

Финансовые аспекты государственной инвестиционной политики

Фирсов Дмитрий Александрович
канд. экон. наук, кафедра государственных и муниципальных финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет
firsov_d@mail.ru

В статье исследуются проблемы самостоятельного влияния инвестиционных расходов на экономику независимо от общего результата инвестиционных проектов. Такое влияние приводит к отрицательным последствиям из-за усиления структурных диспропорций внутри валовых доходов между трудовой и спекулятивной частями. Оно обусловлено внутренними финансовыми характеристиками инвестиционных расходов, вытекающими из особенностей финансовых отношений внутри отраслей, предприятия которых непосредственно создают объекты. Инвестиционные расходы являются для таких предприятий выручкой от реализации, а по факту образуют сомнительную величину с высокой спекулятивной дельтой. Изменение ситуации представляется возможным в результате совершенствования проводимой государственной инвестиционной политики. В процессе исследования выявлены формы и методы государственной инвестиционной политики, способные сократить уровень негативного влияния инвестиционных расходов на экономические процессы. Они заключаются в подборе оптимального соотношения финансовых компонент структуры инвестиционных расходов.

Ключевые слова: инвестиционные расходы, государственная инвестиционная политика, синергетический эффект, финансовые диспропорции валовых доходов, спекулятивные процессы.

Классическая оценка эффективности инвестиционных проектов, проводимых в реальном секторе экономики, осуществляется путем сопоставления результатов, получаемых от реализации проектов (планируемых доходов или положительных эффектов), с инвестиционными расходами. При этом результаты, как правило, включают в себя полный комплекс возможных положительных последствий, включая косвенные. Например, проект строительства объекта здравоохранения напрямую направлен на обеспечение населения медицинской помощью, однако косвенно влечет за собой создание новых рабочих мест, развитие смежных производств и т.п.

Инвестиционные расходы, в отличие от доходной части, принято рассматривать в качестве стоимостной величины, необходимой для создания (реконструкции) объекта и его ввода в эксплуатацию. При этом в расчет не принимаются финансовые процессы, возникающие с момента осуществления инвестиционных расходов и их последствия. Данные процессы обусловлены отдельными свойствами структурных компонентов инвестиционных расходов и особенностями финансовых отношений внутри отраслей, предприятия которых непосредственно создают объекты. Инвестиционные расходы являются для таких предприятий выручкой от реализации. Пренебрежение указанными финансовыми процессами создает серьезный пробел, существенно искажающий, а порой скрывающий реальную информацию об инвестиционных проектах. Данный пробел приводит к негативным экономическим последствиям, основой которых становится расширение спекулятивных процессов.

Рассматривая инвестиционные расходы, важно подчеркнуть их дискретный характер по сравнению с текущими расходами. Отсутствие инерционности создает условия, при которых планирование осуществляется с минимальным количеством исходной информации и зачастую не может опираться на опыт прошлых периодов. Таким образом, инвестиционные расходы изначально включают в себя неотъемлемый набор негативных характеристик, отрицательно влияющих на их эффективность. Проблемы недостаточной эффективности инвестиционных расходов отмечаются как в научных исследованиях, так и в практических рекомендациях на протяжении последнего десятилетия. Например, в своей монографии Министр экономического развития РФ А.В. Улюкаев обращает внимание на необходимость формирования прозрачных и четких критериев и приоритетов финансирования инвестиций, характеризуя их, как весьма привлекательный объект для лоббирования [5]. Задачу поиска дополнительных инструментов контроля за осуществлением инвестиционных расходов обозначает Министр финансов РФ А.Г. Силуанов [1].

В отличие от большинства текущих расходов, инвестиционные расходы изначально не имеют прямых конечных адресатов финансирования. Организации, получающие данное финансирование, зачастую являются транзитерами, передающими его следующему субъектам. В таких условиях результат, для достижения которого направляются средства, и непосредственно инвестиционные расходы способны функционировать самостоятельно с разной зависимостью друг от друга.

