

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ УРОВНЯ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

В статье рассматриваются проблемы формирования оценочных показателей эффективности региональной инвестиционной политики и предлагаются критерии ее оценки.

Одним из ключевых вопросов при разработке модели политики регионального развития в России является вопрос о том, как следует оценивать политику, стратегии и принимаемые меры. Хотя оценка иногда понимается как внешний аспект политики, применяемый для конкретных ситуаций, все же она может быть эффективно использована, только если она является неотъемлемой частью процесса принятия управленческих решений.

Региональная политика, как и прочие области правительственных расходов, является предметом оценки. Действительно, по крайней мере, некоторые страны настолько хорошо понимают необходимость оценки, что это даже не обсуждается явным образом. Тем не менее, во многих странах региональная политика была введена не на основе экономических расчетов стоимости и прибыльности региональной политики, но как реакция правительства на проблемы, такие, как высокий уровень региональной безработицы или низкое развитие региона.

Получение знаний о влиянии и эффективности политики – традиционная и наиболее распространенная причина для обоснования необходимости оценки региональной политики. Обычно задаются следующие вопросы. Повысился ли региональный продукт или уровень занятости в регионах, которым была оказана поддержка при использовании инструментов региональной политики? Достигла ли политика поставленных целей? Конечно, терминология эффективности неоднозначна и может быть интерпретирована по-разному. Различают понятия результативности (результата) региональной политики, продуктивности (результата, достигнутого по отношению к поставленной цели), эффективности (по стоимости) и действенности (лучший возможный компромисс между разноречивыми задачами и политическим и административным давлением). В каждом случае оценке подлежат различные аспекты.

На практике большинство оценочных исследований фокусировались на определении

результативности региональной политики – в частности, количестве созданных рабочих мест.

Одной из причин необходимости оценки региональной политики является тот факт, что общественные органы должны отчитываться за свои расходы. Как указано ранее, за последние три десятилетия политический климат придал больший вес этой области отчетности с целью обоснования расходов выделенных средств и контроля их увеличения.

Выходя за рамки результатов политики, выражаемых численно, немаловажным фактором возрастающей значимости оценки региональной политики является ее влияние на процесс проведения политики в жизнь. На программном уровне оценка проводится для улучшения уровня менеджмента и проводимой политики.

Последняя причина для проведения оценки – тестирование предположений, на которых основана региональная политика – обычно выходит за чисто практические рамки интересов политиков и становится ближе к научному исследованию. Теории регионального развития предполагают, что региональное воздействие приводит к определенным результатам. Например, традиционная региональная политика была основана на том, что капиталовложения в инфраструктуру или поддержку предприятий для создания рабочих мест будут способствовать межрегиональному перераспределению труда и капитала в пользу регионального роста менее развитых регионов. За последние два десятилетия политическое мышление претерпело сдвиг в сторону необходимости поддержки мобилизации внутренних местных региональных ресурсов через децентрализованные структуры и сети с множеством задач и инструментов, особенно с целью развития инноваций и конкуренции. Тем не менее, если оценка причин и следствий вмешательства в региональное развитие с использованием финансовых стимулов и вложений в инфраструктуру хорошо разработана и широко используется, то предположения, на которых основаны новейшие региональные и локальные политические программы, оцениваются недостаточно.

Анализ практики регулирования инвестиционной деятельности в Оренбургской области позволил сделать следующие выводы. За последние годы в области создано и совершенствуется законодательство в области инвестиционного регулирования, совершенствуются процедуры и инструменты регулирования. Теперь стало важным правильно оценивать эффективность региональной инвестиционной политики. Оценка эффективности применяемых мер необходима для соизмерения затрат из регионального бюджета, которая должна строиться по принципу «затраты – результаты». Нужны конкретные цифры, чтобы наиболее рационально планировать затраты на мероприятия инвестиционной политики.

В соответствии с принципом измеримости, присущим стратегическим целям, возникает необходимость трансформации целей в конкретные задания (критерии управления).

