



Долговая политика регионов



Долговая политика регионов

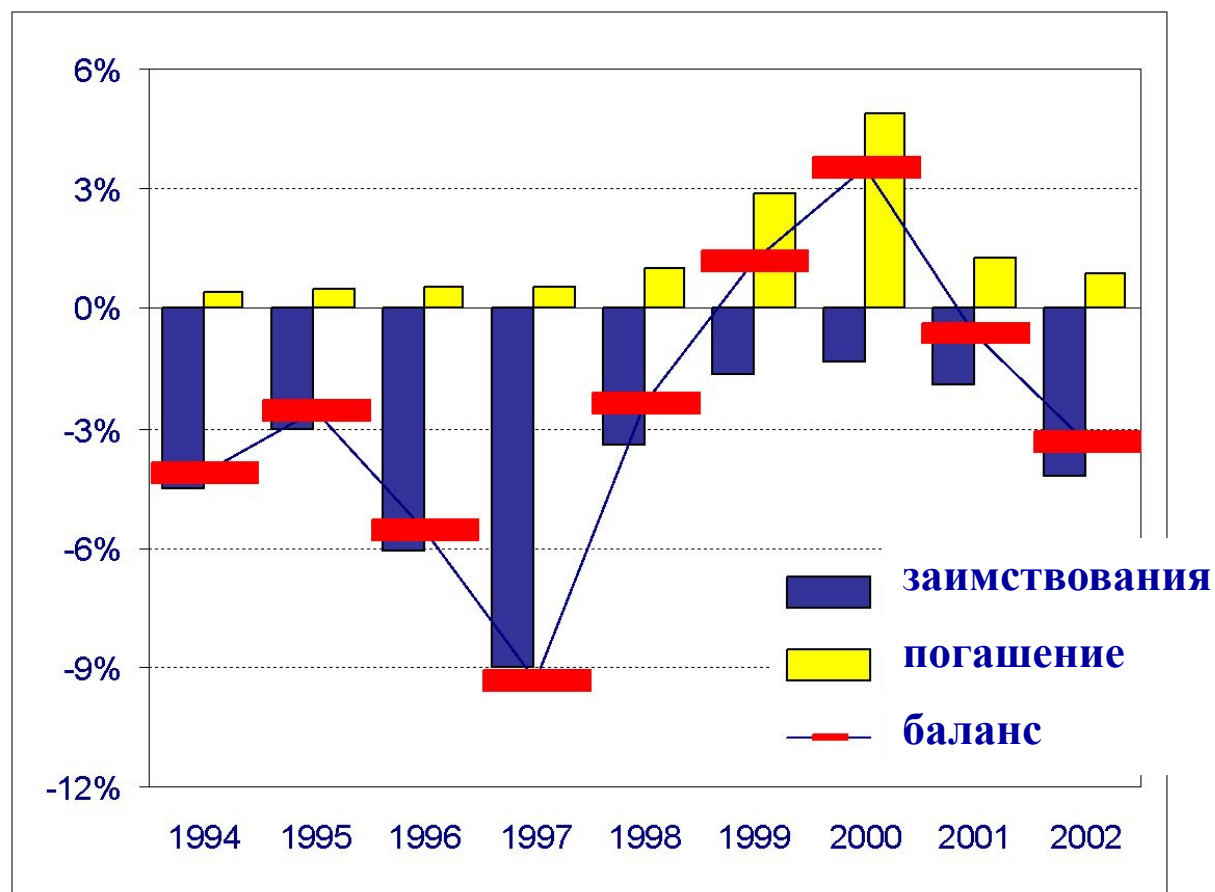
- Несбалансированность бюджетов. Бюджетный дефицит.
- Долговая политика регионов: цели, условия, регулирование
- Бюджетные ссуды и кредиты

