

Мельников Р.М., Положихина М.А.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Обеспечение направленного роста и экономической безопасности России в условиях вхождения в ВТО, развития процессов глобализации, цикличности производства и экономики в целом требуют более значительных масштабов, а главное, большей эффективности государственного регулирования, чем имеет место в настоящее время. Реализация целенаправленной структурной политики в современных условиях невозможна без эффективной инвестиционной политики.

Необходимость государственного регулирования инвестиционных процессов вытекает из самой природы рынка – динамичной саморегулирующейся, но несовершенной системы. Одним из приоритетов совершенствования инвестиционных отношений в современной России является передача ряда функций управления инвестиционной деятельностью на нижестоящие территориальные (региональный и местный) и хозяйственный уровни.

Наличие значительных инвестиционных ресурсов во многих регионах России еще не означает рациональное их использование. Около двух третей субъектов РФ, по мнению экспертов, характеризуются средней или низкой интенсивностью экономических процессов. В то же время существуют регионы, которые демонстрируют высокую эффективность инвестиционной и экономической деятельности.

Оценка эффективности региональной инвестиционной политики

Теоретически наиболее корректным подходом к оценке эффективности региональной инвестиционной политики является метод анализа издержек и выгод (cost-benefit analysis), который позволяет дать оценку последствий ее реализации для общества в целом с учетом внешних эффектов, имеющихся альтернативных возможностей и неравноценности разновременных издержек и выгод. Однако для его применения требуется информация об условиях разработки и реализации по крайней мере основных инвестиционных проектов региона, о действующей в отношении каждого из них системе стимулов и мер организационной поддержки, а также о реакции экономических агентов на стимулы, предлагаемые региональной администрацией. Получение даже самых приблизительных исходных данных, необходимых для проведения такой оценки, невозможно без проведения дорогостоящих обследований. В то же время существует возможность укрупненно оценить эффективность инвестиционной политики субъекта федерации, сравнивая ее результаты с результатами, достигнутыми в других регионах, характеризующихся сопоставимыми условиями развития.

Деятельность региональных органов власти существенно влияет на уровень инвестиционной активности и темпы экономического роста территорий. В то же время инвестиционная и в целом хозяйственная деятельность во многом зависит от ряда объективных факторов и условий, иначе – от инвестиционного потенциала региона. Сопоставляя характеристики инвестиционного потенциала региона и результаты инвестиционной деятельности, проявляющиеся в масштабах инвестиционной активности и темпах экономического роста, можно дать оценку эффективности региональной инвестиционной политики. Результаты такого укрупненного анализа могут быть полезны для выявления наиболее успешных типов и механизмов региональной инвестиционной политики, а также последующего тиражирования опыта наиболее эффективных региональных администраций.

Оценка эффективности региональной инвестиционной политики сравнительным методом требует предварительного решения двух задач, первая из которых связана с выбором методики оценки характеристик инвестиционного потенциала регионов, а вторая – с

выбором методологии, позволяющей сформировать интегральный показатель эффективности региональной инвестиционной политики.

В исследовании, поведенном автором работы, указанные задачи были решены следующим образом: в качестве характеристики инвестиционного потенциала субъектов РФ приняты данные агентства «Эксперт РА» (4). Для построения индикатора эффективности региональной инвестиционной политики применен метод охвата данных (data envelopment method, DEA), разработанный Чарнсом, Купером и Родсом для измерения сравнительной эффективности единиц, принимающих решения (decision making units), в условиях множественности входных и выходных параметров их функционирования (5).

Сущность метода охвата данных заключается в следующем: пусть имеется I единиц принятия решений, эффективность которых нужно сравнить. Каждая единица принятия решений i характеризуется J видами располагаемых ресурсов на входе и K показателями результатов деятельности на выходе, причем все значения входных x_{ji} и выходных y_{ki} параметров единицы принятия решений i являются неотрицательными. Тогда эффективность единицы принятия решений i можно записать как

$$e_i = \frac{\sum_{k=1}^K w_{ki} y_{ki}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji}},$$

где v_{ji} и w_{ki} – весовые коэффициенты, присвоенные каждому входному и каждому выходному параметру.

