

Методические аспекты региональной инвестиционной политики

© 2011 О.Б. Угурчиев

Ингушский государственный университет, г. Назрань

© 2011 Д.О. Угурчиев

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: salima@list.ru

В статье представлена методика оценки качества управления инвестициями, нацеленная на общий анализ уровня этого управления в регионе (муниципальном образовании). В результате ее использования можно выявить эффективные направления инвестиционной политики региона (муниципального образования) и очертить круг проблем, требующих пристального внимания.

Ключевые слова: управление инвестициями, методика оценки качества, региональная инвестиционная политика.

Региональная инвестиционная политика заключается в выборе источников инвестиций, создании необходимой нормативно-правовой базы, определении государственных органов, ответственных за реализацию инвестиционной политики и привлечение инвестиций, в организации работы с инвесторами и т.д.

Управление инвестиционной деятельностью в масштабе региона представляет собой совокупность практических действий органов государственного управления субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. От эффективности инвестиционных решений зависят последствия как для инвестора, так и для экономики региона в целом. Поэтому особый интерес приобретает изучение и обобщение новейших достижений и зарубежного опыта управления инвестициями со стороны органов власти.

В практике и теории накоплен определенный опыт исследования проблем государственного регулирования инвестиционной сферы. Однако вопросы управления инвестициями и оценки качества инвестиционной политики на уровне субъекта Федерации и местного самоуправления на сегодня остаются малоизученными, не дают полного представления о целостности и системности государственной инвестиционной политики и о механизмах ее реализации и мониторинга. Особую роль в этом играет тот факт, что местное самоуправление в современной России является новым общественным институтом, что обуславливает отсутствие навыков самостоятельной постановки целей и задач при управлении инвестициями. Следовательно, на первый план выдвигается методологический аспект оценки качества управления инвестициями на региональном и муниципальном уровнях.

Понятие управления инвестициями. Следует подчеркнуть, что мнения отечественных авторов

относительно данной проблемы несколько разнятся, однако они существенно дополняют друг друга. Под управлением инвестициями предлагается понимать определенное его состояние, характеризующееся степенью соблюдения теоретических основ (инструментов и механизмов) и его совершенствование.

Общеизвестно, что системой называют совокупность элементов, связанных между собой цепью взаимоотношений с целью реализации определенных задач. Исходя из этого, можно предположить, что государственное управление инвестициями представляет собой процесс управления всеми функциональными блоками инвестиционной сферы: инвестиционным рынком, инвестиционной деятельностью и инфраструктурой этой деятельности.

Наряду с вышеназванными понятиями в экономической литературе используется понятие региональной инвестиционной системы, которая представляет собой территориально специализированную часть хозяйства страны, характеризующуюся единством и целостностью инвестиционного процесса, способную самостоятельно или во взаимодействии с другими аналогичными системами удовлетворять потребности региональной экономики в инвестициях и обеспечивать стабильное социально-экономическое развитие региона в отраслевом и территориальном аспектах. Отсюда можно сделать вывод, что система государственного управления инвестициями предполагает взаимосвязь государства с участниками инвестиционной деятельности с использованием методов и инструментов управления, а региональная инвестиционная система обслуживает реальный сектор экономики региона, насыщает его своими ресурсами и в зависимости от степени ее эффективности ускоряет или замедляет процессы его развития.

Качество управления инвестициями во многом определяется обоснованностью принимаемых решений, поставленных целей, эффективностью выполняемых функций, применяемых методов и инструментов управления.

Различие целей определяет специфику задач, решаемых органами власти в системе управления инвестициями, что служит критерием для выбора и принятия наилучших управленческих решений. Выделяют два вида целей:

1) цели выхода из существующего состояния (предотвращение его ухудшения) - характерны для ситуации, в которой параметры развития инвестиционной сферы не отвечают требованиям участников инвестиционной деятельности. Цель управления состоит в стабилизации сложившейся ситуации и создании предпосылок для экономического прорыва;

2) цели развития - заключаются в изменении количественных параметров и качества функционирования инвестиционной системы для перевода ее в более благоприятное состояние, характеризующееся наиболее высокими показателями роста и эффективности. Так, основная цель региональной инвестиционной политики - создание и поддержание предложения на рынке капитала, которое должно удовлетворять потребности экономики в инвестициях определенного объема и структуры. Главной задачей инвестиционной политики является создание условий, способствующих расширению притока инвестиционных ресурсов в экономику, и обеспечение на этой основе устойчивого экономического роста.

