

Светлана Боган

НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь
e-mail: svetatan@tut.by
телефон +375 29 2676514

Инвестиции в общественные блага в Республике Беларусь

***Аннотация.** В статье рассматриваются инвестиции Республики Беларусь в общественные блага, государственная политика в этой области, оценивается ее эффективность и последствия для экономики страны.*

***Ключевые слова:** инвестиции, общественные блага, эффективность, структура инвестиций, государственная инвестиционная политика*

Введение

Общественное благо – благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами, и не может быть использовано индивидуально. Примером может послужить национальная безопасность, человеческий капитал (здравоохранение, образование), инфраструктура, охрана окружающей среды.

Инвестиции в основной капитал представляют собой совокупность затрат, направляемых на приобретение, воспроизводство и создание новых основных средств. Инвестиции в общественные блага усиливают социальную ориентацию экономической системы и приводят к достижению полезного эффекта для общества в целом. Такой эффект может быть также нематериальным, отложенным или косвенным.

В связи с такими специфическими особенностями общественных благ, как неконкурентность в потреблении и неисключаемость, производство и распределение общественных благ относится к основным функциям государства.

На практике, при инвестировании в общественные блага возникают следующие проблемы:

1. Проблема оценки эффективности инвестиций в общественные блага. В мировой практике существуют устоявшиеся методики оценки экономической эффективности. Тем не менее, особенность инвестиций в общественные блага заключается в том, что необходимо учитывать разные выгоды, как прямые, так и косвенные, отложенные, не только выгоды и издержки в рыночных ценах, но и социальные выгоды и социальные издержки. Поэтому вопрос о методике оценки остается открытым. Такого рода инвестиции можно оценивать по степени достижения целей, однако для этого они должны быть выражены количественно или, по меньшей мере, четко сформулированы, что не всегда просто сделать (например, инвестиции в культуру). Представляет сложность также разделение степени влияния факторов на конечный показатель (в какой степени на экономические показатели повлияли инвестиции в инфраструктуру, а в какой – другие аспекты проводимой экономической политики).

2. Процесс принятия решения об инвестициях в производство общественных благ государством сопряжен с проблемой выбора между экономической эффективностью и социальными целями. Чрезмерное инвестирование в общественные блага снижает экономическую мотивацию субъектов хозяйствования, негативно влияет на экономическую эффективность инвестиций в целом. Поэтому ответ на вопрос, сколько необходимо инвестировать в общественные блага, является одним из ключевых в экономической политике любого государства.

3. Выбор направлений инвестирования: в какие именно общественные блага направлять инвестиции. Значение выгод, получаемое от такого рода инвестиций, разное. Как правило, они неравномерно распределяются между различными слоями экономики и между различными группами населения, могут иметь перераспределительный характер. Вследствие неоднородности потребностей общества, часто решение о выборе инвестиционного проекта окончательно принимается политическим путем.

1. Инвестиции в общественные блага как часть инвестиционной политики Республики Беларусь

Производство общественных благ рассматривается в теории общественных благ, которая возникла в середине XX века в неоклассической теории. Родоначальниками концепции общественных благ можно назвать Э. Линдаля,

К. Виккселя, А. Пигу и П. Самуэльсона, которые дали определение общественных благ и поставили вопрос о провалах рынка, т.е. незаинтересованности частного сектора в долгосрочных инвестиционных проектах в общественные блага из-за их специфики. Инвестирование в производство общественных благ рассматривалось и в других направлениях экономической теории (традиционная немецкая теория государственных финансов, кейнсианство и др.).

В настоящее время в России, с которой Беларусь строит Евразийский экономический союз, проблема рассматривается в рамках реформирования общественного сектора, развития государственно-частного партнерства. Проводятся междисциплинарные исследования в области проектного и инвестиционного менеджмента, когда стандартные для частного инвестиционного процесса показатели доходности и окупаемости применяются при оценке эффективности государственных инвестиций в общественные блага. Вопрос рассматривается как в теоретическом, так и в практическом контексте.

В Республике Беларусь такому вопросу не уделялось должного внимания. Проблема эффективности государственных инвестиций, в том числе в общественные блага, лишь с недавних пор, после валютных кризисов, встала на повестку дня. На протяжении многих лет выбор происходил не в пользу экономической эффективности, когда большая часть государственных инвестиций осуществлялась не на рыночных принципах.