Метод охвата данных предполагает индивидуальное определение весовых коэффициентов для каждой единицы принятия решений i на основе решения следующей задачи математического программирования:

$$e_i = \frac{\sum_{k=1}^K w_{ki} Y_{ki}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji}} \rightarrow \max \quad \text{при ограничениях}$$

$$\frac{\sum_{k=1}^K W_{ki} Y_{kb}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{jb}} \leq 1, \quad b = \overline{1, I}, \quad v_{ji} \geq 0, \quad j = \overline{1, J}, \quad w_{ki} \geq 0, \quad k = \overline{1, K}.$$

В ходе решения данной задачи проводится сравнение единицы принятия решения i со всеми другими единицами принятия решений b , а также оценивается эффективная граница, определяющая наилучшие комбинации выходных параметров при заданном сочетании входных параметров. Для единиц принятия решений, попавших на эффективную границу, показатель e_i принимает максимальное возможное значение, равное 1. Если единица принятия решений демонстрирует меньшую эффективность по сравнению с другими единицами, располагающими сопоставимыми ресурсами, то рассчитанный в результате решения оптимизационной задачи показатель e_i оказывается меньше единицы, причем чем меньше значение этого показателя, тем дальше данная единица находится от эффективной границы.

Для того чтобы воспользоваться методом охвата данных, необходимо специфицировать векторы входных и выходных параметров, характеризующие объективные условия, в которых разрабатывается и осуществляется региональная инвестиционная политика, а также основные итоги ее реализации.

В качестве основной составляющей вектора входных параметров в данной работе были использованы ранги регионов по видам инвестиционного потенциала, но не в порядке убывания (как их приводит агентство «Эксперт РА»), а в порядке возрастания. Вектор входных параметров был также дополнен показателем ранга региона по объему инвестиций, осуществленных за счет средств федерального бюджета. В качестве выходных параметров использовались ранги субъектов федерации по объему инвестиций в основной капитал, осуществленных за счет всех источников финансирования, кроме средств федерального бюджета, и по приросту ВРП с поправкой на межрегиональные различия цен, также рассчитанные в порядке возрастания значений переменных.

Поскольку для регионов с высоким и низким инвестиционным потенциалом не существует достаточного количества регионов-аналогов, то оценить эффективность инвестиционной политики для них сравнительным методом не представляется возможным.

Соответственно, ряд регионов из исследования был исключен, в том числе: Москва и Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Московская и Свердловская области, а также Республика Ингушетия, Чеченская Республика и Корякский АО.

Результирующие оценки позволили провести следующую группировку остальных субъектов РФ по степени эффективности региональной инвестиционной политики:

- из 18 регионов со средним инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика ($e > 0,75$) – в двух (Ямало-Ненецкий АО и Республика Саха (Якутия), нормальная инвестиционная политика ($0,5 \leq e \leq 0,75$) – в 13, неэффективная инвестиционная политика ($e < 0,5$) – в трех;

- из 31 региона с пониженным инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика – в девяти, нормальная инвестиционная политика – в 16, неэффективная инвестиционная политика – в шести;

- из 32 регионов с незначительным инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика – в 11, нормальная инвестиционная политика – в 13, неэффективная инвестиционная политика – в восьми.

Результаты расчетов показывают, что в рамках однородных групп регионов по уровню инвестиционного потенциала (согласно оценкам специалистов агентства «Эксперт РА») наблюдается существенный разброс степени эффективности реализации инвестиционной политики. В частности, таким регионам, как Липецкая, Вологодская, Тюменская, Ярославская, Омская, Белгородская области и Республика Чувашия, несмотря на пониженный инвестиционный потенциал, удается активно привлекать инвестиции и поддерживать высокие темпы экономического роста. Опыт этих субъектов Федерации в области разработки и реализации региональной инвестиционной политики представляет наибольший интерес с точки зрения анализа на предмет возможного использования в других регионах. Напротив, такие регионы, как Пермская, Иркутская, Воронежская, Тульская, Ульяновская, Владимирская области, Хабаровский, Алтайский и Приморский края оказались не способными в полной мере реализовать свой инвестиционный потенциал и проигрывают конкуренцию за привлечение инвестиций другим субъектам Федерации, находящимся в сопоставимых с ними условиях.

