

На правах рукописи



ДЯДИК Владимир Владимирович

**РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
В РАМКАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

*Специальность 08.00.05 - экономика и управление
народным хозяйством (региональная экономика)*

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Апатиты
2003**

Диссертационная работа выполнена в Институте экономических проблем
Кольского научного центра Российской академии наук

Научные руководители:

доктор экономических наук
Советов Павел Михайлович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Дидык Владимир Всеволодович

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор
Акулов Владимир Борисович

кандидат экономических наук
Юшко Павел Николаевич

Ведущая организация:


Мурманский государственный технический университет

Защита диссертации состоится "2" октября 2003 года в 10 часов на
заседании диссертационного совета К 002.185.01 в Институте экономических
проблем Кольского научного центра РАН по адресу:
184200 г. Апатиты Мурманской области, ул. Ферсмана, 24-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института
экономических проблем КНЦ РАН.

Автореферат разослан "30" июля 2003 года

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент

 И.А.Гущина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Приоритетной задачей органов власти российских регионов является разработка эффективной социально-экономической политики. Важным элементом указанной задачи является формирование обоснованной региональной инвестиционной политики, включающей рациональное регулирование инвестиционного процесса в регионе в целом и бюджетных инвестиций в частности.

В настоящее время органы государственной власти многих регионов и, особенно, регионов, характеризующихся высокой степенью развития производственно-экономического потенциала, сталкиваются с проблемой отсутствия действенных механизмов управления процессом принятия инвестиционных решений на территориальном уровне. Это обусловлено, прежде всего, высокой степенью концентрации собственности на средства труда в регионе в руках крупных финансово-промышленных групп, преследующих собственные цели, подчас диаметрально противоположные целям гармоничного развития экономики и социальной сферы региона. Мурманская область является типичным представителем данной группы регионов.

Ввиду наличия указанной проблемы, в условиях отсутствия объективных возможностей влиять на инвестиционные решения крупных промышленных предприятий региона, важными направлениями инвестиционной политики территориальных органов власти должны стать обоснованные действия по обеспечению рациональных пропорций воспроизводства основных фондов в социальной сфере (поскольку для нее бюджетный инвестиционный ресурс безальтернативен) и оказание адресной государственной поддержки малому и среднему предпринимательству в осуществлении конкретных инвестиционных проектов.

Указанные предпосылки определяют актуальность задачи формирования механизма определения оптимальных пропорций распределения инвестиционных ресурсов между отраслями социальной сферы региона, а также разработки критериев отбора конкретных инвестиционных проектов для целей оказания мер государственной поддержки средствами региональной инвестиционной политики.

Степень разработанности проблемы. Проблемам методологии региональной инвестиционной политики субфедерального уровня в современной России посвящено множество работ отечественных ученых-регионалистов (Г.П. Лузин, Ф.С. Тумусов, А.Г. Гранберг, Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев, В.В. Бочаров и др.). Отдельные авторы наряду с определением общих принципов формирования и реализации инвестиционной политики, уделяют также существенное внимание вопросам оценки эффективности применения конкретных ее инструментов для экономики региона (В.П. Жданов, Н.В. Игошин, И. Гришина, И. Ройзман, А. Шахназаров). Особенности социальной сферы как объекта государственных инвестиций освещены в работах В. Лексина и А. Швецова.

Изучение инвестиционной проблематики регионального уровня государственного управления зарубежными исследователями начались в

середине прошлого века работами М. Калецки, Н.Калдор, Р. Солоу, и др. и получили свое развитие в работах Р. Барро, Х.Сала-и-Мартин, Н. Мэнкью и др.

Отдельным направлением исследований по инвестиционной тематике является оценка эффективности инвестиций. Эта тема, будучи детально изученной в части оценки эффективности инвестиций в коммерческие инвестиционные проекты, обнаруживает существенные пробелы в области оценки эффективности государственных инвестиций, и прежде всего, инвестиций в социальную сферу. Данное положение обуславливает необходимость научной проработки указанной проблематики.

Целью исследования является разработка рациональной системы распределения бюджетных инвестиций в рамках социально-экономической политики региональных органов власти.

Поставленная цель определяет необходимость решения следующих **задач**:

- выявление роли бюджетных инвестиций в социально-экономической политике региона;
- анализ и систематизация методов осуществления инвестиций из регионального бюджета;
- проведение анализа текущих процессов в инвестиционной сфере Мурманской области;
- обоснование критериев оценки эффективности применения мер адресной государственной поддержки, предполагающих использование бюджетных средств, к инвестиционным проектам частных инвесторов;
- разработка методики определения объемов и пропорций распределения инвестиций из регионального бюджета.

Объектом исследования являются бюджетные инвестиции региона и воспроизводство основных фондов в отраслях социальной сферы Мурманской области.

Предметом диссертации является методическое обеспечение инвестиционной политики региональных органов власти в части использования бюджетных средств на инвестиционные цели.

Методология исследования базируется на системном подходе, определяющем представление об инвестиционной сфере региона как о системе взаимосвязанных элементов, взаимодействующих между собой и внешней средой. Для решения задач исследования применяются также экономико-статистические методы: индексный, графический, математического моделирования. В заключительном разделе исследования используется методология финансового анализа.

Защищаемые положения:

1. Распределение капитальных вложений из регионального бюджета между отраслями социальной сферы региона подчиняется регламентированному алгоритму, в основе которого лежат критерии "абсолютной потребности" отрасли-реципиента в капитальных вложениях и "региональной общественной эффективности" оцениваемых проектов.

2. Адресную поддержку инвестиционных проектов коммерческой направленности (в форме инвестиционного налогового кредита, бюджетного кредита и государственной гарантии) следует осуществлять в рамках региональной инвестиционной программы в системе целей социально-экономического развития региона, определяемых с учетом критериального показателя чистой бюджетной эффективности.

3. Для регулирования бюджетных инвестиций субъекта РФ, осуществляемых в форме капитальных вложений в отрасли социальной сферы региона и в форме поддержки частных инвестиций методами региональной инвестиционной политики целесообразно создание специального механизма управления, предусматривающего образование "регионального бюджета инвестиций".

