УДК 336.77 (09) (73)

А. Ф. МАКСИМОВ, *канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник*
Государственное научное учреждение
«Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А. А. Никонова»

A. F. MAKSIMOV, *PhD (Econ), senior researcher*
State Scientific Institution
"Russian Institute of Agricultural Problems and Informatics named after A. A. Nikonov"

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ФЕРМЕРСКОГО КРЕДИТА В США В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ*

DEVELOPMENT OF THE FARM CREDIT SYSTEM IN THE USA IN HISTORICAL RETROSPECTIVE

В исторической ретроспективе рассмотрены процессы централизации и децентрализации управления системой фермерского кредита в США, обусловленные изменением законодательства, участием государства в финансировании системы и усилением роли фермеров — членов сельскохозяйственных кредитных ассоциаций.
Ключевые слова: *Система фермерского кредита, администрация по делам фермерского кредита, сельскохозяйственная кредитная ассоциация, централизация и децентрализация управления.*

Historical retrospective considers the processes of centralization and decentralization of regulation of the farm credit system in the USA, due to the changes in legislation, government participation in the funding system and the strengthening of the farmers role, the members of agricultural credit associations.
Key words: *farm credit system, farm credit administration, agricultural credit association, organization centralization and decentralization*

Современное сельское хозяйство в США развивалось во многом благодаря успешной работе Системы фермерского кредита (Farm Credit System) (далее — СФК). Сегодня она, действуя через 82 местные кредитные ассоциации и четыре кооперативных банка, обеспечивает финансирование примерно 43 % потребностей сельскохозяйственного бизнеса в США. Система имеет около 500 тыс. членов — конечных заемщиков, более 12 тыс. сотрудников и работает во всех 50 штатах, а также в округах Вашингтон и Пуэрто-Рико. Портфель займов системы на 1 января 2013 года составил 191,9 млрд долл., активы — 246,7, собственный капитал — 38,6, чистый доход за 2012 год — 4,1 млрд долл. (таблица).

Финансовые показатели деятельности Системы фермерского кредита, млн долл.

Показатель	Год				
	2008	2009	2010	2011	2012
Совокупный кредитный портфель	161 423	164 830	175 351	174 664	191 904
Наличные средства, федеральные средства и инвестиции	43 807	42 221	46 282	47 281	46 928
Активы корпорации по страхованию	2 915	3 289	3 226	3 392	3 298
Активы, всего	214 353	215 457	229 973	230 411	246 664
Долговые обязательства	178 365	177 296	188 773	184 780	197 966
Собственный капитал	27 124	29 959	33 251	35 940	38 609
Чистый процентный доход	4 702	5 392	5 890	6 259	6 477
Резервы на возможные потери по кредитам	408	925	667	430	313
Чистый доход	2 916	2 850	3 495	3 940	4 118
Соотношение собственного капитала к активам, %	12,7	13,9	14,5	15,6	15,7

Источник: Корпорация по финансированию банков Системы фермерского кредита [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.farmcreditfunding.com.

*Подготовлена по данным Системы фермерского кредита (http://www.farmcreditnetwork.com), Администрации по делам фермерского кредита (http://www.fca.gov), Федеральной корпорации по финансированию банков (http://www.farmcreditfunding.com), а также по материалам автора, собранным в ходе неоднократного посещения учреждений Системы фермерского кредита в США.

Система фермерского кредита формирует резервы на возможные потери по кредитам, размер которых зависит от риска кредитного портфеля. На 1 января 2013 года они составили 0,16 % от совокупного кредитного портфеля, что свидетельствует о его чрезвычайно высоком качестве. Также наблюдается рост собственного капитала по отношению к активам. За последние три года рост составил 3 процентных пункта и к началу 2013 года достиг 15,7 %.

Для лучшего понимания современного состояния и структуры Системы фермерского кредита следует рассмотреть ее развитие в исторической ретроспективе, в ходе которой происходили различные процессы, связанные с централизацией и децентрализацией управления системой. Этот процесс может быть весьма поучительным при введении регулирования, надзора и контроля в системе сельскохозяйственной кредитной кооперации в России. Обусловлено это тем, что в России пока нет целостного понимания и видения институционального и организационного развития сельскохозяйственной кредитной кооперации, снижения транзакционных издержек.

