

Методические вопросы выбора приоритетов бюджетного инвестирования на примере дорожного строительства Приморского края

© 2009 О.Н. Плотникова

Дальневосточный государственный университет

В статье рассмотрены приоритетные направления бюджетного инвестирования, основанного на проведении периодических мониторингов состояния инвестиционной среды, инвестиционного потенциала региона, предпочтений инвесторов, инвестиционной привлекательности объектов инвестирования, а также проанализирована эффективность от реализации инвестиционных проектов в области дорожного строительства Приморского края.

Ключевые слова: дорожное строительство, бюджетное инвестирование, выбор приоритетов, эффективность инвестиционных проектов.

Мировая практика экономического хозяйствования на микро- и мезоуровнях управления демонстрирует существенное расхождение методического инструментария в процессе выбора приоритетных для инвестирования бизнес-проектов, направлений развития групп предприятий, кластеров и отраслей. Так, на микроуровне управления экономической деятельностью процесс выбора наиболее привлекательных (приоритетных) инвестиционных проектов осуществляется на базе методов инвестиционного анализа, в том числе на условиях достижения положительного значения чистой приведенной стоимости и рентабельности инвестиций в заданный “временной горизонт”, сокращения сроков дисконтированного периода окупаемости проектов, превышения значения внутренней нормы доходности проекта над стоимостью заемного капитала и т.д. На мезоуровне требование о соответствии параметров инвестиционных проектов указанным критериям также будет принципиально важным, но более значимая роль будет отводиться соответствию макроэкономическим критериям, особенно если финансирование планируется за счет бюджетных средств. Разумеется, состав критериев, их приоритетность будут различаться в зависимости от степени социально-экономического развития государств и территорий. Так, для развитых стран выбор приоритетных направлений бюджетного инвестирования будет основан на проведении периодических мониторингов состояния инвестиционной среды, инвестиционного потенциала региона, предпочтений инвесторов, инвестиционной привлекательности объектов инвестирования. При этом предпочтение будет отдано проектам развития, обеспечивающим активизацию научно-исследовательских разработок в области совершенствования инновационно-технологической базы государства, в том числе в сфере внедрения

ресурсосберегающих технологий, позволяющих удовлетворять возрастающий спрос при меньших затратах топливно-энергетических и сырьевых ресурсов и сокращении загрязнения окружающей среды. Для развивающихся стран предпочтение сложится в отношении проектов, обеспечивающих насыщение потребительского рынка конкурентоспособными товарами и услугами, обновление основных фондов с учетом новейших технологических разработок. Для новых индустриальных стран характерным будет предпочтение, отданное развитию малого и среднего бизнеса, насыщающего потребительский рынок, идущего на риск освоения новых технологий и обеспечивающего рост занятости; снижению энергоемкости производства, повышению жизненного уровня населения¹.

С учетом вышеизложенного при обосновании ключевых направлений инвестиционной политики территорий (или объектов государственной инвестиционной поддержки) мы предлагаем использовать авторский подход, суть которого состоит в мониторинге и последующем выборе направлений и видов экономической деятельности региона, отвечающих следующим критериям:

1. Принадлежность к экономической специализации услуг, предоставляемых обществу в форме “услуг государственных органов власти”. Согласно положениям макроэкономической теории² к ним будут относиться образование, здравоохранение, охрана и поддержание правопорядка, финансирование жилищно-коммунальных услуг, жилищное и дорожное строительство. В таком случае государственные инвестиции, по существующей методологии счета валового ре-

¹ Рычев М.В. Инновации и инвестиции в процессе становления рыночной экономики в современной России // Вестн. СГУ. 2007. № 1 (51).

² Вечканов Г.В. Макроэкономика. М., 2003.

гионального продукта³, прямо отразятся на объеме ВРП, и их динамика будет непосредственно стимулировать экономический рост региона. Соблюдение данного критерия определяет прямую эффективность государственных инвестиций как инструмента воздействия на повышение экономического благосостояния региона.

2. Принадлежность к отраслям, обеспечивающим бесперебойное и эффективное функционирование кластеров, групп корпораций, “производящих” основную часть экономически и общественно полезных благ. Как правило, это отрасли инженерной, бытовой, коммуникативной, социально-образовательной, транспортной, логистической, финансовой, юридической и прочей инфраструктуры. Некоторые из данных отраслей в силу некоммерческой направленности, капиталоемкости и потребности в модернизации априори являются получателями бюджетных ассигнований и инвестиций на свое развитие.

