

ИНВЕСТИЦИОННО-ЗАЕМНАЯ СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

СЕРГЕЙ ГЛАЗКОВ

консультант председателя Комитета государственных заимствований г. Москвы, канд. тех. наук

Илья Мещеряков

руководитель проекта направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения»

Фонда «Институт экономики города»

Для развития муниципальной инфраструктуры в соответствии с растущими потребностями муниципальные образования (МО) имеют объективную необходимость в значительных капиталовложениях, обеспечение которых является одной из важнейших задач бюджетной политики администрации МО. Инструментом для оптимизации управления такими капиталовложениями является инвестиционно-заемная система (ИЗС) МО.

Инвестиционно-заемная система МО предназначена для обеспечения управляемого взаимодействия двух составляющих ее подсистем (заемной и инвестиционной) для достижения единой цели — реализации инвестиционной программы МО за счет заемных средств. ИЗС МО — инструмент организации заимствований и управления финансовыми потоками в целях реализации инвестиционной программы МО.

ИЗС позволяет привлекать деньги в течение всего периода функционирования, обеспечивает постоянное присутствие МО (как эмитента, заемщика) на финансовом рынке и при этом осуществляет отбор, подготовку и реализацию новых инвестиционных проектов (ИП).

ИЗС должна обеспечивать выполнение **4 основных задач**:

- заимствование денежных средств на финансовом рынке в необходимых объемах, в том числе с помощью периодического выпуска облигационных займов;
- подготовку и реализацию инвестиционной программы МО;
- финансирование за счет заемных средств инвестиционной программы МО;

- мониторинг целевого использования и возвратности заемных средств, а также реализации инвестиционных программ.

Примерная структура инвестиционно-заемной системы МО представлена на рисунке.

Финансовые подразделения МО — отдел перспективного финансового планирования совместно с отделом долга — определяют предельные объемы инвестиционного бюджета и, соответственно, заимствований в текущем году. Предельные объемы заимствований определяются исходя из возможностей бюджета обслуживать и погашать долг в среднесрочной перспективе.

Учитывая данные о предельном объеме инвестиционного бюджета, отдел формирования инвестиционной программы формирует адресную инвестиционную программу, представляющую собой перечень объектов капитального строительства или реконструкции.

Администрация разрабатывает проект бюджета на очередной финансовый год и инвестиционную программу, финансирование которой предусмотрено в проекте бюджета. После принятия муниципальным собранием этих документов администрация МО приступает к их выполнению.

Реализация инвестиционной программы МО может создавать новую налогооблагаемую базу, которая будет генерировать дополнительные доходы, поступающие в бюджет МО. Рост доходов бюджета МО будет облегчать бремя по обслуживанию долга.

ЗАЕМНАЯ ПОДСИСТЕМА ИЗС

Основная задача заемной подсистемы — поддерживать необходимый объем заемных средств в течение всего срока финансирования инвестиционной программы. Для осуществления муниципальных заимствований, их обслуживания и погашения необходимо создать специальный орган исполнительной власти — подразделение заимствований МО (управления долгом).

В задачи подразделения заимствований МО входит:

- участие в планировании муниципальной программы заимствований;
- разработка проектов ежегодной Программы заимствований, бюджетных показателей, относящихся к долгу МО;
- подготовка стратегии заимствования и управления долгом МО;
- проектирование условий и параметров займов;
- привлечение займов и управление долгом;
- мероприятия по размещению займов (в том числе с помощью эмиссии МОЗ);
- управление долгом (выплата процентов по долгу, погашение займов, откуп облигаций, контроль за безопасным уровнем долга и пр.);
- формирование оптимальной структуры долга МО.

Обеспечением займов, помимо всех доходов бюджета, может служить внебюджетный резервный фонд, а также залоговый фонд, в котором сосредоточивается

имущество, специально выделяемое МО для этой цели.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОДСИСТЕМА ИЗС

Основная задача инвестиционной подсистемы — отбор инвестиционных проектов (ИП), а также разработка и реализация сетевого графика выполнения работ по инвестиционным проектам, включенным в инвестиционную программу МО, выполнения финансовых платежей, мониторинг реализации проектов. В МО должен быть принят нормативный акт о порядке отбора ИП.