Для достижения целей и решения задач государственной инвестиционной политики органам управления необходимы различные виды ресурсов и инструменты управления. При этом в функциях управления инвестициями раскрывается роль, которую выполняет государственный аппарат, для того чтобы организовать и направить инвестиционную деятельность, оказать на нее влияние для достижения поставленных целей. Совокупность процессов, обеспечивающих поддержание инвестиционной системы в заданном состоянии и (или) перевод ее в новое (перспективное) состояние путем организации и реализации целенаправленного управляющего воздействия, называется управлением региональной инвестиционной системой. Управляющее воздействие при этом должно быть ориентировано на стимулирование активности субъектов хозяйствования в региональном инвестиционном процессе, на выявление приоритетных отраслей региональной экономики и отдельных проектов, на обеспечение высокой эффективности инвестирования.

Важную роль в целостной системе управления инвестициями играет региональная инвестиционная политика, которая предполагает систему мер, проводимых на уровне отдельного региона и способствующих мобилизации инвестиционных ресурсов и определению направлений их наиболее эффективного использования в интересах региона.

Во многом успеху проведения инвестиционной политики региональными органами власти содействует комплексное и системное использование функций, методов и инструментов управления.

Управление инвестиционной деятельностью включает шесть наиболее значимых **функций** (рис. 1).

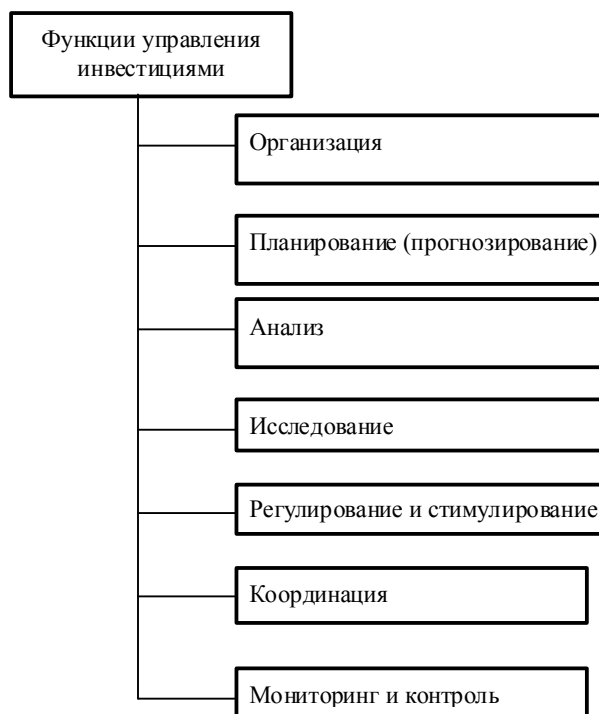


Рис. 1. Функции управления инвестициями

Все функции государственного управления инвестициями должны выполняться с применением научных подходов, методов и инструментов.

Под **методами** государственного управления понимаются официальные способы воздействия органов власти на процессы инвестиционной деятельности с целью практического достижения стратегических и тактических целей. В настоящее время на практике применяются четыре группы методов управления инвестициями: правовые, административные, экономические и организационные

Под **инструментами** государственного управления инвестициями понимается набор конкретных предметов, используемых в данной си-

стеме. В настоящее время в экономической литературе и на практике они подразделяются на четыре группы: правовые, административные, экономические, организационные (рис. 2).

сийская власть, недостаточен для решения стоящих перед ней задач, а используемые инструменты не всегда эффективны. Так, на уровне субъектов Федерации функцию одного из инст-

