

ФОРМИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО СОЦИАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СООТВЕТСТВИИ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

УДК 330.322

Андрей Александрович Деркач,
аспирант кафедры Налогов и налогообложения МЭСИ
Тел.: 8 (495) 442-72-98,
Эл. почта: 9975547@gmail.com

В статье рассмотрены проблемы формирования Инвестиционного социального бюджета в соответствии с обоснованными нормативами и платежеспособным спросом объектов социальной сферы.

Ключевые слова: инвестиционный социальный бюджет, нормативная потребность, платежеспособный спрос, объекты социальной сферы, социальные услуги.

Andrey A. Derkach,
Post-graduate student of Taxes and Taxation Department, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics
Tel.: 8 (495) 442-72-98,
E-mail: 9975547@gmail.com

FORMATION OF SOCIAL INVESTMENT BUDGET IN ACCORDANCE WITH STATE INVESTMENT POLICY

Problems of formation of Social investment budget in accordance with reasonable standards and effective demand of social facilities have been reviewed in this article.

Keywords: social investment budget, standard requirement, effective demand, social facilities, social services.

1. Введение

В рамках данной статьи под Инвестиционным социальным бюджетом понимается часть расходов федерального бюджета, направляемая на финансирование капитальных вложений в отрасли социальной сферы. Инвестиционный социальный бюджет должен рационально распределяться между всеми направлениями социального инвестирования. В экономическом смысле задача распределения Инвестиционного социального бюджета выражается в установлении рациональных коэффициентов «общественной значимости» выделения бюджетных средств в социальную сферу.

Формирование Инвестиционного социального бюджета ведется по следующим направлениям:

- оценка потребностей отраслей социальной сферы в капитальных вложениях (обоснованного платежеспособного спроса) с учетом региональных различий;

- сопоставление обеспеченности основными фондами каждой из отраслей в определенном регионе со средним по Российской Федерации уровнем.

После предварительного формирования альтернативных показателей распределения Инвестиционного социального бюджета, выполняется более углубленная их корректировка с целью установления оптимальных параметров, которые должны учитывать как среднероссийский уровень обеспеченности социальных отраслей-реципиентов основными фондами, так и специфические особенности территорий. Ясно, что итоговым результатом данного алгоритма является формирование социальной части адресной инвестиционной программы на соответствующий финансовый год.

Рассмотрим основные этапы реализации предлагаемого алгоритма формирования Инвестиционного социального бюджета.

2. Начальный этап формирования Инвестиционного социального бюджета

На начальном этапе учреждениями отраслей социальной сферы представляются инвестиционные заявки. Представленные материалы прорабатываются на предмет предварительной оценки принципиальной возможности и эффективности их реализации. Сложность содержательного (измерительного) выполнения указанного анализа состоит в том, что для объектов социального назначения не разработаны общепринятые методики расчета показателей как нормативной потребности, так и их эффективности.

Один из основополагающих принципов рациональности инвестиционных решений заключается в сравнительном анализе стоимости затрат и результатов для выбора варианта вложений, который обеспечит максимальную эффективность. Обоснование и разработка методики стоимостного (денежного) определения результатов (выгод) инвестирования в проекты социального сектора позволит применить к данным объектам общенаучные показатели экономической оценки эффективности инвестиционных вложений. С этой целью разработан потенциально применимый в бюджетной практике, формализованный подход расчета стоимостных результатов (выгод) инвестиций в отрасли социальной сферы, который обобщенно представляется формулой:

$$U = N \times C \times k \quad (1)$$

где: U – стоимостная оценка планируемого годового объема оказываемых социальных услуг в результате реализации проекта;

N – плановый объем услуг в год;

C – удельные текущие затраты на оказание конкретного вида социальных услуг;

k – коэффициент «общественной значимости» данного вида услуг.

Коэффициент «общественной значимости» определенного вида социальных услуг предлагается рассматривать в качестве аналога показателя учета прибыли (или параметра рентабельности) коммерческих проектов. Этот коэффициент выражает собой измеряемую величину, которая позволяет рассчитать стоимостные результаты (выгоды) предоставления отдельного вида социальных услуг на основе затратной компоненты и обеспечивает определение итоговых количественных показателей эффективности инвестиционных социальных проектов.

