

УДК 336.1

Отдельные аспекты долговой политики Республики Карелия

КАДНИКОВА

Татьяна

Геннадьевна

*кандидат экономических наук, доцент,
кафедра экономики и финансов,
экономический факультет,
Петрозаводский государственный университет,
Петрозаводск, goldsun@mail.ru*

Ключевые слова:

Государственный долг
управление государственным
долгом
динамика и структура
государственного долга
Республика Карелия

Аннотация:

При росте дефицита бюджета увеличивается государственный долг и как следствие большая часть доходов бюджета направляется на его обслуживание. Возникает необходимость формирования на уровне публично-правового образования ответственной и взвешенной долговой политики. В статье проведен анализ структуры и динамика государственного долга в Республике Карелия, определены основные тенденции долговой политики Правительства Республики Карелия на среднесрочную перспективу. По результатам проведенного анализа был сделан вывод о том, что политика по управлению государственными долговыми обязательствами в среднесрочной перспективе будет строиться исходя из необходимости доведения объема государственного долга до оптимального и безопасного уровня и минимизации расходов на его обслуживание с учётом влияния на экономический климат и инвестиционную привлекательность Республики Карелия. В качестве практических рекомендаций, предлагается осуществлять контроль за эффективностью управления государственным долгом, который следует рассматривать как самостоятельный элемент публичного финансового менеджмента.

© 2014 Петрозаводский государственный университет

Опубликована: 31 декабря 2014 года

В условиях экономической нестабильности и децентрализации межбюджетных отношений региональным бюджетам для финансирования расходных обязательств, из-за недостатка собственных ресурсов, приходится прибегать к использованию долговых инструментов, которые в совокупности образуют государственный долг.

Под государственным долгом понимаются кредитные отношения, возникающие между государством, выступающим в качестве заемщика, с одной стороны, и экономическими агентами, с другой стороны. Являясь результатом государственной политики заимствований, долг может быть использован в виде инструмента регулирования всего процесса общественного производства, в том числе обеспечивать воздействие на денежное обращение, финансовый рынок, инвестиции, производство, занятость и другие социально-экономические процессы.

Государственный долг определяется показателями объема накопленной задолженности и суммы, возникающей в результате отношений по привлечению органами государственной власти свободных

денежных средств у физических и юридических лиц на условиях платности, срочности и возвратности, как на территории страны, так и за ее пределами, в виде предусмотренных законом соответствующей территории долговых обязательств, формирующих государственный долговой портфель, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств с целью достижения сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации [2; 6].

Долговая политика субъекта РФ, являясь частью бюджетной политики, оказывает влияние на уровень экономического развития региона, уровень инфляции, объем инвестиций в экономику, в том числе в реальный сектор и др. В условиях финансово-экономической нестабильности и относительно неэффективного управления бюджетами публично-правовых образований реализация взвешенной и продуманной долговой политики становится актуальной задачей, стоящей перед органами государственной власти.

Региональные заимствования, влекущие за собой формирование государственного долга субъекта РФ, имеют различные причины возникновения. Их характер и роль должны оцениваться в контексте направлений и целей использования привлекаемых финансовых ресурсов, а также методов и источников финансирования. Следует учесть, что сумма полученных субъектом РФ в долг финансовых ресурсов не должна отягощать экономику региона, ложиться бременем на плечи налогоплательщиков и уменьшать объемы социальных программ. Сокращение дефицита регионального бюджета и, как следствие, государственного долга является одной из актуальных задач, стоящих перед органами власти.

Согласно данным Минфина РФ, суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ в 2013 г. увеличился на 28,6 %, или на 386,1 млрд руб., и на 1 января 2014 г. составил 1,737 трлн руб. Для сравнения: в 2012 г. рост госдолга был менее существенным — 15,6 %, а в 2011 г. — лишь 7 %. Учитывая, что в 2013 г. общий объем погашения долговых обязательств должен был составить всего 420,6 млрд руб., то объем заимствований регионов можно оценить в 806,6 млрд руб. Изменилось распределение субъектов РФ по уровню долговой нагрузки (см. динамику распределения на рис. 1). Что касается муниципального уровня, то объем долга муниципалитетов увеличился на 17,7 % и на начало 2014 г. составил 288,9 млрд руб. Суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ и долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов РФ, на 1 января 2014 г. составил 2,036 трлн руб., что на 26,9 % больше, чем годом ранее [4].

