

Р. Б. ГАБДУЛЛИН

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

В мировой практике государство в процессе регулирования инвестиционной деятельности принимает на себя одновременно несколько функций: первая – это регулирование (стимулирование или ограничение) общего объема капиталовложений частного бизнеса. По сути дела, это главная макроэкономическая функция по управлению инвестиционным процессом, осуществляемая через политику ссудного процента, денежно-кредитную, налоговую и амортизационную политики; вторая – это выборочное стимулирование капиталовложений в определенные предприятия, отрасли и сферы деятельности по средствам кредитных и налоговых льгот; третья – это прямое административное вмешательство в инвестиционный процесс с целью ввода или вывода определенных производственных мощностей путем согласования планов и действий крупнейших корпораций.

Обратимся к опыту латиноамериканских стран, с которыми существует определенная аналогия в экономическом развитии с Казахстаном. В этих странах в течение последних лет продолжается динамичное экономическое развитие.

Накопленный в развивающихся странах опыт в разработке и проведении инвестиционной политики позволяет, на наш взгляд, проанализировать его позитивные и негативные стороны, дать оценку результативности принятых мер, рассмотрев наиболее общие условия их эффективного осуществления.

В основе экономического роста в странах Латинской Америки лежит ряд факторов как эндогенного, так и экзогенного характера. В числе внутренних факторов существенную роль сыграли либерализация хозяйственной деятельности (проведенная приватизация), формирование адекватной современным реалиям финансовой системы, стабилизация денежно-кредитной сферы. Благоприятные эндогенные факторы способствовали притоку иностранных капиталов в экономику и интегрированности в мировое хозяйство [1].

Масштабная приватизация государственной собственности, начавшаяся в странах Латинской

Америки в конце 80-х годов XX в., привела к существенному снижению роли государства в качестве непосредственного субъекта хозяйственной деятельности. Об этом свидетельствует и сокращение расходов центрального правительства по отношению к ВВП. Например, в Мексике в 1991–1995 гг. среднегодовой показатель расходов федерального бюджета составил 16% ВВП по сравнению с 27% в 1985–1988 гг. Доля же государства в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась с 25,4 в 1994 г. до 15,2% в 2001 г. В Аргентине участие государства в капиталовложениях упало с 37,6 в 1987 г. до 9,8% к 2000 г. В Чили доля капитальных затрат в расходной части бюджета уже длительное время не достигает 1/5, а за 1997–2001 гг. сократилась с 19,2 до 16,5%, хотя их соотношение с ВВП выше, чем в Аргентине (на уровне 4%) [2].

Тенденция к снижению участия государства и относительному сужению инвестиционного поля его деятельности имеет долгосрочный характер. Так, в принятой Мексикой Национальной программе развития на 2002 – 2006 гг. предусматривается дальнейшее снижение доли государства на внутреннем рынке инвестиционных ресурсов примерно до 30% к 2006 г. по сравнению с 55% в 1995 – 2000 гг.

Произошло изменение отраслевой ориентации капитальных расходов государства. Поскольку многие сферы промышленности в ходе приватизации перешли в частные руки, главной областью государственных капиталовложений в экономически более развитых странах региона стала инфраструктура. При инвестировании в объекты инфраструктуры активно используется частный национальный и иностранный капитал. Подобное сочетание призвано компенсировать дефицит государственных финансовых ресурсов на строительство и содержание объектов энергетики, транспорта, связи; привлечь частные капиталы в производственный сектор путем создания гарантированных рынков сбыта и уменьшения степени риска капиталовложений; выработать механизмы долгосрочного сотрудничества го-

сударственного и частного секторов. Так, в Чили с 1998 г. стала применяться система концессий объектов транспортной инфраструктуры частным компаниям, которые несут ответственность за строительство новых и эксплуатацию уже действующих дорог, мостов, терминалов и т.д. [3]. Одновременно в чилийском казначействе учрежден целевой фонд, средства которого используются для предоставления государственных гарантий при сооружении объектов инфраструктуры.