При расчете в стоимостном выражении величины выгод от инвестиций в объекты социальной сферы должны учитываться следующие факторы:

- стоимость альтернативных вариантов использования вложенных средств (т.е. условно средняя норма рентабельности капитала);

- уровень обеспеченности населения рассматриваемым видом социальных услуг на предполагаемой территории инвестирования (пункте строительства) по сравнению с установленным нормативом или средним показателем обеспеченности (например, на 1000 человек);

- экспертная оценка приоритетности необходимых социальных объектов.

Учет перечисленных факторов при определении значения коэффициента «общественной значимости» осуществляется с использованием следующего алгоритма. Исходное значение коэффициента принимается на базе двух корректирующих коэффициентов, первый из которых отражает альтернативную стоимость использования капитала и определяется:

$$k_1 = 1 + r \quad (2),$$

где: r – средняя норма прибыли (или средняя банковская ставка) в десятичных дробях.

Второй корректирующий коэффициент k_2 рассчитывается как отношение нормативного уровня обеспеченности рассматриваемым видом социальных услуг, по которому анализируется инвестиционный проект, к фактическому значению

соответствующего показателя обеспеченности услугой населения территории, на которой намечается строительство (реконструкция, расширение) объекта социальной сферы. Величина сводного коэффициента, полученная как среднеквадратичное значение k_1 и k_2 , повышается или понижается в соответствии с результатами экспертной оценки степени приоритетности рассматриваемого объекта и формализуется в виде третьего корректирующего коэффициента k_3 . Экспертная оценка устанавливается по бальной шкале:

2 балла – высокая степень приоритетности реализации инвестиционного социального проекта;

1 балл – существует потребность осуществления проекта;

0 баллов – нейтральный уровень;

–1 балл – нет необходимости реализации проекта;

–2 балла – отрицательная оценка проекта.

На основе экспертной оценки рассчитывается обобщенная средняя оценка в баллах как среднее арифметическое значение оценок по группе. Далее определяется относительная величина «степени приоритетности» проекта как частное обобщенной средней оценки к максимальной. На основе полученного значения степени приоритетности устанавливается величина коэффициента k .

Вместе с тем, анализ выгод и затрат по отдельному инвестиционному проекту, также как и сравнительный анализ альтернативных проектов предполагают необходимость учета фактора времени. В этой связи с целью обеспечения корректности указанных сопоставлений представляется целесообразным использовать методику дисконтирования, которая широко применяется в практике финансового и инвестиционного анализа. Таким образом, для анализа и отбора инвестиционных проектов предлагается показатель «общественной эффективности», который рассчитывается как отношение результатов осуществления проекта в виде стоимостной оценки объема создаваемых проектом социальных услуг за вычетом текущих затрат к дисконтированным бюджетным инвестициям, вложенным в проект.

В целом, предварительная инвестиционная программа для социальной сферы формируется из проектов, прошедших процедуру оценки по критерию «общественной эффективности». Объем предварительной программы лимитируется параметрами Инвестиционного социального бюджета. Далее включенные в предварительную инвестиционную социальную программу проекты группируются по определенным (отраслевой, территориальной) признакам. Определяется удельный вес каждой группы в общем объеме проекта Инвестиционного социального бюджета. Полученные удельные веса являются рациональными коэффициентами распределения средств Инвестиционного социального бюджета.

Данные коэффициенты распределения, в целом, отражая специфику инвестиционных потребностей в отраслях социальной сферы, не учитывают общегосударственные тенденции в динамике их обеспеченности основными фондами. Вместе с тем, данный показатель должен быть объектом классического мониторинга с целью снижения риска нарастания диспропорций между территориями в обеспеченности населения услугами учреждений социальной сферы, и, как следствие, межрегиональной дифференциации качества социальных услуг.

Поскольку капитальные вложения в овеществленной форме представляют основные фонды, логично, что объем инвестиций в отрасль зависит и от состояния уже эксплуатируемых в ней основных фондов. Одними из основных параметров, отражающих состояние основных фондов в отраслях социальной сферы, являются обеспеченность основными фондами и коэффициент их износа. Эти показатели характеризуют ситуацию как с количественной, так и с качественной сторон.

