

破解中小企业融资难题的财政思考

■ 贺也贞

2008年以来,在国际金融危机的冲击下,国内大批中小企业遭遇了生存和发展难题,突出的问题是融资难、贷款难、担保难,一些企业因资金链断裂而停产倒闭。有关统计数据显示,2008年底,浙江省宁波市处于停产半停产状态的规模以上和规模以下企业分别占2.9%和8.5%,形势不容乐观。为此,财政部门应该尽快“补位”,充分发挥职能作用,弥补过去在支持中小企业融资中的不足,为中小企业健康发展保驾护航。

支持中小企业融资财政有不足

(一) 财政支持中小企业融资担保的杠杆效应难以发挥。目前,财政扶持中小企业融资担保体系工作的杠杆效应还不很理想,无法以有限的财政资金撬动整个融资担保体系的大发展。对互助担保机构投入尚显不足,对再担保投入建设滞后,影响了财政资金扶持中小企业融资担保体系的杠杆作用,不利于形成社会多元化投资、机制灵活有效的担保机构体系,有可能产生业务开展缓慢、无法有效控制风险等不良后果。

(二) 财政在支持融资担保时调动银行积极性收效不大。在一些经济发达国家,金融机构已经成为中小企业融资担保体系的积极推动者和中坚力量。但在我国,当前由于内部机制、业

务水平、社会信用环境、主观认识等方面的原因,金融机构对于中小企业融资担保业务的积极性还不高,协作和参与力度还不大。我国担保机构的累计担保总额与已经筹集到可用担保资金之比普遍低于国际上的平均水平,没有起到应有的信用放大作用。在此过程中,财政未能充分调动银行的积极性是一个重要因素,在推动银行加强与担保机构的协作方面起到的作用也不是很大。

(三) 在支持融资担保风险分担与补偿机制建设方面比较滞后。根据国际经验,担保机构与协作银行之间应该达成风险共担协议,担保机构承担担保责任的风险一般为70—80%,其余部分由协作银行承担。但从我国目前的情况来看,由于担保业发育较慢、机构相对较小,以及银行的机制和认识制约问题,银行只愿意享受贷款收益而不愿意承担贷款风险,导致担保风险基本上由担保机构承担,这实际上是增加了财政的资本金风险。当前,国内担保机构的担保金额普遍仅为注册资本的2—3倍,远低于国家规定的5—10倍水平。

(四) 财政对融资担保过程中基础环境建设支持的力度不足。对大多数担保机构而言,并不完全了解中小企业的信用状况、经营水平、财务状况、发展前景等全部情况,需要借助第三方

机构、信用评级机构等提供的信息资源,以选择信用度好、经营稳健、有发展前途的中小企业作为自己担保的对象。然而,要掌握充分的信息并对申请人的资信做出正确评估,就必须完成大量的调查、搜集、整理工作。在现实情况中,无论是政府还是民间性的担保组织都无法投入足够的人力物力,也缺乏相关的专业人才、技术设备和评估经验,难免造成效率低下、信息闭塞、审批失当。此外,由于银行、信用体系、担保机构之间缺乏有效的合作和信息沟通,信息共享并不充分,也在很大程度上制约了担保业的发展。

完善财政支持中小企业融资机制

(一) 加大中小企业融资担保专项财政资金的投入。要坚持市场化运作和产业政策导向,继续加大财政投入力度,加快提升担保行业整体实力,建立健全科学合理的财政支持中小企业融资担保体系建设的资金投入机制,完善对于中小企业融资担保机构的资金和政策扶持、引导机制,以有选择地充实担保风险基金。建立面向中小企业信用担保服务机构,以财政资金和社会性资金广泛参与为特征的中小企业融资担保体系资金筹集和补偿渠道,完善以担保财政补助、担保风险基金补助、担保财政投入、财政借款、税收优