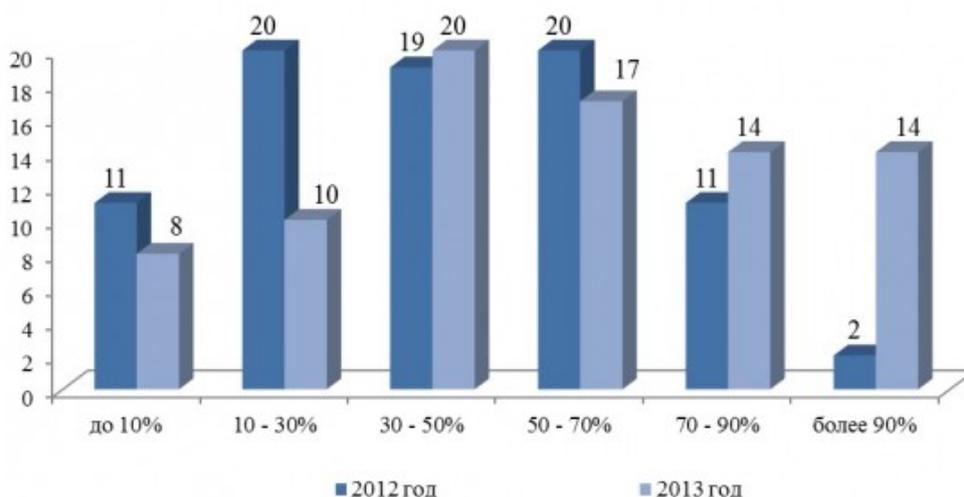


Рис. 1. Распределение субъектов РФ по уровню долговой нагрузки в 2012—2013 гг. (в % к объему собственных доходов без учета безвозмездных поступлений, ед.)

Как показано на рис. 1, размер государственного долга менее 10 % от объема налоговых и неналоговых доходов был у восьми субъектов РФ, что на три региона меньше, чем в 2012 г. В группу регионов с наименьшей долговой нагрузкой входят Ненецкий автономный округ, Пермский край, Тюменская область, Алтайский край, Иркутская область, С.-Петербург, Сахалинская область и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. В целом динамика государственного долга субъектов РФ положительна. Согласно данным рейтингового агентства «РИА Рейтинг», 75 субъектов РФ увеличили объем государственного долга и только семь субъектов его снизили. Лидерами по снижению госдолга в 2013 г. являются Тюменская область (-24,2 %), Московская область (-14 %) и С.-Петербург (-12,3 %).

Более 200 % составил рост государственного долга у восьми субъектов РФ.

Аналогичная ситуация и по Северо-Западному федеральному округу (рис. 2).

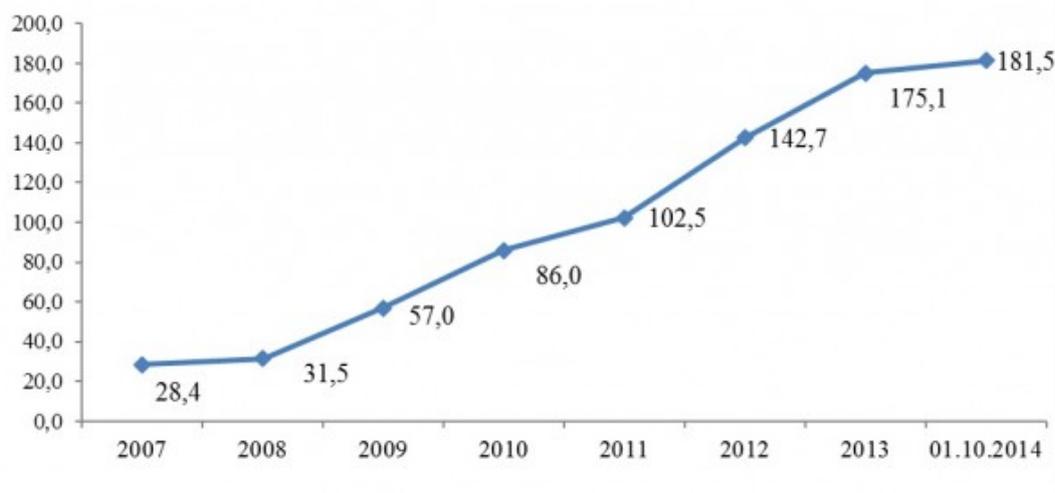


Рис. 2. Динамика государственного долга субъектов РФ СЗФО в 2007—2014 гг. (млрд руб.)