Основной принцип работы ИЗС состоит в том, что все заемные средства направляются исключительно на финансирование инвестиционной программы МО.

Функционирование ИЗС носит циклический характер, что определяется:

- периодическим заимствованием денежных средств, которые переходят с финансового рынка в бюджет МО;
- регулярным обслуживанием займов и их плановым погашением за счет расходов бюджета МО;
- финансированием инвестиционной программы из бюджета МО;
- восстановлением средств залогового и резервного фондов;
- дополнительным притоком налоговых платежей в бюджет МО за счет ввода в строй новых объектов, т. е. расширения налогооблагаемой базы и др. На аналогичных принципах может быть построена ИЗС субъекта РФ.

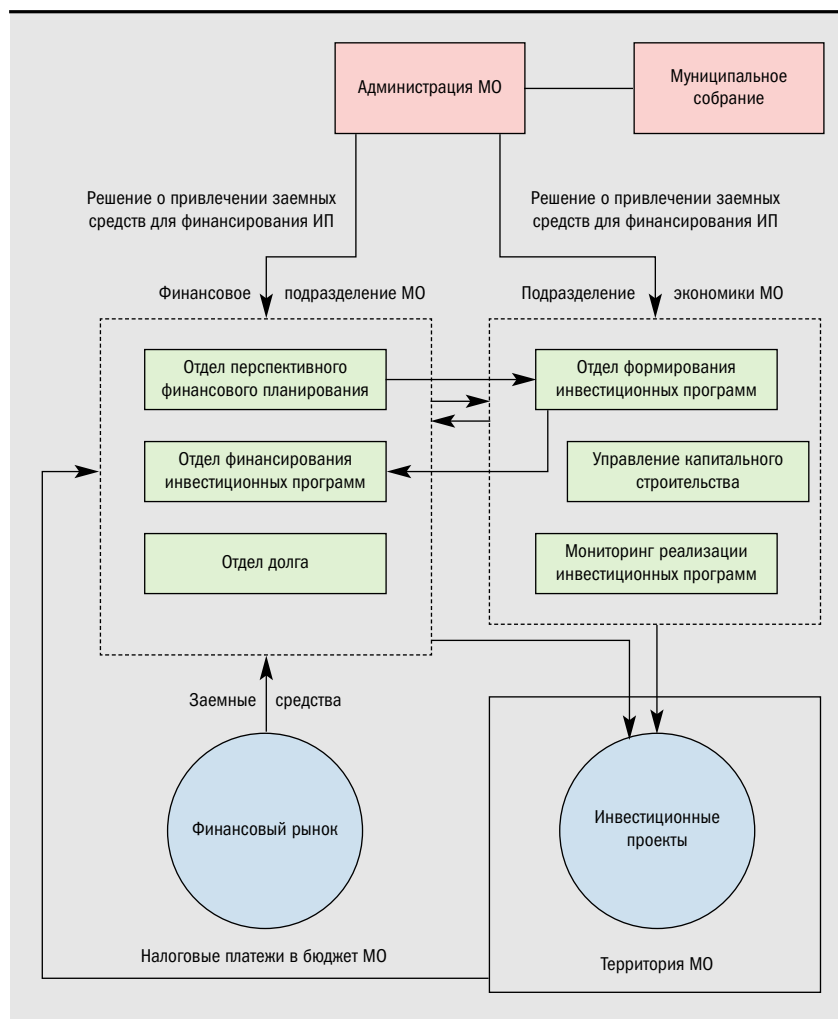
ПЕРСПЕКТИВНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Необходимое условие привлечения заимствований для финансирования капитальных вложений — наличие у муниципального образования перспективного финансового плана. Перспективный финансовый план составляется на 3–5 лет вперед и ежегодно корректируется, поскольку макроэкономические показатели, сбор налогов, исполнение бюджета за прошедший год, могут отличаться от запланированных.