Представленные оценки эффективности инвестиционной политики администраций субъектов Федерации существенно зависят

от объективности и корректности оценок инвестиционного потенциала регионов, сформированных аналитиками агентства «Эксперт РА», и могут включать смещения, ведущие как к переоценке, так и к недооценке эффективности инвестиционной политики администраций. В то же время полученные результаты позволяют сделать достаточно определенные выводы о наличии реальных резервов повышения инвестиционной активности и темпов экономического роста в целом ряде регионов. Опыт региональных администраций с высокой оценкой эффективности инвестиционной политики может быть использован в других субъектах федерации, обладающих сопоставимым инвестиционным потенциалом, но отстающих по эффективности его использования. Результаты проведенного анализа позволяют также региональным органам власти скорректировать свою политику в области привлечения инвестиционных средств, налогообложения, предоставления различных льгот хозяйствующим субъектам и т.д.

Направления повышения эффективности региональной инвестиционной политики

Региональная инвестиционная политика и ее составляющая – инвестиционная программа – может разрабатываться только на основе инвестиционной стратегии, которая заключается в выборе концепции и основных направлений интенсивного развития территории. Динамичность макроэкономических показателей, темп научно-технического прогресса, частные колебания конъюнктуры рынка, непостоянство государственной инвестиционной политики и форм регулирования инвестиционной деятельности не позволяют эффективно управлять инвестиционными процессами в регионе на основе лишь ранее накопленного опыта и традиционных методов управления. Отсутствие в этих условиях инвестиционной стратегии, адаптированной к возможным изменениям факторов инвестиционной среды, может привести к противоречиям инвестиционных решений отдельных субъектов инвестиционного процесса и снижению эффективности инвестиционной деятельности в регионе в целом (2).

При этом следует иметь в виду, что все инструменты регулирования работают с определенным лагом. Структура временных запаздываний выглядит следующим образом: лаг признания – промежуток времени между возникновением проблемы и ее осознанием на соответствующем властном уровне; лаг решения – промежу-

ток времени между осознанием проблемы и принятием решения; лаг воздействия – промежуток времени между изменением инструмента и изменением цели. Имеет место также эффект мультиликации во времени. По оценке, суммарный лаг воздействия автономных инвестиций из федерального бюджета на региональную систему составляет примерно 6 кварталов. Максимального положительного значения эффект достигает через два квартала после изменения инструмента, а между 4-м и 6-м кварталом эффект становится обратным. В связи с этим при проведении экономической политики рекомендуется чередовать инструменты в зависимости от того, насколько целевые значения расходятся с текущими значениями показателей (1, с. 67–68).

В современных условиях региональная инвестиционная стратегия должна быть направлена как на использование ресурсного потенциала региона с учетом задач развития институтов и условий для целевого привлечения перспективных инвесторов, так и на обеспечение взаимосвязи федерального, регионального и отраслевого уровней инвестирования, социальной направленности результатов инвестиционной деятельности. В настоящее время социальная и инвестиционная региональная политика слабо согласованы друг с другом.

Очевидно, что для регионов разного типа должна разрабатываться и реализовываться различная стратегия. Если для «лидирующих» в экономическом и инвестиционном плане территорий правомерно использование «прорывной» стратегии развития, то для проблемных регионов целесообразна стратегия «догоняющая». В регионах, имеющих средние экономические и инвестиционные показатели, возможны различные сочетания компонентов этих двух основных стратегий.