3. Наличие свойства мультипликативности. По мнению автора, инвестируемая отрасль должна быть связана как можно с большим числом смежных видов деятельности, т.е. являться своеобразным “мультиплицирующим ядром” для остальных участников рынка. Здесь мы выделяем два так называемых уровня коммуникаций, по которым обеспечивается мультипликативный эффект от деятельности инвестируемой отрасли. Первый уровень коммуникаций - связи, необходимые для “производства” и представления своих специфичных услуг. Второй уровень коммуникаций можно определить как степень влияния оказываемой услуги на эффективность деятельности других производств, предприятий и кластеров.

В свете изложенного, рассматривая особенности осуществления дорожной деятельности, можно сказать, что первый уровень коммуникаций (предоставление услуги пользования автодорогами) тесно связан с научно-исследовательскими институтами и проектными организациями, заводами и предприятиями по производству автодорожных покрытий, с компаниями, поставляющими на рынок автодорожную и габаритную технику, а в случае предоставления этой техники по лизингу в перечень предприятий первого уровня коммуникаций будут включены финансово-кредитные учреждения региона. Второй уровень коммуникаций (группа пользователей услуг) будет формироваться деятельностью транспортно-логистических компаний, успешность которых во многом зависит от качества

построенных или отремонтированных автодорог. В данную группу можно также включить население территории, обладающее автомобилями и уплачивающее транспортный налог. Эффективность для них будет иной, оцениваемой через баланс налоговых выплат и качества автодорог, воспринимаемого субъективно, через минимальные эмоциональные реакции от поездки, и количественно, через сокращение средств на ремонт автомобиля по причине плохого состояния автодорог.

Оценивая фактическое состояние дорожного строительства в России и ее регионах, отметим, что в последние два года активизировалось внимание со стороны органов государственной власти России, научных и общественных организаций к состоянию дорожного хозяйства. Частично это обусловлено проведением политических мероприятий, таких как Олимпиада в г. Сочи в 2014 г., проведение Саммита стран-участников АТЭС в г. Владивостоке в 2012 г. С другой стороны, объективное состояние автодорог, несоответствие дорожных сетей задачам обслуживания населения и поддержки растущей “сервисной” специализации экономики заставляют коренным образом решать вопросы модернизации автодорог России и ее регионов. На этом фоне парадоксальным выступает тот факт, что дорожное хозяйство в существующей системе статистической отчетности не выведено в отдельный вид экономической деятельности, а расплывлено среди других видов. Так, большая часть услуг дорожного хозяйства входит в состав вида деятельности “строительство”; другая - в состав ремонта и оказания прочих услуг. Между тем строительство и ремонт - это только часть деятельности организаций, объединенных в рамках дорожного хозяйства, и, безусловно, указанная ситуация не только осложняет процесс аналитического исследования особенностей деятельности этой отрасли, но и приводит к мысли о некотором пренебрежительном отношении власти к дорожному хозяйству.

Подтверждением упомянутому служит тот факт, что до сих пор в научном обороте и в российской юридической базе отсутствует четкое определение состава дорожной деятельности. В частности, ключевым законодательным актом, регулирующим процесс дорожной деятельности, Федеральным законом № 257 от 18 октября 2007 г. под дорожной деятельностью предложено понимать проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и содержание автодорог. Следовательно, единственными элементами дорожного хозяйства признаются пассивный объект - автодорога и активные

³ Методические рекомендации по формированию показателей системы национального счетоводства. Режим доступа: www.gks.ru.

действия по отношению к нему (дорожная деятельность)⁴. Кроме того, единственно существующей классификацией в области дорожного хозяйства признается следующая классификация автомобильных дорог: автомобильные дороги федерального значения; дороги регионального или межмуниципального значения; дороги местного значения и частные автомобильные дороги. По мнению автора, такая ситуация априори ограничивает возможности и масштаб научных исследований и разработок практических рекомендаций органам государственной власти по наиболее эффективному управлению дорожным хозяйством региона. В этой связи мы предлагаем видоизменить действующую классификацию автодорог в классификацию элементов дорожной деятельности, включив в нее следующие признаки:

- *принадлежность к основным объектам воздействия (и (или) пользования):* автомобильная дорога; платная автомобильная дорога; автомобильная дорога оборонного значения;
- *принадлежность к вспомогательным объектам воздействия (и (или) пользования):* защитные дорожные сооружения; искусственные дорожные сооружения; производственные объекты; элементы обустройства автомобильных дорог;
- *характер обслуживания основных элементов:* объекты дорожного сервиса; полоса отвода автомобильной дороги; придорожные полосы автомобильной дороги;
- *принадлежность к основным субъектам пользования:* владельцы автомобильных дорог; пользователи автомобильных дорог;
- *характер активных действий и (или) обязательств:* реконструкция автомобильной дороги; капитальный ремонт и содержание автодорог.

