

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Ю.В. Криворотько
канд. экон. наук, доцент

Формирование экономического и финансового инструментария муниципального управления в Республике Беларусь имеет определенную специфику и развивается наряду с другими странами с переходной экономикой. Однако приходится констатировать, что целостная, взаимосвязанная система финансовых инструментов местного управления и самоуправления до настоящего времени не сформирована. Определенные сдвиги, достигнутые в этом направлении в республике, объясняются необходимостью унификации многих процессов в экономике в связи с усилением интеграционных процессов Беларуси и России.

В последнее время новыми направлениями в развитии финансовых инструментов муниципального управления в республике явились:

- муниципальные ценные бумаги для осуществления муниципальных заимствований;
- инструменты фондового рынка для развязки неплатежей местных бюджетов и кредитования муниципальных предприятий;
- муниципальные ценные бумаги занимают пока незначительное место на рынке ценных бумаг Беларуси и функционируют в форме муниципальных облигаций для обеспечения жилищных займов в городах и областях. Их доля в структуре фондового рынка по состоянию на 1.01.2001 г. составляет около 1 %.

Начало первого муниципального займа в Беларуси приходится на март 1993 г. В этот период были выпущены облигации в целях заимствований для финансирования строительства жилья, погашение которых должно было произвестись через год. Заем состоял из 2250 облигаций разного номинала (доходностью 30 % на облигацию) на общую сумму 1 млрд белорусских рублей (в эквиваленте 1 250 000 дол.). Финансовая часть при проведении данного займа для подписчиков главной роли не играла. Важной была возможность лотерейного выигрыша права на покупку на выгодных условиях квартиры в Минске. Однако только 41 облигация была продана на минской бирже. Остальные облигации были переданы Национальному банку Беларуси в качестве залога по кредиту в 1 млрд р. По завершении срока погашения облигаций заем был выплачен Национальному банку через продажу на аукционе квартир, предназначенных для лотереи.

Позже, развитие муниципальных займов нашло свое проявление в последующих эмиссиях (табл. 1).

Наименование займа	Период проведения	Число выпусков	Объем эмиссии
Первый минский целевой облигационный жилищный заем	1.11.1996—30.06.1999	1	500 млн р.
Второй минский целевой облигационный жилищный заем	22.11.1996—22.11.2002	1	3900 млн р.
Первый брестский целевой облигационный жилищный заем	22.11.1996—22.11.2002 6.07.1999—10.07.2001	2	1500 млн р.
Первый гродненский целевой облигационный жилищный заем	15.10.1999—15.09.2002	1	400 млн р.
Первый гомельский целевой облигационный жилищный заем	14.06.2000 — 14.10.2003	1	2000 млн р.

Как видно из таблицы, муниципальные заимствования ограничиваются лишь одним жилищным строительством. И это вполне объяснимо осторожной и взвешенной позицией городских властей в вопросах гарантий погашения займа и обеспечения его доходности, поскольку именно такая направленность займа в меньшей степени подвержена «провалам».

Опыт проведения муниципальных займов показал, что большое значение в проблеме местных займов имеет работа по систематизации процесса их проведения. Прямое копирование и перенос зарубежного опыта на процесс формирования муниципального заимствования зачастую может иметь негативный результат, поскольку каждый заем имеет свои особенности, определяемые политическими, экономическими, национальными, культурными аспектами региона. Поэтому применение зарубежного опыта требует адаптации к отечественным условиям. Как финансовый инструмент развития муниципальной экономики займы являются лишь средством решения определенных проблем, связанных с нормальным функционированием городского хозяйства. При этом следует иметь в виду, что при реализации муниципальных программ и проектов первым стоит вопрос решения определенных городских проблем. Вопрос доходности часто отодвигается на второй план. Поэтому сегодня городские власти нуждаются в финансово-страховом механизме, способном «амортизировать» удары, связанные с «провалом» местных облигационных займов.

