

*А.В. Матюшин, к.э.н.,
А.В. Аборчи*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМ БАНКОМ РАЗВИТИЯ

Банки развития (БР) представляют собой ключевое звено большинства развитых экономик мира. Такие банки выполняют множество функций, стержнем которых является долгосрочное

© А.В. Матюшин,
А.В. Аборчи, 2015

кредитование стратегических сфер экономики. БР могут быть международными, сформированными из акционерного капитала нескольких собственников из разных стран, и национальными. Последние зачастую учреждаются государством и призваны содействовать реализации функции государственного управления экономикой.

Исследование истории и современного состояния большинства крупных мировых национальных БР показывает, что активная роль государства в деятельности данных банков была характерна во времена, когда в большинстве стран эти банки только создавались, – в середине XX века. На современном этапе большая часть БР полностью либо частично приватизированы и находятся в собственности ряда акционеров. Такая ситуация обуславливает существование двух противоположных точек зрения относительно собственности и управления БР, в пространстве между которыми лежит весь спектр подходов.

На одной стороне находятся сторонники полного государственного участия – как в формировании, так и в управлении капиталом БР; другие же считают, что БР должен функционировать как полностью частная коммерческая структура, поскольку только это сможет обеспечить ему выживание и эффективность в рыночных условиях. Основная же часть авторов признают, что государство исторически было и должно сохранять ведущую роль в формировании стратегии деятельности БР, однако его роль должна быть определённым образом ограничена и уравновешена другими элементами управления, наделёнными широкими полномочиями. Актуальность исследования институциональных аспектов управления национальным банком развития обуславливается стагнационным вектором развития национальной экономики. Находясь в достаточно глубоком упадке, она испытывает нехватку стабильного финансирования, которое может быть получено тогда, когда в финансовой системе есть мощный государственный институт развития.

Целью статьи является обоснование структуры системы управления национальным БР на основе обобщения институциональных проблем управления институтами развития.

Так, У. Даймонд [1], который в целом негативно относится к тому, чтобы правительство чрезмерно вмешивалось в деятельность БР, отмечает, что если государство является учредителем и основным держателем акций БР, то логично, что именно оно будет выбирать, какую роль играть в процессе управления банком. Участие государства может принимать форму определения политики банка, а также назначения всех либо части совета директоров. При этом масштабы влияния правительства на БР будут снижаться по мере того, как будет снижаться доля государства в собственности банка, что, как замечает автор, зачастую приводит к увеличению проблем и усилению противоречий в работе БР.

Е. Гутиерес, Х. Рудольф, Т. Хома, Е. Бенейт [2] отмечают, что чрезмерное вмешательство в деятельность БР может стать причиной многочисленных проблем в его деятельности. В связи с этим управление БР должно базироваться на максимальном устранении и ограничении роли государства (особенно в политическом плане) в процессе управления деятельностью, с одновременно сильным акцентом на полномочия акционеров, совета директоров и менеджеров. Для этого надо чётко разграничить роль каждого из этих элементов управления. Так, необходимо ясно идентифицировать основных акционеров (в качестве которых могут выступать министр финансов, министр экономики либо глава специально созданного комитета), в полномочия которых входит назначение совета директоров. При этом авторы отмечают, что в совете нежелательно присутствие представителей парламента, а сам он должен быть составлен из профессионалов и быть относительно независимым. Он должен обеспечивать надлежащий уровень выполнения стратегических планов, устанавливая и отслеживая специальные индикаторы для контроля над текущей деятельностью. Кроме того, необходимо обеспечить надлежащий контроль над деятельностью БР со стороны финансовых и наблюдательных органов [2].

Участие совета директоров в управлении банком должно быть чётко урегулированным на законодательном уровне. Только так можно добиться повышения ответственности управленцев, которые должны выполнять свою работу на должном

уровне качества. Вместе с этим в законе должна быть чётко отображена роль государства в управлении банком, которая, если оно выступает учредителем банка, должна быть достаточной для реализации такой столь масштабной задачи, как эффективное управление экономикой.

Чтобы достичь максимальной эффективности, БР должен быть организован как корпорации, с акционерами, советом директоров и менеджерами. У БР должна быть четкая юридическая форма, которая может быть установлена путем принятия специального закона. В нём необходимо ясно прописать функции совета директоров, права и обязанности менеджеров, а также отобразить механизм сочетания надзора и подконтрольности с независимостью акционеров, директоров и менеджеров. Важным механизмом повышения эффективности реализации мероприятий, которые определяются акционерами, а выполняются советом директоров, должен быть устав банка. Представитель правительства в составе акционеров должен играть основную роль в процессе координации действий банка и правительственных учреждений. Он может быть наделён правом отзыва некоторых решений совета директоров, равно как и его членов. Также особое значение правительственного представителя в составе акционеров заключается в изменении текущих приоритетов банка в зависимости от макроэкономической ситуации и тактических задач государства [2].

