



**ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

Project Ref: Contract MO7/20

**МНОГОЛЕТНИЙ
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ
ПЛАН - МЕТОДИКА**

**STRENGTHENING FINANCIAL MANAGEMENT
CAPACITY OF LOCAL LEVEL ACTORS IN THE
WATER SUPPLY AND SANITATION SECTOR**

November 2007



This project is funded by the European Union. It is carried out by the consortium consisting of Kommunalkredit Public Consulting GmbH (Consortium Leader, Austria), SST-Consult (Poland), Moscow Institute of Municipal Economy and Construction (Russian Federation) under a contract with OECD. All training materials used were developed by the EAP Task Force.

Содержание

1	Вступление – определение МИП	3
2	Ранжирный перечень инвестиций	5
3	Интегрированное управление.....	6
4	Выгода от МИП	7
4.1	Для стратегического плана развития	7
4.2	Для коммуникации с местным сообществом	7
4.3	Для финансовых контактов.....	8
5	Основы финансовых прогнозов	9
5.1	Кредитоспособность единицы местного самоуправления; бюджетные прогнозы	9
5.2	Роль свободных средств	10

1 Вступление – определение МИП

Годовой бюджет, не имеющий опоры в многолетнем плане, ограничивает временной горизонт мышления и планирования в единице местного самоуправления. Тем временем, большинство инвестиций имеет долгосрочный характер. Уже сама подготовка, а затем реализация инвестиции может длиться дольше года, а эффекты ее реализации, особенно связанные с другими инвестициями, могут быть ощутимыми для единицы местного самоуправления, ее бюджета и ее жителей на протяжении очередных десятилетий.

Процесс подготовки инвестиции длителен и требует большого объема затрат. Он охватывает составление анализов осуществимости, создание концепции, приобретение земельного участка, разработку документации, получение разрешения на строительство и т. д. Необходимым является также обеспечение финансирования инвестиции в долгосрочной перспективе.

Многолетнюю перспективу при планировании инвестиций дает многолетний инвестиционный план. Таким образом, если органы местной власти хотят улучшить качество планирования, достичь организационной четкости и эффективности в реализации поставленных целей, многолетнее инвестиционное планирование может оказаться наиболее подходящей техникой для решения этих задач.

Многолетний инвестиционный план (МИП) - это процесс принятия решений по выбору в долгосрочной перспективе таких стратегических инвестиций, чтобы эффекты (финансовые, социальные, экологические, другие), достигнутые благодаря их реализации, были максимальными.

Многолетний инвестиционный план определяет:

- ❖ прогноз доходов единицы местного самоуправления,
- ❖ необходимый объем текущих расходов и объем обслуживания и погашения взятых обязательств,
- ❖ предусматриваемый объем долга,
- ❖ объем средств, предусмотренных на реализацию инвестиций.

Многолетний инвестиционный план содержит перечень предусмотренных для реализации инвестиционных задач, их объем и источники финансирования по годам.

Процесс принятия решений такого рода теоретически можно было бы автоматизировать, поскольку существуют методы оптимизации, позволяющие выбрать лучшие инвестиции при заданных ограничениях ресурсов (финансовых). Однако автоматизация связана с серьезными опасностями. Очень часто выгода от коммунальных инвестиций (в отличие от большинства коммерческих инвестиций) неизмерима – ее трудно описать посредством чисел – или не сравнима с пользой от других инвестиций. Трудно, например, сравнить пользу от строительства школы с пользой от нового моста. Можно, конечно, оценивать общественную выгоду с помощью анализа общественных затрат и выгоды (СВА), но это достаточно трудная задача, и очень много полученных эффектов останется вне оценки. Поэтому в процессе принятия решений, касающихся муниципальных инвестиций, применяется многокритериальная оценка, на базе которой инвестиционные предложения подвергаются оценке с помощью многих простых критериев.

Теоретически, процесс принятия решений должен состоять из трех основных этапов:

1. Определение уровня средств, которые единица местного самоуправления в будущем направит на инвестиции.

