

## **МАТЕРИАЛЫ**

**к выступлению на Конференции:**

**«Регионы и города России: заимствования как инструмент  
экономической политики» 17 мая 2004 года**

**Уважаемые участники Конференции!**

Рассматриваемый сегодня вопрос является чрезвычайно важным для всей системы бюджетного планирования и управления экономикой Москвы в первую очередь в свете тех изменений бюджетного и налогового законодательства, которые уже состоялись и тех, которые в ближайшее время планируется принять на федеральном уровне.

Как известно, подготовлены и приняты в первом чтении проекты федеральных законов о внесении изменений в бюджетный и налоговый Кодексы Российской Федерации, в соответствии с которыми самым радикальным образом сокращается собственная налоговая база бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для Москвы это означает, что только 10% доходов будут поступать из региональных налоговых источников. Остальные 90% налоговых поступлений должны обеспечиваться за счет регулирующих федеральных налогов, а также частично за счет местных налогов, порядок консолидации которых в бюджетах городов федерального значения Москве и Санкт-Петербурге до настоящего времени окончательно не отрегулирован.

В этих условиях для обеспечения стабильности и финансовой устойчивости городского бюджета неизмеримо возрастает роль дополнительного источника финансовых средств в виде внешних и внутренних заимствований.

В этой связи уместно напомнить, что еще три года назад бюджет Москвы был бездефицитным. Этого удавалось достигать за счет

сбалансированной системы доходов и расходов на основе программно-целевого метода планирования бюджета, который мы применяем при подготовке своего главного финансового закона.

Однако, начиная с 2001 года налоговый потенциал страны все в большей степени консолидируется на уровне федерального бюджета. Удельный вес оставляемых в Москве доходов снизился по сравнению с 2000 годом с 60% от общего объема собираемых налогов и других обязательных платежей до 38%. В абсолютном выражении это означает, что в бюджет города Москвы только за последние 3 года не поступило более 100 млрд. рублей. Вместе с тем, нагрузка Москвы по исполнению расходных полномочий не уменьшилась пропорционально перераспределению налогового потенциала. Ежегодно возрастают расходы города в связи с принятием на баланс от ведомств объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы. При расчете фонда финансовой поддержки регионов на реализацию закона о ветеранах и ряда других социальных законов, расходы федерального бюджета закладываются в минимальном размере от потребностей и финансируются в значительной мере за счет бюджета Москвы.

Основная нагрузка по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы с учетом ее планового повышения также ложится на бюджет города при одновременном уменьшении доходной базы бюджета в результате проведения налоговой реформы. Такая односторонняя и недостаточно взвешенная, на мой взгляд, политика приводит к разбалансированности доходов и расходов бюджета, недостаточному финансированию социально-значимых расходов, образованию кредиторской задолженности.

С 2003 года в связи с отменой Дорожного фонда город лишился стабильного источника содержания и развития действующей сети автомобильных дорог и городской транспортной сети в целом, включая метро. Эти средства мы вынуждены компенсировать за счет

традиционного бюджета, что, естественно, заставляет нас отвлекать от других расходных статей значительные суммы и увеличивать дефицит бюджета.

Таким образом, заимствования для Москвы в настоящее время являются не прихотью городских властей, а объективной необходимостью. Без них сегодня можно было бы говорить только о минимальном финансировании текущего потребления, но никак не о полноценном обеспечении потребностей для расширенного воспроизводства городского экономического потенциала.

Отказ от минимально необходимого объема займов неизбежно привел бы к стагнации экономики, деградации социальной сферы и свертыванию значительного числа целевых программ, которые в настоящее время активно реализуются в городе.

Федеральное Правительство недавно проинформировало о своих намерениях не осуществлять заимствования на внешних рынках, предусмотренные законом о бюджете на текущий год в объеме порядка четырех миллиардов долларов.

Очень интересно, что практически такая же сумма, как я уже отмечал, была изъята из бюджета Москвы в результате проводимой налоговой реформы.

Усиление финансового давления на регионы-доноры обескровливает наиболее динамично развивающиеся территориально-экономические анклавы страны и ликвидирует те точки роста, на основе которых можно было бы поднимать всю экономику государства.

Критикуя отдельные решения Российского Правительства в сфере налогового и бюджетного законодательства, я вовсе не имею в виду, что все принимаемые меры являются ошибочными.

Напротив, я приветствую сегодняшнюю идеологию Российского Правительства в сфере формирования и управления госдолгом, направленную, в первую очередь, на снижение абсолютных объемов

заимствований, повышение их эффективности и целевого использования.

Меня беспокоит лишь то, что в значительной степени это достигается за счет сокращения возможностей регионов самостоятельно финансировать свои инвестиционные проекты.

