

## ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА (ОПЫТ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ)

*А.З Шляховой*

*В статье рассмотрены варианты финансирования целевых программ развития региона, предусматривающих совместное участие государственных и коммерческих структур. Указаны параметры соответствия условий целевых программ и условий финансирования программ кредитной организацией. Предложена трехуровневая схема финансирования региональных программ региональными банками, являющаяся составной частью общепанковской стратегии развития.*

Программы развития субъекта Федерации финансируются за счет различных источников в соответствии со статусом программы: федеральная, программа субъекта и др. Как правило, источниками финансирования большинства социально ориентированных программ являются средства бюджета соответствующего уровня, для коммерческих структур финансирование таких программ экономически неэффективно. Финансирование же программ, реализация которых позволит получить в обозримом будущем реальные доходы и прибыли, нередко осуществляется совместными усилиями государственной власти и коммерческих структур, в том числе кредитных организаций. Под программой в рамках настоящего исследования понимается не только целевая программа, оформленная документально, но и приоритетное направление развития субъекта РФ, закрепленное в стратегическом документе по развитию субъекта РФ как «локализованный на определенной территории проект, осуществляемый в рамках программно-целевого подхода развития территории» [2, с. 92].

Финансирование целевых программ развития региона, предусматривающих совместное участие государственных и коммерческих структур, при всей внешней значимости на практике наталкивается на ряд препятствий. Наиболее существенное из них — риск конфликта интересов собс-

твенников банка и интересов региональных властей, бизнеса. Указанный риск возрастает, если банк позиционируется как региональный. Априори он несет обязанности по финансовой поддержке региона. При этом внешние субъекты (правительство, бизнес, клиенты, партнеры) в силу незнания или непонимания не всегда учитывают специфику деятельности банка. Даже являясь региональным и поддерживая региональные программы, банк строго ограничивает долю своего участия в них, исходя из соответствия внешних и внутренних параметров своей деятельности. Банк постоянно ищет баланс между устойчивостью и доходностью, между интересами региона и конкретных собственников и клиентов банка [2, с. 49]. Филиалы иногородних банков, у которых, возможно, меньшая степень социальной ответственности за развитие региона, также нуждаются в регулировании риска конфликта интересов при финансировании региональных программ по тем же основаниям, что и региональные банки.

Разрешение выявленного противоречия возможно при принятии определенных мер как со стороны региональных властей, так и со стороны кредитных организаций.

Рассмотрим схему финансирования кредитной организацией целевых программ развития региона присутствия.

Со стороны кредитной организации возможность участия в финансировании программ развития региона присутствия определяется через анализ набора параметров, через соответствие условий программы условиям финансирования кредитной организацией программ и проектов. Уместно представить параметры соответствия в виде схемы финансирования целевых программ.

Схема финансирования кредитной организацией целевых программ развития региона присутствия (далее — схема) является составной частью общепанковской модели размещения ресурсов и определяется сово-

купностью внешних и внутренних факторов, показателями деятельности кредитной организации, достигнутыми к определенному моменту времени, приоритетами общепанковской стратегии развития. Схема финансирования реализуется на трех уровнях управления: стратегическом, тактическом и оперативном.

*Стратегический уровень управления* является базой развития кредитной организации, формирующий основные задачи:

- определение приоритетов развития банка,
- определение принципов и критериев участия банка в финансировании тех или иных направлений, тех или иных регионов присутствия.

Кредитная организация, определяя стратегию своего развития, не отбирает конкретную программу региона для участия в ней, а определяет сегмент рынка для вложения ресурсов. Наличие или отсутствие целенаправленной программы развития данного сегмента не является основанием участия или неучастия банка в ее финансировании. Ни один банк не ориентирован в своих программных документах на финансирование проектов и объектов только и именно в рамках федеральной программы например, «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья...» со всем комплексом ее направлений. Не все из них интересны и реальны для участия конкретного банка.

Соответственно, региональный, как впрочем, и любой другой банк, вынужден самостоятельно определить ту долю финансирования региональных программ, которая бы обеспечивала требуемый уровень надежности, доходности, ликвидности и не представляла бы угрозы для устойчивости банка, для его клиентов и владельцев. Исходя из сказанного, стратегия банка формируется, основываясь на количественных и качественных достигнутых показателях деятельности банка с учетом динамики и специфики конкретного регионального рынка, перспектив развития региона в целом. На уровне стратегии должны быть

обозначены миссия и цель банка с акцентом на поддержку экономики именно в местах присутствия банка.