Уже в самом начале она решает, сколько средств можно в будущем предназначить на инвестиции. Этот процесс происходит на двух уровнях:

❖ Уровень текущих расходов

Этот уровень не предопределен окончательно прогнозом будущих бюджетов, основывающимся в основном на экстраполяции данных бюджетной истории. Единица местного самоуправления в определенных границах может принимать решения, хочет ли она предназначить больше средств на текущие расходы или снизить на какое-то время уровень коммунальных услуг (предназначить на услуги меньше средств) и направить сэкономленные деньги на инвестиции, которые принесут выгоду в будущем.

❖ Уровень доходов

Аналогично в области доходов единица местного самоуправления решает, каким должен быть уровень некоторых поступлений (например, от налогов и сборов). Это также трудное решение, поскольку более низкие налоги (или льготы) и сборы – это уменьшение финансовой нагрузки жителей, облегченный процесс привлечения инвесторов, но и сокращение объема доходов.

2. Определение уровня задолженности

Когда уже известен уровень будущих муниципальных финансовых средств, которые можно предназначить на инвестиции, единица местного самоуправления решает, какой максимальный уровень задолженности для нее является оптимальным (учитывая правовые ограничения и влияние погашения кредитов на будущие бюджеты), а, значит, сколько средств извне она может привлечь.

3. Выбор инвестиций

Очередной этап связан с выбором инвестиций. Следует выбрать такие инвестиции, чтобы выгода, достигнутая благодаря их реализации, была максимальной. Нельзя забывать, что выгода может по-разному оцениваться в разных единицах местного самоуправления, поскольку она прочно связана с иерархией целей, которые местная община для себя определила.

Руководствоваться при выборе только критерием выгоды не до конца правильно. Часто инвестиция, приносящая максимальную выгоду, является наиболее дорогостоящей. Наверное, лучше использовать показатель "общественной стоимости" достижения удельной выгоды от реализации инвестиции. Такие возможности дает использование показателя стоимостной эффективности, являющееся одним из методов экономического анализа, но его применение ограничивается инвестициями, дающими одинаковый результат (т. е., например, можно сравнить между собой две школы, но нельзя сравнить строительство школы и строительство дороги).

В случае возможности выражения выгоды в финансовой форме, можно применить классические методы оценки эффективности инвестиций (например, экономическая чистая текущая стоимость (ENPV), экономическая внутренняя норма рентабельности (EIRR)). Такой подход, однако, далее не является для нас идеальным решением вопроса. Остается вопрос выбора таких параметров, как:

- когда инвестиция должна начаться и сколько времени должна длиться?

- какой вариант (технический, финансовый) реализации инвестиции выбрать?

Наконец, выбор инвестиции следует рассматривать в контексте всего окружения. Часто выбираются не отдельные инвестиции, а целый их пакет. В рамках пакета можно точно определить взаимные связи между отдельными проектами и учесть их финансирование.

Как подчеркивалось выше, полная оптимизация – то есть выбор лучшего, идеального решения – практически невозможна. Следует взять за основу методы, состоящие в использовании опыта. Интуиция подсказывает нам, что если мы дадим преимущество лучшей инвестиции (приносящей максимальную выгоду), далее инвестиции с немного худшими результатами и т.д., вплоть до истощения средств, предусмотренных на все инвестиции, то получим решение, близкое оптимальному, хотя не оптимальное. Такой интуитивный подход применяется при составлении ранжирного перечня инвестиций.

2 Ранжирный перечень инвестиций

Соответствующий ранжирный перечень инвестиций является важнейшей частью процесса МИП. Не все предложенные заявителями (например, жителями, отделами городского совета и другими управлениями) инвестиции могут быть внесены в план и реализованы. Ниже приводим описание нескольких способов выбора (составления ранжирного перечня), но следует заметить, что можно использовать другие способы.