На протяжении 90-х годов изменялись формы инвестиционной деятельности государства. В частности, в ряде латиноамериканских стран этот процесс во многом осуществляется через банки развития, которые действуют в рамках общей финансовой политики государства. Несмотря на снижение их позиций в экономической жизни, они сохранили свое влияние в качестве крупных институтов развития инвестиционного типа. Среди них в первую очередь можно выделить: в Мексике – NAFIN (Nacional Financiera S. A. – Национальная финансовая корпорация), в Бразилии – BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Economico y Social – Национальный банк экономического и социального развития), в Чили – CORFO (Corporaci3n de Fomento – Корпорация развития), в Перу – COFIDE (Corporaci3n Financiera de desarrollo – Финансовая корпорация развития), в Колумбии – IFI (Instituto de Fomento Industrial – Институт промышленного развития) и др. Их кредитные ресурсы концентрируются на таких направлениях, как малый и средний бизнес, сельское хозяйство, внешняя торговля, городское хозяйство. Кредиты этих банков выступают в качестве альтернативного источника средств для финансирования бюджетных расходов по инвестициям. В рамках рыночной системы эти банки стали действовать в основном на условиях самокупаемости. Мобилизация ресурсов ими осуществляется путем размещения на внутреннем рынке ценных бумаг, эмитируемых как от своего имени (под гарантию государства), так и по поручению правительства.

BNDES принимает активное участие в реализации государственных инвестиционных программ и проектов, имеющих важное значение для всего хозяйственного комплекса страны.

Сумма кредитов, предоставление которых одобрено на протяжении 1998 – 2000 гг., составила 44,5 млрд долл., а объем его ресурсов превысил в конце 2000 г. 55 млрд. Среди основных направлений его инвестиционной деятельности – модернизация промышленных предприятий; внешняя торговля, включая предоставление кредитов на технологическое перевооружение экспорториентированных предприятий; строительство объектов производственной инфраструктуры; программы и проекты по развитию среднего и малого бизнеса; проекты социального значения и др.

Помимо банков развития инвестиционная деятельность государства осуществляется через систему трастовых фондов сугубо целевого назначения. Их средства формируются за счет государственных трансфертов, взносов предпринимательских ассоциаций и объединений, кредитов международных финансовых организаций. Они могут создаваться в рамках центрального банка, банков развития, специальных административно-финансовых и хозяйственных формирований. Средства фондов могут расходоваться на строго целевой основе, т.е. в рамках задач, сформулированных правительством при учреждении этих фондов.

В рамках Банка Мексики (центральный банк) и под его контролем созданы, например, Фонд гарантии и развития сельского хозяйства, Специальный фонд финансирования сельского хозяйства, Специальный фонд технической помощи и гарантии сельскохозяйственных кредитов, Фонд гарантии и развития рыбной промышленности. Источники ресурсов – внутренние и внешние: переучетные операции в Банке Мексики, поступления в счет погашения ранее выданных кредитов, дотации федерального правительства, доходы от эмиссии собственных финансовых инструментов, займы Межамериканского банка развития и Всемирного банка.

В Аргентине участие государства в инвестиционном процессе базируется на двух основных законах – о финансовом администрировании и государственных инвестициях. Первым регулируются административная деятельность правительственных структур по формированию и исполнению бюджетной политики (в том числе и в области инвестиционных государственных программ), а также контролю за исполнением бюд-

жета; вторым – их функции по выработке и реализации программ государственных капиталовложений на всех этапах их движения.

Работа официальных органов в этой области (их функции, полномочия, соподчиненность) определяется национальной системой государственных инвестиций. Последняя представляет собой совокупность принципов, норм и механизмов по разработке, утверждению и реализации государственных инвестиционных проектов и программ, контролю за их исполнением, порядку подготовки и предоставления отчетности, организации информационного обеспечения.

Широко применяется на практике метод скользящего планирования государственных инвестиционных проектов в рамках трехлетнего периода. Он позволяет проводить более скоординированную инвестиционную политику и своевременно вносить необходимые коррективы с учетом итогов каждого бюджетного года и складывающейся рыночной конъюнктуры.

С середины 90-х годов капитальные затраты государства подразделяются на три категории:

прямые реальные инвестиции – использование государством бюджетных ресурсов на приобретение недвижимости (земли и строений), закупка машин, оборудования, технологий и т.д.;

капитальные трансферты – ассигнования министерствам, ведомствам, региональным органам власти на капитальные затраты;

финансовые инвестиции – государственные кредиты различным государственным структурам для реализации инвестиционных проектов. [4].