Положения Бюджетного кодекса по регулированию дефицита бюджетов регионов

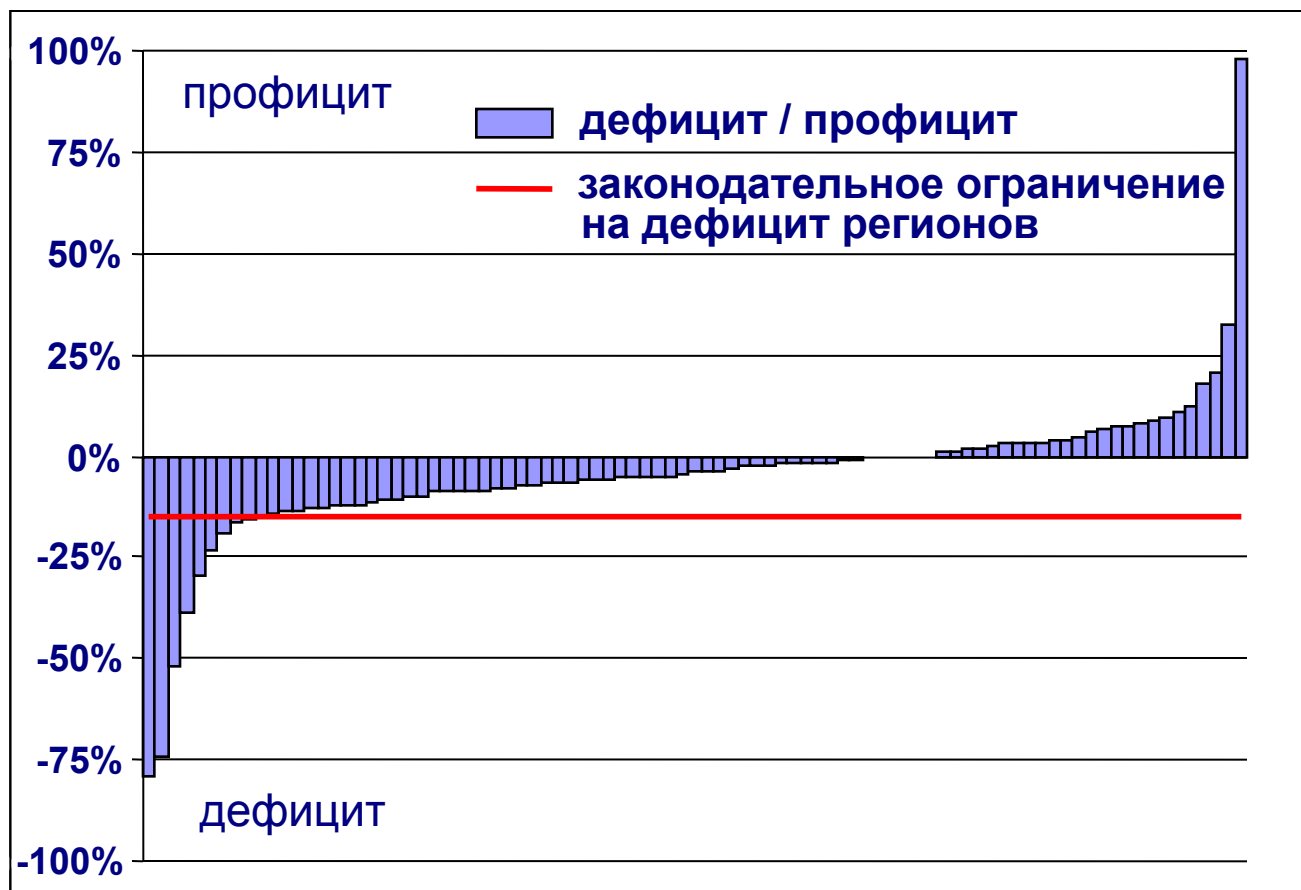
- *дефицит* не может превышать 15% объема доходов бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета. В случае утверждения законом о бюджете размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита бюджета может превышать это ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества (ст. 92 БК);
- *дефицит* не должен превышать суммы *капитальных расходов* и расходов на инвестиции, (текущие расходы бюджета не могут превышать объем доходов», т. е.);

При невыполнении этого критерия, заимствования должны быть прекращены до восстановления соответствия критерию. Если при нарушении ограничения не обеспечивается обслуживание и погашение долговых обязательств, возможно инициирование проверки исполнения регионального бюджета, передача его исполнения под контроль вышестоящего органа, и иные меры, предусмотренные законодательством (ст. 111 БК).