- **Многокритериальная оценка.** Установление балловой оценки инвестиции – это оценка инвестиции путем присуждения баллов за выполнение определенных критериев. Суммируя баллы, установленные для каждого из критериев, получаем общую оценку инвестиции, которая может быть базой для составления ранжирного перечня. Часто для упрощения используются величины значимости каждого из критериев (критерии получают отличные от других множители). Это позволяет сделать систему присуждения баллов единой – например, применение единого диапазона от 0 до 10 баллов.
- **Ранжирование в рамках корзин инвестиций.** Этот метод заключается в предварительном разделении средств на отдельные сферы («корзины»): образование, дороги, экология и т. д. Затем проводим более точное ранжирование в рамках отдельных «корзин». Преимуществом этого решения является возможность приспособления методов оценки к специфике данной сферы. Группы инвестиций («корзины») должны быть связаны с иерархией целей, которых хочет достичь единица местного самоуправления. Если самой большой проблемой для нее является улучшение транспортной коммуникации между двумя частями города, задачи, с этим связанные (в том числе различные варианты решений одной и той же проблемы) должны оказаться в одной «корзине», для которой должна выделяться значительная часть денежных средств, исходя из высокого приоритета целей.
- Концентрация средств
- Основной принцип, которого следует придерживаться при создании плана – это концентрация на реализации нескольких инвестиций с

максимальным обеспечением средств на их реализацию. Растяжение инвестиций во времени приводит к расточительству финансовых средств, а также замедляет эффекты реализации инвестиций. Каков будет эффект, если гмина начнет множество полезных инвестиций, если вдруг окажется, что не будет располагать средствами для их завершения?

- Многолетнему инвестиционному плану (МИП) отводится роль снижения влияния политических мотивов на выбор инвестиций, часто генерирующих нерациональные решения. Подобные решения чаще всего приводят к тому, что иницируются инвестиции без возможности их завершения в течение рационального периода времени. МИП предоставляет возможность выбора лучших проектов и концентрации исключительно на них, и лишь после их завершения можно начинать новые.

3 Интегрированное управление

Модель интегрированного управления единицей местного самоуправления – это процесс перепроектирования структур и процессов, ориентированный на повышение эффективности управления финансами и коммунальными функциями в целом. Интегрированный подход к управлению характеризуется четырьмя элементами:

- 1) Многолетней перспективой в планах инвестиционных и операционных задач;
 - 2) Полнотой планов реализации бюджета и всех единиц, предоставляющих услуги для жителей, независимо от их юридического статуса;
 - 3) Эффективностью управления,
 - 4) Участием жителей в управлении единицей местного самоуправления.
- Реализация планируемых задач, а также цели этих задач обсуждаются с жителями и оцениваются ими. Кроме того, интегрированное управление требует полной и надежной информации о всех проектах, реализуемых в единице местного самоуправления, а также об их финансировании.
 - Многолетнее планирование коммунальных инвестиций вписывается в приведенную выше характеристику интегрированного управления единицей местного самоуправления.

4 Выгода от МИП

4.1 Для стратегического плана развития

Инвестиционные планы городов являются средством реализации их стратегий развития. Сами по себе стратегические планы еще не нуждаются в балансировании потребностей и инвестиционных возможностей единиц местного самоуправления вследствие более продолжительного временного горизонта и иного формата разработки. Надежность органов самоуправления в области планов развития становится реальной только благодаря хорошо разработанному МИП, устанавливающему календарные планы финансирования инвестиционных задач, а также определяющему общие, в том числе внешние, возможности финансирования тех или иных организаций.

Комплексные инвестиционные планы могут стать основой лучшего сотрудничества органов самоуправления на разных уровнях, где невозможно реализовать стратегии развития без участия многих субъектов.

4.2 Для коммуникации с местным сообществом

На всех этапах инвестиционного процесса – начиная с подготовительной фазы проекта и завершая фазой его эксплуатации – можно свести к минимуму влияние партикулярных интересов, идущих вразрез с общественным благом, понимаемым как общественный консенсус, касающийся инвестиционной политики самоуправления. В сущности, только МИП в достаточной степени формирует инвестиционную политику властей и может стать платформой для общественных дискуссий о приоритетах развития единицы местного самоуправления.

Многолетние инвестиционные планы предоставляют властям многофункциональный инструмент информационной политики. Прежде всего жители, имея возможность ознакомления с назначением финансовых общественных средств, могут влиять на направления инвестирования в городе, а в будущем – в области. Эта информационная функция планов может оказаться существенной также и для самого учреждения, в котором не все работники перед началом разработки плана ориентируются в инвестиционных условиях своих организаций. Документ МИП, в качестве информационной базы, касающейся инвестиционных заданий, является своего рода предложением для потенциальных инвесторов.