За исследуемый период государственный долг субъектов РФ Северо-Западного федерального округа вырос в 6,2 раза, что в абсолютном выражении составило 146,7 млрд руб. За 9 месяцев 2014 г. темп прироста государственного долга СЗФО составил почти 4 %, или 6,4 млрд руб. В расчете на душу населения объем государственного долга СЗФО составил 13,15 тыс. руб. на человека, что меньше среднего показателя по России (11,51 тыс. руб. на человека) почти на 2 тыс. руб. При этом показатели долговой нагрузки в разрезе численности населения по субъектам РФ внутри округа существенно разнятся: так, наименьшее значение — 3,5 тыс. руб. — в С.-Петербурге, тогда как в Республике Коми — 31,44 тыс. руб. Безусловно, такая разница связана не только с размером государственного долга субъектов СЗФО, но и с численностью населения. Стоит также отметить, что у Ненецкого автономного округа отсутствует государственный долг. Долевое распределение субъектов РФ по размеру государственного долга внутри Северо-Западного округа представлено на рис. 3.



Рис. 3. Распределение субъектов РФ СЗФО по объему государственного долга на 01.10.2014 (%)

Как видно из рис. 3, наибольший удельный вес государственного долга приходится на Вологодскую и Архангельскую области и Республику Коми, которые в общем рейтинге по России занимают 6, 9 и 11-е места соответственно.

Международные санкции, снижение курса нефти на мировых рынках, падение рублевого курса и другие негативные макроэкономические тенденции определяют особые условия для активизации продуманной долговой политики публично-правовых образований. Базовым направлением бюджетной политики субъекта РФ является управление региональным долгом.

Управление государственным долгом подразумевает системно-непрерывный процесс отбора форм заимствований органами государственной власти путем привлечения, обслуживания и погашения

долговых обязательств с целью формирования и структурирования оптимального долгового портфеля на основе оценки рискованности, цены и сроков заимствований долговых обязательств [2; 7]. В процессе управления государственным долгом органы власти субъекта РФ совершают операции по трем направлениям: привлечение кредитных ресурсов, погашение и обслуживание долговых обязательств. Механизм управления долговыми обязательствами должен носить комплексный характер, основанный на соблюдении ряда принципов [3; 91]:

1. Сохранение объема долговых обязательств субъекта РФ на экономически безопасном уровне, с учетом всех возможных рисков. Экономически безопасным считается такой объем долга, при котором регион в состоянии обеспечить исполнение как долговых обязательств, так и всех остальных принятых на себя бюджетных обязательств. Основным подходом к реализации этого принципа является такое планирование долговых обязательств, которое предполагает обслуживание и погашение долга исключительно за счет собственных доходов бюджета.
2. Полнота исполнения долговых обязательств. Данный принцип предполагает такое управление долговыми обязательствами региона, которое обеспечивает исполнение долговых обязательств в полном объеме.
3. Своевременность исполнения долговых обязательств, т. е. исполнение обязательств в срок. Возникновение просроченных обязательств не допускается.
4. Минимизация стоимости долговых обязательств подразумевает поддержание минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств при соблюдении всех вышеизложенных принципов.
5. Прозрачность управления долгом означает использование ясных формализованных процедур и механизмов управления государственным долгом субъекта РФ и публичное раскрытие информации о величине и структуре долговых обязательств органами государственной власти, а также о долговой политике региона.

В настоящее время нет законодательно закрепленной единой системы управления государственным долгом на уровне субъектов РФ. В действующих нормах права также отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при реализации региональной политики заимствований и управления долгом субъекта РФ.

