

УДК 336.581
JEL H72
DOI: 10.17223/22229388/28/1

Ю.Г. Швецов

О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЯХ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Рассмотрены важнейшие особенности и ключевые недостатки финансирования инвестиционных проектов для развития экономики субъектов РФ. Предложены направления совершенствования формирования региональных целевых программ с целью раскрытия собственного потенциала территорий и ускорения их социально-экономического развития.

Ключевые слова: инвестиции, целевые программы, федерация, регион, финансирование, бюджетные расходы, экономическая эффективность.

При реализации федеральных целевых программ (ФЦП) на региональном уровне возникает ряд проблем, связанных с возможностями отдельных субъектов РФ по финансированию бюджетных расходов. В связи с необходимостью их решения выделяются следующие направления совершенствования программно-целевых методов государственного регулирования экономики:

- определение возможностей финансирования мероприятий за счет собственных источников средств субъектов федерации (т.е. по статьям текущих расходов или в рамках региональных целевых программ);
- определение сумм, которые должны быть привлечены за счет каждого из источников (средства федерального и региональных бюджетов и внебюджетные средства);
- полное, своевременное и регулярное финансирование расходов федеральных целевых программ;
- целевое, полное и адресное использование средств из всех источников, выделяемых на реализацию целевых программ;
- совершенствование структуры программных расходов.

Одной из наиболее острых является проблема поиска регионами собственных источников для финансирования программных мероприятий. Она связана в первую очередь с общей дефицитностью большинства территориальных бюджетов. Другой причиной является иждивенческий подход органов власти некоторых регионов к получению бюджетных ассигнований из федерального бюджета [1].

С одной стороны, привлечение дополнительных сумм финансирования вне зависимости от источника – это всегда положительный фактор. С другой стороны, зачастую имеет место не прирост финансирования, а лишь перераспределение полномочий

по расходам между бюджетами. В этом случае привлечение средств Фонда финансовой поддержки регионов, других бюджетных фондов, а также средств внебюджетных источников в регионах нивелируется снижением финансирования собственно программной части их бюджетов.

Некоторые российские экономисты полагают, что бюджетные средства должны стать не столько источником финансирования программных расходов, сколько стимулом для заинтересованных учреждений и организаций при вложении средств в бюджетные (в первую очередь – инвестиционные) проекты. Так, в докладах Минэкономразвития РФ, посвященных итогам реализации ФЦП, ежегодно указывается не просто объем средств, привлеченных из внебюджетных источников, но и их соотношение со средствами федерального бюджета. Причем такое соотношение считается одним из критериев, характеризующих «значимость средств федерального бюджета как катализатора привлечения средств из других источников для финансирования федеральных программ» [2].

Вместе с тем в указанных докладах часто констатируется, что по сравнению с объемами, предусмотренными в утвержденных программах, государственные заказчики, как правило, допускают недофинансирование федеральных целевых программ за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Таким образом, привлечение дополнительных ассигнований связано с риском неполучения или несвоевременного получения средств, а следовательно, замедлением хода реализации программных мероприятий.

Из вышесказанного следует, что проблема заключается в обеспечении полного и регулярного финансирования программных расходов. Дефицит региональных бюджетов зачастую не позволяет финансировать даже текущие расходы, а на дополнительных расходах на реализацию федеральных программ органы власти субъектов федерации стараются сэкономить как можно больше. Хотя все признают значимость реализации целевых программ, при долевом участии главным остается «принцип остаточного финансирования».

Федеральные власти стремятся выделять средства поэтапно, откладывая окончательное исполнение обязательств до конца года, надеясь на то, что регион, который заинтересован в скорейшем осуществлении намеченных планов, будет форсировать финансирование программ. Региональные же органы власти «тянут» с выполнением собственных бюджетных обязательств практически до конца отчетного периода (а зачастую вообще их не исполняют) просто по причине нехватки средств. Неисполнение доходной части бюджетов (в основном по налоговым доходам) в итоге приводит к недофинансированию важнейших мероприятий

по развитию производственной и социальной сфер экономики.