Дефицит (профицит) совокупных региональных бюджетов, % собственных доходов



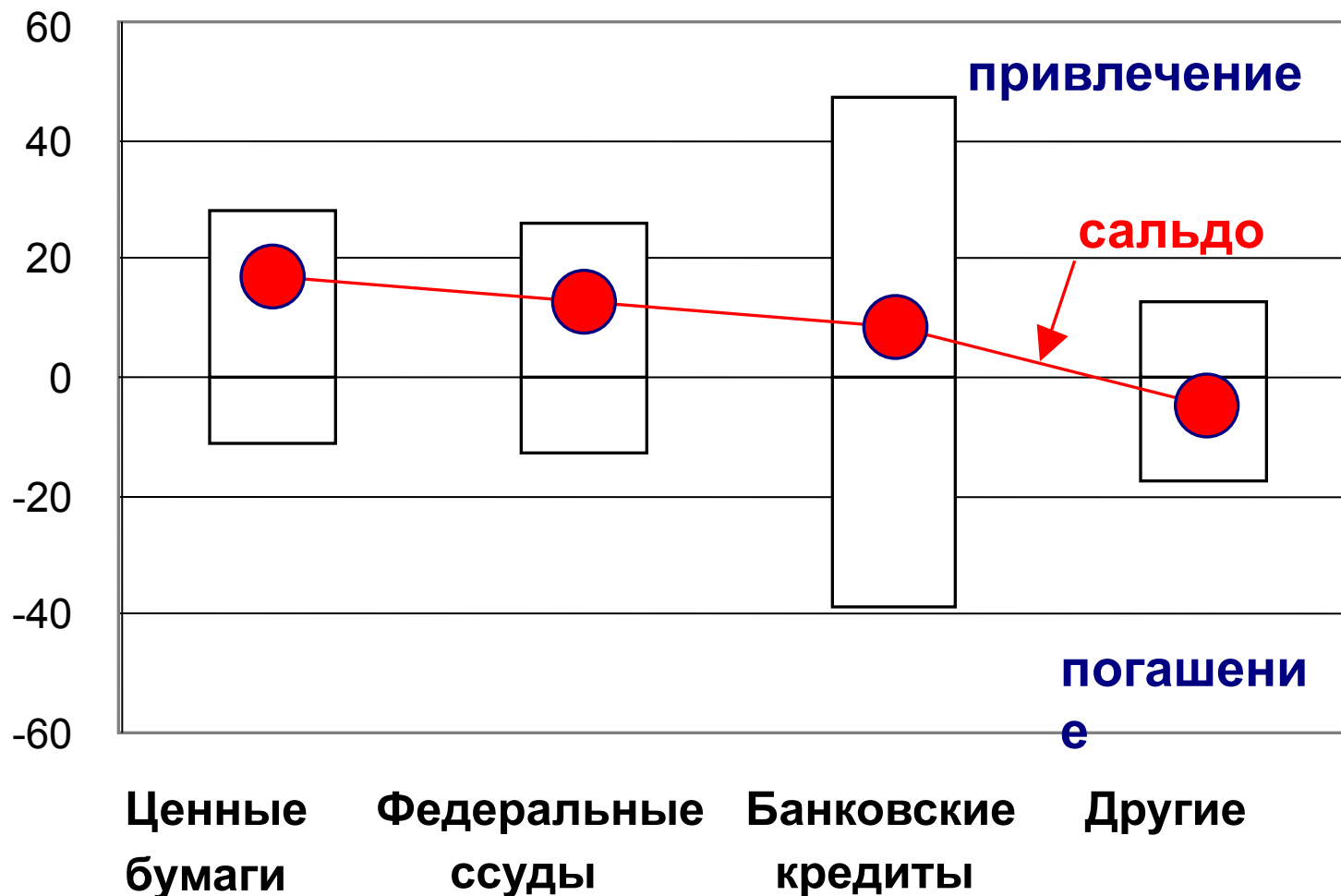
Дефицит (профицит) региональных бюджетов, % собственных доходов, 2002 год



Основные этапы понимания категории дефицита бюджета на региональном уровне

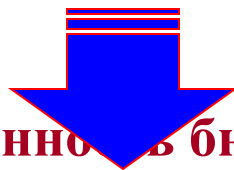
- **до 1998** - разница между потребностями и возможными доходами бюджета;
- **после 1998** - предельно возможный уровень заимствований и приватизации;

Финансирование дефицита совокупных региональных бюджетов, млрд.рублей, 2002 год



Причины несбалансированности региональных бюджетов

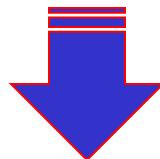
- **Нечеткое разграничение** доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- **Передача на баланс муниципалитетов** объектов инфраструктуры (ЖКХ, жилье, ведомственные поликлиники и т.д.)
- **Неустойчивость налоговой базы бюджетов регионов** из-за частых изменения Федерацией видов налогов и/или нормативов их зачисления в бюджеты регионов;
- Возможность **перемещения налоговой базы между регионами** в зависимости от предоставляемых регионами налоговых льгот;
- Широкий **разброс значений бюджетной обеспеченности** регионов (различия достигают 80 раз до выравнивания из Федерации и 40 раз после);
- Огромный объем **нефинансируемых федеральных мандатов** - обязательств, принятых федеральными законами, финансирование которых спущено на регионы без должного обеспечения доходными средствами;



Несбалансированность бюджетов регионов;

Основные определения долга: Бюджетный кодекс и СГФ.

