

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2013 Деркач Андрей Александрович
Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики (МЭСИ)
119501, г. Москва, ул. Нежинская, д. 7
E-mail: zeldner@inecon.ru

Изложены методические подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств и стимулирования инвестиционной деятельности. Практические методические подходы дополнены новыми.

Ключевые слова: методические подходы, оценка эффективности, этапы, бюджетные средства, инвестиционная деятельность.

Бюджетные инвестиции должны быть направлены на развитие производственной и социальной инфраструктуры, стимулирование инвестиционной активности, поддержку регионов, обеспечение экономической стабильности. При этом должна быть достигнута эффективность использования данных средств с учетом приоритетности реализации намечаемых мероприятий на планируемый период.

Методические подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств и стимулирования инвестиционной деятельности предусматривают определенную этапность¹.

На первом этапе проводится анализ использования бюджетных средств по следующим показателям:

- объем ассигнований федерального бюджета, направленный на реализацию (открытая часть) федеральных целевых программ (ФЦП) с оценкой соответствия запланированных объемов бюджетных ассигнований объемам финансирования, выявления доли программной части расходов ФЦП в общих расходах по отдельным разделам функциональной классификации и ведомственной структуры расходов бюджета на соответствующий год и их изменений в динамике;

- расходы федерального бюджета на Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП) с определением: доли ФАИП в общих расходах федерального бюджета на соответствующий год и в динамике; удельного веса инвестиций по ФАИП в разрезе функциональной и ведомственной классификации расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; количества объектов, предусмотренных к вводу, заверш-

ных строительством и введенных в эксплуатацию по отраслям (агропромышленный комплекс, социальный комплекс, транспортный комплекс, объекты специального комплекса); объема незавершенного строительства;

- объемы ассигнований из Инвестиционного фонда РФ (ИФР) с оценкой соответствия объемов планируемых ассигнований на поддержку инвестиционных проектов за счет средств ИФР на соответствующий год и в динамике², объемов и динамики расходов ИФР по ведомственной структуре; объемов планируемых ассигнований на поддержку инвестиционных проектов.

На втором этапе оценивается соответствие принятых расходных обязательств объемам финансирования.

Предлагаемые к финансированию с очередного финансового года ФЦП утверждаются Правительством РФ не позднее чем за 1 месяц до дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Государственную Думу РФ. В случае несоответствия в законопроекте могут появиться бюджетные ассигнования по непринятым расходным обязательствам. Важно также оценить соответствие предусмотренных бюджетных ассигнований окончанию сроков реализации ФЦП.

Одновременно оценивается: объем дебиторской задолженности по программам; объем расходов на государственные капитальные вложения; объем расходов на НИОКР.

На третьем этапе оценивается выполнение целевых индикаторов и показателей эффективности.

В случае неполного использования выделенных бюджетных средств по отдельным программам, недостижения целевых индикаторов и низкого уровня освоения средств за истекший период увеличение программных ассигнований не должно предусматриваться. Также при выявлении в процессе анализа хода реализации конкретных программ, невозможности достижения предусмотренных целей и параметров эффективности использования бюджетных средств принимается решение о прекращении финансирования указанных программ, об установлении причин и ответственных за сложившееся положение и внесении соответствующих изменений в нормативные и правовые акты.

В целях повышения эффективности инвестиционных бюджетных расходов предусматриваются:

- уточнение целевых индикаторов и показателей эффективности программ;
- обоснование необходимости финансирования отдельных объектов и мероприятий, инициативно предлагаемых субъектами бюджетного планирования;
- выбор приоритетов - строительство объектов, исполнение НИОКР, иные направления;
- анализ эффективности использования средств федерального бюджета;
- макроэкономический анализ параметров бюджетной системы для выявления тенденций в финансовом обеспечении отраслей социальной сферы.

На четвертом этапе анализируются:

- динамика ВВП и факторы, ее определяющие;
- динамика расходов федерального бюджета и определяющие факторы;
- динамика инвестиций и факторы, ее определяющие;
- прогноз социально-экономического развития.

Социально-экономический прогноз развития осуществляется наряду с решением задач бюджетной консолидации и создания перспективной экономики инвестиционного инновационного типа, интегрированной в мировое экономическое пространство, а также с учетом того, что основными приоритетами экономической политики являются:

- социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал;

- инновационное развитие и поддержка высокотехнологических секторов экономики;
- диверсификация экономики, развитие инфраструктуры;
- сбалансированное региональное развитие³;
- улучшение инвестиционного климата;
- повышение устойчивости национальной финансовой системы, сокращение бюджетного дефицита и снижение инфляции.

Важно отметить, что в качестве базового для составления проекта федерального бюджета принимается умеренно-оптимистичный прогнозный вариант, который отражает относительное повышение ВВП, рост устойчивости экономики и увеличение инвестиций при умеренном повышении государственных инвестиционных расходов (в том числе на развитие инфраструктуры).

На данном этапе в структуре основных инвестиционных социальных расходов бюджетной системы оцениваются:

- инвестиционные расходы консолидированного бюджета в реальном выражении;
- расходы на образование и здравоохранение⁴;
- расходы на инновационное развитие и поддержку высокотехнологических секторов экономики;
- расходы на поддержку отраслей, обеспечивающих диверсификацию экономики и развитие инфраструктуры;
- расходы на социальную поддержку населения и обеспечение сбалансированности Пенсионного фонда РФ.

Таким образом, до последнего времени методика оценки эффективности использования бюджетных средств и инвестиционного стимулирования включала четыре этапа. После указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. появился дополнительный пятый этап, в рамках которого осуществляется контроль соответствия планируемых и реализуемых мероприятий этим указам и, в первую очередь, таким, как:

- Указ № 596 "О долгосрочной государственной экономической политике"⁵;
- Указ № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"⁶;
- Указ № 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения"⁷;
- Указ № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки"⁸.

На реализацию всех указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. на период 2013-2015 гг. в федеральном бюджете предусмотрено более 1 трлн руб., что составляет около 2,7 % общих расходов федерального бюджета на этот период.

В формате исполнения Бюджетного послания Президента РФ «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» от 13 июня 2013 г. потребовалось внесение дополнений в методические подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств и стимулирования инвестиционной деятельности. К ним относятся⁹:

- оценка обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства, контроль которых предусмотрен в рамках пятого этапа;

- оптимизация структуры расходов федерального бюджета в целях выявления резервов и перераспределения денежных средств в пользу приоритетных направлений и проектов;

- оценка обеспеченности бюджетного проектирования программно-целевыми методами управления, способствующими повышению эффективности использования бюджетных средств. Усиление программно-целевой компоненты государственного регулирования связано с изменением концептуальных подходов к формированию ФАИП и ФЦП. При этом регулирование производится исходя из реальной потребности в бюджетных средствах для решения поставленных в программах задач, а не на основе формального распределения доведенных лимитов;

- оценка принимаемых решений, обеспечивающих долгосрочную сбалансированность¹⁰ и прозрачность финансовых потоков и обоснованность использования бюджетных средств;

- мониторинг перспективности новых механизмов целевого финансирования с использованием средств Фонда национального благосостояния и пенсионных накоплений граждан для реализации окупаемых инфраструктурных проектов, призванных обеспечить мультипликативный эффект экономического роста при низких уровнях рисков в части касательно размещаемых государственных средств.

Повышение роли программно-целевого инструментария в деятельности государства способствует расширению горизонта бюджетного планирования¹¹. В условиях действующей норматив-

ной базы и сложившейся бюджетной практики финансовые обязательства государства переходящего характера ничем не гарантированы, а многолетние ассигнования могут быть изменены при утверждении бюджета на очередной финансовый год. Указанные возможные негативные положения существенно осложняют инвестиционное планирование для государственных корпораций, выполняющих государственный заказ, а также для частных инвесторов, реализующих инвестиционные проекты с участием государства. Вместе с тем при использовании программных подходов, ориентированных на достижение целевых результатов, риски таких негативов инвестиционного планирования значительно снижаются.

В методических подходах к оценке эффективности использования бюджетных средств и стимулирования инвестиционной деятельности в качестве отдельного этапа должен проводиться мониторинг ситуации в российской и глобальной экономике, которая может провоцировать относительно федерального бюджета новые вызовы и угрозы экономической безопасности.

