Жихарев К.Л.

ОТБОР ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ЗА СЧЕТ ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ, НА ОСНОВЕ КРИТЕРИЕВ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЗНАЧИМОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛЕЗНОСТИ

Цели отбора инвестиционных проектов, финансируемых за счет заемных средств, на основе критериев общественной значимости и общественной полезности:

- не использовать средства городского бюджета для ресурсного обеспечения проектов, которые могут быть реализованы частным бизнесом;
- соблюсти принцип межотраслевых приоритетов при выборе объектов для инвестиций в городскую инфраструктуру в условиях ограниченности бюджетных средств;
- соблюсти принцип коллегиальности и объективности принимаемых решений;
- совместить неизбежное лоббирование проектов с конкурсным порядком их отбора.

Инвестиционные проекты принято разделять на три основных категории в зависимости от целей и результатов инвестиций.

- Коммерческие: генерируют прямые внешние доходы (например, плата за коммунальные услуги, плата за автобусные и железнодорожные билеты, плата за проезд через мосты), достаточные для обслуживания расходов и капитальных затрат на проект. Эти доходы одинаково доступны как для администрации муниципалитета, так и для частных инвесторов;
- Экономические: генерируют косвенные доходы, то есть окупаемость проектов обеспечивается не за счет прямых платежей потребителей, а через расширение налогооблагаемой базы, рост арендной платы или другие доходы, доступные только для администрации муниципалитета. Это, например, проекты развития инфраструктуры и содействия промышленности, когда рост экономической активности генерирует дополнительные налоговые поступления;

В большинстве стран доля участия бюджетных средств в коммерческих проектах очень мала. Практика показывает, что органы местного самоуправления не могут эффективно управлять коммерческими проектами, так как должны учитывать социальные и политические факторы. Если органы местного самоуправления успешно участвуют в коммерческой деятельности, то этот успех, как правило, является результатом использования некоммерческих методов конкуренции, что подрывает местную экономику. Поэтому коммерческая составляющая проектов, финансируемых за счет заемных средств бюджета, должна быть сведена к минимуму.

Таким образом, основными критериями выбора инвестиционных проектов должны быть их общественная значимость (определяется долей населения, на которую распространяются выгоды от реализации проекта), общественная по-

лезность (характеризуется уровнем потребности населения, на которое распространяются выгоды от реализации проекта), бюджетная и экономическая эффективность. О результатах реализации проектов можно судить по созданию новых или повышению эффективности существующих услуг, предоставляемых населению, экономическому развитию территорий и т.п.

Процесс принятия решений при отборе проектов должен быть максимально объективным и прозрачным. Поэтому следует разработать и закрепить решением представительного органа местного самоуправления критерии отбора проектов, основанные, главным образом, на оценке их общественной значимости и общественной полезности. Методика отбора проектов может быть основана как на количественных, так и на качественных критериях их оценки.

В тех случаях, когда выразить значимость проекта в численном виде невозможно, его объективная оценка на качественном уровне может основываться на нескольких субъективных экспертных оценках. Количество субъективных оценок одного критерия, во-первых, должно быть достаточным для того, чтобы взаимно «погашались» ошибки, во-вторых, этих оценок не может быть слишком много, поскольку количество компетентных специалистов (экспертов) ограничено.

Рассмотрим процесс отбора инвестиционных проектов, финансируемых за счет заемных средств, на основе критериев общественной значимости и общественной полезности Муниципальное образование на примере г. Пермь.

Формирование бюджета развития города, средства которого направлялись на капитальное строительство (реконструкцию) объектов, приобретение объектов для нужд городского хозяйства, производилось в рамках плана капитальных вложений на планируемый финансовый год. В бюджет включались не завершенные строительством объекты в текущем финансовом году (переходящие объекты), а также вновь начинаемые объекты. Окончательное утверждение пообъектного списка проектов в бюджете развития проходило на совещании на уровне заместителей главы города. Процесс принятия решений нельзя было назвать абсолютно объективным. В процессе рассмотрения проекта бюджета в городской думе депутаты также могли изменить перечень проектов, которые предполагалось финансировать из бюджета развития. Отсутствовала возможность объективной критериальной оценки проектов.