В Республике Беларусь долгие годы инвестиции в общественные блага являлись одним из приоритетов государственной политики, включая инвестиции в человеческий капитал, инфраструктуру, национальную безопасность. Это можно проследить в таблице 1.

Как показано на данных таблицы 1, в течение всего рассматриваемого периода¹ инвестиции в основной капитал производственной сферы (сельское хозяйство, строительство и промышленность) лишь незначительно превышают инвестиции в общественные блага. При этом следует учитывать следующие моменты:

1. В республике действовали обширные программы поддержки строительства жилья. Так, в 2010 г. 52%, в 2014 г. – 32,6% [Статистический сборник 2015: 88] введенных тыс. кв. м. жилья было профинансировано за счет льготных кредитов через программы поддержки многодетных семей, военнослужащих и т.п. Т.е. фактически такие инвестиции также необходимо рассматривать в качестве инвестиций в общественные блага.

¹ До 2010 г. статистика была представлена по отраслям. С 2010 г. она перешла на виды экономической деятельности, однако пересчет инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности был осуществлен только данных с 2000 г. Поэтому в таблице отсутствуют данные за более ранний период.

Таблица 1. Удельный вес инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности, % к общему объему

Экономическая деятельность	2000	2005	2010	2014
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	7,2	13,6	17,8	10,0
Промышленность	26,4	24,4	21,2	28,8
Строительство	1,4	3,0	4,1	2,0
<i>Производственная сфера*</i>	35,0	41,0	43,1	40,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	7,3	7,3	8,3	7,6
Транспорт и связь	13,4	15,0	9,9	10,2
Финансовая деятельность	1,8	1,1	0,9	1,0
Государственное управление	0,8	1,1	0,9	1,4
Образование	1,4	1,5	1,5	1,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6	2,6	2,2	2,1
Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг	5,9	6,4	3,4	2,6
<i>Общественные блага</i>	33,2	35,0	27,1	26,2
<i>Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям</i>	28,8	19,7	25,8	25,9
<i>Другое</i>	31,8	24,0	29,8	33,0

* Не включены инвестиции в «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», поскольку инвестиции в инфраструктуру относятся к инвестициям в общественные блага.

Источник: Статистический ежегодник 2015: 438.

2. Особенности экономической модели Республики Беларусь таковы, что коммерческие предприятия часто выполняют несвойственные им функции по достижению социальных целей, в частности, сохранению рабочих мест. Отсюда убытки, производство не пользующейся спросом продукции, затоваривание складов, низкая рентабельность и другие отрицательные эффекты. При этом в такие предприятия год за годом по различным государственным программам или напрямую через подписание декретов и указов инвестируются государственные средства, часто на льготных условиях. Все это происходило в таких масштабах, что ставки вновь выданных юридическим лицам кредитов в национальной валюте на срок свыше года – даже меньше ставки рефинансирования Национального банка, на срок свыше трех лет (а именно на такие сроки, как правило,

выдаются кредиты на модернизацию таких предприятий) – намного меньше (таблица 2), не говоря уже о ставках депозитного рынка. Поскольку экономическая целесообразность в осуществлении инвестиций в устойчиво неплатежеспособные предприятия, в закупке оборудования для выпуска невостребованной продукции и т.п. отсутствует, фактически такие инвестиции выступают как средство поддержки предприятий, сохранения рабочих мест, сохранения существующей экономической модели, т.е. их можно рассматривать как инвестиции в общественные блага. Официальная статистика по точным объемам таких инвестиций отсутствует в открытом доступе, поэтому масштаб происходящих процессов можно оценить только косвенно.

Таблица 2. Стоимость заемных средств в Республике Беларусь, %

Ставка	2000	2005	2010	2014
Ставка рефинансирования Национального банка Республики Беларусь (в среднем за период)	107,5	13,6	11,8	21,5
Ставка процентов по вновь выданным кредитам юридическим лицам на срок свыше года в национальной валюте	37,5	6,9	7,8	21,5
Ставка процентов по вновь выданным кредитам юридическим лицам на срок свыше 3 лет в национальной валюте	19,7	4,6	5,6	12,2

Источники: Бюллетень банковской статистики 2005, 2014.

