

4-я ежегодная Конференция «Регионы и города России: заимствования как инструмент экономической политики» 17 мая 2004 года г. Москва.

Приветственное слово Первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы Ю.В. Росляка на конференции

Сегодня уже четвёртая конференция, которая проводится по столь важной теме как региональные и муниципальные заимствования в России. Здесь собрались люди, работающие в этой области деятельности по всей стране. Также приглашены авторитетные международные эксперты – финансовые и банковские специалисты.

Особенностью настоящей конференции является то, что она проходит в период проведения в России реформы межбюджетных отношений, которые непосредственно затрагивают региональные и муниципальные финансы.

Традиционно на этой конференции мы хотим не просто подвести итоги нашей деятельности в сфере заимствований, но и рассказать о своем опыте, обменяться мнениями, обсудить те направления и перспективы, которые мы видим для себя в будущем в условиях проводимой реформы. Надеемся, что вы расскажите о своих проблемах, поделитесь своими новыми наработками и планами. Вместе мы сможем найти новые механизмы реализации нашей работы в изменяющейся экономике России, в том числе и на основе опыта, который уже накоплен к сегодняшнему дню.

Надеюсь, что никто не будет возражать, что займы являются существенной частью как государственной, так и региональной экономики. Заимствования выступают серьезным подспорьем в решении многих проблем региональных администраций. Но займы не просто источник пополнения региональных финансов – они способ наращивания их мощи, ключ к поступательному экономическому развитию.

В частности, Москва в текущем году на финансирование инвестиционных программ бюджета направляет более 20 млрд. рублей заемных средств. Такие же объемы заимствований на финансирование капитальных расходов мы запланировали вплоть до 2007 года.

В последнее время займы, осуществляемые регионами, являются важным способом обеспечения развития местной экономики. Сегодня все понимают, что если город или регион занимает – значит он стремится вперед. Когда-то Москва была пионером такого подхода в России. Всем хорошо известно насколько разрушительна и неэффективна может быть политика нескоординированного заимствования и расходования заемных средств на текущие, непроизводительные расходы. И мы привлекали средства и направляли их не на «латание дыр» в бюджете, а на инвестиционные проекты, которые, как мы считали, были необходимы для развития Москвы.

Этот подход оправдался. Разумное инвестирование доходов от выпусков займов дало свои положительные плоды. Это признается не только в России, но и международными экспертами.

Сейчас мы с удовлетворением видим, что иной способ использования регионами доходов от займов в нашей стране стал невозможным. Для нас это отрадный факт. Москва всегда открыто делилась своими инициативами и достижениями и мы рады, что они конструктивно воспринимались и подхватывались.

Конечно, во многом развитию заемной практики способствовал международный опыт. Здесь Россия идет по пути экономически развитых стран, которые давно и успешно используют займы. Но мы очень сильно отличаемся от западных стран и хорошо, что мы нашли свой путь, органично вписавшись в мировую финансовую систему. Но достойное место в системе международных экономических отношений России еще предстоит завоевывать. А для этого нам нужно идти более быстрыми темпами, необходимо более динамичное экономическое развитие.

И если мы уже давно понимаем, что займы – это развитие, то развитие любого и каждого российского региона и города в конечном счете означает развитие России. И здесь интересы каждого региона совпадают с государственными интересами. Мы это должны также понимать. Поэтому чтобы не отставать от времени мы обязаны более разумно и эффективно использовать имеющиеся у нас финансовые возможности.

Сегодняшняя конференция, которая уже несколько лет является традиционным ежегодным и единственным общероссийским форумом, посвященным проблематике заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, получила новое название «Регионы и города России: *заимствования как инструмент экономической политики*». На это стоит обратить особое внимание. В России совершенствуются бюджетные отношения, развивается соответствующее законодательство. Для многих регионов займы становятся не просто источником привлечения необходимых средств в бюджет, а являются весомым элементом региональной бюджетной политики. Другого и быть не могло, однако в этом понимании мы встречаемся со множеством проблем, требующих решений.