Большинство аналитиков на всех уровнях государственной власти отмечают тот факт, что в связи с нерегулярным финансированием эффективность реализации целевых программ год от года заметно снижается.

Еще одной назревшей проблемой, проявляющейся на всех уровнях бюджетной системы, является разделение программно-целевых мероприятий на три вида – затраты по капитальным вложениям, на НИОКР и текущие расходы.

Высокая доля текущих расходов в составе программных мероприятий служит индикатором того, что большая часть важнейших задач, решение которых предусматривалось осуществлять посредством инвестиций (например, финансирование прорывных высокоэффективных инвестиционных проектов), была вытеснена частными задачами текущего характера. Аналогичная ситуация наблюдается и на региональном уровне. Устранение подобного несоответствия возможно за счет определения порядка и очередности реализации программных мероприятий, повышения ответственности государственных заказчиков и исполнителей, а также внедрения системы критериев оценки эффективности результатов целевых программ.

Применительно к целевым программам могут использоваться общепринятые методы определения эффективности инвестирования финансовых ресурсов, как к обычным инвестиционным проектам. Вместе с тем в программно-целевом планировании имеются свои специфические особенности, которые требуют и особых методических подходов к оценке эффективности федеральных целевых программ. Эти особенности вытекают из характера целевых программ как инструмента государственного воздействия на экономические процессы.

Прежде всего, это ограниченный круг целей, достигаемых программным способом. Так, при реализации непрограммных целей инвестор главную свою задачу видит в получении отдачи от капитала и на этой основе отбирает проекты для инвестирования. Инвестора интересует не столько характер материально-вещественного или социального результата от вложения капитала, сколько финансовый эффект. А для целевых программ первоочередными являются острая необходимость и неотложность решения проблемы. Если последняя отвечает всем основным критериям для разработки программы, то вопрос о величине финансовых ресурсов становится чисто техническим.

В этом случае при определении эффективности проекта целевой программы ставится задача определения варианта достижения поставленных целей при наименьших финансовых затратах. Эффективность программных мероприятий может быть до-

стигнута использованием новейших достижений научно-технического прогресса, внедрением ресурсо- и энергосберегающих технологий, улучшением использования производственного потенциала, рациональным созданием инфраструктуры, установлением оптимальной очередности осуществления программных мероприятий, согласованностью действий всех участников реализации целевых программ.

Особенностью целевых программ с точки зрения определения их эффективности является также комплексность, выражающаяся, в частности, в большом количестве организационных и хозяйственных структур, участвующих в реализации этих программ. Это касается в первую очередь программ развития регионов, в реализации которых участвуют финансовые ресурсы федеральных и региональных органов власти, а также коммерческих хозяйствующих субъектов (предприятий, банков и пр.). Интересы у этих участников могут быть разными. Государственные органы власти заинтересованы прежде всего в решении в заданные сроки ключевых задач целевой программы. Частные же инвесторы стремятся к обеспечению окупаемости вкладываемых ими в реализацию программных мероприятий средств. В наиболее общем виде эффективность программы выражается в оптимальном сочетании этих интересов, находящем количественное выражение в показателе объема привлеченных внебюджетных источников финансирования на каждый рубль бюджетных источников [3].

Такой подход к оценке эффективности федеральных целевых программ является не противопоставлением интересов государства и хозяйствующих субъектов, а цивилизованным согласованием экономических интересов нескольких инвесторов. Особенно важно, что оперирование показателем привлечения внебюджетных средств позволяет давать хоть и не стопроцентную, но достаточно достоверную оценку эффективности программы в целом. Именно те программы, в реализацию которых много и охотно вкладывают свои средства коммерческие структуры, можно с большим основанием считать эффективными.

Безусловно, в ряде случаев необходимо осуществлять расчет прямой эффективности затрат по реализации федеральных целевых программ, для чего может быть использован показатель затрат на достижение конкретной цели программы. Но это возможно только тогда, когда цель программы получила четкое количественное выражение, а структура и стартовые условия реализации программных мероприятий или регионов не слишком разнятся. Однако соблюсти эти условия возможно не всегда. В различных федеральных целевых программах развития регионов конечная цель находит свое разное количественное выражение (хотя, как пра-

вило, выбирается прирост некоторого макроэкономического показателя).

