

## Роль банков развития в реализации стратегических интересов государства

---

Аналитический отчёт.

© Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР).

Дополнительную информацию об исследованиях ЦЭФИР смотрите на интернет сайте:  
[www.cefir.org](http://www.cefir.org)

## **Резюме аналитического отчета**

Несмотря на недавний значительный рост, сегодня перед Россией стоят серьезные проблемы и вызовы, которые требуют пристального внимания и ресурсов для своего эффективного успешного решения, если страна хочет повысить свою конкурентоспособность, улучшить инвестиционный климат, диверсифицировать экономику, обеспечить фундаментальный рост, снизить отток капитала и обеспечить повышение уровня жизни населения и более равномерное распределение благ.

Основные вызовы для Российской Федерации связаны с необходимостью обеспечения диверсификации экономики, обеспечения фундаментального роста экономических показателей, улучшения делового климата, преодоления негативных тенденций – оттока капитала и низкого уровня жизни значительной части населения, а также уход от опоры на топливно-энергетический сектор. Сегодня эти вызовы сочетаются с рисками, связанными с обострением внешнеполитической обстановки и, как следствие, осложнением экономической конъюнктуры России: замедлением темпов роста экономики нашей страны, ограничениями в привлечении долгосрочных финансовых ресурсов на традиционных рынках капитала, трудностях в получении государственной поддержки для реализации инвестиционных проектов. Помимо страновых рисков, велико значение и рисков глобальных, связанных – нестабильного роста мировой экономики, вероятности новой волны глобального финансово-экономического кризиса, рисков финансовой нестабильности ведущих экономик мира, неопределенности в динамике мировых цен на нефть.

Перечень этих проблем не первый год озвучивается на страницах аналитических документов, однако социально-экономическая ситуация в стране сложилась таким образом, что на сегодняшний день мы имеем дело с вызовами, которые прочно укоренились в российской реальности, стали неотъемлемой частью повестки дня и непреложными условиями для принятия управленческих решений. Кроме того, негативная внешнеполитическая повестка и начавшееся санкционное противостояние дополнительно усугубляют их, обостряют проблемные области экономического развития страны и требуют повышенного внимания к работе с ним. Однако вызовы, важно подчеркнуть, долгосрочные, и именно этот факт является определяющим при выработке подходов к их преодолению.

## **Ключевые проблемы национальной экономики**

**Диверсификация** - Последние успехи страны, отражающиеся в показателях экономического роста, развития, экспорта и инвестиций в первую очередь связаны с одним-единственным сектором – топливно-энергетическим. Другие сектора экономики, такие как производство и продажа потребительских товаров и услуг, туризм и прочие, не связанные напрямую с топливно-энергетическим сектором отрасли, хотя и демонстрируют положительные тенденции, но находятся в тени топливно-энергетического сектора.

**Фундаментальный рост** - Целый ряд фактов свидетельствует о том, что последние экономические успехи страны могут оказаться недостаточными и что в случае падения цен на энергоносители, которые придали импульс росту ВВП и обеспечили повышение чистых доходов домохозяйств, не могут гарантировать стабильного развития экономики в долгосрочной перспективе.

**Деловой климат** - Несмотря на то, что российским правительством была поставлена задача вывести страну в первую двадцатку рейтинга «Ведение бизнеса» Всемирного Банка к 2020-му году, по такому показателю как благоприятность делового климата Россия сильно уступает другим государствам, в том числе – прочим странам с переходной экономикой, которые имели те же стартовые условия при начале рыночных реформ.

**Уровень жизни населения** - Несмотря на годы экономического роста и свидетельства того, что жизненный уровень части населения поднялся, рост благосостояния стал доступен далеко не всем. Доля населения, живущего за чертой бедности, снизилась с 30% в 1992 г. до менее чем 20% в последние годы, однако значительная часть населения продолжает жить за или у черты бедности.