Капитальные трансферты осуществляются преимущественно через специальные фонды (61,4% общей суммы капитальных трансфертов в 2003г.) из них: Фонд социальной и физической инфраструктуры провинции Буэнос-Айрес – 27,04%, Национальный жилищный фонд – 25,46%, Специальный фонд развития электроэнергетики – 8,92%. Трансферты в эти фонды составили в 2003 г. 1,5 млрд песо (около 0,4 млрд долл.). Средства ассигнуются, как правило, через региональные институты, выполняющие соответствующий круг задач.

В Колумбии общий порядок государственного участия в инвестиционной деятельности устанавливается в соответствии с конституцией,

статьи которой требуют разработки национального плана развития, состоящего из двух частей – общей и инвестиционного плана государственных предприятий. Национальный план инвестиций утверждается специальным законом, который имеет верховенство над остальными. Все инвестиционные проекты, финансируемые из центрального бюджета, с 1989 г. в обязательном порядке заносятся в специальный банк проектов (BAPIN), руководство которым осуществляет Национальный департамент планирования. [5]. Он проводит первоначальную оценку проектов, предложенных государственными ведомствами и организациями, запрашивая у них в случае необходимости дополнительную информацию.

Инвестиционные возможности государства определяются исходя из прогноза состояния государственных финансов на ближайшие два года и зависят от параметров государственной задолженности. После этого составляется финансовый план, который вместе с проектом бюджета, программой внешнего финансирования и квотами инвестиций передается на рассмотрение Национального совета по экономической и социальной политике (CONPES).

Несмотря на достигнутые положительные результаты, система составления плана государственных капиталовложений несовершенна. Инвестиционный бюджет центрального правительства Колумбии по итогам 2001 г. исполнен на 93,3%, сумма неосвоенных средств составила 584,2 млрд песо (свыше 25 млн долл.). [6]. В связи с этим в 2002 г. принято решение о создании так называемой комиссии по доходам государственного сектора, которая должна будет проанализировать структуру доходов центрального правительства и департаментов и распределение фискальной нагрузки между различными сегментами госсектора и уровнями власти для предоставления рекомендаций правительству о внесении необходимых коррективов.

Таким образом, в спектре дальнейших институциональных преобразований, на основе опыта стран Латинской Америки, в инвестиционной сфере одной из важнейших задач для трансформационной экономики Казахстана являются реализация целевых инвестиционных программ, регулирование и стимулирование инвестиционной активности, что требует пересмотра и определен-

ной перестройки действующей системы государственного управления в области инвестиционной политики.

Направление бюджетных капиталовложений непосредственно в приоритетные отрасли должно осуществляться посредством существующих и создаваемых государственных финансовых организации развития, основной деятельностью которых будет заимствование средств на внешнем и внутреннем рынках ссудного капитала, а также средств институциональных инвесторов для их совместного участия в финансировании инвестиционных проектов.

В целом для достижения поставленных целей институты развития должны сформировать единую систему, устойчивое функционирование которой должно основываться на принципах децентрализации, специализации, конкуренции и транспарентности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Перов М.* Инвестиционная политика в развивающихся странах // Внешняя торговля. 1994. №9.
2. Superintendencia de Valores y Seguros. Deuda por emisión de bonos de empresas. Santiago de Chile.
3. *Романова З.* Чили в поисках решений // МЭ и МО. 1998. №6.
4. *Белов Д.* Изменение экономической функции государства: опыт латиноамериканских стран // МЭ и МО. №6. 1996.
5. *Анулова Н. Г.* Денежно-кредитное регулирование: опыт развивающихся стран. М., 1992.

#### Резюме

Мемлекеттік инвестициялық саясатты кешенді бағдарламаға интеграцияланғанда, ол экономикалық жағынан мейлінше тиімді болатыны көрсетілген.

#### Summary

Thus, it is possible to assert, that the state investment policy is more effective, if it is integrated in the complex program stimulating economic development and, hence, forming favorable climate in investment sphere.