Как следствие, ограниченные бюджетные средства не всегда использовались эффективно, отсутствовала необходимая нормативная база, подробно регламентирующая порядок формирования и расходования средств бюджета развития города и процедуру формирования плана капитальных вложений, финансируемого из этого бюджета.

Руководством Департамента экономики и инвестиций администрации было принято решение о необходимости внедрения формализованной процедуры отбора проектов. Глава города Перми подписал разработанное департаментом постановление «Об утверждении Понижения о порядке формирования адресной инвестиционной программа юрода Перми и Положения об экспертном совете по инвестициям при администрации города», от 18.07.2003 г., № 2139.

Этап 2.

С целью систематизации информации о нуждах города в отношении строительства и реконструкции объектов муниципального хозяйства нами был сформирован реестр инвестиционных потребностей муниципального хозяйства.

Формирование реестра осуществлялось следующим образом:

1. Структурные подразделения, входящие в состав администрации города, определили потребности в финансировании курируемых ими отраслей городского хозяйства и сформировали инвестиционные заявки на финансирование объектов из бюджета развития города.

2. В процессе формирования реестра в отраслевые и территориальные подразделения администрации г. Перми было разослано предложение о подготовке инвестиционных заявок на финансирование работ и приобретение оборудования с целью включения в реестр. Отраслевые и территориальные подразделения администрации в свою очередь довели данное предложение до сведения подведомственных организаций, учреждений и предприятий. В качестве приложения была разослана инструкция по заполнению формы «Сводная инвестиционная заявка по финансированию работ и приобретению оборудования из бюджета развития».

3. В процессе формирования и согласования инвестиционных заявок все объекты инвестиций оценивались в соответствии со специально разработанной методикой, позволяющей, путем присвоения каждому объекту специального ключевого кода, ранжировать объекты по приоритетности финансирования.

В соответствии с постановлением ключевой код для упорядочения (ранжирования) инвестиционных заявок состоит из следующих элементов:

- публичность обязательств (подразумевает наличие принятых обязательств города по объекту инвестиций);
- функционально-территориальная значимость задачи, решаемой объектом (включает ранжирование на уровне города решаемых объектом задач, таких как жизнеобеспечение, гражданская безопасность, безопасность иного характера, развитие городского хозяйства);
- реализация принципов софинансирования (предполагает ранжирование исходя из возможностей привлечения дополнительных финансовых средств);
- предмет ведения (разделяет задачи, решаемые объектом инвестиций, на сферы ответственности (в соответствии с Уставом города Перми);
- развитие территории города (определяет влияние объекта на комплексное развитие территории города);
- состояние завершенности объекта (разделяет заявки по сроку завершения работ капитального характера на объекте инвестиций);
- функциональное состояние задачи, решаемой объектом (позволяет ранжировать заявки, исходя из состояния и возможности отрасли оказывать населению услуги (работы) посредством эксплуатации объекта инвестиций);
- состояние объекта (позволяет проводить ранжирование с учетом оценки технического состояния объекта инвестиций);
- наличие обосновывающей документации (разделяет объекты с точки зрения наличия и полноты проектно-сметной документации для

начала работ на объекте инвестиций).

Одновременно было принято решение не финансировать коммерческие объекты.

Каждому объекту был присвоен ряд экспертных оценок. Присвоение экспертных оценок происходило в несколько этапов. На первом этапе отраслевым структурным подразделением в процессе подготовки заявки заполнялись позиции ключевого кода, касающиеся наличия

На основе поступивших инвестиционных заявок, согласно ключевым кодам, присвоенным объектам в результате вышеописанной Оценки, был сформирован реестр инвестиционных потребностей муниципального хозяйства, представляющий собой базу данных об Объектах капитальных вложений (как о состоянии объекта, так и о величине необходимых инвестиций). Объекты инвестиций, составляющие реестр инвестиционных потребностей муниципального хозяйства, выстроены по своему коду, определяющему их рейтинг, отражающий межотраслевой приоритет финансирования.

Этап 3.

Далее из наиболее приоритетных проектов, содержащихся в реестре инвестиционных потребностей, была сформирована адресная инвестиционная программа.