Большой объем инвестиций в общественные блага отразился и на структуре инвестиций в основной капитал по формам собственности. В 2005 г. удельный вес государственных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал составил 51,2% [Статистический сборник «Беларусь 2015»]. Этот период характеризовался реализацией масштабных инвестиционных проектов социальной направленности. В дальнейшем, по мере нарастания кризисных явлений в экономике и неспособности государства придерживаться прежних направлений в инвестировании, его доля стала сокращаться и в 2014 г. достигла 37%. На сегодняшний день у государства нет средств, чтобы по-прежнему масштабно инвестировать в проекты, не приносящие экономических результатов.

Основным источником финансирования инвестиций в общественные блага со стороны государства выступает государственный бюджет. На протяжении всего периода с 2000-2010 гг. удельный вес этого источника в общем объеме инвестиций в основной капитал не опускался ниже 18,6%, а в 2005-2008 гг. превысил 25%. 2011 год, когда в связи с кризисом произошло его резкое сокращение до 12,4%, стал переломным. В 2014 г. за счет консолиди-

рованного бюджета было профинансировано 15,8% инвестиций в основной капитал и на 2015 г. ожидается его дальнейшее падение (12,4% по факту по итогам 9 месяцев 2015 г.).

Ежегодно в Республике Беларусь утверждается и реализуется Государственная инвестиционная программа (ГИП)². В основном в ГИП предусматривается финансирование инфраструктурных проектов (транспортная и инженерная инфраструктура, магистральные сети и т.п.), социальных объектов (строительство учреждений здравоохранения, образования и т.п.) и других инвестиций в общественные блага. Удельный вес ГИП в общем объеме инвестиций в основной капитал невелик и составил: 2,7% в 2007 г., 2,7% в 2011 г., 3,5% в 2014 г. Преимущественно (свыше 80%) они финансировались за счет средств бюджета.

В числе государственных программ, планируемых к реализации в следующие пять лет, инвестиции будут направляться на программы в сферах:

- обороны, правопорядка, безопасности,
- здравоохранения,
- образования,
- культуры,
- спорта,
- социальной интеграции инвалидов,
- обеспечения жильем и ЖКХ,
- науки,
- преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС,
- развития и содержания автомобильных дорог,
- развития транспортно-логистической системы,
- энергетики,
- охраны окружающей среды и использования природных ресурсов,
- информатизации.

Вместе с тем, на сегодняшний день в Республике Беларусь все чаще рассматривается вопрос об общей эффективности государственных инвестиций и необходимости более тщательного отбора проектов, получающих государственную поддержку, привлечению дополнительных источников. Все это связано в целом с неэффективным распределением государственных инвестиций и коснется инвестиций в общественные блага.

Специфика процессов производства и предоставления общественных благ обуславливает необходимость формирования стимулирующих механизмов, направленных на привлечение частных лиц в эту сферу. Во многих странах в качестве инструмента финансирования инвестиций в обще-

² Государственные инвестиционные программы реализуются с 2007 г.

ественные блага используется государственно-частное партнерство (ГЧП). В Республике Беларусь ГЧП, однако, пока не получило широкого распространения, как в других странах, хотя законодательная база для этого создается. Подписан Закон Республики Беларусь от 30.12.2015 №345-З «О государственно-частном партнерстве» Реализовался проект ПРООН «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь» (2013-2015 гг.). В том числе предусматривалась реализация пилотных проектов. Пока рано говорить о результатах, однако все это должно способствовать развитию ГЧП в Республике Беларусь и использованию данного механизма для привлечения частных инвестиций в сферу производства общественных благ.

Инвестиции в общественные блага позитивно отражаются на инвестиционном климате Республики Беларусь, что подтверждается результатами проводимых опросов коммерческих организаций, созданных с участием иностранного инвестора, о состоянии инвестиционного климата в Республике Беларусь (таблица 3).

В то же время, инвесторы негативно воспринимают требования осуществлять дополнительные инвестиции в общественные блага, что подтверждают данные таблицы 4.

В особенности четко это прослеживается в группе респондентов, осуществляющие деятельность в условиях преференциального режима³. Реализация инвестиционных проектов в условиях преференциальных режимов в Республике Беларусь часто связана с дополнительными условиями со стороны государства, в том числе осуществлением инвестором инвестиций в общественные блага. Это стало причиной разницы в восприятии данного фактора между респондентами, работающими в льготных и в общих условиях. Более половины таких субъектов хозяйствования воспринимают социальную нагрузку на инвестора как помеху осуществления инвестиционной деятельности.