Анализируя долговую ситуацию на уровне Карелии, можно отметить, что рост долговой нагрузки на экономику является следствием дефицитности республиканского бюджета. Основные характеристики бюджета РК за 2011–2014 гг. и прогноз на 2015 г. представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Основные характеристики бюджета РК на 2011–2014 гг.
и прогноз на 2015 г. (тыс. руб.)**

Наименование	2011	2012	2013	2014	2015 (проект)
Доходы	21 956 684,3	24 287 442,7	25 171 590,4	25 532 336,1	25 993 865,1
Расходы	25 269 222,7	26 885 803,7	28 754 110,4	28 615 263,7	29 036 802
Дефицит	-3 312 538,4	-2 598 361,0	-3 582 520,0	-3 082 927,6	-3042 936,9

Положительная динамика размера государственного долга аналогична тенденции Северо-Западного ФО (рис. 4). В целом за 6 лет (2007–2013) объем государственного долга вырос в 4,33 раза (в абсолютном выражении прирост составил 10,59 млрд руб.). За 10 месяцев 2014 г. рост республиканского долга составил 7,08 %, т. е. на 01.10.2014 по сравнению с 01.01.2014 он стал больше на 0,98 млрд руб. По объему государственного долга в расчете на душу населения Республика Карелия занимает 4-е место в СЗФО и 13-е место в Российской Федерации. Данный показатель составляет 23,23 тыс. руб. на человека.

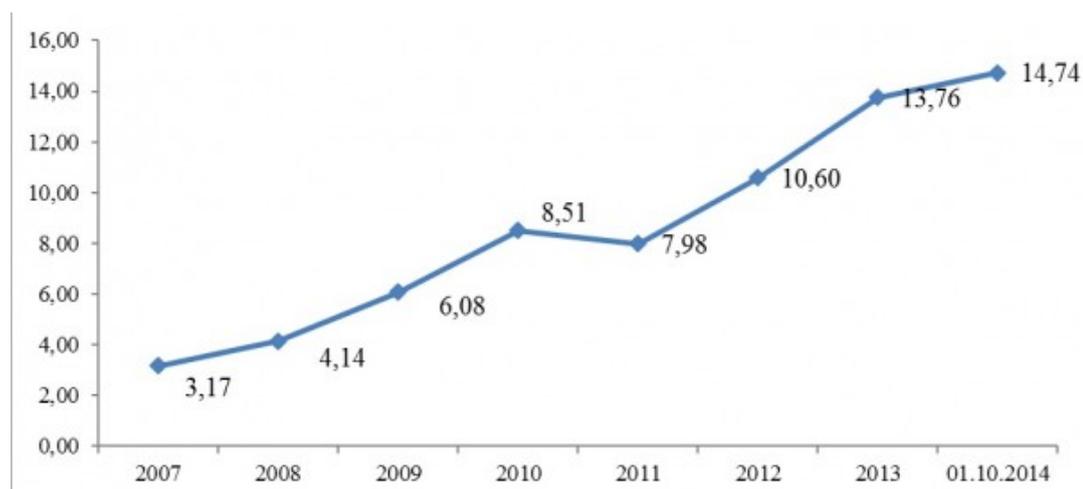


Рис. 4. Динамика государственного долга Республики Карелия в 2007—2014 гг. (млрд. руб.)

По уровню долговой нагрузки на 1 января 2014 г. Республика Карелия в списке РА «РИА Рейтинг» занимала 72-е место, размер государственного долга в процентах к собственным доходам составил 90,7 %. Причина наращивания республиканского долга — необходимость выполнения социальных обязательств, определенных майскими указами Президента РФ, регулирование налоговых правоотношений в группе консолидированных налогоплательщиков (что привело к снижению доходных поступлений по налогу на прибыль от ОАО «Карельский окатыш»), отсутствие инвестиционных ресурсов развития экономики региона, стагнация экономической ситуации на российском рынке и Республики Карелия в частности.