- **Долг региона (по БК) – обязательства по займам, гарантиям и принятым на себя обязательствам третьих лиц;**



- **Долг (по СГФ) - также включает такие обязательства сектора госуправления как:**
 - **кредиторскую задолженность бюджетных учреждений**
 - **судебные иски к органам власти**

История законодательного регулирования регионального долга

I. До финансового кризиса 1998 года -

регулирование уровня долга отсутствовало

Законы «О рынке ценных бумаг» и «Об особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг»:

- регистрация эмиссии ценных бумаг в Минфине, утверждение законом или постановлением;
- Получение кредитного рейтинга двух агентств;

II. Переходные положения (1998-2000 гг.)

регулирование отдельных моментов регионального долга;

III. Бюджетный Кодекс (с 2000 года):

- основные определения и состав долга;
- ограничения на объём накопленного долга и расходов на его обслуживание;
- общие цели привлечения заимствований;
- требование ведения учёта долга в долговых книгах;
- общие вопросы предоставления гарантий;
- общие черты программы заимствований;

Количественные ограничения БК на долговые обязательства регионов

- *долговая нагрузка* на бюджет не должна превышать собственных доходов бюджета (доходы бюджета за вычетом финансовой помощи) ст. 107 БК);
- *срок заимствования* не может превышать 30 лет (ст. 99 БК);
- *размер дефицита* бюджета не может превышать 15% объема доходов бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Предельный размер дефицита бюджета может превышать это ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества (ст. 92 БК);
- предельный объем *расходов на обслуживание* государственного долга – 15% объема расходов (ст. 111 БК);
- регионы, получающие финансовую помощь из вышестоящего бюджета, не могут предоставлять *гарантии* на сумму, превышающую 5% расходов бюджета (ст. 134 БК);

Качественные ограничения БК на долговые обязательства регионов

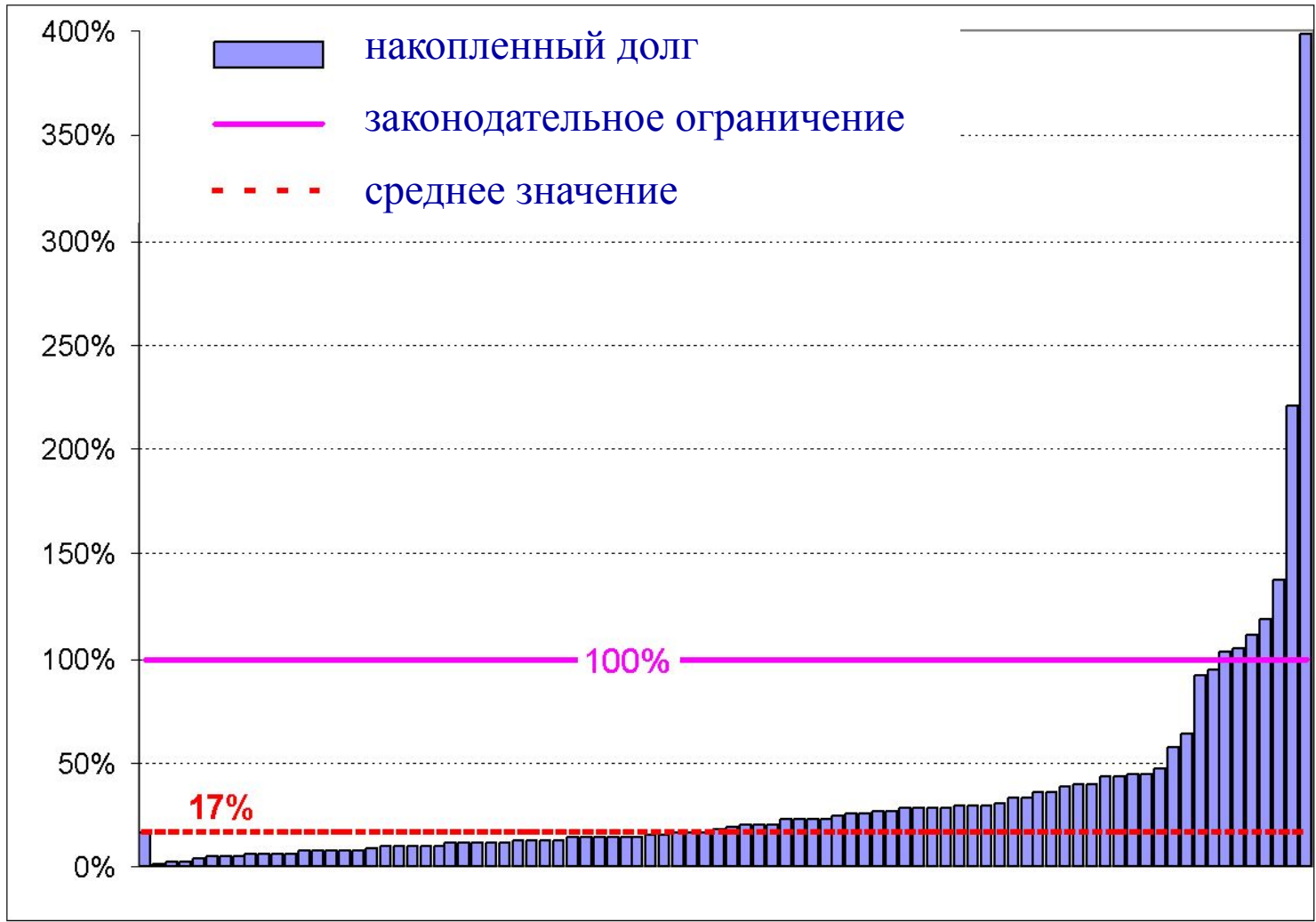
- заемные средства не могут направляться на финансирование текущих расходов, т.е. регионы могут делать заимствования исключительно для осуществления капитальных расходов (т.н. «*золотое правило*», ст. 92, 104 БК);
- запрет на проведение *внешних (долларовых) заимствований* (ст. 99 БК) кроме реструктуризации прежде произведенных заимствований;
- *право* осуществления региональных заимствований *единственному* уполномоченному *органу* (ст. 104 БК);
- обязанность финансового органа региона вести *долговую книгу* (ст. 121 БК);
- обязанность ведения *реестра задолженности региональных унитарных предприятий* (ст. 118 БК);
- Регион **не отвечает по долгам** другим регионам, Российской Федерации и муниципальных образований (и наоборот) (ст. 102 БК).