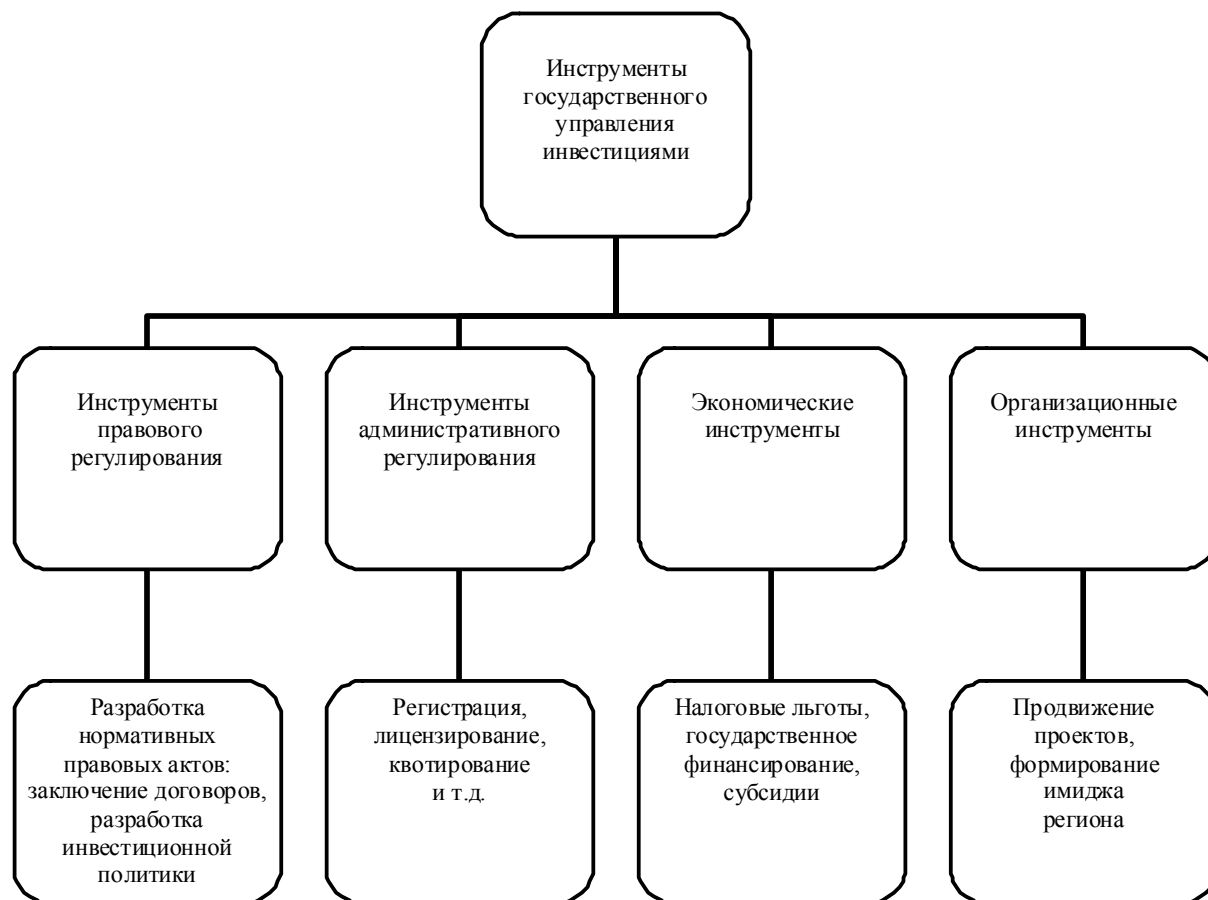


Рис. 2. Классификация инструментов государственного управления инвестициями

По мнению экспертов, весьма эффективными инструментами управления инвестиционной сферой в регионах являются: разработка инвестиционной политики с использованием программно-целевого подхода; совершенствование нормативно-правовой базы, стимулирующей повышение результативности использования инвестиционных ресурсов; предоставление налоговых льгот, оптимизация тарифов и ставок (субсидирование части процентных ставок за счет средств региональных бюджетов); развитие в регионах баз данных о намечаемых к реализации инвестиционных проектах; формирование механизма гарантий инвестиций; создание региональных и местных бюджетов (фондов) развития.

Ряд отечественных исследователей подчеркивают, что комплексное и системное использование инструментов управления инвестициями позволяет создать некую основу для привлечения в регион инвестиций, в то же время отмечают, что набор инструментов и средств региональной политики, которыми располагает рос-

рументов стимулирования инвестиционной деятельности соответствующих территорий выполняет система субсидирования предприятий из регионального бюджета. Однако изучение опыта выделения таких субсидий показало: а) низкую эффективность субсидий (по существу - дотирование); б) недостаточную взаимосвязь региональных субсидий с другими инструментами государственного регулирования; в) отсутствие взаимной координации различных направлений субсидирования. В результате региональные бюджетные субсидии не выполняют своей основной функции - стимулирования экономического роста.

Вместе с тем, как показали исследования, применение механизма безвозмездной компенсации процентной ставки по кредитам банков на инвестиционные проекты из регионального бюджета предусматривает мультипликативный эффект.

