

**Илья Мещеряков**

руководитель проекта направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Фонда «Институт экономики города»

**Дмитрий Жигалов**

специалист направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Фонда «Институт экономики города»

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ФАКТОРЫ ИХ КРЕДИТОСПОСОБНОСТИ

В данной статье рассматриваются возможные источники финансирования инвестиционных потребностей муниципального образования, а также ключевые факторы, сдерживающие развитие рынка муниципальных займов.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Инвестиционные проекты муниципальных образований можно разделить на два типа:

1. Неокупаемые проекты (некоммерческие), реализация которых не предполагает получения денежных средств, но возможна экономия бюджетных средств.

2. Частично окупаемые проекты, в результате реализации которых планируется получение денежных средств, но эти средства не покроют всю сумму затрат на строительство и содержание объекта в течение срока его эксплуатации.

В последнем случае возникают следующие вопросы: кто будет управлять проектом и заниматься сбором денежных средств, поступающих в результате его реализации; будет ли данная работа проводиться эффективно? В случае если такая

услуга окажется платной (т. е. возникнет необходимость отслеживать не только сам факт, но и объем предоставления услуги), целесообразно передать ее администрирование частному бизнесу.

Коммерческими проектами должен заниматься коммерческий сектор. Бюджетные средства должны направляться на реализацию тех инвестиционных проектов, которые улучшают качество жизни населения и качество бизнес-среды и не могут быть осуществлены частными струк-

турами или реализованы без софинансирования расходов со стороны органов власти.

Можно выделить 3 основных источника финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета:

1) средства муниципального бюджета, в том числе заемные, и/или вышестоящих бюджетов;

2) прямые инвестиции и различные формы частно-государственного (муниципального) сотрудничества;

3) средства организаций различных форм собственности, в случае если проект может генерировать доходы (как, например, проекты в области жилищно-коммунального хозяйства).

С одной стороны, муниципалитет заинтересован уменьшить объем расходов бюджета, переложив по возможности бремя развития инфраструктуры на плечи частных инвесторов. С другой стороны, учитывая, что доходы от большинства инфраструктурных проектов формируются за счет тарифов, в том числе платежей населения, муниципалитет должен учитывать социальные последствия повышения тарифов (в результате введения в них инвестиционной составляющей).

Задача выбора источника финансирования проекта не должна рассматриваться муниципалитетом в качестве самостоятельной задачи, поскольку является частью общей задачи — подготовки бизнес-плана проекта, в том числе разработки его финансовой модели и схемы финансирования.

ПОЧЕМУ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ ВЫНУЖДЕНЫ ЗАНИМАТЬ

Некоторые представители муниципальных образований задаются вопросом: привлечение заимствований — это плохо или хорошо? Этот вопрос занимает многих исследователей, и однозначного ответа на него нет. Одни говорят, что заимствования «связаны с «кредитной иллюзией» избирателей и желанием политиков разных уровней осуществлять желаемые расходы сегодня, а счет по их оплате предъявлять гражданам лишь завтра, возможно уже после выборов»¹. Таким образом, привлечение заимствований считается несправедливым по отношению к будущим поколениям.

Другие придерживаются принципа «кто пользуется, тот и платит». То есть платить за капитальные объекты должны те поколения, которые ими пользуются.

С нашей точки зрения, привлечение заимствований оправданно, если привле-

ченные средства направляются на реализацию инфраструктурных проектов, которые не могут быть осуществлены частным бизнесом. Если же не хватает средств на текущие расходы, то необходимо сокращать их объем, поскольку перекладывать на будущие поколения обеспечение «проедаемых» сегодня текущих расходов неприемлемо.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, расходы бюджета делятся на текущие и капитальные.

В соответствии с п. 2 ст. 92 Бюджетного кодекса РФ текущие расходы бюджета не могут превышать доходы бюджета. Разница между расходами (сумма текущих и капитальных расходов) и доходами бюджета называется дефицитом (профицитом) бюджета. Таким образом, п. 2 ст. 92 требует, чтобы за счет увеличения дефицита бюджета финансировались не текущие, а капитальные расходы.

Статьей 96 Бюджетного кодекса РФ оговорены следующие источники финансирования дефицита местного бюджета:

- муниципальные облигационные займы;
- кредиты кредитных организаций;
- кредиты бюджетов других уровней бюджетной системы;
- поступления от продажи имущества;
- изменение остатков на счетах.