Первоначально в республике работа в этом направлении инициировалась с начала 1995 г. Страховым союзом и АО «Народный капитал», которые внесли свои предложения в постоянную депутатскую комиссию по экономическому развитию и бюджету Минска. Комиссия поддержала их предложения и создала специальную рабочую группу с привлечением специалистов Мингорисполкома, Национального банка, министерств экономики, финансов, а также инициаторов предложений. Созданная рабочая группа обобщила проделанную работу и разработала концептуальный проект и пакет документов по проведению минских городских облигационных

займов, которые одобрены депутатской комиссией и Мингорисполкомом, а в последующем и республиканскими органами управления — Национальным банком и министерствами экономики и финансов. Таким образом, с октября 1995 г. в республике сформировалась методическая основа обеспечения муниципальных облигационных займов.

В целях предотвращения ошибок на стадии принятия решения о проведении того или иного муниципального займа создан Контрольно-экспертный совет, в состав которого входят специалисты местной исполнительной власти, Национального банка, министерств экономики и финансов. Данный совет проводит соответствующие экспертизы экономической целесообразности предлагаемых проектов и осуществляет надзор за их реализацией. Это позволяет предотвратить использование заемных средств на неэффективные проекты, повысить возвратность привлеченных средств, укрепить уверенность инвесторов в позитивном результате проектов и программ.

Несмотря на имеющуюся в настоящее время в Республике Беларусь недосформированность законодательной базы муниципальных займов в части отсутствия в ней нормативных актов, регулирующих вопросы проведения местных займов, последние можно классифицировать по направлениям использования привлеченных финансовых средств на *общие* и *целевые*.

Общие муниципальные займы используются для покрытия дефицита муниципального бюджета, возникающего в отдельные периоды календарного года. Другими словами, объектом финансирования являются временные финансовые разрывы между доходами и расходами муниципального бюджета. Однако данные заимствования на практике не применяются в силу сложившихся особенностей системы местного самоуправления в Республике Беларусь. Главным отличием, имеющим отношение к проведению муниципальных займов, является различие в бюджетной системе, а именно в степени самостоятельности местных органов самоуправления при формировании доходных и расходных статей своего бюджета. В Республике Беларусь местные бюджеты являются структурными частями республиканского бюджета и их доходная часть регламентируется законами Республики Беларусь на данный бюджетный год.

Механизм формирования доходной части местных бюджетов был разработан во времена союзной плановой системы управления и до настоящего времени никаких изменений не претерпел. Его основой является базовый норматив бюджетной обеспеченности по доходам на одного жителя по областям республики и по Минску, который обеспечивается нормативами отчислений от налогов в местный бюджет (полностью или частично), а также ассигнованиями и дотациями из республиканского бюджета. При всей кажущейся простоте общих займов и существующей бюджетной системе возникает проблема согласованности их проведения с республиканским бюджетом, что соответственно ставит вопрос о его целесообразности

перед центральными и местными органами власти. Возможности же самостоятельной реализации общих муниципальных займов могут осуществляться при проведении государственного регионального займа с определением соответствующих норм в республиканском бюджете. Подобная система покрытия дефицита местных бюджетов существует в Великобритании.

Целевой заем, в отличие от общего, не зависит от республиканской бюджетной системы, относится к внебюджетным финансовым механизмам и носит инвестиционную направленность. Механизм проведения целевого займа по своей сути схож с механизмом финансового обеспечения инвестиционного проекта с использованием кредитных ресурсов. Данный механизм практически ничем не отличается от механизма реализации российских целевых инвестиционных займов.

Главной гарантией для инвестора в процессе проведения облигационного займа выступает его обеспеченность. *Муниципальные займы* обеспечиваются всеми материальными, финансовыми и вещественными активами, находящимися в коммунальной собственности муниципалитета. В качестве предмета залога может выступать любое имущество, являющееся коммунальной собственностью, за исключением объектов, относительно которых по причине их исторической, культурной или иной ценности либо в целях обеспечения государственной безопасности применение залога не допускается. С другой стороны, обеспечение займа объектами общегородского хозяйства (система водопровода, канализации и других коммунальных объектов) представляется практически неликвидной и непривлекательной с позиций возврата средств инвесторам в случае неудачи займа. Поэтому реальное обеспечение инвестиционных займов (кроме жилищных) целесообразно осуществлять за счет механизма гарантий крупных государственных, коммерческих банков или создания специального страхового (резервного) фонда.