С использованием представленной классификации автором проведено исследование тенденций и выявлены основные проблемы процесса дорожного строительства в Приморском крае. В результате установлено, что постоянно функционируют на рынке услуг по дорожному строительству около 58 компаний, при этом лидирующее положение у региональных компаний. Оно же сохраняется за региональным дорожно-строительным бизнесом и на рынке проектных, ремонтных и вспомогательных видов услуг автодорожного строительства. Наряду с этим, определенную конкуренцию в сегменте проектных услуг дорожного строительства составляют компании Хабаровского края, Москвы, Санкт-Петербурга. В сегменте поставок дорожно-строительной габаритной техники лидерство закреп-

лено за компаниями Москвы, Санкт-Петербурга, Хабаровского края, Тюменской области.

Рассматривая непосредственно деятельность приморских компаний дорожного строительства за период 2001 - 2008 гг., было выявлено, что общее их количество было сокращено примерно на 10%; к настоящему времени действуют 25 компаний, при этом два предприятия считаются крупнейшими, определяющими развитие ситуации в отрасли (такие как ОАО "Примавтодор" и ЗАО "ТМК"⁵). Порядка 74% региональных компаний зарегистрированы как субъекты малого предпринимательства, что в свете предоставления трудо- и капиталоемких услуг требует необходимой численности сотрудников. По предположению автора, компании решают эту проблему, используя привлеченный труд иностранной рабочей силы либо путем перевода части сотрудников на внештатное положение. Описанная ситуация приводит к тому, что производительность труда в региональных компаниях отмечается тенденцией ежегодного роста и повышения влияния на формирование ВРП.

Иная картина при оценке других результатов деятельности региональных предприятий дорожного строительства: так, выявлена тенденция ежегодного сокращения бюджетных обязательств фирм за период 2001 - 2008 гг. (значения показателя составило 8% в 2008 г. по сравнению с 23% в 2001 г., т.е. в 2008 г. с 1 руб. доходов уплачено суммы налоговых отчислений в 3 раза меньше, чем в 2001 г.). Также сокращается степень влияния годового фонда оплаты труда персонала данных предприятий на формирование доходов населения, крайне низка степень воздействия на региональный рынок труда.

Вместе с тем оценка "видимых" результатов работы дорожно-строительных компаний края показывает, что за период 2003 - 2008 г. общая протяженность автомобильных дорог возросла, но отмечалась определенная нестабильность: так, в 2005 - 2006 гг. протяженность дорог была сокращена примерно на 10% по сравнению с 2003 г. по причине их плохого состояния вследствие неудовлетворительного устранения последствий природных чрезвычайных ситуаций, проходивших в отдельных муниципалитетах края в 2002 - 2004 гг. По итогам 2008 г. ситуация с увеличением протяженности автодорог в крае была исправлена, и их рост составил порядка 9% от уровня 2003 г. и более 20% за период 2007 - 2008 гг.

⁵ ЗАО "ТМК" ("Тихоокеанская мостостроительная компания") включено в перечень предприятий регионального значения Приморского края, утвержденный Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики (протокол от 24 февраля 2009 г. № 8).

⁴ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации: федер. закон от 18 окт. 2007 г. № 257.

Вместе с тем очевидна основная проблема дорожного хозяйства в крае: низкое качество технического состояния существующих дорог: так, если в 2003 г. доля относительно благоустроенных дорог (т.е. имеющих твердое покрытие) в крае составляла 87%, то по итогам 2008 г. значение показателя сокращено до 82%. По мнению автора, к этому привел ряд причин:

1. Стихийность, неурегулированность, а порой - дороговизна стоимости для местных бюджетов процесса разграничения краевой и муниципальной собственности на автодороги в крае. Установлено, что общая протяженность автодорог краевой формы собственности составляет 4925,7 км⁶, протяженность дорог, передаваемых в муниципальную собственность - 1654,0 км. Такая ситуация определяет существование "ничьих", "бесхозных" дорог и общее состояние благоустройства только 57% дорог в Приморье.