Инвестиционные расходы являются неотъемлемой частью инвестиционного проекта. Результат от осуществления инвестиционного проекта в виде дохода (убытка) или положительного (отрицательного) эффекта находится в прямой зависимости от инвестиционных расходов. Соответственно, инвестиционные расходы оказывают опосредованное влияние на экономику через результаты инвестиционных проектов. Таким образом, логично допустить, что если в результате осуществления инвестиционного проекта достигается положительный эффект или получается доход, отрицательные последствия от инвестиционных расходов должны исключаться в процессе исполнения проекта.

Однако из-за существования упомянутого выше пробела данное условие далеко не всегда соблюдается. Помимо влияния на результат проекта, инвестиционные расходы способны самостоятельно влиять на экономику параллельно результатам инвестиционных проектов, в которых они представлены. Несмотря на возможный положительный результат от всего инвестиционного проекта, параллельное самостоятельное влияние инвестиционных расходов, представленных в нем, зачастую носит отрицательный характер. Именно о таком влиянии идет речь при рассмотрении объективных отрицательных характеристик инвестиционных расходов.

Заключается данное влияние в активизации спекулятивных процессов при осуществлении инвестиционных расходов. Такие процессы повышают уровень коррупции, нарушают финансовые пропорции валового внутреннего продукта, увеличивая уровень доходов, не подкрепленных реальным трудом, снижают качество жизни. Превращение части инвестиционных расходов в спекулятивную величину осуществляется путем трансформации финансирования в момент его прохождения

через коммерческие организации проектной и строительной отраслей.

Современный отечественный рынок не позволяет проектным и строительным организациям удерживать долгое время штат квалифицированных специалистов. Причина кроется в непостоянстве заказов, под которые привлекаются субподрядчики или наскоро набираются исполнители, не всегда квалифицированные. Иной характер работы в данных условиях просто не выдержит существующей конкуренции. В связи с этим основная доля финансирования проектных и строительных организаций является доходом посредников. Данная величина обратно пропорциональна качеству работ. Деятельность таких организаций сопряжена с необоснованным увеличением затрат, сроков выполнения работ и снижением их качества, вплоть до неполучения инвестором желаемого результата.

Возможности включения в общий объем инвестиционных расходов сомнительных надбавок, позволяющих содержать посредников и осуществлять хищения средств инвестора, существуют, в первую очередь благодаря действующей системе ценообразования и сметного нормирования в строительстве, на основании которой определяются стоимости работ. В итоге имеет место система «раздвоенного» ценообразования на строительном рынке, где одновременно существуют системы номинального (в рамках действующей сметно – нормативной базы) и реального (в рамках рыночных цен между субподрядчиками и поставщиками) определения цены. Разница между номинальной и реальной ценами и представляет собой такую надбавку.

Снижает прозрачность инвестиционных расходов и высокая зависимость от результатов деятельности проектных организаций, которые (с учетом вышеперечисленных проблем), являясь разработчиками доку-

ментации и технологических решений, определяют стоимость работ и создают серьезный дезорганизующий эффект.

Негативные свойства инвестиционных расходов различаются по совокупности финансовых условий их формирования и исполнения.

Рыночные механизмы не способны оказывать влияние на снижение уровня негативного влияния инвестиционных расходов. Наоборот, они заставляют инвесторов приспособляться под существующие условия активизации спекулятивных процессов. Об этом свидетельствуют статистические данные. В общей структуре инвестиций в 2012 году инвестиции в нефинансовые активы составили лишь 15,7%, финансовые же вложения – 84,3%, из которых более 89% краткосрочного характера [4].

Хозяйствующие субъекты по-прежнему предпочитают получение краткосрочных, порой спекулятивных, доходов на финансовом рынке, не рискуя развивать долгосрочные проекты. Привлечь бизнес в реальный сектор экономики для осуществления долгосрочных инвестиционных проектов в существующих условиях крайне сложно, как по причине низкой привлекательности инвестиционного предложения, так и существования альтернатив быстрых спекулятивных доходов.

При этом инвестиционная активность в реальном секторе отечественной экономики продолжает оставаться недостаточной. В 2013 году впервые за последние десять лет снизился объем инвестиций в основной капитал, составив 99,7% от объема 2012 года [2].

В такой ситуации важно найти способы повышения продуктивности проводимой государственной инвестиционной политики. Государственная инвестиционная политика, представляющая собой направленную на решение приоритетных задач деятельность государства по осуществлению бюджетных

инвестиций, инвестиций организаций, находящихся в государственной собственности, проведению стимулирующих мероприятий с целью активизации инвестиционной деятельности бизнеса.

