя из выявленных тенденций, главной задачей агентства должно стать формирование и поддержание конкурентоспособности российской модели стимулирования экспорта на длительную перспективу. Новая структура должна соответствовать требованиям, предъявляемым к мировым экспортным агентствам. Конкурентоспособность в первую очередь зависит от скорости, качества и прозрачности принимаемых решений, ориентированности на поддержку национального экспорта, от активной позиции по продвижению российских товаров на внешние рынки, комплексного и гибкого подхода к анализу экспортных сделок, работы со средними и малыми предприятиями, региональными компаниями, от качества риск-менеджмента. Перед новой структурой стоят серьезные задачи, от успешного решения которых зависит международная конкурентоспособность российского финансового и промышленного сектора.

Примечания

¹ Соглашение по официальным экспортным кредитам (Arrangement on Officially Supported Export Credits), также известное как Консенсус; джентльменское соглашение между странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития, заключенное в апреле 1978 г., регламентирующее правила оказания финансовой поддержки экспорта.

Arrangement on Officially Supported Export Credits, also known as Consensus; gentleman's agreement between the member countries of Organization for Economic Cooperation and Development signed in April, 1978 which specifies the main rules for the official export support.

² Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM) — соглашение, устанавливающее правила использования субсидий и применения ответных мер, компенсирующих ущерб, возникающий в результате субсидирования, заключенное в рамках ВТО в 1994 г.

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM — agreement that specifies the rules for the use of official subsidies and countervailing measures compensating the losses incurred as the result of subsidizing, signed within the framework of WTO in 1994.

³ Banking on the fund: The Economist. 8 апреля 2009 г. <http://www.economist.com/node/13446763/>

Banking on the fund: The Economist. April 8th, 2009. Web access: <http://www.economist.com/node/13446763/>

⁴ Доклад Конгрессу США по конкурентоспособности Эксимбанка США за 2009 г. Июль 2010 г. <http://www.exim.gov/about/reports/compet/index.cfm>

Report to the US Congress on export credit competition and Export-Import Bank of the United States for 2009. June 2010. Web access: <http://www.exim.gov/about/reports/compet/index.cfm>

⁵ Актуальная классификация стран по уровню риска публикуется на сайте ОЭСР: http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34171_1901105_1_1_1_1,00.html

The current country classification by the risk level is published on OECD official website. Web access:
http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34171_1901105_1_1_1_1,00.html