

МАТЕРИАЛЫ
к выступлению Председателя Бюджетно-финансовой комиссии
Московской городской думы И.Е. Антонова
на 5-ой ежегодной Конференции
«Регионы и города России: заимствования как инструмент
экономической политики» 12 мая 2005 года, по теме:
«Актуальные вопросы заемно-инвестиционной политики
города Москвы в 2005 году»

Уважаемые участники Конференции!

На заседаниях Московской городской Думы, когда мы обсуждаем проекты бюджетов на очередной финансовый год или вносим изменения в действующие бюджеты, в последнее время все чаще звучат сомнения в необходимости и целесообразности привлечения новых займов. Регулярно возникает дискуссия: являются ли займы благом для экономики или приводят к усилению уязвимости и излишней зависимости от экономической конъюнктуры, в том числе текущих внешнеэкономических факторов.

Чтобы не быть голословным, приведу несколько примеров высказываний депутатов, звучавших при обсуждении городской заемной программы.

В частности, существует позиция, что заимствования для Москвы – это не объективная потребность, а техническая необходимость, обусловленная требованиями Бюджетного Кодекса России. Что из-за изменений, внесенных в федеральное бюджетное и налоговое законодательство, город был практически насильно посажен, я цитирую, «на иглу долговой зависимости».

Противники развития института заимствований настаивают на том, что те ресурсы, которые мы могли бы черпать внутри экономики бесплатно, мы теперь вынуждены брать на возмездных условиях,

обогащая тем самым коммерческие финансовые организации.

Звучит мнение, что мы движемся к тому, чтобы оставить после себя большие долги, переложив ответственность по ним на плечи тех, кто придет к управлению городом после нас.

Позиция вполне ясная.

Но справедлива ли она?

Давайте не уходить от острых вопросов и говорить конкретно, оперировать объективными категориями, выраженными в точных цифрах.

Правильный ответ чрезвычайно важен для всей системы бюджетного планирования и управления экономикой Москвы в первую очередь в свете тех изменений бюджетного и налогового законодательства, которые вступили в силу с 1 января этого года и особенно с учетом принятия так называемого закона о монетизации льгот, в соответствии с которым на бюджет Москвы легла большая дополнительная нагрузка в сфере социальной защиты жителей города.

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

Уместно напомнить, что еще несколько лет назад бюджет Москвы действительно 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 2002 года, налоговый потенциал страны стал все в большей степени консолидироваться на уровне федерального бюджета. При этом, нагрузка Москвы по исполнению расходных полномочий не уменьшалась пропорционально перераспределению налогового потенциала, а расходы, связанные с принятием на баланс от ведомств и федеральных структур объектов жилищно-

коммунального хозяйства и социальной сферы, наоборот постоянно возрастали.

Основная нагрузка по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы с учетом ее планового повышения также ложится на бюджет города при одновременном уменьшении доходной базы 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. Субвенции федерального бюджета в настоящее время значительно меньше, чем существующие потребности в области дорожного и транспортного строительства. Недостаток средств 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.

Это ответ на первый вопрос о том, нужны или не нужны заимствования. В современных условиях они объективно необходимы.

Следует заметить, что 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. Не случайно, что за последние годы число регионов-доноров в России сократилось в два с половиной раза.

Еще три года назад две трети регионов страны полностью обеспечивали свои бюджетные расходы. Сегодня 82 региона или 93% фактически перешли в разряд реципиентов. А доля регионов-доноров, в которую совсем недавно стабильно входили 15-16 регионов, сократилась до 6 субъектов Федерации.

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. Очень важно и правильно, что проект основных направлений долговой политики на 2006-2008 годы, подготовленный недавно Министерством финансов России, предусматривает существенное сокращение доли внешних займов в общем объеме государственного долга.

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 даже не столько в экономическом, сколько в психологическом плане. В плане доверия к национальным финансовым институтам.

Сегодня мы реально 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.

В текущем году под государственные ценные бумаги Москвы планируется привлечь 42,3 млрд. рублей, а на основе кредитных соглашений и договоров 8,6 млрд. рублей и всего 3,8 тыс. евро внешних заимствований, что убедительно свидетельствует о том, что Москва движется в русле последних предложений Федерального Правительства.

Существенная часть привлекаемых средств будет направлена на реструктуризацию государственного долга.

Другая часть поступит на финансирование дефицита бюджета, который в текущем году составит 58,5 млрд. рублей.

