

*Е.В. Никулина, канд. экон. наук, ст. преподаватель,
Белгородский государственный университет (г. Белгород, Россия)*

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ – БАНКИ – РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ

С началом рыночных преобразований субъекты Российской Федерации получили определенные возможности для самостоятельного решения многих социально-экономических проблем, особенно за счет укрепления местной финансовой базы и расширения прав по региональному самофинансированию. Ведущая роль в разработке программ привлечения инвестиций должна принадлежать органам власти субъектов федерации. К настоящему времени различные экономические методы активизации инвестиционной деятельности применяются региональными администрациями сорока семи субъектов Федерации. В шестнадцати регионах используется предоставление налоговых льгот инвесторам, в двадцати пяти – страхование рисков залогом имущества субъектов Федерации, в восемнадцати – участие региональных бюджетов в финансировании перспективных инвестиционных проектов. Хотя результаты стимулирования инвестиций на уровне региональных администраций до последнего времени выражались лишь в эпизодических и локальных “всплесках” инвестиционной активности, тем не менее, субъекты Федерации, проводящие активную политику в этом направлении (т.е. использующие в том или ином сочетании комплекс экономических методов активизации инвестиционной деятельности), в различных инвестиционных рейтингах оцениваются как имеющие наиболее благоприятный инвестиционный климат.

Недоучет на федеральном уровне особенностей вхождения различных регионов в рынок и адаптации их экономики к рыночной среде привел, в частности, к тому, что на фоне продолжающегося спада капитальных вложений постепенно стабилизируется, а в некоторых регионах даже уменьшается степень самофинансирования инвестиционного процесса, который в рыночной экономике играет главную роль в развитии народного хозяйства. Одновременно последовательно расширяется круг субъектов Федерации, где наблюдаются опережающие по сравнению со среднероссийскими темпы свертывания инвестиционной деятельности: к началу 2000 г. таких регионов было более шестидесяти, тогда как в начале 90-х годов – около двадцати.

Основное влияние на относительное укрепление позиций хозяйствующих субъектов в инвестиционном процессе оказывает последовательное сворачивание централизованной инвестиционной поддержки и стремление в этих условиях сохранить созданный производственный потенциал, а также защитить даже минимальные накопления от обесценивания. Однако этот процесс не определяет уровень региональной инвестиционной активности в целом, о чем, в частности, свидетельствует

примерно одинаковая динамика капитальных вложений как в регионах с достаточно высоким, так и низким значением показателя участия собственных средств предприятий в инвестициях.

Оценка состояния инвестиционной деятельности позволяет заключить, что спад инвестиций достиг своего предела, за которым последует необратимое разрушение производственного потенциала. На это указывает и некомпенсируемое выбытие многих видов производственных мощностей в отраслях обрабатывающей промышленности, снижение общего уровня их загрузки, приближение степени износа основных фондов к значениям, превышающим критически допустимые. Уход государства из инвестиционного процесса не возмещается усилением роли альтернативных источников финансирования капитальных вложений. Как следствие, общий финансовый потенциал реального сектора экономики остается крайне незначительным, что не позволяет рассчитывать на активизацию инвестиционной деятельности в ближайшей перспективе.

На протяжении всего периода реформирования российской экономики инвестиционная сфера остается в числе ее болевых точек. Даже в условиях замедления темпов инфляции не удалось остановить рецессию капитальных вложений, спад производства по важнейшим видам инвестиционных ресурсов и задействовать исторически сложившийся мощный инвестиционный потенциал. Ситуация усугубляется неустойчивым финансовым положением большинства предприятий, расстройством платежно-расчетных отношений, недостатками в системе льгот и преференций для активизации инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики.

Анализ положения в инвестиционной сфере российской экономики за годы рыночных реформ свидетельствует о том, что на деле не произошло улучшения инвестиционного климата в регионах, не созданы реальные предпосылки для обновления ими собственного производственного потенциала. Субсидирование текущих расходов регионов федеральным центром не оказывает прямого влияния на территориальное перераспределение инвестиций. Тем самым закрепляются сложившиеся различия в уровне бюджетной обеспеченности, подрываются стимулы к развитию региональной инфраструктуры, снижается эффективность использования бюджетных капиталовложений.

Неотъемлемой частью современной рыночной экономики России является банковская система, которая призвана активно участвовать в решении инвестиционных проблем. Как один из основных элементов национального хозяйства, она является важнейшим фактором, позволяющим ускорить и упорядочить экономические преобразования в стране. Эффективное развитие банковского сектора положительно сказывается не только на инвестиционной активности, но и на экономическом росте в целом.