Для стимулирования банков следовало бы на государственном уровне установить дифференцированную ставку налогообложения их при-

были в зависимости от коэффициента вложенных в производственную сферу средств. Разрабатывая систему оживления инвестиционной активности в регионе, можно как один из вариантов создания благоприятного режима рассматривать создание особых или локальных зон экономического развития, о чем свидетельствует положительный опыт других стран, особенно Китая, где предусмотрены более благоприятные условия привлечения инвестиций в части налогообложения, регистрационных сборов. Данные меры позволят изменить финансовые потоки в необходимом отраслевом и территориальном направлении.

Эффективность инвестиционной политики повышается при соблюдении определенных принципов. Основные из них:

- принцип единства органа управления инвестициями - означает необходимость единого органа, отвечающего за координацию действий при управлении инвестициями;
- принцип согласованности - означает непротиворечие нормативных актов, регулирующих инвестиционную деятельность друг друга стратегии развития территории.

Одним из основных элементов государственного управления является оценка качества управления инвестициями.

Оценка качества управления инвестициями заключается в изучении и измерении фактических результатов государственной инвестиционной политики и определении ее эффективности и последствий.

Оценке подвергаются разнообразные параметры государственного управления. Основные типы оценок:

- а) оценка качества планирования инвестиционного процесса;
- б) оценка управления инвестициями (результатов управления);
- в) оценка эффективности организации контроля за ходом реализации инвестиционной политики в регионе (доходы государства от участия в инвестиционных проектах, расширение налогооблагаемой базы и т.д.).

По форме выражения оценка управленческих решений может быть качественной и количественной (рейтинги, баллы, коэффициенты).

В российской теории и практике существует несколько подходов к оценке управления инвестициями. Попытки экспериментальной оценки качества такого управления отдельными учеными и практиками весьма немногочисленны, каждый из подходов основывается на уникальной методике. Так, методика оценки степени соблюдения концептуальных основ управления инвестициями со стороны государственных органов и органов местного самоуправления основана на оценке соблюдения теоретических основ функций управления инвестициями. Такой подход имеет принципиальное значение для ее практического применения. Вместе с тем предлагаем уточнение методологии путем формирования системы критериев оценки, объединенных в три группы: 1) планирование этого процесса; 2) текущее управление инвестиционным процессом; 3) эффект организации контроля хода реинвестиций (см. таблицу).

Показатели оценки качества управления инвестициями

| Функция | Критерий | Балл |
|-------------------------|--|-------|
| | Показатели, характеризующие организацию планирования инвестиционного процесса | Max 6 |
| <i>Планирование П-1</i> | <i>Наличие у региона сформулированных целей (приоритетов) инвестиционной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу</i> | Max 3 |
| | 1. Приоритетные направления инвестиционной политики закреплены законодательным актом. Принята и действует стратегия комплексного социально-экономического развития (комплексная программа, стратегия, концепция инвестиционной политики). Приоритетные направления инвестиционной политики регулярно публикуются в СМИ | |
| | 2. Стратегия, планы, программы получили одобрение и поддержку у представителей научных кругов и бизнес-сообщества | |
| | 3. Планируется проведение различных мероприятий по привлечению дополнительных инвестиционных ресурсов для реализации всех инвестиционных проектов, обеспечивающих комплексное социально-экономическое развитие территории | |
| <i>П-2</i> | <i>Комплексный подход к осуществлению инвестиций</i> | Max 3 |
| | 1. Наличие практики формирования и утверждения на законодательном уровне комплексной региональной инвестиционной программы, в которую включены все объекты государственных инвестиций на предстоящий бюджетный год | |
| | 2. Выделение в структуре регионального бюджета "бюджета развития". Выделение всех инвестиционных расходов в капитальный бюджет (бюджет развития) | |