惠政策等为主体的多种财政扶持手段,引导社会资金流向担保服务业务,壮大担保机构实力,规范担保行为,促进中小企业融资担保体系健康快速发展。鉴于政策性担保机构业务单一,仅靠保费和担保资金的利息收入难以维持发展的现状,应该优先研究制定政策性担保机构的长期资本补充制度,扶持政策性担保机构的可持续发展。对于财政直接投资的担保机构,要根据“面向市场、积极灵活、规范运作”的原则,建立健全内部约束激励机制,按照市场原则独立运作,自主经营、自负盈亏,杜绝行政干预,控制财政投入的资本风险,以提高资金的使用效益。出于财政拨款有限和盘活存量资产的考虑,对政府出资可以采取多样化的形式,如预算拨款、土地使用权、其他经营性及非经营性国有不动产等,以提升担保的信用度,把提供担保与充分利用社会资源、实现国有资源的优化配置和充分流动有机结合起来。

(二) 充分发挥财政资金支持中小企业融资担保的杠杆效应。要充分发挥财政资金扶持的杠杆效应,以较少的财政投入满足更多的社会需求,推动再担保体系建设和互助担保基金发展。一方面,由政府牵头注入启动资

金,中小企业、银行共同出资建立互助担保基金,与银行分担贷款风险,以减轻财政负担,减少政府预算压力,降低财政代偿风险。另一方面,通过财政主导投入建立分层次的再担保体系,从业务层面上实现有效分散中小企业担保业务风险。再担保机构可以采取市场化和专业化的运作方式,切实承担起对担保业务规范的监督责任。

(三) 大力推进以财政激励为基础的银保合作关系。通过财政补助或者奖励,以及政府牵头推动银保对话协商交流等方式,调动银行参与中小企业融资担保体系建设的积极性,放大担保机构信用倍数,适当分担担保责任,积极参与再担保和互助担保体系建设,形成担保业务信息共享机制,以更好地发挥银行在中小企业融资担保体系建设中的关键作用,逐步形成担保业与银行业的良性互动机制,并依靠社会专业信用评级机构开展中小企业融资担保机构资信评级活动。

(四) 合理构建以财政补贴为特色的担保机构和银行间的和谐机制。通过坏账补贴来分担担保机构的风险,使担保机构和银行实现“利益共享,风险共担”,引导建立多渠道担保风险分担机制,以鼓励担保机构做大中小企业担保业务。

并把对担保机构的坏账补贴与对担保机构的监管及奖励有机结合起来,通过扶持担保机构来间接支持中小企业,更好地发挥各级政府的政策支持效应。在充分体现稳健性原则的基础上,可以区别不同行业、不同地区和不同发展阶段,确定补贴比率的浮动范围。

(五) 逐步完善财政支持中小企业融资担保的监管体制。财政扶持工作必须以公开、公平、公正为原则,坚持法制化的透明操作,逐步改进和完善财政扶持方式方法,提高跟踪管理和监督水平。要加强相关的制度和法规建设,设立规范的担保机构准入与退出机制,严格约束政府在担保业务中的行为。长期以来,担保行业未明确政府监管主体,导致整个行业在很长一段时间里处于监管的真空状态。这种状况直到2009年2月9日,国务院办公厅公布《关于进一步明确融资性担保业务监管职责的通知》后才有所改变。在《通知》中,决定建立融资性担保业务监管部际联席会议(下称“联席会议”),同时明确了由地方政府负责对接融资性担保业务进行监管。但即便是由政府全额出资或政府控股,政府也不宜介入具体经营业务,而只应负责重大经营方针、经营政策的制订和外部的监督管理,以确保担保机构实行商业化运作和自主经营。要加强对担保机构的财务和业务监督,健全行为约束机制和利益驱动机制,在扶持方式确定、扶持条件设置、申请上报、审核验证、审计确认、资金下拨、跟踪监控、违规责任追究等环节予以改进和完善,杜绝扶持资金闲置浪费、担保机构伪造材料骗取扶持资金等问题的发生,确保财政扶持担保资金的规范使用,以有效提高资金使用效果。

(作者单位:浙江省宁波市财税局)

责任编辑 李艳芝