Стоит отметить, что слабая динамика поступлений налоговых и неналоговых доходов характерна практически для всех региональных бюджетов. В 2013 г. суммарные налоговые и неналоговые доходы бюджетов всех субъектов РФ увеличились всего на 1,6 %. Ряд регионов столкнулся с урезанием безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Учитывая сохраняющиеся социальные обязательства регионов и отсутствие возможности достаточного наращивания налоговых поступлений в условиях стагнирующей экономики, можно ожидать, что по итогам 2014 г. объем государственного долга регионов продолжит рост темпом около 30—32 % при росте долговой нагрузки до уровня 35—37 % [4].

Структурно государственный долг региона целесообразно рассматривать через портфельный подход. Выделение таких видов долговых инструментов, как рыночные или нерыночные, позволяет оценить стоимость государственного долга и рассмотреть вариации о возможностях экономии расходов бюджета субъекта РФ, направленных на его обслуживание и погашение. Структура государственного долга Республики Карелия представлена на рис. 5.

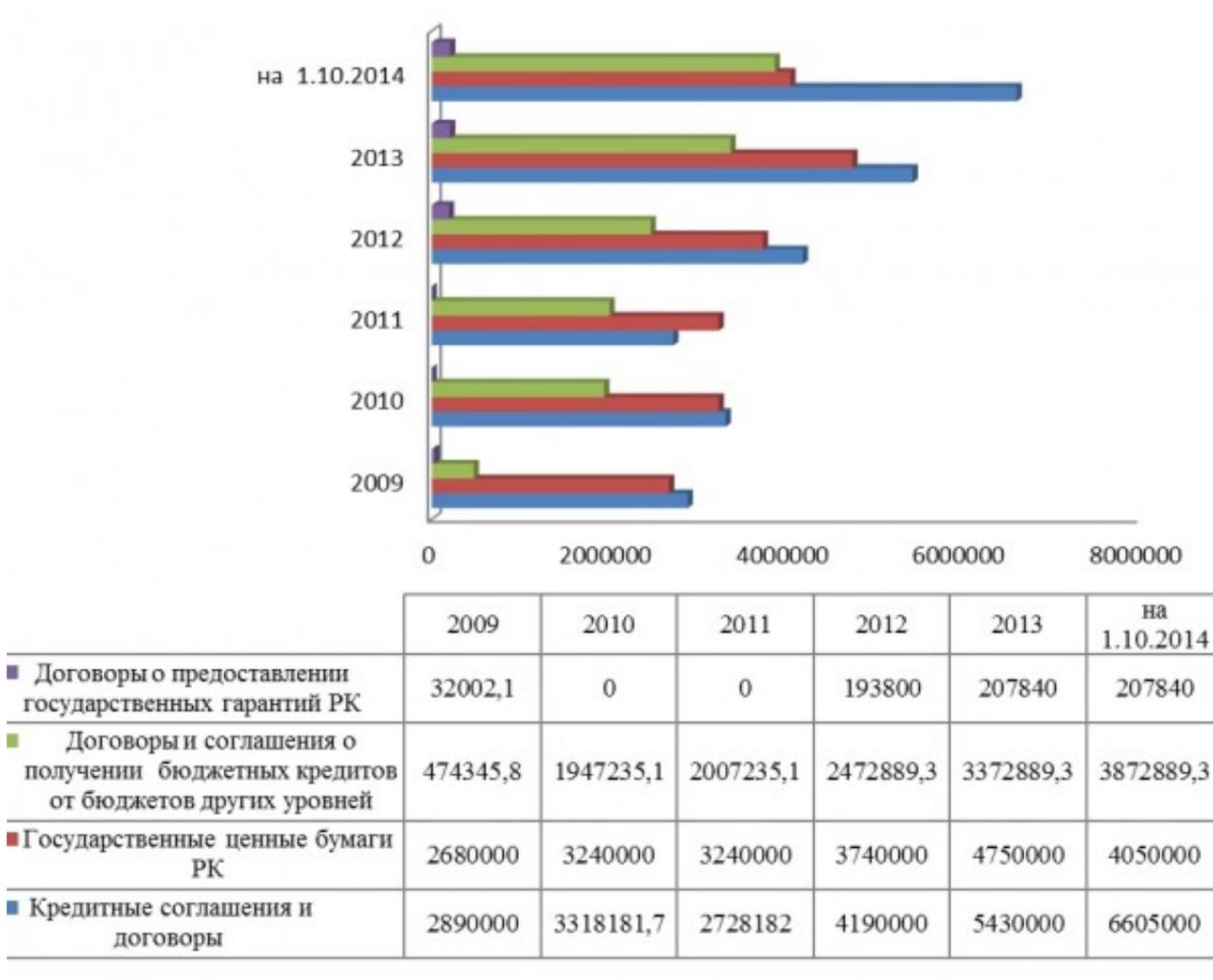


Рис. 5. Структура государственного долга Республики Карелия в 2009—2014 гг. (тыс. руб.)