Действенность ограничений БК

- Ограничения обходятся регионами путем наращивания кредиторской задолженности перед поставщиками товаров и услуг, а также использования переводных векселей банков и др.
- **Способ противодействия:** контроль за обязательствами регионов со стороны Федерального казначейства (кредиторка) и переход с 2005 г. на бюджетный учёт по методу начислений

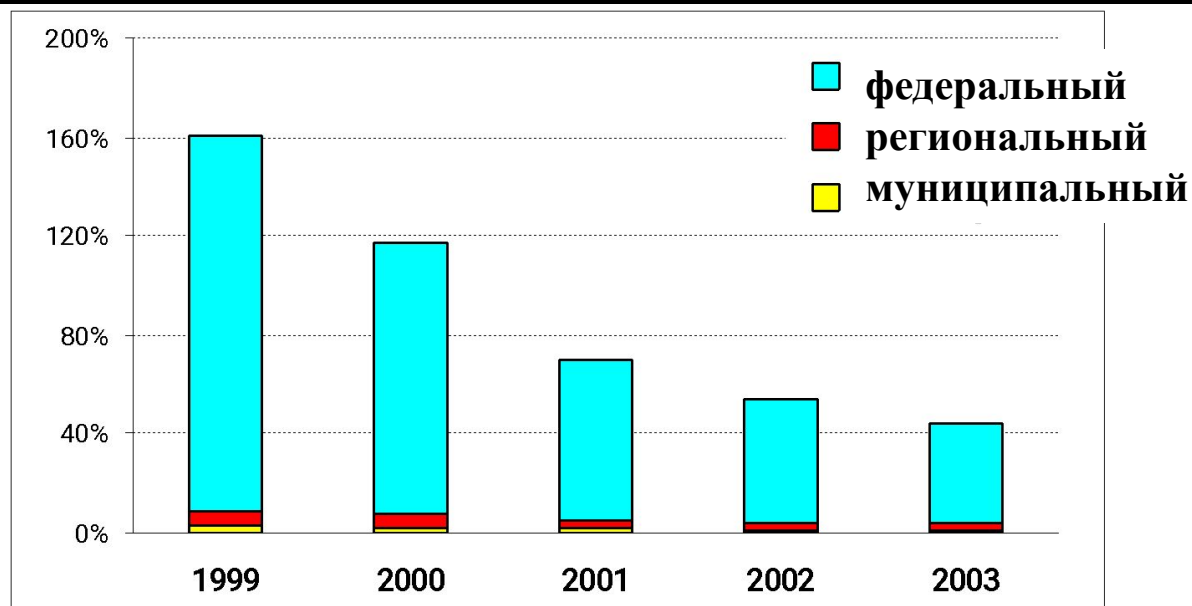


Прямой долг субъектов РФ, % собственных доходов, 2002 год



Структура прямого долга сектора государственного и муниципального управления, % ВВП, 2002 год

	1 999	2 000	2 001	2 002	2003
Долг субъектов РФ	3%	5%	3%	2%	2%
Муниципальный долг	1%	1%	1%	1%	1%
Федеральный долг	148%	107%	63%	49%	40%
Взаимные долговые обязательства	1%	2%	1%	1%	1%
Кредиторская задолженность	8%	5%	3%	2%	2%
Консолидированный долг РФ	151%	110%	66%	51%	42%