Критериями управления региональной инвестиционной стратегией можно считать достижение в регионе устойчивой динамики следующих показателей:

- темпы роста инвестиций (вовлечение в воспроизводственный процесс собственных финансовых ресурсов предприятий, инвестиционных кредитов за счет внутренних сбережений, внешних инвестиционных кредитов, прямых инвестиций). Данный показатель является мультипликатором роста;

- увеличение доли прямых инвестиций в общем объеме иностранных инвестиций;

- уровень капитализации производства в приоритетных отраслях экономики (стратегические планы предприятий по капитализации). Данный показатель характеризует уровень капиталовооруженности труда и является мультипликатором роста производительности, обуславливающей сравнительные преимущества региональных производителей на внешних рынках;

- рост валового регионального продукта в целом и в расчете на душу населения. Данный показатель является обобщающим и характеризует рост доходности региональной экономики;

- повышение эффективности хозяйственных связей на рынке товаров, услуг, капитала. Снижение финансового риска в экономике региона;

- повышение эффективности структуры производства и потребления.

Кроме того, в качестве критериев возможно использование и других показателей, являющихся производными от рассмотренных

выше, например: динамика роста доходной части бюджета; динамика обновления основных фондов региона (динамика рассчитывается как отношение объема инвестиций к стоимости основных фондов); интенсивность обновления средств производства (рассчитывается как отношение объема инвестиций к численности населения, непосредственно участвующего в создании экономического потенциала региона); доля ВРП, приходящаяся на 1 рубль инвестиций (рассчитывается как отношение объема ВРП к сумме инвестиций); уровень ВРП к стоимости основных фондов; рост заработной платы; динамика роста занятости; динамика физического потребления на душу населения и дохода на душу населения и другие.

Для оценки эффективности инвестиционной политики предлагаем использовать следующие показатели.

Показатели бюджетной эффективности отражают влияние результатов осуществления проекта на доходы и расходы соответствующего (федерального, регионального или местного) бюджета.

Основным показателем бюджетной эффективности, используемым для обоснования предусмотренных в проекте мер федеральной, региональной финансовой поддержки, является бюджетный эффект. Бюджетный эффект (Б) определяется как превышение доходов соответствующего бюджета (Д) над расходами (Р) в связи с осуществлением данного проекта:

$$Б = Д - Р.$$

Интегральный бюджетный эффект (Бинт) рассчитывается по формуле как сумма дисконтированных годовых бюджетных эффектов или как превышение интегральных доходов бюджета (Динт) над интегральными бюджетными расходами (Ринт).

В состав расходов бюджета включаются:

- средства, выделяемые для прямого бюджетного финансирования проекта;

- кредиты Центрального, региональных и уполномоченных банков для отдельных участников реализации проекта, выделяемые в качестве заемных средств, подлежащих компенсации за счет бюджета;

- прямые бюджетные ассигнования на надбавки к рыночным ценам на топливо и энергоносители;

- выплаты пособий для лиц, остающихся без работы в связи с осуществлением проекта (в том числе – при использовании импортного

оборудования и материалов вместо аналогичных отечественных);

- выплаты по государственным ценным бумагам;
- государственные, региональные гарантии инвестиционных рисков иностранным и отечественным участникам;
- средства, выделяемые из бюджета для ликвидации последствий возможных при осуществлении проекта чрезвычайных ситуаций и компенсации иного возможного ущерба от реализации проекта.

В состав доходов бюджета включаются:

- налог на добавленную стоимость, специальный налог и все иные налоговые поступления (с учетом льгот) и рентные платежи данного года в бюджет с российских и иностранных предприятий и фирм – участников в части, относящейся к осуществлению проекта; увеличение (со знаком «минус» – уменьшение) налоговых поступлений от сторонних предприятий, обусловленное влиянием реализации проекта на их финансовое положение;
- поступающие в бюджет таможенные пошлины и акцизы по продуктам (ресурсам), производимым (затрачиваемым) в соответствии с проектом;
- эмиссионный доход от выпуска ценных бумаг под осуществление проекта;
- дивиденды по принадлежащим государству, региону акциям и другим ценным бумагам, выпущенным с целью финансирования проекта;
- поступления в бюджет подоходного налога с заработной платы российских и иностранных работников, начисленной за выполнение работ, предусмотренных проектом;
- поступления в бюджет платы за пользование землей, водой и другими природными