Совет директоров БР назначается временно, на срок около 3 лет. При этом, как подчёркивают упомянутые авторы, их мнение не обязательно должно совпадать с мнением акционеров, однако оно всегда должно быть направлено во благо банка. Стратегия деятельности банка составляется и ратифицируется акционерами, однако реализовывать её придётся правлению, в связи с чем ему придётся преобразовать цели и приоритеты стратегии в конкретный и пошаговый план действий. Совету директоров предстоит разработать и внедрить систему индикаторов, которые позволят анализировать текущее состояние банка и сравнивать его с плановыми заданиями. Одним из методов привлечения в совет действительно профессиональных кадров, по мнению авторов, могут быть контракты, которые позволяют

одновременно установить права и обязанности каждого члена совета, а также будут способствовать укреплению автономии всего правления банка развития.

Е. Гутиерес, Х. Рудольф, Т. Хома, Е. Бенеит также исследуют некоторые аспекты осуществления контроля над деятельностью БР. Внутренний контроль должен осуществлять специальный аудиторский комитет, который формируется в составе совета директоров, однако должен быть дистанцированным от него. Для этого члены комитета должны выбираться не из членов совета директоров, а глава комитета не может совмещать какие-либо другие должности в банке. Аудиторский комитет разрабатывает и принимает план, а также состав контрольных мероприятий, после проведения которых должен подготавливаться соответствующий пакет замечаний и рекомендаций. Относительно внешнего контроля авторы отмечают, что влияние надзорного органа будет тем сильнее, чем большей будет зависимость председателя совета директоров от правительства. Вместе с тем качественный внешний контроль над деятельностью банка может положительно повлиять на его эффективность, так как в таком случае он будет вынужден более ответственно относиться к рискам, принимая меры по их минимизации и управлению [2].

Теоретико-методологические основы владения и управления БР рассматриваются также Ж. Торне. Исследователь приходит к выводу, что одной из основных причин низкой эффективности БР в ряде стран было некачественное государственное управление. Основной проблемой, которая возникает во многих банках, является конфликт интересов лиц, допущенных к его управлению. Он возникает из-за несоответствия их интересов и интересов непосредственно банка, и данный конфликт далеко не всегда можно разрешить при помощи контролирующих органов. При этом автор все же признает государство в качестве владельца банка, однако для недопущения такого конфликта предлагает ряд правил, которыми должно руководствоваться правительство. Оно должно убедиться, что правильность принимаемых БР стратегических решений не искажается государственной собственностью банка; создать чёткий и простой

набор правовых норм, обеспечивающих управление государственными предприятиями; обеспечить чёткое выполнение своих ролей всеми институтами развития, а также прозрачность финансирования их деятельности; убедиться, что ни один из правительственных институтов не находится в привилегированном положении [3].

Правительство в деятельности БР является не только владельцем, но и контролёром ("supervisor"). В этом качестве оно должно устанавливать требования к капиталу, в частности регулятивному, и контролировать его достаточность; убедиться в независимости политики и операций БР, беспристрастности проведения внутреннего и внешнего аудита и т.д.; контролировать соответствие финансовой политики и операций БР утверждённым планам; проверять регулярность публикации результатов аудита финансового состояния; наличие отдельных счетов, отделяющих коммерческие операции и операции, направленные на развитие и выполнение стратегических целей банка; всесторонне контролировать управление рисками, проверять адекватность и действенность методов снижения процентного, кредитного, рыночного, валютного и других рисков; осуществлять постоянный мониторинг и локальный контроль над процедурами управления и отслеживать финансовое состояние банка; корректировать деятельность банка в случае, когда его состояние не удовлетворяет установленные требования.

Ж. Торне также отмечает, что деятельность банка должна основываться на общепринятой в рыночной среде практике контроля над заёмщиками, основу которой составляют методы оценки кредитоспособности. По поводу эффективного управления БР автор указывает его основные составляющие:

- независимый совет директоров;
- профессиональное внутреннее управление;
- прочный финансовый менеджмент;
- прозрачное управление.