*Тактический уровень управления* заключается в реализации стратегии банка в рамках политик банка. Задачи тактического уровня включают:

- обеспечение регулярного сопоставления условий предлагаемых рынком программ, проектов с принципами, критериями, обозначенными в стратегии и политиках банка;
- оценка текущих возможностей банка для участия в программах региона и отбор таких программ для финансирования банком, участие в конкурсном отборе финансирующих организаций;
- организация взаимодействия с субъектами рынка, в том числе государственными органами в рамках реализации региональных программ;
- контроль и анализ участия в программах;
- изменение количественных и качественных параметров участия банка в финансировании в границах, установленных Стратегией и политиками.

Реализацию текущего уровня управления осуществляет в течение отчетного периода (например, финансовый год, квартал) руководство банка, в том числе:

- совет директоров, реализующий контрольные функции, устанавливающий и контролирующий количественные ориентиры на очередной год (объем и структура активов и пассивов, объем прибыли, структура доходов и расходов, границы маржи, допустимые уровни рисков) в пределах стратегии, санкционирующие участие банка в реализации нестандартных проектов.
- Исполнительные органы банка, принимающие внутрибанковские документы, регламентирующие финансирование (устанавливающие критерии и методики оценки региональных программ, проектов, клиентов, утверждающие отчеты о выполнении таких программ и проектов), определяющие количественные критерии отбора (факторы отсека, фильтры) программ

и проектов на очередной год или квартал – средние процентные ставки, минимальный уровень маржи, допустимые уровни рисков, условия финансирования конкретных сегментов рынка (например, физических лиц, малого бизнеса), конкретных программ, проектов и субъектов (например, максимальный размер портфеля однородных ссуд, максимальный размер ссудной задолженности одного заемщика).

Исполнительные органы работают на регулярной основе и призваны обеспечить проведение непосредственными исполнителями (менеджерами, экономистами и пр. сотрудниками) операций в рамках стратегии и финансовых планов банка.

При реализации своих функций исполнительные органы:

- используют методы отбора программ и проектов (экспертный – на основе интуиции, личного опыта и связей, рыночный – на основе динамики количественных показателей рынка и банка, интегрированный – на основе двух первых),

- устанавливают критерии отбора: формальные фильтры – сопоставление параметров программ и параметров банка (стратегический интерес банка и программы, встроенность программы в рамки нормативных показателей деятельности банка и встроенность банка в рамки нормативных показателей деятельности программы), неформальные фильтры – сопоставление результатов участия и неучастия банка в программе при равных экономических результатах.

Таким образом, исполнительные органы сопоставляют текущие рыночные условия с ориентирами стратегии, политик банка, фиксируют границы встроенности банка в эти условия.

Кроме того, в процессе текущего управления члены совета директоров и исполнительных органов взаимодействуют не только с сотрудниками банка, но и с внешними субъектами (представителями правительства региона, бизнеса, государственных и общественных организаций, крупными клиентами), лично отслежи-

вая соответствие принятых банком решений потребностям экономики и общества. Такая комплексная взаимосвязь позволяет высшему и среднему руководству не отрываться от действительности, оперативно маневрировать и обеспечивает актуальное и динамичное развитие банка и региона.

*Оперативный уровень управления* заключается в ежедневном сопоставлении и отборе объектов для финансирования и предложения иных банковских услуг. Сопоставление и отбор производятся на основе решений исполнительных органов банка. Задачами уровня являются:

- определение дневных объемов, сроков привлечения и размещения ресурсов, максимально возможного объема расходов и доходов в целях соответствия нормативным значениям банка в целом;

- отбор потенциального клиента по признаку соответствия приоритету финансирования (например, отраслевой или продуктовой);

- отбор потенциального клиента по признаку соответствия сумме и сроку финансирования;

- отбор потенциального клиента по признаку соответствия критериям риска, доходности, ликвидности из ранее отобранных по приоритетности финансирования и срокам, суммам (отбор включает анализ платежеспособности и иных экономических параметров, финансовых потоков проекта);

- принятие решения о финансировании, привлечении ресурсов, проведении расходов и доходов в рамках дневных лимитов (решение принимается в зависимости от полномочий – исполнителем, руководителем бизнес-центра, кредитным комитетом, комитетом по рискам, президентом, правлением);

- контроль выполнения дневных лимитов, нормативов.

