



К вопросу управления инвестиционно-заемной деятельностью городов и регионов

Илья Мещеряков
Фонд «Институт экономики города»

Экономическое развитие городов и регионов напрямую зависит от качества инфраструктуры, комфортности проживания людей, в частности от уровня благоустройства и развития дорог. Строительство и реконструкция этих объектов требует одновременного вложения больших объемов денежных средств. Удовлетворить потребность в них города и регионы могут с помощью привлечения займов на финансовых рынках.

Управление инвестиционно-заемной деятельностью предполагает осуществление ряда функций: отбор проектов; планирование ресурсов; проведение займов; осуществление финансирования; мониторинг проектов; погашение займов.

Случается, когда город или регион впервые привлекает в долг крупную сумму денежных средств, администрация еще не имеет практики выполнения некоторых важных функций. У большинства городов и регионов фактически отсутствуют такие функции управления, как перспективное финансовое планирование¹ (на срок от 1 года) и управление планом финансовых потоков (в рамках года).

Для того чтобы привлечь крупную сумму заемных средств, среднему или крупному предприятию необходимо как минимум разработать бизнес-план, включающий электронную

финансовую модель. Но пока еще не всем очевидно, что при привлечении займов то же самое должны делать города и регионы.

Почему так происходит? В первом случае менеджмент рискует средствами собственными либо собственников, во-втором — администрация рискует средствами налогоплательщиков.

ПЕРСПЕКТИВНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

На среднесрочном периоде планирование займов возможно только в рамках перспективного финансового планирования в целом. Перспективный финансовый план составляется на 3—5 лет вперед и ежегодно корректируется, поскольку макроэкономические показатели, сбор налогов, исполнение бюджета за прошедший год, вероятно, будут отличаться от запланированных.

При разработке и корректировке перспективного финансового плана, сотрудники, выполняющие эту работу, взаимодействуют с отделом налоговых доходов, отделом неналоговых доходов, бюджетным отделом, отделом долга.

Какому подразделению администрации должна быть придана эта функция? Очевидно, что перспективным финансовым планированием должно заниматься финансовое

подразделение. Было бы логично создать сектор перспективного финансового планирования в составе отдела составления бюджета или отдела, занимающегося прогнозированием доходов. Но, основываясь на существующей практике, сегодня не требуется внедрение перспективного финансового планирования данным подразделениям для повседневной работы.

Отделу муниципального долга подготовка перспективного финансового плана нужна для формирования программы займов, поэтому данный отдел поставлен в зависимость от скорости его подготовки. Практика Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга показала, что сотрудники, ответственные за перспективное финансовое планирование, должны быть освобождены от задач по обеспечению составления и текущего исполнения бюджета. В связи с этим функция подготовки перспективного финансового плана могла бы быть выделена в отдельное подразделение.

В зависимости от величины города или региона в типичную структуру финансового подразделения целесообразно ввести отдел перспективного финансового планирования.

УПРАВЛЕНИЕ ПЛАНОМ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ

Необходимо не только перспективное планирование долга, но и

¹ Пункт 1 ст. 174 Бюджетного кодекса РФ: «Перспективный финансовый план — документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных займов и финансированию основных расходов бюджета».

четкое ежедневное планирование обслуживания долга и подрядных договоров в рамках финансового года.

План финансовых потоков² инвестиционной программы (ПФПИП), представляющий собой аналог кэш-фло, формируется из нескольких взаимосвязанных потоков денежных средств: подневного плана привлечения и возврата займов; плана финансирования объектов инвестиционной программы (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.

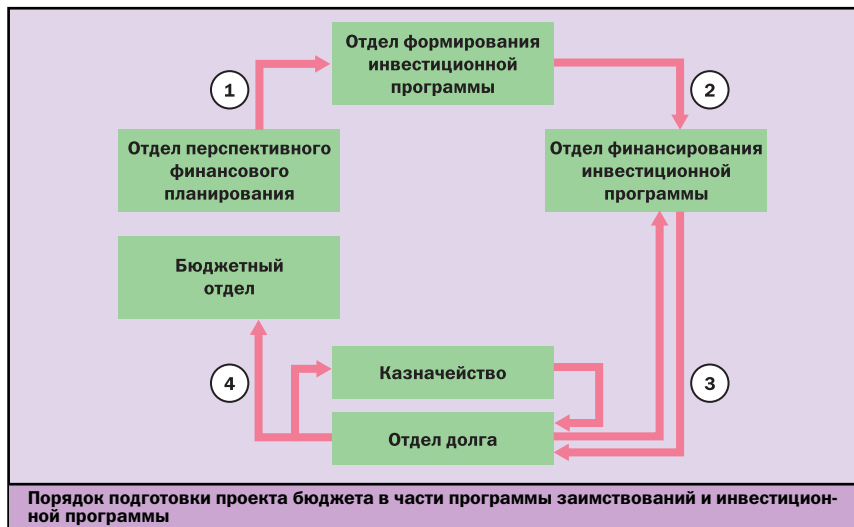
Заемное финансирование инвестиционных программ, в отличие от финансирования за счет текущих доходов, позволяет составить четкий план выплат подрядчикам в течение года и проводить платежи подрядчикам в строгом соответствии с подтверждающими финансовыми документами.