Особенности «догоняющей» стратегии для проблемных регионов России

Стимулирование развития проблемных территорий целесообразно начинать не с уровня локальных ареалов, а с уровня более крупных территориальных образований – *макрорегионов* – объединений нескольких географически смежных и относительно экономически связанных субъектов федерации. При объединении территорий в макрорегион в целом увеличивается экономический и финансовый потенциалы, а также расширяется спектр предлагаемых инвестиционных проектов, что повышает его привлекательность для ин-

весторов. В результате реализации инвестиционных проектов в отдельных точках, обладающих какими-либо конкурентными преимуществами (например, агломерационная экономия, наличие месторождений полезных ископаемых, благоприятное расположение с позиции доступа к транспортным магистралям), становится достижимым решение проблем наиболее депрессивных локальных ареалов.

Стратегия развития проблемных регионов должна включать ряд *последовательных этапов*, позволяющих обеспечить распространение экономической активности от относительно более развитых субъектов федерации к относительно менее развитым. На первом этапе целесообразно сконцентрироваться на стимулировании развития наиболее перспективных отраслей и «точек роста» в макрорегионах. Это позволит решить следующий ряд задач:

- повысить темпы экономического роста отстающих макрорегионов в стране по сравнению с лидирующими и сократить масштабы макрорегионального (или кластерного) неравенства;
- сформировать в границах отстающих макрорегионов «точки роста», способные передавать импульсы развития смежным территориям;
- аккумулировать в результате реализации инвестиционных проектов финансовые ресурсы, необходимые для дальнейшего развития отстающих макрорегионов.

В результате решения этих задач на втором этапе становится практически реализуемой эффективная поддержка «точек роста» отстающих макрорегионов второго порядка, обладающих несколько меньшим потенциалом развития. Используя созданные на первом этапе финансовые ресурсы и механизмы, можно будет подготовить и реализовать инвестиционные проекты, ориентированные на обеспечение более сбалансированного развития самих отстающих макрорегионов. И лишь на третьем этапе реализации стратегии могут получить удовлетворительное решение социально-экономические проблемы наиболее слаборазвитых и депрессивных локальных ареалов внутри отстающих макрорегионов.

Последовательная диффузия экономической активности из «точек роста» первого порядка в «точки роста» второго и последующего порядков может быть обеспечена в результате создания особых институтов региональной политики – *государственных корпораций макрорегионального развития*. Основным направлением деятельности таких корпораций является содействие формированию конкурентоспособного хозяйственного комплекса проблем-

ного макрорегиона на основе ускоренного развития отраслей топ-варной специализации и усиления экономической интеграции субъектов федерации, расположенных в его границах.

Использование корпоративной формы управления обладает рядом преимуществ по сравнению с традиционными в российской практике подходами, в том числе: сочетание централизованного способа определения целей и децентрализованного принципа принятия оперативных решений; персональная ответственность менеджеров корпорации за результаты; использование схем материального стимулирования менеджеров, увязанных с эффективностью реализации программ.

В качестве основной зоны ответственности государственных корпораций макрорегионального развития предлагается управление портфелем инвестиций в предприятия макрорегиона, которые способны предложить для реализации проекты, дающие положительный для региона эффект, но не имеют возможности привлечь финансовые ресурсы частного сектора. Последнее связано с высоким уровнем инвестиционных рисков и трансакционных издержек, длительным сроком окупаемости, а также существенным превышением макрорегиональной эффективности над коммерческой эффективностью проекта. Возможность финансирования рискованных проектов, неприемлемых для частного капитала, открывается благодаря наличию у государства более широких по сравнению с частным капиталом возможностей по диверсификации инвестиционных рисков, а также в связи с уменьшением ряда инвестиционных рисков и трансакционных издержек (в особенности проявляющихся на предынвестиционной стадии) вследствие активной поддержки хода реализации проектов органами государственного управления.