Окончание таблицы

| Функция | Критерий | Балл |
|--------------------------------|--|--------|
| | 3. Наличие в структуре бюджета инвестиционных расходов на поддержку коммерческих проектов на сумму более 50 % от общей суммы запланированных инвестиционных расходов | |
| | Показатели, характеризующие текущее управление инвестиционным процессом | Max 12 |
| Организация | 1. Создан консультативно-совещательный орган, и в нем участвуют представители научных кругов и бизнес-сообщества. 2. Организационная структура построена с соблюдением принципов единства органа управления инвестициями. 3. Компетентность основного органа управления инвестициями и его место в организационной структуре позволяют ему осуществлять привлечение дополнительных инвестиций | |
| Исследование | 1. Проводятся исследования по проблемам предпринимателей, крупного и среднего бизнеса в реализации инвестиционных проектов, приоритетных направлений развития региона. 2. Критерии оценки инвестиционных проектов разработаны в соответствии с приоритетами социально-экономического развития территории. Нормативные акты, регулирующие управление инвестициями, согласуются между собой и со стратегией развития. 3. Проводятся исследования наличия инвестиционных ресурсов в экономике региона и возможностей их дополнительного привлечения | |
| Регулирование (стимулирование) | 1. Доступность и подробность публикуемой информации о порядке предоставления государственной инвестиционной поддержки. 2. Наличие процедуры организации конкурсов инвестиционных проектов. 3. Наличие бизнес-планов проектов, для финансирования которых привлекаются заемные и бюджетные средства | |
| Координация | 1. Орган власти осуществляет координацию инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов в целях выполнения стратегии социально-экономического развития региона. 2. На основной орган управления инвестициями возложены обязанности по координации действий ОМС по вопросам инвестиционной деятельности. 3. На основной орган управления инвестициями возложены обязанности по координации действий других структурных подразделений администрации региона | |
| К | Показатели, характеризующие эффективность организации контроля за ходом реализации инвестиционной политики V в регионе | Max 3 |
| Мониторинг и контроль | 1. Наличие формализованной процедуры мониторинга реализации инвестиционных проектов. 2. Наличие системы оценки эффективности производимых расходов (использование на практике формализованной методики оценки результативности и эффективности произведенных бюджетных расходов). 3. Осуществление представительным органом контроля реализации инвестиционных программ и бюджета развития | |

Базовой схемой в работе являются показатели качества управления инвестициями, отражающиеся в классификации “функции - критерии”. В данной схеме напрямую используется взаимосвязь критериев оценки функциями органов управления, что облегчает анализ и оценку полученного результата.

Значения, соответствующие степени выполнения показателей управления инвестициями по каждой функции и по конкретному критерию, определяются экспертным опросом, ответы на вопросы выражаются в баллах: нет=0; да, иногда, не систематически =0,5; да, систематически =1.

Вычисление суммарного балла региона (муниципального образования) определяется по формуле

$$C = (\sum P) / (\sum B),$$

где C - суммарный балл оценки;

P - максимальная оценка показателей в баллах;
B - возможные баллы.

Чем выше значение C, тем лучше состояние управления инвестициями в регионе. Для оценки уровня управления инвестициями предлагается использовать методику Е. Иванова с выделением пяти уровней управления:

1. Уровень бессистемного управления, когда любые мероприятия по управлению инвестициями не объединены в систему, нет единой цели, отсутствует стратегия (концепция) инвестиционного развития.

2. Декларативный уровень управления, при котором органы власти недостаточно активно используют инструменты и методы управления инвестициями.

3. Стратегически активный, но недостаточно эффективный уровень управления, при ко-

тором пассивное использование методов прямого участия не компенсируется повышением эффективности проводимых мероприятий. В управлении инвестициями не используются все принципы и инструменты управления. Наблюдается несогласованность нормативных актов между собой и со стратегией развития, а также несогласованность в организационной структуре органов власти, занятых управлением инвестициями.

4. Стратегически активный, эффективный уровень управления, характеризующий высокую степень активности органов власти в управлении инвестициями, стратегический характер осуществляемых ими мероприятий.

5. Высокоэффективный уровень управления. Высокая степень органов власти в использовании инструментов и методов управления инвестициями; высокая инвестиционная привлекательность территории, координация задач управления

инвестициями обеспечивает достаточность предложения капитала в экономике региона.

В заключение можно сделать вывод, что знание об уровне управления инвестициями со стороны органов власти позволяет оценить степень эффективности государственного управления инвестициями и является основой для применения алгоритма совершенствования такого управления. Следует учитывать, что представленная выше методика оценки качества управления инвестициями направлена на общий анализ уровня этого управления в регионе (муниципальном образовании). В результате ее использования можно выявить эффективные направления инвестиционной политики региона (муниципального образования) и очертить круг проблем, требующих пристального внимания.

1. Современные инструменты инвестиционно-го развития регионов / под ред. А.П. Сысоева. М., 2007. С. 184.

Поступила в редакцию 06.11.2011 г.