За последние годы в российской банковской системе произошли существенные качественные изменения. Доля кредитования нефинансового сектора к концу 2005 г. превысила 43 % активов, что является самым

высоким показателем, начиная с 1995 г. На фоне стагнации величины остатков на текущих и депозитных счетах корпоративного сектора произошел бурный рост депозитов населения, доля которых в совокупных пассивах к сентябрю достигла 24 % (на начало 2000 г. она составляла менее 19 %), что лишь на один процент меньше, чем доля средств предприятий. Доля капитала в пассивах в настоящее время достигла 15 %, что практически соответствует предкризисному уровню, при этом большая часть прироста капитала обеспечена самими банками.

Развитый финансовый рынок и эффективная банковская система, включенные в активную экономическую и денежно-кредитную политику государства, позволят России преодолеть сырьевую направленность экономики, подверженной колебаниям мировых цен на сырьевые товары, диверсифицировать индустриальную базу страны, ослабить воздействие ценовых шоков на потребителей и производителей, уменьшить зависимость от внешних конъюнктурных факторов.

Важнейшее значение для ускоренного наращивания экономического потенциала России имеет развитие региональных экономик за счет стимулирования региональных финансовых рынков и банковского обслуживания в регионах. Банковская система должна выполнять координирующую роль в экономическом и социальном развитии регионов. Однако неравномерность размещения эффективных объектов приложения капитала среди субъектов хозяйствования, а также неравномерное размещение производительных сил в России в целом вызывают диспропорции в функционировании и распределении банковского капитала. Налицо необходимость разработки специальных региональных программ банковского обслуживания и развития региональных финансовых рынков.

Доминирующей тенденцией развития российских банков становится концентрация банковского капитала. На долю первых 30 по величине активов банков по состоянию на начало 2004 г. приходится 68 %, а на долю первых 200 – 89 % совокупных активов банковской системы. На операциях крупнейших банков фактически построен межбанковский и валютный рынок. Эта тенденция соответствует общемировой практике. Концентрация активов и капитала в крупнейших банках сопровождается их экспансией в регионы. При этом почти во всех регионах полностью прекратилось создание новых банков, а в некоторых из них наметилась тенденция к уменьшению числа действующих кредитных организаций. Таким образом, основной формой развития региональной финансовой инфраструктуры становится открытие филиалов крупных, в основном московских, банков. Региональные банки, не нашедшие рыночной ниши, испытывают серьезные финансовые трудности. Их ожидает выбор: преобразование в небанковские кредитные организации, поглощение крупными банками, либо ликвидация.

Исключительно важна в данной ситуации проблема участия банков в проведении инвестиционной политики. Банковская система наряду с финансовой является необходимым составным элементом экономики страны: степень развития банковской и финансовой системы служат индикаторами

развития всей экономики. К примеру, модернизация жилищно-коммунального хозяйства, о которой сегодня так много говорится в обществе, невозможна без активного участия в этом процессе региональных, местных бюджетов, но также и региональных банков. Для решения этой задачи представляется необходимым реализовать программы региональных банковских займов под гарантии соответствующих органов власти.

Развитый финансовый рынок и эффективная банковская система, включенные в активную экономическую и денежно-кредитную политику государства, позволят России преодолеть сырьевую направленность экономики, подверженную колебаниям мировых цен на сырьевые товары, диверсифицировать индустриальную базу страны, ослабить воздействие ценовых шоков на потребителей и производителей, уменьшить зависимость от внешних конъюнктурных факторов.

Надо признать, что банковская система России сейчас очень слаба: весь ее капитал – порядка 19-20 млрд. долларов – равен капиталу среднего американского или европейского банка. И, тем не менее, вне развития системы развитие российской экономики просто немыслимо. Банкиры отмечают: “Если посмотреть на международную практику, мы увидим, что в мире есть страны, совсем небольшие, которые не производят самолеты или подводные лодки, не пашут и не жнут, а вот банковская система в этих странах – мировой лидер. И это не случайно, ибо банковская система – денежный фундамент для развития всего – как промышленности, так и сельского хозяйства, да и вообще страны в целом. И тот факт, что Россия до сих пор не имеет целостной промышленной политики, денежно-кредитной политики, включающей укрепление банковской системы, очень тормозит развитие нашей страны”.