В соответствии со ст. 174 Бюджетного кодекса РФ, исполнительный орган муниципального образования или субъекта Федерации обязан ежегодно готовить проект перспективного финансового плана.

До последнего времени перспективное финансовое планирование было затруднено по причине сложностей в прогнозировании нормативов отчислений. Сейчас, согласно Закону РФ «Об общих принципах местного самоуправления

СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИОННО-ЗАЕМНОЙ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



в РФ», установление нормативов отчислений на ограниченный срок не допускается. В соответствии со ст. 58 Бюджетного кодекса РФ, срок действия нормативов отчислений, установленных субъектом Федерации для муниципальных образований, должен составлять не менее 3 лет и может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Можно выделить две основные функции перспективного финансового плана.

Политическая функция. Перспективный финансовый план является публичным документом, в котором могут отражаться долгосрочные обязательства области по отношению к любым лицам (например, обслуживание и погашение долга или долгосрочные обязательства в рамках государственно-частного партнерства). Это существенный фактор улучшения имиджа и повышения инвестиционной привлекательности региона. Наличие и публикация перспективного финансового плана также являются необходимым условием реализации среднесрочных целевых программ — одного из условий внедрения БОР.

Аналитическая функция. Финансовая экономико-математическая модель, на основании которой составляются варианты перспективного финансового плана, может применяться для расчетов множества вариантов привлечения и погашения заимствований, финансирования инвестиционных программ, моделирования налоговой политики. Наличие такой модели полезно при проведении переговоров с вышестоящей и нижестоящими бюджетными организациями, кредиторами, инвесторами.

Наличие перспективного финансового плана — необходимое условие для прогнозирования долговой нагрузки на бюджет, планирования крупных инвестиционных проектов, целевых программ и внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

ПЛАН ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ

Для нормального функционирования ИЗС необходимо не только перспективное планирование долга, но и четкое ежедневное планирование обслуживания

долга и подрядных договоров в рамках финансового года.

План финансовых потоков инвестиционной программы (ПФПИП)¹, представляющий собой аналог кэш-фло, формируется из нескольких взаимосвязанных потоков денежных средств: подневного плана привлечения и возврата заимствований; плана финансирования объектов ИП; плана привлечения средств на покрытие кассовых разрывов; плана временного отвлечения на покрытие кассовых разрывов средств, привлеченных в целом для финансирования ИП. В идеальном случае ПФПИП должен представлять собой график с шагом в один день.

Заемное финансирование инвестиционных программ, в отличие от финансирования за счет текущих доходов, позволяет составить четкий план выплат подрядчикам в течение года и проводить им платежи в строгом соответствии с подтверждающими финансовыми документами.

Сотрудникам, ответственным за управление ПФПИП, необходимо будет решить: будет ли территория проводить эмиссию в 1 транш либо несколько траншей, когда понадобятся деньги на оплату авансирования и окончательную оплату по объектам инвестиционной программы. На некоторых объектах может работать один и тот же подрядчик, поэтому их финансирование может осуществляться не одновременно.

Что делать, если подрядчик срывает сроки либо увеличивает смету, а распределение этих рисков не учтено в договоре?

Во взаимодействии с отделом казначейского исполнения бюджета необходимо будет решать, в каких объемах и когда можно будет использовать средства займа для покрытия кассовых разрывов, когда и в каком объеме необходимо планировать новые выпуски и погашать старые.

Могут возникнуть и другие вопросы.

Есть опасения, что средства, поступившие на счет финансирования в результате размещения займа, тотчас в «пожарном» порядке будут направлены на финансирование текущих расходов. В принципе отвлечение средств займа на финансирование текущих расходов возможно, но, во-первых, только в рамках вышеназванного ПФПИП (т. е. исключая «пожарный» порядок принятия решений), во-вторых, только в форме покрытия кассовых разрывов. Другими словами, с одной стороны, необходимо соблюдать принцип единства кассы, с другой — venire на практике условное разделение

бюджета на бюджет текущих и капитальных расходов (бюджет развития). Цель формирования ПФПИП как раз и заключается в том, чтобы обеспечить реальное разделение текущего и капитального бюджетов.