**Отток капитала** - Уровень инвестиций за последние годы в Россию значительно вырос. Однако экономический рост с недавних пор замедлился, и существуют все более многочисленные свидетельства того, что ежеквартальные и ежегодные объемы уходящего из страны капитала только увеличиваются.

**Доминирование топливно-энергетического сектора** - бум топливно-энергетического сектора заслонил собой прочие области экономики, которые имеют не меньшее право на развитие и способны сыграть более значимую роль как в экономическом развитии страны в целом (отрасли, связанные с производством и продажей потребительских товаров и услуг для отечественных и зарубежных потребителей), так и в отдельных секторах (например, в сфере туризма). Развитие топливно-энергетического сектора, как правило, подразумевает широкомасштабные, долговременные инвестиционные проекты, требующие столь огромных объемов капитала, что они могут самым негативным образом сказаться на прочих видах экономической деятельности, вытесняя их или сажая их на голодный паек, а также таить в себе серьезные риски в случае падения цен на энергоносители. Принимая во внимание значительность потенциала прочих секторов российской экономики, можно ожидать ослабления доминирующей роли ее топливно-энергетической составляющей.

Один из главных инструментов стратегического воздействия на экономику, имеющихся в распоряжении правительств – банк развития. **Банк развития – уникальный инструмент обеспечения системного, сбалансированного и всестороннего развития национальной экономики.** Задачи банка решаются использованием комплекса инструментов поддержки определенных отраслей экономики и системных долгосрочных проектов. Реализация проектов банка требует высочайшего качества экспертизы.

## **Мировой опыт**

Экономическая история XX века знает немало примеров, когда именно вмешательство банков развития помогло вывести экономику крупнейших государств на путь сбалансированного и многостороннего прогресса. В частности, залогом экономической успешности Канады стало создание в 1944 году Промышленного банка развития, при поддержке которого сразу по окончании Второй мировой войны было реализовано множество проектов по скорому переходу промышленных предприятий с выпуска военной продукции на мирную.

Становление Бразилии в качестве современного, экономически развитого государства было в большой степени обусловлено деятельностью Бразильского банка развития, который последовательно участвовал в реализации важнейших долгосрочных проектах. Сначала, в 1960-х годах, основной его деятельностью было содействие развитию инфраструктуры. Затем сфера его стратегической деятельности распространилась на другие сектора, в том числе технологии и электронику. По мере расширения понятия социального развития банк эволюционировал и далее и в 1980-е годы стал заниматься другими аспектами социального развития, в том числе поддержкой экспорта и поощрением конкуренции отечественных компаний с импортом.

Огромная роль в закладке фундамента экономического процветания Азиатско-Тихоокеанского региона принадлежит Азиатскому банку развития. Во время энергетических кризисов 70-х-80-х годов он усилил поддержку энергетического сектора стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В конце 80-х банк финансировал проекты в области социальной инфраструктуры, в т.ч. осуществлял микрофинансирование, а также расширил участие в проектах в области образования, здравоохранения и охраны окружающей среды.

В начале 90-х банк содействовал программам региональной экономической интеграции, самой известной из которых в этот период была программа экономического сотрудничества государств-соседей в районе Большого Меконга. В 1995 г. основным мандатом Азиатского банка развития становится политика противодействия бедности в регионе, в том числе, поддержка программ, нацеленных на увеличение занятости населения, на сокращение неравенства. В начале 2000-х приоритетным направлением Азиатского банка развития становится достижение странами-членами Целей развития тысячелетия.

**Российский банк развития – Внешэкономбанк (ВЭБ)**, до 1988 г. Внешторгбанк СССР. ВЭБ действует в качестве агента правительства Российской Федерации. Настоящий отчет посвящен оценке работы ВЭБа в качестве государственного инструмента, нацеленного на развитие экономики. В частности, в нем освещена актуальность общих целей и деятельности ВЭБа в российском контексте.

Деятельность институтов развития, и банков развития в частности, - пример обоснованного государственного вмешательства в финансовый сектор с целью преодоления так называемых провалов рынка, т.е. ситуаций, когда рыночные механизмы не позволяют достичь социального оптимума. Банки развития помогают решить две проблемы: долгосрочную, или структурную проблему, и краткосрочную, временную проблему.

### **Роль банков развития в национальной экономике**

Первая, и основная, структурная роль банков развития – **предоставление доступа к финансовым ресурсам тем жизнеспособным участникам экономики, которые не могут получить финансирование через стандартные рыночные финансовые институты**, прежде всего коммерческие банки. В этом качестве банки развития способствуют экономическому росту и развитию. Как правило, банки развития работают в стратегически важных сферах экономики, лежащих, однако, вне сферы интересов коммерческих банков. Они могут использоваться, например, для кредитования тех проектов, которые не могут получить кредит в коммерческом банке, однако реализация которых имеет значительный потенциал для создания рабочих мест и дохода населения. Такая ситуация может возникнуть по причине, например,

отсутствия обеспечения кредита, или не вполне коммерческой цели, заявленной в проекте, или недостаточного объема внутренних ресурсов в коммерческих банках, которые приводят к чрезмерно высоким процентным ставкам. Коммерческие банки часто не хотят или не могут финансировать крупномасштабные многолетние инфраструктурные проекты по разным причинам, в то время как эти проекты могут быть критически важны для развития страны и повышения качества жизни.

**Государственное вмешательство через предоставление финансирования жизнеспособным проектам, не получающим финансирование в частном финансовом секторе, - основная структурная роль банков развития**

Один из наиболее конструктивных примеров такого позитивного вмешательства в развитие подобных проектов предстает Банк Развития Китая (БРК). В стратегическом плане деятельность банка делится на четыре основных направления, начиная с инфраструктуры и кончая международным сотрудничеством. В рамках каждого из направлений банк кредитует большое число проектов, а именно:

**1. Развитие инфраструктуры и базовых отраслей экономики:**

- Электроэнергетика
- Автомобильные дороги и магистрали
- Железнодорожный транспорт
- Нефтедобыча и нефтехимия
- Угольная промышленность
- Почтовая служба и телекоммуникации
- Сельское хозяйство, лесное хозяйство и водные ресурсы
- Общественная инфраструктура

**2. Реструктуризация, инновация, модернизация:**

- Скоординированное региональное развитие
- Отраслевая реструктуризация и модернизация
- Новые стратегические отрасли
- Защита окружающей среды, энергосбережение, сокращение вредных выбросов
- Развитие учреждений культуры

**3. Социальное развитие:**

- Развитие сельских районов
- Проекты возведения доступного жилья
- Развитие предприятий малого и среднего бизнеса
- Народное образование

**4. Международное сотрудничество:**

- В реализации инфраструктурных проектов
- В сельском хозяйстве
- В социальной сфере
- В энергетическом секторе

При этом главный упор сделан на кредитование базовых отраслей первого направления, а остальные три направления включены в категорию «прочие». Значительная часть кредитов выделена под реализацию масштабных проектов в таких

сферах, как развитие автомобильных дорог (18%), объектов государственной инфраструктуры (19%) и сектора электроэнергетики (11%).

Вторая принципиальная функция банков развития, обозначившаяся в последние годы, - **служить каналом пополнения ликвидности в периоды временных сбоев в функционировании финансовой системы**. Такие сбои происходят в кризисы и тогда жизнеспособные предприятия, в нормальных условиях имеющие доступ к рыночным финансовым ресурсам, сталкиваются с проблемами ликвидности. Банки развития, являясь опытным кредитным институтом на финансовом рынке, обладая технологиями отбора жизнеспособных заемщиков, показали свою эффективность в качестве канала насыщения системы дополнительной ликвидностью для преодоления временных провалов финансового рынка. Задача состоит в обеспечении строго противочиклического присутствия банков развития во втором своем качестве, без затягивания присутствия банков развития в необычных для себя секторах дольше, нежели это необходимо для разрешения временных проблем финансового сектора.