В соответствии с действующим законодательством за формирование государственной инвестиционной политики в стране отвечает Минэкономразвития России. Фактически же в ее проведении участвуют все министерства и ведомства, а также региональные и местные органы власти. Инвестиционная сфера страны, представляющая собой сложнейший комплекс и имеющая высокую степень неопределенности, при разных подходах, может быть как важнейшей движущей силой модернизации и развития, так и главным фактором спада в экономике.

Процесс определения тех или иных приоритетных задач, осуществляемый по мере появления соответствующих потребностей государства и общества, является одним из важнейших этапов государственной инвестиционной политики, но не может при этом быть единственно определяющим. Принятие таких задач к исполнению зависит от точности понимания существующих условий и невозможно без учета всех финансовых факторов, в том числе обусловленных отдельными свойствами инвестиционных расходов.

Государственная инвестиционная политика должна быть направлена на достижение максимальной эффективности всех инвестиционных проектов реального сектора экономики (как их общей совокупности, так и каждого в отдельности) с учетом возможных отрицательных финансовых последствий в процессе осуществления инвестиционных расходов. Сложность и многогранность процессов, охватываемых государственной инвестиционной политикой, требуют комплексного и системного подхода в управлении, оптимизации и постоянного

совершенствования. Ключевая зависимость государственной инвестиционной политики от всех финансовых параметров инвестиционных процессов должна быть определяющей в процессе принятия решений. Так, финансирование прошлых лет, сопоставленное с полученными результатами от проектов, является точнейшим информационно-аналитическим ресурсом государственной инвестиционной политики и ключевым индикатором экономических процессов. Финансирование, осуществляемое в текущем периоде, а также запланированное к осуществлению в будущих периодах, представляет собой главный инструмент и ресурс государственной инвестиционной политики. Аккумуляция такого финансирования и формирование его оптимальной структуры с поправкой на возможные негативные последствия для экономики является основной задачей государственной инвестиционной политики.

Меры государственной инвестиционной политики целесообразно осуществлять в соответствии с алгоритмом, выстроенным на основе логической последовательности, учитывающей влияние финансовых параметров на инвестиционные процессы.

Так, касательно возможностей активизации инвестиционной деятельности бизнеса в реальном секторе экономики, существующая структура финансирования, приведенная выше на основе статистических данных, уже свидетельствует о слабой заинтересованности бизнеса в долгосрочных проектах и приоритетности краткосрочных спекулятивных доходов. Соответственно задачей государственной инвестиционной политики может стать как стимулирование бизнеса к долгосрочному инвестированию в реальный сектор экономики, так и сокращение спекулятивных процессов.

Государственное стимулирование оказывается эффек-

тивным в тех отраслях реального сектора экономики, где существуют объективные рыночные предпосылки поддержания конкурентоспособности предприятий. К таким предпосылкам относятся способности предприятия данных отраслей в удовлетворении потребностей рынка и минимизации собственных издержек без необходимости максимальной концентрации технологий и капитала, т.е. отсутствия возможности монополизации рынков в силу специфики отрасли. К таким отраслям относятся торговля, сфера услуг, производство работ, сельское хозяйство, пищевая промышленность, часть легкой промышленности. Предприятия данных отраслей в большей степени нуждаются в поддержании условий свободной конкуренции, нежели в создании дополнительных стимулов. Однако ее поддержанию препятствуют именно спекулятивные процессы, в том числе поддерживающие коррупционную составляющую.

Если предприятия отрасли способны осуществлять минимизацию издержек путем концентрации технологий и капитала на мировом уровне, конкурировать с ними в российских условиях сложно из-за более высоких энергозатрат и транспортных издержек в силу географических особенностей. Конкурентные преимущества у предприятий таких отраслей появляются при условии достижения технологического преемства. Таким образом, к концентрации склонны, в первую очередь, высокотехнологичные отрасли обрабатывающей промышленности. Инвестиционные проекты здесь связаны с научными исследованиями, поэтому относятся к высокорискованным и малоинтересны бизнесу. Низкая инвестиционная привлекательность большинства обрабатывающих отраслей и альтернатива краткосрочных финансовых вложений снижают потенциальную возможность участия бизнеса в данных проектах. Учитывая вы-

шеизложенное, эффективной мерой государственного стимулирования таких предприятий может быть их прямое государственное финансирование. Соответственно, при отсутствии объективной возможности использования рыночных механизмов, такие отрасли должно развивать государство. В перспективе по результатам прямого участия государства может измениться структура инвестиционного предложения в данных отраслях, что может вызвать интерес у коммерческих организаций. Однако ключевыми условиями коммерциализации высокотехнологичных отраслей являются полная ликвидация альтернативных спекулятивных направлений и новое инвестиционное мышление.