Недостатки действующей системы регулирования регионального долга

- Нет законодательного регулирования введения **внешнего финансового управления** в **регионах-банкротах**;
- Недостаточное законодательное регулирование **обеспечения** (залоговые фонды и т.д) **долговых обязательств**;

Разрабатываемые в настоящее время системы федерального регулирования регионального долга

- **Разграничение полномочий в сфере управления региональным долгом:**

Федерация: устанавливает общие черты, общие ограничения;

Регионы: определяют конкретные механизмы управления долгом в пределах, определенных федеральным законодательством:

- механизмы принятия решений о привлечении заимствований;
 - планирование заимствований;
 - управление рисками;
 - управление гарантиями;
 - и др.
- **Разработка методических рекомендаций (~Кодекс лучшей практики в сфере управления региональным долгом).**

Виды кредитования регионов из федерального бюджета

- **Бюджетная ссуда** – бюджетные средства, предоставленные другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года;
- **Бюджетный кредит** - бюджетные средства, предоставленные другому бюджету на возвратной и возмездной основах (определение введено с 2000 года);

Законодательное регулирование предоставления федеральных ссуд и кредитов регионам - I

До введения в действие Бюджетного Кодекса РФ в 2000 году: бессистемное, ситуационное регулирование; не было даже введено определения бюджетной ссуды; в бюджетной классификации не было предусмотрено статей для отражения обслуживания долга;

Настоящее время (с 2000 года).

1. Бюджетный Кодекс:

- устанавливает полномочия федерального уровня;
- регламентирует контрольные мероприятия;
- предусматривает возможность принудительного погашения.

2. Ежегодные законы о федеральном бюджете:

- устанавливают цели предоставления ссуд; - условия их оплаты и возврата;
- лимит предоставления ссуд; - пролонгацию или списание ссуд.

3. Отдельные нормативные акты:

- Постановление правительства «Правила предоставления ссуд на покрытие временных кассовых разрывов» (№83 от 14.02.04);
- Приказ Минфина РФ «Об условиях предоставления ссуд на финансирование временного кассового разрыва бюджетов высокодотационных субъектов РФ» (№135 от 01.07.02).

История предоставления бюджетных ссуд и кредитов

1992-1995 гг.

Центральный банк России - централизованные кредиты предприятиям на поддержку отдельных отраслей промышленности и сельского хозяйства;

Значительный объем предоставленных средств; валовое непогашение; реструктуризация на долг Минфина РФ перед ЦБР под гарантии субъектов РФ; значительная часть не погашена до сих пор;

Объем ссуд регионам, предоставленных **Минфином РФ** неизвестен.

1996-2003 гг.

Минфин России – ссуды и кредиты регионам; кредиты предприятиям отдельных отраслей;

Цели предоставления ссуд: **кассовый разрыв** (как безличные, так и целевые - повышение заработной платы, «Северный завоз», подготовка отопительного сезона), **чрезвычайные ситуации**;

Центральный банк России ссуд регионам и кредитов предприятиям не предоставлял.

Предпосылки организации кредитования регионов Минфином России, а не Банком России (ЦБР)

- **Неготовность ЦБР к регулированию процесса предоставления ссуд и кредитов региональным бюджетам:**
 - **техническая неспособность:** ЦБР был рассчитан на обслуживание бюджета РСФСР как одной из 15-ти республик в составе СССР;
 - **отсутствие достоверной информации о заемщиках;**
 - **отсутствие инструментов принудительного погашения ссуд/кредитов;**
- **Возможность для Минфина РФ использования бюджетных ссуд/кредитов для проведения своей политики:**
 - **инструмент для проведения реформ** в дотационных регионах;
 - форма финансовой помощи - вид **неявного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов** (например, на финансирование федеральных полу-мандатов) ;

Федеральные ссуды регионам: кредит + финансовая помощь

Свойства кредита:

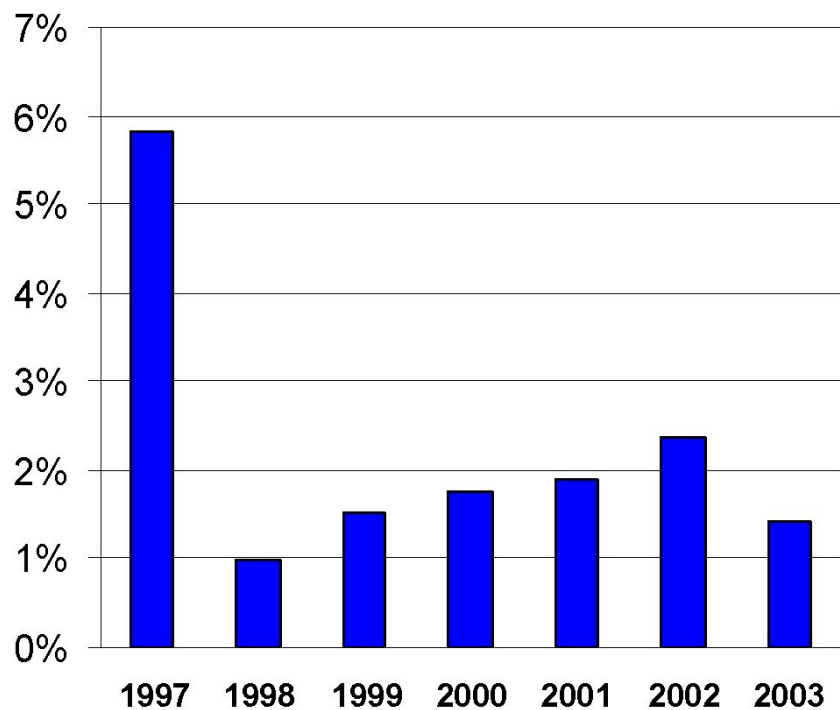
- Возвратность средств
- Возмездность
- Для региона является формой долгового обязательства

Свойства финансовой помощи:

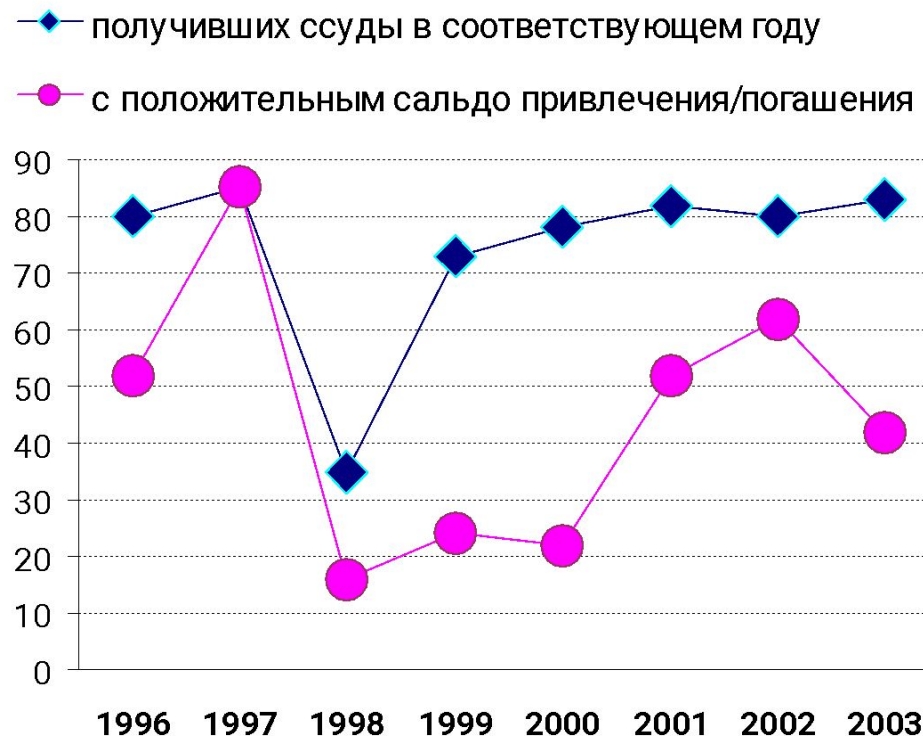
- для Федерации является формой финансовой помощи наряду с дотациями, субвенциями и т.п.
- целевой характер средств
- возможность списания (прощения)
- предоставление средств на определенных условиях

Объемы кредитования регионов из федерального бюджета.