В процессе муниципальных заимствований немаловажное значение имеет доходность муниципальных облигаций. На фоне прогрессирующей инфляции возникает противоречие между постоянно растущим обесцениванием средств и нежеланием инвесторов вкладывать свои деньги в проекты общегородского хозяйства и другие проекты с низкой оборачиваемостью средств. Принимая во внимание сравнительно невысокую окупаемость объектов коммунального хозяйства, целесообразно определять доходность облигаций не ниже уровня аналогичных государственных ценных бумаг. При этом привлекательность облигаций необходимо обеспечивать за счет использования различных видов дохода (товарный, денежный, наделение правом собственности на объект займа). Одной из привлекательных сторон муниципальных ценных бумаг должно стать освобождение держателей облигаций от уплаты налога на доход. Этот подход не является новым. В развитых странах именно налоговые льготы являются главной стороной привлекательности муниципальных заимствований. В Республике Беларусь

полная ясность в налогообложении доходов от операций с муниципальными ценными бумагами пока отсутствует. В России, например, ценные бумаги, эмитируемые субъектами федерации, приравнены к государственным, и операции по ним освобождены от уплаты налогов.

Механизм проведения муниципального займа включает следующие этапы:

- принятие решения о проведении займа;
- подготовка проведения займа;
- проведение займа.

Механизм принятия решения о проведении займа полностью регламентируется принятыми документами, перечисленными выше. Он представляет процесс прохождения согласований от инициатора проведения займа до принятия сессией исполкома решения о проведении займа. После принятия решения о проведении облигационного займа начинается второй этап его осуществления, который заключается в формировании команды исполнителей с урегулированием всех вопросов проведения займа непосредственно между исполнителями и исполнителями и эмитентом (исполкомом). Формирование команды исполнителей начинается с утверждения генерального агента эмитента по проведению облигационного займа. Генеральный агент утверждается на каждый конкретный заем исполкомом. Таким образом, на разные займы могут утверждать разные генеральные агенты. К их числу могут относиться исполкомы, их подразделения, иные государственные и негосударственные предприятия, организации, учреждения, имеющие право работать на рынке ценных бумаг в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Процедура утверждения генерального агента заключается в проведении Контрольно-экспертным советом своеобразного тендера среди кандидатов с вынесением соответствующих заключений о возможности исполнять ими функции генерального агента. После утверждения генерального агента эмитент заключает с ним генеральное агентское соглашение по проведению облигационного займа, которым регулируются права, обязанности, ответственность сторон по проведению займа. После заключения генерального агентского соглашения генеральный агент действует от имени и по поручению эмитента и далее начинает набирать команду исполнителей муниципального займа. Сформированная команда представляется на утверждение исполкома, и после этого приобретает статус совета муниципального займа.

Формирование совета займа является ключевым моментом во всем процессе управления займом. В его состав обычно включаются представители генерального агента, которые представляют интересы эмитентов, депозитария, банка, инициатора займа, аудитора, страховщика и подрядчика. Помимо этого в совет могут входить консультанты, посредники и иные субъекты, участие которых в займе целесообразно. При реализации инве-

стиционного проекта с использованием муниципального целевого займа в состав совета могут быть включены отдельные инвесторы, участвующие в данном проекте. После утверждения состава и положения о совете готовится проект проспекта эмиссии, который выносится на утверждение президиума исполкома. Утверждение проспекта эмиссии займа является заключительной процедурой на этапе подготовки проведения займа. Далее процесс переходит в заключительный этап — проведение эмиссии облигаций и осуществления займа.

