

Использование заимствований для финансирования инфраструктурных проектов (на примере Санкт-Петербурга)



Эдуард Батанов
заместитель председателя комитета финансов Правительства Санкт-Петербурга

Санкт-Петербург имеет неплохой опыт в управлении заимствованиями и построении инвестиционной заемной системы с начала 1990-х годов.

Ситуация в отношении долга Санкт-Петербурга нормализовалась после июня 2002 г., когда был погашен внешний долг города. Как рейтинги, так и уровни ставок на рынке заимствований заставили задуматься о долговом финансировании инфраструктурных проектов. Планировалось увеличить вложения в инфраструктуру, улучшить условия для бизнеса и повысить привлекательность города в целом. Инициатором увеличения капитальных вложений выступил Комитет финансов Санкт-Петербурга.

С целью установить взаимосвязь заимствований и финансирования инвестиционных проектов Санкт-Петербурга была разработана **Концепция управления государственным долгом на 2004—2008 гг.** В январе 2004 г. Концепция была принята. Ее основная задача — определение инвестиционного потенциала, включая потенциал, который может финансироваться за счет заимствований. С этой целью были установлены достаточно жесткие критерии на заимствования, чтобы ограничить риски и не допустить возникновения кризисных ситуаций, разработаны меры по повышению управляемости долга, снижению расходов.

Основные инструменты, которые используются для достижения поставленных целей, — **государст-**

венные именные ценные бумаги Санкт-Петербурга и **связанные кредиты**. В основном используются кредиты международных финансовых организаций, например Всемирного банка.

Другим инструментом являются **гарантии**. В Концепции прописаны достаточно жесткие требования к предоставлению гарантий. Прежде всего чтобы ставки по гарантированным обязательствам были сопоставимы со ставками заимствования города. Кроме того, разработаны требования к заемщикам, к оценке проектов, к оплате предоставления гарантий. Основное ограничение — доля гарантий как в валюте, так и в абсолютном значении в структуре долга.

Необходимо отметить, что Бюджетный кодекс фактически не ограничивает заимствования Санкт-Петербурга. В нем не идет речи ни о временной структуре долга, ни о срочности заимствований, ни о каких-либо динамических критериях. Поэтому постановлением Правительства Санкт-Петербурга была утверждена методика определения критериев в среднесрочной перспективе. Основным элементом, на котором базируется определение критериев, является новое предоставление бюджета в целом.

Для разработки критериев возникновения кризисных явлений был введен термин **«собственные доходы бюджета»**. Под ним понимаются все доходы, которые получает в распоряжение субъект или муниципалитет, за вычетом: федеральных

трансфертов; средств федерального бюджета, передаваемых на конкретные цели; доходов целевых бюджетных фондов; доходов от предпринимательской деятельности.

Затем текущие доходы и расходы сравниваются. Полученная разница должна быть положительной — это операционный баланс. В результате становится понятно, какая часть средств после финансирования расходов бюджета остается для исполнения обязательств по долгу и для финансирования капитальных расходов.

На следующем этапе выделяется бюджет выплат по долгу — расходы на обслуживание долга и погашение долга (процентные платежи, дисконтные выплаты, комиссионные рейтинговых агентств).

После их покрытия остается **«чистый текущий баланс»**, который может быть использован для финансирования капитальных расходов. При этом если речь идет о взаимосвязи капитальных расходов и заимствований, то **«капитальный баланс»**, т. е. разница между капитальными доходами и расходами, должен быть отрицательным. Именно отрицательный показатель демонстрирует, какая часть финансируется за счет заемных средств. В результате были определены 14 критериев, характеризующих государственный долг и заимствования, а также их взаимосвязь с капитальными расходами.

Прежде всего был ограничен объем долга: он не может превышать 50% от собственных доходов

бюджета, что как минимум в 2 раза меньше, чем в Бюджетном кодексе. На самом деле еще меньше, поскольку собственный доход имеет другое определение.

Ограничены расходы по обслуживанию долга — 5% от общего расхода бюджета (в Бюджетном кодексе — 15%). При этом установлен критерий выплат по долгу: они не могут превышать 12,5% от расходов бюджета. Это фактически количественное ограничение на срочность привлечения нового долга и его профиль. Не должно возникать пиковых положений. В ситуации, когда доступ на рынок закрыт, на исполнение обязательств в текущем году не может быть отвлечено средств больше чем 12,5% всех расходов бюджета — достаточно небольшая сумма, которая позволит сохранить социальные расходы на должном уровне.