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Предложен показатель региональной общественной эффективности инвестиционных проектов в социальной сфере, включающий расчет коэффициента региональной общественной значимости проекта и позволяющий провести обоснованное сопоставление эффекта от осуществления данного проекта для населения территории и капитальных расходов регионального бюджета, требуемых для его реализации.

2. На основе показателей отраслевой потребности в капитальных вложениях и "региональной общественной эффективности" проекта разработан алгоритм определения объемов и пропорций распределения капитальных вложений из регионального бюджета в проекты предприятий отраслей социальной сферы.

3. Обоснована инвестиционная природа таких инструментов региональной инвестиционной политики, как инвестиционный налоговый кредит, бюджетный кредит и государственная гарантия, что обуславливает целесообразность использования для оценки эффективности их применения показателя чистой бюджетной эффективности.

4. Предложен механизм регулирования бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в отрасли социальной сферы региона и предоставления мер адресной поддержки частных инвесторов, предполагающий формирование "регионального бюджета инвестиций".

Апробация работы и практическая значимость исследования. Основные положения и выводы диссертации докладывались в администрации Мурманской области, администрации г. Апатиты, в исследовательских подразделениях Кольского научного центра РАН.

Результаты исследования были представлены на международной научно-практической конференции молодых ученых «Экономическое развитие на принципах рыночного хозяйствования», г. Апатиты, апрель 1998 г.; межрегиональной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Севере», г. Апатиты, апрель 2001 г.; международной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Севере», г. Апатиты, апрель 2003 г.

Предложенные в работе принципы оценки эффективности региональных инвестиционных проектов нашли свое применение при разработке «Концепции социально-экономического развития Мурманской области на период до 2005 г.» и «Стратегии социально-экономического развития г. Апатиты Мурманской области».

По теме диссертации опубликовано 5 научных работ, с авторским участием 1,15 п.л.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 111 наименований, 4 приложений. Работа содержит 128 страниц основного текста, 11 таблиц, 25 рисунков.

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи, определены объект и предмет исследования, сформулированы положения научной новизны и обоснована практическая значимость работы.

В **первой главе** - "Сущность и основные методологические принципы государственного регулирования инвестиционного процесса на региональном уровне" - определен понятийный аппарат исследования, проанализированы основные методические подходы к формированию региональной инвестиционной политики субфедерального уровня, исследованы существующие механизмы финансирования инвестиций из регионального бюджета.

Во **второй главе** - "Основные характеристики инвестиционной сферы Мурманской области" – проанализированы текущие тенденции в инвестиционной сфере Мурманской области, и сделан вывод об отсутствии четких ориентиров у региональных властей в вопросах обоснования пропорций распределения капитальных вложений из бюджета области между отраслями социальной сферы и определения эффективности применения мер адресной государственной поддержки приоритетных для экономики региона проектов частных инвесторов.

В **третьей главе** - "Повышение эффективности использования средств регионального бюджета в процессе формирования и реализации региональной инвестиционной политики" - осуществлен анализ мировой и отечественной практики государственного регулирования процесса воспроизводства основных фондов в отраслях социальной сферы и государственного стимулирования частных инвестиций посредством применения мер инвестиционной политики, предполагающих использование бюджетных средств, на основе результатов которого сделан вывод о необходимости учета отдельных положений указанного опыта в процессе формирования системы регулирования инвестиций из регионального бюджета.

Обоснованы критерии оценки эффективности применения адресной государственной поддержки частных инвесторов в форме налогового инвестиционного кредита, бюджетного кредита и государственной гарантии субъекта РФ, разработан алгоритм распределения бюджетных инвестиционных ресурсов между отраслями социальной сферы региона, а также предложен механизм регулирования бюджетных инвестиций, предусматривающий создание регионального бюджета инвестиций.

В **заключении** кратко изложены основные результаты исследования научные выводы и практические предложения автора.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ, ИХ КРАТКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

1. Распределение капитальных вложений из регионального бюджета между отраслями социальной сферы региона подчиняется регламентированному алгоритму, в основе которого лежат критерии "абсолютной потребности" отрасли-реципиента в капитальных вложениях и "региональной общественной эффективности" оцениваемых проектов.

Существенная дифференциация степени экономического развития субъектов РФ предопределяет выраженную территориальную специфику социально-экономических проблем российских регионов. В этих условиях задача решения указанных проблем во многом смещается на субфедеральный уровень управления. Таким образом, главным ресурсом, обеспечивающим решение специфических проблем регионального развития, становятся бюджеты субъектов Федерации. Данное положение определяет необходимость выделения для целей настоящего исследования в качестве региона субъекта РФ.

В настоящий момент в большинстве регионов РФ финансирование капитальных расходов отраслей социальной сферы является практически исключительной "прерогативой" государства. Мурманская область не является исключением. На протяжении периода 1999-2001 гг. доля бюджетных средств в общем объеме финансирования капитальных вложений предприятий здравоохранения, культуры и образования в Мурманской области достигала уровня 70-76%. При этом удельный вес регионального источника в бюджетном финансировании устойчиво превышает половину.

В условиях, когда на плечи региональных и местных бюджетов возложена обязанность обеспечения населения минимальным набором бесплатных социальных благ особую актуальность приобретает вопрос об эффективном распределении ограниченных бюджетных ресурсов между отраслями эти блага производящими.

По мнению ряда авторов (в т.ч. В.Лексина, А.Швецова, С. Белякова, А. Воронина) планово-нормативный метод финансирования капитальных расходов указанных отраслей, действовавший в СССР, был неэффективен, поскольку отраслевые нормативы часто устанавливались "от достигнутого". После распада советской системы хозяйствования отраслевыми ведомствами предпринимались отдельные попытки установления нормативов финансирования капитальных вложений в отрасли социальной сферы ("Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи"). Однако на деле эти нормативы были плохо реализуемы, поскольку существенно превышали мощность инвестиционного ресурса бюджета.

В этой связи необходим поиск новых критериев и разработка новых методов распределения финансирования капитальных вложений между отраслями и объектами социальной сферы субъекта Федерации.