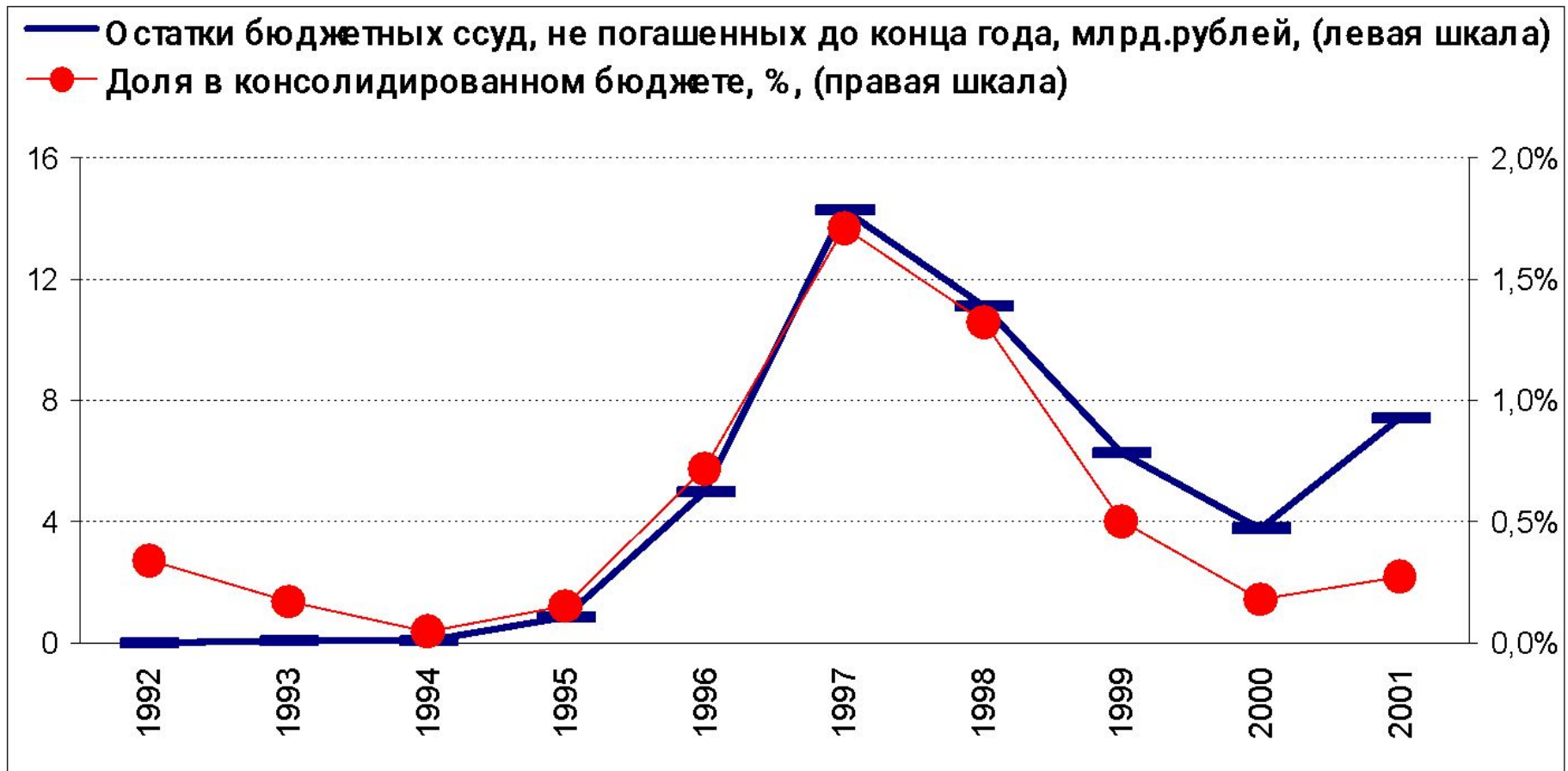
Объем предоставленных
федеральных ссуд, % налоговых
доходов консолидированных



Число регионов, получавших
федеральные ссуды



Несвоевременный возврат федеральных ссуд



Недостатки существующей системы предоставления федеральных ссуд/кредитов регионам

- Неформализованная процедура предоставления ссуд/кредитов;
 - 1-й вар. – на разницу между 40% доходов (на зарплату) и фактических расходов на заработную плату бюджетникам;
 - 2-й вар. - индивидуальные решения (ЧС, ЖКХ, Северный завод и т.п.);
- Срок предоставления ссуд (6 мес.) не соотносится с реальными потребностями в каждом случае;
- Неравномерность распределения ссуд между регионами (некоторым регионам ссуды предоставляются по 8-10 раз в году, другим не предоставляются вовсе);
- Отсутствие анализа результативности предоставления ссуд;

В результате предоставления ~80% ссуд происходит

- наращивание средств на счетах бюджетов и/или
- рост кредиторской задолженности бюджета;

Предполагаемые изменения в системе кредитования регионов из федерального бюджета

- создается **единая методика оценки потребности** региона в федеральных ссудах и их предоставления;
- существенное **снижение объема** ссуд/ кредитов регионам (после проведения разграничения полномочий);
- создание системы **анализа и контроля** целевого использования ссуд; введение штрафов за просрочку платежей; создание кредитной истории регионов как федеральных заемщиков;
- в связи с **развитием системы федерального казначейства (ФК)** (создание единого счета ФК) и полным переводом бюджетов всех уровней в ФК, можно ожидать модификацию системы кредитования регионов с федерального уровня (предоставление овердрафтов, построение общей системы управления ликвидностью и т.д.).