Хорошо известно, что в основе августовского финансового кризиса 1998 года лежала именно неправильно выстроенная система государственных заимствований, основанная на пирамиде ГКО. Эта система как пылесос отсасывала инвестиции из производственной сферы и направляла их в сферу бесплодных финансовых спекуляций.

Последствия этой порочной политики мы ощущаем по сей день и, думаю, будем ощущать в опосредованном виде и более длительный период.

Сегодня мы приближаемся к тому, что займы становятся доступными для производственной сферы, строителей и других юридических и физических лиц, являющихся потребителями конкретных товаров и услуг.

Политика московских властей в области заимствований направлена именно на решение этой задачи. Чтобы не быть голословным скажу, что в 2004 году общий объем городской инвестиционной программы составит свыше 70 млрд. рублей. При этом верхний предел государственного долга Москвы с учетом всех видов заимствований за предыдущие годы установлен на конец текущего года по внутреннему долгу в сумме 83 млрд. рублей, в том числе по государственным гарантиям и поручительствам – 10,6 млрд. рублей, по внешнему долгу в сумме, эквивалентной 1 млрд. долларов США, в том числе по гарантиям и поручительствам – 50 млн. долларов США.

В текущем году под государственные ценные бумаги Москвы планируется привлечь 29 млрд. рублей, а на основе кредитных соглашений и договоров 4,2 млрд. рублей и 451 млн. долларов США.

Существенная часть привлекаемых средств будет направлена на реструктуризацию государственного долга.

Другая часть поступит на финансирование дефицита бюджета, который в текущем году составит 28,3 млрд. рублей.

Если быть точным, то за счет заимствований будет профинансирована основная часть бюджетного дефицита Москвы в объеме 20,2 млрд. рублей. Эти деньги на практике означают возможность финансирования самых насущных и животрепещущих проблем городской экономики и социальной сферы.

Городская инвестиционная программа финансируется в своей значительной части за счет заемных средств. Сегодня уже можно с уверенностью говорить о том, что те инвестиции, которые были сделаны городом за счет заимствований в предыдущие периоды, уже начали приносить существенный экономический эффект.

Так, самой главной и самой приоритетной для Москвы продолжает оставаться программа жилищного строительства. В 2004 году будет введено не менее 400 тыс. квадратных метров жилья для очередников, около 200 тыс. квадратных метров – для молодых семей, а 600 тыс. квадратных метров – для переселения жителей из пятиэтажек и ветхих домов. Такой объем жилищного строительства городской бюджет не смог бы профинансировать, если бы сегодня мы не получали финансовые средства в порядке компенсации за инженерную инфраструктуру, которые инвесторы перечисляют живыми деньгами в городской бюджет. Таким образом в 2003 году было получено 5,8 млрд. рублей. В текущем году эта цифра возрастет почти вдвое и достигнет 10 млрд. рублей. Это не что иное, как наша прямая прибыль на ранее сделанные инвестиции.

В этом году в городе будет продолжено строительство новых объектов инженерной инфраструктуры. Начнется реконструкция районных тепловых станций, к которым теперь будут присоединяться

энергетические блоки. Все новые районы будут обеспечены образовательными учреждениями и поликлиниками.

Выделяются деньги на строительство и реконструкцию объектов культуры и спорта.

Завершится реконструкция театра им. Станиславского и Немировича-Данченко. Активно финансируется программа реорганизации библиотечной сети – создания из библиотек информационно-досуговых центров, имеющих доступ в Интернет.

Еще одна область, требующая заемных финансовых ресурсов – дорожное строительство. После Лефортовского тоннеля, который замкнул Третье транспортное кольцо, в следующем году будет продолжена работа по строительству развязок на Третьем транспортном кольце, в частности, на пересечении Беговой улицы с Ленинградским проспектом и на пересечении улицы Суцевский вал с Шереметьевской улицей. В 2004 году планируется реализация проекта по строительству Краснопресненской автомагистрали, которая соединит Садовое кольцо через Звенигородское шоссе и улицу Красная Пресня с Новорижской трассой.

Также продолжится строительство легкого метро, новая ветка которого появится в Солнцево. Помимо этого около 2,5 млрд. рублей город предполагает направить на обновление подвижного состава. На эти деньги будет куплено 800 автобусов, 450 троллейбусов и 113 трамваев.

Власти города и дальше намерены активно поддерживать инвестиционную деятельность на территории города за счет заемных средств.

С этой целью самое серьезное внимание уделяется функционированию городской заемной системы, включая вопросы её организационного и нормативно-правового обеспечения.

Важно отметить, что изменилась сама идеология в подходе к институту заимствований, понимание их роли и места в системе экономических отношений, существующих в городе.