Описанные выше элементы системы управления БР в схожих интерпретациях приводятся во многих исследованиях зарубежных ученых, в частности П. Робертса, С. Коула, Г. Манзака, Д. Скотта [4-7] и др. В целом эти авторы придерживаются

следующей точки зрения: наиболее успешной моделью управления БР является сочетание правительственной собственности и механизмов корпоративного управления, что при удачном исходе даёт возможность превратить БР в крупную национальную или международную холдинговую корпорацию с множеством подразделений и направлений деятельности.

Концепция управления национальным банком развития Украины представлена в работе Ю. Киндзерского [10]. В ней автор указывает на то, что БР должен принимать активное участие в реализации правительственных проектов и программ, основываясь на принципах:

первичного участия – привлечение банка к разработке процедур программ, финансирование которых предполагается за счёт средств БР; банк также может выступать инициатором определённых программ;

эффективного участия – ограничивает участие только в тех проектах, которые отвечают критериям общенационального значения, комплексная оценка последствий от которых отвечает стратегическим ориентирам банка;

экспертного участия – привлечение банка (на платной основе) для осуществления специализированной экспертизы проектов;

финансового участия – возможность привлечения средств банка в качестве внебюджетного источника финансирования проектов и программ общенационального значения;

участия на правах управляющей компании – делегирование банку на договорной основе части функций государственного заказчика программ и проектов, а также функций текущего управления их реализацией.

Относительно структуры управления Ю. Киндзерский отмечает, что, исходя из мирового опыта, для Украины представляется целесообразным создание БР в виде корпорации. Её структура и специализация подразделений должна формироваться в соответствии со стратегическими задачами развития государства, в частности, способствовать: решению проблем структурно-технологической модернизации производства, повышению уровня продовольственного обеспечения и развитию

сельских территорий, преодолению межрегиональных диспропорций, становлению среднего класса и развития МСБ, жилищному обеспечению и модернизации жилищного фонда, поддержке инновационной и внешнеэкономической деятельности субъектов, улучшению экологической ситуации и состояния окружающей среды.

Структура управления БР, продолжает Ю. Киндзерский, должна быть построена по традиционному для данного типа организаций принципу. Главным органом управления должен быть наблюдательный совет, состоящий из представителей бизнес-ассоциаций, науки, общественных организаций предпринимателей, руководителей региональных органов власти и др. и возглавляемый высшим должностным лицом исполнительной власти в стране. Исполнительный аппарат банка должен быть представлен правлением, которое берёт на себя обязательство по выполнению стратегических решений наблюдательного совета банка. Деятельность банка должна основываться на стратегическом плане и эффективной системе стратегического управления. Система должна базироваться на двухуровневом PDCA-цикле управления, включающем планирование, выполнение, проверку и корректировку действий относительно приоритетов и текущих заданий банка. План работы БР должен быть составлен на среднесрочную перспективу и пересматриваться ежегодно. Оценка эффективности его выполнения должна быть основана на системе сбалансированных показателей, которая должна отображать количество и динамику предоставления кредитов, уровень их возврата, абсолютные и сравнительные данные относительно процентных ставок, распределение кредитов по отраслям, регионам, видам деятельности и прочему, а также давать возможность анализировать влияние деятельности банка на экономическую ситуацию.

По результатам анализа систем стратегического управления в ряде зарубежных БР, в монографии А. Адрианова [11] делается вывод о том, что большая часть институтов функционируют в соответствии со стратегией, как правило, определяемой на 3-5 лет и разрабатываемой с использованием принципа скользящего планирования, которое предполагает возможность

оперативного пересмотра отдельных показателей и текущих задач. Основным инструментом выполнения стратегии должна стать система сбалансированных показателей, методология разработки которой включает стратегическую карту института развития; набор сбалансированных между собой финансовых и нефинансовых ключевых показателей эффективности; портфель стратегических инициатив (внутренних проектов, необходимых для реализации стратегии); стратегический бюджет.

Стратегическая карта описывает логику реализации стратегии и показывает важнейшие внутренние процессы, направленные на реализацию целей и миссии БР. В некоторых институтах стратегическая карта может быть подвергнута декомпозиции и распределению по структурным подразделениям, а в дополнение к этому также может быть сформирована система индивидуальных целей для сотрудников, что может в дальнейшем использоваться для оценки их эффективности. В большей части исследуемых институтов учреждались дополнительные структурные подразделения, ответственные за координацию процесса стратегического управления. Их деятельность основана на комплексной системе управления проектами, которая поддерживает процессы управления внутренними проектами институтов развития.