Если быть точным, то за счет заимствований будет профинансировано более половины бюджетного дефицита Москвы в объеме 30,4 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 2005

году будет построено не менее 1 млн. 156 тыс. квадратных метров жилья. Из них очередникам будет выделено 400 тыс. квадратных метров, молодым семьям – 200 тыс. квадратных метров и 517 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. Так, в 2003 году было перечислено 5,8 млрд. рублей, в 2004 году – 9,4 млрд. рублей. В текущем году эта цифра составит 11,5 млрд. рублей. Это не что иное, как наша прямая прибыль на ранее сделанные инвестиции.

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.

Отношение к ним как к некоему сопутствующему сегменту, призванному обслуживать и создавать условия для эффективного функционирования так называемого «реального сектора» экономики, навсегда ушло в прошлое.

Произошедшие за последние годы изменения 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 обеспечивает бюджету города колоссальную экономию и существенно повышает 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.

Данная концепция позволяет, 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.

В частности, в Концепции вводится понятие «безопасного уровня долга».

Насколько важна устойчивость системы к пиковым нагрузкам, по-моему, ни у кого из присутствующих не вызывает никаких сомнений.

Достаточно вспомнить, что в результате последнего дефолта долг Москвы к началу 1999 года в рублевом исчислении составил около 51 млрд. рублей, превысив тем самым половину доходов бюджета.

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. Этот урок власти Москвы усвоили очень хорошо и не собираются его забывать в обозримом будущем.

Отвечая на тот риторический вопрос, который я задал в самом начале выступления – чем же все-таки являются займы для экономики города – могу ответить, что они, как и всякое лекарство, полезны только в оптимальных дозах. То, что идет во благо в правильной дозе, при передозировке может обернуться во вред.

Мы в Москве решили для себя этот вопрос, установив некую безопасную границу в размере 33% от доходной части бюджета при том, что, как известно, Бюджетный Кодекс позволяет регионам иметь государственный долг в размере 100% от доходной части.

Мэр Москвы при обсуждении этого вопроса на основе сделанного анализа предложил именно эту цифру.

Бюджетно-финансовая комиссия и Дума в целом поддержали эту позицию, и теперь в своей работе мы ориентируемся именно на этот объем предельного размера государственного долга.

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.

Общий объем государственного долга Москвы составил на 1 января 2005 года 103,5 млрд. рублей, прогнозируемый уровень долга Москвы на конец 2005 года – 134 млрд. рублей или 32,4% от объема доходов. Таким образом, мы уже вплотную подошли к той границе, о которой я говорил, и в дальнейшем не планируем увеличивать общий объем заимствований.

В 2005 году планируется привлечь займов на общую сумму 51,7 млрд. рублей, из них на погашение прежних заимствований – 21,3

млрд. рублей или 41% , на финансирование дефицита бюджета 30,4 млрд. рублей или 59% от общей суммы заимствований.

В 2005 году обслуживание государственного долга, а это платежи по процентам, составят 12,3 млрд. рублей. Таким образом, видно, что из общей суммы займов 51,7 млрд. рублей в 2005 году в экономику города реально поступит только 18,1 млрд. рублей или всего 35%. Остальные средства будут использованы на цели обслуживания и реструктуризации.

Очевидно, что привлечение займов не является самоцелью. Средства, полученные от займов, не должны «проедаться», а должны расходоваться на те статьи бюджета, которые обеспечивают новые активы городу, способные приносить доход в бюджет. Производить заимствования следует только под конкретные экономически обоснованные целевые программы, а в основе новых займов должна лежать идея окупаемости заемных средств через их вложение в эффективные городские проекты.

Такую задачу мы ставим перед Комитетом муниципальных займов, которому поручено осуществлять функции городского заемщика.

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

В этой связи важно отметить, что на сегодняшний день работа по размещению московских займов может быть оценена как вполне успешная. 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 три последних года он оценивается около 9,5 млрд. рублей.

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 позволяет оперативно и взвешенно принимать необходимые решения по повышению эффективности заимствований и формированию политики города в этой сфере. И конечно большое значение имеют такие мероприятия как сегодняшний авторитетный форум, на котором нам предоставлена возможность в режиме диалога поделиться накопленным опытом, подвести определенные итоги и оценить перспективу.

Желаю всем участникам Конференции успеха в этой работе и благодарю за внимание.