Очевидно, что на счетах муниципальной администрации никогда не будет постоянного резерва, сопоставимого с объемом финансирования инвестиционного проекта или инвестиционной программы (адресной программы капитальных вложений) как совокупности инвестиционных проектов.

Поступления от продажи имущества — единовременный источник финансирования, который нельзя рекомендовать для системного (ежегодного) покрытия дефицита, поскольку он связан с уменьшением активов муниципального образования.

Кредиты других уровней бюджетной системы предоставляются, как правило, с целью покрытия кассовых разрывов на срок не больше 1 года и не используются как источник финансирования инвестиционной программы. Кроме того, с точки зрения Министерства финансов РФ, объем предоставляемых бюджетных кредитов будет постепенно сокращаться, так как функцию кредитования регионов и муниципалитетов возьмет на себя рынок.

Таким образом, муниципальное образование, принявшее решение реализовать проект и не рассчитывающее на помощь региона, встает перед выбором: накопить необходимый объем средств или взять в долг.

Как правило, поскольку строительство объекта требует времени, а потребность в нем ощущается остро, муниципальное образование принимает решение занять недостающие средства. Поэтому в качестве основного источника финансирования дефицита бюджета следует рассматривать облигационные займы и кредиты кредитных организаций.

ЧТО СДЕРЖИВАЕТ РАЗВИТИЕ РЫНКА ОБЛИГАЦИОННЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ

Большинство объектов муниципальной инженерной и социальной инфраструктуры, построенных в 1970–1980-х гг., постепенно приходят в упадок, и можно предположить, что города и регионы сегодня должны расходовать колоссальные средства на их обновление. Например, инвестиционные потребности российских муниципалитетов только в сфере водоснабжения и водоотведения составляют около 650 млрд руб. Поскольку доля участия частных операторов в этой сфере пока незначительна, муниципальные образования вынуждены самостоятельно заниматься строительством и обновлением инфраструктурных объектов.

В коммунальном и дорожном хозяйстве, в сфере образования, культуры, здравоохранения наблюдается аналогичная ситуация. Темп старения основных фондов все еще опережает темп их обновления. Остроту ситуации сглаживает лишь сокращение объема бюджетных услуг населению и, как следствие этого процесса, высвобождение основных фондов, которые ранее использовались для предоставления этих услуг.

Учитывая большой объем инвестиционных потребностей, логично предположить, что рынок заимствований муниципальных и региональных органов власти переживает бум. Однако этого не происходит по 4 основным причинам.

Первая причина связана с низкой предпринимательской активностью кредитных организаций, уже работающих на финансовом рынке. Ситуация на российском рынке регионального и муниципального кредитования сегодня напоминает ту, что сложилась на рынке потребительского кредитования в 2000 г., до начала работы на этом рынке банка «Русский Стандарт», — никто не хочет выходить на рынок первым.

Вторая по значимости причина заключается в том, что в администрациях городов и регионов почти не следят за тенденциями финансового рынка. Многие

¹ Циммерман Х. Муниципальные финансы. М.: Дело и Сервис, 2003.

представители администраций ориентируются преимущественно на предыдущий опыт: если 3–4 года назад администрации было отказано в получении кредита на 1,5 года, то, с их точки зрения, откажут и сегодня. Кроме того, управление заимствованиями и инвестициями не рассматривается в качестве единой системы.

На втором месте эта причина стоит потому, что, с нашей точки зрения, предложение в данном случае первично. Именно активное предложение со стороны банков в конечном счете будет стимулировать спрос со стороны администраций.

Третья причина заключается в том, что в большинстве администраций качество управления финансами не всегда соответствует требованиям лучшей практики. В первую очередь это касается управления долгом, среднесрочного финансового планирования, управления инфраструктурными инвестиционными проектами.

Четвертая причина связана с тем, что государство проводит такую бюджетную политику, которая в недостаточной степени отвечает потребностям МО. Финансовое положение муниципальных образований нестабильно, значительно меняется от региона к региону и от муниципалитета к муниципалитету при сохранении общего негативного фона.

Летом 2006 г. по заказу фонда «Новая Евразия» была проанализирована готовность к выпуску облигационных займов 8 муниципалитетов Новгородской, Владимирской областей и Удмуртской Республики. Анализ ситуации в муниципалитетах включал в себя анализ местных бюджетов, долговой и инвестиционной политики.

Оказалось, что характер финансовой политики МО в рассматриваемых регио-

нах различен. При этом финансовая политика МО одного региона практически не различается, поскольку проекты муниципальных бюджетов, как правило, согласуются с региональным финансовым органом.