В реализации оперативного уровня управления принимают участие множество подразделений банка, в том числе фронт- и бэк-офисы, которым должны быть понятны совершаемые действия, как с позиции це-

лей банка, так и интересов региональных программ. Реализации схемы финансирования на оперативном уровне может способствовать четко сформулированная и регулярно корректируемая методика отбора банком целевых программ, проектов, объектов и клиентов, предлагаемая автором.

Цель методики заключается в установлении количественных и качественных критериев отбора целевых программ, проектов, отдельных объектов, клиентов для финансирования кредитной организацией и технологии такого отбора. Отбор производится с использованием матрицы соответствия по заранее определенным критериям по двум направлениям: приоритетность и эффективность. Среди критериев сравнения региональных и бизнес-приоритетов выделяют: отраслевые, технологические, территориальные, экономические, социальные. Критерии сравнения эффективности на региональном и бизнес-уровне включают сроки реализации, сроки окупаемости, финансовый результат для кредитной организации и региона.

Каждый критерий оценивается по 5-балльной шкале, где минимальный балл выставляется для минимально значимого критерия, максимальный балл — для максимально значимого критерия. В целом критерии сопоставимы, кроме критерия эффективности программ, проектов. В целях отбора кредитной организации необходимо ориентироваться на бизнес-эффективность, наиболее точно определяющую результативность финансирования для конкретной кредитной организации.

Банком устанавливаются допустимые границы соответствия критериев: полное соответствие, неполное соответствие, критическое несоответствие. При полном соответствии критериев банк может финансировать программу, проект, объект или клиента, не вступая в конфликт с региональной составляющей. При неполном соответствии критериям исполнительные органы кредитной организации в пределах своей компетенции вправе принимать решение о финансировании. При критичес-

ком несоответствии решение о финансировании принимается советом директоров кредитной организации.

Кредитная организация апробировала схему финансирования в рамках региональной программы Хабаровского края по поддержке одной из основных отраслей экономики края — золотодобывающей. В связи со снижением в начале 90-х гг. государственных затрат на геологоразведку, материальное обеспечение добывающей отрасли, администрация края выступила инициатором организации финансирования отрасли.

Схема финансирования на примере золотодобывающей отрасли применялась следующим образом.

*Стратегический уровень управления.* Стратегия банка в 90-е гг. была направлена на обслуживание крупных юридических лиц, в том числе бюджетных организаций, на расширение сферы присутствия банка. Кроме кредитования банк интересовался вложениями в ценные бумаги, но выбрал не высокорисковые ГКО, а сместил акцент при работе с ценными бумагами в сторону местных финансовых инструментов. Программа поддержки золотодобывающей отрасли с использованием ценных бумаг соответствовала стратегическим планам банка. Кроме того, возможность размещения ресурсов на выгодных условиях (под 6% годовых на 7 месяцев — предпочтительные условия для 1996 г.) в приоритетную отрасль, имеющую поддержку краевой администрации, привлекли внимание банка. Исполнительное руководство банка приняло решение об участии в программе.

*Текущий уровень управления.* Банком выявлено соответствие заявленных программой количественных параметров (размер процентной ставки, сроки, суммы, требования к заемщику и пр.) условиям и требованиям банка. Номинал векселя в размере 50-500 млн руб. укладывался в норматив кредитного риска на одного заемщика. Региональный банк был включен в качестве уполномоченного банка в Постановление администрации края «О выпуске и обра-

щении специальных («золотых») векселей администрации Хабаровского края». Банком и администрацией был согласован проект трехстороннего Договора вексельного кредита. Договор заключался между кредитором в лице администрации, банком-организатором и заемщиком — золотодобывающим предприятием. В банке в составе кредитного подразделения выделен специалист по вексельным кредитам.

*Оперативный уровень управления.*

Кредитное подразделение банка проводило анализ потенциальных заемщиков на предмет соответствия требованиям банка. В случае удовлетворения требованиям заключался договор вексельного кредита и предоставлялись векселя администрации края. Банк обеспечил сопровождение и контроль в части реализации программы [4, с. 2]. Денежные средства были возвращены банку в указанные сроки за счет выручки предприятий, прочие условия кредитного договора выполнены.