2. Несовершенство дорожно-строительных технологий. Особенностью состава почв и земельных ресурсов Приморского края является преобладание суглинистых и аллювиальных почв - крайне неустойчивых как основание для дорожного полотна. Это усугубляется сезонными разливами рек, затоплениями участков земли в результате паводковых наводнений, влиянием тайфунов и циклонов. С учетом применения приморскими строителями устаревших технологий ремонта и реконструкции дорог, при которых покрытие наносится порой на открытый грунт, долговечность работ дорожного строительства в крае весьма невелика.

3. Коррупционированность организаций дорожного хозяйства. В Приморском крае приоритетным источником финансирования дорожных работ, а следовательно дохода соответствующих организаций, являются бюджетные ассигнования, распределяемые на конкурсной основе. Процедура и особенности проведения конкурсных торгов, их открытость и публичность представляют немало оснований для коррупционных действий аффилированных фирм краевой власти. В этой связи качество работ, прочность и долговременность ремонта полотна отодвигают на срок поступления новых доходов дорожно-строительных организаций края и весьма им не выгодны.

Тем не менее, на основании приведенного выше можно сделать вывод, что ключевые предприятия дорожного хозяйства Приморского края образуют, в некотором смысле, довольно обособленный рыночный сектор, деятельность которого защищена от изменений внешней среды и стабильно устойчива, в том числе по причине государственного протекционизма и прямого бюджетного финансирования проектов и работ.

⁶ Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования, являющихся собственностью Приморского края: Постановление Администрации Приморского края от 27 июня 2007 г. № 157-па.

Приведенный вывод также подкрепляют данные анализа исполнения расходов краевого бюджета за 2006 - 2008 гг. Выявлено, что ежегодно в краевом бюджете планируется увеличение расходов на реконструкцию текущих дорожных сетей и строительство новых; в 2007 г. рост бюджетных инвестиций в 2007 г. в 6,8 раза происходил за счет продления краевой целевой программы "Дороги края" на период 2007 - 2010 гг. и согласования расходов по программе подготовки г. Владивостока к проведению Саммита АТЭС в 2012 г.⁷ В краевом бюджете на 2009 г. запланирован рост бюджетных инвестиций на дорожное строительство в 1,5 раза по отношению к 2008 г.; их сумма составит порядка 4,3 млрд. руб. (или около 5% в сумме расходов краевого бюджета на 2009 г.). Наряду с этим, сопоставленные расходы бюджета Приморского края на дорожное хозяйство и объема доходов дорожно-строительных предприятий показывает, что краевой бюджет "покрывает" не более 30% в объеме выручки упомянутых фирм и менее 5% выручки способны финансировать за счет средств своих бюджетов муниципальные образования края. Оставшаяся часть работ финансируется в большей части средствами федерального бюджета, а частично кредитованием предприятий дорожного хозяйства. По мнению автора такая ситуация существенно ограничивает перспективы развития дорожного хозяйства в Приморском крае.

Говоря об общероссийских стратегических направлениях развития дорожно-транспортной системы, важно отметить концептуальное намерение федеральных властей значительно повысить нагрузку со стороны транспортно-экспедиторских компаний на существующие дорожные сети российских регионов, особенно те, которые выделяются в качестве территорий с высоким динамизмом развития в современных условиях (Сибирь, Забайкалье, Дальний Восток). Это определяет необходимость масштабного увеличения дорожных сетей и коммуникаций не только межрегиональных дорог и трасс федерального значения, но и дорожных сетей на территории соответствующих краев и областей.

В силу вышеизложенного можно утверждать, что в Приморском крае до сих пор не разработан концептуальный документ, затрагивающий основы функционирования дорожного хозяйства и перспективы развития дорожных сетей. Данная ситуация представляется крайне неэффективной для управления регионом с повышенной плотностью автомобильного движения, низкими показателями густоты дорог и неустойчивыми технико-эксплуатационными характеристиками почвы. По мнению автора, концептуальная позиция развития дорожного хозяйства в Приморском крае

⁷ Отчеты о кассовом исполнении бюджета Приморского края за период 2006-2008 гг. Режим доступа: www.consultant.ru.