Адресная инвестиционная программа (АИП) представляет собой перечень объектов нового строительства, реконструкции и приобретения имущества для нужд муниципального хозяйства, составленный в разрезе отраслей и финансируемый из бюджета развития Перми.

Из части объектов, сгруппированных в соответствии с имеющимися у них ключевыми кодами, формируется перспективная (трехлетняя) программа с выделением ежегодного финансирования и перечня объектов инвестиций на планируемые годы. На базе перспективной формируется краткосрочная программа на очередной финансовый год.

Программа предусматривает финансирование работ по строительству, реконструкции и приобретению зданий и сооружений для нужд городского хозяйства. Программа сформирована в разрезе отраслей муниципального хозяйства и заказчиков работ. В будущем планируется включать в программу финансирование капитального ремонта и приобретение оборудования.

При формировании программы были проведены работы, позволяющие сбалансировать денежные потоки в рамках трехлетнего плана капитального строительства путем корректировки сроков начала строительства некоторых объектов и распределения объектов по годам в зависимости от возможности освоения средств в текущем году. Обозначенные работы также были основаны на принципе первоочередного строительства приоритетных по ключевому коду объектов.

В течение календарного года осуществляется мониторинг состояния включенных в программу объектов инвестиций, позволяющий принимать решения о целесообразности внесения изменений в существующую программу.

Таким образом, была разработана и реализована процедура отбора проектов на основе критериев их общественной значимости и общественной полезно-

сти.

Организацией внедрения формализованной методики отбора проектов занимался Департамент экономики и инвестиций администрации г. Перми.

Формирование и ведение реестра инвестиционных потребностей муниципального хозяйства, проекта перспективной программы осуществляется Департаментом экономики и инвестиций администрации г. Перми.

Формирование проекта годовой программы осуществляется экспертным советом по инвестициям при администрации города.

Годовая программа утверждается Пермской городской думой одновременно с бюджетом Перми на очередной финансовый год.

Мониторинг состояния объектов осуществляется Департаментом планирования и развития территории г. Перми.

Основой успешного внедрения процедуры отбора проектов по принципу общественной значимости является открытость и понятность приоритетов, по которым отбираются объекты.

Первоначально предполагалось обсуждение адресной инвестиционной программы в двух комиссиях городской думы: Комиссии по экономической политике и бюджету и Комиссии по городскому хозяйству и муниципальной собственности. Однако, в процессе обсуждений, председатели Комиссии по социальной политике и Комиссии ПО местному самоуправлению подняли вопрос о том, чтобы рассмотреть проект адресной инвестиционной программы и на их комиссиях.

В процессе рассмотрения проекта адресной инвестиционной программы Департамент экономики и инвестиций в оперативном порядке готовил и предоставлял информацию по запросам депутатов. В результате проект адресной инвестиционной программы был принят депутатами без изменений и дополнений. Обсуждения программы в юродской думе прошли в конструктивном русле.

То, что отбор заявок проходил в условиях открытости и информационной прозрачности, стало стимулом для проявления инициативы граждан.

Некоторые проблемы возникли на этапе формирования реестра инвестиционных потребностей муниципального хозяйства. При составлении реестра порядка 5% представленных заявок были отправлены на доработку. Среди типичных ошибок по заполнению инвестиционных заявок можно выделить следующие.

- Заявители затруднялись определить необходимый объем инвестиций и точную стоимость проектных работ при отсутствии разработанной проектно-сметной документации на объект.
- Заявители затруднялись определить экономический, социальный, экологический эффект от проведения работ на объекте инвестиций ввиду отсутствия соответствующих методик.
- Некоторые заявители проигнорировали необходимость экспертной оценки приоритета инвестиций.
- Экспертная оценка приоритета инвестиций была произведена формально.
- Заявители пытались доказать, что основной объем финансирования по

большинству объектов приходится на первый (текущий) год, несмотря на то, что срок строительства данных объектов был более года.

- Некоторые заявители, предлагавшие начать строительство дорогостоящего объекта, указывали только часть необходимой суммы, опасаясь, что в противном случае объект будет полностью исключен из инвестиционной программы.