Проведение муниципальных облигационных займов осуществляется в следующей последовательности: аккумуляция финансовых средств или размещение облигаций займа, использование аккумулированных финансовых средств на цели инвестиционного проекта, выплата процентов (при эмиссии купонных облигаций), возврат финансовых средств держателям или погашение облигаций. Механизмы использования аккумулированных средств при проведении целевых займов настолько разнообразны, что позволяют решать практически любые эффективные финансовые задачи. Самым распространенным является механизм реализации инвестиционного проекта с использованием муниципального займа. Его сутью является эффективное вложение аккумулированных средств в инвестиционный проект, реализуемый в интересах города. При этом реализация данного проекта является основной целью проведения займа. Поэтому облигации целевого городского займа могут носить обменный характер и конвертироваться по возможности в акции проекта, для реализации которого осуществлялась их эмиссия. Это значительно повышает привлекательность муниципальных облигаций на рынке ценных бумаг.

Несмотря на определенные успехи в процессе организации проведения местных займов, дальнейшая работа по согласованию нормативной и методической базы их проведения требует единых действий всех государственных и негосударственных институтов, в ведении которых находятся вопросы, касающиеся проведения местных займов. Особое внимание при этом необходимо уделить вопросам, связанным с механизмами принятия решения о проведении местных займов и отбора структур, участвующих в их проведении, контроле за их проведением, а также системе налогообложения и гарантий.

Новым направлением развития финансового инструментария местного самоуправления стало *развитие инструментов фондового рынка* в целях развязки неплатежей местных бюджетов и краткосрочного кредитования муниципальных предприятий.

На сегодняшний день наиболее эффективной и оправданной является методика работы с применением комбинированных схем (использование взаимозачета и векселя). Применение такой комбинированной схемы связано с неразвитостью законодательной базы, при которой эмиссия вексе-

лей органам местной власти (Мингорисполкому, облисполкому) и прием векселей непосредственно бюджетами всех уровней по расчетам за налоги не разрешается. Применение комбинированной схемы позволяет увязать в рамках существующего законодательства проблему развязки неплатежей как между субъектами хозяйствования, так и субъектами хозяйствования и местным бюджетом (рис. 1). В связи с этим местные органы власти должны будут совместно с профессиональными участниками рынка ценных бумаг (РЦБ) разрабатывать положения и принимать соответствующие акты для регулирования работы РЦБ. Схема позволяет расширить количество участников в цепочке развязки неплатежей. При этом число их участников может регулироваться сроками «хождения» векселей.

В цепочке прохождения векселя могут участвовать предприятия всех форм собственности и направлений деятельности. В настоящее время в соответствии с законодательством Республики Беларусь эмитировать вексель могут предприятия всех форм собственности при наличии лимита выпуска векселей и при соблюдении определенных формальностей. Поэтому выпуск векселей предприятиями коммунальной сферы помогает решать как проблемы развязки неплатежей, так и проблемы привлечения краткосрочных кредитов на 1—3 месяца под минимальный процент — 50 % ставки рефинансирования Национального банка Республики Беларусь.

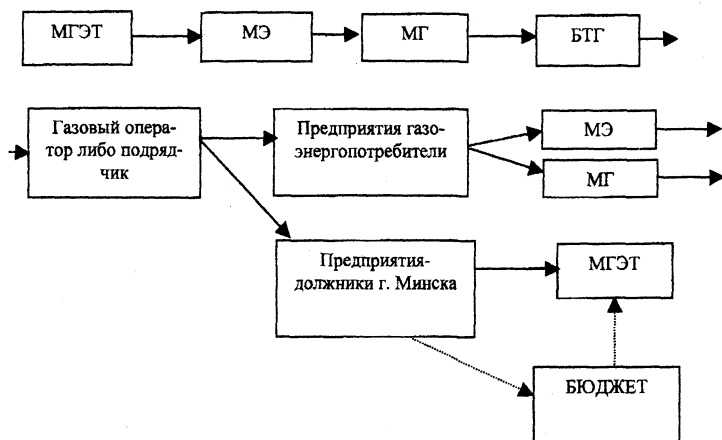


Рис. 1. Работа с векселями:

МГЭТ — муниципальное предприятие Мингорэлектротранс; МЭ — предприятие Минскэнерго; МГ — предприятие Мингас; БТГ — предприятие Белтрансгас

В приведенной схеме можно выделить следующие шаги:

1. Передача векселя по индоссаментной цепочке.