Можно выделить следующие ключевые отличия финансовой политики муниципалитетов:

1. Удмуртская Республика: муниципальные образования вынуждены заимствовать для балансировки преимущественно текущих расходов бюджета. Объем капитальных расходов меньше объема дефицита бюджета.

2. Новгородская область: муниципальные образования характеризуются бездефицитным бюджетом. Привлечение заимствований, по-видимому, не поощряется субъектом РФ, а капитальные расходы финансируются преимущественно в рамках региональной инвестиционной программы на условиях софинансирования.

3. Владимирская область: бюджеты ряда муниципальных образований имеют небольшой дефицит. Капитальные расходы финансируются преимущественно в рамках региональной инвестиционной программы на условиях софинансирования.

Ни одно из исследованных муниципальных образований не привлекало кредиты на срок более 1 года.

НЕОБХОДИМО ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ

В таблице представлена оценка факторов качества управления финансами, влияющих на возможность осуществления заимствований муниципальными образованиями, участвующими в проекте.

Полагаем, что существует 3 ключевых критерия качества управления общественными финансами.

1. Наличие и качество среднесрочного финансового плана. Для того чтобы разработать график погашения среднесрочных и долгосрочных заимствований, необходимо спрогнозировать доходы и расходы местного бюджета на среднесрочный период. Наличие перспективного финансового плана — необходимый (но не достаточный) признак того, что администрация может качественно выполнить этот прогноз.

Перспективный финансовый план, отражающий возможность муниципалитета составить обоснованный график погашения принятых долговых обязательств, в части муниципальных образований либо отсутствует, либо составляется по упрощенной схеме — с использованием только одного показателя прогноза социально-экономического развития (индекса потребительских цен). Отсутствие перспективного финансового плана можно считать запретительным обстоятельством для выпуска муниципального займа.

2. Наличие и качество адресной инвестиционной программы (адресной программы капитальных вложений). Отсутствие адресной инвестиционной программы, или, другими словами, перечня проектов для финансирования. Это означает, что либо цели использования заемных средств не определены, либо за счет заемных средств будут финансироваться текущие расходы. И то и другое крайне нежелательно.

Например, в муниципалитетах Владимирской области сложилась высокая потребность в капиталовложениях при значительном недостатке бюджетных средств. При этом капитальные расходы осуществляются фактически только

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ВОЗМОЖНОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАИМСТВОВАНИЙ ПИЛОТНЫМИ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Муниципальное образование	Максимальный объем заимствований в 2007 г. в соответствии с ограничениями БК РФ, млн руб.	Доходы бюджета на 2006 г., млн руб.	Расходы бюджета на 2006 г., млн руб.	Текущие расходы бюджета на 2006 г., млн руб.	Необходимость в перспективе рефинансировать краткосрочный долг	Факторы качества управления финансами		
						наличие среднесрочного финансового плана	наличие адресной инвестиционной программы (списка проектов)	соблюдение всех требований БК РФ в 2006–2009 гг. при условии привлечения заимствований
Ижевск	1 225	4 679	4984	4900	+	(+)	+	–
Глазов	46,4	761	798	790	+	+	+	–
Завьяловский район	11	431	442	423	–	+	+	+
Гороховецкий район	13,1	229	229	227	–	+	–	+
Суздаль	1,7	44	53	50	–	+	–	–
Анопино	1,3	17	17	17	–	–	+	+
Валдайский район	7	349	349	339	–	+	–	+
Старая Русса и Старорусский район	10	578	578	577	–	+	–	+

в рамках областных целевых программ на условиях софинансирования.

3. Поскольку среднесрочный финансовый план разрабатывается не во всех муниципальных образованиях, то отдельно должно рассматриваться соблюдение ограничений Бюджетного кодекса РФ.

Данные ограничения по степени важности можно распределить в следующем порядке:

а) ограничение по величине расходов муниципального бюджета на обслуживание долга (не более 15% от суммы доходов без учета финансовой помощи);

б) ограничение по величине дефицита муниципального бюджета (не более 10% от суммы доходов без учета финансовой помощи);

в) ограничение по величине муниципального долга (объем долга не должен превышать объем доходов муниципальному бюджету);

г) ограничение по величине текущих расходов муниципального бюджета (не должны превышать объем доходов бюджета).

Таким образом, основываясь на сформулированных выше ограничениях, мы не рекомендовали большинству исследованных муниципальных образований привлекать займы (за исключением краткосрочных заимствований на покрытие кассовых разрывов).