Данные критерии должны учитывать как уникальные особенности рассматриваемого региона, так и общенациональные тенденции в

инвестиционном обеспечении отраслей социальной сферы и интегрировать информацию о значительном количестве факторов, обуславливающих потребность каждой отдельной отрасли региона в капитальных вложениях.

Поскольку капитальные вложения в оуществленной форме представляют основные фонды предприятий, логично предположить, что объем инвестирования в отрасль должен зависеть, во многом, от объема и состояния уже эксплуатируемых в ней основных фондов. И, прежде всего, данное утверждение касается определения объема минимальных инвестиций в отрасль - для обеспечения нормального воспроизводства основных фондов он не должен быть ниже величины начисляемого в плановом году износа. Как следствие, динамика объемов инвестирования в отрасль должна находиться в тесной связи с динамикой накопленного в отрасли износа¹.

Другим значимым фактором, характеризующим потребность отраслей социальной сферы региона в капитальных вложениях, является уровень обеспеченности населения территории основными фондами указанных отраслей. Важную информацию при этом дает его сопоставление со среднероссийским уровнем соответствующих показателей.

Определение объемов и пропорций распределения инвестиций из регионального бюджета в отрасли социальной сферы должно быть строго регламентировано. В этой связи представляется целесообразным построение унифицированного алгоритма отбора для финансирования отдельных проектов предприятий отраслей социальной сферы (рис. 1). В основу его положено использование ведомственно-проектного принципа распределения инвестиционных ресурсов, предполагающего: на первом этапе - межотраслевое распределение инвестиционных ресурсов и, на втором этапе - внутриотраслевое распределение инвестиций между конкретными проектами.

В формализованном виде задача первого этапа сводится к нахождению рациональных параметров функции распределения некоммерческой части инвестиционного бюджета региона (капитальных вложений в отрасли социальной сферы). Таким образом некоммерческая часть инвестиционного бюджета региона распределяется в году t между n направлениями инвестирования:

$$f(IV_t) = a_1 IV_t + a_2 IV_t + \dots + a_n IV_t, \quad (1)$$

где IV_t - Инвестиционный бюджет региона в году t , рублей

$f(IV_t)$ - функция распределения инвестиционного бюджета

a_i - линейные коэффициенты распределения инвестиционного бюджета по

отраслям, при условии, что:

$$\sum_{i=1}^n a_i = 1$$

¹ В ходе исследования был проведен анализ корреляционной зависимости между накопленным в отраслях социальной сферы Мурманской области износом и объемом инвестиций в них за период 1997-2001 гг. Коэффициент корреляции составил: для здравоохранения - 0,21, для образования - 0,63, для ЖКХ - (-0,93). Эти данные свидетельствуют о недостаточном учете региональными властями фактора износа существующего оборудования (особенно в отраслях ЖКХ и здравоохранения) при принятии инвестиционных решений.

На первом этапе функционирования алгоритма оценка отраслевой потребности в инвестициях осуществляется параллельно по двум методикам, условно объединенным в территориально-проектный и межотраслевой блоки на рис. 1.

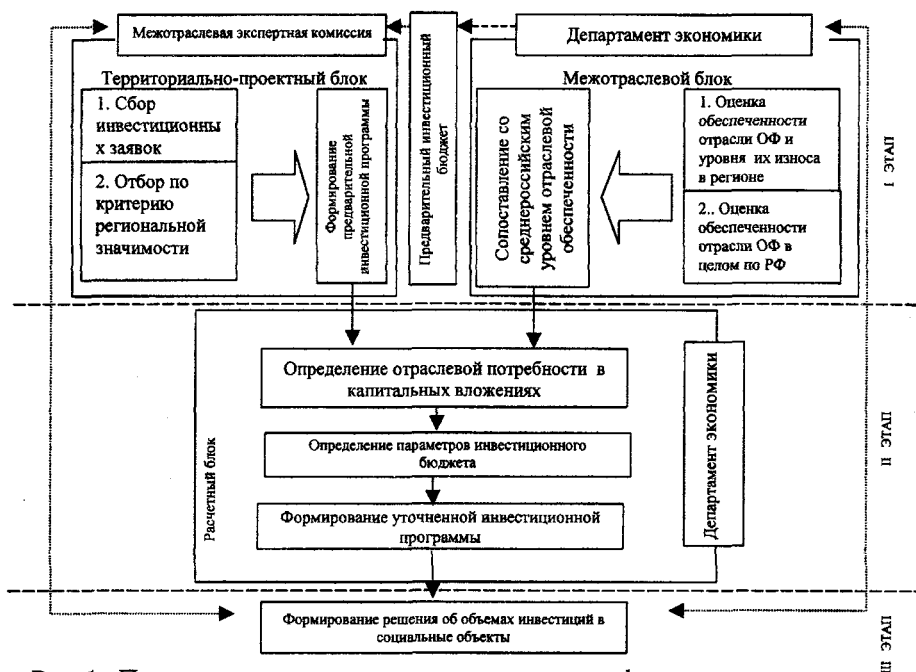


Рис. 1. Принципиальная схема алгоритма процесса формирования рациональных объемов и пропорций инвестиционного бюджета региона

Территориально-проектный блок предполагает проведение оценки предлагаемых к рассмотрению для включения в адресную инвестиционную программу (перечень инвестиционных заявок предприятий отраслей социальной сферы региона, принятых уполномоченным органом региональной власти для финансирования в рассматриваемом году) проектов предприятий отраслей социальной сферы региона. Для формирования предварительной адресной программы предприятиям отраслей социальной сферы региона, независимо от их бюджетной принадлежности (региональной или местной), предлагается составить инвестиционные заявки. Под инвестиционной заявкой следует понимать имеющий глубокую степень проработки (наличие ТЭО) инвестиционный проект. Поданные инвестиционные заявки подвергаются процедуре оценки эффективности их реализации для региона на основе разработанного нами критерия "региональной общественной значимости" проекта. Оценка осуществляется специально создаваемой межотраслевой экспертной комиссией, в которую входят эксперты из всех отраслей социальной сферы, а также представители обеих ветвей региональной власти.