Коэффициент износа основных фондов по видам экономической деятельности является общепринятым статистическим показателем. Его значения публикуются органами государственной статистики. Вопрос с расчетом обеспеченности отраслей социальной сферы основными фон-

дами обстоит несколько иначе. По сути, обеспеченность основными фондами характеризует оценку суммарной мощности учреждений отраслей социальной сферы в расчете на душу населения. Для упрощения далее обеспеченностью основными фондами принимается отношение к численности населения данной территории полной балансовой стоимости (без учета износа) основных фондов отрасли социальной сферы.

В отличие от общепринятого показателя фондовооруженности, при расчете обеспеченности отраслей социальной сферы основными фондами их стоимость соотносится не с численностью занятых на предприятии (в отрасли), а с численностью населения территории, т.е. с численностью конечных потребителей. Представляется принципиальным, что при этом оценивается эффективность отрасли не на базе требований менеджмента, а с социальных позиций.

Принятие среднего по стране значения обеспеченности социальных отраслей основными фондами в качестве нормативного позволяет осуществить переход к обоснованному прогнозированию уровня обеспеченности основными фондами отраслей социальной сферы. Критерием необходимости осуществления инвестиций в то или иное направление социальной сферы является параметр отставания (или опережения) конкретного региона в отраслевой обеспеченности основными фондами от среднероссийского норматива.

Таким образом, на первом этапе инвестиционные ресурсы бюджета распределяются между отраслями социальной сферы на основе расчета показателей, учитывающих социально-экономические особенности конкретного региона, и корректирующих коэффициентов (приближения к средним нормативам) обеспеченности основными фондами на территориальном уровне социальных отраслей. Корректировка (по формуле средней арифметической) значений коэффициентов распределения выполняется на втором этапе. Полученные в результате значения являются более обоснованными коэффициентами распределения инвестиционного бюджета.

3. Формирование уточненной инвестиционной программы, инвестиционного бюджета и отбор инвестиционных проектов

Следующим этапом алгоритма является формирование уточненной инвестиционной программы и уточненного инвестиционного бюджета. Для этого устанавливаются минимальные объемы распределения по социальным отраслям инвестиционных ресурсов, обеспечивающие воспроизводство основных фондов. Общая сумма Инвестиционного социального бюджета уменьшается на объемы финансирования по уже реализуемым проектам. С учетом данных положений и на основе откорректированных коэффициентов межотраслевого распределения инвестиций бюджета и общего объема Инвестиционного социального бюджета, рассчитывается инвестиционный бюджет отдельной отрасли.

На заключительном этапе проводится отбор (из заявленных) инвестиционных проектов для социальной сферы с целью принятия решения об оказании мер государственной поддержки на основании следующих основных принципов теории портфельных инвестиций:

- реализации государственной стратегии, отражающей цели инвестиционной политики (высокий темп экономического роста в целом по социальной сфере или отдельных социальных отраслей, низкий уровень безработицы, выравнивание уровня социально-экономического развития регионов);

- соответствия объема проектов инвестиционным ресурсам (соблюдение формата гарантированного государственного финансирования);

- оптимизации соотношения доходности и риска;

- управляемости инвестиционными проектами (обеспечение мониторинга и функций по реализации).

Таким образом, капитальные вложения в социальную сферу и бюджетные расходы на оказание мер адресной поддержки по реализации коммерческих инвестиционных проектов характеризуются общей природой; содержательно – представляют государственные инвестиции в перспективное разви-

тие территорий. Инвестиционный налоговый кредит, государственная гарантия, бюджетный кредит, государственное финансирование капитальных вложений предполагают временное (возмездное, возвратное) или безвозвратное отвлечение бюджетных средств с последующими аннуитетными социальными или бюджетными эффектами. Общность инвестиционной природы указанных расходов предопределяет целесообразность их отнесения к разделу капитальных.

4. Механизм эффективного управления бюджетными инвестициями

Вместе с тем, для эффективного управления бюджетными инвестициями должен быть сформирован механизм, комплексно учитывающий специфику и коммерческого, и социального направлений государственного инвестирования. Задача разработки такого механизма обуславливает актуальность изменения применяемых принципов формирования расходной части бюджета касательно инвестиций.