Как известно, ключевой задачей развития системы межбюджетных отношений является предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами. Как правило, решается эта задача путем разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, самостоятельности региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов, сокращения «нефинансируемых федеральных мандатов», т.е. в результате увеличения собственных финансовых ресурсов регионов за счет развития местной производственной базы и прироста бюджетных доходов.

Однако результат можно сформулировать иначе: реализация интересов федерального центра как стимул для формирования собственного потенциала региона. В этом случае при исполнении федерального государственного заказа регион получает не просто субсидии, но и возможность развития собственной производственной и социальной базы. А такое развитие, в свою очередь, – основа для увеличения доходов территориальных бюджетов, улучшения материального положения населения, обеспечения граждан полным пакетом социальных услуг.

Законом РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлено, что федеральные целевые программы, в которые включены межрегиональные и региональные, финансируются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ, а также за счет привлечения внебюджетных источников [4]. Таким образом, чтобы средства федерального бюджета выделялись для решения региональных проблем в рамках федеральных целевых программ, необходимо, чтобы соответствующие региональные или межрегиональные программы уже существовали. То есть при отборе проблем для решения их программным способом обязательным является наличие действующей программы субфедерального уровня. Такое условие не только обеспечивает государственную поддержку региональных интересов, но и позволяет оценить результаты и перспективы программных мероприятий до утверждения программы.

Неверно считать, что средства региональных бюджетов и внебюджетных источников могут привлекаться только для решения проблем регионального уровня. Как показывает отечественная и зарубежная практика реализации целевых программ, привлечение средств внебюджетных источников целесообразно и для решения задач общегосударственного значения.

Весьма показательным в этом отношении является опыт Федеративной Республики Германии [5, 6].

В параграфе 24 закона ФРГ «Устройство федерального бюджета» указывается, что расходы федерального бюджета осуществляются на инвестиционные цели при наличии действующих программ регионов (земель). При этом дотации из бюджетов разных уровней (федерального, бюджетов земель и общин) на осуществление отдельных инвестиционных программ могут покрывать от 50 до 100% суммы всех затрат. В свою очередь, в параграфах 16 и 29 закона «Об основах бюджетных прав федерации и земель» установлено, что решение о финансировании программных расходов в очередном бюджетном году принимается только после оценки уже осуществленных мероприятий.

Таким образом, для бюджетных инвестиций Германии обеспечивается строгая последовательность их реализации: создание и реализация инвестиционной программы на региональном уровне – оценка ее результатов – принятие решения о целесообразности продолжения программы в очередном финансовом году – оценка необходимости привлечения средств других бюджетов – предоставление дотаций из федерального бюджета. Данная схема позволяет увязать интересы земель и федерального правительства, гарантирует достижение конечных результатов, дает возможность оценить перспективы государственных инвестиций до принятия решения о выделении бюджетных ассигнований (дотаций из федерального бюджета).

В качестве примера рассмотрим две инвестиционные программы Германии. В ФРГ действует несколько программ, в реализации которых заинтересованы в первую очередь земли и общины, а финансирование осуществляется с частичным участием федеральных фондов (die Flutopferfonde) или с привлечением ссуд банка регионального развития (die Kreditanstalt für Wiederaufbau – die KfW). При этом для финансирования собственной доли органам власти земель и общин предоставлена возможность использовать собственные средства или привлекать средства предприятий и организаций, заинтересованных в осуществлении указанных программ.

Программы в ФРГ, даже имеющие сугубо социальную направленность, играют роль дополнительного стимула экономического роста. Более того, в Германии вообще не может быть принята к реализации программа, которая не имеет своей целью развитие территориальной производственной базы, снижение безработицы, улучшение социального обеспечения. Важно подчеркнуть, что в сфере бюджетных расходов реализуется кардинально иной подход, нежели в России. Финансовая помощь федерального правительства ФРГ землям и общинам носит действительно целевой характер, причем целью провозглашается не «выравнивание обеспеченности бюджетными средствами» или