За исследуемый период (2009—2013) динамика и структура долгового портфеля Карелии выглядела следующим образом: займы в форме кредитных соглашений и договоров увеличились на 87,89 %, государственных ценных бумаг Республики Карелия — на 77,24 %, договоров и соглашений о получении бюджетных кредитов от бюджетов других уровней — на 611 %, договоров о предоставлении государственных гарантий Республики Карелия — на 549,46 %. В среднем за пять лет в структуре государственного долга кредиты составляют около 22 %, чуть менее 15 % приходится на займы в виде ценных бумаг, 15 % — в виде бюджетных кредитов и 7% — в виде государственных гарантий.

Анализируя структуру государственного долга в разрезе видов заимствований, можно отметить, что в долговом портфеле республики оптимально представлены все заемные инструменты: кредиты банков, ценные бумаги Республики Карелия, бюджетные кредиты из федерального бюджета и государственные гарантии. Но, поскольку на 01.10.2014 доля рыночных заимствований (кредиты банков, ценные бумаги) составила около 72,31 %, а нерыночных (к которым относятся кредиты из федерального бюджета и государственные гарантии) — лишь 27,69 %, то стоимость обслуживания долга является достаточно высокой.

По срокам заимствований в структуре государственного долга Республики Карелия на 01.01.2014 преобладают среднесрочные заимствования (займы на срок от года до пяти лет): 2 займа на срок более пяти лет, 48 займов — от трех до пяти лет, 36 займов — от года до трех лет, 4 займа — менее года. Таким образом, срок заимствований более 93 % займов — от года до пяти лет.

В качестве управленческих мер Правительство Республики Карелия за последние три года реализовало ряд мероприятий, направленных на повышение эффективности аукционных процедур; работу с кредитными организациями по снижению процентных ставок по кредитам; отсрочку даты привлечения заемных средств (в том числе путем транширования облигационного займа) и др.

Совокупность данных мероприятий привела не только к экономии бюджетных ресурсов, но и повлияла на кредитный рейтинг Карелии. Международное рейтинговое агентство «Fitch Ratings» в 2013 г. дважды сохраняло кредитный рейтинг на достаточно хорошем уровне «BB-» с прогнозом «стабильный» и отметило хороший уровень управления бюджетом, в том числе и государственным долгом.

В рамках реализации государственной программы Республики Карелия «Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в Республике Карелия» одной из приоритетных задач выделено совершенствование механизма управления государственным долгом. Для ее реализации Правительство Республики Карелия планирует [1]:

- повышение эффективности государственных заимствований (привлечение заимствований с учетом фактических потребностей бюджета);
- обеспечение принятия экономически обоснованных решений в области управления государственным долгом и государственных заимствований;
- оптимизация структуры государственного долга;
- своевременная и адекватная реакция на риски в области управления долгом; совершенствование механизмов взаимодействия системы управления долгом с системой кассового управления средствами бюджета.

Таким образом, политика по управлению государственными долговыми обязательствами в среднесрочной перспективе будет строиться исходя из необходимости доведения объема государственного долга до оптимального и безопасного уровня и минимизации расходов на его обслуживание с учетом влияния на экономический климат и инвестиционную привлекательность Республики Карелия.

Говоря о ближайших перспективах, то, согласно законопроекту «О бюджете Республики Карелия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», предусматривается увеличение долговой нагрузки на экономику: в 2015 г. его сумма составит 20,087 млрд руб., в 2016 г. превысит 22 млрд руб., а в 2017 г. снизится до 21,384 млрд руб. При этом, несмотря на положительную динамику государственной задолженности Карелии, темпы его роста будут снижаться. Так, в 2017 г. планируется нулевой объем бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет Республики Карелия от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В разрезе структуры долгового портфеля планируется рост задолженности путем выпуска государственных ценных бумаг Республики Карелия (данный показатель к 2018 г. должен составить более 50 %); доля кредитов, полученных РК от кредитных организаций, вырастет с 27,5 % в 2015 г. до почти 40 % в 2017 г.; отрицательную динамику будут иметь займы в бюджетной системе РФ и в форме государственных гарантий.