2. Предъявление векселя к оплате.
3. Зачет платежей в бюджет.
4. Зачет финансирования.

Таким образом, вексель, передающийся по индоссаментной цепочке и проходящий через предприятия-должники, предъявляется к оплате.

В качестве оплаты финансовое управление Мингорисполкома в соответствии с положением Министерства финансов Республики Беларусь № 42 о порядке проведения зачета взаимной задолженности между субъектами хозяйствования и бюджетом, зачитывает недоимщику налоги.

Наиболее перспективным вариантом в схеме по развязке неплатежей представляется участие в ней специального муниципального предприятия, выполняющего функции расчетной палаты. Это предприятие, представляя интересы местной власти, муниципалитета (горисполкома, облисполкома) может выступать как эмитентом собственных векселей, так и держателем векселей предприятий коммунальной собственности (рис. 2).

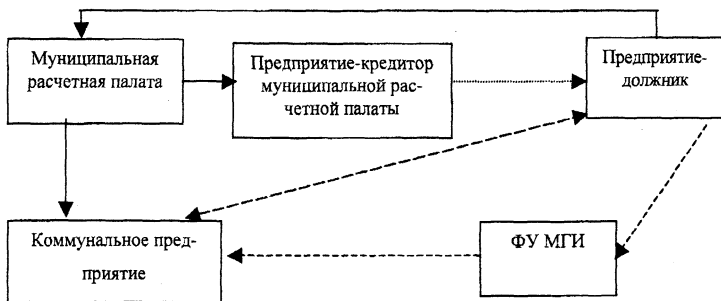


Рис. 2. Работа с векселями (муниципальная расчетная палата является эмитентом векселей)

В приведенной выше схеме, можно выделить следующие шаги:

1. Передача векселя кредитору муниципальной расчетной палаты в счет оплаты за полученную продукцию, выполненные работы и оказанные услуги.
2. Передача векселя по индоссаментной цепочке с выходом векселя на недоимщика.
3. Предъявление векселя к оплате.
4. Переуступка долга.
5. Погашение недоимки.
6. Зачет финансирования предприятию.
7. Осуществление взаимозачета.

В схеме 2 муниципальная расчетная палата выступает в качестве эмитента векселя. Одновременно схема может работать и при условии наличия задолженности предприятия коммунальной собственности перед муниципальной расчетной палатой. Более того, схему развязки неплатежей можно расширить с использованием вторичного рынка ценных бумаг и схем взаимозачетов с областным бюджетом.

Таким образом, в республике назрела необходимость внесения изменений в законодательную базу фондового рынка, обеспечив возможности разработки программ выпуска, обращения и погашения муниципальных векселей органов местного самоуправления. Это позволит решать следующие задачи:

- увеличить собираемость налогов в местный бюджет путем погашения муниципальных векселей через предприятия, имеющие задолженность по платежам в местный бюджет;
- привлекать под низкий процент краткосрочные кредиты для финансирования коммунальных предприятий по расчетам за энергоносители, воду и т.д.;
- сглаживать неравномерности в поступлении доходов и расходовании средств местных бюджетов, которые возникают в отдельные периоды года и нивелировать дефицит бюджетных средств для финансирования коммунальных программ.

При этом выпуск муниципальных векселей должен ограничиваться рамками реального бюджетного финансирования.

ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПРАКТИЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ ПРОИЗВОДСТВА

Е.А. Криштанович

ассистент кафедры прикладной математики
и экономической кибернетики

Первая отечественная практика применения реинжиниринга бизнес-процессов (BPR) показала, что он не только необходим, но и возможен, однако для его успешного проведения важно использование обособленной методологии и современных инструментальных средств, адекватных решаемым задачам.

Раньше других (1992—1993 гг.) реинжиниринг начал применяться в страховании, в телекоммуникации и энергетике, затем он проник в химическую промышленность, электронику, вычислительную технику, производство товаров широкого потребления. С 1994 г. началось активное внедрение реинжиниринга в банки и правительственные учреждения. При возникновении реинжиниринга многие специалисты считали, что его целесообразно применять к крупным компаниям с многомилли-