В США идея надежного обеспечения фермеров кредитными ресурсами сформировалась в 1732 году, когда первое локальное кооперативное кредитное учреждение было создано в Новом Лондоне штата Коннектикут. Государственная помощь для удовлетворения потребностей фермеров, особенно долгосрочными кредитами на покупку земли, началась позже — в начале 19 века. Это было вызвано тем, что большая часть свободной земли, доступной в соответствии с законом о домашнем хозяйстве от 1862 года, была востребована и фермеры нуждались в долгосрочных кредитах на покупку новых земель. Хотя кредиты коммерческих банков были доступны для развития бизнеса и промышленности, но они были недостаточны, краткосрочны и имели высокие процентные ставки для сельского хозяйства. С ростом стоимости земли потребность в долгосрочных кредитах с фиксированной процентной ставкой стала более острой, что вынуждало искать иные источники финансирования.

Истоки создания Системы фермерского кредитования относятся к 1908 году, когда по инициативе президента Теодора Рузвельта была создана комиссия по селу (Country Life Commission) для решения проблем сельских жителей. Комиссией был подготовлен отчет, в котором отмечался недостаточный уровень сельскохозяйственного кредитования. Она рекомендовала создавать кредитные ассоциации (кооперативы) и развивать кооперативную кредитную систему. Отчет был рассмотрен различными комиссиями при президенте и конгрессе США и дополнен всесторонним анализом систем сельского кредитования в других странах.

В 1912–1913 годах президенты Уильям Ховард Тафт и Вудро Вилсон послали комиссии в Европу для изучения земельных ипотечных банков, сельских кредитных союзов и иных финансовых институтов поддержки сельского хозяйства и сельского развития. В частности, такая комиссия в 1913 году посетила Россию и изучила в исторической ретроспективе становление и развитие системы кредитования села, обращая особое внимание на кооперативные формы. Одним из объектов их изучения был Крестьянский земельный банк в Харькове, организованный в 1882 году. Банк кредитовал группы крестьян (села или общины) для приобретения земли с последующим разделом между крестьянами.

В результате работы комиссия президента В. Вилсона рекомендовала системе сельскохозяйственных банков предоставлять как долгосрочные или ипотечные кредиты, так и краткосрочные кредиты, чтобы удовлетворять циклические потребности фермеров.

В ходе дискуссий в конгрессе по вопросу создания американской системы сельскохозяйственного кредитования было выдвинуто около 100 различных предложений, которые были основаны на трех подходах:

1. Создание небольших независимых земельных банков с федеральным регулированием, но с частным капиталом. Сторонники такого подхода поддерживали негосударственное финансирование, критики же опасались, что мотив получения высоких прибылей не сможет гарантировать фермерам низкие процентные ставки.

2. Создание двенадцати федеральных земельных банков, принадлежащих фермерам-заемщикам, с частичным участием государственного капитала, привлеченного за счет продажи частным инвесторам

необлагаемых налогом облигаций. Сторонники этого подхода считали, что он обеспечит доступные процентные ставки по кредитам. Противникам не нравилось участие в этом правительства и использование государственных средств.

3. Предоставление прямых государственных займов фермерам. Подход был поддержан большинством национальных организаций фермеров, но большинство политиков выступили против такого подхода.

Долгие дебаты сторонников этих трех подходов привели к застою до 1914 года и созданию в 1915 году Объединенного комитета по сельским кредитам, которому удалось в 1916 году прийти к компромиссу. Система фермерского кредитования, введенная в 1916 году Федеральным законом о сельскохозяйственных займах (Federal Farm Loan Act), была основана на опыте Landschafts, которая действовала в Германии с 1769 года и считалась одной из наиболее успешных кооперативных систем сельскохозяйственного кредитования в Европе.

В итоге законодатели выбрали кооперативную структуру кредитования, созданную на основе 12 федеральных земельных банков (Federal Land Bank — FLB), используя 125 млн долл. государственных средств.

Создание Системы фермерского кредитования совпало с Первой мировой войной, в благоприятное время для американских фермеров в связи с высоким спросом на продукты питания в Европе. Но после войны цены на продукты упали, и у многих фермеров возникли проблемы, связанные с острой нехваткой краткосрочных кредитов.