В большинстве случаев ситуация, к сожалению, иная. Капитальные расходы финансируются по остаточному принципу — «когда деньги будут», что является одним из факторов «недостаточной взаимной ответственности» между администрацией и подрядчиками.

Сотрудникам, ответственным за управление ПФПИП, необходимо будет ответить на вопросы:

1. Будет ли город проводить эмиссию одним либо несколькими траншами?

2. Когда будут нужны деньги на оплату авансирования и окончательную оплату по объектам ИП?



3. На некоторых объектах может работать один и тот же подрядчик, поэтому возможен вариант. Когда финансирование некоторых объектов не может быть одновременным?

4. В каких объемах и когда можно будет использовать средства займа для покрытия кассовых разрывов?

5. Когда и в каком объеме необходимо планировать новые выпуски и погашать старые?

6. Что делать, если подрядчик срывает сроки либо увеличивает смету?

Могут возникнуть и другие вопросы.

Есть опасения, что средства, поступившие на счет финуправления в результате размещения займа, тут же в «пожарном» порядке будут направлены на финансирование текущих расходов. В принципе отвлечение средств займа на финансирование текущих расходов возможно, но только, во-первых, в рамках ПФПИП (т. е. исключая «пожарный» порядок принятия решений), во-вторых, в форме покрытия кассовых разрывов. Другими словами, с одной стороны, необходимо соблю-

дать принцип единства кассы³, с другой — внедрить на практике разделение бюджета на бюджет текущих и капитальных расходов⁴ (бюджет развития). Цель формирования ПФПИП — обеспечить реальное разделение текущего и капитального бюджетов.

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 внутригодового финансового плана заимствований и инвестиций. Такая функция может быть для администрации новой, но, возможно, что повышение тщательности финансового планирования приведет в конечном счете к экономии бюджетных средств.

Рассмотрим этапы подготовки проекта бюджета в части программы заимствований и адресной инвестиционной программы, представленные на рисунке.

1. Отдел перспективного финансового планирования совместно с отделом долга определяет предель-

² Управление инвестиционно-заемными системами / Под ред. М. В. Климовича, С. М. Тумасянц. М.: РЦБ, 1998.

³ В соответствии со ст. 216 БК РФ «Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации исполняются на основе принципа единства кассы».

⁴ В соответствии со ст. 67 БК РФ «капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом».

ные объем инвестиционного бюджета и соответственно объем заимствований в текущем году. Предельные объемы заимствований определяются исходя из возможностей бюджета обслуживать и погашать долг в ближайшие 3—5 лет. Если такая функция отсутствует, то предельные объемы заимствований определяются на основании ограничений БК РФ для дефицита бюджета, чего абсолютно не достаточно.

2. Учитывая данные о предельном объеме инвестиционного бюджета, отдел инвестиционной программы формирует инвестиционную программу, представляющую собой перечень некупаемых инвестиционных проектов, другими словами, перечень объектов капитального строительства или реконструкции. (Более подробно об этом этапе рассказывается в статье Ф. Швеца на с. 76.).

Некоторые города и регионы, декларируя как цель привлечение заимствований — финансирование дефицита бюджета, направляют средства на финансирование текущих расходов, т. е. фактически проедают заемные средства, не создавая базы для экономического развития территории.

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

4. На основании информации, предоставленной отделом финансирования инвестиционной программы, казначейством, а также учитывая конъюнктуру финансового рынка, отдел долга готовит проект ПФПИП, а вслед за ним программу заимствований и расчет расходов на обслуживание долга. Графики финансирования объектов, текущих расходов, объемы привлечения заимствований являются исходной информацией для подготовки ПФПИП.

В данном случае объединяются и решаются одновременно задачи разработки как среднесрочной программы заимствований, так и

программы привлечения заимствований на покрытие кассовых разрывов. На этом этапе совместно с отделом финансирования инвестиционной программы учитываются возможности строительных организаций: согласование графиков выполнения и финансирования работ, возможности предоставления подрядчиками официально оформленных товарных кредитов.

ПФПИП — основа для заключения договоров с подрядчиками, что позволит финансировать капитальные расходы в точном соответствии с графиком.

В противном случае потребность в кредитах возникает «внезапно», а подрядчики 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 частности создание подразделения, отвечающего за перспективное финансовое планирование и план финансовых потоков инвестиционной программы, позволит снизить расходы на обслуживание долга, кредитные риски, повысить доверие инвесторов и кредиторов, а подрядчики смогут получать финансирование по контрактам с точностью до 1 дня. ■