Некоторые замечания относительно структуры БР приводит Я. Дубенецкий [12]. Он считает, что на первом плане должны стоять задачи организации тщательной экспертизы проектов, предлагаемые к финансированию БР, поиск перспективных направлений вложения средств и подбор надёжных партнёров. Особое значение также будет иметь филиальная сеть, которая не должна быть слишком большой и обеспечивать сотрудничество с другими финансовыми институтами, имеющими отлаженный механизм работы в том или ином регионе. Местные представительства банка целесообразно создавать в местах концентрации промышленных объектов, а созданы они должны быть в виде аналитических центров, производящих предварительный отбор проектов и оценку перспектив их реализации.

Обобщая теоретические исследования относительно формирования эффективной системы управления БР, можно заключить, что её базовая структура может выглядеть следующим образом (см. рисунок).

Исходя из того, что фактически национальный БР Украины будет создан заново, его изначальным учредителем и собственником должно быть государство в лице правительства либо специально созданного правительственного агентства. Будучи собственником, правительство получает возможность определять стратегические направления и приоритеты деятельности банка, формировать векторы его долгосрочной политики, а также устанавливать концептуальные основы деятельности банка. Всё это должно быть закреплено как в уставе БР, так и в специально созданном законе. Отметим, что проект такого закона уже подготовлен и внесен на рассмотрение в Верховную Раду Украины, однако ещё нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Правительство получает право формировать совет директоров (наблюдательный совет) БР, основной задачей которого является стратегическое управление БР во всех его аспектах. Он должен формироваться как из представителей власти, так и из представителей предпринимательских, банковских и общественных кругов, что позволит значительно расширить спектр влияния, а также прозрачность деятельности банка. Наблюдательный совет может разрабатывать стратегический план действий банка по работе в тех или иных отраслях, рассматривать и утверждать отчёты о деятельности банка, принимать решения о создании и ликвидации структурных подразделений банка и др.

Выводы. Таким образом, одной из основных функций совета является назначение и контроль над действиями правления БР – постоянно действующего исполнительного органа банка. Также в компетенцию наблюдательного совета банка входит назначение и регулирование деятельности аудиторского комитета, задача которого заключается во внутреннем контроле над деятельностью банка.

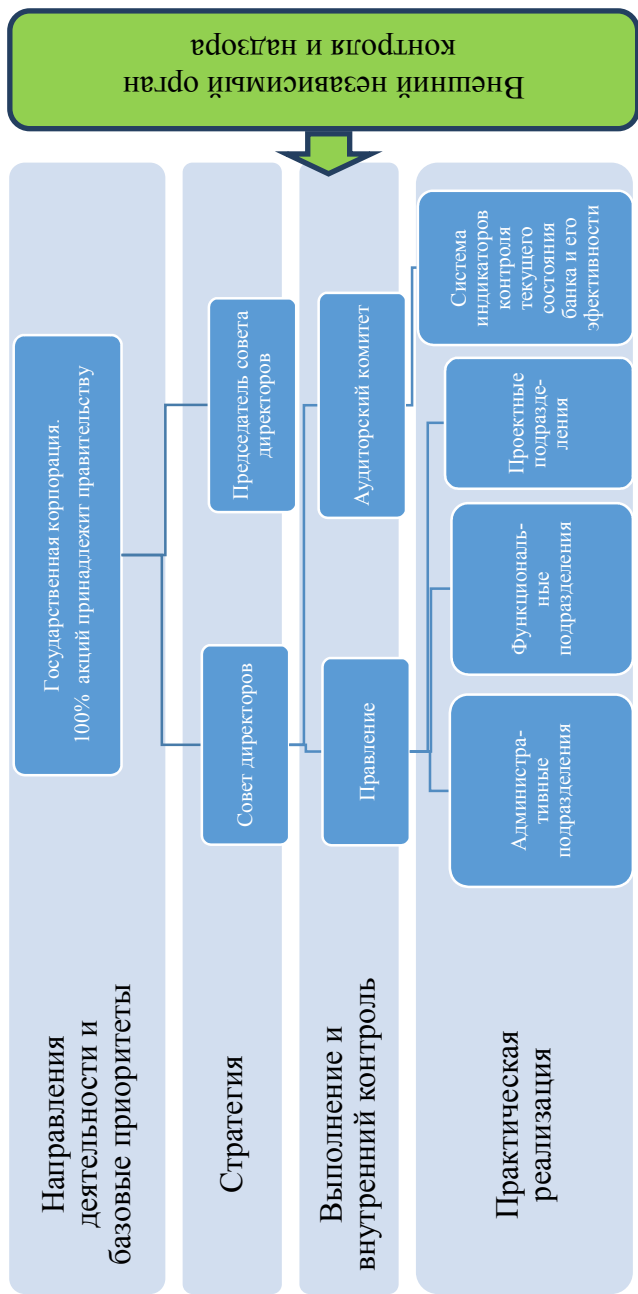


Рисунок. Базовая структура системы управления национальным банком развития

На правление и аудиторский комитет фактически будут возложены функции по выполнению стратегических решений правительства и наблюдательного совета. Для этого правлением должны быть организованы все необходимые структурные подразделения БР, основу которых будут составлять административные отделы (плановый, финансовый, кадровый и т.д.), функциональные отделы (кредитный, депозитный и др.), а также ряд временных проектных подразделений, основным назначением которых будет выполнение и сопровождение приоритетных для банка разовых или регулярных проектов.

Что же касается аудиторского комитета, то его основной задачей должен стать постоянный мониторинг текущего состояния банка, контроль над рисками, а также разработка соответствующей системы показателей. Над БР также должен осуществляться качественный внешний контроль. Для этого в структуре государственных надзорных органов целесообразно создать дополнительное ведомство, основной задачей которого будет проверка и сопоставление плановых и фактических показателей деятельности банка, выявление и противодействие коррупции и нецелевому использованию средств, а также контроль над своевременной публикацией достоверной информации о деятельности банка. Таким образом, в деятельности национального БР ключевым элементом управления является государство, которое посредством специальных рычагов воздействует на выбор направлений деятельности банка. Естественно, данный вопрос нуждается в дальнейшем исследовании, к которому по возможности должны быть подключены как научные эксперты, так и банковские практики.

Литература

1. Diamond W. Development banks / W. Diamond. – Baltimore: Johns Hopkins Press, 1957. – 128 p.
2. Gutierrez E. Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency [Электронный ресурс] / E. Gutierrez, H.P. Rudolph, T. Homa, E.B. Benoit // The World Bank Latin America and the Caribbean Region Finance and Private Sector Development.

Policy Research Working Paper 5729. – 2011. – July. – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/-10986/3493/WPS5729.pdf>.

3. Thorne J. A framework for successful development banks [Электронный ресурс] / J. Thorne // Development Bank of Southern Africa. Development Planning Division. – 2011. – Working Paper Series № 25. – Режим доступа: <http://www.dbsa.org/EN/AboutUs/Publications/Documents/DPD%20No25.%20A%20framework%20for%20successful%20development%20banks.pdf>.

4. Roberts P.E. Jr. Development banking: The Issue of Public and Private Development Banking [Электронный ресурс] / P.E. Roberts, Jr. // MIT. – WP395-69. – 1969. – May. – Режим доступа: http://archive.org/stream/developmentbanki00robe/developmentbanki00robe_djvu.txt.

5. Cole S.A. Financial Development, Bank Ownership, and Growth. Or, Does Quantity Imply Quality? [Электронный ресурс] / S.A. Cole. – 2008. – Режим доступа: <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/09-002.pdf>.

6. Manzak G. Political economy of development banking after WWII: analysis of the Industrial Development Bank of Turkey during the 1950-1953 period [Электронный ресурс] / G. Manzak. – 2009. – Режим доступа: <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12611171/index.pdf>

7. Scott D.H. Strengthening the Governance and Performance of State-Owned Financial Institutions. [Электронный ресурс] / D.H. Scott. – Washington, DC: World Bank. Policy Research Working Paper № 4321 – 2007. – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7305/wps4321.pdf?sequence=1>.

8. Киндзерский Ю. Основы формирования эффективной модели банка развития в Украине / Ю. Киндзерский // Экономика Украины. – 2011. – № 10. – С. 41-53.

9. Кіндзерський Ю. До питання створення і забезпечення дієвості банку розвитку Україні / Ю. Кіндзерський // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 65-69.

10. Андрианов В. Д. Стратегическое управление в зарубежных финансовых институтах развития: моногр. / В. Д. Ан-

дрианов, И. А. Никонова, Р. Н. Шамгунов, А. А. Овчаров и др. – М.: Консалтбанкир, 2012. – 272 с.

11. Дубенецкий Я.Н. Банк развития – задачи и проблемы / Я.Н. Дубенецкий // Экономическое возрождение России. – 2008. – № 2. – С. 24-32.

Представлена в редакцию 14.09.2015 г.