ресурсами, платы за недра, лицензии на право ведения геологоразведочных работ и т.п. в части, зависящей от осуществления проекта;

- доходы от лицензирования, конкурсов и тендеров на разведку, строительство и эксплуатацию объектов, предусмотренных проектом;
- погашение льготных кредитов на проект, выделенных за счет средств бюджета, и обслуживание этих кредитов;
- штрафы и санкции, связанные с проектом, за нерациональное использование материальных, топливно-энергетических и природных ресурсов.

К доходам бюджета приравниваются также поступления во внебюджетные фонды – Пенсионный фонд, фонды занятости, медицинского и социального страхования – в форме обязательных отчислений по заработной плате, начисляемой за выполнение работ, предусмотренных проектом.

Существует множество подходов оценки эффективности проводимой региональной инвестиционной политики. Мы предлагаем один из возможных подходов комплексной оценки мероприятий инвестиционной политики по годовым итогам отчетности. Предлагается оценивать результаты мер инвестиционной политики по трем группам оценок (см. рис. 1). А. Интегральная оценка инвестиционной привлекательности региона или страны существует в двух основных видах:

– как оценка авторитетного мирового рейтингового агентства (например, «Стандарт энд Пуэрз», «Мудиз» и т.п.). Эти оценки даются в основном для подтверждения котировок финансовой надежности региона при осуществлении им внешних заимствований посредством выпуска ценных бумаг;

– как интегральная оценка инвестиционной привлекательности региона в виде независимой экспертизы специализированных финансовых печатных изданий (в России это рейтинговое агентство журнала «Эксперт»).

Независимую интегральную оценку, несомненно, учитывают российские и зарубежные инвесторы, рассматривающие привлекательность регионов.

К тому же интегральная оценка включает все ключевые

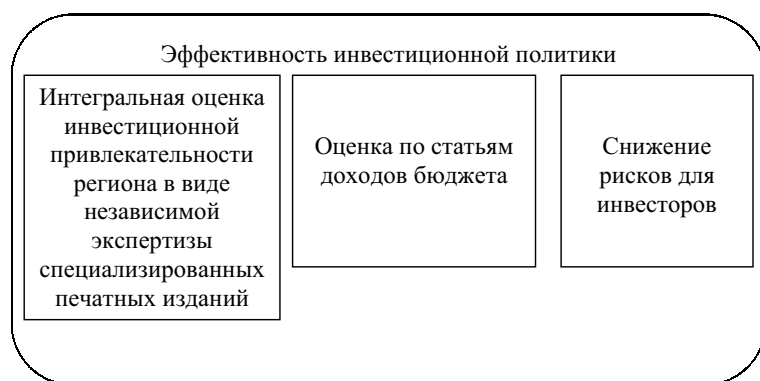


Рисунок 1. Схема оценки эффективности инвестиционной политики

факторы, влияющие на возможные риски инвестиционных проектов:

- природно-ресурсный потенциал;
- трудовой потенциал;
- финансовый;
- инфраструктурный;
- производственный;
- институциональный;
- инновационный;
- потребительский.

Б. Оценка по статьям доходов бюджета является центральной. Она позволяет выявить реальные факторы, повлиявшие на прирост доходов по конкретной статье регионального бюджета. Начиная с 2002 г., администрации субъектов федерации стали более тщательно анализировать возможности роста доходов бюджетов. Причиной этого стало изменение распределения долей налоговых поступлений между федеральным бюджетом и региональными бюджетами в пользу первого. От соотношения распределения налоговых поступлений 50% на 50% в 2001 г. мы пришли к 2004 г. к соотношению 40% на 60% в пользу федерального бюджета. В этих условиях активизация инвестиционной деятельности в регионах стала одним из важнейших факторов, увеличивающих потенциал возможных налоговых поступлений.

С 2002 г. лидирующими статьями налоговых поступлений в регионах стали три налога: 1) налог на прибыль (доход) предприятий и организаций; 2) налог на доходы физических лиц; 3) акцизы.

На нижеследующих диаграммах показаны данные по изменению доходов бюджета Оренбургской области за период 1999–2004 гг., демонстрирующие рост суммарного веса подоходного налога, налога на прибыль в доходах бюджета, что характеризует повышение эффективности инвестиционной политики правительства области (см. рис. 2).

Рост поступлений подоходного налога может быть обусловлен двумя основными факторами: приростом рабочих мест или повышением фонда заработной платы при росте производительности труда. И прирост рабочих мест, и рост производительности труда имеют своей основной причиной капитальные затраты в обновление оборудования, технологий, создание новых производственных площадей.

В отношении поступлений налога на прибыль мы видим, что динамика этих поступлений пока не имеет четкого тренда. Это проис-

ходит потому, что на нее кроме объективных факторов (рост инвестиций в основной и оборотный капитал) влияют в России и применяемые частным бизнесом схемы искусственного занижения прибыли (трансфертные цены, использование посреднических фирм-однодневок и т.п.). По мере ухода предпринимателей от этих схем тренд роста поступлений налога на прибыль должен стать устойчивым. Важно еще отметить, что эффективность инвестиционной политики во многом определяется теми суммами затрат бюджетных средств, которые закладываются в структуре расходов регионального бюджета. Если мы посмотрим структуру расходов бюджета на 2004 г. и сопоставим направления расходов по целевым сферам развития региона как саморазвивающейся системы, то увидим, что подавляющая часть расходов планируется на решение текущих задач социального развития и задач развития объектов инфраструктуры. Проведем анализ расходов бюджета по основным функционально-целевым сферам развития экономики Оренбургской области (см. рис. 3).

Оценка соответствия мер бюджетного финансирования направлениям и приоритетам стратегии социально-экономического развития Оренбургской области показывает, что, например, сфера «Эффективное взаимодействие с внешним окружением», включающая цели создания конкурентных преимуществ экономики края, рост инвестиционной привлекательности региона, рост экспортного потенциала, не входит в круг задач бюджетной поддержки.

Это как раз и подтверждает сделанный ранее вывод о том, что фактический бюджетный процесс ориентирован на годовой цикл, тогда как в бюджетных кодексах и РФ, и Оренбургской области имеются статьи, регламентирующие процедуру разработки перспективных финансовых планов. В этих планах как раз и необходимо закладывать предстоящие расходы на перспективное развитие. Для подтверждения вывода о недостаточности финансирования направлений перспективного развития региона обратимся к «Программе экономического и социального развития Оренбургской области на 2004-2010 годы», акцентируя внимание на инвестициях в основной капитал в разрезе источников финансирования (см. рис. 4). Фактические и прогнозные данные по инвестициям показывают, что до 2010 г. соотношение весов различных источников инвестиций существенно не

изменится. Основная доля инвестиций будет осуществляться из внутренних источников, то есть из средств предприятий, включая государственные капиталовложения.

Доля кредитов банков останется недостаточной (2,89%). А доля прямых иностранных инвестиций будет находиться в пределах 3%. Прогноз такого соотношения инвестиций сделан на основе сложившихся тенденций. Но с другой стороны, этот прогноз показывает отсутствие какого-либо влияния инвестиционной политики правительства. Хотя в абсолютном выражении инвестиции будут расти, соотношение долей источников финансирования остается неизменным.

Но ведь обозначены цели правительства – обеспечить доступ предприятий к кредитным ресурсам банков, обеспечить привлекательность региона для внешних инвестиций. По-видимому, кроме прогнозов по трендам необходимо также разрабатывать целевые прогнозы, учитывающие сценарии реализации мер государственной политики. Иначе эти меры невозможно контролировать: они остаются за кадром. Хотя затраты на них были произведены. Еще один ключевой аспект оценки эффективности региональной инвестиционной политики – снижение рисков для частных инвесторов путем широкодоступного информирования о планируемых приоритетных направлениях стратегии развития области, инвестиционных проектах, поддерживаемых правительством, свободных для инвестиций производственных площадях, а также о мерах по со-

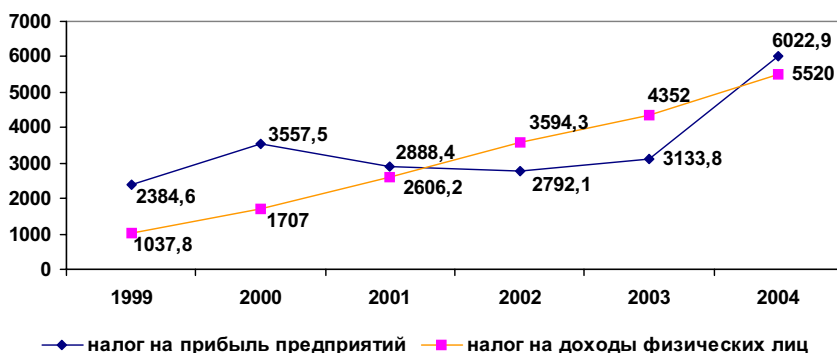


Рисунок 2. Структура доходов регионального бюджета Оренбургской области (млн. руб.).

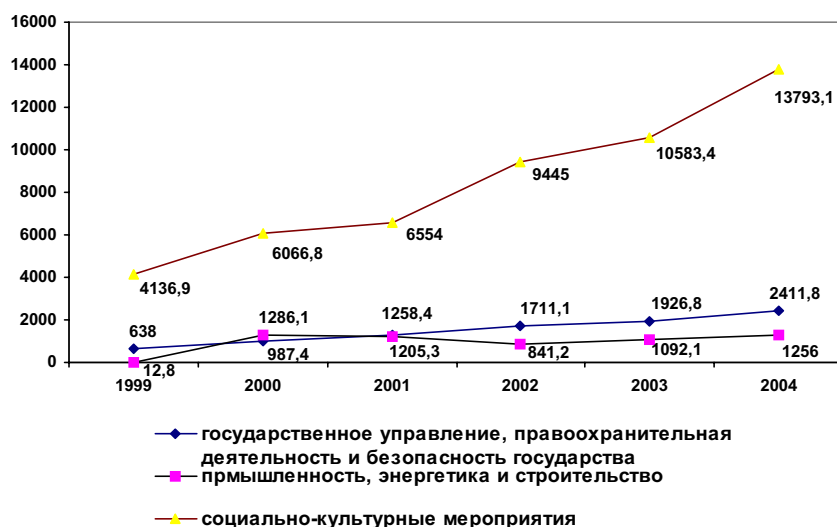


Рисунок 3. Расходы регионального бюджета Оренбургской области (млн. руб.).

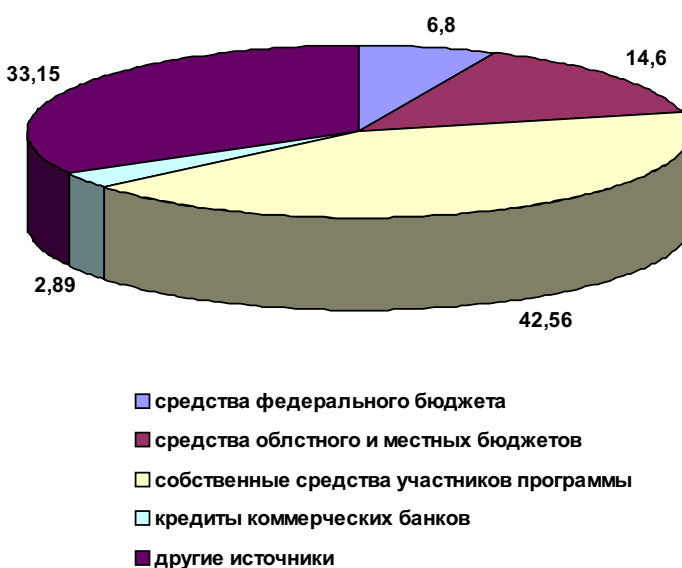


Рисунок 4. Основные источники финансирования Программы экономического и социального развития Оренбургской области на 2004-2010 годы

зданию условий справедливой конкуренции для предпринимателей и инвесторов. Предоставление этой информации должно быть достаточно обзримым и наглядным: достаточно одной-двух страниц о приоритетах стратегии и также – о приоритетах инвестиционной политики. Более емкие документы (в полном виде) могут стоять во второй очереди. Анализ нормативных документов Оренбургской области в сфере регулирования инвестиционной деятельности показал, что правительство области создало достаточно исчерпывающий пакет документов в рамках действующего федерального законодательства.

Поэтому дополнительные конкурентные преимущества регион может получить, разрабатывая и реализуя меры по минимизации рисков для внутренних и особенно – для внешних инвесторов.

На территории Оренбургской области функционируют более 200 предприятий с иностранными инвестициями. Осуществляемые ими инвестиции в основном идут не на рост основного капитала, а на прирост оборотных средств. То есть пока складывается ситуация, которая характеризуется осторожным отношением иностранных инвесторов к разворачиванию бизнеса в регионе. Это, однако, характерно не только для Оренбургской области, но и для многих российских регионов.

В этом аспекте задача регионального правительства – разрабатывать и выполнять меры по снижению вышеназванных рисков. Опираясь на результаты проведенного исследования инвестиционного риска в Оренбургской области, можно предложить следующие рекомендации по снижению риска. Процесс повыше-

ния инвестиционного рейтинга региона, а следовательно, и снижения риска представляет собой управление значениями системы показателей инвестиционной привлекательности, основу которого составляет принятие законов, указов, распоряжений органами законодательной и исполнительной власти с целью повышения инвестиционной привлекательности регионов. На изменение инвестиционного рейтинга влияют криминогенная и экологическая ситуация.

Для реализации мероприятий в рамках предлагаемых направлений изменения инвестиционного рейтинга необходимо разрабатывать региональные программы.

Среди регулирующих документов в инвестиционной сфере области имеется «Положение об областном конкурсе инвестиционных проектов» для проведения конкурсного отбора и экспертизы инвестиционных проектов для оказания мер государственной поддержки. Очевидно, что такие требования как раз и входят в категорию административных барьеров. Надо значительно упростить доступ инвестиционных идей и проектов к рассмотрению их правительством. Например, ввести двухэтапную процедуру отбора проектов.

На первом этапе сформировать минимальные условия для представления предложений (например, в качестве официального документа представлять только кредитную историю инициатора проекта). После рассмотрения инвестиционных идей (предварительных экономических обоснований проектов на 5-7 страницах) составлять короткий список проектов, по которому и проводить конкурсный отбор на втором этапе.

Список использованной литературы:

1. Беренс В., Хавранек П.М. Руководство по оценке эффективности инвестиций: Пер. с англ. перераб. и доп. изд. – М.: АОЗТ «Интерэкспорт», «Инфра-М», 1995.
2. Бернштам Е.С. Факторы и показатели инвестиционной привлекательности российских регионов / Е.С. Бернштам, А.В. Кузнецов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2002 – №10. – С. 3-12.
3. Бернштам Е.С. Сравнительный анализ инвестиционных преимуществ федеральных округов / Е.С. Бернштам // «Экономист». – 2002 – №10. – С. 55-62.
4. Билчак В.С., Захаров В.Ф. Региональная экономика – Калининград: Янтарный сказ, 1998. – 316 с.
5. Бланк И.А. Основы инвестиционного менеджмента – К.: Эльга-н, Ника-центр, 2001. – Т. 1-2.
6. Программа экономического и социального развития Оренбургской области на 2004-2010 годы.