### **Оценка актуальности работы ВЭБ**

Актуальность работы ВЭБ рассматривается по трем направлениям. Во-первых, соответствуют ли цели и принципы работы ВЭБ актуальным социально-экономическим проблемам России. Во-вторых, соответствуют ли задачи банка требованиям его целевых групп. В-третьих, соответствует ли кредитная деятельность ВЭБ потребностям целевых групп. Это не столько полномасштабная оценка деятельности банка, сколько пристальный взгляд на общее направление его развития. Для более точной, насколько возможно, оценки проблем, с которыми сталкиваются потенциальные целевые группы, были использованы данные опроса действующих компаний.

Основная цель ВЭБ - способствовать диверсификации российской экономики, инвестиционной деятельности и повышению конкурентоспособности страны. Принципы ВЭБа гарантируют, что его деятельность фокусируется на областях экономики, не входящих в интересы коммерческих банков, и исключают совпадение или конфликт интересов и недобросовестную конкуренцию. А именно, ВЭБ руководствуется следующими основными принципами: не вступать в конкуренцию с коммерческим сектором; безубыточность; предпочтение частно-государственным партнерствам, там, где это возможно; экологическая ответственность

Анализ заявленных целей ВЭБа с точки зрения их актуальности для решения стоящих перед Россией проблем и соответствия потребностям целевых групп (тех, кто получает от него ссуды, кредиты и прочие виды финансовой поддержки), а также актуальности результатов деятельности ВЭБа для целевых групп показал, что в целом, цели ВЭБ чрезвычайно актуальны в деле решения проблем, стоящих перед страной.

Результаты опроса показали, что ВЭБ является уникальным, самостоятельным механизмом борьбы с возникшей экономической турбулентностью. В частности, цели ВЭБ крайне важны для поддержки диверсификации, полноценно соотносятся с задачей поддержания реального, фундаментального экономического роста и чрезвычайно актуальны в решении проблем, связанных с бегством капитала. Задача улучшения делового климата не относится напрямую к деятельности ВЭБ, хотя и перекликается с нею. Решение проблемы бедности не относится напрямую к целям ВЭБ, однако косвенным образом взаимосвязано с некоторыми из них. Внешэкономбанк обладает

инструментарием, комплексное использование которого позволяет решить большинство конкретных вопросов, которые назвали представители бизнеса:

1. **Доступ к финансированию:** проблема воспринимается фирмами всех отраслей как серьезное препятствие для деятельности; при этом фирмы жалуются на отказ в предоставлении кредитов, на слабое участие банков в финансировании инвестиций и незначительный объем инвестиций из банковских кредитов.
2. **Барьеры на пути развития малого и среднего бизнеса:** большая часть фирм, участвовавших в опросах - малые и средние предприятия, и они назвали проблему доступа к источникам финансирования серьезным препятствием для своей деятельности.
3. **Недоступность услуг коммерческого сектора:** Учитывая, что ВЭБ не ставит себе целью напрямую конкурировать с коммерческими банками, у него появляется возможность предоставлять отраслевым компаниям кредиты на цели финансирования операций и инвестиций, под которые они не могут получить кредиты у коммерческих банков.
4. **Трудности с инновациями:** опросы выявили, что проблемой, влияющей на конкурентоспособность фирм, является затрудненный доступ к новейшим технологиям.
5. **Инфраструктура:** опросы и индексы называют качество инфраструктуры одной из проблем, препятствующих общей конкурентоспособности компаний.

На все эти проблемы указывали компании в самых разных секторах, кроме энергетического. Чуть менее заинтересованными в вопросах доступа к финансированию, по сравнению с другими отраслями промышленности и сферы услуг, оказались компании в секторе ИТ.