Совсем недавно среди экономистов классической советской школы было принято делить всю совокупность отношений, возникающих в процессе хозяйственной деятельности на так называемый «реальный сектор экономики» и некий сопутствующий сегмент, призванный обслуживать и создавать условия для эффективного функционирования этого самого «реального сектора».

К этому обслуживающему сегменту традиционно относили, в том числе и кредитно-финансовую систему, где собственно и происходит формирование и управление заемными средствами.

Произошедшие за последние годы изменения в экономике обусловили тот факт, что финансовая сфера стала одним из важнейших элементов того самого «реального сектора экономики», где формируется конкурентная рыночная среда и реальная прибавочная стоимость.

Сегодня эта сфера даже выходит на одно из ведущих мест после сырьевых отраслей в плане обеспечения реальных доходов, получаемых в процессе хозяйственной и экономической деятельности.

Правильная и грамотная организация процессов планирования и управления государственным долгом может обеспечить бюджету города колоссальную экономию и существенно повысить эффективность и отдачу от капитальных вложений.

В то же время ошибки в этой сфере способны увеличить объем необязательных и нерациональных расходов и надолго лишит экономику города необходимой для ее развития положительной динамики, что особенно актуально с учетом возрастающих объемов заемных средств и их широкой диверсификацией как по видам и условиям займов, так и по срокам погашения долговых обязательств.

Принимая во внимание все указанные обстоятельства, в Москве разработана и принята Концепция управления государственным долгом и использования заемных средств в городском бюджете.

Разработчики концепции поставили перед собой задачу, не выходя за рамки действующего федерального и московского законодательства, пойти дальше в части более подробной детализации организационно-технологических механизмов функционирования городской заемной системы.

Эта задача решается на основе ряда новых экономических понятий и критериев, которые ранее не применялись в текстах федеральных и городских законов, регулирующих отношения в сфере государственных заимствований, но которые вполне уместны и легитимны в формате такого документа как «Городская Концепция управления государственным долгом Москвы».

В частности, в Концепции вводится понятие «капитальный ресурс бюджета», которое тесно связано с другим новым понятием «безопасного уровня долга». На основе этих понятий раскрывается стратегия управления государственным долгом города как части общей системы управления бюджетными ресурсами, включая стадии долгосрочного прогнозирования, планирования и структурирования заимствований по видам, объемам и срокам погашения. А также стадию оперативного управления государственным долгом Москвы.

Концепция сформулирована с учетом таких важнейших факторов как управление долговыми обязательствами в условиях возможного изменения объемов бюджетных доходов города исходя из внутренней или международной экономической конъюнктуры и в связи с изменением федерального законодательства.

Насколько важна устойчивость системы к таким нагрузкам, по моему, ни у кого из присутствующих не возникает никаких сомнений.

Достаточно вспомнить, что в результате так называемого дефолта долг Москвы к началу 1999 года в рублевом исчислении

составил около 40 млрд. рублей, превысив тем самым половину доходов бюджета.

Еще 11 млрд. рублей приходилось на долговые обязательства существовавших в то время городских внебюджетных фондов.

Для того, чтобы своевременно и в полном объеме обслужить этот долг, мы были вынуждены направлять из бюджета более 20% доходов.

При сохранении социальных выплат в минимально необходимых объемах на все остальные цели городского хозяйства оставалось только 34% бюджетных поступлений. Естественно, что в тот период были серьезно недофинансированы жилищно-коммунальное хозяйство, городская инженерия, промышленность и наука, а также инвестиции для расширенного воспроизводства.

Город еще 3 года после финансового кризиса находился в состоянии мобилизации для обеспечения расчетов по внешним займам и только может быть к началу 2002 года мы отошли от режима чрезвычайной ситуации в долговой сфере.

Важно подчеркнуть, что упомянутая мной Концепция не решает оперативных задач в области управления государственным долгом.

Задача этого документа более широкая.

Он устанавливает правила игры, определяет алгоритм действий органов государственной власти и управления в условиях постоянно меняющейся правовой ситуации и экономической конъюнктуры.

Содержащиеся в Концепции принципы призваны обеспечить поддержание объема долга на экономически безопасном уровне, минимизацию стоимости его обслуживания и равномерное распределение во времени связанных с долгом платежей.

Последнее, с моей точки зрения, особенно важно, поскольку позволяет планировать политику города в области заимствований на достаточно длительный период, обеспечивая при этом необходимый уровень экономической безопасности.

Надежность и достоверность такого планирования ограничивается тем, что для наиболее точного определения той защищенной части расходов бюджета, которая необходима для бесперебойного функционирования городской инфраструктуры и выполнения социальных программ, мы должны иметь экономически обоснованные и долгосрочные нормативы. Я имею в виду всю систему отраслевых нормативов и минимальных социальных стандартов .