Показатель региональной общественной эффективности рассчитывается путем отношения результата от осуществления проекта - стоимостной оценки объема генерируемых проектом социальных услуг, за вычетом текущих затрат по проекту к дисконтированным бюджетным инвестициям в проект:

$$OE = \frac{\sum_{t=0}^T (R_t - C_t) / (1+r)^t}{\sum_{t=0}^T KB_t / (1+r)^t}, \quad (2)$$

где OE - общественная эффективность проекта (удельный интегральный эффект от осуществления проекта, приведенный на рубль капитальных затрат);

KB_t - капитальные вложения по проекту в году t ;

R_t - стоимостная оценка планируемого объема оказываемых социальных услуг в результате осуществления проекта в году t ;

C_t - текущие затраты по обслуживанию создаваемых мощностей в году t ;

T - срок жизни проекта

t - номер года жизни проекта

r - рыночная ставка процента

Формула (2) основана на сопоставлении дисконтированных денежных потоков от реализации проекта, широко применяющемся для оценки рентабельности капитальных вложений в финансово-инвестиционном анализе. Ее специфической особенностью в данном случае является методика расчета R - стоимостной оценки объема социальных услуг, которые будут оказаны населению региона в результате осуществления проекта. Поскольку рыночных цен на услуги учреждений социальной сферы, как правило, не существует, предлагается следующий подход к ее расчету.

$$R = N * C * k, \quad (3)$$

где R - стоимостная оценка планируемого годового объема оказываемых социальных услуг в результате осуществления проекта;

N - планируемый годовой объем услуг в натуральных показателях;

C - удельные текущие затраты на оказание данного вида услуг;

k - коэффициент «региональной общественной значимости» данного вида услуг.

Коэффициент «региональной общественной значимости» определенного вида социальных услуг выступает в качестве аналога учета прибыли (или коэффициента рентабельности) коммерческих проектов. Методика его расчета, как представляется, должна предусматривать учет следующих факторов. Во-первых, стоимости альтернативного использования капитала, т.е. условно включать среднюю норму рентабельности вложений. Во-вторых, степени обеспеченности рассматриваемым видом социальных услуг населения в населенном пункте предполагаемого строительства по сравнению с установленным региональным нормативом или средним значением обеспеченности (если такой норматив есть). В-третьих, - степень необходимости (приоритетности) рассматриваемого объекта по оценке экспертной межотраслевой комиссии, имеющей среди своих представителей

специалистов, хорошо знакомых с проблемами региона, как в отраслевом разрезе в целом, так и в разрезе отдельных территорий. Таким образом, коэффициент региональной общественной значимости реализации проекта социальной направленности является функцией трех переменных²:

$$k=f(k_1, k_2, k_3), \quad (4)$$

где k_1 - коэффициент, предназначенный для учета альтернативной стоимости использования капитала, рассчитывается по формуле:

$$k_1 = 1 + r, \quad (5)$$

где r – средняя норма прибыли (или средняя ставка банковского процента) в регионе в долях единицы.

k_2 – коэффициент, предназначенный для учета степени обеспеченности населения территория социальными благами, которые будет производить оцениваемый проект

$$k_2 = n / \phi, \quad (6)$$

где n – норматив обеспеченности данным видом социальных услуг в регионе, а ϕ – фактическая обеспеченность.

k_3 – формализованный результат оценки значимости рассматриваемого проекта для региона межотраслевой группой экспертов.

Предварительная инвестиционная программа составляется межотраслевой комиссией из проектов, прошедших процедуру оценки региональной общественной значимости по принципу убывания значения этого показателя. Объем предварительной инвестиционной программы ограничивается размером предварительного инвестиционного бюджета, предлагаемым межотраслевой комиссией департаментом экономики.

Формирование предварительной инвестиционной программы завершается группировкой включенных в нее проектов по отраслевому признаку, после чего рассчитывается удельный вес каждой группы в общем объеме предварительного инвестиционного бюджета. Найденные таким образом удельные веса являются коэффициентами a_i распределения инвестиционного бюджета с позиции региональной общественной эффективности.

Однако параметры межотраслевого распределения капитальных вложений должны быть скорректированы с учетом уровня среднероссийской обеспеченности отраслей социальной сферы основными фондами, во избежание нарастания межрегиональных диспропорций в обеспеченности населения социальными благами.

Для оценки различий в объемах и структуре обеспеченности основными фондами отраслей социальной сферы населения региона и РФ в целом был разработан показатель абсолютной потребности отрасли в инвестициях из регионального бюджета³:

² Подробное описание механизма расчета коэффициента региональной общественной значимости, а также формализованная методика оценки результатов экспертных опросов изложена в диссертации

³ Вывод формулы и его подробное обоснование приведено в диссертации

$$\text{ПОТР}_{it} = ((Z_i/X_i - Y_i/U_i) / (Z_i/X_i) * K_{уд} + K_i) \times (1 - \text{Кин}_{it}) \times Y_i \quad (7)$$

где Z_i - Стоимость ОФ i -й отрасли в среднем по РФ

X_i - Нормирующая величина по i -й отрасли для РФ

Y_i - Стоимость ОФ i -й отрасли в регионе

$K_{уд}$ - Удорожающий коэффициент для факторов производства в регионе

U_i - Нормирующая величина по i -й отрасли для региона

K_i - коэффициент износа оборудования i -й отрасли региона

Кин_{it} - коэффициент инвестиционной независимости i -й отрасли от инвестиционных источников регионального бюджета

Величина данного показателя характеризует объем инвестиций, который нужно осуществить в отрасль региона для достижения ею среднероссийского уровня обеспеченности основными фондами, а также полного восстановления накопленного в отрасли износа.