С другой стороны, существенным является участие местного сообщества в ходе сбора предложений о направлениях инвестирования. С этой целью можно использовать ряд методик и целевых групп:

- Организация встреч, во время которых участники выражают свои инвестиционные приоритеты.

Такая встреча должна быть хорошо организованной – целевая группа должна заранее знать об этой встрече и ее целях. В случае многочисленных групп председатель собрания должен удерживать под контролем ход развития встречи. Участники выражают свое мнение часто с использованием элементов «мозгового штурма», сущностью которого является то, что ни одно из высказанных предложений не критикуется, а все фиксируются. Можно также попросить участников заполнить инвестиционную анкету. Встречи могут быть организованы со следующими целевыми группами:

Группами представителей предпринимателей, в том числе с торговыми палатами,

Представителями общественных организаций,

Организованными группами жителей, например, с жителями одного из городских районов,

С помощью анкетирования можно получить доступ к значительно большему числу жителей. Необходимо подготовить анкету, простую в заполнении, в которой жители опрашиваются относительно предпочитаемых ими инвестиций, которые единица местного самоуправления должна реализовать в первую очередь. Анкеты можно распространять с помощью:

- Учеников начальной школы, гимназий и средних школ, чтобы опосредованно информация попала к родителям,
- Их размещения в местной прессе с возможностью доставки заполненных анкет в определенное место,
- Через интернет;
- Можно также использовать смешанную методику: например, встречи с представителями предпринимателей (палаты и т.п.), берущих на себя распространение и сбор анкет среди данной целевой группы. Этот способ обращения к анкетированным является очень эффективным, хотя следует помнить, что в среднем подобные анкеты заполняют около 10% тех, кому они были адресованы.

Независимо от целевой группы и метода получения информации, участники должны знать ограничения, например, какие инвестиции могут быть реализованы на средства городского бюджета, а какие зависят от других организаций (и в этом случае не являются предметом анализа).

4.3 Для финансовых контактов

Единицы местного самоуправления, располагающие многолетними инвестиционными планами, становятся более привлекательными, а прежде всего надежными партнерами банков и финансовых учреждений, что для них значит более свободное движение на денежном рынке и более легкий доступ к внешнему финансированию инвестиций.

МИП является хорошим инструментом контролирования инвестиционных расходов органов самоуправления, интегрированным с многолетними финансовыми прогнозами, под мониторингом которых находится кредитоспособность гмины. Это приводит к оптимальному использованию имеющихся средств на коммунальные инвестиции и для модификации текущих расходов, зависящих от местных налогов и сборов.

5 Основы финансовых прогнозов

Точное определение будущего финансового потенциала первого уровня территориального самоуправления является необычайно трудной задачей – принимая во внимание факторы, ограничивающие точность прогнозирования. Эти факторы возникают из-за:

- Неопределенности макроэкономической ситуации,
- Внутренних недостатков управления единицей местного самоуправления (например, отсутствие четко установленных принципов политики управления коммунальным хозяйством или секторных политик),
- Несовершенств методик финансового прогнозирования и планирования.

Несмотря на эти трудности определение финансовых возможностей единицы местного самоуправления является необходимым условием для получения равномерного (сбалансированного) инвестиционного плана.

Для получения непротиворечивого финансового прогноза единиц местного самоуправления необходимо также обращение к их стратегическим планам развития, а также секторным политикам (если таковые функционируют). Разработка инвестиционных программ требует тесной координации уже на подготовительном этапе. На первом уровне самоуправления подготовка МИП связана с разработкой других планов, приводящих к изменениям в управлении городом, особенно с многолетним финансовым планом, являющимся неотъемлемым элементом инвестиционного плана. Составление инвестиционных планов городов без среднесрочного финансового планирования угрожает попаданием таких планов в список «благочестивых намерений», пропагандирующих именно намерения, а не реальные планы единиц местного самоуправления.

5.1 Кредитоспособность единицы местного самоуправления; бюджетные прогнозы

Многолетнее финансовое планирование неразрывно связано с кредитоспособностью единицы местного самоуправления, а тем самым с ее инвестиционной способностью. Возможности финансирования инвестиций исключительно за счет городского бюджета ограничивают возможности развития города. Создано несколько моделей (из наиболее используемых - GFAM) проведения быстрой оценки финансового состояния единицы местного самоуправления, а также установления ее кредитоспособности. Все модели оценивают с большей или меньшей точностью доходы городского бюджета, его текущие расходы, а затем после вычитания свободных средств и определения стоимости обслуживания кредита приходят к оценке лимитов средств, доступных на финансирование инвестиций.