Без этого все наше планирование остается в значительной степени не более чем интуитивной экстраполяцией существующей ситуации на будущие периоды. В краткосрочном плане на период до двух лет такая практика может быть и имеет право на существование, но для планирования рисков, связанных с длительными долговыми обязательствами, одной интуиции не достаточно. Нужны отраслевые стандарты и нормативы. Работа по их принятию в настоящее время активизирована Правительством Москвы. Очевидно, что с принятием таких нормативов будет обеспечена высокая эффективность функционирования заемной системы, рациональное и безопасное распределение долгового бремени с учетом стоимости и срочности принятых городом обязательств.

Рассматривая сегодня вопрос об управлении государственным долгом, было бы неверным не сказать о текущей ситуации, сложившейся в этой сфере, и наиболее вероятной перспективе ее развития на ближайшие 3-5 лет.

Как известно, ядром организационной структуры московской долговой системы является Комитет государственных заимствований города Москвы и развития фондового рынка, при котором сегодня действуют две коммерческие структуры: СГУП «Мосфинагентство» и ЗАО «Гарант М». Еще недавно с участием Москомзема было образовано большое количество коммерческих структур, таких как

«Москомзайм-маркет», «Москомзайм-инвест», «Москомзайм-финанс», «Москомзайм-регионпроект» и так далее.

Кроме того, осуществлением займствований кроме «Москомзайма» в городе до недавнего времени занимались еще 7 структурных подразделений Правительства Москвы, на которых приходилось в зависимости от сроков погашения до 20% от общего объема долговых обязательств.

В настоящее время эти многочисленные дублирующие структуры практически полностью ликвидированы, что позволило в значительной степени оптимизировать организационную структуру городской системы управления долгом и повысить ее эффективность.

Изменения, вносимые в настоящее время в Закон города «О государственном долге», предполагают наличие в городе единого городского заемщика.

Мне представляется, что Комитет муниципальных займов, особенно в последнее время, продемонстрировал способность профессионально вести свое профильное направление в целом по городу, и нам следует четко и ясно зафиксировать его права и ответственность в соответствующих законодательных и нормативных актах городской власти.

Дублирование функций является положительным фактором только для сложных технических систем, где выход из строя одной детали может привести к поломке всего механизма.

Для управленческих систем дублирование функций наоборот является самым серьезным недостатком, который ведет к снижению оперативности и эффективности принимаемых решений и размыванию ответственности за их результат.

Работа по привлечению, обслуживанию и управлению государственными займствованиями требует от исполнителя специальных знаний и опыта. Поэтому следует поручать ее профессионалам. А функция отраслевых департаментов - ставить

перед ними конкретные задачи, требовать их четкого и конкретного исполнения и контролировать эффективность и конечные результаты их действий.

Должен отметить, что на сегодняшний день работа по размещению московских займов может быть оценена как вполне успешная. Доходность муниципальных облигаций впервые в истории этого рынка составила менее 7% годовых. При этом инвесторы активно вкладывают свои средства в московские рублевые облигации, что позволяет успешно маневрировать на рынке, решая задачу реструктуризации и оптимизации городских долговых обязательств.

Кстати работа в этом направлении дает вполне конкретный экономический эффект. По итогам работы за два последних года он оценивается в 6,9 млрд. рублей. Для обеспечения задачи оптимизации долга Концепцией предусматриваются мероприятия по оперативному управлению государственным долгом Москвы. В их число входит накопление на бюджетном счете города средств, необходимых для погашения и досрочного погашения долговых обязательств.

В Федеральном Бюджете такие накопления определены термином «финансовый резерв». Однако поскольку в Бюджетном Кодексе такое понятие пока отсутствует, то и мы в Законе «О государственном долге города Москвы» ушли от его использования в тексте представленного документа. Такой подход, с моей точки зрения, является абсолютно правильным и юридически корректным. Тем более, что финансовая и бухгалтерская природа таких накоплений в принципе описаны в упомянутой мной ранее Концепции, а конкретно она должна быть закреплена в законе о бюджете города на очередной финансовый год.

В заключение хочу отметить, что Московская городская Дума всегда уделяла и уделяет самое пристальное внимание вопросам организации и управления городской заемной системы. Не реже двух

раз в год мы рассматриваем на заседаниях Бюджетно-финансовой комиссии информацию о состоянии дел в этой области.

Такой постоянный контакт и мониторинг позволяет оперативно и взвешенно принимать необходимые решения по повышению эффективности заимствований и формированию политики города в этой сфере.