Дополнительным можно рассматривать этап, в рамках которого проводится оценка потенциала использования государственных инвестиций и механизма, призванного обеспечить их эффективность. В соответствии с приоритетами инвестиционной политики следует выделить следующие направления дальнейшего совершенствования такого механизма:

- усиление программно-целевой составляющей государственного регулирования;

- развитие проектных форм сотрудничества государства и бизнеса на основе софинансирования проектов, связанных с поддержкой инфраструктуры и повышением конкурентных позиций корпоративного сектора;

- предоставление на долевой основе капитальных трансфертов в целях социально-экономического развития территорий.

Дополненные новыми этапами методические подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств и стимулирования инвестиционной деятельности позволяют более полно учесть переход к проектным формам взаимодействия государства и бизнеса, которые формируются на основе софинансирования проектов и связаны, прежде всего, с необходимостью восполнения недостатка у государства финансовых ресурсов на строительство и содержание объек-

тов энергетики, транспорта, связи, привлечения частных капиталов в производственный сектор путем создания гарантированных рынков сбыта и уменьшения степени риска капиталовложений, выработки инструментов долгосрочного сотрудничества государственного и частного секторов. В мировой практике такими инструментами являются: система ответственных концессий объектов транспортной инфраструктуры частным компаниям; создание целевых фондов, средства которых используются для предоставления государственных гарантий при сооружении объектов инфраструктуры; образование институтов страхования частных инвестиций.

Помимо методов, направленных на общее улучшение инвестиционного климата, совершенствование инфраструктуры и снижение уровня инвестиционных рисков, существует отдельная группа методов, предусматривающих поддержку реализации приоритетных инвестиционных проектов. К этой группе относятся прямые инвестиции бюджетных средств в перспективные проекты, бюджетный кредит, государственные гарантии и налоговые инвестиционные стимулы. Наибольшее распространение из перечисленных методов адресного инвестиционного стимулирования в мировой практике получили налоговые инвестиционные стимулы (в первую очередь, инвестиционные налоговые кредиты) и государственные гарантии.

Однако по сравнению с международной практикой эффективного использования указанных инструментов адресного инвестиционного стимулирования динамика их применения в отечественной экономике характеризуется тенденцией недостаточности и бессистемности. В этой связи для повышения эффективности государственной инвестиционной политики актуальными были и остаются задачи разработки критериев и формирования регламентированного порядка отбора и стимулирования приоритетных для национальной экономики проектов с использованием перспективных методов стимулирования инвестиционной активности, таких как: инвестиционные налоговые кредиты, государственные гарантии и бюджетные кредиты.

Для решения поставленных задач необходим глубокий анализ природы инвестиционных налоговых кредитов, государственных гарантий и

бюджетных кредитов, а также федерального бюджета инвестиций (инвестиционного бюджета). По своему экономическому содержанию все они представляют собой государственные инвестиционные вложения в развитие национальной экономики на перспективу. Вместе с тем принципиально важно, что даже формирование инвестиционного бюджета само по себе еще не решает проблемы активизации инвестиционной деятельности в национальной экономике. Необходимо разработать и эффективно использовать механизм его реализации. Для этого в бюджетном законодательстве следует, прежде всего, закрепить за инвестиционным бюджетом соответствующие доходные источники.

¹ Зельднер А.Г., Козлова С.В. Система показателей для оценки функционирования и мониторинга особых экономических зон // Вопросы экономики и права. 2013. № 2. С. 62-68.

² Зельднер А.Г. Правовой режим функционирования особых экономических зон и зон территориального развития // Вопросы экономики и права. 2012. № 1. С. 12-15.

³ Осипов В. Кластеры как инструмент экономической политики государства // Вестник Института экономики РАН. 2012. № 6. С. 87-93.

⁴ Грязнова А.Г. Роль экономической науки и образования в создании институциональных предпосылок долговременного подъема в России // Вестник Финансового университета. 2001. № 1. С. 6-17.

⁵ О долгосрочной государственной экономической политике : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596. URL: www.kremlin.ru.

⁶ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597. URL: www.kremlin.ru.

⁷ О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598. URL: www.kremlin.ru.

⁸ О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599. URL: www.kremlin.ru.

⁹ О бюджетной политике в 2014-2016 годах : бюджетное послание Президента РФ от 13 июня 2013 г. URL: www.kremlin.ru.

¹⁰ Осипов В.С. Управление цепочкой ценности : монография. М., 2011. С. 260.

¹¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 02.07.2013 г.