должна базироваться на формировании и предоставлении пользователям принципиально новой дорожной инфраструктуры. Можно выделить здесь несколько концептуальных положений:

1. Формирование модели дорожной сети, интегрированной в систему международных транспортных коммуникаций. Указанное направление полностью отвечает целям федерального закона от 18 октября 2007 г. № 257 “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации” и определяет необходимость пересмотра роли дорожной сети края в качестве важного коммуникатора и так называемой “главной транспортной оси” региона, обеспечивающей бесперебойное и комфортное передвижение по муниципальным образованиям края и в соседние территории Хабаровского края иностранным гражданам, в первую очередь, из КНР (государства, граница с которым пролегает по земной суше). В этой связи первая перспектива развития дорожного хозяйства в Приморском крае автору видится в форме строительства принципиально новой дорожной сети, “главной транспортной оси” региона, интегрированной в транспортную систему соседнего Китая и обеспечивающей беспрепятственное передвижение к территориям всех муниципальных образований. Общая протяженность такой сети с учетом существующей дорожной системы может составить от 1500 до 3000 км.

2. Целесообразность инвестирования в совершенствование процессов технологического обновления стадий строительных работ (от “нулевого” прединвестиционного этапа строительства дорог до введения их в эксплуатацию и введения “института гарантийного срока” их использования), методов проведения ремонтов и строительства дорожного полотна, производственных процессов и используемого сырья. В этой связи второе перспективное направление развития дорожного хозяйства можно представить в форме кардинальной реконструкции порядка 20% региональных автодорог (2309,8 км), с использованием новых технологических подходов и применением альтернативных инновационных строительных материалов.

3. Формирование полноценных дорожных сетей, обеспечивающих потребности населения и бизнеса в городах и районах края, отличающихся высоким динамизмом развития, внешнеэкономических связей, сравнительно высокой плотностью населения (юго-восток края). Учитывая возросшую “автомобилизацию” жителей Приморского края за последние двадцать лет и пропускную емкость дорог краевого центра (Владивостокского городского округа), спроектированных в 60-х гг. прошлого столетия, можно сказать, что в городе давно назрела необходимость масштабного

строительства дорожных развязок и автострад типа “хайвэй”, обеспечения надлежащего качества внутридомовых и межквартальных дорог. В этой связи третьим перспективным направлением развития дорожного хозяйства в Приморском крае может стать проведение работ по инвентаризации межквартальных и внутридомовых дорог с целью их последующей передачи на баланс муниципалитетам и осуществление значительных реконструкций и ремонтов данных сетей.

На базе использования авторской методики по определению суммы требуемых инвестиций на указанные перспективные направления рассчитано, что их общая сумма составит 558 660 млн. руб., это на несколько порядков превышает сумму расходов краевого бюджета на дорожное строительство за последние три отчетные года и требует построения качественно иной схемы финансирования и расширения круга учреждений, участвующих в процессе разработки проектов, в финансировании, строительстве, пользовании, содержании дорожной сети края. Немаловажным вопросом здесь будет выступать оценка влияния столь масштабных инвестиций на другие сферы социально-экономического развития края.

Для комплексного исследования социально-экономической эффективности от реализации инвестиционных проектов в области дорожного строительства автором осуществлена оценка влияния бюджетных инвестиций на важнейшие макроэкономические показатели развития края (ВРП, доходы населения, стоимость основных средств, наполнение доходной части консолидированного бюджета края, рост перевозок пассажиров и грузоперевозок).

На основе проведения регрессионного анализа определено, что наибольшее влияние 1%-го роста инвестиций происходит на увеличение стоимости основных средств в крае (+0,14%), наименьшее - на сумму налоговых доходов консолидированного бюджета края (+0,003%). Достаточно устойчивое влияние окажет строительство новых дорог на рост денежных доходов населения (+0,11%), что в целом обоснованно из-за вовлечения в этот процесс большого количества занятых на строительстве и в смежных областях. Вместе с тем влияние на активность перевозок пассажиров и грузоперевозок в крае оценивается как достаточно слабое, соответственно, 0,06 и 0,08%, по причине существенного влияния на эти показатели иных факторов, неучтенных в расчете.

Таким образом, необходимость осуществления инвестирования в проекты дорожного строительства в Приморском крае определена важными объективными причинами, а реализация упомянутых проектов способна стимулировать положительные последствия социально-экономического развития края.

Поступила в редакцию 04.07.2009 г.