³ В проводимых опросах выделялись следующие преференциальные режимы:

- в рамках инвестиционного договора (Декрета Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. №10),
- резиденты свободных экономических зон,
- субъекты хозяйствования, осуществляющие деятельность на территории средних, малых городских поселений, сельской местности (в рамках Декрета Президента Республики Беларусь от 7 мая 2012 г. №6),
- резиденты Парка высоких технологий,
- резиденты Китайско-Белорусского индустриального парка,
- резиденты специального туристско-рекреационного парка «Августовский канал».

Таблица 3. Уровень привлекательности институциональных факторов Республики Беларусь для иностранных инвесторов

Факторы	Уровень привлекательности факторов	Оценка уровня привлекательности ^а , %		
		Опрос 2013	Опрос 2014	Опрос 2015
1. Уровень развития системы телекоммуникаций и информатизации	плохой	20,0	4,7	5,9
	удовлетворительный	56,0	37,2	45,9
	хороший	24,0	52,3	43,7
2. Уровень качества инфраструктуры транспорта и логистики	плохой	18,0	3,5	3,0
	удовлетворительный	60,0	34,9	45,9
	хороший	22,0	50,0	45,9
3. Наличие и уровень квалификации рабочей силы, технических специалистов ^б	плохой	–	17,4	11,1
	удовлетворительный	–	46,5	46,7
	хороший	–	30,2	36,3
4. Уровень доступа к сырью, материалам и иным ресурсам ^с	плохой	28,0	9,3	10,4
	удовлетворительный	50,0	41,9	40,7
	хороший	22,0	19,8	22,2
5. Уровень доходов и покупательной способности населения	плохой	–	37,2	39,3
	удовлетворительный	–	46,5	48,9
	хороший	–	7,0	5,9
6. Уровень развития финансового рынка (в т.ч. создание развитой фондовой инфраструктуры)	плохой	–	36,0	31,1
	удовлетворительный	–	36,0	39,3
	хороший	–	5,8	5,2

^а В таблице не показан удельный вес респондентов, затруднившихся ответить, поэтому сумма меньше 100% на данную величину.

^б Наличие и уровень квалификации рабочей силы, технических специалистов зависят от инвестиций в образование.

^с Этот и следующий фактор характеризуют качество государственного управления.

Источники: опросы НИЭИ 2013-2015.

Таблица 4. Оценка социальных обременений инвестором

Факторы	Препятствие факторов	Оценка препятствия факторов, %					
		Опрос 2011	Опрос 2012	Опрос 2013	Опрос 2014	Опрос 2015	
						всего	в т.ч. осуществляющие деятельность в условиях преференциального режима
Система социальной нагрузки на инвестора при реализации инвестпроекта (комплексная застройка микро-работа, строительство дорог др.)	– препятствует в наибольшей степени	–	8,9	28,0	9,3	11,1	13,0
	– препятствует	–	21,5	38,0	20,9	29,6	41,3
	– не препятствует	–	31,1	24,0	18,6	17,8	26,1
	– затрудняюсь ответить	–	38,5	10,0	51,2	41,5	19,6

Источники: опросы НИЭИ 2011-2015.

Заключение

Сегодняшнее состояние белорусской экономики во многом является следствием инвестиционной политики Республики Беларусь прошлых лет. Инвестиции за счет бюджета (в отдельные годы превышающие четвертую часть всех инвестиций) в основном осуществлялись не на рыночных принципах, не делались выводы об их эффективности после завершения инвестиционных проектов. Произошло смещение приоритетов в пользу инвестиций в общественные блага в их широком понимании. В результате чего в современных условиях республика при проведении инвестиционной политики вынуждена иметь дело со следующими ограничениями:

- Доступность капитала уменьшается, балансовая задолженность растет,
- Внешний спрос сократился, проникновение на нетрадиционные рынки затруднено,
- Страна, пережив несколько макроэкономических кризисов, стала более восприимчивой к внешним потрясениям,
- Неэффективность многих сфер экономики, начиная от сельского хозяйства и заканчивая госуправлением,
- Увеличение запасов, которое стало следствием уменьшения спроса, а также избыточных производственных мощностей в результате непродуманной инвестиционной политики,
- Избыточная занятость в госсекторе,
- Преобладание крупных валообразующих предприятий, их обременение непрофильными видами деятельности, отсутствие коммерческой автономии,
- Высокая стоимость заемных средств, а также значительные объемы кредитов, выдаваемых на льготных условиях,
- Большая вероятность невозврата (полного или частичного, необходимости реструктуризации долга) уже инвестированных государственных средств,
- Внимание к социальным и другим приоритетам в ущерб экономическим, что привело к чрезмерному регулированию инвестиционной сферы и снижению заинтересованности национальных и иностранных инвесторов,
- Недостаточность капитала, чтобы продолжать инвестировать в модернизацию производства.