Основные функции государственной корпорации макрорегионального развития заключаются в следующем:

- анализ и прогнозирование экономического развития макрорегиона;
- разработка предложений по корректировке программы экономического развития макрорегиона;
- поиск и отбор наиболее эффективных инвестиционных проектов, отвечающих приоритетам программы, но не получающих поддержки со стороны частных инвесторов;
- долевое финансирование данных инвестиционных проектов путем приобретения акций предприятий-инициаторов проектов, выпускаемых в целях привлечения инвестиционных ресурсов;

- поддержка хода реализации профинансированных инвестиционных проектов;
- поиск инвесторов, способных выступить в роли стратегических партнеров предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты;
- продажа акций предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты, стратегическим инвесторам;
- использование дивидендов по акциям, находящимся в собственности государственной корпорации, поступлений от продажи пакетов акций стратегическим инвесторам, а также дополнительных взносов учредителей в уставный капитал корпорации и привлекаемых заемных средств для долевого финансирования реализации следующих по очередности инвестиционных проектов.

На начальном этапе основным источником финансирования инвестиционной деятельности корпораций макрорегионального развития станут поступления от учредителей, в состав которых могут войти Российская Федерация и субъекты Федерации, расположенные на территории проблемного макрорегиона. При распределении долей вложений в уставный капитал между Российской Федерацией и ее субъектами следует исходить, с одной стороны, из федеральной значимости программы экономического развития проблемного макрорегиона и ограниченности финансовых ресурсов экономически неблагополучных субъектов Федерации, расположенных в его границах, и, с другой стороны, из принципа софинансирования программы субъектами Федерации. Поэтому контрольный пакет акций корпорации макрорегионального развития (от 55 до 70% уставного капитала) должен формироваться за счет средств федерального бюджета, а блокирующий пакет акций (от 30 до 45% уставного капитала) – за счет средств бюджетов субъектов Федерации, расположенных в границах проблемного макрорегиона. При распределении квот участия субъектов Федерации в уставном капитале корпорации следует исходить из их объективных финансовых возможностей, а также из их инвестиционного потенциала, позволяющего предлагать для финансирования эффективные и макрорегионально значимые инвестиционные проекты.

Корпорация макрорегионального развития должна осуществлять финансирование множества (порядка нескольких десятков) проектов, реализуемых в различных отраслях и субъектах Федерации, характеризующихся различными масштабами и значениями показателей эффективности. Результативное управление данным

множеством проектов возможно лишь при условии использования принципов портфельного подхода, позволяющих рассматривать конгломерат разнородных проектов как единое целое, управляемое с целью успешной реализации стратегии развития макрорегиона.

В качестве основных принципов управления инвестиционным портфелем корпорации можно выделить:

- соответствие целей управления задачам реализации стратегии экономического развития макрорегиона;
- высокую макрорегиональную, общественную и бюджетную эффективность финансируемых инвестиционных проектов;
- долевой характер финансирования и разделение рисков с частным капиталом;
- возвратность предоставленных инвестиционных ресурсов;
- диверсификацию инвестиционного портфеля в разрезе отраслей и субъектов Федерации;
- обеспечение финансовой устойчивости корпорации на основе образования финансовых резервов, ограничения уровня финансового рычага и эффективного управления инвестиционными рисками.

Если на начальном этапе основную часть инвестиционного портфеля корпорации должны обеспечивать проекты, реализуемые в относительно благополучных субъектах Федерации, входящих в состав проблемного макрорегиона, и на предприятиях их традиционных отраслей товарной специализации, то в последующем акценты должны смещаться в сторону менее благополучных субъектов Федерации и новых отраслей. Формирование и управление инвестиционным портфелем корпорации может основываться на построении модели математического программирования и решении соответствующей оптимизационной задачи.

В целях привлечения средств для финансирования выбранных проектов целесообразно размещение корпорациями макрорегионального развития облигационных займов, имеющих государственные гарантии. Указанный механизм способен сформировать значительно более эффективный канал мобилизации сбережений лидирующих регионов, чем простое изъятие финансовых ресурсов у регионов-доноров и их перераспределение через бюджетную систему в пользу регионов-реципиентов.