Расчет показателей абсолютной потребности в инвестициях для всех отраслей социальной сферы региона позволяет рассчитать пропорции (коэффициенты a_i) распределения между ними инвестиционных ресурсов из регионального бюджета для достижения среднероссийских структуры и объемов обеспеченности указанных отраслей основными фондами. Для расчета значений коэффициентов a_i предлагается следующий метод. Из рассчитанных значений ПОТР_{it} выбирается наименьшее ($\text{ПОТР}_{it \min}$), которому присваивается признак $\alpha_i = \text{IB}_{it \min}$, равный минимальному инвестиционному бюджету для данной отрасли, определяемому как произведение значения среднегодового прироста коэффициента износа на стоимость основных фондов отрасли. Такая величина инвестиционного бюджета отрасли обеспечивает минимальное воспроизводство основных фондов. Остальным значениям ПОТР_{it} присваиваются значения признака, равные разности между $\text{ПОТР}_{it \min}$ и ПОТР_{it} увеличенной на сумму $\alpha_i \min$. Удельные веса признаков α_i в общей их сумме и будут искомыми коэффициентами распределения инвестиционного бюджета a_i .

$$\begin{aligned} \text{ПОТР}_{it \min} &< & \alpha_i \min &= \text{IB}_{it \min} \\ \text{ПОТР}_{it} &< & \alpha_i &= \text{ПОТР}_{it} - \text{ПОТР}_{it \min} + \alpha_i \min \\ a_i &= & \sum_{i=1}^n \alpha_i &/ (\sum \alpha_i) \end{aligned} \quad (8)$$

Такая процедура расчета коэффициентов распределения инвестиционного бюджета предусмотрена с целью предотвращения возможного появления отрицательных значений a_i , в случае, если обеспеченность отрасли в регионе выше среднероссийского уровня ($\text{ПОТР}_{it} < 0$)⁴.

Расчитанные по данной методике коэффициенты отражают параметры распределения инвестиционного бюджета региона, необходимые для

⁴ В Мурманской области такая ситуация имеет место в отраслях здравоохранения и образования, где обеспеченность основными фондами превышает среднероссийскую.

достижения среднероссийских пропорций и уровня обеспеченности отраслей социальной сферы основными фондами.

На втором этапе реализации алгоритма осуществляется взаимная корректировка коэффициентов межотраслевого распределения инвестиционных ресурсов, рассчитанных в межотраслевом и территориально-проектном блоках алгоритма, по формуле средней арифметической. Для этого отраслевые коэффициенты распределения попарно складываются, и полученные суммы делятся на два. Полученные в результате данной процедуры значения и будут являться оптимальными коэффициентами распределения инвестиционного бюджета региона.

Следующим шагом алгоритма является формирование уточненной инвестиционной программы и параметров уточненного инвестиционного бюджета. Для решения этих задач, прежде всего, устанавливаются минимальные отраслевые планки распределения инвестиционных ресурсов, обеспечивающие нормальное течение процесса воспроизводства основных фондов отраслей социальной сферы региона. Кроме того, общая сумма инвестиционного бюджета региона уменьшается на величину финансирования по уже осуществляемым в отраслях социальной сферы проектам. Затем, с учетом данных положений, на основе откорректированных коэффициентов межотраслевого распределения инвестиций из регионального бюджета и общего объема инвестиционного бюджета, рассчитываются инвестиционные бюджеты каждой из рассматриваемых отраслей. В пределах инвестиционных бюджетов отраслей социальной сферы комитетом по экономике осуществляется формирование уточненной адресной инвестиционной программы региона на очередной год. Для этого инвестиционные заявки, сгруппированные межотраслевой комиссией по отраслям по признаку убывающей региональной общественной значимости, включаются в том же порядке в состав отраслевых инвестиционных бюджетов до тех пор, пока суммарная потребность по всем инвестиционным заявкам каждой из отраслей не станет равной соответствующему инвестиционному бюджету.

Сформированная таким образом откорректированная инвестиционная программа на последнем третьем этапе осуществления алгоритма проходит согласование в межотраслевой комиссии и департаменте экономики и передается в качестве главного документа, регламентирующего объем и структуру капитальных вложений из регионального бюджета в отрасли социальной сферы, подразделениям законодательной и исполнительной властей субъекта Федерации для включения в расходную часть бюджета очередного финансового года.

Использование разработанного алгоритма, учитывающего как уникальные особенности региона (критерий региональной общественной эффективности) так и среднероссийский уровень обеспеченности указанных отраслей основными фондами (критерий абсолютной потребности), позволит существенно рационализировать процесс распределения финансирования капитальных вложений в отрасли социальной сферы из регионального бюджета.

2. Адресную поддержку инвестиционных проектов коммерческой направленности (в форме инвестиционного налогового кредита, бюджетного кредита и государственной гарантии) следует осуществлять в рамках региональной инвестиционной программы в системе целей социально-экономического развития региона, определяемых с учетом критериального показателя чистой бюджетной эффективности.

Эффективность проводимой органами власти субъекта Федерации инвестиционной политики во многом зависит от сложившейся в регионе практики использования методов государственного регулирования инвестиционной сферы.

Помимо методов, направленных на общее улучшение инвестиционного климата, совершенствование инфраструктуры и снижение уровня инвестиционных рисков в регионе, существует отдельная группа методов, предусматривающих поддержку осуществления приоритетных для региона инвестиционных проектов.

К этой группе относятся прямые инвестиции бюджетных средств в реализацию проекта, бюджетный кредит, государственная гарантия и налоговые инвестиционные стимулы. Наибольшее распространение среди перечисленных методов адресного инвестиционного стимулирования в мировой практике получили налоговые инвестиционные стимулы (в первую очередь инвестиционный налоговый кредит) и государственная гарантия.

На фоне широкой мировой и общероссийской практики использования данных инструментов адресного инвестиционного стимулирования, динамика их применения в Мурманской области обнаруживает тенденции к недостаточности и бессистемности (рис. 2)⁵.

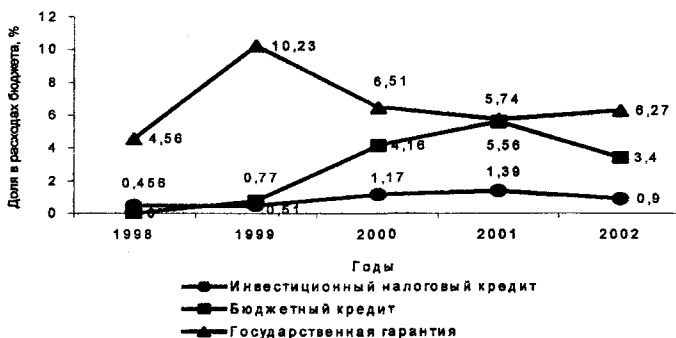


Рис. 2. Лимиты бюджетных средств для использования инструментов инвестиционного стимулирования в Мурманской области

Следует заметить, что, несмотря на последовательное выделение в течении ряда лет составе расходной части регионального бюджета лимитов

⁵ Для построения графика данные о суммарных объемах использования каждого инструмента отнесены в процентах к общей сумме расходов бюджета за соответствующий год.