При анализе отдельных источников бюджетных доходов единицы местного самоуправления для проведения оценки ее кредитоспособности исследуем структуру этих доходов, их стабильность и тенденции роста на протяжении нескольких лет. Основными источниками, без внешнего финансирования, являются: субвенции и дотации, местные налоги и сборы, отчисления налогов государственного бюджета, а также прибыль от имущества единицы местного самоуправления. Только прибыль от имущества и местные налоги и сборы являются результатом муниципальной политики, хотя фактический уровень многих ставок варьирует в рамках установленных законом ограничений.

Независимо от того, что расходы города должны рассматриваться подобным образом, как и доходы согласно действующей бюджетной классификации, в финансовом анализе основное значение имеют три группы расходов:

- имущественные, охватывающие текущие издержки, связанные с данной категорией. Это прежде всего оплаты за электроэнергию, отопление, расходы, связанные с поддержкой инфраструктуры, а также ремонты и мелкие инвестиционные покупки,
- персональные - вознаграждение работников, относящихся к данной категории. Эта группа охватывает также отчисления в ФСС (Фонд социального страхования) и другие отчисления, связанные с заработной платой,
- инвестиционные, охватывающие финансовые затраты единицы местного самоуправления на задачи, предусмотренные в инвестиционном плане.
- Базой составления прогнозов являются:
 - показатели инфляции,
 - показатели экономического роста,
 - постоянные параметры.

С целью создания бюджетного прогноза города в дискуссии с финансовыми службами следует установить, от каких параметров будет зависеть дальнейшее формирование отдельных категорий доходов и расходов, а также какая их величина будет принята за основу для дальнейших расчетов. Таким образом поступают со всеми категориями доходов.

В случае расходов такие предположения принимаются только для имущественных и персональных расходов. В прогнозе, разрабатываемом таким образом, не учитываются инвестиционные расходы и выплаты по кредитным обязательствам.

5.2 Роль свободных средств

Для разработки многолетних инвестиционных планов ключевое значение имеет понятие „свободных средств на инвестиции“. В соответствии с простейшей формулой получаем эту величину в результате вычитания от общих прогнозируемых доходов единицы местного самоуправления ее текущих расходов и стоимости обслуживания долга.

Объем свободных средств, а также их доля в доходах единицы местного самоуправления является решающим фактором для ее финансовой кондиции. Чем больше эта величина и чем больше ее доля в доходах местного бюджета, тем в лучшей финансовой ситуации находится единица местного самоуправления.

Наиболее важным этапом анализа является сравнение *„свободных средств на инвестиции“* с фактической инвестиционной программой единицы местного самоуправления. Полученная в результате такого вычитания сумма определяет финансовую кондицию такой единицы после реализации инвестиционной программы на протяжении последующих лет. Эта величина может свидетельствовать о потребности во внешнем финансировании, необходимом для проведения запланированных инвестиций. Только такой подход позволяет осуществить правильную оценку финансовой ситуации единицы местного самоуправления *еще до* принятия решения о взятии

последующих обязательств. Недооценка этого этапа влечет за собой ошибки в процессе принятия обязательств.

Правильное распознавание финансовой кондиции единицы местного самоуправления в данном бюджетном году и в последующих годах является для местных властей необходимым условием обеспечения жителей необходимыми благами и услугами, а также условием эффективной реализации приоритетных задач местной общины. Отсутствие соответствующих средств и четкого управления финансами значительно ограничивает способность местного самоуправления к предоставлению соответствующих услуг и к управлению муниципальным имуществом; сохранение такой ситуации может генерировать дополнительные затраты.

Хорошая финансовая кондиция города существенна при привлечении долгосрочного финансирования инвестиционных задач: займов, кредитов или облигаций. Банки и рейтинговые агентства учитывают мощь местной экономики, способность единицы местного самоуправления к генерированию доходов и к погашению разного рода обязательств. Чем лучше финансовая ситуация такой единицы, тем ниже будут затраты на получение кредита.