Очевидно, что меры государственной инвестиционной политики по стимулированию инвестиционной активности бизнеса продуктивны, как правило, по отношению к объективно конкурентоспособным отраслям отечественной экономики. При этом данные отрасли решают текущие потребности общества, не выводя его на новый технологический уровень.

К отраслям, которые могут быть конкурентоспособны только в случае технологических преимуществ, получаемых в процессе непрерывных научных исследований, на практике более применимы меры прямого государственного инвестирования. Важно, что именно данные отрасли выводят общество на новый технологический уровень и являются основным фактором экономического роста в современном мире.

Учитывая приоритет финансовых параметров при выстраивании алгоритма, меры по сокращению спекулятивных процессов и прямое участие государства в инвестиционной деятельности целесообразно объединить в единое рассмотрение.

Прямое государственное участие подразумевает непосред-

ственное осуществление государством инвестиционных расходов. Это могут быть как расходы бюджетов всех уровней, так и расходы государственных организаций и компаний, находящихся в государственной собственности.

В отличие от бюджетных инвестиций, инвестиции государственных организаций или компаний, находящихся в государственной собственности, как правило, уже имеют конкретную направленность, которая определяется их уставными документами. В связи с этим выбор инвестиционного проекта в большинстве случаев определяется показателями коммерческой эффективности и направлением деятельности организации. Заложный в них потенциал в основном используется на собственное развитие и инфраструктуру. На практике работы осуществляются чаще всего хозяйственным способом или специально созданными дочерними подрядными организациями. Такая система организации работ позволяет иметь постоянный штат необходимых квалифицированных специалистов и избегать контактов с посредниками. В связи с этим сокращаются спекулятивные процессы, следующие в результате осуществления инвестиционных расходов.

Несмотря на более высокую, по сравнению с бюджетом, эффективность инвестиционных расходов, обусловленную способностью избежать взаимоотношений с посредниками, здесь имеется потенциальная возможность осуществления хищений в процессе инвестирования. Однако в случае таких хищений весьма действенными становятся контрольно – ревизионные мероприятия, позволяющие выявить объемы неправомερных расходов. Основными направлениями данных мероприятий являются проверка обоснованности цены закупаемых материалов, изделий и оборудования, сопоставление их фактического количества данным товарно-транспортных

накладных, контрольные обмеры с целью сверки фактически оплаченных и нормативных человеко-часов (согласно Государственным элементарным сметным нормам). Эффективность контроля повышается по причине возможности создания ограничений маневрирования инвестиционным финансированием. Например, если акционерное общество, принадлежащее государству, использует хозяйственный способ организации строительных работ, а часть финансирования отдает подрядной организации под предлогом нехватки собственных мощностей, имеет место высокая вероятность противоправного вывода денежных средств из оборота компании с целью хищения. В данном варианте ревизоры смогут доказать преступное деяние отследив перечисления по расчетным счетам всех задействованных контрагентов.

Бюджетные инвестиции, несмотря на наличие негативных свойств, способных вызывать отрицательные последствия, активизируя спекулятивные процессы при взаимоотношениях с подрядными организациями, являются в существующих условиях самым универсальным и эффективным инструментом достижения экономического роста. В отличие от инвестиций государственных организаций или компаний, находящихся в государственной собственности, бюджетные инвестиции способны изменять внутреннюю структуру в процессе расстановки приоритетов. Выбор оптимального соотношения компонентов структуры позволяет снизить не только уровень отрицательного воздействия бюджетных инвестиций, но и устранить структурные диспропорции в инвестиционной сфере.

Компоненты структуры можно классифицировать по двум критериям:

- по целям инвестиционных проектов;
- по технологическим особенностям.

По первому критерию можно привести следующую классификацию инвестиционных проектов, осуществляемых за счет бюджетных инвестиций (рис. 1).

Проекты развития в совокупности представляют собой систему создания и внедрения новых знаний и технологий. Сюда относятся инновационные проекты, взаимодействующие между собой в процессе освоения и совершенствования новых технологий. Важной особенностью таких проектов является зависимость начинаемого проекта от результатов предыдущего. В современных условиях к их числу относят наукоемкие масштабные проекты (чаще группы проектов), признанные перспективными и приоритетными. Такие проекты можно подразделить на выполнимые и невыполнимые.

Инвестиционные проекты, которые невозможно реализовать в обозримой перспективе ни при каких условиях, включая выделение дополнительного финансирования, следует относить к невыполнимым.

Направления государственной инвестиционной политики по таким проектам должны, в первую очередь, соответствовать принципу реализуемости. Сделать выводы о таком соответствии изначально перед принятием решения чрезвычайно сложно по причине высокой неопределенности. В условиях долгосрочного периода финансовых потоков, направленных на осуществление инвестиционных расходов, выступают (как было сказано выше) важнейшим информационным ресурсом, с помощью которого можно определить, выполнимы или нет выбранные направления путем анализа результатов проектов по ранее осуществленному финансированию. Наличие финансирования в предыдущие периоды свидетельствует о существовании определенных наработок в данном направлении, и дает информацию об имеющихся ресурсах. Все это может стать основой старта новых проектов.

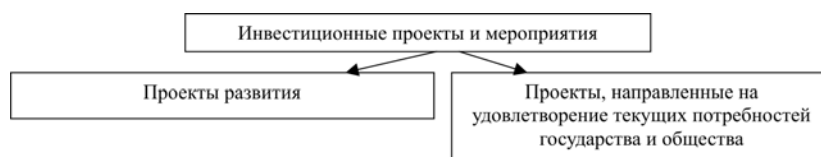


Рис. 1

Если ранее финансирование не осуществлялось, то проект можно считать высокорискованным и не допускать его масштабного запуска, ограничиваясь пробными низкзатратными мероприятиями. Если финансирование осуществлялось ранее, но затем приостанавливалось на длительный срок, следует всецело изучить упущенные возможности и определить имеющиеся для возобновления проекта ресурсы (кадровые, основные средства, научно-технологический потенциал и т.п.).

Учитывая характеристику дискретности финансовых потоков, направляемых на инвестиционные цели, важно отметить, что она характерна для отдельных инвестиционных проектов. Если же говорить о непрерывном направлении, получающем постоянное финансирование и состоящем из множества сменяющих друг друга проектов, на основе обновления и внедрения новых наукоемких технологий, такая дискретность сглаживается.

Важно отметить, что проекты развития уменьшают уровень самостоятельного отрицательного влияния своих инвестиционных расходов, перекрывая его получаемым синергетическим эффектом.

На современном этапе можно условно выделить четыре основных направления государственной инвестиционной политики России, представленных проектами развития:

- 1) Военно – промышленный комплекс (далее – ВПК);
- 2) Развитие перспективных гражданских отраслей обрабатывающей промышленности на основе ВПК;
- 3) Развитие наукоемких отраслей обрабатывающей промышленности обладающих передовыми технологиями невоенного характера (например,

атомная, космическая отрасли промышленности);

- 4) Создание новых наукоемких отраслей.

Проекты, направленные на удовлетворение текущих потребностей государства и общества, обычно зависят только от величины финансирования, поэтому в случае выполнения данного условия они могут быть гарантированно исполнены. Сюда относятся строительство и реконструкция объектов производственного и непроизводственного назначения, жилищное строительство, поддержание и расширение инфраструктуры. Здесь, как правило, представлены проекты с низкой долей инновационной составляющей. При наличии гарантированных возможностей для осуществления проекты далеко не всегда оказываются эффективными. Плановые и фактические финансовые показатели являются параметром, который уточняет данные об уровне эффективности. В случае, если проекты и мероприятия не могут быть реализованы с изначальными параметрами, их принятие и исполнение является серьезным отрицательным фактором, поскольку чаще всего приводит к дополнительным, ранее не запланированным затратам.