Недостатком закона от 1916 года было то, что он не предусматривал предоставление краткосрочных кредитов. Конгресс США ответил на эту потребность принятием закона о сельскохозяйственных кредитах от 1923 года, в соответствии с которым было создано 12 федеральных банков промежуточного кредитования (Federal Intermediate Credit Bank — FICB), по одному в каждом из 12 территориальных округов, которые дополнили Систему фермерского кредитования.

Федеральные банки промежуточного кредитования не кредитовали физических лиц, но обслуживали с дисконтом сельскохозяйственные кооперативы, коммерческие банки и другие кредитные учреждения. Однако ожидания того, что коммерческие банки будут масштабно участвовать в кредитовании фермеров, не оправдались. Это усугубилось недостатками, связанными с процедурными и географическими проблемами, и сложным процессом утверждения кредита. Поэтому в целом федеральные банки промежуточного кредитования не смогли существенно улучшить приток краткосрочных кредитов к фермерам.

В 1929 году произошел крах фондового рынка, вызвавший Великую депрессию. Тысячи фермеров, потеряв способность обслуживать свои долги, бросали хозяйства, оставляя фермерские земельные банки с большими долгами. Система практически потеряла способность финансировать сельское хозяйство. К 1933 году около половины фермерских кредитных ассоциаций потерпели крах.

Поэтому Конгрессом США были приняты три основных сельскохозяйственных закона, которые должны были привести к реформированию системы фермерского кредитования:

Закон о сельскохозяйственном маркетинге (1929 год), который был принят, чтобы помочь стабилизировать цены на сельскохозяйственные продукты и финансировать развитие сельскохозяйственных кооперативов;

Закон о сельскохозяйственной ипотеке (1933 год), в соответствии с которым были реструктурированы графики погашения задолженности, докапитализированы земельные банки на сумму 189 млн долл. и снижены процентные ставки с целью борьбы с депрессией;

Закон о сельском кредите (1933 год), который реформировал федеральные банки промежуточного кредитования и создал новую систему сельского кредита для фермеров и владельцев ранчо через местные кредитные ассоциации производителей.

В 1933 году президент Франклин Рузвельт издал указ об укреплении надзора за всеми федеральными сельскохозяйственными кредитными учреждениями под началом Администрации по делам фермерского кредита (Farm Credit Administration) (далее — АФК). Эта администрация была независимой до 1939 года, затем она стала

частью Департамента сельского хозяйства США. Позже, в соответствии с Законом о фермерском кредите (1953 год), она вновь стала независимым агентством. Данный закон предусматривал создание Федерального совета по фермерским кредитам с 13 членами (по одному от каждого из 12 сельскохозяйственных регионов и одного члена, назначаемого министром сельского хозяйства) в целях выработки политики Администрации по делам фермерского кредита. Таким образом, фермеры-заемщики стали иметь голос на национальном уровне.

Финансовые организации, действующие на кооперативной основе в 30-х годах, совместно с Администрацией по делам фермерского кредита сформировали основу современной Системы фермерского кредитования.

Пятидесятые годы прошлого столетия были связаны с технологическим преобразованием сельского хозяйства, а также ознаменовали собой важный период развития Системы фермерского кредитования. В то время были приняты различные законы, которые изменили взаимодействие учреждений Системы фермерского кредитования, а также структуру Администрации по делам фермерского кредита. Они также подтолкнули систему к полному контролю со стороны фермеров-владельцев ранчо — членов низовых кредитных ассоциаций.

Система фермерского кредитования в 1940 году начала кампанию, направленную на погашение государственных инвестиций в капитал системы, и в 1968 году она вернула все федеральные деньги и стала полностью принадлежать только своим членам.

В 1969 году была сформирована комиссия по национальным услугам в сфере сельскохозяйственного кредитования (National Services Commissionon Agricultural Credit) для определения, в каком направлении будет развиваться система в дальнейшем. Ее рекомендации легли в основу Закона о сельскохозяйственном кредите (1971 год), наиболее радикально изменившем регулирование системы. В законе от 1971 года, с учетом поправок, внесенных в 1980 году, значительно расширен спектр услуг учреждений Системы фермерского кредитования. В перечень этих услуг включены: ипотека для сельских домов, лизинговые услуги, а также международное кредитование и кредитование сельской инфраструктуры. Он также расширил определенные полномочия местных ассоциаций и привел к значительной реорганизации Администрации по делам фермерского кредита.