использования соответствующих мер господдержки инвестиций, фактически они не представлялись совсем (исключение составляет оказание адресной инвестиционной поддержки с использованием указанных инструментов в рамках Фонда развития малого предпринимательства). Причиной данной ситуации является не только отсутствие в областном бюджете необходимых ресурсов, но также и отсутствие отлаженного механизма отбора инвестиционных проектов для целей оказания государственной поддержки.

Поэтому для повышения эффективности региональной инвестиционной политики Мурманской области актуальной была и остается задача формирования критериев и регламентированного порядка отбора и стимулирования приоритетных для экономики региона инвестиционных проектов посредством предоставления инвестиционного налогового кредита, государственной гарантии и бюджетного кредита.

Для решения поставленной задачи необходимо осуществление анализа природы инвестиционного налогового кредита, государственной гарантии субъекта РФ и бюджетного кредита. По своей экономической сути они являются инвестиционными вложениями региональных (местных) органов власти в будущее развитие территории. За сегодняшним отказом от определенной доли доходов бюджета (при предоставлении налогового кредита), прямым расходованием бюджетных средств (при предоставлении бюджетного кредита, бюджетных инвестициях, субсидиях и субвенциях) или принятием риска по поручительству должно последовать получение каких-либо «дивидендов» для региона в будущем.

Определение этих «дивидендов», т.е. определение значимости для региона реализации конкретного инвестиционного проекта может быть реализовано на основе сопоставления затрат и выгод, которые получит в результате осуществления проекта консолидированный бюджет региона. Оценка приведенной к сегодняшнему моменту стоимости будущего потока налоговых платежей в федеральных нормативных документах получила название оценки бюджетной эффективности проекта. Если логически продолжить данный подход, можно перейти от расчета бюджетной эффективности конкретного коммерческого инвестиционного проекта к расчету чистого приведенного бюджетного эффекта NPV_B от применения одного или нескольких из перечисленных ранее инструментов государственной поддержки проекта. Причем сопоставление значений данного показателя, рассчитанных с целью определения возможности предоставления определенного вида государственной поддержки одному из нескольких альтернативных инвестиционных проектов, позволяет принять аргументированное решение о наиболее эффективном использовании бюджетных средств.

Методика расчета показателя NPV_B аналогична методике расчета NPV в финансовом анализе. В таблице 1 приведена формула расчета и денежные потоки, дисконтируемые при расчете NPV_B от применения описанных выше инструментов инвестиционного стимулирования.

Таблица 1

Показатели и расчет бюджетного эффекта
при использовании различных инструментов поддержки инвестиции

ИНСТРУМЕНТ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ	СОСТАВ ПОТОКОВ ПЛАТЕЖЕЙ В БЮДЖЕТ	
	Приток (R «+»)	Отток (C «-»)
Гарантия (поручительство)	Поток налоговых и иных аналогичных платежей, генерируемых проектом	Сумма гарантии
Субсидии, субвенции, бюджетные кредиты	Поток налоговых и иных аналогичных платежей, генерируемых проектом, % за пользование кредитом, погашение основной суммы долга	Основная сумма долга
Инвестиционный налоговый кредит	Поток налоговых и иных аналогичных платежей, генерируемых проектом, % за пользование кредитом, погашение основной суммы долга	Поток упущенных налоговых платежей ⁶
Формула показателя NPV _Б	расчета $NPV_{Б} = \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$ где t-срок жизни проекта r- ставка дисконтирования	

Однако, всецело полагаться на сопоставление показателя чистого приведенного бюджетного эффекта при распределении мер инвестиционного стимулирования нельзя, поскольку он является абсолютной величиной, и бюджетный эффект большего по масштабу проекта может превышать бюджетный эффект меньшего по масштабу, но лучшего по рентабельности вложений проекта. Поэтому возникает необходимость разработки показателя, позволяющего оценить рентабельность вложения бюджетных средств в форме инвестиционного налогового кредита, бюджетного кредита или государственной гарантии в коммерческие инвестиционные проекты.

Таким показателем служит чистая бюджетная эффективность вложения средств в инвестиционный проект, расчет которой осуществляется по аналогии с показателем региональной общественной эффективности.

Этот показатель является критериальным при принятии решений об осуществлении вложений в коммерческие инвестиционные проекты из регионального бюджета в форме инвестиционного налогового кредита, государственной гарантии или бюджетного кредита.

Заключительным этапом процедуры отбора проектов для оказания инвестиционной поддержки из бюджета региона должно стать составление

⁶ Поток налоговых платежей, который был бы получен в случае отказа в предоставлении налогового инвестиционного кредита

коммерческой части региональной адресной инвестиционной программы, которая определяет перечень поддерживаемых проектов, а также конкретный набор инструментов поддержки по каждому включенному в программу проекту.

Систему принятия решений по вопросам ее формирования целесообразно подчинить принципам портфельной теории инвестирования. В роли инвестора в данной модели выступают региональные органы управления, максимизирующие полезность (бюджетную эффективность) портфеля, сформированного из набора инструментов государственной поддержки, которые являются в данном случае своего рода видами инвестиционных активов. Конкретные характеристики каждого отдельного поддерживаемого инвестиционного проекта формируют его выходные параметры как инвестиционного актива.

Применение механизма формирования коммерческой части региональной адресной инвестиционной программы, основанного на оценке критериев чистого приведенного бюджетного эффекта и чистой бюджетной эффективности позволит повысить интенсивность применения в Мурманской области стимулирующих мер региональной инвестиционной политики и сделает процесс отбора конкретных инвестиционных проектов для целей оказания поддержки более обоснованным.