Для большинства банков по-прежнему серьезной остается проблема поддержания и регулирования ликвидности. Несмотря на увеличение кредитов, депозитов и иных средств, полученных от других банков (в 2005 г. этот показатель вырос на 32 %), многие кредитные организации, особенно малые и средние, а также те из них, которые расположены в регионах, имеют весьма ограниченный доступ к этому источнику формирования ресурсной базы. Достаточно сказать, что почти 55 % межбанковских кредитов и депозитов приходится на 30 крупнейших банков.

Формирование сбалансированной по срокам и стоимости ресурсной базы остается одной из основных нерешенных проблем подавляющего большинства российских банков. Ресурсная база кредитных организаций продолжает характеризоваться нехваткой долгосрочных и устойчивых пассивов. Доля обязательств со сроками исполнения менее 1 месяца практически не меняется с 1998 г. и составляет более 60 % от всех обязательств. Во многом именно с этим связаны ограниченные возможности банков по предоставлению “длинных” кредитов. Структура активных операций российских коммерческих банков все больше приближается к общемировым стандартам, хотя по своим объемам их активы, не считая Сбербанка и ряд крупнейших банков, остаются незначительными.

В последнее десятилетие в стране сложилась такая модель финансового и фондового рынка, когда едва ли не все денежные ресурсы и соответствующие инструменты сосредоточены в столице и нескольких региональных центрах. Такой рынок в силу своей ограниченности как по объемам, так и по финансовым инструментам, крайне неустойчив. Не имея тесной связи с отечественным производством, он ориентирован исключительно на получение финансовых ресурсов.

Одним из существенных факторов, сдерживающих промышленный рост и препятствующих увеличению инвестиций, является низкий уровень монетизации экономики. По этому показателю Россия, в соответствии с оценками ЦБ РФ, занимает одно из последних мест в мире. Это объективно ограничивает инвестиционный потенциал, создавая дефицит финансовых ресурсов. Кроме того, данное обстоятельство является существенным препятствием для формирования в стране мощной банковской системы. Так, в 2002 г. капитал и активы российской банковской системы составляли около 12 млрд. и 100 млрд. долларов соответственно, что почти в 7 раз меньше активов любого отдельно взятого крупного западного банка. Это предопределяют основные особенности российского финансового рынка в целом и банковской системы в частности.

Распределение банковской сети по регионам остается крайне неравномерным. Из 1327 кредитных организаций 633 расположены в Москве, в то время как более 10 субъектов Федерации имеют по одному-двум банкам, а три субъекта – ни одного. Это характерно и для размещения активов кредитных организаций. В Москве и Московской области размещены 83,4 % активов. Важнейшая задача государства состоит в том, чтобы создать условия для обеспечения доступности банковских услуг на всей территории России, особенно в тех регионах, которые не обладают достаточным финансовым потенциалом для обеспечения рентабельности операций частных банков. Очевидно, что правительство должно стимулировать коммерческие банки к открытию филиалов в регионах с целью расширения кредитования реального сектора.

Инвестиционная политика на региональном уровне находится сегодня в стадии становления, она не отлажена ни организационно, ни с точки зрения экономического механизма ее реализации. За время осуществления рыночных преобразований финансовое положение большинства субъектов Федерации серьезно ухудшилось, а стратегия федеральной инвестиционной поддержки не претерпела значительных изменений по сравнению с дореформенным периодом. Распределение ограниченных средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования капитальных вложений, основано не на региональных, а на отраслевых, либо политических приоритетах. Значительное развитие в вопросах инвестирования получило лоббирование в высших сферах влиятельными региональными руководителями. В итоге еще более углубляется резкая дифференциация регионов, обездоленных социальных и этнических групп, отдельных граждан, на которых государство перекладывает всю ответственность за выживание в экстремальных условиях тотального

крушения устоев советского общества. Сегодня различия российских регионов с точки зрения инвестиционной ситуации остаются весьма значительными.

Инвестиционный процесс в экономике регионов определяется общим замедлением темпов экономического роста и негативным воздействием целого ряда факторов, большая часть которых носит традиционный характер для последнего десятилетия. Это – ухудшение состояния предприятий реального сектора, отсутствие необходимой финансовой прозрачности в деятельности предприятий и, как следствие, высокие риски, которые должны брать на себя банки при кредитовании, нехватка собственных средств и дороговизна кредитных ресурсов, отсутствие механизма капитализации сбережений населения и трансформации их в инвестиции. Кроме того, сказались и новые факторы: отмена льгот на реинвестируемую прибыль.