Чтобы точнее определить, в какой степени деятельность ВЭБ отвечает потребностям его целевых групп, необходимы более подробные статистические данные и дополнительный анализ. Тем не менее, уже предварительные данные говорят о том, что в этой сфере просматриваются значительные совпадения. Кредиты предоставляются компаниям в удаленных регионах, где проблема доступа к финансированию считается существенной проблемой. С другой стороны, кредитование получают именно отрасли, испытывающие трудности с доступом к финансированию.

В качестве дополнительных результатов настоящего отчета необходимо привести следующие замечания и выводы:

- Возможно, руководство ВЭБ захочет разработать более полный набор показателей эффективности, по примеру других банков развития, в дополнение к данным, используемым для оценки операций в годовых отчетах банка. Это стало бы залогом того, что общие направления работы ВЭБ сохраняют актуальность, ресурсы будут использоваться эффективно, управление операциями будет качественным, а необходимые изменения будут идентифицированы на ранних стадиях.
- Больше внимание инвестиционным потребностям целевых групп путем проведения прямых опросов, собеседований и консультаций, позволит точнее выявлять и определять приоритетность сфер, где больше всего требуются ресурсы, а также осуществлять мониторинг результатов и обеспечивать их большую устойчивость.

- Для оценки эффективности работы банка в его годовых отчетах проводится сравнение полученных результатов с первоначальными стратегическими задачами, однако важна и оценка того, остаются ли эти первоначальные задачи актуальными на данный момент или на длительную перспективу.
- Применение четких критериев для оценки потребностей в кредитах по отраслям или регионам позволит напрямую анализировать полученные результаты, провалы в эффективности, соответствие целей и методов деятельности, а также правильность выстроенных приоритетов.

Возможно, что банк уже осуществляет подобного рода анализ, но если информация станет более точной и прозрачной, то это облегчит исследования и даст толчок общественной дискуссии, сделает её более понятной для широкой общественности, и в итоге будет способствовать улучшению деятельности банка.

## **Выводы**

Сегодняшние реалии таковы, что вместе с вышеупомянутыми страновыми и глобальными рисками, деятельность ВЭБ сопряжена со специфическими рисками и вызовами: риском невыполнения обязательств перед иностранными инвесторами, риском снижения объемов кредитования Банка из-за дефицита фондирования и т.д. Кроме того, ВЭБ был включен в санкционные списки США, стран Евросоюза, Канады, Швейцарии, Японии, что в среднесрочной перспективе может ограничить импорт передовых технологий, высокотехнологичных товаров и сократить масштабы сотрудничества России с отдельными компаниями этих стран. Введенные санкции в отношении российских финансовых учреждений могут затруднить привлечение долгосрочных финансовых средств банками и корпоративными структурами на рынках капитала промышленно развитых и развивающихся стран. В случае возникновения одной из вышеперечисленных кризисных ситуаций приоритетной деятельностью для Банка станут задачи антикризисной поддержки национальной экономики России.

Стремительно меняющаяся внешняя среда означает новые вызовы для работы Внешэкономбанка, что неизбежным образом отразится на обеих сторонах баланса банка и изменит стратегию и операционную политику ВЭБа в ближайшее время. В ближайшие годы прогнозируется дальнейшее увеличение роли ВЭБ в росте экспортного потенциала российской экономики и конкурентоспособности российских экспортеров на мировых рынках, что потребует от Банка значительных усилий по реализации проектов в сфере внешнеэкономической деятельности, комплексного развития территорий и модернизации моногородов. Для достижения поставленных целей по содействию развитию российской экономики необходимо решение таких задач как, например, создание Центра кредитно-страховой поддержки экспорта, расширение объема государственных субсидий на кредитование поставок высокотехнологичной продукции на зарубежные рынки, расширение географического охвата финансирования экспорта за счет новых стран и регионов, разработка инструментов и механизмов по созданию условий для формирования новых центров экономического роста, совершенствование программ финансовых и нефинансовых мер поддержки регионов на среднесрочный период и т.д.