Правительство Москвы на своем уровне последовательно находит решение проблем, связанных с проведением долговой политики города. В этом году исполнилось восемь лет с тех пор как Москва является активным участником рынка займов. За эти годы нам удалось многое достичь. Город с честью вышел из всех российских финансовых потрясений и кризисов. Но мы также поняли, что важно не только уметь занимать, но и еще более важно уметь грамотно управлять имеющимся долгом. Мы создали профессиональную систему управления долгом, которая не уступает передовым системам других стран. Эта система получила международное признание. Мы удовлетворены, что она вызывает интерес и в России.

В настоящее время городская заемная система в Москве полностью сложилась как централизованная, предельно открытая и контролируемая структура, но она оперирует с обязательствами, которые будут исполняться и в будущем. Долг города, который формируется сегодня, может существовать до погашения дольше, чем сегодняшние органы городской власти. Поэтому важно, чтобы действовали очень жесткие формализованные правила, используемые в практике города вне зависимости от того, кто будет руководить городом.

Москве был необходим документ, устанавливающий принципы долговой политики города Москвы. И такой документ, учитывающий как лучший мировой опыт управления долгом, так и собственный опыт Москвы, был утвержден Правительством города. В минувшем году Правительством Москвы впервые в российской практике принята Концепция управления государственным долгом Москвы и использования заемных средств в городском бюджете. Этот правительственный документ, наряду с Законом о государственном долге города Москвы, определяет нашу стратегию и политику на рынке долга. Он носит сугубо практический характер и является руководством к действию. В нем содержится минимум общетеоретических положений.

Положения Концепции не только стали частью единой системы бюджетного планирования в городе Москве. Принципы, заложенные в Концепцию, сегодня рекомендуются Министерством Финансов для внедрения в других регионах России и каждое заинтересованное лицо может найти их на интернет-сайте Минфина. Это отрадно и мы полагаем, что есть все предпосылки к тому, чтобы сделать их федеральным стандартом, но последовательно, через принятие и отработку другими регионами.

Сохраняется ряд проблем в области законодательного регулирования выпуска займов. Так мы, как и многие другие регионы, в своей деятельности постоянно сталкиваемся с ограничениями Бюджетного Кодекса на выпуск внешних заимствований Субъектов Федерации. Существенным элементом диверсификации портфеля обязательств всегда является снижение зависимости лишь от одного рынка как внутреннего, так и внешнего. Кроме того, в зависимости от складывающейся конъюнктуры, внешние заимствования могут быть удобнее и выгоднее внутренних. В настоящее время город Москва присутствует на внешних финансовых рынках, а его кредитная история и рейтинг кредитоспособности позволяют сохранять и, при необходимости, расширять свое присутствие. Однако действующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации делают такое расширение невозможным. Поэтому единственным направлением политики заимствований в этой области на настоящий момент является привлечение средств в объеме погашаемого внешнего долга, а именно, рефинансирование существующих внешних займов.

Москвой неоднократно поднимался вопрос о замене существующих административно-политических запретов на внешние займы объективными экономическими ограничениями. Да, безусловно, необходима финансовая

дисциплина субъектов федерации, необходим и контроль над ростом бюджетной задолженности, но этот контроль должен осуществляться не путем запретов, а в виде определения экономических параметров, которые связаны именно с финансовыми и экономическими показателями конкретного региона. Тогда при осуществлении своей бюджетной политики региональные власти будут стремиться к преодолению установленных барьеров, и иметь при необходимости возможность более свободно управлять своим долгом, как это могут делать российские корпорации.

Хотелось бы также обратить внимание на наличие множества нерешенных на практике проблем управления долгом субъектов федерации и муниципальных образований.