Темпы роста инвестиций в основной капитал сокращаются. Отраслевая структура инвестиций сохраняет свою инерционность. Налаживания межотраслевого перетока капитала не происходит. При этом основными направлениями финансовых вложений, в том числе и долгосрочных, являются вложения в ценные бумаги, а также кредитование.

В числе регионов с самым значительным участием средств их бюджетов в региональном инвестировании также выделяются Москва и Санкт-Петербург. На протяжении 1992-1998 гг. их доля в источниках капитальных вложений варьировалась от 8 до 24 % при среднем значении по России – не более 10 %. Однако в этих регионах прослеживается постепенная стабилизация рассматриваемого показателя. В первую очередь, это обуславливается их устойчиво высокой инвестиционной поддержкой из федерального бюджета, что не всегда оправдано, имея в виду мощный потенциал самофинансирования Москвы и Санкт-Петербурга.

Не стоит упрощенно оценивать степень участия государства в инвестиционном процессе только объемом прямых государственных инвестиций. Но нельзя и принижать значение таких инвестиций – эта крайность столь же опасна и примитивна, как и первая. Государство не может и не должно брать на себя задачу обеспечения экономического роста только за счет федеральных инвестиций. Но оно может и должно обеспечить финансовыми ресурсами позитивные изменения региональной структуры экономики.

Для оценки инвестиционного климата обычно применяется факторный метод оценки, в основе которого лежит учет взаимодействия многих факторов-ресурсов, а также иерархичности национальной экономической системы; использование статистических данных, нивелирующих субъективизм экспертных оценок; дифференцированный подход к различным уровням экономики, регионам при определении их инвестиционной привлекательности; стремление обеспечить максимально эффективное использование всех возможных источников инвестиций, прежде всего финансирования из федерального и местного бюджетов.

Экономическая ситуация и деловая активность значительно различаются от региона к региону; иногда их даже трудно сопоставить. Общая оценка

экономического положения в стране не может быть применена ко всем регионам в равной степени. Они по-разному приспособляются к создавшимся условиям. Это зависит от множества факторов.

Центральным аспектом региональной инвестиционной политики федеративного государства является законодательное определение источников финансирования инвестиций на федеральном и региональном уровнях. В России эти источники на региональном уровне не определены, прежде всего, из-за отсутствия стабильной налоговой базы. Система выделения финансовой поддержки субъектов Федерации также не фиксирует ее разделения на текущие и капитальные затраты. Все эти вопросы требуют законодательного решения, направленного на повышение инвестиционной ориентации региональных бюджетов путем четкого выделения в них соответствующих разделов и обеспечения адресных инвестиционных потоков из вышестоящих бюджетов в нижестоящие при жестком контроле за их целевым использованием.

По мнению региональных политиков, к важнейшим задачам совершенствования региональной инвестиционной политики относятся:

- определение конкретных региональных инвестиционных приоритетов и осуществление на их основе вложений в развитие “точек” регионального социально-экономического роста;
- проведение постоянного мониторинга финансового положения регионов для определения реальных возможностей регионального самофинансирования;
- обеспечение сочетания отраслевого и регионального подходов при распределении средств федерального бюджета;
- более полный учет региональных особенностей при проведении рыночных реформ, прямо не связанных с инвестиционным процессом, но оказывающих влияние на него (приватизация, акционирование, создание финансово-промышленных групп, развитие рыночной инфраструктуры);
- создание равных для всех регионов условий формирования и использования местных финансовых ресурсов на цели инвестирования, что потребует определенной корректировки бюджетной и налоговой политики.

Решение таких задач может обеспечить обоснованное разграничение функций федеральных и региональных органов власти в проведении структурно-инвестиционной политики, достичь согласования территориальных и общегосударственных интересов.

Опыт послевоенной России, рыночного реформирования экономики в развивающихся странах Восточной Европы показывает, что селективная государственная кредитная политика при наличии действенных механизмов рефинансирования и контроля является важным фактором восстановления экономики и стимулирования экономического роста. Обычно льготные кредитные программы направлены на поддержку промышленности, сельского хозяйства, отдельных видов производств, экспорта, малого бизнеса, значительно реже – отдельных регионов. По нашему мнению, для

современной России, учитывая высокую степень неоднородности ее экономического пространства, целесообразно временное использование региональных регуляторов кредитно-финансовой деятельности.