В качестве бюджетно-программных мероприятий с целью управления государственным долгом Республики Карелия целесообразно применить следующие рекомендации:

- проведение инвентаризации действующих долговых обязательств, в том числе на предмет соответствия нормам Бюджетного кодекса РФ;
- гибкое реагирование на изменяющиеся условия внутреннего финансового рынка и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований;
- контроль за состоянием дебиторской и кредиторской задолженности;
- мобилизация новых кредитных ресурсов только для финансирования приоритетных проектов и программ при условии их эффективного использования;
- улучшение качества долга за счет снижения стоимости по его обслуживанию;
- мониторинг хода исполнения обязательств принципалом по предоставленной государственной гарантии;
- обеспечение опережающего снижения темпов роста государственного долга по отношению к темпам роста налоговых и неналоговых доходов бюджета;
- формирование пропорций долгового портфеля региона в пользу нерыночных кредитов;
- поддержание присвоенного кредитного рейтинга с перспективой его повышения.

Бюджетные механизмы должны быть ориентированы на формирование стабильных доходных источников, обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных ресурсов, оптимизацию системы источников финансирования дефицита бюджета, в том числе в форме государственных заимствований. Повышение качества финансового менеджмента в области снижения долговой нагрузки на бюджет Республики Карелия является одной из приоритетных задач органов власти Республики

Карелия и одним из значимых элементов ее конкурентоспособности.

Работа выполнена при финансовой поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012—2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РК от 15.04.2014 № 112-П «Об утверждении государственной программы Республики Карелия "Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в Республике Карелия" [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW904;n=37605>, свободный (дата обращения: 10.11.2014).
2. Бабич И. В. Формирование долговой политики и управление внутренним долгом субъекта федерации : автореф. ... дис. канд. экон. наук. Саратов, 2012.
3. Бокова Т. А. Некоторые аспекты управления государственным долгом субъекта РФ как элемента территориального маркетинга (на примере Республики Карелия) / Т. А. Бокова, Т. Г. Кадникова // Кубанская школа развития местных сообществ : методология, теория и практика : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т. А. Мясникова. Краснодар, 2013. С. 90—97.
4. Госдолг регионов в 2013 году увеличился почти на треть [Электронный ресурс]. URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20140227/610609622.html, свободный (дата обращения: 10.11.2014).

REFERENCES

1. The resolution of the government of RK of 15.04.2014 N 112-P "About the statement of a state program of the Republic of Karelia "Effective management of regional and municipal finance in the Republic of Karelia". [Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 15.04.2014 № 112-P «Ob utverzhenii gosudarstvennoy programmy Respubliki Kareliya "Effektivnoe upravlenie regional'nymi i munitsipalnymi finansami v Respublike Kareliya"] Electronic resource. (<http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW904;n=37605>) (accessed 10.11.2014).
2. Babich I. V. Formation of debt policy and management of an internal debt of the subject of Federation [Kareliya] [Formirovanie dolgovoy politiki i upravlenie vnutrennim dolgom sub'ekta Federatsii]: avtoref. dis. candidate of economic sciences. Saratov, 2012.
3. Bokova T. A., Kadnikova T. G. Some aspects of management of a public debt of the territorial subject of the Russian Federation as element of territorial marketing (on the example of the Republic of Karelia) [Nekotorye aspekty upravleniya gosudarstvennym dolgom sub'ekta RF kak elementa territorial'nogo marketinga (na primere Respubliki Kareliya) // the Kuban school of development of local communities: methodology, the theory and practice. Krasnodar, 2013. P. 90—97.
4. The public debt of regions in 2013 increased almost by a third. [Gosdolg regionov v 2013 godu uvelichilsya pochti na tret'.] (Electronic resource). URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20140227/610609622.html (accessed 10.11.2014).