В частности, на смену действующим подходам формирования бюджетных инвестиционных программ без фактического учета результативности применения мер государственного инвестиционного стимулирования предлагается использовать комплексную (межведомственную, в т.ч. контрольно-финансовую и правоохранительную) оценку всех (включая строительно-коммуникационные) составляющих предполагаемых бюджетных инвестиций и обязательный транспарентный, публичный отбор наиболее эффективных инвестиционных проектов. Кроме того, значимым является организация системного механизма управления бюджетными инвестициями. Таким механизмом мог бы стать федеральный инвестиционный бюджет – сегмент бюджетных расходов, интегрирующих государственные инвестиционные функции. Принципиально, что возможна диверсификация средств, направляемых на текущие расходы и в инвестиционный бюджет.

Из основных позиций, отражающих перспективность механизма ин-

вестиционного бюджета в интересах инновационного и социального развития следует выделить следующие:

- потенциальная скоординированность инвестиционного бюджета с долгосрочным прогнозированием социально-экономического развития страны, что соответствует проводимой в настоящее время реформе бюджетного процесса, ориентированной на внедрение среднесрочного финансового планирования по результатам;
- возможность формирования инвестиционного бюджета на базе экономических ориентиров, учитывающих фактические финансовые, материальные, трудовые ресурсы и перспективы их рационального использования с целью реализации стратегических направлений инновационного развития национальной экономики.

Наряду с государственными капитальными вложениями на основе инвестиционного бюджета могут формироваться альтернативные источники и механизмы инвестирования в отрасли социальной сферы. Инвестиционное бюджетирование для социальной сферы реализуется в рамках создания единой комплексной системы управления государственными инвестициями. В этом случае инвестиционные программы в большей степени координируются со стратегией развития национальной экономики в соответствии с инвестиционной политикой.

5. Заключение

В настоящее время в Российской Федерации функции государственного регулирования и координации инвестиционной деятельности размыты: их реализуют различные федеральные органы и ведомства, каждый в пределах своей компетенции. В этой связи важное практичес-

кое значение приобретает успешное решение задачи по уточнению и систематизации указанных государственных функций в отношении субъектов инвестиционной деятельности в социальной сфере. Реализация изложенных предложений организационно-экономического характера позволит сформировать обоснованный Инвестиционный социальный бюджет, направленный на перспективное развитие отраслей социальной сферы.

Литература

1. Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» – www.kremlin.ru
2. Указ Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. № 597 – www.kremlin.ru
3. Указ Президента РФ «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» от 7 мая 2012 г. № 598 – www.kremlin.ru
4. Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 г. № 599 – www.kremlin.ru
5. Бабук И.М. Инвестиции: финансирование и оценка экономической эффективности. М.: ВУЗ – Юнити, 1996.
6. Бусыгин К.Д. Структура государственных расходов на социальную сферу: опыт развитых стран / К. Д. Бусыгин // Мест. самоупр. в РФ. – 2010. – № 1–3. – С. 26–30.
7. Порядок оценки бюджетной и социальной эффективности инвестиционных проектов, реализуемых полностью или частично за счет средств бюджета муниципального образования // Муниципальная экономика. – 2010. – № 1. – С. 72–80.

8. Rosen H. Public Finance. II ed / Irwin, 1988, 195 p.

9. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.economy.gov.ru/minec/main>

References

1. Budget Message of the President of the Russian Federation «On fiscal policy in the years 2014–2016» – www.kremlin.ru
2. Presidential Decree « On measures for the implementation of state social policy « on May 7, 2012 № 597 – www.kremlin.ru
3. Presidential Decree «On improvement of public health policy « on May 7, 2012 № 598 – www.kremlin.ru
4. Presidential Decree «On measures for implementation of the state policy in the field of education and science» on May 7, 2012 № 599 – www.kremlin.ru
5. Babuk I.M. Investments: Financing and economic evaluation. M.: VUZ – Yuniti, 1996.
6. Busigin K.D. The structure of public expenditure on social services : the experience of developed countries / KD Busigin // Mest. samoupr. v RF. – 2010. – № 1–3. – S. 26–30.
7. Procedure for evaluating the effectiveness of fiscal and social investment projects implemented wholly or partly at the expense of the municipal budget // Municipalnaya ekonomika. – 2010. – № 1. – S. 72–80.
8. Rosen H. Public Finance. II ed / Irwin, 1988, 195 p.
9. The official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation [electronic resource] – Access mode <http://www.economy.gov.ru/minec/main>