Тесная финансовая взаимосвязь, бесперебойность финансирования была достигнута благодаря своевременно и удачно выстроенной схеме обращения специальных («золотых») векселей. Недропользователи имели возможность оформить вексельный кредит, получив от банка «золотые» векселя администрации края, и использовать вексель как платежное средство для расчетов за отпущенную продукцию, товары, оказанные работы и услуги, в так же в качестве залога и платежей в краевой бюджет.

В результате реализации программы обращения «золотых» векселей совместными усилиями администрации и регионального банка золотодобывающей отрасли удалось преодолеть кризис неплатежей, обеспечить подготовку к сезонам добычи, в том числе закупить технику, материальные ценности, расплатиться с бюджетом. Авансирование сезона добычи с помощью «золотых» векселей позволило многим недропользователям справиться с финансовыми проблемами, нарастить объемы добычи и фактически подняло отрасль. Кроме того, с 1996 г. банк оказывал поддержку недропользователям

— золотодобывающим предприятиям, с которыми государство отказалось рассчитываться, предложив услуги по реализации металла через банк.

Кредитная организация получила практический опыт участия в финансировании программ развития региона, сформировала основные уровни управления и критерии отбора программ, проектов, клиентов. Разработанная схема в дальнейшем неоднократно применялась при финансировании программы развития транспортной отрасли края, поддержки малого предпринимательства, жилищного строительства.

Однако практика применения схемы финансирования программы в транспортной отрасли продемонстрировала ее отдельные недостатки. Созданная и успешно функционировавшая на протяжении нескольких лет схема финансирования в составе: авиапредприятие — лизинговая компания — банк — правительство края, через 7 лет прекратила свое существование. Экономические трудности в транспортной отрасли, связанные с удорожанием авиатоплива, не решенными вопросами по аэропортному обслуживанию самолетов, привели к фактическому банкротству авиапредприятия, свертыванию программы перевооружения. Одной из причин, возможно, явилось отсутствие должного мониторинга финансового состояния заемщика, отсутствие комплексного подхода к решению вопросов финансирования программы. В результате банки-кредиторы совместно с правительством края были вынуждены искать источники погашения задолженности.

Схема финансирования программ развития региона имеет неоспоримые достоинства:

1. Закладывает экономические принципы отбора банком программ и проектов. Экономическое обоснование реальности участия банка в программе или проекте позволяет разрешить неизбежный конфликт между интересами региональных властей и банковскими интересами.

2. Формирует основу для эффективного управления ресурсами и рисками банка.

3. Обеспечивает информационную прозрачность для региональных структур по процедуре принятия решений банка о финансировании.

В то же время, как показала практика применения схемы в транспортной отрасли, имеют место недостаточно проработанные механизмы контроля исполнения программ и проектов, как со стороны региональной власти, так и со стороны кредитной организации. Недостатки менеджмента заемщика и внешние факторы, несущие риск, вовремя не диагностировались. Соответственно, не были приняты оперативные меры по исправлению ситуации. В целях усиления контрольных функций региональной власти и кредитора необходим профессиональный, осознанный и регулярный мониторинг, возможно, с привлечением специализированной консалтинговой компании, способной своевременно и независимо выявить признаки ухудшения ситуации. При самостоятельном мониторинге реализации программ и проектов регионального значения банку целесообразно иметь в штате или привлечь специалиста, компетентного в кредитуемой отрасли, разработать и использовать специальные кризисные метки, например, диапазон изменения количественных результатов де-

ятельности заемщика, иметь возможность участвовать в заседаниях исполнительных органов заемщика. Таким образом, схема финансирования банком региональных программ и проектов должна содействовать не только отбору, но и дальнейшему сопровождению программ и проектов.

#### Список литературы

1. *Гуркин А.В.* Инвестиции в развитие регионов: особенности реализации региональных инвестиционных программ // Российское предпринимательство. 2008. № 10. С. 91-96
2. *Казакова Л.В.* Управление инвестициями на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Финансы и кредит. 2004. № 8. С. 48-50
3. *Овчинникова О.П., Гришаева Е.Н.* Согласование интересов банковского и производственного секторов для стимулирования развития экономики региона // Финансы и кредит. 2008. № 7. С. 35-39
4. Постановление Главы администрации Хабаровского края от 02.02.1996 г. № 44 «О выпуске и обращении специальных («золотых») векселей администрации Хабаровского края». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».