3. Для регулирования бюджетных инвестиций субъекта РФ, осуществляемых в форме капитальных вложений в отрасли социальной сферы региона и в форме поддержки частных инвестиций методами региональной инвестиционной политики целесообразно создание специального механизма управления, предусматривающего образование "регионального бюджета инвестиций".

Капитальные вложения в отрасли социальной сферы региона, а также расходы регионального бюджета на оказание мер адресной поддержки в реализации коммерческих инвестиционных проектов имеют общую природу. По своей сути - все это инвестиции средств регионального бюджета в будущее развитие территории. Как инвестиционный налоговый кредит, государственная гарантия субъекта Федерации и бюджетный кредит, так и прямое финансирование капитальных вложений предполагают временное (возмездное и возвратное) или безвозвратное отвлечение средств из регионального бюджета, за которым следует получение социального или бюджетного эффекта через определенный промежуток времени.

Статья 67 Бюджетного кодекса РФ, определяющая категорию капитальных затрат бюджета, не относит к ним бюджетного кредита, инвестиционного налогового кредита и государственной гарантии. Таким образом, лимиты их использования попадают в раздел текущих расходов бюджетов, что противоречит инвестиционной природе данных инструментов адресной государственной поддержки инвестиций. В этой связи автором было дополнено законодательное определение капитальных расходов и определена категория бюджетных инвестиций.

К бюджетным инвестициям относятся капитальные расходы, определяемые ст. 67 Бюджетного кодекса РФ, а также расходы в форме инвестиционного налогового кредита, государственной гарантии и бюджетного кредита, предоставляемых частным инвесторам для реализации проектов, предполагающих получение положительного бюджетного эффекта.

Для эффективного регулирования бюджетных инвестиций на региональном уровне должен быть сформирован механизм, комплексно учитывающий специфику и коммерческого и социального направлений инвестирования, основанный на принципах, изложенных в предыдущих двух разделах. Таким механизмом, по нашему мнению, может стать формирование регионального бюджета инвестиций (РБИ) - специального сегмента расходной части регионального бюджета, интегрирующего все его инвестиционные функции. Принципиальная схема действия представлена на рисунке 3.



Рис.3. Принципиальная схема действия регионального бюджет инвестиций

Формирование РБИ осуществляется в четыре этапа. Документально результаты работы по разработке РБИ оформляются региональной адресной инвестиционной программой, имеющей коммерческую и некоммерческую части, - перечнем конкретных объектов, предлагаемых к финансированию (как в форме прямых капитальных вложений, так и в форме применения инструментов государственной поддержки инвестиций) в очередном финансовом году.

Началом организации работы по формированию РБИ, ее первым этапом является перспективный прогноз регионального развития, который

представляет собой систему экономических ориентиров с заданными временными параметрами. В Мурманской области подобный прогноз может быть осуществлен в рамках "Стратегии экономического развития Мурманской области на период до 2015 г." В данном прогнозе должны быть четко выделены те направления, которые входят в категорию приоритетных.

Второй этап формирования РБИ заключается в разработке перспективной программы финансовой поддержки развития отдельных отраслей экономики. Данный этап является логическим продолжением предыдущего, в рамках которого определяются конкретные экономические ориентиры, рассчитанные исходя из бюджетных возможностей. На данном этапе определяются и ранжируются приоритеты, которые наиболее четко позволяют определить состав объектов, подлежащих финансированию из РБИ в течение прогнозируемого периода с наибольшей отдачей.

Третий этап разработки РБИ предполагает определение пропорций распределения средств РБИ между некоммерческим (социальным) и коммерческим направлениями вложения. В целом, логика реализации данного этапа определяется программными установками региональных властей, выработанными на предыдущих этапах. Акцент на преимущественную поддержку определенных отраслей или направлений экономики региона не может, однако, быть сделан в ущерб развитию отраслей социальной сферы региона. Это положение объективно следует из первостепенной важности для региональных органов власти задачи поддержания минимальных социальных стандартов. Для ее решения объемы капитальных вложений в отрасли социальной сферы региона должны быть, как минимум, не меньше суммы износа, которая будет начислена в этих отраслях в планируемом году. Кроме того, при расчете минимально допустимых объемов финансирования капитальных вложений отраслей социальной сферы региона целесообразно не просто учитывать сумму износа, но также и корректировать ее с учетом прогнозируемых темпов инфляции. Разработанная с учетом этих положений пропорция распределения средств РБИ используется на последнем, четвертом этапе его формирования для ограничения объемов коммерческой и некоммерческой частей региональной адресной инвестиционной программы.

Четвертый этап формирования РБИ заключается в формировании региональной адресной инвестиционной программы. Он начинается сбором инвестиционных заявок предприятий отраслей социальной сферы на финансирование капитальных вложений из регионального бюджета. Затем по критериям региональной общественной значимости и отраслевой обеспеченности основными фондами и с использованием алгоритма, предложенного ранее, комитет по управлению РБИ составляет некоммерческую часть адресной инвестиционной программы. После этого осуществляется оценка бюджетной эффективности предоставления инвестиционного кредита, государственной гарантии и инвестиционного налогового кредита по поступившим заявкам по коммерческим инвестиционным проектам. По итогам данного анализа составляется коммерческая часть региональной адресной инвестиционной программы.

Для управления РБИ необходимо создание руководящего органа. Ввиду ограниченности бюджетных ресурсов организация нового структурного подразделения в рамках действующей структуры исполнительной или законодательной властей представляется нецелесообразной. В этой ситуации рациональным является решение о разделении отдельных функций по формированию регионального бюджета инвестиций между существующими структурными подразделениями региональной администрации на принципах матричной модели организации управления. Для реализации этой схемы необходимо учреждение в рамках исполнительной власти региона должности ответственного координатора формирования РБИ. Кроме того, для проведения экспертизы региональной общественной значимости инвестиционных проектов предприятий отраслей социальной сферы необходимо создание еще одного созывного органа - межотраслевой экспертной комиссии, функции и место которой в процессе формирования региональной адресной инвестиционной программы были рассмотрены ранее. Структура управления региональным бюджетом инвестиций, разработанная с учетом изложенных выше предложений, а также его место в системе отношений по формированию бюджета региона, представлены на рисунке 4.