В настоящее время структура государственных инвестиций не является оптимальной для стимулирования стабильного экономического развития. Их эффективность низкая, в свою очередь получаемый социально-экономический эффект несоизмерен объему израсходованных средств.

К позитивным результатам инвестиций в общественные блага следует отнести:

- Высокий индекс развития человеческого капитала (50 место в 2014 г.),
- Высокий удельный вес населения с высшим образованием,

- Развитая транспортная инфраструктура,
- И другие.

В настоящее время необходимость проведения реформ не вызывает сомнений. Это не означает отказ от построения социально-ориентированной рыночной экономики, однако на сегодняшний день эта модель наиболее успешно реализована в таких странах, как Германия и др., с наиболее глубокими традициями ордолиберализма. Многие из ее основных постулатов на практике противоречат экономической и, в частности, инвестиционной политике Республики Беларусь. В инвестиционной сфере, как в никакой другой, необходим порядок, предсказуемость, подотчетность обществу и открытость. Необходима всесторонняя оценка инвестиций в общественные блага: эффективности, требуемого объема, направлений использования. Только тогда инвестиции в общественные блага станут положительным фактором будущего экономического роста Республики Беларусь.

Литература

- Бюллетень банковской статистики. Ежегодник, 2005, 2014 [Bulleted bankovskoi statistiki. Ejevodnik, 2005, 2014].
- Водяненко О.И., 2012, Автореферат диссертации на соискание степени к.э.н. по теме «Инвестиции в производство общественных благ», Саратов [Vodjanenko O.E., 2012, Avtoreferat dissertacii na soiskanie stepeni k.e.n. po teme "Investicii v proizvodstvo obschestvennich blag", Saratov].
- Государственная инвестиционная программа на 2015 год (утв. Указом Президента Республики Беларусь от 26.02.2015 №100) [Gosudarstvennaja investicionnaja programma na 2015 god (utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Belarus ot 26.02.2015 №100)].
- Maćczyńska E., Pysz P., 2013, *Liberalismus – Neoliberalismus – Ordoliberalismus*, Der vorliegende Text basiert auf einem Vortrag, den Piotr Pysz am 28. November 2013 vor dem IX. Kongress Polnischer Ökonomen in Warschau gehalten hat. Elżbieta Maćczyńska hat die Veranstaltung moderiert.
- Опросы НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь «Исследование инвестиционного климата в Республике Беларусь», 2011-2015 [Surveys "The study of the investment climate in the Republic of Belarus", NIEI Ministry of Economy of Belarus, 2011-2015].
- Оценить состояние инвестиционного климата в Республике Беларусь на основе опроса коммерческих организаций, созданных с участием иностранного инвестора: отчеты о НИР (заключ.) НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь за 2014, 2015 [Ocenit sostojanie investicionnogo klimata v Respublike Belarus na osnove oprosa kommercheskich organizacij, sozdannich s utschastiem inostrannogo investor: ottscheti o NIR (zaklutsch.) NIEI minekonomiki Respubliki Belarus za 2014, 2015].
- Стат. бюллетени «Финансирование и использование инвестиций в основной капитал по стройкам и объектам, предусмотренным в Государственной инвестиционной программе» за 2007, 2010, 2014 гг. [Stat. bulletedni "Finansirovanie i ispolsovanie investicii v osnovnoi capital po stroikam i objektam, predusmotrennim v Gosudarstvennoi investicionnoj programme" za 2007, 2010, 2014].
- Статистический сборник «Беларусь 2015» [Statistitscheskii sbornik "Belarus 2015."].
- Статистический сборник «Инвестиции и строительство», 2015 [Statistitscheskii sbornik "Investicii i stroitelstvo", 2015].

Investment in public goods in the Republic of Belarus

***Abstract.** This article reveals the situation of Belarusian investments in public goods and public policy. Its effectiveness and its impact on the national economy is also presented.*

***Keywords:** investment, public goods, efficiency, structure of investments, state investment policy*