При принятии решения об учреждении государственной корпорации макрорегионального развития следует руководствоваться следующими критериями отбора стимулируемых макрорегионов:

- острота социально-экономических проблем макрорегиона и уровень дотационности субъектов Федерации, расположенных в его границах;
- geopolитическая роль макрорегиона и значимость хозяйственного комплекса макрорегиона;
- ресурсный потенциал макрорегиона и наличие у него объективных предпосылок для динамичного экономического развития;
- научный и организационный заделы, позволяющие в сжатые сроки подготовить программу развития отраслей специализации экономики макрорегиона и создать государственную корпорацию, обеспечивающую ее реализацию;
- общность характера проблем субъектов Федерации, расположенных в границах макрорегиона, и наличие предпосылок для реализации эффективных интеграционных проектов;
- заинтересованность администраций субъектов Федерации в создании и эффективном функционировании корпорации макрорегионального развития.

Исходя из этих критерийев, в первоочередном порядке возможно создание государственных корпораций развития Южного федерального округа (ФО), а также Дальнего Востока и Забайкалья. Оба этих макрорегиона обладают значительным ресурсным потенциалом, имеющим стратегическое значение для всей Российской Федерации, который, однако, используется достаточно неэффективно, что приводит к существенному отставанию уровня социально-экономического развития расположенных в их границах субъектов Федерации от среднего по стране, а также большой дотационности региональных бюджетов.

Южный ФО включает как достаточно экономически развитые и инвестиционно привлекательные территории, которые входят в число лидеров по России (Краснодарский край и Ростовская область), так и депрессивные отсталые регионы (республики Северного Кавказа). Развитие межрегиональных связей между ними и координация инвестиционной деятельности в рамках государственной корпорации может стать действенным стимулом роста как для отдельных территорий, так и для федерального округа в целом. В качестве стратегических направлений деятельности государственной корпорации Южного ФО может рассматриваться содействие развитию туристско-рекреационного и аграрно-промышленного комплексов. Перспективной задачей корпорации является инвестиционное обеспечение формирования в макрорегионе новых отраслей про-

мышленности, использующих такие конкурентные преимущества, как благоприятное экономико-географическое положение и высокая концентрация трудовых ресурсов.

Стратегическими направлениями деятельности государственной корпорации Дальнего Востока и Забайкалья может быть содействие развитию экспортных производств, ориентированных на переработку воспроизводимых ресурсов макрорегиона, прежде всего леса и биологических ресурсов Тихого океана. Это потребует активизации международных контактов, а также проведения технологической модернизации предприятий целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей, судостроительной и пищевой промышленности. Для решения стоящих задач может быть использован опыт привлечения иностранных инвестиций для освоения нефтегазовых ресурсов в Сахалинской области.

Эффективное использование потенциала проблемных территорий будет способствовать повышению темпов роста национальной экономики. Программы экономического развития проблемных макрорегионов, реализуемые новыми институтами региональной политики – государственными корпорациями макрорегионального развития, – могут стать одним из действенных компонентов современной системы государственного регулирования.

Без адекватной последовательной государственной политики, в том числе инвестиционной, невозможно придать необратимый и устойчивый характер существующим в настоящее время в отечественной экономике позитивным тенденциям (роста объемов ВВП и доходов населения, увеличения объемов инвестиций в основной капитал, развития рыночных институтов и т.д.), связанным с действием ряда благоприятных объективных факторов, а также достичь стратегических целей – перехода на инновационный путь развития и повышения жизненных стандартов. От того, насколько эффективными будут управленические решения на разных уровнях власти, зависит, сможет ли Россия, воспользовавшись сложившимися благоприятными обстоятельствами («окном возможностей»), сделать рывок и превратиться в благополучную страну или снова, как это уже неоднократно бывало в отечественной истории, представившиеся возможности будут упущены, а страна перейдет в состояние кризиса и упадка.

Список литературы

1. Галачиева С.В., Махошева С.А. Региональные особенности государственного регулирования инвестиционного процесса. – СПб.: Инфо-да, 2006. – 158 с.
2. Самогорская М. Анализ форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в регионах Центрального федеративного округа // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 3–8.
3. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2006. – № 44.– Режим доступа: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions>.
4. Российский статистический ежегодник, 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 819 с.
5. Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E.L. Measuring the efficiency of decision making units // European journal of operational research. – L., 1978. – Vol.2, N 6. – P. 429–444.