Создание РБИ на основе изложенных принципов позволит решить задачу организации регулирования бюджетных инвестиций субъекта РФ. Интеграция в механизм действия РБИ разработанной в исследовании методики определения пропорций распределения инвестиционных ресурсов бюджета способно повлечь за собой увеличение эффективности инвестиционной политики региона.

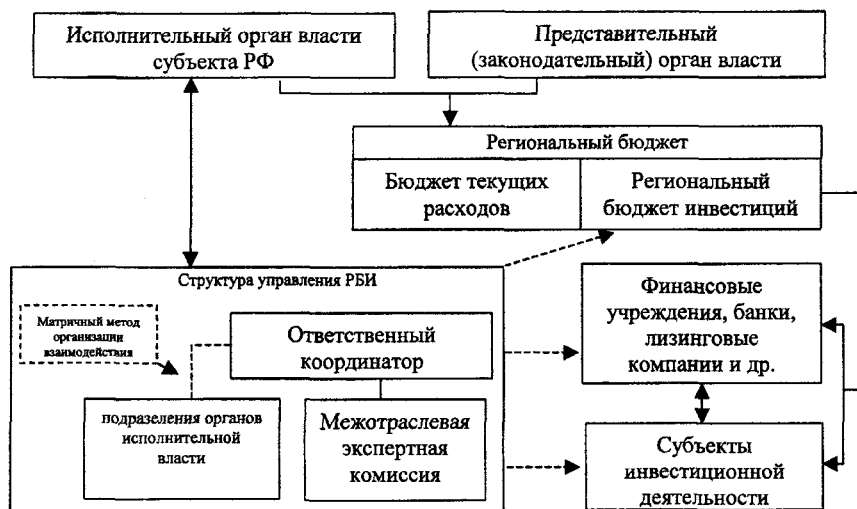


Рис. 4. Организационная структура РБИ и его место в системе отношений по формированию регионального бюджета

В заключении представлены основные выводы и результаты проведенного исследования:

1. Обоснован вывод о том, что ввиду отсутствия у властей Мурманской области объективных возможностей влиять на инвестиционные решения крупных промышленных предприятий, на долю которых приходится до 70% общего объема инвестиций в экономику области, первоочередное внимание при формировании региональной инвестиционной политики должно уделяться вопросам рационализации параметров финансирования капитальных вложений в отрасли социальной сферы (поскольку для них инвестиционный ресурс бюджета безальтернативен) и адресной государственной поддержке инвестиционной активности малого и среднего бизнеса.

2. Осуществленный в ходе исследования сравнительный ретроспективный анализ структуры распределения инвестиций из регионального бюджета и динамики разработанных в ходе исследования критериальных показателей, характеризующих потребности отдельных отраслей социальной сферы в капитальных вложениях, позволил сделать вывод о бессистемности инвестиционных решений региональных органов власти. Для решения указанной проблемы предложен алгоритм формирования рациональных пропорций распределения капитальных вложений из бюджета субъекта Федерации между отраслями социальной сферы региона.

3. Оценка динамики применения в Мурманской области отдельных инструментов адресного инвестиционного стимулирования (бюджетного кредита, государственной гарантии и инвестиционного налогового кредита) выявила тенденцию недостаточного их использования вследствие отсутствия критериев и регламентированного порядка отбора инвестиционных проектов для целей оказания государственной поддержки. Для решения данной проблемы сформированы критерии оценки эффективности применения указанных мер для региона, а также предложен порядок отбора приоритетных проектов для целей оказания поддержки.

4. Определена экономическая категория бюджетных инвестиций, предполагающая интеграцию капитальных расходов бюджета, в определении Бюджетного кодекса, и отдельных мер адресного инвестиционного стимулирования (бюджетный кредит, государственная гарантия и инвестиционный налоговый кредит) позволяющая применить для управления этими видами бюджетных расходов общие принципы управления инвестициями.

5. Обоснована необходимость формирования регионального бюджета инвестиций для эффективного регулирования бюджетных инвестиций в регионе. Разработан алгоритм и основные принципы его формирования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТАХ:

1. Методические аспекты и принципы формирования региональной инвестиционной политики// «Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития» (III Региональная научно-практическая конференция 14-15 июня 2001 г., Санкт-Петербург), 2001. - с. 122 – 129. (0,47п.л./0,35 п.л.) (в соавт.)

2. Роль еврооблигаций в инвестировании российской экономики// Тезисы докладов I Международной студенческой научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Север», 21-22 апреля 1998 г., Апатиты. – Апатиты: изд. Кольского научного центра, 2001. – с.13-14 (0,1 п.л.)

3. О формировании концепции региональной инвестиционной политики// Тезисы докладов Межрегиональной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Север», 19-20 апреля 2001 г., Апатиты. – Апатиты: изд. Кольского научного центра, 2001. – с.196-197 (0,1 п.л.)

4. Критерии оценки эффективности инвестиций из бюджетных источников// Тезисы докладов Межрегиональной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов на российском Север», 9-11 апреля 2003 г., Апатиты. – Апатиты: изд. Кольского научного центра, 2003. – с.77-79 (0,1 п.л.)

5. Применение методических приемов портфельной теории инвестирования при формировании региональной инвестиционной программы // Север и рынок. – Апатиты, 2003. - №1. - с.35-39 (0,4 п.л.)

Автореферат

§ 11

ДЯДИК Владимир Владимирович

**РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
В РАМКАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Технический редактор Е

552/6 Дядик В.В.

Авторский контрольный листок
СРОКОВ ВОЗВРАТА

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ
УКАЗАННОГО ЗДЕСЬ СРОКА

Колич. пред. выдач

07.05

Бюджетная
Лен

Лицензия ПД 00801

Подписано к печати 25.
Формат бумаги 60x84 1
Печать офсетная. Гарн
Уч.-изд.л. 1.25. Заказ N

Российская Академия
Ордена Ленина Кольс
184200, Апатиты, Мур