Так обычной практикой для большинства регионов является крайне простое использование заемных инструментов, которые размещаются на определенный срок для пополнения бюджета, после чего эмитент "забывает" об их существовании до погашения. Такой подход нельзя назвать современным. Существующие рыночные механизмы управления долгом не применяются и отработаны мало. Займы, размещаемые регионом, могут и должны входить в число инструментов управления текущей ликвидностью регионального бюджета.

Проблема управления текущей ликвидностью бюджета относится к числу ключевых задач управления бюджетными потоками внутри года. Эта проблема связана с неравномерным и недостаточно предсказуемым характером поступлений доходов бюджета и объективными сложностями в достижении необходимой гибкости исполнения его расходов, что часто приводит как к образованию избыточно высоких остатков на счетах бюджета (избыточная ликвидность), так и к потребности в дополнительных поступлениях для своевременного финансирования расходов (недостаточная ликвидность). Все это определяет актуальность задачи создания механизмов управления ликвидностью бюджета, что позволит наряду с выравниванием финансовых потоков бюджета повысить эффективность заемной системы. Эта задача находит множество решений у корпораций и компаний, но до сих пор эти решения не используются регионами. Действительно отчасти это связано с изъянами в законодательстве, а также с усложненными процедурами бюджетного планирования, которое к тому же осуществляется на длительный срок, что делает невозможным осуществление текущих оперативных мероприятий с долговыми инструментами. Но многие из возможных механизмов могут быть реализованы регионами при достаточной практической проработке.

Москва выбрала долговую политику, основанную на безусловности выполнения принятых городом на себя финансовых обязательств. Принятая программа финансирования инвестиционных потребностей города основывалась на точном расчете, предполагающем сбалансированность финансовых потоков и обязательств и системы ограничений. Надеемся, что если аналогичные принципы будут использоваться и в других регионах России, то в целом это позволит поднять международный авторитет

российских займов. Мы имеем в этом прямой экономический интерес, так как это непосредственно ведет к упрощению возможности выхода на международные рынки капитала и удешевлению заимствований.

Но и сейчас мы не останавливаемся на достигнутом. Перед нами появляются все новые и новые задачи. И прежде всего их ставит четко осознаваемая нами необходимость ускоренного развития Москвы. Мы с огромным интересом наблюдаем за деятельностью в области заимствований иных субъектов России, находим для себя много нового и полезного, надеемся, что и опыт города Москвы интересен и полезен для развития экономики регионов.

Мы призываем и сами работаем над тем, чтобы в этом направлении были разработаны подходы и инструменты, обеспечивающие гибкое управление объемами привлечения и размещения займов в зависимости от изменения рыночной конъюнктуры. Необходимы практические идеи по выпуску новых видов облигаций, в частности, с плавающей ставкой, индексных, с встроенными опционами, амортизируемых и т.д. В практику работы должны широко внедряться производные финансовые инструменты, такие как свопы, фьючерсы и опционы, а также их комбинации. Пока же это применяется в очень незначительном объеме.

Это только наиболее важная и серьезная часть из существующих сегодня проблем. Но их решение возможно, если нам всем – регионам, которые сталкиваются с ними в своей текущей деятельности или столкнутся с этим завтра – вместе и сообща начать работу в этом направлении. Необходима совместная работа с федеральными властями, с Министерством финансов над возможными и желательными реформами федерального бюджетного кодекса. Нам с вами необходимо совместными усилиями и после необходимого обсуждения сформулировать соответствующие предложения по доработке существующих норм в этих вопросах и донести их до законодателей. Сегодняшняя конференция должна стать одним из шагов в этой работе.

Хочу поблагодарить Вас, за участие в нашей конференции.

Позвольте выразить уверенность, что наше сегодняшнее общение будет продуктивным и полезным для каждого участника. Надеюсь также, что сегодняшняя конференция послужит толчком к дальнейшей более активной практической деятельности, направленной на дальнейшее развитие экономики регионов России.