В 70-х — начале 80-х годов прошлого века Система фермерского кредитования имела устойчивое развитие. Портфель займов достиг 80 млрд долл. Фермеры расширяли производство, чтобы удовлетворить спрос на экспорт сельскохозяйственной продукции, особенно в Советский Союз, где засуха привела к недостатку зерна. Высокая инфляция подстегнула рост цен на сельскохозяйственную продукцию и на землю.

С целью обуздать инфляцию Федеральная резервная система США в 1979 году ужесточила валютный контроль. В начале — середине 80-х годов процентные ставки резко поднялись, а внешний спрос на сельскохозяйственную продукцию упал, так как страны Европы и развивающиеся страны также расширили свои сельскохозяйственные секторы. Высокая инфляция привела к неблагоприятному обменному курсу, что сделало американские товары более дорогими в иностранной валюте. Долговой кризис в менее развитых странах также обусловил ограничение импорта американской продукции.

Снижение спроса на американскую продукцию создало огромный профицит, привело к падению цен и, как следствие, к более низким доходам фермеров, что ограничивало погашение кредитов. Американское сельское хозяйство резко пало в рецессию. Система фермерского кредитования ощутила серьезный финансовый стресс, который был вызван переоценкой залоговой стоимости земли и, как следствие, падением ценности фермерских земель и ростом инфляции.

К 1985 году, по некоторым оценкам, от 200 до 300 тыс. фермеров столкнулись с финансовыми проблемами и стоимость сельскохозяйственных угодий резко снизилась. За 1985–1986 годы учреждения Системы фермерского кредитования сообщили о чистых убытках в размере 2,7 и 1,9 млрд долл. соответственно. Это были максимальные потери в истории американских

финансовых институтов. Стало очевидно, что финансовая жизнеспособность Системы фермерского кредитования находится в опасности, и Конгресс США вновь вмешался, чтобы обеспечить ее устойчивость.

В 1985–1987 годах Конгресс принял ряд законов для борьбы с кризисными явлениями в экономике и сельском хозяйстве, которые внесли значительные изменения в структуру и деятельность Системы фермерского кредитования, и оказал финансовую поддержку в виде полного погашения финансируемых из частных источников кредитных линий, которые были гарантированы федеральным правительством. В частности, поправки к Закону «О фермерском кредите» (1985 год) расширили полномочия Администрации по делам фермерского кредита в части надзора, регулирования и правоприменительных полномочий, приблизив ее к другим федеральным институтам по финансовому регулированию. Также было определено, что Президент США назначает трех постоянно действующих членов совета (высшего органа) Администрации по делам фермерского кредита, один из которых является председателем совета и высшим должностным лицом. Администрация по делам фермерского кредита получила право проведения мониторинга всех финансовых организаций системы и полномочия по принятию принудительных мер по исправлению обнаруженных проблем, включая заключение формальных соглашений, наложение штрафов, приостановление полномочий должностных лиц и директоров финансовых институтов системы.

Поправки к Закону о фермерском кредите (1985 год) также содержали нововведение — создание корпорации по привлечению капитала в Систему фермерского кредитования для оказания технической и финансовой помощи для слабых в финансовом отношении учреждений Системы финансового кредитования и их заемщиков. Однако вскоре стало очевидно, что корпорация не обладала возможностями для решения фундаментальных проблем, стоящих перед многими заемщиками, а также необходимы некоторые дополнительные формы прямой помощи от федерального правительства.

Законом о сельскохозяйственном кредите от 1987 года была выделена федеральная поддержка в сумме 4 млрд долл. для поддержки институтов Системы фермерского кредитования, имеющих финансовые проблемы, включая облигации на сумму 2,8 млрд долл., гарантированные федеральным казначейством. Для работы с этими облигациями была учреждена Федеральная корпорация по финансированию банков (Federal Farm Credit Banks Funding Corporation) Системы фермерского кредитования. Она была создана как независимое учреждение с двумя членами совета директоров, которые не были аффилированы с другими учреждениями системы и назначались директорами банков системы после консультаций с министром финансов и председателем Федеральной резервной системы.

Законом от 1987 года также была создана Корпорация по страхованию (Farm Credit System Insurance Corporation) для обеспечения своевременного погашения основной суммы и процентов по ценным бумагам системы, которая финансируется за счет ежегодных взносов банков системы и предназначена для обеспечения своевременного погашения долговых обязательств системы. Кроме того, закон облегчил жизнь заемщиков, гарантируя залоговую стоимость имущества по рыночной стоимости и усиливая их права.

Этот закон внес структурные изменения в Систему фермерского кредитования, объединив в каждом регионе федеральные земельные банки и федеральные банки промежуточного кредитования в банки фермерского кредита (Farm Credit Bank — FCB). Работающим на одной и той же территории производственным кредитным ассоциациям и ассоциациям федеральных земельных банков было разрешено добровольное слияние в Сельскохозяйственные кредитные ассоциации (Agricultural Credit Association — ACA), которые предлагали полный спектр финансовых услуг. Банкам системы была также предоставлена возможность слияния. Федеральные земельные кредитные ассоциации (Federal Land Credit Association – FLCA) были созданы в качестве прямых кредиторов, которые могли бы предоставлять долгосрочные ипотечные кредиты. Такие структурные изменения позволили стать Системе фермерского кредитования более эффективной.

В 80-х годах рецессия подошла к концу и сельхозпроизводители начали свое восстановление. Система фермерского кредитования начала возвращение к финансовой стабильности, и эта тенденция продолжилась и укрепилась в 90-х годах прошлого века.

В 1990–1991 годах Конгресс США предоставил Системе фермерского кредитования более широкие возможности в финансировании маркетинга сельскохозяйственной продукции и переработки, а также в развитии водоснабжения и канализации в сельских поселениях.

В 1992 году Система фермерского кредитования обратилась в Конгресс с требованием принять закон, позволяющий ей досрочно погасить финансовую помощь, предоставленную в 1987 году. В результате Конгресс принял Закон «О повышении безопасности и устойчивости (Safety and Soundness Act) Системы фермерского кредитования», в котором были уточнены обязательства Системы фермерского кредитования и предусмотрено полное погашение всей заимствованной помощи, включая проценты.

В том же году все банки системы достигли или превысили новый — 7 %-ный норматив достаточности собственного капитала, установленный Администрацией по делам фермерского кредита. Требуемый уровень данного норматива был достигнут с опережением графика почти на год.

Финансовая помощь, оказанная правительством, и расширение полномочий Администрации по делам фермерского кредита помогли Системе фермерского кредитования преодолеть кризисные 80-е годы и стать более эффективной. Рост экономики в 90-х и 2000-х годах, падение процентных ставок и рекордные доходы фермерских хозяйств, обусловленные большими субсидиями правительства, а также процессы слияния и поглощения способствовали восстановлению системы.

Основная сумма правительственной финансовой помощи и процентов по ним была погашена к 2005 году. Учреждения Системы фермерского кредитования начали генерировать прибыль, а качество портфеля займов значительно улучшилось. Восстановлению Системы фермерского кредитования в значительной степени содействовало расширение полномочий Администрации по делам фермерского кредита по надзору и регулированию, полностью финансируемого за счет взносов, выплачиваемых учреждениями системы.

Проведенные преобразования привели к созданию более эффективной модели кредитования фермеров. Если в начале 80-х годов Система фермерского кредитования состояла из 37 банков и более 1000 местных кредитных ассоциаций, то в настоящее время она имеет 4 банка, 81 сельскохозяйственную кредитную ассоциацию и 3 федеральные земельные кредитные ассоциации, которые получают заемные средства от аффилированных с ними банков. В настоящее время система не имеет государственного финансирования и полностью принадлежит фермерам — членам сельскохозяйственных кредитных ассоциаций.

В целом динамика изменения процессов централизации и децентрализации управления Системы фермерского кредитования показывает прямую зависимость между предоставлением государственного финансирования и централизацией управления (регулирование, контроль и надзор), а также между финансовой самостоятельностью системы и децентрализацией управления. Понимание наличия такой зависимости имеет исключительно важное значение для выстраивания системы регулирования и саморегулирования в системе сельскохозяйственной кредитной кооперации в России.

Материал поступил в редакцию 10.06.13.

Максимов Анатолий Федорович, *канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник*
Тел. 8-916-776-59-84, 8 (499) 977-02-89
E-mail: anatoly.f.maksimov@gmail.com