Указанным инвестиционным проектам с низкой долей инноваций, свойственна дискретность финансирования, которая значительно снижает их результативность. У данных проектов доход или положительный эффект от реализации не влияют прямо на технологическое развитие. В связи с этим компенсация самостоятельного негативного влияния инвестиционных расходов на экономику у таких проектов, по сравнению с предыдущим вариантом, не представляется возможной. Контрольно-ревизи-

Таблица 1

ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНЫЕ СРЕДСТВА		
Капитальные работы	Капитальные приобретения	Прочие работы
строительные	монтируемого оборудования	проектно-исследовательских работ
	немонтируемого оборудования, мебели	технический надзор
монтажные		нестандартизованного оборудования
	землеотвод	
	производственного инструмента и хозяйственного инвентаря	пусконаладочные работы согласования
		экспертиза проектно-сметной документации

онные мероприятия не могут быть здесь достаточно эффективными, по причине объективно высоких отклонений номинальных цен от реальных. Малопродуктивными также остаются процедуры размещения государственного заказа на производство работ. Корректировки действующего законодательства с целью повышения эффективности данных процедур перспективны, поскольку в итоге денежные средства перечисляются посредникам.

Ситуация усугубляется несовершенством системы выбора инвестиционных проектов для включения в состав бюджетных инвестиций. Критерии, установленные в соответствии с методикой Минэкономразвития России [3], не позволяют осуществить подбор оптимальной комбинации проектов. Например, сложно сказать при прочих равных условиях, что важнее для города, дом культуры или стадион.

Отрицательное влияние инвестиционных расходов по данным проектам, необходимо снижать, в первую очередь, за счет поиска решений внутри структуры финансирования.

В данном случае становится актуальным второй критерий классификации структуры компонентов по технологическим особенностям, которую именуют технологической структурой инвестиций в основные средства. Такая структура показана на табл. 1.

В отличие от капитальных работ, капитальные приобретения создаются не строительными

организациями, а предприятиями машиностроительного комплекса. Здесь другая форма финансовых отношений, для которой мало характерны спекулятивные процессы, в отличие от строительной отрасли. В настоящий момент доля капитальных работ значительно превышает долю капитальных приобретений.

Изменение структуры в направлении роста доли капитальных приобретений и снижении доли капитальных работ может быть достаточно действенной мерой государственной инвестиционной политики в существующих условиях.

В заключение можно отметить следующее.

Ключевым направлением государственной инвестиционной политики на современном этапе является оптимизация структуры бюджетных инвестиций. Данная оптимизация должна не только повысить бюджетную эффективность, но и повлиять на уменьшение спекулятивных процессов. Такая мера будет способствовать активизации инвестиционной деятельности бизнеса в реальном секторе экономике.

Суть оптимизации состоит в изменении структуры бюджетных инвестиций (согласно предложенным критериям) в пользу проектов развития, способных дать синергетический эффект и форсировать устойчивый экономический рост. Принимая во внимание высокий риск из-за определяющей роли научной составляющей, необходимо сосредоточить усилия на уже

апробированных или начатых ранее направлениях, аналогично военно-промышленному комплексу, атомной и космической отраслей. Для этого требуется продолжить реанимирование отраслевой науки с одновременным восстановлением научно-промышленной интеграции, в первую очередь, за счет создания спроса на научные исследования со стороны промышленных предприятий. При этом увеличение доли проектов развития будет способствовать изменению структуры инвестиционного предложения по экономике в целом в пользу обрабатывающих отраслей и исправлению тем самым общих диспропорций.

Структуру проектов, направленных на удовлетворение текущих потребностей государства и общества и финансируемых за счет бюджетных инвестиций, целесообразно корректировать в направлении повышения капитальных приобретений и снижении доли капитальных работ.

Литература

1. Доклад А.Г. Силуанова на заседании Коллегии Федерального казначейства 26.02.2014
2. Основные экономические и социальные показатели. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/lssWWW.exe/Stg/d12/1-0.htm
3. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 февраля 2009 года №58 «Об утверждении методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».
4. Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991-2012 гг. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/year/pril_year13.xls
5. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: Науч. – практич. пособие. – М.: Дело, 2004. – 544 с. – С.457.