Таким образом, функция формирования ПФПИП и управления им непосредственно связана как с управлением долгом, так и с финансированием объектов инвестиционной программы. Она призвана подготовить и обеспечить выполнение, мониторинг и корректировку внутригодичного финансового плана заимствований и инвестиций. Эта функция может быть нова для администрации, но мы полагаем, что повышение тщательности финансового планирования приведет в конечном счете к экономии бюджетных средств.

Отдел перспективного финансового планирования совместно с отделом долга определяет предельный объем инвестиционного бюджета и, соответственно, предельный объем заимствований в текущем году. Предельные объемы заимствований определяются исходя из возможностей бюджета отслуживать и погашать долг в ближайшие 3–5 лет. Если эта функция отсутствует, то предельные объемы заимствований определяются исходя из ограничений БК РФ для дефицита бюджета, чего абсолютно не достаточно.

Учитывая данные о предельном объеме инвестиционного бюджета, отдел формирования инвестиционных программ формирует адресную инвестиционную программу, представляющую собой перечень объектов капитального строительства или реконструкции.

На основании перечня проектов и информации, полученной от главных распорядителей средств инвестиционной программы, отдел финансирования инвестиционной программы готовит предварительный помесечный график финансирования объектов.

На основании информации, предоставленной отделом финансирования инвестиционной программы, казначейством, а также с учетом конъюнктуры финансового рынка отдел долга готовит проект ПФПИП и затем программу заимствований и расчет расходов на обслуживание долга. Исходной информацией для подготовки ПФПИП являются: график финансирования объектов, график финансирования текущих расходов, объемы привлечения заимствований.

В данном случае мы объединяем и решаем одновременно задачи разработки как среднесрочной программы заим-

ствований, так и программы привлечения заимствований на покрытие кассовых разрывов. На данном этапе совместно с отделом финансирования инвестиционной программы учитываются возможности генподрядных организаций: согласование графиков выполнения и финансирования работ, возможности предоставления генподрядчиками официально оформленных товарных кредитов.

ПФПИП является основой для заключения договоров с генподрядчиками, что позволит финансировать капитальные расходы в точном соответствии с графиком. В противном случае потребность в кредитах возникает «внезапно», а генподрядчики по несколько месяцев вынуждены ждать оплаты работ. Город или регион теряют на завышенных процентных ставках либо вынуждены оплачивать пользование ненужными им в данное время средствами.

Таким образом, оптимизация структуры управления заимствованиями и инвестициями в рамках ИЗС, в частности выделение подразделения, отвечающего за перспективное финансовое планирование и план финансовых потоков инвестиционной программы, позволит снизить расходы на обслуживание долга, существенно уменьшить кредитные риски и повысить доверие инвесторов и кредиторов, а подрядчики смогут получать финансирование по контрактам с точностью до 1 дня.

АЛГОРИТМ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ПРИВЛЕЧЕНИИ ЗАИМСТВОВАНИЙ

Порядок принятия решения о привлечении заимствования состоит из следующих фаз:

- формирование реестра инвестиционных потребностей и адресной инвестиционной программы;
- оценка инвестиционных проектов и выделение некупаемой части инвестиционных проектов;
- оценка возможности профинансировать адресную инвестиционную программу за счет заимствований, оценка кредитоспособности муниципального образования;
- разработка (корректировка) перспективного финансового плана, разработка плана финансовых потоков адресной инвестиционной программы;
- подготовка и проведение конкурса по выбору генерального агента по размещению облигационного займа либо банка, который предоставит кредит. ■

¹ Управление инвестиционно-заемными системами / Под ред. М. В. Климовича, С. М. Тумасянц. М.: ИД «РЦБ», 1998.