Остановимся на критериях, связанных с финансированием капитальных расходов.

Если часть капитальных расходов финансируется за счет средств, привлеченных на рынке, то может возникнуть зависимость финансирования расходов от условий, которые сложатся на рынке через год, два и т. д. Если рынки закрыты, то основной удар придется на программу капитальных расходов, которые будут сокращаться.

Чтобы не допустить полного закрытия программ капитальных расходов, был установлен следующий критерий: объемы привлечения долга не могут превышать 60% от объема капитальных расходов. Если у города нет возможности занимать по приемлемым ставкам, то 40% программы капитальных расходов исполняется за счет доходов бюджета. Это самый безопасный вариант, который позволяет сохранить программу.

Критерии, которые снижают зависимость программы капитальных расходов от программы заимствований, можно условно разделить на 3 группы:

1. Операционный баланс бюджета отвечает за его самодостаточность, т. е. возможность исполнять социальные нормативы и прочие

расходы за счет средств бюджета без помощи целевых средств, поступивших из федерального бюджета, а также способность погашать долговые обязательства без привлечения новых заимствований, например, в ситуациях финансовых кризисов. В случае возникновения негативных ситуаций долговые обязательства могут быть исполнены без каких-либо секвестров и сокращения социально значимых программ.

2. Выплаты по долгу (проценты и основной долг) устанавливают критерии на более жесткий контроль объемов долга, а также стоимости и сроков заимствований в долгосрочной перспективе.

3. Чистый текущий и капитальный баланс бюджета обеспечивает взаимосвязь заимствований и потребности в финансировании капитальных вложений, оценку способности бюджета самостоятельно финансировать капитальные расходы.

Данные критерии отвечают за взаимосвязь заимствований и нефинансируемых капитальных расходов и способность финансировать капитальные расходы самостоятельно, без привлечений средств.

На этапе утверждения и рассмотрения программ капитальные расходы условно были разделены на две части: так называемая «социальная капиталка» (школы, больницы, т. е. обязательства бюджета перед избирателями) и «капиталка развития» (объекты инфраструктуры).

При этом социальные капитальные расходы были, как и прежде, отнесены в адресную программу капитальных вложений. Финансирование капитальных расходов в предыдущие годы было не самым большим — 20—25%. В ближайшие 3 года капитальные расходы запланировано увеличить до 30%.

В 2002 г. был принят закон о создании **Фонда развития инфраструктуры (ФРИ)**, который определяет порядок формирования, расходования и наполнения доходной части. Это целевой бюджетный фонд, доходными источниками которого могут быть как отчисления от доходных статей, так и поступления от заимствований.

Упорядочен процесс отбора инвестиционных проектов, которые утверждаются в ходе заседания межведомственной комиссии, созданной при губернаторе. **Критерии отбора проектов** следующие:

1) соответствие приоритетам социально-экономического развития Санкт-Петербурга (объекты городской инфраструктуры);

2) бюджетная эффективность (сокращение расходов бюджета либо увеличение доходной базы бюджета);

3) срок окупаемости проекта (минимальный).

Оценка бюджетной эффективности проекта четко не оговорена: количество значений непосредственно зависит от количества оценщиков. Напрямую оценить окупаемость невозможно. Поэтому ориентир взят на минимальный срок окупаемости.

Введение в действие закона о развитии инфраструктуры дало положительные результаты. *Во-первых*, позволило объяснить цели заимствования на уровне исполнительной и законодательной власти (а это всегда проблема). *Во-вторых*, началось формирование инвестиционных программ.

До сих пор у Санкт-Петербурга было очень мало проработанных программ с проектной документацией. Введение фонда позволило продвинуться в этом направлении, поскольку был найден инструмент, который можно использовать для развития расходов.

С помощью фонда стало удобнее общаться с депутатами по вопросам формирования дефицитного бюджета. Дефицит бюджета у города уже второй год.

Вместе с тем ФРИ — искусственно созданная структура, и хотя фонд сделал много полезного, на данный момент он тормозит процесс, потому что существует принцип единства кассы и совокупного покрытия расходов, который не согласуется с наличием целевых бюджетных фондов. Поскольку Минфин РФ планирует отменить закон о дорожных фондах, то, наверное, следующим шагом будет отмена закона о развитии инфраструктуры. ■