Для того, чтобы использовать инвестиционный потенциал банков с наибольшей отдачей, нужна четкая бюджетная политика, которая определила бы приоритетные отрасли экономики и обеспечила эффективное использование инвестиционных и кредитных ресурсов. Этого можно достичь за счет использования налоговых и процентных стимулов, установления гибких норм резервирования, что будет способствовать формированию долгосрочных ресурсов, улучшению финансового положения регионов, обеспечению защиты прав кредиторов, созданию эффективной системы гарантирования банковских вкладов и совершенствованию процедуры банкротства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Один из важных путей решения этих задач – разработка специальных государственных и специальных региональных программ банковского обслуживания и развития региональных финансовых рынков, в том числе региональных рынков ценных бумаг. Началом такого рода работы может стать совместная программа развития периферийных финансовых рынков. Отношения государства и банковской системы должны базироваться на принципе стратегического партнерства. А это предполагает взаимную заинтересованность государства в эффективном бизнесе, обеспечивающем экономический рост, а также заинтересованность бизнеса в эффективном государстве, создающем благоприятные условия для развития национальной экономики и обеспечивающем защиту ее интересов.

Мировой опыт создания предпринимательских зон свидетельствует, что они должны иметь локальный характер. Их образование наиболее целесообразно там, где доходы значительной части населения ниже официального порога бедности и наиболее высок уровень безработицы. В таких зонах может быть предусмотрена упрощенная процедура создания предприятий, снижения (вплоть до полной отмены) налогов на прибыль в первый год эксплуатации для всех инвестиций в новые отрасли обрабатывающей промышленности и сферу услуг, уменьшение выплат в фонды социального страхования, выдача льготных кредитов и др. Особые льготы следует предоставлять компаниям, относящимся к разряду малого и среднего бизнеса, особенно инновационного профиля.

Для многих регионов актуально совершенствование порядка формирования доходной базы региональных бюджетов, поскольку состояние собственной экономики не позволяет пополнять ее самостоятельно. Вместе с тем, решение этой проблемы возможно не столько путем перераспределения средств федерального бюджета на безвозвратной основе, сколько за счет мобилизации других, в том числе нетрадиционных источников: например, за счет выпуска и распространения целевых займов для финансирования строительства конкретных объектов социального и производственного назначения или путем активизации коммерческой деятельности местных органов управления. Свои резервы содержит формирование финансовой базы

инвестирования за счет аккумуляции на выгодных условиях и эффективного использования свободных средств предприятий различных форм собственности, сбережений населения.

Как отмечалось выше, создание благоприятного инвестиционного климата в РФ является одним из важнейших условий привлечения инвестиций и последующего экономического роста страны.

Без достаточного финансирования капитальных вложений из федерального бюджета невозможно осуществить значимые структурные преобразования, сохранить единое экономическое пространство, создать предпосылки для дальнейшего укрепления экономических основ федеративного государства. Упор в совершенствовании федерального бюджетного инвестирования должен делаться на поиск рациональных методов формирования, перераспределения и использования фактически имеющихся финансовых средств, т.е. на улучшение бюджетного механизма обеспечения инвестиционных потребностей экономики. В этой связи в законодательных актах необходимо упорядочить процесс отбора, утверждения и реализации инвестиционных программ любого уровня, обеспечить их взаимоувязку на федеральном и региональном уровнях, улучшить материальное и финансовое обеспечение, в том числе посредством задействования созданного в дореформенный период громадного производственного потенциала капитального строительства и отраслей промышленности инвестиционной ориентации.

При определении содержания и уровней федерального бюджетного инвестирования следует определить критерии возвратного и безвозвратного финансирования инвестиций, учитывая финансовое положение регионов, отраслей и степень их адаптации к рыночной среде, и внести соответствующие корректировки в действующее законодательство. Возвратное финансирование должно в основном ориентироваться на коммерческий эффект и в этом смысле вполне приемлемо для регионов, где сложились условия для осуществления эффективных инвестиционных проектов. Такое финансирование необходимо ограничить и применять лишь в случаях разработки принципиально новых направлений инвестиций, которые имеют народнохозяйственное значение, но не рассчитаны на коммерческую отдачу или ее быстрое получение. К ним относятся крупные проекты в сырьедобывающих регионах, особенно на начальном этапе их реализации, а также инвестиции в казенные предприятия и некоторые объективно убыточные производства. В регионах с плохим инвестиционным климатом безвозвратное финансирование должно носить реабилитационный характер и иметь своей целью поддержку ограниченного круга отраслей, необходимых для поддержания местного хозяйства.

Получено 25.05.2006