Для заимствований муниципалитетам следует внедрить или повысить качество среднесрочного финансового планирования, а также разработать муниципальные инвестиционные программы. Выбирая форму заимствований необходимо учесть, что ведущие генеральные агенты вряд ли захотят работать с облигационными выпусками объемом менее 50 млн руб. Следовательно, с. Завьялову, Суздалью, Гороховецкому, Валдайскому районам, Старой Руссе и Старорусскому району целесообразнее ориентироваться на привлечение банковских кредитов.

Города Ижевск и Глазов удовлетворяют первому и второму условию, но, в отличие от остальных муниципальных образований, эти города не полностью соблюдают требования Бюджетного кодекса РФ.

Полагаем, что это не является препятствием для рефинансирования долга с целью увеличения его дюрации и уменьшения расходов на его обслуживание. По-видимому, Ижевску в ближайшем будущем, а Глазову через 3 года потребуются рефинансировать краткосрочный долг.

Рефинансирование долга можно осуществить путем выпуска муниципального облигационного займа.

НЕОБХОДИМО УЛУЧШИТЬ ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

На финансовое состояние муниципальных образований в Российской Федерации оказала значительное влияние реформа местного самоуправления. Ведущую роль в структуре доходов бюджетов всех рассмотренных муниципалитетов играют безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов.

В 2006 г. в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в России создано более 24 тыс. муниципальных образований. Итоги первого полугодия работы органов местного самоуправления в новых условиях свидетельствуют о недостаточной финансовой автономии большинства муниципалитетов, понимаемой как их способность самостоятельно в пределах своей компетенции распоряжаться доходами, полученными из стабильных и прогнозируемых источников. По информации Министерства финансов РФ, 80% муниципальных образований в Российской Федерации дотируются более чем на 80%.

Анализ итогов исполнения местных бюджетов за первое полугодие 2006 г. позволяет сделать вывод, что положение большинства муниципальных районов и городских округов в результате муниципальной реформы как минимум не ухудшилось. При этом большинство вновь образованных поселений оказались фактически лишены финансовой самостоятельности: их зависимость от финансовой помощи в первом полугодии 2006 г. превысила 90%.

Безвозмездные перечисления в настоящее время распределяются между местными бюджетами в основном по единым формализованным методикам, утвержденным региональными законами. Но при этом объемы фондов, из которых распределяются безвозмездные перечисления, утверждаются ежегодно законами о бюджете субъекта Федерации и муниципальных образований. Это снижает качество перспективного финансового планирования, осуществляемого органами местного самоуправления муниципальных образований всех типов.

Значительная часть трансфертов целевого характера в бюджеты муниципалитетов из фондов софинансирования муниципальных расходов и фондов муниципального развития в настоящее время распределяется фактически по усмотрению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вследствие этого органы местного самоуправления, проводя самостоятельную инвестиционную политику, ограничены в возможностях определять конкретные объекты для инвестирования на своей территории.

Таким образом, в результате реформы местного самоуправления во многих МО РФ сложилось затруднительное финансовое положение.

Для повышения бюджетной обеспеченности и фискальной автономии муниципальных образований необходимо увеличить в местных бюджетах долю доходов, получаемых из стабильных и прогнозируемых источников. Эту задачу можно решить путем передачи в местные бюджеты на постоянной основе части доходов от федеральных налогов. В ближайшие годы планируется ввести в действие систему учета розничной продажи алкогольной продукции². Это позволит закрепить за местными бюджетами часть доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию.

Необходимо повысить прогнозируемость безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов, доля которых в бюджетах муниципальных образований очень велика. Субъектам Федерации при осуществлении среднесрочного финансового планирования следует, кроме основных бюджетных показателей, рассчитывать также величину фондов финансовой помощи муниципальным образованиям.

Для повышения уровня фискальной автономии МО, а значит, увеличения возможностей для их заимствований, органам государственной власти субъектов РФ следует увеличить объем нецелевой финансовой помощи бюджетам муниципалитетов, сократив межбюджетные трансферты, имеющие целевой характер. Безвозмездные перечисления нецелевого характера относятся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ к собственным доходам бюджета. Направления использования собственных доходов муниципалитет вправе определять самостоятельно в пределах своей компетенции, в том числе направлять их на обслуживание и погашение муниципального долга. ■

² В 2005 г. в целях борьбы с нелегальным оборотом спиртного в Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» были внесены изменения, предусматривающие использование с 1 января 2006 г. новых акцизных марок со штрих-кодом. Данный штрих-код теоретически позволяет проследить путь каждой бутылки спиртного от производителя до потребителя с помощью Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС).