

УДК 336.1

Н.Н. Шаш, Ю.С. Крашенинников

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, г. Москва,
email: Shash.N.N. @rea.ru, otmashi@yandex.ru

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Ключевые слова: бюджетные инвестиции, инфраструктурные инвестиции, оценка эффективности бюджетных инвестиций, бюджетное финансирование.

Статья посвящена вопросам эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктуру и их влияние на экономический рост. Обоснована необходимость увеличения объема бюджетных инвестиций в инфраструктурное развитие, как приоритетного направления государственной экономической политики Российской Федерации. Выявлены приоритетные секторы бюджетного финансирования, играющие важную роль для развития национальной экономики и обеспечения экономического роста. Дана характеристика основных методических подходов к оценке эффективности инфраструктурных бюджетных инвестиций. Предложен комплекс мероприятий, внедрение которого в практику государственного управления, позволит повысить эффективность бюджетных инвестиций, выделяемых на развитие инфраструктуры национальной экономики.

N.N. Shash, Y.S. Krasheninnikov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: SHash.NN@rea.ru,
otmashi@yandex.ru

BUDGET INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURE: EFFICIENCY ASSESSMENT AND IMPACT ON ECONOMIC GROWTH

Keywords: budget investments, infrastructure investments, assessment of the effectiveness of budget investments, budget financing.

The article is devoted to the efficiency of budget investments in infrastructure and their impact on economic growth. The necessity of increasing the volume of budget investments in infrastructure development as a priority direction of the state economic policy of the Russian Federation is substantiated. Priority sectors of budget financing that are important for the development of the national economy and ensuring economic growth are identified. The characteristics of the main methodological approaches to assessing the effectiveness of infrastructure budget investments are given. A set of measures is proposed, the introduction of which into the practice of public administration will increase the efficiency of budget investments allocated for the development of the infrastructure of the national economy.

В период до 2030 года планируемый объем бюджетных инвестиций в инфраструктуру Российской Федерации достигнет 90 трлн. рублей, причем в сложившихся условиях преимущественными источниками финансирования подобных проектов, скорее всего, станут средства бюджетов бюджетной системы. Несмотря на то, что в условиях введения жесткого санкционного режима вопросы оптимизации бюджетных расходов становятся одними из наиболее актуальных, совершенствование инфраструктурного комплекса остается в числе приоритетных направлений государственной экономической политики. В этой связи критически важным становится выработка подходов к оценке эффективности бюджетных инвестиций

при реализации инфраструктурных проектов, имеющих принципиально важное значение для развития национальной экономики и обеспечения стабильного экономического роста.

При этом в сфере оценки эффективности бюджетных инвестиций остается достаточно большое количество проблемных моментов, требующих безотлагательного решения.

Бюджетные инфраструктурные инвестиции: сущностные признаки, влияние на экономический рост

В современных условиях оптимизация расходов бюджетов становится приоритетной задачей финансовой политики любого государства, в том числе и при инвестировании бюджетных средств.

Бюджетные инвестиции имеют заметные отличия от иных видов вложений финансовых ресурсов, осуществляемых, например, бизнес-структурами в корпоративном секторе национальной экономики.

Традиционно под бюджетными инвестициями понимаются бюджетные средства, направленные из бюджета соответствующего уровня на создание или увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества [4]. Высокая значимость института бюджетных инвестиций определяется тем, что они непосредственным образом влияют на развитие рыночного и социального инфраструктурного комплекса, а также на формирование благоприятного инвестиционного климата и стимулирование инвестиционной деятельности в стране.

В большинстве стран мира государственная инвестиционная деятельность сосредоточена на реализации инфраструктурных проектов. Для большинства стран в качестве приоритетных отраслей направления бюджетного финансирования выделены: строительный комплекс, государственный сектор экономики, военно-промышленный комплекс, объекты социальной и рыночной инфраструктуры, в т.ч. энергетические объекты, транспорт, информационно-коммуникационная сфера, проекты по водоснабжению и водоотведению.

Наличие современного инфраструктурного комплекса необходимо для развития несырьевых секторов российской экономики, поскольку, являясь драйвером экономического роста, именно эти отрасли:

- обеспечивают наибольший мультипликативный эффект, предъявляют высокий и стабильный спрос на сырьевые товары и продукцию смежных отраслей;
- способны произвести высокотехнологическое оборудование и компоненты, необходимые для обеспечения обороноспособности и продуктовой безопасности государства;
- формируют спрос на инвестиционные инструменты и стимулируют развитие рынков капитала.

В Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (данный документ, который был утвержден в 2018 году в рамках достижения целевых показателей, определенных майским указом Президента Рос-

сийской Федерации), объем финансирования которого только в части создания транспортной инфраструктуры составил 6,35 трлн. рублей, в т.ч. почти 49% за счет средств бюджетов всех уровней. В рамках реализации данного проекта одними из наиболее перспективных (с точки зрения последних санкционных ограничений) федеральных проектов, направленных на обеспечение экономических связей и повышение грузооборота между территориями страны, а также развитие удобных транспортных коридоров, представляются «Коммуникации между центрами экономического роста (общий объем финансирования – 1,7 трлн. рублей), «Европа – Западный Китай» (общий объем финансирования – 655 млрд. рублей).

Вклад национальных проектов Российской Федерации в инфраструктурное развитие (табл. 1).

В то же время можно отметить наличие недофинансирования инфраструктурного развития: вместо необходимых 4,2% ВВП, текущие расходы на инфраструктуру составляют 2,8%. При этом для решения задач, появившихся в ответ на современные макроэкономические вызовы, объем инвестиций в инфраструктурное развитие до 2024 года должен достигнуть не менее 4% ВВП, что в приведенных ценах составляет почти 26 трлн. рублей. (рис. 1)

Бюджетные инвестиции имеют свои особенности, которые касаются источников инвестиций, их форм, объектов вложений. Вопросы, связанные с существенными признаками, критериями классификации и направлением влияния на экономический рост, раскрываются в работах Barro [12], Esfahani, Ramirez, 2003 [16], Easterly, Irwin, Serven [15], Straub [19], Арбузовой [1], Худько, Могучева [10], Ракова, Урумова [9], Белова [13], Мотаевой [8], Давара [4].

В то же время несмотря на высокую актуальность вопросов, связанных с необходимостью и эффективностью бюджетных инвестиций, как с теоретическим, так и в практическом плане, остаются нерешенные проблемы, обусловленные в том числе отсутствием однозначного определения сущности, выработки критериев предоставления бюджетных инвестиций и функционирования соответствующего механизма.

Дубровской [5], Бокарева, Богачевой, Смородинова [3], Шахбазяна [11], Кога-на [6], Блажнока, Косова [7].

Анализ научных публикаций позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день сформировались три основных подхода к оценке эффективности инфраструктурных инвестиций.

Первый рассматривает эффективность бюджетных инвестиций в контексте реализации инфраструктурного проекта. Второй подход основан на оценке эффективности управления бюджетными инвестициями с точки зрения жизненного цикла инфраструктурного проекта. Третий подход сосредоточен на эффективности управления государственным инфраструктурным комплексом преимущественно в рамках механизма государственно-частного партнерства [8]. Сравнительный анализ приведенных выше подходов позволяет сделать вывод, что каждым из них предлагаются собственные системы оценки, существенно различающиеся количеством и составом показателей, используемых в оценочных процедурах. При этом большинство исследователей наиболее перспективным считают третий вариант, поскольку при его использовании предоставляется возможность проведения комплексной оценки.

В частности, критериями отбора инфраструктурных проектов для получения бюджетных инвестиций являются прогнозируемые значения целой системы показателей эффективности:

- чистая приведенная стоимость инфраструктурного инвестиционного проекта (NPV)

- внутренняя норма доходности инфраструктурного инвестиционного проекта (IRR) или ставки дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость по факту нулевая, что означает потенциально высокий уровень окупаемости и прибыльности для всех участников заявленного проекта;

- отношение прогнозируемых налоговых поступлений в бюджет соответствующего уровня к общему объему бюджетных инвестиций, необходимых для реализации заявленного инфраструктурного проекта;

- доля вклада заявленного инфраструктурного инвестиционного проекта

в увеличение валового внутреннего продукта (ВВП) или валового регионального продукта (ВРП).

В то же время необходимо отметить, что за последнее двадцатилетие методология оценки инфраструктурных инвестиций претерпела значимую эволюцию. В частности, можно отметить существенный прогресс методологических подходов, на основе которых был разработан целый ряд методик, прошедших практическую апробацию. Речь идет, прежде всего, о методиках, в основу которых положен жизненный цикл инфраструктурного проекта, органичное встраивание данных типов инвестиций в бюджетный цикл, построение национальных рейтингов, отражающих эффективность бюджетных инвестиций.

Что касается инфраструктурных инвестиционных проектов (особенно, с большим сроком их реализации), то одним из наиболее распространенных методов, применяемых в процедурах оценки их эффективности, традиционно является измерение дисконтированных денежных потоков. Для объектов инфраструктуры в социальной сфере следует оценивать появление положительных социально-экономических эффектов, наличие которых оказывает непосредственное воздействие на принятие решений по выделению необходимых объемов бюджетного финансирования. В качестве одной из особенностей эффективности бюджетных инвестиций можно упомянуть расчет изменения налоговых поступлений, в данном случае речь идет об отношении дисконтированных налоговых доходов к совокупному объему планируемых бюджетных ассигнований на реализацию инфраструктурных проектов по каждому отдельному направлению.

При этом следует обратить внимание, что для проектов в этой сфере не менее важным является выявление не только экономических, но и социальных, экологических и отраслевых изменений, которые происходят (или не происходят), для которых затруднены возможности измерения в непосредственно денежном эквиваленте. В этой связи при проведении оценочных процедур необходимо принимать в расчет все эти подобные неэкономические факторы, в числе ко-

торых наиболее значимыми являются такие показатели, как изменение уровня занятости, улучшение экологической обстановки на территории реализации [7].

При анализе существующих методических подходов к оценке эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктуру необходимо учитывать два важных обстоятельства: первое, что методология оценки непрерывно эволюционирует, второе связано с тем, исследователи обращают внимание на ее определенную этапность [6]. При этом особое внимание надо обратить на объемы бюджетных ассигнований, выделяемых на инфраструктурное развитие в рамках реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов. Так, например, в случае неполного освоения бюджетных ассигнований на выполнение подпрограмм или отдельных мероприятий, недостижения запланированных целевых индикаторов без объективных причин в случае форс-мажорных обстоятельств целесообразно уменьшить объем финансирования в следующие периоды.

Более того, в случае выявления в процессе оценки хода реализации конкретных программ / подпрограмм и проектов невозможности достижения установленных целей и параметров эффективности использования выделенных объемов бюджетного финансирования после выяснения причин может быть принято решение о полном прекращении финансирования данных программно-целевых инструментов.

Таким образом, в условиях необходимости обеспечения запланированных темпов экономического роста необходимо осуществлять активный поиск мер, направленных на повышение эффективности всех видов бюджетных инвестиций, в том числе адаптировать к российским реалиям зарубежный опыт. Определенный всплеск интереса к вопросам оценки эффективности бюджетных инвестиций в том числе вызван тем, что проведение регулярных оценочных процедур в ходе развития инфраструктурного комплекса позволяет не только выявить наиболее слабые места в этой сфере, но и разработать действенный комплекс мер, направленный на их нивелирование.

В этой связи для повышения эффективности бюджетных инвестиций, выделяемых на инфраструктурное развитие, следует предусмотреть комплекс соответствующих мероприятий, включающий в т.ч.:

- систематическую деятельность по уточнению целевых индикаторов и показателей государственных программ и национальных проектов;

- подготовку предложений по обоснованию необходимости продолжения финансирования отдельных инфраструктурных объектов и проектных мероприятий, предусмотренных государственной программой / подпрограммой;

- своевременный выбор приоритетов инфраструктурного развития, например, сооружение наиболее важных объектов, необходимых для достижения определенного уровня инфраструктурного развития страны, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ для приоритетных отраслей и секторов национальной экономики;

- регулярный мониторинг эффективности использования средств бюджетных инвестиций на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;

- построение макроэкономических прогнозов и определение основных параметров бюджетной системы страны для определения наиболее значимых тенденций для более полного обеспечения приоритетных сфер инфраструктурного комплекса, а также выявление критически важных факторов влияния.

Необходимость достижения национальных приоритетов, установленных основными документами стратегического планирования, в условиях ограниченности бюджетных ресурсов вызывает потребность корректировки подходов к реализации мер, направленных на повышение эффективности деятельности органов государственной власти.

В качестве дополнительных мер повышения эффективности бюджетных инвестиций при реализации проектов, направленных на развитие инфраструктурного комплекса, в практику государственного управления целесообразно внедрить следующие:

- разработать и внедрить механизм комплексной оценки различных типов инвестиционных инфраструктурных

проектов, особенно, запланированных в рамках реализации государственных программ Российской Федерации;

– дифференциация методик проведения оценочных процедур, в полной мере учитывающих как альтернативные источники инвестиций, так и внешние и внутренние факторы, влияющие на результаты реализации инвестиционных проектов;

– совершенствование механизма контроля поддержания конкурентной бизнес-среды для нейтрализации процесса монополизации рынков, на которые направлены результаты инвестиционных проектов, с целью недопущения завышения цен и запрашиваемого объема финансирования;

– разработка стандартов для обоснования необходимого объема бюджетного финансирования при запуске новых инвестиционных проектов;

– определение оптимального уровня допустимого риска при реализации

инвестиционных проектов с государственным участием.

В современных условиях значительное внимание следует уделить внедрению новых, ранее не используемых механизмов, позволяющих обеспечить более углубленный и комплексный анализ эффективности использования выделяемых бюджетных инвестиций. В этой связи значимой задачей является не только оценка эффективности бюджетных инвестиций в рамках реализации проектов на развитие инфраструктурного комплекса, но и выявление и высвобождение неэффективных и (или) недостаточно эффективно используемых бюджетных ресурсов и перенаправление их на решение приоритетных задач, а также использование, наряду с бюджетным финансированием, альтернативных источников финансирования реализуемых мероприятий, что требует проведения уже более детального и системного анализа.

Библиографический список

1. Арбузова А.И. Бюджетные инвестиции в инфраструктурные проекты как инструмент экономического развития // Научные записки молодых исследователей. 2016. № 3. С. 40-44.
2. Блажнюк В.А. Направления повышения эффективности бюджетных инвестиций в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 6.2 (21). С. 48-50.
3. Бокарев А.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56-70.
4. Давар Э. Государственные расходы и экономический рост // Финансы и бизнес. 2018. № 2. С. 4-19.
5. Ёлохова И.В., Дубровская Ю.В. Особенности оценки эффективности бюджетных инвестиций в России // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2012. № 4. С. 1-19.
6. Коган А.Б. Критика доминирования оценки бюджетной эффективности при выборе инвестиций для государственного софинансирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. Вып. 4. С. 418-434. DOI: 10.24891/fa.10.4.418.
7. Косов М.Е. Формы реализации бюджетных инвестиций, повышение их эффективности // Экономический анализ: теория и практика. 2019. Т. 18, № 1. С. 83 – 95. DOI: 10.24891/EA.18.1.83.
8. Моттаева А.Б. Инвестиции в инфраструктуру: бюджетное финансирование или ГЧП // Экономика и предпринимательство. 2018. № 5 (94). С. 1214-1218.
9. Раков И.Д., Урумов Т.Р. Особенности распределения бюджетных инвестиций в инфраструктуру в России // Экономические исследования. 2017. № 4. С. 2-5.
10. Худько Е.В., Могучев Н.С. Сравнительный анализ использования бюджетных инструментов государственной инвестиционной политики в мире. Российское предпринимательство. 2016. № 17 (9). С.1145-1158. DOI: 10.18334/rp.17.9.35172.
11. Шахбазян Д.А. Повышение эффективности федеральных бюджетных инвестиций // Экономика и бизнес: теория и практика. 2016. № 7. С. 83-86.
12. Barro R.J. Government Spending in a Simple Endogenous Growth Model. Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98. P. 103-125.

13. Belov A.V. Tax revenues, public investments and economic growth rates: evidence from Russia. *Journal of Tax Reform*. 2018. Vol. 4 (1). P. 45-56. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.1.044.
14. Berg A., Gottschalk J., Portillo R., Zanna F. The Macroeconomics of MediumTerm Aid Scaling-Up Scenarios, IMF Working Paper. 2010. 10/160
15. Easterly W., Irwin T., Serven L. Walking Up the Down Escalator: Public Investment and Fiscal Stability. *World Bank Research Observer*. 2008. Vol. 23. P. 37-56.
16. Esfahani H., Ramirez M. Institutions, Infrastructure, and Economic Growth. *Journal of Development Economics*. 2003. Vol. 70. P. 443-477.
17. Keefer P., Knack S. Boondoggles, Rent-Seeking, and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments. *Review of Economics and Statistics*. 2007. Vol. 89. P. 566-572.
18. Rajaram A., Le T.M., Biletska N., Brumby J. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2010. No. 5397 (Washington: World Bank).
19. Straub S. Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advanced and Research Challenges. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2008. No. 4460 (Washington: World Bank).